

陆海统筹背景下的流域海域生态环境监管实践 助力海洋生态文明建设

霍传林,倪刚,尤建军,邵晓静,刘鹏霞

(生态环境部太湖流域东海海域生态环境监督管理局,上海 200125)

【摘要】海洋生态文明建设是生态文明建设的重要领域,推进海洋生态文明建设是实现美丽中国建设目标的必然要求。将“海”纳入山水林田湖草生命共同体正是对系统治理内在逻辑的深入拓展与完善。坚持整体系统观,把“海”纳入山水林田湖草生命共同体,践行海洋命运共同体理念,是推进海洋生态文明建设的根本要求。坚持陆海统筹、河海共治是推进海洋生态文明建设的根本抓手,协同推进流域海域保护与治理是推动实现河清海晏的关键。坚持联防联控的“大环保”治理体系是推进海洋生态文明建设的重要机制,要充分贯彻落实中央统筹、省负总责、市县抓落实和各部门分工协作的责任机制,共同推进海洋生态文明建设。坚持河海共治的流域海域生态环境监管是推进海洋生态文明建设的坚强助力,通过构建陆海联动、统筹规划的治理格局,为美丽中国建设保驾护航。

【关键词】海洋生态文明建设;山水林田湖草生命共同体;系统治理;陆海统筹

中图分类号:X22 文献标识码:A 文章编号:1673-288X(2022)03-0012-04 DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202203012

党的十八大以来,习近平总书记站在坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴中国梦的战略高度,亲自谋划部署、亲自指导推动生态文明建设和生态环境保护,发表一系列重要讲话,作出一系列重要指示,形成了习近平生态文明思想^[1]。海洋生态文明建设作为生态文明建设的重要领域,2013年7月,习近平总书记在主持十八届中共中央政治局第八次集体学习“建设海洋强国研究”时首次指出“要把海洋生态文明建设纳入海洋开发总布局之中”,“向海而兴,背海而衰”与“生态兴则文明兴,生态衰则文明衰”的生态文明深邃历史观有着内在逻辑和实现路径的统一性,推进海洋生态文明建设是实现美丽中国建设目标的必然要求,也是建设海洋强国的必由路径。

1 坚持整体系统观,把“海”纳入山水林田湖草生命共同体,践行海洋命运共同体理念,是推进海洋生态文明建设的根本要求

山水林田湖草生命共同体的整体系统观是

习近平生态文明思想的重要内容,要求坚持系统观念、协同增效,更加注重综合治理、系统治理、源头治理^[2]。长期以来,在山水林田湖草生命共同体的各类解读中,海洋往往作为水的一部分来阐述,并没有把“海”作为一个独立的生态系统纳入山水林田湖草生命共同体。但海洋作为地球第一生态系统,是山水林田湖草生命共同体各要素连结和外延的根本,充当着将全球连结成命运共同体的纽带,是生命共同体的重要组成部分。习近平总书记指出:“海洋孕育了生命、联通了世界、促进了发展”,海洋是全球物质循环的主要场所,也是陆上污染物最终去向,我们居住的这个蓝色星球,不是被海洋分割成了各个孤岛,而是被海洋连结成了命运共同体,各国人民安危与共,同一个地球,同一片海洋,时至今日海洋生态环境保护已经从管辖海域逐步拓展到全球共同面对和关注的问题,海洋命运共同体理念也已经逐渐深入人心。

把“海”纳入山水林田湖草生命共同体,既是对系统治理理念的重要补充,也是不断推进

作者简介:霍传林,生态环境部太湖流域东海海域生态环境监督管理局分党组书记、局长,从事生态环境管理工作

海洋生态文明建设的内在要求,在必要性上十分迫切,在可行性上也有实践逻辑支撑。一是在海洋生态文明建设中更好地笃行贯彻习近平生态文明思想的“共谋全球生态文明建设之路”共赢全球观,充分利用海域独特的生态多样性和系统连通性特征,践行海洋命运共同体理念,深化国际合作,促进海洋生态环境治理的多双边和区域合作,增强中国经验和中国智慧的全球分享,为深度参与全球环境治理、共谋全球生态文明建设之路的共赢全球观提供保障;二是在海洋生态文明建设中更好地深入践行习近平生态文明思想的整体系统观,统筹推进一体化保护和系统治理,持续加强陆海统筹的海洋污染防治,促进各领域互联互通和务实合作,念好“山海经”,实现海洋资源有序开发利用,推动蓝色经济发展,共同增进海洋福祉,最终实现人海和谐共生的发展。

