

# 《伦敦公约》正朝向《联合国海洋法公约》接轨

汪兆椿

《伦敦公约》(下简称公约)是 1972 年在伦敦召开的政府间关于海上倾倒废物公约会议上通过的。该公约的问世,是鉴于到本世纪 70 年代初期,已认识到海洋环境净化人类工业活动废物的能力并不是无限的,海上倾倒作为处置废物的一种手段所带来的弊端,已逐渐引起国际社会的关注,在这种背景情况下召开的特别国际会议,终于通过一项防止海上倾倒造成海洋污染的多边公约。公约自 1975 年生效以来,已成功地对海上倾倒实施了管理,完善了控制海上倾倒体系,交流处置废物科学方法的信息等方面起到了积极作用。公约现有缔约国 70 个,已成为海上倾倒废物管理唯一的全球性专门公约。

公约在实施进程中,逐步发现某些原则和规定已不完全适用于当今海洋新秩序的建立、环保事业的发展、以及科学技术进步的要求。公约在历届协商会议上均不同程度地提出修改的动议,在 1993 年第 16 届协商会议上,终于达成一项全面修改公约的协议。在公约进入全面修改期间,正面临《联合国海洋法公约》(简称海洋法)即将于 1994 年 11 月 16 日起生效,因此,在 1994 年召开的公约修改组第二次会议上,大多数国家认为公约的修改应尽量与海洋法一些基本原则吻合,将有利于公约的完善和执行,即意味着公约的修改将朝向海洋法接轨。这主要是考虑到海洋法在广泛吸取传统的有关海洋方面的法规 and 规定基础上,又经历十多年的协商提出了许多新概念,并已成为大多数国家所肯定,因其具有独特的权威性和普遍性。它的生效标志着占地表 2/3 的海洋领域有了一套全新的海洋法律制度,为解决各国海洋疆界以及开发利用海洋资源提供了有效的法律保障,同时也为保护海洋环境建立了基本法律框架。长期

以来,海洋法已成为其他各类海洋专项公约效仿和接轨的对象,目前,公约的修改朝向海洋法接轨是很自然的。

## 1 海洋法是保护海洋环境的大法

海洋法是解决各种海洋矛盾的基本法,在某种意义上说也可称之为“海洋宪法”。它涉及海洋的各个方面,其中有关保护海洋环境方面的一系列规定,突出地把保护海洋环境和开发利用海洋有机地统一起来,形成一个整体。在海洋法中明确指出:“各国负有依据其环境政策和按照其保护和保全海洋环境的职责、开发其自然资源的主权权利”,“确保在其管辖或控制下的活动的进行不致使其他国家及其环境遭受污染的损害”,较好地适应了各沿岸国家的权益和要求,是目前唯一的涉及各种污染源的 国际环境法,其中有关海上倾倒的一些规定,也具有鲜明地实践意义,主要有以下两个方面:

**1.1** 在海洋法第一部分序言中,明确了“倾倒”的概念是人们向海上处置废物的故意行为;对倾倒的物质也作了限制和界定。

**1.2** 在海洋法第 12 部分海洋环境的保护和保全中,强调防止、减少和控制海洋倾倒造成污染的国际规则和国内立法的必要性,并阐明了沿海国管理的权限,以及倾倒造成的污染和关于倾倒造成污染的 执行,这些原则规定是针对海上倾倒制订的;其他在第 12 部分中的“一般规定”、“全球性和区域性合作”、“技术援助”、“监测和环境评价”等条文,也都不同程度地适用于海上倾倒,这无疑是海洋法为海上倾倒活动管理所制定的基本法律框架。

公约虽然诞生于海洋法前,其实施主要限于海上倾倒一个局部,但公约第 13 条中明

确指出：“本公约的任何规定均不影响……海洋法的编纂和发展,也不影响任何国家现在和将来关于海洋法和沿岸国及船旗国管辖权的性质和范围的主张和法律观点”。这说明海洋法所制定的基本法律框架是完全适用于公约的,在某种意义上讲,它们之间可以说是一种从属和互补的关系。

## 2 公约的实施及其存在问题

公约诞生20 余年来,各缔约国在执行公约有关原则和规定方面均采取了积极措施,使公约较好地得到贯彻,加强了海上倾倒活动的管理,基本控制了长期放任自流、无法可依的状况。研究表明,在公约生效后,倾倒废物数量有所增长,但对海洋环境的影响却下降,这不能不说是公约的影响力所致。

