

环渤海区域海洋生态环境特点 及保护制度改革

李天生 陈琳琳

摘要:渤海是我国内海,具有特殊的海洋地理环境特征,水域封闭性强,自净能力弱。针对渤海的特别情况,应制定渤海海洋生态环境特别法以实行更高保护与责任标准及更严执法机制。针对环渤海海洋经济产业结构特点,必须强化产业促进法的作用机制,促进产业结构向高新技术、环保型方向调整。为更好地保护环渤海区域海洋生态环境,应设置渤海管理委员会,确立其独立实体地位与主任责任制,并借助国家战略联动,实现在经济轴带及更广层面上的经济发展。同时,环渤海区域还应高度重视相关人文社会环境建设。

关键词:渤海生态环境;环境特别法;产业促进法;协调机制

环渤海区域生态环境的特殊性以及污染的严峻性已使得环渤海区域生态环境保护成为我国突出的环保问题。十九大报告明确指出,应着力解决环境突出问题,加快水污染防治,实施流域环境和近岸海域综合治理^①。环渤海区域海洋生态环境保护问题亟须得到有效的针对性研究。

一、环渤海区域的海洋地理特征:易受污染和难以净化

渤海是一个深入中国大陆的浅海,也是我国最大的内海。地处 $37^{\circ}07'-41^{\circ}00'N$, $117^{\circ}35'-121^{\circ}10'E$,南北长约480千米,东西宽约300千米,面积约 7.7×10^4 平方千米,渤海平均水深约18米,最深处位于渤海海峡北部的老铁山水道,最深水深84米。从辽东半岛沿海岸到胶东半岛,其东北、西、南面分别被辽宁省、河北省、天津市和山东省三省一市如英文字母“C”一般围绕,仅东南有渤海海峡与黄海相连,由此形成环渤海区域。同时该区域还延伸辐射到北京市、山西省、内蒙古自治区,这七省(区、市)面积达186万平方千米,2014年末常住人口3.14亿人,区域生产总值18.5万亿元,是我国最具综合优势和发展潜力的经济增长极之一^②。

(一)渤海海底地形的浅海平坡特征

渤海为陆架浅海盆地,由于黄河、海河、辽河和滦河等含沙量很大的河流注入,致使渤海水浅、地形平缓。整个海底从辽东湾、渤海湾和莱州湾三个海湾向渤海中央浅海盆地及东部渤海海峡倾斜,坡度平缓,平均坡度0.13‰,是中国4个海域中坡度最小的海区。渤海这样的浅海平坡海底地形,更易导致污染物的堆积。

收稿日期:2018-05-20

基金项目:中国法学会2017年度部级法学研究重点项目“环渤海区域生态环境保护法治问题研究”(CLS(2017)ZDWT15)。

作者简介:李天生,大连海事大学法学院教授(大连116026;157972278@qq.com);陈琳琳,大连海事大学法学院博士研究生(大连116026;1173353200@qq.com)。

① 参见习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,新华网:http://www.xinhuanet.com/politics/2017-10/27/c_1121867529.htm,访问日期:2018年5月9日。

② 参见《环渤海地区合作发展纲要》,国家发展和改革委员会网站:http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201510/t20151023_755557.html,访问日期:2018年4月30日。

最近数据表明,渤海整体海底地形变化不大,平均水深为 18 米。但是由于环境变化和人类活动的持续开发,如渤海湾海域天津塘沽沿岸填海造地、曹妃甸工业区开发、黄骅港兴建等,以及莱州湾海域孤东海堤和黄河农场防波堤的修建,黄河口人工改道、疏浚等人类活动的展开,渤海部分近岸海底地形较以前发生了改变,如黄河三角洲区、曹妃甸工业区等海域和 40 多年前比较水深变浅^①。

(二)渤海地层沉积物的粗细混合特征

就渤海海峡来看,海底地势总体呈北深南浅,北面水深深达 60-80 米,南面水深 20-30 米。海底沉积物类型的分布多呈东西向延伸,与水流主要方向一致,大陆和岛屿岬角附近主要是粗砂、砾石等粗颗粒沉积物。靠近山东半岛北岸为宽阔的水下阶地,等深线平行于海岸,坡度较小,仅为 5/10000,这里水流较弱,为泥和粉沙等细粒沉积物。在成山角东侧为南北向的冲刷槽,北部水深达 60 米以上,南部水深 30-40 米,此为沿岸流和潮流长期冲刷的结果^②。

