

新时期中国

海洋管理研究

周学锋 左红娟 等著



海洋出版社

浙江海洋学院学术著作出版基金资助

新时期中国

海洋管理研究

周学锋 左红娟 等著



海洋出版社

图书在版编目(CIP)数据

新时期中国海洋管理研究/周学锋,左红娟等著. —北京:
海洋出版社,2012. 12

ISBN 978-7-5027-8456-0

I. ①新… II. ①周… ②左… III. ①海洋—管理—
研究—中国 IV. ①P7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 280971 号

责任编辑:白 燕 朱 瑾

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

北京京师印务有限公司印刷

新华书店北京发行所经销

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

开 本: 710mm × 1000mm 1/16 印 张: 16.5

字 数:297 千字 定 价:49.00 元

发行部:62132549 邮购部:68038093 总编室:62113110

海洋版图书印、装错误可随时退换

前 言

1992 年联合国环境与发展大会通过的《21 世纪议程》指出:海洋是全球生命保障系统的一个基本组成部分,也是一种有助于实现可持续发展的宝贵财富。中国既是陆地大国,又是沿海大国。中国的社会 and 经济发展将越来越多地依赖海洋。中国拥有 18000 多千米的大陆岸线,依照《联合国海洋法公约》中 200 海里专属经济区制度和大陆架制度,中国可拥有约 300 万平方千米的管辖海域;沿海岛屿 70 000 多个;4 亿多人口生活在沿海地区;沿海地区工农业总产值占全国总产值的 60% 左右。中国近海和管辖海域蕴藏着丰富的海洋资源,包括生物资源、油气资源、固体矿物资源、海水资源、海洋能源、海洋旅游资源等。各种海洋资源开发活动分别形成了不同的海洋产业,海洋产业已成为沿海经济的重要内容之一,经过多年发展现已初具规模。另外,海洋环境影响气候变化、降雨量分布和自然灾害的发生,从而可能直接或间接地影响沿海地区乃至内陆地区的经济与社会发展。因此,开发海洋、保护海洋已成为中国环境与发展不可分割的重要组成部分。中国政府根据 1992 年联合国环境与发展大会的精神,制订了《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》,确立了中国未来的发展要实施可持续发展战略。《中国 21 世纪议程》把“海洋资源的可持续开发与保护”作为重要的行动方案领域之一。

现代海洋开发活动在迅速展现其巨大的经济效益的同时,也带来了一系列的资源与环境问题。比如,近海渔业资源严重捕捞过度使海洋生物资源破坏严重;入海污染物总量不断增加,致使某些海域环境污染加剧,生态环境趋于恶化;缺乏高层次的规划和协调机制造成用海行业之间矛盾突出,开发利用不合理;沿海岸段经济发展不平衡,个别地区还没有完全摆脱贫困状态,而在经济发达岸段,也存在着诸多的环境问题;全球气候变化及沿海地区经济活动增加使海洋性灾害频率增高,范围扩大,经济损失程度也相应增加,后果更严重。此外,国际海洋事务出现了新的形势,维护海洋权益面临繁重任务;各国都在加强

