

全球目標，海洋機遇——對海洋公私治理的思考

《海洋機遇報告》現已編寫完成。參與報告編寫工作的 Gard 同事回顧了她們在此過程中的感悟和收穫。



Gard 是“聯合國全球契約可持續性海洋業務行動平臺”的參與者。該平臺正致力於全面審視海洋在實現聯合國 17 項全球發展目標中的作用，目的在於探索有吸引力的可行解決方案和典範做法，可持續地使用和管理人類最偉大的“共同財產”——我們的海洋。2018 年 12 月，Gard 被邀請加入《海洋機遇報告》編委會，我和 Erika Lindholm 接受了這一挑戰。[該報告已于本周發佈](#)，作為在奧斯陸召開的挪威航運大會（Nor-Shipping Conference）的組成部分。我們不準備對報告進行概括總結，而是會寫下我們對海洋治理的思考過程，包括一些未寫入最終版報告的初步想法。

該報告按不同產業對海洋業務進行了劃分——海洋運輸、海洋食品、海洋能源、海洋礦產、海洋醫藥和海洋旅遊。在工作之初，海上保險被視為業務板塊之一，但在討論的過程中，我們提出，海上保險並不是直接的海洋業務，而是所有其他業務的“促成者”。這一概念來自於 Gard 的使命宣言：“共同促成可持續性海事發展。”因此編委會同意，保險（以及金融和船級社）將被歸入有關海洋治理的單獨一章。

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
- 12 RESPONSIBLE CONSUMPTION AND PRODUCTION → OCEAN MINERALS
- 2 ZERO HUNGER → OCEAN FOOD
- 3 GOOD HEALTH AND WELL-BEING → OCEAN MEDICINE
- 7 AFFORDABLE AND CLEAN ENERGY → OCEAN ENERGY
- 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**.

© 《海洋機遇報告》

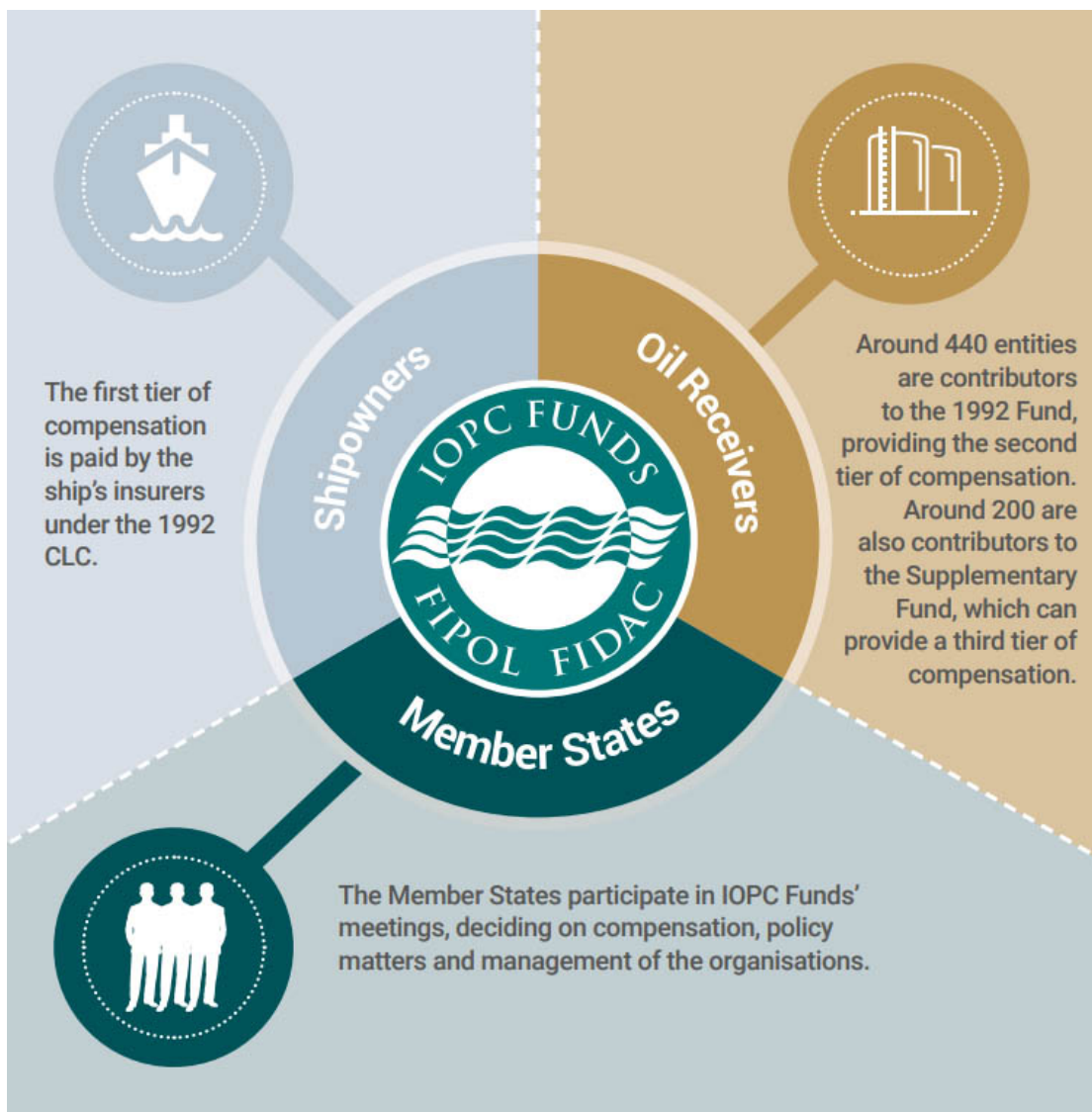
到了2019年3月的時候，隨著6月的發佈日期逐漸臨近，Erika和我已經為起草報告的“治理”一章做好準備。我們感到，首要任務是確定“治理”的含義。雖然這個詞語被廣泛使用，而且看似被普遍理解，但要定義它並不容易。請您自己嘗試一下——用Google搜索該詞，看看您能否給出一個全面的定義。我們得以借鑒平臺2018年9月發佈的第一個題為“[海洋治理和規制的系統化資訊](#)”的報告，其中介紹了海洋公共和私人治理的概念。在《機遇報告》中，我們對“治理”的定義如下：

