# 我国陆海跨界污染统筹治理机制探析

林龙

（福建农林大学公共管理与法学院 福州 350000）

**摘要**：建立陆海跨界污染统筹治理机制是解决海洋环境问题、实现海洋经济可持续发展的需要，有利于推动跨区域协作和部门联动。我国海洋污染治理存在入海流域跨界水环境管理分立不协同、陆域海域规划存在冲突以及陆海一体化监测体系不健全等问题。为此，应当进一步完善流域海域生态环境监督管理体制，明确流域海域生态环境监管机构的权责，以便为建立跨流域、跨地区的集中治理组织载体提供法律基础，同时设置专门的协调机构，统一指导和统筹协调流域海域生态环境保护工作，并设立权责清单制度，明确协调机构以及协调机构内各行业职能部门的职责、权限和运作机制。在对流域和海域生态环境进行监管时，要加强公众参与并注重实效。此外，应当实现流域海域统一规划，推进陆海一体化监测体系建设。

**关键词**：陆海；跨界污染；统筹治理；机制

**中图分类号**：X321；P74 **文献标志码**：A **文章编号**：1005－9857(2025)07－0090－06

# Analysis of the Overall Control Mechanism of Land-Sea Transboundary Pollution in China

LIN Long

(School of Public Management and Law of Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350000, China)

**Abstract**: The establishment of an overall control mechanism for land-sea pollution is needed to solve marine environmental problems and realize the sustainable development of Marine economy, and is also conducive to promoting cross-regional coordination and departmental linkage. There are some problems in marine pollution control in China, such as separation and uncoordination of transboundary water environment management in the sea basin, conflict of land and sea area planning, and imperfect monitoring system of land and sea integration.Therefore, it is necessary to further improve the ecological environment supervision system for river basins and sea areas, clarify the responsibilities of ecological environment regulatory agencies in river basins and sea areas, so as to provide a legal basis for establishing centralized governance organizations across river basins and regions, while setting up specialized coordination bodies to uni-

**收稿日期**：2024-12-09；**修订日期**：2025-06-21

**基金项目**：福建省科学技术厅创新战略研究项目“福建省陆海跨界污染统筹治理机制研究”(2023R0017).

**作者简介**：林龙，副教授，博士，研究方向为可持续发展与环境法

formly guide and coordinate ecological protection work in river basins and sea areas, and establishing a power and responsibility list system to clarify the duties, authorities, and operating mechanisms of the coordination bodies and their respective industry functional departments; when regulating the ecological environment of river basins and sea areas, public participation should be strengthened and practical results should be emphasized.In addition, unified planning for river basins and sea areas should be achieved, promoting the construction of integrated land-sea monitoring systems.

**Keywords**: Land and sea, Transboundary pollution, Overall control, Mechanism

## 0　引言

随着我国经济的持续发展,对环境资源的开发利用越来越频繁,海洋作为污染物的主要载体不断承受着来自陆源污染的巨大压力。由国际海事组织、联合国粮农组织、政府间海洋学委员会等组成的联合专家组曾在 2001 年指出,“陆地活动是海洋所面临威胁的主要源头”[1]。相关研究表明,中国近岸和近海海域的主要污染物中有 80%以上来自陆源排放[2]。陆海分治,各自为政,形成了相对独立的利益主体和利益目标,实质上破坏了陆海生态环境的整体性[3],导致陆海交错地带的海洋陆源污染难以得到遏制[4]。此外,由于流域海域的生态环境问题往往跨越多个行政区域,涉及生态环境、自然资源、水利和海洋与渔业等多个部门,治理主体复杂多样,进一步加大了监管部门的工作难度和协调成本。陆源污染物排海问题始终未得到有效控制和解决。陆海跨界污染治理旨在实现人与海洋的和谐共生,体现海洋生态文明意志,是生态文明建设的重要着力点,更关系到海洋强国建设[5]。因此,从陆海统筹的视角出发,治理跨界污染问题显得尤为迫切。