海洋科学技术研究、开发和应用,以增强国际海洋竞争能力。

恩格斯曾说过,航海事业根本与封建制度格格不入。黑格尔说:“尽管中国靠海,并在古代可能有着发达的航海事业,但中国并没有分享海洋所赋予的文明,海洋没有影响于他们的文化。”中国海洋事业的发展,曾有过郑和七下西洋的辉煌历史,但其后封建统治者闭关锁国严重束缚了中华民族面向海洋的开拓进取精神,特别是明、清两代厉行禁海达 400 多年,致使中华民族一再错过由海洋文明引发的发展机遇,而此时西方列强却逐渐走上了海洋强国之路。1840 年,西方列强的坚船利炮首次轰开了中国封建王朝闭关锁国的大门,从此,一次次来自海上的侵略战争给中华民族带来了深重灾难。新中国成立后,中国人民结束了任人蹂躏宰割的历史。代表中国先进生产力的发展要求、代表中国先进文化的前进方向、代表中国最广大人民的根本利益的中国共产党人,深深懂得发展海洋事业、维护海洋权益对中华民族的复兴和强盛具有极其重要的意义。半个多世纪来,在中国共产党的领导下,中国海防和海洋事业有了长足的发展:人民海军的创建和成长壮大,有效地维护了国家主权和海洋权益;实行改革开放、开辟沿海经济特区、开展大洋和极地考察等一系列举世瞩目的成就,展示了中国人民利用海洋、开发海洋、保护海洋的宏伟抱负。而另一方面,随着我国海洋经济的快速发展,海洋开发利用方式逐渐增多,海洋资源稀缺程度不断提高。但由于长期以来多头管理、家底不清、权属不明、缺少规划,行业用海矛盾和纠纷日益加剧,乱占海域、争抢资源的现象时有发生,严重影响了海洋资源的合理开发和可持续利用。1994 年《联合国海洋法公约》生效以来,我国的一些海上邻国纷纷通过海洋国内立法及国家实际行动,抢占我岛礁,争夺我资源,使我国依法享有国家管辖权的海洋国土中 100 多万平方千米面积面临被瓜分的危险。而我国由于受落后管理体制的制约,对依法管辖的海洋国土缺乏有效手段和实际控制能力。因此,面对全面开发利用与管理海洋的新时代,如何抓住机遇、迎接挑战,提高海洋管理能力,已成为摆在当代中国面前、急需解决的时代课题。

我国“十二五”规划明确提出,要实施海洋发展战略,提高海洋开发、控制、综合管理能力。而对于如何提高我国的海洋综合管理能力,国内学界进行了积极的探讨,提出了各种不同主张。但由于缺少必要的共识,难以为我国现阶段所采用。其实对于海洋的管理制度,各国实践表明并没有一个完全可以复制或遵循的模式,成功的海洋管理制度的建立都是根据国情、现状,基于已有体制、采取适应性对策,逐步实现国家政权对海洋的有效、效益化管理。对此,浙江海洋学院行政管理学学科的老师一直在尝试做一些这方面研究工作,而我们的学生也利用写毕业论文的机会,在导师的指导下,做了一些探讨,现在我们把这

些研究成果加以提炼整理,把本书 22 个专题归纳为“海洋管理体制与机制研究”、“海洋环境保护研究”、“海洋权益维护与海域使用权制度研究”和“海岛管理与渔农村建设研究”四个方面,以比较系统的面貌呈现于世,不敢妄言多大理
论贡献,只为记录和展现我们为此付出的劳动和心血,同时也希望得到同行的
关注和批评指正。

本书在编写过程中参阅了国内外学者大量论著,得到领导、教授和同仁的
大力支持和帮助,在此一并致谢。

编者

2012 年 7 月

目 录

CONTENTS

第一编 海洋管理体制与机制研究	1
公共管理视阈下政府海洋管理职能探析	周学锋 / 3
我国海洋行政管理体制的多维度审视	崔旺来 / 10
海洋经济时代政府管理角色定位	崔旺来 / 18
海洋管理中的公民参与研究	崔旺来 / 24
基于治理理念的区域海洋管理模式探析	全永波 万 微 / 32
浙江海洋开发管理中存在的问题和对策	李百齐 李体峰 / 43
第二编 海洋环境保护研究	57
我国海洋资源开发利用中的环境保护问题探讨	左红娟 金夏琢 / 59
论我国海洋环境管理的合作机制	陈莉莉 韩飞迪 / 71
以我国海洋环境污染为管理对象的政府行为研究	左红娟 龚玉红 / 83
海洋生态环境治理中的府际协调机制研究	
——以“长三角”地区为例	陈莉莉 景 栋 / 92
论我国海洋环境管理的公众参与机制	陈莉莉 赵卓娅 / 106
我国海洋生态补偿制度之不足与完善	周学锋 丁元元 / 117
第三编 海洋权益维护与海域使用权制度研究	139
我国海域使用权法律制度的探析	周学锋 余艳芳 / 141

我国海域使用权的制度弊端及对策思考	全永波	叶卢璐 / 158
论海域使用权的物权特性及法律完善	全永波	杨先斌 / 169
论我国海洋权益的维护	陈莉莉	缪春杰 / 180
论南海海域的海洋权益保护	左红娟	张得君 / 189
 第四编 海岛管理与渔农村建设研究		201
无居民海岛开发管理问题研究	周学锋	郭杭峰 / 203
论海岛渔农村土地利用		
——以舟山为例	王建友	张日益 / 215
舟山市渔农村社区管理机制研究	左红娟	沈可可 / 225
舟山渔民社会保障统筹探讨	俞树彪	储吉飞 / 234
浙江省渔农村公共服务实证研究		
——以舟山市为例	崔旺来	刘碧琦 / 242

