

中国海洋 综合管理研究

李国庆 主编



海洋出版社

98
F74
22
2

中国海洋综合管理研究

李国庆 主 编

XAJ5/02

海洋出版社

1998年·北京

内 容 提 要

本书针对我国海洋事业发展的大好形势和在管理上存在的具体问题,借鉴国外的一些经验和教训,较为详细地分析研究了我国的海洋综合管理问题。书中阐述了通过制定海洋政策、颁布海洋法规、加强海洋调查、完善信息网络、深化海洋功能区划、编制海洋开发规划、加强宣传教育、强化海洋执法、建立海洋综合管理体制等海洋综合管理的手段,达到维护国家权益,促进海洋经济的发展,确保海洋生物资源的持续利用和保护海洋生态环境等海洋综合管理的根本目的,既有理论依据和大量科学数据,又有具体实例。

本书对我国从事海洋工作的各级领导者及科研工作者具有指导作用和参考价值。

图书在版编目(CIP)数据

中国海洋综合管理研究/李国庆主编. —北京:海洋出版社, 1998.2
ISBN 7-5027-4533-5

I. 中… II. 李… III. 海洋资源-综合管理-中国-研究
IV. P746

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第08140号

责任编辑 黄婉莹

责任校对 俞丽华

海洋出版社 出版发行

(100081 北京海淀区大慧寺路8号)

海洋信息中心印刷厂印刷

新华书店发行所经销

1998年2月第1版

1998年2月第1次印刷

开本: 850×1168

1/32 印张: 14.65

字数: 380千字

印数: 1~1000册

定价: 30.00元

海洋版图书印、装错误可随时退换

编著者名单

主 编 李国庆

副主编 王绍华

编著者	李国庆	王绍华
	刘法孔	曲传宇
	艾万铸	倪 轩
	石 莉	宋天辉

序 言

海洋是全球生命支持系统的一个重要组成部分，也是人类社会可持续发展的宝贵财富。解决人类当前面临的人口膨胀、资源短缺、环境恶化的途径之一在海洋。随着《联合国海洋法公约》的生效，以200海里专属经济区为主要标志的国际海洋新秩序正在建立。这意味着国家的海洋利益扩大，维护权益的任务加重。与此同时，海洋开发受到世界沿海国家甚至一些内陆国家的广泛重视，海洋经济迅速增长。1990年第45届联合国大会通过有关决议，号召和敦促世界各国把开发海洋列入国家发展战略。可以预言，一个开发利用海洋的新时代必将到来。

海洋开发利用深度和广度的增强，给海洋环境带来的压力和需求也将增大。从海洋资源、环境和权益的总体利益上寻求明智的平衡，获得最佳的经济效益、环境效益和社会效益的统一是非常必要的，也是可能的，这可以通过加强海洋的综合管理来达到。有效的综合管理有赖于正确的海洋发展战略、方针、政策、法律以及规划的制定和实施来实现。综合管理海洋事务，应当与《联合国海洋法公约》和国家法律相协调，需要获取并采用与管理决定相关的信息资料和数据，发展国家的管理能力，适应国家对海洋资源、环境方面的需要。

目前在我国，对海洋实施综合管理既是迫切需要，又是一个新的课题。无论在理论上或实践上可以说仍处于初级阶段，都有待深化。至于在沿海省、自治区、直辖市及其以下实施海洋综合管理，只是刚刚起步，更需要我们在实践中探索和总结。为此，作者编著《中国海洋综合管理研究》一书，旨在与广大海洋管理人员一起探讨海洋管理知识，提高管理的业务素质和水平，更好地贯彻执行国家的海洋方针、政策和法规，为加速我国海洋事业作出应有的贡献。本书较全面地总结了我国海洋管理的实践经验，借鉴国外的一些经验和教训，分析了在管理

