

## 第1落点 研究新情况解决新问题

**编者按：**海洋是高质量发展的战略要地，也是山东发展的优势与潜力所在。“十五五”规划纲要提出，坚持陆海统筹，提高经略海洋能力，加快建设海洋强国，走出一条具有中国特色的向海图强之路。习近平总书记对山东海洋工作寄予厚望，强调“要发挥海洋资源丰富的得天独厚优势，经略海洋、向海图强，打造世界级海洋港口群，打造现代海洋经济发展高地。”发展海洋经济、建设海洋强省，不仅是党和国家赋予山东的重大使命，也是我省坚定扛牢“走在前、挑大梁”使命担当的必然要求。经济大省要在研究新情况、解决新问题上下功夫、出经验，大众日报理论周刊本期聚焦向海图强，敬请关注。

# 以海湾整体规划更好释放蓝色动能

□ 杨林

今年全国两会政府工作报告首次提出，“加强主要海湾整体规划，做强做优做大海洋产业”。5月，山东省委常委会议研究全省湾长制工作，指出要着力培育壮大海洋产业集群，推动海洋经济高质量发展，加快推进美丽海湾建设，着力防范化解海洋环境风险，促进海湾治理提质增效，更好助力海洋强省建设。加强海湾整体规划将促使海洋经济发展从分散、粗放、不可持续的传统模式，转向集约、高效、绿色、协同的现代海洋经济发展模式，成为未来推动海洋经济高质量发展的关键抓手。

## 四重意义

海湾是海洋深入陆地形成的半封闭海域，作为海岸带的核心组成部分，兼具生态系统完整性、资源禀赋优越性和开发功能集聚性，其地理特征使其不仅成为海洋生物资源栖息的关键生态空间，更集中了港口、产业、城市、旅游、渔业等多重经济功能，是海洋经济发展最密集、最核心的空间单元。

当前，我国海洋经济发展处于从“规模扩张”向“质效并举”的关键时期，加强海湾整体规划的必要具体表现为以下几方面。

经济层面，当前海洋发展规划主要由沿海各省牵头，而且主要为海洋经济方面的发展规划，普遍存在省市分割、部门分割、陆海分割，各自为政现象。应打破行政藩篱，统一布局相关优势主导产业，高效配置海洋资源。另外，当前沿海各省普遍存在传统海洋产业低端同质、新兴海洋产业零散，未来海洋产业刚刚起步等问题。主要海湾整体规划有利于明确功能定位与产业分工，避免同质竞争，并引导高端要素集聚集群发展。

生态层面，相对于陆地，海洋海湾生态脆弱，环境容量有限，开发易、修复难。在沿海各省分散开发过程中，容易引发边界污染、岸线破坏、生态退化。对主要海湾进行整体规划，严控岸线开发强度，是陆海统筹、生态优先、绿色发展的保障。

治理层面，海湾治理涉及多区域、多部门、多主体。加强主要海湾的整体规划能够放大区位优势、整合资源要素，以更好服务国家战略、打造蓝色增长极，提升国际竞争力，为海洋强国建设提供坚实支撑。

总之，加强海湾整体规划，是破解沿海各省碎片化发展困境，统筹海洋资源开发与保护，推动海洋经济提质增效，提升海洋治理能力的战略选择。

## 五大挑战

海湾整体规划涉及地理单元完整性、跨越协同性、发展保护平衡性等多重维度，受资源环境、产业发展、要素保障、体制机制等多重因素影响，加强海湾整体规划，推动规划落地见效过程中面临诸多挑战——

行政分割与治理协同不足的体制性挑战。海湾的自然地理单元属性与现行行政区划划分存在天然矛盾，多数海湾跨越多级行政区划，各级政府存在各自的发展诉求与利益导向，缺乏统一的统筹协调机制，导致规划

