

我国海洋塑料垃圾治理法律困境及对策研究

刘洋, 裴兆斌, 闫波

(大连海洋大学海洋法律与人文学院 大连 116023)

摘要:为有效开展海洋塑料垃圾的治理行动,文章在明确海洋塑料垃圾研究历程、特征以及总结颁布海洋塑料垃圾治理专门法律必要性的基础上,分析我国海洋塑料垃圾治理存在的法律困境,借鉴美国、日本等国家的相关经验后,提出相应的对策建议。研究表明:海洋塑料垃圾污染形势日益严峻,具有数量多、来源广、危害大等特征;目前我国存在缺乏专门针对海洋塑料垃圾治理的法律,相关制度责任主体不明、缺乏可操作性以及国际治理体系不尽完善的问题;以问题为导向,为顺利开展海洋塑料垃圾治理行动提供法律保障,应出台专门海洋塑料垃圾治理的法律,设立调解委员会,健全生产者责任延伸制度、污染者负责制度、公众参与制度,建立经营者责任制度以及加强国际合作的广度与深度,优化国际规则体系。

关键词:海洋塑料;垃圾治理;法律困境;专门法律;国际合作

中图分类号:D912.6;P76

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2023)05-0041-09

Research on Legal Dilemma and Countermeasures of Marine Plastic Waste Treatment in China

LIU Yang, PEI Zhaobin, YAN Bo

(School of Ocean Law and Humanities, Dalian Ocean University, Dalian 116023, China)

Abstract: In order to effectively carry out the treatment of marine plastic waste, this paper, on the basis of clarifying the research history and characteristics of marine plastic waste and summarizing the necessity of promulgating special laws on marine plastic waste treatment, analyzes the legal dilemma of marine plastic waste treatment in China, and puts forward corresponding countermeasures and suggestions after drawing lessons from the relevant experiences of the United States, Japan and other countries. The results show that the pollution situation of marine plastic waste is becoming more and more serious, with the characteristics of large quantity, wide sources and great harm. At present, there is a lack of laws specifically aimed at marine plastic waste treatment in China, the main body responsible for relevant systems is unclear, the operability is lacking, and the international governance system is imperfect. Problem-oriented,

收稿日期:2022-09-08;修订日期:2023-03-28

基金项目:辽宁省社会科学规划基金重点项目“辽宁省海洋经济高质量发展路径研究”(L22AJL002);辽宁省教育厅立项课题面上项目“辽宁省海洋产业数字化转型发展研究”(KJKMR20221130);辽宁省教育科学规划课题“辽宁省地方应用型大学教师评价体系构建研究”(JG20DA003)。

作者简介:刘洋,副教授,博士,研究方向为海洋经济学、海洋法律与政策

通信作者:闫波,硕士研究生,研究方向为海洋环境法

to provide legal guarantee for the smooth implementation of marine plastic waste treatment actions, special laws on marine plastic waste treatment should be introduced, a regulation committee should be established, an extended producer responsibility system, a polluter responsibility system, a public participation system should be improved, an operator responsibility system should be established, and the breadth and depth of international cooperation should be strengthened, the international rule system should be optimized.

Keywords: Marine plastic litter, Governance actions, Legal dilemmas, Specialized laws, International cooperation

0 引言

海洋资源是除了陆地资源以外最重要的资源。根据《2021 年中国海洋经济统计公报》,全国海洋生产的总值经初步核算已达 90 385 亿元,比上年增长 8.3%,占沿海地区生产总值比重 15%^[1]。海洋经济增长的同时带来的环境问题也不容忽视,例如沿海地区的电力生产活动、远洋旅客运输、海洋观光游览等会产生大量垃圾。根据《2021 年中国海洋生态环境状况公报》显示,海面漂浮垃圾、海滩垃圾、海底垃圾中塑料类垃圾数量最多,比例为 92.9%、75.9%、83.3%^[2],海洋塑料垃圾的治理迫在眉睫。2014 年首届联合国环境大会将海洋塑料污染单独讨论,第三届联合国环境大会通过“考量用具有法律约束力的管理政策治理海洋塑料垃圾污染”的决议,第四届联合国环境大会直接倡议协调政府、企业、公众关系,为应对海洋塑料垃圾污染制定严格的法律法规。基于上述背景,本文从我国海洋塑料垃圾治理为研究对象,总结我国海洋塑料垃圾治理法律体系的不足,借鉴国外发达国家海洋塑料垃圾治理法律体系构建的有益经验,以期完善我国海洋塑料污染治理的法律体系。

1 海洋塑料垃圾概述

根据联合国海洋环境规划署(UNEP)定义,海洋垃圾是指“海洋和海岸环境中具有持久性、人造的或经加工的固体废弃物”^[3],塑料成分占海洋垃圾的 85.5%^[4],表明海洋垃圾问题更多的时候是指海洋塑料垃圾问题。1972 年 Carpenter 等^[5]首次指出美国新英格兰近海及马尾藻海中存在大量塑料垃圾。1997 年穆尔等^[6]首次发现在夏威夷与洛杉矶之间的太平洋存在垃圾带,并且塑料垃圾成分非常

