

关于加强我国专属经济区和大陆架 管理工作的几点建议

赵恩波(国家海洋局)

根据我国海洋管理的政策和目标,为加强专属经济区和大陆架的管理,维护国家的海洋权益,有效地行使主权和管辖权,促进我国海洋经济的持续发展,我们认为很有必要抓紧时机,开展如下几项工作。

(一)完善专属经济区和大陆架管理法规

江泽民同志在十五大报告中指出:“加强立法工作,提高立法质量,到2010年形成有中国特色的社会主义法律体系”,同时强调要“统筹规划国土资源开发和整治,严格执行土地、水、森林、矿产、海洋等资源管理和保护的规律”。

十一届三中全会以来,我国的海洋立法工作虽然也取得了重要进展,但海洋领域的立法在我国社会主义法律体系中仍是一个薄弱环节,我们的海洋立法工作与江泽民同志的要求还有很大差距。海洋法制不健全,不仅难以有效行使《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)赋予我们的权利,给我们的管理工作也带来了很大困难。甚至使一些国家“乘虚而入”,侵占我国海岛,侵犯我国的海洋权益,在我国管辖海域进行石油钻井工作,掠夺我国海洋资源,损害我国的经济利益,甚至可能影响到维护国家的主权和国防的安全。由于海洋法制不健全,在国内的海洋管理中,政出多门、行业间的矛盾、部门纠纷、权属之争等现象层出不穷,以致不能适应海洋经济的持续发展和海洋资源永续利用的需要。因此加强海洋法制的建

设,健全专属经济区和大陆架管理的配套法规是维护国家主权和海洋权益,与《公约》接轨,完善我国社会主义法律体系的需要,是促进我国的海洋经济持续发展的需要,也是海洋管理实践的需要。目前需要制定和修订的法规主要有:

1. 与《专属经济区和大陆架法》配套的法规

目前,《专属经济区和大陆架法》已经第九届全国人大常委会第三次会议审议通过,但该法过于原则,仅只是有关权利主张和法律制度的原则规定,不可能对一些具体问题,包括具体的管理问题作出规定。因此,还需要制定实施细则和一系列配套的法规,其中主要有:

(1)《专属经济区和大陆架法实施细则》。

根据《专属经济区和大陆架法》的规定,对专属经济区内和大陆架上的资源的保护和开发、环境保护、交通运输及科学研究的管理、管理体制及管理部门的职责和分工等方面作出具体规定。

(2)《外国人渔管理条例》。沿海国对专属经济区内的渔业资源享有主权权利,外国渔船在我国专属经济区内捕鱼应当依据法定程序向我国提出申请,经我国主管部门批准,领取捕鱼许可证,缴纳资源税、渔业资源保护增殖费及其他税费和规费后,按许可证规定的期间在规定的区域内,用规定的渔具、渔法捕捞规定数量的鱼种。为此,有关主管部门应当确定我国专属经济区内渔业资源的最佳可捕量、我国的捕捞量、剩余捕捞量,并对惯常在该区域

内捕鱼的外国渔民分配合理的配额。

(3)《关于管理高度洄游和跨界鱼种的规定》。主管部门在与有关国家协商后,对高度洄游和跨界鱼种的养护、开发和管理作出具体规定。

(4)《海上人工构造物的建造和管理条例》。沿海国对其专属经济区内、大陆架上的人工岛屿、设施和构造物的建造、使用和管理拥有管辖权。该条例应建立设立海上人工构造物的审批制度和检查制度,要求经我国主管部门批准,才能在专属经济区内大陆架上建造和使用人工构造物,此外还应遵守我国有关法律规章和标准,定期向主管部门报告,主管部门必要时有权对其进行检查。

(5)修订《中华人民共和国渔业法》。

2. 海洋环境保护法规

(1)修订《中华人民共和国海洋环境保护法》。该法是在1979年开始组织制定的,至今已近20年。20年来由于我国海洋环境保护的形势和任务都发生了变化,如果说当时的主要任务是防止海洋污染,主要手段是通过排污标准进行污染源控制的话,那么今天的主要任务是海洋生态环境的保护,排污总量控制、生物多样性的保护。与此同时,国际海洋环境保护的法律制度获得了迅速发展,一些重要国际公约的制定和修订,特别是1972年《伦敦公约》的修订所引起的管理制度的改革,也要求我们及时修订我们的国内立法。

(2)修订依据《海洋环境保护法》制定的条例。随着《海洋环境保护法》的修订,依据该法制定的各项条例也应当随之进行调整,目前迫切需要的是修订《海洋倾废管理条例》,以便与国际条约接轨。

