

海洋命运共同体视野下 海洋生态环境法治体系的构建

全永波, 盛慧娟

(浙江海洋大学, 舟山 316021)

【摘要】海洋是人类生存和发展的重要空间, 构建海洋命运共同体是“构建人类命运共同体”理念在海洋领域的延展, 是新时代海洋事业发展的实际需求。近年来, 海洋生态环境面临严峻挑战, 海洋生态环境治理的有效性基础在于构建海洋生态环境法治体系, 需要在海洋命运共同体理念的指引下, 在体现环境正义、可持续发展、生态原则等基础上, 从立法体系、执法体系、司法制度与体系、守法体系四个角度推进和完善。

【关键词】海洋命运共同体; 海洋生态环境; 法治体系

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2020)02-0031-04 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202002031

习近平总书记在中国人民解放军海军成立70周年之际指出, “海洋孕育了生命、联通了世界、促进了发展。我们人类居住的这个蓝色星球, 不是被海洋分割成了各个孤岛, 而是被海洋连结成了命运共同体, 各国人民安危与共”。海洋命运共同体理念的提出对反思我国海洋生态环境法律理论基础, 完善海洋生态环境法治体系提供了重要的指导。

1 海洋命运共同体理念引导海洋生态环境法治理论革新

海洋命运共同体是从“天人合一”的角度, 从人与自然和海洋一体的视角反思如何保护和利用海洋及海洋资源, 以促进可持续发展。在构建海洋命运共同体的过程中, 要树立共同、综合、合作、可持续的新海洋安全理念^[1]。一方面海洋不仅仅孕育了生命, 而且也为人类提供了生存的环境。另外一方面, 海洋也是最主要的国际贸易和运输通道, 大航海时代以来, 是海洋将人类居住的家园连接成地球村。但是, 由于捕捞能力急剧增强以及工业污染、生活排污等因素影响, 沿海水域恶化加剧、渔业资源严重衰退, 海洋环境与气候灾害问题等日益严重。构建海洋命运共同体, 就是应当超越人类中心主义的传统利用海洋模式, 从永续发展、人海和谐的视角均衡、全面地认识海洋, 强调要把天地人统一起来、把自然生态同人类文明联系起来, 按照自然规律活动, 取之有时, 用之有度。这是我们思考我国海洋生态环境法治理论革新的重要起点。

1949年至改革开放前夕, 我国对海洋生态环境问题重视不够, 因此与海洋生态环境保护相关的法律法规也较为缺乏。改革开放以后, 随着《联合国海洋法公

约》的出台以及我国海洋事业的不断发展, 海洋生态环境问题也随之不断涌现, 因此, 海洋生态环境法治工作也得到了重视。至今, 我国的海洋环境法治建设大致可分为起步阶段(1978—1998年)、发展阶段(1999—2011年)以及深化阶段(2012年至今), 总体上实现了从重近海污染防治到海洋环境保护的系统化、集成化推进, 法治体系建设也取得了突出成效。1982年, 我国制定了《海洋环境保护法》, 开启了我国有史以来海洋环境保护法律制度的先河, 2001年制定的《海域使用管理法》以及2009年制定的《海岛保护法》《渔业法》和《海上交通安全法》等构成了我国现有海洋环境的国家立法体系。同时, 相应的海洋环境综合执法体系基本构建, 海洋司法制度创新不断, 海洋生态环境治理的社会参与机制逐渐形成。2018年国家机构改革后, 《海洋环境保护法》正加紧修正完善, 以求更加适应时代进步和形势发展的需要^[2]。随着经济全球化和海洋开发能力的提高, 海上传统和非传统安全、气候变化和生态环境跨区域问题压力增大, 伴随着建设海洋强国战略目标的提出, 传统的海洋生态环境法律制度大多数过于原则性, 执法力量过于松散、执法范围涉及面不广、海洋环境的处罚力度不够等问题造成了我们海洋生态环境法治建设的困境。

2 海洋命运共同体视野下海洋生态环境法治体系建设的基本原则

“海洋命运共同体”的指导原则与人类命运共同体一脉相承, 海洋命运共同体视野下的海洋生态环境法治体系建设是国家治理体系和治理能力建设在海洋领域的重要体现, 要从完善制度、优化体制、遵从生态等视角体现海洋命运共同体的理念。

