

# 构建海洋综合管理机制的框架

● 林千红 洪华生

海洋管理自20世纪70年代以来被海洋学界广泛使用的,我国在上世纪80年代才开始使用这个概念。阿姆斯特朗将海洋管理定义为政府对海洋空间和海洋活动采取的一系列干预活动。国内学者提出海洋管理具有以下特点:

海洋管理的管理者是政府的行政机构和官员,海洋管理具有很强的科学技术性,海洋管理是跨部门的综合管理,海洋管理具有一定的国际性,存在着被称为跨国性的政策问题。

国外把海洋的综合管理看作是某一特定海洋空间内的资源,海况以及人类活动加以统筹考虑的方法。这种管理方法可以被认为是特殊区域管理的一种发展,即提出把整个海洋或其中的某一重要部分作为一个需要予以关注的“特别区域”,为了确保合理利用,就需要建立一个监测实施网。这种管理方法的独到之处在于把注意力集中在某一部分海区并把这部分海区作为一个单一的系统加以各种利用。库珀在1992年提出海洋综合管理“可以被认为是一种方法,通过它可将发生在海洋上的许多活动(航海、捕鱼、采

矿等)及环境质量都被看成一个整体,在不破坏当地社会经济利益及危害子孙后代利益的前提下,优化使用这一整体以使一个国家获得最大的基本利益”。鹿守本等在《海岸带综合管理——体制和运行机制研究》中将海洋综合管理归纳为海洋管理范畴的高层次管理形态,它以国家海洋整体利益和海洋的可持续发展为目标,通过制定实施战略、政策、规划、区划、立法、执法、协调以及行政监督检查等行为,对国家管辖海域的空间、资源、环境、权益及其开发利用和保护,在统一管理与分部门、分级管理的体制下,实施统筹协调管理,达到提高海洋开发利用的系统功效,海洋经济的协调发展,保护海洋生态环境和国家海洋权益的目的。我国学者提出海洋管理中协调主要是确定规划的早期协调,开发过程中出现的突出矛盾,有时需要高层次进行协调。这种协调的目的不是为了发展某一行业,而是为了合理利用海区的各种资源,保证各行业协调发展,提高全海区的综合效益。这种协调管理行为,也可以说综合管理。

一、我国海洋管理中存在的问题

自80年代开始我国的国家海洋管理由建国初的海洋调查、科学研究阶段开始向海洋综合管理转变。由于海洋开发力度加大,参与开发部门增多,部门间矛盾突出:

1、国家海洋综合管理的法律、法规体系不健全,使得海洋综合行政管理缺乏强有力的法律支撑,法律条款落后直接制约了海洋综合管理。国家海洋发展战略、规划、政策与国际相比处于起步阶段,尚未形成完善的政策体系,直接影响综合管理职能的行使。

2、管理力量薄弱。主要表现在管理机构等级层次较低,行政管理系统不完善,管理手段落后和人员素质急待提高。统一管理与分部门、分级管理的格局有待强化成一个高效的综合职能部门。

3、管理职能交叉。受传统的“以陆定海”思想的长期影响,地方海洋管理部门与其他产业、其他管理部门职能相互交叉,管理对象和区域有所重叠,造成争着管理和无人管的存在并存,缺乏

全局观念。特别是海上执法队伍需统一管理，一改“五龙闹海”局面，才能使海洋综合执法步入正轨。

4、缺乏科学管理机制，存在被动管理的局面。目前，海洋管理严重滞后于海洋开发活动，“先繁荣，后规范；重发展，轻管理”的局面严重。

## 二、海洋综合管理机制的框架

海洋综合管理机制就是用综合的观点、方法，对海洋资源、环境、生态进行合理开发、利用和保护的管理过程。这种综合是部门和部门之间、区域和区域之间、各级政府之间以及科学家与管理人员的综合，尤其要求科学家和行政决策者之间协调配合，是保护与发展的协调。海洋综合管理机制框架建立依据的原则主要有：可持续发展原则、灾害预警原则和公开与公众参与原则，目的就是现实资源、环境和权益的平衡和统一。“台湾海峡及毗邻海域海洋动力环境实时立体监测系统”福建示范区项目由国家科技部、国家海洋局和福建省政府共同投资并建设。这样，台湾海峡及毗邻海域海洋综合管理有了一个强有力的技术平台做支撑。

首先，福建示范区项目处于国家“863”计划、“数字福建”计划、福建省防灾减灾体系建设和福建高新科技发展的交叉点上，是多个重大计划的整合。综合了中央与地方，部门与部门，科学研究与工程技术的力量，并且充分调动各方积极性，依靠涉海部门

的通力协作，特别是科学家和行政管理部门的合作与沟通。加强各级海洋行政管理机构建设，明确中央和地方、各有关部门在海洋管理中的工作职责，建立适应海洋经济发展要求的行政协调机制。

其次，福建示范区项目中引入人才机制，建立可持续发展的人才观，立足于提高管理部门人员的科技素质。一个运行良好的系统中的主要的组成部分是人，他们中的每一个都有对个人的、社会的以及专业上一系列独特的需求，对人的资源的开发至少应当与确立目标、制定规划一样得到重视。

再次，福建示范区项目强调建立专家辅助决策机制，为海洋环境管理，为海洋防灾减灾体系和海洋经济可持续发展的起到辅助决策的作用。

福建示范区项目具有普遍意义，通过海洋综合管理机制研究的探讨，能够推动整个福建海洋管理机制的发展。并且可以推动将来海洋管理体制的深入研究和新型海洋综合管理体制的建立。成功的海岸带管理是以问题为动力并通过解决现存的问题来实现的；是科学、对策、立法和行政管理相结合的产物。方案如何制定在很大程度上取决于有关国家的社会、政治、文化和经济状况，这些经验有许多是值得借鉴的。根据福建示范区项目实施的情况，结合国际上海洋综合管理的理念，提出关于海洋综合管理机制的框架：

1、建立海洋综合管理和协调的组织机构，采取统一管理和部分、分级管理相结合的形式。建立一个高层次的协调机制，即成立由政府领导负责、相关涉海部门负责人参加的协调委员会，具体办事机构设在海洋行政主管部门；加强海洋行政主管部门的建设，赋予其综合管理海洋事务的职能，转变目前海洋行政管理部門的弱勢。

2、制定并实施海洋综合管理的法律、法规和技术标准和规范。因为法律方法比行政方法具有更大的权威性、强制性、规范性和稳定性，通过政策协调工作，减少或避免海域中开发行业之间的矛盾和冲突，避免资源和环境的破坏，提高海域的整体效益。在此基础上，制定并实施开发与保护并举的功能区划和规划。通过海的功能区划和开发规划、指导，约束海区资源的开发利用；通过海域使用活动综合管理，有利于国有资产所有权在经济上实现，消除随意、无偿占有国有资产的现象。

3、根据区域或地区的特点建立起具有科技支持和人才支撑作用的海洋立体监测系统、海洋生态环境监测和污染控制系统，建设区域海洋地理信息应用和管理辅助决策系统。组织、协调重大的海洋开发项目，以及相应的防灾减灾预警系统的建立和有效运行，实现区域海洋管理体系的运作。

[作者单位：厦门大学环科中心]

(责任编辑：邹建铭)