



教育部哲学社会科学重大攻关课题攻关项目“中国海洋发展战略研究”
(03JZD0024) 结项成果之一

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
中澳海岸带管理中心资助

中国海洋管理： 运行与变革

王 琪 等 著

ZHONGGUO HAIYANG GUANLI
YUNXING YU BIANGE



海洋出版社

教育部哲学社会科学重大攻关课题攻关项目“中国海洋发展战略研究”

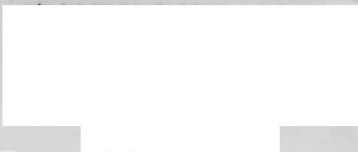
(03JZD0024) 结项成果之一

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

中澳海岸带管理中心资助

中国海洋管理：运行与变革

王 琪 等著



海洋出版社

2014 年 · 北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国海洋管理: 运行与变革/王琪等著. —北京: 海洋出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5027 - 9017 - 2

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 292852 号

责任编辑: 任 玲 杨传霞

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

北京华正印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所经销

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

开本: 787 mm × 1092 mm 1/16 印张: 13.25

字数: 280 千字 定价: 58.00 元

发行部: 62132549 邮购部: 68038093 总编室: 62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

《海洋战略研究文库》总序

“中国海洋发展战略研究” (03JZD0024)

结项成果

《中国海洋发展战略的历史与借鉴》

田其云 等

《中国海洋管理：运行与变革》

王 琪 等

《中国海洋法制建设战略研究》

马英杰 等

《海洋与社会协调发展战略》

崔 凤 唐国建

《海洋战略研究文库》总序

收入《海洋战略研究文库》的文稿大都是“中国海洋发展战略研究”大课题的各子课题的研究成果。“中国海洋发展战略研究”是教育部设立的“人文社会科学重大攻关招标课题”（项目批准号：03JZD0024；项目合同号：03JZDH024；批准时间：2003年11月）首批课题之一。

对我国海洋事业的高度责任感促使我毅然承担这个课题。“海洋世纪”应当是海洋对人类的文明进步，对中华民族的繁荣昌盛贡献更加丰盛，作用更加无可替代的世纪，也应当是海洋科学学者、海洋人文社会科学学者为世纪航船规划航路、清理航道、控制航速、确保航行安全的伟大时代。

对我国海洋事业重要性的认识推动我和我的合作者坚定地实施课题研究。寻求民族复兴、实现和平崛起、抓住战略机遇期，这是一幅以海蓝为重要底色的伟大蓝图。《国务院关于国家海洋事业发展规划纲要的批复》（国函〔2008〕9号）指出：“海洋问题事关国家根本利益。发展海洋事业对保障国家安全，缓解资源环境瓶颈制约，拓展发展空间，推动我国经济社会发展意义重大。”这是中央政府的声言，是激荡在新中国上空的如号角一般的声音，对于课题组成员来说是入于耳而铭刻于心的声音。

海洋是流动的，海洋也是历史的，在这个“时空”中展开的发展战略研究注定是一个浩繁的、复杂的、系统的和宏大的工程。空间、资源、主权、通道、环境、国际关系、历史与现状、开发与保护相交织；促进、依赖、竞争、合作多种关系，和平、发展、保护、军事斗争等多个主题，此起彼伏、消长时异。这些都是挑战，从而也就是海洋发展战略研究的重大意义之所在。

“中国海洋发展战略研究”课题的设计领域是全方位的，经济、政治、文化、社会、军事、科技、管理、法制都在规划方案之中，但课题的具体实施是局部的，比如，关于经济、政治、文化、社会的研究，关于军事、科技、管理、法制的研究等。尽管我们力图全面回答我国海洋发展战略的所有问题，但课题的子课题设计及它们自身的规定性、课题的设计条件和课题组实际拥有的条件等，决定了我们的答案又常常陷入局部而难以作全局性超拔。

课题的设计目标是解决中国的问题，中国海洋事业发展中的问题，为了中国海洋事业的发展而提出的问题，而课题的研究是在国际参照系下展开的。《联合国海洋法公约》、《21世纪议程》等国际法律文件，《日本海洋基本法》、《加拿大海洋法》、《美国海洋行动计划》等国外海洋法律和政策文件，《海权论》、《美国海洋政策》、《海底政治》、《亚太