基金项目: 国家社科基金重大研究专项课题“中国参与全球海洋生态环境治理体系研究”(18VHQ015)

作者简介: 全永波, 教授, 管理学博士, 博士生导师, 主要研究方向为海洋环境治理、海洋法治

第一, 遵循环境正义理念和环境民生原则。海洋生态文明是习近平生态文明思想的重要内容。在经济发展过程中, 由于经济社会主体在追求利益最大化过程中必然存在对环境的毁损, 只有建立公平公正的环境制度才能合理协调人与人之间在生态资源占有、使用和分配上的矛盾利益关系, 实现环境正义^[3]。海洋命运共同体就要求海洋治理的多元主体实现海洋和谐共生, 促进人类构建社会公平公正秩序, 追求永续发展。关注环境发展必须考虑民众的生存和发展的可持续性, 追求“生态优先, 绿色发展”“绿水青山就是金山银山”中包含海洋生态文明建设的民生需求, 提出对海洋生态环境治理的终极目标和归宿。对海域的各种开发过程中需要进行统筹兼顾、综合平衡, 在一些关键性的海洋资源利用中, 以不破坏生态和环境为重要的评判标准, 使各种资源的有关价值都能得到或保证利用的机会^[4]。

第二, 推进海洋可持续发展, 遵循包容性海洋治理原则^[5]。我国作为一个快速发展中的海洋利用大国, 同时又是海洋地理相对不利国, 科学的海洋治理模式对于我国未来的可持续发展意义重大。习近平总书记2018年5月18日在全国生态环境保护大会上的讲话中指出, “生态环境没有替代品, 用之不觉, 失之难存”。生态环境的破坏在许多领域是悄无声息的, 但后果却是残酷无情的。如果人类合理利用、友好保护海洋, 海洋的回报常常是慷慨的; 但当人类无序开发、粗暴破坏海洋时, 海洋的惩罚也是无情的。海洋命运共同体理念启示我们, 人类发展与海洋紧密融合, 人类对海洋的伤害最终会伤及人类自身, 这是无法抗拒的规律。因此, 海洋生态环境法治体系的构建应提倡包容性海洋理论, 推进实现更合理、更公平的海洋资源分配, 在法治框架下实现海洋财富可欲求的最大化, 以维护绿色、安全、可持续发展的海洋生态环境为目标制定和完善海洋生态环境立法体系^[6]。

第三, 完善“陆海统筹”机制, 遵循海洋生态学原则。从自身角度而言, 海洋本身是一个统一的、循环的生态系统, 海水的流动性特征使得整个海洋环境成为一个流动的、循环的整体, 因此, 对海洋局部环境的破坏必然会对整个海洋生态系统产生不同程度的影响^[7]。在海洋活动中, 必须充分注意自然界诸多因子之间的关联性, 将海洋开发利用的规模和强度控制在正常生态系统维持的允许范围之内, 避免出现对海洋生态环境造成过重的负担和超出海洋生态系统自净能力、自我修复能力的情况。海洋生态原则体现在实践上, 就需要将海洋资源的开发、利用和保护作为一个系统实施。党的十九大报告提出要以“陆海统筹”推进海洋强国建设, 2018年以后, 我国从中央到地方对海洋管理体制进行了改革, 从管理机构、执法队伍等方面进行整合, 力求从全局上实现海洋综合管理, 统筹考虑海洋生态环境治理与

陆域生态环境治理的系统性、联动性, 以达到生态环境系统整体最优化。但“陆海统筹”环境保护意识的建立、环境相关立法的修改, 以及海洋生态系统跨区域联动保护、海洋生态环境治理的全球参与等复杂问题的解决尚待时日。

3 海洋命运共同体视野下海洋生态环境法治体系的构建

作为海洋大国, 我国面临着许多与世界上其他海洋国家相同或相近的治理问题。因此, 要从海洋命运共同体的视角, 以完善海洋生态环境治理体系, 提高治理能力现代化为目标构建科学的海洋生态环境法治体系。在海洋生态环境法治体系构建过程中要重点突出立法的科学性、执法的保障性和司法的实效性和守法的全民性, 并以此推进海洋生态环境法治体系的构建。

