

我国海洋环境保护法律体系的完善

张炜

(武警海警学院维权执法系, 浙江 宁波 315801)

摘要: 在全面推进依法治国基本方略的大背景下, 完善我国海洋生态环境保护法律体系意义重大。目前我国已初步构建海洋环境保护法律体系, 但存在执法主体的规定不一致、缺少程序性法律规范、行刑衔接存在障碍、公益诉讼制度不完善等问题。可从修改完善现有法律规范、制定海洋执法程序法律规范、加快行刑衔接方面的立法工作和加强海洋环境保护公益诉讼法律制度建设等方面进行完善。

关键词: 海洋环境保护; 法律体系; 完善

中图分类号: D92 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006—7973 (2022) 05—0025—04

1 引言

2018年5月18日至19日全国生态环境保护大会在北京召开, 习近平总书记发表了重要讲话, 习近平总书记强调, “加大力度推进生态文明建设、解决生态环境问题, 坚决打好污染防治攻坚战”, “加快推进生态文明顶层设计和制度体系建设, 加强法治建设”^[1], 习近平总书记所说的“生态环境问题”显然包括海洋生态环境问题, 习近平总书记所说的“法制建设”当然也包括海洋环境保护方面的法制建设。

针对我国海洋生态环境状况, 从2002—2021年这二十年, 我国生态环境主管部门每年都会以公报的形式向社会公开上一年我国海洋生态环境状况。据《2020年中国海洋生态环境状况公报显示》, “2020年我国海洋生态环境状况整体稳定。海水环境质量总体有所改善”, 但仍存在劣四类海域分布广泛、赤潮在重点海域时有发生、直排海污染源污水排放量增加等问题。

为保护我国海洋环境, 近几十年来, 我国非常重视海洋环境保护的立法工作, 基本形成了以《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)为根本, 以《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》)为主体法律, 以相关法律为补充, 以海洋环境保护法规、规章、规范性文件等为配套, 以相关国际公约(条约)为参照的海洋环境保护法律体系。在全面推进依法治国基本方略的大背景下, 加强海洋生态环境法制建设, 构建一套系统完整、科学有效、与时俱进的海洋生态环境保护法律体系显得尤为重要。

2 我国海洋环境保护法律体系存在的问题

虽然我国目前在海洋环境保护方面形成了基本的法律体系, 但是在执行法律规范维护海洋环境方面仍存

在诸多问题, 主要表现在如下几个方面:

2.1 法律规范关于执法主体的规定不一致

明确、统一的法定执法主体是依法执法的内在要求, 在海上执法队伍整合的大背景下, 出现了法律规范关于执法主体的规定不一致的情况。《中华人民共和国海警法》第二条规定: “人民武装警察部队海警部队即海警机构, 统一履行海上维权执法职责。”通过该条规定使海警机构成为海上维权执法的主体力量, 但是诸多现行的海洋环境保护法律规范是在海警法出台前制定或修改的, 出现了法定执法主体不一致的情况。比如海洋环境保护主体法律《海洋环境保护法》第五条规定, 海洋环境保护主管部门包括国务院环境保护行政主管部门、国家海洋行政主管部门、国家海事行政主管部门、国家渔业行政主管部门、军队环境保护部门以及沿海县级以上地方人民政府行使海洋环境监督管理权的部门, 这种不一致的规定不利于海洋环境保护法律体系的整体性、系统性。

2.2 缺少程序性法律规范

程序法一般是保障法律关系主体的权利义务的实现或保证职权和职责得以履行所需程序, 以追求程序正义为主要内容的法律规范的总称^[2]。目前海上环境保护执法程序法主要包括《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国海警法》、《海洋行政处罚实施办法》以及其他相关法律规范, 整体上呈现分散、缺乏针对性和可操作性的特点, 缺少一部专门规范海洋行政执法程序的法律规范, 导致海上执法力量在执法实践中主观随意性较大, 不利于海上执法规范化建设。

2.3 在行刑衔接方面存在障碍

2.3.1 有案不移, 以罚代刑

《中华人民共和国海警法》通过第二条和第十二条

的规定，将海上犯罪侦查赋予了海警机构，但是目前海上执法力量除了海警机构之外，还有海事部门、地方海洋执法队伍等。这些非海警机构执法力量在查处海洋环境行政案件中，出于部门利益、绩效考核等方面的考虑，会将一些介于海洋环境行政违法与犯罪之间的案件倾向于定性为海洋环境行政案件，最终以行政处罚结案，形成以罚代刑的现象。

