

海 域

使用管理

HAIYU SHIYONG GUANLI
JIBEN WENTI YANJIU

基本问题研究

李永祺 鹿守本 主编

青岛海洋大学出版社

海域使用管理基 本问题研究

主 编 李永祺 鹿守本
副主编 李八方 孙书贤 吕彩霞

青岛海洋大学出版社

· 青 岛 ·

图书在版编目(CIP)数据

海域使用管理基本问题研究/李永祺,鹿守本主编.

青岛:青岛海洋大学出版社,2002.4

ISBN 7-81067-339-4

I.海... II.①李... ②鹿... III.海域-管理-研究-
中国 N.D922.664

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第017235号

青岛海洋大学出版社出版发行

(青岛市鱼山路5号 邮政编码:266003)

出版人:李学伦

日照日报社印刷厂印刷

新华书店经销

*

开本:850mm×1168mm 1/32 印张:8.5 字数:216千字

2002年5月第1版 2002年5月第1次印刷

印数:1~1200 定价:19.50元

序

海洋是生命的摇篮、资源的宝库、全球环境的重要调节器,是人类赖以生存和持续发展的基础。维护国家海洋权益、开发海洋资源、发展海洋经济、保护海洋环境,已成为 21 世纪最诱人、最富挑战性的领域。

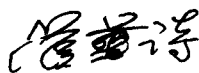
近几十年的实践再次证明,海洋资源是丰富的,但不是所有资源都是取之不竭的,过度捕捞已造成许多海洋渔业资源的衰竭就是例证;海洋是巨大的,对人类活动产生的污染物有很强的净化能力,但这种能力不是无限的,我国和许多沿海国家近海水域生态环境日益恶化,已对沿海地区的发展造成影响就是有力的证据。这再次提醒我们,海洋的开发、利用和保护,必须依靠科学技术的发展,必须建立海洋综合管理制度,进行有效的管理和监督。否则,人类在获取大海提供的丰硕果实的同时,也必将自食苦果。为此,联合国除了制定《联合国海洋公约》,规定了各国要遵守的一般准则外,还在 1992 年联合国环境与发展会议通过的文件中提出了“沿海国承诺对所在国管辖的沿海地区和海洋环境进行综合管理和可持续发展”的要求。

中国政府十分重视海洋事业的发展,制定了一系列发展海洋的方针、政策,加大了对海洋科技的投入,重视人才培养和海洋新兴产业的培育。近几年来为了有效地进行海洋综合管理,改变海洋开发的无序、无度和无偿的局面,中央政府和沿海省(市、区)地方政府制定了一系列法规。2001 年 10 月 27 日,中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第三十四次会议审议通过,并由

江泽民主席签署予以公布的《中华人民共和国海域使用管理法》是进入新世纪我国海洋管理发展的一个里程碑。我为这个事关海洋事业发展的法律的诞生感到十分高兴。

青岛海洋大学是一所以海洋和水产学科为重点,包括理学、工学、农(水)学、文学、医(药)学、经济学、管理学、法学等学科门类的国家教育部直属重点综合性大学,肩负着教学、科研和为经济建设服务的重任。海洋管理学是近几年发展起来的新学科,为加强理论联系实际,促进我国海洋管理学科的发展,探索加快高级海洋管理人才的培养。在国家海洋局的大力支持下,青岛海洋大学和威海市海洋与渔业局于2001年11月24~26日在威海市联合举办了“全国海域管理高级研讨会”,来自国家海洋局、沿海省市海洋管理部门的领导以及有关高教和研究机构的专家、教授80余人与会。会议围绕海域管理的一些基本问题,如沿海省、市之间的海域勘界、海域使用的法律制度、海洋功能区划、海洋行政执法管理、海岸带“灾害”管理、海洋特别保护区建设与管理等进行了较深入的研讨。中科院院士冯士筴教授在研讨会上作了重要讲话,青岛市、威海市海洋管理部门还作了典型发言。与会者提交讨论会的论文,既有理论的高度,又有针对性和对实际工作的指导性。为了促进学术交流、更好地贯彻实施《中华人民共和国海域使用管理法》,组委会从中选出了23篇论文,经作者进一步修改后汇编成册。我期望本论文集的出版,能对我国海洋管理科学的发展、对我国海域使用管理工作有所助益。

