

# 健全、完善

## 我国海洋法律体系刍议

贾宇（国家海洋局海洋发展战略研究所）

海洋占地球表面积的 70.78%，在科技飞速发展和人口膨胀、资源短缺、环境恶化的今天，人类越来越重视对海洋的开发、利用和保护。1992 年联合国环境与发展大会通过的《21 世纪议程》指出：“海洋环境（包括大洋和各种海洋以及邻接的沿海区）是一个整体，是全球生命支持系统的一个基本组成部分，也是一种有助于实现可持续发展的宝贵财富”，要求“沿海国承诺对在其国家管辖内的沿海区和海洋环境进行综合管理和可持续发展”。1993 年第 48 届联合国大会通过的决议，敦促世界各国把海洋管理列入国家发展战略，各国应加快国内立法，使之与《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）相衔接。“实施可持续发展战略，推进社会事业全面发展”被写进《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》，《纲要》明确规定：“依法保护并合理开发土地、水、森林、草原、矿产和海洋资源”；“加强海洋资源调查，开发海洋产业，保护海洋环境”。江泽民主席在党的十五大报告中指出，要“加强立法工作，提高立法质量，到 2010 年形成有中国特色社会主义法律体系。”在这种形势下，有必要检视我国的涉海立法，尽快制定、颁布、修改相关法律，把《公约》赋予缔约国的权利通过国内立法加以

实现，健全我国的海洋法律制度，完善海洋法律体系。

### 一、我国海洋立法的历史和现状

#### 1. 近代史上的涉海立法

中华民族对海洋的利用可谓历史久远，也有过以郑和七下西洋为代表的辉煌。但明、清两代闭关锁国，在西方殖民主义国家从海上大举东侵时，实行海禁政策无异于坐以待毙。1840 年鸦片战争后更是国门洞开，外敌入侵，海权丧失，有海无防，一道道“禁海令”成为“管海法律”。

试图通过法律手段进行海洋管理，在旧中国最早也只能追溯到 1931 年。1931 年 4 月，经海军部提议，国民党政府行政院发布了“领海范围为三海里令”，缉私区为 12 海里。但当时国内连年战乱，加上外敌入侵，并未能在 3 海里内行使有效的管辖，亦未能建立起领海制度，更无从谈起海洋法律制度和海洋法律体系。

#### 2. 1949 年以后至 80 年代初的涉海立法

1949 年新中国成立以后，国家重视经济建设，重视自然资源的开发和利用。但对海洋的重要性显然认识不足。这固然有特定的历史原因，但中华民族几千年来以土地为根本的根深蒂固的观念，也表现出了消极的一

面。从起“临时宪法”作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》到1954年宪法和1975年宪法，对海洋和海洋权益均未著一字。1978年宪法第6条第2款规定：“矿藏、水流、国有的森林、荒地和其他海陆资源，都属于全民所有”，而现行的1982年宪法，甚至通篇没有一个海字，只在第9条规定滩涂作为自然资源属于国家所有。

建国以后直至1958年9月4日我国政府发表《中华人民共和国关于领海的声明》，才初步建立起我国的领海制度。“声明”宣布我国领海宽度为12海里；领海基线采用直线基线，基线以内的水域是中国的内海，基线以内的岛屿是中国的内海岛屿；一切外国飞机和军用船舶，未经许可，不得进入中国的领海和领海上空，任何外国船舶在中国领海航行，必须遵守中国政府的有关法令。但由于没有公布领海基点，这一领海制度还是很不完善的。此后相当长时期内，涉海立法工作未能正常展开，只在个别领域颁布了少量法律法规。

