



渤海管理立法研究

中国海洋大学“985工程”海洋发展人文社会科学研究基地建设经费
教育部人文社会科学重点研究基地中国海洋大学海洋发展研究院 资助



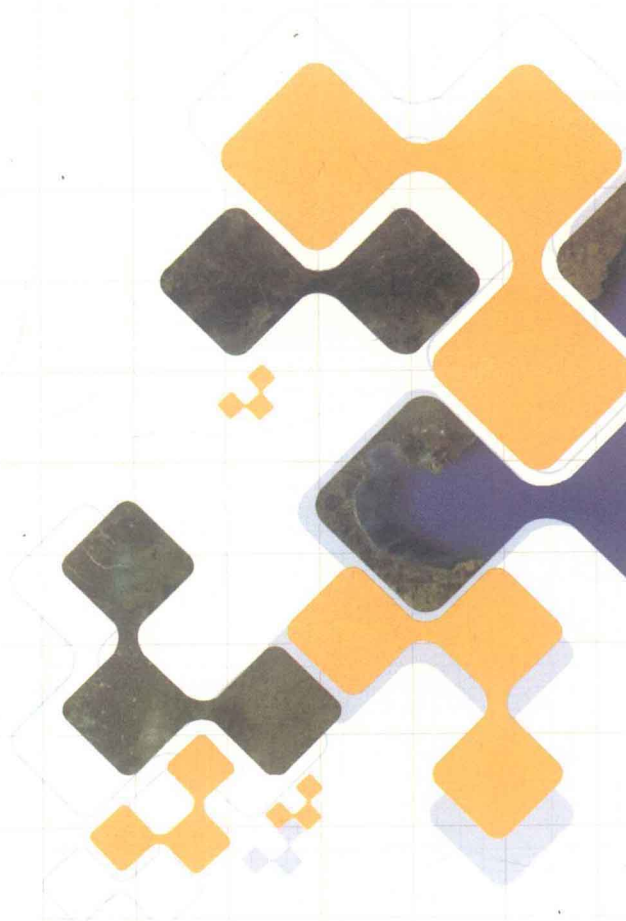
渤海管理法调整范围的 立法方案选择

Legislative Options of Bohai Management Law on Regulating Scope

徐祥民 申进忠 等著

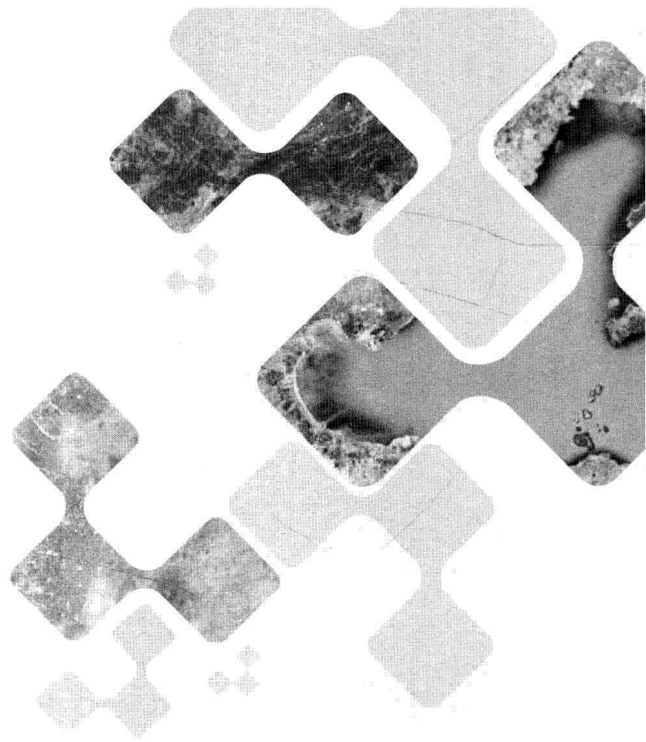


人民出版社





渤海管理立法研究



渤海管理法调整范围的 立法方案选择

Legislative Options of Bohai Management Law on Regulating Scope

徐祥民 申进忠 等著



人民出版社

责任编辑:张 立

装帧设计:周涛勇

责任校对:余 倩

图书在版编目(CIP)数据

渤海管理法调整范围的立法方案选择/徐祥民 申进忠 等著.

