



一、海域使用管理工作概况

海域使用管理工作在海南省的开展经历了从无到有、从薄弱到逐步强化的发展过程。在建省不久后的 1991 年,海南省在全国率先实行海域使用许可证和有偿使用制度,并在一些沿海市县进行试点。1991 年第一个县级海域使用管理暂行办法在海南省的澄迈县出台以后,全省的海域使用管理工作开始逐步展开,到 1992 年 12 月份,全省沿海 13 个市县都出台了海域使用管理办法,较早形成了全省海域使用管理体系。

1993 年《国家海域使用管理暂行规定》出台以后,省海洋管理部门根据海南省实际情况颁布了有关配套的管理规定,划分了省、市、县三级政府审批权限,明确了海域使用的申报、审核、论证及审批流程及相关制度,并对社会公开。1998 年以来,尤其是《中华人民共和国海域使用管理法》颁布实施后,海南省海洋管理部门根据海域使用的管理实践,颁布实施了关于海域使用可行性论证管理、实施办法等规定。这样,就使海

南省海域使用管理从开始的框架构设想进展到了具体实施,初步形成了一套较为严密的、有法可依的海域行政管理体系,并对海域使用管理活动的开展起到了极大的促进作用。截止 2002 年 5 月中旬,海南省共批准海域使用项目约 1 700 件,批准使用海域面积约 84 000 亩,征收海域使用金约 2 768 万元。海域使用管理的成果为海南省海洋经济发展打下了有利的基础。

二、在海域使用管理方面的典型事例

1. 抓好海域管理的立法配套工作,落实国家海域的有偿使用制度

海域使用管理的各项配套制度是落实海域管理法规的具体体现和重要保障,其中实施海域的有偿使用制度是使海域管理法规落到实处的最困难也是最关键的一环。为落实国家海域有偿使用制度,规范海南省海域使用金的征收与管理,经过省海洋主管部门的不懈努力,海南省政府办公厅于 2002 年 4 月 17 日批准并颁发了《海南省海域使用金征收管理办法》,这是海南省继 2001 年颁

布实施《海南省海域使用管理办法》以来的又一项重要的海域使用管理配套法规,也是海南省在海洋综合立法工作上的又一项重大突破。海南省政府在颁发《海南省海域使用金征收管理办法》的同时,还批准了由海南省海洋与渔业厅和海南省财政厅、海南省发展计划厅联合签发的《海南省海域使用金征收项目和标准(暂行)》,进一步明确了在海南省管辖海域范围内从事生产经营性用海活动的单位(个人)向国家缴纳海域使用金的标准与金额,并规定了海域使用金的减缴或免缴的有关申请和审批程序。

海域是海南省海洋产业发展的资源支撑和空间依托,海域资源的可持续利用将对海南省海洋产业健康发展起到决定性的作用。依法规划用海、有偿用海,并将征入国库的海域使用金依法用于海域的保护、管理和整治,正是海域可持续利用的体现。《海域使用金项目和标准》和《海南省海域使用金征收管理办法》的颁发,将为规范海南省海域使用金征收管理提供可操作的实施办法,为依法管海、依法有偿用海、促进海洋

经济产业健康有序发展提供政策法规上的可靠保障。同时,这项法规也将使海南省海洋行政主管部门在海域使用金的征收管理、数额标准、减免程序等方面有了有效的法律依据,将对海域的规范化使用、确保国家和海域使用权人的合法权益发挥积极作用。

在《项目和标准》下发的同时,《海南日报》专门配发了相关的消息、评论,并对广大用海者普遍关心的海域有偿使用的有关问题进行了解答。这些问题包括“海域的性质”、“海洋功能区划”、“海域有偿使用制度”、“使用海域为什么要缴纳海域使用金”、“对渔民养殖用海有什么优惠政策”等,对海域使用人和社会各界正确理解和执行国家的海域使用管理法规和制度起到了较好的引导作用。

2. 抓好对重点海域使用项目的审批,为用海企业规范用海做好管理上的服务工作

龙湾港集团有限公司是在海南注册的一家大型公司。1996年经海南省政府批准立项,该公司计划在海南省琼海市投资兴建龙湾港货运码头,第一期工程包括多个万吨级泊位及工作船舶位,并与荷兰鹿特丹港达成协议共建“远东基地港”。项目立项后,该公司受到东南亚金融风暴影响,在招商引资上遇到一些困难,对业主的投资信心产生了一定的影响。同时,由于该公司在海域使用申报初期未详细了解海域使用权的申请申报的正确途径,

出现了申报程序中的违规现象,海洋行政主管部门依法要求业主单位暂停建设进程,并按规范的程序重新办理海域使用权申请审批手续。

在这期间,新组建的海南省海洋与渔业管理部门按国家及海南省海域使用管理的法规要求开展了规范海域使用管理的活动。针对这个对海南省海洋经济有较大作用、且具有典型管理意义的用海项目,省海洋管理部门急业主所急,多次召开工作会议专题研究如何为龙湾港集团公司规范用海、尽快依法完成有关用海审批手续,并派员上门了解情况。省厅了解到,龙湾港集团公司办理海域使用手续出现问题主要有如下几个原因:一是业主对海域管理法规及相关程序缺乏认识 and 了解,将省政府审批的用海项目错误地作为所在地的市政府审批项目;二是对国家有关海域使用金的征收规定不清楚,错误地将市政府批文及相关地方法规作为减免海域手续的依据;三是业主对海南的投资环境信心不足。针对上述情况,省海洋管理部门首先从转变工作作风开始,从过去的被动型管理转向主动型管理,多次派人到项目现场办公,了解情况并及时地宣传海域使用管理政策法规,说明进行海域规范管理的必要性及其对保障业主最大权益的意义;其次向业主分析当前海南省海域资源的情况和海域资源合理开发的大好前景,提高业主投资优质用海项目的信心;海洋管理部门

将龙湾港开发项目列为海域使用管理示范项目,进行全方位的规范用海管理跟踪服务。经过反复宣传交流,龙湾港集团公司的决策者对海域管理各种政策法规的认识不断提高,而且亲眼目睹了省市海域管理部门全心全意为企业排忧解难的具体行动,促使业主下定决心,后来居上,严格按规范程序申办海域使用项目审批手续。在龙湾港集团公司的积极配合下,该海域使用项目顺利通过海域使用可行性论证的专家评审,并获得省政府的批准。

与此同时,省海洋管理部门还根据该用海项目的典型情况,对该项目采取了全方位规范海域使用管理的系列管理服务措施,包括起草、修订了《海域使用权出让合同》,并由省厅和业主双方负责人共同签署了该合同;请有资质的技术单位对用海现场进行多次高精度的海域测绘;并严格按照财政部门的要求,率先采用了由业主填报《海南省一般交款书》、将海域使用金通过财政部门设立的海域使用金专户缴入国库的规范化征收方式。同时,省厅根据项目业主的实际情况,同意业主按年度分5期缴纳海域使用金,既保证了海域使用金的足额征收,又在法律许可的范围内适当减轻了企业的负担。此举深受业主单位的欢迎。

在为业主规范用海办实事的工作中,通过这一系列的用海管理程序,业主深刻理解了海域使用法规和程序的严谨性和规范性,同时也对获得的海

域使用权证的法律效力和权益保障性有了切身的体会。作为海域管理部门,我们也体会到:无论在何时何地,只要我们坚持依法行政、诚实守信、办事公道、服务群众的职业道德规范,就一定取得广大用海业主对我们工作的支持和配合;只要我们牢牢树立海域管理为经济服务这个中心,海域管理工作就会不断开拓新的局面。

3. 依法行政,抓好对海域使用的监督检查

由于一些地方政府和群众长期以来存在着“祖宗海”的观念,对海域的国有性质和国家对海域使用的管理制度认识不清,一些外来企业对海域使用的规定和程序不了解,因而出现了一些用海纠纷。为此,海域管理部门在为用海者做好服务的同时,严格按照国家海域使用的有关法律法规和程序制度,对违法违规用海事件进行了严肃查处,及时采取调查取证、访问了解、与地方政府和有关部门协调等措施处理这些用海纠纷。我厅在市县海洋与渔业管理部门的配合下,对三亚大东海开发项目的用海项目问题、儋州市海头镇镇政府与村民关于滩涂的归属问题、临高县马袅镇群荣养殖场海域认定问题、广东省徐闻县渔船在琼山市东营镇附近海域乱采乱挖海砂事件进行了实地调研,并依法进行了处理。

4. 正确处理海水养殖项目的海域使用证与养殖证之间的关系

海域使用权证是使用者依

法拥有海域使用权的法律依据,养殖证是渔民依法开展水上养殖活动的法律依据。在目前全国普遍成立海洋与渔业管理部门的情况下,面临着如何协调好两种管理活动、发放好两种证件的现实问题,海南省做了一些有益的探索。最近,海南省万宁市政府在贯彻实施《中华人民共和国海域使用管理法》和《中华人民共和国渔业法》的过程中,结合当地整治港湾网箱养殖秩序的管理工作,颁发了《海域使用权证及养殖证制度工作方案》。这一文件对完善当地海域使用及水产养殖业管理制度,科学地利用海域滩涂从事水产养殖生产,切实维护海域使用者和养殖生产者的合法权益,保护海洋生态环境,保障水产品质量安全,促进水产品养殖持续健康发展,同时也为正确处理海域使用权证与养殖使用证的发放关系做出明确规定。

万宁市是海南省东部沿海的海洋渔业大市之一,近年来随着海洋渔业的迅猛发展,海洋渔业已成为万宁市经济发展的支柱产业。但由于该市前几年相对注重发展忽略管理等原因,使港北小海及老爷海等周边造成无度、无序、无偿用海情况严重。《海域使用管理法》实施以来,万宁市海洋与渔业行政主管部门不断加大执法力度,开展加强海洋综合管理,依法规范海域使用活动。在实施“两证”制度工作方案中,重申了国家海域法的三个制度(海洋功能区划制度、海域权属管

