

聚焦世界海洋日

为全球海洋治理贡献中国经验

□ 本报记者 张维

这个季节,有田野里的风吹麦浪,还有繁荣的海洋产业图景,焕发出夏日的生机与活力。

根据联合国预测数据,到2030年,全球海洋产业将吸收4000万人就业,超过10亿人口摄入的蛋白质主要来源于海洋。作为发展中国家的中国,2023年全国海洋生产总值实现99097亿元,比上年增长6.0%,增速比国内生产总值高0.8个百分点,海洋正成为国民经济增长、推动现代化的重要动力来源。

海洋的重要性不言而喻——约占地球面积71%,包含了全球97%的水,海洋是生命的摇篮,是资源的宝库,是地球的“蓝色心脏”。为守护这片“蔚蓝”,我国高度重视海洋生态文明建设,持续加强海洋污染防治,保护海洋生物多样性,实现海洋资源有序开发利用,取得的成就广受国际社会赞誉。

中国经验获得国际认可

在海南,无论是农贸市场还是超市,购物者手中提着的塑料袋都是可降解的环保塑料袋。细心观察会发现,这些塑料袋上印着二维码,用手机“扫一扫”,即可查到该环保袋的生产厂家、生产批次、产品成分、降解性能等信息。

2020年,海南在全国率先发布实施《海南经济特区禁止一次性不可降解塑料制品规定》,海南全域“禁塑”成效稳步提升:全省替代品占有率稳步提升,2023年四季度达80.2%;全省重点行业场所抽评达标率达88.9%,同比上升43个百分点;强化多部门联合监督和执法力度,累计办理禁塑类案件4336宗,罚没款524.2万元,查扣违禁塑料制品21143万个,执法成效显著。

海南此举是我国尽量减少废弃物进入海洋环境的一个典型例证。“中国将海洋生态系统的健康放在优先地位,这对海洋的整体稳定至关重要。”联合国环境规划署海洋与淡水部门负责人蒂西娅·卡瓦略评价说。

此言不虚。这种重视,在今年1月发布的《中国生物多样性保护战略与行动计划(2023—2030年)》中显露无遗——其中明确将包括河口、海湾和沿海湿地、红树林、珊瑚礁、海草床在内的海洋生态系统列为生态系统恢复的重点。

福建省厦门市的海滨生态修复成就,奠定了如今“厦门实践”的地位——厦门市累计退出湾内海水养殖25.8万亩,完成海域清淤1.7亿立方米,完成沙滩整治修复165万平方米,红树林面积从2000年的326公顷增长至2023年的1739公顷,中华白海豚等珍稀海洋物种数量显著增加。

以红树林修复为例。记者在厦门市下潭尾红树林公园了解到,这里是福建省最大的人工重构红树林生态湿地公园,85公顷“海上森林”扎根于此。而此前,因盲目围海、无序养殖,这片海域水体富营养化严重,红树林曾消失20多年。

这一修复成就得到了国际社会的高度认可。曾两次到访下潭尾红树林公园的联合国秘书长海洋事务特使彼得·汤姆森,多次在世界各地的

核心阅读

我国高度重视海洋生态文明建设,持续加强海洋污染防治,保护海洋生物多样性,实现海洋资源有序开发利用,取得的成就广受国际社会赞誉。



演讲中称其为全球红树林恢复的典范。“我们在同一片海洋下面面临着同样的挑战,所以像厦门这样在海洋治理方面领先的城市,需要在面对全球海洋环境挑战时起到带头作用。”

太平洋岛国发展论坛蓝色经济部主任阿尔帕娜·普拉塔普表示,中国在海洋可持续发展、海洋和沿海生态系统保护方面积累了许多宝贵经验,在海洋生态文明建设方面取得了瞩目成就,其经验值得全球推广。

海洋生态状况总体稳定

我国在海洋生态保护方面取得的成就,在近日有关部门公布的《2023年中国海洋生态环境状况公报》(以下简称《环境公报》)和《2023年中国海洋生态预警监测公报》(以下简称《监测公报》)中均有所体现。

由生态环境部等7部门编制的《环境公报》显示,2023年我国管辖海域水质总体稳中趋好,近岸海域水质持续改善。

2023年,夏季符合第一类海水水质标准的海域面积占管辖海域面积的97.9%;近岸海域优良(一、二类)水质面积比例为85.0%,同比上升31个百分点。监测的典型海洋生态系统7处呈健康状态,17处呈亚健康状态,无不健康状态。入海河流水质状况总体良好;海水浴场水质、海洋渔业水域环境质量总体良好。

