

地中海的环境保护区域合作：发展与经验

郑 凡

摘 要：地中海行动计划是当前 13 个“区域海洋项目”中最早的一个，为其他区域项目提供了参考经验。自 1995 年起，地中海行动计划进入了第二阶段，重点转向通过落实可持续发展减少并尽可能消除污染。《巴塞罗那公约》及议定书得到了相应修订并增补了新的议定书，其中《地中海特别保护区和生物多样性议定书》以及《地中海海岸区域综合管理议定书》反映出地中海行动计划落实生态保护及海岸区域综合管理的努力。地中海区域的实践对在同样是半闭海的中国周边海域开展环境保护合作有如下启示：（1）在环境问题上开展功能性合作可以与海域管辖权问题并行不悖；（2）一项区域行动计划若能包括整体规划、监测与评估、法律、制度与财政支持四个部分则更为完整；（3）区域合作的发展应反映全球性海洋环境法的发展。

关键词：区域海洋项目；地中海行动计划；区域合作

中图分类号：D993.5 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2016)01-0081-10

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2016.01.008

区域层级已成为海洋治理中不可或缺的一环。就海洋环境保护领域的区域合作而言，联合国环境规划署于 1974 年发起的“区域海洋项目”（Regional Seas Programme），成为了 20 世纪 70 年代以来最突出的应对海洋污染的国际性努力。至今，已有超过 143 个国家参加了由联合国环境规划署发起的 13 个区域海洋项目^①。地中海行动计划是其中最早的一个，并成功地与其他区域的实践提供了模板与经验，被誉为联合国环境规划署王冠上的宝石。

本文在回顾总结地中海行动计划第一阶段的成就之后，将重点论及地中海行动计划第二阶段的发展，在结语部分则将探讨地中海环境保护区域合作的经验对中国周边海域环境保护区域合作的启示。

一、地中海行动计划第一阶段的成就

地中海沿海国在 20 世纪 70 年代对环境问题采取集体行动的初衷是担心污染对海洋生物资源的影响。在冷战的背景下，地中海沿海国一致反对区域外大国涉足地中海的环境问题。因此，由联合国粮农组织建立的地中海渔业总理事会率先开展协调，推动调查污染状况的合作^②[1](P323-327)。在区域海洋项目得到批准之后，联合国环境规划署承担起了推进地中海海洋环境保护合作的工作。1975

作者简介：郑凡，上海交通大学凯原法学院博士研究生（上海 200240）

^① 覆盖了：黑海、泛加勒比海、东亚海、东非、南洋海、ROPME 海洋区域（阿拉伯海）、地中海、东北太平洋、西北太平洋、红海及亚丁湾、东南太平洋、太平洋以及西非。“About”，at <http://www.unep.org/regionalseas/about/default.asp>, 2015-08-05。

^② 地中海渔业总理事会（General Fisheries Council for the Mediterranean）于 1997 年更名为地中海渔业总委员会（General Fisheries Commission for the Mediterranean）。

年2月,联合国环境规划署发起了保护地中海政府间会议(Intergovernmental Meeting on the Protection of the Mediterranean),当时地中海18个沿海国中有16个出席了会议,出席会议的还有联合国、其他国际组织及非地中海国家的代表。在这次会议上通过了5页篇幅的《行动计划》。

在这份文件中,地中海行动计划被定义为包括整体规划资源开发与管理,监测、评估污染状况,法律(框架公约及议定书),制度与财政支持四个部分:

- “ I . 整体规划地中海盆地资源的开发与管理;
- II . 协调关于污染状况及保护措施研究、监测、交换信息及评估的项目;
- III . 保护地中海环境的框架公约以及附有技术附件的相关议定书;
- IV . 行动计划的制度与财政支持。”^①

上述四个部分是相辅相成的整体。检测与评估部分(或称科学技术部分)帮助形成对环境问题严重性的共识;法律部分构成了对共识及相应措施的正式表达;包括建立相关国际组织在内的制度支持,负责管理与协调落实合作的相应措施;完成这些工作将产生巨大花费,财政支持可缓解各国由此产生的忧虑;最后,整体规划则旨在调和对发展的需求及对改善地中海环境质量的需求,这一点对区域内的发展中国家尤为重要。

为了执行行动计划中污染评估与监测的部分,地中海沿海国发起了“地中海污染监测和研究协调项目”(Coordinated Mediterranean Pollution Monitoring and Research Programme),旨在为各国政府提供执行行动计划的科技能力与科学证据。整体规划部分处理的问题则不仅限于海洋污染,还涉及更广泛的经济与社会可持续发展问题。具体体现为20世纪80年代初启动的“蓝色计划”(Blue Plan)和“优先行动项目”(Priority Actions Programme)。

