

中韩海洋资源开发利用政策比较及启示研究^{*}

丁娟¹, 朱贤姬², 王泉斌³, 张志卫³

(1. 青岛大学商学院 青岛 266071; 2. 韩国海洋科学技术院 韩国京畿道安山市 487860;

3. 国家海洋局第一海洋研究所 青岛 266061)

摘要: 由于自然条件和国情不同, 中韩涉海机构设置和海洋资源开发利用政策存有差异, 比较两者之间的区别有助于加强中韩海洋合作, 促进两国海洋政策的制定。研究表明, 我国的海洋法规和政策侧重于多样化和突出特色, 而韩国的涉海机构及法规有统一的管理, 统一之中又有分类。借鉴韩国经验, 运用到我国海洋经济圈的涉海部门及海洋政策, 有助于弥补我国海洋产业政策发展的不足, 以推动海洋经济的可持续发展。

关键词: 海洋资源开发利用政策; 海洋法规; 涉海部门; 海洋经济圈

中图分类号: P74 **文献标志码:** A **文章编号:** 1005-9857(2015)06-0026-0004

中韩在海洋方面除具有地理优势和相似的发展历程外, 在海洋资源开发方面也有着密切的合作。2013 年中韩两国签订了《中华人民共和国国家海洋局和大韩民国海洋水产部海洋科学技术合作谅解备忘录》加强了中韩海洋事业的合作, 但由于海域大小、海洋资源等方面的差异, 中韩两国的海洋开发政策也不尽相同, 比较两国的海洋开发利用政策不仅有利于加强两国海洋的合作, 也有利于促进两国海洋事业的发展。近年来, 有关海洋开发利用政策及体制比较研究较多, 但多以研究美国、日本海洋政策的居多^[1], 中韩方面的比较主要多集中于阐述中、日、韩海洋政策的差异^[2]、中韩海洋环境管理体制^[3]、中韩渔业资源政策法规异同^[4-6]、中韩海洋旅游开发异同^[7]等, 系统地比较中韩两国的海洋资源开发利用政策的研究却不足。中韩是海洋邻国, 研究两国海洋开发利用政策的异同对两国海洋事业进一步的发展和合作具有促进作用。本研究拟从海洋部门设置及政策法规制定视角挖掘中韩两国海洋资源开发利用政策的异同, 以期进一步完善中韩海洋开发利用政策的比较研究, 促进中韩海洋经济事业的可持续发展。

1 中韩海洋自然资源概况

我国管辖的海域面积 300 万 km² 余, 接近陆

地领土面积的 1/3。大陆岸线长达 1.8 万 km, 居世界第四, 岛屿上万个, 其中面积大于 500 m² 的海岛共计 6 900 余个(不含海南岛本岛和台湾、香港、澳门所属海岛)。海洋资源丰富, 浅海滩涂可养殖面积 242 万 hm², 大陆架渔场面积达 2.8 万 hm², 海底石油累计探明可采储量达 82 554.9 万 t, 沿海湿地面积积达 3.848 55×10⁷ hm², 占国土面积的 4.01%^[8]。

韩国海洋面积为 44.3 万 km², 是陆地面积的 4.5 倍。大陆架面积是陆地的 3 倍, 海岸线长达 11 542 km, 岛屿总数为 3 170 个。水深不足 20 m、可以进行多用途开发利用的沿海海域面积为 21 000 km², 占国土面积的 20%, 滩涂面积为 2 393 km², 占陆地面积的 2.4%, 拥有世界五大滩涂之一^[9]。

2 中韩海洋机构及海洋法律法规

2.1 海洋机构

海洋机构的合理设置对海洋管理和海洋发展极其重要, 也是海洋法律和海洋政策正确制定与实施的保障。根据海域及陆域的不同, 中韩的涉海机构设置和发展历程也有所区别, 对比研究中韩的海洋机构及其演进, 借鉴韩国经验以发展我国海洋事业。

我国的海洋管理较为复杂, 依据《中国海洋发展报告(2012)》统计, 包括海军在内, 我国中央层面

^{*} 基金项目: 国家海洋局第一海洋研究所基本科研专项资金项目(GY2014G19)。

的涉海管理部门有 17 个。除此之外,我国的沿海各地也有自己的海洋机构,管理各地的海洋活动,颁布符合自己地区特色的规章制度,还有一些涉海研究机构。我国的海洋科研机构众多,尤其是近年来不断增加,从 2006 年的 136 个增加到 2009 年的 189 个,同时科研人员的数量也大幅增加,这与我国近年来对海洋事业的重视程度有关(图 1)。

