



当代法律科学文库

Zhongrihan Guanyu Haiyang Laji Chuli de
Guoji Jiufen Wenti Yanjiu

中日韩关于海洋垃圾处理的 国际纠纷问题研究

李 玫 王丙辉 / 著



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

基金项目：司法部 2013 年度国家法治与法学理论研究项目
(项目编号：13SFB2046)

当代法律科学文库

中日韩关于海洋垃圾 处理的国际纠纷问题研究

李 玫 王丙辉 著

对外经济贸易大学出版社
中国·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中日韩关于海洋垃圾处理的国际纠纷问题研究 / 李玫, 王丙辉著. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2015

(当代法律科学文库)

ISBN 978-7-5663-1453-6

I. ①中… II. ①李… ②王… III. ①海洋污染-海
洋法-研究-中国、日本、韩国 IV. ①D993.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 211987 号

© 2015 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

中日韩关于海洋垃圾处理的国际纠纷问题研究

李玫 王丙辉 著

责任编辑: 汪友年 涂 帅

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

三河市少明印务有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 170mm×240mm 10.5 印张 127 千字

2015 年 10 月北京第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-1453-6

定价: 35.00 元

前 言

海洋是人类环境的重要组成部分，对人类生存和发展具有非常重要的意义。地球表层大部分被海水所覆盖，海洋面积大概 3.6 亿平方公里，约占地球表面积的 71%，其中南半球有 80% 以上被大洋覆盖，北半球有 60% 被大洋所覆盖^[1]。海洋以其巨大的水体调节着全球的气候，为众多生物提供了生存的空间，它是地球生命支持系统的一个重要组成部分。海洋是由作为海洋主体的海水、生活于其中的海洋生物、临近海面的大气、围绕海洋周围的海岸和海洋底土组成的统一整体。生物圈的 90% 在海洋，地球生命于 4 亿年前起源于海洋，海洋孕育了地球绝大部分的生命形态^[2]。全球生物多样性评价组认为，保守地估计目前地球上的物种可多达 175 万种，而海洋生物则占有相当的比例^[3]；对于海洋生物来说，海洋是它们生活的家园；对于陆地上的生物来说，海洋与其生存息息相关。如果没有海洋，地球将一片死寂，海洋对人类而言，既是孕育生命的摇篮，又是巨大的资源宝库，蕴藏了大量人类所需的食物资源、药物资源、矿产资源和其他资源^[4]。从远古时代开始，人们就已经从海洋中获取蛋白质食物、利用海洋出行及运送货物。随着人类的进步和

[1] 姚泊. 海洋环境概论. 北京: 化学工业出版社, 2007.

[2] 李擎. 《论海洋环境的国际法律保护机制》. 2014 年全国环境资源法学研讨会 (年会) 论文集.

[3] 周秋麟, 杨圣云, 陈宝红. 中国海洋生物物种多样性研究. 科技导报, 2005 (2).

[4] 徐祥民. 海洋环境的法律保护研究. 青岛: 中国海洋大学出版社, 2006: 15.

文明程度的提高，人类对海洋的开发和利用越来越广泛，相较于传统上主要利用海洋生活和出行，现代社会对海洋资源的注重已转变为开发和利用，比如天然气、石油等各种矿物资源的勘探与开发。除此之外，现代人类还利用海洋潮汐发电，以获取能源；海洋空间也被用于建设各种建筑设施；海洋千姿百态的自然景色，更是成为人类休闲旅游的美好去处。

