

# 海洋污染行政执法权冲突与适用研究

秦宝静

青岛科技大学, 中国·山东 青岛 266061

**摘要:** 海洋是地球生态系统重要组成部分, 承载多重功能, 海洋环境的生态安全关乎国家利益, 伴随海洋开发强度的提升, 各类涉海污染问题频发, 危害程度加剧。海洋环境行政执法体系, 确立多部门协同监管模式, 但职权交叉与海域环境复杂等因素, 导致执法权冲突问题屡现。通过梳理我国海洋污染行政执法立法与职权划分现状, 剖析执法权冲突的成因, 探索以法律解释、案例指导等路径化解冲突, 为完善海洋污染行政执法体系、实现生态保护目标提供理论参考。

**关键词:** 海洋污染; 行政执法; 管辖冲突; 执法权适用

## Research on the Conflict and Application of Administrative Law Enforcement Power in Marine Pollution

Qin Baojing

Qingdao University of Science and Technology, China Shandong Qingdao 266061

**Abstract:** The ocean is an important component of the Earth's ecosystem and performs multiple functions. The ecological security of the marine environment is related to national interests. With the increase in the intensity of marine development, various marine pollution problems occur frequently and the degree of harm intensifies. The administrative law enforcement system for the marine environment has established a multi-department collaborative supervision model, but factors such as overlapping powers and the complexity of the marine environment have led to frequent conflicts in law enforcement power. By sorting out the current situation of marine pollution administrative law enforcement legislation and power division in China, analyzing the causes of law enforcement power conflicts, and exploring ways to resolve conflicts through legal interpretation, case guidance, etc., this paper provides theoretical references for improving the administrative law enforcement system for marine pollution and achieving ecological protection goals.

**Keywords:** Marine pollution; Administrative law enforcement; Jurisdictional conflict; Application of law enforcement power

## 0 引言

海洋作为地球生态系统的重要组成部分, 承载着生态调节、资源供给、经济发展等多重功能, 随着海洋开发利用活动的日益频繁, 陆源污染、海洋工程建设、船舶航运、废弃物倾倒等行为引发的海洋环境污染问题愈发突出。目前, 我国已构建起以《中华人民共和国海洋环境保护法》为基本法的海洋污染行政执法体系, 规定了多部门协同监管的海洋环境行政执法模式。然而, 在执法实践中, 由于职权划分具有交叉性与海域环境的复杂性, 行政执法权权力冲突问题时有发生, 为海洋环境行政执法的规范化提出了理论与实践层面的挑战。

本文系统梳理目前我国海洋污染行政执法的立法现状, 梳理执法主体、职权与职责划分, 分析行政执法权冲突的现状与成因, 进而探讨海洋环境行政职权重合部分的积极价值与消极影响, 提出以法律解释学、案例指导等方

法缓解海洋环境行政执法权冲突问题, 为完善海洋环境污染行政执法体系、实现环境法典追求生态保护根本目标的达成提供合理的参考论述依据。

## 1 我国海洋污染行政执法的立法现状梳理

目前, 我国已形成中央立法为主、地方立法补充、规范性文件细化的海洋污染行政执法立法体系, 中央治理、地方治理、央地治理的海洋环境综合治理模式, 是中国法治社会发展卓有成效的工作体现, 明确了多元执法主体的职权与职责重点方向, 为海洋环境污染防治提供了基本法律遵循。但从立法完善性来看, 当前立法存在执法权划分不明显的现状, 例如, 《环境保护法》《海洋环境保护法》中关于跨行政区域联合防治协调机制、海洋环境保护区域协作机制的规定, 在执法形式、权限和标准等方面的实操性内容规定不甚具体, 相关行政执法主体执法时, 难免遇到协调不及时、海洋环境区域保护权利冲突的状况<sup>[1]</sup>。

此外,我国生态环境保护领域长期采用分散型执法模式为主要的执法模式<sup>[2]</sup>,该模式下的法律规定是将不同海洋环境要素乃至同一要素以部门、地域为标准,进行执法权限的分配,赋予多个主体不同执法权,形成横向分割、多元执法的海洋环境行政执法体制,鉴于海洋环境的复杂性、跨区域性、污染的长期性,需要更为规范具体、边界明了的执法权规范予以消除海洋环境领域执法权冲突。

### 1.1 海洋环境立法中的执法主体界定

我国海洋污染行政执法实行中央统筹、地方负责以及多部门分工协作的主体规范体系,相关主体的执法资格、职权与职责均由法律明确授予,具体可分为中央层面执法主体与地方层面执法主体两大类:

#### 1.1.1 中央层面执法主体

《中华人民共和国海洋环境保护法》第四条规定,中央层面承担海洋污染行政执法职能的主体包括国务院生态环境主管部门、国务院自然资源主管部门、国务院交通运输主管部门及所属海事管理机构、国务院渔业主管部门、海警机构、军队生态环境保护部门等,各主体在法定职责范围内行使执法权。值得注意的是,当前中央层面海洋生态环境执法权配置存在陆地与海洋衔接不足的问题,一方面海警机构执法区域为中国管辖海域及其上空,未包含陆地,而生态环境部、自然资源部则侧重于陆地执法,因此海洋与陆地执法的实体和程序衔接方面存在空白规定<sup>[2]</sup>。此外,2018年机构改革后,海洋生态环境保护相关职责整合进入生态环境部,传统海洋行政主管部门权力层级调整也对执法权运行产生了深远影响<sup>[3]</sup>。