(二)抓紧进行专属经济区和大陆架管理的前期基础性工作

从我国目前所面临的形势和实际情况看,要实现对专属经济区和大陆架的有效管理,尽早地做好一些基础性的准备工作是必不可少的。当前亟待解决的问题主要有:确定我国专

属经济区和大陆架的具体管辖范围;摸清管辖海域内的自然资源状况,健全资源管理法规,调整资源管理的政策。

1. 确定具体管辖范围

任何法都有个空间效力问题,即该法在哪个区域范围内适用。我国的专属经济区和大陆架也不例外。虽然《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》中规定了我国的专属经济区从领海基线向海一侧至200海里;大陆架自然延伸,不足200海里的可扩展至200海里。但从我国所处的地理位置上看,与周边相向的沿海国家之间的海域,都未超过400海里的距离。因此,无论是专属经济区还是大陆架,与相向沿海国之间的主张都存在一定的重叠区域,这在客观上给界定具体管辖范围造成一定的困难。根据《公约》的有关规定和绝大多数的国际实践情况,采用和平方式通过外交途径以协商的方式解决海洋划界问题,以便确定海上(包括专属经济区和大陆架)的管辖范围,是唯一正确的选择。目前,我国已同越南就北部湾海洋划界进行了不同级别的多次谈判,与日本和韩国也开展了海洋法磋商,其目的在于确定海上的具体管辖范围。诚然,这种事关国家主权权利和管辖权问题的谈判是比较艰难的。

为促使划界谈判的顺利进行,确保获得对我较为有利的结果,我们必须进行充分的准备和大量的研究工作。海上划界需考虑历史、地理、法律、政治、资源和技术因素,其中技术问题也是一个不可忽视的重要因素,基于政治和法律因素提出的划界方案或划界谈判所获得的结果,必须采用合理的技术予以实现。目前国内有不少部门和单位在进行中国海的划界研究,但都未涉及或未深入涉及技术问题的研究。外交部作为主管国家间划界问题的职能部门完全可以对历史、地理、政治和法律问题把关,但有关具体的技术因素尚有赖于国内有关部门和单位的共同努力。国家海洋局作为主管海洋工作的职能部门,在这方面应协助外交部把好技术关。因此我们在划界研究中应当以此为重点,作出更多的投入,进行广泛而深入的

研究。

通过海上划界谈判,尽快达成协议,明确各自海上管辖的范围,将有利于建立和维护良好的海上秩序,这是我们一如既往所寻求的。但是在通常的情况下,具体的海上管辖范围的确定往往要滞后于沿海国的国内立法。

在海洋划界谈判一时难以取得实质性进展的情况下,就海上管辖任务繁重的海洋渔业资源养护和开发管理等问题,寻求双方都能接受的办法,解决当前急需解决的问题,也不失为有效的权宜之计。我国同日本在东海部分海域采用“临时措施水域”的管理办法就是一例。当然,这不应、也不会影响日后两国的海洋划界问题,也不构成延缓海洋划界的借口或理由。

2. 摸清渔业资源状况

沿海国在其专属经济区和大陆架所享有的主权权利,集中地体现于对海洋自然资源的勘探、开发、养护、管理诸方面。这里所说的资源,主要是指海洋渔业资源和海洋油气资源。因此,查清渔业资源量,掌握渔业资源的分布与变化规律,探明石油天然气储量,是合理开发利用海洋资源,实施有效管理,正当行使主权权利的基础或前提条件。

评估海洋渔业资源的方法有多种,包括营养动态法、有机氮分析法、专家评估法、资源量推算法以及实地调研等。目前,只能应用营养动态法和专家评估法对我国管辖海域的渔业资源进行评估研究。但对于管理工作而言,尤其是建立专属经济区制度之后的渔业资源管理,则难以满足需要。因为海洋捕捞作业多是针对某种经济鱼类,在一些既定的海区,采用相应的渔具和作业方法,所以仅掌握最大可捕量是远远不够的。应该就一些主要的经济鱼类资源量、最大可捕量、我国海上捕捞量、剩余捕捞量等逐一查清,才有可能实现海洋渔业资源的持续开发利用。同时有针对性地对外国人渔活动实施有效控制和管理。

3. 查清海洋矿产资源

海洋矿产资源主要指石油和天然气。我国拥有宽广的大陆架,其中已发现的新生代沉积

盆地有 20 多个,总面积达 80 余万平方千米,油气资源相当丰富,为我国海洋油气勘探开发提供了美好前景。

我国深海区油气资源勘探工作起步较晚,1987 年,地质矿产部在南沙群岛周围海域开展了 5 个航次的以石油、天然气为主要目标的地质、地球物理综合调查,共完成地球物理测线长 3 万千米,发现了曾母、万安、礼乐滩、巴拉望、郑和、南微、文莱—沙巴等盆地,总面积达 44 万平方千米,其中在我传统断续线以内的含油气沉积盆地面积约 28 万平方千米。此外,在东海区域也发现了冲绳盆地。

