

海洋发展研究丛书

STUDY SERIES ON OCEAN DEVELOPMENTS



韩立民 陈艳 著

海域使用管理的理论与实践

Theory and Practice on
Marine Area Use Management



中国海洋大学出版社

海洋发展研究丛书

教育部人文社会科学重点研究基地、国家哲学社会科学创新基地、
中国海洋大学海洋发展研究院资助出版

海域使用管理的理论与实践

韩立民 陈 艳 著

中国海洋大学出版社
· 青 岛 ·

图书在版编目(CIP)数据

海域使用管理的理论与实践/韩立民,陈艳著. —青岛:中国海洋大学出版社,2006. 10
(海洋发展研究丛书)

ISBN 7-81067-644-X

I. 海… II. ①韩…②陈… III. 海域—管理—研究 IV. D993.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 107587 号

出版发行 中国海洋大学出版社

社 址 青岛市鱼山路 5 号

邮政编码 266003

网 址 <http://www2.ouc.edu.cn/cbs>

电子信箱 hanyt812@yahoo.com.cn

订购电话 0532-82032573 82032644(传真)

责任编辑 韩玉堂

电 话 13012507271

印 制 日照报业印刷有限公司

版 次 2006 年 10 月第 1 版

印 次 2006 年 10 月第 1 次印刷

成品尺寸 170 mm×230 mm

印 张 15.875

字 数 258 千字

定 价 28.00 元

“海洋发展研究丛书”编审专家

(按姓氏笔画为序)

李凤岐 李永祺 李学伦

杨自俭 张 克 徐祥民

魏世江

总 序

海洋是生命的摇篮,她孕育了人类的文明。海洋有丰富的自然资源,是人类赖以生存和持续发展的第二疆土。人口膨胀、环境恶化、资源短缺的今日世界,使人们将生存、发展的目光移向了海洋。21世纪是海洋的世纪已越来越成为大家的共识。

海洋的世纪首先是认识海洋的世纪。尽管人类与海洋打交道的历史十分悠久,整个人类历史从古至今每个时期都有人类海洋文明的记录,然而,一直到今天,我们仍然不能说已经完全了解海洋,已经掌握了海洋的全部秘密。不管是利用海洋、开发海洋资源,还是要管理海洋、保护海洋,我们首先面临的都是进一步认识海洋的任务。海洋世纪一定是开发海洋、利用海洋的各路队伍向海洋大进军的世纪,然而,用科学的眼光看待海洋开发和利用,用可持续发展的观点对待海洋发展,我们现在更需要做的是认识海洋。

海洋的世纪意味着国家、社会乃至个人将从海洋里和与海洋有关的领域中获得更多的利益,而要实现这样的目标,解决利益的合理取得和公平分配是必要的前提。不管是在个人与个人之间、地区与地区之间、还是国家与国家之间,如果不能很好地解决这些问题,有关的个人、地区、国家就难以实现他们的利益追求,至少无法充分实现这种利益追求。这是为人类历史的经验所反复证明了的真理。不管是劳动分工、所有权制度的确立和各项保障制度的完善,还是生产关系的变革,抑或是可持续发展原则的建立,最终所要解决的都是与利益取得和利益分配有关的问题。在海洋世纪里,为了实现人类对海洋的经济、社会、军事、文化等价值的期望,我们应该认真地研究与海洋有关的利益取得与利益分配的问题,包括在个人与个人之间、地区与地区之间、国家与国家之间关系意义上的利益取得与分配的问题。

海洋的世纪应该是加强海洋管理与保护的世纪。不管是对海洋的开发,还是对与这种开发相关的利益取得方式和分配关系的处理,都不能不对海洋的自然特性产生这样或那样的影响,而且,开发的强度越大,影响的程度就越高;海洋利益取得和分配问题的解决可以使人类活动对海洋的影响更趋合理,但无法真正使之消除,可以使人类活动对海洋的局部的影响在强度上有所减弱,但另一方面却可能使这种影响的范围更加广泛。人类活动对海洋在强度和广度上都将不断施加的影响要求我们加强对海洋的管理,采取更加有力的措施保护海洋。而从实践方面来看,上个世纪和本世纪初,人类在开发与利用海洋的活动中已经给海洋带来了极大的且多具消极特性的影响。可以不夸张地说,人类活动已经给海洋带来了难以承受的压力,在我们充满希望地走进海洋世纪的时候,海洋环境污染不断加剧、海洋资源日趋减少、海洋生态环境恶化难以逆转等严重问题就立刻摆在我们面前。人类只有有效地解决了这些问题,才能拥有繁荣的海洋世纪。我们要建设美好的海洋世纪,就必须把海洋管理好、保护好。

