

《中华人民共和国海洋环境保护法》 修改解读

国家海洋局生态环境保护司
国务院法制办农林城建资源环保法制司

编



海洋出版社

《中华人民共和国海洋环境保护法》 修改解读

国家海洋局生态环境保护司 编
国务院法制办农林城建资源环保法制司

海洋出版社

2017年·北京

图书在版编目(CIP)数据

《中华人民共和国海洋环境保护法》修改解读 / 国家海洋局生态环境保护司, 国务院法制办农林城建资源环保法制司编. —北京: 海洋出版社, 2017. 4

ISBN 978 - 7 - 5027 - 9771 - 3

I. ①中… II. ①国… ②国… III. ①海洋环境 - 环境保护法 - 研究 - 中国 IV. ①D922.680.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 088232 号

责任编辑: 常青青

责任印制: 赵麟苏

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编: 100081

北京朝阳印刷厂有限责任公司印刷

2017 年 5 月第 1 版 2017 年 5 月北京第 1 次印刷

开本: 880 mm × 1230 mm 1/32 印张: 7.875

字数: 128 千字 定价: 28.00 元

发行部: 010 - 62132549 邮购部: 010 - 68038093

总编室: 010 - 62114335 编辑室: 010 - 62100038

海洋版图书印、装错误可随时退换

推进生态文明 建设法治海洋

——学习贯彻《中华人民共和国海洋环境保护法》

2016年11月7日,《中华人民共和国海洋环境保护法》(修正案)(以下简称《海洋环境保护法》)经第十二届全国人大常委会第二十四次会议审议通过,并于公布之日起施行。这是海洋生态环境保护领域的一件大事,对于推进生态文明建设、提升海洋法治水平、实施海洋强国战略具有重大意义。

一、《海洋环境保护法》修订是推进生态文明建设的必然要求

党的十八大将生态文明建设纳入社会主义现代化建设“五位一体”总体布局,强调尊重自然、顺应自然、保护自然。十八届三中全会提出,建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,用制度保护生态环境。十八届四中全会强调,用严格的法律制度保护生态环境,制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规,促进生态文明建设。十八届五中全会再次强调,实行最严格的

环境保护制度，筑牢生态安全屏障。

保护海洋生态环境是生态文明建设的重要内容，依法治海是全面贯彻依法治国的应有之义，如何运用法治思维和法治方式转变经济发展模式、呵护碧水蓝天、建设美丽海洋，已成为社会公众关心和我们亟须解决的问题。当前，我国海洋生态环境整体形势不容乐观，海洋生态环境保护工作面临着保障发展、保护环境的双重压力，亟待通过修订《海洋环境保护法》体现生态文明建设新要求、落实依法治海新思路。

二、《海洋环境保护法》修订是依法治海的有力抓手

习近平同志提出：“要正确处理好经济发展同生态环境保护的关系，牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念。”本次《海洋环境保护法》修订工作，就是在这种理念的指引下，把党中央、国务院对推进生态文明建设和生态文明体制改革的新部署固化到法律中，将生态保护红线制度确立为海洋生态环境保护的基本制度，并与新修订的《中华人民共和国环境保护法》相衔接、推进行政审批制度改革和加大违法处罚力度。

第一，在空间结构上优化海洋开发格局，修正案增加全国海洋主体功能区规划有关内容，赋予它作为

各类涉海规划、政策在空间开发和布局方面基本依据的地位。通过规划的实施，引导海洋开发活动向发展条件好的区域聚集，并使开发程度与环境资源承载力相适应。

第二，在开发方式上倡导生态保护优先，修正案明确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，开发利用海洋资源应严格遵守生态红线；确立了海洋生态保护补偿制度，有了这个制度，就可以加快形成受益者付费、保护者得到合理补偿的运行机制；确立了区域限批制度，对超过主要污染物排海总量控制指标的重点海域和未完成海洋环境保护目标、任务的海域，有关部门将暂停审批新增相应种类污染物排放总量的建设项目环境影响报告书（表）。

第三，在参与主体上构建政府和企业良性互动，修正案取消了五项行政许可，为企业松绑减负，与此同时，将污染物排海总量控制指标分解落实到各单位，从制度上倒逼企业提效减排、转型升级，从而推进涉海行业走科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少的新型工业化道路。

第四，在监管环节上提高处罚力度，修正案对于违法排污行为，引入了限制生产、停产整治、按日计

罚等措施；对于未批先建等违法行为不再以五万元至二十万元为处罚标准，实行按投资额的一定比例处罚，并可责令恢复原状；对于海洋环境污染事故的罚款取消了三十万元上限，造成一般或者较大海洋环境污染事故的，按照直接损失的百分之二十计罚，造成重大或者特大海洋环境污染事故的，按照直接损失的百分之三十计罚，大大强化了法律的震慑作用，体现了用严格的制度保护生态环境。

