

我国海洋环境保护法的完善

——以与有关国际公约的衔接为视角

马英杰*王子敏**
mayingjie8888@163.com

摘要：面临保护海洋环境的严峻形势，我国加入了大量海洋环境保护国际公约，内容涉及海洋污染防治、资源保护和生态保护等多方面。由于我国在《宪法》中未对国际公约的适用方式作出规定，所以我国海洋环境保护法在实施过程中与部分国际公约的衔接存在着漏洞。恰逢《海洋环境保护法》修改之际，为了进一步完善我国海洋环境保护法，本文从与有关国际公约的衔接为视角，梳理了我国缔结和加入的海洋环境保护公约，通过探究了其在我国的适用方式，指出了两者在衔接过程中出现的漏洞，并提出了完善我国海洋环境保护法与有关国际公约有效衔接的建议和措施。

关键词：海洋环境保护法；国际公约；完善；衔接

一、 导论

海洋是全球最大的环境净化器，其广阔性和流动性可以净化污染，从而维持生态平衡。我国是海洋大国，随着陆地资源的短缺，人们将视角进一步向海洋延伸，海洋的经济地位迅速提升。自 20 世纪 90 年代以来，我国海洋经济以两位数的增长率迅速发展，海洋产业也对国民经济的发展做出了突出贡献，包括海洋渔业、海洋船舶工业、海洋运输业等。但是人类的经济利益与海洋生态利益之间的矛盾在任何社会形态中都是固有存在的，随着人们对海洋开发利用程度的加深，人们不断从海洋环境中获取资源的数量超过了自然资源的再生能力，向海洋中排放污染物的数量超过了海洋环境的自净能力，最终导致海洋环境遭到破坏，资源严重短缺。为了应对海洋环境污染、生态破坏和海洋资源短缺等问题，我国已经制订了以《海洋环境保护法》为基础的法律法规和部门规章，也加入了大量的国际海洋环境保护公约。但是法律自制定实施后就不可避免地存在滞后性，所以我国海洋环境保护法与国际公约在衔接过程中也出现了隔阂。根据 2019 年 3 月 14 日通过的《关于第十三届全国人民代表大会第二次会议代表提出议案处理意见的报告》，指出为推进生态文明建设和绿色发展，同意代表提出的修改固体废物污染环境防治法、海洋环境保护法等法律的议案，¹所以目前我国正在对《海洋环境保护法》进行修改，需要借此机会来使其与国际海洋环境保护公约的内容充分衔接，弥补之前在衔接过程中出现的漏洞。

二、 国际法和国内法的关系

国际法与国内法的关系问题一直是国际法学者研究的重点领域，这个问题的解决对国际公约、

* 马英杰（1965-），女，山东荣成人，中国海洋大学法学院教授，博士。研究方向：海洋法、环境资源保护法学研究。作者邮箱：mayingjie8888@163.com。

** 王子敏（1996-），女，山东潍坊人，中国海洋大学法学院硕士研究生。研究方向：环境资源法。

1 《关于第十三届全国人民代表大会第二次会议代表提出议案处理意见的报告》，2019 年 3 月 14 日第十三届全国人民代表大会第二次会议主席团第三次会议通过。

http://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2019-03/15/nw.D110000gmrb_20190315_1-03.htm

国际惯例等能否在国内适用、适用的方式以及良好国际秩序的建立至关重要。国际法是一种软法，是国际社会主体通过协商而达成的权利义务一致的协议，但是在国际社会不存在一个凌驾于所有主权国家之上的法律实施机构，所以国际法能否在国内有效实施的关键就在于对国际法和国内法关系的判断。以我国缔结和加入的国际海洋环境保护公约为例，我国虽然也制定了大量关于海洋环境保护的法律法规、规章等，如《海洋环境保护法》、《渔业法》、《防止船舶污染海洋环境管理条例》等，但若有关国际公约的重要内容无法与我国海洋环境保护法律体系中的内容相对应，那么在实践中出现了我国法律没有规定，但在国际公约中有明确规定的事项时，能否越过国内法而直接适用该国际公约来调整法律关系呢？还是只要是国内法没有规定的内容即使相关国际公约有相应的规定也不能适用？抑或是需要经过国内立法程序将该漏洞加以补充，从而进行转化直接依据国内法的相关内容作出裁定呢？对这个问题的回答就代表了广大国际法学者对国际法和国内法关系判断的两派观点，即一元论和二元论，但是这两种理论都存在各自的缺陷，都无法完全单一地促进国际法和国内法的衔接，所以又出现了一种新的理论——联系论，目前我国多数学者赞同联系论，认为国际法与国内法相互联系，密不可分。

（一）一元论

赞同一元论的学者认为国际法和国内法同属于一个法律体系当中，均涵盖在自然法的范围之内，认为两者没有什么本质区别，只是时间先后的问题。¹在认同一元论的基础之上，由于国际法与国内法所归属的法律体系相同，因此产生了两者适用的优先性问题，即国际法优先说和国内法优先说两种主张。

1. 国际法优先说。该学说最早出现在一战后，但直到二战以后这种学说才变得普及起来。该学说认为国际法优于其国内法，国内法之所以具有法律效力是由国际法所决定的，只有得到国际法的支持，国内法才能够发挥效力和作用。²当国际法和国内法发生冲突时，优先适用国际法的相关规定。针对某一事项若国际法有规定，而国内法存在漏洞的情况下，国际法可以在国内法院中直接适用，无需经有关部门许可，也无需转化为国内法。但国际法优先说在一定程度上否认了国家主权，否认了国家可以不受干涉自主制定和实施法律的权力。由于国际法的目的是为了维护国际秩序的和平稳定，所以国际法优先说不仅与该目的背道而驰而且也不符合国际法中国家主权不受侵犯，国家内政不容干涉等基本原则。

