

海洋生态环境治理的法治困境及对策

王诗雨

宁波大学, 马克思主义学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2023年3月3日; 录用日期: 2023年3月17日; 发布日期: 2023年5月16日

摘要

海洋生态文明建设是我国生态文明建设的重要组成部分, 海洋生态环境保护问题一直是我国乃至国际关注的重点。当前我国已建立起基本完善的海洋法律体系。然而由于我国对海洋资源的需求程度和开发力度不断加强, 给海洋生态系统造成了严重的负荷, 产生了大量的海洋生态问题, 为海洋环境治理带来了法律困境。对此, 我国应从立法、执法、司法和守法四个方面出发, 探索海洋生态环境治理法治化的新对策, 不断完善海洋法治建设。

关键词

海洋生态文明, 法治, 困境, 对策

Legal Dilemma and Countermeasures of Marine Ecological Environment Governance

Shiyu Wang

School of Marxism, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Mar. 3rd, 2023; accepted: Mar. 17th, 2023; published: May 16th, 2023

Abstract

The construction of marine ecological civilization is an important part of the construction of ecological civilization in China and the protection of marine ecological environment has always been the focus of attention in China and even in the world. At present, China has established a basically perfect marine legal system. However, due to the increasing demand for and development of marine resources in China, it has caused a serious load on the marine ecosystem, resulting in a large number of marine ecological environmental problems, which has also brought a legal dilemma for marine environmental governance. In this regard, China should explore new countermeasures for the legalization of marine ecological environment governance from the four aspects of legislation,

law enforcement, justice and law-abiding, and constantly improve the construction of marine law.

Keywords

Marine Ecological Civilization, Law, Dilemma, Countermeasure

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

海洋中蕴藏着丰富的资源，是我国解决当前资源短缺问题的主要出路，也是实现未来高质量发展的战略要地。我国作为海洋大国，自改革开放以来不断发展海洋事业，推动沿海地区经济发展，加强海洋生态文明建设。在对海洋的探索中，我国对海洋的管理也在经历不断调整和完善的过程。党的十八大指出，“提高海洋资源开发能力，发展海洋经济，保护海洋生态环境，坚决维护国家海洋权益，建设海洋强国” [1]，党的十九大报告要求“坚持陆海统筹，加快建设海洋强国” [2]。我国首批加入《联合国海洋法公约》，实施《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国海域使用管理法》《中华人民共和国海岛保护法》等法律，相继出台《关于开展海洋生态文明建设示范区建设工作的意见》《海洋生态文明示范区建设管理暂行办法》等政策，开展海洋环保、监督和整治工作。当前，在我国大力发展海洋经济的同时，海洋出现了环境污染、物种锐减等生态环境问题，给沿海地区经济社会可持续发展带来挑战，海洋生态环境治理也存在法治困境。为此，必须高度重视海洋生态保护问题，深入贯彻习近平生态文明思想和法治思想，运用法治思维和法治方式进行依法治海，建设美丽海洋。

2. 海洋生态环境治理的法治困境

2.1. 相关立法体系尚未健全

为缓解海洋生态环境压力，我国出台了一系列海洋环境治理的法律法规，《中华人民共和国海洋环境保护法》经历多次修订，各类相关法律如《中华人民共和国渔业法》《中华人民共和国海岛保护法》也协同使用。然而，《中华人民共和国海洋环境保护法》主要针对海洋污染的防治，而对于海洋生态保护和建设涉及很少，并缺乏相应的海洋生态保护实施条例或办法 [3]，并且在内容上仍具有框架性和概括性，没有面对具体问题时明确和详细的规定，可实行性、可操作性不强。其次，地方性法规与国家层面法律的协调和配套性不强，存在法律空白，当面对突发海洋环境问题时无疑会导致治理无法衔接，效率低下。另外，地方性法规及配套条例的修订未充分考虑当地区域经济发展现状和海域情况，不利于在保护海洋生态环境的同时实现当地经济社会可持续发展。区域各政府之间协同合作机制尚未完善，各主体之间权利义务并不明确，缺少监测和评估手段。

2.2. 综合执法存在漏洞

面对我国海洋环境的恶化，我国海洋环境保护主要放在改善环境质量和加强综合治理上来，但在执法过程中存在着一定漏洞。首先，海洋环境保护需要坚持陆海统筹，政府部门协同合作进行执法。但是由于各政府存在一定竞争关系，问题出现时容易互相推诿，各部门在配合中存在分工不明、权责不清等问题，不利于陆域和海域环境问题的解决。其次，海上综合执法配套设施不完善。从执法人员来看，不

