

我国海洋环境保护法律体系的发展现状与未来展望

吕程凯

宁波大学教师教育学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2024年2月28日; 录用日期: 2024年3月6日; 发布日期: 2024年4月9日

摘要

随着时代发展和社会进步,我国海洋环境问题日益突出。虽然已经实施了一系列保护措施,并初步建立起具有中国特色的海洋环境保护法律和管理体系,但与当前国际海洋环境发展趋势及其他发达沿海国家的海洋环境保护法律体系相比,我国仍有较大差距。我国海洋环境法律制度虽已初步形成,但仍存在诸多问题。2023年海洋环境保护法的再次修订反映了我国海洋环境保护法律体系的发展趋势,对未来海洋环境保护活动具有重大意义。本文将对我国海洋环境保护法律体系的发展现状进行分析,探讨海洋环境保护法律体系的发展趋势,并对如何进一步完善和发展我国海洋环境保护法律体系提出新的建议。

关键词

海洋环境保护法, 海洋环境保护, 海洋保护教育

Development Status and Future Prospect of China's Marine Environmental Protection Legal System

Chengkai Lyu

College of Teacher Education, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Feb. 28th, 2024; accepted: Mar. 6th, 2024; published: Apr. 9th, 2024

Abstract

With the development of the times and social progress, China's marine environmental problems have become increasingly prominent. Although a series of protection measures have been imple-

mented and the marine environmental protection laws and management system with Chinese characteristics have been initially established, there is still a big gap in China compared with the current international development trend of marine environment and the marine environmental protection legal system of other developed coastal countries. Although China's marine environment legal system has been initially taken shape, there are still many problems. The revision of the marine environmental protection law in 2023 reflects the development trend of China's marine environmental protection law and is of great significance to the future marine environmental protection activities. This paper will make a comprehensive analysis of the implementation and existing problems of China's marine protection law, discuss the development trend of the marine environmental protection law, and put forward new suggestions on how to further improve and develop the legal system of marine environmental protection in China.

Keywords

Marine Environmental Protection Law, Marine Environmental Protection, Marine Protection Education

Copyright © 2024 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

站在太空遥望地球, 会发现地球表面有 2/3 的面积被海洋所覆盖, 洞藏着丰富的资源, 充满神秘, 令人向往。近代以来, 海洋对人类的重要性日益增加。特别是近年来, 科技的快速发展和陆地资源的逐渐减少, 使得保护海洋环境和利用海洋资源变得尤为重要。海洋已成为人类生产和生活的必需领域, 是社会持续发展的希望, 未来世纪将是海洋的世纪。作为拥有 300 万平方公里海域和 1.8 万公里海岸线的海洋大国, 发展海洋经济、保护海洋环境和维护海洋权益对国家安全和发展至关重要[1]。要成为海洋强国, 必须强化法治建设, 使海洋环境保护有法可依。

2. 我国海洋环境保护法律体系的发展现状

2.1. 颁布并修订《中华人民共和国海洋环境保护法》

《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》)自 1982 年颁布以来¹, 已经施行了 42 年, 至今经历了 2 次修订(1999 年和 2023 年)与 3 次修正(2013 年、2016 年和 2017 年), 内容结构更加科学与完善。2017 年《海洋环境保护法》第三次修正后, 为进一步健全生态环境保护法律体系, 提升海洋环境保护法律实施效果, 改善海洋生态与资源存量, 进而推进生态文明建设, 在 2018 年 8 月, 全国人大常委会启动了对《海洋环境保护法》实施效果的全面检查, 针对在该次检查中发现的问题, 坚决用最严格的法律制度保护海洋生态环境, 并将修订《海洋环境保护法》列入 2022 年度的立法工作计划[2]。2023 年 10 月 24 日, 经过第十四届全国人民代表大会常务委员会第六次会议第二次修订, 最新修订的《海洋环境保护法》于 2024 年 1 月 1 日起施行, 共计有九章、一百二十四条。²

¹1982 年 8 月 23 日, 第五届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过了《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海洋环保法》)。

²2023 年 10 月 24 日第十四届全国人民代表大会常务委员会第六次会议第二次修订了《海洋环境保护法》, 并于 2024 年 1 月 1 日正式施行。

2.2. 相关法律制度的制定与实施

随着沿海工业和海洋事业的发展,我国逐渐重视海洋环境保护。为贯彻落实《联合国海洋法公约》³及其他法律政策,保护和治理海洋环境,国家相继颁布并实施了其他相关法规如《水污染防治法》、《固体废物污染防治法》和《海域使用管理法》[3]等。同时,也制定了一系列标准如《海水水质标准》、《含油污水排放标准》和《污水海洋处置工程综合排放标准》等,以保护和治理海洋环境。

