

《中华人民共和国海洋环境保护法》 发展历程回顾及展望

张海文

(自然资源部海洋发展战略研究所, 北京 100161)

【摘要】《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年颁布至今,已施行了38年。伴随着我国社会经济的快速发展,《海洋环境保护法》经历了从无到有、从海洋污染防治到海洋生态环境保护的发展历程。本文在梳理了《海洋环境保护法》的1次“大修”和3次“修补”的基本情况和分析了各次修法的时代背景、主要目的和修改内容的基础上,提出现行《海洋环境保护法》已无法适应新时代发展需求,必须进行第二次“大修”。本文分析了再次修订《海洋环境保护法》的必要性,研究提出应重点关注的若干问题。同时建议将《海洋环境保护法》修改为《海洋生态环境保护法》。

【关键词】海洋环境保护法;海洋环境保护;海洋生态保护

中图分类号: X327 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-288X(2020)04-0079-06 **DOI:** 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202004079

海洋生态环境保护问题一直是国际社会高度关注的议题之一。联合国秘书长在2019年关于海洋和海洋法的报告中指出:“来自渔业、航运、采矿、旅游业和其他行业的压力对海洋和沿海生态系统造成了不可持续的高负荷。”“虽然国际社会持续在处理海洋的困境,但需要采取更紧急的行动,制止和扭转海洋健康状况下降的趋势,并更加注重充分和有效执行《联合国海洋法公约》。”^[1]

改革开放以来,我国工业化、城镇化速度不断加快,沿海地区经济社会快速发展,对海洋空间利用和海洋自然资源的需求不断增大。生产、生活、生态用海等需求日趋多样化,对传统海洋生态环境和资源的供给方式提出了新的挑战,给海洋环境和海洋生态系统带来极大压力。自1982年颁布《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》)以来,我国已出台涉及海洋自然资源及生态环境保护相关法律法规100余部,其中有许多原则和制度也适用于海洋生态环境管理与保护,为海洋生态环境保护工作提供了重要法律依据。尤其是党的十九大以来,通过实施最严格的生态环境保护制度,特别是实行陆源污染物管控、入海排污口清理、实施海洋生态红线制度,严肃查处违法围填海、非法倾倒垃圾和改变自然岸线等严重改变海洋环境行为等措施,我国海洋生态环境状况整体稳中向好。例如,2018年监测数据表明,海水环境质量总体有所改善,夏季一类海水水质标准海域面积占管辖海域面积的96.3%。劣四类水质海域面积为33270平方千米,较上年同期减少450平方千米^[2]。不过,辽东湾、渤海湾等

局部海域污染情况依然突出,典型海洋生态系统健康状况改善不明显。2018年生态环境部对21个典型海洋生态系统(包括河口、海湾、滩涂湿地、珊瑚礁、红树林和海草床)的监测数据表明,仅有5个处于健康状态,15个处于亚健康状态,1个处于不健康状态,分别占总数的23.8%、71.4%和4.8%,其中河口和海湾生态系统均处于亚健康和亚健康状态,占总数的76.2%^[2]。

2018年5月18日习近平总书记在全国生态环境保护大会上指出:“用最严格制度、最严密法治保护生态环境,加快制度创新,强化制度执行,让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线。”这是新时代推进生态文明建设的一项重要原则。党的十八届三中全会明确提出,建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,完善环境治理和生态修复制度,用制度保护生态环境。为了适应新的形势和发展需要,在全面推进依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的大背景下,特别是为了贯彻习近平生态文明思想和新发展理念,有必要在回顾总结《海洋环境保护法》历次修改情况的基础上,分析再次修订该法的必要性,并研究提出应重点关注的若干问题,为推动海洋生态文明建设、促进可持续发展提供更充分的法律依据和更有效的制度保障。

