



Research on Ocean Development Strategies

海洋开发战略研究

周世锋 秦诗立 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

海洋开发战略研究

周世锋 秦诗立 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

海洋开发战略研究 / 周世锋, 秦诗立著. — 杭州: 浙江大学出版社, 2009. 12

ISBN 978-7-308-07225-0

I. 海… II. ①周…②秦… III. 海洋开发—发展战略—研究 IV. P74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 222005 号

海洋开发战略研究

周世锋 秦诗立 著

责任编辑 阮海潮(ruanhc@zju.edu.cn)

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 16.25

字 数 337 千

版 印 次 2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-07225-0

定 价 35.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

前 言

海洋是我国的潜力所在、希望所在、优势所在。随着我国参与全球经济程度不断加深和海洋科技创新不断发展,海洋作为我国经济转型升级和发展空间拓展的重要平台、资源综合利用的重要载体、对外贸易和大宗战略物资运输的重要通道,其地位日益突出。党的十六大和十七大分别提出“实施海洋开发”、“发展海洋产业”,《全国海洋经济发展规划纲要》进一步明确“逐步把我国建设成为海洋强国”的战略目标,把海洋开发作为国家发展战略的重要组成部分。为推进“东部率先”发展,高水平建设沿海经济带,国家先后把广西北部湾经济区、珠三角地区、福建海峡西岸经济区、上海国际金融中心和国际航运中心、江苏沿海地区、天津滨海新区、辽宁沿海经济带等作为国家级重点发展地区,其他省份也在谋划新时期海洋开发战略,新一轮海洋大开发正积极有序、如火如荼地开展,将迎来新的高潮。

浙江省区位优势优越,位于我国“T”字形经济带和长三角城市群核心区,毗邻台湾海峡,是全国“两横三纵”城市化战略格局中沿海通道纵轴的重要组成部分,长三角地区与海峡两岸的联结纽带。浙江省十分重视海洋开发,大力发展海洋经济,全省海洋开发和海洋经济发展经历了“开发蓝色国土”、“海陆统筹,建设海洋经济大省”、“建设海洋经济强省”、“发展海洋经济,建设港航强省”等阶段,海洋开发水平逐步提高,海洋经济实力稳步增强,对国家实施海洋开发、建设现代海洋产业体系、保障战略物资储运安全、维护国家海洋权益等发挥了独特而重要的作用。同时,浙江省拥有丰富的港、渔、景、油、涂、岛、能等海洋资源,组合优势明显,适宜规模化、基地化开发,具有成为我国沿海经济带重要增长极的巨大资源潜力。

因此,以浙江省为样本,从国际视野、战略高度,系统分析、研讨海洋综合开发和海洋经济发展的理论理念与背景趋势、基本思路与发展重点、资源保障与生态保护、体制改革与科教创新等,既有助于浙江海洋开发跃上一个新台阶、新水平,成为全国海洋开发和海洋经济发展的战略高地,增强浙江发展服务国家战略的能力,更有助于我国海洋开发的协调、高效推进,海洋经济的转型升级发

展,切实使海洋开发成为我国沿海经济带、城市群建设的重要动力和路径,成为我国海洋权益保护和国际竞争力提升的重要支撑和保障。

全书分为八章。第一章为海洋开发理论,系统分析阐述国内、外海洋开发的相关理论和动态,为推进海洋开发提供理论支撑。第二章为海洋开发实践,从国际、全国和浙江多视角分析海洋开发的历史、现状和趋势,把握海洋开发的时代脉搏。第三章为海洋开发总体战略,结合新一轮海洋开发所处背景,提出海洋开发的总体思路、战略要求和目标定位。第四章为新型海洋经济发展战略,按照海洋经济转型升级发展要求,分析新型海洋经济发展的基本思路、重点领域,突出海洋旅游、海水综合利用、海洋新能源等新兴产业发展。第五章为港航强省建设战略,作为航运强国建设在浙江的实践,分析港航强省建设的基本内涵、战略思路 and 重点任务,强调港口协调发展、现代港口物流和航运服务业培育发展。第六章为海洋资源环境可持续发展战略,分析海洋资源环境可持续发展的理论理念,实现生态环境有效保护与滩涂等资源可持续利用。第七章为海洋管理体制机制创新战略,分析阐述海洋科技、海洋规划体系、无居民海岛保护与利用、海洋开发管理等改革创新的思路与建议。第八章为海洋开发战略案例,以舟山市国家级海洋综合开发管理试验区、三门湾次经济圈、嵊泗东部区域为例,实践海洋开发相关理论理念和战略思路。