难以形成“一盘棋”格局。

资源环境承载力与开发需求的平衡性挑战。海湾生态系统的资源环境承载力存在明确上限，而当前海湾开发的刚性需求与资源环境约束之间的矛盾日益突出，难以实现“生态优先、绿色发展”的规划目标，如何在保护生态底线的前提下，合理统筹开发需求，实现资源环境与发展需求的动态平衡，成为海湾整体规划面临的重要挑战。

产业结构优化与创新驱动不足的发展性挑战。产业发展是海湾整体规划的核心内容之一。当前我国海洋产业发展的结构性短板明显，创新能力不足。传统海洋产业占比偏高，绿色化、高端化转型滞后，高耗能、高排放问题突出；海洋新兴产业发展缓慢，海洋装备制造、海洋生物医药、海上风电等战略性新兴产业规模偏小，核心技术受制于人；产业布局与海湾功能定位不匹配，部分地区产业布局混乱，与生态保护、城镇发展等功能区冲突，加剧了资源浪费与生态压力。

要素配置与保障体系不完善的支撑性挑战。在资金保障方面，海湾整体规划资金投入量大、回收周期长，财政投入有限，社会资本参与积极性不高；在技术保障方面，海湾生态监测、数字治理、污染治理等核心技术水平有待提升，智慧规划、精准治理的能力不足；在人才保障方面，海洋高端技术人才、复合型管理人才、生态治理人才供给不足；在政策保障方面，针对海湾整体规划的专项政策体系不完善，用海用地、财税支持、生态补偿等配套政策衔接不畅，部分政策缺乏可操作性，难以有效引导规划落地。

规划落地与动态调整的实践性挑战

战。海湾整体规划的生命力在于落地实施，而当前部分规划存在“重编制、轻实施”的现象，规划实施的监督评估机制不健全，缺乏常态化的动态监测与评估体系，且动态调整机制缺失。

## 系统施策

针对这五大挑战，需坚持问题导向、目标导向、结果导向相统一，从生态管控、产业升级、要素保障、体制创新、落地管控五个维度，制定针对性应对措施，推动海湾整体规划落地见效。

破解体制性挑战，构建跨区域协同治理体系。一是建立统一统筹协调机构，依托“湾长制”升级完善管理体系，设立跨区域海湾统筹委员会，由牵头省市牵头，相关区域协同参与，统筹协调各行政主体的发展诉求，明确综合执法、年度信息共享等机制，统一环保监管、生态修复、资源利用的标准体系，打破“九龙治水”的治理困境，实现跨界海湾污染治理、生态保护的协同联动。三是健全利益共享与生态补偿机制，探索跨区域税收分成、产业协作收益共享模式，建立海湾生态补偿基金，推动生态补偿与干部考核挂钩。

破解不平衡性挑战，强化生态优先的刚性管控。一是科学开展资源环境承载力评估，重点监测水质、岸线、生物多样性等核心指标，明确海湾生态红线、环境容量上限，坚决杜绝突破生态底线的开发行为。二是优化空间布局管控，合理划分生态保护区，产业开发、城镇建设三类空间，明确各类空间的管控要求，扩大生态岸线比例，重点

保护红树林、滨海湿地、珊瑚礁等关键生态系统，投放人工鱼礁，开展增殖放流，提升海湾生态系统稳定性和自我修复能力。三是建立开发需求动态调控机制，结合资源环境承载力变化，定期调整产业开发规模和布局，对高耗能、高排放项目实行“一票否决”，推广海水循环利用、低碳航运等绿色技术，减少污染物排放，实现“生态保护优先、适度有序开发”。

破解发展性挑战，推动产业结构优化与创新驱动。一是推动传统产业转型升级，开展海洋传统产业整治提升专项行动，加快海洋渔业向深远海养殖、海洋牧场转型，推动普通航运向智能航运、低碳航运转型，推动传统临港化工向精细化工、绿色化工转型，淘汰散乱污、低小散项目，提升产业发展质量。二是强化新兴产业培育，聚焦海洋装备制造、海洋生物医药、海上风电等战略性新兴产业，设立新兴产业专项扶持资金，加大研发投入力度；搭建产学研协同创新平台，重点突破深海探测、海洋药物提取、风电装备运维等核心技术瓶颈，建立成果转化示范基地，提升成果转化效率，打造一批具有核心竞争力的新兴产业集群。三是优化产业空间布局，结合海湾功能定位，明确各区域产业发展重点，推动产业错位发展，优势互补，避免同质化竞争，实现产业布局与生态保护、城镇发展的协同适配。