在制度安排方面,地中海行动计划的最高决策主体为每两年举行的《巴塞罗那公约》缔约方会议,并在1982年成立了地中海行动计划协调机构(MAP Coordinating Unit)作为行动计划的秘书处。除此之外,各区域活动中心(Regional Activity Centres)具体协助长期项目及相关议定书的执行^②。在财政支持方面,联合国环境规划署在行动计划起始阶段提供了财政支持。而在1983年之后,资金一方面由缔约方通过向地中海信托基金(Mediterranean Trust Fund)缴纳捐助,另一方面来自欧盟、联合国机构以及全球环境基金(Global Environment Facility)为具体项目或活动提供的捐款。

至于法律部分,1976年地中海区域沿海国全权代表会议(Conference of Plenipotentiaries of Coastal States of the Mediterranean Region)通过了框架性的《保护地中海免受污染公约》(*The Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution*,简称1976年《巴塞罗那公约》)以及两个议定书,即《防止船舶和飞机倾废污染地中海协议书》以及《合作防治在紧急状况下石油及其他有害物质污染地中海议定书》。这种框架性公约加议定书的模式也被称为“巴塞罗那公约体系”:框架性公约构成了各国对执行行动计划的明确、有约束性的正式表达;针对各种污染源和环境保护措施的功能性议定书实际是地中海行动计划的核心,为管理具体污染源规定了详细的标准、程序及措施。同时,框架性公约加议定书的模式也为制定后续的议定书留下了空间。至今巴塞罗那公约体系下已有7个议定书通过并生效(如表1所示)。

^① *Action Plan*, at http://195.97.36.231/dbases/webdocs/BCP/MAPPhaseI_eng.pdf, 2015-08-05。

^② 当前已成立了6个区域活动中心,其中4个于地中海行动计划第一节阶段设立。“Regional Activity Centres”, at <http://www.unepmap.org/index.php?module=content2&catid=001017004>, 2015-08-05。

表 1 巴塞罗那公约体系下的议定书

第一阶段通过的议定书		第二阶段的修订与增补	
《防止船舶和飞机倾废污染地中海协议书》(Protocol for the Prevention of Pollution of the Mediterranean Sea by Dumping from Ships and Aircraft)	1976 年 2 月 16 日通过； 1978 年 2 月 12 日生效	经修订并重命名为： 《防止与消除地中海船舶及飞机倾废或海上焚烧污染议定书》(Protocol for the Prevention and Elimination of Pollution in the Mediterranean Sea by Dumping from Ships and Aircraft or Incineration at Sea)	1995 年 6 月 10 日通过； 尚未生效
《合作防治在紧急状况下石油及其他有害物质污染地中海议定书》(Protocol Concerning Cooperation in Combating Pollution of the Mediterranean Sea by Oil and Other Harmful Substances in Cases of Emergency)	1976 年 2 月 16 日通过； 1978 年 2 月 12 日生效	被新的议定书取代： 《合作防止船源污染及在紧急情况下防治地中海污染议定书》(Protocol Concerning Cooperation in Preventing Pollution from Ships and, in Cases of Emergency, Combating Pollution of the Mediterranean Sea)	2002 年 1 月 25 日通过； 2004 年 3 月 17 日生效
《保护地中海区域免受陆源污染议定书》(Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution from Land-Based Sources)	1980 年 5 月 17 日通过； 1983 年 6 月 17 日生效	经修订并重新命名为： 《保护地中海区域免受陆源和陆上活动污染议定书》(Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution from Land-Based Sources and Activities)	1996 年 3 月 7 日通过； 2008 年 5 月 11 日生效
《地中海区域特别保护区域议定书》(Protocol Concerning Mediterranean Specially Protected Areas)	1982 年 4 月 3 日通过； 1986 年 3 月 23 日生效	被新的议定书取代： 《地中海特别保护区和生物多样性议定书》(Protocol Concerning Specially Protected Areas and Biological Diversity in the Mediterranean)	1995 年 6 月 10 日通过； 1999 年 12 月 12 日生效
《保护地中海免受因勘探和开发大陆架、海床及其底土污染议定书》(The Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution Resulting from Exploration and Exploitation of the Continental Shelf and the Seabed and its Subsoil)	1994 年 10 月 14 日通过； 2011 年 3 月 24 日生效	《防止危险废物越境转移及处置污染地中海议定书》(Protocol on the Prevention of Pollution of the Mediterranean Sea by Transboundary Movements of Hazardous Waste and their Disposal)	1996 年 10 月 1 日通过； 2008 年 1 月 19 日通过
		《地中海海岸区域综合管理议定书》(Protocol on Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean)	2008 年 1 月 21 日通过； 2011 年 3 月 24 日生效