上还存在的具体问题，较为详细地分析研究了我国的海洋综合管理问题，阐述了通过制定海洋政策、颁布海洋法规，加强海洋调查、完善信息网络，深化海洋功能区划、编制海洋开发规划，加强宣传教育、强化海洋执法，建立海洋综合管理体制等海洋综合管理的手段，达到维护国家权益，促进海洋经济的发展，确保海洋生物资源的持续利用和保护海洋生态环境等海洋综合管理的根本目的，既有理论依据和大量科学数据，又有具体实例，有较强的可读性和实用性。

本书对我国从事海洋工作的所有人员都有一定的指导作用和参考价值。尤其是对从事海洋管理的人员更具有实用价值。与此同时，本书也不失为进行海洋观教育的教材。当然，本书尚有许多值得探讨和推敲的问题，希望读者帮助研究和补正。

国家海洋局副局长

陈炳鑫

1997年12月

编著者的话

本书是在李国庆1993年为国家海洋局劳动人事司和科学技术司编写的在职人员岗位培训教材《海洋管理》的基础上，由国家海洋信息中心提出和承担的研究课题。国家海洋局陈炳鑫副局长给予了热情地指导和支持，在此深表谢意。还感谢国家海洋信息中心侯文峰主任的指导和支持以及天津市海洋局宁书辰局长的支持。参加研究的协作单位有国家海洋局办公室、国家海洋环境监测中心、辽河海洋石油勘探开发公司等。我们对上述单位的合作表示谢意。

本书是国内正式出版的一部较全面研究我国海洋综合管理的专著，是在前人工作实践的基础上借鉴国外一些经验和教训，较为详细地分析研究我国的海洋综合管理问题而写成的。各章的作者多为在该领域内从事多年实践与研究工作的专家和教授。本书编著者如下：第一章、第二章、第三章，李国庆；第四章，李国庆、石莉；第五章，曲传宇、宋天辉；第六章，刘法孔；第七章，艾万铸；第八章，倪轩；第九章、第十章、第十一章，李国庆。全书由国家海洋信息中心李国庆、辽河海洋石油勘探开发公司王绍华统编定稿。

此外，还感谢国家海洋信息中心情报室郑金林及所有提供资料的同志的支持和鼓励。

本书采用的资料和数据，由于来源和时间的不同，在统计和分析上可能略有出入，望读者指正和谅解。

编著者

1997年12月

目 次

第一章 海洋综合管理概论	1
第一节 海洋在国家中的地位	2
一、“海洋国土”概念	2
二、领海是国防和权益的重要阵地	4
三、专属经济区是国家发展的生命线	6
四、海洋是人类生存与发展的希望所在	14
第二节 海洋综合管理的必要性	20
一、临海工业飞速发展, 争地矛盾突出	20
二、海洋百业腾飞, 带来矛盾重重	21
三、沿海工业发展, 污染海洋环境	28
四、沿海地区之间的矛盾	29
五、单一资源开发, 海岸侵蚀严重	30
六、海洋综合管理势在必行	31
第三节 海洋综合管理方法	32
一、海洋综合管理的行政手段	33
二、海洋综合管理的经济手段	36
三、海洋综合管理的法律手段	39
第二章 维护国家海洋权益	43
第一节 海洋权益和我国面临的问题	43
一、沿海国家应享有的海洋权益	44
二、我国海洋权益面临的问题	46
第二节 维护我国海洋权益的措施	74
一、健全海洋法律制度	74
二、完善信息资料, 做好划界和管理准备	76
三、加强国家的海洋执法力量	79
第三章 促进海洋经济发展	81