-北京:人民出版社,2012.10

ISBN 978-7-01-011271-8

I. ①渤… II. ①徐… III. ①渤海-环境管理-立法-研究 IV. ①D922.664

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 233069 号

渤海管理法调整范围的立法方案选择

BOHAI GUANLIFA TIAOZHENG FANWEI DE LIFA FANGAN XUANZE

徐祥民 申进忠 等著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:15.5

字数:260 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-011271-8 定价:39.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

资 助

国家海洋局政策法规和规划司

中国海洋大学“985工程”海洋发展人文社会科学研究基地建设经费
教育部人文社会科学重点研究基地中国海洋大学海洋发展研究院

序

关于为渤海管理立法的讨论已持续了相当长的时间。受这种讨论的影响,更是受渤海管理实践中提出的种种问题的影响,国家海洋局一直支持学界开展关于渤海立法的研究。如果说渤海作为中国唯一的内海,中华民族的母亲海,需要我们着意加以保护,为此我们需要为保护渤海立法;如果说环渤海区经济社会发展给渤海环境带来了巨大的压力,近年来还有不断加大的趋势,为防止这种压力变成对渤海灾难性的危害,我们必须为渤海立法。中国最大的海上油气田——蓬莱19—3海上油气田B平台和C平台于2011年6月4日和6月17日先后发生的漏油事故,以及此前发生的其他类似事故已经告诉我们,保护母亲海、防止母亲海在经济和社会发展必然带来的压力下发生灾难性的损害已经刻不容缓。在这次突如其来的严重海洋溢油事故面前,在可以预见的重大的海洋渔业和其他作业损失和不可估量的海洋生态损害已经和即将发生的关头,我们能做的,除了积极采取补救措施,防止损害的扩大,给受损害的人们以安慰和帮助之外,就是做亡羊补牢的努力。

亡羊补牢是明智之举,然而,头痛医头、脚痛医脚却不符合中国传统智慧中的“综合施治”。我们的母亲海遭受的和将要遭受的侵扰、破坏、打击绝不仅仅是溢油污染。环境保护部发布的《中国环境质量公报》,国家海洋局发布的《中国海洋环境质量公报》,国家海洋局北海分局发布的《渤海海洋环境公报》,山东、河北、天津、辽宁等省市发布的《海洋环境质量公报》等提供的信息告诉我们,渤海的水质、渤海的渔业等生物资源、渤海及其周边湿地的生态以及与自然形态有关的渤海其他服务功能,都遭受到了不同程度的不利影响,或面临着巨大的威胁。这些都需要我们一并采取措施,对我们的渤海“综合施治”。

徐祥民教授主持的渤海区域立法研究团队新近完成的《渤海管理法调整范围的立法方案选择》为我们提供了对渤海的诊断结论和“综合施治”的方案。该

书从渤海管理的事务范围、渤海管理的空间范围两个维度深入探讨了渤海管理法应当调整的范围,为给拟议中的渤海立法设定调整范围做了具有基础支撑作用的也是极富说服力的研究工作。相信他们的研究成果会对其他关心渤海立法的人们进一步思考提供“空间”支持,会对国家的渤海立法提供设计依据。

蓬莱 19—3 海上油气田溢油这样令人震惊的“亡羊”事件,可以说损失惨重。不管是仅就防治溢油污染而言,还是就渔业资源保护、生态保护、自然形态保护等渤海管理事务而言,在今天我们只能采取亡羊补牢的明智之举,已经无法再做“未雨绸缪”的圣贤。