资料来源：整理自地中海行动计划网站，<http://www.unepmap.org/index.php?module=content2&catid=001001001>，2015 年 8 月 5 日访问。

地中海行动计划所设立的原则、公约及议定书、制度设计使之成为了一个斯蒂芬·克拉斯纳 (Stephen Krasner) 意义上的国际制度。在总结其成功原因时，对功能性路径的选择尤其值得强调：从时间上而言，地中海行动计划的发起和联合国第三次海洋法会议的准备与召开几乎是同时的。沿

海国扩大管辖海域是第三次海洋法会议的主要推动力。但许多地中海国家很早便认识到在半闭海的地理条件中,以扩大沿海国管辖海域的方式应对海洋环境的困难^①。对此,地中海沿海国正确地选择了功能性合作以应对海洋污染问题。对于区域内的欧共体国家,功能主义的合作是不陌生的。在对欧洲一体化进程的学术探讨中,功能主义是最早出现的理论解释:不同于政治合作,功能合作局限于明确的有限领域,并由此创设出新的国际性机制。而地中海区域内呈现出巨大差异的其他国家也更容易接受以功能性合作处理政治敏感度较低的问题^{[2](P648)}。

二、地中海行动计划第二阶段的发展

受1992年里约环境与发展会议通过的《21世纪议程》影响,1995年6月5至8日在巴塞罗那召开的第九次缔约方会议通过了新的行动计划以及对《巴塞罗那公约》的修订,标志着地中海行动计划进入了第二阶段。

(一) 1995年行动计划

1995年《关于保护地中海海洋环境及海岸区域可持续发展的行动计划(地中海行动计划:第二阶段)》的主要贡献是明确提出了第二阶段主要的目标,包括:

“确保对海洋与陆地资源的可持续管理,以及将环境整合到社会及经济发展以及土地利用政策当中;

通过防止污染、减少并尽可能消除污染来源,无论是长期性的还是事故性的,保护海洋环境及海岸区域;

保护自然,保护并改善具有生态或文化价值的地点和景观;

加强地中海沿海国之间在为当代及后代的利益管理共同遗产及资源方面的团结;

为提升生活质量作出贡献。”^②

可见,1995年行动计划将可持续发展列为最重要的目标。1995年行动计划提出建立地中海可持续发展委员会(Mediterranean Commission for Sustainable Development)以推进环境与发展相整合。该委员会于1996年建立,作为智库性的咨询机构,其职能为评估区域内国家共同关心的,或由国际及区域议程所提出的可持续发展问题,并向缔约方提供相关建议^③。2005年,缔约方会议通过了由该委员会筹备的《地中海可持续发展战略》(Mediterranean Strategy for Sustainable Development),这份框架性文件回应了1995年行动计划中对达成区域性可持续发展战略的要求,也为国家层面制定可持续发展战略提供了指南。其中提出了如下7个“优先行动与协同领域”^④:(1)更好地管理水资源;(2)提升能源合理使用,增加可再生能源的使用,减缓并适应气候变化;(3)以适当的运输管理实现可持续交通;(4)可持续旅游业作为主导经济产业;(5)可持续农业及农村发展;(6)可持续城市发展;(7)海洋、海岸区域及海洋资源的可持续管理。

(二)《巴塞罗那公约》的修订

经修订的《巴塞罗那公约》被重新命名为《地中海海洋环境和沿海区域保护公约》(Conven-

① 值得注意的是一直到20世纪90年代末,地中海沿海国都未在地中海主张专属经济区。

② Action Plan for the Protection of the Marine Environment and the Sustainable Development of the Coastal Areas of the Mediterranean (MAP Phase II), at http://195.97.36.231/dbases/webdocs/BCP/MAPPhaseII_eng.pdf, 2015-08-05。

③ “The Mediterranean Commission on Sustainable Development (MCSD)”, at <http://www.unepmap.org/index.php?module=content2&catid=001017002>, 2015-08-05。

