

海洋倾废视角下对海洋工程环境污染违法行为的研究

林 贇

广东医科大学附属医院, 广东 湛江

收稿日期: 2023年11月2日; 录用日期: 2023年11月23日; 发布日期: 2024年2月29日

摘 要

人类利用海洋已有几千年的历史, 如今海洋经济已经成为沿海国家经济的重要组成部分, 成为拓展经济和社会发展空间的重要载体, 人类已进入海洋经济时代。海洋工程随着海洋经济的发展, 其种类也越来越丰富, 然而海洋工程所影响的海洋环境问题也成为了当今关注的重点。因此, 本文围绕着海洋倾废视角下对海洋工程污染环境的违法行为进行研究, 通过分析海洋工程倾废常见的四种违法行为, 对海洋工程倾废的主体、倾废的废弃物、倾废位置、倾废许可证认定存在的问题进行研究, 最后针对我国目前海洋工程倾废废弃物的违法行为提出相应的法律对策。

关键词

海洋工程, 海洋倾废, 环境污染, 法律研究

Research on Illegal Acts of Marine Engineering Environmental Pollution from the Perspective of Marine Dumping

Yun Lin

Affiliated Hospital of Guangdong Medical University, Zhanjiang Guangdong

Received: Nov. 2nd, 2023; accepted: Nov. 23rd, 2023; published: Feb. 29th, 2024

Abstract

Human use of the ocean has thousands of years of history, now the marine economy has become an important part of the economy of coastal countries, become an important carrier to expand the

economic and social development space, human has entered the era of marine economy. With the development of marine economy, the types of marine engineering are becoming more and more abundant. However, the marine environment affected by marine engineering has become the focus of attention nowadays. Therefore, this paper studies the illegal acts of marine engineering polluting the environment from the perspective of marine dumping. By analyzing the four common illegal acts of marine engineering dumping, this paper studies the problems existing in the subject of marine engineering dumping, the dumped waste, the dumping location and the identification of the dumping permit. Finally, it puts forward the corresponding legal countermeasures against the illegal behavior of dumping waste in marine engineering in our country.

Keywords

Marine Engineering, Marine Dumping, Environmental Pollution, Legal Research

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

海洋工程是指以开发、利用、保护、恢复海洋资源为目的，并且工程主体位于海岸线向海一侧的新建、改建、扩建工程。海洋工程从选址到完成整个项目或多或少都会对海洋环境造成影响，海洋工程可谓是一把“双刃剑”。因此，探讨海洋工程倾废污染环境的违法行为，对海洋工程倾废的违法行为进行规制，将海洋工程污染环境的危害降低到最低，是符合我们对良好生态环境的需求和渴望。

海洋工程污染环境的途径有三种：一是因发生海洋工程事故导致对海洋环境造成污染。例如 1986 年发生在乌克兰的切尔诺贝利核电站，导致大规模的核辐射泄漏，这件事造成了数千人死亡，核辐射污染了数万平方公里的土地¹。2010 年墨西哥湾钻井平台爆炸污染海洋环境事件引起世界范围内的关注，该事件不仅造成数十万人伤亡，同时还导致路易斯安那州几十千米之外海域的原油爆炸。紧接着是 2011 年我国蓬莱 19-3 油田海上钻井平台溢油事件及日本福岛核事故事件，大量的放射物质流入海洋，导致了渤海及福岛一带的生态环境长期无法恢复²。无论是因不可抗力还是疏忽大意导致的海洋工程事故都将会对整个海洋生态环境和海洋生态系统造成严重的破坏[1]。二是后期设施处置的污染；后期设施的处置主要是对于老旧不用的废弃设施处置，这一部分对于海洋环境的影响没有海洋事故及海洋工程实施过程中倾倒疏浚物所带来的危害大。三是海洋工程施工过程的污染；海洋工程施工过程中的污染既包括施工过程中对于整个海洋生态环境造成的污染也包括海洋工程施工中将大量的疏浚物倾倒入海洋，此外，对海洋环境造成的污染还包括海洋工程施工过程中从事海洋作业的人所产生的生活污水和垃圾[2][3]。施工过程中对海洋生态环境造成的影响是不可避免的，但人类活动所产生的生活污水和垃圾是可控的，因此本文将把研究重点放在海洋工程施工过程中将大量的疏浚物倾倒入海洋对海洋环境造成污染所涉及违法行为。

