



渤海

区域海洋管理

BOHUANGHAI QUYU HAIYANG GUANLI

王志远 蒋铁民 主编



海洋出版社

内 容 提 要

本书以渤海黄海区域的海洋活动为对象,探索了区域海洋管理的一般规律和原理,把海洋区域的概念引入到了管理中,总结了 20 余年来北海区域的管理工作经验,为以后提供改革思路 and 对策打下了基础,也为我国其他海区以及海湾、河口和海岸带的管理提供了可以参考的经验。

本书适合海洋行政管理部门工作人员、科研人员阅读。

图书在版编目(CIP)数据

渤海黄海区域海洋管理/王志远,蒋铁民主编. —北京:
海洋出版社,2003.10

ISBN 7-5027-5985-9

I. 渤... II. ①王... ②蒋... III. ①渤海-海洋-
管理②黄海-海洋-管理 IV. P722

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 094157 号

责任编辑: 赵 覿

责任印制: 严国晋

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

(100081 北京市海淀区大慧寺路 8 号)

北京蓝空印刷厂印刷 新华书店经销

2003 年 10 月第 1 版 2003 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×960mm 1/16 印张: 24.5

字数: 410 千字 印数: 1~1000 册

定价: 32.00 元

海洋版图书印、装错误可随时退换

加强海洋执法管理 修复海洋生态环境

管华诗

2003.6

中国海洋大学校长管华诗院士题词

目 次

第一章 绪论	(1)
第二章 区域海洋管理的产生与发展	(12)
第一节 海洋区域的形成与特点	(12)
一、海洋区域的含义	(12)
二、海洋区域的划分	(13)
三、渤海区域的特点	(14)
四、渤海区域优势	(17)
第二节 区域海洋管理的形成和发展	(22)
一、区域海洋管理的形成及内涵	(22)
二、区域海洋管理学的特点	(26)
三、区域海洋管理学的发展趋势	(27)
第三节 渤海区域海洋管理的产生与发展	(28)
一、渤海区域海洋管理的必要性与可行性	(28)
二、渤海区域海洋管理的发展历程	(32)
第四节 渤海区域海洋管理的新形势、新问题、新任务	(34)
一、渤海区域海洋管理的新形势	(34)
二、渤海区域海洋管理的新问题	(37)
三、渤海区域海洋管理的新任务	(40)
第三章 渤海区域海洋管理任务、对象、原则及体制	(44)
第一节 渤海区域海洋管理的主要任务	(44)
一、渤海区域海洋管理工作的进程	(45)
二、渤海区域海洋管理的主要任务	(50)
第二节 渤海区域海洋管理的对象	(57)
一、海洋自然系统	(58)
二、海洋活动和海洋使用者	(59)
三、国家管辖海域和公海大洋资源	(60)
第三节 渤海区域海洋管理原则及体制	(61)
一、渤海区域海洋管理的原则	(61)
二、影响渤海区域海洋管理的基本因素	(65)
三、渤海区域海洋管理体制	(67)

四、渤海区域海洋管理方法	(70)
第四章 渤海区域海洋资源管理	(72)
第一节 渤海区域海洋资源及现状	(72)
一、渤海区域海洋资源的区位优势	(72)
二、渤海区域海洋资源的开发现状	(73)
第二节 渤海区域海洋资源管理的依据和原则	(77)
一、渤海区域海洋资源管理的依据	(77)
二、渤海区域海洋资源管理的原则	(81)
第三节 渤海区域海洋资源管理及调控	(85)
一、渤海区域海洋资源管理及调控的主要依据	(85)
二、渤海区域海洋资源管理及调控的主要方法	(86)
三、渤海海洋区域资源管理及调控的主要手段	(87)
四、渤海区域海洋资源开发利用的行政管理及调控	(88)
五、渤海区域海洋资源开发利用的经济政策管理及调控	(93)
第四节 渤海区域海洋资源管理的对策	(95)
一、建立健全渤海区域海洋资源管理的法律制度	(95)
二、建立和完善海洋资源统筹协调管理体制和机制	(96)
三、加强经济政策调控, 实行海洋资源开发与保护的 目标引导	(97)
四、实行渤海区域海洋资源信息化管理	(98)
第五章 渤海区域海洋环境管理	(100)
第一节 渤海区域海洋环境管理概述	(100)
一、渤海区域海洋环境问题	(100)
二、海洋环境管理的目标及原则	(102)
第二节 渤海区域海洋倾废管理	(103)
一、海洋倾废管理概述	(103)
二、海洋倾废管理法律制度	(105)
三、海洋倾废管理的主要内容	(107)
四、完善海洋倾废管理工作制度	(111)
第三节 渤海区域海洋石油勘探开发海洋环境保护管理	(114)
一、我国海洋石油勘探开发的现状	(114)
二、海洋石油勘探开发对海洋环境污染损害的途径	(115)
三、海洋石油勘探开发环境保护管理的主要内容	(116)
四、海洋石油勘探开发环境保护管理中需改进的若干问题	(121)

