

【法学研究】

陆海统筹视域下我国生态环境保护法律体系重构*

李 萍

摘 要:海洋生态系统的健康和生态安全在国家生态安全中的地位极为重要,海洋环境问题的根源主要在陆地,统筹陆海生态环境保护是国家生态文明建设和绿色发展的重要任务。我国陆海环境保护两套法律体系相平行、分立,在制度设计、管制措施、标准要求等方面存在一定的矛盾和冲突。要从整体上解决我国陆海生态环境保护缺乏统筹协调的问题,就应重新定位和理顺陆海环境保护法律制度之间的关系,建立以《环境保护法》为统领陆海生态环境保护的基本法,以各环境保护单行法包括海洋环境保护立法为重要组成部分,以相关行政法规为重要支撑的生态环境保护法律体系。

关键词:陆海统筹;海洋生态环境保护;法律体系;制度衔接

中图分类号:D922.68

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)06-0046-08

我国海岸线漫长、海域辽阔,海洋生态系统的健康和生态安全在国家生态安全中的地位极为重要。我国海洋环境保护领域不断深化改革,取得了明显成效,但海洋环境保护形势仍然不容乐观。近年来非法向海洋排污及倾倒废弃物、非法占用海域进行开发的事件频繁发生,导致在一些重要的河口、港湾水域,生态环境严重恶化,生物多样性大为降低,赤潮频发;许多典型生态系统的面积急剧缩小,自然景观遭到破坏。随着陆上污染防治攻坚战的持续推进,陆上污染物向海洋转移的现象增多,海洋成为受污染的重灾区。2020年6月生态环境部发布的《2019年中国海洋生态环境状况公报》显示:在受监测的18个河口、海湾、滩涂湿地、珊瑚礁、红树林和海草床等海洋生态系统中,14个处于亚健康状态,1个处于不健康状态;陆源污染仍然严重,190个人海河流监测断面中,无Ⅰ类水质断面,Ⅱ类水质断面有37个(占比19.5%),Ⅲ类水质断面有66个(占比34.7%),Ⅳ类水质断面有62个(占比32.6%),Ⅴ类水质断面有17个(占比8.9%),劣Ⅴ类水质断面有

8个(占比4.2%)。海洋环境保护已成为维护国家生态安全的主战场之一,加强陆海生态环境统筹保护是生态文明建设和绿色发展的重要内容。本文审视我国陆海生态环境治理存在的问题及其制度成因,进而提出从整体上解决相关问题的设想。

一、我国陆海生态环境保护缺乏统筹与衔接

陆地和海洋是两个相互影响、相互制约的生态系统。现实中,我国陆地生态环境保护与海洋生态环境保护之间存在较为严重的脱节、不协调,在一定程度上导致整体生态环境保护中存在诸多矛盾,生态环境保护的整体目标和效果被消减,海洋生态环境恶化。

1. 陆海生态环境保护的关系现状

(1) 陆地环境保护压力向海洋生态环境领域释放。突出表现在三个方面:一是陆地污染物向海洋转移。长期以来,人们没有充分认识到海洋生态环境保护的重要性,认为海洋纳污量大、环境承载能力强,于是将海洋作为陆地污染物排放场所,将海岸带

收稿日期:2021-02-19

* 基金项目:国家社会科学基金重大研究专项“陆海统筹背景下我国海洋生态环境协同治理研究”(18VHQ014)。

作者简介:李萍,女,中山大学法学院教授(广州 510275),南方海洋科学与工程广东省实验室(珠海)研究员,中国法学会环境资源法学研究会副会长。

作为陆地废弃物存放地。随着陆地环境保护执法不断强化,这种现象更为严重。据统计,海洋污染物中约八成来自陆域,海面漂浮垃圾的77%、海滩垃圾的89%、海底垃圾的73%来自陆地活动。^①二是生态环境风险由陆地向海洋转移。我国石化、装备制造、钢铁等重化工业大多在沿海地区集中布局,结构性海洋环境风险较大。^②这些企业一旦发生安全事故,势必造成近岸海域大面积环境污染、生态破坏。三是全国范围内生态环境保护资源向陆域倾斜。我国海洋环境保护基础设施建设历史欠债较多,涉海环境保护基础设施包括污染物收集与集中处理设施、管网的建设等普遍落后于内陆地区,海洋生态环境管理、监测、执法力量也相对薄弱。

(2) 陆地环境管理中并没有系统考虑对海洋环境的影响。陆海污染治理标准不对接,入海污染物按照排入江河的污染物排放标准执行,无法满足海洋环境保护的实际要求。^③陆域生态环境与海洋生态环境相互影响,但在传统环境保护管理体制下,入海污染物的允许排放总量只分配到各入海排污单位、沿海地区或汇水区块。实际上,入海河流和汇水区块不存在相应的生态环境管理部门,无法对其入海污染物分配值制定切实可行的控制方案,并且入海污染物中仅有一部分来自沿海地区,很大部分是非沿海地区的污染物通过入海河流排入海。^④因此,入海污染物允许排放总量难以得到有效控制,其分配方案与海洋纳污的现实情况不相符合。

