



CAMA

中国海洋发展研究文集

(2017)

ZHONGGUO HAIYANG FAZHAN
YANJIU WENJI

王 飞 主编

高 艳 执行主编



海洋出版社

中国海洋发展研究文集

(2017)

王 飞 主编
高 艳 执行主编

海洋出版社

2017年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国海洋发展研究文集. 2017/王飞, 高艳主编. —北京: 海洋出版社, 2017. 9
ISBN 978-7-5027-9930-4

I. ①中… II. ①王… ②高… III. ①海洋战略-中国-文集 IV. ①P74-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 223085 号

责任编辑: 白 燕

责任印制: 赵麟苏

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 100081

北京文昌阁印刷有限责任公司印刷 新华书店北京发行所经销

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

开本: 787 mm×1092 mm 1/16 印张: 24

字数: 577 千字 定价: 80.00 元

发行部: 62132549 邮购部: 68038093 总编室: 62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

序

近年来，国际形势风起云涌，国际关系格局发生着深刻变化。面对复杂多变的国际形势、错综交织的地缘政治因素和无处不在的经济金融风险，国家间相互依赖关系日益深化，全球治理问题正越来越引起国际社会的关注。中国不是现存全球治理理论或全球性问题的主要来源国，但这不妨碍我们在批判和借鉴全球治理理论的基础上推动构建国际经济秩序。“一带一路”、“人类命运共同体”、“共商共建共享”等一系列新理念、新思想、新战略的提出，为当代中国发展注入了强劲动力，也为全球治理给出了“中国方案”，成为中国向全球发出的最强音。

海洋具有整体性、广袤性、流动性以及国际性等特征，是“全球化”的初始物质条件和重要载体，亦是实施全球治理的重要领域之一。我国拥有漫长的海岸线和广阔的管辖海域，海洋管理是海洋事业的重要组成部分。人类在探索海洋奥秘、开发利用海洋、发展海洋经济方面取得了前所未有的成就，在海洋管理的理论和实践方面也取得了重大进展。随着改革开放的不断深化，全球海洋秩序的构建和运用关乎我国的重大利益，因此，推动海洋全球治理进程是解决全球性海洋问题、维护正常国际海洋秩序、实现海洋可持续发展利用的客观需要。

中国海洋发展研究会自2013年1月成立以来，坚持以“打造中国海洋发展智库”为目标，以“为国家海洋重大问题决策提供咨询服务、为涉海政府部门（企事业单位和院校）提供工作服务、为海洋科学技术人员提供平台服务和为海洋科技队伍建设提供条件服务”为宗旨，全面筹划研究课题、搭建研究平台和组织研究工作，充分发挥海洋智库的优势和职能，对我国海洋领域重大问题开展了卓有成效的研究，取得了一批重要的研究成果。中国海洋发展研究会第四届中国海洋发展论坛选定“全球治理视角下的中国海洋管理”为主题，旨在以推动我国参与全球海洋治理进程为出发点，以深化海洋管理改革为着力点，启迪思想，博采众长，对中国参与全球海洋治理的方案和海洋管理的完善途径做出有益探索，为海洋强国建设提供智慧碰撞、信息分享、观点交流的平台，致力于打造海洋领域最具影响力的专业论坛。

值此之机，研究会秘书处从本年度论坛征文和近年资助项目的研究成果中，择优录用相关论文，汇编成《中国海洋发展研究文集（2017）》，献给关注、关心和热爱海洋的每一位读者。错误在所难免，敬请批评指正。

中国海洋发展研究会理事长 王飞

2017年8月

目次

第一篇 海洋战略

关于推进海洋生态文明建设的若干思考·····	于青松(3)
论亚洲新安全观与中国·····	夏立平(11)
正确义利观视角下的北极治理和中国参与·····	丁煌 王晨光(22)
积极开展海上溢油应急区域合作,助力21世纪海上丝绸之路建设·····	张良福(31)
“一带一路”的地缘风险与挑战浅析·····	胡志勇(46)
近期中国海洋军事战略之观察与展望——从2015年度最新发布的白皮书说起·····	张晓东(54)
2015年美国《21世纪海上力量合作战略》评析·····	刘佳 石莉(65)

