

我国海洋经济安全形势

刘 明

(国家海洋局海洋发展战略研究所 北京 100860)

摘 要 从海洋安全角度分析影响我国海洋经济发展面临的国内国际方面的问题。首先从探讨海洋经济安全的内涵入手,分析世界主要沿海国家及我国周边国家海洋经济发展状况,研究当前我国海洋经济安全形势,在此基础上,提出为维护我国海洋经济安全应强调的主要对策。

关键词 海洋经济;海洋经济安全;国家经济安全

21 世纪是海洋世纪,海洋经济已成为我国国民经济的新增长点。未来海洋经济能否实现可持续发展,海洋经济安全能否得到保障,直接关系到沿海地区经济发展水平的提高,甚至影响到国民经济的又好又快地发展。因此,准确科学界定海洋经济安全的内涵,并分析我国海洋经济安全状况,具有重要的理论意义和实践意义。

一、海洋经济安全的内涵和特征

根据 2003 年 5 月 9 日国务院颁布的《全国海洋经济发展规划纲要》对海洋经济的定义,海洋经济是开发利用海洋的各类海洋产业及相关经济活动的总和。海洋经济发展也有安全问题。海洋经济安全是指在开放条件下,海洋经济发展不受内部或外部威胁和侵害而保持稳定、均衡和可持续发展的状态。海洋经济安全是现代经济安全的组成部分,它与海洋安全的其他方面如海洋生态安全、海洋通道安全等密切相关。

国内有关海洋经济安全的研究较少。杨金森提出现代海洋安全中包括海洋经济安全^[1]。于谨

凯在产业安全理论上,提出了海洋产业安全的理论,包括海洋产业安全的影响因素、分类研究及其评价指标体系^[2]。

二、世界主要海洋国家及我国周边国家海洋经济安全总体形势

世界主要沿海国家都制定了相应的海洋经济发展战略和政策,规范本国海洋经济的发展。沿海国家在制定本国的海洋经济发展战略中,都认识到了发展海洋科技、保护海洋环境,合理开发和保护海洋资源对于发展海洋经济的重要性。促进海洋经济实现可持续发展正成为世界沿海国家海洋经济发展的总体趋势。

1. 沿海国家制定的海洋发展战略都重视海洋经济的发展,为海洋经济实现可持续发展创造了良好的宏观政策环境

自 1992 年联合国环境与发展大会通过《21 世纪议程》和 1992 年《联合国海洋法公约》生效以来,世界各海洋国家都在根据本国的具体情况,重新制定或调整海洋发展战略、政策,在海洋发展战略中,促进海洋经济可持续发展成为其重

要内容。如美国在其 2004 年颁布的《海洋政策蓝图》中提出加强对海洋资源的利用和保护,建立科学的可持续性渔业,对在联邦水域的非生物行使管辖权,加强海上油气的管理,开发海上可再生能源,以及加强其他矿产资源的的管理。加拿大在其 2002 年颁布实施的《加拿大海洋战略》中确立海洋的可持续开发原则。俄罗斯、法国、澳大利亚、欧盟等在其海洋发展战略中都确立了促进海洋经济可持续发展的原则。世界沿海国家从战略高度重视海洋经济,为海洋经济的可持续发展创造了良好的政策环境,实现可持续发展成为世界各国海洋经济发展的必然趋势。

2. 科技对海洋产业的支撑和引领作用凸显

目前,世界主要沿海国家海洋经济发展对高新技术高度依赖,海洋高新技术大大提高了海洋资源开发的深度和速度,提高了海洋资源开发利用的效率和开发利用中的科技进步含量。高科技的应用使传统海洋产业得到不断改造,捕捞业从近海捕捞逐渐走向远洋捕捞,传统的海洋捕捞业已经发展成为由海洋捕捞、海水养殖业、水产加工业共同组成的现代海洋渔业。计算机技术、新材料、新能源等在船舶设计和生产中的广泛应用,使现代船舶制造的自动化、现代化程度得到很大提高。

3. 海洋产业结构不断向高级化发展

在海洋经济发达的国家,海洋渔业虽然仍是一个重要产业,但在海洋经济中的比重已大大缩小,美国、日本、英国等国已降到 10% 以下。以高技术支撑的近海油气业、临港工业,以及滨海旅游业等迅猛发展,已成为现代海洋经济发展的主体,海洋产业结构呈现出高级化趋势。目前,世界海上石油产量占世界油气总产量的 40% 左右。滨海旅游业发展十分迅速,已成为四大海洋支柱产业之一。据世界旅游组织统计,滨海旅游业收入占全世界旅游业总收入的 1/2。现在世界海洋经济已呈现出“二三一”的产业结构比例,并将进一步向高级化发展。