中国工程院院士
青岛海洋大学校长



2002年2月

目 录

论省际间海域勘界的基本任务.....	孙书贤(1)
论我国海域使用法律制度的监督管理体制	吕彩霞(10)
关于《中华人民共和国海域使用管理法》有关条款 的阐释	吕彩霞(22)
谈中国的海洋政策	马英杰 解新颖(36)
认真学习、积极贯彻《海域使用管理法》	于宜法 李永祺 刘 兰(47)
贯彻海域法要进一步明确的一些事项	冯锦龙(50)
认真学习《海域使用管理法》，实施海洋功能区划.....	刘 兰(54)
浅议海洋功能区划的定义	李永祺(61)
福建省海洋功能区划及其监督管理对策研究	游建胜(66)
上海市大比例尺海洋功能区划的理论 与实践研究.....	刘建中(101)
实施综合管理，有效保护海洋环境	赵领娣 胡燕京(127)
论海洋行政执法管理.....	胡增祥(139)
海洋特别保护区建设与管理.....	王 斌(148)
海岸带“灾害管理”研究.....	褚晓明 刘德辅(162)
管好用好海域，建设海上辽宁	韩 勇(170)
认真贯彻《海域使用管理法》，进一步提高依法 行政水平.....	曲德聚(176)
理清思路，开拓创新，全力推进海域使用综合管理 实现新突破.....	荣成市海洋与渔业局(184)

可更新资源的可持续利用模型*	
..... 戴桂林 张德贤 李凤岐	(189)
海事诉讼与海事司法鉴定.....	孙庆和 文 艳(199)
关于第三国在沿海国管辖海域进行军事测量活动	
的法律探讨.....	宿 涛 林芳忠(207)
海洋科学技术如何为海洋管理服务.....	刘建忠(219)
人力资源管理新趋势.....	权锡鉴 程 昱(232)
加入 WTO 对我国海洋高等教育和人才培养的	
影响及对策.....	高 艳(244)
附录1 中华人民共和国主席令	(253)
附录2 中华人民共和国海域使用管理法	(254)

论省际间海域勘界的基本任务

孙书贤

(国家海洋局海域管理司,北京,100860)

所谓行政勘界,即勘定行政区域界线。广义上讲是指对行政区域界线进行实地调查、勘察地形、搞清边界线实地位置,确定毗邻行政区之间的行政区域界线,并采取一定的技术措施,如竖立界桩、标绘边界线地形图、签订边界协议等,将行政区域界线固定下来,以达到稳定边界和便于边界管理的目的。这是处理行政区域边界争议,主动、积极地解决边界问题的根本措施。

海域勘界与陆域勘界不同。海域勘界除了需明确毗邻行政区之间的行政区域界线之外,还有一个与陆域界线的衔接和向海的外部界线问题。因此,省际间海域勘界的任务应该由四个部分组成,即确定相邻省、自治区、直辖市之间的管理分界线;处理省际间海域界线附近的岛屿归属问题;确定向海一侧的国家与地方海洋管理的界线和权限;向陆一侧与陆域行政区域界线相衔接,形成陆海一体化的完整的区域管理界线。本文拟对上述四条界线的有关问题进行探讨。

一、确定相邻省间海域管理分界线

我国对海洋的利用自古有之,各沿海省市县多存在着传统作业区。同时沿海省市县在对毗邻海域的行政管理过程中,客观上也已形成了一些实际控制线。目前省际间海域界线状况比较复杂,可归纳为以下四种状态:即法定线、习惯线、争议线和无分界线。依据

