

中国海洋环境保护法律的域外适用： 国际实践、主要问题与完善建议^①

高之国¹ 刘子珩²

(1.大连海事大学 法学院 辽宁 大连 116026; 2.中国政法大学 国际法学院 北京 100088)

摘要: 海洋环境保护法律的域外适用对于一国有效保障本国海洋环境权益,以及通过规则输出参与全球海洋环境治理具有重要的意义和作用。这一过程需要同时满足“行为主体是国家”以及“合法的域外管辖权”两个前提。然而,由于域外适用的立法规定不明确、国家之间的管辖权冲突以及国内法与国际法之间的冲突等问题的存在,海洋环境保护法律的域外适用并不易实现。通过横向比较美国和欧盟等不同国家和地区有关海洋环境保护法律域外适用的实践,有助于厘清中国海洋环境保护法律域外适用中存在的问题。应以《中华人民共和国海洋环境保护法》的二次修订为基础,进一步完善域外适用规定,并向国际社会就海洋环境保护法律的域外适用提供中国智慧及方案。

关键词: 海洋环境保护法律; 域外适用; 国家实践; 管辖冲突; 海洋命运共同体

中图分类号: D922.68 **文献标志码:** A **文章编号:** 2096-028X(2024)02-0039-14

一国国内法的空间效力范围不应超出其本国领土的范围,这是多数国家在长期法律实践中普遍遵守的规则。但在“莲花号案”中,常设国际法院首次提出“领土原则并非法律适用的一项绝对原则,在不违反国际法规定的情况下,国家可以突破领土原则的限制对域外的行为加以管辖”。^②此后,单纯依据属地原则的法律适用随着条约法和一般国际法的发展发生了根本变化,多种域外管辖权的演化使一国法律产生广泛的域外效力成为可能。各国海洋环境保护法律正是法律域外适用实践中位于前沿的一类。由于以《联合国海洋法公约》(简称《公约》)为代表的国际法机制仅为海洋环境保护和保全提供了一个基础的框架,各国在保护海洋环境中所对应的实体性和程序性权利义务并不明确。^③因此,国内法依然是各国实现海洋环境保护和保全过程中重要的法律依据。此外,考虑到海洋的高流动性和一体性的自然属性,国内法必须具有一定的域外适用能力才能有效保护本国海洋环境。近年来海洋大国亦在逐年加大自身对未来海洋治理规则话语权的竞争,^④国内海洋环境保护法律的域外适用在这一过程中扮演了规则输出和规则竞争的先锋角色。出于以上原因的考量,国家有充分的现实理由维系和扩大其国内海洋环境保护法律的适用范围,使之具有域外适用效力,从而能够通过本国法律域外适用这一单边行为实现其既定目标。

在中国,海洋环境保护法律主要是指以《中华人民共和国海洋环境保护法》(简称《海环法》)为核心的一系列法律、法规和部门规章所组成的体系,这一体系的域外适用不仅需要完成保护和保全自身海洋环境的任务,还承载着海洋命运共同体理念和海洋强国建设要求下进行规则输出、参与全球海洋环境治理的重要目标。然而长期以来,中国海洋环境保护法律的域外适用难以有效满足海洋治理的实际需求。如何进一步推动中国海洋环境保护法律的域外适用,并使其域外适用与中国当下和未来海洋治理的目标相契合,是亟待实现突破的命题。以2023年10月24日正式完成的《海环法》二次修订为基础,笔者通过剖析海洋环境保护法

收稿日期: 2023-10-25

基金项目: 2022年度国家社科基金重大研究专项(22VHQ002)

作者简介: 高之国,男,大连海事大学首席智库专家、法学院讲座教授、特聘研究员,中国海洋法学会会长,国际海洋法法庭前法官; 刘子珩,男,中国政法大学国际法学院国际法专业博士研究生。

① 该文系在高之国教授于2023年5月12日在全国人大立法机关“海洋环境保护法域外适用”讲座文稿的基础上整理而成。

② *Lotus Case (France v. Turkey)*, PCIJ, the Judgment of 7 September 1927, p.20.

③ James Harrison, *Saving the Oceans Through Law: The International Legal Framework for the Protection of the Marine Environment*, Oxford University Press, 2017, p.301.

④ 参见张志洲《增强中国在国际规则制定中的话语权》,载《人民日报》2017年2月17日,第7版。

律域外适用的依据,借鉴不同国家和地区的域外适用实践,厘清不同模式下海洋环境保护法律域外适用所面临的主要困境,并为中国未来进一步完善海洋环境保护法律的有效域外适用提供合理方案。

一、海洋环境保护法律域外适用的依据与特征

海洋环境保护法律是一国法律体系的组成部分,在满足法律制定和法律实施层面相关要求的情况下,国家可适用本国的海洋环境保护法律调整域外的人、物或行为等客体,从而去实现其特定的法律或政治目标。可以认为,海洋环境保护法律的域外适用是一国积极行使域外管辖权的行为。该行为既具有单边性和国际性两大国家法律域外适用的共有特征,也具有公益性这一独有特征。

(一) 海洋环境保护法律域外适用的依据

法律的域外适用是指“国家将具有域外效力的法律适用于其管辖领域之外的人、物和行为等客体的过程”。^①这一过程需要满足两个前置条件,即“行为主体是主权国家”以及“在法律制定和实施过程中,国家享有相对应的域外管辖权”。^②基于这一标准,法律的域外适用一般是指公法的域外适用,如刑法、反垄断法、环境法等,而私人主体基于意思自治或者冲突规范的指引适用一国私法的情形均不属于“法律的域外适用”。^③

海洋环境保护法律能否实现域外适用,首先需要考察在法律制定过程中,一国立法机关对法律域外适用的直接规定,而立法机关的意图对此后法律实施将产生直接约束力。^④在美国,联邦法律域外适用的先决条件在于国会具有使该法实现域外适用的意图。^⑤在欧盟,多项环境保护条例在立法层面也均直接表现出具有域外适用的资格。^⑥在中国,多数法律在总则部分会明确其是否具有域外适用的效力,如1982年正式颁布的《海环法》便在总则部分明确该法具有域外适用效力。^⑦

除去满足法律制定层面的要求外,海洋环境保护法律在域外实施过程中也需要得到合法域外管辖权的支持。一般国际法认为国家可以通过属人管辖权、保护性管辖权和普遍性管辖权在域外实施其本国法律。与此同时,效果原则成为了近年来国际社会法律域外适用的另一个重要的管辖权依据。^⑧效果原则并不需要考虑具体行为本身发生在何处,只要该行为对一国造成了不利的影响,便可以基于属地管辖原则触发该国的管辖权。^⑨如美国在第4版《对外关系法重述》中规定“若领域外的行为已经或者试图对领域内造成实质性影响,那么国家便可以依法行使管辖权”,^⑩便是对效果原则的典型运用。

此外,各国还可以基于条约规定实现国内海洋环境保护法律的域外适用。条约之所以能够成为国内法域外适用的依据,原因在于国内法的域外适用建立在缔约国一致同意的基础之上。如为解决特定的争端,国家之间可以签订临时性质的“特别协定”,并规定国内法作为定分止争的依据。在“特雷尔冶炼厂案”中,美国和加拿大作为争端双方在“特别协定”中规定“仲裁庭可以适用美国的国内法以及国际法对该案作出裁

① 参见廖诗评《国内法域外适用及其应对——以美国法域外适用措施为例》,载《环球法律评论》2019年第3期,第167-168页。

② 域外管辖权是指“国家对其基于属地原则所产生的管辖领域外的行为或事项进行规制的权限,包括法律制定层面的立法管辖权,以及法律实施层面的执法管辖权和司法管辖权”。参见霍政欣《域外管辖、“长臂管辖”与我国法域外适用:概念厘定与体系构建》,载《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2023年第2期,第74页。值得注意的是,此处的“管辖领域”需要同国家的领土主权相互区别。对于海洋环境保护法律而言,依据《公约》第56条第3款的规定,沿海国就海洋环境保护与保全的管辖权可以延伸到毗连区和专属经济区等区域,这些区域虽然不属于一国的领土主权范围之内,但是沿海国却依法享有基于属地原则的管辖权,一国对本国毗连区、专属经济区等区域适用本国海洋环境保护法便不属于法律的域外适用。Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea* (3rd ed.), Cambridge University Press, 2019, p.145.