在公约执行过程中,由于缔约国之间在公约的最终目标的认识不完全一致,导致出现了所谓“绝对环保派”和“控制利用派”不同观点的产生。关于公约的最终目标,从原则上讲,是保护整个海洋环境。具体说,是最终禁止全部海上倾倒活动还是控制海上废物的处置,这就是两派所持的不同观点。这两种观点随着全球环保意识的增长和科学技术的进步,持“绝对环保派”的观点逐渐占了上风。促使对公约某些原则和规定需要作适当修正。实际上,这种修正从公约1975 年生效后的历届缔约国协商会议上都不同程度地进行,特别是1992 年联合国环发大会召开后,于次年召开的公约第16 届协商会议上,一致同意全面修改公约,修改重点主要归结于以下几个方面:

**2.1** 扩大公约的管辖地理范围和严格倾倒的物质,以利于更好地控制污染源的管理;

**2.2** 严格控制有害海洋环境的某些工业废物、禁止放射性废物的海洋处置以及终止有毒液体的海上焚烧;

**2.3** 建立有效地预防原则,科学评价海上倾倒的影响,确保海上倾倒不损害海洋环境;

**2.4** 扩大科技合作,促使发达国家在资金和

技术转让方面承担更多的义务;

**2.5** 加强废物评价的管理,建议实行颁发许可证前要预先通知有关国家的程序,以及采纳允许倾倒废物的名单;

**2.6** 要求各国严格履行,建立定期报告制度;

**2.7** 附件的修改要考虑到法律、政治、经济和社会等各方面的因素。

同时,在这次协商会议上并作出《关于海上处置放射性废物的决议》、《关于逐步停止工业废物海上处置的决议》和《关于海上焚烧的决议》,这三项决议已于1994 年2 月20 日生效。我国政府已接受这三项决议,并将按照决议精神对国内有关法规进行必要的修订,今后在我国海域将禁止处置一切放射性废物和其他放射性物质、处置部分工业废物以及焚烧工业废物和阴沟污泥等活动,这也是我国政府为公约向海洋法接轨所给予的积极支持。

至此全面修改公约已趋成熟。

## 3 公约的修改正朝向海洋法接轨

从历届公约协商会议对公约所作的修改情况看,基本遵循海洋法所确定的有关海上倾倒活动的法律框架。在1988 年召开的公约第11 届协商会议上作出“《海洋法》与《伦敦公约》之间没有根本冲突”的结论,这为公约修改朝向海洋法接轨创造了条件。从一些修改具体实例来看也是如此。例如:修改“海”的定义,是否要扩大至各国内水。公约第三条,“海”系指各国内水以外的所有海域,拟修改为“包括内水、海床及其底土”,目的是把对陆源污染和海底活动所造成的污染防治包括在公约管辖范围内。对这个问题,各国争论比较大,一些国家认为各国内水已由各国的法律对海上倾倒活动进行管理,若将其纳入公约范围,存在着各国法律间的协调以及各国法律与公约间的统一,此外有关咸淡水界限划分的标准也难以制定,同时各国在内水范围内对公约所尽的义务与其他区域应有所区

别。看来,争论比较复杂,若从海洋法中寻找原则就比较明确,在海洋法有关“海洋环境的污染”定义中明确指出:“人类直接或间接地把物质或能量引入海洋环境,其中包括河口湾……。这里对“河口湾”的理解,一般可以认为包括内水。从立法宗旨看,河口湾或内水是海的结合部,要防止海洋环境污染应该包括这个区域。

由此可见,修改公约若与海洋法接轨,很

多矛盾即可迎刃而解。目前支持将内水纳入公约管辖范围的国家越来越多,即使不赞同者,在修改措词和提法上也较灵活,实际上给予适度的弹性,这对解决这个问题创造了条件。此外,如公约的履约问题,科技合作问题等等,倾向于按海洋法以及有关国际惯例处置的呼声越来越大,我们相信,公约修改完成之时,也正是公约与海洋法紧密接轨之日。

THE LONDON CONVENTION 1972 IS DEVELOPING TOWARDS  
THE CONSISTENCE WITH THE LAW OF THE SEA

Wang Zhaochun

ABSTRACT

The article elaborates the basic information and the issues encountered since the implementation of the London Convention 1972 as well as the necessity for the amendments of the Convention and the focus of the amendments. The article also elaborates , on the occasion of the forth-coming entry into force of the UN Convention on the Law of the Sea(UNCLOS), how to make the amendments towards the consistence with the UNCLOS.

**Key Words:** The London Convention 1972    UN Convention on the Law of the Sea    Law of the Sea