2 坚持陆海统筹、河海共治是推进海洋生态文明建设的根本抓手

海洋是陆地生态系统维持平衡和稳定的生态屏障,陆地是海洋开发和保护的重要依托,而入海河流域、海岸带是陆海生态系统联络支撑的重要骨架。海洋在支撑沿海及海洋经济快速发展的同时,近岸海域特别是众多河口海湾已成为生态环境问题和环境历史欠账集中的区域。以长江口—杭州湾区域为例,该区域地处长江流域下游入海口,是长三角一体化战略的核心区域,长江经济带、长江大保护等多项国家重大战略在此交汇,承载着长三角地区高强度开发活动所带来的环境压力,同时作为流域末端承接了整个长江流域的人为活动压力,而且还受到沿岸流、黑潮暖流等外来污染源的影响,海洋生态环境问题十分突出。根据《2020年中国海洋生态环境状况公报》以及相关监测数据,2020年全国劣四类水质海域面积为30070km²,其中长江口—杭州湾劣四类水质海域面积占全国劣四类水质海域面积的60%以上。水体生态功能受损严重,生物多样性下降。

滩涂围垦、围填海等人类活动造成滨海湿地生境大面积丧失,外来物种大量入侵,加之过度捕捞、工程开发等影响,渔业资源急剧下降,河口海湾区域“三场一通道”(产卵场、索饵场、越冬场和洄游通道)受到不同程度的破坏。海上溢油、危化品泄露等沿岸和海上突发环境事故风险隐患依然突出。

河口海湾区域和近海海域是陆海生态系统相互联系、相互影响的重点区域,坚持陆海统筹、河海共治符合保护生态系统的规律特征,是推进海洋生态文明建设的根本抓手。生态环境问题体现在海里,但其根源却在陆上,海洋生态环境的改善,需要依托陆域生态环境的改善,必须坚持陆海统筹、河海兼顾,准确把握陆域、流域、海域生态环境治理的整体性、系统性、联动性和协同性特征,系统谋划陆海污染防治和生态保护修复的制度机制与目标任务,加强陆域海域污染协同治理^[3]。统筹兼顾流域污染防治和海洋生态环境保护的需求,按照一手抓环境治理、一手抓生态修复的思路,深入开展入海总氮总磷污染控制、河湖缓冲带以及滨海湿地保护修复、陆海风险防范应急联动等措施,在河口和海湾之间实现水生态环境目标指标的有效衔接,在海岸带实现空间管控及生态修复的协同治理,推动实现河清海晏。

3 坚持联防联控的“大环保”治理体系是推进海洋生态文明建设的重要机制

长江口—杭州湾区域是实施陆海统筹、区域联动的污染防治机制需求最为迫切的区域之一,但当前中央与地方、区域与区域、部门与部门之间的保护与修复权责划分不够清晰,“流域—海域”生态环境综合协调机制尚未理顺,沿海地方在推进海洋污染防治和生态保护修复的统筹规划、统一监管等方面还存在机制不畅等问题,长江口陆海统筹的生态环境保护机制有待进一步创新加强。

随着污染防治攻坚战持续推进,污染治理的边际成本不断提高,留下来的是越来越难

啃的硬骨头。为提高污染治理成效,亟需强化污染联防联控,推动建立健全“大环保”治理体系,充分贯彻落实中央统筹、省负总责、市县抓落实和各部门分工协作的责任机制,组织建立涉海相关部门职责清晰、高效有序的工作机制,充分调动各有关部门参与海洋生态环境保护的积极性和主动性,形成部门协同、合力攻坚的“大环保”格局,共同推进海洋生态文明建设。譬如,考虑到流域面源污染已经上升为主要矛盾,且近岸海域水体中无机氮、活性磷酸盐等始终是主要污染指标的现状,首先要强化重点海域入海河流的氮磷源解析,科学识别海洋污染治理的关键区域和重点领域,其次要建立健全陆海统筹、河海共治的氮磷污染物联防联控机制,进一步明确入海河流上下游污染防治的主体责任,深化分区分类治理和监管,逐步将总氮总磷减排要求分解落实到跨地市断面,实施从山顶到海洋、从源头至末端的全链条治理,全面推动流域—沿海—海域协同一体综合治理^[4],从根本上缓解陆源氮磷污染物排放和入海的压力。

4 坚持河海共治的流域海域生态环境监管是推进海洋生态文明建设的坚强助力

2018年国务院机构改革从国家层面初步建立了陆海统筹的生态环境治理体系,成立了流域海域派出机构,“打通陆地和海洋”“贯通陆海污染防治和生态保护”的体制优势也基本形成。生态环境部太湖流域东海海域生态环境监督管理局在实践过程中,开展了一系列陆海统筹的流域海域生态环境监管工作,形成陆海联动、统筹规划的治理格局,不断发挥生态环境部派出机构的支撑保障作用。

一是深入打好长江口—杭州湾综合治理攻坚战,深化陆海协同治理,建立跨部门、跨地区的沟通协调机制,多方统筹、协调联动,助力攻坚战各项任务落实落地。二是抓住入海排污口和入海河流整治这个“牛鼻子”。把陆源污染治理作为海洋生态环境保护治理的重中之重,

