

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 海洋环境保护法 释义

张皓若 卞耀武/主编

68

法律出版社

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会编

中华人民共和国海洋环境 保护法释义

主 编 张皓若(全国人大环境与资源保护委员会
副主任委员)

卞耀武(全国人大常委会法制工作委员会
副主任)

副主编 黄建初(全国人大常委会法制工作委员会
经济法室副主任)

肖远音(全国人大环境与资源保护委员会
法案室原副主任)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国海洋环境保护法释义/张皓若, 卞耀武主编. - 北京: 法律出版社, 2000.7

(中华人民共和国法律释义丛书)

ISBN 7-5036-3121-X

I. 中… II. ①张… ②卞… III. 海洋环境-环境保护法-法律解释-中国 IV. D922.685

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 61177 号

出版·发行/ 法律出版社

经销/ 新华书店

责任印制/ 陶 松

责任校对/ 何 萍

印刷/ 北京宏伟胶印厂

开本/ 850×1168 毫米 1/32 印张/ 9.75 字数/ 230 千

版本/ 2000 年 8 月第 1 版 2000 年 8 月第 1 次印刷

印数/ 0,001-6,000

社址/ 北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)

电子信箱/ pholaw@public.bta.net.cn

电话/ 88414899 88414900(发行部) 88414121(总编室)

出版声明/ 版权所有, 侵权必究。

书号: ISBN 7-5036-3121-X/D·2842

定价: 18.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

本书撰稿人：

翟 勇
宋 芳
华敬炘
周秋麟
宋家慧
劳 辉
陈 鹏

陈少云
李恒远
王 飞
向有权
刘德洪
郑东兵
林 奎

张桂龙
韩 敏
徐 胜
杨积武
郑 平
刘少清
张合成

岳仲明
燕 娥
司 慧
杨圣云
刘功成
王继洪
柳 正

杨永明
胡增祥
王艳香
许焜灿
俞成国
智广路

出 版 前 言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会主持组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和一部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

目 录

第一部分 释 义

第一章 总 则	(1)
第二章 海洋环境监督管理	(15)
第三章 海洋生态保护	(38)
第四章 防治陆源污染物对海洋环境的污染 损害	(52)
第五章 防治海岸工程建设项目对海洋环境 的污染损害	(64)
第六章 防治海洋工程建设项目对海洋环境 的污染损害	(72)
第七章 防治倾倒废弃物对海洋环境的污染 损害	(80)
第八章 防治船舶及有关作业活动对海洋环境 的污染损害	(89)
第九章 法律责任	(102)
第十章 附 则	(147)

第二部分 附 录

附录一：

中华人民共和国海洋环境保护法	(153)
中华人民共和国水污染防治法	(174)

中华人民共和国固体废物污染环境防治法·····	(193)
-------------------------	-------

附录二:

中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护 管理条例·····	(208)
中华人民共和国防治陆源污染物污染损害海洋 环境管理条例·····	(215)
中华人民共和国防治海岸工程建设项目污染 损害海洋环境管理条例·····	(222)
中华人民共和国海洋倾废管理条例·····	(228)
中华人民共和国防止船舶污染海域管理条例·····	(234)
防止拆船污染环境管理条例·····	(246)
中华人民共和国自然保护区条例·····	(252)
建设项目环境保护管理条例·····	(262)
中华人民共和国水污染防治法实施细则·····	(270)

附录三:

全国人大法律委员会关于《中华人民共和国 海洋环境保护法(修订草案)》有关情况的 汇报·····	(281)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国 海洋环境保护法(修订草案)》修改情况的 汇报·····	(284)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国 海洋环境保护法(修订草案)》审议结果的 报告·····	(291)
关于海洋环境保护法等四个法律草案修改意见 的报告·····	(295)
后记·····	(302)

第一部分 释 义

第一章 总 则

第一条 为了保护和改善海洋环境,保护海洋资源,防治污染损害,维护生态平衡,保障人体健康,促进经济和社会的可持续发展,制定本法。

【释义】 本条是关于海洋环境保护立法目的的规定。

一、海洋环境保护法是调整人们在利用海洋环境、保护海洋环境的活动中所发生的社会关系的法律规范,是进行海洋环境保护的基本依据。我国早在 20 世纪 70 年代就开展了海洋环境保护工作。1983 年实施的《中华人民共和国海洋环境保护法》标志着我国海洋环境保护工作开始步入法制的轨道,它的出台对于促进沿海经济建设,推进海洋环境保护事业的发展,起到了积极的作用。但是,随着我国改革开放的不断深入,沿海经济的快速发展,以及保护海洋环境实践的发展变化,法本身的不适应性和实施过程中暴露出的问题愈加明显。该法修改的必要性主要表现在:

第一,原海洋环境保护法的制定正值改革开放初期,由于当时认识上的局限性,法律规定的本身存在不少缺陷,如从结构和内容上只侧重于对防止单个污染源污染损害海洋环境的规范,未能从整体上对保护海洋环境尤其是海洋生态保护作出明确、具体的规定;由于设定的海洋环境的监督管理体制的不完备、不具体,使得

海上执法机构的责权分散,导致了执法管理工作难以有效实施。同时,也使得海洋环境科研成果在海洋环境管理工作中,未能很好地得到应用;对于违反海洋环境保护法的法律责任的规定比较笼统,其可操作性较差,不利于制止严重破坏海洋环境的各类违法行为。此外,还有一些条款规定不够科学、合理,提法不够准确、严谨。

第二,随着我国法制建设和环境管理进一步建立和完善,一些相关法律对保护环境作出了许多新的规定,在国务院及其有关部门制定的行政法规和行政规章中,新增加了一些有关环境保护的制度和措施,这些制度和措施对于海洋环境保护也是迫切需要的,应该以法律的形式予以确认。

第三,自海洋环境保护法实施以来,我国相继批准加入了一些国际公约和议定书,特别是我国批准加入《联合国海洋法公约》后,我国在国际海洋事务中的权利和义务发生了变化。一方面我们享有国际公约赋予参加国的权利和利益,另一方面,也必须履行我们的国际承诺,对此应当在我国相关的法律中予以体现。

第四,从我国海洋环境的整体状况看,由于城市生活污水和工农业废水大量排海,赤潮、溢油、病毒以及养殖污染等海洋环境灾害发生频率持续增加,加上其他严重破坏海洋环境的活动,使得我国海洋环境污染损害在不断加剧,海洋资源基础条件破坏严重,部分海域生态系统退化失衡,近海海域污染程度日趋严重,污染区域不断向外扩展,污染范围日趋扩大。为了保护和改善海洋环境,保护海洋资源,维护生态平衡,促进经济和社会的可持续发展,修订海洋环境保护法是十分必要的。

为此,九届全国人大环境与资源保护委员会在八届全国人大环境与资源保护委员会于1995年开始的《海洋环境保护法》修改工作的基础上,经过调查研究,认真总结经验和广泛征求意见,对1982年的海洋环境保护法的规定作出较大修改,向九届全国人大

常委会第十次会议提出关于《海洋环境保护法》修订的议案。该议案经过全国人大常委会四次审议终获表决高票通过。

二、根据本条规定,我国的海洋环境保护立法目的包括以下几方面:

(一)保护和改善海洋环境。海洋环境是指地球上连成一片的海和洋的总水域,包括海水、溶解和悬浮于水中的物质、海底沉积物和生活在海洋中的生物。人类虽然不在海洋上生活,但是海洋环境却是人类消费和生产不可缺少的物质和能量的源泉,而且,随着科学和技术的发展,人类对海洋的依赖程度越来越高,海洋环境与人类之间的相互影响也日益增大,尤其是海洋环境越来越受到人类的破坏和污染,因此,保护和改善海洋环境必然是海洋环境保护的首要任务。

(二)保护海洋资源。海洋是资源的宝库,在海洋中蕴藏着丰富的生物资源、化学资源、矿产资源、动力资源和水资源,如海洋中的生物多达20余万种,植物2万余种;海洋中具有的各种矿物大约500亿吨,海水中含有近80种元素,其中镁、溴、碘、金、银等物质含量丰富;海洋中蕴藏着丰富能量,其中包括潮汐能、波浪能、温差能、海流能等。因此,保护海洋环境也必然保护海洋资源。

(三)防治污染损害。海洋虽然有着巨大的自净能力,但是由于人类海洋活动的增加,向海洋中排放了大量的物质和能量,使海洋环境受到不同程度的污染损害。海洋环境污染使海洋资源的开发利用受到很大影响,同时也严重地影响了人们的身体健康。因此,本法必然要把防治海洋污染损害作为立法目的之一。

(四)维护生态平衡。这里的“生态平衡”是指海洋生态平衡。海洋系统是一个十分复杂的综合体,海洋生态平衡是海洋环境质量处于良好状态的标志。因此,本法必然要把保护海洋生态平衡作为立法目的之一。

