

刍议我国新形势下的海洋综合管理*

李滨勇^{1,2}, 王权明^{1,2}, 索安宁^{1,2}, 于 淼^{1,2}

(1. 国家海洋环境监测中心 大连 116023; 2. 国家海洋局海域管理技术重点实验室 大连 116023)

摘 要: 文章从海洋管理体制、海洋发展战略、海洋法律体系和海洋执法队伍的建设等4个方面综述国内外海洋综合管理的发展历程, 总结国外先进经验, 分析目前我国海洋管理中尚存在的目标定位不准确、海洋综合管理体制不健全、海洋管理的法律法规不完善、海洋开发总体规划有待加强及与邻国海洋权益之争凸现等5方面的问题。文章简析了我国“十二五”规划纲要“加强统筹协调, 完善海洋管理体制”发展要求、2013年《国务院机构改革和职能转变方案》设立国家海洋委员会及中国海警局等海洋综合管理的新形势, 从明确海洋综合管理的目标定位、制定国家海洋发展战略、完善海洋综合管理法律法规、编制国家层面的海洋开发总体规划和设置地方海洋综合管理部门等5个方面提出发展对策和建议, 为实施海洋综合管理提供参考和借鉴。

关键词: 海洋综合管理; 海域使用管理; 海洋维权; 统筹协调

21世纪是海洋的世纪, 开发利用海洋资源日益成为各国促进经济发展的重要途径, 争夺海洋资源、控制海洋空间也成为现代国际海洋权益斗争的趋势。我国作为海陆兼备、人口众多的大国, 拥有18 000 km余的海岸线, 300万 km²余的海洋管辖面积, 海洋资源丰富。在过去的海洋开发利用活动中, 由于对海洋这个庞大、相对独立的生态系统认识不够, 存在为了片面追求经济增长而破坏海洋生态环境的现象。在海洋管理中也存在各涉海行业部门进行条块分割式管理, 使得不同海洋自然资源或生态要素及其功能被分而治之, 不能根据海洋生态系统的整体性进行综合管理^[1]。同时我国面临着与邻国在岛屿主权、海域划界等方面的争端, 海洋安全形势严峻, 海洋维权任务艰巨。国家海洋维权是发展海洋经济、保护海洋资源的坚实保障, 也是一种将海洋资源、环境和经济联系在一起实施管理的过程^[2]。因此, 无论海域管理, 还是海洋维权, 均需将海洋生态系统作为不可分割的整体, 实施海洋综合管理, 协调处理工业、渔业、采矿、排污、居住、旅游等各

种用海行业, 平衡解决海洋资源开发与保护的矛盾冲突。这对于提高海洋管理效率, 增强海洋发展水平, 顺利实现我国的“海洋强国梦”具有重要意义。

1 海洋综合管理的内涵

“海洋综合管理”的概念自20世纪30年代由美国提出以后, 经许多沿海国家海洋管理工作的不断实践, 其内涵不断充实和丰富。鹿守本等^[3]专家将海洋综合管理含义归纳为: 以国家海洋整体利益和海洋的可持续发展为目标, 通过制定实施战略、政策、规划、区划、立法、执法、协调以及行政监督检查等行为, 对国家管辖海域的空间、资源、环境、权益及其开发利用和保护, 在统一管理与管理与分部门、分级管理的体制下, 实施统筹协调管理, 达到提高海洋开发利用的系统功效, 促进海洋经济的协调发展, 保护海洋生态环境和国家海洋权益的目的。

* 基金项目: 国家海洋局青年海洋科学基金项目(2013715); 国家海洋局海域管理技术重点实验室2013年开放基金资助项目(201307)。

2 国内外发展历程

2.1 国外海洋综合管理概况

1994年11月《联合国海洋法公约》正式生效,从此海洋环境资源保护和海洋综合管理的建设进入了一个新的发展时期。许多沿海国家纷纷针对自己国家的情况,重新确立海洋发展目标,建立相应的海洋管理体制,制定海洋战略,有效地促进了本国海洋事业的发展^[4]。

