

海洋特别保护区法律制度问题初探

高 威

摘 要 新世纪,海洋资源的开发利用与保护工作备受世界各国关注。海洋生态系统既是地球生命支持系统的重要组成部分,同时也是社会与环境可持续发展的基本要素,诸多沿海国家均把海洋资源的合理开发与保护上升到了国家战略的高度。文章从多个角度系统说明了海洋特别保护区立法的必要性与紧迫性,分析了海洋特别保护区法律制度与《联合国海洋法公约》、《中华人民共和国海洋环境保护法》以及《中华人民共和国自然保护区条例》等现行国际公约及国内法律、法规的关系,并对海洋特别保护区的管理制度进行了阐述。

关键词 海洋特别保护区;立法必要性;海洋资源;管理制度

海洋特别保护区制度系指为了保护特定区域的海洋生态系统和资源,保障海洋资源和环境的可持续利用,促进海洋经济的健康发展,对具有特殊地理条件、生态系统、生物与非生物资源以及海洋开发利用的特殊需要和突出的自然与社会价值的区域采取有效的保护措施和科学的开发方式进行特殊管理的区域。

一、立法的必要性

1. 海洋特别保护区管理立法是我国海洋资源与环境客观现实发展状况的需要

我国大陆海岸线北起鸭绿江口,南至北仑河口,总长约 18 000 km 余,海域南北跨度为 38 个纬度,兼有热带、亚热带和温带三个气候带的海域特征,开发利用环境条件良好,每年提供的生态服务价值共计 2.3 万亿元人民币,是富饶而未充分开发的资源宝库,是发展经济的新领域。然而,由于海洋的特殊性,加之我国目前的海洋管理体制,尤其是海洋资源开发管理仍是以行业为主,缺乏全面规划、统筹协调,造成海洋产业之间、产业与资源之间、产业活动与环境之间必然产生一系列矛盾和冲突,进而导致两种极端:一是只强调保护海洋生态环境的重要性,抑制海

洋开发,影响沿海地区的经济发展。二是片面追求经济发展,造成局部海域污染严重,对各类资源造成不可修复的破坏。在此情形之下,结合了保护与开发双重功能的海洋特别保护区则应运而生。

海洋是生命的摇篮,五洲的通道,资源的宝库。在一定程度上,对海洋资源的合理利用与否,主宰着一个国家的兴衰。党的十六大报告指出:“合理开发和节约使用各种自然资源”,“实施海洋开发,搞好国土资源综合整治。树立全民环保意识,搞好生态保护和建设”,将可持续发展提升到了战略高度。可持续发展的概念和内涵丰富,从经济学角度——在环境得以持续的制约条件下,使环境资源的利用效益达到最大化;从社会学角度——在生存不超过维持生态系统承载能力的情况下,改善人类生活质量;从生态学角度——寻找一种最佳生态系统和土地利用空间形态,以支持生态的完整性达到最大;从科技的角度——建立极少产生废料和污染物的工艺或技术系统,尽可能从技术上减少能源和其他自然资源的消耗。以上这一切的实现,都离不开法律的规范。而法律制度是否健全,对资源的是否能够合理利用,能否实现可持续发展影响巨大。



2. 对海洋特别保护区管理进行立法是贯彻实施《海环法》的迫切需要

海洋特别保护区的产生,是可持续发展理论与海洋资源的合理开发和利用相结合的必然产物。《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海环法》)第二十三条规定:“凡具有特殊地理条件、生态系统、生物与非生物资源及海洋开发利用特殊需要的区域,可以建立海洋特别保护区,采取有效的保护措施和科学的开发方式进行特殊管理”。《海环法》颁布实施以来,全国大大小小的地方级海洋特别保护区相继成立,还有些地方正全力申请国家级海洋特别保护区。这种快速的发展固然推动了海洋资源的保护与利用,但也产生了一系列的问题,其突出表现为:缺乏全局意识以及整体规划;涉海产业科技含量偏低,结构不甚合理;海洋资源的开发方式相对粗放,利用率低,对环境破坏大;缺乏能够统揽全局的科学的海洋资源开发与管理体制。以上这些缺陷,以及海洋特别保护区内生态系统的特殊性、脆弱性,使得海洋特别保护区的开发与管理工作亟须专门立法加以规范。目前,我国涉海法律制度面临两大难题:一是有法可依尚存在问题,我国目前的涉海法律、法规不够完善,客观上不能保证海洋环境保护与促进海洋经济发展的需要,不能保证上位法的实施。二是法律、法规不够协调统一,法律、法规与法律、法规之间,法律、法规与政策之间发生冲突的现象时有发生,使得涉海法律制度难以符合社会主义法律体系的内在有机统一的要求。以上这些,使得现有的法律、法规不能适应对具有不同法律性质的各种海域进行管理的具体要求。

