

法国20年来的海洋开发政策

概 况

1976年7月16日法国宣布了200 n mile专属经济区,使它成为拥有世界第三大海洋专属经济区(据有关资料认为,印度尼西亚拥有的专属经济区位居世界第一——笔者注)的国家。然而法国迄今仍是“大陆化”大于“海洋化”。法国海洋的出口商品量仅为全国总出口量的7.1%,提供的海产品仅占世界总量的5.3%。法国继1976年宣布200 n mile经济区后于1981年5月27日成立了社会党新政府和海洋部。上述两事是法国海洋发展史上的大事,是法国海洋工作的里程碑。由于法国决策者们的努力和革新,在这段时期,法国各方面的海洋活动普遍增加。由于国家新的需要,法国在加强它的水域管理,发展其商船队及远洋捕鱼业,进行海洋环境保护,以及寻求海底采矿等新的机遇。80年代,法国总的趋势是从海洋中摄取更多的食物、矿藏和能量资源,利用商船扩大全球贸易增加就业机会,开辟海滨娱乐场所等。可以期待,法国的一个复杂的,更为综合的海洋政策会应运而生。下面就其各项具体的政策作一简介,其中许多事实及数字援引于海洋部的报告。

捕 鱼 业

各国都面临着一个同样的问题——捕鱼。但事实上它的供应在减少。在北欧海域,象鳀、鳕、比目鱼、黑线鳕、鲱鱼和沙丁鱼等正遭到过捕的威胁,它们的捕获率大于自然增长率。在渔业管理上只有保证足够的再生产才能维持捕捞活动。法国的情况也相同。比斯开湾的鱼类种群由于法国和西班牙两国的过渡开发导致了该海区渔业资源的令人担忧的减少。1974年至1975年间法国渔民的收入减少了25%,能源的需要升高到每捕获1kg鱼要消耗

一升燃料的标准。法国的捕鱼量在增加,年总捕获量为70万t。它难于与低消耗作业的日本和苏联相竞争,需要寻找各种途径以克服迅速恶化的状况。渔场对于法国来说成为重要的区域。1975年法国3/4的装卸鱼量是出自处在别国的经济区海域中。

法国远洋渔船正面临着被挪威、加拿大和非洲沿海中它的许多传统渔场驱除的危险之中。英国和法国在大不列颠和爱尔兰附近海域的传统渔场的问题上有许多棘手问题在出现。法国现在主要的抉择是重新部署它的船队远航到被其认为鱼藏量丰富的本国在太平洋和印度洋(克伦格尔群岛等)专属经济区的海域捕捞作业。

1977年1月1日,欧洲经济共同体在北海和北大西洋中建立了200 n mile专属经济区。在理论上这意味着一个“公共的海”存在着,并且属于经济共同体的所有国家能够自由穿过专属经济区内以前的海洋“边界”。然而问题产生了,即处在共同体之外的冰岛和挪威两个国家的水域是不能自由进去的。70年代中北海的渔业太大过捕,致使工业鱼种如鲱和鳕的捕获量剧减。1986年由于捕鱼强国西班牙以及葡萄牙加入了共同体,捕获量正进一步的下降。法国在形成一个统一的捕鱼政策中是一个积极的推动者和参加者。在1973年英国、爱尔兰和丹麦加入共同体之前,由于法国担心这些国家将寻求保护它们的渔场,它坚持同等进出的政策。确实,英国寻求了安抚它本国渔民的作法,在其海岸周围主张50n mile的专属捕鱼区。法国则以它布列塔尼渔民的名义,反对这一主张,最后两国不得不达成某种妥协。

法国商业性水产养殖业一直是成功的。法国在人工环境中创造的生物喂养技术是高超的,他们的技术人员首先有效地进行虾的饲养。布列塔尼海洋中心负责浮游生物人工研究,许

多类型例如蚌、蛙、扇贝、鳎、鲈、鲑、鲷和鲍等正在培育和饲养。

石油矿物资源及其他能源的开发

1968年12月31日,法国颁布了一项涉及到大陆架矿产资源的勘探和开采的重要法令。在传统上法国是由工业部和能源矿产局负责矿产资源的开发工作。海上油气的勘探活动正在北海、地中海、圣皮埃尔和密克隆岛附近以及圭亚那和新喀里多尼亚进行。两个最大的石油公司——法国石油公司和埃尔夫·阿基坦海洋石油公司的董事长均是政治家或高级文职人员,他们善于处理政府和私人企业干预时的复杂关系。国家通过法国海洋开发研究院为科学研究和石油技术开发提供大部分资金。

1981年11月,法国议会通过了“深海底矿物资源开发和开采法”,该法授予法国加入开采多金属结核国际行列的权力,并意味着给法国与工业化国家如美国、英国、西德和日本等国之间的国际协议的达成铺平道路。原子能中心研制出一种水下机器用于提取结核。最初的实验性开采于1986年进行。该法将适用到联合国海洋法第三次大会关于深海底采矿条文生效为止。作为一个国际采矿投资者的先驱,法国意识到在其专属经济区之外的深海中开采矿物所依靠的国际法规不能构成对主权的主张,而大部分矿床则位于200 n mile界限之外的水深界于3500m至5500m的区域。

