

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 海域使用管理法释义

卞耀武 曹康泰 王曙光/主编

法律出版社

中华人民共和国法律释义丛书



ISBN 7-5036-3853-2



9 787503 638534 >



责任编辑/沈雨青
封面设计/曹 铀

ISBN 7-5036-3853-2
D·3570 定价: 11.00元

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 编

中华人民共和国 海域使用管理法释义

主 编 卞耀武 (全国人大常委会法制工作委员会副主任)
曹康泰 (国务院法制办公室副主任)
王曙光 (国家海洋局局长)
副主编 黄建初 (全国人大常委会法制工作委员会经济法室副主任)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国海域使用管理法释义/卞耀武,曹康泰,
王曙光主编. —北京:法律出版社, 2002.7
(中华人民共和国法律释义丛书)
ISBN 7-5036-3853-2

I. 中… II. ①卞…②曹…③王… III. 海域使
用管理法-法律解释-中国 IV. D922.665

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 045399 号

出版/法律出版社
印刷/北京朝阳北苑印刷厂
责任印刷/李 跃

总发行/中国法律图书公司
经销/新华书店

开本/850×1168 1/32
版本/2002 年 7 月第 1 版

印张/5.625 字数/131 千
2002 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社地址/北京市西三环北路甲105号科原大厦A座4层(100037)
电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn
传真/(010)88414115
电话/(010)88414121(总编室) (010)88414131(责任编辑)

中国法律图书公司地址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)
传真/(010)88414897
电话/(010)88414899 88414900
(010)62534456(北京分公司) (010)88960092(八大处营业部)
(010)88414934(科原大厦营业部) (021)62071679(上海公司)
商务网址/www.chinalaw-book.com

出版声明/版权所有,侵权必究。
书号:ISBN 7-5036-3853-2/D·3570
定价:11.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

本书撰稿人：

卞耀武	黄建初	岳仲明	杨永明	宋芳
高飞	刘时山	李云若	吕彩霞	王忠
王铁民				

电子图书
PDG

目 录

第一部分 绪 论

海域使用管理的法律依据	卞耀武 (1)
-------------------	---------

第二部分 释 义

第一章 总 则	(27)
第二章 海洋功能区划	(39)
第三章 海域使用的申请与审批	(58)
第四章 海域使用权	(64)
第五章 海域使用金	(81)
第六章 监督检查	(86)
第七章 法律责任	(100)
第八章 附 则	(118)

第三部分 附 录

附录一：

中华人民共和国海域使用管理法	(121)
中华人民共和国渔业法	(132)
中华人民共和国海上交通安全法	(142)

附录二：

国务院关于提请审议《中华人民共和国海域	
---------------------	--

使用管理法(草案)》的议案	(150)
关于《中华人民共和国海域使用管理法(草案)》的说明	(151)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国海域使用管理法(草案)》修改情况的汇报	(158)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国海域使用管理法(草案)》审议结果的报告	(163)
关于修改著作权法的决定等五个法律草案修改意见的报告(节录)	(168)



第一部分 绪 论

海域使用管理的法律依据

卞耀武

中华人民共和国海域使用管理法的制定是国家在海域使用管理方面的重大举措,它是我国确立海域使用管理法律制度的明确标志。这部法律的制定和实施具有明显的重要意义,我国的海域使用管理将在其所确立的法律制度中,步入一个新的阶段。

中华人民共和国海域使用管理法于 2001 年 10 月 27 日由全国人大常委会通过,自 2002 年 1 月 1 日起施行。我国的海域使用管理必须以这部法律为依据,有规范地进行,因此,有关的地区、有关的事业、有关的单位、有关的个人,都应当了解这项新确立的法律制度。国内大量的关心海洋的各界人士,也定然会对这部法律的制定和实施表示关注和支持,这就将为发展海洋事业营造有利的氛围。

一、海域使用必须依法管理

制定海域使用管理法,应当首先确定它的立法必要性,也就是制定这部法律,是有坚实的客观基础的,为社会所迫切需要的,它是人们所共同期盼的行为规范。可以从下列三个方面进行分析:

