

# 海洋站“一站多能”建设的浅析与思考

姜军成, 宁璇璇, 杨曰防, 孙高鹏, 顾吉星

(国家海洋局烟台海洋环境监测中心站 烟台 264006)

**摘要:**党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央高度重视生态文明建设,将其纳入“五位一体”的总体布局中,把生态文明建设上升到国家意志。国家海洋局顺应时代潮流,运用战略思维,对全国海洋管理工作做出长远规划,海洋站“一站多能”作为管理工作的技术支撑作用愈显重要。文章介绍了海洋站“一站多能”提出的背景及内涵,并运用马克思主义哲学方法论,分析了“一站多能”建设过程中存在的主要问题及产生的原因,进而有针对性地提出了相应的对策建议,为“一站多能”建设工作提供参考。

**关键词:**生态文明建设;海洋站;“一站多能”问题;对策

## “Multi-Functional Ocean Station” Construction under Ecological Civilization

JIANG Juncheng, NING Xuanxuan, YANG Yuefang, SUN Gaopeng, GU Jixing

(Yantai Oceanic Environmental Monitoring Central Station, SOA, Yantai 264006, China)

**Abstract:** After the 18th National Congress of the CPC, the Party Central Committee with the core of Xi Jinping has paid high attention on ecological construction, which was put into “five-in-one” general layout and raised to the national will. The State Oceanic Administration has conformed to the trend of the era, and made long-term planning of national ocean management. The “Multi-Functional Ocean Station” construction as technical supports of ocean management has played more and more important roles. This paper introduced the background and connotation of the “Multi-Functional Ocean Station”, analyzed main problems and causes in construction process by the methodology of Marxist philosophy. Corresponding countermeasures and suggestions were also put forward as references for the “Multi-Functional Ocean Station” construction.

**Key words:** Ecological construction, Ocean station, Multi-functional ocean station, Countermeasure

### 1 引言

党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中

央高度重视生态文明建设,将其纳入“五位一体”总体布局 and “四个全面”战略布局中,提出了创新、协

调、绿色、开放、共享的发展理念,把生态文明建设上升到国家意志,对生态环境的保护力度前所未有,建立了最严格的制度保护生态环境。国家海洋局为贯彻落实中央精神,适应新常态,及时调整发展战略,以推动海洋生态文明发展为总体目标,以能力建设为基础,以制度建设为保障,将海洋生态文明建设贯穿于海洋环境保护事业发展的全过程和各方面<sup>[1]</sup>。

为了进一步提升海洋观测监测能力,强化对近岸海域的监督管理,及时掌握近岸污染状况、海洋开发对海洋环境的影响,依靠国家海洋局原有的监测力量难以满足应急时效的要求,急需进一步完善海洋应急观测监测体系,充分发挥海洋站监测前沿的优势,建立3 h应急监测圈,及时掌握第一手应急资料,提高应急监测的时效性。为此,国家海洋局站在战略高度,运用战略思维,做出了顶层设计,于2016年提出了海洋环境监测(中心)站(以下简称“海洋站”)“一站多能”建设的理念,并发布了《“一站多能”海洋(中心)站规划布局方案》和《“一站多能”海洋(中心)站“十三五”实施方案》。

## 2 “一站多能”建设的背景和内涵

### 2.1 “一站多能”建设的背景

习近平总书记在中共中央政治局第八次集体学习时指出,“绿色是永续发展的必要条件和人民对美好生活追求的重要体现。必须坚持节约资源和保护环境的基本国策”,“坚持陆海统筹,发展海洋经济,科学开发海洋资源,保护海洋生态环境,维护海洋权益,建设海洋强国。”“实施陆源污染物达标排海和排污总量控制制度,建立海洋资源环境承载力预警机制。建立海洋生态红线制度,实施‘南红北柳’湿地修复工程和‘生态岛礁’工程,加强海洋珍稀物种保护。加强海洋气候变化研究,提高海洋灾害监测、风险评估和防灾减灾能力,加强海上救灾战略预置,提升海上突发环境事故应急能力”。

生态文明,是指人类遵循人、自然、社会和谐发展这一客观规律而取得的物质与精神成果的总和;是指人与自然、人与人、人与社会和谐共生、良性循环、全面发展、持续繁荣为基本宗旨的文化伦理形

