面向21世纪的海洋行动纲领

汪兆椿

1 《联合国21世纪议程》产生的背景

由于工业化过程中的处置失当，尤其是不合理地开发利用自然资源，造成了全球性的环境污染和生态破坏，加之，人口剧增和南北差距扩大等也日益突出，严重地阻碍着经济的发展和人民生活质量的提高，继而威胁着人类的未来生存和发展。保护生态环境，实现持续发展，已成为全世界紧迫而艰巨的任务。为实现这个目标，必须动员世界各国建立为持续发展而形成的全球伙伴关系。1989年12月22日联合国第44届大会作出决议，呼吁举行一次联合国环境与发展会议，商讨全人类当前最紧迫的环境与发展问题。

联合国环境与发展大会于1992年6月3日至14日在巴西里约热内卢举行，102位国家元首或政府首脑出席了会议，并通过了《联合国21世纪议程》等重要文件。《议程》反映了关于发展与环境合作的全球共识和最高级别的政治承诺。《议程》文本由4篇40章共117个方案领域组成，每个实施方案领域都是动态的，根据各国和各地区的不同情况而演变。

2 《联合国21世纪议程》有关海洋持续发展的主要内容

《议程》第17章列入了“大洋和各种海域（包括封闭和半封闭海域以及沿海地区）的保护，海洋生物资源的保护、合理利用和开发”一章。在该章导言中明确指出：“海洋环境是一个整体，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”。简明地阐述了海洋在人类未来发展中的地位和作用。

《议程》列举了影响持续发展的海洋问题主要有：

（1）沿海区是世界人口最集中的地区，由于人口的压力和开发利用海洋资源的无序，已造成世界许多地区的沿海资源和环境在迅速地退化和侵蚀；

（2）海洋环境受到人类生产活动的污染越来越严重；

（3）对海洋生物资源特别是渔业资源的过度开发，在近海造成生态系统退化，捕捞成本增大，行业间竞争加剧，沿海环境遭到破坏；公海资源量急剧下降，一些高度回游种群和跨边界鱼种濒临绝迹；

（4）海洋环境对气候和大气变化极为脆弱和敏感，缺乏全面深入地进行科学研究和系统观测；

（5）海洋环境是一个整体，不能确保国际间和区域间行动一体化；

（6）小岛屿是海洋环境中的一个独特部分，它的发展对海洋和沿海环境的依赖性极大，海平面的上升、生态的破坏，使其经济发展造成严重困难。

针对上述问题，《议程》提出21世纪行动的7个方案领域。

（1）沿海区，包括专属经济区的综合管理和可持续发展；

（2）海洋环境保护；

（3）可持续利用和保护公海的海洋生物资源；

（4）可持续利用和养护国家管辖范围内的海洋生物资源；

（5）处理海洋环境管理方面的重大不确定因素和气候变化；

（6）加强包括区域在内的国际合作与协

调；

(7)小岛屿的可持续发展。

我们相信上述方案领域的全面实施，定会把海洋可持续发展推向新的高度。

3 《中国海洋21世纪议程》的战略和对策

《联合国21世纪议程》要求各国制订和组织实施相应地可持续发展战略、计划和政策，迎接人类社会面临的共同挑战。1994年3月25日召开了国务院第16次常务会议，通过了《中国21世纪议程》。它是根据联合国21世纪议程，结合中国国情编制的，广泛吸纳、集中了政府各部门正在组织进行和将要实施的各类计划，具有较强的综合性、指导性和可操作性。在议程里阐明了中国的可持续发展战略、对策和行动方案领域，文本由20章，78个方案领域组成，其中涉及海洋持续发展的有关内容，主要集中在第14章，自然资源保护与可持续利用领域内，即“海洋资源的可持续开发与保护”，其行动主要有：

健全国家海洋资源综合管理机制；保护海洋生物资源；保护海洋环境；海岸带、海岛资源开发和保护；海洋科学技术与示范工程建设；开展国际合作等。

此外，在其他有关章中涉及海洋的行动约20余项。

为落实《中国21世纪议程》提出的有关海洋可持续发展的行动，国家海洋局在中国21世纪议程管理中心等部门的指导下，于1995年初牵头组织编制《中国海洋21世纪议程》的工作，议程征求意见稿已于1995年4月完成，文本由9章26个方案领域组成，其战略和对策主要有：

