江苏沿海开发背景下的海洋管理问题探究

——以连云港市为例

郝新建，信锦鸿

（连云港市海洋与渔业局 连云港 222001）

摘 要：《江苏沿海地区发展规划》上升为国家战略，使江苏沿海发展站在了新的历史起点上，为江苏沿海经济发展带来了千载难逢的历史机遇；但同时，伴随沿海开发进程的深入推进，海洋开发与利用过程中各种矛盾冲突不断涌现，这又给海洋管理工作带来了新的极具挑战性的重大历史课题。文章以连云港市为例，从分析江苏沿海开发背景下连云港市海洋管理工作所面临的机遇与挑战入手，深入探析了连云港市沿海开发过程中制约海洋管理工作效用发挥的关键性因素，提出了相应的对策，最后，文章指出，沿海开发不仅是一个经济话题，它背后所承载的保护、控制与管理海洋的重任更应引起重视和关注，这不仅是加快江苏沿海开发进程的迫切需要，更重要的是践行好党的十七届五中全会关于海洋工作精神的当务之急。

关 键 词：江苏沿海开发；海洋管理；连云港市

党的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》中提出：“发展海洋经济。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”[1]。这是中央文件第一次将提高“海洋开发”“控制”“综合管理能力”并列提出，体现了党中央对于海洋工作的高度重视，对于“十二五”期间海洋事业的发展具有重大、深远的战略指导意义。

2009 年 6 月，以《江苏沿海地区发展规划》（以下简称《规划》）通过国务院审议为标志，江苏沿海省域发展规划跃升为国家战略，使江苏沿海发展站在了新的历史起点上。在人类发展的历史中，海洋，从来没有像今天这样与人类的关系如此之密切。而伴随沿海开发进程的深入推进，海洋开发与利用过程中各种矛盾冲突不断涌现，历史上也从来没有一个时期，像今天这样需要海洋管理，同时迫切需要海洋管理不断创新以适应时代发展的要求。

目前，江苏沿海开发战略规划已初具雏形。作为海洋管理部门，在服务沿海开发过程中，认真学习和积极践行十七届五中全会决定精神，尤其是在制定海洋发展战略时，深入思考如何统筹协调、处理好开发海洋、控制海洋和管理海洋三者之间的关系，加快提高相应能力水平，是当下面临的一个重要历史性任务，应引起高度重视。

1 总体观感：国家战略背景下海洋管理作用凸显

江苏沿海地区的人口、面积均占全省的 1/5 左右，经济总量却只占全省的 1/10，人均地区生产总值相当于全省平均水平的 60%左右，城市化水平也低于全省平均水平 10 多个百分点。当然，有优势也有差距，这正说明了江苏沿海存在巨大的发展潜力，也是加快江苏沿海发展的重要性所在。

作为新亚欧大陆桥东方桥头堡，经过多年的建设和发展，连云港已成为广大中西部地区名副其实的黄金出海口。此次，《规划》把加快新亚欧大陆桥东桥头堡建设作为发展重点，对于连云港昂起江苏沿海开发和苏北振兴龙头，推动江苏沿海地区整体经济发展水平跃上新平台等都具有积极重大意义。

连云港市委市政府在连云港市城市总体规

划（2008—2030年）中明确提出了“一心三极”城市功能布局、“一体两翼”港口功能布局和“一纵一横”产业功能布局的“三个一”战略部署。短短几年时间，连云港市陆续上马了连云新城、田湾核电站二期工程、连云港港30万吨级航道工程、徐圩港区工程和旗台作业区工程等重大用海工程，这为振兴海洋经济、促进连云港市经济快速发展发挥了重要积极作用。同时，随着“三个一”战略的深入推进，赣榆港、燕尾港及堆沟港建设也相继拉开序幕，这些工程都是涉及围填海的重大工程。因围填海是完全改变海域自然属性的一种用海活动，随着时间的推移，它们在促进经济社会和建设发展的同时，对于海洋生态环境的破坏及与其他海洋开发利用之间的冲突也逐渐显现，由此带来了诸多问题和负面影响。在以大力构建和谐海洋、促进海洋经济与资源、环境的协调、可持续发展为主旋律的当下，发展与保护、发展与管理的矛盾日益凸显，这些问题不得不引起重视。

2009年底，国家发展改革委、国家海洋局联合下发了《关于加强围填海规划计划管理的通知》，确定从2010年开始，将围填海正式纳入国民经济和社会发展年度计划，对围填海年度总量实施计划管理。这是国家强化对海洋开发控制能力的重要体现。此次《规划》中关于沿海产业发展布局有着相对明确的战略部署，但对于海洋开发利用过程中如何实施控制管理没有提及。这给海洋管理工作提出了新的更高要求。对于海洋管理部门而言，在机遇面前，如何充分把握、科学谋划，化机遇为发展，这又是新的极具挑战性的重大历史课题。

