



渤海环境保护的问题与对策

滕祖文

一、渤海环境保护的主要问题

(一) 渤海海洋生态环境堪忧

1. 酷捕滥采, 导致海洋资源衰竭

海洋资源的开发长期以来处于无序、无度、无偿的状态, 因而导致过量开发, 甚至掠夺性开发, 严重破坏了渤海海洋资源和渤海的生态环境。首先是捕捞过度, 渔业资源严重衰退。早在 1997 年 10 月 19 日, 香港《亚洲周刊》就发表了题为“垃圾泛滥, 渤海告急”的文章, 呼吁“30 年前盛产对虾、大黄鱼的渤海, 近年污染严重, 鱼类死亡。环渤海区没有统一的治理指挥机构, 渤海正变成大垃圾场, 令人忧虑”。2004 年 6 月 5 日, 《经济参考报》发表了副题为“昔日‘渔’仓已无鱼可捕”, 主题为“中国惟一的内海面临死亡危机”的文章。2004 年 6 月《工人日报》以“渤海湾 10 年后可能变‘死海’”为题进行了先期海洋环境预报。其次是海洋矿产资源开发的无序、无度。渤海海砂低廉的价格, 使得采砂活动已达到资源掠夺的程度, 不仅使美丽的海滩遭到人为破坏, 而且已使部分海岸失去屏障, 从而引发海岸侵蚀, 沿海村庄、道路被毁。渤海作为我国的内海, 海洋石油应作为国家战略储备, 但涉海行业部门仅从经济角度考虑无度开采, 而远在南沙群岛海域的海洋石油被邻近国家掠夺式开采的现实, 涉海行业部门却熟视无睹。

2. 环境质量持续恶化, 人为灾害频繁发生

环渤海地区共有地级城市 26 座, 城市污水全部进入渤海, 沿海有 217 个排污口, 不分昼夜地向渤海倾泻着污泥浊水。环渤海沿岸分散有大

小港口近百个。黄河、海河、辽河等 40 余条河流流入渤海, 每年平均径流量约为 792 亿 m^3 。其中海河和辽河已经列入国家“十五”期间重点流域区域(三河三湖)的治理之内, 黄河虽未列入重点治理范围, 但情况并不理想。2004 年 4 月 20 日, 《经济参考报》以“一本触目惊心的黄河污染账”为题, 报道了黄河流域废污水排放量比 20 世纪 80 年代多了 1 倍, 达 44 亿 m^3 , 污染事件不断, 黄河中下游几乎所有支流水质常年处于劣五类状态, 支流变成“排污沟”。2004 年 4 月 3 日, 《经济参考报》又以“三门峡水库装满‘酱油’”为题报道了“黄河干流近 40% 河段的水质为劣五类, 基本丧失水体功能, 黄河流域每年因污染造成的经济损失就达 115 亿至 156 亿元”。另外, 渤海有 100 余个海洋石油勘探开采平台, 9 万余条机动渔船、上万条军、商船舶的海上活动, 10 余个长期和临时海洋倾废区的正常倾废活动和各种海洋溢油事故的发生都对渤海的环境质量造成持续破坏。最近几年, 渤海赤潮灾害的频繁发生, 沿岸养殖业经济持续下降, 部分沿海和河口地区个别群体的同病发病率偏高等, 都是渤海环境质量持续恶化带来的后果。

3. 注重开发, 忽视保护, 拯救渤海刻不容缓

长期以来, 各涉海行业 and 部门对渤海采取传统的开发战略, 只注重海洋资源的利用, 而忽视了对海洋资源与环境的保护, 把海洋看成是大自然赐予的聚宝盆和垃圾场, 取资源之时, 随意获取; 弃废物之时, 任意排放。这种注重开发、忽视保护的现象, 既包括自然人、法人, 也包括地方政府有关涉海开发行业 and 部门。涉海开发的行业 and 专业部门, 有的为了获取更大的经济效益, 而将

对资源与环境保护弃之一边。环渤海一些企业为了减少投入,提高利润,把未经处理的污水任意排放入海;有的为了减少投资,不对开发项目进行试验和可行性评估,致使项目上马后引发一系列的环境问题。例如,盲目围海造地造田,盲目在河口处建闸截流等。1996年,全国人大环境与资源保护委员会副主任杨振怀呼吁“救救渤海”!1997年人大代表在全国八届人大五次会议上提出“渤海治理,刻不容缓”。1998年8月24日,全国人大副委员长邹家华在九届人大常委会第四次会议指出:“渤海污染日益突出,生态环境急剧恶化,渔业资源渐趋枯竭,拯救渤海已到刻不容缓的地步”。

