

全面贯彻实施

《全国海洋经济发展规划纲要》

进一步推动海域管理工作

孙书贤



2003年5月9日,国务院正式发布了《全国海洋经济发展规划纲要》(以下简称《纲要》)。这是我国制定的第一个指导全国海洋经济发展的宏伟蓝图和纲领性文件,是我国政府顺应国际海洋开发大势、贯彻落实十六大提出的“实施海洋开发”战略部署的重大举措。《纲要》确定了我国2010年之前海洋经济发展的战略目标、原则、产业布局及相关支持领域的发展方向 and 主要措施,对于我国加快海洋资源的开发利用,促进沿海地区经济合理布局和产业结构调整,促使海洋经济各产业形成国民经济新的增长点,进而保持国民经济持续健康快速发展,实现全面建设小康社会的奋斗目标具有重要意义。

《纲要》通篇洋溢着可持续发展的思想,多处对海域管理工作提出了要求,为海域管理工作指出了努力的方向。深刻领会并贯彻落实《纲要》的重要精神,对于推进海域管理工作具有重要意义。

一、进一步完善海域使用管理制度,为海洋经济发展提供法律保障

海域权属管理制度、海域有偿使用制度和海洋功能区划制度是海域使用管理法确立的三项基本制度。《纲要》把“完善法律、法规体系”作为发展海洋经济的重要措施,明确提出“完善相关法律、法规体系,抓紧制定和组织实施海域权属管理制度、海域有偿使用制度、海洋功能区划制度”,对海域使用管理的制度建设,提出了明确的要求。

《海域使用管理法》颁布实施以来,我们一直把配套制度建设作为工作的重中之重。考虑到制定国务院条例需要一定的时间和社会实践,一年多来,我们在积极研究草拟条例的同时,先后报请国务院发布了《关于沿海省、自治区、直辖市审批项目用海有关问题的通知》、《省级海洋功能区划审批办法》、《报国务院批准项目用海审批办法》,国家海洋局制定了《海域使用申请审批暂

行办法》、《海域使用权登记办法》、《海域使用权争议调解处理办法》、《海域使用测量管理办法》、《海域使用权证书管理办法》等20余份规范性文件,对海域使用的申请、论证、审批、争议处理等各个环节做出了规定,初步建立了海域使用的政策法规体系。但是还有许多需要进一步规范的问题,尤其是在海域使用权招标投标、出租转让、海域价值评估等市场体系建设方面还有待于进一步深化。按照《纲要》的要求,如何运用经济规律、经济理论和经济方法,引入市场机制,充分发挥市场配置资源的基础性作用,实现海域资源的资产化管理、市场化运作、资本化经营,仍然是国家海洋局当前面临的重要任务。

此外,在《海域使用管理法》颁布实施之前,有关省市依据相关政策法规,根据当时各自管理工作的需要,制定了一批海域使用管理或涉及海域,尤其是滩涂管理的地方性法规,有些与现行的《海域使

用管理法》存在冲突。按照新法优于旧法、上位法优于下位法的原则，应抓紧清理、修订，以保证国家法律的统一和政令的畅通。

《纲要》还对行政审批工作提出了要求，提出“维护海洋经济领域的市场秩序，改革和完善行政审批制度，为国内外企业进入海洋经济领域创造良好的投资环境”，这也是依法行政、廉洁从政的要求。我们要继续深入贯彻国家海洋局《关于加强海域使用管理工作中廉政建设的意见》，在进一步完善已经形成的科学决策、充分征求意见、内部会审、集体研究的基础上，进一步健全政务公开、窗口办公、责任追究等制度，实现海域使用管理的科学化、规范化。

目前，国家海洋局正在组织《海域使用管理法》及配套制度执行情况大检查。认真组织好大检查，对于保证《海域使用管理法》及有关配套制度的全面落实，规范海域使用管理行为，整顿和维护海洋开发利用秩序，为国内外企业进入海洋经济领域创造良好的投资环境将发挥重要作用。

