

10.13358/j.issn.1008-813x.2014.06.05

论海洋污染的国际法规制

李 擎

(兰州理工大学 法学院, 甘肃 兰州 730050)

摘 要: 海洋环境保护是国际环境保护的重要组成部分, 而国际社会的合作是构建海洋环境保护国际法制的有效路径。本研究梳理了海洋环境保护立法的历史演变, 分析了《联合国海洋法公约》在海洋环境保护中的意义, 从陆地来源、船舶、倾倒、远洋油气和矿产资源开发造成海上污染的四个方面着重论述了海洋环境污染与国际法保护问题, 最后总结了国际海洋环境保护立法中的教训。

关键词: 海洋污染; 环境保护; 国际公约

中图分类号: D996.9

文献标识码: A

文章编号: 1008-813X(2014)06-0013-03

International Regulation of Marine Pollution

Li Qing

(School of Law, Lanzhou University of Technology, Lanzhou Gansu 730050, China)

Abstract: Marine environmental protection is an important part of international environmental protection, and the cooperation of international community is an effective path of building international legal system of marine environment protection. Reviewed the evolution of legislative history of marine environment protection, analyzed the meaning of United Nations Convention on the Law of the Sea in marine environment protection, discussed the problems of marine environment pollution and the related international laws, namely marine pollution coming from land sources, the ship, dumping and exploitation of offshore oil and gas and mineral resources, and summed up the lessons from international marine environmental protection legislation.

Key words: marine pollution; environmental protection; international convention

根据联合国《海洋法公约》的规定, 海洋被分为不同的海洋区域。这些区域包括国家主权管辖区域, 例如领海、专属经济区和大陆架, 也包括国家主权管辖以外的海域, 如公海和深海海床。

领海、专属经济区和大陆架由所属国独立管辖, 超过国家管辖范围的区域则需要国际社会的合作, 流经不同国家的洋流也需要国家间的合作管理, 同样, 跨国污染也需要国家间合作以共同治理^[1]。

1 海洋环境保护国际立法的历史演变

20世纪中期, 围绕着领海以外海域海洋权益产生了许多国际争端, 如远洋渔场权利的争夺、对大陆架和深海海床的碳氢化合物和矿藏的争夺、跨境海洋污染争端等。这些争端迫使国际社会寻求法律的最终解决方法, 联合国接受这一重任, 并让联合国国际法委员会起草国家利用海洋的原则和规则, 也正是联合国国际法委员会的工作使海洋法不断得以发展完善, 1958年召开的联

收稿日期: 2014-07-26

作者简介: 李擎(1975-), 男, 山东济宁人, 毕业于兰州大学法学专业, 硕士, 讲师, 主要从事国际经济法、环境法等方面的研究。

联合国第一届海洋法大会，采纳了四个独立的海洋法公约，分别处理公海、领海、毗连区和大陆架等问题。还通过了一个自愿的海洋争端解决议定书，此议定书具有强制性质。然而，这四个公约都没有就海洋污染问题作出细节性的规定。1960年召开的第二届国际海洋法大会无甚成果，1973年召开的第三届国际海洋法大会却成绩卓著，于1982年12月10日通过了《联合国海洋法公约》。该公约建立了国际海洋秩序，共包括十七大部分320条，每一部分涉及海洋的一个方面的主题，有关海洋污染防治的问题主要被规定在公约的第十二部分。

2 《联合国海洋法公约》与海洋环境保护

《联合国海洋法公约》的第十二部分对海洋环境的保护具有开创性的意义。该部分包括海洋保护的一般规定，全球性和区域性合作，技术援助，防止、减少和控制海洋环境污染的国际规则和国内立法，执行和保障办法，责任等。主要的条款包括：192条，各国有保护和保全海洋环境的义务；193条，各国开发其自然资源的主权权利；194条，防止、减少和控制海洋环境污染的措施；195条，不将损害或危险或转移或将一种污染转变成另一种污染的义务。

在海洋环境保护方面，近年来出现一些新的原则。这些原则包括可持续发展、预防原则、生物多样性保护、整体的生态系统管理模式等。对于这些原则，《联合国海洋法公约》并没有涉及，但是某些条款仍然对海洋环境保护的发展提供了可能，如194条3(a)规定，“从陆上来源、从大气层或通过大气层或由于倾倒入放出的有毒、有害或有碍健康的物质，特别是持久不变的物质”，这一条和《斯德哥尔摩持久性有机污染物公约》的执行有关。

