第一章　总则

第一条　为了加强海域使用管理，维护海域使用权人的合法权益，促进海域的合理开发和可持续利用，根据《中华人民共和国海域使用管理法》等法律、法规，结合本省实际，制定本条例。

【释义】本条是关于本条例立法目的和立法依据的规定。

一、立法目的

（一）加强海域使用管理。自古以来，海洋就是资源的宝库，它在人类生活中占有十分重要的地位。海域是海洋资源一定范围内的载体，是海洋的组成部分。海域同其他许多自然资源一样都是有限的，而人类的生产、生活对资源的需求又是无限的。要让有限的资源最大限度地满足人类的生产和生活需要，就必须对各种开发利用海域的活动进行规范和管理。山东是海洋大省，海岸线长 3 121 千米，约占全国的 1/6。丰富的海洋生物资源和广阔的海域空间资源为山东省发展海洋经济提供了得天独厚的条件。长期以来，山东省委、省政府对发展海洋经济高度重视。1991 年，省委、省政府做出了建设“海上山东”的战略决策，进一步推动了海洋经济的发展。为了加强对海域资源开发使用的协调管理，1998 年，省政府发布了《山东省海域使用管理规定》(省政府令第 92 号），从海域使用规划、海域使用权的取得、海域使用金等几个方面对海域使用进行了规范，确立了海域使

需要全本请访问 www.ertongbook.com

用许可和海域有偿使用制度，将海域使用权上升到与土地使用权同等重要的地位，从而将海域使用纳入了法制化管理的轨道，有力地维护了国家海域所有权和海域使用权人的合法权益，促进了山东省海洋经济的可持续发展，“无偿、无序、无度”使用海域的混乱局面得到初步扭转。

但随着海洋经济的不断发展，全省海域资源开发利用密度、强度的加大，一些新的矛盾和问题不断产生。第一，全社会海洋国土意识不强，重开发轻管理、重利用轻保护的现象依然存在。把海域作为一种国有资源，实行有偿使用制度的观念还没有真正树立起来。第二，2002 年 1 月 1 日起实施的《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》)的许多规定比较原则，实践中难以操作，需要制定配套的具体措施；省政府 1998 年颁布实施的《山东省海域使用管理规定》是政府规章，法律效力较低，其确定的部分制度和措施已经不能适应不断发展的海域使用管理的实际需要，应当根据《海域法》的规定进行修改完善。第三，海域使用管理力度不够大，管理权限不明确。海域使用管理执法中，存在着行业内部上下级之间管理权限不清和海域使用管理权缺位的问题；有的海域使用者占用海域资源，却不依法缴纳海域使用金；海域管理的基础工作还比较薄弱，亟待通过立法加以解决。为切实解决上述问题，进一步加强山东省的海域使用管理，维护国家海域使用权和海域使用权人的合法权益，促进海域的合理开发和可持续利用，加快“海上山东”建设步伐，必须尽快制定一部海域使用管理方面的地方性法规。

（二）维护国家海域所有权和海域使用权人的合法权益。长期以来，一些人错误地认为毗邻海域属于本地、本企业甚至个人所有，导致非法买卖、租用、抢占海域的现象时有发生，直接影响

到沿海地区社会秩序的稳定和海洋资源的可持续利用。为了切实维护国家海域所有权，2001 年 10 月 27 日，九届全国人大常委会第二十四次会议审议通过了《中华人民共和国海域使用管理法》,自 2002 年 1 月 1 日起施行。《海域法》明确规定海域所有权属于国家所有，国务院代表国家行使海域所有权。基于海域的物权性质，可以按照所有权与使用权相分离的原则，把海域使用权授予海域使用申请人，并依法维护海域使用权人的合法权益。这既是海洋经济发展的客观需要，也是国家作为海域所有者的权益在经济上的实现方式。