③ 参见廖诗评《国内法域外适用及其应对——以美国法域外适用措施为例》,载《环球法律评论》2019年第3期,第168页。

④ 参见章晶《美国公法域外适用的司法路径》,载《南大法学》2023年第3期,第135页。

⑤ Callahan M. Connor, *Transboundary Pollution and Cercla Liability: International Manufacturers' Ability to Exploit Aerial Depositions*, Idaho Law Review, Vol.54: 145, p.151(2018).

⑥ Robert Dover & Justin Frosini, *The Extraterritorial Effects of Legislation and Policies in the EU and US*, Policy Commons(16 May 2012), <https://policycommons.net/artifacts/1334206/the-extraterritorial-effects-of-legislation-and-policies-in-the-eu-and-us/1939444>.

⑦ 《海环法》(1982年)第2条第3款规定“在中华人民共和国管辖海域以外,排放有害物质,倾倒废弃物,造成中华人民共和国管辖海域污染损害的,也适用于本法。”

⑧ Najeeb Samie, *The Doctrine of "Effects" and the Extraterritorial Application of Antitrust Laws*, Lawyer of the Americas, Vol.14: 23, p.23(1982).

⑨ James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law* (9th ed.), Oxford University Press, 2019, p.447.

⑩ *Restatement (Fourth) of Foreign Relations Law*, § 402.

决”。^①而对于不局限于具体个案的其他条约,如果存在有关缔约国国内法域外适用的相关规定,则其在该条约生效的时间和空间范围内便能够成为缔约国国内法域外适用的合法依据,尽管这些依据很大程度上是一般国际法在条约中的延伸。《公约》“船旗国的义务”“紧追权”“海底电缆和管道的破坏或损害”等规定均在不同程度上赋予缔约国在域外适用其国内法的资格;^②其他如《对公海上发生油污事故进行干涉的国际公约》授权缔约国“可在公海上采取必要措施,防止、减轻或者消除由于海上事故,或同此事故有关的行动所产生的海上油污或油污威胁对它们的海岸线或有关利益的严重和紧迫的危险”;^③《防止船舶造成污染国际公约》规定“任何违反本公约要求的事件,不论其发生在何处,应根据有关船舶主管机关的法律,予以禁止,并给予制裁”。^④可见,在符合相关条约规定的情况下,各国能够以条约规定为依据,将其本国法律在条约规定的的时间和空间范围内对域外的主体、客体和行为加以适用。

(二) 海洋环境保护法律域外适用的特征

尽管“莲花号案”所确立的规则为法律的域外适用提供了依据,但法律的域外适用依然属于少数情况,主要原因在于法律域外适用具有“单边性”和“国际性”两大特征,而两特征的同时存在极易引发复杂争端。单边性主要是指法律域外适用的过程是出于一国的意志以及处于本国的实际控制之下,即法律的域外适用是由该国而非其他国家或国际社会所主导的行为;而国际性则表明法律域外适用将会对其他国家的利益乃至国际社会的共同利益产生一定的影响。^⑤在海洋法发展历史上,由于规则供给长期不能满足现实需要,各国国内法的域外适用这一单边行为极大推动了海洋法的发展与完善。如以美国和拉美国家为代表的诸多沿海国出于减轻自然资源保护的压力和分享更多源自海洋的财富的目的,通过国内法的单边主张扩大了本国的海上管辖权,这也成为了《公约》中“专属经济区”等法律制度产生的基础。^⑥然而,法律域外适用过程中单边性和国际性能够有效相容的情况并不多见,更常见的情况则是单边性和国际性之间的冲突,典型的表现形式便是沿海国扩大海洋环境保护管辖权与其他国家的航行自由权之间的冲突。^⑦

除去单边性和国际性以外,海洋环境保护法律的域外适用往往还具有公益性的特征。尽管在《公约》问世以后,海域的划分有了更加明确的依据和参照,但从海洋的自然属性上来讲,海洋不会因为海域的划分而产生物理上的分隔,全世界任何一处的海洋都是紧密连接在一起的。^⑧因此,海域的划分并不影响海洋作为一种典型的“共同品”抑或“公共资源”存在,即“海洋作为特定的物或资源,不具有排他性,但是却具有竞争性”。^⑨这意味着,一方面海洋由所有国家共同拥有和使用,而另一方面所有国家也将共同承担海洋污染以及生态破坏的后果。与之相对应,无论一国出于什么目的将其海洋环境保护法律在域外适用,都会产生显著的正外部性,即不仅实现了对本国利益的有效维护,也直接或间接实现了对其他国家乃至人类共同利益的保护。公益性的特征也使得国家海洋环境保护法律的域外适用往往更容易获得道义上或伦理上的支持。一些国内海洋环境保护法律的域外适用甚至被认为对推动国际法的完善具有重要的积极意义。^⑩

^① *Convention for Settlement of Difficulties Arising from Operation of Smelter at Trail*, B.C., Article IV.

^② 参见《公约》第94条、第111条、第113条。

^③ 参见《对公海上发生油污事故进行干涉的国际公约》第1条。

^④ 参见《防止船舶造成污染国际公约》第4条。

^⑤ Anna Mihneva-Natova, *The Relationship Between United Nations Convention on the Law of the Sea and the IMO Conventions*, United Nations (12 March 2014), https://www.un.org/depts/los/nippon/uniff_programme_home/fellows_pages/fellows_papers/natova_0506_bulgaria.pdf.

^⑥ Syma A. Ebbin, Alf Håkon Hoel & Are K. Sydnes eds., *A Sea Change: The Exclusive Economic Zone and Governance Institutions for Living Marine Resources*, Springer, 2005, p.4.

^⑦ Li Shuo, *Unilateral Actions in the Development of the Law of the Sea*, *Marine Policy*, Vol.153: 105658, p.105658(2023).

^⑧ James Harrison, *Saving the Oceans Through Law: The International Legal Framework for the Protection of the Marine Environment*, Oxford University Press, 2017, p.301.

^⑨ Emma Sabzalieva & José Antonio Quinteiro, *Public Goods, Common Goods and Global Common Goods: A Brief Explanation*, UNESCO (10 April 2022), <https://www.iesalc.unesco.org/en/2022/04/10/public-goods-common-goods-and-global-common-goods-a-brief-explanation>.排他性指主体在使用特定的物品时,有权阻止其他主体使用该物品;竞争性指主体使用特定的物品会导致其他主体无法再使用相同物品或使用相同物品的效力受到减损。参见[美]曼昆《经济学原理·微观经济学分册》(第7版),梁小民、梁砾译,北京大学出版社2015年版,第234页。

^⑩ Natalie L. Dobson & Cedric Ryngaert, *Provocative Climate Protection: EU 'Extraterritorial' Regulation of Maritime Emissions*, *International & Comparative Law Quarterly*, Vol.66: 295, p.331(2017).

二、海洋环境保护法律域外适用的国际实践

海洋作为一个统一的、流动的整体,即便污染本身发生在一国领域外,流动的海水也极易将污染扩散至其管辖水域之中。因此,若刻板地将法律适用范围严格局限在域内,往往会导致污染无法得到有效控制,最终严重损害本国的海洋权益。再者,对于大量海洋环境治理的前沿问题,国际社会尚未完全达成共识,海洋环境保护法律的域外适用也有助于推动国际法体系的发展和完善。在这样的背景下,沿海国——尤其是海洋大国,有充分的理由赋予其海洋环境保护法律域外适用的效力。以美国和欧盟为代表的国家和地区具有相对丰富的海洋环境保护法律域外适用的实践经验,而这些国际实践也将为中国海洋环境保护法律的域外适用提供具有价值的借鉴。

(一) 美国海洋环境保护法律域外适用现状

美国海洋环境保护法律可以产生域外适用效力的情况主要分为两类:一是域内的行为造成了域外的损害,抑或反之;二是一些行为构成了对全人类共同利益的损害,但因国际环境法缺乏规制能力,因此需要美国适用国内法加以补充和完善。^①换言之,美国海洋环境保护法律的域外适用同时出于保护本国利益和规则输出两方面的考量。无论是哪种类型,在法律制定层面,作为立法机关的国会都应当清晰表明相关立法具有在域外适用的意图。^②按照这一标准,美国的《国家环境政策法》(The National Environmental Policy Act)、《清洁空气法》(The Clean Air Act)、《清洁水法》(The Clean Water Act)、《综合环境反应、赔偿和责任法》(The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act)、《公海干预法》(The Intervention on the High Seas Act)、《海洋哺乳动物保护法》(The Marine Mammals Protection Act)、《濒危物种法》(The Endangered Species Act)等联邦法案均被认为可以具有全部或部分域外适用的资格。

