

香港與內地海洋環境保護法制若干問題比較研究

謝 偉*

21 世紀是海洋的世紀。中國大陸擁有 18,000 多公里的大陸岸線和 300 多萬平方公里的海洋，海洋環境的法制保護已成爲中國大陸經濟社會和環境可持續發展的重要基礎。中央政府歷來都高度重視海洋環境保護工作，近年來，不斷制定和頒佈海洋環境保護法律、法規，現在已經構建相對比較完善的海洋環境保護法制，形成以《中華人民共和國海洋環境保護法》及其附屬法規和規章爲主體，包括《海洋傾廢管理條例》、《海洋石油勘探開發環境保護條例》、《海洋自然保護區管理辦法》等構成的海洋環境保護法體系，基本實現海洋環境保護有法可依、有法必依、執法必嚴、違法必究的格局。香港擁有一個世界聞名、極爲繁忙的海港，香港特別行政區的土地面積共有 1,103 平方公里，海域面積則爲 1,651 平方公里，香港的海岸線很長，其中九龍半島及新界的海岸線有 458 公里；而港島、大嶼山及其他小島的海岸線則長達 724 公里。全港近 700 萬人口均依賴沿岸海域作爲航運、水上康樂活動、海產養殖、供應沖廁、污水排放及冷卻用水等用途，香港沿岸海洋水域也是各類海洋生物的棲息地，香港政府一直致力保護海洋環境，特別是在香港回歸後，根據《香港基本法》規定，沿襲了部分港英政府的海洋環境保護法例，並對其進行了修改完善，積極加入關於海洋環境保護的國際公約。

中國大陸和香港一衣帶水，隔南海相望，香港因其有效的海洋環境保護而保持了美麗的自然風光，有東方之珠的美譽，香港在依法保護海洋自然環境方面有很多比較成功的經驗和做法，而中國大陸近年來隨着經濟的高速發展，特別是沿海地區給海岸帶和海洋造成巨大環境壓力，部分海域環境污染相當嚴重。隨着沿海地區人口增長和經濟發展，這些問題可能會更加突出。解決歷史遺留的海洋環境問題和控制發展過程中不斷出現的新環境問題，仍然是一項長期而艱巨

的任務。香港回歸後，相鄰的海域現狀，頻繁的經濟交往，必定需要在海洋環境保護方面與中國大陸密切合作，共同保護藍色國土、保持海洋資源的可持續發展。所謂法制，是一個多層次的概念，它不僅包括法律制度，而且包括法律實施和法律監督等一系列活動和過程，是立法、執法、守法、司法和法律監督等內容的有機統一。¹ 由於法制問題極爲寬泛，限於篇幅，本文僅就海洋環境保護法制基礎內容的立法、執法的部分具體內容進行比較研究。

一、海洋環境保護立法比較

中國大陸法統以傾向於大陸法系爲主，體現爲制定法佔主流，海洋環境保護法也不例外。對海洋環境的保護，主要由全國人大常委會頒佈的《海洋環境保護法》爲主，該法雖然經過 1999 年的修訂，把控制海洋污染和加強海洋生態環境保護結合起來，增加海洋生態保護的內容；把控制海上污染和陸源污染結合起來，在濃度控制基礎上，實施總量控制制度；把海洋環境保護法和國際公約協調起來，增加履行國際條約的內容；進一步理順海洋環境保護監督管理體制和執法機制，對海洋開發實行統一規劃，協調管理，進一步理順了海洋行政管理體制。

香港法統以普通法法系爲主，根據《香港基本法》的規定，香港原有法律，即普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法，除同基本法相抵觸或經香港特別行政區的立法機關做出修改外，予以保留。在海洋環境保護法領域，香港目前主要以落實參加的海洋污染國際公約形成的制定法和單獨頒佈專項海洋環境保護法例爲主，如爲落實《1972 年防止傾倒廢物及其他物質污染海洋的公約/1996 議定書》而制定頒佈《海洋