### 3. 80年代以来的涉海立法

十一届三中全会以来，我国重视法制建设，立法工作得到加强，一批重要的基础性法律相继颁布、实施。随着我国法制建设的不断加强，新的部门法逐步形成、完善，使得我国的法律体系初具规模。此间我国的政治体制改革和经济体制改革正在探索中进行，立法工作（包括涉海立法）不免带有时代特色。而从全球经济发展来看，海洋经济正在逐步成为新的经济增长点，我国也逐渐认识到并开始重视海洋经济的发展，使得涉海立法有了一定的进展，成为我国法制建设的重要组成部分。我国现行涉海立法多出于80年代以后，一些重要的涉海法律法规都是在这—时期相继出台的，如1982年的海洋环境保护法，1983年的海上交通安全法，1985年的海洋倾废管理条例，1992年的领海与毗连区法，1996年的涉外海洋科研管理条例等，全国人大常委会已对专属经济区和大陆

架法草案进行了讨论。

## 二、完善海洋法律体系的必要性

### 1. 我国涉海立法存在一些需要解决的问题

涉海立法作为我国法制建设的组成部分，随着我国法制建设的发展而发展。自80年代以来，已颁布了一批涉及海洋的法律法规，这些法律法规的制定和实施，有力地促进了我国海洋事业的发展，对促进海洋开发活动和保护海洋资源与环境起了重要的作用，使我国的海洋管理工作基本上有法可依，得以正常进行。但在涉及国家主权权利和资源、作为《公约》主要内容的专属经济区和大陆架的立法和海洋综合管理制度的建立上，还没有专门的法律法规。目前，我国海洋法律制度建设上存在的主要问题包括：

(1) 海洋法律规范尚不完备，海洋法律制度不够健全，没有形成完善的海洋法律体系。80年代以来涉海立法虽得以加强，但也不可否认其中专门的海洋立法不能算多，而且其中多为专项性的行业法。许多法律法规中涉及海洋时也只是略提一二。这就使得海洋法律规范还不完备，不能形成完善的海洋法律体系。

(2) 现行涉海法律法规过于原则化，缺乏适用性；有些已经建立的海洋法律制度内容不够完善、不配套、不系统。我国现行涉海法律法规中的相当一部分是在1993年宪法确认“国家实行社会主义市场经济”之前陆续制定的，难免含有反映计划经济体制的原则、制度和规定。由于立法指导思想和立法技术方面的原因，导致整个海洋法律体系不完善。如渔业法、海上交通安全法、海洋环境保护法等均规定其适用范围是我国的内水、滩涂、领海及我国管辖的一切其他海域，从而对所有国家管辖海域不分性质，笼统规定，因而不能适应具有不同法律性质的各种海域的具体要求。目前有些专门的海洋法规的内容还不是很完善，只限于作出原则性规

定，所建立的海洋法律制度也只有最基本的内容。如根据我国的领海与毗连区法，外国军用船舶通过我国领海需经我国有关部门批准，但关于批准的程序、条件等却没有相应的规定。

(3) 我国现行的涉海法律法规，不能覆盖《公约》赋予沿海国的所有权利义务，这些权利义务必须通过国内立法来实现。因此，有些重要的法律制度我国需要建立，有些已有的法律制度需要完善。比如，我国虽已在1996年5月15日批准《公约》时宣布建立专属经济区和大陆架制度，但时至今日“专属经济区和大陆架法（草案）”仍在审议中，而该法主要是原则性规定我对专属经济区和大陆架的主权权利和管辖权，没有也不可能对所有相关具体问题都作出详细规定。因此，还要制定配套法规，将专属经济区和大陆架法的原则性规定具体化。

(4) 立法进程滞后，尤其是对在海洋经济的发展中出现的海洋开发与资源、环境的保护、可持续发展等比较突出尖锐的问题，缺乏严密而适用的法律规范。比如，海域作为国有资源，是各种海洋开发利用活动的空间范围，具有有限性、不可再生性和使用的有偿性和排他性。海洋经济的发展使得海域利用的矛盾日见突出，而目前关于海域使用的法规立法层次较低，不能适应解决问题的需要，急需升格。