(3) 陆海环境质量目标管理不够协调。环境质量目标管理及其考核责任制是当前我国进行环境质量管理的重要抓手,但海洋环境质量目标管理责任制存在一定的薄弱环节。对于海洋环境质量目标管理责任制,地方层面的建设已有一些经验,国家层面的建设还处于空白状态。^⑤海洋生态环境质量还没有充分纳入地方政府的环境质量目标管理及其考核机制,在有些地方甚至游离于环境质量目标管理责任制之外。

2. 陆海生态环境保护缺乏统筹的制度原因

陆海环境治理缺乏统筹与衔接,其制度原因主要表现在两个层面。从体制机制层面看,现行海洋生态环境保护机制对生态环境的系统性、完整性考虑不足,陆海生态环境管理部门的职责交叉重叠,生态环境管理中存在碎片化、分散化、部门化的现象,条块分割、多头管理、权责不一致等问题突出。^⑥从

规则体系层面看,海洋环境法律体系与陆地环境法律体系分设,相关法律制度之间缺乏衔接,所设计的管理措施和手段互不配合。由于海洋环境状况与陆地经济社会活动密切相关,要从源头上、根本上解决海洋环境问题,必须实行陆海统筹。陆海统筹是指,在陆地与海洋两大系统之间建立一种资源利用、经济发展、环境保护、生态安全综合协调的关系和发展模式。^⑦2018年以来,我国生态文明建设步伐加快,国家机构改革特别是组建生态环境部和自然资源部,对陆海生态环境保护管理职能进行整合,在一定程度上清除了陆海污染综合防治的体制障碍;我国生态文明制度体系日益完善,为统筹保护陆海生态环境提供了比较坚实的制度基础。但是,我国生态环境保护管理和执法体制改革的精神和成果还没有得到法律上的充分确认,地方层面的改革与中央层面的改革之间存在一定的脱节。

生态环境保护规则体系层面的问题尤为突出,表现在三个方面。一是陆海生态环境一体化保护缺乏法律上的宏观指导,制度支撑也不够。无论是《环境保护法》还是《海洋环境保护法》,都没有明确陆海统筹的理念,制度和措施上的统筹考虑也不充分。二是陆海生态环境保护立法互相分割、衔接不畅,存在陆不容海、海不容陆的问题。在一般性生态环境保护立法中,《环境保护法》为综合法,此外还包括《水污染防治法》《大气污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《土壤污染防治法》《环境噪声污染防治法》等重要的环境保护单行法。由于这些立法一般只适用于陆地上的环境保护及其管理活动,而将海洋环境保护及其管理排除在外^⑧,所以本文将这些立法称为陆上的环境保护立法。在海洋生态环境保护立法中,《海洋环境保护法》为综合法,此外还有《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》《海洋倾废管理条例》《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》《防止船舶污染海域管理条例》等法规。这些立法是特别法,只适用于海洋,不能适用于陆地。三是陆海生态环境保护立法的制度设计、管制措施和标准要求等存在一定的差异^⑨,导致适用中出现矛盾冲突和执法资源内耗。

生态环境保护规则体系层面的问题,其深层成因在于陆海生态环境保护立法的起点和发展轨迹不同。《海洋环境保护法》是我国最早的环境保护综合性立法^⑩,其制定过程中吸收借鉴了大量外国立

法经验以及国际公约、国际条约的规定,起点较高。随后,我国出台了一系列行政法规与之配套,海洋环境保护法体系较早进入相对完善的状态。我国《环境保护法》于 1989 年颁布,这部法律比较简单,在之后的 25 年间没有进行过任何修改,内容严重滞后于现实需要。直到 2014 年,立法机关根据生态文明建设的需要对这部法律进行了修订,使之成为“史上最严格”的环境立法。随后,《水污染防治法》《大气污染防治法》等重要的环境保护单行法陆续被大幅度修改。《海洋环境保护法》虽然也多次被修改,但都是小改。相比之下,海洋生态环境保护的制度设计、管制标准和责任限度在一定程度上落后于《环境保护法》以及其他环境保护单行法的规定,以致陆海环境执法方面出现落差,陆地污染物向海洋转移的现象频繁发生,陆海法律规则体系之间的协调与兼容成为一个重要的现实问题。

