

# 胶州湾环境保护法律问题研究

马英杰<sup>1</sup>, 吕良爽<sup>1</sup>, Stuart Pearson<sup>2</sup>

(1. 中国海洋大学 法政学院, 山东 青岛 266100; 2. 澳大利亚新南威尔士大学堪培拉分校 物理环境及数学科学学院 澳大利亚)

**摘要:** 胶州湾正面临着严重的环境问题, 如湿地减少, 海域面积不断缩小、纳潮量持续减小; 水域污染严重, 水质日益恶化; 生物资源衰退等, 针对这些问题, 对涉及胶州湾的各级法律法规进行分析研究, 找出了现行法律的欠缺之处: 法律体系不完善、海洋执法水平较低、司法救济不足。立法方面, 国家立法和地方立法不完善, 尚未形成健全有效的胶州湾保护法律体系; 执法方面, 既往的执法工作取得了积极有效的成果, 但执法能力仍然有待提高; 司法方面, 受制于我国司法体系, 司法救济并没有真正到位。针对这些不足提出解决胶州湾法律问题的对策建议, 主要有: 健全海洋法律体系、提高海洋执法能力、健全司法救济制度。期望为青岛市整治胶州湾环境问题、合理开发利用胶州湾、保护胶州湾海洋环境提供参考。

**关键词:** 胶州湾; 环境保护; 法律

中图分类号: D91; X37 文献标识码: A  
doi: 10.11759/hyxx20140904002

文章编号: 1000-3096(2015)03-0122-05

胶州湾是位于黄海中部、胶东半岛南岸、青岛市境内的半封闭海湾。胶州湾面积 364 km<sup>2</sup>, 资源丰富, 有十几条河流流入湾内, 对青岛的经济社会发展起了重要作用, 被称为青岛的母亲湾。近年来青岛的发展速度较快, GDP(国民生产总值)的年均增长率多年保持在 9%以上, 经济总量已位居全国前 10 位。然而, 经济的快速发展和城市的不断扩大也使资源短缺、环境恶化等问题日益突出。本文将对胶州湾环境保护的法律问题进行分析并提出对策建议, 为青岛市整治胶州湾环境问题、合理开发利用胶州湾、保护胶州湾海洋环境提供参考。

## 1 胶州湾面临的主要环境问题

### 1.1 湿地减少, 海域面积不断缩小、纳潮量持续减小

改革开放后的填海造陆, 围建养殖池塘, 建造港口和工厂, 是导致胶州湾海域面积缩小的主要原因。1928 年的海域面积为 560 km<sup>2</sup>, 到 2008 年只剩下了 348.25 km<sup>2</sup><sup>[1]</sup>, 在不到一个世纪的时间里, 面积减少了 1/3。海域面积的缩小导致纳潮量也在不断地减少, 从 1928 年到 2008 年纳潮量减少了将近 50%, 导致水体流速减慢, 水体交换能力下降, 海湾淤积加速, 自净能力降低<sup>[2]</sup>。湿地的减少也大大降低了胶

州湾的生态服务价值。

### 1.2 水域污染严重, 水质日益恶化

胶州湾接纳了来自青岛乃至潍坊和烟台部分区域的大量污染物, 湾内中度污染和轻度污染海域约占胶州湾总面积的 3/5<sup>[3]</sup>。整体而言, 胶州湾水质污染的形势十分严峻。水质富营养化加剧。赤潮频发, 且愈演愈烈, 2008 年浒苔的暴发就是一个典型的例子。根据《2013 年青岛市海洋环境公报》, 胶州湾有 0.1%~0.2% 的海域面积为劣四类水质, 尤其是胶州湾北部和东北部污染较为严重, 其主要污染物为无机氮、活性磷酸盐和石油类。

### 1.3 生物资源衰退

调查显示, 1985 年胶州湾有鸟类 206 种, 而现在仅发现 156 种。20 世纪 30 年代初春秋两季来胶州湾产卵索饵的鱼类达百余种, 而目前仅调查到 33 种,

收稿日期: 2014-09-04; 修回日期: 2014-11-11

基金项目: 教育部人文社科基地研究项目(2013JDPY01)

作者简介: 马英杰(1965-), 女, 山东荣成人, 教授, 博士, 主要研究方向: 海洋法和环境与资源保护法, 电话: 13061215629, E-mail: mayingjie8888@163.com; 吕良爽(1987-), 男, 山东青岛人, 硕士研究生, 主要研究方向: 海洋法和环境与资源保护法, 电话: 18205427280, E-mail: king\_shuang@126.com; Stuart Pearson(1967-), 男, 澳大利亚人, 教授、博士生导师, 电话: 006162688305, E-mail: s.pearson@adfa.edu.au

