

海洋生态文明制度建设的舟山实践与思考

生态文明制度建设是生态文明建设的重要组成部分，是贯彻和落实生态文明建设的基本遵循和行动指南。海洋，作为生命的摇篮是人类赖以生存的重要空间，在经济社会发展中占有极为重要地位，海洋生态文明建设也是美丽中国、海洋强国建设的重要组成部分。舟山，作为以海洋经济为主题的国家级新区，全力推海洋生态文明建设，探索构建一套科学的海洋生态文明建设制度体系，系统筹谋海洋资源可持续保护、海洋开发可循环利用和海洋经济高质量发展，具有重要意义。

一 舟山海域特点和生态环境现状

舟山地处我国东部“黄金海岸”与长江“黄金水道”交汇处，是长江流域和长江三角洲对外开放的海上门户。我国7条主要国际航线中有6条穿越舟山海域，宁波—舟山港是全球货运吞吐量最大的港口，远洋渔业发展水平在全国处于领先地位，拥有丰富的风能、潮汐能、潮流能以及海底油气资源等。近20年来，近岸海域海水Ⅰ-Ⅲ类海水比例呈上升趋势，水体富营养化整体呈下降趋势，自2015年由重富营养降为中度富营养，之后维持在中度富营养。近岸海域环境功能区水质面积达标率处于上下波动中，影响水质超标的主要因子为无机氮和活性磷酸盐。

二 舟山海洋生态文明制度建设的探索与实践

1. 舟山海洋生态文明制度建设主要做法

其一，舟山海洋生态文明建设制度的先行探索。作为我国第一个以海洋经济为主题的国家级新区，舟山市委市政府高度重视海洋生态文明建设，与时俱进，致力将海洋生态资源优势转化为海洋经济发展优势。2011年市委五届八次全会作出开展全市海洋生态文明建设的决定；2022年市第八次党代会提出高水平建设现代海洋城市工作目标；2023年，市委八届三次全会作出“绿色发展看舟山”决策部署。

其二，舟山海洋生态文明制度建设具体实践。首先，“源头严防”是建设海洋生态文明、建设美丽海洋的治本之策。一是落实海洋主体功能区划制度。2006年11月《舟山市海洋功能区划(修编)》正式实施，将全市海域划分为港口航运利用区、资源利用区、旅游区、海洋工程区、海洋保护区等155个具体海洋功能区，切实加大海洋生态保护力度；二是改革海洋资源产权制度。2021年舟山选择“贻贝养殖之乡”枸杞乡作为试点推行“三权分置、二级发包、一证到底”的养殖海域确权改革，明确产权，重构体系；三是落实海域用途管制。2013年印发《关于开展凭海域使用手续办理项目建设手续工作的意见》，2016年全省率先出台《舟山市海域使用权、国有建设用地使用权联合招标采购挂牌出让管理暂行办法》，为围填海工作的开展奠定了基础。2022年起探索推进和规范海域使用权立体分层设权，明确海域立体分层设权范围，鼓励“风光渔”立体互补模式，服务保障重大项目用海用岛，并对用海主体实施全过程监管管控，保障海域资源有序开发和可持续利用；四是建立海洋监测预警机制。海洋监测方面建成包括一个中心、四个县(区)海洋站、六横、金塘自动站及一批海洋浮标实时监测系统在内的全市海洋环境监测体系，承担全市海域的趋势性监测、海洋功能区监测及赤潮、海上溢油应急监测等任务。海洋灾害预警方面建成市、县、社区三级海洋防灾减灾应急指挥体系，目前风暴潮、海浪等主要海洋灾害预报准确率均保持在80%左右；五是海洋保护区网络建设和海洋生态文明示范区建设。马鞍列岛(549km²)、中街山列岛(218.40km²)两个国家级海洋特别保护区(国家海洋公园)和舟山市东部省级海洋特别保护区(1689km²)先后获批。2015年嵊泗县获国家级海洋生态文明建设示范区称号。

