

世界主要沿海国家海洋规划发展对我国的启示

刘佳, 李双建

(国家海洋信息中心 天津 300171)

摘 要: 文章阐述了近几十年来主要沿海国家海洋规划的基本概况, 在分析其发展进程和主要特点的基础上, 提出我国海洋规划发展的一些建议, 以期在促进海洋规划发展方面有所贡献。

关键词: 沿海国家; 海洋规划; 启示

海洋规划是在一定时期内对海洋开发、利用、治理及保护活动进行统筹安排的战略方案和指导性计划, 是海洋综合管理的重要手段。制定海洋规划, 对于保障海洋开发活动有序有度进行、促进海洋经济和海洋事业持续健康发展、推动国民经济和社会发展大局至关重要。

在当前我国海洋规划快速发展的时期, 研究国外海洋规划进展情况, 总结其特点和成功经验, 对于促进我国海洋规划科学发展具有重要的借鉴意义。

1 主要沿海国家海洋规划发展概况

1.1 美国

美国是世界上制定海洋规划最早也是最多的国家。早在1959年, 美国科学院海洋学委员会就制定了《海洋学十年规划(1960—1970)》; 同年又制定了《海军海洋学十年规划》, 这是世界上第一个军事海洋学规划。自20世纪60年代以来, 美国政府制定了一系列海洋发展规划。包括1963年美国联邦科学技术委员会海洋学协调委员会制定的《美国海洋学长期规划(1963—1972)》; 1969年出台的《我们的国家和海洋——国家行动计划》; 1986年颁布的《全国海洋科技发展规划》^[1]; 1989年NOAA制定的《沿岸海洋规划(COP)》, 旨在集中NOAA和沿海科学界的力量解决长期存在的沿岸急迫问题; 1990年公布的《90年代海洋科技发展报告》, 提出要保持和增强美国在海洋科技方面的

领导地位; 以及随后的《海洋行星意识计划》(1995年)《1995—2005年海洋战略发展规划》《海洋地质规划(1997—2002)》《沿岸海洋监测规划(1998—2007)》《美国海洋21世纪议程》(1998年)和《制定扩大海洋勘探的国家战略》等。1999年, 美国制定了国家海洋战略, 并成立相关的国家咨询委员会, 明确了海岸带经济和海洋经济的定义, 从法律上确立了海洋经济的管理和评估制度。同年又制定了国家海洋经济计划, 旨在为国家提供一个范围广阔的、与现代经济以及社会信息相关的交流平台和机制, 并预测出美国的海岸领域以及海岸线可能会发生的一些趋势。

2000年8月, 美国颁布了《海洋法令(Oceans Act of 2000)》。根据该法, 2001年7月又成立了全国统一的海洋政策研究机构——美国海洋政策委员会。随后陆续制定了《海洋立体观测系统计划》《21世纪海洋发展战略规划》《2001—2003年大型软科学研究计划》和《2003—2008年及未来NOAA科研战略规划: 认识从海底到太阳表面的环境》等。2004年底, 美国海洋政策委员会向国会提交了名为《21世纪海洋蓝图》的海洋政策报告, 对海洋管理政策进行了迄今为止最为彻底的评估, 并为21世纪美国海洋事业与发展描绘出了新的蓝图。2004年12月17日美国总统布什发布行政命令, 公布了《美国海洋行动计划》, 对落实《21世纪

• 基金项目: 国家社会科学基金资助课题“主要国家海洋战略调整对我国影响研究(10CGJ002)”的阶段性研究成果。

海洋蓝图》提出具体措施,并对美国政府未来几年的海洋发展战略做出全面部署。同年公布的《21 世纪海上力量合作战略》被视为美国一项相对完整的海上力量发展战略。2007 年又颁布实施了《规划美国今后 10 年海洋科学事业:海洋研究优先计划和实施战略》。

2009 年 6 月 12 日,奥巴马总统签署了《关于制定美国海洋政策及其实施战略的备忘录》,并部署编制海洋空间规划,要求采用全面、综合和基于生态系统的方法,既要考虑海洋、海岸与大湖区资源的保护问题,又要考虑经济活动、海洋资源利用者间的矛盾与冲突以及资源的可持续利用等各种问题。