* 河南工業大學法學院副教授

傾倒物料條例》，為採取適當措施以防止、減輕與補救因漏油而對香港水域、前灘及毗鄰地區造成的污染及損害，並就附帶或相關事宜訂定《油污處理(土地使用及徵用)條例》，為規管與管制香港境內或香港水域內的港口及船隻，並就規管與管制香港水域內船隻的修理及拆卸、船隻上貨物的處理、船隻導致污染事宜及使用船隻進行的建造或填海工程，以及就影響船隻、航行及船隻在海上(不論在香港水域內或外)的安全的其他事宜而訂定的《船舶及港口管制條例》，為促進在香港水域內的魚類及其他形式的水中生物的保育，以及規管捕魚方式和防止對捕魚業不利的活動而制定頒佈的《漁業保護條例》，對防止及控制船舶造成的海洋污染及其附帶或有關事宜作出規定的《商船防止及控制污染條例》、為保護海岸公園或海岸保護區內或在其邊界的任何海灘、泥灘、懸崖或海床的海岸線特徵而制定的《海岸公園條例》，旨在藉設定不准在海港內進行填海工程的推定，以達致保護和保存海港的目的而制定頒佈的《海港保護條例》，對因船舶排放或逸漏燃油造成污染而引致的損害，或就該等損害的威脅，作出補償而制定的《燃油污染(法律責任及補償)條例》。僅以陸源污染防治法和海上傾倒廢棄物污染防治法比較研究。

(一) 陸源污染防治法比較

陸地污染源簡稱陸源，是指從陸地向海域排放污染物，造成或者可能造成海洋環境污染損害的場所、設施等。陸源污染物是指由陸源排放的污染物。污染物可能具有毒性、擴散性、積累性、活性、持久性和生物可降解性等特徵，多種污染物之間還有拮抗和協同作用。陸源污染物的種類多、排放數量大，對近岸海域環境會造成很大的有害影響。

內地在《海洋環境保護法》中設立專章規制“防治陸源污染物對海洋環境的污染損害”，但並沒有發佈與其配套的《防治陸源污染物污染損害海洋環境管理條例》，現有的實施條例是與前海洋環境保護法配套的，立法上顯示出滯後問題。內地對陸源污染物的法律規制主要有：排放陸源污染物申報登記、入海污染物總量控制、繳納排污費、採用清潔生產工藝、對超標排放或者在規定的期限內未完成污染物排放削減任務的限期治理等規定。陸源污染物主要以水污染物、化學需氧量排放量、氨氮排放量、固體廢物、危險廢物等為主體，最常見的就是液態陸源污染物，比如水污染物、液態畜禽糞便等。香港並無專門的防治陸源物污染海洋環境條例，而是體現在各種各類水污

染管制法例中。

1. 陸源水污染防治法

香港海洋環境保護法體現出重實用、分散細化、可操作性強的特點。就陸源水污染防治法而言，僅與污水處理有關的法例就有 109 部條例和附屬法例。² 如《污水隧道(法定地役權)條例》、《污水處理服務條例》、《污水處理服務營運基金》、《商船防止污水污染規例》、《水污染管制規例》等等，分別就污水處理資金、污水處理通道、污水處理服務、畜禽排泄物形成的污水、商船造成的水污染、對造成水污染的處罰等分別作出了具體規定。相比之下，大陸海洋環境保護法體系總體上操作性不強，配套立法嚴重不足。比如，與修訂後的《海洋環境保護法》配套的法規只有《防治海洋工程建設項目污染損害海洋環境管理條例》、《防治船舶污染海洋環境管理條例》，其他法規都是與修訂前的原有海洋法配套的，在立法理念、保護制度、責任追究等方面明顯滯後，不能體現可持續發展、預防為主、統籌海洋生態保護與海洋環境治理的理念，保護制度上缺乏環境影響評估具體化、海洋功能區劃制度具體化等方面的制度建構，責任追究上處罰明顯偏低等問題。再如，對多頭管理問題，以設立入海排污口為例，海洋法規規定環境保護部門在批准設置入海排污口之前，必須徵求海洋、海事、漁業行政主管部門和軍隊環境保護部門的意見。如果上述監管部門不同意環保部門同意設立的入海排污口，出現糾紛和爭議如何解決，法律並無規定，使得該條規定在具體實施中無法操作。

就法例條文的具體化和實用性而言，香港的海洋環境保護法例足以滿足實施要求。如香港《水污染管制條例》規定：“除流入污水渠的家居污水或流入雨水渠的未經污染的水外，排放任何其他污水必須申請污水排放牌照。牌照列明污水的性質、化學及微生物指標，這些指標主要是確保排放污水不會損壞污水渠及污染內陸或沿岸海水。污水標準詳情已載於‘污水排放技術備忘錄’。”接駁污水渠亦受到法律監管。政府將公眾污水渠拓展至幾個主要鄉郊區，希望盡力改善該處的環境。在這些地區鋪設新污水渠時，政府會向業主發出通知將污水渠接駁至公眾污水渠，如有需要更會要求他們拆毀或填塞任何多餘污水處理設施或化糞池及滲水坑。大陸《海洋環境保護法》雖然也有制度規定，但缺乏相應的實施條例，法律條文過於原則化，停留在規範的宣告，或者宣言性的規定。就陸源水污染防治法而言，大陸有新修訂的《水污染防

