

中国 21 世纪海洋管理战略研究——

# 加强海洋法制建设 走依法兴海之路

撰文/王诗成

《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)的生效,开创了人类开发、利用、保护海洋的新纪元。濒海各国特别是一些海洋大国纷纷行动,制定新的对策和措施,旨在占据新的海洋竞争优势。我国作为签约国,应当增强紧迫感和危机感,从维护国家利益的高度,强化国家海洋综合管理,在未来的海洋竞争中,掌握主动权,立于不败之地。

### 一、世界海洋管理态势

《公约》从1970年12月17日开始酝酿,到1994年11月16日正式生效,经历了24年的漫长岁月。它的诞生,是世界海洋史上的一个重要里程碑,是广大发展中国家经过长期斗争取得的积极成果。它标志着新的国际海洋法律制度的确立和人类和平利用海洋、全面管理海洋新时代的到来。

《公约》与旧的海洋法制度相比,主要有两个明显特点:

一是第一次以法律形式明确规定了200n mile 专属经济区制度,扩大了沿海国家的管辖海域,使35.8%的海域划归沿海国家管辖,与旧的海洋法律规定的区域相比,扩大了10倍左右。首次规定了沿海国有权建立不超过12n mile 的领海,在该区域内享有主权;规定沿海国有权建立从领海基线量起不超过24n mile 的毗连区。

二是国际海底区域(国家管辖范围以外海床和洋底及其底土)及其资源是人类共同继承财产,由国际海底管理局代表全人类进行管理,由所有国家包括沿海国和内陆国分享,从而打破了海洋霸权主义对国际海底区域及其资源的垄断。

在《公约》生效的前后几年间,世界

各国,特别是一些海洋大国,如德国、日本、英国、法国、俄罗斯等纷纷加快了本国的海洋立法步伐,掀起了批准这个公约的热潮。世界海洋形势呈现出众多海洋国家相继调整国家发展战略、重新审查各自海洋制度和竞相开发海洋以及争夺海洋岛屿等新的动向。世界海洋形势之所以会出现这一新动向,其根本原因在于利益的驱动。

之一,是对海洋资源和权益的追求。众所周知,海洋蕴藏着巨大的资源和财富,《公约》所确立的行为规范,实质是对占地球表面71%的海洋归属和管辖进行一次重新调整,是海洋资源和权益的一次再分配。沿海国加入该公约就意味着有权宣布12n mile 领海、24n mile 毗连区、200n mile 专属经济区,可以实行岛屿制度;群岛国可以实行群岛制度,等等。也就意味着将获得更多的海洋资源和实际利益。

之二,是对联合国新机构席位的谋取。联合国即将成立国际海底管理局,设立国际海洋法法庭和大陆架界限委员会。这些机构在国际上具有十分重要的作用,拥有广泛的权力,其主席、副主席、理事长、秘书长等职位将由会议选举产生,国际海洋法法庭也已开始推荐。所有这些,都以批准《公约》并参加其活动

为前提,而且都有严格的时间限制。如不批准《公约》,将丧失争夺国际海底管理局等机构领导权的机会,国家的主张和利益将不能很好地在国际海洋组织中得到体现。

之三,是海洋利益的竞争。沿海国家占世界200多个国家的一半以上。由于大洋息息相通,大多数国家彼此相邻或相向,海域界限问题、专属经济区和大陆架问题、国际海底资源开采问题,都直接涉及各国的利益,并与邻国或相向国的利益交织在一起。矛盾的焦点是主权的获得或享有、资源的占有或分享。由于各个国家所处的地理位置不同,按《公约》规定获得的实际利益千差万别,但都与邻国或相向国的海洋利益有关联。因此,一个国家加入《公约》,必将促使周边国家加快批准该公约的进程,以求从公约的法律规定中尽可能多地获取自己国家的利益。

之四,是解决争端的需求。随着各国开发海洋的举措不断付诸实施,近年来,涉海矛盾日益突出,海洋热点急剧升温。表面看,《公约》条款不涉及领土归属问题,但该公约规定的领海、毗连区及专属经济区等制度,都以领土的归属为基准。如果一个岛礁的国家归属问题被确定,该沿海国就可以以此岛礁为基点,由



