

# 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，更被视为全球海湾区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，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。

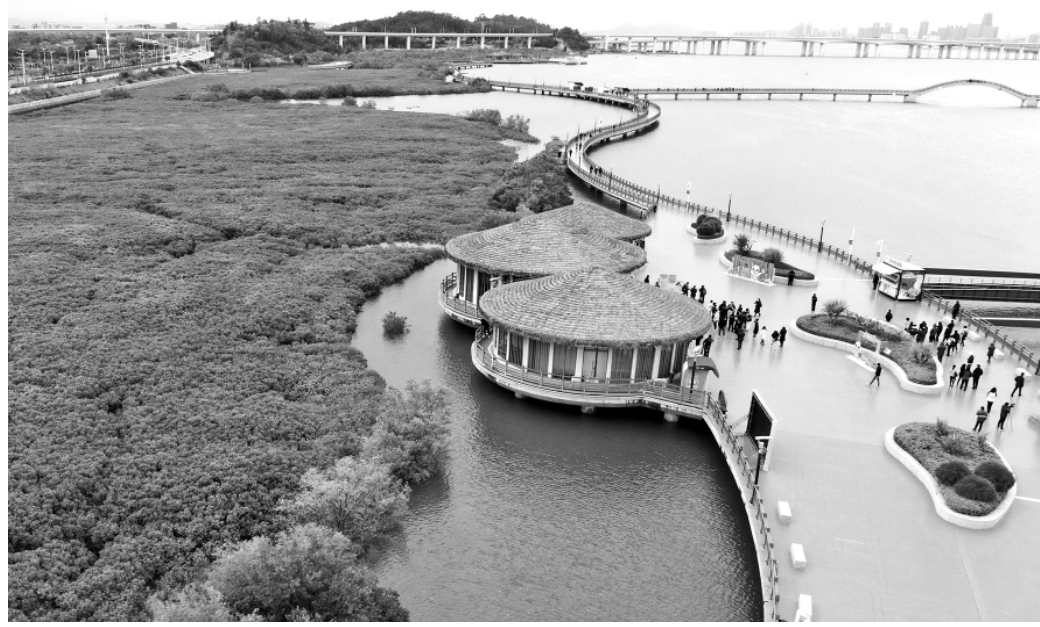
### 凝聚共识 中国推动全球海洋治理合作

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，中国积极履行行人

## 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”

在法治政府建设征程中，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，统筹推进县局机构人员、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。

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

## 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，统筹推进县局机构人员、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。

### 一支队伍强根基

合法性审查往往涉及土地征用、项目审批、合同签订、政策文件制定等多个方面，要求审查人员具备扎实的法律知识、丰富的实践经验和敏锐的政策触觉。那么，“谁来审”就成为基层合法性审查遇到的首要问题。

为此，会昌县通过构建“1+2+N”合法性审查模式(即明确1名法治分管领导，司法所、党政办各1人组成2名法制审查人员，由法律顾问、法律明白人、相关领域专家构成N名法制审查人员)，建强一支“法官”队伍，并以集中轮训、实地观摩、线上培训等方式开展实践实训200余人次，基层3名以上“法官”覆盖率达100%。

此外，会昌县司法局“联系帮扶小组”吸纳司法机关具有法律背景的工作人员，搭建合法性审查理论与实务专家库，对重大疑难复杂法治事项提供专业协商意见。

针对基层审查人才队伍不稳定的现实情况，会昌县重视法律专业人才培养，储备、使用工作，鼓励和支持县乡符合条件的工作人员报考国家统一法律职业资格考试，做大做强全县法治人才储备库，并推动各类资源向基层下沉、倾斜，吸引更多法律专业人才到基层一线工作，有效缓解基层审查人才队伍的压力。

自然和谐共生的国际责任，与国际社会携手共建清静美丽的绿色地球家园。

在此次大会上，自然资源部发布了《国家生态保护修复公报2024》(以下简称《公报》)，这是我国首次以公报形式全面反映生态保护修复工作。

根据《公报》，我国深度参与联合国可持续发展议程和气候变化、生物多样性、防治荒漠化、湿地等公约，响应“联合国生态系统恢复十年”“联合国海洋科学促进可持续发展十年”等行动计划，举办全球滨海论坛，推进共建绿色“一带一路”与海洋命运共同体，成为全球全土地地综合修复治理模式、“中国山水工程”系统修复治理模式、“学习运用‘千万工程’经验的全国全土地地综合修复治理模式”“中国土地退化治理塞罕坝机械林场模式”等具有中国特色的生态修复治理模式，为全球生态保护修复贡献了中国智慧、中国方案。

毫无疑问，这是建立在中国生态修复取得积极成效的基础上。据自然资源部国土空间生态修复司司长王磊介绍，自然资源部坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主，推进构建从山顶到海洋的保护治理大格局，着力加强山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，大力提升生态系统多样性、稳定性、持续性，切实维护国家生态安全，努力厚植美丽中国的生态根基，助力支撑高质量发展，促进了人与自然和谐共生的现代化建设，开创了国家生态保护修复工作新局面。

未来，仍需继续努力。如自然资源部国际合作司副司长王安涛所说，近年来，在东亚海各国成员的共同努力下，区域海洋生物多样性保护取得了积极的进展。但生物多样性下降的趋势尚未得到根本的遏制，各国仍需要付出巨大的努力。

在国际合作中，中国仍将积极作为。孙书贤表示，下一步，自然资源部将继续展现担当，务实作为，与本地区各方共同构建更紧密的蓝色伙伴关系，推进持续的蓝色经济合作，拓展更宽领域的绿色生态合作，深化高水平的科技创新合作。

## 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和调整，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。这不仅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。法律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)