

全国高等院校规划教材

龚虹波 编著

HAIYANG ZHENGCE YU

HAIYANG GUANLI GAILUN

海洋政策与 海洋管理概论



海军出版社

全国高等院校规划教材

浙江省海洋文化与经济研究中心资助项目

海洋政策与海洋管理概论

龚虹波 编著

海洋出版社

2015年·北京

图书在版编目(CIP)数据

海洋政策与海洋管理概论 / 龚虹波编著. —北京:
海洋出版社, 2015. 6

ISBN 978 - 7 - 5027 - 9196 - 4

I. ①海… II. ①龚… III. ①海洋开发 - 政策 - 概论
②海洋 - 管理 - 概论 IV. ①P7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 150157 号



责任编辑: 唱学静

责任印制: 赵麟苏

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

北京画中画印刷有限公司印刷

2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 787 mm × 1092 mm 1/16 印张: 14.75

字数: 290 千字 定价: 45.00 元

发行部: 62132549 邮购部: 68038093

总编室: 62114335 编辑部: 62100038

海洋版图书印、装错误可随时退换

前 言

海洋是沿海国家与地区社会经济发展的重要资源基础。合理开发利用、切实保护海洋资源环境已成为关系到沿海国家生存与持续发展的重大战略问题。进入 21 世纪后，随着科技进步及资源开发利用的深入，发展海洋经济的重要性和迫切性日益明显。然而，现代海洋开发活动在带来巨大经济效益的同时，也不可避免地对海岸带资源环境产生巨大压力，生态环境不断恶化。沿海水质污染、近海生态系统退化、红树林消失、珊瑚礁破坏、砂质海岸侵蚀后退、滩涂湿地减少等资源环境问题频繁发生并不断加剧，海洋生态与环境面临着人类经济社会活动带来的空前压力。此外，国际上对海洋及海洋资源的争夺也日趋加剧，海洋维权也成为国家与民众的重要使命。21 世纪是海洋的世纪，中国的海洋事业正面临着巨大的挑战与机遇。我国国民经济发展“十一五”规划就提出要强化海洋意识、维护海洋权益、保护海洋生态、开发海洋资源、实施海洋综合管理，促进海洋经济发展。

浙江省海洋文化与经济研究中心是首批浙江省哲学社会科学重点研究基地。基地以宁波大学应用经济学、法学、海洋科学、地理学、管理学等多个一级学科为基础组建。目前已形成海外经济文化交流、海洋经济与管理、海洋文化建设三个稳定的研究方向，通过承担重大系列研究项目，研究海洋文化与经济领域学术前沿问题和一些重大理论、现实问题，服务于浙江省乃至国家海洋文化与经济建设。此外，浙江省海洋文化与经济研究中心也十分重视海洋知识的科学普及工作。为了贯彻国家海洋战略，更好地向广大民众，特别是涉海专业大学生普及海洋开发与保护的相关知识，激发他们从事海洋开发与管理的热情，也为了解决高校紧缺海洋开发与管

理相关教材的实际问题，浙江省海洋文化与经济研究中心特别资助了本书的出版。

本书由龚虹波负责拟定提纲、组织研讨与写作并统稿全书。叶梦姚、史作琦、羊大方、姜忆湄、蒋曼分别参与了书稿部分章节的编写工作，在此，对他(她)们的辛勤付出深表谢意。同时感谢浙江省哲学社会科学重点研究基地——浙江省海洋文化与经济研究中心为本书出版提供的经费支持。书稿在编写过程中参考、引用了大量文献，但限于篇幅未能在本书中一一列出，在此表示深深的歉意，并谨向这些文献的作者表示敬意和感谢。

