

渤海区域立法研究

国家海洋局政策法规和规划司重点资助项目

Legislative Study on Regional Environmental
Management of Bohai Sea

渤海区域环境管理 立法研究

张海文 刘岩 等著



海洋出版社

渤海区域立法研究

国家海洋局政策法规和规划司重点资助项目

渤海区域环境管理立法研究

张海文 刘 岩 等 著

海洋出版社

2009 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

渤海区域环境管理立法研究/张海文等著. —北京:海洋出版社,2009. 11
ISBN 978 - 7 - 5027 - 7596 - 4

I. ①渤… II. ①张… III. ①渤海 - 环境管理 - 立法 - 研究
IV. ①D922. 684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 202109 号

责任编辑:张 荣

责任印制:刘志恒

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

北京海洋印刷厂印刷 新华书店发行所经销

2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:787mm × 1092mm 1/16 印张:18

字数:280 千字 定价:50.00 元

发行部:62147016 邮购部:68038093 总编室:62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

渤海区域立法研究系列丛书

出版说明

渤海是典型的半封闭性内海，生态环境脆弱。随着环渤海地区经济社会的快速发展，渤海生态环境正面临毁灭性的巨大压力，保护渤海生态环境健康，保障区域可持续发展，渤海立法迫在眉睫。

2006年，国家海洋局政策法规与规划司设立专题，开展渤海立法研究工作。设立“渤海生态环境与立法需求”、“基于区域经济社会发展与立法需求”和“渤海区域环境管理立法”等专题，分别从自然生态环境、区域经济社会发展和海洋区域立法法理等不同视角，开展渤海生态环境保护的立法研究。研究课题分别由国家海洋信息中心、国家海洋环境监测中心、国家海洋发展战略研究所和中国海洋大学等单位承担。

编印出版上述研究成果，旨在为推进海洋区域立法投石问路，期盼通过研究，探索海洋区域立法之路，形成渤海保护立法共识。

向参与课题研究的专家和学者深表谢意！

国家海洋局政策法规和规划司

2009年5月

本书出版说明

2007年，国家海洋局政策规划与法规司设立了关于渤海区域海洋环境管理问题的系列研究项目。国家海洋局海洋发展战略研究所（简称“国家海洋局战略所”）承担了其中之一：“渤海区域环境管理立法研究”（下称“渤海区域立法研究”）。本书是在该项目研究成果《关于渤海区域环境管理立法研究的报告》的基础上编著而成的。本书各章基本内容成稿时间不一，分别为2008年初到2008年夏，所引用的主要资料截止到2007年。

“渤海区域立法研究”的项目顺利实施和研究成果的出版完全得益于国家海洋局政策规划与法规司的指导和资金资助。本书的出版是以国家海洋局战略所为主的课题组成员集体研究的成果。在项目负责人张海文的指导下，在项目负责人刘岩的组织、协调和带领下，项目组成员开展了实地调研、理论分析、观点研讨等工作，并对主要问题和观点进行了多次集体讨论修改。在这一过程中，国家海洋局政策法规与规划司王殿昌司长、沈君处长和王晓霞女士亲力指导，并提出了许多建设性的意见和建议，特别是王殿昌司长，为本研究项目的实施倾注了大量心血，不仅对研究大纲和研究报告的编写给予了精心的指导，而且认真审读了本项目的研究报告全文，并提出了许多宝贵的修改意见。与此同时，在2007—2008年研究讨论过程中，国家海洋环境监测中心副主任李培英研究员、温泉研究员；国家海洋信息中心副主任何广顺研究员、王晓惠研究员；国家海洋局第三海洋研究所周秋麟研究员等给予了一些具体建议和修改意见。在此，谨向为本项目

研究作出贡献和提供帮助的所有的领导、专家和同仁表示衷心的感谢!