本书写作过程中得到了浙江省发展规划研究院领导和同事们的大力支持和帮助,特别是傅金龙副院长给了许多有益的指点,沈锋、宋维尔等同事在观点交流、部分素材整理中给予了积极帮助,在此,一并表示深深谢意。本书在写作过程中,作者也有幸参与了浙江省发改委牵头的浙江海洋开发上升为国家战略的研究和讨论,在此也特别感谢浙江省发改委的领导和相关同志。也真诚感谢浙江大学出版社阮海潮老师,没有他的辛勤、认真的编辑校核,本书将难以及时出版。

2009年10月20日

目 录

第一章 海洋开发理论	1
第一节 海洋资源可持续利用理论	1
第二节 海洋经济发展理论	5
第三节 海洋综合管理理论	8
第四节 海洋功能区划理论	11
第五节 海洋国土开发理论	16
第六节 海洋权益维护理论	19
第二章 海洋开发实践	24
第一节 国际海洋开发	24
第二节 国内海洋开发	31
第三节 浙江海洋开发	36
第三章 海洋开发总体战略	42
第一节 新一轮海洋开发的背景	42
第二节 新时期海洋开发的战略意义	45
第三节 海洋开发战略思路	48
第四章 新型海洋经济发展战略	54
第一节 新型海洋经济发展总体思路	54
第二节 择优发展新型临港重化产业	61
第三节 大力发展现代海洋渔业	76
第四节 培育壮大中高端海洋旅游业	84
第五节 积极发展海水淡化产业	92
第六节 培育发展海洋能产业	99

第五章 港航强省建设战略..... 110

 第一节 港航强省建设的总体思路 110

 第二节 促进长三角港口协调发展 115

 第三节 提升发展宁波—舟山港 127

 第四节 大力发展现代港口物流业 134

 第五节 积极发展现代航运服务业 144

第六章 海洋资源环境可持续发展战略 153

 第一节 海洋资源可持续开发思路 153

 第二节 科学集约高效利用滩涂资源 161

 第三节 加强海洋生态环境保护建设 166

 第四节 完善沿海和海岛基础设施 174

第七章 海洋管理体制机制创新战略 181

 第一节 提升海洋科技管理创新能力 181

 第二节 完善海洋规划管理 188

 第三节 加强无居民海岛管理 194

 第四节 改革海洋开发管理体制 203

第八章 海洋开发战略案例..... 209

 第一节 舟山国家级海洋综合开发管理试验区战略研究 209

 第二节 三门湾次经济圈发展战略思路研究 222

 第三节 嵊泗东部区域(嵊山—枸杞)发展战略研究 233

参考文献 247

第一章 海洋开发理论

第一节 海洋资源可持续利用理论

一、海洋资源的分类

海洋是地球物质资源最丰富的宝库,海洋具有巨大的资源开发潜力,是人类可持续发展的物质基础。随着陆地资源的日趋枯竭,人类的生存和发展将越来越多地依赖海洋。我国是世界上人口最多、人均土地资源匮乏的国家,在合理利用陆地资源的同时,必须高度重视开发利用海洋资源。

(一)海洋资源的定义

人们对海洋资源的理解是随着科学技术的不断进步,对海洋认识的不断深入而发展的。狭义上讲,海洋资源指的是能在海水中生存的生物、溶解于海水中的化学元素和淡水、海水中所蕴藏的能量以及海底的矿产资源。这些都是与海水水体本身有着直接关系的物质和能量。广义的海洋资源,除了上述能量和物质外,还把港湾、海洋航线、水产资源加工、海洋上空的风、海底地热、海洋景观、海洋里的空间乃至海洋的纳污能力都视作海洋资源。

因此,海洋资源应指海洋所固有的或在海洋内外应力作用下形成并分布在海洋地理区域内的,可供人类开发利用的所有自然资源,范围涵盖海底矿产资源、海洋航运和港口资源、海洋能源、海水和海水化学资源以及海洋生物资源等。

