

三元法学文丛

关 涛 / 著

海岸带利用中的 法律问题研究



科学出版社
www.sciencep.com

三元法学文丛

海岸带利用中的法律问题研究

关 涛 著

国家社会科学基金项目

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书从法律角度提出我国海岸带科学利用的基本思路。首先,严格执行海岸带综合利用规划是科学利用海岸带的前提,应将海岸带综合利用规划纳入国土规划之中,协调好海岸带规划与土地利用总体规划、城市规划和其他专业规划之间的关系,将规划上升为具有法律性质的规范,以提高其制定的科学性和执行的严肃性。其次,对海岸带利用的管理应打破海陆分治的局面,实行发达国家通行的综合管理。再次,对行政不作为严格追究法律责任;建立环境公益诉讼制度以提高公众的参与程度和环境问题的处理速度;法院介入对异地污染源问题和地区间水资源利用纠纷的处理,利用相邻关系原理解决地区间的纠纷。

本书适合于高等院校法学专业本科生和研究生作为教材使用,也适合于海岸带地区的政府、人大、环境资源研究机构,海岸带资源的实际利用者(包括自然人和法人)参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

海岸带利用中的法律问题研究/关涛著. —北京:科学出版社,2007

(三元法学文丛)

ISBN 978-7-03-019725-2

I. 海… II. 关… III. 海岸带-利用-法律-研究-中国
IV. D922.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 129450 号

责任编辑:徐蕊 王剑虹/责任校对:张怡君

责任印制:张克忠/封面设计:耕者设计工作室

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

源海印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2007 年 10 月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2007 年 10 月第一次印刷 印张: 12 3/4

印数: 1—2 500 字数: 230 000

定价: 26.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈路通〉)

编委会名单

编委会主任 郭明瑞 房绍坤

组成人员 (按拼音顺序排序)

房绍坤	郭明瑞	胡华强	金福海	潘维大
汤 唯	唐广良	汪建成	杨立新	

编委会秘书长 张平华 徐 蕊



丛书序

为拥有自己的文库，打造学术品牌，在科学出版社的鼎力支持下，烟台大学法律人推出了《三元法学文丛》。这是一件值得庆贺的事情。

文丛何以得名？盖因烟大校园中心有一湖，名曰“三元湖”。“三元”者含义有三：一者古有连中三元之说；二者，烟大为地方出资，北大、清华援建而成；三者湖面一分为三。三元湖中，三个圆形湖面，心心相连；湖心有岛，湖上横跨小桥，四周翠柳环绕。春来鸟语花香，闲观鱼翔浅底；冬去冰雪沉卧，平增学子嬉戏。聆听着湖畔钟楼里催人振奋的钟声，徜徉于石道上感受着扑面而来的杨柳风，感受到的是远离尘嚣的寂静，读懂的绝对不止湖边图书馆内的老书。

不知不觉中，始建于1984年的烟大法学专业，已走过了23个年头。期间，三元湖见证了烟大法学的风雨历程，分享着烟大法律人的喜悦和失意；见证着办学规模由起初的不足百人而至今天的上千人，送走了一批批朝气蓬勃的学子；见证着法律系办公室由寥寥数间发展到拥有独立庭院的法学楼，期待着法学院的日新月异。变幻的是时空，但不变的是烟大法律人对法学的忠诚和毅力。三元湖可以作证！

三元湖懂得感恩，三元湖水或涌于地下，或来自天上，涓涓溪流滋养着她、滂沱大雨浇灌着她，三元湖用她的一泓清水感谢着天地。三元湖也用她自己建起一座友谊的丰碑，记载下了北大、清华、烟台市及各方力量在创办烟大、建设烟大的丰功伟绩。三元湖畔的法律人广交四海俊杰、贤达，他们的进步凝聚着朋友的心血。他们的劳动成果又怎能不刻上三元湖的名字，藉此公告世人、报恩于世人？

三元湖是俊秀的，但她懂得领略东门外一望无际的黄海；三元湖是安静的，但她能够听到大海的奔腾不息。俊秀的、安静的三元湖在告诫烟大法律人不要在湖光山色中沉醉，不应在春风细雨中沾沾自喜。《三元法学文丛》是我们身后的路标，它告诉我们前方还有远远的路……

