

DOI:10.14015/j.cnki.1004-8049.2022.02.006

李雪威、李鹏羽：“欧盟参与全球海洋塑料垃圾治理的进展及对中国启示”，《太平洋学报》，2022年第2期，第63-76页。

LI Xuewei, LI Pengyu, "Progress of EU's Involvement in the Global Marine Plastic Pollution Governance and Its Enlightenment to China," *Pacific Journal*, Vol. 30, No. 2, 2022, pp.63-76.

欧盟参与全球海洋塑料垃圾治理的 进展及对中国启示

李雪威¹ 李鹏羽¹

(1.山东大学,山东 威海 264209)

摘要:目前全球海洋塑料垃圾治理呈现出治理碎片化凸显且整合需求上升、多利益攸关方共同参与的发展态势,欧盟受外部和内部因素驱动,积极参与全球海洋塑料垃圾治理。全球主义路径下,欧盟重视联合国环境规划署的核心地位,与主要大国协同领导,建立双多边伙伴关系,对区域俱乐部进行能力建设。区域主义路径下,欧盟实现了区域海洋环境治理一体化,出台专门的塑料战略,强化多利益攸关方治理。但现阶段美国单边主义行动、基于规则的塑料垃圾治理理念缺乏支持、成员国治理的进度不统一、新冠肺炎疫情都给欧盟的海洋塑料垃圾治理带来了挑战。借鉴欧盟的经验并结合本国实际,中国应完善海洋塑料垃圾治理体系,加强社会公众参与度,推动区域海洋塑料垃圾治理以及全球塑料协定的达成,构建海洋垃圾治理全球伙伴关系。

关键词: 欧盟;全球海洋治理;区域海洋治理;海洋塑料垃圾

中图分类号:X55;D996.9

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2022)02-0063-14

海洋塑料污染是当前最难解决的全球海洋治理议题之一。塑料因其质量轻、便于携带、生产成本低,被广泛应用于生产生活的各个方面。据统计,全球范围内每年生产的塑料达3亿吨,大量一次性塑料制品的使用及其他塑料制品的随意丢弃,造成每年至少有800万吨塑料垃圾进入海洋,占有所有海洋垃圾的80%。海洋塑料

垃圾不仅威胁着海洋生物的生存,还对食品安全、人类健康、沿海旅游业造成严重影响。^①作为石油的衍生品,塑料垃圾的焚烧过程会排放大量的二氧化碳,从而加速全球变暖。目前关于海洋塑料垃圾治理的研究,国内外学者多基于生态系统的研究方法,或集中于循环经济和回收技术的视角,近年来也逐渐着眼于国际关系

收稿日期:2021-08-05;修订日期:2022-01-20。

基金项目:本文系国家社科基金重大项目“东北亚命运共同体构建:中国的思想引领与行动”(18ZDA129)阶段性成果。

作者简介:李雪威(1973—),女,黑龙江双鸭山人,山东大学东北亚学院教授、博士生导师,山东大学国际问题研究院海洋战略与发展研究中心主任,法学博士,主要研究方向:海洋战略与海洋治理、地区安全与区域合作;李鹏羽(1993—),女,河北石家庄人,山东大学东北亚学院2020级博士研究生,主要研究方向:中欧海洋合作。

* 感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见,文中错漏由笔者负责。

①数据来自IUCN,“Marine Plastics,” IUCN, November 2021, <https://www.iucn.org/resources/issues-briefs/marine-plastics>, 访问时间:2021年12月2日。

行为体话语权和规则制定权的博弈。早在 20 世纪 90 年代,联合国就以“保护海洋环境免受陆源污染”为开端关注海洋垃圾问题。进入 21 世纪,联合国加快推进海洋垃圾治理步伐,在全球范围内倡导建立海洋垃圾治理全球伙伴关系,并将塑料垃圾列为全球重大环境问题。欧盟作为海洋环境治理的一支重要力量,积极响应联合国的号召,“利用其独特的‘规范性力量’,促进基于规则的海上善治,”^①旨在以欧盟价值观引领全球层面和区域层面的海洋治理。中国与欧盟海洋治理理念存在差异,但双方都是多边主义的坚定维护者、全球治理的稳定参与者。在逆全球化和单边主义甚嚣尘上、新冠肺炎疫情肆虐的当下,分析欧盟参与全球海洋塑料垃圾治理的动因、路径、面临的挑战等进展情况对于中国推动海洋高质量发展、深度参与全球海洋治理以及构建海洋命运共同体都具有重要借鉴意义。

一、全球海洋塑料垃圾治理的发展态势

现阶段全球海洋治理公约与行动计划层出不穷,各国也针对海洋塑料加强立法,从国家和地方政府、相关企业到科研机构、社会公众等都被动员起来参与海洋塑料垃圾治理,但目前为止还未达成专门针对海洋塑料垃圾的国际协定。全球海洋塑料垃圾治理呈现出治理碎片化凸显且整合需求上升、多利益攸关方共同参与的发展态势。

1.1 治理碎片化凸显且整合需求上升

目前,全球治理领域呈现出碎片化的趋势,^②海洋塑料垃圾治理领域亦然。

多个国际平台出台了多边环境法律规制、软法和自愿性承诺。各多边机构的治理措施有所重叠,对塑料垃圾的规制分散在涉及海洋污染的各种公约、文件之中而没有具有约束力的“塑料协定”。^③早期涉及海洋塑料垃圾的国际公约包括 1972 年签署的《防止废物倾倒及其他

物质污染海洋公约》及其《1996 年议定书》、1973 年签署的《国际防止船舶造成污染公约》及其《1978 年议定书》附则 V、1989 年签署的《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》(简称《巴塞尔公约》)及其修正案等。自 1995 年在联合国环境规划署倡导下通过《保护海洋环境免受陆源污染全球行动计划》(GPA)后,出台软法性文件成为 21 世纪海洋塑料垃圾治理的趋势。其中以联合国的倡导为主,包括 2011 年《檀香山战略——海洋垃圾预防和管理全球框架》、2012 年“里约+20”峰会期间成立的“海洋垃圾全球伙伴关系”(GPML)、2018 年国际海事组织“处理船舶产生的海洋塑料垃圾的行动计划”、^④2021 年全球垃圾(治理)伙伴关系项目(The GloLitter Partnerships Project)^⑤等。在联合国框架外,2015 年 G7 峰会确定了通过国际发展援助和投资防止塑料垃圾的总体原则,^⑥2017 年 G20 汉堡峰会启动“全球承诺网络”(GNC)并出台《G20 海洋垃圾行动计划》,2018 年 G7 峰会签署《海洋塑料宪章》,争取到 2030 年实现塑料制品的 100%再利用,2019 年 G20 大阪峰会《大阪宣言》通过了到 2050 年将海洋塑料垃圾减为零的“蓝色海洋愿景”。

近年来,随着联合国的呼吁和各政府间国

^① European Commission, “International Ocean Governance: An Agenda for the Future of Our Oceans,” European Commission, November 10, 2016, pp. 5–9, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016JC0049>, 访问时间:2021 年 6 月 20 日。

^② 庞中英:“全球治理碎片化严重,‘中国方案’如何更多 get 到国际公共产品?”《华夏时报》,2017 年 12 月 14 日。

^③ 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”,《太平洋学报》,2018 年第 4 期,第 81 页。

^④ IMO’s Marine Environment Protection Committee, “IMO Action Plan to Address Marine Plastic Litter from Ships,” IMO, October 26, 2018, pp.1–12, <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/MediaCentre/HotTopics/Documents/IMO%20marine%20litter%20action%20plan%20MEPC%2073-19-Add-1.pdf>, 访问时间:2021 年 7 月 25 日。