在法律实施层面,海洋环境的保护与保全主要是美国海岸警卫队(简称海岸警卫队)的职责。^③根据《美国海岸警卫队海洋环境的应对和准备手册》的规定,海岸警卫队在执行所有具有域外适用要求的联邦法律时,均需要对潜在的域外环境损害问题作出应对并承担执法的相关责任。^④例如,根据《公海干预法》的要求,海岸警卫队被认为可以采取任何被认为必要的行动,包括直接控制任何公海上的非军用船舶,以防止、减轻或消除公海海上事故造成的石油等污染威胁。此外,如《海洋哺乳动物保护法》所规定的“除特殊情况外,禁止美国公民在公海上捕获海洋哺乳动物”,以及《清洁空气法》规定的“对潜在的因油污和有毒有害物质排放所引发的空气污染的应对和处理”等内容均可触发海岸警卫队在美国管辖海域外进行执法活动。^⑤

除去基于域外管辖权为了保护本国环境利益以及人类共同利益实现法律的域外适用以外,美国海洋环境保护法律的另一个特色便是部分法案还为外国主体在遭受本国主体行为侵害时提供了救济的途径,在司法层面上进一步拓宽了法律的域外适用范围。如在《综合环境反应、赔偿和责任法》中,外国主体提起行政诉讼的条件包括:(1)危险物质的释放是在通航水域或者索赔人所属国的领海或者临近海岸线中;(2)索赔人的损失没有得到其他赔偿或补偿;(3)危险物质是由上述水域中通航的船只所排放,抑或根据《外大陆架土地法》(Outer Continental Shelf Lands Act)所规定的行为所产生;(4)美国和该国之间存在互惠协议或者该国为美国提供了类似的待遇。^⑥《清洁空气法》和《清洁水法》等其他法案也具有类似的域外适用条件,这为日后美国开展环境保护的国际合作,进而将本国的海洋环境保护法律上升为国际规范留下了发展空间。

^① Jeffrey B. Groy & Gail L. Wurtzler, *International Implications of US Environmental Laws*, *Natural Resources & Environment*, Vol. 8: 7, p. 7 (1993).

^② Randall S. Abate, *Dawn of a New Era in the Extraterritorial Application of US Environmental Statutes: A Proposal for an Integrated Judicial Standard Based on the Continuum of Context*, *Columbia Journal of Environmental Law*, Vol. 31: 87, p. 102 (2006).

^③ *United States Coast Guard and United States Environmental Protection Agency Revised Protocol on Referrals Under Marpol Annex VI, as Implemented by the Act to Prevent Pollution from Ships*, United States Environmental Protection Agency (July 2019), <https://www.epa.gov/sites/default/files/2019-07/documents/annexvifonarreferralprotocolfinaljointexecuted.pdf>.

^④ *U.S. Coast Guard Marine Environmental Response and Preparedness Manual*, Chapter 2.

^⑤ *U.S. Coast Guard Marine Environmental Response and Preparedness Manual*, Chapter 2.

^⑥ *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act*, § 115, 42 U.S.C. § 9611 (1).

(二) 欧盟海洋环境保护法律域外适用现状

欧盟有关海洋环境保护与保全的规则既包括不具有自执行性,需要各欧盟成员国依据其国内法加以实现的指令,即《海洋战略框架指令》(Directive 2008/56/EC);也包括作为统一的实体法直接约束成员国的条例,如调整海运排放的《海运二氧化碳排放监测、报告和认证条例》(Monitoring, Reporting and Verification of Carbon Dioxide Emissions from Maritime Transport, 简称 EU MRV)。EU MRV 也是当前海洋环境保护法律域外适用实践的一个典型代表。该条例规定,所有 5 000 吨以上的船舶,无论是否悬挂欧盟旗帜,其到达欧盟成员国港口前的最后一段航程以及从欧盟成员国港口出发后的下一段航程,均归入条例的调整范围之内;^①只有船舶的申报符合条例的规定,船舶所属公司才能够获得证明文件,^②进而获得进出欧盟管辖港口的资格。^③此外,为了确保条例能够有效施行,每个欧盟成员国均需要制定并提交有效、相称和具有劝诫性的惩罚措施。^④2023 年 5 月,欧洲议会针对 EU MRV 进行了修订,除去增加了一些技术性的表述外,甲烷和一氧化二氮两种典型的温室气体亦被纳入 EU MRV 的监控范围之内。^⑤

时至今日,由于船舶温室气体排放被视为海洋环境污染已成为共识,^⑥因此可以说 EU MRV 在海洋环境保护与保全领域史无前例地将域内海洋环境保护法律的触角伸向全球的每一个角落。通过 EU MRV 的施行,欧盟得以掌控全球绝大部分海运排放的数据,从而扫清将海运排放纳入欧盟碳排放交易系统(EU Emissions Trading System, 简称 EU ETS)的所有障碍。^⑦尽管 EU MRV 的出台以及将海运业纳入 EU ETS 对全球温室气体减排具有显著的积极作用,然而从法律域外适用层面考量,欧盟的实践已经超出了现有一般国际法和《公约》等条约授权的域外管辖权的范围。因此该条例的出台无论是对现行国际法还是对欧盟以外大量第三国的立法而言都是一次大的冲击。但不可否认的是,EU MRV 在客观上促使国际海事组织加速开展海运排放数据收集的工作,并推动了《防止船舶造成污染国际公约》的进一步完善。EU MRV 的实践更揭示出海洋环境保护法律的域外适用完全不必仅局限于维护国家或地区自身的利益,也不必只局限于少数国家和地区之间的合作,而是可以在特定领域国际法规则尚不完善之际,尝试探索法律域外适用的边界,并以此实现规则输出,推动国际法的发展。

(三) 其他国家和地区海洋环境保护法律域外适用简述

对于其他国家和地区而言,尽管一般不具备如美国和欧盟在海洋环境保护与保全方面的国际影响力,但是依然有许多独具特色的海洋环境保护法律实现了域外适用。如加拿大 1970 年颁布的《北极水污染防治法》(Arctic Waters Pollution Prevention Act)规定了宽度达到 100 海里的“海洋禁止污染区”,而彼时《公约》尚未生效,各国原则上仅对至多不超过 24 海里范围内的水域享有管辖权。《北极水污染防治法》的域外适用也对《公约》第 234 条“冰封区域”的立法起到了至关重要的推动作用。^⑧再如澳大利亚和新西兰在确认其多部本国国内海洋环境保护法具有域外适用效力的同时,还专门建立了用于处理环境争端的环境法庭,从而为本国海洋环境保护法律的域外适用提供更加有效的支持。

三、海洋环境保护法律域外适用所面对的主要挑战

从上文对以美国和欧盟为代表的国家和地区的海洋环境保护法律域外适用的实践梳理中可以看出,国内海洋环境保护法律域外适用的原因或动机主要表现为“保护和保全本国海洋环境”以及“规则输出或规则

① EU MRV, Article 2(1).

② EU MRV, Article 17(3).

③ EU MRV, Article 18.

④ EU MRV, Article 20.

⑤ Regulation (EU) 2023/957 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023, Amending Regulation (EU) 2015/757 in Order to Provide for the Inclusion of Maritime Transport Activities in the EU Emissions Trading System and for the Monitoring, Reporting and Verification of Emissions of Additional Greenhouse Gases and Emissions from Additional Ship Types, Article 1(c).

⑥ SHI Yubing, Are Greenhouse Gas Emissions from International Shipping a Type of Marine Pollution?, Marine Pollution Bulletin, Vol.113: 187, p.190(2016).

⑦ Dobson L. Natalie & Cedric Ryngaert, Provocative Climate Protection: EU 'Extraterritorial' Regulation of Maritime Emissions, International & Comparative Law Quarterly, Vol.66: 295, p.296(2017).