二、陆海生态环境保护一体化要求相关法律一体化

海洋与陆地是全球最大的两个生态系统,二者并不是完全独立的,而是相互影响、相互依存,构成不可分割的整体,其间存在巨大的、不间断的物质和能量交换。“正是这一特征为陆域经济与海域经济的发展提供了依托,同时陆海生态系统的一体性也从客观上为人们建立陆海统筹的观念提供了论证与支撑。”^①

1. 统筹陆海生态环境保护是建设生态文明及海洋强国的重要内容

陆海统筹作为一项政策原则,最早在我国“十二五”规划纲要中提出,强调发展海洋产业,促进产业转型升级。^②随着我国生态文明建设和“一带一路”倡议的深入实施,陆海统筹的战略意义更加明显,生态环境保护成为陆海统筹的重要内容。我国“十三五”规划纲要中提出,“坚持陆海统筹,发展海洋经济,科学开发海洋资源,保护海洋生态环境,维护海洋权益,建设海洋强国”^③。党的十八届三中全会公报中提出,“要改革生态环境保护管理体制,建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制”^④。党的十九大报告中再次强调,“坚持陆海统筹,加快建设海洋强国”^⑤、“加快水污染防治,实施流域环境和近岸海域综合治理”^⑥。至此,陆海统筹成为建设海洋强国这一国家战略的指导原则。统筹陆海生态环境保护是陆海统筹的重要内容,它

要求建立统一、协调的生态系统管理机制,按照“从山顶到海洋”的生态系统保护理念,以生态系统要素为基础,建立和完善流域污染治理与河口及海岸带污染防治相衔接的生态环境保护机制。^⑦统筹陆海生态环境保护的实质是,“使陆地与海洋以及陆海内部各要素实现从无序到有序、从失调向和谐转变,各方面相互衔接、良性互动”^⑧,以“衔接”“协调”“共治共赢”等理念为指导,解决陆海开发和生态环境保护中的各种问题。

2. 陆海统筹要求陆海生态环境保护法律体系目标一体化

为有效进行陆海统筹,应将法律规则作为促进统筹的工具。陆海生态环境统筹保护目标的实现,不是制定或者修改一两部法律就可以。鉴于目前陆海环境保护法律体系分立,有必要对这两套环境保护法律从内容到体系再到其相互关系进行调整、改革。其一,陆海生态环境保护法律体系必须有一部能发挥统筹作用的龙头法。这部法律的地位必须足够高,能够将适用于陆海两个生态系统的生态环境保护的基本价值目标、基本政策、基本原则、基本制度进行综合规定。其二,现行陆海生态环境保护规则需要进行调整。基于海洋生态系统和海洋环境保护的特殊性,保持对海洋生态系统主要适用海洋环境保护法律规则是必要的,但陆海环境保护法律体系应当能够衔接、沟通、合作,从目标分立向目标一体化的方向发展。

3. 陆海统筹要求陆海生态环境保护法律制度相互衔接、配合

由于陆海生态环境保护在管理体制、管理制度、管理措施等方面都存在一定的脱节,同时受地方保护主义和追求短期经济利益等顽疾的影响,一些地方、区域的污染治理目标在一定程度上是通过污染转移(包括污染形态的转移、污染物的转移和污染产业的转移)实现的。从环境整体来看,污染后果仍然存在,只是污染物向环境中更脆弱、更敏感、更隐蔽的区域转移,其中海洋成了陆地污染物转移目的地。目前,我国环境质量标准与污染物排放标准之间、污染物总量控制与环境容量控制之间、环境质量目标管理与排污许可制度之间、排污许可制度与环境影响评价制度之间的衔接不够。^⑨这种不衔接放在陆海两个区域中会放大若干倍,以致出现即使陆上污染物排放及入海河流水质全部达标,海域环

境质量也仍然恶化的情况。^①鉴于此,国家海洋局提出了“陆海统筹、以海定陆”的海洋生态环境保护原则。^②该原则的具体要求是,“在由海向陆建立陆海空间管理体系的基础上,以海洋环境容量为约束,对陆域、海域环境污染治理提出总量控制要求,综合考虑流域水污染防治实际情况、陆域社会经济发展情况,以及与之相适应的污染控制经济技术水平,将海域污染防治目标及指标分解至陆域环境管理单元”^③。“以海定陆”体现了由海洋向内陆延伸的生态环境保护思路,不仅要求海洋生态环境保护与入海污染防治、沿海区域与汇水区块生态环境保护之间相互联动、相互促进,还要求海洋生态环境保护与入海河流域、流域所涉行政区域生态环境保护之间相互联动、相互促进,将过去主要在沿海区域实行的陆海统筹向前推进了一大步,呈现出陆海空之间生态环境保护大联动的愿景。

