



国际海洋环境与争端解决问题初探

刘惠荣 高 威 冀渺一

摘 要 工业革命以后,随着人类改造自然能力的发展,社会生产力不断提高,伴随而来的是对环境的一系列破坏,作为地球环境的重要组成部分,海洋环境也遭受到了前所未有的影响。海洋环境一旦遭受破坏,往往影响多个国家,相关的争端解决问题便凸显出来,在这方面,《联合国海洋法公约》发挥了积极而深远的作用。

关键词 海洋环境;争端解决;国际海洋法法庭

一、国际海洋环境及其保护法律的现状

1. 国际海洋环境问题的产生、发展及现状

环境问题自古就有,但是大规模的环境问题的形成则是工业革命以后的事情。工业革命及其后的技术发展,使得社会生产力不断提高,世界经济得到了空前的繁荣。在发展的过程中,人类取得了辉煌的成绩,但同时人类对环境影响的深度和广度也随之扩大,遭受到了自然环境的一连串沉重的打击和报复。人类赖以生存的土地、大气、水甚至外层空间,均遭受了不同程度的破坏,海洋也未能幸免。与此相应的是,环境问题也超越国界,发展成为全球性的问题。

海洋占地球面积的71%,是全球生命支持系统的一个重要组成部分,也是资源的宝库以及环境的重要调节器,与人类的生存发展息息相关。工业文明带来的无与伦比的物质与精神财富使人类忘乎所以,然后接踵而至的生态恶变,让人们对于这种牺牲环境的发展有了清醒的

认知。正是传统的生产方式、消费方式、思维方式等几乎所有方面组成了威胁生态环境的社会惯性力量。

联合国教科文组织曾经发出过警告:全球海水正在变酸。美国《科学》杂志发表文章指出,过去200年间排放到大气中的二氧化碳,有近一半已经溶解到海水中,致使海洋生态系统遭到破坏,影响了海洋生物的生长。从近10年科学家对海水监测研究结果看,海水中二氧化碳的含量上升较快,如果照此速度继续增加50年,酸化的海水会使许多海洋生物无法生存,进而破坏海洋食物链,从而以人们现在尚无法理解或预测的方法改变海洋。

海洋为人类的发展提供着丰富的资源,它既是天然的宝库,同时也是人类最经济的运输通道,其成本仅为铁路运输的40%~50%。也正因此,近几年来,海上货物运输量以8%的增长率逐年递增,从事商业用途的船舶近4万艘,担负着全球70%~80%的货运量。随着船舶总量和海洋货物运输量的递增,海洋受到的由船舶引起的污染也日益增加。据国际海事组织的

估计, 每年通过各种方式排入海洋的石油总量至少有 320 万 t, 其中由于运输损失入海的有 147 万 t, 卸油后留在船上的残余货油以及粘在舱壁上的货油共计 70 万 t, 机舱油污水和燃油残渣的排放 30 万 t。这些石油进入海洋后造成的危害是明显的, 它不仅影响海洋生物的生长, 对海岸活动、海洋资源的开采有重大的经济影响, 甚至还可能影响局部地区的水文气象条件, 降低海洋的自净能力。

二氧化碳及石油所造成的海洋环境恶化仅是海洋环境污染的一方面, 由联合国列出的威胁人类生存的全球十大环境问题包括: (1) 全球气候变暖; (2) 臭氧层的耗损与破坏; (3) 生物多样性减少; (4) 酸雨蔓延; (5) 森林锐减; (6) 土地荒漠化; (7) 大气污染; (8) 水污染; (9) 海洋污染; (10) 危险性废物越境转移。

虽然海洋污染位列第九, 但全球气候变暖、臭氧层的耗损与破坏、酸雨蔓延、森林锐减、土地荒漠化以及大气污染和水污染等, 都会直接或间接地影响海洋的生态环境。总的来说, 陆地上的各种污染, 无论是通过何种方式排放的, 最终均将通过地表径流、地下径流以及其他循环方式汇集到海洋中, 这无疑更加加重了海洋的负担。