总之，在当前背景形势下，海洋管理的作用更为凸显，同时也面临着前所未有的严峻考验。

2　过程探析：海洋管理效用发挥多重受限

2.1　海洋开发利用与海洋功能区划的关系存在错位

海洋功能区划是开展海域使用管理工作的基本依据。根据《中华人民共和国海域使用管理法》的规定，各类海域使用权的确认，必须以符合海洋功能区划为前提。因此，要贯彻落实好十七届五中全会精神，对海洋开发利用实施有效控制，首先应重视和发挥好海洋功能区划的作用。近年来，随着沿海开发进程的加快，沿海各地许多重大建设用海项目的推进多有涉及海洋功能区划的调整，其中，市县级区划修改较为频繁。就连云港市而言，连云港港30万吨级航道工程、徐圩港区工程、赣榆新城工程等都涉及海洋功能区划的调整，且多属于由养殖用海向城市建设用海的不同性质用海类型的调整。这种现象不仅凸显出沿海开发建设与海洋规划之间的矛盾，也间接反映出作为海域使用管理三项基本制度之一的海洋功能区划制度在执行过程中科学性和严谨性的缺失。

究其原因，主要体现在以下3个方面。

（1）前瞻性不足。海洋功能区划的编制跨度一般是5～10年，应立足长远，基于充分的调研、分析和评估，结合当地实际，对海域资源的最佳利用做出基于统筹考虑的远景预测。但目前绝大多数地方的海洋功能区划编制缺少前瞻性，仅是着眼于当前的迫切发展需求，经常被动地随着地方领导、政策导向和城市经济发展需求的改变而改动，从而影响了其向海洋管理部门提供科学决策依据的作用发挥。

（2）编制过程缺少细节规范。目前的海洋功能区划编制，大都是由海洋行政主管部门委托相关高校、科研院所负责，对于编制内容一般有技术导则之类的文件参考，但对于编制程序、编制方法等细节没有明确的规范和要求。这往往从很大程度上影响到区划编制的科学性。

（3）内容缺乏深度。目前，多数功能区划的编制内容简单化，缺乏对功能兼容性的深入分析，以至于在实施中带来多方面的制约[2]。

2.2　海洋工程建设对环境造成影响后评价缺乏关注

海洋作为全球生命支持系统的一个基本组成部分，是人类社会实现可持续发展的宝贵财富[3]。发展海洋经济，绝不能以牺牲资源环境为代价。随着沿海开发进程的深入推进，海洋工程量成倍增加，污染海洋环境的势头迅猛。近几年，连云港市浒苔、赤潮灾害频发，渔业资源也因遭到污染破坏而日益减少。为防止和

控制海洋工程对海洋环境的污染，保护海洋环境和维护海洋生态平衡，国家出台了一系列行政法规，并确立了海洋工程海洋环境影响评价制度。但是，在具体实施的过程中，存在一些突出问题，影响了海洋环境，影响评价实际效用的发挥。

(1) 海洋环评结果缺乏持续跟进。海洋工程竣工投产后，其造成的海洋环境负面影响往往超过工程施工前开展的海洋环境影响评价中的预测值。以田湾核电站为例，在项目用海手续办理前所做的海洋环境影响评价结果与如今的海洋环境影响效果相比，就存在较大的出入。这是个应引起高度关注的问题。另有，许多建设用海项目对海洋环境的影响在单一项目实施时不明显，但许多用海项目集中在一个区域的累积和叠加效应就难以预测了。

(2) 海洋环评过程监督有待完善。一方面因地理位置因素，公众对海洋工程环境影响的了解不多；另一方面，目前的海洋环评会议大多由用海单位承办，公开透明度不够，较为缺少公众的参与和监督。

(3) 海洋环评理论方法体系需要创新。跨行业、跨区域的海洋环境污染事件的增多，迫切需要海洋环评理论方法体系的创新。

2.3 海洋行政执法与违法用海的矛盾仍然突出

海洋行政执法是海洋管理的一项重要任务和法定职责，是维护国家海洋权益和海洋开发利用秩序的有力保障。目前，海监队伍是我国海洋行政执法的重要力量。但囿于地方利益、公众意识、执法体制和执法依据以及条件等因素，在沿海开发进程深入推进的形势下，海洋行政执法与违法用海的矛盾日益突出。矛盾的产生主要基于如下原因。一是受地方经济利益保护的违法行为难以制裁。许多大型围填海工程是当地政府头号工程，违法用海的主体牵涉到当地政府和大型国企，出于地方经济利益的保护，海洋行政执法工作难以深入。二是“祖宗海”的观念在短期内难以根除，海洋普法宣传工作还有待持续加强，依法、科学、有偿用海的意识和氛围需要在全社会范围内形成和确立。三是海洋行政执法工作自身存在的问题。如海洋行政执法主体缺位，传统的行业分散管理格局削弱了国家赋予海洋行政主管部门的海洋综合管理、协调能力；法律法规授权的海洋行政执法管理手段单一；市、县（区）级海洋行政执法装备落后，难以有效开展海洋维权等。