其次，“过程严管”是建设海洋生态文明、建设美丽海洋的关键。一是落实入海污染物总量控制制度。2016年起开展了多轮入海排污口排查及整治工作，59个入海排污口均已完成规范化整治，并对全市主要入海河流和入海溪涧实行总氮、总磷排放总量控制。2022年探索实践“海上环卫”工作机制新模式，建立完善“部门联动、日常监管、长效保洁”三大工作机制，组建“专业化海上保洁队伍、海域海岸线保洁队伍、民间滩涂志愿者队伍”三支队伍，并于2022年10月入选全国自贸区加强生态环境保护推动高质量发展案例；二是建立海洋资源有

偿使用制度。2013年我市1944个无居民海岛正式执行《浙江省无居民海岛开发利用管理办法》，2019年印发实施《舟山市海岸线资源有偿使用指导意见》，在海洋工程环境影响管理上率先举行围填海项目听证会，率先实行海洋工程环境影响的全过程监管；三是创新海洋生态补偿机制。2007年我市在全国率先开展涉海工程海洋生态补偿的实践和探索并取得了突破性进展，成为自2006年《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》出台以来首个实施海洋生态补偿制度的设区市。2008年，开始实施海洋生态补偿制度，至2021年收取补偿金及增殖放流金额累计超过3亿元；四是实施海洋生态红线制度。2017年开始实施海洋生态红线制度，划定重点管控区域并实施严格分类管控。2020年开始实施《舟山市“三线一单”生态环境分区管控方案》，并再次调整修订了海洋生态保护红线，划定海洋红线面积6898.01km²。五是建立海洋环境应急管理机制。编制实施《舟山市防治溢油污染海洋应急能力建设规划》，组建成立全国第一个地市级溢油应急指挥部和溢油应急中心，坚持部门联动，积极开展相关实战演练，基本形成较完善的溢油风险防范体系。

再次，“后果严惩”是建设海洋生态文明、建设美丽海洋必不可少的重要措施。一是建立健全绩效考核机制。从生态市建设以来每年下达工作任务书，依据《舟山生态市建设目标责任考核办法》等开展年度考核和任期考核，并结合实际不断完善综合考核评价内容，将海洋环境保护、海洋生态修复、海洋经济发展等指标纳入综合考评体系。二是健全责任追究制度。2016年全面实施党政领导干部生态环境损害责任追究制度，对政府决策、执行失误以及不作为导致的环境损害问题建立责任追究机制。2018年全面推开市县(区)两级编制自然资源资产负债表工作，实行领导干部自然资源资产离任审计。

2. 舟山海洋生态文明制度建设实践特征

其一，政府引导与市场机制双向发力。在海洋生态文明制度建设推进过程中，政府与市场各占其位缺一不可。从早期《舟山生态市建设规划》，到海洋特别保护区条例、规范海域使用权、“三线一单”等做到一张蓝图绘到底，坚持政策制度的系统性和连续性，并通过政府引导和强化执法，确保海洋生态环境保护的前后连贯、严肃规范。同时又高度重视并充分发挥市场的竞争机制、价格机制、供求机制等方面的作用，通过市场无形之手在合法合规前提下进一步优化资源配置、激发市场活力。通过两者的双向发力达成制度建设目标效率的和谐统一，在海产品、用海权、碳汇交易等方面尤为明显。

其二，法治保障与道德引导双管齐下。舟山先后出台了全国首部地方性实体法《舟山市国家级海洋特别保护区管理条例》，全国首部港口船舶污染物管理的法规《舟山市港口船舶污染物管理条例》。同时舟山海洋生态文明制度创新又注重道德引导，积极推动海洋生态文明教育进学校、进社区、进农村，并开展丰富多样的海洋生态文明活动和海洋环保志愿服务活动，确保海洋生态文明理念成为自觉。

其三，经济高质量和生态高颜值齐头并进。在海洋生态文明制度建设中坚持实施“生态+”战略，努力实现绿色生态、绿色生产、绿色生活的“三生”融合，并将海洋生态文明建设与产业结构、能源结构优化相结合，着力构建产业生态化、能源绿色化，深度挖掘传统海洋文化、佛教文化、渔俗文化中的生态元素，做到海洋经济与海洋生态并重并举并行。