“治理包括一系列規則，這些規則的作用是確定利用海洋進行經濟活動者的權利和責任；還包括制定、執行這些規則以及提供爭議解決程序和論壇的機構。治理既是公共部門的活動，也是私營部門的活動。公共治理是指通過國內法、國際法，由國內機構、國際機構實施的規制；而私營部門則確立行業標準和準則、盡職調查程序及採購規則。”

現在，需要找到一個體現公私治理之間相互作用，以及保險在支持國際公約方面作用的例子。我們考慮了保賠協會在依據污染嚴格責任和強制保險方面的國際公約，填補強制性保險要求時所發揮的作用，在報告草案中提供了以下案例研究：

1967年3月，超級油輪Torrey Canyon在英國康瓦爾海岸附近擱淺，所載原油貨物全部溢出——其中約有8萬噸原油在英國和法國沿海地區蔓延。這場災難導致了有關責任與賠償的兩項國際條約的制定：《1969年國際油污損害民事責任公約》（1969年責任公約）和《1971年設立國際油污損害賠償基金的國際公約》（1971年基金公約）。責任公約確立了船東對其載運的持久性油類貨物溢漏承擔的嚴格責任以及強制保險要求。責任公約和基金公約一方面確定了船東與其保賠協會之間的費用分攤，另一方面確定了船東與油類收貨人之間的費用分攤。時至今日，該機制仍以“1992年國際油污損害賠償基金”及隨附的“2003年補充基金”的形式存在。責任公約下的賠償責任限額依據船舶噸位數計算得出，構成第一層次的賠償。超出責任限額的部分，由基金公約提供賠償。

