

中拉经贸关系

# 论中拉在航运业碳减排领域的 国际立法合作

施余兵 刘宁文

**内容提要：**国际航运业碳减排立法发展的主要成果是在2011年通过修订《国际防治船舶造成污染公约》附件六（MARPOL Annex VI），对国际航运业碳减排规定了技术和营运的措施，并于2014年和2016年再次进行了修订，进一步扩大了技术措施的适用范围并规定了强制性的排放数据收集要求。在立法过程中国际社会面临的最大挑战是如何应对发展中国家（包括方便旗发展中国家）与发达国家在是否适用“共同但有区别的责任原则”（CBDR原则）方面的利益对立。中国的基本立场是在航运业碳减排立法中适用CBDR原则，但中国面临发展中国家地位受质疑、国际话语权缺失、支持力量薄弱、观点缺乏法理支撑、不得不适用MARPOL Annex VI的矛盾态度等障碍；主要拉美国家与中国的基本立场相似，但也存在国力薄弱、资金和技术力量不足、缺乏国际话语权等问题。中拉双方在航运业碳减排立法领域的合作基础深厚，但合作的深度和广度有待发掘，应当在国际组织、区域及个别国家范围内开展合作。

**关键词：**航运业 碳减排 国际海事组织 CBDR原则  
立法合作

**作者简介：**施余兵，澳大利亚卧龙岗大学博士，厦门大学南海研究院副教授，硕士生导师；刘宁文，厦门大学南海研究院硕士研究生。

**中图分类号：**X321 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649 (2017) 01-0019-22

## 一 问题的提出

发展国际航运业是中国建设海洋强国和适应经济全球化的必由之路，也是推进中国对外贸易、巩固世界主要贸易大国地位的重要支持。气候变化是21世纪人类所面临的重要挑战，二氧化碳（CO<sub>2</sub>）排放是造成气候变化的主因<sup>①</sup>，也是船舶所排放的主要的温室气体。国际海事组织（IMO）的报告表明，尽管受2008年世界金融危机的影响，国际航运排放的CO<sub>2</sub>在世界CO<sub>2</sub>的总排放量中所占比重已经由2007年的2.7%下降至2012年的2.2%，国际航运业排放的温室气体总量仍然在持续增加，预计到2050年，国际航运业排放的CO<sub>2</sub>总量将会在2007年的基础上上涨50%~250%。<sup>②</sup>国际航运业的温室气体排放加快了全球气候变化的进程，引起了国际社会的广泛关注。以《联合国气候变化公约》（UNFCCC）及其《京都议定书》和《巴黎协定》为主要成果的国际气候变化体系，以及IMO下设的海洋环境保护委员会（MEPC）均对国际航运业的碳减排立法问题进行了持续的努力。

航运是中国和拉美国家贸易的主要运输方式，中拉双方的贸易规模从2000至2014年扩大了20多倍<sup>③</sup>，拉美已成为中国对外直接投资第二大目的地<sup>④</sup>，而中国已成为拉美第二大贸易伙伴<sup>⑤</sup>。此外，作为发展中国家的中国和主要拉美国家都严重依赖国际航运业的发展，航运业碳减排要求将对双方的经济发展和国际贸易带来一定程度的不利影响。“共同但有区别的责任原则”（CBDR原则）是在国际气候变化领域普遍适用的一个基本原则。根据该原则，目前世界范围内的气候变化主要是由发达国家在历史上的排放所造成的，

---

① R. K. Pachauri and L. A. Meyer (eds.), *Climate Change 2014: Synthesis Report*, Geneva: Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014, p. 4.

② Ø. Buhaug, et al., *Second IMO GHG Study 2009*, London: International Maritime Organization, 2009, p. 1; T. W. P. Smith, et al., *Third IMO GHG Study 2014*, London: International Maritime Organization, 2014, p. 1.

③ 《商务部：2014年中拉贸易额2636亿美元》，网易，2015年5月15日。<http://money.163.com/15/0515/11/APLDRIB100253B0H.html>. [2016-11-10]

④ 高星、孔晓涵：《拉美成中国第二大对外投资目的地》，新华网，2012年6月15日。[http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-06/15/c\\_112227784.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-06/15/c_112227784.htm). [2016-11-10]

⑤ 王萌编译：《西媒：中国成拉美第二大贸易伙伴 期待经济互动新模式》，参考消息网，2016年7月13日。<http://www.cankaoxiaoxi.com/finance/20160713/1228111.shtml>. [2016-11-10]

因此基于发达国家的历史责任以及发展中国家在减排能力上的不足，主要的减排责任应该由发达国家承担。<sup>①</sup>然而，现状是中国及主要拉美国家要求在航运业碳减排立法领域适用 CBDR 原则的诉求在 IMO 的相关立法中并未得到很好的实现。基于中拉双方共同的利益诉求，未来双方在航运业碳减排的国际立法领域能否合作及如何合作，对于促进中拉海运贸易发展有重大意义。

## 二 研究综述

近年来，随着全球气候变化治理与航运业碳减排的国际立法以及中拉命运共同体建设逐渐成为研究热点，国内外学者对此展开了一些研究并且取得了一定的成果。然而，这些研究仍存在一些不足之处。

### （一）国外研究综述

国外学者对航运业碳减排国际立法的研究起步较早，研究面较为广泛，有一定的研究深度，其研究内容主要包括以下三个方面。

第一，关于航运业温室气体减排的必要性研究。政府间气候变化专门委员会（IPCC）自 1990 年起先后发布了五次气候变化评估报告（1990、1995、2001、2007、2013 - 2014 年），指出包括航运在内的交通运输领域是全球温室气体排放的重要组成部分。IMO 于 2009 年发布的《IMO 温室气体研究报告 2009》指出，国际航运业排放的 CO<sub>2</sub> 占全球 CO<sub>2</sub> 排放量的 2.7%，《IMO 温室气体研究报告 2014》显示这一比重由于 2008 年全球经济危机导致的全球贸易减少而降低到 2.2%。此外，研究表明航运业排放的温室气体有着广泛的危害性，例如，船舶排放的温室气体会影响大气的构成<sup>②</sup>；70% 的船舶排放发生在离海岸线 400 公里以内的地方，这些气体通过合成臭氧和特殊物质而危害人类的健康<sup>③</sup>；船舶的温室气体排放会通过改变云层和辐射力从而影响气候等<sup>④</sup>。

<sup>①</sup> CBDR 原则在 1992 年《里约环境与发展宣言》中首次得到明确阐述，并广泛被许多公约采纳和支持，如 UNFCCC 及其《京都议定书》。参见 Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 287.

<sup>②</sup> V. Eyring and I. S. A. Isaksen, et al., “Transport Impacts on Atmosphere and Climate: Shipping”, in *Atmospheric Environment*, Vol. 44, Issue 37, December 2010, pp. 4735 - 4771.

<sup>③</sup> J. J. Corbett and P. S. Fischbeck, et al., “Global Nitrogen and Sulfur Inventories for Ocean-going Ships”, in *Journal of Geophysical Research*, Vol. 104, Issue 3, February 1999, pp. 3457 - 3470.

<sup>④</sup> ø. Buhaug, et al., *Second IMO GHG Study 2009*, London: International Maritime Organization, 2009, p. 1.