1 《海洋环境保护法》的发展进程

国际海洋环境保护发展大体经历三个阶段:第一阶段,20世纪50年代初,人们开始关注海洋环境污染问

题；第二阶段，20世纪80年代，一些发达国家的关注点从环境污染防治拓展到海洋生态破坏问题；第三阶段，从20世纪90年代以来，可持续发展理念被引入海洋环境保护领域，陆海统筹的管理理念、海洋生态系统修复、基于生态系统的海洋综合管理以及全球环境变化等问题成为国际社会新的关注焦点^[3]。

自1982年颁布至今，我国《海洋环境保护法》已经施行了38年。伴随着我国经济社会的快速发展，《海洋环境保护法》经历了从无到有，从海洋污染防治到海洋生态环境保护与污染防治并重的发展历程。其发展历程大致可分为三个阶段：第一阶段为起步阶段，从20世纪50年代至80年代初。这一时期我国海洋开发能力还比较薄弱，对于海洋生物资源的利用较为初级，海洋经济生产活动与环境污染之间的矛盾尚不突出。然而，随着改革开放政策的实施，社会经济快速发展，我国海洋环境保护面临的压力持续加大。为了预防海洋进一步污染，我国于1982年制定了《海洋环境保护法》，使海洋环境污染防治工作走上了有法可依的道路，我国迈进海洋环境保护的法治时代。第二阶段为快速发展阶段，从1982年《海洋环境保护法》的颁布到2017年修正案的审议通过。这个时期，我国《海洋环境保护法》经历了一次修订和三次修正。我国海洋环境法治从海洋环境污染防治发展到兼顾海洋生态保护，保护海洋生态环境的意识进一步得到提升，法律制度逐渐完善，处罚力度逐步加大。与此同时，我国出台了100多个配套法规和部门规章以及地方立法，海洋生态环境保护法律体系基本框架得以形成。第三阶段为进一步深化海洋污染防治与海洋生态保护阶段，从2017年修正案施行至今及日后的第二次修订。自2017年以来，国内外形势都发生了重大变化，海洋生态环境保护领域也出现许多新问题。例如，生态文明理念的提出和山水林田湖草一体化保护思想的深入人心；党的十九大确定的重大战略部署；2018年全国人大常委会执法检查组对《海洋环境保护法》实施情况开展了执法检查；2018年完成了党和国家机构改革；党的十三届四中全会做出了推进国家治理体系和治理能力现代化的决定；污染攻坚战任务的提出；国际海洋生态环境保护出现新焦点等。上述种种新发展、新变化对海洋生态环境保护领域带来诸多重大影响，诸多新理念、新职责、新部署迫切需要通过相关法律制度得以贯彻落实。对于现行《海洋环境保护法》来说，这些新发展和新变化所带来的不仅是压力与挑战，更是深化改革的难得历史机遇。

《海洋环境保护法》自1982年颁布以来，历经了一次修订和三次修正。

1974年我国颁布《防止沿海水域污染暂行规定》，这是我国关于海洋环境污染防治的第一个规范性文件，开启了我国海洋环境法治时代的序幕。1978年我国《宪法》规定“国家保护环境和自然资源，防止

污染和其他公害。”为我国海洋环境法制建设奠定了坚实的基础。1979年《环境保护法(试行)》，对海洋污染防治和生态保护做出了原则性规定。在这些立法和实践探索的基础上，1982年8月23日第五届全国人大常委会第二十四次会议审议通过我国第一部《海洋环境保护法》。该法共8章48条，于1983年3月1日开始实施。1982年立法目的主要有四个方面：一是随着改革开放、经济快速发展，需要加大力度开发利用海洋空间和资源。“开发、利用和保护海洋环境及资源，是社会主义现代化建设的一项重要任务。”二是改革开放之初，只注重开发，人们的环境保护意识淡薄，各类生产和开发活动对海洋造成污染损害的严重后果开始显现，这种势头急需得到遏制。“我国海洋环境已经受到了不同程度的污染损害，在一些入海河口海区、港湾、内海和沿岸局部区域，环境污染相当严重……。长江口、杭州湾的污染越来越严重，开始危及我国最大的渔业基地舟山渔场。……污染问题已引起广大渔工、渔民的严重忧虑，有的甚至失去生计，成为一个不安定的因素。”三是“随着海洋事业的发展，进入我国管辖海域从事航行、石油勘探开发等活动的外国船舶、外国企业日益增多。”因此，需制定相关法律来予以管理。四是有必要在已有的海洋污染防治相关规定实施基础上借鉴国外经验，制定我国保护海洋环境的法律^[4]。

