

文章编号: 1674 - 5566(2011)06 - 0910 - 06

我国渔业水域环境保护与管理的法律制度评析

齐 奇,唐 议

(上海海洋大学 海洋科学学院,上海 201306)

摘 要: 我国渔业水域环境保护与管理的基本法律制度初步形成于20世纪80年代,90年代以来有所调整和加强,在综合性水环境保护和管理制度基础上,初步形成了渔业水域环境监测和评价制度、渔业水质标准制度、渔业污染事故调查处理和赔偿制度、渔业水域生态环境损害预防、补救和赔偿制度等专门的渔业水域环境保护与管理法律制度,法律制度建设初见成效,但仍存在一定的问题:(1)与《海洋环境保护法》、《水污染防治法》、《渔业法》中有关基本法律规定相配套的法规不完整,致使法律制度的可执行性较差。(2)部分重要的法律规定不明确,存在执行上的困难或无法执行。(3)现有法律制度未能严格执行。(4)一些重要的法律制度不健全。建议应进行渔业水域环境保护与管理的综合性专项立法;尽快修改或重新制定《渔业法》、《水污染防治法》的实施细则或实施条例;严格执行现有的法律制度;积极探索公众参与渔业水域环境保护和监管的制度与机制。

研究亮点: 以往的同类研究以区域性研究为主,目前尚无针对我国渔业水域环境法律制度系统研究的报道。本文系统分析了我国渔业水域环境保护和管理的立法进程与现状、现有法律制度中的要害问题,全面地、多层次地勾勒出加强我国渔业水域环境保护与治理法制建设的思路框架。

关键词: 渔业水域环境;保护与管理;法律制度;中国

中图分类号: S 937.0

文献标志码: A

渔业水域是渔业赖以存在和发展的基础条件,渔业水域环境保护与管理是渔业管理的重要组成部分,也是实现渔业可持续发展的基本保障。近些年来,我国渔业水域环境的保护与管理不断加强,在2006年国务院发布的《中国水生生物资源养护行动纲要》中,水域生态环境的保护与修复被列为三大行动之一^[1]。

然而,渔业水域既具有一般水域的特性,又因其支撑渔业生产而需要特殊的环境条件,渔业水质标准往往比一般的水域环境标准要求更高。但是,多数渔业水域是开放性的,水域的整体性和流动性致使渔业水域环境不仅受到来自渔业活动的影响,更多地还受到渔业以外的其他有关人类活动的影响,以及非渔业水域环境恶化的扩散性影响。这就使得渔业水域环境的保护和管理具有很强复杂性和艰巨性。正因如此,尽管我

国近年来采取了一系列措施,但渔业水域环境状况仍未能得到有效改善。2007年《中国渔业生态环境公报》显示,中国渔业生态环境状况总体保持稳定,局部渔业水域环境污染仍然比较严重^[2]。产生这些问题的原因是多方面的,本文从法律制度的角度,在回顾我国渔业水域环境立法历史沿革的基础上,对我国渔业水域环境保护和管理的法律制度进行评析,就存在的主要问题提出建议。

1 我国渔业水域环境立法的历史回顾

自新中国成立至今,我国尚无专门针对渔业水域环境的法律和国务院行政法规,专门的渔业水域环境的法律规范均是部门规章和少量的地方性法规以及地方政府规章。渔业水域环境保护和管理的基本法律制度,在法律上主要体现在

收稿日期: 2011-04-03

修回日期: 2011-06-01

基金项目: 农业部现代渔业产业发展重大战略问题研究(2130135 - 01006)

作者简介: 齐 奇(1984—),男,硕士研究生,研究方向为渔业环境保护法规。E-mail:qiqi14001@163.com

通讯作者: 唐 议,E-mail:ytang@shou.edu.cn

《中华人民共和国水污染防治法》(以下简称《水污染防治法》)、《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》)以及《中华人民共和国渔业法》(以下简称《渔业法》)的相关规定中^[3]。