为此,中国海洋大学于2000年启动了编撰“海洋发展研究丛书”(当时叫“迎接海洋世纪丛书”)工程。经过五年多的工作之后,这项工程即将告竣。作为一个海洋科技工作者,我对工程所取得的成就感到由衷的高兴,对参与这项工程的我的同事们充满敬佩之情。希望即将呈献给广大读者的这套“海洋发展研究丛书”能够在认识海洋、正确处理海洋利益取得与分配问题、管理海洋和保护海洋等方面,在推进相关领域的研究上,发挥应有的作用。

中国工程院院士

霍华清

2006年7月1日

目 次

总 序	(1)
绪 言	(1)
第一章 海域使用管理概论	(9)
第一节 海洋、海洋开发与管理的特點	(9)
第二节 海域、海域使用与海域使用管理的基本含义	(14)
第三节 海域使用的性质、特点与海域权属统一管理	(16)
第四节 海域使用管理的主要内容	(20)
第五节 海域使用管理的主要手段	(27)
第六节 海洋功能区划、海洋开发规划与海域使用管理	(30)
第二章 中外海域使用管理的比较借鉴	(33)
第一节 我国海域使用管理的历史回顾	(33)
第二节 我国海域使用管理的主要经验和教训	(38)
第三节 国外海洋管理体制考察	(41)
第四节 国外海域使用管理的经验与借鉴	(55)
第三章 海域使用管理的产权理论基础	(68)
第一节 产权理论的有关概念	(68)
第二节 共有财产资源的产权特点和利用效率问题	(73)
第三节 共有财产资源配置效率的理论模型	(79)
第四章 我国海域资源产权制度的构建	(93)
第一节 我国自然资源产权制度的现状分析与改革思路	(93)
第二节 海域资源产权制度的构建及其制度目标	(103)
第三节 海域资源产权的初始配置模式	(110)
第四节 海域资源产权的流转机制探讨	(116)

第五节 级差地租理论与海域使用金标准的确定	(123)
第五章 海域使用管理的法律体系构建	(136)
第一节 海域使用管理的法律思考	(136)
第二节 《海域使用管理法》的基本框架和主要特点	(144)
第三节 《海域使用管理法》的制度创新	(150)
第四节 海域有偿使用制度和海域权属管理制度	(152)
第五节 海洋功能区划制度	(156)
第六节 海域使用权登记制度	(162)
第六章 海域使用管理的能力建设	(169)
第一节 海域使用管理的技术文件体系建设	(169)
第二节 海域使用法律制度的监督管理体制建设	(170)
第三节 海域使用管理的执法监察管理机制建设	(176)
第四节 海域使用管理的信息系统建设	(183)
第五节 海域使用管理的人力资源建设	(188)
第七章 我国海域使用管理现行实践	(195)
第一节 我国海域使用管理示范区建设	(195)
第二节 我国海域使用管理示范区的成功案例及其启示	(199)
第三节 我国海域使用管理的典型案例分析	(211)
第八章 海域使用管理与海洋管理体制创新	(216)
第一节 我国海洋管理体制的历史沿革	(216)
第二节 我国海洋管理体制的现状及其主要弊端	(220)
第三节 海洋综合管理	(224)
第四节 我国海洋管理体制改革的 方向及目标模式探讨	(228)
第五节 海域使用管理与相关行业部门的协调	(233)
参考文献	(240)
后 记	(242)

绪 言

一、海洋开发面临的国际、国内形势

海洋是全球生命支持系统的基本组成部分,也是实现人类可持续发展的宝贵财富。多少年来,海洋被誉为生命的摇篮、风雨的故乡、五洲的通道、资源的宝库,在人类进化和社会经济发展中占有十分重要的地位。现有的研究成果表明,覆盖地球表面面积 70% 的海洋蕴藏着极其丰富的资源,是人类可持续发展的物质基础。