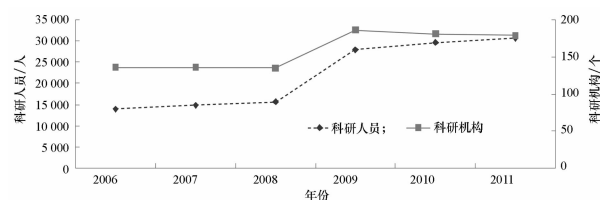


图 1 科研机构及科研人员

1955 年,韩国设立了海务厅,这是韩国最早的海洋政府机构,当时主要是负责海运、港湾、水产、造船和海警业务。1961 年,韩国政府撤销了海务厅,将其水产职能移交给农林部的水产局,海务厅的海运职能移交给交通部的海运局,1966 年农林水产部设立水产厅后,海务厅的水产职能移交给水产厅,1976 年海运港湾厅成立后,海运职能由海运港湾厅负责,水路职能和海难审判职责移交给了交通部下属的水路局和海难审判院,海警职责移交给了内务部的治安局。1996 年,韩国成立了海洋水产部,这是世界上综合性程度最高的涉海机构之一,2008 年,海洋水产部下属的水产机构分离了出去。2013 年,鉴于海洋水产需要统筹管理,因此韩国政府又重新恢复了海洋水产部。但海洋水产部内部却将海洋政策室、水产政策室、航运物流局、海事安全局、港口部等分成了海洋、水产、物流、安全、港湾等领域,并综合管理^[9]。

韩国海洋机构的设立体现了一元化思想,设立统一的海洋机构统筹和管理海洋各产业的发展,在海洋水产部内部设置分管不同产业的海洋部门,避免了权责交叉和纠纷不清,较易协调。

2.2 海洋法律法规

涉海法律法规不仅指导海洋资源的合理开发利用,还是海洋各产业健康发展的保障。由于海洋事业发展的进程不同,我国的海洋法律法规与韩国的涉海法律有着差异,我国正处于海洋经济发展的新阶段,相关的海洋法律法规的健全和完善必不可少,因此总结和学习韩国涉海法律十

分必要。

1949 年后,我国颁布了一系列的海洋管理方面的法律,海洋开发利用方面的主要有:《中华人民共和国矿产法》《中华人民共和国可再生能源法》《中华人民共和国渔业法》《中华人民共和国海上交通安全法》《中华人民共和国港口法》《中华人民共和国海岛保护法》《中华人民共和国海域使用管理法》等^[10]。从法律层面管理我国的海洋资源的开发利用,规范各海洋产业的发展。此外,国家还出台了一系列海洋开发的规划及条例:《国家海洋事业发展“十二五”规划》《中华人民共和国对外合作开采海洋石油资源条例》《中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例》《中华人民共和国防止拆船污染环境管理条例》《中华人民共和国国际海运条例》《中华人民共和国渔业法实施细则》《中华人民共和国渔港水域交通安全管理条例》等法规。另外,我国 11 个沿海省、市、自治区结合各自的特色制定了促进海洋经济的海洋法规和政策。海洋方面的法律法规为海洋渔业、海洋矿产油气业和海洋能源等各产业的发展提供了法律保障,规范了海洋事业的进程。其中,《国家海洋事业发展“十二五”规划》更是将海洋事业纳入国家规划的层面上,确定了全国海洋经济发展的主要目标:海洋生产总值年均增长 8%,2015 年海洋生产总值占国内生产总值的比重达到 10%,并且优化海洋的总体布局,指导海洋各产业转型方向,为海洋发展做出了明确的指引。这标志着我国逐渐把经济发展的重点从陆地转向了海洋,海洋资源合理开发利用的管理日益重要。

1987 年,韩国制定了《海洋开发基本法》,由于其限定在海洋开发科学技术研究方面,韩国于 2002 年废除了该法,同时制定了《海洋水产发展基本法》。《海洋水产发展基本法》是韩国涉海方面最基本的法律,为合理开发、管理海洋资源以及培育海洋产业规定了基本政策和方向,同时管辖领域涉及海洋的各个方面。《海洋水产发展基本法》第六条第一款规定:“为了实现本法规定的目的,政府应制定海洋和海洋资源的合理管理、保护和开发利用以及海洋产业培育(以下简称‘海洋开发’)的中长期政策目标和方向,并根据总统规定的事项每十年制定并实施《海洋水产发

展基本规划》”。以制定与海洋开发同步的政策。随后,韩国又制定了各类海洋资源开发利用方面的法律(表 1),以规范海洋资源开发,合理利用海洋,并且为海洋各产业健康发展提供法律依据和保障。