第四节 渤海区域污染物排放总量控制	(123)
一、渤海区域陆源排污概况	(123)
二、渤海区域污染物排放总量控制	(125)
第五节 渤海区域海洋生态保护管理	(126)
一、渤海区域海洋生态管理的必要和可行	(126)
二、渤海区域存在的海洋生态问题	(129)
三、渤海生态问题的原因	(131)
四、渤海生态建设和生态管理工作应注意的问题	(132)
第六章 渤海区域海域使用管理	(135)
第一节 概论	(135)
一、海域使用管理的基本概念	(135)
二、海域使用管理的意义	(136)
三、海域使用管理的发展	(138)
第二节 渤海区域海域使用管理	(141)
一、渤海区域海域使用现状	(141)
二、渤海区域海域使用存在的问题	(144)
第三节 渤海区域海洋功能区划与海域使用管理示范区建设	(145)
一、渤海区域海洋功能区划	(145)
二、海域使用管理示范区建设	(152)
第四节 渤海区域海域使用管理的能力建设	(155)
一、渤海区域海域使用管理的法律体系建设	(155)
二、渤海区域海域使用管理的技术文件体系建设	(158)
三、渤海区域海域使用管理体制建设	(159)
第五节 渤海区域海域使用管理实践	(160)
一、海域使用管理的相关程序	(160)
二、海域使用管理个案分析	(161)
第六节 渤海区域海域使用管理中需要探讨的几个问题	(163)
一、海域使用金的征收管理	(163)
二、海域使用基准价值的评估	(165)
三、海域使用管理的体制	(165)
四、海域使用管理的配套法规建设	(166)
第七节 渤海区域海底电缆管道管理	(167)
一、概况	(167)
二、主管机关及管理职权划分	(168)

三、批准制度.....	(169)
四、海底电缆管道的管理.....	(170)
第七章 渤海区域海洋监察管理.....	(173)
第一节 渤海区域海洋监察管理概述.....	(173)
一、渤海区域海洋监察管理的概念.....	(173)
二、海洋监察管理的地位和作用.....	(175)
三、海洋监察管理的内容和特点.....	(177)
四、海洋监察管理的原则和目标.....	(179)
第二节 渤海区域海监队伍建设.....	(181)
一、中国海监的组织体系建设.....	(181)
二、中国海监的规章制度体系建设.....	(183)
三、中国海监的能力建设.....	(185)
第三节 渤海区域海监执法实务.....	(190)
一、日常巡航监视.....	(190)
二、行政检查.....	(191)
三、行政处罚.....	(193)
四、海洋行政执法文书.....	(197)
第四节 渤海区域海洋监察管理的改革.....	(198)
一、渤海区域海洋监察管理面临的形势和任务.....	(198)
二、国外海洋监察管理经验借鉴.....	(201)
三、渤海区域海洋监察管理的改革思路.....	(205)
第八章 渤海区域海洋管理信息系统.....	(212)
第一节 管理信息系统的结构及功能.....	(213)
一、管理信息.....	(213)
二、管理信息系统的基本特征及基本组成.....	(214)
三、管理信息系统的结构.....	(215)
四、管理信息系统的基本功能.....	(218)
第二节 管理信息系统在渤海区域管理中的地位与作用.....	(219)
一、信息时代与经济一体化的需要.....	(219)
二、建设海洋强国的需要.....	(220)
三、整治渤海与科技兴海的需要.....	(220)
四、综合管理的需要.....	(221)
第三节 渤海区域管理信息系统的建立.....	(221)
一、渤海区域综合管理信息的来源.....	(221)
二、渤海区域综合管理信息系统的支持条件.....	(225)