在海峡北部老铁山水道海域,水道宽而深,呈“U”形沟谷状态,宽约 42 千米,最大水深 86 米。整个水道自北而南分别是北部冲刷槽、中部隆起带和南部冲刷槽等 3 个地貌单元^③。该区第四系沉积层大部分缺失,局部残留沉积层覆盖在基岩之上。残留沉积层主要为晚更新世细砂、硬黏土以及被侵蚀后残留的砾石、粗砂。在海峡南部庙岛群岛海域,第四系沉积层广泛发育,主要以砾石层和粗砂为主,且较密实^④。多河流泥沙与陆源污染注入与砾石、粗砂等沉积混合,很不利于水流的冲刷净化。

(三)渤海海域与滨海生态环境的双向破坏特征

渤海三面环陆,仅东面通过渤海海峡与黄海相连,水域封闭性强,自净能力极弱,海上与沿海开发活动带来的污染物排放、自然生态环境海陆双重破坏等对环渤海区域整体生态环境造成的压力在逐步加重。

在赤潮等海洋污染灾害较为严重的同时,海水污染加剧后还反面对滨海的陆地生态环境造成破坏。除重点岸段海岸侵蚀以外,渤海滨海平原地区海水入侵和土壤盐渍化也很严重,范围较大,砂质海岸局部地区海岸侵蚀加重。海水入侵状况严重地区主要分布于渤海滨海平原地区,河北和山东沿岸海水入侵距离一般距岸 13-25 千米,辽宁沿岸海水入侵距离相对较小;土壤盐渍化严重地区主要分布于渤海滨海平原地区的河北、天津、山东部分地区,盐渍化距离一般距岸 10-25 千米,主要盐渍化类型为硫酸盐-氯化物型和硫酸盐型轻盐渍化土、盐土^⑤。显然,环渤海区域的海洋开发污染、陆源污染在导致海洋生态环境恶化的同时,由于渤海封闭性强的特点,也更容易造成对环渤海区域的滨海地带生态环境的破坏,出现双向破坏的恶性循环。

(四)渤海水文状况特征

渤海的潮汐主要是太平洋的潮波传入所产生,在各海区的地转和地形的影响下,产生各自的潮波系统。只有秦皇岛和黄河口附近为正规全日潮,其外围环状区域为不正规全日潮,此外大部分海区均为不正规半日潮。潮差大多为 2-3 米,渤海海峡区平均为 2 米左右。沿岸平均潮差以秦皇岛附近最小,不到 2 米,最大在辽东湾顶,营口达 5.4 米,其次在渤海湾顶,塘沽达 5.1 米。渤海除个别地方外,都是半日潮流和不正规半日潮流,渤海潮流的流速一般约 1-2 节,葫芦岛、秦皇岛及登州头附近为 2.5-3 节,渤海海峡老铁山水道近岸最大潮流流速可达 6.3 节^⑥。

在海浪方面,由于渤海是个面积不大的浅水内海,风区较小,灾害性海浪的频率相对较小,平均每

① 陈义兰、吴永亭、刘晓瑜等:《渤海海底地形特征》,《海洋科学进展》2013 年第 1 期。

② 蒋东辉:《渤海海峡沉积物输运的数值模拟》,中国科学院海洋研究所博士学位论文,2001 年,第 18 页。

③ 刘建华、王庆、仲少云等:《渤海海峡老铁山水道动力地貌及演变研究》,《海洋通报》2008 年第 1 期。

④ 尹延鸿、叶思源、赵铁虎等:《渤海海峡跨海桥隧建设的海洋地质环境分析及修建方案思考》,《海洋地质与第四纪地质》2017 年第 3 期。

⑤ 国家海洋局:《2016 年中国海洋环境状况公报》,国家海洋局官网: http://www. soa. gov. cn/zw/gk/hygb/zghyhjzlgb/201712/t20171204_59423. html, 访问日期:2018 年 4 月 30 日。

⑥ 张江泉、郑崇伟、李荣川等:《黄渤海风、浪、流等海洋水文要素特征分析》,《科技资讯》2013 年第 31 期。

年 0.9 次(在 25 年中,寒潮浪 9 次,气旋浪 12 次,台风浪 2 次)。渤海海峡水较深,当吹偏东风或偏西风时,有足够长的风区,加上狭管效应,风浪易于成长,曾出现过 13.6 米的最大波高^①。

渤海海区的海流在扣除了较强的周期性潮流之后,所得余流的量值约为潮流最大可能流速的十分之一。该海区的环流大体上是由两支基本海流组成,一支是循黄海水下洼地北上的黄海暖流,另一支是沿着黄海西部南下的黄海沿岸流^②。