我国幅员辽阔,拥有1.8万公里的海岸线和300万平方公里的海域,沿海省份达13个。这些地区也积极制定和实施了海洋环境保护法规,如《山东省海洋环境保护条例》、《江苏省海洋环境保护条例》、《青岛市近岸海域环境保护规定》和《湛江港防治港口水域污染暂行办法》等,为我国海洋环境保护法的发展提供了积极推动[4]。

3. 我国海洋环境保护法律体系存在的不足

3.1. 法律法规更新滞后

自《海洋环保法》颁布以来,已经过去了很多年。在这个过程中,我们对海洋环境的认识和理解不断加深,同时也更加明白保护海洋环境的重要性。海洋环境具有不可逆性、隐显性和持续反应性等特点,这些特点客观上要求我们在进行海洋环境立法时,应具有前瞻性和适度超前性。中国的《海洋环境保护法》在1999年进行了一次修订,但自那以后的十几年时间里,这部法律并未有过进一步的修订。这与韩国的情况形成了鲜明对比。韩国的《海洋污染防治法》作为海洋环境保护的基础法,已经经历了十次修订,并最终被新的法律所替代。这种差异反映出两国在海洋环境保护立法方面的不同取向和重视程度[5]。中国的海洋环境保护法虽然已经有了一定的历史,但是在新的环境挑战面前,是否需要修订以适应新的环境保护需求,是值得我们深思的问题。而韩国则通过频繁的修订和更新,使其海洋污染防治法能够更好地适应新的海洋环境保护需求。

3.2. 法律法规体系不完善

尽管中国已经颁布了一系列涉及海洋环境保护的法律法规,但在一些具体问题上,如海洋生态补偿和海洋环境污染责任追究等方面,相关法律法规仍然存在不完善之处。当前,我们面临一些难以消除的海洋环境污染问题,这表明我国的海洋保护仍然主要集中在防治海洋污染方面。然而,现行的立法和法律体系在治理方面仍然不够完善,立法和政策措施并未能有效解决海域水体污染的问题。

在海洋生态补偿方面,尚缺乏完善的法律机制来促进保护海洋生态环境的行为[6]。这导致了一些海洋资源开发活动对生态系统造成的损害无法得到合理的补偿,进而影响了海洋环境的持续健康发展。另外,在海洋环境污染责任追究方面,虽然已经存在一些相关的法律规定,但对于污染责任主体的界定、责任划分和追究机制尚不够清晰,导致了一些污染行为难以追责或者责任划分不明确,影响了对海洋环境污染的有效治理和防治。

3.3. 法律法规的协调性不强

在中国,海洋环保工作由生态环境、海洋、海事、渔政、军队环境治理五大部门主体共同承担,这五大主体被形象地称为“五龙治海”[7]。每个部门都有各自明确的职责和任务,生态环境部门主要负责海洋环境保护和污染防治,海洋部门则主要负责海洋资源的开发利用和海洋生态保护,海事部门主要负责海上交通安全和防止船舶污染海洋,渔政部门主要负责渔业资源的保护和管理,军队环境治理部门则

³1996年5月15日,中国全国人民代表大会常务委员会通过了关于批准《联合国海洋法公约》的决定,该公约于1996年6月7日对中国生效。

主要负责军事活动对海洋环境的影响[7]。然而在实际工作中，由于各部门的职能有所交叉，因此在一些具体问题的处理上，经常会出现推诿责任、相互扯皮的现象。例如在船舶污染海洋的问题上，既涉及到海事部门的船舶管理，也涉及到生态环境部门的污染防治。在这种情况下，各部门往往会出现推诿责任、相互扯皮的现象，导致问题处理不力，影响了海洋污染治理的效果。

