

海洋环境保护 与国际法

杜大昌

海洋出版社

前 言

海洋是具有战略开发意义的领域，海洋环境保护是与海洋开发互相联系的重大问题。为了维护我国的海洋权益、防止海洋环境遭受污染损害，保护生态平衡，促进海洋事业的发展，我国在1982年颁布了《海洋环境保护法》，将海洋环境保护列为我国的一项重要国策。

在国际上，联合国及其主管国际组织为了促进各国在海洋环境保护方面的合作，近几十年来制订了一些影响广泛的国际公约。这些公约不仅从设备和技术等方面对海洋防污作出了规定，而且提出了在海洋污染管辖权等方面的准则，从而使海洋环境保护法成为国际法的一个重要组成部分。加强对这些国际公约的研究，将对我国的海洋环境保护事业起到借鉴和促进作用。

作者在担任我国常驻国际海事组织代表期间，曾对与海洋环境保护有关的主要国际公约进行了研究和探讨，并撰写了一些文章，有的曾在国内专业期刊上发表，有的曾作为有关讲习班的参考资料。这本小书就是作者在伦敦工作期间所撰写的部分有关文章的汇编。

由于这些文章是在不同时期分别撰写的，作者在汇编此书时，为了使前后内容有所呼应，并避免不必要的重复，对编入的部分文章进行了增删，但基本上保持了原貌。对文中

所述问题的一些新的较为重要的进展，作者在文后加写“后记”予以简要介绍。作者认为这样更有利于读者了解海洋环境国际立法的进展情况。

作者将此小书献给从事海洋环境保护工作的同志，希望此书能为他们了解海洋环境保护国际立法的总貌和一些国际公约的防污技术规定提供方便。作者同时希望此书能对我国的港务监督人员、轮船公司管理人员、广大船员以及政法院系的师生和国际法的研究人员起到一定的参考作用。

海洋环境保护所涉及的方面很多，而且问题也比较复杂和具体。由于作者水平有限，再加上只是在紧张的工作之余，利用很少一点时间进行研究，手头掌握的资料也不够齐全，书中论及的只是关于海洋环境保护的部分问题，其中的观点也只代表作者本人的意见，反映了自己对一些问题的看法和理解。对于书中的错误和不足之处，尚望读者不吝指正。

朱曾杰、劳辉及陈祥峰等同志对本书部分文章的修改提出过宝贵意见，钟建华、苏平和左秀卿等同志对整个书稿的整理给予了大力帮助，在此一并表示衷心的感谢。

杜大昌

1988年12月31日

目 录

- 一、《联合国海洋法公约》与海洋环境保护 ……(1)
- 二、船舶防污国际立法漫谈 ……(22)
- 三、《1954年油污公约》和《1973年防污公约》
 概观 ……(39)
- 四、对《73/78防污公约》几个问题的研究 ……(53)
- 五、国际油污赔偿基金初探 ……(74)
- 六、国际油污赔偿基金再探 ……(109)
- 七、TANIO油污损害赔偿案剖析 ……(130)
- 八、关于《1969年干预公约》和《1973年干预议
 定书》 ……(145)
- 九、《伦敦倾废公约》浅识 ……(171)
- 十、“默认接受程序”和“不优惠条款”
 刍议 ……(186)

一、《联合国海洋法公约》 与海洋环境保护

内容提要：本文介绍了保护海洋环境的重要性及其国际立法的沿革之后，着重论述了《联合国海洋法公约》与其他海洋防污公约的关系，海洋污染管辖权的分配和实施，以及国家责任在海洋污染损害赔偿中的地位。本文认为，《联合国海洋法公约》将推动海洋环境保护事业的发展。

(一) 序 言

海洋约占地球表面的71%，其总面积达3.6亿平方公里，被誉为资源的宝库，洲际的通道。在资源方面，海洋是天然的渔场和水产养殖场。据统计，人类每年从海中获取的水产品仅鱼类一项就达7000万吨。这些水产品不仅是人类的主要食品之一，也是重要的工业原料。海床洋底有丰富的矿产可加开采，以弥补陆地上矿产之不足。在交通方面，海洋运输是大陆之间、岛屿之间、大陆和岛屿之间的主要纽带。海岸沿岸还是发展工业、建设城市和旅游休养的良好地点。海洋，对于人类的生存至关重要。