（三）促进海域的合理开发和可持续利用。根据《联合国海洋法公约》和《海域法》的规定,我国主张管辖的海域约 300 万平方千米，其中与山东毗邻的海域约 15 万平方千米。随着改革开放、科技进步和社会主义市场经济的飞速发展，山东省沿海各地海洋开发利用活动不断向深度和广度拓展，海洋经济发展日新月异。到 2002 年，全省海洋经济总产值已达 1 517 亿元，成为国民经济新的增长点和可持续发展的重要领域。但是，随着海洋开发领域的日益拓展，海洋空间利用范围的日益扩大，特别是受传统用海观念的影响和只顾眼前、不顾长远的经济利益的驱动，在海域使用中，无序、无度、无偿使用海域的问题还没有得到根本扭转。在一些海区，用海秩序混乱，纠纷频繁发生，造成国有海域资源性资产的大量流失，局部海域生态环境恶化，有些海洋资源甚至面临灭绝的危险。为了从根本上遏制并扭转这种现象，必须完善海域使用管理法规，用法律手段进一步规范海域开发利用活动，促进海域的合理开发和可持续利用，实现海洋经济的可持续发展。

二、制定本条例的依据

一是依据《海域法》；二是国务院办公厅《关于沿海省、自治区、直辖市审批项目用海有关问题的通知》（国办发［2002］36号）、国务院《关于国土资源部〈报国务院批准的项目用海审批办法〉的批复》（国函［2003］44号）、国务院《关于国土资源部〈省级海洋功能区划审批办法〉的批复》等国家有关海洋使用管理的规定；三是充分总结和吸取了《山东省海域使用管理规定》实施以来海域使用管理工作的成功经验和有益做法，特别是总结和借鉴了国家和省级海域使用管理示范区的实践经验。此外，立法过程中，还学习和借鉴了辽宁、福建、广东、海南、广西等其他沿海省、市的立法经验。为了与国际海域使用管理接轨，在立法过程中，还组织考察学习了部分发达国家在海域使用管理中的一些具体做法。

第二条　本条例所称海域，是指本省行政区域内海岸线向海一侧内水、领海的水面、水体、海床和底土。海岸线的划定，按照国家有关规定执行。

【释义】本条是关于海域概念的规定。

一、海域

本条例所称海域，是指与山东省行政区域毗邻的属于中华人民共和国的内水、领海的水面、水体、海床和底土。根据《海域法》的规定，海域是一个空间（或者空域）资源的概念，是对传统民法中“物”的概念的延伸与发展，其所派生出来的海域所有权与海域使用权也同时成为我国物权理论研究的新领域。

二、内水

根据《海域法》的规定，内水是指中华人民共和国领海基线向陆地一侧至海岸线的海域。这一区域的确定，涉及两个极为重要的概念，即领海基线和海岸线。

三、领海基线和领海

所谓领海基线是领海宽度的起算线。按照《联合国海洋法公约》第七条规定，在海岸线极为曲折的地方，或者如果紧连海岸有一系列岛屿，测算领海宽度的基线段可采用连接各适当点的直线基线法。1958 年 9 月 4 日《中华人民共和国关于领海的声明》宣布我国测定领海的起点采用直线基线法。 1996 年 5 月 15 日全国人民代表大会批准我国加入《联合国海洋法公约》，并同时公布了我国领海基线的部分基点。

领海是指沿我国海岸受国家主权支配和管辖下的一定宽度的海水带,我国《领海及毗连区法》规定,我国领海宽度自领海基线起,向外延伸 12 海里。

我国自荣成市成山头以北尚未公布领海基点，对于成山头至蓬莱和渤海海域，山东省海域使用管理的外部界限按照国家有关规定执行。

四、海岸线

所谓海岸线，又称海陆分界线，是海洋和陆地的分界线。本条特别规定“:海岸线的划定,按照国家有关规定执行。”

（一）明确海岸线、海域概念的必要性。作为全省规范海域使用管理的地方性法规，必须明确其使用范围。本来海域是自

需要全本请访问 www.ertongbook.com

然界的一个构成部分，其范围是客观的，但由于在历史上国家、省没有一个海洋综合管理部门，也没有一个海洋综合管理的法规，处于“多龙闹海”的状态，而有关部门对海域又实行不同角度的管理，产生不同的认识也是可以理解的。但要解决海域开发与管理中的混乱现象，实现海域的有序、有度、有偿使用，就必须对海域的概念以及有关部门的管理权限予以明确。否则，依法管海就无从谈起。