第二篇 海洋经济

全国海洋经济发展“十二五”规划评估·····	徐从春 朱凌等(75)
论中非渔业合作·····	贺鉴 段钰琳(84)
我国税收政策对海洋产业结构优化的影响研究·····	张伟 张杰等(94)
我国滨海城市旅游经济与生态环境耦合关系研究·····	李淑娟 李满霞(103)
沿海地区蓝绿指数的构建及差异性分析·····	丁黎黎 朱琳等(116)
我国海水淡化发展现状及国际合作·····	王静 贾丹等(127)
山东省海洋产业结构发展的生态环境响应演变及其影响因素·····	苟露峰 高强(132)

第三篇 海洋法律

国外海洋环境污染犯罪刑事立法与司法存在的问题及应对·····	赵星 王芝静(147)
中国海上溢油应急管理立法新论·····	梅宏 林奕宏(160)
中国海洋执法体制重构背景研究·····	董加伟 王盛(174)
我国海洋能开发法律制度的现状与完善探析·····	罗婷婷 王琦等(185)
水下文化遗产打捞合同争议解决路径研究——以国际投资条约为视角·····	马明飞(194)

第四篇 海洋管理

- 生态系统管理与海洋综合管理——理论与实践初探 王 斌 杨振姣(209)
- 基于海洋生态文明建设的海洋综合管理探讨 高 艳(221)
- 综合生态系统管理原则在我国海洋环境立法后评估中的应用 周 珂 史一舒(230)
- 我国海洋生态安全多元主体参与治理模式研究 杨振姣 董海楠等(246)
- 地方政府生态环境治理注意力研究
——基于 30 个省市政府工作报告(2006—2015 年)文本分析 王印红 李萌竹(257)
- 海洋功能区划保留区管控要求解析及政策建议 徐 伟 孟 雪(269)
- 南海区域搜救合作机制的构建 曲 波(279)
- 论跨区域海洋环境治理的协作与合作 戴 璞(291)
- 基于海洋生态系统的海洋综合管理实施博弈分析 李 彬(295)
- 海洋强国建设背景下的边远海岛管理研究 吴珊珊 张凤成(307)

第五篇 海洋文化

- 建设中国海洋文化基因库,全面复兴中国传统海洋文化 刘修德 苏文菁(317)
- 论 21 世纪“海上丝绸之路”的文化要义 曲金良(322)
- 中国海洋政策的文化之维 金永明(338)
- 精准扶贫的地方性知识维度——以疍民聚落霞浦北斗村为例 苏文菁(346)
- 海洋软实力提升中的政府作用探析 王 琪 崔 野(354)
- 走出中国海洋文化的认识误区 洪晓楠 洪 刚(363)
- 现代传播环境下我国海洋文化构建传播研究 程佳琳(371)

第一篇 海洋战略

关于推进海洋生态文明建设的若干思考

于青松^①

党的十八大将生态文明建设纳入中国特色社会主义“五位一体”的总布局，提出了建设海洋强国的宏伟目标，生态文明建设和海洋事业发展已提升到前所未有的战略高度。海洋生态文明建设既是生态文明建设的重要组成部分，又是建设海洋强国的必由之路。做好海洋生态文明建设这篇大文章，推动海洋在建设中国特色社会主义的征程中发挥更为突出重要作用，意义重大而深远。有关研究和思考概述如下。

一、建设海洋生态文明的重大意义和基本要求

生态是自然界的存在状态，文明是人类社会的进步状态，生态文明则是人类文明中反映人类进步与自然存在和谐程度的状态。海洋生态文明是人与海洋和谐发展所创造的物质文明和精神文明的总和，反映了人类社会发展与海洋生态系统之间的和谐程度。海洋生态文明的核心命题在于“形成并维护人与海洋的和谐关系”，既不是人类社会的进步与发展完全依赖于海洋的原本状态，也不是海洋的发展变化完全服从于人类自身发展的需要，而是人的全面发展与海洋的平衡有序之间的和谐统一。

