



澳大利亚联邦成立后海洋资源开发与保护的历史考察

蒋小翼

摘要:开发与保护是海洋战略的两个重要方面。澳大利亚联邦成立后海洋资源开发与保护可以分为三个时期:1901年澳大利亚联邦成立到1994年,海洋资源开发与保护偏重军事目的;1994年澳大利亚缔结《联合国海洋法公约》到2012年,海洋资源开发与保护以经济利益为主,兼顾海洋环境保护;2012年澳大利亚提出建立新海洋保护区网络计划,海洋资源开发与保护转为以环境利益为主,兼顾经济和社会效益。

关键词:澳大利亚;海洋资源开发;海洋环境保护

海洋资源具有巨大的开发潜力,21世纪是人类全面开发利用海洋的新世纪。然而,人类长期以来对海洋非可持续性的过度开发利用使海洋环境面临巨大的挑战,这严重影响了海洋事业的发展以及海洋权益的取得。澳大利亚依托优越的地理位置,拥有世界上第三大海洋区域,并积极发展海洋事业,在海洋资源开发和海洋环境保护方面取得了巨大成就。国内外学术界在澳大利亚海洋经济、海洋保护区法律制度、海洋综合规划与管理等方面已有不少研究,然而国内外学者很少从历史角度对澳大利亚海洋资源开发与保护进行考察与梳理。本文将以1901年澳大利亚联邦成立为起点,对其海洋资源开发与保护历史进行梳理。

一、1901.1—1994.9:以军事为主要目的的海洋资源开发与保护

澳大利亚大陆面积约769万平方公里,早在6万多年前澳洲土著人就生活在这片土地上。但由于四面环海,澳洲大陆长期以来一直不为人所知。直至1770年,库克船长登陆澳大利亚东部海岸,澳大利亚始成为英国的殖民地。1900年,六个殖民地举行全民公决,投票决定建立单一的澳大利亚联邦。1901年,澳大利亚各殖民地改组为州(领地)并相继加入联邦政府,澳大利亚联邦成立。尽管成立了新的国家,出于国家安全的考虑,澳大利亚仍一再表示对英国的忠诚^①。

自1901年到1994年近一个世纪里,澳大利亚先后经历了两次世界大战、经济大萧条、战后和经济大萧条后的社会重建、移民潮、越南战争、三十年的经济大繁荣、70年代世界经济危机、与美国结成了新的贸易与安全伙伴关系、经济发展自由化等历史事件。这个时代的主旋律是战争、国防安全与经济发展。在这种时代背景下,出于自身安全考虑,澳大利亚不断调整对外战略以适应不断变化的国际环境。1931年,英国议会通过《威斯敏

^① 参见 1900s Decade Events, <http://www.aushistorytimeline.com/>, 2013-06-02.

斯特法案》,给予各英属自治领完全自主权。澳大利亚担忧这可能会对英国以往的国防安全承诺产生影响,因而在接下来的11年里并未签署该法案^①。第二次世界大战期间,日本军队横扫太平洋南部,战场扩大到澳大利亚境内北领地地区,澳大利亚的安全受到了直接威胁。澳大利亚此时意识到不能再毫无顾虑地依赖英国的保护,转而向美国寻求安全保障。但直到1986年,英议会通过《与澳大利亚关系法》,澳大利亚才获得完全立法权和司法终审权。

鉴于澳大利亚特有的地理环境,海洋战略问题一直是国家战略的重要组成部分。在战争与安全成为时代主旋律的背景下,澳大利亚在这一时期的海洋战略以争夺有战略意义的海区和通道为主,海洋资源开发利用也大多出于国家安全与军事的目的。为了实现海洋资源协调开发利用,根据联邦国家的政治体系的特点,澳大利亚实施海洋综合管理。首先从行政上明确联邦政府与各州、领地之间的海洋管辖权限^②。在联邦政府与各州、领地之间合理划分海洋管理权,从而实现海洋资源的合理、有序利用。为了达到对海洋实行综合管理的目的,澳大利亚联邦政府和州政府于1979年颁布了《海岸和解书》。《海岸和解书》规定,州和领地的控制范围是从海岸向海延伸3海里。达成该协议之时,第三次联合国海洋法会议正在讨论将国家的领海宽度由原来的3海里扩大到12海里,但澳大利亚各州的管辖范围仍维持3海里不变。因此,《海岸和解书》明晰了联邦政府与各州之间的海域管理权,奠定了联邦政府在海洋管理中的绝对优势控制地位,联邦政府仍然控制了澳大利亚的大部分海域。