## 1　陆海跨界污染统筹治理的必要性

### 1.1　解决海洋环境问题

陆域的工业生产、城市污水排放、农业化肥使用等都影响着海洋环境。工业、农业以及城市的污染物通过河流、雨水径流、地下水等多种途径进入海洋,给海洋生态系统带来了巨大压力,不仅影响海洋生物,还可能通过食物链影响人类健康。可以说,陆源污染是海洋隐形的杀手。因此,控制陆源污染是解决海洋环境问题的重中之重。加强对陆源污染排放的监管和惩罚,建立陆海跨界污染统筹治理机制,促进陆海两个区域不同部门之间的合作与沟通,是有效解决海洋环境问题的关键。

### 1.2　实现海洋经济可持续发展

开展陆地与海洋之间跨界污染问题的全面治理,是确保海洋经济持续健康发展的关键所在。来自陆地的污染,通过河流、地下水等多种途径不断涌入海洋,导致海洋生态环境遭受严重破坏,生物多样性面临巨大威胁。因此,必须对陆海跨界污染进行统筹治理,包括加强陆地污染源头控制,改善污水处理设施,推广绿色农业技术,加强海洋环境保护法律法规的制定和执行,以促进海洋生态系统的健康和生物多样性的保护,实现海洋经济的可持续发展。

### 1.3　推动跨区域协作和部门联动

陆海统筹治理要求我们对陆地、流域、海域的生态环境进行整体把握,以便制定更为科学有效的保护措施。陆海统筹治理打破了条块分割的管理体制,能够改变我国沿海各地以往缺乏协调的管理方式,构建起统一的治理体系和政策框架,有利于打破部门壁垒,实现信息互联互通。通过信息共享,各部门可以更好地协调行动,形成合力,同时推动资源整合,充分利用各部门的资源和优势,形成优势互补、协同作战的局面,实现陆海生态环境的整体保护。

## 2　我国陆海跨界污染统筹治理机制存在的问题

### 2.1　流域海域跨界水环境管理分立不协同

尽管我国已将陆海环境管理整合纳入生态环境部,但陆海环境管理对接问题仍未充分解决,跨界水环境管理事项上仍然存在陆海割裂的情况[6]。

我国沿海县级以上地方人民政府是入海流域跨界水环境管理的核心责任主体，其管理行为决定着入海流域跨界水污染治理效果。在管理部门方面，目前我国入海流域跨界水环境管理主要是由政府主导，各级自然资源、生态环境、水利和海洋与渔业等多个行政部门共同参与，依据不同的法律、法规对不同区域和类型的海洋活动进行管理和监控，管理部门分散削弱了入海流域跨界水环境综合管理能力，阻碍海洋环境管理的协同优化，造成了陆海跨界污染管理不协调。以福建省为例，在福建省政府各部门官网“机构职能”栏检索发现，与陆海跨界污染管理相关的政府部门主要包括福建省生态环境厅、自然资源厅、水利厅和海洋与渔业局。福建省生态环境厅统筹协调全省重点流域、区域、海域生态环境保护等工作；福建省自然资源厅组织开展国土空间综合整治、土地整理复垦、矿山地质环境恢复治理、海洋生态、海域海岸线和海岛修复等工作；福建省水利厅指导水利设施、水域及其岸线管理、保护与综合利用等工作；福建省海洋与渔业局组织开展水产养殖污染防控等工作。总体上看，各单位在控制陆源污染入海事项的管理责任划分界限较为模糊，缺少原则性框架，使得陆海环境管理在多主体参与下，治理结果存在较大不确定性[1]。在部门职能方面，以行业管理为主、条块分割是陆海统筹污染管理的主要模式，各行业自成体系，形成了不同的管理标准，管理部门化、监管碎片化现象突出，使得跨区域环境管理中常因行政管理部门权责不明、相互推诿而缺失。陆源污染物主要源自陆地上的生产和经济活动，尽管这些活动在陆地上进行，但其产生的污染物会对海洋环境造成显著影响。然而，排污者与海洋环境受侵害者之间缺乏直接的利益关联或互动需求。在传统的环境安全权益获取难以得到有效保障的情况下，陆地上的主体难以积极主动地参与到海洋环境保护中来，缺乏管理驱动力。此外，实行陆海分别管理的做法人为地割裂了江、河、湖与海湾、河口、海岸等不同水体的管理，没有充分考虑到海洋的整体性和跨界流动性。这种管理方式忽视了海洋环境的复杂性和相互联系性，导致缺乏区域合作管理的基础。因此，在陆地和海洋不同生态环境管理主体之间寻求一个平衡点变得尤为困难[7]。这种分割的管理方式不仅难以应对跨界污染问题，还可能导致管理效率低下，无法实现有效的环境保护和资源的可持续利用。