三、渤海区域综合管理信息系统的技术保障·····	(230)
第四节 渤海区域综合管理信息系统的调控与管理·····	(233)
一、系统的运行与维护·····	(233)
二、系统的管理程序和方法·····	(235)
三、系统的评价制度·····	(237)
第九章 渤海区域海洋综合管理及与行业管理的关系·····	(240)
第一节 渤海区域海洋综合管理的必要性·····	(240)
一、海洋综合管理概念的提出·····	(240)
二、海洋综合管理的内涵·····	(241)
三、渤海区域海洋综合管理的任务·····	(243)
第二节 渤海区域海洋综合管理的依据·····	(248)
一、海洋功能区划和海洋开发规划是综合管理的重要 依据·····	(249)
二、海洋政策和海洋法规是区域海洋管理的行政依据·····	(251)
第三节 渤海区域海洋综合管理与行业管理的关系·····	(254)
一、渤海区域海洋综合管理与行业管理的区别·····	(255)
二、渤海区域海洋综合管理与行业管理的关系·····	(255)
三、维护渤海区域可持续发展是综合管理和行业管理 的共同责任·····	(256)
第四节 渤海区域海洋综合管理与“中央”“地方”海洋 综合管理的关系·····	(258)
一、当前我国海洋管理体系及各层管理机构的主要职责·····	(258)
二、设立国家区域海洋管理机构的重要意义·····	(262)
三、渤海区域海洋综合管理正确处理的几个问题·····	(265)
第十章 渤海区域海洋管理技术支撑系统·····	(268)
第一节 技术支撑系统在海洋管理中的地位与作用·····	(268)
一、技术支撑系统在海洋管理工作中的地位·····	(268)
二、技术支撑系统对海洋管理工作的必要性·····	(271)
三、技术支撑系统在海洋管理中的作用·····	(272)
四、技术支撑系统与海洋管理的关系·····	(273)
第二节 海洋管理技术支撑系统的建立与发展·····	(276)
一、海洋环境监测·····	(276)
二、海洋灾害预报系统·····	(282)
三、海洋标准化计量·····	(286)

第三节 海洋技术支撑系统在海洋管理工作中的应用	(290)
一、海洋功能区划	(290)
二、赤潮预报	(290)
三、溢油漂移预报	(291)
四、海洋石油油种鉴别技术及油指纹库	(291)
五、海洋石油勘探开发污染物检测技术	(291)
六、海洋观测预报	(292)
第四节 海洋环境监测工作中存在的问题与对策	(292)
一、提高认识, 转变观念, 确立技术支撑部门的权威地位	(293)
二、将技术支撑工作纳入管理程序, 实现海洋管理的科学化	(294)
三、加大技术支撑系统的能力建设, 提高管理工作技术水平	(295)
四、与时俱进, 扩大海洋管理检测覆盖面	(296)
五、针对重点环境问题, 加强行政检查和执法监测	(297)
六、加强对海洋管理技术支撑体系的监督管理	(299)
第十一章 渤海区域海洋立法	(300)
第一节 渤海区域海洋立法概述	(300)
一、渤海区域海洋立法的特征	(300)
二、渤海区域海洋立法的基本原则	(303)
第二节 渤海区域海洋立法基本情况	(306)
一、国家海洋立法基本情况	(306)
二、渤海区域海洋立法基本情况	(309)
第三节 渤海区域海洋立法建议	(311)
一、尽快制定《渤海法》	(311)
二、建立健全渤海区域海洋法体系	(313)
第十二章 国外海洋管理的启示	(331)
第一节 国外海洋管理体制的特点	(331)
一、国外海洋管理体制的发展过程	(331)
二、国外海洋管理的模式及特点	(334)
第二节 国外海洋管理体制简介	(335)
一、美国	(335)
二、加拿大	(336)
三、法国	(337)