基点连成的领海基线将向外扩展,由领海基线确定的毗连区和专属经济区的范围也相应扩大。因此,岛礁主权纠纷不仅是领土之争、战略要地之争,也是资源之争、权益之争。

总之,《公约》的生效,促进了开发海洋、管理海洋的国际新秩序的建立,同时也加剧了国际海洋权益的斗争和资源的争夺。随着更多的国家批准这个公约,海洋资源的争夺将更加激烈,海洋权益的斗争也将更加复杂。

## 二、我国海洋管理的机遇与面临的挑战

1996年5月15日,第八届全国人大常委会第19次会议通过决定,批准了《公约》。这是顺应时代潮流、富有远见的正确决策,标志着我国海洋事业全面走向以法治海、面向世界和发展经济的轨道。这既给我国海洋综合管理带来机遇,也使我国海洋综合管理面临着严峻的挑战。

### 1.《公约》的生效为我国海洋开发与管理带来了机遇

一是为我国开发、利用海洋提供了更加广阔的空间。《公约》改变了以往“公海”的概念,规定“公海”是不包括国家领海、专属经济区的全部海域,从而缩小了“公海”的范围,扩大了沿海国家和地区

管辖的海域范围。根据该公约有关规定,我国领海和内海面积为38.8万 $\text{km}^2$ ,另外,还对数百万平方千米的海域享有管辖权。这是我国的“蓝色”国土,是一笔巨大的财富,对我国社会主义现代化建设有着十分重要的作用。

二是为我国加强海洋管理提供了国际法律依据。《公约》的生效,标志着包括内海、领海、毗连区、专属经济区、大陆架等内容在内的国际海洋法律制度的基本形成。我国作为缔约国之一,全国人大批准了该公约,这就意味着我国将在接受该公约的约束下进行海洋综合管理。

三是为我国作为已登记的深海采矿先驱投资者的利益提供了法律保护。《公约》确定了国际海底区域及其资源是人类共同继承财产的原则,确立了区域勘探开发制度。1991年,我国大洋矿产资源研究开发协会被国际海底管理局筹委会登记为第五个先驱投资者。目前,我国已在太平洋有了15万 $\text{km}^2$ 的开辟区。

### 2.《公约》生效后,我国海洋开发与管理将面临一系列挑战

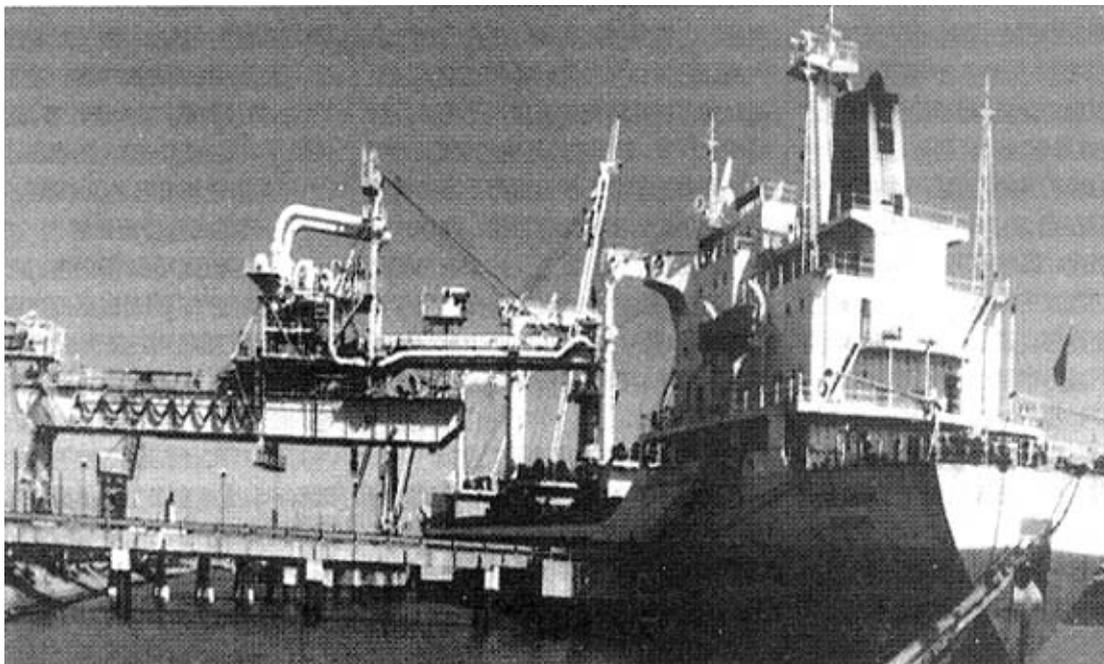
一是面临着维护海洋权益、协调资源开发和保护海洋环境的严峻挑战。今后10~20年甚至更长一段时间内,全世界380多处(已解决1/3)海域划界问题

