

论区域管理局与 “海洋经济发展规划”



滕祖文

根据国务院总理温家宝关于“国家海洋局要把工作重点放在规划、立法和管理上”的重要批示，国家组织力量先后进行了《全国海洋功能区划》和《全国海洋经济发展规划纲要》的制定工作。2002年8月22日，国务院批准了《全国海洋功能区划》。同年9月4日，经国务院同意，由国家海洋局发布了《全国海洋功能区划》。2003年5月9日，国务院批准了由国家发展和改革委员会、国土资源部和国家海洋局组织制定的《全国海洋经济发展规划纲要》。《全国海洋功能区划》和《全国海洋经济发展规划纲要》的颁布，是我国海洋事业发展里程碑的两件大事，具有重大的现实意义和深远的历史意义。它对于促进我国海洋经济健康有序发展，起到巨大的促进作用。区域管理局作为区域海洋行政管理的行政机构，面对《全国海洋功能区划》和《全国海洋经济发展规划纲要》所提出的任务，如何依据法定职责，依法贯彻、落实和实施《全国海洋功能区划》与《全国海洋经济发展规划纲要》，这是摆在区域管理局面前的一项重要工作。

一、国家赋予区域管理局在“海洋经济发展规划”中的法定职责

根据区域管理局对“下放给地方政府的海
岛海岸带及其近岸海域的海洋工作做好指导、

协调、监督和服务工作”和“指导本海区的行政管理工作，协调海区海洋资源开发利用”的职能定位，区域管理局应在各个方面完成好自己的职责，尤其是在“区域海洋经济发展规划”中，更要依法履行职责，完成好法律赋予的职能。国务院批准的《国家海洋局北海、东海、南海分局机构改革方案》主要职责第一条规定：“根据国家海洋工作的发展战略、方针、政策和规划，制定并组织实施本海区的中长期海洋工作规划、计划；负责海洋基本法规、条例在本海区的监督实施”。第五条规定：“根据国家海洋局的授权，负责本海区海域使用的监督管理……根据全国海洋开发规划、组织制定本海区海洋开发规划”。区域管理局制定和实施“区域海洋经济发展规划”的职能，不仅有着国务院的法律授权，也有着国家海洋局的行政授权。1996年2月17日，国家海洋局关于北海分局机关机构改革方案批复的主要职责中，就非常明确地做出了要求，第一条规定：“根据国家海洋工作的发展战略、方针、政策和规划，制定并组织实施北海区的中长期海洋工作规划、计划；负责海洋基本法规、条例在北海区的监督实施”。第五条规定：“根据全国海洋开发规划，组织制定北海区海洋开发规划。”

组织制定“区域海洋开发规划”或“区域海洋经济发展规划”，是国务院和国家海洋局赋予区域局的法定职责。从行政法的“行政行为”意义上讲，法律做出了规定，行政机关未依法行政是一种行政不作为行为。从行政法的“区域”意义上讲，“区域海洋经济发展规划”是介于国家海洋局组织制定的《全国海洋经济发展规划纲要》和地方局组织制定的《省级海洋经济发展规划纲要》中间的一级。

二、“区域海洋经济发展规划”的作用

1995年，国家计委、国家科委和国家海洋局联合制定了我国第一个《全国海洋开发规划》。根据2000年12月温家宝同志关于“国家海洋局要协同国家计委做好海洋经济发展规划，并监督实施”的指示精神，国家发展和改革委员会、国土资源部、国家海洋局会同22个涉海部门、11个沿海省区市、5个计划单列市，经过两年多的努力，完成了编制《全国海洋经济发展规划纲要》的工作。作为又一个涉及海洋经济发展的宏观指导性文件，又一次明确了我国海洋经济发展的指导原则与发展目标、主要海洋产业发展方向及布局、发展各具特色的海洋经济区域，加强海洋资源与环境保护以及需采取的措施等。

作为“区域海洋经济发展规划”，不但是国家海洋经济发展规划的细化、补充和延伸，更是地方各级人民政府、军事主管机关、中央有关部委、涉海自然人、法人和其他组织制定各自“海洋经济发展规划”或“行业发展规划”的重要依据。沿海省(区、市)人民政府制定“省级海洋经济发展规划”或涉及自然人、法人和其他组织制定各自“海洋行业发展规划”，是在更小的海域空间范围内实施的。因此，“区域海洋经济发展规划”作为“全国海洋经济发展规划”的下一个层次的规划，是一个更大比例尺度的规划，它将为沿海省(区、市)人民政府制定“省级海洋经济发展规划”和自然人、法人或其他组织制定“海洋行业发展规划”提供了一个更大的依据和空间。

目前，我国大部分沿海省(区、市)人民政府的海上划界工作正在进行，国家尚未做出正式的省(区、市)管辖海域的海上界线，各省

(区、市)人民政府之间并没有法定行政界线的衔接处。因此，毗邻两省的“海洋经济发展规划”在两个省(区、市)的海域之间就会出现“海洋经济发展规划”的重叠或缺位，而“区域海洋经济发展规划”是作为一个整体来认识的，在这种情况下，“区域海洋经济发展规划”就发挥了其无与伦比的功能，克服了各省(区、市)毗邻海域衔接处在整体上能够达到统一的目的。

根据目前的有关规定，全国“省级海洋经济发展规划”的总体规划海域面积不会超过38万 km^2 ，而我国管辖海域面积为300万 km^2 ，另外还有太平洋地区的7.5万 km^2 的海底矿藏开发区。因此，仅有“国家海洋经济发展规划”和“省级海洋经济发展规划”，是不能完成全部海洋经济发展规划工作的，如果没有“区域海洋经济发展规划”作为行政指导，地方政府和涉海行业制定各自的“海洋经济发展规划”和“海洋行业发展规划”，不仅在横向上，而且在纵向的延伸上，也是困难的。因此，“区域海洋经济发展规划”也是地方政府制定“省级海洋经济发展规划”和涉海行业制定各自的“海洋行业开发规划”的重要依据。

(作者单位 国家海洋局北海分局)