海洋是浩瀚广袤的，但也是脆弱有限的。尽管海洋气势宏伟、充满魅力和无限生机，但是仍然需要人类的用心保护。

作者

2015 年 8 月

目 录

中日韩关于海洋垃圾处理的国际纠纷问题研究

一、海洋垃圾及其危害性	1
(一) 海洋垃圾的界定	1
(二) 海洋垃圾的形成	2
(三) 海洋垃圾的危害	5
二、海洋垃圾污染的国际法定位	9
(一) 无法确定责任主体的跨界索赔在国际法上难以成立	9
(二) 保护海洋环境是一项国际法上的普遍义务	12
(三) 国际环境法上的“对世义务”	14
三、中日韩三国海洋垃圾纠纷解决的紧迫性	21
(一) 污染严重, 亟待解决	21
(二) 中日韩三国的海洋垃圾现状	22
(三) 遵守国家海洋环境义务的要求	31
四、国际社会海洋垃圾纠纷解决的法律依据	37
(一) 有关海洋垃圾管理的国际公约	37
(二) 区域文件——西北太平洋行动计划	52
五、中日韩三国海洋环境区域合作现状及存在的问题	63
(一) 中日韩三国海洋环境区域合作现状	63
(二) 中日韩三国海洋环境区域合作存在的问题	72

(三) 西北太平洋海域环境合作现状分析	81
(四) 对现行的海洋垃圾纠纷解决机制的思考	87
六、区域合作海洋环境法律保护机制探索	97
(一) 其他区域合作保护海洋环境的经验启示	97
(二) 区域合作途径的比较分析	107
(三) 区域合作经验的借鉴	108
(四) 西北太平洋区域合作构想	112
七、结语	153
参考文献	155

一、海洋垃圾及其危害性

（一）海洋垃圾的界定

海洋垃圾包括海上漂浮垃圾、海滩垃圾和海底垃圾。

关于海洋垃圾（Marine Litter）的界定，联合国环境规划署（UNEP）给出了一个普遍的定义，即海洋垃圾指“海洋和海岸环境中具有持久性的，人造的，或经加工的固体废弃物”〔1〕。

1995年联合国《保护海洋环境免受陆源污染全球行动计划》（简称GPA）对此也作过诠释，并将海洋垃圾认定为九种海洋污染源之一〔2〕。

2010年《欧盟海洋政策框架指令（MSFD）》又深化了该定义，将海洋垃圾界定为：由人类制造或使用，有意或无意丢弃或遗失到海洋或海岸线，包括那些从内陆河流和排污系统或由风带入海洋环境的物质，如塑料、木头、金属、玻璃、橡胶、衣物和纸张等。报告中明确了该定义不包括半固体物质，如煤矿和蔬菜油，石蜡和偶尔污染海

〔1〕 UNEP：Marine Litter：A Global Challenge，2009/Marine Litter：An analytical overview，2005.

〔2〕 其认定的九种海洋污染来源为：污水；持续性有机污染物；放射性物质；重金属；油（烃，碳氢化合物）；氮氧化物；陆源沉积物；垃圾和栖息地性质改变。

洋的化学物质。

此外，美国国家海洋和大气管理局（NOAA）将海洋垃圾定义为：“人类直接或间接、有意或无意地丢弃到海洋环境中的具有持久性的固体物质”。由此可以看出，海洋垃圾涵盖海洋环境中所有形式的经过人类加工的固体废弃物，它包含了人类日常生产和使用的大部分物质类别。

（二）海洋垃圾的形成

海洋垃圾是各种海洋污染物之中的一个种类。自从人类在沿海一带定居以后，便开始将各种废弃物投入海中。但在工业时代到来之前，海洋垃圾的倾倒，并未造成对海洋的污染，也没有对人类社会产生负面的影响。随着历史的发展，人类进入工业社会之后，情况发生了改变。从全球的角度而言，美国是世界上最早进入工业社会的国家之一，由于该国所处的地理环境，美国的社会和经济发展，在很长的一段时间内，基本上都聚集在沿海一带；美国的各种军事、商业以及民用海上活动也十分发达。而海岸带工业的发展，海岸城市消费的增长，以及各种海上活动的加剧，不可避免地产生了大量的海洋垃圾^{〔1〕}。