### 2.2 陆域海域规划存在冲突

为了满足各利益相关方不同的需求，陆域和海域发展编制需要各方之间进行沟通、协调和谈判，以达成共识，交易成本显而易见，加之陆域和海域规划在时空上的不一致性，在规划技术层面进行有效统筹的难度进一步增加。具体体现在：一是不同规划导向下，同一空间的开发与保护决策或开发方式不同。如福建湄洲湾地区陆域部分被划定为重要的工业发展区，致力于推动工业发展和经济增长，而其海域部分则被纳入生态修复规划，旨在加强生态保护和环境恢复，属于同一地区的陆域和海域分别施行开发与保护规划的情形。二是未充分考虑陆海不同系统之间的相互影响，缺乏对海岸带两侧功能布局全局统筹规划，进而引发了资源浪费现象。以福建宁德盐田港西侧的浮溪工业区和与其相邻的盐田港农渔业区为例，工业排放的污水加剧了海域环境水质恶化。这种情况在其他地区亦有所体现，由于缺乏对跨系统影响的全面考量，不同功能区之间的相互影响未能得到妥善处理，从而导致资源浪费和环境恶化。三是相关并行规划中存在多个分区分类标准，导致资源的空间归属出现重叠。以福建宁德盐田为例，在土地利用现状分类中，盐田属于工矿仓储用地中的采矿用地；在土地利用总体规划分区中，盐田应划为独立工矿用地区。同时，在海域使用分类中，盐田属于工业用海中的盐业用海；在海洋功能区划中，盐田应划为矿产与能源区。此外，沿海养殖滩涂在土地利用现状分类中属于水域及水利设施用地中的沿海滩涂；在土地利用总体规划分区中，养殖滩涂应划为生态环境安全控制区；然而，在海域使用分类中，养殖滩涂又属于渔业用海中的围海养殖用海。这种同一空间在不同空间规划分类中分别强调生态功能与开发利用功能的情况，可能导致后续的管制体系出现较大的偏差，进而影响资源的合理利用和环境

保护[8]。

### 2.3　陆海一体化监测体系不健全

我国陆海一体化的监测体系缺乏有效的协调和整合,陆地和海洋的监测系统各自独立运行,缺乏统一的标准和接口,导致数据难以互通和融合,阻碍了各个部门和机构之间的信息交流以及数据的集中管理和共享。这种情况不仅影响监测数据的准确性和及时性,也制约了海洋和陆地资源的综合管理和保护。为实现陆海一体化监测体系的建设和信息共享,需要加强顶层设计,制定统一的标准和规范,建立跨部门、跨领域的协调机制,推动数据共享和信息互通,从而提高陆海监测体系的管理效能和水平。

## 3　陆海跨界污染统筹治理机制的完善对策

### 3.1　健全流域海域生态环境监督管理体制

#### 3.1.1　明确流域海域生态环境监管机构的权责

应当在《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国水污染防治法》等相关法律法规中详细规定各流域海域监管机构的职责范围以及与其他相关部门的协调机制,包括但不限于监测、评估、预警、执法、处罚等各个方面,避免职能重叠和监管空白,特别要明确各监管部门协调运作的保障机制,以便为建立跨流域、跨地区的集中治理组织载体提供法律基础。

