加拿大海洋管理理论和实践的启示与借鉴

刘振东

（国家海洋局东海分局 上海 200137）

枫叶之国的加拿大是一个海陆兼备的大国。三面环海，东临大西洋，西濒太平洋，北靠北冰洋。不仅有占全球第二的998.467万km^2陆地国土，还拥有占陆地国土面积37%的370万km^2的专属经济区。加拿大海岸线长达243 792 km，占世界各国海岸线总长的25%，为世界之最。

加拿大海洋开发利用和管理历史悠久，在长期经略海洋的过程中，逐步建立了比较完备的海洋法律制度和海洋政策，形成了一套比较科学合理的海洋管理体制和机制。为学习借鉴加拿大海洋管理方面的先进经验，促进和提高我国海洋行政执法的水平和能力，2007年笔者随国家海洋局海洋环境执法监察培训班一行25人，赴加拿大进行了培训考察。培训考察开阔了视野，加拿大海洋管理方面的做法和经验值得借鉴，现将所见所闻和所思所想与大家分享。

一、培训考察的基本情况

（一）考察行程和主要内容

在加拿大，我们先后访问了加拿大海洋渔业部、自然资源部、环境部、运输部、海岸警卫队等政府部门和机构，考察了加拿大卫星地面站和港务管理部门，听取了二十多位政府官员、专家学者关于海洋环境保护和执法管理等方面的情况介绍和专题讲座。就加拿大海洋管理体制、海洋法律制度、执法机构设置及其运行模式等问题进行了考察和交流。此行加拿大海岸警卫队（CCG）和海洋渔业部是考察交流的重点。在海岸警备队，我们不仅考察了位于首都渥太华的海岸警卫队总部，还参观了海岸警卫队设在温哥华的太平洋管区，乘坐了海岸警卫队所属世界上最大的气垫船。

（二）加拿大海洋管理体制和主要职能部门情况

加拿大是联邦制国家。宪法规定该国的海洋事务主要由联邦政府管理。低潮线是联邦政府与省政府的管理分界线。各省对低潮线以内的资源享有管辖权，低潮线以外则按照不同的行业分别由各个相关的联邦政府部门管理。这些部门主要有海洋渔业部、运输部、环境部、自然资源部、国防部、印第安事务及北方发展部等。根据有关法律授权，加拿大各涉海部门均设有自己的执法机构。如海洋渔业部设有海岸警卫队，环境部设有环境执法部，运输部设有海事安全司等。

海洋渔业部成立于1979年，作为加拿大全国海洋渔业事务的主管部门，负责协调与海洋有关的联邦政策和计划。下设有加拿大海岸警卫队、渔业农业管理局、海洋与生态环境管理局和有关海洋科研中心等主要机构。总人数1万多。

海岸警卫队（CCG）原称加拿大巡防船队，成立于1867年，1962年发展为海上安全监督机构，隶属于交通运输部，1995年划归于海洋渔业部。海岸警卫队的主要职能是保证加拿大水域的交通安全及环境安全。通过海运领航服务（MNS）、海运信息和交通服务（MCTS）、环境保护、破冰作业和搜救营救五项管理任务来保证其主要职能的完成。海运信息和交通服务自动识别系

统(AIS)已在加拿大得到全面安装使用。海岸警卫队总部设在渥太华,在温哥华、魁北克、哈利法克斯、纽芬兰和北极地区分设5个分部,各分部设有指挥部。海岸警卫队还设有负责人员培训的学院。海岸警卫队工作人员4 500多名,全部是公务员。与联邦政府国防部、环境部、运输部、皇家骑警、移民局和国家安全局等有着直接的工作关系。警卫队配备有破冰船、救生船、观测导航救护三用船、工作母船、后勤供应船、环境调查船、气垫救生船和巡逻艇等各类大小船只114艘,以及固定翼飞机和直升机22架。此外,海岸警卫队还有5 000多人和1 700多条船组成的志愿者组织,直接参与海上救助等工作。

二、加拿大的三大海洋管理特点

(一)国家制定颁布实施了一部海洋基本法

加拿大是一个海洋大国。国家海洋立法有着悠久的历史,早在1868年,加拿大就制定颁布了第一部《渔业法》,1869年又通过了《沿海渔业保护法》,这两部法律至今仍然是加拿大渔业管理的法律基础。不过由于特殊的政治历史背景,20世纪90年代中期以前,加拿大也没有一部完整的海洋基本法律,多为行业管理和单项管理方面的法律。1997年,加拿大根据《联合国海洋法公约》生效后国际海洋形势的新变化,以及加拿大国内海洋管理工作的实际,颁布实施了《海洋法》,成为世界上第一个进行综合性海洋立法的国家。2002年,加拿大又发布了《海洋战略》,加拿大《海洋法》,把《联合国海洋法公约》赋予各沿海国的权利以国内立法的形式具体化,将形成的新的海洋战略和政策用法律的形式固定下来,以适应《联合国海洋法公约》生效后国际海洋形势的新变化,最大限度享有《联合国海洋法公约》给沿海国带来的利益。这部海洋基本法,明确了联邦政府和沿海省级政府的管理界线和事权划分,明确了联邦政府各职能部门的管理职责。作为一部海洋基本法律,其法律地位高于其他海洋方面的单项法律,具有统管一切的作用。

