

# 海洋微塑料污染国际法规制的困境及出路

何 枫

贵州大学法学院，贵州 贵阳

收稿日期：2023年7月14日；录用日期：2023年7月26日；发布日期：2023年10月26日

## 摘 要

海洋微塑料污染具有区别于传统塑料污染的独特属性，使得基于传统塑料污染构建的国际立法出现了一定程度的适用困境，如当前国际立法缺乏体系性、在应对海洋微塑料污染时缺乏可操作性、部分缔约国不遵守国际立法。面对这些困境，有必要对海洋微塑料污染防治进行单独立法、加强海洋微塑料污染防治国际立法的可操作性、确保缔约国严格遵守海洋微塑料污染防治的国际立法，以期为应对海洋微塑料污染提供有力的国际法支撑。

## 关键词

海洋微塑料污染，国际立法的体系性，国际立法的可操作性，缔约国的遵守度

# Dilemmas and Ways Out of the International Law Regulation for Marine Micro-Plastic Pollution

Feng He

Law School of Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Jul. 14<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jul. 26<sup>th</sup>, 2023; published: Oct. 26<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

Marine microplastic pollution has unique attributes that distinguish it from traditional plastic pollution, making international legislation constructed on the basis of traditional plastic pollution subject to a certain degree of applicability dilemmas, such as the lack of systemic nature of current international legislation, the lack of operationalization in dealing with marine microplastic pollution, and the non-compliance of some contracting parties with international legislation. In the face of these dilemmas, it is necessary to enact separate legislation on the prevention and control of marine mi-

croplastic pollution, to strengthen the operability of international legislation on the prevention and control of marine microplastic pollution, and to ensure that States parties strictly comply with international legislation on the prevention and control of marine microplastic pollution, with a view to providing strong international law support for the response to marine microplastic pollution.

## Keywords

**Marine Microplastic Pollution, Systemic Nature of International Legislation, Operationalization of International Legislation, Degree of Compliance by the State Party**

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

微塑料是指直径小于 5 mm 的塑料颗粒。近几年,微塑料广泛分布在海洋当中,由其引发的海洋微塑料污染问题逐渐进入国际视野,2014 年联合国环境规划署指出,海洋微塑料污染已经成为当前国际社会面临的最为紧迫的环境问题之一[1]。而国际法在解决国际问题上具有重要作用,面对全球海洋微塑料污染的问题,有必要分析既有的国际立法存在的问题以及提出相应的完善措施。

## 2. 国际法规制海洋微塑料污染的必要性

法律来源于实践,法律又服务于实践。法律规范的产生必定以相应的实践问题为基础。深入认识国际法在规制海洋微塑料污染方面的必要性应遵循“法律来源于实践”的原则,即首先厘清海洋微塑料污染的事实;其次分析国际法在规制海洋微塑料污染方面的必要性。

### 2.1. 事实层面:海洋微塑料污染具有特殊性

海洋微塑料是一种广泛分布、具有环境毒性和生物毒性的新型污染物[2]。相对于传统的海洋塑料污染,海洋微塑料污染具有诸多特殊性:第一,从毒性的角度来看,海洋微塑料易附着在有机污染物和重金属之上,这一特点使得海洋塑料污染物能“叠加”已有污染物的毒性,使其毒性放大。第二,从危害链条长度的角度来看,有害物质致害的范围需要借助于食物链进行判断,传统的海洋塑料污染主要危害大型的海洋生物,而这些大型海洋生物往往处于食物链的顶端,故传统的海洋塑料污染的致害范围也主要是大型海洋生物,并不会波及食物链中下端的生物。但海洋微塑料具有粒径小、吸附能力强、数量庞大的特点,处于食物链中小端的生物也能够被其影响。此外,食物链具有累积效应,有毒物质将沿着食物链不断积累[1],这就意味着,从食物链中的初次消费者到终极消费者,海洋微塑料的毒性被不断放大。当人类食用海洋中的生物时,人类的生命健康将受到更为严重的影响。第三,从危害范围的角度来看,海洋微塑料污染广泛分布于全球各大水体之中,且因海洋微塑料能够被众多海洋生物吸入,而海洋生物往往具有随季节迁徙的习性,这使得海洋微塑料污染的流动性不断加强[3]。

