

重大海洋政治、经济和环境问题综述(之二)

杨金森 (国家海洋局海洋发展战略研究所)

(接续上期)

三、海洋经济问题

海洋是生命支持系统的重要组成部分,可持续发展的宝贵财富,实现国家政治、经济和军事战略的重要舞台。中国是世界上人口最多的沿海国家,可持续发展必然越来越多地依赖海洋。开发海洋资源,发展海洋经济,建设海洋经济强国是一项具有战略意义的历史任务。

(一) 中国具有开发利用海洋的优越条件和战略性需要,应该把海洋开发作为跨世纪的国家发展战略。

(1) 海洋是蓝色国土和人类共同继承的遗产,这是世界各国越来越重视海洋的重要原因。①根据《联合国海洋法公约》的规定,沿海国家可以划定 12 海里领海,这是领土的组成部分,可以称为蓝色国土。我国领海和内水面积约 37~ 38 万平方公里,这是我国的蓝色国土。②沿海国家可以划定 200 海里专属经济区和大陆架为自己的管辖海域,在这些海域沿海国有勘探开发自然资源的主权权利,以及海洋科研、海洋环保、人工设施建设三方面管辖权;在行使这种主权权利和管辖权的意义上,专属经济区和大陆架可以说是“准国土”,因此也可以称为蓝色国土。我国管辖海域的范围尚未划定,范围接近 300 万平方公里。③世界海洋中共有 25 170 万平方公里国际海底区域,这是人类共同继承的财产,由联合国国际海底管理局代表全人类进行管理。在国际海底区域发现了约 3 万亿吨多金属结核资源,以及巨量的钴结壳、多金属软泥、多金属硫化物资源,最近又发现相当于全球石油资源总量两倍以上天然气水合物资源。世界各国都可以通过国际海底管理局去勘探开发国际海底区域的资源。目前,许多国家都申请了矿区,作为长期战略储备。我国 1991 年经联合国批准,在太平洋获得了 15 万平方公里矿区,资源量约 5.4 亿吨,我们还准备进行深海钴结壳及其他资源勘探,为子孙后代获得更多的后备战略资源。这种人类共同遗产可以成为我们的“海外资产”。

(2) 海洋可以成为蓝色经济带和生存空间。过去,海洋的作用主要是国防前沿和发展海上交通运输业,以及捕鱼和制盐。随着科学技术的不断进步,人类在

海洋中不断发现新的可开发资源,海洋逐步成为综合开发的经济区。我国的经济发展形成了西部、中部和东部经济带,海洋开发包括在东部经济带中。200 海里专属经济区和大陆架制度建立之后,我国管辖海域扩大到近 300 万平方公里,其中渔场面积 281 万平方公里,在太平洋已有 15 万平方公里多金属结核矿区,还可以开发公海的生物资源。因此,我们建议把海洋作为一个特殊的经济带,特定专项规划和政策,并把开发建设海洋经济带作为跨世纪的蓝色工程。海洋经济带可以形成几类海洋经济区(带):海岸带海洋经济带,海岛海洋经济带(第二海洋经济带),大陆架和专属经济区海洋经济区,国际海底采矿区,公海渔业区。

(3) 海洋开发可以形成不断扩大的产业群,成为国民经济的重要组成部分和新的增长点。60 年代以前,海洋产业主要是渔业、盐业和运输业;进入 90 年代,除了上述传统产业之外,海洋石油工业、海洋旅游业成为规模越来越大的产业;预计 21 世纪初期,海洋化工、海水利用、海洋医药、海洋农牧化、海洋能发电等,将逐步成为规模越来越大的独立产业,2020 年前后深海矿产资源也将进入商业性开发阶段。目前海洋产业的新增产值占国内生产总值的 2% 左右,预计 21 世纪初可能增长到 5% 左右,一些沿海省份海洋产业新增产值有可能达到国内生产总值的 10% 以上,成为国民经济的重要推动力量。

(4) 海洋还可以为缓解人口和环境压力作出重要贡献。①沿海地区既适合发展经济,又适合人类生存,因此在世界近现代史上一直存在着人口趋海移动的规律。经济发展程度越高,人口越向沿海集中,这是世界性规律。联合国《21 世纪议程》估计,目前距海岸线 60 公里的沿海地区居住着一半以上的人口,2020 年这一比例可提高到四分之三。我国沿海省份总人口 47 967 万,约占全国人口总数的 40%;沿海市县总人口 16 354 万,约占全国人口总数的近 14%。预计我国达到中等发达水平时,沿海地区的人口可能增加到 7 亿~ 8 亿。②海洋处于地球表面的最低部位,是垃圾(特别是废污水)的最后归宿;海洋有强大的自净能力,成为替人类处理废弃物的宝贵场所。合理利用海洋的自净能力可以为人类社会做出巨大贡献。我国目前

