



上海政法学院学术文库
环境资源法学丛书

RESEARCH ON THE LEGAL SYSTEM OF THE
MARINE-ENVIRONMENTAL-POLLUTION PREVEN-
TION AND CONTROL OF COASTAL PROJECT

朱晓燕 著

海岸工程污染海洋环境 防治法律制度研究

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



上海高等教育内涵建设“085”工程建设项目资助
上海高校一流学科B类（法学）建设项目资助
上海高校青年教师培养资助计划项目资助
上海政法学院学术文库·环境资源法学丛书

朱晓燕 著

海岸工程污染海洋环境 防治法律制度研究

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

海岸工程污染海洋环境防治法律制度研究 / 朱晓燕著. —北京: 中国法制出版社, 2015. 4

(上海政法学院学术文库. 环境资源法学丛书)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 5988 - 4

I. ①海… II. ①朱… III. ①海岸工程 - 海洋环境 - 环境保护法 - 研究 - 中国 IV. ①D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 002924 号



策划编辑 陈 (chen_legal@163.com)

责任编辑 陈 兴 任乐乐

封面设计 周黎明

海岸工程污染海洋环境防治法律制度研究

HAIAN GONGCHENG WURAN HAIYANG HUANJING FANGZHI FALÜ ZHIDU YANJIU

著者/朱晓燕

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/640 × 960 毫米 16

印张/20 字数/256 千

版次/2015 年 4 月第 1 版

2015 年 4 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 5988 - 4

定价: 59.00 元

值班电话: 010 - 66026508

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 010 - 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010 - 66071862

市场营销部电话: 010 - 66033393

邮购部电话: 010 - 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

作者简介

朱晓燕，上海政法学院经济法学院讲师，中国海洋大学环境与资源保护法法学博士。主要研究方向：海洋环境法、国际环境法。自 2011 年进入上海政法学院工作以来，先后出版《构建我国破产企业环境法律责任制度研究》、《环境资源法案例教程》等专著和教材，参与国家级、省部级、市级科研项目十余项。

“上海政法学院学术文库”

总 序

中华民族具有悠久的学术文化传统，两千年前儒家经典《大学》即倡言“大学之道，在明明德，在亲民，在止于至善”。其意即蕴涵着彰扬学术、探索真理。而《中庸》论道：“博学之、审问之、慎思之、明辨之、笃行之”，则阐释了学术研究的治学精神以及达到真实无妄境界的必由之路。因此，从对世界历史进程的审视与洞察来看，社会发展、科学昌明、思想进步，从来都离不开学术科研力量与成就的滋养与推动。

大学是国家与社会发展中一个不可或缺的重要力量，而科学研究的水平则又体现了大学的办学水平和综合实力，是一所现代大学的重要标志。因此，一个大学的学术氛围，不仅在很大程度上影响和引导着学校的科研状态，而且渗透和浸润着这个大学追求真理的精神信念。这正如英国教育思想家纽曼所言，大学是一切知识和科学、事实和原理、探索与发现、实验与思索的高级力量，它态度自由中立，传授普遍知识，描绘理智疆域，但绝不屈服于任何一方。

大学的使命应是人才培养、科学研究和服务社会；高等教育发展的核心是学术和人才。因此，大学应成为理论创新、知识创新和科技创新的重要基地，在国家创新体系中应具有十分重要的地位和意义。上海政法学院是一所正在迅速兴起的大学，学院注重内涵建设和综合协调发展，现已有法学、政治学、社会学、经济学、管理学、语言学等学科专业。学院以“刻苦、求实、开拓、创新”为校训，这既是学校办学理念的集中体现，也是上政学术

精神的象征。这一校训，不仅大力倡导复合型人才培养，注重充分发挥个性特色与自我价值实现，提供自由选择学习机会，努力使学子们于学业感悟中启迪思想、升华精神、与时俱进，而且积极提倡拓展学术创新空间，注重交叉学科、边缘学科的研究，致力于对富有挑战性的哲学社会科学问题的思考与批判，探求科学与人文的交融与整合。“上海政法学院学术文库”正是在这一精神理念引领下出版问世的。

