

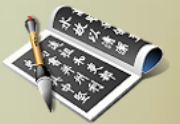
国土资源部资源环境承载力评价  
重点实验室“承载力讲坛”系列

# 海洋承载力与海 洋管理

付 玉

国家海洋局海洋发展战略研究所

2014年12月19日



# 主要内容

一、海洋承载力的概念和内涵

二、海洋承载力与海洋可持续发展

三、中国的海洋政策

四、中国的海洋管理体制

五、中国海洋管理制度

六、存在的问题及结语



# 一、海洋承载力的概念和内涵

工程地质—种群承载力—资源承载力—环境承载力—生态承载力

- 海洋承载力的理念是人类在认识到海洋无论是在资源供给还是在环境容量方面都是有极限的基础上发展起来的。
- “承载力”（Carrying Capacity）原是工程地质领域里的概念, 指物体在不产生任何破坏时所能承受的最大负荷。也有观点认为是源自国际航运。
- 20世纪初这一概念被逐渐引入至人口统计学, 种群生态学等领域, 主要是指在一定条件下, 一定区域范围可以容纳的最大人口（或种群）的数量。
- 随着工业化国家的迅速发展, 环境污染、土地退化、资源短缺、人口膨胀等问题日渐突出, 水资源承载力、土地承载力、环境容量、环境自净能力、生态承载力等概念相继被提出。
- 承载力研究在人口学、资源学和环境科学等领域相继展开并成为对其进行定量评价的重要指标。

# 一、海洋承载力的概念和内涵

承载力是人口学、资源学和环境科学等领域进行定量评价的重要指标。

►承载力: 反映某种物质基础与其受载体之间互动耦合的关系,其最终的表现形式为该物质基础所能维持的受载体的数量特征。

►生态环境承载力体现了人类对自然的尊重, 和对人与自然关系清醒的认识。承载力意味着我们应该在对环境造成的冲击与我们所估计的环境承受能力之间留有足够安全的余地, 因为尽管我们知道环境存在着某种顶极的界限, 但是何时会越过这种界限是不确定的。



# 一、海洋承载力的概念和内涵

## （二）海域承载力概念

- 形势：近年来由于海洋资源掠夺性开发与沿海环境污染等问题不断加剧，海洋生态系统结构日益遭受破坏，为促进海洋经济可持续发展，迫切需要开展涉海承载力的相关研究工作。
- 在海洋领域，提的较多的是海域承载力。基本含义与上述承载力一致，是对海洋人地系统中作为物质基础的“海洋”与作为受载体的“人”之间互动耦合关系的反映。
- 一定时期内以海洋资源的可持续利用和海洋生态环境的不被破坏为原则，在符合现阶段社会文化准则的物质生活水平下通过海洋的自我调节、自我维持，海洋能够支持人口、环境和经济协调发展的能力或限度（狄乾斌等）。
- 海域承载力的实质就是海洋对人类活动的最大支持程度（韩立民等）。

# 一、海洋承载力的概念和内涵

## (二) 海洋承载力概念

### 海域承载力组成要件:

- **海洋资源供给能力。**将支持人口、环境和经济协调发展作为社会经济可持续发展和海洋资源可持续利用的前提条件, 海洋资源的供给能力则必须作为衡量海域承载力的基本条件来考虑, 包括海洋资源种类、 数量、 可供给量、 潜在价值量等。
- **海洋环境容量。**海洋环境容量是指在一定的水质或环境目标下, 海洋所能够容纳污染物的最大数量, 这个环境容量对人类活动的支持能力同样影响到海域承载力的大小。
- **海洋产业的经济功能。**海洋不仅可以提供丰富的资源,其相应形成的海洋产业对社会经济的发展有着巨大的推动作用。海洋产业产值的比重及增长速率从资源开发角度说明了人类对海洋的开发程度。



# 一、海洋承载力的概念和内涵

## （二）海域承载力概念

### 海域承载力涵义：

➤海域承载力包括两层基本涵义：

- 海洋的自我维持与自我调节能力以及资源与环境子系统的供容能力，此为海域承载力的承压部分；
- 海洋人地系统内社会经济子系统的发展能力，此为海域承载力的压力部分。此外，海域承载力还是以海洋可持续发展为基础，以人口、环境与社会经济的协调发展为目标。

# 一、海洋承载力的概念和内涵

## （二）海域承载力概念

### 海域承载力涵义：

➤从海洋资源开发角度来看,人们关心的是海洋资源能否恢复,即可持续利用,在此前提下对海洋的最大开发程度,因而海域承载力实际上是海洋对人类活动的最大支持程度。

➤从海洋生态环境角度看,人们关心的是海洋环境的洁净与生态系统的健康。在这方面,我国的观念发生了变化,将清洁的海洋环境本身视为海洋生态系统的重要价值。习近平总书记在今年7月主持主题为海洋强国建设的中央政治局第八次集体学习时明确指出,要让人民群众吃上绿色、安全、放心的海产品的同时,能够享受到碧海蓝天、洁净沙滩。

# 一、海洋承载力的概念和内涵

## （三）海域承载力的特征

- 海域承载力与其他各种承载力有所不同。
- 特殊性：海洋是连续的、永不停息运动的水体,与陆域环境明显不同。海洋资源具有流动性、可再生性等特点,除海洋空间、海底矿产等属于静止外,其他的海洋资源可沿着水平方向和垂直方向移动。
- 海洋也不是单纯以提供资源来支持人类活动,其在改善生态环境等诸多方面也为人类做出重要贡献,因此单从海洋资源角度并不能完整反映出其承载力的大小。例如，现在国际上广泛关注的海洋对于全球气候变化的作用，海洋吸收温室气体的能力和后果等。



# 一、海洋承载力的概念和内涵

表1 海域承载力的分类

Table 1 Classification of carrying capacity of marine region

| 类 型       | 研究对象        | 研究目标及内容                                       |
|-----------|-------------|-----------------------------------------------|
| 海洋生态环境承载力 | 近岸海域、半封闭型海湾 | 估算海洋环境系统的生态纳污能力及其对沿海社会经济发展支撑能力,为沿海区域开发提供科学依据  |
| 海岸带承载力    | 海岸带、沿海省市区域  | 评估海岸带所能承受的人类经济活动强度和产业规模状况,加强和实现海岸带的综合管理(ICZM) |
| 海水养殖承载力   | 海水养殖的生物资源   | 估算养殖区域可供合理养殖的鱼、虾、贝等种群生物数量,促进海洋生物资源的可持续利用      |

(资料来源:周 健等:《海域承载力研究进展》,《海岸工程》2013年第3期,第60页。)



# 一、海洋承载力的概念和内涵

## 海域承载力主要提法：

### 1、海洋生态环境承载力

➤海洋生态环境承载力(Marine Ecological Environment Carrying Capacity)是从**海洋环境容量**的基础上演化发展而来的。1953年日本新泻发生的水俣病事件震惊了全世界，日本政府随即开展了对濑户内海的治理和管理工作，学者们也提出了环境容量的概念，并对海湾内污染物排放总量进行了研究和讨论。

➤环境容量:在不造成环境不可承受的影响前提下，环境所能容纳某污染物的能力(1986年联合国海洋污染专家小组GESAMP)。



# 一、海洋承载力的概念和内涵

## 1. 海洋生态环境承载力：研究与实践

►近年来，随着可持续发展观念的深入人心，部分学者开始借鉴国内外区域承载力研究思路与方法，将海洋环境视作滨海区域生态系统的子系统，在分析海湾的环境纳污能力的基础上，增加考虑资源供给、社会服务、生态调节等功能，综合评估其支撑沿海地区发展的最大支撑能力。

►基于资源供给和环境纳污角度，苗立娟等率先提出了“海洋生态环境承载力”的概念。

►刘容子等在极大丰富苗立娟所建评价指标体系的基础上，明确融入生态系统服务功能价值的探讨，系统地建立了资源—生态—环境—经济复合的海洋承载力评价体系，以渤海为研究区域提出了合理利用渤海资源环境承载力的框架方案，开拓了海洋环境承载力研究新局面。

