

文章编号: 1674-5566(2018)04-0611-05

DOI:10.12024/jsou.20170402006

欧盟海洋综合战略框架指令及其对中国海洋生态文明建设的借鉴

刘 希, 唐建业

(上海海洋大学 海洋科学学院, 上海 201306)

摘 要: 欧盟海洋综合战略框架指令采用基于生态系统管理方法, 以实现其海洋环境良好状况, 对我国海洋生态文明红线制度的建设具有借鉴作用。文章分析了该指令的构成及其实施指标等, 比较其与我国海洋生态文明红线制度的异同点。最后, 文章认为欧盟指令的协调机制值得借鉴, 把海洋生态文明建设相关管理制度整合起来, 形成综合有机的框架体系; 完善公众参与制度对于落实海洋生态文明建设也是至关重要的。

关键词: 欧盟海洋综合战略框架指令; 海洋生态文明; 生态红线; 公众参与

中图分类号: S 937.0 **文献标志码:** A

2008 年, 欧盟在其“海洋综合政策蓝皮书”的基础上颁布了海洋综合战略指令 (Marine Strategy Framework Directive, MSFD), 建立了欧盟在海洋环境政策领域的行动框架。海洋综合战略指令 (以下简称“指令”) 根据生态系统方法, 针对那些可能对海洋环境造成影响的人类活动进行立法与管理, 旨在 2020 年达到指令所描述的保护海洋资源及其生态系统的良好状况^[1]。为执行该指令, 2010 年, 欧盟委员会颁布具体实施指标与方法标准^[2]。总体上可以认为, 指令为欧盟各成员国保护海洋生态提供了蓝图, 是其成员国国内海洋生态环境保护立法的指南。

我国自“十八大”报告提出“大力推进生态文明建设”以来, 生态文明建设已成中国特色社会主义事业的重要内容; “十九大”则要求“加快生态文明体制改革, 建设美丽中国”。2012 年, 我国首先在渤海实行了海洋生态红线制度, 其他沿海各省份相继探索相关措施^[3]。有学者指出我国海洋生态文明建设存在诸如法律、管理制度以及公众参与等问题^[4]。为此, 本文分析了欧盟海洋综合战略指令及其实施经验, 并将其与我国海洋生态文明建设, 特别是海洋生态红线制度进行比较分析, 最后提出一些建议, 以供我国海洋生态文明建设参考。

1 欧盟海洋综合战略指令概述

2007 年, 欧盟综合海洋政策 (The Integrated Maritime Policy, IMP) 提出, “海洋是欧洲的命脉, 海洋空间和海岸是海洋繁荣的核心”^[5], “欧洲的海洋是相互连通的, 区域性的海洋公约和政策不再足以保护欧洲的海洋”^[6]。因此, 欧盟于 2008 年颁布了指令。

指令的总体目标是, 到 2020 年欧洲的海洋环境达到“良好环境状态” (Good Environmental Status, GES), 也就是“富有生态多样性与充满活力, 以及干净、健康和富有生产力的状况”^[1]。指令从 11 个指标来衡量良好环境状况, 这些指标涵盖了生物多样性、栖息地的保护与保全、海洋保护区的设置、污染的防治 (包括陆源污染、船舶污染等) 以及人类活动限制的管理。指令综合了自然栖息地和野生动植物保护 (1992 年《栖息地指令》)、野生鸟类保护 (1979《鸟类指令》)、共同渔业政策和水资源政策等, 形成了一个统一的保护网络, 即自然 2000 保护网络^[7]。

为顾及各海区的特殊性, 指令第四条将欧盟管辖海域分为四个海区, 即地中海、波罗的海、东北大西洋和黑海。其中, 东北大西洋和黑海分别又被分了四个次区。欧盟成员国在其国家层面

收稿日期: 2017-04-05 修回日期: 2018-01-02

基金项目: 公益性行业 (农业) 专项 (201303047); 海州湾海洋牧场示范项目 (D-8006-12-0018, D-8006-15-8014)

