

# 加快构建现代海洋治理体系

□ 刘大海

## 第1落点

党的二十届四中全会强调,加强海洋开发利用保护,坚持陆海统筹,提高经略海洋能力,推动海洋经济高质量发展,加快建设海洋强国。当前,全球海洋治理体系正经历深刻变革,合作与竞争交织叠加,我国在资源约束、生态环境压力与规则博弈方面面临多重挑战。面向“十五五”乃至更长时期,必须以陆海统筹为根本原则,以制度创新为关键牵引,以科技赋能为核心支撑,以生态优先为鲜明底色,构建系统完备、科学规范、运行高效的现代海洋治理体系,走出一条具有中国特色的海洋强国之路。

对山东而言,蔚蓝海域不仅是地域空间,更是最大动能、最大优势与最大潜力。立足国家海洋权益维护,经济高质量发展与生态文明建设的时代命题,山东肩负着经略海洋、服务国家战略的重大使命,需要准确把握新发展阶段海洋治理的新要求,勇于探索、先试先行,为完善中国特色海洋治理体系贡献山东智慧。

## 构建陆海统筹的治理格局

坚持陆海统筹是海洋强国建设的核心要义。构建陆海统筹的治理格局,必须坚持战略牵引、系统集成、自觉服务并融入国家发展大局。当前,我国几个大湾区以港口群—临港产业—海湾城市—生态海岸带为主线,正加快构建全球协同、陆海联动的空间治理新格局,对完善我国海洋治理体系形成重要示范。山东因海而兴,是我国唯一毗邻黄海、渤海的海洋大省,拥有全国近1/6的海岸线,管辖海域面积4.65万平方公里,孕育了以青岛港、日照港、烟台港为代表的世界级港口群。作为黄河流域唯一的沿海省份,山东还是黄河流域乃至全国连接海洋的关键门户。对山东而言,应将国家重大战略与自身海洋资源禀赋深度耦合,主动融入国家重大战略,系统对接京津冀协同发展、长三角一体化、黄河流域生态保护和高质量发展以及“一带一路”等国家战略规划,联合打造黄渤海协同治理与产业协作新高地;在空间格局上,统筹“海上通道—临港产业—现代港城—生态海湾”一体化布局,推进胶东经济圈向海发展,建设世界一流港口群与国际航运枢纽;在机制上,建立跨区域、跨部门、跨要素的山东省陆海统筹

工作体系与项目化推进机制,实现省内战略同频、资源同向、政策同力。

海岸带规划是陆海一体化保护开发以及用途管制的关键抓手,是海岸带区域空间治理的主要政策工具,直接影响沿海资源利用、产业布局、生态环境保护、防灾减灾和基础设施建设等各类空间活动。山东应以编制实施海岸带规划为契机,进一步优化海岸带开发利用格局,推动人海和谐共生,实现海岸带高质量发展——要坚持问题导向,突出地方特色,针对海岸带保护与利用面临的特殊问题与矛盾,科学划定海岸建筑退缩线、海洋灾害重点防御区、海砂禁采区、地下水限采区等海岸带核心管制的“区”与“线”,丰富用途管制的“工具箱”,并从资源利用、环境保护、产业布局和滨海人居环境等领域提出解决重点难点问题的新思路、新机制和新模式,提高规划的可操作性和针对性。同时,海岸带规划的功能分区、管控规则以及对特定空间、行业用海等的约束性要求,经统筹协调纳入同级、下级国土空间总体规划,并以国土空间总体规划 and 详细规划作为实施用途管制的依据,压紧压实刚性约束,提升海洋国土空间精细化管理水平。统筹协调接口,应将海岸带功能分区与管控规则纳入同级及下级国土空间总体规划与详细规划,实现“一张蓝图、分级实施、刚性约束”,全面提升海洋国土空间的精细化管理能力。