治法》和實施細則，但關於海洋環境保護的內容並未在水污染防治法中體現，而是在《海洋環境保護法》中作出原則性規制，缺乏細化規定。

2. 陸源畜禽糞便污染防治法比較

香港《廢物處置(禽畜廢物)規例》規定：“飼養禽畜的農戶在棄置禽畜廢物時，必須儘量確保不會對環境造成任何污染或滋擾。液體廢物需排至滲水坑，又或處理至符合生化需氧量每公升 50 毫升及懸浮固體每公升 50 毫升的污水標準。”內地目前缺乏對畜禽液態糞便的處理規範，在對生活污染物的處理方面凸顯立法空白，但實際上隨着人口的增長，供人類食用、遊樂等目的的畜禽數量的增長，其糞便處理已經構成一個很大的污染源，對於沿海地區來說，很大一部分都成爲主要的海洋陸源污染物。

(二) 海上傾倒廢棄物控制法比較

所謂“傾倒”，是指利用船舶、航空器、平台及其他載運工具，向海洋處置廢棄物和其他物質；向海洋棄置船舶、航空器、平台和其他海上人工構造物，以及向海洋處置由於海底礦物資源的勘探開發及與勘探開發相關的海上加工所產生的廢棄物和其他物質。近年來，內地沿海經濟一直保持着快速發展的勢頭，不斷增加的流動人口和人類活動產生的廢棄物量也在日益增加，其中很大一部分需在海上進行傾倒。³ 爲防止廢棄物的傾倒對海洋造成不良影響，海上傾倒廢棄物的有效管理被提到了一個更加重要的位置。多年來，爲加強海洋傾廢管理，內地不斷完善傾廢管理制度，積極履行《1972 倫敦公約》，早在 1985 年 3 月 6 日就頒發了《海洋傾廢管理條例》，首次對海洋傾廢管理做出了規範。2000 年，新修訂了《海洋環境保護法》，明確規定任何單位未經海洋行政主管部門批准，不得向中華人民共和國管轄海域傾倒任何廢棄物。以法律的形式確保了傾廢管理由國家海洋行政主管部門實施管理。目前內地已正式批准了 38 個海洋傾倒區，有效制止了海上任意傾倒現象，控制了海上傾廢活動對海洋環境造成的污染。然而，對於廢棄物傾倒區的選劃和監督管理，中國現有的《海洋環境保護法》和《海洋傾廢管理條例》只做了簡要規定，其具體的職責分工和管理程序仍未明確。因此，爲貫徹落實《海環法》，盡快解決傾倒區管理工作中存在的問題，國家海洋局依照海洋環境保護法和國務院有關規定制定了《傾倒區管理暫行規定》。在《傾倒區管理暫行規定》中，明確了不同類型傾倒區的受理和審批單位，明確了國家海洋局及其海區分局的職責分工。規定了傾倒

區的選劃和審批程序，包括傾倒區的申請，傾倒區的選劃單位，傾倒區的審批。明確了對實施傾倒廢棄物活動單位的要求，以及對傾倒區實行監督管理的單位及管理程序。這些規定既能使業主對傾廢區申報更明確，也使政府部門對海洋傾廢的管理更具科學性和可操作性。

香港平均每天產生生活垃圾 9,310 噸(其中居民生活垃圾約 7,550 噸、商業單位生活垃圾 1,200 噸、工業單位生活垃圾 560 噸)，人均每天產生生活垃圾 1.13 公斤；同時，平均每天產生建築垃圾約 39,000 噸，其他廢棄物約 1,100 噸。香港的生活垃圾均採用填埋處理，已有的 8 座生活垃圾中轉站與填埋場配套，基本可以滿足香港目前和未來 10-15 年每日的生活垃圾中轉、處置需求；而建築垃圾主要通過填海和填埋場處置。建築及拆卸工程產生的惰性物料，用於公眾的填海工程。2001 年平均每天填海的建築垃圾大約 32,400 噸。其他廢料運往填埋場處置，平均每天約 6,400 噸。由於目前填海工程受到公眾廣泛的關注，大規模的填海工程已經停止，建築垃圾的處理已經成爲一個潛在的污染源。除了政府的填海工程受到海洋環境保護法制約外，任何私人的海上傾倒廢棄物受到《海上傾倒物料條例》的規制。香港《海上傾倒物料條例》規定：“(香港法例第 466 章)任何人士進行在海上傾倒物料及其有關的裝載運作，均須取得環保署的許可證。所有用於海上傾倒物料的船隻必須設有可記錄船隻位置及上載、傾倒物料活動的自動監察系統。”由於不同的經濟基礎，兩地在規制海上傾倒廢棄物主體上明顯不同，內地缺乏對個人主體在海上傾倒廢棄物的規制，以單位作爲主體，卻又不是嚴格意義上的法言法語。由此可見，內地與香港在對海上傾倒廢棄物的法律規制上存在明顯不同，雖然都是根據《倫敦公約》制定，但是在規制主體、規制方法、規制程序上存在衝突。

