

我国海洋环境执法存在的问题及解决途径

王超锋

(淮海工学院法学院,江苏 连云港 222005)

摘 要:作为海洋环境法律实施的重要环节,海洋环境执法在海洋环境保护中发挥着重要作用,但由于传统因素的影响和立法工作的滞后,使得我国海洋环境执法在执法范围的界定、执法队伍的建设、执法权限的设置以及执法监督的完善方面还存在诸多问题,既严重影响我国海洋环境执法工作的顺利进行,也阻碍了我国海洋环境执法效果的充分实现,只有对我国海洋环境执法存在的上述问题予以具体分析并通过相应的对策加以解决,才能切实提高我国的海洋环境执法水平,促进我国海洋环境执法活动的健康发展。

关键词:海洋环境执法;执法范围;执法权限;执法监督

中图分类号:D912.6

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2012)03-0080-05

长期以来,我国学者比较关注海洋综合执法,并就我国海洋综合执法力量的整合、执法权限的设置以及执法监督机制的完善等问题提出了相应建议,但由于上述研究忽视了具体海洋执法类型之间的差异,致使其建议因缺乏针对性而难以在实践中得到有效实施。鉴于此,若从具体的海洋执法类型入手,有针对性的分析具体海洋执法类型中存在的问题及解决对策,这对于促进我国海洋执法工作的提升不失为一个理性的选择。海洋环境执法作为我国海洋执法的具体类型之一,其除了具备我国海洋执法中的共性,也具有自己的特征,有必要对其单独研究,由此可见,有针对性的分析当前我国海洋环境执法存在的问题、探讨其产生的原因并提出相应的解决对策,这对于促进我国海洋环境执法水平的提升和海洋环境执法效率的提高具有重要的意义。

一、我国海洋环境执法存在的问题

海洋环境执法是指一国海洋环境机关依照法定的职权和程序执行该国海洋环境保护法规的一种专门行政管理活动,它既是该国海洋环境主权的重要彰显,更是该国海洋环境法律的主要实施手段,对于保护该国的海洋环境具有重要作用。但对于我国而言,由于受传统因素的影响和立法工作的滞后,当前我国的海洋环境执法还存在着执法范围狭窄、执法力量分散、执法权限过低以及执法监督缺失等诸多

问题,严重制约着我国海洋环境执法活动的顺利开展和海洋环境执法效果的有效实现。

1. 我国海洋环境执法范围狭窄

广义的执法范围包括执法的地域范围、时间范围和事件范围三类,本文中所指的执法范围主要为事件范围,也即执法内容的范围。由于当前我国的海洋环境执法主要着眼于海洋污染防治和海洋渔业资源保护,没有涉及海洋资源养护和海洋生态系统保护的执法内容,致使我国海洋环境执法的执法范围过于狭窄,不仅割裂了海洋污染防治和海洋资源养护之间的有机联系,而且诱使我国海洋环境执法机关及其工作人员在执法实践中只重视海洋污染防治的执法工作,却忽视了对海洋资源养护以及海洋生态系统保护的法律法规的执行,并最终致使我国海洋环境执法机关难以形成整体性的海洋环境保护观念,也无法从海洋生态保护的角度来协调其海洋环境执法行为,既无法为我国的海洋资源和海洋生态系统提供有效的执法保护,也难以充分发挥我国海洋环境执法的功能。

2. 我国海洋环境执法力量分散

依据《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》)第5条的规定,我国的海洋环境监督管理体制是按“统一监督管理,分工分级负责”的原则构建,把我国的海洋环境保护权属按照区域和行业管理的原则划分到环保、海洋、海事、渔政、

收稿日期:2012-02-01

基金项目:淮海工学院人文社会科学项目(2010150047);江苏省法学会研究课题(SFH2011D07)

