

伦敦公约 二十五年

杨文鹤 主编

LONDON
CONVENTION
25 YEARS



海洋出版社

伦敦公约二十五年

LONDON
CONVENTION 25 YEARS

杨文鹤 主编

图书在版编目(CIP)数据

伦敦公约二十五年/杨文鹤主编. - 北京:海洋出版社, 1999. 1

ISBN 7-5027-4705-2

I. 伦… II. 杨… III. ①化学工业废物-废物处理-国际条约:公约 ②化学工业废物-废物综合利用-国际条约:公约
IV. X78

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 33968 号

责任编辑:王小惠

责任校对:金玉筠

责任印制:李惠玲

海洋出版社 出版发行

(100081 北京市海淀区大慧寺路 8 号)

北京海洋印刷厂印刷 新华书店发行所经销

1999 年 1 月第 1 版 1999 年 1 月北京第 1 次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 16.875

字数: 440 千字 印数: 1~1000 册

定价: 30.00 元

海洋版图书印、装错误可随时退换

主 编：杨文鹤

副 主 编：(以下按姓氏笔划排列)

刘喜礼 曹丕富 虞源澄

编委会成员名单：(以下按姓氏笔划排列)

王 飞 宁书辰 刘喜礼 何元成

张有份 杨文鹤 邹德臣 周家义

钱宏林 高国杰 曹丕富 虞源澄

编写组组长：曹丕富

编写组成员：郑淑英 陈 越 许丽娜 成晋豫

方晓明 王 晖 顾德宇 崔绍珍

林山青 叶 敏 张和庆 周家义

焦永科

编写说明

本书由下列同志编写：

序言 杨文鹤

第一章 曹丕富、郑淑英

第二章 郑淑英、方晓明、周家义、顾德宇、成晋豫、王

晖

第三章 陈越

第四章 崔绍珍、许丽娜、林山青、叶敏、张和庆

第五章 陈越、郑淑英、王晖、成晋豫、许丽娜、焦永科

附件 陈越

曹丕富负责全书统稿，杨文鹤对本书进行审定。

序 言

《防止倾倒废物和其他物质污染海洋的公约》(简称《1972 伦敦公约》、《伦敦倾废公约》或《伦敦公约》),是一个全球性的控制废物向海洋倾倒的公约。该公约是 1972 年 12 月 3 日由国际海事组织(IMO)在伦敦召开的政府间会议上,经 80 个国家的代表签署通过的。从 1972 年 12 月 29 日开放签字起,到 1975 年 8 月 30 日生效,迄今已历时 25 年。现有缔约国 77 个,观察员 7 个,国际组织和地区组织 10 个。

《1972 伦敦公约》顾名思义是防止倾倒废物和其他物质污染海洋的公约,管理措施就是控制倾倒。从陆地向海洋直接排放废物,就不是公约管理的内容。《1972 伦敦公约》是通过对物质进行分类来实施管理的。也就是说,根据物质对海洋环境可能造成的不同危害,实行不同的许可管理制度。例如,属于公约附件 I 的物质,是禁止向海洋倾倒;附件 II 的物质需经特别许可才能倾倒的;上述两类以外的物质则需获一般许可后才能倾倒。这些经审查并已获得倾倒许可证的物质,还必须倾倒在经国家批准的海洋倾倒区内,而管理倾废行为的国家海洋行政部门,还必须经常对已划定的倾倒区进行监测、监视和管理,以保证被倾倒的废物不致扩散到倾倒区以外。

《1972 伦敦公约》实践 20 多年来,缔约国作出了很多控制海洋倾废的行动计划,也通过了很多决议。其中 1993 年第 16 次缔约国协商会议通过的三项决议,即“逐步停止工业废物的海上倾倒”、“禁止工业废物和污水污泥的海上焚烧”和“禁止一切放射性

废物或其他放射性物质海上处置”，对控制全球海洋倾废活动、保护海洋环境起到了重要的作用。同时，公约在推进缔约国对海洋倾废活动的管理、促进海洋倾废立法方面也做出了重要贡献。