有关规定,参照陆域勘界工作的政策、原则,确定相邻省间海域管理分界线的基本任务是,“核定法定线,法定习惯线,解决争议线,划定分界线”。

1. 核定法定界线

法定线是指依照宪法和有关法律、规定批准和划定的行政区域界线。根据行政区划管理权限,我国的法定行政区域界线主要有:全国人大批准和划定的关于省、自治区和直辖市的行政区域界线;国务院审核批准和划定的行政区域界线,包括省、自治区、直辖市的区域划分,自治州、县、自治县、市的区域划分,海岸线、海岛、边疆要地、重要资源地区及特殊地区的行政区域界线变更;省、自治区、直辖市人民政府审批的乡、民族乡、镇的行政区域界线;根据1985年发布的《国务院关于行政区划管理的规定》,国务院授权省、自治区、直辖市人民政府审批的县、市、市辖区的部分行政区域界线变更的界线和解决边界争议时,争议双方人民政府达成协议的边界线,或上级人民政府仲裁所划定的边界线等。

对于全国人大和国务院在确定行政区划时明文规定的海域界线,如广东省和香港特别行政区之间的海域界线,具有合法边界线的地位,属法定界线,必须严格遵守,不能变更。

对于上级人民政府在确定行政区划时明确划定的海域界线、毗邻沿海县双方同级人民政府协议确定的界线和因毗邻沿海县双方对管辖海域界线有争议而省级以上政府裁定确定的界线,具有或应视为合法边界线,可按照有关文件、协议、海图予以进一步核定,并报国务院批准、公布执行。

2. 法定习惯线

习惯线是指行政区域之间在长期的历史过程中自然形成的、毗邻双方共同承认和遵守的边界线。一般是未经国家正式划定和批准的行政区域界线。习惯边界线由于未经国家法定,对毗邻双方缺乏法定的行政拘束力,易发生边界争议,变为争议线,是潜在的

不安定因素。要从根本上解决边界争议,就必须尽早勘定行政区域界线,使习惯线变为法定线。

我国沿海省市县毗邻的海域,多存在着起局部功能的习惯作业线。若沿海地区涉界双方达成一致并与实际行政管辖区域相符的,没有争议又不违反政策原则的习惯线,如闽浙、沪浙之间的某些段落,可依法核定确认,报批后遵照执行。

对于历史上形成、现又有争议的习惯线,应视为争议线,依法勘定。

3. 依法勘定争议线和无界线

争议线是指毗邻行政区域的地方政府之间对行政区域的划分存在争执的边界线。通常因历史原因、行政区域屡次变更、自然资源归属等原因造成。争议线是矛盾尖锐的非法定行政区域界线,争议线的大量存在,导致边界争议迭起,直接影响到边界地区的社会安定和经济发展,必须通过调处行政区域边界争议,勘定行政区域界线,使其变为法定线。

争议线和无界线,是海域勘界中要重点解决的问题。对于争议线和无界线,要本着公平、公正和合理的精神,进行认真细致的调查,在此基础上,依据有关海域勘界的原则和方法开展工作,并充分听取地方政府和当地群众的意见,达成一致后,由双方省级人民政府代表签字确认,上报国务院批准生效。

二、处理省际间海域界线附近的岛屿归属问题

在国际法中,将海岛按面积和性质分为三类:四面环水、露出高潮水面自然形成的大于一平方千米的陆地称为“岛屿”;四面环水、露出高潮水面自然形成的小于一平方千米的陆地称为“小岛”;四面环水、但露出高潮水面自然形成、散布的岩石高地称为“岩礁”。这种分类不是很严格。我国地名委员会规定把露出面积大于500平方米的称为“岛屿”。为了表述上的方便,本文将以上三种情

况统称为“岛屿”。

我国目前省际间归属有争议的岛屿有 20 多个,其中无居民岛和长年有人定居的岛屿各占一半。还有一些面积大于 500 平方米的无人小岛,历史上文字记载不多,归属从来就没有明确过,倘若有一方明确其所属关系,临近一方就会提出异议。处于模糊状态就相安无事;如果发现了新的资源,有了经济利益,就争着去开发,去管理,归属的矛盾也就表面化、公开化。因此,这些岛屿归属模糊所带来的安定,是暂时的,仍潜伏着危机。