3.1 依据海洋生态原则构建立法体系, 按照环境正义原则完善海洋环境制度

海洋根据其特定的区位、自然资源以及自然条件可以划分为不同区域, 这些不同的区域构成了海洋区域的自然属性^[8]。海洋管理部门应根据各海域特定的区位条件、自然环境、自然资源、开发保护现状以及经济社会发展的需要, 按照海洋功能标准并按照不同使用类型和不同环境质量要求设立功能区, 立法部门按照功能区设置进行海洋生态环境立法, 形成基于海洋功能的立法体系, 有助于保护和改善海洋生态环境, 促进海域的合理开发和海洋经济的可持续发展。我国在海洋事业发展过程中, 根据地方经济社会发展的不同需要, 结合海洋自身生态环境系统的特殊性, 设置了不同类型的海洋功能区, 如海洋自然保护区、海洋特别保护区、海洋公园等^[9], 具体包括港口航运功能区、渔业资源利用和养护功能区、矿产资源功能区、旅游功能区、海水资源利用功能区、海洋能利用功能区、工程用海功能区、海洋保护功能区、特殊利用区和保留区等^[10], 并根据这些不同的功能分别立法, 如“港口法”“海上交通安全法”“渔业法”“海洋资源法”“海洋旅游休闲法”^[11], 诸如此类。

海洋环境立法过程中还需要完善相应的环境制度。环境正义原则要求完善海洋自然资源的产权制度, 明晰海洋相关领域的所有权、用益物权等权利归属, 进而明确责、权、利关系, 实现自然资源分配和使用的环境正义^[3]。同时, 进一步完善海洋生态环境的利益补偿机制, 这种机制基于环境民事公平性原则设定, 在实施范围上包括跨海陆、跨流域和跨海域之间的补偿, 由污染排放实施者作为补偿实施主体。

3.2 按照陆海统筹、生态整体性要求构建执法体系

习近平总书记在党的十九大报告中提出了“坚持陆海统筹, 加快建设海洋强国”的战略布局; 2018年5

月18日在全国生态环境保护大会上也提出了“统筹兼顾”的理念。因此,基于海洋命运共同体的视角,海洋生态环境的执法体系应当将陆海统筹理念纳入其中。多项案例证明,单一的海上防护措施无法解决我国海洋环境的根本性问题,要解决海洋生态与环境问题,就必须尊重海洋生态系统的整体性,从传统的海洋环境与生态保护法治体系进行改革创新。在执法过程中只有体现陆海联动机制,在已有的生态环保统一执法机构和队伍的基础上,施行统筹规划、多层次、多边的综合治理,把陆域生态环境保护与海洋生态环境保护问题协同起来,才能有效解决海洋生态破坏、环境污染等生态环境问题。在执法过程中,要强化对流域环境与近岸海域污染的综合治理力度,建立“海域-陆域-流域”的联动协调机制,不断加强对入海排污口的监管,提升海洋环境执法工作的效率。只有坚持陆海统筹的发展理念,才能不断推进我国海洋环境法治体系的建设,找到符合国情的统筹方式,我国海洋环境面临的现实困境才能得到有效解决。我国从2018年开始改革环境执法体制,这有利于陆域和海域执法的统筹性,但相应的法律修改如《海洋环境保护法》和《海商法》等仍在进行,国家参与跨区域和全球海洋生态环境治理的执法协作机制仍存在不确定性。