3. 舟山海洋生态文明制度建设实践成效

其一，制度建设筑牢了海洋生态安全的屏障。持续推进陆海统筹治污，切实深化“美丽海湾”建设，“美丽海湾”覆盖海域1863平方公里、岸线1206公里。近岸海域水质总体趋好，Ⅰ-Ⅲ类海水比例分别从2003年的13.1%提高到2022年的59.6%。海洋生态环境获得了明显改善，底栖生物数量明显增多，黑鲷、褐菖鲉等恋礁性鱼类密度也逐步增加，珍稀海洋生物的栖息地

和种群得到有效保护。

其二，制度建设释放了舟山海洋经济发展的动能。宁波—舟山港货物吞吐量总量从2005年不到3.6亿吨提升到2022年的12.5亿吨，连续14年居全球第一，实现了从深水良港到一流强港的转变；绿色石化产业规模突破千亿元，临港制造业加速转型升级，全球最大极地LNG平台、全国首座浮式风电平台等在舟山落地生根。

其三，制度建设激发了舟山探索海洋绿色发展的动力。通过制度建设强化绿色转型发展，海洋经济从以粗放型的捕捞、海水养殖为主，成功转型为以绿色石化、港贸物流、海洋旅游等为支撑的现代海洋产业体系，其中，“绿色船舶修理企业规范管理”成功入选国务院自由贸易试验区第六批改革试点经验；国家全域旅游示范区建设深入推进并获批国家蓝色旅游示范基地；国家绿色渔业实验基地已启动建设，远洋渔业全产业链基本形成。

4. 制度建设保障了人民群众的生态共富

渔农村居民收入从2003年的5018元提高到2022年的42945元，城乡收入比缩小到1.61：1，是全国收入差距较小的地区之一。近十年来，经济鱼类数量增加，海产品产量增长1.3倍，渔业生产总值翻了一番；养殖用海“三权分置”通过制度创新和改革，2021年嵊泗县贻贝养殖产值6.5亿元。

三 舟山海洋生态文明制度建设中存在的问题

1. 用海用岛存在历史遗留问题。舟山陆域面积小，长期以来向海域要土地已成为一些基层地方的惯性和发展常态，且对生态环境价值重视不够，在岸线和海域资源开发利用过程中方式粗放，利用效率不高，围填海方式大多采取海湾截弯取直的方式，导致部分自然岸线消失。目前舟山空间陆地开发已超过30%，几乎没有新的增长空间。

2. 用海区域空间结构不协调问题。近年来，舟山船舶修造业因受宏观经济影响，部分企业中止了项目建设，导致已经确权海域处于低效或闲置状态；部分企业因受经济波动影响，发展预期发生变化，导致有些项目未能如期实施，由于现行海域管理对闲置围填海回收没有相应规定，海域收储制度尚未实行，从而导致上述问题企业的海域资源难以盘活并有效处置。

3. 海洋环境污染形势依然严峻。近年来，舟山近岸海域水环境恶化趋势得到遏制，2022年近岸海域环境功能区水质面积达标率为26.1%(较2014年上升20%)，但仍未达标。规模化的围填海工程和海岸开发建设导致沿海湿地、滩涂的面积减少，对海洋生态环境构成较大影响，造成局部的海域生态功能有所下降。近岸海域无机氮和活性磷酸盐浓度依然偏高，这与相关海域海水交换能力差、易受长江、钱塘江和甬江携带入海污染物影响有关，而这些外源输入污染物严重影响近岸海域环境质量且在短期内难以改变。

四 舟山海洋生态文明制度建设对策建议

1. 政策管控层面。其一，完善海洋管理统筹协调机制。政府负责海洋生态文明发展战略的制定和相关制度决策的顶层设计，有必要成立海洋生态文明建设领导小组，明确任务分工和分级责任，构建起纵向各级政府的海洋生态环境管理综合协调机制，并做好海洋渔业、海事、港航、自然资源、生态环境等涉海部门保护管理行动策略和工作布局的统筹衔接。其二，不断强化海洋海域监管机制。加强海洋相关执法人员业务知识培训，尤其办案实务培训，提高办案能力素质。进一步落实属地管理原则，加大执法检查力度增加，做到有法必依，执法必严，违法必究，彻底杜绝“守法成本高、违法成本低”的现象。其三，健全责任追究制度