从渤海的水文特征来看,除了渤海的内海海浪特征之外,渤海的潮汐流速、规律,以及渤海的海流流量、流速,都不利于渤海海域内污染物的冲刷和污染海水的自然交换净化。

二、环渤海区域海洋经济产业存在的不利倾向:粗放与污染

环渤海区域是全国海洋经济较为发达的地区之一,但与此同时,该区域海洋经济与资源、环境和社会的矛盾日益突出,长期以来一味追求经济增长的传统发展模式已经造成对“高碳”特征突出的“发展排放”路径的依赖,资源高消耗和粗放增长造成的海洋经济发展与生态环境之间的不协调,成为环渤海海洋经济可持续发展的严重制约因素^③。海洋经济发展对生态环境存在产业结构效应,为了充分认识海洋经济与生态环境之间的相适应性,建立二者相互协调的循环型经济模式,对环渤海区域各海洋产业结构的现状布局进行科学分析,是突破当前海洋经济发展瓶颈的关键所在。

(一)环渤海区域海洋产业结构的高碳倾向

环渤海区域的海洋第二产业主要以海洋油气业、海洋化工业、海洋船舶工业等为主,这些以原料和能源工业为中心的重化工业,具有高能耗、高排放、高污染的特点。比如船舶不仅排放氮氧化物和颗粒物等一次污染物,还将产生二次颗粒物、臭氧等二次污染物。作为我国重要的工业发展省份,辽宁省、河北省和山东省碳排放量巨大,有大量的高能耗高排放企业,基础设施较为落后,老工业基地改造困难,属于重度碳排放区域。环渤海区域的碳排放强度还呈现出逐年增加趋势,说明长久以来实行的高能耗、高排放的粗放型经济发展模式,已经导致碳排放强度在人口增加不明显的情况下出现大幅上涨。对生态环境污染治理压力较大的环渤海地区来说,发展瓶颈已出现。

(二)环渤海区域海洋产业结构的资源依赖倾向

辽宁省、山东省的海洋第一产业比重较高,对资源环境依赖度较高,难以维持高速增长。同时海洋渔业结构仍以近海捕捞为主,远洋捕捞和人工养殖所占比例较小,而近海捕捞对生态环境的破坏相对较大。近年来由于渤海水质恶化,天津、辽宁、河北、山东等省市部分地区出现近海渔业养殖“年年养年年赔”的生产困境,部分海域已难以形成有经济价值的鱼汛,不少渔民几近“失海”。由于渔业资源减少,休渔期难“休”、绝户网难“绝”问题凸显,导致渤海渔业资源进一步遭到破坏,近海捕捞陷入恶性循环^④。近年来频发的填海、污染、无序养殖等过度开发问题,正严重透支环渤海的海洋生态,以渔业生产为主的区域海洋第一产业受到严重影响,在一定程度上体现出该区域过分倚重传统的海洋资源净消耗的发展方式,资源依赖倾向型的海洋产业结构亟须调整转变。

(三)环渤海区域海洋产业结构的高污染倾向

环渤海区域海洋经济较为粗放的发展方式,使得该区域生态脆弱性加剧,海洋生态系统恶化。而近年来渤海海上油气勘探开发、海上倾倒、海上溢油、船舶含油废水不适当排放等用海活动、污染事件

① 张江泉、郑崇伟、李荣川等:《黄渤海风、浪、流等海洋水文要素特征分析》,《科技资讯》2013年第31期。

② 蒋东辉:《渤海海峡沉积物输运的数值模拟》,中国科学院海洋研究所博士学位论文,2001年,第20页。

③ 徐胜、张超:《低碳视角下环渤海地区海洋经济与生态环境协调性研究》,《中国渔业经济》2013年第4期。

④ 王怡然:《环渤海污染触目惊心 专家:地方政府相互推诿》,中国台湾网: http://www.taiwan.cn/xwzx/dl/shh/201608/t20160819_11542641_4.htm, 访问日期:2018年5月1日。

频繁,加之重化工企业不断在环渤海地区聚集,部分地区企业排污口超标排放、偷排现象犹存,入海河流频现“黑水”“红河”,陆源排污形势愈发严峻,这两方面的作用使得渤海近岸海域污染严重,部分海域范围内的浮游生物等海洋生物资源也遭到不同程度的破坏。

三、环渤海区域相关人文社会环境、体制政策:不足与滞后

民众、企事业单位以及地方政府是环境利益的三方主体^①,通常一个区域内民众、企事业单位、地方政府的环保意识愈高,该区域的生态环境情况愈加乐观,反之,该地区的生态环境则可能受“唯经济利益至上”意识的主导,而沦丧为纯粹的经济增长工具。环保意识的公众化程度、企事业单位的自觉性环保经济行为选择、区域环保体制政策的有效性和合理性是区域人文素质和人文意识的主要体现,也是审视环渤海区域海洋生态环境特点不可忽视的要素。

