

GUANYU HAIYU SHIYONG GUANLI WENTI DE LIANGHUA YANJIU

关于海域使用 管理问题的量化研究

王铁民 等 著



海洋出版社

关于海域使用 管理问题的量化研究

王铁民 等 著

海洋出版社

2003 年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

关于海域使用管理问题的量化研究 / 王铁民等著.
—北京: 海洋出版社, 2003.8
ISBN 7-5027-5922-0

I. 关… II. 王… III. 海域—管理—研究—中国
IV. D922.664

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 069255 号

策划编辑: 高朝君
责任编辑: 郑安敏
责任校对: 郑美联
责任印制: 刘志恒

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

(100081 北京市海淀区大慧寺路 8 号)

北京彩艺印刷厂印刷 新华书店经销

2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 5.5

字数: 120 千字 印数: 1~1 000 册

定价: 16.00 元

海洋版图书印、装错误可随时退换

目 次

绪 论	(1)
第一章 关于海域使用权有关问题的研究	(8)
第一节 持续使用特定海域的最短期限	(8)
第二节 应当报国家审批的用海项目及规模	(11)
第三节 海域使用权最高期限的确定	(15)
第四节 办理海域使用申请审批手续的时限	(20)
第五节 对临时用海的管理	(25)
第六节 对军事用海的管理	(29)
第二章 关于各类用海面积核定的研究	(39)
第一节 港口用海	(40)
第二节 建设工程用海	(43)
第三节 渔业和盐业用海	(45)
第四节 旅游和娱乐业用海	(47)

第五节 特殊用海	(48)
第三章 关于海域使用金征收标准的研究	
.....	(50)
第一节 围海、填海工程用海	(52)
第二节 渔业和盐业用海	(55)
第三节 娱乐业用海	(62)
第四节 电缆、管道及工业交通用海	(64)
第五节 沿海省(区、市)海域使用金现行 标准的比较	(69)
第六节 对某地区海域使用金征收数额的 测算	(87)
第四章 关于海域使用金征管有关问题的研究	
.....	(89)
第一节 海域使用金与海域有偿使用制度	(89)
第二节 我国海域有偿使用制度的现状分析	(92)
第三节 海域使用金各级财政分成比例	(100)
第四节 海域使用金征管业务费数额的设定	(109)
第五节 海域使用金减免征收政策	(114)
第六节 进一步加大海域使用金征管工作 力度	(117)

第五章 关于对违规用海罚款数额设定的研究	
.....	(128)
第一节 对非法占用海域罚款的设定	(130)
第二节 对非法改变海域用途的罚款设定	
.....	(134)
第三节 对逾期不缴纳海域使用金的罚款设定	
.....	(135)
第四节 对不依法办理海域使用续期手续	
的罚款设定	(138)
第五节 对不按规定拆除用海设施和构筑物	
的罚款设定	(140)
第六节 对拒不接受海域使用监督管理	
的罚款设定	(143)
 附 录	
《中华人民共和国海域使用管理法》	(148)
主要参考文献与资料	(161)
 后 记	(162)

绪 论

我国不仅拥有 960 多万平方千米的陆域国土，而且还有广阔的海域，是一个海陆兼备的国家。我国海岸线长达 32 000 多千米，其中大陆岸线 18 000 多千米，岛屿岸线 14 000 多千米。根据《联合国海洋法公约》，我国管辖的海域面积约 300 万平方千米，其中与陆地国土法律地位一样享有完全主权的领海和内水海域面积达 38 万平方千米。因此可以说，我国属于海域资源拥有量比较丰富的国家。

根据《中华人民共和国宪法》的规定，海域与江河、湖泊均属于“水流”，它同森林、矿藏、山岭、草原和城市市区的土地一样，都是属于国家所有的十分宝贵的自然资源。尤其是 2001 年 10 月由第九届全国人大常委会第 24 次会议颁布的《中华人民共和国海域使用管理法》（以下简称《海域法》），第一次明确作出了“海域属于国家所有”的法律规定。据《海洋年鉴（2000）》统计资料显示，自 20 世纪 80 年代初以来，我国海洋经济持续快速

