

海洋生态保护法律问题研究

孙馨*, 宋尧, 裴兆斌#

大连海洋大学海洋法律与人文学院, 辽宁 大连

收稿日期: 2022年12月26日; 录用日期: 2023年1月3日; 发布日期: 2023年3月6日

摘要

随着我国海洋强国战略的实施, 海洋领域受到越来越多的关注。开发和保护同行, 污染防治和生态修复并重, 科学经略海洋资源, 恢复海洋天然再生能力, 海洋生态文明建设已经纳入我国海洋开发总体布局之中。新修订的《海洋环境保护法》专篇规定了海洋生态保护的法律问题, 建立完善的海洋生态保护法律体系, 不仅是中国成为海洋大国的必要因素和重要保障, 也是世界各国在制定海洋战略和海洋政策时需要考虑的重要内容。本文共分为三个部分: 第一部分, 分析了我国海洋生态保护的相关立法现状; 第二部分提出我国海洋生态保护存在的问题, 例如立法原则性过强, 管理部门责任规定不明确、海洋刑事案件罪名设置不足, 法律责任弱化、海洋公益诉讼主体单一、公民海洋生态保护法律意识淡薄等问题, 并提出了我国海洋生态法律保护的建议和对策, 如加强海洋环境相关法律体系建设, 形成海洋基本法, 打破区域封锁、强化统筹协调, 明确海洋公益诉讼主体, 完善刑事案件罪名设置, 提高公众海洋生态保护意识的建议。

关键词

生态保护, 海洋法律, 法律分析, 生态修复, 生态安全

Research on Legal Issues of Marine Ecological Protection

Xin Sun*, Yao Song, Zhaobin Pei#

College of Maritime Law and Humanities, Dalian Ocean University, Dalian Liaoning

Received: Dec. 26th, 2022; accepted: Jan. 3rd, 2023; published: Mar. 6th, 2023

Abstract

With the implementation of China's marine power strategy, the marine field has received more and

*第一作者。

#通讯作者。

文章引用: 孙馨, 宋尧, 裴兆斌. 海洋生态保护法律问题研究[J]. 法学, 2023, 11(2): 355-361.

DOI: 10.12677/ojls.2023.112051

more attention. The development and protection of peers, pollution prevention and ecological restoration, scientific management of marine resources, restoration of marine natural regeneration capacity, and the construction of marine ecological civilization have been included in the overall layout of China's marine development. The newly revised Marine Environmental Protection Law stipulates the legal issues of marine ecological protection in a special section. The establishment of a sound legal system for marine ecological protection is not only a necessary factor and an important guarantee for China to become a maritime power, but also an important content that countries in the world need to consider when formulating marine strategies and policies. This paper is divided into three parts: the first part analyzes the current situation of legislation related to marine ecological protection in China; the second part puts forward the problems existing in China's marine ecological protection, such as too strong legislative principles, unclear regulations on the responsibilities of the administrative departments, insufficient setting of the charges in marine criminal cases, weakening of legal responsibilities, single subject of marine public interest litigation, and weak legal awareness of citizens in marine ecological protection, and puts forward suggestions and countermeasures for China's marine ecological legal protection, such as strengthening the construction of the relevant legal system of the marine environment. It is suggested to form the basic marine law, break the regional blockade, strengthen overall coordination, clarify the subject of marine public interest litigation, improve the charge setting of criminal cases, and improve the public awareness of marine ecological protection.