3.4. 法律的可执行性不强

中国在立法的理念十分强调宏观性和概括性。这种思维方式在一定程度上确保了法律的普遍性和适用性，但同时也带来了一些问题。首先，现存的法律中存在以偏概全的现象。这种现象可能导致法律的适用范围过于广泛，无法针对具体的案例进行精确的裁决。其次，法律的表述可能过于模糊，缺乏明确的定义和规定，这可能会导致在实际执行中出现理解和解释的分歧。其次，原则性的规定过多，具体性的规定不足。这可能会导致法律在实际执行中缺乏操作性，无法为执行者提供明确的操作指南。这种情况可能会导致法规过于抽象、笼统，无法针对具体情况进行精细的管理和调控。最后，由于法律的原则性和笼统性，可能会导致法律的执行成为一纸空文。这种情况可能会给部门和地方的执法带来困难，因为他们可能无法根据法律的规定进行精确的执法。

3.5. 法律法规的制定和实施缺乏公众参与

最重要的法律，刻在哪里？18世纪法国思想家卢梭给出的答案是：“一切法律之中最重要的法律，既不是刻在大理石上，也不是刻在铜表上，而是铭刻在公民的内心里。”[8]然而，在制定和实施海洋环境保护法律的过程中，往往缺乏公众的广泛参与，导致法律法规的制定与实施过程无法充分吸纳公众的意见和建议。这不仅使得法律法规可能无法全面地反映公众的需求和期望，也可能导致法律法规在实施过程中遭遇到公众的抵触和阻力，从而影响到法律法规的实施效果和海洋环境保护的成效。

4. 未来展望

4.1. 确立海洋在《宪法》中的地位

海洋资源的价值不仅仅在于其丰富的生物资源，还包括海洋能源、海洋矿产、海洋生物药物等多元化的资源类型。随着海洋资源的开发利用日益增加，人们逐渐意识到海洋作为全人类共有资源的重要性。然而，我国宪法未将海洋列为法律承认的自然资源之一，仅在宪法第九条中规定，“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外”。⁴这就使得海洋及其丰富的自然资源长期未受到宪法的明确保护，在海洋资源开发和环境保护问题上，往往缺乏强有力的法律支持和约束。

因此，如果我国宪法能够明确将海洋列为重要的自然资源之一，那么在海洋资源的保护和利用方面，将为相关的立法提供更为坚实的法律基础。这将有助于我们更为全面和深入地理解和重视海洋资源，从而更好地制定和实施相关的法律法规，以约束和指导资源开发者和环境利用者的行为。这不仅可以有效保护海洋环境，维护海洋生态平衡，还可以推动海洋资源的可持续发展，从而为我国的经济发展和社会进步做出更大的贡献。同时，这也将有助于提升我国在国际海洋事务中的地位和影响力，更好地维护我国的海洋权益。

4.2. 指定海洋基本法

我国的海洋法规体系在不断的完善中。我国的海洋法规主要包括一般单行法、行政法规、地方性法

⁴《中华人民共和国宪法》第九条：矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。

规等，这些法规虽然数量庞大，基本形成了完整的海洋法律体系，但仍然存在一些不足。比如，目前我国还缺乏一部能够统领海洋领域所有规范的基础性法律。因此，为了进一步完善我国的海洋法制，引导我国海洋领域的未来发展，有必要将海洋基本法纳入立法议程，以期构建更加完善、科学的海洋法律体系。制定海洋基本法应遵循一般法律基本法的制定惯例，全面涵盖基本原则、领海权、海洋资源、环境保护和管理制度等内容。特别是在海洋环境保护方面，应吸纳现有法律中的制度设计，为环境保护提供坚实基础，同时从宏观角度协调资源开发、海事活动等，更好地指导海洋环境保护工作[9]。

4.3. 加强程序性法律法规的制定

近代以来，中国法治的主要诉求是实体法与程序法的有机结合。尽管《海洋环境保护法》在一定程度上取得了进步，但在行政决策和审批程序方面仍存在不足。为了进一步推动法治建设，应当加强对实体法规范和程序法的细化和完善[10]。在海洋环境保护领域，特别是在沿海排污口位置选择方面，除了设定基本的选择标准和禁止设置排污口的地点外，还应规定具体的科学论证程序、向主管部门报批的流程以及在审批前必须征求相关部门意见的规定。这样的程序法可以有效规范和约束行政决策，确保决策过程的公正、透明和合法性。

同时，为了解决部门职能交叉导致的推诿和“三不管”现象，立法应当明确规定各部门在海洋环境保护中的具体职责和权限，避免责任模糊不清的情况发生。此外，法律条文还应明确指定保护海洋环境的义务主体，明确规定单位和个人在海洋环境保护中应承担的具体责任和义务，以促进全社会共同参与和推动海洋环境保护工作的开展。通过完善实体法和程序法的结合，可以更好地保障海洋环境的可持续发展，推动法治建设取得更大成就。