曾是胶州湾主要经济鱼类的真鲷现在基本绝迹<sup>[4]</sup>。胶州湾的野生生物资源严重衰退，其自然捕捞渔业已经不复存在，现在湾内只剩下蛤蜊底播养殖和少量的渔业网箱养殖。截至 2012 年，胶州湾内大型底栖生物中以多毛类最多，为 60 种，甲壳类其次，为 31 种，软体动物 16 种，棘皮动物 3 种，脊索动物 2 种。

## 2 胶州湾环境管理法律现状

为了保护海洋环境，国家和地方不断进行立法，实施了一系列的环境与资源保护制度。据统计，涉及胶州湾环境管理的法律规范有 90 余部，其中大约 27% 是有关污染防控的，45% 是关于生态环境保护的，其他大部分是关于规划和区划研究的。青岛市先后出台了 40 余部涉及胶州湾的地方性法规、规章及其他规范性文件。包括地方性法规 16 部，政府规章 1 部，区划和规划 20 部，其他规范性文件 10 余部。

### 2.1 胶州湾环境管理立法

#### 2.1.1 1949—1979 年的立法

新中国成立初期，百废待兴，国家对于海洋的重要性认识不足。这时期的涉海法律最关注的是主权和安全问题<sup>[5]</sup>，颁布了《中华人民共和国国务院关于渤海、黄海及东海机轮拖网渔业禁渔区的命令》等法律规范。

#### 2.1.2 1980—1999 年的立法

比较系统的海洋立法工作开始于 20 世纪 80 年代。1982 年颁布的《中华人民共和国海洋环境保护法》，针对陆源污染、海岸工程、海上倾废和海洋石油勘探等主要污染源建立了许可、环评、申报和缴纳污染治理费等制度。规范了海洋开发活动，初步实现了海上执法活动有法可依。在海洋其他领域，也出台了许多法律法规，涵盖了海洋环境、海洋权益、海洋资源利用和海上交通等方面。

青岛的海洋保护地方立法一直走在全国前列，从 20 世纪 90 年代开始陆续颁布了多部与胶州湾有关的法律法规。其中，1995 年 5 月 26 日出台的《青岛市海岸带规划管理决定》(1999 年修正)(简称《决定》)是青岛市关于胶州湾保护的 earliest 地方立法，这在全国的地方海岸带管理立法中也是比较早的。该《决定》第一次明确了青岛市海岸带管理的主管机构为青岛市海岸带规划管理委员会及其职责。1999 年颁布的《青岛市海域使用管理条例》规定了海域属国家所有；海域使用管理实行海域使用证制度和

有偿使用制度；海域使用实行统一规划、综合利用、合理开发与治理保护相结合的原则；禁止使用海域的情况及其法律后果等内容。通过这一时期的法制建设，我国海洋法律体系基本建立。不仅为胶州湾的开发利用和环境保护提供了法律依据，也为后来有关胶州湾法律的快速发展和不断完善奠定了基础。

#### 2.1.3 2000 年以来的立法

进入 21 世纪，海洋立法步入了发展的快车道，立法的广度和深度得到大幅提升。国家海洋立法开拓了新的领域，对海域的使用、海岛的保护和港口的管理进行了一系列的立法。在全国性立法的指导下，山东省和青岛市也陆续公布实施了一大批关于胶州湾的地方性法规、规章及其他规范性文件，对胶州湾环境的调查、评价、规划和管理目标等做出了更为详细的规定。

为了实施《海洋环境保护法》，山东省于 2004 年制定了《山东省海洋环境保护条例》，青岛市于 2009 年制定了《青岛市海洋环境保护规定》，这两部法规的出台加大了对胶州湾环境保护的力度。《山东省海洋环境保护条例》在第十四条中特别强调：沿海设区的市以上海洋与渔业部门应当定期对黄河口、胶州湾、莱州湾等海洋生态敏感海域进行海洋生态调查和评价。《青岛市海洋环境保护规定》的第六章为胶州湾特别保护规定。要求相关部门制定专门的胶州湾海域环境保护规划，对胶州湾实施特别的管理制度，进行严格保护。

《海域使用管理法》颁布实施后，我国的海域使用管理制度逐步建立。为了实施《海域使用管理法》，山东省于 2004 年出台了《山东省海域使用管理条例》，严格了对海洋功能区划和海域使用权的管理，使海域的使用和管理更加明确，更具可操作性。

