国外海洋公共政策之比较*

邓俊英¹, 邓浩², 邓悦³

(1. 北京石油化工学院 北京 102617; 2. 国家开放大学 北京 100083; 3. 香港大学 香港)

摘 要: 对海洋大国和我国周边主要沿海国家的海洋公共政策及其发展趋势有一个全面而清醒的认识, 可以帮助我们了解这些国家的发展与海洋政策的关联性; 世界海洋政策发展趋势; 国际海洋公共事务管理的政策法律基础; 从而有利于协调双边或多边关系, 维护沿海国家和人类共同利益, 建设和谐、可持续发展海洋。

关键词: 海洋; 公共政策; 分析

随着世界经济全球化、区域经济一体化的深入发展, 海洋已被许多沿海国家列为“可持续发展战略”的重要组成部分。海洋政策包括海洋法律、管理制度、政策规定在内的政策体系, 由于《联合国海洋法公约》将世界海洋的1/3划归沿海国家所有, 2/3为人类共同遗产; 海洋自身流变性决定海洋具有公共性, 因此海洋政策涉及人类共同利益。为了处理海洋公共事务, 解决海洋活动中出现的公共问题, 实现人类可持续发展的共同目标, 海洋公共政策的理论研究和实践越来越受到沿海国家的重视。一些沿海国家在政策制定、政策实施方面表现出的不同之处, 不仅有利于加深对这些国家的了解和经验借鉴, 也有利于处理双边和多边国际关系, 共同构建和谐海洋、生态健康海洋。

1 加拿大的海洋公共政策

1.1 重视海洋立法工作

加拿大历来重视海洋开发及保护, 立法工作历史悠久。1868年颁布了《渔业法》, 1869年又通过了《沿海渔业保护法》, 奠定了加拿大渔业管理的法律基础。20世纪中后期, 先后制定了《加拿大油气法》《油气生产和保护法》《石油资源法》《防止油类污染法》《海洋倾废法》《航运法》《沿海贸易法》。1996年颁布实施了《海洋法》, 成为世界上第一个进行综合性海

洋立法的国家。这些法律将《联合国海洋法公约》赋予沿海国家的权利以国内法的形式加以具体化, 并使国家海洋发展战略和政策有了法律依据和保证。2003年经过长期和审慎的论证, 加拿大批准了《联合国海洋法公约》, 并成为第144个成员国。其渔业与海洋部长认为, 批准公约“将加强自然资源可持续发展的国际合作”。加拿大海洋立法的宗旨在于, 海洋为国家经济多元化及财富增长提供了机会, 海洋对国家在全球海洋事务中的领导地位具有重要意义。因此, 要加强加拿大对专属经济区的主权权利、管辖权和责任。保护海洋环境和资源是加拿大实现可持续发展的条件, 为此, 确立了基于生态方法的海洋综合管理, 并努力推广风险预防原则的适用。

1.2 明确管理主体和管理职责及权限

《加拿大海洋法》规定了国家层面海洋事务协调与管理主体为渔业与海洋部。渔业与海洋部设有专门起草法案、条例和解释法律的职能部门, 部长不仅有执行管理海洋渔业的权力, 其批准的条例、法案也同样具有法律效力。为了加强海洋事务管理部门之间的协调配合, 加拿大成立了专门的“海洋事务机构委员会”, 委员会主席由渔业与海洋部副部长担任, 委员会包括了与加拿大海洋规划相关的所有部门。该机构的主要职责是协调与海洋有关的政策和规

* 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。

划, 保证近海主权权利和渔业经济活动, 勘探与开发近海资源, 发展海洋产业, 进行海洋生物资源和海洋环境保护, 观测气候与气象等。隶属于渔业与海洋部的海岸警卫队是海上执法的主要力量, 除履行海洋渔业执法任务外, 还为政府部门和社会公益组织提供辅助性服务。海岸警卫队有4个职能部门保证其管理职责实现, 有大量专业人员和救助设备, 甚至有人员培训的学院。海上执法除海岸警卫队外, 还有交通部负责涉海活动的海运安全、船舶和船员管理。环境部负责海洋环境管理, 制定环境政策和发展规划, 防止海洋和陆源污染, 保护海洋环境和资源的可持续利用。公共安全部下属的两个职能部门负责海洋及海岸带安全和海上救助等。由于法律政策较完善, 权利义务规定明确, 涉海部门的活动首先要考虑国家和社会公共利益, 因此各部门能互相配合、协调一致地工作。

