构建我国海洋生态文明建设制度体系研究

毛竹，薛雄志

（厦门大学海洋与海岸带发展研究院　厦门　361102）

摘要：文章根据对国家有关生态文明建设政策的解读，明确海洋生态文明建设的主要内容，即以沿海地区经济的发展维护海洋生态环境平衡、以海洋生态环境的平衡为沿海地区经济发展开辟空间以及以沿海地区经济的发展和海洋生态环境的平衡促进海洋文化的进步，同时明确生态优先和激励约束并举的建设原则。在此基础上，结合我国海洋领域的法律、法规和政策，根据生态文明体制改革的总体精神，针对海洋生态环境资源方面的突出问题和需求，提出构建我国海洋生态文明建设制度体系的初步设想：兼顾物质文明和精神文明，海洋生态文明建设的核心制度应包含产业发展制度、生态环境资源发展制度和海洋文化发展制度，尤其是生态环境资源发展制度中应包括预防性制度、管控型制度和救济性制度；各项制度相辅相成，共同促进我国海洋生态文明建设的发展。

关键词：海洋生态文明；生态文明体制改革；生态环境保护；基于生态系统的海洋综合管理

中图分类号：P7　　**文献标志码**：A　　**文章编号**：1005－9857(2017)08－0065－05

Top-down Design of Constructing the Overall System for Marine Ecological Civilization in China

MAO Zhu，XUE Xiongzhi

（Coastal and Ocean Management Institute，Xiamen University，Xiamen 361102，China）

Abstract：According to the interpretation of the national policy on the construction of ecological civilization and the main contents of the construction of Marine Ecological Civilization (MEC)，that is，the economic development of coastal areas to maintain the balance of marine ecological environment，which will open up new space for economic development，which together will promote the progress of marine culture and clarify the principle of construction of ecological priority and incentive and restraint. On the basis of the above，combined with the laws，regulations and policies，according to the overall spirit of the reform of ecological civilization system，aiming at the outstanding problems and needs of marine ecological environment resources，this paper put forward the tentative plan to construct the system of MEC construction in China，which included：considering the material civilization and spiritual civilization，the incorporation of the system of in-

收稿日期：2017-03-01；**修订日期**：2017-07-29

作者简介：毛竹，博士研究生，研究方向为海洋与海岸带管理

通信作者：薛雄志，教授，博士，研究方向为海洋与海岸带综合管理、两岸海洋事务管理合作

dustrial development, the system of ecological environment resources development and the system of marine culture development. Especially, preventive system, control system and relief system should complement each other, and jointly promote the development of China's MEC.

Key words: Marine ecological civilization, Reform of ecological civilization regime, Ecological and environmental protection, Ecosystem-based Marine Management

1 我国海洋生态文明建设的政策依据

海洋生态文明建设作为生态文明建设的重要组成部分,其主要内容应符合生态文明建设的基本内涵和我国对生态文明建设的总体部署,尤其应符合我国对生态文明体制改革的总体要求。确定和理解海洋生态文明建设的内涵有助于构建更具有针对性的制度保障体系。

生态文明是人类遵循人与自然、人与社会和谐发展这一客观规律而取得的全部物质成果和精神成果的总和,是以人与自然、人与人、人与社会的和谐共生、良性循环、全面发展以及持续繁荣为宗旨的文化伦理形态[1]。2015 年 9 月,中共中央印发的《生态文明体制改革总体方案》(简称《方案》)明确了生态文明中和谐发展的具体内容,主要把生态文明体制机制改革落实在经济发展、生态环境保护和资源空间管控 3 个方面。其中,经济发展强调"绿色发展、循环发展、低碳发展";生态环境保护强调"坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主方针"和"以解决生态环境突出问题为导向,保障国家生态安全",尊重生态系统的整体性和系统性;资源空间管控强调自然生态的有价性、自然资源资产的公有性和产权制度建立的必要性[2]。

上述政策解读表明,当前生态文明建设的理念是以生态优先的原则谋发展,激励约束并举。本研究以此为基础构建我国海洋生态文明建设制度体系。

2 海洋生态文明建设的主要内容

根据生态文明的内涵,海洋生态文明是人类遵循人、海洋、社会和谐发展的所有物质成果和精神成果的总和,其重点在于处理人与海洋、人与人、人与社会之间的关系。建设海洋生态文明就是要本着生态优先、激励约束并举的原则,以沿海地区经济的发展维护海洋生态环境平衡,以海洋生态环境的平衡为沿海地区经济发展开辟空间,最终建立人海和谐、陆海和谐、社会和谐的地区文明。