（二）关于海岸线、海域概念的依据。

1．国家标准（GB/7929－1995）《地形图图式》规定：海岸线是指以大潮平均高潮的痕迹所形成的水陆分界线。国家标准（GB12319－1998）《中国海图图式》规定：海岸线是指平均大潮高潮时水陆分界的痕迹线。此为国家强制标准。《标准化法实施条例》第十八条规定：国家标准、行业标准分为强制性标准、推荐性标准。下列标准属于强制性标准：……（五）重要的通用技术术语、符号、代号和制图方法。《标准化法》第十四条规定：强制性标准，必须执行。

2．《国务院关于开展勘定省、县两级行政区域界线工作有关问题的通知》（国发[1996]32号）规定，陆海分界线以最新版的1∶5万国家基本比例尺地形图上所绘的海岸线为标准。

3．当时的国务院温家宝副总理圈定的国务院秘书二局《关于对围海造地管理部门分工问题的意见》中明确规定，在国家没有新规定前，为不影响对围海造地严格管理的工作，在实际工作中按现行国家标准规定的海岸线执行。

4．山东省人民政府办公厅《关于印发山东省海洋与渔业厅职能配置内设机构和人员编制规定的通知》规定，海洋与渔业部门管理海岸线以下海域和海岸线以上与潮间带相连的用于海水

养殖的荒滩，其他荒滩由国土资源部门管理。

第三条　在本省毗邻海域持续使用特定海域三个月以上的排他性用海活动以及进行海域使用监督管理的，应当遵守本条例。

【释义】本条是对本条例适用范围的规定。

一、海域使用的概念

海域使用，是指持续使用特定海域三个月以上的排他性用海活动，它包括以下几层含义：

（一）排他性的使用特定海域。所谓排他性，是指某一特定范围内的海域，只能确定给某一海域使用人享有海域使用权。非排他性的用海活动，如海上航行不包括在内。

（二）海域使用的对象是从底土到水面所构成的海域空间，包括水面、水体、海床和底土。

（三）持续使用三个月以上。不足三个月的排他性临时用海活动，参照本条例的有关规定办理临时海域使用证。非排他性用海、不足三个月的临时用海，均不在本条例调整之列。

二、本条例的适用范围

本条例的适用范围，是指本条例的法律效力所及的地域范围和法律关系主体范围。即，在什么地域范围内，哪些法律关系主体有义务遵守本条例的规定并应当承担相应的法律责任？

根据本条规定，本条例的适用范围包括两层含义：

（一）本条例适用的地域范围是，山东省行政区域毗邻的属于中华人民共和国的内水、领海的水面、水体、海床和底土。

（二）本条例适用的法律关系主体范围，一是行政管理相对人，即持续使用特定海域三个月以上的排他性用海活动的单位和个人；二是依法进行海域使用监督管理的行政管理主体，包括其行政执法人员。这两类法律关系主体不论其地位、性质如何，也不论其规模大小，均应当遵守本条例。

第四条　　海域使用必须符合海洋功能区划，实行统一规划、综合利用、合理开发与环境保护相结合的原则。

单位和个人使用海域，必须依法取得海域使用权。

【释义】本条是关于海域使用基本原则的规定。

一、海域使用必须符合海洋功能区划

海洋功能区划是本条例依据《海域法》确立的一项基本制度，是一切用海活动的基本依据，任何对海域的开发、利用活动都必须符合海洋功能区划。

（一）海洋功能区，是根据海洋的自然资源条件、环境状况和地理位置，考虑到海洋开发利用现状和社会经济发展的需要，划定的具有特定主导功能的区域。

（二）海洋功能区划是根据海域区位、自然资源、环境条件和开发利用的要求，按照海洋功能标准，将海域划分为不同类型的功能区。这个涵义体现了海洋功能区划既立足于海域的客观自然属性，又兼顾经济社会发展的社会属性的性质。海洋功能区划以保护和合理利用海洋资源、提高海域使用效率、遏制海洋生态恶化、改善海洋环境质量，实现海域的合理开发和可持续利用，满足国民经济和社会发展对海洋的需求为总目标。

