

我国海洋生物多样性保护的 法律探寻与展望

宁晓倩

宁波大学教师教育学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2024年6月1日; 录用日期: 2024年6月19日; 发布日期: 2024年7月30日

摘 要

随着全球海洋资源利用加深, 海洋生物多样性面临严峻挑战。作为海洋大国, 我国保护海洋生物多样性至关重要。本文首先概述了国内外两个层面对海洋生物多样性保护的法律保障依据, 然后, 深入分析了我国海洋生物多样性保护面临的法律挑战, 如尚未出台专门的海洋生物多样性保护法, 执法力度有待提升以及公众在法律制定与实施中的参与度有限。为应对这些挑战, 建议制定专门的海洋生物多样性保护法, 加大执法力度, 提高公众参与度, 并加强国际合作, 共同应对全球海洋生物多样性保护的挑战。

关键词

海洋生物多样性, 法律保护, 生物多样性保护法

Legal Exploration and Prospect of Marine Biodiversity Protection in China

Xiaoqian Ning

College of Teacher Education, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Jun. 1st, 2024; accepted: Jun. 19th, 2024; published: Jul. 30th, 2024

Abstract

With the deepening of global Marine resource utilization, Marine biodiversity is facing serious challenges. As a large maritime country, it is vital for China to protect Marine biodiversity. This paper first summarizes the legal basis for Marine biodiversity protection at both domestic and foreign levels, and then analyzes the legal challenges facing Marine biodiversity protection in China, such as the lack of a special Marine biodiversity protection law, the need to improve the enforcement of law, and the limited participation of the public in the formulation and implementa-

tion of the law. To address these challenges, it is recommended to formulate a special Marine biodiversity protection law, strengthen law enforcement, increase public participation, and strengthen international cooperation to jointly address the challenges of global Marine biodiversity protection.

Keywords

Marine Biodiversity, Legal Protection, Biodiversity Conservation Act

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2020 年 9 月 30 日，习近平在联合国生物多样性峰会上的讲话中指出：“生物多样性关系人类福祉，是人类赖以生存和发展的重要基础。”[1] 2021 年 10 月 12 日，习近平在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会上的主旨讲话中又进一步提出：“保护生物多样性有助于维护地球家园，促进人类可持续发展。”[2] 生物多样性对于人类可持续发展的重要性不言而喻，这一点从总书记在多个场合屡次强调生物多样性与人类生存的紧密联系中便可窥见一斑。他的论述不仅凸显了保护生物多样性的紧迫性，而且为我们在实践中如何有效保护生物多样性提供了方向性的指导。海洋生物多样性作为生物多样性的重要组成部分，其重要性亦不容忽视。对我国来说，作为一个拥有 300 万平方公里蓝色疆域和 1.8 万公里海岸线的海洋大国，[3] 我们肩负着保护和维护海洋生物多样性的重要使命。这片广袤的海洋不仅是我国自然资源的宝库，更是维持生态平衡、促进生物多样性发展的关键区域。我们必须深刻认识到海洋生物多样性对于维持生态平衡和促进可持续发展的至关重要性，并立即采取切实有效的措施来保护其丰富性和多样性。为此，构建与海洋生物多样性紧密关联的法律保障体系已成为当务之急，以确保我国海洋生态系统的健康和长远繁荣。

2. 我国海洋生物多样性保护的法律法规

海洋生物多样性是指海洋中存在的各种生物的种类、数量和分布的多样性，包括遗传多样性、物种多样性和生态系统多样性[4]。作为这些生物栖息和繁衍的基础，海洋水质的质量对维持海洋生物多样性至关重要。据《2023 中国海洋生态环境状况公报》，中国海域水质虽波动但总体改善，未达标海域面积减少，二、三、四类水质海域面积逐渐缩小，而劣四类水质保持稳定。这表明我国在海洋水质保护上取得一定成效，但仍需努力。此外，公报亮点在于公布了 19 个区域的海洋生物多样性指数，黄河口以 3.0 的高指数显示其生态多样性丰富，而杭州湾仅为 0.33。除这两个极端值外，多数区域指数稳定在 2.0 至 3.0 之间，体现了我国海洋生态环境的多样性和复杂性。然而，要进一步提升我国海洋生物多样性，必须进一步强化相关法律法规的保障力度，从源头上确保海洋生态得到全面而坚实的保护。近年来，我国以及众多国际伙伴均对海洋生物多样性保护给予了前所未有的重视，并通过法律手段为其保驾护航。接下来，笔者将从国际和国内两个维度，深入剖析海洋生物多样性的法律保障依据。

