

争议海域建立海洋保护区的国际法基础及其可行性研究

卢萃文

武汉大学 湖北武汉

【摘要】南海地区是世界上生物多样性最丰富的地区之一，但由于过度捕捞、船舶污染等人类因素，其物种多样性和环境都遭到了极大的破坏。海洋保护区在养护海洋资源，改善生物多样性方面被实践证明有效。然而目前南海地区国家的保护区缺乏有效合作，部分周边国家在争议海域进行划区管理，这不仅不能有效地维护生物多样性，更会加剧地区紧张局势。目前已有在跨界海域成功合作的案例，为在南海合作建立保护区提供了一些思路，联合国环境规划署在南海地区成功实施的环境保护项目也为未来南海各方合作树立了良好的典范。

【关键词】争议海域；海洋保护区；海洋环境保护

【收稿日期】2022 年 11 月 5 日 **【出刊日期】**2022 年 12 月 26 日 **【DOI】**10.12208/j.aes.20220067

International Law Foundation and Feasibility Study of Establishing Marine Reserves in Disputed Sea Areas

Cuiwen Lu

Wuhan University, China

【Abstract】The South China Sea region is one of the most biodiverse regions in the world, but due to overfishing, ship pollution and other factors, its biodiversity and environment have been greatly damaged. Marine protected areas have been widely recognized as effective tool for protecting the marine environment and conserving marine resources. However, the current lack of effective cooperation among protected areas in the South China Sea and the fact that some neighbouring countries are even zoning and managing disputed waters not only fail to effectively safeguard biodiversity, but also exacerbate regional tensions. There are already examples of successful cooperation in transboundary waters, which provide some ideas for cooperation in establishing protected areas in the South China Sea, and the successful environmental protection projects implemented by the United Nations Environment Programme in the South China Sea also set a good example for future cooperation among all parties in the South China Sea.

【Keywords】Disputed Sea Area; Marine Protected Areas; Marine Environmental Protection

1 南海各国海洋保护区建设概括

1.1 海洋保护区概述

由于科技的进步，人类逐渐意识到生物资源的非经济价值巨大，并能够从这些资源中进行获益。而过度捕捞、船舶污染、气候变化等原因已然对生物以及生态系统造成了难以估量甚至是不可逆转的损害。人类社会自上世纪六七十年代便开始了保护海洋环境的一系列措施。时至今日，各种机制都已经或者正在发挥作用，其中海洋保护区认为是治理

海洋环境，管理海洋资源的有效途径。世界自然保护联盟将海洋保护区定义为“任何通过法律程序或其他有效方式建立的，对其中部分或全部环境进行封闭保护的潮间带或潮下带陆架区域，包括其上覆水体及相关的动植物群落、历史及文化属性。”^[1]

目前世界上已经建立起了 16653 个海洋保护区，覆盖了 10.4% 的海洋面积，并且在相关保护区的鱼类种群、珊瑚礁数量、生物多样性确已恢复，国家实践已经较为丰富，也证明了其运行的有效性。

然而，由于国家可以通过建立海洋保护区制定相应管制措施，限制其他国家活动，扩大对相关海域的管辖和控制，因此建立海洋保护区逐渐沦为“圈地运动”。近年来南海周边国家越南、菲律宾、马来西亚试图通过在海洋划届尚未完成的情况下通过立法等方式将主权归属不明的岛礁以及海域划作海洋保护区建设，从而谋求岛礁“合法化”，扩大本国的管辖权。如能在主权不明的争议地区通过国家间的合作与协调建立并运行海洋保护区，就可以有效地保护海洋环境，维护生物多样性，减少相关方之间的摩擦。

1.2 南海沿岸国的海洋保护区建设及合法性分析

南海地区是世界上主权争端最为复杂的地区之一。为了缓解局势，避免发生军事冲突，中国曾主张“搁置争议，共同开发”油气资源，然而由于相关国家意愿不强，或者他方势力介入等因素，中国与南海周边国家相关开发合作案例并不多。而海洋环境保护的政治敏感性更低，如果相关制度以及规则较为完善，南海周边国家进行合作的可能性更高。因此分析各国保护区建设实践对合作建设将有所启示。

(1) 马来西亚海洋保护区概括与争议地区保护区的建设情况

马来西亚海洋资源丰富，珊瑚礁面积约 3600 平方公里。海洋保护区最早是由马来西亚渔业部在 1980 年发起。随后，根据《1985 年渔业法》，大多数珊瑚礁岛屿被规定为海洋公园，该法在 1994 年修订，将其分为海洋公园和海洋留存地（Marine reserve）。自 20 世纪 80 年代以来，政府已经在马来西亚半岛的近海岛屿建立并发布了 42 个海洋保护区。马来西亚海洋保护区的主要目标是保护和恢复过度开发的渔业资源，并保护珊瑚礁生态系统。但是由于在遏制侵占和过度开发渔业等问题方面缺乏管制手段，渔业部门的管理效率较低，实际效果并不好。