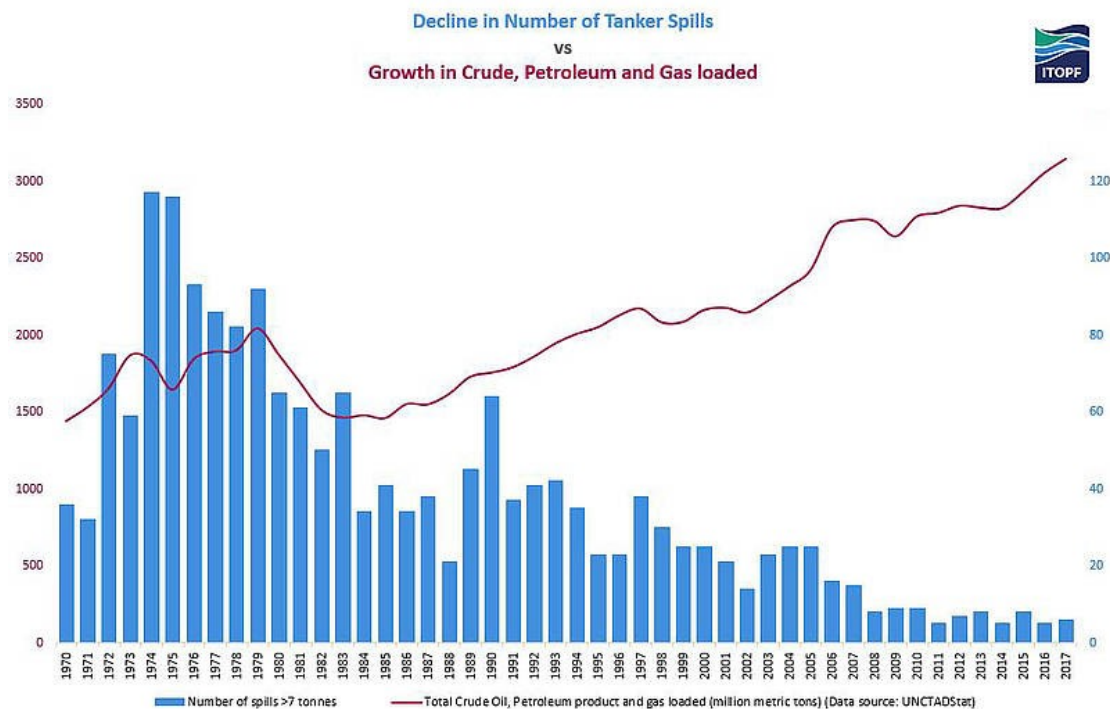
然後，就油輪的持久性溢油而言，所需資金在作為第一層次賠償責任主體的責任保險人和作為基金出資人的油類收貨人之間有效分攤。



© 國際油污損害賠償基金 (IOPC)

截至 2018 年 12 月 31 日，已有 137 個國家批准了責任公約的現行版本——《1992 年民事責任公約》，115 個國家批准了《1992 年基金公約》。

自 20 世紀 70 年代的油輪溢油事故高發期以來，儘管原油、石油和天然氣的運輸量持續上升，然而事故的發生率一直穩步下降。



© 國際油輪船東防污染聯合會 (ITOPF)

國際公約的執行、船東和石油公司對品質的關注，以及新船舶設計的實施都是事故發生率下降的原因。

我們提出的案例研究展現了保賠保險在責任公約和基金公約所確立的公共治理機制中的作用，但由於《海洋機遇報告》篇幅有限，未將該案例研究納入其中。本著可持續發展的精神，我們很高興在本文中對其進行了再利用。

在研究保險與公共治理之間交叉點的同時，我們意識到在 Torrey Canyon 輪溢油事件後，私人治理方面發生了更多的故事。對油輪溢油承擔嚴格責任和投保可靠保險，最初是行業的自願行動。在 Torrey Canyon 輪災難發生後不久，作為大部分海運油類貨物的貨主並運營著全球重要油輪船隊的七家大型石油公司一致同意提出一項行業倡議，即油輪船東自願承擔支付油污損害賠償的責任嚴格，最高責任限額依據溢油油輪的噸位數計算得出。該倡議通過《油輪船東自願承擔油污責任協定》(TOVALOP) 的簽署而正式生效。國際保賠協會集團旗下的各家協會均同意根據該協定，將污染責任納入承保範圍，即使該協定具有自願性，並不是法律強制規定的。

TOVALOP 協定於 1969 年 10 月全面生效，當時加入該協定的成員已占全球油輪總噸位的 50%。僅僅在六個月之後，這一比例就上升到了 80%。後來，從這項最初的自願性協定發展

出了一項名為《油輪油污責任暫行補充協定》（CRISTAL）的補充協定，其中規定了貨主應承擔的第二層次賠償。

這兩項自願性計畫為責任公約和基金公約的制定奠定了基礎，而且在公約尚未獲得廣泛批准之時，起到了過渡性措施的作用。TOVALOP 和 CRISTAL 均已退出歷史舞臺，取而代之的是責任公約和基金公約，但最初為管理這些計畫而設立的國際油輪船東防污染聯合會（ITOPF）繼續在促進有效的溢油響應方面，提供專業的支援。<https://www.itopf.org>。

聯合國全球契約呼籲採取行動，應對當今海洋健康所面臨的嚴峻挑戰，要求各家公司擔負起對可持續性海洋實踐的管理責任。自 20 世紀 70 年代船舶油污事故的高發期以來，通過公私合作，事故發生率已經大幅下降。這可以激勵我們在今天採取協調行動，應對塑膠污染、過度捕撈和溫室氣體排放等《海洋機遇報告》中指出的一些海洋健康和人類福祉面臨的首要威脅。



作者：Kim Jefferies

Insight 專欄編輯



作者：Erika Lindholm

理賠主管兼律師，赫爾辛基