从上述立法目的可以看出，1982年《海洋环境保护法》主要是针对五大污染源(海岸工程、海洋石油勘探开发、陆源污染物、船舶、倾倒废弃物)对海洋环境的污染损害问题制定相关法律制度及处罚措施。该法的颁布，对于我国海洋环境保护来说具有划时代的里程碑意义，使我国海洋环境保护迈入法治时代，走上了有法可依的道路。不过，因时代局限性和立法经验不足，从该法的主体内容看，该法属于污染防治法，只是搭建起了应对五大来源污染物损害海洋环境的大致法律框架，还未建立起对海洋环境全面整体的认识。该法所建立的法律制度和处罚措施尚显单薄，例如，第七章法律责任仅有4个条款，其中一个条款还是豁免条款。

(1)第一次修订。1999年6月22日，时任全国人大常委会环境与资源保护委员会副主任委员张皓若在第九届全国人大常委会第十次会议上做“关于《中华人民共和国海洋环境保护法(修订草案)》的说明”。经过4次会议(第十次、第十一次、第十二次、第十三次)审议，1999年12月25日第九届全国人大常委会第十三次会议通过了《海洋环境保护法》修订案。同日，以中华人民共和国主席令第26号公布，自2000年4月1日起施行。

1999年对《海洋环境保护法》的修订是一次“大修”。从时间和花费人力物力上看，历经两届全国人大环境与资源委员会准备工作。第八届全国人大环境与资源委员会于1995年开始启动对《海洋环境保护法》的修改工作，在此基础上，第九届全国人大环境与资源委

员会经过调研,广泛地征求意见,草拟出海洋环境保护法修订草案,提交第九届全国人大常委会审议。修订草案在第九届全国人大常委会的四次会议上被审议,直到第十三次会议通过。从内容上看,修订后的《海洋环境保护法》条款数量是1982年《海洋环境保护法》的两倍,从1982年8章48条修订为1999年10章98条,新增了“海洋环境监督管理”和“海洋生态保护”两个专章,将原“防止海洋石油勘探开发对海洋环境的污染损害”一章扩展为“防治海洋工程项目对海洋环境的污染损害”,并对整部法几乎所有条款内容都进行了修改。从施行时间看,修订后的《海洋环境保护法》自2000年4月1日起施行。

从总体上看,海洋环境保护领域出现了很多新情况,1982年《海洋环境保护法》已经远远满足不了当时的治理需求,主要体现在以下几个方面:一是1982年的《海洋环境保护法》已不利于遏制海洋环境的持续恶化。1982年至1999年期间,由于城市生活污水和工农业废水大量排海,赤潮、溢油、病毒、违法倾倒以及养殖污染等海洋环境灾害频发,加上其他严重破坏海洋环境的活动,使得我国海洋环境污染损害不断加剧,海洋资源基础条件破坏严重。二是1982年的《海洋环境保护法》已不能对可持续发展战略的需要进行有效回应。1982年的《海洋环境保护法》是控制单个污染源的规范,未能从整体上对海洋环境保护做出规范。随着沿海经济的迅速发展,开发利用海洋资源和保护海洋环境的矛盾日益尖锐。三是1982年的《海洋环境保护法》对于海洋环境监督管理体制的规定存在责权分散的缺陷。四是1982年的《海洋环境保护法》已经与十几年后的法治建设和环境保护管理方面的许多新规定不相适应,特别是法律责任的规定不完善,使该法的可操作性较差,不利于制止严重破坏海洋环境的各类违法行为。五是1982年的《海洋环境保护法》已不适应国际实践。我国陆续加入了许多国际公约和议定书,我国享有的许多权利和承担的义务需要体现到相关立法中去。^[5]

