

试论我国海洋 多样性保护的法

马英杰 徐祥民

在漫长的岁月里,生物不断受到环境变化的挑战,尤其是近年来人类活动大大增加了环境变化的强度、速度,造成了难以恢复或无法逆转的后果。据科学家观察统计,目前物种丧失速度比自然灭绝速度要快 1 000 ~ 10 000 倍;物种的灭绝速度比形成速度快达 100 万倍。虽然不同学者估计的数字不同,然而无可争辩的是,生物多样性目前正以前所未有的高速度在丧失,尤以发展中国家的潮湿热带为甚。生物多样性,可以影响一个国家、一个地区,乃至全球的发展和经济的繁荣。因此,它引起了国际社会的关注,成为全球环境问题的热点。海洋占地球总面积的 71%,海洋生物多样性正面临着比陆地生物多样性更大的威胁,保护海洋生物多样性是我们每个人义不容辞的责任。

人类活动通过过度利用,改变自然条件、污染海洋、引入不相容物种和造成全球气候变化等方面直接或间接地危及海洋生物。

一、我国海洋生物多样性面临的威胁^①

(一)过度捕捞

人类为从海洋中获取食物、医药、原材料等而大量捕捞海洋生物。实际上所有具商业价值的海洋生物至少在部分地区被过度利用。目前全球海洋水产捕捞业不仅过度利用诸多鱼类和脊椎动物,同时非商业性捕捞也捕杀了大量的海洋生物。一般来说,寿命长,繁殖较慢的海洋哺乳动物、海鸟、海龟和大型鱼类对过度利用极为敏感。它们一旦被大量捕捞后就难以恢复。我国东海大黄鱼和小黄鱼,由于 60 年代起的过度捕捞,使其补充群体未能恢复,我们现在已经不能进行规模化捕捞。

(二)生态环境改变的危害

填海造地、采伐红树林、海岸河口筑堤、海滩挖沙、采矿和石油天然气的开发等都严重的改变了局部海域的自然环境,使海洋生物承受巨人的环境压力。由于生态环境的破坏,物种的生存环境丧失引起了物种濒危。例如我国的国家二级保护动物文昌鱼、黄唇鱼、海狗、绿海龟等,受到沿岸经济开发的影响失去了生存繁殖的栖息地,数量明显减少。

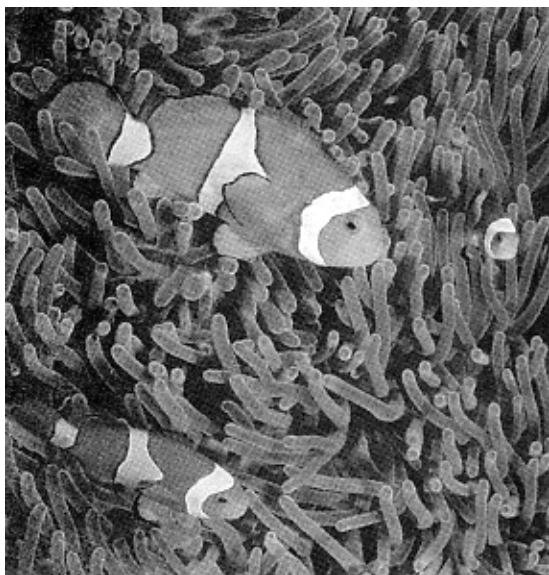
(三)海洋污染造成的损害

随着现代工业文明和城市化的发展,向海洋排放的有机物质逐年猛增,近岸和河口地区普遍存在有机污染。污染海洋的有机物质主要来自农业上过量的化肥和农药、城市废水、工业废水、运输业排放的污水等。核能技术的应用越来越广泛,核废料的排放和事故也给海洋造成了巨大的威胁。

(四)引进外来物种带来的生态损害

引进外来物种是指在某海区由人类引进了在历史上从未出现过的物种。从 70 年代开始,

我国引进具有经济价值的海洋生物物种的速度加快了。海湾扇贝、美国红鱼、英国的大菱鲆等经济物种都是最近几年引进的。这对于发展海洋农牧化经济具有重要的意义。但是由于外来物种有可能导致原有自然生物群落的根本变化,再加上寄生虫和疾病的影响,可能造成难以挽回的损失。外来生物一旦入侵成功,要彻底根除极为困难并且代价昂贵。例如,我国为了保护沿海滩涂而



从英国引进了大米草,但由于其覆盖面积越来越大,与沿海滩涂本地植物竞争生长空间,致使沿海大片红树林消亡,同时还影响了海水交换能力,导致了水质下降并引发赤潮,堵塞航道,已经到了难以控制的程度。