长久以来，人类已经习惯将各种废弃物扔进大海，不过在工业时代来临之前，废弃物总的数量相对不多，而且大部分是可分解的有机物，尚不足以对海洋造成很大的负面影响。然而，随着工业化的高速发展，尤其是塑料的发明和被广泛的运用，情况则发生了根本性的转变。塑料是一种需要几百年时间才能被降解的物质，海洋垃圾也由此

〔1〕 毛达：海洋垃圾污染及其治理的历史演变，云南师范大学学报：哲学社会科学版，2010（6）。

成为了现代人类社会的顽疾。

由于人类的抛弃型消费有增无减且越发严重,以及海洋垃圾特有的随洋漂流移动性,深受到海洋垃圾的困扰的国家不断增多。澳大利亚、丹麦、英国、巴西、美国等超过 50 个国家,都曾向有关国际组织报告海洋垃圾问题。据不完全统计,全球每天约有 800 万件垃圾被倾倒入海,每平方千米的海平面上漂浮着的塑料垃圾高达 13 000 件以上,仅太平洋上的海洋垃圾分布范围就达到 300 多万平方千米,超过了印度的国土面积^[1]。在洋流作用下,海洋中的一些地方由于聚集了大量的垃圾,而被形象的称作“垃圾带”。最为糟糕的是,有些垃圾带尽管在海洋中占据的范围很大,但由于这些垃圾主要呈悬浮颗粒状,单凭肉眼很难分辨出,也无法从空中观测到,这样则更容易造成误判。因此,如果要判定某一海域是否属于“垃圾带”,除了肉眼能够分辨出的之外,另一种办法是检测该区域水体上部所含的塑料颗粒比重是否明显大于平均值。

目前已发现最大的海洋垃圾带是“太平洋垃圾带”,它的中心位置在美国西海岸与夏威夷之间的太平洋上,这块“新的大陆”正在形成。但它不是真正的陆地,而是由成百上万吨的塑料垃圾聚集在一起形成的漂流体,面积达到 170 万平方千米,比新疆的面积还大,科学家形象地把它称为“第八大陆”。在“第八大陆”中,有来自亚洲东海岸和美国西海岸的各种漂浮物,包括美国的塑料袋、日本的渔网碎片、加拿大的集装箱外壳、中国的球鞋等。据估计,这里的塑料垃圾 10% 来自破旧渔网,10% 是海上航行的货船丢弃的,其余 80% 的塑料垃圾则来自陆地,它们通过抛投、倾倒或排水管道等途径进入海洋。这里的垃圾总量已经超过 400 万吨,每平方千米的海面上约有 330 万

[1] 马晓惠. 全球的海洋正在变成一锅“塑料汤”. 海洋世界, 2012 (19).

件大大小小的塑料片^[1]。

科学家推测了“太平洋垃圾带”形成的原因和方式：夏季大部分时间里，这个区域都处于持续的高压的控制之下，并因此在大洋表面形成了一个所谓的平静区域。当太平洋的各个洋流以顺时针方向运转时，途经这里的塑料垃圾就被卷入到这个所谓的平静区域内，从此便彻底“定居”下来，且越来越多。按照这种原理，全球各大洋都会出现类似的垃圾带，当前的事实也证明了这点。除了“太平洋垃圾带”之外，目前已发现的大规模的海洋垃圾带，还有2010年发现的“印度洋垃圾带”和“北大西洋垃圾带”。

从源头来看，海洋垃圾一般可以分为海上来源和陆地来源两大类。海上来源主要来自于船舶运营过程中产生的生活垃圾，近海天然气和石油开发平台、井台设施，也会将各种垃圾带入海洋。陆源污染主要包括污水沟和地表排放的垃圾，旅游者和沿岸居民排放和抛弃的物质，或是来源于海上渔业或运输活动的丢弃物（如废旧渔具）。陆上垃圾既可以被风暴卷入海洋，也可以通过国家的内河流入海洋，或直接被风吹入海里，甚至极端天气，如飓风和洪水等自然现象所产生浪涛，也能够将陆地上的污染物轻而易举地带入到海洋中。尽管海水会由于涨潮而将海里的垃圾冲到岸边，但是旅游和娱乐业的发展正在成为海滩垃圾越来越多的主要原因。