综上,《海洋环境保护法》启动修订,并在内容上得到极大充实,将原“防止”具体污染源对海洋环境的污染损害均修改为“防治”,实现了从防止海洋污染发展到采取措施积极防治对海洋环境造成污染损害,从片面的海洋环境污染治理发展到兼顾海洋生态保护。此后,我国出台了許多配合法规以及地方立法,标志着我国海洋生态环境保护的法律制度体系框架基本建成。相比1982年的《海洋环境保护法》,1999年修订后的《海洋环境保护法》在观念理念、法律原则、法律制度的设置等多方面都更先进、全面。例如,增设“海洋环境监督管理”一章,强化海洋环境监督管理,而不仅仅针对单个污染源进行管控。增加和完善了许多海洋环境保护法律制度的规定,例如重点海洋污染物总量控制制度、海洋污染事故应急制度、船舶油污损害民事赔偿制

度和船舶油污保险制度、“三同时”制度、环境影响评价制度等。增设“海洋生态保护”专章,从狭义的海洋环境污染治理扩展到更全面的海洋生态环境保护,我国希望逐步改变海洋环境质量与经济发展不协调的局面,为此增设了海洋保护区等制度。为了适应十多年的海洋开发活动的不断发展,各种类型的海洋工程建设越来越多,我国将1982年的“防止海洋石油勘探开发对海洋环境的污染损害”一章修改为“防治海洋工程项目对海洋环境的污染损害”,将海底隧道、海底电缆、人工岛、围填海等建设项目的海洋环境保护问题均纳入规定。尤其重要的是,对法律责任部分进行了重大修订,条款数量从4个增加到22个,处罚范围和内容都进行了扩张,增加了行政强制措施和行政处罚手段,强化了对污染破坏海洋环境行为的民事赔偿责任,并加大了处罚力度。此外,新修订的《海洋环境保护法》还注重与相关国际公约的衔接,以履行我国的国际承诺,维护我国海洋权益。

(2)第一次修正。2013年12月28日第十二届全国人大常委会第六次会议通过《海洋环境保护法》修正草案,决定对该法第四十三条、第五十四条和第八十条做出修改。^[6]修改内容主要涉及简化环境影响报告书审核程序、将主管部门对勘探开发海洋石油的溢油应急计划编制由审批改为向海区局备案等。

从修改内容可以看出,2013年修正只是一次“小修小补”,主要目的是为了落实2013年国务院有关简政放权、取消和下放行政审批项目的决定。

(3)第二次修正。2016年11月7日第十二届全国人大常委会第二十四次会议审议通过《海洋环境保护法》修正草案,作出对2013年《海洋环境保护法》一共19处进行修改的决定。

此次《海洋环境保护法》的修改,经历2016年8月31日至11月7日期间的3次会议(第22次、第23次和第24次会议)审议,才在第24次会议上获得通过。修改重点包括三方面:一是加大对违法行为的处罚力度。例如,增加按日计罚和责令停业、关闭等处罚措施;增加对企业有关责任人员的处罚;提高对造成海洋环境污染事故行为的处罚力度,取消三十万元的罚款上限等。二是与新《环境保护法》增设的制度相衔接。例如,增加建立健全海洋生态保护补偿和生态保护红线制度,海洋环境信息公开制度,实施环境影响评价限批制度等。三是将行政审批制度改革成果以法律形式固化下来,修改了部分条款里的行政审批程序。主要是简化了海岸工程和海洋工程项目海洋环境影响报告书、环保设施的验收等程序。^[7]

相比2013年《海洋环境保护法》,2016年修正案是对我国推进生态文明建设和生态补偿制度建设的积极响应,也是对国务院简政放权要求的具体落实,标志着我国海洋生态环境保护法治进程有了重要的新发展。