1.3 重视海洋发展战略并保证其实施

2002年7月, 政府出台了《加拿大海洋战略》, 提出了海洋管理要“坚持一个方法, 即在海洋综合管理中坚持生态方法; 重视两种知识, 即现代科学知识和传统生态知识; 三项原则, 即综合管理原则、可持续发展原则、风险预防原则。实现3个目标, 即了解和保护海洋环境, 促进经济可持续发展和确保加拿大在海洋事务中的国际地位; 加强3种协调, 即政府各部门之间的协调, 政府与产业界的协调, 以及政府、产业界和广大公众之间的协调”^[1]。《加拿大海洋战略》确定了加拿大河口、海岸带、海洋生态系统未来管理的前景、目标及管理原则。

为了实现《加拿大海洋战略》, 2005年2月, 政府开始实施《海洋行动计划》, 采取了一系列具体措施。如, 加强对海洋的研究和海洋环境保护, 确保海洋生物多样性, 制订综合管理计划, 保证海事和海运安全, 振兴海洋产业, 加强公众的海洋教育, 增进国际间海洋事务合作。2005年6月, 渔业与海洋部联合几个部门发布了《联邦海洋保护区战略》, 提出进行自然和社会科学研究, 特定海洋保护区管理, 为公众提供海洋事务的咨询和服务。对于海洋违法

事件, 规定了详细的处罚程序及措施, 使海洋执法具有可操作性和权威性, 从而有效地减少损害海洋生态环境的案件发生。

2 韩国的海洋公共政策

2.1 重视海洋科学、技术和教育

自20世纪60年代开始, 韩国渔业发展协会和运输部水文事务办公室日常工作就包含海洋学研究。1966年, 成立海洋学会, 并发行出版物《韩国海洋学杂志》。1968年, 汉城国立大学开设了海洋学教育, 并为大学生和毕业生提供海洋学教学大纲。1973年成立海洋研究发展协会, 该协会曾到南极进行科学考察, 对海洋物理、生物、化学、地理进行了调查, 对深海矿产资源开发、热带海洋及全球气候、世界海洋循环试验等国际项目进行了研究。1996年8月, 韩国政府宣布成立了近万人的“海洋与渔业部”, 该部制订的21世纪海洋战略计划重点是: ①制订“海洋世纪”计划, 扩大全球海事经济领域, 增强海洋管理能力。②将具有世界水平的技术用于海洋科学和产业, 为明智利用海洋作出贡献。③改造两个港口, 提高海事后勤基地效率, 降低成本。④渔业由狩猎型向养殖型转变。加强渔业外交, 开辟多样化远洋渔场。⑤采取规范化措施, 保护海洋环境安全。⑥对公民进行长期新海洋观教育。2008年2月, 韩国国土海洋部颁布了修订的《海洋科学调查法》, 提出“在互利基础上加强海洋科学调查的国际交流”。

2.2 强调海洋环境保护

海洋环境保护主要源于3方面原因: ①海洋运输数量增加和频繁, 原油泄漏增多。“1981—1991年, 海上石油泄漏达2470起。直接经济损失25485百万韩元”^[2]。②近海工业化及城市化造成城市及工业废水严重污染海洋。③沿海大规模开发, 滩涂湿地减少, 影响海洋生态和海上养殖业。为此, 海水养殖者与新兴工业使用者矛盾突出。1977年, 韩国政府制定了《环境保护法》和《防止海洋污染法》, 并于1991年和1992年分别进行了修改, 同时增建了“海洋污染控制委员会”处理海洋污染问题。

2011年7月, 环境部颁布了修订的《关于独岛及岛屿生态保护特别法》, 它提出, “每十年制定特定岛屿保护基本计划”, 并确定了13条任何人不得批准和进行的不利于岛屿生态环境保护的行为。在特别法实施细则中, 规定了岛屿保护名誉监视员的资格和活动范围。

2.3 海洋政策管理与与时俱进

20世纪末以来, 世界沿海国家的用海方式由单一性向多样性发展, 海洋活动也由近海向深海空间延伸, 海洋管理超越了领海和专属经济区, 涉及公海和深海领域, 这就使沿海国家发生主权冲突并面临法律上错综复杂的问题。针对上述情况, 韩国政府通过了综合海洋政策工作组制定的一个面向21世纪的国家性海洋政策。为保证政策的有效执行确立了8个议程: “①加强海洋技术、海洋地理勘测、建设海洋公共设施。②通过自我调节的开放政策和有效的港口系统, 提高航运业的竞争力。③在近海维持最大限度参量的渔业储备, 加强双边和多边合作保证远海捕鱼区安全。④制订开发石油和天然气的新计划, 获得部分地区首先开发投资的权利。⑤管理多用途的沿海区域。⑥通过减轻海洋污染制订可行性计划维持海洋环境清洁。⑦通过新的海洋法制度发展海洋外交。⑧重组执行海洋政策的政府机构”^[2]。自20世纪50—90年代, 韩国制定了涉海法律66种, 成立了协调海洋事务矛盾、提高海洋政策执行效率的17个委员会。由总理主持的“海洋发展委员会”面临着解决传统海洋政策与新的海洋管理之间的矛盾以及海洋管理机构重组等政策问题。