但是，海洋却一直是人类排污的地方。人类自古以来的航海活动以及近代的海床洋底开发等活动不同程度地造成了海洋环境的污染。来自大气层或通过大气层的污染物也大部分落入海洋。人类在陆地上的活动，特别是大规模的工业生产，所产生的废物更数以亿吨计。据统计，仅西欧国家每年就产生1.5亿至3亿吨工业废物。美国产生的工业废物最多，每年在4亿吨以上。发展中国家随着工业的发展，也产生了越来越多的工业废物。这些废物，除一小部分可以得到妥善处理外，其余的部分不是被弃置在陆地上，就是通过各种渠道进入海洋，造成了海洋环境的污染。许多国家的调查研究证明，海洋的健康已经受到损害，从而阻碍了人们对海水的正常利用，影响了人们对海洋资源的合理开发，污损了海滨的优美环境，危害了人们的身体健康。

为了防止、减少和控制海洋污染，联合国及其专门机构几十年来先后制订了一系列的国际公约，推动了海洋环境保护事业的发展，并使海洋环境保护法成为国际法的一个重要组成部分。尽管这方面的国际立法还有一些空白之处，但总的来说，涉及的范围已十分广泛，作出的规定已相当具体。联合国在1982年通过的《海洋法公约》，是一部综合性的海洋法典，除对国际海底的开发制度、12海里的领海宽度、200海里专属经济区、大陆架的界线和国际海峡的通航等问题作出了规定之外，其第十二部分专门对海洋环境的保护和保全作出了规定，使这方面的国际立法进入了一个新的阶段。因此，当我们探讨关于海洋环境保护的国际立法时，必须研究《海洋法公约》的有关规定，以使我们对此问题有一个较为全面的认识。

我国是一个濒海国家，地处太平洋的西部。由渤海、黄

海、东海和南海组成的四大海区，环抱着我国东部和东南部疆域。在广阔的海面上，分布着大小6000余个岛屿。我国的大陆海岸线长达18000多公里，如果把沿海岛屿的海岸线也包括在内，则超过32000公里，为世界上海岸线最长的国家之一。在这样漫长的海岸线上，分布着许多天然良港，给我们提供了与世界各国交往的便利。我国沿海的旅游事业兴旺发达，渔业资源十分丰富，水产养殖业蒸蒸日上，工业网点星罗棋布。我国海底还蕴藏着丰富的矿产资源。不论从那个角度考虑，海洋对于我国都是极其重要的，海洋环境保护自然不能例外。因此，研究《海洋法公约》中的有关规定，对于完善我国的海洋环境保护法规，促进我国的海洋环境保护事业，也是大有裨益的。

由于《海洋法公约》关于海洋环境保护的内容十分丰富，在一篇文章中不可能论述其所有问题。本文所探讨的只是笔者认为较为重要的几个问题，同时提出一些粗浅看法。

（二）海洋环境保护国际立法的沿革

早在本世纪初，具有环境意识的明智之士就已提出应进行保护海洋环境的立法工作。1926年，美国在华盛顿召开了有13个国家出席的关于防止油类污染海洋的国际会议。这是旨在通过缔结国际条约来防止船舶造成海洋污染的第一次尝试。但由于种种原因，会议未能制订一个能在国际上统一执行的条约。之后，英国政府在1934年向当时的国际联盟提出了关于船舶防污的提案，此提案得到了许多国家的支持。国际联盟为此设立了专家委员会，并起草了一份国际公约草案，准备提交国际会议讨论通过。但是，由于第二次世界大战的爆

发，使召开这样的国际会议成为不可能。

1954年，在英国政府的邀请下，一次关于防止海洋污染的专门外交会议终于在伦敦召开了。由于当时许多国家尚在进行战后的重建，海洋污染问题暂未引起足够关注，只有40多个国家派代表或观察员出席了会议。但由于与会代表的一致努力，会议终于取得了丰硕的成果，制订并通过了《1954年国际防止油类污染海洋公约》（简称《1954年油污公约》）。尽管该公约存在着不足之处，但它标志着国际社会已为海洋环境保护事业在国际立法上迈出了坚实的一步。

