

海域陆源污染防治的法律现状、困境与破解路径

俞 涯

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2025年1月22日; 录用日期: 2025年2月14日; 发布日期: 2025年3月7日

摘 要

我国海洋环境污染的主要源头在于陆源污染。尽管我国已初步构建起针对海域陆源污染防治的法律框架, 但多个层面仍亟待健全。本文旨在通过重构陆源污染防治的法律体系、强化重点海域污染物排放总量控制、深化政府协商制度以及推进公众参与制度等策略, 提出一系列对策建议, 以期促进我国海域陆源污染防治的可持续发展。

关键词

海洋环境, 陆源污染, 防治

Legal Status, Dilemmas and Paths to Cracking the Prevention and Control of Land-Based Pollution in Marine Areas

Ya Yu

Law School of Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Jan. 22nd, 2025; accepted: Feb. 14th, 2025; published: Mar. 7th, 2025

Abstract

The main source of marine environmental pollution in China is land-based pollution. Although China has initially constructed a legal framework for the prevention and control of land-based sources of pollution in marine areas, it is still in need of improvement at many levels. The purpose of this paper is to put forward a series of countermeasures and suggestions to promote the sustainable development of the prevention and control of land-based pollution in China's marine areas by restructuring

the legal system of land-based pollution prevention and control, strengthening the control of total pollutant discharges in key marine areas, deepening the governmental consultative system, and advancing the system of public participation.

Keywords

Marine Environment, Land-Based Sources of Pollution, Prevention and Control

Copyright © 2025 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. 海域陆源污染防治的法律现状

1.1. 陆源污染防治的法律体系现状

针对海域陆源污染,我国已构建起中央与地方两套法律治理体系。这两套体系相互补充,为海域陆源污染防治工作提供了稳固的法律支撑。

1.1.1. 中央层面

在中央层面,以《宪法》为根本大法,为环境保护和污染防治提供了最高法律保障。在此基础上,《环境保护法》作为环境保护领域的基本法律,对环境保护的基本原则、制度、措施等进行了全面规定,为海域陆源污染防治提供了法律基础。而《海洋环境保护法》则针对海洋环境保护的特殊性和复杂性,进一步细化了海洋环境保护的具体要求,成为海洋环境保护领域的重要法律依据。该法在第四章专门针对海洋环境的陆源污染防治问题进行了详细规定,为陆源污染防治工作提供了重要的立法依据,也为国家制定陆源污染防治有关下位法提供了法律基础。自1982年颁布以来,《海洋环境保护法》共经过了三次修正和两次修订。

其中,2023年10月24日第十四届全国人民代表大会常务委员会第六次会议进行的第二次修订工作,对海域陆源污染防治法律体系的构建具有至关重要的意义。具体而言,此次修订将第四章的名称由“防治陆源污染物对海洋环境的污染损害”改为“陆源污染物污染防治”,同时对本章的内容也作出了部分修改,修改的重点在于强化近岸海域的污染防治力度,包括规定禁止在岸滩弃置、堆放和处理固体废物,防止固体废物进入海洋;明确沿海县级以上地方人民政府负责其管理海域的海洋垃圾污染防治,明确海洋垃圾管控区域,建立海洋垃圾监测、清理制度,建设陆域接收、转运、处理海洋垃圾设施;采取有效措施鼓励、支持公众参与海洋垃圾污染防治相关活动;加强船舶垃圾等污染防治,明确船舶及相关作业不得违法向海洋排放污染物及其他有害物质,建设船舶污染物等的接收、转运、处理处置设施,规范渔业垃圾回收处置;加强海洋环境相关部门对海洋垃圾污染防治的监督指导和保障等^[1]。

此外,为了更加具体地指导和规范海域陆源污染防治工作,中央层面还出台了一系列单行法规、部门规章和规范性文件,如《防治陆源污染物污染损害海洋环境管理条例》等,这些法规规章对陆源污染物的排放、监测、管理等方面进行了详细规定,为海域陆源污染防治提供了更为具体的法律支持。

1.1.2. 地方层面

在地方层面,各地根据中央法律法规的指导和要求,结合本地实际,制定了一系列地方性法规和规章。这些地方性法规和规章在遵循中央法律法规的基础上,更加注重针对性和可操作性,为地方海域陆