2.1.1 海洋管理体制的发展

海洋管理体制是海洋管理能够有效序进行,并高效发挥海洋管理职能的重要保障。当前国外海洋综合管理体制总体上分为集中管理型、半集中管理型和分散管理型3种类型^[3]。

(1) 集中管理型。海洋管理工作集中于一个部门,实行集中统一领导。集中管理模式有以下特点:第一,有专职的海洋管理职能机构和比较健全完善的海洋管理体系;第二,有全国海洋政策与工作的协调机制;第三,有完善的海洋法律法规和海洋政策;第四,有统一的海上执法队伍。如,韩国、法国、荷兰等国家。以韩国为例,为了从战略高度加强对海洋产业的统一规划和指导,增强海洋开发实力,组建了海洋部,对全国的海洋事务进行高度集中的统一综合管理。

(2) 半集中管理型。中央政府有一个专门的海洋行政管理部门,但只负责管理海洋事务的某些方面,不能统管全国海洋的一切事务。半集中管理模式的特点是:第一,海洋管理职能分散在多个部门,缺乏顶层总体设计;第二,有全国性高层次海洋工作的协调机构,负责协调涉海部门之间的关系;第三,海洋法规体系基本健全;第四,建有海上统一的执法队伍。例如,美国、印度、朝鲜等。以美国为例,美国商务部下属的国家海洋大气局,负责美国海域的海洋管理、海洋科学研究、海洋环境保护与服务、海洋资源开发利用与管理等工作,而美国国务院、内政部、运输部等行业管理机构分别负责海洋主权、海洋矿产、港口选址与管理等行业事务。海岸警备队则是独立的海上执法机构,专门负责海上执法。

(3) 分散管理型。中央政府没有集中管理海洋事务的职能部门,海洋管理工作和执法力量分散到多个部门。例如,俄罗斯、英国、日本、德国、瑞典等国家。以英国为例,英国的海洋开发与管理事务分别由能源、工业、环境、科学教育等部门负责,并成立了协调海洋管理的皇家地产管理委员会和海洋科学技术委员会,分别负责协调各部门的海域的使用管理和海洋科技发展与管理。

从各个国家的海洋管理体制及海洋管理发展趋势,可以看出:第一,不管集中管理、半集中管理,还是分散型管理都有一个综合管理机构或高层协调机制;第二,随着海洋开发利用分工越来越细,海洋行业管理仍然是实现行业部门利益的行政管理手段,因此需处理好海洋综合管理与海洋行业管理的关系;第三,综合协调体制是海洋管理发展的必然趋势。

2.1.2 海洋发展战略的制定

《联合国海洋法公约》生效后,澳大利亚于1998年出台《澳大利亚海洋政策》,包括总政策和特定部门的措施两部分,基本目的是实现海洋规划和管理的协调性和一致性,同时允许不同地区在政策上的多样性。2004年美国海洋政策委员会制定的《21世纪海洋蓝图》,全面分析了美国海洋政策现状和未来发展对策问题。韩国2004年出台的《海洋韩国21》,以实现“蓝色革命”为基础,制定了100个海洋行动计划,达到“提高海洋水域活力、开发以知识为基础的海洋产业、坚持海洋资源的可持续开发”的目标,最终大力增强国家海洋权利。2008年日本批准了《海洋政策纲要》,成为日本自2008年度起5年内日本海洋政策的指针,其目的是以日本政府综合海洋政策总部为中心,统筹推进横跨多个部门的海洋政策,实现海洋事业和平、积极的发展与保护海洋环境之间的协调^[5]。

2.1.3 海洋法律体系的构建

海洋法律体系是由国家现行的各类海洋法律法规所构成的有机统一整体。沿海各国为了保障国家海洋主权利益、有序地开发利用海洋资源及保护海洋生态环境,不断完善其海洋管理法律法规体系。这些法律法规按照立法层次可划分为:海洋基本法、海洋开发利用管理法