将陆续提到日程上来,周边国家海域争端将成为21世纪的一个突出问题。在这种形势下,我国的海洋权益将面临严峻挑战。首先是海域划界的潜在矛盾表面化,划界谈判逐渐提到日程上来。其次是岛礁主权争端尖锐复杂。再次是海洋资源争端突出。我国在黄海、东海、南海等区域,都存在与周边国家油气资源和渔业资源争端问题。

《公约》生效后,我国面临的另一个压力是保护海洋环境和协调资源开发。改革开放以来,我国的海洋事业虽取得了令世人瞩目的成就,但也遇到了其他海洋国家共同面临的问题:大量生物物种面临灭绝的危险;各种废弃物无休止地倾倒入海;船舶、油田的溢油事故频繁发生。我国的海域自北到南已遭到不同程度的污染和破坏。

另外,海洋是多部门、多产业活动的领域,其丰富的资源吸引着千军万马向海洋进军。许多部门和产业在开发利用海洋及其资源时,往往较多地考虑本部门和本行业的利益,有的甚至为了本单位的当前利益而不惜资源浪费或损害其他部门的利益和国家的长远利益。海洋产业的各自为政,使海上纠纷增多、开发秩序较乱、整体效益不高。

二是面临着加强海洋立法、完善海



洋法律体系、加强海洋执法能力建设、实行依法治海的严峻挑战。目前,我国制定公布的海洋开发、保护、管理等方面的法律法规,绝大部分是专项性的,缺乏能约束各个行业的综合性基本法规。例如,至今还没有出台全国性的海洋法,海洋国土资源开发保护法,海岸带管理法,重要海湾、河口开发保护法以及沿海各省相应的综合性法规等。现有法律法规也不配套,形不成完整的法律体系。

同时,我国海上执法权力分散在国家海洋局、农业部、交通部、国家环保局、海关、海军等诸多部门。海洋管理各自为政,自成体系,力量分散,形不成合力。强化海洋执法能力,形成统一的、强有力的海上执法力量成为海洋综合管理的一个突出问题。

三是面临着履行《公约》规定的义务的挑战。我国在享有该公约规定的诸种权利的同时,也要履行所规定的义务,诸如保护海洋环境和资源的义务、准许其他国家在我国管辖海域享有该公约规定的权利的义务、公布和向联合国秘书长交存我国各种海域划界界限的地理坐标和有关文件的义务,以及履行该公约规定的先驱采矿者的义务等。

### 三、强化海洋综合管理的对策和建议

确立海洋管理的战略目标。制定海洋管理战略的目的是加速与国际海洋法接轨,建立中国海洋新秩序,有效地维护我国海洋权益,促进海洋开发和海洋环境保护,壮大海洋经济。具体地讲,海洋管理战略目标的实施可分三个阶段:第一阶段从现在到2015年,我国顺利实现与《公约》接轨,妥善解决好黄海、东海、南海与周边国家的海域划界问题;建立中国海的新秩序,使海洋综合管理得到强化,由行业分散管理为主向集中统一管理过渡;初步形成比较完整的海洋法律体系;海洋倾废管理系统有效运转;海洋预报预警网络和海洋减灾体系初具规模。第二阶段从2015~2030年,我国海洋法律制度进一步完善,形成一支强大的海洋执法队伍;海洋环境状况明显改

