



海域使用管理探究

王铁民 著



海军出版社

海域使用管理探究

王铁民 著

海洋出版社

2002年·北京

图书在版编目(CIP)数据

海域使用管理探究/王铁民著. —北京:海洋出版社, 2002. 6
ISBN 7-5027-5583-7

I. 海… II. 王… III. 海域-管理-研究-中国
IV. Q922.664

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 038685 号

责任编辑:陈泽卿
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)

北京海洋印刷厂印刷 新华书店发行所经销

2002 年 6 月第 1 版 2002 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 10.75

字数: 250 千字 印数: 1~1200 册

定价: 21.00 元

海洋版图书印、装错误可随时退换

自序

当人们举目观看世界地图,或驻足地球仪前的时候,最先映入眼帘的常是那夺目的蔚蓝色。从宇宙飞船或卫星遥感拍摄的照片来看,地球仿佛就是一个由海洋覆盖的“水球”。据专家测算,海洋约占地球表面积的71%,地球上约97%的水集中存在于海洋。如果把地球上最高的山峰移到大洋最深的海沟,把所有的山脉填入大海,那么整个地球将完全被2 000米深的一片汪洋所覆盖。海洋之博大和深邃,不是由此可略见一斑么。

广袤无涯的海洋,不仅以人类生命的摇篮和最大的自然资源宝库,成为地球生命支持系统的基本组成部分,而且是人类未来生存与发展的新空间,是社会经济可持续发展的希望所在。世界上大凡有建树的政治家、军事家、科学家、经济学家和社会学家,当他们从战略高度观察、思考和研究问题时,无不十分关注海洋,谋划经略海洋。纵观世界发展的历史,所谓放眼世界,不能不把目光投向海洋;所谓走向世界,也不能不首先走向海洋。

我国不仅拥有辽阔的陆地国土,而且拥有万里海疆,大陆岸线长达 1.8 万千米,是一个陆海兼备的大国。根据《联合国海洋法公约》的规定和我国政府的主张,我国管辖海域面积约 300 万平方千米,其中享有与陆地国土同样完全主权的领海和内水面积达 38 万平方千米。丰富的海域资源和开发海洋悠久的历史沉淀,为我国海洋经济发展提供了坚实的物质基础和巨大的发展潜力。自 20 世纪 80 年代中期以来,我国实行深化改革和扩大对外开放的方针,极大地调动了社会各方面开发利用海洋的积极性,促进了海洋经济持续快速发展,海洋开发利用取得了骄人的业绩。从 1986~2000 年,全国主要海洋产业总产值从 226 亿元增加到 4 000 多亿元,翻了四番多。这一时期,我国海洋经济的年均增长率高达 20% 以上,远远高于同期国民经济的平均增长速度,海洋经济已成为我国国民经济发展新的增长点。沿海地区之所以能用只占全国 13% 的土地养育全国 40% 的人口,创造全国 60% 的产值,无疑是受益于海洋这一得天独厚的资源和区位优势。同时,我们也应当看到,随着海洋开发向广度和深度拓展,对海域利用的密度和强度不断加大,海域使用无偿、无序、无度的问题日渐突出,造成了国有资源性资产大量流失。这些问题,已经引起了社会各界的广泛关注和国家领导层的高度重视。于是,加快海域使

用管理立法,依法加强海域使用管理被摆上党和国家的重要议事日程。2001年《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》)的颁布实施,是我国海洋法制化建设的一个重要里程碑,也是我国海域使用管理进入新的历史时期的重要标志。

应当说,与其他自然资源相比,我国对海域的法制化管理起步较晚,立法工作相对滞后。从1992年国务院提出建立海域使用管理制度算起,迄今还不足10年,相关管理制度不完善、不成熟是显而易见的。在《海域法》颁布后的一段时间里,我时常在思索,对我国现行的海域使用管理制度,需要在总结回顾的基础上,认真反思,进而系统化和理论化;对法律确立的管理制度和约束性原则规定,需要从实践和理论的结合上作出阐释和论述。因此,在海域使用管理方面需要探索、探讨和研究的问题很多,这是一项非常重要而迫切、十分艰巨而复杂的系统工程。而事实上,我们这方面的基础相当薄弱。目前,在国家级报刊上发表的有关海域使用管理的研讨性文章并不多见,有关专著则尚未见出版发行。每想到此,我便产生了一个念头,可否把我近几年陆续发表过的有关海域使用管理的文章收集起来,编成一个集子,也许会起到投石探路、抛砖引玉的作用。当我把这一并不太成熟的想法,向国家有关部门的负责同志和从事海洋研究的专家流露后,他们