(二)海洋资源的分类

海洋资源十分丰富,种类繁多,其基本属性和用途均具有多样性。因此,对海洋资源的分类还没有形成完善的、公认的分类方案。

按照海洋资源是否可能耗竭的特征,将海洋资源分成耗竭性资源和非耗竭性资源两大类。耗竭性资源按其是否可以更新或再生,又细分为再生性资源和非再生性资源。前者主要指由各种生物及由生物和非生物组成的生态系统。

再生性资源在正确的管理和维护下,可以不断更新和利用,如果使用管理不当则可能退化、解体并且有耗竭的可能。

根据海洋资源本身的属性和用途,对海洋资源进行分类,以便于加强对海洋资源的研究、开发和保护。可将海洋资源分为:海水及海水化学资源、海洋生物资源、海洋固体矿产资源、海洋油气资源、海洋能资源、海洋空间资源、海洋旅游资源等七大类。每一大类可根据属性和用途进一步细分(表 1-1)。

表 1-1 海洋资源分类表

总类	大类	类别	属性	用途
海洋资源	海水及海水化学资源	海水水资源	海水具有水的属性 海水可脱盐淡化,提取淡水	人类饮用
				工业
				农业
				畜牧业、养殖业
		海水化学资源	海水中的各种化学元素	工业
	海洋生物资源	渔业生物资源	天然海洋生物	海洋渔业
		养殖业生物资源	人工养殖海洋生物	海水养殖业
		药用生物资源	药用价值的海洋生物	生物制药
	海洋固体矿产资源	滨海矿砂	滨岸带砂及砂矿	建筑业、工业
		海底热液矿床	半深海、深海热液矿床(如硫化物)	工业
		海底结核	半深海、深海含矿物(如锰)结核	工业
		海底结壳	半深海、深海含矿物(如钴)结壳	工业
		海底磷矿	海域中以磷为主的矿床	工业
	海洋油气资源	海底石油资源	海底地下石油资源	石油工业
		海底天然气资源	海底地下天然气资源	天然气工业
		海底可燃冰资源	海底天然气水合物	天然气工业
	海洋能资源	波浪能资源	海洋中波浪运动的动能	电力工业和动力工业
		潮汐能资源	海洋中潮汐运动的动能	
		海流能资源	海洋中海流运动的动能	
		潮流能资源	海洋中潮流运动的动能	
		温差能资源	海洋中温差产生的动能	
		盐度能资源	海洋中盐差产生的动能	
	海洋空间资源	海底空间资源	海底底床附近空间	海底建筑
		海面空间资源	海平面附近的空间	海面建筑
		海水空间资源	海底与海平面间的海水水体空间	军事、海运
	海洋旅游资源	海水运动景观	由海水运动产生的特征景观	旅游业
		海洋地貌景观	海岸带、岛屿及海面的景观	
		海洋生物景观	海洋生物的观赏性	
		海洋人文景观	人类在海洋中各种活动的遗迹	

引自:辛仁臣,刘豪主编.海洋资源.北京:中国石化出版社,2008

二、海洋资源可持续利用的内涵

可持续利用是经济发展与环境保护间保持平衡与协调的一种思维模式。从可持续利用角度开发海洋资源,要求:一是最有效率地开发利用海洋资源,应根据海洋自然资源情况,合理分配海域空间和海洋资源,促进海洋产业协调发展;二是切实保护海洋生态环境,海洋资源开发和海洋环境保护同步规划、同步实施、同步发展,建设良性循环的海洋生态环境体系;三是实现资源与经济、社会、人口、环境的协调发展,把海洋经济的可持续发展作为长期发展战略,加强海洋综合管理,建设良性循环的海洋资源、环境、经济生态系统;四是海洋产业发展升级,海洋经济的发展主要表现为海洋产业的发展升级,主要关注如何通过科技创新等手段,构建一个完整、高层次的海洋产业体系;五是实现海洋资源利用的代际公平,当代人的海洋资源开发,不影响后代人的海洋资源开发。

因此,所谓海洋资源的可持续利用,是指在海洋经济快速发展的同时,做到科学合理地开发利用海洋资源,不断提高海洋资源的开发利用水平及能力,力求形成一个科学合理的海洋资源开发体系;通过加强海洋环境保护、改善海洋生态环境,来维护海洋资源生态系统的良性循环,实现海洋资源与海洋经济、海洋环境的协调发展,确保海洋资源生态环境的永续开发。