2014 年 9 月 1 日起实施的《青岛市胶州湾保护条例》是迄今为止关于胶州湾管理最为全面系统的立法。该条例明确了胶州湾管理的机构及其职责；对胶州湾的规划；对胶州湾的生态保护、污染防治和生态修复提出了具体的要求；并明确了对胶州湾的监督检查及其法律责任。该条例对胶州湾的保护是空前的，不仅对胶州湾保护的内容规定得非常详尽，如，在胶州湾内，禁止下列行为：围海、填海；采挖矿石；从事筑池、网箱、浮筏等设施养殖和建设人工鱼礁，不得破坏胶州湾自然岸线保护范围内的礁石、滩涂、湿地以及其他自然地貌和景观。而且对违反《条例》规定的惩罚力度也是极大的，对围海、填海

的,处非法占用海域期间内该海域面积应缴纳的海域使用金15~20倍罚款;采挖砂石的,没收违法所得,并处10万~20万元罚款,显示了青岛市对于保护胶州湾海洋环境高度重视。

《青岛市城市风貌保护条例》(简称《条例》)于2014年11月1日起正式实施。同1996年制定的《青岛市城市风貌保护管理办法》相比,《条例》将由海岸线、海湾、海岛、海滩、礁石、湿地构成的自然风貌纳入保护范围。《条例》规定,在海岸带范围内,禁止新建高层建筑,严格控制建筑密度、建筑体量、容积率。应当划定海域保护控制线、围海控制线、生态湿地保护线、禁建限建控制线,禁止破坏自然岸线的自然地形地貌与景观。

## 2.2 胶州湾环境管理的其他文件

2007年,《山东省海洋功能区划》(简称《功能区划》)颁布实施。《功能区划》的第二十八条是关于胶州湾及邻近海域的专项规定:本区应强化海湾的综合管理;加强港口航运资源、旅游资源和渔业资源的恢复与保护;保证航道、锚地、港区、跨海桥梁和旅游用海;开展渔业人工放流和滩涂贝类护养,增殖和恢复渔业资源;适当压缩盐田面积;严格限制近岸海域海砂开采;加强海洋生态环境保护和环境污染防治等。

2013年出台的《青岛市“十二五”环境保护规划》的第三章,将胶州湾的保护单独列出,做了更加详细的规定。要求:逐步建立以环境容量为基础的胶州湾入海污染物总量控制制度;实施以胶州湾保护为目标的流域生态补偿和赔偿制度;强化涉海项目环境影响评价,不再审批污水直排胶州湾项目;严格规范和控制占用海域和海岸线的项目建设;提高环境监测能力等。

2013年5月2日青岛市出台了《胶州湾岸线整理保护三年行动计划(2013—2015年)实施方案》(简称《方案》)。《方案》明确了本次行动的任务有:编制完成胶州湾岸线整理详细规划;清理填海项目;实施退池还海工程;环胶州湾陆域违法建设整治;岸线整理工程;环胶州湾交通体系建设;入胶州湾河道整治;环胶州湾流域污染综合整治;环胶州湾日常监管监控。同时又规定了方案实施的责任单位和完成时间,并将三年计划分为四个阶段有序推进。该《方案》权责明确,被认为是最有效的整治手段,必定会高效有序地得以贯彻实施。

## 3 胶州湾现行法律存在的问题

经过几十年的法制建设,涉海法律覆盖了环境保护、资源开发和海上交通等各个方面,这些法律对于促进胶州湾的开发和环境保护起到了重要作用。同时,也应当看到,在现行法律中依然存在着以下问题。

### 3.1 法律法规不完善

涉海法律不完善。对于渔业等传统海洋产业的立法相对完善,而对于生物技术、制药等新兴海洋产业的立法严重缺失;对于限制排污、采砂等保护海洋环境的立法相对健全,而对于海洋环境综合管理、可持续开发利用和科学研究的立法则相对较少。

地方立法的不足。对于国家已经颁行的比较成熟的立法,如《环境影响评价法》(2002年)、《清洁生产促进法》(2002年)等,山东省和青岛市至今尚未有配套的地方性法规、规章及其他规范性文件出台。地方立法的缺失降低了法律的执行力,对于资源日渐枯竭、污染和生态问题日益严峻的胶州湾的治理和保护工作带来了消极影响。