海洋倾废活动，本来是人类社会的发展过程中利用海洋的一种行为。海洋的自净能力也为这种利用提供了科学依据。但是，随着世界人口的剧增，人类工业化生产程度的不断提高，这种倾废活动所造成对海洋的污染损害也愈来愈严重，公约缔约国内部要求更加严格控制倾废的呼声也愈来愈高涨。1992年在巴西里约热内卢召开的环境与发展大会，以及通过的《21世纪议程》，更促进了要修改《1972伦敦公约》的要求。于是，从1994年起，《1972伦敦公约》缔约国连续三年召开了公约修改组会议。1996年11月，在公约缔约国召开的特别会议上通过了《1972伦敦公约/1996议定书》。《1996议定书》是《1972伦敦公约》的进一步发展与完善，对海洋倾废活动的管理也更加严格。目前，《1996议定书》还处在开放签字的时期，待达到法定国家批准生效以后，除非所有《1972伦敦公约》缔约国也都批准《1972伦敦公约/1996议定书》，否则公约和议定书将并行存在。

中国是《1972伦敦公约》的缔约国。从1983年起列席参加了公约组织活动，1985年经全国人大常委会正式批准加入了该公约。20多年来，我国忠实地履行了公约的有关规定，并根据我国实际情况，制定了《中华人民共和国海洋倾废管理条例》，为公约在我国的实施和发展做出了贡献。同时，我国也为《1996议定书》的产生作出了积极的努力。

《伦敦公约二十五年》既是我国积极参与公约活动的真实记录，又是《1972伦敦公约》25年来实践的文献汇编。它资料详实，内容丰富，又有研究成果，对指导全国环境保护部门、海洋管理部门和海洋执法机构的海洋倾废管理有积极作用，对海洋科研机构 and 高等院校的教学和科研工作也有较大的参考价值。我们希望，

通过该文件的编辑、发行,使有关部门和人员进一步了解国际海洋倾废活动的实践,以提高保护海洋环境、控制海洋倾废活动的法制观念和环保观念,促进我国海洋环境保护的法制建设。

杨文鹤

1998年6月3日

目 次

第一章 公约发展与议定书的产生	(1)
第一节 公约产生的背景	(2)
第二节 公约的主要条款	(5)
第三节 公约的实施与发展	(14)
第四节 公约的全面修改和议定书的形成	(21)
第五节 议定书与公约的关系	(24)
第二章 公约的主要活动	(36)
第一节 公约缔约国协商会议	(36)
第二节 协商会议特设专业组会议	(104)
第三节 公约修改组会议	(213)
第四节 报告制度	(226)
第五节 合作与交流	(228)
第三章 中国在公约发展中的作用	(231)
第一节 中国加入公约的意义	(231)
第二节 中国在公约发展中的作用	(233)
第三节 中国对公约修改的贡献	(239)
第四章 公约在中国的实践	(260)
第一节 中国实施公约的政策与法规	(260)
第二节 中国实施公约的机制	(271)

第三节	中国实施公约的行政程序、技术规范 and 标准	(283)
第四节	中国实施公约的成效	(291)
第五章	公约与重要文件	(309)
第一节	《1972 伦敦公约》	(309)
第二节	《1972 伦敦公约/1996 议定书》	(329)
第三节	公约缔约国协商会议及特别会议议事规则	(353)
第四节	公约缔约国协商会议决议	(365)
第五节	有关国际公约和区域性公约	(430)
附 件		(490)
附件 1	《1972 伦敦公约》签约国名单	(490)
附件 2	《1972 伦敦公约》缔约国名单	(492)
附件 3	参加《1972 伦敦公约》缔约国协商会议及特别会议中国代表团名单	(495)
附件 4	中国代表团发言	(499)

第一章 公约发展与议定书的产生

环境是人类生存的基本条件,也是可持续发展的基础。环境和人类密切相关,环境给人类提供物质基础,人类活动给环境带来巨大影响。

人类活动对环境的影响,主要表现在两个方面:一是人类对碳氢化合物的利用产生的温室气体引起气候变暖;二是随着科学技术、工农业发展,大量废液、废气、废物排放造成环境污染,引起生态变化,破坏人类生存与发展的条件。

人类对环境的重视,是从 70 年代开始的,1972 年在瑞典斯德哥尔摩举行的联合国人类环境会议,把人们对环境的认识提高到一个新的高度,从此环境与发展引起世界各国关注,并成为一些国家的基本国策。