“上海政法学院学术文库”的出版，不仅是《上海政法学院教育事业“十一五”发展规划》的起跑点，而且是上海政法学院教师展示学术风采、呈现富有创造性思想成果的科研平台。古代大家云：“一代文章万古稀，山川赖尔亦增辉”；“惟有文章烂日星，气凌山岳常峥嵘”。我相信“上海政法学院学术文库”的出版，不仅反映了上海政法学院的学术风格和特色，而且将体现上海政法学院教师学术思想的精粹、气魄和境界。

法国著名史学家、巴黎高等社会科学学院院长雅克·勒戈夫曾言，大学成员和知识分子应该在理性背后有对正义的激情，在科学背后有对真理的渴求，在批判背后有对更美好事物的憧憬。我相信“上海政法学院学术文库”将凝聚上政人的思想智慧，人们将从这里看到上政人奋发向上的激情和攀登思想高峰的胆识与艰辛，上政人的学术事业将从这里升华！

祝愿“上海政法学院学术文库”精神，薪火传承、代代相继！

上海政法学院院长 金国华

2006年9月10日于求实楼

“环境资源法学丛书”

总 序

我校环境法学科在“十一五”期间被上海市教委列为重点学科，在上海市教委的资助下出版了系列学术著作和教材。在“十二五”开局之年，经专家评审，上海市教委批准，我校环境法学科被列入上海高等教育内涵建设“085”工程建设项目，建设周期五年，包括环境法重点学科建设项目和城市环境安全知识创新平台建设项目两个子项目。2012年，我校环境法学科被列入上海市高校一流学科（上海市重点学科）法学建设规划项目，建设周期五年。该学科以环境资源法理论和实践为总体建设方略，注重与相关学科的交叉与融合，下设环境保护法、自然资源法、能源法、海洋法、环境健康法、灾害防治法、循环经济法、国际环境法、房地产法、环境资源经济（金融）法、环境资源行政法、环境资源犯罪、环境社会学、生态哲学等14个方向。根据总体建设方略，该学科在“十二五”期间，成果形式除课题和论文外，计划出版系列环境法专著和教材。期盼学术界同仁和广大读者提出批评和建议，帮助我们在这套丛书出好。

上海市重点学科环境资源法学科负责人

上海政法学院经济法学院院长王文革

2013年1月

前 言

从 1973 年国务院召开第一次全国环境保护会议，会上重点讨论了环境污染和环境破坏问题。到 2000 年以后，我国陆续出台了一系列关于海洋污染防治的法律法规。我国已颁行了包括《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》在内的几十项法律法规，逐步形成了以《环境保护法》为基础，以《海洋环境保护法》为主体的我国的海洋环境保护法律法规体系。

2007 年新修订的《防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》（以下简称《条例》）。在认真总结实践经验的基础上对 1990 年施行的原条例进行修订，该条例完善了海岸工程使用过程中污染损害海洋环境的监管。这次修订，最重要的一条在于对海岸工程概念的界定。具体条文如下：《条例》第 2 条对海岸工程建设项目的定义做了明确规定，“本条例所称海岸工程建设项目，是指位于海岸或者与海岸连接，工程主体位于海岸线向陆一侧，对海洋环境产生影响的新建、改建、扩建工程项目。具体包括：1. 港口、码头、航道、滨海机场工程项目；2. 造船厂、修船厂；3. 滨海火电站、核电站、风电站；4. 滨海物资存储设施工程项目；5. 滨海矿山、化工、轻工、冶金等工业工程项目；6. 固体废弃物、污水等污染物处理处置排海工程项目；7. 滨海大型养殖场；8. 海岸防护工程、砂石场和入海河口处的水利设施；9. 滨海石油勘探开发工程项目；10. 国务院环境保护主管部门会同国家海洋主管部门规定的其他海岸工程项目。”