Keywords

Ecological Protection, Marine Law, Legal Analysis, Ecological Restoration, Ecological Security

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

“生态环境没有替代品，用之不觉，失之难存。在促进经济社会发展的同时，要把人类行为限制在自然资源和生态环境能够承受的限度内，给自然生态留下休养生息的时间和空间，不仅要考虑人类和当代的需要，也要考虑大自然和后人的需要，把握好自然资源开发利用的度[1]”。许多因素会对海洋生态环境产生影响，总的来说，人类过度开发，超过了海洋的最大承载度，最终影响海洋生态环境，造成海洋损害。究其原因，海洋制度是导致海洋生态损害的关键，“制度危机”才导致“生态危机”[2]。

2. 海洋生态保护立法状况

2.1. 海洋生态保护法律体系的发展进程

1982年颁布的《海洋环境保护法》至今施行了40年，经历了三个发展阶段。一是初起步阶段(20世纪50年代~80年代)。这一时期，我国开发海洋资源技术手段落后，海洋资源的利用处在初级阶段，为防止海水污染对周边的大陆和海洋渔业造成财产上的损失，颁布了《海洋环境保护法》，人们开始关注海洋环境污染，海洋生态保护尚局限在单纯的资源开发和利用上面。二是快速发展阶段(20世纪80年代~2017年)。随着人们对海洋生态保护意识的增强，《海洋环境保护法》有了历史性的进步，这一时期，国家出台了100多项配套法律法规，法律条文的侧重点逐渐从重视海洋污染防治转变为海洋环境污染防治与海洋生态保护并举，海洋生态保护框架基本形成。三是可持续发展阶段(2017年至今)。这一阶

段，引入了可持续发展的观念对海洋生态环境进行保护。修复海洋生态、陆海统筹、海洋综合管理成为社会关注焦点，诸多新理念、新任务、新任务迫切需要通过法律制度贯彻落实，达到保护不排斥开发，开发又能有效保护的最终目的。

2.2. 《海洋环境保护法》关于海洋生态保护亮点

2017年11月修正的《海洋环境保护法》关于海洋生态保护集中在第三章，履行了海洋环境综合立法的使命，成为海洋生态保护的基石。

1) 强调政府职责。海洋生态资源具有公共物品属性，其所有权属于国家，政府在海洋生态保护保障中占有着绝对的主导地位[3]。《海洋环境保护法》规定了政府作为海洋生态保护行政主体的任务，有使受破坏的海洋生态系统得到改善和恢复的法律义务。

2) 明确海洋保护区制度。自二十世纪九十年代，我国开始建立浙江南麂列岛、海南大洲岛海洋生态、广西山口红树林等保护区，海洋自然保护区和特别保护区已成为海洋生态保护的重要组成部分。

3) 设定海洋生态保护补偿制度。我国海洋生态补偿制度自下而上推进展开，沿海各地方政府先行先试，探索出了海洋生态补偿机制的新路径。2016年11月修改《海洋环境保护法》时，提出了对于海洋生态保护的补偿制度：在开发利用海洋资源和生态环境保护中，根据海洋生态系统的服务价值和相应的法定补偿标准，特定主体(海洋生态环境破坏者、海洋资源开发受益者等)直接将相应费用支付给生态资源所有者和生态环境保护贡献者，通过宏观调控、市场交易、社会资本参与等方式，修复海洋生态和保护海洋环境，实现相关利益关系平衡。