此外,以区域为基础的海洋规划,如密西西比河口规划、海岸带管理计划、美国国家海洋大气局(NOAA)的《国家海洋保护区计划》《美国加利福尼亚州海洋资源管理规划》(2004 年)等,进一步丰富了美国的海洋规划体系。

1.2 日本

日本是继美国之后的又一海上强国,自 20 世纪 60 年代开始制定海洋规划,是较早制定海洋规划的国家之一。

1968 年,《日本海洋科学技术计划》出台,为海洋经济的快速发展奠定了良好的基础;同年又推出《深海钻探计划(1968—1983 年)》。1979 年提出《日本海洋开发远景规划的基本设想及推进措施》,1985 年制定了《大洋钻探计划(1985—1994 年)》^[2]。1990 年 5 月,日本海洋开发审议会向政府提出了“面向 21 世纪的海洋开发设想和措施”,其中涉及进行国际化的跨学科、跨领域的研究,加强海洋信息研究和管理,在全社会进行大力宣传以提高人们对海洋开发和保护的认知等提议。20 世纪 90 年代又相继制定了《海洋高技术产业发展规划》、《海上走廊计划》(1994 年)、《海洋研究开发长期计划(1998—2007)》(1998 年)和《1999 年海洋开发计划》等。2000 年,日本提出《综合大洋钻探计划》,该计划于 2003 年 10 月启动,目前已有包括美国等海洋强国在内的 12 个国家参与。进入 21 世纪,日本先后制定了《21 世纪海洋发展战略》《21 世纪开发海洋空间计划》和《产业

集群计划》^[3]等。在 2001 年日本内阁会议批准的科技基本规划中,海洋开发和宇宙开发被确立为维系国家生存基础的优先开拓领域。2004 年,日本发布了第一部《海洋白皮书》,提出对海洋实施综合管理。2007 年 7 月,日本颁布实施《海洋基本法》,同年发布《海洋基本计划建议》,提出“海洋立国”和实施海洋综合管理^[4]。2007 年,日本发起《研究高发性地震带的深海科学钻探计划》。进入 2008 年,日本以基本法为蓝图,积极开展各项相关的具体工作,向“真正的海洋立国”目标迈进。2009 年日本出台了《海洋能源矿物资源开发计划》,对开发石油天然气、天然气水合物、海底热液矿藏和国际海底矿藏等进行了筹划。

1.3 英国

英国是世界海洋强国之一,自古以来就十分重视海洋的综合开发、利用和规划工作。

早在 20 世纪 70 年代,英国苏格兰发展局为开发北海石油和天然气资源制定了《北海石油与天然气:海岸规划指导方针》,其基本原则是海洋油气业对海岸区域的利用只能在指定区域内进行^[5]。1989 年底,英国海洋技术协调委员会向英国政府提交了《90 年代英国海洋科学技术发展规划》,提出今后 10 年国家海洋六大战略目标和海洋发展规划及实施建议。2000 年,英国自然环境研究委员会(NERC)和海洋科学技术委员会(USTB)提出今后 5~10 年海洋科技发展战略,包括海洋资源可持续利用和海洋环境预报两方面的科技计划^[6]。2002 年 5 月 1 日,英国政府又提出了“全面保护英国海洋生物计划”,为生活在英国海域的 4.4 万个海洋物种提供更好的栖息地。英国地质调查局分别于 2005 年和 2008 年发布了《2005—2010 年的战略科学规划》和《2009—2014 年的战略科学规划》。2009 年 11 月 12 日,英国王室正式批准《英国海洋法》。该法由 11 个部分组成,其中第三部分为海洋规划,提出了战略性海洋规划体系。该体系的第一阶段工作是编制海洋政策,确立海洋综合管理方法,确定海洋保护与利用的短期与长期目标;第二阶段是制定一系列海洋规划与计划,以帮助各涉海领域落实海洋政

