

'96

青年海洋论坛文集

主办/主编:

中 国 海 洋 学 会

国家海洋局人事劳动教育司

国家海洋局科技司

国家海洋局共青团委



海洋出版社

走向海洋 21 世纪的世界、中国和你们(代序)

'96 青年海洋论坛今天在这里隆重举行。看到参加论坛的青年朋友们充满生气和活力的面庞,我感到非常高兴。能有机会置身于你们中间,我仿佛也回到了青年时代。请允许我代表国家海洋局和中国海洋学会向与会的青年朋友们致以最美好的祝愿。下面,我以“走向海洋 21 世纪的世界、中国 and 你们”为题,谈谈我的感想。

一、走向海洋 21 世纪的世界

走向海洋 21 世纪的世界,将是一个和平、发展和变革的世界。在这个世纪中,海洋将为缓解人类面临的最严峻的人口、资源和环境三大危机作出巨大贡献,并成为人类社会可持续发展的重要保障。90 年代以来,联合国大会多次作出决议,呼吁沿海国家把海洋开发、保护和管理列入发展战略,而世界一些沿海国家也纷纷调整自己的国家政策,扩大管辖海域。因而维护海洋权益、合理开发海洋资源、保护海洋生态环境,已经成为世界性战略问题。1994 年 11 月 16 日《联合国海洋法公约》的生效,更标志着一个新的国际海洋法律时代的到来。联合国决定 1998 年为国际海洋年更表明在全世界范围内,开发海洋资源、保护海洋环境将成为时代的潮流。我们走向的 21 世纪是具有鲜明海洋特征的世纪,即海洋 21 世纪。

海洋 21 世纪既是全面开发海洋资源和保护海洋环境的世纪,同时也是海洋科学技术高度发展的世纪。海洋开发利用的程度依托于海洋科技进步。因此,世界沿海各国政府在制定海洋可持续发展战略的同时,把发展海洋高新技术摆在突出的位置上。历史和现实证明,一个国家的科技发达、人才济济,那么她就必然能够经济繁荣、国力强盛。

二、走向海洋 21 世纪的中国

走向海洋 21 世纪的中国是一个不断推行改革开放、进行社会主义现代化建设的中国,也是一个国际地位稳步上升,综合国力不断增强,科学技术日趋繁荣的中国,同时,也是海洋开发进入一个崭新阶段的中国。

中国人口众多,人均占有陆地面积小,拥有资源量少。未来国家经济发展的后劲相当程度上将倚重海洋。我国是个海洋大国,有 18 000 多公里长的海岸线,6500 多个岛屿,拥有 38 万多平方公里的领海,约 300 万平方公里的管辖海域。这片相当于我国陆地面积三分之一的海洋国土,资源十分丰富,是国家的宝贵财富。管理好、开发好我国的海洋国土,大幅度提高海洋的贡献率,将成为我国海洋界神圣而艰巨的任务。改革开放以来,我国海洋事业的航船鼓满征帆,以令人惊喜的速度破浪前进。80 年代,主要海洋产业产值增长率为 17%,进入 90 年代超过 20%,1995 年达到 2200 多亿元。今年是“九五”的第一年,我国海洋工作已呈现出空前的好势头。例如,“海洋高技术”已列入国家 863 计划;“海水综合开发利用技术”和“海岸带资源环境开发利用关键技术”列为国家“九五”重大科技项目;“加强海洋资源调查、发展海洋产业、保护海洋环境”作为国家长期工作已列入《国家国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》中。根据联合国《21 世纪议程》,制定了《中国海洋 21 世纪议程》,“科技兴海”行动已全面铺开。国家这些重大决策和行动充分表明,海洋在国家经济和社会发展

中的地位日益突出。海洋工作已走上快车道,海洋事业大发展的气候正在形成。

三、走向海洋 21 世纪的你们

走向海洋 21 世纪的你们,将是在海洋这个大舞台上奋力拼搏、大展宏图的主人,海洋世纪的大潮在欢迎着你们,可以说你们青年的一代也是幸运的一代!

海洋 21 世纪是一个极富挑战而又充满机遇的世纪,谁占领更多的科学制高点,谁就获得更多的机遇;谁领先于海洋高科技,谁就能迎来民族的振兴与腾飞!时代呼唤科学,科学需要人才。江泽民总书记讲“现在党和国家正处在建设有中国特色社会主义和实现中华民族全面振兴的重要历史时期”。在这重要的历史时期中,我们海洋工作迎来了一次难得的历史机遇。而你们青年人正是承上启下的关键的一代,承 20 世纪最后 5 年的大好形势,启 21 世纪振兴海洋事业的历史重任。历史的潮流已经把你们推进到这一关键的历史时期。你们要勇敢地接受这一挑战,发扬爱国主义精神,继承中国知识分子的优良传统,珍惜宝贵的青春年华,坚持科学真理,敢于创新,勇于攀登,无私奉献,把自己培养成为国家海洋事业的栋梁之才。

我们在座的领导同志、年长的同志,都要把培养有用的人才作为己任。古今中外,凡建功立业者,都是珍惜人才的。邓小平同志说过“改革经济体制,最重要的、我最关心的是人才。改革科技体制,我最关心的,也是人才。”又说“善于发现人才,团结人才,使用人才,是领导者是否成熟的标志之一。”这就是说你不善于发现人才、团结人才,你就是一个不成熟的领导者,因而在事业上你也不可能有很大的成就。因此,作为一个组织、一个单位或部门的领导,要努力创造一个人尽其才的环境,提高对人才重要性的认识,尊重人才,引进竞争机制,促使年轻的优秀人才成批地脱颖而出,形成万马奔腾的局面,去迎接海洋 21 世纪!去创造一个美好的未来!

