

2014 年

黑龙江省社会科学学术著作出版资助项目

海洋垃圾 污染治理与国际法

孙畅◇著

 哈尔滨工业大学出版社
HARBIN INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

“十二五”国家重点图书
当代国际法新著丛书

2014年

黑龙江省社会科学学术著作出版资助项目

海洋垃圾 污染治理与国际法

孙畅◇著



哈尔滨工业大学出版社
HARBIN INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

内容简介

海洋垃圾污染问题是当今世界国际社会及各国学者普遍关注的全球环境问题,是海洋环境保护领域的前沿课题。

本书从国际法及国际治理的视角,阐释和分析了海洋治污的规范与效果、履约与责任、观念与原则,以及内容与模式等基本理论问题。全书通过对国际条约、协议和国际组织权威报告的研究,对海洋垃圾污染进行科学认知,对国际法规制有效性进行系统分析,最后以“海洋善治”和“绿色经济”的理念和语境,对海洋垃圾污染治理进行了深层次思考。

本书主要读者为高校国际法专业学生,教学和理论研究工作,以及对海洋环境问题感兴趣的所有读者。

图书在版编目(CIP)数据

海洋垃圾污染治理与国际法/孙畅著. —哈尔滨:
哈尔滨工业大学出版社,2014. 11
ISBN 978 - 7 - 5603 - 4925 - 1

I. ①海… II. ①孙… III. ①海洋污染 - 污染防治 -
海洋法 - 国际法 - 研究 IV. ①D993. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 204287 号

策划编辑 田新华
责任编辑 李广鑫
封面设计 张恒语
出版发行 哈尔滨工业大学出版社
社 址 哈尔滨市南岗区复华四道街 10 号 邮编 150006
传 真 0451 - 86414749
网 址 <http://hitpress.hit.edu.cn>
印 刷 哈尔滨市工大节能印刷厂
开 本 787mm × 960mm 1/16 印张 11.25 字数 200 千字
版 次 2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 5603 - 4925 - 1
定 价 45.00 元

(如因印装质量问题影响阅读,我社负责调换)

前 言

海洋垃圾污染问题是海洋环境保护领域的一个新近课题。减少、控制和防治垃圾污染海洋,不仅关乎海洋及海岸环境与生态系统的维持,更是一个牵涉经济、政治、社会、生活、人类健康和美学等多领域的多维度问题。如果我们不及时从“海洋无限”的观点中警醒过来,严肃地应对眼前的全球海域垃圾污染现状,并有意识、有目的地利用法律手段进行规制和控制,那么我们将失去扭转海洋环境严重退化的良机,进而失去我们赖以生存的海洋。鉴于此,作者根据自己多年的国际法理论教学及科研的经验和总结撰写本书,力求既有理论指导意义又有实际应用价值,以期能够满足相关领域学术研究人员的需求。

本书内容共分为五章。其中,第一章介绍了海洋垃圾污染的危害、海洋垃圾污染问题产生的原因及给国际社会带来的挑战;第二章探讨了相关国际公约和协议的规制效果,以及国际法在海洋垃圾治污问题上的有效性;第三章阐述了海洋垃圾污染治理中的国际义务、履约与责任问题;第四章介绍了基于生态系统法的海洋垃圾污染治理观念与公海治理原则的不足及完善;第五章以“善治”“可持续发展”“绿色经济”为语境,探讨了海洋垃圾污染治理的内容与模式。

本书的撰写得到了吉林大学国际法专业博士生导师那力教授的无私帮助,同时也得到了笔者家人和朋友在精神及情感上的大力支持,在此对他们表示衷心的感谢。

由于作者水平有限,书中难免存在不足与疏漏,欢迎读者批评指正。

作 者

2014 年 9 月

目 录

序 章 为了那一片蓝色的家园	1
第一章 海洋中的固体废弃物污染	14
第一节 对海洋垃圾污染的认知	14
第二节 海洋垃圾污染问题产生的原因及带来的挑战	22
第二章 海洋垃圾污染治理的规范与效果	31
第一节 国际公约和协议	32
第二节 软法性法律文件及治理行动	42
第三节 以北海为例看区域软法规制的有效性	47
第四节 国际法在海洋垃圾治污问题上的有效性	53
第三章 海洋垃圾污染治理的履约与责任	60
第一节 海洋治污的国际义务	60
第二节 “不履约”与海洋污染治理体制的发展:一个“软遵守”的路径	69
第三节 制度的“内嵌”:国际条约的国内确保	86
第四节 海洋垃圾污染治理的责任承担	94
第四章 海洋垃圾污染治理的观念与原则	106
第一节 基于生态系统法的治理	106
第二节 治理原则的不足与完善:以公海为例	113
第五章 海洋垃圾污染治理的内容与模式	131
第一节 海洋垃圾污染的“善治”	131
第二节 海洋垃圾污染治理结构	146
第三节 可持续发展和绿色经济语境下的海洋垃圾污染治理	152
结 语	164
参考文献	165