仅以此数句为本书之序,冀望我们的母亲海——渤海健康。

王殿昌

2011 年 10 月 1 日

目 录

引 言	1
-----------	---

上篇 渤海保护的事务范围

第一章 渤海污染防治	5
第一节 渤海自然环境	5
一、渤海是典型的半封闭海	5
二、渤海的自然环境特征	6
第二节 渤海污染状况	7
一、渤海总体污染状况	7
二、渤海污染源	10
三、渤海污染的地域分布	24
四、渤海污染严重的原因分析	30
第三节 渤海污染防治的主要任务	34
一、多源污染多方防治	34
二、控制排海污染物总量	35
三、利用多项技术治理污染	36
第二章 渤海资源开发与管理	37
第一节 渤海资源与开发利用状况	37
一、渤海生物资源	38
二、渤海矿产资源	39
三、海水资源	41
四、海洋能资源	42

五、渤海空间资源	43
第二节 渤海资源开发与管理问题	49
一、海洋生物资源数量减少、质量降低	49
二、海洋矿产资源破坏严重、利用率低	50
三、海水资源综合利用重视不够	51
四、海洋能开发利用不足	52
五、渤海空间资源开发利用负荷过重	52
第三节 渤海资源开发与管理的任务	57
一、合理开发并修复渤海生物资源	57
二、有序开发渤海矿产资源	58
三、促进海水资源综合开发利用	59
四、加快开发利用渤海海洋能资源	59
五、减负荷利用渤海空间资源	60
第三章 渤海自然形态的保全	62
第一节 渤海的自然形态	62
一、渤海海岸	62
二、渤海的岛屿	63
三、渤海的海底地形地貌	65
第二节 渤海自然形态的改变	67
一、自然岸线受到破坏,海岸线缩短和平直化,海岸侵蚀现象严重	67
二、滨海湿地面积减少,天然湿地受到破坏	69
三、海岛地形地貌受到破坏,一些海岛消失	71
四、渤海海底地形地貌的改变	72
第三节 渤海自然形态保全的主要任务	72
一、减少对自然岸线的破坏	72
二、防止海岸侵蚀	74
三、保全渤海典型自然岸线、自然湿地和海岛	75
第四章 渤海生态保护	77
第一节 渤海生态状况	77
一、渤海的初级生产力	77

二、渤海的生物组成	77
三、渤海典型生态系统的生物群落特点	79
第二节 渤海生态问题	84
一、渤海近岸海水受到污染,富营养化严重,赤潮频发	84
二、渤海入海径流减少,低盐区面积严重萎缩,生物栖息环境受到 破坏	85
三、渤海初级生产力降低,生物多样性减少,生物质量降低	87
四、渤海典型生态系统生物群落结构趋于简单化,生物多样性低, 状态不稳定	89
第三节 渤海生态保护的主要任务	90
一、根据全国海洋功能区划,保护和修复渤海重要生态功能区	90
二、保护渤海生物多样性	91
三、建立海洋保护区,保护渤海典型生态系统	93

中篇 渤海保护的空间范围

第五章 基于渤海海域的渤海保护	97
第一节 渤海海域开发利用概况	97
一、海洋渔业	97
二、海洋交通运输业	99
三、海盐业	100
四、海洋油气业	101
第二节 渤海海域开发利用对渤海的影响	102
一、渤海海域开发利用的影响规模和范围不断扩大	103
二、渤海海域开发利用对渤海影响的多样性	104
三、渤海海域开发利用对渤海影响的整体性与互动性	105
第三节 基于渤海海域保护的任务、途径和措施	105
一、渤海海域保护的主要任务	105
二、渤海海域保护的基本途径	107
三、渤海海域保护的基本措施	112
第六章 基于近岸陆域的渤海保护	114

第一节 渤海近岸陆域的经济社会发展	114
一、天津市	114
二、大连市	116
三、营口市	117
四、盘锦市	119
五、锦州市	121
六、葫芦岛市	122
七、秦皇岛市	124
八、唐山市	126
九、沧州市	128
十、滨州市	129
十一、东营市	130
十二、潍坊市	131
十三、烟台市	132
第二节 渤海近岸陆域经济社会发展对渤海的影响	134
一、渤海近岸陆域经济社会发展带来的压力	134
二、渤海沿海经济带的发展及其对渤海的影响	138
第三节 基于近岸陆域渤海保护的任务、途径和措施	144
一、近岸陆域渤海保护的主要任务	144
二、近岸陆域渤海保护的基本途径	144
三、近岸陆域渤海保护的主要措施	146
第七章 基于入海河流全流域的渤海保护	147
第一节 渤海入海河流全流域的社会经济发展状况	147
一、黄河流域社会经济发展状况	147
二、辽河流域经济社会发展状况	151
三、海河流域经济社会发展状况	154
第二节 渤海入海河流全流域对渤海的影响	156
一、黄河流域状况	157
二、辽河流域状况	168
三、海河流域状况	173
第三节 基于入海河流全流域渤海保护的任务、途径和措施	177