2. 国际海洋环境保护法的现状

国际环境法的历史是比较短的, 直到 20 世纪初才逐渐开始, 最早的有关环境保护的国际条约主要涉及两个方面, 一是野生动物的保护, 二是界河和国际河流的渔业管理与水污染的防治。而关于国际海洋环境保护的法律的历史则更短了, 直到第二次世界大战后的 1954 年, 才产生了第一部关于海洋环境保护的国际公约《国际防止海上油污公约》。随着海洋环境的不断恶化, 尤其是 20 世纪 60 年代暴发的全球生态危机, 可以说是人与自然对立的“人类中心主义”的必然产物, 人类终于渐渐觉醒, 各种反对人类中心主义的学说风起云涌。尤其是 20 世纪 60、70 年代生态主义法哲学流派的兴起, 具有重要的影响力, 生态、生态平衡、人与自

然的和谐等字眼频频亮相。出于对环境问题的重视, 1972 年, 由联合国主持召开了斯德哥尔摩人类环境会议, 该会议是国际社会就环境问题召开的第一次世界性会议, 共有 113 个国家地区和一些国际机构的 1 300 余名代表参加了会议。这次会议标志着全人类对环境问题的觉醒, 是世界环境保护史上的第一个路标, 具有里程碑式的重要意义, 对推动世界各国保护和改善人类环境发挥了重要作用和影响。

具体到海洋环境方面, 世界上一些主要工业大国的海洋环境保护, 从 20 世纪 70 年代以来, 经历了普遍的调查污染源、监测海洋的水质和底质状况、制定并实施相应的控制海洋污染的法律、法规, 到 80 年代发展到注意海洋污染对海洋生态环境的影响, 加强工业污水的治理几个阶段。由于全人类的共同重视, 国际海洋环境法取得了长足的发展。

鉴于在国际海洋环境保护中的一些问题, 由几个国际组织共同组成的“海洋污染科学问题联合专家组”曾在 90 年代中期撰写了一份题为“海洋环境保护的全球战略”的报告, 提出了海洋环境保护的四项基本原则: (1) 可持续发展: 社会与经济的发展不能影响人类后代对海洋的利用; (2) 预防为主: 采取各种措施防止人类活动给人类健康、海洋生物资源、海洋娱乐及海洋其他利用带来危害; (3) 统筹兼顾: 减缓污染危机所采取的措施不得将灾害直接或间接地转移到其他的环境介质中; (4) 国际合作: 国家间的合作是保证实现海洋环保全球目标的基础, 包括保护措施的协调、资料交换、监测协调以及技术与资金的互助等。

目前, 我国已经缔约或签署的关于海洋环境保护的国际公约主要有: 《联合国海洋法公约》、《国际油污损害民事责任公约》及其议定书、《国际干预公海油污事故公约》、《干预公海非油类物质污染议定书》、《国际油污防备、反应和合作公约》、《防止倾倒废物及其他物质污染海洋公约》及其议定书、《关于逐步停止工业废弃物的海上处置问题的决议》、《关于海上焚烧问题的决议》、《关于海上处置放射性废物的



决议》、《国际防止船舶造成污染公约》及其议定书。

二、国际海洋环境责任及面临的主要法律障碍

1. 国际海洋环境责任

(1) 国家环境主权原则

国家主权原则是国际法的基本原则之一，国际环境法作为国际法的一个分支，自然也必须遵循国家主权原则。

在国际环境法领域，尤其是海洋环境法领域，传统的绝对排他性的国家主权原则显然不利于国际海洋环境的保护。无论就理论还是实践而言，传统意义上的国家主权原则与全球海洋环境保护是存在矛盾的。因为主权主要是基于国与国之间的利害关系而产生的，是归于国家的，着重于维护的是国家的权利；而海洋环境则是一个整体，环境保护更多地体现着国际社会或人类的共同利益，更强调国际合作。有学者在论及国际法的发展时指出：“传统国际法，为维护‘文明’大国的权益，在主权原则下，将国际法所未明确规定的事项，均归于由主权国家任意决定的‘保留范围’，推至极端，战争权也在国家保留之列。这种国际法所规定的有限的法律秩序，显然只是一种‘小范围的秩序’。而各国及其广泛的保留范围，则可能造成‘大范围的无秩序’。这种‘小范围的秩序’常常因为‘大范围的无秩序’而遭到损害”。在20世纪后半期形成并迅速发展的国际环境关系，正是这样一个由主权任意决定的保留范围在逐渐缩小，而由国际法加以规范的范围在逐渐增加，国际合作的范围在逐渐扩大的国际关系新领域。