2.4 基层海洋管理机构、人才难以满足日常工作需要

海洋管理工作是一个系统工程，需要由上至下，齐抓共管，形成合力，才能有效解决海洋管理过程中的复杂问题。机构和人员是开展海洋管理工作的基础保障，市、县（区）级海洋管理部门处在整个海洋管理机构体系的基础和前沿，其管理成效至关重要。目前，就全省范围来看，市（县）级海洋管理部门普遍存在机构薄弱、人才匮乏的问题，这从很大程度上影响了海洋管理工作的实效。

一是机构编制难以保障。就连云港市而言，市级海洋管理部门的机构和人员是相对完善的，但各县（区）的情况不容乐观，其机构编制、人员数量和人员素质等都难以有效保障。在日常海洋管理工作中，专职岗位人员无法保障，机关和事业单位人员之间、海域管理与渔业管理人员之间交叉使用司空见惯。

二是适用海洋人才缺乏。海洋事业的发展要靠人才。一要能为海洋事业发展指明方向的海洋“帅才”；二要能为海洋事业发展制定实施办法的海洋“将才”；三要具体实施海洋事业发展战略的海洋“战士”[4]。对于基层海洋管理部门而言，囿于机构编制不足、资金缺乏以及人才开发、利用机制缺位等方面的因素，很难吸引和留住人才。就连云港市而言，目前最为缺少的是海洋管理人才和海洋专业技术人才。

3 未来前瞻：走海洋综合管理之路势在必行

综合分析江苏沿海开发背景下海洋管理过程中存在的各种突出矛盾和问题，要贯彻落实好十七届五中全会决定精神，实现对海洋的合理开发和有效控制，走海洋综合管理之路势在必行且是当务之急。目前，我国海洋管理体制的管理模式是局部统一管理与整体分散管理相

结合的海洋综合管理体制模式，这种模式不是真正意义上的海洋综合管理。

《中国海洋 21 世纪议程》将海洋综合管理表述为：从国家的海洋权益、海洋资源、海洋环境的整体利益出发，通过方针政策、法规、区划、规划的制定和实施，以及组织协调、综合平衡有关产业部门和沿海地区在开发利用海洋中的关系，以达到维护海洋权益、合理开发海洋资源、保护海洋环境，促进海洋经济持续、稳定、协调发展的目的。它立足于对海洋根本利益和长远利益，对海洋进行全方位、整体的协调管理，是海洋管理的新发展[3]。要实现这种真正意义上的综合管理，当前应着重从以下几个方面着手。

3.1　强化海洋宣传教育，树立现代海洋意识

海洋宣传教育重在三个层面：一是对于上级政府部门主要领导的宣传。重在使其充分认识到海洋管理工作的重要性和难度所在，以获取其有效的政策支持。二是对于海事、国土、环保、海关等同级涉海部门的宣传。重在使其充分认识到海洋管理工作的重要意义，以获取其理解和必要的支持。三是对于社会公众尤其是广大用海个人或单位的宣传。重在使其充分理解和领会海域管理相关法律、法规及政策文件精神，以切实树立依法、科学、有偿用海的意识。

在海洋宣传教育的过程中，一要采取多种形式和途径，大力宣传普及海洋环保和海洋科技等海洋知识；二要有计划、分阶段、分步骤地深入推进面向全社会的海洋普法宣传；三要探索研究海洋渔业文化、海洋盐业文化、海洋交通文化、海洋军事文化及海洋旅游文化等现有和历史资料，积极培育海洋文化。通过持续有效的海洋宣传教育，在全社会逐步树立起开发海洋、保护海洋、重视海洋、关爱海洋的现代海洋意识。

3.2　加快制度创新，构建海洋管理综合制度体系

一是着力完善海洋功能区划配套制度体系。首先，完善海洋功能区划评价制度，以确保对海洋功能区划实施效果进行全面、有效、及时的评估；其次，完善海洋功能区划的编制制度和进一步严格审批制度，确保在编制过程中充分做好与相关涉海规划的有效衔接，并统筹考虑今后用海的预留发展空间；再次，强化用海项目的海域使用论证工作，促进海域资源的合理配置和做好用海关系的全面协调，以适时弥补现有海洋功能区划制度的瑕疵。