破解支撑性挑战，完善要素配置与保障体系。一是强化资金保障。将海湾整体规划相关投入纳入地方财政年度预算，重点支持生态修复、基础设施建设和新兴产业发展；设立海湾整体规划专项基金，创新投融资模式，推行政府和社会资本合作

(PPP)模式，引导企业、社会组织参与海湾建设，破解资金短缺难题。二是强化技术保障。推进海湾生态监测、数字治理、污染治理等核心技术研发与应用，构建覆盖全海湾的生态环境监测网络；搭建海湾数字孪生平台，整合港口、产业、生态等各类数据，实现规划、实施、监管全流程数字化，提升智慧规划、精准治理能力。三是强化人才保障。制订海湾高端人才引进计划，对海洋高端技术人才、复合型管理人才和生态治理人才等给予安家补贴、科研经费支持；与海洋特色高校、职业院校共建人才培养基地，定向培养实用型人才；完善人才激励机制，优化人才分布格局。四是健全政策保障。制定针对海湾整体规划的专项政策体系，细化用海用地审批简化流程、财税减免、生态补偿等配套政策，建立政策衔接清单，推行“一湾一策”差异化政策。

破解实践性挑战，强化规划落地与动态调整。一是细化规划实施举措。将整体规划分解为具体路线图，明确每个阶段的重点任务，定期开展项目调度。二是健全监督评估机制。建立常态化的动态监测与评估体系，引入第三方评估机构开展独立评估，形成评估报告，针对存在的问题，制定整改清单，明确整改时限和责任主体，保障规划目标如期实现。三是完善动态调整机制。根据海湾资源环境变化、产业发展趋势和政策导向调整，建立规划调整论证机制，增强规划的适应性和实用性。四是健全公众参与机制。在规划编制、实施、评估过程中充分吸纳社会各界意见，及时回应公众关切，形成“政府主导、企业参与、公众监督”的合力。（作者系山东大学国家治理研究院研究员，山东大学商学院院长、教授）

# 在经略海洋的实践中 蹚出山东特色

□ 马方奎

作为海洋大省，2025年，山东海洋生产总值突破1.9万亿元，稳居全国第二位，海洋经济正从“量的积累”加速迈向“质的跃升”新阶段。站在“十五五”新的历史起点，山东经略海洋必须科学把握这一新阶段的新特征，着力巩固拓展优势，破除瓶颈制约，补短板弱项，在经略海洋的实践中率先去探索，率先突破，率先出经验。

## 新阶段

进入“十五五”，山东海洋经济发展的内在动力、空间格局、产业结构、发展方式等都在发生深刻变化。

一是从要素投入向创新引领跃升的动力转换期。过去一个时期，山东海洋经济的快速增长，很大程度上依赖传统产业的规模扩张，随着资源环境约束趋紧，这种模式的边际效益正逐步递减。随着人工智能等新技术向海洋领域加速渗透，海洋关键核心技术突破将成为决定产业跃升的关键变量。

二是从近岸开发向深远海进军跃升的空间拓展期。随着近岸空间日趋饱和，深远海成为未来发展的战略空间。山东在深远海领域已率先布局，“蓝鲸1号”“深海一号”等大国重器交付使用，“国信1号”开启深远海养殖新纪元。这些成绩表明，山东已具备从近岸走向深远海的发展能力。

三是从传统独大向新兴集群崛起跃升的结构优化期。山东15个主要海洋产业增加值连续多年居全国首位，“蓝色药库”、海上风电、海水淡化等新兴领域快速发展，青烟威船舶海工等一批千亿级集群加速崛起。这种变化表明，“十五五”将是海洋新兴产业点上突破迈向面上成势的关键时期。