祝青年海洋论坛取得圆满成功!

国家海洋局副局长 杨文鹤
中国海洋学会副理事长

1996 年 10 月 8 日

贺 信

’96 青年海洋论坛全体与会代表：

欣闻’96 青年海洋论坛即将开幕，我谨向大会表示热烈的祝贺，并向你们及辛勤工作在海洋战线上的广大青年朋友致以亲切的问候！

海洋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。随着人口的膨胀和陆地资源日趋枯竭，向海洋求出路已成为全球大趋势。《联合国海洋法公约》生效后，当今的国际海洋权益斗争更加激烈，我们亟需提高全民的现代海洋观念，增强海洋国土观、海洋经济观，’96 青年海洋论坛的召开恰逢其时，开好这次大会对动员和鼓舞全国青年关注蓝色国土、振兴海洋事业，将起到非常重要的作用。我相信，通过全体代表的共同努力，这次大会一定能取得丰硕的成果。

人类的希望在海洋，海洋的希望在青年。青年一代的海洋工作者肩负着光荣的历史使命，你们将是新世纪最可爱的人，祝你们早日实现自己亲手绘制的蓝图，祝’96 青年海洋论坛取得圆满成功！

全国人大环境资源委员会副主任 杨振怀

1996 年 10 月 1 日

前 言

21 世纪是人类全面认识、开发利用和保护海洋的新世纪。联合国《21 世纪议程》指出：海洋是全球生命支持系统的重要组成部分，也是一种有助于实现可持续发展的宝贵财富。值此世纪之交，世界各国都进一步加大了对海洋的研究与开发力度，以增强国际海洋竞争能力。中国的海洋事业面临着巨大的挑战和机遇。发展海洋事业，开发与保护好 300 万平方公里的蓝色国土，迎接被誉为海洋时代的 21 世纪，是跨世纪的当代中国青年责无旁贷的历史使命，全世界都在关注着中国青年怎样作出回答。

为了给全国的海洋界青年专业人才提供一个高层次、综合性的讲台，同时也为了跟踪当今世界海洋发展趋势，结合我国海洋学科领域和管理领域的重大问题开展学术交流，为科技兴海和海洋事业可持续发展献计献策，1996 年 10 月 8~10 日，中国海洋学会、国家海洋局人事劳动教育司、国家海洋局科技司、国家海洋局团委在京联合举办了‘96 青年海洋论坛。这次主题为“海洋与发展”的论坛活动得到了国家海洋局、国家科委、国家教委、国家自然科学基金会、中科院、地矿部、海军、沿海省市海洋管理与科研机构等单位的有关领导和专家学者的大力支持以及广大青年同志的热烈响应，也受到了新闻界的广泛关注，中科院院士集纪平先生、工程院院士袁业立先生亲临论坛指导，高从堦院士特为论坛发来贺信。论坛活动取得圆满成功，收到了良好的成效，引起了强烈的社会反响。有关人士认为：‘96 青年海洋论坛既是一次较高水准的学术交流盛会，又是中国青年进军海洋 21 世纪的动员和誓师大会。通过这次论坛活动，也向世人充分展现了当代中国的青年海洋工作者良好的业务素质和精神风貌。

应社会各界的要求和建议，我们从这次论坛活动收到的上百篇论文中遴选了 57 篇汇编成这本文集，以便于让更多的青年朋友参与讨论和交流。我们相信，随着海洋问题讨论的不断展开和深化，我国海洋事业跨世纪发展的蓝图也将越来越明暂和宏大，海洋意识将深入人心。在此，我们真诚希望：全国青年更加紧密地团结起来，为实现中国海洋事业的腾飞贡献全部青春、智慧和力量！

中国海洋学会
国家海洋局人事劳动教育司
国家海洋局科技司
国家海洋局共青团委

1996 年 12 月

目 次

综合管理

海洋管理的形势和我们的任务	张有份 (3)
建立权力集中的海洋管理体制是我国海洋发展的历史必然	秦 平 (7)
试论加强海洋管理工作的迫切性	刘忠照 (13)
国家海域使用管理问题思考	於 蔚 (18)
适应市场经济需要 推行海域使用管理	丁海涛 (22)
试论设置近海渔业资源占用费的必要性	王连胜 (25)
对海域使用管理几个问题的探讨	王铁民 丁志习 (28)
广东省开展海洋监察工作的一些问题的探讨	赵明辉 (34)
海洋综合管理的战略性技术——海洋地理信息系统	黄龙生 (39)
坚持科学、先进、高效、永续原则 创建 21 世纪海洋航空监视体系	刘宇中 张恒广 孙秀云 (43)
浮标网(队)的改革应从“两个转变”上着手	盛岩峰 (47)
海洋生态资源的可持续利用研究	
——海南珊瑚礁生态资源的开发与保护案例分析	王 路 (50)
面向海洋 21 世纪的思考	曲探宙 (58)

