

- 山东省人大常委会法制工作委员会
- 山东省人民政府法制办公室
- 山东省海洋与渔业厅

山东省海域 使用管理条例释义

赵瑞林 陈公雨 王诗成 主编

山东省海域使用管理条例释义

山东省人大常委会法制工作委员会

山东省人民政府法制办公室

山东省海洋与渔业厅

赵瑞林 陈公雨 王诗成 主编

海洋出版社

2004年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

山东省海域使用管理条例释义/赵瑞林, 陈公雨, 王诗成主编. —北京: 海洋出版社, 2004.7

ISBN 7-5027-6151-9

I. 山… II. ①赵…②陈…③王… III. 海域—
管理—条例—解释—山东省 IV. D993.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 062225 号

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

2004 年 7 月第 1 版 · 2004 年 7 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 4.625

字数: 100 千字 印数: 1~5000 册

定价: 16.00 元

海洋版图书印、装错误可随时退换



序 言

本书是作者多年从事《马克思主义基本原理》课程教学工作的经验总结。

样必须发挥海洋资源、区位和对外开放的优势,必须统筹陆海经济一体化,促进协调发展。可以说,开发和保护好海洋,就是保护了山东省未来的发展和希望。

应该看到,海洋具有资源的有限性、环境的脆弱性以及涉海的行业多、部门多、单位复杂而带来的海洋开发的无序性等特点,必须坚持经济开发和生态保护相结合的原则,走海洋可持续发展的道路。但由于一个时期以来,人们对海洋的认识不足和受传统用海观念的影响,随着海洋开发领域的拓展,海洋空间利用范围的扩大,一些地方海洋开发形成了重眼前利益、轻长远经济利益,重经济效益、轻环境效益,重陆域国土、轻海洋国土的思想观念;一些海区存在着海域使用“无序、无度、无偿”的“三无”现象,有的还相当严重;用海纠纷增加,造成国有海域资源性资产流失,局部海域生态环境恶化,有些资源甚至面临灭绝的危险。所以,加快海洋立法,依法保护海洋,促进海洋资源的可持续利用是形势所需,是海洋经济持续协调发展的客观要求。

应该说,《山东省海域使用管理条例》从立法调研、立项、论证到审议通过的过程比较顺利,主要是这部法规凝聚了各方面的心血和智慧。这部法规在立法上,以贯彻实施国家海域使用管理大法为目标,既体现了国家在海域使用管理工作中的大政方针,又密切结合了山东的具体情况;既立足于目前海域使用中各类关系的调整,也注意到未来可能出现的问题的解决;同时也注意到了与《联合国海洋法公约》等国际海洋法律相衔接,内容比较完整,具有很强的针对性和可操作性,有利于保证山东省海洋开发在法制化、规范化、秩序化的轨道上运行。《山东省海域使用管理条例》的颁布实施,顺应世界开发和保护海洋的潮流,适应国家加强海洋管理,促进海洋开发的形势,符合山东省依法

治省,实现经济社会协调发展的客观要求,必将对山东省实行依法兴海,加快“海上山东”建设,促进海洋经济持续快速发展发挥积极作用。

党中央提出了坚持全面协调可持续发展的科学发展观。海洋经济是资源型经济,在其发展的过程中,更应落实和坚持这样的发展观。现在已经有了这样一部加强海洋管理,促进海洋经济协调可持续发展的法规,关键是加大工作力度,把法律贯彻到海洋管理的实践中去,使这部法律得以有效实施,发挥其应有的威力。要深入学习海域使用管理条例,树立依法行政、依法治海的观念。各级海洋行政主管部门是依法管理海域的职能机构,也是依照法律赋予的权力从事执法活动的主体,责任大,任务重,一定要通过个人自学或集体培训等多种形式,切实掌握和领会法律的基本精神及规范内容,不断增强自身的法制观念和依法行政的责任感、使命感。要广泛开展海域使用管理条例的群众性宣传活动,增强全社会海洋法制意识。海域属于国家所有,海洋资源是国有性资产,用海必须经过依法审批,海域必须有偿使用,这些规定是海域使用管理法的核心和精髓。各级、各部门要密切配合,在全省,特别是沿海地区开展持续的、形式多样的普法宣传教育活动,消除片面追求 GDP 增长代替有序发展的观念,推翻海洋资源取之不尽、用之不竭之说,树立全民的海洋国土意识,增强全民的海洋环境意识、生态环境和代价意识,形成全民的懂海、爱海、养海意识,为海洋经济持续发展创造良好的社会环境。要继续健全和完善有关海域使用管理的配套规章制度,不断加大行政执法的力度。要进一步加强海洋执法队伍的建设,健全海域执法监察体系,形成覆盖全省管辖海域的执法监察、监视网络,真正做到有法必依、执法必严、违法必究。依法加

