

引 论

一、海洋管理的概念

管理是伴随着人类社会和社会组织的产生而出现的一种实践活动。管理理论是在人类社会实践长期积累的基础上形成并不断发展的。有了社会组织及其实践活动就要求有管理。所谓管理是指在组织中维持集体协调行为、实现资源有效合理配置的协调控制活动。管理的基本职能是决策、计划、组织、协调、控制；管理的对象是组织中的各种资源以及组织的各项活动；管理的目的在于通过实现资源的最佳配置达到组织预定的目标。

海洋管理是社会管理的一个领域和构成部分，它是随着人类海洋开发活动的展开和发展而产生的一种管理活动。所谓海洋管理是指政府以及海洋开发主体对海洋资源、海洋环境、海洋开发利用活动、海洋权益等进行的调查、决策、计划、组织、协调和控制工作。在海洋管理工作中，管理的主体是政府有关职能部门和海洋开发主体，政府有关职能部门对海洋的管理主要是宏观管理和执法管理；海洋开发主体，例如海洋科技机构和海洋企业，主要是对海洋开发利用活动以及海洋科技活动进行微观管理。海洋管理的内容主要包括海洋资源管理、海洋环境管理、海洋经济管理、海洋科技及其产业化管理、海洋信息管理、海洋权益管理、海洋人力资源管理等。海洋管理的本质是在政府政策和有关法律法规的指导下，对海洋资源、环境及其开发利用活动进行计划、组织、协调和控制。

现代海洋科技和海洋开发的迅速发展以及海洋的战略地位的日益突出，要求加强海洋管理，要求对海洋管理的理论和方法进行深入研究。自 20 世纪 60 年代以来 现代海洋科学技术得到了迅速发展，在一些海洋国家迅速兴起了一批新的海洋产业，如海洋石油工业、海底采矿业、海水化学工业、海水养殖业、海洋能源利用和海洋空间利用等，这些以现代科学技术为支撑条件的新兴产业在近二三十年获得了很大的发展，经济效益大幅度提高。随着一系列新兴海洋产业的发展，也带来了一些值得重视的问题：一是海洋环境污染日益严重，环境质量下降；二是海洋资源过度开发利用，海洋开发活动无序、无度、无偿，加剧了海洋资源的过快消耗，破坏了海洋生态平衡；三是海洋各行业、各单位在开发利用海洋资源的活动中，存在着相当大的矛盾，冲突不断发生；四是随着海洋战略地位的日益突出，国家间海洋划界和权益之争不断增加并日益激烈。所有这些问题，都对海洋管理提出了新的更高的要求。

自 20 世纪 70 年代以来，在海洋科技和海洋开发实践的推动下，海洋管理理论与方法的研究不断深入并得到较快发展。在海洋管理的研究中，对海洋管理的对象、内容、特点、原则、手段、政策、法律法规等都进行了探讨和总结，提出了一些带有规律性的理论认识和观点。海洋管理理论与方法的研究和取得的成果，为海洋管理理论的系统化和海洋管理学作为一门新兴的综合性管理科学的建立创造了条件。

二、海洋管理的对象和任务

海洋管理的对象主要包括以下三个层次。

一是海洋资源与海洋环境。根据海洋中各类资源的自然的、社会的属性，海洋资源可分为：海洋生物资源、海洋矿产资源、海水化学资源、海洋能资源、海洋环境资源、海洋空间资源、海洋旅游资源等等。海洋环境在这里主要是指海洋自然环境，海洋自然环境是指在海洋空间范围内所存在的自然现象（包括物理的、化学的、生物的、水文的、地质的和气候的）和发生的自然过程（包括海洋与大气、水体内部、水体与海底的物质转移与影响、生态系统与生态过程等）的统一整体。对海洋资源与海洋环境的管理，目的是达到人类对海洋资源与环境的永续利用，使海洋开发活动与海洋资源、海洋环境协调发展。

二是人类的海洋科技活动和海洋开发利用活动。海洋科技活动主要包括海洋科研、海洋科技开发、海洋科技成果转化、海洋科技体制等；人类的海洋开发利用活动主要包括海洋生物资源的开发利用、海洋化学资源的开发利用、海洋矿产资源的开发利用、海洋空间资源的开发利用等。海洋开发利用活动本质上是人类的海洋经济活动。在海洋经济总体活动中如何做到统筹兼顾、合理布局、协调发展，是海洋管理研究中的一项重要内容。

三是海洋权益。海洋权益是国家对其邻接的海域以及公海区域，按照国际、国内有关法律、国际惯例和历史传统而享有的权力和利益。海洋主权权益的主体是国家。国家海洋权益只有符合《联合国海洋法公约》的规定和原则，才能得到国际社会的承认和支持。目前，国家间的海洋权益之争日益激烈，《联合国海洋法公约》被通过之后，各沿海国家相继制定、颁布了自己的领海与毗连区、大陆架和专属经济区等海洋法律制度，用以捍卫本国的海洋管辖海域不受侵犯，维护管辖区域内的资源与空间的主权和利益。海洋权益管理就是要对国家海洋权益进行明确界定，并对国家海洋权益进行有效的维护。

根据海洋管理的对象及其管理要求，海洋管理的基本任务是：第一，有效保护海洋资源和海洋环境，使海洋资源和海洋环境能够得到可持续利用；第二，促进和推动海洋科技和海洋产业的发展，使海洋开发活动合理有序地进行；第三，有效维护国家的海洋权益，包括维护国家的领海主权、勘探开发大陆架和专属经济区自然资源的权利、开发利用公海及国际海底资源的权利等。

三、海洋管理的目标和基本原则

根据我国海洋科技发展和海洋开发战略的要求，海洋管理的总体目标是：通过法律的、行政的、经济的手段和宏观调控措施，协调和控制海洋资源的开发利用，维护海洋的生态平衡，建立布局合理、轻重有序的海洋产业结构，促进海洋经济的快速和可持续发展，同时保证国家的管辖海域主权、权益和对公海共有资源的合理享有和利用。

为达到上述海洋管理的总目标，在海洋管理工作中应坚持以下基本原则：

第一，海洋资源综合利用原则。海洋资源与空间具有整体性，为保证海洋综合价值的有效体现，必须对海洋资源进行综合开发，对各种海洋开发活动进行统筹兼顾、合理布局、综合平衡，使各种海洋资源的价值都能得到有效利用和开发。海洋资源的综合利用，

要求对同一空间范围内的各种相关海洋资源进行合理开发利用，同时要对各种相关的开发利用活动进行统一协调和管理，这样，就能够使各种海洋资源的价值和反映在开发利用上的合理效益达到有机统一。