►石洪华等在对广西5个海湾进行了环境承载力的评估时，增加了对海洋环境的气体调节、气候调节的功能考虑，并提出了“海湾环境承载力”的概念。

# 一、海洋承载力的概念和内涵

## 2. 海岸带承载力：海岸带可持续发展的评价工具

►自20世纪60年代以来，全球许多国家陆续开展海岸带综合管理的实践与探索，特别是在联合国1992年《21世纪议程》中提出了沿海和海洋环境综合管理和可持续发展之后，协调海岸带区域综合承载力与经济社会可持续发展的关系、实施海岸带可持续发展战略成为各国政府与社会各界关注的热点。

►Shea等在13th **Biennial Coastal Zone Conference**上提出一种基于产出模式的效果评价框架，促进了海岸带可持续发展研究逐渐走向综合性和定量化。此后，技术上凭借着3S、RS、GIS和GPS等高新技术手段的日益发展和运用，海岸带可持续发展研究的科技水平得到了极大的提高，海岸带研究的范围和领域不断扩展，逐渐演变成为了多学科交叉、综合与集成的研究。

►目前,海岸带可持续发展及评价研究越来越受到重视，从海岸带自然--社会--经济复合系统层面加强和实施海岸带综合管理。海岸带综合管理已成为全球的普遍共识，并已在很多国家和地区积累了丰富的丰富和成功的实践经验。

►石纯、金建君和李健等较早的在国内开展了海岸带可持续发展评价体系及方法模型的研究，主要采用层次分析法AHP构建了不同的评价体系，评价指标均涵盖了资源、经济、社会和环境的内容，分别对上海、辽宁、大连等沿海行政省市单元进行了初步的评价研究。



## 二、海洋承载力与海洋可持续发展

- 海洋承载力与海洋可持续发展一脉相承。海域承载力与海洋可持续发展在某种意义上是一致的, 是一个事物的两个方面。开展海域承载力研究有利于实施海洋可持续发展。
- 海洋可持续发展与海域承载力所致力于解决的问题: 人口、海洋资源、海洋环境与发展问题



## 二、海洋承载力与海洋可持续发展

### （一）海域承载力是海洋可持续发展的重要判断依据

一是海域承载力的定义是建立在可持续发展的基础之上的。海域承载力反映的是在目前人类对海洋开发及所掌握的科学技术水平前提下,符合可持续发展准则的人海关系。

二是海域承载状况的动态变化是判断变化前后海洋可持续发展的最佳依据。逐渐改善的海域承载状况代表前期海洋人地系统的发展处于可持续的轨道上,而承载状况的恶化正好说明了人海关系不协调的加深,即是说前期的海洋发展是不可持续的。



## 二、海洋承载力与海洋可持续发展

### (二) 海域承载力是海洋可持续发展能力的组成部分

对海洋而言,海洋可持续发展能力即是海洋在一定的技术条件下,内部各要素通过自身的发展及相互间的互动反馈,支持海洋可持续发展的整体能力。海洋可持续发展能力应该包括以下几个方面的内容:

- (1) 海域人口承载力,指的是某一海域地区按人平均的海洋资源数量和质量,对于该海域地区内人口的基本生存和发展的支撑能力;
- (2) 海域生产能力,包括海域内的资源、人力、技术以及资本等经济发展要素,通过合理的海洋经济结构和产业配置,可以转化为产品和服务的总体能力;
- (3) 海洋环境缓冲能力,即要求在海洋经济发展、人民生活水平不断提高的过程中,人类向海洋排放的废弃物必须维持在海洋环境允许的容量之内;
- (4) 管理调节能力,包括海域地区的科技水平、管理决策者的认识能力和水平、海域整体的创新能力等方面的内容。根据海域承载力的定义,其包含了上述能力中的人口承载力、环境承载力以及生产能力等。从这个意义上说,海域承载力是海洋可持续发展能力的一个重要组成部分。  
(牛文元等人在《2000年中国可持续发展战略报告》中对区域可持续发展能力的阐述)

## 二、海洋承载力与海洋可持续发展

### (三) 海域承载力的不断提高是实现海洋可持续发展的必要条件

沿海地区的发展 (包括海洋经济的发展、社会的进步、 人口生活质量的持续提高等)必定是以消耗一定的物质资源以及排放一定的污染物为基础的。从这个意义上讲,海域承载力是海洋实现可持续发展的物质资源以及容纳环境污染物的能力。



### 三、中国的海洋政策

- 海域承载力的研究起步较晚，理念还没有在海洋管理实践中得到广泛推广和应用。
- 承载力应是海洋管理的基础，承载力的极限就是海洋开发的红线。
- 海域承载力除受自然资源影响外,还受到许多社会因素诸如社会经济状况、国家方针政策包括海洋产业政策、管理水平和社会协调发展机制的影响和制约。
- 海洋管理中的一些提法直接反映了承载力的理念，如基于生态系统的管理、生态红线制度、海洋环境管理中的污染总量控制、渔业管理中的总可捕量制度。



### 三、中国的海洋政策

提高海洋资源开发能力  
发展海洋经济  
保护海洋生态环境  
坚决维护国家海洋权益  
建设海洋强国

中共中央政治局2014年7月30日第8次集体学习的主题为建设海洋强国。中共中央总书记习近平在主持学习时强调指出，要保护海洋生态环境，着力推动海洋开发方式向循环利用型转变。要下决心采取措施，全力遏制海洋生态环境不断恶化趋势，让我国海洋生态环境有一个明显改观，让人民群众吃上绿色、安全、放心的海产品，享受到碧海蓝天、洁净沙滩。要把海洋生态文明建设纳入海洋开发总布局之中，坚持开发和保护并重、污染防治和生态修复并举，科学合理开发利用海洋资源，维护海洋自然再生能力。要从源头上有效控制陆源污染物入海排放，加快建立海洋生态补偿和生态损害赔偿制度，开展海洋修复工程，推进海洋自然保护区建设。

### 三、中国的海洋政策

刘赐贵在解读十八大报告的文章中指出，在海洋资源开发方面，既要注重开发能力的提高，又要注重开发格局的优化。要统筹陆海资源配置、经济布局、环境整治和灾害防治、开发强度与利用时序，统筹近岸开发与远海空间拓展。



### 三、中国的海洋政策

规划用海  
集约用海  
生态用海  
科技用海  
依法用海

#### 生态用海：

要按照整体、协调、优化和循环的思路，进行海域资源的合理开发与可持续利用，维持海洋生态平衡。

一是开发使用海域应维护、保持我国海洋生态系统的基本生态功能，特别是着重保护红树林、珊瑚礁、滨海湿地、海岛、海湾、入海河口、重要渔业水域等具有典型性、代表性的海洋生态系统，珍稀、濒危海洋生物的天然集中分布区，以及具有重要经济价值的海洋生物生存区与有重大科学文化价值的海洋自然历史遗迹和自然景观。二是应根据海域的自然禀赋确定具体用海方式，最大程度地发挥特定海域的资源环境潜在功能与海域的经济效用，实现海域使用的生态效益与经济效益的最大化。三是应在现有的技术条件下以生态友好、环境友好的方式开发使用海域，尽可能将对海洋生态环境的影响减轻到最低程度，积极鼓励生态用海活动与海洋生态修复、建设的有机结合。对海洋生态功能已严重受损的海域，在科学、合理开发使用的同时，采取多种手段和必要的修复、建设措施，逐步恢复已受损或遭严重破坏的海洋生态环境，确保海域使用的生态安全。四是应加强海洋生物多样性保护优先区域的保护工作，有效保护海洋典型濒危动物及栖息地，采取有效措施保护海洋生物迁徙通道和生态联系，对受威胁生物实施救护和迁地保护，对受损生物栖息地实施生态补偿。



