

海洋环境保护地方立法分析

——海洋跨区域环境保护立法的设想

赵晶晶¹ 陈 阳²

摘 要 随着海洋经济的发展,海洋的环境问题也日益严重,保护海洋环境刻不容缓。党中央、国务院提出了“实施海洋开发”战略,浙江和山东两省作为海洋经济大省先后制定了各省的《海洋环境保护条例》。文章拟从浙江省和山东省的《海洋环境保护条例》的比较入手,探讨海洋区域合作的重要性,从而提出进行海洋跨区域环境保护立法的设想,并对其立法必要性、概念、主体和立法道路进行初步的探究。

关键词 海洋环境保护条例;浙江省;山东省;海洋跨区域环境保护立法

我国是一个海洋大国,管辖海域辽阔,海岸带和海洋资源丰富,沿海经济发展潜力巨大。沿海地区的经济发展和人口增长给海岸带和海洋造成巨大环境压力,沿海和海洋的环境问题表现得十分突出。保护海洋环境,进而促进沿海地区社会经济与海岸带和海洋环境的协调发展,在党中央提出“实施海洋开发”的战略部署的前提指导下,对我们具有重要的现实意义和深远的历史意义。

针对海洋环境的保护,加强法制建设,是重中之重的对策。继2002年福建省首先颁布本省的地方海洋环境保护条例之后,浙江省和山东省分别于2004年1月16日和2004年9月23日颁布了本省的针对海洋环境保护的地方立法。本文拟从浙江省和山东省的《海洋环境保护条例》的比较入手,探讨海洋区域合作的重要性,从而提出进行海洋跨区域环境保护立法的设想,并对其立法必要性、概念、主体和立法道路进行初步的探究。

一、两省地方立法综述

从全国的角度看,党中央、国务院提出了

“实施海洋开发”战略。2003年,国务院印发了《全国海洋经济发展规划纲要》,明确提出建设海洋强国的宏伟目标,这对全国海洋经济的发展起到了重要的推动作用。浙江和山东两省作为海洋经济大省明确地以自身的行动响应着国家的号召。

1. 浙江省立法背景

浙江省具有自身独特的发展海洋经济的优势:一是海洋资源优势明显,港口条件得天独厚,全省海域面积为陆域面积的2.6倍,海岸线长度和海岛总数分别约占全国的1/5和2/5;二是区位优势明显。浙江位于我国东南部沿海的中段、长江三角洲南翼,地理位置十分优越。另外,2002年,全省海洋经济总产出近1800亿元,增加值580余亿元,占全省国内生产总值的7.5%。这为浙江省加快发展海洋经济,建设海洋经济强省,提供了优越的区位条件、资源条件和良好的产业基础。

但另一方面,据《2004年浙江省海洋环境质量公报》,近岸海域海水污染较2003年有所加重,中度污染和严重污染面积占全省近岸海域面积的64%;近岸海域污染面积较上年有所扩大,中度污染和严重污染海域面积增幅较大,分别较



上年增加了 1 600 km² 和 3 400 km²。近岸海域沉积物质量基本较好,但局部区域受到不同程度的污染;重点入海排污口污水超标排放现象严重,邻近海域环境质量堪忧;杭州湾河口型生态系和乐清湾海湾型生态系水体富营养化程度显著,生物群落结构发生明显变化;海洋赤潮频发,舟山海域、台州近岸和温州南麂列岛海域是赤潮高发区;海水增养殖区养殖生物质量不容乐观;重点滨海旅游区环境状况良好;海洋自然保护区生态系统基本稳定。

浙江要全面建成海洋经济强省,改善海洋生态环境,将是最主要的压力和难点。在《浙江省海洋功能区划》之后,《浙江省海洋环境保护条例》作为该省首部地方性环境保护条例,将为浙江海洋开发提供有力的法律支持。

2. 山东省立法背景

山东省地处黄河经济带与环渤海经济区的交会点、华北地区和华东地区的结合部,在全国经济格局中占有重要地位。其沿海地区发挥区位优势,大力开发海洋资源,率先发展,已成为全省经济最发达、对外贸易最活跃的地区。2003年,全省海洋经济总产值达到 1 802 亿元,比上年增长 18.8%;渔业总产值达到 1 003 亿元,突破了 1 000 亿大关,比上年增长 18%,产量、产值保持全国首位。在这种保护与发展并重的指导思想之下,其海洋经济名列全国之首。