第二，经济效益、社会效益与生态效益相统一的原则。海洋资源的开发利用首先是为了获得经济效益，但各部门和各单位在海洋开发中如果只以获取最大的经济效益为目标和出发点，而对社会和环境效益重视不够，甚至只重视资源开发，忽视资源与环境保护，就会使海洋开发活动产生极大的负效应。因此，在海洋管理工作中，必须坚持开发与保护相结合，经济效益、社会效益与生态效益相统一的原则。海洋资源的开发利用在追求经济效益的同时，不破坏人类社会生存和发展的空间与环境，不破坏海洋生态平衡以及维持生态平衡的条件，这就要求将海洋开发利用活动控制在科学合理的范围内。

第三，国家所有、分级管理的原则。海洋资源是国有资产，归国家所有，国家对海洋资源统一行使所有权。但是归国家所有的海洋资源又不可能由中央政府实施直接的具体的管理，而必须交给各级职能部门和各级政府去直接管理，这样才能在国家法律 and 政策的指导下实现对海洋资源的有效管理。因此，海洋管理必须坚持国家所有、分级管理的原则。海洋资源归国家所有，要求制定统一的海洋管理法规和政策，制定统一的海洋开发规划，并对海洋事业进行统一的宏观调控；海洋资源实行分级管理，要求各级部门和政府从实际出发，根据各地经济社会发展要求和海洋经济发展需要，对各类海洋资源及其开发利用活动进行具体的协调、组织和监管。

第四，维护国家海洋权益的原则。国家的海洋权益是最高的海洋利益，一切海洋开发利用活动及其管理工作，都必须以维护国家海洋权益不受侵犯为准则。保卫国家安全、维护国家的海洋权益，不仅是海洋管理部门的职责，也是开发利用海洋的每一个部门、每一个产业、每一个单位、每一个海洋工作者的神圣职责。按照这一原则要求，各有关部门和单位都应自觉地将本部门、本单位的局部利益服从于国家海洋权益这一全局利益和整体利益。

四、海洋管理的基本手段

海洋管理的基本手段主要包括法律手段、行政手段和经济手段。在海洋宏观管理和微观管理中，这三种手段应密切结合、有机统一。

(1) 法律手段。海洋管理必须坚持依法治海，依法管海。在海洋管理工作中，首先要根据国家颁布的有关法律法规，对海洋资源、环境和海洋开发利用活动进行管理，各种管理工作都不能与国家的有关法律法规相违背。目前，我国有关海洋资源保护、海洋环境保护、海域使用和某些海洋产业的法律法规正在建立健全，海洋管理工作要依照这些法律法规进行，并在具体管理工作中加以贯彻落实，做到严格依法管理。

(2) 行政手段。所谓行政手段是国家行政主管部门，根据法律的授权和国家行政管理部门的职责，在海洋管理工作中采取的行政行为。它包括行政命令、指示、组织计划、行政干预、协调指导等。其中，协调是各类海洋管理机构的一项基本职能，被广泛地用于调整国内各地区、各部门、各产业之间的关系和开发利用海洋的各种活动。在协调的同时，国家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的发展，以

确保海洋资源的合理开发和利用，使海洋开发利用活动不仅符合地方和部门的当前利益，而且符合国家的发展目标和长远利益。

（3）经济手段。所谓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，国家可采取一些优惠政策加以扶持；对于需要保护的资源，国家可加大调控力度，限制开发时间、品种及数量，加大税收等；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。

第一章 海洋政策

第一节 政策概述

一、政策的概念

政策是国家或政党为实现一定时期经济与社会发展目标和任务，根据一定的政治路线和国内外形势而制定的行动准则。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，根据国家发展总体战略和总政策，以及国际海洋斗争和海洋开发利用的需要而制定的有关海洋事务的行动准则。我国的海洋政策体现了国家政治、经济和社会发展总政策的要求，它是制定海洋开发利用、海洋环境保护和海洋权益维护等具体政策的基本原则，起着指导国家海洋事业发展的作用。

政策具有以下特点：

1. 政策具有指导性和约束性

在国家政治、经济生活中有许多行为准则。这些行为准则有强制性的、倡导性的和指导性的。强制性的行为准则，如法律规范，它要求人们必须在其规定的秩序下活动，不得违反，否则将受到制裁。倡导性的行动准则，如社会伦理道德，它以习惯、惯例、社会舆论压力或其他措施、方法，保证其遵守。凡符合公认的社会道德要求的，会受到社会和人们的肯定、嘉许或赞扬；违背一般社会道德要求的，则要受到谴责或受到某种惩罚。指导性的行动准则，如政策、方针、原则等，它是以国家或政党、组织的领导力、干预力使其在实践活动中得到贯彻执行。

政策的指导性和约束性特点是由其本质属性所决定的。由于政策在其强制性和作用的方式上不同于法律，因此，不论是总政策、基本政策，还是具体政策，都只能提出最佳的行动方案、在一定时期所要达到的目标和应完成的任务以及为实现目标和完成确定的任务而采取的各种措施等，以便各有关部门、单位和个人按照政策确定的目标和任务，结合本地区、本单位的实际情况作出具体安排。如果有的单位和个人不按照已有的政策办事，或者违反政策规定而另搞一套，有关部门将根据政策规定予以处理，情节严重的还会被追究行政责任或者刑事责任。在没有相关法律规定的情况下，政策是司法机关判案的依据。

2. 政策与国家、政党的发展战略和路线不可分离

发展战略、路线和政策，虽然就其性质和基本功能来说是一致的，但其作用的范围和功能层次是不同的。发展战略是国家或政党对未来一个较长时期（如10年、20年、50年等）内的政治、经济和社会发展所制订的带有根本性、全局性和长远性的谋划和策略。例

如 设置沿海开放城市、建立经济特区、依法治国、环境保护、发展海洋经济、我国西部开发战略等。这种谋划必须根据对经济、社会发展各种相关因素的科学预测，从发展的全局研究、确定经济与社会发展所要达到的目标、各发展阶段的战略设想、着力发展的重点项目以及实现目标所要采取的重大措施和政策等。

路线包括党和国家制定的总路线和基本路线，是指一定历史时期的政治、经济和社会的发展目标以及必须坚持的指导思想、方针和纲领。例如，中国共产党第十三次代表大会提出的社会主义初级阶段建设有中国特色社会主义的基本路线是：“领导和团结全国各族人民 以经济建设为中心 坚持四项基本原则 坚持改革开放 自力更生 艰苦创业 为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家而奋斗。”