高,但在当时并未引起社会的关注。目前该垃圾带已发展成为 160 万 km²(相当于法国国土面积的 3 倍)的塑料垃圾岛^[4]。2010 年 Law 等^[7]首次发现在北大西洋环流中存在塑料垃圾,综合以前在北太平洋和印度洋环流中发现的塑料垃圾可证实塑料垃圾在全球范围内广泛存在^[8]。2014 年联合国环境大会首次将海洋塑料污染作为单独议题讨论,并在此后的联合国环境大会中日益重视海洋塑料垃圾污染,接连通过《海洋塑料和微塑料污染》多项决议。

经过多年研究,可总结出海洋塑料垃圾具有以下特征:一是数量多。塑料垃圾的数量随着塑料产量的增加呈现出激增的趋势。据统计,全球塑料产量由 1950 年 1.70×10^6 t 增长至 2019 年 3.68×10^8 t,塑料累计产量达 9.233×10^9 t^[9]。据 UNEP 估算 1997 年向海洋环境排放 6.40×10^6 t 塑料垃圾^[4],到 2016 年这一数据增长为 $1.90 \times 10^7 \sim 2.30 \times 10^7$ t^[9]。同时根据国际海洋环保组织调查显示,全球所有海洋中共存在 $1.428 5 \times 10^8$ t 塑料垃圾^[4]。二是来源广。海洋塑料垃圾来源分为陆基来源和海基来源^[9],陆基来源的塑料垃圾主要通过滨海旅游游客丢弃、河流径流以及海岸工程建设、海洋倾倒废弃物等方式进入海洋,研究称陆基来源的海洋塑料垃圾占海洋塑料垃圾总量的 80%^[10]。海基塑料垃圾 65%来源于渔业活动^[10],包括破损渔具、废弃浮标、发泡塑料以及渔民产生的生活垃圾,35%来源于航运活动^[10],包括修船产生的废弃物、正常航行中涂层的损耗以及船员产生的生活垃圾等。三是危害大。进入海洋的塑料垃圾大部分会沉入海底,其余部分会漂浮在海面或冲上海滩,沉

入海底的塑料垃圾会破坏珊瑚礁,造成生物多样性下降、海岸线侵蚀,渔业资源减产。漂浮在海面上的塑料碎片、渔网、绳索等塑料垃圾海洋生物会误食或者缠绕海洋生物导致其死亡,据统计每年超10万只海洋生物因误食和缠绕而死亡。同时漂浮在海面的塑料会阻隔外面的氧气造成海洋植物的死亡,海洋环境的污染以及食物的减少对水产养殖造成损失,据估算,海洋塑料直接或间接造成水产品损失 3.10×10^8 美元^[11],具体到我国,我国水产品产量约占全球产量2/3,但因海洋污染每年损失额达 5×10^8 美元^[12]。冲上海滩的塑料垃圾会造成视觉污染,导致滨海旅游业衰退。

2 海洋塑料垃圾治理的必要性

2.1 完善海洋塑料垃圾治理法律体系的必要性

法律对海洋塑料垃圾治理有促进作用,首先《中华人民共和国海洋环境保护法》对不同来源的入海塑料垃圾分别进行原则性的规制,严控陆源污染物进入海洋,将大部分塑料垃圾消灭在陆地,缓解了海洋塑料垃圾治理的压力。其次《中华人民共和国海洋倾废管理条例》《中华人民共和国防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》等行政法规,禁止塑料制品倾倒入海、海岸工程建设项目的环保设施建设等规定,对海洋塑料垃圾的治理也起到了促进作用。最后2007年国务院办公厅印发了“限塑令”,调查结果表明在政策实施初期,大型商场超市对塑料袋实行有偿使用制度,公众塑料袋使用量下降77.6%^[13],减少大量陆地塑料垃圾的产生。在“限塑令”实施早期,有76.7%的公众对“限塑令”持支持态度^[13],这表明以“限塑令”为主的大多数海洋塑料垃圾治理法律在我国有良好的实施前景。为进一步加强对塑料制品的监管,2020年我国印发了《关于进一步加强塑料污染治理的意见》(以下简称新版“限塑令”),将禁止生产使用的塑料制品扩大至不可降解塑料袋、发泡塑料餐盒、快递塑料包装以及含塑料微珠的洗化用品,新版“限塑令”的实施能减轻塑料垃圾对海洋造成的污染。我国关于海洋塑料垃圾治理的法律散落于多部法律法规中尚未形成合力,如能整合我国加入的相关条约,以现行关于海洋塑料垃圾治理的法律规

