

对我国海洋可持续发展的政策建议^{*}

邓俊英¹，张继承²，李晓燕²

(1. 北京石油化工学院 北京 102617; 2. 国家海洋局海洋咨询中心 北京 100860)

摘 要：海洋发展，政策先行。在全球沿海国家纷纷制定和修改国家海洋政策的形势下，我国海洋事业发展实践对海洋政策提出了新的挑战。制定有利于海洋可持续发展的政策法规，加快培养海洋高素质人才，提升海洋管理信息化水平，建设综合性现代海军，设置高级别海洋管理决策协调机构，从海陆统筹管理入手发展海洋经济，建设和谐海洋、生态健康海洋，是关乎国家安全和世界和平的迫切问题。

关 键 词：海洋；可持续发展；政策建议

海洋政策不仅关乎一国海洋事业的发展，也直接或间接影响其他临海国家。政策执行结果通过洋流、大气环流、海洋食品、海上贸易、旅游等活动影响世界。因此，海洋政策具有公共性的特点，也可叫海洋公共政策。各沿海国家应遵循建设和谐海洋、可持续发展海洋的原则，制定或修改本国海洋公共政策。

1 完善海洋可持续发展的法律制度体系

21 世纪以来，世界经济、政治、军事活动向海洋纵深发展，海洋对保障国家安全、缓解资源紧张、拓宽国民经济和社会发展空间，提升综合国力具有重要作用。当前我国海上安全形势十分严峻，海洋开发与管理面临的问题错综复杂，海洋活动在某些领域存在无法可依、法律滞后、甚至法律冲突等现象，因此，系统地、整体地、面向未来可持续性海洋建设，研究制定我国海洋政策法律、法规，依法解决海洋问题，不仅必要而且十分迫切。

我们可以从以下几个方面开展工作。

(1) 根据当前国内外形势和国家长期发展规划，研究宪法修正案。将海洋权益保护、海洋资源合理开发利用、海洋信息化建设、海陆统筹管理、海洋人才培养、海洋科技进步、海洋可持续发展等重大问题，通过宪法的方式加以确定。

(2) 尽快制定我国“海洋法”“海岸带综合使用管理法”和“海洋国土安全法”等基本法律。以保证国家海洋发展战略、海洋政策、海洋管理体制的改革与发展。“海洋法”的制定对于协调涉海部门之间责权利关系、减少管理的重叠和错位、科学合理有序地开发利用海洋、协调处理国际海洋事务、增强海洋执法和危机管理能力具有积极作用。

2 加快海洋高素质人才教育培养

海洋经济发展科技是根本，人才是关键，教育是保障。美国 21 世纪海洋政策提出，“拥有一支各种背景，受过良好训练，有着良好动机的工作队伍研究海洋、制定政策，发展和应用最新的科学技术，提供各种最新的工程方案”^[1]。培养具有国际视野综合性复合型海洋科学研究人才、经济与管理人才、信息工程技术人才、海洋哲学社会科学人才，是关系到民族兴衰的紧迫任务。我国涉海高等教育和研究机构与发达国家相比较少，现有正规海洋教育主要集中在大中专本科以下学历，海洋教育跨学科、交叉科学、社会科学综合教育少，高层次硕士、博士培养不足，海洋教育理论和实践相脱节，这些制约了我国海洋事业的发展。

鉴于此，我国应采取如下对策。

(1) 确立渗透于各个领域的终身海洋教育

^{*} 基金项目：国家海洋局海洋咨询中心“中国海洋管理哲学研究课题——海洋公共政策研究专题”成果。

目标,实施普及性和专业性相结合的海洋教育计划。成立最高级别的“海洋教育委员会(或海洋教育办公室)”协调海洋教育计划的制订、实施管理和绩效评估等工作。通过政府拨款、社会资本准入、设立海洋教育基金、政府海洋奖学金等多种融资渠道,加大海洋教育教学、科学研究、技术开发、信息化建设、海洋调查和新兴产业建设的投入。

