

Zhongguo Haiyang Huanjing Baohu
Falü Zhidu

中国海洋环境保护法律制度

朱建庚 著



中国政法大学出版社

Zhongguo Haiyang Huanjing Baohu
Falü Zhidu

中国海洋环境保护法律制度

朱建庚 著



中国政法大学出版社

2016 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

中国海洋环境保护法律制度/朱建庚著. —北京:中国政法大学出版社, 2016. 7

ISBN 978-7-5620-6885-3

I. ①中… II. ①朱… III. ①海洋环境—环境保护法—研究—中国
IV. D922. 684

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第158926号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908437 (编辑室) 58908334 (邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm × 1230mm 1/32
印 张	7.5
字 数	200 千字
版 次	2016 年 7 月第 1 版
印 次	2016 年 7 月第 1 次印刷
定 价	39.00 元

目 录

CONTENTS



题 记	1
第一章 中国海洋环境保护的法律体系	3
一、中国海洋环境问题现状	3
二、海洋环境问题的主要特点	10
三、中国海洋环境保护的法律体系	11
四、中国海洋环境保护的管理机构	17
五、我国参与的区域海洋环境保护项目	20
第二章 防治陆源污染的法律制度	29
一、陆源污染对海洋环境的影响	29
二、防治陆源污染的法律文件	32
三、陆源污染的界定	35
四、防治陆源污染的法律制度	36
五、防治拆船作业对海洋环境的污染	40
六、防治海岸工程建设项目对海洋环境的污染	45
七、防治陆源污染存在的问题及法律对策	49

第三章 防治海洋工程污染的法律制度	52
一、海洋工程的界定	52
二、防治海洋工程污染的一般性法律规定	54
三、防治围填海工程污染的法律制度	57
四、防治近海石油勘探开发污染的法律制度	63
五、国际海底区域活动的海洋环境保护问题	66
第四章 防治倾倒污染的法律制度	73
一、关于倾倒的国内法律及参加的国际条约	74
二、倾倒的定义	75
三、倾倒区的选划与管理	77
四、倾倒物质的分类管理制度	79
五、对倾倒行为的监管及违法倾倒的处罚	83
第五章 防治船舶污染的法律制度	86
一、防治船舶污染的一般性规定	88
二、船舶油污损害的防治	99
三、控制船舶有害船底防污系统	104
四、船舶压载水和沉积物的控制与管理	105
五、沉船残骸的打捞清除	107
六、船舶温室气体的减排控制	110
第六章 海洋生物的保护	114
一、中国海洋生物资源现状	114
二、海洋生物资源保护的主要法律制度	117
三、海洋生物多样性的保护	132

四、中国对远洋渔业的管理	134
第七章 海洋生态的保护	137
一、《海洋环境保护法》关于海洋生态保护的规定	138
二、海洋保护区的生态保护	139
三、海岛的生态保护	149
四、滨海湿地的保护	156
五、海域使用的生态保护	158
六、海洋文化遗产与海洋生态的保护	163
第八章 海洋水下文化遗产的保护	166
一、我国水下文化遗产保护的发展现状	166
二、关于水下文化遗产保护的法律制度	169
附录一 中华人民共和国海洋环境保护法	176
附录二 我国关于海洋环境保护的法律法规一览	197
附录三 我国参加的海洋环境保护条约一览	210
参考文献	218
后 记	228

题 记



1992 年，加拿大在当年的里约热内卢联合国环境与发展会议上发出设立“世界海洋日”的提议。

1993 年 2 月，联合国教科文组织政府间海洋学委员会第 17 届大会通过了一项关于号召各国共同举办“国际海洋年”的决议，并向联合国大会提请建议。

1994 年 12 月，第 49 届联合国大会通过决议，宣布 1998 年为“国际海洋年”。

1997 年 7 月，联合国教科文组织通过了将“海洋——人类的共同遗产”作为“国际海洋年”主题的建议，并将 1997 年 7 月 18 日定为“世界海洋日”。

2008 年 12 月，第 63 届联合国大会通过决议，决定自 2009 年起，每年的 6 月 8 日为“世界海洋日”。2009 年 6 月 8 日是联合国正式确定的首个“世界海洋日”，联合国希望世界各国都能借此机会关注人类赖以生存的海洋，体味海洋自身所蕴含的丰富价值，同时也审视全球性污染和鱼类资源过度消耗等问题给海洋环境和海洋生物带来的不利影响，因此将这一年“世界海洋日”的主题确定为“我们的海洋，我们的责任”。〔1〕