^⑤ “国际海事组织与粮农组织合作 推动有效处理海洋垃圾”,联合国,2021 年 4 月 8 日, <https://news.un.org/zh/story/2021/04/1081702>。

^⑥ G7, “Annex to the Leaders Declaration G7 Summit,” G7, June 7, 2015, pp. 8–9, <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2015elmau/2015-G7-annex-en.pdf>. 访问时间:2021 年 6 月 20 日。

际组织的呼应,为减少世界海洋中的塑料污染,启动一项国际协议、加紧制定可量化减排目标的时机已经成熟。^① 2015年9月,联合国可持续发展峰会上通过了《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》(简称《2030年议程》),为海洋塑料垃圾治理指明了方向。^② 联合国环境大会是推动全球海洋塑料垃圾治理整合最权威的机制,2017年12月,第三届联合国环境大会(UNEA-3)期间出台的一份针对现有海洋塑料垃圾制度建设的评估文件,指出目前碎片化的治理方法不足以解决全球海洋塑料污染问题。^③ 会议期间还通过关于海洋垃圾和微塑料的第3/7号决议,决定设置不限成员名额特设专家组,呼吁就塑料和塑料污染达成具有法律约束力的国际协议。作为回应,2019年4月,在北欧理事会部长级会议上,北欧五国的环境部长就推动“塑料协定”的出台达成了共识。2019年7月,加勒比共同体第40届政府首脑会议通过《加勒比海及共同体和共同市场圣约翰斯宣言》,呼吁“需要在全世界、区域、国家和地方各级采取有利和连贯的政策、立法和监管框架、善政和有效执法”。2019年11月,非洲环境部长级会议上通过《关于采取行动促进非洲环境可持续性和繁荣的德班宣言草案》,承诺“支持应对塑料污染的全球行动……以更有效地参与塑料污染相关的全球治理问题,包括加强现有的协议,或制定一项新的全球塑料污染协议”。2021年2月,第五届联合国环境大会第一阶段会议上(UNEA-5.1)针对塑料协定进行了讨论,希望能建立一个政府间谈判委员会。第二阶段会议(UNEA-5.2)计划于2022年2月底举行,届时将进一步推进塑料协定相关的议程。

1.2 多利益攸关方共同参与

联合国《2030年议程》强调了多利益攸关方参与的伙伴关系治理模式。全球海洋塑料垃圾治理需要多利益攸关方的共同参与,政府间国际组织、国家、非政府组织、企业和社会公众都发挥着自己独特的作用。

政府间国际组织起到引领作用,涉及全球

海洋塑料垃圾治理的政府间国际组织主要指联合国环境规划署、国际海事组织等,它们提供议事平台,动员国家做出自愿性承诺,并推动专家组的建立、新公约的制定。国家起到主导作用,在国际上作出承诺、宣言,参与倡议、行动计划,在国内出台塑料政策和战略。根据联合国2018年12月出台的报告显示,截至2018年7月,已有127个国家通过塑料相关立法。^④ 非政府组织为海洋塑料垃圾治理提供科研和意识教育方面的帮助。荷兰“塑料汤”基金会(Plastic Soup Foundation)和世界自然基金会(World Wildlife Fund),通过宣传游说、科学研究和获得媒体关注等策略进行议题扩散,通过展览、制作海报和传单、访问学校、参加宣传活动等方式对社会公众进行意识培养。^⑤ 全球塑料行业协会组成了“全球塑料联盟”(GPA),并于2011年发布了《全球塑料协会海洋垃圾解决方案宣言》,旨在参与海滩清理、塑料科学研究、提高公众认识和教育活动。企业是塑料的生产者、流通者,国家政策的执行者,塑料产业、航运业、渔业、旅游业、造船业的具体行动关系着塑料治理的成效。社会公众是塑料的使用者,是塑料循环的终端,其行为习惯的改变对海洋塑料垃圾治理至关重要。1992年的《里约环境与发展宣言》就指出要提高“公众参与”来实现可持续发展。只有动

^① Stephanie B. Borrelle, et al., "Opinion: Why We Need an International Agreement on Marine Plastic Pollution," *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol.38, No.114, 2017, pp.9994-9997.

^② Marcus Haward, "Plastic Pollution of the World's Seas and Oceans as a Contemporary Challenge in Ocean Governance," *Nature Communications*, Vol.9, No.1, 2018, pp.1-3.

^③ UNEP, "Combating Marine Plastic Litter and Microplastics: An Assessment of the Effectiveness of Relevant International, Regional and Subregional Governance Strategies and Approaches," United Nations, October 5, 2017, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/K18/003/47/PDF/K1800347.pdf?OpenElement>, 访问时间:2021年6月10日。

^④ UNEP, "Legal Limits on Single-Use Plastics and Microplastics: A Global Review of National Laws and Regulations," United Nations, December 5, 2018, p.3, <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/27113>, 访问时间:2021年7月10日。

^⑤ Basil Germond, "Clear Skies or Troubled Waters: The future of European Ocean Governance," *European View*, Vol.17, No.1, 2018, pp.89-96.

员所有利益攸关方,对塑料的设计、生产、消费、循环全生命周期进行规制,才能实现有效的海洋塑料垃圾治理。

通过对全球海洋塑料垃圾治理的现状分析可知,目前的努力方向主要包括:坚持海洋塑料垃圾的多边治理,关注治理资源与污染程度不匹配的区域;加强海洋塑料垃圾治理体系的整合,促成具有约束力的塑料协定早日达成;最大限度发挥国际组织和科研机构的作用,在意识培养和能力建设方面做出贡献;动员企业和社会公众更多地参与海洋塑料垃圾治理,通过循环经济带动塑料产业链所有利益攸关方的行为改变。

二、欧盟参与全球海洋塑料垃圾治理的动因和路径

在当前全球海洋塑料垃圾治理碎片化凸显且整合需求上升的态势下,欧盟参与全球海洋塑料垃圾治理主要受到强化其全球海洋治理领导地位、欧盟自身海洋塑料垃圾治理转型需求、主要出口对象国政策调整等因素的驱动。欧盟参与全球海洋塑料垃圾治理主要有全球主义路径和区域主义路径两大路径。

2.1 欧盟参与全球海洋塑料垃圾治理的动因分析

(1) 强化其全球海洋治理领导地位

20世纪80年代末,欧盟取代美国成为全球环境治理的领导者。^①此后,欧盟在气候变化、生物多样性保护、废弃物的跨国界流动等议题上发挥着稳定的作用。海洋塑料垃圾治理涵盖环境治理和海洋治理,欧盟有信心通过环境议题将其领导地位扩散至海洋治理领域。欧盟在一系列官方文件中均表明其在全球海洋治理领域获得更大话语权和规范性权力的意图。2014年,联合国环境大会实施了联合国成员的普遍会员制之后,实现了环境治理在全球层面的机制化。^②2015年,联合国在其《2030年议程》“目标14”中提出要预防 and 大幅减少各类海洋污染,并指出“恢复全球可持续发展伙伴关系的活

力”,“以多利益攸关方伙伴关系作为补充”,“尤其注重满足最贫困最脆弱群体的需求”。欧盟标榜其愿景符合联合国本身的精神,响应联合国的呼吁、在联合国框架下实行多边主义进程一直是欧盟参与全球治理的主要路径之一。^③2016年11月,欧盟委员会和欧盟国际海洋治理议程高级代表通过了《国际海洋治理:我们海洋的未来议程》,标志着欧盟将保护和可持续利用海洋发展到最高政治级别。因此,欧盟坚定地支持海洋治理领域的多边主义合作,与主要海洋伙伴建立蓝色伙伴关系,将自身和美国、日本等国家区分开来,塑造成为一支重要的结构性力量。同时,欧盟出台了《循环经济中的塑料战略》,整合了其区域内的海洋塑料垃圾治理,并利用其先进的塑料回收技术、充足的资金,为其他国家和地区提供支持和帮助,力图在这种能力建设推广欧盟价值观,确立其领导地位。

(2) 欧盟自身海洋塑料垃圾治理转型需求

欧盟拥有多片海域,从东北大西洋到地中海,从黑海到波罗的海,欧盟各成员国的经济发展和民众的生活都与海洋紧密相关。因此欧盟一直以来都对海洋环境问题非常重视。从20世纪70年代起,欧盟就开始了区域海洋治理进程,但早期只是将塑料当作一种海洋垃圾来源,未开展专项治理,欧盟各成员国的塑料政策也标准不一,缺乏协调。此外,各国通过颁布塑料禁令来治理海洋塑料垃圾依然是末端治理。而海洋塑料垃圾治理应当从源头入手,以回收的方式完成闭环,朝更加可持续发展的经济发展模式

^① J. Vogler and H.R. Stephan, “The European Union in Global Environmental Governance: Leadership in the Making?” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol.7, No. 4, 2007, p.394.

