海洋——中国 21 世纪可持续发展战略的必然选择

钱宏林 (国家海洋局南海分局副局长)

中国是一个海洋大国,在 21 世纪海洋世纪即将来临的历史时刻,中国以何种姿态进入海洋世纪?中国海洋的未来如何?海洋将给中国带来什么?这是每个中国人、每一个海洋工作者、每一个领导干部都必须以极大的关注、十分严肃的历史责任感来认真思考的重大问题。我们认为,海洋是中国 21 世纪可持续发展战略的必然选择之一。为使我国建设成海洋经济强国的战略目标能实现,提出如下建议:

一、把海洋开发和海洋综合管理列入国家的发展战略

国家发展战略是指导国家发展建设的总体方略。确定 21 世纪的国家发展战略必须把海洋开发作为重要领域之一。1990 年 45 届、1992 年 47 届、1993 年 48 届联合国大会作出决议,敦促沿海国家把海洋开发和管理列入国家发展战略。我国是一个沿海大国,经济和社会发展必然越来越多地依赖海洋,更应该把海洋开发和管理纳入跨世纪的国家发展战略。也就是说,国家在制定经济社会发展规划时要把海洋事业作为重要领域之一,把开发利用海洋作为国土开发的战略区域。

把海洋开发纳入跨世纪国家发展战略是十分必要的,其理由有:①人类全面开发利用和管理海洋的时代已经到来;②中国陆地资源日渐短缺,海洋是 21 世纪中国国民经济持续发展的重要保证;③我国有开发利用海洋的传统和经验,有产业基础和人才;④海洋开发已经成为沿海地区新的经济增长点和跨世纪的战略工程等。把海洋作为特殊的经济带,列入沿海地区的发展计划,统一规划,合理布

局,推动海陆一体化发展。同时,确定建设海洋经济强国的方向和目标,制定海洋开发和保护的基本政策,以及发展海洋高新技术的规划和目标,制定并实施“蓝色工程计划”,促进海洋开发,提高海洋经济贡献率。

21 世纪将是人类历史上最为重要的一个发展阶段,各国都在加速调整和制定自己的发展战略,研究对策,都在准备用不同的方式,从不同的角度谋求占领 21 世纪发展的制高点,并付诸于行动。历史证明,能否利用海洋是一个国家和民族兴衰强弱的关键之一。世界上的强国大都是海洋国家,不重视海洋的国家是不会强盛的,也是没有希望的。

二、树立和强化建设海洋经济强国的民族意识

中国是世界上最早开发利用海洋的民族之一。以炎黄为始祖的华夏民族,从上古时代起,就向认识海洋、开发海洋迈出勇敢探求的步伐,与海洋结下了不解之缘。我们祖先不仅对海洋有“环九洲为四海”的率先认识,而且有“物产富饶为陆海”的精辟论断,早在 2000 多年前就形成了“历心于山海而国家富”的思想观念。“通舟楫之便、兴渔盐之利”就是中华民族认识海洋、走向海洋、开发海洋的先行之举。由于旧中国实行过海禁政策和闭关锁国政策,走过了曲折之路,重陆轻海的思想至今仍有深刻影响,许多不同层次的中国人脑子里仍然没有海洋意识,不知道中国有约 300 万平方公里的管辖海域。中国人海洋意识淡薄,其主要原因有二:一是在传统上,我们悠久的历史文明主要植根于大陆经济的土壤里;二是我国海洋

法律建设太落后,对已经拥有的和应该拥有的海洋权益缺乏宣传教育。因此,增强全民族的海洋意识,宣传海洋文化,是提高全民族素质和振兴海洋事业的重要任务之一。

海洋意识是一个历史范畴,不同时代有不同内容。符合当代世界发展潮流和中华民族利益的海洋意识,至少应包括:①新的海洋自然观;②新的海洋国土和公土观;③新的海洋经济观;④新的海洋防卫观;⑤新的海洋健康观。当代中国人的海洋意识应该集中于一点:建设海洋经济强国。这是中国海洋发展的战略目标。海洋经济强国应该是开发利用海洋资源的大国,海洋运输和国际贸易大国,拥有世界上大的商船队、渔船队、科学考察船队和强有力的海洋管理力量的大国。中国已经具备了建设海洋经济强国的基本条件,只要通过上下的齐心协力,经过二三十年的努力工作,完全有可能实现这个战略目标:海洋开发总产值进入世界前列,海洋产值在国民经济总产值中的比重超过世界平均水平;形成一批世界第一的海洋产业,例如海洋渔业、海水制盐业、海洋药物工业、海洋旅游娱乐业、海洋运输业等。