每年入海污水总量接近 100 亿吨, 每年估计增加 5% ~ 8%。我国的临海工业带正在建设过程中, 许多沿海地区都在规划建设重化工企业、电力企业和其他新兴产业。沿海地区的工业废物、生活垃圾必然大幅度增加, 今后 10~ 15 年时间仅污水排海总量就可能达到 200 亿吨。海洋为经济起飞提供了垃圾处理场所, 同时也为我们提出了保护海洋环境的艰巨任务。

(二) 建设综合型海洋经济区, 发展海洋产业群, 不断增强海洋经济实力, 建成海洋经济强国。

(1) 实行中心地带带动战略, 建设一批优势型和综合型海洋经济基地。首先, 在资源、区位、产业基础好的地区, 有步骤地建设海水增养殖(农牧化)基地、盐化工基地、石油化工基地、海洋医药基地。其次, 在多种资源并存的地区, 建设综合性海洋经济基地, 例如青岛海洋产业城、天津海洋高新技术开发区, 以及环渤海区、长江口—杭州湾区、闽南沿海海区、珠江口区、北部湾区等综合性海洋经济区。第三, 建设现代化的海洋产业集团, 包括以食品为中心的海洋生物资源产业集团, 以油气为中心的石油化工产业集团, 以化工原料为中心的海水化学元素开发产业集团等。

(2) 经过长期发展, 使海洋经济实力不断增强, 海洋经济成为国民经济发展的积极推动力量, 特别是要成为沿海地区经济发展的新增长点。①本世纪内海洋经济保持 13% 左右的增长速度, 2000 年海洋产业的总产值达到 5000 亿元, 海洋产业产值在国内生产总值中的比重达到 3% 左右。2020 年, 海洋产业增长率保持在 10% 左右, 总产值达到 25 000 亿~ 30 000 亿元。②海洋产业的实物产量不断增多, 海洋长期提供 60% 左右的水产品, 10% 左右的石油和天然气, 70% 左右的原盐, 70% 左右的外贸货运量, 以及不断增多的海洋药物、海洋化工产品、海洋矿物产品、生产和生活用水、海洋电力能源等。③海洋在东部沿海地区发展中的贡献日益增大, 逐步建成“海上辽宁”、“海上山东”、“海上秦唐沧(河北)”、“海上苏东(江苏)”等, 海洋产业的新增产值达到沿海地区国内生产总值 10% 以上, 成为新的经济增长点。

(3) 建设海洋经济强国的主要任务是发展海洋产业, 形成不断扩大的海洋产业群。①大力发展海洋水产业和海水农业, 包括海藻种植业、海洋动物采捕业和养殖业, 以及利用海水灌溉耐盐陆生植物形成的种植业, 使其成为 21 世纪国家的基础产业之一。②海洋交通运输业: 形成大中小配套的海港体系; 海洋运输船队不断发展壮大。③2000 年海洋石油产量 1500 万吨左右, 天然气 60 亿~ 80 亿立方米; 2020 年海洋石油天然气产量有较大增加; 滨海砂矿年产量达到 150 万吨, 2020 年有较大幅度增加; 2020 年开始建立深海采矿业, 形成年产干结核 300 万吨的能力。④海水资源开发: 盐田面积不断扩大, 2000 年达到 0.48 万平方

公里, 原盐产量 2300 万吨; 2020 年盐田面积达到 0.57 万平方公里, 原盐产量达到 3000 万吨; 2000 年沿海地区直接利用海水 460 亿立方米, 2020 年 1000 亿立方米。⑤海洋装备制造业面向国内外两个市场, 与其他产业对装备的需求同步发展。同时, 海洋能发电、海洋服务、海洋医药、海洋空间利用等, 也有较大的发展, 不断形成规模产业。