地区的海洋政策》等学术著作既是我们的研究对象，也是我们判断中国海洋事业发展的得失、审验我们提出的或接受的关于中国海洋发展战略的某些结论的依据。

我们的研究工作跨越了好几个年头。这项持续多年的研究工作是在与国家海洋局海洋发展战略研究所、第一海洋研究所、第二海洋研究所和第三海洋研究所，中国社会科学院法学研究所，山东省海洋经济研究所，海南南海研究院等研究单位不断交流研究信息，与北京大学、吉林大学、厦门大学、上海交通大学、中国政法大学、东北师范大学、大连海事大学、辽宁师范大学、福建师范大学等高等院校的专家学者不断交流研究心得的过程中展开的，是在有机会学习《中国海洋21世纪议程》、《中国海洋政策》、《国家海洋事业发展规划纲要》、《海洋开发战略研究》、《中国海情》、《中国海洋发展报告》、《中国海洋事业发展政策研究》等著作和文件的条件下向前推进的。与其说是课题组完成了这个巨大的课题，毋宁说是课题组在国内许多专家、学者和官员们的支持和帮助下取得了阶段性的胜利。

支持我使用“胜利”这个词的是课题组的团队力量。参与课题策划的庞玉珍、戴桂林、张广海、韩立民等，课题实施过程中我的主要合作者栾维新、季国兴（已故）、傅崑成、刘中民、曲金良、崔凤、王琪、马英杰、田其云等，他们对课题研究倾注了心力，课题成果浸透了他们的智慧。

徐祥民

2014年8月16日于青岛海滨寓所

摘 要

当前,我国正在实施海洋强国战略。把我国逐步建设成为海洋经济发达、生态环境健康、科学技术先进、综合实力雄厚的现代化海洋强国,是一项事关国家政治、经济、文化、科技等各方力量全面发展的系统工程。实施这一战略工程,需要高瞻远瞩、统筹兼顾、整合资源、协调利益,而这正是海洋管理的职能和职责所在。维护国家海洋权益、确保国家海洋战略价值的实现,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;提升海洋经济实力、实现海洋经济的可持续发展,同样需要海洋管理。从历史发展的轨迹看,人类对海洋资源的依赖性越大,从事海洋开发活动的力度越大,海洋管理的重要性就愈加突出。海洋实践活动的发展,不仅使海洋管理成为必要,同时也对海洋管理提出了新的挑战 and 新的要求,海洋管理自身必须经历从内容到形式的一系列变革,才能适应我国海洋事业发展。本书的写作正是本着立足现实把握未来的时代需要,通过对我国海洋管理运行现状的剖析,把握我国海洋管理变革的趋向,从战略的高度对当前我国海洋管理领域的一些最基本的、重要的议题进行了深入探讨,以此为我国海洋管理的发展提供战略和政策依据。

首先,将海洋管理纳入公共管理的分析视野之中,对海洋管理重新进行定位。以往的学者大多把海洋管理作为政府行政管理在海洋领域的延伸,把政府作为海洋管理的主体,这种定义其实并没有严格区分海洋管理和海洋行政管理的差异。作为一种产生于20世纪七八十年代的有别于传统行政学的新的管理范式,公共管理突出强调了管理主体和管理手段的多元化、管理目标的公共价值取向。而海洋管理的对象包括个体、组织,甚至某一区域乃至国家在内的涉海活动,这就需要海洋管理广泛吸纳社会力量的参与,实施海洋事务的多主体合作治理。可见,海洋事务的广泛性、公共性和服务的公益性,使得现代海洋管理改革的方向与公共管理实践有极大的吻合性,决定了现代海洋管理理应纳入公共管理的框架体系之中。从公共管理的视角研究海洋管理,可以提供一种新的分析思路和先进的管理理念。

其次,将海洋管理纳入制度思考的层面,强调海洋管理制度的体系性和创新性。按照新制度经济学派的观点,制度由正式制度和非正式制度两部分组成,两者缺一不可,甚至非正式制度起着更为基础性的作用。据此,本书将海洋管理制度看作是从理念到具体制度安排、实施机制的系统,并认为非正式制度即海洋价值观、海洋意识等对海洋管理的影响可能更为深远,即理念应该成为海洋管理、海洋制度形成的基石。

