

海洋生物资源特性对立法的影响*

周立波

(广东海洋大学法学院 湛江 524088)

摘要 海洋生物资源具有多样性、关联性和可更新性等自然特性,以及价值性、公共性和复杂性等社会特性,这些特性所蕴含的客观规律深刻影响着海洋环境资源立法。目前我国海洋环境资源立法对这些特性的要求有一定的反映,但存在明显不足。遵循这些特性所蕴含的客观规律完善相关立法,是海洋环境资源保护立法的新思路。

关键词 海洋生物资源;特性;环境资源法;立法

海洋生物资源是可以被人类利用的海洋生物的总称,是地球上生物资源的重要部分。海洋生物资源作为自然资源的一种,在独特的海洋生境和人类活动的影响下形成了一些固有的属性,即海洋生物资源特性。这些特性揭示了海洋生物资源的基本问题和矛盾,深入认识这些特性对完善海洋环境资源保护立法有重要意义。

1 海洋生物资源的特性

1.1 海洋生物资源的自然特性

海洋生物资源基本要素是海洋生物,海洋生物资源自然特性根源于海洋生物自身的生态特性。

1.1.1 多样性

海洋生物资源的多样性是生物多样性在海洋中的具体体现。生物多样性表现在物种多样性、遗传多样性和生态系统多样性三个层次,海洋生物资源的多样性包含这三个层次的内容^[1],其中物种多

样性是海洋生物资源多样性的基础。目前,已知全世界海洋中有生物种类超过21万种,在我国管辖海域记录到2万余种,约占世界海洋生物物种总数的10%,其中动物界的种类有1200余种。据估计,海洋生物物种的实际数量可能是已知数量的数倍或数十倍^[2]。

1.1.2 关联性

从生态学角度看,海洋是一个大生态系统,各种资源因素相互补偿,保持着整体的动态平衡。海洋生物之间及海洋生物与海洋环境之间都以特定的形式发生着联系,从而形成一个相互作用、相互制约的整体^[3]。一方面,各种海洋生物资源之间的联系非常紧密。全球海洋是一个运动的、相互连通的立体空间,海洋环境使生物间关系更加密切,使一种生物同周围其他生物间产生了相互依存又相互制约的特殊关系;另一方面,海洋生物资源与海洋环境甚至全球环境有紧密的联系。海洋生物资源是由海洋水体的动植物资源及其水体环境构成的统一

* 基金项目:司法部国家法治与法学理论研究项目“我国海洋生物资源养护的法律机制研究”(编号:06SFB5037)研究成果。

整体,其内部诸环节、要素与环境之间存在着物质和能量的密切关联和影响。

1.1.3 可更新性

海洋生物资源是典型的可更新性资源,海洋生物的繁殖能力是海洋生物资源可更新性的基础。正常情况下,海洋生物资源因其可更新性能在一定时期内维持资源总量的相对稳定,人类合理开发利用导致的海洋生物数量减少也能够通过自然或人工的繁殖得以恢复^[4]。但是,海洋生物资源的更新需要具备必要的生态条件,如果资源被过度消耗或者海洋环境被破坏就会影响资源的更新,严重的将造成资源的退化甚至枯竭。

1.1.4 流动性

海洋生物资源因其处于海洋生境而具有明显的流动性。一方面,海洋中的海水无时无刻不在流动,甚至形成一些横跨大洋的洋流^[1],所以浮游在海洋的各种生物会随着海流和洋流不断流动;另一方面,海洋是由单一的水体构成的,全球海洋连结成一个整体,不存在类似陆地的高山峡谷等阻隔动物活动的天然屏障,所以海洋动物比陆地动物活动的范围和规模要大得多,大部分鱼类具有在江海之间和海洋之间洄游的习性^[4]。这使得同一海域在不同时期的生物资源的种类、数量和质量是不断变化的。

1.1.5 不均衡性

海洋生物资源在海洋中的分布是不均衡的。受气候、海洋环境和海洋生物习性的制约及人类活动的影响,海洋生物资源在各海域中的分布差异很大,特定种类的海洋生物资源只在特定海域存在或形成规模。海洋生物在海洋的分布主要受3种不同环境梯度的影响,即纬度梯度、深度梯度以及从沿岸到开阔水域的梯度,这3种环境梯度的影响是相互联系并经常重叠的^[5]。这些影响通常导致热带的、表层的和沿岸的海洋生物资源较为丰富。

