完善体制 调整分工 加快立法 加强监督

—— 我国海洋管理工作又取得新进展

吕子耀

(国家海洋局)

摘 要 本文试图从完善国家海洋管理体制、加强海洋法制建设、实施海洋综合管理、加快海洋开发试验、参与国际海洋事务等五个方面，展示国家海洋局在履行政府管理职能方面所发挥的重要作用。

关键词 海洋管理体制 海洋法制 海洋综合管理 管理职能

1992 年，邓小平同志南巡重要谈话发表以来，沿海地区经济发展出现了突飞猛进的腾飞态势。作为国家主管海洋工作职能部门的国家海洋局，为了适应这一新的形势，适时调整了自己的工作思路，加大了海洋管理工作的力度，研究并实施了中央与地方海洋管理工作体制和局系统工作体制的改革问题，加强了地方政府海洋机构的管理职能，加快了立法进度，加强了监督管理，在海洋综合管理方面，做了大量基础性工作，迈出了较大步子。

1 下放管理权限，完善中央与地方相结合的国家海洋管理体制

为了更好地贯彻海洋管理工作为经济建设和发展海洋经济服务的方针，适应沿海海洋开发利用的新形势，国家海洋局在加强自身宏观管理职能的同时，采取措施，进一步完善中央与地方相结合的国家海洋管理体制，调整了中央与地方海洋管理机构的分工。调整后的海洋管理分工情况是：海岸带、海岛及其邻近水域由地方海洋机构管理，授予其海洋管理监察权，包括海洋倾废管理权、海洋石油勘探开发环境管理权、铺设海底电缆管道和人工构造物建设的管理权、海洋自然保护区和海洋特别保护区管理权以及即将出台的海域使用管理权等。为了理顺工作关系，国家海洋局对承担以上管理任务的海洋管区、监察站与地方实行双重领导以地方为主。目前，河北、辽宁两省已完成授权，其他省、自治区、直辖市正在抓紧推进。待授权工作全部完成后，地方人民政府海洋管理机构将在用海、养海、管海工作方面发挥更加积极的作用。

2 加强法制建设，实施依法管海

海洋管理必须有法律做依据，有法律来保障。1992 年，全国人大常委会通过并颁布了《领海及毗连区法》后，国家海洋局进一步加强了对国家领海的管理，根据国家的有关方针政策，加强了海洋政策法规研究，通过出席有关国际会议，积极维护我国海洋主权和海洋权益。此外，根据海洋经济发展和改革开放的实际需要，我国海域使用管理的有关规定即将出台。领海法的颁布和海域使用管理规定的即将出台，标志着我国海洋法制管理向前迈进了一大步。在财政部和国家物价局的支持下，还颁布了《海洋倾废和海洋石油平台超标排污收费规定》，为加强海洋倾废和海洋石油勘探开发的管理，起到了推动作用；在国家计委领导下，我局从

1991 年 5 月开始，组织编制全国海洋开发规划，1992 年底，沿海各省（区、市）海洋开发规划的编制工作已完成，全国海洋开发规划的框架已拟出，目前正在进行编制。我局还加强了海底电缆管道敷设的审批管理，从 1984 年开始到 1992 年底，已先后审批了十几个国外单位（包括境外）在我管辖海域的管线铺设项目。

3 加强海洋综合管理，做好公益服务工作

从 1992 年 1 月开始，依据重新修订的《海洋调查规范》和《海洋监测规范》，对有关执法人员进行了较大规模的培训和考核，我国的海洋调查监测工作在规范化和新方法应用方面迈出了新步伐。监测与评价结果表明，我国海域大面积水域水质状况良好，石油污染得到控制，重金属污染有所减轻。但有机污染和富养化程度有增加的趋势，城市生活污水排海和固体废弃物岸边堆放对海洋环境产生较大影响，1992 年曾在个别海湾发生过养殖文蛤死亡、个别海区发生过因污泥、垃圾倾倒影响致使大批鱼类中毒死亡。

经国务院批准的正式海洋倾倒区迄今共 27 个，各海区管理部门批准的临时倾倒区 25 个（其中 15 个已作为第五批正式倾倒区，上报国务院待批）。1992 年全年共签发许可证 330 份，年倾倒量疏浚物 4 900 多万立方米，电厂粉煤灰 10 余万吨。基本刹住了海上乱倾倒现象。没有发生不合理倾倒而造成的重大海域污染事故，倾倒区周围环境基本处于良好状态。海洋石油勘探开发的管理有了加强，现海上有油田 7 个，勘探平台 24 个。1992 年没有发生井喷溢油事故，海上油田周围海域环境质量良好。

由国家海洋局北海分局、环渤海三省一市的海洋管理部门以及黄渤海渔政分局组成的渤海赤潮联合防治小组，1992 年继续围绕赤潮监视、监测、调查、科研、管理和应急措施等 6 个方面开展工作，建立了赤潮监视网，实行群防群治，做到发现及时，反应迅速，措施得力。从总的情况看，渤海近岸赤潮发生及其对水产养殖业的影响得到了控制。