发展，全国主要海洋产业年产值 1978 年只有 60 多亿元，1991 年增加到 530 亿元，到 2001 年已达到 4 500 亿元。这一时期，全国海洋经济年平均增长率高达 20 % 以上，远远高于同期国民经济平均增长速度。全国主要海洋产业增加值占国内生产总值的比重，由不足 0.5 % 上升到近 3 %，海洋经济已成为我国国民经济发展新的增长点。沿海地区之所以能够以约占全国 13 % 的陆地面积，承载全国 40 % 以上的人口，创造占全国 60 % 以上的国内生产总值，应当说是得益于濒临海洋的区位优势和对海洋资源的开发利用。目前我国海域使用面积约 265×10^8 平方米，仅占海域总面积的 7 %，海洋开发利用潜力巨大，海洋经济发展前景十分广阔。

为了加强对自然资源的合理开发和保护，国家在推进法制化管理的同时，把对国有自然资源实行有偿使用制度作为我国的一项基本国策。目前，我国对自然资源进行管理的法律框架已经基本建立起来，但是还需要进一步完善。由于《海域法》的发布施行较晚，对海域这一空间资源的使用管理的法律制度，与其他自然资源的管理相比，就更加不够完善。尽管《海域法》对海域使用管理的基本制度作出了原则性规定，尚需制定相关的一系列配套法规予以细化。特别是对涉及海域使用管理制度有关量化的一些问题，比如，为什么确定某一个指标，确定这一个指标的理论 and 实践依据是什么，其可行

性与可操作性如何等等，有必要从理论和实践的结合上进行科学论证和认真研究，并在此基础上建立一系列具有可操作性的配套制度，才能逐步使海域使用管理制度不断完善，进而推动海域使用管理工作走上法制化和规范化的轨道。

我们认为，关于对我国海域使用管理有关问题进行量化研究的必要性，至少可以从以下三个方面思考：

首先，党和国家领导人对深化和完善资源有偿使用制度提出了明确要求。

第八届全国人大第四次会议通过的《国民经济和社会发展的“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》提出：“依法保护并合理开发土地、水、森林、矿产和海洋资源，完善资源有偿使用制度和价格体系，逐步建立资源更新的经济补偿机制。”

时任国务院总理的朱镕基同志在第九届全国人大第四次会议上作的《关于国民经济和社会发展第十个五年计划纲要的报告》中指出：“加强对海洋资源的综合开发利用和保护”，“健全资源的有偿使用制度……完善资源保护和利用的法律法规”。

时任中共中央总书记的江泽民同志在 2001 年 3 月 11 日召开的中央人口资源环境工作座谈会上作了重要讲话，对资源保护和合理利用的问题特别强调并作了深刻阐述。他要求：“必须长期坚持保护和合理利用资源的方针，实行严格的资源管理制度。”他指出：“保护和合理利用资源的工作，要按

照‘有序有偿、供需平衡、结构优化、集约高效’的要求进行，以增强资源对经济社会可持续发展的保障能力。”“继续深化资源有偿使用制度改革，逐步完善资源有偿使用体系。”他还特别指出：“海洋资源开发利用不足与过度开发并存，近岸海域污染和生态恶化严重。”“加强海洋资源综合管理，完善海洋法律、规划和海洋管理体系，加快海域使用管理的法制化进程，强化海洋环境保护和海洋执法监察工作。”

党和国家领导人的上述重要指示，对我国自然资源有偿使用制度提出了三点基本要求：一是要把“有序有偿”作为实行资源保护和合理利用方针的首要内容；二是要“继续深化改革”，即变资源无偿使用为有偿使用，以适应我国经济体制由计划经济转变为市场经济；三是要“逐步完善”，即依法建立资源有偿使用制度和价格体系。由于我国海域资源有偿使用制度的建立比土地、森林、矿产等自然资源都晚，更有必要按照中央领导同志关于资源管理的上述要求，加快实施海域“有序有偿”使用制度并使这一制度逐步完善。而要使海域有偿使用制度逐步完善，开展海域使用管理方面的量化研究工作，就显得十分必要和迫切。