我们荣幸地邀请到了我国十余名知名学者组成编委会，掌管文丛方略大计；我们将以质量为文丛之生命，以学术性为追求指标，坚持宁缺毋滥的原则；我们期望烟大法律人（文丛的作者包括了烟台大学法学院现任专任、兼任教师及曾经在烟台大学工作的教师，烟大法学院的校友等）能在这一舞台上自信地展示自己，哪怕所展示的还不值得称道；真诚地奉献自己，哪怕所奉献的成果还显青涩；要勇敢地在舞台上走下去，哪怕不知道路在哪里。

本文丛有如下特点：

“广”。内容涉及民、商、刑、法理、诉讼法等诸领域，研究范围广泛，信息量大；同时，最大限度地展现各专业领域最新研究进展和成果，为广大读者献上全面而内容丰富的学术大餐；

“精”。内容“广”而不乏“精”，内容详实而不乏力度。突出重点，力求在“面”的基础上使每个“点”论证更加精道；抓住事物本质，解决问题根本；关注难点、热点、疑点、争点，排疑解难；

“时”。内容博、深而具前沿性、前瞻性，以深厚的法学理论为积淀，植根法学研究，紧随现实动态、捕捉学术讯息，探讨时事热点，服务中国法治建设。

法学理论博大精深，法学研究之路历程艰辛，在奋进前行的过程中难免彷徨或焦躁，在自我展示中也恐错误纰漏浮然。若蒙读者不吝指正，将不胜感激！

郭明瑞

2007年8月26日

前 言

海岸带是陆地与海洋的交汇地带,由于得天独厚的自然条件,孕育着丰富多样的生物种群,海岸带成为资源丰富、功能无限、具备生产力高速发展条件的经济带,同时,海岸带也属于生态环境敏感地区,即海岸带是对生态环境系统具有特殊价值的稀有动植物的生长地和栖息地,极容易受到人类活动的破坏而造成环境的恶化。海岸带的利用涉及滩涂利用、资源开采、港口建设、海水养殖、沿海旅游等多方面的内容,不仅关系经济的发展,而且对沿海生态环境有直接的影响。在经济发展、人口增加及个人追求私利等因素的冲击下,我国海岸带地区出现了无序利用的不良现象,无序开发和违法利用也使得海洋资源日渐枯竭、海岸带污染严重。因此,利用法律手段有效规范海岸带的开发利用,是沿海地区可持续发展的基本保障。

海岸带利用的法律问题属于公法和私法交叉调整的领域,我国长期以来是以公法调整为主的,私法的调整功能并未发挥。我国有关海岸带利用的法律规定是由诸多法律法规和行政规章组成的,海岸带也是由数个行政主管部门共同管理的,由于政出多门、缺乏统一管理、效率不高,在一定程度上影响到海岸带开发利用的良性发展,因此目前有关此类课题的研究集中在行政管理方面,并且已有不少高水平的研究成果。由于海岸带地区水陆关系的密切程度已使海岸带成为自然环境极为特殊的地区,须进行统一规划、综合管理,对此,各沿海国家已经达成共识,在海岸带地区片面强调海陆划界进行分割管理的做法是不可取的。《中华人民共和国海域使用管理法》颁布实施以后,我国法学界也开始注意研究这一问题,但又过分热衷于对海域使用权性质的争论,即是否属于物权,属于哪一种物权。当然对这一问题的讨论是非常必要的,涉及我国物权立法的问题。但法学作为一门应用学科,应该更多地考虑从法律角度如何解决海岸带利用中存在的实际问题,本书试图通过一种较为开放的视野来研究这一问题。

我们的研究思路是:发挥私法在海岸带利用中的作用,包括《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)、《中华人民共和国城市房地产管理法》(以下简称《城市房地产管理法》)、《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)和《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域使用管理法》)等,通过民法调整海岸带利用权的设立、变更和终止,保障海岸带利用权科学、有效的行使;在公法调整方面,应强调政府和管理海岸带利用活动时的依法行政,重在确保海岸带利用规划的执行。海岸带利用规划既可以单独制

定,也可以反映在土地利用总体规划、海洋功能区划和相关的专业规划之中,确保海岸带利用规划的实现应该成为沿海各级政府的施政目标和考核要求。考虑到海洋资源的世界性,在研究中注意海岸带利用制度与国际惯例的接轨,借鉴国外成功的立法经验是主要研究手段。本书在调查分析我国海岸带利用现状的基础上,重点研究海岸带利用权的得、丧、变更问题;保障海岸带利用权的正确行使尚需政府主管部门的依法行政;海岸带环境纠纷的司法解决机制也是我们研究的重点。