(一)环渤海区域环保意识的公众化程度

衡量环渤海区域的环保意识公众化程度的主要标尺是生态环境教育的实施和普及程度、生态环境规制标准的公开化程度、生态环境保护监督的公众参与度。

文化作为上层建筑,是人类意识的产物,具有较强的价值取向性。文化事业建设与思想道德治理共同构成了治理文化^②。教育作为文化传承和道德教育不可或缺的介质,某项教育科目的设置和普及程度是特定文化和思想在教育区域内延续和夯实的基础和体现。环渤海区域文化中呈现出生态环境保护道德观退化甚或流失的现象^③,在一定程度上警示着环渤海区域生态环境道德教育的缺失。例如,“天人合一”等传统生态环境道德观念的意义和价值往往在文化的继承和发展中被忽视。而且,生态环境保护在地方教育中很多时候被视为选修性或辅助性教育科目的一部分,极少被强调为个人素质培养的必要内容。

生态环境规制标准的公开是公众参与生态环境保护监督的前提,是公众借予评价其他个体、企事业单位、政府等的行为是否违反环境保护规范的基准。但环渤海区域的现实情况却不容乐观,不少环境规制标准竟然被上升为“机密”,不予公开,公众无法接触到具体的环境惩处规定,公众监督受阻。例如,在小平岛填海事件中,主管人员就主张违规行为的处罚规定不向公众公开^④。

社会监督是国家监督的重要来源和补充^⑤,赋予公众参与监督环境保护的权利不仅在于借助广大公众的群策群力,更在于公众往往是生态环境保护的直接受影响主体。生态环境是地方政府发展的资源,是区域企事业单位意欲开发利用的对象,而公众作为最接近生态环境的人群,其生活资源、生活习惯等与当地的生态环境紧密相关。强化公众的生态环境保护意识,拓宽和便利公众监督生态环境保护的渠道是公众理应享有的权利,在当前环渤海区域环保意识现状下,更应作为必须重视的区域人文精神培育环节。

(二)环渤海区域企事业单位的自觉性环保经济行为选择状况

计划经济时代之后,经济的市场性一直被企事业单位所尊崇,但盲目性和自我调控的失灵往往使市场难以规制以消耗生态环境资源为成本的经济增长方式,生态环境不可避免地有一些企事业单位的经济逐利中遭受破坏。更甚者,企事业单位为谋求更好的经济利益,不惜“以身犯险”,利用法律漏

① 黄信瑜:《地方政府环保监管责任有效落实的路径分析》,《政法论丛》2017年第3期。

② 王莉:《低碳发展下中国环境治理体系转型的理论选择》,《政法论丛》2017年第5期。

③ 季丰、郭彩军、黄志兴:《论环渤海地区可持续发展的自然环境法律规制——以区域经济失衡原理与法律制度资源论为视角》,《中国法学会环境资源法学研究会2006年年会与学术研讨会论文集》,第749页。

④ 杨芳:《大连填海造地陷入困局:已填部分手续不全遭罚》,金鹰网:<http://news.hunantv.com/x/n/20080714/18150.html>,访问日期:2018年4月29日。

⑤ 罗洪洋、殷祎哲:《社会主义法治监督体系的逻辑构成及其定位》,《政法论丛》2017年第1期。

洞滥用资源,过度开发利用生态环境资源,危害整个环渤海区域的生态环境。在环渤海的省际、市际甚至县际经济发展竞争,以及漫长“C”型海岸线资源的显著特征下,这种过度开发的情况尤为严重。以填海造地项目为例,由于法律规范对于分批次违规报批行为规定了较低的处罚力度,不少缺少环境保护自觉性的企事业单位,罔顾环境承载力,借此法律纰漏,实行“插花”式报批,将自身规划填海造地的面积化整为零,分批报审^①,在其满足自身利益最大化的同时,也给环渤海区域的生态环境造成更大的压力。

事实上,相比于公众环保意识,企业的环保意识对于生态环境的影响力更为集中、强度更大。企业的环境保护自觉性决定了其将采取的经济利益获取路径,具有环保自觉性的企业往往愿意自我规避或在法治引导下规避资源高消耗产业,转向新兴绿色产业、高技术环保产业等。相反,缺乏环境保护自觉性的企业则更多地依附于资源消耗型产业,且不愿意放弃既有利益渠道,甚至是违法破坏生态环境以获利。

(三)环渤海区域环保体制政策的有效性和合理性问题

环渤海区域海洋生态环境问题自20世纪80年代开始就已备受关注。2001年的《环渤海碧海行动计划》开始将环渤海区域纳入重点污染防治区域。2008年出台的《环渤海环境保护总体规划》追加一定资金以进一步治理环渤海区域的海洋生态环境问题,但也揭示了先前的阶段性《环渤海碧海行动计划》的失败^②。