第二,关于航运业温室气体减排的国际立法机构的研究。关于哪个国际组织才是最合格的对航运业温室气体减排进行立法的机构这一问题在国际上一直颇有争议。有学者提出 IMO 与国际民用航空组织 (ICAO) 以及《京都议定书》三者之间在立法规制温室气体减排问题上存在互动关系,可以互相借鉴各自的立法手段。<sup>①</sup> 有学者立足于国际法及其履行机制,对 IMO 在气候变化等领域的立法地位进行了批判性分析。<sup>②</sup> 有研究指出,现有的对国际航运进行国际立法的机构(主要包括 UNFCCC、IMO)存在着碎片化现象,带来了诸多弊端,有待进一步整合。<sup>③</sup> 但相关研究并没有提出如何很好地协调 IMO 和 UNFCCC 的机构在立法规制航运业温室气体减排问题上的权限和职能上存在的模糊和碎片化问题。

第三,关于航运业温室气体减排的立法原则和立法措施的研究。就立法原则而言,有学者认为 IMO 立法规制航运业温室气体减排的立法权限来源于《IMO 公约》,因此 IMO 一贯适用的无优惠待遇原则应该适用。<sup>④</sup> 还有一些西方学者认为 IMO 立法规制航运业温室气体减排的立法权限来源于《京都议定书》,因此该议定书适用的 CBDR 原则应该适用。<sup>⑤</sup> 就立法措施而言,有研究对国际航运业的市场机制进行了初步的分析,并提出市场机制与 WTO 的相关法律制度并不冲突的观点;其分析涵盖了国际贸易法和 WTO 法,并且从航运

---

① S. Oberthür, "Institutional Interaction to Address Greenhouse Gas Emissions from International Transport: ICAO, IMO and the Kyoto Protocol", in *Climate Policy*, Vol. 3, Issue 3, September 2003, pp. 191 - 205.

② James Harrison, "Recent Developments and Continuing Challenges in the Regulation of Greenhouse Gas Emissions from International Shipping", in *University of Edinburgh Research Paper Series*, April 2012, pp. 1 - 26. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2037038](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2037038). [2016 - 11 - 23]

③ B. Hackmann, "Analysis of the Governance Architecture to Regulate GHG Emissions from International Shipping", in *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 12, Issue 1, March 2012, pp. 85 - 103.

④ M. S. Karim and S. Alam, "Climate Change and Reduction of Emissions of Greenhouse Gases from Ships: An Appraisal", in *Asian Journal of International Law*, Vol. 1, No. 1, January 2011, pp. 131 - 148; S. Oberthür, "Institutional Interaction to Address Greenhouse Gas Emissions from International Transport: ICAO, IMO and the Kyoto Protocol", in *Climate Policy*, Vol. 3, Issue 3, September 2003, pp. 191 - 205.

⑤ J. Moffat, "Arranging Deckchairs on the Titanic: Climate Change, Greenhouse Gas Emissions and International Shipping", in *Australian and New Zealand Maritime Law Journal*, Vol. 24, Issue 2, 2010, pp. 104 - 125; A. Miola and M. Marra, et al., "Designing a Climate Change Policy for the International Maritime Transport Sector: Market-Based Measures and Technological Options for Global and Regional Policy Actions", in *Energy Policy*, Vol. 39, Issue 9, September 2011, pp. 5490 - 5498.

企业的视角提出了具体的减排措施。<sup>①</sup> 不足之处是这些分析主要考虑的是发达国家的利益，并没有考虑发展中航运大国如中国和印度的利益。还有学者探讨了在气候变化领域发达国家和发展中国家之间技术转让在实践中存在的难题以及可能的解决方案<sup>②</sup>，其研究对 2011 年 IMO 有关技术和营运措施立法的履行有着重要的意义，不足之处是在实践中由于西方的高效技术主要由私人公司拥有，且西方比较强调知识产权的保护，能否顺利实现技术转让还存在很多不确定性。

## （二）国内研究综述

中国学者对航运业碳减排国际立法的研究起步较晚。航运业碳减排国际立法的谈判与磋商开始于 1995 年，国内对相关问题的研究则大致开始于 2008 年左右。现有的研究主要体现在以下五个方面。

第一，关于航运业碳减排措施的研究。国内的研究表明，目前航运业碳减排立法主要在 IMO 下设的 MEPC 内进行，IMO 提出的航运业碳减排措施主要包括技术的、营运的和基于市场的措施（MBMs）三种。国内的研究主要集中在前两类措施上，而对 MBMs 的研究仅限于利弊分析<sup>③</sup>，目前尚未提出符合中国特色的具体方案。

第二，关于 CBDR 原则是否适用于航运业碳减排的国际立法的研究。CBDR 原则作为国际气候变化立法领域的基本原则是否应该适用于航运业碳减排，是一个颇有争议的问题，因为 IMO 一贯实施的是无优惠待遇原则（NMFT 原则）。<sup>④</sup> 目前国内学者一般认为 CBDR 原则应该适用于 IMO 的立法，但由于

---

<sup>①</sup> Saiful Karim and Felicity Deane, “Proposed MBMs for Reduction of Greenhouse Gas Emissions from International Shipping and the WTO Rules”, in *Lloyd’s Maritime and Commercial Law Quarterly*, Issue 3, 2014, pp. 370–392.

<sup>②</sup> G. Navraj Singh, “Barriers to Climate Technology Transfer – The Chimera of Intellectual Property Rights”, in *Carbon & Climate Law Review*, Vol. 5, Issue 2, 2011, pp. 220–233.

<sup>③</sup> 参见张爽、张硕慧：《国际海运温室气体减排趋势及对我国的影响》，载《中国海事》，2010 年第 2 期，第 39–42 页；奚崇德：《国际海运温室气体减排可实施措施及发展趋势》，载《船舶标准化工程师》，2008 年第 4 期，第 27–29 页；顾伟红：《国际海运温室气体减排市场机制解析》，载《上海海事大学学报》，2013 年第 3 期，第 17–21 页。

<sup>④</sup> “NMFT 原则”是指“港口国对在其港口内的所有船舶，不论其船舶国籍，均适用统一的标准”。参见 ø. Buhaug, et al., *Second IMO GHG Study 2009*, London: International Maritime Organization, 2009, p. 20.

存在技术障碍却在实践中未能实现。<sup>①</sup>然而，随着2015年《巴黎气候协定》的签署，可以发现CBDR原则的内涵已然扩大化，变得更加灵活。可以说，目前在航运业碳减排的国际立法领域，CBDR原则并没有被完全摒弃，但国内这方面的研究还比较缺乏。

第三，关于航运业碳减排立法的比较研究。欧盟由于采取了单方面的碳减排立法而为世人所瞩目，中国国内也因此出现了对欧盟碳减排立法以及其他相关国家碳减排技术等方面的比较研究。<sup>②</sup>这些研究为中国应对欧盟的单边立法提供了政策依据。

第四，关于中国应对航运业碳减排国际立法的策略研究。IMO于2011年首次通过了航运业碳减排的国际立法，中国在该法通过前后应该如何进行法律、船舶技术、船舶管理、外交等方面的应对成为中国政府的重要关切。国内的研究对这些问题予以了关注，并提出了具体的建议。<sup>③</sup>

第五，关于中拉在全球气候治理中的合作路径研究。目前国内对于中拉碳减排合作的研究主要集中于能源合作、援助拉美国家等合作方式的研究。如有的学者认为中拉在全球气候治理中的合作可以中拉论坛为合作平台，以加勒比共同体为重点合作区域，以清洁能源为重点合作领域。<sup>④</sup>有的学者认为中国可巩固中拉双方在国际气候谈判中的合作，继续支持设立单独或倾向于拉美国家的国际气候援助机制；实施综合立体合作模式，加强对拉美国家各方面的援助，便利合作制度，促进中拉能源等多方位合作。<sup>⑤</sup>有的学者认为，基于中拉双方在气候谈判上关键问题的立场差异，双方可以重点坚持CBDR原则；增进沟通，减少分歧，特别是尽早对新兴大国在气候变化上的未来责

① 参见李志文：《船舶温室气体减排国际立法的新发展及其启示》，载《法商研究》，2012年第6期，第141-147页；白佳玉：《国际海运温室气体减排法律政策刍议》，载《法学杂志》，2010年第10期，第139-141页。

② 参见朱作鑫：《欧盟海运温室气体减排政策合法性》，载《中国航海》，2015年第4期，第102-105页；张鹏里、金世良：《日本造船与海运行业温室气体减排技术开发之展望》，载《船舶物资与市场》，2012年第5期，第35-39页。

