

论中国海洋环境保护法律体系中的不足与完善对策

马英杰,董莹莹

(中国海洋大学 法政学院,山东 青岛 266100)

摘要:从实践和理论两方面分析了中国海洋保护环境法律体系中存在的问题,如立法不足和执法不严等;并提出通过加快立法,提高立法技术、明确各部门职责等完善法律体系的对策。从而为更好地保护海洋环境提供法律保障,促进海洋环境保护事业的发展。

关键词:海洋环境保护;法律体系;对策

中图分类号:D912.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-3096(2007)12-0016-03

法律体系,有时也称法的体系,通常是指由一个国家的全部现行法律规范分类组合为不同的法律部门而形成的有机联系的整体^[1]。有的学者也把法律体系定义为:在一个区域内(国家或者地区)的能系统存在和运行的法律整体^[2]。由此及彼,作者认为海洋环境保护法律体系就是指由现行的不同类别的海洋环境保护法律规范按照一定的原则组成的相互联系、相互制约的有机整体。

由于目前中国海洋环境保护工作中还存在诸多问题,如部分海洋管理工作尚不规范,涉海部门存在交叉管理等现象,解决这类问题最有效的方法就是从根本上,即法律制度层面加以规范。只有具备完善的法律体系,才能真正做到有法可依、执法必严,本文就以此为出发点,分析了目前中国海洋环境保护法律体系及其发展过程,据此探寻其存在的问题,并试图提出解决对策。

1 海洋环境保护的法律体系的形成

20世纪五、六十年代,中国在海洋事业方面制定了一些法规,但大都为了加强行政管理,没有从保护海洋环境的角度制定防止海洋环境污染的规定,尽管如此,还是在一定意义上起到了保护海洋环境的作用,为制定海洋环境保护法奠定了基础。到了70年代,海洋石油污染成为威胁中国海洋环境的突出问题。为了防止中国沿海水域污染,1974年1月国务院批准试行《中华人民共和国防止沿海水域污染暂行规定》,对沿海水域的污染防治作了详细的规定,这成为中国海洋环境保护法史上的重要转折。进入80年代,海洋环境保护问题正式提到了国家的议事议程,海洋环境保护的法制建设有了更加迅速的发展。在海洋环境保护方面,自1982年4月国务院颁

布了《海水水质标准》后,国家还陆续颁布了一些有关海洋环境保护的专门法。90年代以后,我国海洋环境保护事业加快了步伐,制定了一系列有关海洋环境保护的法律法规,进一步推动了中国海洋环境保护法律体系的形成^[3]。

2 中国现行的海洋环境保护法律体系

随着海洋环境保护事业的发展和海洋环境保护法制的逐步健全,中国目前已经形成了以《宪法》有关海洋环境保护的规定为根据,以《环境保护法》为基础,以专门法为主体,以海洋环境保护行政法规、地方性法规、规章和标准为补充,与国际公约相协调的海洋环境保护法律体系。

宪法关于环境保护的规定,确立了海洋环境保护法的基础和立法依据。作为法律体系主体的专门法,《中华人民共和国海洋环境保护法》确立了保护和改善海洋环境、保护海洋资源,防治污染损害,促进经济和社会的可持续发展的基本方针。同时,海洋环境保护是一项巨大复杂的而又广泛的系统工程,还需要其他的一些行政法规、地方性法规、海洋环境标准以及其他部门法加以补充。中国一些行政法规中就包含了对海洋环境保护和开发利用的法规,如《渔业法实施细则》等。另外,中国参加的海洋环境保护国际公约和签订的双边协定,加强了中国与世界的关系,促进了中国的海洋环境保护与世界的接轨。

收稿日期:2006-12-11;修回日期:2007-05-28

作者简介:马英杰(1965-),女,山东荣成人,教授,博士,研究方向为海洋环境与资源保护法,电话:13061215629, E-mail: mayingjie8888@163.com