但另一方面,根据 2004 年中国海洋环境质量公报,山东省的近岸海域污染面积较 2003 年有所增加。中度和严重污染海域面积分别较 2003 年增加约 1 250 km² 和 1 340 km²。污染区域主要分布在渤海湾南部、莱州湾和胶州湾局部海域,主要污染物为无机氮、活性磷酸盐和石油类;沉积物质量总体较好,综合潜在生态风险较低,青岛近岸海域沉积物石油类和滴滴涕的污染较重,威海近岸海域沉积物受到石油类的污染。海洋污染的情况也值得我们警惕并给予应有的关注。

为了保持住海洋经济首位的优势,继续实施海洋经济发展和海洋环境保护并重的方略,

2004 年 9 月 23 日山东省第十届人民代表大会常务委员会第十次会议通过了《山东省海洋环境保护条例》,为以后努力建设“海上山东”打下了良好的海洋环境管理的执法基础。

二、浙江省与山东省海洋环境保护条例之间的比较

1. 浙江省立法特别之处

(1) 海洋环境区域保护

《浙江省海洋环境保护条例》在第七条中规定:“省人民政府应当加强与相邻沿海省、直辖市人民政府和国家有关机构的合作,共同做好长江三角洲近海海域及浙闽相邻海域海洋环境保护与生态建设。行使海洋环境监督管理权的部门根据本省与相邻省、直辖市的合作要求,建立海洋环境保护区域合作组织,做好海洋环境污染防治、海洋生态建设与修复工作。沿海市、县人民政府应当建立重点海域海洋环境保护协调机制,做好海洋环境污染防治、海洋生态保护与修复工作”。

这是顺应海洋环境保护法而做出的规定,因为海洋的整体性、海水的流动性、海洋的环境问题不只是沿海国与国之间的问题,也是一国中沿海各行政区域之间的问题。浙江省地处我国东南部沿海的中段、长江三角洲南翼,浙江海域是构成“长三角”经济圈扇面海域的主体,在经济圈整体发展中有不可替代的功能地位。在政策取向上,浙江省一直强调应加强苏、浙、沪三省市海洋环境治理的区域协作,以保护海洋生态环境为目标,加强陆海污染联合治理和国土联动整治工作。

这体现了浙江省对海洋环境问题的认识的深入透彻,海洋环境问题的基本表现是海洋本身的海水质量、生态情况、动植物资源的每况愈下,实际上它是很多问题纠结起来的最终表现,包括陆源污染、海岸、海洋工程项目的影 响、沿海旅游开发、渔业资源的过度攫取,船舶相关作业的污染。根据《2004 年浙江省海洋环境质量公报》,

该省近岸海域海水污染较上年有所加重,污染程度高居全国沿海省(市、自治区)的第二位,基本无一类海水。严重污染海域主要分布在杭州湾、甬江口、象山港等重点港湾和河流入海口。

这是长江三角洲经济发达背后的真相吗?这是浙江经济模式成功的必要牺牲吗?对浙江经济发展模式的反思在进行着,浙江的环保工作开始成为了全国的排头兵,精明的浙江人十分清楚环境问题对经济社会发展的制约作用,所以在该省政策中对环境问题,经常是站在长远利益的角度来看待问题,从2004年11月底沪苏浙签订推进《长三角海洋生态环境保护与建设合作协议》即可看出端倪。在《浙江省海洋环境保护条例》的推行下,这种类型的区域合作将会得到更好的发展支持。

(2) 全省海洋环境监测网络

《浙江省海洋环境保护条例》第十二条规定:“按照陆海统筹、专司管理、资源共享的原则,建立全省海洋环境监测网络,纳入生态省建设体系。

省海洋行政主管部门应当根据国家海洋环境监测、监视标准和规范,对本省海洋环境调查、监测、监视和海洋环境综合信息系统实施管理,定期评价海洋环境质量,发布相关的公报和通报,并抄送省环境保护行政主管部门。

依照本条例规定行使海洋环境监督管理权的部门根据各自职责负责所管辖海域的监测、监视。其他有关部门根据全省海洋环境监测网络的分工,分别负责对入海河口、主要排污口的监测、监视。

有关部门根据各自职责形成的海洋环境监测、监视资料,应当纳入全省海洋环境监测网络,实行资源共享”。

第十二条中第一款是该省海洋环境保护工作中首次以立法形式提出的,意义非凡。浙江省明确了建立全省海洋环境监测网络,纳入生态省建设体系的目标,也是顺应修订后的海洋环境保护法的相关规定,将海洋环境保护管理工作的内