1.1 建国初期至 20 世纪 70 年代末

建国初期,我国环境立法总体上只是针对局部问题,缺乏综合性立法,而且多是法律效力较低的规章^[4]。参加了 1972 年联合国人类环境会议以后,我国认识到了环境问题的严重性和紧迫性,在 1973 年召开了第一次全国环境保护会议,会后国务院批转了《关于保护和改善环境的若干规定(试行草案)》,据此我国成立了国务院和省级环保机构^[5]。但由于当时特殊的国内政治环境,环境立法难以开展。在渔业水域环境方面,1964 年国务院批转水产部制定的《水产资源保护条例(草案)》,初步体现了保护渔业水域环境的意识。例如,该条例草案在“总则”规定要保护具有经济价值的水生动植物赖以繁殖成长的环境条件,并专设第五章,规定了水域环境维护的内容。

1.2 20 世纪 70 年代末至 80 年代末

1978 年以后,我国开始了依法治国的历史进程^[6],立法环境大大改善,资源节约和环境保护逐步成为基本国策,环境立法进入了快速发展期,渔业水域环境保护与管理立法进入了新的阶段。

1979 年,我国第一部环境法律——《中华人民共和国环境保护法(试行)》公布,标志着我国环境立法的开端^[7],也是我国环境立法的重要基础。在渔业水域方面,1979 年国务院正式发布了《水产资源繁殖保护条例》,进一步明确了保护渔业水域环境的原则,以及有关污染、水利工程建设、滩涂围垦方面的渔业水域环境保护的规定^[8]。同年,专门的渔业水域环境保护技术规范——《渔业水质标准(试行)》开始实施。

1982 年,我国发布了《海洋环境保护法》,首次在法律上规定了渔业水域的范围;1984 年《水污染防治法》,对渔业水体的范围进行了规定。两部法律均有部分条款对渔业水域环境保护的监督管理和污染事故处理等问题进行了规定,但规定的内容较为原则。1986 年,《渔业法》发布,从渔业立法的角度,对渔业水域环境的保护和管

理进行了规定。1989 年,《渔业水质标准》在经过近 10 年的实践及若干次修订后,被国家环境保护局批准为国家标准(GB 11607—89),于 1990 年 3 月 1 日起实施。

1.3 20 世纪末至今的新发展

20 世纪 90 年代以来,随着我国经济的快速发展,环境问题日趋严重,为加强渔业水域环境保护和治理,相关立法逐步得到加强。

1.3.1 渔业水域污染事故调查处理的规章和标准得以建立

农业部制定了有关渔业水域污染事故调查处理的部门规章,包括 1997 年的《渔业水域污染事故调查处理程序规定》、2000 年的《渔业污染事故调查鉴定资格管理办法》等。其他还有国家标准化管理委员会于 2008 年批准发布的《渔业污染事故经济损失计算方法》(GB/T 21678—2008)。这些规章、标准都为调查处理渔业水域污染事故提供了法律依据。

1.3.2 渔业水域环境保护和管理的基本法律规定得到改善

《海洋环境保护法》、《水污染防治法》修订后,有关渔业水域环境保护和管理的法律规定得到改善。

《海洋环境保护法》于 1999 年修订后,进一步明确并在一定程度上扩大了渔业行政主管部门在海洋环境保护方面的监督管理权,明确了其对渔业污染事故的调查处理权;另一方面还规定,在环境行政主管部门批准入海排污口和海岸建设工程的环境影响评价报告书之前,均必须征求渔业行政主管部门的意见,体现了部门间的协调管理。此外,在海洋生态环境保护和各种海洋污染防治的有关条款中,进一步强调了对海洋生物资源、重要渔业水域的保护,为渔业水域环境保护和管理提供了更有力的法律和制度保障。

《水污染防治法》先后经历了 1996 年和 2008 年两次修订,逐步强化了渔业行政主管部门对渔业污染事故的调查处理权、对渔业水域从事渔船拆解活动的批准权,以及在水域污染事故处理中的行政处罚权。另外,修订后的《水污染防治法》明确规定:在江河、湖泊新建、改建、扩建排污口涉及到渔业水域的,环境保护主管部门在审批环境影响评价文件时,应当征求渔业主管部门的意见。此外,在保护区建设、新建排污口管理方面,

都突出了对重要渔业水体的保护。

经过这一时期的调整和发展,我国渔业水域环境保护与管理法律基本制度体系已经形成,渔业行政主管部门在渔业水域环境保护与管理中的行政主体地位基本得以确立,渔业水域环境保护与管理的技术手段和措施也得到了法律上的确认。