③ 参见孙家庆、孙倩雯、黄庆波：《我国航运业应对欧盟“航海碳税”策略》，载《水运管理》，2012年第10期，第10-13页；沈丹晖、王学锋、朱墨：《航海碳税对我国航运企业运营成本影响及对策》，载《中国水运》，2016年第8期，第56-57页；朱作鑫：《论国际海运碳减排立法趋势及我国之对策》，载《中国海事》，2012年第10期，第38-39页。

④ 谌园庭：《全球气候治理中的中拉合作——基于南南合作的视角》，载《拉丁美洲研究》，2015年第6期，第56页。

⑤ 赵重阳：《全球应对气候变化进程中的加勒比国家及与中国的合作》，载《拉丁美洲研究》，2016年第2期，第105-107页。

任问题统一立场；继续以基础四国为平台，维护发展中国家的利益；加强能源、科技等方面的合作，建立双边碳排放权交易制度等。<sup>①</sup>

综上所述，尽管目前国内外针对航运业碳减排国际立法的研究在涉及的广度和研究的深度方面存在差异，然而，现有的研究均没有涉及中拉在航运业碳减排领域的国际立法合作，尤其是双方的合作基础和合作渠道的研究，而这正是本文研究的主要内容和研究意义所在。鉴于此，本文从中拉合作的双边视角出发，着眼于航运业碳减排国际立法这一微观层面，就中国与拉美国家在航运业碳减排国际立法领域的合作基础和合作路径进行较为深入的研究，以期填补本领域的研究空白。

本文首先考察航运业碳减排的国际立法进展及其面临的主要挑战，然后分别研究中国和主要拉美国家对航运业碳减排立法的基本立场以及这些诉求实现的障碍，最后探索中国与拉美国家在航运业碳减排国际立法领域的合作基础和合作空间。

### 三 航运业碳减排的国际立法进展及其面临的主要挑战

纵观航运业碳减排国际立法的发展脉络，其主要是通过《联合国气候变化框架公约》体系和 IMO 体系实现双轨交叉式发展。通过研究这两大体系下国际社会为航运业碳减排所做出的种种尝试和努力，便可了解该领域的国际立法进展，并进一步发现其面临的主要挑战。

#### （一）《联合国气候变化框架公约》体系下的国际立法进展

UNFCCC 及其项下的《京都议定书》是国际社会处理全球气候变化问题的主要法律文件。由于《京都议定书》是以国家为基础的，只规定国内航运，而国际航运是指船舶在不同国家的港口之间进行的航行<sup>②</sup>，这就意味着同一艘船舶将频繁地参与国际和国内的运输活动，同时船舶在整个航行过程中都不停地排放温室气体。由于《京都议定书》的自身性质不适用于国际航运的特点，

<sup>①</sup> 何露杨：《巴西气候变化政策及其谈判立场的解读与评价》，载《拉丁美洲研究》，2016年第2期，第93-95页。

<sup>②</sup> Ø. Buhaug, et al., *Second IMO GHG Study 2009*, London: International Maritime Organization, 2009, p. 13.

所以如何在不同国家间分配国际航运温室气体的排放量这一问题一直难以解决。<sup>①</sup>

UNFCCC 的附属科学技术咨询机构 (SBSTA) 从 1995 年起致力于解决上述分配问题, 在 1996 年确认了五种方法作为航运温室气体排放量分配的基础, 然而由于各国分歧很大, 无法达成共识。<sup>②</sup> 为解决这一僵局, SBSTA 转而与 IMO 建立合作关系, 诉诸 1997 年的《京都议定书》第 2 条第 2 款: “附件一所列缔约方应分别通过国际民用航空组织和国际海事组织做出努力, 谋求限制或减少航空和航海舱载燃料产生的《蒙特利尔议定书》未予管制的温室气体的排放。” 由此可见, 该议定书授权 IMO 来规制国际航运碳减排的问题, 从而形成处理航运业温室气体排放问题的两个平行体系。<sup>③</sup> 除了 SBSTA 外, UNFCCC 在 2008 年成立了长期合作计划特设工作组 (AWG - LCA), 直至 2012 年无果而终; 在 2012 年多哈气候变化大会上成立了德班加速行动平台特设工作组 (ADP), 并于 2015 年制定了《巴黎气候协定》。遗憾的是, 尽管 2015 年 2 月的协定草案文本中规定了国际海运的温室气体减排问题, 但由于发达国家和发展中国家没有就此达成一致意见, 最终该条款被删除, 《巴黎气候协定》的最终文本并未规定国际航运业碳减排问题。

## (二) IMO 体系下的国际立法进展

UNFCCC 在航运业碳减排立法方面的成果寥寥, 而 IMO 在处理与航运相关的技术性方面有许多成功经验, 因此各国对其抱有很高的期望。IMO 亦不负众望, 通过了许多公约、准则、决议、指导性文件来解决航运业碳减排问题。在 1997 年, IMO 通过了关于“船舶 CO<sub>2</sub> 排放”的第八号决议, 开始着手研究并制定可行的碳减排战略; 在 2003 年, IMO 通过了“IMO 关于航运业温室气体减排的政策与实践”的决议, 敦促其下设的 MEPC 建立实现航运业碳减排目标的机制, MEPC 从而成为讨论这一问题的主要平台; 2008 年, 第 57 届 MEPC 会议通过了航运业碳减排的 9 项基本原则, 其中包括 NMFT 原

<sup>①</sup> Yubing Shi, “Greenhouse Gas Emissions from International Shipping: The Response from China’s Shipping Industry to the Regulatory Initiatives of the International Maritime Organization”, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 29, Issue 1, 2014, p. 79.

<sup>②</sup> Sebastian Oberthur, “Interaction to Address Greenhouse Gas Emissions from International Transport: ICAO, IMO and the Kyoto Protocol”, in *Climate Policy*, Vol. 3, Issue 3, September 2003, pp. 191 - 193.

<sup>③</sup> Yubing Shi, “Gigantic Shipbuilders under the IMO Mandate of GHG Emissions: With Special References to China, Japan and Korean”, in *Journal of East Asia and International Law*, Vol. 7, Issue 2, Autumn 2014, p. 495.

则；2011年，IMO通过了MARPOL Annex VI的修正案，新增了第4章“关于船舶能效措施”的规定，从技术措施和营运措施角度对航运业碳减排进行规制，这是国际上首次将该问题纳入有法律拘束力的文件中。<sup>①</sup>然而，此次规定的技术措施仅适用于7种类型的新建船舶，为了拓展该措施的适用范围，IMO于2014年再次对MARPOL Annex VI进行了修订，将该技术措施的适用范围拓展到12种类型的新建船舶。2013年，在中国、智利等许多发展中国家联合施加的压力下，IMO下设的MEPC通过了“关于促进船舶能效改进的技术合作和技术转让”的决议，该决议认可了CBDR原则在国际航运业碳减排立法中的适用，这可视为发展中国家的初步胜利。

目前，IMO在航运业碳减排方面的主要立法选择包括三种碳减排措施：技术措施、营运措施和市场措施。首先，技术措施是采用“船舶能效设计指数”（EEDI），又称“新船能效设计指数”，它是专门为新船设置的硬性门槛。EEDI是根据船舶的特定船型、吨位设计的最低能效标准，其表现形式是船舶在设计最大载货状态下，以一定航速航行所需推进动力以及相关辅助功率所消耗的燃油计算出的CO<sub>2</sub>排放量。<sup>②</sup>其次，营运措施是采用“船舶能效管理计划”（SEEMP），它是针对所有总吨位在400吨以上的现存船舶和新船设计的灵活的机制。它通过成本效益分析法监控船舶能效运作，目标是按照能效认证系统建立的基准，减少燃料消费以达到温室气体排放的最小化。最后，国际海上贸易的持续增长使得温室气体排放量增长迅速，仅有技术和营运措施并不足以遏止目前温室气体排放量的增长趋势，还需要MBMs作为补充。MBMs在2000年就被正式提出，但对于是否适用MBMs以及如何适用MBMs一直都处于争议之中。<sup>③</sup>一般认为，MBMs的实现方式主要有三种：温室气体基金、排放量交易体系和给予污染者经济刺激促使其减排，这些都与“污染者付费”原则相联系。

2016年4月，在MEPC的第69次会议上，IMO批准了对从事国际航运的船舶实行强制性的数据收集计划。根据这一计划，5000总吨以上的船舶都必

---

<sup>①</sup> Yubing Shi, “Reducing Greenhouse Gas Emissions from International Shipping: Is It Time to Consider Market-based Measures?”, in *Marine Policy*, Vol. 64, 2006, p. 124.