4) 确立海洋生态保护红线制度。海洋生态保护红线作为海洋生态保护兜底性条款。经历多年实践后，规定在《海洋环境保护法》中，生态保护红线经历了三个阶段。如图1所示。

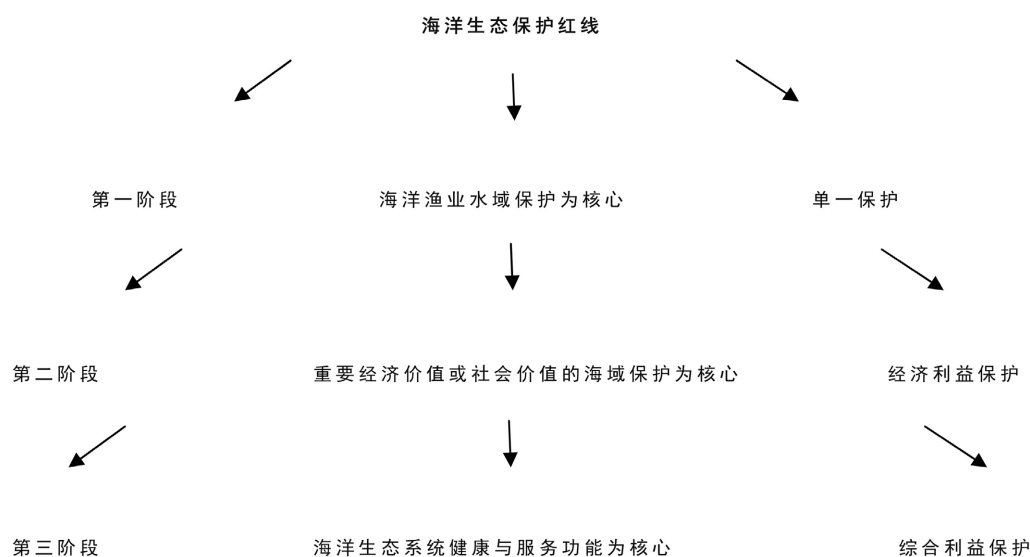


Figure 1. Three Stages of ecological protection redline

图 1. 生态保护红线的三个阶段

3. 我国海洋生态保护存在的问题

我国海洋生态保护立法体系虽然不断完善，但与经济、科技的快速发展相比仍然存在一定的滞后性，立法原则化，可操作性差，保护制度不完善、生态损害难以发现、行政执法被动化等问题。

3.1. 原则性过强责任规定不明确

3.1.1. 法律条文不够细化

《海洋环境保护法》明确规定对典型、代表性的如红树林、海湾湿地、珊瑚礁、岛屿、港湾、入海口、河口、关键渔业河流等海洋生态系统“实行严格保护”，但怎样保护？严格的标准是什么？海洋生态保护补偿制度已经出台，补偿条款如何科学实施？等问题，条文没有提供足以“操作”的明确方法。

《海洋环境保护法》对于海洋生态保护问题的规范性表述多为“鼓励发展”“应当”“不得”之类的原则性表述，具体操作条款不完善，形成“头大身小”，难以执行操作的空架子、摆设性条款。

3.1.2. 海洋生态损害难以发现

海洋生态损害区别于传统的人身伤害，它以损害生态系统、生态功能等环境要素为基准，不以人身和财产的损害为必然要件，加之海洋生态环境自身具有一定的恢复功能，侵害行为比较隐蔽，海洋生态损害持续时间长，难以被发现。2021年12月30日，海南省儋州市综合行政执法局发布了海花岛39栋建筑《行政处罚(限期拆除)决定书》引爆了全民关于海洋经济建设与海洋生态保护的舆论热点。大面积的填埋地压迫着海洋生物的生存空间，造成大面积珊瑚礁和白蝶贝被永久破坏，形成了对海洋生态不可逆的破坏，作为一个超大型填海造岛项目，开发历时10余年对海洋湿地、珊瑚礁持续性的破坏屡屡得逞不被发现，值得我们深思。

3.1.3. 地方政府重视 GDP 忽视海洋生态保护

沿海地区是城市分布和产业集聚的主要区域，其中有近75%的大城市和70%的工业资本。沿海地方政府的海洋生态环境治理对我国海洋生态环境保护至关重要，由于海洋环境污染具有扩散性，地方政府各自为政，地方政府间存在诸多利益冲突，就海洋生态环境治理问题具有长期动态博弈关系[4]，经济带经济增长与海洋保护处于严重不协调状态。在传统粗放发展经济模式下，地方政府政绩工程、面子工程主要以牺牲生态环境为代价，来获取暂时快速增长的经济收益，导致生态危机愈加严重，威胁到海洋经济的可持续发展[5]。

3.2. 海洋司法存在的问题

3.2.1. 公益诉讼主体单一

《海洋环境保护法》规定，对于海洋生态环境公益诉讼，由具有海洋环境监督管理权的部门代表国家追究有关负责人的法律责任。对于海洋公益诉讼案件起诉启动主体有两种观点：一种观点是，海洋环境监管部门是提起海洋民事公益诉讼行为主体，出现海洋环境监管部门不作为，不提起诉讼情形，检察院可以提起海洋公益诉讼[6]。另一种观点认为，《海洋环保法》第八十九条：海洋生态、海洋水产资源和海洋自然保护区遭受破坏时，由海洋环境监管部门提起公益诉讼，其余组织不可提起公益诉讼，属于特别规定[7]。这种观点广泛，基于这种观点，只有在涉及海洋刑事犯罪时，检察院才能提起附民的公益诉讼，而不能单独提起海洋环境民事公益诉讼。