这种思路的转变可谓牵一发而动全身。其一,对环境管理综合化、系统化提出了更高要求。政府是对所辖区域环境质量负责的主体,负有对所辖区域生态环境保护进行总体指挥、协调、部署、监管的职责,统筹、协调陆海生态环境保护的责任主要在政府。为实现陆海生态环境统筹保护的目标,有必要强化政府对所辖区域环境质量负责的职能。其二,对现有生态环境保护制度之间的衔接提出了新要求。生态环境保护制度的构建与完善不仅应符合陆海统筹的思路和要求,还应为陆海统筹提供数据、信息、技术等方面的基础条件支撑,为实现陆海生态环境统筹保护提供制度抓手和工具。

三、重构陆海生态环境保护法律体系的设想

在实施陆海统筹原则的背景下,通过以“衔接”“协调”“共治共赢”等理念审视我国现行陆海生态环境保护立法,笔者认为必须从整体上重构陆海生态环境保护法律体系,建立以《环境保护法》为龙头法,以环境保护单行法包括海洋环境保护立法为重要组成部分,以相关行政法规为重要支撑的统筹陆海生态环境保护的法律规范体系。为此,有必要从以下四个方面对现行生态环境保护法律制度进行结构改进和体系完善。

1. 强化《环境保护法》的基本法地位,充分发挥其统领性、统筹性功能

如前所述,我国环境保护法体系的层级结构不

够清晰、明确,存在陆地环境保护领域与海洋环境保护领域相平行的两套法律规则。《环境保护法》《海洋环境保护法》都是综合性环境保护立法,两者效力等级相同、地位平等。^④存在两套平行适用的环境保护法律规则,是导致陆海生态环境保护相割裂的原因之一。陆地环境保护和海洋环境保护是一个整体,其规则也应该是一个有机整体。在这个整体中,基本法只能有一个。从适用范围上讲,《环境保护法》适用于“中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域”^⑤,《海洋环境保护法》只适用于“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”^⑥。从立法内容上讲,《环境保护法》是宣示国家总体环境保护政策,全面确定环境保护的原则、权利义务、制度和措施的立法,《海洋环境保护法》则是明确国家海洋环境保护的原则、制度和措施的立法。无疑,《环境保护法》的综合性、统领性更强。

国家海洋局提出“陆海统筹、以海定陆”的海洋生态环境保护原则,并不意味着海洋生态环境保护的地位高于陆地生态环境保护,恰恰相反,其强调通过陆上污染防治来实现海洋环境保护目标,环境保护的重心在陆上。因为海洋环境问题主要由陆地上人类活动导致,而海洋环境保护相关立法的规制范围基本上不能涵盖陆地上的开发建设行为,所以只有将陆海统筹原则的精神在《环境保护法》中予以体现,该原则的实施才有比较充分的保障。换言之,我国环境法体系以《环境保护法》为龙头法更为合适。然而,我国现行《环境保护法》作为环境保护基本法的地位还不够清晰^⑦,在统筹陆地与海洋、生态保护与污染防治方面的措施和力度还不够大。虽然我国《环境保护法》于1989年出台时已将海洋纳入其保护范围,2014年修订时增加了生态环境保护的内容,但该法仍然存在重陆地、轻海洋,重污染防治、轻生态保护,重分别治理、轻综合管理的情况。该法的统领性不够强,不仅表现在缺乏陆海统筹的考虑,还表现在对各主要污染类型的防治、各重要生态环境要素的保护以及污染防治与生态保护之间的关系上缺乏统筹考虑。为使我国《环境保护法》承担起统筹山水林田湖草海综合保护的龙头法重任,需要从以下两个层面进一步完善该法。

(1) 在《环境保护法》中明确山水林田湖草海是一个生命共同体的理念。《环境保护法》必须从尊

重生态环境的本质特征出发进行制度构建。生态环境的特性包括综合性、系统性和相互关联性。环境虽然由各种有形的自然要素构成,但其是一个“活的”有机整体,各要素相互联系且处于不断变化之中,这种关系状态要求环境的各组成部分(天然的和人工的)相互支持、相互尊重。以系统、整体、辩证的观点看待环境保护工作是非常必要的。传统环境保护法律为便于确定相关权属和部门管理事宜,往往将环境的各部分、各要素静态化并予以分割,违背了自然的特性。有关法律需要从尊重生态环境特性的角度对“环境”和“环境保护”进行界定,避免朝着偏离自然特性的方向越走越远。建议将现行《环境保护法》第 2 条^②修改为:“本法所称环境,是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素相互作用的整体,包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜、城市和乡村等。本法所称环境保护,是指以改善环境质量为目的,对环境各要素及其整体进行的保护、治理、修复等活动。”国家环境保护应该以改善环境质量为目的,形成陆海空综合协调、整体保护、系统修复的格局。《环境保护法》第 4 条^③是宣示国家总体环境政策的条款,应将陆海统筹的精神纳入其中。建议将该条修改为:“保护环境是国家的基本国策。国家采取有利于合理利用资源、保护生态安全、改善环境质量、促进人与自然和谐的政策和措施,使经济社会发展与环境保护相协调。”国家环境保护总体政策应更为显著地体现环境保护的宏观性、整体性和综合性,对“合理利用资源”“生态安全”“环境质量”等领域的政策制定都应主要从生态环境的整体性和相互关联性出发进行考量。