### 三、中国的海洋政策

影响海域承载力的因素：

➤ 自然资源

➤ 社会因素

- 国家方针政策包括海洋产业政策
- 社会协调发展机制
- 社会经济状况
- 管理水平



## 四、中国的海洋管理体制

►海洋管理：以政府为主体的公共组织为保证国家对其管辖海域的海域空间、资源和环境的控制、保护和利用，建立和维护正常的海洋秩序，规范在这些海域内活动的所有个人和组织的行为，依据有关法律、法规所进行的调查、研究、计划、组织、协调和控制等活动。

►海洋管理是社会管理的一个重要领域和组成部分，对维护和拓展国家长远利益、服务沿海地方加快发展、促进海洋资源环境的可持续利用发挥重要作用。

►海洋管理是一个动态的过程，其内涵和外延不断扩展，理论和方法随着海洋实践的发展而不断充实。

►海洋管理的目的是建立和维持正常的海洋秩序，避免或减少海洋开发过程中各种矛盾和冲突，可持续利用海洋资源和海洋环境。

►海洋管理的主体是国家有关行政机关，但公众对于海洋管理的有效参与也发挥重要作用。



## 四、中国的海洋管理体制

- 现代海洋管理是在第三次联合国海洋法会议（1973—1982年）之后发展起来的。
- 由于海洋的整体性和流动性，以联合国为代表的国际社会高度重视海洋的全球治理，并不断推动各沿海国实施海洋综合管理。
- 1982年《联合国海洋法公约》极大的推动了海洋管理在全球范围内快速发展。
- 1982年12月10日在第三次联合国海洋法会议上通过后，《公约》于1994年11月16日正式生效。截至目前，已有166个国家（包括欧盟）加入《公约》，使《公约》获得广泛的参与，成为名副其实的“海洋宪章”。
- 《公约》对于推动海洋管理具有划时代的意义，首次为合理管理海洋资源及为子孙后代保护海洋资源提供了一个通用的法律框架。



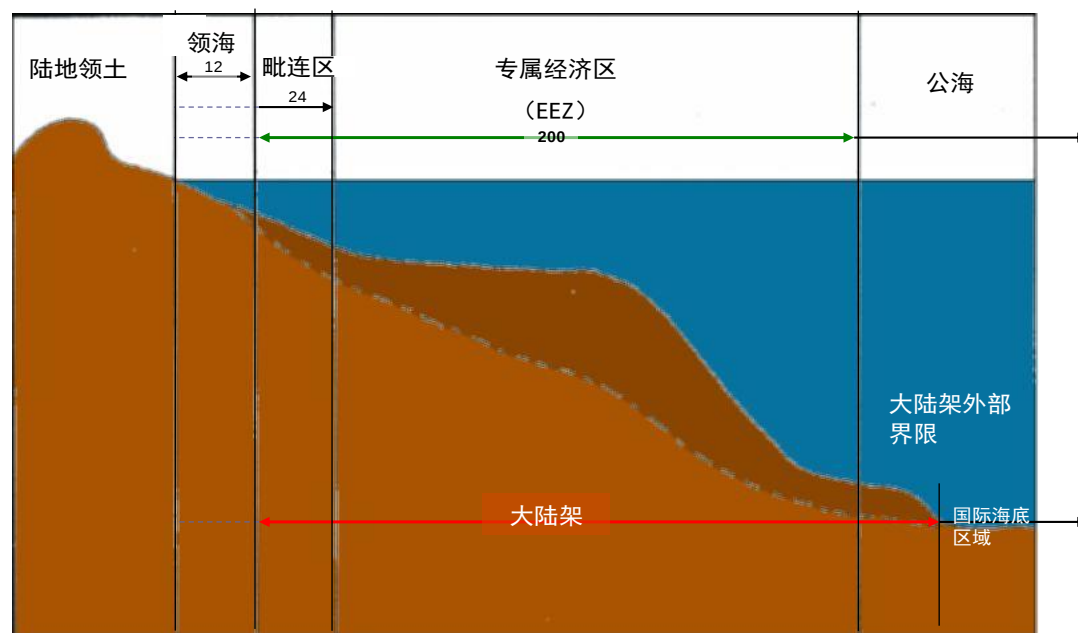
## 四、中国的海洋管理体制

- 《公约》确定了内水、领海、毗连区、群岛水域、用于国际航行的海峡、专属经济区、大陆架、公海和国际海底区域等海域的法律地位和制度，规定了资源开发、环境保护、船舶航行和海洋科学研究等方面的原则和规则。
- 《公约》是各国海洋管理的国际海洋法基础。《公约》所确立的领海、毗连区、专属经济区和大陆架制度，扩大了沿海国的管辖范围，固化了沿海国的管理权限，从而提升了沿海国开展海洋管理的动力。
- 过去是领海之外即公海。领海宽度：从大炮射程到3海里，再到6海里，到现在的12海里。《公约》扩大了沿海国的管辖海域范围，将领海、毗连区、专属经济区和大陆架均纳入沿海国的管辖范围，使沿海国的管理措施获得用武之地。



## 《公约》所建立的不同海洋区域

(海里)



## 四、中国的海洋管理体制

### （一）世界海洋管理

以《公约》为代表的国际海洋管理制度建立后，世界各沿海国都在此基础上进一步建立和完善国家海洋管理制度。

- 海洋管理的范围：近海→大洋，一国→全球合作；
- 管理内容：由各种开发利用活动扩展到关注生态系统；
- 管理方式、手段：在强调利用法律手段的同时，培训和宣传教育等方式受到更多重视。

## （一）世界海洋管理

- 自《公约》制定以来，联合国对国际海洋事务越来越重视，发挥全球海洋事务协调者的重要作用，不断推动海洋全球治理。
- 1992年，联合国环境与发展大会（United Nations Conference on Environment and Development）通过《21世纪议程》，特别强调海洋综合管理的重要性，在第17章中专门对海洋管理进行了展望。
- 1993年第48届联合国大会通过决议，敦促沿海国将海洋综合管理列入国家发展议程，号召沿海国家改变部门分散管理方式，建立多部门合作、社会各界广泛参与的海洋综合管理制度。

## (一) 世界海洋管理

- 海岸带综合管理( Integrated Coastal Management, ICM)形成于20世纪70年代初期,旨在用综合的方法对海岸带的资源、生态和环境实施管理,是力求最大限度地获得综合利益的动态过程。
- 海岸带综合管理与早期海岸带管理的不同之处在于,尝试用综合的方法解决各种问题,协调各种活动,保证海岸带的可持续发展。海岸带综合管理的关键是通过人们普遍接受的方式,逐步形成一种制度,通过该制度的实施来实现这种协调。
- 海岸带综合管理涉及的区域包括海陆交界的水域和陆域。管理区域的边界并无统一标准,多以立法形式确定,向陆一侧可用省县边界,山区的分水岭,向海一侧可从低潮线延伸至200海里专属经济区,其中多数人认为不应超过领海范围。

## (一) 世界海洋管理

- 海岸带综合管理的本质特征是综合协调，包括各相关管理部门的综合、海岸带陆地和海区的空间综合、中央和地方政府间的综合、相关学科的综合及国际范围内的综合协调。
- 海岸带综合管理强调应该制定海岸带的综合发展规划,亦即制定管理目标；
- 强调相关知识的综合、相关部门的合作,提倡相关利益者的广泛参与等。
- 海岸带综合管理表现形式多样，但必须具备四大核心内容：
  - (1)部门政策和目标之间的协调；
  - (2)跨部门的协调机制；
  - (3)建立协调办公室；
  - (4)批准有效的环境影响评价程序。
- 海岸带综合管理迄今已在美国、澳大利亚、加拿大、荷兰等多个国家成功运用。