我国已建立 14 个海洋自然保护区，其中经国务院批准的国家级海洋自然保护区有 7 个。1990 年批准的 5 个国家级海洋自然保护区已经建立了专门的管理机构，并配备了部分人员，划定了保护区界限，建立了保护区碑，编制了建区方案，各地颁布了相应的管理规定，取得了较好效果。在素有“贝藻王国”之称的南麂列岛海洋自然保护区内，生态恢复很快，贝藻类资源丰度增大；海南省加强珊瑚礁的管理，较好地控制了对珊瑚礁的乱采乱挖；大洲岛禁采燕窝 3 年，保证了金丝燕得以休养生息；山口自然保护区也开展了红树林研究和保护工作。

自 1990 年 10 月开始，国家海洋局东海分局一直未间断地进行对吕泗海域毛蚶污染监测工作，仅 1991 年 12 月至 1992 年 11 月，东海分局在吕泗海域就组织了 7 次海水、毛蚶和沉积物甲肝病毒污染现场采样和室内甲肝病毒检测，为地方政府就此事的决策提供了科学依据。

国家海洋局还积极开展了海洋环境的监测、预报服务工作，尤其是在防灾减灾方面，1992 年共有 9 个台风在我国登陆，其中，产生风暴潮灾害的有 4 次。1992 年 8 月 30 日至 9 月 2 日，我国东部沿海发生了建国以来最严重的特大风暴潮，波及沿海六省二市（福建、浙江、江苏、山东、河北、辽宁省和上海、天津市），全线有 15 个海洋验潮站潮位实测值破历史最高记录，76 个站次超过或达到警戒水位。在风暴潮来临前，国家海洋局环境预报中心做出了较及时准确的预报，为沿海各级人民政府组织防灾抗灾工作赢得了主动权。鉴于风暴潮灾害是一种常见的海洋自然灾害，它会给人们的生产生活与经济活动带来严重威胁，为了总结风暴潮监测预报工作的经验，更好地为防灾减灾服务，国家海洋局于 11 月份在京召开了“1992 年特大风暴潮监测预报座谈会”，国家科委、全国防汛抗旱总指挥部、中国国际减灾十年委员会、水利部、中央机要局、国家地震局及沿海省、自治区、直辖市海洋管理部门等有关单位的专家和代表参加了会议。

4 组织重大海洋科研调查活动，加快海洋开发试点

1992 年，由国家海洋局牵头组织的几项重大海洋科研调查活动，如海洋环境调查、海岛资源综合调查、热带海洋与大气耦合响应试验、中日黑潮联合调查、大洋多金属结核资源调查及南极科学考察等也都取得了新的进展。全国海岛资源综合调查及开发试验工作，截至 1992 年底，外业调查已全部结束，70%的专业完成了内业整理，有的省还完成了省级审查验收。在进行外业调查和内业整理工作的同时，积极进行了资源开发试点工作，这项调查成果及时地为沿海大规模经济建设提供了科学依据，受到了沿海各级人民政府的普遍重视，调查和开发试验取得了明显成效。

5 积极参与国际海洋事务，努力促进我国海洋事业的发展

随着改革开放的深入发展，我国海洋国际合作与交流的路子不断拓宽，我国积极参与了国际海洋事务，加强了与国际海洋机构和各沿海国家的交流与合作，发挥了我国在国际海洋事务中的应有地位和作用。继 1982 年我国在《联合国海洋法公约》上签字后，又多次出席了联合国国际海底管理局和国际海洋法法庭筹备委员会会议，参加了联合国政府间海洋学委员会以及伦敦倾废公约协商组织和南极条约。根据海洋工作的需要，我国有计划地参加了政府间海洋学委员会下属的一些专业机构。我国已先后同 40 多个国家和地区建立了双边海洋合作交流关系，与美国、法国、德国、西班牙、朝鲜、前苏联以及南太平洋常设委员会 4 成员国签署了政府间海洋合作协议书，与日本、英国、瑞典、丹麦、比利时、前南斯拉夫、波兰等国签订了专项合作协议。我国还先后派出数百名海洋专家，学者到国外进行访问或进行学术交流。此外。我国还参加了国际海洋科学考察和双边海洋科学考察。通过这些合作与交流加深了我国对国际海洋形势的了解，密切了同世界各国的友好关系，提高了我国的国际威望，同时，也扩大了国际交往，培养了大批人才，为促进我国海洋事业的发展起到了积极作用。

修改《伦敦倾废公约》的新动向

汪兆椿

(国家海洋局国际合作司)

1 修改《公约》的背景

伦敦倾废公约是保护海洋环境的一项重要的国际公约，它的全称是《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》，于 1972 年在伦敦召开的政府间关于海上倾倒废物公约会议上通过的，并在 1992 年召开的第 15 次协商会议上将公约简称改名为《1972 年伦敦公约》。

我国于 1985 年 9 月 6 日经人大常委会批准该公约，在同年 12 月 14 日生效正式成为公约的成员国。从 1984 年第 8 次协商会议以来，我国即参与公约的历次大会、专家组会和其他业务活动，较好地履行了成员国权利和义务。我国颁布的《海洋环境保护法》和《海洋倾废管理条例》的原则是与该公约一致的。

公约的最终目的是保护整个海洋环境。自公约 1975 年生效以来，已成功地对海上废物处置实施了管理，特别是关于暂停低放射性废物的海洋处置、停止工业废物的海洋倾倒和终止海上焚烧有毒液体废物的决议，不仅有效地保护了海洋环境，而且进一步完善了控制海洋倾废体系，实际上已为控