定为基础,出台专门的海洋塑料垃圾治理法律,完善海洋塑料垃圾治理法律体系,能进一步加快海洋塑料垃圾的治理进度。

2.2 海洋塑料垃圾进行全过程管控的必要性

对海洋塑料垃圾进行全过程管控是推进海洋塑料垃圾治理的内在要求。从1972年初次发现海洋塑料垃圾到2010年证实全球范围内存在塑料垃圾,在这期间虽然有相关的国际公约、区域条约以及部分国家对海洋塑料垃圾的规制,但海洋中塑料垃圾数量仍呈现增长趋势,说明现有的国际机制以及部分国家的治理体系不能应对海洋塑料垃圾污染问题。因此海洋塑料垃圾治理引入新的治理机制迫在眉睫。第三届联合国环境大会鼓励所有会员国以及其他行为主体针对海洋塑料垃圾制定涵盖从源流到海洋的全过程统筹性制度,治理所有来源的塑料垃圾^[14],为解决海洋塑料垃圾污染问题提供了全新的思路。目前海洋塑料垃圾治理面临严峻的形势,采取与目前海洋塑料垃圾污染相适应的体制机制可以成为解决这一问题的有效手段。而加强对塑料垃圾的陆基来源、陆海衔接以及海基来源的监管,落实生产者责任延伸制度、污染者负责制度、公众参与制度,建设海洋塑料垃圾全过程管控体系是治理海洋塑料垃圾的有效途径。

3 我国海洋塑料垃圾治理的法律现状及困境

3.1 我国海洋塑料垃圾治理的法律现状

3.1.1 我国缔结的国际条约中关于海洋塑料垃圾治理的规定

(1)国际条约层面,《联合国海洋法公约》是全球开发利用海洋的法律框架,第一百九十四条规定各国采取必要措施防止所有来源的污染物污染海洋环境,可将其适用到海洋塑料垃圾治理中。为专门规制陆源污染第二百零七条指出各国制定相应的法律控制陆地来源污染物对海洋环境的破坏,很明显该条可以用于防止塑料垃圾对海洋的破坏,为海洋塑料垃圾的治理提供了法律基础;《伦敦公约》针对倾倒废弃物对海洋环境的破坏,该公约实行倾倒许可制度,将倾倒的废弃物分为3类,即禁止倾倒的废弃物、特别许可倾倒的废弃物、一般许可倾倒的废弃物,1996年为适应社会发展通过《伦敦公约

议定书》,该议定书创新式的采用倾倒反向清单,即只允许清单上的废弃物进行倾倒,塑料垃圾并未列入清单,故该议定书能够规制塑料垃圾向海洋倾倒;《巴塞尔公约》目的在于降低危险废物和其他废物越境转移的危险系数,同时对废物进行无害化管理。值得注意的是该条约 2019 年进行修订并通过附件二、八、九修正案,附件二(指其他废物)涉及塑料废物及其混合物,附件八(指受《巴塞尔公约》管控的危险废物)增加新规定明确危险性塑料废物的范围,附件九(指不受《巴塞尔公约》管控的废物)规定塑料废物以无害化方式回收并且未污染环境同时没有与其他废弃物混杂的不属于危险废弃物。据此可将该公约直接用以规制塑料垃圾的越境转移。

(2)软法层面,软法是指不具有约束力却能获得执行效果的法律文件^[14],通常以决议、倡议、承诺等形式表现。《保护海洋环境免受陆上活动影响全球行动纲领》对各国进行陆上的各种活动提出相应的要求针对其污染海洋,且将海洋垃圾视为重要的污染源;《檀香山战略》旨在为保护生态环境和人类健康去减少海洋垃圾,该战略通过两个重点政策来减少海洋垃圾,第一以经济手段来减少塑料垃圾的产生,第二制定专门的法规政策以减少塑料垃圾;2019 年举办的 G20 峰会通过《大阪宣言》,其中包含在 2050 年之前对海洋零排放塑料垃圾的承诺。

3.1.2 我国法律中关于海洋塑料垃圾治理的规定

《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)、《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海洋环境保护法》)和《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(以下简称《固体废物污染环境防治法》)对塑料垃圾的陆基来源、海基来源加以规制并规定了生产者责任、污染者负责以及公众参与制度,但仅是框架性的规定。《环境保护法》第三十四条规定向海洋排放污染物、倾倒废弃物以及海岸工程和海洋工程建设应符合相关法律法规和标准,对海洋环境的保护做出了总体要求。第六条和第五十三条分别规定了生产者应当防止减少生态环境的破坏否则应承担相应的责任、公民应履行环境保护的义务以及享有信息知情权、监督权。《海洋环境保护法》是保护海洋环境的核心法律,对

不同来源的塑料污染做出了原则性规定,第四章防治陆源污染物损害海洋环境,对排污口的选择以及禁止排放、经处理后排放污染物的范围进行规定;第五章、第六章分别是防治海岸工程、海洋工程建设污染海洋环境,规定建设工程项目的配套环保设施的建设、工程建设禁用材料、对污染海洋环境的工业垃圾回收;第七章防治倾倒废弃物对海洋环境的污染损害,明确倾倒废弃物申请批准制,具体倾倒废弃物名单由海洋主管部门拟定;第八章防治船舶及有关作业活动对海洋环境的污染损害,规定任何船舶不得向海洋排放废弃物、污染物以及船舶垃圾。同时第四条规定公民有保护环境的义务以及有权行使监督权、检举权。《固体废物污染环境防治法》第六十九条规定国家对不可降解塑料袋等一次性塑料制品依法禁止、限制生产销售使用,并且推广使用可降解的塑料制品;第五条规定了污染者负责原则。以上原则性的法律规定难以匹配我国海洋塑料污染的严峻现状。