同的执法人员在专业知识、执法能力等方面水平参差不齐，水平较低的执法人员在执法中无法恰当将法律知识与实际执法手段相结合，易出现执法不规范等问题。从执法装备来看，现有执法装备不全，没有足够的无人机、红外摄像机等现代化装备，无法紧跟现实需求。最后，海洋生态环境执法中容易出现监管不利的问题。由于种种原因，在收集、整理和分析海洋生态环境信息的过程中，无法完全保证数据的精准和详实，从而引发对海洋监管决策的失误，影响政府决策的权威性。

2.3. 司法机制有待优化

在我国海洋经济迅速发展的同时，海洋资源的开发、海上活动和海洋排污等对我国海洋环境造成了负面影响，各类海洋生态环境违法案件不断涌现。我国最高人民检察院已发布《关于办理海洋自然资源与生态环境公益诉讼案件若干问题的规定》，建立起具有中国特色的海洋环境公益诉讼机制^[4]，但仍有待优化。首先，区域司法机关之间尚未形成规范、系统的协同合作模式，容易造成管辖权冲突的问题，移送流程也会产生繁琐、困难等情况。其次，主管部门中的执法人员缺乏系统培训，对法律知识的掌握度和对案件的敏感度不够，缺乏实际经验，对案件的移交也缺乏动力。检察机关对公益诉讼的监督力度不够。最后，面对跨区域案件，司法机关在审理时容易受到当地政府的影响，审判结果出现偏袒本地当事人，对外地区人造成不公等情况。

2.4. 公民参与意识不强

从国际来看，在对海洋的认识和开发过程中，有关海洋的国际法不断发展，逐渐形成了以《联合国海洋法公约》为核心的体系，全球海洋法治初步建立。但是在全全球海洋环境治理新问题新挑战出现之际，全球海洋法治迎来前所未有的大变局。《联合国海洋法公约》及其他海洋治理规则呈碎片化，并不能符合所有海洋治理问题，并且现行海洋法规则大多在发达国家主导下建立，无法充分顾及发展中国家利益。从国内来看，海洋经济产业存在粗放和污染倾向对海洋环境产生了严重污染，油气勘探开发、海上倾倒等行为也给海洋生态环境造成了巨大压力。此外，公众参与海洋环境治理意识不强，尚未在全社会形成保护海洋生态环境、推动海洋生态文明建设风尚。

3. 法治生态环境治理的法治化对策

3.1. 完善立法，加快海洋生态环境保护法律制度体系建设

习近平总书记强调“只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障”^[5]，因此完善的立法体系是进行海洋生态治理的前提，为海洋生态环境保护工作奠定了法律基础。

一是完善《中华人民共和国海洋环境保护法》修订，提高地方立法对上位法的补充和配套。《中华人民共和国海洋环境保护法》在之后修订中应在陆海统筹理念的指导下，从行政管理制度，如排污总量控制、排污许可、海岸带管理等多方面更加重视陆海一体化^[6]。各区域应积极落实《海洋环境保护法》，协调《环境保护法》《水污染防治法》《海岛保护法》等其他法律，修订地方行政法规并与其配套衔接，发挥《海洋环境保护法》的统领作用，使海洋环境治理各项问题有法可依，主体、适用范围和内容等方面划分明确，减少权责不分明、相互推诿问题，建立起一套完备的海洋生态环境保护立法体系。

二是加强专门立法，增强地方性法规与当地实际情况的匹配度。不同的海域存在着独特的自然环境和资源，产生的问题也具有特殊性。当国家层面立法出现无法预见的问题，而地方性法规中又找不到相关依据，就会造成法律内容的缺失，不利于海洋环境问题及时有效的解决。各区域应在发展海洋事业的过程中，应结合区域特色，考虑当地自然环境、人口规模等因素，针对当地海洋环境问题、经济发展现状来修订和完善地方性法规，解决当地海洋环境出现的新问题，努力在开发利用海洋资源和海洋生态环

境保护之间寻求平衡。政府之间也应明确划分各主体权利义务,加强沟通来提高信息的透明度和流通性,完善配套当地污染治理、监测评估相关机制,保证各部门权责清晰,增强法规的可操作性,提高海洋环境治理的效率。

