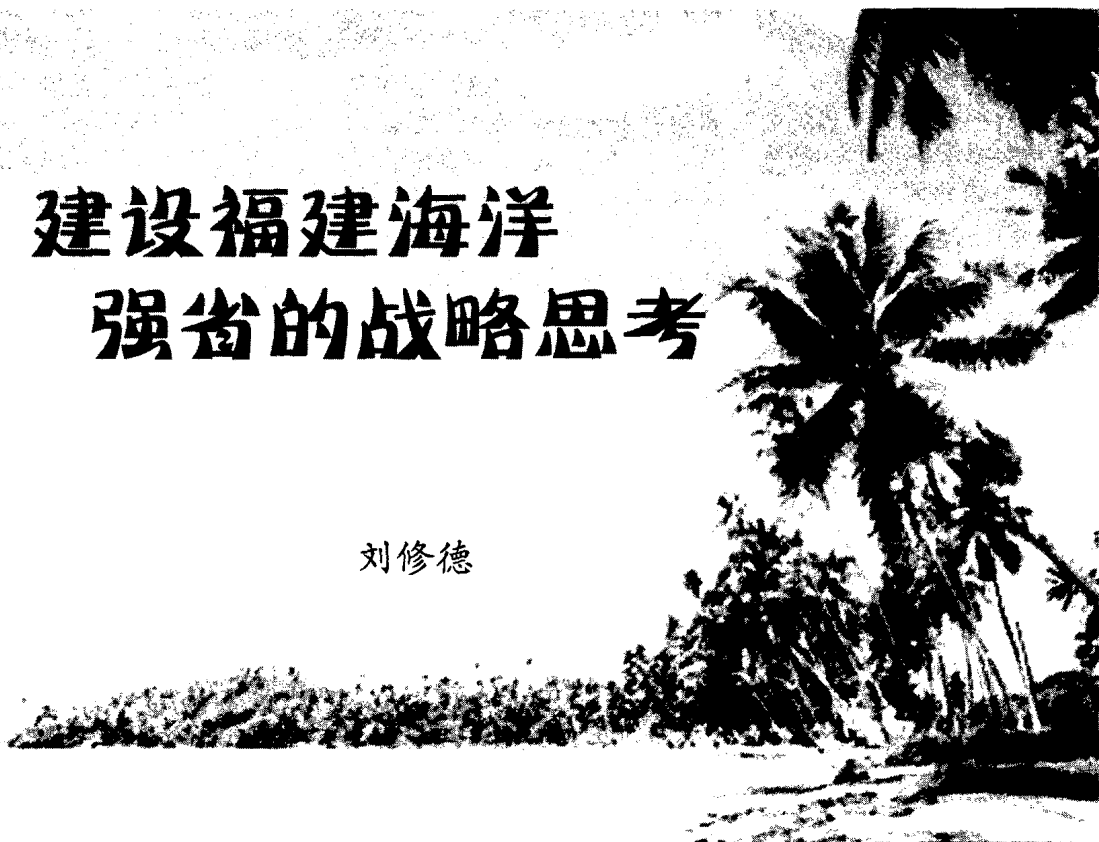


建设福建海洋 强省的战略思考

刘修德



21世纪是海洋的世纪，是人类全面认识海洋、开发利用和保护海洋的新世纪，这一国际社会公认的结论有着极其丰富的内涵。1994年，《联合国海洋法公约》正式生效，世界海洋形势发生了深刻的变化。12海里领海和200海里专属经济区制度的建立，使各沿海国行使管辖权限的海域空间和海洋资源大为增加。沿海各国纷纷加强对本国管辖海域的海洋资源开发和管理力度，海洋成为世界各国综合国力竞争的新舞台。自1997年起，联合国秘书长每年都向联大提交一份《海洋和海洋法》报告。据联合国秘书长的报告，1998年世界海洋经济总产值已经达到1

万亿美元，约占世界经济总量的3.8%，而且新兴海洋产业不断涌现，近海油气开发和滨海旅游等海洋第二、三产业发展迅速，产值已经超过传统的海洋产业。在经济全球化潮流的推动下，国际社会更是把海洋作为人类生存和可持续发展的空间及资源基础。

