

为全球海洋治理及生态保护修复贡献中国智慧

厦门被授予“海洋生态环境保护与修复最佳实践成就奖”

全面推进美丽中国建设

□ 本报记者 张维

11月上旬的福建厦门，阳光不燥，秋风温柔，海明媚。

行走在这座有着“高颜值的生态花园之城”之称的城市中，随时有着奔赴山海自由——出岛是海，转弯是海，山海美景就在身边。

在刚刚闭幕的2024东亚海大会暨厦门国际海洋周上，东亚海环境管理伙伴关系组织(PEMSEA)授予厦门“海洋生态保护与修复最佳实践成就奖”，这意味着，在促进海洋生态环境保护、海洋资源可持续利用、全球海洋治理合作中，中国智慧和贡献再次获得国际社会认可。

中国统筹推进高质量发展和高水平保护，实现高质量发展和高水平安全良性互动，坚持陆海统筹、河海兼顾、山海互济，走依海富国、以海强国、人海和谐、合作共赢的发展道路，赢得了前来参会的多个国家代表的赞誉。

依法治理 厦门走出“人海和谐”新路径

2024年，恰逢厦门加入“东亚海域海洋污染防治与管理项目”30周年。从筑管湖起笔书写，生态保护修复“厦门实践”不仅在国内唱响，更被视为全球海洋型城市高水平生态修复的典范。

厦门市下厝尾红树林公园，是福建省最大的人工重建红树林生态湿地公园，85公顷“海上森林”扎根于此。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。

曾两次到访下厝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。”

厦门的生态环境治理成果不止于此。以筑管湖综合治理为示范引领，再到“海域、流域、全城”的生态保护修复，西海域、五缘湾、环东海域、杏林湾、马銮湾等湾区综合整治及九龙江等流域协同治理再次开启，构建从山顶到海洋的保护治理大格局……厦门通过一系列卓有成效的行动，极大改善了海域生态环境，绘就了一幅高素质高颜值现代化城市的“厦门画卷”。

作为海湾型城市，厦门积极践行生态文明建设，走出了“人海和谐”的生态文明实践新路径。在厦门的诸多经验中，法治的力量一直被认作至关重要。

厦门走的是一条依法治理的道路。在筑管湖综合治理“20字方针”中，“依法治湖”居于首位。此后，厦门始终注重法治先行，在全国最早推出地方生态立法，将海洋生态环境保护治理纳入法治轨道。

“以法治理念、法治方式推动生态文明建设”，是厦门实践中一以贯之的鲜明特色。目前，厦门已相继出台10多部涉海法规规章，其中《厦门市海域管理使用规定》

核心阅读

中国是东亚海环境管理伙伴关系组织(PEMSEA)的全面参与者、重要贡献者。中国在着力推动海洋领域高水平保护和高质量发展的新成效、在着力践行海洋命运共同体新进展、进一步丰富了PEMSEA的战略理念和方向，进一步凝聚了地区国家的发展共识和动力。



《厦门市海洋环境保护若干规定》《厦门市无居民海岛保护与利用管理办法》等在全国相关领域首开先河，形成了以国家法律为遵循、地方性法规为基础、专门规章制度为配套的海洋生态环境保护法律法规体系。同时，通过强化执法，严厉打击破坏海洋生态行为，不断筑牢生态环境治理和生态文明建设的全方位法治保障。

凝聚共识 中国推动全球海洋治理合作

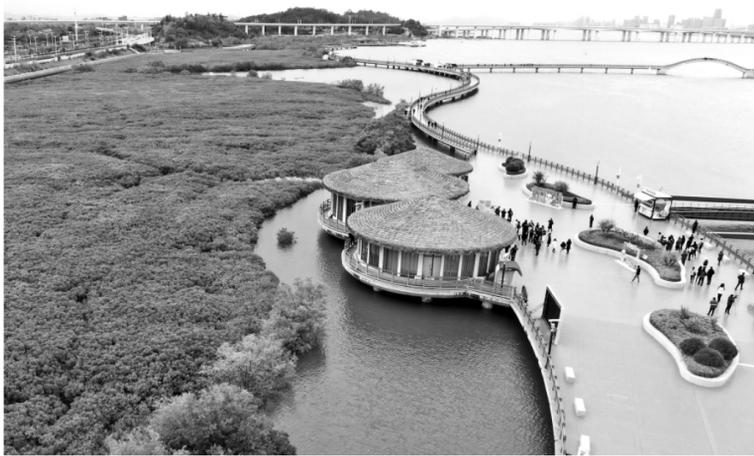
厦门此次被PEMSEA表彰其在保护海洋生态系统、实施创新战略及促进海岸带可持续发展方面作出的卓越努力和模范成就，并非偶然。一路走来，厦门的海洋治理能力与成效一直备受认可。