3. 是执行《联合国海洋法公约》规定的国际义务的需要

《公约》在第十二部分“海洋环境的保护和保全”第一节第一九二条“一般义务”中规定:“各国有保护和保全海洋

环境的义务”。第一九三条规定:“各国开发其自然资源的主权权利。各国有依据其环境政策和按照其保护和保全海洋环境的职责开发其自然资源的主权权利”。由此可见,保护和保全海洋环境是各成员国应尽的国际义务,与此同时,各成员国又拥有开发其自然资源的国际法权利。中国作为《公约》的成员国,既可以拥有《公约》赋予成员国的国际法权利,同时也应当承担《公约》规定的保护海洋环境的国际法义务。《公约》制定了比较详细、明确的法律制度,如海洋污染防治制度、应急方案制度、国际交流与合作制度等。因此,我国实行海洋特别保护区制度,是完全符合《公约》规定的,也是落实《公约》规定的要求。



4. 是贯彻落实科学发展观, 构建和谐社会的需要

当前, 贯彻落实科学发展观, 构建和谐社会, 实现人与自然的和谐共生的生态环境的呼声已越来越深入人心, 海洋环境资源的依法合理开发与利用已成为落实科学发展观和构建和谐社会这一国策的重要内容之一, 是实现国民经济稳定健康快速发展的保障。所以, 加强海洋特别保护区的管理制度建设, 努力实现法治化、规范化、科学化管理, 是当务之急。

二、与各法律、法规之间的关系

1. 与《公约》之间的关系

(1) 在适用范围上与《公约》的关系

1996年5月15日, 第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议批准了1982年《联合国海洋法公约》, 《公约》自1996年7月7日起对中国生效。根据《公约》规定, 国家管辖海域包括内水、领海、毗连区、群岛水域、用于国际航行的海峡、专属经济区、大陆架等。

可以建立海洋特别保护区管理制度的主要是内海, 包括领海基线内侧的海湾、海峡、海港、河口湾, 领海基线与海岸之间的海域以及被陆地所包围或通过狭窄水道连接海洋的海域。在国际法上, 各国早已公认, 内海与国家领土具有相同的法律地位, 国家对其享有完全的排他的主权权利。近年来, 随着科学技术的发展, 许多国家把沿岸地区和沿岸水域统称为“海岸带”, 并将其纳入综合管理体系。在内海范围内建立海洋特别保护区制度是完全符合《公约》规定的。

(2) 在法律效力上与《公约》的关系

根据国际法的一般原理, 国际法并不当然拥有高于国内法的效力。当一个主权国家在参与缔结或者加入某国际公约或者条约的条件下, 该主权国家宣布该国际公约或者条约与本国法不一致的情况下公约或者条约优先适用, 即在加入了本国主权意志后方承认国际法的优先效力。我国已经加入了《公约》, 享有《公约》第一九三条

赋予的主权权利和第一九二条规定的国际法义务, 落实《公约》精神是起草和实施海洋特别保护区管理办法的指导思想之一。

2. 与《海环法》的关系

在我国, 环境法律体系的形成类同于基本法——单项法体系类型, 主要由环境保护基本法、环境保护单项法规、环境标准、其他部门法中的环境保护法律规范构成。

1982年, 由国务院提交经第五届全国人大常委会第二十四次会议审议通过了《海环法》, 并于1983年3月1日起实施。从此, 我国海洋环境保护工作摆脱了无法可依的局面, 走上了法制化的轨道。然而, 随着改革开放的不断深入和海洋经济的快速发展, 在改革开放初期制定的《海环法》的诸多方面已经很难适应海洋环保工作的需要, 难以有效抑制海洋环境的持续恶化, 立法精神及初衷没有得到很好的实现, 对《海环法》的修订、补充和完善势在必行。