法规·政策

抓紧编制我国海洋立法规划	魏 蕊 (65)
海洋综合立法——实现海洋综合管理的关键	印 萍 (68)
依法治海,实现海洋的可持续发展	张东奇 (72)
行动起来,维护我国的海洋权益	张海文 (75)

海洋科技

谈我国海洋科学研究现状及发展对策	王 辉 (81)
“九五”我国海洋科技发展战略	孙 洪 (88)
自然控制论与海洋科学	朱 江 (93)
海陆边界划分的研究	张华明 (97)
三亚沿岸珊瑚景观调查研究	王道儒 (106)
大洋钻探与海洋地球化学	高爱国 (114)
南极海冰监测及预报	张 林 邹 滨 刘克威 (119)
迎接北极的挑战	张 庆 (122)
论海洋生物技术与海洋生物工程	王 玮 (127)
我国海洋信息联机服务的技术及策略	罗续业 (129)
具有海洋特色的“海洋网”建立构想	朱 辉 (134)
浅谈海洋技术监督与管理	卫 薇 赵维山 (139)

用海水缓解沿海地区的水资源危机.....	阮国岭(142)
我国必须发射海洋水色卫星.....	刘建强(147)

海洋开发

依靠科技进步 维护生态平衡 促进增、养殖业发展	徐彩虹 刘正佑(155)
海水养殖的持续发展与生物多样性.....	洪旭光 吴宝铃(158)
近海水产养殖规划与地理信息系统(GIS)	季如宝(161)
浅谈繁育生物学在水产业可持续发展中的作用.....	孟繁林(166)
黄海海螺资源开发技术综论.....	崔明彦(169)
浅述城阳区胶州湾浅海滩涂的合理开发与综合管理.....	迟 晓(173)
养殖扇贝的经济学模型.....	陈 尚 朱明远 季如宝(176)

环境保护

我国近海海洋环境状况及对策.....	王 飞(183)
控制陆源污染 保障海洋环境健康.....	马德毅(189)
防治渤海环境污染确保资源持续利用.....	李崇德(193)
我国海洋环境高技术发展战略的探讨.....	梁 捷(198)
海洋环境遥感监测.....	王项南(202)
关于建立我国“海洋倾废区信息管理系统”的初步设想.....	韩 天(208)
海口湾海域铜的自净能力研究.....	陈春华(212)
东山岛海洋环境与资源保护规划及对策.....	余兴光等(217)
污染有机物对海洋生态系影响研究.....	王修林等(223)

理论与思考

论海洋可持续发展.....	王巧玲(233)
实施海洋经济可持续发展战略之我见.....	谢恩年(238)
关于海洋资源与环境可持续发展的若干思考.....	李晓明(240)
可持续发展与海洋资源利用的关系.....	邱晓晖 商少平(244)
海洋开发与海洋保护的辩证思考.....	钱鲁闽(248)

人才·教育

浅谈海洋人才的培养.....	朱安民(253)
发展海洋经济应从培养海洋人才入手.....	毛雪英(256)
科技人才知识更新和提高刻不容缓.....	李畅猷(259)
分局发展与科技人才开发.....	顾秀珍(262)
关于我国的海洋化学教育.....	张 经(266)
国家海洋局青年海洋科学基金的管理研究.....	谢弘阳(272)

综合管理

- 海洋管理的形势和我们的任务
- 建立权力集中的海洋管理体制是我国海洋发展的历史必然
- 试论加强海洋管理工作的迫切性
- 国家海域使用管理问题思考
- 适应市场经济需要 推行海域使用管理
- 试论设置近海渔业资源占用费的必要性
- 对海域使用管理几个问题的探讨
- 广东省开展海洋监察工作的一些问题的探讨
- 海洋综合管理的战略性技术——海洋地理信息系统
- 坚持科学、先进、高效、永续原则 创建 21 世纪海洋航空监视体系
- 浮标网(队)的改革应从“两个转变”上着手
- 海洋生态资源的可持续利用研究
- 面向海洋 21 世纪的思考

海洋管理的形势和我们的任务

张有份

(国家海洋局东海分局)

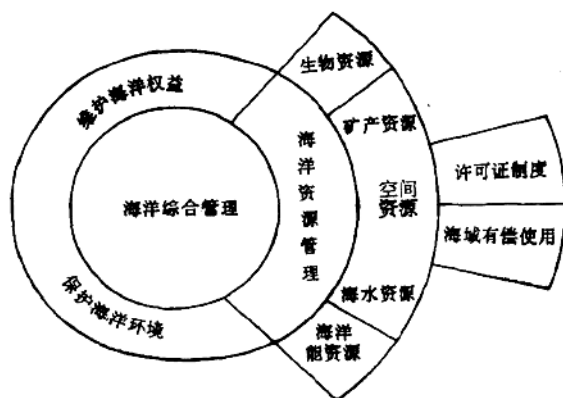
摘要 本文分析了海洋综合管理的基本内容,剖析了我国现存的几种海洋管理机构模式,提出了海洋综合管理的核心问题是海洋资源管理。文章认为,在海洋资源中的空间资源涵盖了其他几种海洋资源,通过对海洋空间资源的管理可以实现对其他海洋资源配置的宏观调控,并建立了海域价值评估体系的基本框架。文章最后就海洋管理机构的设置、职能以及地位问题提出了一些建议和设想。

