

我国海洋功能区划备案管理体系研究*

林 宁¹ 黄南艳¹ 李萍² 徐文斌¹ 王江涛¹

(1. 国家海洋信息中心 天津 300171; 2. 广东省海洋资源研究发展中心 广州 510220)

摘 要 目前, 海洋功能区划备案工作尚未形成一套较为完备的海洋功能区划备案管理体系, 造成海洋功能区划备案可操作性不强。文章阐述了海洋功能区划备案的内涵, 分析了海洋功能区划备案管理的必要性、意义和作用, 明确了备案管理体系的构成, 初步形成了备案机构、内容、时限、审查、登记和公示以及备案后成果的汇总、管理和利用的管理体系, 指出了海洋功能区划备案实施的主要措施及注意的问题, 对加强海洋功能区划制度建设, 完善海洋功能区划管理体系做了有益的尝试。

关键词 海洋功能区划; 备案; 审查; 管理体系

从 1988 年开始, 近 20 年的海洋功能区划工作中, 全国海洋功能区划不同阶段的编制工作及沿海省市县编制或修编工作取得了诸多海洋功能区划成果, 这些成果在海域管理、环境保护和海洋行政执法等工作发挥了不可替代的作用。但由于 2002 年以前没有相关海洋功能区划备案的法律依据, 这些成果没有进行过备案。虽然 2002 年《海域法》和 2007 年《海洋功能区划管理规定》对备案工作有了明确的要求, 但都因缺少必要的程序规定, 尚未形成一套较为完备的海洋功能区划备案管理体系, 造成海洋功能区划备案工作的可操作性不强。

因此, 有必要制定海洋功能区划备案管理办法, 建立海洋功能区划备案管理体系, 鉴于此, 笔者针对海洋功能区划备案的内涵、必要性、意义和作用、机构、内容、时限、审查、登记和公示等方面以及备案后成果的汇总、管理和利用做初步的研究和探讨。

一、海洋功能区划备案的内涵

备案的原意是备查, 即备份在案, 以供查考。备案是相对于审批而言的一种管理方式。备案制度属于国际通用的监管制度, 是依照法定程序报送有关机关备案, 对符合法定条件的, 有关机关应当予以登记的法律性要求。最初, 备案和审查是分开的, 但随着法制建设和社会的发展, 备案制度从一种程序性的登记制度逐渐演变成为一种审查方式, 即“备案审查”。在海洋功能区划备案的理论和实践中, 对这一规定的理解也存在着不同的认识。造成这种不同的认识主要是由于对备案与审查关系的理解。对二者之间的关系主要有两种观点: 一种认为, 备案是海洋功能区划编制监督的重要手段, 对报送备案的海洋功能区划, 备案机关必须进行实质审查; 另一种观点认为, 备案就是将已经批准的海洋功能区划上报国家和省级海洋行政主管部门使其知晓, 做到有案可

* 本文得到海洋功能区划成果汇总及信息系统建设、908-02-06-02、908-ZC-I-17 的支持。

查,并在必要时对其进行审查的制度,但备案并不意味着必须进行审查。

根据第一种观点,备案即为审查,如果备案机关对报送备案的所有海洋功能区划都进行实质审查,那么在现有制度下的备案机关将不堪重负。我国海洋功能区划的备案机关是国家海洋行政主管部门,但其不是专职的备案审查机关,都还有许多其他职责。依据第二种观点,备案即为登记,就是将报送备案的海洋功能区划登记存档,此种方式可能造成无法通过备案制度来防范和处理不合理的海洋功能区划,使备案流于形式。所以,无论何种观点都没有正确认识海洋功能区划备案与审查的关系。