1.2 海洋生物资源的社会特性

作为人类认识并规定的“资源”之一,海洋生物资源不仅具有自然特性,还必然具有社会特

性;其不仅是自然科学研究的对象,也是社会科学研究的对象。海洋生物资源的开发、利用和保护对人类社会具有重要的意义,人类社会的生产生活赋予其明显的社会特性。

1.2.1 价值性

海洋生物资源的价值来源于两方面,即其对人类各种需要的满足和其产品所投入的人类劳动。种类丰富、数量众多的海洋生物资源可以满足人类的物质生活需要,在资源需求激增的背景下,人类对充分开发利用海洋生物资源抱有热切的期望,这使海洋生物资源具有巨大的经济价值。同时,海洋生物资源的价值具有多重的表现,“自然资源的功能和用途的多样性决定了自然资源还具有生态价值和社会价值”^[6]。随着人类社会的进步,人类不断发展和完善对海洋生物资源价值的认识,已经由完全经济意义上的价值取向逐渐拓展到生态价值和文化价值等方面。

1.2.2 有限性

“资源”的存在是为了满足人类的“需要”,但对于人类无限的“需要”而言,任何一种自然资源都是有限的^[7]。海洋生物资源相对于陆地生物资源来说资源量更大、更新能力更强且开发利用程度较低,人类面对浩瀚的海洋,曾经认为海洋生物资源是“取之不尽、用之不竭”的。但是,近现代对海洋的过度开发利用所带来的一系列灾难性后果,已经使人类清醒地认识到——海洋生物资源也是有限甚至稀缺的,对海洋生物资源的过度消耗将会造成资源衰竭甚至物种灭绝。

1.2.3 公共性

一般来说,公海中的海洋生物资源是“全人类共有的财产”,领海和专属经济区范围内的海洋生物资源则是沿海主权国的“国家财产”。渔民和海域使用者可以享有捕捞权或海域使用权,但只能对其捕捞或养殖的海洋生物享有所有权,而不是对某一特定海域的海洋生物享有所有权。事实上,直接对具有流动性的海洋生物资源实行“私有”是不可行的。“从经济学上分析,存在于海洋环境中的海洋生物资源是一种典型的公共物品^[8]。”

1.2.4 复杂性

复杂性主要体现在对海洋生物资源认识的局限性、海洋生物资源开发与管理的困难性、海洋生物资源养护法律关系的综合性以及海洋生物资源科学的多学科性等方面。人类对海洋的探索 and 认识能力仍十分有限,目前只是对部分海域的中上层海水中的海洋生物资源进行了有限的调查和研究,海洋生物资源状况仍然充满未知;海洋中的各种自然条件对人类活动的影响比陆地要大,使海洋生物资源开发与管理不仅困难大、技术和成本要求高,而且风险也高^[9];在海洋生物资源法律调整中可能涉及各种错综复杂的行政、经济、区域和生态法律关系以及各种法律协调措施;在海洋生物资源开发、利用和养护过程中需要研究物理学、化学、生物学、地理学、生态学、管理学和法学等众多学科^[10]。

2 海洋生物资源特性在我国环境资源立法中的反映和不足

“法律并不是立法者的主观臆想和创造,而只不过是法律的语言或形式所表达的客观规律罢了^[11]。”海洋生物资源的特性根源于自然生态和社会存在,是客观规律的凝炼,其内在深刻地决定着海洋环境资源保护立法的导向和选择。

2.1 海洋生物资源特性在我国环境资源立法中的反映

2.1.1 对价值性、有限性、多样性和可更新性的反映

已有立法突出反映海洋生物资源的价值性和有限性,以海洋生物资源的多样性和可更新性为基础,建立了一系列资源开发、利用和养护的法律制度。具体反映在以下几点:①立法以开发利用海洋生物资源以及服务经济和社会作为重要目的之一。《农业法》和《渔业法》将海洋生物资源定位于渔业资源,其中《渔业法》第一条就规定“为促进渔业生产的发展,适应社会主义建设和人民生活的需要,特制定本法”;《海洋环境保护法》将