态。海洋生态文明建设是生态文明建设中压力最大、任务最重、协调最难的部分,需要国家进行专门部署<sup>[2]</sup>。因此,“一站多能”建设工作,紧随生态文明建设的进展,经历了一个发展过程。

2010年,国家海洋局根据《国家发改委关于国家海岛(礁)测绘工程可行性研究报告的批复》和《国家发改委关于国家海岛(礁)测绘工程初步设计方案和投资概算的批复》的文件要求,开展了海洋站验潮站网的建设工作。2013年,根据国家发改委《关于防灾减灾专项二期工程可行性研究报告》的批复要求,国家海洋局组织开展了国家海洋环境监测网的建设工作,确立的重点方向是开展海洋水文气象项目的观测工作。

2014年,国家海洋局下发了《国家海洋局关于加强海洋环境监测(中心)站建设有关工作的通知》,目的是为了进一步提升海洋站的监测能力,以适应生态文明建设的战略部署对海洋生态环保工作的要求<sup>[3]</sup>。

2015年,国家海洋局印发了《国家海洋局海洋生态文明实施方案》,对全国海洋环境监测能力的布局做了重点强调<sup>[4]</sup>。

2016年,国家海洋局制定了《国家海洋生态环境监测体系总体布局》(征求意见稿),对全国海洋生态环境监测体系的建设进行了规划。

2016年10月,国家海洋局印发《“一站多能”海洋(中心)站规划布局方案》(以下简称《布局方案》)<sup>[5]</sup>及《“一站多能”海洋(中心)站“十三五”实施方案》(以下简称《实施方案》)<sup>[6]</sup>,对海洋站“一站多能”的建设进行了明确规划和实施。

### 2.2 “一站多能”建设的内涵

在2014年以前,国家海洋局在全国沿海只有17个中心站和73个海洋站,平均每1 000 km余海岸线有1个中心站,每200 km余有1个海洋站。由于海岸线长,难以形成对沿海地市级及县级行政区域的全覆盖,约50%的海洋站不具备生态环境监测能力,近岸3 h应急监测圈存在缺口。

《布局方案》及《实施方案》的出台,旨在有效整合国家海洋观测监测业务体系,深化“一站多能”建设,完善站点布局,增强海洋观测监测、海岛监视监

测能力,构建基础扎实、功能完善的基层观测监测业务网络,满足海洋防灾减灾、生态文明建设和海岛保护管理的需要。

《布局方案》确定三大规划目标。①中心站服务范围覆盖沿海所有地市,海洋站观测监测覆盖沿海所有县区,保证在 250 km 范围内有一个中心站,100 km 内有一个海洋站。②保障重点区域,强化应急响应监测圈,通过一站多点建设,实现海洋观测监测重点区域海洋站(点)沿海岸线平均分布间隔在 30 km 以内;构建海洋应急监测近岸海域整体 3 h 反应圈,人口密集区、海洋保护区等敏感区域 2 h 反应圈;以海洋站为支点,形成基本覆盖我国全部海岛的(港澳台地区除外)监视监测网络。③提升能力、标准规范,坚持统一规划、分类定位、标准化建设、分步实施的原则,构建基础坚实、功能完善的基层观测监测业务网络<sup>[5]</sup>。

根据《实施方案》,“十三五”期间,国家海洋局拟新增中心站 12 个、海洋站 37 个,中心站总数将达到 29 个,海洋站总数达到 110 个<sup>[6]</sup>。

可以说,国家海洋局的“一站多能”建设的顶层设计,高瞻远瞩、统筹兼顾,有效整合国家海洋局海洋观测监测基础能力,对观测监测体系未来发展统筹布局,勾勒出了未来 10 年,我国海洋生态环境监测体系的建设蓝图,提升海洋(中心)站综合业务效能,将会为海洋生态文明建设提供较强的技术支撑能力。

### 3 “一站多能”建设中存在的主要问题

“一站多能”建设是国家海洋局管控海洋的有效措施,它的实施,将会为海洋生态文明建设带来积极效果。但在实施过程中,也出现了一些问题。

#### 3.1 顶层设计中存在的问题

##### 3.1.1 规划范围需求扩大

国家海洋局作为全国海洋管理的行政主管部门,在制定“一站多能”规划时,只规定了局属中心站和海洋站的规划建设,如,《规划方案》中提到“综合考虑全国沿海市县行政区划并兼顾管辖岸线长度,按照中心站基本覆盖沿海主要地市、海洋站覆盖沿海关键县区的总体原则,实现全国沿海观测监测能力的进一步提升和平衡优化。”而对于地方海