依据现有生态环境立法的规定,在环渤海区域进行环境执法的主体有海洋局、渔政、环保部门、海事局等。通常,不同主体依照其职权和职责分别制定各自的海洋生态环境保护规范,会缺乏充分的协调^③。加之,在环渤海区域行政区划下地方政府基于各自地方经济利益的考量,所制定的生态环境保护执法目标参差不齐,地方性执法规范和执法力度不一。虽然环渤海区域已建立了市长联席会议,但由于此联席会议更类似于协商会议,对于“三省一市”的利益冲突缺乏协调权力,会议所起的生态环境协同规制作用极为有限^④。

此外,由于环渤海区域国企所占比重较高,地方本位主义严重,法治意识、市场意识有待提高,致使在处理环渤海区域海洋生态环境治理问题时,预防的方向、整治的实质出现偏差,变成变相交钱污染的问题,治理成效不尽如人意。

由此可见,环渤海区域虽有综合性的生态环境保护规划体制和政策,但这些体制和政策的有效性、合理性仍有待提高。

四、环渤海区域海洋生态环境保护改革建议:法律、制度与人文社会环境建设创新

由于渤海具有上述特殊的易受污染、难以净化的海洋地理特征,环渤海区域也存在粗放与污染倾向的海洋经济产业结构特征和相关人文社会环境特征,环渤海区域的海洋生态环境保护应基于这些特征进行针对性的有效改革,且这种改革已经刻不容缓。

(一)制定渤海海洋生态环境特别法以实行更高保护标准、责任标准及更严执法机制

由于环渤海区域特殊的多河流注入、污染沉淀、浅海盆地、水文潮汐等海洋地理环境特点,环渤海区域是个复杂的生态环境系统。整个区域包括入海流域、海岸带以及渤海,呈现的污染特点是“陆源

^① 李志文、王崇:《辽宁环渤海违规填海造地处罚模式问题探析》,《大连海事大学学报(社会科学版)》2015年第5期。

^② 刘小丽、任景明:《解决渤海环境问题的对策研究》,《北方环境》2013年第8期。

^③ 许斌:《台湾地区在海洋治理领域的新发展》,《中国海商法研究》2016年第2期。

^④ 刘小丽、任景明:《解决渤海环境问题的对策研究》,《北方环境》2013年第8期。

污染为主,流域污染为主”^①,因此环渤海区域海洋生态环境污染问题,必然需要以具有海陆统筹思想的法律规定进行规范。但现有的海洋生态环境立法,有不少海陆分而治之的规定,而陆海一体化的规定则偏少,且这些少数的陆海一体化规定又偏向于规划性质,规范的操作性和指引性较为欠缺。

作为封闭性强的海域,渤海水体自净能力相对于其他海域而言极弱。近年来,随着陆地资源的消耗殆尽,海洋资源开发成为重点和热点^②,海水淡化、填海造地、渔业养殖等海洋产业项目,不断压缩渤海水体面积,盐渍化、水体富营养化等问题更是严重侵害渤海海域生态环境。然而,现有的海洋生态环境立法中法律层级的规范多适用于普遍性的水域污染事件,缺少针对环渤海区域的特殊规定,而行政法规、规章、地方性法规虽有专门针对渤海问题的,但因效力层级较低、规范间不协调之处较多^③,致使规范的惩戒力度基本难以撼动经济利益驱使下的海洋生态环境破坏行为,海洋生态环境立法的规制和引导作用几乎被架空。

因此,极有必要针对环渤海区域的特殊性,制定适用于此区域的法律层级的海洋生态环境立法,提高生态环境保护标准,设立更高责任标准,并实行更严格的执法机制。在生态环境保护标准上,严控氮、磷等污染物的入海,实行总量和标准的双重控制^④;增加陆海一体化规定,重点防控陆源污染,对入海河流上下游的陆源污染实行分层监管,细化陆源污染防治标准;全面划分环渤海区域的生态脆弱区、敏感区、红线区,以更严格的审批标准限制海洋产业项目入驻。在责任标准设置上,引入效率因素,对于填海造地等项目要求企事业单位在限定的时间内利用所填造的土地或其他资产,否则追究其滥用海域资源责任;对侵害、破坏生态环境的责任主体,要求其在罚款或非罚款性处罚外,承担一定的修复海洋生态环境的费用。在执法机制上,畅通执法主体间的信息共享渠道,连接执法机制和生态环境实时检测系统,提高执法的机动性和联动性,并提升执法主体的生态环境保护监管意识,对任何危害或潜在危害生态环境安全的行为进行公正、严格的监督和管理,杜绝姑息养奸之势。

