

中国海洋事业 发展政策研究

于宜法 王殿昌 等编著



中国海洋大学出版社
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS

中国海洋事业发展政策研究

于宜法 王殿昌 等编著

中国海洋大学出版社
· 青岛 ·

图书在版编目(CIP)数据

中国海洋事业发展政策研究/于宜法,王殿昌等编著.
青岛:中国海洋大学出版社,2008.1
ISBN 978-7-81125-101-2

I. 中… II. ①于…②王… III. 海洋经济学—经济发展
战略—研究—中国 IV. P74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 190812 号

出版发行	中国海洋大学出版社	
社 址	青岛市香港东路 23 号	邮政编码 266071
网 址	http://www2.ouc.edu.cn/cbs	
电子信箱	whs0532@126.com	
订购电话	0532-82032573(传真)	
责任编辑	施 薇	电 话 0532-85901040
印 制	日照报业印刷有限公司	
版 次	2008 年 2 月第 1 版	
印 次	2008 年 2 月第 1 次印刷	
成品尺寸	170 mm×230 mm 1/16	
印 张	12.875	
字 数	236 千字	
定 价	27.80 元	

序 言

中国是陆地大国,也是海洋大国。世界有识之士认为,21 世纪是海洋的世纪。在这个世纪里,海洋将对人类社会的进步和发展产生前所未有的巨大影响,我们肩负着努力把我国建设成为海洋强国的光荣使命。

建设海洋强国奋斗目标的提出是基于以下几点分析:

首先,基于对国内外沿海国家盛衰强弱历史分析所得出的启示。正如伟大的革命先驱孙中山先生所说:“世界大势变迁,国力之盛衰强弱,常在海而不在陆,其海上权力优胜者,其国力常占优势。”近几个世纪以来,经济发达的国家大多是海洋强国。我国历史上几个兴盛时期多与重海事、兴开放有关;而推行闭关锁国和禁海政策,国家也随之走向衰落。

其次,提出建设海洋强国的目标,是基于对世界未来发展趋势的科学分析。沿海国家越来越重视海洋发展战略,如韩国 1996 年即提出 21 世纪成为世界一流海洋强国的战略目标。沿海国家出现了前所未有的海洋开发热潮,有些国家海洋产值已占到本国 GDP 的 10% 以上,挪威、文莱等国通过海洋开发从比较穷的国家一跃成为富国。出于对海洋资源和战略的考虑,近几年来,海洋的争夺日趋激烈,并已扩展到北极海底和南极主权的争夺。《联合国海洋法公约》生效仅 10 多年,但一场围绕世界海洋新的法律秩序之争即将展开。而海洋高科技成为争夺海洋主权、资源的制胜法宝备受关注。

最重要的是,建设海洋强国是基于振兴中华伟业,解决我国

面临人口与资源环境的突出矛盾的迫切需要,是基于我国海洋主权和权益面临的严峻形势和有效维护的需要,是基于我国改革开放以来综合国力、海洋事业发展已具备的条件。改革开放以来,尤其是党的十六大提出“实施海洋开发”战略,我国的海洋事业发展已取得了显著的进步:2006年我国主要海洋产业总产值达到了18408亿元,比上年增长了12.7%;海洋监测卫星上了天,近海、大洋和南北极科考取得了一大批新的成果;海防力量、海洋法律体系建设、海洋综合管理、海洋执法,以及在国际海洋事务的发言权均得到了显著加强。