3.1.3 我国行政法规中关于海洋塑料垃圾治理的规定

我国现行多部行政法规对海洋塑料垃圾的不同来源分别进行规制。《海洋倾废管理条例》第十一条将废弃物分为 3 类,分别是禁止倾倒的废弃物、特别许可才能倾倒的废弃物、普通许可才能倾倒的废弃物,附件一所列废弃物禁止向海洋倾倒,附件一所列废弃物包含塑料制品以及渔网、绳索等其他塑料垃圾。《防治陆源污染物污染损害海洋环境管理条例》第十一条规定禁止在海岸堆放、处置固体废弃物,紧急情况下堆放需提出申请,申请表包括堆放处置固体废弃物对海洋环境的影响以及防止污染损害海洋环境的措施等内容。《防治船舶污染海洋环境管理条例》第十五条规定在我国海域内排放船舶垃圾、生活污水等污染物的船舶,应符合相关法律、标准。

3.2 我国海洋塑料垃圾治理的法律困境

3.2.1 缺乏为控制海洋塑料污染制定的专门法律

我国是较早以法律手段治理海洋塑料垃圾的国家,针对海洋塑料垃圾的治理我国颁布多部法律法规,海洋塑料垃圾治理法律体系初具雏形^[15],但是颁布的法律呈现出碎片化的特点,缺乏专门的法律法规,学界、人大代表、政协委员多次提出制定海洋塑料

垃圾的专项立法、制订国家层面的行动计划但因各种原因被搁置。原因在于我国环保、海洋、农业、住建等多个部门对海洋塑料垃圾的治理均有管理权,而目前我国法律并未对其职权进行明晰的界限划分,使得财政无法对其进行持续有效的投入,导致在实际落实与执行中,往往会存在有关管理部门权责不清、重复管理、效率低下、资金不足等问题。

3.2.2 责任主体不明确,缺乏可操作性

2019年我国“澳门国际环保合作发展论坛及展览”提及单纯依靠政府的力量以及资金投入无法适应我国海洋塑料垃圾污染现状,吸纳多种主体参与才是优化我国海洋塑料垃圾治理机制的路径^[16]。对此通行的方法是建立生产者责任延伸、污染者负责等制度,我国《环境保护法》规定的生产者责任制度,《固体废物污染环境防治法》规定的污染者负责制度以及《环境保护法》《海洋环境保护法》规定的公众参与制度,过于抽象未能明确界定责任主体,缺乏可操作性。

具体来说:①生产者责任延伸制度,我国对于生产者责任延伸制度的规定只是简单的扩大生产者责任,没有细化区分具体问题具体分析的情形,从而导致一方面无限扩大生产者的责任,所以生产者的责任范围难以确定;另一方面无法规制销售者、消费者随意丢弃塑料制品造成污染的行为,由此可见,我国生产者责任延伸制度不够完善,需进一步明确具体责任的承担;②污染者负责制度,从法律意义上来讲污染者负责制度并非直接确定污染者的责任,而是有证据证明污染者的污染行为给受害者造成一定的损失,在补偿受害者范围内的治理成本由该污染者负责,该制度的明显缺点在于责任的追踪,塑料制品在生活中普遍应用,该塑料制品一旦进入市场流通,面临多种市场主体的参与以及流通过程中产生的损耗,落实到具体的责任承担工作量巨大,可操作性差。同时矛盾在于生产者责任与污染者责任在一定情况下会发生责任的竞合,在此情况下责任由谁承担法律并没有给出明确的结论,导致部分塑料垃圾的处理无人问津,加重了海洋塑料垃圾污染;③经营者责任,经营者是生产者与消费者之间的纽带,其也应当承担相应的责任,如拒绝销售超薄塑料袋、一次性发泡塑料餐具

等国家禁止使用的塑料制品以及承担相应的回收义务等,但我国法律对此没有规定;④公众参与制度,公众是海洋塑料垃圾治理的关键,但我国法律只禁止公众使用相应的塑料制品,但未引导公众参与海洋塑料垃圾的治理,只赋予公众有相应的监督权、举报权但未给予相应的保障,导致公众参与海洋塑料垃圾治理的热情不高,使沿海地区发起的海洋塑料垃圾治理行动呈现出运动式局面。

3.2.3 国际治理体系不完善

漂浮在海面上的塑料垃圾在洋流与风力的作用下,会从一个国家海域流向他国海域或公海海域,单纯依靠一个国家的力量无法治理,须全球共同治理,国际治理体系的不尽完善也拖延了我国海洋塑料垃圾治理的进度。

(1)国际条约方面。《联合国海洋法公约》规定各国负有制定专门法律控制陆源污染物损坏海洋环境的义务,但只是原则性规定,过于宽泛和抽象,并且未直接针对海洋塑料垃圾,不能有效应对海洋塑料垃圾污染问题。《伦敦公约》及其议定书虽规制塑料垃圾向海洋倾倒,但仅涉及在海上倾倒塑料的行为,而80%的塑料从陆地进入海洋^[14]。同时该条约对不守约的制裁措施以及判定是否守约的认定程序并未规定。《巴塞尔公约》虽对塑料垃圾的越境转移做出限制,但并没有明确的条款对海洋塑料垃圾问题进行规制,实施效果有限。综上,目前就国际协议而言,海洋塑料垃圾污染的严重程度与其受到的重视并不相称,国际条约约束力强但针对性弱,软法针对性强但约束力弱,同时国际上至今没有以减少海洋塑料垃圾为主要目标的具约束力的多边环境协议^[14]。