海洋生物资源定位于海洋资源,其第一条规定“为促进经济和社会的可持续发展……”;《野生动物保护法》和《野生植物保护条例》则将海洋生物资源定位于野生动植物资源,立法目的之一是“保护、发展和合理利用珍贵、濒危、稀有的野生动植物资源”。②为适应海洋生物资源有限性的要求,立法规定了大量限制和禁止措施以防止过度开发利用和破坏海洋生物资源,建立了一系列海洋生物资源养护法律制度。如,《渔业法》第二十二条、第二十三条和第三十条规定了渔业捕捞许可证制度、渔业捕捞限额制度和伏季休渔制度,第三十条还规定“禁止使用炸鱼、毒鱼、电鱼等破坏渔业资源的方法进行捕捞。禁止制造、销售、使用禁用的渔具……禁止使用小于最小网目尺寸的网具进行捕捞。捕捞的渔获物中幼鱼不得超过规定的比例”;《自然保护区条例》、《海洋自然保护区管理办法》和《水生动植物自然保护区管理办法》规定了养护海洋动植物及其生境的自然保护区制度。③立法鼓励人工养殖和增殖海洋生物资源。人工养殖一直是农业生产和渔业生产的重要内容,《农业法》第十六条规定“积极发展水产养殖业”,《渔业法》第十条规定“国家鼓励……充分利用适于养殖的水域、滩涂,发展养殖业”,其第二章“养殖业”对规范渔业养殖做了具体规定;通过人工放流和建设人工鱼礁措施增殖海洋生物资源也在立法上有所反映,如,《渤海生物资源养护规定》第十七条规定“国家鼓励单位和个人投资,采取人工增殖放流、人工鱼礁建设等多种形式,增殖渤海生物资源。”

2.1.2 对公共性、关联性、流动性和不均衡性的反映

已有立法从海洋生物资源的公共性出发构建资源管理法律制度,规定了综合行政管理体制,以化解海洋生物资源的关联性、流动性和不均衡性所引发的问题。①规定政府承担海洋生物资源的管理责任,各主管行政部门共同履行海洋生物资源开发、利用和养护的综合行政管理职责。如,《自然保护区条例》第八条规定“国家对自然保护区实行综

合管理与分部门管理相结合的管理体制”,《渔业法》第七条规定“国家对渔业的监督管理,实行统一领导、分级管理”,《环境保护法》第七条、《海洋环境保护法》第五条和《野生动物保护法》第七条也有类似的规定。②基本明确了海洋环境保护与海洋生物资源养护之间的紧密关系,政府管理要实现环境保护与资源养护的双重任务。《环境保护法》第十九条规定“开发利用自然资源,必须采取措施保护生态环境”,《海洋环境保护法》第二十四条规定“开发利用海洋资源……不得造成海洋生态环境破坏”,《渔业法》第二十条规定“从事养殖生产应当保护水域生态环境……不得造成水域的环境污染”,《野生动物保护法》第八条规定“国家保护野生动物及其生存环境。”③建立了政府承担管理职责的海洋自然保护区制度。《海洋环境保护法》第二十一条规定“国务院有关部门和沿海省级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”,《自然保护区条例》第二十一条规定“国家级自然保护区,由其所在地的省、自治区、直辖市人民政府有关自然保护区行政主管部门或者国务院有关自然保护区行政主管部门管理。地方级自然保护区,由其所在地的县级以上地方人民政府有关自然保护区行政主管部门管理”和“有关自然保护区行政主管部门应当在自然保护区内设立专门的管理机构,配备专业技术人员,负责自然保护区的具体管理工作”,《自然保护区条例》第二十三条规定“管理自然保护区所需经费,由自然保护区所在地的县级以上地方人民政府安排。国家对国家级自然保护区的管理,给予适当的资金补助。”