(4)第三次修正。2017年11月4日第十二届全国人大常委会第三十次会议审议通过《海洋环境保护法》修正草案,决定对其中2个条款作出修改。修改内容主

要涉及入海排污口,从审批程序上将入海排污口设置的审批程序简化为备案程序,并相应修改后面的通报程序和处罚条款。

表1 《海洋环境保护法》历次修改概况表

审议通过时间	施行时间	条款总数	修订条款数量/占总数的比例
1982-08-23	1983-03-01	8章34条	—
1999-12-25	2000-04-01	10章98条	新增2章、仅少数条款内容未修改/约95%以上
2013-12-28	2013-12-29 2000-04-01	10章98条	3条/3%
2016-11-07	2016-11-08 2000-04-01	10章97条	19条/19.6%
2017-11-04	2017-11-05 2000-04-01	10章97条	2条/2.1%

2 历次修改《海洋环境保护法》的主要原因探析

1999年对《海洋环境保护法》进行了一次“大修”,而2013年、2016年和2017年则分别进行了两次“小修补”和一次中等程度的“修补”。从各次修法的时代背景、主要目的和修改的内容等,可以看出修法背后主要原因。

2.1 积极适应国际发展新趋势

2.1.1 积极响应新发展理念

1992年《里约宣言》和联合国《21世纪议程》提出“可持续发展”理念。我国完全赞同并接受了这一创新理念,在1994年发布的《中国21世纪议程》、1996年发布的《中国海洋21世纪议程》和1998年发布的《中国海洋事业的发展》(白皮书)都提出了相关目标和要求。《中国21世纪议程》将我国国民经济和社会发展目标确立为“建立持续发展的经济体系、社会体系和保持与之相适应的可持续利用的自由和环境基础”。可持续发展理念及目标不仅体现在了1999年《海洋环境保护法》(修订)总则的第一条即“为了保护和改善海洋环境,保护海洋资源,防治污染损害,维护生态平衡,保障人体健康,促进经济和社会的可持续发展,制定本法”,而且也通过新增“海洋环境监督管理”和“海洋生态保护”两个专章以及相关制度予以落实。

2016年《海洋环境保护法》修改中增设了海洋生态补偿制度,这是积极贯彻落实中央关于推进生态文明建设和生态文明体制改革的新部署。“生态保护红线”最早作为我国生态保护方面的一项创新性举措出现在国家政策性文件中是2011年《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》,此后越来越多地被写入环境保护相关政策文件中。2014年《环境保护法》修订时首次将其以法律形式确定下来。海洋“生态保护红线”基本制度的设立是我国海洋环境保护转变立法理念的标志性成果。^[8] 2016年修订的《海洋环境保护法》第三条新增

一款作为第一款,规定“国家在重点海洋生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等海域划定生态保护红线,实行严格保护。”第二十四条第一款修改为“国家建立健全海洋生态保护补偿制度”,将生态保护红线提升为一项重要法律制度。

2.1.2 履行国际条约义务

在1982年至1998年期间,全国人大常委会先后批准加入了多个国际公约及相关议定书,例如,全国人大常委会于1996年批准加入《联合国海洋法公约》,1999年《海洋环境保护法》修订案就对该法适用的管辖海域范围做出了完整的规范。又如,我国1982年加入《国际油污损害民事责任公约》,1985年加入《1972年防止倾倒废物及其他物质污染海洋公约》及其1996年议定书,1986年加入《1969年国际油污损害民事责任公约》的1976年和1992年议定书,1990年加入《国际干预公海油污事故公约》和《控制危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》,1991年加入《禁止在海床及底土安置核武器和其他大规模毁灭性武器公约》等十多个有关海洋环境保护的国际条约,这些国际条约中所涉及的我国应享有的权利与应履行的条约义务,也在1999年《海洋环境保护法》修订案中得到了相应的体现和衔接。

2.2 维持我国经济高速发展与生态环境保护之间平衡的需求

随着我国改革开放政策的实施,各方面各领域都发生了巨大变化,社会经济发展对用海及海洋资源的需要也越来越大。2002年发布的《全国海洋功能区划》、2003年的《全国海洋经济发展规划纲要》及2010年的《全国海洋经济发展“十二五”规划》等都期待海洋空间及资源环境能为实现社会经济发展目标做出更多贡献,对海洋环境和资源的压力与挑战也随之不断增大。