（一）海洋生态文明建设的重大意义

第一，海洋生态文明建设是实现海洋强国的本质要求。党的十八大作出了建设海洋强国的重大部署。这是我们党准确把握时代特征和世界潮流，客观分析我国海洋事业发展历程和阶段性特点，统筹谋划全局作出的战略抉择。习近平总书记指出，海洋强国是在管控海洋、开发海洋、利用海洋、保护海洋方面拥有强大综合实力的国家。海洋生态文明建设贯穿于海洋管控、开发、利用、保护的全过程和各方面。海洋生态文明建设抓不好，人与海洋的关系就处理不好，海洋资源、环境和生态就会陷入混乱无序开发状态，就体现不出统筹、协调、规范海洋开发利用和保护的综合实力，建设海洋强国也就无从谈起。

第二，海洋生态文明建设是沿海经济可持续发展的根本出路。改革开放以来，我国沿海地区充分利用海洋，实现了率先发展，成为驱动国民经济发展的主体力量，沿海地区占全国陆域面积的13%，居住着42%的人口，分布了50%以上的大型城市，创造了60%的GDP，利用了79%的外来投资，生产了89%的出口产品，承载着90%的对外贸易运输量。

^① 于青松，男，中国海洋发展研究会常务理事，国家海洋局环保司原司长。

与此同时,沿海经济社会粗放发展引起的海洋生态环境问题也随之凸显。“十二五”以来,我国劣四类水质海域面积年均达5.3万平方千米,80%的典型海洋生态系统处于亚健康或不健康状态,近岸海域已经成为我国生态环境问题最为集中、历史欠账最为严重的区域。在如此严峻的形势下,抓好生态文明建设,推动形成绿色发展模式,对于推动环渤海地区新旧动能转换、产业转型升级,培育形成我国经济增长和转型升级新引擎,具有十分重要的意义。

第三,海洋生态文明建设是构建和谐社会的客观需求。构建和谐社会,关键在于以实现人的全面发展为目标,不断满足人民群众日益增长的物质文化需要,让发展的成果惠及全体人民。随着我国人民生活水平的提高,人民对于海洋生态环境的质量要求越来越高,从“盼温饱、求生存”全面转向“盼环保、求生态”。而目前我国海洋生态环境形势仍不容乐观,海洋生态环境问题成为维护社会稳定的重要方面,个别地区甚至已经出现了海洋环境污染危害群众健康、海洋环境纠纷威胁社会稳定、海洋环境代价影响社会公平的事件。加强海洋生态文明建设,扭转海洋生态环境恶化趋势,构建和谐人海关系,已成为提高生活质量、满足社会全面发展的客观需要。

(二) 海洋生态文明建设的基本要求

第一,树立尊重海洋、顺应海洋、保护海洋的生态文明理念。就是对海洋怀有敬畏之心、感恩之心,按照客观规律办事,按照承载能力开发,决不能急功近利、寅吃卯粮,以牺牲海洋生态环境为代价换取一时发展。

第二,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的基本方针。就是在海洋开发利用和保护的全过程,都必须要把海洋资源节约、海洋环境保护、海洋生态自然恢复放在首要位置,而不能把经济利益最大化放在首要位置。

第三,遵循海洋开发活动绿色、循环、低碳发展的根本途径。我国海洋资源环境形势严峻,根本原因在于粗放型的海洋开发方式。只有把海洋开发利用活动控制在海洋可承载的范围内,给海洋留下恢复元气、休养生息、循环再生的空间,才能从根本上破解海洋资源环境的困境。

第四,打造美丽海洋是海洋生态文明建设的根本目标。美丽海洋既是对良好生态环境、和谐人海关系的最直观表述,也是人民群众对海洋生态文明建设最朴素的理解和期盼。建成了“水清、岸绿、滩净、湾美、物丰”的美丽海洋,海洋生态文明建设的目的也就达到了。

此外,海洋生态文明建设还有着与陆地生态文明建设截然不同的五个方面的特点:一是陆海压力叠加化,海洋处于自然生态系统的低位,承接来自于流域、陆域、海域的多重开发压力;二是资源环境一体化,海洋资源和环境在空间上高度重合,必然产生资源开发、环境保护的时序安排和统筹协调问题,使得管理更加多元和复杂;三是环境问题累积化,海洋处于低位的特点,使得海洋环境污染等环境问题难以转移到其他生态系统,更多地在海洋内部不断累积传递;四是问题显现滞后化,海洋生态系统为海水所覆盖,不易于监测观测,使得海洋生态环境问题难以在较早阶段发现并采取治理措施;五是治理修复整