洋监测机构和涉海企业监测机构没有做出规定,对于他们可能建立的站(点)布局及标准没有做出规定。作为全国海洋行政管理部门,应该对涉海观测监测业务纳入统一管理,制定统一标准、建设区域、明确观测监测项目及数据使用方法。

##### 3.1.2 制度体系建设有待完善

局属海洋站主要业务是海洋水文气象观测,部分海洋站开展了海洋生态环境监测工作,表 1 是 2014 年统计的海洋站数量和能够开展监测工作的海洋站的数量。

表 1 2014 年各海区海洋站分类<sup>[7]</sup>

海区	海洋站数量	不具备监测能力 海洋站数量	具备监测能力 海洋站数量
北海区	23	19	4
东海区	25	6	19
南海区	26	12	14
合计	74	37	37

从表 1 可以看出,各海洋站在“一站多能”建设中,需要增加监测能力和海岛监视监测能力。目前,海洋站虽然具有相对完善的观测管理制度体系,但对于增加监测能力后的监测制度体系建设仍需进一步完善。

##### 3.1.3 缺少一定的协调各方的机制

“一站多能”建设是一个复杂的工程,包括选址、土地、业务楼建设、观测场建设、验潮室建设及仪器设备采购安装等,涉及国土、海洋、林业、规划、军队、交通等多个部门,没有一定的协调机制,工作开展起来将会很困难。在顶层设计中,没有很好地解决这个问题。

##### 3.1.4 基层调查研究工作不充分

在做顶层设计时,包括起草《关于防灾减灾专项二期工程可行性研究报告》《国家海洋生态环境监测体系总体布局》《全国海洋生态环境监测与评价“十三五”规划纲要》《“一站多能”海洋(中心)站规划布局方案》及《“一站多能”海洋(中心)站“十三五”实施方案》时,征求了相关部门的意见。但是这种征求意见只是针对文件,而在文件起草前,到基层单位的实地调查研究不够深入,对全国各个海洋站的

环境、区域特点以及当地的各种关系等内容调查不充分,造成在建设过程中出现了一些问题,影响了建设进度。

### 3.2 建设过程中的突出矛盾

在“一站多能”建设中,原有海洋站的升级改造工作能够按照计划顺利进行,新建海洋站(点)工作进展缓慢,各分局压力较大。北海分局二期工程一阶段的站点建设工作完成率不足50%。以烟台中心站为例,一阶段有四站四点的建设工作,要建设滨州、长岛、威海小石岛和文登海洋站以及沾化、小清河、烟台西港和牟平测点。目前已完成滨州站和烟台西港测点的建设,文登站和小清河测点的建设正在进行中,长岛站已与当地政府订好协议,威海小石岛站正处于用地申请中,沾化测点正在申请海域使用权,总体完工率25%,加上正在建设中的项目,完成率也只有50%。造成建设工作进展缓慢的原因有多方面:①审批过程较慢;②站房设计修改次数较多(分局、中心站、当地政府都要审查批准设计方案);③海域使用权审批周期较长(国家局和地方局在审批权上反复推诿);④土地审批难度大,这也是各类问题中最大最难的一个环节。

土地审批难主要是因为:①由于新建海洋站是基于军民合作项目,因此在申报时,文件没有下发地方政府,最后项目落地,文件只下到各承建单位,即各中心站,造成土地申请缺少依据,因为地方土地主管部门要有文件才能立项,由此造成进展缓慢。②沿海地区土地价格较高,而站点建设申请用地性质是划拨土地,造成当地政府不愿意审批。如,威海小石岛海洋站用地申请,经过反复多次谈判,多次变换站点位置,最后在上级领导多次参与下,才达成用地协议。③站点建设用地较少,限制用地为 $0.33\text{ hm}^2$ ,原则性较强,灵活性不足,造成土地审批压力较大。④土地审批程序多、过程慢,涉及部门多,如烟台西港观测场、威海小石岛海洋站项目用地申请目前还在林业部门办理过程中。