3.2.2. 罪名设置不足法律责任弱化

我国刑法中有关海洋环境保护的法律罪名只有环境污染罪、非法捕捞水产品罪、非法采矿罪、破坏性采矿罪，且都是笼统的一般性法律规定，作为兜底性法律条款设置。刑法通过不断的修订，环境污染罪客观要件以严重污染环境为犯罪构成，这使环境犯罪的认定变得更加容易，无疑是一次进步，但实际上海洋相关领域的犯罪涉及面非常广泛，以上几种罪名不能完全包罗。司法实践现实情况并没有想象中乐观。

2013年最高法和最高检仍将“严重污染环境”解释为“造成经济损失和人身伤亡”。环境犯罪侵害

的法益不仅是对环境和资源保护制度的侵害，也是对生态环境自身法益的侵害。不扬弃这种不良思想是没有用的。就海洋而言，它有自己的独特性。由于水域辽阔，它有很强的容忍能力。因此，如果污染物进入海洋，不容易及时发现。在这个时候，我们可能会错误地认为污染并没有对海洋造成损害，而且很可能会继续下去。数量的积累必然导致质的变化。经过长期发展，污染积累到一定程度，污染危害突出。此时，污染的肇事者可能再也找不到了，或者即使找到了始作俑者，也错过了修复海洋的最佳时机。这种“高门槛”条件导致海洋环境污染案件定罪困难，刑事案件判决率低，给海洋环境污染者提供了乘虚而入的机会。另外，对于环境污染犯罪的情节规定不明确，“情节严重”这一经常出现的法律规定情形，没有进行相关司法解释规定，法官只能根据同种类案件进行推测，加大了法官的自由裁量权，使法官适用法律时感到模糊，减少了国民预测可能性，使该条款在很大程度上成为摆设。

3.2.3. 执法人员法律素质有待提高

我国的海洋事业飞速发展，各种海洋相关法律不断出台，这需要执法人员不断的扩充自己本身的知识结构，提升自己处理业务的水平，以适应新出现业务的要求。有些执法人员忽视了相关的学习培训，在执法过程中就出现了执法不懂法现象，造成一些不必要的麻烦。

3.2.4. 执法监督力度不够

权利应该关进笼子里，海洋执法同其他执法一样，缺乏监督约束就会造成权利的滥用，进而产生腐败。从海洋法执行监督机制看，一些海洋行政机关尚缺乏内部的监督制约机制，海事行政案件的立案、审批和决定等程序还不是非常规范；执法监督机构不健全，海洋行政执法监督力度比较薄弱。

3.3. 公众海洋生态保护法律意识淡薄

海洋生态环境恶化的原因之一在于早期生态环境损害责任追究制度的缺失，从事海洋领域相关职业人员没有从思想上充分认识到这一问题的严重性。法律、生态环境保护意识淡薄，存在侥幸心理。海洋生态环境破坏的情形多种多样，但总体情况是保护环境的少，破坏环境被追究的少。一方面，由于损害的往往是国家和社会法益，人们往往都是事不关己的心态，加之生态环境保护的意识淡薄，一部分公民不能意识到海洋生态环境保护的重要性，只顾眼前利益，牺牲了海洋环境；还有一部分公民虽然能意识到保护环境的意义，由于违法成本低、追究难度大，在利益的驱动下，进行效仿换来眼前利益。