3 海洋环境污染与国际法保护

3.1 陆地来源的海洋污染

绝大部分的海洋污染来自于陆地，包括污水排放、工业倾倒入、河流和空气的污染物及垃圾等。1992年的联合国环境与发展大会一致同意促进海洋陆地来源的污染的防治，21世纪议程提出了各国应考虑的海洋污染防治问题，包括：(1)消除有可能累积到危险水平的海洋环境中有机卤及其他化合物的排放；(2)金融和技术资助发展中国家，减少其向海洋倾倒入有害废物；(3)通过开发和实施无害环境的土地利用技术和做法，以减少水道和港湾径流对海洋环境可能造成

的污染或退化；(4)利用对环境无害的杀虫剂和化肥，以及其他虫害控制办法。

1995年在美国华盛顿召开的政府间会议上通过了联合国环境署倡导的“保护海洋环境免受陆源污染全球行动计划”，并发表了《华盛顿宣言》。全球行动计划旨在应对人类陆地活动所引起的对海洋及沿海环境的健康、繁殖及生物多样性的威胁，它是全球唯一明确提出处理淡水、沿海及海洋水环境相互间问题的机构。2001年，在加拿大蒙特利尔，全球100多个国家参加了环境署召开的政府间审查第一次全球行动计划实施情况会议，会议通过了《蒙特利尔宣言》，提出新的工作目标和措施，被公认为是推动海岸、海洋和岛屿的生态系统管理的有效途径^[2]。

3.2 来自船舶的海洋污染

来自船舶的海洋污染包括多种多样的形式，包括原油、化学物品、沉船、污水、垃圾、废气和外来物种入侵等。

1954年，伦敦防止海洋污染第一次国际外交会议通过了国际海事组织制定的第一个公约，暨《防止海洋石油污染国际公约》。这标志着海洋环境保护的第一个多边公约的诞生，并受到了各国政府的广泛好评。《防治海洋石油污染国际公约》，全面具体地规定了海洋污染治理的诸多方面，如海上排放石油的倾废标准、允许排放的油类物质范围、排放物含油量、禁止排放的特区等，对于人类在防止海洋环境污染方面具有决定性的意义。同时，应该承认，修订后的公约依然存在不足之处：首先，《公约》可能覆盖不了船舶污染的纷繁复杂的产生污染情况，从而使责任者逃避责任。其次，《公约》规定，对船舶污染的起诉和执行权只有船旗国也可以享有。再次，该公约仅限于石油污染，对于其他污染则不适用。最后，公约只规定了民事处罚的处罚手段^[3]。

1973年2月签订了《防止船舶造成污染国际公约》，但并未生效，现行的公约包括了1973年公约及1978年议定书的内容，于1983年10月2日生效。该公约是国际上最重要的国际海事环境公约之一，因为其规定了最低水平的向海洋排放油类、倾倒入污染物以及向海洋大气中排放有害气体等污染物的强制性规定。公约有六个附则，分别对不同类型的船舶污染作出了相关规定，这六个附则所针对的内容分别是：(1)油类；(2)散装有毒液体物质；(3)海运包装中的有害物质；(4)生活污水；(5)垃圾；(6)空气污染^[4]。

3.3 倾倒入造成的海洋污染

3.3.1 《国际海洋法公约》和《伦敦公约》在倾倒入造成的海洋污染问题上的关系

《防止倾倒入废弃物及其他物质污染海洋的公约》，简称《伦敦公约》。该公约1972年12月在英国伦敦通过并开放签字，1975年生效。《伦敦公约》的目的是控制和管理海洋倾废，实质上就是禁止向海洋倾倒入有毒有害废弃物，并建立了一系列国际规则和标准。《国际海洋法公约》第210条第6款规定，倾倒入造成的海洋污染的“国内法律、规章和措施在防止、减少和控制这种污染方面的效力应不低于全球性规则和标准”。这样即使不是《伦敦公约》的成员国，由于这一条款的存在，也受《伦敦公约》的约束^[5]。

