

试论船舶污染的国际法律控制

秦天宝

*On the International Legal Control
Relating to Vessel Pollution*



船舶污染,无论是事故性、还是排放性的,都会给海洋环境造成重大危害。为此,国际社会已经形成了控制船舶污染的国际条约体系。

船舶污染是海洋环境污染的主要类型之一,据有关资料统计,海洋环境污染中有 35% 的污染为船舶污染。自 20 世纪 50 年代以来,船舶污染已逐渐成为当代危害沿海各国居民身体健康、损害财产

和资源、危害海洋环境、破坏海洋生态系统、威胁整个人类的主要危险源之一;为此,自 60 年代以来,国际上逐步建立了一套控制船舶污染的条约体系和较为完善的法律规则,它包括全球框架性公约、专项国际公约和其他相关的海洋环境保护公约三个层次。本文拟就此问题进行初步探讨,以期引起我国对此问题的关注。

一、船舶污染的基本法律问题

1. 船舶污染的概念及特征

船舶污染是指船舶逸漏排放污染物于海洋,产生损害海洋生物资源、危害人体健康、妨碍渔业和其他海上经济活动、损害海水使用质量、破坏环境优美等有害影响。根据这一概念,船舶污染有四个方面的基本特征:

直接污染海洋环境。与陆地污染源不同,船舶污染是船舶逸漏或不正当排放污染物质于海洋,而不是通过船舶专门将陆上有害物质倾倒入海中。

船舶污染物质通常是运输中的有害物质

地政府、居民、渔民和企业。

船舶污染具有跨国性或国际性,易引起较复杂的国家管辖问题。这一特点是船舶的移动性和海洋的自然流动性所决定的。

2. 船舶污染的法律分类

船舶污染的分类标准较多,但在法律上较有实质意义的分类则是按船舶污染海域的途径和方式分类。依此标准,可将船舶污染分为排放性船舶污染和事故性船舶污染。

其一,排放性的船舶污染。排放性的船舶污染亦称操作性污染,是指船舶有意识地将船舶污染物质排入海中。它又可分为正当排



和船舶清除垃圾、船上人员生活污水,但最主要是油类物质。据估计每年由于石油运输活动排放到海洋中的石油高达 100 多万吨,而由于人类其他活动泄入海洋中的石油仅为这个数字的十分之一。

船舶污染是一种特殊的海上侵权行为,属于环境侵权行为。在这种侵权行为关系中,与船舶污染有关的人为侵权人,包括船舶所有人、经营人、承租人和对环境污染事件负有直接责任的人员;污染受害人为沿海国家、当

放和不正当排放两种。所谓正当排放是指船舶排放的污染物质未超过防污标准或排放行为不被禁止或限制的轻微船舶污染行为。正当排放按物质来源可以分为来自船舶生活污水的污染和来自船舶垃圾的污染两类。这两类污染与油类和其它化学有害物质相比对整个海洋环境不会构成很大威胁;但从沿海国的利益出发,船舶生活污水和船舶垃圾的处理一般不能在该国的领海中进行。所谓不正当排放是指船舶排放的污染物超过防污标

准，或在禁区内排放污染物质而造成的污染。在不正当排放中，大量污染行为是排放油轮或油槽的压舱水、洗舱水以及船底含油污水。由于船舶排放性污染发生的时间和地点极为分散，往往被人们忽视。

其二，事故性的船舶污染。事故性的船舶污染是指运载具有毒害物质的船舶在航行过程中因过失或疏忽或不可抗力、意外事故等原因导致船舶触礁、碰撞、搁浅、爆炸、起火等海上危难事故后，船载的有毒物质逸漏进入海洋造成污染。此种类型的船舶污染发生率虽然在所有船舶污染事件中比例极少，但

的危害性，不仅涉及物质财富损失，而且给海洋生物资源、海滨环境、居民健康产生严重危害。

巨大的经济损失。船舶污染尤其是油污所造成的物质财富的直接损失与防止和减轻污染损害所花费的间接费用相当惊人。其直接损失每年大约有 600 万吨石油流入海洋，价值数千万美元。而政府当局为消除损害采取行动花费的费用更为巨大。