(二) 国家缺少对渤海及环渤海地区经济发展的综合规划和宏观调控

1. 渤海的海洋经济发展与环渤海地区经济发展的综合规划和宏观调控呈二元化矛盾

从总体上讲,渤海的海洋经济发展与环渤海地区经济发展的综合规划和宏观调控呈二元化状态之中。由于我国目前在整个渤海尚未进行海域的行政区划,地方政府对海洋行政事务的管理,没有国家法律依据,仅仅是依据国务院的行政授权而从事部分海洋行政事务的管理工作,因此,地方政府对海洋行政事务的管理,就不能像属于本行政辖区范围其他事务的管理一样,只能依据授权进行管理。因而,渤海海洋行政事务的管理只能由国家直接管理,或国家授权海洋区域管理机构实施管理。但这种管理是一般仅限于渤海海洋行政事务,难以对环渤海地区经济发展的综合规划和宏观调控实施管理。这种二元化矛盾的结果是导致渤海海洋环境问题的重要原因之一。

2. 渤海的海洋经济综合规划和宏观调控呈多元化矛盾

因传统海洋管理认识的缺陷,目前渤海行政事务的管理无论在理论上还是在实践上,都存在不少问题。海洋行政主管部门管理意识和职能定位有待进一步加强,涉海行业部门和产业部门在自身发展过程中,在各自行业和各自产业行政事务权力之外,拓展和实施了部分海洋公共权力,

使得渤海的海洋行政管理与涉海行业或产业管理权力混淆在一起。国家海洋行政主管部门,中央各涉海行业和产业部门,地方海洋行政主管部门,地方涉海行业和产业部门,各自为政,多头分割,无法形成统一的协调事项,难以进行海洋经济的宏观调控。在海洋经济综合规划上,虽然国家制定了《全国海洋经济发展规划纲要》,但是由于种种原因,难以按国家规划纲要的目的实施规划管理,各涉海行业和各涉海产业并未视《全国海洋经济发展规划纲要》为本行业或产业发展规划的依据,自然是各自为政,呈现多元化状态。

3. 环渤海地区经济发展中综合规划和宏观调控呈多元化矛盾

我国地方政府作为地方经济发展的一级调控主体和利益主体,不仅是地方公共事务的管理者,同时又是地方经济发展的主要推动力量;不仅担负着改善投资环境和招商引资的责任,又直接参与企业经营和各种投融资活动,从而形成了以地方政府为核心,以其管辖行政区为界限的“地方经济圈”。行政体制格局加上地方行政主体利益导向,导致“社会生产”在行政区之间的布局存在同面竞争、市场分割等严重不合理状况,资源难以在环渤海经济区内实现优化配置。这种状况在环渤海地区经济发展中,无论在省与省之间、市与市之间、县与县之间,都缺乏综合规划和宏观调控的手段,使得环渤海的地区优势难以充分发挥。例如,港口建设在省际间相互竞争就是十分典型的一例。港口资源是环渤海地区经济发展的一个重要因素,港址的选择、港口建设的规模是受自然因素、社会因素等多种因素制约的,仅是从“行政辖区”的“行政”角度,是难以达到优化配置的。为解决好这些问题,环渤海三省一市还自发成立了“环渤海地区市长联席会议”,以图解决这些问题,从十余年的运行结果看,并未达到预期的目的。

4. 国家宏观发展规划与海洋经济发展规划呈二元化

我国已经制定十个五年计划,有相当多的五年计划涉及“沿海发达地区发展战略”,尤其是



“七五”规划(1986—1990年),将我国陆域经济发展确定为“沿海地区、中部地区、西部地区”三大地带发展战略;“十五”期间,国家又提出了“振兴东北经济”的发展战略;毛泽东同志谈十大关系中讲的也是沿海地区与内陆的关系问题;1987年8月,经国务院批准,国家计委颁发的《国土规划编制办法》,1987年10月,《全国国土总体规划纲要(试行)》提出的“全国‘T’字形为主轴线进行重点开布局,19个综合开发的重点地区和城市化及城镇格局”的点轴开发理论等,均未涉及海洋开发的国家发展规划。我国的“第五地带”或称“超东部地区”,直到2003年5月9日才经国务院批准,由国家发展和改革委员会、国土资源部和国家海洋局组织制定了《全国海洋经济发展规划纲要》。我国渤海和其他海区海洋经济发展长期游离于国家发展和规划之外,是海洋经济发展规划未能健康发展的重要因素之一。

