



李百齐 编著

蓝色国土的管理制度

LANSE

GUOTU DE GUANLI ZHIDU



海洋出版社

走近海洋科普丛书

蓝色国土的管理制度

李百齐 全永波 编著

海洋出版社

2008年·北京

图书在版编目(CIP)数据

蓝色国土的管理制度 / 李百齐, 全永波编著. —北京: 海洋出版社, 2008.9

(走进海洋科普丛书)

ISBN 978 - 7 - 5027 - 7098 - 3

I. 蓝… II. 李… III. ①海洋资源: 国土资源 - 资源管理 - 普及读物 ②海洋法 - 普及读物
IV. P74 - 49 D993.5-49

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 138614 号

责任编辑: 白 燕

责任印制: 刘志恒

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编: 100081

北京海洋印刷厂印刷 新华书店发行所经销

2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 850 mm × 1168 mm 1 / 32 印张: 6

字数: 160 千字 定价: 18.00 元

发行部: 62147016 邮购部: 68038093 总编室: 62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

《走近海洋科普丛书》编委会 成员名单

主 编：虞聪达

编 委：苗振清 俞存根 马丽卿

李百齐 侯伟芬

前言

改革开放以来,我国依靠丰富的海洋资源,大力发展海洋经济,取得了巨大成就。据统计,2007年我国主要海洋产业总产值已达近3万亿元,占到了2007年国内生产总值的10%。海洋为我国经济和社会发展做出了重要贡献。但我们也必须看到,在当前,我国海洋经济发展也面临着由于海洋管理不到位所带来的严重困难。这主要表现为海洋污染一直没有得到很好控制,海洋环境持续恶化,原因是在开发海洋资源过程中,并没有从陆地资源开发中吸取教训,而是将陆地开发的悲剧又转嫁给了海洋,以致海洋正在遭受同样的厄运。我国海域污染对海洋生物资源造成了严重危害,污染严重的海域,许多海洋生物资源明显衰退,其中有些珍贵的海洋鱼类和物种濒临灭绝,近海域不能形成鱼汛,滩涂养殖场荒废。有的学者指出:“近50年来由于世界大洋的污染,成千种海洋生物已无影无踪地消亡,特别是近20年内这个过程更加强了,海洋如果继续污染下去,将给人类带来严重后果;如果海洋死亡,人类便不能生存。”另一方面,由于海域使用“无度、无序、无偿”现象的长期存在,我国海洋生态也遭到严重破坏,这不但导致了海洋灾害的频频发生,同时也给海洋经济的可持续发展带来了严重困难。这一状况主要表现为

沿海滩涂湿地、红树林和珊瑚礁在多年来一直呈减少趋势，而恢复工作则鲜有成效。

据统计，我国湿地面积原有近 25 万平方千米，其中河口和滨海湿地约有 5 万平方千米，是海岸带极其重要的生态系统。但由于海洋开发活动的加剧，我国沿海湿地已损失了将近 50%。目前我国虽已加强了对海岸滩涂湿地的保护工作，建立了大量的湿地保护区，但海岸滩涂湿地保护现状仍不乐观。另外，在我国沿海地带，红树林的生态状况也令人堪忧。历史上，我国是红树林资源丰富的国家，但近几十年来，由于大规模的人工砍伐，红树林资源已大为减少，这也是造成我国南海海岸带严重生态问题的重要原因。同时，在南部沿海，由于受海洋污染和人为破坏，珊瑚礁分布面积也已大幅减少，致使该地区生物多样性明显下降。

再则，由于海洋资源的过度开发，我国近海渔业资源已几近枯竭。这些都使海洋经济的可持续发展和和谐海洋建设面临严重危机。

海洋是人类生存和可持续发展的战略性资源基地，是缓解当今世界面临的人口膨胀、资源短缺与环境恶化的重要场所。世界沿海国家普遍以新的目光关注海洋，加大海洋开发的力度，纷纷把本国的管辖海域作为“蓝色国土”加以开发利用和保护，同时积极参与国际海底和大洋资源的开发。所以，开发利用海洋已成为国际性大趋势，世界范围内的“海洋热”正在到来。