1. 海域使用管理极为重要

这就是海域使用管理具有显著的重要性,必须对其实施管理,或者说对其进行管理是有重要的社会价值、经济价值的,主要体现在:

(1)丰富的海洋资源需要管理

我国是海洋大国,拥有近三百万平方公里的管辖海域,相当于陆地国土面积的 1/3;拥有 18000 多公里的大陆岸线,14000 多公里的岛屿岸线,蕴藏着丰富资源,包括生物资源、矿产资源、航运资源、旅游资源等。对于丰富的资源,国家有责任实施管理,对于我国辽阔的海域,需要由国家行使管理职能。正是由于有了丰富的海洋资源,有了辽阔的海域,才有了制定海域使用管理法的客观基础,它是立法的前提,这样才会产生制定有关海域使用管理法律的客观需要。应当重视和适应这种需要,如果面对这样的管理海域的需要,而不采取积极的立法行动,则是不适宜的,所以,国家的丰富海洋资源,使海域使用管理立法成为一种客观要求。

(2)海域使用需要建立秩序

国家的海域是重要的资源,海域的开发利用是国家社会经济发展中的一个重要部分,海域的使用必须是有秩序的,并且要求是一种良好的秩序,而不能允许是无序的、混乱的,这就势必要求对海域使用管理进行立法,建立起必要的管理秩序。

(3)海域使用必须维护国家权益

海域是国家的资源,任何使用都必须尊重国家的权力和维护国家的利益,遵守维护国家权益的有关规则,防止在海域使用中有损于国家海洋资源,破坏生态环境的行为。这样,进行海域使用管理立法不仅是现实的需要,而且是为国家利益的长期考虑。

(4)存在的问题需要在规范中解决

海域使用由于缺少规范或者由于规范的不健全、缺乏力度,因而出現若干与之有关的问题,存在一些不利于海域正常使用的现

象,形成一些不规范的社会经济关系,这些问题有些还是比较严重的,造成了不良后果,应当在建立规范和强化规范的过程中解决这些存在问题,因此制定海域使用管理法就十分必要。

总之,对于海域的使用,无论是从海洋资源的合理利用、国家权益的维护考虑,还是为了建立使用秩序,解决存在问题,都必须走法制化的道路,依法管理。

2. 海域使用管理必须运用法律手段

海域使用的依法管理就是运用法律手段对海域使用实施管理。在这项管理中采用这样的手段,并不是随意的,而是一种客观上的要求,是在一定的大背景中必要的选择,是由于这两个方面各自特点的结合。

首先,在我国必须实行依法治国,这是治理国家的基本方略,它就是在党的领导下,依照体现国家意志和人民利益的法律治理国家,管理社会、经济、文化事务。依法治国具体体现在海域使用管理中,就是运用法律手段管理海域使用,依照国家的法律建立海域使用管理的法律秩序。

第二,海域使用管理迫切需要运用法律手段,当然这里不仅是一种迫切性,而更重要的是这种迫切性产生于海域使用管理强烈地需要法律的方式。因为海域使用的涉及范围很广,有错综复杂的社会经济关系,尤其是国家与使用者之间的关系,管理者与被管理者之间的关系,各个涉海部门之间的关系等,都需要用法律来规范人们的行为,调整所形成的关系,建立有效的海域使用管理秩序,当前以及今后的发展,不仅需要这种秩序,而且已有的正反两方面的经验都促使尽快建立这种秩序,发挥依法用海、管海的积极作用。

第三,在海域使用管理中运用法律手段是这两方面特点的融合,一方面在海域使用管理中需要有强有力的手段,维护国家权益,明确使用中的权利义务,保持正确使用方向,另一方面,法律

具有普遍性、权威性、强制性,规范海域使用各方的行为,保证依法管理的实施,建立共同遵守的不容违反的海域使用管理秩序。这种融合适应了海域使用管理的需要,也符合现代海洋事业发展的要求,运用法律手段是海域使用管理的必然选择。