《环境公报》还显示,我国海洋自然保护区总体保持稳定。

由自然资源部发布的《监测公报》显示,近年来,我国海洋生态状况总体稳定,局部海域有所改善,典型生态系统退化趋势得到初步遏制。

根据《监测公报》,目前我国近岸海域海水盐度、溶解氧、酸碱度和化学需氧量无明显变化,无机氮、活性磷酸盐有所下降,浮游动植物、大型底栖动物物种数和多样性指数总体保持稳定。

珊瑚礁、海草床、滨海盐沼、红树林生态系统状况以优良为主。造礁石珊瑚种类占世界已发现总数的40%,珊瑚礁鱼类近600种,各监测区域活珊瑚覆盖率较2020年有所增加,生物群落结构总体保持稳定。

近岸海域海草床分布面积约107万公顷。2023年,监测区域海草覆盖率较2020年有所增加,水环境和沉积环境总体适宜海草生长。

滨海盐沼总面积约1132万公顷。2023年,各监测区域盐沼植被生长状态较好,大型底栖动物密度较2020年有所增加,沉积环境适宜植被生长。互花米草入侵是当前面临的主要生态问题。我国红树林总面积292.09万公顷,是世界上少数几个红树林面积净增加的国家之一。2023年,监测区域红树林生态状况均为优良。

黄河口、长江口、珠江口生态状况总体稳定,生物多样性有所增加,沉积环境良好。黄河口富营养化面积较上年有所减少,长江口多次观测到国家一级保护动物长江江豚、珠江口中华白海豚

种群数量稳定向好。

莱州湾、胶州湾、象山港、乐清湾和大亚湾生态状况总体稳定,水体环境有所改善,沉积环境良好,海岛生态状况稳中有升,64.5%的监测海岛状况优良。

据了解,我国划定海洋生态保护红线15万平方公里,保护海域9.33万平方公里,累计整治修复海岸线近1680千米,滨海湿地超过75万亩。

深入参与全球海洋治理

苦咸的海水,正在化身为赋能千行百业的“源头活水”。

自然资源部近日对外发布的《2023年全国海水利用报告》显示,2023年全国现有海水淡化工程156个,工程规模每天比2022年增加16.5908万吨;全国海水冷却用水量比2022年增加83.32亿吨;多部门统筹推进海水利用工作,海水利用作为重要内容被列入一系列规划纲要,指导意见和鼓励目录中。

在海洋生态环境保护的基础上,海洋经济也得到了更好发展。自然资源部副部长、国家海洋局局长孙书贤表示,通过统筹发展和安全、陆域与海洋,我国积极推进海洋强国建设,海洋经济发展取得新成效,海洋资源开发保护水平不断提升,海洋事业进入历史上最好的发展期。

孙书贤介绍,自然资源部统筹推进海洋经济、海洋资源开发利用、海洋生态保护,海洋防灾减灾,海洋科技创新和国际合作,取得显著成效。“十四五”以来,海洋经济占国内生产总值的比重保持在8%左右;2023年,我国海洋经济总量达到9.9万亿元,在稳增长和保障经济安全等方面发挥了重要作用,我国海洋生态环境质量总体改善,局部海域生态系统服务功能明显提升,人民群众临海亲海的获得感、幸福感、安全感明显增强。

据自然资源部统计,今年以来我国海洋对外贸易稳步回升。在外需回升和去年基数背景下,一季度沿海港口外贸集装箱吞吐量同比增长11.0%。船舶、风力发电机组及零件等出口金额同比分别增长113.1%、20.1%。

在深入参与全球海洋治理方面,我国也在积极开展行动。孙书贤说,按照构建海洋命运共同体的重大倡议,我国已与50多个国家和国际组织签署合作协议,紧密对接联合国2030年可持续发展议程,联合国“海洋十年”等重大合作进程,向所有国家敞开怀抱,坚持共商共建共享,共谋蓝色发展未来,“蓝色朋友圈”日益扩大,蓝色伙伴关系持续加强,海上务实合作不断深化。