2. 海洋工程倾废环境污染的违法行为

海洋倾废污染环境违法行为是指单位和个人违反《海洋环境保护法》《海洋倾废管理条例》等法律、法规、规章，向海洋倾倒废弃物的行为，应受法律制裁。

¹<https://www.163.com/dy/article/IDAN35440523F11G.html> 核灾 1986：切尔诺贝利真相。

²<https://www.chinacourt.org/article/detail/2012/06/id/529740.shtml> 海洋局：康菲公司承担蓬莱溢油事故全部责任。

2.1. 未取得废弃物海洋倾倒许可证向海洋倾倒废弃物的行为

2015年7月15日上午,中国海监第九支队执法人员随中国海警3094艇在北海市某码头东侧附近海域巡航检查时,发现“易航浚****”泥驳船正在该海域附近实施倾倒废弃物行为。执法人员随即依照法定程序对倾倒现场和过程进行了拍照、录像和定位并实施登检,船方未能出示废弃物³。

通过对调查掌握的违法事实、证据及当事人申辩的综合分析,认定当事人属于未取得废弃物海洋倾倒许可证擅自进行海洋倾倒作业,该行为违反了《海洋环境保护法》第五十五条的规定。依据《海洋环境保护法》第七十三条第一款第三项和第二款的规定,予以当事人“责令限期改正,并处以罚款人民币八万元的行政处罚”。

2.2. 不按照废弃物海洋倾倒许可证的规定倾倒废弃物的行为

2018年4月10日,某市海洋局行政执法人员在市长江口水域执法巡航时,发现某打捞有限公司所属的“航捷****”船在何家湾油库码头疏浚过程中,向长江口海域疏浚海洋倾倒区1#实施了倾倒1000立方米废弃物的行为。经调查,国家海洋局东海分局批准的该项目疏浚物倾倒区是长江口海域疏浚物海洋倾倒区3#,而不是1#倾倒区⁴。

当事人的行为违反了《海洋环境保护法》第五十九条“获准倾倒废弃物的单位,必须按照许可证注明的期限及条件,到指定的区域进行倾倒”的规定,属违法倾倒废弃物的行为。依据《海洋环境保护法》第八十五条的规定和《上海市水务局(上海市海洋局)行政处罚裁量基准》,拟告知“警告,并处罚人民币五万一千元”的行政处罚。

2.3. 违规颁发废弃海洋倾倒许可证的行为

2008年,王某、王星某、薛某、王珮某等四原告的亲属王安某通过公开投标的方式,取得黄岛区薛家岛办事处南庄二社区(以下简称南庄二社区)管理的东海海底、滩涂承包权,并与居委会签订了承包合同,相关海域使用权证书2009年到期后,当地海洋与渔业主管部门未再办理续签手续。2011年4月,第三人某码头公司建设的青岛保税物流园区及部分件杂货泊位因回淤严重,需要进行护岸挖泥和港池清淤,为此向被告国家海洋局某分局提出海洋倾倒废弃物的书面申请书,申请将疏浚物144万立方米倾倒在海洋倾倒区。在确认工程疏浚物为清洁疏浚物,且作业船舶均按照要求安装倾废记录仪后,被告国家海洋局某分局向其核发了编号为2011100018的倾倒许可证。后因第三人某码头公司建设倾废疏浚物造成其养殖场大面积死亡,王某以被告国家海洋局某分局向第三人某码头公司违法发放《废弃物海洋倾倒许可证》,侵犯了其养殖区的合法权益为由,向法院提起行政诉讼⁵。

