

试析俄罗斯海洋管理体制

万青松 陈 雪

【内容提要】 俄罗斯作为传统的海洋强国,十分重视海洋的综合管理,且较早构建海洋综合管理模式。为加强各执法主体之间的协调行动,提高执法效率,维护海洋权益,俄罗斯成立了以联邦政府副总理为首的国家海洋委员会作为海洋行政管理的高层决策协调机构。海洋委员会成员由多个涉海部门的高层领导组成,各涉海部门职责明确,建立了跨部门的合作与协调机制。俄海洋管理体制既有一系列优点,同时也存在不少问题,其发展经验对中国海洋管理体制建设具有一定的启示作用。

【关键词】 俄罗斯 中国 海洋管理体制

【基金项目】 广东外语外贸大学研究生科研创新项目《欧亚一体化与中俄关系研究》(项目编号:13GWCXXM-17)。

【作者简介】 万青松,广东外语外贸大学西方语言文化学院俄语系博士研究生;陈雪,广东外语外贸大学西方语言文化学院俄语系硕士研究生。

俄罗斯濒临北冰洋、大西洋、太平洋的12个海和1个内陆海,其海上边界达3.8万公里,与12个国家(挪威、芬兰、爱沙尼亚、立陶宛、波兰、乌克兰、格鲁吉亚、阿塞拜疆、哈萨克斯坦、美国、日本和朝鲜)共有海界。优越的地理条件使俄罗斯成为名副其实的海洋强国。不过,苏联解体之后,俄罗斯丧失了原有的超级大国地位,整个社会处于艰难转型之中,曾一度失去海洋强国地位。随着国内政治的逐渐稳定,经济呈现持续发展的良好势头,国家综合实力不断增强,俄着手制定积极进取的海洋战略及一系列配套文件,其海洋活动逐渐活跃起来。

2001年6月27日,普京正式批准并颁布了《2020年前俄罗斯联邦海洋学说》(以下简称《海洋学说》)。这份文件是确定俄罗斯国家海洋政策及其实施机制的基本文件,为俄罗斯海洋政策的形成和制定奠定了基础。《海洋

学说》对 21 世纪俄罗斯的海洋利益、面临的海上安全威胁、海洋政策的主要方向以及俄罗斯海军建设进行了评估和规划,并明确提出俄“主要的海洋活动旨在研究、开发和利用世界海洋资源,为国家安全和社会经济的稳定发展服务”^①。2010 年 12 月 8 日,时任俄政府总理普京批准了《2030 年前俄罗斯联邦海洋活动发展战略》(以下简称《海洋战略》),该战略旨在进一步落实《海洋学说》规定的任务,维护俄罗斯的海洋权益,提高海洋活动的效率,保证俄专业化海洋舰队的平稳发展^②。应该说,上述重要文件为俄罗斯海洋活动及国家海洋利益的拓展指明了方向,也是我们认识和了解俄罗斯海洋管理体制的重要依据。

一 俄罗斯海洋管理的基本体制和管理力量

俄罗斯十分重视海洋的综合管理,其所构建的海洋综合管理模式开世界之先河,比美国早了几乎 10 年。俄罗斯联邦政府海洋委员会(以下简称海洋委员会)是俄罗斯海洋综合管理的最高机构,2001 年 9 月 1 日由俄罗斯联邦政府批准成立。作为一个常设领导机关,它主要负责协调联邦行政机关、联邦主体行政机关和科研机构从事的所有海洋活动,包括研究、开发世界海洋和南北极地区的一切行动。

海洋委员会下设 9 个跨部门委员会和 1 个常设秘书处,包括:海运和河运委员会、海洋生物资源开发委员会、矿产和能源资源开发委员会、海洋科研委员会、海洋军事行动委员会、国家海洋政策和项目落实委员会、海洋法委员会、帆船舰队部门间委员会、潜水事务委员会。海洋委员会的主要任务是:确保落实《海洋学说》规定的任务,研究国家海洋政策及其相关问题并提出相应的解决方案。