善;海洋预报预警、海洋减灾实现现代化,即我国海洋综合管理达到世界中等国家水平。第三阶段从2030年到21世纪中叶,我国的海洋综合管理达到较为完善的水平,即海洋法律制度、海洋执法队伍、海洋环境保护均达到世界先进水平。为此应采取以下十大对策。

#### 1. 严格遵循海洋管理的四项原则

(1)和平利用海洋原则。依据《公约》关于共同继承财产、公平分享海洋资源、和平利用海洋、合作开发和保护海洋的基本原则,调整我国的海洋政策,建立海洋综合管理制度,积极参与海洋事务的区域性和全球性合作,为开发利用和保护人类共有的海洋作出贡献。

(2)国家安全权益原则。国家安全利益、国家的海洋权益是与建设海洋强国的总目标紧密相连的。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、每一个海洋工作者的神圣责任。

(3)利益一致原则。海洋是多部门、多产业活动的领域。各有关部门和产业在开发利用海洋及其资源时,要将局部利益及当前利益与国家全局利益和长远利益结合起来,避免对国家的全局利益和长远利益造成损害。

(4)效益统一原则。在进行海洋开发利用时,许多部门和单位往往以获取最大的经济效益为主要目标和出发点,而对社会效益和环境效益重视不够,只重视资源开发,忽视生态环境的保护,造成生态环境的破坏,使资源得不到持续利用。为了大力发展海洋经济、改善人民生活,就要坚持开发与保护相结合的原则,以达到科学地、合理地开发利用海洋及其资源,使社会效益、经济效益和环境效益相统一,以保证海洋经济的健康持续发展。

#### 2. 完善海洋管理的三大手段

搞好我国的海洋管理,主要要完善三种管理手段,即法律手段、行政手段和经济手段,并把三种手段有机地结合起来。

(1)法律手段。与《公约》接轨,依法治海,依法管海,最终达到依法振兴海洋事业的目的,是加强海洋综合管理的最基本手段。要将符合国情的发展海洋事业的方针、政策及行之有效的重大管理措施用法律形式固定下来,为科学、合理地开发利用海洋提供重要的法律依据。这样不仅可以全面地体现国家政策的要求,而且也能海洋管理的其他手段如行政、经济等手段提供法律依据。

(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分工,在海洋管理活动时采取的行政行为。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,以确保海洋及其资源的合理开发和利用,使各海洋产业及其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,为促进新兴产业的发展,国家可采取一些经济优惠措施来扶持;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。

#### 3. 理顺海洋管理体制

就海洋的管理体制而言,建国以来,从中央到地方,都是根据海洋自然资源的属性实行以行业部门分工管理为主,基本上是陆地各种资源开发行业部门管理职能向海洋的延伸。

1964年,经第三届全国人大常委会批准,我国成立了专门负责海洋工作的国家海洋局。近年来,随着海洋开发力度的加大,海洋综合管理意识逐步加强。国家和一些沿海大省也都在机构改革中强

化了海洋综合管理的重要地位,并在机构职能上作了明确规定,但总的来看,海洋资源及其开发、保护的管理仍然分散在各个行业部门。我国的海洋管理体制,仍是以行业部门的分散管理为主,综合管理的力量还比较薄弱。为此,笔者提出理顺我国海洋管理体制的“两步走”设想。

第一步,由分散管理向集中协调管理过渡。成立国家海洋综合管理机构。国家海洋综合管理部门以发展我国海洋经济为中心,重点任务是制定海洋建设的方针、政策,协调各涉海部门之间的关系,并紧紧围绕“权益、资源、环境和减灾”四个方面开展各项工作,加强对我国管辖海域的综合管理。国家海洋综合管理部门通过制定海洋政策和规划,确定海洋开发的战略目标和方向,加强海洋立法,充分发挥其综合调控指导功能,调整海洋开发产业之间的关系,将各产业的当前利益及局部利益与国家的整体利益和长远利益有机地结合起来,引导各产业向国家的战略目标和方向发展,实现海洋经济、社会和环境效益的统一。