由于海洋的特殊属性，注定了那种绝对独立的国家主权必将阻碍整个国际海洋环境保护工程。但是如何平衡各国之间的权利与义务关系呢？于是，一项源于罗马法的古老法律原则被重新提了出来：不得滥用权利，即行使自己的权利不得妨碍他人权利的行使。国家主权原则需要发展，在充分尊重各国的环境主权的同时，亦要强调国家应承担的环境保护义务。即

“国家环境主权不得损害域外环境”的责任。

这一原则已经成为当今国际海洋环境法的基本原则之一，被很多国际环境文件所采纳。1972年联合国人类环境会议即斯德哥尔摩会议通过的《人类环境宣言》的第二十一、二十二项首次在国际环境法律文件中确立了这一原则：“按照《联合国宪章》和国际法原则，各国按自己的环境政策开发自己资源的主权；并且有责任保证在他们管辖或控制之内的活动，不致损害其他国家的或在国家管辖范围以外的地区的环境”。“各国应进行合作，以进一步发展有关他们管辖或控制之内的活动对他们管辖以外的环境造成的污染和其他环境损害的受害者承担责任和赔偿问题的国际法”。1992年里约环境与发展大会通过的《里约环境与发展宣言》的第二、十三项原则几乎以同样的措辞重申了这一原则：“按照《联合国宪章》和国际法原则，各国拥有按照本国的环境与发展政策开发本国自然资源的主权权利，并负有确保在其管辖范围内或在其控制下的活动不致损害其他国家或在各国管辖范围以外地区的环境的责任”。“各国应制定关于污染和其他环境损害的责任和赔偿受害者的国家法律。各国还应迅速并且更坚决地进行合作，进一步制定关于在其管辖或控制范围内的活动对其管辖外的地区造成的环境损害的不利影响的责任和赔偿的国家法律”。在第十八、十九项原则中也提到：“各国应将可能对他国环境产生突发的有害影响的任何自然灾害或其他紧急情况立即通知这些国家。国际社会应尽力帮助受灾国家”。“各国应将可能具有重大不利跨越国界的环境影响的活动向可能受到影响的国家预先和及时地通知有关资料，并应在早期阶段诚意地同这些国家进行磋商”。

关于保护国际海洋环境的最重要的公约当属1982年的《联合国海洋法公约》。该公约在第一九三条、一九四条第二款中规定：“各国依据其环境政策和按照其保护和保全海洋环境的职责开发其自然资源的主权权利”。“各国应采取一切必要措施，确保在其管辖或控制下的

活动的进行不致使其他国家及其环境遭受污染的损害，并确保在其管辖或控制范围内的事件或活动所造成的污染不致扩大到其按照本公约行使主权利的区域之外”。

虽然上述几个国际环境宣言及公约只是国际法的软法规范，对各缔约国无实质的法律约束力，但是一项由全球性环保会议宣言所宣示的原则在众多的国际环境法规范性文件中能够被多次的重复，足以证明它在国际环境法中是具有普遍指导意义的原则，对于督促各缔约国加快制定关于跨界污染损害赔偿责任的国际法律有重要作用。同时，这一原则作为国际海洋环境法的基本原则，成为了有关国家进行双边或多边环境谈判以及进行国际环境合作的重要依据。

(2) 污染者付费原则

目前，在跨国界环境污染造成的海洋环境损害活动中，其行为的主体不仅仅是国家，更有国际组织、跨国公司等法人，或者是自然人。经济合作与发展组织环境委员会于1972年在其通过的一项决议中规定，禁止各成员国对该国就企业污染防治工作所采取的措施予以金钱上的补助，要求污染者负担由政府部门决定的减少污染措施的费用，以保证环境处于一种可被接受的状态。简称为“污染者付费原则”或“污染者负担原则”。由于这一原则有利于促进

合理的利用环境与资源，防止并减轻环境损害，达到比较公平的负担，因此，很快得到了多数国家的认可，并被一些国家确定为环境法中的一项基本原则。因此，在归责问题上，现在各国基本达成一个共识，即污染者付费。这一原则是指，开发利用环境和资源或者排放污染物，对环境造成不利影响和危害者，应当支付由其活动所形成的环境损害费用或者治理其造成的环境污染与破坏。