《海洋法》确立海洋渔业部为管理和协调全国海洋事物的牵头部门,统一负责全国的海洋管理工作。授权加拿大海洋渔业部长负责组织领导并督促《加拿大海洋战略》的制定工作。加拿大海洋渔业部设有专门起草法案、条例和解释法律的职能部门,议会授予海洋渔业部长执行管理海洋渔业的权力,因此,海洋渔业部长批准的条例与法案,也具有法律效力。目前,经加拿大议会通过和海洋渔业部长批准的法案共有10多个,主要有《渔业法》,《沿海渔业保护法》、《领海和渔区法》、《大西洋渔业管理区规定》、《太平洋渔业管理规定》、《沿海省份渔业管理规定》、《200海里专属渔区法》、《北冰洋管理法》、《大陆架法》、《海洋倾废法》、《加拿大航海法》、《防止油类污染法》等。此外,加拿大还签署了一些与海洋资源及产业有关的国际公约和协定,这些法律法规法案和公约协定共同构成了统一完整的又有机联系的加拿大海洋法律体系。

(二)国家和社会利益至上,各部门协调配合管理国家海洋事务

由于涉海部门众多,为了加强各部门的协调配合,专门成立了加拿大海洋事务机构委员会。委员会的主席由加拿大渔业与海洋部副部长担任。委员会包括了与加拿大海洋管理相关的所有部门。委员会的主要任务是协调与海洋有关的政策和规划。此外,该委员会还配合政府完成下列任务:保证近海的主权权力和渔业的经济活动,保护海洋生物资源,勘探与开发近海资源,发展具有国际竞争力的海洋产业,保护海洋环境等。

海岸警卫队是加拿大海上执法的主要力量。该国所有公务船舶基本上都集中由海岸警卫队统一管理。但各涉海部门在履行相应海洋管理职责时,根据需要有权调动海岸警卫队人员和装

备。因此，海岸警卫队作为隶属于海洋渔业部的一个特别机构，除了履行海洋渔业执法任务外，还为其他政府部门和社会公益组织提供辅助性服务。海岸警卫队船舶飞机全天候在管辖海域巡逻，一旦发现有违法行为，根据其性质和管理权限，及时向相关职能部门通报，并协助处理。

尽管加拿大的海洋管理涉及部门众多，但由于各部门职责明确，同时又相互配合、协调一致，很少有相互推诿和扯皮现象。各涉海部门每天7点首先根据RADAR一号卫星监视拍摄的海上实况图片，通过会商形式确定去现场核实和处理的部门。面对各项要处理的海洋管理事务，各涉海部门首先要考虑的就是国家和社会利益，没有部门和行业的自身利益。各部门都能够自觉依据法律授权，积极主动开展工作，协调配合一致，工作的整体性和效率很高。

(三)注重预防，人与自然和谐共处

加拿大的海洋管理非常注重生态和环境保护，工作重点放在预防，而不是待问题出现时的治理。在天蓝、水清，资源丰富的加拿大，政府和公民十分注重生态环境和动物植物的保护。加拿大环境保护的工作重点，就是对环境和野生动物的保护。对植物采取自生自灭的保护措施，一般不砍伐植物；对动物也采取自生自灭的措施加以保护，加拿大公民能够自觉做到不伤害动物。由于长期坚持保护动植物，在加拿大期间，我们看到松鼠、鸟类等动物不仅一点不怕人，还会主动向人要食，嬉戏逗玩。由于对自然环境采取顺其自然，不去强行改变的政策，加拿大的自然环境保护的非常好，在加拿大期间，看不到国内常见的蔚为壮观的围垦和填海等工程，也不见到处是工地和砍伐树木的现象。由于各执法机构十分重视对公众的宣传教育，提高公众的法律意识和参与意识，注重事前预防和监督检查，预防和减少违法行为的发生。因此，在加拿大很少听到或发现有海洋污损的事件。

三、培训考察的体会

(一)国家应制订《中华人民共和国海洋法》，用法律来统一和规范全国的海洋管理工作

我国作为一个有着300万km^2管辖海域面积的海洋大国，目前在国家层面上，只有《中华人民共和国海域使用管理法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》等法律法规，尚无一部像加拿大那样的综合性《海洋法》，这对管理国家海洋事务，维护国家海洋权益十分不利。有必要出台一部《海洋法》，用法律手段固化和强化全国的海洋管理工作。

(二)成立综合性的管理机构，加强部门间的协作，强调一切以国家利益为最高利益

海洋管理是一项复杂的系统工程，我国与加拿大一样，涉海部门众多，但存在着管理分散、资源浪费、协调配合差等问题，应成立统一的、权威性的海洋部或海洋委员会，作为全国的海洋管理机构。管理机构应根据法律授权，以国家利益为最高利益，对各项海洋事务进行有效协调和管理，对各种海洋管理资源进行统一调配使用，提高综合协调能力和管理效率。

(三)落实科学发展观，注重海洋的生态环境保护，加快海上执法队伍的能力建设

近几年我国海洋经济快速发展，对海洋资源和生态环境带来了越来越大的压力，海洋资源开发总体不足和局部过度并存，近海海洋生态环境造成了严重损害，而我们的海上执法能力与加拿大海岸警卫队相比还存在较大的差距，执法管理工作跟不上。我们需要落实科学发展观，坚持全面协调，可持续发展原则，加强海洋的规划管理，科学开发利用海洋资源，保护海洋生态环境，严格规范各项海洋开发活动；同时需要加大投入，着力打造一支素质高、装备精、反应快的海上执法队伍，严厉打击各类违法行为，有效地维护国家的海洋权益和安全。