

# 半闭海视角下东海海洋环境保护的法律机制构建

郝会娟<sup>1</sup>, 姚绍韡<sup>2</sup>

(1. 宁波大学法学院, 浙江宁波 315211; 2. 中国农业科学院国家南繁研究院, 海南三亚 572000)

[摘要] 根据《联合国海洋法公约》, 东海海域具有明显的半闭海特征。近年来, 随着东海沿岸的开发和工业化进程的深入, 海洋污染程度逐渐加重, 污染治理难度加大, 生态系统破坏不断加剧。现有的海洋环境保护合作方式因其局限性, 对于推动东海海洋环境保护效果有限。《联合国海洋法公约》等全球性公约以及半闭海区域的实践给东海区域性海洋环境保护法律机制的构建提供了法律基础和实践基础。在此背景下, 应当从半闭海的视角和法律依据出发, 在吸取其他半闭海区域海洋合作法律框架的经验教训基础上, 通过条文构建的方式, 确立半闭海概念在东海区域合作中的基础性作用, 并探讨构建包括合作界限、合作方式、制度安排、争端解决等内容的东海区域性海洋环境保护法律机制。

[关键词] 半闭海; 区域海洋环境保护; 法律框架

[中图分类号] D 933.5

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-889X (2024) 03-0049-08

## 一、引言

海洋环境保护是我国海洋强国战略的重要组成部分, 其内容不仅涵盖海洋污染防治, 还包括海洋生态系统的维护和治理。闭海或半闭海海域受地理条件限制, 生态环境更为脆弱, 为更好地实现闭海或半闭海海域沿海国家合作, 1982年《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)第九部分专门设立了“闭海或半闭海制度”, 其中第122条和第123条对闭海或半闭海的定义及沿岸国的合作作出了说明。虽然仅有2条, 但通过结合该部分的起草过程及实践, 可为闭海或半闭海区域内沿海国海洋环境保护合作提供依据。东海水域由中日韩3个沿岸国家的领海和专属经济区围绕, 并通过所谓第一岛链的一些海峡与西太平洋相连, 符合《公约》定义下的半闭海概念, 属于典型的半闭海环境。在半闭海环境问题中, 海洋环境问题尤为脆弱, 无法凭借某一国之力解决, 尤其需要沿岸国的协调与合作。

海洋生态环境治理一直是东海沿岸国家环境合作的重要内容。但由于东海区域矛盾诸多, 多

边环境合作进展较其他地区缓慢, 至今尚未形成具有法律拘束力的合作文件。东海沿岸的中日韩三国, 都是《公约》的签署国, 对于海洋生态环境合作有着共同的诉求, 再加上三国原有的合作基础, 在半闭海制度引领下, 比较容易达成具有拘束力的法律合作机制, 以推动东海海洋生态环境治理。正如习近平总书记在中共中央政治局第八次集体学习时指出, 要坚持走“依海富国、以海强国、人海和谐、合作共赢”的发展道路<sup>[1]</sup>。为此, 本研究将从《公约》半闭海制度出发, 讨论全球其他较为成功的半闭海海洋环境保护合作, 为我国东海海洋生态治理法律机制的构建提出合理的建设性意见与措施。

## 二、东海海洋区域合作的法律基础

《公约》第122条对“闭海或半闭海”的界定是: “‘闭海或半闭海’是指两个或两个以上国家所环绕并由一个狭窄的出口连接到另一个海或洋, 或全部或主要由两个或两个以上沿海国的领海和专属经济区构成的海湾、海盆或海

[收稿日期] 2023-01-13

[基金项目] 国家社会科学基金青年项目“中日韩岛屿和海洋权益争端解决机制研究”(20CGJ035)

[作者简介] 郝会娟(1988—), 女, 山东青岛人, 副研究员, 博士, 主要从事海洋法研究。

域。”从地理上来看,需要符合特定的地理特征的海域或者海湾等;从政治上看,需要包括两个方面:一是两个或两个以上国家,二是全部或主要由两个或两个以上沿海国的领海和专属经济区构成<sup>[2]</sup>。东海符合《公约》第122条对“半闭海”的法律定义。在地理特征上只有一个出海口与大洋相连,其周边主要由中日韩三国环绕。

