

我国海洋环境监测 有关法律问题初探

◎石欣 著



海洋出版社

我国海洋环境监测 有关法律问题初探

◎石欣 著

海洋出版社

北京·2010



内 容 简 介

随着人类开发、利用海洋资源的规模扩大,海洋环境污染和资源消耗日益严重并逐步区域化和全球化。为此,许多国家成立了专门应对海洋资源利用和保护的管理机构,并制定了相应的法律法规和管理条例。

近年来,国内外各种管理部门的监测机构出于不同的监督或科研目的,纷纷对我国海域进行环境监测工作。这种现象严重影响了海洋环境监测工作的正常进行,造成了海洋环境监测领域的混乱。

本书针对近些年我国海洋环境与海洋环境监测工作中出现的种种问题,通过对海洋环境监测法立法相关的科学与技术、经济和法律等各方面的相关理论与我国的具体实践相结合,将海洋环境监测法的这一复杂的理论和现实问题进行系统而综合的研究。

图书在版编目(CIP)数据

我国海洋环境监测有关法律问题初探/石欣著. —北京:海洋出版社,2010.8
ISBN 978-7-5027-7808-8

I. ①我… II. ①石… III. ①海洋环境—环境监测—法律—研究—中国
IV. ①D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 161336 号

责任编辑:韩悦

责任印制:刘志恒

排版:晓阳

出版发行:海洋出版社

地址:北京市海淀区大慧寺路8号
(705 房间) 100081

经销:新华书店

技术支持:0100 62100058

网址:www.oceanpress.com.cn

发行部:(010) 62174379 (传真)

(010) 62100075 (邮购)

(010) 62132549

(010) 62173651

承印:国家海洋信息中心印刷厂

次:2010年8月第1版

2010年8月第1次印刷

开本:880mm×1230mm 1/32

印张:6.75

字数:140千字

定价:23.00元

本书如有印、装质量问题可与发行部调换

自序

斯德哥尔摩人类环境会议、里约热内卢环境与发展大会等国际会议的召开，极大地促进了国际海洋环境资源法和各国海洋资源法的发展，海洋环境监测是保护海洋环境资源的一项重要手段也已经成为了国际社会的共识。随着社会生产力迅速发展和海洋事业的兴起，人类开发、利用和消耗海洋资源的能力、规模越来越大，海洋环境污染和资源消耗日益严重并逐步区域化和全球化。为了应对这一问题，许多国家成立了专门应对海洋资源利用和保护的管理机构，并通过制定法律法规，更好地发挥了海洋环境监测在环境保护中的作用。相比之下，我国的海洋环境监测相关的规定却并不完善，已经无法适应实际的需要。

近年来，我国不同管理部门和科研院所的监测机构纷纷进入海洋环境监测领域，从事例行、监督或科研等环境监测工作。但是，由于制度上缺少相应规定或机制上存在约束缺失等原因，部分进入海洋环境监测领域的环境监测机构并不正规，甚至国外的监测机构也可以在我国管辖海域从事环境监测活动，既不报告，也不审批。这些现象严重影响了海洋环境监测工作的正常进行，造成了海洋环境监测领域的混乱，监测数据良莠不齐，数据的准确性遭到质疑，甚至国家主权受到践踏。

本书的基本思路 and 主要特色在于通过对海洋环境监测法立法相关的科学与技术、经济和法律等各方面的相关理论与我国的具体实践相结合，将海洋环境监测法的这一复杂的理论和现实问题进行系统而综合的研究。首先从海洋环境监测的产生背景入手，系统阐述了海洋环境问题的含义，以及产生、发展和危害；对海洋环境问题应对理念进行了深入分析，并详细分析了海洋环境监测法的立法基础和现行海洋环境监测制度；我国现行海洋环境监测法律制度存在不足和缺陷，且没有统一的《海洋环境监测法》进行统筹管理，本书针对我国现行海洋环境监测法律法规的主要问题，分析应对措施和完善方案。最后对海洋环境监测立法提出了大胆的设想，系统阐述了立法必要性、指导思想和基本原则，明确指出海洋环境监测在保护海洋环境中发挥的重要作用，旨在通过论述，为海洋环境监测立法提供几点思路，以为今后的此类研究抛砖引玉。