由于编者学术水平所限，加之编写时间较短，书中难免存在疏漏之处，敬请读者谅解和指正。

编者
2015年4月

目 次

第一章 绪 论	1
第一节 海洋可持续发展对世界社会经济发展的重要性	1
第二节 海洋政策对海洋可持续发展的意义	5
第三节 加强海洋管理, 促进海洋可持续发展	7
第二章 海洋政策与海洋管理概述	9
第一节 海洋政策概述	9
第二节 海洋管理概述	15
第三章 《联合国海洋法公约》及其基本法律制度	21
第一节 国际海洋法的发展	21
第二节 《联合国海洋法公约》基本法律制度	23
第三节 《联合国海洋法公约》评价	33
第四章 主要国家海洋政策	40
第一节 美国的海洋政策	40
第二节 日本的海洋政策	50
第三节 俄罗斯的海洋政策	55
第四节 韩国的海洋政策	63
第五节 英国的海洋政策	71

第五章 中国海洋政策及完善	79
第一节 中国海洋政策的发展历史	79
第二节 中国海洋政策的体系构成	83
第三节 中国未来海洋政策的发展与完善	92
第六章 海洋资源管理	101
第一节 海洋资源与海洋资源管理	101
第二节 海洋资源的特征及海洋资源开发	103
第三节 中国海洋资源管理现状及存在的问题	109
第四节 国外海洋资源管理经验及其对我国的借鉴	114
第七章 海洋环境管理	121
第一节 海洋环境与海洋环境管理	121
第二节 海洋环境的特征及海洋环境保护	122
第三节 中国海洋环境管理现状及存在的问题	127
第四节 国外海洋环境管理经验及其对我国的借鉴	135
第八章 海洋经济管理	144
第一节 海洋经济与海洋经济管理	144
第二节 海洋经济的特征及海洋经济发展	147
第三节 中国海洋经济发展及管理现状	150
第四节 国外海洋经济管理年经验及其对我国的借鉴	152
第九章 海洋功能区划	159
第一节 海洋功能区划概述	159
第二节 海洋功能区划的原则与方法	162
第三节 海洋功能区划的编制与管理	168
第四节 研究实例——浙江省海洋功能区划	175

第十章 海岸带综合管理	188
第一节 海岸带综合管理的理论基础	188
第二节 海岸带综合管理研究进展	199
第三节 海岸带综合管理的技术方法	202
第四节 厦门海岸带综合管理实践及其经验	206
参考文献	224

第一章 绪 论

地球表面积约为 5.1 亿 km^2 ，其中海洋面积近 3.6 亿 km^2 ，约占地球表面积的 71%。浩瀚的海洋中，蕴藏着极其丰富的资源，具有十分巨大的开发潜力。海洋是地球上最大的地理单元，对人类的生存、发展和未来都具有决定性的作用。随着人类的发展，人口数量急剧增加、陆地资源日益枯竭，海洋价值蓦然凸显，不仅沿海国家和地区，即便是内陆国家和地区也以前所未有的姿态、精力和热情关注并重视海洋权益、海洋资源、海洋环境和海洋生态，把海洋事务与其国家命运和前途关联在一起。人们越来越一致地认识到，在开发海洋资源、使用海洋环境和发展海洋经济的同时，维护海洋的生态平衡、确保海洋资源的可持续利用、促使海洋有序开发是全人类的责任。海洋的可持续发展将是人类可持续发展的基础。

第一节 海洋可持续发展对世界社会经济发展的重要性

海洋作为全球生命支持系统的一个基本组成部分，是全球气候的重要调节器，是自然资源的宝库，也是人类社会生存和可持续发展的战略资源接替基地。海洋的可持续开发和利用，已经成为解决和缓解人类资源稀缺的一个必要途径，被世界各国广泛重视。

一、海洋可持续发展的概念

(一)可持续发展

进入 20 世纪 80 年代，经济社会发展与自然资源和生态环境恶化矛盾的不断加剧，迫使人们探索寻求新的经济社会发展理念和模式。1987 年，以挪威首相布伦特兰夫人为主席的联合国世界环境与发展委员会发表《我们共同的未来》报告，正式提出可持续发展概念，并以此为主题对人类共同关心的环境与发展问题进行了全面论述。1992 年的联合国环境与发展大会，通过了《关于环境与发展宣言》和《21 世纪议程》，第一次把可持续发展由理论转变为现实行动。此后，人们开始对可持续发展模式进行更深层次的理论思考和实践探索。