## 海洋治理不是政府的“独角戏”

加快构建现代海洋治理体系,必须以健全的法律制度为保障。我国现行海洋法律体系已基本形成以《海洋环境保护法》《海域使用管理法》等为支柱,多部行政法规、部门规章配套的框架。但随着开发强度提升与跨领域、跨区域事务日益复杂,仍存在权责边界不够清晰、执法标准不够统一、规则与技术快速演进之间的适配不足等问题,整体治理效能滞后于当前海洋治理的要求。面向新时期,山东应立足实际,系统推进地方性海洋法规与治理体系建设:推进沿海各市修订海岸带保护法规,加快海岸带保护利用步入法制化轨道,将围填海管控、海岸线保护与利用、自然岸线占补、海岸建筑退缩线、重点行业用海岛管理 etc 实践中行之有效的政策机制予以立法确认;支持各地出台海域立体确权、自然岸线占补等海岸带相关地方性法规、政府规章,完善法治保障体系,依法规范对海岸带保

护治理产生影响的各类行为;强化陆海空间政策衔接,确保海岸线两侧空间管理行为协调匹配,优化陆海兼用项目的审批机制和流程。

现代海洋治理体系的一个显著特征是各利益相关方的共同参与。山东应强化顶层统筹,充分发挥省委海洋发展委员会统筹协调作用,加强对全省海岸带及海洋综合治理的指导和监督。加强涉海部门间联动管理,明晰事权责任,强化政策措施协调性,形成工作合力与管理闭环。此外,海洋治理不是政府的“独角戏”,需要多元化主体的参与。在发挥政府主导作用的基础上,应积极引导企业、社会组织、公众等力量有序加入,构建多元协同的治理格局。一是完善公众参与机制。健全海洋环境信息公开制度,定期发布海洋环境公报,保障公众知情权。同时建立海洋环境保护公益诉讼制度,支持社会组织依法开展监督,提升公众参与的法治化水平。二是激发市场主体活力。引导涉海企业履行社会责任,参与海洋生态修复和保护。建立激励机制,鼓励企业投资海洋环境保护和海洋科技研发。发挥行业协会作用,制定行业规范,加强行业自律。三要培育海洋保护社会力量。推动沿海社区参与海洋管理,推广“渔民变护渔员”等转型模式,发展民间海洋保护志愿者队伍。加强海洋意识宣传教育,提高全社会海洋意识,培育亲近海洋、守护海洋、可持续利用海洋的社会文化,营造全社会关心支持海洋事业的良好氛围。

## 以科技创新支撑海洋治理

海洋生态系统的健康稳定,是海洋经济可持续发展的前提和保障。面向“十五五”,山东省应持续将生态优先、绿色发展贯穿海洋治理全周期,严格落实国土空间用途管制,严守生态保护红线,持续推进“蓝色海湾”整治、海岸带保护修复等海洋生态保护修复工程,提升近岸海域生态韧性。建立“河海联动”的污染防治体系,对入海河流实施“一河一策”,在重点流域建设水质自动监测站,对污染物排入海全程监控,让“水清、岸绿、滩净、湾美”成为沿海地区的常态。此外,应加快发展蓝色碳汇,实施滨海湿地固碳增汇行动,开展盐沼生态系统修复,提升黄河口、渤海湾、胶州湾等河口海湾湿地及海草床等生态系统的固碳增汇

能力,协同开发微生物碳汇和渔业碳汇,促进海洋蓝碳增汇。

科技创新是海洋治理现代化的核心驱动力,海洋治理的持久动力离不开科技创新的支撑与引领。当前,海洋科技竞争日趋激烈,主要海洋国家纷纷加大投入,积极抢占海洋科技制高点。山东集聚了全国约40%的涉海高端研发平台、近一半海洋科技人才和三分之一海洋领域院士。山东拥有崂山实验室、中国海洋大学、自然资源部第一海洋研究所等一批国家级创新平台,具备扎实的研发基础。面对国家重大战略需求,山东应整合发挥省内高等院校和科研院所优势,并充分调动企业创新的主体作用,加大智力投入,重视人才培养,在海洋观测监测技术、海水淡化技术、海洋高端装备制造、海洋生物医药、深海极地探测等方面力争突破卡脖子难题。同时,促进产学研用深度融合,加速科技成果向生产力和治理效能转化,依托科技手段提升海洋灾害预警预报精度、海洋资源利用效率、海洋执法监管效能。以创新驱动赋能海洋治理,为认识海洋、经略海洋提供坚实的科技支撑。