2. 国内法优于国际法。有国际法优先说势必会存在国内法优先说，在承认国际法与国内法同属于一个法律体系的前提下，该学说认为国内法优于国际法，国际法之所以能够发挥法律效力取决于国内法的授权，如果没有国内法的支持，国际法就无法发挥法律效力。有学者甚至主张国际法是国内法的一个分支，并以国家的“对外公法”为名。但是国内法优先说否认了国际法在维护和建立国际秩序方面的作用，极易成为霸权主义和强权政治的工具，使国际法变得如同虚设。国内法优先说完全否认了国际法的价值，使国际法沦为国内法的附庸，逐渐被现代社会所摒弃。

（二）二元论

与一元论相对，二元论认为国际法和国内法是两个彼此独立，完全不同的法律体系，两者之间没有附属关系，处于平等的法律地位之下。国际法是调整国家之间社会关系的法律规范的总和，而国内法调整的是国内自然人、法人以及其他组织之间的法律关系，因此二者之间毫无联系，呈

1 徐端鸿、杜东泽：《浅析国际法与国内法的关系》，载《农家参谋（社会视野）》2018年第6期。

2 黄军英：《国际法与国内法关系的思考》，载《法学研究》2019年。

现出平行的特征。国内任何法院都不得直接适用国际公约或者国际惯例作为判定案件事实的依据,只有当国际公约的内容经由国内立法机关的立法程序转化为国内法之后,或者该国际惯例被本国普遍认可和接受,国内法院才可适用国际法的相关内容,其本质上适用的仍然是国内法而非国际法。二元论在一定程度上得到了许多国家的支持,因为它可以有效地维护国家主权和防止内政的侵犯,摆脱强国的控制。但是二元论过分强调了国际法与国内法之间的对立,割裂了两者之间存在的联系,使国际法和国内法的矛盾更加突出。

· (三) 联系论

由于一元论和二元论都存在自身的缺陷和不足,都无法充分有效地促进国际法与国内法进行衔接,从而促进国际秩序的良好发展。事实上,国际法和国内法并不是完全独立处于平行状态的,两者都是法律,他们的制定主体都是国家,所以两者存在着紧密的联系。

首先,从国内法的角度看。第一,国际社会是一个整体,国内法的制定需要关注国际法对于该问题所做出的规定,如果两者规定的内容大相径庭,那么在涉外案件中势必会存在着与国际法冲突的问题,不仅会产生大量的矛盾也会浪费司法资源,降低诉讼效率。第二,国际法在国内是具有法律效力的,当国际公约或国际惯例中的某些内容被我国所普遍采纳,那么国家为了在国内实施国际法的规则和制度,国际法可以通过立法程序转化为国内法。其次,从国际法的角度看。第一,国际法的制定不得干涉其他国家制定国内法的权力,但与此同时也要与其他国家国内法规定的通行做法和原则精神相一致,否则该国际法将会成为一个空壳,不被国际社会主体所遵守。第二,倘若国际法针对某个问题仅作了原则性的规则,则需要国内法作出相应具体的规定。¹以我国加入的国际海洋保护公约为例,我国在1999年加入了《国际油污损害民事责任公约》,该公约解决的是邮轮船舶所有人因海上事故所引起的油污损害责任的问题,我国《海洋环境保护法》第66条与该公约紧密衔接,规定了承担责任的具体原则和方法,这说明国际法和国内法之间是密不可分,相互联系的,不存在何者优先的问题,也不存在两者彼此割裂的问题。再如,管辖权是主权国家的一项基本权利,根据保护管辖原则,当在国家管辖海域之外造成国家管辖海域污染的,受损害国家当然具有管辖权,这一国际惯例和原则被大多数主权国家认可和接受,所以《国际干预公海油污事故公约》和《干预公海非油类物质污染议定书》也对此作出了规定,这就表明国际法也会与国内法紧密结合,实现国际法的最大遵守和执行程度来实现国际法维护国际秩序的目标。

三、海洋环境保护公约在我国的实施情况

(一) 我国缔结或加入的海洋环境保护公约

面对海洋环境的严峻形势,为了防止海洋环境进一步恶化,我国逐步加入各类有利于海洋环境保护的国际公约,还制定了大量关于海洋环境保护的法律法规。我国目前已经加入了38个海洋环境保护国际公约,大致可以分为综合保障类、污染防治类、生态保护类、资源保护类四大类。其中基础保障类共计9个,污染防治类12个,生态保护类2个,资源保护类15个。我国在注重对海洋环境基础保障的同时,重点防治海洋环境污染和保护现有的海洋生物资源,以实现海洋资源的永续利用和海洋环境的可持续发展。关于上述国际公约的具体内容、我国的加入情况、与国内法的衔接情况以及是否需要完善等内容会在下文详细分析。

1 王铁崖主编:《国际法》,法律出版社1995年出版。

(二) 海洋环境保护公约在我国的适用方式

由于我国在宪法中未对国际公约如何在国内适用及其效力作出规定,所以其在国内的实施过程中经常会出现混乱。关于国际法如何在国内适用的问题,通过上述对一元论和二元论的阐述,一元论认为国际法不需要转化为国内法并经立法机关或执法机关的批准直接适用,即套入式。而二元论认为国际法只有经国内立法程序转化后才能在国内法院适用,即转化式。但该划分仅仅是一种理论上的分类,为具体的海洋环境保护公约在国内的具体适用提供了理论基础和解决策略,所以我们要兼采一元论和二元论的优势,包容并蓄,使国际公约在本国适用时能够淋漓尽致地发挥作用。¹