按照国际惯例,对于“能维持人类居住及其生活的”有居民岛屿,“这种岛屿包括其周边的水域更应具有合法性”,划界时就要给予充分的考虑,不能把他们赖以生存的近浅海海域划给相邻省;对于无居民岛,岛附近的浅海地带也有较丰富的生物资源和宜于养殖的海区,划界时也应考虑该岛行政归属现状和岛屿的地位。总体上,岛屿,特别是有居民岛归属的确定,是地方政府和人民群众关心的大事,必须进行详细的调查研究工作,如历史上行政隶属关系的演变,历史文字资料对岛屿的记载,岛屿地理位置与陆地行政区划的相对关系,岛屿对海域的影响,居民传统的生活习惯和生产方式,岛屿及其周围海域自然资源状况及开发利用的历史及投入,岛屿地质地貌结构与临近陆地的关系等。

1. 确定岛屿归属的原则

一般地,确定岛屿的归属应遵照以下原则:

地理邻近原则:自然地理区位更靠近某一方海域;

历史沿革原则:充分尊重历史上岛屿的归属;

行政隶属原则:岛上长住居民户籍;

上级裁决原则:历次争议中上级的裁决及批复;

开发投入原则:对岛屿的开发投入及时间长短;

有别于国际海域划界的原则:考虑省际间岛屿归属的处理在性质上有别于国际上岛屿归属的处理,不能生搬硬套。

2. 岛屿归属的不同处理方法

(1) 确定无居民岛屿的归属,主要考虑地理邻近原则和上级裁决原则;

(2) 确定有长住居民岛屿的归属,以稳定社会秩序为前提,考虑有利于社会稳定的行政隶属原则、开发投入原则,并兼顾考虑历史沿革;

(3) 关于“错位岛”问题,因为位于对方近海,甚至有可能完全位于对方海域内,往往成为争议的焦点。目前我国的这类岛屿多为无居民岛,各方没在其上进行较多的投资和经营时,地理位置就成为归属较重要的因素,应尽可能与陆上行政区划一致,不形成“飞地”,避免带来一系列问题,如是否给岛屿本身以合法水域,水域的宽度又是多少等等。

(4) 关于历史上有关岛屿、岩礁调处工作的处理,考虑到以往工作的严肃性,在民政部审批正式出版的全国地名录中已注明归属的岛屿、岩礁,因省际间行政辖区的变动而随之变更、已有明确归属的岛屿、岩礁,和地处两省交界、在归属上曾发生过纠纷,但经上级部门协调裁决、并在开发利用及管理中再未发生争议的岛屿、岩礁,不再考虑其归属的变更;国家海洋局组织的海岸带和海岛资源综合调查中提出的岛屿、岩礁归属仅作参考,不具有确定岛屿归属的法律效力。

三、确定国家与地方海域管理的分界线

我国管辖海域包括内海、领海、毗连区、专属经济区和大陆架。其中毗连区、专属经济区和大陆架,因其法律性质的特殊性,沿海国在其中所享有的权利,事关国家安全和主权权利,对省级沿海行政区来说,开发生产和行政管理都有困难。因此,沿海省份对毗邻海域行使管理权,只能限定在一定的范围之内,最大不得超过领海的外部界线。勘界后的管理范围包括水体、海床和底土。具体而言,

有多种选择。

1. 管理范围的选择

(1) 内海范围,即从海岸线到领海基线之间的海域。内海是我国国家领土(领水)的组成部分,其法律地位与陆地是一样的,沿海省份在此区域内行使行政管辖权是适宜的。但如果以领海基线为外部界线,各省管辖海域面积将会大不相同,有的省份甚至没有海域,因此不可取。

(2) 领海以内范围,即从海岸线至领海的外部界线。领海也是构成国家领土的组成部分,属于国家行使完全主权的海洋国土。领海除受无害通过的限制外,完全属于国家主权的管辖范围,沿海省份在此区域内行使海洋开发管理权,也是适宜的。