发展战略和路线都是国家或政党指导未来发展的高层次的途径选择和根本方法，都起着宏观的定向和指导作用。为贯彻执行党和国家确定的经济、社会发展战略和路线，需要制定相应的政策，并通过政策把路线、战略具体化。它们之间有着极为密切的联系，相互依存，不可分离。但在日常生活中，有时会把发展战略、路线和政策不加区别，甚至当成同义词混同使用 这是不对的。发展战略、路线和政策三者的概念不同 所反映的内容、层次、目的、作用都有一定的差别。

3. 党的政策和国家政策紧密联系

在实践当中，有的把政策理解为仅是党的政策，或者简单地认为党的政策就是国家政策，这种观点是片面的、不妥当的。党的政策与国家政策两者既有紧密联系又有区别。中国共产党是全国各族人民和各项事业的领导核心。党的政策是由中国共产党制定的，国家政策则是由中央人民政府制定的。诚然，党对国家的领导主要是通过制定各种方针政策来实现的，党的政策对国家社会生活各个方面国家的活动起着指导作用。许多国家政策是由党的政策转化而来的，与党的政策在本质和内容上是一致的。但是，党的政策需要通过国家政策的形式来贯彻和实施，国家必须以党的政策为基础和依据，依据客观发展的需要，进一步把党的各项政策具体化。同时，国家在自己的活动中也要根据实际需要制定各种政策，而这种政策是大量的、不可缺少的。如果把党的政策和国家政策简单地等同起来，或者以党的政策代替国家政策，则会在实际上降低党的政策的地位，同时也不利于充分发挥国家组织的作用，那样势必会产生以党代政、党政不分的弊端。当然，我们也决不能把党的政策和国家政策对立和割裂开来。如果国家政策脱离了党的政策就会迷失方向，给国家经济建设和社会发展带来危害。1980年8月18日，邓小平同志在中共中央政治局扩大会议上的讲话中指出：“今后凡属政府范围内的工作，都由国务院和地方各级政府讨论、决定和发布文件，不再由党中央和地方各级党委发指示、做决定。政府工作当然是在党的领导下进行的 政府工作加强了 党的领导也加强了。”

4. 政策随着客观情况的变化而变化

不论是全局的总政策，还是各领域的具体政策；不论是长期政策，还是短期政策，都不是一成不变的，它随着社会的发展和客观情况的变化而变化。例如我国的海洋渔业政策，在早期是鼓励发展海洋捕捞生产，但20世纪70年代以后 由于捕捞过度 加之近海污染的

发生，造成海洋渔业资源衰退，如果再继续原来的政策，必然会使海洋渔业资源加速衰竭，严重影响其持续利用。因此，在这种客观情况出现后，我国对海洋渔业政策进行了调整，由鼓励发展海洋捕捞业转变为以养殖为主，养殖、捕捞、加上并举，因地制宜、各有侧重的政策。只有符合实际需要的政策才能保证其得以有效地执行。

二、政策的作用

根据政策所指示的方向、实现的目标和具体程度，可分为总政策、基本政策和具体政策。总政策是党和国家对一定历史时期内的经济和社会发展确定的根本性、全局性的总方针，它决定着海洋事业的基本政策和各项具体政策，在全国海洋事业中起着主导作用，具有极大的权威性。如“以经济建设为中心”就是我国现阶段具有最高指导意义的总政策。基本政策是在某一领域或某一方面为实现总任务、总政策所规定的重大决策和基本准则，如发展海洋经济，保护海洋环境与资源等方面的基本政策，对指导海洋事业的发展起着十分重要的作用。具体政策如我国海洋产业政策、海洋科技政策等是在总政策和基本政策的指导下，为解决某一类具体问题或完成某一项工作所规定的具体行动准则，具有及时性和较大的灵活性的特点。通常基本政策为具体政策指明了方向，具体政策不能背离基本政策。尽管在特定情况下，有些具体政策可能不完全与基本政策相一致，但至少不能完全与之相悖，应为最终实现基本政策所规定的目标服务。总政策和基本政策是长期性的，维持的时间一般较长，即使因为形势的变化使原来的政策与现实不太相符，也可通过对原来政策作出重新解释，使之与新的现实相适应，无需改变基本政策。

在现实生活中最常见的政策分类是根据政策涉及的领域划分的。依据这一分类法，有多少领域就有多少种政策。如经济政策、工业政策、农业政策、能源政策、卫生政策、人口政策、教育政策、土地政策、海洋政策、科技政策、国防政策、对外政策等。每项政策又可以分为若干具体政策。如海洋政策，可再分为海洋权益政策、海洋环境保护政策、海洋产业政策、海洋科技政策等。

海洋事业是国家整体事业的一个领域，而海洋政策是国家政策体系中的重要组成部分，是我国基本政策的一部分。所以，海洋政策必须有利于促进国家发展目标、任务和总政策的实现，不能也不允许发生偏离或自搞一套。制定海洋政策首先要研究国家的全局性的政策思想、目标和任务，研究总政策对海洋开发利用和保护的要求。当然，也要从海洋事业的发展出发，研究局部对全局产生的可能影响，评价两者之间是否协调统一。只有两者之间是紧密衔接的，海洋政策才是可取的正确的海洋政策必然能够保证国家方针政策在海洋事业中得到贯彻落实，对海洋事业的发展具有重要的作用。这主要表现在如下几个方面：

- (1) 保证国家方针政策在海洋事业中贯彻落实；
- (2) 指导、调整海洋事业的发展方向；
- (3) 为巩固传统的海洋产业、发展新型的海洋事业提供指导；
- (4) 决定海洋事业发展重点和投资方向；
- (5) 是编制海洋开发与保护计划和规划的重要依据；
- (6) 指导海洋立法，并将其纳入海洋法律之中；

- (7) 在某项海洋立法条件尚不成熟时，是今后立法的先导；
- (8) 无相关法律法规时，是处理有关民事活动和进行海洋事业管理、决策的依据和基础。

第二节 中国的海洋政策

一、中国海洋政策的历史发展

政策和策略是一切事业的生命线，中国海洋事业的发展历史也证明了这一点。在中国几千年的海洋发展历史上，有几个时期政策的作用体现得特别突出。

1. 春秋战国时期齐国的“官山海”政策

在春秋战国时期，列国林立。位于沿海地区的诸侯国对海洋开发的认识不同，政策各异。地处山东沿海的齐国，自太公立国之日起，就重视兴渔盐之利，鼓励人民开发海洋资源，以此强国富民。齐桓公执政时期，实行“官山海”政策，即把山海资源作为国家财富，有管理开发活动。他们特别重视盐业的利益，实行食盐专卖制度，使国家从盐业生产中获得巨额财政收入，从而成为当时的强国，是“春秋”五霸之一。齐国的“官山海”政策后来形成了官府垄断海盐业的专卖制，这一制度一直延续到民国时期。在长达2 000多年的时间里，盐业收入一直是封建王朝财富的主要来源之一。