二、中國大陸與香港特區的海洋環境保護監管體制比較

中國大陸管制方按照海洋污染的不同來源，把海洋污染分爲陸源污染、海岸工程建設項目污染、海洋工程建設項目污染、船舶污染、海洋傾倒廢棄物污染、海洋油類污染等六類。⁴ 與此相適應，中國大陸的海洋環境保護監管部門有環境保護行政主管部門、海洋行政主管部門、海事行政主管部門、漁業行政主管部門、軍隊環境保護部門，分別負責防治陸源污染物和

海岸工程建設項目對海洋污染損害的環境保護工作、防治海洋工程建設項目和海洋傾倒廢棄物對海洋污染損害的環境保護工作、所轄港區水域內非軍事船舶和港區水域外非漁業、非軍事船舶污染海洋環境的監督管理、漁港水域內非軍事船舶和漁港水域外漁業船舶污染海洋環境的監督管理、軍事船舶污染海洋環境的監督管理。這種設置，決定了大陸目前對海洋環境監管實行統一管理與分部門、分行業、分級管理相結合的管制模式。統一管理是指國務院海洋行政主管部門代表國家對海洋環境實施監督管理。《海洋環境保護法》規定：“國家海洋行政主管部門負責海洋環境的監督管理”。分部門管理指的是我國海洋資源由不同的涉海部門進行共同管理，除國家海洋局外，還有國家環境保護部、國家發改委、國土資源部、農業部、交通部、中國石油天然氣總公司、國家測繪局、國家旅遊局、國家氣象局、外交部、國家電力公司、軍隊環保部門以及一些行業協會等承擔與各自部門職能相關領域的管理職能。分級管理是指沿海省、市(地)、縣各級地方人民政府根據授權，行使海洋環境監督管理權。雖然《海洋環境保護法》明確規定了海洋環境管理部門的職權範圍，但在實際實施中，依然存在各部門職能交叉、重複執法、爭奪執法權的現象，特別是在涉及部門重大利益的時候，就會出現互相掣肘、互相拆台的現象。比如在對渤海的治理中，就出現了環保、海洋、海事、漁政、軍隊環保部門共同參與渤海的污染治理而導致互相“扯皮”的現象。由於部門存在着特定的部門利益，從部門角度出發的行業管理，經常較多地考慮本部門和本行業的利益，缺乏對國家整體利益和長遠利益的考慮。

香港海洋環境保護涉及部門主要包括政務司下設的環境保護局、食物及衛生局、運輸及房屋局，以及財政司下設的發展局。其中環境保護局下設環境保護署，主要負責制定海洋環境保護、海洋生態保育的政策和計劃；處理和處置污染海洋的廢物及廢水；提高社會對海洋環境保護及海洋生態保育意識；實施海洋環境保護法例及計劃；對可能對海洋環境造成影響的發展計劃和大型項目進行嚴格的環境影響評估。環境保護署的方針是全方位保護香港海洋環境，使各種海洋生物包括海豚、水藻等能在健康自然的環境中成長。食物及衛生局下設漁農自然護理署和食物環境衛生署，其中漁農自然護理署負責保護香港的自然環境及生態系統，食物環境衛生署負責防治陸源污染的部門之一。具體而言，食物環境衛生署全面統籌全港境內各分區的环境衛生工作與設施，包括管理街市、收