全球范围来看，在海洋垃圾中，陆地来源的垃圾约占其总量的五分之四；其余五分之一的海洋垃圾，来源于海洋内的各种污染。然而，这一比例不是绝对的，其随着地区的不同而变化，例如在北海地区，

[1] 黄维，“第八大陆”——可怕的海洋垃圾带，科学·智力大风暴，2013（11）。

一半的海洋垃圾都是来自于船舶^{〔1〕}。

塑料是一项伟大的发明，它给人类的生活带来了极大的方便。但塑料对人类的威胁却远远超出了发明者的想象。海洋垃圾中的多数物质是塑料垃圾，大约占 80%；其他类别，如玻璃和金属等只占海洋垃圾的较小部分。据统计，每年人类生产的塑料制品重约 3 亿吨，而自塑料被发明以来，高达 96% 的塑料制品直接被丢弃掉，而没有被回收利用，其中的 5% 已经进入大海^{〔2〕}。尽管过去 20 年来国际社会一直在努力减少海洋垃圾数量，但从统计来看，垃圾的总数并没有减少，反而有不断增加的趋势。从 1997 年美国科学院估计的输入海洋的垃圾总量看，全世界每年大约有 640 万吨，每天约 800 万件垃圾被输入海洋；除此之外，每平方公里的海洋表面上，漂浮着大约 13 000 多件的塑料垃圾。在 2002 年海洋保护协会组织的国际海岸的清洁运动中，收集了超过 62 000 件的海洋垃圾，重量超过了 4 000 吨。与 2005 年相比，2009 年南非海岸塑料瓶盖的数量在 20 年间翻了 10 倍，北太平洋中的塑料垃圾已经是浮游生物的 36 倍，北海区域的垃圾数量也在不断增加^{〔3〕}。

（三）海洋垃圾的危害

海洋垃圾是人类抛、扔、丢弃的漂浮或移动于大海上的各种废弃物，这些海洋垃圾一部分停留在海滩上，一部分漂浮在海面上，还有

〔1〕 孙畅，海洋垃圾污染问题的国际法规制：成就、缺失与前路，吉林大学博士论文，2013。

〔2〕 黄维，“第八大陆”——可怕的海洋垃圾带，科学·智力大风暴，2013（11）。

〔3〕 孙畅，海洋垃圾污染问题的国际法规制：成就、缺失与前路，吉林大学博士论文，2013。

的则沉入海底。海洋垃圾毁坏海洋景观,威胁航运安全,影响和破坏正常的海洋生态系统,进而对海洋经济造成严重的负面效应。

2009年世界海洋日,联合国环境规划署(UNEP)在报告中指出:海洋垃圾的问题日益严峻,现今,塑料袋、塑料包装及塑料瓶等充斥着我们的生活,而居于全球十大海洋垃圾之首的就是各种塑料废弃物。进而,在对全球12个主要地区进行调查之后,联合国环境规划署得出“塑料垃圾占到许多地区海洋垃圾总量的80%”的结论^[1];其中又以塑料袋和聚酯瓶最多,大约占到海洋漂浮垃圾的90%。

海洋垃圾会给沿海国家和地区,甚至是内陆国家的经济造成重大损害,主要体现在沿海国家用来清除海滩垃圾的成本增加,渔业捕捞的成本也在递增。另外,海洋垃圾也是航海业的主要危险源,尤其是塑料垃圾足可以威胁螺旋桨的正常运转,给航运安全带来风险。海洋垃圾还会破坏海洋环境的美学价值,影响公众对环境的感知效果,从而会导致旅游业收入的下降。

