

欢迎按以下格式引用:邱祥.海洋环境保护地方立法的现实挑战及法治因应——基于区域先行示范经验的考察[J].长江大学学报(社会科学版),2025,48(5):88-94.

# 海洋环境保护地方立法的现实挑战及法治因应

## ——基于区域先行示范经验的考察

邱祥

(长江大学 法学院,湖北 荆州 434023;长江大学 湖北省域基层治理研究中心,湖北 荆州 434023)

**摘要:**海洋问题的复杂性导致我国海洋环境保护地方立法面临着陆海环境保护缺乏统筹、区域环境保护联动不力、地方环境保护问责乏力以及生态利益保护失衡等现实挑战。浙江省在海洋环境保护活动中围绕跨领域和跨区域统筹联动、地方环境问责、生态保护利益补偿等进行了诸多探索。沿海各省市海洋环境保护地方立法应当充分借鉴浙江省在海洋环境保护方面的区域先行示范经验,将这些经过实践检验有效的制度经验以地方立法的形式固定下来。

**关键词:**海洋环境保护;地方立法;区域先行示范经验

**分类号:**D922.68 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1395(2025)05-0088-07

### 一、问题的提出

作为一个海洋大国,我国的海域总面积多达300万平方公里。实现人与自然和谐共生的中国式现代化,必须以海洋环境安全为基础。党中央高度重视海洋环境保护,采取了大量有力的海洋环境保护措施,对走向海洋时代,推进海洋强国建设作了重大战略部署。在党中央一系列重大政策的驱动下,我国的海洋生态环境整体呈现出稳中趋好态势。但形势依然严峻,全国多个海湾污染突出,红树林、珊瑚礁、滩涂湿地等生态系统遭破坏,近三分之一入海河流断面总氮超标,部分海岸带资源超载等。<sup>①</sup>从既有的研究成果来看,学者们已经对海洋环境监管权力配置的立法模式<sup>[1]</sup>、海洋环境保护的地方立法模

式<sup>[2]</sup>、海洋环境的治理模式<sup>[3]</sup>等问题进行了研究。回顾这些研究,笔者发现既有研究通常聚焦整体或局部的立法,忽视了法治先行地区制度经验的示范价值。基于此,笔者认为,有必要从先行法治化的视角,揭示经济先发地区的海洋环境保护地方立法的区域先行示范经验,并将这些经过实践检验有效的制度经验以地方立法的形式移植到沿海各省市,以破解当地的立法难题。

### 二、海洋环境保护地方立法面临的现实挑战

海洋环境污染的流动性、海洋生态系统的完整性、海洋生态利益的非排他性,使海洋环境保护问题异常复杂。这对海洋环境治理提出了很大挑战。有

收稿日期:2025-03-20

基金项目:国家社会科学基金重大招标项目“加快推进生态治理体系与治理能力现代化研究”(20&·ZD091);湖北省高校人文社会科学重点研究基地湖北省域基层治理研究中心项目“湖北省流域设区市水污染防治协同立法研究”(24HBGX03);长江大学长江经济带发展研究院开放基金项目“长江经济带沿线省市跨区域水污染治理法治保障机制研究”(cj-jjd2524)

作者简介:邱祥(1989-),男,湖北随州人,讲师,博士,主要从事法学理论、环境法学研究。

① 《2023年中国海洋生态环境状况公报》,资料来源于中华人民共和国生态环境部网站,https://www.me-e.gov.cn/hjzl/sthjzk/jagb/202405/P020240522601361012621.pdf。

效破解海洋环境地方治理难题,首先应围绕海洋环境保护问题的复杂性,检视我国现行海洋环境保护地方立法的不足,进而探索其完善方案。通过对各地海洋环境保护地方立法文本的分析和对相关文献材料的梳理,笔者发现,当前我国海洋环境保护地方立法主要面临着如下挑战。

