

海洋生态修复项目监管的现状、问题与建议

徐淑升, 严淑青, 谢素美, 贾后磊

(国家海洋局南海规划与环境研究院 广州 510300)

摘要:近年来中央和地方投入大量资金开展海洋生态修复项目,但项目监管机制仍不健全,因此研究当下海洋生态修复项目监管机制具有重要意义。文章以相关政策和实施内容的演变为依据,总结我国海洋生态修复项目的发展阶段;针对海洋生态修复项目存在的资金来源和使用方式较单一、利益相关者参与度不高、项目管理没有针对性的法律法规和标准指导、缺乏可参照的工程监管模式以及竣工管理技术要求和机制不完善等问题,提出对策建议。主要包括探索中央和地方生态修复共同受益的机制,根据区域整体性生态修复规划实施“马赛克拼图”式修复,扩展生态修复项目的资金来源和管理方式,在项目实施过程中参考已有的监管要求和标准,细化中央资金支持生态修复项目的调整程序、审批权限和责任,严格项目进度安排,预留充足的时间开展后期评估并建立长期效果评估指标体系,划定项目的“及格线”和“优秀线”,提高利益相关者参与度。

关键词:海洋生态修复;项目监管;生态保护;中央财政

中图分类号:X171.4;P76

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2022)10-0086-05

DOI:10.20016/j.cnki.hykyfjgl.20221006.001

Current Situation, Problems and Countermeasures of Marine Ecological Restoration Project Supervision

XU Shusheng, YAN Shuqing, XIE Sumei, JIA Houlei

(South China Sea Marine Institute of Environment and Plan, SOA, Guangzhou 510300, China)

Abstract: In recent years, the central and local governments have committed large amount of money to ecological restoration projects, but the regulatory mechanism for ecological restoration projects is still incompleting. It is of great significance to explore the current mechanism of ecological restoration project supervision. Based on the evolution of relevant policies and implementation content, this paper summarized the development stage of marine ecological restoration projects in China. Countermeasures and suggestions were put forward for marine ecological restoration projects, such as the single source of funds and the use of funds, the low participation of stakeholders, the lack of targeted laws, regulations and standard guidance for project management, the lack of a reference project supervision model, and the imperfect technical requirements and mecha-

收稿日期:2022-02-22;修订日期:2022-09-29

基金项目:南海分局海洋科学技术局长基金资助项目“国内外海岸线整治修复典型案例对广东省的启示”(180203);自然资源部法治研究重点实验室资助项目(CUGFZ-2005)。

作者简介:徐淑升,硕士,研究方向为海洋生态

通信作者:严淑青,硕士研究生,研究方向为海洋资源保护与综合管理

nisms of completion management. It mainly included exploring the mechanism of mutual benefit of central and local ecological restoration, implementing “mosaic puzzle” restoration according to the regional overall ecological restoration plan, expanding the funding sources and management methods of ecological restoration projects, referring to existing regulatory requirements and standards in the implementation process of the project, refining the adjustment procedures, approval authority and responsibilities of central funds to support ecological restoration projects, strictly arranging the project schedule, leaving sufficient time to carry out post-evaluation and establishing a long-term effect evaluation index system, and delineating the “passing line” and “excellent Line” to improve stakeholder engagement.

Keywords: Marine ecological restoration, Project supervision, Ecological protection, Central finance

0 引言

党的十九届五中全会提出生态文明建设实现新进步,首次提出“守住自然生态安全边界”,强调“推动绿色发展,促进人与自然和谐共生”。国土空间生态修复作为生态文明建设的重要举措之一,近年来加快发展,在生态保护修复法律制度、生态空间管控以及生态保护修复重点专项行动和工程等方面都取得一定的成绩。“十三五”期间中央财政累计安排生态保护修复相关转移支付资金8 779 亿元,国家发展改革委安排中央预算内投资1 391 亿元用于推进生态工程,地方也投入大量资金进行生态修复。

