

依法管好用好海域 促进海洋经济可持续发展

国家海洋局局长 王曙光



国家海洋局局长王曙光(中)在学习贯彻《海域使用管理法》座谈会上

大家盼望已久的《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日由第九届全国人大常委会第24次会议通过,并由中华人民共和国主席江泽民签署第61号令颁布,自2002年1月1日起施行,这是我国政府依法强化海洋综合管理的又一重大举措,是我国海洋法制化建设又一个重要里程碑,也是值得全国海洋战线隆重庆祝并欢

欣鼓舞的一件大喜事!

《海域法》的发布施行,不仅标志着我国海域使用管理工作开始走上依法用海、以法管海的新阶段,而且对于依法加大海域使用管理的力度,遏制海域使用无序、无度、无偿的混乱状况,有效维护国家海域所有权和海域使用权人的合法权益,促进海域合理开发和海洋经济可持续发展,都具有十分重要的意义。

一、充分认识《海域法》对于加强海域使用法制化建设重要而深远的意义

首先,从世界日益关注海洋和加强海洋管理的潮流来看。自《联合国海洋法公约》生效以来,海洋的地位越来越引起国际组织和沿海国家的关注和重视,国际海洋事务进入一个新阶段。1993年第48届联大的决议,呼吁各国把海洋综合管理列入国家发展议

程；1994年第49届联大通过决议，将1998年确定为国际海洋年；从1997年起，联合国秘书长每年都向联大作海洋专题报告；1998年，各沿海国都纷纷举行了丰富多彩的国际海洋年庆祝活动，美国前总统克林顿发表了“海洋宣言”、加拿大发起了签署《海洋宪章》活动。与此同时，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，依据《联合国海洋法公约》来协调各国与海洋有关的利益关系。

联合国这一系列举措，不仅昭告世界各国，21世纪是人类海洋世纪，而且也推动了世界海洋经济的迅速发展。据资料显示，1999年世界海洋经济的产值已超过1万亿美元，海洋对世界经济发展发挥的作用越来越大。密切关注海洋、合理开发海洋、以法管理和保护海洋，已成为当今世界一股不可阻挡的时代潮流。

美国等一些发达国家以强烈的海洋意识，利用它们的经济和军事优势，千方百计谋取更大的制海权。对此，我们不但要引起高度关注，而且还应当依法加强我国管辖海域特别是领海和内水的监督管理。

近几年来，与我国邻近的周边国家在海洋管理方面也相继采取了一系列有力措施：一是强化海洋管理机构，比如韩国、印尼于1999、2000年先后成立了海洋渔业部，组建了海岸警备队作为海上统一执法队伍；日本海上保安厅进一步加大了执法队伍的力量；越南也于1999年成立了海洋警备队，菲律宾等国也采取了类似的措施。二是重视海洋立法和海洋发展战略的研究。加拿大于1997年出台了《海洋法》，韩国提出在21世纪建成世界一流的海洋强国。三是加快海洋开发步伐。2001年初，日本12个部门共同制定了新的海洋发展战略。南海各国不仅制定了海洋开发规划，而且加大了引进外资和技术在南海开采油气

的力度。

国际上这些动态启示我们，为了国家和民族的利益，必须对海洋开发与管理引起高度重视，并着重从立法、规划、管理机构和监察执法等方面入手，强化海洋行政管理。

其次，从党和国家对海域开发与管理的要求来看。党和国家十分重视海域资源的开发与管理，先后制定了一系列方针、政策，指导海域使用管理工作。江泽民总书记在2001年3月11日中央召开的人口资源环境工作座谈会上再次强调指出：“继续深化资源有偿使用制度改革，逐步完善资源有偿使用体系。”“加强海洋资源综合管理，完善海洋法律、规划和海洋管理体系，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。”国务院总理朱镕基在九届人大四次会议上的报告指出：“加强对海洋资源的综合利用与保护。”“健全资源的有偿使用制度。维护矿产等资源的国家所有者权益。完善资源保护和利用的法律法规，强化执法监督。”

由此可见，党和国家最高领导层对海域开发和管理的要求很高，也很明确。其核心精神就是“加快海域使用管理的法制化进程”。而制定并出台《海域法》，就是认真落实中央领导有关重要指示精神，加快海域使用管理法制化进程的一个重要举措。

第三，从依法解决海域使用“三无”，尽快实现海域使用法制化管理的目标来看。长期以来，由于海域使用无法可依，因而对日渐突出的海域使用无偿、利用无序、开发无度的问题，不能有效遏制，行业用海矛盾也日趋尖锐。在近几年的“两会”期间，全国人大代表、政协委员对海域使用的“三无”问题多次提出批评意见，对加快出台《海域法》也提了许多重要议案和建议。总之，《海域法》的发布施行，不但顺乎民心，得到社会各界的拥护和支持，而且必将对加大海域使用管理的



力度,有效遏制海域使用的“三无”状态,尽快实现海域使用的法制化和规范化管理,产生积极而深远的影响。

二、认真学习,广泛宣传《海域法》,强化全社会依法用海、以法管海观念

海域使用管理是海洋管理工作的核心,是各级海洋行政主管部门最主要的行政管理职能,《海域法》确立的各项制度是我国海域使用与管理的基本制度。因此,可以说《海域法》是规范全国海域开发与管理的根本大法,是各级海洋行政主管部门依法行政的基本依据。要实施好《海域法》,当务之急是先要学习好、宣传好《海域法》。

