第26卷 第9期 Vol. 26 No. 9
2009年9月 海洋开发与管理 September 2009

加强海洋管理 谱写蓝色辉煌

国家海洋局局长 孙志辉

我国是一个海洋大国，拥有18 000多千米的大陆海岸线，6 500多个岛屿，约300万平方千米的主张管辖海域。管好和用好这片蓝色国土是广大人民群众的殷切期盼，是全面建设小康社会的必然要求，是实现中华民族伟大复兴的重大战略任务。新中国成立60年来，特别是改革开放以来，我国的海洋事业不断适应国家经济社会发展需要，逐步发展壮大。海洋管理思路由侧重海洋科研调查向综合协调海洋事务跨越；管理领域由近岸海域向世界大洋和地球两极拓展；管理方式由传统的计划体制向行政、法律和经济等多种手段并举的现代化模式发展。

一

海洋管理是一个复杂的系统工程，涉及海上各种活动及其各个方面。新中国建立之初的10多年中，国家相关部门建立了产业管理机构和管理制度，海洋捕捞、海洋盐业和海上交通运输等传统海洋产业迅速发展；海洋科学研究开始起步，并被纳入国家总体科技发展计划。1958年国家组织的“中国近海环境与资源综合调查”，既为我国海洋事业发展奠定了坚实的基础，也为国家海洋管理机构的建立创造了条件。1964年国家海洋局的组建结束了中国政府没有管理国家海洋事务行政职能部门的历史，我国海洋事业进入了历史上发展较快的时期。如今，海洋管理工作已逐步形成包括发展海洋经济、维护国家海洋权益和海防安全、海域使用和海岛管理、海洋生态环境保护、海洋科研调查，以及拟订国家海洋发展战略、政策和规划，管理海洋公共基础设施建设和公益性服务等多项内容的综合管理体系。

海洋战略规划体系基本形成。海洋战略规划是海洋管理的核心。在过去一个相当长的时期内，这项工作基本上是空白。随着沿海经济的快速发展，海洋开发热潮的不断高涨，很多地方出现了开发布局不合理、资源浪费严重等混乱局面。通过开展调查研究和专家论证，国家和地方制定了一系列综合性或专项性的管理政策及战略规划。20世纪90年代，我国制定了《全国海洋开发规划》和《中国海洋21世纪议程》等。进入21世纪，国务院正式批准了《全国海洋功能区划》《全国海洋经济发展规划纲要》和《国家海洋事业发展规划纲要》等重大规划，为统筹海洋经济协调发展，规范海洋开发利用秩序提供了科学指南。

海洋法制建设取得重大突破。海洋法律、法规是海洋管理的依据。自20世纪80年代以来，我国陆续制定了《海洋环境保护法》《领海及毗连区法》《专属经济区和大陆架法》《涉外海洋科学研究管理规定》和《海洋倾废管理条例》等一批法律法规，初步形成了海洋法制体系，为依法管海提供了法律保障。进入21世纪，海洋法制建设又实现新的突破，2001年10月全国人大常委会颁布的《海域使用管理法》，不仅丰富和发展了具有中国特色的海洋管理法律体系，而且对联合国所倡导的海洋综合管理模式作出了积极的探索，赢得国际社会的普遍赞誉。

海域使用管理力度不断加大。海域使用管理是海洋管理的基础，是一项史无前例的且具有开拓性的工作。多年来，努力创新管理机制，转变管理方式，提高管理效能，认真贯彻海域权属管理、海洋功能区划以及海域有偿使用三大管理制度，海洋开发活动逐步朝着“有序、有度、有偿”的方向发展。2008年共颁发各类海域使用权证书9 120本，确权海域面积22.5万公顷，征收海域使用金58.9亿元，督查各类违法案件2 000余起。保证了国家重大建设项目用海活动的顺利进行，维护了海域使用权人的合法权益。