(三) 加强海洋意识教育, 实施科教兴海战略, 制定蓝色工程计划, 推动海洋经济发展。

(1) 提高国民的现代海洋意识, 增强海洋国土观念、海洋价值观念、可持续发展观念和海洋健康观念, 这在当今国际海洋法律制度发生重大变化, 海洋权益斗争日益激烈的情况下尤为重要, 也是建设海洋经济强国的思想基础。①进行全方位的社会宣传。要利用各种渠道、媒体、机构和方式, 进行经常性宣传。电视、报纸设专门版块; 设立“中国海洋日”, 配合 1998 年“国际海洋年”, 组织大规模的、生动有效的海洋观宣传; 加强海洋读物的编撰和出版工作, 编写系列丛书; 要从儿童教育抓起, 在中小学教材中增设海洋课程。

②各级领导干部率先树立海洋观念。各级领导、尤其是中央和沿海省市的主要领导要重视海洋、懂海洋, 有强烈的建设海洋经济强国和强省的意识; 将“蓝色国土”的建设列入各级党委的议事日程, 把海洋经济发展规划纳入各级政府经济和社会发展规划; 国务院和沿海市地以上政府都要有分管海洋的行政领导。

(2) 实施科教兴海, 促进海洋开发由粗放型向集约型转变。海洋开发对科学技术的依赖性强, 建设海洋经济强国的过程, 也就是“科教兴海”的过程。国家科委和国家海洋局联合制定了《全国科技兴海规划纲要》, 应该积极贯彻执行, 并应尽快着手研究制定具体落实措施, 推动科技兴海工作深入发展。

(3) 制定蓝色工程计划, 协调海洋开发和保护工作。开发和保护海洋引起了国务院约 20 个部门和沿海各级政府的重视, 形成了各种规划和计划, “九五”期间还确定了一批开发建设项目, 研究、开发、利用和保护海洋出现了前所未有的好形势。例如《全国海洋开发规划》, 交通、水产、盐业、石油等行业开发规划, 沿海地区制定的建设“海上辽宁”、“海上山东”等地区海洋开发规划, 200 海里专属经济区和大陆架勘测专项计划和海洋科技计划, 维护海洋权益、保护海洋环境、防止海洋灾害计划等。这些规划都是为开发和保护海洋而制定的, 投资数量很大, 动员的人力物力很多, 汇合起来形成了开发和保护海洋的跨世纪伟大工程——中国的蓝色工程。蓝色工程计划可以分阶段制定和实施。“九五”期间, 由国务院批准, 国家计委、国家科委和国家海洋局把已经确定和正在实施的海洋科技项目、海洋开发项目、海洋基础设施建设项目、海洋环境保护和服务领域的项目, 以及各地地区的涉海开

发建设项目汇总起来,提出一些共同的战略目标和政策,制定一些协调管理措施,作为中国的第一个蓝色工程计划。“九五”计划末期,组织各部门和沿海地区合作制定2001~2005年的蓝色工程计划。

四、海洋生态环境保护问题

世界上公认的十大环境问题有三个涉及海洋:海洋污染、渔业资源衰竭和物种灭绝、海平面上升。这些问题在中国都是很严重的。

(一)我国建立了保护海洋环境的机构和队伍,制定了法律和法规,海洋环境保护工作取得了很大成绩。

(1)70年代初开始抓海洋环境保护工作,国家海洋局、国家环保局、交通部、农业部、海军分别建立了管理机构和队伍,分工负责陆源污染、海上倾废、海洋石油勘探开发、海上船舶、港区和渔业水域、军港和军用船舶环境保护工作,各部门都做了大量工作。

(2)1982年颁布了《中华人民共和国海洋环境保护法》之后,相继颁布了《防止船舶污染海域管理条例》等十几项条例和具体规章,初步形成了保护海洋环境的法规体系,执法工作逐步加强,以法治海取得了许多经验和成绩。

(3)我国海洋环境的质量状况是:外海环境尚处于良好状态,但是,沿岸区环境质量逐年退化,近海污染范围不断扩大;重金属污染得到控制,石油污染由北部海区向南部转移,营养盐和有机污染呈上升趋势;突发性污染事件增多,慢性危害日益暴露,生态破坏仍在加剧。

(二)当前海洋环境质量退化的主要问题是污染趋势日渐严重,生态破坏控制不住,生物资源衰退趋势加重。

(1)河口、海湾和近岸海域污染严重,环境质量逐年退化。例如:大连湾沿岸有70多处排污口,每年排放污水3亿多吨,污染物质10万多吨,海水含油量超过规定标准25倍,其他污染超标7~76倍,海珍品濒于绝迹。上海每年约有20亿吨污水排入杭州湾、长江口,其中西区市政综合排污口附近形成宽300~500米、长7公里的黑水带,渔场已彻底破坏,南区海水中的大肠杆菌超过国家标准1万倍。80年代我国近海石油污染超标率在10%左右,1993年达到37%,舟山渔场等许多优良渔场油类净含率达100%。氮、磷等营养盐对近海的污染逐年加重,1990年南海近海超标,目前渤海、黄海、东海、南海无机氮超标率达到70%,大面积海域遭到污染。