强海洋管理,加快海洋经济发展。

为了便于大家对《山东省海域使用管理条例》的学习和了解,省人大法制工作委员会、省政府法制办公室、省海洋与渔业厅组织有关人员共同编写了《山东省海域使用管理条例释义》。《山东省海域使用管理条例释义》以国家现行相关法律、行政法规为依据,结合山东省的实际情况,从理论和实践两个方面,对《山东省海域使用管理条例》逐条做了解释,必将对海洋管理工作、管理相对人学习、掌握和贯彻执行《山东省海域使用管理条例》起到积极的作用。

目 次

第一章 总 则	(1)
第二章 海洋功能区划	(13)
第三章 海域使用的申请与审批	(24)
第四章 海域使用权	(46)
第五章 海域使用金	(64)
第六章 法律责任	(73)
第七章 附 则	(86)
附 录	
中华人民共和国海域使用管理法	(89)
山东省海域使用管理条例	(100)
山东省人民代表大会常务委员会公告	(111)
山东省海洋与渔业厅关于《山东省海域使用管理条例 (草案)》的说明	(112)
山东省人民政府法制办公室关于《山东省海域使用管 理条例(草案送审稿)》的审查报告	(118)
山东省人民政府关于提请审议《山东省海域使用管理 条例(草案)》的议案	(125)
山东省人大法制委员会关于《山东省海域使用管理条 例(草案)》审议结果的报告	(126)
山东省人大法制委员会关于《山东省海域使用管理条 例(草案修改稿)》修改情况的说明	(132)

国务院办公厅关于沿海省、自治区、直辖市审批项目 用海有关问题的通知·····	(134)
后 记·····	(137)

第一章 总 则

第一条 为了加强海域使用管理,维护海域使用权人的合法权益,促进海域的合理开发和可持续利用,根据《中华人民共和国海域使用管理法》等法律、法规,结合本省实际,制定本条例。

【释义】本条是关于本条例立法目的和立法依据的规定。

一、立法目的

(一)加强海域使用管理。自古以来,海洋就是资源的宝库,它在人类生活中占有十分重要的地位。海域是海洋资源一定范围内的载体,是海洋的组成部分。海域同其他许多自然资源一样都是有限的,而人类的生产、生活对资源的需求又是无限的。要让有限的资源最大限度地满足人类的生产和生活需要,就必须对各种开发利用海域的活动进行规范和管理。山东是海洋大省,海岸线长 3 121 千米,约占全国的 1/6。丰富的海洋生物资源和广阔的海域空间资源为山东省发展海洋经济提供了得天独厚的条件。长期以来,山东省委、省政府对发展海洋经济高度重视。1991 年,省委、省政府做出了建设“海上山东”的战略决策,进一步推动了海洋经济的发展。为了加强对海域资源开发使用的协调管理,1998 年,省政府发布了《山东省海域使用管理规定》(省政府令第 92 号),从海域使用规划、海域使用权的取得、海域使用金等几个方面对海域使用进行了规范,确立了海域使

用许可和海域有偿使用制度,将海域使用权上升到与土地使用权同等重要的地位,从而将海域使用纳入了法制化管理的轨道,有力地维护了国家海域所有权和海域使用权人的合法权益,促进了山东省海洋经济的可持续发展,“无偿、无序、无度”使用海域的混乱局面得到初步扭转。