《公约》之所以单独设立第九部分为“闭海或半闭海”,主要是基于半闭海本身的特殊性。半闭海的沿海国不可避免地面临着海洋空间和资源的竞争;沿海国分享同样的水体用于污染排放、捕捞渔业资源等。因此,《公约》第123条规定闭海或半闭海沿岸国合作,主要是基于闭海或半闭海的特殊性考量。东海与其他半闭海一样,面临着海洋生物资源养护和管理、勘探开发、海洋环境保护等问题。半闭海的封闭性程度高决定了其存在易受污染、生态环境脆弱等问题。其他半闭海如波罗的海、地中海等海域的区域性合作为东海区域法律机制构建提供了实践经验。

### (一) 鼓励半闭海沿岸国相互合作

《公约》第123条规定了闭海或半闭海沿岸国在行使和履行本公约所规定的权利和义务时,应互相合作。为此目的,这些国家应尽力直接或通过适当区域组织协调海洋生物资源的管理、养护、勘探和开发;协调行使和履行其在保护和保全海洋环境方面的权利和义务;协调其科学研究政策,并在适当情形下在该地区进行联合科学研究方案;在适当情形下,邀请其他有关国家或国际组织与其合作以推行本条规定。从规定中不难看出,本研究所论及的海洋环境合作的内容,包括协调行使和履行其在保护和保全海洋环境方面的权利和义务,也包括生物资源领域的合作。而且,根据《公约》条款,第九部分是邀请沿海

国为协调他们的活动进行合作。从合作方式上来看,《公约》第123条规定了合作方式包括“直接或者通过区域组织”。公约的规定为东海海域建立类似合作提供了法律依据,也为东海海域的海洋环境区域合作方式提供了指引。

### (二) 法律实践的发展

1. 闭海或半闭海区域性条约和规范。近年来,闭海或半闭海区域性海洋环境治理取得了一定成果,尤其是在北海-东北大西洋区域、波罗的海区域和地中海区域分别构建了符合地区发展特点的海洋环境治理模式:北海-东北大西洋模式、波罗的海模式和地中海模式,成为闭海或半闭海区域海洋合作的典范。并且这些区域海洋环境保护合作之所以能够被认可和成为典型模式,基本都依托于沿岸国签订的区域条约<sup>①</sup>。

2. 海洋区域项目和区域渔业组织的实践。国际组织对海洋区域合作方面起到了重要的作用,特别是联合国及其下的环境规划署和粮农组织。联合国环境规划署组织的多项海洋区域项目,在北半球主要针对的是闭海或半闭海区域内。比如,在东北亚地区建立了西北太平洋行动计划<sup>②</sup>和东亚海行动计划2个区域行动计划与4个次级区域行动计划,即黄海大海洋生态项目、图们江区域开发项目、跨政府海洋委员会西北太平洋支会和东亚海洋环境管理伙伴关系<sup>[3]</sup>。

联合国粮农组织通过加强和设立多个区域渔业组织并进行合作,推动了区域层面上文件和协定的发展。区域渔业组织的发展对于半闭海渔业资源的养护与管理起到了非常重要的作用,尤其是对区域内没有公海的半闭海区域,维护跨界鱼类种群和生物多样性至关重要。但目前东海范围内,尚无在本半闭海区域内专门维护东海海洋生态环境治理的区域渔业组织。

① 比如在北海-东北大西洋模式中,成员国1969年签署了《应对北海油污合作协议》、1972年签署了《防止船舶和航空器向海洋倾废物的奥斯陆公约》、1974年签署了《防止路基污染源污染海洋的巴黎公约》、1992年签署了具有综合性特点的区域公约《东北大西洋海洋环境保护公约》等。地中海模式中签署的《保护波罗的海海洋环境的赫尔辛基公约》、地中海模式中成员国签订的《巴塞罗那公约》充分体现了区域海洋环境治理对多边条约的需求。

② 西北太平洋海洋和沿海地区环境保护、管理与开发行动计划(NOWPAP)作为联合国环境规划署区域海计划的重要组成部分,于1994年由中华人民共和国、日本、大韩民国和俄罗斯联邦共同通过。其总体目标是通过西北太平洋海洋和沿海地区环境资源进行合理开发、利用和管理,使该区域人民长期受益,同时实现保护人类健康、生态完整与地区的可持续发展。