蔚蓝色的地球正是因为拥有宏大而富饶的海洋,才有了生命力,才有了人类文明。人类的生存、社会的发展与海洋有着非常密切的关系。在人类文明漫长的历史演化过程中,始终伴随着对海洋资源的利用与开发。世界范围内工业化浪潮的推进以及新的科学技术的迅猛发展,使得辽阔的海洋愈加显示出对于社会经济发展的巨大价值,海洋经济日益成为具有重要战略地位的经济领域。

海洋,事关国际社会的走向,事关世界未来的发展。人类的未来在海洋。我国社会与经济的可持续发展同样也离不开海洋。孙中山先生曾经指出:“世界大势变迁,国家之盛衰强弱,常在海而不在陆,其海上权力优胜者,其国力常占优胜。”早在 600 多年前,郑和就已经清楚地意识到了海洋对于江山社稷的

重要性,他指出:“欲国家富强,不可置海洋于不顾,财富取自海洋,危险亦来自海上。”环顾当今世界强国,无不重视海洋。向海则兴,背海则衰,这已是不争的事实。历史和现实都已证明:世界上的强国大都是海洋国家,不重视海洋的民族是没有希望的民族。早在2 500多年前,古希腊海洋学者狄米斯托克利曾预言:“谁控制了海洋,谁就控制了一切。”公元前古罗马的西塞罗^①在总结了古希腊、迦太基和古罗马争夺地中海通商要道的斗争经验后提出了“谁能控制海洋,谁就能控制世界”的理论。英国政治家芮莱也曾讲过:“谁控制了海洋,谁就控制了世界贸易,谁控制了世界贸易,谁就可以控制世界的财富,最后也就控制了世界本身。”这些观点与马汉^②的海权论思想一脉相承。

海洋,是当今国际社会共同关注的热点领域。这不仅是因为海洋可以为人类社会的持续发展提供潜在的宝贵财富,而且,随着科学技术的发展,人类全面开发利用海洋已成为可能。从全球大环境来看,人口激增所带来的资源短缺、特别是能源与食品短缺问题已成为制约沿海国家经济发展的突出问题。随着世界人口的不断增加、人类生存环境的恶化、陆地资源的消耗和海洋开发技术的进步,世界各国在生存、发展及安全方面对海洋的需求日益增大,海洋已成为人类的第二生存空间和实施可持续发展的重要基地。各国围绕着海洋资源开发利用所展开的竞争,已演变成国际政治斗争的焦点之一,海洋已成为世界各国经济实力与政治力量较量的重要舞台。各国科学家纷纷预言,人类在21世纪将进入大规模开发海洋的时代。进入21世纪,各主要沿海国家都提出了自己的海洋战略。例如,美国于2004年出台了21世纪的新海洋政策《21世纪海洋蓝图》,日本于2004年发布了第一部海洋白皮书,提出对海洋实施全面管理,英国政府发布了海洋责任报告,韩国出台了《韩国21世纪海洋》国家战略,欧盟于2001年制定了《欧洲海洋战略》,以确保海洋资源的综合管理。

人口、资源和环境是困扰我国社会和经济可持续发展的三大难题。我国人均陆地面积只有0.008平方千米;人均淡水资源只相当于世界平均水平的25%;人均陆地矿产资源不到世界平均水平的50%。尤其是20世纪80年代

① 西塞罗(Marcus Tullius Cicero,前106~前43年),罗马最杰出的演说家、教育家,古典共和思想最优秀的代表,罗马文学黄金时代的天才作家。

② 马汉(1840~1914),美国海军军官,海军理论家。他潜心于海军理论的研究,共有著作20部,其中最著名的是“海权论三部曲”:《海上力量对历史的影响》、《海上力量对法国大革命和帝国的影响》、《海上力量的影响与1812年战争的关系》。在书中,他第一次提出了以争夺制海权、控制海洋、消灭敌人舰队为首要任务的海权理论。马汉的“海权论”,不仅对美国的海外扩张和战列舰的建造,而且对英、德、日、法、俄等国的海军建设,都产生了重要作用。

以来,资源消耗成倍增长。按照这样的消耗速度,我国的陆地资源将难以支撑未来社会和经济的可持续发展。同时,粗放型的海洋开发方式和不断地向海洋排污,也将使沿海地区的海洋环境难以承受。我国作为世界第一人口大国,如何开发、利用和管理好海洋资源与环境,不仅具有重要的现实意义,更具有长远的战略意义。因此,许多有识之士认为,中国若要在 21 世纪重振雄风,就必须从辽阔富饶的海洋上起航,中华民族的未来发展离不开海洋。