《我们共同的未来》将可持续发展定义为“既满足当代人的需要，又不损害后代人满足需要的能力的发展”。这个定义较系统地阐述了可持续发展思想，具有一定的积极意义。但它仅考虑了代际人之间的利益分配，还存在一定的片面性，不能完全解析可持续发展的内涵。中国学者给出了可持续发展更为全面的定义，即不断提高人群生活质量和环境承载能力的、满足当代人需求又不损害子孙后代满足其需求能力的、满足一个地区或一个国家需求又未损害别的地区或国家人群满足其需求能力的发展。这个定义既从时间尺度考虑了人类的代际利益分配，又从空间尺度考虑了不同地域的利益公平，因而更为客观全面。

可持续发展理念诞生以后，不同学科的学者分别从经济学、社会学和生态学等方面对其进行了阐述。在经济可持续发展方面，要求改变传统的以“高投入、高消耗、高污染”为特征的生产模式和消费模式，实施清洁生产和文明消费，以提高经济活动效益、节约资源和减少废物；在生态可持续发展方面，要求经济建设和社会发展与自然承载能力相协调，强调通过转变发展模式，从人类发展的源头解决环境问题；在社会可持续发展方面，强调社会公平是环境保护得以实现的机制和目标。可持续发展指出世界各国的发展阶段可以不同，发展的具体目标也各不相同，但发展的本质应包括改善人类生活质量，提高人类健康水平，创造一个保障人们平等、自由、教育、人权和免受暴力的社会环境。这就是说，在人类可持续发展系统中，经济可持续是基础，生态可持续是条件，社会可持续才是目的。人类应该共同追求的是以人为本的自然—经济—社会复合系统的持续、稳定、健康发展。

可持续发展理论是人类社会发展到现阶段，基于破解资源环境对社会经济发展的瓶颈约束，谋求人与自然和谐共存而提出的人类社会实现可持续发展的行动纲领，也是人类长期以来对人口、资源、环境等问题理论思考的集成。同时，可持续发展理论是一个开放的、不断完善的思想体系。循环经济理论的提出，就是对可持续发展理论的有益完善和补充。根据国外学者和机构的研究成果，循环经济理论主要包括产业共生理论、清洁生产理论、产业生态理论、生命周期评价理论、零排放理论、逆生产理论等，循环经济基本行为原则是“3R”原则，即减量化原则、再使用原则、再循环原则。

（二）海洋可持续发展

海洋拥有庞大的资源储量，是人类社会可持续发展的重要依托和载体。但在相当长时间里，由于人类开发海洋活动的极大随意性和无序性，致使海洋资源、生态环境目前已处于极为窘迫的境地，海洋生物多样性破坏，海洋环境污染加剧，海洋灾害频发，给人类可持续开发利用海洋带来严峻的威胁和挑战。没有健康的海洋，地球及其生命系统就不可能存在。海洋资源、环境和生态能否全面协调发展，直接关系到人类的生死存亡。

海洋可持续发展是可持续发展观点在海洋领域的体现。联合国环境与发展大会于

1992年发布的《21世纪议程》指出：“海洋环境——包括大洋和各种海洋以及邻近的沿海区域——是一个整体，是全球生命支持系统的一个基本组成部分，也是一种有助于实现可持续发展的宝贵财富。”《21世纪议程》要求各个国家、次区域、区域和全球各级对海洋和沿海区域的管理和开发采取新的方针，对海洋和沿海环境及其资源进行保护和可持续发展。由此，海洋可持续发展理念正式提出。2002年通过的《可持续发展世界首脑会议实施计划》进一步提出“保护和管理经济与社会发展所需的自然资源基础”的海洋领域行动方案，并对海洋生态系统、海洋渔业、海洋保护区和海洋环境等提出了具有时限的建设目标。《21世纪议程》和《可持续发展世界首脑会议实施计划》两个重要文件明确了海洋在全球可持续发展中的重要地位和作用，为海洋可持续发展提供了基本的行动指南。

海洋可持续发展是指通过合理利用法律手段、政策机制和市场机制，依靠科技创新和进步，科学合理地开发利用海洋资源，提高海洋产业的经济效益和生态效益，确保海洋社会、海洋经济、海洋生态的协调发展，确保当代人之间的资源公平分配并留给后代人一个良好的海洋资源、生态环境条件。海洋可持续发展是一个全新的海洋开发理念，不同于传统的以资源过度消耗、生态环境破坏为代价的海洋开发利用观念。海洋可持续发展有其独有的特征，主要表现在以下三个方面。

(1)公平性。海洋可持续开发利用，就是不仅要保证“代际公平”，而且要正确处理“代内平等”。实现“代际公平”，要通过海洋资源和环境的科学调查，对其开发利用进行总体评价和总量控制，保证后代人享有与当代人同样的生存与发展机会；实现“代内平等”，就是无论国家贫富或强弱，都应享有同等的权益和发展机会。

(2)持续性。包括海洋资源利用的可持续、海洋环境可持续、海洋经济可持续和海洋社会可持续等方面。海洋资源利用的可持续，即要通过总量控制及发展循环经济等措施，对海洋生物、矿产等资源进行高效、节约利用，实现海洋资源利用的持久性和永续性；海洋环境可持续，即要通过海洋环境容量、承载力等的研究，合理布局海洋产业，并采取行政、经济和科技手段加强海洋环境的保护，促进海洋生态平衡，改善和提高海洋环境质量；海洋经济可持续，是以海洋资源利用可持续、海洋环境可持续为前提和基础的，只有可持续的海洋资源和海洋生态环境，才能保证海洋经济的健康发展，也才能为人类提供源源不断的物质财富；海洋社会可持续，是海洋可持续发展的根本目的。生存与发展是人类社会的根本主题，海洋对于人类的重大战略价值，决定了人类必须与海洋和谐共生，因此唯有实现海洋可持续发展，人类社会才能实现持续发展。

(3)科技主导性。与陆地相比，海洋环境更为复杂和特殊，海洋开发对科技创新与进步具有更高的依存度。海洋可持续发展，必须建立在海洋科技高度发达的基础上。只有依靠科技创新提高海洋资源利用效率、优化产业结构、保护和改善海洋生态环境，才能推动经济良性增长，提高人类的生活水平，最终实现海洋开发与人类社会

进步的共同协调发展。

二、海洋可持续发展的重要性

海洋约占地球表面积的 71%，占地球总水量的 96.5%，因而在全球经济中占据极其重要的地位。20 世纪 60 年代以来，世界面临的人口、粮食、环境、资源和能源五大危机日益明显，为了摆脱危机，人类又回到了孕育生命起点的海洋，探索蓝色波涛之下的丰富资源。从陆地资源的利用转向海洋资源的开发和管理，向海洋要财富，使海洋资源变为经济产品，已成为越来越多人的共识。进入 90 年代以来，世界海洋经济的发展突飞猛进。随着世界各国的战略重点转向海洋，21 世纪将成为海洋开发利用的世纪，海洋经济将成为 21 世纪世界经济发展中重要的新的经济增长点。

21 世纪可供人类利用的陆上资源伴随着世界人口的不断膨胀而日益枯竭，寻求世界海洋经济的可持续发展已成为未来世界的主流。于是人类开始更多地走向海洋、开发海洋及利用海洋。因为海洋中蕴藏的资源比陆地上要丰富得多，海洋生物资源、海洋矿产资源、海水化学资源等已日益成为人类的天然宝库，与人类生产、生活息息相关。海洋是人类生存与发展的资源宝库和最后空间。海洋资源的可持续开发和利用，海洋产业的持续有序发展，关系到整个国民经济与社会发展的水平与质量，已成为关系到全球生存、发展与强盛的重大战略问题。我国是一个海洋大国，海洋的可持续发展对中国经济社会发展有着十分重要的意义。

（一）海洋资源和生态环境可持续是经济社会发展的重要基础

目前，中国陆地资源和环境承载力已接近极限，对经济社会的持续发展构成了严重威胁。中国是一个海洋大国，丰富的海洋资源是国民经济和社会发展的基础，在接替和补充陆地空间和资源等方面有着巨大的潜力与战略价值。据估计，在海洋资源和生态环境可持续的状态下，可以为中国长期提供 60% 左右的水产品、20% 以上的石油和天然气、约 70% 的原盐、足够的金属，每年还可为拥有几亿人口的沿海城镇提供丰富的工业用水和生活用水。海洋资源的可持续利用，是以生态环境的可持续为基础的。可持续的中国海洋生态环境，不仅能够保证海洋生物等可再生资源的永续利用，而且能够对全球生态和气候环境的改善做出贡献。吸取陆地开发的教训，中国海洋经济的进一步发展需建立在以生态化科技为引领和支撑的资源、生态环境协调可持续的基础上。只有可持续发展的中国海洋，才能为国家经济建设和社会进步提供源源不断的资源供给。

（二）海洋经济可持续发展是国民经济持续发展的重要内容

多年来，中国海洋经济蓬勃发展，海洋经济产业结构逐渐趋于优化。海洋渔业、海洋盐业等传统产业比重不断降低，以高技术为支撑的海洋生物制品与医药、海洋

油气、海洋化工、海洋电力、海水利用等战略性新兴产业不断壮大,三次产业结构由 2001 年的 7:44:49 调整为 2008 年的 5:46:49。海洋经济已成为中国经济发展的重要增长点,在国民经济结构中地位越来越突出。随着今后沿海区域开放开发战略的实施及海洋开发深度和广度的不断拓展,中国海洋经济完全有可能保持 10% 左右的年均速度增长。而科技的进步及国家发展循环经济、低碳经济政策支持力度的逐步加大,将使得中国海洋经济增长的科技含量和综合效益有更大提高,海洋经济发展的可持续性进一步增强,对国民经济的贡献继续加大。预计不久的将来,海洋经济将成为中国国民经济发展的一大重要支柱,成为促进社会发展、提升综合国力的基本支撑力量。

(三) 海洋可持续发展是社会进步的重要标志

海洋可持续发展的最终目的在于推动社会发展与进步。海洋资源的可持续,可以为国家经济建设提供持续的资源供给,推动国民经济的持续快速发展,稳步提升综合国力和经济实力;海洋生态环境的可持续,不仅保证了海洋资源利用的良性循环,而且提供给人们一个健康、洁净的生活环境,对全球环境和气候的改善也是一个重要贡献,海洋科技创新以及由此带来的海洋产业结构升级,提高了海洋经济的科技含量和效益,从而使海洋经济在国民经济中的地位愈发重要。归根结底,中国社会进步与海洋可持续发展具有紧密依存的关系。推动社会进步,离不开海洋的可持续发展,海洋的可持续发展,涉及社会进步所包括的资源、生态环境和经济发展等基本要素,是社会进步的一个必要条件,也是一个重要标志。

(四) 海洋可持续发展为海洋科技提供了广阔的创新空间

当前,中国海洋开发已面临极为严峻的资源、生态及环境形势,突出表现在近海生物资源趋减、海洋污染严重、海洋灾害增多、海洋权益国际争夺激烈等方面。改变中国海洋开发所面临的严峻形势,推进海洋可持续发展,是当前和今后中国海洋开发事业面临的重要而迫切的任务。海洋科技作为海洋可持续发展系统的核心支撑,推动海洋可持续发展,需要海洋科技不断创新和进步。因此,在推进中国海洋事业可持续发展的进程中,海洋科技可以从海洋可持续发展的巨大需求中获得无限创新动力,从而赢得更为广阔的创新空间。

第二节 海洋政策对海洋可持续发展的意义

海洋是世界沿海国家经济与社会发展的重要空间和资源基地,合理开发和切实保护海洋已成为关系到沿海国家生存、发展与强盛的重大战略问题。21 世纪是海洋

事业大发展的时代,这就要求我们必须从战略的高度重视海洋、善待海洋。因此,在进入 21 世纪后,世界各国为了强化在海洋开发方面的竞争力,一方面加大财力、人力和物力的投入,另一方面积极调整相关海洋政策。如美国、日本、澳大利亚等国相继制定了新的相关海洋政策,以推进海洋经济及海洋事业的发展。

海洋事业的发展需要政府的指导和管理,海洋管理实际就是海洋政策的制定和实施。海洋政策是国家为实现一定时期或一定阶段的海洋目标,根据国家发展整体战略和总体政策以及国际海洋权益保护和海洋开发利用的趋势制定的海洋工作和海洋事业活动的行动准则,体现了一定时期内政府在海洋资源开发、海洋环境保护、海洋权益维护等方面的价值取向和行为倾向。制定海洋政策的目的在于有效组织各种海上活动,协调国内有关海洋事业各部门之间的关系,正确处理海洋国际问题,维护本国的海洋权益,最有效地促进本国的海洋开发利用和国际合作。对于一个国家来说,海洋事业发展的目标是为国家谋取一定的海洋利益。海洋政策的出发点和依据是国家的海洋利益,其作为政策科学的重要分支领域开始崭露头角,受到社会越来越多的认可。

现代海洋开发活动展现了其巨大的经济效益,海洋的重要性日益凸显,而无序、混乱的海洋开发所带来的一系列资源与环境问题也亟须解决。比如,近海渔业资源捕捞过度使海洋生物资源破坏严重;入海污染物总量不断增加,致使某些海域环境污染加剧,生态环境趋于恶化;缺乏高层次的规划和协调机制造成涉海行业之间矛盾突出,开发利用不合理;沿海岸段经济发展不平衡,个别地区还没有完全摆脱贫困状态,而在经济发达岸段,也存在着诸多环境问题;全球气候变化及沿海地区经济活动增加使海洋性灾害频率增高,范围扩大,经济损失程度也相应增加,后果更为严重。此外,国际海洋事务出现了新的形势,维护海洋权益任务繁重;各国都在加强海洋科学技术研究、开发和应用,以增强国际海洋竞争能力。中国的海洋事业正面临着巨大的挑战和机遇。发展海洋事业,迎接被誉为海洋时代的 21 世纪,是中华民族责无旁贷的使命。为了在海洋领域更好地贯彻《中国 21 世纪议程》精神,促进海洋的可持续开发利用,特制定《中国海洋 21 世纪议程》。这个议程是《中国 21 世纪议程》在海洋领域的深化和具体体现,因而也是《中国 21 世纪议程》很重要的组成部分,可作为海洋可持续开发利用的政策指南。《中国海洋 21 世纪议程》阐明了海洋可持续发展的基本战略、战略目标、基本对策以及主要行动领域。各章均设导言和方案领域两部分。导言部分阐述各章的中心内容、主要依据、现状和问题、趋势展望等。每个方案领域包括三部分:行动依据,说明该方案领域的国际、国内法律根据,要解决的主要问题及解决问题的时空可行性等;目标,主要说明该领域采取各种行动要达到的目标和目的;行动,实现目标需要采取的各种措施和行动。

第三节 加强海洋管理，促进海洋可持续发展

海洋资源与环境是海洋经济的物质基础，是沿海经济与社会发展的制约因素。实现海洋资源、环境的可持续利用是实现海洋经济可持续发展的先决条件。联合国《21 世纪议程》中指出：“海洋是全球生命支持系统的一个基本组成部分，也是实现可持续发展的宝贵财富。”海洋战略地位的重新确立和海洋资源价值的重新发展，促使海洋开发热潮的产生，也使得海洋管理被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。因此，加强海洋资源和环境管理，对于促进海洋经济可持续发展具有重大意义。尽管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长久，但直到 20 世纪 70 年代以前，海洋管理不是认识不足，就是一直被行业管理所淹没或替代，海洋管理始终没有自己施展作用的独立空间。