作者简介:王超锋(1978—),男,江苏丰县人,讲师,硕士,从事国际环境法、海洋环保法研究。

军队 5 个部门共同行使^[1],为了行使法律所赋予的海洋环境管理职权,海洋、海事、渔政部门都建立了自己专门的海洋环境执法队伍,从而形成了多部门共同执法的格局,也造成了我国海洋环境执法力量分散和执法效率不高的被动局面。如今,执法主体众多和执法力量分散已成为我国海洋环境执法存在的主要问题,并给我国的海洋环境执法工作带来诸多弊端,其中,由于海洋环境执法队伍互不统属、各执其法,容易造成职能单一和重复建设,不仅造成了人力、物力的浪费,也致使海洋环境执法机关的执法能力不强、效率低下;此外,由于开展海洋环境执法的相关部门之间缺少协调和沟通,容易产生重复执法,诱发执法冲突,也可能导致执法真空地带的出现而放任海洋环境违法事件的发生,从而影响我国海洋环境执法效果的整体实现^[2],最后,我国的这种多主体执法模式也容易导致海洋环境执法区域的人为分割,助长各海洋环境执法部门“自扫门前雪”的心理,对自己管外区域发生的海洋环境违法事件不闻不问,白白浪费执法力量和执法机会,妨碍了我国海洋环境执法效率的整体提升。

3. 我国海洋环境执法权限过低

海洋环境执法既是海洋环境执法机关执行海洋环境保护法规的活动,也是海洋环境执法机关行使海洋环境管理职权的具体过程,因此,我国海洋环境执法机关的执法权限与我国海洋环境管理机关的管理职权范围直接相关,依据依法行政的原则,我国海洋环境管理机关的管理权限由我国相关法规严格授权,但由于目前我国法律没有授予我国海洋环境管理机关行政强制权,造成我国海洋环境执法机关的执法权限过低、强制执行权限缺失的局面,使我国海洋环境执法机关的执法活动只能局限于行政许可、行政命令和行政处罚等常规手段,而不具备工商、税务等行政部门所具有的冻结、查封、扣押、强制划拨、没收等行政强制执行手段,更无法像公安机关那样可以对人身自由采取强制限制措施。我国海洋环境执法机关的强制执行权限过低问题极大地限制了我国海洋环境执法机关的执法能力,难以保障我国海洋环境执法活动的顺利进行^[3]。因为我国海洋面积辽阔,海上情况复杂多变,而且受海上交通、天气等因素的限制,在海洋环境违法事件出现后我国公安机关难以及时地提供强制性措施的协助,而海洋环境违法事件多涉及船舶等流动性工具,有时候涉案的船舶或人员还具有外国背景,如果海洋环境执法机关缺乏有效的强制手段及时对涉嫌违法的船舶予以强制检查、扣押并对违法嫌疑人做必要的人身控制,则难以实现对违法证据的及时有效收集和固定,

而且如果违法者得不到有效控制而逃之夭夭,则不仅难以追究违法者的环境法律责任,而且还会助长涉海人员违法后逃避处罚的心理,如此既损害了我国海洋环境执法活动的威慑力和严肃性,也大大降低了我国海洋环境执法的效果。

4. 我国海洋环境执法监督缺失

海洋环境执法人员的勤勉执法是海洋环境执法质量的重要保证,但考虑到我国海洋环境执法人员的素质参差不齐,如果没有建立有效的执法监督机制,则难以保证我国海洋环境执法人员严格执法、恪尽职守^[4]。目前,我国环境执法监督机制中主要有权力机关、审判机关、环境保护行政主体内部以及民间社会 4 个方面的监督来源,但这些监督环节目前都还存在这样那样的问题,无法实现对我国环境执法的有效监督^[5],而对于我国的海洋环境执法而言,由于海洋远离陆域,海洋环境执法活动难以进入国家监督机关和普通民众的视野,因而我国海洋环境执法监督的缺失问题更加严重,致使我国的海洋环境执法主体在执法活动中无所顾忌,行政不作为、乱作为甚而滥用职权、徇私枉法,造成了我国海洋环境执法领域执法不严、违法不究现象的频繁出现,严重损害我国的海洋环境执法质量,降低我国海洋环境执法威信和执法效率。

二、我国海洋环境执法存在问题的成因

海洋环境执法是海洋环境机关执行海洋环境法规的活动,其中的海洋环境法规是海洋环境执法的重要依据,因而海洋环境执法与海洋环境立法密切相关。据此,有的学者将我国海洋环境执法存在问题的成因归结于我国海洋环境立法的不完善,但事实上,我国海洋环境立法的不完善并不是造成我国海洋环境执法存在问题的真正原因,反而是由于我国海洋环境执法存在问题的无法解决才阻碍了我国海洋环境立法的完善进程,因此,我们不能把我国海洋环境执法存在的问题归结于我国海洋环境立法的不完善,而应探寻我国海洋环境执法存在问题的深层次原因。只有找出我国海洋环境执法存在问题的真正原因,我国海洋环境执法存在的问题才能解决,我国相应的海洋环境立法也才能完善。具体而言,我国海洋环境执法存在的问题主要由以下几个方面的原因造成的。