(一)海洋环境保护的跨领域融贯立法尚待完善

生态环境具有整体性,生态系统中的各个要素之间具有紧密联系,山水林田湖草海是一个共同体,其中任何一个环境要素遭受破坏,都会对其他环境要素产生影响。然而,由于传统行政管理模式的影响,我国现行的海洋环境保护地方立法对海洋环境采用的是分割管理模式,将环境要素分割开来分别进行管理。<sup>[4]</sup>尽管分工立法利于专业化,但海洋生态的整体性要求地方立法强化跨部门协同,需要考虑权力配置条款的制度内容融贯。涉海行政执法部门事权配置条款的内容不融贯,集中体现在以下两个方面。一是陆海分割的海洋事权配置,造成海洋行政主管部门与环保行政主管部门之间的衔接不畅。从各省市海洋环境保护地方立法的文本内容来看,现行的海洋环境保护地方立法多数依然沿袭陆海分割的管理体制。<sup>①</sup>在实践中,由于利益不同,海洋行政主管部门和环保行政主管部门往往会以本部门为中心,各自为政,忽视陆海行政行动的联动,出现执法缺位的情形。<sup>[5]</sup>二是陆海不同行政主管部门之间的事权配置不清晰,导致职能交叉、权力分散。统管部门和分管部门之间互不隶属,缺乏行使统一监管职能的优势地位。不同主管部门之间存在职能重叠和交叉,由于监管职能部门过多,在海洋环境监管活动中,经常出现“九龙治水”局面或管理真空。

(二)海洋环境保护的跨区域协同立法尚需优化

海洋水体具有流动性,海洋环境污染的发生往往具有空间上的延展性。然而,我国现行的海洋环境保护地方立法并未从海洋环境污染的流动性出发建构海洋环境保护法律制度,而是采用“行政区行政”执法模式<sup>[6]</sup>,这种区域分割式的制度设计不利于海洋污染的治理。为了有效应对海洋污染流动性的

挑战,海洋环境保护应当突破传统行政区划的区域限制。

从各地海洋环境保护的联动治理实践来看,陆海生态环境管理部门之间、沿海地方政府之间面临着海洋环境保护联动不力的现实挑战。一方面,陆海环境保护地方立法相互分割,存在陆海管理互不相容的问题。<sup>[1]</sup>作为特别法的海洋环境保护地方立法,一般只适用于海洋,而一般法通常只适用于陆地。长期以来,陆海生态环境保护立法中的相关规划、监测以及标准等内容也不一致,如在实践中,不同部门的海洋监测评价标准不统一,监测数据可比性差。<sup>[7]</sup>另一方面,海洋环境保护地方立法未对区域海洋环境污染的联动治理提供有效的制度保障。从前述 13 个省市的海洋环境保护地方立法的文本内容来看,仅有浙江省、青岛市、大连市、厦门市等省市的地方立法对跨区域海洋污染联动治理作了原则性规定。实践中,此类条款的内容过于笼统,且这种区域合作多以行政协议的方式进行,缺乏法律依据和法律约束力,导致区域内近海海域的水质并未获得显著改善。<sup>[8]</sup>

(三)海洋环境保护优先性地位的法治化水平有待提升

近年来,随着海洋生态文明建设步伐的持续加快,生态优先原则在我国海洋环境法治体系中的地位逐渐获得承认。生态优先原则作为一种新型生态环境法治理念,强调当经济发展同环境保护发生冲突时,应当将环境保护置于优先地位。<sup>[9]</sup>然而,我国现行的海洋环境保护地方立法重惩罚而轻预防、修复。<sup>[10]</sup>海洋环境保护地方立法应改变以往对个体、短期、局部经济利益过度关注的海洋环境法治观。<sup>[11]</sup>

从各地海洋环境治理的实际状况来看,沿海各省市地方政府及其职能部门的海洋环境保护活动依然未充分落实生态保护优先原则。究其根本,主要在于海洋环境保护问责机制的缺失,海洋环境污染无法获得有效治理。从当前各省市海洋环境保护地方立法的文本内容来看,厦门、广西、三沙、福建等省市的海洋环境保护地方立法并未将地方政府海洋环

<sup>①</sup> 笔者通过“北大法宝”搜索到全国共有浙江省、江苏省、大连市、天津市、山东省、青岛市、烟台市、广东省、厦门市、广西壮族自治区、海南省、三沙市、福建省 13 个省市出台了海洋环境保护地方立法。其中,除了《大连市海洋环境保护条例》《天津市海洋环境保护条例》(2020 修正)、《山东省海洋环境保护条例》(2018 修正)、《烟台市海洋生态环境保护条例》《三沙市海洋环境保护规定》之外,其他省市出台的海洋环境保护地方立法在海洋事权配置方面均采用的是陆海分割的配置模式。