由于相关材料较少，本书的写作经历了一个艰难的过程，在写作过程中，幸得我的导师徐祥民教授的悉心指点，仿若醍醐灌顶，甘露洒心，于我写作思路枯竭时点亮了一盏明灯。在此，谨以此书献给我尊敬的导师徐祥民教授，在中国海洋大学的十年，正是恩师严谨治学带我在学术的道路上一步步成长起来。毕业在即，感慨万千；千言万语，唯有道一声：

感谢恩师！感谢我亲爱的母校——中国海洋大学！

石 欣

2010 年 6 月

CONTENTS 目录

绪论	1
第一章 海洋环境监测法的产生	16
第一节 对海洋环境监测法的界定	16
一、“监”与“测”的辨析	17
二、技术与法律	17
三、海洋环境监测法的本质	18
第二节 海洋环境监测法的产生	21
一、海洋环境问题	21
二、海洋环境问题应对理念的转变	35
第二章 海洋环境监测法的立法基础	45
第一节 环境法是海洋环境监测立法的根本性基础	48
一、环境法的发展	48
二、环境立法的制约因素	51
三、环境立法模式变迁	55
第二节 海洋环境法是海洋环境监测立法的直接基础	57
一、法律规范体系	68
二、海洋技术法律规范	73

第三节 海洋管理制度性需求是海洋环境 监测法的现实

基础.....	77
一、海洋管理制度的涵义.....	77
二、我国海洋管理正式制度的现状.....	85
三、我国海洋管理非正式制度的现状.....	98
四、海洋管理实施机制现状.....	101

第三章 海洋环境监测法的核心——海洋环境监测制度..... 103

第一节 环境监测与海洋环境监测..... 103

一、环境监测.....	103
二、海洋环境监测.....	105

第二节 我国现行法律中的海洋环境监测制度..... 115

一、海洋环境监测站的管理制度.....	115
二、环境监测网的管理制度.....	116
三、环境监测报告制度.....	117
四、环境监测仪器设备管理制度.....	119
五、监测数据、资料的管理制度.....	120
六、环境监测质量保证管理.....	120
七、监测人员合格证制度.....	121

第三节 国外海洋环境监测制度及其借鉴..... 122

一、发达国家的海洋环境监测制度.....	122
二、国际区域海洋环境监测.....	130
三、国外海洋环境监测制度建设对我们的启示.....	132

第四章 我国的海洋环境监测法存在的主要问题及其应对	135
第一节 我国海洋环境监测的体系	135
一、监测的主体	137
二、监测网络	142
第二节 我国现行海洋环境监测法存在的主要问题	151
一、海洋环境监测缺乏统筹规划	151
二、海洋环境监测活动缺乏监管	153
三、我国海洋环境监测资料共享不畅，管理不力 ...	155
四、海洋环境监测技术自主创新能力较低，支撑 力度不够	158
五、海洋环境监测标准化程度有待提高	161
六、海洋环境监测保障水平不高	162
第三节 改善海洋监测的措施	165
一、推动海洋环境监测规划的编制和实施	165
二、强化海洋环境监测监管力度，规范海洋环境 监测活动秩序	166
三、推动全国海洋环境监测资料和成果的共享使 用	168
四、加大海洋技术研发与产品化投入，提高自主 创新能力	170
五、完善海洋环境监测标准化体系，推动全国海 洋环境监测统一性和规范化	172
六、建立持续的资金投入机制，稳定的环境监测 队伍	174

第五章 我国海洋环境监测法的完善	176
第一节 基本原则	176
一、公众参与原则	177
二、政府主导原则	179
三、开放性原则	181
四、科学性原则	183
五、预防优先原则	184
六、协同合作原则	185
第二节 海洋环境监测制度的完善	186
一、充分认识海洋环境监测工作的重要意义	186
二、加强海洋环境监测工作的总体规划与统筹	188
三、强化海洋环境监测监管力度	189
四、建立海洋环境监测信息共享体系	190
五、完善海洋环境监测标准化体系	192
六、推动海洋环境监测的科技创新	193
七、完善海洋环境监测保障机制	194
结论	196
参考文献	198