与此同时,在全球海洋治理深刻调整背景下,海洋领域国际规则竞争加剧。围绕海洋环境保护、资源可持续利用与气候变化应对等全球性议题的制度博弈日趋激烈,国际社会对中国承担更大责任与提供更多公共产品寄予厚望。作为“一带一路”海上战略支点,山东应充分发挥地缘优势,深化与共建“一带一路”国家和地区在海洋科技、生态保护、航运物流、防灾减灾等领域的合作。鼓励涉海企业与科研机构“走出去”,主动融入全球创新网络与产业链条;同时,对标国际先进水平与标准,在航运管理、环境保护、渔业资源养护等领域进一步提升制度型开放水平。

站在“十五五”规划的起点,要深刻把握海洋治理的系统性和全局性。坚定以陆海统筹为根本路径,以制度创新为核心动力,以科技进步为关键支撑,以生态优先为刚性约束,统筹好发展和安全、保护和开发、国内和国际的关系,逐步构建起战略牵引、系统完备、科学规范、运行高效的现代海洋治理体系,以更坚实的蓝色实践书写中国现代化的山东海洋篇章,推动海洋经济高质量发展迈上新台阶。

(作者系中国人民大学公共管理学院教授)

# 理顺四对关系,布局沿黄体育发展

□ 韩鹭

眼下,越来越多的体育活动正以更贴近地域特色,深入群众生活的方

式,赢得广泛关注。近日,首届江苏省城市足球联赛“苏超”在泰州队夺冠后圆满落幕,“苏超”的火爆,向我们展示了一个结合地域特色,发展体育事业的成功案例,也为黄河流域体育事业发展提供了典型范式。在新阶段,推动黄河流域体育事业高质量发展,要立足区域特色,把握并统筹处理好若干重大关系。

第一,把握好政府与市场的关系。处理好政府和市场关系是黄河流域体育事业高质量发展的核心命题。实现“有为”政府和“有效”市场的高效协同,才能实现黄河流域体育事业的高质量发展,为区域经济社会的全面进步贡献力量。政府是黄河流域体育事业高质量发展的核心引导者。黄河沿线横跨东、中、西三大区域,区域内各省份经济基础、资源赋存、人口规模、产业发展存在显著异质性,政府应做好体育事业发展顶层设计和统筹规划。一方面,政府应加大政策支持,制定黄河流域体育事业发展专项规划,构建覆盖全流域的系统框架,明确发展目标任务,建立省际协同机制,打造黄河特色的体育品牌。另一方面,各级地方政府应立足本地实际,围绕公共服务体系建设、基础设施供给和群众参与机制创新等重点环节,着力提升体育事业发展的均衡性与可及性,推动黄河流域整体体育事业协同发展跃升。

市场是黄河流域体育产业发展的核心驱动力。市场在资源配置和产业升级中发挥着决定性作用,黄河流域体育产业发展应充分发挥市场的作用。一方面,发挥市场高效配置资源的优势,培育一批具有黄河文化特色的体育龙头企业,为沿黄城市体育事业注入活力。例如,济南市引入企业投资建设黄河体育中心,打造集专业足球场、水上运动基地、体育商业综合体于一体的产业集群。另一方面,激发市场创新活力,通过跨界融合推动传统体育数字化转型,促进体育与黄河文化、旅游、康养等产业深度融合,打造高水平的“体育+生态”。

第二,把握守正与创新的关系。协调好守正与创新的关系是推动黄河流域体育事业高质量发展的关键手段。“守正”与“创新”相辅相成,共同构成推动黄河流域体育事业发展的双轮驱动。

守正是黄河流域体育事业高质量发展的文化根基。黄河作为中华民族的摇篮,所孕育的独特体育文化,在凝聚民族精神中发挥着重要作用。为了更好地挖掘和传承传统体育文化,一方面要全面梳理各地传统体育项目,利用3D建模、虚拟现实(VR)等数字化手段,记录和展示体育项目的动作细节和文化场景,实现优秀传统文化资源的有效保存和传播。例如,山东淄博临淄依托“世界足球起源地”品牌,兴建蹴鞠博物馆,推动蹴鞠文化进校园,让沉睡千年的古老足球运动走进当代青少年的课堂。另一方面,还应积极推动黄河流域传统体育申报非物质文化遗产名录,制定保护传承政策,加强研究和国际交流,让黄河传统体育走向更广阔的舞台。