### 三、东海区域性海洋环境保护法律机制构建的必要性

东海是符合《公约》第122条的典型半闭海,生态脆弱,也使得引发次生环境危机的可能性加大。因此,强调东海区域海洋环境的保护与治理,不仅是沿海国的共同利益诉求,也是保护该区域内沿岸居民生命健康的需要。也就是说,东海作为半闭海,其海洋生态环境的保护与治理,既是沿岸的中日韩三国的共同利益诉求,也是保护东海沿岸人民生命健康的需要。

#### (一) 东海海洋区域内环境问题日益突出

东海海域生物资源丰富,渔业产量高,是中国、日本、韩国等国家的主要渔业基地。从20世纪下半叶起,日本逐步缩减东海海域的捕鱼量,转向日本海,到了90年代,日本除了保持对中上层海洋资源的部分使用之外,对底层资源的利用几乎为零;韩国自1990年起对东海的捕捞量也几乎没有什么贡献;仅有我国对东海地区的捕捞量从80年代起一直保持着稳定的增长势头<sup>[4]</sup>。但是,目前东海海域的渔获量和捕捞量的增加,仅仅反映了东海渔业资源的开发状况,并没有充分反映出其可持续发展的潜力,也并不说明东海资源还有被进一步开发利用的可能。

根据东海渔场初级生产力的数字估计和生态效益测算,1993年以后,东海渔获量已经远远超出了可持续发展的估计值,而渔获量的增长则主要来自于提高捕捞强度、提高对鱼类(包括幼鱼)的利用和低营养水平资源的开发<sup>[5]</sup>。这不仅可能造成东海海洋生物资源的急剧减少,更有可能对海洋生态系统造成底层破坏,影响海洋环境的未来发展。同时,大规模的发展也在一定程度上对近岸海域的生态环境造成影响,除了饵料、化学药剂、养殖污染物等对近岸环境的污染之外,由于养殖品种的逃逸而引起的野生种基因污染,沿岸养殖对滩涂、沿岸红树林造成的破坏,对生态系统和生物多样性产生的危害也不能忽视。《2000年中国海洋环境质量公报》指出,近几年江浙沪近海、近海海域的生物资源不断下

降,其中以长江出海口至杭州湾、苏南、宁舟近海等海域污染最为严重。无独有偶,近期中国海监巡航飞机在东海上空巡视时,发现在东海的平湖油田附近海域出现大面积赤潮,此后,海监检测人员又分别在东海南麂岛、嵎泗列岛、中街山列岛附近海域发现赤潮<sup>[6]</sup>。过度捕捞造成的海洋生物数量急剧减少,造成东海生态环境的恶化,对东海的生物资源产生了严重的威胁。

#### (二) 现有的合作无法满足东海海洋生态环境治理的需求

东海区域特别是中日韩三国在经济快速增长的过程中都不同程度地忽视了对海洋环境的保护,将海洋当作天然的垃圾处理厂,导致了本区域海洋垃圾等环境问题日益严重。

在联合国环境规划署的指导下,该区域建立了2个区域行动计划与4个个次级区域行动计划;1992年里约联合国环境与发展大会后,东北亚各国开始积极举办区域环境会议,商讨环境合作方案<sup>[3]</sup>,形成多个区域环境合作机制,如中日韩三国环境部长会议(TEMM)、东北亚次区域环境合作计划(NEASPEC)、东北亚环境合作会议(NEAC)等。此外,东北亚区域内还设有针对具体问题的专项合作机制,如西北太平洋计划(NOWPAA)、图们协议(GAI)、东亚生物圈保护倡议(EABRN)、东亚酸沉降监测网(EANET)、黄海大海洋生态系统战略行动项目(YSLME)等<sup>[7]</sup>。这些区域环境合作机制通过召开会议、选定议题讨论、筹集资金、制定行动计划等方式对黄海、东海区域的海洋环境保护与合作的落实起到一定的推动作用,但与欧盟、南亚等地区相比,东海区域的海洋环境合作虽然议题比较广泛,但并未形成具有法律拘束力的文件,因而实施效果并不理想。

1999年,第一届中日韩三国环境部长会议(TEMM)召开,此次会谈确定了中日韩在海洋污染方面应采取适当措施,会后三国部长共同签署并发布了中日韩三国环境部长联合公报<sup>①</sup>。此后,2013年、2018年、2019年都提到了海洋环境合作,包括在海洋垃圾、海洋微塑料和生物多样性等方面的工作进展和合作意向。中日韩环境

① 中日韩三国部长会议见2020年10月15日官方网站: <http://www.temm.org>.