(二)强化产业促进法作用机制

从环渤海区域海洋经济环境现状来看,该区域海洋产业结构迫切需要进一步整合优化,向兼具低碳型、资源节约型、清洁型的海洋产业布局方向发展。因为一方面产业结构作为“资源转换器”对各种经济投入和产出进行转化,另一方面产业结构又作为“环境控制器”控制着污染物产生的种类和数量^⑤。因此相比于能源结构,产业结构调整对环境的贡献力更甚。环渤海区域海洋产业结构调整也更显必要性和紧迫性。

在产业结构调整的过程中需要关注的不仅是静态产业结构调整的成果,还包括动态产业结构调整情况。静态产业结构调整是通过“计划之手”的指标干预,较为直接地缓解环境问题,能够在经济效应上有明显体现,但动态产业结构调整或变迁具有不确定性,因为动态产业结构改变受技术进步等综合因素的影响,对环境和经济的影响可能难以表现出确定的即时性效果,因此也需要有合理的产业结构变迁测度模型和产业结构变迁影响计量模型来为未来的环渤海地区产业结构调整做一定的方向指引^⑥。对此,本文认为二者是不可割裂开来的,是良性互动、相互补充的关系。例如,当政府以环境规制干预资源配置时,就会促进资源从高污染、低附加值的产业部门向更为绿色的产业部门转移,并推动后者的发展^⑦。后者在发展的同时需要一定的技术进步做基础,因此可以说在一定情况下环境规制越高,技术进步的值越高,绿色产业部门发展的空间越大。

① 李保磊、赵玉慧、杨琨等:《渤海海洋环境状况及保护建议》,《海洋开发与管理》2016年第10期。

② 李军、董伟华:《海上环境污染案件移送程序之协调困境的思考》,《中国海商法研究》2016年第4期。

③ 密晨曦:《国外区域环境保护立法经验对渤海环境治理的启示》,《环境保护》2013年第z1期。

④ 李保磊、赵玉慧、杨琨等:《渤海海洋环境状况及保护建议》,《海洋开发与管理》2016年第10期。

⑤ 于斌斌:《产业结构调整如何提高地区能源效率?——基于幅度与质量双维度的实证考察》,《财经研究》2017年第1期。

⑥ 张勇、蒲勇健:《产业结构变迁及其对能源强度的影响》,《产业经济研究》2015年第2期。

⑦ 李强:《环境规制与产业结构调整——基于Baumol模型的理论分析与实证研究》,《经济评论》2013年第5期。

在产业结构演进理论的内生推动型模式中,美国经济学家罗斯托(W. W. Rostow)的主导产业扩散效应理论提出,应选择具有扩散效应的主导产业部门,带动和促进其他产业的发展和社会进步^①。当前世界发达国家大多把发展海洋高新科技,尤其是海洋低碳节能产业作为开发海洋资源、发展海洋经济的关键,可见现代海洋经济必须以高新技术、低碳节能为支撑。

从当前环渤海区域内的产业结构来看,产业项目高碳、资源依赖、高污染的同质化、趋同化现象严重,且受各地方政府经济本位的引导,产业结构的不合理性难以单纯依靠市场实现自我调整。换言之,要调整、优化现有的产业结构必然涉及对既得利益的安抚和对新兴产业、高技术产业的扶持,如果没有有力的产业促进法律对此加以引导和调整,恐难改变环渤海区域产业结构的现状。

因此,有必要针对环渤海区域强化相关涉海产业促进法的作用机制,利用产业基金、产业补贴以及其他产业扶持措施,遵循海洋产业结构的一般演变规律,在选择海洋经济发展的重点战略方向时,以征收更高税费标准、限期调整等方式,淘汰破坏海洋生态环境的落后产业,并通过特定产业基金的设立、给予特定产业财政补贴等,加快传统产业结构调整,促进传统海洋产业的高新技术化、低碳节能化。涉海产业促进法的强化施行,将夯实既有环保型产业基础,降低新兴海洋产业、高技术海洋产业的设立门槛,并减轻其经营成本,充分发挥以海洋高新技术、海洋低碳节能行业为代表的第三产业的扩散效应,进而带动整个海洋经济实现健康有序发展。