我们认为,海岸带利用权包括陆域使用权与海域使用权两大类,为体现对海岸带综合利用的科学理念,在理论研究中可以海岸带利用权加以概括。关于陆域使用权的规定原则上应纳入有关土地使用权的规定当中,因此,我们的基本观点包括以下几方面内容。

1. 我国海域使用权的法律性质及其在我国法律体系中的地位

与土地使用权相比,我国的海域使用权是一种新型的用益物权,鉴于其在现代社会的重要性,应该在我国物权法中与土地使用权并列做出基本的规定。

(1) 相同之处。与土地使用权一样,海域使用权也是物权法中的上位概念,就像土地使用权分为耕地使用权、养殖水面使用权、草原使用权、林地使用权、采矿用地权、建筑物基地使用权等一样,海域使用权也可分为海上养殖权、海上捕捞权、海上通行权、海底采矿权等。土地使用权与海域使用权作为用益物权还有许多共同之处,如均可以通过协商、招标、拍卖的方式原始取得,也可以转让,通过登记确认权属。在权利取得方面也可以分为有偿和无偿两种形式,因公用海可以是无偿的。国家对两者都实行动态管制,在权利设定和行使方面,须以科学规划为前提,就土地使用权而言,须符合土地规划;就海域使用权而论,须符合海洋功能区划。

(2) 不同之点。从民法的角度观察,海域使用权与土地使用权也有所不同。我国的土地使用权均具有独占性和排他性,而海域使用权中的海上通行权与海上捕捞权却没有独占性和排他性,在同一海域可以同时为许多民事主体设定海上通行权与海上捕捞权,与地役权的性质相同。即使是海上养殖权,有的地方在同一海域下层进行底播式养殖、上层进行浮筏式养殖,在这种情况下,养殖权也不具有独占性和排他性。

2. 政府在海岸带利用管理中的行政执法问题及其改进方式

我国目前在海岸带利用方面最突出的问题就是对自然资源的利用率低和对生态环境的破坏严重。从政府管理的角度考察,主要是未能严格执法。造成这种状况的原因,一方面是由于政府有关部门的公务人员法律意识不强,另一方面也与固有的管理体制有关,所以对行政行为的监督是非常必要的。针对我国目前存在的问题,我们提出以下两点建议。

首先,我国目前有关海岸带管理机构的组织制度不利于综合管理。中央未设置对全国海岸带实施统一管理的最高权威机构。虽然国家海洋局隶属于国土资源部,但其管辖范围仍限于海域,主管全国的海洋开发利用的监督管理和海洋环境保护,为部属单位,目前其工作的重心在于提供海洋公益服务、组织海洋科研和规划并监督各种海洋开发和利用活动。它与地质矿藏、渔业、旅游、环保等其他国土资源部门一样各自承担一定的海洋行政管理的职责,各部门都有自己的执法力量。它在实践中很难做到对海岸带的利用进行统筹规划、统一部署、统一行动,无法解决实践中出现的因行业利益而有损整体利益的问题,也无法协调各部门之间的利益冲突。国家海洋局作为海岸带管理的最高权威机构目前尚无法律依据。因此,我国应该制定一部将海岸带视为一个整体而进行综合调整的法律,明确对全国海岸带利用实施统一管理的权威机构以及各行政主管部门相互协调的义务。