部长会议对探讨和解决三国共同面临的区域海洋环境问题、促进本地区海洋事业的可持续发展具有重要意义。但是,三国环境部长会议中有关海洋环境方面的合作相对较少,目前合作的重点集中在海洋垃圾和海洋微塑料污染处理方面,合作的形式也主要是通过会议的方式展开交流,至今尚未形成具体的合作机制和机构,也没有统一的、具有约束力的法律文件。

另外,中日、中韩、日韩也分别建立了双边环境合作,但是双边合作是合作中比较简单的形式,与多边合作相比,双边合作成本较低,也更容易达成协议。但双边合作关系的建立同样需要通过长期的信誉积累以打破囚徒困境,而对于环境合作治理,则需要面临高投入、高风险的决策<sup>[8]</sup>。从中日、中韩以及日韩之间环境合作来看,虽然双边召开了相应会议,但并没有建立起互惠信任的捆绑关系,自然也难以对周边其他国家起到相应的辐射性作用。

### (三) 东海海洋执法的需求

东海区域内,中日韩因为领土和划界问题,海上执法界限不清,导致渔业和环境保护海上执法困难,构建必要的法律机制,对于推动东海海域执法具有重要意义。近年来,中韩渔业冲突问题不断见诸报端,中日也因为渔民海上捕捞问题冲突不断。除了海洋生物资源问题,在海洋垃圾的处理问题上,海警环境执法也遇到诸多困境。在重叠海域或者敏感海域,大部分可以通过外交途径来解决。但是,在非敏感海域,如船舶污染、海洋微塑料污染、渔业垃圾等问题都需要沿岸国共同努力构建相应的法律机制来进行约束。

### (四) 现有法律机制的缺陷

目前看来,半闭海治理法律机制的主要缺陷是大部分问题都采取碎片化的解决方案。例如,将海洋生物多样性治理划给海洋环境领域的联合国环境计划署,将渔业资源管理划分给农业生产领域的粮农组织,而实际上,海洋治理是一个无法碎片化解决的问题,为此,我们才需要给半闭海构建合适的法律机制,将海洋环境的各种问题区域化、一体化,以寻求一个更为合理的解决方

式。以半闭海为代表的区域化路径,在充分尊重沿海国家主权的同时,兼顾了海洋利益和国家利益的各个阶段的目标,可以有效地解决海洋各专业领域之间缺乏连贯性的问题。

半闭海区域合作具有很强的海洋环境保护作用,但其作用能否更好地发挥,主要还是取决于沿海国家的政治意志。

## 四、东海区域性海洋环境保护法律机制建设构想

国际合作必然伴随着矛盾与妥协的过程。在海洋治理中,虽然合作存在许多矛盾,但最终目的都是推动全球海洋环境保护的发展、维护人类共同利益。东海是中日韩所共同拥有的海域,海洋环境的治理与保护需要各个国家的共同努力。实现海洋环境保护合作、治理海洋、保护海洋,不仅仅是各个国家的政府应尽的义务,更是各国人民的福祉与向往。

### (一) 现有的半闭海合作启示

当今世界,没有未被污染的半闭海,也没有未被污染的海洋,同样也不存在完全没有采取保护措施的海域。以下将分析地中海及波罗的海的海洋环境保护合作,研究其中有助于实现东海海洋区域合作的条文规定,旨在为东海的海洋环境保护合作提供经验。

1. 波罗的海的海洋环境保护合作。1973年,面对日益严峻的波罗的海环境恶化,7个沿岸国<sup>①</sup>联合签署了《保护波罗的海生物资源的格但斯克公约》。1974年,由7个国家的专家学者编制的《波罗的海环境保护公约》(又名《赫尔辛基公约》)问世,该公约由7个国家的议会讨论并签署,于1980年生效,包含了功能区域、一般义务、针对各污染源的规定、海洋污染应急合作制度等。《赫尔辛基公约》是有史以来第一个综合处理了所有海洋污染源的区域性协定。20世纪90年代以后,缔约国又多次进行了修订,比较典型的是调整了关于污染源扩散的方案,进