严峻的事实问题往往会呼唤法律规则的出现,海洋微塑料污染具有不同于以往污染的特点,这对各国探究相应的治理规则提出了更高的要求。

### 2.2. 法律层面:海洋微塑料污染亟需国际法规制

国际法是国际社会中具有法律约束力的原则、规则和制度的总和。国际法是全球治理的利器[4]。著

名国际法学家弗里德曼曾提出“合作的国际法”这一概念，“合作的国际法”意味着国际法与国际合作相伴而生，缺一不可[5]。具体而言，促进国际社会的共同利益是国际法的目的，而追求共同利益离不开国际合作，国际法又是规范国际合作的总章程。

具体到海洋微塑料污染的防治问题上，面对海洋微塑料污染，仅靠一国之力是远远不够的。在海洋微塑料污染的治理过程中，涉及沿海各国的权利义务、世界上所有国家应承担的海洋治理义务等，这些问题难免会发生国家之间的利益冲突。为此，这需要强有力的国际法律规则予以调整，以实现求同存异之目的，促使世界各国为防治海洋微塑料污染这一共同利益而努力。

### 3. 国际法在规制海洋微塑料污染时面临的困境

海洋微塑料污染是随着科技的不断进步而被新发现的问题，探究国际法在规制海洋微塑料污染方面的不足，必须先厘清既有的规制海洋微塑料污染的国际法律规范。海洋微塑料是塑料的一个分支，故分析海洋微塑料污染防治的国际法律规范应从传统的塑料污染防治的国际法律规范入手。海洋塑料污染防治的国际法律规范可以分为硬法和软法，为了更直观地了解主要的国际法律规范，笔者以表格的形式(见表 1)将其予以呈现。

**Table 1.** Major international legal norms for the prevention and control of marine plastic pollution

**表 1.** 主要的防治海洋塑料污染的国际法律规范

性质	国际法律的名称	主要内容	评价
硬法	《联合国海洋法公约》(被称为“海洋宪章”，以下简称《公约》)	《公约》第一条 <sup>1</sup> 规定了“海洋环境的污染”的定义，海洋微塑料污染能够纳入其中；《公约》第十二部分规定了各缔约国保护海洋的一般性义务。	《公约》能够适用于防治海洋微塑料污染，但《公约》的内容较为原则。
硬法	《国际防止船舶造成污染公约》	附则五规定了防止船舶垃圾污染方面的规则，并规定了“海洋垃圾”的概念 <sup>2</sup> ，海洋微塑料能够纳入其中。	《国际防止船舶造成污染公约》能够适用于防治海洋微塑料污染，但其适用范围有限，仅限于船舶营运期间投放的海洋垃圾。
硬法	《防止倾倒废物和其他物质污染海洋的公约》(以下简称“《伦敦公约》”)	《伦敦公约》以事前预防的方式，对倾倒废物及其他物质进行了规范。	《伦敦公约》能够适用于防治海洋微塑料污染，但该公约规定的内容倾向于事前规制
硬法	《控制危险废物跨境转移及其处置巴塞尔公约》(以下简称“《巴塞尔公约》”)	《巴塞尔公约》主要用于规制废弃物的跨境转移，2019年将塑料污染纳入其中。	《巴塞尔公约》能够适用于规制海洋微塑料污染的跨境转移。
软法	《保护海洋环境免受陆源污染全球行动计划》(以下简称“《行动计划》”)	《行动计划》倡导各国政府积极应对海洋垃圾污染。	《行动计划》能够适用于海洋微塑料污染的防治，但该文件不具有强制力。
软法	《檀香山战略——海洋垃圾预防和管理全球框架》(以下简称“《檀香山战略》”)	《檀香山战略》对于海洋垃圾的防治提出了预防和减少海洋垃圾的目标和策略[6]。	《檀香山战略》对于防治海洋微塑料污染具有重要的指引作用，但因不具有强制性法律效力，仍有待于各国自觉遵守。
软法	《海洋垃圾和微塑料》	该文件联合国环境规划署提出的，主要内容是：1) 鼓励相关主体制定海洋微塑料的定义、检验标准和方法；2) 鼓励多方建立合作关系，共同应对海洋微塑料污染[7]。	《海洋垃圾和微塑料》能够适用于海洋微塑料污染的防治，但其主要内容多为倡导性条款。