序章 为了那一片蓝色的家园

一、垃圾充斥的海洋

广袤无垠的大海,长久以来都充当着人类的天然垃圾箱。这种让海洋接纳人类废弃物的认知传统,加之海洋环境保护行动的滞后,使得如今地球上几乎所有的海域都充斥着垃圾,从极地到赤道,从海岸、海湾到海底、河床都能看到垃圾的身影,一个又一个被称为“新大陆”的垃圾堆正在生成,人们把它们叫作“第八大陆”。目前,这个“垃圾大陆”还处在生长状态,并没有板结成实在的陆地。它增长的速度相当惊人,在刚刚过去的十年里,它的面积增长了一倍,已蔓延到 140 万平方公里的海域,聚积了超过 700 万吨的垃圾。

垃圾遍布海洋,给生态环境带来的破坏是无法估量的。垃圾物质往往从源头长距离漂移聚积,且很难被分解,它们被含有盐分的海水浸泡,可能释放出各种有毒有害物质,造成水体污染、水质恶化,导致海洋生物大量死亡,使海洋生态系统被打乱。海洋垃圾还会损坏船只和海岸设施,并阻碍海上交通线,破坏海洋沿岸环境和海滨旅游资源,给沿海国的经济带来巨大损失。海洋垃圾碎片还能够携带外来物种,并在不同海域之间传播,最终通过海洋生物链的循环,危及人类的健康和生存。

海洋垃圾,特别是塑料垃圾的聚积问题,和我们这个时代很多重要的问题一起,被认为是一个亟待解决的全球环境问题。尽管国际社会近二十年来一直在努力发展有效的海洋污染治理机制,比如采取市场、社会管理,行政命令等手段,然而,海洋垃圾污染问题并没有好转,而且还有恶化的趋势。2009 年,联合国环境规划署(UNEP)在报告《海洋垃圾:一个全球挑战》(*Marine Litter: A Global Challenge*)中得出以下结论:尽管国际、区域和国家各个层面都采取了相应的办法,努力扭转目前的趋势,但是这一问题仍在继续。2011 年,UNEP 又在《2011 年鉴:全球环境新问题》(*YEARBOOK 2011: Emerging Issues in Our Global Environment*)报告中将海洋垃圾污染问题专章提出,指出该问题是“未来全球环境亟待解决的新问题之一”。

环境问题从来没有像今天这样需要被治理过。自 20 世纪中叶以来,环境

问题逐渐演变成一种全球性问题,其弥漫性与跨国界性使人们认识到主权的局限与政府能力的不足,因而国际社会将环境问题开始作为一个整体来加以看待。海洋垃圾污染问题不仅关乎海洋及海岸环境的保护,更是一个与经济、政治、社会生活、人类健康和美学等领域密切联系的多维度问题。如果我们不及时从“海洋无限”的观点中警醒过来,严肃地应对眼前的全球海洋垃圾污染问题,并有意识地利用法律手段进行规制和控制,那么我们将失去扭转海洋环境严重退化的良机,进而失去我们的海洋。海洋污染这一全球环境问题,正侵袭和困扰着我们赖以生存的蓝色家园。

二、国际社会的回应

目前在海洋垃圾污染问题的应对上,国际治理机制存在不足:一方面存在国际规制;另一方面规制的效果又不显著,且有问题扩大的趋势。

长久以来,国际环境法被人们指责为“不能真正解决全球环境问题”。这一论断的依据在于现存国际秩序与制度安排下,国际环境法具有与生俱来的一些无法回避的特点,比如,缺乏一种集中有效的立法、执法和司法的国际体系;受到国家观念和国家利益的制约与束缚;对不遵约制度的行为时常不能及时给予惩罚,等等。海洋垃圾污染问题似乎更证明了这一指责的正确:一方面国际社会不乏各种层面的规制协定;另一方面海洋环境污染状况越来越恶化,我们看不到被扭转的趋势。这样,国际环境法的作用与效果受到广泛的质疑,现有国际法律制度安排没能有效控制垃圾污染海洋环境。

我们无法通过《联合国海洋法公约》来实现对海洋垃圾污染的有效治理。公约作为现代国际海洋活动的指南,一直以规制国家有序合理利用海洋和预防解决海洋争端为主要内容,其尽量避免涉及陆地活动。因为这样做难免会有将海洋法扩展到内陆领土之嫌,在管辖权方面,会使海洋法中的争端解决变得更加困难。