为了调动地方用海管海的积极性,国家将一部分海域下放给地方政府管理,建立我国沿海地方管辖海域制度。沿海省、市、县按照“精简、统一、效能”的原则,组建地方海洋主管机构,使其作为各级政府主管海洋事务的职能部门,从而形成具有中国特色的中央、省、市、县四级海洋集中协调的管理体制。

第二步,由集中协调管理向集中管理过渡。到2015年,国家强化海洋综合管理,逐步形成国家和省(市、区)两级集中管理体制。届时,将分散在各涉海部门的海洋管理权统一到国家和省海洋主管部门。这种管理体制有利于强化海洋综合管理功能,能够更加有效地调整开发利用海洋资源的各产业活动之间的关系,使局部利益与整体利益、眼前利益与长远利益得到高度统一,保持海洋经济持续、快速、健康地发展。

进一步强化海洋执法队伍的建设。

我国现有海上执法力量分散,总体上又比较弱,难以适应海洋管理的需要,尤其不适应《公约》生效后综合管理的需要。因此,一方面,要理顺海洋执法管理体制,把现有的执法力量的潜力充分发挥出来。理顺体制要坚持中央与地方相结合,充分发挥地方各级政府管海用海的积极性,要坚持综合管理与专业或行业管理相结合、以综合管理为主。另一方面,要适当增加投入,建立一支机动性好、反应灵活、装备优良的国家统一的海洋执法队伍。在具体做法上可与海洋管理体制相适应,采取两步走。第一步仍维护目前的行业执法现状,重点放在加强各部门海上执法力量之间的协作和提高执法人员素质上。第二步,在我国海洋管理体制转向集中管理后,借鉴美国海岸警备队、日本海上保安厅等模式,组建我国多职能的、全国统一的机动性好、反应灵敏、装备优良的海洋执法队伍,全面担负起维护国家海洋权益、保护海洋资源、保护海洋环境、保护海上安全的重任。海洋执法队伍可分为国家和省两级,省管领海内水域,余下的毗连区、大陆架和专属经济区等海域由国家管理。

#### 4. 加强海洋法制建设

近期我国的海洋法制建设,要重点抓好以下三个方面的工作:

第一,对我国已颁布的重要海洋法律法规,如《领海及毗连区法》、《渔业法》、《海洋环境保护法》、《海上交通安全法》等,按照《公约》的有关规定进行必要的审议和修订。

第二,以《公约》为基础,加强与该公约接轨的有关立法工作,如制定海洋基本法、制定海洋区域性法规、制定海洋专项性法规和制定地方性法规。当务之急是加速《海域使用管理法》、《海洋资源勘探开发法》的制订,并做好《国家海洋法》的起草工作。

第三,加强法制宣传教育。当前要针对国民海洋国土意识和海洋法制观念比较淡薄的状况,加大海洋法律法规的宣传教育力度。国家和沿海省、市、县都要制定普法规划,要利用各类渠道和宣

传手段,普及海洋法律法规知识,要通过教育让国家机关、社会团体、企事业单位和全体公民增强海洋法制意识,这是依法治海的重要保证。

#### 5. 保护海洋环境

开发利用海洋,首先要保护海洋,尤其要保护好海洋生态环境,这是保护人类赖以生存和发展的最基本的物质基础,也是促进海洋经济持续发展、造福人类的一项战略任务。为此,要采取如下措施:

一是广泛开展海洋环境保护宣传教育,强化舆论监督和群众监督。保护海洋环境是全民、全社会的事,只靠海洋环保部门势单力薄,要调动全社会的积极性。要充分利用各种宣传工具,大力宣传海洋环境保护法规,普及环境科学知识,努力提高全社会的环境意识和法制观念,共同保护和改善海洋生态环境。

二是加强领导,建立海洋环境保护责任制。沿海各级政府要把海洋环境的保护纳入议事日程,搞好环境监测,把海洋环境的治理纳入经济、社会发展计划中。要实行首长负责制,国家领导人与沿海省份的省长签定责任书,沿海省份的省长和有关地市、大型企业负责人签定责任书,一级抓一级,一级促一级,有目标任务要求,有专人负责,有奖惩制度。