但另一方面，就国内的海洋开发和海洋行政管理现状来

看,存在的问题也相当严重。究其原因,主要是我国的海洋行政管理还不系统、完善,海洋管理基本处于以行业 and 部门管理为主的阶段,与海洋有关的政策目标往往互相矛盾,决策程序高度分散,海洋管理部门各自为政、分散执法。这些都需要国家大力加强海洋行政管理的力度,加强制度和海洋法律建设,以实现海洋经济的可持续发展。

保护海洋,人人有责。在人类海洋管理的实践活动中,离不开作为社会主体的公民的参与。公民是海洋资源开发利用和海洋环境保护的主体,而非客体。作为高层次的海洋综合管理,除去公民的参与之外,还必须有社会团体、企业、非政府组织的广泛参与。这是海洋事业发展的必然要求,也是公众实现自身利益的客观要求。在具体的实践活动中,公众既要参与海洋资源开发、海洋环境保护的实践,也要参与海洋政策、海洋决策的制定、实践和监督。为此,必须促进政府部门工作人员管理观念的转变,促进公众海洋意识的转变。

普及、宣传海洋知识,增强民众的海洋意识是引导群众参加海洋管理的必要条件。世界上,无论是美国的《21 世纪海洋蓝图》还是日本的《21 世纪海洋政策建议》都把对广大民众进行海洋知识的宣传和教育作为海洋国策的重要一环。我国 20 世纪 80 年代以来在海洋开发中出现的失误,不少就是因为广大群众也包括部分海洋开发事业的决策者缺少必要的海洋科学知识造成的。在新的历史时期,在创建海洋经济强国的大形势下,为了科学地利用和开发海洋,我们应在更广阔的范围内普及海洋知识,进行海洋教育。国家要把

海洋教育列入全民义务教育的范畴中,把普及海洋知识作为国民教育的重要任务。要把海洋教育作为沿海省、市大、中、小学学习阶段的一门必修课来开设,其内容包括海洋基本知识、海洋环境和海洋生态保护、海洋法律、法规,使我们的青少年从小就具备海洋保护的基本知识和观念。同时,要对广大渔民、涉海企业职工、沿海地区居民进行经常的、有针对性的普及海洋知识特别是海洋法规的宣传教育,使广大居民从根本上树立起海洋权益维护、海洋环境保护和依法开发利用海洋资源的强烈意识,并变成广大民众保护海洋环境的自觉行为。

正是基于上述考虑,我们编辑了这本称为《蓝色国土的管理制度》的通俗读物,目的是向读者系统介绍有关海洋开发、海洋权益保护、海洋综合管理的各种知识、法律规定以及我国乃至世界海洋管理的历史和现状,并向广大读者普及海洋知识,提高他们的海洋意识,提高其保护海洋环境的自觉性,引导他们积极参加各种海洋管理、海洋保护活动。而保护好海洋环境和海洋生态,为我们的子孙留下蓝天碧海,正是我们义不容辞的责任。