4. 完善海洋生态保护的建议

4.1. 完善海洋生态保护法律体系和执法体系

目前我国的海洋生态环境保护法律初具规模，但尚不够完善，彼此之间缺乏协调和良好衔接，难以满足海洋生态保护工作的要求。在可持续发展原则已经被广泛接受的现今，海洋生态环境保护自然也要遵循可持续发展理论的指导，这就要求进一步完善我国的海洋生态环境保护法律体系，以更加充分和全面的体现出可持续发展原则在海洋生态环境保护领域的应用成果，需要尽快出台海洋基本法，以满足我国海洋事业可持续发展的要求。与此同时，要充分重视我国海洋环境保护执法体系的构建，坚决抵制地方保护主义、有法不依、执法不严、违法不究和以权代法等不良风气^[8]。海洋生态文明建设与社会发展更好的协调统一，降低法律适用中的矛盾，更好地解决现阶段发生的新情况新问题。

4.2. 加强海洋司法执行力度

4.2.1. 明确海洋公益诉讼主体

海洋、立法和司法有关部门应进一步明确海洋公益诉讼民事和刑事诉讼主体，推进海洋环境公益诉

讼覆盖面；进一步海洋生态环境民事诉讼案件中，什么标准属于“重大损失”，以及如何界定，实现司法实践的可操作性；根据人民检察院提起海洋生态环境保护公益诉讼的职责要求，明确立案追诉中“认为必要”这一标准，对于符合起诉条件的，坚决支持公益诉讼，从而保护海洋生态环境[9]。

4.2.2. 完善刑事案件罪名设置

由于我国海洋法律发展较其他法律相比起步较晚，海洋领域类的犯罪还有许多问题需要改进。在刑法的法益设置上，将具有自身独立价值的海洋环境直接作为刑法所保护的法益，细化法律条文并且尽快出台相关司法解释，使保护法益尽快落地；量刑标准上，应对海洋生态类的犯罪方式及犯罪情节加以明确规定，例如何种情形为“情节严重”；在惩罚方式上采取多种灵活式惩罚手段，在自由刑、财产罚、资格罚的基础上，可以类比个人犯罪中采取的社区矫正方法，添加设置违法船舶参与海洋环境改善公益工作和定期监督，通过这些方式，增加刑法的威慑性。

4.3. 实现海洋生态统筹协同管理

4.3.1. 打破行政区划

海洋环境问题范围广，容易扩散，并呈现出一定的区域性特征。例如，渤海区域由辽宁、河北、山东、天津三省一市管辖。单一省(市)的海域管理通常会忽视渤海区域整体的生态属性和经济属性，不能将环境保护和海洋开发有效的联系在一起。治理海洋环境，实施生态补偿，必须跳出行政区划的界限，从有利于开展生态补偿的角度出发，加强相互协作，实现一体化协调治理。

4.3.2. 建立统筹协调机构

树立区域协作、合力共赢的思想，切实打破海洋环境管理“各自为政”的局面。改变原有的以行政区划为单元的环境治理模式，以生态系统方法为指导，寻求共同利益，整合资源，提高海洋环境保护的效率。建立跨行政区域海洋和陆地生态保护联动机制，明确各地海洋环境保护目标，建立海洋和陆地规划评估机制。制定统一的区域治理规划，加强地方政府间的合作；建立长效机制、制度化的会议或会议组织，明确分工，形成合力。

4.3.3. 改变地方政府重视 GDP 忽视海洋生态保护机制

海洋生态环境保护要确保海洋经济的可持续发展，尽快改善沿海地方政府开发无序、过度利用的海洋资源方式，确保相关海洋环境政策的落实。将海洋资源产业的开发和保护与陆地产业相结合，实现生态转型[10]。改变地方政府单纯重视 GDP，使局部利益高于区域利益，海洋生态系统保护得不到应有的重视的机制建设，把生态治理工作纳入政绩考核指标当中，每年进行海洋生态综合评估[11]。

4.4. 提高公众海洋生态保护意识

4.4.1. 增强群众的海洋保护意识

我国自古以来一直是农业大国，国民对于海洋的重视程度和敏感度不够，提升海洋在大家心目中的影响力也是提高我国海洋国力的有效措施[12]。可以借鉴日本等其他国家设立中国自己的“海洋日”，体现对我国对海洋的高度重视，增强人民的海洋意识，使全国人民共同参与到海洋强国的建设中[13]。