2.1.3 对复杂性的反映

已有立法在一定程度上反映了海洋生物资源复杂性的要求,以鼓励科技创新和推动制度创新促进海洋生物资源的开发、利用和养护。首先,科技创新能够提高人类对海洋生物资源的探索和利用能力,有利于克服在海洋生物资源开发与管理过程中产生的各种困难,相关环境资源立法都规定了鼓励科技创新的内容。如,《环境保护法》

第五条规定“国家鼓励……加强环境保护科学技术的研究和开发,提高环境保护科学技术水平”,《海洋环境保护法》第十三条规定“国家加强防治海洋环境污染损害的科学技术的研究和开发”,《渔业法》第四条规定“国家鼓励渔业科学技术研究,推广先进技术,提高渔业科学技术水平”和第五条规定“在增殖和保护渔业资源、发展渔业生产、进行渔业科学技术研究等方面成绩显著的单位和个人,由各级人民政府给予精神的或者物质的奖励。”其次,制度创新有利于促进海洋生物资源相关学科的共同发展,为科技创新提供制度保障;有利于协调对海洋生物资源进行法律调整过程中产生的各种错综复杂的法律关系,进一步完善相关法律制度。目前的立法中已经包含有不少体现先进理念的制度创新内容。如,《海洋环境保护法》第二十八条规定“国家鼓励发展生态渔业建设”,提倡生态渔业制度;《广东省海洋与渔业局开放型人工鱼礁管理规定》中创设了公众投资建设人工鱼礁的制度。

2.2 我国海洋环境资源立法应对海洋生物资源特性的不足

目前,我国海洋环境资源保护相关立法发展较快,但仍存在不少的问题,从应对海洋生物资源特性的角度分析,突出的问题主要有:①法规体系和管理体制散乱,难以适应海洋生物资源之间以及海洋生物资源与海洋环境之间的高度关联性的要求;②对海洋生物资源调查、登记和规划以及海洋生物资源自然保护区的立法不完善,难以保障预留足够资源空间以应对海洋生物资源复杂性的要求;③对海洋生物资源的恢复和增殖尚未充分立法以实现法制化和具体化,难以充分发挥海洋生物资源可更新性的作用。

上述问题已受到广泛关注,一些学者已经尝试从不同的角度对这些问题进行探索和研究,取得的一些研究成果对推动国家立法和政府制定政策起到一定的作用。在我国政府公布的《中国海洋21世纪议程》、《全国海洋经济发展规划纲要》和《中

国水生生物资源养护行动纲要》等规范性文件中,比较清晰地反映了这些问题,并且提出了一些解决问题的政策导向。其中,国务院 2006 年公布的《中国水生生物资源养护行动纲要》为养护包括海洋生物资源在内的水生生物资源构建了基本框架,全面体现了海洋生物资源特性的要求,对完善海洋生物资源养护立法具有重要的指导意义。

3 基于海洋生物资源特性的海洋环境资源保护立法新思路

我国已经制定了大量法规并建立了一系列法律制度保护海洋环境资源,但目前在海洋环境资源保护中仍存在较多问题,部分问题有继续恶化的趋势。造成此困局的原因是多方面的,解困的措施也应当从多角度开展,从立法上来说,应当总结和反思,探寻立法的新思路。从探索海洋生物资源特性出发,揭示特性蕴含的客观规律,遵循客观规律开展立法和执法工作,将有利于海洋环境资源保护,促进海洋生物资源的可持续利用。具体应从以下三原则展开。

3.1 整体性立法原则

整体性立法原则,是指基于海洋生物资源的流动性、关联性和公共性的要求,运用系统方法构建和完善立法,目的是解决现有法规体系和管理体制散乱的问题。贯彻整体性立法原则,应注重推进立法的系统性和整体性,并通过立法完善政府主导的综合管理体制。具体可以从三个“融合和统一”着手:①推进分散的海洋生物资源养护法律法规的融合和统一。全面整理和修订海洋生物资源养护相关法律法规,消除各法律法规之间的冲突与不和谐,改变当前分割、无序和矛盾的局面;在适当的时机可以制定《海洋生物资源养护法》作为综合性的海洋生物资源养护和管理的法律,或者在“水生生物资源养护”层面上考虑制定一部法律效力高于各单项法律的、统一的综合性法律^[12]。②推进海洋生物资源养护法与海洋环境保护法的融合和统一。以整体的海洋环境资源观对海洋资源和海