本书得到了浙江省社会科学界联合会的支持。

参加本书编写的还有胡波华、刘务勇、陈莉莉、欧阳城旺等同志。

作者

2008年夏



目次

第 1 章 人类历史上对海洋的探索与管理 / 1

第一节 人类海洋观的发展演变 / 1

第二节 海权论的提出对现代海洋管理的影响 / 9

第三节 中国对海洋的认识和发展 / 14

第四节 我国国民的海洋意识 / 23

第 2 章 海洋争夺 / 30

第一节 引子——马尔维纳斯风云 / 30

第二节 古代的海上角逐 / 36

第三节 近现代的海上争霸 / 41

第四节 当代海洋争夺的新格局 / 50

第五节 当代海洋争夺的内容和形式 / 58

第 3 章 国际海洋法 / 65

第一节 联合国海洋法会议与《联合国海洋法公约》/ 65

第二节 内海 / 67

第三节 领海与毗连区 / 70

第四节 专属经济区 / 72

第五节 公海 / 76

第六节 其他各种海域及其法律制度 / 79

第七节 海洋环境保护与海洋科学研究 / 83

第 4 章 中国的海洋法律制度 / 88

第一节 海洋立法 / 88

第二节 海洋权益的维护 / 90

第三节 海域使用管理 / 96

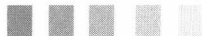
第四节 海洋环境的保护 / 102

第五节 海洋资源的开发和管理 / 112

第六节 海洋执法力量 / 1

第 5 章 海洋综合管理 / 125

第一节 海洋管理的基本概念、内容和手段 / 125



第二节 海洋综合管理的历史趋势 / 129

第三节 我国海洋管理的现状、机遇挑战及对策 / 133

第 6 章 海洋权益管理 / 140

第一节 海洋权益的概念及内容 / 141

第二节 我国的海洋权益管理状况 / 143

第 7 章 海洋资源管理 / 149

第一节 我国海洋资源的基本状况 / 150

第二节 加强海洋资源开发管理 / 154

第 8 章 我国海洋执法管理 / 164

第一节 我国海洋行政执法管理现状 / 165

第二节 推进我国海洋行政执法管理的对策 / 167

第 9 章 海洋人力资源管理 / 170

第一节 海洋人力资源的概念 / 170

第二节 我国海洋人力资源的现状及存在的问题 / 172

第三节 加强海洋人力资源管理的措施 / 174

第 1 章

人类历史上对海洋的探索与管理

在人类漫长的历史过程中,认识、探索和征服海洋也是一个漫长的过程。人类从海洋上的考古发现,海洋中曾经出现过远比现在陆地上古老的文明,人类在很早以前就是居住在海边与海洋生生相伴,因此人类在发展文明的同时必然也针对海洋进行了探索。

第一节 人类海洋观的发展演变

一、人类早期对海洋的探索:兴渔盐之利、通舟楫之便

近现代考古学的兴起,揭示了人类早期对海洋的探索历程。广泛的陆地考古活动发现了丰富的历史古迹、大量的地下文物以及

文字记载，确凿地证实了五六千年前的原始人群是傍河面海而居的。举世公认的世界文明的四个摇篮，就是傍居尼罗河流域、面临大西洋和地中海的古埃及，傍居幼发拉底河和底格里斯河、面临地中海的苏美尔与巴比伦，傍居印度河和恒河、面临印度洋的古印度以及傍居黄河和长江、面临太平洋的中国。由于原始人群傍河面海而居，他们必然要接触海洋，而这一客观现实必然使原始人懂得如何去探索海洋、认识海洋。

我国的考古工作者在北起辽宁南至广东的沿海广大地区，发现了许多新石器时代人类留下的贝壳堆，得出了这样的结论：沿海地区的原始人群，主要的生产活动是从海边采拾贝类，以海贝肉作为他们维持生存的主要食物。考古又发现，随着生产力的发展，到夏、商、周代，海洋捕捞技术已有初步发展，有了纺轮、坠网、鱼钩、鱼叉等渔具，当时的沿海诸侯国已经把海洋渔业和盐业作为主要经济活动和富强源泉。许多历史文献所述都证明了沿海的人群对海洋的认识首先是兴渔盐之利，也就是靠海吃海，这就是人类最早的海洋观念的一个重要部分。

我国的考古工作者又发现，古代人群为了获取生活资料，在兴渔盐之利的同时又通舟楫之便，创造了带有海上活动特色的龙山文化和百越文化。他们以舟筏等水上运载工具为条件，以漂航为特征，开始了上古先民的海上活动。龙山人是生活在山东沿海的新石器时代的先民，他们以独木舟为漂浮工具，把龙山文化从山东半岛传播到了辽东半岛。百越人主要分布在今江苏、浙江、福建、广东沿海，他们“以舟为车，以楫为马”长于海上活动，把百越文化传播到舟山群岛以及台湾岛等地。随着龙山人和百越人海上活动的发展，不仅把文化传播到南北沿海各地，同时也流传到遥远的海外，如朝鲜、日本、太平洋东岸、大洋洲以及北美阿拉斯加等地。到了夏、商、周代以至春秋战国时期，出现了木板船，有了一定的航海技术水平，形成了横渡渤海、航行舟山与台湾的沿海航线，以及东航朝鲜

