

施工、维修作业 42 次。批准铺设海底管道 41 条,总长 374 km;铺设海底电缆 30 条,总长 134 km。

虽然北海区的海域使用管理工作取得了很大的成绩,但随着海洋经济的高速发展,对海域使用管理工作不断提出了更高的要求,我们时刻保持着清醒的头脑,努力发现管理工作中存在的问题。目前各地区在海域管理工作中仍然存在不足,如不解决将影响到海域法制管理工作进一步规范和发展。如,有法不依、执法不严,以及越权审批、化整为零等现象时有发生,个别地方甚至还比较严重。某些地方性法规与中央政策不一致,给基层管理工作带来困难。部分地区海洋功能区划与地方海洋经济发展之间的现实性矛盾较为突出,调整修订问题

亟待解决等。

在“十一五”期间,北海区将进一步加大《海域法》宣传、落实及其配套制度建设等方面的工作力度,以围填海、海洋矿产资源开发、铺设海底电缆管道、港口建设等大型用海项目为重点,以海域使用百县示范工程建设为契机,全面推动海区海域使用管理工作的发展。坚持依法行政,加强监督,积极协调,做好服务,充分发挥北海区三省一市各级海洋行政主管部门的力量,形成管理网络,确保管理不留空白,为推动北海区海洋经济持续、快速、健康发展作出更大的贡献。

(作者单位 国家海洋局北海分局)



自《中华人民共和国海域使用管理法》颁布实施五年来,海域使用管理从“无法可依”转变为“依法行政”,海洋功能区划从“科研成果”转化为“政府文件”,海域勘界工作从“方案提出”进入“界线划定”,我国的海域使用管理工作开始进入科学化、规范化、法制化的轨道。实践证明,《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》)颁布以来,我国海域的开发活动较之前更持科学态度和尽力追求做到经济效益、环境效益和生态效益的和谐统一的理念正在大众中推广和形成。社会各界对依法用海和有偿用海的海洋意识也经历了一个逐步提高和深入的过程。尤其是启动了海域使用管理示范区建设工作之后,沿海各地区加强了对海域管理和有关法律的宣传力度,从政府领导到基层海洋管理人员,从大型用海企业到小渔村,全民全社会参加海洋管理工作的意识和积极性不断增强。

#### 一、《海域法》——海洋事业可持续发展的里程碑

海洋是全球生命支持系统的一个基本组成部分,在

人类可持续发展中占有重要的地位,也是一种有助于实现可持续发展的宝贵财富。为了加强对海域使用的管理和保护,2001年10月27日,我国颁布了《中华人民共和国海域使用管理法》。

于2002年1月1日正式开始实施的《海域法》,立足于目前我国海域使用中各类关系的调整,也注意到未来可能出现的问题;既注意到与《联合国海洋法公约》等国际法律的衔接,也注意到与国内外相关法规的协调,具有科学性、前瞻性和实用性。此后,2002年7月,《国务院办公厅关于沿海省、自治区、直辖市审批项目用海有关问题的通知》印发后,沿海省、自治区、直辖市人民政府对地方各级政府审批权限进行了调整,并加快了海域使用确权发证与换证工作,部分海域开发利用程度较高的地区有计划地开展海域使用权招标拍卖工作,确保了海域使用权出让公开、公平和公正,同时加强了对海域使用管理和环境保护措施。可以说《海域法》是我国实现海洋事业可持续发展的重要里程碑,也是对世界海洋法律制度建设的重大贡献。

## 二、海域管理中的创新性工作

### 1. 海洋功能区划

为了解决我国管辖海域出现的“海洋资源开发利用不足与过度开发并存，以及近岸海域污染和生态恶化”等问题，针对沿海地区面临的人口持续增长、资源日趋衰退、海洋环境压力加大的发展趋势。2000年起，国家海洋局根据国务院的要求，会同国务院有关部门和沿海省、自治区、直辖市开展了全国海洋功能区划编制工作。经过广泛的资料收集、大量的专题研究、多次的征求意见和协商工作，《全国海洋功能区划》于2002年8月22日经国务院批准，9月4日由国家海洋局根据国务院授权发布实施。《全国海洋功能区划》以保护和合理利用海洋资源、提高海域使用效率、遏制海洋生态恶化、改善海洋环境质量为目标，客观分析了我国管辖海域开发与保护状况，明确提出了指导思想、原则和目标，科学地划定了10种主要海洋功能区，确定了30个重点海域的主要功能，制定了实施的主要措施。《全国海洋功能区划》的颁布实施，标志着我国适应社会主义市场经济体制要求的海洋开发利用的区划体系和综合管理机制初步建立，海洋功能区划的主要成果已在海洋行政管理工作中得到有效应用，成为各级政府监督管理海域使用和海洋环境保护的依据。尔后，又在全国启动了海洋使用管理示范区建设工作。几年来，示范区所在地的海洋和地方政府相关部门密切合作，不断探索、不断实践，为推进海域使用管理做了大量深入细致的工作，对全国的海域使用管理工作起到了积极的带动作用，同时积累了许多成功经验。