目前,根据我国海洋功能区划编制、审核和批准以及实施的实际情况,笔者认为,海洋功能区划备案应分为两个层次进行不同程度的备案,一是经批准的省级海洋功能区划报国家海洋行政主管部门备案。省级海洋功能区划经省级人民政府审核同意后报国务院批准过程中,根据《省级海洋功能区划审批办法》,国家海洋行政主管部门已经对省级海洋功能区划进行了实质审查并起草了审查意见。所以在省级海洋功能区划备案中,应主要进行备案材料完整性审查。二是经批准的市、县级海洋功能区划报国家和省海洋行政主管部门备案。由于市县级海洋功能区划在报所在省级人民政府批准前,省海洋行政主管部门也已经进行了实质审查,所以在市县海洋功能区划向国家海洋行政主管部门备案时,抄送省级海洋行政主管部门即可,省级海洋行政主管部门主要进行备案材料完整性审查;而在向国家海洋行政主管部门备案时,国家海洋行政主管部门应进行实质审查,但由于进行全面的审查一是可操作性不强,二是也没有必要,所以应就其市县海洋功能区划存在的重点问题进行审查,如是否符合上级海洋功能区划等内容进行实质审查。

海洋功能区划备案是国家实行海洋功能区划管理制度的一个重要组成部分,是海洋功能区划监督管理的重要环节,是对海洋功能区划编制各方质量行为进行规范化、制度化约束的行政手段,不仅具有程序性,还具有实质性和行政确认性,使得《海域法》中的海洋功能区划备案更为翔实。同时,海洋功能区划备案不免除海洋功能区划编制各方的质量责任。

二、海洋功能区划备案管理的必要性

1. 海洋功能区划备案管理是依法监管的需要

实行海洋功能区划备案管理是《海域法》赋予国家海洋行政主管部门的职责,国家海洋行政主管部门必须对海洋功能区划进行认真、严格的审查。由于《海域法》规定海域使用必须符合海洋功能区划,因此作为用海相对人申请使用海域的基础信息的海洋功能区划,应当加以严格管理。海洋功能区划备案管理是海洋功能区划在动态管理中事后实施监督的一种行政管理行为。

2. 海洋功能区划备案管理是实现区划统一的需要

《海域法》规定国家海洋行政主管部门有编制全国海洋功能区划的权力,地方海洋行政主管部门有编制地方海洋功能区划的权力,市级人民政府有审核市县海洋功能区划的权力,国务院有批准省级海洋功能区划的权力,省级人民政府有批准市县海洋功能区划的权力,因此,形成了各级海洋功能区划的制定和法律效力的层级化。要确保法律效力不同的各级海洋功能区划排列有序、和谐共存,实现区划的统一,除加强海洋功能区划的编制水平外,通过海洋功能区划备案管理工作的行政确认性,也可以促进各级海洋功能区划的统一。

3. 海洋功能区划备案管理是完善海洋功能区划的需要

海洋功能区划备案工作是实现国家海洋行

政主管部门参与宏观调控职能的基础,是落实全国人大“十一五”规划对海域管理工作提出的“完善海洋功能区划”要求的一项重要举措,是为各级海洋行政主管部门制定海洋政策提供海洋功能区划信息的基础和保障。

4. 海洋功能区划备案管理是规划与区划相衔接的需要

《海域法》第十五条规定“沿海土地利用总体规划、城市规划、港口规划涉及海域使用的,应当与海洋功能区划相衔接”。目前,各类不同层面上的综合规划、行业规划比较多,而且这些规划的历史大都比海洋功能区划长,尤其是在各规划在新一轮的编制或修订中,如何使其主动与海洋功能区划相衔接,关键在于我们如何更好地统一提供与规划相关的海洋功能区划信息。海洋功能区划备案管理有利于提供相关的信息服务,促进相关规划与海洋功能区划的衔接。

三、海洋功能区划备案管理的意义和作用

(1) 备案制度有利于国家海洋行政主管部门全面掌握全国各级海洋功能区划状况,了解各级海洋功能区划的编制审批动态,引导和规范海洋功能区划的编制、修编及其成果的应用,便于备案机关进行审查,消除各级海洋功能区划之间的冲突。尤其是在与上级海洋功能区划符合情况的审查上,可以有效地促进各级海洋功能区划的统一。