1958年，联合国在日内瓦召开了第一次海洋法会议，审议制订与海洋有关的国际公约。但由于各国政府对海洋的注意力仍然主要集中在领海的界线和大陆架的划分等方面，在其审议制订的“四公约”（《领海及毗连区公约》、《大陆架公约》、《公海公约》和《公海渔业及生物资源保护公约》）中，只有两个公约直接提到了海洋环境保护问题。

《大陆架公约》在其第五条第七款中规定：“沿海国有义务在安全区域采取一切适当的措施，以保护海洋生物资源不受有害物质的损害。”该条款可以看作是保护海洋环境的一项规定。《公海公约》对海洋环境保护问题似乎较为重视，有两条直接提到防止海洋污染。其第二十四条规定：

“各国应参照关于防止海水污染的条约规定制定的规章，以防止因由船舶或管道排油或因开发或探测海底及其地下而污染海水。”其第二十五条规定：“一、各国应参照主管国际组织所制定的标准和规章，采取措施，以防止因倾弃放射性物质而污染海水。二、各国应与主管国际组织合作采取措施，以防止因使用放射性物质及其它有害物质的任何活动而污染海水或其上空。”《公海渔业及生物资源保护公约》对

防止“过度捕捞”作出了许多规定。遗憾的是，公约未提到保护海洋环境对保护海洋生物资源的重要性。《领海及毗连区公约》是“四公约”中的第一个公约，只字未提海洋环境保护问题，而保护领海和毗连区范围内的海洋环境却是十分重要的。众所周知，海洋的各种生物资源，主要生长在大洋边缘，这部分水域只占海洋总面积的几十分之一，是最容易遭受污染损害的水域。因此，我们不能不认为这是公约的一个缺陷。

然而，就是有两条直接提及海洋环境保护的《公海公约》，其规定也是一般号召性的规定，并不能真正解决防止海洋污染的问题。事实上，许多国家仍然享有污染海洋的“自由”。

1960年，联合国在日内瓦召开第二次海洋法会议，专门讨论各国的领海宽度和渔区范围等问题，海洋环境保护问题未能列入议程。

尽管如此，联合国系统内的一些主管国际组织（主要是国际海事组织），仍然在60年代末、70年代初制订出了一些新的关于海洋环境保护的国际公约，例如《1969年国际干预公海油污事故公约》（简称《1969年干预公约》）、《1969年国际油污损害民事责任公约》（简称《1969年责任公约》）和《1971年设立国际油污损害赔偿基金公约》（简称《1971年基金公约》）等。与《1954年油污公约》、1958年的《公海公约》和《大陆架公约》中的防污规定相比较，这些公约的许多规定突破了传统国际法的某些禁锢，提出了一些重要的法律原则和制度，特别是在污染损害的赔偿制度方面，大大前进了一步，使各国在立法中有具体的法律原则供参考，在执法中有明确的规定供遵循。

但是，某些根深蒂固的传统国际法原则仍然使遭受污染损害的沿海国不能有效地行使污染管辖权。例如，船旗国在领海外对其船舶享有专属管辖权，沿海国除根据《1969年干预公约》可对重大油污事故进行适当干预之外，在绝大多数情况下无法对船舶排污进行必要的控制。一些沿海国曾提出扩大管辖权的问题，但遭到许多海洋大国的坚决反对。

1972年6月，联合国在斯德哥尔摩召开了人类环境会议。该次会议通过的《人类环境宣言》的“原则七”规定：“各国应采取一切措施，以防止那些可能危及人类健康、损害生物资源和海洋生物、破坏环境舒适或干扰海洋的其他合法利用的物质对海洋造成污染”。该原则吹响了对海洋环境进行全面保护的号角。

然而，由于陆源污染、来自大气层的污染和海床洋底开发等活动造成的污染所涉及的问题十分复杂，尽管许多国家个别地或集体地采取了防污措施，并制订了区域性的公约（例如1974年订于巴黎的《防止陆源物质污染海洋的公约》），但国际上尚未制订出专门的全球性规则。之所以出现这些空白之处，其主要原因是国际上缺乏可供各国接受的法律原则。有的问题（例如陆源污染）所涉及的范围大大超出海洋环境保护本身，它与许多国家的政治状况、自然资源 and 经济发展等因素密切相关，从而导致了这方面的国际立法起步维艰，进展维难。