01

第一编

| 海洋管理体制与机制研究 |

公共管理视阈下政府海洋管理职能探析

周学锋

21 世纪是海洋的世纪,“谁控制了海洋,谁就拥有世界”。党的十六大明确提出了“实施海洋开发”的战略任务。而要实施这一战略任务、实现这一战略目标,必须加强制度创新,强化海洋管理。事实上,随着海洋时代的到来和海洋开发战略任务的提出,海洋管理作为管理学上的一个新的重大课题在我国日益受重视,近年来国内对海洋管理的研究已成气候,海洋管理工作受到党和政府的高度重视,全国人大常委会已先后出台了《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国海域使用管理法》、《领海及毗连区法》《专属经济区和大陆架法》等重要法律,国务院先后制定并发布了《全国海洋经济发展规划纲要》、《全国海洋功能区划》、《国务院关于进一步加强对海洋管理工作若干问题的通知》等一系列纲领性文件,不少沿海省市也从本地区海洋工作的实际出发,以省委、省政府的名义出台了一批加强海洋综合管理、建设海洋经济强省的指导性文件。同时,迄今为止,我们对海洋管理的一些基本问题在理论认知上在还不明确,或者说还没有形成共识,在政府海洋管理的层面上,人们谈论较多的是我国海洋管理体制的不适应性及其改革的问题。然而我国行政改革的历程告诉我们,政府管理体制的改革必须以职能转变为核心,仅仅通过机构改革难以跳出机构精简、膨胀、再精简、再膨胀的“怪圈”,只有抓住了政府职能转变这个核心,在此基础上进行的改革方能成功。同样,要强化海洋管理,改革政府海洋管理体制,首先必须对政府海洋管理职能有一个准确的定位。而恰恰对此目前还没有清醒的认识,也没有引起足够的重视。鉴于此,本文试图从公共管理的视角对政府海洋管理的职能定位作一些探讨。

一、海洋管理的公共性

海洋管理作为一种管理实践活动与人类开发利用海洋的实践活动一样长久,而作为一门管理学科直到 20 世纪 70 年代才被提出并发展起来。目前我国对海洋管理的研究和认识还处于起步阶段,对于什么是海洋管理目前还没有形成统一认识。根据中外学者对海洋管理概念的阐述,对海洋管理有几种不同理解:一种是狭义的海洋管理,认为海洋管理主要是政府的管理,如美国学者 J. M. 阿姆斯特朗和 P. C. 赖特合著的《美国海洋管理》一书对海洋管理的解释:“指政府能对海洋空间和海洋活动采取的一系列干预行动。”我国一些学者也采纳了这一观点;一种是广义的海洋管理,认为海洋管理不仅是政府的行政管理,是“在海洋事业(含开发、利用、保护、权益、研究等)活动中发生的指挥、协调、控制和执行实施总体过程中所产生的行政与非行政职能”。还有一种是将海洋管理等同海洋综合管理,以区别海洋行业管理。

由于对海洋管理的理解不同,也就难以对海洋管理进行统一的定位和定性。为此,有学者主张将海洋管理定位于公共管理,认为,海洋管理是以政府为核心主体的涉海公共组织为保持海洋生态平衡、维护海洋权益、解决海洋开发利用中的各种矛盾冲突所依法对海洋事务进行的计划、组织、协调和控制活动。应该说这种定位是恰当也是有益的,这一定位突出了海洋管理的公共性,符合海洋管理活动的实际特性,也能在一定程度缓解狭义海洋管理与广义海洋管理的分歧,明确了海洋管理既区别于包括海洋行政管理和海洋经营管理的一般管理意义的管理,也区别于单纯的海洋行政管理。