海洋生态环境保护扎实开展。一是加大了陆源入海排污口的监督管理，对全国609个陆源排污口、22个海水浴场、16个滨海旅游度假区、19个赤潮监控区、18个生态监控区进行了连续监测工作，并及时发布监测信息。二是加大了海洋生态保护工作力度，先后建立了156个海洋自然保护区和12个海洋特别保护区。三是组织编制并正在实施国家重点海域保护规划和省市海洋环境保护规划，在目标、任务、组织领导和具体措施等方面都提出了明确要求。目前，我国中远海海域环境质量保持良好状态，近岸局部海域环境有所改善。

海洋科研能力持续增强。海洋科研调查是海洋开发和管理的支撑。经过努力，我国已初步建立起由卫星、浮标、潜器、岸站和船舶等组成的海洋立体监测网，对海浪、海冰、风暴潮、赤潮、海上溢油及海滨浴场环境质量实现了业务化监测预报。海洋基础研究和国家科技重大专项稳步推进。海水淡化利用技术进入世界先进国家行列，沿海许多城市特别是海岛在海水综合利用方面已迈出实质性步伐。对虾病害防治获得重大突破，海洋生物技术异军突起。我国海岸带、海岛和近海海洋综合调查等一大批专项的实施，为海洋的开发利用提供了大量的数据和资料。数字海洋信息框架构建工作全面铺开。海洋科技对海洋产业的引领作用和对海洋管理的支撑作用日益显现。

海洋公益服务水平明显提高。新中国成立以来，特别是改革开放后，海洋公益服务事业全面发展起来，逐步形成了海洋环境监测网、海洋数据传输网、海洋环境预报和海洋信息等业务系统。从1986年7月1日开始，每日定时发布海浪、海温、海冰、风暴潮、潮汐预报，为海洋资源勘探开发、海水养殖、海洋捕捞、海洋运输和海难救助等提供专项预报。2006年，国家海洋环境数值预报系统升级换代，已经开始业务化运行，建立了国家、省、市和县四级联动的海洋自然灾害应急反应机制，及时发布了数百次海洋灾害预警预报信息，有效降低了灾害损失。目前，中国首个“数字海洋”公众服务系统已正式启动，初步实现了对海洋的数字化、透明化和可视化表达，更好地为海洋综合管理和宏观决策、海洋经济及社会发展、海洋国土安全维护等提供综合技术支撑与服务。

海洋行政执法工作稳步推进。行政执法是海洋管理工作的保障。为了对侵犯海洋权益、非法使用海域、损害海洋环境与资源、破坏海上设施和扰乱海上秩序等行为进行执法监察与查处，中国海监总队在海洋工程、海洋测量、海洋调查和海底电缆铺设等方面不断强化执法监察力度。2000年以后处置侵犯我国海洋权益事件300余起，涉及国家10多个。自2006年起，维权执法工作进入新的阶段，中国海监巡航执法由不定期转为定期，开始在黄海、东海、南海北部和南海南部进行定期维权巡航工作，以实际行动宣示我政府的立场和主张，有效地维护了国家海洋权益。

极地和大洋工作开创了崭新局面。随着海洋管理工作的拓展和延伸，我国极地和大洋工作开创了崭新局面。自20世纪70年代后期开展大洋多金属结核资源调查之后，已组织实施20航次的大洋科学考察，在太平洋圈出30多万平方千米的多金属结核富集区，并取得了7.5万平方千米多金属结核富集区的专属勘探权和优先商业开采权。“大洋一号”船在执行第19航次的任务中，在印度洋成功发现新的海底热液硫化物活动区域，实现了中国人在该领域“零”的突破，也是世界上首次在该区发现海底热液硫化物活动并“捕获”其样品，谱写了大洋考察的新篇章。我国自20世纪80年代初期开始有计划地发展极地事业，到2009年，共进行25次南极科学考察，3个年度的北极科学考察，

先后建立了南极长城站、中山站和北极黄河站。2009年2月2日，我国首个南极内陆考察站——中国南极昆仑站在南极冰盖最高点正式建成，标志着我国南极考察迈入世界先进国家行列。