海洋强国的主要标志是:海洋生态系统处于健康状态;海洋资源得到科学、持续地开发利用,海洋经济发达,产值占GDP的10%以上;海防力量强大,能有效维护国家权益;海洋大国地位明显,在国际海洋事务中能发挥重要作用。为了建设海洋强国,我们需要进行一系列艰苦努力工作,而在新的国内外形势下,根据国家的发展总体战略和总政策制定好我国的海洋政策是至关重要的工作。海洋政策是国家政策体系中的重要组成部分,是国家为实现一定时期或一定发展阶段的海洋事业发展目标,服务于海洋事业发展与管理的一系列谋略、法令、措施、办法、方法和条例的总称。正确的政策是实现发展目标的保障。2006年,胡锦涛总书记在中央经济工作会议上指出:“在做好陆地规划的同时,要加强海洋意识,做好海洋规划,完善体制机制,加强各级基础工作,从政策和资金上扶持海洋经济发展。”党的十七大报告又进一步强调,在发展高新技术产业的过程中,要大力发展海洋产业。这再次表明,党和国家对海洋事业、海洋政策的高度关注和大力支持。显然,认真研究、制定新时期我国的海洋政策,是实现建设海洋强国的前提和保证。

令人欣慰的是,于宜法和王殿昌两位同志牵头组织了一个课

题组,用近两年的时间全面深入地研究了我国海洋事业发展的政策问题,并在研究的基础上主编了《中国海洋事业发展政策研究》一书。

本书的内容涉及我国海洋经济发展政策、海洋区域经济政策、海岸带管理政策、海洋资源开发和保护政策、海洋生态保护政策、海洋污染防治政策、海洋灾害预防政策、海洋权益维护政策、海洋科技发展政策、海洋教育与海洋人才培养政策、海洋管理体制改革等诸多方面。这些研究内容,有的属于理论性的探讨,可以为国家海洋管理部门制定规范的海洋政策提供理论依据;有的则是政策性的建议,可以直接服务于国家海洋政策的制定。

本书的出版,对于推动我国各方面海洋政策的制定、推动我国海洋事业的可持续发展,无疑具有重要价值。同时,该研究成果也能够起到很好的引导作用,引导广大理论工作者和实际工作者都来思考和研究我国的海洋事业发展政策以及海洋事业发展过程中出现的各种问题,通过政策解决问题,通过解决问题推进我国的海洋事业,从而加快实现中华民族的海洋强国之梦。

王曙光

2007年12月

前言

伴随经济全球化的不断发展,海洋对人类经济社会作用和价值逐步向多元化方向发展,海洋资源及其战略价值更加重要,尤其是《联合国海洋法公约》的生效使国际海洋秩序发生了深刻变革。按照《联合国海洋法公约》,全球海洋的 1/3 已成为各国的专属经济区,深海大洋的竞争也更加激烈。《联合国海洋法公约》扩大了沿海国的海上管辖范围,世界沿海国家普遍以新的目光关注海洋,海洋事务被联合国及有关国际组织列为重要的议事日程。

21 世纪是各国全面开发利用海洋的世纪,海洋问题已经成为国际事务的一个热点:海洋划界争端、海底油气资源争端、渔业资源争端、深海矿产资源勘探开发以及深海生物资源利用的竞争将更加激烈。面对严峻复杂的海洋形势,在重新筹划、加强主权管辖海域的开发利用和保护,积极参与公海、国际海底区域和大洋勘探开发的同时,各沿海国为获得政治、经济、军事上的有利态势和战略利益,竞相调整海洋战略,制定本国的海洋政策。

2000 年 7 月,美国国会通过了《关于设立海洋政策委员会及其他目的法令》(简称《2000 年海洋法令》),于 2001 年 1 月 20 日生效。2004 年底,美国海洋政策委员会向美国国会提交了《21 世纪海洋蓝图》的海洋政策正式报告;2004 年 12 月 17 日,美国总统布什发布行政命令,公布了《美国海洋行动计划》,对落实美国《21 世纪海洋蓝图》提出了具体的措施。

2000 年以来,日本出台了各种海洋政策文件,拟订了“21 世纪日本海洋政策”,确定了一些重要的政策原则,如海洋科学研

究、海洋开发利用和海洋生态环境保护等政策。其为了加强海洋政策和确保日本在专属经济水域(EEZ)内进行挖掘作业时的安全,2007年4月20日通过了《海洋基本法》和《海洋构筑物安全水域设定法》。《海洋基本法》决定在内阁府设立“综合海洋政策本部”,由首相担任部长,并新设“海洋政策担当相”一职。《海洋构筑物安全水域设定法》则以确保日本在EEZ及大陆架内进行资源开发时的安全为目标,规定国交相有权在挖掘设施周围半径500米内设立安全水域,禁止船舶通行。