澳大利亚很早便致力于海洋环境保护,率先于1979年建立了大堡礁海洋公园。大堡礁是地球最大的海洋珊瑚生态系统,于1981年被列入世界遗产目录,同时也是世界上管理保护的最好的海洋区域。建立国家海洋公园之前,澳大利亚在1975年制定了《大堡礁海洋公园法案》,对海洋公园内的活动进行监督。该法案规定了区域计划制度,以通过对特殊地区提供高水平的环境保护减少海洋资源开发利用的影响和冲突。1982年澳大利亚宣布建立第一个联邦海洋保护区。建立海洋保护区(也被称为海洋公园)具有重要的经济和生态环境功能,被广泛认为是保护海洋生物多样性和防止海洋生态环境恶化的最有效手段之一,具体是指通过法律或其他有效手段禁止或控制捕捞、污染以及其他人类活动从而对部分海洋环境进行的封闭性保护。

澳大利亚大堡礁海洋公园和联邦海洋保护区的建立为海洋环境保护提供了新思路和新管理模式。澳大利亚也积极采取措施应对海洋污染,在这个时期,主要关注海洋倾废污染和人工鱼礁对海洋环境产生的影响。澳大利亚海岸线周围的水域日益受到海洋废物倾废污染的威胁,为了减少危害,澳大利亚政府主要依据《1981年的环境保护(海洋倾废)法案》和《1986年的环境保护(海洋倾废)修正案》对在海洋上故意装卸、倾废和焚烧垃圾的行为进行调控。根据法律的规定,所有海洋倾废的行为都必须取得许可证。相关法律对建立人工鱼礁也规定了相应的许可制度。

但是当时全球范围内环境保护思潮并未全面兴起,海洋环境问题也并没有如现在一般凸显。20世纪90年代前,澳大利亚海洋保护区面积较小,除去大堡礁海洋公园,只有不到百分之一的海域得到保护^③。这一时期颁布的专门针对海洋环境保护的法规数量也相对较少。

二、1994.10—2012.6:以经济利益为主要目的的海洋资源开发与保护

澳大利亚于1994年10月正式批准加入《联合国海洋法公约》及公约第十一部分《执行协定》,成为公约缔约国。《联合国海洋法公约》对于澳大利亚在合理开发利用海洋资源、保护海洋环境等方面起到了积极影响。澳大利亚对海洋的争夺和控制转变成了经济利益为主,开发海洋、发展海洋经济成为了澳大利亚国家战略规划;以往争夺有战略意义的海区和通道为主的海洋战略转变成了以争夺岛屿主权、海域管辖权和海洋资源为主的海洋新战略。

为了规范海洋资源开发利用与管理,澳大利亚在此阶段加快了海洋立法速度。除了加入的有关国

① 参见 1930s Decade Events, <http://www.aushistorytimeline.com/>, 2013-06-02.

② 谢子远,闫国庆:《澳大利亚发展海洋经济的经验及我国的战略选择》,载《中国软科学》2011年第9期。

③ 王敏敏:《国外海洋自然保护区的法律保护研究及对我国的启示》,中国海洋大学2010年硕士学位论文,第13页。

际条约和签订的双边或多边协定外,截至 2012 年澳大利亚已经颁布了六百多部与海洋有关的法律法规^①,其中涵盖海洋生物多样性保护、渔业水产、近岸石油和矿产、海洋环境污染、海洋旅游、海洋建设工程和其他工业、海洋运输、药业、生物技术和遗传资源、能源利用、自然和文化遗产等各个方面,使澳大利亚在海洋资源开发和海洋环境保护方面处于国际领先地位。这些法律既包括了联邦政府立法,也包括州政府立法。联邦的立法数量最大,这主要是因为联邦具有签订条约的责任和权利,并且控制着澳大利亚 97% 的海域^②。澳大利亚联邦参与立法使得澳大利亚的法律与其承担的海洋方面的国际责任相协调(如渔业捕捞、海洋运输、污染控制、倾倒废弃物等方面),并且联邦立法为州和领地确定了标准。