实行污染者付费原则有着极大的合理性和必要性。首先，这一原则有利于促使海洋环境的开发利用者重视保护环境，积极预防和治理污染。众所周知，海洋是个聚宝盆，蕴藏着各种生物和非生物资源，这些资源会为其开发利用者带来巨大的经济回报。但是，如果开发利用者疏于对海洋环境保护的预防或方法措施不当，则会对海洋环境造成巨大的破坏，这种破坏一般对其本身的利益可能并无影响，反而更有可能带来相对多的经济利益。如果没有污染者付费原则作为制约机制，很难使其自觉地去保护环境。而有了这一原则作为保障，则会使海洋环境资源的开发利用者不得不尽量地采用对环境损害最小的方式去开发利用海洋中的各种资源。其次，这一原则可以为治理环境污染和恢复生态环境积累资金。海洋环境保护是一项需要投入大量资金的工作，而且对于环境保





护的投入在短期内难以产生经济利益作为回报,这样就很难促使投资者将资金投入环保事业中。而实行污染者付费原则,由对环境造成损害者负担恢复损坏的费用以及一定数量的罚金,可以比较稳定地筹集到数目不小的环境保护资金,投入到对海洋环境进行保护的工作中去,同时减少了各国政府,尤其是发展中国家政府的财政负担,使得海洋环境保护形成有效的良性循环。

实行污染者付费要注意一个问题,即国家有为个人行为承担赔偿责任的责任。在目前很多造成海洋环境污染的案例中,有相当多的主体为跨国公司或私人经营者。国家之所以要为这些主体承担海洋环境赔偿责任,是因为国家对于在其管辖范围内的私人行为所从事的环境活动,尤其是一些具有较高环境风险性并且可能造成较严重后果的活动具有实际控制权。同时,海洋环境损害赔偿的数额一般比较巨大,造成环境损害的主体往往很难承担如此数额巨大的赔偿,从保护海洋环境损害的受害者的角度出发,只有国家才能保证受害者利益得到充分的保障,并且及时消除海洋环境损害带来的影响。

2. 主要法律障碍

(1) 主权

无论是发达国家还是发展中国家,都反对对传统的主权观念做任何改动,认为国家有按照自己的政策开发利用自己的环境与资源的主权权利。这就使得国家可以利用维护主权的名义阻止国际社会对其危害国际海洋环境行为的纠正,同时还可利用主权豁免原则规避其应当承担的环境责任,使相关的国际海洋环境保护公约变成一纸空文。

(2) 诉权

传统国际法只承认国家拥有诉权,这在应对国家间的一般法律问题时不会有任何麻烦,或者当对国际海洋环境的破坏影响到了某一个或多个国家时,也不会有什么。但当海洋环境的破坏出现在公海且不构成对任何第三国权益的实质损害时,问题便来了。谁有资格代表全人类对造成这种损害的国家提起法律程序

呢?其结果是,因无人提起诉讼,造成国际海洋环境损害的国家不用作出任何消除其损害后果的行为。

三、国际海洋环境保护中的争端解决机制

现代社会对海洋环境及资源的开发深度和广度都是前人所无法想象的,同时对海洋环境所造成的影响也是传统的海洋作业所无法比拟的,这种影响往往涉及多个国家,这样就难免会出现争端。《联合国宪章》第三十三条规定:“任何争端之当事国,于争端之继续存在足以危及国际和平与安全之维持时,应尽先易谈判、调查、调停、和解、公断、司法解决、区域机关或区域办法之利用,或各该国自行选择之其他和平方法,求得解决”。这是现代国际法所允许的,也是世界上大多数国家所接受的争端解决办法,国际海洋环境法作为国际法的一个分支,相关公约也确认了这一争端解决机制。这一机制所确定的解决方法,按照性质不同可分为两类:一是政治方法,或称外交方法,包括谈判、协商、调查、斡旋、和解等方法。二是法律方法,包括仲裁和司法解决等。从国际海洋环境条约和司法实践来看,政治和法律方法都得到了使用,并且取得了一定的效果

