

全球目标，海洋机遇——对海洋公私治理的思考

《海洋机遇报告》现已编写完成。参与报告编写工作的 Gard 同事回顾了她们在此过程中的感悟和收获。



Gard 是“联合国全球契约可持续性海洋业务行动平台”的参与者。该平台正致力于全面审视海洋在实现联合国 17 项全球发展目标中的作用，目的在于探索有吸引力的可行解决方案和典范做法，可持续地使用和管理人类最伟大的“共同财产”——我们的海洋。2018 年 12 月，Gard 被邀请加入《海洋机遇报告》编委会，我和 Erika Lindholm 接受了这一挑战。[该报告已于本周发布](#)，作为在奥斯陆召开的挪威航运大会（Nor-Shipping Conference）的组成部分。我们不准备对报告进行概括总结，而是会写下我们对海洋治理的思考过程，包括一些未写入最终版报告的初步想法。

该报告按不同产业对海洋业务进行了划分——海洋运输、海洋食品、海洋能源、海洋矿产、海洋医药和海洋旅游。在工作之初，海上保险被视为业务板块之一，但在讨论的过程中，我们提出，海上保险并不是直接的海洋业务，而是所有其他业务的“促成者”。这一概念来自于 Gard 的使命宣言：“共同促成可持续性海事发展。”因此编委会同意，保险（以及金融和船级社）将被归入有关海洋治理的单独一章。

HEALTHY

14
LIFE
BELOW WATER

LIFE

13
CLIMATE
ACTION

CLIMATE

15
LIFE
ON LAND

BIO DIVERSITY

Climate change is the overarching threat to ocean health, which is also under pressure from the over-exploitation of natural resources, habitat destruction, pollution and marine littering. These challenges can be turned into long-term business opportunities for the **Ocean We Want**.

PRODUCTIVE

8
DECENT WORK AND
ECONOMIC GROWTH

OCEAN TRANSPORT

2
ZERO
HUNGER

OCEAN FOOD

7
AFFORDABLE AND
CLEAN ENERGY

OCEAN ENERGY

12
RESPONSIBLE
CONSUMPTION
AND PRODUCTION

OCEAN MINERALS

3
GOOD HEALTH
AND WELL-BEING

OCEAN MEDICINE

11
SUSTAINABLE CITIES
AND COMMUNITIES

OCEAN TOURISM

Meeting the needs of a growing world population and bringing healthy food and resources to billions of people must be done sustainably. Ocean productivity can meet the needs of the **Future We Want**.

WELL-GOVERNED

17
PARTNERSHIPS
FOR THE GOALS

PARTNERSHIPS

16
PEACE, JUSTICE
AND STRONG
INSTITUTIONS

GLOBAL PRINCIPLES

Strong public and private governance mechanisms and responsible finance are preconditions and enablers for a healthy and productive ocean. Our 'Sustainable Ocean Principles' will provide guidance for the **World we Want**.