一、全流域渤海保护的主要任务	177
二、全流域渤海保护的基本途径	177
三、全流域渤海保护的主要措施	182

下篇 渤海立法方案选择

第八章 渤海立法之事务调整范围的方案选择

第一节 渤海单项事务法方案	189
一、污染防治法方案	189
二、资源管理法方案	192
三、自然形态保全法方案	194
四、生态保护法方案	195
第二节 渤海多项事务法方案	197
一、两项事务管理法方案	197
二、三项事务管理法方案	200
三、四项事务管理法方案	201
第三节 渤海综合管理法方案	202

第九章 渤海立法之空间调整范围的方案选择

第一节 渤海海域方案	207
一、污染治理	208
二、资源保护	209
三、生态保护	210
四、自然形态保全	210
五、综合评价	211
第二节 渤海海域及近岸陆域方案	212
一、污染治理	213
二、资源保护	214
三、生态保护	215
四、自然形态保全	216
五、综合评价	216
第三节 渤海海域及全流域方案	217

一、污染治理	219
二、资源保护	219
三、生态保护	220
四、自然形态保全	222
五、综合评价	223
结 语	227
主要参考文献	229
后 记	236

引言

渤海是中华民族的母亲海。渤海的浸润给从古到今的中国人提供了丰富的物产、宜人的气候。渤海与黄河、海河、辽河血脉相连,与齐鲁大地、燕赵山川相拥相抱,为一次又一次的中华儿女提供了宜陆宜海、宜耕宜渔、宜农宜工、宜近贾宜远贸的便利和可选择性。渤海是源远流长的中国文化之源,渤海为灿烂的中国文明的蓬勃发展鼓帆扬波。

我们爱自己的母亲海,但是我们却自觉不自觉地伤害了她。由于我们并非出于深思熟虑的行为的影响,渤海受到了巨大的打击,其中包括:(1)严重的海水和海洋底质污染;(2)可再生资源衰减,某些资源甚至已经枯竭;(3)海岸侵蚀、海岸线缩短和平直化、海岛地形地貌破坏等自然形态的不利变化;(4)滨海湿地等生境改变甚至丧失、生物入侵等生态破坏。

我们曾注意到渤海所遭受的某些伤害,曾为给渤海疗伤采取了诸如实施“渤海碧海行动计划”、“渤海环保规划”之类的行动,也曾为应对各海域普遍出现的海洋污染等制定了诸如《海洋环境保护法》及其配套条例等法律法规,那么,这些已经采取的“行动”、已经和正在实施的“计划”是否已经帮助受伤的渤海痊愈,是否能够帮助渤海痊愈呢?我国还制定实施过其他许多可以在渤海管理中适用的法律法规,这些法律法规是否有效地发挥了帮助渤海减少病痛,使渤海变得更加健康、更加可爱的作用呢?热爱渤海的人们应该思考这些问题,思考怎样让我们的母亲海永葆青春。

我们知道,我们的母亲海因为娇媚所以易受污染之害,^①因为渔业等资源的

① 早已有学者总结渤海的环境特点:其一,渤海海域面积小,但却有众多河流注入,而这些流经经济和社会发展比较繁荣地区的河流必然给渤海带来大量污染物质。(参见孙湘平编著:《中国近海区域海洋》,海洋出版社2006年版,第1~2页)其二,渤海海域面积小且呈葫芦形,与外海水体交换速度缓慢。(参见刘元旭:《陆源污染已成渤海不堪承受的最大“毒瘤”》,载《经济参考报》2007年8月10日)其三,渤海是浅海。(参见孙湘平编著:《中国近海区域海洋》,海洋出版社2006年版,第1~2页)承受环境压力的能力弱。其实,渤海的这些特点原本都不是缺点,也不是弱点。因为她内涵丰富,所以才易受打击;因为她娇媚,所以才显得脆弱。