⑧ 参见王泽林《〈极地规则〉生效后的“西北航道”航行法律制度:变革与问题》,载《极地研究》2022年第4期,第488页。

竞争”。无论依据哪种法律域外适用模式,在法律制定和实施过程中都不可避免地需要面对一系列现实的挑战。在中国开展相关实践活动之前,有必要未雨绸缪,提前设计好应对措施,为海洋环境保护法律的域外适用铺平道路。

(一) 以保护和保全海洋环境为目的的法律域外适用

保护和保全本国海洋环境,使其不受域外海洋污染、生态破坏等行为的损害是多数国家在域外适用本国海洋环境保护法律的主要目的。但在法律制定层面,由于大量海洋环境保护法律往往并非专门为域外适用所设计,因此法律是否具有域外适用资格以及法律域外适用的范围往往存在争议,对于不同类型的海洋污染或者生态破坏还可能存在着缺乏实体性规则的情况;在法律实施层面,域内管辖权冲突以及域外管辖权冲突也容易导致保护和保全本国海洋环境的目标无法实现。

1. 海洋环境保护法律域外适用效力的不确定性

海洋环境保护和保全的问题由来已久,包括中国、美国、加拿大、澳大利亚、印度在内的多数国家的海洋环境立法都已有超过40年的历史,部分法律生效时间甚至远早于《公约》的生效时间,因彼时立法技术、立法目的以及其他主客观条件的限制,这些海洋环境保护法律可能存在拒绝域外适用或者域外适用效力不明确等情形。这不可避免地导致法律的域外适用遭受质疑,进而难以达到保护和保全本国海洋环境的目的。

为了避免不确定性影响海洋环境保护法律的域外适用,国家往往需要定期通过法律解释以及法律修正等手段明确和完善法律域外适用的规定。在美国等判例法国家,对法律是否有域外适用效力的解释职责往往由法院承担,而法院裁判本身也可以作为正式法律渊源直接引导和约束此后的国家实践。如美国《国家环境政策法》的域外适用效力便得到了“*Environmental Defense Fund, Inc. v. Massey*案”^①与“*NRDC v. United States Dep't of the Navy*案”^②中法庭的支持。但是在另一些案件中,法院对法案域外适用效力的解释却可能直接与国家现有的法律域外适用实践相冲突,如“*United States v. Mitchell*案”^③和“*Committee for Humane Legislation, Inc. v. Richardson*案”^④均否定了《海洋哺乳动物保护法》的域外适用效力,但此后海岸警卫队和美国商务部却并未遵循两案对该法案的解释,并持续通过执法活动实现该法案的域外适用。时至今日,《海洋哺乳动物保护法》的域外适用效力依然存在部分争议。

对于成文法国家而言,若立法被否认具有域外适用效力,抑或域外适用的范围被作出了明确限制,则这一状况的改变一般需要立法机关对法律直接加以修正。但是,这一过程往往相对漫长,立法的滞后性也会造成法律域外适用的实际效果不尽如人意。《海环法》的修正、修订过程便能体现出这些问题。在1982年的最初版本中,法律域外适用的范围仅限于域外“排放有害物质”和“倾倒废弃物”两类造成域内海洋环境污染的情形。^⑤在该法1999年的第一次修订中,上述两个前提才被取消,改为任何“造成中华人民共和国管辖海域污染”的情形。^⑥这一规定在2013年、2016年和2017年的修正版,以及2023年10月正式通过的《海环法》(2023年修订)中几乎没有实质性变化,^⑦但与当今国际主流立法以及部分国家和地区的实践相较,风险预防原则依然无法有效作为《海环法》(2023年修订)域外适用的依据。^⑧

2. 缺乏具体规定作为法律域外适用的依据

即便海洋环境保护法律本身被明确具有域外适用效力,但依然有可能因为缺乏实体性条款的支持,使得发生在域外的海洋环境损害行为无法进入法律的调整范围之中。

就类别而言,海洋环境污染的种类主要包括陆地来源的污染(简称陆源污染)、船舶来源的污染、海洋倾倒源污染、海底开发活动造成的污染以及来自大气层或者通过大气层的污染,^⑨其中陆源污染和船舶来源的

① *Environmental Defense Fund, Inc. v. Massey*, 986 F.2d 528 (1993).

② *NRDC v. United States Dep't of the Navy*, 2002 U.S. Dist. LEXIS 26360 (2002).

③ *United States v. Mitchell*, 553 F.2d 996 (1977).

④ *Committee for Humane Legislation, Inc. v. Richardson*, 540 F.2d 1141 (1976).

⑤ 参见《海环法》(1982年)第2条第3款。

⑥ 参见《海环法》(1999年修订)第2条第3款。

⑦ 在《海环法》(2023年修订)中,第2条第3款额外加入了“生态破坏”的情形。

⑧ 参见高之国、钱江涛《日本福岛核废水排海涉及的国际法原则和问题》,载中国海洋法学会主办《中国海洋法年刊(2021)》,法律出版社2021年版,第485-487页。

⑨ 参见《公约》第207条至第212条。

污染是最主要的两大污染源。^① 尽管这一污染划分方法相对简洁明了且得到了广泛的适用,但是在每一种划分类别下,实际上还存在其他更为细致的划分标准,如作为多数国家船舶来源的污染立法依据的《防止船舶造成污染国际公约》将船舶来源的污染又进一步划分为具体的六个子类,^②但和全面涵盖各种船舶来源的污染的目标依然有很大的距离,近年来出现的船舶海洋噪声、船舶撞击造成海洋动物伤亡、船舶携带外来海洋生物入侵等新型船舶来源的污染便没有被纳入现有的防止船舶造成污染的公约体系之中。^③ 因此在法律制定过程中穷尽各种类型的海洋环境污染具有较大的现实困难——对立法存在滞后性的成文法国家更是如此。如果缺乏对域外具体的污染行为的规定,那么通过法律的域外适用实现保护与保全本国海洋环境的目的将难以实现。

此外,一国海洋环境保护法律就不同类型污染源域外适用的规则本身可能存在较大差异,这使得域外主体可能利用域外适用的不同法律规定预先作出规避法律适用的举措。对中国海洋环境保护法律来说,当前只有防治船舶来源的污染的相关规定的域外适用能够较好地得到《海环法》(2023年修订)和《防治船舶污染海洋环境管理条例》等法律、法规和规章的支持,^④陆源污染、海洋倾倒入海污染等则缺乏具体的域外适用的条款规定。因此域外污染行为主体若想规避中国海洋环境保护法律的适用,只需要避免实施船舶来源的污染行为即可。如日本在2023年8月24日正式实施核污染水排海行动,^⑤由于日本政府和东京电力公司通过离岸管道实现陆源污染排海,^⑥当前中国便难以依据国内海洋环境保护法律规制这一域外污染行为。

3. 域内、域外管辖权冲突对法律域外适用的现实阻碍

除去海洋环境保护法律自身的规定可能难以支持其域外适用外,法律实施过程中的管辖权冲突问题同样无法回避。此处的管辖权冲突包括域内管辖权冲突和域外管辖权冲突两种情形,二者都可能导致海洋环境保护法律域外适用的目标无法实现。

首先是域内管辖权冲突,即域内不同行政主体存在职责或权能的重叠,进而出现重复管辖或者无人管辖等情况,导致法律无法得到有效实施。由于海洋环境保护法律涉及的法律关系相对多样和复杂,很难由单一部门在其职权范围内完整覆盖,因此在法律的具体实施过程中往往需要多个执法部门的分工和合作,在法律域外适用过程中还需要专门机关和外国主管机关进行沟通和协调,故而域内执法权能的重叠或缺对海洋环境保护法律域外适用的实现是不容忽视的现实阻碍。为避免这一情况出现,应以法律明确划分部门之间的职权,且相关部门彼此之间也需作出协调。以美国为例,美国环保局(Environmental Protection Agency)作为联邦政府机关统筹境内陆地、空气和水域环境的保护,并作为联邦环境法案的实施主体存在。^⑦ 然而,由于海洋环境的保护与保全可能涉及对船舶尤其是外国籍船舶的检查、扣押等活动,而这些活动均属于海岸警卫队管辖的范围;^⑧因此,美国环保局必须同海岸警卫队明确各自的职权划分,并开展充分的合作,从而实现具体法案的有效实施。如在《清洁水法》的实施问题上,美国环保局和海岸警卫队明确任何源自海域内或者沿岸的污染,均属于海岸警卫队的管辖范围,反之,美国环保局则负责管辖任何源自内陆地区的污染,同时双

① 参见薛桂芳主编《海洋法学》,海洋出版社2018年版,第191-192页。

② Anna Mihneva-Natova, *The Relationship Between United Nations Convention on the Law of the Sea and the IMO Conventions*, United Nations, https://www.un.org/depts/los/nippon/unnnff_programme_home/fellows_pages/fellows_papers/natova_0506_bulgaria.pdf.

③ James Harrison, *Saving the Oceans Through Law: The International Legal Framework for the Protection of the Marine Environment*, Oxford University Press, 2017, p.135.