1. 《联合国海洋法公约》所规定的强制性争端解决机制

从20世纪70年代开始,国际海洋环境法伴随着国际环境法的发展一起获得了长足的发展,但是作为国际法的一个分支,国际海洋环境法不可避免地也体现出了“软法”的特征,没有行之有效的措施作为实施的保证。随着近些年来环境争端的不断增多,在争端解决方面出现了比较明显的趋势,即强制性争端解决方式正在被广泛接受。《联合国海洋法公约》首次在国际法领域的重要公约中规定了强制性的而非任择性的争端解决机制,开了以强制性方法解决国际争端的先河。这种强制性争端解决机制的建立尽管目前还仅仅局限于国际海洋环境法,但却是国际法开始“硬化”的一个重要标

志。同时,《联合国海洋法公约》适应了人类开发、利用及保护海洋的需要,对海洋各个领域的问题均作了规定,为国际社会对海洋的活动提供了基本的法律框架,建立了新的国际海洋秩序。

《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)所建立的强制性争端解决程序是指当争端各方在通过协议运用谈判、调查、调解以及其他和平方法仍不能解决争端时,争端任何一方可以提出请求,将争端提交《公约》规定的导致具有约束力裁决的程序加以解决。《公约》第二八七条第一款规定,“一国在签署、批准或加入本公约时,或在其后任何时间,应有自由用书面声明的方式选择下列一个或一个以上方法,以解决有关本公约的解释或适用的争端:(1)按照附件六设立的国际海洋法法庭;(2)国际法院;(3)按照附件七组成的仲裁法庭;(4)按照附件八组成的处理其中所列的一类或一类以上争端的特别仲裁法庭”。《公约》列出了四种解决海洋环境保护争端的程序供各缔约方自由选择,可以视为是《公约》对于缔约方接受强制性争端解决机制的一种补偿,但这种选择不同于国际法院的任择性选择,因为无论怎样,缔约方必须最终要适用其中的一种或几种程序来解决争端。

《联合国海洋法公约》通过强制性的选择方式使得它在解决海洋环境保护争端中的地位得到了比较充分的确认。而在《公约》所列的四种选择中,国际海洋法法庭对于国际海洋环境保护及《公约》在其中地位的巩固都有着重要的意义和作用。国际海洋法法庭于1996年10月宣告成立,总部设在德国汉堡。作为《公约》附件六的《国际海洋法法庭规约》规定了法庭的组织、权限、程序和争端分庭设立等事项,其他与法庭有关的规定尚散见于《公约》的第十一部分“国际海底区域”和第十五部分“争端的解决”。法庭迄今已审理了12宗案件,

主要是关于船只、船员迅速释放和临时措施等案件。2003年9—10月,法庭审理了其成立后的第十二宗案件,即马来西亚诉新加坡围海造地案。根据《公约》的规定,法庭由21名独立法官组成^①,法官应具备以下条件:(1)享有公平和正直的最高声誉,并在海洋法领域内具有公认资格;(2)不得执行任何政治或行政职务,也不能对与“勘探和开发海洋或海底资源”或“与海洋或海底的其他商业用途有关”的任何企业的任何业务有“积极联系”或“有财务利益”。法庭作为一个整体,还必须能代表世界各主要法系和公平地区分配。法官的选举按《公约》各缔约国协议的程序举行。得票最多并获得出席且参加表决的缔约国2/3多数票的候选人即当选为法官,但该项多数应包括过半数的缔约国。法官任期九年,可连选连任。《公约》对于法官选举的种种规定,兼顾了不同法系的国家,较好地平衡了各国关于法官选举问题所牵涉的利益。

根据《公约》第二八八条关于管辖权的规定,法庭的管辖权及于下列案件:(1)有关《公约》的解释或适用的任何争端;(2)与《公约》的目的有关的其他国际协定的解释或适用的任何争端;(3)如果同《公约》主题事项有关的现行有效条约或公约的所有缔约国同意,有关这种条约或公约的解释或适用的争端,也可提交法庭。同时,《公约》也对适用强制争端解决程序设定了一些限制或例外。例如,关于行使主权权利或管辖权的法律执行活动方面的争端;有关划定海洋边界的《公约》条款的解释或适用的争端;关于军事活动的争端;以及正由联合国安理会执行《联合国宪章》所赋予的职务的争端等。对于这些争端,缔约国可以在任何时候作出书面声明,表示不接受《公约》规定的强制性争端解决程序。为防止争端当事方滥用导致有法律约束力的强制程序,保护沿海国主权权利的行使,《公约》还在法庭的附带