(三) 渤海的环境管理缺乏基本法律保障,海洋行政管理主体地位偏低、职能缺位

1. 渤海环境管理缺乏基本法律保障

目前,涉海海洋开发和利用的10余个行业和部门,拥有各个行业和产业部门的法律、法规、规章、标准和部委以上规范性文件有数百个之多,仅渔业部门就有近一百个。这些以调整各自经济关系的法律、法规,是各个行业 and 部门进行行业部门职能管理的重要法律依据,也是促进海洋经济发展的重要法律依据。但是从本质上讲,这些法律、法规都是直接围绕本行业、本部门的经济利益考虑的比较多,以生产管理考虑的比较多,即使有着某些保护资源的规定,作为保护资源的出发点,最终也还是为了生产。例如,在有些涉海海洋开发行业或部门的法律条款中有关海洋环境保护的法律规定,从本行业的角度讲,这种规定是完全正确的,是利国利民的。但实际上,这种法律规定的实质也只是本部门管理本部门、本行业管理本行业,而在部门之外、行业之外,法律则成为真空。当本部门、本行业的经济利益与另一部门、另一行业的经济利益发生冲突时,通过法律、法规的规定,难以进行协调

和解决。因此,渤海的环境管理与全国的海洋环境管理一样,均缺少一个基本法律对一切涉海活动进行统一规范,这是当前海洋行政管理工作的一个最突出问题。

2. 海洋行政管理主体地位偏低

长期以来,我国海洋开发事业比较落后,海洋经济在国民经济中的地位无足轻重,各种海洋产业之间、沿海经济及海洋产业与海洋生态环境保护之间、海洋生态环境与人类利益之间出现的矛盾还不突出,尚未发展到需要独立的政府部门对有关海洋的各种活动进行集中与协调管理的程度。但是,随着20世纪90年代我国涉海开发行业活动的不断增加,各种涉海利益集团的矛盾也在不断加剧,各个涉海行业或部门都从各自的角度,用各自的管理方式,以部门法律进行开发与管理。这种管理,往往各自为政,缺乏统筹兼顾和综合考虑,容易造成资源浪费和海洋开发程序的混乱。国家已经逐渐认识到了这一问题,并力图解决好这种现象。但是,由于我国海洋行政主管部门不是国务院的直属部委或机构,而是属于海洋经济主体之一的矿产资源部门的一个国家局,两者性质不同、任务不同、职能不同。国家海洋行政管理部门的管理本质应该是一切涉及海洋开发活动“裁判员”,但目前的事实是“裁判员”接受了一个“运动员”的领导。因此,海洋行政管理主体这种地位偏低、职能错位的局面,难以做好海洋行政管理工作。

3. 海洋行政管理主体的职能缺位

目前,无论是从法律的角度讲,还是从国务院赋予国家海洋行政主体的行政授权谈,海洋行政管理主体现有的职能、职责和职权,均不能承担起管理全部海洋事务的能力,许多应有的海洋公共权力严重缺位。例如,《联合国海洋法公约》第七十三条规定:“沿海国行使其勘探、开发、养护和管理在专属经济区内的生态资源的主权权利时,可采取为确保其依照公约制定的法律和规章得到遵守所必要的措施,包括:登临、检查、逮捕和进行司法程序”。我国颁布的《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》第十二条规定:“中华人民共和国在行使勘查、开发、养护和

管理专属经济区的生物资源的主权权利时,为确保中华人民共和国法律、法规得到遵守,可以采取登临、检查、逮捕、扣留和进行司法程序等必要措施”。国际海洋法和我国法律均作出了统一规范:我国在主张管辖的近 300 万 km^2 的海洋上,具有对一切侵犯我国海洋资源、权益和主权的行為实施管理,并对侵犯者具有依法实施登临、检查、逮捕和扣留的权力。但是按照目前的法律、法规规定和国务院的行政授权,海洋行政主管部门是无法完成登临、检查、扣留和逮捕的职能、职责和职权的。