海洋开发业与陆地经济活动相比,属于新兴经济领域。除传统的海洋渔业、海洋交通运输业和海洋盐业外,由于现代科学技术的发展,人类认识海洋、开发海洋的能力不断提高,开发海洋的范围不断扩大,发现新资源、开发新领域的经济活动已形成了一系列的新兴海洋产业。例如,近二三十年来就形成了海水养殖业、海洋油气开采业、海洋娱乐和旅游业等海洋产业。另外,还有一些正在产业化过程中的海洋经济开发活动,如海水淡化和海水综合利用、海洋能利用、海洋药物开发、海洋空间新型利用、深海采矿等。随着海洋高新技术的不断进步,人类对海洋的开发、利用和保护活动将不断深入和扩大,海洋信息服务产业、海洋环保产业等将开辟更为广阔的领域。由于海洋环境的复杂多变,海洋开发风险很大,技术要求和生产成本也很高,尤其是海洋开发所需要的几乎所有技术都属于资金密集型、知识密集型的高新技术。因此,新兴海洋产业的形成和发展,离不开海洋科学水平和技术能力的提高。在知识经济时代,科学和技术已经成为社会经济发展的基础资源。我们只有进一步强化海洋意识,加速发展海洋科学技术,才能在国际海洋竞争中立于不败之地,才能为全面建设小康社会提供取之不尽的财富,才能为保障国家海洋环境的安全提供强有力的科技支撑。

我国是一个海洋大国,但还不是海洋强国。改革开放以来,我国海洋经济发展迅猛。2003 年,全国海洋产业总产值达到 10 077.71 亿元,这是我国海洋产业首次突破 10 000 亿元大关。2005 年,主要海洋产业总产值为 16 987 亿元,增加值为 7 202 亿元,比上年增长 12.2%,相当于同期国内生产总值的 4.0%,继续保持高于同期国民经济增长的速度,海洋经济已成为国民经济新的增长点。^①但是,同世界上的海洋强国相比,我国仍然存在很大差距。目前,我国的海洋产业产值还不到世界海洋产业产值的 2%,海洋开发利用水平与我国海洋资源的拥有量和海洋大国的地位极不相称,海洋产业在整个国民经济中仍然是一个薄弱环节,远远不能满足国民经济发展的需要。中共十六

① 引自国家海洋局《2005 年中国海洋经济统计公报》,2006 年 1 月。

大“实施海洋开发”作为新世纪我国经济社会发展的一项重要战略部署。国务院为确保这一战略部署的实施,主持制定了《全国海洋经济发展规划纲要》,并提出了“建设海洋强国”的战略目标。^①“十五”期间及其以后一段时期内,我国建设海洋强国的基本指导思想和战略目标是:依法加强海洋管理,强化海洋科技创新,有效维护海洋权益,合理开发利用海洋资源,持续快速发展海洋经济,切实保护海洋生态环境,努力把我国建设成为海洋科技先进、海洋经济发达、海洋生态环境健康、海洋综合国力强大的海洋强国。

二、海洋开发实践需要尽快建立起规范化的海域使用管理制度

海域是发展海洋经济、实施海洋开发的载体。我国海域空间广阔,蕴藏资源丰富,拥有 300 万平方千米的管辖海域,近海石油资源储量约为 240 亿吨,天然气资源储量约为 14 万亿立方米,海洋能源理论蕴藏量为 6.3 亿千瓦,海洋渔业资源丰富。此外,在国际海底区域,我国还拥有 7.5 万平方千米的多金属结核矿区。在我国资源日益短缺的背景下,管好、用好海域,开发利用好海洋资源,是促进国民经济健康发展的重要保障。

改革开放以来,我国的海洋事业得到了长足发展,其增长速度远远高于全国 GDP 的增长速度。但是,随着海洋开发密度、强度的加大,在海域使用过程中也出现了一些新的情况和问题,诸如,海域权属不清,一部分人错误地认为海域属于本地区或本人所有,擅自占用或者出让、转让、出租海域;由于海域使用缺乏统一的权属管理,各行业用海矛盾突出,用海活动之间时常发生纠纷,用海秩序混乱,甚至引发社会不稳定因素;海域使用者的合法权益得不到有效保护,影响了海洋开发者的积极性;海域无偿使用现象普遍存在,造成国有资源性资产流失;^②等等。这些都严重影响了海域综合效益的发挥和海洋经济的可持续发展。