四、韩国.....	(337)
五、印度.....	(338)
六、日本.....	(339)
七、澳大利亚.....	(340)
八、英国.....	(340)
九、俄罗斯.....	(341)
第三节 国外区域海洋管理简介.....	(341)
一、日本濑户内海的海洋管理.....	(341)
二、地中海的海洋污染整治.....	(343)
三、黑海的生态保护.....	(345)
四、北海的环境管理.....	(346)
第四节 国外海洋管理的启示.....	(347)
一、海洋立法.....	(347)
二、海洋管理体制.....	(348)
三、海洋政策的制定.....	(349)
四、区域海洋管理的协调.....	(349)
五、海洋资源的开发利用.....	(350)
六、海岸带综合管理.....	(350)
七、维护国家海洋权益.....	(351)
八、海上执法.....	(351)
第十三章 区域海洋管理与渤海综合整治的关系.....	(352)
第一节 渤海现状及其退化原因.....	(353)
一、渤海现状.....	(353)
二、渤海退化的主要原因.....	(356)
第二节 渤海综合整治.....	(358)
一、《渤海综合整治规划》概况.....	(358)
二、渤海综合整治目标及现阶段主要工作.....	(361)
三、2015年渤海环境初步展望.....	(362)
第三节 渤海黄海区海洋管理对渤海综合整治的影响.....	(367)
一、渤海黄海区海洋管理与《渤海综合整治规划》的关系.....	(367)
二、对《渤海综合整治规划》中加强区域海洋管理的建议.....	(371)
参考文献.....	(376)
后记.....	(378)

第一章 绪 论

管理学是人类智慧的结晶。美国著名管理学家彼得·德鲁克说过：“在人类历史上，还很少有什么事比管理学的出现和发展更为迅猛，对人类具有重大和更为激烈的影响。”管理工作的历史虽然悠久，只有到了工业革命以后，管理才得到普遍的研究和重视。管理是人类社会活动的客观需要，由于社会分工所产生的社会劳动过程的特殊职能，人们在不同的部门和社会组织，就有不同的管理原理和方法，产生了不同门类的管理学，例如工业管理学、农业管理学、商业管理学等。因此，管理学的进展也成为现代国家和现代企业发展的重要条件。20世纪60年代以来，由于人口增加和资源短缺，陆地经济纷纷向海洋延伸，海洋产业和海洋经济逐步形成规模，各种海洋产业开始建立自己的行业管理，如渔业管理、航运管理等，对促进行业的发展起到了重要的作用。但是，由于海洋具有流动性、立体性、同一性的特点，众多的海洋产业在同一海域进行开发活动，不可避免产生社会、经济、生态等一系列的矛盾和问题，如何协调它们之间的关系、协调它们与各种资源的关系、协调它们与政府的关系，从而调动各种积极因素，就要靠有效的海洋管理。

研究对象：本书以渤海黄海域的海洋活动为对象，探索区域海洋管理的一般规律和管理原理，总结区域海洋管理的经验和实际，为提高渤海黄海域海洋管理水平服务。它在理论方面的意义是把海洋区域的概念引入到管理中，探讨区域海洋管理的内涵、特性和特色，分析其共性和特性，用不同的管理方式解决不同海洋区域的实际问题，走一条具有中国特色的海洋管理路子，达到理论为实践服务的目的；它在应用方面的意义是为了改变渤海黄海洋开发长期以来“无序、无度、无偿”的现象，达到区域海洋综合治理的目的；它在行政管理方面的意义是总结20余年来北海区域的管理工作经验，为以后提供改革思路和对策打下基础，也为我国其他海区以及海湾、河口和海岸带提供可以参考的经验，为实现党的十六大提出的建设我国小康社会和强国战略的任务作出贡献，同时，也为培养和提高干部的管理水平创造条件。

所谓海洋区域，是个相对的地域概念，表现为一定的管理单元，其内部具有自然、社会、文化等条件的均质性和同一性。从管理角度上，我们

MAGG2/02

把管辖海划分为相对集中的三大区域,即北海区(渤海海区)、东海区、南海区,就是充分考虑海洋区域因素的均质性而形成的管理单元,这既有利于国家对海洋实施行政管理,又便于协调区域内海洋资源的开发利用和生态环境的保护。我们把渤海作为一个海洋区域看待,因为与东海、南海相比,它具有独特的内海特性和北部海域的特点,由此引伸出它的封闭性、脆弱性和系统性,分析出该区域管理理念和管理方法滞后的原因和发展趋向。因此,我们引入海洋区域的概念,使管理的对象、范围、特点、内容、方法注入了全新的内容,有利于解决长期以来在海洋综合管理、行业管理以及目前管理体制中的种种矛盾和问题,可以充分发挥区域海洋管理的职能和积极性,为我国海洋管理开辟新思路和新方法。