无不给予热情鼓励和支持,从而增强了我出这本集子的信心。在此后的几个月中,我便“临渊结网”,着手收集和整理文稿,于是就形成了这本《海域使用管理探究》。

这本集子收选的文章近 30 篇,体裁比较广泛,有研究论文,也有考察报告;有讲课提纲,也有通讯报道;有工作侧记,也有专题评论。文章的内容,涉及对颁布不久的《海域法》的理解,对海域使用管理制度的理论性探讨,对海域使用管理工作的经验总结,对完善海域使用管理的意见和建议。为了阅读方便,将选录的文章分为三部分:第一部分“学法篇”,主要是对《海域法》的学习与理解;第二部分“研讨篇”,主要是对海域使用管理制度的研究与探讨;第三部分“实践篇”,主要是海域使用管理工作的调研和体会。俗话说,文如其人。这些文章诚如我本人的性格,不仅素来观点鲜明,开门见山,而且秉笔触及的问题多贴近海域使用管理的具体实际。尽管有的见解难免浅陋和偏颇,但决不吞吞吐吐、闪烁其辞。我想,这本集子的出版发行,或许有助于人们加深对海域使用管理工作的了解和对《海域使用管理法》有关规定的领会,活跃海域使用管理理论的研讨气氛,对海洋行政管理工作者也不无参考作用。若此,吾愿足矣!

这本《海域使用管理探究》,是继去年海洋出版社

出版发行我的《海洋开发与管理文选》之后,又一本关于海洋管理的著述。藉此拙作付梓之际,谨向所有关心、支持和理解本人的领导、同事和朋友们,再次致以最诚挚的谢意!

由于本人学识所限,而且部分文章发表时间较早,偏颇和疏漏之处在所难免,敬请诸位方家及广大读者不吝赐教。

作 者



2002年5月于泉城



作者简介

王铁民 1946年7月出生于山东利津。1968年参军。先后任某部政治处和政治部宣传处干事。1982年转业到山东省水产局工作。1985-1990年,先后担任《山东省志·水产志》主编和山东水产信息网络负责人。1991年以来,先后任山东省水产局办公室副主任、省海洋与水产厅海洋综合管理处处长、省海洋与渔业厅海城处调研员,并任省渔业经济研究会常务理事和兼副秘书长、中国信息协会员事、齐鲁渔业杂志编委会副主任委员、中国海洋报山东记者站站长、国家海洋政策研究员、中国海洋法学会理事,2001年被聘为山东社会科学人才库成员。此外,还被中国未来学研究所、青岛泰杰海洋工程咨询开发研究院、国家海域使用管理技术总站聘为高级研究员或特邀研究员等职。

先后主编《山东省志·水产志》和《山东海洋与渔业大事记》,其中《山东省志·水产志》获1992年获全国新编地方志优秀成果二等奖;承担了《山东风物大全》、《方志学基础教程》、《中国海洋志》等大型著述部分篇章的书稿撰写,承担的全国哲学社会科学中华基金课题“海洋经济建设研究”,1995年获省渔业经济研究优秀成果一等奖和省社会科学优秀成果三等奖;先后主笔草拟了《山东省海域使用管理规定》、《关于加强全省海洋管理工作的报告》、《山东省海域使用金征收管理暂行办法》等重要规章和文件,出版个人著作《海洋开发与管理文选》。此外,先后主持完成了《关于“海上山东”建设亟待解决的几个重大问题的研究》、《山东省渔业综合生产能力的研究》、《山东渔业与韩国之比较研究》、《山东省海洋资源可持续利用的研究》、《山东省海洋农牧化建设工程实施方案的研究》、《关于我国海域使用管理有关问题的量化研究》等多项研究成果,引起了有关部门和专家的高度重视,有的研究成果进入了高层决策。