^① 现任法官分别来自格林纳达、克罗地亚、阿根廷、巴西、保加利亚、日本、俄罗斯联邦、韩国、喀麦隆、加纳、印度、黎巴嫩、英国、德国、意大利、突尼斯、塞内加尔、佛得角、中国、法国和特多。现任庭长为格林纳达籍法官内尔森,副庭长为克罗地亚籍法官乌卡斯,中国籍法官许光建2002年竞选连任,任期至2011年。



程序中规定了初步程序和初步反对程序，在法庭进入实质性审理之前，法庭必须对争端一方提出的管辖权异议作出裁决。与上述依据缔约国一方的选择或是协商同意方能取得管辖权不同，法庭对于缔约国在国际海底区域内活动的争端具有完全的强制性管辖权。作为第三次联合国海洋法大会的重要产物，《公约》确定了全新的国际海底区域法律制度。宣布国际海底区域作为全人类共同继承财产。与这一全新的国际海底区域法律制度相对应，《公约》规定在法庭下设立海底争端分庭，并且规定如果争端当事方不能用自己选择的和平方法解决争端时，任何一方只能选择将争端提交法庭下设的海底争端分庭，而不能选择其他法院或是法庭作为争端解决途径。由于《公约》实行禁止保留制度，以此，任何一国在批准或加入《公约》的同时实际上就接受了《公约》的整个争端解决机制，并且接受了海底争端分庭的管辖。法庭还可根据需要设立特别分庭，包括简易分庭、渔业争端分庭和海洋环境争端分庭等，这时的法庭面对错综复杂的争端有了专业化的应对方式。

一般来说，法庭所管辖的当事方仅限于《公约》的缔约国。但是，缔约国以外的实体，也可根据《公约》第十一部分的规定，或者根据相关协定，将案件提交法庭管辖。例如，国际海底管理局或其企业部、国营企业以及自然人或法人，在作为有关国际海底区域内活动的合同的当事各方的情形下，他们之间关于该合同的解释或适用等争端可以提交法庭下设的海底争端分庭解决。

2. 《联合国海洋法公约》及国际海洋法法庭对于国际海洋环境保护的重要意义

《联合国海洋法公约》作为一个框架性公约，在国际公约中首次建立了一种普遍的法律制度框架，确立国家在各种海洋环境保护问题上的权利、义务与责任，但这种框架需要其他相关公约或协定进行补充和完善。《公约》采取了“在其有关条款中提及其他专门公约的做法”，即由《公约》作出原则性规定，而由其他专门的国际公约作出具体的规定，从而在《联

合国海洋法公约》与其他相关环境保护公约之间建立起了有机的联系。《联合国海洋法公约》所创设的强制性争端解决机制是对国际海洋环境争端解决机制的一个重要发展，《公约》还试图将这种强制性争端解决机制统一适用于所有的海洋环境保护的争端，以利于对国际海洋环境的保护。

《联合国海洋法公约》所创立的国际海洋法法庭不仅在《公约》有关保护海洋环境条款的解释和适用中发挥着重要的作用，同时作为国际司法常设机构，为国际海洋环境争端的审理增添了一个重要的场所。

首先，国际海洋法法庭作为一个国际司法常设机构，具有人员组成相对稳定、权威、公正以及共同参与案件审理等特点。其作出的判决，从严格的意义上讲，仅在争端各方之间对该特定争端具有拘束力，但是判决有具有类似英美法系的先例拘束力，即会对其后理解和适用《公约》进行的海洋环境保护活动提供具体的规定和权威指导。其次，国际海洋法法庭在案件审理中打破了传统国际法庭仅将国家作为诉讼当事人的诉讼主体限制，《公约》允许缔约国以外的实体作为国际法庭的诉讼当事方，这是对传统国际法的重大发展和突破。国际海洋法法庭成为继欧洲人权法院、美洲人权法院、欧共体法院等区域性司法机构之后又一个授予私人国际法庭出诉权的国际性司法机构。伴随着科技手段的不断发展进步，海洋环境资源开发与利用的主体不再局限于国家，各种非政府间国际组织、跨国公司甚至个人均在积极进入国际海洋环境资源的开发、利用与保护体系。法庭的出现为他们作为当事方参与国际海洋环境争端的解决提供了可靠的法律途径。而且这种途径不仅局限于涉及国际海底环境的保护争端，同时对于案件当事所有各方接受的将管辖权授予法庭的任何其他海洋环境保护公约提交的案件，法庭也对缔约国以外的实体开放。再次，国际海洋法法庭具有规定临时措施的权力。《公约》第二九〇条第一款规定：“如果争端已经正式提交法院或法庭，而该法院或法庭依据

