

《海洋环境保护法》修订分析

——加强海洋生态环境保护的法律途径

符丹婷

宁波大学教师教育学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2024年4月28日; 录用日期: 2024年5月21日; 发布日期: 2024年6月29日

摘要

《海洋环境保护法》2024年修订版强化了监管框架、法条具体化和跨部门协调机制, 旨在应对当前海洋生态挑战。本文结合案例与数据, 分析了新修订法律的创新点, 并提出了政策建议, 如加强科技创新和公众参与, 旨在提升法律实施效果, 共同守护海洋环境。

关键词

《海洋环境保护法》, 海洋生态系统, 环境监管, 政策建议

Analysis of the Revision of the *Marine Environmental Protection Act*

—Legal Ways to Strengthen Marine Ecological Environmental Protection

Danting Fu

College of Teacher Education, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Apr. 28th, 2024; accepted: May 21st, 2024; published: Jun. 29th, 2024

Abstract

The 2024 revision of the *Marine Environment Protection Act (MEPA)* strengthens the regulatory framework, the specificity of the law and the cross-sectoral coordination mechanism, aiming to address the current marine ecological challenges. Combining cases and data, this paper analyzes the innovations of the newly revised law and puts forward policy recommendations, such as strengthening scientific and technological innovation and public participation, with the aim of

enhancing the effectiveness of the law's implementation and jointly guarding the marine environment.

Keywords

Marine Environment Protection Act, Marine Ecosystems, Environmental Regulation, Policy Recommendations

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

海洋作为地球上最大的生态系统，不仅是生物多样性的宝库，也是人类赖以生存的重要资源。然而，全球化的快速推进和人类活动的不断扩展使得海洋生态系统面临前所未有的压力。特别是在中国，作为一个拥有漫长海岸线的国家，海洋环境问题尤为突出，如海洋污染、生态破坏和资源过度开发等，这些问题的存在严重威胁到海洋生物的健康和生物多样性的保护。本文的目的在于探讨中国在面对日益严峻的海洋环境挑战时，如何通过法律手段强化海洋生态环境保护。文章将分析《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》)的最新修订，该修订如何对现行法律框架进行了重要的补充和改进，以期为中国海洋生态保护提供更为坚实的法律支持和政策建议。

2. 中国海洋生态环境现状分析

根据 2023 年 5 月 29 日发布的《2022 年中国海洋生态环境状况公报》，我国主要入海污染状况中，2022 年监测的 230 个入海河流国控断面中，化学需氧量浓度范围为 2.0~45.0 毫克/升，平均为 15.0 毫克/升，断面超标率最高；入海河流断面总氮平均浓度为 3.92 毫克/升，同比上升 8.9%，230 个入海口流断面中，76 个断面总氮年均浓度高于平均浓度。2022 年，457 个直排海污染源污水排放量为 750,199 万吨，不同类型污染源中，综合排污口污水排放量最多，其次为工业污染源，生活污染源排放量最少，主要监测指标中，除六价铬外，综合排污口排放量最大[1]。

相关研究表明，陆源污染是我国近海海域污染的主要来源，占比高达 80%，其污染物质主要通过河流系统进入海洋[2]。这些污染物不仅包括水体污染物，还涵盖了固体废物等。值得注意的是，大气污染物也可能通过直接沉降或间接途径对海洋环境造成影响。从地理学的角度来看，流域生态系统是由陆地和水域生态系统共同构成的复杂网络，包含了农田、森林、河流、湖泊以及湿地等多元生态单元。由于流域与海域在地理特征和物理条件上存在显著差异，它们各自的环境标准和保护要求也不尽相同。然而，现行的基于部门的管理体制往往过于侧重于单一生态系统的监管，而忽视了生态系统间的相互依存和影响，这种做法在一定程度上制约了综合治理措施的实施效果。在全球倡导生态文明和海洋强国战略的大背景下，构建协同高效的海域生态环境治理机制显得尤为迫切。这样的治理机制不仅能够更好地解决陆海环境问题，而且对于推动海洋生态环境保护、实现可持续发展具有重大的理论和实践意义。

3. 《海洋环境保护法》执行中的挑战与法律漏洞

《海洋环境保护法》自 1982 年颁布以来，在实际执行过程中遭遇了多方面的挑战，尤其在监管力度、法律适应性以及跨部门协调等方面存在不足。接下来，将通过两个具体案例，深入剖析我国海洋法律实