(五)保障人体健康。海洋中有巨大的人类食物资源,但是如

果海洋受到污染,污染物就会通过海洋食物对人体健康造成危害。由于大量有毒物质不断进入海洋,许多鱼类和海洋植物含有有毒有害物质,一些地方出现了水俣病、骨痛病,严重危害人体健康。因此,保护海洋环境免受污染本身,就意味着对人体健康的保护。

(六)促进经济和社会的可持续发展。这是制定海洋环境保护法追求的总目标,也可称之为本法的总立法目的。海洋是人类的巨大资源宝库,是人类生存和发展的希望所在。海洋环境污染、资源损害、生态系统遭到破坏,都会影响到人类社会的经济和社会的可持续发展的支持能力。因此,保护海洋环境的终极目标就是促进人类经济和社会的可持续发展。

第二条 本法适用于中华人民共和国内水、领海、毗连区、专属经济区、大陆架以及中华人民共和国管辖的其他海域。

在中华人民共和国管辖海域内从事航行、勘探、开发、生产、旅游、科学研究及其他活动,或者在沿海陆域内从事影响海洋环境活动的任何单位和个人,都必须遵守本法。

在中华人民共和国管辖海域以外,造成中华人民共和国管辖海域污染的,也适用本法。

【释义】 本条是关于本法效力范围的规定。

一、法的效力范围包括对人和事的效力、地域效力和时间效力。关于时间效力,经过修订后的海洋环境保护法自2000年4月1日起施行。在地域效力上,本法适用于中华人民共和国内水、领海、毗连区、专属经济区、大陆架以及中华人民共和国管辖的其他海域。

值得注意的是,这里的“内水”已经在本法第九十五条作出了专门的含义解释,是法定的狭义的定义。根据本法规定,内水是指我国领海基线向内陆一侧的所有海域,是构成国家领水的组成部分,即包括一国的海湾、海峡、海港、河口湾,测算领海的基线与海

岸之间的海域,被陆地所包围或通过狭窄水道连接海洋的海域。我国海岸线有 18000 公里,海域辽阔,有许多岛屿、海峡、岬角、河口和港口被包括在领海基线的范围内,如我国的渤海、胶州湾、吴淞口、珠江口和琼州海峡等等均属于我国的内水,适用于本法。领海是指领海基线以外、领海外部界线以内的一定宽度的海域,是受国家主权支配和管辖下的一定宽度的海域。对于领海宽度的确定权,《联合国海洋法公约》只规定领海宽度从领海基线量起不得超过 12 海里,并规定领海宽度的确定权应当由缔约国决定。根据 1992 年《中华人民共和国领海及毗连区法》规定,我国领海宽度为 12 海里。领海是国家领土的组成部分,国家在领海内享有的权利,除外国船舶享有无害通过权外,与内水相同。我国《领海及毗连区法》明确规定,我国对领海的主权及于领海上空、领海的海床及底土。外国非军用船舶在我国领海享有无害通过权,但是必须遵守我国的法律、法规,外国核动力船舶和载运核物质、有毒物质或者其他危险物质的船舶通过我国领海,必须持有有关证书,并采取特别预防措施。外国潜水艇通过我国领海,必须在海面航行,并展示旗帜。外国军用船舶进入我国海域,须经我国政府批准。

根据我国《领海及毗连区法》规定,我国毗连区是从领海以外并邻接领海,宽度为 12 海里的一带海域。我国有权在该海域内防止和惩治在我国陆地领土、内水或者领海内违反有关安全、海关、财政、卫生或者出入境管理法律、法规的行为,行使管辖权。

根据《联合国海洋法公约》规定,沿海国对其专属经济区的海洋环境保护和保全享有专属管辖权。我国《专属经济区和大陆架法》规定,我国的专属经济区为我国领海以外并邻接领海的区域,从测算领海基线量起延至 200 海里。我国的大陆架为我国领海以外依据我国陆地领土的全部自然延伸,扩展至大陆边缘的海底区域的海床和底土;如果从测算领海宽度的基线起至大陆外缘的距离不足 200 海里,则扩展至 200 海里。因此,我国在专属经济区和

大陆架享有主权性权利,有权保护和保全专属经济区和大陆架的海洋环境及其资源。

二、在对人、对事效力上,本条规定本法适用于在中华人民共和国管辖海域内从事航行、勘探、开发、生产、旅游、科学研究及其他活动,或者在沿海陆域内从事影响海洋环境活动的任何单位和个人。也就是说,所有在中华人民共和国管辖海域的任何活动,都必须遵守我国海洋环境保护法的规定,同时在我国沿海陆域内的我国公民和单位以及外国公民和外国单位从事影响海洋环境活动的,也适用本法。