关键词 海洋 管理 资源

谈海洋综合管理,必然涉及四个基本问题:一是管理什么,二是怎样管理,三是谁来管理,四是管理者应有的条件和地位。下面我想就这四个问题谈一点自己的看法。

1 海洋综合管理——核心是资源管理

海洋综合管理管什么?国务院给国家海洋局的职责中已经明确,是“权益、资源、环境、减灾”。不难理解,这四个方面构成了一个有机整体(见图示):权益是由对资源的要求而引发的,环境污染则由资源的开发所引起,而环境本身又是一种潜在的资源。显然,维护海洋权益也好,保护海洋环境也好,都与海洋资源息息相关。因此,我们可以说资源的管理是海洋综合管理的核心。具体表现在以下两个方面:



1.1 以争夺资源为核心的世界海洋权益的斗争愈演愈烈

当今世界渔业纷争不断上升,摩洛哥渔场几成战场;加拿大与欧洲国家为争夺比目鱼资源,已发展到军舰对峙,引起了联合国的关注。此外,海洋空间的争夺由抢占军事战略意义的海域、通道为主转向争夺海洋资源丰富、岛礁为主,海域划界、岛礁归属成为国际海洋斗争的新热点。今年起,岛礁主权纷争更加白热化,在爱琴海,土耳其与希腊为纳米尼亚岛的主权相持不下,集结军舰摆开了战场;在黑海,罗马尼亚与乌克兰为了一个无名小岛发生争议;在日本海,韩国与日本为“竹岛”(独岛)主权引发了国家间的对抗。更为令人愤怒的是最近日本右翼分子一直在钓鱼岛制造事端。另一个明显的例子是南太平洋沿岸各国对南海的巨大的石油资源蕴藏量以及海洋空间等资源已形成争抢的态势,这些国家不顾我国的抗议,都在事实上加速对该区域的油气勘探,其实质都是争夺海洋资源。

1.2 美丽的海洋在变丑——因资源开发而引起的海洋污染越来越严重

大连湾沿岸 70 余处排污口,每年向湾内排放 3 亿多吨污水,使该水域海产品产量连年锐减,海珍品已濒临灭绝,养殖业陷于困境,赤潮年年发生。长江是我国最大的河流,沿江七省一市把长江当作天然的“垃圾桶”,特别是长江入海口处,上海市每年约有 20 亿的污水排入长江和杭州湾北岸海域。宝山区一带海区是传统的银鱼渔场,60 年代年产 300 吨,80 年代产量便锐减至 30 吨,1989 年其银鱼资源终遭彻底破坏。南方的深圳大鹏湾赤潮频发,仅 1990~1993 年间便发生赤潮 23 起。凡此种种,沿海地区的排污严重恶化了近海的海洋环境。

海上大型的溢油事故是造成海域污染的又一重要因素。近年来,我国海上溢油事故平均每年发生 500 起,严重地影响了旅游和水产业。例如,1993 年辽宁盘锦市附近水面的采油平台发生溢油,直接损失 1000 万元,同年温州瓯江口油船溢油 400 吨,并燃起大火,烧毁高速炮艇 2 艘,污染了水产养殖区。

不合理的海洋开发危及沿海的生态环境。随着陆地资源的衰减,人类加速了对海洋的索取。围海造地、截流筑坝、河流建闸以及大面积的挖沙采石、滥伐珊瑚礁和红树林等大量的人为开发活动,已经使我国从南到北的海洋自然景观和生态环境遭到了严重破坏。海岸遭大面积侵蚀,航道被淤塞,破坏了原本平衡的海洋生态系统,减少了物种的多样性,加剧了自然灾害的程度。

环境是一种未开发的资源,对环境的破坏实质上是对资源的破坏,它已直接影响到海洋的可持续发展。保护环境,加强对海洋环境的管理,其前提是合理、有效地配置海洋资源,实质是海洋资源的管理。

2 海洋资源管理——重点是海洋空间资源的管理

2.1 从资源的分类中把握其重点

海洋资源是指赋存于海洋环境中可以被人类利用的物质和能量以及与海洋开发有关的海洋空间,按其属性可分为海洋生物资源、海底矿产资源、海水资源、海洋能与海洋空间资源。应当注意到,海洋是一个流动的大生态系统,海洋资源相互依存,各种开发活动相互影响,资源中的前四类共同赋存于海洋空间之中。因此,只要对海洋空间资源实施有效的管理就能间接地实现对其他资源的宏观调控和管理,显然海洋空间资源的管理将成为海洋资源管理的重点内容。鉴于前四类资源均已具有具体的行业部门涉足并进行管理。因此,笔者认为