体化,海洋的流动性、整体性和其所处的位置使得海洋环境问题的解决更加需要从整体上予以考虑。

二、海洋生态文明建设面临的形势和挑战

(一) 海洋生态文明建设的时代机遇

第一,中央将生态文明建设纳入“五位一体”的总体布局。党的十八大把生态文明建设上升为国家意志,在“五位一体”的总体布局中占据突出重要的位置,为组织实施海洋生态文明建设重大战略、强化海洋生态环境保护顶层设计提供了战略机遇。特别是习近平总书记先后对生态文明建设和环境保护提出一系列新理念、新论述、新战略,先后审定出台了30余个生态文明建设重要文件,为推进生态文明建设提供了根本遵循、目标指引和实践动力。习近平总书记多次强调,“绿水青山就是金山银山,宁要绿水青山,不要金山银山”、“保护环境就是保护生产力,改善环境就是发展生产力”、“良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉”、“生态环境没有替代品,用之不觉,失之难存,要树立大局观、长远观、整体观,坚持节约资源和保护环境的基本国策,像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境”。

可以说,中央关于生态文明建设和生态环境保护工作的一系列新部署、新要求,既一脉相承,又与时俱进;既放眼长远,又立足当前;既有顶层设计,又有具体举措;凸显了中央对于加强生态文明建设坚定不移、一以贯之的鲜明态度和坚强决心。特别是,我国经济社会发展已经进入新常态,更加注重发展的质量和效益。生态文明建设作为落实新发展理念、深入推进供给侧结构性改革的重要举措,其重要性和紧迫性将进一步凸显,生态文明建设只能加强不能削弱,只能前进不能停滞,只能积极作为而不能被动应付。生态文明建设已经迎来了前所未有的重要战略机遇期。

第二,沿海地方政府建设海洋生态文明的积极性正在逐步提升。目前,转变沿海地区经济发展方式、解决海洋生态环境问题已成为沿海地方各级政府的普遍共识。沿海地方政府发展保护观念出现积极转变,纷纷将生态文明建设作为地方经济社会发展的重要方面,在开发利用海洋过程中,都对海洋生态文明建设提出了明确要求,并积极开展海洋生态文明建设示范区建设、海洋生态修复、海洋生态保护、海洋综合管理等诸多工作,取得了良好的成效。以资源环境为代价换取一时发展、以GDP论英雄的发展理念正在逐步淡出。

第三,社会公众关注和参与海洋生态文明建设的意愿更加强烈。习近平总书记说,“良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉”。随着经济社会发展和生活水平的提高,社会公众更加重视生态环境质量。我国沿海地区居住着全国约43%的人口,人口密度是非沿海地区的6倍多,公众生活水平高,人均GDP已经接近发达国家水平。相比较而言,沿海社会公众拥有良好生态环境的意愿更为强烈,关注并参与海洋生态文明建设的热情也更为高涨。

第四,海洋生态文明建设的工作的积累更加丰富。近年来,国家海洋局从自身职责出

发,在海洋生态环境保护、海洋综合管理等方面做出了一些卓有成效的实践,在某些方面已经体现了海洋生态文明建设的要求,为推进海洋生态文明建设奠定了较好的基础:强化顶层设计,制定《国家海洋局海洋生态文明建设实施方案》;加强规划引领,依照生态文明理念编制海洋主体功能区规划、海岸带综合保护与利用规划,修编海洋功能区划;狠抓制度建设,《海岸线保护与利用管理办法》、《围填海管控办法》、《海洋督察方案》等重要文件相继出台,海洋生态补偿、生态损害赔偿、海洋资源环境承载力监测预警等制度逐步健全;严格保护修复,近年来先后实施重点生态整治修复项目 230 余个,累计修复岸线 2 000 余千米,已建立起各级各类海洋保护区 260 处,占到我国管辖海域的 4.13%;强化能力建设,全国海洋环境监测机构总数达到 235 个,建设在线监测设备近百台(套)。