因此,就条约的适用问题,笔者认为应将这两种方式各取所长,采用转化式的间接适用和有条件套入式的直接适用。其中直接适用的条件包括第一、公约规定的内容足够详实完备;第二、经过我国有权机关对其适用性进行确认,即已被我国接纳,对象以国际惯例为主。笔者对两种方式各取所长的原因在于:首先,国际法大多都是通过国际法主体之间的协商而达成的权利义务一致的协议,国际法不同于国内法,它不具有强制执行力,所以对于国际惯例,只有经有权机关批准或者在我国普遍实践后才可以将其落到实处;对于部分国际公约,要通过国内立法程序将其转化为国内法。其次,部分国际公约仅包含原则性的规定和制度,其具体的实施方法和要求还需要通过国内法作出详细的规定。最后,如果国际公约就某一问题规定的内容已经足够详实和完备,我国在缔结或加入时也根据我国实际情况作出了保留,尤其是在需要及时推行并高效实施的领域,如《联合国气候变化框架公约》,那么该国际公约经过有权机关的批准就可以直接适用来解决我国涉外问题了。因此,海洋环境保护公约要么有权机关批准或者被实践普遍采纳来确保其在国内得到遵守和执行。要么将公约转化为国内法,通过国内法体系的适用和执行来达到实施该国际公约的效果。例如我国《野生动物保护法》就将《濒危野生动植物物种国际贸易公约》和《保护迁徙野生动物物种公约》中的内容转化为国内法加以实施。《野生动物保护法》第三十五条就规定了我国缔结或者加入的国际公约禁止或者限制贸易的野生动物或者其制品名录,由国家濒危物种进出口管理机构制定、调整并公布。该规定进一步将国际公约的内容在国内进一步落实。我国《领海及毗连区法》和《专属经济区与大陆架法》就是结合《联合国海洋法公约》和我国现实国情加以制定的。

(三) 公约在国内法中的具体表现以及我国海洋环境保护法是否有必要对此进行修改和补充

就国际法和国内法的关系而言,我国大多数学者赞同联系论的观点,认为两者既不属于同一个法律体系也不互相排斥,彼此独立。所以我国对于国际海洋环境保护公约在国内的适用方式应当兼采转化式和套入式。只有经过国内立法机关的立法程序,将我国缔结或加入的国际海洋环境保护公约中的内容结合我国的具体情况落实到国内法或者在某些法律中对部分国际条约或国际惯例的直接适用作出规定,国际法的具体原则、规则和制度才能够在我国法域内得以落实。

1 罗曼:《条约在我国适用的相关问题研究》,沈阳工业大学2018年硕士学位论文。

类别	公约名称	主要内容	在国内法中的具体表现	以《海洋环境保护法》为主体的国内法是否需要修改
基础保障类	联合国海洋法公约	该公约对内水、领海、临接海域、大陆架、专属经济区、公海、岛屿等重要概念做了界定。对当前全球各处的领海主权争端、海上天然资源管理、污染处理等具有重要的指导和裁决作用。	我国于1996年5月15日批准该公约。《领海及毗连区法》、《专属经济区与大陆架法》作出了规定。	不需要，但是有关外大陆架、专属经济区的剩余权利、海域的历史性权利等问题在《领海及毗连区法》、《专属经济区与大陆架法》中可以进一步规定。有关岛屿的定义，我国可以根据我国的具体情况修改《海岛保护法》中的定义，给予人工岛屿法律地位。
	1969年国际干预公海油污事故公约	该公约用于应对公海上发生的油污事故。	我国于1990年正式加入该公约，该公约自1990年5月24日起对我国生效。《海洋环境保护法》第2条适用范围包括公约的范围。	衔接很好，不需要修改。
	1973年干预公海非油类物质污染议定书	该公约主要用于应对公海上发生的非油类污染事故的处理工作。	我国于1990年1月9日加入。《海洋环境保护法》第2条适用范围包括公约的范围。	衔接很好，不需要修改
	1990年国际油污防备、反应和合作公约	该公约的目的是促进各国加强油污防治工作，强调有效应急防备的重要性，在发生重大油污事故时加强区域性或国际性合作，采取快速有效的行动，减少油污造成的损害。	我国于1998年3月20日交存加入书，1998年6月30日对我国生效。《海洋环境保护法》第17、18、50、52条以及第八章“防治船舶及有关作业活动”对海洋环境的污染损害作出了衔接。	需要修改，《海洋环境保护法》针对船舶油污应对方面衔接较好，但是有关其他海洋灾害，如风暴潮、赤潮、海冰、海水侵蚀等也应当有相应的应对措施。

修正 1971年设立 国际油污损害 赔偿基金国际 公约的1992 年议定书	为使《1971年 设立国际油污损害 赔偿基金公约1984 年议定书》规定的赔 偿限额尽快生效而 签订的议定书。	我国于1999年1月 5日交存加入书,但该议 定书目前只适用于香港 地区。	不需要修改,我 国有自己的基金,《海 洋环境保护法》也规 定了油污损害赔偿基 金制度。国务院还印 发《船舶油污损害 赔偿基金征收使用管 理办法》。
核事故或 辐射紧急事故 援助公约	该公约是为了 加强安全发展和利 用核能方面的国际 合作,建立一个将有 利于在发生核事故 或辐射紧急情况时 迅速提供援助,以尽 量减少其后果的国 际援助体制。	公约于1987年10 月14日对我国生效。《海 洋环境保护法》第33条、 《核安全法》、《国务院 关于核事故损害赔偿责 任问题的批复》进行了 衔接	衔接很好,不 需要修改和补充。
1965年 国际便利海上 运输公约	该公约主要为 国际海上运输提供 便利。	我国于1994年12 月29日决定加入,1995 年3月16日对中国生 效。《中国海事局关于印 发2012年船员管理工作 要点的通知》等4篇部 门规章作出规定。	不需要,虽然《海 洋环境保护法》并没 有对国际便利海上运 输作出规定,但是国 际海上运输不是该法 所规制的对象,我国 其他法律对此作出了 规定。而且各国为国 际海上运输提供便利 已经为国际惯例。
北太平洋 海洋科学组织 公约	该公约意图在 互利的基础上通过 国际科学合作能更 好地科学地了解北 太平洋海域,希望建 立一个适当的政府 间组织以促进和便 利科学合作。	我国于1991年10 月22日签署本公约,于 1992年3月24日对我 国生效。《国家“十一 五”海洋科学和技术发 展规划纲要》作出衔 接	需要修改,《海 洋环境保护法》并没 有对海洋科学组织以 及合作问题作出规 定。
核安全公 约	该公约为使各 核能利用国家采取 加强核安全的措施,	我国1996年4月9 日批准该公约。《核安 全法》、《中华人民共 和国	衔接很好,不 需要修改。