海洋生态修复是国土空间生态修复的重要内容。2010—2017 年中央财政专项资金用于海洋生态修复的资金达 137 亿元^[1-2],2021 年中央财政专项资金下达 39 亿元支持 15 个海洋生态修复项目,沿海地区也投入大量资金用于海洋生态修复。然而目前海洋生态修复项目实施和验收的监管机制仍不健全,从中央到地方都在努力完善海洋生态修复项目监管机制。因此,结合我国当前实际,探索海洋生态修复项目监管机制,具有重要意义。

1 海洋生态修复的发展

随着经济社会的发展以及人们对资源节约和基于生态系统管理(EBM)理念的不断加强,各阶段的海洋生态修复目标不同,工程各有侧重,相关法律法规和制度建设内容也有不同。随着时代的发展,海洋生态修复的内涵不断拓展和丰富^[3-5]。在陆海统筹理念下,目前海洋生态修复包括围填海项目生态保护修复、海洋地质环境治理恢复、近海污

染治理、海洋动植物恢复和海洋生态减灾等方面。

1.1 法律制度的发展

海洋生态修复的发展与相关法律法规的发展密不可分。随着我国对海洋资源利用程度的加深,相关法律制度对海洋生态修复的关注和表述不断发展。

《中华人民共和国海洋环境保护法》对海洋生态保护提出总体要求,对海洋生态修复发挥积极作用,但同时面临 2 个问题。①未规定无明确责任主体时的海洋生态修复;②即使有明确责任主体,罚款和没收违法所得也不足以开展海洋生态修复。《中华人民共和国海域使用管理法》对保护和改善海洋生态环境提出进一步要求,并开始实行海域有偿使用制度,同时解决部分海洋生态修复的资金来源;随着我国海洋经济的高速发展,海域使用金收缴逐渐增多,中央开展的海域海岛海岸带整治修复工程正是使用收缴的海域使用金对地方进行返还。《中华人民共和国海岛保护法》对保护海岛及其周边海域生态系统等方面提出要求,进一步补充和完善实施海洋生态修复的地理单元。

1.2 海洋生态修复项目的发展

海洋经济发展增强海洋生态修复的内在需求,相关法律制度奠定海洋生态修复的制度保障,海洋生态文明建设加强海洋生态修复的体制保障,促进海洋生态修复项目的快速发展^[6-9]。

第一阶段,主要注重污染治理(2010 年前)。2010 年前海洋生态修复多为单纯零散的治污、造林和清淤工程以及局部地区的海岸带综合管理(ICM)。厦门的 ICM 示范工程于 1994—1998 年由

相关国际组织实施治污等工程,之后由厦门市政府及相关部门在治污的基础上实施生态修复。

第二阶段,开展综合整治(2010—2015年)。2010年《关于开展海域海岛海岸带整治修复保护工作的若干意见》要求地方通过海域海岛海岸带整治、修复和保护工作优化资源配置和改善生态环境。与此同时,海洋生态修复的技术指南和评价标准开始建立,如《海岛生态整治修复技术指南》《海岛整治修复项目管理暂行办法》和《海岛整治修复项目验收暂行办法》。在国家的大力推进下,地方陆续出台海域海岛海岸带整治修复保护规划,其中包括准备建设的海洋生态修复保护工程项目库。此阶段的海洋生态修复项目侧重于海域海岛海岸带综合整治,整治修复的内容多种多样,涵盖防波堤码头、生态展厅和红树林种植等建设项目,中央资金来源主要是海域使用金返还。