2. 东汉时期合浦太守孟尝保护珍珠贝资源的政策

东汉时期，合浦沿海珍珠贝资源丰富，当地居民以采珠为业，商贾往来，以珠易米，规模很大。但是由于官吏贪得无厌，为获取更多的珠宝，驱赶大批居民下海捕捞，因而破坏了珍珠贝资源。孟尝太守上任后，采取保护珍珠贝资源的政策，不准酷捞滥捕，珍珠贝资源得到了恢复。这件事在1 000多年的采珠史上作为美谈广泛流传，甚至立庙纪念孟尝。但此后宋、元、明各代，珍珠贝资源又遭到严重的破坏。

3. 唐宋时代重视盐业和海洋航运业的政策

这个时期曾形成了全国性的海洋政策，其中比较突出的是发展海盐业和海洋航运业，而对海洋渔业重视不够。主要表现是，自唐代开始在沿海港口设立专职管理机构——市舶司，外国流入的重要商品必须由其直接收购。唐宋时期的造船和航海技术都较先进，远洋航线和海外贸易远远超过了前代。海盐业收入高，成为国家的主要财政来源之一。宋代对盐业采取生产分区和运销划界制度。在唐宋代海洋渔业相对落后于航运业和海盐业。例如唐代中期盐场收入600万缗，占全部财政收入的50%。而在《新唐书·食货志》中却无渔税项目。

4. 明清时代的“海禁”和“迁界”政策

“海禁”政策始于明代。最初是为了孤立退居海岛的元朝残余势力，后来是为了防止倭寇的骚扰，禁止私人下海贸易。清代“海禁”的目的是对郑成功领导的抗清势力实行经济封

锁，之后清朝又实行“迁界”政策。迁界区在靠近海岸 30 里的范围内成为荒无人烟的地带。“海禁”和“迁界”政策对航运业、渔业和盐业造成了严重的损害。清朝统治者最后将“海禁”和“迁界”政策发展成“闭关锁国”政策，加之长期与之相适应的农耕方式，清朝自上而下形成了很深的大陆观念，削弱了与海洋的联系。这种政策严重阻碍了我国各项海洋事业的发展，而且使自己的海上力量渐趋瘫痪，面对外国的“坚船利炮”不堪一击，使我国在 19 世纪下半叶遭到空前劫难。值得一提的是，清朝实行“海禁”政策期间，正值西方资本主义经济和科学技术迅速发展的时期。

5. 北洋政府的‘鼓励渔民进入公海作业’政策与国民党政府的‘加强领海管理’政策

辛亥革命后，北洋政府在实业部设立了渔业局，专司渔政。1915 年又改制为农商部下面的渔政司，后又改为隶属农矿部的渔政科。在此期间，北洋政府还采取了鼓励渔民进入公海作业、加强护渔防盗、提倡渔业技术的革新和推广等渔业管理政策为此，先后颁布了渔业法及其实施细则、公海渔业奖励条例、渔船护洋缉盗奖励条例、渔业技术传习条例等法规。这些法规的实施推动了海洋渔业的发展，对以后我国的渔业管理产生了深远的影响。

为了进一步加强对全国海洋渔业的统一管理，1932 年国民党政府颁布了“海洋渔业管理局组织条例”，将全国沿海分成江浙、闽粤、冀鲁和东北 4 个渔区，并分别设立了渔业管理局，隶属实业部。在对外渔业管理方面，尽管日本渔民一直在肆意掠夺我国渔业资源，但国民党政府一直不敢设立渔业保护区，直至 1947 年，才与日本签订了一项禁止其渔船在我国沿岸 12 海里海区捕鱼的渔业协定。在海洋管理方面，国民党政府于 1931 年颁布了“领海范围为 3 海里”令，以加强对领海的管理。同年颁布了“要塞堡垒地带法”，规定在海域要塞区禁止测量、摄影等军事侦察活动。

二、新中国成立后的海洋政策

新中国成立后，随着我国海洋事业的不断发展，我国的海洋政策经历了不断的发展和变化的过程。新中国刚建立时，由于刚刚结束连年的战争，国家需要和平的环境，人民生活亟待改善，国家急需恢复和发展生产。在这种情况下，海洋事务方面主要是恢复和发展传统的海洋产业，如渔业、盐业和沿海航运业，并开始建立海洋科研机构。国家也出台了相应的海洋政策。随着我国海洋事业的发展，特别是改革开放以来，党和国家对海洋事业极为重视，江泽民主席提出“要从战略的高度认识海洋，增强全民族的海洋观念”。并指出“振兴海业，繁荣经济”。建设海洋强国是新时期的一项重要历史任务。加强海洋资源综合管理，完善海洋法律、规划和海洋管理体系，加快海域使用管理的法制化进程，强化海洋环境保护和海洋执法监察工作，继续深化资源有偿使用制度改革，逐步完善资源有偿使用体系等是建设海洋强国的重要措施。

根据我国“十五”期间经济社会发展计划确定的任务，我国将建立和健全国家海洋管理体制和各项管理制度，强化各级海洋管理机构，加强海洋综合执法队伍的建设，按照海洋功能区划，对海洋进行综合管理，对海洋产业在政策上给予倾斜，财政上加大支持力度，支持海洋事业的发展。

1. 海上防卫政策

早在中华人民共和国成立前的1949年1月8日，中共中央政治局在《目前形势和党在1949年的任务》的决议中，就明确提出要“争取组成一支能够使用的空军及一支保卫沿海的海军。”新中国成立后，中国坚持独立自主的和平外交政策，成为维护世界和平的主要力量。在海上防卫问题上，中国建设自己的海洋防卫力量，维护自己的海洋权，不侵略别的国家，也不允许别的国家侵略中国。建设一支强大的海军，保卫海防安全是我国海上防卫的一贯政策。

1953年12月，在中共中央政治局扩大会议上，毛泽东同志对海军建设的总政策、总任务作了非常完整和系统的阐述。他说：“为了肃清海匪的骚扰，保障海道运输安全；为了准备力量适当时机收回台湾，最后统一全部国土；为了准备力量，反对帝国主义从海上来侵略，我们必须在一定较长时间内，根据工业发展的情况和财政情况，有计划逐步地建设一支强大的海军”。这一指示规定了我国海军的任务，提出了建设强大海军的基本政策。