经第九届全国人大常委会第十三次会议修订通过的《海环法》于2000年4月1日起实施。新《海环法》总结了旧法的一系列成功经验, 并修订、补充和完善了旧法的不足, 是我国政府强化海洋环境保护, 促进海洋事业可持续发展的重大举措, 是海洋法制建设取得的一个重大成果。新《海环法》适应了形势发展的需要, 为各个涉海部门落实党中央、国务院提出的“依法治国”的伟大方略, 切实进行涉海行政管理, 齐心协力保护和改善海洋环境提供了重要的法律依据。

国家海洋局作为国家海洋行政主管部门, 在国务院的历次机构改革中, 都被赋予了监督管理海洋特别保护区的基本职责, 在1998年批准的国家海洋局“三定”方案中, 再次强调了国家海洋局“监督管理海洋特别保护区”的职能。因此, 为了贯彻实施可持续发展战略, 全面落实《海环法》, 更好地发挥国家海洋局作为海洋行政主管部门的作用, 充分促进海洋特别保护区的健康发展, 保护海洋资源的可持续利用和海洋环境, 应由国家海洋局负责制定海洋特别保护区的管理办法。



《海环法》与海洋特别保护区管理立法的关系应当属于一般法与特别法的关系,特别法依据一般法制定但又优先于一般法适用。管理办法在制定时贯彻了《海环法》的基本原则和具体规范,在实施上也应根据前者来执行。

3. 与《自然保护区条例》、《海洋自然保护区管理办法》之间的关系

随着1994年12月1日《自然保护区条例》的实施,我国的自然保护区事业进入了法治轨道,确保了自然保护区的法律地位,阐明了自然保护区对保护自然生态系统和珍稀野生动植物的作用,认定自然保护区保护和管理的 basic 制度和措施,明确了自然保护区的管理体制和管理机构的职责和任务,也确定了自然保护区的法律义务。但应看到的是,我国的自然保护区总体上尚处于初级管理水平,以《自然保护区条例》为核心的法规体系还存在诸多问题,已经不能适应当前自然保护区事业的需要。比较突出的是,目前我国存在着“高水平的保护区数量与周边地区相对贫困之间的矛盾”,因为大部分自然保护区处于老少边穷地区,对保护区单纯绝对的保护,没有照顾到当地农民的权益以及地方经济发展的需要,长此以往,会造成恶性循环,最终会不利于自然保护区的建设与保护,合理开发利用保护区资源的呼声日渐高涨。

在十届全国人大一次会议上,刘成义等30位代表提出议案,建议加快自然保护区立法工作。现行《自然保护区条例》已经难以适应保护区建设和管理的实际需要,如果不采取更加有力的措施加以调整,我国的自然保护区事业的发展将受到严重制约。目前,《自然保护区法》已经列入十届全国人大常委会立法规划。

1995年5月,国家海洋局依据《海环法》和《自然保护区条例》,颁布了《海洋自然保护区管理办法》,基本确立了海洋自然保护区制度。在相关立法的指导下,海洋自然保护区建设工作逐步落实。经过十年的实践,海洋自然保护区制度已经比较成熟,在保护濒危动植物资源和生态环境方面取得了一定的成绩,也积累了一些经验

教训。

在《关于转发国务院对〈海洋特别保护区管理工作方案〉批复通知的函》中,原则同意了国家海洋局于1992年8月20日上报的《海洋特别保护区管理工作方案》。在涉及到海洋特别保护区的管理方面写道:海洋特别保护区与海洋自然保护区的建设目的和管理方式均不相同,海洋特别保护区内的保护,不是单纯保护某一种资源或维护自然生态系统的原始性或现有状态,而是提供科学依据,对所有资源积极地采取综合保护措施,协调各开发利用单位之间及其与某一资源或多项资源的关系,以保证最佳的开发利用秩序和效果。