2 我国渔业水域环境保护与管理的法律制度现状分析

2.1 现有法律制度体系

发展至今,我国基本形成了以《海洋环境保护法》、《水污染防治法》、《渔业法》为基本法律依据,以《渔业水质标准》、《渔业水域污染事故调查处理规定》等部门规章和相关地方性法规为辅助的渔业水域环境保护和管理的法律体系,据此确立了当前我国的渔业水域环境保护和管理的基本制度体系(图1)。概括起来,主要包括以下两个方面:

(1)适用于渔业水域的一般性水环境保护和管理制度,主要包括:排污收费制度,环境影响评价制度,水污染防治设施“三同时”制度,水污染物排放标准制度,水环境污染限期治理制度等。

(2)专门的渔业水域环境保护和管理的法律制度,主要有:渔业水域环境监测和评价制度,渔业水质标准制度,渔业水域污染事故调查处理和损害赔偿制度,渔业水域生态环境损害预防、补救、赔偿制度

防和补救、赔偿制度。

此外,海洋和内陆水域各种自然保护区、渔业资源保护区等保护区的建设和管理,在客观上也发挥着保护渔业水域环境的作用,特别是对于渔业水域生态保护,发挥着重要作用^[9]。

2.2 主要问题

尽管我国渔业水域环境保护与管理的法律制度建设已经取得了一定的进展,但仍存在配套法规不完整、部分重要的法律规定不明确、已有法律制度未能很好地执行、重要的基本制度缺失等诸多问题。

2.2.1 配套法规不完整

配套法规不完整,致使有关法律中的原则性规定可执行性较差。首先,《渔业法》于2000年和2004年进行了修订,《水污染防治法》继1999年修订后于2008年再次修订,然而,《渔业法实施细则》和《水污染防治法实施细则》至今都没有根据最新的法律修订进行修改或者重新制定,导致现行的《渔业法》和《水污染防治法》中的一些重要条款缺乏配套立法予以支撑。其次,现有渔业水域环境保护和管理的部门规章等配套立法主要局限于水质标准、污染事故处理方面,《水污染防治法》、《海洋环境保护法》和《渔业法》中许多基本的原则性规定尚缺乏专门的配套立法予以细化和具体细化,导致这些法律规定不具备可操作性,难以有效执行。

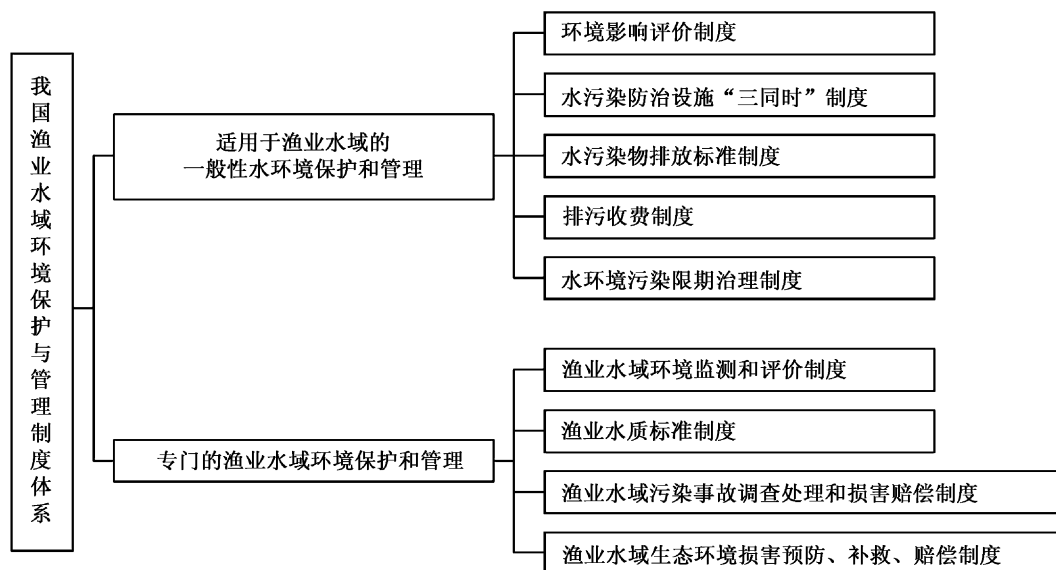


图1 我国现行渔业水域环境保护与管理基本制度体系

Fig. 1 The current legal system of fishery waters environment protection and management in China