第三阶段,开始注重生态系统整体性(2016—2020年)。由于生态文明建设不断推进,保护海洋生态环境的规范密集出台,并开始实施“蓝色海湾”“南红北柳”和“生态岛礁”等项目。2017年《海岸线保护与利用管理办法》提出全面落实大陆自然岸线保有率不低于35%的管控目标,提出海岸线整治修复的“硬要求”,明确中央财政海岛和海域保护专项资金支持开展海岸线整治修复,并对中央和地方的责任进行划分。其中,国家编制全国海岸线整治修复五年规划和年度计划,建立全国海岸线整治修复项目库,制定海岸线整治修复技术标准,确定将重点项目安排在沙滩修复养护、近岸构筑物清理和清淤疏浚整治、滨海湿地植被种植与恢复以及海岸生态廊道建设等工程;地方编制地方海岸线整治修复五年规划和年度计划,提出项目清单,纳入全国海岸线整治修复项目库,完善海岸线整治修复资金投入机制,引入社会资本参与。2018年机构改革后,海洋生态修复工作不断加强,同年《关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知》要求严控新增围填海造地、加快处理围填海历史遗留问题以及加强海洋生态保护修复,这是解决海洋生态修复“旧账未还,新账又欠”难题的重要文件。在此阶段,海洋生态修复更加注重生态系统整体性,支持力度和持续性不断增强。中央财政自

2016年先后5次支持“蓝色海湾”项目,《渤海综合治理攻坚战行动计划》为海洋生态修复项目用海审批简化程序,从制度上支持海洋生态修复项目。

第四阶段,海洋生态修复内容不断充实,增加生态和减灾功能协同发展以及生态价值实现等内容(2020年至今)。在陆海统筹思想下,海洋生态修复成为国土空间生态修复的一部分。2020年,在《关于开展省级国土空间生态修复规划编制工作的通知》指导下,国土空间生态修复规划工作在各地展开;中央海洋生态修复项目新增“海岸带保护修复工程”,海洋生态减灾功能备受重视。与此同时,海洋生态修复的规划、制度和标准进一步完善,《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021—2035年)》从国家层面明确海洋生态修复工程的规划布局,《海洋生态保护修复资金管理办法》进一步完善资金管理制度,海岸带保护修复工程技术标准体系已具雏形。在此阶段,海洋生态修复工程的概念开始广泛使用,系统和综合的修复治理理念进一步加强,中央资金支持的海洋生态修复项目数量减少但单项支持资金大幅提高。

2 海洋生态修复项目的监管现状

2.1 监管主体

中央财政支持的海洋生态修复项目大多针对无明确责任主体的情形。目前海洋生态修复项目仍以政府出资和管理为主,从中央到地方再到实施单位都负有监管责任,按照各自职责组织监管工作,但尚未组建专门的项目监管队伍。当前主要为多部门联合监管,如财政部和自然资源部联合开展监管。

2.2 监管内容

中央对海洋生态修复项目的监管是落实整个海洋生态修复工作的重要内容,因此监管内容不仅限于某个项目本身,而是承担工程监管、工程监理、项目辅助审核、标准辅助制定和强化技术指导5项工作。其中,工程监管是由行政主管部门或其委托机构根据国家法律、法规和强制性标准,对责任主体和有关机构履行质量责任的行为以及工程实体质量进行监督检查和维护公众利益的行政执法行为;工程监理即监理单位受项目实施单位法人委托,依据项目建设文件和合同等,对工程建设进行监督、管理和咨询;项目辅助

审核在项目审批前对其材料齐全性、政策符合性、项目真实性和工程可行性进行审核;标准辅助制定由监管人员总结监管过程中发现的问题,并不断完善标准;强化技术指导是在监管的同时宣传贯彻最新标准,帮助地方依法依规开展相关工作,促进地方海洋生态修复工作的开展。

2.3 监管方式

监管方式包括事前、事中和事后监管,采用报表、报告和现场走访等形式。例如:在事前阶段通过无人机航拍、VR 呈现和 RTK 测量等方式记录项目基本情况,在现场专家初判的基础上交由专家评审;在事中阶段采用进度定期报告和“自然资源资金监测管理系统”等方式上报项目信息,部分地方还自行开发海洋生态修复项目监管平台;在事后阶段根据生态系统特点,开展长期跟踪评价。

各地方在监管方式上也有自己的特点。例如:浙江洞头通过赋予一定期限的自然资源资产使用权等方式,引导社会投资方自主选择适宜的生态修复项目,并启动“渔港设施物业化管理”,在政府资源不变的情况下更好地完成生态修复项目^[10];广西采用 PPP 等方式开展项目实施和管理。