根据《海洋倾废管理条例》第六条规定了向海洋倾废废弃物的许可证发放程序。根据该规定,需要向海洋倾废废弃物的单位,应事先向主管部门提出申请,按规定的格式填报倾废废弃物的申请书,并附报废弃物特性和成分检验单。主管部门在接到申请书之日起两个月内予以审批,对同意倾废者应发给废弃物倾废许可证。本案中,第三人某码头公司因港池清淤需要向海洋倾废疏浚物,向被告提出书面申请,被告接到申请后,按照规定对拟倾废的疏浚物样品进行检测,对从事倾废作业的船舶是否安装倾废仪进行检查,经审查认为第三人的申请符合法定条件后,在第三人提交书面申请的两个月内发放倾废许可证。被告上述审查发证行为,符合法律规定的倾废许可证发放程序。

³<http://scs.mnr.gov.cn/scsb/lj/201712/70b9b99b12354f799f8644d5f67e5f9c.shtml> 中国海监第九支队海洋倾废案件案例分析。

⁴<https://news.sina.cn/2018-06-07/detail-ihcscwz8282551.d.html> 共同维护“碧海绿水”两公司向海洋违法倾废废弃物被罚数万元。

⁵https://mp.weixin.qq.com/s/?_biz=MzA5MDAxMjk5Ng==&mid=2652068037&idx=4&sn=e2aa8da21e312f2b9f3ac7e31040278d&chksm=8bf5d4eebc825df88a6e01c4762446b6d6adc94fc3c79ed57a8ea1f9e484d87ef640afbfb32&scene=27 原告王某等诉被告国家海洋局某分局等违法颁发废弃物海洋倾倒许可证纠纷案。

2.4. 不按照规定记录倾倒情况的行为

《中华人民共和国海洋环境保护法》第七十四条规定：“不按照规定记录倾倒情况，或者不按照规定提交倾倒报告的，处二万元以下的罚款。”关于不按照规定记录倾倒情况，或者不按照规定提交倾倒报告的行为，本法第六十条规定，获准倾倒废弃物的单位，应当详细记录倾倒的情况，并在倾倒后向批准部门作出书面报告。倾倒废弃物的船舶必须向驶出港的海事行政主管部门作出书面报告。

根据这一规定这类行为包括以下几种：一是不记录倾倒情况的行为；二是不按照规定记录倾倒情况的行为；三是不提交倾倒报告的行为；四是不按照规定提交倾倒报告的行为。不论是哪种行为，都要依照本条规定给予行政处罚。《中华人民共和国海洋倾废管理条例》第二十条规定：“凡是不按照本条例第十四条(获准向海洋倾倒废弃物的单位，应当按许可证注明的期限和条件，到指定的区域进行倾倒，如实地详细填写倾倒情况记录表，并按许可证注明的要求，将记录表报送主管部门。倾倒废弃物的船舶、航空器、平台和其他载运工具应有明显标志和信号，并在航行日志上详细记录倾倒情况)规定填报倾倒情况记录表的，处以警告或人民币 2000 元以下的罚款。

3. 对海洋工程施工过程中倾倒污染环境违法行为的认定分析

3.1. 海洋工程倾废违法主体的认定分析

《行政处罚法》对违法主体做了界定，即公民、法人或者其他组织。违法主体的准确认定，是行政执法查处违法案件的关键。《海洋环境保护法》第五十五条认定的是“需要倾倒废弃物的单位”，而这个“单位”究竟是建设单位还是施工单位？还是具体实施倾废行为的船只所属的机构？法律并没有针对谁或什么单位进一步地说明。因此，在违法主体的确定上，需要执法人员充分利用有效证据，进行合理分析推断。在海洋倾废违法案件中，往往涉及较多单位，比较简单的案件会涉及建设单位和施工单位，在复杂的案件中，还存在施工单位层层发包的情况，以及施工单位租用船舶的情况。如建设单位进行码头疏浚建设，未向国家海洋行政主管部门申请废弃海洋倾废许可证，只是与施工单位签订了施工合同，施工单位再与船舶所属公司签订分包合同。分包合同明确要求，承包人不得随意抛泥，由此产生的责任和费用由承包人承担[4]。因此，违法事实与建设单位没有关系，建设单位不作为被处罚主体。在海洋工程倾废违法案件主体的认定中，如何确立违法主体成为执法人员判断的重难点。