再次,对我国海洋管理体制重塑和协调机构的构建进行了深入探讨。我国海洋管理体

制的变革源于海洋管理职能的转变。在当前大部制改革的背景下，我国的海洋管理体制正处于重塑过程中：高层次的议事协调机构国家海洋委员会的成立、整合了四支海上执法力量的中国海警局的成立，国家海洋局的重组预示着我国的海洋行政管理体制进入了一个新的时期，但也面临着新的矛盾。影响我国海洋管理体制和海上执法体制改革的因素固然存在，但正确认识这些制约因素，采取合理措施，就可以将不利转为有利，以实现我国海洋管理体制重塑和海上执法体制的转型。

最后，海洋管理要真正得到有效实施，必须要有海洋人才的支撑和公众的广泛参与。培养造就宏大的海洋人才大军并形成合理的人才梯队，是发展海洋事业的基础，也是建设海洋强国的根本保证。本书对我国海洋现有人才和海洋储备人才的现状进行了实证研究，在此基础上提出了切实可行的对策建议。同时，海洋事业的发展需要全社会的广泛关注，海洋管理不能仅靠政府部门的力量，必须有广大公众的参与，通过打造公众参与海洋管理的有效渠道和平台，健全海洋管理的公众参与制度体系，促进海洋管理的科学化与民主化。

总之，对我国海洋管理的实际运行与变革取向进行战略分析，并构建相应管理机制和管理模式，将有助于推进我国海洋强国战略的实施和海洋管理实践的不断发展。

目 次

第一章 我国海洋管理的战略依据与重要议题	(1)
第一节 我国海洋管理的战略需求	(1)
第二节 我国海洋管理发展的指导思想	(12)
第三节 我国海洋管理的战略目标与主要议题	(20)
第二章 海洋管理历史演进与发展趋势	(24)
第一节 人类海洋管理实践活动的发展演变	(24)
第二节 海洋管理走向综合管理	(31)
第三节 海洋管理的新发展:基于生态系统的海洋区域管理	(35)
第四节 人类海洋管理实践活动演化的规律	(38)
第三章 海洋管理概念阐释及其拓展认识	(40)
第一节 海洋管理概念的界定与阐释	(40)
第二节 海洋管理的高层次形态——海洋综合管理	(47)
第三节 海洋管理的拓展性认识	(53)
第四章 我国海洋管理制度及其变革	(58)
第一节 海洋管理制度的相关概念	(58)
第二节 我国海洋管理制度的现状	(61)
第三节 我国海洋管理制度的变革	(69)
第五章 我国海洋管理政策及其运行	(73)
第一节 我国海洋管理的政策体系	(73)
第二节 我国海洋政策的发展历程及存在的问题	(77)
第三节 世界主要沿海国家海洋政策发展动向及对我国的启示	(80)
第四节 我国海洋管理的政策运行	(89)
第六章 我国海洋管理体制及其重塑	(99)
第一节 我国海洋管理职能及其转变	(99)
第二节 海洋管理体制的类型及其特征	(109)
第三节 我国海洋行政管理体制的变革	(117)
第四节 我国海洋执法体制重构	(122)

第七章 我国海洋管理的协调机制构建	(133)
第一节 我国海洋管理需要协调的关系	(133)
第二节 我国海洋管理协调机制构建的制约因素	(136)
第三节 我国海洋管理协调机制构建的原则和模式选择	(140)
第四节 我国海洋管理协调机制构建的实现形式	(145)
第八章 我国海洋管理的公众参与	(151)
第一节 海洋管理中公众参与的概念及特征	(151)
第二节 公众参与海洋管理的必要性	(158)
第三节 我国海洋管理中公众参与存在的问题及其原因	(160)
第四节 我国海洋管理公众参与机制的构建	(167)
第九章 我国海洋人才资源的开发与管理	(177)
第一节 海洋人才的含义及其战略价值	(177)
第二节 我国海洋人才供给的现状	(179)
第三节 我国海洋人才队伍存在的问题及其原因	(188)
第四节 加强我国海洋人才开发与管理的对策	(193)
参考文献	(197)
后记	(199)