三、贯彻落实《海洋环境保护法》是保护海洋环境的重要支撑

2015年以来，国家海洋局结合党中央、国务院关于“十三五”的重大部署和安排，提出经济富海、依法治海、生态管海、维权护海和能力强海五大体系，强调将“生态+”贯穿于海洋各项工作，将海洋生态文明建设摆在了更加重要的关键位置。《海洋环境保护法》的修订实施必将有力地促进“十三五”海洋生态文明建设的各项工作，为早日实现“水清、岸绿、滩净、湾美、物丰”的海洋生态文明建设目标，贯彻落实《海洋环境保护法》将是今后一段时间全海洋系统的重点工作。

首先，各级海洋主管部门要深刻领会《海洋环境保护法》的修订实质，尤其是对新确立的制度和规定

要学深悟透，内化于心、外化于行，加快推进生态保护红线划定工作，建立健全海洋生态保护补偿制度，确定污染物总量控制指标，把相关制度作为贯彻落实《海洋环境保护法》的有力抓手；其次，各级执法人员要认真学习《海洋环境保护法》，对于新确立的处罚制度要做到理念上适应、水平上体现，执法过程中要做到以事实为依据，以法律为准绳；最后，要加大对沿海地区、涉海企业和社会公众的宣传，促使各级地方政府牢固树立绿色发展理念，严格根据全国和地方海洋功能区划，科学合理地保护和使用海域，督促涉海企业履行责任，提效减排，引导公众提高法律规范意识以及海洋环保意识。

国家海洋局党组书记、局长 王 宏

2016 年 11 月 9 日

《中华人民共和国海洋环境保护法》 修改的背景、意义和主要内容

《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》）是保护海洋生态环境的重要法律制度，是调整人们在利用海洋资源、保护海洋环境的活动中所发生的社会关系的法律规范。该法于1982年8月23日由第五届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过；1999年12月25日经第九届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议修订；为推进行政审批改革，2013年12月28日经第十二届全国人民代表大会常务委员会第六次会议对个别条款（第43条、第54条、第80条）进行修正。

2016年11月7日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国海洋环境保护法〉的决定》。决定对《海洋环境保护法》的十六个条款作了修改，同时删除两条，新增一条。所作修改自2016年11月7日起施行。

一、修改的背景

为进一步完善海洋环境保护法律法规，根据国务院要求，国务院法制办、国家海洋局等 16 个单位于 2011 年组成专门小组，确定对海洋环境保护法的个别条款进行修改，加大对污染海洋环境违法行为的处罚力度，以解决处罚力度太弱，与违法行为严重性、危害性不匹配的问题。随着修订工作推进，尤其是十八大以来，党中央、国务院对海洋生态环境保护提出了新的要求，如建立生态保护红线、生态保护补偿、主体功能区等制度，需要在该法予以体现；同时，十八大报告提出深化行政审批制度改革，继续简政放权，推进政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变，该法相关条款需要进行删改；2015 年，新修订的《中华人民共和国环境保护法》颁布实施，新环保法针对违法排污等问题制定了按日计罚、停业关闭等措施；为落实总量控制制度，设立了区域限批制度；为保障公众环境知情权，设立了环境信息公开制度，这些行之有效的制度有必要在《海洋环境保护法》中进行衔接。

二、修改的意义

《海洋环境保护法》是海洋环境保护领域的专门法律规范，它的修改和颁布实施，是海洋生态环境保护

领域的一件大事，对于推进海洋生态文明建设、提升海洋法治水平、促进海洋事业发展具有重大意义。

（一）有利于推进生态文明建设。党的十八大报告将生态文明建设纳入社会主义现代化建设“五位一体”总体布局；十八届三中全会提出，建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系，用制度保护生态环境；十八届四中全会强调，用严格的制度保护生态环境，制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规，促进生态文明建设；十八届五中全会再次强调，实行最严格的环境保护制度，筑牢生态安全屏障。保护海洋生态环境是生态文明建设的重要内容，《海洋环境保护法》的修改体现了用严格的制度筑牢海洋生态安全屏障，是对生态文明制度体系的进一步完善。

（二）有利于提升海洋法治水平。习近平总书记明确指出，保护生态环境必须依靠制度，依靠法治。只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。本次修改《海洋环境保护法》强化了对海洋生态环境的全过程保护，首先确立了生态保护红线制度，对重点海洋生态功能区、海洋生态环境敏感区和脆弱区实行严格保护；其次明确了区域限批制度，通过区域限批将污染物排海总量分解落实，

有效提高了总量控制制度的可行性与法律的实用性；最后大幅提高了对违法排污、未批先建等海洋开发中的顽疾的处罚力度，大大提高了法律的威慑力。《海洋环境保护法》的修改和颁布实施，是依法治国的一项重要内容，是依法治海的有力抓手，必将进一步提升我国海洋法治水平，遏制海洋生态环境违法行为。