三、海洋资源可持续利用的特征

(一)持续性

体现在海洋生态过程的可持续和海洋资源的可持续利用两方面。海洋生态过程的可持续建立在海洋生态系统完整性基础上,要求海洋生态系统构造完整和功能齐全。只有维持生态系统构造的完整性,才能保证海洋生态系统动态过程的正常进行,使海洋生态系统保持平衡。海洋生态过程的可持续是海洋资源可持续利用的基础。人类对海洋资源的强大需求与有限供给之间的矛盾、海洋资源的多用途引发的不同行业之间的竞争以及人类利用海洋资源的理念、方式和方法,都直接关系到海洋资源的可持续利用。这就要求一方面要正确解决资源质量、可利用量及其潜在影响之间的关系,另一方面在利用资源的同时更要注意保护资源种群多样性、资源遗传基因多样性,并要在不影响海洋生态系统完整性前提下整合资源方式,减少资源利用中的冲突和矛盾,提高资源产出率。

(二)协调性

首先是海洋资源的利用应与海洋自然生态系统的健康发展保持协调与和谐,表现为经济发展与环境保护的协调、长远利益与短期利益的协调、陆地系统

与海洋系统以及各种利益之间的协调,以维护海洋生态系统的健康及海洋资源的可持续利用。

(三)公平性

即当代人之间与世代之间对海洋环境资源选择机会的公平性。当代人之间的公平性要求任何一种海洋开发活动不应造成环境资源破坏,即在同一区域内的生产、流通、消费等活动在资源环境方面,不应应对没有参与这些活动的人产生有害的影响;在不同区域之间,则是一个区域的生产、消费以及与其他区域的交往等活动在环境资源方面不应对其他区域产生削弱或危害。世代的公平性要求当代人对海洋资源的开发利用,不应应对后代人对海洋资源和环境的利用造成不良影响。

四、海洋资源可持续利用的目标

海洋生态系统多种多样,既有典型的红树林生态系、珊瑚礁生态系、河口生态系,也有数量庞大的海岛、港湾,成为近海生物繁衍、生长的摇篮,也是地球生态系统中生物多样性和生产力较高的生态系统。我国管辖海域的资源和环境是沿海地区经济社会发展的重要基础,对海洋经济以及整个沿海地区的发展起着越来越重要的支撑作用。然而,由于中国人均海洋资源占有量相对较少,经济发展对资源需求日益增多,使海洋资源的可持续利用面临严峻挑战,需要通过法律、行政、经济、科技等手段,对海洋开发活动进行协调、控制和监督,以保证合理利用海区的各种资源,促进协调有序发展,提高整个海区的经济效益、社会效益和生态环境效益。

(一)提高资源开发利用水平

在保证海洋资源可持续利用的基础上,强化开发深度和广度,提高开发科技含量,不断提高海洋开发和海洋服务领域的技术水平,加快先进适用技术的推广应用,提高海洋经济增加值;综合开发利用海洋资源,提高资源利用效率;不断发现新资源、利用新技术,形成和发展海洋新产业,推动海洋经济持续、快速、健康发展。

(二)适度有序开发资源

对海洋可再生资源而言,要改善对资源的利用效率,既要充分有效地对其进行利用,又要保持生态系统有较强的恢复能力和维持其可持续再生产能力;对海洋不可再生资源要有计划地适度开发,不影响后代人的利益。

(三)优化配置海洋资源

统筹制定沿海陆地区域和海洋区域的国土开发规划,逐步形成沿海经济带和海洋经济区,推动沿海地区进一步开放开发。优化配置海洋资源,使其功能

得到充分发挥。

(四)保护海洋环境

制定海洋开发和海洋生态环境保护协调发展规划,加强海洋环境监测和执法管理;重点加强陆源污染物管理,实行污染物总量控制制度,防止破坏海洋环境。

(五)完善海洋综合管理

制定统一协调的海洋开发政策,建立健全有利于海洋资源可持续利用的法律法规,逐步完善各种海洋开发活动的协调管理。

第二节 海洋经济发展理论

一、海洋经济的内涵

海洋经济是指在海洋及其空间进行的经济开发活动和直接利用海洋资源进行生产加工,以及为海洋开发、利用、保护、服务而形成的经济。海洋经济是为满足经济社会发展的需要,以海洋资源为对象,通过一定要素投入而获取物质财富的经济活动总称。