(2)治理意愿方面。以海洋塑料垃圾治理为主的全球环境保护已成为国际政治的主流,相关国家也对削减塑料产量,提高塑料垃圾回收率做出自愿性承诺,但承诺背后的真实治理意愿有待考证。当海洋塑料垃圾治理损害了国家私利,开展海洋塑料垃圾治理国家的治理意愿便会下降,如美国和日本拒绝签署《海洋塑料宪章》同样海洋塑料垃圾治理行动的开展是对传统塑料行业为主国家的打击,他们正在抵制各种国际条约、治理行动,总的来说治理意愿动摇是真实存在但又隐藏在国际政治下的因素^[17],对以后开

展海洋塑料垃圾行动会产生阻碍。

4 国外海洋塑料垃圾治理的经验借鉴

4.1 欧盟及其成员国海洋塑料垃圾治理的经验借鉴

在全球海洋塑料污染这一背景下,国际组织、区域性组织、主权国家已出台相应的政策,欧盟是在经济、政治等领域对全球有影响力的组织,欧盟及其成员国也非常重视海洋塑料垃圾的治理。

(1)2008 年欧盟出台的《欧盟海洋战略框架指令》,该指令中已经初步建立了一个区域性框架雏形,促进各个成员国加强区域合作以及出台相关文件或计划^[18],高效解决部门之间沟通、协商、权责等问题。2018 年欧盟颁布《欧洲循环经济中的塑料战略》,该战略的关键是其将塑料垃圾纳入循环经济中的举措彰显了自己对于海洋塑料垃圾治理的决心,同时也有利于欧盟各国之间可以更好地交流成果、分享经验、制定统一的目标规划,从而共同对于海洋塑料垃圾的现状做到确切的改善。同时丹麦出台了《丹麦海洋战略》、芬兰出台了《芬兰海洋战略》。

(2)德国在 1991 年颁布《包装废弃物处理法》,该法指出产品的包装须由制造公司回收进行二次利用,以法律的形式规定包装由生产者负责而不是随着商品的流通而转移,这也是目前大多数国家所采纳的生产者责任,同时在欧洲大多数国家成立生产者责任组织,该组织从生产企业收取费用,建立废弃物回收利用系统,由其负责回收利用,承担该企业的生产者责任,同时生产者责任组织的类型分别对应废弃物的类型。由此企业只需要支付一定的费用便可承担生产者责任,大大降低了生产企业回收利用的难度。

4.2 日本的海洋塑料垃圾治理的经验借鉴

日本是一个国土面积狭小的岛国,海洋环境的状况将直接影响其国家的经济、资源等方面,塑料的危害性极大而且对其影响尤甚,故日本非常重视海洋塑料垃圾的治理,经过 G20 峰会日本已经从海洋塑料垃圾治理的“追随者”变成“先行者”^[17]。

(1)日本的塑料能够不断循环的主要原因是日本创设了 3R(reduce、reuse、recycle)原则,并在法律

中坚持 3R 原则。首先是减量化(reduce),呼吁消费者减少对塑料制品的使用,同时颁布“限塑令”对塑料袋进行收费,严禁无偿提供塑料袋;其次是再利用(reuse),简而言之就是将使用过的高品质塑料进行分类回收然后再次利用,日本部分地区将垃圾细化为 20 多种,将回收的垃圾运送到处理厂,挑选出高品质的“塑料垃圾”后交由塑料企业再利用,然后生产出的塑料制品可再次使用。在这环节中注重各个主体间的横向联系,避免二次污染的同时使花费最小,资源利用最大化;最后是再循环(recycle),简单来说就是利用再生材料、生物塑料,政府对技术层面投入资金促进技术革新,扩大再生材料、生物塑料的产品需求。

(2)日本积极开展国际合作,用海洋塑料垃圾治理开展外交活动,营造其保护海洋环境的身份。2019 年在日本大阪举行的 G20 峰会,日本一举转变在 2018 年拒绝签署《海洋塑料宪章》的态度,对应对海洋塑料垃圾不断提出自己的方案,最终在日本的积极促进下达成了“大阪蓝色愿景”;2019 年 5 月,日本公布了一项旨在减少海洋塑料垃圾的方案,该方案不仅对东南亚国家海洋塑料垃圾回收技术的赞同,还表示日本负责环境的相关部门与日本相关企业一同为东南亚海洋塑料垃圾处理提供相应的支援,并且提供相应的垃圾分类回收、减量化等经验^[19]。

4.3 美国的海洋塑料垃圾治理的经验借鉴

美国是塑料使用大国也是塑料垃圾产生大国,回收率低,加剧了海洋塑料污染。美国对此制定了相关的海洋法律规范,其成立跨部门委员会,同时美国高度重视公众参与环境的治理在 20 个世纪提出了“公民环境权”。