## 四、中国的海洋管理体制

### (一) 世界海洋管理

- 自20世纪70年代开始,人们认识到追求多用途和持续产量的资源管理会导致生态系统退化,由此提出了基于生态系统管理( ecosystem —based management, EBM)理念;
- 20世纪80年代早期,用基于生态系统的方法进行环境资源管理的理念开始萌芽;
- 1992年里约热内卢地球峰会提出了生态系统途径(ecosystem approach, EA), 作为生物多样性保护的基础概念。
- 在海洋管理领域, 生态系统途径( EA)更多的被称为基于生态系统的管理(EBM) ,实际上两者没有本质的区别。
- 从20世纪90年代末开始, 世界各海洋大国尝试将基于生态系统的管理理念应用到管理实践中。

## 四、中国的海洋管理体制

### (一) 世界海洋管理

- 与传统的管理方式相比，基于生态系统的海洋管理以全新的角度和理念进行海洋管理，在所关注的管理对象、空间尺度和视野等方面完全不同。
- 基于生态系统的管理是通过综合管理影响生态系统的人类活动,实现生态系统健康和可持续利用。
- 生态系统管理的内涵包括3个基本要素:
  - (1) 生态系统管理是综合管理,管理行动中需综合考虑生态的、经济的、社会的和体制等各方面因素;
  - (2) 管理对象是对生态系统造成影响的人类活动,而不是生态系统本身,这也是基于生态系统的管理与传统管理模式最大的不同之处;
  - (3) 管理的目标是维持生态系统健康和可持续利用。

## 四、中国的海洋管理体制

表： 海岸带综合管理、生态系统管理和传统管理方式比较

| 比较的方面      | 海岸带综合管理      | 生态系统管理      | 传统的管理方式   |
|------------|--------------|-------------|-----------|
| 管理的关注对象    | 生态系统、管理者、使用者 | 生态系统        | 单一的物种     |
| 空间尺度       | 大范围、多层次空间尺度  | 多层次空间尺度     | 小的空间尺度    |
| 视野         | 长远、动态视野      | 长远视野        | 短期的目光     |
| 人类与生态系统关系  | 人类与生态系统和谐共存  | 人类是生态系统的一部分 | 人类独立于生态系统 |
| 科学研究与管理的关系 | 管理与科学研究的综合   | 适应性管理       | 管理和科学研究脱节 |
| 管理目标       | 持续的产品和服务供给   | 持续的产品和服务供给  | 获得产品      |
| 主要依赖手段     | 政策制度         | 科学研究        | 行政手段      |

## 四、中国的海洋管理体制

### （一）世界海洋管理

#### 预防性原则或方法（**Precautionary Principle/approach**）

- 风险预防原则产生于20世纪60年代的联邦德国，之后在其大力推动下通过保护北海国际会议进入到国际环境法领域。
- 在环境保护中采取风险预防性方法是1982年《世界自然宪章》和1992年巴西里约热内卢世界环境与发展大会上通过的一项重要原则，目前已得到环境保护条约的广泛承认和采纳，成为环境保护领域条约国际法的一项基本原则。
- 内容：许多环境问题所造成的损害是逐渐积累的，在较长时间之后才能显现出来，因此，环境损害的控制和预防成为国际环境法首要关注的事项，而不是对环境损害发生之后的赔偿。

## 四、中国的海洋管理体制

### （二）变革中的中国海洋管理体制

- 海洋管理体制是国家为了维护海洋权益、发展海洋经济、保护海洋环境和资源、协调涉海部门之间关系而建立的管理组织结构和运行制度，是体现、实施海洋政策的组织保障。体制决定国家海洋行政管理机构设置、职权划分及活动方式、方法。海洋管理体制应符合海洋事业的发展水平。
- 由于沿海国家面临不同的海洋管理任务，具有不同的国家制度和历史传统，各国海洋管理模式和体制存在很大差异。
- 世界主要的海洋管理模式有三种。
  - 第一种为集中型管理模式，即在中央政府内设单一的机构统管海洋事务，如加拿大、韩国和法国。
  - 第二种是半集中型，即建立高级别的海洋协调机构，如美国、日本、俄罗斯等。
  - 第三种是分散型管理模式，即海洋事务分散在中央政府中的多个部门，进行分头管理。中国当代海洋管理体制历经变革后，目前形成了以海洋、环保、渔业、交通为主的分散管理体制。

## 四、中国的海洋管理体制

### （二）变革中的中国海洋管理体制

#### 1. 中国海洋管理的发展历程

新中国成立至**20世纪80年代末**：

- 海洋管理以行业管理为主，按照海洋自然资源的属性进行分割管理，基本是陆地自然资源管理部门的职能向海洋的延伸。中央和各级政府的渔业部门负责海洋渔业的管理，交通部门负责海洋交通安全的管理，石油部门负责海上油气的开发管理，轻工业部负责海盐业的管理，旅游部门负责滨海旅游的管理等。
- 为加强对全国海洋工作的领导，国家海洋局于**1964年**成立。