创新黄河流域体育事业高质量发展的核心动力。推动黄河流域体育事业现代化转型,必须在坚守体育文化传承与生态保护的基础上,积极探索传统体育与现代元素深度融合的新路径。一方面,强化科技赋能,推动传统体育数字化转型,打造传统体育转型新场景。运用数字技术,实现技术动作的数字化学保存,加强体育文化场景的沉浸式呈现,并建设智慧场馆提升观赛体验。另一方面,加强业态创新,鼓励“体育+”业态融合,培育新业态、新模式,强化体旅融合,开发黄河漂流、武术体验等旅游产品,在景区设立传统体育体验馆,让文化资源转化为生动体验;深化体养融合,将太极拳等传统健身术与现代健康管理结合,提供智能化健身养生服务,打造运动与疗养融合的新业态。

第三,把握全民健身与竞技体育的关系。全民健身与竞技体育相互促进,是黄河流域体育事业高质量发展的应有之义。以竞技体育引领全民健身水平提升,以全民健身夯实竞技体育人才基础,实现两者的良性互动,是黄河流域体育事业不断迈上新台阶的关键所在。

夯实全民健身根基。黄河流域地域辽阔,城乡发展不平衡,全民健身事业发展面临基础设施不足、服务供给不均等挑战。一方面,政府应制定黄河流域全民健身发展专项规划,加大资金和政策支持,建设体育公园、健身步道、社区运动场等设施。另一方面,要创新全民健身活动形式,结合黄河流域文化特色,推广太极拳、武术、秧歌等传统体育项目,激发居民参与健身的热情,增强文化认同感和参与感。例如,山东青岛“好运山东·律动黄河”武术运动联赛,巧妙融合了武术、中医养生与黄河文旅三大元素,深刻彰显黄河文化与民族传统体育融合发展的蓬勃生机。

发挥竞技体育的龙头牵引作用。黄河流域可以充分发挥竞技体育的引领作用,为区域高质量发展注入新动力,激发全民健身热情,推动体育事业发展。一方面,发挥沿黄各省区自身优势,打造高水平赛事品牌,提升行业影响力。比如,继续扩大兰州国际马拉松赛、炎黄自行车赛等赛事的规模和国际知名度,通过赛事展示黄河风光和文化底蕴,带动体育旅游和赛事经济。另一方面,可以通过竞技体育的示范效应,激发全民健身热情,推动体育事业与区域文化、经济的深度融合。

第四,把握地方特色与区域共性的关系。统筹地方特色与区域共性,是推动黄河流域体育事业高质量发展的重要内容。地方特色是黄河流域体育事业发展的根基,而区域共性则是实现协同发展的纽带,只有以特色为根基,以共性促协同,才能形成黄河体育发展的整体合力。

深入挖掘地方特色。地方特色是区域经济发展的独特资源,能够成为体育事业注入新的活力。一方面,各地应利用自身独特的自然和文化资源,打造别具魅力的体育赛事活动。比如,沙漠越野、湿地马拉松、山地登高等项目。另一方面,融合黄河文化元素,创新传统体育项目。将黄河文化元素融入现代体育,创新赛事形式,如龙舟竞渡与文化展览、工艺展示结合,既能传承民俗又能提升赛事影响力。加力塑造区域共性。沿黄地区要树立“一盘棋”思想,联合打造涵盖赛事、旅游、文化等多个领域的统一的“黄河体育”品牌,形成协同发展的合力。一方面,可以举办跨省区的体育赛事,形成贯穿全流域的体育赛事体系。例如,串联黄河上中下游城市的“黄河马拉松体育联赛”。另一方面,开展品牌推广活动,形成区域联动的宣传效应。

作为中华民族的母亲河,黄河地区在我国经济、文化版图图中具有独特地位。面向未来,我们要牢牢把握黄河流域生态保护和高质量发展的战略契机,坚持政府引导和市场驱动并重、文化传承和科技创新并举,兼顾地方特色和区域协同,走出具有黄河特色的体育事业高质量发展之路。只有妥善处理好上述关系,才能满足人民群众体育需求,为区域经济社会发展注入活力。(作者系山东财经大学副教授)

