



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
教育部人文社会科学重点研究基地中国海洋大学海洋发展研究院资助
国家海洋局海洋咨询中心资助

中国海洋管理哲学研究

变革中的海洋管理

王琪 王刚 王印红 吕建华 © 编著

Marine
Management
IN Evolution



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

013039498

P7
09



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
教育部人文社会科学重点研究基地中国海洋大学海洋发展研究院资助
国家海洋局海洋咨询中心资助

中国海洋管理哲学研究



变革中的海洋管理

王琪 王刚 王印红 吕建华 © 编著

Marine Management IN Evolution



北航

C1648005



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

P7
09

图书在版编目(CIP)数据

变革中的海洋管理/王琪等编著. —北京: 社会科学文献出版社, 2013. 3

ISBN 978 - 7 - 5097 - 4169 - 6

I. ①变… II. ①王… III. ①海洋 - 管理 - 研究
IV. ①P7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 303726 号

变革中的海洋管理

编 著 / 王 琪 王 刚 王印红 吕建华

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 王 绯

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 曹长香

责任校对 / 李晨光

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2013 年 3 月第 1 版

印 次 / 2013 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4169 - 6

定 价 / 68.00 元

印 张 / 22.25

字 数 / 361 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

序

一百多年前的狄更斯曾经说过：“这是最好的时代，也是最坏的时代。”套用狄老这句充满智慧的话，这是一个距离海洋最近的时代，也是一个距离海洋最远的时代。没有任何一个时代，像今天的我们这样渴望亲近海洋。海洋给予我们越来越多的馈赠。丰富的海洋能源与资源，良好的海洋环境，都是我们渴望从海洋中获得的财富。以前，海洋是阻隔世界各国的“天堑”，现在已经成为连接整个世界的“交通枢纽”。到目前为止，全球一半以上的人口居住在海岸线以内 60 公里处，有专家预计，到 2020 年，这一比例将达到 3/4。但是，在我们如此亲近海洋的过程中却发现，我们距离海洋越来越远。我们对海洋的认知如此之少，“海洋时代”来临，我们却发现我们对海洋的认知还处于初级阶段，很多的认知空白需要我们去填补。换言之，我们对海洋的认知要远远落后于我们走向海洋的步伐，也落后于我们渴望走向海洋的热忱。现实对海洋管理有着巨大的渴求。与其形成鲜明对比的是，海洋管理的很多研究也是空白或处于起步阶段。

这种状况激发了大家对海洋管理研究的热忱。不同的研究者从不同的视角对海洋管理进行探究。概括而言，其研究可以分为两条途径：一是从工商管理的视角来研究海洋管理，代表了管理学基本原理在海洋管理方面的运用；二是从公共管理的视角来研究海洋管理，代表了政治学、行政学等基本原理在海洋管理方面的运用。这两条研究途径从不同角度和侧面诠释海洋管理。显然，多途径的研究有利于海洋管理的深化。但遗憾的是，目前学界对于海洋管理的研究，在基本理论方面还没有实现突破。海洋管理的一些基本概念，还处于争鸣之中。海洋综合管理、区域海洋管理（抑或海洋区域管理）、海洋行政管理等概念的内涵与外延以及它们之间的关系，学界还没有

取得一致。海洋管理的研究框架及内容，也没有非常清晰的界定。但是 we 想，这种现状正好为海洋管理研究展现了一个很好的舞台。它还没有奠定夯实的基础，也就意味着我们肩负着更多的使命；它没有厚重的历史，那就让我们拥抱它的未来。

我们所在的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。在研究海洋管理的过程中，很多同事以及学生都给予了我们极大的启迪。本书的很多内容都是我们在与同事、与研究生的相互探讨过程中形成的。从这个意义上而言，本书的完成，是集体智慧和创作的结果。此外，本书的部分内容也是笔者近几年的研究成果，其中一些已公开发表。当然，由于笔者学识及能力方面的限制，其中很多内容还不完善。将此书付梓，更多是希望引起学界的关注和更大的研究兴趣，以此推动海洋管理研究的深化。

本书由王琪、王刚负责框架体系设计及统稿、定稿等工作。书中的第一章、第七章、第八章主要由王琪负责撰写，第二章、第四章、第五章由王刚负责撰写，第三章由吕建华负责撰写，第六章由王印红负责撰写。中国海洋大学法政学院行政管理专业以及国家海洋局专业硕士班的研究生同学以其对海洋管理研究的热忱，积极参与了本书的资料收集和部分章节的撰写工作，这些同学是：刘建山、季晨雪、高扬、吴失、刘弈晨、孙慧慧、尹跃、罗玲云、高娜、刘鹏飞、赵俊亭、张璇、宗鹏飞、王晨良子、崔璐、许文燕、贾宪飞、叶攀、方楚云。此外，王爱华、赵志燕两位同学参与了本书的最终统稿工作。上述同学对海洋管理研究的热爱和智慧，让我们感受到了中国海洋管理研究未来的希望，在此，向上述同学表示感谢。