3.1 制定战略的主要依据

(1)人类的可持续发展离不开海洋。我国是一个临海大国，海洋为我国社会、经济可持续发展必将作出巨大贡献；

(2)《联合国海洋法公约》为海洋的可持续开发利用提供了国际法依据，全球海洋的1/3将由沿海国家管辖，我国将有近300万km^2占国土面积1/3弱的管辖海域；此外占海洋面积2/3的公海及其资源将成为全人类的共同财富，为此我国持续开发利用海洋的远景是广阔而深重的。

(3)影响海洋可持续开发利用的环境和资源问题，在我国越来越显得突出和重要，已到了非解决不可的时候。

(4)我国是发展中国家，百废俱兴，发展首当其冲，其对海洋可持续开发利用的需求巨大，必须全面关注国家整体发展战略对海洋的要求。以国家2000年实现小康，2050年达到中等发达国家的战略目标，研究国家整体要求，制定战略目标。

3.2 战略目标

(1)海洋经济保持高速增长。近10年保持在12%～13%，高于全国平均发展速度；

(2)不断优化和扩大海洋产业的结构和数量，提高海洋产业层次，逐步形成物流、食物生产、旅游休闲、能源、海水综合利用基地；

(3)逐步减缓海域污染，恢复生态平衡，提高环境质量，为经济发展提供良好的生态环境。

3.3 基本对策

以《联合国21世纪议程》和《中国21世纪议程》为依据，社会、经济发展要与海洋资源和环境承载能力协调一致，遵循《联合国海洋法公约》制定的基本对策，以促进持续开发利用为目的，其对策主要有：

(1)建立海洋综合管理体系。我国沿海省市面积约占全国国土总面积的15%，人口却占总人口的40%以上，人口向沿海地区过分集中的趋势，将给该地区带来巨大的压力。临海工业的兴起和发展，对当地资源、能源和交通的需求加剧，特别是各行业争划建设用地的矛盾显得更为突出。工农业生产和生活废水废物大量 排放入海，造成海域环境污染和资源破坏。目前单一的、分散的行业管理模式已很难解决这些影响经济、社会可持续发展的问题。为此，需要从建立、健全海洋综合管

理体制入手,进一步明确各级管理部门的职责,加强部门和地区间的协调机制和海洋法规体系的建设,强化执法力度,并依照全国海洋功能区划,编制实施各级开发规划,促进沿海区域的持续发展。

(2)优化海洋产业结构布局,海洋起新兴的开发领域,传统的海洋渔业、海运、盐业等产业群的布局不够合理,技术发展日趋落后,而新起的海洋油气开发、滨海旅游、海洋服务等产业刚起步,规模小,与发展需要差距较大。各产业群在争划岸线、滩涂、深海等海域方面矛盾日益突出,大大降低了海洋开发产业群的整体效益和群体优势。优化海洋产业结构布局是解决上述矛盾的一个很重要的举措。优化的总体目标是把海洋一二三次产业的产值比由目前的5∶1∶4逐步调整为2∶3∶5,对传统产业内部结构调整的重点是加快港口建设,提高吞吐能效;积极发展外海运洋渔业的同时,控制近海渔业的盲目发展,推广高效生态养殖技术和保鲜加工技术;盐业生产要采用新技术,提高综合利用水平。对新兴的油气业、旅游业、服务业等要创造条件形成高产值的产业群。产业群的总体布局以合理分配资源、协调发展为原则,通过行政、法律和经济等多种手段,加强综合平衡,保证总体效益的增长。

(3)海洋生物资源的保护和利用。海洋生物资源是人类重要的蛋白质来源,我国是世界上海洋渔业大国之一,年产量达760多万吨。存在的问题主要是近海经济鱼类捕捞过度造成资源结构的破坏,渔业价值急剧下降,一些养殖水域的不断恶化,亲鱼繁殖发生;各类涉海活动的开发,加重生态系的破坏和生物资源的持续开发利用。为此,必须加强管理,采用科学技术方法,多途径促资源的数量和质量的稳定和提高。对即将划归我国管辖的200海里专属经济区内的生物资源,应尽早进行基础调查和评价,确定最佳可捕量和资源量,加强资源动态监测,制定可行的开发对策,并积极推进双边和多边渔业资源保护协议的实施,对近海渔业资源管理,主要是控制近海捕捞强度,对近海渔场生态环境,开展近海渔场资源恢复,加速资产化管理,与此同时增设一批急需的自然保护区,保护生物多样性,促使海洋生物资源的持续发展。