(3) 离岸一定距离范围。考虑到我国沿海岸段不同的地理特征,根据实际情况,特殊地区特殊处理,从海岸线向海确定一个距离,如3海里、10海里、12海里等。该方法虽然照顾到了不同地区的地理特征,能够使海域功能得到充分发挥,但操作起来难度大,而且会导致攀比,易产生纠纷。

(4) 特定水深等深线以内范围。向海一侧用水深等深线来限定,范围控制在地表径流或河川所携带的沉积物直接影响到的近岸浅水域,如采用我国海岸带综合调查时所确定的范围,向海一侧扩展至15米等深线,在近岸水深大于15米海域规定宽度不小于5海里。在这个范围内各地区分别做了大量海洋资源环境调查研究,且距岸较近,水深较浅,资源丰富,水产养殖、旅游等地方性活动大多集中在这一区域。选择此范围便于沿海地方政府实施管理。但与其他方案相比,区域面积稍小。

因此,笔者认为,以采用领海外部界线作为国家与地方海域管理的分界线较妥。

2. 特殊情况的处理

渤海和琼州海峡都是我国的内海,领海外部界线的界定不适

合渤海和琼州海峡的情况。

考虑到其他海域沿岸的省份管辖海域的范围都在 12 海里以上,同时考虑到不要再产生其他新的距离数字,选择自海岸线向海 12 海里作为国家与地方海域管理的分界线。

琼州海峡位于广东和海南两个省之间,最近距离不到 24 海里,因此,自海岸线向海 12 海里的范围界限也不完全适合。从公平角度考虑,在琼州海峡宽度不足 24 海里的部分区域,应选择琼州海峡的中间线,即是两个相向海岸省份的分界线,又是国家与地方海域管理的分界线。

四、与陆域行政区域界线衔接

按照《国务院关于开展勘定省、县两级行政区域界线工作有关问题的通知》(国发[1996]32 号)的规定,“陆海分界线以最新版的 1:5 万国家基本比例尺地形图上所绘的海岸线为标准”,陆域界线的终点应止于海岸线,海域界线的起点应与陆域行政区域界线向海的终点衔接,以形成陆海一体的完整的管理范围。但是,由于自然及人为因素的影响,近几年海岸线变迁很快,既有海岸侵蚀造成的岸线后退,也有河口冲淤或围海造地所致的岸线向海推进。另外,陆域行政区域界线勘定工作持续多年,情况在不断发生变化,因此,实际海域勘界过程中,如何选择和处理陆海分界线,如何保证海域界线起点与陆域界线终点的一致就显得尤为重要。

1. 陆海分界线的选择

(1) 以最新版的 1:5 万国家基本比例尺地形图上所绘的海岸线为准。该选择符合国务院文件规定,具有合法性。但由于海岸线的测量及地形图的编绘及出版要持续一定时间,即使是最新版的地形图从测量到启用也有一个时期,这个时期内海岸线的变化未被考虑在内。

(2) 以涉界双方认可的某图件所绘海岸线为准。海域界线的

勘定结果最终需要得到涉界双方的接受,因此,如果涉界双方对于陆海分界线的认识一致,共同认可某图件,则可选择此图件所绘的海岸线作为陆海分界线。但此图必须是经国家测绘部门认可的有效图件。这种选择的优点是充分发扬民主,尊重涉界双方意见,在勘界中会减少矛盾。但缺点是各涉界省情况千差万别,对图件和海岸线的认定缺乏统一性和规范性。

(3) 以正式开展海域勘界工作时外业实测的陆海分界线为准。按照国家技术监督局1990年4月20日发布、1990年12月1日实施的“国家标准”(GB12317-90),“海岸线是指平均大潮高潮时水陆分界的痕迹线”,现实的“痕迹线”是最符合实际的陆海分界线。因此,以正式开展海域勘界工作时外业实测的海岸线为海陆分界线更准确、更能体现注重现实的原则,缺点是会增加一定的工作量。