(2) 进一步完善陆海环境管理体制机制。以全面反映生态环境保护机构改革和陆海生态环境统筹管理的要求为导向,对《环境保护法》规定的管理体制和机制进行修改。新的环境管理模式要体现系统化、综合化的管理理念,在科学认识生态系统的整体性、系统性及其内在规律的基础上,统筹考虑自然生态的各要素,系统整合现有管理手段,对生态环境实施整体保护和监管。同时,要强化各级政府及其生态环境部门进行陆海生态环境统筹保护的职责。我国有多部法律规定环境保护行政主管部门对生态环境保护实施统一监督管理,但对何为统一监督管理

语焉不详,以致相关规定的实施乏力。笔者认为,“监督管理”通常是指,环境保护行政主管部门对其他部门或管理对象履行环境保护义务的情况进行检查、督促、纠错和制裁。2017 年我国行政体制改革后,污染防治的职能基本上整合到生态环境部门,但与生态保护有关的大部分职能仍然归其他部门,如自然资源部门、农村农业部门、水利部门。在这种情况下,生态环境部门对其他部门履行生态保护的职能如何行使监督管理权,需要在《环境保护法》及其他法律中加以明确。

2. 重新界定《环境保护法》与《海洋环境保护法》的关系

《环境保护法》是环境保护领域的基本法^④,《海洋环境保护法》是次一级的环境保护综合性立法。也就是说,《环境保护法》是一般法,《海洋环境保护法》是特别法,《海洋环境保护法》的地位与《水污染防治法》《大气污染防治法》等环境保护单行法的一样。就法律效力而言,一般法的原则和制度及于特别法,特别法没有规定时适用一般法;特别法与一般法的规定不一致时,根据特别法优于一般性、新法优于旧法的原则适用法律。基于此,在修改《海洋环境保护法》时,建议将该法第 1 条改为:“为了保护和改善海洋生态环境,保护海洋资源,防治污染损害,维护生态平衡,保障人体健康,促进经济和社会可持续发展,依据《环境保护法》制定本法。”如此修改,可明确将《环境保护法》作为《海洋环境保护法》的立法依据,凸显《环境保护法》的基本法地位,为《环境保护法》中的一般性制度和措施在海洋环境保护领域适用提供依据。

2019 年,生态环境部再次启动了《海洋环境保护法》修订的基础研究工作。^⑤该法自 1982 年颁布后,分别于 1999 年、2013 年、2016 年、2017 年进行过修改。虽然每次修改幅度都不大,但修改次数比较多、修改时间密集,特别是 2016 年、2017 年两次修改主要是促使海洋环境保护制度与陆地环境保护制度相协调。这种修法方式是被动的、低效率甚至低效能的。陆海两套环境保护立法体系相分割,导致陆海环境保护措施和标准不协调,进而导致陆海环境保护难以统筹。要改变这种状况,追根溯源,必须修法。然而,如果仍然保持两套立法体系相并列,则陆地环境保护立法修改后,海洋环境保护立法需要跟着修改,如此循环往复。这不是实现法律协调、

统一的有效方法和路径,不能从根本上解决问题。因此,应该重新定位《环境保护法》和《海洋环境保护法》的关系,使二者之间呈现出一般法与特别法的关系,从而使《环境保护法》的宗旨、理念、原则、基本制度和措施能够适用于《海洋环境保护法》的调整范围。如此,即使《环境保护法》修改后有关内容与《海洋环境保护法》中的不一致,也可以根据后法优于前法的原则,将新修改的内容适用于《海洋环境保护法》的调整事项。《海洋环境保护法》起到细化、实施、补充《环境保护法》的作用,不必在任何方面都要与环境保护基本法保持一致。根据新时期海洋环境保护的要求,建议将《海洋环境保护法》的修订重点放在:修正与生态文明体制机制改革不相适应的地方,对不符合改革精神及生态文明建设要求的法律条文予以修改或废除;对《环境保护法》规定的重要制度和措施在海洋环境保护中予以具体落实和细化,以满足海洋环境保护的特殊要求;全面落实政府对环境质量负责的原则,将海洋环境保护全面纳入政府环境管理目标责任制和绩效考核制度;海洋环境监督管理制度的设置要体现对海洋与陆地、海洋各类生态环境系统的整体保护,落实“陆海统筹、以海定陆”的思路,强化海域与陆域、流域之间的协调联动;完善海洋生态保护和修复制度,加强对海岸带、海岛、海洋自然保护地和重要海洋生态系统的修复;防范重大海洋环境风险,体现全过程、系统化的生态环境管理精神。