与日本的航线,产生了沿海的一些港口城市。

秦、汉以及三国时期航海事业有了较大的发展,秦始皇统一中国后曾经四次巡海,并且积极开辟海上航路。秦始皇两次派徐福率队东航体现了向海外发展的愿望和行为,据后人考证,徐福一行很可能是到过日本并且使日本出现了弥生文化。汉代中国开辟了海上丝绸之路,这条航线沟通了太平洋与印度洋的航路,能将中国的丝绸经海路运往波斯以至罗马,同时汉代还开辟了东航日本的航线。唐、宋时期中国的航海事业繁荣,造船技术达到了新高峰,出现了铁锚、平衡舵与舵龙骨等先进设备,产生了用于航海的海洋潮汐研究、海图绘制与指南针等三项先进航海技术,当时均居世界前列。特别是指南针运用于航海更是中国的首创,我国海船使用指南针航海的最早历史记载是公元1100年左右,后来于1180年左右传到欧洲,中国由磁针发展为罗盘导航是在1226年,传到欧洲则是在1391年了。

在中国古代航海活动发展的同时,欧洲地中海地区的海上活动也发展较快,他们航行于地中海及欧洲沿岸以至非洲的西海岸。阿拉伯、印度的航海船舶也已活动于中国沿海到非洲东海岸之间。由此可见,古代人认识到海洋能兴渔盐之利的同时也认识到海洋可以通舟楫之便,逐步发展了航海活动。但是直到15世纪初,世界各国的航海活动的航程毕竟有限,都只是从本国的海岸出发的就近航海,亚洲与欧洲之间并未沟通直接的海上航路,亚洲人或欧洲人都没有直航美洲或大洋洲,更没有沟通全球性的航路。所以我们称这种古代的海洋航行为“就近航海”,把它作为古代人类海洋观念的又一个重要部分,并把“靠海吃海与就近航海”归纳为人类海洋观念的第一阶段,是人类初级的海洋观念。直到15世纪以后人类的海洋观念才脱离初级阶段而产生飞跃。

二、近代海洋观念的形成:海洋是世界交通的重要通道

14~15世纪,西欧各国主要工业生产部门的生产技术有了很大

改进,纺织业、冶金业等生产技术发展很快。这种商品货币经济日益瓦解着封建社会自给自足的自然经济,为资本主义生产准备了条件,促进了资本主义的萌发。

商品生产和交换的发展,是发展世界性大航海的一个重要条件。西欧资本主义生产的萌发要求扩大海外市场,这就需加强与东方的贸易。当时东西方贸易的交通要道主要有三条:一是陆路,由中亚沿里海和黑海经小亚细亚后转运到欧洲;二是海路,由波斯湾经两河流域到地中海东岸的叙利亚;三是海路到红海,再由陆路到埃及的亚历山大。所有这三条商路都是以东部地中海为贸易中枢,都要经过中间商的多次转手,要被中间商层层盘剥甚至垄断。西欧商人不能直接地大批得到亚洲商品,能得到的商品也是数量少、价格贵,各类商品往往比原价高 8~10 倍。西欧销往亚洲的商品也遭到同样的命运,既不易销售,又获利不多。因此,西欧各国贵族、商人和新兴的资产阶级分子迫切需要发展对东方的直接贸易,迫切要求开辟一条从西欧直达印度和中国的新航路。

欧洲人为了寻求黄金和为了发展对东方的直接贸易而迫切需
要开辟直达东方的新航路,虽然这只是主观上的愿望,但科学技术的进步正好为这种愿望的实施准备了客观条件。15 世纪时,欧洲已能制造用于大海中航行的多桅快速的大型帆船,中国传去的罗盘针已被广泛应用于海船上,这些为新航路的开辟准备了物质条件。与此同时在精神方面也具备了条件,欧洲人已在地中海和大西洋沿岸的长期航行中积累了丰富的航海经验,海图的绘制也日趋精确。在天文学和地理学方面也有了显著进步,知识界已普遍接受了地圆学说与日心说。许多学者和航海家断定,从欧洲西航横渡大西洋必定可以直达东方的亚洲。这些物质和精神的客观条件符合了远航东方的主观愿望,主客观条件的结合催唤了世界大航海时代的到来。

欧洲的航海者适应了世界大航海时代的催唤,从 15 世纪到 18

世纪掀起了海上远航探险的热潮，开展了一系列的开辟新航路活动，形成了一个引起世界历史进程巨变的大航海时代。对于这一系列的远洋航海活动，西方的历史学界称之为“地理大发现”，我们对于这一称谓有不同的看法，认为这种所谓的“地理大发现”的看法不够准确，但并不影响它作为世界大航海时代的标志。在此期间欧洲人主要探索与开辟了以下的海洋新航路。