3.2. 海洋工程倾废废弃物的认定分析

《海洋环境保护法》中对废弃物的认定是根据废弃物的物理性质、化学性质、种类和数量的不同及其对环境的影响程度的不同，将海洋倾倒的废弃物进行相应的分类。然而，《海洋倾废管理条例》没有对“废弃物”的含义作出解释，是否以弃置为目的，任何拟向海洋弃置的材料和物质，不论其形式和种类，都属于废弃物呢？这个问题值得我们的探究。

3.3. 倾倒位置的认定分析

海洋倾废区是指由国家海洋行政主管部门或经主管部门授权，按照一定程序划定的专门用于接受倾废物的特定海域。海洋倾废区制度就是对海洋倾废区的地理位置、范围、用途、允许倾废的物质以及划定程序等一系列规则体系的总称。《海洋环境保护法》第五十九条规定“获准倾倒废弃物的单位，必须按照许可证注明的期限及条件，到指定的区域进行倾倒”。《倾废区管理暂行规定》第三条对海洋倾废区的定义是：“海洋倾废区是指由国务院批准的、供某一区域在海上倾废日常生产建设活动产生的废弃物而划定的长期使用的倾废区。临时性海洋倾废区是指为满足海岸和海洋工程等建设项目的需要而划定的限期、限量倾废废弃物的倾废区[5]。然而，在海洋工程倾废过程中倾废过程是否超出海洋倾废区的范

围成为了判断的难点。

3.4. 许可证颁发的认定分析

《海洋倾废管理条例》第六条规定了向海洋倾废废弃物的许可证发放程序。根据该规定，需要向海洋倾废废弃物的单位，应事先向主管部门提出申请，按规定的格式填报倾废废弃物的申请书，并附报废弃物特性和成分检验单。主管部门在接到申请书之日起两个月内予以审批，对同意倾废者应发给废弃物倾废许可证。因此，海洋工程倾废主体如需倾废废弃物，需要按照相关的程序向有关部门提出申请，否则许可证的颁发则无效。

4. 完善规制海洋工程倾废违法行为的法律制度

4.1. 完善海洋工程倾废许可证申请法律制度

海洋工程倾废许可证的申请程序是废弃物海洋倾废许可证制度中的重要内容之一，是实施废弃物海洋倾废许可证制度的开端。一是对申请主体的规范。在中华人民共和国内海、领海、大陆架和其他一切管辖海域倾废各类废弃物的企业、事业单位和其他经济实体，应向所在海区的海洋行政主管部门提出申请，办理废弃物海洋倾废许可证。此类单位通常包括废弃物所有者及疏浚工程单位，或与其有合同约定的倾废作业实施单位。二是批准条件的规范。批准废弃物海洋倾废许可证的条件为有适宜开展废弃物倾废的倾废区；经废弃物特性和成分检验，向海倾废废弃物符合法律法规和标准的相关要求；新建建设项目已立项，并获得环境影响评价批复文件。不符合上述准许条件之一的，不予批准。三是申请材料的规范。申办废弃物海洋倾废许可证，申请单位应首先向海洋行政主管部门提交由主管部门制定的具有统一格式的海洋倾废申请书，就申请书中的申请单位及详细地址、法定代表人、职务、联系人及电话、废弃物名称、数量、工程概括、施工单位名称等内容认真填写。同时申请单位需要向海洋行政主管部门提出书面申请，并提交下列材料：海洋倾废申请书；废弃物名称、特性及其成分检验报告；计划倾废时间；计划倾废数量；工程施工计划、施工图纸和施工现场概况；国家海洋行政主管部门规定提交的其他相关材料。四是申请单位的权利和义务。申请单位应如实提交申请材料，对申请材料的真实性负责，并配合主管部门对申请材料的内容进行核实。废弃物海洋倾废许可证获批后，申请单位每月向主管部门报告实际倾废量，提交海洋倾废情况报告。积极主动配合监管部门对海洋倾废活动的监督管理。