（三）有利于促进海洋事业发展。海洋事业的发展，需要加强顶层谋划，需要坚持保护优先，需要落实科学用海。目前，我国绝大部分海洋开发利用活动集中在近岸海域，随着沿海地区产业和人口聚集，用海规模不断扩大，用海强度不断提高，可利用岸线、滩涂空间和浅海生物资源日趋减少，过度开发问题突出；此外高消耗的能源重化工产业向滨海集聚的趋势明显，围填海规模不断增加，海洋生态环境承担压力不断加大，亟待统筹协调海洋生产、生活和生态，优化海洋空间开发格局，科学管海用海。此次修法，首次以法律形式明确海洋主体功能区规划的地位和作用，就是要做好顶层设计，一方面引导海洋开发活动向发展条件好的区域适度集聚，使集聚程度与资源环境承载能力相适应；另一方面对涉及海洋生态安全的敏感区域进行保护，限制或禁止对海洋生态环境有较大影响的沿岸开发活动。新法的实施，对于改善海洋生态

环境、推动海洋产业转型升级、促进海洋经济可持续发展具有积极意义。

三、修改的主要内容

本次对《海洋环境保护法》进行了 19 处修改，主要聚焦在三个方面：一是落实党中央、国务院关于推进生态文明建设和生态文明体制改革作出的新部署、新要求；二是推进国务院关于简政放权、放管结合、优化服务改革工作，取消部分行政审批事项，优化行政审批程序；三是与新修订的《中华人民共和国环境保护法》等法律相衔接，强化法律责任，提高对违法行为的处罚力度。

（一）落实十八大以来中央对海洋生态环境保护的新要求。一是将生态保护红线制度纳入总则，确定为海洋环境保护的基本制度，对重点海洋生态功能区、海洋环境敏感区和脆弱区实行严格保护；二是以法律形式明确海洋主体功能区规划的地位和作用，引导海洋开发活动与资源环境承载能力相适应；三是将生态补偿引入海洋生态保护领域，借此加快形成受益者付费、保护者得到合理补偿的运行机制，进而引导受益地区和保护地区之间通过资金补助、产业转移等方式实施补偿，形成政府、企业、社会间的良性互动；四是强化了对主要污染物排海总量控制指标的分解落实，

增加了环评限批的规定，通过总量控制和环评限批联动，来遏制海洋生态环境恶化的趋势。

（二）简政放权，提高行政审批效率。此次修改取消了5项行政许可，分别是环境保护行政主管部门的海岸工程环保设施试运行审批、海岸工程环保设施竣工验收审批、拆除或者闲置陆源污染物处理设施审批；海洋行政主管部门的海洋工程环境保护设施试运行审批；海事主管部门的船舶污染港区水域作业审批。此外，取消了环境影响评价作为海岸工程和海洋工程项目审批的前置条件，将建设单位编报环境影响报告书的时间由可行性研究阶段放宽到建设项目开工前，既提高了建设项目的投资效率，也能预防建设项目对环境的不利影响。

（三）加大对违法行为的处罚力度。此次修改提高了对各类违法行为的处罚力度：一是对于超标排污、超总量排污、未取得许可证向海洋倾倒废弃物等具有连续性的违法行为，引入了按日计罚，情节严重的，将责令停业、关闭。二是对造成海洋环境污染事故的处罚，取消了三十万元的罚款上限，对造成一般或者较大海洋环境污染事故的，按照直接损失的百分之二十计算罚款，对造成重大或者特大海洋环境污染事故的，按照直接损失的百分之三十计算罚款；并规定除

罚款外，还需依法承担赔偿责任，同时增加了对责任人的处罚。三是对于环境影响报告书未批先建的海洋工程，按照投资总额百分之一至百分之五进行罚款，并可责令恢复原状，远远大于修改前的五万至二十万元罚款。

前 言

2016年11月7日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国海洋环境保护法〉的决定》，所做修改自即日起施行。本次对《中华人民共和国海洋环境保护法》进行了19处修改，主要聚焦在三个方面：一是落实党中央、国务院关于推进生态文明建设和生态文明体制改革做出的新部署、新要求；二是推进国务院关于简政放权、放管结合、优化服务改革工作，取消部分行政审批事项，优化行政审批程序；三是与新修订的《中华人民共和国环境保护法》等法律相衔接，强化法律责任，提高对违法行为的处罚力度。

为了配合修改后的《中华人民共和国海洋环境保护法》的学习、宣传，我们编写了这本《〈中华人民共和国海洋环境保护法〉修改解读》。本书由国家海洋局生态环境保护司、国务院法制办农林城建资源环保法制司主编。国家海洋局政策法规与岛屿权益司、国家

海洋环境监测中心、国家海洋局第三海洋研究所、国家海洋局北海环境监测中心有关同志对本书编写提出了宝贵建议。同时，在《中华人民共和国海洋环境保护法》修订过程中，国家海洋局战略规划与经济司、海域综合管理司等部门，各分局以及涉海部门、社会各界有关同志做了大量工作，提出了宝贵的意见与建议，在此一并表示感谢。本书力求准确、通俗地解释每一条修改条款，以帮助广大从事海洋环境保护工作的同人更好地学习和理解法律的规定。因时间和水平有限，如有不妥和疏漏之处，敬请批评指正。

作 者