“渤海区域立法研究”的总体思路是,从渤海的生态环境问题特点、环渤海区域经济社会发展对渤海战略需求、渤海环境治理与管理的效果现状、现有相关法律体系的不适应性以及国际封闭海管理与立法实践等几方面,全面分析渤海区域环境立法的必要性、紧迫性和可行性;在此基础上,以渤海生态环境问题和协调开发与保护的关系为立法对象,以法理为依据,分析渤海区域环境立法的定位——全国人大专门制定区域环境管理特别立法,提出采用以生态系统的方法,坚持海陆统筹、以海定陆、海陆一体化的原则,针对渤海环境管理和治理中的制度缺位,通过相关管理制度的建立,建立和完善环渤海区域跨部门、跨地区、海陆一体的综合管理和协调机制,实现陆海环境的有效对接与管理。

全书共分九章:

第一章 区域环境管理立法的相关理论基础

第二章 渤海生态环境问题与原因

第三章 区域经济社会发展对渤海战略需求

第四章 渤海环境治理现状与立法需求

第五章 相关立法在渤海的实施及其局限性

第六章 渤海区域环境管理的相关法律问题

第七章 国际封闭海环境管理及立法研究

第八章 渤海区域环境管理立法框架

第九章 结论

本书由张海文总体设计,由张海文、刘岩统稿。具体执笔情况如下:出版说明和前言(张海文、刘岩)、第一章(第一节李明杰、密晨曦,第二节至第四节丘君)、第二章(第一节

和第六节刘岩，第二节至第五节丘君)、第三章(第一节和第二节刘明，第三节和第四节曹忠祥)、第四章(第一节和第二节刘岩，第三节刘明)、第五章(贾宇、李明杰、李志文、张海文)、第六章(第一节刘岩，第二节疏震娅，第三节丘君，第四节吴继陆)、第七章(第一节付玉，第二节付玉、密晨曦，第三节付玉)、第八章(吴继陆)、第九章(刘岩、张海文)、附录(贾宇、李志文)。

渤海环境问题是一个复杂的系统工程，需要社会各界长时间的共同努力来解决。渤海环境管理问题，包括立法问题，仍有许多方面问题值得我们去深入研究。本书是我们在渤海区域环境管理与立法研究领域所取得一个阶段性成果，书中的观点均系编写者个人的学术见解，不代表其所在工作单位或部门的意见，特此说明。同时，其中一些观点难免存在偏颇或可商榷之处，希望所有关心渤海生态环境问题的各界朋友对本书的不足之处给予批评指正；还希望本书是一块基石，为他人继续深入研究渤海环境管理的相关问题，推动渤海区域环境管理立法进程奠定坚实的基础；更希望我们的相关研究成果能对渤海变“碧海”有所贡献。

“渤海区域环境管理立法研究”项目组

2008年12月21日

前 言

渤海是我国唯一的内海，具有独特的地理和资源优势，生态价值巨大，为环渤海地区经济社会的发展提供支撑与服务。

环渤海地区一直是我国国民经济建设与发展的重要区域。继 20 世纪的“珠三角”和“长三角”发展之后，环渤海经济区已经成为国家经济社会发展的第三增长极。党的“十七大”报告中明确指出要更好地发挥天津滨海新区在改革开放和自主创新中的作用，环渤海地区的战略地位日益凸显。但是，随着环渤海地区的城市化、工业化的快速发展，人口的集聚，渤海资源环境在承载区域经济社会快速发展的同时，面临着巨大压力，海洋资源开发过度、环境污染日益严重、生态系统功能趋于下降，渤海环境问题已经成为环渤海区域经济又好又快发展的瓶颈因素。

本书中所称的渤海环境问题系泛指渤海区域所存在的海洋生态、资源和环境之间密切关联、相互影响的综合性海洋生态与环境问题。渤海环境问题具有特殊性、复杂性与多样性。与 20 世纪 70 年代末相比，渤海环境问题无论在类型、规模、结构，还是性质都发生了深刻的变化，正在发生转型。环境、生态、资源与灾害相互叠加、相互影响。

首先，渤海环境污染一直是渤海环境问题的重点。目前，渤海环境污染已从过去的单一工业污染，逐步向工业污染、生活污染、农业面源污染、大气污染等复合污染转变；污染物的性质也从一般污染物向有毒有害污染物转变；已经形成点源与面源污染