其次,我国目前还没有一个从中央到地方的有关海岸带利用的详细的综合性规划。海岸带利用规划是海岸带开发利用的法律基础,发达国家的海岸带立法的核心内容就是如何保障海岸带利用规划的贯彻实施,海岸带利用规划包括国家制定的海岸带利用总体规划和地方各级政府制定的与总体规划一致的地方规划。我国目前有关海岸带利用的规划分为陆地和海洋两个部分,相互之间尚未形成有机统一的整体,没有统一的海岸带利用规划。因此,我国必须制定从中央到地方统一、系统、具体的海岸带利用规划,或者在各级土地利用总体规划中反映出对海岸带的总体规划,在海岸带立法中明确规划的权威性,并规定制定程序和实施保障制度。在制定海岸带利用规划时应注意与其他各类规划(如土地规划、城市规划、海洋功能区划、水资源利用规划、环境保护规划等)的协调;规划制定时的听证制度,加强公众的参与程度;对于问题突出的地区还应该制定专门的利用规划(如渤海沿岸的开发利用);针对目前严重的环境问题,应该在立法中明确没有规划的地区不得进行开发利用;对于海岸带利用规划的制定和实施,必须给予充分的资金保障,对于规划实施好的地区应给予财政、金融、税收等方面的奖励,对于不执行规划或者执行不力的地区及主要负责人应给予处罚,直至追究法律责任;将海岸带利用规划的执行效果作为有关地方政府政绩考核的关键性指标。

3. 对海岸带利用中环境问题的处理

我国行政机关和人民法院对海岸带利用纠纷的依法处理机制,其中除行政诉讼机制外,作为处理依据的实体法制度也是非常重要的。就法律特有的强制性而言,则表现为责任制度,涉及海岸带利用中法律责任也包括民事责任、行政责任和刑事责任三种,其中海岸带利用中的民事责任是最基础、最重要、也是迄今最薄弱的。海岸带利用纠纷主要是民事纠纷,包括权属纠纷、合同纠纷和侵权纠

纷,海岸带利用中的权属纠纷与合同纠纷可以通过《中华人民共和国民事诉讼法通则》(以下简称《民法通则》)、《中华人民共和国合同法》(以下简称《合同法》)、《海域使用管理法》、《土地管理法》、《城市房地产管理法》和《中华人民共和国农村土地承包法》(以下简称《农村土地承包法》)的规定进行处理,海岸带利用中的侵权纠纷主要是指环境侵权的问题,也是目前我国海岸带利用中最突出的问题。环境侵权因为涉及许多不同层次法律、法规、行政规章和地方性法规相互之间的协调以及现行管理体制中存在的诸多问题,所以处理起来比较棘手。有关海岸带环境保护的法律,根据不同的功能可以分为三类:一是污染救济法,二是污染控制法,三是污染防治法,主要涉及民法与行政法两个部门法,其中民事责任与行政不作为责任是非常重要的。由于我国对环境侵权的刑事责任已有比较明确的法律规定,所以本书主要研究环境侵权的民事责任及其相应的处理机制,其次简要讨论海岸带利用中行政不作为的法律责任问题。

(1) 关于完善海岸带利用中环境纠纷的行政处理机制。我国环境纠纷行政处理的方式只有行政调解处理一种。该处理方式因不具有法定执行力而无法圆满解决环境纠纷。为此,我国有必要借鉴邻国日本的立法经验,并结合我国的具体情况,对我国的环境纠纷行政处理制度加以完善。首先,应早日制定《中华人民共和国环境纠纷处理法》(以下简称《环境纠纷处理法》),详尽规定环境纠纷行政处理的机构、管辖范围、处理方式及程序等。其次,应依法建立环境纠纷行政处理的专门机构。该专门机构可分为国家、省(直辖市、自治区)、地(市、自治州)三级。国家环境纠纷处理机构管辖在全国有重大影响的环境纠纷事件,以及该处理事件的行为地或危害地分别或同时跨及二省(直辖市、自治区)以上者。各省(直辖市、自治区)环境纠纷处理机构管辖在本辖区内有多重影响的环境纠纷事件,以及该处理事件的行为地或危害地分别或同时跨及二地(市、自治州)以上者。各地(市、自治州)环境纠纷处理机构管辖本辖区内的环境纠纷事件。再次,应增加环境纠纷行政处理方式。除原来的行政调解处理方式以外,再增加仲裁处理方式,以公平、合理解决环境纠纷。同时,在国家环境纠纷处理机构下设国家环境仲裁委员会,在省(直辖市、自治区)环境纠纷处理机构下设地方环境仲裁委员会,专门处理环境纠纷仲裁事宜。最后,应以立法形式明确规定环境纠纷仲裁的效力,实行或裁或诉制度。即在发生环境纠纷后,当事人要么选择仲裁,要么选择诉讼。仲裁后就不得再向法院起诉,法院对于当事人订立了仲裁协议的环境纠纷亦不得受理。同时,实行一裁终局制。即争议一经仲裁即产生法律效力,当事人可据此申请人民法院强制执行。