另一方面,为了促进各类海洋资源的开发利用,韩国制定并实施了一系列的国家规划:《沿岸综合管理规划》《沿岸湿地保护基础规划》《废弃物海洋收集和处理规划》《环境管理海域环境管理基本规划》《沿岸整治基本规划》《海洋深层水基本规划》《海洋生态系统保护和管理基本规划》《无人岛屿综合管理规划》《独岛可持续开发基本规划》《海洋环境管理综合规划》《海洋科技开发规划》《公有水面填埋基本规划》《水产资源管理基本规划》《港湾基本规划》。一系列的规划并非独立的、而是相互关联的,是不同时期根据具体情况制定的,并根据新的情况修改或重新制定,以与变化的海洋环境相适应。

我国的海洋法律是依据海洋资源的开发而制定的,因此法律法规出台较多且杂,完善程度不够。韩国已形成较为完善且符合本国海洋发展的法律体系。韩国设置基本海洋法律,规范其他的涉海法律法规的制定,这避免了法律权限的交叉,并使新法律的制定有据可依。基本法除了保障了海洋发展的可持续性外,还依据新形式作相适应的调整,这一经验有助于我国的海洋法律法规的完善。

表 1 韩国颁布的法律

年份	法律
1999	《沿岸管理法》
2000	《渔场管理法》
2002	《渔业培育法》
2004	《南极活动和环境保护法》
2005	《渔村和渔港法》《独岛持续利用法》
2006	《海洋生态系统保护和管理法》
2007	《海洋环境管理法》《海洋深层水开发和管理法》 《船舶压舱水管理法》《水产动物疾病管理法》 《远洋产业发展法》
2008	《水产资源管理法》
2009	《农林水产食品科学技术培育法》
2013	《海洋生命资源的获取、管理和利用法》《海洋矿产资源开发法》《海外资源开发事业法》

3 中韩海洋资源开发利用政策比较及启示

3.1 海洋机构的设立

韩国涉海机构统一,各部门协助管理。韩国的海洋水产部统一管理全国涉海事务,内部下设多个部门,管理海洋事务:国立水产科学院主要负责水产资源、海洋环境和养殖三大部分;国立海洋调查院主要负责开展韩国海域的海洋测量和观测等海洋调查工作,印发海图(包括电子海图)和航海出版物,为海运、水产、海洋开发、产业领域以及军队提供相应的服务;海洋警察厅主要负责警备救援、海上交通安全管理、海上治安、海洋环境保护、海洋污染防范等;韩国海洋科学技术院是韩国最大的海洋科技研究单位,负责研究海洋基础、应用科学技术、海洋科学政策等。韩国的海洋机构设置能够统筹全国,更好地管理全国的海洋产业,适合韩国的国情(海域面积较小)。韩国这种有统一海洋领导机构,各部门各有偏重,又同归属一个机构的管理模式能避免涉海部门职能不清和权责交叉,但也会出现陆地环境部与海洋事务部管辖和权责交叉不清等问题,因此设置同时兼顾海洋和陆地的海洋管理机构才有利于海洋管理。

3.2 海洋法律法规

韩国以《海洋水产发展基本法》为主,制定海洋各产业的相关法律,同时该法还规定每 10 年根据具体情况制定并实施海洋水产发展基本规划,及时指导韩国海洋资源开发。韩国的法律实施以基本法为主,其他相关涉海法律作为辅助。涉海法律涉及海洋资源利用的各个方面,渔业、矿产、船舶、环境、生态、沿岸、深海等都有相关的法律,同时,还制定并实施了《沿岸综合管理规划》《环境管理海域环境管理基本规划》《海洋深层水基本规划》《海洋生态系统保护和管理基本规划》《海洋科技开发规划》《水产资源管理基本规划》等,但此类涉海规划均以基本法为基础。韩国以统筹海洋的《海洋水产发展基本法》为基准,设定年度计划实施,海洋资源开发利用政策与涉海法律制定具有可持续性,同时依据新形势,补充和调整基本法,在保证法律有效性的同时,也考虑了环境的变易性。