# 创建零碳城市,县域如何破题

□ 徐明

## 理论在县

●编者按:郡县治,天下安。习近平总书记指出,县一级处在承上启下的关键环节,是发展经济、保障民生、维护稳定的重要基础,也是干部干事创业、锻炼成长的基本功训练基地。

山东共有136个县级行政单元,县域经济社会发展实力在全国居于前列。为更好地展示山东贯彻落实习近平总书记对山东工作重要指示要求的生动实践,创新突破,大众日报理论版推出“理论在县”栏目,以理论文章或者对话访谈的形式,特邀县(市、区)委书记等一线工作者,结合现实问题、工作实践,谈对区县经济发展与社会治理等方面的认识思考体会,展现破解难题、推动工作背后的理论、现实与实践逻辑。今天推出首期,敬请关注。

备与新能源、高新材料、电子信息五大制造业产值,占规上工业总产值的98.4%;2024万元GDP能耗强度下降21.7%,降幅高于省市两级。

三是能源供给“绿”,减碳压力小。当前,清洁能源装机量409万千瓦,占能源总装机量的96.1%。事实上,据测算,通过固碳、减碳和清洁能源替代抵消,荣成已是近零碳城市,倘若进一步加快绿色转型,有望从“近零碳”迈进“零碳”。

四是典型案例“多”,先期经验足。近年来,荣成聚焦“零碳”“近零碳”开展一系列探索,采用核能供暖,开展“海洋碳汇贷”“林业碳汇贷”“固废贷”,与蚂蚁集团在桑沟湾进行海草修复等等。在这一过程中,也塑造了一批典型案例,如烟墩角村获评联合国“世界最佳旅游乡村”等。

五是城市体量“小”,可行性强。纵览国内城市,大城市中城市规模大,经济体量大,人口多,相较于小城市,创建零碳城市更为艰难;一些小城市虽然规模小,人口少,但清洁能源少、能源结构不够优,打造零碳城市不具有优势。而荣成常住人口71.1万人,陆地面积1526平方公里,城市规模小,加之产业“轻”,能源“绿”,特别是全球首座第四代核电专项核电岛湾高温气冷堆示范工程、国家重大科技专项“国和一号”核电示范工程相继并网发电,区内主城区计划实现核能零碳供暖,相对其他城市而言,更容易实现全域零碳。

## 不是抽象概念,而是细微处见真章

零碳城市不是抽象概念,而是融入城市规划建设的血脉里,体现在城市发展的方方面面。作为国内第一座提出创建零碳城市的城市,荣成没有现成模板可参考。从规划设计到实施路径,从指标体系到配套机制,都需要自主摸索,努力蹚出一条可复制可推广的绿色发展之路。

第一,坚持系统观念。创建零碳城市是一项系统工程,需要统筹兼顾,系统谋划,整体推进。荣成将“零碳城市”建设作为头号工程,组织发改、工信、住建等22个部门,统筹生产、生活、生态三大维度,逐一梳理国家、省、市出台的政策,并参考国内外先进案例,结合荣成实际,编订《荣成市零碳城市建设方案(初稿)》,明确阶段目标、发展思路、指标体系、重点任务及配

套政策。寻找各类政策文件作参考,既确保符合国家政策走向,也以此为基础架构出零碳城市框架;学习零碳园区、零碳工厂的先进案例,深化对零碳的认知,吸收好的经验,让足够多的部门参与进来,确保无缝隙,全覆盖。正是基于这些做法,荣成大体描绘出零碳城市的蓝图路线图。

第二,坚持重点突出。创建零碳城市,不能眉毛胡子一把抓,关键要以重点突破带动整体跃升。荣成结合自身实际,扬长补短短板,明确了十大重点任务。比如,清洁能源替代是创建零碳城市的基础,清洁能源足够多,荣成才更易实现“零碳”;以核能发电为点,加快延链补链强链,荣成有望建成特色鲜明、链条完整的“北方核谷”;积极服务于能源开发企业,推动海上风电开发和陆风绿电直连等项目,荣成就会成为碳排放权输出城市,为招商引资、争资立项等工作带来利好。正是看到了这几项,荣成将“能源供给清洁化”列为置顶重点任务。