(二) 海洋生态文明建设面临的现实挑战

第一,海洋资源环境形势依然严峻。目前,我国海洋资源开发力度较大且存量有限,资源利用效率依然较低,大陆自然岸线保有率下降到不足 40%,近海优质渔业资源量比 20 世纪 60 年代减少近一半,部分地区海洋资源粗放利用现象还比较严重;海洋环境污染总体趋重,“十二五”期间劣四类海水水质面积平均为 4.74 万平方千米,较“十一五”期间增加了 47%;海洋生态退化破坏严重,“十二五”以来约 80% 的典型海洋生态系统处于亚健康或不健康状态;海洋环境风险压力加大,环境突发事件和生态灾害频发。综合来看,近岸海域已经成为我国最先触及资源环境承载力“天花板”上限的区域。

第二,沿海第二产业占比依然偏重。当前,我国沿海地区处于工业化发展中期,第二产业是经济增长的主要动力,第二产业比重高出全国平均水平近 5 个百分点,其中石化产业产值占到全国的 73.56%,钢铁产能占到全国的 78.57%。这些以石化、钢铁、电力(核电)为主体的第二产业不仅消耗了大量的资源能源,还排放了大量的污染物,给海洋环境带来了巨大压力。短时间内,沿海产业发展仍将以第二产业的存量扩张和惯性发展为主,“两同、两多、两少”(产业园区建设雷同、产业结构雷同;传统产业多、新兴产业少;高耗能产业多、低碳型产业少)的问题在短期内难有较大程度改善,产业结构调整的难度较大,将给海洋资源环境带来较大的压力。

第三,经济发展新常态对海洋资源环境依然有较大的需求。改革开放以来,依托于海洋,我国逐步形成了“大进大出、两头在海”的发展格局,经济社会发展高度依赖海洋。随着我国经济发展进入新常态,经济发展将调整至年均 6.5% 的中高速增长,但对资源环境仍有较大的需求。特别是随着我国城镇化进程加快和人口持续增长,人口和产业将继续向沿海城市转移,由此带来的海洋资源环境需求也将维持在高位,海洋资源环境仍将面临巨大的压力。

第四,海洋管理工作依然存在着一些突出问题。这些问题主要有:一是制度体系仍不健全,总量控制等海洋生态文明建设关键制度尚未建立实施;二是能力建设与生态文明建设的要求相比仍有较大差距,监测、执法、信息化等方面能力不足的问题还比较突出;三是环境治理力度不够,虽在部分区域取得了初步成效,但整体上仍难以有效控制和扭转生态环境恶化趋势;四是监管措施仍不严格,生态红线、区域限批等严格监管措施尚未完全

建立；五是社会公众参与度仍然不够，尚缺乏浓厚的生态文化氛围和有效的参与机制。

三、党中央、国务院关于海洋生态文明建设的决策部署

党的十八大以来，党中央、国务院把生态文明建设摆在突出重要的位置，作出了一系列重大决策部署，认识高度、推进力度、实践深度均前所未有。从整体来看，形成了一个“三步走”的格局：

第一步，构建了一体两翼的理论体系。党的十八大将生态文明纳入社会主义“五位一体”总布局，确定了“尊重自然、顺应自然、保护自然”的基本方针和“建设美丽中国”的总体目标，形成了理论主体。党的十八届三中和四中全会又分别提出了“加快建立系统完备的生态文明制度体系”和“用严格的法律制度保护生态环境”，将“深化改革”和“依法治国”两大原则融入，形成了“一体两翼”的理论体系，为生态文明建设确立了方针方向。

第二步，形成了一主三辅的行动指南。2014年以来，中央先后印发实施《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》（以下简称《生态文明建设意见》）以及《大气污染防治行动计划》、《水污染防治行动计划》（以下简称“水十条”）、《土壤污染防治行动计划》，将党的十八大和十八届三中、四中全会确定的方针方向细化为时间表、路线图和责任书，形成了一主三辅的具体行动指南，措施更为具体，任务更为明确。

第三步，确立了一大六小的改革方案。2015年，中央先后印发实施《生态文明体制改革总体方案》（以下简称《体制改革方案》）以及环境保护督察、自然资源资产负债表、生态环境监测网络建设、党政领导干部生态环境损害责任追究、领导干部自然资源资产离任审计、生态环境损害赔偿共6个配套文件，表明中央将制度建设和体制改革视为生态文明建设的着力点和突破口。这一点在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》也得到了充分体现。