在英吉利海峡中的昌西岛与明奎埃斯岛之间建造的大型潮汐电站——朗斯电站,提供了法国全国8~10%的电能。海洋开发研究院正在进行着从大气与海洋热分布中提取能量的研究工作,在无较大的污染条件下,大气-海洋能够产生出,并且在任何时候可利用的能量将巨大地超过矿物和核燃料所释放的能量,这种能量的形式是可再生的,然而,研究工作的最初投资是大的。

海岸带管理

由于法国海岸带几乎有一半地区已被都市

化,城市工业的废物和废水严重威胁着海洋环境。因此合理的使用和管理海岸带已成为当前法国人的一大课题。1975年7月10日,一个准独立的政府团体——海岸和湖泊岸线保护委员会诞生了。它的目的是维护沿海滩和湖泊岸线的财产,保护陆地不受都市的侵占,维持生态平衡,促进滨海娱乐闲暇活动,制定海洋资源、海水利用和地区的海岸活动计划。

委员会成员包括了政府各部和5个岸区的代表,国会和参议院的成员。5个岸区是:

(1) 英吉利海峡和北海海岸, (2) 大西洋海岸, (3) 科西嘉海岸, (4) 地中海海岸, (5) 大于100万m²面积的内陆湖泊岸区。至1982年该委员会在沿210km长的海岸线上已获得2000万m²的资产。

自从1986年以来,法国对海岸带管理已经有一套专门的法律,该法律使得国家对海岸带开发行使更大的管理权。海岸带管理同样在经历着一个“分散行政权”的过程。

海上运输业

据统计,法国国际贸易60%货物的运输量和40%的价值是经海上运输的。有了万人直接雇用于港口作业,12万人雇用在有关的海运岗位上。在80年代,海运业和港口发展成为主要的海洋政策问题。这是由于欧洲经济共同体和斯堪的纳维亚半岛国家采用了由协议规定的船货享有联合国贸易和发展会议的班船代码,而代码的目的是限制经营。法国的商船队与其他国家的船队一样,目前正受到世界运输贸易业不景气的影响。法国海运总吨位居世界第九位。面对着海上贸易大国苏联的船队,法国需要加强它的地位,因为苏联商船能够削低20~40%的价格与法国抢生意。作为世界性的一个激烈竞争的领域——造船业,法国正经历着严重的困难,一些船厂关闭,工人辞退工作。

海上军事活动

在辽阔的沿岸水域以及海外属地的大洋中法国有一支常设舰队。舰队通过的海峡主要有

加来海峡,博尼法乔海峡和曼德海峡。地处亚丁湾的吉布提(飞地)曾经是法国舰队活动的重要基地,它是从红海通向印度洋的必经之地。1977年吉布提独立以后,法国加强了它在印度洋的海军力量,把马特约岛至留尼汪岛的海域作为新的基地。法国为它来到此地而争辩,由此提出了有关在国际水域中自由航行和需要保护海上航线特别是石油运输通路的主张。

环 境 保 护

防止海洋污染是法国制定海洋政策时需要考虑的重要问题之一。法国北部海峡水域是各远洋国家过往船只的交通要道,其中许多船只在航行中停靠法国港口,大多数船只是航行到北海的油轮。该区域是世界上最繁忙的海域之一,这种情况增加了事故发生的可能性。70年代该区内发生了一系列灾难性的船只溢油或漏油事件,计有23万吨原油泼入大海致使海面在相当长的一段时间内形成了“黑潮”。据另一份报告统计,在8年中,北海发生事故213起,平均每年溢油16万吨,这个数字还不包括由船压舱物所造成的污染。自1967年3月“托里·坎延”号油轮发生严重的漏油事件后,政府就估量着形势,吸收公众的意见,于1970年一个防止海洋污染的国家计划出了台,一个委员会也建立起来。委员会成员包括来自国防部、财政部、工业部和运输部等部门的代表。石油污染被认为是国家的灾难。这个部级间的组织是海洋部的前身。

防止海洋污染计划的目的是在于保护最敏感的海岸区域。为了促进清除油污的工作,防污染委员会谋取海军和三个监测和救援作业区域中心进行帮助。这些中心的作用如同公共交通控制塔,传送信息,搜集情报,尽快地对出现的事故发生警报。作为各地区政府代表的海事官员则享有特殊的权力去执行防污染任务。布列斯特成立的一个新的咨询机构——意外油污染情报和研究中心则负责调查石油污染事件并提出解决办法。

法国积极参加国际范围内的防止和控制海洋污染的活动。1978年4月28日国际海事组织授权法国在布列塔尼和诺曼底附近沿海制定一个“交通分离计划”,该计划于1979年1月1日生效。另一个“交通分离计划”是在乌斯汉特岛外24nmile水域实施,它在1982年1月1日产生。在加勒比海域法国参与了一个防止偶然污染事件发生的地区性计划。法国同样还是为拯救由世界油轮总数1/4的船只通行的一个“病海”——地中海活动计划的参加者,它为该活动计划的经济预算投入了46%的资金。