施过程中所面临的一些问题。

自 2020 年 9 月中央第三生态环境保护督察组在浙江省开展第二轮督察工作以来,接收到了大量关于椒江流域生态环境问题的群众举报[3]。举报内容显示,该地区的工业园区存在严重的地下水污染问题,部分化工企业擅自搭建秘密排污管道,进行非法偷排活动。同时,椒江两岸的小型码头和造船厂等企业也涉嫌非法排污和破坏生态环境[3]。这一系列事件暴露出多个监管漏洞:尽管法律规定严格,但监管机构的检查力度不足,缺乏定期和突击的监测行动,导致违规企业得以长期逃避法律制裁。此外,现行法规在针对特定有害化学物质排放标准方面尚存空白,使得执法过程中解释不一,增加了执法难度。同时,现行罚款额度对于大型工业企业而言,威慑力度不足,违法成本远低于合规成本,这无疑削弱了法律的约束力。

2021 年,广东省沿海养殖区发生了多起海洋生物因重金属含量超标的中毒事件,这不仅严重影响了当地居民的生活质量,也对区域经济造成了直接损害[4]。这一问题的根源在于监测技术的落后:法定的监测标准未能得到有效执行,部分原因是相关监管部门缺乏先进的监测设备和技术支持,难以对重金属污染进行实时和准确的检测。此外,涉及多个部门的污染监管体系,如环保部门、海洋局和地方政府等,由于职责划分不清以及协调机制不健全,导致监管工作存在明显的缺位。法律更新的滞后性同样不容忽视,随着工业技术的不断进步,新的污染物种类和污染方式层出不穷,但法律修订的速度却跟不上实际需求,使得新兴污染问题难以通过现有的法律手段得到有效解决。

通过以上案例分析,可以看出,尽管《海洋环境保护法》在理论上构建了一套完整的海洋环境保护体系,但在实际执行和监管层面,仍存在明显的短板和不足。因此,必须进一步加强法律框架的建设,提升执行力度,以确保我国海洋环境得到切实有效的保护。

4. 《海洋环境保护法》2024 年修订内容版的关键变革

4.1. 陆海统筹原则的确立

2024 年《海洋环境保护法》修订版在总则章节中显著强化了陆海统筹的概念。第三条不仅重申了原法第五条的基本原则,还加入了陆海统筹等新原则,从而将陆海统筹的法律地位提升,使之从政策术语转变为具有法律约束力的术语[5]。此举体现了对海洋与陆地生态环境协调发展的重视,以及在构建海洋强国战略中的系统观念和区域联动。第七条规定,在进行任何可能影响海洋环境的活动前,必须进行环境影响评估并公开评估结果。这包括陆上活动对海洋环境可能产生的间接影响,确保所有相关活动都符合陆海统筹的原则。第九条详细阐述了资源开发应与生态保护同等重视的原则。对于所有涉海资源开发项目,法律要求实施严格的环境保护措施,确保开发活动不破坏海洋生态系统的完整性。第十二条增强了公众参与陆海统筹政策制定的机会,规定必须定期向公众通报陆海统筹政策的执行情况和效果,增加政策制定的透明度和公众对政策的信任。此外,第十五条提出,针对跨地区和跨国界的海洋环境问题,国家将推动和加强与其他国家和地区的合作。这一措施体现了陆海统筹在全球尺度上的应用,强调了国际合作在解决跨界海洋问题中的重要性[6]。

4.2. 强化监管框架和技术整合

根据 2024 年修订版《海洋环境保护法》第十条,所有涉海工业单位必须安装由国家环境保护总局认证的在线监测设备,并确保这些设备与地方及国家级环保监控网络直接连接。此项规定的核心目的是通过技术手段强化监管框架,实现污染源的实时监控和数据透明化,从而增强公众对环境信息的访问能力和社会监督的有效性。修订版中的第十五条新增了涉海工业单位必须定期向环保部门报告监测数据的规定。此外,所有监测数据必须向公众公开,除涉及国家秘密外,确保透明度和公众的知情权。第二十二

条对在线监测设备的技术标准和性能要求进行了详细规定，包括设备的精确度、稳定性和反应时间。同时，该条还规定了定期的设备校验和维护程序，确保监测数据的准确性和可靠性。根据第三十条，环保部门将使用由在线监测设备提供的数据直接进行环境执法，包括对污染超标的即时处罚。此条还增加了对环保部门监督职责的明确，要求其对所有监测数据进行定期审查，并对发现的任何异常情况立即采取行动。第四十四条鼓励和支持技术创新，包括开发新的环境监测和污染控制技术。政府将提供资金和政策支持，以促进这些技术的研发和应用，强化技术在环境保护中的作用。修订版《海洋环境保护法》不仅在强化监管框架方面迈出了坚实步伐，还通过技术整合和法律明确性提高了整体环保管理的效率和公众参与度。这些规定集中体现了法律对环境保护技术进步的依赖以及对确保技术应用合规性的重视。