二、强化海域使用管理工作，为海洋经济发展提供用海保障

海域使用管理是维护国家海域所有权、保障用海者合法权益、促进海洋经济可持续发展的重要措施。《纲要》在关于海洋经济发展的指导原则和海洋生态环境和资源保护的規定中明确提出“严格控制滩涂围垦和围填海。对围垦滩涂和

围填海活动要科学论证，依法审批”、“严禁非法采砂，加强侵蚀岸段的治理和保护”和“保证国防建设的用海需要，保护海上军事设施”、“坚持海洋经济发展与国防建设统筹兼顾，保证国防安全”及“坚持军民兼顾、平战结合，使海洋经济发展与国防建设相互促进、协调发展”，对海域使用管理工作提出了具体的要求。

滩涂围垦和围填海是永久性改变海域属性的重大用海活动，也是目前海域使用管理工作中影响最大、情况最复杂的问题。一方面，滩涂围垦和围填海是缓解经济发展与建设用地不足矛盾的重要途径，另一方面，盲目的滩涂围垦和围填海已经造成了严重的生态危机，如引发赤潮、衍生洪灾、加剧海岸侵蚀、破坏濒海湿地、导致港湾淤积等。因此，《海域使用管理法》第四条专门规定：“国家严格管理填海、围海等改变海域自然属性的用海活动”，并对围填海设置了最严格的审批权限，即填海50hm²以上、围海100hm²以上的项目用海由国务院审批。根据《纲要》的精神，一、应对滩涂围垦和围填海进行科学地统筹规划，合理、有序地安排；二、要对滩涂围垦和围填海项目进行严格的、科学的论证，避免对海洋资源环境造成损害；三、要对滩涂围垦和围填海项目进行严格的审查、确权发证；四、要加强执法监察，坚决杜绝无证围垦和围填海的现象。

海砂虽然只是海洋矿产资

源的一种类型，但同时也是一类重要的生态环境要素。合理开采利用，可以把海砂资源转化为经济效益，并弥补陆地矿产资源的不足，服务于经济建设；如果不注意合理开发利用，则会导致海砂资源的枯竭，乃至海洋资源环境的重大损害，甚至国家海洋权益的重大损失。目前，滥采海砂现象仍然非常严重。国务院领导曾多次就规范海砂开采秩序做出重要批示。加强对海砂开采的海域使用管理，已经成为当前海域使用管理的紧迫任务。按照《海域使用管理法》和《纲要》的要求，我们要从调查勘测、规划、论证、审批、执法监察和市场控制等各个环节，加强管理，坚决刹住滥采海砂之风。

军事用海，也是海域使用的重要类型，具有分布范围广、用海面积大、使用期限长、性质特殊等特点。多年来，由于缺少军事用海的相关管理规定，一些地方非军事用海活动侵占军事海域、挤占舰艇驻泊地、堵塞军港航道、影响军事训练等事件时有发生，盲目扩大军事区域、军事区闲置、军用海域处置不规范等影响经济建设用海的情况也不同程度的存在，不利于国防和经济建设的协调发展。一方面，保障国防建设用海是海域使用管理的重要原则，应优先保证；另一方面，国防建设也需要经济建设的支撑。党的十六大明确提出“坚持国防建设与经济建设协调发展的方针，在经济发展的基础上推进国防和

军队的现代化”。目前，国家海洋局正会同有关方面研究军事用海管理问题，有望年内将军事用海的管理纳入规范化管理的轨道。

按照《纲要》的精神，在抓好几项重要的海域使用管理工作的同时，我们还应站在全局和整体的立场上统筹兼顾，合理分配和再分配海域，根据《纲要》确定的发展目标，重点保证名、优、特、新养殖基地和重点渔港，现代化集装箱和散货深水港口设施，重点区域油气勘探开发，滨海风景名胜区和旅游度假区及船舶制造、盐场和盐化工等大型临海工业的用海需要，促进海域的集约化、规模化经营，切实通过海域使用管理工作，为海洋经济的发展提供用海保障。