2.1. 国际法律依据

1992 年，众多的世界领导人参加了在巴西里约热内卢举行的联合国环境和发展大会。在“地球问题

首脑会议”上签署了一系列历史性的协议，包括《生物多样性公约》。《生物多样性公约》迅速而广泛地得到承认，在里约会议上，150多个国家签署了该文件，截至目前已有196个国家签订并加入生物多样性保护的队伍中。《公约》首次明确提出，生物多样性的保护是全球性的共同挑战，它与发展进程紧密相连，不可分割。该协议涵盖了广泛的生态系统、物种和基因资源，致力于确保这些资源的持续存在与繁荣。

联合国在1958年和1960年分别召开了两次海洋法会议，对海洋法制度进行了初步的“法典化”。随着深海资源的发现与深入探索，制定一套更为全面、公正且具有约束力的国际海洋法已成为国际社会的迫切需求。《联合国海洋法公约》在此背景下应运而生。1982年《联合国海洋法公约》是对1958年公约实施以来通过和实施的有关海洋生物资源养护系列国际协议和相关国际实践所体现的国际习惯的总结和发展[5]。其中有关海洋生物多样性保护的内容主要集中在第五部分“专属经济区”。其中，第六十与六十一条分别阐述了生物资源的养护与利用相关内容。该部分主要强调了沿海国家在专属经济区内对生物资源的养护与利用责任。它们不仅要求沿海国家根据资源量适度捕捞与开发，还鼓励各国采取科学、合理、可持续的管理措施，以确保海洋生物资源的长期稳定和健康发展。这些规定对于保护全球海洋生物多样性、维护海洋生态平衡具有重要意义。

2.2. 国内法律依据

依据现阶段，我国海洋生物多样性保护的法律体系主要由《宪法》相关规定以及与生物多样性保护相关的法律、行政法规和规范性文件构成[6]。根据《中华人民共和国宪法》第九条和《中华人民共和国野生动物保护法》第三条，生物资源，特别是野生动物资源，属于国家所有，即全民所有。这一规定不仅体现了生物资源在国家发展中的关键地位，也强调了保护生物资源的迫切性和必要性。宪法作为国家的根本大法，是所有法律法规制定的依据和基石，它确立了生物资源全民所有的原则，为制定更加具体、有效的生物资源保护法律法规提供了法律基础，确保生物资源的合理利用和可持续发展。

《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海洋环境保护法》)是一部旨在保护和改善海洋环境、保护海洋资源、防治污染损害、维护生态平衡、保障人体健康以及促进经济和社会可持续发展的法律。该法首次在1982年8月23日召开的第五届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议上通过，历经2次修订(1999年和2023年)与3次修正(2013年、2016年和2017年)[7]。2023年10月24日，全国人大常委会正式通过了《中华人民共和国海洋环境保护法》的更新版，该法将于2024年1月1日起全面施行，此举象征着海洋环保事业步入全新纪元，具有划时代的深远意义。新版法律显著提升了《海洋生态保护》章节的地位，核心内容聚焦于海洋生物多样性的维护。其中，“海洋生物多样性”一词被多次强调，共计六次，凸显了其在海洋生态保护中的核心地位与紧迫性。例如，第三十六条明确，“国家加强海洋生物多样性保护，健全海洋生物多样性调查、监测、评估和保护体系，维护和修复重要海洋生态廊道，防止对海洋生物多样性的破坏并规定开发利用海洋和海岸带资源，应当对重要海洋生态系统、生物物种、生物遗传资源实施有效保护，维护海洋生物多样性。”同时，法律提出，对于引进海洋动植物物种，应当进行科学论证，避免对海洋生态系统造成危害。值得一提的是，第四十二条进一步细化了海洋生态修复的相关规定。该条款明确指出，海洋生态修复工作应以改善生境、恢复生物多样性和生态系统基本功能为重点，优先采用自然恢复方式，辅以必要的人工修复手段。同时，强调了在修复过程中应优先修复具有典型性和代表性的海洋生态系统，以确保这些重要生态系统的健康稳定。新修订的《海洋环境保护法》的通过和实施，将为我国海洋生态保护工作提供更加坚实的法律保障，推动海洋环保事业不断向前发展。