第四,在海域使用管理中运用法律手段,可以保障、支持其他手段的使用,更充分地发挥各自的作用。在海域使用管理中,会出现行政手段、经济手段以及某些技术手段的运用,但它们与法律手段的运用是在协调的基础上而不是相互冲突的,可以是相辅相成的,更重要的是它们需要得到法律手段的保障、支持,以法律手段作为发挥其作用的重要条件。比如,行政手段应当以法律为根据,依法行政;经济手段需要法律的规范和保障,才能有效地实施;一些技术手段,或者说是合理的技术要求,如果表现于法律形式,就会有利于其执行。所以法律手段的运用,并不排斥其他手段的运用,更不是代替经济技术措施,而是通过规范人们的行为,保障和支持合理的、科学的、表现于法律的行政措施、经济措施、技术措施得以使人们接受并付诸于行动。

3. 法制会使海域使用管理进入一个新的阶段

将海域使用管理纳入法制的轨道,这是为海域使用管理确定了正确的途径,在管理目的、管理指导原则、管理方式、管理体制等方面,有了明确的、权威的、有普遍约束力的规范,人们依照这些规范行事,采取共同行动,用好海域,管好海域,这将大大提高海域使用管理水平,大大推进管理的法制化、科学化,于国家、于社会、于海域使用人都是有益的,于海洋事业、于资源开发、于国家经济都是重要的进展。所以,法律手段运用于海域使用管理,这项管理循着法制化的道路前进,必将推出一个新的、可喜的局面。

二、海域使用管理法律制度的建立

海域使用的依法管理,就是要建立海域使用管理的法律制度,

而在这项制度建立时,应当重视以下几点,或者说应当考虑的重要问题有:

1. 如何建立这项制度

首先是制定海域使用管理法,作为建立这项制度的法律依据,形成这项制度的法律基础,也可以说制定了这部法律就是奠定了海域使用管理法律制度的基础,使这项制度从可能变成了现实。海域使用管理法所确立的基本规范就是这项制度的基本内容,海域使用管理法中作出的各项规定就是这项制度中具体的要求。所以称这项制度是法律制度,就是它的各项要求是人们的行为规范,是必须遵守的、有权威的、制度化、定型化的。

海域使用管理法制定之后,以其为根据再制定有关的配套法规,形成更为具体的规章制度,使之更具有可操作性,这样海域使用管理法律制度社会逐步完善,在实践中提到更高的水平,构筑成一套健全的管理制度。

建立海域使用管理法律制度,是这方面实践经验的总结,也汲取了国外的积极成果,同时反映了发展的要求,显然这是符合实际的做法。

2. 明确海域使用权的基本属性

这是建立海域使用管理法律制度的基本前提,也是建立这项制度的核心内容,只有在这个基础上才能形成这种制度,只有明确地界定海域使用权的基本属性,才能决定如何对其实施管理,如何在理解和运用这项制度。所以在海域使用管理法的总则中即明确规定,海域属于国家所有,国务院代表国家行使海域所有权;任何单位或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让海域;单位和个人使用海域,必须依法取得海域使用权。在这些法律规定中所表明的为:一是,海域所有权属于国家,从法律上说,所有权的内容包括:占有权、使用权、收益权、处分权,或者说这就是所有权的四项权能;二是,海域使用权的产生是以国家海域所有权为其前提

的,海域使用权来源于海域所有权,这种关系决定了海域使用权的基本属性;三是,海域使用权是一种自然资源使用权,它是指非所有人依照法律规定,为一定的目的使用国家所有的海洋资源,这项特点直接影响了海域使用的性质;四是,海域所有权属于国家,这种权利是不能移转的,可以取得的是指其使用权,这是海域使用管理法律制度中的一条基本界限,或者说在这项制度中只涉及取得海域使用权,不涉及取得所有权的问题;五是,授予海域使用权的主体是代表国家行使海域所有权的国务院,而海域使用权的客体是国家所有的海洋资源,这也是由所有权的归属所决定的,至于使用权的具体授予则依照法律规定的权限由有关行政机关执行。