1998 年“国际海洋年”期间，我国积极参加了国际社会为

〔1〕 联合国网站：<http://www.un.org/zh/events/oceansday/>，2016 年 3 月 10 日访问。

迎接“98 国际海洋年”而举办的各类活动，发布了《中国海洋政策白皮书》，并开展了系列宣传活动。此后，沿海民众普遍将每年的 7 月 18 日作为我国的海洋日。

2008 年，国家海洋局决定启动“全国海洋宣传日”活动，将时间定于每年的 7 月 18 日，并成立了“全国海洋宣传日”组织委员会。

自 2010 年起，我国将“世界海洋日”与“全国海洋宣传日”合并，于每年的 6 月 8 日举办“世界海洋日暨全国海洋宣传日”活动，构建海洋意识宣传平台，主动传播海洋知识，挖掘、传承海洋文化，促进全社会认识海洋、关注海洋、善待海洋和可持续开发利用海洋。^{〔1〕}

〔1〕 世界海洋日暨全国海洋宣传日网站：<http://www.haiyangri.cn/index.html>，2016 年 3 月 10 日访问。

第一章

中国海洋环境保护的法律体系



一、中国海洋环境问题现状

中国拥有 18 000 多公里的大陆岸线，按照 1982 年《联合国海洋法公约》中规定的专属经济区和大陆架制度，中国可拥有约 300 万平方公里的管辖海域；沿海岛屿 6500 多个；4 亿多人口生活在沿海地区；沿海地区工农业总产值占全国总产值的 60% 左右。^{〔1〕} 中国作为一个发展中的沿海大国，一直重视海洋的开发和保护，积极发展海洋科学技术和教育，把发展海洋事业作为国家发展战略，不断加强海洋的综合管理，完善海洋环境保护的法律制度。^{〔2〕} 中国政府一直将保护海洋环境，促进沿海地区社会经济与海岸带和海洋环境的协调发展作为一项重要任务。

近几年，我国海洋环境恶化的势头得到了一定程度的控制，总体污染趋势有所减缓，但局部海域生态环境恶化的趋势至今未得到有效的遏制。海洋要承受很多陆地行为的污染后果，如

〔1〕 1996 年《中国海洋 21 世纪议程》，前言部分。

〔2〕 1998 年《中国海洋事业的发展》，前言部分。

废弃物填埋及来自农业、工业的污染等。海岸带的过度开发、渔业的过度捕捞等因素,加上全球气候变化所引起的海洋环境变化,使海洋生态系统更加脆弱,海洋环境保护任重而道远。当前我国面临的海洋环境问题主要有以下几方面:

(一) 近海海洋污染严重

根据国家海洋局发布的《2015 年中国海洋环境状况公报》,^[1]2015 年,我国近岸局部海域污染依然严重,冬季、春季、夏季和秋季劣于第四类海水水质标准的海域面积分别为 67 150、51 740、40 020 和 63 230 平方公里,污染海域主要分布在辽东湾、渤海湾、莱州湾、江苏沿岸、长江口、杭州湾、浙江沿岸、珠江口等近岸海域,主要污染要素为无机氮、活性磷酸盐和石油类。

江河携带污染物入海和陆源入海排污口排污是造成我国近海海洋污染的主要原因。根据对河流入海断面水质的监测,河流排海污染物总量居高不下,枯水期、丰水期和平水期,77 条河流入海监测断面水质劣于第 V 类地表水水质标准的比例分别为 58%、56% 和 45%,陆源入海排污口达标率仅为 50%,劣于第 V 类地表水水质标准的污染要素主要为化学需氧量(CODCr)、总磷、氨氮和石油类。入海排污口邻近海域环境质量状况总体较差,88% 以上无法满足所在海域海洋功能区的环境保护要求。

大气沉降也是营养物质和重金属向海洋输送的重要途径之一。在人类活动影响较大的近岸海域,大量的营养盐(特别是氮)随大气输入海洋,会对浮游植物生长和组成产生重要影响,甚至会引发赤潮。国家海洋局的《中国海洋环境状况公报》中对于此类污染虽有监测,但监测的范围和污染物种类都比较