区域海洋管理是研究一定海洋区域内各种海洋活动的相互依存关系的综合管理,而不是部门管理或行业管理。它既有别于一般的海洋管理,又不同于一般的区域管理,它是两类管理的总和。区域海洋管理具有以下特征:(1)管理边界模糊;(2)产业立体分布;(3)管理界限的中观性;(4)管理机构的多样性;(5)管理职能的协调性。由于区域海洋管理以区域为核心,以可持续发展为目标,以区域理论和管理理论为基础,具有边缘性、综合性和复杂性的特点,因而它是一门系统性和综合性很强的管理科学。

本书中我们特别关注渤海的管理和问题,因为渤海是我国的内海,具有独特的资源优势和地缘优势。渤海区域是我国北方经济最发达地区和东北亚经济圈中心。近年来,渤海污染严重,海域功能退化,出现了“荒漠化”现象,产生这些问题的原因除了生态环境变化外,主要是传统的发展战略和滞后的管理制度。从社会层面讲,渤海的封闭性使沿岸的海洋文化和开发观念比较滞后和保守,重开发,轻保护,影响渤海可持续发展。渤海需要综合治理,更需要更新管理理念和方法。当前,我国政府十分重视渤海综合治理规划,温家宝总理曾强调对渤海要进行“统一管理”,从“十五”计划起国家将投入数十亿资金整治渤海。这里的整治概念,不单要有高新的技术,更要有完善的管理制度和管理方法。渤海区域海洋管理受到世人的关注,在不远的将来,渤海区域的综合管理将使渤海有序开发,恢复“青春”,使渤海变成一池碧水,为民致富,为后代造福。

管理学是以各种管理工作中普遍使用的原理和方法作为研究对象的。渤海海区海洋管理的对象、任务和方法虽然与全国的海洋管理大致相同,却有着明显的区域特点。20世纪60年代以前,由于当时海洋开发规模小,各用海行业之间的矛盾也少,因而基本上实行的是行业管理。70年代以后,随着涉海部门的不断增多和海洋开发规模的扩大,部门之间、产业之间的矛盾和冲突日益增多,单靠涉海行业管理难以实现海洋管

理目标,海洋资源也不能按海洋功能进行综合的可持续开发利用。这在环渤海区域的表现尤为突出。

任何一种管理体制都受国家政治体制和经济体制所制约,我国的海洋管理体制同样是建立在国家行政体制之上的管理制度。1989年之前,我国海洋行政管理是属于集中管理型的体制,海洋管理的事务,包括海洋发展政策、规划、立法等统由国家海洋行政管理部门负责,在海区由其派出的分局和管区承担。1989年通过海洋管理体制的改革,我国沿海省、市、县逐步建立了地方海洋管理机构,形成了中央与地方相结合的分级管理体制。应当说,这种网状式的管理机构设置比单一的条条或块块的管理机构设置更有效。但是,如何连接网状式的管理结构,使中央和地方的海洋管理机构更好的结合呢?这里就需要发挥区域海洋管理机构的作用,加强与地方海洋机构的沟通与合作,通过协调做好服务工作,落实中央的各项海洋政策。

从管理的概念来说,管理是社会组织中为了实现预期的目标,以人作为中心进行的协调活动,所以管理的本质是协调,每一项管理职能,每一次管理决策都要进行协调,在市场经济条件下,协调是处理好各种利益关系和矛盾的重要环节,特别在区域海洋关系中,协调好与地方的关系,重在转变观念,树立为地方服务的思想,协调的重点应放在海洋资源开发、海域使用管理、海洋环境保护等方面。具体来说,帮助省、市海洋机构的海域管理人员,对管理法规和管理技术的培训和咨询,推进海域有偿使用和海洋功能区划制度的落实;帮助地方海洋机构加强对海洋环境监测和海洋灾害的防治工作,特别是赤潮的监视和监测,会同省、市共同研究,监测资料实行共享,提高信息化服务水平;利用海区监测中心和预报中心等技术支持系统为地方环境评价、水文预报以及海上油气监测提供资料和数据,把做好服务工作作为实现区域海洋管理目标的重要手段。