作者简介: 刘 希 (1989—), 女, 硕士研究生, 研究方向为海洋环境政策与法规。E-mail: xixilinna@qq.com

通信作者: 唐建业, E-mail: jytang@shou.edu.cn

落实指令时,既需要考虑各海区或次区的特点,又要注意加强与同区域内相关国家的协调。这种同区域内国家间的协调是通过已有的区域性海洋机构来实现,包括《保护地中海海洋免受污染公约》(也称《巴塞罗那公约》)、《保护波罗的海海洋环境公约》(也称《赫尔辛基公约》)、《保护东北大西洋海洋环境公约》(也称《奥斯陆-巴黎公约》)、《保护黑海免受污染公约》(也称《布加勒斯特公约》)。

在实施体制方面,欧盟于2009年成立了由成员国代表参加的海洋战略协调小组,以及三个工作组,主要任务是数据和信息交换,以实现共同管理的持续协调目标^[8]。指令的实施包括以下几个步骤:首先,对成员国海域的目前环境状况进行初步评估;其次,明确成员国海域良好环境状态的内涵,以及制定达到良好环境状态的目标和指标;最后,监测实施状况,评估良好环境状态的进展,保持或调整实现良好环境状态的相关措施。

2010年,欧盟委员会制定了一套详细的标准和指标,以帮助成员国确定每个指标实际意义以及评估指标的落实情况^[9]。若成员国不能使其管辖海域达到良好环境状态,该成员国仍应采取措施防止海洋环境的进一步恶化。欧盟委员会可视情况,必要时可援引指令的修正程序,根据实际状况定期更新指令。这种根据实际情况和需要进行灵活地调整与完善,体现了指令在实施过程中的灵活性和适应性的特点。

2 我国海洋生态红线制度

海洋生态红线制度是我国海洋生态文明建设的重要组成部分,是将重要海洋生态功能区、生态敏感区和生态脆弱区进行重点管控的制度安排,是针对我国海洋生态环境保护的严峻形势而采取的一项措施。从生态特征上看,这些重点管制区域类似于《生物多样性公约》缔约方大会通过的“具有重要生态或生物意义的海洋区域”(Ecologically or Biologically Significant Marine Areas, EBSAs)。

2.1 红线及生态红线

“红线”概念最早出现于《民用建筑设计通则》,用以规定道路红线(boundary line of roads),即规划城市道路(含居住区级道路)用地的边界

线。从字面上看,“红线”含有不可逾越的边界或者禁止进入的范围之意^[10]。2011年,《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》提出,“编制环境功能区划,在重要生态功能区、陆地和海洋生态环境敏感区、脆弱区等区域划定生态红线”。这是我国首次提出“生态红线”的概念。

2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出“划定生态保护红线。……建立资源环境承载能力监测预警机制,对……海洋资源超载区域实行限制性措施”。该文件标志着生态红线已成为国家重大战略问题。

2015年,环境保护部印发的《国家生态保护红线——生态功能基线划定技术指南(试行)》(以下简称《技术指南》)对生态功能红线的定义、类型及特征等进行了界定,规定了生态功能红线划定的基本原则、技术流程、范围、方法和成果要求等具体内容。生态功能红线划定原则包括系统性、协调性、等级性、强制性和动态性等。生态红线区划类型有:重要生态功能区、生态敏感区、脆弱区和禁止开发区。生态功能红线划定五个步骤包括:划定范围识别、生态保护现状评价与重要性评价、生态功能红线叠加分析、边界确定和生态功能红线图件以及数据库与文字报告。

2.2 海洋生态红线

2016年国家海洋局编制的《海洋生态红线划定技术指南》(以下简称《指南》)将海洋生态红线定义为:“依法在重要海洋生态功能区、海洋生态敏感区和海洋生态脆弱区等区域划定的边界线以及管理指标控制线,是海洋生态安全的底线”。2012年国家海洋局颁布了《关于建立实施渤海海洋生态红线制度的意见》,将海洋生态红线制度定义为:“为维护海洋生态健康与生态安全,将重要海洋生态功能区、生态敏感区和生态脆弱区划定为重点管控区域并实施严格分类管控的制度安排”。