2.2.2 部分重要的法律规定不明确

部分重要的法律规定不明确,存在执行上的困难或无法执行。较为突出的有 3 个方面:

(1)关于渔业水域或渔业水体的界定,《海洋环境保护法》对渔业水域的定义和《水污染防治法》中对渔业水体的定义,核心思想均是将鱼虾类等的产卵场、索饵场、越冬场、洄游通道和鱼虾贝藻类的养殖场界定为渔业水域或渔业水体,在内陆水域方面增加了“划定的”这一限制,即渔业水体是指划定的鱼虾类的产卵场、索饵场、越冬场、洄游通道和鱼虾贝藻类的养殖场的水体。然而在实践中,鱼虾类的产卵场、索饵场、越冬场、洄游通道难以在法律上进行明确界定,同时“鱼虾类”这样的措辞也排除了严格意义上的鱼、虾以外的其他资源种类;而对于内陆渔业水体的“划定”,既未明确划定主体,也未明确划定的养殖场与水域功能规划、养殖证、养殖承包合同的关系。这种对渔业水域或渔业水体基本法定范围的模糊规定,直接导致在渔业水域环境监督管理和污染事故处理上的困难。

(2)《海洋环境保护法》、《水污染防治法》均规定有关主管部门在批准环境影响评价、核准环境影响报告书以及审批排污口设置、倾倒区规划等方面应听取渔业行政主管部门的意见,但是,对于渔业行政主管部门所提出意见的法律地位、征求意见的程序等核心问题,却缺乏具体规定,导致这些规定在实践中形同虚设。

(3)《海洋环境保护法》和《水污染防治法》均未明确造成污染的单位第一负责人的法律责任,也未规定相关的政府监督管理部分应承担的法律责任,由此导致法律责任体系失衡,难以发挥应有的作用;而在《渔业法》中,有关渔业水域生态环境的规定则缺乏对应的法律责任方面的规定。

2.2.3 现有法律制度未能严格执行

在我国当前渔业水域环境保护和管理实践中,还存在较为严重的有法不依、执法不严的问题,致使法律制度无法有效实施。

例如,《海洋环境保护法》规定:不按照本法规定向海洋排放污染物,或者超过标准排放污染物的,由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门责令限期改正,并处以罚款。但根据

2005-2007 年《中国渔业生态环境状况公报》,实施监测的海洋天然渔业水域中,无机氮、活性磷酸盐、化学需氧量等污染物一直处于超标状态,其中活性磷酸盐的超标比例在 2005、2006、2007 年分别为 53.3%、53.3% 和 58.8%^[2, 10-11],不仅没有下降,反而略有上升。根据 2005-2009 年《中国海洋环境质量公报》,实施监测的入海排污口中存在超标排放的比例在 2005、2006、2007、2008、2009 年分别为 84%、81.4%、87.6%、88.4%、73.7%,其中 2006、2007 年实施监测的设置海水增殖区的排污口超标比例分别为 80.3%、92.6%;2008 年实施监测的设置渔业资源利用和养殖区的排污口超标比例达到 95.3%。这些数据充分表明超标排污没有被“限期改正”,至少是没有达到“限期改正”的效果。

2.2.4 一些重要的法律制度不健全

部分重要的法律制度缺失,致使制度体系不完整,突出表现在两个方面:

(1)对于渔业自身污染的管理在有关的法律规定中不够明确。在渔业船舶污染管理方面,《海洋环境保护法》和《水污染防治法》均有较为完整、系统的规定。然而水产养殖也会产生污染^[12],《海洋环境保护法》、《水污染防治法》和《渔业法》虽有相应的条款,但都是规定水产养殖应当科学确定养殖密度,合理投饵、施肥、使用药物,防止造成污染(《渔业法》使用了“不得造成水域环境污染”的措辞),而如何防止污染、如何监督管理均没有规定,特别是没有相对应的法律责任规定。这就使得水产养殖污染的管理实际尚缺乏法律制度。