律法规、海洋权益维护法律法规。

(1) 海洋基本法。海洋基本法是一个国家海洋事务管理的基本法律依据,是一个国家海洋事务管理的“宪法”。1999年加拿大颁布实施了《海洋法》,对影响海洋的开发活动进行综合管理,成为世界上第一个综合性海洋立法的国家。2000年美国通过了《海洋法》,为美国在21世纪出台的新的海洋政策奠定了法律基础。2007年日本参议院通过了日本的《海洋基本法》,日本实现了由“海岛国家”向“海洋国家”的战略转变。2012年越南颁布了《越南海洋法》,企图通过单方面立法将我国南沙群岛、西沙群岛及其周边海域纳入其“主权和管辖”范围内^[6]。

(2) 海洋开发利用管理法律法规。为了可持续利用海洋资源,沿海各国制定了各具特色的海洋开发利用管理法律法规。例如,美国制定了《海岸带管理法》《国家海洋污染规划法》和《海洋区保护法》等海洋开发利用管理法律;日本制定了《渔业法》和《海洋水产资源开发促进法》等法律法规;加拿大制定了《渔业法》《海洋倾废法》《航海法》和《环境评价法》等。澳大利亚制定了《海岸带管理法》《海洋保护法》和《石油法》等^[7]。

(3) 海洋权益维护法律法规。海洋权益维护法律法规是一个国家依法享有海洋权益的法律依据,沿海国家都普遍重视海洋权益维护法律法规的立法与实施。美国早在1953年就颁布实施了《水下国土法》和《外大陆架国土法》,确立了其国家海上权益。日本签署《联合国海洋法公约》以后,随即于1996年颁布实施了《专属经济区与大陆架法》,宣布建立200海里专属经济区^[8]。同时俄罗斯、加拿大和澳大利亚等海洋大国等都制订了本国的《专属经济区法》和《大陆架法》,依法确立了本国的海洋权益^[6]。

2.1.4 海洋执法队伍的建设

为了在激烈的海洋资源竞争中维护本国的海洋权益和谋取更多的海洋利益,各国相继建立起强大、高效、精干的海上执法部队。目前,世界上有美国、俄罗斯、加拿大、英国、日本、韩国、印度等100多个国家拥有海洋综合执法

队伍。从执法方式来讲,沿海国的海上执法力量主要分两大类,即由单独的执法机构实施的集中统一的海上执法和多个部门所属的多个执法机构实施的分散的海上执法^[9]。

(1) 集中统一的海上执法。集中统一的海上执法队伍又可分为两种类型:一是行政部门执法。此类执法多由一个政府部门主管,执法队伍为该部门的下属单位或挂靠单位。如,美国海岸警备队、日本海上保安厅和韩国海上警察厅等。这些海上执法队伍,职责几乎涉及所有涉海部门的工作,且具有执法的权限,而不具有司法权限。二是军队海上执法。一些沿海国家,特别是一些中小沿海国家,其海上执法由军事部门管理,执法任务由军队承担。例如,瑞典海岸警备队隶属于国防部;荷兰海岸警备队由荷兰皇家海军指挥;印度海岸警备队原隶属于印度国防部等。他们既是海上的武装力量,又是海上的执法队伍^[10]。

(2) 分散的多部门海上执法。有的国家是多个部门执法,其中包括军队。如德国的海上执法部门有联邦边防保护警察和海关、船舶交通警察等;葡萄牙由海军负责海上巡逻,空军承担空中巡逻和侦察走私、海洋事故和非法捕鱼,内政部设有税务警察,国防部有海上警察和港口管理局等;印度尼西亚负责海上执法的部门主要有海洋与渔业部、交通部、海关、警察和海军等^[11]。

以上国外的执法方式中,以行政部门所属的海上执法机构集中统一执法为最佳。其优越性在于可以统一调配使用人力、物力、财力资源,便于指挥,便于协调,应急能力强,工作效率高,所以世界上大多数国家采用此种形式。