首先,要认真学习 and 深刻领会《海域法》。《海域法》是我国实行海域使用管理制度八年来实践经验的总结、概括和升华,是建立适合社会主义市场经济的海域使用管理法律制度的有益探索。该法共设 8 章 52 条,涉及立法宗旨、适用范围、海域性质、行政主管部门、海域权属管理制度、有关优惠政策、监督检查和法律责任等,内容非常丰富,规定非常明确。正如全国人大常委会的委员们在审议该法草案时所说的,该法立法宗旨起点高,总体框架好,各条款的操作性较强。特别是《海域法》确定的海域权属统一管理制度、海洋功能区划制度、海域有偿使用制度和海域使用管理体制,不仅是该法的核心内容,而且政策性很强。对此,所有与海域使用和管理有关的人员都应通过学习《海域法》有所了解;国家工作人员特别是领导干部,则应学懂弄通;各级海洋行政主管部门要先学一步,通过以会代训、办培训班、研讨会等方式,发扬理论联系实际学风,逐条逐款认真学习研讨,深刻领会精神,为作好该法的宣传和实施工作打好基础。

其次,要采取多种形式广泛宣传《海域法》。开展任何工作都应当舆论先行,《海域法》的实施当然也不能例

外。《海域法》的实施不只是沿海地方人大、人民政府和各级海洋行政主管部门的事,社会各界特别是所有涉海行业、所有使用或者将要使用海域的单位和个人都应当知道。从现在起到年底,各级海洋行政主管部门要相对集中时间,利用当地广播、电视、报纸、杂志、公益广告牌、标语等多种媒体和形式,加大对《海域法》的宣传力度,广造舆论,形成轰动效应。要把《海域法》的宣传做到港口码头、海滨旅游景点、修造船厂、沿海村镇、海水养殖场、围填海建设工地及所有用海单位和个人,切实达到家喻户晓,人人皆知。要向广大用海单位和个人乃至沿海广大群众着重宣传制定《海域法》的必要性、迫切性和立法宗旨;海域属于国家所有,使用海域必须经政府批准;用海项目必须符合海洋功能区划;依法取得的海域使用权受法律保护;我国实行海域有偿使用制度,经营性用海应当缴纳海域使用金;非法用海会根据情节轻重受到程度不同的行政处罚。通过广泛而深入的宣传,从而增强全社会依法用海、以法管海意识,使人们能做到自觉的按照《海域法》的有关规定用海。

三、扎扎实实做好《海域法》的实施工作,全面推行该法确立的海域使用管理制度

实施《海域法》是一项长期的经常性的工作,既要有计划、按步骤,又要抓紧进行,常抓不懈,切实抓出成效。目前,要着重抓好以下几个方面:

(1) 国家海洋局要加强与财政部的沟通与配合,组织有关人员着手草拟《海域使用金征收管理条例(草案)》,争取在年底前先后完成送审稿并报国务院法制办。另外,要对以前制定的有关文件进行



清理,需要修改的要抓紧修改,该废止的应尽快废止。对《海域使用权证书的发放和管理办法》、《关于海域使用权转让有关问题的规定》《国家海域分等定级操作规范》、《海域评估师资质管理规定》等有关新的配套制度和文件的起草工作也要抓紧进行。

(2) 沿海各地在《海域法》发布前出台的关于海域使用管理的地方性法规和政府规章,对于推行海域使用管理制度、规范当地海域使用秩序、保护国有海域资源和促进国家海域立法工作,都发挥了积极而重要的作用。对此,必须给予充分肯定。另外,由于各地关于海域使用管理的地方性法规和政府规章制定早于《海域法》,有些规定难免与《海域法》不一致。按照《立法法》下法必须服从上法的基本要求,有必要依据《海域法》对该法发布前出台的有关地方性法规和政府规章进行修改。以前没有出台有关地方性法规和政府规章的,可以直接制定实施《海域法》条例或细则。

(3) 要坚定不移的推行海域有偿使用制度。《海域法》第33条明确规定:“国家实行海域有偿使用制度。”因此,可以说海域有偿使用是国家对海域使用管理建立的一项基本制度。除了该法第35条明确规定免缴海域使用金的用海项目外,其余所有经营性用海,都应当缴纳海域使用金。对于该法第36条关于减免海域使用金的规定,一定要从严掌握,不能乱开口子。

对使用国有海域从事生产经营由无偿到有偿,实质上是国家利益和个人利益的调整问题,是在市场经济条件下国家政策的根本性变化。这对于管理部门来讲,有一个宣传的过程;对于管理相对人来讲,有一个了解和观念转变的过程。在推行海域有偿使用制度过程中,可能

会有这样那样的困难和阻力,关键是各级海洋行政主管部门既要作好艰苦细致的普法和政策宣传工作,又要相信绝大多数用海单位和个人是守法的。对个别应缴海域使用金而拒不缴纳的钉子户,也要按照《海域法》第48条的规定,给予相应的行政处罚。对于那些工作做到家仍公然违法拒缴甚至抗拒执法的,也绝不能手软,要迎难而上,排难而进,敢于碰硬。对个别比较典型的案例,各地可通过新闻媒体予以曝光,以加强社会舆论监督。

(4) 继续抓好国家级海域使用管理示范区工作。海域使用管理示范区的主要任务是对实行海域使用管理制度进行积极探索。在《海域法》出台前,可为立法提供实践经验,从而促进立法工作的进行;在《海域法》出台后,应侧重于对该法的实施进行大胆实践,并从当地具体实际出发在可操作性方面进行创新,为配套制度的制定提供有益的启示。

总之,《海域法》是各级海洋行政主管部门以法管理海域的基本依据和有力武器;《海域法》的发布施行,是我国海域使用管理工作走上法制化轨道的重要标志。只要大家认真学习好、宣传好,以开拓创新的姿态实施好,那么,我国海域使用管理工作一定会开创新局面,我国的海洋事业必将谱写出最新最美的篇章,从而促进海洋经济不断为中华民族的伟大复兴作出新的更大贡献!