三、调整改革国家现行海洋管理体制

海洋管理工作是涉及政治、经济、外交、军事等多方面的有关国家权益的重要政府行为。随着我国沿海经济的蓬勃发展,涉海事件日益繁多。由于我们海洋管理工作基本上是部门和行业向海上的延伸管理,管理体制很分散。据统计,我国海洋工作涉及18个部委、12个沿海省、区、市。尽管国务院赋予国家海洋局主管国家海洋事务的职能,但由于体制不顺、管理多头,力量分散,职责交叉,呈现出政出多门、矛盾纷争的状况。加上缺乏高层次的统一、协调、决策机构,导致政令不通、令行禁而不止、管理无力,海洋开发活动存在一些盲目性、无序性,造成了海洋资源的严重浪费和生态的破坏。因此,需要一个较高层次的、直接向党中央和国务院负责的、适应新时期海洋工作特点的海洋综合管理部门。

(一) 建立海洋工作协调体制

建议国务院设立海洋工作委员会,由一位副总理担任主任,以便在更高层次上,加强维护海洋权益、开发海洋和保护海洋工作的协调。

海洋管理工作之所以需要建立某种协调体制,主要有三方面原因:1.研究和开发利用海洋的活动包括交通、渔业、能源、科技等许多方面,分属于不同的行业,全部集中于一个部门困难比较大。但是,这些活动之间又有密切联系,没有必要的协调又不行。例如,渔业资源管理工作包括分配渔场,确定捕捞限额,确定捕捞品种,确定禁渔区和禁渔期,都与渔业生产联系在一起,很难从农业部门分离出来,而与交通部门有很大区别,难于合并在一起。但是,船舶在水面航行,鱼类在水中生活,水面交通与渔业生产往往处在同一水域,必须经常联系和协调。有些港口既是商港又是渔港。港口及其水域的管理和使用,也要有合理的安排和协调指挥。2.有些海上重大活动,一个部门是无能为力的,如海难事故和重大油污事故处理需要各方面的力量密切配合才能完成任务。3.在开发密度高的海域,不同行业争地的矛盾日益突出,同一沿岸海域,旅游部门要作游泳场所,水产部门要作水产养殖场,这就需要依据海洋功能区划进行协调,解决好海域综合利用问题。

目前世界上有不少国家建立了海洋工作的协调机构,取得一些成功经验,值得我们借鉴。英国海洋外交事务、海上安全管理、海洋渔业资源管理、海洋环境保护等都有协调体制。瑞典成立了一个海洋资源委员会,由各有关方面的代表参加,负责全国的海洋政策和规划的协调和咨询工作。日本建立了一个海洋科学技术发展联席会,各有关省、厅的官员参加,负责海洋科学技术发展计划的协调工作。各国的这一类协调机构,在海洋管理和海上搜寻救助工作中都发挥了很好的作用。因此,在国务院设立海洋综合管理的协调机制是十分必要的。