#### 1.1.2 地方层面执法主体

《中华人民共和国海洋环境保护法》第五条明确规定,沿海县级以上地方人民政府对其管理海域的海洋环境质量负责,地方层面的生态环境、自然资源、交通运输、渔业等部门在各自职责范围内承接本行政区域内的海洋污染行政执法工作。同时,地方可结合实际制定地方性法规细化执法主体职责。省级以下生态环境保护综合执法队伍根据机构改革部署,承担着地方事权范围内的海洋生态环境保护综合执法任务。

### 1.2 立法中的职权与职责划分

我国海洋污染行政执法职权与职责的划分以分工明确、协同配合为基本原则,通过法律、行政法规及地方性法规的层层细化,形成了覆盖不同污染类型、不同海域范围的职责体系。

#### 1.2.1 按污染类型划分的职责

陆源污染物污染由国务院生态环境主管部门统筹监管,地方生态环境部门负责本行政区域内陆源排污口的排查整治与日常监管工作;海洋工程与海岸工程污染由生态环境主管部门负责环境影响评价监督管理,自然资源主管部门负责工程建设中的资源开发利用监管,海警机构负责工程污染行为的监督检查;船舶污染由海事管理机构与渔业主管部门按船舶类型与水域范围分工监管;废弃物倾倒污染由生态环境主管部门负责倾倒许可证管理,海警机构负责倾倒行为的监督检查。

#### 1.2.2 按海域范围划分的职责

中央层面的执法主体主管全国管辖海域的统筹监管。地方层面的执法重心在本行政区域的近岸海域、入海河口等地方,日常的执法监管、污染隐患排查、轻微违法行为查处,还有生态修复的监督工作,都属于基层行政机关的职责范畴。央地执法的衔接处,不少地方要么空白要么重叠。随着法治社会建设,执法权下沉到基层,中央层面并非日常执法,地方执法机构由于法律规定只能管辖本行政区域的海域范围,因此专属经济区和大陆架上的海洋生态环境执法,常常陷入没人管的真空状态。更有甚者,行政机关为了避开管辖权归属的麻烦,直接选择拒绝执法——这样的局面,是海洋生态保护出现漏洞的重要缘由<sup>[4]</sup>。

## 2 我国海洋污染行政执法的司法现状与权权冲突问题

在上述海洋环境污染行政执法的立法框架指引下,我国海洋污染行政执法工作取得了显著成效,但执法实践也同步揭示出立法未考虑海洋行政执法权区域性关系的复杂,因而引发了部分行政执法权冲突问题。

### 2.1 海洋污染行政执法的回顾分析

#### 2.1.1 海洋污染行政执法的实践功绩

我国海洋污染行政执法体系在海洋污染防治和生态保护上交出了不少实在成果。对陆源排污口守紧监管关口,给海洋工程环评项目戴上严格的环评帽子;船舶污染排放的标准较之以往有所提升。在多措并举之下,近岸海域优质的水体有所增加,重点海域的污染顽疾也被逐个按住。执法机制的创新也取得不错成效。例如山东省通过组建鲁冀边界海上纠纷联调联处中心,组成一支鲁冀联合执法力量,自2023年以来联合巡航1.1万海里,跨部门协作案件办理周期缩短38%<sup>[4]</sup>。

自然资源部门会同生态环境部门推进海域海岸线的生态修复,严守海洋生态保护红线。检察机关用公益诉讼的

方式监督执法机关依法履行职责,促进执法监管前有序衔接、司法后跟进保障的协同治理格局成型。同时强化海事行政处罚地域管辖规定,厘清跨区域船舶污染执法权限边界,有了这层指引,协调工作也能更有效展开,行政执法人员之间互相推诿扯皮的现象减少,衔接更加顺畅<sup>[5]</sup>。环保垂改和综合执法改革也在逐级完成对接,为海洋污染行政执法打通体制上的堵点,由此也便于调动各级执法机构的力量,直接奔赴到海洋污染及防治的重点方面<sup>[6]</sup>。

#### 2.1.2 海洋污染行政执法的不足

2018年全国人大常委会执法检查组在海洋环境保护法执法检查中发现,入海排污口审批把关不严、不合理设置的人海排污口未能及时查处等问题<sup>[7]</sup>,这一问题根源在于陆海执法分离情况下,海警部门与生态环境或自然资源部门执法衔接不足,导致陆源污染难以有效控制。分散型执法模式导致执法实践中出现执法空白与多部门同时执法并存的局面,在海洋污染跨区域、跨部门执法中表现尤为突出,严重影响执法效能。海洋执法机构整合过程中存在的组织阻滞问题,也在一定程度上制约了执法功绩的进一步放大。