3 存在的问题

3.1 事前的项目申请过程

3.1.1 项目申报资金的下达和使用方式较单一

中央资金支持生态修复项目在 2015 年前以中央分成海域使用金的方式下达,从“蓝色海湾”项目申报开始以中央转移支付专项资金的方式下达,均是按年度下达,缺乏基金等类型的申报渠道。由于资金来源和方式单一,资金使用方式也较单一,这就导致在事前监管阶段存在问题。①地方在申请中央资金时“冷热不均”,如与经济发达地区相比,经济欠发达地区申报中央资金项目的热情更高;②申请中央转移支付专项资金有时间限制,可能导致地方热衷于申请项目和获得财政支持,而并未开展充分准备,资金下达后工程开展时间仓促;③生态修复项目本身占用资金巨大,而项目监管却缺少资金支持,而生态修复效果正是需要在竣工验收后长期跟踪监测。

3.1.2 利益相关者参与度不高

利益相关者的参与对于生态修复项目的持续

成功至关重要,而一些项目在规划设计阶段未能做好公众宣传和良性互动,未能发挥社会力量开展协作,未能充分考虑相关行业和居民等关键利益相关者的意见,导致利益相关者参与度不高。

3.2 事中的项目实施过程

3.2.1 缺乏针对性和强制性的指导

2007 年试行的《工程监理企业资质管理规定》对 14 类工程的工程监理做出规定,包括水利水电工程、农林工程和渔业工程等,却没有包含生态修复工程。此外,针对生态修复效果的验收标准也较缺乏。

3.2.2 缺乏可参照的工程监管模式

海洋生态修复项目涉及的工程类别繁多,项目监管比一般的工程监管要求更多,而目前在工程监管中常用的设站、旁站和长期蹲守等方法在生态修复项目监管中并未普遍使用。此外,由于缺乏具有针对性的项目监管指导,监管结果的应用存在障碍且责任主体的定性不能明确^[11-12]。

3.3 事后的竣工验收和跟踪监测过程

海洋生态修复项目的整体性强,修复效果通常要长期显现,一般的工程量指标体系难以满足监管需求,而目前竣工管理技术要求和机制仍不完善。对于海洋生态修复项目要求进行长期跟踪监测,但监测指标、标准和结果应用并未明确。

4 对策建议

4.1 事前监管阶段

探索中央和地方生态修复共同受益的机制,以实现区域整体性生态修复为目标,做好“马赛克拼图”式生态修复,克服工程思维,扩展生态修复项目的资金来源和管理方式。

采用自上而下和自下而上相结合的方式,建立长效机制,将大尺度的生态修复任务分解为各时空尺度的“马赛克”,合理安排资金支持的先后顺序,逐一完成“马赛克拼图”。其中,大尺度的生态修复项目采用自上而下的申报模式,由上级做好规划、开展区域生态合作和发起任务;小尺度的生态修复项目采用自下而上的申报模式,由下级根据需求以及结合规划,对接上级发起的任务,灵活时间申报,争取资金奖补。

组建中央生态修复基金,接受民间组织捐赠,面向社会申请,设立生态保护修复指标跨区域交易

中心,设立专门的风险补偿基金,与政策性银行对接,加强风险补偿基金杠杆的作用。

完善海洋生态修复项目价格核算体系,结合GIS建立海洋生态修复项目管理体系,建立与项目对应的唯一识别代码,使中央与地方项目结合后能够清晰地针对中央资金和地方资金开展管理。

在项目规划阶段与所有关键利益相关者进行充分沟通,主动开展宣传和培训,调动其积极性,提高利益相关者参与海洋生态修复的意愿和能力。

加强对生态修复理念的认识以及对生态系统的整体性考虑,将生态理念融入项目规划方案的各项内容;强化对生态修复效果的评估,弱化以工程量作为资金核算的依据;注重生态修复项目与园林绿化工程、水利工程和林业工程等的区别与联系。