共存、生活污染与工业污染排放叠加、各种新旧污染物与二次污染相互复合的态势。

第二，渤海生态需水量补给逐年减少、水质变差。这是造成渤海生态系统功能受损、河口区域的多数产卵场退化或消失、水环境质量变差的一个全局性影响因素。

第三，渤海海洋生态系统健康受到严重威胁，典型生态系统处于亚健康或不健康状态，生态系统服务功能衰退；渔业资源趋于枯竭，支撑海洋经济发展的生态力持续下降。

第四，海洋环境灾害发生风险高，溢油和赤潮成为渤海需要密切关注的问题。

上述“四大问题”并存，各类问题规模已从局部地区扩展为区域性、流域性；陆海生态环境保护压力持续增大，以条块管理为主的环境政策体系存在结构性缺陷。

“十五”期间，国家投巨资开展渤海环境综合整治，但是从各级政府部门发布的有关渤海海洋环境统计结果看，渤海环境问题的治理整治远未达到预期的效果。其中既有管理制度因素的制约，也有立法和执法方面不完善的原因。渤海治理规划计划多是政策性文件，缺乏法律强制性效应。在执行过程中，各相关政府部门职能存在着“越位”、“缺位”或“交叉”的现象，导致管理体系、监测体系、投资体系、统计体系、评价体系等必要的管理层面和技术层面的有效机制难以建立或对接，直接影响着治理的效果。因此，解决渤海环境问题的关键之一在于如何实现跨部门、跨地区、跨流域、跨中央与地方，多个利益主体之间的统筹协调，形成中央与地方、地方与地方、部门与部门之间的网络状对接与合力。目前，实施于渤海环境保护管理的国家和地方级立法多达70余部。但日益突出的渤海环境问题表明，这些法律法规的预期立法效果在渤海未能得以有效实现，以行业立法为主、

以单个要素为调整对象的现行海洋环境立法体系，在渤海特定区域的实施存在着严重不适应性。

进入“十一五”时期，环渤海地区面临着新的形势。首先“又好又快”成为国民经济发展的主旋律，经济发展正在经历着从以“量”为主向以“质”为主导的增长方式转变；其次，国家大力实施区域协调发展战略，天津滨海新区的开发、东北老工业基地振兴等重大战略举措为环渤海地区社会经济的发展注入新的活力。未来十年环渤海地区可能成为中国的第三个区域支撑点，成为拉动我国经济发展的第三个经济支柱和中国经济发展最活跃的地区之一。在此背景下，渤海战略地位将得到进一步提升，承担起区域性资源供应基地和国家战略资源开发的接替区、区域性生态安全的重要保障、东北亚经济合作的战略通道和区域经济一体化的枢纽等重要职能。由此对渤海生态环境的压力也将进一步加大，并有可能激发一些新的矛盾和问题。

因此，亟须在国家层面上出台专门针对渤海区域环境问题的特别法，以此来统筹渤海区域的陆海环境综合整治，整合中央和地方各级管理力量和资源，提高法律实施效力，为缓解和解决渤海环境问题提供制度上和法律上的保障。

目 录

第一章 区域环境管理立法研究的相关理论基础	(1)
第一节 区域立法的概念与相关基础	(1)
一、区域立法的概念与内涵	(1)
二、我国《环境保护法》的体系框架与区域环境立法	(3)
三、国际海洋环境管理中的一般法与特殊法	(5)
第二节 区域环境管理的相关理论——生态系统方法	(15)
一、生态系统方法的概念与内涵	(15)
二、实施生态系统方法的基本原则	(19)
第三节 应用生态系统方法的海洋管理	(24)
一、应用生态系统方法管理海洋的国际实践	(24)
二、区域海洋管理模式	(27)
三、应用生态系统方法管理海洋环境的特点和原则	(29)
第四节 应用生态系统方法的渤海环境管理	(30)
一、渤海应用生态系统方法的挑战	(30)
二、应用生态系统方法的基本思考	(34)
第二章 渤海生态环境问题及其原因	(36)
第一节 渤海区域自然与社会经济概况	(36)
一、渤海自然地理概述	(36)
二、渤海的内海属性与生态环境特征	(39)
三、环渤海区域社会经济概况	(40)
第二节 渤海生态环境状况	(42)
一、近海环境质量恶化	(42)
二、渤海近岸生态系统功能退化	(48)
三、渤海渔业资源衰竭	(49)
四、渤海滨海湿地丧失	(52)