20 世纪 90 年代在环境保护领域发生了一件跨时代意义的事件。1992 年联合国环境与发展大会在巴西里约热内卢举行,可持续发展原则在这个时期得到各国普遍赞同和贯彻实施。1994 年生效的《联合国海洋法公约》也体现了可持续发展原则,要求各沿海国家对其毗邻之管辖海域在行使权力的同时,必须承诺两项主要的责任,即实施“海洋综合管理”和“可持续发展”^③。为实现基于海洋生态系统的综合管理的承诺,1998 年澳大利亚政府制定并正式通过了《澳大利亚海洋政策》。海洋政策把可持续发展和对海洋的环境保护融入到了综合管理之中,重点解决过度捕捞和海洋污染问题。

陆源海洋环境污染是影响澳大利亚海岸和海洋环境的最严重问题。在 1995 年海洋环境现状的报告中就发现有 80% 的海洋污染都来自于陆地污染,并且对近海海洋系统构成了巨大的威胁^④。澳大利亚政府采取了诸多行动计划应对陆源海洋污染,包括:保护海洋环境免受陆源行为影响的澳大利亚国家行动规划、沿海区域综合管理、珊瑚礁水质保护计划、大堡礁沿海湿地保护规划以及昆士兰湿地保护规划。澳大利亚政府同时还关注沿海土地酸化、国内和国际航运污染等问题并坚持对其进行长期有效的管理。

90 年代后,澳大利亚开始启动国家海洋保护区网络计划。澳大利亚经济资源主要来源于矿产、海洋资源和岛屿旅游开发,比如大堡礁等群岛,但海洋资源的开发和利用无疑会对海洋环境产生影响。为保护海洋环境,澳大利亚颁布并实施了一系列与海洋保护区发展相关的行动计划,包括《建立国家级有代表性海洋保护区网络的准则》(1998)以及《国家级有代表性海洋保护区网络战略行动规划》(1999)等。

此外,澳大利亚特别重视生物多样性保护。澳大利亚海域生存着数千计的海洋生物物种,其中的一些生物是澳大利亚所特有,所有这些物种使澳大利亚成为了物种最丰富的发达国家^⑤。1999 年制定的《环境保护和生物多样性法案》与 2000 年的《环境保护和生物多样性法规》,是澳大利亚政府在资源利用与环境保护领域的重要立法。该法案要求澳大利亚政府和各州、领地共同为环境和遗产保护以及生物多样性的保育提供切实可行的国家方案。政府利用《环境保护和生物多样性法案》保护和管理受威胁的洄游海洋生物,包括:决定海洋物种所面临的威胁;阻止、减少和管理这些威胁;支持物种的恢复直至可以从该法案受威胁物种名录中删除。联邦政府负责国家层面的重要环境事宜以及各州、领地负责地方层面的重要环境事宜。

《环境保护和生物多样性法案》对国家海洋保护区的申报、管理计划的制定和原则以及管理方式做出了详细规定。申报的联邦保护区分为联邦陆地保护区(国家公园和植物园)和联邦海洋保护区(海洋公园、海洋保护区和自然保护区)。国家公园的主管部门是依据该法案建立的实施行政管理和控制所有联邦保护区的法定权力机构,其职能包括对联邦保护区内生物多样性和遗产的保护、保育和管理。依据《环境保护和生物多样性法案》,澳大利亚总督可以通过布告申报一定区域的海洋为联邦保护区,但是需要满足以下条件:

1. 处于法案中所定义的“联邦海域”——即从州和北领地海岸(一般为领海基线 3 海里)向内到领海基线 200 海里的专属经济区外围;
2. 澳大利亚领土以外但依据国际条约澳大利亚有义务进行保护的区域,也包括了保护区区域内的

① 马英杰等:《澳大利亚海洋综合规划与管理》,载《海洋开发与管理》2002 年第 1 期。

② 马英杰等:《澳大利亚海洋综合规划与管理》,载《海洋开发与管理》2002 年第 1 期。

③ 陈艳等:《激励手段与海洋资源的可持续利用与管理》,载《生态经济》2011 年第 3 期。

④ 参见 Marine pollution, <http://www.environment.gov.au/coasts/pollution/index.html>, 2013-06-02.

⑤ 参见 Marine species conservation, <http://www.environment.gov.au/coasts/species/index.html>, 2013-06-02.

