

舟山群岛新区研究内参

2013 年 10 月 4 日（第 27 期）

浙江舟山群岛新区研究中心 舟山市社科联 浙江海洋学院社科联
传真：0580—2551319 电子邮箱：czzc@zjou.edu.cn 网站：www.czzc.asia

海洋海岛生态保护体制机制创新

陈莉莉

一、建立健全生态保护机制

1、建立综合协调组织

在新区层面，成立海洋开发保护规划协调委员会，作为实施统一的海洋开发、环境治理和海岛保护综合规划协调机构，负责协调各海洋渔业、港务局、交通局、海事局、环保局，土地、城市建设等部门的规划，统筹规划海洋的开发和保护工作。该协调机构有权组织海洋专家和相关执法队伍，联合成立海上综合执法协调小组，实现“海上环保执法一把抓，问题处理再分家”。

2、明确部门职责分工

明确各涉海部门在海洋环境管理与保护方面的职能分工。一方面要坚持地方为主管理、国家给予指导的原则，处理好海洋渔业、港务、交通、海事、环保等部门和机构与中央机关的关系；另一方面要进一步明确各自的分工，有冲突的地方要进行调整，以避免管理上的重复、冲突、空白和推诿扯皮现象的出现。

3、推动生态保护区域合作

坚持平等开放，互惠互利原则，科学规划，建立舟山与宁波、上海的海洋生态保护深度合作机制和与长江三角洲区域环保联动及信息共享制度，提高区域间环保管理能力和水平。探索建立区域环境安全

预警预报和协调制度，建立区域环保合作组织，建立区域环保合作的投入机制。

二、强化生态保护综合协调

1、建立海洋污染陆海统筹和区域同步监防机制

推进实施海洋环境保护区划和规划，加强陆源污染物排海的控制和监管，实施海岸（洋）工程环境保护监督管理和船舶污染监督监测力度，加强渔船污染物排放管理，严格控制船舶污染物排放，完善港口船舶污染物接收处置设施，健全指定区域内船舶污水“禁排”政策；实施海洋开发利用活动污染物排放和海洋倾废总量控制，推进陆海污染同步监督防治。

2、创建海岛防灾减灾综合管理体系

建立海岛防灾减灾综合管理体系。由政府及海洋渔业、民政、国土资源、公安、消防、军队、地震、水利防汛、交通气象、农林等职能部门共同组成海岛防灾减灾综合管理体系，通过整合资源，建立信息交换机制，逐步实现防灾减灾信息共享，开展防灾减灾综合会商、综合决策，实现灾害管理方式由部门、区域、环节、学科相分离的封闭式的单项管理向综合、系统、协调式的管理方向发展，建立跨地域、跨部门的综合防灾减灾管理体系，并逐步把综合防灾减灾管理体制上升到“危机综合管理体系”。

3、构建完善的无人岛开发许可和环境影响评价制度

实行无人岛海岛的开发许可和环境影响评价制度。海洋生态环境保护委员会有权先发放为期3年的初步许可证，允许潜在的海岛开发商进行可行性研究并可以优先申请许可证，但是在此期间不得开工建设。被许可人必须每6个月提交一份环境影响评价状况报告。初步许可证并不作为申请正式许可证的一个先决条件。在完成一系列针对海岛开发项目的生态环境影响评价评审程序后，海洋生态环境保护委员会才可以向海岛开发商项目颁发期限为50年的许可证。同时，在海岛的开发利用过程中进行长期跟踪监测，及时发现问题，采取相应措施解决。

4、完善突发事件应急处理工作机制

(1) 加快建设防溢油应急体系和基地。优化现有油品码头空间布局，从严控制新建油品码头等高风险、高污染项目，对沿海布局的石化、油储等环境高风险源，划定海洋环境缓冲区，保证安全防护距离。

(2) 强化海洋环境风险管理，健全环境风险防范体系。强化港区风险防范力度，加强项目海洋环境风险防控评价；建立和完善海洋环境立体监测、废弃物海洋倾倒监管，建立上下联动、区际联合、军民联防的海洋自然灾害及海上突发事件响应等机制，全面构建在重大突发事件下准军事化的应急指挥和协调机制。

三、健全生态保护协同机制

1、创新岛陆联动污染防治机制

建立新区与沿海地市市长联席会议制度，加强陆源污染防控、实施流域-河口-海域联动的入海污染物减排策略，实现岛陆联动污染的防治。

2、构建海洋生态补偿和修复机制

(1) 建立海洋生态补偿机制。设立专门的第三方评估机构，制定科学有效、公平合理的海域海洋生态价值评估及海洋生态补偿标准，同时政府部门设立海洋生态补偿专项基金，出台《舟山海域海洋生态补偿管理办法》明确相应区域海洋生态补偿的补偿主体和受偿主体、海洋生态补偿的范围、方式，资金的收取办法、补偿办法、监督办法以及举报措施和责任制度，形成专款专用。

(2) 开展生态修复工程建设。根据海岛生态特点，进一步推进物种多样性的防护林体系建设，定期修复受损生态防护带。实施湿地修复工程，保持海洋湿地资源动态平衡。建立湿地保护区，保持湿地功能的持续性和稳定性，增强禁猎区的保护力度。建设湿地公园，保护迁徙水鸟栖息地环境。建设湿地展示中心、湿地研究中心、监管中心以及执法网络、专家网络、基金网络，促进湿地健康有序成长。

3、健全生态保护公众参与机制

(1) 成立海洋环境保护专家咨询机构，赋予海洋科学家代表、管理专家代表、环保人士代表等民间人士对本地区主要海洋环境问题或重大建设项目进行监督检查、对重大环境问题进行专题调研和向当地政府提出解决问题的建议方案的权利。

(2) 加强环境保护社会团体制度建设，增强非政府组织在环境监督、环境纠纷的解决等方面的功效。

(3) 保障公众对环境保护事务的知情权、参与决策权、监督权、诉讼权，调动公众参与的积极性。

(4) 减少行政机关“立法时争权，立法后不管”的现象，促使开发利用和污染破坏环境者自觉采取环境和资源保护措施。

4、建立生态保护市场协同机制

探索建立实施海洋环境容量和重点海域污染物总量控制制度及排污权交易制度。

(1) 发展和完善重点海域污染物总量控制技术和法规。根据舟山海域海洋环境容量的实际情况实行总量控制分层次管理，并对排污权进行合理的定价和初始排污权的分配。

(2) 建立和规范排污权交易市场。对单位 GDP 能耗指标和污染物排放指标实行市场化运作，通过排污权交易平台交易，支持企业排污总量指标在企业集团之间统筹解决，涉及国家重点布局的火电、石化行业重大项目等其他重大项目排污总量指标，可以借助交易平台实现与省内、省外的交易平台联网统筹解决。