^② 于宏源:“全球环境治理体系中的联合国环境规划署”,《绿叶》,2014年第12期,第41页。

^③ J. Vogler and H.R. Stephan, “The European Union in Global Environmental Governance: Leadership in the Making?” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol.7, No. 4, 2007, p.390.

迈进。^① 2015年12月,欧盟出台《循环经济行动计划》,加快了循环经济的脚步,并将海洋塑料垃圾作为其主要治理对象之一。2018年1月,《循环经济中的欧洲塑料战略》的出台标志着欧盟将“绿色增长”应用到塑料领域。此后欧盟也在不停强化其绿色增长理念。2019年12月《欧洲绿色协议》出台,强调到2030年,实现所有产品都可重复利用或可回收。2021年5月12日,欧盟出台《空气、水和土壤的零污染行动计划》,设定了到2030年将海上塑料垃圾减少50%的目标,5月17日出台《关于欧盟发展可持续蓝色经济新办法的政策文件》,提出通过降低塑料污染实现气候中和以及零污染的目标。可以看出,欧盟希望通过绿色增长理念驱动海洋塑料垃圾治理。

(3) 中国和部分东南亚国家“洋垃圾”禁令的客观推动

长期以来,发达国家处理塑料垃圾的主要方式是将其越境转移到亚洲国家,由此发达国家也将环境成本转移到低标准国家和全球公域,导致一些亚洲国家面临更加严重的海洋污染。^② 欧盟每年产生约2600万吨塑料垃圾,在《循环经济中的欧洲塑料战略》颁布之前,约一半的塑料垃圾出口到处理能力低下的亚洲国家,中国一度是其主要出口国。还有大量塑料垃圾被排入海洋中,欧盟每年有15万至50万吨塑料垃圾流入海洋,造成了严重的海洋塑料垃圾污染。^③ 这种垃圾处理方式不可持续且对外部依赖性强。2017年7月,中国出台《禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革实施方案》,严格禁止“洋垃圾”入境,引发了连锁反应。2018年6月,泰国发布临时塑料禁令,并决定在接下来的两年间完全禁止塑料垃圾进口,越南也在同一个月内宣布禁止发放塑料垃圾进口许可证。2018年7月,马来西亚也决定撤销塑料垃圾进口许可证。^④ 2019年5月,《巴塞尔公约》修订案通过,将塑料纳入禁止越境转移的有毒物质清单中。主要进口国的政策变化和国际公约的规制都使欧盟不得不改变塑料垃圾处理方式。

2.2 欧盟参与全球海洋塑料垃圾治理路径

全球海洋治理路径一般分为全球主义路径和区域主义路径,这两条路径间形成离散、冲突、合作、对称和模糊五种关系。^⑤ 欧盟参与全球海洋塑料垃圾治理也遵循这两条路径,且其全球主义路径与区域主义路径呈现出合作关系,指区域组织与全球核心机构的规范和原则相互联系,在具有共同或重叠利益的问题上相互借鉴。全球主义路径下,欧盟重视联合国的作用,推动全球海洋塑料垃圾治理的整合,积极发挥自身的领导力。区域主义路径下,欧盟进行了塑料垃圾治理的内部整合,强化多利益攸关方治理。

(1) 全球主义路径下的欧盟海洋塑料垃圾治理

欧盟的全球主义路径基于对联合国治理规范和原则的回应。2017年6月,联合国出台了关于海洋垃圾和微塑料的第3/7号决议,鼓励国家就此采取行动并且开展国际合作、出台国际响应方案和具有法律约束力的协定。决议通过后,2018年1月欧盟立即响应并出台《循环经济中的欧洲塑料战略》,强调了海洋塑料垃圾治

^① Chris Matthews, Fintan Moran, Amit K. Jaiswal, "A Review on European Union's Strategy for Plastics in a Circular Economy and Its Impact on Food Safety," *Journal of Cleaner Production*, Vol.283, No.125263, 2021, pp.2-9.

^② Peter Dauvergne, "Why is the Global Governance of Plastic Failing the Oceans?" *Global Environmental Change*, Vol.5, No.1, 2018, pp.22-31.

^③ European Commission, "A European Strategy for Plastics in a Circular Economy," European Commission, January 16, 2018.

^④ Panarat Thegumpanat, "Thailand Halts Imports of Electronic, Plastic Waste," Reuters, June 24, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-thailand-environment-waste-idUSKBN1L10QW>, 访问时间:2021年7月10日; Colin Staub, "Why Vietnam is Shutting out Scrap Plastic," *Plastics Recycling Update*, May 31, 2018, <https://resource-recycling.com/plastics/2018/05/31/why-vietnam-is-shutting-out-scrap-plastic/>, 访问时间:2021年6月22日; Colin Staub, "Markets Update: Asian Countries Further Limit Plastic Imports," *Plastics Recycling Update*, August 22, 2018, <https://resource-recycling.com/plastics/2018/08/22/markets-update-asian-countries-further-limit-plastic-imports/>, 访问时间:2021年7月10日。

^⑤ Ibukun Jacob Adewumi, "Exploring the Nexus and Utilities Between Regional and Global Ocean Governance Architecture," *Frontiers in Marine Science*, Vol. 8, Article. 645557, 2021, p.849.

理关系到全球的共同利益,并指出“在新兴经济体建立健全的海洋垃圾预防和管理系统,对于防止塑料进入海洋至关重要”,表达了对相对落后的国家进行能力建设的意图。2019年3月公布的《改善全球海洋治理:两年的进展》文件中提到,只有欧盟内外的一致性和伙伴关系才能促成有效的全球海洋治理,实现联合国可持续发展目标14。^①在全球海洋治理上,欧盟将自己打造成为可靠的伙伴;推动区域和全球一致行动的最大投资者;海洋研究、监测的有力支持者和服务提供者;具有包容性和可持续前景的“蓝色经济”合作伙伴。

欧盟重视联合国环境规划署的核心地位,在其领导下推动塑料垃圾治理体系的整合。第一,欧盟重视对现有海洋塑料垃圾制度规范的维护。欧盟高标准履约,承担公约规定的责任和义务,并积极参与现有公约的修订、案文协调等工作。例如为2019年《巴塞尔公约》修正案的通过作出贡献,以及参与东北大西洋、地中海、波罗的海和黑海区域行动计划的制定。第二,欧盟积极在环境会议上作出宣言和承诺。例如,2017年6月的联合国海洋大会上,欧盟强调了《联合国海洋法公约》作为全部海洋活动法律框架的重要性,并承诺针对海洋塑料垃圾采取行动。2017年10月,欧盟主办全球海洋治理的重要国际论坛“我们的海洋”第四次大会,会上塑料污染被确定为海洋的主要压力之一,欧盟做出了一系列自愿承诺,总投资仅次于美国。第三,欧盟在海洋塑料治理方面贡献科研力量,推动塑料协定的达成。应2014年第一届联合国环境大会的要求,欧盟于2016年提交一项海洋塑料垃圾和微塑料的研究,并于2017年提交国际海洋垃圾治理的第二项研究。为了响应塑料协定的谈判势头,2021年4月,北欧环境与气候部长理事会发布“强化全球科学与知识机构以降低海洋塑料污染”报告,提出要建立科学咨询机构,作为科学技术和政策之间的桥梁,为出台塑料协定提供数据和信息。^②2021年9月,厄瓜多尔、德国、加纳、越南共同发起“海洋垃圾与塑料污染”部长级非正式磋商会议,为第五届联