四是从粗放利用向绿色低碳跃升的方式变革期。“十五五”时期，碳达峰目标对海洋产业绿色转型提出更高要求，海洋碳汇将成为生态产品价值实现的重要领域，海洋新能源将迎来爆发式增长。“十五五”将是生态优势加快转化为发展胜势的关键提质期。

## 新挑战

必须清醒地认识到，山东海洋经济仍面临不少深层次问题，有些是长期存在的结构性矛盾，也有些是新领域新业态带来的治理性短板。

一是港口大而不可强的结构性矛盾尚未破解。山东沿海港口货物吞吐量连续4年全国第一，集装箱海铁联运量连续11年全国第一。但港口收入仍高度依赖传统装卸业务，航运金融、保险、经纪、海事法律等高端航运服务业发展滞后，与鹿特丹、新加坡等世界一流港口相比，山东港口在全球航运资源配置、规则制定、品牌影响力等方面差距明显，港强航弱导致要素资源“过而不驻、流而不聚”，港口的枢纽优势未能充分转化为

港口群。

第二，要以科技引领抢占深远海开发制高点，在深海产业化上率先探索。深海开发的竞争，归根结底是技术链与产业链深度融合的竞争，山东要发挥已有科技优势，把突破口放在深海技术的产业化跃升上。一要深入实施“透明海洋”大科学计划，加快国家深海基因库、深海标本样品馆、深海大数据中心“三大平台”建设。二要聚焦深海载人、深海探测、深海开发，大力发展深水海洋平台、深海采矿机器人等高端装备，巩固深水半潜式生产平台、浮式生产储油装置等领域的全球领先地位。三要加快深海传感、深海通信导航等关键技术的工程化、产业化步伐，推动深海电子信息产业集聚发展。

第三，要以融合共生培育海洋新兴产业集群，在产业链协同上率先示范。海洋新兴产业的竞争，归根结底是生态系统集成的竞争，山东要打破单点突破的路径依赖，把突破口放在多业态融合共生上。一要打通海洋药物发现—提取—成药全链条创新平台，加快“蓝色药库”开发步伐。二要规范有序推进海上风电、探索“海上风电+海洋牧场+海水制氢+光伏”综合立体开发模式，在丁字湾等区域建设清洁能源创新样板区。三要突破大型海水淡化核心技术国产化，推动可再生能源与海水淡化融合发展，降低规模化应用成本。四要加快发展海洋空天信息应用，推动海上航天与海洋低空经济协同共进。

第四，要以金融创新夯实要素保障，在蓝色资本赋能上率先起步。蓝色金融支撑力的竞争，归根结底是要素配置效率的竞争，山东要破解海洋产业投入大、周期长、抵押难的融资困局，把突破口放在蓝色金融产品创新和耐心资本培育上。一要大力发展蓝色信贷和蓝色债券，推广海域使用权、在建船舶、海洋碳汇收益权等质押贷款，引导银行设立蓝色金融专营机构。二要加大涉海科技型企业上市培育力度，设立政府引导的海洋产业投资基金，对初创企业提供全周期金融支持。三要针对深远海养殖、海上风电等高风险领域研发专属保险产品，建立海洋巨灾风险分散机制，完善涉海企业融资担保体系，为海洋经济发展提供坚实的金融支撑。

## 新路径

面对新情况新问题，山东必须以更大力度深化改革，扩大开放，强化创新，坚定不移走出一条山东特色的向海图强之路。

第一，要以强港兴航重塑港口竞争力，在高端航运服务上率先突破。港口的竞争，归根结底是资源配置能力的竞争，山东要跳出吞吐量思维，把突破口放在补齐高端航运服务短板上。一要加快发展船舶供应、航运金融、海事法律、航运经纪等现代服务业，打造东北亚保税燃料油加注中心和中国北方船舶交易中心，支持青岛加快建设国际航运中心。二要深化“四港联动”机制，畅通沿黄渤海国际物流大通道，大力发展多式联运“一单制”，将港口枢纽优势转化为服务沿黄流域的辐射能力。三要支持青岛港、日照港、烟台港对标世界一流，在智慧港航、综合服务上率先突破，加快建设世界级海洋