集垃圾、潔淨街道、管理公廁、管理小販、巡查持牌店舖，以及採取執法行動定期檢討和規劃全港各分區的環境衛生服務及設施；漁農自然護理署負責管理海洋公園及海岸保護區，政府當局根據《海岸公園條例》指定海洋公園，以保護香港的重要海岸環境及海洋生物。現時，香港共有4個海岸公園，分別是海下灣海岸公園、印洲塘海岸公園、沙洲及龍鼓洲海洋公園，以及東平洲海岸公園。根據該條例，海岸公園由郊野公園及海岸公園管理局總監，即漁農自然護理署署長管理，包括米埔內後海灣拉姆薩爾濕地公約濕地的自然保護及管理工作；以及規劃和發展香港濕地公園、巡查海域養殖場、簽發海域養殖場牌照等。運輸及房屋局下設海事處，主要負責確保在香港註冊、領牌和使用香港水域的船隻，均符合國際和本地的安全、海上環保標準。對付香港水域內的油污、收集船隻產生的垃圾和清理香港水域內特定範圍的漂浮垃圾。財政司下設的發展局，包括渠務署、水務署和土木工程署。渠務署負責提供世界級的污水和雨水處理排放服務，其主持的污水處理和淨化海港計劃，有效防治了對海洋的陸源污染；水務署主要負責以最符合成本效益的方式為客戶提供可靠充足的優質食水和海水，供其生活和生產使用，負責進行引水道、隧道、水塘、濾水廠、通道、抽水站、水管工程、敷設海底管道、興建堤壩及主要供水工程等專門工作的設計和建造，是防治陸源水污染的重要一環；土木工程署主要負責推行綠化工程，其中對於建築廢物的處理，直接與海洋環境保護相關，比如與國家海洋局在2004年3月簽署《香港廢棄物跨區傾倒管理工作合作安排》，使香港的公眾填料可運往內地水域處理，並在2005年6月，與國家海洋局南海分局就推行細節達成協議，包括物料規格、運送規定、檢查和管制措施，確保本港所產生的公眾填料用於內地填海工程項目不會造成環境問題。

海洋環境監管是一項系統工程，需要各部門的協調配合。大陸的分散監管體制由於缺乏部門的環保意識和具體行動，出於部門利益考慮，執法時容易導致部門之間的互相干擾，並且需要其他部門具備相當的環保意識和行動，以配合海洋環境統一和持久的保護。比如，渤海環境污染源主要來自於陸源污染，而陸源污染主要來自於流域污染，以及流域周邊的生活用水污染。這就需要海洋環境保護部門和水污染環保部門協調密切配合。香港各個政府部門每年都要發佈本部門的環保報告，每年都有具體的實際環保行動，各部門雖然也是分段監管，但是出於本部門每年都要求的環保意識和環保報告，能夠主動協調配合保護海

洋環境。內地現在已經注意到部門之間的互相干擾，加強了部門之間的協作，如2008年7月29日，福建省海洋與漁業局與福建省環境保護局制訂了《福建省海洋與漁業局福建省環境保護局建立協調工作機制的方案》，並下發給各市、縣(區)海洋與漁業行政主管部門、環境保護行政主管部門。在全省沿海形成了海陸統籌、齊抓共管的工作合力，為加快推進海峽西岸兩個先行區建設創造良好的環境、早日實現“碧海藍天”打下基礎。但總體上缺乏部門之間的協同機制，部門之間的協同需要進一步普及推廣。

三、海洋環境監測體制和標準的比較

在海洋環境保護管理中，海洋環境監測具有技術監督地位，起着技術支撐作用。因此，海洋環境監測和標準也構成海洋環境保護法制的重要組成部分。海洋環境監測是制定和執行海洋環境保護法律法規的依據，是對陸源和海上建設項目進行環境影響評價、實施海域污染物總量控制、編制海洋功能區劃、劃定排污口、收取排污費、處理海洋污染事故、解決污染糾紛、為海洋環境行政部門正確執行法律提供技術依據。海洋環境監測從宏觀上可分為兩大類：第一類是趨勢性監測，其又細分為環境質量監測和污染源監測；第二類是功能區監測，其又細分為生態監控監測、濱海旅遊休閒區監測、海水浴場監測、赤潮監測、海洋保護區監測、增養殖區監測、涉海工程跟蹤監測、污染事故監測等。

中國大陸的海洋環境監測由國家海洋行政主管部門按照國家環境監測、監視規範和標準，管理全國海洋環境的調查、監測、監視，制定具體的實施辦法，會同有關部門組織全國海洋環境監測、監視網絡，定期評價海洋環境質量，發佈海洋巡航監視通報。依照《海洋環境保護法》規定行使海洋環境監督管理權的部門分別負責各自所轄水域的監測、監視。其他有關部門根據全國海洋環境監測網的分工，分別負責對入海河口、主要排污口的監測，如國家環境保護行政主管部門負責全國防治陸源污染和海岸工程建設項目對海洋污染損害的環境保護工作，因此其負責對陸源污染和海岸工程建設項目主要排污口的監測工作。國家海事行政主管部門負責所轄港區水域內非軍事船舶和港區水域外非漁業、非軍事船舶污染海洋環境的監督管理；國家漁業行政主管部門負責漁港水域內非軍事船舶和漁港水域外漁業船舶污染海洋環境的監督