需要特别指出的是,海洋垃圾污染对海洋生物和生态系统更是具有很大的负面影响。海洋垃圾能够使海洋中很多动物意外受伤或死亡,海鸟、海龟、鱼类和海洋哺乳动物因为吞食塑料垃圾或被废旧渔网缠绕,会带来致命危险。据统计,世界范围内至少有267种海洋生物受到过塑料废弃物的缠绕或误食废弃物,如鲸类动物被绳索和渔网缠绕,鸟和海龟被塑料薄膜覆盖窒息。

海洋垃圾由于光照、风吹和洋流的综合作用,很多塑料垃圾会老化分解成更小的碎块,而塑料垃圾变小会使情况变得更为复杂和不利,因为大量的塑料颗粒被鱼类、海鸟误以为是海洋中的浮游生物而吞食,导致这些生物的消化器官被划破,从而造成它们窒息,或因饥饿、脱

[1] 马晓惠. 全球的海洋正在变成一锅“塑料汤”. 海洋世界, 2012(19).

水而死亡。一项经过长达 5 年的调查显示,有一种生活在欧洲北海地区的海鸟,在 95% 个体的胃里都发现了塑料^[1]。此外,由于旧牙刷和旧的一次性塑料打火机形状很像小鱼,误使海鸟对它们产生偏爱,而爱吃水母的绿海龟会把白色塑料袋当成水母误食;塑料袋、旧渔网等海洋垃圾早已是公认的“杀手”,受害的也不仅是海鸟、海龟等小型海洋动物,就连海上的巨无霸鲸类也没能逃过它们的施害。近年来世界各地都曾发生过鲸鱼在岸边搁浅的事件,科学家解剖后发现,有些鲸鱼的肠胃中塞满了塑料和垃圾,少的有几百公斤,多的重达 1 吨。一份来自国际捕鲸委员会的报告声称:在过去 20 年间,至少数百起鲸鱼和海豚由于误食海洋垃圾而致病、甚至死亡的案例,涉及的鲸、豚种类多达 80 多种。鲸之所以会成为海洋垃圾的受害者,是由于因洋流和风向而形成的海洋垃圾带恰恰是它们寻找食物的地方。科学家研究后发现,不同种类的鲸鱼受海洋垃圾危害的程度不尽相同,其中,那种用抽吸方式来抓捕猎物的抹香鲸和突吻鲸,更容易受害^[2]。

塑料是人类制造的最稳定的材料之一,很难被彻底分解。塑料物质包含着多种潜在的毒性化学物质,阳光可以摧毁它坚固的高分子结构,但这一过程可能会持续数十年。在此期间,不仅大量的塑料碎片会被鱼类、海鸟误食,更令人担忧的是,塑料垃圾会向像海绵吸水那样,吸收杀虫剂、碳氧化合物等化学毒素,被海洋动物误食后,这些

[1] 马晓惠. 全球的海洋正在变成一锅“塑料汤”. 海洋世界, 2012 (19).

[2] 关于海洋垃圾戕害鲸类的不完全记录: 2002 年, 一头已死亡的小须鲸被冲刷到法国诺曼底海岸, 在它的胃里发现了近 1 吨重的塑料垃圾, 其中包括来自两家英国超市的大量塑料袋。2008 年, 两头 15 米长的抹香鲸在美国加利福尼亚海岸搁浅, 在它们的肠道中发现了渔网和其他塑料垃圾。其中一头抹香鲸体内的垃圾达 205 千克之多, 大量垃圾已令它的胃部撕裂; 另一头处于半饥饿状态的抹香鲸, 则被塑料垃圾阻塞了消化道。2009 年, 7 头雄性抹香鲸在意大利南部的亚得里亚海岸搁浅, 它们的胃里塞满了鱼钩、绳索及其他塑料制品, 等等。