1. 人类对海洋环境问题的认识局限

我国海洋环境执法范围的狭窄问题与人类对海洋环境问题的认识过程密切相关,正是人类对海洋环境问题的认识局限才促成了我国海洋环境范围狭窄问题的产生。从理论上讲,海洋作为一个整体区

域 其是由海水、海洋底土、海底矿物质以及海洋生物组成的一个有机统一的环境体系 ,而其中的海洋矿物质以及海洋生物作为重要的海洋资源 ,不仅与人类的生产、生活密不可分 ,而且海洋生物作为海洋生态系统的核心组成部分 ,对海洋生态系统的健康运转以及海洋环境的安全稳定也具有重要作用 ,因此 ,海洋矿物质以及海洋生物资源的养护也应成为我国海洋环境保护工作的重点并在我国的海洋环境立法中有所体现 ,但由于现实中最先引起人类关注的海洋环境问题是海洋污染问题 ,因而人类对海洋环境问题的治理也主要集中于海洋污染的防治方面 ,海洋资源养护以及海洋生态系统的保护问题还未像海洋污染问题那样引起人类的关切 ,这反映在法律上就产生了重海洋污染防治立法、轻海洋资源保护立法的倾向 ,致使我国有关海洋污染防治的立法比较全面、具体 ,而海洋资源养护和海洋生态系统保护的法规则相对匮乏 ,这从我国的海洋环境立法的现状可见一斑^① ,这种倾向性、选择性的立法模式直接造成了我国海洋环境立法的单一性和片面性 ,并最终导致了我国海洋环境执法范围狭窄问题的出现。

2. 传统行政管理模式和行政权力配置体系的影响

我国海洋环境执法力量分散的问题是与我国行业归口、各部门独自负责的传统行政管理模式分不开的 ,受我国政治制度、经济体制、民族文化传统等诸多因素的影响 ,长期以来我国实行的是以海洋产业管理部门管理为主 ,综合管理为辅的分散的海洋管理体制 ,其中由国家环境保护部门负责形式上的综合协调工作 ,而海洋环境方面的具体管理权限则由我国海洋、海事、渔政、军队等行业管理部门分割行使 ,由于各部门互不隶属 ,各司其职 ,导致其在行使管理职权时也难以做到协调统一^[6]。而在这种行业分割的管理模式下 ,我国各海洋环境管理部门为了行使自己的管理职能 ,都相继组建了自己的海洋环境执法队伍 ,从而导致我国海洋环境多部门管理和多主体执法的局面的出现 ,并造成我国海洋环境执法力量分散问题的产生。同样 ,我国海洋环境执法权限过低的问题也与我国内陆地区传统的行政权力配置体系密切相关 ,在内陆地区 ,我国环境管理机构只要行使行政许可、行政命令以及行政处罚等权力类型就可以实现对环境问题的有序管理 ,而与环

境保护有关的行政强制措施则由公安、法院等执法和司法机关协助完成 ,比如 ,当需要对环境违法场所进行强制检查或查封、扣押违法物品以及控制违法行为人时 ,我国环境保护机关可以请求公安机关的协助 ,但这种多部门相互配合的联合执法模式在我国海域则难以有效适用 ,并使海洋环境强制执法权缺失的问题得到显现。