海洋产业是指开发、利用和保护海洋资源而形成的各种物质生产和服务部门的总和,包括海洋渔业、海水制盐业及盐化工业、海洋石化工业、海洋交通运输业、滨海采矿业和船舶工业,以及正在兴起的海水淡化和海水综合利用、海洋能利用、海洋药物开发、海洋新型空间利用、深海采矿、海洋工程、海洋科技教育综合服务、海洋信息服务、海洋环境保护等。海洋产业是一个不断扩大的产业群,是海洋经济的实体部门。

二、海洋产业的分类

海洋产业分类是分析各海洋产业经济活动,以及它们之间的相互联系和比例关系的基础,也是进行海洋经济管理的重要依据。

(一)按产业结构分类

把国民经济三次产业构成的方法应用于海洋产业,把海洋产业分为三大产业。海洋第一产业,即海洋农业,包括海洋捕捞、海水养殖、海洋植物采集播种等。海洋第二产业,即海洋工业,主要有海洋石油天然气开采、海洋采矿、深海采矿、海洋工程建筑、海水产品加工、水产饲料制造、海盐化工、海洋药物与保健品制造、渔具及渔具材料制造、渔业机械制造、船舶制造、海洋仪器仪表制造等。

海洋第三产业,即海洋服务业,主要有港口物流、海洋运输、海洋旅游、海洋教育科学研究和海洋综合技术服务、海洋环境保护、海上贸易、海洋信息、海洋电子、海洋金融保险、海上救捞等。

(二)按产业发展历史分类

按产业发展的历史把海洋产业分为传统产业、新兴产业、未来产业等三类。传统海洋产业是指那些历史悠久并已形成一定规模的产业,如海洋捕捞、海洋运输、海水养殖、水产品加工等。海洋新兴产业一般是指 20 世纪 70 年代以来,以海洋石油开采为标志进入现代化开发以来形成一定规模的产业,如海洋石油天然气开采、海洋临港产业、海洋旅游、海洋生物制药、盐化工等。未来海洋产业通常是指在目前已初露端倪,随着科学技术进步,有可能在未来形成一定规模的产业,如海水淡化、海洋能利用、海洋生物工程、深海采矿等。

(三)按与海洋资源利用相关程度分类

按与海洋资源利用的相关程度进行分类,例如,把直接开发利用海洋资源的产业分为一类,如海洋捕捞、海水养殖、海洋运输、海底采矿、海洋能源等;把与海洋资源直接关联的加工和服务业分为一类,如海水制盐、水产品加工、海洋旅游、海洋生物制药、海洋工程装备等;把产业大部分内容与海洋资源利用相关,非相关部分又难以分离的产业分为一类,如临港产业、海洋金融保险、船舶制造、海洋科技教育等。

三、海洋经济的特点

海洋经济和陆域经济相比,既有共同性,又有特殊性。它们都要通过一定的要素投入进行生产,取得产品,在市场经济条件下,都要求以最少的消耗取得最大的效益;都需要通过优化经济结构,提高资源集约利用度,提升经济发展水平。海洋经济区别于陆域经济主要有以下几个方面。

(一)投入风险性

海洋经济投入大,风险高。由于海洋水文、气候条件的影响,海上生产活动意外事故容易发生,每年台风、强风暴潮造成的损失相当大,例如海上开采石油,要增加抗风浪能力的设备,所以费用大、成本高。海洋经济发展既要注重提高经济产出率,又要注意减少海洋灾害造成的损失,需要把海洋经济规律同海洋自然规律相结合。

(二)开发综合性

同一海域内往往蕴藏着多种海洋资源。每一种海洋资源的开发利用都可能形成一定的海洋产业规模。海洋经济主要体现在海洋资源的综合开发利用上,只有对海洋资源的多层次、组合型、立体式利用,才能取得最佳的经济效益。

因此,统筹兼顾、协调分工、合理布局、综合利用,对海洋资源开发极为重要。

(三)活动区域性

海洋经济活动经常需要将海洋及其空间划分为若干区域进行。海洋面积广阔,要进行海洋开发,必须进行区域细分,分区进行规划、定位和布局。由于各个区域的海洋资源、经济发展水平、生产力布局、科技教育水平、基础设施水平不同,对海洋经济活动以及资源开发利用都起到促进和制约的作用。