(五) 全球气候变化对海洋生物多样性带来的威胁

由于温室气体的增加,地球平均温度在下一个世纪将增加 $1^{\circ}\text{C} \sim 3^{\circ}\text{C}$,温室效应改变了地区表面热量的分布,也将改变海洋环流、降水和风暴路径。海水温度的上升将引起水体膨胀,冰川融化,从而使海平面上升,继而引起海岸带生态系统向陆地后退,直接影响全球海岸带的生物多样性。臭氧层变薄,到达地球表面的太阳紫外线辐射增加。紫外线能够损害海洋生物体内的遗传物质,已经对海洋浮游生物和某些鱼类幼体阶段的种群产生了影响。

二、保护海洋生物多样性的立法

我国政府明确宣布保护环境是一项基本国策,是社会主义现代化建设中的一项目标任务;自然保护的方针是“全面规划、积极保护、科学管理、永续利用”;对野生动物保护的方针是“加强资源保护、积极驯养繁殖、合理开发利用”^②。在自然保护区建设工作中,实行保护、发展和合理利用的政策;在自然资源开发利用中,强调可持续发展战略,坚持对自然可再生资源开发与增殖并

重的原则,实行谁开发、谁保护,谁利用、谁补偿,谁破坏、谁恢复的政策;在经济建设中遵循经济建设、城乡建设和环境建设同步规划、同步实施、同步发展,实现经济效益、社会效益和环境效益相统一的指导方针,实行“预防为主、防治结合”,“谁污染、谁治理”和“强化环境管理”三大政策^③。

我国很重视生物多样性保护的立法,宪法规定:“国家保护和改善生

活环境和生态环境,防治污染和其它公害。”“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物,禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源”。我国宪法是立法的基础,根据宪法规定,我国目前已制定的主要有关环境保护的法律有:《环境保护法》(1979年制定1989年修正)、《海洋环境保护法》(1982年制定,2000年修正)、《渔业法》(1986年)、《森林法》(1984年)、《草原法》(1985年)、《土地管理法》(1986年)、《野生动物保护法》(1988年)、《水法》(1988年)、《水土保持法》(1991年)、《农业法》(1993年)、《矿产资源法》(1986年制定,1996年修正)等。

主要行政法规有:《水产资源繁殖保护条例》(1979年)、《野生动物抢救管理规定》(1981年)、《风景名胜区管理暂行条例》(1985年)、《种子管理条例》(1989年)、《防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》(1990年)、《防治陆源污染物污染损害海洋环境管理条例》(1990年)、《陆生野生动物保护实施条例》(1992年)、《水生野生动物保护实施条例》(1993年)、《野生植物保护条例》(1996年)、《自然保护区条例》(1994年)等。

沿海具有立法权的地方人民代表大会常务委员会和地方政府,为更好地贯彻实施国家法律和行政法规,大都结合本行政区域的具体情况和实际需要,制定和发布了一些地方性政府规

章,例如《天津市海域环境保护管理办法》,《青岛市近岸海域环境保护规定》,《海南省红树林保护规定》,《海南省珊瑚礁保护规定》等等。

根据我国法律规定,环境质量和污染物排放标准属于强制性标准,违反强制性环境标准,必须承担相应的法律责任。目前与海洋生物多样性保护有关的主要的环境标准有《海水水质标准》、《渔业水质标准》、《污水综合排放标准》、《船舶污染物排放标准》、《海洋石油开发工业含油污水排放标准》等。

我国《环境保护法》规定,中华人民共和国缔结或者参加的与环境保护有关的国际条约与中华人民共和国的法律有不同规定的,适用国际条约的规定,但中华人民共和国声明保留的条款除外。”我国缔结或签署了的与海洋生物多样性保护有关的国际条约主要有:《联合国海洋法公约》(1996年),《国际油污损害民事责任公约》(1980年),《国际油污损害民事责任公约 1976 年议定书》(1986),《国际干预公海油污事故公约》(1990),《干预公海非油类物质污染协定书》(1990),《国际油污防备反应和合作公约》(1998),《1972 年防止倾倒废物及其他物质污染海洋公约》(1985),《关于逐步停止工业废弃物的海上处置问题的决议》(1994),《国际捕鲸管制公约》(1980),《养护大西洋金枪鱼国际公约》(1996),《中白令海狭鳕养护与管理公约》(1995),《跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的养护与管理协定》(1996),《亚洲-太平洋水产养殖中心网协议》(1990),《核材料实物保护公约》(1989),《南极条约》(1983),《生物多样性公约》(1993),《国际植物新品种保护公约》(1998),《国际遗传工程和生物技术中心章程》(1986),《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》(1992),《濒危野生动植物物种国际贸易公约》(1981)等。