④ Mediterranean Strategy for Sustainable Development, UNEP (DEC)/MED IG. 16/7, 27 June 2005, at http://195.97.36.231/dbases/acrobatfiles/05IG16_7_eng.pdf, 2015-08-05。

tion for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean, 简称为 1995 年《巴塞罗那公约》)。当前已有包括欧盟在内的 22 个缔约方。

1995 年《巴塞罗那公约》中的重要修订包括：

1. 接纳了《21 世纪议程》提出的主要原则与办法，包括：可持续发展；预警原则；环境影响评估；海岸区域综合管理；^① 采用可获得的最佳技术、最佳环境实践和推进环保型技术的应用^②。

2. 扩展了适用范围。1995 年《巴塞罗那公约》第 1 条保留了 1976 年公约对“地中海区域”的地理界定^③，但通过删去关于原则上不包括缔约方内水的条文。1995 年《巴塞罗那公约》的适用区域扩展至了缔约方内水，并且为落实海岸区域综合管理，还进一步规定可扩展至“各缔约方在其领土内指定的海岸区域”。值得注意的是，在扩展功能区域的同时，1995 年《巴塞罗那公约》中也有明确的“权利保留”条款，即“本公约及其议定书的任何内容不损害任何国家与联合国海洋法公约有关的权利与立场”^④。

3. 扩大了参与面。在制度安排方面，第 20 条增设了“观察员”制度，缔约方可决定非缔约方或国际组织作为观察员参加会议。另外，第 15 条还对“公众信息与参与”作出了规定，要求缔约方确保公众获得执行公约及议定书的信息，并确保获得参与相关决策的机会。

(三) 议定书的修订与增补

虽然 1995 年行动计划与《巴塞罗那公约》都在篇幅上有了扩充，但具体标准与措施仍通过议定书进行制定。为适应上述新的目标与原则以及国际环境法的新发展，许多第一阶段制定的议定书经过了修订（修订情况见表 1），并增补了 1996 年《防止危险废物越境转移及处置污染地中海议定书》以及 2008 年《地中海海岸区域综合管理议定书》。

鉴于本文的篇幅，下文仅分析 1995 年《地中海特别保护区和生物多样性议定书》，以及 2008 年《地中海海岸区域综合管理议定书》。这两份议定书反映出地中海行动计划落实生态保护及海岸区域综合管理的努力，并且议定书适用范围的扩展也尤其值得关注。

1. 《地中海特别保护区和生物多样性议定书》。1995 年通过的该议定书于 1999 年 12 月 12 日生效后取代了 1982 年《地中海特别保护区域议定书》。

(1) 适用范围的突破。1982 年《地中海特别保护区议定书》的适用范围为缔约方主权范围之内，主要为领海。新的《地中海特别保护区和生物多样性议定书》有了引人注目的扩大：适用于地中海全部海域，并且适用于海床及其底土，以及各缔约方指定的包括湿地在内的陆上海岸区域^⑤。

地中海的特点之一是沿海国未充分主张专属经济区，海域内仍保留大面积的公海，并且存在一些划界方面的困难及纠纷。议定书在将适用范围扩大到公海的同时，也特别制定了“权利保留”条款：“本议定书的任何内容或任何在本议定书基础上采取的行动，不应损害任何国家与海洋法有关的权利、当前及未来的主张以及法律观点，尤其是关于海域的性质及范围、海岸相向或相邻国家间的海域划界、在公海的航行自由、通过用于国际航行的海峡的权利及形式、在领海的无害通过权，以及沿海国、船旗国及港口国管辖权的性质及范围”；并且，“在本议定书基础上采取的行动不应构

^① 1995 年《巴塞罗那公约》，第 4 条第 3 款。

^② 1995 年《巴塞罗那公约》，第 4 条第 4 款。

^③ 即：“为本公约的目的，地中海区域(Mediterranean Sea Area)应指地中海本身的海域，包括西起穿过位于直布罗陀海峡入口处的斯帕特尔角(Cape Spartel)灯塔的经线，东至 Mehmetcik 及库卡尔(Kumkale)灯塔之间的达达尼尔海峡的南部界限，其中的海湾与海。”

^④ 1995 年《巴塞罗那公约》，第 3 条第 3 款。

^⑤ 1995 年《地中海特别保护区和生物多样性议定书》，第 2 条第 1 款。

成主张、竞争或质疑任何关于国家主权或管辖权的主张的理由”^①。如图利奥·斯科瓦齐(Tullio Scovazzi)所指出的,这种处理所体现的功能路径为,“一方面,在海洋环境方面的政府间合作应不妨碍其他不同性质的法律问题;但是另一方面,存在这些法律问题(难以在短期内解决)不应妨碍或拖延采取保持地中海生态平衡的必要措施”^{[3](P99)}。