（一）哥伦布开辟通向美洲的新航路

克里斯托弗·哥伦布（1451—1506年）出生于意大利热那亚一个毛纺手工业者的家庭，他读过《马可·波罗游记》，自幼憧憬东方并向往东方的财富，20岁左右就当水手到过欧洲沿海各国，熟悉大西洋东部海域的航路。他受意大利地理学家托斯堪内里的影响，坚信地圆学说，认为从欧洲向西航行可以直达亚洲东部。1492年8月3日，哥伦布在西班牙国王斐迪南和女王伊萨伯拉的资助下，携带了国王致中国皇帝的国书，率帆船3艘、船员87名从巴罗斯港出发，开始了探索横渡大西洋航路的第一次远航。他们先向西航行后转向西南航行，经过34个昼夜的航行于10月12日登上了巴哈马群岛的华特林岛，12月7日到达海地岛。哥伦布误认为到了印度，所以称当地的居民为“印第安人”。而后他又于1493年9月、1496年3月、1498年和1501年进行了第二、第三和第四次远航，哥伦布等人先后到达了多米尼加岛、瓜得罗普岛、安提瓜岛、维京群岛的波多黎各岛、特里尼达岛、委内瑞拉海岸以及巴拿马一带。由于后来被印证哥伦布到达的地方是美洲，所以地理学家把哥伦布最初到达的南北美洲之间的岛群称为“西印度群岛”。

（二）达·迦马开辟绕过非洲直达印度的新航路

15世纪葡萄牙的统治者积极鼓励与支持航海事业，要寻找一条直达东方的航路，以求打破意大利城市对东方贸易的垄断，并摆脱阿拉伯统治阶级的勒索。葡萄牙殖民者组织了大西洋探险队，在

15 世纪后期的几次航海探险中取得了一定的效果，但真正成功开辟由欧洲通往印度新航路的是达·迦马。1495 年葡萄牙国王挑选了富有航海经验的大贵族瓦斯科·达·迦马（1460—1524 年）担任远航舰队司令，继续执行寻找印度大陆的任务。1497 年 7 月 8 日，达·迦马率领 4 艘海船从里斯本出发，沿航海家迪亚士开辟的航路南行，于 11 月 22 日绕过好望角，并于 1498 年 3 月到达莫桑比克。船队继续北航到肯尼亚，在阿拉伯领水员的领引下渡过了印度洋，于 1498 年 5 月 20 日到达印度的卡里库特。1499 年 9 月达·迦马回到了里斯本，受到了国王的欢迎和奖励。1502 年达·迦马第二次率船队直航了印度。自此，达·迦马开辟了欧洲绕过非洲南端直达印度的新航路，使欧、亚两洲开始了直接的海上交通。

（三）麦哲伦船队的环球航行

哥伦布历经艰险“发现”的美洲并不是人们向往的亚洲，也没有立刻给西班牙统治阶级带来巨额财富。相反，达·迦马开辟的亚洲新航路却使葡萄牙人从香料、黄金和贩卖奴隶的贸易中获得惊人的暴利。对此，使葡萄牙的近邻西班牙的统治阶级羡慕不已，也期望找到一条通往亚洲的航路。在这个时候正好有一个贫困的葡萄牙贵族斐尔南多·麦哲伦（约 1480—1521 年）来到西班牙并向王室提出了绕道南美直达亚洲香料群岛的计划，西班牙国王非常高兴地采纳了这一计划。1519 年 9 月 20 日，麦哲伦在西班牙国王的支持下率船 5 艘、水手 265 名从圣卢卡尔港出发，经过两个多月的航行越过了大西洋到达了巴西海岸，尔后沿岸南航，于 1520 年 10 月在南美大陆和火地岛之间找到了一个海峡，船队穿行 38 天后又见到一片大洋。从 1520 年 11 月到 1521 年 3 月船队在这片大洋中航行了 3 个月不但未遇狂风巨浪，而且是出乎意料的风平浪静，因此麦哲伦把这片海洋称为“太平洋”，这一名称沿用至今。1521 年 3 月麦哲伦船队到了菲律宾群岛，他们进行了殖民海盗活动，在 4 月 27 日向马克坦岛侵略进攻时，麦哲伦被马克坦岛人用竹矛刺死。于是