3.3 海洋产业政策的整体发展与突出特色

1993 年韩国制定了《沿海和近海渔业结构调

整计划》,通过减少渔船数量,促进水产资源的恢复,改善渔业的经营状况。20 世纪 90 年代末,韩国大力推行以养殖渔业为中心的政策,并于 2001 年颁布了《养殖渔业培育法》,同时韩国依据此法律每 5 年制定一次《养殖渔业发展基本规划》。韩国除启动海洋生命工程项目外,还制定政策促进天然物新药、海洋生物能源等多个海洋新兴产业的发展。2000 年 7 月,韩国国家科技委员会通过了《深海矿产资源开发项目实施计划》,宣告了韩国深海矿产资源开发的开始。2008 年,海洋水产部制定了《第三次可再生能源技术开发和利用普及基本规划》。到 2030 年,可再生能源供应量占能源总量的 11%,其中,生物能源和废弃物能源各占 30%,海洋能源占 4.7%。韩国众多海洋政策与法律调整不只针对于单个产业,而是传统产业与新兴产业同时发展,海洋整体发展,韩国海洋经济的快速发展依赖于整体海洋产业的调整与进步。

我国的海洋政策借鉴陆地产业发展的经验,综合提高海洋三大产业,调整结构优先发展第三产业。我国重点扶持海洋新兴产业,以打造海洋主导产业,从而促进对海洋的开发利用,以海带陆,达到海陆统筹的目的。近年来,我国海洋服务业发展迅速,2013 年滨海旅游增加值占 34.6%,增幅达 11.7%,传统产业海洋盐业与海洋船舶业甚至出现了负增长(图 2)。2013 年《全国海洋经济发展“十二五”规划》不仅海洋开发利用的各方面提出了具体的指导和发展方向,还提出发挥沿海三大经济区作用,形成北部、东部和南部 3 个海洋经济圈。依靠海域特色及地域优势

发展海洋经济,既能发挥优势省份的特色,还能综合发挥小区域海洋的联动作用,由于海洋经济圈涉及海域相比全国要小且较集中,因此各海洋经济圈也可借鉴韩国海洋机构的设置,发展海洋经济,从而提高区域海洋的发展水平,也提升我国整体海洋产业的竞争力。

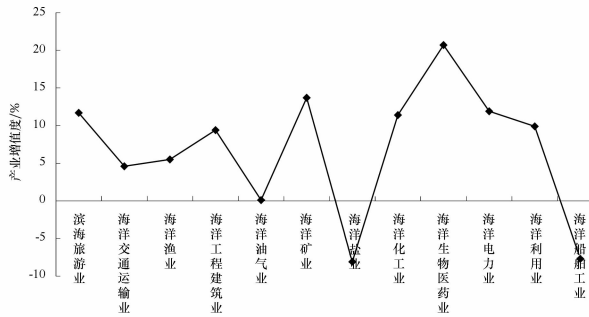


图 2 我国各海洋产业值增幅度

4 结论

对比研究中韩海洋资源开发利用的机构设置和政策法规后发现,韩国的海洋开发政策的最大特点是:以统筹海洋的部门及法律作为长期计划的中心,设定年度计划实施,保障了海洋资源开发利用政策与法律制定的可持续性,同时依据新情况及时调整法律,保证了法律有效性并适应了环境的改变性。我国在海洋资源开发利用和海上执法方面,涉海部门组织复杂,需要进一步协调和优化。借鉴韩国海洋机构的整合模式,运用到我国三大海洋经济圈,不仅有助于提高我国的海洋开发利用的整体水平,还可突出各海域的海洋特色,从而推动海洋强国的实现。

参考文献

[1] 魏婷,李双建,于保华. 世界主要海洋国家海洋资源管理及对我国的借鉴[J]. 海洋开发与管理,2012,29(9):1-5.

[2] 郑必洙. 中日韩海洋政策研究报告[R]. 2002.

[3] 朱贤姬. 中韩海洋环境管理的比较研究[D]. 青岛:中国海洋大学,2008.

[4] 金祯弘. 中韩海洋渔业资源法律和政策比较研究[D]. 青岛:中国海洋大学,2011.

[5] 都晓岩,倪国江. 关于加强中韩渔业合作的几点思考[J]. 中国渔业经济,2007(6):42-45.

[6] 刘洪滨,孙丽,齐俊婷,等. 中韩两国海洋渔业管理政策的比较研究[J]. 太平洋学报,2007(12):69-77.

[7] 金贞熙. 浅析中韩两国海洋旅游资源开发及应用[J]. 江苏商论,2011(11):93-95.

[8] 国家海洋局. 中国海洋统计年鉴 2012[Z]. 北京:海洋出版社,2013:222-225.

[9] 朱贤姬. 中韩海洋政策资源开发利用政策比较研究[R]. 2013.

[10] 国家海洋局. 法规及国务院文件(涉海法律)[EB/OL]. (2008-05-09)[2014-10-12]. <http://www.soa.gov.cn/zwgk/fwjg-wywj/shfl/>.