[1] “2015 年中国海洋环境状况公报”,载 http://www.coi.gov.cn/gongbao/huanjing/201604/t20160414_33875.html, 2016 年 4 月 15 日访问。

有限。

海洋倾倒也是海洋污染的重要来源。2011~2015年,全国海洋倾倒量呈现平稳且略有下降的态势,倾倒物质主要为清洁疏浚物,主要分布在长江口邻近海域和广东近岸海域,监测倾倒区水深及其周边海域生态环境质量基本保持稳定,满足倾倒使用需求,海水水质和沉积物质量均满足海洋功能区环境保护要求。

此外,海洋垃圾也是影响海洋环境的重要因素。2015年在41个区域开展了海洋垃圾监测,监测内容包括海面漂浮垃圾、海滩垃圾和海底垃圾的种类、数量及来源。海洋垃圾密度较高的区域主要分布在旅游休闲娱乐区、农渔业区、港口航运区及邻近海域,旅游休闲娱乐区海洋垃圾多为塑料袋、塑料瓶等生活垃圾;农渔业区内,塑料类、聚苯乙烯泡沫类等生产生活垃圾数量较多。

(二) 近海富营养化危害加剧

通过地面径流和大气沉降进入海水中的废物富含无机氮和活性磷酸盐,导致我国近岸局部海域富营养化。2015年冬季、春季、夏季和秋季,呈富营养化状态的海域面积分别为120 370、69 110、77 750和109 910平方公里。夏季呈富营养化状态的海域面积较上年增加13 350平方公里,重度、中度和轻度富营养化海域面积分别为20 190、21 170和36 390平方公里。重度富营养化海域主要集中在辽东湾、长江口、杭州湾、珠江口等近岸海域。^{〔1〕}

海洋富营养化的结果是频发的海洋生态灾害。自20世纪90年代末以来,我国近海的赤潮、绿潮、水母旺发等生态灾害频

〔1〕“2015年中国海洋环境状况公报”,载http://www.coi.gov.cn/gongbao/nrhuanjing/nr2015/201604/t20160414_33874.html,2016年4月15日访问。

频出现,而且有从局部海域向全部近岸海域扩展的趋势。海洋富营养化为一些藻类提供了充足养料,刺激这些海藻的疯狂生长,加上空气污染因素,导致海中形成了一些“低氧区”(low oxygenated areas)和“缺氧区”(de-oxygenated zones)。由于生物难以在低氧或缺氧状态下存活,因此低氧区和缺氧区又被称为“死亡区”。最著名的死亡区在墨西哥湾,是由从密西西比河排放的养料导致的。^[1]有报道称近年在中国长江口和珠江口也形成了遭高度污染的死亡区。^[2]2015年,我国管辖海域共发现赤潮35次,累计面积约2809平方公里。东海发现赤潮次数最多,为15次;渤海赤潮累计面积最大,为1522平方公里。赤潮高发期主要集中在5~6月份。2015年是近5年来赤潮发现次数和累计面积最少的一年,与近5年平均值相比,赤潮发现次数减少18次,累计面积减少2835平方公里。^[3]

(三) 陆上围填海和水利工程的负面影响

除了前文提到的陆源污染外,人类在陆上的其他活动也会给海洋环境带来不利的影响。当前在我国比较严重的主要有两方面:

第一,围填海失控导致海洋生态服务功能严重受损。我国围填海经历了晒盐(1949年至20世纪60年代)、农垦(20世纪60年代至70年代)、水产养殖(20世纪80年代至90年代)、港口/工业/城镇发展(20世纪90年代至今)四个阶段。从1990年至2008年,我国围填海总面积从8241平方公里增至13380

[1] “海洋死亡区的增多引起环境署关切”,载 <http://www.un.org/chinese/News/fullstorynews.asp?newsID=6654>, 2016年3月3日访问。

[2] “长江入围全球海洋死亡区”,载 <http://news.sina.com.cn/w/2006-10-21/120610291677s.shtml>, 2016年3月3日访问。

[3] “2015年中国海洋环境状况公报”,载 http://www.coi.gov.cn/gongbao/nrhuanjing/nr2015/201604/t20160414_33870.html, 2016年4月15日访问。

平方公里,平均每年新增围填海面积 285 平方公里。^{〔1〕}围填海侵占了大量沿海湿地,近十年来,中国因围填海失去了近 50% 的湿地,而湿地消失给海洋生态环境带来的破坏是毁灭性的,几乎是难以恢复的。