具体任务包括:维护和完善俄海洋潜力,确保海洋活动的正常运行;分析世界主要大国海洋潜力的基本状况、发展趋势和海洋资源的利用情况;核准有关俄罗斯海洋活动的现行法律和通过新的海洋活动法;解决海洋活动过程中出现的问题;完善国际合作的法律基础,在有关海洋(包括南北极地区)活

^① Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года. <http://www.scrf.gov.ru/documents/34.html>

^② Стратегия развития морской деятельности российской федерации до 2030 года. <http://www.rg.ru/2010/12/21/mordeyatelnost-site-dok.html>

动的国际谈判中维护俄罗斯的国家利益;完成有关海洋活动的联邦专项计划以及新建、改造和维修舰船的项目;开发世界海洋和南北极地区的矿产和生物资源;增强海洋活动在俄罗斯解决地缘政治、国防、经济、外交、社会和其他任务中所起的作用;解决有关研究世界海洋和南北极地区的问题;发展科研综合体,确保海洋活动的开展;向媒体通报有关俄罗斯海洋活动的信息;根据国家政策的其他优先方向和相关的国际项目,确定国家海洋政策的目标和任务以及发展海洋活动的具体项目;制定旨在完善海岸和港口基础设施、增加船队数量、扩大进出口货物的运输、发展科研船队和海洋考察研究;研究开发北冰洋大陆架的问题,发展北极航道,支持水文气象研究和导航系统的发展;解决水域生态问题;提出利用政治、经济、外交、税率、金融、信息等机制确保俄罗斯在世界海洋和南北极地区的国家利益的方案;研究发展俄罗斯海军舰队以及运输、渔业、科研船队的方案等。

海洋委员会的组成人员须由俄罗斯联邦政府直接任命,由1名主席、4名副主席、1名执行秘书和多名委员组成。根据2012年6月26日的俄联邦政府令,俄副总理被任命为委员会主席,副主席由俄联邦自然资源和生态部部长、俄联邦交通部部长、俄联邦农业部部长、俄海军总司令担任,委员会执行秘书由俄联邦政府行政司副司长担任。

海洋委员会成员包括:俄联邦外交部部长、俄联邦财政部部长、俄联邦国防、紧急情况和消除自然灾害后果部部长、俄总统顾问兼总统气候问题特别代表、俄联邦国界装备署署长、俄联邦海关局局长、俄联邦内务部副部长、俄联邦经济发展部副部长、俄联邦工业和贸易部副部长、圣彼得堡市市长、阿斯特拉罕州州长、摩尔曼斯克州州长、俄联邦安全委员会秘书长助理、俄罗斯船东协会主席、俄罗斯科学院副院长、俄联邦中央造船工业研究所所长以及石油、航运、渔业、造船等大型国有公司的负责人。海洋委员会的人员组成显示了该委员会的权威性、代表性和规范性。海洋委员会实行年度计划工作制,具体活动由海洋委员会主席批准,至少半年举行一次全体会议,会议经常在沿海城市召开,总统或总理有时也会参加,对协调各方共同贯彻国家海洋政策起到很大的推动作用。

此外,海洋委员会还筹建了专家科学委员会,主要为海洋委员会的活动提供相关的决策咨询和建议,旨在提高海洋委员会相关活动的效率。专家科学委员会的专家主要来自国家科研机构,包括生产力研究委员会、俄联邦经济发展部、俄罗斯科学院,他们负责为海洋委员会的活动提供具体、可靠和科

学的信息分析资料,保障海洋委员会工作的正常开展^①。

二 俄联邦海洋管理部门的运作 机制及其海上执法力量的建设

各涉海部门大多都拥有自己的海上力量,主要包括:俄联邦农业部下属俄联邦渔业署海上执法队伍,俄联邦安全局下属边防局的海岸警卫队伍,俄联邦交通部下属海运和河运署的海上交通管理队伍以及污染控制和海上救助队伍,俄联邦自然资源和生态部的环境监察队伍,俄联邦民防、紧急情况和消除自然灾害后果部的海上救援队伍,俄联邦国防部和交通部的联合海上搜救队伍等。海上执法队伍各有基本分工,同时在上缉私和搜救等方面建立了跨部门合作与协调机制。