丰富才养育了众多的儿女,以至于原本丰富的资源早已无法满足过多的口腹之欲。这些无疑都是渤海遇到的也是我们应该认真加以处理的严重问题。那么,渤海所遭遇的和所面临的伤害和打击仅仅就是这些吗?为了实现渤海的健康,为了让渤海永葆青春,我们仅仅需要在这些方面有所作为吗?如果不知道渤海管理究竟有哪些事务,我们便无法为管理好渤海、保护好渤海设计出恰当的办法。

渤海是与黄海相连的海,是被山东、河北、天津、辽宁三省一市包围着的海洋,也是黄河、海河、辽河三大流域,七个水系,45条河流以及汇入这些河流的100余条内陆河流的入海口,在经济全球化的背景下她又承载着全球各地的船舶往来。对这样被今天的人们涂抹了现代色彩的渤海,我们应该怎样保护,应该从哪些方面采取保护措施?监管海底管道的铺设,防范行驶在渤海湾、莱州湾、辽东湾内的船舶弃置垃圾、排放压舱水,在海底投放人工鱼礁,对全海域实施实时环境监测,等等,无疑都是保护渤海的办法。但是,仅仅这样做,就能确保渤海无恙吗?如果不是这样,我们又应该从哪里对渤海进行瞭望,在哪里建设维护渤海的“炮台”?以什么样的安排与在渤海里实施保护行动的力量形成“犄角之势”呢?

我们显然不能安于曾经给予渤海的特别关爱,不能满足于就海洋管理所作出的所有政策、法律安排也同样关照了渤海,因为这一切都没有让渤海停止痛苦的抽泣,更没有让渤海重新焕发青春的活力。

我们希望全面了解渤海管理事务,全面了解渤海需要我们疗治的伤痛;我们希望找到管好渤海的措施,并了解这些措施需要在多大地域范围内实施;我们更希望找到全面关照渤海管理并在恰当地域范围内执行渤海管理法的设计方案。

上篇 渤海保护的事务范围

第一章 渤海污染防治

《2008 年渤海海洋环境公报》和《2009 年渤海海洋环境公报》让各级政府与广大公众全面了解了渤海海洋环境状况、面临的主要环境问题与压力,意识到渤海环境治理已到了刻不容缓的程度。从渤海海洋环境现状以及未来环渤海经济圈的发展趋势来看,渤海海域面临的最大威胁就是海洋环境污染,其已成为造成其他海洋生态损害的主要根源。《渤海环境保护总体规划(2008—2020)》中就指出:“渤海是我国沿海诸多海域中生态环境最为脆弱的海域,由人类活动导致的污染和破坏问题最为突出。”既然污染是渤海海洋环境的主要问题,而且渤海还将面临更大的污染压力,那么渤海污染防治就成为渤海保护的首要事务之一。

第一节 渤海自然环境

渤海是一个典型的半封闭海,大部分海域水深较浅,沿岸入海河流较多,水文特征、海底沉积物等自然环境也有其特殊性,渤海的自然因素决定了渤海自身的环境容量有限且易于受到来自陆地污染的影响。

一、渤海是典型的半封闭海

渤海是一个深入中国大陆的浅海,系三面为陆地包围的半封闭海,其北、西、南三面被辽宁、河北、天津、山东所包围,仅东面有渤海海峡与黄海相连。渤海与黄海的界线,一般以辽东半岛西南端的老铁山岬经庙岛群岛至山东半岛北部的蓬莱角连线为界。渤海形似一个葫芦状,南北长约 480 千米,东西最宽约 300 千米。面积约为 7.7 万平方千米。渤海包括五部分:一是辽东湾,位于渤海北部,面积为 3.6 万平方千米。二是渤海湾,位于渤海西部,面积约 1.75 万平方千米。三是莱州湾,位于渤海南部,面积为 6 966 平方千米。四是渤海中央区,为渤海