(2) 地中海重要特别保护区清单。在合作管理特别保护区的方面,新的议定书增设了地中海重要特别保护区清单(List of Specially Protected Areas of Mediterranean Importance)制度。该清单可包括如下的地点:“对保护地中海生物多样性的要素起到重要作用的;包括地中海特有生态系统的或濒危物种栖息地的;在科学、美学、文化或教育上有特殊意义的。”^② 议定书第9条详细规定了制定地中海重要特别保护区清单的程序。其中,对于部分或全部位于公海的区域,提案须由“相关的两个或两个以上相邻缔约方”提交,并向特别保护区区域活动中心(Regional Activity Centre for Specially Protected Areas)提交一份关于地理位置、自然及生态特征、法律地位、管理计划及其执行,以及对地中海之重要性的介绍性报告^③。清单的订立须经缔约方会议同意^④。至今,地中海重要特别保护区清单已包括33处地点,其中有一处涵盖公海海域,即由法国、意大利及摩纳哥为海洋哺乳动物设立的海洋生物保护区(Pelagos Sanctuary)^⑤。

对于清单的效力,缔约方同意承认清单内各地点对地中海的特殊重要性,并承诺“遵守适用于地中海重要特别保护区清单的措施,不授权或进行任何可能违反设立地中海重要特别保护区清单之目标的活动”^⑥。同时,地中海重要特别保护区清单并不排除各缔约方在清单外设立保护区的权利。由于特别保护区(尤其是位于公海的特别保护区)限制其他海洋使用的性质,议定书第28条专门规定了与第三方国家的关系,缔约方应“邀请非议定书缔约方的相关国家及国际组织合作执行本议定书”。

(3) 物种保护与养护。1995年《地中海特别保护区和生物多样性议定书》除序言部分明确提及《生物多样性公约》外,第三部分专门对物种的保护与养护作出了规定,这是对1982年《地中海特别保护区议定书》的重大增补。类似于1976《防止船舶和飞机倾废污染地中海协议书》的结构,这一部分只规定了缔约方应采取的国内措施以及应采取的合作措施,而具体的受保护物种则由附件列举。对于附件II“濒危或受威胁的物种清单”(List of Endangered or Threatened Species)中的动植物,缔约方应确保最大可能地保护和恢复这些物种。对于附件III“开发受规制的物种清单”(List of Species Whose Exploitation is Regulated)中的物种(包括鱼纲物种),缔约方在授权开发及管理这些物种的同时,应与主管国际组织(即地中海渔业总委员会)合作采取适当的养护措施^⑦。

2008年,负责推进1995年《地中海特别保护区和生物多样性议定书》实施的特别保护区区域活动中心与国际粮农组织(代表地中海渔业总委员会)签订了合作备忘录,同意在如下领域展开合作:(1)在地中海区域发展并参与落实渔业的生态系统方法(Ecosystem Approach to Fisheries);(2)探明生态系统中的敏感海洋栖息地;(3)为海岸区域管理制定可持续发展框架及指南;(4)加强科学研

① 1995年《地中海特别保护区和生物多样性议定书》,第2条第2—3款。

② 1995年《地中海特别保护区和生物多样性议定书》,第8条第2款。

③ 1995年《地中海特别保护区和生物多样性议定书》,第9条。

④ 1995年《地中海特别保护区和生物多样性议定书》,第26条第2款(h)项。

⑤ “SPAMIs”, at <http://www.rac-spa.org/spami>, 2015-08-05。

⑥ 1995年《地中海特别保护区和生物多样性议定书》,第8条第3款。

⑦ 1995年《地中海特别保护区和生物多样性议定书》,第12条。

究，尤其是保护象征性物种；(5) 发展并加强地中海海洋环境与渔业之间的沟通合作。^{[4](P116)}

2. 《地中海海岸区域综合管理议定书》。自地中海行动计划进入第二阶段以来，在区域和国家层面同时推进海岸区域综合管理就是落实可持续发展的重点。1995年行动计划中提出“海岸区域综合管理应逐渐成为处理影响地中海沿海区域的问题的标准办法”。而1995年《巴塞罗那公约》第4条第3款(e)项进一步规定“推进海岸区域综合管理”是缔约方的一般义务之一。2008年1月21日，《地中海海岸区域综合管理议定书》于马德里签署被认为是地中海行动计划第二阶段的高潮，该议定书已于2011年3月24日生效。