化学毒素进入它们的体内，再辗转通过食物链，逐渐扩大到整个生物圈，最终威胁人类的健康及生存。

而让人们堪忧的是，海洋垃圾造就的类似“第八大陆”那样的“陆地”，并不止夏威夷东部那一块，全球大洋中还有多处类似的洋流漩涡，这样的区域都会不同程度地存在着海洋垃圾的聚集。当前，北太平洋的垃圾带正在从夏威夷向日本、中国一带的海域蔓延，北大西洋也发现了大片的塑料垃圾集聚带^{〔1〕}，可以说，海洋污染的形势已经相当严峻。

〔1〕 黄维，“第八大陆”——可怕的海洋垃圾带，科学·智力大风暴，2013（11）。

二、海洋垃圾污染的国际法定位

(一) 无法确定责任主体的跨界索赔在国际法上难以成立

如前所述,海洋垃圾指的是海洋和海岸环境中具持久性的、人造的或经加工的固体废弃物。海洋垃圾来自多重原因,有陆地来源的,也有海上来源的。在一些特定的海上活动中,如捕鱼、货运、娱乐活动和客运等,都将产生相当数量的海洋垃圾。其中,基于海上活动来源的诸如被抛弃的渔网、电线、绳索和塑料袋将可能存在于海底、海水中和漂浮在海面上。这些垃圾也可随洋流或海风输送到其他地方,所以也可在海滩上、海岸边看到这些垃圾。近年来,我国附近海域的固体废弃物污染日益严重,加之受到环太平洋洋流的影响,大量垃圾沿着中韩日三国海岸沿线任意飘散,由此造成一系列国际环境纠纷。日本向韩国索要海洋垃圾处理费,而韩国则以“有很多垃圾都是从中国漂来的”为由拒绝,并称“只有当中国支付韩国垃圾处理费的时候,韩国才能支付日本这一费用”^{〔1〕}。从法律角度来看,中日韩三国之间关于收取海洋垃圾处理费的纠纷,本质上是跨界海洋环境污染的

〔1〕 宋伟钢. 韩国称中国垃圾漂流至韩拟索要垃圾处理费. [2011-04-20]. <http://world.huanqiu.com/roll/2011-04/1642224.html>.

国际争端问题。

海洋的地理属性决定了海洋是一个互相贯通的整体,虽然国家管辖或控制的位置和范围是固定的,但其海洋水体是流动的,一国在其主权范围内的活动,常常会对其管控范围之外的别国海域造成影响。根据1996年国际法委员会第48届会议向联合国大会提交的《国际法不加禁止的行为所产生的损害性后果的国际责任条款草案》对跨界损害所作的定义是:“跨界损害”是指在起源国以外的一国领土内或其管辖或控制下的其他地方造成的损害,不论有关各国是否有共同的边界^[1]。根据这一草案,国际法上的“跨界损害”有以下特征:

第一,损害必须是人类的行为所致,且其后果是物质的、数量的或是有形的。损害必须对一些方面有实际的破坏作用,如造成其他国家的国民健康、工业、财产、环境或农业。这些破坏作用必须能以实际和客观的标准衡量。国际法委员会在《国际法不加禁止的行为所造成的损害性后果的国际责任条款草案》第1条中就强调了“跨界损害”的“有形后果”^[2]。

第二,行为的有形后果所造成的损害有重大性。国际法上的损害,不仅包括对人、财产和环境的损害,还包括为遏制或尽量减少跨界损害而采取的防范措施的费用以及这些措施可能造成的任何进一步损害^[3]。在何种程度上禁止跨界损害,国际法律文书和法律意见大多倾向于“严重损害标准”。如,国际法协会1966年《赫尔辛基国际水

[1] 联合国大会第51届会议补编第10号(A/51/10)《国际法委员会第48届会议工作报告》1996:211。

[2] 联合国大会第51届会议补编第10号(A/51/10)《国际法委员会第48届会议工作报告》1996:208。

[3] 国际法委员会:《国际法委员会第42届会议工作报告》,1997:226。