早在1994年，厦门就作为东亚海域海洋污染防治与管理项目(MPP-EAS)的先行者，与菲律宾八打雁省一同引入了海岸带综合管理(ICM)实践。

2006年，东亚海岸带可持续发展地方政府网络秘书处永久落户厦门，联动了10个国家的53个成员城市，共同推广和实践海岸带综合管理理念。厦门国际海洋周连续举办18年，开创全球海洋治理的重要合作平台和对话机制。2020年，海岸带综合管理“厦门模式”被写入《海洋综合管理》蓝皮书。

此次，在2024东亚海大会暨厦门国际海洋周上，厦门再度聚焦了世界的目光。这场以“蓝色协作，共创未来：一个可持续和韧性的海洋”为主题的大会，吸引了15个国家的26位部级官员，以及超千名国内外嘉宾。在大会上，厦门向世界展示了厦门在海洋污染防治、生态修复及可持续发展方面的卓越成就与宝贵经验，给与会者留下了深刻的印象。

坦桑尼亚桑给巴尔第二副总统办公室国务部长哈



图为厦门市下厝尾红树林公园。

新华社记者 林善传 摄

姆扎·哈桑·祖马表示，厦门的相关成就让他受到深深触动。感慨于厦门在海洋生态保护方面的努力和成果，哈姆扎·哈桑·祖马透露，“我们正在筹备与厦门签署一项谅解备忘录，合作领域包括桑给巴尔的海洋保护、海岸带防护以及海洋生态保护。”

通过大会这一平台，厦门向世界传递中国致力于海洋环境保护、推动全球海洋治理合作的坚定信念和磅礴强音。如自然资源部副部长、国家海洋局局长孙书贤所说，中国是PEMSEA的全面参与者、重要贡献者。中国在着力推动海洋领域高水平保护和高质量发展的新成效、在着力践行海洋命运共同体的新进展，进一步

丰富了PEMSEA的战略理念和方向，进一步凝聚了地区国家的发展共识和动力。

既讲好中国故事，同时也拓展国际合作。据了解，本次大会重点在于共同推进全球碳中和目标实现，共同构建中国-东盟海洋合作创新生态，共探深海科学与治理前沿，共谋海洋污染治理与可持续发展等，促进国际知识与经验的交流互鉴，通过共建共治共享，助力构建全球海洋命运共同体，发展可持续发展的蓝色经济。

加强治理 努力厚植美丽中国生态根基

在生态修复的国际合作方面，中国积极履行人与

辽宁朝阳出台行政合法性审查工作规则

当好参谋助手为政府行政决策装上“安全阀”

□ 本报记者 韩宇

近日，辽宁省朝阳市政府制定印发《朝阳市行政合法性审查工作规则》(以下简称《规则》)，标志着朝阳市在法治政府建设方面迈出了重要一步。

《规则》旨在规范行政行为，提高行政决策的科学性、合法性；提高行政机关的工作效率，减少行政争议，促进社会和谐稳定，为经济社会发展提供有力的法治保障。

统一标准 确保政府行政履职更有“准绳”

在法治政府建设征途中，行政合法性审查作为确保行政行为合法、合理的重要机制，其科学决策“基石”作用日益凸显。

在《规则》制定过程中，朝阳市将审查标准统一、审查范围明确、审查程序规范、审查责任压实，并特别赋予审查结果运用权威效力，推动市县乡三级政府实现行政合法性审查全覆盖，以统一的制度规定对制定行政规范性文件、作出重大行政决策和重大行政决策决定、签订行政协议等进行合法性审查，为政府行政决策上了“安全阀”。

江西会昌提升乡镇合法性审查质效

行政复议纠错率行政诉讼败诉率实现“双零”