(2)污染事件逐年增多,已经形成环境灾难。据不完全统计,1980~1992年共发生赤潮300起,对海洋生物资源和渔业生产造成严重损害。1989年渤海发生

大面积赤潮,持续72天,经济损失近4亿元。1996年福建东山岛发生赤潮,居民食用赤潮毒素污染的生物,136人中毒。1980~1995年发生溢油事件115起,造成许多海域污染。1988年上海、江苏因食用被甲肝病毒污染的毛蚶,41万人患病。1995年,仅因污染造成的渔业经济损失达3.2亿元。

(3)海洋生态环境破坏十分严重。由于滥采砂石、盲目筑坝、乱挖珊瑚礁等,使许多地区的生态系统受到破坏。长江口、黄海口、珠江口、海河口、辽河口、闽江口、钱塘江口都存在不同程度的淤积现象,直接威胁港口建设和使用。江苏、河北、山东等沿海,海岸侵蚀严重,例如江苏双洋港一带海岸每年后退20米,已丧失1430平方公里土地,河北、辽宁、山东、天津等地,海水倒灌面积800平方公里。我国原有3万多公顷红树林,目前仅存2万多公顷。沿海湿地破坏也很严重。

(4)造成海洋污染和生态破坏的原因是多方面的,不合理开发利用和管理跟不上是主要原因:①经济发展使入海污染物大量增加,目前入海污水每年约90亿吨,预计2000年可能达到110亿吨以上;1990年入海石油约12.5万吨,有机物(COD)748.2万吨,营养盐类11.5万吨,重金属4.2万吨。②海洋环境保护机构和执法队伍缺乏有效协调机制,管理效率低,“五龙闹海,群龙无首”,管理秩序不好。③缺乏重大污染事故的应急处理措施。④沿海民众保护海洋的意识不强,参与不够,只顾眼前利益,重开发利用而不重视保护。

(三)制定河口海岸保护计划,建立污染物总量控制和浓度控制相结合的双轨制,适当增加海洋环保资金,加强海洋环境保护工作

(1)制定国家河口海岸保护计划,加强沿岸生态环境保护,其中包括:重点河口保护计划,沿海湿地保护计划,防止海岸侵蚀计划,红树林、珊瑚礁、海草床等特殊生态保护计划,以及防止海平面上升的对策方案。

(2)建立污染物总量控制和浓度控制相结合的制度,加强重点海域的保护和管理:①借鉴地中海的经验,建立渤海开发保护委员会(或渤海可持续发展委员会),并制定渤海开发保护行动计划,防止渤海变成赖户内海性的死海。②在胶州湾、锦州湾等污染物入海量大的海湾实行总量控制制度,防止海洋环境质量进一步下降。③尽快建立以中国海监、中国港监、中国渔政为骨干的海洋污染监控和信息传递网络,加强协作执法和重大污染事故的调查处理。

(3)防止海洋污染和生态环境破坏是国家公益事业,必须有一定的国家投入,同时要开辟其他资金渠道。(1)从国家征收的陆源污染物排海的费用中划出

一部分,专门用于海洋环境保护工作。(2)改变海洋事业费中没有海洋环保资金的状况,每年由中央财政和沿海地方财政中拿出一部分资金,专门用于海洋环境保护。(3)积极争取一些国际援助,包括全球环境基金、海洋油污污染防治基金等,以及世界银行、亚洲开发银行的援助,国内有关部门在上述领域立项时适当考虑海洋问题。

五、海洋管理体制问题

调整海洋管理体制,加强海洋管理能力建设,形成一个包括非常设海洋事务协调委员会、直属的海洋管理部门、多职能的海上执法队伍在内的体制,是海洋工作形势发展的需要,是一项十分紧迫的任务。

(一) 海洋管理任务大量增加: 管辖海域范围扩大,维护海洋权益任务增多,保护海洋资源和环境任务加重。

(1) 1996 年我国批准《联合国海洋法公约》并宣布建立专属经济区制度之后,享有管辖权的海域面积扩大到近 300 万平方公里。过去海上管理的范围相当于一个中等省份,现在相当于 10 个以上中等省份,陆地国土面积的 1/3,现有的管理机构和海上巡航监视能力难于进行有效管理。

