



中国海洋大学“985”工程海洋发展人文社会科学研究基地建设经费资助
教育部人文社科重点研究基地中国海洋大学海洋发展研究院资助

海洋公共管理丛书

主编 娄成武

MARINE ENVIRONMENT MANAGEMENT FROM
PUBLIC GOVERNANCE PERSPECTIVE

公共治理视域下 海洋环境管理研究

王 琪 等著



人 民 大 学 出 版 社



中国海洋大学“985”工程海洋发展人文社会
教育部人文社科重点研究基地中国海洋大学

海洋公共管理丛书

主编 娄成武

MARINE ENVIRONMENT MANAGEMENT FROM
PUBLIC GOVERNANCE PERSPECTIVE

公共治理视域下 海洋环境管理研究

王琪等著



人民大学出版社

责任编辑:宫 共

封面设计:徐 晖

图书在版编目(CIP)数据

公共治理视域下海洋环境管理研究/王琪等著. —北京:人民出版社,2015.6
(海洋公共管理丛书/娄成武主编)

ISBN 978-7-01-014920-2

I. ①公… II. ①王… III. ①海洋环境-环境管理-研究 IV. ①X834

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第110573号

公共治理视域下海洋环境管理研究

GONGGONG ZHILI SHIYU XIA HAIYANG HUANJING GUANLI YANJIU

王琪等 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

环球印刷(北京)有限公司印刷 新华书店经销

2015年6月第1版 2015年6月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:21

字数:353千字

ISBN 978-7-01-014920-2 定价:53.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

《海洋公共管理》丛书序

进入 21 世纪,伴随陆地资源短缺、人口膨胀、环境恶化等问题的日益突出,各沿海国家纷纷把目光转向了海洋,一场以发展海洋经济为标志的“蓝色革命”正在世界范围内兴起。海洋的战略地位越来越凸显,海洋是国土、是资源、是通道、是战略要地,是新的经济领域、新的生产和生活空间。走向海洋,向海洋要资源,向海洋要效益,成为全球性的共识,世界范围的海洋开发利用进入了前所未有的时代。

海洋战略地位的重新确立和海洋资源价值的重新发现,在促使新一轮海洋开发热潮的同时,也把海洋管理提高到一个前所未有的重要位置。维护国家海洋权益、确保国家的海洋战略价值,需要海洋管理;保护海洋环境、保持海洋生态平衡,需要海洋管理;实现海洋经济的可持续发展,同样需要海洋管理。

尽管说,人类海洋管理的实践活动与人类开发利用海洋的实践活动一样久远,尽管基于现实需要而产生的海洋管理理论理应高于现实,对海洋管理实践活动起到引领、指导作用,但遗憾的是现实中的海洋管理理论发展却远滞后于海洋发展实践需要,并在一定程度上已影响到海洋实践活动的发展。

实践的发展,对海洋管理理论研究者提出了严峻的挑战,要求解答海洋发展所面临的种种问题,担负起引领海洋管理实践发展的重任。而要做到这一点,必须有先进、科学的管理思想理念来指导海洋管理活动。

公共管理的兴起,可以说为海洋管理提供了一种新的理论分析框架。

作为一种有别于传统行政管理学的新的管理范式,公共管理突出的特点是强调管理主体的多元化、管理客体的公共性、管理手段的多样化等。而现代海洋管理的发展也正与公共管理的特点相吻合,所以,从公共管理的视角,探讨海洋管理问题,把海洋管理置于公共管理的分析框架之中,有其合理性与必然性。正是基于此,本丛书定名为“海洋公共管理丛书”。

具体来说,理由如下:

第一,海洋管理主体日趋多元化、协同性。海洋管理的主体无疑是作为公共权力机关的政府,但在强调多元主体合作共治的改革实践冲击下,海洋管理的主体也在从政府单一主体到多元主体广泛参与的转变过程中,海洋管理的主体呈现出多元化、协同性态势。强调海洋管理主体的多层次性、协同性,并不是否定或削弱政府的主导作用。在海洋管理的多元主体中,政府是核心主体,是海洋管理的组织者、指挥者和协调者,在海洋管理中起主导作用。而同样作为公共组织的第三部门——社会组织,则是作为参与主体或协同主体帮助政府“排忧解难”。因仅靠市场这只“看不见的手”和政府这只“看得见的手”的作用仍然难以涵盖海洋管理的所有领域。因海洋管理不仅仅是制定政策、作出规划,更重要的还要将这些政策、规划转化为现实,这一过程的实现需要通过具体的实施行为才能完成,如大范围的海洋环境保护宣传工作、海洋环境保护工程项目的建设、海洋环境的整治等,这些活动的完成必须有社会组织、公众甚至企业的参与。所以说,为了更好地维护海洋权益、保护海洋生态环境,妥善处理好各种海洋公共事务,政府在依靠自身力量的同时需要动员越来越多的社会力量参与到海洋公共事务的治理之中。政府、社会各方力量同心协力,才能更好地促进海洋公共利益的提高,同时也有助于政府自身行政效能的改善和海洋管理能力的提高。

第二,海洋管理手段更趋柔性化、弹性化。传统的海洋管理主要运用行政手段,即是指国家海洋行政部门运用法律赋予的权力,通过履行自身的职能来实现管理过程。它通常表现为命令—控制手段,其前提是行政组织拥有法定的强制性权力。行政手段因其具有强制性而在管理实践中表现出权威性和针对性,但单一的管理手段显然不能适用日益变化的海洋管理实践,因而,法律手段、经济手段、教育手段等管理方式也日益在海洋管理中发挥作用,特别是经济手段,由于它的激励作用而能够促使人们主动调整海洋行为。随着新的管理

理论的运用和海洋实践活动的需要,海洋综合管理的手段也在不断拓展。传统意义的海洋管理手段尽管仍然在发挥作用,但无论其内容还是形式上都在发生着非常大的变化。现代海洋管理手段变化的一个新的趋势是管理方式向柔性、互动的方向发展。所谓“柔性”是指管理者以积极而柔和的方式来实现管理目标,它克服了以往命令—控制方式的强硬性、单一性,而是以服务为宗旨,综合运用各种灵活多变的手段,并在其中注入许多非权力行政因素,如指导、引导、提议、提倡、示范、激励、协调等行政指导方式。所谓“互动”强调的是现代行政管理是一个上下互动的管理过程,它主要通过合作、协商、伙伴关系,确立认同和共同的目标等方式实施对海洋公共事务的管理,其权力向度是多元的、相互的。总之,新的管理手段突出了管理过程的平等性、民主性和共同参与性,表明由传统的管制行政向服务行政的转变。

第三,海洋管理更具开放性、国际化特征。以《联合国海洋法公约》为代表的国际海洋管理制度已经建立,世界各国都将在此基础上进一步建立和完善国家的海洋管理制度。21世纪海洋管理将得到全面发展和进一步加强。海洋管理的范围由近海扩展到大洋,由沿海国家的小区域分别管理扩展到全世界各国间的区域性及全球性合作;管理内容由各种开发利用活动扩展到自然生态系统。海洋的开放性、海洋问题的区域性、全球性决定了海洋管理具有国际性,海洋管理的边界已从一国陆域、海岸带扩展到可管辖海域、甚至公海领域,所管理的内容也由一国内部海洋事务延伸到国与国之间的区域海洋事务或全球海洋公共事务。例如,随着海上活动的愈加频繁,海洋危机发生的频率大大增加,危害程度加深,由海洋危机会引发一系列其他领域的危机,比如生态环境破坏、全球气候变化、海平面上升等,危机也逐渐走向“国际化”。海洋将全球连接在一起,海洋天然的公共性和国际性要求必须加强全球合作,治理海洋公共危机。与沿海国家合作共同治理海洋,成为海洋管理面临的一个新的课题,也给海洋管理者带来了新的挑战。

基于公共管理的研究视野,本套丛书无论在选题还是在内容写作中始终突出以下特点:

其一:前瞻性与时代性相结合。海洋管理是一个极具挑战性的新的研究领域,其中既有诸多现实中存在的急需解答的热点与难点问题,更有许多研究领域属于尚未开垦的处女地,对于研究者有很大的吸引力,同时又需要研

究者有很强的学术敏感性。许多研究课题作为现实中的热点和难点,对它们的关注,需要很强的学术敏感性,所以本课题的选题和研究内容,一是体现出时代性和新颖性,即回答海洋时代发展所提出的课题;二是具有前瞻性,即深刻把握海洋事业发展的未来趋向,探寻海洋社会、经济发展的规律和本质。从这些特点中可以感受到作者可贵的探索精神。

其二:实践性与科学性的统一。本丛书的具体选题都是基于我国海洋事业发展的现实需要,围绕我国海洋管理实践领域的重大课题而展开,如海洋国土资源管理、海洋环境治理、海洋渔业管理、海洋倾废管理、沿海滩涂管理等。确立这些与现实密切结合的研究课题,体现出作者对海洋管理的实践活动的密切关注以及对海洋管理实务的基本把握。当然,这些问题的研究并不可能一蹴而就,需要研究者的持续努力和不断深化、挖掘。

尽管本丛书尽可能选择最具典型性的海洋管理问题进行探讨,但由于受主客观各种因素影响,仍然存在不足:选题过于狭窄,研究内容的丰富性和多层次性不够,研究的学理性尚嫌不足,特别是有些层面的研究还不够深入。本套丛书所存在的不足,一方面说明了我们现有研究能力的缺憾,但同时也为我们以后的继续研究提供了可拓展的空间。

本套丛书作者主要是由中国海洋大学法政学院的一批志在从事海洋管理研究的学者承担。中国海洋大学法政学院,突出“海洋”与“环境”两大研究特色,在海洋管理、海洋政治、海洋社会、海洋法、环境法等领域进行了开拓性的研究,在国内海洋人文社会科学的主要研究领域起到了引领作用,为我国的海洋事业发展提供了有价值的法律、政策支持和人力支持。中国海洋大学的公共管理学科则致力于创建和推动海洋公共管理的发展,近年来,在海洋行政管理、海洋软实力建设、海洋环境管理、海域使用管理、海洋渔业资源管理、海洋危机管理、海洋人才资源开发与管理、海洋社会组织管理等方面取得了一系列具有重要影响力的学术成果。经过多年的积累和历练,中国海洋大学的海洋公共管理研究团队也正在显示出其越来越有生命力和持续力的研究能力和研究水平。相信本套丛书的出版,对于推进我国海洋公共管理理论研究和实践发展,对于培养高素质的海洋管理人才,将起到积极的促进作用。

前 言

联合国《21 世纪议程》指出：海洋是全球生命支持系统的一个基本组成部分，也是有助于实现可持续发展的宝贵财富。伴随陆地资源的日益短缺，人类社会经济发展的生长点将越来越多地转向海洋。向海洋要资源，向海洋要效益，已成为沿海国家经济发展的战略选择。然而，现代海洋开发活动在迅速展现其巨大经济效益的同时，也给海洋环境带来更大的冲击，使海洋环境面临更为严峻的考验。大力度、大规模甚至无序状态的海洋开发活动，在对海洋环境提出更大的承载要求的同时，必然在某种程度上造成对海洋环境的破坏。海洋环境的破坏，又必将影响、制约着经济社会的发展。如何在经济社会迅速发展的同时，保护好海洋环境，成为我国海洋发展过程中所要解决的中心问题。

海洋环境问题归根到底是人的问题，是人的行为不当所造成的结果。因此，解决海洋环境问题必须着眼于对涉海人群行为的有效管理，即通过海洋环境管理来实现对涉海资源的合理配置和对涉海人群行为的规范、协调，以此保障海洋经济与海洋环境保护的协调发展。海洋环境管理尽管是众多主体参与，但政府在其中处于核心主体地位，政府在海洋环境管理中的行为方式不仅影响到政府与其他主体（企业、公众）之间的关系，而且直接影响海洋环境管理实效的发挥。因此，明确政府在海洋环境管理中的职能定位，把握海洋环境管理中多元主体的互动机理，探寻海洋环境管理制度安排的有效形式以及构建海洋环境管理的有效运行机制，对于我国海洋事业发展、海洋

管理制度创新和变革、海洋环境管理理论体系构建具有重要的理论意义和现实意义。

相对于海洋管理的发展历史,人们对海洋环境管理研究的历史还相对短暂,但这相对短暂的发展期间正处于我国环境保护运动风起云涌、环境管理理论蓬勃发展的阶段。在环保运动和各种新兴理论的多方位冲击下,海洋环境管理从实践到理论经历着不断的变革。其中,最突出的表现是,在全球治理理论兴起的大背景下,随着海洋管理范围日益扩大和对象的日益复杂,海洋环境管理主体的日益多元化,海洋环境管理手段的日趋多样化,海洋环境管理目标的更具战略性,这一切变化,表明现在的海洋环境管理已经完全超出了传统管理的限制,正在或已经实现了由管理向治理的转变。这种转变不仅仅体现了一种公共管理的范式转移,意味着海洋环境管理理论基础的变革,更体现在海洋环境管理实践改革的推进。适应这种新的变革,当前的海洋环境管理研究一方面要回应理论更新、变革的需要,另一方面又要引领海洋管理实践的发展,同时,还要总结海洋环境管理的实践经验,探寻海洋环境管理的发展规律,以便针对海洋环境管理的实践提出切实可行的政策建议。

本书正是基于公共治理的研究视角,从我国海洋环境及海洋环境管理的现实问题出发,系统阐释了海洋环境管理中政府、企业、公众多元主体间的错综复杂关系,在此基础上构建起政府、企业、公众三元主体互动的海洋环境网络治理模式。同时,以渤海海域和西北太平洋区域环境治理为典型案例,有针对性地剖析了海洋环境网络治理模式和国际海洋环境合作治理的可行性,力求实现理论与现实的无缝对接。

当前,我国正在实施海洋强国建设,提升国家海洋治理体系和治理能力的现代化,是当务之急。基于治理的海洋环境管理既是国家海洋治理体系的重要构成,又是国家海洋治理能力的重要体现,也是海洋强国建设的基础支撑。相信国家海洋事业发展的良好环境,将为海洋环境管理研究提供更宽广的研究平台和发展机遇。迎接挑战,把握机会,夯实海洋环境管理的研究基础,提升海洋环境管理的研究质量和研究层次,是我们必须担负的责任和使命。

王 琪

2015年4月12日于中国海洋大学崂山校区

目 录

《海洋公共管理》丛书序	1
前 言	1
第一章 海洋环境及其问题成因	1
第一节 海洋环境与人类活动的交互作用	1
第二节 海洋环境问题及成因	12
第三节 海洋环境问题全球化	23
第二章 海洋环境管理的概念及其理论基础	29
第一节 海洋环境管理的含义及其原则	29
第二节 海洋环境管理的理论基础——公共治理理论	39
第三节 治理理论对海洋环境管理的适用性	46
第三章 我国海洋环境管理的发展历程及现状	54
第一节 我国海洋环境管理变革历程	54
第二节 我国海洋环境管理的现状	62
第三节 我国海洋环境管理存在的问题	68
第四章 海洋环境管理中的政府行为	75

第一节	政府作为海洋环境管理核心主体的必然性	75
第二节	海洋环境管理中政府主体的构成	84
第三节	政府海洋环境管理的手段	87
第四节	海洋环境管理中政府行为的有限性	96
第五章	海洋环境管理的政府间协调	101
第一节	区域海洋环境管理政府间协调的提出及内涵	101
第二节	我国区域海洋环境管理的政府各主体间关系	108
第三节	国外区域海洋环境管理的政府间协调机制及其启示	113
第四节	我国区域海洋环境管理的政府协调机制构建	122
第六章	我国海洋环境管理中的企业行为	132
第一节	企业行为的特殊性	132
第二节	企业参与海洋环境管理的必要性和可行性	135
第三节	企业参与海洋环境管理的方式	144
第四节	企业参与海洋环境管理行为的有限性	148
第七章	海洋环境管理中的政企交互作用机制	151
第一节	不同海洋环境管理模式下的政企关系	151
第二节	协调海洋环境管理中政府和企业关系的必要性	158
第三节	我国海洋环境管理中政府和企业关系存在的问题	163
第四节	海洋环境管理中协调政府与企业间关系的路径	168
第八章	海洋环境管理中的公众参与	178
第一节	海洋环境管理公众参与的相关概念	178
第二节	公众参与海洋环境管理的必要性和可行性	182
第三节	公众参与海洋环境管理的困境	196
第九章	海洋环境管理的政府与公众关系	202
第一节	海洋环境管理中政府与公众的应然关系及其现状	202

第二节 海洋环境管理中政府与公众伙伴关系的构建	210
第十章 基于合作网络的多元主体海洋环境治理模式构建	217
第一节 海洋环境网络治理的基本特征	218
第二节 海洋环境网络治理结构中主体间互动关系	221
第三节 政府、企业、公众三元互动的海洋环境网络治理模式	226
第四节 海洋环境网络治理模式有效运行的制度保障体系	228
第十一章 海洋环境网络治理模式的实践运用	238
——以渤海环境综合整治为例	
第一节 渤海环境问题及其综合整治行动	238
第二节 渤海环境综合整治行动中存在的问题分析	244
第三节 渤海环境综合整治的网络治理模式	251
第十二章 国际海洋环境管理中的合作治理	260
第一节 国际海洋环境合作治理的制度基础	260
第二节 国际海洋环境合作治理体系	277
第三节 国际海洋环境合作治理面临的挑战	287
第四节 案例分析——西北太平洋区域海洋环境合作治理	294
参考文献	312
后 记	323

第一章

海洋环境及其问题成因

海洋是支持人类可持续发展的一个重要空间，而清洁的海洋环境和健康的海洋生态系统是沿海地区经济社会可持续发展的基础，也是经济社会发展目标之一。因此，世界各沿海国家都试图通过各种有效的管理活动来实现海洋环境的保护。由于海洋实践活动的频繁性和多样性，海洋环境保护也由此变得极其复杂。为此，加强海洋环境管理，切实有效地保护海洋环境是我们面临的一项重要任务。

第一节 海洋环境与人类活动的交互作用

海洋环境是地球上连成一处的海和洋的水域总体、水域内的现存内含物及海洋立体的边界，既包括海洋水体环境，也包括海洋上方的大气环境和海底环境，还包括生活在上述自然环境介质中的生物体，即生物环境。从一定意义上讲，海洋环境可以简单地理解为是由海洋生态系统和全部海洋非生态自然的要素所构成的海洋生态的环境。这一定义以人类生存与发展为中心来定义海洋环境，把它看作一个由各相关因素构成的既相互联系又相互制约的复杂系统，强调诸元素的功能及相互之间的关系。

海洋是人类巨大的资源宝库，也是一个重要的环境调节器。联合国《21 世纪议程》指出：“海洋是全球生命支持系统的一个基本组成部分，也是

有助于实现可持续发展的宝贵财富。”^① 这既是在可持续理念下关于海洋功能的最概括表述，同时也说明了海洋环境对人类经济发展的重要支撑作用。海洋环境是经济发展的重要物质基础，海洋环境利用的状况和配置效率，直接影响着社会经济发展和速度和质量。人类在开发海洋、利用海洋、发展海洋经济的同时，对海洋环境提出了更大的承载要求，这在某种程度上会造成对海洋环境的破坏。总之，海洋环境与人类活动相互影响，相互制约，充分认识两者的交互作用对于持续发展海洋经济，维护海洋生态环境，建设海洋强国具有重要的战略意义。

一、海洋环境对人类活动的影响

尽管人类不是直接生活在海洋中，但占地球表面积 70.8% 的海洋以其特殊的影响力，广泛而深刻地直接或间接地影响着人类的发展。这种影响集中体现在海洋环境可以提供人类所需的各种资源和服务，为人类提供从事经济活动的生存支持系统，并对人类活动产生某种程度上“度”的限制。

（一）海洋环境是维持人类生存发展的重要物质来源

人类生存和发展所需要的一切财富都是通过劳动取得的，但是，仅有劳动还不能创造财富，只有在劳动与自然界紧密结合、在人与自然界相互作用从而进行物质与能量的交换过程中，才能生产出各种各样的社会财富。海洋环境为人类提供了众多的生活资料，如海盐、海洋生物等，也提供了丰富的生产资料，如海洋矿藏、化工原料和海洋能源等。在人类社会早期，海洋主要作为直接的天然“仓库”为人类的生活和生产提供物质资料，人们可以“靠海吃海”，借助“渔盐之利”来满足自己的部分生活需要。随着生产力的发展、社会的进步和人类对自然界的支配能力的提高，海洋环境逐步成为劳动加工的对象，成为各种生产资料的原料基地。而且，人们正在逐步扩大对海洋这一天然资源利用的范围和深度，使海洋环境更多更好地为人类服务。人类从海洋中采挖或提取的物品，为多种产业提供了丰富的生产要素及不同形式的服务，是海洋产业发展的重要物质支撑。这些资源一方面作为生产活动要素成为经济发展的物质基础，另一方面又通过生产活动变为商品

^① 2013 年中国海洋环境状况公报《21 世纪议程》第 17 章。

提供给消费者。

海洋所蕴藏的巨大资源使其成为 21 世纪人类社会可持续发展的宝贵财富和最后空间,是人类可持续发展所需要的能源、矿藏、食物、淡水和重要金属的战略资源基地。为此,沿海国家纷纷把开发海洋列为基本国策。从 20 世纪中期开始,海洋经济获得了长足的发展,科学家和经济学家普遍认为,海洋经济将是 21 世纪人类社会最有活力的经济增长点之一。20 世纪 70 年代以来,世界海洋产业总产值每 10 年左右翻一番,从 60 年代末的 1100 亿美元增长为 2006 年的 15000 多亿美元,占全球 GDP 的 4% 以上。而具体到我国,根据《中国海洋经济统计公报》数据显示,2012 年中国海洋生产总值突破 50000 亿元,达到 50087 亿元,增长 7.9%,海洋生产总值占国内生产总值的 9.6%,较上年基本保持一致。其中,海洋产业增加值 29397 亿元,海洋相关产业增加值 20690 亿元;海洋第一产业增加值 2683 亿元,第二产业增加值 22983 亿元,第三产业增加值 24422 亿元。海洋第一、第二、第三产业增加值占海洋生产总值的比重分别为 5.3%、45.9%、48.8%。^①由以上统计数据可见,海洋产业与海洋经济已成为支撑人类经济社会可持续发展的重要战略空间,而海洋环境则为这一战略空间提供了基本的战略资源。

丰富的海洋资源和适宜的海洋环境,使沿海地区成为经济、社会和文化最发达,人口最密集的地区。根据统计,全世界经济、社会和文化最发达的区域多位于沿海地区,全球 3/4 的大城市、70% 的工业资本和人口集中在距海岸 100 千米以内的海岸带地区。今后世界海洋经济仍将保持快速发展的势头,世界经济,尤其是新兴经济体的中心仍然在沿海地区。在未来的社会发展过程中,海洋环境与资源的开发利用对沿海国家的经济发展将起到越来越重要的作用。

(二) 海洋环境直接影响到经济发展的态势

社会发展的速度,归根到底取决于劳动生产率的高低。在社会经济制度、政治制度大体相同的条件下,海洋环境的优劣影响着沿海国家或地区的发展速度及其经济发展的前景。一般来说,海洋资源丰富的国家和地区在发

^① 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组:《中国海洋发展报告(2013)》,海洋出版社 2013 年版,第 81 页。

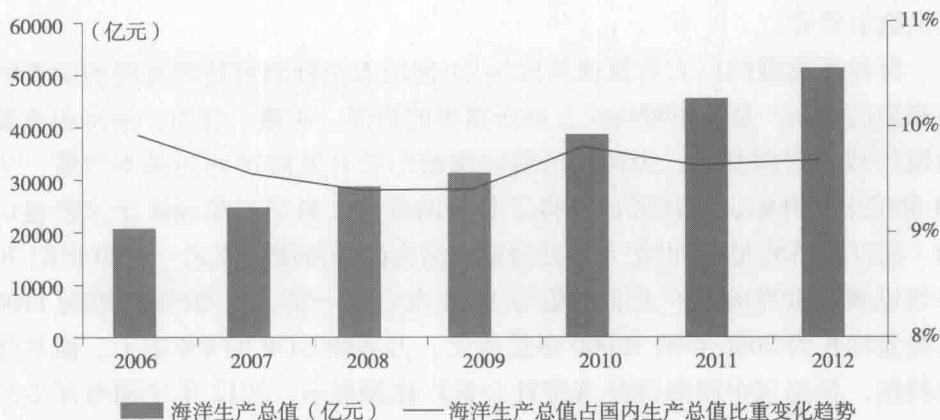


图 1-1：2006—2012 年中国海洋生产总值占国内生产总值比重变化趋势

展速度上会更快一些。因为“劳动的不同的自然条件使同一劳动量在不同的国家可以满足不同的需要量，因而在其他条件相似的情况下，使得必要劳动时间各不相同”^①。海洋环境优良、海洋资源丰富的国家和地区，经济发展往往能够取得优势，在某些领域占有主动权。如文莱原来只是一个并不发达的小国，但海洋石油的发现和开采，使这一小国一夜之间暴富。目前，文莱已成为东南亚第三大石油生产国，石油业在国内生产总值中的比重高达 71%—88%，石油、天然气出口额占出口总额的 99%。海洋环境的恶劣同样也影响到沿海经济的发展，台风或海啸等海洋自然灾害可以使沿海城市发展受到重创，而人为造成的海洋环境污染又对海洋产业的发展造成损害，制约着海洋经济的发展。海洋环境的恶化又必将波及人民的生活质量，影响社会的全面发展。

中国是海洋大国，大陆岸线北起鸭绿江口，南至北仑河口，纵跨温带、亚热带、热带三个气候带，蕴藏着丰富的海洋生物、海洋矿产、海洋空间、海水、海洋可再生能源和海洋旅游资源。而根据《中国海洋发展报告(2013)》(以下简称《报告》)的数据显示：2011 年，中国海洋环境状况总体维持在较好水平。符合国家一类海水水质标准的海域面积约占中国管辖海域面积的 95%，海洋沉积物质量良好。由于陆源排海污染物持续不减，近岸

① 《马克思恩格斯全集》第 23 卷，人民出版社 1972 年版，第 562 页。

海域环境污染仍然严重。^①由此可以看出,我国既具有丰富的发展海洋产业所必需的海洋资源,又面临着严峻的保护海洋生态环境的形势。科学合理地处理发展海洋经济与保护海洋环境二者之间的关系是我国面临的一项重要课题。

(三) 海洋环境对人类经济发展的支撑作用有“度”的限制

海洋环境以其特有的功能影响着人们的经济生活,为经济发展提供了前提条件。但海洋环境又以其自身的特点制约着人们的经济生活,盖因海洋环境所提供的物质资源、服务系统和净化功能都是有一定限度的。如果经济发展从海洋中获取的物质资源或向海洋中排放的废物超过了海洋环境承受的限度,那么,海洋环境对经济发展的支持功能将不复存在,甚至可能使本应有益于人类的海洋变得有害于人类。要使海洋价值得到充分体现,必须考虑不论是从海洋取用物质,还是向海洋中排放废弃物,都必须受限于“度”。

海洋所提供的物质资源、服务功能都是有一定限度的,在一定限度内,对海洋价值的挖掘、利用并不会损害海洋的支付能力。换言之,就是在不危及海洋系统自身生态平衡的前提下,仍能保证对海洋资源等功能的可持续利用。然而,一旦人类过度开发海洋资源或向海洋排放废弃物,超过了海洋自身的“环境容量”,则会使整个海洋生态系统遭受到严重的、不可逆的破坏。由于海洋的整体性、海水的流动性以及海洋气象的复杂性等自然属性,使得某一地区对海洋环境的破坏将会迅速波及其他地区,并对海岛、沿海滩涂等产生影响,最终影响整个人类的生活和社会经济的可持续发展。

二、人类活动对海洋环境的影响

海洋经济是国民经济的重要组成部分,开发利用海洋资源,发展海洋经济,将促进国民经济整体的发展。这是我们所致力和期望的。然而,在发展海洋经济的过程中,却往往带来一系列负面效应,海洋环境问题是其中最突出的问题。海洋经济的发展,一方面需要从海洋中直接或间接获取大量海洋资源,另一方面又会把大量废弃物排入海洋,从而对海洋环境形成污染和

^① 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组:《中国海洋发展报告(2013)》,海洋出版社2013年版,第175页。