环境保护责任通过立法的方式进行确认。我国的行政体制长期以来采用的是以GDP为主的“晋升锦标赛”式政绩考核制度。<sup>[12]</sup>实践中,GDP的增长指标往往作为刚性指标在政绩考核中占据主导地位,这导致地方政府官员长期关注经济的增长而忽视了地方海洋环境保护。<sup>[13]</sup>

#### (四)海洋生态利益平衡机制的规定尚不明确

海洋环境的公共物品属性使得海洋环境治理呈现出正外部性的特征。海洋环境治理的正外部性,意味着本地海洋环境治理活动能使相邻区域的海洋环境质量得到提升,而相邻区域的省市无需花费任何治理成本。<sup>[14]</sup>沿海各省市海洋环境保护地方立法缺乏一套成熟的海洋生态利益平衡机制,这导致地方海洋环境保护“搭便车”现象较为常见,严重制约了部分区域海洋环境治理者的积极性。

具体来讲,海洋生态利益平衡机制不健全的制度原因主要表现为如下两点。第一,海洋污染治理长期以来以行政管理为主,对环境经济政策的应用较少。随着海洋经济的发展,单一的行政手段已经无法满足各地海洋污染治理的实践需求,迫切需要通过一套健全的环境经济政策调控经济体的环境行为,降低或消除污染治理的外部性。<sup>[15]</sup>实践中,部分沿海省市对海洋环境经济政策的重视程度不断提高,并围绕特定的经济手段积极开展试点工作,但由于缺乏具体成熟的推广机制,并未对其形成的地方经验进行有效推广。<sup>[16]</sup>第二,《海洋环境保护法》仅对海洋生态利益保护机制的内容作了原则性规定,缺乏相应地方立法对其细化,增强其内容的可操作性。2016年修正的《海洋环境保护法》确立了海洋生态环境补偿制度,2023年修订的《海洋环境保护法》进一步明确了海洋生态环境补偿制度中的补偿主体、补偿方式、补偿资金的筹措和来源,但有关海洋生态利益保护机制的内容规定依然过于原则化,未对补偿客体、补偿标准以及补偿资金的管理作出明确规定。

历史经验表明,经济社会的发展水平越高,伴随而来的社会纠纷越多,公众对解决纠纷的法律需求也随之增多,社会迫切需要填补地方立法空白。<sup>[17]</sup>浙江省在保证国家“法制统一”的原则下,聚焦海洋环境保护,进行了诸多有益的地方立法探索并形成了大量的宝贵经验。作为国家立法活动的组成部分,浙江省海洋环境地方立法探索遵循习近平法治思想的宗旨和原则,发挥立法对于改革的引领作用,先立后破,有序开展海洋生态环境治理。

### 三、浙江省海洋环境保护地方法制的区域先行示范经验

浙江是海洋大省,长期以来在海洋环境保护地方实践中一直扮演着排头兵的角色。2004年,浙江省颁布了《浙江省海洋环境保护条例》(以下简称《保护条例》)。《保护条例》作为浙江省第一部有关海洋环境保护的综合性地方立法,对推动浙江省海洋环境保护工作起到了决定性作用。随着浙江省海洋经济的不断发展,党中央和国务院有关海洋环境保护政策的相继出台,现行的《保护条例》已经无法适应浙江省海洋经济的发展。为了有效填补地方经济社会发展的立法空白,保障示范区建设于法有据,浙江省在海洋环境保护地方立法方面进行了诸多探索,不仅在一定程度上完善了现行《保护条例》,也为其他省市海洋环境保护地方立法的完善提供了示范经验。具体来讲,这些制度探索所形成的示范经验主要包含如下几个方面。

#### (一)海洋事权配置的制度创新:试验区的“先行先试”

当前海洋环境管理体制设置不合理,是各地海洋环境保护地方立法面临的主要挑战之一。其中,陆海分割的事权配置,造成了海陆行政主管部门之间的海洋管理工作衔接不畅。不同涉海行政主管部门之间的事权配置不清,导致了彼此之间的职能交叉、权力分散。为了应对前述地方立法层面上的现实挑战,浙江省近年来进行了一系列有益的实践探索,围绕海洋管理事权配置作出了很多制度性创新。其中,最具代表性的海洋事权配置创新成果主要包含如下两个方面。