在现有陆源海洋污染的国际法制度框架下,海洋垃圾污染问题的治理效果也并不理想。从治理效果来看,海洋垃圾并没有因为这些区域协定的存在而减少,反而在一年年增多。有证据表明,原来局部的、仅局限在一些国家海岸的垃圾污染开始扩展到全球。绿色和平组织和联合国环境规划署在2006年和2009年分别出版的两份报告中,都全面描述了全世界各个海域的垃圾污染状况,总体情况非常严峻。

有关陆源海洋环境污染的详细的、可操作的规定主要体现在区域性的法律框架之中,如《防治陆源物质污染海洋公约》(《巴黎公约》,1974),《保护东北大西洋海洋环境公约》(《OSPAR公约》,1991),《赫尔辛基公约》(1974),UNEP的

区域海洋保护计划(RSP)等文件。区域性公约虽然提供了一个更为恰当有效的保护海洋环境的方法,但这些区域性协议并没有建立统一的国际性或全球性标准,它们的实施基本上仍依靠国家行动和区域协作。另外,在陆源污染的区域性协议中,一般也找不到关于“义务”“公平使用”“非歧视性待遇”的条款,不能体现国家关于保护海洋环境的习惯法程序性义务。

海洋垃圾的海上来源主要是船舶污染和海上倾倒。这一来源主要是由《防止船舶造成污染国际公约》《MRPOL 公约》和《伦敦公约》规制。尽管《MRPOL 公约》附则 V 专门提及船舶垃圾污染,但公约的拟定主要是针对海上油污、核污等高危污染,且该公约缺乏对缔约方不履行约定的监督机制,导致该公约生效以来在减少来自船舶垃圾方面不具有实质性的积极影响。《伦敦公约》并没有直接涉及固体垃圾问题,我们只能从公约文本暗含的意义中推定出其对海洋垃圾污染有规制之意。

在区域和国家层面,对现有国际法文件的执行力都不够,这使得海洋垃圾污染的情势更令人担忧。诸如《巴黎公约》类的“硬法”性公约,都不包含控制垃圾的条款;诸如《蒙特利尔指南》和《21 世纪议程》之类的“软法”文件,缺乏实施保障。加之,各国薄弱的海岸带管理实践,都带给海洋和沿岸环境越来越大的压力。海岸与海洋的关系密切,人们在海岸活动产生的垃圾会被很容易地带入近海海域。近海的自净能力差,吸污效果比不上深海,结果这一海域成为海洋垃圾污染防治的“重灾区”。

海洋垃圾污染是全球环境问题,它不是单靠哪个国家的一己之力就能解决的,需要国际社会通力合作。自 1995 年联合国环境规划署通过了《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》之后,各国才开始协调陆源污染行动。UNEP 自 2003 年起,在区域和全球层面上实施了许多计划行动来应对海洋垃圾问题,其中最典型的是两个计划项目:区域海洋计划(RSP)和保护全球海洋环境免受陆源活动污染行动计划(GPA)。但是目前主要的防止和减少海洋垃圾的行动还是在国家层面,而且每个区域海洋计划都是针对一个议题,并不是所有的 RSP 都包含海洋垃圾治理问题。在 2006 年北京举行的 GPA 第二次政府间会议(IGR-2)上,UNEP 又推出了一个名叫“海洋垃圾——一个全球性挑战”的合作项目。这个项目为 UNEP 计划的执行提供了一个全球性平台,旨在通过建立全球伙伴关系,为海洋垃圾的可持续管理和控制提供协调统一的合作行动指南。因此,UNEP 从 2005 年开始,独自或与相关国际组织(如联合国粮农组织)合作,陆续出版了一系列关于海洋垃圾的研究报告和评论,都为全球或区域的行动计划提供了很好的参照和指导。

尽管如此,许多因素都成为国际合作治理海洋垃圾污染的瓶颈,致使很多

时候计划难以执行,如对科学利用海洋资源认识的局限性、国家间更为有限的共同利益、技术资金的不足、文化传统的不同,以及决策者的眼界意识等,都会影响国际合作的进程。另外,由于80%的海洋污染都来自国家管辖范围,因此如何与国家的固体废物管理政策相统一,如何实现国际法制度的“内嵌”也是控制海洋垃圾污染问题中的难题。

海洋垃圾污染情势不断恶化,海洋生态系统功能趋于退化,国际社会正在呼吁和寻找能更好地保护海洋环境、维持“海洋-海岸”生态系统功能可持续利用的有效机制。在这样一种大背景下,基于现实问题解决的紧迫性和重要性,本书选取海洋垃圾污染治理问题作为论述主题,其理论和实践意义不言自明。

三、学者的关注

(一)几个相关概念的界定

本书是建立在厘清这几个概念——“国际法治”“国际法制”和“国际治理”基础之上的,它们都是全球环境问题出现以来发展起来的处理国际事务的机制。尽管这些概念都还处在萌芽和发展阶段,但对一些基本区别还是达成了共识。

