

发达国家海洋发展战略对我国海洋管理的启示

江 帆，刘晓峰，林煦昊

(国家海洋标准计量中心 天津 300112)

摘 要：进入新世纪以来，沿海国家愈加重视海洋管理活动，纷纷制定或调整海洋战略，以维护本国海洋权益、强化利益争夺。文章通过借鉴美国、日本、俄罗斯和加拿大等发达国家海洋管理经验，分析我国在海洋管理活动的不足，并从完善海洋综合管理机制、健全我国海洋法律体系、做好国家总体海洋发展战略等 3 个方面对我国的海洋管理提出了建议。

关 键 词：海洋管理；经验；启示

联合国《21 世纪议程》指出：“海洋是全球生命支持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”^[1]。从 20 世纪 60 年代开始，人类由以渔业、航运和制盐为重点海洋产业的时代，进入了海洋开发的时代，掀起了一股海洋大开发的热潮，大力发展海洋油气资源，海上娱乐和旅游事业等。人类对开发利用和保护海洋的认识也越来越深刻。自 70 年代以来，在海洋科技不断进步和海洋开发实践不断深入的推动下，全世界各国针对海洋管理的研究不断深入并得到较快发展。进入新世纪以来，沿海国家愈加重视海洋管理活动，纷纷制定或调整海洋战略，以期在维护各自海洋利益的争夺中占据先机，同时以国内立法方式，对其国家海洋战略进行对内包装和对外宣示，强化海洋管理和利益争夺^[2]。

海洋管理概念是 20 世纪 30 年代在美国被提出的。1972 年，美国颁布了《海岸带管理法》，标志着海洋管理正式成为国家实践。1993 年，《世界海岸大会宣言》指出：“海岸带综合管理已被确定为解决海岸区域环境丧失、水质下降、水文循环中的变化、沿岸资源的枯竭、海平面上升等的对策及有效方法，以及沿海国家实现可持续发展的一项重要手段”。在阿姆斯特朗和赖纳合作完成的《美国海洋管理》一书中，将海洋管理定义为“把某一特定空间内的资源、海况以及人类活动加以统筹考虑”。时至今日，海洋管理的内涵、任务及管理手段都有了新的

扩展和完善。

随着我国海洋事业的不断发展，我国的海洋管理也经历了不断的发展和变化的过程，从唐宋时代重视盐业和海洋航运业到明、清时代的“海禁”和“迁界”，从北洋政府的“鼓励渔民进入公海作业”到国民党政府的“加强领海管理”，从新中国成立初期的主要恢复和发展传统海洋产业到“十五”“十一五”期间建立和健全国家海洋管理体制和各项管理制度，对海洋进行综合管理，再到“十二五”规划中“发展海洋经济”的百字方针，无不体现了正确的制定和实施海洋政策对于海洋事业的发展都起到了的极为重要的牵引或制约作用，海洋政策对于海洋管理的影响也可见一斑。

海洋是相通的，海洋事业是世界各国都参与其中，互相影响、互相借鉴的庞大而又复杂的体系，本研究通过借鉴美国、日本、俄罗斯和加拿大等发达国家制定的海洋政策，分析我国在海洋管理中的不足，总结对我国海洋管理的启示。

1 发达国家海洋政策

1.1 美国海洋政策

美国位于北美洲中部，东临大西洋，西濒太平洋，是一个海洋大国，海岸线长 22 680 km，拥有 1 400 万 km² 的海域面积，其专属经济区内海域总面积达到 340 万 km²。一直以来，美国政府

高度重视海洋管理、利用以及相关产业的良性发展,美国沿海地区每年经济产值在国内生产总值中约占 1/10。美国是世界上制订海洋规划最早也是最多的国家,这是美国海洋战略的重要特点。