(2) 关于建立环境公益诉讼制度的问题。目前我国海岸带利用中突出的是环境问题,传统的司法救济方式中对起诉人的资格有严格的要求,即为环境侵权的直接受害人,而且需要通过政府环境保护部门,很难及时有效地解决问题。其

实,环境利益包括私益和公益两个方面,若从可持续发展的角度考虑,往往是公益大于私益,而环境公益诉讼可以在一定程度上解决这一问题,提起环境公益诉讼的主体,既可以是环境侵权的直接受害人,也可以是间接受害人,因为环境公害侵犯众多社会成员的利益,他们都可以依据宪法赋予的生存权,以环境权受到侵犯为由而提起诉讼。环境公益诉讼的功能具有明显的预防性质,同时兼具补救功能。由于环境公共利益不同于一般的社会公共利益,其一旦受到损害,事后的补救是比较困难的,需要耗费大量的人力、物力和财力,有时甚至是无法弥补和挽救的。为此,环境公益诉讼的提起不以发生实质性的损害为要件,即对环境公益的侵害不需要现实地发生,如松花江污染事件,只要根据有关的情况合理地判断其具有发生侵害的可能性即可提起诉讼,甚至是在目前科学不能确定的情况下。这有利于把潜在的大规模环境污染和破坏消灭在萌芽状态,因而对于维护环境公共利益具有特别重要的意义。另外,对于已发生的环境公共利益损害,环境公益诉讼又体现了其补救功能,通过民事赔偿和国家赔偿以补救被损害的公共环境利益。

(3) 关于完善行政不作为诉讼制度的问题。行政不作为诉讼对于海岸带环境保护具有重要意义。海岸带的实际利用者因污染遭受的损失,若与政府部门未履行其环境保护义务有关,如未按照流域或区域制定水污染防治的统一规划,没有根据环境影响评价报告审批建设项目,对污染企业未采取防治处罚措施等,则可以通过行政不作为诉讼寻求法律上的救济。既可以有效保护海岸带实际利用者的合法权益,也可以促进行政机关依法行政。但是,如果原告并非具体行政不作为的受害者,那么很难提起行政诉讼。因此,要想充分发挥行政不作为诉讼的社会功能,须确立上述公益诉讼制度。发达国家想借助公民环境权的概念,突破环境侵权诉讼中对原告资格的限制。

(4) 有关“客水污染”的解决方式。客水污染涉及异地污染源的问题,如省与省之间、市与市之间以及县与县之间,是个既老又新的问题,长期以来由上级政府调解处理,因为没有实体法和程序法方面的依据,若不是具体行政行为所致则无法提起行政诉讼,加上因果关系的确定也非常复杂,故处理起来比较困难。我们提出两个方面的设想:首先,鉴于流域共享的关系和地方整体利用的客观存在,根据民法中的相邻关系原则进行处理,相邻地区政府作为代表地方利益的机关法人而成为当事人。以此突破因行政管辖的限制而产生的司法困境。其次,在法院管辖方面,为克服地域管辖与级别管辖的限制,可视区域间纠纷的级别由中级法院、高级法院或者最高法院管辖。

(5) 陆域污染案件的诉讼管辖问题。由于种种原因,我国法院审理环境污染案件普遍存在较大的难度。其阻碍不仅与法律适用、证据认定、实务经验有关,很大程度上还来自行政干预和地方保护主义。我国海事法院设立于沿海大城市,

独立性、专业性很高,由其集中管辖陆源污染案件,可以充分排除地方政府的干预,排除执行环境保护法的各种障碍,发挥专家型法官的聪明才智,保证办案质量,提高办案效率,从而为推动陆源污染治理,加强海洋环境保护,保障我国经济持续、健康、快速地发展,奠定坚实的法律基石。海事法院审理发生在海上的船舶排放、泄漏、倾废纠纷以及损害水产养殖物、滩涂污染纠纷,绝不仅仅是“与船舶和航运有关”,还因为它损害了海洋生态环境,对用海权、环境权构成了侵犯。现代国家设立海事法院的目的,并不是维护海洋交通运输业或者船东的特殊利益,而是妥善解决人们在开发利用海洋资源过程中发生的各种利益冲突,为合理用海提供公平高效的法律服务和保障机制。有必要根据形势发展的要求,将“海事”的含义,从传统的“船舶、航运、港口作业”,扩大到“海洋环境保护和海洋资源开发利用”。事实上,我国的海事司法管辖权,早已突破“与航运有关的案件”,而延伸到这个范围之外的海洋资源开发领域。