### 2. 海域勘界

为了有效缓解海域资源开发利用行为不规范引发的用海矛盾和纠纷，根本上扭转沿海各地在海域使用过程中一度出现的“无序、无度、无偿”局面，促进海域的合理开发和可持续利用，有力地保障了海洋经济的健康发展，明确沿海县级以上地方政府的管辖海域范围，提到国家海洋管理的重要议事日程。经国务院批准，国家海洋局会同国务院有关部门，于2000年启动了省际间海域勘界试点工作。2002年1月国务院办公厅印发了《关于开展勘定省县两级海域行政区域界线工作有关问题的通知》，全面启动了省际间及县际间海域勘界工作。为了加强对海域勘界工作的组织协调，建立了由国家海洋局牵头，其他有关部委参加的全国海域勘界工作部际联席会议制度。由于充分认识到这项工作是一项功在当代利在千秋的民心工程，是建设和谐社会和落实科学发展观的需要，在统一认识的基础上，各沿海省市加大了宣传力度，宣传开展这项工作的重要意义，沿海各级政府

以及沿海广大渔民群众普遍提高了对海域勘界、海岸线划定工作重要性的认识。由于海域勘界工作是一项政策性强、涉及面广、科技含量高的工作，各沿海省市高度重视，认真策划部署、精心组织，各地都选择了对海域状况比较熟悉技术单位承担，确保海域勘界和海岸线划定工作顺利开展。目前，我国的海域勘界工作进展顺利，进展快的已进入尾声。

## 三、落实《海域法》的关键

1. 政府领导重视和支持是推进海域管理工作的重要前提

开展海域使用管理工作，关键在于各级政府领导是否重视。国家海洋局、财政部建立海域使用管理示范区，为地方规范海洋开发行为提供了极好的机遇。福建省专门召开了全省海洋经济工作会议和海域管理工作会议，将海域管理工作作为一项重要内容加以强调和部署。各示范区的工作，各地党委和政府都组织了当地主管领导挂帅的示范区工作领导小组，并制定了切实可行的示范区建设实施方案。福建省的部分市、县政府还把示范区建设工作列入沿海乡镇长年度考核内容。市与县、县与乡、乡与村层层签订了责任状，示范区建设成为沿海乡镇、村的“一把手工程”。新建示范区之一的厦门海域，市政府投入2亿元用于西海域整治工作，全面清理整顿不合理的养殖用海。2006年又启动了环厦门东部海域综合整治清淤工程，整治清淤量约为2.2亿 $m^3$ ，这是我国最大规模的一次海域整治清淤工程。目前，各示范区建设在所在市、县政府各部门齐心协力、共同推动下，海洋工作发展的合力已经初步形成。

### 2. 海洋管理部门工作积极性空前高涨

长期以来，我国沿海各地海洋管理机构力量较为薄弱，机构不是很健全。在2000年—2001年地方机构改革期间，沿海各级政府都相继成立了海洋管理和执法机构。尽管部分市、县海洋管理机构、职能和执法队伍尚未完全到位，部分到位的地区编制也偏少。但《海域法》出台后，适应新形势下海域管理的新要求，在任务重、人员少的情况下，地方各级海洋管理者保持着极高的工作热情。各级海洋工作人员不畏艰难，排除各种障碍，深入基层调查研究，宣传发动群众，严格依法行政。正是在这些基层海洋工作者的艰辛而有力的步伐下，我国的海域管理工作才走上了一个又一个新的台阶。

### 3. 用海者依法用海的意识提高

随着海域使用管理制度的不断推进，尤其是《海域法》出台后，各地采取会议普法、培训普法、媒体普法、送法上门等方式，加大了《海域法》宣传力度。通过宣传，改变和正在改变海域使用者，尤其是渔民长期以来的传统

用海观念,“用海要申请、用海要有偿”的局面正在形成,如福建省就有福州市广电集团主动上门申报新铺设的海底通信电缆用海,福建炼化公司、中石化宁德市公司都主动上门申报下属油码头用海。这一海域管理程序如今已普遍为建设项目开发者所了解和遵循。福建沿海的老百姓说,原来没有《海域法》,用海权益得不到保障,不但资源被抢,连打官司都找不到依据,现在有了《海域法》,权益有了保障。