马来西亚曾在 2018 年在卢康暗沙设立国家公园。卢康暗沙位于南沙群岛南端，马来西亚在 1979 年发布了新的领海和大陆架疆域图，这份“新地图”标明了沙巴州和沙捞越州两州的大陆架主权声索界限，把南海东南部的 12 个岛礁划入其声索范围，

^[3]卢康暗沙岛就位列其中。由于卢康暗沙在地理上更靠近马来西亚的沙捞越州，马来西亚便凭借地理优势，不断强化对其控制。马来西亚在卢康暗沙建立海洋公园不仅出于保护海洋环境，挖掘其生态旅游价值，更是通过相关的管辖活动进一步加强其对争议地物的实际控制，以彰显其对争议地区的合法地位。^[4]

(2) 越南海洋保护区概括与争议地区保护区的建设情况

越南的海洋保护区分成三种类型，分别是国家公园、海洋物种及栖息地保护区和水生生物自然保护区。分别保护的對象是珊瑚礁等海洋景观、珍惜动物栖息地以及海洋物种等，也按照面积进行区分。具体的管理机制为政府制定并规划海洋保护区的选址及规则，实际运行由专属的管理委员会负责，其属于公共的非营利组织。^[2]

2010 年 5 月，越南总理阮晋勇颁布了海洋保护区规划建设的“742/QD-TTg 号法令”，宣布到 2020 年时，越南将建立 16 个海洋保护区。其中南谔岛海洋保护区的范围包括中国南沙群岛海域。按照越南的规划，此保护区面积将达 350 平方公里，其中海洋面积 200 平方公里，“建成”后将是越南总面积最大的海洋保护区。目前，742/QD-TTg 号法令中的其他海洋保护区都已建成并投入使用，唯有“南谔岛海洋保护区”只在 2012 年提出未公开的实施规划，没有后续行动。而越南的 16 个海洋保护区中的多个都选址位于其海上防御链上，并将被用作重要军事基地及后勤基地。说明海洋保护区不仅是越南海洋保护远景目标的实现手段，更承担了其海上安全战略的重要职责。

(3) 菲律宾海洋保护区概括与争议地区保护区的建设情况

菲律宾群岛包括 7000 多个岛屿，是海洋生物多样性最高的国家之一。但过度捕捞、破坏性捕捞已然对菲律宾珊瑚生态系统产生不小的威胁，因此菲律宾在积极建设海洋保护区，用以解决珊瑚三角区以及其他生物栖息地退化的问题。目前菲律宾已经形成了一套建立保护区以及执行措施的相对完备的思路，首先对海域进行分区规划，制定并完善法律规定，其次提升执法力度，以及科学监测与评估来构建保护区数据库，加强信息反馈。菲律宾海洋保

保护区的特点是非官方力量的参与，菲律宾最具代表性的海洋保护区之一——阿波岛海洋保护区就沿着以社区为基础的管理办法。此外，菲律宾的海洋保护区的平均面积都非常小，大部分不到 0.1 平方公里，都在岛屿的近岸设置，但保护效果并不弱。

菲律宾曾在 2016 年 11 月宣布，将以行政命令的方式将斯卡伯勒浅滩（黄岩岛）的环礁湖的潟湖区辟为海洋保护区和禁鱼区。这是菲律宾方面单方面的决定，不过因为中国已经禁止渔民在此捕鱼，此行政命令的效果已经间接实现。然而潟湖区是岛屿的内水，菲律宾以行政命令来划定潟湖区为禁渔区，潜在的含义是自己对岛屿享有主权。

2 南海地区合作建立海洋保护区的国际法基础和可行性

2.1 南海环境保护合作的国际法基础

(1) 《联合国海洋法公约》

《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）缔结时间较早，不仅在本条，整个文本中都没有出现海洋保护区的概念。然而有与海洋环境保护以及相关义务方的合作的条文。例如，《公约》第 77 条规定了沿岸国有养护开发自然资源的主权权利以及对海洋环境保护保全的管辖权。第十二部分专门规定了海洋环境的保护保全，在第一节规定了各国的一般义务以及减少环境污染的措施。从以上条文来看，《公约》不仅规定了建立海洋保护区的权利来源，即国家对其管辖海域的主权性权利，同时也规定了海洋环境保护作为一种普遍性的义务，不区分沿岸国或者非沿岸国都需要承担。更为详细的是，《公约》第 123 条规定了闭海或半闭海沿岸国合作的义务。南海是由两个以上沿海国的领海和专属经济区构成，符合《公约》第 122 条规定的半闭海的定义，但“《公约》第 123 条并非强制性的合作义务，只是对闭海或半闭海国家提出了开展合作的一般要求，鼓励沿岸国‘应尽力’直接或通过适当区域组织开展合作。”^[5]

(2) 《生物多样性公约》

《生物多样性公约》第八条规定：每一缔约国应尽可能并酌情：（一）建立保护区系统或需要采取特殊措施以保护生物多样性地区；（二）于必要时，制定准则据以选定、建立和管理保护区或需要采取特殊措施以保护生物多样性地区。为缔约国建