第三,坚持“精微”。面对复杂工作,具体抓、抓具体是一个重要方法,因为“一具体就深入”。在编制方案的同时,荣成还明确53项重点事项和54项重点项目,对重点任务进行逐一细化拆解。比如,在加快制造业智改数转这一事项中明确,到2027年累积培育先进智能工厂5家以上、智能制造场景8家以上。正是有了这些具体事项和项目,让零碳城市建设有了落地载体,从而有利于基层高效推进工作,防止目标任务“空转”。

第四,坚持“借脑”决策。零碳城市建设是件非常专业的事情,专业概念多,专业知识应用场景多,有的干部难免存在认识盲区。弥补这一短板,一个有效方法是借助专业的力量。荣成坚持开门纳谏,积极向第三方机构“借脑”,目前已与中咨公司、华能碳资产经营公司、山东省循环经济协会等对接,围绕普惠机制建设、碳平台搭建等重点方向进行探讨。

## 不是百米冲刺,而是一场“马拉松”

推进零碳城市建设不是百米冲刺,而是一场“马拉松”,比拼的是耐力和持续性,必须积极稳妥推进,不能搞“碳冲锋”“运动式减碳”,也不能裹足不前。创建零碳城市,荣成将着重把握好以下三点——

市场唱“主角”。从现实角度出发,让市场

唱“主角”,能有效防止工作冒进,有利于持续推动绿色转型。当前,绿色低碳转型正成为企业的内生动力,越来越多企业认识到,绿色低碳转型不仅符合国内外政策和供应链客户要求,还有助于提高企业的竞争力和促进企业可持续发展。比如,去年,浦林成山就主动对半钢老厂旧设备及生产线进行数字化改造,通过这一改造,生产效率提高23.4%,能源利用率提高10%以上,年生产及运营成本能降低12亿元。荣成将充分把握好节奏和力度,根据国家政策和企业发展需要,给予企业绿色低碳转型明确的预期和充足的时间,决不搞“层层加码”“一刀切”。

政府作“助跑”。让市场唱“主角”,政府不能越位,但也不能缺位。创建零碳城市是极具前瞻性、探索性的事业,既需要政府积极引导,避免走弯路、走错路,也需要政府拆围墙、铺道路,高效推进各项工作。最近,荣成建设的虚拟电厂正式运营,这是山东首家由政府参与引导搭建的虚拟电厂。依托绿电,虚拟电厂通过“削峰填谷”调节机制,不仅让更多绿电被消纳,有效减碳减排,还帮助企业降低用电成本2%-5%,拿入驻的荣成集团来说,通过虚拟电厂调节,每年可节省用电成本144万元。虚拟电厂这一降本机制,正成为荣成招商引资的一张“硬牌”。由此可见,政府主动作为,以专业思维搭平台、建机制、优服务,能够有效增强绿色发展新优势。下一步,荣成将大力发展全面绿色之风,以专业精神推动经济社会发展全面绿色转型。

全民共参与。人民城市人民建,人民城市为人民。创建零碳城市,是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革,与生态保护、能源结构调整,产业转型升级,城市治理创新,民生福祉改善形成“五个深度绑定”,必须有充分调动社会参与,实现全民共创。近年来,正在发动广大群众践行绿色低碳理念,共同擦亮了荣成的绿色底色。卢家庄村村民主动利用村委办公室、老橡胶厂等闲置场地建设光伏电站,不仅实现村集体年增收40万元,更为荣成添了一抹绿;寻山所村村民,自觉将垃圾分类做到极致,不仅改善了本村人居环境,也促进了垃圾的循环利用,这些都是很好的例证。同时也要看到,零碳城市建设以增进民生福祉为落脚点,群众参与的积极性才高、才可持续。下一步,荣成将坚持“人民建”和“为人民”的有机统一,进一步完善共建共治共享机制,激发广大群众拥抱低碳的意愿,让零碳城市建设真正扎根落地。

绿色低碳转型是时代大势所趋,发展所向。展望“十五五”,国家将加快构建实施碳排放总量和强度双控制度,加快能源、产业结构、生产生活方式绿色低碳转型,这无疑给各地带来诸多发展机遇。拥有一系列绿色“试点”的荣成,努力创建零碳城市,打造更多绿色标杆,必将为全省乃至全国经济社会发展全面绿色转型提供先行先试样板。

(作者系中共威海市委常委、荣成市委书记)