(一) 俄联邦农业部下属联邦渔业署及其海上执法队伍

俄联邦渔业署由俄联邦国家渔业委员会改组成立,目前隶属于俄联邦农业部。2008 年 6 月,俄联邦政府批准并颁布了《俄联邦渔业署条例》,旨在为相关渔业机构进行海上执法提供法律依据,以更好地履行渔业署的行政职能。目前,俄联邦渔业署下设 20 个地区渔业局,主要分布在俄罗斯各个领海区域以及内河流域。

根据 2012 年 5 月 21 日俄联邦总统令第 12 条的规定,俄联邦渔业署的主要职责包括:按照国家法律法规对渔业以及捕鱼船队的生产活动实施管理;对水生物资源及其生长环境进行保护、合理利用、研究和监控;保障渔船和海港的渔业生产活动的安全;与俄联邦国防部、俄联邦自然环境和生态部等相关部门协商并确定专属经济区内外国船只进行商业捕鱼的区域和时间,并及时告知联邦海关机构等。俄联邦渔业署拥有自己的专业执法队伍,执法人员配有武器,登船时发放,下船时收回统一管理^②。

(二) 俄联邦安全局下属边防局及其海上执法队伍

边防局隶属于俄联邦安全局。为维护国家海洋利益,根据俄总统 2006 年 1 月 16 日给边防局的指示,边防局组建自己的海岸警卫队。俄海岸警卫队负责人表示:“随着国内政治、经济和社会领域的变化,建立海岸警卫队旨在打造现代化的多功能综合执法体系,维护俄罗斯在边境海域、内陆水域、经

^① <http://mk.esimo.ru>

^② <http://www.fish.gov.ru>

济特区和大陆架区域的国家利益,为开展正常且合法的商业和其他海洋活动创造良好的条件。”^①

海岸警卫队的工作由边防局边境管理局负责,下辖堪察加、萨哈林和亚速海—黑海三大边境管理分局。未来,俄罗斯计划在所有领海区域设立相关的边境管理分局及其海岸警卫队,与陆地边防军共同维护国家利益。俄罗斯海岸警卫队的主要职责包括:保护俄罗斯海岸、内海、经济特区和大陆架的海洋资源;调查、打击企图穿越俄边境的恐怖分子,打击通过俄边境非法运送武器、爆炸物、放射物、毒药和其他可用于恐怖活动的物品的犯罪行为;在反恐行动中保障领海和专属经济区国家海洋运输活动的安全;参与海上搜救工作。俄海岸警卫队配备多艘先进的舰船和汽艇。2007年,边防局在克拉斯诺达尔边疆区的阿纳帕市建立了海岸警卫队军事学校,专门培养从事海岸警卫工作的专业人才和高水平专家,为海岸警卫队输送高素质人才^②。

(三) 俄联邦交通部下属海运和河运署及其海上执法队伍

俄联邦交通部也是海洋管理体系的组成部分,其下属的海运和河运署负责管理俄罗斯境内50多个商业、渔业和其他专业性港口,在海洋和河流运输领域行使执法权。其主要职责包括:为相关港口流域、北极航道以及内陆水域的船舶提供导航服务;安排、协调内陆水域航线;构建全球导航通讯系统,为过往船只提供导航和通讯服务;管理海上救助队伍的日常工作,组织营救受困人员和船舶。

此外,海运和河运署下属的交通安全管理局是保障海洋和河流运输安全的国家专门机构,下辖海上交通管理队伍以及污染控制和海上救助队伍,其主要职责包括:保障辖区内航行安全,免遭非法势力的破坏;根据相关国际法和国内法确保集装箱运输、危险货物的加工及安全运输;制定海运和河运安全领域工作细则,与国外相关机构开展国际合作等^③。

(四) 俄联邦自然资源和生态部及其海上执法队伍

俄联邦自然资源和生态部负责研究、利用、发展、保护自然资源和生态方面的工作,境内水域经济综合系统和水利设施的安全保障及利用,地下资源利用的安全管理,保障工业安全、核能利用安全、电热力设备及其网络的安

^① Владимир Мохов. Береговая охрана: два года в пути//Красная звезда. 23. 09. 2009.