1972年10月30日至11月13日，90多个国家在伦敦召开了关于海洋倾废的国际会议，通过了《防止倾废废物和其他物质污染海洋的公约》（简称《伦敦倾废公约》），对控制倾废造成海洋污染作出了具体的规定。1973年10月8日至11月2日，国际海事组织在伦敦召开了国际海洋污染会议，通过了

《1973年国际防止船舶造成污染公约》（简称《1973年防污公约》），对油类、散装有毒液体、包装有害物质、生活污水和船舶垃圾的污染作出了前所未有的详细规定，并旨在替代适用范围较小的《1954年油污公约》。所有这些公约，都为《海洋法公约》中关于海洋防污的规定奠定了基础。

1973年12月，联合国在其总部正式召开了第三次海洋法会议。这次会议是分期举行的。经过多年的审议，于1982年4月在纽约联合国总部通过了《海洋法公约》。该公约的第十二部分专门对海洋防污作出了规定，共11节46条，几乎涉及海洋环境保护的所有方面，其规定包括防止陆源污染，防止海床洋底开发造成的污染，防止倾倒造成的污染，防止船舶造成的污染，以及防止来自大气层或通过大气层的污染，是迄今为止对海洋环境保护作出最为全面规定的公约。

（三）《海洋法公约》与其他 海洋防污公约的关系

作为一项囊括海洋法规所有方面的国际公约，《海洋法公约》不可能对关于海洋环境保护的一切问题都作出具体的规定。因此，公约采用了在其有关条款中提及其他专门公约的做法。

关于防止国家管辖的海底活动造成的污染，《海洋法公约》规定，各国应制定法律和规章，并采取必要的措施，以防止、减少和控制这种污染。这种法律、规章和措施的效力“应不低于国际规则、标准和建议”（参见公约第二〇八条）。关于防止来自“区域”（指国家管辖范围以外的海床

洋底及其底土)内活动的污染,公约规定,各国制定的法律和规章的效力“应不低于国际规则、规章和程序”(参见公约第二〇九条)。关于防止倾倒废物造成的污染,公约规定,国内法律、规章和措施的效力“应不低于全球性规则 and 标准”(参见公约第二一〇条)。关于防止来自船舶的污染,公约规定,各国制定的法律和规章“至少应具有与通过主管国际组织或一般外交会议所制定的一般接受的国际规则 and 标准相同的效力”(参见公约第二一一一条)。

《海洋法公约》在这些条款中使用了“不低于”和“至少”等术语。这说明,在公约规定的范围内,各国有权制订比国际规则 and 标准更高的规则 and 标准(如果有关国家认为有必要的话)。我们同时可以推断,国际上已通过的适用规则应是各国制订国内法规的最低标准。

比较而言,《海洋法公约》关于防止陆地来源的污染和防止来自大气层或通过大气层的污染的规定显得十分软弱。在要求各国在制订有关法律和规章时,公约只是规定各国应“考虑到”国际上议定的规则、标准和建议(参见公约第二〇七和二一二条)。此种规定与1958年的《公海公约》中第二十四条和第二十五条的规定相类似。由于允许各国只要“考虑到”即可,事实上允许各国制定比国际规则要低的标准。此种状况说明,截止到《海洋法公约》诞生的1982年,国际社会依然无法就防止陆源污染和来自大气层的污染达成可制订严格法规的一致意见。

《海洋法公约》在保护海洋环境的条款中屡次提及的“国际规则 and 标准”,一般情况下是指“主管国际组织”所制订的规则 and 标准。就陆源污染和海床洋底活动所造成的污染而言,“主管国际组织”当指“联合国环境计划署”和“国

际海底管理局”，就来自大气层的污染而言，“主管国际组织”当指“国际海事组织”和“国际民航组织”，因为《海洋法公约》所述的来自大气层的污染是指船舶和飞机排放有害物质所造成的污染，而这方面的国际规则是分别由国际海事组织和国际民航组织制订的。就船舶和倾废造成的污染而言，则毫无疑问地是指“国际海事组织”，因为迄今为止，几乎所有的防止船舶和倾废造成海洋污染的国际公约都是国际海事组织制订的或行使秘书处职责的。