4.4.2. 利用新兴传媒渠道加强海洋生态环境保护的法律宣传

明确何种行为是破坏海洋生态的情形以及破坏海洋生态环境后将要面对的法律后果，提高公众对于海洋生态破坏行为的敏感度，增强公众的主人翁意识，树立对海洋的和尊重保护意识，加强法律法规的宣传，规范人们的行为。

4.4.3. 拓宽公众对于海洋生态保护的监督渠道

保证公民的监督权,鼓励公众对破坏海洋生态环境的情况进行举报,对于人民群众反映或者举报的情形,有关部门要及时查明后提起检察公益诉讼,并及时给与公众答复,保护公众对于海洋生态保护的热情。

5. 结论

人类文明起源于海洋,我们应当合理利用海洋资源,减少对海洋生态的破坏。在国家层面要健全法律法规,加强立法和法律宣传,政府应贯彻落实海洋生态环境保护法律和现行政策的落实。在全球化环境下,人类命运共同体的核心理念被人类普遍接纳海洋环境保护被国际社会和中国高度重视,我国应当借助海洋强国战略、海上丝绸之路发展战略的东风,加强国际交流,完善海洋法律体系,推动海洋环境保护建设,实现新时代海洋强国的战略目标。

基金项目

2021 年教育部高校国别和区域研究规划课题“应对日本福岛核污水排海海洋维权问题研究”(2021-G24);辽宁省教育科学“十三五”规划 2020 年度立项重点课题“新时代海洋强国背景下海洋法治人才培养体系创新与实践”(JG20DA003);辽宁省新文科研究与改革实践项目“文农交叉融合视角下卓越海洋法治人才培养创新与实践研究”(辽教办[2021]133 号)。

参考文献

- [1] 郭兆晖. 将“绿水青山就是金山银山”理念落到实处[N]. 经济日报, 2020-09-29(011).
- [2] 胡求光, 沈伟腾, 陈琦. 中国海洋生态损害的制度根源及治理对策分析[J]. 农业经济问题, 2019(7): 113-122.
- [3] 徐祥民, 初依依. 打造完善的综合性海洋环境保护法[J]. 环境与可持续发展, 2020, 45(4): 85-91.
- [4] 曹洪军, 蔡学森. 地方政府海洋生态环境治理策略选择的演化博弈分析[J]. 中国渔业经济, 2021, 39(1): 22-30.
- [5] 程娜. 新常态背景下中国海洋经济可持续发展评价体系研究[J]. 学习与探索, 2017(5): 116-122.
- [6] 马骧聪. 《中华人民共和国环境保护法》修订建议稿及其说明[J]. 中国环境法治, 2011(1): 1-17.
- [7] 张文松. 海洋生态环境损害: 政府索赔权的法理审视与规范构造[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2020, 20(2): 51-59.
- [8] 陈忠禹. 海域生态补偿基本法律问题研究[J]. 西南交通大学学报(社会科学版), 2016, 17(3): 136-141.
- [9] 韩立新, 陈羽乔. 海洋生态环境损害国家索赔主体的对接与完善——以《海洋环境保护法》修改为契机[J]. 中国海商法研究, 2019, 30(3): 3-13.
- [10] 赵建军. 海洋生态保护离我们有多远[J]. 小康, 2019(16): 62.
- [11] 李思佳. 论海洋生态补偿机制及其实施[J]. 前沿, 2014(Z7): 97-98.
- [12] 杨振姣, 闫海楠, 王斌. 中国海洋生态环境治理现代化的国际经验与启示[J]. 太平洋学报, 2017, 25(4): 81-93.
- [13] 戴为卿, 王婧, 肖纪连. 日本海洋立法对我国海洋法制建设的启示[J]. 法制与社会, 2016(12): 24-25.
<https://doi.org/10.19387/j.cnki.1009-0592.2016.04.312>