但随着海洋经济的不断发展,全省海域资源开发利用密度、强度的加大,一些新的矛盾和问题不断产生。第一,全社会海洋国土意识不强,重开发轻管理、重利用轻保护的现象依然存在。把海域作为一种国有资源,实行有偿使用制度的观念还没有真正树立起来。第二,2002年1月1日起实施的《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》)的许多规定比较原则,实践中难以操作,需要制定配套的具体措施;省政府1998年颁布实施的《山东省海域使用管理规定》是政府规章,法律效力较低,其确定的部分制度和措施已经不能适应不断发展的海域使用管理的实际需要,应当根据《海域法》的规定进行修改完善。第三,海域使用管理力度不够大,管理权限不明确。海域使用管理执法中,存在着行业内部上下级之间管理权限不清和海域使用管理权缺位的问题;有的海域使用者占用海域资源,却不依法缴纳海域使用金;海域管理的基础工作还比较薄弱,亟待通过立法加以解决。为切实解决上述问题,进一步加强山东省的海域使用管理,维护国家海域使用权和海域使用权人的合法权益,促进海域的合理开发和可持续利用,加快“海上山东”建设步伐,必须尽快制定一部海域使用管理方面的地方性法规。

(二)维护国家海域所有权和海域使用权人的合法权益。长期以来,一些人错误地认为毗邻海域属于本地、本企业甚至个人所有,导致非法买卖、租用、抢占海域的现象时有发生,直接影响

到沿海地区社会秩序的稳定和海洋资源的可持续利用。为了切实维护国家海域所有权,2001年10月27日,九届全国人大常委会第二十四次会议审议通过了《中华人民共和国海域使用管理法》,自2002年1月1日起施行。《海域法》明确规定海域所有权属于国家所有,国务院代表国家行使海域所有权。基于海域的物权性质,可以按照所有权与使用权相分离的原则,把海域使用权授予海域使用申请人,并依法维护海域使用权人的合法权益。这既是海洋经济发展的客观需要,也是国家作为海域所有者的权益在经济上的实现方式。

(三)促进海域的合理开发和可持续利用。根据《联合国海洋法公约》和《海域法》的规定,我国主张管辖的海域约300万平方千米,其中与山东毗邻的海域约15万平方千米。随着改革开放、科技进步和社会主义市场经济的飞速发展,山东省沿海各地海洋开发利用活动不断向深度和广度拓展,海洋经济发展日新月异。到2002年,全省海洋经济总产值已达1517亿元,成为国民经济新的增长点和可持续发展的重要领域。但是,随着海洋开发领域的日益拓展,海洋空间利用范围的日益扩大,特别是受传统用海观念的影响和只顾眼前、不顾长远的经济利益的驱动,在海域使用中,无序、无度、无偿使用海域的问题还没有得到根本扭转。在一些海区,用海秩序混乱,纠纷频繁发生,造成国有海域资源性资产的大量流失,局部海域生态环境恶化,有些海洋资源甚至面临灭绝的危险。为了从根本上遏制并扭转这种现象,必须完善海域使用管理法规,用法律手段进一步规范海域开发利用活动,促进海域的合理开发和可持续利用,实现海洋经济的可持续发展。

二、制定本条例的依据

一是依据《海域法》；二是国务院办公厅《关于沿海省、自治区、直辖市审批项目用海有关问题的通知》（国办发〔2002〕36号）、国务院《关于国土资源部〈报国务院批准的项目用海审批办法〉的批复》（国函〔2003〕44号）、国务院《关于国土资源部〈省级海洋功能区划审批办法〉的批复》等国家有关海洋使用管理的规定；三是充分总结和吸取了《山东省海域使用管理规定》实施以来海域使用管理工作的成功经验和有益做法，特别是总结和借鉴了国家和省级海域使用管理示范区的实践经验。此外，立法过程中，还学习和借鉴了辽宁、福建、广东、海南、广西等其他沿海省、市的立法经验。为了与国际海域使用管理接轨，在立法过程中，还组织考察学习了部分发达国家在海域使用管理中的一些具体做法。

第二条 本条例所称海域，是指本省行政区域内海岸线向海一侧内水、领海的水面、水体、海床和底土。海岸线的划定，按照国家有关规定执行。

【释义】本条是关于海域概念的规定。

一、海域

本条例所称海域，是指与山东省行政区域毗邻的属于中华人民共和国的内水、领海的水面、水体、海床和底土。根据《海域法》的规定，海域是一个空间（或者空域）资源的概念，是对传统民法中“物”的概念的延伸与发展，其所派生出来的海域所有权与海域使用权也同时成为我国物权理论研究的新领域。