本书是烟台大学关涛负责的国家社会科学基金项目《海岸带的利用与环境保护法律问题研究》(批准文号:02BFX017)的最终成果形式,课题组成员还有房绍坤、于永芹、张洪波和杨军,烟台大学法学院民商法专业的硕士研究生潘利、王旭东、刘秀清、李遐桢等同学参与了本课题的部分调研活动。

关 涛

2007年3月1日

目 录

丛书序

前言

第一章 海岸带的概念	1
第一节 海岸带的定义	1
第二节 海岸带的构成	3
一、滩涂	3
二、湿地	6
三、海岛	8
第三节 海岸带的特点	9
一、海岸带地形的变动性	9
二、海岸带环境的多样性	10
三、海岸带利用的有限性与冲突性	11
四、海岸带环境的敏感性	12
第四节 海岸带中海陆分界线的确定	12
一、将多年平均大潮高潮线作为海陆管理分界线的立法	13
二、海岸线(即平均大潮高潮线)作为海陆管理分界线的依据	14
三、海陆分界线的实际应用	16
四、海陆分界的相对性	17
第二章 海岸带开发利用的现状及其规范原则	20
第一节 我国海岸带利用现状	20
一、海岸带的利用无统一规划,与海岸带利用有关的各类规划不能有效执行,注重开发而不注意环境保护,环境资源破坏严重	21
二、行政管理缺少有效的组织协调机制,海岸带开发利用的矛盾普遍存在	23
三、对海岸带的利用缺乏统一的法律规范	25
四、国家利益未能充分实现,环境保护资金严重不足	26
第二节 海岸带合理利用的基本原则	27
一、局部利益与全局利益、当前利益与长远利益相一致	27
二、开发与养护相结合,社会效益、经济效益和环境效益相统一	28
三、制定科学的海岸带利用规划并严格执行	29

四、因地制宜, 合理利用沿海资源	31
五、促进海陆一体化开发	32
第三节 对海岸带各类地域使用的基本要求	33
一、保护区的使用	33
二、港口的使用	34
三、盐场的使用	35
四、海水养殖区域的使用	37
五、沿海旅游资源的利用	37
六、海岸带农地与非农地的利用	39
七、沿海防护林建设	40
第四节 对湿地资源的利用与保护	43
第五节 对海岛生态环境的保护	47
一、海岛生态环境破坏的主要原因	47
二、控制海岛生态环境恶化的基本途径	48
第三章 海岸带利用权的种类	51
第一节 我国海域使用权	53
一、现代海域使用权已具有私法性质	53
二、海域使用权的客体范围问题	55
三、海域使用权是民法物权中的上位概念	57
第二节 我国的陆域使用权	60
一、国有陆域使用权	60
二、集体所有的陆域使用权	62
第四章 海岸带利用权的取得、变更和终止	65
第一节 海域使用权的取得	65
一、我国海域使用权的立法概况	65
二、我国海域使用权的原始取得	66
三、海域使用权取得中的招标与拍卖	70
四、海域使用权取得中的登记与公告	72
五、集体用海、公益用海、临时用海的海域使用权取得的特别规定	74
第二节 陆域使用权的取得	77
一、国有陆域使用权的取得	77
二、集体所有陆域使用权的取得	84
第三节 海域使用权的变更和终止	86
一、海域使用权的变更	86
二、海域使用权的消灭	89