2.2 我国海洋综合管理的发展

2.2.1 海洋管理体制的发展

中华人民共和国成立后,我国海洋事业开始全面发展,对于海洋的管理也逐步建立完善。纵观我国海洋管理体制的演变,大体可分为3个阶段^[12]:各部门、各地区的分散管理阶段、海军统管阶段、国家海洋局具体负责的综合管理推进阶段。1989年国家决定采取联合国提倡的海洋管理模式,确定建立海洋综合管理制度。

国务院把业已设置的国家海洋局明确为管理全国海洋事务的职能部门,并赋予海洋综合管理的职责。至此,我国“海洋综合管理与分部门分级管理相结合”的体制开始形成。1998年国务院机构改革后,国家海洋局由新成立的国土资源部管理,海洋资源行政管理职能被划归国土资源部。

2013年《国务院机构改革和职能转变方案》提出,“设立高层次议事协调机构国家海洋委员会”“重新组建国家海洋局,……国家海洋局以中国海警局名义开展海上维权执法……”。这为进一步加强海域综合管理和海洋维权,提供了保障和契机^[13]。

2.2.2 海洋发展战略的制定

为了在维护各自海洋利益的争夺中占据先机,当今沿海各国纷纷制定实施国家海洋发展战略,明确其在涉及海洋开发利用领域的国家意志。我国“十二五”规划纲要中明确“坚持陆海统筹,制定和实施海洋发展战略,提高海洋开发、控制、综合管理能力”的发展方向,并提出“加强统筹协调,完善海洋管理体制”的发展要求^[14]。2013年国务院批准《国家海洋局主要职责内设机构和人员编制规定》,突出强调了国家海洋局“综合管理”“统一执法”的职责^[15]。

近年来,国家在海洋战略规划方面也开展了大量工作。国务院相继批准了国家海洋事业发展规划纲要、全国海洋功能区划、全国海岛保护规划、全国海洋经济发展规划纲要、渤海综合整治规划以及沿海地区区域规划等相关规划,初步形成了海洋区划规划体系,为我国海洋空间开发、资源利用、环境保护的统筹、协调、监督和管理提供了重要依据。2012年国务院批准的新一轮全国海洋功能区划及沿海省级海洋功能区划,成为我国海洋空间开发、控制和综合管理的整体性、基础性、约束性文件,是海域管理、海洋环境保护等海洋管理工作的重要依据^[16]。

2.2.3 海洋法律体系的构建

近年来,我国海洋法制建设快速推进,已颁布实施海洋法律法规多部。其中,《中华人民共和国领海及毗连区法》和《中华人民共和国

专属经济区和大陆架法》明确了我国领海、毗连区、专属经济区、大陆架的海洋疆土空间范围、主权权利和管辖权等权利内容和性质,以及国内外在管辖海域活动的管控要求;《中华人民共和国海域使用管理法》建立了海洋功能区划、海域权属管理、海域有偿使用3项基本制度;《中华人民共和国海洋环境保护法》对海岸工程、海洋工程、陆源污染物和船舶倾废等污染源的环境防治提出了明确的法律要求,确定了入海污染物总量控制制度、海洋生态保护制度、海洋环境监督管理制度等基本制度。《中华人民共和国海岛保护法》确立了海岛保护规划制度、海岛生态保护制度、海岛使用审批制度、有偿使用制度和特殊用途海岛保护制度。同时,还制定了《涉外海洋科学研究管理规定》《铺设海底电缆管道管理规定》和《海洋倾废管理条例》等法规^[17]。

2.2.4 海洋执法队伍的建设

我国原有的海上执法力量包括海洋、海事、渔政、海关和边防等部门所属的执法队伍。这些执法力量在同一海区各自执法,执法力量分散。2013年《国务院机构改革和职能转变方案》中提出:“将实现国家海洋局及其中国海监、公安部边防海警、农业部中国渔政、海关总署海上缉私警察的队伍和职责整合,重新组建国家海洋局”“国家海洋局以中国海警局名义开展海上维权执法,接受公安部业务指导”^[13]。