一是完善既有的规划、监测制度,为陆海环境协同治理提供制度支撑。近年来,国家高度重视海洋经济的发展。2013年,浙江设嘉兴滨海港产城统筹发展试验区,大力实施海陆统筹发展战略。为了实现资源的高效利用,嘉兴市进一步完善了陆海统筹规划制度,强调经济发展和生态环境保护相协调,在发展经济的过程中要考虑环境保护目标,将海洋生态环境保护目标贯穿于各项经济决策中。同时,为了强化污染的联防联控,嘉兴市进一步完善了陆海统筹监测制度,建立了海域、陆域、岸线、产业“四位一体”的监测体系,进一步完善了陆海整体生态系统网络体系和监测信息共享机制。<sup>[18]</sup>

二是建立跨部门、跨区域的综合管理部门,负责辖区内海洋环境综合治理工作。为了克服分散型事

权配置模式固有的弊端,浙江省积极开展湾(滩)长制试点改革工作,建立跨部门、跨区域的湾(滩)长制工作领导小组,负责辖区内海洋环境综合治理工作。<sup>[19]</sup>2016年,浙江省象山县在全国范围内率先开展滩长制试点改革工作。在中央政策的推动下,浙江省在全省范围内建构了五级架构的湾长制。湾长制工作领导小组将政府各个部门分散的责任进行高度捆绑,有效整合了各涉海部门之间的海洋管理职权,弥补了“九龙治水”的不足。<sup>[3]</sup>通过开展湾长制试点工作,浙江省在一定程度上克服了《保护条例》中海洋事权配置的弊端。

(二)海洋环境保护区域联动的制度建设:多主体协同立法的自发式探索

由于海洋生态环境的整体性、海水污染的流动性,海洋环境问题不仅仅是沿海省市本行政区内部的问题,也是沿海各行政区域必须共同面对的问题。浙江省在推动长三角生态一体化建设的过程中,一直积极尝试同相邻省市开展海洋环境保护的区域协作,这些制度探索主要包括区域联动、排污标准一体化以及特别保护区建设,为其他区域生态一体化制度建设提供了有益借鉴。<sup>[20]</sup>其中,最能代表浙江省区域联动制度建设成果的,是由沿海相邻省市自发开展的一系列跨区域协同立法。这突出地表现为如下两个方面。

一方面,浙江省积极同相邻省市签署一系列区域行政协议,开展区域海洋环境一体化保护。为了加强区域联动制度建设,2004年,浙江省同江苏省、上海市开展区域合作,陆续签订《沪苏浙“长三角”海洋生态环境保护与建设合作协议》《长三角区域环境保护标准协调统一工作备忘录》。<sup>[21]</sup>区域行政协议这种联动方式,具有立法成本低,协同治理成效高,操作简便,问题针对性强,见效周期短等优势,事实上已经为长三角区域各沿海省市普遍采用,并取得了良好的实践效果。<sup>[22]</sup>

另一方面,浙江省地方立法机关采取联合相邻省市地方立法机关、单独开展跨区域协同立法等形式,实施区域一体化海洋环境保护。为了加强区域联动制度建设,浙江省地方立法机关联合相邻省市地方立法机关开展协同立法,各地方立法主体作为超级联合体就区域内立法事项作出共同决定,就各地海洋环境保护地方立法进行分别审议,分别公布。此外,浙江省地方立法机关也会以单独出台地方立法的形式,同相邻省市地方立法机关共同贯彻落实长三角区域的总体部署,以单独出台地方立法的形式

开展区域协同立法,这既在立法内容上满足了区域协同联动的要求,也兼顾了本地区的独特性。<sup>[2]</sup>

(三)海洋环境保护问责的机制探索:“湾长制”的试点改革

长期以来,我国“晋升锦标赛”政绩考核制度加上环境问责机制的缺位,导致地方政府忽视对本地海洋环境的保护。为了压实地方政府的海洋环境保护责任,浙江省在优化海洋环境保护问责机制方面进行了积极探索。2017年,国家海洋局出台了《关于开展“湾长制”试点工作的指导意见》(以下简称《指导意见》),浙江省成为全国唯一省级试点地区。<sup>[23]</sup>经过数年的探索,浙江省已基本完成《指导意见》所设定的任务,并积累了大量的实践经验。这突出体现在如下两个方面。