三、按照本条第三款规定,在中华人民共和国管辖海域以外,造成中华人民共和国管辖海域污染的,也适用本法。本法具有一定的域外效力,这是因为海洋是一个整体,排入某一海域的污染物会随着海洋运动扩散影响到另一个海域。在我国海域管辖范围以外排放污染物质,也就很有可能对我国海洋环境造成污染损害,侵犯我国的主权、主权性权利、专属管辖权等。为了维护我国的海洋权益和有关主权,对于在中华人民共和国管辖海域以外,造成中华人民共和国管辖海域污染的行为进行管辖既符合我国环境保护利益的要求,而且这种规定也是符合国际惯例和国际公约的。

第三条 国家建立并实施重点海域排污总量控制制度,确定主要污染物排海总量控制指标,并对主要污染源分配排放控制数量。具体办法由国务院制定。

【释义】 本条是关于国家建立并实施重点海域排污总量控制制度的规定。

一、近十多年来,沿海大中城市的经济建设规模不断扩大,以海洋为依托的资源开发利用活动逐渐增加。与此同时,工业废水、生活污水及其他有害物质通过直排口或其他途径排入海洋,同时各大江河含有的污染物最终也汇入海洋,再加上大气污染物沉降

的影响,致使沿海地区近岸水质逐渐恶化,污染的范围和规模有所扩大,石油类、营养盐、有机物和重金属等污染物污染事件呈上升趋势,部分海域的环境质量退化。

二、长期以来,我国只有《海水水质标准》和《污水综合排放标准》,它们都是以浓度为基础的标准。在《海洋环境保护法》的修改中,明确规定建立并实施重点海域排污总量控制制度,目的是对进入国家重点保护海域和已受到严重污染的海域的主要污染物数量进行控制。本法建立并实施总量控制制度的必要性在于:

(一)从过去海洋环境管理的实践经验看,国家《海水水质标准》和《污染物综合排放标准》中的浓度控制方法与海域功能和水体的保护目标联系不够,三级水质标准体系的级别偏少,不能适应全国海洋开发和资源环境保护工作中多种功能类别的要求,难以有效地扼制海洋环境的污染。因此,仅以污染物的最高容许浓度作为惟一的控制方法,难以实施国家的“高功能水域高标准保护,低功能水域低标准保护”的指导思想。

(二)任何标准的实施都必须以一定的时间和空间作为基础条件,《海水水质标准》和《污染物综合排放标准》正缺乏此类规定,致使标准本身存在着不可克服的缺陷。只有将《海水水质标准》与污染物的最高容许总量、排放方式结合起来,将各自的适用范围划分清楚,制订一个以水质标准为基础、浓度控制与总量控制相结合的管理体系,发挥各种标准的优势和长处,才能体现出海洋环境管理的科学性和实用性,更好地起到保护海洋环境和海洋资源的作用。

(三)沿海经济发展、城市化和工业化带来的局部海域环境质量的严重恶化,急需对富营养化、水体黑臭等进行控制,对重金属、有机毒物等有毒有害物质进行更严格的管理。尽管现在使用的浓度控制方法起到了一定的作用,但还不足以扼制海洋污染的发展。近年来,世界各国在利用海洋环境容量、实施总量控制方面进行了有效的工作。如日本濑户内海的污染曾经一度震惊世界,后来日

本政府通过了《濠户内海环境保护临时措施令》，决定对排入濠户内海及其邻近海域的工业废水负荷量减少一半，并规定在三年之内逐步将与工业废水有关的污染负荷量减少到规定程度，最终日本濠户内海的污染问题基本上得到解决。《联合国海洋法公约》和《防止陆源物质污染海洋的公约》中都规定各缔约国要采取措施，防止、减少和控制陆源物质对海洋的污染，并要求各缔约国严格限制进入海域的污染物数量。从国外污染控制法律的演变和两种环境管理体系的实施中总结经验，结合我国的国情，提出浓度控制与总量控制双轨制管理的方法，是控制我国局部海域污染恶化的有效措施。为此，在我国海洋环境保护修改中适时地借鉴国际上先进经验，丰富和完善我国近海环境管理工作是有必要的。