和绩效考评机制。责任追究与绩效考评机制是引导倒逼政府有效施政的有力手段，保护海洋生态环境必须依靠和强化制度建设，为此亟需建立海洋生态文明考核评价制度，将政府考核、公众考核与专家考核相结合，改变政府绩效考核主体单一化的局面，并建立健全公众参与及公开透明的协商对话机制，切实提升施政成效。

2. 产业发展层面。其一，建立和完善绿色产业发展机制。发挥企业技术创新的主体地位，加快传统制造业向“制造+智能+服务”转型升级，推动建设数字化车间、“未来工厂”，推动工业机器人、5G、物联网、人工智能等信息技术和工业大数据在船舶海工、水产加工等领域的全面渗透和深入应用，积极培育发展海洋低碳产业，不断增强现代海洋产业体系核心竞争力，建立绿色低碳循环的现代海洋产业体系。其二，完善自然岸线保有率控制制度。切实提高生态用海理念，严格执行国家围填海管控、岸线管控的有关要求，落实生态红线制度。切实提高涉海资源使用效率，努力盘活存量围填海，引导新上填海项目向产业集聚区和闲置围填海区域落户。加快推进海岛岸线资源调查，摸清我市海岛岸线资源利用现状、承载能力和开发潜力，积极探索闲置围填海退出机制并从严审核。其三，健全海域风险源预警监测机制。合理布局化工、油品储运项目，从源头上控制风险。加强重大海洋工程的海洋环境影响评价和风险评价，落实各项环保措施和风险防控措施。加强对绿色石化基地、化工等重点防控区及重点项目周边区域环境质量的监测监控，并建立舟山近岸海域生态环境卫星遥感平台，进一步完善环境污染监测及应急响应机制。

3. 环境保护层面。其一，完善入海污染物总量控制制度。坚持陆海统筹推进综合治理，重点加大海排污口整治、海洋垃圾清理、海域违法行为打击整治力度。完善陆源污染物排放许可证制度，进一步严格污染物排放标准和总量控制限值，提出环境质量、污染排放、总量控制等具有约束力的红线管控体系。完善陆源排海许可制度和企事业单位污染物排海总量控制制度，成立海洋排污权交易中心。其二，强化海洋生态环境的保护和修复。深入推进蓝色海湾建设、打造美丽海湾，持续开展休渔制度、增殖放流、海岸线修复、围填海管控和滨海湿地保护等海洋保护修复工作。探索构建海洋碳汇交易机制，开展海洋碳汇(蓝碳)交易试点，构建舟山海洋碳汇核算技术和方法学体系，制订海洋碳汇管理制度，不断推进海洋生态资源转化。其三，健全海洋生态补偿机制。探索建立适合舟山市特点的生态保护补偿机制，探索多元的海洋生态补偿方式，逐步扩大海洋生态补偿范围和提高生态补偿标准，促进全社会多方力量投身到海洋生态环境保护中去。

4. 社会支持层面。其一，建立公众参与激励机制。建立公众参与和社会监督机制，鼓励与支持民间团体和社会公众参与创建海洋生态文明建设的各项活动，对为环境整治和生态建设作出突出贡献的单位和个人给予奖励等。其二，构建社会公众参与信息技术平台。通过数字化等手段强化环境信息平台构建，促进信息共享，督促相关企业和组织落实环保主体责任并严格遵纪守法，鼓励公众及时掌握环境污染信息并全程参与到海洋污染治理过程中来。行政机关、司法机关应加强和海洋公益组织、社会公众在信息共享方面的紧密合作，促进污染治理效能提升。其三，强化公众参与保障机制建设。完善海洋生态环境公益诉讼制度，为守法体系构建提供司法保障，建立环境损害案件线索举报奖励制度、第三方监督机制等，促进社会守法路径清晰、监督有效，从而建立起政府精准司法、司法机关有效监督、社会公众积极参与的立体式守法体系。鼓励、引导现有成熟的环保志愿者队伍建立民间环保组织，为公众的有序参与提供制度化、组织化保障。

作者：舟山市环境科学学会《海洋生态文明制度建设的舟山实践与思考》课题组