进入 21 世纪，随着经济社会发展和科学技术不断进步，对资源和能源的需求急剧增加，世界进入大规模开发利用海洋的新时代。现代海洋科学的发展、海洋观念的进步、海洋生产力的提高、海洋资源的诱惑，使更多的人、更多的事务、更多的时间与更多的海洋要素相关联。在开发利用海洋时，怎样科学使用海洋资源？在维护海洋权益时，怎样承担保护海洋的责任？在享用海洋的同时，怎样保证海洋的可持续发展？在贪婪的开发者面前，怎样约束不断膨胀的贪婪行为？这些都成为沿海各国政府日益重视和不得不面对的严峻问题，使得海洋管理成为必然。

海洋管理变得如此重要，一方面是人类海洋实践活动发展的必然结果，另一方面也是人们在付出了沉重代价后，为解决海洋开发中出现的种种问题而不得不做出的选择。海洋本身具有多功能性、流动性和关联性，这使得海洋范围内特别是同处一个海域之内的任何活动都不是孤立的，海洋某一项功能的开发和利用，都可能会影响到其他功能的实现或变化。而在目前海洋的开发利用过程中，涉海的各行各业总是根据其海洋功能和社会需要确定各自的开发利用对象，使用不同的方式方法各自为政，经常出现谁占有、谁开发、谁使用的情况。这种矛盾和冲突在海洋开发过程中是不可避免的，但仅靠行业的政策和管理难以协调海洋开发中各行业之间的关系，容易影响海洋综合功能的发挥，降低资源的利用效率，造成重复投资和浪费，进而给海洋的可持续发展带来不利影响。而从历史发展的轨迹看，人类对海洋的依赖性越来越大，开发利用海洋的愿望越强烈，就越需要强化对海洋的管理。然而，海洋管理实践的发展，也并不意味着对海洋管理认识的必然深入。海洋管

理实践活动历史发展的短暂和海洋实践活动的复杂性，在很大程度上制约了人们对海洋管理的正确认识。而对海洋管理认识上的滞后，必将影响海洋管理的制度建构、模式选择等一系列问题。因此，要建立科学的海洋管理制度体系，把握海洋管理的内涵，明确海洋管理的基本定位，把海洋管理的研究建立在理性分析的基础上。

第二章 海洋政策与海洋管理概述

为了海洋的可持续发展，人们在发展海洋自然科学、提高海洋生产力的同时，以新的理念、新的视角，不断发展海洋社会科学、优化海洋社会关系，迅速诞生和发展了一系列海洋政策和海洋管理的理论和技术，而这些理论和技术足以引起全世界的政治格局、发展理念、生活方式和消费观念的转变。可以说，过去的、现在的、未来的海洋政策和管理理论与技术必将成为人类社会科学的“明珠”，占据社会科学的制高点，成为人类发展的“旗帜”。

第一节 海洋政策概述

一、海洋政策的概念

（一）政策

政策是政党和国家在处理特定历史时期的公共事务时所制定的行为规范、准则或指南。从一定意义上讲，政策的制定和执行对各界的稳定、社会经济的发展有着十分重要的影响。因此，政策是国家立法活动、行政活动、司法活动以及党派政治活动的核心问题之一。从宏观角度看，政策不仅关系到国家意志的表达，而且关系到国家意志的执行，对整个国家和社会发展有着全局性、方向性的影响。我们可以从以下几个方面来理解“政策”的内涵。

1. 政策的主体

任何公共政策都有特定的主体，即国家公共法权主体、社会政治法权主体和社会非法权主体。所谓的国家公共法权主体是指基于法律规定的法权地位，享有公共权威，可以制定公共政策的立法、司法、行政机关和执政党；社会政治法权主体主要是指可以利用各自的资源来影响政策制定的形成过程的政党和利益集团；而社会非法权主体是指不在乎参与公共政策制定，但却有能力在他们认为有必要时对政策产生影响，主要有新闻媒体和不见诸于公众的利益集团，如财团、秘密帮派和黑帮等。