三是理顺海洋环保体制,加强海洋环境保护的执法监督管理。国家海洋主管部门要承担起领导、组织、协调涉海部门、行业和沿海省(市、区)的海洋环境保护工作。各级海洋环保机构的工作重点是抓海洋污染的防治,颁发海域排污许可证。要赋予行业海上执法部门环境保护监督处理权,以保护海洋法规的有效实施。

四是加强海洋污染防治,改善海域生态环境。我国近海的污染物80%以上来自陆源。因此,减少陆上污染物排放量是防治污染的关键。要加强对陆源污染物排放量的管理,对“三废”进行综合利用,从根本上减少工业废水的产生量和排放量。海上污染源主要是船舶和石油生产平台。要提高船舶和港口码头防污

设备的配备率,重点渔港要建立污水净化示范工程。海上石油平台要配备足够种类和数量的防治设备和器材,控制海上污染源的排放。通过加强海域污染防治以及合理利用海洋自净能力,使海洋生态环境得到根本改善。

五是建立海岸带自然保护区。海岸带自然保护区是人类为保护和利用海岸自然资源、自然环境而建立起来的特殊区域,这是有效保护海洋自然环境的一项重要措施。各级地方政府要大力支持海岸带自然保护区、国家公园和森林公园的建立。有关部门要统筹规划、合理布局、科学安排,使海岸带自然保护区发挥其保护自然环境、造福人类的功能。

六是扩大海洋环境的监测和预报范围。目前,我国已形成的海洋环境污染监测网的监测重点放在近海,而对污染较重的沿岸和海湾监测不够。今后的海洋污染监测和研究的重点应从国情出发,从近海转移到污染比较重的河口、海湾和石油勘探开发海域,为治理陆源污染和海域污染提供准确的数据资料。

#### 6. 防止和减轻海洋灾害

根据“国际减灾十年”的要求和我国自然灾害的具体分布情况,减轻我国海洋自然灾害的总目标是:实行全方位减灾、防灾战略,做到减灾与资源开发、环境保护相结合,减灾与发展繁荣海洋经济相结合,减灾与监测、抗灾救灾相结合,最大限度地减少自然灾害造成的损失,以保障我国海洋经济持续、稳定、协调地发展。为此,要采取以下措施:广泛开展防灾减灾的宣传教育及有关知识的普及,提高全民的海洋减灾意识,增强国家综合减灾能力;建立健全海洋灾害的监测和预报网络,采用先进技术和装备,提高中央和地方对海洋灾害的立体监测和中、长期预报能力;加强海洋减灾的科学技术研究,搞好重大自然灾害的防治和预报科技攻关;加快沿海重大减灾工程建设,特别是沿海防潮闸坝及护岸工程、沿海防护林带工程以及沿海重要地域综合减灾工程建设;加强海洋开发活动的管理,制止和减少不合理的海洋开

发活动引发的自然灾害;建立和健全中央和地方海洋安全综合管理机构和海上搜救中心,最大限度减少自然灾害造成的损失;加强国际间的海洋减灾交流和协作,建立跨国海洋安全和减灾协调机构,共同抵御重大的海洋自然灾害。

#### 7. 搞好海洋功能区划,实施海域使用许可制度

海洋功能区划是一项重要的海洋基础性工作,它对促进海洋规划和政策的制定、加强海洋综合管理至关重要。目前,我国沿海省、市均有了海洋功能区划,但不够细致。细化现有的海洋功能区划是发挥功能区划作用的当务之急。为此,我国应在现有的海洋功能区划的基础上,制定海洋功能区划的最低指标,使各类功能区划具有相当强的可操作性。具体地讲,一是开发利用区,包括港口区、旅游区、农林牧区、工业和城镇建设区、油气区、固体矿产区、养殖区、海洋捕捞区、盐田区、地下水矿水开发区、风能区、潮汐能区和其他海洋能区;二是治理保护区,包括增殖区、禁渔区、林木和植被恢复区、防护林带、污染防治区、地下水禁采防采区、海岸防侵蚀区和防风暴潮区等;三是自然保护区;四是特殊功能区,包括泄洪区、排污水质混合区、倾废区、军事区等;五是预留区和保留区。