4892.06

目 次

(一) 学法篇

热切期盼《海域法》尽快出台	(3)
海域使用管理法制化建设的重要里程碑	
——热烈祝贺《海域法》发布施行	(8)
学习和领会《海域法》的几个问题	(14)
关于《海域法》确立的几项重要制度	(29)
学习《海域法》有关问题解答	(45)
对《海域法》中罚款数额设定的研讨	(64)
对《海域法》第五章的阐释	(81)
海域使用管理法制化建设的大跨越	
——海域使用管理立法工作断想	(88)

(二) 研讨篇

要把依法加强海域管理摆上重要议事日程	(107)
对海域使用管理有关问题的探讨	(113)
对海域使用管理几个问题的看法	(128)
关于我国海域使用管理的若干问题	(143)
海域使用权登记制度初探	(161)

关于在海域确权中招标或拍卖方式的运用·····	(173)
谈谈对海域使用管理工作的再认识·····	(179)
应重视海域使用管理的量化研究·····	(182)
关于海域使用权有关问题之我见·····	(188)
对各类用海面积核测方法合理性的研究·····	(201)
对制定海域使用金最低标准的几点浅见·····	(210)
对海域使用金征管有关问题的商榷·····	(240)
关于当前开展海域使用金征管工作亟需解决的 几个问题·····	(254)

(三) 实践篇

辽冀津三省市海域使用管理考察报告·····	(267)
烟台市海域使用管理的几点启示·····	(276)
山东省海域使用管理亟须建章立制·····	(282)
山东省海域使用管理工作汇报提纲·····	(290)
关于实施《山东省海域使用管理规定》的有关 问题·····	(297)
实施《山东省海域使用管理规定》需要进一步明 确的几个问题·····	(309)
对《山东省海域使用金征收管理暂行办法》有关 问题的说明·····	(315)
海域使用管理个案评析·····	(324)

(一) 学法篇

热切期盼《海域法》尽快出台

海域使用管理法制化建设的重要里程碑

学习和领会《海域法》的几个问题

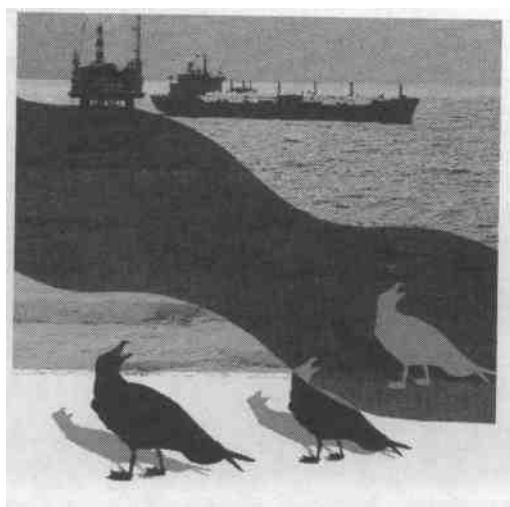
关于《海域法》确立的几项重要制度

学习《海域法》有关问题解答

对《海域法》中罚款数额设定的研讨

对《海域法》第五章的阐释

海域使用管理法制化建设的大跨越



热切期盼《海域法》尽快出台*

以法治国、依法行政、依法加强对国有资源的管理并实行有偿使用制度,是经济发展和法制建设的客观要求,也是我国的一项基本国策。

党和国家领导人在全国重要会议上多次指出,严格执行土地、水、森林、矿产、海洋等自然资源管理和保护的法律,实行资源有偿使用制度。这是一个非常英明的论断。

据笔者所知,目前我国土地法、水法、森林法、矿产法等相继出台,海洋方面也出台了专属经济区与大陆架、领海及毗连区以及海洋环境保护方面的法律,可以说比较完备。然而,美中不足的是开发利用程度最高与海洋经济发展至关重要的近岸海域的使用管理法律至今尚未出台。

不可否认,我国现行的涉海法规,如《渔业法》、《海上交通安全法》和《矿产资源法》等,对于依法规范有关涉海行业的内部管理具有十分重要的作用。但是,我

* 本文系作者署名为“本报特约评论员”的一篇文章,发表在 2001 年 3 月 6 日《中国海洋报》第一版。

国的《渔业法》和《矿产资源法》只是分别规范渔业资源和矿产资源开发利用与管理的法律,《海上交通安全法》和《海洋环境保护法》也只是规范海上交通安全和海洋环境保护的法律,均不涉及海域使用权属问题,因而无法解决行业之间的用海矛盾。