2.3.2 立法层面存在行政违法与刑事罪名不对应的问题

由于立（修）法时间不同、立法技术不规范等原因，海洋环境保护行政违法与环境犯罪罪名存在不对应的问题。比如《中华人民共和国海洋环境保护法》第九十条规定：“……对严重污染海洋环境、破坏生态环境，构成犯罪的，依法追究刑事责任。”该条没有对污染物的种类进行明确界定。而《中华人民共和国刑法》第三百三十八条规定：“违反国家规定，排放、倾倒或者处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质，严重污染环境的，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金……”，该条将构成犯罪的污染物的种类进行了较为明确的界定，即“放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质”，按照罪刑法定的原则，除了上述污染物之外的污染物，则不属于犯罪调整的范围，但这又与《中华人民共和国海洋环境保护法》第九十条的规定相矛盾。

2.4 海洋生态环境保护公益诉讼制度不完善

海洋生态环境破坏一般存在跨区域、跨时空、跨生物的特性，客观上致使海洋生态环境公益诉讼惩罚性赔偿具有一定的特殊性^[3]。目前，我国关于海洋生态环境保护公益诉讼制度的法律体系已初步构建，主要包括《海洋环境保护法》第八十九条第二款、《环境保护法》第五十八条、《民法典》第一千二百三十五条、《民事诉讼法》第五十五条等法律规定，《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》《最高人民法院关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件适用法律若干问题的解释》等司法解释，以及2021年最高检颁布的《人民检察院公益诉讼办案规则》等。但是这些分散的法律规范缺乏系统性与整体性，造成了诉讼主体不明确、损害鉴定缺乏详细的规定、缺少赔偿计算标准等问题，这些客观存在的问题使海洋生态环境保护公益诉讼制度不能发挥其应有的效能。

3 我国海洋环境保护法律体系的完善途径

3.1 对现有法律规范进行修改完善

按照马克思主义唯物史观，“经济基础决定上层建筑，上层建筑反作用于经济基础”，我国海洋环境保护客观实际情况处在不断变化之中，海洋环境保护相关的法律制度作为上层建筑的组成部分也必然要进行相应的修改完善，只有这样才能充分发挥法律制度在海洋环境保护方面的作用。可以从以下两方面入手：

3.1.1 对执法主体进行统一的规范

明确的执法主体是依法执法的内在要求，针对目前不同法律规范对执法主体规定不一致的情况可以进行如下两种方式进行修改：一是直接修改相关法律条款，如《海洋环境保护法》第五条，明确海警机构在海洋环境保护执法方面的主体地位；二是在法律规范的附则部分增加一条或一款，将海警机构的执法主体地位进行明确，如2018年10月26日，《中华人民共和国刑事诉讼法》第三次修正时，将原第二百九十条增加了一款“中国海警局履行海上维权执法职责，对海上发生的刑事案件行使侦查权。”修改后的第二百九十条改为第二百零八条。

3.1.2 尽快修改施行时间较长的法律规范

对某些施行时间较长的法律规范进行修改，以适应当前的海洋环境保护实际。比如《中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例》，该行政法规自1983年12月29日颁布施行以来，已有39年之久，其中的某些条款已严重脱离当前的执法实践，比如该条例关于罚款规定，处罚额度明显偏低，起不到应有的惩戒作用。

3.2 制定海洋执法程序法律规范

制定科学、高效和规范的海洋执法程序法，一方面是贯彻落实习近平法治思想的内在要求，在《习近平谈治国理政》第二卷“加快建设社会主义法治国家”一文中指出“执法是行政机关履行政府职能、管理经济社会事务的主要方式，各级政府必须依法全面履行职能，坚持法定职责必须为、法无授权不可为，健全依法决策机制，完善执法程序，严格执法责任，做到严格规范公正文明执法”^[4]；另一方面是规范海上执法、维护当事人合法权益的客观要求。