第一,明确地方党政干部的海洋环境保护责任。湾长制制度设计的主要目的,就是通过明确权责主体,压实地方党政干部的海洋环境保护责任,有效应对地方海洋环境治理危机。<sup>[24]</sup>《关于全面深化推进湾(滩)长制工作的指导意见》第二条规定,省、市、县的三级湾长和乡村的两级滩长由各级党政主要负责人担任,各级湾(滩)长是本区域内海洋环境保护工作的第一责任人,负责保护本区域内的海洋环境质量。这种新型权责配置模式将以往分散的海洋环境保护权责集中配置给各级地方政府党政主要负责人,督促其认真履行海洋环境保护职责。

第二,完善地方党政干部的工作考核方案。实践中,受制于“晋升锦标赛”式的政绩考核制度,沿海各级地方政府长期将工作重心停留在以经济增长为导向的政绩提升上,将海洋环境保护置于次要的位置。<sup>[25]</sup>湾长制制度的激励逻辑,就是将海洋环境保护责任作为地方党政干部政绩考核制度的重要内容。<sup>[19]</sup>温州市洞头区出台的《关于湾滩长制工作的实施意见》明确规定了湾滩长制的管理指标体系,并将管理指标的具体落实情况纳入湾滩长的政绩考核体系,通过政绩考核制度的设计,改变地方党政领导干部的工作重心,这无疑将有助于地方海洋环境污染的治理。

(四)海洋生态补偿制度建设的“浙江模式”:流域生态补偿的试点改革

由于海洋环境污染具有流动性,海洋生态利益具有非排他性,地方政府往往会坐等其他区域地方政府进行海洋污染治理,获取“搭便车”的海洋生态利益,进而造成海洋生态利益的享有者并非海洋生态污染治理者的利益分配失衡状况。为了充分调动

地方政府的积极性,浙江省在海洋生态补偿机制方面进行了诸多探索,包括出台有关生态补偿的配套性规范文件、开展生态补偿试点改革以及建设开展生态补偿活动的组织等。<sup>[26]</sup>其中,最能代表浙江省海洋生态补偿机制探索成果的,是入海口上游的流域生态补偿试点改革。经过数年的实践探索,目前浙江省已经积累了丰富的经验。

一是建立覆盖全省流域的生态补偿制度。2005年,浙江省出台了《关于进一步完善生态补偿机制的若干意见》(以下简称《意见》)。《意见》第一条、第二条明确指出,通过转移支付方式,加大对省内源头地区的生态补偿力度,建立事权和政府支出责任相适应的制度措施,确保源头地区有充足的资金开展流域污染治理工作。2022年,浙江省颁布了《浙江省生态环保财力转移支付试行办法》(以下简称《试行办法》),为全省开展生态保护转移支付提供了明确的规范依据。《试行办法》第二条规定,建立一个以省级政府作为补偿主体,市县作为补偿对象,覆盖省内全流域的转移支付体系。<sup>[27]</sup>

二是建立跨省流域的生态补偿制度。浙江省携手安徽省开展的新安江生态补偿试点,是我国跨省流域生态补偿制度建设活动中的一次重要的探索。为了有效应对跨省流域环境污染治理的现实挑战,浙江、安徽两省围绕建构跨省流域生态补偿制度展开协商,开展了新安江生态补偿试点工作。整个试点工作共分为两轮,采用以中央补偿为主,地方补偿为辅的政府补偿方式,明确补偿资金金额、考核方式、补偿资金的具体用途以及试点工作的开展时间。为了有效激励两省之间的联防联控,试点采用基于断面水质考核结果的“双向补偿机制”<sup>[28]</sup>,为建构跨省流域生态补偿制度提供了可资借鉴的样本。

#### 四、海洋环境保护地方立法的法治因应

2023年10月,全国人大常委会正式通过的《海洋环境保护法》的修订草案,从陆海统筹、区域联动、环境问责、生态补偿等方面,在一定程度上回应了各地海洋环境保护地方立法所面临的现实挑战。然而,国家层面的立法具有普遍性、抽象性,通常存在大量的不确定性法律概念,很多时候无法为各执法部门开展海洋环境保护活动提供确定性指引。<sup>[29]</sup>为了有效应对现实挑战,切实保障各地海洋环境保护活动依法进行,有必要在国家“法制统一”的前提下,充分借鉴浙江省相关先行示范经验,并将这些经过实践检验有效的制度经验以地方立法的形式固定下