(2) 在正规教育系列中,尤其是高等院校(含军事院校),加大和突出海洋教育。增加涉海专业设置和课程体系建设,精心编写高质量海洋教育教材,强化实用性和可操作性的海洋教育实践,开展海洋经济、生态环境、技术开发、历史遗产、伦理、审美、哲学、法学和政治学等多方面的系统教育,提高海洋人才综合素质,培养海洋事业科学家、管理者、教师和领导决策人员。海洋教育不仅要关注涉海专业跨学科、高精尖技术型人才,更要有计划地培养服务海洋事业的哲学社会科学人才。培养“宽视野、大时空、高目标、全民族”的海洋战略意识;制定“全方位、高效益、协调可持续”的海洋发展战略。

(3) 利用水族馆、动物园、博物馆、互联网、影视文学作品、旅游观光和海洋文化节等多种传播媒介、各种普及教育方式,宣传海洋文化,提升公众海洋意识和维护海洋生态环境可持续发展的自觉行动,影响海洋利用者采取有利于海洋安全的工作方式。

(4) 对海洋领域及涉海专业技术人员,定期进行短期培训,为他们更新海洋知识获得新的技能提供机会。海洋工作是包括海洋资源开发、环境保护和产业布局等综合性跨学科的工作,需要拓宽眼界、开阔思路,培养综合性复合型高素质人才,海洋问题不仅仅是海洋学科的问题,还包括哲学、社会学和管理学等领域。

(5) 建立专门涉海产业和服务业人才市场。加大对海洋科技创新、海洋实体产业优秀人才的奖励,吸引高层次人才包括哲学社会科学人才投身海洋事业。

3 建立综合管理协调机构

我国的海洋管理主要按行政区划或行业管

理,忽视了海洋生态整体性、海洋水文流变性和海洋资源分布空间立体性等特点。韩国、加拿大、印度尼西亚、印度、法国、澳大利亚、越南、荷兰和巴西等国先后成立了高级别的海洋管理机构。作为海洋大国,我国应顺应国际海洋事务发展趋势,加强海洋综合管理组织机构建设,政策法律制度建设,加强国际合作,协调多方利益,有效维护世界和平与我国海洋权益。

目前,我国已设立高层次议事协调机构国家海洋委员会,负责研究制定国家海洋发展战略,统筹协调海洋重大事项。国家海洋委员会的具体工作由国家海洋局承担。在此基础上,笔者建议:

(1) 成立独立的民间“海洋研究委员会”,代表社会公众对国家海洋政策制定、实施、绩效评估进行参与和提出建议。目的在于为国家未来海洋政策达成广泛的、中立的共识,为海洋事业发展提供新的方向。委员会可以组织分会分别审议海陆统筹管理、海洋资源开发与环境保护、海洋区划海洋产业、气候变化与海洋科学研究、海洋教育等政策问题和进行专题研究。

(2) 成立国家海水养殖和渔业产业集团、海洋油气及矿产资源开发集团、港口建设及交通运输贸易集团,海岸带管理及滨海休闲旅游集团。由于海洋环境恶化、海洋经济投入成本高、运营风险大,规模化、集团化生产经营能够有效抗击风险。集团化生产经营有利于整合人才、技术、资金等资源,制定和实施目标一致的海洋发展战略。涉海部门“联合作战”是未来提高海洋竞争力的战略选择。

4 统筹规划海岸带土地资源

由于过度围海造地、建设港口码头、房地产开发、生产企业施工等,造成海岸侵蚀、湿地减少,海洋生态承载力下降,动物、植物种类锐减,海洋环境恶化,危及海洋可持续发展。因此,应制定《海岸带综合管理法》,由海洋综合管理协调机构统一规划海岸带土地资源,根据地理、气候、环境、海洋经济发展和国防安全需求等特点设计海岸带土地使用,科学规划,