3. 确立海域使用管理立法指导原则

这也就是海域使用管理法律制度所应遵循的原则,具体体现在海域使用管理法的立法宗旨的规定中,主要内容为:一是,加强海域使用管理,这是维护国家权益的需要,也是合理开发利用海洋资源的需要,具体的就是通过立法来建立、健全海域使用管理制度,达到强化这项管理的目的;二是,维护国家海域所有权,这是加强海域使用管理实质内容,因为只有管好使用权,才能维护所有权,而对所有权的维护,必然地要落实到对使用权的管理上,所以在对海域使用管理中,必须以维护国家海域所有权作为基本立足点;三是,维护海域使用权人的合法权益,这种权益与依法用海是一致的,依法取得海域使用权人的权益必须受到法律保护,在保护海域使用人依法产生的权益时,实质上是在维护国家海域所有权的基础上建立海域使用的法律秩序;四是,促进海域的合理开发和可持续利用,这是海域使用管理法律制度所要实现的重要目的,制度的建立不在于制度的本身,而在于它对社会经济所能发挥的作用,海域使用管理法律制度所要发挥的正是这种促进作用,保障和推进海洋资源的合理开发和持续利用,从而这也成为立法的指导原则。

上述四项是海域使用管理法律制度的主要指导原则,是共同的原则,至于在各项具体制度中,还会有这些原则的具体化,也就是各项具体原则,它们协调地结合在一起,直接影响着海域使用管理法律制度各项规范的导向和实质内容。

4. 与其他相关法律的协调

由于海域使用是多功能的,水体又是流动的,海洋资源又是多样化的,因而形成了多个涉海部门和多种用海产业,在海域的管理和使用上也就存在着一些有关的管理制度和具体做法,国家先后制定的渔业法、海上交通安全法、海洋环境保护法等,也都对有关的用海行为和管理事项做出了规定。在制定海域使用管理法时,考虑到了海域使用的多功能,管理的复杂性,现实中存在的问题和立法的指导原则,因而注意了以下几点:一是,积极推进海域使用的统一管理;二是,建立海域使用管理当前所迫切需要的法律秩序;三是,既要确立新的使用管理制度,又要使管理有必要的连续性;四是,相关法律协调、衔接,在海域使用管理法中做出必要的规定;五是,对用海的有关方面、有关事项做出法律上的安排,明确相互关系,有必要的定位。以上几点,主要体现在海域使用管理法的总则、海洋功能区划、海域使用金等有关各章中,从而使海域使用管理成为一项独立的、有自身特点的管理制度,同时又是与其他法律相协调的。这样一种法律制度是可操作的,在其所调整的范围內是有权威性的。

三、海域使用管理的基础

对海域使用采取法律手段实施管理,在海域使用管理法中为这项管理确定了两个基本条件,即一是对海域的范围做出了界定,二是对海洋功能区划的编制、法律地位、作用做出了规定。

1. 对海域的界定

应当说,在海域使用管理法中所指的海域是一个有特定内涵

的概念,因而在这部法律的第2条明确规定,本法所称海域,是指中华人民共和国内水、领海的水面、水体、海床和底土。这就是明确了根据海域使用管理法实施使用管理的海域为法中所界定的海域,在这个范围内这部法律产生了效力,海域使用的行为受这部法律的约束。

领海这个概念是随公海自由原则的确立而形成的,它是指沿着国家的海岸、受国家主权支配和管辖下的一定宽度的海水带。联合国海洋法公约规定,每一国家有权确定其领海的宽度,直至从按照本公约确定的基线量起不超过12海里的界限为止。我国在1958年发表关于领海的声明,宣布中国领海宽度为12海里;采用直线基线法划定领海。1992年制定的中华人民共和国领海及毗连区法规定,中华人民共和国领海为邻接中华人民共和国陆地领土和内水的一带海域;中华人民共和国领海的宽度从领海基线量起为12海里;中华人民共和国领海基线采用直线基线法划定,由各相邻基点之间的直线连线组成。在我国领海及毗连区法中,还明确规定中华人民共和国对领海的主权及于领海上空、领海的海床及底土;海域使用管理法中规定的,海域是指中国内水、领海的水面、水体、海床和底土;这两者是一致的,并无差异。