其次，推进海域使用管理法制化进程，需要对海域使用管理的有关问题进行量化研究。

按照中央领导关于“加快海域使用管理的法制

化进程”的重要指示，国务院于2001年6月3日将《海域使用管理法（草案）》提交全国人大常委会。并经2001年6月、8月和10月召开的第九届全国人大常委会第22、23、24次会议三读审议通过。该法发布施行后，国务院还将制定《中华人民共和国海域使用金征收管理办法》等有关配套法规，沿海省级人大也将制定实施《海域法》细则或办法，国家海洋和财政部门还将制定若干配套规定或技术规程。无论是法律、法规，还是规章和规范性文件，内容越具体越细化，其可操作性就越强，也就越需要对海域使用和管理有关问题进行量化。因此，加强海域使用和管理有关问题的量化研究，为全面实施《海域使用管理法》提供技术支撑，是完全必要的。

其三，实现海域使用管理规范化，需要对海域使用管理的有关问题进行量化研究。

在《海域法》发布之前，我国沿海11个省、自治区、直辖市和部分较大城市（以下论述涉及的统计数字，若无特殊说明，均不包括香港、澳门特别行政区和台湾省——编者注），相继出台了关于海域使用管理的地方性法规4个、政府规章7个、规范性文件上百个，对于加强所属各行政区毗邻海域使用的管理和推进国家海域使用管理立法，发挥了应有的作用。同时应当看到，在涉及到海域使用管理的量化方面，由于国家尚未制定统一的标准和

规范，各地的有关规定特别是涉及海域使用面积核测、海域使用金征收标准和对违规用海的罚金等，事关海域使用管理基本制度的若干问题，各地有关规定差异较大，很不统一。这种状况，在海域使用管理的起步阶段往往是不可避免的。但是，如果不尽快走上全国统一的规范化的轨道，势必影响海域使用管理制度发展进程。因此，在大量调查的基础上，通过分析、比较和论证，对海域使用管理有关量化的指标进行可行性研究，提出一个比较科学、相对合理和切实可行的方案，对于推进全国海域使用管理制度规范化建设，具有十分重要的现实意义。

本书着重对《海域法》有关条款和已经出台的地方性法规涉及到的海域使用管理中应当量化或者需要量化的有关问题，采取定性研究与定量分析相结合、理论探讨与实践经验相结合、动态分析与静态分析相结合、综合材料与典型事例相结合等多种研究方法，从必要性、合理性、可行性和相关性等多视角、多层面进行广泛而又深入的研究。虽然本书涉及的课题对海域使用管理有关量化问题的研究在很大程度上带有探索的性质，而且对这个问题的研究决不可能毕其功于一役，但至少可以为今后更加系统地构筑海域使用管理理论奠定一定基础，可以为进一步深入探讨海域使用管理新情况、新问题提供必要的素材，可以为不断向广度和深度拓展的

我国海域使用管理工作、为海域使用管理配套制度的进一步规范和完善，提供有益的技术支撑和理论参考。

据国家海洋信息网和资料库显示，截止该项研究开题之日，此类研究在国内尚属空白，国外同类研究报告也未见发表，当属一项新的研究课题。

总而言之，《海域法》与其他法律法规一样，有关量化的条款不可能一一作出量化规定，这是可以理解的。可是，如果一部法律法规出台之后，对法律法规有关量化的条款没有进行量化研究，那么，对这些法律制度和规定就难以深刻领会，这些法律法规的可操作性就大打折扣，也就更谈不上进一步具体化和规范化。由此可见，对《海域法》相关条款的量化规定、量化研究的重要性、必要性和迫切性都是不言而喻的。

第一章 关于海域使用权 有关问题的研究

第一节 持续使用特定海域的最短期限

2001年，我国颁布《海域法》，其核心内容是依法建立海域使用管理的基本制度。由于从事海洋开发利用的单位和个人所属的海洋产业不同、开发规模不同、开发单位的所有制性质不同，从而使得海域使用的情况十分复杂。在海域使用管理立法过程中，对应当纳入法律制度的“海域使用”要不要划定一个时限范围？如果需要，那么持续使用特定海域的最短期限如何确定？关于这个问题，《海域法》第二条第三款规定：“在中华人民共和国内水、领海持续使用特定海域三个月以上的排他性用海活动，适用本法。”