早在 1959 年,美国就制订了世界上第一个军事海洋学规划《海军海洋学十年规划》。自 20 世纪 60 年代以来,美国政府制订了一系列海洋发展规划,包括《美国海洋学长期规划(1963—1972 年)》《我们的国家和海洋——国家行动计划》《全国海洋科技发展规划》和《沿岸海洋规划》。美国前总统尼克松在 19 世纪 70 年代向国会的报告中写到,“为了更好地保护生命和财产免于自然的破坏,为了更好地理解整体环境的含义,为了明智地开发和利用我们的海洋资源,为了民族的需要”,建议美国政府成立国家海洋与大气管理局(NOAA),国家海洋大气与管理局随之成立。1990 年的《90 年代海洋科技发展报告》、1995 年的“海洋行星意识计划”等,明确提出要保持和增强美国在海洋科技方面的领导地位。美国还于 1999 年进一步完善了国家海洋战略,并成立了相关的国家咨询委员会,从法律上明确了海岸带经济和海洋经济的定义,确立了海洋经济的管理和评估制度。进入 21 世纪,美国颁布了《海洋法令》。根据该法令,又于 2001 年 7 月成立了全国统一的海洋政策研究机构——国家海洋政策委员会,并陆续制订了《海洋立体观测系统计划》《21 世纪海洋发展战略规划》《2001—2003 年大型软科学研究计划》和《2003—2008 财年及未来美国国家海洋与大气管理局科研战略规划:认识从海底到太阳表面的环境》等文件^[3]。尤其是在 2004 年年底,美国海洋政策委员会向国会提交了名为《21 世纪海洋蓝图》的海洋政策报告,对海洋管理政策进行了迄今为止最为彻底的评估,这标志着美国的海洋发展战略上升到了一个新高度。2009 年奥巴马总统签署了关于制定美国海洋政策及其实施战略的备忘录,并部署编制海洋空间规划,要求采用全面、综合和基于生态系统的方法,既考虑海洋、海岸与大湖区资源的保护,又考虑其经济活动、海洋资源利用者间的利益协调以及资源的可持续利用等诸多问题。此外,美国还推出了以区域为基础

的系列海洋规划,如《密西西比河口规划》《海岸带管理计划》、美国国家海洋与大气管理局的《国家海洋保护区计划》《美国加利福尼亚州海洋资源管理规划》等,进一步丰富了美国的海洋规划体系。

1.2 俄罗斯海洋政策

俄罗斯既是世界最大的陆地国家,也是世界海疆线长度居世界前 4 位的国家,俄罗斯与 12 个海相邻,海疆线长约 3.8 万 km,苏联解体后,俄罗斯海军与海洋产业都受到了很大影响,在世界各大洋地位已遭到明显削弱。直至普京上台后重新推行海洋强国战略,俄罗斯的海洋事业才重新进入了发展的高速路。普京分别于 1999 年和 2000 年批准发布了《俄罗斯联邦海军战略》《俄罗斯联邦 2010 年前海上军事活动的政策原则》,2001 年他又签署并出台《2020 年俄罗斯联邦海洋学说》。该学说指出:“无论从空间和地理特点来看,还是从在国际和地区中的地位 and 作用来看,俄罗斯始终是世界海洋强国”。

新时期的俄罗斯海洋发展规划主要体现在以下 3 个方面。

(1) 成立政府海洋学委员会。2004 年 6 月俄罗斯正式成立政府海洋学委员会,该委员会的设立彰显了俄罗斯对海洋综合开发利用的重视,以及充分协调各部门对海洋资源、海洋战略、海洋军事、海洋国防、海洋外交和海洋交通等开展海洋综合管理,确保俄罗斯国家利益的决心。

(2) 加强核威慑。2003 年的伊拉克战争后,俄罗斯调整了海洋战略思想:由近海防御再次转为海洋进攻,并重新实施核战略威慑。俄罗斯政府本着保持合理的兵力结构,科学配备技术装备,提高制空、制海、反潜整个作战能力的目标,逐年加大海军的经费投入、加强了潜艇技术研发和武器产品更新速度,预计到 2020 年,俄罗斯将拥有一支包括 300~320 艘现代化作战舰艇的海军。近年来,俄海军除重视保持海上战略核力量,保持强大的战略打击能力及水面、水下攻击能力外,还保持一支数量可观的岸基航空兵及少量的舰载航空兵,具有较强的海空突击