在法律层面,《海洋环境保护法》(1999年)第20条规定,“国务院和沿海地方各级人民政府应当采取有效措施,保护红树林、珊瑚礁、滨海湿地、海岛、海湾、入海河口以及重要渔业水域等具有典型性、代表性的海洋生态系统,珍稀、濒危海洋生物的天然集中分布区,具有重要经济价值的海洋生物生存区域及有重大科学文化价值的海洋自然历史遗迹和自然景观”。

2016年11月7日第十二届全国人民代表大会常务委员会通过了关于修改《海洋环境保护法》的决定,将海洋生态红线作为一项海洋环境保护的基本制度,与排污总量控制制度并列。《海洋环境保护法》(2016年)第3条第1款规定,“国家在重点海洋生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等海域划定生态保护红线,实行严格保护”。这样,《海洋环境保护法》第3条第1款和第20条前后形成清晰的联系,奠定了我国海洋生态红线制度的法律基础。

在制度层面,2012年国家海洋局颁布了《关于建立实施渤海海洋生态红线制度的意见》,从区域层面试行海洋生态红线制度。2016年,国家海洋局编制了《关于全面建立实施海洋生态红线制度的意见》(以下简称《意见》)和《指南》。其中,《意见》阐述了海洋生态红线制度的重要性和必要性,确定了海洋生态红线制度的基本原则和总体目标,提出了海洋生态红线制度的行动计划和保障措施。《指南》提供了海洋生态红线的相关术语和定义、划定的原则、指标、范围、管控措施和成果要求等。

可见,我国已经初步形成了从国家战略目标到国家立法再到主管部门具体规划与指南编制等国家层面的基本架构,为生态红线制度在地方层面的实施奠定了基础。这种顶层制度设计与具体规则能否解决当前我国海洋生态文明建设中存在的诸多问题,如意识薄弱、产业结构比重失衡、资源统筹力度低下、海洋生态被破坏、制度保障缺失等问题^[11],以及将国家战略法制化、法治化将有待进一步实践和检验。

3 欧盟指令与我国海洋生态红线制度比较

生态红线制度是我国生态环境保护制度的创新;它与欧盟指令一样,是综合生态管理,都提出了“蓝色增长”与“蓝色经济”,但是两者侧重点略有不同。尽管欧盟指令是总体框架式的规定,但目标明确、关注整合一体化,促进目标实现以及国家间合作与信息共享。因此,欧盟指令包括了细化的规划目标、基于“区域差异化”原则将海区划分、成员国政府实施的义务等内容^[12]。

此外,欧盟指令还强调了海洋生态保护与可持续发展的平衡和协调。在制定海洋生态保护

制度过程中,欧盟进行了社会和经济评估,考虑到了沿海地带、海洋与人类活动的相关性、海洋资源的可持续利用、海域的开发以及政策所带来环境效益。

有研究认为,指令改善了欧洲海洋环境,尤其是海洋生物的多样性^[13]。当然,也有研究认为,指令还存在诸多需要完善之处,如区域和成员国之间存在制度模糊性^[14]与指令指标调整等^[15]。还有学者基于生态系统方法建议对“达到良好状态”描述的目标标准进行修改,以避免在衡量指标时重复运算,并且增加生态系统服务的功能^[16]。

在制度实施层面,欧盟指令建立了复杂的协调机制^[17],如2009年欧盟成立了协调工作组,以实现共同管理的持续协调目标^[8]。有学者建议,指令可分区域,建立四种合作管理模式,提升其实施管理协调的效用^[18]。

我国的生态红线制度,其宗旨在于促进人与自然的和谐,保证海洋生态系统的可持续发展,保护海洋生态系统的完整性。所以,就目标而言,我国海洋生态红线与欧盟指令是一致的。我国海洋生态红线制度将重要的近海区域划为“生态红线区”,如海洋保护区、重要滨海湿地、重要河口、特殊保护海岛与沙源特保护海域、重要砂质岸线、自然景观与文化历史遗迹、重要旅游区和重要渔业海域等,并进行分区分类,制定严格的管控措施。这说明,在具体制度设计方面,海洋生态红线制度注重特定类型生态系统的特征,有针对性地采取不同的管理措施。具体而言,欧盟指令侧重于综合规则与可持续利用,而我国生态红线制度侧重于底线保持。这可能与两者海洋生态环境现状有关。在制度实施方面,与欧盟指令类似,我国生态红线制度重视现有制度的综合以及各业务主管部门间的分工与协调,既能有利于形成统一的保护网络,又可协调部门间的职责。