目前隶属中国国家海洋局的海监总队拥有万余名执法人员,10架执法飞机,400余艘各类执法船艇,其中千吨级以上专用执法船27艘,随着国家海洋局的重组,农业部中国渔政和公安部边防海警都将整合进新的国家海洋局,下属大型巡逻船数量将升至38艘,另有36艘大吨位海监船正在建造过程中,未来1~2年内即可投入使用^[18]。

3 存在的主要问题

海洋综合管理的发展是一个不断实践,逐步完善的过程,相比较于国外海洋综合管理经验,目前尚存在以下问题。

3.1 海洋管理目标定位不准确

现行的海洋管理中,仍然存在以追求海洋

经济发展为主、而忽略海洋社会效益和生态效益的管理模式,导致海洋经济的发展以牺牲海洋环境和资源为代价。

3.2 海洋综合管理体制不健全

目前,我国海洋综合管理实行的是统一管理与分部门、分级管理相结合的体制。尽管国家海洋局被赋予海洋综合管理的职能,但由于行政级别层次不够高,综合管理的作用难以得到应有的发挥。在海洋开发过程中,各行业部门之间存在管理范围、职责重叠的现象。另外,我国海上执法力量也分属不同的部门,自成体系,执法力量分散。

3.3 海洋管理的法律法规尚不完善

我国的海洋立法滞后于我国海洋开发利用及管理的进程,现行法律法规散见于各部门法或是各行业行政法规。目前尤其缺乏能与国际公约对接的诸如《国家海洋法》等综合性的法律;少量已经制定的综合性法律如《专属经济区和大陆架法》《领海及毗连区法》《海洋环境保护法》则存在缺乏具有操作性的实施细则、规定过于笼统等问题,导致主管部门不明确而难以实施^[19]。例如,《中华人民共和国海洋环境保护法》规定“环境保护行政主管部门在批准设置入海排污口之前,必须征求海洋、海事、渔业行政主管部门和军队环境保护部门的意见”,然而对国务院环境保护行政主管部门及有关部门如何进行指导、协调和监督,以及履行这一重要职能却没有进一步做出详细的规定。

3.4 海洋开发总体规划有待加强

随着海洋开发的深入以及海洋经济规模化发展,沿海各地纷纷制定地方海洋发展规划。但由于缺乏国家层次的总体规划体系,使得各种管理规划的编制和实施过程中难免出现偏差。因而,需要有一个统一的、高层次的、对地方规划起指导作用的海洋开发总体规划。

3.5 与邻国海洋权益之争凸现

海洋管理的对象不仅涉及我国各级涉海管理部门、涉海企业和相关的非政府组织,而且还涉及某些与中国有海洋权益之争的沿海国家。我国在南海、东海、黄海海域都面临着与邻国

的权益之争问题,海洋维权形势严峻。

4 建议

海洋综合管理是海洋管理发展的必然趋势。新中国成立后,党中央、国务院对海洋事业发展十分重视。《国民经济和社会发展第十二个五年规划》中首次明确提出了以提高海洋综合管理能力、发展海洋经济、维护海洋权益为基本内容的海洋战略^[14]。近期,国家海洋委员会以及中国海警局的应时而生,解决了海洋综合管理的高层议事协调及海上统一执法的关键问题。笔者认为下一步的海洋综合管理工作需加强以下几个方面。

4.1 明确海洋综合管理的目标定位

将十八大报告中提出的“建设海洋强国”和“大力推进生态文明建设”纳入海洋综合管理工作中,以“海洋生态系统可持续发展”为目标,实现海洋经济效益、生态效益和社会效益的有机统一。结合远期目标,针对现阶段海洋管理现状,制定切实可行的海洋综合管理近期目标,保证在海洋经济有序发展的同时实现对海洋资源、海洋环境的高效管理。

4.2 制定国家海洋发展战略

从有效维护国家安全权益,合理开发利用海洋资源,切实保护海洋生态环境,实现海洋资源、环境的可持续利用和海洋事业的协调发展的角度,制定国家海洋发展战略,以便用于筹划和指导海洋开发、利用、管理、安全和保护,为国家制定海洋政策提供依据。