由于目前没有关于海域使用权的法律,许多人对海域的所有权问题模糊不清,往往把自己眼皮底下那一片海域误认为是本县、本乡、本村的,因争占海域发生纠纷乃至械斗的事件时有发生。由于现行法律没有对使用海域的单位和个人取得海域使用权做出明确的规定,海域使用权属不清,从而导致海域开发秩序十分混乱,养殖与港口航道、滨海旅游、油气开采等用海的矛盾,以及擅自开发海域影响国防安全的问题越来越突出。南方某市因受利益驱动,擅自将该市军港附近的海域出租给台商使用,险些造成不良后果,就是一个发人深省的例证。海域使用权属不清,还造成国有海域资源性资产的严重流失。据悉,某港商一个占用海岸线长达 15 千米、规划填海 23 平方千米的建港项目,由于无证无偿用海,至少使国家流失海域使用金 2 亿多元。

实践证明,只有尽快出台《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》),明确国家海域所有权和使用权的法律地位,确立国家和海域使用者之间的法律关系,并通过建立海域使用权审批和海域有偿使

用制度,才能从根本上改变因海域使用权属不清造成的海域开发“无序、无度、无偿”的混乱局面。

正在制定的《海域法》,应当把海域使用权属管理问题作为核心内容,并且明确海域权属的统一管理。这是因为它与涉海行业管理性质不同、层次不同。涉海行业管理主要是调整行业内部的利益和相互关系,寻求本行业的规范化、制度化。海域使用权属统一管理则是调整各涉海行业之间的矛盾和纠纷,尽量减少各类用海之间的相互不良影响,依法保护海域使用者的合法权益。由此可见,《海域法》所确定的海域使用权属统一管理和现行法律体系规定的涉海行业分部门管理,是相互衔接、相辅相成的。

海域权属统一管理,是由海域及其使用的性质与特点所决定的。众所周知,海域是一个无法截然分开的空间资源整体,具有功能多宜性和水体流动性等特点。它不像土地那样,地面上农作物、林果、草原和湖泊界线分明,一目了然;也不像土地那样具有相对固定性,一条阡陌就可以把不同使用权人的使用范围分开。这就决定了海域使用权属只能由政府的某一个部门统一管理。如果海域使用权属分散由多部门管理,不仅影响国家海域权属管理的权威性,增加管理的复杂程度,而且将加剧各行业自行用海引发的行业相互之间的用海矛盾和冲突,导致海域使用秩序混乱,损害国家海洋权益。在这方面,我们曾经走过弯路并有许多教

训,理当引以为戒。

通过立法,建立海域使用权属统一管理制度,是对国内外成功经验的借鉴。据考察了解,美、英、韩等国家,都对海域使用权属实行统一管理制度。自1993年经国务院批复建立海域使用管理制度8年以来,沿海各地十分重视,并全力推动海域使用管理地方法制建设。日前,在沿海11个省、自治区、直辖市和4个有立法权的城市中,已出台海域使用管理地方性法规4个、政府规章8个。这些地方性法规和政府规章对海域使用权属统一管理都做出了明确规定,而且实践证明对于改变海域使用“无序、无度、无偿”状态是行之有效的。于2000年完成验收的第一批国家级海域使用管理示范区,在实施海域使用权属统一管理,建立和完善海域使用管理制度方面,进行了积极的探索,创造了成功的经验,不仅对全国海域使用管理工作起到了推动作用,而且为海域使用管理立法提供了大量实践依据。

加快出台《海域法》,是海洋经济可持续发展的客观要求,是完善我国自然资源管理法律体系的需要,也是社会各界的强烈要求。近几年,全国人大代表、政协委员在每年“两会”期间都提交关于加快制定《海域法》的议案、提案和建议,呼吁《海域法》尽快出台;沿海地方政府一个普遍而又迫切的希望和呼声,同样是加快出台《海域法》。全国各地区、各阶层,南国北疆,上上下下,也形成一个共同的期盼,发出一个强烈的呼声,