绪 论

第二次世界大战结束后，随着社会生产力迅速恢复、发展和海洋事业的兴起，人类开发和利用海洋资源的能力、规模越来越大，海洋环境污染和资源消耗也日益严重并逐步区域化和全球化。为此，许多国家成立了专门应对海洋资源利用和保护的管理机构。联合国召开的三次海洋法会议、斯德哥尔摩人类环境会议、里约热内卢环境与发展大会等国际会议的召开，极大地促进了国际海洋环境资源法和各国海洋资源法的发展。

英国作为曾经的世界上最为发达海洋国家，其海洋资源开发具有悠久历史。英国的海洋科学技术一直处于世界前列，并非常重视海洋资源保护立法。1949年，英国就颁布了《海岸保护法》。按该法要求，英国成立了海岸保护委员会，以行使海域使用过程中海岸保护的职能；该法规定为加强海岸的保护，任何通过开展海岸相关工程进而受益的人员，均应向当局缴纳费用。英国在海域使用制度方面也进

行了规范,如 1961 年制定的《皇室地产法》法规定潮间带和 12 海里领海属于皇室地产。使用这些皇室地产修建港口、码头、栈桥、管道,围海、填海,进行水产养殖以及海底矿藏开采等,必须获得皇室地产委员会的许可,由其颁发海岸或海域使用证,并须缴纳租金(地租)。该法是目前英国调整海域使用活动的主要法律。^①英国为有效地管理和促进近海油气开发,于 1964 年专门颁布了《大陆架石油规则》。该规则规定,英国及其殖民地公民、在英国的个人和法人机构可根据该规定申请在其领海下的底土或任何特定区域的底土中进行石油勘探和生产的许可证,但申请人应在许可期间内,严格按规定的方式缴纳矿区使用费及其他费用。此外,英国还于 1971 年颁布了《城乡规划法》、1974 年颁布《海上倾废法》、1990 年颁布了《科尔迪岛法案》,均与海洋资源合理利用与保护有关。按照《海上倾废法》规定,除非得到许可,严禁从车辆、船舶、飞机等载体以及海洋或陆地构筑物上向海中或有潮水域永久性地投弃任何物质,以保护海洋资源与环境。英国政府在 21 世纪初成立了海洋管理局,定期对其领海以及周围的海域进行评估。自该机构成立起,英国政府的海洋政策逐渐从海洋开发转移到海洋环保。在收到该机构的第一份报告后,英国政府便通过修改《大渔业政策》,禁止在苏格兰西北部海岸以外 12 海里的范围内使用破坏海床的渔具,目的是保护苏格兰境内唯一的深海珊瑚礁。

① 尹田. 中国海域物权的理论与实践[J]. 刘保玉,崔凤友,等. 海域使用权研究[M]. 中国法制出版社, 2004.

美国海岸线长达 22680 公里, 该国 75% 的人口居住在邻接海洋以及五大湖区的各州中。因此, 美国对海岸以及海洋资源保护的立法较为发达, 其内容涉及土地和水域交汇区域的特定环境、组织机构的问题、使用者之间的争议、管辖权空白和重叠、公众与私人、州、国家与国际社会之间的利益冲突等, 所有这些问题都导致该法律制度随着对土地和水资源的重视不断增强, 也不断发展变化。^①

1945 年, 时任美国总统的杜鲁门发布了《关于大陆架资源和渔业保护》的两个公告, 提出了对大陆架环境资源的要求以及在水下土地的上覆水域中建立“渔业养护区”的权利, 这两个公告基本确定了今后美国海域使用的立法走向。1953 年美国《水下土地法》出台; 同年, 为履行杜鲁门总统公告而制定的《外大陆架土地法》也颁布施行。这两项法律也决定了美国海域使用管理中联邦政府和州政府分权的原则。1972 年, 调整美国海洋资源保护的重要法律《海岸带管理法》出台,^② 该法“有益利用、保护和开发国家海岸带的水陆资源及其他目的, 确立国家政策, 制订国家规划”。依据该法, 美国确立了海域使用活动的“一致性原则”, 并初步确立了海域使用的许可证制度和有偿使用制度, 该法还对联邦和州政府海域管理的权限划分作了较详细的规定。在颁布《海岸带管理法》以后, 绝大多数沿海州都相继颁布了本州的《海岸带管理条例》, 从联邦到地方都设立了海岸带

① Donna R. Christie, Richardq Hildreth. Coastal and Ocean Management Law in a Nutshell [M]. Minnesota St. Paul, 1999.