三、我国海洋经济安全形势

影响我国海洋经济安全的主要因素包括宏观经济形势,海洋资源基础状况,海洋生态环境等方面因素。此部分对影响海洋经济安全的重要因素进行分析,并对海洋经济中的主要海洋产业的安全形势进行分析。

1. 国家高度重视为海洋经济发展创造了良好的宏观环境和社会条件

自 20 世纪 90 年代以来,海洋经济发展迅速,海洋经济逐步成为国民经济发展的新增长点。国家政府对海洋经济重视程度不断增加,为海洋经济发展创造了良好条件和宏观环境。国家政府对海洋经济的重视体现在政府制定的规划及指导性文件、中央领导有关海洋经济的指示以及国家制定的有关法律制度等三个方面。

(1) 政府制定的规划及指导性文件促进海洋经济发展

1996 年我国政府颁布的《中国海洋 21 世纪议程》中提出的总体战略目标是:建设良性循环的海洋生态系统,形成科学合理的海洋开发体系,促进海洋经济持续发展。

2003 年 5 月我国颁布实施的《全国海洋经济发展规划纲要》是我国政府为促进海洋经济综合发展而制定的第一个具有宏观指导性文件。《全国海洋经济发展规划纲要》颁布后,沿海地方政府积极制定本地区的海洋经济发展规划。到 2005 年底,沿海 11 个省、直辖市、自治区全部完成了省级海洋经济发展规划的编制工作,并以省委、人民政府文件形式实施。

党的“十七大”报告做出“发展海洋产业”的战略部署,沿海省市纷纷加速建设“海洋经济强省”,促进海洋经济又好又快地发展。

《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中要求:“保护和开发海洋资源”、“积极开发

海洋能”、“开发海洋专项旅游”、“重点发展海洋工程装备”等。

(2) 中央领导对发展海洋经济做的重要指示

除了政府制定规划促进和发展海洋经济,中央领导在不同的会议场合也对海洋经济的发展作了重要的指示。

胡锦涛总书记在 2006 年 12 月召开的中央经济工作会议上指出,要“在做好陆地规划的同时,做好海洋规划”,“从政策和资金上扶持海洋经济发展”。

温家宝总理在 2008 年 3 月召开的十一届全国人大一次会议上指出,要“搞好海洋资源保护和合理利用,发展海洋经济”。

(3) 国家制定一系列法律、法规及制度规范海洋开发

20 世纪 90 年代以来,我国将海洋资源开发作为国家发展战略的重要内容,把发展海洋经济作为振兴经济的重大举措。为规范海洋开发活动,保护海洋环境,实现海洋经济可持续发展,国家先后实施了《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国海上交通安全法》、《中华人民共和国渔业法》、《中华人民共和国海域使用管理法》等一系列法律、法规。全民海洋意识日益增强。有关海洋开发管理方面的法律、法规的不断丰富完善,为海洋经济可持续发展创造了良好的社会条件。

2. 丰富的海洋资源是海洋经济可持续发展的物质基础,但部分海洋资源衰退使海洋经济安全受到威胁

我国海洋资源种类繁多,海洋生物、海洋石油天然气、固体矿产资源、可再生能源、滨海旅游等资源丰富,开发潜力巨大。其中:海洋生物 2 万多种,海洋鱼类 3 000 多种;海洋石油资源量约 240 亿 t,天然气资源量 14 万亿 m³;滨海砂矿资源储量 31 亿 t;海洋可再生能源理论蕴藏量 6.3 亿 kW;滨海旅游景点 1 500 多处;深水岸线 400 km 余,深水

港址 60 多处;滩涂面积 380 万 hm²,水深 0~15 m 的浅海面积 12.4 万 km²。此外,在国际海底区域我国还拥有 7.5 万 km² 多金属结核矿区。