(二) 组建国家海洋管理总局

海洋管理体制因各国国情而异,主要取

决于本国海域的地理位置、自然环境和资源状况,这是重要的客观因素。像韩国、日本那样的国家,经济发展依赖海洋,因而也就建立了比较强的海洋管理机构。韩国1996年8月组建了海洋部,声称这是政府为使韩国成为先进国家所作努力的一部分。韩国政府为何要设立一个与情报通信部并列为韩国最大的政府机构呢?其基本考虑是:其一,充分认识到新的国际海洋制度给沿海国家带来的机遇和挑战。由于国土面积狭小,自然环境资源贫乏,借助三面环海的有利条件大力发展海洋产业,对韩国的经济及继续发展至关重要。其二,不仅可以克服过去涉海业务由13个部、3个厅分散管理和实施的弊端,而且可以从战略角度加强对海洋产业的统一规划和指导,增强实力,提高国家竞争能力,适应日益激烈的国际海洋资源和权益斗争,确保韩国21世纪初进入世界海洋强国之列。其三,韩国的海洋产业已有较强的实力,正式建立海洋部后,将在分析海洋产业发展现状的基础上,根据本国的经济实力,结合周边国家的动态制定出海洋产业的长远发展战略。将继续扩大港口、码头设施建设,大幅度提高运输能力,治理海洋环境污染,坚定不移地走“技术之国”的发展道路,推动国家经济的持续增长。相反,海岸线短、海洋资源不丰富的国家,海洋对国家的发展不起很大作用,自然不会设置强有力的海洋管理机构。国家的政体也是影响海洋管理体制的重要因素,俄罗斯和美国都是海洋大国,海洋管理体制却完全不同。美国的主要海上执法力量海岸警备队隶属于运输部,俄罗斯的海上边防军却隶属于国防部,这就有很大的不同。海洋管理体制也是国家海洋政策的反映。实行全球海洋战略的美国和俄罗斯,既有强大的海军,又有强大的海岸警备队、边防军;而英国海军规模不大,海洋警备队也只有协调的功能。

我国海岸线长达18000多千米,6500多个岛屿,根据《联合国海洋法公约》所确立的制度和我国的主张,我国管辖海域(包括领海、毗连区和专属经济区)近300万平方公

里,海洋资源十分丰富。开放改革以来,全国海洋资源开发利用势头发展很快,80年代海洋经济平均以17%的速度增长,90年代以来每年以20%的速度增长。1995年我国海洋产值达2200亿元,1996年达2877亿元,预计到2000年,海洋产值将达到5000亿元左右,海洋经济的增长速度仍然可以保持在20%左右。海洋产业分布在国民经济行业分类的33个中类、45个小类。而盐业、渔业、造船业、海运业则已进入世界前列。海洋石油天然气的勘探开发作为我国海洋经济的新兴产业也有了长足的发展,1996年海洋石油总量达到1500万吨。海洋经济已成为我国国民经济的重要组成部分,我国的经济越来越倚重海洋。由于我国仍然分头管理,没有一个海洋综合管理部门可以直接对国务院负责,对海洋工作进行管理协调,国务院也没有这样的协调机构;另一方面,地方海洋机构尚不完备,体制模式多样,海洋管理上下不对口,不衔接。因此,组建国家海洋管理总局,改变分散的海洋管理体制,向集中统一的管理体制转化,是形势发展的需要,也是形势发展的必然。国家海洋管理总局不是目前国家海洋局现行体制的升格,而是一种现有涉海部门的组合,同时实行分海区管理,保留和补充现有北海、东海、南海三个分局的建制,沿海省、市也成立相应机构。形成综合管理与分级、分部门管理相结合,以综合管理为主的海洋综合管理体制。这种体制既符合我国海洋事业现实与发展需要,也适应当今世界潮流。

此外,成立国家海洋与水产部的体制也可考虑。我国著名的海洋生物学家曾呈奎院士在八届全国人大五次会议上建议成立国家海洋与水产部。早在1949年美国国务卿艾奇逊就认为中国的人口是“不堪负担的压力”,中国无法解决“吃饭问题”。最近美国世界观察研究所所长布朗提出“至2030年谁来养活中国人”的疑问之后,中国的粮食问题一时成为海内外谈论的焦点。中国人口占世界人口的20%,中国的粮食问题自然是一桩大事,引起关注是不奇怪的。因此,在考虑解决中国