#### 3.1.2　完善流域海域生态环境保护的联合协调机制

由于流域海域的生态环境问题往往跨越多个行政区域,涉及多个部门的协调合作,这进一步加剧了监管部门的工作难度,往往需要付出较高的协调成本。有鉴于此,为确保流域海域监管沟通渠道的畅通,提高工作效率,应当将水资源管理、水生态保护和水环境治理有机融合,完善流域海域生态环境保护的联合协调机制。该机制的主要职责是统一指导和统筹协调流域海域生态环境保护工作。在处理跨地区、跨部门的重大事项时,各部门应依据各自的职责分工具体负责。为有效解决各行政区之间的利益冲突,建议设置专门的协调机构,并设立权责清单制度,明确协调机构以及协调机构内各行业职能部门的职责、权限和运作机制,以确保协调机构能够有效地履行职责。同时,应确保生态环境主管部门在协调机构中的统管地位及核心职责,有助于各部门之间的协调合作,形成合力,从而提高监管效率和效果。此外,赋予该协调机构行政争议裁决权也至关重要[9]。通过赋予协调机构行政争议裁决权,其在处理各种争议和冲突时具有更大的权威性和执行力,不仅能够更好地协调各方利益,还能够迅速解决争议,确保生态环境监管工作的顺利进行。

#### 3.1.3　加强公众参与

在对流域和海域生态环境进行监管时,公众参与应当注重实效。例如,构建一个能够顺畅传达公众环境需求的渠道、规范听证会的流程,以及促进环保公益组织的主动参与等。这些措施旨在确保公众的声音能够被听到,并在决策过程中发挥作用。确保信息透明度是构建高效社会参与体系的核心要素。为了进一步提升陆海统筹治理的透明度和公众参与度,应当积极推进重要流域和海域治理信息的公开。通过公开治理规划、项目进展、水质监测数据等相关信息,可以让公众更好地了解陆海环境管理的现状和存在的问题,从而激发公众参与水资源保护和治理的积极性。流域海域生态环境监管协调机制亦需发挥作用,通过建立常态化的信息公开渠道,保障公众的环境知情权。这不仅有助于增强政府的公信力,也能促进政府与公众之间的良性互动,共同推动流域海域的可持续保护和利用。

### 3.2　实现陆域、海域统一规划

在推进陆域、海域统一规划的过程中,第一,必须明确规划的具体目标,确保这些目标既符合国家的整体发展战略,又能够真实反映海域资源的实际情况和利用需求。第二,要确立规划的基本原则,这些原则应当包括生态保护、可持续发展、公平利用等方面,以确保规划的科学性和合理性。第三,规划的程序也需要详细规定,涵盖规划的制定、审批、实施和调整等各个环节,确保整个过程公开透明、有序进行。第四,要加强跨部门、跨地区的协调合作,形成合力。陆域和海域的规划管理涉及多个部门和地区,需要建立有效的沟通协调机制,确保

各部门、各地区在规划制定和实施过程中的协同配合，共同推进陆域、海域的统一规划。第五，为了进一步保障规划的有效执行，还需要建立相应的监督机制，对规划的实施进行监督。要特别重视公众参与和社会监督。通过公开透明的规划制定和实施过程，增强公众对规划的认同感和参与度，形成全社会共同推进陆域、海域统一规划的良好氛围，及时发现和解决规划实施中的问题，确保陆海规划目标的顺利实现。

### 3.3 推进陆海一体化的监测体系建设

#### 3.3.1 建立多部门协调合作机制

与流域相关的各个重点干流的跨区域联防联控生态监管机构应当紧密合作，形成涵盖河流、湖泊、水库以及近海和远海区域的内陆水体与海洋水体协同监测体系，确保监测数据的全面性和准确性。同时，整合跨部门、跨地区的流域和海域水文和环境数据信息，推动不同部门和地区之间的数据信息交流与合作，打破信息孤岛，实现数据的无缝对接和高效利用。例如，上游地区的数据可以为下游地区提供预警信息，而下游地区的监测结果也可以反过来协助上游地区进行更有效的管理。这些数据和监测结果为水资源管理和海洋环境保护提供了科学依据，从而有助于制定更加有效的政策和措施。