国家海洋局作为国家管理海洋的职能部门,在开发海洋方面应成为国务院与具体产业(行业)部门之间的纽带和桥梁,必须也只能从宏观上对海洋资源实施有效管理。换句话说,海洋资源管理中的重点内容必须也只能是海洋空间资源的管理。

2.2 资源管理的现状

由于各种海洋资源开发的技术难度不一样,不同时期的科技水平便决定了当时所开发的资源种类。例如,海洋首先被作为运输通道开发,接着是渔业、盐业的开发,随着科技水平的提高,蕴藏在海洋中的油气资源、旅游资源才陆续得到开发。海洋资源开发的过程,必然历史地形成了我国目前对海洋资源的管理基本上依据海洋自然资源属性及形成的产业,按行业部门进行管理的状况。这种管理方式照搬了陆地上各原有的资源开发部门的管理职能,本质上重复了从行业利益出发考虑其资源开发和规划的缺陷,从而不能从根本上有效地发挥海洋资源的综合优势和潜力。因此,对海洋资源实行宏观管理已是势在必行。

2.3 海域有偿使用

海洋资源无价、资源产品低价以及资源需求的过度膨胀,将极不利于海洋资源的可持续发展,这就要求我们对海洋资源进行综合管理。如前所述,实施海洋资源管理的“巨大抓手”是海域有偿使用,这也是唯一有效的途径。海域使用管理是通过建立相应的法律法规,调整和规范海洋资源开发过程中海域使用冲突所发生的各种关系,协调产业、行业、地区间的关系,抑制海域的无序使用。海域管理的核心是实行海域使用许可证制度和海域有偿使用制度。作为我国海域管理使用的法规《国家海域使用管理暂行规定》的正式实施,已经部分地扭转了海域使用的无偿、无度的局面,但是由于各地方海洋管理机构尚不健全,同时亦未科学地建立海域资源评估体系,所以,海域的有偿使用制度还处于刚刚起步、举步艰难的状态。

2.4 实施海域有偿使用管理的前提

作为海域有偿使用的前提,必须正确核算海洋资源,对其实行实物量和价值量的计算。事实上,海域的有偿使用是海洋空间资源所有权在经济上的实现,其具体形式就是资源地租或由此派生出的使用金、补偿金、租金、转让金、资源税等,这些费用量值的确定,必须有资源价值评估和计算来保证。

为此,笔者在1994年初提出了“研究海域价值理论,建立海域价值评估体系”,其基本框架是:以地租论和效用论为基础,引入模糊论的原理形成我国海域价值论。从资源—环境—社会、经济—产业布局的相关关系出发建立海域使用评估体系。内容包括以下四个部分:

——海域自然状况评价。通过调查弄清某区域海洋资源的基本状况、品种、数量等,再通过资源价值对比和稀缺性、有用性分析,提出该区域优先开发利用的资源。

——海洋环境影响评价。以优先开发利用资源种类为中心进行环境评价,提出开发利用某类或多类海洋资源环境的限制因素及对生态环境的潜在影响。

——社会、经济情况调查及评价。指与海域相依存的陆域社会及经济发展状况,是该区域国民经济发展状况的分析。海洋开发以高投入为标志之一,必须有较大的经济实力方能保证开发的质量,海洋环境、资源可持续利用与开发质量密切相关。

——产业布局评估。产业布局是否合理关系到资源、环境、人口(就业问题等)能否平衡发展。根据《海洋开发规划》和《海洋功能区划》对某区域的产业布局进行评估以指示海域使用安排的合理性。

3 目前的尝试和我们的任务

3.1 艰难的尝试——成立地方海洋机构

随着海洋工作的展开,各地根据各自的实际情况成立了地方海洋机构。目前的机构设置大致有以下几种。

第一种是广东和山东的海洋水产厅。它的形成有它的历史原因,因为广东和山东的海洋经济主要由水产业组成。这种机构的优点是水产作为产业已经走向成熟,部门工作已经形成一套规范,海洋工作一开始就可以按部就班地开展起来;缺点是海洋管理是一种宏观管理,它的主要内容是对整个海域的规划和宏观管理,而水产行业是一个具体的、微观的行业,它的管理是一种微观管理,水产行业在考虑其资源开发和规划时,必然从自身特点出发,对其他行业产生排斥性,其结果将不可避免地发生海洋管理与水产部门管理之间的矛盾。因此,海洋与水产厅这种机构模式难以胜任国家赋予海洋综合管理的职责。它的出路是水产部门最终作为行业部门分离出去,而水产业作为产业的成功经验又可以留下来,为我们的工作更多地直接进入和长入国民经济提供借鉴。

第二种是江苏省科委管理下的海洋局,它的形成与我国海洋工作的历史有关。1957年,我国开展全国海洋大普查,当时的中国尚无力全面开发海洋,科学技术作为第一生产力,便率先进入了这一领域。这种机构的优点是其工作以科技为先导,但它的工作重点是推动科技进步,它的工作结论和建议缺乏权威性和强制性,其缺点是显而易见的。对于完成国家赋予的海洋综合管理职能显得力不从心。它的出路是改变管辖关系,转移到可以实施宏观管理的政府委办下。但科技作为先导,推动海洋科技成果的应用及其产业化,开展科技兴海试验仍可以、也应该为我们的海洋工作直接进入国民经济作出其应有的贡献。