4.3. 法条具体化与处罚机制的优化

新法律在《海洋环境保护法》第二十四条中详细规定了基于违规企业年收入的罚款计算公式，明确了非法排放的经济处罚，其中最低罚款不得低于企业年收入的 2%，最高可达 10%。这种基于收入比例的罚款体系能够提高处罚的经济威慑力，促使企业从根本上重新评估其环保责任。此外，此条款还引入了累进性罚款机制，对连续违法行为采取更严格的经济处罚，确保了法律惩罚的连续性和严肃性。第二十六条新规定要求环保部门公开所有罚款和行政处罚的详细信息，包括违法行为的性质、处罚的具体金额以及处罚的法律依据。这增强了处罚的透明度和公众对监管过程的信任。在第三十三条中，针对特别严重的环境违法行为，法律不仅提高了最高罚款限额，还引入了刑事责任。对造成重大环境污染和生态破坏的企业及其主要负责人，依法追究刑事责任。第三十七条规定，国家环保总局需每五年对罚款标准进行一次全面审查，并根据经济发展水平、通货膨胀率 and 环境保护需求调整罚款标准。这确保了罚款的实际威慑力与时俱进，适应经济和环境的变化。以上修订不仅增强了对企业违法行为的经济处罚，也加强了责任追究的多维度，包括行政、民事和刑事责任，确保了法律对环保的全面保护和长远影响。

4.4. 环保标准的严格化与科学化

在《海洋环境保护法》第十七条中，修订明确了对硫化物、氮化物以及新兴关注的环境污染物如微塑料的排放标准。新标准根据最新的环境科学研究和技术进展制定，旨在科学地减少这些有害物质的排放量。特别是对微塑料的控制，响应了全球环保组织对海洋微塑料污染的关注，展示了中国在全球海洋环境保护中的领导角色。第十九条新规定要求环保部门定期进行环境质量的监测和评估，特别是针对新列入监控的污染物种类。此条款还规定了必须使用最新科技和方法进行环境监测，确保数据的准确性和时效性。根据第二十三条，环保标准的制定和调整必须基于最新的科技进展和国际研究成果。该条款强调了科学研究在环保法规制定中的核心作用，并要求所有新标准必须经过严格的科学验证和公众咨询过程。第三十五条规定了对先进减排技术的推广和应用要求，鼓励企业采用高效的污染控制技术和设备。同时，该条款提供了技术升级的财政支持和税收优惠，以促进企业减少污染物排放。第四十二条增加了对跨国界污染物的管理规定，要求与邻国合作监测和控制跨境污染。此条款不仅加强了国内环保法规，也体现了中国在解决全球环境问题上的责任和领导力。

4.5. 跨部门协调机制的建立与优化

根据修订版的《海洋环境保护法》第四十一条，建立了海洋环境保护跨部门协调委员会，该委员会由环保、海洋局、渔业部门等多个相关部门组成。该机构的主要任务是解决海洋保护工作中存在的部门壁垒问题，优化资源配置，统一行动指导，确保各项环保政策和措施的高效实施。第四十三条进一步详细规定了跨部门协调委员会的具体职责，包括制定和审批海洋环境保护项目、监督项目实施过程中的合规性，以及评估项目成效。此外，该条款要求委员会定期向国务院和公众报告工作进展，增强了工作透

明度。第四十八条引入了一套跨部门协调的危机响应机制，专门应对突发的海洋环境事件。该机制要求各部门在危机发生时迅速集结资源，形成联合应对小组，确保快速且有效的应对措施。第五十条规定了建立一个全国性的海洋环境数据共享平台，该平台将集中各部门收集的数据和信息，促进信息的透明共享和快速流通。这有助于各部门基于完整信息作出决策，并提升政策实施的协调性和效果。第五十二条提出了对各部门工作人员进行定期培训的要求，特别是在海洋环境保护法律、政策和危机管理方面的培训。这旨在提高各部门协调工作时的专业能力和效率。修订版《海洋环境保护法》不仅在法律层面建立了跨部门协调机制，还通过具体的操作指南和系统支持措施确保了这一机制的有效运行。这些措施反映了中国政府在海洋环境保护方面采取的系统工程思维和综合治理策略，展示了现代环境治理理念在法律制定和实施中的深入应用[7]。