12 多亿人口吃饭问题时,如果把发展农业生产比作下象棋,那么在布局全盘棋时,我们不仅要把陆地这个棋子走活,而且还要走好海洋这个棋子。我国到了 2050 年人口可能达到 16 亿,要解决这么多人的吃饭问题,同样需要从海洋中寻找出路。我国占陆地面积近 1/3 的蓝色国土所产出的食品能解决多少中国人口的吃饭问题虽没有认真计算,估计解决我国 1/4 至 1/5 人口的吃饭应不成问题。问题是要政策到位,措施到位,技术到位,资金到位,管理到位。第一,从本世纪的最后几年起至下世纪,我们要转变观念,把海洋农牧业这个海洋基础产业作为我国海洋经济发展的新战略。国家政策要向海洋农牧业倾斜,并增加资金投入。第二,发展海洋农牧业,要实现增长方式的转变,尽快转变粗放型经营方式,发展适度规模经营,发展集体经济。第三,以科学技术为支撑,发展海洋农牧业。培育一批可食用的用海水浇灌的耐盐作物,大面积推广,开辟海水农业的新天地。第四,加强海洋综合管理,合理开发利用海洋资源,使海洋农牧业得到持续发展和永续利用。如果国务院有一个部管理海洋和发展海洋农牧业,解决人民的吃饭问题将大有希望。

(三)重新组合海上统一的、多功能的执法队伍的指挥机构

(1)海洋执法管理现状 目前,海洋法规确定的执法队伍主要有:国家海洋局海监队伍,农业部渔政渔港监督队伍,交通部水上安全监督队伍,公安部海上巡逻队伍及水上警察,力量薄弱、分散,装备落后,分工不明,法律法规不健全,这就是我国的海洋执法管理现状。

(2)海洋执法管理任务特点 明确海洋管理的任务及其特点,是设置调整海洋执法管理体制的前提。海洋管理具有:①管辖海域范围大,维护海洋权益的任务繁重;②履行国际海洋义务方面的规约和义务越来越多;③海洋环境污染严重亟需加强管理;④海洋资源(尤其是渔业资源)遭受破坏;⑤由于海上船舶、平台日益增多,海上安全监督和搜寻救

助工作任务繁重等特点。

(3)存在问题和弊端 ①各部门建立的与海洋管理有关的机构和队伍,是在我国原有的政治经济体制内以行业管理机构为基础形成的,条块分割,各成体系,协调工作很难做;②部门分工比较困难,有些工作同时有两个或更多的部门都认为是自己的职权范围,争夺管理权;而有些任务又缺乏明确分工,出现都管都不管的现象;③执法机构及其装备重复建设和多功能利用问题难于解决。目前,渔政、中国海监、港监等执法队伍,力量都不强,各部门都在分别建设,而这些机构能够相互协调和合作的任务,缺乏制度化的协调体制,大型技术装备也无法充分发挥作用。政府的海上行政管理力量和国家的海上武装力量也缺乏协调与合作。

由于管理海域辽阔,现行管理执法队伍力量薄弱,同时,破坏海洋资源、污染海洋环境的事件很难做到及时发现和有效处理。海上的实际控制能力比较弱,以致周边国家认为有机可乘,肆无忌惮地侵犯我国主权和海洋权益。如今年 4 月底 5 月初南海分局“中国海监”72、74 两船赴黄岩岛执行任务,菲律宾出动飞机、军舰干扰监视,并声称黄岩岛是他 200 海里专属经济区。据不完全统计,从建国以来到 1995 年 6 月,已经发现的严重侵犯我国海洋权益的事件就达 340 多起。

(4)建立统一、多功能的海上执法队伍指挥机构的必要性 海上执法队伍第一需要有船舶、飞机等装备,第二需要警察权力,还需要有一定的武装能力。不具备这些条件很难承担执法任务。一个国家同时建立多个具备这些条件的队伍是不合理的,一是浪费人力、财力、物力,二是“海上警察”多了,会造成“警察”之间的摩擦。所以,不少国家建立了海岸警备队,作为多种海洋法规的执法力量,这是一个比较好的经验。