策^[7]。2010年2月3日,英国政府正式发布《英国海洋科学战略(UK marine strategy)》报告,将应对气候变化等3个方面确定为未来15年英国海洋科学研究的重点。2010年3月,英国政府又发布了《海洋能源行动计划》,提出在政策、资金、技术等多方面支持新兴的海洋能源发展,以帮助减少二氧化碳排放和应对气候变化,并提供一批就业岗位。

1.4 澳大利亚

澳大利亚是南半球最发达的海洋国家,也是世界上通过综合协调利用海洋各个方面并保持优质海洋环境的典范之一。

早在1979年,澳大利亚就颁布了《海岸和解释书》,规定州和领地的控制范围是从海岸向海延伸约3 n mile^[8]。20世纪90年代,澳大利亚先后制定了《海洋拯救计划(1991—2000)》《海岸带行动规划》和《海洋工业发展战略(1990—1994)》等。1997年,澳大利亚联邦政府工业、科学和旅游部公布了由澳大利亚海洋产业和科学理事会负责编制的《海洋产业发展战略》,明确了综合管理作为协调海洋产业之间的关系、管理机构和层次之间的关系以及推进海洋产业发展的根本管理模式。该战略对推动该国海洋产业的发展发挥了重要作用,使澳大利亚海洋产业的许多方面处于世界领先地位,或是具有世界竞争力^[9]。1998年,澳大利亚政府颁布了《澳大利亚海洋政策(AOP)》,该政策首次就澳大利亚广大海域提供了基于生态系统的综合管理框架,为规划和管理海洋开发提供了战略依据。2004年5月21日颁布的东南海域计划是首个在AOP下执行的地域性海洋计划。该项研究表明,虽然横跨部门和权限的充分综合化尚未出现,然而在东南地区,新的AOP主动性、机构和管理方法已经大大增强了部门和管辖权的协调^[10-11]。2006年,澳大利亚自然资源管理部长委员会(Natural Resource Management Ministerial Council)发布了《综合海岸带管理国家协作方式——框架与执行计划(National Cooperative Approach to Integrated Coastal Zone Management—Framework and Implementation Plan)》,综合分析了澳大利亚海岸

带所面临的压力与问题,并在此基础上研究制订国家海岸优先发展的领域计划,进一步对国家实施这些优先领域制订系列的执行措施与目标,对澳大利亚今后的海岸发展起到了指导作用。为更好地让海洋资源造福全社会,1999年澳大利亚出台了海洋科技计划^[12]。时隔10年,为顺应海洋科技发展形势的需要,2009年3月澳大利亚政府又公布了海洋研究与创新战略框架^[10]。在区域海洋规划发展方面,2005年2月,岸线管理委员会(CMC)历时6年多完成了澳大利亚东部海岸Tweed郡的岸线管理规划(Coastline or Shoreline Management Plan),规划期限为15~20年。2007年,澳大利亚开始实施海洋生物区规划(Australia Marine Bioregional Plans),旨在摸清海底和水体环境,为海洋空间规划提供多尺度的数据支撑。

1.5 加拿大

加拿大是一个三面环海的国家,历来重视海洋的开发利用与保护。

加拿大于1987年制订了《多年海洋计划》。进入20世纪90年代,联邦政府通过环境部制定了综合性规划《绿色规划》,旨在促进加拿大沿海和海洋水域的保护行动。根据《绿色规划》,又相继启动了弗雷泽河口行动计划、圣·劳伦斯行动计划、大西洋海岸行动计划、五大湖行动计划和生境行动计划。1997年,加拿大颁布并实施了《海洋法》^[11,13],使加拿大成为世界上第一个具有综合性海洋管理立法的国家。《海洋法》授权加拿大渔业和海洋部长负责组织领导并督促《加拿大海洋战略》的制定工作。继《海洋法》之后,2002年7月《加拿大海洋战略》^[11,14]出台,该战略提出在海洋综合管理中坚持生态方法,重视现代科学知识和传统生态知识;坚持可持续发展原则;了解和保护海洋环境、促进经济的可持续发展和确保加拿大在海洋事务中的国际地位。根据该战略,联邦政府组织有关人士制订了针对加拿大3个沿海地区的管理计划,其中包括:北冰洋波弗特海综合管理规范计划、大西洋东斯科舍陆架综合管理和太平洋不列颠哥伦比亚省中部海岸计划。2005年5月,加拿大《海洋行动计划》开始实