立海洋保护区赋予了较为明确、具体的义务。

(3) 其他公约或宣言

除以上全球性的公约外，《南海各方行为宣言》（以下简称《宣言》）是南海沿岸国签署的重要的宣言性条约，其中第六条规定：“在全面和永久解决争议之前，有关各方可探讨或开展合作，可包括以下领域：海洋环保...”针对有争议性的岛礁等，第五条规定：“各方承诺保持自我克制，不采取使争议复杂化、扩大化和影响和平与稳定的行动，包括不在现无人居住的岛、礁、滩、沙或其它自然构造上采取居住的行动，并以建设性的方式处理它们的分歧。”为海洋环境保护合作以及各方不在争议地区单方行动提供了法律基础。然而《宣言》是软法性质，其内容较为抽象概况，也不具有强制拘束力，更多作为政治性宣言为后续制定其他法律规则做铺垫，各国在实践中很少将其作为直接的法律渊源。

2.2 南海合作建立海洋保护区的可行性分析

目前建立的海洋保护区主要有三种模式，位于国家管辖范围内的，完全位于公海的以及两者并存的。处于国家管辖范围内的海洋保护区最多，也是最具代表性的一种。完全位于公海的保护区的典型代表是南极海洋生物资源养护委员会推动下成立和运作的“南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区”。部分处于国家管辖范围内部分位于公海的海洋保护区主要是通过区域合作，沿岸国通过签署条约的方式让渡本国的部分权利，由国际组织或者某个国家代为行使。地中海派格拉斯保护区即采取此种模式。

虽然国家间合作对环境保护大有裨益，但主权问题往往是一个难以绕过的障碍，尤其是在国家间关系已经紧张的情况下。此时，开发促进合作和具结保证（recognize）但不影响未决的司法权管辖主张的工具可以有效地缓解紧张局势，以促进合作的实现。地中海派格拉斯保护区即是沿岸国合作建立保护区的一个较为成功的案例。

根据 1959 年的《南极条约》，目前南极地区的法律地位被冻结，这也是地中海保护区得以建立的一个重要原因，1995 年修订的《保护地中海免受污染公约》的《特别保护区和生物多样性议定书》（以下简称《SPA/BD 议定书》）同样参照《南极条约》事先设立了一种“保护的警告”（conservation

caveat),使得不同的各方能够聚在一起并达成协议。这种“警告”背后的含义相对简单,建立政府间合作并不影响关于确定国家管辖权的任何未决的法律或政治问题。同样,任何此类法律或政治问题的存在既不应危及也不应拖延在地中海建立特别保护区必要措施的通过。《SPA/BD 议定书》加强了《南极条约》为所有海域的海洋跨境保护倡议所确立的国际法律先例,具有很强的借鉴意义。然而,此种“警告”背后的含义是否能被适用于南海地区并良好运行还存有相当的疑问。有学者指出,东南亚各国之间以及中国与东南亚各国之间历史上曾有冲突,互相有敌意以及防备心理,而各国也对中国的崛起充满矛盾。彼此间合作的互信基础欠佳。此外,南海沿岸国的需要发展工业经济,环境保护有时并不被视为国家政策的优先事项。且根据实际情况来看,南海地区成功的环境保护合作案例并不多见。因此,种种因素导致在地中海案例中能够大放异彩的规则,在南海地区似乎显得不那么有效了。

3 启示

目前南海地区的海洋保护区实践多为国家的单方行动,不仅缺乏一个针对此地区的详细的、统领性的标准文本,各国自行制定的规则也是大不相同,难以在合作中有较为一致性的共识。更退一步的讲,南海各国是否真的愿意在争议地区合作建立保护区?从目前已有的实践来看,越南、马来西亚、菲律宾等国建立保护区的目的都不单纯,甚至将环境保护的目的置于领土争端等因素之后考虑。然而,完全否定各国的合作意愿也过于极端。正如《南海各方行为宣言》所宣称的,南海各国都希望南海区域能够维持和平的环境,以促进经济的繁荣发展。南海各国也在积极寻求在更低敏感的领域进行合

作,例如由联合国环境规划署(UNEP)主导的“扭转南中国海和泰国湾的环境退化趋势”项目实施较为顺利,这是 UNEP 使南海“环境合作去政治化”的效果。南海地区的争议在未来的很长一段时间里必将继续存在,但此项目的成功运行证明了合作的可能性,为未来环境保护合作提供了极高的参考价值。

参考文献

- [1] 邓颖颖.菲律宾海洋保护区建设及其启示[J].云南社会科学,2018(02):140-147
- [2] 蒋小翼,禩嘉慧.越南建设海洋保护区的实践及其启示[J].亚太安全与海洋研究,2019(04):66-78+3-4.
- [3] 邓颖颖,蓝仕皇.地中海行动计划对南海海洋保护区建设的启示[J].学术探索,2017(02):23-28.
- [4] 蒋小翼,何洁.“海洋命运共同体”理念下对海洋保护区工具价值的审视——以马来西亚在南海建立海洋公园的法律分析为例[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2019,41(05):68-75.
- [5] 何洁.南海海洋保护区建设及其影响的法律分析[D].武汉大学,2020.
- [6] 杨淑涵.中国南海建设海洋保护区的法律分析[D].华东政法大学,2020.

版权声明:©2022 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS