

《中华人民共和国海域使用管理法》 颁布十周年

2001年,《中华人民共和国海域使用管理法》正式颁布。以这部海域管理基本法律为依据,十年来,我国海域使用无序、无度、无偿的局面得到了根本扭转,法律确定的海洋功能区划制度、海域使用权属管理制度、海域有偿使用制度在逐步扎实推行的过程中已深入人心,海域综合管理成绩显著,有力保障和促进了我国海洋事业的可持续发展。2011年正值《中华人民共和国海域使用管理法》颁布十周年,为纪念这一海洋领域具有划时代意义的大事,本刊特别约请河北省海洋局王保民局长,以及浙江省、天津市、宁波市、厦门市和大连市海域管理部门的主要领导,对各地十年来贯彻落实《中华人民共和国海域使用管理法》开展海域管理工作的做法、成果和经验进行回顾和分享。

在探索中成长 在发展中腾飞

王保民

2011年是《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》)颁布十周年,十年来,在国家海洋局和省委、省政府的正确领导下,河北省以海洋功能区划、海域权属管理、海域有偿使用三项制度为核心,不断加大海域管理工作力度,不断提高依法行政水平,依法用海观念深入人心,海洋资源保障能力显著提高,海洋经济综合实力不断增强。

海域管理法制化进程不断加快

2001年《海域法》颁布以前,河北省海域管理主要依据《河北省海域管理条例》和《国家海域使用管理暂行规定》,法制化进程缓慢。《海域法》颁布后,河北

省加大海洋法规体系建设力度,2004年省政府出台了《河北省关于进一步加强海洋管理工作的若干意见》,2006年省人大修订了《河北省海域使用管理条例》。2006年,河北省提出建立完善海洋法规、规划、管理、服务“四个体系”的要求后,海洋法规体系建设进一步加快,先后在海陆分界和潮间带使用管理、海域使用金征收管理、海域使用申请审批、海域使用权招标投标、建设项目用海预审、围填海计划管理、建设用海控制标准管理、海域使用退出机制、用海与用地管理衔接等方面制定实施了多项管理办法,市、县海洋管理部门也在海域招标投标、海籍管理、养殖用海管理等方面制定了相关意见,全面提高了海域管理工作的法制化、制度化、规范化水平。

海洋功能区划制度作为海域管理的核心制度之一，是海域管理的科学依据，也是海域管理的法律依据。1998年国家海洋局开展大比例尺海洋功能区划编制时，海洋功能区划能否得到较好的执行，在许多人心存疑问。

《海域法》颁布后，随着海域管理工作的不断推进，海洋功能区划制度逐步完善，在海洋管理工作中的作用日益增强。一是在海域管理中的

刚性约束作用不断增强。海洋功能区划是海洋管理的重要依据，河北省在海域使用审批中实行海洋功能区划的一票否决制，对不符合海洋功能区划的用海项目，一律不予通过海域使用论证，一律不予通过用海预审，一律不予受理审批，海洋功能区划在海域管理中的刚性约束作用不断增强。二是在涉海管理中的地位不断提升。

《海域法》确立了海洋功能区划的法律地位，国务院批准实施省级海洋功能区划则加大了海洋功能区划在协调行业用海关系中的力度。目前，海洋功能区划已逐步成为河北省各涉海部门编制涉海行业规划的重要依据，各涉海行业规划在海域使用规模、海洋空间利用方向、海洋环境保护目标等方面全部与海洋功能区划进行了衔接。2006年河北省海洋功能区划经国务院批准实施后，2009年开展了新一轮区划的编制工作，现已通过国家海洋局组织的专家评审，市级海洋功能区划也正着手新一轮的编制工作，省、市两级海洋功能区划体系健全，有效地促进了海域资源的节约集约利用和优化配置，有力保障了海洋经济的可持续发展。

海洋综合管理能力不断加强

《海域法》颁布前，河北省虽本着“先管理再规范”的原则在港口、电力、油气、养殖行业实现了重点突破，

但也仅仅局限在部分重点项目，没有实现对所有行业用海的全面管理，海域管理推进难度很大。究其原因，一是海域管理法律层次不高。《河北省海域管理条例》作为地方性法规，与涉海的《中华人民共和国渔业法》等法律相比，社会认可程度低。二是海域的所有权性质不明晰。由于缺少上位法的支持，没有从法律上充分明确



曹妃甸港

海域所有权完全属国家所有的性质。三是海域使用权的取得与流转缺少市场化运行机制。在当时的海域使用权管理中只有依申请出让、转让、出租三种形式，对于招标投标、抵押、变更、继承等市场化取得与流转没有作出规定。四是养殖用海多头管理。在养殖用海方面，海域管理与渔业管理在权属概念上法律界定模糊，在养殖用海到底是应该办理海域证还是养殖证的问题上，海洋部门和渔业部门一直存在分歧。五是海域管理配套制度建设不完善。在当时的海域管理法规制度中没有确立海域管理的核心制度，缺乏进行海域综合管理的配套制度与手段。