2.4 实施综合性的海洋安全战略

随着国家经济实力的强大, 韩国开始实施“由近海防御向远洋作战”的海洋安全战略。1997年, 韩国海军参谋长提出建立“大洋海军”的战略目标, 并以建造“战略机动舰队”为宗旨, 对造舰计划进行了升级修订。力图通过海军武器装备的更新, 打造一支精干、高效、能够适应未来作战的军事力量, 提高军队在国际范围内参与军事行动和民事活动的的能力。韩国国防白皮书对海军的职能进行了新的概括: 除保护国家主权和海上交通线, 还担负着“支持

政府外交政策、增加民族声望的任务”^[3]。2009年, 美韩确定了在朝鲜半岛、亚太地区、全球范围3个层面全面合作的战略同盟。20世纪80年代后, 韩国不再购买发达国家武器装备整件, 而是购买零部件、生产许可证、先进技术, 在国内生产或组装, 提高自主生产和研发能力。韩国海军军备不仅发展速度快, 而且追求技术上“全面先进、全面强大、全面领先”^[3]。这种“自主国防”建设政策大大增强了海军实力, 其军事上的威慑力显著增强。韩国通过建立全方位、多极化的外交关系; 参加地区双边、多边海洋事务合作; 加大同世界沿海国家在海洋技术、信息共享等方面合作交流, 构建海洋安全环境。加强对海洋交通、海洋资源、有争议岛屿的保护。建设多功能军事力量, 调整军队管理体制和军事装备, 为实现海洋安全战略提供保障。

3 日本的海洋公共政策

3.1 通过发展海洋高科技计划实现海洋空间扩展和资源开发

1978年日本提出海洋开发设想和科学研究调查报告。1997年开始实施《海洋开发推进计划》《海洋科技发展计划》。日本海洋科技计划的重要组成部分为“深海研究计划”, 这是日本政府长期支持的战略计划。它包括日本科技厅对西太平洋深海研究的5年计划、深海钻探计划、大洋钻探计划、国际综合大洋钻探计划等。在2002年时, 日本海洋科学技术中心研究出10种自主式潜水器, 最深潜达7 000 m, 多种遥控潜水器最大作业深度超过10 000 m, 是当时世界上最先进的。

天然气水合物研究是日本解决国家未来能源需求的重要计划。1994年, 日本投资6亿多美元, 对日本周边海域, 特别是在南海海槽和鄂霍茨克海进行了大规模海底调查, 发现天然气水合物资源储量可满足日本100年的能源消耗。

1994年日本提出“海洋走廊计划”。试图在21世纪前20年, 投资1 700亿美元, 在大阪湾建设一条长120 km的椭圆形海底走廊交通线, 使位于海中的关西国际机场和海洋生态城、全

球环境研究基地等9个点连接起来,形成具有科技、文化、经贸、通信等不同功能的海上城市,解决大阪湾地区因陆地人口增长造成的住房、交通、商业布局等空间紧张和环境问题。

3.2 从法律和舆论上为争取海洋利益和国际地位创造条件

2005年11月18日,日本海洋研究财团向内阁官房长官递交了《海洋与日本:21世纪海洋政策建议》,其共分为4部分,其中提出了扩大海洋国土管理的具体措施:引领国际海洋秩序与国际协调;实施海洋综合管理等内容。

2007年,日本《海洋基本法》和《专属经济区海洋构筑物安全水域设定法》同期出台,后者将海洋建筑设施500m以内的范围设为“安全海域”,未经许可的船只禁止进入。日本在其主张海域开采、勘探时,如遇利害关系国阻拦,海上保安厅可据此法将之排除。

日本还在《专属经济区及大陆架法》第一条和第二条规定,与邻国所主张的专属经济区、大陆架的重合部分,以“中间线”划界,并试图通过国内法优先、行政司法分立原则使其具有广泛的法律效力,从而实际掌控东海管辖海域,阻止别国在该地区获得海洋利益。