(1)为应对海洋塑料垃圾的污染,1987 年美国通过了《海洋塑料污染研究和控制法案》,该方案中首次设立了跨部门海洋废弃物协调委员会(IMDCC),该委员会主要负责对海洋垃圾的全面处理同时也以这样一部措施而确保各个部门增强合作以应对海洋垃圾^[4]。通过设立 IMDCC,协调各个部门整合其职能,提升了应对海洋塑料垃圾的效率,同时避免了各个部门之间相互推诿,权责不清,管理空白以及资源的浪费。

(2)对于公众参与,美国规定了公民环境知情权、公民环境诉权和公民环境保护义务^[16],为了保障公民权利以及督促公民履行义务,美国还制定了一系列的规定。如美国建立环境保护的信息公开制度并且高度重视信息公开的透明度、详细度、及时度,还采取信息递增方式,将环境信息送到公民手中;设立“环境公益诉讼制度”,公民有权对污染海洋环境的单位和个人起诉,并可以得到政府的支持;同时积极开展海滩海岸清理活动、对塑料袋征税、禁止售卖添加塑料微珠的洗化用品等活动。

5 我国海洋塑料垃圾治理的法律对策

5.1 出台专门针对海洋塑料垃圾处理的法律

针对海洋塑料垃圾污染日益严重,我国颁布了更加严格的管控措施,但是过于分散,建议可以通过设立专门委员会,提高治理效率;细化生产者责任延伸制度、污染者负责制度等,明确责任主体增强其可操作性;创新经营者责任条款,完善公众参与制度,吸纳每一个参与塑料制品生产、使用过程的主体加入海洋塑料垃圾治理行动中,同时将行之有效的塑料垃圾治理的经验总结出台“海洋塑料垃圾治理条例”。其主要内容为:

(1)协调各部门关系,成立专门委员会。我国海洋塑料垃圾治理涉及多个部门,对此可借鉴美国的经验在生态环境部、自然资源部、海关总署等部门之间设立海洋塑料垃圾治理协调委员会,其职责在于部门间的协调以及行动的落实,针对基层地区存在的问题通过开展培训班、派专家协助等措施解决,确保协调好横向纵向的关系。同时我国沿海省(自治区、直辖市)要打破各个行政区划单独合作的弊端,加强联系,形成合力。各部门在协调委员会的协调下,会提高海洋塑料垃圾的治理效率、减少资源浪费。

(2)明确立法原则。可借鉴日本的3R原则即减量化,对新颁布的“加强版禁塑令”严格执行,同时加强对农村地区、流动商贩等方面的执法;再利用对垃圾分类的种类进行细化,扩大垃圾分类的城市试点,将垃圾分类深入到农村地区,同时在运输过程中注重对分类好的垃圾分别运输,每次只运输同类垃圾或者对不同垃圾在同一辆垃圾车上做好分类,避免将公众分类好的垃圾再次弄混,降低公众的分类意愿;再循

环,加大财政对新材料研发的支出,加快新材料的研发,扩大新材料的使用需求。

5.2 明确责任主体,加强具体制度的可操作性

目前国家的重心在于吸纳各种主体参与海洋塑料垃圾的治理,建立对海洋塑料垃圾进行全过程管控的体系,“海洋塑料垃圾治理条例”的侧重点也应在于细化、完善相应的制度。

(1)细化生产者责任延伸制。将生产者责任延伸制度延伸到塑料制品循环的前端与末端,即塑料制品的生产者不仅对塑料制品加工过程中原材料的选择与塑料制品的消费过程对环境造成的污染负责,还需对塑料制品分类以及塑料制品的回收利用所造成的环境污染负责。对于该责任的承担,我国可借鉴欧洲国家的经验,成立生产者责任组织,由生产者向其付费,由其代为承担责任,同时生产者向其支付的费用可通过小幅度提高产品的价格转移给消费者,一方面可减轻企业的资金压力,另一方面消费者参与了塑料垃圾的治理还提示其减少对该产品的使用,与此同时企业要加快转型升级从而形成良性循环,对于生产者责任组织关于生产者责任的承担可借鉴我国电子行业建立全新的回收体系以及公示、报告制度等。

(2)确立经营者责任。经营者禁止销售已经禁止使用的塑料制品否则须对该产品造成损害负责,对于生产者为了经济利益生产出来禁止使用的塑料制品,要求销售者禁止销售相当于对相关禁止措施的执行上了“双保险”,同时对于消费者当场拆封留下的塑料包装以及部分塑料包装只方便用于运输不影响使用的产品,经营者可提示消费者留下包装,由经营者负责回收交给上门回收的生产者责任组织。

(3)细化污染者负责制度。其核心为污染者对其污染行为造成的损害承担责任,但如前所述塑料制品流通后多方主体参与,流通过程中产生的损耗等一系列问题导致责任划分难度加大。对此情况可运用大数据进行网格化管理,同时对产品添加二维码进行登记管理,在产品的条形码中加入付款人名称设定,实行一企一品一码,以明确该塑料制品造成环境污染的具体承担者。对于生产者责任与污染者责任的竞合,可回收的塑料垃圾如塑料袋、农用地膜等由生产者责