□ 本报记者 黄辉

□ 本报通讯员 邹泽发 肖景涛

“有司法所给乡镇工程项目合同提意见，把关，基层干部做事就更安心、更放心了。”近日，在江西省赣州市会昌县周田镇召开的工程合同联合审查工作会议上，乡镇干部对司法所提出的法律意见予以采纳，并准备将合同重新修订后再会上讨论。

今年以来，会昌县在全县范围内开展县乡合法性审查质效提升改革创新实践，统筹推进机构人员、事项、标准、流程等改革要素，通过建立一个体系、建强一支队伍、完善一套流程，守牢基层依法治理主阵地。

一个体系筑基石

随着经济社会的快速发展，基层多元复杂的社会治理需求日益增多，但受限于法律资源不足，乡镇面临的依法行政压力越来越大，行政诉讼败诉率高成为困扰基层法治建设的一大难题。

会昌县坚持以问题为导向，在改革中求“破题”，出台《会昌县推进乡镇(镇)合法性审查全覆盖工作实施方案(试行)》(以下简称《方案》)，开出“抓前端、治未病”良方，通过建立一套完善的制度机制，从源头化解行政争议。

《方案》坚持以系统观念谋划和推进改革，对审查力量、审查范围、审查流程、责任追究等作了明确规定，并就加强组织领导、督查检查、人才培养等方面提出具体要求，形成全县合法性审查质效提升改革工作的总体思路。

根据《方案》要求，会昌县19个乡镇(镇)组建了审查

《规则》在司法体制改革的大框架下，快速适应新形势，新时代对合法性审查工作的新要求，坚持“守好红线底线，支持改革创新”的原则，把更好服务地方经济社会高质量发展作为合法性审查审核工作的出发点和落脚点，以发挥好政府决策参谋助手作用为目标和定位，严把合法性审查审核关口，为地方各项事业在法治框架内平稳、有序、创新推进提供制度保障。

《规则》的实施，是朝阳市对当前和未来法治建设的深入考量和长远布局，也是对发挥法治在中国式现代化进程中重要保障作用的创新探索。压实的是审查责任，提升的是行政效能，减少了因行政不作为而引发的行政复议、行政诉讼案件，降低了行政成本；织密的是制度监督，增强的是法治意识，促使行政机关及其工作人员更加重视依法行政，自觉将法治思维和法治方式贯穿于行政决策和执法全过程，示范带动全社会法治意识和法治信仰的提升；规范的是工作程序，优化的是营商环境，把企业投资兴业的关注所在放在“明面上”，以更加稳定、公平、透明、可预期的法治环境去充分坚定更多企业和人才来朝发展的信心。

强化监管 推动公共政策制定更近民意

《规则》的出台，为人民群众参与、监督政府决策提供了新的途径，推动公共政策更亲近民意，更贴近民生，更深入人心。

“涉及经营者经济活动的行政规范性文件，未按照规定经公平竞争审查或经审查不符合公平竞争规定的，不得提交合法性审核”“重大行政决策决定法制审核未通过的，不得作出决定”……类似的对政府行政决策的“禁止”性约束，贯穿《规则》全文。从市场主体日常经营活动保护到参与公平竞争资格获得，从捍卫公民人格权等基本权益到保障群众参与和共享生态、文化等改革成果，《规则》始终把“以人民为中心”作为鲜明的导向，通过把违法违宪审查结果、公众参

与情况、专家论证等意见纳入审查材料清单，确保群众对公共政策制定的参与权、知情权、让政府公共政策实施更得民心、更具公信力。

《规则》“自约束”紧了，政府干预少了，市场主体在更加宽松的制度框架下，轻松上阵。

示范牵动 服务经济社会建设更具活力

放开，不是放任；管束，变成了服务。

《规则》的实施，是朝阳市对当前和未来法治建设的深入考量和长远布局，也是对发挥法治在中国式现代化进程中重要保障作用的创新探索。压实的是审查责任，提升的是行政效能，减少了因行政不作为而引发的行政复议、行政诉讼案件，降低了行政成本；织密的是制度监督，增强的是法治意识，促使行政机关及其工作人员更加重视依法行政，自觉将法治思维和法治方式贯穿于行政决策和执法全过程，示范带动全社会法治意识和法治信仰的提升；规范的是工作程序，优化的是营商环境，把企业投资兴业的关注所在放在“明面上”，以更加稳定、公平、透明、可预期的法治环境去充分坚定更多企业和人才来朝发展的信心。