第二,陆上大型水利工程导致的河口生态环境负面效应开始显现。我国大型水利工程数量高居世界第一,世界坝高 15 米以上的大型水库 50% 以上在我国,绝大部分分布在长江和黄河流域。^{〔2〕}大型水利工程会导致河流入海径流和泥沙锐减,流域入海物质通量变化导致河口三角洲侵蚀后退,土地与滨海湿地资源减少,河口生态环境发生重大改变。如黄河三角洲已由 20 世纪 80 年代前的年均造陆 23 平方公里演变为 20 世纪末以来的年均蚀退 1.5 平方公里。^{〔3〕}发生在河口与近海的一系列生态环境恶化问题,如浮游生物组成及种群结构改变、生物多样性降低及初级生产力下降、有毒赤潮种类增加、鱼虾产卵场和孵化场的衰退或消失等,均不同程度上与大型水利工程建设与运行密切相关。

(四) 船舶及海上作业的油污等环境损害

船舶或海上作业事故带来的溢油污染,对涉及海域的生态环境也会构成严重的、不易恢复的损害。2010 年 7 月 16 日下午 18 时,中国石油天然气股份有限公司大连新港石油储备库输油管道发生爆炸,大量原油泄漏入海,导致大连湾、大窑湾和小窑湾等局部海域受到严重污染,对泊石湾、金石滩和棒棰岛等

〔1〕 付元宾等:“围填海强度与潜力定量评价方法初探”,载《海洋开发与管理》2010 年第 1 期。

〔2〕 贾金生等:“2003 年中国及世界大坝情况”,载《中国水利》2004 年第 13 期。

〔3〕 国会会“中国海洋可持续发展的生态环境问题与政策”课题组:“中国海洋可持续发展的生态环境问题与政策”,载《环境保护》2011 年第 B01 期。



十余个海水浴场和滨海旅游景区,三山岛海珍品资源增殖自然保护区、老偏岛玉皇顶海洋生态自然保护区和金石滩海滨地貌自然保护区等敏感海洋功能区产生影响。2013年6月2日下午大连湾523厂旁边一石油厂又发生爆炸。

2011年6月4日和6月17日,位于渤海的蓬莱19-3油田相继发生两起溢油事故,导致大量原油和油基泥浆入海,对渤海海洋生态环境造成严重的污染损害。蓬莱19-3油田溢油事故属于海底溢油,溢油持续时间长,大量石油类污染物进入水体和沉积物,造成蓬莱19-3油田周边及其西北部海域的海水环境和沉积物受到污染,超第一类海水水质标准的海域面积约6200平方公里,其中870平方公里海域海水受到严重污染,石油类含量劣于第四类海水水质标准。^{〔1〕}溢油事故使海洋生物栖息环境遭到破坏,渔业、养殖业及旅游业都受到极大影响。

(五) 海平面和近海水温持续升高

全球气候变化对海洋环境的影响包括海平面上升、水温升高以及海洋酸化等若干方面。近30年来,我国沿海地区的海平面总体上呈波动上升的趋势,年平均上升速率高于全球海平面的平均上升速率。与此同时,我国近海的海表温度总体也呈上升趋势,造成重要海洋生物资源分布范围改变、红树林人工栽培范围北扩和热带海域珊瑚白化等现象,带来海洋生物物种的地理分布和格局的变化。另外,海洋酸化将严重影响我国珊瑚礁的资源分布、食物产出和旅游产业。可以预测,未来我国由于海平面上升、水温升高和海洋酸化等引发的各种海洋灾害的发生频率及强度将会有不同程度的增加。

〔1〕 数据来源:“2011年中国海洋环境状况公报”,载 http://www.coi.gov.cn/gongbao/huanjing/201207/t20120709_23185.html, 2016年3月1日访问。

(六) 过度捕捞与外来物种入侵

我国近海渔业资源在 20 世纪 60 年代末进入全面开发利用期,海洋捕捞机动渔船的数量持续大量增加,导致了对近海渔业资源的过度捕捞,加上海洋污染、生境破坏等因素,导致近岸海域生态系统结构变化,造成了传统经济渔业种类资源衰退、生物多样性降低、生物群落低级化等问题。而大量出现的海洋规模化养殖对沿岸潮间带生态系统也构成了很大的压力,会引起滩涂湿地、海草床或珊瑚礁等生境的改变。