2000年4月,俄罗斯制定了包括海上军事发展战略的《俄罗斯联邦军事战略》。2001年7月,俄罗斯总统普京亲自批准了《俄罗斯联邦至2020年期间的海洋政策》,9月,俄联邦政府通过了关于成立俄罗斯联邦政府海洋委员会的决议。2003年7月又制定了《俄罗斯联邦经济安全战略》,以解决发展海洋事业的方针政策问题。

印度政府的《海洋政策宣言》(1982年),确定了发展海洋事业的政策原则。在此基础上,2002年印度海洋发展局制定了“2015年海洋远景规划”。除此之外,其他国家也都非常重视海洋事业发展,如加拿大2002年出台了《加拿大海洋战略》,2005年又颁布了《加拿大海洋行动计划》,并且设立海洋渔业部,制定了综合性海洋法;澳大利亚成立了“国家海洋办公室”;荷兰和巴西成立了部门间海洋委员会;越南成立了国家海洋事务协调委员会;菲律宾成立了内阁级海洋事务协调委员会;韩国成立了海洋和水产部;印度尼西亚成立了海洋与渔业部。这些国家在健全海洋管理机构的同时,从整体上制定新的海洋发展战略和海洋事业发展政策,朝着建设海洋强国的目标迈进。

我国海洋自然条件优越,海域辽阔,资源丰富,开发潜力大。作为一个人口众多,有着独特国情的海洋大国,我们对海洋的依

赖将越来越大,对海洋的索取会越来越多,对海洋开发的热情将越来越强烈,对海洋的忧患也会越来越深刻。海洋及其资源与国家的经济、环境及社会发展有着不可分割的联系。海洋不仅是人类生存发展的第二空间、经济发展的重要支点、人民生活的重要依托,而且还是战略争夺的“内太空”、人类科学和技术创新的重要舞台。海洋是我国建设小康社会、实现中华民族伟大复兴的战略性平台,海洋事业的发展对我国有着举足轻重的作用。海洋经济是我国国民经济新的增长点。2006年全国主要海洋产业总产值18408亿元,相当于同期国内生产总值的4.0%,达到了《全国海洋经济发展规划纲要》要求。此外,海洋还是我国对外贸易特别是石油等重要战略资源进口的主要通道。目前,我国已经成为铁矿石第一大进口国,石油第二大进口国,林产品第三大进口国,铜金属第一大消费国。我国80%的外贸进口、90%以上进口货物依赖于海上运输,因此必须利用全球海洋战略通道,进入全球经济体系。

党的十四大以来,我国领导人从战略的高度强调重视发展海洋事业,推动国民经济和社会发展,曾先后作出了“振兴海业,繁荣经济”、“管好用好海洋,振兴沿海经济”等重要指示。1996年3月通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》第一次在国家长远发展战略文件中把海洋提到重要地位,明确提出要“加强海洋资源调查,开发海洋产业,保护海洋环境。”1996年制定的《中国海洋21世纪议程》,提出了我国海洋事业可持续发展的战略,其基本思路是:有效维护国家海洋权益,合理开发利用海洋资源,切实保护海洋生态环境,实现海洋资源、环境的可持续利用和海洋事业的协调发展。1998年我国政府发表了《中国海洋事业的发展》白皮书,较全面系统地阐述了中国在海洋事业的发展中遵循的基本政策和原则,对我国海洋事业的发展

发挥了指导作用。2003年国务院印发了《全国海洋经济发展计划纲要》。2004年3月10日,国家主席胡锦涛在中央人口资源环境工作座谈会上强调:开发海洋是推动我国海洋经济发展的一项战略性任务,要加强海洋调查和规划,全面推进海域使用管理,加强海洋环境保护,促进海洋开发和经济发展。在2005年的政府工作报告中,温家宝总理强调指出,要“重视海洋资源开发与保护”。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》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。”