(2) 备案制度有利于加强海洋功能区划实施的监督管理,即后期监管。国家海洋行政主管部门与地方海洋行政主管部门掌握的海洋功能区划信息不对称,尤其是市县海洋功能区划,一经省级人民政府批准,即可对外发布并执行,其区划的编制成果、报批和批准时间、实施情况,作为国家海洋行政主管部门均无从掌握。信息不对称问题的存在,造成了国家海洋行政主管部门无法对地方海洋功能区划,尤其是市县海洋功能区划的有效监管。通过备案制度,有利于国家监督

地方海洋功能区划的编制和实施情况以及各类海洋功能区的利用效率,有利于监督各级各类用海项目符合海洋功能区划的程度。

(3) 通过备案制度可以了解省、市、县海洋功能区划的编制过程、编制方法和协调情况,及时发现省、市、县海洋功能区划中存在的问题,总结经验教训,纠正下级海洋功能区划制定过程中错误的分区,保证海洋功能区划编制质量,实现海洋功能区划有效的动态管理,促使海洋功能区划编制技术单位提高编制水平,保护海域使用权人的合法利益,促进海域使用的有效管理。

(4) 通过备案制度的施行可以明确海洋功能区划各方主体的责任,加强对各级海洋功能区划的管理,增进同级和上下级海洋功能区划各方的沟通与了解,促进海洋功能区划质量保证体系的形成。同时,审查与上级海洋功能区划不符合的地方,也是对下级海洋功能区划进行业务指导和监督的过程。

(5) 通过备案制度的施行有利于为各级各类相关规划提供服务,尤其是为全国范围的、综合的、行业的重大规划提供服务,有利于用海企业、海域使用权人和社会公众的参与,广泛接受社会监督。海洋功能区划备案管理制度的实行是海洋功能区划监管工作的一项重点,也充分体现了政府以人为本、行政为民的思想。

四、海洋功能区划备案管理体系的构成

目前,海洋功能区划备案工作尚处于起步阶段,应合理搭建海洋功能区划备案体系框架,明确海洋功能区划备案机构,完善备案制度与措施。海洋功能区划备案是一项针对性很强的综合管理体系,要组织好海洋功能区划的备案工作,必须从管理、技术和现状等方面综合考虑海洋功能区划备案问题。

1. 备案目标

海洋功能区划备案的目标是以海洋功能区

划成果为主线,确保成果的真实性、完整性、有效性,从制度入手,建立和健全海洋功能区划备案管理体系。通过备案激发各级海洋行政主管部门和编制技术单位的积极性与能动性,发挥海洋功能区划的应有功能,通过对各级海洋功能区划编制的监管,规范海洋功能区划编制行为,合理确定和有效控制海域资源的保护与开发利用,确保海洋经济稳定健康发展。

2. 备案机构

(1) 备案机关

各级海洋行政主管部门都有可能成为备案机关,在缺乏明确的分工负责机制的情形下,备案机关的多元化使备案呈送机关感到茫然,导致备案机关相互推诿、工作效率低下,若不同的备案机关对同一海洋功能区划作出不同的审查意见,则如何处理又是一个棘手的问题。根据《海域法》和《海洋功能区划管理规定》,在全国范围内,国家海洋行政主管部门应为备案机关,省级海洋行政主管部门应协助国家海洋行政主管部门完成市县的备案工作。从分级管理的角度,在省级范围内省级海洋行政主管部门也可以作为备案机关,但考虑到市县海洋功能区划在省级人民政府批准前,省级海洋行政主管部门已经进行了审核,如果省级海洋行政主管部门单独作为一级备案机关,然后由省统一再备案至国家海洋行政主管部门会增加许多中间的环节,所以在备案时,市、县级海洋功能区划由本级海洋行政主管部门向国家海洋行政主管部门备案,同时抄送省级海洋行政主管部门即可,这样既实现了省级海洋行政主管部门对本级海洋功能区划备案的有效管理,又减少了备案中间环节,保证了备案的时效性。同时,考虑到国家海洋行政主管部门不是专职的备案审查机关,还有其自身的许多其他职权和职责,因此,国家海洋行政主管部门可以委托具有备案工作职责的技术单位作为备案执行部门协助其完成海洋功能区划备案的具体工