## 四、中国的海洋管理体制

### （二）变革中的中国海洋管理体制

#### 1. 中国海洋管理的发展历程

##### 20世纪90年代至今

在1989年的海洋管理体制改革的改革中，中国沿海省、市、区逐步建立起地方海洋行政管理机构，开始地方用海管海的新阶段。

## 四、中国的海洋管理体制

表：国家海洋局历次机构改革职责变化

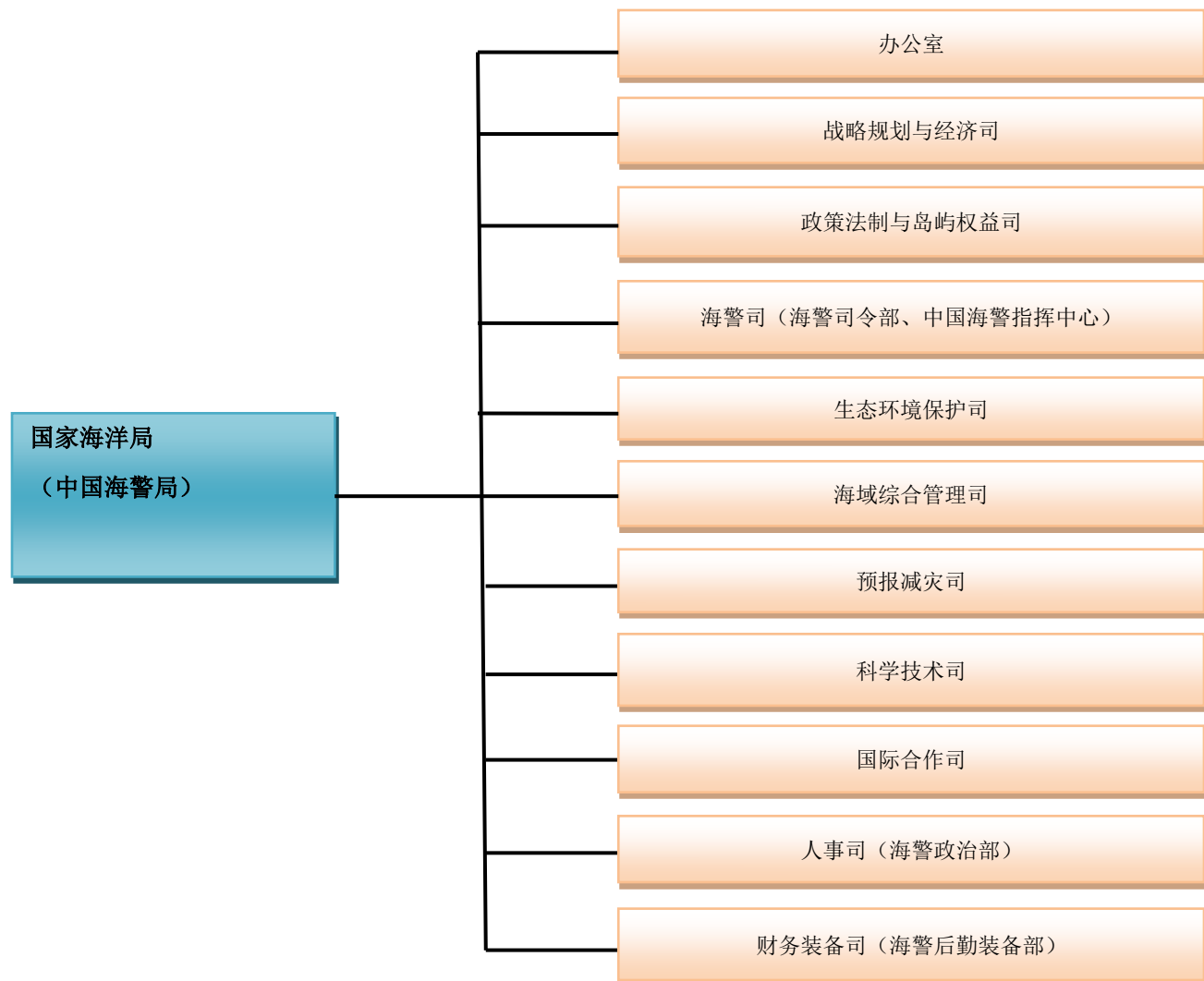
| 时 间   | 职 责                                                                                                                                                                                                                         |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1964年 | 国家海洋局初建时的行政职能是负责海洋环境监测、资源调查、资料收集整理和海洋公益服务。                                                                                                                                                                                  |
| 1983年 | 组织协调全国海洋工作，组织实施海洋调查、海洋科研、海洋管理和海洋公益服务等四个方面的具体任务。                                                                                                                                                                             |
| 1998年 | 海域使用管理、海洋环境保护、海洋科技、海洋国际合作、海洋防灾减灾及海洋权益维护等六个方面。                                                                                                                                                                               |
| 2008年 | 加强海洋战略研究和对海洋事务的综合协调。综合协调海洋监测、科研、倾废、开发利用；海洋经济运行监测、评估及信息发布；规范管辖海域使用秩序；海岛生态保护和无居民海岛合法使用；保护海洋环境；组织海洋调查研究；海洋环境观测预报和海洋灾害预警报；参与全球和地区海洋事务，以及依法维护国家海洋权益等11项职责。                                                                       |
| 2013年 | 加强海洋综合管理、生态环境保护和科技创新制度机制建设，推动完善海洋事务统筹规划和综合协调机制。加强海上维权执法，统一规划、统一建设、统一管理、统一指挥中国海警队伍。负责起草相关法律法规；组织拟订海洋维权执法的制度和措施；组织编制并监督实施海洋功能区划；无居民海岛管理；海洋生态环境保护；海洋观测预报和海洋灾害警报；组织拟订并实施海洋科技发展规划；组织开展海洋经济运行综合监测；开展海洋领域国际交流与合作；承担国家海洋委员会的具体工作，等。 |

## （二）变革中的中国海洋管理体制

### 国家海洋局重组：

- 为加强海洋事务的统筹规划和综合协调，中国决定设立高层次议事协调机构——国家海洋委员会，负责研究制定国家海洋发展战略，统筹协调海洋重大事项。国家海洋委员会的具体工作由国家海洋局承担。
- 同时，原国家海洋局及其中国海监、公安部边防海警、农业部中国渔政、海关总署海上缉私警察的队伍和职责整合为中国海警局，重新组建国家海洋局。国家海洋局以中国海警局名义开展海上维权执法，接受公安部业务指导。
- 重组后的国家海洋局设战略规划与经济司、政策法规与岛屿权益司、海警司（海警司令部、中国海警指挥中心）、生态环境保护司、海域综合管理司、预报减灾司、科学技术司、国际合作司、人事司（海警政治部）和财务装备司（海警后勤装备部）等11个内设机构。

## 四、中国的海洋管理体制



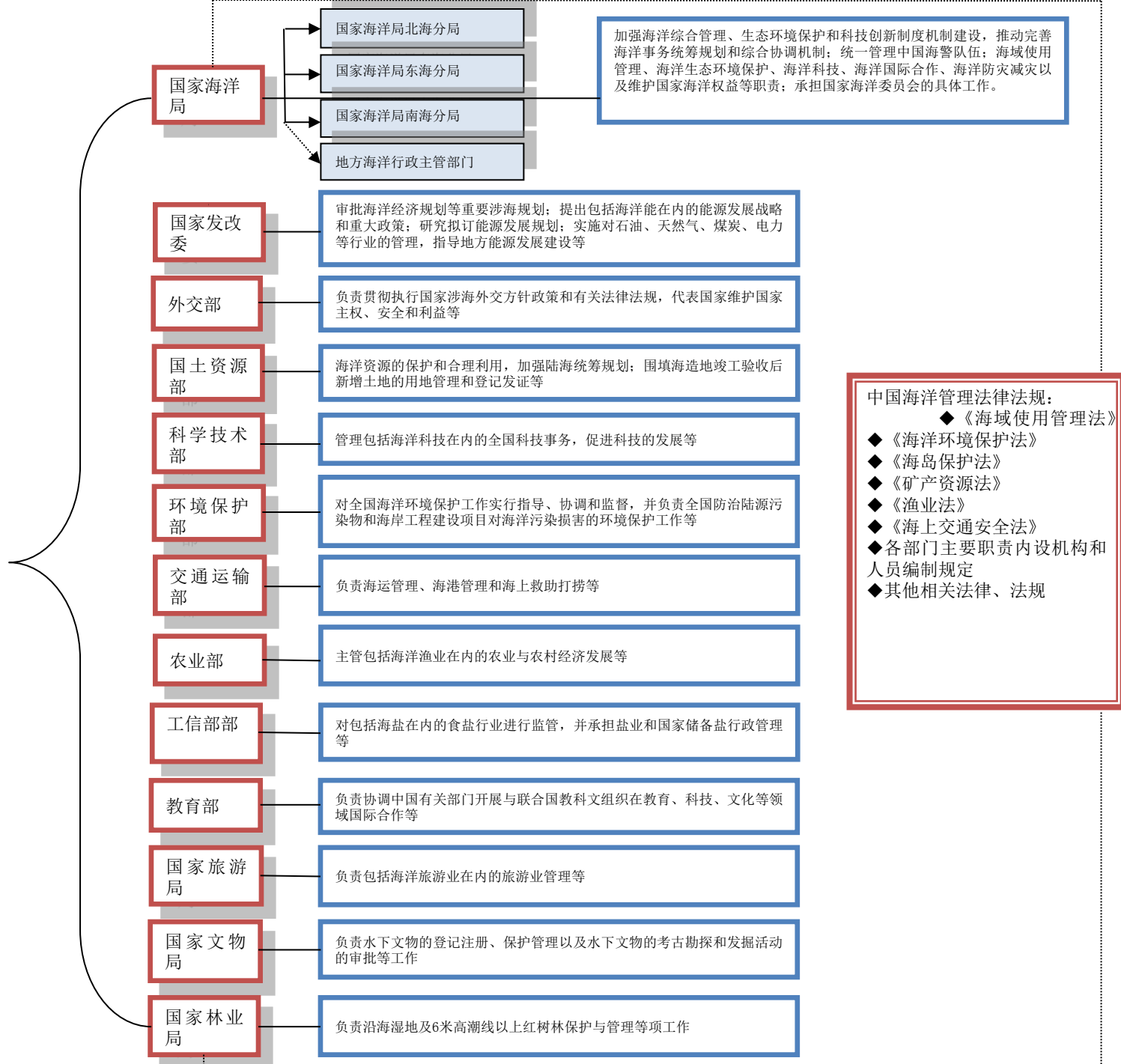


## 四、中国的海洋管理体制

### 国家海洋局与涉海部门职责分工：

除国家海洋局外，国家发展与改革委员会、外交部、国土资源部、环境保护部、科技部、交通部、农业部、水利部、公安部、工信部、国家旅游局、国家林业局、国家文物局和海关总署等多个政府部门都具有涉海职能。国务院于**2013**年批准的“三定”规定明确了重组后的国家海洋局与主要涉海部门的职责分工。