一、福建建设海洋强省的意义

当今世界面临着人口、资源、环境三大难题，地处我国东南沿海的福建省更是如此，走向海洋则是解决难题的现实选择。福建省人多地少粮缺，人均耕地只有0.63亩，是全国人均耕地最少的省份之一，每年都要从省外调进几十亿千克

的粮食；陆域资源相对贫乏，山多矿少油贫，陆域面积的80%是丘陵地带，每年都得从省外大量调煤、调油以及其他主要工业原料。而海的优势却十分明显，不仅岸线漫长、港湾岛屿众多，而且蕴藏着丰富的港口、滨海旅游、能源、滨海矿藏、化学等海洋资源，开发利用的潜力巨大。海洋中的生物资源、矿产资源、化学资源、海洋能资源等都是福建陆域所无法比拟的，仅每年水产品产量就相当于全省粮食产量的一半。因此，开发海洋资源，有助于增加人们的食物总量和改变膳食结构，有助于弥补福建陆域资源短缺、能源不足等先天性缺陷，有助于改善

交通运输条件。可以说,福建发展中的许多重大问题,几乎都可以在海洋中找到出路。

福建省拥有13.6万 km²的海域面积,比陆地面积大12.6%,构成“六水三山一分田”的国土结构。其中水深200 m以浅的海洋渔场面积为12.51万 km²,占全国海洋渔场面积的4.5%;沿海岛屿星罗棋布,岛屿海岸线长1 779 km,占全国12.7%;大小港湾125个,可建5万吨级以上深水泊位的天然良港6个,占全国的17.6%;沿岸海域拥有丰富多彩的自然和人文资源,仅生物资源一项就有浮游植物460种、浮游动物570种、底栖生物964种、大型藻类201种、红树林10种、虾类93种、头足类47种、蟹类714种、鱼类700余种。其中有400余种是宝贵的药用生物,而且还有中华白海豚、文昌鱼、中国鲎、造礁珊瑚、白鹭等国家重点保护的珍稀濒危物种。2001年全省海洋产业总产值达1 194亿元,其中增加值520亿元,占全省GDP的12.2%,成为福建省经济的重要组成部分。6个沿海区市,陆地面积占全省的45%,却承载着76%相对富裕的人口,创造出占全省83%的国内生产总值。其中,海域开发和海洋资源的利用,发挥了相当大的作用。因此,要转变旧的国土观,树立新的海洋价值观。走向海洋,向海洋要食物、要能源、要空间,发展蓝色产业,对福建省经济的可持续发展和社会的进步,实施“建设海洋经济强省”战略,

具有十分重要的意义。

二、福建建设海洋强省面临的困难和问题

近两年,福建省海洋工作以贯彻落实省委、省政府“增强经济发展后劲,建设海洋经济强省”的战略部署为契机,立足加强管理、调整结构、开拓市场和增强后劲,推动海洋管理进一步向有序化和可持续发展方向。通过海洋功能区划、用海普查登记、确权发证、征收海域使用金、查处违法围海案件等手段,并辅以新闻媒体的宣传报道,初步树立起“海域国有,依法用海,用海审批,使用有偿”的法制化用海观念,使全省海洋管理工作取得了一定成效,但仍存在如下困难和问题。

1. 海洋资源无序开发问题

社会各界对福建省有一些地方在海域使用上重开发、轻管理,造成“无序、无度、无偿”的现象反映强烈,迫切要求加快海洋法制化进程,依法用海、依法管海的呼声越来越高。

首先是海洋滩涂围垦问题。长期以来,各级政府及有关部门鼓励投资围垦,1996年省人大制定了《福建省沿海滩涂围垦办法》。2002年6月27日,省政府又制定了《福建省沿海滩涂围垦投资建设若干规定》,给予围垦更加优惠的政策,使全省各地再次掀起了政府和民间投资围垦造地的热潮。应该说,围垦造地对全省的土地占补平衡和经济建设及发展都起到过积极的作用,但是由于没有合理的规划和科学

的论证,有些围垦区原来是很好的海洋水产养殖海域,因围垦而使泥沙淤积,变为低效或无经济效益的水域,如厦门的马銮湾;有些围垦由于开发利用不当造成严重污染,使当初投资建设发展的良好愿望不能实现,反要投入巨资加以治理,成为政府的包袱,如厦门的筭筭湖;有的由于没有进行科学的海域使用论证,盲目开展海洋滩涂围垦,使海洋滩涂自然属性改变,湿地面积锐减,致使一些海洋珍稀动植物赖以生存的生态环境遭受破坏,造成海洋动植物资源逐渐衰退甚至消失,破坏了海洋生物的多样性。