3. 海洋环境执法区域的特点所致

我国海洋环境执法监督缺失的问题与我国海洋环境管理体制以及执法区域的内在特点密切相关。我国目前实行的是分散的海洋环境管理模式 ,由相互独立的多个部门对海洋环境实施管理 ,但由于各个部门之间缺乏必要的监督制约机制 ,而且各个部门内部也缺乏明确的监督体制 ,因此 ,我国海洋环境执法机关目前还无法为其执法活动提供系统全面的内部行政监督。此外 ,由于我国海洋环境执法区域的固有地理特征限制 ,其他的监督途径也难以发挥作用 ,因为我国海域辽阔 ,并且海洋远离大陆 ,再加上交通工具的限制 ,普通人难以在海域上出入自如 ,致使海洋环境执法活动远离监督主体的视野 ,无法得到国家权力机关和社会民众的有效关注 ,因而也无法得到国家权力机关和社会民众的有效监督^[7] ;此外 ,尽管有的学者主张设立司法机关监督 ,但司法机关监督只有在涉海相对人不服我国海洋环境执法机关的执法 ,提起诉讼时我国司法机关才有机会进行监督 ,因此 ,我国司法机关的监督也比较被动而且难以做到全方位监督 ,由此可见 ,我国传统上在陆域适用的监督模式在我国海域难以直接适用 ,这是导致我国海洋环境执法监督缺失的主要原因。

三、我国海洋环境执法存在问题的解决途径

我国海洋环境执法存在的问题主要是由我国民众对海洋环境问题的认识局限、我国传统的行政管理模式以及海域自身的地理特征等因素造成的。因此 ,要解决我国海洋环境执法中存在的问题 ,就要采取针对性的解决对策 ,并在此基础上进一步完善我国的海洋环境立法工作 ,从而推动我国海洋环境执法问题的彻底解决。

1. 我国海洋环境执法范围狭窄问题的解决方法

要消除我国海洋环境执法范围的狭窄问题 ,就要在观念上逐步培养民众的生态环保意识 ,树立民

^①在我国专门的海洋环境保护立法中 ,除了《海洋环境保护法》第三章对海洋生态系统的保护专章做出规定之外 ,其他法规没有涉及海洋生物资源养护以及海洋生态系统保护问题 ,此外 ,尽管《中华人民共和国渔业法》和《中华人民共和国野生动物保护法》对海洋生物资源的养护工作有所涉及 ,但《中华人民共和国渔业法》从渔业资源保护的角度出发 ,具有很强的功利性和经济目的性 ,而《中华人民共和国野生动物保护法》则重点保护珍贵、濒危的水生野生动物 ,难以从全局考虑海洋生物资源的保护 ,而从环境保护角度来规范我国海洋矿物资源开采利用的法律规定则更是少之又少。

众的海洋大环保理念,使我国民众尤其是我国的海洋环境立法和执法人员要充分认识海洋资源和海洋生态系统的重要性,使其在注重海洋污染防治问题的同时,更加注重海洋资源和海洋生态系统的保护问题,并从经济、政治、法律、科技等多个方面来设计保护我国海洋资源和海洋生态系统的措施和途径。具体而言,我国的立法机关应完善我国的海洋环境保护法规体系,在继续充实我国海洋污染防治法规的同时,着重加强我国海洋资源保护以及生态保护的立法工作,通过相应的立法明确海洋资源以及海洋生态系统的保护制度,以便为我国海洋环境执法机关的执法活动提供确定的法律依据,而我国的海洋环境执法机关则要充分行使我国海洋环境保护法规赋予其的执法权力,担当其所承担的法律职责,在开展具体的海洋环境执法活动中,既要防治涉海活动对海洋环境的污染破坏,也要防治涉海活动对我国海洋资源的过度开发和对海洋生态系统的破坏,把海洋资源保护执法作为海洋环境执法应有之义和重要内容,确保海洋污染防治和海洋资源保护执法活动的齐头并进,从而实现我国海洋环境执法内容的全面化和执法范围的广域化,解决我国海洋环境执法范围的狭窄问题。