以1998年为例。1998年我国海洋经济保持稳定发展,主要海洋产业总产值达3269.92亿元,比上年增长7.2%。以海洋经济为依托的沿海市、县国民经济也保

持稳步增长,其国内生产总值合计达 24472.70 亿元,占整个沿海地区国内生产总值的 53.1%;占全国国内生产总值的 30.8%。沿海市、县的工业总产值为 41962.87 亿元,占整个沿海地区工业总产值的 54.7%;其农业总产值 4753.80 亿元,占整个沿海地区农业总产值的 40.5%。海洋水产业总产值达 1772.12 亿元,比上年增长 13.0%。沿海修造船业稳定增长,1998 年工业总产值达 238.10 亿元,比上年增长 11.4%。1998 年海洋交通运输业,尽管受到了国内外经济形势的一定影响和制约,但仍保持了总体上的平稳发展。沿海主要港口货物吞吐量 9.2 亿吨,比上年增长 1.6%。营运收入 529.51 亿元,比上年增长 1.4%。1998 年沿海地区直接排海的工业废水总量为 8.28 亿吨,比上年增长 6.8%,增长幅度比上一年降低了 16.2 个百分点。虽然各沿海省市区在排海污水治理方面做了很大努力,但是近岸水体污染依然严重,海洋环境总体质量仍呈继续恶化趋势,外海水域亦受到威胁^[9]。

《海洋环境保护法》1999 年修订和 2013 年、2016 年和 2017 年的修正均努力探索在海洋生态环境保护与科学合理开发利用海洋自然资源之间寻求平衡。这些努力鲜明地体现在:鉴于在谋求经济快速发展的阶段,尚无法做到完全禁止入海排污口、海洋工程和海岸工程建设项目、船舶等活动对海洋环境造成损害;那么,就只能加强对海洋污染的防治、加大力度打击污染海洋环境的违法行为、确立海洋生态保护红线制度和生态补偿机制等,不断完善海洋环境保护法律制度,为保护海洋生态环境提供法律保障。

2.3 与其他相关立法和规划协调发展

1978 年至 1998 年改革开放二十年间,是我国法制建设大发展时期,出台了许多与海洋环境保护相关联的法律,例如,1984 年《水污染防治法》、1988 年《水法》、1989 年《环境保护法》、1995 年《固体废物污染环境防治法》、1992 年《领海及毗连区法》、1998 年《专属经济区和大陆架法》以及 1997 年《全国海洋开发规划》等。这些法律的相关原则和制度在 1999 年修订的《海洋环境保护法》中均得到落实与衔接。

进入 21 世纪,我国法制建设步伐进一步加快,特别是在生态环境领域,对《环境保护法》《水污染防治法》《大气污染防治法》等进行了全面修订,并出台了《环境影响评价法》(2002 年)、《海域使用管理法》(2001 年)、《海岛保护法》(2009 年)等许多法律法规,极大地影响了海洋生态环境保护的格局。在 2016 年《海洋环境保护法》修订中也注意到与这些法律之间的衔接与协调,例如,对第四十三条“环境影响报告书(表)”的编制和审批、对第四十四条海岸工程建设项目的环境保护设施的“三同时”制度等相关内容均作了必要修改。

2.4 体现政府机构改革成果

机构改革的重要成果之一是明确划分部门之间职责分工。1982 年、1998 年和 2013 年国务院机构改革主要成果,即各相关部门在海洋环境保护方面的职责分工,先后在 1982 年《海洋环境保护法》、1999 年修订案和 2016 年修正案得到了充分体现。例如,1998 年 3 月 10 日,九届全国人大一次会议审议通过了《关于国务院机构改革方案的决定》。改革原则之一是按照权责一致的原则,调整政府部门的职责权限,明确划分部门之间职责分工。海洋环境保护职责分散在多个部门,也体现在 1999 年修订后的第五条。1999 年修订案第二章海洋环境保护监督管理方面,各有关行政主管部门的职责得以厘清,明确规定了哪些活动需提前提交给哪个行政主管部门“审查批准”、工程建设项目环境影响报告书需向哪个行政主管部门进行“备案”;也明确规定了行政主管部门应依法行政,对哪些权力的行使需要“会同”其他部门、哪些问题的处理需要“征求”其他部门的意见以及相关程序等事项,均做出了明确规定,避免出现各部门之间相互推诿和扯皮现象。

