

全国公共用海信息管理现状及对策探讨^{*}

翟伟康，田洪军，郑芳媛

(国家海洋信息中心 天津 300171)

摘 要：全国公共用海信息管理有待加强。首先，国家对公共用海尚无统一的定义，也没有相关法律法规或规范性文件出台，至今没有统一的管理模式；其次，有的公共用海存在多部门管理，海洋行政主管部门对一些公共用海信息掌握不全，国家海域动态监视监测系统公共用海信息短缺。鉴于目前公共用海信息管理现状，国家海洋行政主管部门应尽快出台公共用海管理的有关法律法规或规范性文件，规范公共用海信息管理，开展公共用海规划，确保公共服务设施用海需求，保证公共用海信息完整，为国家对海洋的宏观管理提供基础数据。

关 键 词：公共用海；信息；管理现状；对策

1 前言

公共用海是指用于公共服务，体现公共意志，具有公益性特征，受益主体为社会公众的用海。公共用海以实现公共利益为目标，国家对公共用海不征收海域使用金。根据海域使用的性质及用途，非经营性航道、锚地等交通基础设施用海，以及海洋保护区、倾倒地、公共浴场和海底电缆管道等用海类型属于公共用海范畴。公共用海信息主要包括用海项目名称、用海类型、用海面积、位置、管理单位或部门、四至坐标等。

由于国家至今没有相关公共用海的法律法规或规范性文件出台，目前多数地方海洋行政主管部门对公共用海没有统一的管理模式；公共用海信息处于分散管理状态，国家对公共用海信息掌握不详。这些问题的存在不利于国家对相关海洋政策的制订，将影响国家海洋行政主管部门对海洋资源的有效管理，相关海洋宏观规划制订，也影响到海洋资源的可持续利用。本研究通过分析公共用海信息管理现状，以及对公共用海信息管理存在的问题，探讨公共用海信息管理措施，对规范公共用海信息管理，提高海洋综合管控能力，优化海域资源配置等

都具有非常重要的意义。

2 管理现状

2.1 公共用海管理尚待规范

目前，国家还没有对公共用海进行统一定义，哪些用海属于公共用海也没有统一规定，公共用海的管理有待规范。全国仅浙江省在 2010 年出台了针对公共用海的规范性文件《关于加强公共用海备案管理的通知》，文件中对公共用海进行了定义，并界定了公共用海信息备案管理的范围，备案管理的原则，备案的程序以及其他方面的规定，对浙江省的公共用海进行了统一备案管理，而且收集到全省的公共用海数据信息，制作了公共用海专题图集，规范了公共设施用海管理，掌握了全省公共用海信息。但其他沿海省份对公共用海还没有统一的管理模式，对本辖区内公共用海的管理存在多种形式：有确权发证的；有只登记不发证的；有登记备案，但没有发证的；也有既没确权、也没登记备案的。甚至一些省份不清楚辖区内海域有多少宗公共用海，公共用海信息掌握不清，据 908 全国海域使用现状调查数据统计^[1]，作为海洋自然保护区大省的辽宁、山东和海南

^{*} 基金项目：全国公共用海收集整理入库。

没有提交任何海洋保护区用海调查数据，另外，天津和广西也没有提交海洋保护区调查数据。

2.2 公共用海信息亟须完善

自 2011 年开展的全国海域使用权属数据整理工作和 2012 年开展的海域使用权证书统一配号工作以来，全国海域权属数据已基本收集整理并录入国家海域动态监视监测系统（以下简称“海域动态系统”），数据的完整性和实效性显著提高，然而，录入海域动态系统中的公共用海信息量较少，与现实用海数量差别较大，尚需完善。据海域动态系统统计，截至 2013 年初已经录入海域动态系统的倾废区用海数据仅 3 宗，而根据全国倾废月报统计，全国共有倾废区 74 宗，两者数量差别较大；进入海域动态系统的海洋保护区用海信息有 28 宗，而据资料^[1]统计，截至 2012 年底，我国已建成的海洋保护区达 218 处；另外，作为世界第一大港的上海港，应该配有相应规模的锚地和航道，但在海域动态系统中上海市没有一宗锚地和航道用海信息；其他公共用海也存在类似情况。