国际法,或某些学者采用的“国际法制”或“国际法治”,简要来说是以国家为主要主体,以带有强制性的硬法规范为表现形式的“合意之治”。国际法是一种具有法律权利义务和责任性质的制度性安排,它提供了一个国家之间相互合作的共同体系、框架,使国家依照共同达成的“合意”处理国际关系。国际法律规范是核心内容,其为不断变化的国际关系引进了某种稳定、可预见的因素。国家之间围绕他们关注的国际事务,制定、实施一系列条约和协议,协调国家间关系。无论是实质意义上的还是形式意义上的国际法治内涵,^①国际法律规范都是必不可少的核心要素。在国际环境事务的处理中,国际环境法通过规则、原则以及各种规范的运行方式来调整国家之间的跨界环境关系,它的规范形式通常表现为国际条约、协议以及软法等国际文件。

“国际治理”指国家间冲突性的或多样性的利益能够得以协调,以及合作性行动能够得以采取的一种持续性过程,它包括那些正式制度和机制,也包括非正式的安排。“治理”一词长期以来主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。随着全球化的进程发展,该词被逐渐应用到国际社会领域,并被赋予了新的含义。国际治理成为可能,一般而言是国际社会,也包括全球

^① 关于国际法治的形式内涵和实质内涵,参见:黄文艺.全球化时代的国际法治——以形式法治概念为基准的考察.吉林大学社会科学学报,2009(4):21-27.

公民社会(global civil society)成员间相互依赖关系不断增强的结果,这使得国家很难置身于发生在世界其他地方的事务之外;另外,全球风险社会和协商民主思想^①的兴起,也为治理提供了思想的资源和土壤。国际社会对国际问题的治理需要从来没有像今天这样彰显,治理的意义也从未这样不言自明,并逐渐成为处理世界事务的一种自然而然的方式。国际治理的主体除了国家之外,更重要的是必须包括非政府组织和公民社会参与;形式上多以软法性的政策文件为基础。这种共同参与、协商合作的运行机制目的是要形成全球规制的规则体系,其重点是建立多主体自治基础上网络化互动的共治,即权威主体从上到下的单项式统治到多主体和多向网络互动的规制。^②

虽然“国际治理”与“国际法”(或“国际法制”和“国际法治”)是两种不同的机制,但并不等于“国际治理”与国际法毫无干系,相反,它们是紧密相连的。“国际治理”首先必须是“依国际法”的治理,国际法为国际治理提供了基本的原则与规范,使各个层面的国际合作成为可能,促进了全球环境问题国际治理的发展;国际治理以国际法规范为核心,既包括了制定国际协议规则之前的政治谈判过程,也包括更广泛主体之间进行的各种形式的国际合作,还包括国际法律规范的制定、实施、执行、监督等整个法律过程。从这个意义上说,国际法为“国际治理”提供了基石,“国际治理”是在单靠国际法理论已经不足以解决全球环境问题发展出来的一个深化的治理机制,某种程度上说是国际法体制发展的一个必然前路。

(二)国内研究状况

海洋垃圾污染属于海洋环境污染的一部分,它关注的是海洋中固体废弃物(垃圾)的形成、来源、影响以及防治。笔者仅在利用中国知网(CNKI)检索时,以“海洋垃圾”和“海洋固体废弃物”为关键词搜索到的文献中,直接涉及海洋垃圾污染问题的不过10篇,而且都是从自然科学的角度介绍海洋垃圾的种类和来源,在国际法律制度和国际合作机制方面的研究也是寥寥无几。通过对国内现有文献的梳理,可以将国内该领域的研究文献分为以下几个方面:

第一,直接对海洋垃圾污染进行自然科学的研究。比如,以实证调查统计

① 协商民主(有的译为审议民主)是20世纪后期西方学术界开始关注的新领域。协商民主理论源自并超越了自由民主和批评理论。它强调在多元社会现实的背景下,通过普通的公民参与,就决策和立法达成共识,其核心要素是协商与共识。一些当今西方政治思想界的领军人物,像美国著名政治哲学家约翰·罗尔斯、英国著名社会政治理论家安东尼·吉登斯、德国思想领袖于根·哈贝马斯等人都是协商民主的积极倡导者。

② 邵鹏. 全球治理:理论与实践. 长春:吉林出版集团有限责任公司,2010:67.