尽管我国拥有丰富的海洋资源,但由于片面追求经济利益,使部分海洋资源过度利用,造成资源衰退,从而使我国海洋经济可持续发展的物质基础遭到破坏,威胁我国海洋经济安全。

在我国沿海地区所面临的海洋资源问题中,海洋渔业资源退化是最为突出的问题之一。由于渔业资源过度捕捞,海洋污染、海滩围垦破坏,水利和海洋工程对生境的破坏等因素,致使我国近海渔业捕捞资源衰退。四大海区渔业资源相继衰退,传统经济鱼类数量锐减,有的已经处于衰竭状态。传统优质鱼类目前已形不成渔汛,在渔获物中所占比例不足 20%。近海和江河入海处鱼、虾、蟹类洄游、栖息和产卵繁育幼体的天然场所遭到破坏。

除了近海渔业资源退化问题,海砂资源的过量开采也促使国家从政策上限制海砂资源的开发。我国部分沿海地区由于长期片面追求经济利益,大量采掘海砂资源,致使海岸侵蚀、岸线后退,带来一系列的生态、环境问题。近年来,国家已加强了对海砂的管理。《国民经济和社会发展的第十一个五年规划纲要》中,明确指出要“严格限制海砂开采”。2007 年,商务部和海关总署共同发布公告,自 2007 年 3 月 1 日起,正式恢复禁止天然砂出口管理措施。对此,国家海洋局有关领导表示,将配合恢复禁止海砂出口措施的实施,进一步从源头上加强海砂管理。在一系列国家限制政策措施作用下,近年来滨海砂矿业发展呈现萎缩态势。2007 年,全年实现增加值 5 亿元,比上年减少 24.2%。2005 年滨海砂矿业增加值 8 亿元,比上年减少 6.1 亿元。

3. 海洋生态环境恶化威胁我国海洋经济安全

海洋生态环境问题是影响我国海洋经济安全的重要因素。一方面,海洋生态环境问题威胁

海洋渔业的发展。海洋生态环境恶化及海洋渔业污染事故的发生,不仅造成直接经济损失和海洋天然渔业资源经济损失,而且造成海产品质量下降、个别海水养殖区发生病害以及海水产品品质下降。另一方面,海洋生态环境问题可能破坏滨海旅游资源,影响滨海旅游业的发展。2008年6—7月期间,青岛近海飘移大量浒苔,不仅影响青岛市几个海水浴场的正常经营,而且已经影响到奥帆赛赛前训练。

4. 部分海域的海洋权益争议影响海洋经济安全

我国部分沿海海域与周边国家存在复杂的海洋权益争议,岛屿被侵占、海洋权益受到的严峻挑战以及划界问题对海洋开发活动造成严重影响。

在黄海,总面积 38 万 km^2 的海域中应划归中国管辖的有 25 万 km^2 ,然而在海域划界问题上,韩国主张等距线为界。如果按此方案划界,韩国可多划 18 万 km^2 ,因此我国与韩国存在着 18 万 km^2 的争议海区。

在东海,中国固有领土钓鱼岛被日本非法占领,钓鱼岛周围海域不仅海底石油资源储量巨大,可达 30 亿~70 亿 t,而且其渔业资源也十分丰富,年可捕捞量达 15 万 t。按照大陆架延伸原则,东海海区 77 万 km^2 应归我国管辖的为 54 万 km^2 ,但是日本却提出中日两国是共架国,要求按中间线划分海域。如果按照中间线原则,日本与中国有 16 万 km^2 的争议海区。此外,我国在东海作业的渔船、海洋科学考察船经常遭到日本海上自卫队和海保厅的舰机骚扰、跟踪和监视,严重影响我国船只的正常作业。

在南海,海洋权益受到的侵犯最为严重。一是岛屿被侵占;二是海洋资源被掠夺。此外,中国自 1999 年开始,每年宣布南海实行夏季休渔期。但受到越南、菲律宾和马来西亚的严重挑战,越、菲两国不但说中国“无权宣布休渔”,而

且我休他不休,乘我国渔民不出海之机大肆掠夺渔业资源。

5. 海洋管理体制不顺,海上执法队伍分散,难以对海洋开发和保护活动进行全面有效的综合管理

目前,国务院涉海部门虽多,但职能交叉,造成政出多门,管理分散。尽管 2008 年 7 月国务院批准的国家海洋局“三定”方案规定国家海洋局的职责中包括“对海洋事务的综合协调”,但目前仍未实现对我国 300 万 km^2 管辖海域实施全面有效的综合管理。此外,地方各级海洋管理机构归属不同,职责不一。目前,仅海上执法就有海监、渔政、港监、海上公安、缉私等,分别属于海洋局、农业部、交通部、安全部、海关等部门,未形成一支统一的海上执法力量。特别是对近 200 海里专属经济区和大陆架的巡逻执法工作尚未开展起来,也未建立健全海上船舶报告制度,海上侵权事件难于及时发现和制止。