施,首笔投资 2 800 万加元,以进一步加强联邦政府保护加拿大脆弱海洋生态系统的能力,为加拿大民众和沿海居民提供更好的可持续发展机会^[15]。2009 年又启动了“海王星”海底观察站计划。

2 世界主要沿海国家海洋规划发展对我国的启示

2.1 立法是海洋规划编制和实施的重要保障

全球已有诸多沿海国家先后制定并颁布了海洋法。法律法规的严肃性、规范性和稳定性,保证了海洋规划的有效实施。加拿大率先通过《海洋法》,为综合海洋政策和管理提供了框架,进一步加强了加拿大在海洋综合管理方面的实力,并提出实施基于生态系统的海洋管理;比利时先后颁布了《大陆架法》《专属经济区法》和《海洋保护法》等^[16],逐步构建了海洋空间立法框架,将海洋空间规划作为一种海洋利用管理的手段;日本 2007 年出台《海洋基本法》,同期推出了《专属经济区海洋构筑物安全水域设定法》,《海底资源开发推进法》和《在专属经济区等行使天然资源勘探和海洋科学调查主权权利及其他权利法案》两部海洋法律也在审议之中。此前制定了《专属经济区和大陆架法》《养护及管理海洋生物资源法》《海岸带管理暂行规定》和《无人海洋岛的利用与保护管理规定》等以及若干部海洋环保类法律,为制定海洋政策和海洋规划建立了日臻完善的法律保障体系;美国先后颁布了《海洋自然保护区规划条例》《海岸带管理法(CZMA)》和《海洋法令》等;德国近年修订了《联邦空间规划法案》,扩大了国家部门性管辖权(包括海洋空间规划),把专属经济区纳入部门管理范围。《英国海洋法》中有专门一个章节为海洋规划,提出将构建战略性海洋规划体系。

2.2 建立海洋管理与规划的高层协调机制

许多沿海国家都有各具特色的海洋规划协调机构。例如,为了防止部门之间职能重叠,加强协调,印度尼西亚成立了海洋理事会作为部门间协调机构,由海洋部、外交部、交通部、警察总署、海军、旅游部等部门负责人以及私

人企业、非政府组织的代表组成,总协调人是海洋事务与渔业部部长;在英国,当各部门之间在海域利用上发生矛盾时,有关部门之间成立委员会自己协调解决,解决不了的交由内阁成立的专门委员会进行协调。英国的主要综合管理协调机构包括英国皇家地产管理委员会,负责协调海域使用,以及海洋科学技术协调委员会,负责协调政府资助的有关海洋科技活动;澳大利亚成立了由环境部、工业科学与资源部、农林渔业部、交通部以及旅游部等涉海部门的部长组成的国家海洋部长委员会,负责协调联邦政府各涉海部门的有关海洋工作,具体海洋管理职能分散在各海洋行业管理部门。面对国际海洋竞争激烈、建设小康社会对海洋的巨大需求以及海洋发展中尚待解决的突出问题,我国应尽快建立海洋管理与规划工作的高层协调机制。

2.3 重视海洋科技规划,推进科技兴海战略

美国、英国和日本等国非常重视海洋科技规划,美国的海洋规划即始于 20 世纪 50 年代的海洋科学研究规划,先后制定了《美国海洋学长期规划》《全球海洋科学规划》和《规划美国今后十年海洋科学事业:海洋研究优先计划和实施战略》等;英国也先后制定了《90 年代英国海洋科学技术发展规划》《海洋科学技术发展战略》《2005—2010 年的战略科学规划》《2009—2014 年的战略科学规划》和《英国海洋科学战略》等。而我国的海洋科技水平始终落后于世界海洋强国。因此,要继续发挥科技的先导作用,加强海洋科技规划的编制与实施,推进配套工程建设。