经过多年的宣传和管理工作的深入开展,广大干部群众的海洋意识已经有了很大提高,但也不能不指出,在部分地区,人们依法用海意识的提高与形势的发展相比,仍有一定差距。重陆轻海,重开发轻管理以及“祖宗海”的观念仍然存在,并制约着海域管理工作的进一步推进,海域管理工作仍然任重而道远。国家海洋局在《关于进一步做好海域使用管理示范区建设工作的若干意见》中明确提出各示范区“要深入开展《海域法》的宣传和教育,提高各类用海者合理开发利用海洋的自觉性以及依法用海意识。认真做好海域使用管理的培训工作,牢固树立海洋管理人员的蓝色国土意识,提高各级管理部门科学管理海洋的水平”。我们有理由相信,在2006年的“海洋行政管理年”里,新一轮《海域法》及配套制度的宣传、学习和贯彻高潮必将很快到来。

#### 4. 海域管理工作需要海洋科技的进步

我国是人口最多的沿岸大国,海洋权益、海洋利益对我国来说极为重要。环中国海周边有11个国家和地区,其中大多数与我国在海域划界上存在着争议。为此维护海洋权益、海洋利益和加强海防安全等问题已成为我国海洋科学技术领域的重大问题。同时海洋科学技术对国家的国防安全十分重要。

我国海洋主体工作——海洋综合管理已逐步深入,通过对海洋自然条件的研究,新技术、新方法的应用,促进海洋可再生资源生产力的提高,不断扩大资源利用的基础;通过海洋监测、监视工作和规范、标准、环境法律法规的制定,以及通过先进的理论方法、先进的海洋技术对海洋环境和资源进行评估,制定科学合理的海洋功能区划、保护规划;研究适合我国海洋综合管理的理论、框架、法律制度和模式,以及参与国际一切海洋事务等都离不开海洋科学技术的进步和强有力的支持。

随着沿海经济的快速发展和临海产业群崛起,我国沿海地区面临着严峻的海洋生态问题。许多滩涂及浅海养殖区出现老化和退化现象,赤潮、病毒和其他海上污染事件频发,经济损失严重。研究海洋环境和环境容量以及海洋生态承载能力,保护海洋生态环境,保证海洋资源的可持续开发利用和海洋产业的持续发展已成为

当务之急;海洋科技进步可为海洋生态环境的修复与保护提供亟须技术支持,还可带动海洋环境监测技术装备、污染控制、治理技术产品等海洋环保产业的发展。

世界上发达国家,海洋科技进步对海洋经济的贡献率已超过50%,我国目前不到30%。21世纪初我国海洋经济将保持快速增长态势,预测2015年主要海洋产业总产值可达2.2万亿元人民币,海洋产业增加值在国内生产总值中的比重将由2%增加到5%左右,海洋科技进步在海洋经济中的贡献率,应达60%左右,也就是说,海洋经济发展越来越依赖于海洋科技进步;尤其是海洋高新技术可为发展我国高新海洋产业注入活力。这些都需要海洋科学技术的进步作技术支撑和后盾。

为了强化海洋管理,我国先后组织了《全国海岸带和海涂资源综合调查》、《海洋环境数值预报研究》、《全国海岛资源综合调查》、《南沙群岛及其邻近海区综合科学考察》、《一网三系统建设》等重大科技专项和能力建设专项。通过这一系列专项调查、研究,基本摸清了我国海岸带、海涂和海岛的自然条件、资源数量以及社会经济状况,为开发利用资源提供了科学依据。尤其是以提高我国近海环境实时数据获取能力和数据产品处理能力,提高海洋环境要素预报水平和时效的《一网三系统》专项,对我国建设海洋环境监测监视网络、海洋执法管理系统、海洋环境预报服务系统、海洋资料服务系统极为重要。目前,我国已能发布中国近海和西北太平洋的环境要素预报及全球海浪数值预报。在海洋资料服务系统的建设上,构建了完整的国家海洋信息系统,它几乎覆盖了海洋信息业务的所有领域,已与60多个国家130余个机构建立了正式资料交换关系。

此外,近些年还在海洋监测技术方面,发展了声学海流剖面测量、合成孔径成像声呐、高精度CTD剖面测量、高频地波雷达探测、海洋污染与生态环境监测以及卫星遥感应应用等海洋监测关键技术,开发了一批关键海洋仪器设备,建立了几个区域性海洋环境立体监测集成示范应用系统和专题技术系统,组织实施了成果标准化工程。在海洋生物技术方面,突破了细胞、基因、生物工程方面的一批关键技术,在海水养殖种子的优良化、海洋天然产物及海洋药物的研发和海洋生物功能基因方面,取得一批原创性和很有应用价值的成果,促进了我国海洋生物高技术的快速发展。建立了一批海洋生物技术成果转化、中试及产业化基地,支持了我国海洋水产养殖业的发展。在海洋探查与资源开发技术方面,围绕深水海域油气与天然气水合物资源勘查、大洋矿产资源探测以及海底立体探测和成像等方面的关键技术开展研究,突破了一批关键技术,开发了一批关键技术装备,为我国油气资源评价和大洋矿产资源调查提供了技术