其次是海砂开采问题。福建沿海的海砂开采,大部分是以船为单位、无固定采砂点的零星个体采砂行为。开采者根据建材市场的需求,不定时间、不定地点地自由开采海砂,因而对海洋环境和生态破坏非常严重。各级政府和相关部门虽组织力量,进行过集中打击,但由于管理、审批和处罚权限过于集中等方面的原因,收效甚微。

2. 海洋开发与管理资金投入不足问题

要发展海洋经济,就要有与之相适应的经营体制和管理机制。海洋开发具有投资大、风险大、协作性强等特点,开发海洋比发展陆域经济更受技术、资金、市场等方面的制约。没有技术,海水永远是海水;没有资金,高投入、高风险、高产出的新兴海洋产业就无法开发;没有市场,高价值

品种就很难发展起来。海洋管理涉及的空间大、层次多、产业杂,亟需大量人力、物力、财力的投入。2000年政府机构改革,省政府组建了省海洋与渔业局。然而,海洋开发与管理的经费拨款渠道却未理顺。目前,海洋开发与管理的各种项目、经费安排仅限在“支农”科目上,不仅没有专门的海洋产业开发及可持续发展的项目安排和资金预算,而且还挤占了支农资金,严重制约着福建省海洋经济的健康发展。

3. 海洋生态保护问题

一是陆源污染物排海尚未得到有效控制,近岸海域污染加剧。由于城市生活污水和工农业废水大量排海,加之溢油、违章倾倒以及养殖污染,使得福建省海洋环境污染不断加剧,导致赤潮等海洋灾害接连发生。二是海洋生物多样性下降。盲目捕捞使近海渔业资源严重衰退,导致海洋生物趋向结构简单及低值化、小龄化,直接危及海洋珍稀濒危物种。三是外来物种的侵入,破坏了原有生态系统的结构。互花大米草的盲目引进,导致闽东1万hm²余滩涂被吞食,严重破坏了滩涂的生态系统,每年经济损失高达1亿元以上。

4. 海洋执法监督问题

《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》)的正式实施,使我国海洋行政管理走上了有法可依的道路。但《海域法》原则性的规定较多,而与该法律相配套的法规规章尚未出台,加之执法队伍的编制、经费、手段等

都不落实,给海洋行政案件的查处带来许多不便。一是海监执法监督职能不到位。《中华人民共和国海洋倾废管理条例》规定:“海洋倾废废弃物的主管部门是中华人民共和国国家海洋局及其派出机构。”也就是说,地方各级海洋行政主管部门无管辖权。由于管辖权分工不尽科学合理,使许多容易反复、频繁发生的涉海案件形成“有权的管不着,无权的管不了”的尴尬局面,导致海洋倾废行为因管理缺位而普遍存在,且愈演愈烈。二是《海域法》实施前后法律衔接不明。如:《海域法》生效前,已经当地人民政府或计划、水利等部门批准,但未经海洋环境评价和未向海洋主管部门申请并且未取得海域使用证的情况下,如何适用《海域法》;《海域法》生效前,未经任何部门批准,且已竣工的海洋或海岸带工程,如何适用《海域法》;海洋或海岸带工程跨越《海域法》生效前后的衔接问题等。三是处罚手段有限,无法威慑违法。目前,涉海法律、法规授权海上执法队伍的大都只有调查询问权和罚款的行政处罚权,缺乏必要的行政强制措施,难以形成有效的威慑。海监机构在依法行使执法监察权和行政处罚权打击非法用海活动时,经常受限于处罚手段,而不能有效威慑违法行为。尤其是海洋或海岸带工程的投资动辄几百万元、几千万元,一些相对人在接受行政处罚后,若继续其违法行为,海监机构则无手段制止。四是执