有序开发,合理使用,自觉维护。据美国经验,海岸带旅游是最大的“海洋产业”。以加利福尼亚为例,1997 年统计资料表明,“海岸带旅游的经济贡献为 90 亿美元,港口经济贡献为 60 亿美元,海上油气产业贡献 8.6 亿美元,渔业和海水养殖业贡献 5.5 亿美元,海洋旅游对 GDP 贡献率占第二位”^[2]。海洋旅游是“涉及范围广、消耗资源低、带动系数大、创造就业多、综合效益好的服务性产业,对促进经济社会发展和人的全面发展具有举足轻重的作用”。笔者建议采取如下措施。

(1) 配合《旅游法》中对海洋旅游规划、实施、环境保护的明确规定,制定相关的管理条例。国家旅游局和国家海洋局,以及下属的地方旅游局及地方海洋管理部门,作为一个协调、相互作用的整体,规划管理海洋旅游基础设施建设,保持空气、水体生态系统健康,维持旅游休闲、消费场所安全和治安,提供旅游运动安全和旅游资源维护等保障。

(2) 港口码头、生产企业、住宅建设与河口流域管理、海洋旅游设施建设、滩涂湿地保护统筹规划。对海岸石油化工和电子产品等生产企业实行严格的排污管理,避免对海洋产生污染。

(3) 严格控制生活污水、化粪池和农业径流等点源和非点源污染,保护海岸带动物、植物多样性存在。为海洋、海岸带旅游提供具有审美价值和健康的旅游生态环境。

(4) 一个时期停止围海造地审批,恢复海岸带湿地生境,通过环境、土地、海洋、动植物学领域专家和环境学、社会学及政策制定者全面评估论证,合理规划海洋空间利用,最大限度保护海洋原生态。

(5) 开发海洋教育、科研、娱乐、景观社会文化价值,通过海岸带湿地、河口、海底、海岛生态旅游,提升海洋旅游休闲产业价值。

5 加快海洋信息化建设 提高海洋综合管理水平

目前,我国通过“908 专项”(我国近海海洋综合调查与评价专项)获取的海洋信息资源,构建了面向国防安全、经济发展、管理决策、

教育科学研究、社会公众参与的“数字海洋”应用系统。制定了一批数字海洋标准规范和规章制度,搭建了数字海洋主干网络,构建了数字海洋三维可视化原形系统,开发了数字海洋公众信息服务系统,建设了数字海洋综合管理信息系统。包括海域管理、海岛管理、环境保护、海洋经济、海洋执法、防灾减灾、海洋权益和海洋科技等 8 个子系统。海洋信息管理系统是海洋科学决策的基础;也是实施海洋综合管理的保证。尽管在海洋信息化建设上已经取得较大成绩,但与国际海洋事业发展的需要和发达国家信息管理水平还有一定的距离。

笔者建议如下:

(1) 在高等院校、科研机构、社会组织中加强海洋信息管理系统的人才培养,并使其具有国际视野、哲学思维能力、跨学科知识基础、综合协调处理复杂问题的能力。海洋信息化建设是一个包括经济、社会、科技、信息和国防等的复杂系统,既懂海洋又有信息技术的人才 是海洋管理信息系统发展的基础。目前我国海洋信息化人才总量不足,高层次综合性人才匮乏,制约了海洋信息化发展。

(2) 加快海洋信息化基础设施、技术设备、标准规范、质量认证体系、政策法规管理制度建设,并与时俱进不断调整和修正。

(3) 定期做海洋信息数据调查采集等工作,及时更新,保证信息真实准确、系统、权威。提高海洋信息处理和共享能力。保证信息安全。研究开发各类信息产品,为海洋环境保护、资源开发利用、海洋权益维护、海域使用管理和海洋执法监察等提供信息来源和支持,提高海洋综合管理水平。