3.3 强化海上军事力量以确保海洋利益实现

日本海上保安厅成立于1948年5月。在外界强大压力下,最初“海上保安厅法”对其人数、船舶数量、船舶时速、活动范围等都做出了严格限制。然而,随着日本国力的增强,向外扩展海洋疆域的意图明显,发展海上军事力量成为向海洋纵深发展的保障。“海上保安厅法”经过若干次修改,到1999年已经将各种限制条件全部删除。2001年,日本以反恐维和及海洋开发名义修改“海上保安厅法”,扩大了海上保安厅职能,并允许海上保安官在“合理判断”基础上对外国船只主动使用武力,这明显违背第二次世界大战后日本宪法第九条规定。

近年来,海上保安厅与海上自卫队频频进行联合训练演习,前者已经事实上成为后者的一部分,这显然与《海上保安厅法》第二十五条,“本法中的任何规定不允许解释为海上保安厅或其职员作为军队接受组织、训练或履行军

队职能”^[4]背道而驰。不仅如此,2007年,防卫厅升级为防卫省,海上保安厅的经费预算、船舶吨位和船舶数量都在不断增加,现在拥有船舶已经超过452艘,年度预算146亿元。2006年,日本参议院议员山本一太接受美国学者采访时说,“海上保安厅预算增加有利于日本国家利益……。我们本应增加自卫队预算,但是这太难了。所以我们不得不转而支持海上保安厅的发展,这样可以比较容易地增加日本的海上安全投入”^[4]。可见,日本在海上警察的合法外衣下,实际做着强大海军力量,试图领导世界海洋秩序,扩大海洋国家利益之事。

4 俄罗斯海洋公共政策

4.1 建设“海陆空三位一体”军队是国家安全重要保障

15世纪末,俄罗斯还是一个远离海洋的内陆国家,17—18世纪,经过彼得大帝和叶卡捷琳娜二世向南扩张,不仅占领了黑海及周边若干岛屿和城市,还控制了部分海上交通要道。两次世界大战使俄罗斯进一步意识到海上力量对国家利益和安全的重要性,形成了其新的海军军事战略,即“濒海纵深防御及远洋进攻相结合”的“全方位机动防御”战略,俄罗斯发展了亚洲和欧洲两个战略方向,既相互独立又相互配合的海陆空三位一体的战略核力量。1999年,俄国防部出台《俄罗斯联邦海军战略》,把维护海上交通运输安全作为海军重要战略任务。

普京在2000年俄罗斯海军节上说:“俄罗斯海军在历史上和将来都是国家力量的象征,必须确保海军的战斗能力,必须用先进的武器来装备海军,海军的强大有利于巩固国家安全、捍卫俄在21世纪的国家利益”^[5]。为此,俄海军制定了《2010年前俄海军政策要点》《2020年前俄海洋理念》《俄联邦海军未来十年发展规划》《舰艇建造计划纲要》等,对海军发展总体战略、人员编制、武器装备建造及保障措施等做了政策规定。

俄罗斯前总统梅德韦杰夫在2009年5月,正式批准了《2020年前俄罗斯联邦国家

安全战略》,他在其中指出,“……在争夺资源的条件下,不排除动用军事力量解决出现的问题,……。因此俄罗斯要随时做好由能源战争引发的核战争的准备”^[6]。翌年 2 月,梅德韦杰夫又正式批准《俄罗斯联邦军事学说》,对俄罗斯军队的基本任务做出了明确规定,即保卫国家主权和领土完整,免遭外来侵犯。打击海盗行为,保证俄罗斯在世界海洋经济活动的航运安全。俄罗斯政府还组织国防部和 60 多家科研机构,制定了《俄罗斯在“世界洋”的军事战略利益》子纲要,对海军承担的保护国家海上政治安全、经济安全、军事安全和科学考察等任务做了较为全面的规定。随后加大了对海军的资金投入,用以购买现代化武器装备,提出到 2020 年,现代化的武器装备将占俄军装备的 70%。普京在 2012 年总统竞选纲领中说,俄罗斯军队在未来 10 年将成为全新的军队,将具有 400 多枚陆基和海基洲际弹道导弹,20 艘左右的多功能潜艇,8 艘战略导弹核潜艇……。可见,俄罗斯以海军为核心,发展陆海空三位一体具有综合作战能力的现代化军队,海军成为海洋战略的重要工具。