^② <http://ps.fsb.ru>

^③ <http://www.mintrans.ru>; <http://www.morflot.ru>

全、生产安全、工业爆炸物的存放和使用安全,制定并落实水文气象、环境监测和保护方面的政策和法规。

俄联邦自然资源和生态部下设联邦水文气象和环境监测局,该局的活动宗旨是:减少气候变化对国家经济和居民生活的危害,保障俄罗斯的水文气象安全,对海上气候状况实施监测。该局拥有环境监测队伍,主要负责监测海洋生态环境,监督海洋资源的利用情况,会同有关部门对海洋环境和海床沉淀条件进行定期观测、评估和预测^①。

(五) 俄联邦民防、紧急情况和消除自然灾害后果部及其海上搜救队伍

俄联邦民防、紧急情况和消除自然灾害后果部成立于 1994 年,是俄罗斯处理突发事件的核心组织,其主要职责是:制定和落实国家在民防和应对突发事件方面的政策,实施一系列预防和消除灾害措施以及对国内外受灾地区提供人道主义援助等活动。

该部下设跨部门工作组,旨在协调和实施跨部门行动,特别是在海洋灾难、海上事故方面行使部分职能;在遇到突发事件的情况下,与其他涉海部门的相关机构相互配合,协调行动,以保证工作及时顺利开展。在救援救灾方面,该部建立了许多专业化救援机构,拥有庞大的搜救队且配备了先进的救援装备,大多数队员的专业素质高,具有在水下、陆上和空中任何复杂地理和气候条件下完成救助任务的能力,专门负责发生灾害时的事故搜救和处理^②。

(六) 俄联邦国防部及其海上搜救队伍

俄联邦国防部下设海军搜救总局,总局下设搜救舰队。在海上事故搜救方面,俄联邦国防部与俄联邦交通部以及其他非政府搜救机构合作。在各联邦部门中,俄联邦国防部搜救船只占搜救船只总数的 52%,俄联邦交通部占 31%,俄联邦安全局占 5%,俄联邦农业部占 4%,俄联邦民防、紧急情况和消除自然灾害后果部占 2%,其他部门占 6%^③。由此可见,在海上搜救方面,俄罗斯军方发挥了重要的作用,俄联邦国防部成为俄罗斯海洋管理体制的一个组成部分。

三 俄罗斯海洋管理的配套法律法规

俄罗斯海上执法的法律体系是在《俄联邦宪法》、《联合国 1982 年海洋法

^① <http://www.mnr.gov.ru>

^② <http://www.mchs.gov.ru>

^③ 付雪芹:《俄罗斯海上执法主体设置模式》,《行政管理改革》2012 年第 7 期。

公约》、其他相关联邦法律法规以及有关海洋活动、利用海洋资源和空间的国际法的基础上形成的,具体包括:《俄联邦边境法》、《俄联邦内陆水域、领海及毗连水域法》、《俄联邦专属经济区法》、《俄联邦大陆架法》以及各涉海部门的相关行政法规等。《海洋学说》和《海洋战略》基于俄罗斯相关法律法规而制定,是各涉海部门开展海上执法的重要依据和开展海洋工作的具体行动指南。此外,《俄联邦对外政策构想》、《俄联邦军事学说》、《俄联邦国家安全构想》等主要战略规划文件也涉及海洋活动,为相关部门开展海上活动提供了重要依据。