能力,这为在保障俄罗斯海洋强国的海洋发展战略提供了坚实的保障^[4]。

(3) 重视海洋资源。俄罗斯非常注重在大陆架、世界大洋、北极、南极方面的综合开发,尤其重视油气的评估与开发,积极参加研究并开发世界大洋的矿产资源,注重世界大洋公海区的联合开发与参与,并利用国际海洋立法的某些空白抢先立法,为攫取海洋利益服务。采取这些措施可以极大地拓宽俄罗斯的地缘政治影响,保障俄罗斯的海洋权益不受侵犯。

1.3 加拿大海洋政策

加拿大是一个三面临海的国家,海洋战略是决定加拿大国家安全的重要因素。加拿大政府于1997年颁布并实施了《海洋法》,成为世界上第一个具有综合性海洋管理立法的国家。2002年,加拿大政府本着可持续发展、综合管理和以预防为主海洋管理原则制定并出台了《加拿大海洋战略》,该战略旨在确保加拿大在海洋管理领域的国际领先地位。

1.4 日本海洋政策

日本是一个典型的海洋国家,有着广阔的海域和绵延的海岸线,其海岸线长达29 751 km。日本由于其自身环境的特点自然资源稀缺,石油和矿产等战略资源极度匮乏,严重依赖通过海上进口资源。海洋战略可谓事关日本国运,海洋资源开发利用、海岸线沿岸的港口贸易直接关系到日本整个国民经济的稳定与发展。

日本高度重视海洋立法工作,20世纪70年代就出台了《孤岛振兴法》;2005年推动日本海洋政策大纲建立;2007年通过了《海洋基本法》和《海洋构筑物安全水域设定法》;2008年通过《海洋基本计划》^[5]。

2001年,为了更好地开展海洋综合管理,日本政府推行行政机构改革,整合海洋事务相关的省厅,并在2007年日本根据《海洋基本法》的规定,成立了以首相为最高领导,由国土交通省、经济产业省等8个部门联合组成的“综合海洋政策本部”。该部全面负责国家海洋政策,按统筹管理的方式整合强化海洋行政,协调各部门工作,基本改变了相关省厅间各自为政的局面,提高了

政府在海洋领域的管理执行力^[6]。

2 对我国海洋管理的启示

2.1 健全我国海洋法律体系

虽然自20世纪80年代以来,我国相继出台了《领海及毗连区法》《专属经济区和大陆架法》《海洋环境保护法》《海域使用管理法》《海岛保护法》《海商法》《海上交通安全法》《渔业法》和《海洋预报管理条例》等一大批重要法律法规。但是相对于国外海洋大国来说,我国海洋立法起步较晚,海洋法律体系还不够健全,缺乏贯穿整个海洋法律制度始终的海洋法基本原则;法律操作性差,适用度低,在内容上也存在缺陷。

积极推进海洋入宪。我国1982年的《宪法》中并无任何有关“海洋”的规定,如果能在《宪法》中心体现出兼顾中国的海情、国情,同时又符合国际法准涉海条例,则可以极大地提高我国海洋法律位阶,推动我国海洋管理规范化和法制化的发展^[7]。中国已于1982年签署《联合国海洋法公约》并于1996年完成批准程序。可以说,顺应世界各国海洋入宪的潮流,在我国《宪法》中加入涉海条款的时机已经成熟。俄罗斯等国采取的分层构建海权体系,可以为我国开展海洋入宪工作提供借鉴。建议在现行《宪法》序言或具体条款中,明确对领海、毗连区、专属经济区和大陆架等海域的主权、管辖权以及在国际海底、极地区域的合法权益;在《宪法》第9条明确规定海域、海岛等自然资源国家所有的性质。