3. 清除陆海两套环境法律制度之间的适用障碍

应当打破陆海两套环境保护立法之间的界限,使原来只适用于陆地的环境保护立法可以适用于海洋环境保护。陆源水污染物和固体废物排放是造成海洋污染的主要原因,而现行《水污染防治法》《固体废物污染环境防治法》等重要环境保护单行法都将海洋排除在适用范围之外。这种分别立法的状况可能造成三个方面的问题:一是法律适用上出现重叠或真空,特别是连接陆海的海岸带可能成为多部法律既都管又都不管的区域;二是立法重复,一些法律制度和措施对陆地环境保护和海洋环境保护都有用却不能通用,造成立法资源浪费;三是法律适用中产生冲突,不同立法的指导理念和立足点不同,造成同样的制度有不同的内涵和要求。为排除陆海环境保护法律制度之间的适用障碍,应将现行对环境保护领域“各自立法+排除性适用”的立法方式改为

“一般性立法普遍适用+特别立法优先适用”的立法方式。具体建议是:将现行环境保护单行法的适用范围条款中完全排除对海洋适用的条款,修改为一般性地规定陆海普遍适用,同时规定特别立法有例外规定时予以优先适用的条款。比如,将《水污染防治法》第2条修改为:“本法适用于中华人民共和国领域内的江河、海洋、湖泊、运河、渠道、水库等地表水体以及地下水体的污染防治。海洋污染防治立法另有规定的除外。”又如,将《固体废物污染环境防治法》第2条修改为:“本法适用于中华人民共和国境内固体废物污染环境的防治。固体废物污染海洋环境防治和放射性固体废物污染防治立法另有规定的除外。”

4. 通过行政法规完善通用于陆海环境保护的重要制度

一些重要的制度,如环境影响评价制度、排污许可制度、生态补偿制度、生态红线制度、生态环境损害赔偿制度等,需要行政法规、部门规章和地方立法加以具体化、细化。部门规章和地方立法易受部门利益和地方保护主义影响,制定主体的管辖范围和权限会限制其统筹能力。行政法规可以站在全局、长远的立场上科学统筹各方利益,是法律以外进行陆海统筹的较为理想的立法形式。应充分发挥这一层级立法在陆海生态环境统筹保护中的作用,更多地通过行政法规具体规定陆海通用的环境保护法律制度,以更好地实现制度目标。污染物总量控制和排污许可是实现陆海生态环境统筹保护的两项重要制度。我国自20世纪80年代开始实行污染物总量控制制度,该制度在重点污染物控制方面取得了一定成效,但适用范围有限且未完全建立在科学测定环境容量的基础上。随着陆海统筹原则的提出,2017年修订的《海洋环境保护法》明确提出,“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”(第3条第2款)。在一系列规范性文件的指导下,海域排污总量控制试点工作逐步开展。^①2018年国务院机构改革后,生态环境部的职责包括“组织制定陆地和海洋各类污染物排放总量控制、排污许可证制度并监督实施”^②。国务院办公厅印发的《控制污染物排放许可制实施方案》提出,“到2020年,完成覆盖所有固定污染源的排污许可证核发工作。将排污许可制建设成为固定污染源环

境管理的核心制度,作为企业守法、部门执法、社会监督的依据”^③。以上立法及改革精神和要求,提出了对排污许可制度予以完善的任务。2018 年原环境保护部发布的《排污许可管理办法(试行)》已难以胜任这一任务,于是有了 2020 年《排污许可管理条例》的出台。

目前,当务之急是以实施《排污许可管理条例》为契机,落实陆海污染物排放的整体管控。该条例要求实施的排污许可是综合许可,指将一个企业或者排污单位的多种污染物排放,在一个排污许可证中予以集中规定。其中的“污染物”,现阶段主要是大气污染物和水污染物,将来还可能扩展到噪声、振动、辐射等领域的污染物。综合排污许可制度对污染排放标准、排放方式、排污口设置、环境监测和执法等制度、机制的综合适用发挥着重要作用,在一定程度上能推进陆海生态环境统筹保护。遗憾的是,《排污许可管理条例》的站位尚不够高,其重点在于确定操作过程和管理程序,而没有明确排污许可证的目标定位、适用原则等基础性条款,回避了污染物总量控制目标与排污许可之间的关系,对陆海生态环境统筹保护的考虑也不足。将陆海污染物排放纳入污染物总量控制制度的技术比较复杂、实施难度较大,相应的排污许可证较之一般的排污许可证,内容的综合性更强、技术管理链条更长、复杂程度更高,对其进行立法的时机尚未成熟。鉴于此,建议《排污许可管理条例》修订时进一步落实“将排污许可制建设成为固定污染源环境管理的核心制度”,使排污许可制度更好地发挥如下作用:第一,以改善环境质量为目标导向,尽可能与区域环境质量目标和环境纳污能力挂钩;第二,协同控制多种污染物在不同环境媒介(包括海洋)中的影响;第三,将对各类固定污染源的环境管理视作一个环环相扣的链条,确保环境管理对从陆地到海洋的固定污染源排污行为实施全过程覆盖。^④生态环境部门应当加大综合协调的力度,充分运用信息化手段,做好对不同环境要素的综合排污许可。