### 3.3 人才队伍建设的“瓶颈”

海洋站人才建设相对滞后,人才队伍素质及结构有待进一步提高。据2014年调查统计,全国的海

洋站中,副高以上职称人员仅16人,中级和初级职称人数占91%;约53%人员为本科以下学历。全国有10个站50岁以上职工比例达50%,个别站50岁以上职工比例近90%<sup>[7]</sup>,工作人员业务学习和提升有一定的难度。

编制不足,缺少专业人员。按照规划,重点海洋站人员编制12名,基础海洋站人员编制8名,目前,普遍缺少人员。以烟台中心站下属的石岛海洋站和成山头海洋站为例,石岛海洋站现有职工6名,正式编制只有2名,没有一个化学、生物专业人员;成山头海洋站现有职工7名,正式编制4名,也没有一个化学、生物专业人员。人员短缺,尤其是专业人员短缺,造成独立开展监测工作困难重重。

专业人员招聘缺少针对性。海洋工作有其特殊性,尤其基层海洋站工作更具特殊性。海洋站测点、观测场一般都紧靠海边,远离居民区,工作人员要承担海洋水文气象的观测,由于人少,一般一人24h值班,这种环境对工作人员是一种考验。“一站多能”工作开展后,工作人员还要出海采样,上岛调查,由于是近海,一般租用小渔船,涉及采集海水、海底沉积物、海洋生物样品,对体力要求较大,需对基层工作生活适应性极强有人员担任。

### 3.4 业务运行的局限

在海洋站业务工作运行中,存在着几个方面的问题。①业务经费没有增加。海洋站增加海洋环境监测、海岛监视监测业务后,新增许多监测仪器,维护成本、运行成本都增加不少。②部分新增海洋站,仪器设备利用率很低,造成暂时的闲置浪费。这是由于新增站仪器设备的增加与人员匹配不同步造成的。③专业人员的引进和教育培养需要一个过程。

## 4 对策与建议

### 4.1 把握好顶层设计与基层实践的关系,开展必要的实地调查研究

理论来源于实践,又指导实践,并接受实践的检验,这是认识的普遍规律。具体到工作中,顶层设计同具体实践是良性互动、相辅相成的。一方面,顶层设计是在基层实践取得经验的基础上进行的,否则就不能科学务实管用;另一方面,基层

实践是在顶层设计的指引下进行的,否则就会迷失方向。

在“一站多能”建设工作中,国家海洋局运用战略思维,深刻把握生态文明建设与环境保护的关系,重点布局能力建设,按照“高案布局,低案建设”对海洋业务体系进行了顶层设计,为今后的发展指明了方向。毛主席在《实践论》中阐明了理论来源于实践,又高于实践的道理。“实践、认识、再实践、再认识,这种形式,循环往复以至无穷,而实践和认识之每一循环的内容,都比较地进到了高一级的程度。这就是辩证唯物论的全部认识论,这就是辩证唯物论的知行统一观”<sup>[8]</sup>。因此,“一站多能”建设的顶层设计,要坚持群众路线,从基层的实际出发,对全国的海洋站的基本情况、工作开展情况、与当地的关系、地方政府对海洋工作的认识支持、涉海部门企事业单位的情况等一系列内容进行充分的调查研究,调查内容尽量全,调查部门单位尽量多,在此基础上,坚持系统观点和系统方法分析问题,做到统筹兼顾,从中找出规律性的事物,才能更准确地指导建设工作。

#### 4.2 把握好整体推进与重点突破的关系,以点带面,形成“破窗效应”,推动建设工作的开展

在海洋站“一站多能”建设工作中,要把握好整体推进与重点突破的关系。要分清主次,突出重点,抓住牵一发而动全身的地方,集中发力,联合攻关。既要学会“弹钢琴”,又要牵住“牛鼻子”,抓住关键点<sup>[9]</sup>。

当前,海洋站“一站多能”建设的主要矛盾是土地审批问题。抓住了这一主要矛盾,才能做到的放矢,采取得力措施来解决。尽管“一站多能”建设,对当地政府是非常有益的事情,对于海洋防灾减灾、环境监管将会提供有利的技术支撑,但这种支持不像投资带来利益那样直接、显著,反而要当地政府提供土地支持,因此有些地方不那么积极。在这种情况下,依靠各中心站来推动,难度非常大。因此,在这种情况下,国家海洋局应站在海洋事业发展的国家高度,把经济和公益统筹安排,打包部署,对解决这一矛盾将会起到实效。这种解决方案先从一地开始,以各种措施,进行重

