

关于《中华人民共和国海洋环境保护法 (修订草案征求意见稿)》的说明

以习近平同志为核心的党中央高度重视海洋事业发展，将海洋生态环境保护纳入生态文明建设战略布局。全国人大常委会坚决贯彻落实党中央决策部署，2018年对海洋环境保护法实施情况开展检查，明确提出尽快启动海洋环境保护法修改程序，并将海洋环境保护法修改列入全国人大常委会2022年度立法工作计划，成立了由沈跃跃、丁仲礼副委员长牵头，全国人大环资委、常委会法工委和国务院有关部门、机构共同参加的海洋环境保护法修改工作专班。工作专班和起草小组抓紧工作，遵循科学立法、民主立法、依法立法的原则，坚持问题导向，深入开展调查研究，广泛征求对法律修改的意见建议，经反复研究修改，形成了《中华人民共和国海洋环境保护法（修订草案征求意见稿）》。现就有关情况说明如下：

一、法律修改的重要性和必要性

海洋环境保护法于1982年8月23日经第五届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议审议通过，1999年修订，2013年、2016年、2017年分别进行了三次修正。该法自实施以来，

对海洋环境保护发挥了重要作用，取得了积极成效。海洋生态环境总体改善，局部海域生态系统服务功能明显提升，全社会海洋生态环境保护意识显著增强。但是，随着生态文明建设加快推进，海洋环境保护法已经不能适应新的形势，亟需修改完善。

（一）修改海洋环境保护法是深入贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央决策部署的重要举措

党的十八大以来，习近平总书记就海洋生态环境保护发表了一系列重要论述，多次就渤海综合治理、入海排污口监管、海水养殖和海洋垃圾防治、红树林和珊瑚礁保护、自然岸线保护、生物多样性保护等多个方面作出重要指示批示。党的十九大明确提出“坚持陆海统筹，加快建设海洋强国”。贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央重大决策部署，保护海洋生态环境，加快建设海洋强国，有必要在认真总结有关实践经验基础上，对海洋环境保护法作出修改完善。

（二）修改海洋环境保护法是持续改善海洋生态环境质量、建设美丽中国的迫切需要

我国是海洋大国，大陆海岸线 1.8 万多公里、海岛岸线 1.4 万多公里、主张管辖海域总面积约 300 万平方公里。当前，我国海洋环境污染和生态退化等问题仍然突出，近岸海域水质改善尚不稳固，海洋生态退化趋势尚未根本遏制。2021 年，全国近岸海域水质总体稳中向好，但劣四类水质面积 9.6%，同比上升 0.6 个百分点，19 个海湾优良水质面积同比有所下降。海洋生态

灾害多发，致灾生物种类增加、区域扩散。溢油、危化品泄漏等环境风险持续加大。海洋生态环境保护工作存在海洋污染防治力度不够、海洋生态保护修复工作相对滞后、海洋环境监督管理制度不健全等问题。践行以人民为中心的发展思想，修改海洋环境保护法，以人民对美好生活的向往为目标，贯彻落实深入打好污染防治攻坚战的要求，加快补齐制度短板，健全制度机制，有利于解决人民群众急难愁盼的海洋环境保护问题，为实现“十四五”和中长期海洋生态环境保护目标，让老百姓享受到“碧海蓝天、洁净沙滩”提供坚实的法律保障。

（三）修改海洋环境保护法是深化党和国家机构改革，推进国家治理体系和治理能力现代化的现实需要

党的十九届三中全会对深化党和国家机构改革作出全面部署，对海洋环境保护相关部门职能作出调整和优化。修改海洋环境保护法，有利于贯彻落实党和国家机构改革精神，总结改革取得的重大成效和宝贵经验，明晰政府、企业、公众的责任，把创新成果和实践中好的做法以法律的形式确立下来，在海洋生态环境领域夯实支撑国家治理体系和治理能力现代化的法律基础。

二、法律修改的指导思想和原则

法律修改的指导思想是，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想，全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神，坚持以人民为中心，以问题为导向，保护和改善海洋环境，推进生态

文明建设，促进经济和社会可持续发展，实现人与自然和谐共生。

法律修改遵循以下原则：一是将习近平总书记关于海洋环境保护的重要指示批示精神和党中央重大决策部署法律化、制度化；二是坚持问题导向，突出修法重点，根据海洋环境保护管理工作的实际需要，对标全国人大常委会 2018 年海洋环境保护法执法检查报告提出的问题，修改完善相关制度；三是坚持从实际出发，将海洋环境保护管理实践中成熟的经验上升为法律规范，同时为正在探索的制度预留出空间，对现行法执行良好的制度和条文予以保留；四是做好与相关法律法规的衔接，立足本法的立法目的和适用范围，聚焦海洋环境保护的重点和特殊问题，与其他法律法规的规定尽量不重复，确有必要的，做出衔接性规定。