4.2. 完善海洋工程倾废废弃物的分类法律制度

由于《海洋倾废管理条例》没有对“废弃物”的含义做出解释，但《伦敦公约 1996 议定书》第一条第八项也做出了大致相同的广泛规定。可见，拟向海洋倾废的任何物质，不论其形式和种类如何。都属于海洋倾废所指的“废弃物”。因此，可以将海洋倾废废弃物按照以下几大类分类：一是自然属性分类。包括疏浚物、城市阴沟淤泥、渔业加工废料、惰性无机地质材料、天然有机物、岛上建筑物料、船舶平台。二是以毒性分类。包括一类废弃物、二类废弃物、三类废弃物、痕量沾污物。三是以是否允许倾废进行分类。包括《1972 伦敦公约》的分类、《海洋倾废管理条例》的分类。除此之外，在海洋行政主管部门审判海上倾废行为时，首先需要对废弃物进行海上倾废试验并开展物理化学性质鉴定，以确定是否允许向海洋实施倾废，颁发何种类别许可证以及是否采取特别措施。同时为了预测废弃物倾废后的沉降、稀释及运移规律，也须对废弃物的物理性质实施测定。为进行海洋倾废废弃物分类的比对工作，还须进行海洋倾废废弃物的化学性质测定。

4.3. 完善海洋工程倾废监测制度

目前在海洋工程倾废监测方面还没有专门的法律，有关法律规定散见于相关的海洋环境保护规章条

例之中,因此须需要构建海洋倾废监测工作机制。一是建立健全海洋倾废监测工作机制。构建多级海洋倾废监测体系,落实海洋倾废监测分级管理责任制。二是健全海洋倾废监测网络运行管理机制。进一步明确海洋倾废监测事权,依法落实倾废单位的监测责任,强化对监测机构的监督管理。三是构建海洋倾废监测信息资源共享机制。包括共享原则、共享内容、共享范围、共享程序、共享监督管理。四是构建海洋倾废监测具体制度。包括构建海洋倾废监测报告制度,海洋倾废监测仪器设备管理制度,监测数据、资料的管理制度,海洋倾废监测人员合格证制度。除此之外,还需要加强海洋倾废监测能力建设。一是加强海洋倾废监测人才队伍建设。组建国家海洋监测队伍及沿海地方监测队伍。二是加强海洋倾废应对气候变化能力建设。国家及各沿海地区要制定重点海域节能减排中长期计划。三是加强海洋倾废预警监测能力建设。构建全国海洋倾废观测系统,支持地方海洋观测网建设,并将其整体纳入国家全球海洋立体观测网管理。四是加强海洋倾废监测创新能力建设。完善海洋倾废监测评价技术规范 and 标准,制定海洋倾废评价技术标准,出台海洋倾废公报编制技术指南。五是加强海洋倾废监测信息能力建设。建立统一的海洋倾废监测信息与管理系统,完善海洋倾废监测资料传输系统及公共服务平台建设。六是无人机监测海洋倾废能力建设。依托海洋倾废监督执法机构,开展污染源监督执法无人机能力标准化建设,实现污染源可视化监测能力全覆盖,减少海洋工程污染环境的违法行为[6][7]。

4.4. 完善海洋工程倾废执法制度

海洋倾废执法就是依法享有海洋倾废行政执法全的国家行政机关,根据《海洋环境保护法》《行政处罚法》《海警法》《海洋倾废管理条例》《海洋倾废管理条例实施办法》《倾废区管理暂行规定》等法律法规规定,对我国海洋倾废活动进行监督检查,发现和查处违法倾废行为的活动。根据2018年国家机构改革的规定,原行驶海洋倾废行政管理职责的国家海洋局已经撤销,其职责分别归入自然资源部和生态环境部,其海洋倾废主要执法机构——中国海警局,转隶武警部队,组建中国人民武装警察部队海警总队。按2021年2月公布的《海警法》的规定,人民武装警察部队即海警机构,统一履行海上维权执法职责,包括开展海洋倾废行政执法工作。因此,通过采用联合执法的方式有利于震慑海洋工程污染环境违法行为。

