

# 广西北部湾地区海洋资源保护与开发的法治困境与对策

杨琳

北部湾大学（广西 钦州 535000）

**【摘要】**：广西北部湾地区凭借丰富的海洋资源，在区域经济发展和中国—东盟海洋合作中占据重要地位。然而，随着海洋开发活动的日益频繁，该地区面临法律法规体系不完善、执法监管乏力、司法保障薄弱及公众法治意识淡薄等多重法治困境，严重制约了海洋资源的可持续利用。本文基于海洋命运共同体理念，结合广西北部湾地区实际，深入剖析其海洋资源保护与开发中的法治问题，并提出针对性对策，旨在为完善区域海洋法治建设、推动海洋经济与生态协调发展提供参考。

**【关键词】**：广西北部湾地区；海洋资源；保护与开发；法治困境

\* 基金项目：广西北部湾地区构建海洋命运共同体的法治路径研究（广西高校中青年教师科研基础能力提升项目，项目编号：2024KY0413）

## The Legal Dilemmas and Countermeasures for the Protection and Development of Marine Resources in the Beibu Gulf Region of Guangxi

Yang Lin

Beibu Gulf University, Qinzhou 535000, China

**Abstract:** The Beibu Gulf region of Guangxi, with its abundant Marine resources, holds an important position in regional economic development and China-Asean Marine cooperation. However, with the increasing frequency of Marine development activities, this region is confronted with multiple legal predicaments such as an incomplete legal and regulatory system, weak law enforcement and supervision, weak judicial guarantees, and a lack of public awareness of the rule of law, which seriously restrict the sustainable utilization of Marine resources. Based on the concept of a community with a shared future for the oceans and in light of the actual situation in the Beibu Gulf region of Guangxi, this article deeply analyzes the legal issues in the protection and development of marine resources there and proposes targeted countermeasures, aiming to provide references for improving regional Marine legal system construction and promoting the coordinated development of Marine economy and ecology.

**Keywords:** Beibu Gulf Region of Guangxi Marine resources; Protection and development; The predicament of the rule of law

## 1 引言

海洋命运共同体理念强调人类与海洋的和谐共生及各国在海洋事务中的合作共赢，为全球海洋治理提供了中国智慧。广西北部湾地区作为中国面向东盟的重要海洋门户，拥有1628.59公里大陆海岸线和3万平方公里海域，海洋生物、油气、矿产及空间资源丰富，是区域经济发展的重要增长极。近年来，该地区海洋经济发展成效显著，2023年全区海洋生产总值达2568.4亿元，同比增长9.3%，对全区经济增长贡献率为24.2%。但在开发过程中，过度捕捞、海洋污染、管理混乱等问题凸显，背后反映出法治建设的滞后。因此，深入研究该地区海洋资源保护与开发的法治困境并探寻解决路径，对于落实海洋命运共同体理念、实现海洋资源可持续利用具有重要意义。

## 2 广西北部湾地区海洋资源开发利用现状

### 2.1 开发利用成效

一是海洋经济持续增长。2023年，广西北部湾地区海洋经

济呈现强劲发展态势，海水产品总产量达220.79万吨，同比增长3.5%，其中钦州牡蛎年产量超30万吨，防城港整个基地蚝苗的年产量可达13.45万吨，2023年该市水产品总产量为59.72万吨，渔业产值达到91.28亿元；海洋旅游业接待游客首次突破1.35亿人次，增加值达475.7亿元；北部湾港货物吞吐量4.4亿吨，集装箱吞吐量802.2万标箱，同比分别增长18.5%和14.3%。海洋经济已成为区域经济发展的重要支撑。

二是产业结构逐步优化。海洋渔业向现代化转型，新建重力式深水网箱46.39万立方米，金鲳鱼、南美白对虾产量分别位居全国第二；临港工业快速发展，钦州港依托油气资源建成大型炼油和石化企业，年产能达数百万吨；海洋科技赋能增强，累计认定多家海洋领域省级科技创新平台，中国—东盟卫星遥感应用中心海洋遥感中心加快建设，推动海洋产业向高端化发展。