第一节 我国海洋资源及其开发现状	81
一、我国的海洋资源	81
二、我国海洋经济发展状况	87
三、我国海洋开发中存在的问题	90
第二节 海洋经济发展目标和策略	94
一、海洋经济发展的目标	94
二、海洋经济发展的策略	95
第三节 促进海洋经济发展的措施	105
一、制定全国海洋经济政策	106
二、制定全国海洋开发规划和计划	107
三、完善海洋开发管理机制	107
四、发展海洋经济信息网络	109
第四章 持续利用海洋生物资源	111
第一节 生物资源面临衰退及其原因	112
一、海洋生物资源面临衰退	112
二、海洋生物资源衰退的原因	115
第二节 专属经济区内渔业资源管理	123
一、专属经济区对我国渔业的影响	124
二、我国渔业资源开发基本方针	126
三、我国近海渔业资源管理	128
第三节 我国海洋保护区的建设与管理	137
一、海洋保护区的建设	137
二、海洋保护区的分类	138
三、海洋自然保护区的选划原则	147
四、海洋保护区的管理	150
第四节 海洋生物多样性保护	157
一、我国海洋生物多样性的现状	158
二、保护海洋生物多样性的措施	165
第五章 保护海洋环境	176

第一节 工农业发展, 海洋环境面临损害	177
一、港湾污染严重	178
二、河口污染明显	179
三、沿岸海域污染普遍	180
四、赤潮频发	181
第二节 海洋环境保护现状及其问题	185
一、海洋环境保护管理体制	185
二、海洋环境保护法规	190
三、海洋污染调查和监测	195
四、海洋污染监视和执法	203
五、海洋污染防治	205
六、海洋污染数据资料汇编和宣传	214
第三节 对我国海洋环境保护工作的建议	215
一、统一规划, 修订法规	215
二、海洋污染监测	216
三、严格海洋环境保护执法	217
四、发展环境保护企业, 加强农田管理	218
五、建立海洋污染数据库	219
第六章 信息是海洋综合管理的基础	220
第一节 信息在海洋综合管理中的作用	220
一、信息在维护海洋权益中的作用	220
二、信息在海洋经济发展中的作用	225
三、信息在海洋资源管理中的作用	228
四、信息在减灾防灾中的作用	232
第二节 我国的海洋信息来源	234
一、海洋常规观测	235
二、海洋专题调查	238
三、国际资料交换网	240
第三节 建立海洋信息系统	240

一、我国海洋信息管理现状	240
二、我国海洋信息管理和体制	243
三、国际海洋信息服务的发展趋势	248
四、我国海洋信息管理中的问题	250
五、我国海洋信息系统建设设想	251
第四节 建立海洋开发与保护评价制度	259
一、美国的海洋战略评价制度	259
二、我国的海洋评价制度	262
三、建立海洋开发与保护评价制度	264
第七章 区划和规划是综合管理的科学依据	268
第一节 功能区划和规划的必要性	268
一、海洋功能区划的必要性	268
二、编制海洋开发规划的必要性和依据	269
第二节 全国海洋功能区划	271
一、海洋功能区划的原则	271
二、海洋功能区分类体系	275
三、海洋功能区概述	278
第三节 全国海洋开发规划	281
一、发展目标	282
二、海洋产业结构调整 and 布局	284
三、海洋区域开发布局	290
第四节 实施功能区划和规划的措施	293
一、加强宣传, 提高对区划和规划的认识	293
二、获得中央和各级政府的批准	294
三、健全海洋法制, 依法实施管理	294
四、不断深化海洋功能区划工作	295
五、海洋开发规划实施的几个问题	296
第八章 政策法规是综合管理的法律依据	298