4.4. 建立健全法律的监督体制

建立健全海洋环境保护法的监督体制，是推动法治建设和促进海洋环境保护工作的重要举措[11]。监督体制应包括独立的监督机构、有效的监督手段和严格的监督程序，以确保法律的有效实施和执行。例如，可以设立专门的海洋环境保护法监督委员会，由法律专家、环保专家和公众代表组成，负责监督法律的执行情况，提出改进建议，促进法治建设和海洋环境保护工作的顺利进行。另外，监督体制还应包括有效的监督手段和程序。例如，可以建立定期公布法律执行情况的报告制度，通过公开透明的方式向社会公众通报相关数据和信息，加强社会监督。同时，设立投诉举报渠道，鼓励公众积极参与监督，及时揭露违法行为，推动问题解决和责任追究。促进海洋环境保护法的全面落实和有效执行。

4.5. 加强公众海洋法制教育

加强公众海洋法制教育，是为了提高社会公众对海洋环境保护法律的认知水平，促使人们更加自觉地遵守法律法规，增强环保意识和责任感。这一举措可以通过多种途径和形式来实施，包括开展海洋法制宣传活动、举办法律讲座、制作宣传海报、开展校园宣传教育等。通过展示相关法律法规、案例分析、环保成果等内容，向公众传达海洋环境保护的紧迫性和重要性，引发公众对海洋法律的关注和认知。展览还可以设置互动环节，让参观者参与其中，深入了解海洋法制的内容和实施情况，从而增强公众的环保意识和法律意识。

此外，加强公众海洋法制教育还可以促进社会公众参与海洋环境保护的积极性[12]。通过教育引导，人们可以更深入地了解海洋环境的重要性和脆弱性，激发公众保护海洋、关注海洋环境的热情和动力。在实际行动中，公众可以更加积极地参与海洋环境保护活动，如垃圾清理、海洋生物保护、海岸线整治等，在轻松愉快的氛围中学习和掌握相关知识，增强对海洋法制的认知和理解。共同努力维护海洋生态环境的健康和可持续发展。

5. 结语

海洋环境保护是一项永恒的课题，我们不能停止前行，更不能有丝毫懈怠。作为公民，我们应该时刻反思自己的行为，遵守法律，以依法治国和可持续发展为准则，为保护海洋环境贡献自己的力量。我们需要不断学习借鉴国内外先进的立法经验，将保护海洋环境作为重中之重，推动我国海洋环境保护法律的不断完善和发展。让我们共同努力，为美丽的海洋环境保护而行动！

参考文献

- [1] 刘建华. “蓝色经济”价值几何[J]. 小康, 2020(3): 32-34.
- [2] 苗振华, 刘洪岩. 新修订《中华人民共和国海洋环境保护法》述评[J]. 海洋开发与管理, 2023, 40(12): 3-15.
- [3] 才惠莲, 杨鹭. 试论我国环境保护法的修改与完善——从比较法的视角[J]. 湖北社会科学, 2006(10): 141-144.
- [4] 省静静. 我国海洋经济发展与海洋生态环境保护制度的完善[D]: [硕士学位论文]. 宁波: 宁波大学, 2013.
- [5] 王娟, 钟叶. 浅析中国海洋环境保护法的现状及不足[J]. 法制与社会, 2015(21): 259+267.
- [6] 黄秀蓉. 海洋生态补偿的制度建构及机制设计研究[D]: [博士学位论文]. 西安: 西北大学, 2015.
- [7] 王敏宁. 我国海上执法体制问题研究[D]: [硕士学位论文]. 大连: 大连海事大学, 2014.
- [8] 罗镇. 浅谈国家宪法日宣传教育及其特点[J]. 法制博览, 2019(7): 243.
- [9] 马英杰, 赵敬如. 中国海洋环境保护法制的历史发展与未来展望[J]. 贵州大学学报(社会科学版), 2019, 37(3): 61-67.
- [10] 刘莉. 法治政府建设中实体法与程序法研究[J]. 党政干部学刊, 2018(6): 13-17.
- [11] 杨伦庆. 关于修订我国海洋环境保护法的若干思考[J]. 海洋信息, 2015(1): 21-24.
- [12] 李文超. 公众参与海洋环境治理的能力建设研究[D]: [硕士学位论文]. 青岛: 中国海洋大学, 2010.