容进一步以详致的地方法规的形式予以规定,表现了对监测工作问题的现实关注。

海洋环境监测,系指间断或连续地测定海洋环境中污染物的性质、浓度,观察、分析其变化及对海洋环境影响的过程。海洋环境监测工作承担着为海洋环境管理提供信息服务的重要任务。对于监测数据和信息的使用作出明确的规定,可大为提高这些数据和信息的利用率,这些资料的获取往往需要国家和地方投入大量人力、财力、技术力量和宝贵的时间,能将这些资料物尽其用,使其在海洋环境保护等方面中充分发挥其应有作用,会为国家 and 地方节省许多的工作资源。

根据《2004年浙江海洋环境质量公报》,浙江全省海洋监测预报体系建设产生了喜人成果,全省各级海洋行政主管部门继续加强海洋环境监测预报能力和队伍建设,共计投入建设资金621万元,省市县三级海洋环境监测预报机构的监测预报能力得到了进一步加强。省海洋监测预报中心通过了首次国家海洋计量认证;宁波市、舟山市和温州市海洋环境监测机构通过了国家海洋计量认证中期审查,温州市海洋环境监测中心同时通过了国家海洋计量认证扩项评审,台州市海洋环境监测预报中心已基本完成海洋环境监测能力建设;全省已有11家县级海洋环境监测机构挂牌并逐步开展海洋环境监测工作。全省海洋环境监测技术人员全部持证上岗。省市县三级海洋环境监测预报体系框架基本构成,并已发挥其效能。某种程度上讲,这都是推行地方海洋环境保护条例的可喜成果。

(3) 人工鱼礁

《浙江省海洋环境保护条例》第二十一条对人工鱼礁进行了详细的规定:“省海洋、渔业行政主管部门应当会同交通等有关部门和海事管理机构,根据海洋功能区划和海洋生态环境特点,编制本省人工鱼礁建设总体规划,报省人民政府批准后组织实施,并组织制定人工鱼礁建设技术规范。

渔业行政主管部门应当根据人工鱼礁建设



技术规范,会同交通等有关部门和海事管理机构,组织有关专家做好人工鱼礁的选址、论证和投放工作,加强对人工鱼礁投放区域生物多样性的监测和生态效益的评估。任何单位和个人不得破坏人工鱼礁”。在第三十五条中也有对人工鱼礁的相关规定。

礁石周围容易聚集鱼群是众所周知的自然现象,早在很多年前,就有渔民发现沉船附近也会聚集着较多的鱼群的现象。依据这样的原理,人们开始将木结构物用石块加重沉到水下,作为藻类、有壳群落生长的附着地,以吸引鱼群的聚集。这是早期人工鱼礁的雏形。人工鱼礁是在有效渔业水域不断减少的情况下,为了提高渔业资源和渔业质量,而人为地模拟自然礁石,建造的适合聚集鱼群的生境强化手段。日本是世界上较早投入巨资建设人工鱼礁的国家,1975年即出台了《沿岸渔场整备开发法》,其中就有对大力发展人工鱼礁设置事业的详细规定。

现今,浙江省的人工鱼礁建设规模已居全国首位。该省人工鱼礁建设工作于2002年至2005年1月,全省已累计投放人工礁体27万 m^3 余,投礁规模居全国首位。

浙江省将人工鱼礁建设放在地方海洋环境保护条例中,甚至对破坏人工鱼礁进行了禁止性的规定(第二十一条第三款),可见对这一问题的关注和强调。国外的经验证明,人工鱼礁具有天然礁的所有生物—生态功能和经济功能,但同时需要管理保证其成为有效的生态学和经济学上的手段,只有对其进行认真设计、管理和维护才能取得效益,否则,人工鱼礁可能成为倾倒废物或过量开发鱼类和其他海洋生物的借口。为了避免这种情况的出现,以法律手段去管理人工鱼礁,将更具有权威性和稳定性。

2. 山东省立法特别之处

《山东省海洋环境保护条例》第九条规定:“沿海县级以上人民政府应当组织有关部门制定、实施防治赤潮灾害应急预案,做好防治工

作。

沿海县级以上海洋与渔业部门应当加强赤潮监测、监视、预警、预报和信息发布;发生赤潮时,应当及时向同级人民政府报告,并逐级上报省海洋与渔业部门。

单位和个人发现赤潮时,应当及时向当地海洋与渔业部门报告”。

科学家研究认为,生产生活污水的过量排放,给海洋带来大量的氮、磷等营养盐,造成海水“富营养化”,海中一些特殊生物——赤潮生物便会急剧而大量地繁殖起来,这就形成了赤潮。当某一海域发生赤潮,对水产业的危害是显而易见的。从近几年海洋环境监测情况来看,赤潮的发生次数的频繁和范围的日益扩大,引起了人们的关注。但就目前的技术手段来看,人们还只能以防为主。做好赤潮监测防治,搞好防灾减灾工作,保护海洋生态,是减少赤潮的发生次数,减少其所带来的损失的最好办法。