④ 如《海环法》(2023年修订)第90条第2款规定“对在公海上因发生海难事故造成中华人民共和国管辖海域重大污染损害后果或者具有污染威胁的船舶、海上设施,国家海事行政主管部门有权采取与实际的或者可能发生的损害相称的必要措施”《防治船舶污染海洋环境管理条例》第36条第1款规定“船舶在中华人民共和国管辖海域发生污染事故,或者在中华人民共和国管辖海域外发生污染事故造成或者可能造成中华人民共和国管辖海域污染的,应当立即启动相应的应急预案,采取措施控制和消除污染,并就近向有关海事管理机构报告。”

⑤ 参见《2023年8月24日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》,载中华人民共和国外交部网站2023年8月24日, https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202308/t20230824_11132235.shtml。

⑥ *Basic Policy on Handling of the ALPS Treated Water*, Ministry of Economy, Trade and Industry(13 April 2021), https://www.meti.go.jp/english/earthquake/nuclear/decommissioning/pdf/202104_bp_briefing.pdf.

⑦ *Our Mission and What We Do*, United States Environmental Protection Agency(23 May 2023), <https://www.epa.gov/aboutepa/our-mission-and-what-we-do>.

⑧ *Implementation of Compliance/Enforcement Policy for MARPOL Annex VI Regulation 14, Including IMO 2020 Sulfur Cap*, United States Coast Guard(13 January 2020), https://www.dco.uscg.mil/Portals/9/DCO%20Documents/5p/CG-5PC/CG-CVC/CVC_MMS/CVC-WI-022_signed.pdf.

方需履行相互合作等义务。^①在《防止船舶造成污染国际公约》附件六以及《综合环境反应、赔偿和责任法》的实施问题上,双方以及其他行政机关同样就执法规范的制定、信息交换、执法合作等职权分配事项签署了备忘录。^②若缺乏相对明确的职权划分,域内管辖权冲突必然会极大限制法律域外适用的实际效力。

其次是域外管辖权冲突对法律实施的阻碍。由于域外管辖权的连接点并不具有排他性,多个国家可能基于相同或不同的连接点均有权管辖同一案件。随着效果原则在海洋环境保护与保全领域的广泛应用,以及多个国际海事组织公约和《公约》的出台,更加丰富的管辖权类型和更低的管辖权行使门槛使得国家之间就同一域外海洋环境损害案件发生管辖权冲突的可能性被进一步放大。^③如在《对公海上发生油污事故进行干涉的国际公约》中,沿海国和船旗国就公海上石油污染事故的管辖权冲突问题便没有得到明确的指引,公约只是要求各国就管辖权冲突问题加以协商;^④在《防止船舶造成污染国际公约》中,沿海国的地位和对外国籍船舶的管辖权始终没有被确定,因此便可能引发港口国、船旗国和沿海国在船舶污染管辖上的冲突。^⑤若各国无法就管辖权冲突问题的解决达成合意,法律的域外适用便将遇到极大阻碍,保护和保全本国海洋环境的目标也将因此被蒙上一层阴影。

(二) 以规则输出为目的的域外适用

结合美国和欧盟的海洋环境保护法律域外适用实践可以看出,部分具有较强国际影响力的国家和地区还可以通过海洋环境保护法律的域外适用实现规则输出,以此来完善现有国际法之规定,并竞争未来规则制定的话语权和主导权。这些法律往往是专门为域外适用而设计,或至少有相对明确的域外适用条款,但如果其具体规定缺乏科学性与合理性,在域外适用过程中便很难得到国际社会的支持。此外,若法律的域外适用与现行国际法存在冲突,则利益相关国也可能以国际法为武器对相关法律的域外适用发起挑战。

1. 规则应符合科学性与合理性的要求

以 EU MRV 为代表的规则输出型海洋环境保护法律的制定往往是建立在现有国际法缺乏对某些领域的有效规制或国际法的规定不明确的基础之上;而结合现有的认知水平,若人类社会依然不作出特定的应对,则人类社会整体的长期利益都会受到不利影响,故基于“可持续发展原则”“风险预防原则”等海洋环境保护和保全的基本原则的要求,相关国家和地区先行通过国内法加以规制,并基于自身影响力鼓励甚至“迫使”更多国家接受或遵从国内法之规定。这样的举措一方面可以作为有效的国家实践从而推动习惯国际法的形成,另一方面可以作为对国际法的补充解释。^⑥然而这一过程若想顺利推进,不致遭到国际社会共同的反对,各国必须就国内法规定的内容先达成基本的共识——而科学性和合理性则是共识达成的必要前提。

科学性意味着海洋环境保护法律的制定和实施应当以一定的科学依据作为支撑,除非遇到严重或不可逆转的损害之情形,否则不应采取缺乏科学依据支持的举措。科学性早已成为各国制定和实施海洋环境保护法律的内在条件之一,《公约》第 119 条“公海生物资源的养护”、第 200 条“研究、研究方案及情报和资料的交换”、第 201 条“规章的科学标准”、第 204 条“对污染危险或影响的监测”、第 234 条“冰封区域”均要求各国在立法和法律实施过程中严格贯彻科学性;与海洋环境保护和保全有关的其他条约或者协定,如《实施卫生与植物卫生措施协定》(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures),同样将科学

^① Memorandum of Agreement Between United States Environmental Protection Agency Region 4 and United States Coast Guard Regarding Response Boundaries for Oil and Hazardous Substances Pollution Incidents and Federal On-Scene Coordinator Responsibilities, Region 4 Regional Response Team(April 2022), https://r4data.response.epa.gov/r4rrt/wp-content/uploads/2022/04/2018%20EPA_USCG%20MOA%20Signed.pdf.

^② Memorandum of Understanding Between United States Coast Guard and United States Environmental Protection Agency Regarding Enforcement of Annex VI as Implemented by the Act to Prevent Pollution from Ships, United States Environmental Protection Agency(27 June 2011), <https://www.epa.gov/sites/default/files/documents/annexvi-mou062711.pdf>; Memorandum of Understanding Among the Environmental Protection Agency, United States Coast Guard, Department of Commerce, Department of the Interior, Department of Agriculture, Department of Defense, Department of Energy, and Department of Justice Concerning the Exercise of Authority Under Section 106 of the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act, United States Environmental Protection Agency(October 2013), <https://www.epa.gov/sites/default/files/2013-10/documents/mou-exauth-mem.pdf>.

^③ Jensen Øystein, *Coastal State Jurisdiction and Vessel Source Pollution: The International Law of the Sea Framework for Norwegian Legislation*, Insight Non Destructive Testing & Condition Monitoring, Vol.51: 6, p.11(2009).

^④ *The International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties*, Article 3.

^⑤ HUANG Jie & HU Jiexiang, *Can Free Trade Agreements Enhance MARPOL 73/78 Compliance?*, Tulane Maritime Law Journal, Vol.43: 59, p.68(2018).

^⑥ LI Shuo, *Unilateral Actions in the Development of the Law of the Sea*, Marine Policy, Vol.153: 105658, p.105658(2023).

性作为各国采取卫生措施的前提条件。^① 尽管国际海洋法庭海底争端分庭就“担保国在‘区域’内活动的责任和义务”发表的咨询意见表明,基于风险预防原则,各国可以在缺乏足够科学依据的情况下采取预防措施保护海洋环境,^②然而,这只是在“遇有严重或不可逆转的损害的威胁”时的例外情形,且“缺乏科学依据”也并不意味着可以在完全抛弃科学性的前提下制定和实施法律规范。从另一个角度来讲,缺乏科学依据的立法和法律实施也更难形成国际社会的共识,从而无法实现规则输出的目的。

除去科学性以外,合理性也是以规则输出为目的的海洋环境保护法律域外适用过程中需要着重考量的因素。此处的合理性主要是指:一方面,法律的制定和实施应当符合成本效益的要求,不应仅为实现某一特定的环境保护目标而采用完全不具有经济可行性,抑或以严重牺牲经济发展以及其他社会生活正常秩序为代价的措施;另一方面,依据《公约》第 202 条、第 203 条之规定,法律的制定和实施也应适当顾及发展中国家的利益和需求,并对其作出一定的区别对待和安排,而这也是合理性原则的应有内涵之一。

2. 现行国际法对法律域外适用的限制

《维也纳条约法公约》第 27 条规定,一当事国不得援引其国内法规定为理由而不履行条约;此外,“莲花号案”所确立的国内法域外适用规则也必须建立在不违反国际法的基础之上。因此,现行国际法体系对一国法律的域外适用——尤其是对以规则输出为目的的法律域外适用而言,同样可能构成极大限制。当一国法律的域外适用对其他国家的利益产生不利的现实影响时,利益相关国将以现有的与该国内法规定相矛盾的国际法规范作为应对武器。