管理目标:区域海洋管理是把该区域海洋可持续发展作为自己的总目标,它包括海洋经济增长的持续性、良好海洋生态环境的持续性以及社会效益的持续性。从管理角度讲,实现上述三者的融合统一就必须实施海洋综合管理,这是人们在开发利用海洋的过程中一种新型管理活动。20世纪初,社会生产力水平比较低,人口、资源、环境尚能互相适应,人们把目光集中在陆地资源的开发上,此时海洋资源的开发利用一般集中在海洋捕捞、海水制盐和海洋运输上,相应的管理是这些孤立的行业管理,海洋产业之间也没有因资源利用而发生矛盾,也没有因海域空间的使用出现冲突,更没有因海洋产业的活动造成生态环境的破坏,因而对海洋也不需要进行综合管理。

在 20 世纪 70 年代以后,随着陆域资源衰减,环境不断恶化,人口逐渐膨胀,给地球带来巨大压力,人们开始认识到海洋成为社会可持续发展的宝贵财富,纷纷向海洋进军,海洋经济逐步成为国民经济的重要支柱。海洋资源的利用除了传统的产业外,又出现了海洋石油开采业、海水养殖业、盐化工业以及海洋旅游业等一批新兴海洋产业。由于海洋是一个连续流动的水体,海洋的流动性、三维性、海洋功能的多宜性和海洋资源多元性的特点,海洋成为多种产业开发活动和海洋多种功能利用的客观基础。众多产业集中在同一海域,必然产生了错综复杂的冲突和矛盾,而任何一个行业管理部门依靠本身的力量难以解决这些矛盾和冲突,必须寻找一种超越各行业的新的管理形式,这便是海洋综合管理。早在 20 世纪 70 年代,美国实行海岸带综合管理政策,后来英、法等国借用他们的经验,加强海岸带管理,保护水域环境和生物资源。我国从 1989 年开始推行海洋综合管理,这在世界上是比较先进的。《中国海洋 21 世纪议程》中曾这样表述:海洋综合管理应从国家的海洋权益、海洋资源、海洋环境和整体利益出发,通过方针、政策、法规、区划、规划的制定和实施,以及组织协调,综合平衡有关产业部门和沿海地区在开发利用海洋中的关系,以达到维护海洋权益、合理开发海洋资源、保护海洋环境、促进海洋持续、稳定、协调发展的目的。我国对海洋综合管理在理论上进行了系统的具体研究,在实践中也做出了很好的成就,其中最有影响的是《中华人民共和国海域使用管理法》的制定和实施,将中国海洋综合管理水平推向新的阶段,把联合国关于加强海洋综合管理的口号变为国家与地方的政策和行动。

渤海区域海洋综合管理,是以渤海这一特定区域作为管理单元的海洋综合管理,它从整个区域的范围上把握渤海综合管理,分析社会经济发展对所辖海域资源环境和海洋生态系统的破坏和影响,分析研究管辖海域海洋自然过程,以及人类施加海洋能量过程中引发各种问题的对策。根据国家的海洋战略、海洋开发规划及生态环境保护等的法规,提出渤海区域的宏观海洋管理目标和政策措施,诸如区域海洋资源开发利用规划、海洋环境保护规划、区域海洋功能区划、区域海洋生态环境保护和生物多样性规划的制定与落实,发布区域海洋环境质量公报,加强海洋监督管理,落实《海域使用管理法》和《海洋环境保护法》的各项规定,加强区域综合管理机构与各地方省、市海洋管理机构的协调、指导监督和服务,建设区域海洋管理信息系统,沟通区域内海洋管理信息以利于区域海洋综合管理的决策组织、指挥和控制。