洋环境进行统筹考虑,把海洋生物资源养护研究与海洋环境保护研究相结合,探讨海洋生物资源养护与海洋环境保护的关联性,积极实现两者的有机融合。更进一步,可以在海洋环境保护与海洋资源养护的立法中改变“急用先立”的应急性立法模式,从统一的海洋环境资源法体系的需要出发进行综合性的立法,逐步实现海洋环境保护与海洋资源养护立法的融合和统一^[13]。③推进海洋生物资源综合行政管理体制的融合和统一。公共性决定了海洋生物资源需要公共管理,其缺失必将导致“公地悲剧”的发生。目前海洋生物资源管理中存在的主要问题是参与综合管理的众多主管部门未能理顺职权职责,未能建立高效的沟通协调机制,造成管理效率低下。因而必须通过立法完善政府主导的综合行政管理体制,引入综合生态系统管理理念,以生态科学为基础,运用系统方法,探索建立一种跨部门、跨行业和跨区域的可持续的资源综合管理框架^[14]。

3.2 特殊保护原则

特殊保护原则,是指通过立法设立特定海域、特定物种或特定保护措施等特殊的保护内容和形式,对海洋生物资源实施严格的法律保护。实行特殊保护原则,目的是适应海洋生物资源有限性、多样性和不均衡性的要求,并且预留足够的资源空间应对海洋生物资源复杂性所带来的无法预知的未来变化,保障资源的可持续利用。我国现行的自然保护区立法和制度就是特殊保护原则的具体表现之一,从长期“生态欠债”的现实出发,强化特殊保护原则,为未来预留更多的“生态储蓄”,显然是保障资源永续利用的明智之举。可从两方面着手加强特殊保护原则:①加快立法完善海洋特殊区域保护及其法律制度。海洋特殊区域是国家对其资源、环境和生态系统等采取分类保护、整治和恢复等措施的特定海域,我国的海洋特殊区域主要包括重点海域、渔业水域、海洋自然保护区、海滨风景名胜、海洋特别保护区和海洋生态示范区等^[15]。目前我国已经

初步建立起海洋特殊区域保护体系,但相关立法仍需加紧完善。首先,要尽快制定《自然保护区法》,完善海洋自然保护区法律制度。海洋自然保护区是最重要的海洋特殊区域,相关立法主要有《自然保护区条例》、《海洋自然保护区管理办法》和《水生动植物自然保护区管理办法》。但是,这些十多年前制定的法规已经有许多不适应环境资源保护新要求的地方,需要加以修订,而且这些法规效力层次过低,须尽快制定《自然保护区法》并在其中专章规定“海洋自然保护区”的内容。其次,要加快制定和完善其他海洋特殊区域的保护立法。如,国家海洋局2005年制定的《海洋特别保护区管理暂行办法》促进了海洋特别保护区的建设,现在应总结和修改,制定《海洋特别保护区管理办法》。②加强海洋生物资源特殊保护的地方立法。各类海洋特殊区域划定后均需要实行相应的管理,而无论是国家级还是地方级的海洋特殊区域大部分是由地方政府的行政主管部门负责管理。在国家法律或行政法规规章规定的基础上,因地制宜制定合适的地方法规来规范具体的管理,将有力地加强对海洋生物资源的特殊保护。

3.3 预防、恢复和增殖相结合原则

人类为生存与发展必然需要开发和利用海洋生物资源,海洋生物资源的价值性与有限性之间的矛盾不可避免。对此矛盾进行法律调整是必需的,“立法要解决的实质问题是人类经济活动索取自然资源的速度与自然资源本身及其替代品的再生速度均衡发展的关系^[16]。”对于海洋生物资源养护来说,关键在于人类的开发利用不能超越其可更新性所决定的资源承载能力。因此,遵循海洋生物资源可更新性的客观规律,围绕预防、恢复和增殖建立