修改后的《条例》从概念上对海岸工程建设项目与海洋工程建设项目进行了细化区分。具体而言，海岸工程的工程主体位于

海岸线向陆一侧，而海洋工程的工程主体位于海岸线向海一侧，因此，海岸线是划分海岸工程与海洋工程的基础。但是我们也应看到，修改后的《条例》依旧没有对海岸线定义予以明确界定。在这种情况下，就需要海岸工程主管部门和海洋工程主管部门之间密切配合，共同保护海洋环境，由此也引发了两部门之间在实务操作中的摩擦。

本书主要针对实务操作中我国海岸工程所涉及的诸多核心问题，通过分析阐述国内外主要海岸工程海洋环境污染案例，进一步有针对性地对核心问题的现状和弊端展开讨论，并由此提出完善建议。

摘 要

随着海洋环境污染防治工作的进一步开展，1990年施行的《防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》已逐渐不能满足实际工作需要。因此，2007年新修订的《防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》在认真总结实践经验的基础上对原条例进行修订，该条例完善了海岸工程使用过程中污染损害海洋环境的监管制度。但是由于我国目前海洋环境保护体系整体的不完善，导致该条例在实施过程中仍存在和其他相关部门协调难、自身执法难、防治措施不到位、公众参与通道不畅、防治工作监管不善等问题。

本文通过七章的阐述，以期能够使读者较为全面地了解学界和实务工作部门对海岸工程污染海洋环境防治工作持有的观点和做出的努力。并借此对理论和实务操作中涉及的核心问题予以分析，为建立和完善我国海岸工程污染海洋环境防治法律制度添砖加瓦。

第一章“我国海岸工程污染防治的立法沿革”，通过对“我国海岸工程污染海洋环境防治法的历史发展”、“我国《防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》的修订”两部分的阐述，指出我国目前海岸工程污染防治立法体系尚未建立现状，虽然2007年修订的《防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》已实施，但涉及海岸工程海洋环境污染防治的法律法规过于分散，且法条之间不能就相关概念、管理部门、执行、监测、责任追究等达成一致，致使实务操作中出现诸多问题。

第二章“国外海岸工程污染防治的立法沿革”，通过对“国际海洋公约的颁行”、“各主要国家防治海岸工程污染海洋环境立法概况”的阐述，指出我国在立法、执法、监督、公众参与等方面与国外的差距。

第三章“我国海岸工程污染综述”，阐述了“海岸工程建设及污染危害”、“建立海岸工程污染海洋环境防治法的必要性”等方面，指出建设海岸工程可以充分利用海洋丰富的水能、风能，而且可以治理陆源污染，保护沿海城镇、农田、岸滩和盐场，防止风暴潮的泛滥，抵御水流的侵袭。随着人类科学技术的进步和对海洋资源的需求日益增高，海岸工程项目越来越多，也发挥着越来越重要的作用。但是海岸带环境一旦遭到污染损害，不仅影响海岸带的环境质量，还会破坏海洋的生态系统，危害海洋生物的生存环境。从可持续发展的角度来讲，海岸工程与海岸自然环境的和谐是沿海地区社会经济可持续发展的重要条件。

这一章重点分析了几项海岸工程建设过程中的海洋危害，如海岸工程中疏浚泥处理对海洋环境的负影响、海岸工程中港口建设对海洋环境的显著影响、海岸工程对红树林资源造成的生态破坏、海岸工程对近海生物与渔业的破坏、海岸工程对滨海湿地的不良影响等，推导出防治海岸工程污染海洋环境是我国海洋环境污染防治的重点之一。海岸带资源具有多重价值、多种功能的特点，同时海域环境具有流动的特征，一项工程可能对周边区域带来有利或不利的影 响，可能在利用某些资源的同时，制约甚至损害了其他资源。如果一项海岸工程实施后出现严重的负面影响，修复和挽回损失将是十分困难的。因此，任何海域的开发利用都必须建立在 对区域功能和价值客观评估的基础上，结合社会经济需求，统筹兼顾、综合平衡，确定海域的功能顺序。在开发项目互相冲突的情况下，在突出主功能的前提下，也必须把可能产生的负面影响减少到最低程度。