四 俄罗斯海洋管理体制的优点

(一) 统一协调、垂直领导

俄罗斯建立了高层决策和统一协调机制、垂直领导体系、按行业分部门管理海洋的制度。俄罗斯总统确定国家海洋政策近期、中期、长期的优先发展方向、主要任务和具体实施内容。俄联邦议会在《俄联邦宪法》框架内制定相关的海洋法律法规,为海洋活动的开展提供法律保障。俄联邦政府与其直属海洋委员会共同负责协调、统筹各部门的工作,为各部门间的有效协作提供平台。俄联邦安全委员会负责制定维护海洋安全的主要战略方针。俄海军也成为海上执法主体之一,以加强保障国家海洋安全。

(二) 分工明确、协作执法

俄各涉海部门职责分工比较明确,注重统筹与协调,有效整合执法力量,开展海上协作执法。各涉海部门都建立了直属海洋管理机构,专门负责海洋领域的工作,并根据相关的法律法规明确具体的职责及分工。在海洋委员会的统一协调下,各部门之间建立了良好的合作机制,旨在实施国家海洋政策和加强海洋管理工作的统筹协调,如建立高层决策协调机制、制定综合性海洋发展战略、协调跨部门的海洋政策等。俄联邦安全局、俄联邦交通部、俄联邦农业部、俄联邦国防部的直属涉海部门之间都建立了相关的协调机制和综合信息播报系统,签署了共同利用航天技术服务的协定。俄联邦交通部下属的海运和河运署与俄联邦安全局签署了合作协议,双方在信息共享、维护生态环境、海上搜救、海港和河港过境检查站的运行、共同分析北极航道的相关状况等方面开展合作。

(三) 制定长远规划、不断完善机制

俄罗斯海洋意识较强,注重制定海洋活动的长远战略规划以及海上管理

机制的不断完善。现有的有关海洋政策和战略的官方文件,如《海洋战略》以及 2013 年 1 月公布的《2030 年前俄罗斯联邦海洋学说(草案)》表明,俄罗斯政府十分重视对海洋的开发和利用,并将海洋政策上升到国家战略高度。俄海洋政策规定了在领海、内陆水域、专属经济区、大陆架以及国际公海开展海洋活动的目标、原则、方向、任务以及实现本国利益的方式,还对具体的海洋活动内容、各区域优先方向进行指导。此外,俄联邦政府根据国际形势变化,周期性(大概以 10 年为一个周期)地调整国家海洋战略,不断提升其在整个国家发展战略中的地位和作用,完善有关海洋的相关配套政策、法规、规划、体制、机制、执法力量等,确保了国家海洋战略目标的实现。

(四) 注重人才培养,强化信息保障

俄罗斯各大涉海部门都建立了自己的专业性院校,负责培养高水平的专业人才和高素质的海洋专家,为国家开发海洋提供人力保障。例如,俄联邦安全局下属的研究院以及 2007 年建立的海岸警卫队军事学校专门培养从事海岸警卫工作的专业人才和高水平专家。海洋活动信息保障是所有海洋管理机构基于相关突发情况制定及时应对策略的基础,因此,建立、使用、发展统一有效的信息系统将有助于各部门间海上活动的有效开展。俄罗斯各涉海部门已经着手这方面的工作。俄联邦交通部、俄联邦农业部、俄联邦国防部和俄联邦安全局已着手共同建立综合信息共享系统。

五 俄罗斯海洋管理体制面临的主要问题

(一) 科研发展滞后,创新能力不足

苏联时期,科研投入占 GDP 总量的 5% 左右,处于世界前列。当时的苏联拥有强大的基础科学和应用科学研究体系,包括 3 000 多个研究机构和超过 150 万的科研人员,大约占世界科研人员总数的 1/4^①。这些资源使苏联在所有的军工领域实现了较大技术突破,基础科学研究和许多应用科技产业在相当长时期内也处于世界领先地位。