第三种机构模式是浙江省计经委管理下的海洋局,它的形成经历了从科委领导到计经委领导的变迁,由于计经委具有宏观调控的职能,因此,这种形式的机构具备了海洋宏观管理的能力,可以预见,它的工作较前二种模式更为有利。

我认为,各省市已经成立的海洋厅(局),其不同的机构设置均有其历史原因。对于这些机构的职责,尚有待探索,并在实践中不断丰富、完善。对于尚未成立的或正在建立的海洋厅(局),笔者认为应尽量地推荐浙江省的机构模式,以便更好地履行海洋国土规划和海洋管理职能。

3.2 任重而道远——为振兴海洋事业而奋斗

随着我国海洋经济的发展,海洋管理工作必将得到加强,海洋管理机构也必将得到强化,我们这一代人肩负的责任更加重大。要做的事情更加艰巨和繁重。

在机构设置方面,如果前面对海洋综合管理的主要分析成立的话,那么从中央到地方的海洋机构应是一个宏观的管理部门,它应是、也必须是海上规划部门和海上的统一执法部门。目前的任务是,加强地方机构的建立和职能定位,形成一支强有力的执法队伍。

在管理职能上,应确立我局当前以海洋资源管理,即海域使用管理为重点的管理思路,加强资源类管理机构的力量,形成从开发指导到管理的一系列框架内容,建立相应技术体系。

在海洋立法中,国家海洋局应在《大陆架法》、《专属经济区法》、《海洋环境保护法》中占有重要位置。同时应成为《海域使用法》、《海岸带管理法》、《海洋资源开发基本法》的主管部门。

展望未来,我国全面开发海洋的时代已经到来。我们应把握形势、抓住机遇,做好以海洋资源管理为核心的海洋综合管理,把我国的海洋事业推向一个新的高潮。

建立权力集中的海洋管理体制是 我国海洋发展的历史必然

秦 平

(国家海洋局北海分局)

摘要 本文在对国内外海洋管理体制的历史沿革和现状全面、客观剖析的基础上,结合我国批准《联合国海洋法公约》后世界海洋新秩序的重重新确立及《中国海洋 21 世纪议程》所提出的奋斗目标和方向,特别是针对我国目前海洋管理过程中存在的问题,论述了在我国建立权力集中的海洋管理体制的紧迫性和其发展的历史必然。

关键词 海洋管理体制 权力集中

在我国确定什么模式的海洋管理体制,历来是大家议论最多的话题之一,也是众多海洋工作者不断探索的课题,因此出现了许许多多仁者见仁、智者见智的观点。

随着社会的发展、历史的进步及我国政治体制、经济体制改革步伐的不断深化和发展,特别是我国于今年批准了《联合国海洋法公约》这部具有划时代意义的国际海洋大法,出台了《中国海洋 21 世纪议程》,人们全面认识海洋、开发利用海洋的时代已经到来。为适应国际、国内海洋形势日新月异的发展,对我国现行的海洋管理体制进行大胆改革,建立科学、高效、权力集中的适合我国现代海洋经济发展所需的现代海洋管理体制已势在必行。

1 国外发达海洋国家的经验告诉我们,建立集中统一的海洋管理体制是世界海洋事业发展的历史必然

1.1 国外海洋管理体制的发展与现状

科学的海洋管理体制能极大程度地推动一个国家海洋事业的发展,在最大限度的开发利用海洋资源的基础上实现海洋的可持续开发和利用的目的。因此,任何一个真正认识到海洋的巨大价值、重视海洋的国家,都在努力探索和寻求一个适应于本国特点而又具有历史延续性的海洋管理体制。由于世界上 100 多个沿海国家开发利用海洋的时间长短不一,各海洋国家的政治体制、地理位置、自然环境、海洋在本国发展中的地位等不尽相同,所以各海洋国家建立的海洋管理体制也不尽相同,各有特色。但总体分析后国际上现在施行于广大海洋国家的较为成功的海洋管理体制大概可归纳为三种类型:

一是权力分散型的管理体制;二是权力相对集中的管理体制;三是权力集中型的管理体制。

1.1.1 权力分散型管理体制

素有“日不落帝国”之称的英国曾经有过兴盛的海洋殖民地时代,以英国为代表的海洋

管理体制属于权力分散型管理体制,它既无权力集中的国家海洋管理部门,又无全国统一的海上执法力量,其海洋事务主管部门和海上执法队伍都相当分散,海洋管理部门分属于国防部、工业部、能源部、农渔食品部、环境部、科学与工程研究委员会、自然环境委员会等部门,各海洋部门及各海洋产业之间的关系主要靠法律、规划、政策等来协调。

1.1.2 权力相对集中的海洋管理体制

美国作为一个世界经济大国和海洋大国,是这种管理类型的主要代表。虽然美国联邦政府没有全国性的负责海洋事务的部门,但其海上执法力量却高度集中,其全国海洋事务管理部门机构分散于国防部、内政部、商务部、能源部、运输部等 50 多个行政机构,海上执法力量完全集中于美海岸警备队。