本书能够出版，得益于中国海洋大学“985”工程海洋发展人文社会科学研究基地、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、国家海洋局海洋咨询中心的经费资助。正是由于它们对于海洋人文社科研究的高度关注和鼎力支持，我们这些海洋人文社会科学的研究者才有了发表学术观点和出版学术著作的平台和机会。感谢给予我们的扶持和帮助。

最后要感谢的是社会科学文献出版社社会政法分社王绯社长、曹长香编辑及其他评审老师，他们对本书一丝不苟地审阅、校正，使我们避免了许多

不该有的问题，正是他们耐心细致的工作，本书才得以顺利出版。

由于我们水平和能力有限，书中难免有疏漏不妥之处，恳请读者不吝赐教，予以批评指正，以帮助我们不断完善海洋管理研究。

作 者

2012 年 10 月写于海大五子顶侧

目 录

C O N T E N T S

— 上篇 总论篇 —

第一章 海洋价值·····	003
一 关于海洋价值的理性思考·····	003
二 海洋软实力：概念界定与阐释·····	014
三 我国海洋软实力的构成要素分析·····	025
四 中国海洋软实力提升的战略意义·····	029
五 海洋伦理及其建构·····	034
第二章 海洋综合管理·····	046
一 海洋管理的发展演化·····	046
二 海洋综合管理的概念阐述与模式分析·····	052
三 海洋综合管理能力建设·····	067
四 海岸带综合管理理论与实践·····	074
第三章 区域海洋管理·····	089
一 基于生态系统的区域海洋管理概念阐释·····	089
二 基于生态系统的区域海洋管理运行机制·····	100
三 区域海洋管理协调机制的制度保障·····	108
四 美国区域海洋管理及对我国的启示·····	124

第四章 海洋行政管理	133
一 海洋行政管理概念阐释与体系解读.....	133
二 我国的海洋行政组织及其存在的问题.....	147
三 我国分散的海洋执法体制及其制度根源.....	152
四 海洋政策基本问题探讨.....	162
五 海洋管理中的“政策失灵”及原因分析.....	171
六 海洋政策有序运行的实施机制.....	176

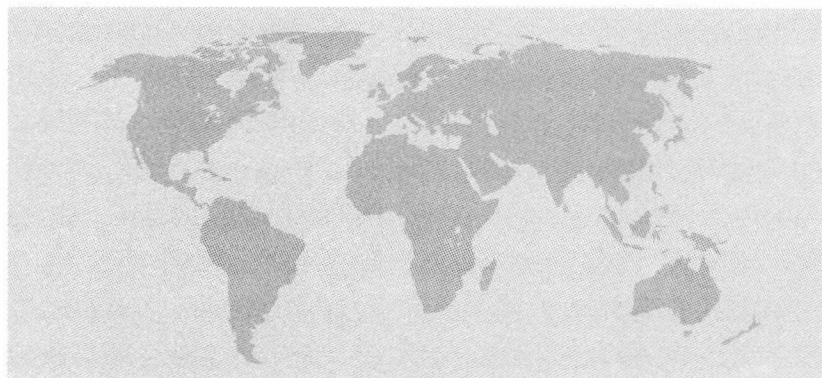
下篇 分论篇

第五章 海洋权益维护	185
一 西方海权理论的提出及历史影响.....	185
二 海权、海洋权利与海洋权益概念辨析.....	194
三 海权理论的历史转轨.....	201
四 我国海洋权益维护的路径选择.....	206
第六章 海域使用管理	215
一 海域使用中的地方政府行为分析.....	215
二 海域使用过程中的寻租问题.....	229
三 围填海项目的海洋生态补偿机制.....	236
四 规制围填海项目的政策路径研究.....	246
第七章 海洋环境治理	259
一 海洋环境管理：概念界定与阐释.....	259
二 海洋环境管制的供需矛盾分析.....	267
三 海洋环境管理中的信息不对称及其解决之道.....	276
四 海洋环境管理：从管理到治理的变革.....	284
五 欧盟环境治理模式与环境政策分析.....	292