来,在此基础上,系统推进各地海洋环境保护地方立法工作。

##### (一)完善海洋环境保护陆海统筹制度

当前,各省海洋环境管理体制面临着陆海分割、职能交叉两大弊端,迫切需要改革、创新现行的海洋环境管理体制,确保各个部门在法治的轨道上认真履行海洋环境保护职能。《海洋环境保护法》第四条打破了以往陆海分割的海洋环境管理体制,但是由于陆海监管活动缺乏配套制度进行衔接,不同部门之间的管理职权依然存在一定程度的交叉、重叠。完善各省海洋环境管理体制,可以围绕如下三个方面积极开展地方立法。

第一,建立陆海统筹的管理体制,将海洋环境监管职权统一配置给机构改革后的环保行政主管部门,并提供相应的配套制度支撑。在陆海统筹管理体制的设计方面,可以遵循《海洋环境保护法》第四条的规定,将海洋环境监管职权统一配置给环保主管部门。<sup>[30]</sup>这种管理体制设计方式既顺应了机构改革的精神,又能以最少的制度成本同上位法的相关规定保持一致。同时,充分借鉴浙江省的先行示范经验,加快完善陆海空间规划、环境监测等配套制度,建立覆盖陆域、海域、岸线、产业四大区块的规划、监测体系,为陆海环境协同治理提供明确的规则指引。

第二,科学界定陆海不同行政主管部门的监管职权,形成层次分明、效力有别、科学合理的海洋环境管理体制。<sup>[14]</sup>为了科学界定陆海不同行政主管部门的监管职权,各省地方立法应明确统管部门和分管部门之间的共享海洋事权、单独享有的海洋事权。同时,为了避免各职能部门之间出现监管缺位、越位,各省海洋环境保护地方立法可以列举前述共享海洋事权的具体清单,对统分部门之间的职能分工和职能衔接予以明确规定。

第三,以海洋区域为标准,建构统一的海洋环境综合管理部门,负责辖区内的海洋环境综合治理活动。为了克服分散型海洋事权配置模式的弊端,可以充分借鉴湾(滩)长制试点改革成果,建立一个跨部门、跨区域的海洋综合管理委员会,代表本区域各级自然资源行政主管部门,本级交通、渔业等主管部门以及下级政府统一行使海洋综合管理职权。<sup>[31]</sup>

##### (二)优化海洋环境保护区域联动制度

当前,各省海洋环境保护联动制度缺位造成局部海域污染持续恶化,需要进一步健全区域联防联控机制。虽然《海洋环境保护法》确立了区域污染联

动治理制度,但这些规定过于原则化,无法提供确定性指引。在完善各省海洋环境保护地方立法时,有必要借鉴浙江省的先行示范经验。

一是将经过实践检验有效的区域行政协议以地方性法规的形式固定下来,优化海洋环境保护区域联动制度。浙江与江苏、上海签订的区域行政协议在推进污染联动治理方面成效显著,但协议本质上属于“红头文件”,缺乏稳定性,治理效果受限。<sup>[32]</sup>因而,有必要将区域行政协议通过立法程序上升为地方性法规,为海洋环境污染跨区域联动治理提供合法性支持。<sup>[33]</sup>

二是深入开展区域协同立法,实现区域海洋环境一体化保护。完善区域联动治理机制,协同立法活动不能仅仅停留在信息分享、经验交流层面,应当深入开展区域协同立法。2022年第六次修正的《地方各级人民代表大会和地方政府组织法》第十条、第四十九条对区域协同立法进行了立法确认,这为深化立法协调、完善区域治理提供了制度供给。<sup>[34]</sup>因此,沿海各省市地方人大及其常委会在制定海洋环境保护地方立法时,应当主动加强同相邻省市人大及其常委会地方立法工作的协同,做到标准协同、监管协同,从法律层面为跨区域海洋环境污染联动治理提供行动指引。

### (三)强化海洋环境保护问责机制

压实地方政府的海洋环境保护责任,强化问责约束。《海洋环境保护法》第五条设定了目标责任机制和考核评价制度,但该规定过于原则化。各省海洋环境保护地方立法应借鉴浙江经验,在细化考核、压实政府责任方面积极突破,切实提升海洋环境保护实效。