作。

(2) 备案呈送机关

海洋功能区划成果在各级海洋行政主管部门和承担海洋功能区划编制的技术单位手中共存,各级海洋行政主管部门存在的管理性材料可能会多一些,编制技术单位存在的技术性材料较多。谁作为呈送机关必需明确。基于海洋功能区划编制技术单位的不完全确定性,由海洋功能区划编制技术单位担当备案的呈送机关,有其先天不足。各级海洋行政主管部门一直负责组织海洋功能区划的编制和实施工作,作为备案的呈送机关,在管理上顺理成章,但在技术上又可能有所不足。确定各级海洋行政主管部门作为备案的呈送机关,但同时要充分发挥海洋功能区划编制技术单位的积极性和技术支撑的作用,当在备案审查过程中出现问题需要在技术层面进行说明或进一步沟通时,编制技术单位将发挥重要的作用。在海洋功能区划备案过程中两者是不能完全分开的。

3. 备案内容

《海洋功能区划管理规定》第二十条中规定“备案内容应包括文本、登记表、图件、编制说明、区划报告及信息系统”,但对备案内容的具体格式、份数等内容没有明确,这样容易造成备案呈送机关报送资料的不一致性,不利于海洋功能区划成果的有效汇总、管理和利用。因此,必须明确备案内容的具体格式和份数。一般情况下,除提交备案内容规定的文件外,还应向国家海洋行政主管部门提交报送海洋功能区划备案材料的函或报告,在该函或报告中简要说明与备案相关的信息,与正式文件一起提交备案。备案是在海洋功能区划批准后进行的,所以还要提交批准的文件复印件以作证明。同时,在备案材料中还应提交备案内容的电子格式,为今后的电子备案工作的全面开展奠定了基础。其中文本、登记表、编制说明和区划报告应为 word 格式;图件

为可编辑的通用图形文件格式,信息系统中矢量数据应为具有空间地理坐标的通用地理信息系统文件格式,并附坐标投影与比例尺说明等信息。提交纸质材料的份数,根据海洋功能区划成果整理、数据利用和归档等方面的实际使用情况,一般3~6份即可,电子版材料1份即可。

4. 备案时限

备案时限是指海洋功能区划批准后到备案结束的时间段,备案时限包括备案呈送机关的呈送时限和备案机关的备案审查时限。

明确海洋功能区划备案呈送机关的备案时限,有助于监管海洋功能区划编制和批准情况,督促海洋行政主管部门和技术承担单位尽快完成区划成果的整理,以保证海洋功能区划备案目标的实现。备案呈送机关应当自海洋功能区划批准之日起30个工作日内报请备案。

明确海洋功能区划备案机关的备案时限,有助于提高备案机关的办事效率。备案机关应当自全部收到备案资料之日起30个工作日内完成备案审查。

30个工作日也是海洋功能区划经批准后,本级人民政府应向社会公布的时限。此时限隐含着备案应是公布前的最后一道审查程序,但同时考虑到目前备案工作的相对滞后,将备案与公布列为先后顺序的关系还有待进一步的探讨与明确。若将备案审查的时间提前到海洋功能区划公布之前,即没有经过审查机关的审查,该区划不得公布,若30个工作日后仍未审查完毕,制定机关可以自行公布。这样,则更有利于海洋功能区划的备案管理工作。

此外,对不报送或不按时报送备案者,备案机关应通知其限期报送,拒不报送者,应通报批评并限期改正。

5. 备案审查

只有制定相关的备案审查程序,才能做到规范备案。海洋功能区划备案审查程序是国家和地

方海洋行政主管部门进行备案联系的纽带,通过其纽带实现国家对海洋功能区划宏观调控和必要时的微观干预。

针对省级海洋功能区划的备案,符合提交成果要求的,国家海洋行政主管部门自收到全部备案材料之日起30个工作日内,向省级海洋行政主管部门出具《海洋功能区划备案登记表》。不符合提交成果要求的,国家海洋行政主管部门自收到备案材料之日起5个工作日内,通知省级海洋行政主管部门补报有关材料。