如何解决海域使用中的诸多问题,保证海洋开发走上健康发展的道路呢?海域使用管理概念的提出从理论和实践上为我们提供了一种新的思路。

我国于 2002 年正式实施《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称

^① 我国实施海洋强国战略的总体设想是,在“十五”期间启动海洋强国战略,用 10 年时间打好基础。到 21 世纪中叶我国人均收入达到中等发达国家水平时,我国应该同时成为具有一定综合国力的海洋强国。

^② 国有资产按其社会再生产中的地位 and 作用、不同性质归类,可分为企业性资产、行政事业性资产、公用性资产和资源性资产四类。资源性资产是国家依法占有的一切自然资源,包括土地、矿藏、水流、森林、草原、山岭、滩涂、海洋等。

《海域使用管理法》)。《海域使用管理法》是我国第一部综合性的海洋管理法律。它的制定和实施,对于解决海域开发、使用中的“无序、无度、无偿”(简称“三无”)问题,遏制海洋资源的破坏,改善海洋生态环境,建立科学的海洋综合管理体制,维护国家的海域所有权,保障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,具有重要的现实意义。

《海域使用管理法》的颁布实施在理论上是一个突破。它第一次明确了“海域属国家所有,国务院代表国家行使海域所有权”。国家对所属海域拥有所有权,对其拥有占有、使用、收益和处分的权能。国家依据法定的程序和方式将海域使用权让渡给海域使用人,海域使用人应依法支付国家相应的海域使用金。

西方国家对海域使用管理研究的理论起点是基于共有资源的产权制度。按照某些西方经济学家的诠释,对共有资源(common resources)的过度利用或不当使用在于缺乏明确界定且有效实施的产权制度,从而导致市场发出错误的信号。例如,著名的渔业管理理论家 G. Waugh 曾经指出:“在缺少安全的产权的情况下,渔民们所追求的只是平均生产率,而非边际生产率。”¹⁸ 世纪著名的经济学家亚当·斯密在其著作中也清楚地阐明了这一观点。1991 年度诺贝尔经济学奖获得者高斯(Coase)认为,在不发生交易费用或交易费用不高的情况下,政府所必须做的只是明确界定和有效实施产权制度。现代西方经济学认为,在许多情况下,外部影响之所以导致资源配置不当,是由于产权不明晰。如果产权是完全明晰的并得到充分的保障,那么有些外部影响就可能不会发生。1968 年,哈丁在《科学》杂志上发表了一篇影响深远的论文《共有品悲剧》(*The Tragedy of the Commons*)。他认为,人类和人类社会的发展都是由追求自我福利最大化的个人所驱动的,因此,当技术进步和其他方面所发生的变化使产权制度的有效实施成为可能、以及能够将实施产权制度所花费的社会成本降低到可以接受的程度、而围绕共有资源的利用所产生的矛盾和冲突也日趋激化时,采用排他的产权制度来管理海洋资源就仅仅是一个时间问题了。

我国建立海域使用管理制度的根本目标是要实现海洋管理和经济发展的“双赢”。海洋管理之“赢”在于实现对海洋的有效保护,经济发展之“赢”则是对海洋的合理开发和利用,这是关系到国家发展全局的战略性问题,海洋行政管理是实现这一战略目标的手段和桥梁。《海域使用管理法》的颁布实施,进一步确立了我国以权属管理和有偿使用为基础的海洋综合管理体系,是实现“双赢”的法律保障。在今后的工作实践中,我们必须处理好海洋管理和经济

发展的关系,不能只强调海洋管理而牺牲经济发展,也不能只强调经济发展去竭泽而渔,要在海洋功能区划的指导下,既要长远打算,不可急功近利,又要适时、适度、合理开发利用海洋资源。通过海洋功能区划,有效地协调各行业的用海矛盾,规范海上各类开发活动的秩序,促进海洋经济的整体效益提高和全面协调发展。