3.3 按照可持续发展原则,完善司法制度和体系

我国司法体系包括机构体系和制度体系,法院和检察院作为传统司法机关履行包括海洋环境诉讼在内的司法职权,监察机关按照法律规定依法对所有行使公权力的公职人员进行监察,对我国海洋环境司法体系形成有力支持。海洋命运共同体理念要求实行包容性用海机制,司法制度的完善就需要基于维护绿色、安全、可持续发展的海洋生态环境为目标。可持续发展原则下的海洋环境司法制度应有别于传统的司法制度。我国《环境保护法》《海洋环境保护法》《民事诉讼法》《行政诉讼法》等均对环境司法制度作了相应的创新,结合海洋命运共同体理念所需,海洋环境司法制度的完善包括:一是完善环境公益诉讼制度。环境公益诉讼制度是保护环境强有力的救济手段,构建起富有特色的海洋环境公益诉讼机制需要进一步明确公益诉讼的“国家队”和“民间队”,形成相互支持、功能互补的海洋环境公益诉讼体系,大力发展海洋环境保护社会组织、建立诉讼费用合理分担机制和缓减免机制等。二是完善海洋环境刑法制度。我国《刑法》污染环境罪未明确规定海洋环境的污染罪责。在2017年实施的最高人民法院、最高人民检察院联合下发的《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》中“严重污染环境”的对象也没有涉及海域。针对海洋环境单独设置污染海洋罪,不仅是跟随国际海洋环境保护潮流的需要,也是解决海洋环境污染问题和更好地开发利用海洋以及推动海洋经济

可持续发展的重要选择^[12]。三是强化海洋环境保护行政执法与刑事司法之间的衔接,实现司法机关与行政执法、行业管理等部门的数据共享,加强与海关、港口、海事等部门的协作会商,以及时发布风险预警,发现犯罪线索,提升海洋环境污染防范打击效能。四是落实多样化海洋生态环境修复责任,包括赔偿责任和行为责任^[13],主要可由司法判决进行支持,实际由专业机构完成修复。

3.4 体现环境民生、促进公众参与的原则,构建守法体系

海洋命运共同体理念中包括“海洋环境安全共同体”,海洋环境既是国家发展的需要,更是社会民生的需要,公众参与是海洋生态环境保护法律实施的一大推动力量。一方面,公众作为海洋环境保护的维护者和监督者,可以及时发现海洋污染的行为,更加清晰地了解到海洋环境的污染状况和污染程度,直接参与到海洋环境污染的治理和防护过程中;另一方面,公众也是良好环境的受益者,公众的个人行为也可能成为海洋环境污染的主体之一,例如海洋微塑料垃圾现象。因此,完善海洋生态环境的守法体系,要充分调动公众的积极性,使其不断参与到海洋生态环境保护中来,不断加大信息宣传,让公众能在第一时间掌握环境污染信息。参与的内容除了对污染治理决策的制定之外,还应体现在对海洋环境的监督工作中,让公众能知法、守法。除了提高公众参与度外,守法体系的构建还要不断明确各个负责海洋生态环境保护事项主管部门的权利,建立明确的责任承担制度,确保在海洋生态环境受到破坏时能直接找到责任主体,将责任承担具体化,以增强法律的威慑力。

4 研究小结

海洋是人类生存和发展的重要空间,构建海洋命运共同体是“构建人类命运共同体”理念在海洋领域的延展,是新时代海洋事业发展的实际需求。近年来,海洋生态环境面临严峻挑战,海洋生态环境治理的有效性基础在于构建海洋生态环境法治体系,需要在海洋命运共同体理念的指引下,在体现环境正义、可持续发展、生态原则等基础上,从立法体系、执法体系、司法制度与体系、守法体系四个角度推进和完善。

改革开放以来,我国海洋生态环境保护法治经历了光辉的发展历程,从起步发展到不断完善,再到今天的海洋生态文明建设战略、发展脉络尤为清晰,发展成果也颇为丰富。但不可否认,在构建“海洋命运共同体”的过程中,各国和国内各参与主体要真正达成海洋利益的共识,需要在共同发展中寻求各方海洋经济利益的最大公约数^[14]。

作为海洋大国,我国面临着许多与世界上其他海洋

国家相同或相近的治理问题。因此,要从海洋命运共同体的视角,以完善海洋生态环境治理体系,提高治理能力现代化为目标构建科学的海洋生态环境法治体系。在海洋生态环境法治体系构建过程中重点要突出立法的科学性、执法的保障性和司法的实效性和守法的全民性,并以此推进海洋生态环境法治体系的构建。