第一节 海洋政策	298
一、海洋政策在海洋管理中的作用	298
二、1979年以来我国的海洋政策	300
三、中国海洋21世纪议程	304
第二节 我国现行的海洋法律制度	305
一、我国海洋的基本法律制度	306
二、我国海洋综合管理的法律制度	311
三、我国海洋行业管理的法律制度	313
第三节 我国现行海洋立法评价	327
一、健全海洋法律制度困难重重	328
二、海洋法律制度现状原因分析	330
第四节 健全我国的海洋法律体系	334
一、海洋法律体系的指导思想和总体设计	335
二、海洋综合管理的法律制度	338
三、海洋环境保护的法规	344
四、海洋矿产资源管理的法律制度	345
五、海洋调查研究的法律制度	347
第九章 海域使用管理是综合管理的重要途径	349
第一节 海域使用管理是客观需要	350
一、维持海洋开发利用秩序	350
二、改善外商企业投资环境	353
三、国外已有先例	353
第二节 海域使用管理的手段	354
一、海域使用登记、许可证制度	355
二、海域有偿使用制度	355
三、海域使用许可证的审批依据	356
第三节 海域使用管理的社会效益	357
一、为企业排忧解难	358
二、确权发证, 维护了海域使用秩序	358

三、增强了海洋管理意识	359
四、增加了国家财政收入	360
第四节 推进海域使用管理的重要环节	360
一、目前海域使用管理存在的问题	361
二、海域使用管理的重点在基层	362
三、完善国家海域使用管理法规	364
四、召开海域使用管理经验交流会	365
第十章 宣传和有效执法是综合管理的保证	367
第一节 加强宣传教育, 提高海洋意识	367
一、加强宣传教育, 提高海洋意识	368
二、加强宣传教育, 提高海洋国土意识	369
三、加强宣传教育, 强化管理意识	370
四、加强宣传教育, 提高群众法律意识	370
第二节 国外海洋执法现状	373
一、主要海洋国家执法机构	374
二、发达国家海洋执法的成功经验	380
第三节 我国海上执法现状和问题	383
一、我国海上执法现状	384
二、我国海洋执法中存在的问题	390
第四节 我国海洋执法改革构想	395
一、提高海上执法人员素质	396
二、改善海上执法手段	398
三、集中装备中国海监队伍	399
四、分工合作, 协调执法	402
五、设立国家海上执法协调机构	403
第十一章 协调体制是综合管理的组织保证	406
第一节 主要国家的海洋管理体制	406
一、美国的海洋管理体制	407

二、日本的海洋管理体制	412
三、加拿大的海洋管理体制	415
四、英国的海洋管理体制	417
五、韩国的海洋管理体制	419
六、我国海洋管理体制的沿革	420
第二节 国内外海洋管理体制演变规律	424
一、行业管理机构是综合管理体制的基础	424
二、综合协调体制是发展的必然趋势	426
三、对国家成立“海洋部”的探讨	429
四、成立“国家海洋管理总局”是发展趋势	434
第三节 海洋综合管理机制运作原则	436
一、综合协调原则	436
二、分部门、分级管理原则	437
三、协调行业管理之间矛盾的原则	438
四、为海洋产业发展服务原则	439
第四节 我国海洋综合管理机制的发展趋势	439
一、中央海洋综合管理机制	442
二、地方海洋综合管理机制	444
主要参考文献	447

第一章 海洋综合管理概论

海洋综合管理是人类开发利用海洋的规模达到一定程度的产物，沿海地区人口密度增大、海洋产业密集则是进行海洋综合管理的必然原因。

随着社会的进步，经济的发达，海岸带的人口密度越来越大，工业、商业、旅游、矿物开采、城市建设、水产养殖、盐田建设、农业围垦等经济活动争土地、争空间、争水域，生活及工业排放的污水及废物污染环境，造成海岸侵蚀、渔业资源衰退、海洋自然灾害频繁，严重威胁到海岸带地区的经济发展和人民生命财产的安全。因此，很多沿海国家都对属于本国管辖的海域作为国土开发整治的特殊区域进行综合管理。

海洋综合管理的根本目的在于：

- (1) 促进海洋开发有秩序地顺利进行；
- (2) 促进海洋经济和海洋科学技术的发展；
- (3) 保护海洋生物资源和海洋环境；
- (4) 维护国家的海洋权益等。