第三节 渤海海洋环境灾害	(53)
一、渤海赤潮灾害	(53)
二、渤海溢油污染	(53)
三、渤海沿岸海水入侵	(54)
四、渤海海岸侵蚀	(56)
第四节 渤海生态环境恶化的人类活动因素	(56)
一、陆源污染物	(56)
二、入海淡水减少	(60)
三、海岸带生境破坏	(62)
四、过度捕捞	(63)
第五节 渤海环境恶化的潜在风险	(63)
一、渤海海水养殖污染	(63)
二、渤海溢油风险增加	(65)
三、环渤海沿岸海水入侵加剧	(65)
第六节 渤海生态环境问题特点与管理需求	(66)
一、渤海生态环境问题的特点	(66)
二、渤海管理需求分析	(68)
第三章 区域社会经济发展对渤海战略需求	(69)
第一节 渤海区域经济社会发展面临的新形势	(69)
一、环渤海地区经济社会发展迎来新的战略机遇期	(69)
二、环渤海地区正成为拉动我国经济发展的第三个经济支柱	(71)
三、振兴东北老工业基地战略为环渤海区域发展带来机遇	(72)
第二节 新形势下渤海的功能和地位	(72)
一、区域性资源保障基地和国家战略资源接替基地	(73)
二、区域生态安全的重要基础和保障	(73)
三、面向东北亚经济合作的战略通道	(74)
四、区域经济一体化发展的纽带	(75)
第三节 渤海环境现状对区域经济社会发展的影响	(76)
一、可持续发展的资源基础遭到严重破坏	(76)
二、城市化和产业结构调整受到生态环境状况的制约	(78)
三、人居环境和人民生活受到威胁	(79)
第四节 区域经济社会发展对渤海的需求与压力	(80)

一、环渤海区域社会经济发展前景预测	(81)
二、环渤海地区社会经济发展对渤海的潜在压力	(83)
第四章 渤海环境治理现状与立法需求	(90)
第一节 渤海环境治理与成效	(90)
一、渤海环境治理工作概况	(90)
二、渤海治理特点与成效	(94)
第二节 渤海治理面临的问题与特别立法需求分析	(95)
一、需要特别立法统筹渤海开发与保护	(96)
二、亟须建立渤海区域统筹协调新机制	(96)
三、建立渤海环境管理的专门决策机构	(99)
四、制定更为严格的渤海区域环境标准	(100)
第三节 渤海环境立法的相关基础	(102)
一、近年来全社会高度关注渤海环境保护工作	(102)
二、渤海环境管理的基本法律法规和规划体系初步建立	(105)
三、管理体制及机制的逐步建立	(107)
四、渤海环境监管能力不断得到加强	(109)
第五章 相关立法在渤海的实施及其局限性	(112)
第一节 与渤海环境管理相关的法律法规概述	(112)
一、国家法律	(112)
二、行政法规和部门规章	(124)
三、地方行政法规	(129)
第二节 现有法律法规在渤海区域实施中存在的问题	(133)
一、现行海洋环境管理立法体系的特点	(133)
二、现有法律法规体系在渤海实施的不适应性	(134)
第三节 现有法律制度的不适应性	(143)
一、环境影响评价制度的不适应性	(144)
二、“三同时”制度的不适应性	(147)
三、现场检查制度的不适应性	(147)
四、限期治理制度的不适应性	(148)
五、排污收费制度的不适应性	(149)
第四节 现有法律法规的适用范围不适应性	(151)
一、适用对象的不适应	(151)

二、适用范围的不适应	(153)
第六章 渤海区域环境管理的相关法律问题	(161)
第一节 渤海环境管理中需通过立法解决的主要问题	(161)
一、渤海立法需要解决的生态环境问题	(161)
二、渤海区域环境管理的基本思路和框架	(162)
三、渤海区域环境管理立法主要原则和总体设想	(164)
第二节 渤海立法的定位及其与现行相关法律关系的分析	(168)
一、渤海立法模式分析	(168)
二、渤海立法与相关现行法律的关系	(173)
第三节 渤海立法的适用范围研究	(175)
一、相关法律适用范围分析	(175)
二、适用渤海立法的地理范围	(177)
第四节 渤海立法拟建立的主要法律制度	(182)
一、统一管理和协调机制	(183)
二、战略环境评价制度	(185)
三、污染物总量控制制度	(187)
四、环境信息公开和共享制度	(189)
五、生态补偿制度	(190)
六、公众参与制度	(192)
七、环境问责和考核制度	(193)
第七章 国际封闭海环境管理及立法研究	(197)
第一节 国际封闭海管理实例	(197)
一、封闭海的特征	(197)
二、国际封闭海管理的动态分析	(197)
第二节 封闭海立法研究	(198)
一、日本濑户内海的立法研究	(198)
二、美国切萨皮克湾的立法研究	(205)
三、地中海的立法研究	(210)
四、黑海的立法研究	(216)
五、国际典型内海环境立法可借鉴的经验	(222)
第三节 国际封闭海管理机制和法律制度	(226)
一、日本濑户内海的管理机制	(226)