<sup>②</sup> Yubing Shi, “Greenhouse Gas Emissions from International Shipping: The Response from China’s Shipping Industry to the Regulatory Initiatives of the International Maritime Organization”, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 29, Issue 1, 2014, p. 91.

<sup>③</sup> Yubing Shi, “Reducing Greenhouse Gas Emissions from International Shipping: Is It Time to Consider Market-based Measures?”, in *Marine Policy*, Vol. 64, 2006, p. 124.

须采集其使用的每种类型燃油的消耗数据，并在每年年末后将此数据提交给该船的船旗国。船旗国给船舶颁发合格证书，同时将此数据提交 IMO。基于这些数据，IMO 就可以决定是否有必要采取更多的措施来增强船舶的能效。从技术角度看，数据收集计划的实施有利于为未来 MBMs 的实施提供技术上的支持。

### （三）航运业碳减排国际立法面临的主要挑战

在航运业碳减排国际立法的 20 多年发展历程中，进程缓慢，挑战重重。其中，最大的挑战是发展中国家与发达国家及方便旗国之间的利益对立，集中体现在是否适用 CBDR 原则的问题。具体而言，以中国、拉美国家为代表的发展中国家（非 UNFCCC 附件 1 所列的国家）要求在航运业碳减排立法中适用 CBDR 原则，因为它们技术和资金力量不足，若采用 NMFT 原则将大大提高其航运业的技术门槛，使其成本增加、国际竞争力削弱。以美国和日本为代表的发达国家（UNFCCC 附件 1 所列的国家）以及部分发展中国家（主要是方便旗国）则主张适用 NMFT 原则，前者是因为若采用 CBDR 原则将使发展中国家航运业减轻技术负担，增加成本优势，从而削弱发达国家航运业的竞争力；后者是因为方便旗国本身航运业落后，其并不关心船舶管理，而且其主要收益来源是船舶登记行业，越高的技术门槛将为它们创造越大的营利空间。

一般而言，国际组织就某一事项的立法权来源于哪个文件，该文件所反映的基本原则就应当适用于该组织，所以发展中国家和发达国家对于是否适用 CBDR 原则产生分歧的直接原因在于对 IMO 进行航运业碳减排立法的权力的来源观点不一致。美国等发达国家主张 IMO 关于该问题的立法权来源于《国际海事组织公约》和《联合国海洋法公约》（UNCLOS），因为《国际海事组织公约》第 1（a）条、第 64 条以及 UNCLOS 第 211（1）条、第 212（3）条规定 IMO 有权制定由船舶造成的环境污染问题的规则。<sup>①</sup> 而 NMFT 原则作为 IMO 立法的一项基本原则基本贯穿了 IMO 的所有现行条约。其中，《国际海事组织公约》第 1（b）条将“禁止歧视性的行动”作为 IMO 的目的之一，第 3 条建议将“国际航运业务中通常的实践”作为处理与航运有关业务的推

<sup>①</sup> 根据《国际海事组织公约》第 1 条和第 64 条的规定，IMO 是联合国专门处理航运及其对海洋环境影响的专门机构，尤其是所有影响到国际航运贸易的各种技术问题。根据《联合国海洋法公约》第 211 条和第 212 条规定，对于来自船只或通过大气层对海洋环境的污染，各国应通过主管国际组织制定国际规则予以规制，这里的“主管国际组织”指的就是 IMO。

荐方法。这两个条款为 IMO 遵循的 NMFT 原则提供了法律依据。因此,《国际海事组织公约》所适用的 NMFT 原则也同样适用于航运业碳减排问题。而中国等发展中国家则认为 IMO 关于该问题的立法权来源于《京都议定书》第 2 (2) 条的授权,因为该款不仅规定了“附件 1 所列缔约方”承担航运业碳减排义务,即体现了 CBDR 原则,还规定这些缔约方应当通过 (“working through”) IMO 进行航运业碳减排,“working through”一词体现了授权之意。<sup>①</sup>应该说以上两种观点都有其合理性,由于《国际海事组织公约》《联合国海洋法公约》和《京都议定书》这三个条约的立法层级相同,并不存在哪个条约可以优先适用的情况,因此我们可以对其作一种折中的解读。具体来说,我们可以认为 IMO 对航运业碳减排问题的立法权既来源于《联合国海洋法公约》和《国际海事组织公约》的概括授权,也来源于《京都议定书》第 2 (2) 条的具体授权,所以 CBDR 原则和 NMFT 原则都应该适用于航运业碳减排的国际立法。<sup>②</sup>

发展中国家和发达国家及部分发展中国家之间的利益对立还体现在对于 2011 年 MARPOL Annex VI 修正案的立场不同。该修正案作为航运业碳减排立法的最大成果,由于在技术措施和营运措施中没有完全适用 CBDR 原则,从而遭到许多发展中国家的反对,其最终表决结果是以多数通过而非协商一致通过。<sup>③</sup>出于同样的原因,发展中国家对于目前 MBMs 的各种提案也持反对态度。由于全球有超过 3/4 的商船悬挂发展中国家船旗<sup>④</sup>,缺少大部分发展中国家的认可和支持将使该修正案面临执行难的问题。

即便是作为发达国家对发展中国家妥协的成果, MARPOL Annex VI 的第 23 条关于与外国合作时发达国家向发展中国家进行技术转让的规定以及“关于促进船舶能效改进的技术合作和技术转让”的决议也存在执行难、效率低的问题。这是因为技术合作事项一般是由发达国家的国内法进行规定,而且发达国家船舶能效技术通常由私人船舶公司所拥有,所以如何实现国际法与国内法的协调、如何有效地进行技术转让和技术合作仍然是个难题。此外,

---

<sup>①②</sup> Yubing Shi, “Greenhouse Gas Emissions from International Shipping: The Response from China’s Shipping Industry to the Regulatory Initiatives of the International Maritime Organization”, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 29, Issue 1, 2014, pp. 82 – 84, p. 114.

<sup>③</sup> 投反对票的国家是中国、巴西、智利、科威特、沙特阿拉伯王国。

<sup>④</sup> IMO, “Main Events in IMO’s Work on Limitation and Reduction of Greenhouse Gas Emissions from International Shipping”, International Maritime Organization, October 2011, p. 27. <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Documents>. [2016 – 11 – 15]

上述条款均未规定技术转让的具体义务，可操作性差。而且，由于决议本身并不具有法律约束力，加之缺少资金鼓励与支持，在实践中如何实现技术转让也是国际社会面临的一大挑战。<sup>①</sup>

#### 四 中拉双方对航运业碳减排立法的基本立场及实现的障碍

中国是最大的发展中国家和航运大国，基于这一特殊国情，其在关于IMO在规制航运业碳减排方面的权限、关于CBDR原则在航运业碳减排立法领域的适用等方面有着区别于发达国家及部分发展中国家的特殊立场，同时，中国立场的实现面临着来自自身因素和外界环境的阻碍。

##### （一）中国的基本立场及实现的障碍

关于IMO在规制航运业碳减排方面的权限。中国认为，IMO关于温室气体排放问题的立法权应当仅限于技术措施<sup>②</sup>，而不包括市场措施，后者应由UNFCCC来制定。<sup>③</sup>此外，中国反对单方面行动，如欧盟将航运业碳减排纳入“欧盟排放交易框架”的行为。

关于CBDR原则在航运业碳减排立法领域的适用。首先，中国认为CBDR原则应当适用于航运业碳减排的国际立法，并提供了以下四个方面的理由。第一，《京都议定书》第2（2）条授权IMO对国际航运业碳减排问题进行立法，这是对于温室气体排放立法的唯一授权规定。<sup>④</sup>虽然《国际海事组织公约》也规定了IMO关于温室气体排放立法的权限范围，但是《京都议定书》仍是最直接和最权威的授权规定。<sup>⑤</sup>IMO的法律部则认为，IMO对国际航运业温室气体排放立法的授权来源于《联合国海洋法公约》和《国际海事组织公

<sup>①</sup> Yubing Shi, “Greenhouse Gas Emissions from International Shipping: The Response from China’s Shipping Industry to the Regulatory Initiatives of the International Maritime Organization”, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 29, Issue 1, 2014, pp. 95 – 97.