一方面,通过地方立法程序明确地方政府的海洋环境责任,完善地方党政干部的政绩考核制度。压实各级沿海地方政府的海洋环境保护责任,应当以地方性法规的形式,明确将各级党政主要负责人确立为海洋环境保护的第一责任人。同时,在政绩考核制度中,应当进一步提升海洋环境保护指标在政绩考核中的权重。为确保政绩考核的科学性,应当明确考核指标体系的组成、考核主体、考核对象、考核结果的应用等。<sup>[35]</sup>积极引入第三方评价机制,将企业、公众代表对政府的海洋环境治理的评价纳入指标体系,促使评价更加客观公正。<sup>[36]</sup>

另一方面,通过地方立法程序将经过实践检验有效的湾长制政策措施转化为地方性法规。浙江等沿海省市积极开展湾长制试点改革,并出台了大量

的政策文件。这些指导湾长制运行的政策性文件制度化程度较低,具有很大的随意性和偶然性。<sup>[37]</sup>因而,有必要通过地方立法程序,将这些经实践检验有效的湾长制政策措施转化为地方性法规,为问责地方政府海洋环境保护提供明确的法律依据。

### (四)健全海洋生态保护补偿制度

海洋生态保护补偿制度的功能,在于充分调动地方政府积极参与海洋环境治理,在跨流域各区域之间合理分担治理成本和生态利益,避免“搭便车”。现行的海洋污染治理侧重行政干预,对环境经济政策的应用较少。同时,《海洋环境保护法》第三十五条规定的生态利益补偿条款过于原则化,无法提供有效指引。因此,应借鉴浙江经验,健全海洋生态保护补偿制度。

第一,将经过实践检验有效的生态保护补偿制度以地方性法规的形式固定下来,健全海洋生态保护补偿制度。《海洋环境保护法》第三十五条为各省市设立海洋生态环境保护补偿制度提供了上位法的依据:“国务院、沿海各省市人民政府应当通过转移支付、产业扶持等方式支持开展海洋生态环境保护补偿。”对此,各省市应当结合各地实际情况,积极借鉴浙江省在转移支付、财政奖惩等方面的经验,建构一套涵盖本省市域及跨省市的海洋生态保护补偿制度,激励本地区或跨地区的治理主体积极开展环境友好型经济,以地方立法的形式最大限度地发挥经济手段在海洋污染治理活动中的制度效能。

第二,各省市地方人大及其常委会应当将生态补偿机制的内容具体化,增强补偿制度的可操作性。《海洋环境保护法》第三十五条规定国务院和沿海省、自治区、直辖市人民政府应当通过转移支付、产业扶持等方式支持开展海洋生态保护补偿。沿海地方各级人民政府应当落实海洋生态保护补偿资金,确保其用于海洋生态保护补偿。但该条规定缺乏可供参考的补偿标准、明确的补偿对象,补偿工作难以落实。因此,各省市海洋环境保护地方立法应细化补偿对象与补偿标准等内容。特别是在补偿标准的设置过程中,应综合考虑海域的实际经济水平、直接投入成本和机会成本等因素,以贡献量作为生态补偿获得量的评价标准,确保在污染治理中贡献大的治理主体获得更多的经济补偿。<sup>[17]</sup>

## 五、结语

海洋问题的复杂性导致我国海洋环境保护地方立法面临着陆海环境保护缺乏统筹、区域环境保护

联动不力、地方环境保护问责乏力以及生态利益保护失衡诸多现实挑战。各地海洋环境保护地方立法应当充分吸收浙江省在实践探索过程中形成的经验,通过立法程序将其上升为海洋环境保护地方性法规。具体来讲,各地海洋环境保护地方立法应完善海洋环境保护陆海统筹制度,优化海洋环境保护区域联动制度,强化海洋环境保护问责机制,健全海洋生态利益保护补偿制度,切实保障各地海洋环境保护活动持续有效的开展,为把我国建成海洋强国提供有力的法治支撑。