初步证明认为其根据本部分或第十一部分第五节具有管辖权,该法院或法庭可在最后裁判前,规定其根据情况认为适当的任何临时措施,以保全争端各方的各自权利或防止对海洋环境的严重损害。”这一规定使得《公约》在应对海洋环境破坏案件时取得了主动权,在保护海洋环境方面的作用进一步加强。此外,国际海洋法法庭还享有咨询管辖权。《公约》规定了两种不同情形的咨询管辖权:一种情形是按照2001年修订的《法庭规则》,如果与《公约》目的有关的国际海洋环境保护协定专门规定了向法院提交发表咨询意见的请求,而且这种请求由经授权的任何实体送交法庭,或根据协定向法庭提出,法庭可以就该法律问题发表咨询意见;第二种情形是法庭的海底争端分庭则经海底管理局大会或理事会的请求,享有对他们活动范围内发生的法律问题发表咨询意见的管辖权。对于第一种情形,法庭可以发表咨询意见,也可拒绝发表咨询意见。而对第二种情形,法庭海底争端分庭则必须发表咨询意见。尽管《公约》对法庭的咨询职能作出了比较严格的限制,但其对于国际海洋环境保护所具有的影响力却不可小视。

3. 《联合国海洋法公约》的缺陷及可行的应对措施

《公约》虽然努力试图将自己统一适用于一切有关国际海洋环境保护的争端,但是《公约》第十五部分的规定并未建立一个真正综合性的并且有拘束力裁决的强制性管辖体制,同时对强制性争端解决机制所作的诸多规定也限制了其欲对国际海洋环境保护争端统一适用的目标。尤其是当某项争端既可以被看做是《联合国海洋法公约》的解释或适用的争端,同时也可被看做是其他相关特定国际海洋环境保护条约解释或适用的争端,并且该特定条约也有关于争端解决方面的规定时,问题便出现了,就会出现排斥《联合国海洋法公约》的强制性争端解决程序的情况。《公约》虽然初步实现了建立一个统一的国际海洋环境保护法体系,但其确立的强制性争端解决机制并未在所有关于

国际海洋环境的争端中得到适用,这便使得《公约》的效力受到了一定的影响。为了消除这种不利影响,以目前的情况来看,有两种比较可行的办法:一是修改《公约》的相关规定,有一部分专家比较赞同这种办法,认为这种办法效果最直接。从表面上来看似乎如此,但依笔者的观点来看,这种办法的难点在于修改的难度相当大,因为根据《公约》的相关规定,对《公约》本身的修改需要有半数以上的缔约国同意方能提出修正案,而且必须最后通过最大的努力获得协商一致的结果方可通过修正案,即任何缔约国都具有一票否决权。《公约》目前的缔约国有140余个,政治制度不一,技术与经济发展水平参差不齐,在此种情况下,要想获得协商一致的结果,难度可想而知。另一种办法就是修改其他相关特定的海洋环境保护条约的规定,引入《公约》的强制性争端解决机制,对于新缔结的关于国际海洋环境保护的条约,更是要直接引入这一机制。这种做法看似麻烦,需要逐个条约的修改,但笔者认为其难度小于对《公约》的修改,而且更可根据相关特定海洋环境保护公约的具体情况,合理地适用《公约》的强制性争端解决机制,使得强制性争端解决机制更具可操作性,同时这种做法还最大限度地规避了特定海洋环境保护公约与《联合国海洋法公约》产生原则性冲突的可能。

参考文献

- 1 金瑞林.环境法学.北京:中国人民大学出版社,1999
- 2 周珂.环境法.北京:中国人民大学出版社,2000
- 3 李国庆.国际海洋环境保护十大重点.中国海洋报,1999-07-09(3)
- 4 唐双娥.全球公域的法律保护.世界环境,2002(6)
- 5 叶文虎,万劲波.环境社会系统控制与科学发展观.科学,2004(4)
- 6 国家环保总局.中国已经缔约或签署的国际环境公约目录.2003

(作者单位 中国海洋大学法学院)