破坏海洋生物及其生存环境。船舶污染对各种海洋生物的影响可能是灾难性的。在发生船舶污染后，有些海洋生物丧失或改变



是因为它具有对局部海域造成重大污染这一特点，特别是事故发生地多在某些国家的沿岸或接近沿岸的海域，其对海洋环境造成的危害是特别巨大的。

无论是事故性船舶污染，还是经济性操作上的不正当排放污染，都会给海洋环境造成污染损害，其后果是非常严重的。

3. 船舶污染的危害性

船舶污染海洋的危害性，尤其是油轮、载有毒化学物品的船舶因海上事故污染海洋

其肢体器官功能和繁殖能力；还有些海洋生物数量锐减，面临灭绝的危险。此外，由于海水一旦污染后很难恢复，海洋生物的生存环境也受到极大破坏。

对沿海旅游业带来负面影响。海岸地区通常为旅游胜地，环境优美，如发生严重船舶污染，尤其是油污，会出现影响美观的泡沫、浮垢或极恶心的气味，破坏优美的自然景观，使当地失去旅游观光价值。

对人体健康的危害与威胁。船舶污染物

质中的有毒物被海洋生物摄取后,再富集在食物链中。人食用了这些海洋生物后,其中的有毒物质就可能损害人体健康。

二、控制船舶污染国际条约体系

20世纪50年代,各国和国际社会开始注意到船舶对海洋环境造成的损害,并开始通过国内立法和国际公约进行调整;1967年的“托雷峡谷”号事件更是使各国政府和有关国际组织充分认识到船舶污染的严重性,深感防止船舶污染的紧迫性和加强建立和完善防止船舶污染国际法律规则的必要性。自此,在各国政府和有关国际组织的不懈努力和多方尝试下,逐渐形成了控制船舶污染的条约体系。该条约体系包括三个层次:第一个层次是有关船舶污染控制和海洋环境保护的全球性框架公约;第二个层次是控制船舶污染的专项国际条约;第三个层次是与控制船舶污染有关的其它海洋环境保护条约。

1. 有关船舶污染控制和国际海洋环境保护的全球性框架公约

这一层次的条约中,最重要的是1982年《联合国海洋法公约》(以下简称《海洋法公约》)。就防止船舶污染和保护海洋环境而言,《海洋法公约》最重要的意义在于:第一,它为各国利用和保护海洋资源的行为确立了必须遵守的国际法原则;第二,它对各国保护国际海洋环境规定了基本的法律要求和规则,并确立了防止船舶引起海洋污染的基本法律框架。《海洋法公约》明确了不同类型的国家,如船旗国、港口国和沿海国在控制海洋船舶污染的立法及执行方面的权利和义务。对于船舶污染,《海洋法公约》要求各国通过主管国际组织或一般外交会议制定国际规则和标准;国内法律和规章的效力一般不得低于同类国际规则和标准的效力。关于船舶污染的国内法律、规章和国际规则、标准的执行权,按不同情况分别由船旗国、港口国和沿海国行使。《海洋法公约》的上述一般性规定,为国际海洋环境保护和船舶污染控制的立法活动提供了指导原则和立法基础。

2. 控制船舶污染的专项国际条约

这一层次中的国际条约大多对船舶污染的根本问题加以全面综合调整,因此在国际条约体系中占有核心地位。根据船舶污染的法律分类,控制船舶污染的专项国际公约也可分为两个部分:一是控制船舶排放污染的国际条约;二是控制船舶事故污染的国际条约。

(1)控制船舶排放污染的国际条约。1954年《国际防止海上油污公约》(以下简称《油污公约》)是当代各国为减轻船舶污染特别是石油污染而签订的第一个国际环境保护公约,它标志着海洋环境国际法律保护的开端。公约签订后经过1962年、1969年和1971年三次修正,对油污禁排区的范围和排放物含量的标准作了必要的修改,但公约只规定了防止油污的规则,而没有控制其它有害物质污染海洋的规则。