污染海洋就是破坏我国海洋可持续发展战略的实施，不合理

的海岸工程建设会造成海洋环境污染、海洋生态系统破坏。2007年修订的《防治海岸工程项目污染损害海洋环境管理条例》，把防治工作纳入法律调整的范围，以对海岸工程建设进行指导、节制、统筹协调和监督。该条例有利于维护海洋资源可持续利用，为开发与保护海洋提供法律保障。但是，该条例立法层级过低，无法更有效地统筹海岸工程规划及规制污染，因此，建立海岸工程污染海洋环境防治法，有利于遏制不合理的海岸工程建设，从而保证国家有效实施海洋可持续发展战略所需的安全的海洋环境和海洋生态系统，有利于进一步贯彻实施《海洋环境保护法》，进一步推进我国海洋环境保护法规体系的细化完善，使海岸工程项目污染损害海洋环境的管理工作更加有法可依。

第四章“海岸工程防治污染基本法律制度综述”，具体分析了环境影响评价制度、三同时制度、环境资源许可制度、环境标准制度、环境监测制度、环境事故报告与应急制度、环境信息公开制度，对这几个制度中涉及海岸工程的概念、分类、立法、执行程序、监督管理、法律责任追究等方面进行了系统阐述，为下文围绕这几方面展开核心问题的讨论埋下伏笔。

第五章“国内外海岸工程对海洋环境的影响案例”，具体分析了“荷兰三角洲工程、阿斯旺大坝建设、我国滨海电厂建设项目”等几个案例。从这几个海岸工程建设对海洋环境、甚至周边地区生态环境的影响对比指出，海岸工程前期的规划设计和对环境的评估、施工过程中对环境的评估和环保设施的增设、完工后对海洋环境的现实和长远影响应该环环相扣、步步到位。这个过程亟需一国立法的完善、各部门的配合、监管的到位、执法的严格和公众的有效参与。尤其是针对我国大力发展的核电站、水电站建设过程中出现的温排水问题的治理，亟需从提高海域温排水排放的管理水平、加强温排水对环境影响范围的评估、建立温排水影响的监测评估和生态补偿机制、加快温排水余热的利用等方面加以治理。

第六章“防治海岸工程污染海洋环境核心问题探讨”，具体分析了海洋环境监测、海洋功能区划、海上行政执法、建设项目环境影响评价、公众参与、海洋生态补偿方面的立法现状和执行现状，并详细阐述了其存在的不足。

第七章“建立并完善我国防治海岸工程污染海洋环境法律制度”，对第六章谈到的问题提出完善建议。

目录

Contents

第一章	我国海岸工程污染防治的立法沿革	1
第一节	我国海岸工程污染海洋环境防治法的历史发展	1
	一、初步发展时期 / 1	
	二、稳步发展时期 / 2	
	三、迅速发展时期 / 2	
第二节	我国《防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》的修订	3
	一、明确界定海岸工程建设项目定义 / 4	
	二、细化海岸工程环境影响评价相关规定 / 4	
	三、修订海岸工程建设项目行政处罚规定 / 6	
第二章	国外海岸工程污染防治的立法沿革	7
第一节	国际海洋公约的颁行	7
第二节	各主要国家防治海岸工程污染海洋环境立法概况	8
	一、美国防治海岸工程污染海洋环境立法 / 8	
	二、法国防治海岸工程污染海洋环境立法 / 10	
	三、日本防治海岸工程污染海洋环境立法 / 10	
	四、英国防治海岸工程污染海洋环境立法 / 12	
第三章	我国海岸工程污染综述	13
第一节	海岸工程概述	13