6. 主要海洋产业的安全形势

我国海洋渔业安全主要受到海洋生态环境污染、海洋权益形势以及海洋资源退化等方面因素的威胁。海洋环境污染造成局部海区海产品质量显著下降,海洋养殖病害增加,海产品品质下降,渔业事故频繁,损失较大,降低了海洋渔业的竞争力。此外,我国海洋渔业生产安全形势严峻,渔业生产每年造成大约近 10 亿元的损失。

我国在南海、东海、黄海等海域与周边国家都存在不同程度的海洋权益争议,海洋渔业资源受到不同程度的侵害。

海洋渔业资源退化也是威胁海洋渔业安全的重要因素。由于过度捕捞,海洋污染,海滩围垦破坏,以及水利和海洋工程对生境的破坏等因素,造成我国近海渔业捕捞资源衰退。由于我国海水养殖尚无优良品种,养殖水体生态环境恶化,养殖成本和难度加大,病害发生频繁,造成海洋养殖业的可持续发展能力降低。我国远洋渔业由于在别国海域的渔业资源,较容易造成国际争

端,从而为远洋渔业造成巨大风险。专属经济区制度的建立虽然从长期看有利于世界海洋渔业资源的保护,但短期内却可能造成渔业资源进一步破坏,事实上我国周边国家的渔场在过渡期内加大了捕捞力度,很多海域的渔业资源明显降低。

此外,国际海运市场上的竞争、海洋运输通道安全受到威胁、国内海运船舶融资困难以及港口设施建设存在问题等都对我国海洋交通运输业的发展起冲击或制约作用。

四、维护海洋经济安全需要强调的主要对策

21世纪以来,我国海洋经济快速发展,每年以高于15%的速度增长。伴随着海洋经济的快速发展,诸如海洋生态环境保护、海洋权益问题以及海洋科技相对滞后等问题,成为海洋经济实现可持续发展的障碍,威胁着海洋经济的安全。根据以上分析,提出以维护海洋权益,保护海洋生态环境,实施海洋科技创新等来作为维护海洋经济安全的基本对策。

1. 维护海洋权益

海洋权益直接关系到中华民族的生存和发展,也直接威胁海洋经济的安全。中国作为海陆兼备的大国,双重的地缘特征决定了中国不仅需要关注陆地的发展,而且需要有远大而清晰的海洋战略。21世纪中国的海洋权益面临着传统安全和非传统安全的威胁,中国需要解决台湾问题、南沙问题、钓鱼岛问题等复杂的权益问题。因此,需要从多重角度、运用多种手段来维护国家海洋权益。既要从发展的角度促进中国海军力量、海洋科研力量和航运力量等海上力量的发展,又要从合作的角度与海洋强国和周边国家开展积极的外交,为和平维护海洋权益创造良好的国际环境。既要提高国内全民族海洋观念、建立健全国家的海洋法规和国家海洋管理体制,又要吸收世界海洋强国海洋发展的历史经验教训,不

断研究和总结世界其他国家在海域划界、岛屿争端、渔业资源划分与共享等各方面的案例。只有实现多方面的协调发展,才能切实维护和扩展中国的海洋权益,维护海洋经济的安全。

2. 保护海洋生态环境

海洋生态环境恶化已成为威胁我国海洋经济安全的重要因素。保护海洋生态环境的具体对策措施主要包括:建立健全海洋环境监测系统,严格控制陆源污染物向海排放;控制近海捕捞,发展远洋捕捞,加强生物资源增殖;健全海洋灾害预警系统,加强沿海减灾工程;以入海水量调配、滨海湿地生态系统保护、沿海防护林建设为重点,全面提升海陆生态系统质量,遏止海陆生态系统不断退化趋势。

3. 实施海洋科技创新,促进海洋经济实现可持续发展

海洋科技创新已经成为海洋经济可持续发展的新动力。实施海洋科技创新,有利于推动我国海洋经济的快速增长,优化海洋产业结构,大力发展新兴海洋产业,提升海洋经济整体竞争力,实现海洋经济增长方式从海洋资源消耗型向海洋资源节约型的转变,有利于保护海洋生态环境,促进经济社会全面、协调、可持续发展。实施海洋科技创新,促进海洋经济可持续发展的具体措施。