海岸警备队不同于海军,其主要任务不是军事作战,而是执法,进行海上搜寻救助和重大溢油事件处理,以及其他行政性管理任务。但是,由于海岸警备队的性质与军队有某些共

同之处,各国的海岸警备队都采取军事管理体制,各级指挥官都有军衔,执法船只和飞机都像军事船舶和飞机一样管理和指挥调度。而且,警备队平时担任执法任务,战时就担任军事任务,这样可以增强经济和军事双重性。由此看来,这样的海岸警备队是一支准军事性质的,具有警察权力的多职能队伍。多职能的警备队伍有很多好处,首先是其船舶、飞机担任多种任务,可以充分利用,节省人力和财力物力。其次是作为战争的后备力量,平时少养兵,战时又有后备力量。另外,这种执法力量在处理行政性执法问题时比军队方便。一般地说,处理国内行政违法事件,以及国外船只的一般违法行为,都不宜由军队负责。

美国、瑞典的海岸警备队和日本海上保安厅的经验证明,一支执法队伍可以同时执行多项海洋法规和条约,分别为几个有关主管部门服务。在这些国家,海岸警备队同时担任海上交通安全管理,海洋生物资源保护、海洋环境管理、海上缉私和社会治安,维护国家海洋权益等多种法规的执法工作,发现违法行为分别根据有关法规处理,或送交有关主管部门处理。实行这种制度的国家,集中力量建设一支多职能的执法队伍,这支队伍的力量都比较强,海洋行政管理和执法工作都做得比较好。

(四) 建议成立中国海洋监察总部

建立我国统一的海上执法队伍,将现行分散的部门的执法力量统一起来,成立“中国海洋监察总部”,在北海、东海、南海三个海区设总队,实行准军事化管理,隶属国家海洋管理总局。全国政协副主席钱伟长今年4月考察海洋工作时指出,“海岸警备队,在国外早就有了,人家早就有了我们为什么不能有?”建立“中国海洋监察总部”,首先要建立一个海上执法的协调指挥部,统一协调海上执法工作,做到海上统一执法,回来后按职责部门处理。全国人大环资委杨振怀副主任委员在对《海洋环境保护法》修改调研时,也认为海上执法管理应该“海上一把抓,回来再分家”。目前先将海洋和渔政监察队伍先统一起来开

展执法工作,这是当务之急。

四、加快海洋立法进程,逐步建立完整的海洋法律体系

我国海洋法规一是不完善,二是法规建设太滞后。目前虽已出台了包括《中华人民共和国海洋环境保护法》在内的几部涉海法律,但尚未形成完整的海洋法律体系,尚未形成与《联合国海洋法公约》等国际海洋法律相衔接的海洋法律体系,尤其是没有综合管理海洋的法律,缺一部根本的海洋大法——海洋法。我国拥有约占陆地面积1/3的管辖海域,海洋没有被列入《宪法》,这不能不认为是一种缺憾。由于缺乏海洋综合管理的大法,导致行业的法律制约了综合管理的工作。海洋法是法律体系的一个部分,与其他法律比较,海洋法有其特殊之处,一是海洋是一个相对完整的自然地理区域单元;二是海洋的资源、环境空间具有强烈的共存性;三是海洋是广泛的开发领域,人类海上活动增长迅速等。这些因素决定了海洋法的体系较为庞大,而且具有许多新的“生长点”,会随着新的开发利用兴起、发展而产生新的社会关系和新的法律、法规。但是,海洋法目前尚未作为一个门类列入我国国家法律体系。执行《联合国海洋法公约》是每个缔约国的义务,是世界趋势,因此,当务之急是加快我国海洋立法进程,特别是尽快制定《中国专属经济区和大陆架法》、《海岛开发管理法》、《海域有偿使用法》、《海洋资源开发管理法》等海洋法律,以及加紧《海洋环境保护法》的修订工作。同时,加快我国海洋法规与国际法接轨的工作,使我国的海洋管理逐步规范化、法制化。

实现海洋经济大国的宏伟目标,实现海洋资源与环境可持续利用的基本战略,21世纪的中国就会更有希望,21世纪的地区和平与安定就更有保证,人类实现可持续发展的美好理想和目标就可以达到。我们相信,在党中央和国务院的正确领导下,一旦源自内陆的古老的中华文化真正进入海洋,我们的未来必定充满希望。