海洋综合管理的主要领域有：

- (1) 维护国家权益；
- (2) 协调海洋开发活动；
- (3) 海洋生物资源的持续利用；
- (4) 保护海洋生态环境。

海洋综合管理的重要措施有：

- (1) 制定海洋政策，颁布海洋法规；
- (2) 加强海洋调查，完善信息网络；
- (3) 深化海洋功能区划，编制海洋开发规划；
- (4) 完善海域使用管理制度；

(5) 加强宣传教育，强化海洋执法；

(6) 建立海洋综合管理体制。

本书下面将针对我国海洋事业发展的大好形势和在管理上存在的问题，借鉴国外的一些经验和教训，较为详细地分析研究我国的海洋综合管理问题，并提出我们的一些意见和建议。

第一节 海洋在国家中的地位

海洋是国家的门户，是对外贸易的口岸。海洋以其诱人的宝藏和重要的经济地位，越来越受到世界各国的重视。历史上有战略眼光的国家都把注意力投向海洋，并为占有海洋付出了极大的努力。

一、“海洋国土”概念

长期以来，人们将“国土”与“领土”的概念作为同义词理解，只是通常在表述自然和经济问题时，才使用“国土”一词，而在表述法律和政治问题时，使用领土一词。从这个意义上讲，“国土”包括“陆地国土”和“海洋国土”两个组成部分。但是，从国家在其拥有的陆地和海洋国土所行使的权利性质来看，国家在陆地国土及其上空、底土享有单一性质的权利，即享有完全排他的主权；而国家在海洋国土及其上空和底土享有多种性质的权利，这是由国家管辖下的海洋不同法律地位所决定的。

国家在海洋国土的不同部分中分别享有主权、管制权、主权权利和管辖权等权利。具体表现为：

在内水和领海，国家享有与陆地国土相同的权利，即完全排他的主权。内水和领海是国家领土的组成部分，具有与陆地国土相同的法律地位，唯一特殊之处是外国船舶在领海享有无害通过权。

在毗连区，国家仅为了防止和惩处在其领土或领海内违反其海关、财政、移民或卫生法律和规章的行为而行使管辖权。由于毗连区与专属经济区和大陆架的部分区域重叠，因此，实际上国家对专属经济区和大陆架的权利也适用于毗连区。

在专属经济区内，国家享有以勘探和开发、养护和管理海床和底土及其上浮水域的自然资源为目的的主权权利，以及在该区内从事经济性开发和勘探等其他活动的主权权利；同时，国家对下列事项拥有管辖权：人工岛屿设施和结构的建造及使用；海洋科学研究；海洋环境的保护等。一般来说，国家在专属经济区内除了享有上述主权权利和管辖权外，对其他国家在专属经济区内享有航行和飞越、铺设海底电缆、管道等自由不得干涉。同时，国家在行使自己的权利时，有义务适当顾及其他国家的权利，比如，应该决定其专属经济区内生物资源的可捕量和本国的捕捞能力，在没有能力捕捞全部可捕量的情况下，应通过协商准许其他国家参与捕捞剩余部分。而且，国家对专属经济区的权利只有通过明文公告（例如颁布法律或法令、公告等）才能确立，否则，国家毗连区之外的海域就是公海。

在大陆架内，国家为勘探大陆架和开发其自然资源，包括海床和底土的油气、矿藏资源等非生物资源和定居种生物资源的目的，对大陆架行使主权权利。但是，国家对大陆架的权利是专属性的，与国家对专属经济区的权利不同，国家对大陆架的权利并不取决于任何占领或任何明文公告，因为大陆架是国家陆地领土向海洋的自然延伸。

综上所述，海洋国土是由国家行使主权、管制权、主权权利和管辖权等不同性质的权利，并邻接国家陆地国土的海域，包括国家的内水、领海、毗连区、专属经济区和大陆架。海洋国土依其距离陆地国土的远近不同而具有不同的法律地位，从这个意义上看，海洋国土与陆地国土是不能完全相提并论的。