俄罗斯独立后的近 20 年实际上一一直在啃苏联的科技老本,而独立之初的经济改革又使大部分科技产业私有化或无声无息地消失,使俄罗斯科研机构数量减少了一半多,从事科研的人数也减少了一半。据经济合作与发展

^① Рогов С. М. Доклад директора Института США и Канады РАН от 16 марта 2010 года. <http://www.iskran.ru/news.php?id=91>

组织统计,在俄经济领域,每1 000名工作人员中仅有6.7名科研人员,而芬兰有15.4名,日本有11名,美国有9.7名,韩国有9.5名,法国有8.3名^①。不仅俄政府缩减了对科研的财政支出,非政府机构对科研的支持力度也较弱,其科研投入占全俄科研投入总量的比重呈下降趋势。此外,由于国家取消了设在高校的科研机构 and 私有化、重组了一些研究机构,俄科研机构总数减少了13%,这在很大程度上削弱了国家的科研力量^②。

表1 1999~2009年俄科技投入情况(%)

年份	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
联邦财政投入占GDP比重	0.24	0.36	0.36	0.40	0.39	0.56	0.53	0.57
科研总投入占GDP比重	1.05	1.07	1.07	1.12	1.04	1.25	1.16	1.12

资料来源: Российский статистический ежегодник 2012. Росстат. М., 2012. С. 564-565.

(二) 亟须完善法律法规,信息保障有待加强

苏联解体之后,俄罗斯开始艰难转型,其任务是为民主政治制度和市场经济制度建立起相应的法律体系、基础设施和管理体制,并使新制度具有一定稳定性。虽然当前俄罗斯基本完成了转型任务,但是仍有许多问题亟须解决。例如,现有的部分海洋管理体制还沿用苏联时期的管理办法,其海洋管理理念也相对落后,与海洋活动相关的法律法规有待进一步完善。虽然各部门之间已经着手建立相关的信息共享系统,但是目前的工作进度比较缓慢,这与俄罗斯政府部门的工作效率低下有很大关系。因此,完善法律法规、提高工作效率、更新管理理念、加强信息系统建设将是俄罗斯今后构建更加完善的海洋管理体制面临的主要任务。

(三) 执法力量不足

苏联解体后,俄罗斯的船舶业遭受巨大打击。目前,俄罗斯海上执法的船只数量严重不足,现有的执法船只已经老旧,制约着海上执法工作的开展。

在人才方面,苏联解体后,俄人才外流现象十分严重。据统计,1990年以来俄罗斯每年高素质人才流失比重达18%左右,这些流失人才包括国内

^① Миндели Л. Э., Пипия Л. К., Чистякова В. Е. Тенденции развития кадрового потенциала российской науки. Институт проблем развития науки РАН. М., 2008. С. 7.

^② Куренков Ю. В. Модернизация российской экономики: структурный потенциал. ИМЭМО РАН. М., 2010. С. 56-57.

70% ~ 80% 的数学家、40% 物理学家以及拥有高等学历的高级工程师、科学家、文学家和艺术家。仅在美国硅谷就有超过 4.2 万名俄罗斯一流科学家。目前,俄罗斯仅有 8 600 万劳动人口,预计未来几年每年平均减少 100 万,而 18 年后俄罗斯劳动人口总数将减少 550 万 ~ 1 210 万^①。高素质人才流失和人口减少,严重制约了俄罗斯海洋管理队伍的建设。