（三）海洋功能区划制度的目的，在于揭示各个具体海域的

客观自然属性和社会功能价值及适合的开发利用方向，为各级政府依法进行海域使用管理和海洋环境保护工作提供科学依据，为沿海地区国民经济和社会发展提供用海保障。

二、统一规划、综合利用、合理开发与环境保护相结合

统一规划、综合利用，是实现海洋开发目标，提高海洋开发效益的基本措施；是合理布局海域生产力，建立正常的海域开发利用秩序的基本手段；是各级政府实施海域资源开发管理的科学方法。合理开发与环境保护相结合，是实施海域可持续发展的战略要求。海域资源是有限的，必须科学合理地开发和利用，以求最大限度地发挥海域资源的使用价值。在海域资源开发利用的同时，必须注重治理保护。将开发与保护并重作为一条原则明确提出，是全省海洋开发经验教训的客观反映，也是保持经济效益、社会效益和环境效益同步提高的必然要求。

三、使用海域必须依法取得海域使用权

海域使用权是从海域所有权派生出来的一种用益物权，是所有权与使用权相分离的一种表现形式，这种权利是对特定的海域使用价值进行开发利用、收益和有限制的处分权。单位和个人使用海域，只有通过依法取得海域使用的权利方能进行，否则就构成了对国家海域所有权的侵犯。

第五条　县级以上人民政府海洋行政主管部门负责本行政区毗邻海域使用的监督管理工作；其所属的海洋监察机构，负责海域使用的有关具体监督检查工作。

【释义】本条是关于海域使用管理体制的规定。

一、海域使用管理的主体

为保证国家海域所有权的有效行使，维护国家海洋权益，我国的海域使用管理体制，采取了中央统一管理和中央与地方分级管理相结合的体制。《海域法》第七条规定，国务院海洋行政主管部门负责全国海域使用的监督管理，沿海县级以上地方人民政府海洋行政主管部门根据授权，负责本行政区毗邻海域使用的监督管理。

2002年7月，国务院办公厅印发的《关于沿海省、自治区、直辖市审批项目用海有关问题的通知》(国办发「2002]36号)规定了各级人民政府项目用海的审批权限、登记发证程序等，是对地方各级人民政府及海洋行政主管部门的具体授权；同时，该通知还规定，沿海县级以上人民政府海洋行政主管部门及其所属的海监机构要加大执法力度，整顿和规范海域使用管理秩序，对《海域法》实施后未经批准非法占用海域，无权批准、越权批准或者不按海洋功能区划批准使用海域，擅自改变海域用途等违法行为，要严格按照《海域法》的有关规定，追究有关当事人的法律责任。2002年10月，山东省政府下发的《关于海域使用管理有关问题的通知》（鲁政发[2002]69号）规定，各级人民政府海洋行政主管部门及其所属的海洋监察执法机构要加强对海域使用管理的监督检查。由此可以看出，地方海域使用管理工作的法定主体是县级以上地方人民政府海洋行政主管部门；各级海洋行政主管部门所属的海洋监察机构，负责海域使用的有关具体监督检查工作。

二、海洋行政主管部门的职责

根据2000年山东省人民政府机构改革的意见，省海洋与渔业厅负责全省海域使用的监督管理工作；市、县（市、区）人民政府海洋与渔业局负责本行政区域内海域使用的监督管理工作。根据有关职能分工，各级海洋行政主管部门在海域使用监督管理工作中的职责主要包括：

（一）贯彻执行国家有关海洋工作的方针政策和法律法规，并监督实施海洋政策法规。

（二）编制并组织实施海洋开发规划、计划和海洋功能区划、海域使用规划。

（三）监督管理海岸带、海岛、内海、领海等管辖海域的使用；负责海域使用许可制度和有偿使用制度的实施与监督；协调各涉海部门、行业的海洋开发活动；承担组织海域勘界；会同有关部门审批近岸海域范围内的海底电缆铺设、管道路由、海上人工构造物设置和重大涉海工程项目。

（四）管理海监执法队伍，依法在管辖水域实施巡查监视、监督管理，查处违法活动，维护国家海洋权益。

三、海洋监察机构

《海域法》虽然明确规定国务院海洋行政主管部门及沿海县级以上人民政府海洋行政主管部门根据授权，负责海域使用的监督管理，明确了海域使用执法管理的主体。但是，国务院在授权沿海县级以上人民政府海洋行政主管部门执法管理权时，明确规定“沿海县级以上地方人民政府海洋行政主管部门及其所属的中国海监机构要加大执法力度……”。同时，考虑到山东省