此外我国还积极开展地区性的海洋生

物资源保护工作,与日本、韩国、菲律宾等周边国家进行谈判。现在已经签定了中日、中韩渔业协定。

这些法律、法规为生物多样性保护提供了法律保证,也为各有关部门的监督管理提供了执法依据。

三、主要法律制度

(一)政府保护物种和生态环境责任制度

根据海洋环境保护法的规定,国务院和沿海地方各级人民政府应当采取有效措施,保护红树林、珊瑚礁、滨海湿地、海岛、海湾、入海河口、重要渔业水域等具有典型性、代表性的海洋生态系统,珍稀、濒危海洋生物的天然集中分布区,具有重要经济价值的海洋生物生存区。对具有重要经济、社会价值的已遭到破坏的海洋生态环境,应当进行恢复和整治。

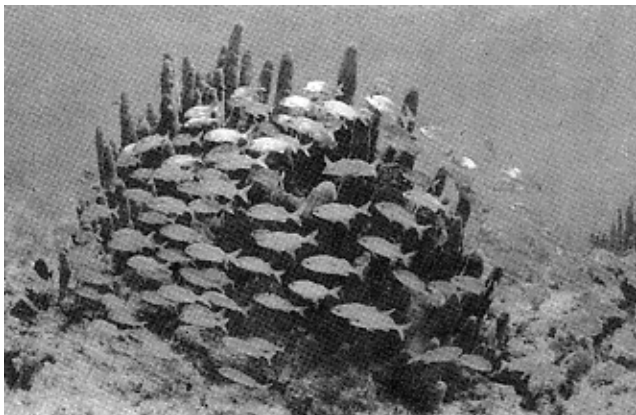
(二)就地保护制度

就地保护,就是划定各种类型的自然保护区,包括风景名胜区,将有价值的自然生态系统和野生动植物保护起来,维持系统内的物质能量流动与生态过程,为系统内生物的繁衍与进化提供良好的生境条件。

国务院有关主管部门和沿海省、市、县人民政府应当根据保护海洋生态的需要,选划、建立海洋自然保护区。凡具有下列条件之一的,应当建立海洋自然保护区:1. 典型的海洋自然地理区域。有代表性的自然生态区域,以及遭受破坏但经保护能恢复的海洋自然生态区域;2. 海洋生物物种高度丰富的区域,或者珍稀、濒危的海洋生物物种的天然集中分布区域;3. 具有特殊

保护价值的海域、海岸、岛屿、滨海湿地、入海河口和海湾等;4. 具有重大科学文化价值的海洋自然遗迹所在区域;其他需要予以特殊保护的区域。

国家级海洋自然保护区的建立须经国务院批准。



(三) 迁地保护制度

迁地保护措施主要适用于对受到高度威胁的动植物物种紧急拯救,不然它们有可能灭绝;另外对捕集野生物种采取迁地保护措施,也有公共教育意义。迁地保护的方式有两种:一是利用动物园和植物园;二是建立保护基地和繁育中心。

(四) 珍稀、濒危的海洋野生动物重点保护制度

海洋野生动物分为国家重点保护野生动物和地方重点保护野生动物两类。国家重点保护的水生野生动物又分为一级保护水生野生动物和二级水生野生动物两级。海洋野生动物由渔业行政主管部门按照法律规定实施保护和管理。兴建海岸工程项目,不得改变、破坏国家和地方重点保护的海洋生物的生存环境。

(五) 重点渔业资源物种保护制度

在重要鱼、虾、贝、藻类,以及其他重要水生生物的栖息地、产卵场、索饵场、越冬场和洄游通道,规定禁渔区和禁渔期,禁止使用或者限制使用的捕捞工具和方法,以及规定最小网目尺寸和休渔期等。修筑海堤,在人海河口处兴建水利、航道、潮汐发电或者综合整治工程必须采取保护生态环境和渔业资源的措施。在鱼、虾类洄游通道建闸筑坝对渔业资源有严重影响的,必须建造过鱼设施或者采取其他补救措施。进行水下爆破、勘探、施工作业应采取措施防止或减少对渔业资源的损害。