#### 参考文献:

- [1]李挚萍.陆海统筹视域下我国生态环境保护法律体系重构[J].中州学刊,2021(6).
- [2]陈倩.长三角生态环境协同立法的现状、挑战与对策[J].南通大学学报(社会科学版),2024(1).
- [3]沈秋豪,陈真亮.长三角区域“湾长制”的实施困境及法治优化[J].海洋湖沼通报,2022(1).
- [4]薄晓波.论环境法的生态系统整体保护原则[J].吉首大学学报(社会科学版),2014(1).
- [5]李挚萍,程晓娅.“陆海统筹”的法律内涵及法律实现路径[J].华南师范大学学报(社会科学版),2021(4).
- [6]李煜兴.区域行政的兴起与行政法的发展变迁[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2018(4).
- [7]沈跃跃.全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国海洋环境保护法》实施情况的报告[J].中国人大,2019(1).
- [8]卢昌彩.浙江海洋生态环境治理问题研究[J].决策咨询,2021(6).
- [9]于文轩.生态法基本原则体系之建构[J].吉首大学学报(社会科学版),2019(5).
- [10]刘长兴.超越惩罚:环境法律责任的体系重整[J].现代法学,2021(1).
- [11]李嵩誉.生态优先理念下的环境法治体系完善[J].中州学刊,2017(4).
- [12]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7).
- [13]钱水苗.论浙江省海洋环境保护地方立法的完善[J].法治研究,2013(10).
- [14]李晔萌.海洋生态保护补偿制度的法律定位省思[J].大连理工大学学报(社会科学版),2022(4).
- [15]戴洁,黄蕾,胡静,等.基于区域一体化背景下的长三角环境经济政策优化研究[J].中国环境管理,2019(3).
- [16]蔡悦娟,张广帅,宫玮,等.我国海洋生态保护补偿制度建设研究[J].环境保护,2022(9).
- [17]孙笑侠,钟瑞庆.“先发”地区的先行法治化——以浙江省法治发展实践为例[J].学习与探索,2010(1).
- [18]吴晓云,马红观,杨晓波.海陆统筹发展的嘉兴战略[J].浙江经济,2015(9).
- [19]王琪,辛安宁.“湾长制”的运作逻辑及相关思考[J].环境保护,2019(8).
- [20]席恺媛,朱虹.长三角区域生态一体化的实践探索与困境摆脱[J].改革,2019(3).
- [21]叶必丰.区域经济一体化的法律治理[J].中国社会科学,2012(8).
- [22]陈俊.我国区域协调发展中的地方立法协调:样本探索及发展空间[J].政治与法律,2021(3).
- [23]赵婧,郭媛媛.“湾(滩)长制”在浙江的探索与实践[N].中国海洋报,2018-04-03(003).
- [24]杨翼,陶以军,赵锐,等.新时代背景下湾长制制度设计与探索实践[J].环境保护,2020(7).
- [25]王刚,宋锴业.中国海洋环境管理体制:变迁、困境及其改革[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2017(2).
- [26]徐伟学.长三角区域生态利益平衡及其法治保障[J].江淮论坛,2022(3).
- [27]沈满洪,谢慧明,王晋,等.生态补偿制度建设的“浙江模式”[J].中共浙江省委党校学报,2015(4).
- [28]王会,杨光,程宝栋.长三角地区省级流域生态补偿制度研究[J].环境保护,2020(20).
- [29]章剑生.论地方差异性立法及其限定[J].法学评论,2023(2).
- [30]李挚萍,程晓娅.论“陆海统筹”在新《海洋环境保护法》中的全面贯彻及落实[J].环境保护,2023(21).
- [31]徐祥民,初依依.打造完善的综合性海洋环境保护法[J].环境与可持续发展,2020(4).
- [32]陈真亮.行政边界区域环境法治的理论展开、实践检视及治理转型[J].江西财经大学学报,2022(1).
- [33]汪永福,毕金平.跨省流域生态补偿的区域合作法治化[J].浙江社会科学,2021(3).
- [34]朱最新.区域协同立法的运行模式与制度保障[J].政法论丛,2022(4).
- [35]刘凯.实质法治观视域下的法治政府绩效考核制度构建[J].法学,2022(5).
- [36]颜晗冰,宋青,田丹琦,等.长三角区域自然资源绩效管理及其考核机制初步研究[J].环境保护,2020(16).
- [37]张治国.河长制立法:必要性、模式及难点[J].河北法学,2019(3).

责任编辑 叶利荣 E-mail: yelirong@126.com