点突破,彻底解决问题。在此基础上,形成“破窗效应”,对推动全国“一站多能”建设工作,将会产生非常积极的效果。

#### 4.3 坚持问题导向,实事求是解决人才队伍建设的难题

“实事求是马克思主义的精髓,是我们共产党人的重要思想方法”<sup>[10]</sup>。在海洋站的人才战略发展问题上,要坚持问题导向。在“一站多能”建设中,已对人员编制、专业设置进行了长远规划。目前,首要是解决人员编制不足的问题;其次,在人员招聘中,应基于“基层海洋工作”的实际特点,基层海洋站必须胜任艰苦岗位要求因地制宜。这两个问题是重点,其他的问题,须从国家海洋局层面来研究部署解决。

#### 4.4 坚持原则性与灵活性相结合,创造性地开展

原则性是指做事的规矩、准则,大家应遵循的制度,是客观性的表现;灵活性是指做事不死板、不拘泥、能随机应变,是主观性的表现。在工作中,只有坚持原则性和灵活性相结合,才能取得满意的结果。

在“一站多能”建设中,要坚持原则性与灵活性相结合。如,在海洋站新建过程中,一阶段建设哪几个站,二阶段建设哪几站,在方案中做了明确要求。在实际建设中,一阶段需要建设的站(点)可能由于各种原因,在规定时间内难以完成,而二阶段中有的站(点)提前建设也有可能完成。因此,在保证总工作量、总经费按计划运行的前提下,在坚持原则的基础上,可以灵活变通一下,更有利于工作的完成。这也体现了一种担当精神,这种担当,需要从局到分局到中心站各级部门共同完成,让“履职尽责”真正落到实处。

## 5 结语

“一站多能”建设,是新形势下国家加强海洋生态环境观监测工作的重要战略部署,是强化海洋防灾减灾、环境保护的迫切需要,将会为促进国家生态文明建设提供重要的技术支撑,因此顺利推进建设工作需发挥各级部门的协同作用。

## 参考文献

- [1] 国家海洋局北海分局.北海分局海洋环境保护“十三五”规划(征求意见稿)[Z].2017.
- [2] 霍传林.生态文明建设背景下的海洋环保工作浅析与思考[R].2017.
- [3] 国家海洋局.国家海洋局关于加强海洋环境监测(中心)站有关工作的通知[EB/OL].(2014-12-15).[http://www.soa.gov.cn/zwgk/zcgh/sthb/201501/t20150120\\_35058.html](http://www.soa.gov.cn/zwgk/zcgh/sthb/201501/t20150120_35058.html).
- [4] 国家海洋局.国家海洋局海洋生态文明建设实施方案[EB/OL].(2015-7-16).[http://www.soa.gov.cn/xw/hyyw\\_90/201507/t20150716\\_39139.html](http://www.soa.gov.cn/xw/hyyw_90/201507/t20150716_39139.html).
- [5] 国家海洋局.“一站多能”海洋(中心)站规划布局方案[EB/OL].(2016-10-27).[http://www.soa.gov.cn/xw/dfdwdt/jgbm\\_155/201610/t20161027\\_53554.html](http://www.soa.gov.cn/xw/dfdwdt/jgbm_155/201610/t20161027_53554.html).
- [6] 国家海洋局.“一站多能”海洋(中心)站“十三五”实施方案[EB/OL].(2016-10-27).[http://www.soa.gov.cn/xw/dfdwdt/jgbm\\_155/201610/t20161027\\_53554.html](http://www.soa.gov.cn/xw/dfdwdt/jgbm_155/201610/t20161027_53554.html).
- [7] 国家海洋局.国家海洋生态环境监测体系总体布局(征求意见稿)[Z].2016.
- [8] 中共中央党校教务部.《毛泽东著作选编》[M].北京:中共中央党校出版社,2016:203-211.
- [9] 中共中央宣传部.习近平总书记系列重要讲话读本[M].北京:学习出版社,人民出版社,2016:47-49.
- [10] 新华社.在纪念朱德同志诞辰130周年座谈会上的讲话[EB/OL].(2016-11-29).[http://news.xinhuanet.com/politics/2016-11/29/c\\_1120016701.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-11/29/c_1120016701.htm).