

海洋管理概论

主 编 管华诗 王曙光

副主编 于宜法 李永祺 权锡鉴

编 委 (按姓氏笔画为序)

于宜法 马英杰 王广俊 王曙光

刘曙光 权锡鉴 李永祺 胡增祥

高 艳 宿 涛 管华诗 戴桂林

中国海洋大学出版社

· 青 岛 ·

图书在版编目(CIP)数据

海洋管理概论/管华诗,王曙光主编. —青岛:中国海洋大学出版社,2002.12

ISBN 7-81067-447-1

I. 海... II. ①管... ②王... III. 海洋-管理-概论 IV. D993.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第104318号

中国海洋大学出版社出版发行

(青岛市鱼山路5号 邮政编码:266003)

出版人:王曙光

日照报业印刷有限公司印刷

新华书店经销

*

开本:850mm×1168mm 1/16 印张:16.5 字数:375千字

2003年7月第1版 2003年7月第1次印刷

印数:1~2500 定价:28.00元

前 言

海洋管理是海洋事业的重要组成部分,它通过行政、法律、群众团体、舆论、经济等途径,对海洋区划、规划、计划、海洋调查、科学研究、开发利用、生产活动进行组织、领导、指挥和调控,从而保证有效地维护海洋权益和秩序,合理开发利用海洋资源,切实保护海洋生态环境,实现海洋资源、环境的永续利用和海洋事业的协调发展。

近二三十年来,人类在探索海洋奥秘、开发利用海洋、发展海洋经济方面取得了前所未有的成就,同时在对海洋重要性的认识,海洋管理的理论和实践方面也取得了重大进展。世界性的人口、资源和环境问题,促使人们进一步认识到:海洋是一个富饶而远未充分开发和利用的宝库;海洋赋存的油气、矿物、生物、能源和空间等资源是替补陆地资源日益枯竭的惟一后备;人类要维持自身的生存、繁衍和发展,在现实条件下,只能充分利用和保护地球上仅有的这块疆域。基于这些认识,1990年第45届联合国大会作出决议,“敦促世界各国把海洋开发列入国家发展战略”。1992年联合国环境与发展大会又着重指出:“海洋是全球生命支持系统的基本组成部分,也是实现可持续发展的宝贵财富。”1994年《联合国海洋法公约》生效;第49届联合国大会确定1998年为“国际海洋年”,并把“海洋——人类未来的财产”作为“国际海洋年”的主题。这些都极大地唤起了人类对海洋的关注,世界沿海国家掀起了向海洋进军的热潮,也加剧了对海洋管辖与资源的争夺。

在新的形势下,海洋管理也随之发生了新的变化。这突出地表现在由《联合国海洋法公约》所确立的世界海洋管理的新制度和新秩序,改变了由沿海国在其领海内的狭窄管辖带和其领海之外的公海自由构成的传统海洋管理;多数沿海国家倡导对海洋,尤其是对海岸带实行综合管理的新理念。海洋管理是复杂的,这不仅是因为海水本身的流动性、三维特性、风暴等自然灾害的难以预测性、自然环境与行政边界往往缺乏有机联系等原因,而且随着人类开发利用海洋事业的深入发展,出现了许多新的海洋产业,引发了不少海洋管理的新问题。这些新问题包括跨国界种群和高度洄游鱼类的管理,由捕捞渔业向海洋种、养业的转变,海洋污染不受国界约束,大洋底热泉生物的诱人商业价值,预测在深海和大洋底部有超过目前全世界已鉴定的生物种类总数3倍之多的生物有待调查,在未来不长的时间,深海底丰富的碳氢化合物将成为新的重要能源,以及大洋底的丰富矿藏有待开发,等等。同时,部门之间,产业与产业、尤其是新兴产业与传统产业在海洋开发利用的时空矛盾势必日趋加剧。因此,就一个沿海国家来说,其所管辖海域是属于该国公民平等享有的共同财产,而政府是财产的托管人。要管好这份珍贵的财产,必须改变各部门分割管理的体制,实现综合管理的特别策略,努力协调各经济部门、各海洋产业用海的矛盾,权衡各方面的利益,推进海洋资源可持续的多样化利用,维护生物多样性和生态环境。