当前,海洋科技已进入世界科技竞争的前沿,并成为国家间综合实力较量的焦点之一。发展海洋科技,尤其是海洋高新技术已成为世界新技术革命的重要内容。海洋科技进步已经成为衡量国家科技总体水平和海洋强国的重要指标。党中央、国务院高度重视我国海洋科学技术的发展。在2006年召开的全国科学技术大会上,胡锦涛总书记在讲话中特别强调“要加快发展空天和海洋科技,和平利用太空和海洋资源”。温家宝总理进而指出,“空天和海洋技术是综合国力的重要表现……我国海洋科技与国际差距较大,我们要以发展海洋生物资源可持续利用技术、海底资源勘探和深海技术等为重点,促进海洋经济发展,维护国家利益。”《中共中央、国务院关于实施科技规划纲要增强自主创新能力的决定》中明确指出,要超前部署海洋等战略领域。国务院发布实施的《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006~2020年)》,把海洋技术列为五大战略重点之一,并从优先主题、前沿技术、基础研究等方面进行了全面部署。其中,海水淡化、海洋生态与环境保护、海洋资源高效开发利用、大型海洋工程技术与装备等应用技术成为重点发展领域的优先主题,海洋技术被列为前沿技术,海洋科学成为基础研究中的重要内容。

同时也应该看到,在当前的国际海洋大环境中,我国面临着十分复杂的形势和潜在威胁,特别是在我国周边海区,海洋政治形势更为严峻。例如,海南岛东南沿海的“撞机事件”、“鲍迪奇号”潜入东海和黄海海域从事间谍活动、“东海沉船事件”、钓鱼岛问题、菲律宾对在黄岩岛海域正常作业的我国渔民的多次抓捕等事件。一些周边海洋国家都在加紧海上油气资源开发活动,如朝、韩在黄海大陆架上悄然开钻,越南与挪威联合勘探北部湾的油气资源,马来西亚加大勘测力度,建立油气平台和钻井平台,加强石油开采设备的购置,掠夺我国的石油资源。与此同时,某些大国势力继续渗透和插手我国的海洋事务,海上军演、军备、军售有增无减。因此,我国必须重新审视自身的海上安全环境,根据国内外形势发展的需要,对我国的海洋政策作出相应的调整。

综上所述,海洋对国家资源环境、国家安全和可持续发展十分重要。进入 21 世纪以来,各沿海国普遍从战略全局和高度关注海洋,加紧调整或制定新的海洋政策,加大海洋的投入力度,试图在新一轮国际海洋竞争中抢占先机。我国作为发展中的海洋大国,面对全球对海洋全面认识、大力开发时代的到来,迫切需要站在国家决策层面,对国家在海洋上的政策进行全方位、远视野的评估,从战略高度上制定能够统筹全局、有力推进海洋事业发展的海洋国策,以适应新形势下的国际竞争需要。

1998 年颁布的《中国海洋政策》对于我国海洋事业的发展发挥了重要的作用。近 10 年来,无论是国际、还是国内的海洋形势都发生了较大的变化。21 世纪头 20 年,是我国经济社会发展的重要战略机遇期,也是我国海洋事业发展的重要战略机遇期。实现海洋强国的远景目标,就要求我们一定以科学发展观为指导,以高度的历史责任感、强烈的忧患意识和宽广的世界眼光,结合我国具体情况,跟踪研究和关注海洋政策变革中的问题。国家海

洋局已遵照国务院领导的指示进行新世纪中国海洋政策的制定工作。受国家海洋局政策法规司委托,在司领导的具体指导下,由中国海洋大学部分教授、博士组成的课题组开展了中国海洋事业发展的政策研究。研究内容涉及海洋综合管理政策、海洋经济发展政策、海洋资源开发与保护政策、海岸带管理政策、海洋环境保护政策、海洋权益维护政策、海洋科技发展政策、海洋灾害预防及应对政策、海洋教育与海洋管理体制改革等问题。课题组以适应国家海洋事业发展的政策变革问题为切入点,通过文献分析、社会调研、比较研究等多种方法展开较为系统的研究。