1958年6月21日毛泽东在军委扩大会议上指出，除了继续加强陆军和空军的建设外，必须大搞造船工业，建立海上“铁路”以便在今后若干年内建立强大的海上战斗力量。随后在1959年毛泽东又提出发展核潜艇事业。

改革开放后，邓小平同志提出了一种新的适应国际国内形势的海洋防卫政策。他指出：“我们的战略是近海作战。我们不像霸权主义那样到处伸手。我们建设海军基本上是防御。”他指明了我国在海洋防卫方面实施“近海防御”的战略思想。同时指出，我国面对霸权主义，要建设强大的海军，要有“适当的力量”，这个力量要顶用、要精，“中国永远不称霸，即使核动力战略导弹潜艇也是战略防御武器”。江泽民总书记也题词号召人民：“为建设具有强大综合作战能力的现代化海军而奋斗。”

我国海军为保卫海洋领土安全和收复被占岛屿作出了突出贡献。1988年我国成功地收复了南沙的永暑、华阳、东门、南薰、清碧、赤瓜等6个岛礁，建立了伸张我国主权的南沙前线阵地。从中国领土的分布态势看，东海的钓鱼岛、南中国海诸岛以及大部分海洋领土全部位于西太平洋的由库叶岛开始，经日本列岛、琉球群岛、台湾岛、菲律宾群岛，直至加里曼丹岛等一系列岛屿串联而成的岛链之内。我国海军的任务是为实现祖国统一、收复台湾及其附属岛屿、维护我国的海洋权益作出贡献。

同时，随着对外贸易在国民经济中的比例越来越重，海上航运对我国经济有着非同以往的战略意义。因此，海军的长期目标还应包括赴远洋为中国商船护航。

2. 海洋权益政策

海洋权益是国家在海洋上的权利和利益。国家的海洋权力属于国家权力的范畴，是国家的领土向海洋延伸形成的一些权利，或者说，国家在海洋上获得的一些属于领土性质的权力，以及由此延伸或衍生的一些权力。

为了维护我国的海洋权益，1958年9月4日我国政府发表了关于领海的声明，声明指出：“中华人民共和国的领海宽度为12海里。这项规定适用于中华人民共和国的一切领土，包括大陆及其沿海岛屿和同大陆及其沿海岛屿隔有公海的台湾及其他属于中国的岛

屿。”

我国的领海基线采用直线法，即连接大陆岸上和沿海岸外缘岛屿上各基点之间的直线为基线，从直线向外延伸 12 海里的水域为领海。在基线以内的水域，包括渤海、琼州海峡在内，是我国的内海。在基线以内的岛屿，包括东引岛、高登岛、马祖列岛、白犬列岛、乌丘岛、大小金门岛、大担岛、二担岛、东碇岛在内，都是我国的内海岛屿。

关于领海的通过权问题，我国始终坚持不允许外国飞机海、军用船舶随意通过中国的领海和领海上空的立场。其他船舶在我国领海航行，也必须遵守我国政府的有关法令。

为了保卫我国的领海主权，我国还在沿海划定了一些禁航区和封闭水道。

1982 年联合国召开了国际海洋法会议，正式签订了《联合国海洋法公约》。《联合国海洋法公约》对海域划界的国际法原则进行了规定：① 领海界限由两国通过协商，以协议形式解决；② 领海界限一般应是中间线；③ 如果两国协议，领海界限可以不是中间线，可以按历史性所有权或其他特殊情况划定。根据《联合国海洋法公约》，国家在领海区域享有完全的主权，这种主权与陆地领土主权是一样的。在毗连区享有安全、海关、财政、卫生几项管制权，这是由领土主权延伸或衍生的权利。在专属经济区和大陆架享有勘探开发自然资源的主权权利，这是一种专属权利。另外还有对海洋污染、海洋科学研究、海上人工设施建设的管辖权。

对于一个国家来说，维护海洋权益最主要的是争取多获得一些管辖海域。虽然我国是一个大国，但在海域划界的问题上一直遵循《联合国海洋法公约》的规定，争取通过友好协商的方式解决问题。

3. 海洋渔业政策

20 世纪 50 年代，水产部门对我国渔业发展政策进行了认真的讨论。由于当时我国渔船和捕捞技术落后，难以发展远洋渔业，所以确定了当时的海洋渔业政策是重点依靠集体，下放管理权，在内陆和近海的一切水面开展养殖。但是，由于当时人们的认识没有统一，重捕捞、轻养殖的思想一直没有克服，海水养殖业发展比较慢。

为了保护近海渔业资源，1955 年国务院发布了《关于渤海、黄海及东海机轮拖网渔业禁渔区的命令》以下简称《命令》规定了禁渔区的范围和对违禁行为的处理办法。《命令》还规定了日本渔船违禁时可以对其驱逐或暂时扣留。这一命令对于保护沿海水产资源、避免机动渔轮与群众木帆船渔业的纠纷、维护我国的渔业权益，起到了一定的作用。

1960 年，我国提出了“国社并举，海淡并举，养捕并举”的渔业政策。但是这个政策在实际工作中没有得到很好的贯彻执行。重海轻淡、重捕轻养、重国营轻社队的思想一直在实际工作中起主导作用。结果沿海各地盲目增船增网，扩大捕捞强度，造成生产结构不合理，近海渔业资源遭到了严重破坏。

1979 年，国家水产总局召开了全国水产工作会议。会议全面总结了水产工作的经验教训，提出新的方针：“大力保护资源，积极发展养殖，调整近海作业，开辟海外渔场，采用先进技术，加强科学管理，提高产品质量，改善市场供应。”根据这个方针，确定了水产工作调整的三个重点：一是切实保护和合理利用资源，主要是控制捕捞强度，解决近海捕捞能力超过资源再生能力的问题；二是要大力发展养殖业，并于 1982 年专门召开了海水养殖

工作会议，研究制定了发展海水养殖业的规划和具体政策；三是抓保鲜加工，提高渔货质量，在沿海渔区增加了冷藏设施，发展了各种水产品加工方法。

1983 年农牧渔业部召开了全国海洋渔业工作会议，总结以前的经验，提出了海洋渔业发展的新政策，即从依靠捕捞天然资源，逐步转变到捕捞与养殖相结合，改变不合理的生产结构，建立良好的生态体系，使生产的增长和渔区经济的发展建立在可靠的资源基础上。这次会议还制定了一些具体政策和措施：第一，“实行限制近海捕捞，优待外海捕捞”的政策，鼓励有条件的渔轮开发海外资源，减轻对近海资源的压力。第二，在加强养殖业的同时，强调建设人工鱼礁，放流苗种，发展增养殖业。第三，实行国家、集体和个体一起上的政策，鼓励发展养殖、加工、运销专业户和重点户。这项政策一直延续到现在。目前，我们国家海洋渔业的重点已经由捕捞转移到海水养殖上来了。