对于人工堤岸,按照《联合国海洋法公约》有关规定的精神,应为此处的海陆分界线。

根据我国的实际情况,海域勘界以正式开展海域勘界工作时外业实测的陆海分界线为准较妥。

2. 海域界线起点与陆域界线终点的衔接

目前,沿海地区的陆域勘界工作已全面完成,陆域界线向海最后一个界桩已确定。由于陆域勘界工作持续时间较长,陆域终端界桩与陆海分界线完全一致的情况比较少,只有涉界两省交界处属于基岩海岸时陆域终端界桩与陆海分界线基本一致,在此种情况下,陆域终端界桩自然是海域界线的起点。

对于陆域终端界桩与陆海分界线不一致的情况,在陆域终端界桩距离目前的陆海分界线较远时,可以陆域终点为起点,用等距离线方法或其他方法做出一条向海的陆域延长线,改延长线与陆海分界线的交点作为海域勘界的起点。

对于河口海岸,当涉界方陆域行政区域界线为河流时,应以实

施海域勘界调查时实测的河口海岸线彼此最近突出点的连线与主航道中心线或河流中心线的交点为海域勘界的起点。

参 考 文 献

1. 高伟浓. 国际海洋法与太平洋地区海洋管辖权. 广州: 广东高等教育出版社, 1999
2. 广东省行政区划研究会. 沿海地带行政区划研究. 广州: 中山大学出版社, 1993
3. 国家海洋局政策法规办公室. 国际海域划界条约集. 北京: 海洋出版社, 1989
4. 国家海洋局政策法规办公室. 国际海域划界条约集(续). 北京: 海洋出版社, 1989
5. 郭荣星. 中国省级边界地区经济发展研究. 北京: 海洋出版社, 1993
6. 韩渊丰. 中国区域地理. 广州: 广东高等教育出版社, 2000
7. 靳尔刚, 张文范. 行政区划与地名管理. 北京: 社会出版社, 1996
8. 连春城. 大陆架划界原则. 中国国际法年刊, 1983
9. 刘君德. 中国行政区划的理论与实践. 上海: 华东师范大学出版社, 1996
10. 浦善新. 中国行政区划概论. 北京: 知识出版社, 1995
11. 袁古洁. 国际海域划界的理论与实践. 北京: 法律出版社, 2001
12. 张文范. 中国行政区划研究. 北京: 中国社会出版社, 1991
13. 赵理海. 适用于大陆架划界的国际法原则. 当代国际法问题. 北京: 法律出版社, 1993
14. 周 健. 岛屿主权和海洋划界国际法案例选评. 北京: 测绘出版社, 1998
15. 周振鹤. 中国历代行政区划的变迁. 北京: 商务印书馆, 1998

论我国海域使用法律制度的 监督管理体制

吕彩霞

(国家海洋局海域管理司,北京,100860)

我国海域使用管理机构的发展,经历了一个从无到有,从弱到强,从不健全到逐步健全的一个艰难而漫长的发展过程。

20世纪90年代初,由于外商投资使用海域,引发了海域作为国有资源性资产如何进行管理的问题。为此国家海洋局和财政部联合向国务院提交了关于如何解决这一问题的报告。国务院于1992年5月批复两部门:建立海域使用申请审批和有偿使用两项制度。财政部和国家海洋局根据国务院办公厅的批复,制定并颁布实施了《国家海域使用管理暂行规定》(以下简称《暂行规定》)。

自1993年5月颁布实施《暂行规定》以来,海域使用管理制度作为我国海洋法律体系中的一项新制度,逐渐被认识和接受,在实施工作中也取得了很好的进展和成绩,尤其是得到了沿海地区众多用海单位和广大群众的理解和支持。在其用海活动中,能够比较自觉地遵守申请审批制度和有偿使用制度。沿海各级地方人大和政府为了更好地贯彻实施这一制度,结合本地情况相继制定和颁布了本地的海域使用管理的法规和规定。《暂行规定》在改善海域使用中的“无序、无度、无偿”状况,保护、改善海洋环境和海洋资源合理利用上已发挥了重要作用,实践证明建立海域使用管理的法律制度是完全正确的。但是,在实施中也反映出一些问题,其中最为突出的有四个:一是海域使用法律制度的监督管理体制;二是