海底和底土。

联邦海洋保护区管理所遵循的基本原则包括：

1. 社区参与。联邦政府必须保证社区、公共机构和私人在设计和实施保护区功能之际广泛和有意义的参与；
2. 有效管理和具有适应性的管理。海洋保护区管理必须确保保护生物多样性的目标和在经济和社会背景上适应各种不确定因素和变化；
3. 风险预防原则。海洋保护区管理不以缺乏充分的科学确实性为原因而延迟采取措施阻止保护区自然和文化遗产退化。
4. 海洋保护区管理应当尽可能减少对保护区自然、文化和社会环境以及周边社区的负面影响；
5. 对于保护区资源的使用管理必须基于生态可持续使用的原则。
6. 保护区资源管理框架和程序应当透明并且采取联合管理的形式，如果保护区由土著人部分或全部所有，对保护区的传统使用，包括对文化遗产的保护和维修都应当被认可。

一旦宣布建立海洋保护区，国家公园主管必须制定一份为海洋保护区提供必要的保护和保育的管理计划。管理计划必须最长有 10 年的周期，且必须明确与澳大利亚自然保护同盟保护区管理原则相符合的可以在保护区进行的各种活动。尽管建立自然保护区的主要目的是保护生物多样性，在保护区网络的部分地区允许适度可持续地使用自然资源。

为了加强该法案的实施，澳大利亚政府采取海洋生物区域计划完善海洋环境的管理和保护。海洋生物区域计划通过呈现生物物理特征和海洋生命多样性的图片，描绘了海洋环境和每一个海域的保育价值，设立了广泛的生物多样性目标，确定了地区的优先事宜以及制订方案和采取行动应对这些需要优先处理的事宜。政府积极通过收集相关的科学知识和信息，完善依据生物法案做出的决定，尤其是与海洋多样性保护和与海洋为基础的产业对海洋和资源的可持续利用。

该法案同时要求澳大利亚政府对渔业的环境影响作出评估，并促进生态可持续渔业的管理。可持续渔业部门依据本法案负责对联邦立法管理的渔业和地方各州出口渔业进行评估。各州所有出口和澳大利亚政府管理的渔业都要进行独立评估，这些评估确保渔业以生态可持续的方式进行管理。评估依照《生态可持续渔业管理纲要》执行，过程需要包括渔业经营者与可持续渔业部门的交流，以促进渔业的最优发展。

三、2012.6 至今：海洋环境保护的新时期

2012 年 6 月，澳大利亚宣布正式启动全球最大的海洋保护区计划，自此澳大利亚海洋资源开发与保护进入了新时期。澳大利亚的海洋共分为 6 大区域，此次公布的新海洋保护区为其中的 5 个，位于东南的另一片区域已于 2007 年宣布成为保护区^①。新的海洋保护区计划草案在 1998 年就开始筹划，已于 2012 年 6 月“里约+20”地球峰会前宣示，表达了澳大利亚致力于海洋环境保护的决心。

建立新海洋保护区是澳大利亚保护未来海洋环境的里程碑事件。新的联邦海洋保护区环抱澳大利亚国土，增加了 230 万平方公里的澳大利亚海洋保护区面积，使受保护的海洋总面积达到 310 万平方公里；海洋保护区的数量从 27 个（包括大堡礁海洋公园）增至 60 个，覆盖澳大利亚联邦 1/3 以上的水域。新的联邦海洋保护区包含了澳大利亚所有不同的海洋生态系统和栖息地，成为世界上最大的海洋保护区体系，同时也是对商业捕鱼影响最小的海洋保护区。此前，世界最大的海洋保护区是英国在印度洋上建立的查戈斯群岛海洋保护区，面积仅为 54.4 万平方公里。

首先，新海洋保护区网络的建立使澳大利亚海洋资源开发和保护的管理呈现出新变化。2012 年 6 月计划草案公布后，经过有关部门数月磋商，最终得以通过法律的形式正式实施。同时，四个海洋保护区网络和珊瑚海海洋保护区的管理计划草案也于 2013 年 1 月予以公布并征集公众意见。新公布的海洋保护区管理计划将于 2014 年 7 月生效。