推进“海洋基本法”立法。中国现阶段虽然颁布了一些海洋立法,但都是针对某一领域或者行业制度的专项立法,并没有一部系统的海洋法律对海洋进行综合管理。由于海洋的复杂性,对于海洋管理机构的要求相对较高,需要一个综合性海洋法律来进行统一管理,以更好地维护我国海洋权益,确保国家主权安全。

2.2 谋划国家总体海洋发展战略

中国东部沿海地区拥有辽宁沿海经济带、河北曹妃甸工业区、天津滨海新区、山东半岛蓝色经济区、上海浦东新区、浙江海洋经济发

展示范区、江苏沿海地区、福建海峡西岸经济区、广东海洋经济综合开发试验区、广西北部湾经济区和海南国际旅游岛等 11 个重大战略规划，但是这些战略均是“自下而上”；中国作为一个海洋大国，需要有一个权威性总体海洋战略，“自上而下”地给予指导。纵观美国、加拿大和俄罗斯等国无不在政府参与海洋管理伊始，便制定了总体海洋战略指导各自海洋管理行为。制定具有中国特色的海洋发展战略，对于维护我国海洋权益，提升我国海洋文化，促进我国海洋事业又好又快发展影响深远。

参考文献

[1] 国家海洋局．中国海洋 21 世纪议程[M]．北京：海

洋出版社,1996.
[2] 鹿守本,宋增华．当代海洋管理理念革新发展及影响[J]．太平洋学报,2011,19(10):1—10.
[3] 钊晓东．美国海洋发展战略起步最早领先全球[N]．中国海洋报,2009—09—09(4).
[4] 窦博．俄罗斯海洋发展前景展望[J]．中国海洋大学学报:社科版,2008(2):25—29.
[5] SASAKAW Y. Reflections on marine day[J]. Ship & Ocean Newsletter Selected Papers,2004,95:10.
[6] 日本海洋政策研究财团．21 世纪日本海洋政策建议[M]．国家海洋局海洋发展战略研究所,译．北京:海洋出版社,2006.
[7] 吴淞豫,祝捷．海洋入宪模式比较研究[J]．环球法律评论,2010(4).



海洋管理工作推荐读物

海洋法律法规

序号	书号	书名	定价	作者
1	978—7—5027—8318—1	海岛管理文件汇编 第五版	68.00	海岛办
2	978—7—5027—8165—1	中华人民共和国海洋法规选编（第四版）	180.00	国家海洋局政策法规和规划司
3	978—7—5027—8198—9	大陆架外部界限—科学与法律的交汇	150.00	Peter J. Cook and Chris Carleton 吕文正等译
4	978—7—5027—8078—4	国际海洋法问题研究	48.00	高之国 张海文 贾宇
5	978—7—5027—7225—3	现代国际海洋法	60.00	陈德基
6	978—7—5027—8018—0	《联合国海洋法公约》与国家实践	58.00	薛桂芳
7	978—7—5027—7269—7	《1982 年联合国海洋法公约》评注	180.00	萨特雅·南丹, C. F., C. B. E. 毛彬译
8	978—7—5027—8187—3	海洋法律、社会与管理（2011 年卷）	46.00	徐祥民
9	978—7—5027—7937—5	海洋法律、社会与管理 2010 年卷	56.00	徐祥民
10	978—7—5027—7728—9	海洋法律、社会与管理	50.00	徐祥民
11	978—7—5027—7774—6	《中华人民共和国海岛保护法》100 问	10.00	杨义菊 王忠
12	978—7—5027—7553—7	海洋捕捞法律法规 100 问	16.00	尹年长
13	978—7—5027—8362—4	美国海上行动法指挥官手册	36.00	美国海军部
14	978—7—5027—8294—8	韩国海洋法律法规文件汇编	28.00	孙运道 常志强 邢建芬 冷占军 秦静 马圣骏 纪英儒