海域使用管理是我国海洋综合管理中一项最基本的管理职能,现代海洋开发呼唤着综合性的海洋管理。海洋是一个连续流动的水体,海洋的流动性、三维性、海洋功能的多宜性和海洋资源多样性的特点,使海洋成为多种产业开发活动和海洋多种功能利用的客观基础,众多产业集中在同一海域,必然产生错综复杂的矛盾和冲突,而任何一个行业管理部门依靠自身的力量都难以解决这些矛盾和冲突,必须寻找一种超越单一行业的管理形式,即海洋综合管理。美国是最早提出海洋综合管理的国家,其代表性论著有 J. M. 阿姆斯特朗和 P. C. 赖纳合作完成的《美国海洋管理》。美国还建立了科学的海洋管理体制,完善的海洋立法和规划以及严格的执法机制,并将海洋战略作为其全球战略的重要组成部分。为适应海洋形势的发展,除美国外,还有许多沿海国家重新审视本国的海洋政策,制定新的海洋开发战略,加强海洋综合管理。特别是澳大利亚、加拿大和韩国,在海洋全面一体化管理方面走在了前面。澳大利亚拟定了海洋政策并通过海洋综合规划实施综合管理;加拿大制定了综合性海洋法,对影响海洋的开发活动进行综合管理;韩国是以机构改革的方式将政府机构中十个与海洋有关的职能合并在一起,以确保海洋综合管理的实施。世界各国发展海洋事业的实践和经验证明,对海洋实施统一、综合的管理正在成为实施海洋开发,保护海洋环境,保证海洋可持续发展的主要手段。

海洋综合管理是在充分考虑海洋事务之间相互关系和作用的基础上,将涉及国家利益的事务优先综合起来,使海洋领域的发展与国家的大政方针更好地融合在一起,通过全面、统一的管理协调解决海洋可持续发展中的问题。国际海洋权益斗争和各国发展海洋事业的实践告诉我们,缺少强有力的海洋综合管理,国家和民族的海洋权益就无法得到切实有效的维护,开发海洋的巨大效益就无法实现。针对目前的国际、国内海洋形势,为确保我国“实施海洋开发”战略部署的顺利实现,必须响应联合国的号召,建立海洋综合管理制度,着重从管理科学的基础研究、管理体制的改革和建设、海洋法律制度的健全和完善,以及相关行政措施的制定和落实等方面开展工作。

三、海域使用管理实践急需系统化的理论指导

海洋管理实践离不开正确的理论指导。在海洋开发过程中,我们不仅要

注重海洋管理的实践,还必须重视海洋管理的理论研究。理论是认识事物、确定事物发展方向和寻求解决问题途径的基础。没有系统的科学理论的指导,要提升海洋管理的层次和质量只能是一句空话。

我国涉海、用海历史悠久,但现代意义上的管海时间并不长,再加上长期以来受“重陆轻海”的思想影响,对海洋管理的重视不够,且理论与发达国家相比差距甚远,海洋管理理论的滞后使我们丧失了前瞻性和分辨力,^①为此,我们已经付出了沉重的代价。历史的经验告诉我们,没有科学的理论作指导就没有正确的行动,理论产生于实践,服务于实践,同时理论又在实践中不断得以丰富、充实和发展。面对日趋激烈的国际海洋竞争,海洋管理不能仅仅局限于实践,如果不善于归纳总结并及时将无数的感性认识提高到理性层次上来,国家宏观和中观层面的管理水平就不可能提高,前进的步子也不会大。

在我国,现代意义上的海洋管理起步较晚,明显滞后于海洋实践。随着海洋开发逐渐向纵深发展,我们面临的问题会越来越多,急需系统化的理论加以指导。国际、国内海洋开发形势的变化已经给海洋管理带来了诸多机遇和挑战。如何抓住机遇,寻求发展的契机呢?这需要有建立在科学理论基础之上的观察力和辨析力。因此,应尽快形成独立的海洋管理学科体系。

21世纪是海洋的世纪,解决人口、环境和资源三者矛盾的出路在海洋。当今世界,不仅沿海国家重视海洋,内陆国家也千方百计试图加入开发利用海洋的行列。维护沿海国家的海洋权益、保护海洋环境和实现海洋资源的可持续利用,是本世纪海洋管理的主旋律。