一、《海域法》为什么使用“特定海域”这个概念

所谓“特定海域”，是指单位或个人从事某一

海洋开发活动所使用的一定范围的海域。在《海域法》颁布之前，《国家海域使用管理暂行规定》使用的是“固定海域”这一概念，由于海域使用权人使用的海域根据经营或者环境的变化，有可能扩大或缩小，“固定海域”的提法不太准确。所以，《海域法》改用“特定海域”这一概念。

从理论上或者一般意义上讲，既然海域属于国有资源，国家对海域使用活动的管理应当是全面的，任何单位和个人使用海域必须向海洋行政管理部门提出申请，经海洋行政管理部门审核后，报有批准权的人民政府批准。海域使用申请人自领取海域使用权证书之日起，取得海域使用权。

而从我国海洋开发利用的实践来看，海域使用的类型多种多样，规模大小各异，使用期长短不同，情况十分复杂。特别是对于使用期只有一两个月甚至几十天的临时性用海，比如海上科学调查、海上勘探等用海活动，如果按照规定程序办理用海申请，不但不胜其烦，而且会耽误此类用海活动的如期进行。因此，对纳入法律制度的海域使用，划定一个比较合理的最短期限，是十分必要的。

二、纳入法律制度的用海活动的最短期限为什么定为“三个月”

《海域法》之所以将纳入基本管理制度的用海活动的最短期限定为“三个月”，至少是出于以下

三个方面的考虑：

一是海域具有与陆域不同的特点，如海域资源的复合性、功能的多宜性、水体的流动性等，这就决定了海域使用的特殊性。

二是据对全国海域使用情况普查，目前我国海域使用的类型至少有六大类，其中定置网（如渤海渔区的毛虾挂子网、坛子网、橈张网等）捕捞、长江口以北季节性滨海旅游和娱乐（如海上度假村、海水浴场、海上帆板、海上游钓、海上摩托艇驾驶和冲浪等）、海上养殖（如贝类育种孵化、扇贝半人工采苗等、出口鲜活海产品暂养）等使用海域的最短周期，一般不少于3个月。

三是到目前为止，沿海各地出台的海域使用管理地方性法规和政府规章，对用海期限的规定都是“三个月以上”，而且我国实行海域使用管理制度8年来的实践证明，以“三个月以上”作为纳入法制化管理的用海最短期限的界定是可行的。

三、对不足三个月的用海活动如何管理

为了防止海域使用管理出现盲区，《海域法》第五十二条对“使用特定海域不足三个月，可能对国防安全、海上交通安全和其他用海活动造成重大影响的排他性用海活动”，作出了“参照本法有关规定办理临时海域使用证”的补充性规定。这里要特别注意的是，《海域法》对“不足三个月的排他性用海”规定办理“临时海域使用证”，而不是

“海域使用权证”。应当说，这是两种性质不同的证件。我们认为，“临时海域使用证”属于行政许可证，因而不具有海域使用权取得的性质。鉴于此，对临时用海的管理，应尽可能放权；办证程序也应当尽量简化，最好以不妨碍合理的海域开发利用活动的正常进行为前提。

不足3个月的排他性用海，与临时用地的性质有些相似。《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）对“临时用地”也专设条款作出了明确规定。该法第五十七条规定：“建设项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有的土地的，由县级人民政府土地行政主管部门批准……临时使用土地的使用者应当按照临时使用土地合同约定的用途使用土地，并不得修建永久性建筑物。临时使用土地期限一般不超过二年。”

第二节 应当报国家审批的用海项目及规模

一、《海域法》对应当报国务院审批的用海项目之规定

《海域法》第十八条对应当报国务院审批的用海项目作出明确规定：“下列项目用海，应当报国务院审批：（一）填海五十公顷以上的项目用海；（二）围海一百公顷以上的项目用海；（三）不改变