第八章 海岛开发与保护	299
一 海岛保护行政执法模式及相关配套制度	299
二 海岛的可持续发展	308
三 海岛土地资源的可持续利用	314
四 我国无居民海岛开发的进程回顾与趋势展望	322
五 基于产权视角的无居民海岛开发	333

上篇 总论篇

Part 1



第一章 海洋价值

一 关于海洋价值的理性思考

千百年来，人类走近海洋、探索海洋、开发利用海洋，这一切的涉海活动都源于：海洋是有价值的。正是海洋所蕴涵的巨大价值，驱使着人们奔向海洋，去征服它、占有它、享用它。对于人类来说，仅仅认识、把握海洋，那是远远不够的，更重要的在于，人类要根据自身的主体尺度，在正确判定海洋对于人类所具有的重大意义的同时，凭借人类的力量去影响和改造海洋世界，以满足人类自身生存和发展的客观需要。无论是为获取海洋资源所进行的海洋开发活动，还是为了更好地获取海洋资源、保护海洋环境所进行的海洋管理活动，都是基于海洋价值这一基本事实。可以说，对海洋价值的评价、认识直接影响到海洋开发活动和海洋管理活动，对海洋价值的认识不当、开发利用不当，其直接后果便是当今的海洋问题。因此，正确认识海洋价值，有效利用海洋价值，是合理开发利用海洋、科学管理海洋的基本前提。

（一）海洋价值及其拓展的内容

从哲学意义上讲，价值是指客观事物对人的需要的满足，即对人的有用性。主体有某种需要，而客体能够满足这种需要，那么对主体来说，这个客体就是有价值的。主体的需要，推动主体作用于客体，而主体需要的满足就

是客体价值的实现。海洋价值是指海洋所具有的满足人类需要的各种属性。这些属性包括了自然属性和社会属性，它们构成海洋价值的客观基础。海洋价值体现着海洋与人类的关系，主要表现在海洋对人类生存、发展和享受的支持。当我们以人为尺度评价和利用海洋时，可以发现，海洋价值是由多领域的价值综合而成，不同类型的价值，对人类有着不同的意义。人们在讨论海洋价值时，往往从自身的需要出发，根据需要的不同类别，来确定海洋价值的不同表现，并且根据自己的标准来评判海洋价值的大小。一般来说，当海洋能够发挥自身的作用对人类作出长期贡献时，我们说海洋价值高；海洋的自然功能削弱或海洋对人类的贡献下降，我们就说海洋价值在下降。

海洋价值是与人们的具体需要联系在一起的，从满足人们的具体需要来讲，整体的海洋价值又可分解为政治军事价值、经济价值、科学文化价值等不同的方面。长期以来，人们谈论海洋价值，所想到的总是上述方面。从古代的鱼盐之利和舟楫之便，到世界交通的重要通道；从人类生存的重要空间，再到 1992 年世界环境与发展大会认为的，海洋是人类生命支持系统的重要组成部分，是可持续发展的宝贵财富。海洋在人类生活中扮演的角色越来越重要，海洋的价值也越来越大。随着人们对海洋认识的深入，海洋价值的内容也在不断拓展。21 世纪海洋世纪的到来，世界范围内的海洋开发利用进入了前所未有的时代，世界各国特别是沿海各国从来没有像今天这样重视海洋，人类对海洋价值的认识越来越深入。海洋这一尚未充分开发利用的自然资源宝库，作为人类生存与发展的重要空间，不仅是人类可持续发展的重要支撑力量，而且，也作为最大的政治地理单元，成为国际政治活动、军事活动的重要场所。经济与社会的发展，国际安全、沿海国家的安全，都与海洋密切相关。从战略的高度认识海洋价值，可以发现，海洋价值又被赋予了新的具有时代意义的内涵，在原有的海洋价值认识基础上，海洋价值观被进一步拓展。

1. 海洋生态价值

现代生态学的扩展、延伸，开拓了海洋价值认识的思路，促使人们从生态学的角度，强调海洋生态系统与人类社会的关系。与海洋生态学兴起相伴随的是海洋生态价值观的兴起，海洋生态价值观是从海洋生态学的角度看待海洋价值的一种观点，强调海洋与人类的交互作用。

海洋自然生态系统是生物圈中具有独特形态、结构和功能的组成部分。海洋中的每个构成部分又各有其独特的地质地貌、物理化学性质和生物组成。它们具有其他自然生态系统不可替代的环境价值、经济价值和社会价值。海洋生态系统在以物质性产品的形式满足人类生存、发展和享受的需要的同时,又以非物质性产品的形式为人类提供舒适性服务,满足人类更高级的享受。同时,海洋还具有重要的生态功能。正像一部由许多零部件组成的机器一样,各个零部件有机结合起来,就具有了它们单独存在时所不具备的新的功能。海洋生态系统的价值主要体现在:①提供生境;②调节控制物种种群结构;③污染治理;④防治海洋灾害;等等。

