

随着人类对海洋的大规模开发利用，海洋环境保护成为一个不可忽视的问题。海岸带和专属经济区问题的出现使得各国政府不仅需要行业性管理海洋，更需要对海洋进行有效的综合管理。为此不少发达的海洋国家均对本国海洋管理的内容加以重新认识并对海洋管理体制加以改革。

目前，我国的海洋管理正面临这种新的挑战。如何确定我国海洋管理的内容、方式和相应的海洋管理体制是急待我们解决的新课题。

一、海洋管理的概念和内容

海洋管理是指政府对海洋及其环境和资源的研究、开发和利用活动的计划、组织和控制活动。海洋管理的产生一般来说有两个基础，一是国际和国内海洋事务的发展和扩大，二是在海洋开发利用中有关诸矛盾的激化。海洋管理并不是一个新的概念，但海洋管理的内容却随着时代的变化不断地发展和充实。从这个意义上讲，海洋管理又是一个新的概念。海洋管理的内容，大致可分为四个发展阶段。

1. 简单海洋管理阶段

人们对海洋的认识要比对陆地上其他事物的认识晚得多，因而人类对海洋的利用在相当长的历史时期内只限于捕鱼、航行以及晒盐等领域。由于那时的海洋开发利用规模狭小，无需专门对海洋进行管理，因此，直至 15 世纪以前，海洋处于自由利用的状态。在哥伦布代表西班牙发现美洲大陆，葡萄牙人迪亚斯绕过好望角发现到印度去的一条航路后，西、葡两国要把地球分为两半，一家一半。1493 年罗马教皇亚历山大六世把西半球裁归西班牙、东半球裁归葡萄牙

海 洋	综 合	管 理	问 题	初 探
--------	--------	--------	--------	--------

李海清

(国家海洋局国际合作司)

(即“海洋二分”说)，结束了海洋的自由利用。17 世纪开始的三海里领海和“公海自由”的理论与实践把世界带入了各国管理自己的领海，公海由各国自由利用的时代。由于这一时期的海洋利用主要是航行和捕鱼，因此，这一时期可称为简单海洋管理阶段。

2. 行业性的海洋管理阶段

19 世纪以后，随着资本主义的发展，海洋技术不断先进，使得传统的海洋开发利用的规模、范围以空前的速度扩展。为适应这种发展的需要，各国成立了一些海洋行业性管理部门，如交通部门和渔业部门等，以管理这种日益扩大的海洋开发利用活动。这一阶段的海洋管理与前一阶段的简单海洋管理之间有一个共同之处，即海洋管理制度仍是领海和公海自由。同时，两个阶段之间也有一个最大的不同，就是后者的海洋开发利用规模较之前者要大得多，领域也要宽得多。但是，这种管理一般很少考虑各海洋行业间及海洋行业与海洋环境的相互关系。

3. 海洋环境管理阶段

从四五十年代起，随着各国工业、国际贸易和国际航运的迅猛发展，海洋石油的大规模勘探开发，以及工业废物在海上的倾倒

等，海洋污染日趋严重。海洋污染不仅损害生物资源，也危及人类的生命安全。50年代日本水俣湾汞污染事件和60年代发生在英吉利海峡的“托利峡谷”号油污事件，不过是两个典型的海洋污染的例子。因此，各国从此开始重视海洋环境保护问题并注意研究海洋开发利用与生态及海洋环境的关系和海洋污染问题的国际性。在50年代至70年代间，各国一方面着手制定海洋环境保护的国内立法，另一方面订立有关的国际公约，如《1954年国际防止油类污染海洋公约》及其修正案、《1969年国际干预公海油污事故公约》、《1972年防止倾倒废物和其他物质污染海洋的公约》等，同时，还出现了一些地区性公约。这些公约是各国海洋环保政策的集中反映，体现了海洋污染问题的严重性和整个国际社会对这一问题的关注。从此，公海航行已不再是绝对的自由，而开始受到国际公约的约束。因此，这一时期的海洋管理的特点是侧重海洋环境的保护。然而，值得注意的是，各国对海洋环境保护的极大重视却在一定程度上成为有效开发利用海洋资源的巨大限制，出现了为保护海洋环境而保护海洋环境的倾向。