### 2.2 存在的问题

一是资源过度开发与生态退化。渔业资源面临严重枯竭，

根据《广西渔船在北部湾的捕捞产量评估》，2019—2023年期间，北部湾渔业资源承受较大捕捞压力，2023年广西渔船在北部湾捕捞产量虽有波动，但整体资源形势不容乐观。自2020年以来广西渔业资源利用率已超70%，大黄鱼、带鱼等传统鱼类数量大幅减少，金线鱼、蓝圆鲹等资源量急剧下降，部分鱼类捕获量较10年前下降30%~50%。同时，红树林、珊瑚礁等生态系统遭破坏，红树林面积持续减少，近岸海域污染加剧。2022年广西沿海三市多次发现大量养殖泡沫垃圾、生活垃圾堆积现象，海洋生态功能退化明显。

二是开发规划不合理与管理混乱。部分海洋开发项目缺乏科学规划，渔业养殖与滨海旅游区域重叠，如北海市部分沿海区域因项目扎堆导致海岸带生态失衡。此外，执法监管不力，非法捕捞、非法围填海、违规建设等行为屡禁不止。2023年休渔期间，广西北部湾地区查获涉渔违规船舶259艘，移交公安、海警12艘，反映出管理中的突出问题。

### 3 广西北部湾地区海洋资源保护与开发的法治困境

#### 3.1 法律法规体系不完善

在国内立法层面，我国虽构建了以《中华人民共和国海洋环境保护法》为核心的海洋法律体系，但缺少统领性的海洋基本法，致使专业领域立法及实施细则难以有效衔接。以新兴的海上风电产业为例，国家能源局2021年批复广西海上风电规划装机容量750万千瓦，其中180万千瓦位于管辖海域内，要求2025年前并网。然而，由于缺乏专项法规，项目在规划布局、用海审批、生态保护等方面缺乏明确法律依据，导致审批流程繁琐。例如，防城港某海上风电项目因与渔业养殖区重叠，审批耗时超两年。在海洋生态修复领域，《全国海洋生态保护“十四五”规划》明确提出修复目标，但在北部湾地区，因责任主体和资金来源不明晰，近5年受损海床实际修复面积占比不足30%，大量受损海域生态恢复遥遥无期。

地方立法同样存在短板。尽管广西已出台《广西壮族自治区红树林资源保护条例》（2018年修订）、《北海银滩保护条例》（2017年实施）等法规，但缺乏全面覆盖北部湾地区的综合性法规。且部分条款可操作性欠佳，像《红树林资源保护条例》第二十八条虽规定禁止破坏红树林幼苗，却未明确处罚标准，使得执法人员在面对此类违法行为时难以精准执法。

从国际法律协调来看，北部湾地区与东盟国家的海洋合作日益紧密，但法律协调难题重重。近年来，渔业管辖权摩擦频发，如2023年，中越渔民在北部湾部分争议海域发生多起渔业纠纷，涉及渔船扣押、捕捞权冲突等，严重影响渔业生产秩序。此外，海洋环保标准不一，部分高污染产业借此向周边海域转移。而区域海洋法律合作机制尚不完善，缺乏统一的协调机构和争端解决机制，极大制约了跨境海洋治理成效。

#### 3.2 执法与监管困境

海洋执法涉及多个部门，包括环保、海洋、海事、渔业等，部门间职责划分不够清晰，职能交叉与空白现象并存。在“中国渔政亮剑2024”专项行动中，据广西农业农村厅统计，因管辖权争议，多部门联合执法时在打击非法捕捞方面效率低下，行动期间共查处案件320起，其中因部门推诿导致延误处理的达47起。在海洋倾废船舶监管方面，各部门协调不畅，常出现监管漏洞，如2024年北海铁山港海域发生多起船舶非法倾废建筑垃圾事件，因海洋局与海事局对“倾废管辖权”界定不清，导致违法行为持续一个月后才被查处，造成该海域500亩海床污染。

监管技术与能力的不足也较为突出。目前监测技术仍以人工采样和实验分析为主，对新兴环境问题（如微塑料污染、海洋酸化等）响应滞后。执法装备匮乏，船舶老化，无人机数量不足，难以对广阔海域进行有效覆盖。2024年伏季休渔期间，尽管出动执法船艇1573艘次，但仍有170艘违法渔船被查获，查获率仅为10.8%。此外，监管人员专业素质参差不齐，仅少部分的执法人员具备海洋环境监测专业背景，难以实现对深海资源开发的全过程动态监管。