### 3.2 行政执法的现状及其问题

青岛环境检查、处罚的次数逐年增多,罚款数额也在逐年增加。2008—2012年,青岛市海洋与渔业部门共开展海域使用执法检查3092次,查处违法用海案件204起<sup>[6]</sup>;环境保护部门共实施行政处罚7425次,其中罚款6027次,罚款数额5282.44万,责令限期整改4781起<sup>[7]</sup>。这些执法活动取得了一定成效,2012年青岛市沿岸排污口超标排放现象较2011年有所缓解。

在取得成绩的同时,也要认识到海洋执法工作仍然有待提高,这主要是指执法工作的监督方式。现行海洋执法的监督方式主要为人大监督、行政监督和司法监督。但是这几种监督方式都有一定的局限性:首先,人大监督对于海洋执法活动不能面面俱到,监督者也不可能常态化地现场监督;其次,行政机关内部的监督者与被监督者往往存在共同利益,容易发生徇私舞弊;再次,司法监督是事后监督,是行政执法行为对行政相对人造成危害后果的补救行为,具有滞后性。

### 3.3 司法救济不足

据统计,2008—2012年青岛市法院共受理环境

案件 54 件, 其中 35 起有关噪声污染, 10 起有关水污染, 5 起与空气污染有关。环境污染导致的案件呈逐年递增趋势。由于噪声污染容易确定因果关系和责任人, 与居民生活关切度较高, 所以被提起诉讼的数量也多。而对于水污染、土壤污染等潜伏性、长期性明显又难以取证的案件, 最终能够提起诉讼的仍在少数。除了环境案件自身的特征, 司法制度的不完备也制约着环境案件的受理和审理。有关例子如下说明。

没有独立的环保法庭。首先, 环保法庭的缺位导致环境污染纠纷案件不能依照环境案件自身的规律进行审理, 造成了判决的不合理和执行困难。其次, 审理环境案件的法官大多来自于其他法律专业, 真正具有环境法学教育背景的法官屈指可数, 对审理环境案件的法官的环境法学培训也比较缺乏, 环境案件的审判队伍整体上说仍然比较初级。

海洋环境公益诉讼有待完善。第一, 原告资格的不确定。新修改的《民事诉讼法》将提起环境公益诉讼的原告资格限定为法律规定的机关和有关组织, 将公民个人排除在外。第二, 受案范围的局限性。根据现行法律的规定, 对他人人身或财产造成损害或者有损害的可能的行为可以提起民事诉讼, 但是对于只破坏了环境, 没有造成他人人身或财产损害的环境污染、破坏行为能否提起诉讼, 民事诉讼法及有关法律法规并没有给出明确的规定。

另外, 从青岛市历年提起诉讼的环境案件来看, 很少有针对行政机关提起的诉讼, 即使提起诉讼能够受到法律惩罚的也是极少数。还有部分环境案件通过政府的协调以调解的方式结案, 这种方式容易受他人、行政机关或其他组织的干扰, 无法保证审理的独立性和公平性, 导致该类案件的受害方都没有得到应有的充分赔偿。

## 4 完善胶州湾管理的建议

### 4.1 健全海洋法律体系

第一, 加强海洋立法。不断完善对新兴海洋产业的立法, 支持新型海洋产业的发展, 为新兴海洋产业的发展营造良好的环境; 制订配套法规和实施细则, 构建一个较为全面的胶州湾法律体系。

第二, 全面整理山东省和青岛市的地方立法。废止和修订与国家法律法规相冲突的规定, 增补对胶州湾的特别保护规定, 同时也要制订与之相配套的地方性法规、规章及其他规范性文件, 弥补法律的空

白。依托国家法律, 整合行业规范, 统一规划、明确权责, 协调各部门利益, 形成统一的胶州湾资源利用和生态环境保护的综合性机制。

### 4.2 提高海洋执法能力

第一, 提高海洋环境执法队伍素质、加强海洋行政执法力度。引进一批熟悉海洋法律和政策, 具有较高业务能力的海洋执法人才。同时组织在编执法人员进行全面、系统的行政执法的培训。对于实施多年且行之有效的“海盾”、“蓝箭”、“碧海”、整治非法盗采海砂等专项执法活动要继续加大执法力度, 对违法行为依法严厉惩处。

第二, 建立并不断完善海洋执法监督体系。严格执行海洋执法程序, 规范海洋环境执法行为; 防止滥用海洋环境处罚中的自由裁量权; 提高海洋执法透明度, 保障行政相对人和公众的知情权; 健全海洋环境执法机构内部监督机制; 引入公众参与、考评机制和责任追究机制等措施, 探索出一个符合胶州湾实际情况的海洋执法和监督体系。