合环境大会第二阶段会议(UNEA-5.2)前的非正式磋商提供了一个平台。

欧盟积极发挥其领导力,通过主要大国协同领导模式(小多边模式)、建立双多边伙伴关系及与区域俱乐部互动的方式,^③推动海洋塑料垃圾的多边治理,调和治理碎片化带来的不平衡。

欧盟在主要大国协同领导模式下积极领导海洋塑料垃圾多边治理。欧盟主要在G7和G20框架下参与大国协同治理。2015年G7峰会首次在共同声明中提到打击海洋垃圾的行动计划,并确定了通过国际发展援助和投资打击塑料垃圾的总体原则。2017年的G20汉堡峰会上,主席国德国发起了《G20海洋垃圾行动计划》,通过自愿的全球承诺网络促进海洋垃圾治理政策的制定。2018年G7峰会上,欧盟提出并签署了《海洋塑料宪章》,而美国和日本拒绝签字,遭到了环保组织的指摘。但在2019年的G20大阪峰会上,与会各国就“蓝色海洋愿景”达成共识,美日又转而参与其中,日本还于2019年出台了《塑料资源循环战略》,这种反复表明美日将海洋塑料垃圾治理当作了环境外交的一种手段。^④相比其他国家摇摆的态度,欧盟则以其坚定的立场、先进的塑料治理经验成为稳定的领导力量。2020年9月,欧盟委员会组织了关于“通过循环经济方法解决海洋塑料泄漏的措施”的G20在线研讨会。欧盟委员会和高级代表还准备建立一个欧盟国际海洋治理论坛,将致力于全球海洋问题的专家、民间社会代表、

^① European Commission and Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, “Improving International Ocean Governance: Two Years of Progress,” European Commission, March 19, 2019, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/16d7f405-4930-11e9-a8ed-01aa75ed71a1>, 访问时间:2021年7月11日。

^② Nordic Council of Ministers, “Strengthen the Global Science and Knowledge Base to Reduce Marine Plastic Pollution,” The Nordic Council and the Nordic Council of Ministers, April 14, 2021, <https://pub.norden.org/temanord2021-519/>, 访问时间:2021年6月13日。

^③ Angela Carpenter, “The EU and Marine Environmental Policy: A Leader in Protecting the Marine Environment?” *Journal of Contemporary European Research*, Vol.8, No.2, 2012, p.255.

^④ 陈祥:“日本制定‘塑料资源循环战略’的原因及影响”,《日本问题研究》,2019年第6期,第34页。

学者和决策者聚集在一起,讨论国际海洋治理当前和未来面临的挑战,并对未来的行动提出政策建议。

欧盟和重要的海洋伙伴建立双多边伙伴关系,推进海洋塑料垃圾治理议程设置。2016年的《国际海洋治理:我们海洋的未来议程》中特别指出,欧盟委员会建议加强应对海洋垃圾的体制框架,例如,建立海洋垃圾治理全球伙伴关系。2018年7月,欧盟与中国建立了蓝色伙伴关系,共同参与全球海洋治理,交流海洋塑料垃圾和微塑料的治理经验。2018年10月,欧盟还与联合国环境规划署共同发起了全球塑料平台(Global Plastic Platform),这是联合国环境规划署、区域组织和各国政府之间的伙伴关系,旨在促进各国政府通过高层对话交流以可持续生产和消费方式防止塑料污染。2018年10月,欧盟委员会与联合国教科文组织政府间海洋学委员会(IOC)、联合国环境规划署和其他国际伙伴发起“水族馆联盟运动”,提高公众对海洋塑料污染的认识。^① 2019年7月,欧盟与加拿大建立海洋领域的伙伴关系,承诺加强在海洋塑料垃圾治理中的合作。欧盟下一步计划和太平洋、印度洋和大西洋沿岸国家建立海洋伙伴关系,为改善区域海洋垃圾治理提供有针对性的支持。

欧盟对区域俱乐部进行能力建设。区域俱乐部指的是环境治理中,一些地理环境相似、环境利益诉求相同的国家组成的联盟。^② 自1994年开始,欧盟派代表参与十年一度的小岛屿发展中国家国际大会,通过经济外交的方式帮助塑料污染严重的地区和小岛屿国家提升自身能力建设。欧盟通过资金和技术支持《巴巴多斯行动纲领》《毛里求斯战略》《萨摩亚途径》的实施,已经成为小岛屿发展中国家的主要伙伴。欧盟总共投入5.9亿欧元,促进与非欧盟国家在海洋治理方面的合作。通过欧盟—太平洋海洋伙伴关系方案为太平洋国家提供1700万欧元,通过ECOFISH项目为印度洋地区提供2800万欧元,为这些地区实现海洋可持续发展提供帮助。2017年欧盟、南非和巴西建立全大西洋研究联盟,加强海洋生态系统评估和监测的合

作。^③ 2018年的《循环经济中的欧洲塑料战略》中提到“欧盟委员会将促进欧盟66个最外围区域与加勒比、印度洋、太平洋和大西洋沿岸邻国在废弃物管理和回收等不同领域的合作”。2018年,欧盟在“我们的海洋”大会上宣布了一项900万欧元的项目,旨在提供欧盟采取的措施、政策和商业模式方面的经验,支持东南亚国家向塑料可持续发展转型。

(2) 区域主义路径下的欧盟海洋塑料垃圾治理

欧盟在区域主义路径下的海洋环境治理起步较早,其区域海洋治理模式是世界其他区域参考和效仿的典型。2018年欧盟开启了海洋塑料垃圾治理的内部整合,并持续推动多利益攸关方治理转型,其海洋塑料垃圾治理经验也成为各国出台相关政策的重要参考。

欧盟建设完善的区域海洋治理规则,实现了几片海域的环境治理整合。在出台专门针对塑料的战略之前,海洋废弃物主要受区域海洋公约的约束。^④ 在地中海区域,早在20世纪70年代就建立起区域性公约和行动计划。1975年,16个地中海国家和欧洲共同体通过了《地中海行动计划》,1976年通过了第一个区域海洋公约《保护地中海免受污染公约》(简称《巴塞罗那公约》),率先形成了“框架公约+附加议定书”两个层次的公约模式,如今已经成为区域治理的代表。在黑海区域,1992年通过了《保护黑海防止污染公约》(又称《布加勒斯特公约》),旨在预防、减少和控制区域内所有国家领海和专属经济区内的任何类型的污染,2009年通过

^① 水族馆联盟运动(World Aquariums Against Marine Litter)最早由欧盟在2017年发起,旨在全球范围内提高对海洋塑料垃圾的认识,截至2021年,共有41个国家的212个水族馆参与该运动。

^② 于宏源著:《全球环境治理内涵及趋势研究》,上海人民出版社,2018年版,第108页。

^③ European Commission, “ANNEX—European Union Commitments to Our Ocean 2018,” European Commission, October 29, 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_18_6210, 访问时间:2021年7月10日。

^④ Kjell Grip, “International Marine Environmental Governance: A Review,” *Ambio*, Vol.46, No.4, 2017, p.414.