① 7个波罗的海沿岸国为:丹麦、芬兰、联邦德国、民主德国、波兰、瑞典和前苏联,后来东欧剧变,联邦德国和民主德国就此统一,爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛独立,成为独立的主权国家,因此,现在的波罗的海沿岸国应为9个,分别是:丹麦、芬兰、德国、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、波兰、瑞典和俄罗斯。

进一步优化了海洋矿产资源开发的环境保护标准, 维护生物多样性, 预防水体富营养化等。

从波罗的海的法律机制来看, 首先, 其海洋环境保护合作采取了一种综合性极高的形式, 建立了海洋环境保护委员会, 在尽量避免政治敏感的前提下, 以科学为导向进行统筹工作, 有效保障了公约的各项规定和措施的有效推进。这些机制可以帮助缔约国尽快兑现自身的承诺, 保障公约的宗旨, 维护本国的利益。其次, 缔约国克服了错综复杂的政治冲突, 促进了区域合作向前发展。最后, 国际组织起到了重要作用。国际海洋考察理事会和海洋科学研究委员会在其中发挥了重要的作用。同时, 欧盟在其中也起到了推动作用。

2. 地中海海洋环境保护合作。1976年, 地中海区域沿海国全权代表会议通过了框架性的《巴塞罗那公约》(即《保护地中海免受污染公约》(*The Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution*))及其修订法案。地中海建立了“公约+议定书”的综合-分立合作模式, 允许各缔约国在加入时只通过一项议定书, 然后在本国发展的基础上尽早通过另一项议定书, 这一条款充分考虑到地中海沿海国的经济发展状况不均衡, 增强了所有不管是发达国家还是发展中国家的参与度。但是, 地中海模式也存在一定的缺点, 那就是“自身发展状况”的标准还不明确, 如果沿岸国不愿意签署, 那就无法从法律上对其进行约束, 公约也就无效了。从法律机制上来看, 地中海模式注重科学研究, 通过科研确立了尽可能完善的合作机制。地中海地区的海洋环境保护合作之所以能够取得成功, 是因为它的组织结构十分严密: 地中海地区拥有自己的秘书处、提供资金的信托基金以及环境管理系统, 其中包括《蓝色行动》、《短期行动纲领》以及《地中海公约》制度提供的法律保证。这种协作机制不仅关注环境恶化的后果, 而且也关注环境恶化的根源, 并将其评价和其恶化的原因与综合管理和可持续发展联系在一起, 从而建立最全面的应对海洋环境问题的协作机制。同时, 地中海地区对于经济法治程度不同的国家, 采取了区域差异化处理, 满足不同类型国家发展的需求。此外, 国际组织在其中也起到了重要的

作用。

从上述2个典型案例中, 可以得出4个重要经验: (1) 对污染的评估至关重要。不论是地中海还是波罗的海, 在计划开始前都作了详细的环境污染监测与评估, 对污染状况的了解是治理的首要任务。(2) 信息共享、共建、公开。我们面对的是一个巨大的未知领域, 每个国家都有义务将非保密性质的资料进行分享, 只有更加了解海洋才能够更好地合作。(3) 科技合作。相对于地中海国家之间的差距而言, 中日韩的科研差距相对较小, 各国之间应该互相学习、取长补短, 才能更好地合作。(4) 国际组织在区域合作中起着非常重要的作用。

## (二) 法律机制建设的可行路径思考

1. 发挥“半闭海概念”在东海区域合作中的基础性作用。《公约》、全球性的法规以及区域性实践证明了半闭海海域的特殊性。东海作为半闭海, 而中国作为东海最重要的国家, 在海洋环境保护中, 需要特别注意其特殊性。就东海而言, 几乎不存在公海, 中日韩三国存在重叠区域, 再加上散落的岛屿、暗礁等地理特征, 航行自由和航行安全在海洋环境保护中应特别注意。对于海洋资源, 尤其是渔业资源的养护和管理, 因为鱼类的洄游特性, 特别需要东海沿岸国家的协调。在海洋污染方面, 由于东海水体交换缓慢, 作为半闭海更容易受到污染, 因此, 关注半闭海的特性至关重要。