### 4.3 健全司法救济制度

第一, 设立环保法庭。减少地方保护主义对于审理环境案件的影响, 提高法官办理环境类案件的专业水平。定期对法官进行环境法专业知识培训, 加强环境案件审判能力的锻炼, 培养科学的环境法律思维。针对环境司法审判人员不足的现状, 从具有专业环保领域知识的人士中择优选拔合适的人才进入法官队伍。

第二, 完善环境公益诉讼制度。关于原告资格, 在我国的法律中, 普通公民尚未成为提起海洋环境公益诉讼的主体。在这种情况下, 环保组织的作用更加重要。一方面, 环保组织是我国提起环境公益诉讼的主要主体, 拥有丰富的环境公益诉讼经验; 另一方面, 环保组织具有比普通公民更强的专业性、经济实力和社会影响力。关于受案范围, 有学者主张以“处于继续或者连续状态的环境污染或者生态破坏行为为对象”, 还有学者主张我国环境公益诉讼的可诉范围主要包括两类案件: 环境污染、环境破坏案件和违法开采自然资源案件<sup>[8]</sup>。

## 5 结语

胶州湾的兴衰存亡直接关系到青岛市的繁荣与否, 保护“母亲湾”不应该只停留在口头上, 更应该体现在行动上。从现行胶州湾立法的数量和深度来

看, 各级政府, 尤其是青岛市政府为保护胶州湾做出了很多的努力。虽然仍有很多纰漏, 但随着立法的不断成熟与完善, 执法和司法水平的不断提高, 胶州湾的环境污染和生态破坏问题终将会得到解决。

参考文献:

- [1] 王伟, 张世奇, 纪友亮. 环胶州湾海岸线演化与控制因素[J]. 海洋地质动态, 2006, 22(9): 7-10.
- [2] 余云军. 胶州湾流域与海岸带综合管理研究[D]. 青岛: 中国海洋大学, 2010.
- [3] 马晓菲, 谢文霞, 赵全升. 胶州湾生态安全战略研究[J]. 安徽农业科学, 2011, 39(5): 2834-2835.
- [4] 任红梅. 胶州湾湿地完善青岛城市生态功能初探[J]. 青岛理工大学学报, 2010, 31(4): 69-72.
- [5] 贾宇. 健全、完善我国海洋法律体系刍议[J]. 海洋开发与管理, 1998, 1: 64-68.
- [6] 青岛市海洋与渔业局. 2001~2013 年青岛市海洋环境质量公报[EB/OL]. [2014-11-05]. <http://ocean.qingdao.gov.cn/n12479801/n12480082/index.html>.
- [7] 青岛市环境保护局. 1999~2013 年青岛市环境状况公报[EB/OL]. [2014-11-08]. <http://www.qepb.gov.cn/default/Second.aspx?m=36>.
- [8] 李远. 海洋环境公益诉讼法律问题研究[D]. 大连: 大连海事大学, 2013.

## Studies on the legal issues of environmental protection of the Jiaozhou Bay

MA Ying-jie<sup>1</sup>, LÜ Liang-shuang<sup>1</sup>, Stuart Pearson<sup>2</sup>

(1. School of Law and Political Sciences, Ocean University of China, Qingdao 266100, China; 2. School of Physical, Environmental and Mathematical Sciences, Australian Defence Force Academy, University of New South Wales, Australia)

Received: Sep., 4, 2014

Key words: the Jiaozhou Bay; environmental protection; law

**Abstract:** The Jiaozhou Bay is facing some serious environmental problems, such as wetlands reducing, sea area shrinking, continuous tidal volume decreasing, serious water pollution, water quality deteriorating, biological resources declining, etc, and all of these urgently need protection and governance according to law. In this paper, we analyzed all kinds of laws on the Jiaozhou Bay, and found the deficiencies in the existing laws: imperfect legal system, lower levels of marine law enforcement and lack of judicial remedies. In the legislation aspect, the national legislation and the local legislation are not perfect, and it has not established a sound legal system to effectively protect the Jiaozhou Bay yet. In the aspect of law application, although the previous application of law achieved positive and effective results, the law enforcement capacity still needs to be improved. In the judicial aspect, the judicial remedies are still not really in place due to our current judicial system. A series of suggestions and recommendations have been put forward to solve these problems including: structuring an excellent legal system, improving the capacity of law application, and perfecting the judicial remedies system.

(本文编辑: 刘珊珊)