1973年《国际防止船舶污染公约》(以下简称《73年防污公约》)和《关于1973年国际防止船舶污染公约的1978年议定书》(以下简称《78年议定书》)二者作为一个整体(以下简称《73/78年防污公约》),是目前在防止船舶污染方面比较全面的、带有强制性的国际公约。它直接影响到各国在防止船舶污染方面的规定。其目的在于严格限制油污的排放量,以彻底消除有意排放油类和其他有害物质而污染海洋环境的现象,并将这些物质的意外排放减至最低限度。

(2)控制船舶事故污染的国际条约。1967年“托雷峡谷”号事件后,国际社会于1969年通过了两个公约:《关于干预公海油污事故公约》(以下简称“《干预公约》”)和《国际油污损害民事责任公约》(以下简称“《民事责任公约》”)。《干预公约》规定沿海国可以在污染危急的情况下采取措施加以排除;《民事责任公约》设立一般国际规则处理油污事故的责任,规定油污损害赔偿的金额限制。这两个公约都只规定事故发生后的措施而没有规定预防措施。为了弥补《民事责任公约》的不足,该公

约缔约国又于 1971 年签订了《建立国际油污损害赔偿基金公约》(以下简称《基金公约》),以使受油污损害者得到足够的赔偿。1976 年 11 月在“海协”的组织下,又签订了两个议定书,分别对上述两个公约作了必要的修改和补充。

3. 与控制船舶污染有关的其它海洋环境保护条约

由于船舶污染控制具有复杂性,而专项国际条约的数量比较少,它无法将涉及船舶污染的行为全部加以调整;而在其它海洋环境保护条约中包含有不少关于船舶污染控制的法律规范,它们是对专项国际条约的有力补充。因此,这些条约也就构成船舶污染控制国际条约体系不可缺少的组成部分。

(1)控制海底开发污染的国际条约。各国在利用船舶、设施和人工岛屿等工具开发国际海底的过程中极易造成海洋环境污染。为此,1982 年《海洋法公约》要求各国以立法防止、减少和控制由悬挂其旗帜或在其国内登记或在其权力下经营的船舶等设施所进行的海底开发活动对海洋环境的污染。

(2)控制海洋倾倒污染的国际条约。为防止船舶倾废对海洋环境的污染破坏,1972 年《防止因倾倒废弃物及其他物质而引起海洋污染的公约》将废物分为禁止倾倒、经事先特别许可可以倾倒和经事先一般许可可以倾倒三类;并适用于在缔约国领土上登记的或悬挂其国旗的所有船舶、在缔约国领土或领海装载行将倾倒物质的所有船舶、在缔约国管辖下的被认为从事倾倒活动的所有船舶。

综上所述,在控制船舶污染方面,国际社会已经形成了以全球性框架公约为基础、以专项国际公约为主干和以其他相关国际公约为补充的条约体系。这个条约体系是国际社会控制船舶污染的重要法律渊源,它在控制船舶污染、保护国际海洋环境、保护海洋生态平衡、保障人体健康等方面发挥了重要的作用。

三、控制船舶污染的国际法律规则

综观有关控制船舶污染的国际公约,其内容涉及到三个方面:防止、减少和控制船舶污染的具体标准规则;不同国家间对船舶污染的管辖权规则;船舶对海洋环境造成污染损害的责任和赔偿规则。

1.《海洋法公约》尚无明确规定这方面的规则

主要包括在 1954 年《油污公约》和 1973 年《防污公约》之中。《油污公约》禁止在距离陆地 50 海里以内的区域和某些特定的海域(如北海、波罗的海等)排放油和油类混合物。《油污公约》在 1962 年修正时扩大了禁排区的范围;1969 年的修正案取消了禁排区的概念,要求船舶不得在任何海域排放,同时还要求油轮实行“顶装规则”的排放方式,排油每海里不得超过 60 升,排油总量不超过油轮载重量的 1.5 万分之一。《73 年防污公约》的目的在于对付各种形式的船舶污染并取代《油污公约》。《73 年防污公约》具体的防污标准规定在五个附件中,五个附件分别对防止石油污染、控制散装有害液体物质污染、预防包装中的有害物质污染、预防污水污染和预防船舶垃圾污染做了具体规定。《78 年议定书》规定参加公约的国家必须接受附件 1 和附件 2 的规则。附件 3、4、5 为任择附件,缔约国可声明不予接受。而附件 1 的规则在许多方面与 1954 年《油污公约》是相同的。