海洋生态系统不仅为我们提供产品,也为我们提供服务,而且,后者的价值往往高于前者。但要让生态系统提供的这类服务得到保护,对这类服务的价值就有必要加以计算,并将其体现在市场信号中。如果忽视海洋生态价值或者将其估价过低,那就会刺激海洋生态资源的过度消耗,破坏生态平衡,使海洋生态功能减少以致丧失。罗伯特(Robert)、科斯坦萨(Costanza)等人1997年在《自然》(*Nature*)杂志上撰文,公布了他们对全球海洋在一年内对人类的生态服务价值的评估结果。价值类别包括气体调节、干扰调节、营养盐循环、废物处理、生物控制、生境、食物产量、原材料、娱乐和文化形态等。计算结果是全球海洋生态系统价值为每年461220亿美元,每平方公里的海洋平均每年给人类提供的生态服务价值大约为57700美元(见表1-1)。

表 1-1 全球海洋生态系统价值评估

生态类型	面积(百万公顷)	单位面积价值 (美元/公顷/年)	全球价值总量 (10亿美元/年)
海洋	36303	577	20949
大洋	33202	252	8381
河口	180	22832	4110
海草海藻床	200	19004	3801
珊瑚礁	62	6075	375
大陆架	2662	1610	4283
滩涂、红树林	165	9990	1648
沼泽	165	19580	3231
总 计			46122

资料来源:《海洋:我们的未来》,世界海洋独立委员会报告,1997。

按照上述计算标准,中国渤海、黄海、东海与南海的面积共计 4728000 平方公里,每年提供的生态服务价值共计 2728.06 亿美元,约为 22642 亿元人民币。由于各海域地理要素的差别,应该对我国四大海域的这些估计值进行修正。程连生根据各海区的情况,对四个海区的数值进行了分析,得到一个估价数,即中国四大海域每年提供的生态服务价值 1813.6 亿美元,约为 15047 亿元人民币。罗伯特、科斯坦萨等人的另一个评估结果是,沿海地区每平方公里平均每年给人类提供的生态服务价值大约为 405200 美元。以中国沿海滩涂面积计算这种价值,滩涂面积 20779.3 平方公里,生态服务价值约为 84.2 亿美元,约为 697 亿元人民币^①。

海洋生态系统的服务价值评估研究告诉我们,海洋是有价值的,正确认识、评估海洋生态价值是合理开发利用海洋的前提。任何对海洋资源的无价使用或低价使用,都会导致海洋资源的过度消耗和海洋自然生态的严重破坏。随着海洋开发强度和深度的扩展,进入海洋环境的有害物质增加,海洋污染日趋严重,而且海洋自然灾害频繁,海洋脆弱的自然生态平衡系统极易被打破,造成近海渔业资源衰退、生物多样性锐减、生物资源量降低等环境问题。《2003 年中国海洋环境质量公报》显示,2003 年全国海域总体污染趋势有所减缓,但“近岸污染依然严重……重点监测的陆源入海排污口邻近海域环境污染严重,影响了邻近海水养殖区、旅游区等海洋功能区的功能利用。……河口海域的鱼类产卵场受到威胁。海洋赤潮发生仍较频繁,主要集中在东海海域”。这一切表明,现代人已在有意无意间降低了海洋生态价值。因此,仅仅把海洋当作一种发展经济的资源来看待,是极为片面的,将导致海洋功能的片面发挥或功能失效。在相互依赖、相互制约的自然环境要素之间,牵一“发”而动“全身”。过去,由于偏重生产观点,缺乏生态观点,从而造成生态系统的严重破坏和污染。早在一个世纪以前,恩格斯就提醒人们:“我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利,自然界都报复了我们。每一次胜利,在第一步都确实取得了我们预期的结果,但是在第二步和第三步却有了完全不同的、出乎预料的影响,常常把第一个结果又取消了。美索不达米亚、希腊、小亚细亚以及其他各地的居