4. 海洋综合管理阶段

自50年代开始，“公海自由”制度适用的范围逐渐缩小，而国家管辖的海域越来越大。随着领海范围的扩大、毗连区、大陆架、专属经济区、群岛水域等国际海洋法律制度的建立，国家已经成为海洋管理的主体。另外，在“公海自由”的海域，也受到国际上有关保护海洋环境公约的限制。过去适用“公海自由”原则的国际海底，已经成为“人类共同继承财产”，由国际组织代表全人类共同管理。

海洋综合管理概念的形成是人们对海洋开发、利用、资源、环境等诸方面，以及经济、社会之间相互关系得以较为充分认识的

结果。经过对上述不同阶段海洋管理经验的研究总结，人们认识到，单纯的海洋开发利用，或单纯海洋环境保护都不是海洋管理的目的，而在充分兼顾各方利益基础上求得的海洋事业的平衡、协调的发展，乃至整个社会、经济的协调发展，才是海洋管理的最终目的。先从海洋环境与其他海洋行业的关系讲，海洋环保如果达到了有效控制海洋污染的目的，从海洋环保的角度讲是好的，但是，如果这种海洋环保的结果是遏制了其他海洋诸领域的发展，致使整个社会的经济停滞或大大减慢，那么，这样的环境保护就不能说是成功的。再从海洋行业与社会的关系来说，在一个已被过度捕捞的沿海或近海海域，从海洋资源的角度讲，应该禁止一切捕捞活动，以恢复渔业资源。但是，禁止捕捞会造成这一沿海地区渔民的失业，从而导致严重的社会问题。从海洋诸行业之间的关系而论，若一个海域，如渤海，既是捕鱼捕虾的场所，又是航运交通的必经之地，也是良好的海洋石油勘探、开发区和海洋倾废区。如果每个行业都只顾本行业的发展，而不顾其他行业的情况，那么，其结果必然是，不是所有这些行业都发展不好，就是某些行业发展好了，却破坏了其他行业的发展，例如，无限制地勘探开发海洋石油将对海洋渔业造成不良的影响。因此，只有通过海洋综合管理才能解决上述问题。

海洋对外合作是国内海洋事务的外延，因此也需要某种综合管理。如某一行业为本行业发展的需要与外国签定了某项协议，这从该行业的角度讲也许是十分有利的，但这一协议的结果可能对其他行业是不利的。因此，这就需要从综合的角度去看待和处理这类协议。此外，与邻国的海洋划界、国内各沿海行政地区之间的海洋划界、外国人在我管辖水域敷设海底电缆、从事科研调查，以及跨国海洋生物、非生物资源和海洋污染物的管理，由于涉及国家重大海洋权益，也必

须予以综合考虑和管理。

因此，海洋综合管理的内容可以概括为：

(1) 海洋空间管理 指对内海、领海及其上空、毗连区、大陆架、专属经济区、海岸带等国家管辖的海洋空间的管理和通过国际公约、国际组织与其他国家进行共同管理的公海、国际海底等。海洋空间管理主要是国家海洋权益的管理。

(2) 海洋资源管理 指对上述海洋空间中的渔业、石油、矿产等生物和非生物资源的管理。这种管理主要针对国内海洋资源的开发、利用、跨国海洋资源的管理和参与国际社会对海洋资源的共同管理。

(3) 海洋环境管理 主要是指国家管辖海域内的环境保护、跨国海洋环境保护和参与国际社会共同对海洋环境进行保护。

鉴于海洋综合管理的重要性和复杂性，海洋综合管理的方法只能是通过国家政策、法律、规划、计划、行政、财政、经济 and 外交等手段，对国际和国内的海洋事务进行干预、协调、控制和鼓励，才能达到合理开发利用海洋资源、有效进行海洋空间、资源和环境管理、促进海洋事业各方面的发展、促进整个社会、经济协调发展的目的。

二、海洋综合管理的区域和实践

迄今，世界上实行海洋综合管理的区域已有两个，即海岸带和专属经济区。这两个区域产生于不同的历史背景，所包括的范围也不尽相同，但在这两个区域海洋管理的性质是相同的，即都是海洋综合管理。