3 中国现行的海洋环境保护法律体系中存在的问题

3.1 在立法方面存在的问题

3.1.1 中国海洋环境立法具有明显的滞后性

海洋环境保护立法反映国内(以及某种程度上)的区域和国际)海洋开发、资源利用和环境保护的现实要求,但这种反映不应该是被动的、机械式的,而应是积极的、能动的,这也是实施可持续发展战略,为其提供法律保障的必然要求。众所周知,海洋环境具有不可逆性、隐性性、持续反应性和灾害放大性等,这些特点客观上要求海洋环境立法应借助科学和技术手段,在立足海洋环境管理的基础上,从整体上了解,把握发展趋势,要求立法应该具有预见性、适度超前性。但目前中国还未能从根本上解决这一问题,现行海洋环境保护法制建设相对滞后,不能很好地满足海洋环境保护的现实要求。

3.1.2 在海洋环境保护法律体系中还存在着某些环节的立法空白

中国海洋环境保护法律体系是随着社会主义初级阶段的建设发展起来的,在其发展过程中很多方面还未成熟,表现在立法上就会出现一些立法空白。以海岸带管理立法为例。众所周知,海岸带是海洋与人类关系最密切、价值最高的区域,很多国家都十分重视海岸带管理。中国也早在1979年就提出要对海岸带进行管理立法,但在建立的过程中出现了一些反对意见。结果导致海岸带管理法在经历了20多年后仍未被制定出来。相比之下,许多发达国家,如美国、法国等均制定了结合本国实际的海岸带管理法,对于保护海洋资源的开发和利用,减灾、防灾和对港口码头的建设都起到非常重大的作用^[4]。另外,还有一些重要的海洋环境标准也没有确立,如海洋生态健康标准、生物多样性评价标准等,这都会直接影响到中国海洋环境保护法律体系的完善,必须引起我们的重视。

3.2 在执法方面存在的问题

海洋环境保护是一个涉及多方面的问题,只靠某一部部门显然孤掌难鸣,而依靠《海洋环境保护法》保护海洋却面临着一个难题,那就是尽管国家已经规定了涉海各部门的职权范围,明确了他们的职责分工,但各部门职能交叉的问题依然存在。环保、海洋、海事、渔政、军队环保部门共同参与有关海洋环境的污染治理,“五龙治海”导致互相“扯皮”的现象时有发生,影响了海洋污染治理的效果^[5]。如海洋环境监测站点的建设,《海洋环境保护法》明确规定:“海洋环境

监测由海洋行政主管部门进行,并向国家环保部门提供数据。但海洋部门却一直未向环保部门提供相关数据,国家环保总局开始建设自己的海洋监测站点。导致目前我国拥有两套海洋环境监测网络,而双方监测数据常常不统一,重复建设造成了巨大浪费^[6]。

3.3 在海洋环境保护法律法规方面存在的问题

修订后的《海洋环境保护法》对解决海洋环境保护中出现的新问题、新情况,促进海洋经济健康发展,有着十分深远的意义。但同时也存在一些不足之处,有些规定模糊不清,不符合国际公约的要求,如“海岸工程”、“海洋工程”两章,“海岸工程污染”抑或“海洋工程污染”是各成一类的污染源?还是可以分别归到陆源和其他污染源中?还是像“公约”中规定的一样,归到国家管辖的海底活动造成的污染和“区域”内活动的污染?当然,国内法并非一定要完全照搬照抄该条约,其以不与所参加的国际条约的规定相抵触为基本原则。一国完全可以根据本国的具体情势,在主权范围内“自由酌量”,制定其国内法。但是,海洋环境保护法规中,有很多技术规范的内容,如果忽视甚至无视海洋环境的自然属性及其特殊性——如整体性等等,把传统的部门或行业管理的利益和影响置于海洋环境和海洋污染的客观自然规律之上,那么,这种法律规定的实施效果就会令人怀疑。

4 对策

4.1 加快海洋环境保护立法,保证有法可依

对于海洋环境保护的立法工作,必须按照可持续发展的思路,既要针对中国的实际情况,又要有一定的超前性。在这个方针的指导下积极制定和完善与《海洋环境保护法》配套的法律法规。同时还要根据经济情况和客观的事实不断地修改现行的法律法规,使之真正地反映中国现阶段海洋环境保护的实际情况,维护中国的海洋权益,实现中国海洋环境保护的立法目的。