<sup>②</sup> *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Fifty – sixth Session*, MEPC 56th Session, Agenda Item 23, IMO Doc. MEPC 56/23, July 30, 2007, p. 37; *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Fifty – ninth Session*, Annex 13, MEPC 59th Session, Agenda Item 24, IMO Doc. MEPC 59/24/Add. 1, July 28, 2009.

<sup>③</sup> *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixtieth Session*, Annex 4, MEPC 60th Session, Agenda Item 22, IMO Doc. MEPC 60/22, April 12, 2010.

<sup>④</sup> *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Fifty – ninth Session*, Annex 13, MEPC 59th Session, Agenda Item 24, IMO Doc. MEPC 59/24/Add. 1, July 28, 2009.

<sup>⑤</sup> *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixtieth Session*, Annex 4, MEPC 60th Session, Agenda Item 22, IMO Doc. MEPC 60/22, April 12, 2010.

约》，而非《京都议定书》的第2（2）条。<sup>①</sup> 对此中国表示反对，因为根据一般国际法，《京都议定书》第2（2）条只能由制定该议定书的缔约国进行解释，IMO并不是对此进行解释的适格主体。<sup>②</sup> 同时，CBDR原则作为UNFCCC和《京都议定书》确立的处理气候变化问题的基本原则，IMO理应在航运业碳减排立法中适用该原则。<sup>③</sup> 第二，CBDR原则代表了处理气候变化问题的国际共识，所以包括IMO在内的相关国际组织应当对其给予应有的尊重。<sup>④</sup> 第三，在航运业碳减排立法中只适用NMFT原则对于发展中国家很不公平，因为历史上发达国家航运业排放的温室气体占了全球航运业温室气体排放量的最大份额<sup>⑤</sup>，其如今又控制了大部分的世界船舶载重吨位，只适用NMFT原则将使本来就处于技术劣势地位的发展中国家丧失了“生存排放量”，增加了额外负担。<sup>⑥</sup> 第四，为应对适用CBDR原则可能造成大部分国家悬挂方便旗以规避航运业碳减排的情况，中国认为在认定船旗国时可以将船东的国籍视为船舶的国籍<sup>⑦</sup>，这样就能防止由发达国家所拥有的、悬挂发展中国家船旗的船舶逃脱强制减排承诺的约束。

其次，中国认为CBDR原则的适用应当通过技术、营运和市场措施三种路径来实现<sup>⑧</sup>，同时，CBDR原则应当纳入2011年MARPOL Annex VI的修正案中。CBDR原则中最核心的要素是“区别的责任”，这一要素包括三种类型：（1）所承担的不同义务；（2）不同的执行安排；（3）援助，如经济、技术的援助。CBDR原则的实现方式是将不同类型的“区别的责任”与以上三种路径结合。就所承担的不同义务而言，中国认为对于发达国家应采用强制

<sup>①</sup> IMO, “Main Events in IMO’s Work on Limitation and Reduction of Greenhouse Gas Emissions from International Shipping”, October 2011, p. 28. <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Documents>. [2016-11-15]

<sup>②</sup> *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Fifty-eighth Session*, Annex 9, MEPC 58th Session, Agenda Item 23, IMO Doc. MEPC 58/23, October 16, 2008.

<sup>③④</sup> *Report of the Outcome of the First Intersessional Meeting of the Working Group on the Greenhouse Gas Emissions from Ships*, Annex 4, MEPC 58th Session, Agenda Item 4, IMO Doc. MEPC 58/4, July 4, 2008.

<sup>⑤</sup> Application of the Principle of “Common but Differentiated Responsibilities” to the Reduction of Greenhouse Gas Emissions from International Shipping, Submitted by China and India, MEPC 58th Session, Agenda Item 4, IMO Doc. MEPC 58/4/32, August 15, 2008.

<sup>⑥</sup> “生存排放量”指的是许多发展中国家航运业生存发展所必需的排放量。参见 Daniel Bodansky, “Introduction: Climate Change and Human Rights: Unpacking the Issues”, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 38, Issue 3, 2010, p. 523.

<sup>⑦⑧</sup> “Application of the Principle of ‘Common but Differentiated Responsibilities’ to the Reduction of Greenhouse Gas Emissions from International Shipping”, Submitted by China and India, MEPC 58th Session, Agenda Item 4, IMO Doc. MEPC 58/4/32, August 15, 2008.

适用 EEDI 的方式, 而对于发展中国家应采用自愿适用 EEDI 的方式<sup>①</sup>; 就不同的执行安排而言, 中国提出了以逐步递进的方式在发达国家和发展中国家之间区别执行 EEDI 和 SEEMP 的安排<sup>②</sup>; 就给予援助而言, 中国主张发达国家与发展中国家开展技术合作和技术转移。<sup>③</sup> 此外, 中国对于目前阶段通过 MBMs 处理温室气体排放问题持不支持态度, 认为 MBMs 仍存在许多问题和不确定性, 中国航运等相关部门也需要时间对其加深认识。<sup>④</sup> 退一步说, 若 MBMs 被采纳, 中国认为其适用至少应该保证不对发展中国家产生任何额外的经济负担。<sup>⑤</sup> 为实现这一目标, 中国提出了两种方案: 其一, 由 UNFCCC 负责制定 MBMs 的核心要素和基本原则, 以确保其不偏离 CBDR 原则的轨道; 其二, 凡是由 MBMs 产生的基金只应当用于支持发展中国家航运业发展, 这体现了不同的执行安排。<sup>⑥</sup>

中国以上基本立场的实现存在许多障碍, 主要体现在以下几方面。

第一, 国际社会存在质疑中国已经不属于发展中国家的声音。某些经济学家认为中国已经不属于纯粹的发展中国家, 而是“新兴工业化国家”, 这导致 MARPOL Annex VI 第 23 条所规定的“技术转让”安排难以适用于中国<sup>⑦</sup>, 甚至中国能否依据 CBDR 原则享有发展中国家的“区别的责任”的权利都存有疑问。

第二, 中国在 IMO 舞台上缺少充分的话语权, 支持力量薄弱。就话语权而言, 由于中国主要制造中低端船舶, 缺乏核心技术以及研发能力, 制定

---

① Yubing Shi, “Gigantic Shipbuilders under the IMO Mandate of GHG Emissions: With Special References to China, Japan and Korean”, in *Journal of East Asia and International Law*, Vol. 7, Issue 2, Autumn 2014, p. 505.

② “Comments on the Proposed Mandatory Energy Efficiency Regulations”, Submitted by China, Saudi Arabia and South Africa, MEPC 62nd Session, Agenda Item 5, IMO Doc. MEPC 62/5/10, May 5, 2011.