2. 我国海洋环境执法力量分散问题的解决方法

要解决我国海洋环境执法力量的分散问题,就要改变我国传统的海洋管理模式,把我国的海洋环境保护工作统一交由一个部门负责管理,并在此基础上组建统一的海洋环境执法队伍,但目前我国的5个海洋环境管理机关中,除了国家环境保护部门之外,其余部门都身兼数职,一职多能,没有一个部门是专门的海洋环境管理机构,而且在行业管理模式下,上述部门都有自己的归属行业,都有自己的部门利益,把海洋环境管理权和执法权交由其中任何一个部门都难免海洋环境保护工作受到部门行业利益的影响,进而影响我国海洋环境保护的效果,而目前专职环境保护的国家环境保护部门又没有自己专门的海洋环境执法队伍,无法实质性地参与到海洋环境执法工作中来,因此,目前还没有一个部门能够完全胜任我国的海洋环境管理和执法工作。鉴于此,要统一我国的海洋环境执法主体,就要彻底改变我国的海洋环境管理体制,系统整合我国的海洋环境管理和执法力量。具体而言,我国可以设立国家环境保护部下属的国家海洋环境保护局,把其余4部门的海洋环境管理和执法权限全部移交海洋环境保护局行使,由其全权负责我国海洋环境的保护工作。同时,在海洋环境执法队伍建设方面,以中国海监为基础,整合中国渔政、中国海事的海洋环境执法

力量,成立专门的海洋环境执法队伍,由海洋环境保护局直接领导,统一负责我国海洋环境的执法工作,从而彻底改变我国海洋环境保护领域的多部门管理、多部门执法的混乱局面,提高我国海洋环境执法的效率和水平。

3. 我国海洋环境执法权限过低问题的解决方法

我国海洋环境执法权限过低主要表现为我国海洋环境执法机关缺乏必要的行政强制执法权,因此,我国海洋环境执法机关执法权限过低问题解决的重点就是要解决我国海洋环境执法机关行政强制执法权的缺失问题,对此,可以从两个角度对我国当前的海洋环境执法模式进行设计:一是在我国海洋环境保护机关长期派驻公安海警人员,与我国的海洋环境执法队伍开展联合海洋环境执法,以便我国海洋环境执法机关在遇到需要采取强制措施的情形时由海警提供协助;二是修改我国现有的海洋环境保护法规以授予我国海洋环境执法机关必要的行政强制执法权,通过立法明确规定我国海洋环境执法机关在预防违法事件的发生、违法证据的收集以及违法行为的处理时可以采取查封、扣押、人身强制措施,从而扩大我国海洋环境执法机关的执法权限,以便释放我国海洋环境执法机关的执法能力并最终提升我国海洋环境执法的效果,但就上述两种模式比较而言,由于第一种模式需要公安机关和海洋环境保护机关的协作,既需要投入更多的人力、物力配置,还增加了相互间协作、沟通的成本,因此,笔者认为采用第二种模式更为合理,有助于我国集约、高效的海洋环境执法队伍的建立。

4. 我国海洋环境执法监督缺失问题的解决方法

为了解决我国海洋环境执法监督缺失的问题,除了要从传统模式来完善我国海洋环境执法监督的体系之外,还要充分考虑我国海洋环境执法区域的地理特征。首先,从完善传统监管体系的角度而言,要多渠道、全方位来建立我国的海洋环境执法监督机制以完善我国海洋环境执法监督体系,具体而言,在监督形式和途径上,对我国海洋环境执法监督的4个来源予以完善性设计,如为我国四大监督来源行使监督权力创造条件,把我国权力机关、审判机关、行政机关内部以及社会民众的监督制度化、定期化和常态化,并为各监督主体行使监督权力或发挥监督效能提设计具体的路径、程序并提供制度保障^[8];其次,考虑到我国海洋环境执法区域的地理特征,为了弥补监督主体因受海洋特性限制而对海洋环境执法活动监督不便的缺陷,我国还应为海洋环境执法监督提供必要的客观监督标准和考评尺度,如把一定时期海洋环境违法事件的发生率和发现率、海洋环境质量改善与否等客观因素作为对海洋

环境执法机关执法效能考评的标准 ,以此标准对我国海洋环境执法情况进行调查评估 ,从而促进我国海洋环境执法机关做到勤勉执法和严格执法 ,通过上述两方面的设计 ,我国海洋环境执法监督体系就可以建立和完善 ,而我国海洋环境执法的质量和水平也可以得到提升。