这里值得一提的是,执法权力高度集中的美国海岸警备队,它担负着美国海上执法,是世界上成立时间长、规模大、承担任务繁多、办事效率高的一个享誉国际的执法机构。美国海岸警备队的前身为执行海关法而成立起来的人数不多的缉私队,由于沿海海洋产业的迅猛兴起和发展,海岸警备队所担负的职责不断增加,力量不断发展壮大,最终发展成为目前全美各项海洋法规的执法队伍。其主要任务有:(1)执行法规和条约包括海上交通安全、缉私、贩毒、海关关税、移民、渔业资源管理。(2)负责海上交通安全管理,保卫国家的可航行水域、港口和船舶的安全管理,包括游艇、商船和航标的管理。(3)搜寻救助,为在海上遇难的船只、人员提供援助,减少人员、财产损失。(4)对海洋污染进行监测监视,对外国船只进行监督管理,发生污染事件时组织事故调查和消除污染。(5)平时参加军事训练和演习,组织训练后备队伍,战时或国家有紧急任务时完成指定任务。

日本的海洋管理体制是依据美国模式建立的,日本的海洋管理由政府部门、研究部门和民间团体三部分组成,为使各部门之间的关系有机地结合起来,又专门成立了国家级高层次的指导和协调机制。日本的海上执法力量主要由海上保安厅负责,对其邻海及 200 海里经济专属区域实施各项海洋法律的现场执法。

1.1.3 权力集中型海洋管理体制

法国是应用这种管理体制并取得成功的国家之一。法国的海洋国务秘书处(原法国国家海洋部),是法国在海洋管理工作中最具权威性的机构,成立于 1983 年。法国海洋国务秘书处负责全法国海洋管理工作;制定和实施国家海洋政策长远发展规划和法规;管理海洋产业的开发活动,开展有关部门间关系的协调;组织海洋资源调查和科研工作,代表国家参加国际海洋活动等。“法国海洋国务秘书处”下设商船局、航海和港口局、渔业和海上人员管理局、国际海洋委员会和海洋研究委员会等。

1.2 现代海洋管理体制的分析及发展趋势

海洋管理体制因各国的政治体制和经济体制的不同而不同,它的发展和形成与许多因素有关,其中一个很重要的因素是,一个国家对海洋的认识和海洋资源的需求开发程度。一定意义上讲,这个因素直接导致了一个国家海洋制度的产生和定位。随着世界海洋经济和海洋科学技术的迅速崛起,海洋资源的开发利用不断向广度和深度发展,海洋环保意识和海洋资源长期可持续利用观点日渐加强,并由此产生了国内部门与部门之间、各行业之间、国际国家与国家之间的各种复杂关系。这种混乱局面的产生,直接导致了《联合国海洋法公约》这部世界上最大海洋法典的诞生。由于《联合国海洋法公约》涉及内容极其广泛,截止 1996 年 5 月已有 100 多个国家批准了《联合国海洋法公约》,并迫使许多国家重新考虑本国的海洋

管理政策和体制。

就目前世界上现行的各种类型的海洋管理体制而言,每一种体制的发生、发展和确立都有其特殊的环境,但都在一定的阶段和时期体现了一个国家和地区的历史发展状况,为人类海洋历史的发展起到了积极的推动作用。随着现代海洋经济和科技的迅速发展,有一些管理体制由于其产生年代久远已逐渐暴露出诸多的弊端,无法适应现代海洋发展的需要。

权力分散的海洋管理体制已不能适应海洋科技高度发达的现代海洋管理,从一定意义上讲它是在海洋传统经济的基础上建立的传统型的体制,它强调了陆地产业和海洋传统产业的陆海一体化,但是它没有真正体现海洋作为一个庞大的自然综合体而存在的本质。分散于部门间产业间的不完整的管理必然带来了职能的交叉和管理的混乱,不仅造成了资源的浪费、环境的破坏,而且不可能实现海洋资源可持续利用的长远目标。因此,权力分散型的管理体制随着时间的推移将逐渐被淘汰。

美国的海洋管理体制是一种权力相对集中的体制,在海洋执法方面充分体现了自身权力集中的优势,发挥了其高度坚决的决策能力,能对本国海域内发生的一切违背海洋法规的行为和事件进行迅速有力的处理,其执法能力的高效性和权威性在世界范围内得到公认。但是,由于其负责海洋管理的部门又相对分散,第二次世界大战以后,特别是近几十年来,社会经济和科学技术的发展,海洋经济和海洋科技的迅猛崛起,在给世界各海洋国家提供了越来越多的开发和利用海洋的机会和可能的同时,也给美国国内海洋管理带来了复杂的局面,职能交叉日益增加,国家与部门、部门与部门间的利益之争不断出现,因此美国国内有一部分有识之士为了顺应世界海洋发展的历史潮流,认为美国在2000年前应成立一个统一的权力集中的海洋机构,在维持一支统一执法队伍(即美国海岸警备队)的基础上,设立一个统一负责的独立部门,全面负责大陆架和水体内及海底地面和地下所有资源的管理和使用规划。只有这样才能尽快协调和解决目前出现的各种矛盾,提高办事效率,充分保证海洋资源可持续开发利用远景目标的实现。在美国还有一些人认为,要改革目前一些因权力过分分散的体制,通过在各部门之间成立一个协调委员会是一个较好的方案,这样既可避免职能交叉、机构重叠,又可在政策上保持一致。总之,要对现行海洋管理体制进行改革的呼声在美国越来越高。