的方式研究了世界上不同海域垃圾污染状况和其带来的影响,^①或以具体国家为例介绍海洋垃圾的来由及危害,^②等等。

第二,从海洋环境保护整体的管理和保护角度进行研究。有些文献从环境科学的角度针对我国具体海域的污染现状加以研究,属于国家海洋环境保护科学研究的范畴;或者研究海洋保护的几个具体制度,比如对于船舶油污污染的相关制度、生态损害赔偿机制、海洋资源保护制度、生态安全和生态恢复机制等方面的研究。^③

第三,对海洋污染问题进行国际法研究,一般都是对国际法规范文本的分析。^④ 这些文献通常都是描述性的、综述性的文本研究,其中涉及的管辖、责任等国际法基本理论问题的研究都是介绍性和导读性的,没有做进一步分析。

第四,对海洋治污国际合作方面进行研究。^⑤ 这些文献都是从国际合作的

① 例如,蔡中丽和李细峰合著的文章《海洋塑料污染问题研究概况》载于《环境科学进展》(1994)。

② 例如,毛达的文章《海洋垃圾污染及其治理的历史演变》(载于《云南师范大学学报》哲学社会科学版(2010))。

③ 例如,谭柏平在著作《海洋资源保护法律制度研究》(2008)中,以可持续发展理论为切入点,分析了海洋资源利用和保护的关系;刘家沂在《海洋生态损害的国家索赔法律机制与国际溢油案例研究》(2010)一书中对海洋生态损害的赔偿机制研究。蔡先凤在《海洋生态环境安全:监测评价与法治保障》一书中从环境安全的视角分析了保护海洋生态环境安全的进路。

④ 例如,李榕龄于1984年发表一篇题为《海洋污染与国际法》的译文,探讨污染管辖问题,针对海洋污染的不同来源对传统的“船旗国管辖权”提出质疑。王志雄在文章《全球性和地区性海洋环境保护公约》(1992)中列举了自1972年以来的几乎所有关于海洋环境保护的全球性和区域性的国际公约。李刚在其《海洋环境保护与〈联合国海洋法公约〉》(2004)一文中研究了海洋法公约中的海洋污染问题,包括管辖、责任和执行问题。

⑤ 例如,孙新文摘译的文章《为防止海洋污染而努力——国际海事组织秘书长号召进一步扩大国际间合作》(1983),号召国际海事组织这样的国际组织在海洋垃圾污染防治上要做更多努力。徐祥民编著的《海洋环境的法律保护研究》(2006),认为国际合作范围越大,越接近对整体海洋的保护。中国政法大学范晓莉撰写的博士论文《海洋环境保护的法律制度与国际合作》(2003),认为“海洋环境具有高度的复杂性,认识、开发、利用和保护海洋环境需要全世界各国人民的共同努力与合作”。《当代法学》上登载姚莹的《东北亚区域海洋环境合作路径选择》(2010),认为“保护海洋环境是一项国际法上的义务,而进行国家间合作是履行海洋环境保护义务的方式。相较于全球合作与双边合作,区域合作具有比较优势”。刘中民在《国际海洋环境制度导论》(2007)一文中,认为中国要积极开展民间的海洋环境国际合作。

必要性上入手,仅仅是概括地认为海洋环境保护需要国际合作,至于合作的范围、模式、障碍、各主体在合作中的利益体现、角色作用,以及如何更有效开展合作等深层次问题,没有更详细的研究。

(三) 国外研究状况

国际社会和外国学者对海洋垃圾污染问题的关注要早得多,他们在研究内容和方法上较之我国都要广泛和深入。

关于海洋垃圾问题的研究,最权威最完整的文献体现在联合国环境规划署的诸多报告中。从2005年至2011年,UNEP独自或与相关国际组织,如国际粮农组织(Food Agriculture Organization, FAO)、国际海事组织(International Maritime Organization, IMO)等合作,相继发布了近20份具有广泛影响的研究报告,站在全球环境保护的高度,全面科学地对海洋垃圾污染问题进行了客观的描述和权威的预测。报告从海洋垃圾污染的产生、影响、发展和趋势等方面进行概述性研究,对国际社会应对海洋垃圾污染已经采取的和应该采取的行动做以评价性和预测性研究。报告还涉及许多具体问题,如专门考察废弃渔具的处理、经济手段的运用、国家和区域计划的执行、海岸环境管理,以及环境监测等问题。2011年,在联合国环境规划署出版的《2011年鉴》(YEARBOOK 2011)报告中,将海洋垃圾作为“全球环境新问题”之一进行专章提出。此外,UNEP的保护海洋环境免受陆源污染全球行动计划(GPA)和区域海洋行动计划(RSP)定期发布的全球和各区域海洋监测数据和行动,也为研究该问题提供了基础性文献。