孙书贤表示,接下来,我国将进一步健全多层次对话合作机制,构建开放包容、具体务实、互利共赢的蓝色伙伴关系;高质量推进21世纪海上丝绸之路建设,与沿海国家开展全方位、多领域、深层次双边多边合作,持续落实“一带一路”建设海上合作设想;深度参与全球海洋治理机制和相关规则制定与实施,支持联合国“海洋十年”等海洋治理进程,携手共建和平之海、繁荣之海、美丽之海。

□ 本报记者 张维

近日,生态环境部、国家发展和改革委员会、住房和城乡建设部、农业农村部印发《沿海城市海洋垃圾清理行动方案》(以下简称《行动方案》),在全国沿海地城市建成区毗邻的65个海湾开展为期三年的拉网式海洋垃圾清理行动。

生态环境部海洋生态环境司有关负责人表示,将坚持依法治理,稳中求进,坚持属地管理、常态治理,持续开展拉网式海洋垃圾清理行动,推动海洋垃圾治理取得显著成效,不断健全完善治理长效机制。

创新模式法治发力

海洋垃圾的主要来源是塑料垃圾。今年5月生态环境部等部门发布的《2023年中国海洋生态环境状况公报》显示,2023年,全国58个近岸区域的海洋垃圾监测结果中,塑料类垃圾分别占海面漂浮垃圾的89.8%、海滩垃圾的79.1%、海底垃圾的75.4%。

浙江台州的一个举动,让茫茫海面上随波漂流的塑料,成为回收再利用的资源。

台州的“蓝色循环”海洋塑料制品,不止一次出现在生态环境部的新闻发布会上。2022年,是相关企业用回收的海洋塑料制作的手机壳;今年4月底,是相关企业用回收的海洋塑料生产的“货架式”产品清单,其中既有各种海洋塑料粒子,又有漂亮的文具用品和流行服饰等,扫描二维码可以全程可视化追溯各类产品中所使用的海洋塑料来源。

通过两年的努力,“蓝色循环”依托区块链和物联网等技术实现了“从海洋到货架”的迭代升级,让渔民在海上捡拾回收的废旧塑料,华丽转身为更多高附加值产品,成为减污降碳协同增效的新质生产力。

近期生态环境部公布的2024年“美丽中国,我是行动者”先进典型公示名单中,“蓝色循环”海洋塑料废弃物治理项目入围十佳公众参与案例公示名单。此前,还获得了2023年度联合国最高环保荣誉——“地球卫士奖”。

在对海洋垃圾的治理中,台州的“蓝色循环”是模式创新的典型案例。除此之外,法治也在积极发力。

例如,新修订的《中华人民共和国海洋环境保护法》对建立健全海洋垃圾治理监管工作体系和制度机制作出了详细规定,明确由沿海县级以上地方人民政府负责海洋垃圾污染防治,要求各沿海地方明确海洋垃圾管控区域,建立海洋垃圾监测、清理制度和全链条工作体系并组织落实,“这些规定体现了系统治理的思路,形成了海洋垃圾陆海统筹治理的闭环。”生态环境部海洋生态环境司副司长张志锋说。

此外,生态环境部2023年组织了秦皇岛湾、厦门湾等11个重点海湾在全国率先实施专项清理行动,一年来累计清理海洋垃圾约5.53万吨,并探索积累了丰富的实践经验。

落实责任加强监管

在诸多努力之下,近年来,我国海洋生态环境质量持续改善,人民群众临海亲海的幸福感获得感显著提升。但需要注意的是,在部分海域特别是沿海地城市毗邻的海湾,海洋垃圾仍然是人民群众感受最直接,反映最强烈的污染问题之一。

在生态环境部海洋生态环境司有关负责人看来,这直接影响人民群众的亲海活动,亟须在沿海城市毗邻海湾加快实施海洋垃圾清理行动。

在吸收上述经验,正视当前问题的基础上,《行动方案》制定出台,切实解决老百姓身边的突出海洋生态环境问题,有效加强沿海城市海洋垃圾清理,加快推进美丽海湾建设,满足人民群众对优美海洋生态环境的需要。事实上,这也是2023年印发的《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》中的要求,其中明确要求推进海洋垃圾治理。