第一章 我国海洋管理的战略 依据与重要议题

当前,我国正在实施海洋强国战略。把我国逐步建设成为海洋经济发达、生态环境健康、科学技术先进、综合实力雄厚的现代化海洋强国,是一项事关国家政治、经济、文化、科技等各方力量全面发展的系统工程。实现这一战略工程,需要高瞻远瞩、统筹兼顾、整合资源、协调利益,而这正是海洋管理的职能和职责所在。维护国家海洋权益、确保国家海洋战略价值的实现,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;提升海洋经济实力、实现海洋经济的可持续发展,同样需要海洋管理。海洋管理适应时代发展要求,立足现实把握未来,以先进的管理理念、管理制度和管理手段为我国海洋事业的发展保驾护航。在进入海洋世纪的今天,海洋管理被提高到如此重要的地位,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面对海洋开发中出现的种种问题而不得不做出的选择。从历史发展的轨迹看,人类对海洋的依赖性越大,从事海洋开发活动的力度越大,海洋管理的重要性就愈加突出。同时,海洋管理自身也在经历着从内容到形式的一系列变革,以适应海洋事业发展所提出的新的挑战和新的要求。为此,从战略的高度研究海洋管理,对我国海洋管理的理论与实践进行历史的梳理和现实的分析,探求适合我国国情的海洋管理发展道路,对于我国海洋事业发展具有重要的理论意义和现实意义。

第一节 我国海洋管理的战略需求

海洋管理是海洋事业发展到一定时期的产物,是海洋实践活动发展的必然要求。如同“社会一旦有技术的需要,则这种需要就会比十所大学更能把科学推向前进”^①一样,对于海洋管理的现实需要,不仅促成了海洋管理的产生,而且推动着海洋管理从内容到形式的不断变革。

一、保护海洋生态平衡、维护海洋功能完整性的需要

海洋是地球上统一性最强的自然体,是资源与环境高度统一和复合的自然地理单元,以海水为介质流动的、有机的海洋整体以其特有的功能支持和维系着大自然的生态平衡、

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1972年版,第505页。

影响着人类的生存和发展。从早期的渔猎和航运价值到现在的生态和国土价值，海洋为人类的生存和发展提供着越来越广阔的空间。从海洋中寻找获取资源，向海洋要效益，开发利用海洋，既是海洋造福于人类的一种体现，又反映人类征服自然、改造利用自然的一种能力。但是，如同任何事物的存在都是有条件的一样，海洋有价值、海洋对人类有支撑作用并不意味着海洋价值、海洋的支撑服务功能是不变的，当条件发生了变化，海洋价值也会随之变化，海洋的功能也有可能丧失。在一定限度内，对海洋价值的挖掘、利用不会损害海洋的支撑能力，海洋自身能通过稀释、降解、沉淀吸附、生化反应等多种方式对污染物进行分解，维系着自身的生态平衡。但超过一定限度，对海洋价值的损坏将变成不可逆的，从而导致海洋功能的丧失和海洋环境质量的恶化，海洋对经济、社会发展的支持服务功能也将不再存在。也就是说，如果海洋开发利用的方式不当，就会造成海洋环境的污染和生态破坏，其结果将使本应有益于人类的海洋变得有害于人类。所以，海洋自身的特性要求通过海洋综合管理来规范人们的行为，以此达到保持海洋生态平衡、维护海洋功能完整性的目的。