4.2 设立最高级别综合性海洋管理机构

普京曾说,“俄罗斯只有成为海洋强国,才能成为世界大国”^[7]。

对海洋的重视从其管理机构设置可见一斑。2004 年 6 月,俄罗斯成立了政府海洋委员会,委员会主席由总理或副总理担任,副主席则分别由国防部部长、运输部部长、海军总司令、工业和能源部部长等担任。委员会由 35 人构成,体现了海洋科技、教育、经济、环境、贸易、海军、外交等多部门综合参与的要求。如:委员有“工业局局长、水文气象和环境监测局局长、农业部部长、经济发展和贸易部部长、军事技术合作局局长、渔业局局长、国家杜马能源、运输、通信委员会副主席、海军总司令、俄罗斯科学院副院长、外交部部长、地下资源利用局局长、监察局局长……俄罗斯船主协会主席……”等。委员组成几乎涉及政府所有部门和公共组织、企业甚至社会团体的高级负责

人。这使国家海洋管理部门间综合协调功能增强,提高了管理的权威性,信息传递效率高,人、财、物、技术、信息等资源配置更加合理,同时也有利于制定和执行统一的国家海洋战略,保证海洋强国地位,实现俄罗斯国家利益。

4.3 重视海洋资源开发利用及法律保障

《2020 年前俄罗斯联邦海洋学说》提出,“开发世界大洋资源是保持和扩大俄联邦原料基地、确保俄联邦经济和生产独立性的必要的和必须的条件。”为此,俄罗斯制定了《世界海洋和南北极的矿物资源》分纲要,其中对大陆架矿物资源使用及再加工,为深海开采企业补充劳动力、制定滨海地区经济和其他活动相关的法律基础等问题做出了制度规定。2008 年 9 月,梅德韦杰夫签署了《2020 年前及更远的未来俄罗斯联邦在北极地区的国家政策原则》,明确提出北极是俄罗斯社会经济发展的战略资源基地,并确保实现“俄罗斯在北极能源资源开发和运输方面的竞争优势。”目前,俄罗斯在北极地区的收入已经占国民收入的 11%,在开发北极资源的世界竞争中,俄罗斯位居前列。

海洋渔业是一种重要的经济资源。2007 年以来,俄罗斯恢复了国家渔业署的设置,重新修改了渔业法规,加大了对渔业资金、技术的投入和宏观管理力度,对渔业配额进行了新的分配。在政府支持下,组建国家渔业船队公司,由政府 and 私人合作经营。国家还将出资建造渔业资源保护船、科学考察船、码头等基础设施,以便私人进行海水养殖和水产品加工业。2011 年,俄罗斯渔业委员会制定了俄罗斯联邦国家纲要:2012—2020 年渔业综合体的发展草案,对促进俄罗斯远洋渔业发展起到了积极作用。

俄罗斯海上力量的强大无疑对美国是一个制约作用。但是俄在北极的资源开发引起了周边国家资源争夺持续升温。对越南和印度的支持与联合使亚太地区局势紧张,并明显对中国不利。因此,关注俄罗斯海洋政策变化和海洋活动是我国海洋安全不可忽视的。

5 结束语

通过对海洋大国、强国及我国周边部分海

洋国家的海洋政策比较,可以得出结论:实施基于生态系统的海洋综合管理已成为沿海国家未来发展的普遍趋势。加强海洋科技和海洋知识教育有利于人们深刻认识海洋,维护海洋可持续发展。建设现代化海洋信息管理系统是海洋经济发展和海洋综合管理的必要手段。同时,我们也可以发现,各国海洋政策的优势与国家经济发展和国际地位提升的相互关联性;一国海洋政策变化趋势对我国海洋政策制定的影响;《联合国海洋法公约》框架下,世界海洋国家利益协调方式、机制;各国海洋政策在有利于本国利益的同时,如何能保证世界和谐海洋、生态健康海洋建设和人类共同利益,这是世界沿海国家未来合作共赢必须考虑的问题。

参考文献

[1] 朱建庚.《加拿大海洋法》及其对中国的借鉴意义

[J]. 海洋开发与管理,2009,26(4):30.

[2] (韩)洪成勇.陈鸿衡,译.韩国的海洋政策(绪论)[J].太平洋学报,1996(3)51:2,53-54.

[3] 郭锐,王箫轲.韩国海洋安全战略调整与海军军备发展[J].国际论坛,2011(3):66-68.

[4] 俞婷宁.日本海上保安厅:“从新战斗力”到“新的海洋立国”[J].法制与社会,2011(12):203.

[5] 李兵.俄罗斯海上战略通道思想与政策探析[J].东北亚论坛,2006(1):96.

[6] 左风荣.俄罗斯海洋战略初探[J].外交评论,2012(5):129.

[7] 窦博.俄罗斯海洋发展前景展望[J].中国海洋大学学报:社会科学版,2008(2):25.

[8] 刘振东.加拿大海洋管理理论和实践的启示与借鉴[J].海洋开发与管理,2008,25(3).