国外学者对海洋垃圾污染问题的研究主要集中在以下几个方面:一是对海洋垃圾污染问题进行科学研究,主要是从环境科学、技术和环境经济学层面研究海洋垃圾污染的产生、来源、分布、影响和发展现状、发展趋势等,分析全球各个海域的海洋垃圾所处的现实状态以及所产生的影响。二是对国际法规范的文本进行研究,通常是考察相关国际条约、协议等文本规范的进步和不足。三是借鉴国际政治学中的相关理论进行的法律规制和国际合作的交叉研究。从研究历史发展阶段可以看出国外学者关于此问题的研究线索。

从20世纪80年代初期始至90年代中期,对该问题的研究都主要局限于如何对海洋污染的海上来源进行规制的分析上。主要集中于对国际公约,特别是《联合国海洋法公约》和《防止船舶造成污染国际公约》《MORPOL公约》相关部

分进行研究,围绕文本阐释、不足性分析、国家管辖和执行效果等方面展开。^①到了20世纪90年代中后期,相关研究扩展到海洋垃圾的陆地来源规制问题上。由于出现了“国际合作”的需要,之后的学者就将国际政治学中的相关理论引入到海洋垃圾的国际规制研究中。

21世纪的第一个十年,鉴于海洋垃圾给海洋生态系统和人类带来的紧迫威胁情势,国际合作的必要性已经无须多言。这时研究的方向开始转向如何使国际法规制更为有效,以及使国际合作更加可能的方面上来。对于具体方法和可行性的研究较之从前多起来,凸显了研究的实践意义。^②

21世纪第二个十年肇始,国际治理这一概念开始成为海洋污染问题的重要话语。一方面,很多研究深化了原有国际法律规范的文本性研究,能结合新的国际政治经济形势对国际公约、协定文本进行重新评价。另一个重要进展就是,对于国际法在全球环境问题的治理方面的作用问题上思考得更为深入。^③在这些文献中,有相当一部分是专注于区域和国家海洋垃圾污染治理研究的。

(四) 未决问题

通过对国内外文献的梳理,笔者认为现有对海洋垃圾污染问题的研究还有可供深入挖掘之处。

第一,关于陆源海洋污染制度的研究。大部分海洋垃圾都是源自陆地,那么陆源海洋污染的国际法律规制和国际合作应该在控制海洋垃圾污染上起到主要作用。在现有文献中,对于陆源海洋污染制度的研究只是在区域性协议是否成功及功能缺陷上的分析,没有涉及对陆源污染区域性协议的监测和执行问题的考察,也疏于关注区域性协议与全球性制度安排的关系和国际标准的选择问题。

① 早在1980年,日本学者广部和也就关注了国际条约中的管辖权和执行两个问题,提出扩大国家管辖权来防治海洋污染的观点。又如 Bruce S. Maheim, Jr. (1987) 的研究,分析了《MARPOL 公约》附件 V 在海洋塑料垃圾污染规制方面的作用。Hagen, P. E. (1990) 研究指出,面对塑料垃圾的船源污染严重的问题,国际社会的应对仅有《MARPOL 公约》是无力的。

② Leous, J. P. 和 Parry, N. B. 在文章中指出,海洋污染控制措施必须与有约束力的环保政策相结合,需要通过国际海事问题的框架立法,推动海洋垃圾问题的解决朝着一个整体的、以生态系统观为原则的方向迈进。Hassan, D. 的研究中,运用国际制度理论分析了有效性的来源,关注了陆源海洋污染防治中国际合作的有效性问题。

③ 比如 Arie Trouwborst (2011) 探究了国际法在海洋垃圾问题管理实践中的渐进性 (Evolving Role) 作用。Steenhard R. (2011) 在文章中提到,“海洋污染国际法律框架的构建是一个复杂问题。海洋垃圾问题的全球性属性表明国际环境法潜在的重要作用。”

第二,关于该问题的一些国际法基本理论问题,如管辖权与责任承担方面的研究还需要更细致。现有海洋环境污染管辖权研究都是以船源污染为对象的,针对陆源污染和海岸带污染几乎不涉及管辖问题。但海洋垃圾污染来源比较复杂,分布也广泛,既涉及国家海域内的主权管辖,又涉及公海领域的管辖问题,还涉及沿海国的管辖权问题。特别是当垃圾都聚积在特定公海地带,而分不清归属和来源的时候,会出现管辖不明或管辖冲突,进而影响责任的承担以及带来治污费用和损失的分摊问题。另外,对于大量由私人个体产生的“无主”垃圾污染来说,国家责任的承担内容和范围都受到了挑战。现有文献对这些问题关注还不够。

第三,海洋垃圾污染治理的国际法制度和国内管理政策之间的关系研究。国际环境法在国家化的进程中常常受阻,必须将单纯国际层面的法律制度研究转移到国际与国内互动层面上来,以解决国际制度安排如何在国内寻求合作和支持这个问题。这是一个法律制度的执行与遵守的双重问题。