(1) 适用范围的界定。议定书的目的是在地中海海岸区域运用综合管理，那么首要的便是定义“海岸区域综合管理”及“海岸区域”。“海岸区域综合管理”被定义为：“可持续管理和使用海岸区域的动态过程，同时考虑到海岸生态系统及景观的脆弱性、各种活动及使用的多样性及彼此的相互作用、某些活动与使用的海事定位及其对海洋与陆地部分的影响。”^① 议定书的适用范围是议定书谈判中的难点，最终“沿海区域”的定义巧妙结合了明确的界限及灵活性：海岸区域的向海界限明确为缔约方领海的内部界限；而海岸区域的向陆界限，则为缔约方指定的适当海岸单元。^② 结合1995年《巴塞罗那公约》第1条，沿海区域的界定实际由缔约国指定。

议定书的适用范围在向陆上扩展的同时，也尊重了缔约方的领土主权，反映出区域路径与国家主权之间的张力与妥协。与《地中海特别保护区和生物多样性议定书》类似，议定书第4条特别规定了“权利保留”的条款，除对海洋管辖权主张的保留外，第4条第4款还特别强调议定书的规定“不损害国家安全及防卫活动及设施，但是缔约方同意此类活动及设施在合理且可行的情况下应符合本议定书的方式操作或建立”。

(2) 框架性的规定。《海岸区域综合管理议定书》的内容实际是框架性的^③，涵盖的内容有海岸区域综合管理的目标、原则、要素、办法，海岸区域面临的威胁，为执行海岸区域综合管理的合作，以及制度安排，即优先行动计划区域活动中心的职能。

在海岸区域综合管理的目标与原则方面，议定书的用语非常宽泛，尤其需要科学证据的支撑，如“保持海岸生态系统、景观及地貌的完整”^④，“防止并（或）减少自然灾害尤其是气候变化的影响”^⑤，考虑到“潮间带的生物丰富性、自然活力及功能”^⑥，“不超出海岸区域的承载能力”^⑦，“应平衡整个海岸区域的利用分布”^⑧等等。议定书第8条规定的一般义务为：“缔约方应遵守国际及区域法律的规定，应努力确保海岸区域的可持续使用及管理，从而维护海岸自然栖息地、景观、自然资源及生态”。“应努力(Shall Endeavour)”表明了一种行动的义务，而非达成结果的义务。

与1995年行动计划尤其相似，议定书第二部分“海岸区域综合管理要素”为农业、工业、捕鱼、水产养殖、旅游业、体育及娱乐活动、对特殊自然资源的利用、基础设施项目以及海事活动等方面的经济活动管理提供了指导。同时，还要求各缔约方采取措施改善对湿地和河口、海洋栖息地、海岸森林、沙丘、海岸风景地貌以及岛屿的保护，特别要注意对地中海地区丰富的文化遗产（包括大量的水下遗产）进行保护。

① 2008年《地中海整体海岸区域管理议定书》，第2条(f)项。

② 2008年《地中海整体海岸区域管理议定书》，第3条第1款。

③ 2008年《地中海整体海岸区域管理议定书》，第1条。

④ 2008年《地中海整体海岸区域管理议定书》，第5条(d)项。

⑤ 2008年《地中海整体海岸区域管理议定书》，第5条(e)项。

⑥ 2008年《地中海整体海岸区域管理议定书》，第6条(a)项。

⑦ 2008年《地中海整体海岸区域管理议定书》，第6条(b)项。

⑧ 2008年《地中海整体海岸区域管理议定书》，第6条(h)项。

在第三部分“海岸区域综合管理方法”中,议定书除强调了监测及观测机制、《地中海可持续发展战略》、国家战略、环境评估的作用外,还要求缔约方制定恰当的土地政策及经济财政措施。如马尔科·普雷姆(Marko Prem)所指出的,海岸区域综合管理的跨部门性质以及需要缔约方修改现存国内法是执行议定书的困难所在^{[5](P259)}。

(3) 议定书的执行。在确保议定书得到执行方面,第7条规定的“协调”制度与第31条规定的“报告”制度尤其重要。由于海岸区域综合管理的跨部门性质,第7条要求缔约方在国家、区域及地方层级协调各个部门,尤其是主管海洋与主管土地的部门之间,“避免部门办法(Sector Approaches),便利综合办法”。为在区域层面监督议定书的执行,第31条规定缔约方须向缔约方会议提交关于议定书执行情况的报告,包括“所采取的措施、其效果以及执行中遇到的问题”。