海洋捕捞活动中的垃圾、污水对海洋环境也会造成一定的损害。此外,虽然鱼虾类等投饵性种类的养殖在海水养殖产量仅占 10% 左右的比例,但却是海水养殖污染的主要来源,对沿岸潮间带生态系统构成了很大的压力,直接破坏了渔业生物的产卵场和栖息地,进一步影响到渔业资源的再生能力。

我国海洋外来物种,尤其是经济外来海洋物种的无度失控引入,同样对经济和生态环境造成了巨大影响。

上述各种原因导致中国近岸海洋生态系统严重退化,2015 年监测的河口、海湾、珊瑚礁等生态系统,受环境污染、人为破坏、资源的不合理开发等影响,86% 处于亚健康和不健康状态。绿潮灾害影响面积较上年有所增加。渤海、黄海和东海局部滨海地区海水入侵和土壤盐渍化加重,砂质海岸和粉砂淤泥质海岸侵蚀严重。^[1]海洋环境问题导致的海洋生态环境灾害,如赤潮、海岸侵蚀、海水入侵、溢油等,又会加剧海洋环境的恶化,造成一种恶性循环。

[1] “2015 年中国海洋环境状况公报”,载 http://www.coi.gov.cn/gongbao/nrhuanjing/nr2013/201403/t20140325_30714.html, 2016 年 3 月 1 日访问。



二、海洋环境问题的主要特点

第一，海洋环境问题的跨界性。在中国向海洋排放的污染物可能会影响日本、韩国甚至美国的海洋环境。2011 年地震和海啸后，日本福岛核泄漏事故带来的核损害也可能会影响到周边甚至更远的国家和地区。

第二，海洋环境问题具有时间上的跨度性。当时没有出现海洋环境损害的，不代表以后也不会有，比如人类在海洋上的捕鱼作业，早期并没有显现出什么不良后果，但现在却出现了生物资源枯竭以至于影响整个海洋生态环境的结果。这种环境影响相对于活动的滞后性使得人们在早期没有也不可能考虑到其活动对海洋环境的影响，更谈不上采取相应的环境保护措施。

第三，海洋环境损害的累积性。一个人、一个工厂向海洋排放有毒物质可能并不影响海洋环境，但从事这种行为的人或工厂越来越多，超过了海洋自身的同化容量，就会严重损害海洋环境。另外多种物质的共同排放也会加剧对海洋环境的损害，还有可能使本身无毒害的物质由于多物质的混合而成为有毒害物质。

第四，海洋环境问题的不可逆转性。最典型的例子是海洋生物物种的灭绝。

当前海洋环境问题具有综合性、复杂性、广泛性、累积性、流动性、多样性和公害性等特点。它与许多领域都有关系，既是一个生态问题、地理问题、技术问题，也是一个经济问题，所以海洋环境保护的法律规范内容广泛，涉及的领域众多。

三、中国海洋环境保护的法律体系^{〔1〕}

我国海洋环境保护的法律体系大体可分为国内法和参加的有关国际条约。

（一）国内法

有关海洋环境保护的国内法，从适用地域上来看，有全国和地方之分；从法律文件的类别来看，有法律、行政法规、部门规章等；从具体内容来看，有专门针对海洋环境的，也有其他立法中涉及海洋环境保护的条款。众所周知，海洋污染治理是一项复杂而广泛的系统工程，单靠某一单项专一的立法不可能调整涉及海洋污染治理的全部社会关系，需要其他的一些行政法规、地方性法规、海洋环境标准、实施细则等加以补充。

1. 海洋环境保护的中央立法

《宪法》作为我国的根本大法，把环境保护作为一项国家职责和基本国策予以确认，对环境保护的指导原则和主要任务做出了规定，这就为海洋环境保护确立了基础和立法依据。我国《宪法》第26条规定“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。”

在1979年《环境保护法（试行）》基础上通过的1989年《环境保护法》是我国环境保护的基本法。除《宪法》之外，《环境保护法》在海洋环境保护法律法规体系中占有重要的地位，它是制定海洋环境保护法律法规以及其他环境法律法规的

〔1〕 本部分只是就中国海洋环境保护的法律体系做一简单概括总结，具体涉及的法律规章将在后文分论部分详细列举和阐述，在本书附录中有中国海洋环境保护法律及参加的有关国际公约。