3.2. 加强执法, 优化海洋生态环境管理体制

近年来,我国逐渐加强陆海统筹理念的战略地位,党的十九大报告更是提出“坚持陆海统筹,加快建设海洋强国”的战略部署,至此陆海统筹理念上升为国家的重大战略。海洋生态环境执法是法治的重要一环,各区域海洋生态环境的治理和保护工作离不开执法机构的协作。在海洋生态环境治理执法体系中应当坚持陆海统筹理念,严格执法,保障海洋生态治理法治化顺利推进。

一是加强陆海联动执法,改善区域合作执法机制。首先要加强区域合作,加大跨区域间的海洋执法协作力度。一方面要加强各政府之间的合作。各政府要互通有无,协调各方面优势,实现良性竞争,更快更好治理海洋生态环境。另一方面要加强政府各部门之间的合作。海警、海监等部门在面对海洋生态环境治理这一重大问题时应加强跨部门间执法合作,建立海洋环境监测平台,实现信息共享,提高执法效率。其次,仅有海上环境保护措施无法实现对海洋生态环境的全面治理,为了解决环境问题和海洋生态问题,必须要坚持陆海统筹理念,结合海洋和陆域生态环境,用整体性思维统筹多层次、多元化、多边的综合治理。最后,优化执法组织结构,组建专业陆海执法队伍。海洋生态环境保护包括资源评估、海洋生态环境的管理、治理恢复受污染海域等多项专业事项,因此必须组建一支具有专业素养,能进行强力执法的队伍来从事保护工作。

二是完善海洋生态保护监管机制,建立海陆空一体化监督执法体系。执法部门和执法队伍应实行海域分区划分,坚持定期和不定期巡查,不让危害海洋生态环境的不法行为有可乘之机。首先应落实监管人员的责任,对填海、排污、违规捕捞等不法行为进行严格执法。其次完善大数据精准监测平台,实时更新海洋生态环境、交通、气象等方面数据[7],利用大数据反馈信息及时把握陆域海域生态环境新情况,进行辅助监管和处理。最后完善跨区域信息共享机制,打破边界壁垒,增强执法和监管人员行动的实时性和联动性。

3.3. 公正司法, 完善海洋生态环境保护制度

司法作为海洋环境治理法治化的重要部分,也是海洋生态环境保护的最后一道防线。面对当前海洋环境安全诉讼体制存在的漏洞,我国要坚持公正司法,加强法院、检察机关、政府和公众之间的联系,提升司法公信力,全力保障海洋生态环境安全。

一是完善环境公益诉讼制度,提高办案质效。首先是加强法检合作,发挥检察院和海洋环境监督管理部门在海洋环境公益诉讼中的重要作用。面对危害海洋环境和资源的违法行为,人民检察院可告知行使海洋环境监督管理权的部门提起诉讼,一旦部门未提起诉讼,检察院有权向有管辖权的海事法院提起公益诉讼,由海事法院对海洋环境和资源的民事公益诉讼、行政公益诉讼予以受理。其次是加大海洋生态环境部门人员的组织和培训力度,优化公益诉讼的流程。在组织和培训中要加强执法人员对法律知识的熟悉度、对海洋环境案件的敏感度和犯罪认定能力,以及加强对提取证据、司法移送流程的掌握程度,相关部门之间也要充分协调,简化流程,提高移送流程的效率。最后,监察部门要加大监督力度,积极履行监督权力。检察机关要对公益诉讼的使用条件、范围和程序进行进一步明确划分,并对涉及滥用职权等案件追究相应刑事责任。

二是克服地方保护主义,维护区域公私权益平衡。地方保护主义观念违背了公正司法理念,不利于保护公民利益。首先,我国应明确规定海事法院对海洋环境和资源的民事、行政公益诉讼的管辖,发挥

海事法院的审判优势和跨区域行政区划设置的优势,对海洋环境保护法第八十九条所规定的破坏海洋生态、资源、海洋保护区的行为,进行民事、行政和刑事附带民事公益诉讼[8]。其次可建立司法交流平台,内设专栏进行海洋生态环境案件司法经验的交流沟通,高度关注弱势群体的诉讼行为。最后可积极构建智慧海事法院,聘请专门信息技术人才处理相关案件信息,在海洋环境损害案件中降低对信息数据的调取难度,便于弱势一方获取所需信息,维护原告和被告的相关权益,坚持司法为民。