就制度体系而言,我国海洋生态红线制度已具备了国家政策、法律依据以及操作细则等不同层次的内容;与欧盟指令相比,不同层次的内容比较分散,制度体系的完整性不强,不利于进行宣传与实施。对照欧盟指令,如果我国海洋生态红线制度能统一监测和评估制度体系,将有利于形成有效的海洋生态红线保护网络,对保护区域

进行定期的监测和评估,促进保护与发展协调发展目标的实施。

最后,在公众参与方面,我国海洋生态红线制度方面还有待进一步加强。相比之下,欧盟指令比较注重公众参与。指令第四章对公众参与制度进行了十分详细的规定。公众参与,不仅能提供更多的当地信息,而且可以使利益相关者参与当地的海洋生态环境管理,提升管理效果^[19]。指令的公众参与制度在实施过程中还起到加强地方生态环境教育与宣传的作用,如组织中小学生参与调查研究等。因此,我国在海洋生态红线制度的实施过程中可因地制宜,参照欧盟的经验,增加公众参与海洋生态保护的几率,宣传海洋环境保护意识,提升制度实施效果。

4 欧盟指令对我国海洋生态红线制度的借鉴

(1) 提高制度的整合度,顾及海区特点。我国海洋生态红线制度现有的规章制度比较分散,可适当整合相关法律法规与技术规则,形成综合文本进行公布与宣传。同时,制订更详细的规章制度,明确各部门职责。根据我国沿海各海区海洋生态环境的特点,加强区域管理的制度设计,建立同一区域内地方政府间的协调机制,编制各区域生态红线保护目标与指标体系等方案。

(2) 与海洋保护区的协调。海洋生态红线的制度实施应与现有的海洋保护区制度、海洋功能区规划制度、海洋主体功能区规划制度相协调。根据定义,海洋保护区应是海洋生态红线的一部分,凡列入海洋自然保护区和海洋特别保护区的名单,相应的也应该是海洋生态红线的范围之内并适用海洋生态红线的规章制度。可以借鉴欧盟指令,把其他相关规章制度整合起来,起一个连接和补充,并且互相加强的作用。

(3) 加强公众参与制度。如前所述,公众参与,贯穿于欧盟的整个海洋政策之中,包括指令。公众参与,可充分吸收沿海社区的居民对其附近海域有着特殊的认知,有利于提高相关政策和规则的针对性;同时,公众参与本身,就是对公众宣传与教育的过程,可以促进政策或规则的实施,降低管理成本,提高管理效果。我国《环境影响评价法》(2002年)明确要求环境影响评估过程中必须有公众的参与。因此,我国生态红线制度

可适当增加这方面的内容,提升制度设计的针对性以及制度实施的效果,降低管理成本。

参考文献:

- [1] European Commission. Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the council of 17 June 2008, establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy (Marine Strategy Framework Directive) [J]. Official Journal of the European Union, 2008, L164: 19-40.
- [2] European Commission. Commission decision of 1 September 2010 on criteria and methodological standards on good environmental status of marine waters [J]. Official Journal of the European Union, 2010, L232: 14-24.
- [3] 刘家沂. 构建海洋生态文明的战略思考 [J]. 今日中国论坛, 2007(12): 44-46.
LIU J Y. Strategic consideration of marine ecological civilization construction [J]. China-Today Forum, 2007(12): 44-46.
- [4] 许妍, 梁斌, 兰冬东, 等. 我国海洋生态文明建设重大问题探讨 [J]. 海洋开发与管理, 2016, 33(8): 26-30.
XU Y, YANG B, YAN D D, et al. Major issues on marine ecological civilization construction in our country [J]. Ocean Development and Management, 2016, 33(8): 26-30.
- [5] Commission of the European Community. An integrated maritime policy for the European Union (COM/2007/575 final) [EB/OL]. (2016-10-10). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0575&from=EN>.
- [6] European Commission. Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020 [EB/OL]. (2016-09-12). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0244&from=EN>.
- [7] BERG T, FÜRHAUPTER K, TEIXEIRA H, et al. The Marine Strategy Framework Directive and the ecosystem-based approach - pitfalls and solutions [J]. Marine Pollution Bulletin, 2015, 96(1/2): 18-28.
- [8] RASMUSSEN A. Challenging the commission's right of initiative? Conditions for institutional change and stability [J]. West European Politics, 2007, 30(2): 244-264.
- [9] 张义钧. 《欧盟海洋战略框架指令》评析 [J]. 海洋信息, 2011, (4): 27-30.
ZHANG Y J. A review of the EU marine strategy framework directive [J]. Marine Information, 2011, (4): 27-30.
- [10] 黄伟, 曾江宁, 陈全震, 等. 海洋生态红线区划——以海南省为例 [J]. 生态学报, 2016, 36(1): 268-276.
HUANG W, ZENG J N, CHEN Q Z, et al. Preliminary research on the zoning method of the marine ecological red line: a case study of Hainan Province [J]. Acta Ecologica Sinica, 2016, 36(1): 268-276.
- [11] 刘健. 浅谈我国海洋生态文明建设基本问题 [J]. 中国海