② 贾宇.《海岸带综合管理的立法实践》[N]. 中国海洋报, 1999-6-25 (2).

管理机构,实现了海岸带综合管理(Integrated Coastal Zone Management, ICZM),从此也推动了世界各国 ICZM 的发展。^①

为了控制海洋环境污染、保护海洋资源与环境,美国国会于 1972 年讨论并通过了《海洋保护、研究和自然保护区法》,该法明确要求商务部制定一项长期规划,以解决海域污染、过度捕捞及海洋生态系统的因人为变化可能造成的长期影响。为调整深水港的海域使用问题,美国于 1974 年颁布了《深水港法》,规定深水港的建造和使用应进行广泛的协调,须与国家的海洋政策和利益相对应。为了加大对海洋渔业资源的保护力度,美国又于 1976 年颁布了《渔业养护和管理法》(FCMA),规定必须制定和实行国家渔业管理标准,建立渔业管理机构,并健全渔业保护和管理规则。这标志着美国由传统的渔业管理制度向综合渔业管理转变。

进入 20 世纪 80 年代,美国在海洋环境资源保护立法方面的特点在于:一些新的法律法规出台,其实质主要是对旧的法律条文进行修正。例如 1983 年,《渔业养护和管理法》进行了较大的修订,旨在加强了渔业资源管理养护并防止资源进一步衰退。1984 年美国国会对海洋自然保护区做出了重大修订,允许合适的团体和机构参与海洋自然保护区的选择划定过程和制定管理条例的工作。1987 年通过制定《海洋塑料污染研究和控制法》来修正《船舶污染防治法》,1990 年

① 张灵杰. 美国海岸带综合管理及其对我国的借鉴意义[J]. 世界地理研究, 2001, (10): 2: 42-48.

的《油污染法》替代了《清洁水法》中关于清除费和损害费以及溢油应急计划的大部分条款等，实质上确立了民事处罚的界限并修改了民事处罚评价标准。1997年9月，美国参议院提出的《海洋法案》要求采取两项行动：①成立一个新的国家海洋委员会，由联邦机构组成；②成立一个海洋政策委员会，负责对国家的海洋和海岸带政策进行全面审查。这些措施标志着美国海洋政策发生了重大调整。

日本是一个四面环海岛国，陆地资源严重不足，其国内资源来源主要依赖海洋通道，有效地开发利用海洋成为日本的重要战略。因此，与世界其他国家相比，日本更为重视海洋资源利用与保护立法，这些法律多得到了良好的实施。可以说，日本较为完备的海洋立法，对规范其海域的所有及使用，推动其经济发展和综合国力的增强，发挥了巨大的作用。

日本对海洋资源的利用较为充分并且手段丰富，除航运、渔业、矿产资源及海水资源的开发利用外，还大规模进行围海造地，建造人工岛、海上机场、工业用地、居住用地，开辟人造海滨、海水浴场、旅游基地、海滨娱乐综合设施等。因此，其海洋资源立法涉及范围颇为广泛，仅关于沿岸海域使用的法规就达24项，^①其中不少法律为其他一些国家所仿效。

日本在海域使用方面制定较早的法律是1921年颁布的《公有水

① 国家海洋局、财政部编：《国外海域使用管理立法和实践》（海域使用管理立法参考资料），1999年8月，第71页。

面填埋法》，该法主要用于规范将国家所有的水面（其中主要是海域）填埋为陆地的行为。该法制定之后，迅速为韩国等沿海国家仿效。为了规范海岸使用及其管理，同时防止海岸因海啸、海潮、波浪或地基变化而遭受损害，日本在 1956 年颁布了《海岸法》及实施令，规定非海岸管理者在海岸保护区内进行某些海域的使用活动，必须获得海岸管理者许可，并缴纳相关费用。同时，该法对海岸设施建筑标准也作了严格规定。1950 年，日本颁布了《渔港法》，该法侧重于渔港管理方面的规定。为弥补其不足，适应渔业发展的需要，日本又于 1977 年颁行了《关于渔业水域的临时措施法》及其施行令，对渔业的许可及其标准作了相应的调整，对渔业费的征收、许可的撤销、附加条件等也作了细化规定。日本关于海洋渔业资源方面的法律还颁布有《海洋水产资源开发促进法》、《沿岸渔业振兴法》、《水产资源保护法》、《沿海渔场暂定措施法》、《沿岸渔场整顿开发法》等。到 20 世纪 80 年代初，日本仅在渔业资源方面的法律、法令、规则等规范性文件就有一百多种。