源污染防治工作提供了更加具体和有力的法律保障。

同时, 为了加强海域陆源污染防治的监管和执法力度, 地方层面还建立了相应的监管机构和执法队伍, 如海洋环境监察机构、环境监测站等, 这些机构和队伍在法律法规的框架下, 积极开展海域陆源污染防治的监管和执法工作, 为海域陆源污染防治提供了有力的组织保障。

1.2. 陆源污染防治的法律制度现状

截至目前, 为保证海域陆源污染防治工作能够顺利开展, 我国已经出台了多部法律法规, 对陆源污染防治的有关事项进行规定, 形成了许多法律制度, 具体包括重点海域污染物总量控制制度、政府协商制度和公众参与制度等。

1.2.1. 重点海域污染物总量控制制度

重点海域污染物总量控制制度是我国海域陆源污染防治的重要法律制度之一。该制度旨在通过设定重点海域污染物的排放总量上限, 严格控制污染物的排放, 以达到保护海洋生态环境的目的。为了实现这一目标, 我国采取了一系列措施, 如制定重点海域污染物排放总量控制计划、建立污染物排放总量台账、实施污染物排放许可制度等。这些措施的实施, 有效地控制了重点海域污染物的排放, 保护了海洋生态环境。具体而言, 这一制度体现在《环境保护法》第 44 条中, 即“国家实行重点污染物排放总量控制制度”。此外, 《海洋环境保护法》在 1999 年的修订中, 也在第 3 条规定了重点海域排污总量控制制度。我国《海洋环境保护法》在经过 2023 年修订后, 在第四章陆源污染物污染防治有关规定中, 也增加了体现重点海域污染物总量控制制度的规定, 如第 50 条第二款规定, “入海河流流域省、自治区、直辖市人民政府应当按照国家有关规定, 加强入海总氮、总磷排放的管控, 制定控制方案并组织实施。”

1.2.2. 政府协商制度

政府协商制度是我国海域陆源污染防治中政府间协同合作的重要机制。具体而言, 该项制度体现在《防治陆源污染物管理条例》的第 21 条, 即“沿海相邻或者相向地区向同一海域排放陆源污染物的, 由有关地方人民政府协商制定共同防治陆源污染物污染损害海洋环境的措施。”海洋环境是一项典型的公共物品, 其突出的流动性和外部性特征决定了我们必须摒弃原有的碎片化治理模式, 转而采取整体性治理策略, 这需要地方政府间的紧密合作。特别是在出现紧急事件的情况下, 只依赖某一地方政府或部门的力量往往不能迅速解决问题, 必须集合多方力量, 共同应对挑战。政府协商制度旨在通过政府间的协商和合作, 共同应对海域陆源污染防治问题, 这将起到事半功倍的效果。

1.2.3. 公众参与制度

公众参与制度是我国海域陆源污染防治中公众参与的重要机制。该制度旨在通过公众参与, 增强公众对海域陆源污染防治的意识和参与度, 推动形成全社会共同防治污染的良好氛围。具体而言, 我国《环境保护法》第 6 条规定了单位和个人具有环境保护的义务及对环境污染行为进行检举和控告的权利, 新修订的《海洋环境保护法》在第 9 条中也作出了同样的规定, 并在第四章陆源污染防治中增加了要求各级政府支持公众参与陆源污染防治的条款。但需要注意的是, 我国当前有关公众参与的规定分散在各法律法规中, 内容也主要为引导性的条款, 尚未对公众参与的具体途径及程序等问题进行规定^[2]。

2. 海域陆源污染防治的法律困境

2.1. 陆源污染防治法律体系不健全

可以说, 我国以《宪法》为统领, 以《环境保护法》和《海洋环境保护法》为指导原则, 以《防治陆源污染物管理条例》、其他单行法和地方性法规和规章为具体规则, 陆源污染防治的法律体系已初步形