© 《海洋机遇报告》

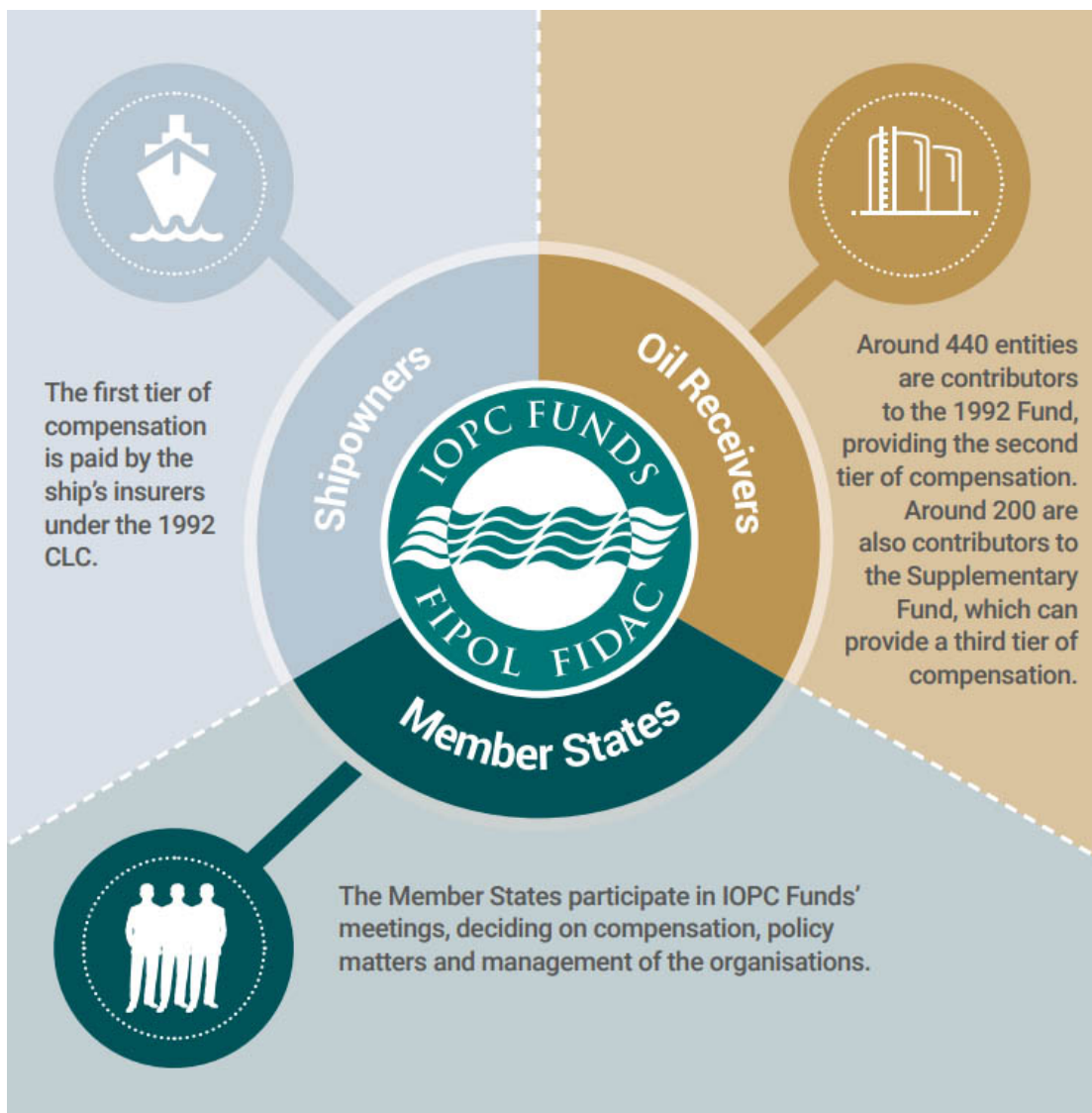
到了2019年3月的时候，随着6月的发布日期逐渐临近，Erika和我已经为起草报告的“治理”一章做好准备。我们感到，首要任务是确定“治理”的含义。虽然这个词被广泛使用，而且看似被普遍理解，但要定义它并不容易。请您自己尝试一下——用谷歌搜索该词，看看您能否给出一个全面的定义。我们得以借鉴平台2018年9月发布的第一个题为“[海洋治理和规制的系统化信息](#)”的报告，其中介绍了海洋公共和私人治理的概念。在《机遇报告》中，我们对“治理”的定义如下：

“治理包括一系列规则，这些规则的作用是确定利用海洋进行经济活动者的权利和责任；还包括制定、执行这些规则以及提供争议解决程序和论坛的机构。治理既是公共部门的活动，也是私营部门的活动。公共治理是指通过国内法、国际法，由国内机构、国际机构实施的规制；而私营部门则确立行业标准和准则、尽职调查程序及采购规则。”

现在，需要找到一个体现公私治理之间相互作用，以及保险在支持国际公约方面作用的例子。我们考虑了理赔协会在依据污染严格责任和强制保险方面的国际公约，填补强制性保险要求时所发挥的作用，在报告草案中提供了以下案例研究：

1967年3月，超级油轮Torrey Canyon在英国康沃尔海岸附近搁浅，所载原油货物全部溢出——其中约有8万吨原油在英国和法国沿海地区蔓延。这场灾难导致了有关责任与赔偿的两项国际条约的制定：《1969年国际油污损害民事责任公约》（1969年责任公约）和《1971年设立国际油污损害赔偿基金的国际公约》（1971年基金公约）。责任公约确立了船东对其载运的持久性油类货物溢漏承担的严格责任以及强制保险要求。责任公约和基金公约一方面确定了船东与其保赔协会之间的费用分摊，另一方面确定了船东与油类收货人之间的费用分摊。时至今日，该机制仍以“1992年国际油污损害赔偿基金”及随附的“2003年补充基金”的形式存在。责任公约下的赔偿责任限额依据船舶吨位数计算得出，构成第一层次的赔偿。超出责任限额的部分，由基金公约提供赔偿。