(2) 维护海洋权益的任务十分繁重,其中包括: 生物资源、矿产资源、海水和海流等勘探开发的主权利,以及各种管辖权(人工岛屿、设施和结构的建造和使用,海洋科学研究,海洋环境的保护和保全)。为了维护这些海洋权益,沿海国家要有专门机构进行管理,要有一支海上行政执法队伍,像军事设防一样,分海区布署力量,对外国船舶进入专属经济区和大陆架进行科研调查、捕鱼、船舶污染物排放,建造人工构造物等进行巡航监视。目前,我国因执法队伍分散和力量薄弱,尚未对近 300 万平方公里广阔海域分区设防,没有进行常规的巡航监视,像 1984 年国务院和中央军委 134 号文所说的处于“都管都不管”状态,中国港监基本上在港口活动,中国渔政只处理渔业问题,中国海监只进行不定期巡航,或遇到事件“反应式”的调查。

(3) 海洋环境和资源保护任务加重。①海洋环境退化问题日趋严重,在一些海湾已经出现“死海”,赤潮和重大污染事件逐年递增,海洋的可持续利用正在受到严重威胁。②海岸侵蚀、重要生态系统破坏、海洋灾害问题也有加重的趋势。③过度开发利用,不同用海行业间的矛盾也很突出。

(二) 海洋管理体制不适应: 涉海部门间缺乏协调机制,海洋管理部门层次低,海上执法队伍分散薄弱。

(1) 海洋管理需要综合协调机制,因为“海洋管理

与土地管理不同,海洋管理是复杂的,这是因为海洋本身的流动性、三维特性、自然环境与行政边界缺乏有机联系等多方面的原因造成的”(引自鲍基斯《海洋管理与联合国》)。目前,我国涉海部门有 15~25 个之多,决策程序分散,机构重复和竞争问题很突出。因此,《21 世纪议程》要求:“各沿海国家应建立和加强协调机制和高级别规划管理机构,对其沿海和邻近区域的资源进行综合管理”。这是符合中国的情况的。

(2) 海洋部门层次低,能力弱,海洋工作只能在较低层次安排,海洋部门无力协调其他部门管海用海的矛盾,地方海洋工作机构刚刚建立,事权划分问题未完全解决。

(3) 执法队伍分散薄弱。目前是“五龙闹海”,海监、港监、渔政、公安、缉私等海上行政执法队伍分散于不同的行政部门,力量都很弱,技术装备落后,相互之间又缺乏执法协助制度。军事部门力量较强,但是,在海上(特别是在领海之外)执行海洋科研、海洋环保、海上设施建设管辖权,以及捕鱼、矿产资源开发等项管理工作,既有国际法障碍,又有国内法障碍。国外的普遍经验是建立一支海上行政执法队伍,平时担任执法护法任务,战时作为武装力量的一个部分,如海岸警备队、海上保安厅、海上边防军等。

(三) 体制调整思路: 建立协调机构,强化海洋管理部门,加强海上执法能力建设。

(1) 调整海洋管理体制,形成中央与地方相结合、综合管理与行业管理相结合的管理体制,具体建议是: ①合并国家海洋局和有关机构,建立国家海洋管理总局,并且依据其承担综合管理的职责授予相应的权力。这样做的好处是消除了国家海洋局与有关机构职权划分和管理任务交叉的矛盾,有利于把海洋环境和生物资源管理结合起来,也与辽宁、山东、广东等海洋大省的机构大体一致。②建立国务院海洋事务协调委员会,以国家海洋管理总局作为办事机构,承担综合管理的协调工作,至少应建立涉海部门联席会议制度。③正式划分地方政府管理海洋的范围,以及相邻地区之间的边界,发挥中央和地方两个积极性管好海洋。领海线以内海域划归地方管理,领海线以外的专属经济区和大陆架由中央统一管理。在地方管理的区域中,军事、外交、航运、油气资源开发等,仍由国务院有关部门管理。④海洋管理部门应有专项行业管理经费。

(2) 调整和重组海上执法队伍。合并中国海监、中国渔政、中国港监三支队伍,并划拨一部分海军舰艇,组建中国海洋监察队,在基本不增加基本建设投资条件下,形成统一的海上执法队伍。以中国海洋监察队为准军事性质的队伍,平时担任行政执法任务,战时作为辅助武装力量。

(全文完)