3.3.2 《伦敦公约》的核心条款

公约第4条规定，各缔约国应禁止向公海和领海倾倒入任何形式和状态的任何废物或其他物质。公约附件1规定了禁止倾倒入物质的“黑名单”，包括有机卤素化合物，汞及汞化合物，镉及镉化合物，耐久塑料及其他耐久性合成材料（如渔网和绳索），原油及其废物、经提炼的石油产品、石油馏出物残渣，强放射性废物和其他强放射性物质，为生物和化学战争制造的任何形态的物质（固体、液体、半液体、气体或活性物质）。附件2规定了可考虑倾倒入的废物或其他物质的“灰名单”，包括疏浚挖出物、污水污泥、鱼类废物或工业性鱼类加工作业产生的物质等。公约第7条规定，缔约国有权根据该公约制定国内法，以防止和处罚违反该公约规定的行为，并且不影响缔约国根据国际法原则采取更严厉的防止海上倾倒入的其他措施。

3.4 远洋油气和矿产资源开发造成的海上污染

《国际海洋法公约》第208条规定，沿海国应制定法律和规章，以防止、减少和控制来自受其管辖的海底活动或与此种活动有关的对海洋环境的污染。1979年，国际海事组织采用了《海上移动式钻井平台构造和设备规则》，第14章操作手册中规定了对放射性物质的管理，以及采取措施，使平台能够符合现行国际公约的要求，防止海上污染。1977年，国际海事组织通过了《由油气开采和海底矿藏勘探开发造成的国际油污损害民事责任公约》，不过此公约至今没有生效。除此之外，还有一些双边条约（挪威和英国，加拿大和丹麦）和区域条约（北大西洋区域），对海上活动所造成的污染进行规制。

4 国际海洋环境保护立法中的教训

4.1 可持续发展是海洋环境保护的宗旨

可持续发展的含义是既满足当代人的需求，又不损害后代人的需求的发展模式。可持续发展不但要维持代际平衡，而且要维持全球成员间的平衡，即国家间的平衡。如果经济的发展建立在损害它所直接或间接依靠的资源的话，这种发展就是短期的发展。海洋环境的减损会影响许多人的生活，尤其是靠海为生的穷人的生活，所以在海洋环境保护中应坚持可持续发展的理念。

4.2 以整体管理的方式管理海洋环境：生态系统方法

海洋环境长期的保护和发展需要依靠整体管理方法，并发挥海洋环境特性相关的诸要素间的相互作用。整体的管理方法也意味着海洋环境保护管理的统一性，即不但要考虑海洋环境本身的要素，而且要考虑人类活动对海洋环境的影响。海洋环境整体管理方法也是可持续发展的基石，忽视这一点，就会造成不同部门、国家管理间的缺位、错位或不到位，乃至重叠和冲突，从而影响规制的效果。这种方法也称之为生态系统方法，正在国际层面获得越来越多的共识^[6]。

4.3 制定统一的海洋环境保护法

可持续发展和整体管理方法需要统一的海洋环境保护法以处理和海洋环境相关的问题，分散立法的方式会对一致性的管理造成困难。因此，在现实允许的范围下，应该把海洋环境保护和利用的所有方面统一到单一的立法中去处理。法律越统一，整体管理越方便。同时，统一立法也会有助于减少相关法律间的漏洞、重叠和冲突。

参考文献

- [1] 桐声.关于中国东海的钓鱼岛、专属经济区和大陆架问题的法律分析[J].日本学刊,2003(6):69-81.
- [2] 李慧.公海生物多样性法律框架及管理机制研究[D].青岛:中国海洋大学,2010.
- [3] 杨立静.船舶运输与海洋环境保护[J].中国环境管理干部学院学报,2002,12(2):23-26.
- [4] 唐在阳.基于《经1978年议定书修订的1973年国际防止船舶造成污染公约》附则 修正案的我国履约对策研究[J].中国海事,2013(1):25-28.
- [5] 吴国凡,刘喜元,周红权.国际防止船舶污染海洋公约现状及发展趋势[J].船海工程,2010(6):64-67.
- [6] 庞云生.改善海洋环境保护工作的一条有效途径[J].中国环境管理干部学院学报,2002,12(1):23-25.

(编辑:周利海)