4.2 事中监管阶段

在项目实施过程中参考已有的监管要求和标准指标,如参考大型水利工程监管质量体系^[13],红树林种植参考农林工程的造林成活率和三年保存率。同时,为减少工程建设对生态环境的干扰,施工现场应通过监管加强对生态环境的保护。

细化中央资金支持生态修复项目的调整程序、审批权限和责任,开展联合监督检查,各部门在开展中央资金支付、结算、决算和审计工作时与业务检查单位相互通报,在项目调整和终止过程中明确界定中央资金与地方资金的使用。

严格项目进度安排,需要项目实施期限调整的,按照审批权限细化审批程序,采用以施工单位信用约束为手段的督促措施。

4.3 事后监管阶段

生态修复项目的竣工验收不同于有明确时间节点的一般工程,应预留充足的时间开展后期评估,建立长期效果评估指标体系,做到有章可循;引入质保金管理制度,确保技术指标的长期执行;规范竣工验收专家组成、标准依据和报送程序等,加强竣工验收管理。

划定项目的“及格线”和“优秀线”:将守住生态安全底线作为生态修复项目的“及格线”,评价指标包括近岸海域优良水质比例、陆海统筹治理情况、控制用海活动情况以及垃圾污染防治等;将建设

“美丽中国”作为生态修复项目的“优秀线”,评价指标包括海洋健康指数以及海洋生态关键指示性物种恢复等。通过项目评比提高工程质量。

5 结语

海洋生态修复项目的内涵随着生态理念的加强而不断发展,其与水利工程和建设工程等相比仍属于新事物,无论是项目设计还是项目监管都须在实践中不断摸索和深入研究。海洋生态修复项目涉及林草、水利、环保、自然资源、农业和能源开发利用等领域,需要跨学科、跨专业和跨部门的交流合作,从而提高海洋生态修复的整体性和系统性。

参考文献

- [1] 于小芹,余静.我国海岸带生态修复的政策发展、现状问题及建议措施[J].中国渔业经济,2020,38(5):8-16.
- [2] 姜欢欢,温国义,周艳荣,等.我国海洋生态修复现状、存在的问题及展望[J].海洋开发与管理,2013,30(1):35-38,112.
- [3] 刘大海,管松,邢文秀.基于陆海统筹的海岸带综合管理:从规划到立法[J].中国土地,2019(2):8-11.
- [4] 张志卫,刘志军,刘建辉.我国海洋生态保护修复的关键问题和攻坚方向[J].海洋开发与管理,2018,35(10):26-30.
- [5] 张震,褚鹏基,霍素霞.基于陆海统筹的海岸线保护与利用管理[J].海洋开发与管理,2019,36(4):3-8.
- [6] LIU Z Z, CUI B S, HE Q. Shifting paradigms in coastal restoration: six decades' lessons from China[J]. Science of the Total Environment, 2016, 566: 205-214.
- [7] BAYRAKTAROV E, SAUNDERS M I, ABDULLAH S, et al. The cost and feasibility of marine coastal restoration[J]. Ecological Applications, 2016(4): 1055-1074.
- [8] 李英花,何斌源.广西海域海岛海岸带整治修复工程管理研究[J].环境科学与管理,2017(9):53-57.
- [9] 王琪,韩宇,陈培雄.海岸带整治修复评价标准探索[J].海洋开发与管理,2017,34(3):12-19.
- [10] 郭松桥.温州洞头区三年海洋生态修复的成功实践[EB/OL]. http://www.mnr.gov.cn/dt/hy/201906/t20190618__2441073.html, 2019-06-18.
- [11] 纪大伟,田洪军,王园君,等.海域海岸带整治修复进展与管理建议[J].海洋开发与管理,2016,33(5):87-90.
- [12] 王勇智,孙惠凤,孙永根,等.丁字湾综合整治修复的初步研究[J].海洋环境科学,2013(3):428-433.
- [13] 杨宏伟,胡雨新.浅析南水北调工程质量监管工作的有效性[J].人民长江,2015,46(6):21-23,27.