法装备缺乏。在分散管理的模式下,国家对海洋执法装备必须多头投入,承担重复建设所需的大量资金,加之海洋执法装备大都造价高昂,从而造成海洋执法队伍装备缺乏、手段不足,影响了海洋管理能力的正常发挥。五是执法力量严重不足。目前,海洋执法机构的编制缺乏有效依据,有的机构没有正式编制,临时抽调人员参与执法;有的机构实行自收自支编制;有的机构只有1名~2名编制,这显然违背了依法行政的原则。

三、针对存在问题建议采取的措施

1. 完善海洋法规体系

作为海洋基本法的《海域使用法》已经出台,但与之相配套的法规和专项性规章尚未出台。除完善《海域法》的配套法规外,亟需制定一部综合性的海洋法典,用于规范各行业间的用法和指导各部门的涉海工作。要根据国家法律、法规,结合福建省实际,制定海域使用管理、海岸带管理、海岛开发和保护等地方性法规和规章,形成完备的海洋综合管理法律制度。目前,要搞好《海洋环境保护法》、《防止海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》、《中华人民共和国自然保护区条例》、《海洋自然保护区管理办法》、《中华人民共和国野生动物保护法》、《渔业法》、《海域法》等法律法规的宣传实施,尤其要抓好《福建省海域使用管理办法》和《福建省海洋环境保护条例》的贯彻落实,全面推行海

域使用证制度和海域有偿使用制度。将海洋倾废区和排污区的划定、海洋捕捞、海水增养殖、海岸和海岛重大工程设施建设、港口建设、盐田建设、滩涂围垦、海滨采矿、海洋自然保护区的建设等各种海洋开发活动纳入法治管理的轨道,对围垦、填海、港口建设、临海工业等大型的用海项目,严格执行环境影响评价制度和审批管理制度,从根本上改变海洋开发长期处于无序、无度、无偿的“三无”状态。同时,要通过立法,增加海监执法的强制措施,作为处罚依据。在相关配套的行政法规中,针对不同的违法行为尽可能明确具体的、可操作的条文及适用的处罚方式。如,责令停止非法活动、退还非法占用的海域、恢复海域原状、没收违法所得、征收一定数额的惩罚性的环境保护费、处以一定数额的罚款、暂扣或吊销有关证件,情节特别严重的,可以扣留和没收施工设备、车辆、船舶,在违法现场或证据可能灭失的情况下,可以强制违法者配合调查等。

2. 理顺海洋管理体制

一是把海洋执法人员纳入公务员序列。实行海洋警察准军事化的管理体制,克服目前自收自支、靠处罚违法来养执法的尴尬局面,维护国家法律的尊严和保障依法行政的贯彻执行。二是规范人员编制。以海洋面积、海洋开发程度、海洋经济总量等指标,制定出海洋执法机构的人员配备标准,明确地方海监队伍编制的解决

办法,尤其是市县级执法队伍的编制办法。三是加大海洋管理的资金投入。在财政、计委开设海洋管理专项科目,使海洋管理资金来源有保证。各级政府还应加大对海洋执法装备和海洋环境监测网络建设的资金投入,配备包括指挥、保障、运载、监视、取证等必备的装备及海洋监测网络的基本建设,使海洋管理活动得以顺利开展,以保障国家海洋政策的贯彻落实。各级政府和有关部门要加强对海洋工作的领导,切实把海洋工作摆在重要位置,围绕权益、资源、环境和减灾四个方面加强海洋综合管理。

3. 加强海洋资源保护

首先,要严格遵循海洋功能区划。海洋功能区划是根据海洋的自然资源、环境状况和地理位置,并考虑到海洋开发利用的现状和社会发展的需要而划定的,将海洋功能区划与开发整治工作有机地结合起来,有利于促进海洋产业的发展,形成合理的产业结构和生产力布局,更好地发挥海洋整体效益。为了合理开发和保护海砂资源,要进一步完善海砂开采治理的相关法规,对没有获取海砂开采权的单位和个人非法采砂行为予以坚决打击。同时,实施分类管理,授权部门在开展环境影响评价、海域使用论证的基础上,划出一定海域,供小规模的个人采砂专用,并简化办证手续,收取适当的海域使用金,做到既能有效保护海洋环境及资源,又能解决沿海部分群众的生活出