因此,我国要不断切合自身的发展现状和具体国情,在兼顾他国利益的同时,尽快构建适应新形势要求的法治体系,坚持科学立法,完善法律体系,加强执法力度,建立联动机制,深化陆海统筹,严格公正司法,贡献中国方案,普及全民守法,厘清政企责任,鼓励公众参与,建设具有中国特色的海洋生态环境保护法治体系。

参考文献:

- [1] 侯昂好. “海洋强国”与“海洋立国”: 21世纪中日海权思想比较 [J]. 亚太安全与海洋研究, 2017(3): 42-52.
- [2] 全永波, 石鹰婷, 郁志荣. 中国参与全球海洋生态环境治理体系的机遇与挑战 [J]. 南海学刊, 2019(3): 73-80.
- [3] 王雨辰. 习近平生态文明思想中的环境正义论与环境民生论及其价值 [J]. 探索, 2019(4): 42-49.
- [4] 于宜法. 海岸带资源的综合利用分析 [J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2004(3): 23-25.
- [5] 郑志华. 中国崛起与海洋秩序的建构: 包容性海洋秩序论纲 [J]. 上海行政学院学报, 2015(3): 96-105.
- [6] 郑志华. 探索中国特色海洋新秩序之路 [N]. 法制日报, 2015-02-17.
- [7] 全永波. 海洋污染跨区域治理的逻辑基础与制度建构 [D]. 杭州: 浙江大学, 2017.
- [8] 傅秀梅. 中国近海生物资源保护性开发与可持续利用研究 [D]. 青岛: 中国海洋大学, 2008.
- [9] 全永波, 叶芳. 海洋环境跨区域治理研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2019: 53.
- [10] 王印红, 刘旭. 我国海洋治理范式转变: 特征及动因 [J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2017(6): 17-24.
- [11] 范金林, 郑志华. 重塑我国海洋法律体系的理论反思 [J]. 上海行政学院学报, 2017(3): 105-111.
- [12] 赵星, 王芝静. 我国海洋环境污染犯罪刑事立法及司法存在的问题及其应对策略 [J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2015(4): 65-71.
- [13] 徐以祥. 多样化海洋生态环境修复的司法实现 [J]. 人民检察, 2018(10): 46.
- [14] 孙超, 马明飞. 海洋命运共同体思想的内涵和实践路径 [J]. 河北法学, 2020(1): 183-191.

Construction of marine ecology and environment legal system from the perspective of Maritime Community with Shared Future

QUAN Yongbo, SHENG Huijuan

(Zhejiang Ocean University, Zhoushan 316021, China)

Abstract: The ocean is an important space for the survival and development of human beings. Building Maritime Community with Shared Future is an extension of “building a human community with shared future for mankind” in the marine field, and it is the actual demand for the development of marine business in the new era. In recent years, the marine ecology and environment has faced severe challenges. The foundation of the effectiveness of marine ecology and environment governance is to build a legal system of marine ecology and environment. It needs to be guided by the concept of Maritime Community with Shared Future and embody environmental justice, sustainable development, ecological principles, etc. On the basis, it will be promoted and improved from four perspectives: the legislative system, the law enforcement system, the judicial system and system, and the law-abiding system.

Keywords: Maritime Community with Shared Future; marine ecology and environment; rule of law system

生态环境部环境与经济政策研究中心简介

生态环境部环境与经济政策研究中心(以下简称政研中心)成立于1989年,首任主任为曲格平先生。政研中心是国家生态环境保护宏观决策和管理支持机构,负责全局性、综合性、前瞻性重大问题以及热点难点问题研究;承担生态环境部重要文件和材料、年度工作报告和工作要点、重要讲话文稿的起草工作;承担生态环境战略、政策、法治、体制等调查研究、成效评估与技术支持工作;承担国际生态环境问题研究工作;为生态环境部提供政策建议和咨询意见;承办生态环境部交办的其他事项。

政研中心下设综合部(党委办公室)、生态环境战略与理论研究所、调研评估部、生态环境法治与体制研究部、生态环境政策研究部、生态环境与社会管理研究部、国际环境政策研究所(能源环境政策研究部);另设有《环境与可持续发展》编辑部;中国环境科学学会环境管理分会挂靠在政研中心。