(三)设置渤海管理委员会

环渤海区域的海洋地理与行政经济环境特点,决定了环渤海区域海洋生态环境问题必然涉及多个部门、多个行政区域,生态环境规制权力呈现泛权力现象。这也是致使多年来环渤海区域海洋生态环境问题得不到有效治理的根本性原因。设置“渤海管理委员会”,赋予其协调管理环渤海区域海洋生态环境问题的主导性权力,是解决当前环渤海区域环境规制权力泛化的有效途径。渤海管理委员会的主体地位、权力职责、工作程序和运行机制等,可以考虑在渤海海洋生态环境特别立法中予以规定,从法律层级来加强、落实该机构对环渤海区域海洋生态环境的保护职能和责任。

从责任主体的角度看,渤海管理委员会的追责制度可借鉴并发展“河长制”的做法,明确由委员会主任对环渤海区域的海洋生态环境治理目标负责。“河长制”是一项流域治理和水生态保护制度,其制度特征在于明确流域各辖区的党政领导干部为辖区内河流的“河长”,负责治理辖区内的河流污染和保护其间的水生态,进而解决流域污染责任主体难以确定的问题^②。“河长”作为“一把手”,所享有的权力具有一定的集中性,对于其下“各自为政”的职能部门具有相应的调动权力,这虽然与主流的理性分权理念相左,但却是“河长制”得以取得良好实效的关键所在^③。2016年10月11日,中央全面深化改革领导小组第28次会议审议通过了《关于全面推行河长制的意见》。2016年12月,中国中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于全面推行河长制的意见》,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。河长制近些年来在江西、江苏、重庆等地试点,已取得较好成效。渤海为内海,且环渤海区域汇集辽河、黄河、海河等50多个河流,流域面积大,整个环渤海区域的海洋生态环境犹如流域的扩展版,引入“河长制”对解决环渤海区域污染责任难以落实的问题极为有利。同时,可以考虑在借鉴“河长制”的基础上,结合渤海的特殊情况进一步推进,确立渤海管理委员会的独立实体地位与主任负责制,由委员会主任行使主导性权力,制定环渤海区域的污染治理和生态环境保护方针,调动相关职能部门的执法和联合执法,并承担污染治理不利、生态环境保护不当的责任。

实行委员会主任负责制,并不影响海事、海洋、渔业等部门原有的执法权责。渤海管理委员会主任的权力行使,更多的是针对环渤海区域海洋污染问题、生态环境保护问题等体现其统筹规划性质,

^① 刘琳:《基于产业结构理论的欠发达地区产业结构优化研究》,《学术论坛》2016年第8期。

^② 杨玲:《从“河长制”反思我国政府环境责任制度的构建》,《资源节约与环保》2015年第2期。

^③ 黄爱宝:《“河长制”:制度形态与创新趋向》,《学海》2015年第4期。

海事、海洋、渔业等部门需要服从渤海管理委员会主任下达的统筹性任务布置,甚至可以考虑渤海区域相关涉海机构实行其上级机构与渤海管理委员会的双重隶属或领导关系。各涉海机构通过单独执法或联合执法落实相关任务,并对渤海管理委员会承担执法不力的后果。

从事权的角度看,渤海管理委员会有权决定整个环渤海区域生态环境相关事项的综合布局和政策安排。环渤海区域在地理上受封闭性强的海域特征的限制、在行政区划上受权力分化的制约、在经济发展上受地方性竞争的不利影响,这些区域制约性条件是渤海管理委员会在制定区域发展政策时必须突破的。甚至,渤海管理委员会的事权不应再局限于区域层面,而应突破到经济轴带及更广层面上,将事权行使与国家战略联动挂钩,推动环渤海区域的经济发展向外延伸。例如,环渤海区域北上有联通俄罗斯的亚欧大陆桥,南下有新亚欧大陆桥,且正值国家开创“21世纪东北方向陆海丝绸之路经济带”,如能打通区域分割,借助环渤海区域跨海通道^①,挂钩“21世纪东北方向陆海丝绸之路经济带”,成为连接南北亚欧大陆桥的东北方向“蓝色干线”,既充分利用环渤海海域优势,也将区域内的相互竞争转换为协同合作以应对外来竞争,实现在国家经济轴带上的发展,而非局限于区域经济圈内的

发展。

从机制运行的角度看,渤海管理委员会需要制定针对环渤海区域生态环境的整体治理计划和具体管理措施,设立附属科研机构对环渤海区域的环境总容量进行科学调研,并在环渤海区域环境总容量限度内规划环渤海区域的产业结构和布局,禁止、限制红线区域、环境保护区域、渔业保护区域等特定区域内产业的设立,布置全面的环境监测系统以监督全区域内的生态环境行为。渤海管理委员会还需与独立的评估单位合作,或在体制内设立专门的评估部门,对环渤海区域每一阶段的环境污染情况,每一产业、项目的实际污染情况,既有污染问题的生态修复情况等做出客观、公正的评估。