路。对已获取“二证”的海砂开采单位,应根据海砂开采的实际数量收取海域使用金,以减轻采砂企业的负担。其次,要加强海洋自然保护区建设。海洋自然保护区是人类为保护和利用海洋自然资源、自然环境而建立起来的特殊区域,是有效保护海洋自然环境的一项重要措施。要围绕海洋自然保护区的建设、珍稀濒危物种繁殖生存区建设、海岛生态工程建设、海水养殖生态工程建设、海域整顿工程建设、海岸防护工程建设、河口治理工程建设、海洋污染治理工程建设、沿海生态城市建设等9个重点项目,根据不同的保护对象,采取相应的措施,达到合理开发的目的。为避免海域围垦重蹈退耕还林、退耕还草、退垵还湖等覆辙,应修改与国家规定不相一致的围垦地方法规和政策,对当前大规模的填海造地等改变海洋自然属性的开发项目,制定限制政策,予以适当的限制,以确保海洋开发有序进行。同时,加大审查力度,科学、合理地开展海域使用论证和海洋环境影响评价,并对这些项目的开发制定出一套可操作性强、统一规范的工作程序,以利各级海洋行政主管部门严格按审批程序进行审批,对这些项目进行管理。

4. 大力整治陆源污染

切实抓好城市、毗邻海区、河口附近海湾自然环境监测及污染防治工作,逐步实施污染物总量控制制度,切实抓好海岸带环境综合管理。一是

综合整治陆地污染源，控制污染物排海量。治理陆域污染源要以点为主，点上治理，面上控制，点面结合，采取总量和浓度两种指标控制陆地污染源的入海量，以减轻海洋污染。在严格控制新污染源的同时，对老污染源实行综合治理，分期分批纳入治理计划，使污染源得到有效控制。二是强化海洋环境监督管理。加强对港口、码头、海岸工程、海洋工程、入海江河沿岸工程等海洋资源开发项目的环境监督管理。界定海洋工程与海岸工程范围，严格执行建设项目的环境影响评价制度。三是实行海洋环境保护目标责任制。明确各行政区保护管理权限，落实责任，把海洋环境保护工作真正纳入各级政府的议事日程，并作为考核各级干部政绩的内容。四是加大人才培养力度。海洋监测是一项庞大的系统工程，技术水平高，需要人才多。目前，要加快这支队伍建设，通过办培训班、扩大高校招生专业等方式培养人才，并及时充实到各级监测队伍，尽快形成完善的监测网络。

5. 实施科技兴海

紧紧围绕“建设海洋经济强省”的总目标，坚持以海洋综合开发，提高经济、社会、生态效益和发展外向型海洋经济为中心，充分发挥福建省的区位、资源和科技优势，远抓基础研究，近抓开发推广。采用海洋高新技术，改造传统产业，发展新兴产业，实现海洋传统产业的现代化和海洋高新技术的产业化以及海洋产业的国际化。形成以陆带海、以海兴陆、海陆并举、共同繁荣的新格局。在实施过程中，坚持从实际出发，因地制宜地做好“四个结合”，即研究、开发与推广相结合，传统海洋产业技术改造与发展新兴产业相结合，综合开发与资源保护相结合，自主研究开发与开展国际交流合作相结合。现代海洋开发大多属于技术密集型产业，对科技的依赖性是以往任何时候都不可比拟的。海洋科学技术的发展水平和支持能力，是海洋开发深度和广度的决定因素，尤其是海洋重点产业和高新技术产业，没有先进的科技作支撑，就难以形成产业规模

和发展后劲。抓科技的先导作用关键在人，全省海洋开发的科技力量比较雄厚，开发海洋所需的水产、化工、港口、食品、海洋药物、船舶、矿产、环境等多方面的人才都基本具备，应当充分发挥这一优势，使之尽快转化为经济优势。要逐步加大海洋科技的投入，集中力量围绕海洋开发中面临的重大技术问题，开展重点攻关，提高海洋科技产业化程度和海洋环境保护能力。要培养和加速引进福建省亟需的海洋科技和管理人才，同时从引导科研单位与生产企业联合入手，支持科技人员走与海洋产业开发相结合的路子，让科研成果单位与生产单位双向选择，推动科研成果尽快转化为生产力。要抓住开发价值大、市场前景好的重点科技成果，选择经济实力强、生产条件好，且注重科技开发的企业作为示范点，以示范促推广，使其尽快形成生产规模，加速实现海洋经济的产业化。

（作者单位 福建省海洋与渔业局）