		并通过国际合作在世界范围内实现和维持高水平的核安全,使人类社会在发展的同时保护自己的生存环境。	民用核设施安全监督管理条例》等法律法规和部门规章作出具体规定。	
污染防治类	国际油污损害民事责任公约	该公约主要解决邮轮船舶所有人因海上事故所引起的油污损害责任。	我国于1999年1月5日加入,2000年1月5日生效。我国《海洋环境保护法》第66条有相应衔接。	衔接很好,不需要修改。
	关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约	该公约主要为保护人类健康和环境而采取的包括旨在减少和消除持久性有机污染物排放和释放的措施在内的国际行动。	2004年11月11日对我国正式生效。《海洋环境保护法》第二章、第四章对污染物的监督管理和有效防治作了规定,以及《生态环境部、外交部、国家发展和改革委员会等关于禁止生产、流通、使用和进出口林丹等持久性有机污染物的公告》等规定衔接较好。	衔接很好,不需要修改。
	防止倾倒废物以及其他物质污染海洋的公约	该公约的目的是防止向海洋倾倒的废物及其他物质对海洋造成污染。	1985年12月15日对中国生效。我国《海洋环境保护法》第七章“防治倾倒废弃物”、《海洋倾废管理条例》进行了衔接。	需要修改,《海洋环境保护法》56条规定的可以向海洋倾倒的废弃物名录与该公约不符。根据96议定书,只有在可倾倒的废弃物名录中的物质才能倾倒。
	1973年国际防止船舶造成污染公约1978年议定书	用于国际防止船舶对海洋环境造成污染和对污染的及时处理。	我国于2006年3月15日加入,2006年8月23日正式生效。我国《海洋环境保护法》第八章“防治船舶及其有关作业活动对海洋环境的污染损害”作出具体规	需要修改,该公约中的新船强制性的能效设计指数(EEDI)和船舶能效管理计划(SEEMP)在我国海洋环境保护法中未作规定。

			定。	
修正 1969年国际 油污损害民事 责任公约 1992年议定 书	该公约将国际 油污损害民事任 落到实处。	我国于1999年1月 5日加入该议定书,2000 年1月5日生效。我国 《海洋环境保护法》第 66条。	衔接很好,不需 要修改。	
控制危险 废料越境转移 及其处置巴塞 尔公约	用于控制危险 废料越境转移并规 定了处置方法。	中国于1990年3月 22日在该公约上签字, 1991年9月4日批准该 公约。我国《海洋环境 保护法》第七章“防治 倾倒废弃物对海洋环境 的污染损害”、《海洋倾 废管理条例》、《船舶 载运危险货物安全监督 管理规定》作出了具体 规定。	衔接很好,不需 要修改。	
2001年 国际燃油污染 损害民事责任 公约	为解决燃油污 染事件中确定责任 问题和提供适当赔 偿的统一国际规则 和程序。	我国于2008年11 月17日批准加入该公 约。我国《海洋环境保 护法》第66条作出了具 体规定。	衔接很好,不需 要修改。	
2007年 内罗毕国际船 舶残骸清除公 约	为解决清除国 际船舶残骸的问题 而签订的国际公约	2016年7月12日国 务院决定加入。我国《海 洋环境保护法》第八章 “防治船舶及有关作业 活动对海洋环境的污染 损害”对没有对国际船 舶残骸的清除作出规 定。	需要修改,参照 公约在《海洋环境保 护法》中进行修改和 补充。	
禁止在海 床、洋底及其 底土安置核武 器和其他大规 模毁灭性武器 条约	该公约规定各 缔约国承诺不在12 海里以外的海床、洋 底及其底土安装或 设置任何核武器或 任何其他类型的大 规模毁灭性武器。	我国于1991年2月 28日加入。我国《核安 全法》衔接较好、《海洋 环境保护法》在总则部 分对保障海洋安全作了 规定。	衔接很好,不需 要修改。	
国际控制	公约呼吁各国	公约将于2011年6	需要修改,在《海	

	船舶有害防污底系统公约	采取措施减少由于防污底系统中使用有机锡化合物所造成的污染。	月7日对我生效,适用于澳门特区,但不适用于香港特区。我国《海洋环境保护法》第八章“防治船舶及其有关作业活动对海洋环境的污染损害”没有控制船舶防污地污染海洋环境等船舶建造的内容。	洋环境保护法》第八章防治船舶污染海洋环境的规定中增加有关船舶建造的内容。
	关于汞的水俣公约	公约主要是为了在全球范围内禁止生产、进口和出口加汞产品,保障各国公民的健康。	我国于2013年10月11日签署,2016年4月30日批准该公约。我国《海洋环境保护法》第四章“防治陆源污染物对海洋环境的污染损害”作出具体规定	衔接很好,不需要修改。
	船舶压载水和沉积物控制和管理公约	公约用于控制管理船舶压载水和沉积物以防止、减少和消除有害水生物和病原体转移规则。	2018年10月22日加入,2019年1月22日正式对我国生效。《水污染防治法》第五节“船舶水污染防治”、《防治船舶污染海洋环境管理条例》第三章“船舶污染物的排放和接收”作出了规定。	衔接很好,不需要修改。
生态保护类	关于环境保护的南极条约议定书	对保护南极环境做出了细致规定。	我国于1991年10月4日签署该议定书。《南极活动环境保护管理规定》进行了衔接。	衔接很好,不需要修改。
	《联合国气候变化框架公约》京都议定书	主要目的是将大气中的温室气体含量稳定在一个适当的水平,进而防止剧烈的气候改变对人类造成伤害。	我国于1998年5月29日签署该议定书。《全国人民代表大会常务委员会关于积极应对气候变化的决议》以及多项行政法规和部门规章都作出了具体的规定。	需要修改,海洋对全球气候有重要影响,但在《海洋环境保护法》中并没有应对气候变化的规定。
资源保	生物多样性公约	是一项保护地球生物资源的国际性公约。	我国于1992年6月11日签署该公约,1992年11月7日批准。生态	需要修改,对于其2004年《生物多样性公约秘书处的报