《行动方案》要求落实属地责任,沿海地城市组织沿海县(区)统筹推进本地区海洋垃圾治理工作,明确有关方面的管控区域,包干开展海洋垃圾清理工作。

加强监管执法,研究将海洋垃圾治理纳入生态环境保护目标责任制考核,省级生态环境保护督察,加强岸线巡查和日常监管,运用卫星遥感、无人机、视频监控等手段,加大监管力度。

强化宣传参与,公开举报电话,鼓励社会公众反映问题。多渠道、多层次开展宣传和科普教育,动员社会公众积极参与海洋垃圾治理,鼓励行业协会、公益组织开展净滩净海公益活动。

加强监督指导,生态环境部会同有关部门定期掌握65个海湾海洋垃圾清理工作进展,依法加强海洋垃圾污染防治的监督指导和保障,积极研究推动海湾清洁指数测算及排名。

督促地方加强治理

《行动方案》坚持陆海统筹、河海联动、属地管理、常态治理,从建体系、陆上截、海上治、及时清、规范处、常态管6个方面明确了重点任务。

建立健全海洋垃圾常态化治理体系。通过委托运营、特许经营、购买服务等方式,建立海洋垃圾监测、拦截、收集、打捞、运输、处理体系并组织实施,鼓励借鉴“蓝色循环”等创新模式,多元共治实施海洋塑料垃圾治理和资源化回收利用。

严控陆源垃圾入海。沿海地城市加强海湾沿岸、港口码头、河流湖库等的垃圾收集和转运,从源头上减少陆源垃圾入河入海,加强陆海统筹治理。在满足防洪要求的前提下,结合地方实际可以在入海河流、沟渠入海口、水闸等处设置垃圾拦截和收集设施。

强化海上垃圾防治。沿海地城市以渔港和海水养殖集中分布区为重点,推广新材料环保浮球,支持养殖渔具环保改造,做好淘汰废旧设施集中上岸处置,做好渔港环境清理整治和日常保洁,强化船舶垃圾接收、转运、处置监管。

及时清理岸滩和海漂垃圾。沿海地城市压实属地治理责任,以海湾为基本单元,及时开展岸滩垃圾和海面漂浮垃圾的打捞清理,并及时重点清理台风、天文大潮退后造成的岸滩垃圾和海面漂浮垃圾。

规范处置上岸垃圾。沿海地城市加强海洋垃圾上岸后的收集、暂存、运输、处理的全过程监管,严格防范海洋垃圾二次入海,加强上岸垃圾的分类处置,规划布局和选址建设一批陆域接收、转运、处理海洋垃圾的设施。

加强海洋垃圾调查与监管。沿海省(区、市)生态环境厅(局)指导沿海地城市加强海洋塑料垃圾调查摸底工作,督促沿海地城市加强海洋垃圾治理,建立健全65个海湾常态化和机动式监管体系,及时通报和推动沿海地方整改清理。

我国海洋自然保护区分类分区管控的问题与对策

慧眼观察

□ 梅宏

2023年修订的《中华人民共和国海洋环境保护法》不仅在陆海统筹原则指导下实行与陆域自然保护区相一致的分类管控,而且以新型海洋公园制度、海洋自然保护区制度替代海洋特别保护区制度,并与国土空间规划制度、生态保护红线制度等衔接,协同推进我国生态文明制度建设。

管控,是指管理者影响组织中其他成员以实现组织战略的过程。当前,我国海洋自然保护区管控面临的问题主要有:

第一,海洋自然保护区管控与规划脱节。我国海洋自然保护区建设经历过“抢救式保护”阶段,因缺乏针对海洋自然保护区发展的相关规划,导致其整体发展方向不明确。我国海洋自然保护区空间布局、分类体系、管理体制等方面的不足致使管理过程中出现空间分割、环境因素碎片化现象,并引发海洋自然保护区管理分割、破碎以及孤岛化问题。

第二,海洋自然保护区管控质量有待进一步提高。海洋自然保护区管控专业性强,对业务人员、技术条件要求高,然而,相关法律、政策的缺位导致许多海洋自然保护区(尤其是市、县级保护区)尚未建立独立专职机构,也缺少长期从事保护区建设的专业人员,自然保护区管理体制改革

尚未全面完成,已影响海洋自然保护区的管控质量。

第三,全面落实陆海统筹战略尚待推进管控思维更新、管控方式变革。一些“陆海兼备”的自然保护区因过去由林业、环境行政部门主管,导致其现实管控工作中仍不免因循“重陆轻海”的惯性思维,陆海综合治理有名无实,陆海环境管控衔接机制也不够完备。