第四,国际海岸带管理规制的相关研究。海岸带地区在地理上属于相对薄弱地区,并且多在国家管辖领域范围内,相关管理一般由国家法规制。但由于其与海洋环境的密切联系和人类给海岸带环境带来的越来越多的压力,相关国际规则不得不对其进行界定,并规定相应的统一义务。国际法在海岸带管理标准和原则规制上的空缺,使得海洋垃圾污染控制的研究不尽完整。

四、本书的主要内容

本书的主题为海洋垃圾污染的国际法问题,试图通过分析来思考以下几个问题:

(1) 鉴于观念和利益在决定国家行为方面的重要作用,如何通过国际法促成国家合作,来达到防治海洋垃圾污染的目的。

(2) 如果条约和制度安排能够改变行为,那么什么样的制度安排和设计才能最大限度地解决类似海洋垃圾污染问题。

(3) 区域治理如何与国际统一规则相协调,并更显示出其在海洋污染治理方面的优越性。

(4) “软法”治理环境事务的优势是否架空了国际条约的有效性。

(5) “遵守”和“执行”在国际法制度发展和促进国际合作方面起到什么样的作用。

(6) 如果将个体的行为方式纳入国际规制中,那么国际法是否会因为规制对象过于宽泛而无实质意义。

对海洋污染防治给出一个全面的答案必须来自于自然科学的研究。国际

法研究所面临的首要任务应是:如何建立一个体系使海洋环境保护和社会进步取得一致,这其中有哪些原则和规则对于海洋污染和环境保护是必不可少的。具体可以归结为以下几个研究点:

第一,研究海洋垃圾污染的管辖权和国家责任问题。现代海洋环境保护制度认为,陆源污染因固定于一国之内,一般由所属国家管辖,^①不会引起管辖冲突。但由于海洋垃圾污染的流动属性,很多陆源垃圾会在千里之外聚积,而污染其他国家的海域,那么这时污染控制的管辖权确定就十分重要,由此产生的污染损害的归责也是随之而来的一个问题。由于海洋垃圾污染是典型的“公地悲剧”问题,其危害的产生多是人类个体行为的结果集合。在这种情况下,国家应否为私人行为承担国家责任和赔偿责任,承担责任的范围和程度如何,污染造成的损失和费用如何分摊等问题都是需要明确的。另外,海洋治污的国家责任承担,将如何实现从“风险责任”向“管理责任”的转变,也是此部分的研究内容。

第二,研究国际法律规制中法的遵守与执行问题。海洋垃圾污染问题的持续,一方面是由于缺乏全球和区域性法律政策的规制,更重要的是因为对现有的国际条约和区域条约,特别是国家的法令、政策及标准的执行力不够导致的,特别是当所涉国际法文件是“软法”时,如何通过遵守和执行机制的考量,使现有的全球性、区域性和国家法律制度更加有效是本书需要思考的问题。

第三,“区域治理”和“软法治理”的问题。除了进一步研究区域治理在海洋垃圾污染控制上的优势外,还需要进一步研究与区域治理相关的两个问题:一是在不同区域中,如何强调海洋和陆地环境保护的内在关系,这涉及对“沿海区域”的划界解释问题;二是海洋环境的区域化管理在国际社会的统一规则中应该扮演什么角色才算恰当,这涉及一个国际标准的采纳和转化问题。

第四,对经济利益与环境保护价值选择的再思索。海洋垃圾污染问题是一个与人类经济活动和经济发展紧密联系的问题。国家和私人出于理性的选择和发展的本能,对经济利益的关注始终比对海洋环境的关注要大。如何认识可持续发展观由“发展”向“环境”的价值判断转向,如何更大范围地恰当运用生态系统法,如何通过更具体的一些手段措施(如经济政策和公众教化)来保障或提高远景实现的可能性,这些都构成研究的重要组成部分。

鉴于本书篇幅和论域所限,笔者无意就以上方面全面阐述,单择其精要表明观点,以期为海洋治污贡献微薄之力。

^① 胡增祥,尹里青. 国际海洋环境污染管辖与执行. 青岛海洋大学学报(社会科学版),1997(3):40.