作为有别于传统行政学的新的管理方式的公共管理是指“公共权力机关和非营利社会组织为了更好地提供公共物品,保障和增进社会公共利益公平分配,促进社会整体发展,正确运用公共权力和各种行之有效的科学方法依法对社会公共事务的管理活动。”公共管理所强调的公共性主要体现为:第一、管理主体的多元化,不同于传统行政管理仅限于政府行政机关,其核心主体是政府行政机关,同时还包括非政府组织中非盈利社会组织;第二、管理客体的公共性,公共管理主要是对社会公共事物的管理;第三、管理目标的公共性,公共管理的目标是为了更有效地为社会公众提供公共物品,保障和促进社会公共利益的公平分配。考察现代海洋管理活动不难发现,现代海洋管理正是这种具有公共性的管理。

(一) 海洋管理主体的公共性

由于海洋管理对象的特殊性和政府本身应承担的职能,政府无疑乃是海洋管理的主要主体,但不是唯一主体,更多的非政府组织公众也参与到海洋管理中来,并发挥着越来越大的作用。联合国《21 世纪议程》第 17 章第 6 条也明确要求:“每个沿海国家都应考虑建立,或在必要时加强适当的协调机制,在地方一级和国家一级上从事沿海和海洋区及其资源的综合管理及可持续发展。这种机制应在适当情况下有学术部门和私人部门、非政府组织、当地社区、公众和土著人民参加”

(二) 海洋管理客体的公共性

海洋管理的客体——海洋实践活动较之陆域实践活动具有更多显著的公共性。海洋活动和陆域活动不同,其不可预测性较之陆地要大得多。个人和私人组织在面对海洋活动时,由于力量和承受能力的有限,或是不愿过多的介入,或是其开发多带有短视效能,其成本—收益比例远远低于陆地,影响对海洋的进一步开发。换言之,人类探索海洋规律的活动,其“公共性”更加明显,这种具有不可分割性的规律探求,由政府来提供更为适合。海洋活动具有更强的外部性。所谓外部性(externalities),即不属于买卖或交易双方的预测,但却是组织运作过程中可能产生的事物。它体现出一种活动不仅产生活动者所希望的或只影响他自己的结果,而且对他人和环境造成影响。通常而言,活动的外部性倾向于特指其负外部性。绝大多数海洋活动都产生影响公共利益的负外部性,尤其是对海洋环境的破坏更是具负外部性的公共问题。海洋管理的主要任务之一是就这些外部性很强、影响公共利益的海洋管理活动进行管理

(三) 海洋管理目标的公共性

海洋管理的目标是维护海洋权益,为社会提供良好的海洋环境质量,实现海洋资源的可持续利用和海洋生态系统的平衡。所追求的是海洋环境和资源以及对海洋开发利用所产生的公共利益,所要解决的涉海公共事务中的问题,所提供的是公共物品。

二、政府海洋管理的有限性

海洋管理的公共性要求政府要作为海洋管理的核心主体,海洋管理理应成为政府的一项重要职责。而公共管理理论认为,市场经济条件下,政府的作用总是有限的,市场经济条件下的政府应该是职能有限的有限政府,而不是计划

经济条件下的包揽一切的全能政府,政府能做和应做的是那些市场和社会不能做或不愿做的事情,以弥补市场和社会调节的不足,解决市场和社会机制的失灵问题,其主要职能是向社会提供公共产品和公共服务。由于作为海洋管理最终指向物的海洋生态系统的特殊性和海洋环境、海洋资源的特殊性以及作为海洋管理客体的海洋实践活动的特殊性,市场失灵的现象更加普遍和突出,相对于陆域及其实践活动,更加需要政府的管理、干预。同时我们也要清楚认识到,政府在海洋管理方面的作用也是有限的,海洋管理中的政府也应该是有限政府。因此,在强调加强政府海洋管理的过程中,同样也不能沿袭计划经济体制下的全能政府的思路,而应该遵循有限政府的思路,对政府海洋管理的职能和职责范围进行定位,在此基础上改革和完善我国政府海洋管理体制。政府海洋管理的有限性,主要表现为:

(一)政府海洋管理作用范围的有限性

政府海洋管理以海洋实践活动为客体,但这并不意味着所有的海洋实践活动都需要政府的介入,政府应该介入哪些海洋实践活动,应遵循有限政府的思路,政府所起的作用是弥补市场和社会调节的不足,解决市场和社会机制的失灵问题。即凡是公民、法人和其他组织能够自主解决的,市场竞争机制能够调节的,行业组织或中介机构通过自律能够解决的事项,除法律另有规定的外,行政机关不要通过行政管理去解决。因此,对于那些通过市场机制的调节作用能够有效控制的活动,就应充分发挥市场机制的作用,无需政府介入,如涉海人员和组织的海洋生产流通等私有领域的经济活动,政府不应直接干预,只有当其海洋生产经营活动产生了负外部性时,才需要政府干预,以矫正其产生的外部性问题。即使是诸如海洋环境保护等公共问题的解决、海岸和海上基础设施和基础产业等公共物品的提供,社会上市场主体和非政府组织能够合理有效解决和提供的,也应尽量发挥市场主体和非政府组织的作用,而不是一概由政府包揽和垄断,只有当市场主体和非政府组织不愿承担或无力承担、或不能合理有效解决和提供的情况下,才需要政府承担。

(二)政府海洋管理作用方式的有限性

政府履行其海洋管理职能应以何种方式介入海洋实践活动,对此,我国传统的政府职能是采取直接的行政手段无限介入。随着市场经济体制的建立,为建立与市场经济相适应的行政管理体制,从1988年以来的历次行政管理体制改革都强调以职能转变为核心。在政府职能转变过程中重要的一点是将政府职能定位于服务行政,要求从直接行政到间接行政的转变,由强制行政到指导行政的转变。同样,新时期政府进行海洋管理也要按照服务行政的总体要求,

调整和转变管理的手段和方式。传统意义上政府海洋管理的手段主要是法律手段、行政手段和经济手段,这些仍然是政府海洋管理不可或缺的基本手段,但是这些手段的运用必须按照法治原则的要求在法律的严格控制之下,建立在尊重和充分发挥私人自治、社会自律和市场调节作用的基础之上,尤其是行政强制性、直接性手段的运用不能过度。应根据新时期海洋实践活动的需要,更多地运用柔性和互动的手段,如指导、引导、提倡、示范、激励和协调等行政指导方式以及合作、协商、伙伴关系确立认同和共同目标等方式。

(三) 政府海洋管理资源的有限性

政府海洋管理资源的有限性是由于政府的资源是有限的。政府的资源有限表现为政府赖以建立的社会支持和物质基础是有限的。社会支持是政府能力得以发挥的基础,但是社会对政府的支持是有一定限度的,这在一定程度上取决于社会公民可能提供的资源。并不是任何政府行为都能得到社会的支持,社会对政府的支持不是盲目的,往往是一个权衡和选择过程。政府进行海洋管理,主要是为海洋开发、利用和保护等海洋实践活动提供公共产品和公共服务,由于海洋环境的特殊性,海洋公共产品和公共服务与一般公共产品和公共服务相比,成本更高而风险更大,要求的投资更大,无论是海洋基础设施和基础产业的研究开发,还是为海洋产品的生产经营活动提供信息咨询和服务,都需要巨大投入,而政府能够从社会获取的财政总收入是有限的,能够用于海洋保护、开发和利用只能是有限财政收入的一部分,因此,政府只能控制事关一个国家经济命脉与社会发展的最为关键的能够用于海洋管理的资源,其余的资源放手交由社会、市场去配置与管理。并且要更加注重用市场的力量来改造政府,在公共部门中引入市场机制,在公共部门与私人部门之间、公共部门机构之间展开竞争,以缩小政府规模,提高海洋公共物品及服务供给的效率。

三、政府海洋管理职能的定位

对海洋管理和政府海洋管理进行定性,是为了找出政府海洋管理职能界定的规定性。海洋管理的公共性是政府海洋管理职能界定在内涵上的规定性,政府海洋管理有限性是其外延上的规定性,因此,从总体上,政府海洋管理职能应是内涵上的公共性与外延上的有限性的统一。即在内涵上,政府海洋管理职能都应当具有公共性的,遵循这一思路结合国内外海洋管理研究的理论成果,可以对政府海洋管理的职能进行界定。