在搞好全国海洋功能区划的同时,要全面实施海洋许可制度。通过海洋许可管理,使各种海洋开发活动,如海洋倾废区和排污区的划定、海洋捕捞、海水增养殖、海洋石油勘探和开发、海岸和海岛重大工程设施建设、港口建设、盐田建设、滩涂围垦、海滨采矿、海洋自然保护区的建设等,纳入法治轨道上来,尤其是对渔业资源等有限海洋资源的利用,更要实施严格意义上的许可制度,并严格配额许可管理。同时,要在全国推广实施海域使用许可管理制度,对使用海域从事生产开发活动的,要坚持许可和有偿使用原则。通过实施海域使用许可管理制度,逐步解决海域功能紊乱、海域资源浪费的问题,彻底改变海洋开发无序、利用无度、使用无偿的“三无”状况。

#### 8. 适时进行海洋划界、解决海域争端

我国在黄海、东海、南海与相邻和相向国家之间,存在着岛屿主权和海洋资源利用等方面问题。我国应坚持以《公约》确立的法律制度为准绳,通过和平谈判来妥善、公平地解决与周边国家之间的海域划界、海域争端的问题,避免把问题复杂化,更不要使这些问题形成热点,而影响来之不易的和平安定的国际环境。由于这里既有认识上的原因,也有法律上的原因,还有历史上的原因,多种原因交织在一起,因此解决起来需要一定的时间。我们应主动与周边国家进行接触,就有关问题进行正式或非正式磋商,以期找到妥善解决争端的办法。

#### 9. 保护和合理利用近海资源

当前,困扰我国海洋捕捞业发展的突出问题是近海渔业资源严重衰退。对此,国家应采取有力措施,调整近海作业结构,控制捕捞强度的增长。为此:

一是严格渔船许可管理,全面整顿捕捞渔船,加大对“三无”渔船清理的力度,颁布严格的“渔船登记管理办法”,对国内超过国家控制马力指标的渔船限期转产,并加倍征收近海增殖保护基金。

二是要严格执行禁渔、休渔管理规定,压缩定置张网,限制拖网渔船作业区域和时间,严格限制跨区作业,取缔毒、电、炸鱼等违法行为,合理开发利用中上层鱼类资源,逐步实行定额捕捞制度。

三是要加快近海作业结构调整,坚持拖、流、钓多种工具作业,扩大增殖品种,加快增殖步伐。对濒临绝迹的传统优质经济品种要加快工厂化育苗技术攻关;对重要经济鱼虾越冬场、产卵场,国家要有计划地投放人工鱼礁,为其创造繁殖生长的良好环境。国家应采取得力措施千方百计保护珍稀物种。

四是要制定优惠政策,鼓励捕捞渔船到远洋渔场和南中国海渔场作业。对在专属经济区范围内作业的渔船,应严格管理,控制数量,并鼓励捕捞渔船转产从事养殖。

五是要加强渔业执法管理。要依法

保护好渔业资源、珍稀濒危水生野生动物资源和渔业生态环境,组织好伏季休渔,维护好正常的渔业生产秩序。

六是随着《公约》的生效及 200n mile 专属经济区制度的建立,我国已着手同日本、韩国等周边国家就海域划界等问题进行谈判。新的海洋管理制度的建立,将直接涉及我国海洋渔业生产特别是外海捕捞布局的调整问题,对此,我国要早作准备,争取主动,着眼长远,妥善安排当前生产。为配合海域划界,我国应开展对专属经济区和大陆架资源的调查,并对国内从事外海捕捞渔船提出调整意见,争取我国渔业及早与国际接轨。有关渔业立法步伐要加快,尽快建立起新的海洋渔业秩序。

#### 10. 加强海洋服务体系建设

作为海洋开发与管理支持和保障系统的海洋服务体系,在沿海发达国家已成为一个新兴产业,并由公益性服务向商业性服务转变。目前,我国的海洋服务事业已具备一定条件,但尚未形成完整的体系,还满足不了我国海洋开发活动的需要。为此,应从以下几个方面来加强。