需要全本请访问 www.ertongbook.com

从 1996 年以来，为加强海域使用监督监察工作，在渔政机构的基础上成立海洋监察机构，该机构单设，一直担负着海域使用执法管理的任务，但海洋监察管理却一直是海洋执法管理的薄弱环节。2002 年底，中国海监山东省总队正式成立，沿海市、县也相应成立了海监支队、大队，本着行政审批和监察执法相分离的原则，本条例授权海洋行政主管部门所属海洋监察机构负责海域使用的有关具体监督检查权。这一规定，对规范海域使用执法管理，促进海域使用的规范化、制度化、法制化进程，进一步推进山东省海洋经济的发展，必将起到积极的作用。

四、关于设区市的行政区海洋行政主管部门

本条例中所称的“县级以上海洋行政主管部门”包括设区市的行政区一级海洋行政主管部门，“其所属的海洋监察机构”同样包括设区市的行政区一级海洋监察机构。无论设区的市是否授予了该行政区政府海域使用的审批权，只要该行政区依法设立了海洋行政管理机构，具有包括海域使用管理在内的职责，则该行政区海洋行政主管部门就应按照本条例的规定履行在海域使用管理中的具体职能。

第二章　海洋功能区划

第六条省、设区的市和县（市）人民政府海洋行政主管部门应当会同有关部门，依据上一级海洋功能区划，编制本行政区毗邻海域的海洋功能区划。

【释义】本条是关于省、沿海设区的市和县(市)三级海洋功能区划编制的组织主体及各级海洋功能区划之间的关系和编制海洋功能区划特定要求的规定。

一、海洋功能区划编制的原则要求

根据《海域法》第十一条的规定，海洋功能区划的编制原则如下：

（一）要按照海域的区位、自然资源和自然环境等自然属性，科学确定海域功能；

（二）要根据经济和社会发展的需要，统筹安排各有关行业用海；

（三）要保护和改善生态环境，保障海域可持续利用，促进海洋经济的发展；

（四）要保障海上交通安全；

（五）要保障国防安全，保证军事用海需要。海洋功能区划制度的法律地位分别被《中华人民共和国海洋环境保护法》和《海域法》所确立，从而成为政府审批海域使用和指导海洋环境保护工作的客观依据和标准。

二、本条规定包含了四个方面的含义

（一）组织主体。省、设区的市和县（市）人民政府海洋行政主管部门具有编制海洋功能区划的职责。需要指出的，一是市辖区人民政府海洋行政主管部门是否编制海洋功能区划，要根据其是否具有所在市人民政府授予的海域使用审批权限来决定；二是有的县（市）行政区域毗邻海域的海岸线较短，海域面积较小，可以由设区的市海洋功能区划进行详细分区，在这种情况下，该县（市）没有必要再进行海洋功能区划的编制工作。

（二）海洋功能区划的级别。在本省内，实行全国、省、设区的市和县（市）四级区划管理。四级海洋功能区划是一个完整的统一体，在对某一具体海域的功能认定上，四级海洋功能区划应该是一致。

（三）编制依据。上一级海洋功能区划是下一级海洋功能区划的编制依据，下一级海洋功能区划是对上一级海洋功能区划在具体功能区布局上的细化和完善。省、设区的市和县（市）级海洋功能区划必须与上一级海洋功能区划保持一致，不能在方向上发生违背，下一级海洋功能区划只能结合本地的实际情况对上一级海洋功能区划进行细化。

（四）会同制度。编制海洋功能区划必须会同有关部门进行，这是对区划编制工作的特殊要求。需要强调的是，“有关部门”不是可有可无的，而是要尽量涵盖全面。就同级人民政府部门来说，既包括同级人民政府的各个涉海部门，也包括计划、规划、科技等政府综合部门。此外，还包括国防部门或单位。省和设区的市两级区划因其具有对下一级区划的综合指导性，所以在编制本级区划时，还可以吸收下一级政府或者海洋行政主管