1. 海岸带管理

海岸带是指潮间带及陆向和海向与其相连的一定范围内海洋和陆地的过渡地带。这是一个具有特殊地理和社会特征的地区。首

先，作为自然界的四个界圈，即岩石圈、生物圈、水圈和大气圈相互作用的特有地带，海岸带有着极其丰富的渔业、矿产、能源和旅游等自然资源。第二，由于海洋处于生物圈的最低处，来自人类活动和自然过程的废物最后均汇入海洋，其中约一半集中在仅占海洋总面积百分之十的海岸带地区。第三，由于海岸带在社会、经济、地理等方面的复杂性，工业、农业、渔业、航运业、旅游业、海上石油勘探开发、军事以及沿海行政区域等方面在海洋开发利用上的矛盾十分尖锐，这就决定了海岸带管理必须是综合管理的性质。

从 70 年代开始，随着各国经济，特别是对外经济的迅速发展，越来越多的国家把海岸带作为国家发展的重点地区来加以开发。目前，世界上已有四五十个国家把海岸带划为特殊区域，并且不少国家进行了立法管理。实践证明，只有对从事海岸带开发的各个部门、地区和领域实行有效的综合管理，并强调海岸带开发和环境保护兼顾的原则，才能达到促进海岸带地区及国家社会、经济发展的目的。

2. 专属经济区管理

专属经济区是另一个实施海洋综合管理的区域。专属经济区是指连接领海但又在领海之外的一片海洋区域，其宽度不超过自领海基线量起 200 海里。它是海洋法演变过程中出现的最新国家海洋管辖区域。早在 40 年代末、50 年代初，一些拉美国家在美国总统杜鲁门大陆架声明的影响下，率先提出了 200 海里海洋权的主张。70 年代初，非洲国家在此基础上提出了“专属经济区”的概念。第三次联合国海洋法会议经过近十年的艰苦谈判，终于于 1982 年签署了联合国海洋法公约，其中专属经济区作为公约的一个重要部分得到了各国的广泛接受。尽管海洋法公约尚未生效，但随着 70 多个国家宣

布建立专属经济区，200 海里专属经济区已成为习惯国际法的一部分。

根据海洋法公约第五部分的规定，在专属经济区，沿海国对生物资源拥有主权利力。同时，沿海国的管辖权被扩展至建造和使用人工岛屿、设施和构筑物，以及海洋环境保护和海洋科学研究。另一方面，在专属经济区中，沿海国也有一定的责任和义务。如，沿海国有尊重其他国家自由通航的法律义务，此外，还有诸如确定生物资源可捕量及本国对这些生物资源所拥有的捕获能力的政治和道义方面的义务。如沿海国没有捕获可捕量范围内生物资源的能力，沿海国有义务允许其他国家捕获“可捕量”内的剩余部分。另外，沿海国还有促进对专属经济区内生物资源加以“合理利用”的一般性义务。然而，公约有关确定“可捕量”和“合理利用”的规定并不是强制性的，沿海国对此有斟酌决定权。总之，公约将过去的大面积公海置于沿海国的管辖之下，使得全世界国家管辖海域面积约占整个世界海洋面积的百分之 35.8%。这就为沿海国提供了前所未有的权力和机会来对本国的海洋管辖区域进行合理的开发利用和管理。从此，海洋迎来了“专属经济区时代”。

专属经济区管理的性质是典型的综合管理。第一，这一区域的资源多种多样，且资源量大，呈纵向重叠（如水体中的生物资源和大陆架上的非生物资源的纵向重叠）。据估计，专属经济区提供了 94% 的世界总渔获量，并蕴藏着 87% 的已探明的世界海洋石油储量。第二，海洋资源是有限的，不可能随时满足各方面的需要。第三，可再生资源只有在一定的条件下才能再生，严重的海洋污染等可以使可再生资源变得不可再生。第四，这一地区的某些海洋利用方式对同一地区的其他海洋利用方式具有排它性，如海洋石油勘探、开发对海洋渔业和航运的影响。第五，专属经济区的划界往往在半封闭