海洋环境是环境的主体部分,按照联合国 21 世纪议程关于海洋环境的定义,大约占地球面积的 71% 以上。海洋环境质量的好坏,直接关系到人类的生存与发展。发展海洋经济,保护海洋环境,已成为沿海国家的共识。

海洋环境污染是造成海洋环境质量恶化的主要原因,其中陆源污染占主要部分,其次是海运和海上倾废活动。污染物质包括:污水、营养物、有机化合物、沉积物、垃圾和塑料、金属、放射性物质、石油/烃及多环芳烃等。因为它们在食物链内同时具有毒性、持久性及生物积累性质,因而对海洋环境的危害性极大。海洋倾倒污染物质,从 70 年代起开始引起人们的注意,80 年代海洋倾倒

达到高潮,90年代中期以后开始收敛,海洋倾废活动得到有效控制。这正是《伦敦公约》发挥的巨大作用,也是议定书产生的背景。

《伦敦公约》是第一个控制种类广泛的废物污染海洋的较为全面的全球性公约。《1972 伦敦公约/1996 议定书》是在公约实践的基础上发展起来的。它们的产生及其实践,反映了人类控制海洋污染、保护海洋环境、维持海洋可持续发展的决心,也是海洋倾废活动发展到一定时期的必然结果。

第一节 公约产生的背景

在本世纪 50 年代至 70 年代期间,人们普遍认识到,海洋污染已经发展为一个严重的环境问题。在这一期间,事故引起的溢油及船舶操作排放所造成的海洋污染的公开暴露可能是最为广泛的。结果导致产生了一系列的多边和区域公约。这就是:1954 年在伦敦签署的《防止石油污染海洋的国际公约》,1969 年在布鲁塞尔签定的《关于干预公海油污染事件的国际公约》,1969 年在波恩签定的《关于合作处理油类造成北海污染的协定》,1971 年在布鲁塞尔签定的《国际油污损害民事责任公约》和《关于设立油污损害赔偿国际基金的国际公约》。其次,放射性物质对人类健康和海洋生物的影响,也是当时公众关心的另一个问题。因而产生了一系列防止放射性物质污染海洋的公约。例如,1958 年的《公海公约》第 48 条规定:“各国应防止放射性废物的海洋倾废污染海洋,并进行合作防止放射性物质污染海洋”,1960 年在巴黎签定的《核能领域第三方责任公约》,1962 年在布鲁塞尔签定的《核动力船舶操作责任公约》,1963 年在维也纳签定的《核危害民事责任公约》,1963 年在莫斯科签定的《禁止在大气层、外层空间、海下进行核武器试验公约》,1971 年在布鲁塞尔签定的《核物质海洋运载民事责任公约》,以及 1972 年 2 月毗邻北海的西欧 13 个国家在奥斯陆签署的

《防止船舶和航空器倾倒废物引起海洋污染公约》。

海洋作为人类赖以生存和发展的环境,一直受到人们的广泛注意。从古代的捕鱼、晒盐和航运业的发展,到现代海洋油气开发、动力能和海底矿物资源、生物资源利用和海洋旅游业的兴起,都是以海洋为载体掀起的一系列最大限度的利用。利用范围越来越大,形式越来越多样化,特别是第二次世界大战以后,由于技术的不断发展,西方一些海洋大国开始利用海洋作为处置废物和生物化学武器的场所,严重地损害了海洋的健康。例如,前苏联将过时毒气和其他武器沉入地中海;美国从1946年起,已将各种各样的低放射性废物处置到大西洋和太平洋的几十个地区,仅1946年至1969年,美国在太平洋5个地区就倾倒了55 389桶放射性废物,1 700桶神经性毒气和418个钢制容器和混凝土容器(每个容器装30枚神经性毒气弹),1946年至1967年,在大西洋5个地区倾倒了34 083桶放射性废物;英国、荷兰、比利时、瑞士等西欧国家,截止1972年,也在太平洋中倾倒了总量为11 000吨的放射性废物共35 790桶;日本1965年至1968年、韩国1968年至1972年也都不同程度地进行了放射性废物的海洋倾倒。据统计,在1946年至1970年,在太平洋和大西洋地区,共倾倒了大约90 000桶相当于4.5PB_Q的放射性废物。另外,其他废物海洋倾倒,数量也在不断地上升。由倾倒废弃物引起的海洋污染受到普遍重视。为此,联合国人类环境会议筹备委员会于1971年2月设立了政府间海洋污染工作组,1971年6月在伦敦举行了第一次会议,一致建议制定一项控制由陆地运输废物至海洋进行倾倒的国际协定。会上美国代表团提交了一项《大洋倾废若干条款草案》,要求联合国各成员国提出书面评论。