法国作为权力集中型管理体制的代表,其管理体制,将海洋事务的管理权集中到海洋国务秘书处这样一个部门,把全国开发利用海洋资源,维护国家海洋权益等统一纳入国家的长远规划中,从整体上做到科学有效地促进国内各产业间的协调发展,最大限度地合理利用和开发海洋,把国家的近期目标和中远期规划有机地结合起来,实现了海洋的合理开发和可持续利用的目的,适应了海洋是一个巨大的自然综合体这个本质。

法国成立海洋国务秘书处以后,在沿海各大区设立了海洋事业管理局,其下属各省市设立了海洋管理处,这种结构的法国海洋管理体系的形成,完全实现了国家海洋统一管理的目标,避免了原来十几个部门间利益冲突不断的局面,促进了各海洋产业的协调发展,提高了海洋的综合效能。由于现行的海洋管理体制极大程度地促进、推动了法国海洋事业的蓬勃发展,表现出其作为国家综合管理体制所应具有权威性、科学性和有效性,得到了法国领导人的称誉,将其称为第二次世界大战以来最理想的管理体制。

与法国的海洋管理体制相类似的还有:如印度成立了“海洋开发部”,波兰设立了“海洋经济总局”,其完整统一的管理体制都为本国海洋事业的发展做出了巨大贡献,得到了本国

各界的推崇和认可。

综上所述,权力集中型海洋管理体制以其科学的、高度的、旺盛的生命力,适应了当今科学技术高度发达、各种开发利用海洋的机会和新产业迅速发展的世界海洋新局面。不仅能有效地协调国内各海洋部门和产业间的发展,最大限度地实现人类海洋资源可持续利用的目标,而且在当今世界海洋资源与权益之争日益增多,各国间的海洋科技与开发交流日益广泛的新形势下,特别是在《联合国海洋法公约》在越来越多海洋国家被批准后,为有效地协调国内部门间各种海洋利益的关系,维护国家的海洋权益起到了越来越重要的作用,得到了越来越多国家的注意和推崇。而作为权力分散和半分散型的海洋管理体制已逐渐不适应现代海洋的发展,其弊端也随着社会的发展、科学的进步,以及人们开发利用海洋的进程而日渐突出,最终必将为科学的权力集中型的海洋管理体制所取代,这是世界海洋发展的历史必然。

2 我国海洋事业发展的实践证明,国家海洋管理工作需要有强有力的权力集中的海洋管理体制作保障

2.1 我国的海洋管理体制的发展和现状

我国是世界上开发利用海洋最早的国家之一,也是对海洋的开发与利用实行政管理最早的国家之一,我国的渔业生产可上溯到商代、秦代,而海盐业的生产可上推到 4000 多年前。从那时起,随着渔业、盐业等海洋产业的逐步发展,作为国家的统治者和管理者已初步认识到了海洋作为一个巨大的陆地补充资源的重要性,形成了以海洋产业为管理目标和主体,并在 3000 多年前的周代就已设置了专门的渔政管理官员,周文王时期甚至还规定了禁渔期。我国历代王朝都非常重视海盐业的生产管理,专设机构和官员进行管理。但由于我国长期处于封建统治之下,生产力水平长期以来十分低下,因此从海洋产业的发展和管理体制的建立都是处于一种最原始的状态。我国海洋管理从体制上、法律上与世界海洋国家的沟通是始于清朝,真正的海洋管理体制的形成、发展和确立则是新中国成立以后。

我国现代海洋管理体制的建立实际上是始于新中国成立以后。从 50 年代起,在相当长的时间里我国海洋管理主要是专业性的政企合一形式,对传统海洋产业的分散管理体制,从中央到地方,基本上是根据海洋资源的自然属性及其开发产业,按行业部门管理,是陆地各种资源开发行业的部门和地区管理职能向海洋的延伸。计有国家海洋局、交通部水上安全监督局、农业部渔业局、公安部、海洋石油、环保、盐业、旅游、海军等单位 and 部门。

随着我国海洋经济的发展,新兴海洋产业及参与海洋事务的部门将会越来越多。

2.2 我国现行海洋管理体制存在的问题

我国现行海洋管理体制存在的问题有以下几方面:

(1)由于权力的分散导致了职能交叉,机构重叠重复建设严重。现行海洋管理权由于分散于各行业部门间,为了完成本部门海洋管理的需要都竞相建立健全机构,从管理、科研到行政执法等一整套队伍,形成了麻雀虽小五脏俱全的局面,人、财、物浪费严重。同时国家海洋执法,计有国家海洋局海上执法队伍,渔业渔政、港监、海军、边检等等。同是海洋科研单位在山东青岛一地计有中国科学院海洋研究所、中国水产科学院黄海水产研究所、国家海洋局第一海洋研究所、山东省海水养殖研究所、地矿部海洋地质研究所、省社科院海洋经济研究所、化工部海洋涂料研究所、冶金部海洋腐蚀研究所等,由此可见重复机构建设的严重程度。