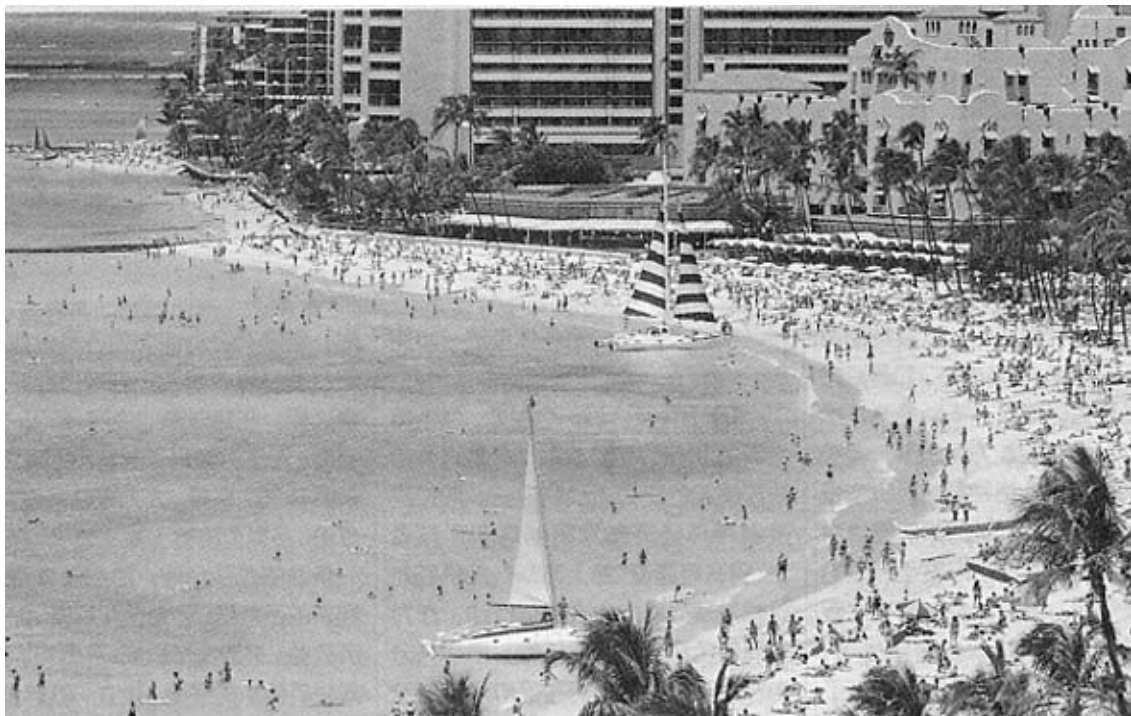


认真贯彻《海域使用管理法》全面提高依法治海水平

江苏省海洋与渔业局局长 李国平



2001年10月27日,九届全国人大常委会第24次会议通过了《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》),国家主席江泽民签署第61号主席令予以公布,自2002年1月1日起施行。这是我国海洋法制建设中的一件大事,也是我国海洋发展史上的一大喜事。今天,我们隆重庆祝《海域法》颁布实施,并对学习、宣传和贯彻《海域法》进行具体部署。下面,就《海域法》的主要内容,并结合贯彻落实《海域法》的实际及初步打算谈点想法。

一、《海域使用管理法》的主要内容

海域作为国家重要的自然资源,是发展海洋经济的载体。我国海域辽阔,领海面积达38万 km^2 ,大陆岸线和岛屿岸线长3.2万多千米。改革开放以来,我国海洋经济发展迅速,全国海洋产业(包括海洋渔业、海洋盐业、海洋石油天然气等)总产值从1978年的60亿元增加到1999年的3651亿元,翻了六番,成为我国经济发展的新增长点 and 未来可持续发展的基本支持领域。

党和政府历来重视海洋经济的发展和海域资源的管理,先后制定了一系列方针、政策,指导海域使用管理工作。特别是在2001年3月11日中央召开的人口资源环境工作座谈会上,江总书记再次强调指出:“继续深化资源有偿使用制度改革,逐步完善资源有偿使用体系。”“加强海洋资源综合管理,完善海洋法律、规划和海洋管理体系,加快海域使用管理的法制化进程,强化海洋环境保护和海洋执法监察工作”。党和国家对海域使用管理工作的高度重视,是《海域法》顺利出台

的重要保证。

《海域法》在拟订过程中,国土资源部、财政部和国家海洋局充分吸收了《国家海域使用管理暂行规定》实施以来的实践经验,前期开展了深入细致的调研工作。在此基础上,国务院法制办又反复研究、修改,广泛征求意见。因此,最后经九届全国人大第24次常委会议审议通过后的法律文本,具有很强的针对性、指导性、适用性和可操作性。全文共8章54条,主要对海洋功能区划制度、海域有偿使用制度、海域权属制度、海域使用管理体制等作了规定。主要包括:

(一)明确了海域权属管理制度。根据宪法确定的自然资源属于国家所有的原则,《海域法》明确规定:“海域属于国家所有,国务院代表国家行使海域所有权。任何单位或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让海域。”这样规定,不仅有利于澄清目前在海域所有权方面存在的错误观念,而且为建立海域有偿使用制度奠定了基础。同时,根据海域所有权与使用权分离的原则,《海域法》规定:“单位和个人使用海域,必须依法取得海域使用权。海域使用申请经依法批准后,国务院批准用海的,由国务院海洋行政主管部门登记造册,向海域使用申请人颁发海域使用权证书;地方人民政府批准用海的,由地方人民政府登记造册,向海域使用申请人颁发海域使用权证书。海域使用申请人自领取海域使用权证书之日起,取得海域使用权。”“海域使用权除依照本法第19条规定的方式取得外,也可以通过招标或者拍卖的方式取得。招标或者拍卖方案由海洋行政主管部门制订,报有审批权的人民政府批准后组织实施。海洋行政主管部门制订招标或者拍卖方案,应当征求同级有关部门的意见。招标或者拍卖工作完成后,依法向中标人或者买受人颁发海域使用权证书。中标人或者买受人自领取

海域使用权证书之日起,取得海域使用权。”这样规定,明确了海域使用权证书作为海域使用权人取得海域使用权的法律凭证,有利于体现和规范国家作为海域所有者与海域使用者之间以及海域使用者相互之间的关系,有利于维护海域所有者和海域使用者的合法权益。

(二)确立了海洋功能区划制度的法律地位。海洋功能区划是海洋开发与管理的基础,其核心是根据海域区位、自然资源的环境条件和开发利用的要求,按照海域功能标准,将海域划分为不同类型的功能区,确定海域使用的最佳功能顺序,以控制和引导海域的使用方向,为合理使用海域提供科学依据。针对目前海域开发利用秩序混乱,用海矛盾日益突出的情况,为了协调行业用海矛盾,充分发挥海洋功能区划在海域使用管理中的作用,《海域法》规定:“国家实行海洋功能区划制度。海域使用必须符合海洋功能区划。”并明确了海洋功能区划的编制主体:“国务院海洋行政主管部门会同国务院有关部门和沿海省、自治区、直辖市人民政府,编制全国海洋功能区划。沿海县级以上地方人民政府海洋行政主管部门会同本级人民政府有关部门,依据上一级海洋功能区划,编制地方海洋功能区划。”同时,《海域法》还对海洋功能区划的编制原则、审批程序和修改、公布等作了具体规定。此外,还明确了海洋功能区划与行业规划、土地利用规划、城市规划的关系:“养殖、盐业、海上旅游等行业规划涉及海域使用的,应当符合海洋功能区划。沿海土地利用规划、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。”

(三)明确了海域有偿使用制度。实行海域有偿使用制度,是世界沿海国家的通行做法。我国早在1992年就已作出相应规定。实行海域有偿使用制度,不仅有助于国家海域所有权

在经济上的实现,而且有利于杜绝海域使用中的资源浪费和国有资源性资产流失。因此,《海域法》规定:“国家实行海域有偿使用制度。单位和个人使用海域,应当按照国务院的规定缴纳海域使用金。海域使用金应当按照国务院的规定上缴财政。”这是国为海域属于国家所有,国家作为海域所有人应当享有海域的收益权,海域使用者必须按照规定向国家支付一定的海域使用金作为使用海域资源的代价。同时,在海域有偿使用的原则下,考虑到养殖用海的高投入、高风险性以及军事用海、公务船舶专用码头用海、非经营性的交通基础设施用海、非经营性的公益事业用海以及国家重大建设项目用海等,《海域法》对海域使用金的减缴和免缴措施作了具体规定。

在《海域法》酝酿起草的过程中,为了慎重对待渔民负担问题,除对养殖用海作出了经批准可以减缴或者免缴海域使用金的规定外,另又规定:“对渔民使用海域从事养殖活动收取海域使用金的具体实施办法和步骤,由国务院另行规定。”

(四)理顺了海域使用管理体制。《海域法》明确了中央与地方管理权限问题,鉴于“海域属于国家所有,国务院代表国家行使海域所有权”,国家从未在海上划定行政区划。因此,国家对海域使用原则上实行中央统一管理。根据实际管理情况,《海域法》确定了中央统一管理与中央授权地方分级管理相结合的海域使用管理模式,即“国务院海洋行政主管部门负责全国海域使用的监督管理。沿海县级以上地方人民政府海洋行政主管部门根据授权,负责本行政区毗邻海域使用的监督管理。”并对具体项目用海的审批权限作了明确规定。在行业管理上,《海域法》明确了海洋、渔业、海事等部门的管理权限划分问题,确立了海洋行政主管部门在海洋事务中的执法主体地位。《海域法》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。”“渔业行政主管部门依照《中华人民共和国渔业法》，对海洋渔业实施监督管理。”“海事管理机构依照《中华人民共和国海上交通安全法》，对海上交通安全实施监督管理。”这样规定，有利于协调各行业用海的矛盾，有利于对海域开发利用活动实施有效的监督管理。

