

北海区海域使用管理工作扎实推进 海洋经济快速发展

王志远

《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》)于2001年10月27日由全国人大常委会通过,自2002年1月1日起施行。《海域法》的制定是我国在海域使用管理方面的一项重大举措,是我国海洋法制建设的历史性突破,也是我国确立海域使用管理制度的明确标志。《海域法》的颁布实施具有重大的意义,它使我国的海域使用管理真正步入了法制化的新阶段。国家海洋局北海分局作为国家海洋局的派出机构,忠实履行着国家和法律赋予的职责,北海分局坚持与时俱进、开拓创新,紧密联合北海区各级海洋行政主管部门,将贯彻落实《海域法》作为近年来的工作重点,坚持依法行政,全方位地开展海域管理工作,极大地推动了北海区海洋经济快速、健康发展。

《海域法》实施五周年以来,北海分局以服务海洋经济为宗旨,找准自身定位,努力提高管理效率和服务水平,紧密联合北海区各级海洋行政管理部门,积极探索,顽强拼搏,海域使用管理工作取得明显成效,用海秩序从根本上得到好转,海洋经济持续快速发展,北海区海域使用管理工作进入了蓬勃发展的新时期。经过几年的努力,北海区中央与地方相结合的海域管理体制已经基本确立,管理法律体系初步形成,海域使用管理技术规范逐步完善,基本完成省际、县际海域勘界工作,部分地区划定了海岸线,结合国家大型科研项目开展了海域使用现状和资源调查,建立了行之有效的海域管理信息系统,初步开展了海域使用权价值评估,海洋管理机构和技术支撑单位健全,管理能力建设稳步推进,管理力度显著增强,服务水平大大提高,大量用海项目纳入法制管理,海洋功能区划已经成为海域使用管理的基础依据,海域使用确权发证和海域使用金征缴有了突破性的进展。

在不断规范各地海域使用申请审批各项工作的同时,北海分局加大了对违法用海行为的打击力度,多次组织大型联合执法行动,树立了海监队伍良好的形象,维护了法律的尊严,严厉打击了“无序、无度、无偿”用海活动,整顿了海域资源市场,海域使用权人的合法权益得到切实保障,尤其是“海盾”行动查处的“海达造船厂违法用海案件”在全国产生了重要影响,极大地打击了违法用海者的嚣张气焰,得到了社会公众广泛赞扬,海域使用法制管理已经深入人心。

近年来,在国家大力发展海洋经济政策的正确指导下,北海区沿海各省市相继提出“海上山东”、“两环开放带动”“五点一线”、“三步走”等海洋经济发展战略和规划。各省(市)均完成出台海洋经济“十一五”期间发展专项规划,明确了各自海洋工作发展目标。五年间,北海区各省市海洋经济发展形势良好,经济总量持续快速增长,引入大量海洋高新技术,产业结构得到合理优化。仅2005年,北海区三省一市海洋经济总产值达到了5535亿元,各省(市)海洋产业经济增长均高于本省(市)GDP年均增长速度,海洋产业已经成为北海区国民经济的重要支柱产业和新的增长点,有力地促进了沿海经济带的快速崛起。

北海区不断加强海域管理立法工作和普法宣传,形成良好的社会法制氛围。山东省于2003年在全国率先出台了山东省海域使用管理条例,在全国起到了示范带头作用;辽宁省、河北省和天津市也先后出台了省级海域使用管理办法。此外各省(市)严格依据《海域法》,根据自身实践管理情况,在海域使用申请审批、海域使用论证管理、海域使用项目公示、海域使用权属管理、海域使用金征收管理等领域,出台了一系列配套管理制度,为规范地方海域使用管理打下坚实基础,丰富和完

善了具有中国特色的海洋法律体系。海洋功能区划在海洋管理工作中的基础地位和法律地位得到加强,海洋功能区划成果已经成为各级政府审批海域使用的重要法律依据。辽宁省和山东省的海洋功能区划第一批获得国务院的批准实施,天津市和河北省海洋功能区划按法定程序上报国务院待批,北海区海洋功能区划体系和规划建设体系走在了全国的前列。

《海域法》实施五年来,北海区加大了海域使用权属管理力度,将其作为落实海域法的核心内容来抓,各级海域使用管理部门在项目用海审核中,严格按照《海域法》及其配套法规要求,在申请受理、公示公告、论证评审、审批发证、权属核查、海籍测量、登记造册、档案管理等程序中依法办事,各省(市)积极采用有效措施,纠正了《海域法》实施前各级部门在审批发证过程中的不规范和越权审批行为。海域权属管理逐步规范,绝大多数用海项目纳入了管理,海域权属管理已经覆盖渔业养殖、港口码头、堤坝围堰、围海造地、海砂开采、休闲旅游、油气开发等所有用海行业,将整个管辖海域纳入了有效管理。经统计北海区已累计审批海域使用项目 1.5 万余宗,确权海域面积 52 万 hm^2 余。经过权属登记管理,海洋管理部门全面掌握了海域使用情况,为调整、优化海洋产业结构和布局打下了坚实的基础。