^①具体包括西南、西北、北部、珊瑚海、温带东部以及东南海域。

依据法案的规定,政府必须为保护区制定可行的管理计划。东南网络的管理计划将已 2013 年 7 月 1 日生效,西南、西北、北部、温带东部网络将于 2014 年 7 月 1 日生效。在申报建立海洋保护区和实施管理计划期间,在海洋保护区内进行的任何活动都需要国家公园主管部门的许可。国家公园主管部门已经为海洋保护区网络的使用者颁发了许多不同的许可证。此外,在法定管理计划生效前,国家公园主管部门已经实施了过渡性的管理安排。这个时期在联邦海洋保护区新增领域的水域使用没有任何的变化。如果持有在联邦海洋保护区或现废除的珊瑚海保育区现存的许可证,可以依据该现存许可条款继续实施,而无需施加附加的行政要求。

其次,新海洋保护区尽量减少对社会和经济的影响并注重各方利益的平衡。整个网络的设计主要基于对经济和社会的影响最小化。澳大利亚的海洋保护区起始于距离海岸 3 海里处,将改变传统的利用这些受保护区的方式。在新的保护区内,一些人们常去垂钓的地方仍将垂钓者开放,商业捕鱼仍可进行,但是,为防止过度捕捞,诸如拖网捕鱼的活动将被严格禁止。同时,政府将依法禁止在一些区域内的石油、天然气勘探和开采活动。

澳大利亚农业、资源经济和科学局针对每个局域海洋保护区网络经济影响评估的工作对整个网络的设计发挥着重要的作用。这项工作商业捕鱼业的协助下已经完成了五份评价,涵盖了西南、西北、北部、珊瑚海和温带东部海域。评估关注提议的网络对渔业,包括商业和授权捕鱼的直接和间接影响,以及对相关社区的潜在影响。据估计,2012 年 10 月新建立的联邦海洋保护区网络将导致澳大利亚损失每年商业捕鱼全部价值的大约 1%。对于由此而受到影响的商业活动,政府将拨予 1 亿澳元补助。虽然采取了种种措施,但仍有部分受到影响的渔民表示了不同意见。例如,2012 年 11 月 27 日,澳大利亚国家海洋行业联合会撤消了关于联邦海洋保护区网络渔场调整援助计划的磋商程序。他们认为,政府公布的 1 亿澳元预算的渔场调整援助框架,不足以解决海洋保护区网络带来的影响。

第三,新保护区的决策和管理强调了公众参与过程。联邦海洋保护区的发展和申报在过去的 4 年时间里经历了广泛公众参与。2012 年 7 月,国家公园主管部门在政府公报上发布了通知,邀请对申报新的联邦海洋保护区的提议进行公众评议。截至 2012 年 9 月 10 日的 60 天评议期内,国家公园主管部门一共收到了近 8 万份的评议。国家公园主管在仔细考虑收到的评议后,向部长提供了一份报告,详细说明了具体的评议和其对这些评议的观点。可持续发展、环境、水、人口和社区部长考虑该报告并向总督推荐依据澳大利亚国家环境法应当被申报的保护区。宣布成立海洋保护区后,国家公园主管部门首先邀请对管理计划的范围进行公正评议,其次对保护区计划草案进行评议。管理计划将会明确保护区在该计划 10 年的生命周期内进行的活动,以及为运行、投资和发展海洋产业提供必要的稳定性。这五个海洋保护区网络以及珊瑚海保护区在充分考虑了公众意见和经部长同意后得以设立完成。

四、结 语

自 1901 年澳大利亚联邦成立以来,澳大利亚始终关注海洋资源的开发与保护。以 1994 年批准加入《联合国海洋法公约》与 2012 年宣布建立海洋保护区网络计划为时间节点,澳大利亚的海洋资源开发与保护经历了三个不同时期——以军事为主要目的发展到以经济为主要目的,继而致力于海洋资源全面保护的新时期。通过逐步采取政策、法律、经济、科技等诸多措施和方式加强海洋资源的可持续利用以及海洋生物多样性的保育,澳大利亚在海洋资源开发与保护方面已经处于世界领先地位。在“提高海洋资源开发能力,发展海洋经济,保护海洋环境,维护海洋权益,建设海洋强国”的今天,澳大利亚海洋资源开发与保护的历史经验对我国海洋战略的实施具有重要借鉴意义。

● 作者简介:蒋小翼,武汉大学中国边界与海洋研究院、国家领土主权与海洋权益协同创新中心讲师,法学博士;湖北武汉 430072。Email:winglet28@hotmail.com

● 基金项目:中国海洋发展研究中心 2011 年重点项目(AOCZDZ201101-2)

● 责任编辑:桂 莉