中国是一个发展中的沿海大国。中国政府高度重视海洋事业的发展,重视海洋管理。江泽民主席提出“要从战略的高度来认识海洋,增强全民的海洋观念”,并发出了“开发蓝色国土”,“振兴海洋、繁荣经济”的号召。

改革开放以来,我国海洋经济发展迅速,全国海洋产业总产值从1978年的60亿元增加到2001年的7 233多亿元,成为新的经济增长点。为了维护海洋权益,合理开发海洋资源,加强对海洋的综合管理,中国政府采取了一系列重要的措施。例如,1992年颁布了《中华人民共和国领海及毗连区法》;1995年出台了《中国海洋21世纪议程》;1996年全国人民代表大会常务委员会批准了《联合国海洋法公约》;1997年海洋高技术正式纳入国家高技术研究领域;1998年国务院发表了《中国海洋事业的发展》白皮书,同年国家发展计划又把海洋经济确定为我国国民经济的一个新的经济增长点;1999年全国人民代表大会常务委员会批准了修订的《中华人民共和国海洋环境保护法》。进入新世纪的第一年,全国人民代表大会常务委员会批准了《中华人民共和国海域使用管理法》,该法是我国海洋管理理论和实践经验在法律上的体现,反映了国内外海洋综合管理的新理念;首次在法律上规定了“海域属于国家所有,国务院代表国家行使海域使用权。任何单位或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让海域。单位和个人使用海域,必须依法取得海域使用权”,并且通过海洋功能区划、海域使用的申请与审批、海域有偿使用、海域使用登记、海域使用统计、海域使用权证等制度,从法律上有力地保证和促进海洋资源的永续利用和生态环境保护。该法的施行,是我国海洋管理具有里程碑的大事。

但真正贯彻实施海域综合管理不是一件容易的事。这不仅有待理论和实践的完善和深化,各涉海部门的利益有待逐步调整,而更重要的是要抓紧培养一批熟悉海洋综合管理的人才。人力资源的开发,是海洋管理的核心,关系到我国海洋事业的成败。只有造就一批政治素质高、政策性强、业务知识面宽、熟悉管理的客观规律、具有战略的头脑、开拓进取、善于解决实践中所提出的问题的海洋管理队伍,才能适应海洋事业迅速发展的需要,使我国由海洋大国变成海洋强国。

中国海洋大学是一所以海洋、水产为特色,包括理学、工学、农(水产)学、文学、医(药)学、经济学、管理学、法学等学科门类的国家教育部直属重点综合性大学。根据国际海洋事业发展的新态势以及国家海洋事业发展的需要,加强海洋管理人才的培养是学校义不容辞的责任。为此,我们组织和邀请部分专家、教授编写了这部教材。全书共分十章,编写分工如下:前言,管华诗、李永祺;引论,于宜法、权锡鉴;第一章,马英杰、解新英;第二、三章,宿涛;第四章,李永祺、刘兰;第五章,刘曙光;第六章,戴桂林;第七、八章,权锡鉴;第九章,高艳、文艳;第十章,王广俊。本书主编之一、国家海洋局局长、中国海洋大学兼职教授、博导王曙光同志十分重视海洋管理人才的培养,对本书编写给予了多方面的指导。

鉴于海洋管理是一门新兴的学科,尚有不少理论和实践问题有待深入探索,本书内容也有待今后在实践中不断修改、充实和完善。我们将与大家一起,为不断充实、发展我国海洋管理科学,建立和完善我国的海洋管理新制度,促进海洋造福人类而共同努力!