完善的现代海洋治理体系是建设海洋强省的重要保障。党的十八大以来，党中央高度重视国家海洋治理体系建设，不断推进海洋治理体制创新、机制优化与制度定型。山东正加快构建现代海洋治理体系，因地制宜地推出诸多创新举措，形成了具有山东特色的海洋治理新模式，推动我省海洋治理成效再上新台阶。面向“十五五”，山东应多措并举积极构建更加完善的现代海洋治理体系。

海洋治理体系是国家治理体系在海洋领域的延展，遵循着国家治理体系的一般原理。海洋治理体系指的是党和政府为管理海洋事务，发展海洋事业而建立的一系列涉及海洋经济、海洋政治、海洋权益、海洋生态环境等领域的制度框架，即国家海洋治理的“四梁八柱”。

当前，世界各国纷纷加大对海洋的重视程度，全球海洋治理步入快速变革的新时期。在此背景下，我国的海洋治理体系需要主动适应国内外环境的变化，加快向现代化的方向转型。相较于以往的海洋管理，现代海洋治理体系更注重平衡好以下五组重点关系。

一是陆地与海洋的关系。现代海洋治理体系突破了海陆分治、各自为政的管理模式，将陆地与海洋视为相互依存、不可分割的有机整体，强调以陆海统筹的全域视角和系统思维加强污染防治、产业布局 and 空间规划，构建跨区域、跨部门的协同联动机制，促进海陆资源要素功能互补，实现海陆发展深度融合的良性循环。

二是发展与保护的关系。现代海洋治理体系坚持“绿水青山就是金山银山”的理念，强调在发展中保护，在保护中发展，既不能以牺牲生态环境为代价换取短期增长，也不能因片面强调保护而忽视合理开发利用。要通过科学划定海洋生态红线，严格海域使用管理，强化海上执法监管等措施实现经济发展与生态环境保护的齐头并进。

三是政府与市场、社会的关系。现代海洋治理体系倡导治理结构的开放性与包容性，摒弃传统的“大政府”模式，尊重并发挥企业、非政府组织、民众等各方力量的主动性和创造性，构建“政府引导、市场运作、社会协同、多元参与”的治理格局，各方主体各司其职，各尽其能，壮大治理合力，共同提升海洋治理效能。

四是国内与国际的关系。今天的中国已成为全球性海洋大国，快步走向世界海洋舞台的中心。现代海洋治理体系坚持全球视野，反对封闭孤立，要求充分利用国内国际两个市场、两种资源，建立起既适应全球海洋治理变革趋势，又能促进对外开放合作的体制机制，形成内部治理与外部合作相互支撑、同步推

# 平衡五对关系 构建现代海洋治理体系

□ 崔野

进的良好局面。

五是统一与自主的关系。现代海洋治理体系既强调中央权威和“全国一盘棋”，确保国家意志的集中统一和政策执行的贯通高效，也为地方的灵活自主留有空间，不搞“一刀切”和“上下一概粗”，允许并支持各地结合自身实际探索差异化的治理路径。统一是方向和前提，自主是活力和补充，二者构成了相辅相成的辩证关系。

近年来，山东锚定海洋强省建设目标，全方位推动现代海洋治理体系迭代升级，既激活了蓝色发展的内生动力，也为国内其他地区提供了重要参考。

海洋法治体系更加健全。比如，《山东省海上牧场条例》2026年5月1日起施行，是全国第一件关于海上牧场的地方性法规。海洋治理制度更加丰富，山东在全国率先实施湾长制，海岸建筑退缩线制度，严格落实全域生态红线，海域立体分层建设，自然岸线占补等制度，建立陆海协同的海洋环境综合治理体系。海洋管理体制更加適切。山东在2018年机构改革中调整组建省海洋局，并设立省委海洋发展委员会，构建“海洋委+海洋办+海洋局”的“三海”工作体制，夯实了海洋强省建设的组织基础，多元共治机制更加有力。山东积极构建政府、科研机构、高校、企业等主体协同参与的海洋科技创新体系，打通创新要素流动壁垒。深化跨主体联动，畅通公众监督渠道，设立民间湾长，鼓励社会力量参与海洋公益环保、海洋生物养护、海上风险排查等活动，激发社会共建热情。依托“海洋十年”国际合作中心、海洋合作发展论坛等高能级平台，积极拓展全球“蓝色朋友圈”。