2.1 以沿海地区经济的发展维护海洋生态环境平衡

以沿海地区经济的发展维护海洋生态环境平衡,并不是传统的先开发后治理或是用发展获得的经济利益被动地解决生态环境的各种问题,而是边发展边治理,甚至是先保护后发展。2012 年国家海洋局公布的《全国海洋功能区划》作为全国海洋资源环境空间管控的直接指导性文件,其指导思想就是坚持发展中保护、保护中发展,最终实现"规划用海、集约用海、生态用海、科技用海和依法用海"[3]。

沿海地区经济发展的成果并不仅限于沿海地区对海洋资源的直接利用,而是本着陆海统筹的思想以及尊重生态环境系统性和连通性的原则,包括所有对海洋生态环境要素完整和功能完整产生影响的涉海产业。陆地生态文明和海洋生态文明不可割裂看待。

2.2 以海洋生态环境的平衡为沿海地区经济发展开辟空间

海洋生态环境的平衡是包括海洋环境得到改善、生态系统功能得到保全、生态系统结构得到维持、生物多样性得到保护和生态服务价值得到提升等含义的综合状态。沿海地区经济发展所利用的海洋生物资源、矿产资源和空间资源等都是海洋生态环境整体的有机组成部分,海洋生态环境提供的生态服务正是沿海地区经济发展的空间源泉。只有拥有足够的发展空间,才有可能实现可持续发展。

生态服务可分为供给性服务、支持性服务、调节性服务和文化娱乐性服务 4 个类型,彼此相辅相成。其中,供给性服务和支持性服务的质量取决于生态系统功能和结构的完整程度;保全生态系统功能、维持生态系统结构和保护生物多样性有助于提

升海洋经济发展所需的生物资源和矿产资源的丰度和质量，尤其丰富的水产资源是沿海经济发展的重要支撑点之一；功能和结构完整的生态系统具备更加坚实的生态环境承载力，可为沿海经济发展提供切实保障。调节性服务是指生态系统净化生态环境、控制有害生物入侵从而应对气候变化、降低灾害风险等，为沿海地区生产生活提供安全保障，发挥防灾减灾的作用。调节性服务包含的生态环境净化以至生态景观改善等功能正是文化娱乐性服务升级的根源，海洋旅游业正在整个沿海地区经济中扮演越来越重要的角色，其依赖人文价值创造经济价值的作用不可替代，是海洋生态文明建设的重要环节。

综上所述，应尤其针对具有重大生态服务价值和对外界刺激十分敏感的生态脆弱区开展严格的生态保护和修复，通过综合利用法律手段、行政手段和经济手段，集约节约利用生物资源、矿产资源和空间资源，对资源的开发方式、开发边界和开发总量给予严格管控，实现资源丰度、结构和质量的良性转变。

2.3　生态优先和激励约束并举

具体来说，就是对有利于海洋生态环境的各类活动方式方法给予必要的激励，包括通过构建海洋生态保护市场和环境治理市场的经济激励，也包括有关政策性激励，刺激相关产业和企业主动实施产业结构转型和设备改造；同时对危害海洋生态环境的各类活动方式方法给予必要的约束，包括行政干预和司法保护，对破坏生态环境的行为通过强制手段予以制止。通过激励和约束并举，在沿海地区确立绿色经济、循环经济和低碳经济的示范产业结构和生产方式，并设置产业负面清单；由示范地区分享和推广成功经验，进而构建沿海经济发展的良性循环模式。

此外，还应强调以沿海地区经济的发展和海洋生态环境的平衡促进海洋文化的进步，以物质文明实现精神文明，最终构建全面的海洋生态文明制度体系。

3　构建我国海洋生态文明建设制度体系的建议

综上所述，结合《国家海洋局海洋生态文明建设实施方案》[4]，海洋生态文明建设既要有物质文明也要有精神文明，其核心制度应包含海洋生态文明产业发展制度、生态环境资源发展制度（包括预防性制度、管控性制度和救济性制度）和海洋文化发展制度，都应坚持生态优先和激励约束并举的原则。