五、本书贡献

(一) 研究意义

海洋环境污染是一个全球性问题,是近年来国际环境法规制的主要对象。海洋污染源众多且复杂,本书选择垃圾污染作为研究对象,主要是因为固体垃圾与其他污染源相比,更能凸显经济发展与环境保护之间的矛盾。垃圾是海洋污染最重要的来源之一,其表明了人类活动和经济生产方式的不当对海洋环境造成的破坏性影响。垃圾源自人类在生产生活中对物品的使用和处置,海洋中的这些漂流物是我们“抛弃型社会”的一种症状,是人类不可持续地利用自然资源方式的真实写照。没有哪一种污染源能像固体废弃物这样,与人类的日常生活联系得如此紧密,人类的行为和意识在某种意义上直接决定了海洋污染程度的高低。国际环境保护与国家经济发展需要之间的关系问题是支撑国际环境法发展的重要因素。

海洋垃圾污染的治理是国家间处理跨界和全球国际环境问题的典型体现。由于垃圾大多产生于近海岸地区人们的经济和娱乐活动,所以“沿海区域”往往成为垃圾积聚的“重灾区”。通过洋流和风等自然力的作用,海岸和海滩的垃圾会被冲入海洋,最终在公海洋流漩涡聚积;海洋水体中的垃圾也会被海潮冲到岸上,残留在沿海岸地区。这种海洋和海岸生态系统之间的互通关系,使得在考虑对其治理时不能只关注一个地域或领域,这给传统的基于空间的保护办法带来挑战。

海洋垃圾本身具有的持续性、流动性等属性,给国际法上的基于国家管辖权而划分的治理体系带来很大挑战。对其他污染源,如油污、船污的源头确定相对容易,并可以通过海洋法中船旗国管辖和沿海国管辖的规定进行协调治理。但是,固体垃圾的来源地和污染损害结果发生地往往不在一个地区,人类个体的一个微小抛弃行为也有可能成为公海垃圾积聚的来源。因而,此问题涉及国际法与国内法的关系问题,也正是国际法理论研究的基本内容之一。

本书将给予读者一种观念上的警醒和启发,并从认识上引导相关主体——国家和私人行为的改变。通过国际法和相关学科理论知识的运用,分析海洋垃圾污染的法律规制和国际合作,是基于环境利益和人类长远利益角度进行的思考,是海洋环境保护意识的深化,是可持续发展原则在海洋垃圾污染治理层面的落实和探索。本书还将研究阐释海洋垃圾污染问题在国际法意义上的属性、界定,厘清各种污染源的不同特点,对于进一步深化全球、区域及国家不同层面的法律制度的有效性大有裨益,弥补现有国际法律制度安排对海洋垃圾污染规制的无目的和混乱之不足。通过对国际环境“软法”治理在海洋垃圾污染控制

方面的潜在作用,能够发现国际环境法的制度性发展趋势,并为类似全球环境问题的解决提供新的进路。

最后,本书从国际合作机制运作的视角研究,某种程度上代表了一种真正的法律运作机制。国际合作的前提、方式、范围以及其在国际统一规则中的作用,均突出了这种作为“前法律”的政治过程在全球环境问题治理中的实践性意义。

(二) 几点结论

本书选取一个具体的全球环境问题——海洋垃圾污染问题作为论域,运用国际法理论研究了该问题的方方面面,得出了一些有创见的结论:

从主题选取来看,海洋垃圾污染问题的国际治理包括国际法治理与国际“良治”治理,既是近年来发生的问题,也是国际国内法学界触及很少的问题,因此选题本身有其前沿性与挑战性。本书在第二章中指出,海洋垃圾污染问题向人类不可持续的生产、生活方式以及经济发展模式提出了质疑,也对现存的国际合作方式与国际法的效果和力度提出了挑战。这一结论把人们往往一般阐述的海洋垃圾污染问题的性质与由来,具体地与法学理论(环境与政府失灵)、国际法话语(不可持续的生产生活方式及经济发展模式——见《里约宣言》)、国际法理论(现存的国际合作方式与国际法的效果、力度都很弱,而我们又必须依赖于现有的条件和机制解决全球环境问题)联系了起来,从而使本文有了比较广阔而坚实的时代背景与理论基础。

在评析国际法对海洋垃圾污染问题的规制效果中,本书认为:区域规制较之全球规制有优势,特别是区域“软法”更能发挥其灵活性,在确定优先事项和对怠于执行者施加政治压力上具有优势。在国际法对全球环境问题的规制效果不太明显的情形下,依然对国际环境法在海洋垃圾污染治理方面起到的积极作用予以肯定。这些结论加深了我们对国际法中热烈讨论的“软法”“硬法”、“国际法作用”等问题的理解和把握,应该说不失为一种结合海洋垃圾污染问题对此话题的具体、深入阐释,也可以说是一种贡献。

在探讨履约和责任问题时,笔者着重对国际法中出现的对个人施加“对世义务”的理论进行探讨,并指出如果“对世义务”与国内法律制度相契合,它对个人的约束力会更强。国际硬法不能对个人进行强制适用和执行,而国际软法中的消极义务更能影响个人的行为。个人行为者可以通过为自己的行为负责,来为海洋污染治理做出贡献。

最后,本书认为,国际组织比单个国家更能够代表整个国际共同体利益,其在全球环境问题的治理上起到引领和推动作用。国际治理机制要求国际组织能力相应地增强。