报告制度是地中海行动计划中监督各缔约方履行义务的重要制度。2008年7月,履约委员会的建立进一步完善了履约机制。履约委员会为缔约方会议的附属机构,由从缔约方提名的候选人名单中选举产生的7人构成。委员会每年至少召开一次会议,其职能为向缔约方提供建议与协助,以帮助其遵守巴塞罗那条约体系下的义务,并总体地促进、监督和确保履约^①。依据缔约方会议通过的关于履约机制及程序的文件,对于缔约方严重的、正在发生的或反复发生的未履约问题,履约委员会可:(a)发布警告;(b)发布未履约报告;(c)考虑和采取任何为达成公约及议定书目的所需的行动。^②

(四) 地中海行动计划第二阶段的特点

在地中海行动计划40年的发展当中,最引世人瞩目的是缔造了一个动态的制度,在高度多样性、冲突与合作共存的地中海区域维持了以海洋污染问题为导向的政府间沟通与协作。而在自1995年以来的第二阶段中,可以概括出如下发展特点:

(1) 贯彻可持续发展原则。地中海行动计划第一阶段的重点是监测及应对污染,而第二阶段的重点则是通过落实可持续发展减少并尽可能消除污染。其中,执行海岸区域综合管理是关键。

(2) 覆盖面的扩大。首先,如前文所述,1995年《巴塞罗那公约》的适用范围扩展至了缔约方内水,而1995年《地中海特别保护区和生物多样性议定书》以及2008年《地中海整体海岸带管理议定书》反映出海洋环境保护合作向公海和海岸区域扩展的趋势。其次,规制的海洋使用增多。《保护地中海免受因勘探和开发大陆架、海床及其底土污染议定书》与《防止地中海区域受有害废物越境转移及处理导致污染议定书》的生效使得大陆架开发活动及有害废物运输活动受到约束,而海岸区域综合管理则涉及更为广泛的行业与部分。此外,正是因为上述发展,地中海行动计划第二阶段进一步强调了公众参与以及第三方参与。

三、结语:地中海经验对中国周边海域的启示

概括而言,海洋环境保护的区域路径较之全球性措施更为适宜的原因尤其在于:(1)对于陆源等特定类型的污染,由于其性质,区域路径较之全球性措施更为适当;(2)海洋的差异性要求考虑区域性差异;(3)在紧急情况下区域性的防污机制更容易发挥作用。^{[6](P53)}因此,在海上交通繁忙、

^① “Compliance”, at <http://www.unepmap.org/index.php?module=content2&catid=001001005>, 2015-08-05.

^② *Procedures and Mechanisms on Compliance under the Barcelona Convention and its Protocols* (unofficial consolidated document), at http://195.97.36.231/dbases/webdocs/content/compliancecommittee/ComplianceProceduresAndMechanisms_Consolidated_Eng.doc, 2015-08-05.

易受工业污染的闭海或半闭海，区域合作尤其重要^①。

“闭海或半闭海”是《联合国海洋法公约》中唯一明确定义的海域区域。第 122 条规定：“为本公约的目的，‘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、海盆或海域。”在赋予了“闭海或半闭海”特殊的法律地位之后，第 123 条设立了鼓励闭海或半闭海沿海国在生物资源管理与养护、海洋环境保护以及海洋科考方面进行功能性区域合作的框架性制度：

“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：

- (a) 协调海洋生物资源的管理、养护、勘探和开发；
- (b) 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；
- (c) 协调其科学研究政策，并在适当情形下在该地区进行联合的科学研究方案；
- (d) 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的规定。”

虽然有学者认为《联合国海洋法公约》第九部分“闭海或半闭海”（包括第 122 条与第 123 条两个条款）未建立起具体的制度，但“闭海或半闭海”概念可以作为海洋区域合作的地理基础与法律基础，在此基础上发展出切实的区域合作实践。区域海洋项目就起到了这样的作用。1982 年总结区域海洋项目经验的区域海洋项目政府专家会议（The Meeting of Government Experts on Regional Marine Programmes），在项目适用范围方面作出的建议为：“区域行动计划（包括相关区域协议的发展）的网络应扩展至包括闭海或半闭海以及存在明确共同问题的海洋与沿岸区域。”^②

中国周边海域，即黄海、东海以及南海都是典型的半闭海。在区域海洋项目中，西北太平洋行动计划覆盖了黄海及东海，东亚海项目则覆盖了南海。较之于地中海区域的实践，这些区域项目还有很大的发展空间。