二、美国切萨皮克湾的管理机制	(228)
三、地中海的管理机制	(232)
四、黑海的管理机制	(233)
第八章 渤海区域环境管理立法框架	(235)
第一节 渤海环境立法的基本思路	(235)
一、渤海环境立法的目的	(235)
二、渤海环境保护和管理立法的基本思路	(235)
第二节 渤海环境立法的框架	(236)
一、总则	(236)
二、渤海区域环境管理和协调机制	(238)
三、渤海区域环境和生态保护	(239)
四、环境信息公开和公众参与	(242)
五、检查监督	(243)
六、法律责任	(244)
七、附则	(244)
第九章 结 论	(245)
附录 新旧《海洋环境保护法》及配套法规的比较	(255)
参考文献	(262)

第一章 区域环境管理立法研究

的相关理论基础

渤海资源环境的有限性与满足区域经济可持续发展构成了一对矛盾。渤海生态环境问题的解决必须通过对环渤海区域经济社会环境这个复合巨系统的有效调控来完成，区域环境管理立法是重要调控手段之一。本章旨在阐述区域环境管理立法研究的相关理论基础，包括区域立法概念内涵和区域环境管理的相关理论。

第一节 区域立法的概念与相关基础

一、区域立法的概念与内涵

（一）一般法和特殊法

按照法律效力范围的不同所作的划分，对一般人有效，或对一般事项有效，或对全国有效，或在其修改和废除以前的任何时间均有效的法律，叫一般法；仅对特定的部分人有效或仅对特定的事项有效，或对特定地区、特定的时间范围内有效的法律，叫特别法。

由此可见，一般法与特别法之间的关系是“一般”与“特殊”的关系。这种分类法涉及法律的运用问题，即适用某一项法律为前提，特别是一般法的特殊部分。对于这两者，适用的一般原则是“特别法优于一般法”，因为既已有了一般法，特别法的制定说明有其特殊需要，所以在特别法与一般法的规定不一致或发生冲突时，应以特别法为准，适用特别法。但如果“特别法优于一般法”原则与“后法优于前法”原则相抵触，则应采纳“后法优于前法”原则。因为在制定后法时，前法业已存在，如果前法规定得合理，后法当然会沿用前法原有的规定；如果前后法规定不

一致,那就说明前法规定有不妥之处,所以后法才能作出经过改正的其他规定。^①

(二) 区域立法的概念

本书所定义的“区域”,是指自然形成的具有独立或独特的生态系统且可能跨越行政区划的地理单元,如海域、流域、盆地、草原等。

区域立法属于特殊法的范畴,是立法机关针对某一特定区域的特殊需要,结合该区域的特殊情况,综合调整一个或多个法律部门的法律关系。

(三) 区域立法的特征

从法理角度分析,区域立法具有以下特征。

(1) 它必须符合国家的法律体系的基础——宪法,同时也必须与在该区域施行的一般法的相协调。

例如,按照《宪法》第九条中关于“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有”的规定,《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》)第三条明确规定海域属国家所有,国务院代表国家行使海域所有权。《海域法》与《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》)相协调,将《海洋环境保护法》所确立的将海洋功能区划作为开发利用、保护海洋的重要基础工作这一制度作为《海域法》的制度。

(2) 区域立法在国家法律体系中是横向的法律覆盖。

一般法在法律体系中,属于纵向覆盖,即调整某一方面的法律关系,而特别法综合调整一个或多个法律关系,对一般法无法调整的某些特殊领域、特殊区域的特定法律关系进行规范,属于横向覆盖。

(3) 区域立法的效力范围是指特定的区域,具有很强针对性和局限性。

这里的特定区域,通常是指跨行政区域边界的、具有独立或独特生态系统的海域、流域等等,该区域必须被一般法的效力范围涵盖。如《中华人民共和国水污染防治法》的效力范围包括中华人民共和国领域内的江河、湖泊、运河、渠道、水库等地表水体以及地下水体。但若制定某一流域的区域污染防治法,如太湖流域污染防治法,则其效力范围仅为太湖流

^① 张正德:《中国法理学教程》,修订本,2001年05月第1版,第33页。