对于政府海洋管理职能,美国的J. M 阿姆斯特朗和P. C 赖纳在他们合著的《美国海洋管理》一书中,将国家对海洋活动的管理分为十项职能:组织海洋研究;从事海洋资料的收集、存储与分配;财政赞助;税收;监测;实施法律;解决冲突;制定政策;制定法规;制定规范。我国一般认为政府海洋管理应围绕“权益、资源、环境、减灾”几个方面,可概括为两类管理内容:即海洋权益管理和可持续发展观念下的海洋经济管理。海洋权益管理,包括维护国家的领海主权和大陆架、专属经济区内的管辖权以及在国际海底和公海的权益;海洋经济管理,包括海洋资源与环境的可持续开发利用管理以及与国民经济整体发展相联系的海洋经济发展规划的管理。前者是政府的政治职能在海洋上的实现,后者是政府的经济职能在海洋上的实现。而除这些外,政府应承担的社会和文化职能在海洋国土上也不能缺位。尤其是维护海洋活动秩序和促进海洋文化发展方面政府责无旁贷。按照公共性要求进行梳理,政府海洋管理职能应定位于以下几个方面:

(一)海洋权益维护

维护海洋权益,既是国际海洋斗争的需要,也是国内现实政治的需要。在国家海洋权益问题上当前存在两类重大问题:其一、对外,维护海洋权益的斗争日益尖锐复杂。伴随着亚太地区的经济繁荣,地区内部的海洋斗争已经成为地区不稳定的主要因素,围绕海洋已经展开了国家间政治与经济的合纵连横。在这种情况下,维护海洋权益,当然是国际海洋斗争的需要;其二、对内,在海洋权益问题上涉及港、台地区的治权。在“一国两制”的伟大构想下,这一问题将长期存在。因此,海洋国有,强化国家对海洋的实际控制能力,也是国内政治现实的需要。维护海洋权益,必须加强海洋立法,形成与《联合国海洋法公约》相适应的国内海洋法律体系。同时,需要在海洋政府管理中重视海上执法队伍建设,形成与海上军事管制相补充的灵活的管辖海洋的手段,以便更好地维护国家海洋权益。

(二)海洋经济调节

随着海洋大开发时代的到来,和市场经济体制的实行,各地方、各行业、各经济利益体在市场机制的作用下,纷纷走向海洋第四大经济带,使得海洋资源的开发利用一时出现了“无法、无序、无度、无偿”的问题。这一状态大大降低了海洋作为我国国民经济可持续发展的第四大经济带和正在兴起的高新技术开发区的整体价值,如果放任下去,甚至会损害沿海地区的经济发展,影响人民生活的健康。为此,必须强化对海洋开发活动的宏观调节,以适应社会主义市场经济发展在海洋开发工作中的需要。要统筹规划国家海洋资源开发利用的总

体布局;根据海洋的自然生态规律和经济技术规律,建立“有序、有度、有偿、有法”的海洋开发秩序,实现国家对海洋资源、环境的宏观调控,促进海洋经济和自然资源的持续、健康、稳定发展;依靠科学技术和预见性的决策,使海洋资源开发、技术开发和投资方向符合海洋可持续开发利用的需要,确保海洋作为我国经济发展的第四大经济带在国民经济建设中发挥更大的整体价值。通过政策引导,对海洋产业进行宏观调控,扶持有利于海洋知识经济发展的产业,控制与国际、国内经济形势不相适应的海洋开发活动。用财政手段有效调控整个海洋开发的进度和规模,以达到海洋开发的最佳效果。

(三) 海洋公益服务

海洋公益服务主要是:其一、协调。协调好从事海洋开发的各部门、各地方、各利益主体的利益关系;其二、咨询。新时代海洋开发活动是知识密集型的,政府应组织海洋研究,从事海洋资料的收集,应向开发者提供咨询服务,帮助他们解决开发活动中的技术或管理问题;其三、海洋基础设施建设。海洋基础设施建设的重点是海洋防灾减灾系统,这是减轻海洋产业受灾害影响程度,促进海洋产业可持续发展的有力保障。

(四) 海上秩序监管

海上秩序监管主要是:海上交通安全监管;海洋环境监管;渔业渔港监管;海上货物进出口、人员进出关和海上治安监督和检查;海上冲突和纠纷的解决等。

(五) 海洋文化建设

要在加强对海洋研究的基础上,普及海洋知识,加强对海洋的科学认识,要加强海洋伦理建设,探讨在开发海洋资源的过程中,人类与海洋之间的关系、海洋环境保护与海洋资源利用之间的关系、海洋长期利用与近期利用之间的关系、各国在公海的行为规范等。