经国家科委审查批准,国家海洋局于1995年1月6日发布实施了《海洋自然保护区管理办法》,海洋特别保护区与海洋自然保护区有以下三个主要区别:(1)两者保护的宗旨、目标与对象不同。特别保护区以可持续利用海洋资源为根本宗旨和目标,保护的是海洋资源及环境可持续发展的能力;自然保护区主要保护某些原始性、存留性和珍稀性的海洋生态环境对象。(2)选划标准、保护内容及范围不同。特别保护区选划主要侧重于海洋资源的综合开发与可持续利用价值,保护内容涉及社会经济、自然资源和生态环境等多个方面,其内部甚至可以包括海洋自然保护区;海洋自然保护区的选划主要侧重于保护对象的原始性、珍稀性和自然性等,保护的是其原始自然状态,基本不涉及资源开发与社会发展。(3)保护的任务和管理方式不同。特别保护区保护的任务和方式涵盖了海洋资源可持续发展的诸多方面,如海洋开发规划、海洋功能区划、产业结构优化、协调管理等,强调海洋资源开发的合理性;自然保护区则按区域实行不同程度的强制与封闭性管理。由于这些关键性的区别,《海洋自然保护区管理办法》不适用与海洋特别保护区所要调整的问题,两者的建设和管理上不存在交叉重复的问题,从效力上来看,两者处于同等地位,调整的是具有不同法律性质的海域。

三、主要管理制度

1. 保护区综合管理制度

海洋综合管理是海洋管理的高层次管理形态,是以国家的海洋整体利益为目标,通过发展战略、政策、规划、区划、立法、执法,以及行政监督等行为,对国家管辖海域的空间、资源、环境和权益,在统一管理与分部门管理的体制下,实施统筹协调管理,达到提高海洋开发利用的系统功效、海洋经济的协调发展、保护海洋环境和国家海洋权益的目的。海洋综合管理是当代海洋管理的发展方向,作为海洋管理中的一个组成部分,海洋特别保护区的建设与管理也要符合海洋综合管理的基本原则。

2. 功能区划制度

由于海洋环境的特点和保护上的需要,海洋保护区的面积一般选划的比较大,如美国的7处国家级的海洋自然保护区中,除位于北卡罗里纳哈特勒斯角外海的“莫尼特国家海洋自然保护区”,因其保护对象为早期的沉船遗物而区域范围较小外,其他各保护区的面积均在数十平方千米以上,最大者是位于南加利福尼亚湾的“海峡群岛国家海洋自然保护区”,范围包括四个海峡岛屿和圣巴巴拉岛,所保护的对象为上升流区海洋生态系统,面积达1 252.5平方海里。这样大面积的海洋保护区,假若平均使用力量、无差别地进行保护,其保护工作是难以奏效的。为合理布局保护力量、突出保护重点(区域和对象),必须按照保护区各部分的重要性、地位和价值进行功能区划。划分为不同的功能区块,实施不同的管理措施和制度。

对海洋特别保护区来说,规划与区划工作仍是建设和管理的基础。近些年来,在国家海洋局的领导下,已经完成了海洋功能区划工作,而且不断深化海洋功能区划理论和方法研究,使区划工作进一步科学化、规范化、标准化。尤其是2003年海洋功能区划以政府文件的形式由国务院批准,使海洋功能区划从科研成果转化为政府

文件,使我国的海洋管理工作开始进入科学化、规范化、法制化的轨道。对海洋特别保护区的工作而言,海洋功能区划也为其积累了丰富的经验,奠定了扎实的基础。海洋特别保护区作为海洋的一小部分,其功能区划是按照区内的区位、自然资源和自然环境等自然属性,并考虑到区内的开发利用现状和经济社会发展的需要,划定不同区域的主导功能、兼顾功能和限制功能。海洋特别保护区的开发利用只有最大程度地符合和维护区域的主导功能,才能保证区域经济的最大效益。

3. 资源、环境开发利用管理制度

对于海洋特别保护区内海洋资源的开发管理,特别保护区执行国家关于“在保护中开发,在开发中保护”的资源开发基本方针;特别保护区内各海洋产业部门的开发活动应加强协调、共同发展,防止顾此失彼、互相干扰,每个海洋产业开发活动都不得损害和破坏其他产业的开发活动;特别保护区积极开发和增加海洋资源的潜力,维持和恢复海洋经济生物种群水平和其他资源能力;特别保护区内广泛应用各类资源可持续利用技术和清洁生产技术,逐步建立起“资源节约型”和“环境友好型”的可持续发展的海洋经济体系;特别保护区运用各种激励高新技术进步的经济技术机制,发展海洋生态产业等。