四、结 语

当前我国海洋环境执法受到多种不利因素的影响 ,其中既有海洋远离普通民众视野这种自身不利因素的影响 ,也有人们对海洋环境认识的限制 ,但更根本的却是我国传统的海洋环境管理体制所造成的多部门利益争夺问题 ,这些因素纠合在一起严重阻碍了我国海洋环境的立法进程 ,进而导致我国的海洋环境执法出现了一系列问题。但随着科技的发展和人类对海洋环境认识的不断深入 ,人类对海洋资源的重要性有了普遍认识 ,并且随着新闻媒体以及其他社会舆论对海洋环境问题的关注 ,普通民众参与海洋环境保护的热情也逐步高涨 ,此外 ,传统行业管理模式下的海洋环境管理职权分配方式也因为不能适应海洋环境保护的要求而越来越受到学者和立法人士的诟病^[9]。由此可见 ,上述因素对我国海洋环境立法的不利影响正在消退 ,也为我国海洋环境执法问题的彻底解决提供了契机。鉴于此 ,我国立法机关应抓住当前的有利时机 ,克服传统海洋环境管理模式下一一些既得利益团体的阻挠 ,通过积极的海洋环境立法活动对我国当前的海洋环境执法问题作出积极回应。具体而言 ,我国的海洋环境法规的完善可以通过以下两个举措进行 ,首先 ,要完善我国

海洋环境保护的基本法规体系 ,在继续充实我国海洋污染防治法规的同时 ,更加侧重我国海洋资源养护和海洋生态保护法规的制定 ,从而为我国的海洋环境执法活动提供完备的执法依据 ;其次 ,针对我国海洋环境执法活动本身 ,我国立法机关应通过专门立法对我国海洋环境执法的执法范围、执法队伍的建设、执法权限的设定以及执法监督机制的建立问题予以明确规定 ,如此既可以从立法上根除我国海洋环境执法存在的诸多问题 ,又可以使我国的海洋环境执法活动有章可循 ,有利于保证我国海洋环境执法工作的有效开展和顺利进行。

参考文献 :

[1] 韩德培. 环境保护法教程[M]. 北京 :法律出版社 ,2007 :163-257.
[2] 王淼. 我国现行海上执法体制的弊端与改革对策[J]. 软科学 2006(1) 81-82.
[3] 杨朝霞. 论环保部门在环境民事公益诉讼中的作用[J]. 太平洋学报 2011(4) :15-16.
[4] 韦冉. 困境及对策 :我国海洋环境污染执法的完善[J]. 山东行政学院学报 2006(1) :79-80.
[5] 张丙淳 ,陶伯进. 论环境行政执法权的检察监督[J]. 新疆社会科学 2010(6) :76-77.
[6] 崔旺来. 我国海洋行政管理体制的多维度审视[J]. 浙江海洋学院学报 :社会科学版 2009(4) :7-8.
[7] 毕霞. 水环境治理中的公众参与研究 :以江苏省为例[J]. 河海大学学报 :哲学社会科学版 2010 ,12(4) :43-46.
[8] 胥树凡. 强化环境执法监督机制的探讨[J]. 中国环保产业 2008(8) :13-15.
[9] 马丽华. 行政执法体制的困境及改革构想[J]. 长白学刊 2009(3) :89-90.

《水资源保护》征订启事

中国科技核心期刊 RCCSE 中国核心学术期刊

《水资源保护》是河海大学和中国水利学会环境水利研究会共同主办的科学技术期刊 ,创刊于 1985 年 ,双月刊 ,国内外公开发行 ,国内统一连续出版物号 :CN32-1356/TV.

《水资源保护》主要刊登与水资源保护有关的基础研究 ,应用技术 ,工程措施 ,综述述评 ,专题讲座 ,国外动态 ,书刊评介 ,科技简讯 ,水资源管理、评价、监测、优化配置 ,节水技术 ,水环境污染控制等方面的文章 . 近年来 ,重点关注与水有关的生态环境领域中的研究方向 ,新增设相关的基础研究、防治技术、城市水环境治理等内容 .

主要读者对象 :与水资源保护工作有关的工程技术人员、科研人员、管理人员以及大专院校的师生 .
《水资源保护》邮发代号 28-298 ,双月刊 ,2013 年每期定价 12 元 ,全年共 72 元 ,每逢单月 30 日出版 . 可在全国各地邮局订阅 ,也可直接与编辑部联系订阅 .

地 址 210098 南京市西康路 1 号 河海大学《水资源保护》编辑部
电话/传真 (025)83786642 E-mail bh@hhu.edu.cn
网 址 kkb.hhu.edu.cn/web/indexbh.asp ?l_id=34