六 对中国海洋管理体制建设的启示

中国是世界海洋大国,拥有 1.8 万多公里大陆海岸线,管辖约 300 万平方公里海域面积,相当于陆地国土面积的 1/3,且拥有非常丰富的海洋资源。20 世纪 90 年代以来,中国把海洋资源开发作为国家发展战略的重要内容,对海洋管理的投入也逐步加大,取得了一定成绩,但海洋管理体制仍然存在一些问题。例如,现行的海洋管理体制主要以统一管理和分层管理、综合管理和行业管理相结合,是一种分散型的管理体制;海洋资源开发管理体制不够完善,导致海洋资源开发缺乏宏观规划及指导,同时也致使海洋产业的科技水平提高缓慢,一些海洋优势产业在现有管理体制下较难形成规模;海洋管理的法律体系不完善,自《中华人民共和国海域使用管理法》实施以来,许多相关配套细则还是空白,多数条款仍停留在原则层面上,无法具体实施和落实。此外,海洋管理部门在政府部门中的层次较低、涉海管理部门职能交叉重叠、各自为政、宏观调控乏力等^②。上述问题对中国海洋管理体制建设产生了一定程度的负面影响。为此,我们可以借鉴俄罗斯海洋管理体制发展的成功经验,同时结合中国的基本国情,建立科学的海洋管理体制。具体来说,主要包括以下几方面启示:

第一,强化海洋意识,系统规划,制定统一的国家海洋政策,从国家战略层面重视对海洋资源的开发利用。

目前,中国还没有制定统一的国家海洋政策,应该尽快出台相应的国家海洋政策或者国家海洋战略文件,并制定在中国领海、内陆水域、大陆架以及国际公海从事海洋活动的细则。海洋政策或海洋战略应该确定国家近期、中

^① Шишков Ю. Вызовы российской демографии // Международные процессы. 2012. № 1. С. 108.

^② 李强华:《我国海洋综合管理存在的问题及对策》,《黑河学刊》2010 年第 9 期;姜雅:《日本的海洋管理体制及其发展趋势》,《国土资源情报》2010 年第 2 期;宋文杰:《对完善我国海洋管理体制的思考》,《齐鲁渔业》2008 年第 7 期。

期和长期海洋活动的目标、任务、优先方向等内容,为国家海洋活动的开展提供具体的指导方向 and 法律依据。开发利用海洋资源的根本目的在于维护国家的海洋利益,为社会经济发展创造良好的条件。

第二,建立高层决策和统一协调机制,强化海洋综合管理,健全跨部门涉海协调机制,整合海上执法资源,提高海洋管理体系的综合实力。

目前,由于中国实行分散的海洋管理体制,涉海部门虽有自己的海上执法队伍,但执法能力和管控有效性还有待加强。因此,应建立专门的海洋管理机构,对现有海上执法资源进行适度整合,建立统一高效的海上执法队伍,加大海洋管理领域的执法力度。这不仅能够提高执法的有效性,还能避免资源的浪费,集中国家有限的经费,建设一支装备精良、执法权限明确、执法依据充分、力量强大的海上综合执法队伍,提升海洋管理的整体实力。

第三,完善海洋法律体系,坚持中央与地方相结合、政府主导与社会参与相协调的管控格局。

目前,中国有关海洋的专门法律法规还比较少,有待进一步完善,须根据国际法和国内相关法律法规制定完善的海洋法律体系,为国家海洋活动的开展提供坚实的法律保障。未来,国家和社会应该成为海洋开发利用的主体。全社会应积极行动,有效提高对海洋活动的监管力度和职能部门的维权执法能力,综合运用行政、法律、经济和科技等手段,有效捍卫国家领土主权和海洋权益。

第四,建立专业的高等院校和人才培养基地,加大海洋科研力度。

目前,中国国内海洋类专业院校还比较少,每年的招生规模不大,招生人数有限,培养的海洋专业人才无法满足国家海洋开发的需要。因此,应加大对专业高等院校建设的投入,可采取各涉海部门与高等院校联合办学模式,培养对口的应用型海洋人才和高水平的海洋专家,为国家建设海洋强国储备大量高素质人才。同时,还应对现有的海洋工作人员进行专业知识和专业技能培训,进一步提高他们管理海洋的技术水平,为构建统一高效的海洋管理体制提供人力保障。

科学技术是第一生产力,应该重视海洋科技的发展,加大财政投入,各涉海部门还可与相关科研机构 and 高等院校开展海洋问题的综合研究,为建设海洋强国提供强有力的科技支撑。

(责任编辑:徐向梅)