6 加强国际合作 发展海洋科技 建设海洋强国

党的十八大报告明确指出:“提高海洋资源开发能力,发展海洋经济,保护海洋生态环境,坚决维护国家海洋权益,建设海洋强国”。所谓海洋强国是指,“有健康的海洋生态系统,可持续发展的海洋资源环境,先进的海洋科技,发达的海洋经济,强大的海洋综合事务管理协调能力,强大的海洋军事实力的临海国家”^[3]。建

设海洋强国要以“与邻为善、以邻为伴、和平友好、合作共赢”为方针，通过双边和多边在政策制定、科技支持、人员交流和管理协调等多方面进行互惠互利的合作，达到全球范围内建设和谐海洋、生态健康海洋的目标。

基于上述目的，笔者建议：

(1) 发展海洋科技，推动海洋经济发展和生态环境保护。科学技术是第一生产力，其产生的社会效果如何，不在于科技本身，而在于产生和运用科学技术的社会制度和政策因素。因此，要从科学的哲学认识论出发，坚持“以人为本，全面、协调、可持续发展”的价值理念，加大海洋科技人才培养。通过政府、企业、科研院所和高等学校之间建立风险共担、利益共享的合作伙伴关系，政府出政策和部分资金，科研院所、高等学校参与研发，企业提供后续经费，开拓海洋科技产品市场，提高产品竞争力。在海洋能源、海洋生物制药、海洋矿产资源、海洋旅游、考古、海水养殖和海洋生态环境保护等方面加大科技投入，加强世界沿海国家之间的交流与合作。

(2) 通过各种渠道扩大舆论宣传，向世界介绍我国海洋政策法律及管理制度，海洋科技和经济发展成就，海洋空间利用和旅游产品推广等。对于有争议的海洋问题，可以邀请诚实公正不具明显政治倾向的专家学者研究讨论，发表研究成果提供咨询意见。

(3) 加强国际合作，建设和谐海洋。随着经济全球化和区域经济一体化的发展，商品、资本、技术、劳动力在全球流动，国与国之间、地区之间经济相互依存度增加，相互合作更加密切。沿海各国应加强彼此之间在海洋经济、海洋科学技术、海洋旅游、海洋文化教育等多方面的合作，通过政治、经济、军事、外交、文化等途径，用和平方式解决矛盾纠纷，实现互利互惠，共同繁荣。

7 建立健全海洋政策的执行和评估有效机制

政策执行和评估是一项综合性管理手段。优先培养海洋政策研究人员，制定科学的政策执行和评估指标体系，做到执行有标准，管理

有实效。海洋公共政策评估是指，根据海洋发展战略目标和战略规划要求，按照一定的价值标准和事实标准，通过科学、公正、民主的程序，对海洋公共政策制定过程、政策内容、政策执行方式及其执行效果进行的综合评判和检验。政策评估并非是政策循环过程的最后环节而应该渗透在政策过程始终。政策评估的功能在于检验政策效率，调整资源配置，确定政策发展方向，厘清政策责任归属。

我国海洋政策评估起步较晚，理论研究不能满足海洋管理实践需要。评价方法有待进一步完善。政策评估缺少必要的法律支持和制度保障。评价主体是不同层级的政府海洋管理部门及所属研究机构，高等院校研究人员，缺少民间、非营利组织和智库的参与。因此，政府海洋管理部门既是政策的制定者、又是执行者和评估者，往往因为情感和利益关系，无法做出客观、科学、公正的评价。

鉴于此，笔者提出如下建议。

(1) 应引入无利害关系的第三方评价机构，发展非营利社会公共组织、民间机构、专家学者、咨询公司、公民个人参与海洋公共政策评估。保证评估的科学性、公正性和客观性。

(2) 评估主体不仅要懂得海洋政策评估理论和方法，还要对海洋政策内容和政策执行效果有充分的了解。特别是一些专业技术领域，评估者需要有一定的专业技能和特长，避免被评估对象为了部门利益和私利，不能充分提供评估需要的信息和资料，造成评估缺少充分依据而失真。