3.1　产业发展制度

从法律层面，制定海洋绿色经济、循环经济和低碳经济的专项法律法规，对《中华人民共和国可再生能源法》和《中华人民共和国节约能源法》等已有法律法规进行进一步完善，将分散在环保、能源、气候和生产方面的相关条款有机统一，规范发展海洋经济的技术细节，理清相关责任，保证违法成本高于违法收益。

从经济层面，构建海洋绿色经济、循环经济和低碳经济的市场激励制度，继续实行有差别的绿色信贷政策，倾向生态健康型和环境友好型企业，对积极开展绿色技术、循环技术和低碳技术研发的企业给予资金补贴；构建碳交易和排污权交易市场，通过市场调节机制淘汰高碳排放和超标排污的企业；构建具备高新科技资源信息整合和共享、高新技术扩散和转化以及产业孵化能力的公共服务平台；构建区域涉海产业高新技术产权交易市场，并针对涉海产业的高新技术产权交易和成果转化制定政策和管理办法；创新投融资激励机制。

3.2　生态环境资源发展制度

构建符合生态基本规律、环境要素整体演化规律和社会发展规律的海洋生态环境资源类制度体系，处理好人与海的关系、海洋生态系统各部分的关系、环境资源开发和保护的关系以及世代间的关系[5]。生态环境协调发展应是通过一系列政策实施后达到的效果，而不是以这个原则直接指导沿海地区经济发展，在实践中一定要处理好开发和保护优先级的问题[6]。生态优先是由生态文明中生态系统的有价性和环境容量的有限性共同决定的，而“保护”只是海洋生态环境资源发展的层面之一，应“在保护中发展，发展中保护”。因此，生态优先的原则应体现在 3 个方面：①不被开发或未经开发的海洋生态环境功能得到有效保护，生态环境问题得到有效预防；②已有的生态环境资源开发活动得到有效管控，生态环境未出现恶化；③已出现的生态环境

资源损害得到有效的救济和修复。因此,构建海洋生态文明中海洋生态环境资源方面的制度体系按性质应分为预防性制度、管控性制度和救济性制度。

(1)预防性制度应包括:①海洋事业有关规划制度(如海洋功能区划、海洋主体功能区规划和海域污染防治规划等),通过规划对可能产生的海洋生态环境资源损害予以预防。②用海项目环境影响评价、安全评价和风险评估制度,对即将建设的项目可能造成的海洋生态环境资源损害风险予以规避。③海洋生态环境资源审计制度,对开发和利用生态环境资源的台账进行审计,查摆问题。④海洋环境信息公开制度,社会和公众通过有关部门对海洋环境信息的公开,了解海洋生态环境资源发展现状,对责任单位进行实时监督。⑤海洋自然保护区制度,将对生态损害十分敏感或有重大生态服务价值的海岛或海岸带典型生态功能区域纳入严格保护的范畴。

(2)管控性制度应包括:①海洋生态环境资源权属制度,是管控性制度中的基础制度,主要包括海域和海岛确权登记制度以及海域自然资源有偿使用制度等;尤其明确有关资源的占有、使用、收益、处分和监管等权利的归属和权责,适度扩大使用权的出租、抵押和担保等。②海洋生态环境资源许可制度,如海上污染排放许可制度和海洋资源开发许可制度等,对可能造成海洋生态环境资源损害的海洋开发利用活动的对象、用途、时限、范围和方式给予管控。③海洋环境标准制度,如海域水质标准和海上工程污染标准等,通过硬性的标准规范倒逼沿海产业结构的调整和海上工程技术的提升。④海洋生态总量控制制度,如入海排放总量控制制度、海洋生态红线制度和围填海总量控制制度等,与环境标准配合作用,使沿海生产活动压力不超过生态环境资源系统的承载能力。