第四节 陆域使用权的变更和终止	92
一、陆域使用权的变更	92
二、陆域使用权的终止	93
第五章 海岸带利用的行政管理	96
第一节 海岸带利用的行政管理概说	96
一、海岸带行政管理的概念	96
二、海岸带管理的基本分类	98
第二节 我国海岸带利用行政管理现状	102
一、由于管理体制上的问题,对海岸带不能进行统一管理	103
二、缺少管理工作的组织协调机制,影响管理的效率	103
三、海岸带污染治理资金不足	104
第三节 综合管理是海岸带管理的必然趋势	105
一、联合国越来越重视海岸带综合管理工作	106
二、世界各国不断加强海岸带综合管理	106
三、我国海岸带经济发展面临的新形势要求加强海岸带综合管理	106
第四节 完善海岸带管理的基本途径	108
一、借鉴国外先进的海岸带综合管理模式	108
二、建立海岸带综合管理的协调机制	109
三、严格执行海域功能区划	113
四、加强现有海洋执法力量	115
五、健全环境纠纷的行政解决机制	117
第五节 海岸带资源的具体管理	121
一、海洋资源的分类与产业化	121
二、对海洋资源的行业管理概况	122
三、我国的渔业资源管理	124
四、我国海底矿产资源的管理	128
五、我国海洋旅游资源的管理	132
第六章 海岸带利用中的环境保护问题	135
第一节 海岸带利用中环境责任的特殊性	135
一、环境责任的损害范围	136
二、环境责任的因果关系	142
三、提供与市场同时运转的财政担保与保险	145
第二节 完善环境责任司法诉讼程序	147
一、环境公益诉讼的概念	147
二、部分发达国家环境公益诉讼的实践	148

三、我国环境公益诉讼的建立	154
第三节 对陆源污染的司法管辖	157
一、陆源污染与海洋环境保护	157
二、司法解释与陆源污染案件管辖	159
三、海事法院受理陆源污染案件的依据和必要性	160
第四节 异地污染源带来的法律难题和政府有关部门的行政不作为责任 ..	163
一、问题的提出	163
二、行政不作为诉讼的解决机制	167
三、相邻地区间环境侵权纠纷的处理	172
余论——认真对待我国的不动产规划	175
一、不动产规划是科学配置国土资源的基本规范	176
二、不动产规划在我国目前现实社会中存在的问题	180
三、有效执行我国不动产规划的基本途径	182
主要参考书目	186
后记	187

第一章 海岸带的概念

第一节 海岸带的定义

在整个环境中,生产力潜力之高,生物种类之丰富均莫过于海岸地区,一般所称的海岸地区,是指海洋和陆地相互交接、相互作用的地带。包括一定范围的近岸海域与滨海陆地,是兼有独特的海陆两种属性的环境区域。但其范围如何,各国规定不尽相同,而其界定直接关系到沿海土地的范围。

美国联邦《海岸带管理法》确定了海岸带的范围,海岸带系指“邻接若干沿岸的海岸线和彼此间有强烈影响的沿岸水域(包括水中的及水下的土地)及毗邻的滨海陆地(包括陆上水域和地下水),这一地带包括岛屿、过渡区与潮间带、盐沼、湿地和海滩”^①。

根据《韩国沿岸管理法》的规定,韩国称海岸带为“沿岸”,包括沿岸海域和沿岸陆域。“沿岸海域”包括海边(从涨潮水位线向陆地一侧)和从涨潮水位线至领海的外侧界线;“沿岸陆域”是指如下各项目地域:①无人岛屿;②从沿岸海域的陆地侧界线至500米(根据海湾法所制定的港、根据渔港法的第一种渔港及第三种渔港以及根据有关产业选址及开发法律的产业团体的场合,1000米)范围之内的陆地地域。并根据第5条的规定,在沿岸综合管理计划中被指定的地域。^②

关于海岸带宽度的划分,各国的划分标准也不同。划分的标准主要有:自然地理标准、经济地理标准、行政区域标准、距离划分标准、地理单元标准等。各国采用何种标准并未统一,也就是说没有任何一种单一的标准是普遍适用的,也不可能用一个标准来满足有效划分管理区域所需要的全部条件。不论采取哪种划法,都应该坚持以生态环境的完整性和行政管理的可行性为主要原则,都应当做到:①界线清楚,易于理解,并可用图表示;②尽可能在该区域海岸带能承认目前的政治、经济、自然区划;③包括与海岸带有直接影响的资源、环境要素。

从各国已划分的情况来看,海岸带的划分大致可归结为两种。

(1)狭义的海岸带:仅限于海岸线附近较窄的、狭长的沿岸陆地和近岸水域。如:斯里兰卡的海岸带,陆域宽度仅为300米,海域宽度仅2千米;毛里求

① 国家海洋局海域管理司:《国外海洋管理法规选编》,海洋出版社,2001年,第578页。

② 《韩国沿岸管理法》第2条(定义),《国外海洋管理法规选编》,第153页。