5. 北海市构建陆海统筹协同治理新模式

北海市致力于生态立市战略，推动陆海统筹、河海兼顾的综合治理体系，通过实施海洋生态保护与环境修复工程，显著提升了海洋环境质量。2023年，该市近岸海域水质优良率达98%，在广西排名首位；银滩海湾更是被评为全国美丽海湾优秀案例，成为广西首个入选实例[8]。

构建陆海统筹、区域协同的齐保共治新机制。北海市通过实施“湾长制”，整合“河长制”与“湾长制”，形成了覆盖市、县、乡、村四级的湾长组织体系。通过全面推广“湾长制”，该市不仅在海洋与河流的环境监管中取得了系统性进展，还在治理入河入海排污口方面取得显著成效，累计整治了2977个排污口[8]。此外，该市还实施了生态保护综合行政执法改革，推行了专业与网格相结合的执法模式，有效处理了310起环境违法行为。

探索生态保护与修复新路径。北海市还积极探索生态修复新途径，特别是在红树林保护与修复方面取得突出成就。全市率先建立了红树林网格化管理体系，并与科研机构合作，制定了《北海市红树林保护修复专项行动实施方案(2020~2025年)》，通过设计-建设-融资-运营-移交模式，动员社会资本参与生态修复项目，有效保护和修复了红树林资源[8]。

创新打造“生态+”新模式。北海市着力推行“生态+”发展模式，将海洋生态优势转化为产业发展优势，推动了生态旅游、体育休闲和特色农业的融合发展。通过建设特色产业体系，不仅提升了区域的生态价值，也促进了经济的可持续发展[8]。

6. 结论

本研究通过深入分析《中华人民共和国海洋环境保护法》的2024年修订，突出了法律修订在完善我国海洋环境保护中的重要作用。修订法律通过加强监管框架、细化法律条款，并强化跨部门的协调和合作，有效地提升了法律实施的严格性和执行效率。这些改革措施不仅响应了陆海统筹的全面战略，也符合国际环保趋势，强化了中国在全球海洋保护中的领导角色。为确保海洋环境保护法律修订的持续效果，研究提出以下政策建议：

强化科技投入和创新：继续支持海洋科技研究，尤其是在污染处理和生态修复技术方面，加大专项资金投入，推动科技成果的应用和转化。

推广成功的生态修复模式：学习和推广国内外成功的生态保护和修复实践，如北海市红树林保护项目，提升沿海城市的海洋环境管理能力。

实施更为严格的监管与执法：加强环境执法力度，确立更多环境监测点，提升污染源头控制和紧急响应的能力，保障海洋生态的长期安全。

加强公众教育和参与：扩大环保教育和公众参与，利用多媒体平台提高公众对海洋保护的意识，鼓

励志愿者活动, 增强社会对海洋环境保护的支持和参与。

优化跨部门合作机制: 完善跨部门协调机制, 确保各相关部门在海洋环境保护工作中的有效沟通和资源共享, 实现政策的高效执行。

通过这些综合措施, 中国可以更好地应对海洋环境面临的挑战, 确保海洋资源的可持续利用, 保护海洋生物多样性, 维护海洋生态健康。未来的研究和政策制定应继续关注法律实施的效果, 根据环境变化和社会需求动态调整策略和措施, 以持续推动海洋环境保护法律与政策的发展和完善。

参考文献

- [1] 中华人民共和国生态环境部. 2022 中国海洋生态环境状况公报[R]. 北京: 中华人民共和国生态环境部, 2023: 30-35.
- [2] 古小东. 基于生态系统的流域立法: 我国水资源环境保护困境之制度纾解[J]. 青海社会科学, 2018(5): 56-63.
- [3] 中华人民共和国生态环境部. 浙江省台州市椒江近岸海域污染严重[EB/OL]. https://www.mee.gov.cn/ywgz/zysthjbhdc/dczg/202009/t20200924_800212.shtml, 2024-05-11.
- [4] 广东省生态环境厅. 2021 年广东省生态环境统计公报[R]. 广州: 广东省生态环境厅, 2022.
- [5] 李挚萍, 程晓娅. 论“陆海统筹”在新《海洋环境保护法》中的全面贯通及落实[J]. 环境保护, 2023, 51(21): 24-28.
- [6] 孙佑海. 2023 年《海洋环境保护法》的主要修改和内容解读[J]. 环境保护, 2023, 51(21): 14-18.
- [7] 梅宏. 《海洋环境保护法》新修订: 守正与创新[J]. 环境保护, 2023, 51(21): 19-23.
- [8] 广西壮族自治区委员会政策研究室. 北海市构建陆海统筹协同治理新模式筑牢南方海洋生态安全屏障[EB/OL]. https://www.bhxww.com/content/2023-12/25/content_16634.htm, 2024-03-05.