二、渤海环境保护的基本对策

(一) 尽快制定《渤海法》

1. 《渤海法》的立法时机已经成熟

首先,20 余年来,围绕渤海的区域立法工作,许多部门和学者做了大量的工作。2000 年,国家海洋局投入了大量的人力、物力向国家提出了《渤海综合整治规划及“十五”计划实施方案》;2001 年,由国家海洋局等部委牵头,在大连召开了“渤海问题国际专题会议”;同时,国家环境保护总局也在渤海地区开展了“碧海行动”,环渤海三省一市地方人民政府对渤海实施区域海洋立法的呼声也一直很高;环渤海 18 个城市市长联席会议,10 余年来一直呼吁尽快实施渤海的海洋立法。其次,我国已经有着相当多的区域立法的实践,为渤海立法提供了宝贵的经验。1995 年 8 月 8 日,国务院颁发的《淮河流域水污染防治暂行条例》;1998 年国务院批准的《滇池流域水污染防治“九五”计划和 2010 年规划》;2001 年 2 月 21 日,国务院颁布的《长江三峡工程建设移民条例》;2001 年 10 月 25 日,国务院颁布的《长江河道采砂管理条例》等都是国家实施区域性管理所颁布的区域行政法规,这些不同类型的行政法规的制定,为渤海的立法工作提供了宝贵的可供借鉴的经验。再次,国外区域海洋立法和管理的实践也为渤海海洋立法工作提供了可供借鉴的经验。例如:在日本,日本濑户内海成功治理的经验,为我们提供了国外海

洋区域立法和管理的实践经验。

2. 《渤海法》是渤海的行政“宪法”

《渤海法》的制定不是国家某一行政主管部门的法,更不是国家某一行政主管部门或涉海行业部门意志的体现。它是民族利益、国家利益、人民利益的集中体现,是执政阶级的意志的体现,是渤海的行政“宪法”。

《渤海法》是综合渤海全部行政管理内涵的根本大法,是我国海洋基本法在渤海的一个具体体现,是我国其他专项海洋法律在该大法中的浓缩,该法将内以“宪法”为依据,外以《联合国海洋法公约》为基准,针对我国海洋领域和资源的特殊形式,确立我国海洋的基本法律制度,从基本法律上确定渤海及其环渤海地区涉海事宜在我国大棋盘的法律地位;针对当前我国渤海海洋公共权力的设置过于分散,不符合渤海海洋形势发展的实际要求,确立渤海海洋公共权力的统一性、渤海海洋行政管理主体的统一性、渤海海洋执法队伍和职权配置的统一性;针对我国渤海海洋行政管理的实际的需要,确立海岸线、领海基线、内水、海岛、领海等一系列海洋界线和区域的基本法律制度;针对我国渤海涉海行业和部门在海洋开发、利用和保护方面存在的具体问题,确立海洋行政管理与海洋开发行业管理的基本法律制度,明确海洋行政管理对涉海行业管理的法律地位。

3. 《渤海法》立法中应注意的几个问题

首先,要注意接受我国在 20 世纪 80 年代制定海岸带法的教训。渤海虽然是一个面积很小的海,但它所涉及的国内问题,与整个海洋立法工作无大的区别,有些局部问题,甚至比整个海洋立法还要难一些。我国中央有关资源开发行业部门的涉海活动,涉及 10 余个行业部门,规范海洋各种资源开发活动的法律、法规和规章有上百部之多,国家各行政机关、权力机关、审判机关、军事机关涉及渤海内容的法律、法规也非常多,几乎包括刑法、民法、宪法、经济法、行政法、行政诉讼法、刑事诉讼法等全部的部门法;沿渤海三省一市权力机关、行政机关等也制定了一批地方行政法规、地方政府规章和地方政府规范性文件



等。因此,渤海法应该制定成一部关于调整和规范一切涉及渤海活动的自然人、法人和其他组织活动的行政法。

其次,渤海法要突破原有海洋行政法和一切涉海法律的传统立法老路。海洋公共权力的设定只能由一个专门海洋行政主体负责实施,即使设置辅助行政主体参与部分工作,这个主体也不能是有任何资源开发行业或部门利益的主体。否则,会影响到足球比赛“公正、公平”的原则。