## 2. 国际海洋法律制度新发展的要求

截止1997年3月15日，世界上151个沿海国家中已有113个批准了《公约》，充分体现了《公约》的普遍性。根据《公约》的内容，沿海国纷纷调整国家海洋政策、海洋管理体制和机构，修订、颁布国内相关法律，以与《公约》接轨，实现《公约》赋予的权利，最大限度地保护本国的利益。由此形成新的开发、利用海洋的热潮，并被沿海国提到战略高度。如日本政府在1996年3月就将《公约》及需要修改、颁布的八项相关涉海法案一并提交国会审议。其中，五项修改的法

案包括：“领海及毗连区法”、“关于核废料污染法”、“关于水产资源保护法”、“防止海洋污染和灾害法”、“海上保安厅法”；二项新法案是“专属经济区及大陆架法”、“关于对专属经济区的渔业等行使管辖权法”。韩国在1996年8月设立了海洋部，将过去由13个部、3个厅分散管理的涉海业务由海洋部集中管理，统一规划。

1996年5月15日，第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过了批准《公约》的决议，表明我国履行《公约》的立场。《公约》确立了一系列全新的海洋法律制度。为了更好地实现《公约》赋予缔约国的权利和履行所承担的国际义务，最大限度地维护我国的海洋权益并与《公约》接轨，有必要健全我国的海洋法律制度，完善海洋法律体系，形成具有中国特色的海洋立法框架。

## 3. 改革、理顺海洋管理体制的要求

我国的海洋管理开始于本世纪50年代，是随着国家海洋开发工作范围和规模的扩大逐步建立起来的。经过几十年实践，已初步建立了一套中央与地方相结合、综合管理与部门管理相结合的海洋管理体制，其中行业 and 部门管理占有重要地位。我国宣布建立专属经济区和大陆架制度以后，国家管辖海域的扩大使海洋管理面临严峻而重大的新任务。但目前的管理体制导致海上执法力量分散，不能形成有效的管理能力，不能适应形势的需要。1997年的“人代会”上已有多位人大代表就此提出议案。海洋管理体制改革的根本方向之一应该是依法行政，依法管理。因此，加强海洋法制建设刻不容缓。

## 三、关于健全我国海洋法律制度、完善我国海洋法律体系的设想

我国政府已经开始重视海洋经济的发展，进而重视作为管理手段的海洋法律规范的建设问题。《中国21世纪议程》将“可持续发展”作为国家战略，为此要“开展对现行政策和法规的全面评价，制定可持续发展

法律、政策体系,突出经济、社会与环境之间的联系与协调。通过法规约束、政策引导和调控,推进经济与社会和环境的协调发展”;为保证可持续发展,要“健全法制,强化管理,运用法律和必要的行政手段”及“建立可持续发展法律体系,并注意与国际法的衔接”。《中国海洋21世纪议程》更将海洋法制建设作为重要的方案领域之一。为此,要采取切实行动,“建立、健全海洋法律法规体系”;“促进中国海洋法规与国际相关法规的接轨”,形成具有中国特色、适合我国国情、规范海洋开发、保护、管理等活动并适应可持续发展需要的海洋法律体系。

#### 1. 关于完善我国海洋法律制度的思路

(1) 适合我国国情。法律体系的建立必须同本国经济发展水平、法律传统、民族文化传统等相适应,必须符合本国国情,符合法律自身的内在要求,保持内部的和谐一致。我国现在还处于社会主义的初级阶段,生产力发展水平比发达国家还有很大差距,陆上资源的相对匮乏使得海洋资源的开发、利用和保护变得极为迫切。海洋管理工作必须要有严密而充分的法律保障,以保证依法管理。

(2) 适应我国社会主义市场经济体制的要求。从某种意义上讲,市场经济就是法制经济。法作为上层建筑是为经济基础服务的,海洋法律规范当然要适应我国社会主义市场经济体制的要求。海洋经济的发展也必须遵循市场经济体制的规律,需要法律作为保障的手段。

(3) 有预见性,适度超前。法要反映经济基础的现实,但又不能一直落后于生产力的发展水平,要有预见性和指导性,应对经过科学论证而确认的社会、经济发展过程中必然出现的问题作出适度超前的规定。