一套流程提质效

由于各乡镇在资源条件、人员配置、专业素质等方面存在差异，乡镇合法性审查工作人员面临审查程序、涉法事项、审查重点和尺度难把握等问题，这在一定程度上削弱了审查的准确性和权威性。

为此，会昌县建立“一图一清单一指引”，通过统一编制合法性审查工作流程图、制定审查清单和工作指引，收集整理各类合法性审查的典型案例，提高审查质量和效率，让审查人员“一看就懂、一干就会”，审查时长缩短至1至2个工作日。

同时，会昌县还依托合法性审查工作机制，拓展农村“三资”领域“法治体检”，规范性文件备案审查等场景应用，促进合法性审查与县乡中心工作相辅相成。

今年以来，会昌县各乡镇审查涉法事项398件，其中审查农村资源、资产、资金合同、协议占比65.3%，提出法律意见280条，开展规范性文件备案审查7件。全县行政行为争议发生率、败诉纠错率较去年实现“双下降”，经审查后的事项，行政复议纠错率、行政诉讼败诉率实现“双零”。

“我们持续优化合法性审查的全流程、各环节，力争做到精简实用、统一规范、系统高效，实现‘多审合一、一审多项’，最大程度为基层审查工作减负增效，为基层依法治理加力赋能。”会昌县司法局党组书记、局长王智武介绍说。

如今，把合法性审查作为重大行政决策、行政规范性文件制和合同协议制定过程中的必经程序，已然成为会昌县基层干部的普遍共识。

行政规范性文件的属性和治理

慧眼观察

□ 于安

按照国务院年度立法工作计划，制定《行政规范性文件制定程序条例》的工作正在积极推进。对行政规范性文件的依法治理，是测量依法行政有效性的关键制度，是国家行政活动须臾不能缺少的制度性工具。如果行政规范的约束失效，将使法律法规等上位规范因不能最终传导到位而被架空，产生行政权在运行阶段脱离法律规范控制的风险。对行政规范的依法治理是行政法治现代化的基本标志。行政法上以行政措施效力管理及其个案救济等后端制度上为重心的传统正在改变，对行政规范的依法治理在行政法体系中的优先性已经得到广泛的承认。

行政规范是行政决定和命令的规范形态，可以针对不特定对象或者特定群体普遍适用。在我国，对于行政规范最初的法律表述还是有所谓“具有普遍约束力的决定和命令”。1989年公布的行政诉讼法第12条规定的不得提起行政诉讼的事项，包括“行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令”。根据2001年中华人民共和国加入世界贸易组织议定书第2条(贸易制度的实施)第1D款(司法审查)的规定，行政活动依据包括了“普遍适用的司法决定和行政决定”，排序在“法律、法规”之后，这种具有普遍约束力的行政决定和命令可以有多种表现形式，行政规范性文件是其中之一。基于个案性行政决定或者命令形成的行政法和习惯，也可以形成有实际约束力的行政规范，但是它的制度约束性的明确度和适应力低于行政规范性文件。对于适用特定群体或者限制特定权利或者利益的行政决定，尽管适用的群体和内容具有特定性，但是由于该群体内不同人员之间存在实际差异性而适用行政决定的一体性，仍然可以认为该行政决定具有普遍性特征，也可以纳入行政规范的范围。

行政规范的高度灵活性、复杂的结构性和适用的广泛性，使法律治理面临极高的难度和巨大的挑战。行政规范性文件，无论是创制性的，还是补充性和执行性的，在基本内涵上都具有法定职能范围内的酌情裁量属性。它的适用对象和适用期限等，均可以根据实际需要选择进行调整，一般不限于对上位规范或者上级命令的重述或者简单的延伸适用。这不但源于它与单项行政决定和命令的同根性，更是行政机构应对社会变化不断进行施政创新的活力所在，所以它是国家行政应对管理需要所必须保留的履职方式。法治治理怎样适应这种以行政效能取为基本取向的灵活多样的行政规范制定活动，是制

(作者系清华大学公共管理学院政府法制研究中心主任、教授，中国法学会行政法学研究会顾问)