2.3 部际间沟通合作有待加强

《中华人民共和国海域使用管理法》规定：国务院海洋行政主管部门负责全国海域使用的监督管理，然而，在现实中部分公共用海处于多部门管理状态，除了海洋行政主管部门外，还涉及交通运输、农业（渔业）、环境保护、水利、林业和国土等多个部门，增加了海洋行政主管部门对公共用海管理的难度。以国家海洋自然保护区为例^[2]，截至 2012 年全国共有 33 个国家海洋自然保护区，分别隶属于国家海洋局、环境保护部、农业部、国家林业局，其中 12 个隶属于国家海洋局，8 个隶属于环境保护部，3 个隶属于农业部，10 个隶属于国家林业局，在这些已建的国家海洋自然保护区中，由国家海洋行政主管部门负责管理的有 15 处（含辽宁、广东 3 处渔业部门管理的国家级海洋自然保护区），约占全国现有国家级海洋自然保护区总数的 45%。鉴于此种情况，国家海洋行政主管部门要尽快建立与其他部际间的工作沟通协调机制，寻求有效的沟通合作方式，将涉及公共用海的有关部门及时（或定期）将管理

的有关公共用海数据信息通报给海洋行政主管部门，由海洋行政主管部门备案，统一监管，避免海洋空间资源信息不全的情况发生。

2.4 数据信息标准不统一

由于沿海各省（自治区、直辖市）涉及公共用海的单位或部门获取用海的时间不同，执行的技术标准也不同，在坐标系统、海域使用分类等用海信息方面存在较大差异，尤其坐标系统使用方面，从早期的北京 54 坐标系统、西安 80 坐标系统，甚至地方建立的独立坐标系统，到目前使用的 WGS—84 坐标系统。因此，为了便于将公共用海信息录入海域动态系统，在录入前要进行技术转换，统一转换为海域动态系统采用的 WGS—84 坐标。

3 对策建议

3.1 加强公共用海立法，合理配置海域资源

根据全国公共用海信息的管理现状，国家海洋行政主管部门尽快组织编制相关公共用海的法律法规或规范性文件，结束国家对公共用海无法法律法规和规范性文件的历史，来规范公共用海的申请、审批、登记、确权、备案等的要求及程序，为全国公共用海信息的管理提供法律及行政依据；从海域使用类型或公共用海用途等方面考虑，编制并发布公共用海目录，保证国家对公共用海信息的统一管理有章可循，提高海洋资源的有效配置效率，构建海洋生态文明。

3.2 开展公共用海规划，促进社会和谐

海洋资源的开发利用不但要服务于国家的海洋经济发展和沿海地区的开发开放，也要满足社会发展以及特殊资源保护等对公共服务用海的需求。建议在《全国海洋功能区划》的指导下、结合各省（自治区、直辖市）海洋功能区划，以及各沿海地区海洋经济及社会发展对公共用海的需求，由国家海洋行政主管部门负责研究，开展全国公共用海规划，整合公共用海资源，在保证海洋经济及社会发展用海需求的基础上，确保非经营性航道、锚地等交通运输用海，海洋保护区、倾废区、公共浴场等公共用海需求，尤其要保证老百姓用于公共生活、

旅游休闲、观光亲水、传统赶海等功能的公众亲海空间。不但让人们享受海洋经济发展的成果，也应该让人们享受到大海的乐趣，在亲海过程中感受到人海和谐，促进社会和谐。

3.3 加快公共用海数据收集入库

为了加强海域资源开发，规范公共用海信息管理，维护和保障公共用海需要及其公共利益，促进全国海域资源的合理有序开发以及海洋资源的可持续利用，落实国家海洋局《2013年海域管理工作要点》，尽快开展全国公共用海数据收集入库工作。建议以国家海洋行政主管部门统筹领导，牵头单位负责技术协调指导，并制定公共用海信息收集及入库工作方案，给定资料搜集范围及其内容，资料的搜集方法，沿海各省（直辖市、自治区）相配合的方式等，根据海域动态系统数据库建设标准将收集到的公共用海数据信息规范整理，尽快录入海域动态系统，丰富海域动态系统数据内容，提高公

共用海管理水平。

4 结论

全国公共用海信息管理尚待加强。建议国家海洋行政主管部门统一公共用海定义，加强公共用海立法，出台公共用海管理的有关法律法规或规范性文件规范公共用海；开展公共用海数据整理，并录入海域动态系统；开展公共用海规划研究，整合公共用海资源，满足经济及社会对公共用海的需求；加大媒体宣传力度，保护公共用海资源，促进和谐海洋建设。

参考文献

[1] 苗丰民,王权明.我国海域使用现状与发展趋势[M].北京:海洋出版社,2012.

[2] 曾江宁.中国海洋保护区[M].北京:海洋出版社,2013:560—587.