(四)科技依赖性

海洋开发、利用、保护都离不开科学技术的进步,正是由于海洋水声技术、卫星遥感技术、通信技术、超导定位技术、海洋工程技术、海洋生物技术等新技术的广泛采用,才出现了海洋现代开发和海洋经济大发展局面。对海洋经济而言,科学技术是第一生产力,是海洋经济发展的基本动力。

(五)资源共有性

海洋经济实际上是对海洋资源的开发利用,但海洋资源具有共有性的特点,如大洋资源没有国界区分,在公海和大洋中捕鱼、航行、从事其他海洋开发是不受他国管辖的,也不需要交纳租金;在一国范围内,渔场的使用、航道的通行也没有行政区域的划分。海洋经济的这种共有性特点,在开发海洋时容易引起不同主体的纠纷和冲突。

(六)环境复杂性

海洋与陆地共存于地球,共同构成人类的生存环境。海洋较之于陆地,环境状况更加复杂和易变。由于海洋处于低位上,陆地上的工业废水、废渣和生活垃圾进入海洋,农田中的化肥和有害制剂通过河流进入海洋,带来海洋生态环境破坏。此外,由于过度捕捞造成渔业资源衰退,超密度的养殖也会造成海水污染。

四、海洋经济发展的要求

(一)集约利用

海洋经济是高投入、高风险的经济活动。与传统海洋产业相比,现代新型海洋经济要求集约利用各种海洋资源,充分运用海洋科技新成果、新成就,讲求海洋经济效益。为此,在海洋资源的开发利用模式上,要实现粗放型向集约型的转变。

(二)海陆联动

海陆联动是沿海国家和地区发挥区位优势和海陆两种资源优势的客观要求。海洋经济与陆域经济互为依托、互为补充,海洋经济是陆域经济的延伸和拓展,陆域经济是海洋经济的基础和腹地。统筹海洋经济和陆地经济,联动发

展,优化配置资金、技术、人才、空间、资源,统筹经济发展和环境保护,促进海陆经济共同繁荣。

(三) 开放开发

海洋经济具有外向开放特点,把海洋资源的开发与开放结合起来,就会将海洋资源的优势转化为海洋经济的优势,将潜在的海洋优势转化为现实的海洋优势。可充分发挥海洋的区位优势,通过开放,发挥门户作用,引进国内、外资金、技术,带动区域经济发展。

(四) 保护与开发并重

海洋是生命支持系统最基本的条件之一,没有健康的海洋,就没有地球及其生命系统。为此,需树立海洋环境容量是有限的、海洋资源是有限的理念,把海洋环境保护放到与资源开发同等重要的位置。

第三节 海洋综合管理理论

一、海洋综合管理的概念

(一) 海洋管理

海洋管理理论是美国在 20 世纪 30 年代提出来的,1972 年美国颁布《海岸带管理法》,标志着海岸带综合管理正式成为国家实践。1993 年《世界海岸大会宣言》指出:“海岸带综合管理已被确定为解决海岸区域环境丧失、水质下降、水文循环中的变化、沿岸资源的枯竭、海平面上升等的对策及有效方法,以及沿海国家实现可持续发展的一项重要手段。”随着科技特别是高新技术的迅速发展和对海洋开发利用的不断实践,海洋管理的内涵、任务及手段有了新的扩展和完善。

海洋管理的概念有狭义和广义之分,狭义上的海洋管理是指国家海洋行政机构对海洋的某一局部区域或某一行业资源开发利用实施的具体的管理活动。广义上的海洋管理是指海洋综合管理,即国家通过各级政府部门,运用先进的科学技术,对其所属海洋国土的空间、资源、环境和权益等进行的全面统筹协调的管理活动。

(二) 海洋综合管理

海洋综合管理具有以下内涵:一是立足所有海域的全局和长远利益,对海洋开发和保护活动进行统筹协调的高层次的管理形式,而不是对海洋的某一局部区域或某一方面的具体内容的管理。二是侧重于全局、整体、宏观,不涉及具