护类			<p>环境部发布的19篇部门规章作出了规定。《环境保护法》、《野生动物保护法》、《野生植物保护条例》、《自然保护区条例》等一系列法律法规中均有生物多样性保护的规定。</p>	<p>告》中关于海水养殖、超出国家管辖权范围以外的深海海底遗传资源,以及超出国家管辖范围外的海域的生物多样性的养护与利用并未在我国《海洋环境保护法》中提及。</p>
	<p>濒危野生动植物物种国际贸易公约</p>	<p>该公约主要用于管制而非完全禁止野生物种的国际贸易,以达成野生物种市场的可持续利用性。</p>	<p>我国于1980年12月25日加入该公约,并于1981年4月8日正式生效。我国《野生动物保护法》有所衔接。</p>	<p>我国法律衔接很好,不需要修改。</p>
	<p>关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约</p>	<p>该公约为湿地资源保护和利用的国家措施及国际合作构建框架。</p>	<p>中国于1992年3月1日加入。农业部公告第2619号-国家重点保护水生野生动物重要栖息地名录(第一批)、国际湿地公约履约办公室关于印发《国际湿地城市认证提名指标》的通知中有衔接。</p>	<p>需要修改,根据《国际湿地城市认证提名指标》通知中的精神,可以在《海洋环境保护法》目的中加入“建设环境美好滨海城乡”。</p>
	<p>亚洲-太平洋水产养殖中心网协议</p>	<p>该协议对亚洲-太平洋水产养殖中心网的宗旨、作用、成员的权利和义务、管理体系、财政等事项做了具体规定。</p>	<p>于1990年1月11日对中国生效。《中华人民共和国渔业法》、《水产苗种管理办法》以及当地的相关规定,农业部、生态环境部制定的30篇部门规章衔接较好。</p>	<p>衔接很好,不需要修改。</p>
	<p>中白令海峡鳕资源养护与管理公约</p>	<p>主要为养护和管理中白令海峡鳕资源合作采取措施。</p>	<p>我国于1995年9月批准该公约。《海洋环境保护法》第三章海洋生态保护,政府白皮书《中国海洋事业的发展》作出了解释。</p>	<p>衔接很好,不需要修改。</p>

<p>执行 1982年12月10日《联合国海洋法公约》有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定</p>	<p>确保跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的长期养护和可持续利用。</p>	<p>中国政府于1996年11月6日签署本协定。《海洋环境保护法》第三章海洋生态保护，政府白皮书《中国海洋事业的发展》作出了解释。</p>	<p>衔接很好，不需要修改。</p>
<p>建立印度洋金枪鱼委员会协定</p>	<p>该协定确保印度洋金枪鱼和类金枪鱼的养护、促进对其进行最佳利用和这一渔业的可持续发展进行合作。</p>	<p>我国于1998年8月2日声明接受。《农业部办公厅关于规范金枪鱼渔业渔捞日志的通知》、《中国金枪鱼渔业渔捞日志》有衔接。</p>	<p>衔接很好，不需要修改。</p>
<p>生物多样性公约卡塔赫纳生物安全议定书</p>	<p>该协定协助确保在安全转移、处理和使用凭借现代生物技术获得的、可能对生物多样性的保护和可持续使用产生不利影响的改性活生物体领域内采取充分的保护措施，同时顾及对人类健康所构成的风险并特别侧重越境转移问题。</p>	<p>我国于2005年4月27日加入，同年9月6日生效。生态环境部发布的19篇部门规章作出了规定、《疫苗管理法》也对生物安全作出了规定。</p>	<p>衔接很好，不需要修改。</p>
<p>预防中北冰洋不受管制公海渔业协定（尚未生效）</p>	<p>该协定由北冰洋沿海国和非沿海国与欧盟一起平等磋商、最终形成的针对北极特定海域的治理规则，丰富了北极国际治理的内容。</p>	<p>我国于2018年10月03日签署，但尚未生效。《农业农村部公告第108号——渔船和捕捞许可管理证书证件样式修订说明》、《渔业捕捞许可管理规定》、《渔业法》第三章“捕捞业”对公海渔业管制作出了规</p>	<p>需要修改，关于公海渔业资源捕捞和管制的规定可以在《海洋环境保护法》中提及。</p>

			定。	
国际捕鲸管制公约	公约防止对所有种类鲸鱼的过度捕猎。建立国际捕鲸管制制度,以确保鲸鱼族类的适当养护和发展。	中国从1980年9月24日起成为本公约当事国。我国虽然没有针对鲸鱼族类的规定,但是《渔业法》对鱼类的整体性规定在一定程度上可以与该公约相衔接。	不需要修改。	
养护大西洋金枪鱼国际公约	是一项养护及管理大西洋金枪鱼和类金枪鱼资源的公约。	我国于1996年加入该公约。农业部发布4篇部门规章以及政府白皮书《中国海洋事业的发展》对养护大西洋金枪鱼资源作出规定。	不需要修改。	
保护世界文化与自然遗产公约	公约主要规定了文化遗产和自然遗产的定义,文化和自然遗产的国家保护和国际保护措施等条款。	我国早于1985年就成为该公约缔约国之一。有2篇行政法规,31篇部门规章根据公约对我国具体文化和遗产作出规定。	不需要修改。	
保护迁徙野生动物物种公约	公约保护陆地、海洋和空中的迁徙物种的活动空间范围,保护通过国家管辖边界以外野生动物中的迁徙物种。	1979年6月23日在德国波恩通过,1983年12月1日对我国生效。《中华人民共和国野生动物保护法》进行了衔接,但没有涉及迁徙的海洋生物。	需要修改,我国海洋环境保护法中并没有对迁徙的海洋生物的保护作出规定。	
负责任渔业行为守则	要求各国从事捕捞、养殖、加工、运销、国际贸易和渔业科学研究等活动,应承担其责任的准则要求。	联合国粮农组织于1995年10月通过并在我国生效。《渔业法》以及《国务院关于海洋渔业持续健康发展的若干意见》等行政法规33篇作出了规定。	不需要修改。	
将保护和可持续利用生物多样性以增进福祉纳入主流的坎昆宣言	将生物多样性纳入主流以增进福祉,促进保护和可持续利用生物多样性。	2016年12月制定。生态环境部、农业农村部、水利部关于印发《重点流域水生生物多样性保护方案》的通知、国	不需要修改。	