总的来看，中央关于生态文明建设的要求可以概括为以下四个方面。

一是生态优先。党的十八大提出“把生态文明建设放在突出地位”，强调要“保护优先、节约优先、自然恢复为主”。《生态文明建设意见》强调“在环境保护与发展中，把保护放在优先位置”。《体制改革方案》提出“树立绿水青山就是金山银山的理念”，都把生态环境当做是经济社会发展的基础和根本。习近平总书记更是明确指出，生态环境没有替代品，用之不觉，失之难存，要像保护眼睛一样保护生态环境，决不以生态环境为代价换取一时的发展。

二是绿色发展。党的十八大提出要“形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式”。《生态文明建设意见》明确提出“把绿色发展、循环发展、低碳发展”生态文明建设的基本途径。五中全会更是将绿色发展上升为“十三五”基本理念之一，强调要构建科技含量高、资源消耗低、环境污染少的产业结构和生产方式，大幅提高生产方式的绿色化程度，更加注重发展的质量和效益，坚决摒弃以往以GDP论英雄的粗放式发展理念。

三是改革创新。十八届三中全会将生态文明建设列为全面深化改革的重点领域。《生态文明建设意见》提出要“把深化改革和创新驱动作为基本动力”。《体制改革方案》更是全面突出深化改革的总基调,重点关注制度建设和体制改革,触及了生态文明建设的“上层建筑”,提出了8个方面的制度创新要求和10个统一整合方向。中央通过改革创新特别是制度机制创新引领生态文明建设的战略意图已十分明确。

四是从严从紧。当前,资源环境问题已经成为一个躲不开、绕不过、退不得的迫切需要解决的问题。对此,十八届三中全会提出要建立实施“源头严防、过程严管、后果严惩”的制度体系;十八届四中全会提出“用最严密的法治保护生态环境”;十八届五中全会更是提出“实行最严格的环境保护制度”。《生态文明建设意见》等3个重要文件一共出现了57个“严格”、18个“禁止”、10个“不得”。这都体现了中央动真碰硬、重典治乱、铁腕治污的决心。

四、“十三五”海洋生态文明建设的总体思路和重点工作

综合来看,“十三五”期间,经济社会发展步入新常态,更加注重发展的质量和效益,更加注重补齐生态环境短板。海洋生态文明建设面临着“双期叠加”,既处于重要战略机遇期,又处于诸多矛盾问题叠加交织的负重爬坡期;面临着“双保问题”,既要保障经济社会的中高速发展,又要保护已经不堪重负的资源环境;面临着“两难局面”,既要在粗放型发展的基础上转型实现绿色化发展,又要在生态环境恶化趋势下保护修复生态环境,任务更重、困难更多、压力更大。

笔者认为,加强海洋生态文明建设,可以考虑构建“一二四六”的整体工作格局,即紧扣实施基于生态系统的海洋综合管理一条主线;瞄准实现海洋经济发展质量的整体提升和海洋生态环境质量整体改善两个目标;把握“点上开发、面上保护、根上治理、测上提升”四条原则;重点做好优布局、促转型、建体系、抓治理、提能力、推示范六项工作,推动我国海洋生态文明建设在“十三五”期间有一个较大提升,早日实现“水清、岸绿、滩净、湾美、物丰”的建设目标。可考虑做好以下6个方面工作。

第一,以生态容量确定开发布局。可采取规划引领、区划指导、红线倒逼等多种手段来调整优化海洋开发利用活动布局,使之与海洋资源环境承载能力相适应。一是完善实施基于生态系统的海洋功能区划制度,发挥功能区划的约束性作用,严格落实开发保护方向和用途管制要求,控制和规范各类用海行为;二是深入实施海洋主体功能区制度,依据内水、领海、专属经济区、大陆架及其他管辖海域的主体功能,指导海洋资源开发和生态环境保护;三是全面实施海洋生态红线制度,将海洋重要、敏感和脆弱区域划定为生态红线区域,实施严格的开发利用活动管控。上述3个区划规划应统筹衔接,做到“多规合一”。