3.2.1 在立法内容上分为行政案件程序和刑事案件程序两部分

目前来看，在程序方面立法较成熟的是公安机关，

《公安机关办理行政案件程序规定》前后共有三版，即2003年版、2006年版和现行的2012年版，且现行的《公安机关办理行政案件程序规定》又分别于2014年、2018年和2020年进行了三次修正。《公安机关办理刑事案件程序规定》也同样经历了三版，即1987年版、1998年版和现行的2012年版，现行的2012年版于2020年7月4日进行了修正。公安机关这两个程序规定在规范实践中不断发展完善。海洋执法程序法律规范可以从海上执法实际出发，借鉴公安机关的两个程序规定进行立法。

3.2.2 在立法位阶上属于规章层面

《中华人民共和国海警法》第八十二条规定：“中国海警局根据法律、行政法规和国务院、中央军事委员会的决定，就海上维权执法事项制定规章，并按照规定备案。”该法律条款赋予了中国海警局就海上执法事项制定规章的权限，参照当前公安机关、海关等部门关于执法程序的立法现状，海洋执法程序方面的法律规范在立法位阶上属于由中国海警局制定的规章。

3.3 加快行刑衔接方面的立法工作

3.3.1 涉海部门联合发布行刑衔接方面的法律规范

为了杜绝其他涉海部门有案不移、以罚代刑的情况，可以考虑由目前的中国海警局、自然资源部、生态环境部、交通运输部、农业农村部等涉海部门以联合发文的形式对行政案件转刑事案件的案件类型、刑事立案标准、行转刑程序以及法律责任等方面进行详细的规定。考虑到海洋案件行转刑的复杂性、特殊性，可以先以规范性文件形式发布施行，待条件成熟后，再上级为更高法律位阶的法律规范。

3.3.2 完善现有的刑法罪名，增设海洋环境污染罪

目前《中华人民共和国刑法》关于环境方面的罪名设在第二编第六章第六节破坏环境资源保护罪当中，但是纵观所有环境方面的罪名，都没有专门考虑到海上的特殊性，这与目前我国海洋污染现状不相适应，应立足于海洋环境污染的客观实际，从现有的海洋环境法律、法规关于海洋环境污染处罚的条款出发，增设“污染海洋罪”，可以将该罪名设在《中华人民共和国刑法》第三百三十八条（污染环境罪），作为该条的第三款，将污染海洋罪从污染环境罪中分离出来，单独成立一个罪名，以充分发挥《中华人民共和国刑法》在海洋环境保护方面的积极作用。

3.4 加强海洋环境保护公益诉讼法律制度建设

3.4.1 明确海洋环境保护公益诉讼主体

依据目前的相关法律规定，海洋环境保护公益诉讼主体包括海洋环境监督管理部门、法定社会组织和检察机关，但从目前的司法实践来看，海洋环境监督管理部门和法定社会组织提起海洋环境保护公益诉讼的情况并不乐观，典型的胜诉案例基本都是由检察机关起诉的，如海南首例海洋倾废公益诉讼案。这种状况与现行法律规范的立法初衷相背离。因此，建议通过立法明确诉讼主体的顺位，即：第一顺位为海洋环境监督管理部门，其次为法定社会组织，最后为检察机关。同时，从诉讼主体整体性的角度出发，也要注重不同诉讼主体之间的协作与配合，可通过签订合作协议的方式进行，最大程度发挥不同诉讼主体的作用。

3.4.2 确定合理的赔偿计算标准

赔偿计算标准是海洋环境公益诉讼必须要解决的基础性问题，但是，目前我国还没有出台针对此问题的法律规范。从我国目前海洋环境现状出发，不宜仅以所确定的损害金额为最终的赔偿金额，建议采用“损害基数×倍率”的形式，即海洋环境公益诉讼的赔偿应具有惩罚性，惩罚性赔偿是指裁判的赔偿数额超出实际损害数额的赔偿，它具有补偿、惩戒、教育、警示、预防、弥补行政执法不足等多重功能。^[1]损害基数可采取由起诉方委托具有相关鉴定资质的第三方进行鉴定评估。鉴于目前我国海洋环境保护公益诉讼处于探索阶段，将惩罚性的“倍率”设为1.5~3倍较为适宜，并根据未来的实际情况对“倍率”进行相应的调整。