^① 杨金森等:《海岸带和海洋生态经济管理》,海洋出版社,2000,第 245 页。

民，为了想得到耕地，把森林都砍完了，但是他们想不到，这些地方今天竟因此成为荒芜不毛之地，因为他们使这些地方失去了森林，也失去了积聚和贮存水分的中心。”^①

海洋生态学观念的推广，改变了人们对海洋的态度。正如恩格斯所说：“因此我们必须时时记住：我们统治自然界，决不象征服者统治异民族一样，决不象站在自然界以外的人一样，——相反地，我们连同我们的肉、血和头脑都是属于自然界，存在于自然界的；我们对自然界的整个统治，是在于我们比其他一切动物强，能够认识和正确运用自然规律。”^② 在现代人们的价值观中，海洋不仅仅是人类索取的对象，而且是需要人类加以关心、保护的对象，要求人类在进行海洋开发的同时，保持慎重和节制态度，科学评估海洋所具有的生态价值，合理开发利用海洋。

2. 海洋国土价值

当人类开始需要把海洋作为生存与发展的新空间时，新的国土观也随之产生。海洋国土的概念是近十几年来随着国际海洋法律新制度的建立而提出来的。1982年通过的《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）首次以国际法的形式，对领海、毗连海、专属经济区和大陆架等作了具体规定。《公约》规定，在12海里以内的内水和领海，国家拥有完全主权；24海里以内的毗连区及200海里以内的专属经济区和大陆架，国家拥有海域管辖权和资源主权权利。也就是说，从广义来讲，领海、毗连海、专属经济区和大陆架都可算作一国的海洋国土。根据《公约》的有关规定，属于我国管辖的海域约300万平方公里，这是国家陆地国土的扩大和延伸。从广义上说，我国的“海洋国土”包括：①拥有完全主权的内水和领海，约38万平方公里；②拥有海域管辖权和资源主权权利的毗连区、专属经济区和大陆架，约300万平方公里。《公约》规定，沿海国在领海的主权及于领海的上空及其海床和底土，沿海国在其专属经济区内和大陆架有勘探开发、养护和管理自然资源的主权权利，以及管理海洋科研、防止海洋污染等一系列特定事项的管辖权。这样，我国既有960万平方公里的陆地国土，还

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社，1972，第518页。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社，1972，第518页。

有约 300 万平方公里的海洋国土。我国是建立在辽阔的陆地和广阔的海洋上的国家，我国的海、陆综合国土应该是 1260 多万平方公里。这一重大变化不仅使海洋主权利益份额加重，也意味着我国未来的生存、发展有了更大的拓展空间。

《联合国海洋法公约》的规定，无疑为沿海国家提供了一个更加广阔的发展空间和广泛的海洋权益，它使得沿海国的国土构成发生了巨大的变化，国家管辖范围扩大。海洋国土的确立，表明了当代沿海国家的国土向海洋上延伸，也表明了沿海国家主权和利益在海洋上的延伸。国家管辖范围的扩大，意味着国土资源开发管理的任务加重，同时，也意味着国与国之间矛盾的加剧，作为人类未来重要生存空间的海洋不可避免地成为新时期国际斗争的焦点。控制了海域，就控制了资源，就掌握了竞争的主动权。可以说，《公约》唤醒了沿海国家开发利用和维护海洋资源的意识，进而引发了争夺海洋岛屿、海洋国土、海洋资源和海洋通道的新斗争。各沿海国都在按照自己对《公约》的理解，尽可能大地圈占海域。不仅发达国家继续谋求海洋霸权，广大发展中国家在海洋问题上日益觉醒，参与了争夺和控制海洋的斗争。各国纷纷调整本国国土及其资源开发和管理政策。许多沿海国家重新审视本国的海洋政策，制定新的海洋开发战略，加强领海、大陆架和专属经济区的开发保护和管理，使这些管辖海域向国土化方向发展，成为沿海国家的食品资源生产基地、能源资源开发基地、水资源开发基地以及生产和生活空间。

新的国土观在极大地拓展沿海国家人民赖以生存和发展的空间的同时，也必然成为 21 世纪世界政治、经济、军事、科技竞争的新高地。因为财富来自海洋，危险也将来自海洋。对于这些延伸到海洋里的国土，沿海主权国必然要考虑如何去行使主权和获取利益，同时也必然要考虑怎样去捍卫这些海洋国土上的主权和利益。虽然我国疆域陆海兼备，但国人的海洋意识历来比较薄弱。多年来我们还未能跳出已有的思维定势，从来没有把海洋作为国土进行过相应的国土基础测量，对海洋国土的基本家底模糊不清，更谈不上对海洋像陆地国土一样进行开发保护的总体规划和安排，海洋国土的实际管辖不到位。因此，中国急需提高和增强全民族自上而下的海洋国土意识，认识海洋的国土价值，保护海洋的国土价值。