山东省濒临的渤海、黄海近海海域是赤潮污染的高发区域。沿岸赤潮常在春、夏季发生于河口、海湾内,覆盖面积从数十平方千米到数百平方千米,持续时间从数日至数十日。沿岸自20世纪50年代初即已发生过赤潮,近年来,由于陆源污染和海洋自身污染加重,出现赤潮的频度有增无减。黄河口、莱州湾、长岛及黄海一些半封闭海湾均曾发生过赤潮。2004年,山东沿海发现赤潮10次,比2003年增加了1倍,累计发生面积3230 km^2 ,是2003年的7倍多。赤潮发生频繁且涉及面积呈扩大趋势,给山东海洋渔业造成了巨大的损失。

在山东本省的海洋环境保护地方条例中,将防治赤潮灾害应急预案的制定和实施、赤潮信息的通报制度写入规定中,体现了山东遏制海洋生态环境恶化势头的决心和意志。实践中,山东省决心要建立由省海洋与渔业、环保、质监、卫生、工商、气象等行政主管部门组成的海洋灾害应急响应机制,制订应急预案。确保在灾害信息发布后24小时内采取相应的管制与防范措施,最大

限度地减轻赤潮等海洋灾害造成的损失。同时,按照“及早通报、防控并举”原则,建立赤潮信息通报制度。省海洋与渔业行政主管部门将在及时获取赤潮发生地点、范围、赤潮生物种类等信息后,向有关部门发出预警报告。单位和个人发现赤潮时,也应当及时向当地海洋与渔业部门报告。

另外,还有一些更为微观上的比较。首先,是职权部门的划分。浙江省在第四条规定中,将职权部门划分为:沿海县级以上人民政府环境保护行政主管部门、沿海县级以上人民政府海洋行政主管部门、海事管理机构和沿海县级以上人民政府渔业行政主管部门,基本上是按照《海洋环境保护法》中的部门划分而做出的划分;而山东省将海洋与渔业行政主管部门合并在一起,联合行使职权。其次,在立法原则上有不同,体现着双方制定地方法规的着眼点的不同。另外,浙江省对单位和个人的义务进行了规定,而山东省则没有这方面的规定。

3. 两省海洋环境地方立法的欠妥之处

在上面的论述中,笔者提及地方海洋环境保护条例既然是对海洋环境保护法的补充和再发展,在篇章条例上则应更为庞杂,内容应更为细致充实,两省的立法虽然有诸多自身的优越之处,但在这一点上不能不说是个遗憾。

现以胶州湾为例,《山东省海洋环境保护条例》第十四条规定:“沿海设区的市以上海洋与渔业部门应当定期对黄河口、胶州湾、莱州湾等海洋生态敏感海域进行海洋生态调查和评价”。胶州湾是青岛市的母亲湾。伴随着城市化的进程和沿岸经济的迅猛发展,胶州湾海域面积不断缩小,纳潮量逐步降低,自净能力削弱。尤其是随着填海项目的不断增多,海域面积已经从1928年的560 km²降至2003年的362 km²,仅2002年即在胶州湾内批准了20余个用海项目,近期还有多个涉海项目待批。据专家分析,自然变异和人为开发是造成胶州湾不断缩小的主要原因,其中人为的无度的围填海工程是决定性的因素。

笔者认为,在这种大背景下,《山东省海洋环境保护条例》应该对胶州湾投以更直接的关注,连接青岛和黄岛的跨胶州湾的海湾大桥于2005年6月已获批开工,青黄跨海隧道也将于2006年开工,对于这种在海洋生态敏感海域上的建设项目,似应制定更具体的规定。

四、引发的思考——进行海洋跨区域环境保护立法

海洋作为一种流动连续体来说,具有自身特殊的自然属性,这就决定了海洋污染的无边界性和海洋生物资源的流动性。所以,海洋环境保护难以按照行政区划进行分别管理,而必须从更大的空间和范围着眼,从维护整个海洋生态系统的观点出发,以区域的视点来进行海洋环境规划和管理,这更符合客观规律。如同上文所提及的赤潮灾害的防治、海洋环境监测,均需要从全局出发加以考虑。