海岸工程污染海洋环境防治法律制度研究

一、海岸工程的概念 / 13	
二、海岸工程的种类 / 14	
三、海岸工程与海洋工程的区别 / 14	
第二节 海岸工程建设及污染危害	16
一、海岸工程建设的发展 / 16	
二、海岸工程海洋环境污染类型及其影响 / 17	
第三节 建立海岸工程污染海洋环境防治法的必要性	25
第四章 海岸工程防治污染基本法律制度综述	29
第一节 环境影响评价制度	29
一、环境影响评价的概念 / 29	
二、环境影响评价立法 / 30	
三、建设项目环境影响评价制度 / 31	
四、规划环境影响评价法律制度 / 35	
五、战略环境影响评价法律制度 / 37	
第二节 “三同时” 制度	39
一、“三同时” 制度的概念 / 39	
二、“三同时” 制度立法 / 40	
三、“三同时” 制度的适用范围 / 40	
四、“三同时” 制度在不同阶段的要求 / 41	
五、违反“三同时” 制度的法律责任 / 42	
第三节 环境资源许可制度	43
一、环境资源许可的概念与种类 / 43	
二、环境资源许可立法 / 43	
三、环境保护许可制度 / 46	
四、建设规划许可制度 / 46	
第四节 环境标准制度	47
一、环境标准的概念 / 47	

二、环境标准的功能 / 48	
三、环境标准体系 / 49	
四、环境标准的制定 / 51	
五、环境标准的实施 / 52	
第五节 环境监测制度	54
一、环境监测的概念 / 54	
二、环境监测的立法 / 54	
三、环境监测的范围及任务 / 55	
四、环境监测机构设置 / 55	
五、环境监测机构的管理 / 56	
第六节 环境事故报告与应急制度	59
一、环境事故报告与应急制度的概念、作用和特点 / 59	
二、我国的环境事故报告与应急立法 / 60	
三、环境污染事故的分级 / 62	
四、环境污染事故的报告 / 64	
五、环境污染事故的应急预案与应急处置 / 66	
第七节 环境信息公开制度	67
一、环境信息的概念 / 67	
二、我国环境信息公开立法 / 67	
三、世界主要环境信息公开立法 / 70	
四、我国政府、企业环境信息公开制度 / 73	
五、其他发展中国家的环境信息公开立法 / 76	
第五章 国内外海岸工程对海洋环境的影响案例	77
第一节 荷兰三角洲工程	77
一、荷兰三角洲工程概述 / 77	
二、荷兰“三角洲工程”治理方案 / 79	
三、案例分析 / 80	

第二节	阿斯旺大坝	81
一、	阿斯旺大坝的设想和兴建 / 81	
二、	阿斯旺大坝对生态和环境的破坏 / 83	
三、	案例分析 / 85	
第三节	我国滨海电厂建设项目	86
一、	滨海电厂建设概述 / 86	
二、	滨海电厂建设对海洋环境的影响 / 89	
三、	案例分析 / 95	
第六章	防治海岸工程污染海洋环境核心问题探讨	99
第一节	海洋环境监测	99
一、	我国海洋环境监测的制度建设 / 99	
二、	我国海洋环境监测实践情况 / 102	
三、	我国海洋环境监测存在的问题 / 105	
第二节	海洋功能区划	117
一、	我国海洋功能区划制度的形成与发展 / 117	
二、	我国海洋功能区划存在的问题 / 122	
第三节	海上行政执法	132
一、	我国海上行政执法现状 / 132	
二、	我国海上行政执法存在的问题 / 139	
第四节	建设项目环境影响评价	156
一、	我国建设项目环境影响评价现状 / 156	
二、	我国建设项目环境影响评价存在的问题 / 158	
第五节	公众参与	189
一、	我国公众参与海岸工程建设项目环境影响评价的现状 / 189	
二、	我国公众参与海岸工程建设项目环境影响评价存在的问题 / 190	