海域造成海洋生物资源和非生物资源的跨国管理问题。因此，这就不仅需要对这一地区进行行业性海洋管理，更需要综合性的海洋管理。这种管理不是侧重每一海洋行业的管理，而是着重各行业间的相互作用，依据可靠的情报，做出既考虑眼前利益，又着眼长远发展的决策，并严格加以执行，从而达到保护海洋资源、环境，促进海洋事业和整个社会经济发展的目的。

三、海洋综合管理体制

不论何种形式的海洋管理，都必须配有相应的管理体制。在简单海洋管理阶段，国家没有专门的海洋管理部门。到了海洋行业管理阶段，就需要设置若干部门对每个行业进行管理。进入海洋环境管理阶段后，国家又开始设置从环保角度管理海洋诸行业的部门。但是，对于海洋综合管理，虽然各国，特别是发达的海洋国家已开始认识到其必要性，但由于各国的海洋发展阶段不同，在认识方面的差距，以及国内政治等方面的原因，各国尚没有比较统一的海洋综合管理体制。在澳大利亚，海洋管理主要由国防部、农业部、矿产与能源部、科学部和环保部等负责；在瑞典，海洋管理部门有海岸警备队、国家渔业局、航运管理局和环保局，海洋资源委员会负责各海洋部门间的统一协调。加拿大的海洋管理部门有渔业和海洋部、环境部和能源、矿产和资源部等，海上执法队伍有海岸警备队、海军和渔政船队。在英国，外交部负责政府有关海洋政策和法律的对外交涉，交通部主管海上人命救生，农渔食品部主管 200 海里内的海洋管理和海洋渔业资源的保护与管理，能源部负责海底资源的开发和利用，缉私等由海关和移民局主管，海军负责水文测量和海图。美国的海洋管理部门除商务部（国家海洋大气局）外，还有交通部、内政部、国防部陆军工程

兵、环境保护局、国务院等，海上执法由美国海岸警备队负责。另外，国家航空与航天局、能源研究与发展局、国家科学基金会、卫生教育及福利部等，也都能参与部分海洋管理工作。法国于 1981 年成立了海洋部，但环境部、国防部和海洋开发中心仍然负责部分海洋管理工作。在日本，海洋开发审议会、科学技术厅和运输省是三个主要的海洋管理部门。海上执法由海上保安厅负责。此外，还有约 13 个组织从事海洋管理。即便在社会主义国家中，海洋管理也没有统一的模式。在苏联，负责海洋工作的部门国家水文气象委员会、苏联科学院、国家水文气象局、渔业部等。波兰的海洋管理体制比较集中和统一，海洋运输、海洋渔业、海洋环保、海上救助、海洋水文和生物的调查研究等，都集中于海洋经济总局一个部门，领海和专属经济区由海洋经济总局和海军、边防军配合进行管理。我国目前的海洋管理部门有国家海洋局（包括海监船队）、交通部（包括港监船队）、农业部（包括渔政船队）、海关总署（包括缉私船队）、公安部（包括海巡大队）、海军、建设部、石油部、水电部、轻工部（海盐部分）、教育部、气象局及卫生部（检疫）等。

从以上可以看出，各国的海洋管理体制可大体分为四类：（1）内阁级的统一海洋管理体制，如波兰、法国等。（2）海洋行业性管理机构加统一的海上执法部门，并具有统一协调各海洋行业管理部门的委员会的管理体制，如瑞典。（3）无统一协调委员会的行业性海洋管理机构加统一海上执法部门的管理体制，如美国、日本。（4）行业性海洋管理机构加非统一的海上执法部门，但在某些方面进行协调的海洋管理体制，如苏联协调海洋研究工作的国家水文气象委员会，加拿大在海上救助方面的救助指挥中心，英国在解决海洋利用矛盾方面的内阁专门协调委员会以及我国的国家海洋局等。

（5）既无海上统一执法部门，又无协调机构，并实行行业海洋管理的体制，目前世界上许多国家仍是这种体制。

在上述五类海洋管理体制中，能够适应海洋综合管理的体制为第一、二类，第三类只能部分适应需要。第四类总的来说尚不能适应需要，但已具备向统一协调体制过渡的雏形。第五类完全不能适应海洋综合管理的需要，须加彻底的改进。