管华诗 李永祺

2002年10月

目 录

引 论	(1)
一、海洋管理的概念	(1)
二、海洋管理的对象和任务	(2)
三、海洋管理的目标和基本原则	(2)
四、海洋管理的基本手段	(3)
第一章 海洋政策	(5)
第一节 政策概述	(5)
一、政策的概念	(5)
二、政策的作用	(7)
第二节 中国的海洋政策	(8)
一、中国海洋政策的历史发展	(8)
二、新中国成立后的海洋政策	(9)
三、健全和完善中国海洋政策	(14)
第三节 国外的海洋政策	(15)
一、美国的海洋政策	(15)
二、日本的海洋政策	(17)
三、澳大利亚的海洋政策	(18)
第二章 海洋立法	(21)
第一节 国际海洋法	(21)
一、海洋法的概念	(21)
二、国际海洋法的历史综述	(22)
三、《联合国海洋法公约》	(25)
第二节 中国的海洋立法	(45)
一、中国海洋立法的历史发展	(45)
二、海洋管理法律制度	(46)
第三章 海洋权益	(53)
第一节 海洋权益概述	(53)
一、海洋权益的概念	(53)
二、海洋权益的相关主体	(53)
三、维护海洋权益与各方利益关系的协调	(54)
第二节 国家所属和管辖海域的海洋权益	(59)
一、内海的权益	(59)
二、领海的权益	(60)

三、毗连区的权益	(61)
四、专属经济区的权益	(61)
五、大陆架上的权益	(62)
第三节 管辖争议海域和国家管辖范围以外海域的海洋权益	(62)
一、国家在管辖争议海域的海洋权益	(62)
二、各国在公海和国际海底区域的权益	(64)
第四节 海洋权益的保障	(65)
一、保障的前提和基础	(65)
二、保障的主要措施	(65)
第四章 海洋功能区划	(68)
第一节 海洋功能区划的定义及法律地位	(68)
一、海洋功能区划的定义	(68)
二、海洋功能区划的目的意义	(69)
三、海洋功能区划的法律地位	(70)
第二节 海洋功能区划编制的范围和原则	(71)
一、海洋功能区划的范围	(71)
二、海洋功能区划的原则	(72)
三、几种关系的处理	(72)
第三节 海洋功能分区	(73)
一、港口航运区	(74)
二、渔业资源利用和养护区	(74)
三、矿产资源利用区	(74)
四、旅游区	(74)
五、海水资源利用区	(75)
六、海洋能利用区	(75)
七、工程用海区	(75)
八、海洋保护区	(75)
九、特殊利用区	(78)
十、保留区	(78)
第四节 海洋功能区划的编制	(78)
一、成立编制组和制定工作方案	(78)
二、资料收集和分析	(79)
三、功能区划方法	(81)
四、海洋功能区的划分	(82)
五、海洋功能区划报告的编写	(83)
六、绘制海洋功能区划图	(84)
七、建立区划管理信息系统	(84)
八、征求意见、评审、报批和向社会公布	(86)

第五节 贯彻落实海洋功能区划的措施和管理	(86)
一、认真学习、积极贯彻《海域使用管理法》	(86)
二、深化海洋功能区划,完善海洋功能区划	(87)
三、将海洋功能区划转化为政府行为,制定海洋功能区划实施管理办法,实现 依法治海	(87)
四、强化海洋行政管理机构是实施海洋功能区划的组织保证	(88)
五、制定海洋开发和海洋环保规划,将海洋功能区划的实施落到实处	(88)
六、加强科学研究,发展海洋功能区划理论,完善、深化海洋功能区划工作成果	(88)
第五章 海洋资源管理	(90)
第一节 海洋资源管理概述	(90)
一、基本概念	(90)
二、现代海洋资源管理的基本内容	(91)
第二节 海洋资源及其开发	(92)
一、海洋资源的特征	(92)
二、我国海洋资源的开发利用	(95)
第三节 我国海洋资源管理体系	(98)
一、海洋资源的行业分类管理	(98)
二、海洋资源的区域综合管理	(101)
第四节 海洋资源管理的未来发展	(105)
一、海洋资源管理的发展趋势	(105)
二、我国海洋资源管理的问题	(106)
三、我国海洋资源管理的发展对策	(106)
第六章 海洋环境管理	(108)
第一节 海洋环境管理的一般概念	(108)
一、海洋环境管理的基本概念	(108)
二、海洋环境管理的基本原则	(109)
三、海洋环境管理的基本任务	(112)
第二节 海洋环境管理的基本理论	(119)
一、环境管理理论的形成与发展	(119)
二、海洋环境管理的理论概述	(126)
三、环境管理的微观决策	(134)
第三节 海洋环境保护与监测	(137)
一、海洋环境保护的一般概念	(137)
二、海洋环境的管理技术	(140)
三、海洋环境监测	(148)
第四节 海洋自然保护区与海岸带综合管理	(151)
一、海洋自然保护区的概念与作用	(151)