支撑。

总之,近些年我国海洋科技的进步,为《海域法》的顺利实施和海洋管理提供强有力的技术支撑和后盾作用。

未来 15 年,我国科技发展的战略思想是提高全社会的科技创新意识和科技创新能力。这 15 年是我国全面建设小康社会的战略机遇期,也将是海洋科技发展的战略机遇期。《国家中长期科学技术发展规划纲要》对我国未来 15 年科学技术发展做出了全面规划与部署,把海洋科技发展提到了新的历史高度。海洋科学已经发展成为一级学科,并成为基础研究中的重要内容;海水淡化、海洋生态与环境保护、海洋资源高效开发利用、大型海洋工程技术与装备等应用技术成为重点发展领域的优先主题;海洋技术被列为前沿技术,成为国家超前部署的五大战略领域之一。那时,我国的海洋管理工作、海洋开发利用和海洋经济发展,必将面临着新的挑战,并将随着海洋科学技术的进步上到更高的层次。

#### 四、几点建议

为了促进海洋资源开发和海洋经济的健康发展,不断推进海洋综合管理的发展,现提出以下几点建议。

1. 建立健全海域使用论证制度,促进海域使用管理制度化、规范化、科学化

海域使用论证,为海域使用项目的审批提供了科学依据,从而为海域使用管理走向制度化、规范化和科学化奠定了基础。由于需要对海域资源环境状况、社会经济状况、区域生产力布局、海域功能、海域使用损益及国防安全等方面进行勘测、评估分析,要求海域使用论证资质单位有较强的技术力量。鉴于目前实际工作中出现的一些问题,建议尽快修订完善海域使用论证管理办法和海域使用论证资质管理办法,从严整顿海域使用论证市场偷工减料、不实操作、恶性竞争的行为。高标准、高起点建立论证资质制度,不搞平均主义,不具备资质规定的技术力量和硬件设施的一律不批。

2. 对突出问题进行重点突破,带动海域使用管理整体工作

示范区建设是一项庞大而系统的工程,它涉及方方面面的工作,寻找适当的突破口是推进示范区建设工作的关键。要以海岸工程用海项目为重点突破口,对海岸工程用海从立项、规划、论证、审批形成了一套完整的程序。同时发挥海洋科研单位的优势,加强协作。目前,对

各地海水养殖情况比较复杂的问题,采取先易后难,先规范新养殖区、后规范老养殖区,先签承包合同后办海域证的工作程序,逐步将海水养殖用海纳入海域使用管理,推进养殖用海秩序的规范化。

3. 以清理整顿为契机,全面推进海域使用管理工作

对重点海域进行清理整顿能够在较短时间内全面规范用海行为,是推进海域使用管理的有效手段。沿海省市海洋管理部门要全面掌握所辖海域的使用状况,加强海域使用清理整顿工作,对辖区内的海域使用情况进行摸底排查,对那些涉海纠纷多、问题较严重,海洋开发秩序混乱的地区和不合理的用海项目要逐步予以清理。

4. 积极探索海域使用市场管理新模式,努力提高海域资源的市场价值

许多沿海省、市在海域使用权一级市场管理方面进行了积极探索和实践,陆续开展了一些海域使用权招标投标拍卖活动,促进了海域的集约利用和海洋经济的健康发展。如有的地方在针对部分养殖户以行政审批方式取得海域使用权后,占而不养、很少投入、滥采滥捕等现象,采用实行公开拍卖海域使用权,使得一些有经济实力,愿意进行投资开发的单位和个人取得了海域使用权,促进了海洋资源的集约化开发和海洋经济的健康发展,使海域使用金征收数额成倍增加,国有资源的经济价值得到了充分体现。现有些地方已研究制定了海域使用权出让转让管理办法,并在积极试行,为海域管理配套制度积累了有益的实践基础,取得了不少成功的经验,应该予以推广。

5. 加强海岸线和滩涂管理

海岸和沿海滩涂是海域不可分割的一部分,这一地带不仅经济效益可观,而且对防治海岸侵蚀极为重要,沿海各地海洋管理部门要加强管理,管出成效。同时,沿海各地要加大对防潮堤坝的建设。2004 年 12 月 26 日印度洋海啸所带来的灾难再次给人们敲响了警钟,海洋风暴潮、海啸的破坏是极其严重的。为减轻海洋自然灾害的损失,建议各级政府加大对防潮堤坝的建设,加强海岸侵蚀的防治力度,大力种植沿海防护林,加强沿海滩涂湿地保护,切实推进海岸带资源、环境的可持续利用。

(作者单位 国家海洋局第三海洋研究所)