《中国海洋 21 世纪议程》指出，在我国的海洋渔业中应当采取各种有效措施，保证海洋资源的可持续开发利用；逐步恢复沿海和近海的渔业资源，发现新的捕捞对象和渔场，为海洋捕捞业的持续发展提供资源基础；保护滩涂和浅海区的生态环境，培育优良养殖品种，为海洋农牧化的大规模发展创造条件。

为了保护海洋渔业资源，我国采取了各种养护渔业资源的措施，先后建立了各种禁渔期、禁渔区、保护区和休渔制度，取缔有害渔具和捕捞方法，限制网目尺寸和幼鱼比例。我国早在 1979 年就开始实行了捕捞许可证制度，限制捕捞强度盲目增长，并从 1987 年开始实行渔船马力指标政策。从 1995 年起，我国实行新的伏季休渔制度，每年的 7 月至 8 月在北纬 27 度以北海域全面休渔，取得明显的经济、生态和社会效益。从 1998 年起我国伏季休渔的范围扩大到北纬 26 度，休渔时间延长至 3 个月。我国重视渔业资源增殖工作，多年来一直坚持对虾和其他品种的增殖放流，取得了积极成果。

4. 海洋运输和港口建设的政策

旧中国的海洋运输和港口管理大权操纵在帝国主义手中，我国处于有海无防、有港无权的状况。新中国成立后，立即收回了海洋运输和港口管理大权，并陆续制定了有关的政策。

1956 年 9 月，国务院提出了我国的海运政策和发展重点：首先要加强港口的技术改造，提高吞吐能力，逐步增添装卸机器设备，有重点地建设水陆联运码头；其次，新建船舶一般应采用改良的蒸汽机为主，并逐步简化船型；第三，延长通行轮驳船航道，炸除礁石，疏浚浅滩，增添航标，积极改善航行条件。此外，对木帆船等民间原始工具，也应积极进行技术改造，以便更好地和近代运输相结合，发挥更大的运输效能。

1998 年国务院新闻办公室发布的《中国海洋事业的发展》中指出：中国制定了深水两用、合理利用岸线资源的政策，一切深水岸线优先用于港口建设，积极发展海洋运输业。新中国成立以来，特别是改革开放以来，海洋运输业的发展取得了很大成绩。到 1997 年底，中国民用船舶已发展到 32 万艘，近 5 000 万载重吨。中国的港口建设和海洋运输依据建设主通道、港口主枢纽和水运支持保障系统的规划设想，以集装箱、煤炭、石油、矿石、粮食等大宗货物专业化泊位建设为重点，配套建设后方集输运通路，加快装运卸系统建设，建设干线与支线衔接、装卸配套技术先进的集装箱运输系统，同时强化老港口技术改造，提高

吞吐能力和效率。

《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》中提出，以增加铁路运输能力为重点，充分发挥公路、水运、空运、管道等多种运输方式的优势，加快综合运输体系的建设，形成若干条通过能力强的东西向、南北向大通道。合理配置运输方式，贯彻统筹规划、条块结合、分层负责、联合建设的方针，加快交通干线建设，突出解决交通薄弱环节，提高运输效力。其中沿海港口要重点建设与运输大通道相联系的煤炭、原油、铁矿石、集装箱、滚装船运输系统，建设秦皇岛煤码头四期、天津港煤码头、黄骅港煤码头一期等工程，以及华东和华南煤炭中转储运基地，建设大连、天津、青岛、上海、宁波等集装箱码头；同时要对长江口、珠江口深水航道进行整治。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》指出，交通建设要统筹规划，合理安排，扩大网络，优化结构，完善系统，推进改革，建立健全畅通、安全、便捷的现代综合运输体系。加强沿海主枢纽港口大型集装箱运输系统、专业化散货运输系统及主要港口出海航道建设，建设上海国际航运中心。2005 年沿海港口深水泊位达到 800 个。

5. 海洋科技发展的政策

海洋科技政策对海洋科技发展起着重要的作用。目前的海洋科技规划和“五年计划”是我国组织和指导海洋科技规划、指导海洋科学技术发展的重要手段。1989~1992 年，由国家科委和国家计委共同主持、国家海洋局组织拟订了我国《海洋技术政策》，有 9 个条目、60 个要点，其中包括海洋产业技术政策。其内容是：① 采用新技术开展海洋测绘和综合调查；② 完善海洋监测和公益服务系统；③ 保护海洋生态系统；④ 发展海洋工程技术，提高海洋开发装备水平；⑤ 完善海洋通讯和导航定位系统；⑥ 合理利用海岸和海湾，加速港口和海上高效运输通道建设；⑦ 大力开发利用海洋生物资源；⑧ 加强海洋油气资源的勘探开发，重视开发海洋能源和矿产资源；⑨ 积极发展海水资源开发利用技术。

《海洋技术政策》于 1993 年 11 月作为中国科学技术蓝皮书第 9 号发布。这是我国制定的第一部全面的、宏观性的海洋科学技术发展指南。它的制定和实施对我国海洋科技的发展产生了重大影响，推动了我国海洋科技水平的提高，促进了我国海洋事业的快速发展。

6. 海洋经济可持续发展政策

1998 年，国家海洋局组织编制了《中国海洋 21 世纪议程》，确定了海洋产业可持续发展的原则和战略目标，提出了改善和优化海洋产业结构，科学、合理地进行产业布局，发展高新技术产业和清洁生产，实现海洋产业可持续发展的具体政策。其基本内容是扩大油气资源勘探区域，发现新的油气资源。为适应海洋旅游娱乐业迅速发展的要求，一切适宜于旅游娱乐的岸线、海滩、浴场和水域，都要预留下来，保证旅游娱乐的需要。海水资源开发采取以盐为主、盐化结合，积极发展海水综合利用方针，形成盐业、盐化工业，以及海水直接利用和海水淡化等新兴产业。将大洋矿产资源勘探开发列为国家长远发展项目给予专项投资，成立了负责协调、管理中国在国际海底区域进行勘探开发活动的专门机构。我国是国际海底区域第五大投资国，并在国际海底区域获得了 7.5 万平方千米的专属勘探开发区。今后我国将一如既往地积极参与国际海底的管理和开发活动，发展勘探新技术。