国际贸易规则是海洋环境保护法律域外适用过程中最主要的挑战。环境保护与自由贸易的目标在一定程度上存在互斥性,且为了确保环境保护规则能够得到更多国家的遵守,美国和欧盟等主要的规则输出地还往往以自身强大的市场作为后盾,通过限制贸易等措施“迫使”其他国家遵守其国内法——而这一般构成对国际贸易规则的违反。如美国曾以保护全球海龟为目的修改了《濒危物种法》的条款,美国商务部以此限制或禁止进口不符合该法要求的国家的海虾制品。这一法律的域外适用很快遭到印度、巴基斯坦、马来西亚、泰国的共同抵制,四国通过 WTO 规则对美国提起诉讼,即著名的“海龟与海虾案”。尽管美国试图以保护海洋生态为由,援引《关税及贸易总协定》第 20 条(g)款“货物贸易的一般性例外”等规定加以抗辩,但是最终没有得到专家组和上诉法庭的完全支持。^③ 此前美国在域外适用《海洋哺乳动物保护法》的过程中也遭到了墨西哥、欧盟的前身欧共体以及荷兰等国家和地区的强烈抵制,与之相关的一系列案件在性质上几乎是“海龟与海虾案”的翻版。^④

对于同样以规则输出为主要域外适用目的的欧盟而言,EU MRV 等条例和国际法冲突的情况更为棘手。尽管 EU MRV 在现阶段还未遭受太多挑战,但与 EU MRV 相类似的《欧盟航空减排指令》(Directive 2008/101/EC)在实施过程中因涉嫌违反包括《国际民用航空公约》《联合国气候变化框架公约》以及《服务贸易总协定》在内的规定,遭到中国、美国、俄罗斯和印度等国以及国际民航组织等组织通过外交或者司法程序在不同层面对该指令的实施发起的挑战,^⑤并最终迫使欧盟就《欧盟航空减排指令》的实施作出了让步。^⑥ EU MRV 所面临的法律风险与《欧盟航空减排指令》并无二致,该条例因不加区别地对所有国家施加了相同的现时和未来义务,因此涉嫌同时违反《公约》《联合国气候变化框架公约》《巴黎协定》《服务贸易总协定》等若干条约法规定,受到该条例不利影响的国家亦有权通过上述条约法的争端解决机制对 EU MRV 的域外适用发起挑战。

① 参见《实施卫生与植物卫生措施协定》第 2 条第 2 款。

② 参见《里约热内卢环境与发展宣言》原则 15; ITLOS, *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area* (Request for Advisory Opinion Submitted to the Seabed Disputes Chamber), Advisory Opinion of 1 February 2011, paras.126-136.

③ *United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, World Trade Organization (12 October 1998), https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=58544&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True.

④ 参见李仁真、秦天宝、李勋《WTO 与环境保护》,湖南科学技术出版社 2006 年版,第 64-68 页。

⑤ 参见宋锡祥《欧盟强征航空碳排放税机制及我国的法律应对策略》,载《东方法学》2013 年第 6 期,第 116 页。

⑥ *EU Agrees Text of “Stop the Clock” Aviation Law*, Reuters (13 March 2013), <https://www.reuters.com/article/eu-icao/eu-agrees-text-of-stop-the-clock-aviation-law-idUKL6N0C4FFM20130312>.

四、中国海洋环境保护法律域外适用的完善建议

对于中国而言,尽快实现海洋环境保护法律的域外适用不仅是顺应潮流的必要举措,也是中国重要的阶段性目标之一。构建海洋命运共同体是中国针对全球海洋治理提出的中国理念、中国方案,受到国际社会的高度评价和关注,是世界百年未有之大变局下人类有效应对海洋治理挑战的必然选择。中国不仅需要通过现有法律制度有效保护自身的利益,更需要将全球海洋视为一个整体,从维护全人类的整体利益、共同价值出发,寻求全球海洋治理思路、方案,完善全球海洋治理体系。^①“形成同我国综合国力和国际地位相匹配的国际话语权”已经作为中国重要的发展目标被正式提出。^②这使得中国以《海环法》为主干的海洋环境保护法律体系已经同构建海洋命运共同体和建设海洋强国以及中国全面参与全球海洋环境治理的目标深度绑定,因此现阶段无论是基于保护和保全自身的海洋环境,还是出于规则输出的目的,都应对中国海洋环境保护法律的域外适用加以完善。

《海环法》(2023年修订)对域外适用问题进行了修改,该法的域外适用效力有望因此得到加强,但也依然存在可完善的空间。笔者结合前述海洋环境保护法律域外适用的理论、国际实践以及主要问题,提出以下应对现有困境和推进海洋环境保护法律域外适用的建议与可行方案。

(一) 法律制定层面的完善意见

中国海洋环境保护法律的域外适用无法完全满足国家的现实需求,^③最直接的根源便在于立法过程中对法律域外适用问题持谨慎态度。未来应进一步尝试扩大《海环法》(2023年修订)的域外适用范围,并对具体条款以及与该法相配套的其他法律、法规和部门规章作出调整,使《海环法》的域外适用能够更好地契合中国的现实目标。

1. 结合现实需要进一步扩大《海环法》域外适用范围

在《海环法》(2023年修订)中,域外适用条款为第2条第3款,表述为“在中华人民共和国管辖海域以外,造成中华人民共和国管辖海域污染、生态破坏的,适用本法相关规定”。尽管这一规定相较于此前的《海环法》(2017年修正)融入了部分海洋生态环境保护的理念,但依然具有一定的可完善空间。

首先是与风险预防理念的衔接有待构建。在1982年《海环法》颁布之际,由于彼时中国面临的海洋环境污染形势已经极为严峻,其多数条款都是基于污染治理理念所制定,即采取适当的措施避免、消除或减轻已经发生的污染损害后果。^④近年来国际社会整体已经意识到污染治理会带来更高的时间成本和金钱成本,而且海洋环境一旦遭到损害也极难再恢复原状,^⑤因此出于更好地保护海洋环境、推动人与自然的和谐共生以及实现可持续发展理念等考量,国际法以及多国实践都逐渐从“污染治理”转向“风险预防”,并降低海洋环境保护法律域外适用的管辖门槛。在“风险预防原则”已经上升为《海环法》(2023年修订)的基本原则的情况下,^⑥《海环法》域外适用条款也有待在未来作出对应的调整。待时机成熟之时,可进一步将“可能造成中华人民共和国管辖海域环境污染、生态破坏”这一情形扩充至域外适用条款之中。这一表述不仅能更好地契合风险预防原则,同时也能够与该法现有分则中的条款更好地呼应和衔接。^⑦

其次是现有域外适用条款范围依然偏小,部分情况下可能影响中国履行自身所肩负的国际法义务。从该条款的表述来看,基本上仅限于“保护性管辖”这一单一连接点,对于属人管辖权等其他管辖权类型则缺

① 参见王军敏《坚持海洋命运共同体理念推进全球海洋治理》,载《学习时报》2023年2月15日,第A1版。

② 参见《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,载《人民日报》2022年10月26日,第1版。

③ 截至2023年10月18日,通过“北大法宝”司法案例检索、行政处罚检索以及中国海警局公开的行政执法信息检索,未检索到任何一起依据《海环法》第2条第3款开展司法活动和域外执法活动的记录。

④ 参见高之国、贾宇《简论我国“海洋环境保护法”的修改与完善》,载《资源·产业》2000年第3-4期,第35页。

⑤ 参见于文轩《风险预防原则的生态环境法治意蕴及其展开》,载《吉林大学社会科学学报》2023年第3期,第37页。

⑥ 在《海环法》(2023年修订)中,第3条被修改为“海洋环境保护应当坚持保护优先、预防为主、源头防控、陆海统筹、综合治理、公众参与、损害担责的原则。”

⑦ 如《海环法》(2023年修订)分则第31条规定“在中华人民共和国管辖海域以外,造成或者可能造成中华人民共和国管辖海域环境污染、生态破坏的,有关部门和机构有权采取必要的措施。”第31条与总则第2条第3款之间存在表述上的冲突,进而使主管机关在可能造成中国管辖海域环境污染、生态破坏的情形下能否采取措施存在不确定性。