(1)大力发展海洋高新技术产业,促进海洋资源科学利用。海洋高新技术产业是现代海洋经济发展最具潜力的新兴领域,大力发展海洋高新技术产业,可以提升我国海洋经济可持续发展的空间和整体水平。因此,应在吸收和采用国际最新科技成果的基础上,组织技术攻关和技术创新,发展我国的海洋高新技术产业,尤其是在海洋资源开发利用、海洋渔业资源可持续利用、海洋资源深加工技术、海洋功能食品开发、海洋医药产品开发、海洋精细化工产品研制、海洋能源开发利用、海岸带区域水资源开发和保护、海洋矿产资源开发、海域资源和环境评估技术、海洋

信息技术等方面加快发展步伐。

(2)通过科技创新,积极扶持新兴海洋产业。应努力建设一批新兴海洋项目和海洋产业区,逐步形成特色鲜明、优势明显、产业聚集力和带动力增强、产业可持续发展能力全面提升、竞争力强的海洋产业聚集区和产业集群。对新兴海洋产业,国家应在科技协作、资金投入、税收优惠等方面提供支持,以推动海洋经济结构调整和产业升级。

(3)支持和鼓励海洋循环经济技术创新。发展海洋循环经济就是要依托循环经济创新技术,以海洋资源的高效与循环利用为核心,用循环经济理念指导产业结构调整和布局,形成海陆大循环的经济发展模式。

(4)加快海洋生物技术开发,发展海水综合养殖业。近年来,由于我国海水养殖业面积的大量增加,加剧了海洋环境污染,导致大量海洋生物死亡,带来了一系列生态环境问题。海洋生物技术的开发,为海水科学养殖业提供了前所未有的发展空间。当前,在海水养殖方面应采取科学的养殖方法,建立海上养殖区环境管理制度和标准,编制海域养殖区域规划,合理控制海域养殖密度和面积。利用海洋生物技术,建立各种清洁养殖模式,改善已被污染和正在被污染的海水养殖环境,减轻或控制海域养殖业引起的海域环境污染。通过技术改造和养殖水域的生态修复技术研究,加大海洋生物资源可持续利用和科学养殖技术,维护海洋生态平衡,达到提高产量、增加效益、保护环境的生态养殖模式,实现海水养殖业的可持续发展。

(5)利用高新技术,加快海洋环境治理和海洋生态建设,努力实现资源利用集约化、海洋环境生态化,增强海洋经济可持续发展能力。对于海洋环境保护与海洋环境污染治理,应在严格执

法、加大整治力度的同时,必须利用高新技术,大力发展清洁能源和环保产业,提高工矿企业污水处理和达标排放水平,把污染物的排放浓度和排放量尽可能压缩到最低限度。此外,扩大海洋环境监测、海洋污染防治与生态保护技术及其他海洋高新技术的应用范围。

(6)大力提高海洋科技创新成果转化应用水平,抢占海洋经济发展新的制高点,把提高科技创新成果转化应用作为发展海洋经济、提高我国海洋经济竞争力的主要途径。海洋科技创新,应注重选择重要的产业对象,选择高附加值且具有广阔的产业前景的产品对象入手,以有利于海洋科技创新成果的转化。对海洋产业的高新技术成果,要从科学上的可行性,设备、技术和开发的可行性,经济效益的可行性等方面进行研究分析,规范技术交易市场。加强技术市场的中间环节,建立情报、信息、代理、风险投资和知识产权保护等中间机构。同时政府部门应抓住技术创新过程中的薄弱环节,加强中间试验和技术转移,建设一批符合社会发展的科技综合示范试点和产品产业化基地,加速科技成果的产业化和商品化过程。

参考文献

- [1] 杨金森.中国海洋战略研究文集[M].北京:海洋出版社,2006.
- [2] 于谨凯.我国海洋产业可持续发展研究[M].北京:经济科学出版社,2006.
- [3] 檀学文,杜志雄.我国渔业可持续发展问题研究[J].经济研究参考,2006(35).
- [4] 饶丹珍.弱势海权对石油安全的影响[J].邵阳师范高等专科学校学报,2006,10.
- [5] 阎峻.船舶融资在中国问题及解决方案[N].航运在线,2005-11-15.