随着各国宣布 200 海里专属经济区和进行海岸带开发，建立海洋综合管理体制的呼声日益高涨。正如美国著名海洋事务专家尤大教授指出的，如果要对专属经济区进行合理的管理，那么在许多国家都有对体制加以适应性改革的必要。既然现有的政府机构不能起到必要的作用，就要采取改进性措施。这种改进措施可以是建立部门间协调委员会，也可以成立拥有较大管理权限的新机构，将各个现存的海洋管理机构的职责予以合并。总之，随着海岸带的开发和 200 海里专属经济区的实行，海洋综合管理体制的建立势在必行。

四、我国的海洋管理

随着我国海洋事业的迅猛发展，海洋行业管理已实行多年，海洋环境管理也早已提上议事日程，但海洋综合管理却刚刚起步。为期 6 年的海岸带的综合调查，暴露了我国在海岸带开发利用方面的种种矛盾，提出了对海岸带进行综合管理的要求。尽管我国尚未宣布建立 200 海里专属经济区，但在我国 12 海里以外可划归我国的海域上的海洋活动（包括我国和其他国家的海洋开发利用活动）十分频繁，国内有关海洋部门间在海洋开发利用中的矛盾、海洋开发利用和海洋环保之间的矛盾，及我国与其他国家间在海洋划界和跨国海洋管理等方面的矛盾均十分突出。这就提出了在我国对海洋实行综合管理

的问题。在最近进行的国家机关“三定”中，强调了海洋综合管理的必要性和迫切性，正式把在我国进行海洋综合管理的问题提到了议事日程。

然而，要有效地实行海洋综合管理，首先必须搞清以下几个问题：（1）对当前我国海洋综合管理必要性和目的的认识。

（2）对在我国实施海洋综合管理区域的认识。（3）对我国现行的海洋管理体制的认识。只有在此基础上，才能确定我国海洋综合管理的任务。

1. 对海洋综合管理必要性和目的的认识

总的来说，目前海洋界对在我国实行海洋综合管理的必要性和目的的认识不够深入，没有认识到我国的国内和国际海洋事务的发展已使我国进入综合管理海洋的历史阶段。一些人盲目认为目前的海洋行业管理已比较合理、有效，无须再实行海洋综合管理，另一些人虽已意识到海洋综合管理的必要性，但因担心实行海洋综合管理可能会削弱本部门的管理权限，所以对海洋综合管理持消极态度。另一方面，赋有一定海洋综合管理职能的部门对这种综合管理尚无确切的理解，有些人认为海洋综合管理就是把与海洋有关的一切事情都管起来，也有人一提起海洋管理似乎就是管、卡、压，把各海洋行业管得死死的、服服贴贴的就达到管理的目的。这种认识上的差距是我国当前海洋综合管理工作的主要障碍之一。其实，海洋综合管理的首要目的是运用各种科学手段，在充分发挥行业管理部门的作用的前提下，实行海洋综合管理，积极促进海洋及其资源的合理开发利用，促进社会、经济的协调发展。

2. 对我国实行海洋综合管理区域的认识

应该在哪里实施我国的海洋综合管理

呢？从前面的论述可以得知，海洋综合管理的区域有海岸带和专属经济区。我国业已完成了海岸带综合调查，目前正在进入规划和开发管理阶段。现已进行的海岸带开发利用活动已对海岸带综合管理提出了要求。另一方面，我们已进入 200 海里专属经济区时代，不管认识与否，承认与否，这已是一个客观现实。尽管我国尚未宣布 200 海里专属经济区，但就目前在这一海域的海洋开发利用状况来看，实施海洋综合管理对我国是有利的，也是必要的。