针对市县级海洋功能区划的备案,符合上级海洋功能区划及提交成果要求的,国家海洋行政主管部门自收到全部备案材料之日起30个工作日内向市县级海洋行政主管部门出具《海洋功能区划备案登记表》;不符合提交材料要求的,国家海洋行政主管部门自收到备案材料之日起5个工作日内通知市县级海洋行政主管部门补报有关材料;不符合上级海洋功能区划的,国家海洋行政主管部门自收到全部备案材料之日起30个工作日内向批准机关提出备案审查意见,同时应抄送省级海洋行政主管部门。

此外,修改的海洋功能区划经批准后,应对有关修改部分的材料进行备案;修编的海洋功能区划经批准后,应按其全部成果重新进行备案。

6. 备案登记与公示

备案登记制度是要求备案机关在接到备案呈送机关提交的海洋功能区划备案材料,经审查认为该海洋功能区划成果符合备案要求的,应向备案呈送机关出具由备案机关统一印制的备案登记表的制度,即通常意义上的回执制度或答复制度。备案登记表至少应包括备案文件资料目录、报送单位、联系人、备案机关(加盖公章)和备案登记时间等信息。虽然未取得备案登记表的区划文件是否生效有待进一步探讨,但建立备案登记制度有利于提高备案机关和呈送机关的办事效率,有利于增强海洋功能区划备案的法律效力。

备案公示的法理内涵是公众知情权的法律保障,通过海洋功能区划备案监督过程中的公众参与,保证海洋功能区划制定监督的民主与公正。备案公示与海洋功能区划对外公布不同,备案公示仅是对谁完成了海洋功能区划备案进行必要的目录公示,而对外公布是公布海洋功能区划成果的内容。若无相关的备案结果公示,备案呈送机关、用海单位企业和个人以及社会公众无法知道备案审查工作的进展状况,更谈不上对审查工作乃至海洋功能区划整体工作的监督。对于已备案的海洋功能区划,可利用网络或其他传媒定期公布目录,有利于形成“公众参与监督”的社会效应。

7. 备案管理系统和海洋功能区划动态数据库

为了提高对各级海洋功能区划成果的采集、处理和利用,提高工作的效率和效能,实现信息资源共享,应建立海洋功能区划备案管理系统,作为海洋功能区划管理信息系统的组成部分。同时,在各级备案呈送机关的共同努力下,对海洋功能区划成果进行整理汇总,以GIS技术为支撑,结合网络技术、数据库、分析模型,搭建和整合一个集信息丰富、科学有效的海洋功能区划动态数据库平台和海洋功能区划管理信息系统,实现海洋功能区划信息的统一整合及广泛应用,使国家、省、市县海洋行政主管部门能够全面掌握我国海洋功能区的布局,保证海洋功能区划成果的完整性和连续性。

在备案管理系统和动态数据库建设中应充分考虑这是一项动态的长期工程,要根据目前的实际和未来的发展趋势,坚持统一规划和规范组织的建设原则,形成统一的采集与应用规范,根据互联、互动和共享的原则,研究提出科学合理的体系架构。

五、海洋功能区划备案实施措施及注意问题

1. 提高思想认识,明确责任人

各级主管领导和具体负责人员从思想上重

视是这项工作顺利进行的基础,必须充分认识海洋功能区划备案工作的必要性和重要意义,增强责任意识,确保海洋功能区划备案信息的完整、全面和统一。应明确各级海洋行政主管部门海洋功能区划工作的负责人作为备案呈送人,同时,也应明确各级海洋功能区划编制技术单位的技术负责人作为本单位备案工作的负责人,配合海洋行政主管部门共同完成海洋功能区划备案工作。此外,在海洋功能区划备案过程中,应严格执行国家有关保密规定。