4 结论

全面、协调、规范的海洋环境保护法律体系对我国海洋环境保护工作意义重大，是依法治国基本方略的内在要求。我国经过几十年的立法实践，已基本形成了由宪法、法律、法规、规章、规范性文件以及国际条约等所构成的海洋环境保护法律体系，但也存在诸多亟待解决的问题，针对这些客观存在的问题，本文提出了修改完善现有法律规范、制定海洋执法程序法律规范、加快行刑衔接方面的立法工作和加强海洋环境保护公益诉讼法律制度建设等四点不成熟的建议，希望能起到抛砖引玉的作用，为海洋环境保护法律体系的研究提供一定的参考。

浅析海事安全监管责任风险及措施

张剑

(九江市港口航运管理局, 江西九江 332099)

摘要: 为了进一步提升海事安全监督管理的水平, 要针对行政管理内容落实更加科学有效的控制机制, 践行完整的责任风险监督模式, 践行权责统一管理的原则, 及时处理海事安全监管失职等问题, 为海事安全监督工作的落实奠定基础。本文分析了海事安全监管责任风险的内容, 并对具体的防控措施展开讨论。

关键词: 海事工作; 安全监督责任; 风险; 控制措施

中图分类号: U698 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006—7973 (2022) 05—0028—03

随着国际化发展进程的不断推进, 海上资源开发、海运项目也受到了广泛关注, 要积极提升海事安全管理效果, 共建海事安全新形势。

1 海事安全监管责任风险

在海事安全监督管理工作中, 海事的行政行为要满足法律法规的具体要求, 确保能满足行政法的相关基准, 而其满足实际行为条件的要求中, 首先, 要确保符合法定的基本权限, 并且满足法定的基本程序, 在事实清楚且证据确实充分的前提下开展相应的监督行为。其次, 要满足法律和普遍约束力的行政规则, 将法律宗旨和目的作为关键, 不滥用职权。若是违反以上的要求和原则, 则海事管理机构或者是相关责任人需要承担违法行使职权产生的法律责任。

1.1 具有责任风险的行政行为

1.1.1 海事行政许可行为

在海事安全监督管理工作中, 海事行政许可主要是指海事管理机构在法定管理范围内的相关职权, 结合行政管理相对人申请获取的权利能力和法律资格行为。较为常见的是行为许可和资格许可, 其中, 资格许可指的是船员适任资格、航运公司安全管理和防污染资质等^[1]。

1.1.2 海事监督检查行为

对于海事监督管理工作控制体系而言, 海事监督检查行为较为关键, 指的是海事管理机构为了能有效实现行政管理职能, 要在法定约束范围内对公民、法人亦或是相关组织进行行为检查, 着重检查其是否遵守法律、是否依照要求执行海事管理机构已生效的行政行为。与此同时, 要依据检查结果为后续工作的开展提供较为合理且直观的依据, 确保海事监督工作能落实到位。比如,

参考文献:

[1] 刘杨. 习近平出席全国生态环境保护大会并发表重要讲话 [EB/OL]. 新华社. (2018-5-19). [2022-3-8]. http://www.gov.cn/xinwen/2018-05/19/content_5292116.htm.

[2] 张文显. 法理学 (第五版) [M]. 北京: 高等教育出版社, 北京大学出版社, 2018:92.

[3] 曹金容. 海洋生态环境公益诉讼中惩罚性赔偿适用问题研究 [J]. 中国海洋大学学报 (社会科学版), 2022(01):42.

[4] 《习近平谈治国理政》(第二卷) [M]. 北京: 外文出版社有限责任公司, 2017:120.

[5] 赵微, 姚瑶. 海事涉罪案件行刑衔接疑难问题研究 [J]. 人民检察, 2018,(01):33-36.

[6] 丁英奇, 王枫梧. 论高空抛物综合治理法律体系的构建与完善 [J]. 浙大法律论, 2021,7(00): 122-131.

[7] 潘霓. 行政处罚法律体系的历史建构与完善 [J]. 广西政法管理干部学院学报, 2020,35(06): 49-55.

课题项目: 军队重点学科“政治工作(军事法学)”项目的子课题——“海警法学教学科研和服务部队团队”课题的阶段性研究成果。