海洋废物倾倒是指在海上从船舶、航空器、平台或其他人工构造物上任意处置任何类型、形状或种类的物质和材料,以及处置船舶、航空器、平台或其他人工构造物的行为。由于它的排污量占整

个海洋排污的 1/10 左右,是世界公认的五大污染源之一,具有毒性大、稳定性强、生物富集能力集中的特点,对人类和生物具有特别大的危害。各国政府和有关国际组织也比较重视。联合国人类环境会议筹备委员会设立污染问题工作组和美国政府代表草拟大洋倾废草案,就是在这样背景下提出来的。1971 年 11 月,政府间海洋污染工作组在渥太华召开了第 2 次会议,审查通过了《大洋倾废若干条款草案》。

为了促进海洋倾废公约最终条文的制定,使其官方化、国际化,冰岛政府于 1972 年 4 月在雷克雅未克主持召开了一次关于海洋倾废问题的政府间国际会议。并通过了相应决议,要求政府间海洋污染工作组提出该条款草案及将雷克雅未克会议的报告一并提交斯德哥尔摩大会审议。之后,1972 年 5 月,工作组提出了《防止海上倾倒废物造成污染的公约草案》,先后送联合国人类环境会议、海底委员会、政府间海上倾倒废物会议和各国政府审议。为了最终通过案文和解决雷克雅未克会议悬而未决的问题,联合王国政府于 1972 年 5 月底主持召开了另外一次有关海洋倾废问题的政府间会议。这次会议审议的结果作为雷克雅未克会议提出的条文的补充而提交斯德哥尔摩会议审议。

1972 年斯德哥尔摩人类环境会议,是世界环境与发展历史上一次重要的会议。这次会议审议了《防止海上倾倒废物造成污染的公约草案》,通过了《人类环境宣言》,敦促和建议各国政府确保“对其国民在任何区域进行的或任何人在其管辖下的区域内进行的海洋倾废活动的控制,并建议各国政府继续工作,以便尽快完成控制海洋倾废的综合性法律文件,以及在该文件范围内的必要的区域协定,特别是对于更容易遭受污染的封闭海和半封闭海区域的协定,并使之生效”。根据这一建议,联合王国政府与联合国秘书长协商之后,于 1972 年 10 月 30 日至 11 月 13 日在伦敦召开了关于海上倾倒废弃物公约的政府间会议,会上通过了《防止倾废

物及其他物质污染海洋的公约》，即《1972 伦敦公约》。该公约自 1972 年 12 月 29 日至 1973 年 12 月 31 日在伦敦、墨西哥城、莫斯科和华盛顿对所有国家开放签字。1975 年 8 月 30 日正式生效。由此可见，《伦敦公约》的产生源于 1972 年在瑞典斯德哥尔摩举行的联合国人类环境会议。该会议通过的《人类环境宣言》，有力地促进了国际海洋环境保护法律的发展和完善。除此之外，1972 年 2 月，毗邻北海的西欧 13 个国家在奥斯陆签署的《防止船舶和航空器倾废物引起海洋污染公约》（简称奥斯陆公约），也为《伦敦公约》的产生奠定了一定的基础。

第二节 公约的主要条款

《伦敦公约》共有二十二项条款及其三个附件。其主要内容包括：制定公约的宗旨、公约涉及的名词定义、公约的目的、公约规范的主要物质、公约的实施、缔约国的权利和义务、缔约国与其他国际组织的关系、缔约国与相邻国家的关系、公约修改、公约签字、保存与生效。其中公约第四条连同三个附件列举的物质类别是《伦敦公约》规范的主要物质，是公约的核心部分，其他条款则是防止这些物质倾废和污染海洋的保障条款。现将其主要内容归纳如下：