本书编著过程中得到了国家海洋局原局长、中国海洋发展中心主任王曙光教授的悉心指导和国家海洋局政策法规与规划司的有关领导及赵进平、李巍然、曹志敏、修斌、李广雪、闫菊、刘光兴等教授的支持,作者在此向他们表示深深的谢意。

由于海洋政策研究的政治性强,且涉及众多学科,限于研究水平及对国家海洋事业发展形势的把握能力,课题组所做的工作还不够全面和深入,恳请有关部门和专家提出批评和修改意见。

作者

2007年12月

目 次

序 言 1

前 言 1

第一章 我国海洋经济发展政策 1

- 一、我国海洋经济发展概况 1
- 二、我国海洋经济发展面临的主要问题 5
- 三、我国海洋经济发展目标与定位 10
- 四、我国海洋经济发展政策 11

第二章 我国海洋区域经济政策 23

- 一、我国海洋区域经济发展与分布现状 23
- 二、我国海洋区域经济问题分析 25
- 三、我国海洋区域经济发展模式选择 28
- 四、我国区域海洋经济发展对策建议 34

第三章 我国海岸带管理政策 37

- 一、我国海岸带管理现状 38
- 二、我国海岸带地区面临的主要问题 40
- 三、我国海岸带管理的方向和政策性目标 46
- 四、我国海岸带管理的政策实施建议 55

第四章 我国海洋资源保护与开发政策 58

- 一、我国海洋资源开发现状 58
- 二、我国海洋资源开发利用的主要问题 62
- 三、我国海洋资源保护与开发的总体目标 63
- 四、我国海洋资源保护与开发的政策建议 64

第五章 我国海洋环境污染防治政策 68

- 一、我国海洋环境质量现状 68
- 二、我国海洋环境污染防治政策演变及存在的问题 74
- 三、我国海洋环境发展趋势及保护目标 78
- 四、我国海洋环境污染防治政策 79

第六章 我国海洋生态保护政策 91

- 一、我国海洋生态环境现状 91
- 二、我国海洋生态保护存在的主要问题 93
- 三、我国海洋生态环境变化趋势及生态保护目标 96
- 四、我国海洋生态保护政策建议 97

第七章 我国海洋权益维护政策 107

- 一、海洋权益与国家主权、国家安全 107
- 二、海洋权益斗争的特点 107
- 三、维护我国海洋权益的严峻形势 108
- 四、我国海洋政策中的海洋权益维护 112
- 五、我国海洋权益维护的具体政策 112

第八章 我国海洋科技政策 121

- 一、我国海洋科技发展概况 121
- 二、制约我国海洋科技发展的主要问题 124
- 三、我国海洋科技发展战略 127

四、我国海洋科技政策 129

第九章 我国海洋灾害预防及应对政策 134

一、我国海洋灾害状况 134
二、我国海洋防灾减灾政策与实践 138
三、我国海洋防灾减灾工作中存在的主要问题 145
四、我国海洋防灾减灾政策 148

第十章 海洋教育与海洋人才培养政策 153

一、我国海洋教育与海洋人才培养现状 153
二、我国海洋教育与海洋人才培养存在的问题 155
三、我国海洋教育与海洋人才培养的政策性目标 158
四、我国海洋教育与海洋人才培养的政策建议 159

第十一章 我国海洋事业发展中的管理体制创新与科学决策 165

一、我国海洋管理体制的历史与现状 165
二、国际海洋管理体制现状及发展趋势 166
三、我国现行海洋管理体制存在的问题 170
四、建立我国科学的海洋综合管理体制 174