在做好海域使用权出让管理的同时,北海区还积极开展海域使用权属流转新机制的探索,各地相继开展了海域使用权招标投标和海域使用权抵押的尝试,利用市场机制配置海域资源,开辟了海域使用权流转的新途径,既较好地解决了用海矛盾,又促进了海域资源增值保值,还提高了对海域使用权用益物权的认识。如,山东省已累计招标、拍卖渔业增殖海域 0.6 万 hm^2 余,山东省荣成市还通过海域使用权抵押,解决生产资金 3 亿余元。辽宁省海域管理部门会同有关银行,分别为大连软件园有限公司和大连北良石化有限公司办理了海域使用权抵押,为企业筹集资金拓宽了渠道。

海域使用金管理是海域使用审批的一项重要工作,是海域管理核心工作,也是海域国家所有、有偿使用的最直接体现。五年来,北海区各级海洋行政主管部门加强了《海域法》的宣传,改变了传统的“祖宗海”观念,海域属国家所有的观念逐步树立。对无偿使用海域的大型企业加大说服教育力度,甚至采用法律手段使其服从管理,不断加大海域使用金征收力度,做到应收尽收,海域使用金征收额度逐年大幅度增加,截至目前,北海区累计征收海域使用金超过 12 亿元。各地海洋管理部门通过出台相关管理规定,对海域使用金征缴方式、入库结转机制和使用方式等管理内容进行规范,确保了票款分离和收支两条线制度的贯彻落实,限时征缴海域使用

金,海域使用金征缴管理逐步规范,基本做到了征缴海域使用金全额上缴财政,有效地维护了国家海域所有权。

海域使用管理百县示范工程是国家海洋局为了加强和规范渔业养殖用海管理而采取的重大举措,北海区各级海洋行政主管部门抓住机遇,大胆探索,积极工作,海域使用管理示范县建设开展得十分活跃,通过树立典型、以点带面,在渔业养殖管理等方面起到了很好的带头作用。多数示范县紧紧围绕示范区建设标准,依法管海,按照海洋功能区划调整海洋产业结构,化解产业矛盾,保证了海域资源合理开发利用。各示范县充分利用示范经费,加大管理能力建设,创造性地开展示范工作,部分县市还借示范县建设工程的东风正式组建海监队伍,有效地配合了上级海监队伍对大案、要案的查处工作。各示范县还积极开展了具有地方特色的海域使用管理新模式的探索和实践。

海域使用管理信息系统是海域管理实现科学化、透明化的重要手段,能够极大地提高管理工作效率,保证部门之间和社会公众的信息共享和公开。北海区组织多次海域使用管理信息系统培训班,分别对市、县两级海域管理人员进行集中培训,确保他们都能熟练运用海域使用管理信息系统进行登记发证、信息查询、资料统计等。到目前为止,北海区各市县基本完成系统硬件、软件配置工作,将用海项目管理资料基本实现了数字化系统录入,海域管理工作信息化、科学化水平有了很大的提高。各地依据自身情况拓展了管理信息系统的应用范围。如,青岛市开展了港口、修造船、旅游等对海岸线依赖性较强的产业规划编制工作,建立了“蔚蓝青岛”海域使用网上申请审批电子政务系统,着手建立近岸海域监视监测监控系统。东营市开展 -2 m 等深线以内海域资源调查和海岸线修测工作,实施“数字海洋”工程,有力地推进了北海区海域管理信息化工作。

海底电缆管道管理是北海区海域使用管理的一项重要工作,自《海域法》实施以来,北海分局为规范管理,适应项目技术进步和涉外性质等新形势的需要,相继编制出台了《海底电缆管道复查实施方案》和《关于加强铺设海底电缆管道管理有关问题的通知》等一系列规范性文件,开创性地建立了海底电缆管道铺设施工船位报告制度,加强了对海底电缆管道路由调查、铺设和维修施工等活动的现场管理,并且通过定期组织海底电缆管道管理培训班,对相关人员进行申请审批等管理程序的培训,既使得企业在实施项目时更加规范,又提高了行政管理效率。严格审批和备案制度,进一步规范申请审批程序,五年来,北海分局受理审批海底电缆管道路由调查、铺设施工、维修作业申请 46 份,批准路由调查、铺设

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投标工作,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。