海洋自然特性是海洋自身所固有的、区别于其他自然物的相关属性。正是这些具有显著特色的海洋自然属性，在一定程度上决定着海洋开发利用的特点和海洋管理的选择模式。

（一）海水的流动性及海洋开发的连带影响

海洋最突出的特点在于它具有流动性，即海水是流动的，海洋中的许多资源也是流动的。海洋水体及海洋中的许多资源的流动性，使得人们难以对这些流动的资源进行准确而有效地占有和划分，从而导致海洋资源的公有性，任何一个地区或一个国家都不易独占海洋资源。这一点也决定了海洋开发与陆地开发的一个明显差别，即某一陆地的资源开发一般不会给不相连的陆地资源带来直接的影响，而海洋的开发和利用则不然，海洋资源的流动性特点，使其在开发过程中更易产生连带影响。连续统一的海洋，通过流动的海水可把不同区域开发利用活动联系起来，即某一区域海洋的开发利用，不仅影响本区域内的自然生态环境和经济效益，而且必然影响到邻近海域甚至更大范围内的生态环境和经济效益，当然，这种影响可能是正面的，也可能是负面的。一旦因人类的不合理开发破坏了某种海洋资源的生存状况，污染了某处海洋环境，那将对其他海洋资源的生存、其他海区海洋环境的质量产生直接或间接的影响，并有可能危及海岸带资源、环境和经济的发展。海洋环境之间的这种连带作用，使海洋开发暗含着极大的风险性，稍有不慎，可影响全局和长远，破坏整体生态环境。海洋的连通性特点，使得海洋环境一旦污染其造成的危害要比陆地的某处污染造成的危害要严重得多。因此，需要借助政府的优势，引导企业和个人在从事海洋经济活动时，能够从海洋经济发展的全局和长远出发，更好地保护海洋，实现对海洋的可持续利用。

（二）海洋资源的多层次复合性及海洋开发利用的多行业性

与陆地环境不同，海洋环境具有空间复合程度高的显著特点，同一海洋环境下，多种资源共存，并且在种类、用途上表现出极大的不同。不少海域，海底是油气田，水体是渔场，水面是船舶航行的航道。海洋环境资源的这种多层次复合性特点，表明海洋的每一部分都拥有多种价值、多种功能，由此导致海洋环境开发利用的多行业性。多行业的立体化开发，以及对同一海区某种资源的争相开发，这些现象的存在如果缺少一种强有力的制约监督和协调力量，必将导致海洋开发的无序状态，进而影响海洋环境的利用程度，并不可避免地导致对海洋环境的破坏。因此，在海洋开发过程中必须树立统筹兼顾、综合平衡的观念，对海洋环境进行系统规划、综合利用。即对任何海区环境的开发利用都必须建立在对区域基础功能和价值的客观了解与分析基础之上，通过对该区全部可利用环境（包括物质的和空间与环境）的科学评价，确定该海洋环境所具有的各种功能，并对各种功能进行优势分析，最终做出最优选择或者做出对海洋环境冲击最小化选择，力求使海域的客观价值得到最佳的使用，使其功能得到最充分的发挥，并力求使每一类开发活动所产生的负面影响减少到最低限度，防止因规划的短视行为而破坏了海洋环境多功能性。由于海洋开发利用涉及许多行业，协调发展是客观要求，在管理海洋的时候，要兼顾海洋环境的所有功能，充分考虑各部门之间的相互关系，在保证整体利益的前提下，实现各种资源的有效利用、各部门的有机配合。海洋资源开发程度越高，涉海行业越多，这种协调功能越要加强，政府的作用越突出。

（三）海洋生态修复的困难性

海洋处在地球的最低处，陆地上的各种物质，包括各种污染物质，大多归于海洋。尽管海洋对进入其中的物质具有巨大的稀释、扩散、氧化、还原、生物降解能力，可以容纳一定量的污染物而不至于造成海洋环境的损害和破坏，但是，同任何一个生态系统对外来的干扰都有一定的忍耐极限一样，海洋的净化能力也是有一定限度的。无节制地任意向海洋倾倒废水、废物，不仅将造成海洋环境的污染和损害，而且，更为严重的是，如果人类活动排出的污染物超出环境的自净能力时，就会导致海洋生态系统产生不可逆的变化。即一旦对海洋环境造成污染损害，再要治理和恢复将十分困难。海洋环境的不可逆性要求政府主动介入，对企业和个人的排污行为进行界定。

同一区域海洋的多功能性，其价值表现的多样性，既给人们的海洋开发利用活动带来了更大的发展空间，同时也对人们的海洋开发利用活动提出了更高的要求，海洋开发利用活动必须遵循海洋的自然规律，以不破坏海洋自身的生态平衡、不损害海洋的多功能价值为前提。但是，在海洋的开发利用过程中，依据海洋功能和社会需要建立起来的与海洋有关的各行各业往往有其确切的行业界限，有着各自的开发利用对象、使用着不同的方式方法。这种行业各自为政的状况，经常导致先占有的先开发、先使用的现象，其结果使海洋