根据已进行的勘探工作,有的专家评估我国管辖海域内的石油资源量约有 405 亿吨,天然气资源量约有 8.4 万亿立方米。但目前的石油探明储量却只占其资源量的 1.7%,天然气探明储量也只占其资源量的 2.5%,而且大都分布在我国的近海大陆架。这既表明我国海洋油气勘探具有很大的潜力,同时也说明我国目前的油气勘探程度还十分有限,与海洋油气的生产和国家对海洋油气资源管理的要求相比还有较大差距。应当指出的是,我国海洋油气勘探工作多集中在近岸海域,在与相邻相向国家需划界的有争议海域所做工作甚少,对于中间线向外海一侧的油气资源状况更缺乏第一手资料。这种状况难以满足油气资源管理的需要,还可能影响到与有关国家海上划界的决策。

综上所述,在我国的专属经济区和大陆架法出台之后一个时期内,作为管理的基础性工作,无论是渔业资源调查还是油气资源的勘探,工作量还是相当大的,国内各有关业务部门应依照现行的分工,作出全面系统的安排,尽早地开展现场调查与实地勘探工作,以满足国家对专属经济区和大陆架管理工作的需要。

(二) 调整政策,加强规划的宏观

调控和管理队伍建设

随着专属经济区和大陆架法律制度的建立,我国的海洋管理工作在管理的区域、任务、对象和方法上都发生了重大变化,要适应变化

的形势,需要调整我们的有关政策,研究有关管理的战略和策略。

1. 海洋油气资源管理政策

我国在海洋油气开发方面取得较好的效果,年产量已近2 000万吨石油当量,与此同时,我国勘探开发的实力、技术装备和人才已接近世界先进水平,具备了相当的实力。在这种情况下,我们应当适当调整海洋石油开发政策,在管辖海域应更多地坚持自主开发,同时开发力量应当走向国门,在国际海洋油气勘探开发舞台上一显身手,不能只靠以自然资源换取外国资金、技术和设备。

开发的海域应逐步由近岸向远海转移,逐渐将开发的重点转移到争议海区。目前韩国和日本已在与我争议的海域,菲律宾、印尼、马来西亚、文莱、越南已在我南海的传统范围线内海域进行油气勘探开发工作。我国虽提出“搁置争议,共同开发”的主张,但所进行的实质性工作十分有限,共同开发难以实现。随着重点开发海域的转移,我方所做的工作必将为与邻国的共同开发创造条件,同时亦可为子孙后代保留更多的近海油气资源。

《矿产资源法》修订后,依据该法的规定,探矿权、采矿权可依法转让,中国海洋石油公司的专营权已被取消,国内三家石油公司都可以向外商依法转让探矿权、采矿权。在这种情况下,国家应当采取有效措施,避免多头对外和相互竞争而使外商渔利,造成国有油气资源的流失。同时,矿产资源补偿费的征收可能在一定程度上减少外商的收益,减弱合作开发对外商的吸引力。我们不妨通过减免争议海域矿产资源补偿费的方式,鼓励外商将勘探开发的海域转移到争议区。

在海洋油气勘探开发专营权被取消的情况下,国家是否仍然保留对海洋油气经营的垄断权,有能力的地方省市是否可依法取得海洋油气的探矿权和采矿权也值得研究。由于全国人大在海南建省的决定中将南海诸岛附近海域划归海南省管辖,因而海南省要求授予其油气勘探开发权。但从目前地方省市的经济实力

和人才技术装备水平来看,地方省市还不具备必要的条件,而且如将此权授予地方,势必造成多头对外,且难以处理沿海省和内陆省在海洋资源分配上的平衡问题,也不符合《矿产资源法》的规定,即由国务院代表国家行使对矿产资源的所有权和中央统一管理矿产资源勘探开发的原则。

2. 渔业资源管理政策

由于我国渔民在日、韩水域存在传统作业的惯例,日、韩也有一部分渔船在我海域作业。日、韩实施专属经济区制度之后,我国约有2.4万艘渔船将被迫撤出目前的作业海域,大量渔民“下岗”或失业后的出路将成为沿海地区主要矛盾,也成为我国与周边国家签订的渔业协定实施的一大障碍。目前,不少省份不顾东海、黄海渔业资源严重衰退,在日韩两国宣布实施200海里专属经济区之后,鼓励渔民建造大量钢壳渔船,大力发展外海渔业。这与世界渔业管理制度的发展趋势相左,并非解决“下岗”渔民出路的最佳办法。另一方面由于一些外国渔船也到我国专属经济区内从事捕鱼作业,如何管理外国渔船的入渔,维护我国的渔业权利,如何平衡我国渔船和外国渔船渔业资源的配额,所有这些都需要从全局的角度加以政策调整。在周边国家实行专属经济区制度后,被迫退出原作业场的我国渔民应当“转业”,如从事养殖业、水产品加工业,也可以进行劳务输出。国家也应拿出一部分资金对“下岗”的渔民的“转业”提供支持。