三、实施总量控制的污染物种类各海域可以不同，视污染源情况、污染物种类和数量、海域环境质量和经济技术条件确定。一般来说，海域污染物总量控制主要有四种类型，即区域环境质量目标控制、海域允许纳污总量控制、陆源排污入海容量总量控制、海洋产业排污总量控制。海域污染物总量控制基本要素包括区域经济目标、区域环境目标、海域功能与环境目标、海域环境状况与趋势、海域自净能力、排污强度与处理能力、排污源与目标之间相应关系、污染防治政策法规和制度、决策支持系统、管理组织机构等。建立并实施总量控制制度以目标总量控制和容量总量控制为主，总量控制的区域的提出，实施总量控制的污染物种类和控制目标的确定，基于总量控制的复杂性和海洋环境管理的特殊性，根据本条规定，具体办法由国务院制定。

第四条 一切单位和个人都有保护海洋环境的义务，并有权对污染损害海洋环境的单位和个人，以及海洋环境监督管理人员的违法失职行为进行监督和检举。

【释义】 本条是关于单位和个人在保护海洋环境方面的义务

的规定。

我国是海洋大国,海洋环境保护的意义非常重大。因此,本法明确单位和个人在保护海洋环境方面的义务的规定。这里的“一切单位和个人”,既包括中国的单位和个人,也包括外国的单位和个人。这里的“义务”是指法律规定的作为和不作为行为。本条规定了单位和个人的义务应当包括三层意思:一是保护海洋环境,即不污染、破坏海洋环境并防止海洋环境污染采取必要的有效的措施;二是对正在发生和已经发生的海洋环境污染损害负有报告、制止的义务或者根据“谁破坏谁恢复治理”的原则,污染者和破坏者负有恢复和整治海洋环境的义务;三是对破坏海洋环境的单位和个人,以及海洋环境监督管理人员的违法失职行为负有监督和检举的义务。在本法中,监督和检举既是法定的权利也是法定的义务。

第五条 国务院环境保护行政主管部门作为对全国环境保护工作统一监督管理的部门,对全国海洋环境保护工作实施指导、协调和监督,并负责全国防治陆源污染物和海岸工程建设项目对海洋污染损害的环境保护工作。

国家海洋行政主管部门负责海洋环境的监督管理,组织海洋环境的调查、监测、监视、评价和科学研究,负责全国防治海洋工程建设项目和海洋倾倒废弃物对海洋污染损害的环境保护工作。

国家海事行政主管部门负责所辖港区水域内非军事船舶和港区水域外非渔业、非军事船舶污染海洋环境的监督管理,并负责污染事故的调查处理;对在中华人民共和国管辖海域航行、停泊和作业的外国籍船舶造成的污染事故登轮检查处理。船舶污染事故给渔业造成损害的,应当吸收渔业行政主管部门参与调查处理。

国家渔业行政主管部门负责渔港水域内非军事船舶和渔港水域外渔业船舶污染海洋环境的监督管理,负责保护渔业水域生态

环境工作,并调查处理前款规定的污染事故以外的渔业污染事故。

军队环境保护部门负责军事船舶污染海洋环境的监督管理及污染事故的调查处理。

沿海县级以上地方人民政府行使海洋环境监督管理权的部门的职责,由省、自治区、直辖市人民政府根据本法及国务院有关规定确定。

【释义】 本条是关于海洋环境保护监督管理部门职责的规定。

一、第一款是关于国家环境保护行政主管部门在海洋环境保护方面主要职责的规定。一是明确了国务院环境保护行政主管部门在海洋环境保护工作中的基本职责和地位,即对全国海洋环境保护工作实施指导、协调和监督,根据这一规定,国务院环境保护行政主管部门,有权对其他有关部门的海洋环境保护工作予以指导,有权对各部门在海洋环境保护工作中的合作和统一行动需要协调时予以协调,并有权对其他部门的海洋环境保护工作进行监督;二是明确了国务院环境保护行政主管部门具体负责全国防治陆源污染物和海岸工程建设项目对海洋污染损害的环境保护工作,根据这一规定,环境保护行政主管部门有权力,也有义务控制陆源污染物对海洋环境的污染,并防治海岸工程建设项目对海洋环境的污染损害。此外,环境保护行政主管部门还负责履行依照本法其他条款规定的职责。所以做这样的规定,主要的考虑是:海洋环境保护法实施十几年的实践证明,环境保护部门未能充分发挥其海洋环境保护主管部门作用的原因,一是受到条件的限制,二是职责规定不够明确。新一届政府在总结我国十几年海洋环境保护工作实践的基础上,通过调查研究和听取有关方面的意见,在新制定的国务院“三定方案”中,将环境保护部门的有关职责规定为“对全国海洋环境保护工作实施指导、协调和监督,并负责全国防治陆源污染物和海岸工程建设项目对海洋污染损害的环境保护工