③ “Draft MEPC Resolution on Promotion of Technical Cooperation and Technology Transfer Relating to the Improvement of Energy Efficiency of Ships”, Submitted by Angola, Argentina, China, India, Jamaica, Nigeria, Peru, South Africa and Venezuela, Annex, MEPC 64th Session, Agenda Item 4, IMO Doc. MEPC 64/4/30, July 27, 2012.

④ Yubing Shi, “Greenhouse Gas Emissions from International Shipping: The Response from China’s Shipping Industry to the Regulatory Initiatives of the International Maritime Organization”, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 29, Issue 1, 2014, p. 111.

⑤⑥ *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixty-first Session*, MEPC 56th Session, Agenda Item 23, IMO Doc. MEPC 56/23, July 30, 2007.

⑦ Yubing Shi, “Greenhouse Gas Emissions from International Shipping: The Response from China’s Shipping Industry to the Regulatory Initiatives of the International Maritime Organization”, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 29, Issue 1, 2014, pp. 109 – 110.

EEDI 标准的话语权主要由掌握核心技术的发达国家操控, 所以中国处于极为被动的局面, 无法参与制定对自己有利的 EEDI 标准。<sup>①</sup> 就支持力量而言, 同中国具有相同立场且具有投票资格的国家比较少。如前所述, 关于航运业碳减排立法领域分为两大利益阵营, 占有主导地位的是发达国家以及部分以方便旗国为代表的发展中国家, 而支持中国的发展中国家相较于前者少很多; 在这些少量的支持者中, 具有投票资格的国家少之又少, 如拉美国家中只有巴西和智利具有投票权, 其他支持者只能通过发表立场性文件的方式表明态度。所以在以投票表决方式通过决议或者规则时 (如 MARPOL Annex VI 修正案), 以中国为代表的部分发展中国家处于劣势地位。

第三, 中国的基本立场尚缺乏充分的法理支撑。比如对于 IMO 在规制航运业碳减排方面的权限范围应限于技术领域而不包括市场领域的论断, 对于《京都议定书》和《国际海事组织公约》关于授予 IMO 立法权的关系问题上并未提出法律基础予以支撑<sup>②</sup>, 这导致中国的基本立场缺乏说服力, 从而不利于其被 IMO 接纳。

第四, 不得不适用 MARPOL Annex VI 的矛盾态度。虽然中国在 2011 年对 MARPOL Annex VI 的修正案进行表决时投了反对票, 而且 MARPOL Annex VI 第 19 条也允许中国延迟执行 EEDI 规则, 但中国最终仍然选择适用 MARPOL Annex VI 修正案, 并放弃了其行使延迟执行的权利。<sup>③</sup> 因为中国作为世界上最大的船东国之一, 船舶制造业是中国航运业的关键部门, 航运业参与国际商业贸易必须遵守 IMO 所制定的规则来满足现有及潜在客户的需求, 从而才能在竞争激烈的国际船舶制造业市场以及国际航运贸易市场中得以生存和发展。此外, IMO 体系内港口国控制的安排使得加入该修正案的港口国会对所有往来的船舶实行同一标准, 而不管这些船旗国是否加入该修正案。这就在客观

<sup>①</sup> Yubing Shi, "Greenhouse Gas Emissions from International Shipping: The Response from China's Shipping Industry to the Regulatory Initiatives of the International Maritime Organization", in *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 29, Issue 1, 2014, p. 110.

<sup>②</sup> Yubing Shi, "Gigantic Shipbuilders under the IMO Mandate of GHG Emissions: With Special References to China, Japan and Korean", in *Journal of East Asia and International Law*, Vol. 7, Issue 2, Autumn 2014, pp. 502 - 503.

<sup>③</sup> 2011 年 MARPOL Annex VI 修正案第 19 条授予主管机关延迟实施 EEDI 要求的权利, 但这种延迟不得超过 4 年 (自 2013 年 1 月 1 日起算), 并要求推迟或免除实施的主管机关向 IMO 报备以便将该信息转达给议定书相关缔约国周知。参见 *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixty-second Session*, Annex 19, MEPC 62th Session, Agenda Item 24, IMO Doc. MEPC 62/24/Add. 1, July 26, 2011.

上使得中国难以规避该修正案的实施。

## (二) 主要拉美国家的基本立场及实现的障碍

主要拉美国家,如巴西、智利、阿根廷、墨西哥、委内瑞拉、古巴、秘鲁和厄瓜多尔,都对航运业碳减排问题发表过立场性文件,其中巴西表现得尤为活跃。主要拉美国家和中国同属于发展中国家,对航运的依赖程度也很大,因而其对航运业碳减排立法的基本立场与中国大体相同,面临着与中国相似的困境和阻碍。

主要拉美国家对航运业碳减排立法的基本立场主要体现在其对适用 CBD R 原则的应然性及具体路径的主张以及对 2011 年 MARPOL Annex VI 修正案的内容规定和通过程序方面的看法。

第一,主要拉美国家认为航运业碳减排立法应当适用 CBD R 原则,该立场主要从四个角度进行讨论。首先,从 CBD R 原则的地位角度看,巴西认为 CBD R 原则作为 UNFCCC 及《京都议定书》确立的解决气候变化问题的基本原则,应当适用于一切关于气候变化的国际磋商中;委内瑞拉认为适用 CBD R 原则已是国际共识;阿根廷认为 CBD R 原则对本国有极其重要的意义。其次,就《京都议定书》第 2(2)条而言,巴西认为该条款规定只有 UNFCCC 附件 1 所列的缔约国负有减排义务,这一规定也同样适用于 IMO 的气候变化立法。<sup>①</sup>再次,从发展中国家与发达国家的责任大小角度看,巴西认为发达国家应当在处理气候变化问题中起带头作用<sup>②</sup>;秘鲁认为发达国家应负减排的主要责任,而发展中国家可以依据其社会、经济条件进行减排。<sup>③</sup>最后,从 IMO 与 UNFCCC 的关系角度看,巴西认为 IMO 不仅是联合国的专门性机构之一,也是 UNFCCC 框架内的机构之一,因此 CBD R 原则自然适用于 IMO 的气候立法。<sup>④</sup>

此外,主要拉美国家对于具体适用 CBD R 原则有以下几种立场。其一,发展中国家实施减排措施应以自愿为基础。如巴西认为 UNFCCC 和《京都议定书》都没有允许任何关于发展中国家应该采取强制减排行动的讨论,因此

<sup>①</sup> Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Fifty-eighth Session, Annex 9, MEPC 58th Session, Agenda Item 23, IMO Doc. MEPC 58/23, October 16, 2008.

<sup>②</sup> Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixty-third Session, Annex 19, MEPC 63th Session, Agenda Item 23, IMO Doc. MEPC 63/23/Add. 1, March 14, 2012.

<sup>③</sup> Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixty-second Session, Annex 8, MEPC 62th Session, Agenda Item 24, IMO Doc. MEPC 62/24, July 20, 2011.

<sup>④</sup> Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixty-first Session, Annex 3, MEPC 61th Session, Agenda Item 24, IMO Doc. MEPC 61/24, October 6, 2010.