在管理外国渔船入渔的问题上,我们可实行指定作业区,限额捕捞方法。如采取每年按海区确定最佳产量,并确定国内每年渔获量、外国许可总渔获量以及保留量。根据我国具体情况也可以采取限制外国渔船艘数和规模的方法,以保护和管理我国专属经济区内的渔业资源。

我国《渔业法》及其实施细则规定,在我国海域从事捕捞活动还需交渔业资源增殖税。征收资源增殖税是指国家投资进行人工放流使渔业资源规模和效益增殖,资源利用者指捕捞

者向国家交纳一定费用。国家进行人工放流一个主要目的是为了进行资源养护,提高渔业资源可捕量,主要受益者是渔民。目前我国沿海省市从事人工放流的地方主要有辽宁、山东、河北、广西等,并不是每个地方都进行人工放流。但每个地方渔政部门都征收资源增殖税。征收资源税的主要目的是为了筹集资金更好地进行渔业资源养护。专属经济区建立后,应进一步加强执法力度,对外国渔船进入我国海域从事捕捞的也应征收资源增殖税。

3. 加强合作开发和共同管理

由于东亚地区各海域基本上都处于半封闭状况,周边地区是不同国家,海域由相邻或相向国家分别管辖,不少经济鱼类出现在两国或多国管辖的水域,如大黄鱼和小黄鱼可分为黄海群和渤海群,北黄海群、南黄海群、东海群,其越冬场均在海区中间线两侧,产卵场均在中国沿海。中、日、韩渔民都捕捞这两种鱼,而这些鱼种都已充分利用或捕捞过度。由于渔业资源的共有性和流动性,在捕捞过程中的争捕现象很难避免,需要有关国家合作进行养护和管理。

由于中韩、中朝、中日等都存在有一些海域需要划定界线,在未划定之前,在双方渔民都进行作业的海区可以合作开发、共同管理。如在中日渔业协定中规定:在东海部分海域设立暂定措施水域,实行共同管理。

对这种双方约定的临时措施水域的管理,也需要解决两个方面的问题:一是资源的养护。为了资源的永续利用,资源的开发利用者就必须采取措施加强对资源的养护。资源养护的措施包括规定禁渔期、总捕捞量、渔具、渔法,采用合理的利用方式;另一个是捕捞的管理。这包括需要确定双方各自的捕捞量,即资源分配制度,从事捕捞作业应具备的条件,确定双方渔民作业方式,船只数量或船只规模,共同执法机制,如联合现场检查等。共同管理的基础在于需要查明临时措施水域总的可捕量。由于我国技术和投资不足,海洋渔业资源

的掌握和现场执法能力均不如日本。这使我国在共同管理临时水域中目前难免处于不利的局面。

4. 加强执法管理队伍的建设

专属经济区和大陆架法律制度建立后,不仅扩大了国家管辖海域范围,而且增加了许多具体管理内容。从我国目前的管理体制看,是难以适应对专属经济区和大陆架实施有效管理的需要的。对于如何加强海洋行政管理,建立统一的海上执法队伍,实现对我国管辖海域的有效管理,已是多年来一直探讨的问题。

此次国家行政机构改革,特别是国土资源部的成立,实现了海洋和矿产资源管理的结合,在统一海上执法管理队伍方面迈出了可喜的一步,但并不能从根本上改变分散的行业管理的状况。在目前的形势下,加强协调机制,建立有关海洋管理部门联席会议制度,统一规划和海上巡航执法管理计划,在充分协商,互助互利的基础上,逐步实现部门间的联合海上执法,近期内实现海洋和渔业管理部门的联合执法,为完成“统一海上执法队伍”的历史使命创造必要的条件。

结束语

专属经济区和大陆架是在第二次世界大战后形成的崭新的国际海洋法律制度,这类制度为沿海国维护国家主权,开发利用和保护管理海洋自然资源,发展民族经济,提高人民生活水平,提供了法律保障。

目前,我国海洋法制尚不健全,有关专属经济区和大陆架管理的一系列法规有待制定,管理体制和执法管理队伍还不能适应专属经济区和大陆架管理的需要。因此,很有必要在全面调查研究我国专属经济区和大陆架管理工作的基础上,借鉴国外的经验,根据我国海洋管理实践的需要,明确我国专属经济区和大陆架管理的总体思路和发展战略,建立健全相应的管理法规制度和执法队伍机构,促使我国的专属经济区和大陆架管理工作走上 21 世纪的新台阶。□