4.3 完善海洋综合管理法律法规

从国家层面,建立完善的海洋综合性法律法规体系,并针对各涉海部门职能交叉环节,制定详细的法律规定^[2]。重点是在海洋统一综合管理体系下,处理好海洋资源开发和海洋环境保护的关系。同时也应该尽快制定海上综合执法相关法律,包括海洋执法队伍的地位、权限、职责范围、海洋执法程序等方面的立法,以便使我国海洋执法走上有法可依、责权明确的法制化轨道。

4.4 编制国家层面的海洋开发总体规划

制定统一的、高层次的、对地方规划起指

导作用的海洋开发总体规划, 给予沿海各地地方海洋发展规划的制定提供规范和监督依据。

4.5 设置地方海洋综合管理部门

地方各级沿海政府也应相应地设置海洋管理委员会, 建立相应的协调机制, 赋予其必要的权力, 并整合各涉海部门的力量, 形成相对集中管理和联合执法的机制, 配合和协调中央与地方的海洋管理工作, 并实现权利清晰、责任明确。

参考文献

- [1] 王琪, 邵志刚. 我国海洋公共管理中的政府角色定位研究[J]. 海洋开发与管理, 2013, 30(4): 23-28.
- [2] 尹跃. 海洋综合管理模式研究[J]. 知识经济, 2013(2): 25-26.
- [3] 鹿守本, 艾万铸. 海岸带综合管理: 体制和运行机制研究[M]. 北京: 海洋出版社, 2001.
- [4] 赵嵌嵌. 中外海洋管理体制比较研究[D]. 上海: 上海海洋大学, 2012.
- [5] 李巧稚. 国外海洋政策发展趋势及对我国的启示[J]. 海洋开发与管理, 2008, 25(12): 36-41.
- [6] 宁凌. 海洋综合管理与政策[M]. 北京: 科学出版社, 2009.
- [7] 全永波. 构建我国海洋立法体系的思考[J]. 燕山大学学报: 哲学社会科学版, 2008, 9(4): 47-50.
- [8] 王翰灵. 依法维护国家海洋权益 [N]. 法制日报, 2005-07-26(8).
- [9] 焦永科. 国外海上执法力量的体制和职责[N]. 中国海洋报, 2006-7-7(4).
- [10] 吴志飞, 姚路, 翁辉. 世界主要国家海上执法力量建设发展与运用[J]. 求实, 2013(1): 55-57.
- [11] 米菲. 我国海上执法管理体制改革创新研究[D]. 广州: 华南理工大学, 2012.
- [12] 高艳. 海洋综合管理的经济学基础研究[M]. 北京: 海洋出版社, 2008.
- [13] 中华人民共和国国家事务管理院. 关于国务院机构改革和职能转变方案的说明[EB/OL]. (2013-03-10) [2013-08-21]. http://www.gov.cn/2013lh/content_2350848.htm.
- [14] 第十一届全国人民代表大会第四次会议. 国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要[EB/OL]. (2011-03-16) [2013-08-21]. http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838.htm.
- [15] 国务院办公厅. 《国家海洋局主要职责内设机构和人员编制规定》公布[EB/OL]. (2013-07-09) [2013-08-21]. http://news.xinhuanet.com/2013-07/09/c_116466692.htm.
- [16] 国家海洋局. 全国海洋功能区划(2011-2020年)[EB/OL]. (2012-04-18) [2013-08-21]. http://www.soa.gov.cn/zwgk/fwjgwywj/gwyfg-wj/201211/t20121105_5255.html.
- [17] 孙鹏. 我国海洋执法体制的现状与改革取向研究[D]. 青岛: 中国海洋大学, 2011.
- [18] 刘重才, 汪思伟, 陈晓力. 国家海洋局重组守护“蓝色国土”海洋执法设备需求将进入爆发期[N]. 上海证券报, 2013-03-12(A07).
- [19] 杨治坤. 生态文明建设与我国海洋法体系的完善[J]. 河南教育学院学报: 哲学社会科学版, 2013, 32(4): 95-99.