(3)救济性制度应包括:①海洋生态补偿制度,海洋生态补偿的实质是考虑生态服务价值、生态保护成本和因生态保护而损失的机会成本等方面,对各利益相关者之间的关系进行干预和调整,包括损益性补偿(针对破坏行为)和增益性补偿(针对保护行为)[7];完善我国海洋生态补偿制度的关键在于明确海洋生态补偿的范围、主体、对象以及具体标准和方式等,通过建设海洋生态补偿示范区开展先行先试。②海洋环境公益诉讼制度,环境公益诉讼是指为保护环境和自然资源免受污染和破坏,与案件诉讼请求没有法定利害关系的单位和个人,依法对污染和破坏环境和自然资源者以及违法或不履行环境与资源保护法定职责的行政机关提起的诉讼[8],分为海洋环境民事公益诉讼和海洋环境行政公益诉讼;目前《中华人民共和国环境保护法》将《中华人民共和国民事诉讼法》中规定的环境污染公益诉讼扩展到生态破坏公益诉讼,应充分确认索赔主体和赔偿范围,并设立相关制度以保证损害评估鉴定机构的独立性。③海洋生态修复制度,目前我国在海洋生态修复方面缺少具有实践操作意义的具体指导,由于不同地区海域、海岛和海岸带的重点生态系统特点不同,应因地制宜建立地区级的海洋生态修复规范,这些规范应充分建立在海域、海岛和海岸带生态学研究的基础上。

3.3 海洋文化发展制度

产业发展制度和生态环境资源发展制度为建设海洋生态文明提供物质基础。沿海地区经济的发展体现在产业结构调整和增长方式转变,最终会使沿海地区居民的消费需求和生活思维发生变化。然而公众建立海洋生态意识是十分缓慢的过程,需要海洋生态文明宣传和教育来培养,并通过媒体舆论进行有效引导。因此,海洋文化发展制度应包括海洋生态文明教育制度、宣传制度和舆论引导制度等。

具体而言,教育部门应把海洋生态环境资源及其保护方面的知识融入义务教育和高等教育中;地方政府应充分动员高校院所和非政府环境组织,利用“世界海洋日暨全国海洋宣传日”和高校“海洋科学开放日”等重要时机,通过展览和讲座等各种形式,将面向公众的海洋知识科普活动变为常态化工作;宣传媒体应对破坏海洋生态环境资源的事件予以坚决曝光,对生态环境资源保护带来的居民生活质量的提高进行跟踪报道,对沿海绿色、循环和低碳产业等进行充分宣传,对绿色消费和生活方式给予大力倡导,通过各种媒体渠道引导公众树立海洋生态文明理念。

4　结语

习近平总书记提出的“五位一体”的伟大战略布局要求将生态文明纳入国家的经济建设、政治建设、文化建设和社会建设等各方面，而作为生态文明支柱的海洋生态文明是实现“五位一体”伟大战略布局的关键之一。要实现海洋生态文明建设的规范、有序、平稳和高效，需要有系统严格的制度框架保障。本研究对海洋生态文明建设制度框架体系进行初步探讨并提出建议，而细节建设仍需更多的实践和经验积累。国家海洋局印发的《海洋生态文明建设实施方案》提出的 4 大类、20 项重大工程项目指出当前工作的重点和突破点，建设海洋生态文明，惠及当代，造福子孙。

参考文献

[1]　刘家沂.构建海洋生态文明的战略思考[J].今日中国论坛，2007(12)：44－46.

[2]　中共中央国务院.生态文明体制改革总体方案[Z/OL].(2015－09－21)[2017－02－20].http://www.gov.cn/guowuyuan/2015－09/21/content_2936327.htm.

[3]　国家海洋局.全国海洋功能区划(2011－2020)[Z/OL].(2012－04－18)[2017－02－20].http://www.soa.gov.cn/zwgk/fwjgwywj/gwyfgwj/201211/t20121105_5255.html.

[4]　国家海洋局.海洋生态文明建设实施方案[Z/OL].(2015－07－20)[2017－02－20].http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201507/t20150720_1359538.htm.

[5]　王灿发.论生态文明建设法律保障体系的构建[J].中国法学，2015(4)：3.

[6]　韩德培.环境保护法教程[M].北京：法律出版社，2007.

[7]　汪劲.论生态补偿的概念：以《生态补偿条例》草案的立法解释为背景[J].中国地质大学学报(社会科学版)，2014(1)：7.

[8]　王灿发.中国环境公益诉讼的主体及其争议[J].国家检察官学院学报，2010(3)：4.