3.4. 公众守法,国内国际协同推动全球海洋法治发展

习近平总书记指出每个人都是生态环境的保护者、建设者和受益者,谁也不能置身事外。社会公民需要增强海洋生态环境保护意识,尽可能避免海洋资源和环境违法行为的发生。世界各国之间要共同维护海洋生态环境和海域安全。

一是构建蓝色伙伴关系,应对全球海洋法治新挑战。面对当前全球海洋环境治理的困境,中国提出了构建海洋命运共同体理念,在和平与安全的基础上促进各国基于海洋的共同发展。当前海洋命运共同体理念面对的重大挑战是共同保护好海洋生态环境,我国全面参与国际海洋治理机制和规则制定与实施,高度重视海洋生态文明建设。首先,我国遵循《国际环境法》《防止倾倒废物及其他物质污染海洋公约》《生物多样性公约》等法律法规,并在新的时代背景下健全完善全球海洋法律体系和机制,实现海洋治理体系更加公正合理。其次,我国坚持多边主义,促进各国利益和共同利益的实现,并坚持共商共建共享原则,各国以协商方式制定国际海洋规则、决策全球海洋事务,共担责任义务,共享全球海洋法治的成果,推进国际关系民主化。最后,各国应通力合作,共同预防、应对和控制海上环境风险和海洋环境损害,建立并完善公法规制与私法救济协同运作的综合性法律机制,推动全球海洋生态环境损害赔偿法治建设[9]。

二是进行公民教育,全社会树立海洋命运共同体理念。保护海洋生态环境,需要社会各界共同参与、共同发力。首先要将国家、社会、企业和公众凝聚成一体化的海洋环境治理的强大力量,发挥政府主导作用,组建海洋环境治理相关组织,海事法院公开审理重大环境资源案件并召开审判新闻发布会,通过定期开展世界环境日法制宣传、拍摄海洋环境保护宣传片等方式对公民展开教育,引导公民树立海洋命运共同体理念。其次要选择和培育低碳化海洋新兴产业,通过建立蓝色经济区来实现海洋经济发展的绿色低碳转型。临海企业要逐步推行全过程清洁生产,加强污染源管理,坚持“谁污染、谁治理”的环境问责制度,优化海洋环境保护的法治化进程。最后,公众要自觉增强海洋环境保护意识,发挥公众参与权和表达权,及时向政府反映意见和建议,积极、理性、深入地参与海洋生态文明建设。

4. 结语

海洋是人类共同的财产,海洋的和平与安宁关乎各国安危和利益。海洋法治建设已成为构建海洋命运共同体理念的重要环节,也是进行海洋生态环境治理的重要保障。面对当前我国出现的海洋资源环境问题,我国从立法、执法、司法和守法四个方面多管齐下,努力实现海洋开发利用与海洋生态环境保护的平衡,维护海洋健康,在尊重海洋、顺应海洋、保护海洋的基础上努力维护人类与海洋的和谐关系,共同推进海洋法治建设,加快建设海洋强国。

参考文献

- [1] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编(上) [M]. 北京: 中央文献出版社, 2014: 31.
- [2] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R]. 北京: 人民出版社, 2017.
- [3] 马英杰, 尚玉洁, 刘兰. 我国海洋生态文明建设的立法保障[J]. 东岳论丛, 2015(4): 176-179.

- [4] 张昊. 构建海洋环境公益诉讼制度服务海洋强国建设[N]. 法治日报, 2022-05-12(004).
- [5] 习近平谈治国理政(第三卷) [M]. 北京: 外文出版社, 2020: 10.
- [6] 王秀卫. 海洋生态环境损害赔偿制度立法进路研究——以《海洋环境保护法》修改为背景[J]. 华东政法大学学报, 2021(1): 76-86.
- [7] 韩立新, 逯达. 大数据时代我国海洋生态环境法治研究[J]. 广西社会科学, 2022(4): 102-111.
- [8] 闫晶晶. 加大海洋环境保护力度维护国家海洋权益[N]. 检察日报, 2022-05-12(001).
- [9] 梅宏. 全球视野中的海洋生态环境损害赔偿法治建设[J]. 亚太安全与海洋研究, 2022(4): 70-88+3-4.