乏规定。然而在《公约》中,各国义务为“在公海上因悬挂本国船旗的船舶的海难或航行事故造成海洋环境严重损害”的情形出台国内法律和规章并加以管辖,^①因此国内海洋环境保护法律应当对基于属人管辖权的域外适用作出明确规定。

最后则是缺乏对部分致力于维护人类共同利益的国际法规则的衔接。以《南极条约》及《南极条约环境保护议定书》为例,其涉海环境保护义务大都需要通过缔约国国内法的实施方能履行,这也意味着国内法须具有对应的域外适用效力。^②作为上述条约的缔约国,为更好地履行条约义务,以及出于进一步深度参与和主导未来全球海洋治理方面的考量,中国在此后的修法活动中可进一步将“域外发生的,已经或有较大概率对其他国家以及人类共同海洋环境利益造成不利影响,且对其加以管辖不会违反现有国际法之规定”这一情形纳入《海环法》之中,从而将属人管辖以及维护人类共同利益的情形纳入其中,进而更好地契合保护和保全中国海洋环境、全面履行国际法义务以及参与全球海洋环境治理的目标。

2. 完善分则条款以落实《海环法》的域外适用

在《海环法》(2023年修订)中,分则部分主要按照“海洋生态保护”“陆源污染物”“工程建设项目污染”“废弃物倾倒污染”以及“船舶及有关作业活动污染”五个主要部分加以划分。除了“船舶及有关作业活动污染”部分有明确的域外适用规定,其他部分依然存在规定不清、缺乏域外适用条件等情况。即便是船舶及有关作业活动污染,也只有“海难事故”可以与现有域外适用规定较好地结合。^③其他类型的船舶及有关作业活动污染,如含有毒有害物质污水排放以及压载水排放等,法律的效力范围依然只能局限在中国管辖海域内,^④相关规定与总则域外适用条款的衔接同样存在不足。

针对分则规定难以有效支持法律域外适用的现状,在不违反国际法规定,且符合科学性和合理性的前提下,《海环法》还应进一步明确分则部分中不同的海洋环境保护和保全具体规定的域外适用效力,尤其是对只能在中国管辖海域内适用的条款作出扩大适用范围的调整,使其能够更好地与总则中的法律域外适用规定相协调,落实中国所肩负的国际义务,并以此丰富国家实践。此外,对于一些典型域外海洋污染行为,如当前日本已经实施的核污染水排海行动,亦可进一步出台具有针对性的域外适用安排,从而在国内法层面能够对日本污染海洋的行径加以应对。此举不仅有助于更好地实现对海洋环境的保护与保全,也可以视为中国为保护全人类共同海洋利益、推动陆源污染的国际法发展作出的极具价值的努力。

3. 明确其他配套法律、法规和规章的域外适用效力

除《海环法》以外,中国海洋环境保护法律体系还包括《中华人民共和国海上交通安全法》(简称《海上交通安全法》)、《中华人民共和国刑法》(简称《刑法》)、《中华人民共和国防治陆源污染物污染损害海洋环境管理条例》(简称《防治陆源污染条例》)、《防治船舶污染海洋环境管理条例》等配套的法律、法规和规章。这些配套的法律、法规和规章负责具体落实《海环法》中确立的一系列污染防治和生态保护的标准、行政机关的职权,以及不同主体在海洋环境保护法律中所享有的权利和肩负的环保义务等。可以认为,这些与《海环法》的实施密切相关的配套法律、法规和规章直接决定着《海环法》的适用效力,其域外适用自然也需要《海环法》的支持。

然而,这些配套的法律、法规和规章同样大都缺乏关于域外适用的规定。除了《刑法》《防治船舶污染海洋环境管理条例》《中华人民共和国船舶污染海洋环境应急防备和应急处置管理规定》等少数法律、法规和规章对域外适用保持了一个相对开放的态度以外,^⑤其他法律、法规和规章依然将其适用范围严格限缩在中国管辖海域的范围之内,如《海上交通安全法》《防治陆源污染条例》《防治海洋工程建设项目污染损害海洋

① 参见《公约》第94条第7款。

② 参见《南极条约环境保护议定书》第3条、第6条至第8条。

③ 参见《海环法》(2023年修订)第90条第2款。

④ 参见《海环法》(2023年修订)第77条第1款。

⑤ 《防治船舶污染海洋环境管理条例》第2条规定“防治船舶及其有关作业活动污染中华人民共和国管辖海域适用本条例。”该规定是否意味着条例具有域外适用效力,对此当前尚没有任何有效的解释或研究。《中华人民共和国船舶污染海洋环境应急防备和应急处置管理规定》第2条第2款规定“船舶在中华人民共和国管辖海域外发生污染事故,造成或者可能造成中华人民共和国管辖海域污染的,其应急防备和应急处置,也适用本规定。”

环境管理条例》等。^①因此,目前配套的法律、法规和规章进一步限制了中国海洋环境保护法律的域外适用范围和效力。

毫无疑问,无论是出于保护中国自身的海洋权益,还是推动中国参与全球海洋环境治理的目的,除去《海环法》自身,其他配套法律、法规和规章在法律域外适用的环节中都将起到不可或缺的作用。因此,在完善《海环法》中域外适用规定的同时,也应当对这些配套法律、法规和规章的域外适用规定一并作出调整,明确配套法律、法规和规章具有域外适用效力,并适当扩大各自域外适用的范围,使整个法律体系能够更好地协调和衔接。

(二) 法律实施层面的完善意见

海洋环境保护法律在域外适用过程中还会面临相对复杂的域内管辖权和域外管辖权冲突问题。在国内层面,应进一步明确不同行政机关的职权范围。在应对国家管辖权冲突的问题时,中国可以基于海洋命运共同体理念,通过国际合作机制以及互惠原则等措施有效化解难题。

1. 明确域内海洋环境保护与保全执法机构的职权划分

由于海洋环境保护与保全往往涉及多个行政机关的职权,因此不同行政机关首先需要明确各自的职权范围,并对可能出现职权交叉的情况作出预先安排,以避免域内管辖权冲突阻碍法律的域外适用。

在《海环法》(2023年修订)中,生态环境部、自然资源部、交通运输部、农业农村部、海警机构等中央机关以及沿海县级以上地方人民政府等均作为《海环法》的执法机关存在。^②但相关规定除了对执法机关职权划分得不够清晰外,还存在明显的职权重叠问题。如根据职权划分,生态环境部负责生态环境保护监管,自然资源部负责海洋资源和海洋生态保护修复。两部门在实际工作中其实很难截然区分职权范围,进而存在管辖权重叠的问题。^③此外,生态环境部同海警机构之间、不同地方行政机关之间等也存在职权重叠的问题。

为有效解决域内管辖权冲突问题,并避免其对法律的域外适用带来阻碍,建议《海环法》在此后修法过程中,应就不同中央机关以及不同地方层级的执法机关各自的职权范围进行更加细致的划分;对于存在职权重叠的情形,应在具体条文中明确不同机关之间的职权分配,并要求行政机关在实施法律过程中进行密切合作。此外,还应当在《海环法》与《中华人民共和国海警法》等法律、行政法规、部门规章以及地方性法规之间建立动态联系,规定中央机关之间以及地方行政机关之间的管辖范围与执法边界,明确相应的执法程序,从而有效避免因管辖权冲突问题阻碍法律的域外适用。

2. 以海洋命运共同体理念为指导完善海洋环境保护与保全的国际合作机制

在海洋环境保护法律的域外适用中,为避免重蹈此前美国和欧盟的覆辙,中国应当充分依托国际合作机制,而海洋命运共同体理念在此可以提供关键性的助力。

依据海洋命运共同体理念,各国在海洋环境保护与保全的过程中并不存在根本性冲突,保护海洋环境是各国共同的责任,因此,无论从短期还是长期来看,构建国家之间海洋环境保护与保全的执法合作机制都是一条必由之路。^④通过与临近沿海国在海洋环境保护方面展开执法和司法合作,有助于协同国家之间的环境保护目标,并避免国家之间因管辖权冲突产生矛盾。可见,有效的国际合作机制是海洋环境保护法律域外适用中不可或缺的一环。对于中国而言,构建域外海洋环境保护与保全合作机制还能够进一步避免海洋环境保护法律的域外适用被外界解读为具有领土主张及海域主权主张等海洋环境保护与保全以外的目的。应当以海洋命运共同体理念为指引,将以《海环法》为核心的海洋环境保护法律的域内域外执法、司法活动与区域合作深度绑定,将单边行为与区域合作机制相结合,将中国海洋环境保护法律中的规定与区域环保诉求

^① 《海上交通安全法》第2条规定“在中华人民共和国管辖海域内从事航行、停泊、作业以及其他与海上交通安全相关的活动,适用本法”《防治陆源污染条例》第3条第1款规定“本条例适用于在中华人民共和国境内向海域排放陆源污染物的一切单位和个人”《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》第2条规定“在中华人民共和国管辖海域内从事海洋工程污染损害海洋环境防治活动,适用本条例。”

^② 参见《海环法》(2023年修订)第4条至第8条。

^③ 参见张海文《〈中华人民共和国海洋环境保护法〉发展历程回顾及展望》,载《环境与可持续发展》2020年第4期,第84页。

^④ CHANG Yenchiang, *On Legal Implementation Approaches Toward a Maritime Community with a Shared Future*, China Legal Science, Vol.8: 3, p.27 (2020).