根据《海洋环境保护法》第八条第一款规定:“跨区域的海洋环境保护工作,由有关沿海地方人民政府协商解决或者由上级人民政府协调解决”。本款所称跨区域的海洋环境保护工作,系指处在同一海域内的相邻各省、自治区、直辖市之间,或者同一省(自治区、直辖市)内的各市(区)、县之间,共同承担同一海域的环境保护工作;或者某一项海洋环境保护工作,需要两个以上沿海不同地方共同承担,方能完成。处于同一海域的各地方的利益紧密联系,需要各地方共同保护,对于该海洋区域的环境保护工作,各相邻地方均有各自的责任。

浙江省在颁布的地方海洋环保条例中,特别强调与周边相邻省市人民政府和国家机构的合作,同江苏省、上海市订立《长三角海洋生态环境保护与建设合作协议》。山东省同天津市、辽宁省、河北省共同毗邻渤海,是渤海碧海行动的参与者,共同担负保护渤海海域环境的责任。这些实际上都是实行跨区域海洋环境保护工作的例证。



1. 关于海洋跨区域环境保护立法的必要性

我国海域辽阔,海洋环境问题复杂多样,各省市海洋环境状况和海洋经济发展水平差异很大,海洋环保的轻重缓急也有所不同,国家不可能就海洋环境保护问题作出非常整齐划一的规定。中央立法只能解决一些最基本的和最普遍的问题,而期待中央立法特别详尽和具体则是不现实的。这就为地方海洋环保立法留出很大的发挥空间,由于跨区域范围内也是存在综合性、宏观性和整体性的特征,单纯的一省一市是无法单独解决的,周边省市统一政策、统一规划、统一行动才有希望对海洋环境进行有效的管理,所以有必要对海洋跨区域进行立法以保证海洋环保工作的顺利进行。

2. 关于海洋跨区域环境保护立法的概念

跨区域海洋环境立法是从海洋区域整体利益出发,超越了地区和行业的界限,由国家有权机关依照法定程序制定的,适用于毗邻某海洋区域的各行政区的,有关海洋环境保护的海洋法律规范。

3. 关于海洋跨区域环保立法的主体的探讨

根据《立法法》和我国海洋立法实践,海洋区域环境保护立法的主体只能是全国人民代表大会及其常委会、国务院和国家海洋行政机关。而具有海洋行政管辖权的省级人民代表大会及其常委会、省级人民政府是不能构成海洋区域环保立法的主体的,而只能就其法定行政区域所辖区域内实施海洋立法活动,超出本行政区划的立法范围是无效的。按照以上的分析,浙江、江苏和上海两省一市是不能通过协商的方式集体建立他们的区域海洋环保立法的。

4. 关于海洋跨区域环保立法道路的探讨

立法道路一般分为两种,其一,以国家的立法带动地方的立法,地方立法执行和补充国家立法;其二,以地方立法促进、促使国家立法的产生,地方立法的先进性得到国家立法机构的关注和重视,国家通过立法推广地方的先进经验。

现在福建省、浙江省和山东省率先制定了各自的《海洋环境保护条例》,这三省分别处于南海区、东海区和北海区,可以通过传播它们的先进经验,带动它们同区域的省市也进行海洋环保的地方立法,在内容中统一进行规定,就像沪苏浙签订推进的《长三角海洋生态环境保护与建设合作协议》,该协议就开展海洋环境保护与建设区域合作的行动计划研究、推进赤潮等海洋灾害防治合作、加强信息共享和近岸污损应急机制及平台建设、促进海陆联动的入海污染物控制以及加快产业结构调整促进生态平衡等六个方面提出了二省一市的合作框架。在贯彻执行中实行统一行动,各省可以采取海上联合执法,将有限的海上执法力量加以集中,充分发挥其作用。

当这种地方法规的合作形式具有一定成效时,国家可以通过认可的形式确认这种合作,使其上升为法律,最终以海洋区域环境保护的法律形式得以体现这种成果。

海洋环境管理所采取的方式中,法律手段相对行政手段更具权威性、强制性、规范性和稳定性,某种程度上具有一定的优势。通过以上的论述,进行海洋跨区域环境立法来解决海洋环境保护问题应该是个不错的选择。

参考文献

- 1 张皓若,卞耀武.中华人民共和国海洋环境保护法释义.北京:法律出版社,2000
- 2 王曙光.海洋开发战略研究.北京:海洋出版社,2004
- 3 王志远,蒋铁民.渤海黄海区海洋管理.北京:海洋出版社,2003
- 4 约翰·R.克拉克.海岸带管理手册.吴克勤,杨德全,盖名举译.北京:海洋出版社,2000
- 5 李广兵.可持续发展与地方环境立法.见:吕忠梅、徐祥民主编.环境资源法论丛.北京:法律出版社,2003

(作者单位 中国海洋大学法学院)