环境保护部与国家海洋局建立海洋生态环境保护数据共享机制，相互提供海洋生态环境管理和环境监测等方面的数据，并加强海洋生态环境保护联合执法检查，对沿海地区各级政府和各涉海部门落实海洋生态环境保护责任情况进行监督检查。



# 地方海洋管理机构

三种模式：海洋与渔业管理相结合模式，单一模式和国土资源管理机构模式等。

➤ 在全国沿海省、自治区、直辖市和计划单列市中，“海+渔”的管理模式最为普遍，有11个海洋管理机构采用海洋与渔业管理相结合的方式。自北向南分别为：辽宁、大连、山东、青岛、江苏、浙江、宁波、福建、厦门、广东和海南。管理机构名称一般为海洋与渔业厅（局）。地方海洋与渔业厅（局）兼有海洋综合管理与渔业行业管理的两种管理职能，受国家海洋局和农业部渔业局的双重指导。

➤天津市海洋行政事务由天津市海洋局主管，为市政府职能部门。广西壮族自治区于2010年成立自治区海洋局，承担原自治区国土资源厅的海洋行政管理（含执法监察）职责。

➤河北省将地矿、国土和海洋管理职能合并，成立了国土资源厅，其中内设的海洋部门负责海洋综合管理和海上执法工作。深圳市在2011年将该市农业和渔业局（市海洋局）承担的海洋规划、海洋资源管理及海洋环境保护等职责划入市规划和国土资源委员会，市规划和国土资源委员会加挂市海洋局牌子。

➤上海市将与国家海洋局东海分局合并的原上海市海洋局职责划入上海市水务局，上海市海洋局和上海市水务局合署办公。

| 沿海省市    | 海洋管理机构              |
|---------|---------------------|
| 辽宁省     | 辽宁省海洋与渔业厅           |
| 河北省     | 河北省国土资源厅（海洋局）       |
| 天津市     | 天津市海洋局              |
| 山东省     | 山东省海洋与渔业厅           |
| 江苏省     | 江苏省海洋与渔业局           |
| 上海市     | 上海市水务局（海洋局）         |
| 浙江省     | 浙江省海洋与渔业局           |
| 福建省     | 福建省海洋与渔业厅           |
| 广东省     | 广东省海洋与渔业局           |
| 广西壮族自治区 | 广西壮族自治区海洋局          |
| 海南省     | 海南省海洋与渔业厅           |
| 大连市★    | 大连市海洋与渔业局           |
| 青岛市★    | 青岛市海洋与渔业局           |
| 宁波市★    | 宁波市海洋与渔业局           |
| 厦门市★    | 厦门市海洋与渔业局           |
| 深圳市★    | 深圳市规划和国土资源委员会（市海洋局） |

# 五、中国海洋管理的主要制度

## （一）海洋功能区划

- 海洋功能区划是《海域使用管理法》、《海洋环境保护法》和《海岛保护法》等多部法律共同确立、依法管海的基本制度，是各类用海均须遵循的海洋利用总体规划，因而是中国实施海洋综合管理的重要制度保障和途径。
- 海洋功能区划由中国海洋管理部门于**1988**年提出，目的是科学利用海洋资源，在促进经济发展的同时保护海洋环境资源。
- 《海洋环境保护法》首次以法律的形式界定了海洋功能区划的定义：“海洋功能区划，是指依据海洋自然属性和社会属性，以及自然资源和环境特定条件，界定海洋利用的主导功能和使用范畴。”
- 海洋功能区划是合理开发利用海洋资源、有效保护海洋生态环境的法定依据，在统筹协调行业用海、规范海洋开发秩序方面发挥重要作用。
- 《海域使用管理法》规定，海域使用必须符合海洋功能区划。养殖、盐业、交通、旅游等行业规划涉及海域使用的，应当符合海洋功能区划。沿海土地利用总体规划、城市规划、港口规划涉及海域使用的，应当与海洋功能区划相衔接。

# 五、中国海洋管理的主要制度

## （一）海洋功能区划

第一部：全国海洋功能区划(2002~2010年)

第二部：全国海洋功能区划(2011~2020年)

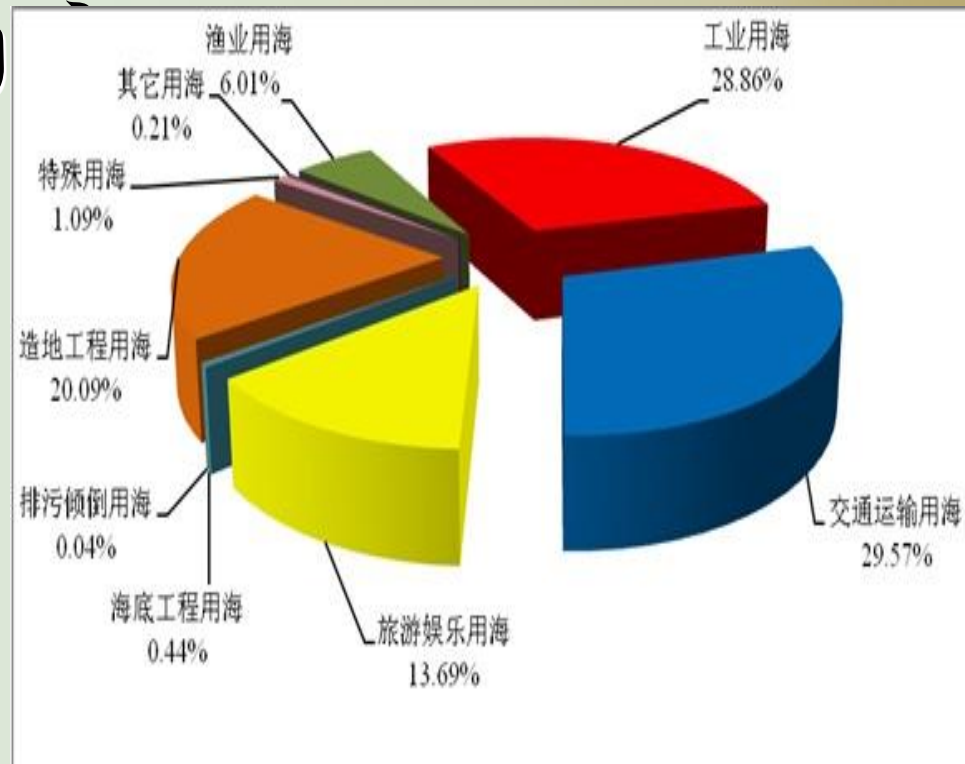
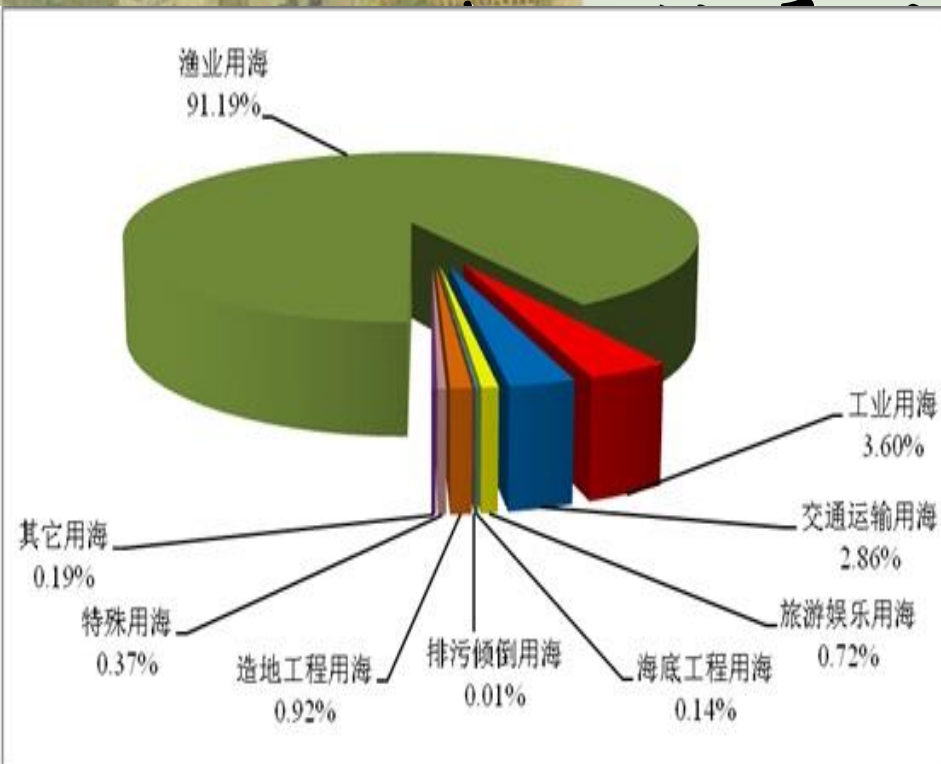
- 国务院在批复中明确要求：海洋功能区划是合理开发利用海洋资源、有效保护海洋生态环境的法定依据，必须严格执行；国家海洋局负责会同有关部门落实实施《区划》的各项保障措施，对《区划》执行情况进行跟踪评估和监督检查。
- 在海域使用审批过程中，将项目用海是否符合海洋功能区划作为首要条件进行严格审核把关。
- 《区划》范围涵盖中国的内水、领海、毗连区、专属经济区、大陆架等管辖海域。《区划》提出了“在发展中保护、在保护中发展”的指导原则。
- 《区划》将中国全部管辖海域划分为农渔业、港口航运、工业与城镇用海、矿产与能源、旅游休闲娱乐、海洋保护、特殊利用、保留等八类海洋功能区。《区划》基于自然条件和社会经济发展需求，确定了渤海、黄海、东海、南海及台湾以东海域等海区的总体管控要求和发展方向。