(六) 渔业许可证制度

我国政府为了控制近海捕捞强度,对养殖水面、滩涂实行确权发证制度。只有依法获得捕捞权的个人和单位才能够进行海洋捕捞活动。

(七) 禁渔期、禁渔区制度

我国自 1995 年以来坚持实施伏季休渔制度,每年夏天在海洋生物集中繁殖的季节,禁止

渔船出海进行捕捞,给海洋生物一个休养生息的时间。

(八) 引进海洋动植物物种科学论证制度

在引进海洋动植物物种以前,必须对该物种的生态学特征、生态学习性与其他物种的关系以及周围的生态环境的影响进行详细的科学研究,充分论证。

四、破坏海洋生物多样性的法律责任

破坏海洋生物多样性的法律责任是指行为人违反法律,对海洋生物多样性造成破坏,依法

应承担的法律后果。它分为行政责任、民事责任和刑事责任。破坏海洋生物多样性的法律责任除海洋环保法中和环保法中规定外,在其他一些法律中也有规定。例如,民法中关于民事

责任、民事赔偿规定;刑法中关于破坏环境资源罪的规定等。

例如民法通则第一百二十四条规定:违反国家保护环境防止污染的规定,污染环境造成他人污染损害的,应当依法承担民事责任。

根据海洋环境保护法的规定,违法造成珊瑚礁、红树林等海洋生态系统及海洋水产资源、海洋保护区破坏的,由依照法律规定行使海洋环境监督管理权的部门责令限期改正和采取补救措施,并处一万元以上十万元以下的罚款;有违法所得的没收违法所得。造成海洋环境污染损害的责任者,应当排除危害并赔偿损失;完全由于第三者的故意或过失,造成海洋环境污染损害的,由第三者排除危害,并承担赔偿责任。对破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区,给国家造成重大损失的,由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求。

我国于 1997 年通过并公布了修改后的《刑



法》规定,违反保护水产资源法规,在禁渔区、禁渔期或者使用禁用的工具、方法捕捞水产品,情节严重的,处三年以下有期徒刑。拘役、管制或者罚金。

非法猎捕、杀害国家重点保护的珍贵、濒危野生动物的,或者非法收购、运输、出售国家重点保护的珍贵、濒危野生动物及其制品的,处五年以下有期徒刑,并处罚金;情节严重的,处五年以上十年以下有期徒刑,并处罚金;情节特别严重的,处十年以上有期徒刑,并处罚金或者没收财产。违反狩猎法规,在禁猎区、禁猎期或者使用禁用的工具、方法进行狩猎,破坏野生动物资源,情节严重的,处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者罚金。

五、我国海洋生物多样性保护与利用的现状

(一)海洋生物资源调查

自新中国成立以来,我国对海洋生物的物种普查就比较重视。先后进行了渤海、北黄海西部海洋综合调查(1957-1958),全国海洋综合调查(1958-1960),南海中部、东北部综合调查(1974-1985),全国海岛资源综合调查(1989-1993),南海诸岛及其邻近海区综合科学调查(1988至今)。台湾省也陆续在南沙太平岛附近和台湾省周围开展了较小规模的海洋调查。通过上述调查大大丰富了我国海洋生物多样性的记录。

(二)建立海洋自然保护区

国家环保局、国家海洋局、农业部、林业部和沿海地方人民政府共选划、建立了海洋自然保护区 59 个,其中国家级海洋自然保护区 17 个,省级海洋自然保护区 16 个,省辖市级海洋自然保护区 12 个,县级海洋自然保护区 14 个;按主要保护对象分,野生动物(包括斑海豹、海龟、儒艮、文昌鱼等珍稀、濒危动物)保护区 29 个,红树林保护区 8 个,珊瑚礁保护区 3 个,滨海湿地保护区 4

个,自然遗迹保护区 4 个,其他海洋或海岸生态系统保护区 11 个。此外,国务院决定在黄海和东海设立大黄鱼幼鱼保护区和带鱼幼鱼保护区,在东海设立产卵带鱼保护区。国家林业部门开展了沿海防护林体系建设,在漫长的海岸带上已营造其中防护林带 1.5 万 km,完成造林 140 万 ha。这些都为保护海洋环境和资源,拯救珍稀濒危生物物种和有价值的自然遗迹创造了有利条件,也为海洋环境科学研究提供了重要基地^⑤。