面临的重大问题,其中陆源污染物是海洋环境的主要威胁之一,据估计陆源污染占海洋总污染量的70%左右。我国沿海地区8万多家各类工矿企业的工业废水和约2亿人口的生活污水大都未经达标处理直接排放入海。工业固体废弃物和生活垃圾大量堆积在岸滩或任意弃置入海;内陆地区污染物经河流携带入海;加上沿海经济开发活动所带来的海岸变形与环境破坏,使我国沿岸海域承受着极大的压力。沿海又是我国经济发展活跃的地区,排海污水总量呈增长趋势,新的污染源由点向面延伸,主要污染物的比重不断增大,环境恶化势头难于控制,摆此做主要的是采取防止、减轻和控制的策略,实行对污染物排海的总量控制,全面开展陆上工业废物综合利用和陆上处理技术研究与产业化活动,推广使用对环境危害较小的农药、化肥,预防和控制海洋倾倒活动,加强重点区域的保护和防治,建立和完善污染监测和监视网络。

(5)海洋防灾和减灾。我国沿海地处西北太平洋,每年受台风侵袭频繁,约占全球热带风暴的1/3,沿岸地区年平均要遭受4次左右强风暴潮的袭击造成巨大损失。随着沿海经济迅速发展,人口密度剧增,海洋灾害造成的经济损失急速上升,在50~70年代,每年损失几亿元,到80年代增加到10亿元左右,进入90年代则猛增至100亿元左右。防灾、减灾工作是一项庞大复杂的系统工程,牵涉到各行各业和整个社会经济发展以及人类生命安全的大事,必须采取大规模综合措施,才

能奏效。据此要加强防灾减灾管理体系的建设，运用立法、规划、组织、协调和工程技术等措施，努力提高防灾、减灾工作的整体水平；完善基础性的观测、预警系统和应急措施，研究灾害成因，及时调查评估灾情，增强承受灾害的能力，减小灾害的影响。

(6)海洋科学技术研究开发与应用。海洋开发利用需要高新技术的投入，加速海洋科学技术的研究，应侧重于海洋资源开发技术及其产业化，海洋资源可持续开发与保护，以及海洋服务保障技术等方面。为国民经济发展提供资源储备，开发新资源是当务之急，主要是近海油气、滨海砂矿、远洋渔场、国际海底多金属结核等资源的调查和评估；研究新的开发技术，促进新兴海洋产业群的形成，主要有海水资源综合利用、海洋生物、海洋药物、海洋可再生能源、大洋矿产资源等开发技术及其产业化；发展海洋服务技术，加速海洋观测、预报和信息系统的现代化建设。

(7)国际合作与协调。海洋是一个整体，一个国家海洋出现的生态与环境问题，往往会危及到周边国家海域，甚至扩大到邻近大洋，有的后期效应还会涉及全球。此外，海洋环境严酷，调查了解、开发利用和保护海洋，绝非一朝一夕能完成，需要大量资金和高新技术的支持，只有依靠国际合作与协调，才能顺利进行。我国是一个人口众多的沿海国家，参与国际事务，维护海洋权益斗争，支持海洋事业发展，是一项应尽的职责和义务。开展具有战略性、基础性的合作项目，把国内成熟的项目推向世界，及早与国际接轨，有利于引进技术、人才和资金。

《中国海洋21世纪议程》将作为近期和21世纪初海洋工作的指导性文件以及21世纪海洋工作的行动纲领，并作为筛选和推荐国家级优先项目以及进行国际合作开发利用海洋、保护海洋的项目依据。

ACTION PROGARAM OF CHINA'S AGENDA 21 FOR OCEAN

Wang Zhaochun

(State Oceanic Administration)

Abstract To cover China's Agenda 21 for Ocean (Solicit opinions texts). Main coutents: To establish the system of comprehensive management of marine; Excellent the structure and layout for maritime industrial; Protection and utilization of marine organism resources; Marine environmental protection; Disaster prevention and disaster reduction of marine; Development and application of marine scientific technical research; International cooperations and coordinatious, etc.