# 五、中国海洋管理的主要制度

## （二）海域使用管理

- 海域使用管理是指国家根据国民经济和社会发展的需要，依据海域的资源与环境条件，对海域的分配、使用、整治和保护等过程和行为所进行的决策、组织、控制和监督等一系列工作。
- 为实现海域利用有序、有度、有偿，中国建立了以《海域使用管理法》为核心的海域管理法律法规体系，管理制度不断完善。该法是中国颁布的第一部规范海域资源开发利用、全面调整海域权属关系的全国性法律，标志着中国海域使用进入依法管理的轨道。
- 该法中的“海域”是指中华人民共和国内水、领海的水面、水体、海床和底土
- 《海域使用管理法》明确了海域属于国家所有的性质，不同于土地分为国家所有和集体所有。
- 该法确立了海洋功能区划、海域权属管理和海域有偿使用等三项制度。根据《海域使用管理法》，海域属于国家所有，国务院代表国家行使海域所有权。单位和个人使用海域，要符合海洋功能区划，而且必须依法取得海域使用权。国家建立海域使用权登记制度，依法登记的海域使用权受法律保护。单位和个人使用海域，应当按照国务院的规定缴纳海域使用金。

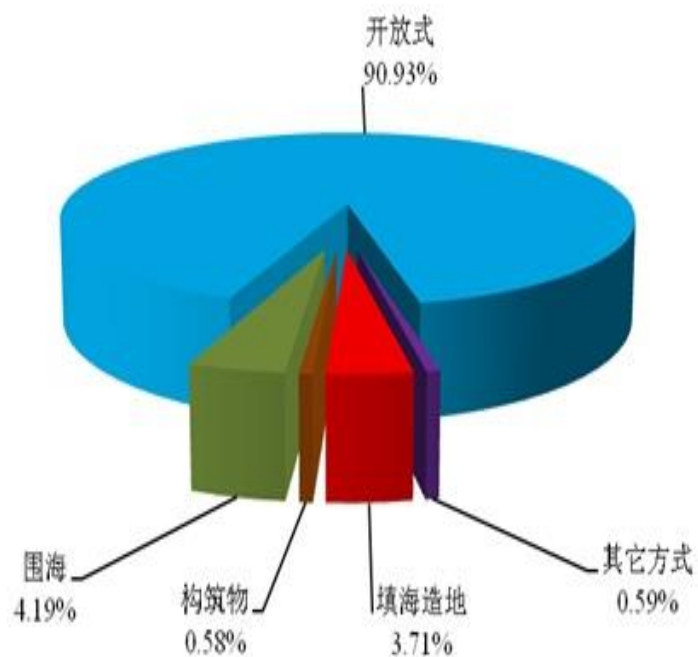
## 五、中国海洋管理的主要制度



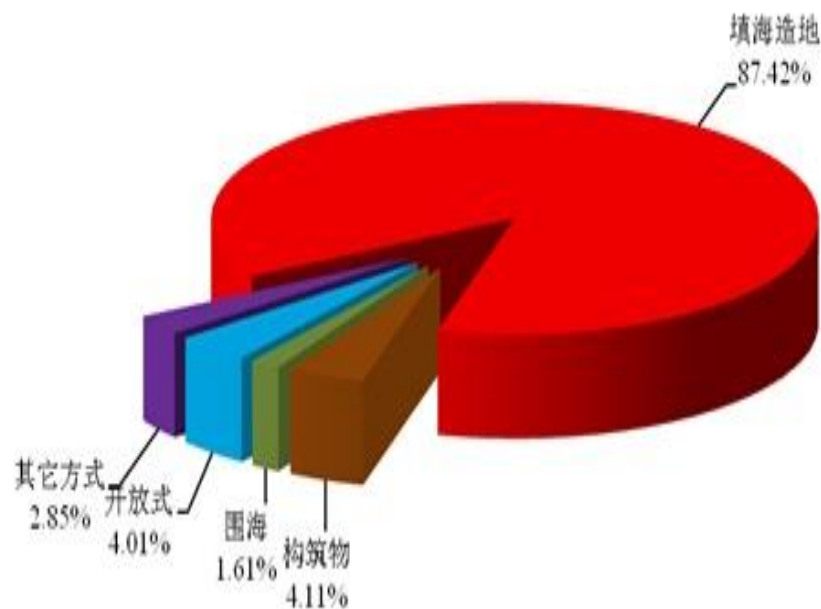
**2013年全国各用海类型确权海域面积百分比**  
(国家海洋局:《海域使用管理公报》2013)

**2013年全国各用海类型海域使用金征收金额百分比**  
(国家海洋局:《海域使用管理公报》2013)

## 五、中国海洋管理的主要制度



2013年全国各用海方式确权海域面积百分比  
(国家海洋局:《海域使用管理公报》2013)



2013年全国各用海方式海域使用金征收金额百分比  
(国家海洋局:《海域使用管理公报》2013)

# 五、中国海洋管理的主要制度

## （二）海域使用管理

### 开展海域价值评估活动

- 发布实施了《海域评估技术指引》，建立了包括宗海价格和海域基准价格的海域价格体系，规范了海域评估活动，为合理培育和发展海域使用权市场，加快实施海域资源市场化配置提供了技术保障。
- 2013年各海域评估推荐机构开展了175项海域使用权评估，已完成了166项，项目评估值共104.18亿元。