价值受损,海洋的功能难以正常发挥。主要表现在:一是海洋的多功能性没有充分表现出来,即本来有十分的价值在实际生活中仅表现出五分或更少;二是海洋功能表现得过于单一,海洋的某一方面功能被放大使用,而同一海域所具有的其他功能被抑制、甚至被破坏;三是海洋价值不但没有有益于人类,反而对人类造成危害。如海上石油开发带来了丰厚的经济效益,但同时却使海洋捕捞、海洋旅游等价值受到损害。海洋开发利用的单一性、无度性,则可能影响海洋生态系统的平衡,对海洋生态系统造成破坏,如赤潮的发生,海洋渔业资源的衰竭等。因此,从维护海洋统一性、保护海洋价值出发,必须对海洋环境、海洋资源的开发利用进行综合考虑、统筹规划,通过有效的管理来维持海洋生态系统所具有的各种价值,使其功能得到合理有序的发挥。

二、建设海洋强国、提高我国海洋竞争力的需要

国际社会普遍认为,海洋力量是综合国力的重要组成部分。占地球表面积71%的海洋是各国利益直接交汇的重要载体之一,也是直接表现各国综合国力的重要场所之一。自《联合国海洋法公约》生效、特别是进入21世纪以来,伴随陆地资源短缺、人口膨胀、环境恶化问题的日益突出,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。世界范围的海洋开发利用进入了前所未有的时代,海洋在全球中的战略地位日趋突出,世界各国特别是沿海各国从来没有像今天这样重视海洋。世界主要海洋国家纷纷调整本国海洋战略。

2004年,美国国家海洋政策委员会向总统和国会提交了名为《21世纪的海洋蓝图》的美国海洋政策报告,为21世纪美国海洋事业的发展描绘了新的远景。同年9月,美国政府公布了《美国海洋行动计划》,对近几年美国政府的海洋工作做出了全面部署,提出美国在21世纪的海洋政策目标是:使海洋成为“清洁、健康和多产的”。2009年6月12日,美国总统奥巴马通过白宫新闻办公室宣布了关于制定美国首个国家海洋政策及其实施战略的备忘录,并成立由美国环境质量委员会主席南希·萨特利挂帅的部际间海洋政策特别工作组。奥巴马在同一天还发表了关于将2009年6月定为“国家海洋月”的宣言,呼吁所有美国人更多地了解海洋,并尽最大努力保护海洋。

日本在2007年通过《海洋基本法》,这是日本首度制定具有战略性的海洋政策,中心目标是使日本从岛国转变成海洋国家。2002年,韩国公布了《韩国海洋政策》、加拿大颁布了《加拿大海洋战略》。澳大利亚、欧盟等也纷纷制定国家开发海洋的战略计划。海洋成为21世纪世界政治、经济、军事、科技竞争的新高地。

古今中外历史证明,海洋事关国家主权、经济和安全,牵系民族的兴衰。“控制海洋意味着安全。控制海洋意味着和平。控制海洋就能意味着胜利。”中国要在这场世界范围内的海洋竞争中争取自己的主动权,就必须从战略上高度重视海洋,采取切实有效的措施促进海洋事业的发展。

提升海洋竞争力,建设海洋强国,是一项涉及多方面因素的系统工程,需要借助强有力的海洋管理来提供必要的制度做保障。首先,要通过实施系统的海洋教育工程来改变我国目前滞后的海洋意识和海洋观念,树立全民的现代海洋意识和海洋国土观念,用科学的海洋观来指导人们的海洋开发利用活动。其次,加强海洋管理的政策法规建设,通过完善的海洋管理制度来有效地协调国内涉海部门和沿海各地之间的关系,维护本国海洋权益,组织和管理本国海上活动,促进海洋经济与海洋生态环境协调发展。如,《美国总统关于海洋政策委员会的行政命令》(2004年12月)规定了国家海洋政策两项基本使命:“(a)以综合而有效的方式,协调政府各部和部门有关涉海事务,维护美国现代人和后代的环境、经济和安全利益;(b)酌情促进、协调和协商联邦、州、部族和地方政府、私营部门、外国政府和国际组织之间的相关涉海事务。”美国制定海洋政策的根本目的是:“改变软弱无力的海洋管理体制和科技支撑体系,加强从联邦政府到各州直至地方各级、各产业和利益集团一致性协调,为海洋经济的发展创造一个清洁、安全和可持续的良性海洋环境。”《澳大利亚海洋政策》制定并实施的目的是:“协调澳大利亚的海洋活动,建立高效而成效显著的海洋管理制度。”最后,加大海洋管理体制改革的力度,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的海洋行政管理体制。可见,建设海洋强国,提升我国的海洋竞争力,需要国家强有力的海洋管理作为保障。