成, 这些法律法规的实施, 在陆源污染防治方面取得了良好的效果[3]。但仍存在不足, 具体表现在以下两个方面: 一方面, 作为上位法的《海洋环境保护法》与作为下位法的《防治陆源污染物管理条例》之间存在偏差。由于《海洋环境保护法》在修订过程中不断完善, 而《防治陆源污染物管理条例》自颁布以来的 30 余年间一直未进行修订, 导致两者在内容、要求等方面存在不一致性。这种不一致性给执法工作带来了困扰, 影响了法律的实施效果。例如, 《海洋环境保护法》在经过 1999 年修改后便增加了关于陆源污染物种类的规定, 如低水平放射性物质的废水属于陆源污染物, 但《防治陆源污染物管理条例》作为下位法却并未做出修改而增加相应的内容, 这就导致了二者对于陆源污染物种类问题的规定不一致, 这种上位法与下位法规定不吻合的情况会导致法律法规在执行过程中出现困难[4]。另一方面, 指导陆源污染防治的法律法规仅具有原则性特征, 而不具有可操作性。这些法律法规往往只规定了污染防治的基本原则和要求, 但缺乏具体的实施细则和配套措施。这导致执法人员在执行过程中难以把握尺度, 容易引发争议和纠纷。同时, 也给企业和个人在遵守法律法规方面带来了困难。

2.2. 陆源污染防治中重点海域污染物总量控制制度不完善

重点海域污染物总量控制制度是我国海域陆源污染防治的重要制度之一, 但在实施过程中仍存在问题。一方面, 未确定重点海域排放总量的具体办法。目前, 我国尚未建立起完善的重点海域污染物排放总量核算和分配机制, 导致无法准确确定各海域的排放总量上限[5]。这给总量控制制度的实施带来了困难, 影响了制度的效果。另一方面, 缺乏相应配套的法律制度。重点海域污染物总量控制制度需要一系列配套的法律制度来支持其实施, 如污染物排放许可制度、环境监测制度等。目前我国在这些方面仍存在不足, 导致总量控制制度难以得到有效执行。

2.3. 陆源污染防治中政府间协同不充足

政府间协同是海域陆源污染防治工作的重要一环, 但在实践中仍存在问题。生态环境部门与其他涉海部门之间的联系较少。目前, 我国海域陆源污染防治工作主要由生态环境部门负责, 但其他涉海部门如海事、渔业、水利等部门也承担着相关职责。然而, 由于各部门之间缺乏有效的沟通和协作机制, 导致工作衔接不畅, 影响了防治工作的整体效果。另外, 各部门间缺乏协调, 协同管理不足。在海域陆源污染防治工作中, 各部门往往只关注自身职责范围内的工作, 而对于不属于自身职责的情况则缺乏主动性和积极性。这导致各部门之间缺乏协同作战的意识, 难以形成合力, 影响了防治工作的效率和效果。

2.4. 陆源污染防治中公众参与制度不成熟

公众参与是海域陆源污染防治工作的重要组成部分, 但在实践中仍存在问题。例如, 当前我国陆源污染防治有关立法中尚未对公众参与制度作出较为具体的规定。尽管我国已经出台了一些鼓励公众参与环境保护的法律法规和政策措施, 但在陆源污染防治方面仍缺乏具体的实施细则和配套措施。这导致公众在参与过程中缺乏明确的指导和依据, 难以有效发挥作用。同时, 现行条款主要起引导性作用, 而无法形成公众参与制度的具体实施体系。目前, 我国陆源污染防治相关法律法规中关于公众参与的条款多为原则性规定, 缺乏具体的实施机制和措施。这导致公众在参与过程中缺乏具体的参与渠道和途径, 难以形成有效的参与体系。另也缺乏相应的激励机制和保障措施来激发公众的参与热情和积极性。

3. 破解海域陆源污染防治法律困境的路径

3.1. 重构陆源污染防治法律体系

为破解海域陆源污染防治法律困境, 需要重构陆源污染防治法律体系。具体来说, 可以从以下几个

方面入手：首先，完善上位法与下位法之间的衔接。针对《海洋环境保护法》与《防治陆源污染物管理条例》之间存在的偏差问题，我们可以对《防治陆源污染物管理条例》进行修订和完善，使其与上位法保持一致。同时，也可以考虑制定更加具体和细化的配套法规规章来支持上位法的实施。其次，增强法律法规的可操作性。针对指导陆源污染防治的法律法规缺乏可操作性的问题，可以加强法律法规的细化和具体化工作。通过制定更加具体和明确的实施细则和配套措施来指导执法工作和实践操作。同时，也可以加强法律法规的宣传和培训，提高执法人员和公众对法律法规的理解和掌握程度。最后，加强法律法规的监督和评估工作。为了确保法律法规的有效实施和不断完善，需要建立健全法律法规的监督和评估机制。通过定期对法律法规的实施情况进行监督和评估来发现问题并及时进行改进和完善。同时，也可以借鉴国际先进经验和做法来不断完善我国的海域陆源污染防治法律体系。