2013 年 2 月 28 日党的十八届二中全会审议通过《国务院机构改革和职能转变方案》,海洋环境保护职责继续由相关部门分工承担;2013 年 3 月 10 日,国务院机构改革方案公布,其中包括重组国家海洋局和中国海警局。此次机构改革涉及海洋环境保护职权的划分,体现在 2016 年修正案中。2013 年党的十八大关于建立中国特色社会主义行政体制目标的要求,继续简政放权,提高行政效能,减少和下放生产经营活动审批事项、减少资质资格许可和认定、加强依法行政等重大部署,也都在 2016 年修正案得到落实和体现。例如,修改了一些条款,将原来的审查批准手续改为备案,将审批权限下放到派出机构等。

3 再次修订的必要性及当前需关注的问题

我国海洋环境保护经历了以防止海洋污染为主逐渐向污染防治和海洋生态环境保护并重,从单向的从陆看海、以陆定海的传统观念到陆海统筹、保护优先的统筹发展观,“整体保护、发展与保护并重、统一监管”的监管理念正在形成。现行《海洋环境保护法》必须进行第二次“大修”,因为“小修补”无法解决当前所面临的诸多问题与挑战。

当前,我国社会经济发展进入一个崭新的时代。必须在深入贯彻落实党的十八大建设海洋强国的重大部署,党的十九大提出的“坚持陆海统筹、加快建设海洋强国”的战略任务和有关生态环境保护的战略部署,深刻领会习近平生态文明思想、加快建设海洋强国和加强海洋生态环境保护的一系列重要论述以及习近平总书记在 2018 年全国生态环境保护大会上重要讲话精神的基

础上,重新审视现行的《海洋环境保护法》的框架结构及制度设计,全面考察其对新时代发展需求的回应,以及对2018年国务院机构改革成果的认可。

当前,海洋生态文明建设理念已经逐渐深入人心。现行《海洋环境保护法》在很大程度上仍保留着以防治海洋污染为主的制度设计。必须彻底进行转变,将相关法律制度设计转向坚持海洋生态环境保护优先,以养护和修复海洋生态系统、保证海洋环境质量为核心,以维护海洋生态系统健康和提高海洋环境质量为根本目标,强化海洋生态环境监管体制机制建设。

我国监测数据显示,陆源污染占海洋污染来源的80%以上。应坚持陆海统筹,以海定陆,实行最严格的海洋生态环境保护制度,对入海污染物和污染源实行最严格的管控制度,并加大对违法行为的处罚力度,坚决遏制来自陆源的污染物和入海排污口对海洋生态环境造成的损害。

将人类命运共同体、海洋命运共同体、国家治理体系和治理能力现代化、生态文明建设、海洋传统产业转型升级、促进蓝色经济发展、促进海洋可持续发展等新倡议、新理念、新思路、新发展模式,融合到海洋生态环境保护中去,通过法律不断完善海洋生态补偿机制和生态环境损害赔偿机制、建立健全海洋生态环境诉讼体制机制、确立海洋生态环境质量标准。

应及时将2018年国务院机构改革成果转化为法律保障。2018年3月13日,第十三届全国人民代表大会第一次会议审议通过国务院机构改革方案,新组建自然资源部和生态环境部,从职责划分上,生态环境部负责生态环境保护监管,自然资源部负责海洋资源和海洋生态保护修复。两部门在实际工作中其实很难截然区分,两者存在一定程度的职责交叉问题。例如,生态环境部负责参与国际海洋环境治理,自然资源部负责管理公海生物多样性资源和国际海底区域矿产资源开发。在这些海洋资源的研究调查、勘探开发过程中,不可避免地会涉及海洋生态环境保护工作。在专业支撑队伍建设方面,海洋生态环境观测和监测的技术力量、站点、装备、船舶浮标等海洋调查监测设备