三、编制并实施好海洋功能区划，保障海洋经济的可持续发展

海洋功能区划是海洋开发与管理工作的的重要依据和基础。按照《海洋环境保护法》和《海域使用管理法》的规定，“海域使用必须符合海洋功能区划”、“国家根据海洋功能区划制定全国海洋环境保护规划和重点海域区域性海洋环境保护规划”、“入海排污口位置的选择，应当根据海洋功能区划”、“海洋工程建设项目必须符合海洋功能区划”、“养殖、盐业、交通、旅游等行业规划涉及到海域使用的，应当符合海洋功能区划。沿海土地利用总体规划、城市规划、港口规划涉及到海域使用的，应当与海洋功能区划相衔接”，

从而确立了海洋功能区划在海洋开发与管理工作中的法律地位。《国务院关于全国海洋功能区划的批复》也明确要求“依据《区划》确定的目标，制定重点海域使用调整计划，明确不符合海洋功能区划的已用海项目停工、拆除、迁址或关闭的时间表”。

《纲要》不仅从完善相关法律、法规体系的角度对海洋功能区划工作提出进一步的要求，还明确提出“严格实施海洋功能区划制度，合理开发与保护海洋资源，防止海洋污染和生态破坏，促进海洋经济可持续发展”，关于“海洋经济发展规模和速度与资源和环境承载能力相适应，走产业现代化与生态环境相协调的可持续发展之路”、“在国家规划指导下，调整主要海洋产业布局”、“坚持海洋经济发展与国防建设统筹兼顾，保证国防安全”、“坚持军民兼顾、平战结合，使海洋经济发展与国防建设相互促进、协调发展”等精神，也是海洋功能区划编制工作应坚持的重要原则。

目前，沿海 11 个省（区、市）的海洋功能区划已经全部编制完成，并大部分得到批准实施。沿海市、县海洋功能区划也已有 2/3 编制完成。根据《纲要》的精神，海洋功能区划编制要从重功能区的布局向布局与生态保护兼顾，从重指导性向指导性和强制性兼顾，增强区划的科学性、前瞻性、指导性、权威性、严肃性，充分发挥区划的监督和调控作用。沿海省（区、市）在海洋

功能区划编制（修订）和实施过程中，要切实坚持“在保护中开发，在开发中保护”的原则，使有限的、稀缺的海域产生出不断增长的经济效益、社会效益和环境效益。确保重点区域海洋经济发展目标、经济增长目标及生态环境与资源保护目标的实现。要自觉地认识和把握客观规律，使海域开发利用的规模和强度与海洋资源和环境承载能力相适应，走海洋的可持续发展之路。

四、加强海岛海岸带规划与管理，促进区域海洋经济的优先发展

海岛是海洋生态系统的重要组成部分，生物、旅游、港口资源等十分丰富，是我国国民经济走向海洋的“桥头堡”，也是海外经济通向内陆的“岛桥”，在海洋权益维护和国防建设方面也具有极为重要的作用。《纲要》将“海岛及邻近海域”作为四个重要规划区域之一，并对海岛的开发和管理工作提出了明确的要求。《纲要》提出的“海岛是我国海洋经济发展中的特殊区域，在国防、权益和资源等方面有着很强的特殊性和重要性”、“加强海岛保护与建设”、“发展海岛经济要因岛制宜，建设与保护并重，军民兼顾与平战结合，实现经济发展、资源环境保护和国防安全的统一”，为海岛的建设与管理指出了方向。《纲要》还提出了“加大扶持力度，促进海岛的建设和发展”的要求，明确“各级人民政府对海洋基础设施建设的投入，要重点支持海岛交通、电