再次,渤海法的制定要充分考虑陆域对渤海环境的影响。例如,渤海的环境保护问题,其80%的污染物质不是来自海洋本身和海洋上的人类活动行为,而是来自陆域污染、海岸工程建设、径流和大气漂移等陆域活动,仅从海洋本身考虑将不能解决渤海的全部环境保护问题。因此,渤海环境保护的问题,就要把很大的人力、物力投入到环渤海径流和海岸工程建设中去。从国家利益上讲,这种分工最好的办法是将海岸线以上的环境保护问题交由地方政府负责,将来自海洋自身和人类涉海活动造成的海洋污染交由国家区域海洋行政主管部门负责,二者的共同目的是一致的,那就是最终以二者的“行动”达到“碧海”之目的。

(二) 进行海洋公共权力的国家整合

1. 进行海洋公共权力的国家整合时机已经成熟

新中国成立50余年来,我国涉海管理的体制是一个自然渐进的过程,国家从未在海洋行政管理体制问题上作出重大决定。20世纪60年代以前,我国海洋开发行业主要是渔业捕捞和海洋盐业;70年代我国的海洋运输业有了一个大的发展;80年代海洋石油经过10余年的勘探和试生产,已经进入批量生产阶段;90年代,海洋矿业、海洋养殖业、海洋旅游业的发展,加剧了涉海海洋开发部门和行业之间的利益冲突和矛盾,随着涉海海洋行业和产业部门的逐渐增多,海洋开发与利用之间的利益冲突和矛盾会越来越多,我国由各专业部门和行业部门自律式的传统及海洋管理模式必然会越来越受到冲击。温家宝总理在2002年8月4日的一个文件上曾经批

示过:“海域资源和生态环境的保护要加强,管理要统一、有序、有力,各有关部门要职责明确、密切配合。此事议过多次,问题仍不少。请马凯同志再商海洋、农业、交通、环保、外交编制部门,做出几条明确的规定”。温总理的批示,深刻地说明了这一问题的重要性,解决这一问题的出路在于适时调整国家海洋行政管理体制,尽快进行海洋公共权力的国家整合。

2. 海洋公共权力整合的格局

新华社于2004年3月20日公布,我国2003年海洋产业总产值首次突破1万亿元大关,其海洋产业产值基本结构如下:(1) 海洋渔业占28%;(2) 海洋交通运输业占16.26%;(3) 海洋旅游业占24.92%;(4) 海洋电力和海水利用业占8.48%;(5) 海洋船舶工业占5.26%;(6) 海洋油气业占4.66%;(7) 海洋化工业占1.22%;(8) 海洋盐业占1.19%;(9) 海洋工程运输业占0.64%;(10) 海洋生物医药业占0.49%;(11) 海滨砂矿业占0.04%;(12) 其他产业占8.84%。

新华社公布的这一数字,在本文的研究中并不重要,但给出的12项海洋产业产值结构分配行业或产业部门分布,却明确确立了海洋公共权力整合的格局。作为涉海实施海洋开发的12个开发行业或部门,它们共同构成了海洋经济的市场主体,这些涉海行业或专业部门实施海洋开发和利用的目的,是经济活动的利益获取者,也是相互的竞争者。如果用一个共同的述语来概括的话,则它们都是“用海者”,即它们都是海洋经济利益的“运动员”,各自的主管机关或部门都是各自行业或专业经济利益的“教练员”。这一现实问题解决的依据,布坎南的“足球比赛”理论已经给出了一把钥匙,即政府在海洋经济的市场中,既不能提任教练员,也不能够担任“运动员”,只能担任“裁判员”。因此,海洋公共权力不应分布在“运动员”或“教练员”之中。

3. 海洋公共权力的内容

海洋公共权力与涉海行业、专业产业部门的行政管理权力的存在,是构成我国海洋行政管理的共同的国家权力,两者并无矛盾之处,而是缺

一不可的。涉海行业、专业或产业部门的行业行政管理只能在未来的管理中,依法进一步加强,只有涉海各行各业行政管理权力的进一步落实,国家海洋公共权力的发挥才能真正落到实处。

