

依法加强海域使用管理 为海洋经济可持续发展保驾护航

张宏声



今年是《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》)实施的第一年,我愿就依法加强海洋管理特别是海域使用管理的问题,从主管部门的角度谈点意见,同大家一起探讨。

一、加强海洋管理已成为当今时代潮流

自《联合国海洋法公约》生效以来,联合国对国际海洋事务越来越重视。1993年第48届联大决议,敦促沿海国把海洋综合管理列入国家发展议程;从1997年以来,联合国秘书长每年都向联大作海洋事务报

告,其中向1999年联大提交的海洋事务报告指出,在世界23万亿美元的国内生产总值中,海洋产业总产值约1万亿美元。据研究,海岸带生态系统可以提供的经济价值约为21亿美元,而陆地生态系统可提供的经济价值约为12亿美元。由此可见海洋对全球经济和社会发展有巨大的潜在价值。《联合国海洋法公约》缔约国大会明确提出,21世纪是海洋世纪,并强调沿海国家必须加强海洋管理。为了依据《联合国海洋法公约》协调各国与海洋有关的利益关系,联合国成立了国际海底管理局、国际海洋法法庭、大陆架界线委员会等一系列专门海洋机构。上述情况表明,国际海洋事务进入了一个新的发展阶段。

与此同时,许多沿海国家不失时机的作出了关注海洋、加强海洋管理的一系列重要举措。如,美国前总统克林顿于1998年发表了“海洋宣言”,美国现任总统布什宣称21世纪是太平洋世纪,美国还成立了负责制定国家海洋发展战略的海洋委员会。韩国、印度尼西

亚、印度、澳大利亚和巴西等沿海国家,相继提升海洋管理机构能级层次,分别成立了海洋渔业部、国家海洋办公室、部间海洋委员会等管理机构。国际社会的一系列动向昭示,从战略高度重视海洋,强化海洋管理,不仅成为当今的时代潮流,而且也是沿海国在海洋新世纪抢占先机的最佳选择。

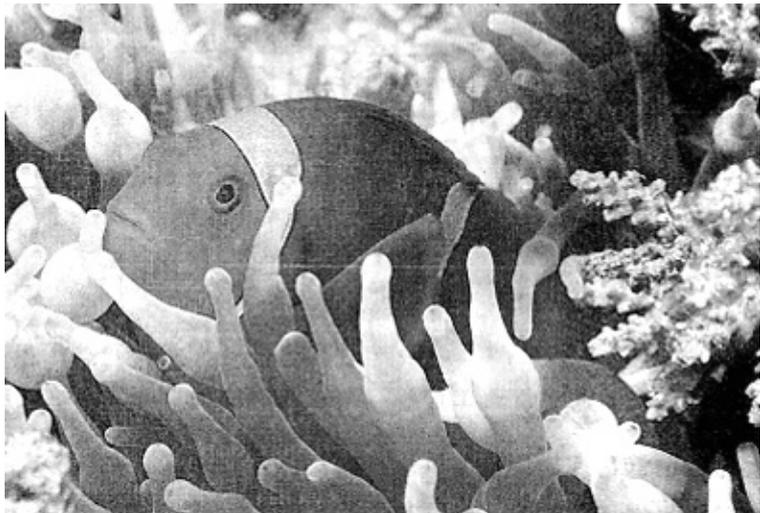
二、从我国海洋资源的可持续利用和海洋经济的健康发展来看,加强海洋管理必须摆上重要议事日程

我国拥有长达1.8万多km的大陆岸线,根据《公约》和我国主张,我国管辖海域面积约数百万(有的专家认为300万)km²,其中享有与陆地国土同样完全主权的领海和内水面面积达38万km²。丰富的海洋资源为我国海洋经济提供了坚实的客观物质基础和发展潜力。自改革开放以来,我国海洋捕捞、海洋交通等传统海洋产业稳步发展,海水养殖、海上油气开采等新兴海洋产业正在迅速崛起,滨海旅游等海洋二三产业发展势头强劲。据初步统计,2001年全国主要海洋产业总产

值已达 4500 多亿元,已成为我国国民经济新的增长点。同时,我们也应当清醒地看到,随着海洋开发向广度和深度拓展,对海域空间利用密度和强度不断加大,用海矛盾和纠纷屡有发生,海域开发无序、无度的问题日渐突出;擅自围海和填海以及无遏制的向大海排污,使近岸海域生态环境受到严重破坏;在我国南海和专属经济区,维护海洋权益的形势也愈来愈严峻。海洋资源开发、保护与管理的上述问题,已引起党和国家领导人的高度重视。江泽民总书记指出:“一定要从战略高度认识海洋,增强全民族的海洋观念。”他还强调:“加强海洋资源综合管理,完善海洋法律、法规和海洋管理体系,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。”在中央领导同志重要指示的指导下,国家加快了海洋立法步伐,相继出台了《领海及毗连区法》、《专属经济区和大陆架法》、《海域法》等法律法规,进行了建设海洋强国战略的研究,制订了《全国海洋经济发展规划》,从而为合理开发利用海洋资源,依法加强海洋环境保护和管理,实现海洋经济的可持续发展,提供了有力保障。

三、《海域法》的颁布施行,为我国海洋综合管理开辟了新方向

2001 年第九届全国人大常委会第二十四次会议通过的《海域法》,是规范全国海域开发利用和管理的基本法律,该法的颁布施行具有十分重大而



深远的意义。

该法在我国法律中第一次明确海域属于国家所有的性质,确定了单位和个人使用海域必须依法取得海域使用权的原则,从立法上澄清了长期以来在海域所有权和使用权方面存在的种种问题和传统的用海观念;该法明确规定国家实行海域有偿使用制度、海洋功能区划制度,建立海域使用权登记制度和海域使用统计制度,从而使海域使用管理为适应社会主义市场经济机制产生了一次深刻变革,从而为依法维护海域国家所有权提供了有力的法律依据;该法确立了海域使用权属统一管理的体制,明确规定:“国务院海洋行政主管部门负责全国海域使用的监督管理。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。”这是对各级海洋行政主管部门负责海域使用监督管理的法定职能。该法还对各种违法违规用海行为的查处作出

了明确规定,对于依法加大管海力度,有效遏制海域无序、无度和无偿使用,对促进海洋经济可持续发展,必将产生积极作用。

《海域法》的一个显著特点,是非常注重保护海域使用权人的合法权益。该法明确规定,“海域使用者自取得海域使用权证书之日起,即获得海域使用权;海域使用权人依法使用海域并获得收益的权利受法律保护,任何单位和个人不得侵犯”等。该法的上述有关规定,体现了“三个代表”重要思想,为海域使用权人维护自身合法权利提供了强有力的法律武器。

总之,《海域法》的颁布实施,不仅使我国现行海洋法律体系得以充实,而且为海洋综合管理创造了必要的法律条件。

(作者系国家海洋局副局长)

作者照片由《青岛日报》摄影部提供