二、海洋自然保护区的建设与管理模式	(155)
三、环境保护与海岸带综合管理	(160)
第七章 海洋科技及其产业化管理	(166)
第一节 海洋科技发展与海洋技术创新	(166)
一、海洋科技发展状况	(166)
二、海洋科技发展战略	(169)
三、海洋技术创新	(173)
第二节 海洋科技产业化管理	(176)
一、海洋科技产业化	(176)
二、海洋科技产业化过程	(176)
三、海洋科技产业化管理	(177)
第八章 海洋经济管理	(182)
第一节 海洋产业发展现状与发展战略	(182)
一、海洋产业发展现状	(182)
二、海洋产业发展战略	(184)
第二节 海洋经济管理	(187)
一、制定海洋经济发展规划	(187)
二、制定海洋产业政策	(188)
三、对海洋产业进行合理的布局	(190)
四、海洋经济管理手段	(192)
第三节 海洋经济管理信息化	(194)
一、提高海洋经济信息化程度	(194)
二、海洋经济信息的处理	(196)
三、建立海洋经济管理信息系统	(197)
第九章 海洋人力资源管理	(200)
第一节 海洋人力资源开发	(200)
一、人力资源的概念及其作用	(200)
二、海洋人力资源的开发战略	(202)
三、大力推进海洋人力资源开发	(203)
第二节 人力资本的战略管理	(203)
一、人力资源战略管理的基本含义	(203)
二、人力资源管理的发展趋势	(204)
三、人才管理的误区	(204)
四、人力资源的战略管理	(205)
五、海洋科技人力资源盘活的战略架构	(207)
第三节 海洋教育	(211)
一、我国海洋教育的发展与现状	(211)
二、21 世纪初海洋高等教育面临的新挑战	(212)

三、海洋高等教育展望	(212)
四、海洋科学的教育模式	(213)
第四节 建立适应 21 世纪海洋事业发展的人才队伍	(214)
一、21 世纪海洋科学的发展趋势	(214)
二、21 世纪海洋事业发展对人才队伍的要求	(215)
三、海洋人才队伍的建设策略	(216)
第十章 海洋执法管理	(220)
第一节 海洋执法管理的原则	(220)
一、海洋执法管理的概念	(220)
二、海洋执法管理的原则	(221)
三、海洋执法管理的种类	(224)
第二节 海洋行政执法	(226)
一、海洋行政执法的概念	(226)
二、海洋行政执法的范围	(227)
三、海洋行政执法的种类	(229)
四、海洋行政执法的程序	(232)
第三节 海洋司法	(237)
一、海洋司法的概念	(237)
二、海洋行政司法	(238)
三、中国海事法院的设置及其受案范围	(240)
四、海事仲裁	(242)
第四节 国际海事纠纷的解决	(246)
一、国际海事纠纷	(246)
二、国际法院	(247)
三、国际海洋法法庭	(249)

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和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。在没有相关法律法规规定的情况下,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、加工并举,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) 为巩固传统的海洋事业、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