3.2. 抓实陆源污染防治中的重点海域污染物总量控制制度

为破解海域陆源污染防治法律困境中的重点海域污染物总量控制制度不完善问题，需要采取以下措施：首先，制定重点海域污染物排放总量控制计划。针对重点海域的污染情况和发展趋势，需要制定科学合理的污染物排放总量控制计划。通过明确各海域的排放总量上限和削减目标来指导污染防治工作的开展。同时，也需要根据实际情况对计划进行动态调整和优化以确保其实施效果。其次，建立污染物排放总量台账和监测体系。为了准确掌握重点海域污染物的排放情况和发展趋势，应当建立污染物排放总量台账和监测体系。通过定期监测和统计各海域的污染物排放量来及时发现问题并采取相应措施进行整改和治理。同时，也需要加强监测数据的共享和信息公开工作以提高数据的透明度和可信度。最后，加强污染物排放许可制度的实施和管理。为了有效控制重点海域污染物的排放，应当加强污染物排放许可制度的实施和管理。通过严格审核和发放排放许可证来限制污染物的排放量和种类。另外，也需要加强对持证企业的监管和执法力度确保其按照规定进行排放并承担相应的法律责任。

3.3. 加强陆源污染防治中的政府协商制度

为破解海域陆源污染防治法律困境中的政府间协同不足问题，需要采取以下措施：首先，建立健全政府间协同机制。针对生态环境部门与其他涉海部门之间缺乏沟通和协作的问题，我们可以建立政府间协同机制来促进信息共享和资源整合。通过定期召开联席会议、开展联合执法等方式来加强部门之间的沟通和协作形成合力共同应对海域陆源污染防治问题。其次，明确各部门职责分工和协作机制。通过制定具体的工作方案和任务分工来明确各部门的职责和任务。同时，也需要建立相应的协作机制来协调解决工作中出现的问题和矛盾。最后，加强监督和考核工作。为了确保政府间协同工作的有效实施和不断完善，我们需要建立健全监督和考核机制。通过定期对政府间协同工作的实施情况进行监督和考核来发现问题并及时进行改进和完善。也可以将政府间协同工作的成效纳入相关部门的绩效考核体系中来激励其积极参与和推动海域陆源污染防治工作。

3.4. 推进陆源污染防治中的公众参与制度

为破解海域陆源污染防治中公众参与制度不成熟的问题，本文提出以下几点对策建议，以期推动该制度的完善与发展。首先，立法层面需推进公众参与制度的具体化。建议在陆源污染防治相关法律法规中，明确公众参与的具体范围、方式、程序及权利保障，为公众参与提供明确的法律指导和依据。同时，应制定详细的实施细则和配套措施，确保公众参与制度的有效实施。其次，构建公众参与的实施体系。这包括建立公众参与的平台和渠道，如设立公众意见征集系统、开展听证会等，以便公众能够便捷地参与到陆源污染防治工作中来。同时，应完善公众参与的实施机制，如设立公众参与监督委员会，负责监

督公众参与的实施情况，确保公众意见得到充分考虑和采纳。最后，建立公众参与的激励机制和保障措施。政府应设立环保奖励基金，对积极参与陆源污染防治的公众给予表彰和奖励，以激发公众的参与热情和积极性。同时，提供法律援助等保障措施，确保公众在参与过程中合法权益得到保护。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 李慧颖. 海洋环境陆源污染防治法律问题研究[D]: [硕士学位论文]. 大连: 大连海洋大学, 2024.
- [3] 胡兴艳. 海洋环境陆源污染防治法律问题探析[J]. 法制与社会, 2014(35): 249-250.
- [4] 李慧颖, 裴兆斌. 防治陆源污染物对海洋环境污染损害的法律问题研究[J]. 海洋开发与管理, 2023, 40(12): 103-107.
- [5] 张立慧. 我国海洋环境陆源污染防治法律问题研究[D]: [硕士学位论文]. 天津: 天津大学, 2016.