3. 我国海洋生物多样性保护法制现状之不足

3.1. 尚未出台专门的海洋生物多样性保护法

除了上文提及的《海洋环境保护法》《渔业法》从对渔业资源的保护，如禁止在禁渔区、禁渔期进行捕捞，对渔业资源的捕捞实行限额管理等层面以保护海洋生物多样性。此外，我国还制定了其他与海洋生物多样性保护相关的政策法规，如《中国海洋 21 世纪议程》《中国生物多样性保护战略与行动计划 (2023-2030 年)》等。这些政策文件为海洋生物多样性的保护提供了更加具体和细致的指导。尽管我国在海洋生物多样性保护方面已经制定并颁布了相关法律、法规，但这些法律条文往往分散于不同的法律文件，政策法规中，尚未形成一套系统、完整的专门法律体系。这种碎片化的法律环境导致在保护海洋生物多样性的实际操作中，可能存在法律适用不明确、法律执行难度加大等问题。因此，为了更有效地保护海洋生物多样性，我们需要构建一部专门的海洋生物多样性保护法，以明确法律责任、统一法律标准，并加强对海洋生态系统的全面保护。

3.2. 海洋生物多样性保护相关法律法规的执行力度有待加强

海洋生物多样性保护法律制度的执行力度不足，主要表现在以下几个方面：第一，违法行为频发。尽管已出台了相关的法律制度，但非法捕捞、生态破坏等违法行为仍然频发，显示出法律制度在执行层面的不足。第二，执法资源不足。相较于广阔的海洋，执法船只、设备和人员等资源就显得格外捉襟见肘，这导致了难以对所有海域进行全面而有效的实时监控，从而在一定程度上影响了海洋生物多样性保护法律制度的执行效果。第三，执法人员素质有待进一步提升。专业执法人员的匮乏也是一个不容忽视的问题。海洋执法需要具备海洋法律、航海技术、生态环境保护等多方面知识的专业人才，但目前这类人才的储备显然不足。人员的短缺不仅加大了个体执法人员的工作压力，也可能因为疲劳和专业知识不足而影响执法效果。以上这些因素都直接或者间接导致海洋生物多样性保护的相关法律在执行层面的效果不佳。

3.3. 公众在法律制定与实施中的参与度有待提高

在法律的制定过程中，公众的参与尤为重要，有关海洋生物多样性的法律制定也是如此。尽管我国已经制定了《海洋环境保护法》《渔业法》以及《自然保护区条例》等相关法律法规，但在这些法律的制定过程中，公众的参与度相对较低。这可能导致法律内容与实际社会需求存在差距，影响法律的有效实施。卢梭曾说：“一切法律之中最重要的法律，既不是刻在大理石上，也不是刻在铜表上，而是铭刻在公民的内心里。”^[8]因此，提高公众在海洋生物多样性保护法制定过程中的参与度，对于确保法律贴近实际、反映民意、有效实施具有重要意义。

4. 未来展望

4.1. 制定专门的海洋生物多样性保护法

当前，海洋生物多样性保护正面临着前所未有的严峻挑战。其中，全球气候变暖导致海洋环境发生剧变，加之各国对海洋生物资源的过度开发与捕捞，使得海洋生态环境遭受了严重破坏，进而威胁到海洋生物多样性的维持与平衡。专门的法律可以提供更加明确和具体的指导，以应对这些挑战。首先，《海洋生物多样性保护法》应该以宪法为依据，以确保该法的权威性和合法性，同时结合海洋生态的实际情况，制定切实可行的保护措施，以保障海洋生物多样性的可持续发展。其次，为了提升保护工作的系统性和连贯性，我们可以整合现有散落在不同法律法规、政策文件中与海洋生物多样性保护有关的内容。