四、结语

我国生态环境保护立法缺乏陆海统筹的宏观思路和制度支撑,是导致陆海生态环境保护缺乏协调的重要原因。要从整体上解决陆海环境保护法律不够协调的问题,应当建立以《环境保护法》为龙头,

各环境保护单行法包括海洋环境保护立法为重要组成部分,相关行政法规为重要支撑的统筹陆海生态环境保护的法律体系。具体而言,可重点从四个方面进行立法完善:一是明确《环境保护法》作为环境保护领域基本法的地位,强化其综合性、统筹性和协调性;二是重新界定《环境保护法》和《海洋环境保护法》的关系,二者之间应该是一般法和特别法的关系;三是打通陆海环境法律规范之间的适用障碍,将现行的陆海环境保护“各自立法+排除性适用”的立法方式改为“一般性立法普遍适用+特别立法优先适用”的立法方式;四是以行政法规的形式,对适用于陆海生态环境保护的重要法律制度进行具体化、细化,最大限度减少部门之间基于各自考虑的分别立法现象。

注释

- ①《海洋垃圾超九成来自陆地活动,塑料垃圾占八成》,央视网新闻网, <http://m.news.cntv.cn/2015/04/22/ART11429686984646225.shtml>, 2015 年 4 月 22 日;《南海区海洋环境状况公告》,自然资源部南海局网站, <http://scs.mnr.gov.cn/scsb/gbyjtj/201706/8f92b735703b4dae816c571ed3d08a24.shtml>, 2017 年 6 月 20 日。②③⑥参见沈跃跃:《全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查〈中华人民共和国海洋环境保护法〉实施情况的报告》,《中国人大》2019 年第 1 期。④参见杨永俊等:《基于海陆统筹的“海域—流域”入海污染物总量分配技术方案》,《海洋学研究》2020 年第 1 期。⑤参见常纪文、吴平、王鑫:《完善海洋生态环保目标责任制》,《社会治理》2017 年第 1 期。⑦⑩参见韩增林、狄乾斌、周乐萍:《陆海统筹的内涵与目标解析》,《海洋经济》2012 年第 2 卷第 1 期。⑧比如,《水污染防治法》第 2 条规定,“本法适用于中华人民共和国领域内的江河、湖泊、运河、渠道、水库等地表水体以及地下水体的污染防治。海洋污染防治适用《中华人民共和国海洋环境保护法》”;《固体废物污染环境防治法》第 2 条规定,“本法适用于中华人民共和国境内固体废物污染环境的防治。固体废物污染海洋环境的防治和放射性固体废物污染环境的防治不适用本法”。⑨我国《环境保护法》于 2014 年修改后,设立了一些新的制度,包括排污许可制度、总量控制制度、生态红线制度、生态补偿制度等,这些制度在当时的《海洋环境保护法》中都没有;后来,《海洋环境保护法》经过修改对这些制度有一定的增补,但排污许可制度和总量控制制度在适用范围、适用标准等方面存在陆海脱节的问题。此外,《环境保护法》中一些制度和措施的实施手段、法律责任都比《海洋环境保护法》中的严格得多,导致出现执法力度落差,进而可能导致污染转移。比如,根据《环境保护法》,对违法排放污染物的行为可以实施按日处罚,罚金额上不封顶;而根据《海洋环境保护法》,对违法倾倒废物行为的最高罚款额为 20 万元。⑩我国《海洋环境保护法》于 1982 年颁布,当时《环境保护法》还只是试行法。⑪我国“十二五”规划纲要中提出:“坚持陆海统筹,制定和实施海洋发展战略,提高海洋开发、控制、综合管理能力。”参见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》,