第二,以调控手段优化经济结构。可充分发挥海洋资源环境管理对海洋经济发展的先导、倒逼、提质作用,坚持有促有进、有保有压,运用金融创新、总量控制、市场调节、严格管理四方面措施优化经济结构。一是强化金融创新,会同有关金融机构,进一步出台

金融支持海洋经济发展的相关政策和措施,推动海洋经济提质增效;二是强化总量控制,实施围填海总量、自然岸线保有率和污染物总量控制,制定资源环境扶优扶先政策,促进总量向高端高质产业转移;三是突出市场作用,推进海域海岛资源市场化配置,同时构建有效反映市场供求关系、稀缺程度的资源有偿使用制度和生态补偿制度,将资源环境成本内化于海洋经济发展;四是严格全过程管理,实施最严格的围填海管控制度,严格海域使用和海洋环评审批,强化自然岸线占用、生态空间占用的审查,杜绝高污染、高排放和资源性项目上马建设。

第三,以制度建设带动整体工作。建议重点抓好以下5项制度:一是建立实施覆盖沿海各地区和海洋全系统的海洋督察制度,在海域使用、海岛管理、海洋生态环境保护、海洋执法等重点领域,对地方各级政府开展海洋督察;二是实施海洋工程项目区域限批制度,针对存在海洋资源环境超载、生态破坏严重、严重违法违规等问题的市、县区域,暂停审批该区域内除污染防治、循环经济及生态修复以外的涉海工程建设项目;三是健全完善海洋生态文明建设考核机制,定期对省级政府落实海洋生态文明建设的情况进行考核通报;四是建立生态环境损害责任追究和赔偿制度,建立实施生态环境损害领导干部问责机制,开展生态损害国家索赔工作,对破坏海洋生态环境的单位、企业或个人实行索赔;五是实施海洋资源环境承载力监测预警制度,建立健全技术体系,开展区域承载能力监测预警,依据海洋资源环境承载力实施产业退出等管理措施。

第四,以保护修复促进环境改善。一是实施重大生态修复工程,围绕海湾、湿地等典型生态系统,分别实施蓝色海湾、南红北柳、生态岛礁等重大修复工程;二是分类实施污染防治,针对入海河流污染,建立实施上下游、陆海间断面考核机制,针对入海直排口污染,加强监督管理,对超标超量排放的直排口实施关停并转,针对海上污染,建立实施海上排污许可制度,进一步强化监督管理;三是拓展海洋保护区网络体系,提升保护区规范化管理水平,推动海洋保护区从规模数量型向质量效益型转变。

第五,以能力提升助力全程监管。一是抓好海洋环境监测评价能力建设,分区分类优化监测业务布局,按照“一站多能”推进海洋(中心)站能力建设,填补地方监测机构空白,建设国家海洋环境实时在线监控系统,实施全球海洋观监测体系建设;二是提高海洋信息化能力,重点抓好“智慧海洋”建设,实现对海洋环境、海洋装备、海洋综合管理和海洋开发活动信息的深度融合和挖掘,为海洋生态文明建设提供有力支撑;三是提升应急响应能力,健全完善海洋生态灾害和环境突发事件应急体系,重点加强溢油、赤潮(绿潮)、核泄漏等突发事件和灾害的应急能力。

第六,以示范建设推动整体工作。可开展5个方面的示范建设工程:一是海洋生态文明建设示范区工程,为探索海洋生态文明建设模式提供有益借鉴;二是海洋经济创新示范区工程,建议在山东、浙江、广东、福建等海洋经济试点省份实施,进一步推动形成特色海洋产业集聚区;三是入海污染物总量控制示范工程,尽快形成可复制、可推广的污染物总量控制模式;四是海域综合管理示范工程,探索海岸带综合管理、海域空间差别化管控等制度;五是海岛生态建设实验基地工程,开展海岛生态修复、海岛建设监测等方面的工作。

海洋生态文明建设是一项宏伟的事业，也是一项艰巨的系统工程，需要全社会、各方面的共同努力。我们坚信，通过不断创新体制机制，上下形成统一合力，美丽海洋的目标一定能够实现。

论文来源：本文为文集特邀撰稿。