这一整合工作应涵盖从保护目标到基本原则的各个方面，确保各项规定在逻辑上的一致性和实践中的可操作性。最后，根据海洋生态的新变化、新挑战，及时修订和更新相关条款以确保《海洋生物多样性保护法》能够与时俱进，切实有效指导实践。

4.2. 切实提升相关法律法规的执行力度

笔者认为，提升海洋生物多样性保护相关法律法规的执行力度可以从以下几个方面入手。首先，可以增加对于违法人员的追责力度，提高对违法行为的处罚标准，增加违法成本从而减少相关违法行为的发生频次。其次，增加执法资源投入，增加执法船只、设备和人员等资源以提高海域监控能力，以确保能够及时有效地发现违法行为并予以制止，从而维护海域的秩序与安全。再次，通过加强执法人员的培训和管理以提高执法人员的专业素质和法律意识，确保严格、公正执法。最后，可以建立跨部门协作机制来加强海洋、环保、渔政等部门的沟通与协作，形成合力打击违法行为。

4.3. 提升公众参与意识

想要提高公众参与海洋性保护相关法律法规的制定与实施中可以从提高海洋教育这一关键之处着手。民众的海洋意识和海洋共识，对国家海洋事业深入发展起着重要的基础性作用，其背后的海洋观和海洋素养，需要通过海洋教育的渠道加以培育[9]。通过加强海洋知识的普及和教育，我们可以提升公众对海洋生态系统重要性的认识，增强他们保护海洋环境的责任感和使命感。这不仅有助于公众更好地理解海洋保护法律制定的背景和目的，还能激发他们积极参与法律实施和监督的热情。

4.4. 加强国际交流合作

海洋生物多样性保护是世界各国都需要公共面临的议题，而非局限与中国这一场域。因此，加强国际间的交流合作，互相借鉴能为我所用的经验，对于促进全球海洋生物多样性的发展具有建设性的作用。通过国际交流合作，各国可以分享海洋生物多样性保护的最新研究成果、技术和经验，提高保护效率。例如，世界海洋保护区联盟(IUCN/WCPA)等国际组织在推动各国之间的沟通与合作、提供技术支持和政策建议方面发挥着重要作用。同时，发达国家向发展中国家提供相应的资金、技术支持，以提高发展中国家的保护效率及效果。

5. 结语

海洋是大自然馈赠给我们的宝贵资源，承载着地球上最丰富的生物多样性、蕴含着无尽的矿产资源和潜力巨大的经济价值。然而，随着人类活动的不断扩展和深入，海洋生态环境面临着前所未有的挑战，海洋生物多样性保护成为了全球共同关注的焦点。我们应该意识到，保护海洋生物多样性不仅仅是为了维护生态平衡，更是为了人类自身的生存和发展。因此，让我们携手努力，共同推动全球海洋生物多样性保护工作。珍惜这份大自然的馈赠，共同守护好这片蓝色的家园！

参考文献

- [1] 习近平. 在联合国生物多样性峰会上的讲话[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2020(29): 6-7.
- [2] 习近平. 共同构建地球生命共同体[N]. 人民日报, 2021-10-13(2).
- [3] 刘建华. “蓝色经济”价值几何[J]. 小康, 2020(3): 32-34.
- [4] 丛佳仪, 李新正. 中国近海海洋生物多样性保护[J]. 地球, 2023(5): 9-12.
- [5] 陈德恭. 现代国际海洋法[M]. 北京: 海洋出版社, 2009.
- [6] 周龙. 论海洋生物多样性的法律保护[J]. 人民论坛, 2016(5): 121-123.

- [7] 苗振华, 刘洪岩. 新修订《中华人民共和国海洋环境保护法》述评[J]. 海洋开发与管理, 2023, 40(12): 3-15.
- [8] [法]卢梭. 社会契约论[M]. 何兆武, 译. 北京: 商务印书馆, 1980.
- [9] 刘训华. 教育性是海洋教育的第一属性[J]. 宁波大学学报(教育科学版), 2021, 43(2): 9-12.