《保护和恢复黑海战略行动计划》。在波罗的海区域,1992年通过了《保护波罗的海地区海洋环境公约》,对各种污染源进行规制,2015年通过了《波罗的海海洋垃圾区域行动计划》,建立起区域性的管理机构,目标是到2025年显著减少海洋垃圾,并防止对沿海和海洋环境的损害。在东北大西洋区域,1992年通过了《奥斯陆巴黎保护东北大西洋海洋环境公约》(简称《OSPAR公约》),目标是“将这一海域的海洋垃圾大幅减少到其性质和数量不会对海洋环境造成危害的水平”,为了实现这一目标,相关国家于2014年制定了2014—2021年《海洋垃圾区域行动计划》,重点关注港口接收设施、垃圾捕捞、意识教育以及减少一次性塑料的使用。

欧盟制定综合性海洋管理政策,完成了一体化海洋环境政策整合。进入21世纪后,欧盟逐渐将海洋治理纳入综合性海洋管理政策框架之中。在欧盟制定综合性海洋政策之前,已经有一些分散的政策对海洋废弃物进行监管。例如,共同渔业政策(CFP)对渔业进行监管,《欧盟水框架指令》控制向水中输入营养物质和化学品等。但这些政策功能比较单一,仅有助于保护海洋免受特定压力的影响,随后欧盟开始朝着制定综合性海洋政策的方向努力。^①2002年《关于在欧洲实施沿海区综合管理的建议》(2002/413/EC)、2005年的《欧盟2005—2009年战略目标》先后指出“要制定综合性海洋政策,在保护海洋环境的同时保持欧盟经济的可持续发展”,^②2006年、2007年欧盟相继出台《欧盟综合海事政策绿皮书》《欧盟综合海事政策蓝皮书》,强调需要“综合性、跨部门”的方法,并“在制定所有涉海政策时,在不同决策层面加强合作和有效协调”。^③2008年,欧盟出台了第一个专门旨在保护海洋环境和自然资源的政策——《欧盟海洋战略框架指令》,该指令旨在全面解决过度捕捞、塑料垃圾、营养过剩、水下噪音等问题,^④要求欧盟成员国确保到2020年实现“欧盟海域的良好生态环境状态(GES)”,标志着欧盟范围内的海洋治理已逐步从“碎片化”转向“战略化”。《欧盟海洋战略框架指令》

第一个实施周期报告于2020年通过,报告指出,欧盟的海洋环境保护框架是全球范围内最全面和最雄心勃勃的框架之一,该指令推动了周边国家的行为改变,非欧盟成员国也致力于实现良好的环境状况或同等水平,并认为欧盟已超越爱知目标中关于海洋保护区的要求。^⑤

欧盟出台专门的塑料战略,实现塑料政策整合。2015年12月,欧盟委员会通过了《欧盟循环经济行动计划》,将塑料垃圾治理确定为一个关键的优先事项,致力于“制定一项战略,应对整个价值链中塑料带来的挑战,并考虑到它们的整个生命周期”。2017年,欧盟委员会确认将重点关注塑料的生产和使用,并努力实现到2030年所有塑料包装可回收的目标。联合国通过决议后,2018年欧盟立即响应并出台《循环经济中的欧洲塑料战略》(简称《塑料战略》)。《塑料战略》将塑料由“末端治理”转变为“源头治理”,重视企业的作用,对一次性塑料和渔具、

① JPM Van Tatenhove, “How to Turn the Tide: Developing Legitimate Marine Governance Arrangements at the Level of the Regional Seas,” *Ocean & Coastal Management*, Vol.7, No.1, 2013, p.298.

② Commission on the European Communities, “Strategic Objectives 2005–2009: A Partnership for European Renewal Prosperity, Solidarity and Security,” European Union, January 26, 2005, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52005DC0012>, 访问时间:2021年7月19日。

③ European Commission, “Commission Green Paper: Towards a Future Maritime Policy for the Union; A European Vision for the Oceans and Seas,” European Commission, June 7, 2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52006DC0275%2802%29>, 访问时间:2021年7月19日; European Commission, “Blue Book—An Integrated Maritime Policy for the European Union,” European Commission, October 10, 2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0575&from=BG>, 访问时间:2021年6月19日。

④ Judith van Leeuwen, Luc van Hoof, and Jan Van Tatenhove, “Institutional Ambiguity in Implementing the European Union Marine Strategy Framework Directive,” *Marine Policy*, Vol.36, No.3, 2012, p.638.

⑤ European Commission, “Report on the implementation of the Marine Strategy Framework Directive,” European Commission, June 25, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1593613439738&uri=CELEX:52020DC0259>, 访问时间:2021年7月20日。2010年举办的《生物多样性公约》第10次缔约方大会通过了“爱知生物多样性”目标,提出了到2020年保护全球10%海洋的要求。

产品生产和使用中的微塑料、船舶产生的海洋垃圾做出规定。战略还提到“支持制定分类塑料废物和回收塑料的国际行业标准”,试图将欧盟标准外化为全球标准。2019年,欧盟颁布了《一次性塑料指令》,要求成员国全面禁用一次性塑料袋。在新冠肺炎疫情背景下,欧洲的塑料行业协会曾呼吁推迟执行《一次性塑料指令》,而欧盟态度坚决,2020年4月,欧盟委员会环境事务发言人维维安·卢内拉(Vivian Loonela)对独立新闻机构“欧洲动态”(Euractiv)表示,“欧盟委员会的立场仍然是必须遵守欧盟法律的最后期限”,^①该指令于2021年7月正式生效。

欧盟重视各利益攸关方的共同参与,资助了一批海洋塑料垃圾相关的项目,促进海事和渔业部门、非政府组织、科研人员合作,以及对公众的意识培养。各片海域都有欧盟的资助。在地中海区域,通过“ACT4LITTER”项目调查塑料垃圾对海洋生物的影响,并提出了海洋保护区生态系统免受垃圾污染的措施建议。在东北大西洋区域,通过“CleanAtlantic”和“OceanWise”项目,提高监测、预防和清除海洋垃圾的能力。在波罗的海区域,“FanpLESStic-Sea”倡议旨在预防和减少微塑料造成的污染,“Blastic”项目则绘制垃圾来源和路径并支持监测。在黑海区域,“EMBLAS”项目支持整个黑海的监测计划,包括海洋垃圾;“MARLITER”项目支持有关海洋环境条件的数字地图,包括海洋垃圾移动模式。在北部海域和北极地区通过“循环海洋项目”帮助社区实现废弃渔具的循环利用。欧盟通过“欧盟第七研发框架计划”(FP7)与“地平线2020”(Horizon 2020)资助了一系列海洋项目。欧盟认为预防是解决污染的唯一长期解决方案,注重发挥公众作为海洋治理行为体的作用,重视对公众的意识培养和行为习惯的改变,例如欧盟通过“LIFE”项目发起了减少海洋塑料袋的认识运动、海洋垃圾智能清除和管理运动等。每年9月,欧盟都会组织一场提高认识的“欧盟海滩清理活动”(EU-BeachCleanup),在世界各地开展有特色的活动。

三、现阶段欧盟参与全球海洋塑料垃圾治理面临的挑战

尽管欧盟海洋塑料垃圾治理的理念和实践已经走在世界前列,但欧盟在全球主义路径和区域主义路径下参与全球海洋塑料垃圾治理均遇到了一些挑战。全球主义路径下,欧盟致力于推动的多边主义海洋塑料垃圾治理受到美国单边主义行动的影响,全球海洋塑料垃圾治理的整合任重道远。区域主义路径下,欧盟内部由于成员国的能力与意愿有所差别,各国参与海洋塑料垃圾治理的进度也不统一。此外,2020年以来席卷全球的新冠肺炎疫情也给全球海洋塑料垃圾治理带来了特殊的挑战。