### 3 海洋污染行政执法权重合的效应分析

我国海洋污染行政执法权的重合,来源于立法层面为实现全方位、无死角监管目标而制定的法律规范,这种重合在实践中呈现出积极与消极并存的双重效应,需要客观审视与合理规划。

#### 3.1 行政执法权重合的积极效应

多部门联合执法、联手推进海洋环保任务,既能凝聚监管合力,也能把执法空白一一填补。行政机关之间的相互监督,能实实在在提升行政机关执法行为的规范性。凡是分工涉及到权力交叉的地方都存在制衡的可能性。这就大大减少了单一部门重审批轻监管、或是一罚了之的粗放式执法现象,逼着各部门依规履职、审慎用权。海洋环境污染的复杂性需要多部门联合执法,确保执法专业性并提升应急处置效能。

#### 3.2 行政执法权重合的消极效应

多部门联合执法会造成执法冲突,影响执法效率。由于涉及不同的执法主体,导致了其职权范围交织重叠的问题,如果不能准确划分职权范围和界定执法人员,必然会引发现场执法冲突以及执法效率低等问题。各部门的执法结果不一致,不利于法治统一性。不同执法主体基于各自的部门规章与执法规范,对同类海洋污染行为可能形成不同的执法标准与处罚尺度。

### 4 冲突解决路径的启发

(1)以法律解释学厘清职权边界,消弭无序冲突。针对立法中职权划分模糊导致的执法权冲突,可通过立法解释予以化解。一方面,可由全国人大常委会或国务院对《中华人民共和国海洋环境保护法》等立法中的职权条款作出立法解释或行政解释,明确各执法主体在交叉领域的职责重心,细化多部门联合执法的程序规则;另一方面,鼓励执法部门与司法机关在实践中运用目的解释、体系解释等法律解释方法,结合海洋生态保护的立法目的与部门职责体系,合理界定执法权限。

(2)以案例指导统一执法标准,规范执法行为。案例指导制度能够为执法实践提供直观的参考依据,有效解决执法标准不一的问题。由最高人民法院、最高人民检察院及国务院相关部门联合发布海洋污染行政执法典型案例,明确此类案件的管辖确定规则、部门协同流程与执法标准,为同类案件的处理提供示范。通过案例的示范与引导,既能够减少因标准不一引发的执法冲突,也能够提升执法行为的规范化水平,规范各部门行政执法行为,增强行政机关执法的权威性。

(3)平衡冲突与协同,服务生态保护根本目标。始终围绕海洋环境保护这一根本任务,海洋环境行政执法机关要以服务社会、保护生态环境为目的,切实行使行政职权,承担海水污染预防、治理和追责的任务,依法行使职权。

### 5 结论

我国已构建起较为完善的海洋污染行政执法立法体系,确定了多元主体协同监管的执法模式,在海洋生态环境保护实践中取得了显著功绩,但解决执法权冲突并非简单追求消除冲突,而是要实现冲突的有序化。通过法律解释学厘清职权边界,以案例指导统一执法标准,能够有效消弭无序的执法权冲突,提升执法效能。践行陆海统筹和环境资源一体化执法理念,用法治思维和法治方式解决好海洋污染行政执法权冲突问题,从源头上预防海洋环境污染事故发生,为维护海洋生态环境安全保驾护航。

#### 参考文献:

- [1] 胡德胜,孙睿恒.中国海洋生态环境执法职责体系之检视[J].福建师范大学学报(哲学社会科学版),2025,(02):54-64+169.
- [2] 郭大林,张富利.生态环境保护综合执法的生成逻辑与法治构造[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2022,24(03):121-132.
- [3] 王刚.中国海洋治理体系建设的发展历程与内在逻辑

辑[J]. 人民论坛·学术前沿, 2022,(17):42-50.

[4] 中国报道网. 以联调联处破省界壁垒 用海上共治  
护碧海安澜 [EB/OL].(2025-12-31)[2025-12-31].[http://  
www.chinareports.org.cn/index.php/index/news/70786.html](http://www.chinareports.org.cn/index.php/index/news/70786.html).

[5] 赵裕珩. 海事行政处罚地域管辖权分析[J]. 中国海  
事, 2021,(10):31-34.

[6] 张敏纯, 邓顺萍. 环保垂改与综合执法改革的衔接  
困局及其消解[J]. 江西社会科学, 2022,42(08):141-149.

[7] 全国人民代表大会常务委员会执法检查组. 全国  
人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人  
民共和国海洋环境保护法》实施情况的报告 [EB/OL].  
(2018-12-24). [2026-01-01]. [http://www.npc.gov.cn/c2/  
c12435/201905/t20190521\\_276717.html](http://www.npc.gov.cn/c2/c12435/201905/t20190521_276717.html).

作者简介: 秦宝静 (1997.11-), 女, 汉族, 山东高密  
人, 青岛科技大学, 硕士研究生, 研究方向: 环境与资源  
保护法学。