力、水利等项目建设；沿海地方各级人民政府要逐步提高对贫困海岛的财政转移支付力度；逐步扩大沿海岛屿对外开放领域，多渠道吸引资金参与海岛建设”。这些重要精神，可以直接吸纳进我们目前正在组织的海岛管理立法、海岛利用与保护政策和规划中，并成为推进海岛开发与管理工作的重要依据。

海岸带是海陆共同作用的特殊区域，也是海洋中人类活动最为频繁的区域，人类开发利用海洋相当大的一部分集中在这个范围之内，因此海岸带是保护和管理的重点区域。但是目前我们对海岸带的基本情况缺乏全面的了解。1980年~1986年开展的海岸带和海涂资源综合调查，由于受当时资金和技术等多方面限制，加之近20年来自然变化和人为活动等多方面的影响，现实情况已发生了很大的变化，原有的调查成果已不能满足开发与管理的需要，根据《纲要》提出的“开展海岸调查评价”、“开展全国性海洋生态调查”、“开展海域综合地质调查”等精神，应抓紧开展第二次全国海岛海岸带专项调查，并积极推进海岸带综合管理工作。胡锦涛总书记在2003年中央人口资源环境工作座谈会上提出：“继续开展海洋资源调查监测，组织实施极地、国际海底的科学考察工作以及国家重大专项工作”，也是我们组织专项调查工作的重要依据。

海岸侵蚀是我国沿海普遍存在的重大生态灾害。据统

计，我国沿海70%的岸段不同程度地存在侵蚀现象。近几年，随着海洋开发活动的不断深入，不合理的围海造地、拦河筑坝、采挖砂石和珊瑚礁、砍伐红树林等活动，导致海岸侵蚀不断加重，严重影响了海岸线的稳定，并导致了很生态灾难。挤占岸线、岸线使用不合理的现象也普遍存在。加强海岸线的管理也已成为当前的紧迫任务。《纲要》要求“合理利用岸线资源”、“制定海岸利用和保护规划”、“加强侵蚀岸段的治理和保护”、“防治海岸侵蚀”，为海岸线的管理明确了原则、提出了要求、提供了依据。

《纲要》还提出“因地制宜，突出重点，进行河口综合整治”、“逐步实现重点入海河口、湿地及滩涂资源的保护和可持续利用”、“沿海城市附近海域和重要海湾整治取得明显成效”、“重点治理和保护河口、海湾和城市附近海域”、“开展大连湾、胶州湾、杭州湾和舟山海域等重点海域综合整治工作”，这些要求虽然主要是从生态环境和资源保护的角度提出，但与海域管理工作也有密切关系。如入海河口的管理，我国海岸线上分布着大小不同、类型各异的河口1800余个，其中仅河流长度在100 km以上的河口就有60余个。由于河口区域自然地理的特殊性和生态环境的复杂性，河口，尤其是大的河口物产丰富，人口密集，社会经济繁荣，在防灾、减灾、航运和排污、生态建设、经济发展

等方面都具有非常重要的意义。但是目前对于河口的研究还比较少，河口区域的管理部门职能、范围交叉，严重影响了河口区域的可持续发展和有关管理工作的到位。因此，应尽快加强河口可持续发展的研究，理顺管理关系，尽早划定河海管理的分界线。海湾、重要海域的整治，除了生态环境整治外，产业布局、开发秩序的调整也是非常重要的环节。几年来，各级海洋管理部门通过实施海洋功能区划和审批用海项目，在河口和重点海湾整治方面已经取得了明显的成效，还应认真总结经验，不断巩固发展。

总之，《纲要》的发布，为海域管理工作提供了新的依据，提出了新的要求。我们一定要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深刻领会并贯彻落实《纲要》的精神，进一步推动海域管理工作，并通过推进海域管理工作，为落实十六大提出的“实施海洋开发”战略，实现《纲要》确定的发展目标，发展海洋经济作出积极的贡献。

(作者单位 国家海洋局海域管理司)