4.5. 完善海洋工程倾废法律责任主体的认定

海洋工程倾废的法律责任主体众多,一旦产生污染,责任主体往往包括废弃物的所有者,倾废工程发包方、倾废工程承包方、倾废工具所有人以及倾废工具的光租人、经营人等所有对该工具占有、使用、收益的人。因此,对海洋工程倾废法律责任主体的认定尤为重要。首先是海洋工程倾废监督管理人员的认定。海洋倾废监督管理人员的职责是对海洋倾废活动进行许可、监督、监视和执法的管理控制活动。《海洋环境保护法》第九十三条对海洋环境监管人员的违法行为进行规制,由此可见海洋工程倾废监督管理人员是海洋倾废法律责任的重要主体;其次是对需要倾废废弃物的施工工程单位认定。任何需要倾废废弃物的单位要向海里倾废废弃物必须取得海洋行政主管部门颁发的废弃物海洋倾废许可证。需要倾废废弃物的单位未取得废弃物海洋倾废许可证即进行倾废,或虽取得废弃物海洋倾废许可证但不按照规定倾废,即构成违法倾废,需要承担相应的法律责任。通常,需要倾废废弃物的单位包括以下类别:废弃物所有者和疏浚工程单位,与其有合同约定的倾废作业实施单位,雇佣船舶所在的单位;最后是实施海洋工程倾废违法行为个人的认定。实施海洋工程倾废违法行为的个人主要指违法倾废行为的具体组织者和行为人,通常是工程建设单位对具体海洋倾废违法行为承担责任的相关人员、违法海洋倾废作业实施单位的相关责任人员及违法船舶的所有人、租赁人或驾驶员。

5. 总结

20世纪80年代,由于我国经济发展水平较低,海洋工程活动较少,海洋工程倾废管理立法基本为

零。改革开放后,我国社会经济快速发展,海洋工程建设也日益增加,海洋工程倾废所污染环境的违法行为也日益增加。因此,开展海洋倾废视角下海洋工程污染环境的违法行为研究,全面分析我国海洋工程污染环境所产生的违法行为并提出对策建议,为法治中国添砖加瓦具有重要意义。

参考文献

- [1] 张园. 海洋工业突发性环境污染事故分析[J]. 中国科技纵横, 2014(19): 1, 3.
<https://doi.org/10.3969/j.issn.1671-2064.2014.19.001>
- [2] 程功舜, 林赞. 海洋倾废视角下日本核废水排海决定的法律问题研究[J]. 未来与发展, 2021, 45(12): 53-56, 84.
<https://doi.org/10.3969/j.issn.1003-0166.2021.12.008>
- [3] 刘杨. 大型填海工程对海洋生态环境的影响及保护策略研究[J]. 运输经理世界, 2021(17): 142-144.
<https://doi.org/10.3969/j.issn.1673-3681.2021.17.047>
- [4] 张帆. 我国海洋倾废立法研究[D]: [硕士学位论文]. 哈尔滨: 哈尔滨工程大学, 2015.
<https://doi.org/10.7666/d.D750055>
- [5] 孙淑艳, 许自舟, 刘述锡, 等. 基于非现场监管的海洋倾废监督管理系统[J]. 海洋环境科学, 2023, 42(1): 160-164.
- [6] 程功舜, 林赞. 机构改革视野下的海洋倾废监管与执法研究[J]. 南方论刊, 2021(9): 71-74.
<https://doi.org/10.3969/j.issn.1004-1133.2021.09.026>
- [7] 国家海洋局海洋环境保护司. 加强海洋环境保护服务海洋工作大局[J]. 海洋开发与管理, 2011(2): 13-15.
<https://doi.org/10.3969/j.issn.1005-9857.2011.02.003>