同时，我们也要看到，我省的海洋治理体系还有一些短板弱项，亟待以更大力度、更实举措补齐关键缺口。

一是海洋法治体系仍有提升空间。我省目前在海洋经济、海岛保护、海上搜救、海洋塑料污染等领域存在立法空白，特别是江苏、福建、广东等省份均已制定海洋经济促进条例，相比之下我省的立法进度略显滞后。此外，现行的地方性立法无法完全匹配新修订的《海洋环境保护法》《海商法》《渔业法》等法律，亟须尽快启动修改工作。

二是海洋管理体制仍有薄弱环节。“海洋委+海洋办+海洋局”的体制优势尚未充分发挥，部分基层地区海洋管理机构与执法队伍的设置存在缺口，难以支撑复杂繁重的海洋治理任务。在浒苔绿潮灾害、外来物种入侵等跨区域问题上的联防联控体系不够健全，海洋强省建设与黄河流域生态保护和

高质量发展的河海联动效应仍需增强。

三是若干重要领域的工作机制有待完善。“海洋数据孤岛”现象依旧突出，既造成资源浪费，也制约了信息共享。海洋科技成果转化机制仍有堵点，产学研用融合不够深入，部分科研成果仅停留在实验室层面或流出省外，本地创新资源未能充分转化为现实生产力和产业竞争力。

“十五五”时期是山东海洋强省建设的战略机遇期。面对新形势新任务，全省上下应更加坚定依海求新、向海图强的政治自觉，多措并举强化现代海洋治理体系——

坚持法治筑基。紧扣国家层面的最新立法动态及时制定或修订与之衔接的地方性立法，将实践中行之有效的制度上升为具有约束力的法律规范，不断探索海上综合执法和联合执法的新模式，增强法律制度的实效性。密切追踪国际涉海立法谈判，前瞻性谋划深海矿产资源开发、海洋塑料污染防治、海洋生物养护、海洋碳汇等前沿领域的法治建设。

坚持陆海统筹。健全河长制与湾长制的联动机制，打通流域治理与海域治理在污染物控制指标、数据流通上的梗阻。“一湾一策”建设美丽海湾，推进国土空间规划与海洋功能区划、海岸带保护规划等“多规合一”，实现一张蓝图管陆海，构建跨区域陆海协同发展机制，统筹港口、产业和生态布局，避免重复建设和同质化竞争，建立陆海要素市场化配置制度，促进土地、海域、人才等各类资源在陆海之间自由流动。

坚持改革赋能。深化基层海洋综合管理和综合执法体制改革，构建权责清晰、简约高效的职能体系，充实一线管理力量。用好自贸区政策优势，在海域综合利用、海洋园区建设等方面先行先试，探索海洋牧场、海洋碳汇等新业态的管理模式。完善市场激励、信息公开、专家咨询、政府购买服务、公众参与等机制，调动各方主体投身海洋治理的热情。

坚持全球视野。在单边主义回潮的大背景下危中寻机，利用传统大国参与全球海洋治理意愿减弱的窗口期，推动我省海洋产业、技术和标准更大范围“走出去”。做强美丽海湾，推进“海洋十年”国际合作中心等开放合作平台，吸引全球优质资本、技术和人才集聚山东，形成链接全球海洋资源要素配置枢纽。对标新加坡、鹿特丹等国际先进港口治理经验，将全球海洋治理前沿理念融入地方制度建设，打造国际海洋合作的山东样板。（作者系中国海洋大学国际事务与公共管理学院副教授）