从目前我国海洋开发、利用和保护的现实出发,我国海洋公共权力包括六项内容。一是直接涉及国家海洋权益,国家安全、公共安全、海洋经济宏观调控、海洋生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等特定活动管理的权力;二是有限海洋自然资源开发利用、海洋公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的海洋市场准入等管理的权力;三是提供海洋公共服务并且直接关系公共利益的职业、行业、需要确定具备特殊信誉、特殊条件或特殊技能等资格的管理权力;四是直接关系海洋公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备、设施、产品、物品需要按照技术标准、技术规范,通过检验、检测、检疫等方式进行审定的事项的管理权力;五是企业或其他组织设立后,需要确定涉海经济活动主体资格事项的管理权力;六是法律、行政法规规定的其他海洋公共权力。

(三) 国家应当将渤海或海洋工作纳入国家发展战略和规划之中

1. 国家应制定“第五地带”的国家发展战略

我国已经制定了十个五年计划,但至今未涉及海洋的发展战略规划。新中国成立以来沿海地区的发展经过了四个阶段。一是 1949—1972 年。毛泽东同志在《论十大关系》中指出:“我国全部轻工业和重工业,都有约 70% 在沿海,只有 30% 在内地。这是历史上形成的一种不合理的状况”。“为了平衡工业发展的布局,内地工业必须大力发展”。根据这一指导思想和当时国家所处的政治、军事形势,使沿海地区失去了发展机会;二是 1972—1978 年。1972 年 2 月 28 日中美上海联合公报的发表,标志着中美两国对立的结束,我国区域发展战略和政策进入了第一次调整时期,战略重点开始由内地向东部,尤其是沿海发达地区逐渐推移;三是 1978—1992 年。党的十一届三中全会召开后,在扩大开放方面,继 1980 年建立深圳、珠海、厦门、汕头 4 个经济特区后,

1984 年又开放了 14 个港口城市,随后又把珠江三角洲、长江三角洲、闽南三角洲、山东半岛、辽东半岛定为沿海经济开放区。“七五”期间(1986—1990 年)国家又实施了“三大地带”战略(沿海地区、中部地区、西部地区);四是 1992 年以来。1992 年国家作出了浦东开放开发的战略决策,香港、澳门相继回归,2004 年,国家又做出了“振兴东北”、“第四地带”的发展战略,使我国北部沿海有了一个大发展的机遇。综观我国沿海地区及其他地区的发展历史,国家始终未将海洋纳入国家发展战略。另外,从渤海和海洋的重要性来讲,国家必须把渤海或海洋工作纳入国家发展战略和规划之中。首先,从国家安全角度讲,我国的陆域边界问题,除了与印度尚未进行边界划分外,陆域的边界划分问题已经基本解决。但是,海洋的边界划分问题,至今尚未与任何一国完成海洋的边界划分。毗邻国家的海域划界,将是一个十分复杂的问题。另外,我国的台湾回归问题虽然是国家内部事务,但一些重大问题的决策要充分考虑到国际因素的存在。其次,从国家海洋资源权益讲,周边国家在我国或与我国争议海域任意开采海洋石油,开展海洋旅游,进行海上捕捞,实施海洋勘探,都严重侵犯了我国的海洋资源权益。再次,随着我国人口的不断增长,陆地资源的日益枯竭,海洋资源的利用越来越引起人们的广泛关注,向海洋获取资源是全人类的发展方向,这些都决定国家必须将渤海或海洋工作这一“第五地带”纳入国家发展战略和规划之中。

2. 《全国海洋经济发展规划纲要》要落到实处

2003 年 5 月 9 日,经国务院批准颁布了《全国海洋经济发展规划纲要》。这一规划纲要,是我国海洋行政主管部门和一切涉海行业 and 部门以及地方各级人民政府制定本部门、本行业、本地区海洋经济发展工作的重要法律依据。但是,从这一纲要实施一年多来的情况看,存在着一些需要解决的方面和问题。一是在全国海洋经济规划纲要和省级海洋经济规划纲要之间缺少一个区域海洋经济规划纲要的空间。根据《联合国海洋法公约》的规定和我国的一贯主张,可划归我