以上是就各国“制定”（ADOPTION）防污规则和标准而言，在这些规则和标准的“执行”（ENFORCEMENT）方面，《海洋法公约》亦作出了重要规定，即各国应采取各种必要措施，认真执行主管国际组织所制定的国际规则和标准，以有效地防止各种污染源对海洋环境造成的损害（参见公约第二一三、二一四、二一五、二一六、二一七、二一八、二二〇和二二二条）。

《海洋法公约》在其关于保护海洋环境的第十二部分中采用提及有关国际规则的做法有利亦有弊。有利之处在于缩短了公约的篇幅（尽管如此，公约的总字数仍然达25万之多），又可不因其他国际规则的修正而修正公约本身，从而保证公约的长期稳定性；弊端在于当一国想加入《海洋法公约》的同时，可能需要同时或更早地审议加入其他有关公约，从而造成了加入《海洋法公约》本身的困难。对于已加入其他有关公约的国家来说，当然不存在什么问题；但对那些尚未加入其他有关公约的国家来说，则面临着较大的困难。值得庆幸的是，《海洋法公约》并未明确地规定何种国际公约，似乎可使有关国家摆脱须同时加入许多公约的困境。然而，为了有效地防止海洋污染，实施有关国际公约的具体规

定又是必要的，因为《海洋法公约》中没有关于排污标准的具体规定。那么，对于任何一个旨在认真防止海洋污染的国家来说，当它审议加入《海洋法公约》的同时或之前，应该审议加入或加强实施其他有关公约的问题。

《海洋法公约》是联合国制订的关于海洋法规的综合性大公约，在防止海洋污染的许多方面，它所提出的只是法律原则。这些法律原则是各国政府认可的。因此，不论是联合国系统内的专门机构，还是其他国际组织，当其制订国际公约或地区性协定时，都应遵守这些法律原则。但是，就关于海洋防污的具体规定而言，各专门机构或其他国际组织完全可以根据形势的发展和技术的进步等因素，自行制订各自认为适用的规定。这些规定反过来又可以认为是丰富了《海洋法公约》的内容。《海洋法公约》和其他国际法公约的关系，就是这样一种以《海洋法公约》为总原则而又相辅相成的关系。

关于各国根据其他有关国际公约所承担的义务，《海洋法公约》亦作出了规定，其原则是不影响各国根据先前缔结的关于保护和保全海洋环境的专门公约和协定所承担的义务，也不影响各国为了推行其一般原则而可能缔结的新协定（参见公约第二三七条）。这样，各国可以一如既往地履行其根据其他公约所承担的义务，并可继续制订新的有关公约，但前提是这些老公约或新公约的规定必须符合《海洋法公约》的一般原则和目标，而不得背其道而行之。

（四）海洋污染管辖权的分配和实施

如上所述，造成海洋污染的来源可分为陆源污染，海陆

活动造成的污染，“区域”内活动造成的污染，来自大气层，或通过大气层的污染，倾废造成的污染和船舶造成的污染。

陆源污染是发生在国家领土范围内的行为。虽然根据国际法，各国在其领域内的行为有不给领域外其他国家的合理利益造成危害的义务，但在一般情况下，这种污染是由沿海国进行立法管辖的。

来自海底活动的污染主要是指勘探和开发大陆架上的资源造成的污染，其管辖权当属于大陆架沿岸国家。

关于“区域”内活动造成的污染，按照《海洋法公约》第二〇九、二一五和一四五条的规定，受国际海底管理局和船旗国的双重管辖。

就来自大气层和通过大气层的污染而言，《海洋法公约》仅涉及船舶和飞机。按照《海洋法公约》第二一二和二二二条的规定，“各国应对在其主权下的上空或悬挂其旗帜或在其国内登记的船舶和飞机”订立和执行法律规章，并采取必要措施，以防止、减少和控制这种污染。这样，此种污染的管辖权当属于船舶和飞机的登记国。