海洋事业发展到今天,海洋综合管理和海洋行业管理是相互依存、相

互影响的两个方面。行业管理是海洋综合管理的基础,因为行业管理是海洋产业经济的驾驭者,海洋经济的发展首先是从海洋产业活动实现的,海域使用管理、海洋环境保护管理也是通过对海洋产业的监管实现的。反过来,海洋综合管理又是行业管理在海洋利益上的升华。在充分考虑行业利益的条件下,综合管理通过政策、法规、规划的实施,利用协调、统筹的方法把多元化的海洋产业利益升华,抽象为海洋的国家利益,即海洋可持续发展的利益。这是海洋综合管理和海洋行业管理的共同目标。

近期国务院发布了《全国海洋经济发展规划纲要》,并指出发展海洋经济对于促进沿海地区经济合理布局和产业结构调整,保持我国国民经济持续健康快速发展具有重要意义。国务院海洋行政主管部门要加强地方海洋经济发展规划编制工作的指导与协调,并监督实施。

海洋管理是手段,它是为实现经济目标服务的。“管”好海是为了“用”好海,“用”就是发展海洋经济,从根本意义上说,管理不能离开经济目标,必须为经济服务。当前,要把党的“十六大”提出的实现小康社会作为管理工作的主要任务,近期要贯彻落实国务院批准的《全国海洋经济发展规划纲要》,制定区域性的海洋经济发展规划,实现区域海洋经济可持续发展。在渤海黄海区域内,按照资源容量和生态容量建立数个生态经济区,依次实现三大零增长,2020年前,捕捞产量、生物资源消耗率、生态环境退化率达到零增长,为实现经济、生态、社会的持续性创造条件。

管理内容:渤海黄海区域海洋管理的内容是一个完整的系统,随着政治经济的发展不断丰富和完善。从目前来说,海域使用管理、海洋环境管理、海洋资源管理是区域海洋管理的支柱;海洋信息管理、海洋技术管理是区域海洋管理的保障;海洋监察管理是区域海洋管理的重要手段。这些管理内容既能服务于当前的管理目标,也能实现社会经济系统的长远利益。

海域使用管理是区域海洋管理中一项最基本的管理职能,它对建立海洋开发秩序、开发利用海洋资源、保护海洋生态环境具有决定性的作用。

海域使用管理的概念是一个较新的概念,在理论上是一个很大的突破,它第一次明确了“海域属国家所有,国务院代表国家行使海域所有权”。这就是说,国家对所属海域拥有所有权,对其有占有、使用、收益、处分的权能。国家依据法定的程序和方式将海域使用权让度给海域使用人,海域使用人应依法支付给国家相应的海域使用金。

长期以来,海洋资源的开发管理是处在各自为政的分割式的行业管理状态中,各产业进入海洋进行开发活动是无须通行证的,海域使用是无

偿的、自由的,因此,海洋开发一度出现了“无序、无度、无偿”的局面。外国企业投资中国海上产业无任何补偿,也是无偿使用海域。海洋开发的混乱状态造成了国家海域资源性资产流失,环境恶化,资源衰退。如何解决因海洋开发利用而带来的种种弊端,保证海洋开发走上健康道路,海域使用管理的出现从理论和实践上解决了这个问题。

海域使用权具有派生性、不完全性、有期限性和排他性。派生性是指它是从所有权派生出来的,所有权人通过法律程序给自然人、法人和其他经济团体、组织的使用权,不是它们本身所有的;不完全性是指它要受到所有权人的限制,要经过所有权人的许诺、让与,如何使用,不能违反海域的自然属性和功能区划的规定;有期限性是指不是永久的,有15年、20年或更长的年限规定;排他性是指海域使用权一旦确立,任何单位和个人,包括海域所有权人——国家,都不能妨碍使用权的行使。

海域使用管理在实践上实行了海域集中统一管理制度、海洋功能区划制度、海域使用权登记制度、海域使用有偿制度。一系列制度的实施,严格进行海域使用可行性论证,既保障了国家作为海域所有人的合法权益,又可使海洋开发有序、有度、有偿地进行,协调产业间的用海冲突,确定某海域使用的先后顺序,从而达到经济效益、社会效益和环境效益的统一,实现海洋可持续发展的战略目标。