二是建立健全海洋环境影响评价制度体系。着力加强对海洋工程项目海洋环境影响评价的后续监管，进一步规范海洋环评中公众参与的程序、范围与方法。对于海洋工程造成的跨行业、区域的污染情形，可尝试采取如战略环境评价、区域规划环境评价、项目建设累积效应评价等新型的环境影响评价方式解决。

三是探索建立海洋行政执法协作制度体系。通过有效整合海监、海事、海关和边防等海上执法部门执法资源，进一步明确海监机构的海洋行政执法主体地位，切实建立系统、全面、行之有效的海洋行政执法协作制度体系。尤其要加强跨区域的执法协作机制的探索。

3.3　加强机构队伍建设，建立海洋管理综合机构体系

一是加强海洋行政管理队伍建设。着力培养跨学科、跨行业的复合型干部人才，不断创新海洋干部选拔机制，为现代海洋管理工作培养和选拔一批海洋帅才和将才。

二是加强海洋专业技术队伍建设。逐步实施对海籍调查测量、海洋环境监测、海域使用动态监管、海域使用论证和海域使用价值评估等专业技术体系的资源整合，为现代海洋管理打造一支系统、全面的专业技术队伍。

三是加强海洋行政执法监察队伍建设。通过实施对涉海执法机构的资源整合，全面、系统的业务知识培训，立体化先进执法装备的配置以及现代化执法信息保障系统的研发等方面措施，打造一支精干、统一、高效、有力的多职能的海上监察执法队伍。

3.4　重视海洋人才开发与培养，打造海洋综合人才队伍

一是实施海洋人才战略工程，大力发展海洋教育，尤其是海洋高等教育，（下转第 46 页）

笔者认为，在关系违法犯罪人生命健康权的重大问题上，同时也是为了保证公安机关在海上执法过程中使用武器能得到全面审查，我们完全有理由、而且也有条件应用录像技术，以保证执法人员提供的事后审查材料的客观性。当然这种以录像方式记载案件事实的视听资料，还必须经过客观性的审查，以保证其未被删节和篡改。

3.3 关于涉外案件中武器使用的问题

对于涉外案件来说，由于涉及国家的外交大局，武器的使用应当更为谨慎，因此规制涉外案件中使用武器的焦点应在事前审查上。笔者认为在涉外案件中，武器使用前必须经过公安部边防管理局批准，由其进行通盘考虑并做出决定，而不允许直接使用。当然事后审查也应由其进行。至于请示的内容和事后报告的内容，笔者以为可以与非涉外案件的内容大体相同，在此就不再赘述了。

参考文献

[1] 高文英．警察使用枪支的若干法律思考[J]．中国人民公安大学学报，2009(4)．

[2] 孟德斯鸠．论法的精神[M]．张雁琛，译．北京：商务印书馆，1995：104．

[3] 余凌云．简论警察开枪的合法情形[J]．中国人民公安大学学报，2002(5)．

[4] 王珂．论警察使用武器中的裁量及其规制[J]．北京人民警察学院学报，2009(1)．

(上接第 29 页)加快江苏海洋大学建设步伐，尽早培养一批具有创新精神和实践能力的海洋类专业人才。

二是不断建立健全海洋人才吸收、培养和使用机制，发现人才、培养人才、识别人才、尊重人才，充分发挥人才的作用。

三是逐步建立科学的海洋人才评价指标体系，合理、有效地激励人才，促进海洋人才的成长和发展。

4 结束语

沿海开发，不仅仅是一个经济层面上的话题，开发的背后还承载了保护、控制与管理海洋的历史重任。江苏沿海开发背景形势下，应围绕践行好党的十七届五中全会决定的重要精神，以一种全新的视角和眼光去看待海洋，以区域的、系统的、综合的、动态的持续发展的方法去谋划海洋，以主动、积极的行动去关爱和善待海洋，社会各界应齐心协力、共同关注、携手同行，共同谱写江苏沿海经济崛起的宏伟篇章。

参考文献

[1] 新华社．中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议[EB/OL]．(2010－10－27)[2010－12－25]．http://news.xinhuanet.com/politics/2010－10/27/c_12708501_4.htm.

[2] 沈峰，傅金龙，周世锋．海洋功能区划制度在浙江的实践与思考[J]．海洋开发与管理，2010，27(10)：45．

[3] 国家海洋局．中国海洋 21 世纪议程[M]．北京：海洋出版社，1996．

[4] 谭骏．海洋人才现状分析及评价体系研究[D]．青岛：中国海洋大学，2008：10－11．