管理，負責保護漁業水域生態環境工作；軍隊環境保護部門負責軍事船舶污染海洋環境的監督管理及污染事故的調查處理。

香港海洋環境監測由環境保護署統一負責。定期監測香港約1,700平方千米海水水域的水質，其目的包括：顯示水域內水質的健康狀況；評估海水水質指標的達標率；反映海水水質的長期變化趨勢；為制訂污染管制策略提供依據。環境保護署的海水水質監測計劃在香港海域、內灣及避風塘設有約90個水質採樣站及60個海床沉積物採樣站。顯而易見，中國大陸由於各部門存在強烈的部門利益意識和手段，導致海洋環境監測機構重複設立，其弊端主要有三：一是監測信息不能共享，還需要上級政府部門協調提供，造成執法效率低下；其二，監測機構重複設立，造成高昂監測成本；其三，各部門監測手段和方法可能存在不同，造成監測信息和結果可能不一致，影響統一執法和行動。

內地的海洋環境標準目前比較稀缺。“國家海洋標準技術委員會力爭在五年內完成制定100項、修訂50項海洋標準任務，同時在完成海洋國家標準清理工作的基礎上，全面完成現有海洋行業標準清理工作。重點是建立完善海洋資源節約與綜合利用、海洋管理與執法、海洋高新技術、海洋減災防災與生態環境保護等幾大領域急需的標準。”目前，主要的海洋環境保護標準有：海洋環境保護的各項要求和檢測、分析、檢驗方法；海洋能源、資源、海水及苦鹹水開發利用和有關資源節約綜合利用的各項技術要求；海洋工程的規劃、勘察、設計、施工、監理、驗收、運行、維護、拆除、檢驗、檢測等方面的質量、安全和環境保護要求；海洋儀器設備、海水及苦鹹水利用設備的產品設計、生產、試驗、測試、檢驗、包裝、儲存、運輸、安裝、使用和廢舊處理的方法，及其過程中的安全、衛生要求；產品的品種、規格、質量、等級及其安全、衛生要求；海洋信息資料和檔案有關技術要求和方法；海洋綜合管理的要求和方法等。按照標準的級別和制定頒佈機關，可以分為海洋環境保護國家標準、海洋環境保護行業標準、海洋環境保護地方標準和海洋環境保護企業標準。具體而言，比如在海上油田比較集中的區域，油田開發產生的污染是海水中油類含量增加的主要原因之一，界定油類污染的《海洋石油勘探開發污染物生物毒性分級》和《海洋石油勘探開發污染物生物毒性檢驗方法》等兩項技術標準；界定海洋環境質量，與《海水水質標準》相配套的《海洋生物質量》、《海洋沉積物質量》等標準，作為強制

性國家標準，構成海洋環境質量標準體系，為海洋污染的監控和防治提供科學依據。內地在海洋環境保護標準上存在的問題主要是標準稀缺，不能滿足海洋環境保護需要，現有的標準需要清理、修訂和完善，以滿足日益增強的海洋環境保護要求。

香港在很多海洋環境保護標準上都處於領先地位。如前述陸源污染物的液態畜禽糞便，香港在《水污染管制條例》中明確規定，而內地雖然由國務院農業部頒佈了《畜禽場環境質量標準》，但只簡單地規定了畜禽場必要的空氣、生態環境質量標準以及畜禽飲用水的水質標準。其中的生態環境質量標準中，與糞便處理有關的是糞便含水率和糞便清理，且清理方法只有乾法和日清糞，並未涉及到液態糞便的處理，當然也缺乏處理標準，這是中國大陸對畜禽液態糞便的監管漏洞。可見，由於兩地對畜禽糞便的處理方法不同，也就產生標準上的不同。

再如，為保護本港的海洋生態及海域的各種有益用途，香港特別行政區政府把全港分為 10 個水質管制區，每區皆有一套法定的水質指標。為達到這些指標，政府長期以來推行了多項污染緩解措施，藉以減少污染、改善水質，環境保護署亦實施了一項全面性的海水水質監測計劃，以評估海洋環境狀況，長期水質變化及水質指標的達標率。環境保護署每年按照所得的數據，評估主要水質指標(如溶解氧、氨氮、無機氮、大腸桿菌)的達標率。有關內地與香港的海水水質標準比較，參考表 1 和表 2。

內地海水水質目前只是實行了一般的分類數據，將海水劃分為四類水體，對同一片海洋，並無海水深度不同導致不同水質的區別。而香港則以水質管制區為參照，對不同深度的海水水質也有規制。可見，內地目前實行了海洋功能區劃制度，但是對海水水質的管制，尚未實現水質管制區劃，像淡水供水系統一樣，在香港另有一個完全獨立的海水供應系統，為市區和新市鎮提供沖廁用水。現在，已有 76% 的人口採用海水沖廁，海水用量達 $1.99 \times 10^8 \text{m}^3/\text{a}$ 。由於廣泛使用海水沖廁，因而節省了大量淡水。像香港這樣大規模利用海水沖廁尚無先例，因此這方面的用水水質尚無國際標準，香港水務署為海水供應系統擬定的水質標準見表 3。