2000 年以前,我国海洋经济增长的速度在 15% 以上,进入 21 世纪后,海洋经济的增长速度略高于整个国民经济的增长速度。采取各种有效措施,保护海洋的可持续开发利用,为实现国家总体战略目标作出应有的贡献:《全国海洋经济发展规划纲要》提出:到 2005 年,海洋产业增加值占国内生产总值的 4% 左右,2010 年达到 5% 以上。这就要求进一步探索新的可开发资源,发展新的开发技术,使更多的海洋有用元素、海洋能、深海矿产成为新的开发对象和形成新的产业;海洋产业结构不断优化,海洋产业群不断扩大、增值。

7. 海洋环境保护政策

我国对海洋环境保护采取分工合作的管理体制,《中华人民共和国海洋环境保护法》第五条明确规定了国务院环境保护行政主管部门、国家海洋行政主管部门、国家海事行政主管部门、国家渔业行政主管部门、军队环境保护部门、以及沿海地方政府的职责和分工。从目前来看,这个管理体制基本适应我国的国情,对确保海洋环境保护法律的实施及有效保护海洋环境,发挥了重要的作用。

我国的海洋污染管理贯彻预防为主、防治结合的方针。在做好海洋生物资源保护和海上污染防治的同时,把防治陆源性污染作为海洋环保的重点。在控制陆源污染方面建立了一系列制度,加强重点排污口的监测、监视和管理。大中城市不断调整工业布局,加强技术改造,开展三废利用,对污染严重的企业限期治理或关、停、并、转、迁,还建设了一批污水处理厂,控制新污染源,减少了陆源污染物的入海量。为防止船舶和港口污染海洋,各类船舶均按规定装备了油水分离装置,编制了船上油污应急计划。港口普遍建设了含油污水接收处理设施和应急器材。

随着沿海地区经济的迅速发展,人口的逐步增加和海洋开发规模的不断扩大,中国海洋环境保护工作面临的形势依然严峻。为了保护和保全海洋环境,我国制定了《全国海洋环境保护“九五”计划和 2010 年长远规划》,继续贯彻预防为主、防治结合,谁污染谁治理,强化环境管理三大政策,并采取以下主要措施保护海洋环境:

(1) 加强污染源控制,制定入海河流全流域水质目标,建立重点海域排污总量控制制度,确定主要污染物排海指标,严格限制超过规定数量的排放;

(2) 加强海洋污染调查、监测和管理,完善污染监测网,健全卫星、船舶、岸站立体监视和执法体系;

(3) 逐步建立排污登记收费制度,鼓励社会各方面发展海洋环保技术和产业。

(4) 加强海洋监测和灾害预警系统建设,建设观测网、数据采集与通讯网、预警和服务网,以及资料质量控制系统等。

三、健全和完善中国海洋政策

虽然我国的海洋政策在近年来得到了很快发展,但随着海洋经济的迅猛发展,在某些领域仍然需要制定一些新的政策。比如:

(1) 尽快建立海洋产业风险投资机制,在坚持效率优先兼顾公平的条件下,加快制定激励海洋产业发展的法律法规,鼓励对海洋产业进行风险投资,帮助海洋产业创造出新的灵活的资金运作机制。

(2) 科教投入不足是当前制约海洋产业发展的突出问题。我国应制定相应的法规、政策和措施，加大对海洋科教事业的投入。要把对科技和教育的投入纳入生产性范畴，由人大实行监督，依法保证科教投入的落实。要运用经济、政策和法律手段，按照谁投入谁得益的原则，建立起市场经济条件下的政府、企业、社会团体和个人等多渠道投入体系，并尽快制定科技经费监督和稽核审计法，确保有限的科技经费足额到位、合理使用、依法管理，有效地防止和遏制在科技经费批准及使用中的违法、违纪现象。

(3) 制定海洋科研机构 and 人员分流的优惠政策；科研机构企业化和进入大型企业的财税优惠政策；技术持股人分享受益的奖励政策。

(4) 制定海洋开发与保护政策。通过制定海洋开发与保护规划，可以调节各行业开发海洋资源、利用岸线和海域的矛盾，保证各行业协调发展。

(5) 制定海洋综合管理政策。这是许多国家都采用的一种办法，其中有针对海洋事业某一领域的政策；有针对海洋某些特别区域的政策；还有针对某些海洋问题的具体政策。只有制定海洋综合管理政策，才能真正地达到综合管理的目的。

第三节 国外的海洋政策

海洋是相通的，海洋事业是世界各国都参与的庞大行业，所以在做出决策的时候，必须仔细研究各国的情况，以便学习和借鉴其他国家的政策，使我国海洋事业在发展过程中少走弯路。

一、美国的海洋政策

美国的海洋政策有着明显的全球性质，其目的是谋求争取和保持海洋各个领域的世界领先地位。其政策包括：鼓励私人企业投入海洋资源勘探和开发；保持美国海洋科学研究和海洋开发的领先地位；促进海洋科学技术的教育和培训；改善、提高美国海洋开发技术的领先地位；改善、提高美国海洋开发利用的装备技术能力和水平等。美国现在虽然还没有在《联合国海洋法公约》上签字，但它已经将其领海宽度由 3 海里扩大至 12 海里，并且划定了 200 海里专属经济区。

1. 美国的海运政策

19 世纪中叶，美国海洋运输业开始衰退，因为当时美国更注重陆上（如河流航运、铁路等）运输业的开发，结果导致了海洋运输业逐渐衰退。第一次世界大战后，美国下决心发展海运事业。为了推动美国商船队的壮大和海运发展，美国实行的是“促进航运与造船”的海运政策，对海运力量提供广泛的促进性援助计划，以复兴衰退中的美国商船海运。该计划包括：① 直接现金支付，以造船补贴和船只营业补贴的形式提供支持；② 税收支援，特别规定对留作新船建造的那部分收入可以延期纳税；③ 信贷援助，以贷款形式支持造船；

以物代金补贴，将联邦所造船只设备价拨私人经营；官职性补贴；⑥ 外贸性补贴等。

政府的帮助直接体现在无偿提供资金建造船舶，提供津贴和优惠条件进行海上运输，以及提供低息贷款等。例如，提高美国海运业工人工资。另一种政府的优惠政策是，如果

船业物主将所赚利润用于建造新的船舶，就不用上税，以鼓励海运的发展。还有一种扶持民族海运的办法是美国的海岸运输只允许美国航运公司承担，即美国城市之间的运输者必须是美国的公司。美国还规定，一支船队如果要挂美国国旗，则船只必须是在美国建造的，所雇的海员也必须来自美国。这就使得海运价格大幅度上长。其他扶持措施还有货物有限原则，如美国的援外物资必须用美国的船舶来运输等。美国和俄国曾经有个粮食购销的协议，协议书上规定 30% 的粮食必须要由美国的船来运输，30% 的粮食必须要用俄国的船来运输。如果外国人在美国要运输一批货物，则必须要用美国的船来运输，而价格可能很高。尽管有国家的政策支持，美国人的造船热情仍然不高。1996 年美国没有建造任何大型商业船舶，1997 年也只建了一艘。