三、海洋环境保护法修改的主要内容

现行海洋环境保护法共十章 97 条，修订后共九章 116 条，主要修改内容如下：

（一）关于法律结构和总则

一是贯彻落实党中央关于加强陆海统筹、深化党和国家机构改革的有关部署，将现行法第五章“防治海岸工程建设项目对海洋环境的污染损害”和第六章“防治海洋工程建设项目对海洋环境的污染损害”合并为一章。优化分章标题，将第三章“海洋生态保护”修改为“海洋生态保护修复”。保留现行法其他分章结构，保持法律的一贯性和稳定性。二是在总则中增加规定，明确

“海洋环境保护应当坚持保护优先、源头防控、陆海统筹、综合治理、公众参与、损害担责的原则”。三是进一步压实部门和地方责任。根据深化党和国家机构改革方案和“三定”规定，调整生态环境、自然资源等有关部门的职责分工，增加海警机构海洋环境保护的职责。同时，明确沿海省级人民政府对其管理海域的海洋环境质量负责，强化沿海地方区域协作机制。

（二）关于海洋环境监督管理

一是加强海洋生态环境保护顶层设计，强化规划约束，并与国土空间规划相衔接。二是规定生态环境分区管控，将近岸海域纳入生态环境分区管控方案和生态环境准入清单。三是充分吸收渤海综合治理攻坚战经验，规定重点海域综合治理制度，协同推进美丽海湾建设。四是修改重点海域排污总量控制制度，新增海洋领域排污许可制度。五是强化海洋突发环境事件防范和应急处置。六是优化海洋环境监测调查体系，增加海洋生态预警监测相关规定。

（三）关于海洋生态保护修复

一是按照自然保护地体系建设总体要求，修改涉海自然保护地划定标准。二是完善海洋生态保护补偿制度，加大对重要海洋生态系统所在地区的财政转移支付力度。三是增加海洋生物多样性保护相关规定。四是加强海洋生态保护修复与监管，增加自然岸线、入海河口保护等规定，细化生态修复相关要求，增加海洋生态灾害防治规定。五是强化海水养殖污染损害防治，加强对养

殖区域、养殖规模、投饵施肥、尾水排放的管理。

（四）关于防治陆源污染物对海洋环境的污染损害

一是根据国家入河入海排污口监督管理要求，强化入海排污口监管，明确各类入海排污口的排查整治和日常监督管理，新增入海排污口信息平台建设要求。二是增加经开放式沟（渠）向海洋排放污染物的管控要求。三是增加海洋垃圾污染防治相关规定，明确沿海县级以上地方人民政府建立海上环卫制度。

（五）关于防治海岸工程和海洋工程建设项目对海洋环境的污染损害

一是统一海岸工程和海洋工程建设项目海洋环境保护要求，做好与环境影响评价法等法律法规的衔接。二是完善建设项目生态保护要求，避免或者减轻对海洋生物的影响，增加建设项目不得造成领海基点及其周围环境的侵蚀、淤积和损害等规定。三是加强海砂开采监管，禁止在严格保护岸线范围内开采海砂，严格保护岸线的范围由沿海省级人民政府划定并发布，载运海砂资源应当持有合法来源证明。

（六）关于防治倾倒废弃物对海洋环境的污染损害

一是完善废弃物海洋倾倒管理规定，明确产生废弃物的单位申请海洋倾倒许可的相关要求。二是鼓励疏浚物等废弃物的综合利用，避免或者减少海洋倾倒。三是根据管理实践，增加海洋倾倒区规划作为选划海洋倾倒区的依据，优化倾倒区类型与管控措施，细化海洋倾倒的作业与报告要求。四是明确责任主体，规定

获准倾倒单位应当与造成环境污染和生态破坏的受托单位承担连带责任。

(七) 关于防治船舶及有关作业活动对海洋环境的污染损害

一是增加船舶压载水和沉积物排放管控规定，防治外来物种入侵。二是增加污染危害性货物托运人的告知义务。三是明确有关地方人民政府统筹规划建设船舶污染物等的接收、转运和处理处置设施，负责渔港等区域的污染防治监督管理。四是增加船舶拆解相关规定，禁止冲滩拆解。五是增加绿色低碳航运和港口岸电设施等相关规定。六是增加船舶污染物排放控制区等规定。

此外，草案还进一步明确了有关违法行为的法律责任，相应加大了处罚力度，完善海洋生态环境损害赔偿制度，增加海洋生态环境损害赔偿基金相关规定，对部分条文顺序作了调整，并作了一些文字修改。