在大规模地开发利用海洋资源的同时，日本对海域资源及环境保护也非常重视，这方面的立法如《海洋污染及海上灾害防止法》、《油污损害赔偿保障法》、《濑户内海环境保护特别措施法》、《深海底矿业临时措施法》等。

韩国虽不是海洋大国，但作为三面临海的国家，该国海洋资源丰富，海洋产业占其国民生产总值的较大比重。因而韩国对海洋资源利

用与保护立法也高度重视。1961 年颁布《公有水面管理法》，该法就公有水面使用权的许可、费用征收、权利义务以及权利的转让、停止和取消等作了详细的规定。该法中的不少条款、制度为我国的《海域使用管理法》所借鉴。为调整海域及其他水域的填埋问题，1962 年 1 月，韩国制定了《公有水面埋立法》并颁布了详细的施行令以及施行规则，对设立的许可制度、费用征收制度、设立后的所有权归属制度、水产品养殖场的建造、造船设施的设置、潮汐能利用设施的建造等做出了规定。韩国对海底矿产资源专门立法。1970 年颁行了《海底矿物资源开发法》，不同于多数国家海底矿产资源的开发适用陆地矿产资源开发的法律。为明确海洋资源的合理开发、利用和保护的基本政策和发展方向，韩国于 1987 年颁布了《海洋开发基本法》，要求政府制定海洋开发综合计划，在此基础上制定每年的实施计划，并对海洋生物资源、空间资源、海洋能源等的开发利用做出了规定。韩国调整海洋渔业方面的法律为《水产法》，其主要内容是海洋渔业方面的规范，1990 年修订后的《水产法》对渔民的权利问题给予了较多的关注。为有效地保护、利用及开发沿岸海域和沿岸陆域所必要的事项，以此保护沿岸环境，韩国颁布了《沿岸管理法》，对沿岸海域的综合管理、沿岸整治事业、沿岸管理审议会等做出了规定。

进入 21 世纪的韩国，进一步制定了《韩国二十一世纪海洋》国家战略，旨在解决资源、环境、空间、食物等紧迫问题及 21 世纪面临的挑战，通过开发和利用海洋，成为超级海洋强国。为了实现这个

目标,《韩国二十一世纪海洋》还设立了由 100 个具体计划组成的 6 个特定任务目标。为使海洋政策更好地贯彻落实,韩国政府从组织机构和法律上提供支持,已制定了 22 项以海洋开发管理为目标的法律法规。

作为西方发达国家,澳大利亚及所属各州政府都重视海洋环境的建设及保护工作,防止环境质量下降以及生态功能衰退。其采取的措施包括:重视保护海洋生物多样性;设立一批生态保护区,并对其进行重点保护;对海洋环境污染进行严格控制;加强渔业生产活动对海洋生态环境影响评估;充分发挥环保组织及社会各方的积极作用,不断提高全社会环保意识。上述措施均通过海洋环境资源保护立法加以规范,如 1967 年制定《石油(水下土地)法》,鼓励勘探和开发邻接澳大利亚海岸水下土地中石油资源,这类立法措施同样适用大陆以及领海的海床和底土。1973 年,澳大利亚颁布了《海洋和水下土地法》,进一步对其专属经济区的经济勘探和开发活动做出了规定。此外,还颁布了《1968~1973 年大陆架(生物自然资源)法》、《1978 年大陆架(生物自然资源)修正法案》和《1995 年海岸保护与管理法》。

为更好地统筹全国海洋产业协调发展,自 1990 年至今,澳大利亚制定了一系列的海洋产业发展战略。1998 年 3 月,发布了《澳大利亚海洋政策》,成立了国家海洋办公室。该办公室作为国家海洋部长委员会的办事机构,负责实施海洋规划,协调各涉海部门的矛盾,以加强对海洋的统一领导。针对国内现有海洋开发利用活动,联邦政