发展中国家适用减排措施应以自愿为基础<sup>①</sup>；退一步说，若减排措施以强制性为基础，则 IMO 应制定新规则要求发达国家对发展中国家提供经济、技术、能力建设方面的帮助。又如阿根廷认为还未到讨论强制性措施的时机，应继续完善以自愿为基础的减排措施。<sup>②</sup>其二，所有 IMO 制定的减排措施都应当适用 CBDR 原则<sup>③</sup>，对于尚处于提案讨论阶段的市场措施，委内瑞拉认为应当首先由 UNFCCC 及其《京都议定书》的与会方决定市场措施所遵循的基本原则和关键要素，再由 IMO 决定如何从方法和营运角度执行。<sup>④</sup>其三，就 CBDR 原则的关键要素而言，墨西哥认为在具体适用 CBDR 原则的“有区别的责任”时，应当以公平为基础，并包含承诺的区别和执行时间的区别。<sup>⑤</sup>

第二，主要拉美国家认为 2011 年 MARPOL Annex VI 修正案规定得过于草率，许多方面仍需继续完善。首先，主要拉美国家反对该修正案没有纳入 CBDR 原则。例如巴西拒绝适用该修正案，认为它完全忽略了技术和营运措施对发展中国家可能会造成的影响；秘鲁认为这一修正案非常草率，没有包含技术转让和能力建设，扩大了 IMO 内部的分歧，且无益于共同减排的努力。<sup>⑥</sup>其次，就修正案中技术和营运措施所存在的问题而言，委内瑞拉认为能效措施并未完全成熟，MARPOL Annex VI 不是执行能效措施最合适的途径<sup>⑦</sup>；巴西认为这一修正案完全忽视技术和营运措施中存在的许多不确定性和信息缺口，所以关于这些措施是否执行、如何执行、执行主体等问题还需进一步探讨，不能轻率做出决定<sup>⑧</sup>；巴西也反对 MARPOL Annex VI 中的能效措施，因为并

<sup>①</sup> *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Fifty-eighth Session*, Annex 9, MEPC 58th Session, Agenda Item 23, IMO Doc. MEPC 58/23, October 16, 2008.

<sup>②</sup> *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixty-first Session*, Annex 3, MEPC 61th Session, Agenda Item 24, IMO Doc. MEPC 61/24, October 6, 2010.

<sup>③</sup> *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Fifty-eighth Session*, Annex 9, MEPC 58th Session, Agenda Item 23, IMO Doc. MEPC 58/23, October 16, 2008.

<sup>④</sup> *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixty-first Session*, Annex 3, MEPC 61th Session, Agenda Item 24, IMO Doc. MEPC 61/24, October 6, 2010.

<sup>⑤</sup> *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Fifty-eighth Session*, Annex 9, MEPC 58th Session, Agenda Item 23, IMO Doc. MEPC 58/23, October 16, 2008.

<sup>⑥</sup> *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixty-second Session*, Annex 20, Annex 8, MEPC 62th Session, Agenda Item 24, IMO Doc. MEPC 62/24, July 20, 2011.

<sup>⑦</sup> *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixty-first Session*, Annex 3, MEPC 61th Session, Agenda Item 24, IMO Doc. MEPC 61/24, October 6, 2010.

<sup>⑧</sup> *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixty-second Session*, Annex 8, MEPC 62th Session, Agenda Item 24, IMO Doc. MEPC 62/24, July 20, 2011.

不是所有能导致全球变暖的气体都能够以这种措施规制<sup>①</sup>。最后，主要拉美国家认为应当对该修正案（特别是其中的减排措施）加强探讨并进行谨慎的评估检验，如阿根廷、厄瓜多尔、委内瑞拉持此观点。<sup>②</sup>

第三，主要拉美国家对市场措施持保守或反对立场。古巴反对采用市场措施，阿根廷认为市场措施还未成熟，巴西也表示在市场措施对发展中国家的影响（如本土产品竞争力丧失后的补偿问题，经济后果和食品安全的考虑等）未完全弄清楚之前拒绝适用市场措施。<sup>③</sup> 委内瑞拉既无力执行也无法接受市场措施，且认为应优先考虑建立技术转让机制以及能力建设的基金，使其能够遵守新能效措施。<sup>④</sup> 虽然智利不反对市场措施，但是认为需评估其执行的必要性，以及其是否会导致经济贸易和竞争力的衰退。<sup>⑤</sup>

第四，主要拉美国家反对2011年MARPOL Annex VI修正案以投票表决方式通过，认为应当以协商一致的方式通过。早在2011年Annex VI修正案通过之前，巴西、智利、阿根廷、秘鲁、古巴、厄瓜多尔在历届MEPC会议上就表明立场，即IMO或MEPC会议所制定的协议或减排措施应当以协商一致的方式通过<sup>⑥</sup>，古巴还提出协商一致是IMO最重要、最有用的资产。<sup>⑦</sup> 在2011年

<sup>①</sup> *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixty-first Session*, Annex 3, MEPC 61th Session, Agenda Item 24, IMO Doc. MEPC 61/24, October 6, 2010.

<sup>②</sup> 阿根廷希望加深对技术、营运和市场措施的探讨，所有可能的减排方案都应当进行适当谨慎的检验；而厄瓜多尔认为对于IMO所制定的措施需要更多时间去分析和适用。参见*Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixtieth Session*, Annex 4, MEPC 60th Session, Agenda Item 22, IMO Doc. MEPC 60/22, April 12, 2010; *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixty-first Session*, Annex 3, MEPC 61th Session, Agenda Item 24, IMO Doc. MEPC 61/24, October 6, 2010. 委内瑞拉认为应当根据公正、平等的政策，对这一修正案进行评估和反思。参见*Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixty-fourth Session*, Annex 4, MEPC 64th Session, Agenda Item 23, IMO Doc. MEPC 64/23, October 11, 2012.

<sup>③</sup> *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixty-third Session*, Annex 15, MEPC 63th Session, Agenda Item 23, IMO Doc. MEPC 63/23/Add. 1, March 14, 2012.

<sup>④</sup> *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixty-fourth Session*, Annex 4, MEPC 64th Session, Agenda Item 23, IMO Doc. MEPC 64/23, October 11, 2012.

<sup>⑤</sup> *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixty-third Session*, Annex 14, MEPC 63th Session, Agenda Item 23, IMO Doc. MEPC 63/23/Add. 1, March 14, 2012.

<sup>⑥</sup> *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Fifty-eighth Session*, Annex 9, MEPC 58th Session, Agenda Item 23, IMO Doc. MEPC 58/23, October 16, 2008; *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixty-first Session*, Annex 3, MEPC 61th Session, Agenda Item 24, IMO Doc. MEPC 61/24, October 6, 2010; *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixtieth Session*, Annex 4, MEPC 60th Session, Agenda Item 22, IMO Doc. MEPC 60/22, April 12, 2010.

<sup>⑦</sup> *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixtieth Session*, Annex 4, MEPC 60th Session, Agenda Item 22, IMO Doc. MEPC 60/22, April 12, 2010.

Annex VI 修正案通过之后，巴西提出 MEPC 做出的所有决定都应由所有 IMO 会员国以协商一致的方式通过，而该修正案以投票的形式通过缺少合法性。<sup>①</sup>

主要拉美国家就国际航运业减排立法问题纷纷提出了本国的基本立场，然而要在 IMO 机制内实现这些立场却面临着重重障碍。首先，主要拉美国家国力薄弱，资金和技术力量不足。拉美国家在造船业和航运业方面远远落后于发达国家，缺乏充足的资金和研究力量来支撑对于相关减排措施的研究和执行，在国际舞台上只能处于被动地位。其中巴西作为金砖国家之一，是世界上第十七大船舶拥有国和世界第四大手持订单量拥有国<sup>②</sup>，是这些拉美国家中实力最强的国家，但它在 IMO 体系内仍然难以获得国际规则制定权。其次，主要拉美国家在 IMO 中的地位 and 影响力偏低，在一些重要事务的决定上缺乏话语权。由于多数拉美国家尚没有批准 MARPOL Annex VI，目前只有巴西和智利因加入 Annex VI 而具有投票权，其他国家只能以提交立场性文件的形式支持中国、巴西和智利的主张，在影响国际立法方面所能发挥的作用十分有限。

## 五 中拉双方在航运业碳减排国际立法领域的合作基础与合作空间

如上所述，中国与拉美国家在航运业碳减排国际立法领域的基本立场和面临的阻碍方面存在许多共同点。目前基于双方的共同利益，中国与拉美国家已经在航运业碳减排国际立法领域展开合作，然而，双方在合作的广度和深度上还存在进一步拓展的空间。

### （一）合作基础

中国与拉美国家在航运业碳减排国际立法领域的合作具有深厚的基础，主要体现在以下几个方面。

第一，中拉在航运业碳减排立法领域有着广泛的共同利益和共同立场。从上文的分析可以看出，中国和拉美国家同属发展中国家，经济实力和技术实力欠缺，实施减排措施都需要依靠发达国家的技术和经济援助；中拉双方由于国内产业结构不均衡，都严重依赖国际航运业的发展，而国际航运业碳减排会对中拉航运业以及船舶制造业带来十分不利的影响。所以，基于类似

<sup>①</sup> *Report of the Marine Environment Protection Committee on Its Sixty-third Session*, Annex 14, MEPC 63th Session, Agenda Item 23, IMO Doc. MEPC 63/23/Add. 1, March 14, 2012.