(三)迁地保护

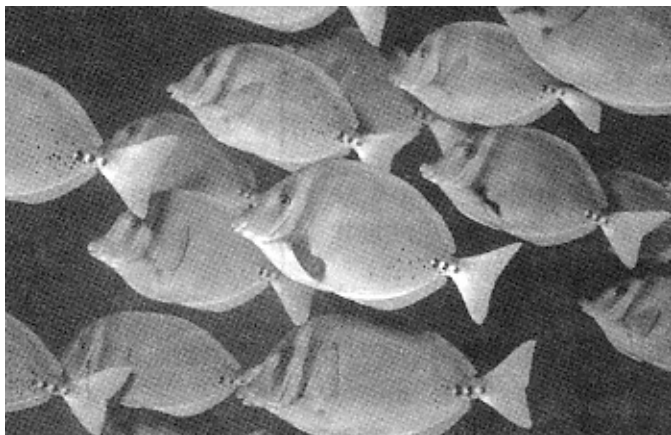
迁地保护是我国海洋生物多样性保护的一种补充手段。现在我国的大中城市都建有海洋水族馆或海洋动物园,一些在自然海域中难得一见的珍稀海洋动物在人工条件下得以生存发展。迁地保护的另一种形式是建立保护基地和繁育中心。现在我国很多大的海水养殖场都建有自己的生物繁殖中心。比如现在人们可以利用人工条件大量培育一些苗种,然后再放回海洋中以弥补自然海域中苗种资源的不足。

(四)加强海洋生物多样性保护国际合作

我国在采取一系列海洋生物多样性保护措施的同时,积极务实地参与海洋生物多样性保护的国际合作。中国是历届联合国环境署的理事国,与联合国环境署进行卓有成效的合作。中国于 1979 年加入联合国环境署的“全球环境监测网”、“国际潜在有毒化学品登记中心”和“国际环境情报资料源查询系统”。中国与联合国开发署、世界银行和亚洲开发银行等国际组织建立了良好的合作关系;与联合国亚太经互会等组织保持了密切的合作关系,并通过参加东北亚地区环境

合作、西北太平洋行动计划、东亚海洋行动计划协调体等,对亚太地区的环境与发展作出了贡献。

我国积极开展环境保护领域的双边合作,先后与美国、朝鲜、加拿大、印度、韩国、日本、蒙古、俄罗



斯、德国、澳大利亚、乌克兰、芬兰、挪威、丹麦、荷



兰等国家签订了环境保护双边合作协定或谅解备忘录。在环境规划与管理、全球环境问题、污染控制与预防、森林和野生动植物保护、海洋环境、气候变化、大气污染、酸雨、污水处理等方面进行了交流与合作。

六、我国海洋生物多样性保护存在的问题及对策

(一)存在的问题

我国对海洋生物多样性保护采取了一系列有效措施,取得了很大成绩,但与中国海洋生物多样性丰度高、受威胁较大的紧迫要求来看,还存在一定差距和问题。具体表现在(1)人们对海洋生物多样性保护功能和作用的认识,还停留在自然生态、经济社会功能层次上的简单利用,尚未升华到人文生态价值层次,使人们在日常行为中难免无意识地表现出损害海洋生态环境的行为。(2)对现有的海洋生物资源在管理手段、监测方式上仍存在不科学、不完善的环节,甚至存在有法不依、执法不严的现象,致使很多经济种类没有足够的空间和时间休养生息,失去了可持续利用的条件。(3)对生物资源的利用比较单一,缺乏多样化的创新格局,如对某些类群,只注重其食品价值的利用,而没有注意到其药用价值、观赏价值等方面的开发。(4)对于重要生态系统优势种或关键种研究与保护程度有待于提高,自然保护区普遍面积较小,投入严重不足^⑥。

(二)保护海洋生物多样性的对策

为了更好地保护海洋生物多样性,首先要树立可持续发展的观点,创建可持续发展的经济秩序,用生态价值评价重建新的产业,积极探索财政、税收、投资及国民经济核算体系,强化宏观管理,建立起可持续发展的经济新秩序。其次树立可持续发展的法制观,依法保护海洋生物多样性。在政策、立法中进一步体现可持续发展的指导思想,通过传播体系,提高人们的保护海洋生物多样性的法律意识。同时加强监督管理,确保海洋生物多样性保护的法律、法规得以切实落实。其次,加强环境教育,增强人们的生态意识,使全社会共同参与到海洋生物多样性的保护过程中去。

(作者单位 青岛海洋大学法学院)

主要参考文献

- ①中国海洋物种的一般特点:生物多样性,黄宗国 1994 年 2(2)期
- ②中国生物多样性保护行动计划,环境科学出版社,国家环境保护总局 1994 年
- ③中国 21 世纪环保议程,国家海洋局 环境科学出版社 1995 年
- ④中国海洋 21 世纪议程,国家海洋局,海洋出版社 1995 年
- ⑤生物多样性保护于自然保护区,马驹如,论中国的可持续发展,海洋出版社,1994 年
- ⑥海洋环境管理中的法律与政策 青岛海洋大学出版社 1999 年

重要启事

- 本刊电话已改为 62114471
- 传真: 62173569
- 敬请作者、读者及相关单位使用新电话号码。