将“半闭海概念”用到东海海域, 其地理性基础主要体现在: (1) 明确了区域的地理范围。(2) 其地理特殊性催生了东海沿岸国家共同行动的需求。从法律基础上来看, 波罗的海和地中海的经验、《公约》第九部分、1995年《鱼类种群协定》和《21世纪议程》关于半闭海的指引, 其海洋区域合作的主要方式是建立区域性的公约作为法律框架, 从而推动半闭海海洋环境的保护和发展。东海海域作为典型的半闭海, 也有《公约》以及全球性规范的指引, 加上中日韩三国对海洋环境的保护的共同诉求, “半闭海概念”和制度应当在东海海洋环境保护合作法律机制中起着基础性的作用。

2. 合作方式建议。《公约》中有一条鼓励合作的倡导条款, 但这一条款并不具有强制效

力。根据此条款,半闭海沿岸国家应当努力与其他国家直接或经由有关的地区组织进行合作,以实现其权利与义务的行使与履行。《公约》中的“半闭海”规定,为沿海国家之间的合作制定了一个基本的框架,可以认为在传统的国际直接合作基础上,区域性的国际组织已逐渐成为各国开展合作的主要形式,随着区域性国际机构的建立与运作,“半闭海”这一概念将逐渐得到发展<sup>[9]</sup>。

### (三) 东海区域海洋环境合作法律框架内容设想

从中日韩三国发展情况来看,中日韩都是《公约》的缔约国,虽然日韩的经济发展平均水平比中国高,但中国的实际海洋权力相关省份江、浙、沪、闽都较为发达,在将来的海洋环境保护实践中,三国贡献度、参与度差异不大,但在东海毕竟存在领土和海洋权益争议,因此,根据波罗的海和地中海的经验,在《公约》指导下,可以借鉴《巴塞罗那公约》的内容,加入搁置争议、共同保护海洋环境的条款来作为共同的义务。在框架内容上,环境保护的区域范围包括东海海域,但由于黄海也是中日韩围绕,同样属于半闭海,可以考虑将黄海扩大进来作为界定范围。另外,中日韩三国所承担的权利和义务需要厘清,比较重要的是对于海洋环境污染和生态破坏的种类和相关概念在框架内需要解释。此外,还应当包括具体的制度安排、执行机构、职责以及争端解决程序等。

具体而言,结合波罗的海和地中海的经验,笔者建议:

1. 该法律框架是海洋环境保护的临时性安排,不影响领土和划界。东海海域存在中韩专属经济区重叠、苏岩礁问题、钓鱼岛问题、中日韩大陆架划界等问题,这也是三国海洋权益纠纷的焦点。先前的《中日渔业协定》和《中韩渔业协定》等也都是针对特定需求做出了非正式划界的临时性安排。因此,在环境保护协定中,中日韩仍需要确定此协定框架,目的是为了东海海洋环境可持续发展,不影响日后海域划界问题,这也更加容易达成协定。而且,《公约》第123条关于沿海国半闭海合作,指出的是相关合作,其实鼓励三国在相关情况下可以联合<sup>[10]</sup>。

2. 确定暂定措施水域,尤其是确定海上执

法海域。就目前东海形势而言,中日对钓鱼岛周边海域、中韩对苏岩礁周边海域的海洋权益划分仍然存在较深的矛盾,在这部分海域执法问题,需要三国确定执法的对象、可登临检查的船舶对象以及海警环境执法可采取的手段和武器的使用等,建议三国可以设置“危险区域”,禁止对相关区域进行环境破坏,否则应承担相应的环境赔偿责任。