三、防止海洋开发利用冲突加剧、实现海洋资源合理配置的需要

当人类对海洋的利用仅仅停留在捕鱼和航运时,人类对海洋的开发利用处于小规模、小范围之中。当时,浩瀚的海洋对人类而言,只要有能力,就可以在广阔的海洋中“信马由缰,自由驰骋”,其资源也是“取之不尽,用之不竭”的,所以这一时期的海洋冲突相对来说并不是主要问题。人们所要解决的主要问题是怎样能够制服海洋自由航行,怎样能够从海洋中获取更多的资源。而当人类进入20世纪以后,海洋的价值已远远地超出了捕鱼和航行的意义,而是扩展到政治、军事、经济、文化、生态等许多方面。特别是海洋石油天然气的开发、海洋空间和生物资源利用的发展,海洋新的战略价值的确立,使得怀有各种动机的利益群体,包括国家、地方、相关组织和个人纷纷进军海洋,世界范围内掀起开发海洋的热潮。与之相应,各种冲突也随之产生。为此,需要从国家经济社会整体发展的高度,统筹协调海洋开发利用活动,通过有效管理,规范涉海人群的行为,防止冲突加剧,以实现海洋资源的合理配置。

海洋开发利用中冲突的加剧主要来自以下三个方面。

(一) 人口的聚集导致沿海地区压力增大

海洋除了所具有的政治军事、经济、文化、生态等价值外,还有一个更重要的价值体现在:世界上半以上的人口居住在沿海,世界最大城市中的三分之二集中在沿海,而且

沿海地区的人口增长速度远远快于内陆地区。20 世纪末,世界上 60% 以上的人口居住在距离海岸线 100 千米以内的沿海地区。进入 21 世纪,世界沿海地区的人口有可能达到人口总数的 3/4。目前,我国沿海省份总人口约占全国人口总数的 40%,沿海市县总人口约占全国人口总数的 14%。可以断言,沿海地区仍然是人类生产和生活的最佳地带。但是,不能忽视的是,增长的人口在给沿海经济发展带来活力的同时,也必然需要日益增多的生产和生活空间,需要更多的资源。其结果可能带来沿海水域污染的加重、近海自然资源数量和质量的下降、沿海地区人类生存空间的减少、生产和生活资料供需失衡等。这些问题的存在对沿海地区发展产生极大的压力,在很大程度上制约了沿海经济的发展,使各种矛盾的冲突加剧,并且影响到海洋价值的正常发挥。因此,控制沿海地区人口的过量增长也是海洋综合管理的重要内容。

(二) 经济发展对于海洋环境、海洋资源的破坏

经济本身体现了一种交换行为,即必须投入一定的环境和自然资源、人力资源以及资金等,才能有产出,取得相应的经济效益。海洋经济发展也是一种交换行为,必须以一定的环境代价和海洋资源投入为前提。不付出一定的环境代价和投入相应的资源,就没有海洋经济的发展;而环境代价过大,投入资源过多,海洋经济就不能持续发展。问题的关键是要针对现实经济发展要求和长远利益的要求分配有限的资源。进入 20 世纪 80 年代之后,随着人口不断膨胀和陆地资源的日益紧缺,人类对海洋资源和空间的利用不断加强,但是对海洋资源的利用大多是处于低效率的状态。这样做的后果一方面导致海洋环境的污染,自然生态环境破坏,使海洋资源的开发与环境保护面临十分严峻的形势;另一方面海洋资源开发利用不合理,海洋资源的过度开发,使资源的再生产能力受到破坏,造成海洋资源相对稀缺和近海渔业资源的严重衰退。海洋资源利用综合效益不高,直接影响了海洋经济的可持续发展,并且引发了对海洋资源的激烈争夺。