內地，尤其是沿海地區，完全可以借鑒香港使用海水進行沖廁和冷卻等用途，借鑒香港的海水水質標準，從而節約大量的淡水。

表 1 內地海水水質標準(節選)

編號	項目	第一類	第二類	第三類	第四類
1	漂浮物質	海面不現出油膜、浮沫和其他漂浮物質	海面無油膜、浮沫和其他漂浮物質		
2	色、臭、味	海水不異色、異味	海水不令人感到不快、色、臭、味		
3	懸浮物質	人為增加的量 ≤ 10000	人為增加的量 ≤ 100	人為增加的量 ≤ 150	
4	大腸菌群 \leq (個/L)	供人生食的貝類增養殖水質 ≤ 700	—		
9	溶解氧 $>$	6	5	4	3
10	化學需氧量 \leq (COD)	2	3	4	5
11	生化需氧量 \leq (BOD ₅)	1	3	4	5

註：在內地海水水質標準方面，按照海域的不同使用功能和保護目標，海水水質分為四類：第一類適用於海洋漁業水域，海上自然保護區和珍稀瀕危海洋生物保護區；第二類適用於水產養殖區，海水浴場，人體直接接觸海水的海上運動或娛樂區，以及與人類食用直接有關的工業用水區；第三類適用於一般工業用水區，濱海風景旅遊區。第四類適用於海洋港口水域，海洋開發作業區。
資料來源：《海水水質標準 GB3097-1997》，載於水世界網：<http://www.chinacitywater.org/waterknow/5187/5558/31330.shtml>，2010 年 6 月 24 日。

表 2 後海灣水質管制區水質指標

參數	指標
溶解氧 (深度—平均值)	90% 樣本不低於 4 毫克/公升
溶解氧(水底)	90% 樣本不低於 2 毫克/公升
非離子氨氮	年平均值不超於 0.021 毫克/公升
無機氮	各區不同，年平均值介乎：南區水質管制區不超於 0.1 毫克/公升 至後海灣水質管制區不超於 0.7 毫克/公升
大腸桿菌	次級接觸康樂活動分區不超於 610 個 /100 毫升

資料來源：《海水水質報告》，載於香港環境保護署網站：http://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/environmentinhk/water/marine_quality/mwq_monitoring.html，2010 年 5 月 8 日。

表3 沖廁用水的海水水質標準

項目	取水點 海水標準	沖廁供水系統 海水標準
色度(倍)	<20	<20
濁度(NTU)	<10	<10
嗅閾值	<100	<100
氨氮(mg/L)	<1	<1
SS(mg/L)	<10	<10
DO(mg/L)	>2	>2
BOD5(mg/L)	<10	<10
合成洗滌劑(mg/L)	<5	<5
大腸桿菌(個/100 mL)	<20000	<1000

四、解決海洋環境保護法律衝突的若干建議

對於內地與香港在海洋環境保護法制上的不同引發的法律衝突，應該本着協商合作、共同發展的原則處理，主要包括以下三個方面：

一是通過共同參加的海洋環境保護公約、協議進行溝通和協調，在公約框架內，以公約設立的爭議解決機制處理。目前，內地和香港共同參加的海洋環境保護公約主要有：1969年《國際干預公海油污事故公約》，於1973年、1991年及1996年修訂；1992年修正《國際油污損害民事責任公約》的1992年議定書，於2000年修訂；1992年修正《設立國際油污損害賠償基金國際公約》的1992年議定書，於2000年修訂；1973年《防止船舶造成污染國際公約》，於1978年(附則IV除外)、1984年、1985年、1987年、1989年、1990年、1991年、1992年、1994年、1995年、1996年、1997年、1999年、2000年及2001年修訂；1972年《關於防止傾倒廢棄物及其他物質污染海洋的公約》，於1978年(海上焚燒條款)、1980年、1989年及1993年修訂，以及《1996議定書》；1990年《國際油污防備、反應和合作公約》等等。二是雙方海洋環境