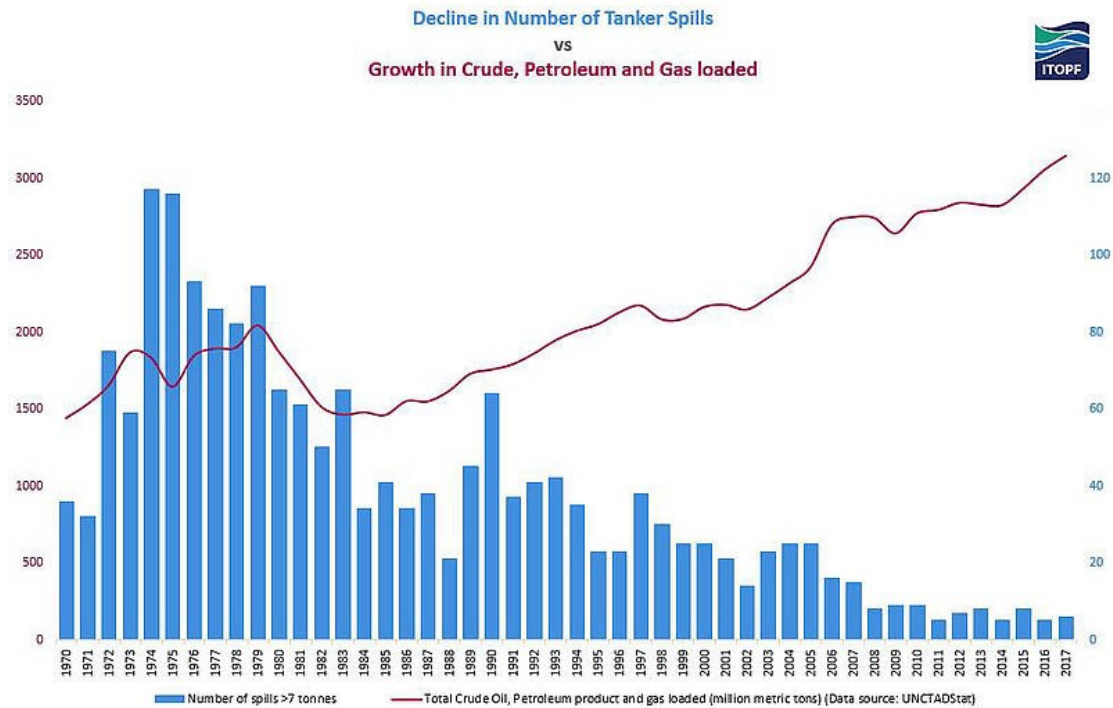
然后，就油轮的持久性溢油而言，所需资金在作为第一层次赔偿责任主体的责任保险人和作为基金出资人的油类收货人之间有效分摊。



© 国际油污损害赔偿基金 (IOPC)

截至 2018 年 12 月 31 日，已有 137 个国家批准了责任公约的现行版本——《1992 年民事责任公约》，115 个国家批准了《1992 年基金公约》。

自 20 世纪 70 年代的油轮溢油事故高发期以来，尽管原油、石油和天然气的运输量持续上升，然而事故的发生率一直稳步下降。



© 国际油轮船东防污染联合会 (ITOPF)

国际公约的执行、船东和石油公司对质量的关注，以及新船舶设计的实施都是事故发生率下降的原因。

我们提出的案例研究展现了理赔保险在责任公约和基金公约所确立的公共治理机制中的作用，但由于《海洋机遇报告》篇幅有限，未将该案例研究纳入其中。本着可持续发展的精神，我们很高兴在本文中对其进行了再利用。

在研究保险与公共治理之间交叉点的同时，我们意识到在 Torrey Canyon 轮溢油事件后，私人治理方面发生了更多的故事。对油轮溢油承担严格责任和投保可靠保险，最初是行业的自愿行动。在 Torrey Canyon 轮灾难发生后不久，作为大部分海运油类货物的货主并运营着全球重要油轮船队的七家大型石油公司一致同意提出一项行业倡议，即油轮船东自愿承担支付油污损害赔偿的责任严格，最高责任限额依据溢油油轮的吨位数计算得出。该倡议通过《油轮船东自愿承担油污责任协定》(TOVALOP) 的签署而正式生效。国际保赔协会集团旗下的各家协会均同意根据该协定，将污染责任纳入承保范围，即使该协定具有自愿性，并不是法律强制规定的。

TOVALOP 协定于 1969 年 10 月全面生效，当时加入该协定的成员已占全球油轮总吨位的 50%。仅仅在六个月之后，这一比例就上升到了 80%。后来，从这项最初的自愿性协定发展

出了一项名为《油轮油污责任暂行补充协定》（CRISTAL）的补充协定，其中规定了货主应承担的第二层次赔偿。

这两项自愿性计划为责任公约和基金公约的制定奠定了基础，而且在公约尚未获得广泛批准之时，起到了过渡性措施的作用。TOVALOP 和 CRISTAL 均已退出历史舞台，取而代之的是责任公约和基金公约，但最初为管理这些计划而设立的国际油轮船东防污染联合会（ITOPF）继续在促进有效的溢油响应方面，提供专业的支持。<https://www.itopf.org>。

联合国全球契约呼吁采取行动，应对当今海洋健康所面临的严峻挑战，要求各家公司担负起对可持续性海洋实践的管理责任。自 20 世纪 70 年代船舶油污事故的高发期以来，通过公私合作，事故发生率已经大幅下降。这可以激励我们在今天采取协调行动，应对塑料污染、过度捕捞和温室气体排放等《海洋机遇报告》中指出的一些海洋健康和人类福祉面临的首要威胁。



作者：Kim Jefferies

Insight 专栏编辑



作者：Erika Lindholm

理赔主管兼律师，赫尔辛基