(3) 海洋政策评估定期化、常态化，科学化，民主化。构建科学的海洋公共政策体系。加强公众、媒体、社会组织对评估过程和结果的有效监督。坚持评估的正确价值导向，即为国家、社会、公众的长远利益而非利益集团甚至个人私利和眼前暂时的利益。

8 发展海洋外交 提升海洋公共管理水平

未来世界经济、政治、文化、社会发展重心将会转向海洋。当前的岛屿之争、划界纠纷、资源争夺预示着海洋产生的公共问题是影响世界和平和地区安全的重要因素。应该积极发展

官方和非官方的海洋外交，协调各海洋国家利益，减少矛盾纠纷，保护海洋环境可持续利用，在和平安全的条件下共同进行海洋科学研究，保证海洋交通运输通畅，海洋危机救助及时有效，提高海洋公共管理水平。国家海洋局编制的《南海及其周边海洋国际合作框架计划（2011—2015）》获国务院批准，为推动海洋外交提供了依据。“合作框架计划”指导我们可以从以下几方面开展海洋外交。

（1）开展沿海国家涉海活动的学术交流。如：在亚太区域率先提出了发展蓝色经济的理念和倡议，成功举办亚太经合组织蓝色经济论坛。举办了“第三届大陆架和国际海底区域制度科学与法律问题国际研讨会”。2013 年中国太平洋论坛，邀请沿海国家专家学者就太平洋地区经济发展、海洋安全及可持续发展进行了广泛交流，达成对海洋重大问题的基本共识。

（2）为沿海国家海洋经济发展和科学研究提供技术服务和智力支持。在国家海洋局的领导和支持下，成立了亚太区域海洋仪器检测评价中心，并成为国际观测仪器比对的领导单位。组织实施“中国—尼日利亚西部大陆架联合调查航次”。海洋科技方面双边和多边合作，不仅有利于我国海洋事业的发展，也促进了沿海国家的共同繁荣。

（3）积极参与国际海洋公共事务和海上危机管理活动。国家海洋局举办了发展中国家部长级研讨班，经国际组织批准将由我国承建南海海啸咨询中心，参与组织丽水世博会中国馆建设并获得金奖，向国际海底地名委员会提交的 12 个海底地名提案获得通过^[4]。

（4）加强海洋历史文化教育和海上旅游贸易等活动。我国同东盟开展海洋科研环保与海

洋经济合作的建议，已纳入国家领导人提出的建立“海上新丝绸之路”——中国—东盟海洋合作伙伴关系倡议。

9 结束语

海洋事业发展有 4 个因素至为重要：一是具有科学性、整体性、前瞻性的海洋政策；二是跨学科背景综合性海洋科技人才；三是高水平的海洋信息化建设和信息产品；四是将涉海活动各要素协调起来、低成本高效率运行的海洋综合管理机制（包括有效执行和评估机制）。制约以上 4 个方面的是海洋管理哲学的价值观和方法论。因此，要培养海洋公共管理的高层次理论研究人才，制定科学的海洋政策。政策是海洋管理中具有主导性、规范性、根本性的软实力工具。海洋政策制定需要政府官员、学术界专家、经济界和军队管理者以及社会公众的积极参与和共同努力，也需要根据本国实际情况借鉴古今中外先进的海洋管理理念、经验和科学的方法。

参考文献

[1] 王琪,李凤至.我国海洋人才培养存在的问题及政策建议[J].科学与管理,2011(2):31.

[2] 石莉,林绍花,吴克勤.美国海洋问题研究[M].北京:海洋出版社,2011:216.

[3] 陈颖辉.世界主要海洋强国的发展战略及对中国的启示[J].中国物价,2011(9):65.

[4] 国家海洋局:海洋外交和海洋宣传影响扩大[EB/OL].(2013-01-10)[2013-03-20]http://finance.sina.com.cn/china/20130110/135914246981.shtml.