理制度、海域有偿使用制度),并指出海域使用权证,是海域使用权人使用海域的合法凭证。同时也正确引用国家渔业法,强调养殖使用证是生产从事养殖活动的合法凭证。持证人使用海域从事海域养殖生产及其它活动的合法权益受法律保护,可以按规定享受有关优惠政策,从而明确了“两证”的作用与关系。万宁市海洋行政主管部门在率先推行“两证”发放制度的过程中,紧紧围绕海域管理以经济服务为中心,以提高农(渔)民收入为目的,充分体现“依法管理、合理规划、尊重历史、照顾现实、保持稳定、促进发展的管理原则”,“两证”发放工作得到了渔民的认可,进展较为顺利。

三、在海域使用管理中的一些经验

1. 法规和制度是管理海域的根本保障

海南省是全国率先开展海域使用规范化管理的省份,在海域管理的工作实践中,我们深刻地体会到,海域管理上对各级人民政府,下对各个用海企业和社会公众,是一项规范性、政策性和程序性很强的工作,依法行政是对这项工作始终不懈的严格要求,必须依赖于严格的法律制度来保证。各地情况不同,地方必须在海域法的基础上针对地方实际做好海域管理工作。为此,我们在贯彻落实《海域使用管理法》的同时,也重视地方有关海域使用管理法规和制度的建立健全。一方面,配合国家海洋局修改

完善各项海域管理制度,另一方面,我们又在省政府和财政、计划等部门的支持下,制定出台了《海南省海域使用管理办法》、《海南省海域使用金征收管理办法》和《海南省海域使用金征收项目和标准》。这些政府规章和规范性文件为海域法在海南省的顺利实施提供了坚实的法规基础,也为海南省海洋与渔业管理部门在开展海域使用管理工作中提供更大的规范性和可操作性。许多市县的海洋与渔业管理部门表示,海域法加上省政府的这些法规,他们在基层的海域使用管理工作就有了主心骨,也感觉到更有可操作性了。一些用海业主闻讯后也表示,他们将仔细地学习这些法规,以便更好地了解申请海域使用权的有关要求和程序,同时也更好地履行义务和维护合法的用海权益。

2. 海域使用审批坚持三个原则,严把三个关口,注重审批质量

三个原则,是指我们在海域使用管理过程中重视的三个方面。第一个原则是海洋生态保护原则。在海南,红树林、珊瑚礁区域由于生产力较高,一直是开发程度较高的区域。同时,这些区域也具有重要的生态价值,因此我们要求在这些区域进行海域开发利用,必须经过论证,否则不能开工,也不能批准项目。第二个原则是指没有经过专家论证的改变海域属性的项目,不能批准。第三个原则是指凡不符合海洋功能区划和海洋规划的项目,也不能

批准。三个关口,一是初审关;二是海域使用项目可行性论证报告审批关;三是审查权限关。每个用海项目必须由海洋行政主管部门按各级政府的审批权限进行审查,审查通过的,报同级人民政府审批,获批准的,才能领取海域使用证,交纳海域使用金,获得海域使用权。为了使海域使用证发放工作严肃认真,杜绝多年以来个别市县越权审批的现象,做到海域使用证“从小到大,不留空号”的原则,海南省实行了全省统一管理,按获批项目依次领证的办法进行管理。这样一整套海域使用管理制度在海南已全面实施。

3. 认真对待和处理好传统用海与海域管理的矛盾,是保证海域使用管理制度广泛实施的群众基础,海域使用管理涉及各部门、沿海市县、乡镇及地方人民群众的利益和关系。一些地方基层政府和少数群众长期以来存在着“祖宗海”、“祖宗滩”的观念,对海域的国有性质和国家对海域使用的管理制度认识不清,也有的企业出于自身利益违反海域使用管理制度,因而出现了一些用海纠纷。遇到这种情况时,我厅都派人及时调查取证、访问了解、协调各方面关系,与地方政府和有关部门共同处理,既坚持管理法规的要求,又考虑地方实际情况,正确地指导海域使用工作,力求在稳定中不断改革,努力完善海域使用制度。例如,在处理文昌市多文村用海问题中,根据海南当前生产力水平

还相对较低,群众投资能力弱的实际,我们将按《海域使用管理法》的规定,以文昌市为试点,在一些传统的海水养殖规划区内,对一些密集而小型的海水养殖加以限制,以村委会为海域使用权人,开展养殖使用海域的集约化管理;留出一定比例海域让当地无财力发展集约化生产的群众粗放经营,维持生计,以维护社会稳定。

4. 参照国有土地的法制化、规范化管理,是强化海域使用管理的地位和效力的手段

目前,国家在土地的管理方面已经出台了一整套法规和制度,经过几十年的管理和探索,土地管理工作已经相当规范化。严格地说,海域作为一种特殊的国有资源,海域管理实际上与土地管理有许多相似之处,因此可以参照土地管理的一些行之有效的规定和程序来加强海域管理。例如,我们参照国有土地的规范做法,开始逐步实施了海域使用权出让合同、海域使用金使用财政部门统一印制的一般缴款书、海域使用证发放前的规范测量放线等制度和做法,有效地强化了海域使用活动的地位和效力。

(作者单位 海南省海洋与渔业厅)