从机制协调作用的角度看,渤海管理委员会首先要对环渤海省市涉及渤海的相关规定,如填海造地、陆源污染防治、产业促进等不一致的内容,进行系统梳理,并在此基础上,确定环渤海区域相关事项的法律规范及其适用。以擅自拆除或闲置污染防治设施的行为处置为例,山东省规定由相关行政主管部门“责令限期改正,并可根据不同情节给予警告或者处以罚款”,而河北省规定由相关行政主管部门责令重新安放,并处以一定罚款^②。两相比较,前者授予行政主管部门的自由裁量权更大,对应的处罚更弱。对于此问题,渤海管理委员会需要先就所涉省市的相关规定进行系统梳理,再通过修改、制定等方式协调确定所应统一适用的法律规范,因为虽然环渤海划分为不同区域,但是渤海是一个整体,海水是流动的,不同区域对渤海生态环境的影响是相互关联的。

(四)重视相关人文社会环境的建设创新

环渤海区域人文社会环境的建设创新,应针对性地注重加强公众、企事业单位以及地方政府对区域内海洋生态环境保护的意识,尤其是要采取多种实质性改革以大力转变只重经济、政绩而不重生态环境的落后观念。

环渤海区域当前公众环保意识还没得到广泛积极的推动。应从发展环渤海区域公众人文素质和人文意识的高度,积极落实和重点普及环境教育,强化环境忧患意识,拓宽和便利公众获取环境咨询信息的渠道,同时也应为公众进行生态环境保护监督提供切实可行的反馈途径。

就企事业单位而言,应通过完善法律规范指引、加重惩罚责任等途径破除污染生态环境的经济利益本位主义,严厉打击环渤海区域各种化整为零、“插花”报批等“钻空子”的破坏性项目。同时,应就先进企事业单位的自觉性环保经济行为进行宣传和嘉奖,激励其余企事业单位借鉴和学习。此外,也可由渤海管理委员会等相关主管部门就环渤海区域内的经济投资问题进行规划指导,鼓励企事业单

^① 李靖宇、张晨瑶:《渤海海峡跨海通道建设的区域开发战略价值》,《经济研究参考》2017年第9期。

^② 参见2001年《山东省环境保护条例》第49条、2016年《河北省环境保护条例》第46条。

位充分利用环渤海区域的休闲、旅游等资源优势,发展“资源—产品—再生资源”的循环经济模式^①。

在地方政府方面,要通过高效的追责制度体系,打破地方本位主义,提高规则意识、市场意识,促使其积极配合涉海执法监管部门或渤海管理委员会,真正落实和协助实施环渤海区域海洋生态环境破坏的“零容忍”。同时,还应就环渤海区域海洋生态环境保护相关信息的公开制度做进一步的完善,尤其是关于违反生态环境立法行为的惩处规定。不同的政府部门间应加强沟通和合作,共享生态环境保护信息,建立和完善网络化、立体化的信息公开系统。而对于突发赤潮、海上环境事故、海上灾害等,则应及时公布,在业务部门间、地方政府间、公众范围内传达相关信息,并在全程公示等高度透明机制下接受各界监督意见和建议,进而提升整个社会的生态环境保护意识和行动能力。

Characteristics of Marine Ecological Environment and Reform of Protection System in Bohai Rim Region

Li Tiansheng Chen Linlin

(Law School, Dalian Maritime University, Dalian 116026, P. R. China)

Abstract: The Bohai Sea is an inland sea of China, which has special features of marine geographical environment, strong waters closure and weak self-purification capability. In view of the special situation of the Bohai Sea, a special marine ecological environment law of Bohai Rim Region should be formulated to implement higher protection standards, responsibility standards, and stricter law enforcement mechanisms. In view of the tendency of high carbon, resource dependence, and high pollution propensity in the marine economic and industrial structure around Bohai Rim Region, it is necessary to strengthen the role of the Industry Promotion Law and promote the adjustment of the industrial structure to high-tech and environmental protection. In order to better protect the marine ecological environment in Bohai Rim Region, a Bohai Sea Management Committee should be set up. The independent entity status and director responsibility system of the committee should be established on the basis of drawing lessons from the “river length system”. With the help of national strategy linkage, efforts should be made to break through the restrictions of the regional economic circle, achieve economic development in the economic axis. Let the Bohai Sea Management Committee fully play its role of mechanism coordination. In terms of humanities and social environment, Bohai Rim Region should pay high attention to the construction of regional humanities and social environment.

Keywords: Bohai ecological environment; Environmental special law; Industry promotion law; Mechanism coordination

[责任编辑:郝云飞]

^① 雷坤、李子成、李福建:《渤海湾:经济与生态之博弈》,《环境保护》2011年第15期。