参考文献 181

第一章 我国海洋经济发展政策

一、我国海洋经济发展概况

(一) 总体发展概况

海洋经济是人类以海洋资源为对象而展开的生产、交换、分配和消费活动。传统的海洋经济活动对海洋资源的开发利用是浅层次的、单调的,其经济过程的基础是劳动、经验和常规技术。20 世纪 60 年代以来,大规模、立体的和综合性的海洋开发的展开以及海洋产业结构的丰富和升级,标志着现代海洋经济的兴起。自那时起世界海洋经济保持了较高的增长率,其发展速度远远超过同期全球经济的发展速度,2001 年世界海洋经济总产值达到 13000 亿美元,占世界经济总产值的 4%。随着世界各国对海洋经济发展的重视,海洋产业不断升级,海洋科技的迅速发展,进一步促进海洋经济的增长。

改革开放以来,我国海洋经济获得了持续、稳定、快速发展,海洋经济对国民经济的贡献率日益提高,海洋区域经济布局不断优化,海洋产业结构日趋合理,海洋高新技术产业发展迅速,海洋生态环境逐步改善,海洋开发秩序进一步规范。近些年来,海洋渔业、交通、石油、旅游、海盐业等海洋产业增长迅速,极大地促进了我国海洋经济的发展。

统计数据表明,我国海洋经济产值由 1979 年的 64 亿元,上升到 2000 年的 4000 亿元,2003 年超过 1 万亿元,2006 年跃升到 1.8 万多亿元(见图 1-1),增长速度不断加快。此外,海洋经济对国内生产总值的贡献率由 1996 年的 1.9% 不断上升,到 2006 年达到 4%(见表 1-1),与世界平均水平相当。海洋经济在我国国民经济中的地位 and 作用进一步提升,正逐步成为国民经济发展的新亮点。

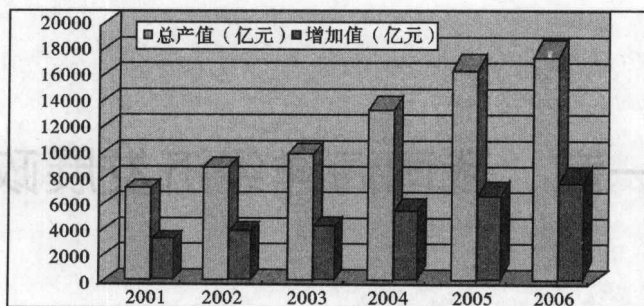


图 1-1 我国海洋经济增长趋势(2001~2006 年)

表 1-1 我国海洋经济发展整体状况及其国民经济地位

时间	海洋产业 总产值(亿)	海洋产业 增加值(亿)	同比 增长(%)	占 GDP 比重(%)	增加值比重(%)		
					第一产业	第二产业	第三产业
2003	10078	4456	9.4	3.8	29	27	44
2004	12841	5268	9.8	3.9	30	24	46
2005	16987	7202	12.2	4.0	17	31	52
2006	18408	8286	12.7	4.0	14	42	44

注:根据国家海洋局 2003~2006 年《中国海洋经济统计公报》有关数据整理。

(二) 海洋产业发展概况

1. 我国的海洋产业结构布局

我国海洋产业不断丰富,从传统的海洋捕捞、海水制盐和海洋航运,到改革开放后蓬勃发展的现代海洋油气开发、海水养殖、海洋化工,直至目前正在兴起的海洋药物和保健食品、海洋能利用等新兴产业,整体规模不断壮大,新兴海洋产业加速扩展,原有海洋产业持续增值,已经发展成为一、二、三产业部门齐全、十三个门类并驾齐驱的海洋产业群。支柱海洋产业基本成型,滨海旅游业、海洋水产业、海洋交通运输业、海洋石油天然气业、沿海造船业等不仅在国内经济活动中居重要地位,在国际市场也具有相当的竞争力。

在产业结构布局方面,“八五”初期,我国海洋产业结构处于初级阶段,海洋三次产业结构比例为 59:9:32,第一产业处于绝对主导地位,我国海洋经济处于资源消耗型为主的渔盐经济阶段。但随后,产业结构不断进行调整与优化,