此外，《海域法》还对海域使用的申请与审批、海域使用监督检查等作了规定，并对违反海域使用管理的各种违法行为规定了相应的法律责任。

二、采取切实有效措施，认真抓好《海域使用管理法》的学习、宣传和贯彻

江苏省是海洋大省，海岸线全长954 km，管辖海域3.75万km²，海洋资源的分布在全国处于重要地位。但是，我省海洋管理工作比较薄弱，海洋资源的综合利用率较低，海洋经济发展相对滞后，各类用海矛盾和纠纷不断。《海域法》的颁布实施，为我们海洋主管部门开展海洋管理工作提供了法律保证，也为强化我省海洋管理工作提供了历史性的机遇。各级海洋行政主管部门要把学习、宣传和贯彻《海域法》作为今后的一项重要任务。省局初步考虑，为了确保该法的全面贯彻实施，我们将切实抓好以下几项工作：

一是抓好《海域法》的宣传教育。为了尽快使有关涉海用海单位和社会公众了解《海域法》及其颁布实施的重要意义，从现在起到该法施行日之前，我们将集中力量举办一系列的以《海域法》为主题的宣传教育活动，在全省范围内掀起一个学习、宣传、贯彻《海域法》的热潮。通过多种喜闻乐见的形式，大力抓好《海域法》的宣传。要安排人员深入基层、海区，大张旗鼓地送法上门，使涉海人员人人皆知，家喻户晓，为《海域法》的顺利贯彻实施创造一个良好的舆论氛围。

二是抓好地方性海洋管理配套法

规的拟订。《海域法》以法律条文对海域使用管理作了明确规定，在执法的主体和客体上主要侧重于国务院海洋行政主管部门，对授权委托基层监督管理的有关条文比较原则，需要地方制订配套法规。为了细化《海域法》中的有关条款规定，根据有关法律程序，我们将从江苏省海域使用管理的实际出发，研究制订《江苏省实施〈中华人民共和国海域使用管理法〉办法》。

三是抓好海域使用管理“三项制



度”的全面推行。《海域法》的颁布实施，为强化海洋综合管理，有效保护海洋环境，促进海洋经济可持续发展提供了强有力的法律依据。我们要以《海域法》颁布实施为契机，像管理国土一样管理好海域使用。认真抓好全省海域使用的普查、登记、确权、发证和使用金的征收工作，全面推行海域使用权属制度、海洋功能区划制度和有偿使用海域制度。下一步，我们将根据《海域法》赋予的职责，按照国家的有关要求，在全省海域全面实行海域使用权属制度。经过1~2年的努力，海域使用发证率要达到80%以上，并全面推行有偿使用制度。

四是抓好海洋管理队伍的建设。《海域法》的出台，客观上为海洋行政

主管机构和队伍建设创造了有利条件。国家非常重视海洋行政管理队伍建设，全国人大会议在第三次审议《海域法（草案）》时，特别增加了队伍建设的相关内容：“海洋行政主管部门应当加强队伍建设，提高海域使用管理监督检查人员的政治、业务素质。海域使用管理监督检查人员必须秉公执法。”《海域法》对海洋管理工作人员的行为规范提出了新的、更高的要求，今后海域管理工作必须依法办事。我们从事海洋管理的同志首先要学习《海域法》，精通《海域法》，要把熟悉海洋管理业务知识和学习领会《海域法》结合起来。

五是抓好海域使用管理中违法行为的规范。目前江苏省与全国一样，海洋资源开发不同程度地存在着无序、无度、无偿现象。各类用海矛盾比较突出，海洋管理较乱。这种状况，客观上是由于我国海洋法制建设滞后，海域使用管理法律层次较低造成的，主观上是由于涉海单位和个人海洋法制意识淡薄造成的。今后要严格按照《海域法》进行管理。在2002年1月1日《海域法》实施以前，沿海市、县海洋主管部门要对照法律条款，认真开展本地区海域使用管理情况自查活动，对有关违法行为进行一次全面清理，尤其对各类违法用海管海行为进行梳理，依法规范用海行为。我们将依照法律规定，认真履行海洋管理的职责，使我省海洋管理工作走上法制化、规范化的轨道。

《海域法》的颁布施行，为实施科学的海洋管理提供了强有力的法律保障。我们要认真实践“三个代表”的重要思想，以更加崭新的精神面貌，开拓进取，扎实工作，把江苏沿海建成环境怡人、开发有序、经济发达、人民富裕的美好家园。