的建造使用和管理方面,也存在重复建设问题。

应充分利用生态环境保护及其他相关领域立法修法成果,引入成熟制度,做好法律之间的衔接。例如,《环境保护法》《固体废物污染环境防治法》《水污染防治法》《大气污染防治法》等都在近年做了大的修改,其成果应当得到充分重视。另外,还有许多既有的法规和成熟的实践做法应上升为法律制度,应考察2012年《海洋生态文明示范区建设管理暂行办法》、2013年修订的《渔业法》、2014年《海洋生态损害国家损失索赔办法》、2015年《防治船舶污染内河水域环境管理规定》、2016年《深海海底区域资源勘探开发法》及其他配套法律法规等。同时应借鉴国际海洋生态环保领域的最新发展,保证新修法保持一定的前瞻性。例如,我国现行《海洋环境保护法》尚缺乏对海洋噪声、海洋塑料垃圾等规制。

共同行动,采取各种措施,降低人类活动对海洋的不利影响,有效遏制海洋污染势头,减缓海洋生态系统衰退,维持和促进海洋可持续发展,这是当今国际社会的共识,也是我国海洋生态环境保护立法的重要使命。

最后,建议将《海洋环境保护法》修改为《海洋生态环境保护法》。

参考文献:

- [1] 联合国大会. 海洋和海洋法 [EB/OL]. [2020-03-22]. <https://undocs.org/zh/A/74/350>.
- [2] 生态环境部. 2018年中国海洋生态环境状态公报 [EB/OL]. [2020-03-22]. <http://hbdc.mee.gov.cn/hjyw/201905/W020190529623962003076.pdf>.
- [3] 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组. 中国海洋发展报告 [R]. 北京: 海洋出版社, 2007: 32.
- [4] 李锡铭. 关于《中华人民共和国海洋环境保护法》(草案)的说明 [N]. 中华人民共和国国务院公报, 1982.
- [5] 张皓若. 关于《中华人民共和国海洋环境保护法(修订草案)》的说明 [EB/OL]. [2020-03-22]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/06/content_5007216.htm.
- [6] 宋大涵. 关于《<中华人民共和国海洋环境保护法>等七部法律的修正案(草案)》的说明 [N]. 全国人民代表大会常务委员会公报, 2014, 1.
- [7] 姜大明. 关于《中华人民共和国海洋环境保护法修正案(草案)》的说明 [N]. 全国人民代表大会常务委员会公报, 2016, 6.
- [8] 白佳玉、隋佳欣. 海洋生态保护的法治要求: 环法修订视角下的实证解读 [J]. 山东科技大学学报(社会科学版), 2018(3): 74-76.
- [9] 自然资源部. 1998年我国海洋经济发展状况 [EB/OL]. [2020-03-22]. http://gc.mnr.gov.cn/201806/t20180619_1798476.html.

Review and prospect of the development of “Marine Environmental Protection Law of the People’s Republic of China”

ZHANG Haiwen

(China Institute for Marine Affairs, Ministry of Natural Resources, Beijing 100161)

Abstract: It has been 38 years since the adoption of Marine Environment Protection Law of the People’s Republic of China (here after referred to as “the Law”) in 1982. It comes into being during China’s rapid social and economic development with its focus shifting from the prevention and control of marine pollution to the protection of marine ecological environment. There were a major revision and three amendments afterwards on the Law. By analyzing the background, purpose and content of each revision and amendment, this paper holds that the Law does not reflect the need of the current time and should be substantially revised. The paper elaborates on why a second revision is necessary and what important issues should be closely studied. It also suggests changing the name of the Law into the Law of Marine Ecology and Environment Protection of the People’s Republic of China.

Keywords: The Law of Marine Environmental Protection; marine environmental protection; marine ecological protection