<sup>1</sup> 《公约》第一条规定：“海洋环境的污染是指人类直接或间接把物质或能量引入海洋环境，其中包括河口湾，以致造成或可能造成损害生物资源和海洋生物、危害人类健康、妨碍包括捕鱼和海洋的其他正当用途在内的各种海洋活动、损坏海水使用质量和减损环境优美等有害影响”。

<sup>2</sup> 《国际防止船舶造成污染公约》附件五规定的海洋垃圾是指产生于通常认为的船舶营运期间而被连续、定时处理的各种废弃物，包括来自食品、日用品和工作用品的。

在对主要的海洋塑料污染防治的国际立法梳理后，可以发现，现行的国际立法在应对海洋微塑料污染问题上存在以下的问题。

### 3.1. 海洋微塑料污染的国际法规制缺乏体系性

法律体系是指一系列法律规范组成的内容完整、结构合理、逻辑严密的有机整体[8]。除此之外，法律体系当中应有明确的价值导向，即各具体法律规范应有共同的法律理念。在法律体系性的理论下检视既有的能够规制海洋微塑料污染的国际法，发现其主要存在三方面问题：第一，国际立法主要针对某一特定行为或特定环节，如《国际防止船舶造成污染公约》规制船舶营运期间、《伦敦公约》注重事前规制、《巴塞尔公约》着眼于跨境转移等，这将导致国际法律规范在某些领域存在空白，影响海洋微塑料污染防治的国际立法的完整性。第二，缺乏协调各国际法律规范的原则性条款。原则性条款是法律体系的价值体现，各具体法律规则均以其为核心，国际立法也不例外。而既有的海洋微塑料污染防治的国际立法缺乏明确的原则性统领，这将导致部分法律规范之间缺乏协调性，法律规范之间容易相互冲突，影响法律的功能。

### 3.2. 海洋微塑料污染的国际法规制缺乏可操作性

法律的生命在于实施，法律的权威也在于实施。检验海洋微塑料污染防治的国际立法是否能够有效应对现有的环境问题，还应从其具体实施方面入手。第一，从硬法的角度来看，现有的硬法均没有明确指出海洋微塑料污染的问题，在实践中解决这一问题必须在传统的塑料污染防治的法律规范中寻求思路和路径。而海洋微塑料具有不同于传统塑料的特殊性，适用既有的国际法律规范难以会出现诸多不适用，影响海洋微塑料污染防治的效果。第二，从软法的角度来看，软法在海洋微塑料污染防治方面最为致命的缺陷是软法不具有法律约束力，相应的规定能否实现主要取决于一国的自愿履行。此外，软法也主要是提供了倡导性的框架，并未有适用于海洋微塑料污染的针对性和具体性的规定，难以真正解决海洋微塑料污染的防治问题。

### 3.3. 部分缔约方未严格遵守海洋微塑料污染防治的国际立法

法律没有了责任制度，就像老虎没有了牙齿，缺乏了威慑力。在海洋微塑料污染防治的国际立法遵守方面存在两个问题，第一，国际立法中的处罚力度小甚至没有处罚。国际立法中往往没有直接规定缔约国违反约定的法律责任[9]。在实践中，一些缔约国并未站在国际环境治理的角度，而是从经济学的角度为了谋求部分经济利益而放任海洋微塑料污染。面对缔约国的不当行为，既有的国际立法缺乏相应的追责机制。第二，国际法是具有约束力的，理应得到各国的遵守，但在实践中，因国际上缺乏相应的监督各国执行国际法的机构[10]，面对部分国家违反约定的行为，国际法显得力不从心。在海洋微塑料污染的防治问题上，同样缺乏相应的监督机构，部分国家在履约方面具有较大随意性，造成海洋微塑料污染防治的国际立法犹如“一纸空文”。

## 4. 海洋微塑料污染国际法规制的优化路径

### 4.1. 对海洋微塑料污染防治进行单独立法

对海洋微塑料污染防治进行单独立法主要有两个方面的原因：第一，从历史经验的角度来看，在以往海洋污染防治实践中，面对石油污染、温室气体污染、氟利昂污染等，国际上均出台了单独立法，目的是更为快速、有效地应对此类问题。探究当时的立法背景，我们了解到石油污染、温室气体污染、氟利昂污染等均具有严重的破坏性、污染范围的广泛性、短期内难以消除等特性。当国际社会意识到这