指导地方深入推进“一河一策”污染治理,深入开展入海排污口“查、测、溯、治”专项行动。三是抓好海洋垃圾核查整治。在福建宁德海洋垃圾核查整治问题上取得阶段性成效,举一反三,继续做好问题核查“回头看”,指导督促沿海地方做好沿海农村生活垃圾、河岸河道垃圾源头管控与入海防控,开展入海河流和近岸海域垃圾常态化防治。四是积极探索一体推进美丽河湖、美丽海湾保护与建设,以美丽河湖保障美丽海湾,以美丽海湾促进美丽河湖。指导沿海地市按照“一湖一策”“一湾一策”精准治理要求编制美丽河湖、美丽海湾保护与建设方案,助力生态环境部太湖流域东海海域生态环境监督管理局所辖范围内成功评选出4个美丽河湖优秀(含提名)案例,3个美丽海湾优秀(含提名)案例,建立美丽河湖、美丽海湾案例库,推进河湖、海湾协同治理。

当前,坚持河海共治的流域海域生态环境监管实践已经取得了一定的经验,为推进海洋生态文明建设提供了坚强助力。今后,要继续构建联防联控工作机制,加强流域海域的生态环境体系建设,深入打好长江口—杭州湾综合治理攻坚战,推动美丽河湖、美丽海湾建设,有效承接长江大保护战略,助力区域经济绿色高质量发展,持续增强区域海洋生态环境改善蓝色动力,共同推进海洋生态文明建设,为美丽中国建设保驾护航。

2019年10月15日,习近平总书记在致2019中国海洋经济博览会的贺信中指出:“要高度重视海洋生态文明建设,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,为子孙后代留下一片碧海蓝天。”^[5]对标2035年生态环境根本好转,美丽中国基本实现的目标要求,海洋生态环境保护需要以满足人民群众对优美海洋生态环境的期盼为目标,践行海洋命运共同体理念,实施“水清滩净、鱼鸥翔集、人海和谐”的美丽海湾保护与建设,推动海洋生态环境根本好转,以生态环境高水平保护促进沿海区域经济高质量发展

展^[6],推动美丽中国基本实现,增强中国经验和智慧的全球分享,助力全球生态文明之路行稳致远。

参考文献:

- [1] 孙金龙.深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 中华民族永续发展的千年大计;深入学习贯彻习近平生态文明思想[N].人民日报,2020-06-30(09).
- [2] 孙金龙.深入学习贯彻习近平生态文明思想 加快构建人与自然和谐共生的现代化[N].学习时报,2022-01-28.
- [3] 新华网授权发布.中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见[EB/OL].(2021-11-07).http://www.news.cn/2021-11/07/c_1128040858.htm.
- [4] 生态环境部,国家发展改革委,自然资源部,等.关于印发《重点海域综合治理攻坚战行动方案》的通知[EB/OL].(2022-02-17).http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-02/17/content_5674362.htm.
- [5] 新华网授权发布.习近平致2019中国海洋经济博览会的贺信[EB/OL].(2019-10-15).http://www.xinhuanet.com/politics/2019-10/15/c_1125106804.htm.
- [6] 生态环境部,国家发展改革委,自然资源部,等.关于印发《“十四五”海洋生态环境保护规划》的通知(环海洋[2022]4号)[EB/OL].(2022-02-22).https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk03/202202/t20220222_969631.html.

Promoting marine ecological civilization via ecological environment supervision practice of watershed and marine under coordinated land and marine development

HUO Chuanlin, NI Gang, YOU Jianjun, SHAO Xiaojing, LIU Pengxia

(Taihu Basin & East China Sea Ecological Environment Supervision and Administration Authority, Ministry of Ecology and Environment, Shanghai 200125, China)

Abstract: The construction of marine ecological civilization is an important field of ecological civilization advancement, and promoting marine ecological civilization advancement is a requirement for achieving the goal of building a beautiful country. Adhering to the global view of systematic governance in marine system is the fundamental requirement for promoting the construction of marine ecological civilization. It is an effective development and perfection for the internal logic of systematic governance to incorporate “sea” into the living community of mountains, rivers, forests, farmlands, lakes, and grasslands. It is fundamental grip for advancing marine ecological civilization via co-governing rivers with seas as coordinated land and marine development. Taking comprehensive measures to protect and improve river basins and seas is the key to improve the whole water environment. Pursuing the “Grand Environmental Protection” governance system with the idea of prevention and control together is an important way to promote marine ecological civilization advancement. To jointly promote marine ecological civilization construction, we should fully implement the overall planning of the central government with overall responsibility by provinces that was implemented by cities and counties through labor division and cooperation within various departments. Adopting the co-supervision of the ecological environment of river basins and seas is a strong boost to the construction of marine ecological civilization. Through building a governance model of land and sea linkage and overall planning, it will escort the construction of a beautiful country.

Keywords: marine ecological civilization; the living community of mountains, rivers, forests, farmlands, lakes, and grasslands; systematic governance; coordination of land and marine development

(责任编辑 安祺)