从地中海的环境保护区域合作实践中，笔者认为如下经验尤其具有启示意义：

1. 就东海与南海而言，海洋划界问题及岛礁主权争端是阻碍合作进一步展开的原因之一。地中海同样面临复杂且困难的划界问题。有学者估计，要完成地中海地区的大陆架划界，至少需要划定 30 条界限，而当前已达成划界协议的仅有 10 条左右^{[7](P71)}。除地理条件外，地区内长期存在的政治问题使得划界问题更为困难，包括英国在直布罗陀及伊比利亚半岛的军事基地，塞浦路斯的南北分裂，土耳其与希腊之间的岛礁争端，以及以色列与阿拉伯国家间的冲突，等等。但在地中海的实践中，我们看到通过各议定书明确的功能界定，并辅之以“权利保留”条款，功能性合作可以与海域管辖权问题并行不悖。

2. 地中海行动计划包括了整体规划、监测与评估、法律、制度与财政支持四个部分，这四个部分的完整性保障了行动计划的落实。联合国环境规划署区域海洋计划框架下的多数区域效仿了这一结构。但是，西北太平洋行动计划与东亚海项目在这组结构上均有欠缺，尤其是法律部分欠缺区域性公约。西北太平洋行动计划的结构相对完善，在制度安排方面建立了包括专项监测及海岸环境评估区域活动中心（Special Monitoring and Coastal Environment Assessment Regional Activity

^① 闭海与半闭海的地理定义为：闭海指陆地占四周 95% 的海；半闭海指陆地占四周 50% 左右的海。Lewis M. Alexander, *The Management of Enclosed and Semi-enclosed Seas*, in *Ocean Management* in Fabbri, eds. *Global Change*, Elsevier Applied Science, 1992, p. 554.

^② UNEP, *Achievement and planned development of UNEP's Regional Seas Programme and comparable programmes sponsored by other bodies*, UNEP Regional Seas Reports and Studies, Vol. 1, 1982, p. I, at <http://www.unep.org/regionalseas/publications/reports/RSRS/pdfs/rsrs001.pdf>, 2015-08-05.

Centre) 在内的 4 个区域活动中心^①。而东亚海项目的运作方式主要是促进遵守已有的环境公约并基于成员国的友好协作开展工作。这种缺陷直接导致行动计划执行困难。如有学者对东亚海项目的评价:“东亚海项目建立了用以保护区域海环境的框架,然而几乎尚未产生成效。”^{[4](P82)}

3. 地中海行动计划 40 年的发展是一个动态过程,其目标与工作重点均在变化。对此,应注意的是全球性质的海洋环境法(包括软法与硬法)的发展在很大程度上推动了这些变化。如《21 世纪议程》对 1995 年《巴塞罗那公约》的影响,1989 年《控制危险废料越境转移及其处置的巴塞尔公约》对《防止危险废物越境转移及处置污染地中海议定书》的影响,1992 年《生物多样性公约》对 1995 年《地中海特别保护区和生物多样性议定书》的影响。中国周边海域的海洋环境合作也应随着全球性海洋环境法的发展而在合作的功能、目标、路径等方面继续发展。

参考文献

- [1] Boxer, B. Mediterranean pollution: Problem and response[J]. *Ocean Development and International Law*, 1981, (1).
- [2] Hoyos, D. The United Nations environment program; The mediterranean conferences[J]. *Harvard International Law Journal*, 1976, (3).
- [3] Scovazzi, T. The recent developments in the “Barcelona System” for the protection of the Mediterranean against pollution[J]. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1996, (1).
- [4] Dimento, J. F. C., A. J. Hickman. *Environmental Governance of the Great Seas: Law and Effect*[M]. Cheltenham, Northampton; Edward Elgar, 2012.
- [5] Prem, M. Implementation obstacles of the ICZM protocol and mitigation efforts[J]. *Journal of Coastal Conservation*, 2010, (4).
- [6] Bozek, B. A. Global and regional approaches to the protection and preservation of the marine environment[J]. *Case Western Reserve University's Journal of International Law*, 1984, (1).
- [7] Grbec, M. *Extension of Coastal State Jurisdiction in Enclosed and Semi-enclosed Seas: A Mediterranean and Adriatic Perspective*[M]. London, New York; Routledge, 2014.

(责任编辑 周振新)

^① “Regional ? Activity ? Centres”, at <http://www.nowpap.org/RACs.php>, 2015-08-05.