在国际海洋竞争日趋激烈的背景下,我国海洋管理的形势不容乐观,作为实施海洋管理的重要依据——海洋法律、法规也不尽完善。另外,我国的海洋管理体制、运作机制、人员素质、装备技术等与海洋开发形势的要求存在很大差距。在国家行政机构改革中,海洋管理体制如何改革?应该取消什么,保留什么,新设什么?这些问题并没有系统的海洋管理理论作指导,体制改革缺乏依据,对于组织形式是否符合实际需要也缺乏判断标准,在具体操作过程中只能征求各方意见。公说公有理,婆说婆有理。最后的结果,只能用最原始的平衡方法来确定海洋管理的组织形式,无法取得体制改革的理想效果。

毋庸置疑,在理论研究中,高等院校和社科院等的专业研究机构应该首当其冲,尤其是对海洋管理的基础理论研究更要加强。当然,理论体系的形成需要一个过程,也需要付出巨大努力。只要我们高度重视,组织有力,持之以恒,

^① 郁志荣:《加强海洋管理须重视理论研究》,载《中国海洋报》2002年7月19日。

在不久的将来就一定会实现预定的目标。

《海域使用管理法》的颁布实施,是我国海洋管理发展进程中的一个里程碑。但是,我们必须清醒地认识到,《海域使用管理法》只是从法律层面上为海域使用管理搭建了一个良好的制度平台。鉴于我国海域使用管理理论研究长期滞后于实践的现实情况,目前急需进行海域使用管理有关理论和方法的系统探讨、总结和深化。只有形成系统的、科学的海域使用管理理论和方法体系,才能有效地指导海域使用管理实践,促进我国海洋综合管理跃升到一个新的高度。随着《海域使用管理法》的颁布实施,国内学者和专家对海域使用管理的理论和方法进行了大量的研究探讨。2002年,中国海洋大学的李永祺教授与国家海洋局的鹿守本教授合著出版了《海域使用管理基本问题研究》,对我国海域使用管理的基本问题进行了系统论述。山东省海洋与渔业厅的王铁民出版了《海域使用管理探究》一书,对《海域使用管理法》的背景、意义、主要制度以及我国沿海各省海域使用管理实践进行了详细地介绍,并收录了有关海域使用管理的论文。国家海洋局海域管理司的孙书贤、吕彩霞等专家就海域使用管理也撰写了多篇论文。2004年北京大学法学院民法研究中心尹田编写了《中国海域物权制度研究》以及《中国海域物权的理论与实践》,就海域物权的性质、基本理论体系和主要实践进行了较为全面的分析和阐述。2004年中国海洋大学法学院陈兴华发表了《中国海洋资源产权制度研究》的论文,对中国海洋资源产权体系的构建进行了探讨。国家海洋局网站海域使用管理专栏以及《中国海洋报》等媒体也经常发布有关海域使用管理的信息和数据资料。上述研究成果,为本书的撰写提供了大量翔实的第二手资料。在参阅了大量国内外研究成果的基础上,本书主要依据西方产权理论和级差地租理论,紧密结合我国海洋资源开发利用和海域使用管理的实践,充分借鉴国外海域使用管理的先进理念和模式,从理论层面上系统探讨了海域使用管理的理论依据,试图形成较为系统的海域使用管理理论和方法体系,更好地服务于我国海洋经济发展的实践。

第一章

海域使用管理概论

长期以来,我国海洋资源的开发与管理处于各自为政的分割式行业管理状态,海洋开发出现了“无序、无度、无偿”的状况,结果造成了国有资源性资产大量流失、环境恶化和资源衰退。如何解决我国海洋开发中的种种问题和弊端呢?海域使用管理概念的出现从实践上解决了这个问题。

本章从海洋、海洋开发与管理的基本概念和特点出发,针对我国海洋管理中出现的问题,分析海域使用管理提出的背景和意义,阐述海域使用管理的基本内涵和主要手段,通过对海域使用管理基本范畴的简要论述,以及对海域使用管理基本问题的系统介绍,试图建立起对海域使用管理的初步认识。

第一节 海洋、海洋开发与管理的特点

开发海洋,发展海洋经济,已经成为解决当今世界面临的人口、资源、环境等问题的重要途径。《联合国海洋法公约》的生效,标志着国际海洋新秩序开始建立,一个全面开发利用海洋和保护海洋的时代已经到来。