另外,针对目前某些环节存在的立法空白进行适当的补充和修改,加强海岸带管理立法和海洋环境标准的制定,维护海岸带以及其他海域的正常开发秩序的形成,真正做到依法治海,促进社会、尤其是沿海经济的发展,保障可持续发展战略的实施。同时在实施和完善国家海洋环境保护法律的前提下,要充分发挥地方的主动性和创造性,结合本地区的具体情况,因地制宜,制定和颁布海洋环境保护的地方性法规。

4.2 努力提高立法技术,确保立法质量

正如前面所提及的,中国的海洋环境保护法律体

系还只是初步形成,大量的法律法规还需要在实践中不断完善。我们应向国际公约看齐,明确有关规定,尽可能地符合国际公约的有关要求。就“海岸工程”与“海洋工程”来说,首先明确海岸工程是指工程主体位于海岸线以上,为控制海水或者利用海洋完成部分功能,并对海洋环境有影响的工程建设项目;而海洋工程是指以开发、利用、保护、恢复海洋资源为目的,并且工程主体位于海岸线向海一侧的新建、改建、扩建工程。其次,海岸工程建设项目的环境影响报告书,须经海洋行政主管部门提出审核意见后,报环境保护行政主管部门审查批准。而海洋工程建设项目的环境影响报告书,是由海洋主管部门核准,报同级环境保护主管部门备案,并接受环境保护主管部门的监督^[7]。由此可以看出,两者之间存在差别,我们应提高立法技术,协调好它们的关系与矛盾。

4.3 明确各部门职责,尽量杜绝执法不严现象的发生

加大现有海洋环境保护和相关法律、法规的执法力度,建立联合执法机制的同时,明确各自职责,在国家环保总局的统一指导和协调下,各部门进行有条不紊的配合工作。在中国全面实施“碧海行动计划”中,就建立了国家环保总局指导、协调、监督,综合部门提供政策和资金,涉海部门配合,地方政府具体实施的团结治污的机制。

5 结语

综上所述,通过对现行中国海洋环境保护法律体系的分析,找出此法律体系在立法及执法上存在的问题,并提出加快海洋环境保护立法,提高立法技术,进一步明确部门职责等完善此法律体系的对策,对于健全海洋环境保护法律体系起到一定的作用,从而为更好地保护海洋环境提供法律保障,促进海洋环境保护事业的发展。

参考文献:

- [1] 《中国大百科全书》总编辑委员会. 中国大百科全书·法学[M]. 北京:中国大百科全书出版社,2006. 84.
- [2] 钱大军,马新福. 试论法律体系概念与特征[EB/OL]. <http://www.jus.cn/include/shownews.asp?key=&newsid=661>, 2004-12-19.
- [3] 国家环境保护总局. 中国的海洋环境保护[R]. 北京:国家环境保护总局,2004.
- [4] 鹿守本. 海洋管理通论[M]. 北京:海洋出版社,1997.
- [5] 卞正和. 走近海洋监测[J]. 时代潮,2004, 19:28-29.
- [6] 穆易. 渤海会成为死海吗?[EB/OL]. <http://www.people.com.cn/GB/jingji/1037/2795716.html>, 2004-09-20.
- [7] 王铁民. 海洋开发与管理文选[M]. 北京:海洋出版社, 2000.

On the defects and countermeasures in legal system of marine environment protection in China

MA Ying-jie, DONG Ying-ying

(Law and Politics School, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Received: Dec. , 11, 2006

Key words: marine environment protection; legal system; countermeasures

Abstract: The difficulties in marine environmental protection practice of China are calling for a more effective legal system in this field. Therefore, in this paper, the authors attempt to analyze the legal system on marine environmental protection of China from various aspects, and put forward some suggestions and comments on perfecting it.

(本文编辑:刘珊珊)