《海域法》颁布后,较好地解决了以上问题,在此基础上,河北省以海域权属和有偿使用管理为中心,全面推进海域管理工作,海洋综合管理能力不断提高。

一是“无序、无度、无偿”使用海域现象得到根本改变。2000年以前,河北省部分海域开发秩序混乱,资源掠夺式开发情况较多,多年累计征收海域使用金仅940万元,海域无序、无度、无偿现象较为严重。《海域法》的实施使河北省海域开发步入良性发展轨道,海洋资源可持续利用水平得到极大提高,主要海洋产业产值增速提高到23.9%,是《海域法》颁布前的两倍;2010年,全省批准用海面积11936公顷,设立海域使用权1227宗,征收海域使用金61562万元,分别是2001年的8.5倍、37.2倍和38.5倍,海域使用“三无”现象得到根本改变。二是依法用海管海成为全社会共识。《海域法》颁布后,河北省认真宣传贯彻《海域法》,加大海域管理力度,不断推进海域管理各项工作。2005年,以“全国百县示范工程”建设为契机,通过开展养殖用海普查登记专项执法,使示范县养殖用海确权发证率和登记率达到100%,非示范县发证率和登记率达到95%以上。在解决养殖用海这个“老大难”问题以后,“十一五”期间,河北省逐步将各类用海全部纳入海域管理,依法用海已成为各

级政府和广大用海者的共识。三是海洋资源保障能力不断增强。2006年,完全依托填海造地发展起来的曹妃甸工业区被列为国家级循环经济示范区,新增用海需求日益增多。为缓解用海矛盾,在国家海洋局的大力支持下,河北省曹妃甸新区和渤海新区的三个区域建设用海总体规划先后得到国家海洋局的批复,涉及总面积428.1平方千米,其中可围填海面积达290.52平方千米。2010年全省海域使用面积11936.63公顷,有力地保障了沿海地区经济社会的平稳较快发展。四是海域管理基础工作不断夯实。《海域法》实施后,河北省先后组织开展了河北省海域使用清查整顿、海域勘界、海洋资源调查与评价、养殖用海普查登记、海籍调查等基础工作,既查清了河北省海洋资源和海域使用家底,为科学管海用海提供了有力依据,又锻炼了一批海洋科技队伍,为提高河北省海洋管理的科技支撑能力奠定了坚实基础。五是海域管理的科学水平不断提升。为提高海域管理的科学水平,根据国家海洋局统一部署,2006年,河北省开展了海域使用动态监视监测系统建设工作,现已建成一个省级和三个市级海域使用动态监管中心,开展了用海权属数据和全省卫星遥感数据信息化处理、用海权属项目核查和监测等工作,实现了对海域的动态化实时管理。六是海域使用权市场化出让工作逐步推进。2004年,滦南开展了海域使用权拍卖出让试点,5宗用海总面积141.9公顷、期限3.5年的使用权,最后以185万元的高价成交,创河北省养殖用海拍卖价的新高。2009年,河北省海洋局制定下发了《河北省海域使用权招标拍卖出让管理办法》,海域使用权招标、拍卖工作稳步推进。

海域集约节约利用水平不断提高

《海域法》颁布以来,随着海洋开发热潮的兴起,河北省海域使用主要集中于交通、渔业、盐业、旅游等传统产业的现象逐步改变,各类用海迅速增加,依托填海造地进行的大规模工业和城镇建设迅猛发展,这就要



海洋环境监测



求必须转变管海用海方式。近

年来,河北省海洋局结合河北实际,积极探索,通过实行“1 + 3 + 1”的模式加强建设用海管理,即围绕一个核心、采取三项措施、强化一个机制,海域集约节约利用水平不断提高。

一是以计划指标管理为核心,有效控制围填海总量。通过计划指标来控制围填海总量,既可以避免盲目圈占海域,又能促进海域集约节约利用,是围填海管理的核心内容。2010年实行计划指标管理以来,地方政府主动对建设用海项目进行排序,确保大项目、好项目用海需求,淘汰盲目圈占和粗放利用海域的项目,建设用海单位面积投入实现较快增长。曹妃甸新区建设用海项目平均投资强度由每公顷 2877 万元提高到 4307 万元。二是通过加强用海预审、严格工业项目建设用海控制指标管理、引导项目向园区集聚等三项措施,提高海洋开发利用水平。建设项目用海必须进行预审,对不符合海洋功能区划等相关规划,不符合国家产业政策、用海政策的项目,一律不予通过预审;对项目用海的必要性,项目用海选址、方式、面积、期限的合理性,进行认真审查,保证项目质量。对工业项目建设用海控制标准进行严格管理,按照集约节约用海的要求,强化投资强度、容积率、建筑系数等项目用海标准,达不到标准的不得通过用海预审、不批准项目用海。通过制定有针对性的规划、计划、政策,

引导项目向园区集聚,促进

园区建设,推进布局集中、用海集约、产业集

聚。三是实行用海退出机制,避免海域闲置浪费。建立了用海单位承诺制度,用海单位申请填海造地项目时必须提交建设用海承诺书,明确承诺违约后应承担的责任;对连续二年以上未开发使用海域且无正当理由的,由原批准机关注销海域使用权证书,无偿收回海域使用权。通过采取这些措施,有效避免了盲目圈占海域等问题的发生,推动了建设用海由粗放向节约集约转变。目前,河北省国家级开发区建设用海投资强度达到每亩 250 万元以上,省级开发区超过每亩 200 万元,保证了 80% 以上的用海项目进入重点园区。

综上所述,《海域法》实施以来,河北省海域工作取得了长足进展,有效促进了地方经济社会的可持续发展。今后一段时期,海域管理工作面临经济发展调结构、转方式的压力与动力,河北省各级海洋管理部门将在国家海洋局的正确领导下,继续贯彻执行好《海域法》,不断加大海域综合管理力度,积极推进海域管理各项工作,努力为建设经济强省、和谐河北作出更大贡献。☞