3. 设立科学活动、环境管理、制度安排。

(1) 科学活动安排。在科学活动上,要求中日韩构建统一的囊括东海海洋环境监测、海洋环境评估、海洋物种保护等的区域性数据库,并共同建立长期的监测和环境评估机制。设立特别海洋物种保护名录,加强对海洋环境、污染物监测以及对生物和生态影响方面的科学研究,尤其是针对日本提出的福岛核污染水排放计划,可以考虑设立专门的核污染监测系统。(2) 环境管理安排。在科学研究的基础上,加强三国对环境影响评估能力的建设,建立预警机制。预警合作是一个长远的计划,中日韩作为一衣带水的邻邦,必将共同面对相同的海洋环境问题,包括各个国家无节制的污水乃至核废水排放、船舶运输造成的海洋污染,不科学的捕捞导致的海洋生物资源枯竭等。东海的问题不仅仅是一个国家的问题,而是区域性、国际化的有关人类健康存亡的大问题。预警合作的目的是保护海洋环境,在这个过程中,难免会面临双方利益冲突,此时,双方地位是平等的,不能以一方技术或者资金优势为由损害另一方利益,对于出现的问题应予以积极协商或报以国际法院裁决。在面临海洋、领土争端时,应秉持搁置争议、共同开发的理念。(3) 制度安排。在机构和成员国方面,建议以中日韩三国环境部长会议为基础,专门设立东海区域协调机构作为东海海洋环境框架行动和执行的秘书处。从半闭海定义看来,能建立东海海洋区域合作的国家只有中国、日本、韩国、朝鲜,然而,东海不同于波罗的海或者地中海,东海四大海峡东接菲律宾海,北接日本海、黄海,南接南中国海,四通八达,与外海交流极为密切,东海所辐射影响的范围甚至扩散到了整个东南亚国家。因此,东南亚诸国可以作为观察员国加入此法律框架。在中国-东盟的框架体系下,中日韩三国和

东南亚的合作可以构建系统化、多元化的合作体系。以合作促合作, 以海洋保护合作促贸易交流合作正是我们应当考虑的发展方针。该合作优点在于, 中国与东盟成员国在东海范围内不存在岛屿、海权争议, 合作不受复杂政治因素影响, 同时, 在科技合作时, 可以派驻研究人员协助对方进行海洋保护研究, 从而提高中国科研及人才影响力, 促进与东南亚各国良好的交流, 增进友谊。

在通知和信息交流共享方面, 根据《公约》要求, 半闭海内国家应当有妥为通知的义务, 因此, 法律框架可以将此作为义务性条款规定在内, 通过具体机构通知到相关国家, 并在必要时进行协商, 共同合作来应对可能面临的环境问题。同时, 对东海相关的环境保护资料和科研成果, 设立共享机制及专门部门, 对数据库进行建立、发展以及维护, 真正起到保护海洋环境的作用。

4. 设立争端解决机制。虽然《公约》设立了争端解决机制, 但东海海域内, 缔约国可以更加明确争端解决的方式和出现争端后的管辖范围以及程序, 并建立争端解决委员会, 如果协商未果, 可以由三国相关专家组成的委员会来进行共同评判。考虑到在东海海域, 中日韩有涉及国家重大权益问题的纠纷, 因此, 不建议将争端解决变成具有拘束力的条款, 仍然以谈判解决为主要方式。

#### (四) 中国参与东海海洋区域法律机制构建的实施路径和思考

我国周边的黄海、东海、南海都是典型的半闭海海域, 该地理条件决定了我国在周边海洋划界、海洋生物资源保护、海洋环境保护等问题上都具有特殊性。目前, 中国明确提出“海洋强国”的目标, 就必须重视半闭海特殊的地理与生态条件, 特别是需要针对海洋生物资源养护及海洋环境保护采取相应措施, 才能更好地应对周边海洋环境威胁。半闭海海域对中国的海洋地理条件十分不利, 但是《公约》的许多条款, 比如半闭海条款, 也确立了对海洋地理不利条件的发展中国家的优待, 因此, 我国可以利用这一概念, 结合《公约》第九部分倡导的功能性区域合作, 结合中日、中韩已经签订的渔业协定和海

洋污染的跨界性质, 推动周边沿岸国建立应对海洋环境问题的有效路径, 并引领构建符合东海乃至黄海、南海环境问题的框架机制。如今蓝色经济发展成为最热的海洋经济发展方式, 我国可以借鉴地中海行动计划中的“蓝色计划”, 由我国发起“蓝色计划”, 并由东海开始试点, 探求更加深入的合作。在法律框架构建前, 中国可与周边各国探讨包括海洋环境保护渔业合作等非敏感方面的主题, 由建立中日韩三方合作模式扩大到中国周边海域相关合作模式。此外, 从波罗的海以及地中海法律框架的构建中可以看出, 国际组织在推动法律机制的构建上发挥了积极的作用。因此, 我国可以利用周边相关区域渔业组织, 发起行动, 推动海洋环境保护法律机制的构建。