- 洋大学学报(社会科学版), 2014, (2): 29-32.
- LIU J. Basic issues of marine ecological civilization construction in China [J]. Journal of Ocean University of China (Social Sciences), 2014, (2): 29-32.
- [12] 王安涛. 欧盟: 运用综合政策管理海洋[EB/OL]. 中国海洋在线. (2009-04-28). <http://www.oceanol.com/gjhy/ktx/853.html>.
- WANG A T. European Union: implementation of integrated ocean management policy [EB/OL]. China Ocean Online. (2009-04-28). <http://www.oceanol.com/gjhy/ktx/853.html>.
- [13] FREIRE-GIBB L C, KOSS R, MARGONSKI P, et al. Governance strengths and weaknesses to implement the marine strategy framework directive in European waters [J]. Marine Policy, 2014, 44: 172-178.
- [14] VAN LEEUWEN J, VAN HOOFF L, VAN TATENHOVE J. Institutional ambiguity in implementing the European Union Marine Strategy Framework Directive [J]. Marine Policy, 2012, 36(3): 636-643.
- [15] PROBST W N, RAU A, OESTERWIND D. A proposal for restructuring Descriptor 3 of the Marine Strategy Framework Directive (MSFD)[J]. Marine Policy, 2016, 74: 128-135.
- [16] BERG T, FÜRHAUPTER K, TEIXEIRA H, et al. The Marine Strategy Framework Directive and the ecosystem-based approach - pitfalls and solutions [J]. Marine Pollution Bulletin, 2015, 96(1/2): 18-28.
- [17] MAIER N. Coordination and cooperation in the European Marine Strategy Framework Directive and the US National Ocean Policy[J]. Ocean & Coastal Management, 2014, 92: 1-8.
- [18] VAN TATENHOVE J, RAAKJAER J, VAN LEEUWEN J, et al. Regional cooperation for European seas: Governance models in support of the implementation of the MSFD [J]. Marine Policy, 2014, 50: 364-372.
- [19] 巩固. 欧美海洋综合管理立法经验及其启示[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2015, 48(3): 40-46.
- GONG G. Experience and enlightenment on European and American integrated ocean management legislation [J]. Journal of Zhengzhou University (Social Sciences Edition), 2015, 48(3): 40-46.

EU marine strategy framework directive and its reference for the development of marine ecological civilization in China

LIU Xi, TANG Jianye

(College of Marine Science, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

Abstract: EU Marine Strategy Framework Directive (hereinafter as 'the Directive') adopted ecosystem-based management with aims to attaining a good environmental status, which could shed light on the development of marine ecological civilization in China. This paper analyzed the components of the Directive and its indicators, and highlighted the similarities and differences between the Directive and China's marine ecological civilization. Recommendations were made at the end that China's marine ecological civilization, in the light of the practice of the Directive, particularly its coordination mechanism, should integrate all its relating components into a coherent and interrelated system, and improve the participation of the public as well.

Key words: EU Marine Strategy Framework Directive; marine ecological civilization; ecological red line; public participation