相融合,以避免国家之间的管辖权冲突,从而更好地落实法律域外适用并实现海洋环境保护和保全的目标。

3. 通过互惠原则保障海洋环境保护法律的域外适用

随着中国海洋环境保护法律域外适用范围的进一步扩大,以及中国不断融入全球海洋环境治理体系并加快规则输出的步伐,在法律域外适用的过程中,中国也将不可避免地与其他国家发生碰撞。互惠原则可以作为在国家之间缺乏合作机制时,有效应对管辖权冲突问题,进而落实法律域外适用效力的补充。

互惠原则即“一国可以承认另一国家在特定法律关系中适用其本国法律所产生的效力,但应当建立在另一国家为自己提供相同或者相似的待遇之上”,指出了国家之间权利的平等以及相互尊重。^①基于这种理解,各国可以基于利益相关程度进行管辖权之间的比较与衡量,从而避免管辖权的冲突。具体而言,国家所管辖的事项须与国家的领土利益或其他合理利益之间存在真实联系,在判断管辖权基础是否充分时,不仅要考虑本国利益,还要考虑其他相关国家的利益。^②一个在域外发生的行为或事项与国家的联系越紧密、越真实,对其主张域外管辖权的合理性和合法性就越强。行使域外管辖权的国家与行使管辖权的行为或事项之间如果没有任何直接和真实的联系,管辖权的行使便缺乏法律依据。^③如果不同国家对同一案件均享有管辖权,如船旗国的属人管辖权、沿海国和港口国的保护性管辖权或基于效果原则行使的管辖权等,上述基于利益相关程度的管辖权之间的衡量便显得尤为重要,当一国的利益相关程度明显更高,且该国的管辖不会对其他国家的主权和根本利益产生不利影响,则其他国家应当基于互惠原则承认该国的管辖权,进而承认该国法律的域外适用。

从互惠原则的引入可以看出海洋环境保护法律的域外适用并非一个单向扩张的过程,也需要强调适当的“收缩”。如果各国能够遵守互惠原则,尽管在特定案件中一国可能部分或全部失去对案件的管辖权,但是在另一些案件——尤其是与本国利益高度相关的案件中,该国的管辖权也将被其他遵守互惠原则的国家所尊重,从而更加有效地实现法律的域外适用。在中国海洋环境保护法律域外适用的实践过程中,互惠原则这一隐性条件应当引起行政机关和司法机关的重视,从而减少法律域外适用过程中的阻碍。

五、结语

海洋环境保护法律的域外适用,可以更加有效地实现对本国海洋环境的保护与保全,海洋大国还可以借此实现规则输出的目的。然而,当一国将国内法的触手伸至域外,并对其他国家的现实利益构成影响之时,法律的域外适用并不会一帆风顺。显然,海洋环境保护法律的域外适用是中国在当下乃至未来都不可回避的一个问题。导致中国海洋环境保护法律域外适用难以实现的根源在于,法律在制定过程中几乎没有对域外适用进行针对性设计,且中国在长期法律实施过程中亦缺乏对域外适用问题的重视。因此,要解决海洋环境保护法律域外适用的困境,也应当从这两方面着手。

对于中国而言,《海环法》的二次修订为扩大海洋环境保护法律的域外适用打下了良好基础,但依然具有一定的待完善空间。除去需要对总则部分法律域外适用条款本身作出改变、增加不同连接点的适用以及在分则中增设具体实施条款外,还需要通过完善配套法律、法规和规章中的相关规定,并结合有效的合作机制和互惠原则等,如此才能够真正落实海洋环境保护法律的域外适用,从而更好地实现对海洋环境的保护和保全,并推进海洋命运共同体的构建和海洋强国的建设。通过以《海环法》为核心的海洋环境保护法律的域外适用实践,中国也能获得宝贵的经验,通过法律的域外适用扩大自身的话语权、影响力,实现规则输出的目的,有效推动中国海洋法治的建设和发展。

^① *Principle of Reciprocity*, OAS, https://www.oas.org/ext/Portals/33/Files/MLA/Ven_multla_otros_eng.pdf.

^② James Crawford & Ian Brownlie, *Brownlie's Principles of Public International Law (9th ed.)*, Oxford University Press, 2019, p.441, 468.

^③ 参见[英]奥本海著, [英]詹宁斯、瓦茨修订《奥本海国际法(第一卷第一分册)》,王铁崖等译,中国大百科全书出版社1995年版,第333-334页。

**Extraterritorial Application of China's Marine Environmental Protection Laws:
International Practices ,Major Issues and Feasible Suggestions**

GAO Zhiguo¹ ,LIU Ziheng²

(1.Law School ,Dalian Maritime University ,Dalian 116026 ,China;

2.School of International Law ,China University of Political Science and Law ,Beijing 100088 ,China)

Abstract: As the formal maritime legislation of China , the *Marine Environmental Protection Law* has made remarkably pioneering contributions in numerous areas. Among these , its clear extraterritorial application clauses stand out as a particularly noteworthy innovation. Despite undergoing two major revisions and three amendments to date , the extraterritorial application clauses of the *Marine Environmental Protection Law* have remained intact. Throughout the process of improving this law , as well as the whole legal system , efforts have been consistently made to lower the threshold for extraterritorial application , thus increasing the potential for legal extraterritoriality. Today , granting certain extraterritorial effect to marine environmental protection laws has become a common choice for many countries. This not only helps countries in more effectively protecting their own marine entitlements and interests but also offers valuable guidance for the improvement and future evolution of international marine environmental protection laws and regulations. However , from the perspective of China's own practices , the situations regarding the extraterritorial application of marine environmental protection laws , particularly those centered around the *Marine Environmental Protection Law* , are far from optimistic in the past four decades. This is partly due to a lack of connection points in China's extraterritorial application clauses for marine environmental protection laws , making it challenging to effectively meet practical needs in legislation. Additionally , various substantive laws lack targeted mechanisms for extraterritorial application. Moreover , unclear jurisdictional allocations within domestic law enforcement agencies and potential conflicts with rules of other countries and even international law hinder the realization of extraterritorial application of marine environmental protection laws. In this context , despite the institutional foundation for extraterritorial application provided by China's marine environmental protection laws , the actual implementation of these laws has long been suboptimal in both enforcement and judicial practices. They have not only failed to effectively meet the basic requirements of protecting the country's marine environmental rights and interests but also been unable to fulfill the long-term goals of rule output and competition. A comparative analysis of practices related to the extraterritorial application of marine environmental protection laws in different countries and regions , such as the United States and the European Union , can help identify existing problems and feasible improvement paths for China's marine environmental protection laws. Additionally , China should promptly make corresponding adjustments to the extraterritorial application clauses and substantive provisions of the *Marine Environmental Protection Law* in line with the practical needs of its own marine environmental governance. Specifically , building on the second revision of the *Marine Environmental Protection Law* and relying on the basic concept of maritime community with a shared future , China should provide more connection factors to expand the extraterritorial jurisdiction foundation for the extraterritorial application clauses. Furthermore , updates should be made to the substantive provisions of the law and the provisions in other laws , regulations , and rules that complement it. This would ensure that legal formulation and implementation are effectively combined in extraterritorial application. Additionally , major issues such as potential jurisdictional conflicts should be addressed during the implementation of the law , relying on international cooperation mechanisms and the principle of reciprocity , so as to effectively achieve the overall extraterritorial application of marine environmental protection laws and provide Chinese wisdom and solutions to the international community regarding the extraterritorial application of marine environmental protection laws.

Key words: marine environmental protection laws; extraterritorial application; national practices; jurisdictional conflicts; maritime community with a shared future