体的管理活动,主要采用战略、政策、规划、计划、区划、立法与执法、行政协调等宏观控制手段,其目标集中于国家在海洋整体利益上的发展。三是国家管辖海域之外的海洋利益的维护和取得,也是海洋综合管理的基本内容。公海区域的空间与矿产资源,是全人类的共同遗产,合理享用是各国的权利,但各国也有保护和保全公海区域环境的义务。

二、海洋综合管理的主要内容

根据有关法律规定和实践,目前,海洋综合管理的基本内容主要包括以下几点。

(一)海洋资源管理

通过海洋功能区划和开发规划,有序推动海岸带、海岛、近海、专属经济区及大陆架等资源的合理开发,形成协调的海洋产业布局,使海洋资源可持续利用。

(二)海洋环境管理

以保护和改善海洋环境、维护海洋生态平衡为目标,划定近岸海域环境功能区,对海水水质实行分类管理,控制陆源、海岸工程建设项目、海洋工程建设项目、海上船舶、海洋倾废等污染源对海洋环境的污染损害,防止生态环境和生物多样性遭受损害。

(三)海洋执法监察管理

通过建立适应海洋行政管理工作需要的海洋巡航执法业务体系,全面监视近岸海域,基本控制管辖海域内的各类活动及突发事件,及时查处海上违法活动。

(四)海洋科技与调查管理

通过组织海洋科技重大项目,加强海洋基础科学和高新技术研究,建立海洋知识创新体系。搞好军事海洋环境调查和其他海洋战略资源环境调查。积极推进海洋科技产业化进程,大力开展“科技兴海”工作。

(五)海洋保护区管理

把需要保护的环境、资源和遗迹等对象,连同分布的海域和陆域,依法划为海洋自然保护区。

(六)海洋公益服务管理

海洋公共基础设施和海上活动的公共服务系统,是认识海洋、减灾防灾、保障海上安全的必备条件。建设和管理这类公益事业也是海洋综合管理的基本任务。

(七)海洋权益管理

运用法律对管辖海域实行有效管理,防止外来力量的侵犯、侵占、损害和破

坏,维护海洋权益。

三、海洋综合管理的基本手段

海洋综合管理,主要有三种管理手段,即法律手段、行政手段和经济手段。

(一)法律手段

与《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)接轨,依法治海,依法管海,最终达到依法振兴海洋事业的目的,是加强海洋综合管理的最基本手段。将符合国情的开发海洋资源、发展海洋事业的方针政策及行之有效的重大管理措施用法律形式固定下来,为科学合理地开发利用海洋提供重要的法律依据,不仅可全面地体现国家政策的要求,而且也能为海洋管理的其他手段提供法律依据。法律手段具有稳定性、公正性和强制性的特点,有助于解决海洋开发的盲目性和随意性倾向。

(二)行政手段

行政手段是各级行政主管部门,根据法律授权和行政管理部门的职责分工,在海洋管理中采取的行政行为,包括行政命令、指示、组织计划、行政干预、协调指导等。其中,协调海洋管理的一项基本职能是调整各地区、部门、产业之间的关系和开发利用海洋的各种活动。各级海洋管理部门还可采取行政干预措施,直接干预海洋开发活动和海洋产业发展,以确保海洋资源的合理开发和利用。

(三)经济手段

经济手段是指运用经济措施管理海洋,经济措施分为奖励性、限制性和制裁性三种。例如,为促进新兴海洋产业的发展,可采取一些经济优惠措施来扶持;对于需要限制或保护的资源如填海和海砂开采等,可加大调控力度,限制开发时间、品种及数量,提高税收和海域使用金征收标准等;对违反有关规定或造成损失的,在依法处理的同时,可采取经济措施予以制裁。

四、我国海洋综合管理

(一)建立了分级管理的行政体制

20世纪80年代之前,我国海洋管理是以行业管理为主。1964年,国家海洋局成立,其职责是统一管理海洋资源调查和海洋公益事业服务,很长一段时间内没有承担海洋行政管理职责。20世纪80年代以来,国家分级管理海洋的行政体制逐渐形成,地方海洋行政管理机构相继建立。目前,地方管理机构形成三种模式:一是海洋与渔业结合,如辽宁、山东、江苏、浙江、福建、广东、海南;二是海洋与土地、地矿结合,如河北、天津、广西;三是专职海洋行政管理机构,