## 五、中国海洋管理的主要制度

### （三）海洋环境管理

- 海洋环境管理是以政府为核心主体的涉海公共组织为协调社会发展与海洋环境的关系、保持海洋环境的自然平衡与可持续利用，综合运用各种手段，依法对影响海洋环境的各种行为进行的调节和控制活动。
- 中国的海洋环境管理实行海上排污收费制度、海上倾废许可制度以及海洋工程建设项目“三同时”制度等。重点海域污染物总量控制制度仍处在建议阶段。
- 在环境管理布局方面，中国从污染控制向污染控制与生态建设并重转变，由单纯的环境管理向环境管理加公共服务转变，由被动应对生态破坏向主动预防和建设转变。到2010年底，中国已建各级各类海洋保护区221处，其中海洋自然保护区157处，海洋特别保护区64处，总面积330多万公顷（含部分陆域）。《全国海洋功能区划（2011-2020）》提出，到2020年中国海洋保护区总面积达到管辖海域面积的5%以上，近岸海域海洋保护区面积占到11%以上。

## 五、中国海洋管理的主要制度

### （三）海洋环境管理

- 在管理体制方面，海洋环境管理涉及中国环境保护部、国家海洋局、海事局和渔业局等多个部门。
- 中国环境保护部：对全国海洋环境保护工作实施指导、协调和监督，并负责全国防治陆源污染物和海岸工程建设项目对海洋污染损害的环境保护工作。
- 国家海洋局：负责海洋生态环境保护方面的规章制度建设、执法检查、环境调查、监测、科研、海洋生态修复、海洋生物多样性保护、海洋生态损害国家索赔，以及组织开展海洋领域应对气候变化等。全国防治海洋工程建设项目污染海洋环境和海洋倾倒废弃物管理工作亦由国家海洋局负责。
- 农业部渔业局：负责渔业船舶污染海洋环境的监督管理，以及渔业水域生态环境工作。
- 海事部门：负责非军事船舶污染海洋环境的监督管理，以及这些船舶造成的污染事故的调查处理。

## 五、中国海洋管理的主要制度

### （四）海洋渔业资源管理

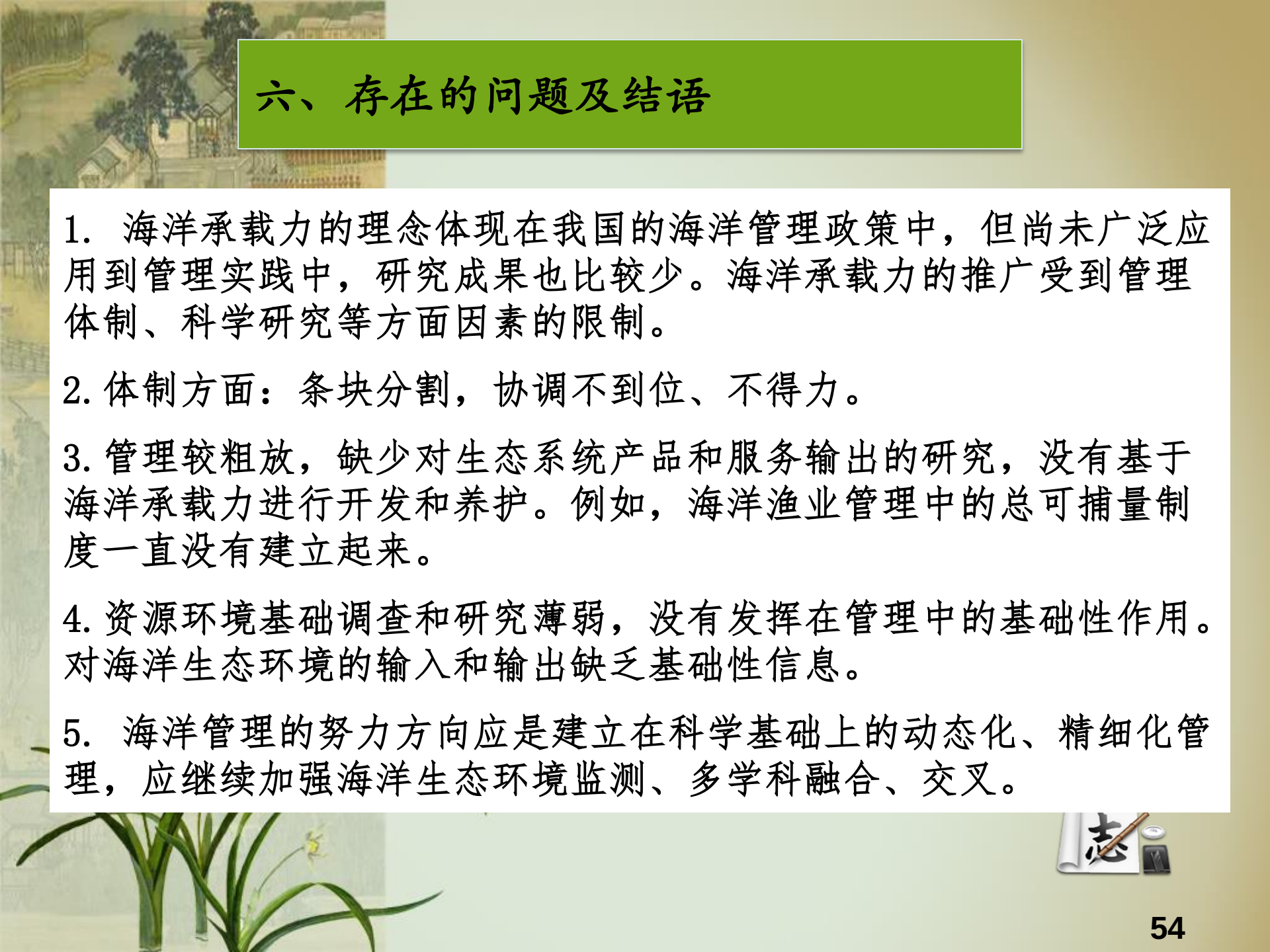
- 中国是世界渔业资源利用大国。捕捞产量和水产养殖量占世界第一。
- 为可持续利用海洋渔业资源，中国通过实行捕捞许可、伏季休渔等制度控制捕捞强度。
- 中国陆续制定《中华人民共和国渔业法》（**2013**年修改）和《中华人民共和国渔业法实施细则》（**1987**年）。
- 国家对捕捞业实行捕捞许可制度。从事外海、远洋捕捞业的，由经营者提出申请，经省、自治区、直辖市人民政府渔业行政主管部门审核后，报国务院渔业行政主管部门批准。从事外海生产的渔船，必须按照批准的海域和渔期作业，不允许擅自进入近海捕捞。

## 五、中国海洋管理的主要制度

### （四）海洋渔业资源管理

- 连续实施的休渔制度对减缓捕捞强度，遏制渔业资源衰退发挥了重要作用，获得了良好的生态和经济效益。但是，海洋渔业资源管理仍面临渔业资源加速衰竭等挑战，需要尽快突破现有的以投入管理为主的管理模式，采用投入管理和产出管理相结合的方式。
- 国务院于2013年6月发布《国务院关于促进海洋渔业持续健康发展的若干意见》，要求严格控制近海捕捞强度。在加强海洋渔业资源和生态环境保护方面，该《意见》提出，要全面开展渔业资源调查，科学确定可捕捞量，研究制定渔业资源利用规划，每五年开展一次渔业资源全面调查；大力加强渔业资源保护，开展近海捕捞限额试点。





## 六、存在的问题及结语

1. 海洋承载力的理念体现在我国的海洋管理政策中，但尚未广泛应用到管理实践中，研究成果也比较少。海洋承载力的推广受到管理体制、科学研究等方面因素的限制。
2. 体制方面：条块分割，协调不到位、不得力。
3. 管理较粗放，缺少对生态系统产品和服务输出的研究，没有基于海洋承载力进行开发和养护。例如，海洋渔业管理中的总可捕量制度一直没有建立起来。
4. 资源环境基础调查和研究薄弱，没有发挥在管理中的基础性作用。对海洋生态环境的输入和输出缺乏基础性信息。
5. 海洋管理的努力方向应是建立在科学基础上的动态化、精细化管理，应继续加强海洋生态环境监测、多学科融合、交叉。



谢谢!

Thank you for  
your attention!