一问题时，这些污染已经对人类生存的环境造成了难以逆转的危害，为此，国际社会针对这类问题单独立法，各国积极加入，这些污染对环境的破坏才慢慢地以改善。海洋微塑料污染与以上的污染特点极为相似，需要国际社会重点关注，而针对海洋微塑料污染进行单独立法更容易使各国意识到这一问题的危害，促成国际合作，最终有效解决海洋微塑料污染的问题。第二，从法律体系性的角度来看，单独立法能够统一海洋微塑料污染防治的核心价值理念、协调相应的规则。相较于分散的国际立法，单独立法是建立在国际共同利益之上的，可以在总体指导原则的背景下设计具体的适用规则，能够有效解决原先分散立法之间的冲突以及弥补分散立法没有注意到的立法空白。

#### 4.2. 加强海洋微塑料污染防治国际立法的可操作性

欲得善治，必依良法。确保海洋微塑料污染防治的工作有效进行，必须有更为可操作的法律予以保障。这就要求我们在制定海洋微塑料防治的国际法时，应做到能明确尽量明确，能具体尽量具体。具体应做到：首先，明确海洋微塑料污染的定义。定义是法律实施的前提，定义能够明确该立法所调整或规制的对象，故明确海洋微塑料污染的定义是准确判断海洋微塑料污染以及制定具体规则的基础。其次，结合造成海洋微塑料污染的全环节，包括污染源头、污染路径等，制定各个环节的治理和控制规则。有效防治海洋微塑料污染必须紧抓该污染物的污染链条，确保防污效果最大化。国际立法具有引导和规范具体行为的作用，故在制定相应国际规则时应以此为基础。

#### 4.3. 确保缔约国严格遵守海洋微塑料污染防治的国际立法

缺少对于违法行为的制裁将严重影响法律的功能。因海洋微塑料污染防治的国际立法缺乏违约制裁机制，使得部分缔约方随意违反国际规则，为此，有必要从三方面入手解决这一问题：第一，根据缔约方违反国际立法的程度制定相应的制裁措施。制裁措施与缔约国的违约行为有关，所以在规定制裁措施时也应明确缔约国相应的治理责任和管辖范围。第二，规定由国际法院和国际海洋法庭承担国际法执法机关。面对部分国家的不遵守国际规则的行为，其他国家，尤其是因缔约方的违约行为而受到海洋微塑料污染的国家，可以向国际法院和国际海洋法庭提起诉讼，要求违约方予以赔偿<sup>[10]</sup>。第三，推行海洋命运共同体理念，促进各国加强国际合作。部分缔约国出现违约行为的重要原因之一是没有意识到解决海洋微塑料污染不是一国的问题，而是全人类的问题，为此，有必要推行海洋命运共同体的理念，提升部分国家对海洋微塑料污染问题的认知程度。

#### 参考文献

- [1] 张相君, 魏寒冰. 海洋微塑料污染的国际法和国内法协同规制路径[J]. 中国海商法研究, 2021(2): 92-101.
- [2] 王欢欢, 朱先定. 微塑料污染防治法律问题研究[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2020(1): 12-24.
- [3] 李莹莹. 海洋微塑料污染损害民事救济之路[J]. 学术交流, 2022(10): 96-108.
- [4] 黄进. 百年大变局下的国际法与国际法治[J]. 交大法学, 2023(1): 6-19.
- [5] 李鸣. 合作与斗争: 国际法的双重功能[J]. 地方立法研究, 2022(4): 88-99.
- [6] 王金鹏. 构建海洋命运共同体理念下海洋塑料污染国际法律规制的完善[J]. 环境保护, 2021(7): 69-74.
- [7] 胡洁. 海洋微塑料污染的国际法规制研究[D]: [硕士学位论文]. 上海: 华东政法大学, 2021.
- [8] 徐以祥. 论我国环境法律的体系化[J]. 现代法学, 2019(3): 83-95.
- [9] 王笑寒. 海洋微塑料治理的国际法研究[D]: [硕士学位论文]. 哈尔滨: 黑龙江大学, 2022.
- [10] 丁淑敏. 国际法视角下的海洋微塑料污染防治问题研究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 武汉大学, 2021.