海洋特别保护区管理机构应根据海洋资源可持续开发标准,编制区域内社会经济及资源环境指标体系,并定期评价海洋开发及综合协调管理目标进程;特别保护区探索实行综合环境与经济核算体系,制定并实施海洋资源开发可持续发展评价制度及指标体系,以此为依据审查、评价和调整区域内海洋资源开发活动,使其符合总体可持续发展目标;在特别保护区建立以前已经在区域内从事海洋开发利用活动的单位和个人,必须向特别保护区管理机构重新登记海洋开发利用项目,提交资源可持续开发规划及开发现状等资料,经可持续发展影响评价后颁发海洋特别保护区开发许可证,对于不符合可持续发展影响评价或对其他海洋开发活动有影响的,应当进行适



当协调调整后,方可颁发开发许可证;拟在特别保护区内从事海洋资源开发的单位和个人,向特别保护区管理机构申报新的海洋资源开发利用项目时,应附报可持续发展影响评价结论,经批准后方可办理开发许可证;对于破坏特别保护区海洋资源可持续利用和影响其他开发利用活动的项目,不颁发开发许可证;特别保护区管理机构应当通过多种方式,扶植海洋高新技术发展,促进民营科技企业介入新兴海洋产业;在保护区内建设海洋科技产业园区或示范区,启动海洋高新技术企业孵化器工程,引导海洋生态产业,推进海洋资源可持续开发。

4. 海洋生态环境保护制度

海洋特别保护区积极建设海洋资源循环利用、海洋生态恢复整治、海洋生物多样性保护等海洋生态工程,保护和恢复已经破坏的脆弱生境。推行环境影响评价制度、重点海域污染物排海总量控制制度、“三同时”及限期治理制度、污染事故报告制度等;保护区内不得新建陆源污染物的排污口,现有排污口应当逐步改造成离岸深海排放;保护区内不得设置海洋倾倒区,禁止倾倒各类废弃物,定期对海洋生态环境进行监测和评价;保护区内不得筑堤围垦;保护区应制定资源破坏与环境污染事故应急计划,实施海洋生态环境影响评价制度等。

5. 公众参与及协调制度

海洋特别保护区虽然是以资源的可持续开发利用与保护为宗旨,但是保护区内仍然在一定程度上限制了区域内的开发利用活动,因此必须协调好保护与发展的关系。为了实现更加有效的目的,必须坚持政府引导、多方协作与公众参与的原则。以政府的行政管理为核心,公众参与为基础,各方协作为保障,促使全社会都来关心和参与海洋特别保护区事业的发展。

6. 保护区管理的评估与评比制度

为了对海洋特别保护区管理工作的成效进行评估,有目的地提高保护区管理水平,各保护

区间相互进一步交流工作经验,应制定一套有关海洋特别保护区管理的评价标准,并依据评价表对海洋特别保护区管理定期进行评估和评比。对不符合规定的保护区提出限期整改通知,对逾期不见成效的提出批评,对管理成效突出的要给予表彰和奖励。海洋特别保护区管理具体的评价内容主要包括以下因素:(1) 海洋特别保护区的生态评价;(2) 海洋特别保护区的经济评价;(3) 海洋特别保护区的社会评价;(4) 海洋特别保护区的管理评价。

对于已经建立的海洋特别保护区,可使用下列指标进行综合评价和定量评分:(1) 保护区的管理目标;(2) 保护区的法规管理;(3) 保护区本底清单,该保护区是否对保护区内各项资源有详细的调查和了解;(4) 基本生态资源情况;(5) 管理计划的制定及落实情况;(6) 资源保护,包括保护区建后的资源利用、增殖和保护情况;(7) 科学研究;(8) 保护区内的基本建设情况;(9) 宣传教育情况;(10) 区内经费来源及经营情况;(11) 与地方的关系;(12) 管理机构及管理人员情况。

7. 信息管理制度

海洋特别保护区信息管理制度的建立,可以为后续发展提供借鉴和指导作用,同时为我国海洋特别保护区的网络建设提供基础信息。海洋特别保护区的信息管理主要是海洋特别保护区的有关资料的收集、分类、统计和归档。

参考文献

- 1 王芳,杨金森,高之国.我国海洋资源可持续发展战略初探.海洋发展战略研究动态,2002(5):3
- 2 王祥荣.生态与环境.东南大学出版社,2001.109~111
- 3 汪劲.对构筑我国环境法律体系框架若干问题的思考.环境保护.1995(2):27

(作者单位 中国海洋大学法学院)