3. 对我国海洋管理体制的认识

我国目前实行的海洋管理体制是比较涣散的，虽有一定的协调，但这种协调尚不充分，没有形成一种完整的机制，同时，又无统一海上执法部门。这种体制的弊病在于每个部门都从本部门的利益出发去开发、利用和管理海洋，结果，某些海洋行业的业绩却成为其他海洋行业，或海洋事业整体，乃至整个社会的损失。因此，要进行海洋综合管理就必须加强、健全海洋综合管理体制。由于海洋综合管理实质上是执行综合的海洋政策，因此，首先要有能够制定综合海洋政策的权威性机构。这种机构可以是集海洋行业管理部门职权为一身，既负责制定综合性的海洋政策又负责海上执法的统一的海洋综合管理部门，也可以是以行业管理部门为基础，在各行业管理部门之上建立协调机构，如委员会、领导小组等，负责协调制定综合性的海洋政策并领导统一的海上执法队伍负责执法。立足于现有体制，加强赋有海洋综合管理职能部门在海洋政策协调和海洋统一执法方面的作用，亦不失为另一种较好的选择。从我国当前的实际出发，后两种是政治风险较小，较易形成和较易见效的选择。维持现有的海洋管理体制是难以达到综合管理海洋的目的的。

五、结 论

海洋管理既是一个老概念又是一个新概念。海洋管理的名称可以不变,但海洋管理的内容是随着海洋科学技术的发展,对海洋及其资源开发利用的不断扩大及由此而产生的问题的出现而不断得以充实、更新的。因此,海洋管理从简单管理发展到行业管理、环境管理,直至今天的综合管理。海岸带和200海里专属经济区的出现对实施海洋综合管理提出了迫切的要求。许多发达的海洋国家为了适应这种新的形势已经对本国的海洋管理体制作了调整,如成立协调委员会或建立统一管理海洋的部门等。有的国家虽没有综合协调决策机制,却建立了统一的海上执法部门,正朝着海洋综合管理体制的方向发

展。但也有的国家面临新的形势尚未做出及时、正确的反应。我国的海洋管理已开始进入海洋综合管理阶段,面对目前的形势,我国海洋界的现状是不能适应的。在对海洋管理的必要性和目的的认识上,在对海洋管理区域的认识上,以及在如何使海洋体制适应新的形势方面,总之,在如何进行有效的海洋综合管理方面,还有很大差距。因此,我们当前的迫切任务应该是,广泛宣传海洋综合管理的必要性和迫切性,进一步明确我国海洋综合管理的目的和内容,加速制定和实施海岸带和专属经济区管理法,深入对海岛和海岸带进行调查并对专属经济区的经济、法律、资源、环境、海洋开发利用的情况等进行全面调查。同时,积极建立健全海洋综合管理体制,实施海洋综合管理。

(上接第28页)

止自然灾害的破坏,如:台风、大浪等,需迅速抛锚固定或起锚离开,这要求锚体有极强的机动性。军事上更是如此。英阿马岛之战中,英国为了解决马岛坦利港4000名军人的供应问题,建造了300米长的机动补给港,它在英阿马岛之战中发挥了重要的作用。因此不论在平时还是在战争时期,锚体都应有极强的机动性,锚体机动性是锚体发展的一个方向。

3. 锚体朝适用于多种地质条件方向发展 我们国家有18000多公里的海岸线,有西沙群岛、南沙群岛及广阔的大陆架,在这样大的范围内有各种各样的地质条件,具有这些地质条件的海底都有可能敷设锚体,因此就要求有与其地质条件相适应的锚体,要满足这个要求有两种情况,其一是同一种锚体具有适用于各种地质条件的功能,目前

还没有这样的锚体,其二是形成锚体系列,每一种地质条件都有一种或几种与其相适应的锚体,敷设时根据当地情况选用,目前国内外都没有专门锚体系列标准。因此为了使锚体和土壤相适宜,为了使各种地质条件均有对应的锚体,锚体应朝适用于多种地质条件的方向发展。

4. 充分利用自然条件,发展新型锚体 土壤及水的压力都是提高锚体锚固力的自然条件,如何使锚体进入足够的土壤深度,如何利用水的负压,这些都是人们研究的课题。根据以上原理,近年来国外研制出了负压锚、静水压力锚、水冲锚等,国内海军也于1987年研制出了排泥自沉锚、火箭锚等,这些都是刚刚起步,可以预测今后在这方面将会有大的发展。

(参考文献略)