一、制定公约的宗旨和目的

公约的制定主要是为防止倾废物及其他物质污染海洋及其环境。因为海洋环境及所维持的生物对人类至关重要，是人类生存和发展不可缺少的，倾废物及其他污染海洋的物质，可能危害人类健康，损害生物资源和海洋生物，减损环境优美或妨碍对海洋的其他合法利用。确保对海洋环境进行管理，使环境质量和资源不致受到损害，关系到全体人民的利益。

海洋既产生财富，又净化废物，但实践证明，海洋同化废物与

转化废物为无害物质的能力以及再生自然资源的能力并不是无限的,有效地控制海洋中的废物数量,防止倾倒废物及其他物质污染海洋,是海洋环境的重要方面。

根据联合国宪章和国际法原则,各国享有依照本国的环境政策开发其资源的权利,并有责任保证在其管辖或控制范围内活动,不至于损害其他国家的环境或各国管辖范围外区域的环境。

联合国大会关于国家管辖范围以外海床洋底及其底土的原则的 2749(XXV)号决议,规定海床洋底及底土是人类共同继承财产,它的开发与保护,与全人类利益息息相关。

海洋污染有许多来源,诸如通过大气、河流、河口、下水道及管道进行的倾倒和排放,各国应当采取最切实可行的办法防止这类污染,并发展能够减少需要处置的有害废物数量的产品和生产工艺。

海洋倾倒引起的海洋污染,已到了刻不容缓地采取国际行动的时候,制定国际倾废公约,就是为抑制这种废物倾倒上升的趋势。倾废公约,连同其他防止海洋污染源的措施和各国缔结的防止海洋污染的区域协定,构成保护海洋环境的基本框架,从而达到保护和改进海洋环境的目的。

二、公约的主要内容

《伦敦公约》主张:各缔约国应当个别地及共同地促进对海洋环境污染的一切来源进行有效的控制,特别是保证采取一切切实可行的步骤,防止因倾倒废物及其他物质对海洋造成的污染。公约第四条规定:

(一)除下列三项另有规定外,各缔约国应当按照本公约的规定,禁止倾倒任何形式和状态的任何废物或其他物质:

1. 倾倒附件 I 所列废物或其他物质应予以禁止。
2. 倾倒附件 II 所列废物或其他物质需要事先获得特别许可证。

3. 倾倒一切其他废物或物质需要事先获得普通许可证。

(二) 在签发任何许可证之前,应当慎重考虑附件Ⅲ所列举的所有因素,包括对该附件第(二)项和第(三)项所载的对倾倒场特性所进行的事先研究。

(三) 本公约的任何规定不得解释为阻止某一缔约国,就其该国而论,禁止倾倒未列入附件Ⅰ的废物或其他物质。该缔约国应当将这类措施通报该“组织”(国际海事组织)。

附件Ⅰ所列废物或物质如下:

(一) 有机卤素化合物。

(二) 汞及汞化合物。

(三) 镉及镉化合物。

(四) 持久性塑料及其他持久性合成材料,如渔网和绳索,这类物质能够漂浮在海面或悬浮在水中,以致严重妨碍捕鱼、航行或对海洋的其他合法利用。

(五) 为倾倒的目的而在船上装载的原油及其废物、石油炼制品、石油馏出物残渣及含有上述任何油类的混合物。

(六) 在这一领域的国际主管机构(目前是国际原子能机构)根据公共卫生、生物或其他理由,确定为不宜在海上倾倒的强放射性废物和其他强放射性物质。

(七) 为生物和化学战争制造的任何形态的物质(例如固体、液体、半液体、气体或活性物质)。

(八) 本附件上述各项规定不适用于通过海中的物理、化学或生物过程迅速地转化为无害的物质,但这类物质不会:

1. 使可食用的海洋生物变味。

2. 危及人类或家畜及家禽的健康。

一缔约国如果对这类物质的无害性持有疑问,则应当遵循第十四条规定的协商程序。

(九) 本附件不适用于含有上述第(一)项至第(五)项所提及