相比之下，关于船舶污染管辖权的问题最为复杂。船舶污染包括船舶操作和事故所造成的污染，以及倾废所造成的污染（因为倾废主要是利用船舶进行的）。由于船舶航行于各种水域（公海、专属经济区、领海、内水和港口），船旗国、沿海国和港口国都可以认为自己拥有管辖权。因此，如何分配和实施关于船舶污染的管辖权，始终是海洋法会议所争论的焦点之一。由于问题复杂，《海洋法公约》关于船舶污染管辖权的规定最多，所用的篇幅也最长。

船舶污染是最早引起人们关注并一直使人们重视的海洋污染源，但问题一直没有得到真正的解决。因为根据传统国

际法，船旗国在领海以外对其船舶拥有专属管辖权。如果船旗国不加入有关国际公约（如《1954年油污公约》），或虽加入了，但对其船舶的防污管理采取宽松的政策，其船舶实际上仍然可以“自由”地污染海洋。诚然，遭受船舶污染的沿海国可以颁布一些防污法律和规章，但并不能解决问题，因为沿海国的法律一般只能在其领海范围内适用。

1958年的《领海及毗连区公约》中所提出的毗连区概念也没有解决沿海国在毗连区内防止海洋污染的问题，因为沿海国在毗连区内只是行使关于“海关、财政、移民或卫生规则”的必要的管辖权，并没有对防止船舶污染作出规定（参见该公约第二十四条）。如果从广义上解释其中提及的“卫生规则”，似乎可以包括防止船舶污染的内容，但许多法学家持有不同看法。

然而，为了捍卫各自的海洋权益和保护海洋环境，越来越多的国家要求扩大沿海国关于海洋环境保护的立法权和管辖权，建议将沿海国的防污立法权和管辖权扩大到领海以外的海域。事实上，当时一些国家已将关于海洋防污的立法权和管辖权扩大到领海以外，例如加拿大1970年颁布的《北极水域污染法》，明文规定其适用范围是“距加拿大最近陆地一百海里的线所包围的水域”。一些海运大国对这种规定表示反对，认为这样会影响船舶的“航行自由权”。

第三次海洋法会议经过反复讨论，最终达成了一致的意见，即沿海国继续拥有在领海内防止海洋污染的管辖权，同时享有在其专属经济区内保护和保全海洋环境的管辖权，还承认了沿海国在其专属经济区和大陆架以内防止海底开发和倾废等活动造成海洋污染的管辖权（参见公约第二十一、五十六、六十、八十、二〇八和二一〇条）。但是，沿海国怎

样对在专属经济区内过往的船舶行使管辖权，却是沿海国和船旗国在海洋法会议上反复争辩的一个问题。会议最后通过了折衷性的条款。一方面，沿海国在专属经济区内拥有对船舶污染的立法权和管辖权；另一方面，沿海国对船舶污染的立法权和管辖权限于“可适用的国际规则 and 标准或符合这种国际规则 and 标准并使其有效的该国的法律和规章”（参见公约第二一一和二二〇条）。尽管如此，我们仍然可以毫无疑问地说，与以往的有关国际公约相比较，《海洋法公约》还是扩大了沿海国的管辖权，而相应地缩小了船旗国的管辖权。沿海国对船舶污染的管辖权过去限于领海以内，现在则扩大到了专属经济区。

对于沿海国在其领海内的海洋污染管辖权，1985年的《领海及毗连区公约》的第十七条规定：“行使无害通过权的外国船舶，应遵守沿海国根据本条款和国际法其他规则制定的法律规章，尤其应遵守运输和航行的法律和规章。”据此，沿海国有权根据国际法制定国家规则（而不仅仅是根据国际规则来行事）。此权的范围虽然广泛，但其限界却含糊不清。《海洋法公约》的规定与此不同，它明确规定，沿海国在其领海内行使主权，可制定法律和规章，以防止、减少和控制外国船只，包括行使无害通过权的船只对海洋的污染，至于这种国家法律和规章是否须符合国际规则 and 标准则只字未提。这样看来，沿海国在领海内可以制订符合国际标准的国家规则，也可以制订高于国际标准的国家规则（参见公约第二一一一条第4款）。

但是，《海洋法公约》对沿海国在其领海国内的防污立法权也作了一些限制，即沿海国负有不妨碍外国船舶无害通过其领海的义务（参见公约第二十四条），而且在其第十九条中