3.1 美国单边主义行动制约欧盟海洋塑料垃圾治理的多边主义进程

作为欧盟的传统盟友,美国近些年在全球治理中的单边主义倾向使欧盟利益和价值观受到冲击。美国在全球海洋塑料治理中的行动相对比较独立,影响了海洋塑料垃圾的多边治理进程,未能为欧盟在全球论坛中的议程设置提供支持。^②美国国会发布的一份报告显示,美国是世界上最大的塑料垃圾排放国,每年大约有800万吨的塑料垃圾被排放到海洋。^③美国还是塑料垃圾的最大越境转移国,仅在2021年1月份,美国向发展中国家出口塑料垃圾就高达

^① Frédéric Simon, “EU Dismisses Industry Calls to Lift Ban on Single-Use Plastics,” EURACTIV, April 15, 2020, <https://www.euractiv.com/section/circular-economy/news/eu-dismisses-industry-calls-to-lift-ban-on-single-use-plastics/>, 访问时间:2021年7月19日。

^② Elena Lazarou, “The Future of Multilateralism and Strategic Partnerships,” European Parliament, September 11, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652071/EPRS_BRI\(2020\)652071_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652071/EPRS_BRI(2020)652071_EN.pdf), 访问时间:2021年7月19日。

^③ Tik Root, “U.S. is Top Contributor to Plastic Waste, Report Shows,” The Washington Post, December 1, 2021, <https://www.washingtonpost.com/climate-environment/2021/12/01/plastic-waste-ocean-us/>, 访问时间:2021年12月22日。

2500万吨。^①与欧盟致力于对不发达国家进行能力建设不同,美国在海洋塑料垃圾治理中表现的不积极。2018年G7峰会上,美国未签署《海洋塑料宪章》,2019年5月,187个缔约国同意将“限制塑料垃圾贸易”加入《巴塞尔公约》,美国并未批准该公约,这使美国塑料垃圾出口“一旦进入公海,就成为犯罪行为”,^②从而更加被隔离在现有的全球海洋塑料垃圾治理体系之外。美国难以对塑料垃圾采取有效行动的主要原因是塑料行业协会的反对。塑料产业对美国的经济至关重要,代表石油巨头、化工企业和塑料制造商的“美国化学委员会”(ACC)坚决反对限制塑料生产的政策。2021年11月18日,美国国务卿布林肯在联合国环境规划署举办的活动中表示,将参与2022年2月的联合国环境大会(UNEA-5.2)中关于全球塑料协定的相关讨论,这是美国首次对塑料协定表示支持态度。欧盟也在利用这个契机争取美国参与。

3.2 欧盟基于规则的塑料垃圾治理理念缺乏支持

全球海洋塑料垃圾治理碎片化依然严重,治理仍是反应型的,而不是主动型的。虽然防止塑料垃圾的行动计划、倡议层出不穷,但至今塑料协定谈判进程仍然缓慢。欧盟倾向于制定较高的环境标准,并通过多边环境协定(包括具有法律约束力的标准)将其内部标准输出到国际社会,欧洲生产商在全球市场上与不受同等高环境标准约束的第三国生产商竞争。^③目前为争取全球塑料协定的达成,欧盟及其成员国进入冲刺阶段。2021年召开的第五届联合国环境大会第一阶段会议(UNEA-5.1)上未能达成有效结论,2021年9月,德国、厄瓜多尔、加纳和越南政府召集的海洋垃圾和塑料污染问题部长级会议上,120多个国家和组织表示支持制定全球塑料协定。欧盟主张塑料协定必须弥合现有公约、行动计划的缺陷,设置强大的目标和执行措施,并具有法律约束力。这就需要将塑料生产商纳入规制的范围内。然而美国、加拿大、日本等国希望利用现有机制解决海洋塑料垃圾问题,对是否应对原始塑料生产进行规制,以及该

协议是否应具有法律约束力等问题还有疑问。^④部分发展中国家由于处理塑料垃圾和生产可再生塑料的技术有限,过于严格的塑料禁令可能加重这些国家的压力。因此,关于塑料协定谈判的内容、结构和谈判过程等问题仍未确定。欧盟希望在第五届联合国环境大会上建立一个政府间谈判委员会,专门就塑料协定进行谈判,旨在发挥联合国环境规划署的作用,弥合海洋塑料垃圾治理的碎片化,提供总体行动框架来帮助简化和协调所有利益相关者的工作。

3.3 欧盟成员国参与海洋塑料垃圾治理的进度不统一

2021年7月3日,《一次性塑料指令》正式生效,但欧盟成员国在执行方面态度不一。态度积极的国家包括法国、希腊、爱尔兰、瑞典、爱沙尼亚和马耳他,已经完成《一次性塑料指令》向国内法的转化,有些国家甚至采取了额外的措施。法国是第一个制定战略以解决一次性塑料问题的欧盟成员国,2020年初,法国通过了《法国循环经济法》,旨在到2040年禁止使用所有一次性塑料。但是,要实现这些雄心勃勃的目标,就必须为生产者设定具体措施和强制性配额,并为食品容器和杯子制定具体的减少消

^① Hiroko Tabuchi and Michael Corkery, “Exports of US Plastic Garbage rise, Despite Ban,” *New York Times*, March 12, 2021, <https://www.bostonglobe.com/2021/03/12/nation/exports-us-plastic-garbage-rise-despite-ban/>, 访问时间:2021年6月19日。

^② 关于《巴塞尔公约》及其修正案对美国出口塑料废弃物的影响,参考EPA, “New International Requirements for the Export and Import of Plastic Recyclables and Waste,” EPA, July 6, 2021. <https://www.epa.gov/hwgenerators/new-international-requirements-export-and-import-plastic-recyclables-and-waste>, 访问时间:2021年7月19日。

^③ Tom Delreux, “Multilateral Environmental Agreements: A key Instrument of Global Environmental Governance,” in *European Union External Environmental Policy*, Palgrave Macmillan, Cham, 2018, pp.19-38.

^④ 其中以欧盟为代表的共同提案国态度积极,历来反对此类协议的国家或地区例如印度尼西亚、利比亚、巴西、巴勒斯坦等也持支持态度。美国、日本等国家虽支持塑料协定谈判,但并不希望该协定具有法律约束力。“Over 120 States Affirm: It’s Time for a Global Treaty on Plastic,” *Center for International Environmental Law*, September 3, 2021, <https://www.ciel.org/news/over-120-states-affirm-its-time-for-a-global-treaty-on-plastic/>, 访问时间:2021年10月19日。

费目标。实施进度处于中间水平的国家包括德国、意大利、西班牙、葡萄牙等,仅将《一次性塑料指令》的一部分措施转化为国内法,还需要在塑料治理上投入更多努力。虽然德国关于塑料禁令产生了国内争论,利益攸关方认为应优先使生产者考虑采取自愿措施,而不是直接采取强制性国家计划,但德国还是于2020年11月批准了《一次性塑料指令》。还有一些不情愿采取措施或者一直在拖延的国家,包括波兰、捷克、斯洛伐克、罗马尼亚和保加利亚。这些国家大多不濒海,对于塑料垃圾对海洋的污染涉及自身利益较少,因此态度并不积极,需欧盟继续加大动员力度。^①