任组织承担责任,不可回收的塑料垃圾如超薄塑料袋、一次性发泡塑料餐盒等通过产品信息锁定污染者,由其承担造成污染的治理费用。

(4)完善公众参与制度。政府要充分发挥协调引导作用及时公布海洋塑料垃圾污染信息及治理进程,从“自上而下”管理转变为“自下而上”听取意见,对公民行使环境保护权利明确要求相应的部门负责,特殊情况下可申请检察院予以帮助,增强公众的参与感。企业要转型升级,研发可降解塑料,加强其生产塑料制品的回收及再利用,落实生产者责任延伸制度。公众要遵守法律法规,接受政府的引导参与海洋塑料垃圾治理行动,响应政府的号召对政府的治理行为提建议,同时积极行使监督、举报权,减少塑料制品的使用,坚持垃圾分类。

5.3 优化国际规则体系,加强国际合作

推动构建海洋命运共同体,必须共同保护海洋环境^[20]。呼吁在全球范围内开展海洋塑料垃圾的治理是构建海洋命运共同体的内在要求。目前海洋塑料垃圾治理的国际规制面临的困境,一方面组织协调各方利益,完善相关条约,优化国际规则体系;另一方面加强国际合作的深度与广度,更有效地开展海洋塑料垃圾治理。

(1)优化国际规则体系。在应对全球海洋塑料垃圾的污染中,国际条约与软法的结合是主要的国际规制手段。但国际条约数量不足、软法约束力弱拖延了海洋塑料垃圾的治理进度。①国际条约层面,联合国环境大会越来越重视海洋塑料垃圾治理,2022 年 3 月第五届联合国环境大会,为防治塑料污染 175 个成员国同意制定一份具有法律约束力的国际协议^[21]。我国应当积极主动提出相应的建议,同时将海洋塑料垃圾治理涉及的相关条约予以完善,如《巴塞尔公约》对塑料垃圾入海进行管控,我国是大多数条约的缔约方,可协调相关国际组织、国家的利益,发挥在相关国际平台的影响力,积极参与相关国际条约的修订,逐步推动完善海洋塑料垃圾治理的法律体系。②软法层面,目前在海洋塑料垃圾治理国际规制体系中,软法发挥了举足轻重的作用。我国应积极主动做出与自身地位与能力相匹配的自愿性承诺,支持国际组织创设软法,

并身体力行地在国内推行软法。据此从国际条约与软法层面共同着手,完善我国海洋塑料垃圾治理法律体系的同时推动国际规则体系的优化。

(2)加强国际合作的深度与广度,在与发达国家达成的合作框架的基础上,如中日韩之间的环境部长会议、中国和美国签订的《中美海洋垃圾防治厦门-旧金山“伙伴城市”合作实施方案》等。不仅对其法律、制度等纲领性内容学习,还要进一步学习其具体的实施细则、管理办法,如日本 3R 原则的实质内涵、美国公民关于环境保护权利的保障措施、欧盟生产者责任延伸制度的具体落实等。增强我国法律的可操作性,同时还需要对海洋塑料垃圾的监测方法、技术、标准、海洋生态修复和海洋垃圾科技防治等科学技术的不断加强学习,加快我国海洋塑料垃圾的治理进度也带动其他国家自愿参与海洋塑料垃圾的治理行动中。

参考文献(References):

[1] 潘冰. 2021 年中国海洋经济统计公报[N]. 中国矿业报,2022-04-08(001).
PAN Bing. “Statistical Bulletin of China Marine Economy in 2021” was released [N]. China Mining News, 2022-04-08 (001).

[2] 生态环境部. 2021 年中国海洋生态环境状况公报[J]. 环境保护, 2022, 50(11): 59-67.
Ministry of Ecology and Environment. 2021 Bulletin of China Marine Ecological Environment [J]. Environmental Protection, 2022, 50(11): 59-67.

[3] 赵肖, 蔡世斌, 廖岩, 等. 我国海滩垃圾污染现状及控制对策[J]. 环境科学研究, 2016, 29(10): 1560-1566.
ZHAO Xiao, QI Shibin, LIAO Yan, et al. Current situation and control countermeasures of beach garbage pollution in China [J]. Environmental Science Research, 2016, 29(10): 1560-1566.

[4] 李欢, 史文卓, 王菲菲, 等. 关于“禁/限塑令”助力解决海洋塑料垃圾问题的思考与建议[J]. 环境保护, 2020, 48(23): 8-18.
LI Huan, SHI Wenzhuo, WANG Feifei, et al. Thoughts and suggestions on “prohibition/plastic restriction order” to help solve the problem of marine plastic waste [J]. Environmental Protection, 2020, 48(23): 8-18.

[5] CARPENTER E J, SMITH K L J R. Plastics on the Sargasso sea surface[J]. Science, 1972, 175(4027): 1240-1241.