#### 3.3 司法保障薄弱

涉海案件审理面临诸多困难。海洋环境的流动性和复杂性导致证据极易灭失，据北海海事法院统计，2019—2023年受理的海洋污染案件中，约38%因证据不足影响审理进程。法律适用也极为复杂，常涉及多领域法律冲突。如2021年北海海事法院审理的“陈某与某养殖公司海域污染案”中，因《中华人民共和国渔业法》第三十五条与《中华人民共和国海洋环境保护法》第四十七条对“养殖污染责任认定”规定不一致，案件审理耗时近两年。以2018年钦州港大蚝死亡事件为例，该事件涉及海区富营养化、企业排污、疏浚工程等多种因素，责任划分异常艰难，历经三年才最终结案，127户养殖户获赔金额仅为实际损失的60%。

司法协作机制同样不完善。跨区域协作存在障碍，钦州等地在对跨市流窜非法捕捞船调查取证时，因证据移交流程繁琐，案件侦破率较本地案件低23%。国际司法合作机制不健全，2024年广西海警局驱离外籍侵渔渔船158艘，但因缺乏与越南、马来西亚等国的司法协助协议，仅12名船主被追责，跨境纠纷处理效率低下。

#### 3.4 公众法治意识淡薄

部分沿海居民和从业者对海洋法律法规认知匮乏，环保意识严重欠缺。渔民在禁渔期违规捕捞现象屡禁不止，使用电鱼、炸鱼等非法手段破坏渔业资源。据广西农业农村厅统计，2023年查处的禁渔期违规捕捞案件达307起，其中使用禁用渔具的占比62%。企业违法排污、倾倒垃圾现象频发，2022年广西通报的14起重大海洋污染案例中，7起涉及沿海工厂废水直

排, 3起为海滩垃圾堆积。公众对违法行为监督举报积极性低, 2023年广西“海洋违法举报平台”仅收到有效举报89条, 不足同期违法行为总量的5%。

## 4 海洋命运共同体视野下的法治对策

### 4.1 完善海洋法治体系

一是推动地方立法创新。结合北部湾地区实际, 制定综合性海洋资源保护与开发法规, 细化渔业资源管理条款, 严格限定渔具规格, 完善捕捞许可制度; 针对海上风电、海洋生物医药等新兴产业, 出台专项法规, 明确项目审批、环境评估及生态补偿标准。修订《广西壮族自治区海洋生态保护条例》, 强化红树林、珊瑚礁等特殊生态系统的保护措施, 细化违法行为处罚标准, 如对破坏红树林幼苗的行为设定明确罚款额度和责任追究机制。

二是加强国际法律合作。与东盟国家建立海洋法律定期交流机制, 举办研讨会和培训班, 增进法律认知; 完善渔业合作协定, 建立联合监测与执法机制, 打击跨境非法捕捞; 协同制定区域海洋环保标准, 共享监测数据, 推动建立中国—东盟海洋环境信息共享平台。

### 4.2 强化执法与监管力度

一是整合执法资源。设立海洋综合执法机构, 整合多部门执法权, 制定职责清单, 避免职能交叉; 建立常态化联合执法机制, 如每月开展跨部门联合巡查, 利用执法信息平台实现数据共享。参考钦州市2024年自然岸线网格化监管经验, 构建“天、空、地、海”一体化监管网, 集成遥感影像、视频监控、无人机航拍等技术, 实现对海岸线的全覆盖实时监控。

二是提升监管能力。加大对监测技术和装备的投入, 推广卫星遥感、无人机巡查等手段, 在重点海域布设自动监测站点, 建立海洋环境大数据分析平台, 实现污染预警和非法行为快速识别。加强执法人员培训, 每年组织不少于40学时的专业培训, 提升对复杂海洋案件的处理能力。

### 4.3 健全司法保障机制

一是深化涉海案件审判专业化建设。在北海海事法院设立环境资源审判庭, 集中管辖海洋污染、资源开发、生态破坏等专属案件, 实现“涉海案件专业审”。组建由海洋生物学、环

境科学、海事法律等领域专家构成的咨询库, 为复杂案件提供生态损害评估、因果关系认定等专业意见。针对海洋证据易灭失的特性, 建立公益诉讼证据保全前置制度, 由检察机关在接到举报后48小时内介入, 通过无人机航拍、水质采样、船舶轨迹锁定等方式固定关键证据, 破解“举证难”困境。