3.4 新冠肺炎疫情使欧盟的海洋塑料垃圾治理难度增加

当前“软法化”的全球环境治理机制在应对突发性危机时效力不足。软法性治理机制依赖参与主体的自发动机,而不是自身提供的激励措施,^②因此在新冠肺炎疫情造成的突发性危机面前,各国政府参与环境治理的自发性动机减弱,治理资源向公共卫生治理倾斜,使环境治理受到影响。新冠肺炎疫情对海洋塑料垃圾治理的影响体现在三个方面。一是新冠肺炎疫情使各国的治理重点集中到公共卫生领域,客观上使海洋塑料垃圾治理的紧迫性放缓,加大了未来的海洋塑料垃圾治理难度。二是持续至今的新冠肺炎疫情除了给公共卫生治理带来了巨大的难题,也为全球海洋塑料垃圾治理提出了新的挑战。目前欧洲许多国家在有计划地重新开放社会活动,民众用于个人防护的口罩、一次性手套等塑料制品激增,用于医疗卫生的大量塑料制品已经有一部分被错误丢弃流入海洋。一次性口罩由各种熔喷塑料制成,由于成分以及感染的风险,难以回收利用,一旦这部分塑料制品变成塑料垃圾,将会加大海洋塑料垃圾治理的负担。^③三是随着疫情外溢到贸易领域,石油需求量大幅萎缩,石油价格跌至历史低点,使生产原生塑料变得异常有利可图,原本在向循环经济发展的塑料产业链有倒退的风险。欧洲塑料回收商行业协会主席汤姆·埃曼斯(Tom

Emans)表示,如果欧盟层面不采取行动,整个欧盟的塑料回收行业都有倒闭的危险。^④

四、欧盟参与全球海洋塑料垃圾治理经验对我国的启示

随着中国的海洋强国战略、“21世纪海上丝绸之路”倡议、“海洋命运共同体”理念的提出,中国在全球海洋治理领域已经转变为深度参与。作为新兴大国,中国在海洋领域的积极进取引起传统海洋强国的危机感,也引发西方媒体的误读,使中国长期受到西方“污名化”宣传的不利影响。而以海洋塑料垃圾治理为切入点参与全球治理,有助于中国与相关国家增进共识,淡化利益冲突,在实践中提升话语权和影响力,塑造良好形象,更顺畅地融入全球海洋治理体系。欧盟海洋塑料垃圾治理的制度建设、资金投入、公众参与均处于世界领先地位,同时注重通过多种途径参与并引领全球海洋塑料垃圾治理,值得中国学习和借鉴。中国应结合本国实际借鉴欧盟的经验,有效开展海洋塑料垃圾治理行动,扭转西方政客、媒体、学者对中国是海洋环境“破坏者”的蓄意刻画,树立中国作为海洋环境“积极保护者”的良好形象。

4.1 进一步整合国内的海洋塑料垃圾治理体系,加强社会公众的参与度

中国应发挥制度优势,将海洋塑料垃圾纳

^① Larissa Copello et al., “Assessment of European Countries’ Transposition of the Single Use Plastics Directive,” Rethink Plastic Alliance, July 21, 2021, <https://rethinkplasticalliance.eu/wp-content/uploads/2021/06/SUP-Assessment-Design-final.pdf>, 访问时间:2021年8月19日。

^② C. Coglianese, “Environmental Soft Law as a Governance Strategy,” *Jurimetrics*, Vol. 61, No. 1, 2020, pp.19-51.

^③ See Ana L. Patrício Silva, et al., “Increased Plastic Pollution Due to COVID-19 Pandemic: Challenges and Recommendations,” *Chemical Engineering Journal*, Vol. 405, No.126683, 2021; H. Chowdhury, T. Chowdhury, and S.M. Sait, “Estimating Marine Plastic Pollution from COVID-19 Face Masks in Coastal Regions,” *Marine Pollution Bulletin*, Vol.168, No.112419, 2021.

^④ Marco Ranocchiaro, “Covid-19: the Plastic Pandemic,” OBC Transeuropa, April 28, 2021, <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Europe/Covid-19-the-plastic-pandemic-210266>, 访问时间:2021年7月13日。

入海洋治理体系。欧盟已经形成了由决策机构、欧盟法院、各成员国政府以及社会公众共同构成的海洋治理体系。欧盟出台了《欧盟海洋战略框架指令》之后,关于海洋环境治理的法律法规都在此框架下进行,对欧盟冗杂的职能部门、繁杂的条约体系有了较好的协调和规制;《循环经济中的欧洲塑料战略》又将塑料产业链条的各个部门联系起来,颁布了具体措施,加强了海洋塑料垃圾治理的针对性。中国同样面临类似的问题,海洋治理是一个多部门合作、多区域联动的综合性问题,国家工业、农业、渔业、环保、海事、住房等部门以及各个省、市的辖区等均可以对于海洋垃圾问题出台规定,监管权和责任分配的不明确会影响相关部门之间有效协同。因此,中国应尽快出台综合性海洋治理政策,加强各部门的对话协商,制定中国的海洋塑料战略。

中国应加强各利益攸关方的参与,尤其是提高社会公众的参与度。在欧盟委员会的领导下,各成员国相继建立了海洋环境治理的对话框架,在对话框架内可以讨论欧盟整体及其成员国的环境治理规划、区域合作规划和长期战略。各利益攸关方,例如利益团体、大中小企业、国际组织、社会公众等都可以在论坛内发表自己的意见。这种对话框架在对社会公众的意识培养上起到了很大作用。我国也应建立类似的对话框架,使各利益攸关方都能积极参与到海洋塑料垃圾治理中。此外,培育更多专业性的海洋环保社会组织,建立海洋环境保护意识教育体系,激发公众的海洋环保意识。通过多种途径动员公众参与保护海洋环境的行动,借助当前国内各大城市“垃圾分类”的热潮,做好垃圾的陆源控制,降低源头污染的情况。利用“世界环境日”“世界海洋日”等契机,对各年龄层的社会公众尤其是青少年开展海洋垃圾污染防治宣传。

4.2 推动区域海洋塑料垃圾治理,强化区域海洋环境治理机制

中国周边的区域海洋项目发展和地区污染程度不成正比。欧盟的区域海洋管理体制是由

“框架公约+附加议定书”或“框架公约+行动计划”构成的相对完善的治理机制,治理力度较强。相比之下,中国周边海域由于历史因素和领土纠纷等传统安全领域的问题复杂而尖锐,国家间互信难以建立,在海洋塑料垃圾问题上也存在互相推诿。^①因此在联合国环境规划署的18个区域海洋计划中,中国周边的西北太平洋、东亚海区域虽然属于联合国环境规划署直接管辖的行动计划,但没有像其他区域海洋项目一样达成具有法律约束力的公约。有效的海洋治理需要相关国家摒弃对岛礁争端、渔业纠纷等敏感问题上的冲突,从治理碎片化走向整合。^②鉴于达成公约的成本较高,现阶段中国应以强化现有合作机制为主,加强和东北亚国家、东盟的多边合作,强化区域海洋环境治理机制。^③

中国应推动东北亚国家构建“东北亚海洋圈”,从低冲突的海洋环境保护领域入手,共建东北亚海洋命运共同体。^④具体来说可以利用好西北太平洋行动计划、中日韩环境部长会议等机制加强对海洋塑料垃圾问题的探讨,建立东北亚区域全球海洋观测系统,举办“中日韩沿海城市共同应对塑料与微塑料污染的海洋生物多样性政策与社区实践”活动。中国出台“洋垃圾”禁令之后,发达国家将更多的塑料垃圾运往马来西亚、泰国、越南等国,使这些国家面临更大的压力。^⑤目前南海区域还未有专门的环境治理框架,中国应加强落实现有“软法”类文件对于海洋塑料垃圾的规制,与东盟加强双多边合作。在中国—东盟(10+1)机制下,落实《未

^① 韩国曾经指责过中国的海洋垃圾漂流到其海滩,日本也曾试图向韩国收取海洋垃圾处理费。齐潇涵:“韩国称中国垃圾漂流至韩 拟索要垃圾处理费”,环球网,2011年4月20日, <https://world.huanqiu.com/article/9CaKmJqT96>。