			家发展改革委、国家海洋局关于印发“一带一路”建设海上合作设想的通知等部门规章作出规定。	
--	--	--	---	--

四、海洋环境保护法与有关国际公约衔接过程中出现的问题

为了有效地保护海洋环境,防止海洋环境污染和海洋资源匮乏,我国在海洋环境保护方面已经做了充分的立法工作,制订了大量有利于海洋环境保护的法律法规。如果按照环境要素或领域作为划分我国环境法律体系的依据,那么《海洋环境保护法》是针对海洋环境的特殊性而作出的规定,成为其最为重要的组成部分之一。虽然我国正在开展《海洋基本法》的立法工作,但该部法律是面对海洋综合管理的法律,不仅包括海洋环境保护,还包括海洋经济发展、海洋科技创新、海洋国际合作等政治经济方面。因此,在海洋环境保护领域的基础就是《海洋环境保护法》,不仅其他与海洋环境有关的法律要与《海洋环境保护法》相互衔接,如《渔业法》、《防治海岸工程建设项目污染海洋环境管理条例》等,而且在其中也要体现出有关国际公约的内容,对套入式和转化式的适用方式要取其所长,才能促进两者之间有效衔接。当存在涉外因素时,我国《海洋环境保护法》96条已对条约的适用性作出了规定,即除了我国作出保留的规定以外,采取国际法优于国内法的原则,优先适用国际公约。但当不含涉外因素时,一般需要转化为国内法才能实施。恰逢《海洋环境保护法》修改之际,借此机会来使其与有关国际公约的内容做到更充分的衔接,弥补之前在衔接过程中出现的漏洞。虽然我国海洋环境保护法中的内容已经较为完备,但随着我国加入的海洋环境保护公约日益增多,因此在与海洋环境保护公约的衔接过程中仍然存在一些不足之处。需要立法机关及时调整和更新海洋环境保护法,使国际条约的内容加以落实。

(一)《海洋环境保护法》的立法目的过于狭窄,统领性不足。

每部法律的立法目的都体现着立法者的价值追求和指导思想,每一法律条文都是该立法目的的具体体现,所以立法目的具有统领整部法律的作用。我国《海洋环境保护法》立法目的应当是统领整个海洋环境保护领域的,不仅涵盖国内海洋环境保护法核心理念,也能涵盖有关海洋保护公约的中心主旨。但是随着我国加入的海洋环境保护公约日益增多,《海洋环境保护法》的立法目的已经无法涵盖我国缔结和加入的某些国际条约的核心思想,所以其立法目的失去了统领性,需要与时俱进地加以修改和补充。例如,《海洋环境保护法》未将“应对气候变化,防止全球变暖”作为其立法目的,但是我国于1998年5月签署的《联合国气候变化框架公约》京都议定书,以及我国《大气污染防治法》和国务院印发的《全国海洋主体功能区规划》都具有积极应对气候变化,防止全球变暖的作用,所以《海洋环境保护法》的立法目的已经无法有效地起到统领作用了。

(二)海洋环境保护法无法根据公约及时调整,缺乏实时性

法律自制定实施后,不可避免地存在滞后性的缺陷,为弥补该缺陷,保持与时俱进,使我国缔结或加入的海洋环境保护公约可以在海洋环境保护法中得以体现,需要对以《海洋环境保护法》为主的法律适时修改或者通过司法解释进行补充。当前我国海洋环境保护法已无法与我国缔结或

加入的国际海洋环境保护公约保持实时性。例如,我国加入的《湿地公约》、《生物多样性公约》等都不断出台新的规则,联合国也将未来的十年定位为生态修复的十年,国际上也正在开展极地环境保护、防治海洋微塑料污染等立法,但这些规则与理念目前未纳入我国的相关立法中。

(三) 海洋环境保护法对部分国际公约的核心措施尚未作出规定

我国缔结或加入的国际海洋环境保护公约涉及范围较广,包括防治污染、资源保护、国际合作、环境责任等方面,但是我国有关海洋环境保护的立法不仅较为分散,并非所有的措施都统一规定在《海洋环境保护法》中,而且在某些领域还存在法律漏洞。比如在生物多样性保护方面,我国尚未制定一部《生物多样性保护法》,但是我国于1992年6月加入了《生物多样性公约》,而《海洋环境保护法》对于生物多样性和海洋生物资源的保护仅作了总体性、概括性的规定,但关于海水养殖、超出国家管辖权范围以外的深海海底遗传资源,以及超出国家管辖范围外的海域的生物多样性的养护与利用并未作出具体规定,所以有关保护地球海洋生物资源的规定应当通过修改《海洋环境保护法》得以落实。再如,根据73/78防止船舶污染海域国际公约(MARPOL)规定的新船强制性的能效设计指数(EEDI)和船舶能效管理计划(SEEMP),我国《海洋环境保护法》第八章虽然对防治船舶及其有关作业活动对海洋环境的污染损害作出了规定,但是并没有将公约中防止船舶污染海域的两项重要核心措施落到实处。此外,我国加入的《控制船舶有害防污底系统国际公约》、《船舶压载水和沉积物控制和管理公约》以及我国尚未加入但具有借鉴意义的《香港拆船公约》都对船舶的建造都有环境保护技术性的要求,但是我国《海洋环境保护法》并未对防污底系统、沉积物和压舱水系统、造船、拆船等的海洋环境科学研究和监测作出规定。由此可见,我国《海洋环境保护法》与国际海洋环境保护公约的衔接度较低,核心措施未作出具体的规定。