扩大的海洋管辖权问题

近海管辖权的主张是国际法中长久存在的问题之一。许多海岸国家的主张大不相同。法国遵循了海洋法公约的精神将它本国的领海权扩大到12nmile。1972年法国宣布为保护圭亚那沿海水域的生物资源,领海权暂时扩大到80nmile。

在海洋法谈判的早期阶段法国对成立200nmile专属经济区的态度是勉强的,但后来它改变了主意,认为在专属经济区内能够最佳的达到它保护和保全海洋环境的目的。1977年2月11日法国执行了它的200nmile经济区的宣言。据称,作为一个拥有宽阔海洋边界的法国,除本土以外,还有以下4个区域具有海洋领土:大西洋(6.5万km²)。圭亚那(5万km²)。新喀里多尼亚(8万km²)。克尔格伦群岛(30万km²)。

领土主张和划界政策

法国是1958年大陆架公约的签字国,但对海峡群岛附近的格兰威尔湾问题仍持有异议。1967年它在主要都市的附近海区确立了直基线边界和12nmile的捕鱼区。1971年它宣布了12nmile的领海主张。1976年通过了200nmile专属经济区的立法。

1977年法英两国之间出现了大陆架划界的仲裁事件。属于英国的地处于法国海岸附近的海峡群岛划出了12nmile“飞地”的边界,其余的

海区则按两个相对国家之间等距离边界的划分法来确定。

海峡群岛的状况同加拿大海岸附近的法国圣皮埃尔和密克隆群岛的状况有某些相似之处,但有趣的是,法国发现自身处在一个不利的位置中,它必须为等距离划线的原则和以岛屿为基点的设想方案付出努力。法国人一直有人在这些岛屿上居住,并且宣称他们在岛屿附近的大西洋水域中拥有开发潜在的石油矿床的权力。加拿大对此持有异议。这些岛屿及资源的归属问题将会是今后法加两国海事争端的诱因。

另一个敏感区域是法国的领海和周围水域,这里存在着法律上的管辖权问题。少数发达国家否认这里具有200n mile专属经济区的权利。然而法国主张拥有该区域的生物和矿产资源。70年代末这里甚至发生了法国渔民被排除出许多传统渔场捕鱼的事件。

某些法国岛屿如在太平洋的新喀里多尼亚正在要求独立。莫桑比克海峡中的埃帕塞斯群岛和印度洋中的特罗福林岛正被马达加斯加和毛里求斯提出领土要求。埃帕塞斯群岛拥有一个辽阔的专属经济区,水域里蕴藏有多金属结核。法国在其属地和海外领土中享有巨大的利益,这些疆土分散在几个大洋中的区域,在那里法国常驻有舰队。太平洋中的克利伯顿岛是一个面积甚小的石岛,宛如英国的罗卡尔岛,其拥有较大的专属经济区,该岛周围藏有金属结核。

法国与加拿大关于圣皮埃尔岛,与汤加关于瓦利斯岛和富图纳岛,与澳大利亚关于克伦格尔岛的边界谈判已经进行。

联合国海洋法第三次会议

法国对于联合国海洋法公约中有关航海、专属经济区、领海以及环境保护等条款感到满意,于1982年9月10日签署了公约。在谈判中它积极推动了与岛屿有关的大陆架和专属经济

区划界的草案条款。作为海洋强国的法国制定了一套细致的政策,它既考虑到了对已有利的通过各海峡的航海自由问题,又想到了自己作为一个海岸国家保护漫长的海岸线免受污染的问题。对后一个问题,它更加支持沿海国家拥有12n mile以外的领海主张。它还对特殊海区的保护问题提出自己的见解,高度重视英吉利海峡的环境保护问题。

在深海采矿问题上,它持双重观点。这个领域的技术先进,使法国能够处在一个竞争的位置上,作为一个镍生产国,需要保护它本身的利益。与此同时,法国作为一个工业国家想去维持它与前殖民地的特殊关系,接受了第三世界国家的某些观点。

深海底问题是一个令人争论的问题。法国对国际海底管理局的建立持矛盾心理,但作为深海采矿的先驱者,为了不使美国加强其地位,它和其它国家作出一种妥协决定,即产生两个平行的体制,一个是由国家采矿,另一个是私人合作采矿,法国高兴地签署了条约。这样做能使工业国和第三世界之间的裂口得到缩小。法国锰结核开发协会代表海洋开发中心投资进行开发区域的定位,地形调查和估价工作。现已发现在太平洋区的两个断裂带上存在有许多重要的金属矿床,其覆盖区达230 440km²,1987年12月国际海底管理局技术专家组审核了法国主张的开发区,并决定分配矿床区供法国开采,以避免各国重叠。

海 洋 部

1981年5月法国政府成立海洋部,这是西方国家首次成立这种政府机构。据悉,海洋部的权限远远超过美国的国家海洋和大气管理局。它的成立使制定的专门的海洋政策可以在内阁中讨论,同时在平衡中央政府和地方机构的活动中起重要作用,无疑这对法国海洋事业发展是一大促进。

(李令华)