部门参与。

之所以强调区划编制的会同制度，主要是基于三个方面的客观要求。一是保持基础资料的完整性要求。海洋功能区划编制是在掌握较充分的资料基础上进行的。只有充分搜集、整理和掌握背景全面、翔实的以往海域资源、环境调查、监测、科研和开发利用现状资料与成果以及相关规划和区域经济与社会发展方向、生产力布局等资料，才有可能分析、研究并建立起科学的海洋功能区类型和指标体系，进而合理划分海洋功能区。我国海洋产业具有以部门或行业管理为主的特点，大量基础资料尤其是海洋产业领域的专项规划和实际开发利用的信息分散在各有关涉海部门和单位，只有通过共同组织，才有可能做到资料集中、完整。二是功能区划的目的性要求。编制海洋功能区划的一个重要目的是为了引导海域的开发利用活动，而海域的开发利用活动基本上都是由有关涉海部门和行业或地区组织进行的。会同这些部门编制功能区划，将会使功能区划更加切合实际，保证功能区划的有效实施。三是编制功能区划的协调性要求。功能区划强调海域的自然属性，但海域的自然属性并不是单一的，同一海域往往包含多种功能。对某一具体海域主导功能的认定，要受到历史条件、经济发展需求和人们对海域自然属性认识上的局限性的制约。因此，要明确最适合、最有效率、最能发挥优势的主导功能，需要从海域自然属性出发，兼顾海域开发利用和保护等各个不同的方面，进行全面的研究和综合分析，统一认识、协调一致。这就要求各个有关部门共同参与。

第七条　省海洋功能区划经省人民政府审核同意后，报国务院审批；设区的市海洋功能区划经本级人民政府审核同意

后，报省人民政府审批；县（市）海洋功能区划由本级人民政府审核并经上一级人民政府复核后，报省人民政府审批。

设区的市、县（市）海洋功能区划应当报国家海洋行政主管部门备案。

【释义】本条是对海洋功能区划审批的规定。

一、市、县(市)海洋功能区划由省政府统一审批的意义

编制海洋功能区划，要按照国家海洋行政主管部门规定的程序和成果要求进行。设区的市和县（市）海洋功能区划之所以实行省政府统一审批，主要理由有四点：第一，海洋功能区划立足于由海域自然属性所决定的客观功能，而不是立足于社会发展的需要。海域客观自然属性所体现的主导功能一般具有较长时期的稳定性，只要海域自然条件没有变化，其功能是不可能改变的。但社会需要总是随着经济与社会的发展在不断变化，因而对海洋的要求不可能具有稳定性。统一由省人民政府审批设区的市和县（市）海洋功能区划，可以有效地避免在海洋功能区划的编制时只注重社会需要而导致海洋功能区和主导功能认定上不稳定的偏差。第二，海洋功能区划涉及众多行业和部门，而每一个行业和部门都自成体系，只有省政府统一审批才能形成约束力，规范各行业、各部门的行为。省海洋功能区划报国务院审批，同样出于这一考虑。第三，省、设区的市和县（市）海洋功能区划必须保持一致，对于设区的市和县（市）海洋功能区划是否完全依据上一级功能区划编制，具体海洋功能区的设置和完善是否科学合理等，都需要统一由省政府来把握。第四，由省政府审批，也是协调相邻区域海洋功能区划之间衔接一致的客观需要。

二、本条规定包含了四个方面的含义

(一)按照《海域法》的规定,省海洋功能区划经省人民政府审核同意后，报国务院审批。省政府海洋行政主管部门组织编制完成本级海洋功能区划后，经国家海洋行政主管部门组织专家评审通过，并进行修改完善后，形成送审稿，经省政府审核同意后，按照国家规定的程序报批。

（二）设区的市海洋行政主管部门组织编制完成本级海洋功能区划后，经省海洋行政主管部门组织专家评审通过，并进行修改完善后，形成送审稿，经本级人民政府审核同意后，按照规定的程序报省人民政府审批。

(三)县(市)海洋行政主管部门组织编制完成本级海洋功能区划后，经省海洋行政主管部门组织专家评审通过，并进行修改完善后，形成送审稿，经本级人民政府审核同意，并经设区的市人民政府复核后，按照规定的程序报省人民政府审批。

(四)设区的市、县(市)海洋功能区划经省政府批准后,按照规定的程序和要求，由省海洋行政主管部门报国家海洋行政主管部门备案。

第八条　因公共利益、国防安全或者进行重大能源、交通等基础设施建设需要变更海洋功能区划的，由原编制机关会同有关部门提出修改方案，报原批准机关批准；未经批准，不得改变海洋功能区划确定的海域功能。

【释义】本条是对海洋功能区划修改程序的规定。

需要全本请访问 www.ertongbook.com