保護部門應建立固定法律合作機制。如粵港兩地的聯合作小組於2000年協議開展一項為期15年的計劃，以改善後海灣的水質，一方面致力降低現有源頭的污染量，另一方面加強管制，防範日後再有污染情況。深港政府在2007年底完成了該計劃的進度回顧，並同時制定了合力改善後海灣水質的進一步聯合行動，確立了新的污染物減排目標，務求後海灣水環境得到實質改善。深港雙方亦在2008年底開展了《大鵬灣水質區域控制策略》第一次回顧，為保護大鵬灣水環境及實現可持續發展目標提出所需的補充建議。香港環境保護署與廣東省環境保護局於2008年攜手合作為珠江河口水域建成了一套先進的水質數值模型。該模型能有效地模擬珠江河網區及近岸海域複雜的水流動態和水質變化過程，為締造區域水環境管理和水污染控制方案提供一套科學分析工具。模型成果於2008年12月獲粵港持續發展與環保合作小組審議通過。三是制定和頒佈海洋環境保護統一實體法律規範文件。如根據內地的《傾倒區管理暫行規定》：“國家海洋局受理和組織選劃下列臨時性海洋傾倒區：(五)香港、澳門特別行政區的廢棄物在內地管理海域傾倒的臨時性海洋傾倒區”。香港土木工程拓展署在2004年3月與國家海洋局簽署《香港廢棄物跨區傾倒管理合作安排》，使香港的公眾填料可運往內地水域處理，並在2005年6月，與國家海洋局就推行細節達成協議，包括物料規格、選送規定、檢查和管制措施，確保香港所產生的公眾填料用於內地填海工程不會造成環境問題。目前存在的問題在於合作的廣度和深度還需加深，合作部門還需拓寬，合作範圍要逐漸擴大。對於經過合作驗證比較成熟的做法和經驗，應該上升到統一實體法規範的高度，以降低海洋環境保護的行政協調和合作成本。

註釋：

- 關於“法制”的定義，載於百度百科網站：<http://baike.baidu.com/view/23973.htm>，2010年6月25日。
- 有關香港污水處理的法例，載於香港律政司雙語法例資料系統中的“條例中文主題索引”：<http://www.legislation.gov.hk/chi/index.htm>，2010年6月28日。
- 考察與香港接壤的廣東省和深圳市的人口，可以發現生活污水已經成爲一個主要污染源之一。目前，廣東已超過河南成爲全國第一人口大省。廣東省總人口達1.1億，其中戶籍人口7,900萬，長住半年以上的流動人口3,100多萬，另外還有1,100萬半年以下的流動人口，見《廣東省總人口達到1.1億 超越河南位居全國第一》，載於人民網：<http://politics.people.com.cn/GB/14562/3152154.html>，2005年1月28日。另外，目前深圳暫住人口達1,035萬，戶籍人口僅171萬，這樣每天活動在深圳的實際人口超過1,200萬，載於《廣州日報》，2005年7月30日。其實，從2003年

開始，水污染已經成爲主要陸源污染物，而對於南海來說，生活污水成爲主要污染源。入海陸源的統計範圍爲我國沿海的 11 個省市的 163 個縣(區、市)。四大海域的重點調查工業企業數爲 9,162 家，佔全國重點調查工業企業數的 13.1%。中國四大海域入海陸源的廢水排放總量爲 50 億噸，比上年增加 5.5%，其中，工業廢水排放量爲 26 億噸，比上年增長 2.4%；生活污水排放量爲 24 億噸，比上年增加 8.9%，佔入海陸源廢水排放總量的 48.7%。工業廢水接納量最大的海域是東海，生活污水接納量最大的海域是南海。四大海域入海陸源的化學需氧量排放量爲 124 萬噸，比上年增加 2.8%。其中，工業化學需氧量爲 49 萬噸，比上年降低 6.7%；生活化學需氧量爲 75 萬噸，比上年增加 10.1%，佔化學需氧量排放量的 60.8%。工業化學需氧量和生活化學需氧量接納量最大的海域都是南海。四個海域入海陸源的氨氮排放量爲 11 萬噸，比上年增加 10.3%。其中，工業氨氮爲 3 萬噸，比上年增加 15.1%；生活氨氮爲 8 萬噸，比上年增加 8.2%。工業氨氮接納量最大的海域是東海，生活氨氮接納量最大的海域是南海，與廢水接納情況相似。四大海域中，南海接納的廢水量、化學需氧量和氨氮最多，東海次之；東海接納的石油類等其他污染物最多，渤海次之；總體上東海接納的污染物最多，黃海最少。《入海陸源廢水及主要污染物排放情況》，載於中華人民共和國環境保護部網站：http://zls.mep.gov.cn/hjtj/nb/nb3/200504/t20050406_65707.htm，2010 年 6 月 28 日訪問。

⁴ 《中華人民共和國海洋環境保護法》(1999 年)，載於法律圖書館網站：http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=14893，2010 年 5 月 8 日。