(2)公众参与制度缺失。发达国家的环境法制建设实践证明,环境法的实施除了依靠政府之外,公共参与是不可或缺的重要环节,尤为重要的是,公共参与可以作为政府之外的重要监督力量^[13-14]。而我国的环境管理领域中,尚缺乏以法律形式确定的公众参与制度。虽然 2006 年《环境影响评价公众参与暂行办法》允许公众参与到环境影响评价中,但关于环境影响评价公众参与的具体制度还存在许多缺陷,包括公众参与环境影响评价范围太小、参与方式单一、参与程序缺乏法律保障等。这些问题的存在,导致在实践中公众参与的积极性不高,实效性不强,不能充分发挥公众参与应有的作用^[15]。

3 完善我国渔业水域环境保护与管理法律制度的建议

目前我国渔业水域环境保护与管理在立法和执法上都存在较大的缺陷,已不能满足渔业水域环境保护与管理的实际需求,难以遏制我国渔业水域环境持续恶化的趋势。对此,本文就以下几个方面提出进一步完善我国渔业水域环境保护与管理的法律制度的建议。

3.1 进行渔业水域环境保护与管理的综合性专项立法

由于渔业水域环境是整体水域环境的组成部分,又与渔业资源紧密相关,因此,目前我国渔业水域环境的基本法律规定分散在《海洋环境保护法》、《水污染防治法》和《渔业法》的基本立法格局是合理的。但由于渔业水域环境具有其特殊性,其保护和管理涉及诸多方面,从制度建设和制度实施的角度,需要有专门的综合立法将基本制度具体化。

建议综合《海洋环境保护法》、《水污染防治法》和《渔业法》的基本规定,结合有关渔业水域环境保护与管理的部门规章和地方性法规及地方规章,以及渔业水域环境保护与管理实践,由国务院制定一项专门针对渔业水域环境的行政法规,重点解决以下几个方面的问题:

(1) 渔业水域或水体的界定。针对《海洋环境保护法》、《水污染防治法》中关于渔业水域或渔业水体界定上的模糊性问题,进一步明确渔业水域或渔业水体界定的方法、方式和程序,对于在实践中容易产生歧义的问题进行法定解释。

(2) 具体明确渔业行政主管部门在环境评价的审批、建设项目环境影响报告书的核准、排污口设置和倾倒地规划审批等方面的法律地位,以及渔业行政主管部门参与海事部门所管辖的污染事故处理的具体方式和程序。

(3) 将渔业水域生态环境损害的预防和补救措施作为涉渔工程的审批要件之一,具有渔业功能的水域规划需吸收由渔业行政主管部门指定的科研机构提出的意见。各类涉及渔业的环境评价、区域划分尺度应以满足渔业生态环境保护的要求为最低标准。

(4) 对于渔业行政主管部门所享有的法定的渔业水域环境方面的监督管理权、污染事故调查

处理权的实施以及涉及渔业水域污染事故的赔偿机制进行细化具体规定。

(5) 广泛吸收渔业水域环境的部门规章、地方性法规及地方规章、渔业环境保护与管理实践中可以上升到行政法规的相关内容,提高其法律地位和适用的广泛性。

(6) 在水产养殖自身污染方面,进行创制性规定,完善相关的污染防治和监督管理制度。

3.2 修改或重新制定《渔业法》、《水污染防治法》实施细则或实施条例

尽快修改或重新制定《渔业法》、《水污染防治法》的实施细则或实施条例,以提高其可执行性。由于《渔业法》和《水污染防治法》是渔业和内陆水域水污染防治方面的基本法,作为配套性国务院行政法规,实施细则或实施条例在渔业水域环境保护与管理方面重点解决的问题是渔业水域环境保护与管理与渔业资源管理、水污染防治管理的协调性问题,这样可以与前述建议的专门的渔业水域环境的国务院行政法规有机结合,共同形成完整的渔业水域环境保护与管理的法律体系。

3.3 加强渔业水域环境监督执法

对于水域环境执法难的问题,加强理论和实践研究,从体制、机制等方面改善实施条件,并改进污染物排放控制、排污口设置和治理、渔业水域环境影响评价以及有关渔业水域环境生态恢复的技术管理措施,增强渔业行政主管部门在渔业水域环境方面的监督管理能力。更为重要的是,严格执行现有的法律制度,坚持有法必依、执法必严,提高管理效果,维护法律的尊严。