国管辖的海域面积近 300 万 km^2 , 我国的领海面积是 38 万 km^2 。地方政府在进行海洋经济规划纲要时, 一般仅限于 12 海里之内, 即使省级海洋经济规划全部结束, 那也仅仅是 38 万 km^2 , 剩余的海域还是处在规划范围之外, 不能达到二级规划的全部目的; 二是涉海各行各业的海洋开发利用和保护规划几乎处于空白。《全国海洋经济发展规划纲要》不仅是规范海洋行政主管部门的法律制度, 而且也是规范一切涉海海洋开发利用部门和行业的法律制度, 一切涉海海洋开发利用部门和行业应该在《全国海洋经济发展规划纲要》的基本框架下, 制定出各行业和部门的经济发展规划, 并由国家海洋行政主管部门负责审核或报批。因此,《全国海洋经济发展规划纲要》的实施, 无论是在纵的方面, 还是在横的方面都存在着亟须解决的问题。只有在纵横相互衔接, 并构成一个合理网络的情况下, 才能达到其实施规划的目的。

(四) 渤海的环境治理需要协作分工

渤海的环境治理, 不仅是渤海海域自身治理的问题, 而且需要广泛的协作与分工。渤海的海洋污染源, 主要来自三个方面: 一是海洋开发利用活动带来的环境污染; 二是径流水系带入的污染物质; 三是城市群生产、生活排入的污染物质。就其对渤海污染物质的入海量来讲, 20% 来自海洋开发活动, 30% 多来自径流水系, 40% 多是来自沿海城市群生产活动。因此, 仅仅做好海洋开发利用活动带来的环境污染问题, 渤海的环境治理是不能做好的, 重要的是做好径流水系和沿海城市群入海污染物的工作。从有利于渤海环境治理, 便于分工协作来讲, 可作如下考虑。

1. 渤海海洋开发利用活动的环境保护管理工作

渤海海洋开发利用带来的环境问题, 主要由渔船、商船、军船的海上活动, 海洋矿产和海洋石油勘探开发活动, 海洋工程建设活动, 海洋疏浚和废弃倾倒活动引起的。这一工作由国家海洋行政主管部门牵头负责, 一切涉海海洋开发活动主体或海洋经济主体的海洋环境保护工作, 不再实施海洋公共权力的职能, 体现在国家海洋环境

保护的公共利益上, 不再担任“裁判员”的角色, 以此达到统一渤海海洋环境保护的公共权力的目的。这一工作若能实现, 则渤海的环境保护工作将能完成 1/5。

2. 沿渤海径流水系入海的污染物质的管理工作

沿渤海入海河流共有 40 余条, 这一工作由国家环境保护主管部门牵头, 联合沿岸水系流域地方人民政府和流域管理机构共同负责。这一工作的任务是艰巨的, 但做好了入海流域水系的环境保护工作, 不仅是对渤海环境治理的贡献, 对当地政府、当地人民都是利国利民的事, 它所带来的积极因素和利益甚至远远要超过对渤海保护的因素。例如, 黄河是渤海的主要入海河流, 也是带入渤海污染物质最多的水系。黄河流域涉及山东、河南等八个省市和黄河水利委员会的工作, 因此国家环保部门协调好各方关系, 共同做好黄河水系的环境保护工作, 则会对渤海的海洋环境治理作出重大贡献。辽河涉及辽宁、吉林、内蒙古三省区和松辽水利委员会的工作, 海河涉及了天津、河北、北京三省市的工作, 这两条河的环境治理工作已经列入国家“十五”重点流域区域(三河、三湖)的治理范围。总之, 渤海径流水系入海污染物质的管理如果完全到位, 则渤海的环境保护工作将完成 30%。

3. 环渤海城市群生产、生活排入海洋的污染物质的管理工作

环渤海城市群生产和生活排入海洋的污染物质主要有: 城市生产、生活污水, 沿渤海排污口, 海岸工程建设, 拆船厂生产活动等。这一工作由环渤海四省一市各级人民政府牵头组织, 环渤海城市群生产、生活排入海洋污染物质的治理工作, 要充分利用国际的先进环保经验和技術, 要普遍开展“环保工程”, 注重末端治理和环境保育; 积极推进“清洁生产”, 注重生产过程控制和废弃物最小化; 研究发展“生态产业”, 达到系统耦合和生态优化。这一工作如果完全到位, 则将实现渤海的人海污染物质减少 40%。

(作者单位 国家海洋局北海分局)