第四,海洋特别保护区制度定位不明。海洋特别保护区制度旨在协调开发与保护,然而,基层管理人员难以把握管控措施和标准。随着修订后的《中华人民共和国海洋环境保护法》施行,海洋特别保护区转型、新建海洋公园问题日渐突出。

第五,“三区”(即核心区、缓冲区和实验区)划分方式作为海洋自然保护区的分区管控依据并不科学。不同海洋区域的自然条件差异明显,海洋自然保护区受潮汐、鸟类迁徙等自然因素影响较大,而“三区”划分方式未关注物种栖息地的生境保护,分区管控措施针对性弱,故这一分区方式的制度优势难以转化为环境治理效能。

分类施策,分区治理、精细化建设,是我国海洋自然保护区分类分区管控的改革方向。海洋自然保护区分类分区管控既有空间规划的自然科学依据,又有区域治理的社会科学依据,且与精细化建设之间具有手段与目的的关系,是应对前述问题的核心策略。结合法理、政策与实践,下文为解决我国海洋自然保护区分类分区管控的问题提出对策:

首先,将海洋自然保护区分类分区与国土空间规划相衔接。编制自然保护区规划是进行自然保护区管控的先导性工作,海洋自然保护区的生态分区分区管控方案应当与陆海统筹的国土空间规划相衔接。科学管控要求规划先行,机构改革,而后针对不同类型、特点的海洋自然保护区采取相应的管控措施,并根据实践中出现的新问题不断调整管控策略。

其次,在海洋自然保护区分类分区管控过程中推进陆海统筹区域联动治理。基于陆海统筹战略完善对海洋自然保护区的科学管控,需要确立陆海统筹区域联动治理机制,尤其要重视海岸带生态系统规划与治理。陆海统筹、联动治理将海岸带自然保护区视为完整的生态系统,以区域治理的视角看待涉涉陆域、海域的自然保护区,基于海洋自然保护区的设立目标确定其全域覆盖的生态环境分类分区管控。

再次,在海洋自然保护区分类分区管控过程中逐步实现精细化建设目标。海洋自然保护区分类分区管控从宏观和微观层面为差别化管控作出安排,顶层设计则确立“精细化建设”目标,通过分类施策、分区管控,旨在使管控对策符合自然生态系统的原真性、整体性、系统性。海洋自然保护区分类分区的差别化管控是不可或缺的手段,而精细化建设将使各级各类海洋自然保护区的管控发挥最大效用。实践中,需要不断总结行之有效做法,明确相关主体的权利、义务、责任,具有普遍影响力的行为规范、管理制度在立法时

得以法律化。

最后,海洋自然保护区在分类、分区方面不宜特立独行,而应当基于陆海统筹战略提出的分类分区管控要求,融入新时代的自然保护区体系中。要进行分类分区管控,重构海洋保护区类型是第一步。海洋自然保护区的管控宏观上侧重于由海洋自然保护区、海洋特别保护区、海洋公园转向海洋国家公园、海洋自然保护区、海洋公园的类别重构;微观上侧重于完善海洋自然保护区内部的分区管控,转向核心保护区和一般控制区的二级功能分区模式。当前,《中华人民共和国海洋环境保护法》与拟制定的自然保护区法形成法律规范之间的关联,并对禁止在自然保护区内新建工业排污口和城镇污水处理厂排污口作出规定。接下来,我国已列入立法规划中的国家公园法(自然保护区法,一并考虑)应当对各级各类自然保护区管控落实陆海统筹战略作出规定。

当前,顺应国土空间规划体系“多规合一”的建设要求,我国通过识别并确认生态功能保护区,将现行的饮用水水源保护区以及现有自然保护区范围以外的生态保护红线区域合并,形成自成一类的中国自然保护区类型,为自然保护区的分类贡献中国方案,并基于陆海统筹战略提出分区差异化管控、精细化建设的对策,为海洋自然保护区分类分区管控提供新思路。

(作者系中国海洋大学法学院教授、中国海洋大学海洋发展研究院高级研究员)

我国开展为期三年的拉网式海洋垃圾清理行动
海洋垃圾治理将纳入生态环保目标责任制考核