^② 全永波、叶芳:“‘区域海’机制和中国参与全球海洋环境治理”,《中国高校社会科学》,2019年第5期,第80页。

^③ 崔野:“全球海洋塑料垃圾治理:进展、困境与中国的参与”,《太平洋学报》,2020年第12期,第89页。

^④ 李雪威:“东北亚海洋圈的构想与构建”,《东亚评论》,2020年第2期,第130页。

^⑤ 梁莎莎:“中国—东盟环境合作新方向:共同解决海洋塑料垃圾”,《环境与可持续发展》,2020年第5期,第207页。

来十年南海海岸和海洋环保宣言(2017—2027)》,通过中国—东盟海上合作基金、^①“海洋塑料垃圾地区知识中心”为东盟提供资金支持和数据知识共享。在东盟与中日韩(10+3)机制下,落实《海洋垃圾行动倡议》,提升东盟废物管理和处置、海洋塑料垃圾清理、塑料全生命周期管理等方面的能力,提高东盟国家应对海洋塑料污染问题的能力和水平。

4.3 加强参与全球海洋治理多边合作机制,推动塑料协定的达成

维护现有的海洋塑料治理机制,并在联合国框架下形成一份新的塑料协定已经成为海洋塑料垃圾治理的共识。因此,中国同欧盟一道,维护多边合作机制,积极做出自愿承诺、高标准履约,并在新协定的缔结中发挥更大的作用,争取更大的话语权。中国在现有的海洋塑料治理机制中还有提升空间。中国参与了2017年的《G20海洋垃圾行动计划》,2019年的《APEC海洋废弃物路线图》。在国际海事组织中,中国是A类理事国,可以利用国际航运领域的话语权,影响船舶产生的海洋塑料垃圾治理方面的规则制定和议程设置。由于疫情的持续,许多重要的国际会议推迟,中国有更充足的时间进行研究,争取在“我们的海洋”第七次会议、第二届联合国海洋大会上做出更多承诺,提出更多有建设性的海洋塑料垃圾治理建议。目前中国生物多样性保护与绿色发展基金会也正在积极关注并参与《巴塞尔公约》塑料废弃物伙伴关系(PWP)的相关项目。此外,中国也应利用北极理事会观察员国和南极条约组织协商国的身份,参与南极和北冰洋等国际公域的海洋塑料垃圾治理。2021年10月,生物多样性公约第十五届缔约方大会在昆明召开,通过了“昆明宣言”,展现了中国在保护海洋生物多样性方面的努力。预期2022年上半年召开第二阶段会议上将对《2020年后全球生物多样性框架》进行审议,其中包括对塑料废弃物的规制目标。2021年11月,王毅在第二届“海洋合作与治理论坛”开幕式致辞中强调了多边主义海洋治理的重要性,并指出要坚持绿色发展,保护海洋环

境。在2022年即将召开的第五届联合国环境大会第二阶段会议(UNEA-5.2)中,中国也应发挥更大的作用推动具有法律约束力的塑料协定达成,并在特设专家组中加大科研贡献。

4.4 倡导中国的海洋治理观念,构建海洋垃圾治理全球伙伴关系

海洋塑料垃圾造成的污染是由全人类共同承担的,任何一个国家都不能置身事外。欧盟通过多种途径推动海洋塑料治理领域的国际合作,强化共同利益,并投入资金对发展中国家进行能力建设,塑造其“规范性力量”。中国与欧盟的海洋治理理念不同,中国不单方面谋求领导权,而旨在提高话语权和影响力,更好地成为全球海洋治理的建设者、海洋可持续发展的推动者,同样也应在参与全球海洋塑料垃圾治理时强化利益共享,成为沟通发达国家和发展中国家的重要协调者。一方面,中国坚持“海洋命运共同体”理念,在尊重多样性的前提下强调全人类的共同参与,倡导“共商、共建、共享”,从低政治领域加强合作,增强互信,避免阵营划分。另一方面,中国作为最大的发展中国家和新兴经济体,应坚持维护广大发展中国家和小岛屿国家的利益,对其能力建设提供支持和帮助。

目前中国在通过构建蓝色伙伴关系的方式参与全球海洋治理,共建蓝色“朋友圈”。中国应在蓝色伙伴关系中,呼应联合国环境规划署倡导的海洋垃圾治理全球伙伴关系,同各国加强海洋塑料方面的科技合作和信息共享,举办民间团体的宣传交流活动,推动包括各国政府、民间社会、私营部门的各利益攸关方深度参与海洋治理。自2017年正式提出倡议以来,中国已经同欧盟、葡萄牙、塞舌尔建立蓝色伙伴关系,在海洋塑料污染方面加强对话协商。今后中国也应积极同东盟、北极国家等“21世纪海上丝绸之路”沿线国,以及太平洋岛国等小岛屿国家构建蓝色伙伴关系,积极参与构建海洋垃圾治理全球伙伴关系。

^① 刘瑞:“东南亚海洋塑料垃圾治理与中国的参与”,《国际关系研究》,2020年第1期,第125页。

五、结 语

欧盟在海洋塑料垃圾治理领域转型早、理念先进、执行力强,是全球海洋塑料垃圾多边治理的稳定支持力量,其经验被广为探讨。在欧盟内部的四片主要海域,波罗的海、地中海、黑海、北海都有比较成熟的区域治理体制,尤其是地中海海域创造性地以“框架公约+附加议定书”的形式确定下来,被称为“巴塞罗那公约体系”。2008年欧盟出台综合性海洋政策之后,欧盟不仅在域内加强了对海洋塑料垃圾的规制,也在域外积极参与海洋治理,加强欧盟一体化的同时在海洋领域推行欧盟标准。中国的海洋垃圾治理起步较晚,针对海洋塑料垃圾的相关法律法规比较分散,缺乏全国性的战略措施。

借鉴欧盟的海洋垃圾治理经验,我国可从国内、区域、国际三个层面入手,对海洋塑料进行治理。国内层面,尽快出台系统的针对海洋塑料的战略,动员各利益攸关方共同参与,从源头减少不可降解塑料的生产,并努力提升公众对海洋塑料垃圾问题的重视,加快推进垃圾分类收集。区域层面,以负责任大国的形象领导中国周边的区域海洋治理机制,加强与东北亚国家、东盟的治理框架联动,推动周边国家在海洋塑料垃圾治理问题上的协商与合作。全球层面,积极参与海洋塑料垃圾的全球治理,严格履行国际公约设定的目标,在区域行动计划中积极作为,承担环境治理方面的国际义务,倡导“海洋命运共同体”“构建和谐海洋秩序”的海洋治理理念,构建蓝色伙伴关系网络。

编辑 邓文科

实习编辑 邵雯婧

Progress of EU's Involvement in the Global Marine Plastic Pollution Governance and Its Enlightenment to China

LI Xuewei¹ LI Pengyu¹

(1. Shandong University, Weihai 264209, China)

Abstract: At present, the global marine plastic pollution governance shows trend of fragmentation, rising integration demand, and multi-party participation. Driven by external and internal factors, the EU actively participates in the global marine plastic pollution governance. Under the path of globalism, the EU highlights the United Nations Environment Programme, activates major powers to share joint responsibility, establishes bilateral and multilateral partnerships and helps with capacity building of regional clubs. Under the path of regionalism, the EU has achieved collective governance of regional marine environment, issued a special strategy for plastic, and strengthened multi-stakeholder governance. However, the unilateral action of the U.S., lack of support for the rule-based plastic governance concept, member states' distinctive executive power, and Covid-19 pose challenges to the EU's global marine plastic governance. Drawing on the experience of the EU and in combination with its own reality, China should improve the marine plastic pollution governance system, strengthen public participation, promote regional marine plastic governance and global plastic agreements, and build global marine plastic partnership.

Key words: the European Union; global ocean governance; regional ocean governance; marine plastic