3.4 积极推进公共参与

从立法和管理实践两个方面积极探索加强公众参与渔业水域环境保护与管理的制度和机制,积极推进渔业水域环境信息公开,及时通报渔业水域环境污染违法案件的查处情况,开拓公众参与的方式和平台,以充分发挥政府行政管理部门的行政管理职能、公众的外部监督作用,加强环境污染方的自我约束,形成相互制衡的、多元化的渔业水域环境保护和监督管理体系。

参考文献:

- [1] 孙政才. 加强水生生物资源养护 推进生态文明建设[J]. 中国水产, 2009(6): 2-3.
- [2] 农业部, 环境保护部. 2007年中国渔业生态环境状况公

- 报[EB/OL]. [2011-04-05]. <http://www.cnfm.gov.cn/info/display.asp?sortid=56&id=30691>.
- [3] 毕建国, 段志霞. 我国海洋渔业生态环境污染及治理对策[J]. 中国渔业经济, 2008, 26(2):16-21.
- [4] 薛惠锋, 张强, 李玮. 世界, 历史双重背景下的中国环境资源立法[J]. 绿叶, 2009(7):110-120.
- [5] 徐振才. 浅析我国现代环境立法的历史进程[J]. 全国商情:经济理论研究, 2008(B11):135-136.
- [6] 唐议, 邹伟红. 中国渔业资源养护与管理的法律制度评析[J]. 资源科学, 2010, 32(1):28-34.
- [7] 张锦花. 改革开放以后我国环境立法的发展概述[J]. 法制与经济, 2008(10):40-41.
- [8] 中华人民共和国农业部渔业局. 中华人民共和国渔业法律法规规章全书[M]. 北京:法律出版社, 2006.
- [9] 宋颖, 唐议. 海洋保护区与渔业管理的关系及其在渔业管理中的应用[J]. 上海海洋大学学报, 2010, 19(5):668-673.
- [10] 农业部, 环境保护部. 2005年中国渔业生态环境状况公报[EB/OL]. [2006-05-17]. <http://www.cnfm.gov.cn/info/display.asp?sortid=56&id=14010>.
- [11] 农业部, 环境保护部. 2006年中国渔业生态环境状况公报[EB/OL]. [2007-06-13]. <http://www.cafs.ac.cn/page/cafs/guanggao/fisheryviro/2006>.
- [12] 臧维玲, 姚庆祺, 戴习林, 等. 上海地区水产养殖和长江口与杭州湾水域环境的关系[J]. 上海水产大学学报, 2003, 12(3):219-226.
- [13] 陈学杰. 国外加强环境执法能力建设的成功做法[C]//辽宁省环境科学学会. 节能环保与可持续发展. 北京:化学工业出版社, 2008:365-369.
- [14] 陈祺, 黄硕琳. 我国水生生物资源增殖中的公共参与问题[J]. 上海水产大学学报, 2007, 16(6):586-591.
- [15] 蔡守秋. 论健全环境影响评价法律制度的几个问题[J]. 环境污染与防治, 2009, 31(12):12-17.

Review of legal system of fishery waters environment protection and management in China

QI Qi, TANG Yi

(College of Marine Sciences, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

Abstract: The Chinese basic legal system of environmental protection and management in fishery waters was preliminarily formed in 1980s, which has been adjusted and strengthened since 1990s. On the basis of the integrated waters environmental protection and management system, the Chinese basic legal system of environmental protection and management in fishery waters preliminarily formed fishery waters environmental monitoring and evaluation system, fishery waters quality standard system, systems on inquiry, settlement and compensation on fishery pollution accidents, specialized system on injury prevention, remedy and compensation of ecological environment in fishery waters. The construction of legal system has gained achievement, but there are still some problems: (1) Matching regulations on relevant basic legal rules of Marine Environmental Protection Law, Water Pollution Prevention Law and Fisheries Law are imperfect, which leads to the legal system poor enforceability. (2) Part of critical laws are undefined, which has some difficulties on enforcement or is unable to enforce. (3) The current legal system failed to enforce strictly. (4) Some of the critical legal systems are imperfect. Suggestions: Make integrated special legislation on fishery waters environmental protection and management. Modify or reformulate rules and regulations for implementation on Fisheries Law and Water Pollution Prevention Law. Implement current legal system strictly. Take an active part in developing the system and mechanism on environmental protection and monitoring of fishery waters.

Key words: fishery waters environment; protection and management; legal system; China