#### 3.3.2 完善污染物监测评价技术方法

通过海洋与渔业部门构建的海上养殖智能管理平台，可以对养殖区域和海洋污染进行实时监控。可探索建立海洋污染物移动轨迹及分布区域预测预报系统，推动海洋污染物从“有人管”向“管得住”“管得好”转变。此外，可借助无人机、岸基摄像系统和遥感影像等技术，不定期地进行远程督导检查，以及时发现并指出存在的问题。此举在监管人力资源不足的情况下，能够有效地扩大监管范围并加强对污染物的监管力度，确保海洋环境保护工作的顺利进行[10]。

## 参考文献(References)：


[1] GESAMP.Protecting the ocean from land-based activities:land-based sources and activities affecting the quality and uses of the marine, coastal and associated freshwater environment[R].2001.

[2] 王淼，胡本强，辛万光，等.我国海洋环境污染的现状、成因与治理[J].中国海洋大学学报(社会科学版)，2006(5)：1－6.
WANG Miao，HU Benqiang，XIN Wanguang，et al.The situation，causes and treatment of marine environmental pollution in China[J].Journal of Ocean University of China(Social Sciences)，2006(5)：1－6.

[3] 王倩，李彬.关于“海陆统筹”的理论初探[J].中国渔业经济，2011，29(3)：29－35.
WANG Qian，LI Bin.Theoretical research on sea-land overall planning strategy[J].Chinese Fisheries Economics，2011，29(3)：29－35.

[4] 王刚，宋错业.中国海洋环境管理体制：变迁、困境及其改革[J].中国海洋大学学报(社会科学版)，2017(2)：22－31.
WANG Gang，SONG Cuoye.China′s marine environmental management system：changes，dilemmas and reforms[J].Journal of Ocean University of China(Social Sciences)，2017(2)：22－31.

[5] 胡志勇.积极构建中国的国家海洋治理体系[J].太平洋学报，2018，26(4)：15－24.
HU Zhiyong.Actively build a Chinese maritime governance system[J].Pacific Journal，2018，26(4)：15－24.

[6] 杨玉洁.中国陆海跨界污染统筹治理机制研究[D].大连：大连海事大学，2020：64－65.
YANG Yujie.Research on the mechanism of integrated control for land-sea transboundary pollution in China[D].Dalian：Dalian Maritime University，2020：64－65.

[7] 韩雪莹.我国海岸带生态环境治理法律机制研究[D].石家庄：河北地质大学，2021：22－24.
HAN Xueying.A research on the legal mechanism of ecological environment governance in China′s coastal zone[D].Shijiazhuang：Hebei GEO University，2021：22－24.

[8] 吕一平.基于陆海统筹的海岸带用途管制问题研究：以宁德三沙湾为例[C]//中国城市规划学会.人民城市，规划赋能：2022 中国城市规划年会论文集(20 总体规划).同济大学，2023：371－382.
LYU Yiping.Research on the control of coastal zone use based on land-sea integration：a case study of Sanshawan in Ningde[C].//Urban Planning Society of China.People′s City，Planning Empowerment：Proceedings of the 2022 China Urban Planning Annual Conference (20

Master Plan)，Tongji University，2023：371－382.

[9] 周全，董战峰，葛察忠，等.中国流域海域生态环境监管机构改革进展评估[J].环境保护，2022，50(17)：63－67.
ZHOU Quan，DONG Zhanfeng，GE Chazhong，et al.Evaluation of the progress of the reform of river basin and marine eco-environmental regulatory agencies in China[J].Environmental Protection，2022，50(17)：63－67.

[10] 叶志文.浅谈三都澳霞浦海域海漂垃圾综合治理工作[J].资源节约与环保，2023(8)：18－21.
YE Zhiwen.A brief discussion on the comprehensive management of marine debris in the Sandu′ao and Xiapu Sea Areas[J].Resources Economization& Environmental Protection，2023(8)：18－21.