(4) 应与《公约》所建立的海洋法律制度相协调。我国1958年的领海声明以及1992年领海法建立的领海和毗连区制度,与《公约》确立的相关法律制度是基本协调的。我国关于专属经济区制度、大陆架制度的一

贯主张与《公约》的有关内容也是基本一致的。此外,《公约》还就海洋环境的保护和保全、海洋科学研究、“区域”及其资源是人类共同继承财产等内容作了规定。作为《公约》的缔约国,我们应该积极适应国际海洋法律制度发展的新形势,调整相关国内立法,积极实现《公约》赋予的权利,维护国家的海洋权益。

#### 2. 关于我国海洋法律体系内容的设想

法以社会关系为调整对象,社会关系的多样性和复杂性决定了法律规范的多样性,对法律规范的划分形成了不同的法律部门,这些法律部门间相互协调一致,有机联系,构成一国的法律体系。“法律体系通常指由一个国家的全部现行法律规范分类组合为不同的法律部门而形成的有机联系的统一整体”(《中国大百科全书·法学》第84页),说明一国法律规范之间的统一、区别、相互联系和协调性。法律体系的外部结构的主干是各种部门法,内部结构的基本单位是各种法律规范。因而,一国的法律体系是多层次的,每一层次都包括许多法律法规。研究法律体系,可以清楚地了解和掌握本国法律的全貌,对理想状态的法律体系作出设想,还可以发现现行法律的缺陷,为立法预测、立法规划和具体的立法工作提供依据。

海洋法律规范是维护国家海洋权益,管理海上各项活动包括海洋资源开发、利用和环境保护等活动的基本措施和手段。海洋法律规范既要体现我国关于海洋的方针、政策、原则,又要明确各级机构的管理范围和分工,并规定对违法行为的处罚方法和处理程序。海洋法律规范体现于不同的涉海法律法规中,完善的海洋法律规范需要全面的涉海立法,只有全面的涉海法律法规才能形成健全的海洋法律体系。

海洋法律体系作为我国总的法律体系的一个分支,涉及几个法律部门,由不同类别、不同层次的法律法规构成。包括:国家立法机关制定的有关海洋的法律,国家最高行政

机关颁布的有关海洋的行政法规，国家海洋主管部门与其他有关部门单独或联合制定的有关海洋的部门规章，各省、市、自治区地方立法机关和政府制定的有关海洋的地方性法规和规章。

### 3. 关于我国海洋法律体系基本框架结构的设想

《公约》关于国家在其管辖海域范围内的主权、主权权利和管辖权的规定，是我国作为缔约国从《公约》获得的权利，是我国进行相关国内立法的基本内容之一。《公约》关于国家管辖海域的规定，是我国确定国家管辖海域范围的国际法依据，是我国相关立法的空间效力范围。因此，领海和毗连区法、专属经济区和大陆架法，作为确定我国国家管辖海域范围及权利的“基本法”，理应处于我国海洋法律体系基本架构的基础地位，在此基础上并结合我国的具体情况，方能细化各涉海行业、部门等的管理内容。

根据我国涉海法律、法规的性质、作用、适用范围和法律效力的不同，对我国海洋法律体系的基本框架结构作如下设想：

第一层次是关于我国海洋权益的法律，包括领海和毗连区法，专属经济区和大陆架法。

第二层次是关于海洋资源的开发利用、交通运输、环境保护、科学研究等的法律，包括渔业法、矿产资源法、海洋环境保护法等。

第三层次是为实施上述法律而制定的行政法规、部门规章、条例等规范性文件。

第四层次是地方性法规和规章。

总之，不论是执行《公约》、维护国家海洋权益，还是调整我国海洋开发与管理，都需要健全的海洋法律制度，完善的海洋法律体系。因此，有必要加强涉海立法的研究，修改现行法律法规中不适应的部分，尽快颁布现实需要又与《公约》接轨的法律法规，以更好地维护国家的海洋权益。

中国海洋法学会于  
1997年1月  
在京召开学术研究会