二、内水

根据《海域法》的规定,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。这一区域的确定,涉及两个极为重要的概念,即领海基线和海岸线。

三、领海基线和领海

所谓领海基线是领海宽度的起算线。按照《联合国海洋法公约》第七条规定,在海岸线极为曲折的地方,或者如果紧连海岸有一系列岛屿,测算领海宽度的基线段可采用连接各适当点的直线基线法。1958年9月4日《中华人民共和国关于领海的声明》宣布我国测定领海的起点采用直线基线法。1996年5月15日全国人民代表大会批准我国加入《联合国海洋法公约》,并同时公布了我国领海基线的部分基点。

领海是指沿我国海岸受国家主权支配和管辖下的一定宽度的海水带,我国《领海及毗连区法》规定,我国领海宽度自领海基线起,向外延伸12海里。

我国自荣成市成山头以北尚未公布领海基点,对于成山头至蓬莱和渤海海域,山东省海域使用管理的外部界限按照国家有关规定执行。

四、海岸线

所谓海岸线,又称海陆分界线,是海洋和陆地的分界线。本条特别规定:“海岸线的划定,按照国家有关规定执行。”

(一)明确海岸线、海域概念的必要性。作为全省规范海域使用管理的地方性法规,必须明确其使用范围。本来海域是自

然界的一个构成部分,其范围是客观的,但由于在历史上国家、省没有一个海洋综合管理部门,也没有一个海洋综合管理的法规,处于“多龙闹海”的状态,而有关部门对海域又实行不同角度的管理,产生不同的认识也是可以理解的。但要解决海域开发与管理中的混乱现象,实现海域的有序、有度、有偿使用,就必须对海域的概念以及有关部门的管理权限予以明确。否则,依法管海就无从谈起。

(二)关于海岸线、海域概念的依据。

1. 国家标准(GB/ 7929 - 1995)《地形图图式》规定:海岸线是指以大潮平均高潮的痕迹所形成的水陆分界线。国家标准(GB12319 - 1998)《中国海图图式》规定:海岸线是指平均大潮高潮时水陆分界的痕迹线。此为**国家强制标准**。《标准化法实施条例》第十八条规定:国家标准、行业标准分为**强制性标准**、推荐性标准。下列标准属于强制性标准:……(五)重要的通用技术术语、符号、代号和制图方法。《标准化法》第十四条规定:强制性标准,必须执行。

2.《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)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。

3. 当时的国务院温家宝副总理圈定的国务院秘书二局《关于对围海造地管理部门分工问题的意见》中明确规定,在国家没有新规定前,为不影响对围海造地严格管理的工作,在实际工作中按现行国家标准规定的海岸线执行。

4. 山东省人民政府办公厅《关于印发山东省海洋与渔业厅职能配置内设机构和人员编制规定的通知》规定,海洋与渔业部门管理海岸线以下海域和海岸线以上与潮间带相连的用于海水

养殖的荒滩,其他荒滩由国土资源部门管理。

第三条 在本省毗邻海域持续使用特定海域三个月以上的排他性用海活动以及进行海域使用监督管理的,应当遵守本条例。

【释义】本条是对本条例适用范围的规定。

一、海域使用的概念

海域使用,是指持续使用特定海域三个月以上的排他性用海活动,它包括以下几层含义:

(一)排他性的使用特定海域。所谓排他性,是指某一特定范围内的海域,只能确定给某一海域使用人享有海域使用权。非排他性的用海活动,如海上航行不包括在内。

(二)海域使用的对象是从底土到水面所构成的海域空间,包括水面、水体、海床和底土。

(三)持续使用三个月以上。不足三个月的排他性临时用海活动,参照本条例的有关规定办理临时海域使用证。非排他性用海、不足三个月的临时用海,均不在本条例调整之列。

二、本条例的适用范围

本条例的适用范围,是指本条例的法律效力所及的地域范围和法律关系主体范围。即,在什么地域范围内,哪些法律关系主体有义务遵守本条例的规定并应当承担相应的法律责任?

根据本条规定,本条例的适用范围包括两层含义:

(一)本条例适用的地域范围是,山东省行政区域毗邻的属于中华人民共和国的内水、领海的水面、水体、海床和底土。