经过60年的不懈努力，我国已形成了13个主要海洋产业。滨海旅游业、海洋水产业、海洋交通运输业、海洋石油天然气业和沿海造船业等不仅在国内经济活动中占据重要地位，在国际市场也具有相当的竞争力。我国海洋渔业和盐业产量连续多年保持世界第一，造船业跃居世界第三，商船拥有量世界第五，港口数量及货物吞吐能力和滨海旅游业收入位居世界前列。海洋产业的迅猛发展给海洋经济带来了勃勃生机。1978年，我国海洋产业总产值只有60多亿元。2008年全国海洋生产总值达到2.97万亿元，占国内生产总值的份额由不到1%增加到9.87%，一跃成为国民经济新的增长点，在国民经济和社会发展中的地位日益突出。

二

随着经济社会的快速发展，我国海洋产业布局不够合理，海洋经济粗放式发展，整体海洋环境形势不容乐观，维护海洋权益形势严峻等问题日益突出。因此，做好海洋工作必须站在维护国家整体利益的高度，不断增强大局意识，继续坚持解放思想，实事求是，与时俱进，开拓创新，用科学发展观引领海洋管理工作实现新的跨越，着力推进海洋工作的历史性转变。

着力推动海洋经济由数量增长型向质量效益提高型转变。一是结合沿海省区市的实际，贯彻落实《全国海洋经济发展规划纲要》，制定相应的海洋产业发展规划。二是探索建立全国海洋经济运行监测与评估系统，完善海洋经济信息的采集、传输、处理和发布机制，强化对海洋经济的宏观指导。三是大力发展海洋应用技术和高新技术，重点扶持海水利用和海洋能开发等新型海洋产业，使以海洋渔业为主体的第一产业比重逐步降低，工业、制造业比重进一步提高，高技术支撑的海洋新兴产业不断壮大。不断优化海洋经济结构，提高海洋经济的质量和效益。

着力推动海洋开发方式由资源消耗型和污染防治型向污染防治与生态建设并重的可持续发展型转变。按照“在开发中保护，在保护中开发”的方针，不断完善国家、省、市和县四级海洋功能区划，努力优化海洋开发在空间区域上的合理布局；强化海洋工程环境影响评价和海域使用论证工作，保证国家重大建设项目对用海的需求；健全海域使用金征收管理制度，大力淘汰规模小、能耗高、工艺落后和附加值低的涉海开发项目。坚持以科技进步为动力，大力发展海洋环境保护技术和海洋高新技术产业，大力提倡清洁生产；坚持不断完善保护海洋的规章制度，加强对海洋环境的监测、监视和执法管理，重点监控陆源污染物排海，实行污染物总量控制；坚持强化海洋环境突发事件应急机制，实施生态环境分类管理制度，对各类典型珍稀的海洋生态区域实行严格的生态保护，对脆弱敏感的海洋生态环境实施生态建设，对全海域的生态环境实行综合管理、协调开发。既重视污染防治，又重视生态建设，由资源消耗型和污染防治型向污染防治与生态建设并重型转变，推动海洋开发的可持续发展。

着力推动海洋权益维护由应急反应型向主动谋划型转变。海洋维权工作的一个显著特点是突发性强，往往一事一议，仓促应对，考虑难以周全，效果也不理想。为了改变这种被动状况，一要加强对涉外海洋权益问题的研究，及时跟踪热点问题的走势，同时制定各种应急预案，增强维权工作的预见性和针对性。二要建立覆盖我国全部管辖海域的定期维权巡航执法制度，及时发现并依法查处涉外侵权事件。三要全面提升海洋维权执法能力建设，提高人员素质和装备技术水平。

21世纪是全世界大规模开发利用海洋资源、扩大海洋产业与发展海洋经济的新时期，是全球和平利用和全面管理海洋的新时代。应该从战略高度关注海洋，把建设海洋强国和促进中华民族伟大复兴作为自己重要的历史使命。不管前进的道路上有多少困难，不管国际海洋风云如何变幻，将一如既往地高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻落实科学发展观，朝着现代化海洋强国的宏伟目标破浪前进！　　（转载自《求是》杂志）