<sup>②</sup> 李源：《巴西船舶和海工制造业现状分析》，石油观察网，2014年10月24日。<http://www.oilobserver.com/tendency/article/1189>. [2016-11-10]

的发展现状和共同的利益诉求，中拉双方都主张在航运业碳减排立法领域适用 CBDR 原则，在法律层面对发展中国家做出“有区别的”安排。

第二，中拉在航运业碳减排立法领域有着成功的合作经验。一方面，在 2011 年 MARPOL Annex VI 修订案表决时，由于该修正案草案未采纳 CBDR 原则，在先期磋商后中国和巴西、智利一致投了反对票，虽然该修正案最终以多数决原则通过，但由于缺乏协商一致的共识精神，遭遇许多发展中国家的诟病以及在未来执行上可能面临的不确定性。另一方面，在 2011 年 MARPOL Annex VI 修订案的合作之后，中国和主要拉美国家等许多发展中国家通过提交立场性文件和提案、拒绝适用该修正案的形式联合向 IMO 施加了很大压力，并最终于 2013 年促使 IMO 通过了“关于促进船舶能效改进的技术合作和技术转让”的决议，首次正式承认了 CBDR 原则适用于能效措施。尽管这份决议能否真正得到履行尚存在一些不确定性，但这一尊重 CBDR 原则的表述为在 IMO 体系内未来 MBMs 的立法提供了一个很好的先例，有利于更好地维护发展中国家的利益。

第三，中拉在航运业碳减排立法领域的法律主张具有正当性和必要性。如前所述，基于中拉双方的特殊国情和发达国家的历史排放量的考虑，CBDR 原则应该适用于国际航运业碳减排立法领域，而 IMO 一贯遵循的 NMFT 原则虽有其必要性，但在气候变化领域内适用却有违公平理念，且可能会削弱发展中国家执行 IMO 立法的意愿，也不利于航运业碳减排目标的实现。

## （二）合作空间

中拉双方在航运业碳减排立法领域最主要的合作方式是在包括 IMO 在内的国际组织中的合作，但合作的深度尚需加强；在区域以及各国国内立法领域，中拉双方还存在很大的合作空间和潜力。

### 1. 在 IMO 内的合作

如前所述，IMO 在航运业碳减排领域的主要成果是于 2011 年通过的 MARPOL Annex VI 修正案，但是这一修正案并未明确和完整地认可 CBDR 原则；IMO 对技术和营运措施的规定尚未成熟，目前还在改进中；市场措施尚处于提案、讨论阶段，IMO 正在讨论是否有采纳 MBMs 的必要。在这一背景下，中拉应当抓住机会进行合作，在 IMO 舞台上发出更多、更有力的声音，促使 IMO 将 CBDR 原则完整地纳入未来可能采纳的 MBMs；同时，如何将现有的技术转让规定真正落到实处，也需要中拉双方在 IMO 内的互相配合和协作。

中拉合作的具体方式可以包括：（1）共同提交提案，表达立场态度和理由，向 IMO 及相关发达国家施加压力；（2）积极参加 MEPC 会议中对相关议

题的讨论，通过积极发言引导讨论向有利于发展中国家的方向进行，并对立法或决议的起草施加影响；（3）对不利于发展中国家的决议、立法文件修正案共同投反对票或提交反对的立场性文件；（4）通过给予方便旗国家经济援助，推动方便旗国与中拉双方保持相同立场，在提交提案、MEPC 会议的讨论及表决中支持中拉的立场。

中拉未来的合作主要围绕已被 IMO 初步立法规制的技术、营运措施以及尚在讨论阶段的市场措施展开。对于前两者，中拉可通过共同提案的方式建议 IMO 对 MARPOL Annex VI 修正案的初步执行情况进行审慎的评估和反思，敦促 IMO 将技术转让等规定予以落实；建议增加并细化关于发达国家向发展中国家提供技术转移和合作，帮助发展中国家进行能力建设及建立相关援助基金等内容，提高条款的现实可操作性；建议 IMO 给予更多宽限时间让发展中国家提高技术和管理水平等。对于悬而未决的市场措施，由于其对发展中国家存在许多不确定性和风险，中拉应当建议 IMO 继续加深对市场措施的研究，审慎评估其对发展中国家经济的影响，考虑将 CBDR 原则纳入市场措施等。

## 2. 在区域范围内的合作

除了在国际组织内的合作，中国和拉美国家还可以在区域范围内发掘合作潜力。随着双方国际航运贸易逐年增加，中拉可以在中国与拉丁美洲范围内共同建立“中拉航运业发展合作组织”，从以下三个方面促进中拉在航运业减排立法方面的合作。首先，中国可以利用这一组织平台了解拉美国家的需求，并在航运贸易、港口建设等方面追加对拉美的投资。其次，中国可以主导建立技术研发、人才培养、经济援助等各方面的合作基金，共同促进中拉航运业技术、管理、专业人才队伍建设水平的提高。最后，中拉双方也可以组建精英专家库，加深对 IMO 立法的研究，如加强对市场措施的调研，提出具有充分法理依据的提案以影响 IMO 规则的制定，从而使 IMO 制定的有关航运业减排的法律文件能够更多地考虑发展中国家的发展现状和需求，更好地维护中拉双方的利益。

## 3. 与个别国家的合作

目前中国和拉美各国的经贸联系渐趋加强，国际航运业对中拉双方的重要性也日益提高。如何很好地平衡经济发展与航运业碳减排之间的关系是中国和拉美各国都关注的问题。除了中拉双方在 IMO 和区域范围内的合作外，考虑到拉美各国在发展水平上的差异，中国与个别拉美国家的合作也有待加强。一方面，对于已经批准 MARPOL Annex VI 而获得对 Annex VI 修订案的投票权的拉美

国家，如巴西和智利，中国应该与其就航运业减排的立法措施（尤其是未来的市场措施）进行更加紧密的双边合作。这些合作可以包括共同研究、学术研讨以及培训等。这些合作有利于增进双方对航运业减排措施及其对发展中国家可能存在的不利影响的理解，增进双方的共识。另一方面，中国可以加强与一些欠发达拉美国家的经贸合作，在促进这些拉美国家经济发展的同时，双方航运业的发展也会提升到一个新的水平。中国可以与这些国家签订航运业相关的双边协定，在加强双方航运业发展的同时提升相关国家的履约能力。

## 六 结论

国际航运业碳减排立法的主要成果是通过对 MARPOL Annex VI 进行修订的方式规定了技术和营运措施来推进航运业碳减排，在这一过程中是否应该以及如何适用 CBDR 原则是各国争论的焦点。中国和主要拉美国家对航运业碳减排立法的基本立场都是主张适用 CBDR 原则，这与发达国家的观点尖锐对立。中拉关于适用 CBDR 原则的诉求具有正当性和必要性，然而其实现却面临着诸多共同的障碍，因此中拉有必要共同合作消除障碍。虽然中拉在国际立法方面有着成功合作的经验，然而在航运业碳减排国际立法领域的合作广度和深度还有待进一步扩大和加强。为此，中国与拉美国家应探索多维合作模式，在国际组织、区域及个别国家范围内发掘合作潜力，积极推进国际航运业碳减排立法朝着更加公平合理的方向发展。

（责任编辑 高涵）