[6] 查尔斯·穆尔, 卡桑德拉·菲利普斯. 塑料海洋[M]. 张元标,

- 潘钟,陈泓哲,等,译.北京:海洋出版社,2020.
- MOORE C, PHILLIPS C. Plastic Ocean [M]. Trans. by Zhang Yuanbiao, Pan Zhong, Chen Hongzhe, et al. Beijing: China Ocean Press, 2020.
- [7] LAW K L, MORETFERGUSON S, MAXIMENKO N, et al. Plastic accumulation in the North Atlantic subtropical gyre[J]. Science, 2010, 329(5996): 1185—1188.
- [8] 李道季,朱礼鑫,常思远,等.海洋微塑料污染研究发展态势及存在问题[J].华东师范大学学报(自然科学版),2019(3):174—185.
- LI Daoji, ZHU Lixin, CHANG Siyuan, et al. Development trend and existing problems of marine microplastics pollution research [J]. Journal of East China Normal University (Natural Science Edition), 2019(3): 174—185.
- [9] 安立会,李欢,王菲菲,等.海洋塑料垃圾污染国际治理进程与对策[J].环境科学研究,2022,35(6):1334—1340.
- AN Lihui, LI Huan, WANG Feifei, et al. International treatment process and countermeasures of marine plastic waste pollution [J]. Environmental Science Research, 2022, 35(6): 1334—1340.
- [10] 刘彬,侯立安,王媛,等.我国海洋塑料垃圾和微塑料排放现状及对策[J].环境科学研究,2020,33(1):174—182.
- LIU Bin, HOU Li'an, WANG Yu'an, et al. China's marine plastic waste and microplastics discharge status and countermeasures [J]. Environmental Science Research, 2020, 33(1): 174—182.
- [11] UNEP. Marine litter vital graphics of the United Nations Environment Programme and GRID-Arendal [M]. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2016.
- [12] 杨越,陈玲,薛澜.寻找全球问题的中国方案:海洋塑料垃圾及微塑料污染治理体系的问题与对策[J].中国人口·资源与环境,2020,30(10):45—52.
- YANG Yue, CHEN Ling, XUE Lan. China's solution to global problems: problems and countermeasures of marine plastic waste and pollution control system in microplastics[J]. China population resources and environment, 2020, 30(10): 45—52.
- [13] 叶志鹏,孙亚勤,胡玉东,等.对我国实施“禁塑令”效果的调查与分析:基于浙江省四个地区的实地调查[J].现代经济信息,2010(1):180—181.
- YE Zhipeng, SUN Yaqin, HU Yudong, et al. Investigation and analysis of the effect of China's implementation of the “plastic ban”—based on the field survey in four regions of Zhejiang Province[J]. Modern Economic Information, 2010(1): 180—181.
- [14] 王菊英,林新珍.应对塑料及微塑料污染的海洋治理体系浅析[J].太平洋学报,2018,26(4):79—87.
- WANG Juying, LIN Xinzhen. Analysis of ocean governance system for plastic and microplastics pollution [J]. Journal of Pacific Ocean, 2018, 26(4): 79—87.
- [15] 李潇,杨翼,杨璐,等.欧盟及其成员国海洋塑料垃圾政策及对我国的启示[J].海洋通报,2019,38(1):14—19.
- LI Xiao, YANG Yi, YANG Lu, et al. Policy of marine plastic waste in EU and its member states and its enlightenment to China[J]. Marine science bulletin, 2019, 38(1): 14—19.
- [16] 顾湘,杨腾婕,梁晨.海洋塑料污染治理的公众参与困境与出路[J].中国国土资源经济,2021,34(6):44—51.
- GU Xiang, YANG Tengjie, CHEN Liang. Predicament and outlet of public participation in marine plastic pollution control [J]. China Land and Resources Economy, 2021, 34(6): 44—51.
- [17] 崔野.全球海洋塑料垃圾治理:进展、困境与中国的参与[J].太平洋学报,2020,28(12):79—90.
- CUI Ye. Global marine plastic waste treatment: progress, difficulties and China's participation [J]. Journal of Pacific Ocean, 2020, 28(12): 79—90.
- [18] 张嘉成,柳青,张承龙,等.海洋塑料和微塑料管理立法研究[J].海洋环境科学,2019,38(2):167—177.
- ZHANG Jiachu, LIU Qing, ZHANG Chenglong, et al. Research on marine plastics and microplastics management legislation [J]. Marine Environmental Science, 2019, 38(2): 167—177.
- [19] 刘瑞.东南亚海洋塑料垃圾治理与中国的参与[J].国际关系研究,2020(1):125—142+158—159.
- LIU Rui. Treatment of marine plastic waste in Southeast Asia and China's participation [J]. International Relations Research, 2020(1): 125—142+158—159.
- [20] 王子晖.关乎人类福祉!习近平提出一个重要理念[EB/OL]. (2019—04—23). http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2019-04/23/c_1124406391.htm.
- WANG Zihui. It's about human welfare! Xi Jinping put forward an important concept [EB/OL]. (2019—04—23). http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2019-04/23/c_1124406391.htm.
- [21] 杨松颖,丁小慧.应对塑料污染历史性协议:联合国环境大会同意制定防治塑料污染国际协议[J].世界环境,2022(2):32—35.
- YANG Songying, DING Xiaohui. A historic agreement to deal with plastic pollution: the United Nations Environment Assembly agreed to formulate an international agreement to prevent and control plastic pollution [J]. World Environment, 2022(2): 32—35.