一是要加强海水养殖病害防治体系建设。近几年,海洋水产养殖病害严重,已不同程度地制约了海水养殖事业的发展。要重视养殖病害的防治工作,加快养殖病害防治体系建设。尽快建立起沿海省、市、县三级病害防治网络。养殖病害的综合防治体系职能是:养殖水域环境监测、养殖病害的综合防治、养殖种苗检疫、养殖饲料检测、养殖药物检测、水产品出口检疫以及技术培养等。

二是要加强海洋环境监测体系建设。海洋环境监测主要包括海洋环境要素观测和海洋污染监视、监测。为了适应日益增强的海洋开发与管理的需要,海洋环境要素观测要加速岸滨观测站、雷达站、资料浮标站、调查船队、卫星资料地面接受处理系统和航空遥测队伍的建设,更新设备和扩大高新技术的应用范围,建立一个多功能、立体化观测系

统。海洋污染监视、监测的重点区域主要是港湾、渔区及自然保护区等,其次是倾废区、赤潮易发区、海洋工程施工区、入海污染源、海上石油开采区等污染事故多发区,对这些区域要进行不定期监视。要加强“海洋环境监视、监测网”建设,逐步形成一个设备精良、技术先进的多方位、全天候的监视、监测系统。

三是要加强海洋环境预报和灾害预警体系建设。该系统包括海洋环境预报和灾害预警两个支系统。海洋环境预报主要包括海波分析及预报,海流分析及预报和海洋“温、盐、密、声”预报三个方面。海洋灾害预警包括风暴潮预报和警报、海啸警报、海冰分析预报和警报以及海洋灾害性天气预报诸方面内容。另外,还有直接面向生产和海上其他活动的专业预报服务项目。该系统建设的重点是建立和完善预报机构,形成从中央到地方、从近海到远洋、多部门交叉的海洋环境预报和灾害预警网络,并根据海洋开发需要,不断增加预报项目,提高预报时效和精度,缩短我国与世界先进水平之间的差距。

四是要加强海洋信息服务体系建设。海洋信息服务是指以海洋资源环境数据、经济统计资料、情报文献和科技档案为主要内容的信息服务。海洋信息服务体系建设的主要任务是:逐步形成包括海洋资源与环境信息、海洋经济和统计信息、海洋文献档案信息、海洋管理法规信息、海洋科技信息、海洋遥感遥测信息、海洋制图和信息产品制作以及海洋信息技术支持等诸多子系统,与我国海洋事业发展相适应的,在信息种类、数量、质量、采集处理能力、服务手段和效率等方面达到一流水平的海洋综合信息服务系统。

五是要加强海洋通讯、导航定位服务体系建设。海洋通信建设的主要任务是:改造和更新现有的技术装备,大力推广使用新技术,继续加强由交通部主管的国家海上公用通信网和由海军及海洋、气象、渔业、海关、公安等部门组建的专用通信网的建设,提高通信、信息传输

的能力和效率。海洋导航定位服务系统建设要在现有的海、空导航定位系统以及陆基式高精度定位测量系统的基础上,配装 GPS 定位系统用户接收设备,形成近、中、远程相结合,低、中、高精度各异,多种类型交互使用的导航定位综合系统,使组网基本覆盖我国管辖海域。

六是要加强海洋救助、潜水和水下作业服务系统建设。海洋救助打捞的重点任务是搞好全国救助机构、海区救助协调中心和海域救助分中心三级机构建设,不断完善我国的海上搜寻、打捞、救助的组织体系和加强海空联合搜救作业的技术系统建设;增加和更新海上巡逻艇,增加大型飞机,发展抗风力强的拖航船、救护船,以适应海洋开发建设的需要。潜水服务的重点是健全由常规潜水、饱和潜水、单人常压潜水和无人遥控潜水器组成的联合潜水服务体系。水下作业的重点是研究和开发水下检测技术,发展水下铺管及其配套技术。

七是要加强海洋测绘服务系统建设。海洋测绘主要包括水深测量、海底地形地貌测量、大地基准测量、海岸地形测量和各种图的编制。为配合海洋的开发与管理,近期的主要任务是完善海洋大地控制网,建立海洋测绘数据库,完成我国管辖海域的基础图测绘和专题测绘任务。

作者单位:山东省海洋与渔业厅