二是构建多层次司法协作网络。搭建广西沿海三市涉海案件协同平台, 统一案件管辖标准、证据移送流程和裁判尺度, 实现线索互通、信息共享和委托取证“一键通”。深化与东盟国家司法合作, 签订《北部湾海事纠纷司法协助备忘录》, 建立法官年度互访、典型案例定期通报机制, 针对渔船越界、跨境污染等纠纷设立48小时快速调处通道, 通过司法协作提升跨境治理效能。

### 4.4 提高公众法治意识

一是开展精准化法治宣传教育。以“世界海洋日”“普法宣传周”为契机, 组织法律专家分批次深入北部湾沿海渔村、中小学开展“以案释法”讲座, 结合2023年非法捕捞入刑案例解读《中华人民共和国渔业法》第三十条禁用渔具规定。联合广西电视台制作《蓝色警戒线》系列纪录片, 在抖音、快手等平台推送“1分钟看懂海洋法”短视频; 设计图文并茂的《海洋保护普法手册》, 针对渔民群体重点标注禁渔期起止时间、合法渔具标准等实用条款, 进行发放。

二是构建多元化公众参与机制。升级“海洋违法举报平台”, 实行“首报奖励+分级兑奖”制度, 对查实的非法倾废、电鱼等行为给予500~20000元奖励。组建“北部湾蓝丝带志愿者服务队”, 吸纳渔民、学生等参与每月海岸线清洁行动, 同步开展非法捕捞行为监督, 协助执法部门查处违规案件, 形成“执法监管+社会监督”的共治格局。

## 5 结论

广西北部湾地区海洋资源保护与开发的法治建设是落实海洋命运共同体理念的重要实践。当前, 该地区面临法律法规不完善、执法监管乏力、司法保障不足及公众意识淡薄等多重挑战, 需通过立法创新、执法整合、司法改革和公众参与等多维度措施加以破解。唯有构建系统完备的海洋法治体系, 才能实现海洋资源的可持续利用, 推动区域海洋经济高质量发展, 为中国—东盟海洋合作提供坚实法治保障。

## 参考文献

- [1] 习近平. 习近平谈治国理政第3卷.[M]. 北京: 外文出版社, 2020.
- [2] 张鸣亚, 李春林, 许鹤云, 陈慧 & 程宗宇. (2025). 海洋命运共同体理念的逻辑建构与路径指向. 科技导报, 43 (13), 101-104.
- [3] 刘海霞 & 马恬. (2025). 习近平海洋命运共同体理念的渊源、内容及时代价值. 海南热带海洋学院学报, 32 (03), 4-12.
- [4] 曹庆先, 侯政, 陆少梅, 谢婵媛 & 李梦. (2024). 广西北部湾海域空间资源统筹利用研究. 海洋开发与管理, 41 (06), 96-107.

- [5] 金永明 . (2025). 论海洋命运共同体的“法治化”意涵 . 亚太安全与海洋研究 , (04), 1-14+133.
- [6] 曾贞 . (2024). 总体国家安全观下北部湾海洋治理的思路、挑战及实现路径 . 珠江水运 , (16), 8-10.
- [7] 吕芝慧 . (2022). 北部湾沿海旅游开发背景下红树林保护法律机制研究 . 广西教育学院学报 , (04), 44-51.
- [8] 秦爱玲 . (2023). 中越海洋生态文明建设比较分析及命运共同体构建路径探讨——以北部湾为例 . 广西大学学报 (哲学社会科学版) , 45 (03), 164-170.
- [9] 李欣 . (2024). 构建海洋命运共同体 : 思想意蕴与中国实践 . 国际问题研究 , (06), 18-31+128.
- [10] 解元超 . (2025). 论国家法视角下我国执行 BBNJ 协定落实海洋命运共同体理念的路径选择 . 河北法律职业教育 , 3 (02), 98-103.
- [11] 刘晓霞 & 朱林森 . (2022). 向海经济绿色发展的理念、路径、方法——2022 中国海洋生态经济发展·钦州论坛综述 . 北部湾大学学报 , 37 (06), 76-81.
- [12] 郑雅华 & 朱日宏 . (2025). 广西向海经济与“一带一路”倡议的深度融合研究 . 海峡科技与产业 , 38 (03), 27-31.