五、完善我国海洋环境保护法与有关国际公约有效衔接的建议和措施

(一) 充实《海洋环境保护法》的立法目的

1. 在《海洋环境保护法》的目的中加入“建设环境美好滨海城乡”

我国于1992年3月1日加入了《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》,该公约为湿地资源保护和利用的国家措施及国际合作构建了框架。为更好地履行该公约,贯彻落实国务院办公厅印发的《湿地保护修复制度方案》,国家林业局办公室印发了《国际湿地城市认证提名暂行办法》,国际湿地公约履约办公室印发了《国际湿地城市认证提名指标》的通知,为了更好地与该公约相衔接,根据这两个法律文件的精神,可以在《海洋环境保护法》的目的中加入建设环境美好滨海城乡。

2. 在《海洋环境保护法》的目的中加入“应对气候变化导致的海洋问题”

随着对矿产资源勘探开发力度的增强,化石燃料燃烧所排放的温室气体已经远远超过了大气环境承载力和自净能力,导致全球变暖,气温升高。剧烈的气候改变不仅对人类造成伤害,也会对海洋生物造成不可逆的损害。气候变化导致全球变暖,进而造成冰川融化海平面上升,海洋生物资源锐减,海洋环境的生态稳定性遭到破坏。所以为应对气候变化,我国不仅于1998年签署了《联合国气候变化框架公约》京都议定书,也在多次国民经济和社会发展规划中指出要积极应对气候变化,切实履行节能减排的职责。因为气候变化问题与海洋环境保护密切相关,应对气候

变化的法律法规也正在积极制定和实施,所以为了更好地实现《海洋环境保护法》立法目的的统一性,可以将“应对气候变化导致的海洋问题”纳入到立法目的中去。

(二) 适时修改,增强《海洋环境保护法》实时性

1. 在《海洋环境保护法》第一章总则中加入“国际合作原则”

由于海洋环境有着不同于陆地的特殊性,海洋环境问题已经危及整个人类社会的生存和发展。同时加强一带一路建设对国际合作保护海洋环境有迫切性的要求,以及国家履行国际海洋环境保护公约并参与区域和全球海洋环境治理的责任等都需要密切的国际合作才能完成。此外,对海洋环境保护的国际合作原则已经在我国缔结或加入的海洋环境保护公约中有所体现。《联合国海洋环境保护公约》专门对国际合作作出了详细而又具体的规定;《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》中规定各缔约国应互相合作,以便改善和实现危险废物和其他废物的环境无害管理。¹《生物多样性公约》中也规定了就有关保护和持久使用生物多样性的科学方案以及研究和开发方面的国际合作提供咨询意见。²除了上述国际文件,《1990年国际油污防备、反应和合作公约》、《核安全公约》、《捕鱼及养护公海生物资源公约》、《内罗毕宣言》等文件也重点强调了开展国际及区域协调与合作共同应对海洋环境问题的基本理念,所以我们应当在《海洋环境保护法》中加入国际合作原则。

2. 修改其他与海洋环境保护有关的法律,使《海洋环境保护法》有效实施

《联合国海洋法公约》对内水、领海、临接海域、大陆架、专属经济区、公海、岛屿等重要概念做了界定,我国《领海及毗连区法》、《专属经济区与大陆架法》就是将该公约的规定在国内实行的具体表现。但是各国对进一步开发海洋资源的欲望日益扩张,上述两部法律对有关外大陆架、专属经济区的剩余权利、海域的历史性权利等问题没有作出规定,所以可以通过修改《领海及毗连区法》、《专属经济区与大陆架法》将上述权利问题得以解决。

随着科学技术的发展和进步,各国开发和利用海洋的野心逐渐扩大,人工岛屿的数量也不断增加。但是《公约》并未对人工岛屿的法律地位进行界定,也没有对人工岛屿的海洋权利作出规定。由于各种海洋结构物经过人为建造组合在一起之后,就无法区分自然部分和人工部分了,所以对人工岛屿法律地位的界定在学界存在争议。目前学界主要存在“建造基础说”、“建造用途说”、“建造方式说”等主张。³但是海岛保护以及周围海域资源的开发利用在我国《海洋环境保护法》中也相应的原则性规定,所以我国可以根据具体情况修改《海岛保护法》,对人工岛屿的法律地位进行界定,这样才能与《海洋环境保护法》充分衔接,使其得到充分实施。

3. 有关超出国家管辖权范围之外的海洋生物资源的养护和利用在《海洋环境保护法》中作出规定

生物多样性的锐减已经成为人类无节制地向自然索取导致的恶果。《生物多样性》公约是一项保护地球生物资源的国际性公约,我国于1992年签署并批准了该公约。为了切实履行该公约保护生物多样性的国际义务,我国已经制定了大量的法律法规来保护生物多样性,比如《野生动物保护法》、《海洋环境保护法》第三章海洋生态保护以及多年的国民经济和社会发展规划中都着重强调了对生物资源的保护,在生物多样性保护方面,我国《海洋环境保护法》衔接较好。但是由于各国在公海上享有捕鱼自由,所以产生了对超出国家管辖权范围之外的海洋生物资源的利用

1 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》第10条。

2 《生物多样性保护公约》第25条。

3 孙超、马明飞:《论人工岛屿的法律地位》,载《河北法学》2019年第4期。

问题,2004年《生物多样性公约秘书处的报告》中对海水养殖、超出国家管辖权范围以外的深海海底遗传资源,以及超出国家管辖范围外的海域的生物多样性的养护与利用等方面作出了规定,这些规定也应当在我国《海洋环境保护法》中提及。