海洋环境管理是区域海洋管理的一项重要管理职能,通过宏观调控手段,协调海洋资源和空间的开发利用,严格控制对海洋资源和环境的破坏,维护海洋自然平衡和生态平衡。

当前,渤海黄海域的环境管理形势十分严峻,特别在渤海近岸、海湾、河口海域的污染面积呈扩大趋势,在我国四大海区中是较为严重的一个海区。其污染物85%以上来自陆地,陆源污水每年排放量超过30亿t,占全国排放总量的50%,由此带来赤潮频发、渔业减产、虾病蔓延并使盐业、旅游业蒙受巨大损失。因此,控制陆源的排污是控制海洋污染的根本途径。前几年,渤海环境管理所采用的控制污水浓度的方法已呈现出不少缺陷,而现在实行了污染物总量控制作为环境管理的主要手段,并划分三级区域来处理。具体办法包括:一是控制污染物的排放总量,二是划定排放污染物的地域,三是规定排放污染物的时间。通过实践证明,上述管理方法取得了一定的效果。从整体来看,区域海洋环境管理要与海洋生态管理结合起来,因为生态系统是由生物群落与环境条件组成的,渤海黄海域就是一个自然生态系统。从渤海生态系统角度看,渤海生物群落的变化除了环境和人为原因外,黄河多年断流,淡水流入渤海减少使渤海盐度增高,对虾失去产卵场所的条件;由于渤海的富营养化,使浮游生物与

食物链发生变化,导致鱼虾减少,海蜇增多,引起一系列的生态危机。因此,从管理方面,把渤海生态和环境结合起来才能从源头上治理环境。现在,渤海区域的海洋环境管理按照山东、河北、辽宁三省和天津市划分,构成了渤海生态区“1+4模式”(一个渤海,三省一市)。除此之外,还应考虑与黄河流域的合作,还要与邻国密切合作,因为生态环境管理是一项巨大的系统工程,应逐步推进与扩大。

生态环境问题是当代人类面临的重大问题。加快渤海生态建设和生态管理,要遵循生态规律,依靠科技进步,坚持保护优先,促进社会、经济、资源、环境协调发展和海陆一体化的发展原则,加强自然保护区的建设,推进地方性生态保护法规建设和加强执法监督。海洋生态环境建设和管理应该成为区域海洋环境管理的一项重大战略任务。

海洋环境质量的好坏,是衡量海洋环境管理工作是否做好的重要标志。海洋环境监测工作能准确地掌握海洋的环境质量和变化趋势,从而为海洋环境治理和海洋管理工作提供准确可靠的科学根据。在各项海洋治理工程中,治理工程方案编制及决策依据主要来源于海洋环境监测结果,它不仅可以直接决定治理工程项目的立项,也直接反映出治理工程的效果。实践证明,海洋监测不仅是一项事业性基础工作,更是行政管理工作的组成部分。在法律上,技术支撑单位接受海洋管理部门的委托,参加执法活动,海洋管理机关与技术支撑单位构成委托关系,技术支撑单位代表海洋管理机关执行公务。1978年“渤海黄海环境污染监测网”计划的实施,1984年全国海洋环境监测网的成立和“全海网”工作的开展,标志着渤海黄海区域管理的监测事业逐步走上系统化、常规化、服务于海洋管理的道路。

渤海海域属陆架浅海,该海域的海洋灾害都属于局地造成的,主要灾害有海浪、风暴潮、海冰、赤潮和海岸侵蚀等。海洋预报系统可以对这些灾害进行预报。海洋标准化计量贯穿于海洋环境监测、海洋调查、海洋管理等过程的始终,起着规范、统一、监督与保障的作用。

在渤海海域海洋管理中,海洋技术管理支撑系统是不可分割的组成部分,技术支撑系统可以检验海洋管理行为的效果,对于调整海洋动态管理行为,修正管理过程中出现的偏差,具有决定性因素。强有力的技术支撑系统是海洋管理发展的推动力,只有在管理与技术的紧密结合过程中,只有加强技术支撑作用,才能充分发挥管理的效能。

海洋技术支撑系统在海洋管理工作中的应用主要包括:海洋功能区划、赤潮预报、溢油漂移预报、海洋石油油种鉴别技术及“油指纹库”、海洋石油勘探开发污染物检测技术、海洋观测预报等。目前渤海海洋管理