2. 关于不同国家对船舶污染的管辖权

在《联合国海洋法公约》之前,传统的船旗国管辖原则在船舶污染方面一直占统治地位;从《油污公约》和《73/78 年防污公约》都可以看出船舶污染的立法和司法管辖权主要由船旗国行使,沿海国和港口国受到了很大的限制。联合国第三次海洋法会议及《海洋法公约》打破了传统的以船旗国为主的管辖原则,向综合的船旗国、沿海国和港口国管辖原则发展。《海洋法公约》规定,船旗国不仅有权利而且有义务“制定法律和规章以防止、减少和控制悬挂其旗帜或在其国内登记的船只对

海洋环境的污染。这种法律和规章至少具有与通过主管国际组织或一般外交会议制定的一般接受的国际规则 and 标准相同的效力”。公约确认港口国有一定程度的管辖权，港口国可以制定关于防止、减少和控制海洋污染的特别规定，作为外国船只进入港口或内水或在其岸外的码头停靠的条件。港口国如作出特别规定，应通知主管国际组织并妥为公布。对这一点《海洋法公约》又规定了限制性条件，即外国船只在驶入作出特别规定的国家的港口时，应作出是否遵守该国有关进入港口规定的通知。换言之，船旗国有权决定是否遵守港口国的特别规定。公约承认各沿海国为防止、减少和控制外国船只对海洋的污染在领海行使其主权，可制定法律和规章，但这些法律和规章不得涉及外国船只的设计、建造和人员配备或设备的标准。总的来看，船舶污染管辖原则的变革，大大促进了国际海洋法的发展，维护了沿海发展中国家的合法权益，对于实现“公正公平的国际经济新秩序”有着重要意义。但我们仍应清醒地认识到，船旗国的管辖权在某种程度上优于沿海国和港口国的管辖权，国际船舶污染的管辖权规则有待进一步发展。

3. 关于船舶对海洋环境造成污染损害的责任和赔偿

《海洋法公约》对此没有具体的规定。这方面的国际法规则主要包含在其他多边国际公约中，其中最重要的是前述的《民事责任公约》和《1971 年基金公约》。《民事责任公约》是一个带有强制性的公约，不参加这个公约或不按照这个公约履行职责的船舶，将不允许航行到缔约国港口。公约规定，船舶所有人应对船舶的漏油或排油对缔约国领土（包括领海）所造成的损害以及所采取的任何预防措施的费用，承担严格责任。如果事故是由于船舶所有人本人有意造成或明知可能造成而毫不在意的行为或不当行为而引起的，船舶所有人的责任则不受限制。公约 1976 年和

1984 年两次修订，主要是将计算单位由“法郎”改为“特别提款权 (SDR)”；并将责任限额提高：不超过 5000 吨位的船舶为 300 万特别提款权，超过 5000 吨位的船舶每吨再增加 420 万特别提款权，但总额不得超过 5970 万特别提款权。但《民事责任公约》仍存在不足：该公约不能在所有情况下对油污损害的受害者提供全部赔偿；且公约给船舶所有人增加了额外的经济负担。为弥补这些不足，1971 年《基金公约》规定如果船舶所有人因《责任公约》中的免责事项而不负责任或者债务人没有能力履行其全部赔偿义务，或者污染损害超过限额，国际油污赔偿基金将向受害者支付赔偿。如果船舶所有人的责任按照《民事责任公约》超过每吨 1500 金法郎或总额超过 1.25 亿金法郎，基金将向船舶所有人提供补偿，但赔偿限额为 4.5 亿金法郎。但如果损害是由于船舶所有人的有意不良行为或者由于他未能遵守有关航运安全或者油污的规定而造成的，船舶所有人将无权取得补偿。公约的 1976 年议定书在计算单位上用“特别提款权”或“货币单位”代替“法郎”，并将最高限额提高到 4500 万个特别提款权。