2.4 加强海洋规划实施的评估监督

国外主要沿海国家纷纷用动态的眼光看待本国海洋发展态势,定期调整、修订或制定适合不同时期的海洋发展规划。这是保障海洋规划目标落到实处的重要措施。如,美国从规划开始实施起就制订 5 年执行计划,执行计划每年修订一次,并根据这些信息和执行措施跟踪规划进展,制定和修订年度预算指标、业务计划和执行计划,必要时将修订战略规划,重申战略目标和任务。因此,我国应加快建立海洋规划运行监督机制和海洋规划评估制度,进一

步研究制定规划评估指标体系和考核办法,制订切实可行的海洋规划年度实施计划以及保障政策和措施,逐步建立相应的实施保障及监督机制,确保海洋规划落到实处。

2.5 完善海洋规划体系

美国、日本和澳大利亚均已建立了完备的海洋规划体系,在其规划体系中,既有中长期规划,也有短期规划,既有宏观规划,也有具体计划,相互配合,结构合理,优势互补,有效保障了海洋规划的实施,推动了海洋事业的发展。而我国海洋规划中短期规划多、中长期规划少,宏观规划多、具体规划少,且相互间存在不匹配的矛盾。因此,我国应尽快设计海洋规划体系并充分考虑体系结构,做好中长期与短期规划、宏观规划与具体规划、各级各类海洋规划间的相互配合,更好地服务于我国海洋事业的发展。

参考文献

- [1] 殷克东,卫梦星,孟昭苏. 世界主要海洋强国的发展战略与演变[J]. 经济师,2009(4):8—10.
- [2] 李双建,徐丛春. 日本海洋规划的发展及我国借鉴[J]. 海洋开发与管理,2006,23(1):25—28.
- [3] 杨书臣. 日本海洋经济的新发展及其启示[J]. 港口经济,2006(4):59—60.
- [4] 范晓婷. 日本海洋新政策及其对中国的借鉴意义[J]. 石家庄经济学院学报,2008,31(4):67—71.
- [5] 赵蓓,唐伟,周艳荣. 英国海洋资源开发利用综述[J]. 海洋开发与管理,2008,25(11):8—10.
- [6] 崔晓文. 英国海洋科技发展战略[EB/OL](2004—11—30). <http://www.istis.sh.cn>.
- [7] 李景光,阎季惠. 英国海洋事业的新篇章:谈2009年《英国海洋法》[J]. 海洋开发与管理,2010,27(2):87—91.
- [8] 马英杰,胡增祥,解新颖. 澳大利亚海洋综合规划与管理:情况介绍[J]. 海洋开发与管理,2002,19(1):51—53.
- [9] 文艳,倪国江. 澳大利亚海洋产业发展战略及对中国的启示[J]. 中国渔业经济,2008,26(1):79—82.
- [10] HAWARD M, VINCE J. Australian ocean governance—initiatives, challenges and opportunities [C]//Paper presented to the Australian Political Studies Association Conference. Newcastle, University of Newcastle,2006.
- [11] FOSTER E, HAWARD M, SMOUT S C. Implementing integrated oceans management: Australia's south east regional marine plan (SERMP) and Canada's eastern Scotian shelf integrated management (ESSIM) initiative[J]. Marine Policy, 2005,29(5):391—405.
- [12] 高凯. 澳大利亚海洋科技进展综述[J]. 全球科技经济瞭望,2009,24(9):66—72.
- [13] BERKES F, MATHIAS J, KISLALIOGLU M, et al. The Canadian Arctic and the Oceans Act: the development of participatory environmental research and management[J]. Ocean & Coastal Management, 44(2001):451—469.
- [14] 张坤. 21世纪加拿大海洋战略[N]. 中国海洋报,2005—07—29(国际海洋版).
- [15] 刘辉,李铄,牛强. 2005年加拿大科技发展综述[J]. 全球科技经济瞭望,2006(5):4—8.
- [16] 张秋明. 比利时海洋空间管理的演进与经验[J]. 国土资源情报,2008(7):27—32.