(三) 海洋开发导致利益相关者之间的冲突加剧

海洋资源的巨大价值使人们竞相争取资源的拥有权或使用权。因为,自然资源是有限的,自然资源利用中的冲突就会发生。海洋管理面对的是一个复杂的矛盾体系,涉及政府行政机关、企业、个人及其他社会组织等诸多方面,它们彼此的价值偏好、利益取向各不相同,但目标指向是一致的,即海洋的价值。这些不同的利益相关者,都作为海洋管理系统中的一个要素而存在,彼此相互制约、相互影响,在开发和如何开发、利用和如何利用海洋等问题上彼此产生着矛盾冲突。如,涉海各国家政府间的矛盾冲突;带有综合性质的国家海洋行政管理部门与以行业为特点的专门性机构的矛盾冲突;国家海洋行政机关与地方行政管理部门之间的矛盾冲突;涉海各行业部门之间的矛盾;海洋行政管理部门与涉海企业的矛盾。这些矛盾冲突的存在,客观上需要一个高效、有力的海洋管理机构,对涉海各利益相关者的行为进行引导、协调和控制。

四、解决我国现行海洋管理问题的需要

海洋开发利用过程中各种冲突的加剧,要求加强海洋管理。针对问题的存在,沿海各国、各地区也相继采取了多种措施,来加强对海洋开发活动的管理。但是,效果并不明显。之所以如此,一个重要原因在于原来的管理体制、管理模式上存在着一定的局限性。加拿大海洋问题研究专家 E. M. 鲍基斯在其所著的《海洋管理与联合国》一书中提到:“在大多数国家,与海洋有关的问题多半可能属于 15~25 个部门,这样就分散了政府责任且造成重复努力。而且在大多数国家中,海洋事务不是人们所关注的一个中心问题,而是作为其他重点活动的辅助事务。这样,它的政治境界一般较低,表现为在政府等级制度中层次较低的活动安排以及某种形式的资源分配(数量有限的人员和低水平的资金筹措)。因此,与海洋有关的政策目标是矛盾的(充其量也不过是无联系的),从而造成环境损害或完全无效的实施……决策程序高度分散,受内部重复和重叠之苦,并反映了机构间的竞争……在国家规划过程中,海洋部分不是最不发达的,就是根本不存在……”^① 在 20 世纪 90 年代以前,海洋管理往往针对某些局部领域,如对某一海域问题进行管理,或只对海洋开发利用活动进行管理,或是对海洋环境进行保护,其管理的内容往往具体到某些行业,如港口建设、捕鱼、海洋旅游娱乐等,而且这些行业彼此冲突不大,因而,在当时主要利用部门进行管理有一定的必要性与可行性。而随着海洋开发程度的加大,不同行业的冲突越来越多,如盐田抽水每年要损害几十亿尾对虾幼苗,海洋养殖影响到航运。单一的部门分工管理已经不能完全适应海洋管理的要求,因此,需要对现行的海洋管理体制进行变革。

目前海洋管理中存在的主要问题表现如下。

(一) 对海洋管理的认知存在一定偏差

科学合理的海洋管理来自于科学的海洋管理理论的指导,如果缺乏科学的海洋管理理念,对现代海洋管理的性质、定位等问题不清楚,那就很可能导致海洋管理制度建设出现偏颇。以往我国海洋管理之所以存在一些问题,其中一个原因就是海洋管理理论和方法的研究相对薄弱。具体来说:

1. 海洋管理的价值取向存在偏差

管理目标的价值取向是一切管理工作的出发点和归宿,更是管理思想的重要内容之一。海洋管理的最终目标是为了保证海洋经济的可持续发展,是为了实现海洋经济效益、生态效益和社会效益的有机统一,保证在海洋经济发展的同时实现对海洋资源、海洋环境的有效管理。但在现行的海洋管理中,常常把海洋管理的价值目标简单理解为经济目标,片面追求海洋经济指标的增长,追求自身的经济效益,而忽略了海洋社会效益和海洋生态

^① [加] E. M. 鲍基斯:《海洋管理与联合国》,海洋出版社 1996 年版,第 144 页。