《人民日报》2011年3月17日。^⑬《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,《人民日报》2016年3月18日。^⑭《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》,《人民日报》2013年11月12日。^{⑮⑯}习近平:《习近平谈治国理政》第3卷,外文出版社,2020年,第26,40页。^⑰参见李晓明:《坚持陆海统筹,打造生态海洋环境——在新历史起点上促进海洋经济又快又好发展》,《海洋开发与管理》2011年第4期。^⑱参见李靖宇、李锦鑫、张晨瑶:《推进陆海统筹上升为国家大战略的构想》,《区域经济评论》2016年第3期。^⑲理论上讲,污染物排放标准的制定以环境质量标准为基础,首先要达到环境质量标准的要求,但由于经济技术支撑条件不够、管理能力和认知能力有限等原因,实际上这两项标准在科学关联性方面存在不少问题。我国的污染物总量控制目标主要依据环境质量目标和环境保护工作目标制定,并不总能与环境容量的要求保持一致;排污许可制度虽然是实现环境质量目标的重要手段,但该制度只适用于固定点源污染,对流动污染源和面源污染难以适用,导致其与环境质量目标之间的关联性不够;环境影响评价制度改革后,环境影响评价结论是发放排污许可证的重要依据,但目前的环境影响评价内容和技术要求并不能为排污许可证配发条件和内容设置提供清晰的指导。^⑳参见杨积武:《近岸海域实施污染物排放总量控制的理论与实践》,《海洋信息》2001年第2期。^㉑参见国家海洋局:《关于开展编制省级海岸带综合保护与利用总体规划试点工作的指导意见》,自然资源部网站, http://gc.mnr.gov.cn/201806/t20180614_1795446.html, 2018年6月14日。^㉒秦正茂等:《陆海统筹语境下的城市海洋环境治理机制探索——以深圳为例》,《特区经济》2018年第7期。^㉓这两部法律都是由全国人大常委会制定的,立法依据上没有层次区别,法律地位相同。^㉔我国《环境保护法》第3条。^㉕我国《海洋环境保护法》第2条。^㉖有学者认为,《宪法》第62条规定全国人大制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律,

《环境保护法》是全国人大常委会通过的,故不能称之为真正的基本法。(参见吕忠梅:《中国需要环境基本法》,《法商研究》2004年第6期。)笔者认为,基本法与基本法律是两个不同的概念,不能混同。基本法只是某个领域的综合法,可以由全国人大常委会制定。虽然《环境保护法》在法律制定机构方面未能显示出与其他同样由全国人大常委会颁布的环境保护单行法在法律地位上的差异,但可以通过法律内容来区别它们的法律地位。^㉗我国《环境保护法》第2条规定:“本法所称环境,是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体,包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区和城市乡村等。”^㉘我国《环境保护法》第4条规定:“保护环境是国家的基本国策。国家采取有利于节约和循环利用资源、保护和改善环境、促进人与自然和谐的经济、技术政策和措施,使经济社会发展与环境保护相协调。”^㉙笔者认为,一个领域的基本法就是该特定领域的综合性立法,它不一定由全国人大制定。但是,鉴于生态环境保护领域的广泛性及其地位的重要性,由全国人大修订并通过新的《环境保护法》更为妥当。^㉚此处的“再次”,是指2017年《海洋环境保护法》修改后的又一次,也是2018年生态环境部成立后的第一次。^㉛关于推行海域排污总量控制试点工作的规范性文件,如:2017年国家海洋局发布的《关于率先在渤海等重点海域建立实行排污总量控制制度的意见》;2018年广东省惠州市海洋与渔业局公布的《惠州市大亚湾(含澳洲洋)海域污染物排海总量控制实施方案》。^㉜中共中央办公厅、国务院办公厅2018年8月1日发布的《生态环境部职能配置、内设机构和人员编制的规定》第3条第3项。^㉝国务院办公厅2016年11月10日发布的《控制污染物排放许可制实施方案》(国办发〔2016〕81号)。^㉞参见李挚萍、陈曦珩:《综合排污许可制度运行的体制基础及困境分析》,《政法论丛》2019年第1期。

责任编辑:邓林

Reconstruction of China's Legal System of Eco-environmental Protection from the Perspective of Land and Sea Coordination

Li zhiping

Abstract: The health and safety of Marine ecosystem is very important in national ecological security. As the root of marine environmental problems mainly lies in the land, it is an important task for the construction of China's national ecological civilization and green development to coordinate the protection of land and sea ecological environment. The two legal systems of land and sea environmental protection in China are parallel and separate, and there are some contradictions and conflicts in the system design, control measures, standards and requirements. In order to solve the problem of lack of overall coordination of land and sea ecological environment protection in China as a whole, we should reposition and straighten out the relationship between the legal systems of land and sea environmental protection, establish a coordinating land and sea environmental protection regulations system, in which, the Environmental Protection Act is the basic law over land and sea environmental protection, and the environmental protection special law, marine environment protection legislation is an important part, with the relevant administrative regulations as the important support.

Key Words: land and sea coordination; marine eco-environmental protection; legal system; institutional cohesion