关于内水,海域使用管理法所作的界定为:本法所称内水,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。这项规定与领海及毗连区法对内水所作的表述相比,重要的是对海陆分界线作出了界定,它对海域使用管理是有实际意义的,也是在实际操作中必须有一条界线。至于海岸线如何确定,则应以依照法定程序、法定权限制定和公布的现行国家标准为依据,在现行的地形图图式国家标准中确定,海岸线是平均大潮高潮的痕迹所形成的水陆分界线;在现行的海图图式国家标准中确定,海岸线是指平均大潮高潮时水陆分界的痕迹线。这些国家标准的存在,使海域使用管理法中的海岸线可以具体化,海域与陆地之间可以划出具

体界线,这是实施海域使用管理的一项基础条件。

2. 海洋功能区划

在海域使用管理法中,首先在总则部分确定这是一项基本制度,然后又专设一章对其进行规范,正显示了海洋功能区划有重要的地位和作用,同时又必须规范地编制和实施,主要之点为:

(1) 海洋功能区划的法律地位

海域使用管理法郑重地确定,国家实行海洋功能区划制度。这就明确地表示了海洋功能区划的法律地位,将其提升为一种由国家实行的制度,而不是一种单纯工作上的或者技术方面的规划。海域功能区划是体现了国家的主权、利益、管理原则、发展方向的法定的制度,或者说,这种区划已经通过海域使用管理法的规定,使之制度化、法制化。在法律上确定它是海域使用管理的重要依据,是实施海域管理的基础。所以在海域使用管理法中规定,海域使用必须符合海洋功能区划。它所表明的含义,就是依照法定的程序,根据海域的地理位置、自然资源状况、自然环境条件和社会需求等因素而划分的不同的海洋功能类型区,对海洋开发利用活动有引导、规范的作用,约束着人们用海的行为,这也就是依法编制的海洋功能区划依法具有权威性。

(2) 海洋功能区划的编制审批

海洋功能区划依法分为两种,一种是全国海洋功能区划,另一种则是地方海洋功能区划。海域使用管理法对这两种区划的编制和审批权限做出了规定:一是,全国海洋功能区划由国务院海洋行政主管部门会同国务院有关部门和沿海省、自治区、直辖市人民政府编制,报国务院批准;二是,地方海洋功能区划由沿海县级以上地方人民政府海洋行政主管部门会同本级人民政府有关部门,依据上一级海洋功能区划编制,但是对其审批需要分为两个层次,第一层次是沿海省、自治区、直辖市海洋功能区划,需要经该省、自治区、直辖市人民政府审核同意后,报国务院批准;第二层次是沿海

市、县海洋功能区划,经该市、县人民政府审核同意后,报所在的省、自治区、直辖市人民政府批准,报国务院海洋行政主管部门备案。海域使用管理法所以对海洋功能区划的编制审批做出这些规定,目的是编制主体明确,程序法定;审批权限集中,保持统一,利于协调;层次分明,利于在集中的基础上反映地域的特点;会同有关部门是反映了海域使用多功能的特点,有利于各用海行业的统一协调。

(3)海洋功能区划的编制原则

由于海洋功能区划在海域使用管理中有规范、引导的作用,并且这种作用带有权威性,所以对海洋功能区划的编制由法律确定其遵循的原则,明确其编制的依据、贯彻的方针、必保的事项。因此由法律规定,海洋功能区划按照下列原则编制:一是,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,这是要求在海洋功能区划中应当将有关自然属性的考虑置于首位,科学用海,合理开发利用海洋资源;二是,根据经济和社会发展的需要,统筹安排各有关行业用海,这是要求在首先考虑自然属性的基础上,考虑海洋的社会属性,统筹兼顾各行业用海的需要,同时又有重点,进行优化选择;三是,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,这是明确海洋功能区划中必须贯彻的基本方针,但对于海洋环境保护则由于已专门制定了海洋环境保护法,应当执行该法的有关规定,促进海洋经济的发展,是要求在合理开发利用海洋资源的基础上,使海洋经济尽快发展,发挥最佳效益;四是,保障海上交通安全,这是由于海上交通是海域使用的最重要的功能之一,安排其他项目的用海应当保障海上交通安全,将其作为必保的重点;五是,保障国防安全、保证军事用海需要,这是在海域使用中又一个必保的重点,它出于保证国家安全的需要,维护国家的利益。

(4)海洋功能区划的修改