4.增加应对除油污外的其他海洋灾害的相关规定

虽然海洋自身具有强大的净化能力,但是石油泄漏对海洋环境造成的污染是巨大的,海洋需要经过上百年甚至更久的时间才可以恢复甚至根本无法恢复,各国也都在有效地加强油污防治工作,强调有效应急防备的重要性,因此我国于1998年加入了《1990年国际油污防备、反映和合作公约》,在《海洋环境保护法》中也对应对油污问题作了规定。但是随着如今人类对海洋环境的开发利用,不仅油污会造成海洋环境的破坏,其他海洋灾害如风暴潮、赤潮、海冰、海水侵蚀等也会对海洋环境造成损害,所以应该在《海洋环境保护法》中增加应对其他海洋灾害的内容。

5.增加对北极公海渔业资源开发、利用和保护的规定

在全球气候日益变暖的背景下,北冰洋海冰的融化使得对北冰洋渔业资源的开发利用成为了可能,所以在北冰洋沿岸五国管辖海域之外的海域,各国都有航行自由和捕鱼自由。为了保护对北极渔业资源无管制的攫取,北冰洋沿岸五国和中国在内的其他国家在2018年10月签署了《预防中北冰洋不受管制公海渔业协定》,从而有效防止各国不受管制地对北极公海海域的渔业资源的开发。因此,为了增强我国《海洋环境保护法》的实时性,应当增加在其中增加对北极公海渔业资源开发、利用和保护的规定,然后通过《渔业法》作出具体规定。

6.在《海洋环境保护法》第三章中加入“保护迁徙的海洋生物”

由联合国环境规划署起草的《保护迁徙野生动物物种公约》,我国作为联合国常任理事国之一应当遵守该公约,并将保护迁徙陆地、海洋和空中的野生动物物种的国际义务在国内法中加以落实,我国《海洋环境保护法》第三章并没有对迁徙的海洋生物的保护作出规定,在未来修改该法时,应当在第三章中加入“保护迁徙的海洋生物”的相关规定。

(三)落实有关国际公约的核心措施,促进《海洋环境保护法》的有效衔接

1.删去《海洋环境保护法》56条第三款,并规定只有在可倾倒的废物名录中的物质才能倾倒

《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》于1985年12月对我国生效,2006年,我国批准适用其1996年议定书。但是现行《海洋环境保护法》第56条第3款规定“可以向海洋倾倒的废弃物名录,由国家海洋行政主管部门拟定,经国务院环境保护行政主管部门提出审核意见后,报国务院批准。”该款将可以向海洋倾倒的废物名录的制定权交由国家海洋行政主管部门,并没有采用该公约及其议定书中规定的可倾倒的废物名录,该公约无法发挥其应有的作用,所以应当修改《海洋环境保护法》56条第3款,规定只有列为议定书可倾倒废物名录中的物质才能倾倒,这样可以更好地将该公约中的核心措施落到实处,使国内法与国际公约更好地衔接。

2.在《海洋环境保护法》第八章中增加新船强制性的能效设计指数(EEDI)和船舶能效管理计划(SEEMP),以防治船舶污染,减少国际航运产生的温室气体排放

船舶污染是海洋环境污染的主要元凶,除了船舶装载的物品会对海洋环境造成损害,船舶航行消耗的能源所产生的二氧化碳等温室气体的排放也是一个极大的威胁。所以为了防止船舶污染,国际组织在伦敦签订了《1973年国际防止船舶造成污染公约1978年议定书》,我国于2006年加入,但是对该公约的核心措施并没有于我国《海洋环境保护法》相衔接,所以在对其进行修改时,将提高船舶效能指数作为防治船舶污染的一个重要方面,应当将公约的EEDI和SEEMP纳入其中,以减少国际航运产生的温室气体排放。

3.我国《海洋环境保护法》应当增加造船、防底污系统、压舱水系统等的科学研究和监测的规定

我国加入的《控制船舶有害防污底系统国际公约》、《船舶压载水和沉积物控制和管理公约》以及尚未加入但是作为国际海事组织公约对我国海洋环境立法有重要借鉴意义的《香港拆船公约》对船舶的建造都有环境保护技术性的要求，但是我国《海洋环境保护法》第八章防治船舶及有关作业活动对海洋环境的污染损害缺乏对防污底系统、船舶压载水系统、造船以及船舶残骸的清除作出科学研究和监测的规定，所以在修改《海洋环境保护法》时，应当根据条约增加相应的科学研究和监测要求的规定，提高与国家条约的衔接度。

六、结语

中国缔结或加入的保护海洋环境的国际公约是我国在国际上作出保护海洋环境的承诺，体现了我国的政治立场，而体现一个国家负责任和有担当的则是将该承诺与国内法有效衔接，将保护海洋环境的承诺切实履行。由于我国在宪法中对国际法在国内的适用方式和原则并未作出规定，所以对国际法和国内法关系研究为两者的充分衔接以及国际法在国内的有效履行奠定了理论基础，我们应该采用套入式的直接适用和有条件转化式的间接适用来促进国际法在国内的有效实施。目前我国《海洋环境保护法》在与有关国际公约衔接的过程中存在一些漏洞，体现在立法目的不具有统领性，实时性不强，对加入的国际公约中的核心措施未作出具体规定等方面。面对我国目前正在修改《海洋环境保护法》的契机，弥补与国际法衔接过程中出现的漏洞，需要进一步充实《海洋环境保护法》的立法目的，加入有关建设美丽滨海城乡和应对气候变化等内容，还需要适时修改增强《海洋环境保护法》实时性，并落实国际海洋环境保护公约的具体核心措施，增强《海洋环境保护法》的衔接性。加入国际海洋环境保护公约的背后是决心和勇气，只有将其变成切实的行动，才能更有效地应对海洋环境挑战。期待各国携起手来，推动这些承诺真正落地，从而助力海洋生态环境改善。

责任编辑：白艳