相应的法律制度,强调三者相结合原则,既注重预防对资源的破坏和浪费,又想方设法积极恢复和增殖资源,就能最大程度上持续利用海洋生物资源造福人类和满足人类需要。为充分发挥预防、恢复和增殖相结合原则的作用,要推进三方面的立法:①开展具体规范海洋生物资源恢复和增殖的立法,实现海洋生物资源恢复和增殖的具体化和法制化。目前,我国政府已经十分重视生物资源的恢复和增殖。《中国水生生物资源养护行动纲要》提出“积极推进以海洋牧场建设为主要形式的区域性综合开发,建立海洋牧场示范区,以人工鱼礁为载体,底播增殖为手段,增殖放流为补充,积极发展增殖业,并带动休闲渔业及其他产业发展”,这为海洋生物资源恢复和增殖勾勒了美妙的前景。但是,人工放流和人工鱼礁等重要的恢复和增殖措施尚未有法律和行政法规作出具体规范,亟待尽快立法。②开展恢复和增殖的技术标准、规程和统计指标体系等技术立法,促进海洋生物资源的恢复和增殖的科学化。海洋生物资源恢复和增殖需要遵循科学规律,否则可能产生破坏环境资源的反作用。因此,对恢复和增殖措施的生态风险控制也需要立法进行制度化的安排。③建立和完善海洋生物资源养护的生态补偿法律制度。生态补偿,就是国家向导致生态功能减损的自然资源开发或利用者和生态受益者征收专门费税,用于补偿为改善、维持或增强生态功能而作出贡献的单位和个人。生态补偿的目的是“为了恢复、维持和增强生态系统的生态功能”^[17]。生态补偿制度蕴含丰富的生态伦理内涵和生态经济学安排,是环境资源保护中制度创新的典范。就海洋生物资源养护而言,缺少资金投入则成为“无米之炊”,预防、恢复和增殖措施必将难以继,加快立法建立生态补偿法律制度已成为海洋生物资源养护的关键一环。

参考文献:

- [1] 冯士筌,李凤歧,李少菁.海洋科学导论[M].北京:高等教育出版社,1999.
- [2] 周秋麟,杨圣云,陈宝红.我国海洋生物物种多样性研究[J].科技导报,2005(2):13.
- [3] 李冠国,范振刚.海洋生态学[M].北京:高等教育出版社,2003:19-20.

- [4] 邓景耀, 赵传姻. 海洋渔业生物学 [M]. 北京: 农业出版社, 1991.
- [5] [英] R. S. K. 巴恩斯, R. N. 休斯. 王珍如, 译. 海洋生态学导论 [M]. 北京: 地质出版社, 1990: 3-5.
- [6] 王庆礼, 邓红兵. 略论自然资源的价值 [J]. 中国人口·资源与环境, 2001 (2): 26.
- [7] 周珂, 王灿发. 环境与资源保护法 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 398.
- [8] 王琪, 张德贤, 何广顺. 海洋环境管理中的政府行为分析 [J]. 海洋通报, 2002 (6): 62.
- [9] 王琪, 高中文, 何广顺. 关于构建海洋经济学理论体系的设想 [J]. 海洋开发与管理, 2004, 21 (1): 69-70.
- [10] 马英杰, 田其云. 海洋资源法律研究 [M]. 青岛: 中国海洋大学出版社, 2006: 37.
- [11] 韩明德. 法理学 [M]. 郑州: 郑州大学出版社, 2004: 206.
- [12] 王建廷, 许浩. 试析我国的水生生物资源养护法律体系 [J]. 河北法学, 2007 (4): 144.
- [13] 蔡守秋, 何卫东. 当代海洋资源法 [M]. 北京: 煤炭工业出版社, 2001: 14-17.
- [14] 蔡守秋. 综合生态系统管理法的发展概况 [J]. 政法论丛, 2006 (3): 17.
- [15] 徐祥民, 马英杰. 论我国海洋特殊保护区域的分类保护 [J]. 海洋开发与管理, 2004, 21 (4): 38-40.
- [16] 孟庆瑜. 环境资源法概论 [M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2003: 37.
- [17] 李爱年, 刘旭芳. 对我国生态补偿的立法构想 [J]. 生态环境, 2006 (1): 194.