中国在大力发展海洋运输业的时候，同样也面临着建造船舶、货物补贴、货物优先等问题。大批量的集装箱运到港口之后，需要卡车或者火车来运送这些集装箱。这些庞大的沉重的集装箱对道路、对空气都是有影响的。所以，设计、规划港口建设的决策者必须意识到环境问题。美国在这方面犯了一个错误，即海岸运输只允许美国自己的船队经营，这样很多集装箱由于船舶不够只能用卡车运输，运价便相应提高，而用船或者火车运输则更便宜一些。中国在今后的发展过程中不应犯同样的错误，即不要过度地依赖公路运输。

2. 美国的渔业政策

美国为了发展本国海洋渔业捕捞，自 20 世纪 50 年代实行一系列鼓励政策，在建设“强大、繁荣、兴旺的渔捞及水产加工业”的目标下，制定、实施了对渔捞和水产加工加大投资的政策，把进出口关税收入的 30% 用于渔捞和加工的科技工作，为渔船抵押保险提供周转金，用于购买和建造新的渔船，增强美国的海洋捕捞能力。60 年代又实行对渔捞装备的进一步补贴政策，年度补贴额大幅度上升，新补贴政策使政府用于渔捞装备的补贴翻了两番。美国采取的这一系列刺激政策，使其海洋捕捞力量得到加强。后来美国近海渔业资源的衰退，究其原因，同 50 年代开始实施的一系列新政策不无直接关系。70 年代美国又提出了发现和确定新的鱼群，改善渔业管理制度，从目前尚未利用或未很好利用的种类中发展新的产品以及开辟新的水产养殖场。水产捕捞、渔业资源养殖和管理工作要贯彻维持“最适持续产量”的政策。

3. 美国关于防止海洋污染的政策

虽然美国在 1961 年就加入了《防止海洋石油污染海洋的国际公约》，但该《公约》中没有规定各个州沿岸海域的污染如何来处理。于是，1970 年出台了联邦水污染防治的法律，从国家高度来控制水域的污染。该法律规定，由各个州提供资金来控制水质的恶化，由污染者负责治理环境污染并消除危害。美国还成立了国家环保局，控制点源污染。目前，美国已经制定了控制点源污染的标准，根据这个标准，联邦政府向各州拨放大量经费，用于建造污水处理工程。美国没有批准 1969 年的《海洋石油污染民事责任公约》和 1971 年的《海洋石油污染国际基金公约》，认为它们所提出限制的危害程度太小。但是，美国加入了 1975 年的《国际防止船舶造成污染公约》，包括其附件 1,2,3,4,5。根据上面提到的 3 个公约，油轮装油和装水的仓位要分开，在近岸 50 海里的区域内不准排放污水，而且在红海、

黑海、波罗的海也禁止排放污水。

在“艾克森”号油轮事故发生后，美国国内强烈呼吁加强防止石油污染管理，由此产生了1990年的《美国石油污染防治法》。这部法律要求2015年所有进入美国海域的油轮必须是双层船体，对运输石油的污染保险金高达1200美元/吨，也就是说一只运输1万吨石油的油轮的保险金达1200万美元。如果由于操作失误引起了石油污染，污染保险金将没收上交。这部法律对所有进入美国的船只都适用，但无害通过的除外。

过去人们认为石油污染只带来渔业损害和清理污染的花费。在这部法律中，考虑到了石油污染的各个方面，包括环境、个人财产、渔业资源等。例如，一家海滨饭店因为海水污染使游客减少，饭店生意清淡，也应当得到赔偿。如果石油污染后需要警察维持秩序，需要消防队来灭火，那么污染者还要承担这方面的费用。这是一部很严厉的法律，未来所有进入美国的油轮都必须携带巨额保险金，没有保险金就不能进入美国海域。除了服从美联邦的法律以外，船舶还得服从各州的法律如在德纳华州，油轮对油污染必须另外承担300美元/吨的责任；在加利福尼亚州惩罚更严厉，污染事故的责任是没有限制的。总之，现在油轮如果在美国海岸发生溢油事故，代价将是巨大的。

4. 美国的海洋科技政策

1986年美国率先制定了“全球海洋科学规划”，强调海洋是地球上最后开辟的疆域，谁能最早、最好地开发利用海洋，谁就能获得最大的利益。1990年发表的“90年代海洋科技发展报告”指出，以发展海洋科技来满足对海洋不断增长的要求，以便继续“保持和增强在海洋科技领域的领导地位”。据统计，1996年至2000年间美国共投入110亿美元用于民用海洋研究与开发。

二、日本的海洋政策

自20世纪60年代中期后，日本对海洋的关注越来越强烈，并推动其海洋政策的屡次调整。60年代中期以后，日本海洋开发经费有大幅度增长，差不多每1~2年就翻一番此种投资加大并不是偶然的，它反映了日本国家海洋政策的变化。在其海洋开发审议会议给内阁总理大臣的答文中，就反映了政策变化的基础。该文说：“鉴于海洋在我国未来社会、经济中所占的重要地位，国家的责任是重大的从国家现在的财政状况看，虽然估计到这些对策实施有困难，但对于资源奇缺的我国来说，国民迫切期望把开发海洋的极大可能性转为现实。”日本正是在这种认识的基础上制定了当时的海洋政策。日本60年代的海洋政策要点是：建立海洋特别是200海里专属经济区的调查、观测、监测的综合体制与能力，实施海洋资源开发 and 环境保护的综合计划和管理；进入海洋国际新秩序，积极推进国际合作；整備海洋法制，执行海洋开发的综合推进体制。这种进取性的海洋政策势必能够有力地推动日本海洋事业的迅速发展。

1978年日本为了制定海洋政策及发展规划，由“日本海洋科学技术中心”组织有关部门、机构编写了《海洋开发设想和科学研究课题调查报告》。这个材料通过分析国内外海洋开发利用历史和现状，对以后10年左右海洋开发区的技术水平作了全面的预测，主要是锰结核、海洋能源、海岸带开发、潜水技术、海洋环境保护、海洋调查船和国际合作等26个