2. 避免制而不备、备而不审、审而不决的情况

制而不备是指各级海洋功能区划制定并批准后,制定机关未按规定将其海洋功能区划提交有权主体备案。为避免制而不备的情况发生,除加强宣传提高对备案工作的认识,还应加强对拒不报送备案的责任后果及处理措施做明确规定。备而不审是指备案机关接受备案后并不对备案的海洋功能区划进行形式或实质上的审查,即使审查了也不将审查结果告知备案呈送机关。审而不决是备案机关对海洋功能区划的备案和审查请求不作出某种答复或决定。制而不备、备而不审、审而不决的现象不仅会导致海洋功能区划备案工作的停滞不前,而且还会纵容备案机关和备案呈送机关的办事效率低下,有损各级海洋行政主管部门的威信。

3. 发现问题,及时沟通协调

海洋功能区划备案审查应把沟通协调作为工作的着力点。海洋功能区划备案审查工作在某种程度上比编制的难度更大。做好这项工作,必须加强与各方面的沟通协调。

经审查发现海洋功能区划存在问题或者可能存在问题的,一般可以有三种处理方式:一是由国家海洋行政主管部门要求批准机关进一步说明情况,然后再提出审查意见;二是由家海洋行政主管部门建议批准机关进行修改或者调整;三是由国家海洋行政主管部门依法提请国务院

或省人民政府决定海洋功能区划重新进行编制,再申请审批。

在日常备案审查中主要应采取第一种方式。对可能存在的问题,国家海洋行政主管部门在提出备案审查意见之前,与批准机关和制定机构之间应有一个互动机制,而不是在审查中直接采取相应的措施。即在向批准机关提出备案审查意见前,应充分与批准机关和海洋行政主管部门沟通了解情况;有必要的情况下,可以与海洋行政主管部门海洋功能区划工作的负责人和编制技术单位的技术负责人当面交换意见;能通过沟通解决的问题,不再通过审查意见的形式反馈,并尽可能由批准机关主动对海洋功能区划加以修改完善。同时,将备案审查意见结果定期向社会公布。这样通过详细记载备案各个阶段工作的完成时间,在时效方面加强对备案工作的监督,保证备案工作的高效。

4. 规范管理备案资料

海洋功能区划成果进行备案、审查、登记后,并没有完成备案的全部工作,还应进一步规范管理备案资料,建立和健全海洋功能区划备案审查制度、登记制度、公示制度、统计分析制度、归档制度、库房管理制度和资料利用制度等,加强备案资料的有效管理和充分利用。

5. 强化海洋功能区划备案更新长效机制

海洋功能区划是一个不断发展的领域,备案

工作是一个不断运作的过程,海洋功能区划不应一“备”了事,还应建立起长效的更新机制。海洋功能区划更新可以有集中更新、常规更新和专项更新三种方式。集中更新用人多、耗时长、费力大,不易频繁进行,可以规定5年进行一次较为合理。常规更新非常必要,应使其制度化,随时更新,作为备案执行部门的工作任务之一。专项更新是对某一特定层次或特定地区的海洋功能区划进行专门的更新,可以由省海洋行政主管部门牵头协助进行。

参考文献

- [1] 石维斌.我国法规备案审查的问题与对策.人大研究,2007(6).
- [2] 牛文展.《监督法》对我国备案审查制度的完善.探索与争鸣,2007(7).
- [3] 李秋芳.关于建设工程造价成果文件备案的思考.广西城镇建设,2007(8).
- [4] 许广宁,蔡蕾.浅谈广东化妆品备案管理制度的实施.现代食品与药品杂志,2007(4).
- [5] 王镛.我国备案审查制度的若干缺陷及其完善——兼与法国的事先审查制相比较.政法论丛,2006(2).
- [6] 赫荣平.行政规范备案审查制度刍议.辽宁行政学院学报,2004(3).
- [7] 高绍林.规章备案审查工作的实践与体会.天津人大,2007(2).
- [8] 陈新平.浅谈“房屋建筑工程竣工验收备案制度”.建筑安全,2007(6).