## 五、结 语

海洋对人类至关重要, 它的特点决定了对其进行持续的开发利用必须要进行有效的管理, 特别是在相对封闭的半闭海水域。《公约》中的半闭海概念是区域沿海国开展海洋环境保护合作的地理和法律依据, 它与其他国际、区域性法律文件共同构成了区域海洋环境保护合作的法律基础。东海的海洋环境保护合作, 可以提倡合作主体多样化, 但在某种程度上也需要防止域外势力干预地区事务。与国际上其他较为成功的半闭海海域相比, 我国东海海域目前的海洋环境保护合作仍有一些缺陷, 如缺乏必要的法制、资金、合作范围等, 我们应加速构建东海地区生态意识共同体, 建立具有约束力的环境保护合作法律体系, 健全地区合作组织结构和制度设计, 充分发挥我国地区大国主导地位的优势。海洋环境问题还在不断地发生着变化, 所以我们的学术研究必须走得更宽广、更实际, 才能更好地适应现实。

#### [参考文献]

- [1] 习近平在中共中央政治局第八次集体学习时强调 进一步关心海洋认识海洋经略海洋 推动海洋强国建设不断取得新成就 [N]. 人民日报, 2013-08-01 (1).
- [2] BUDISLAV VUKAS. Enclosed or semi-enclosed seas [M] // M WOOD, O SENDER, A PETERS, et al.

The max planck encyclopedia of public international law. Oxford: Oxford University Press, 2008.

- [3] 张海滨, 张晓文. 东北亚环境合作的回顾与展望 [J]. 国际政治研究, 2000 (2): 76-79.
- [4] 中华人民共和国农业部渔业局. 中国渔业统计汇编 [G]. 北京: 海洋出版社, 2000.
- [5] 丘书院. 论东海鱼类资源量的估算 [J]. 海洋渔业, 1997 (2): 49-51.
- [6] 董立万. 东海进入赤潮高发期 [J]. 海洋世界, 2001 (10): 11-12.
- [7] 贡杨, 张亮. 东北亚环境治理: 区域间比较与机制分析 [J]. 当代韩国, 2015 (1): 30-41.
- [8] 锁利铭, 马捷, 陈斌. 区域环境治理中的双边合作与多边协调: 基于2003—2015年泛珠三角协议的分析 [J]. 复旦公共行政评论, 2017 (1): 149-172.
- [9] 魏德才. 半闭海视野下的海洋治理与中国选择 [J]. 浙江海洋大学学报 (人文科学版), 2018, 35 (10): 1-7.
- [10] DAVID M ONG. Joint development of common offshore oil and gas deposits: "mere" state practice or customary international law? [J]. American Journal of International Law, 1999, 93 (4): 771-804.

## Legal Mechanism for Marine Ecological Environment Protection in the East China Sea from the Perspective of Semi-enclosed Sea

HAO Huijuan<sup>1</sup>, YAO Shaowei<sup>2</sup>

(1. School of Law, Ningbo University, Ningbo 315211, China;

2. National Nanfa Research Institute (Sanya), CAAS, Sanya 572000, China;)

**Abstract:** The East China Sea has obvious semi-enclosed sea characteristics according to *The United Nations Convention on the Law of the Sea*, and the geographical and ecological environment is extremely fragile. With the development and industrialization of the East China Sea coast, the degree of marine pollution has gradually increased, making it more difficult to control the pollution and intensifying the destruction of the ecosystem. The existing marine environmental protection cooperation methods, due to their limitations, have limited effect on promoting marine environmental protection in the East China Sea. Such global conventions as *The United Nations Convention on the Law of the Sea*, as well as the practice of semi-enclosed areas, have provided a legal and practical basis for the construction of a regional legal mechanism for marine environmental protection in the East China Sea. In this context, this paper establishes the fundamental role of the concept of semi-enclosed sea in regional cooperation in the East China Sea from the perspective and legal basis of semi-enclosed sea, and discusses the construction of a regional legal mechanism for marine environmental protection in the East China Sea, including the boundaries of cooperation, modes of cooperation, institutional arrangements, and dispute settlement, based on the lessons learned from other legal frameworks for marine cooperation in semi-enclosed sea.

**Key words:** semi-enclosed sea; regional marine environmental protection; legal framework

(责任编辑 陈蒙腰)