

宁波市海洋经济发展 法制保障问题研究

罗曼丽

自 2011年1月以来，国务院连续批复山东省、浙江省海洋经济发展规划，并于2011年6月30日批准设立舟山群岛新区，发展海洋经济已经成为今后一段时期我国经济发展总体战略中最重要战略之一。2011年3月，国务院批准《浙江海洋经济发展示范区规划》后，作为浙江省海洋经济发展示范区的核心区，宁波市随即启动了发展海洋经济一系列工作。根据已获批准的《宁波市海洋经济发展规划》，今后10年，宁波海洋经济发展的战略定位为浙江海洋经济发展引领区、上海国际航运中心的主要组成部分、我国海洋生态文明建设先行区和我国重要的新型临港产业基地，宁波海洋经济发展所重点依托的区域为“一核、两带、十区、十岛”并将象山县作为海洋（海岛）综合开发实验区进行谋划。从《宁波市海洋经济发展规划》的内容看，宁波发展海洋经济的内容可以概括为海

洋新兴城镇建设（包括重点产业建设）、国际强港建设以及海洋文化建设三个方面。《宁波市海洋经济发展规划》是今后一段时期宁波市发展海洋经济的纲领性文件，为了使宁波市海洋经济工作进行顺利，实现海洋经济发展、海洋资源保护和涉海利益主体多方共赢，有必要从立法、执法和司法方面为海洋经济发展提供全方位法制保障，从而确保宁波成为浙江省海洋经济发展的排头兵。

充分利用地方立法权，制定实施发展海洋经济的地方性法规和规章

宁波市属于国务院批准的较大的市，具有一般地级市没有的地方立法权。在发展海洋经济工作中，宁波市应充分利用地方立法权，制定、完善、实施发展海洋经济所必须的地方性法规和规章，以保证海洋经济的发展有法可依、有序推进和海洋资源可持续利用。目前需要尽快推动的立法项目包括几大项。

借助制定《宁波市城乡规划条例》之机，落实陆海统筹政策，



港口博物馆

将围填海项目用海、海洋新兴城镇建设等内容纳入城乡规划管理。

《宁波市海洋经济发展规划》中所包括的海洋新兴城镇建设，环杭州湾、象山港、大目洋、三门湾两个海洋经济产业带建设以及对十个海岛的开发等都涉及以前城乡规划管理所不能涵盖的新的大面积围填海用海，涉及围填海形成的土地管理与原有土地管理的衔接问题、围填海形成的土地上建设项目的管理问题以及海岛开发利用中的专项规划等。国家“十二五”规划中明确提出要陆海统筹、科学规划海洋经济的发展，而“陆海统筹”的前提是将海域资源和陆地资源作为国家资源同样对待。对发展海洋经济来说，“陆海统筹”就是对陆地资源和海域资源进行统一管理，就是要将可用于开发建设的海域与原有城市建设用地统一规划、同样管理，就是要对传统城市建设项目和通过利用原有海域进行的建设项目进行统一管理。宁波市目前正在制定《宁波市城乡规划条例》，应当借助这一立法有利时机，将发展海洋经济涉及的上述问题纳入《宁波市城乡规划条例》立法内容之中。

利用海域使用权的用益物权性质，充分发挥海域使用权的财产性功能。根据《中华人民共和国物权

宁波市属于国务院批准的较大的市，具有一般地级市没有的地方立法权。在发展海洋经济工作中，宁波市应充分利用地方立法权，制定、完善、实施发展海洋经济所必须的地方性法规和规章，以保证海洋经济的发展有法可依、有序推进和海洋资源可持续利用。

法》规定，海域使用权是用益物权；根据民法原理，用益物权可以转让和抵押。因此，海域使用权可以转让、可以抵押。目前实践中银行已经承认并承办了海域使用权抵押贷款项目（到2010年底，宁波市海域使用权抵押贷款总额已达34亿），但由于缺少具体法律规定，其程序还不是很规范，尤其是在贷款过程中如何科学评估海域使用权的市场价格没有可供操作的办法，如果贷款人到期不能按时归还借款，抵押的海域使用权如何进行拍卖也没有具体的操作程序，因此实践中的海域使用权抵押贷款更多体现的是政策性贷款。同时，根据《中华人民共和国海域使用管理法》和2010年国土资源部的规定，围填海后进行经营性建设的，海域使用权以通过招标拍卖的方式取得为原则，但目前海域使用权如何通过招标拍卖的方式进入市场，也没有具体的可操作程序。因此，在宁波市发展海洋经济工作中应当充分发挥海域使用权的财产性功能，完善海域使用权用益物权性质的有关立法，制定有关海域使用权价格评估、招标拍卖、抵押贷款等地方性法规或规章，以适应实践的迫切需要。

推进海洋资源和海洋生态环境损害赔偿有关立法，有效保护海洋资源和生态环境。宁波市发展海洋经济的目标之一是加强临港产业带建设，将宁波一舟山港由交通运输港发展成为贸易物流港。这样，进出宁波港的船舶特别是外国籍大货轮必将大大增多，使用海域进行项目建设的面积也将大幅度增加，由此导致船舶污染尤其是船舶碰撞漏油事件发生几率升高，以及海洋资源和海洋生态环境遭受破坏的风险增大。2009年国家制定了《防治船舶污染海洋环境管理条例》，该条例主要是从如何预防船舶污染海洋环境事故发生以及船舶污染海洋环境事故发生后有关行政主管部门如何进行行政调查处理和责任认定的角度进行立法，而对污

启动海洋文化保护与发展立法，夯实海洋经济发展软实力，提升城市品位。文化是城市的灵魂，是经济健康可持续发展的支撑，是体现城市文明程度的载体。在全国各沿海城市热火朝天地发展海洋经济的今天，海洋文化资源是不可多得的宝贵财富。

染造成的海洋生态环境损害的可以索赔内容、索赔程序尤其是船舶以外因素（如项目工程建设造成的海洋资源和海洋生态环境损害、临港工业排污造成的海洋资源和海洋生态环境损害、海底油气开发过程中发生漏油事故造成的海洋资源和海洋生态环境损害等）造成的海洋资源和海洋生态环境损害如何进行索赔缺乏规定。2008年宁波市启动了《宁波市海洋生态环境和资源损害索赔办法》的立法工作，在宁波市着力发展海洋经济的当下，有必要尽快继续推进该项立法工作。

制定财政金融支持海洋经济发展的政策和措施。海洋产业是高风险、高投入和技术密集型产业，需要政府财政扶持和金融业支持；从美国、日本等世界强国发展海洋经济的经验看，政府给予财政扶持和金融业大力支持是通行的做法。宁波市在发展海洋经济工作中，有必要制定政府财政扶持（包括政府投资、税收减免）和金融业支持（包括融资渠道、利息优惠、金融新业务等）海洋经济发展的政策措施，明确政府扶持和金融业支持重点行业、主要措施、申请扶持的条件和程序等内容，以确保为海洋经济发展提供坚强的资金后盾。

健全由交通运输港向贸易物流港转变所需的各种法律制度。《宁波市海洋经济发展规划》和《宁波市加快打造国际强港行动纲要（2011—2015）》中提出，“十二五”期间宁波一舟山港将加快由交通运输港向贸易物流港转变、由世界大港向国际强港转变，将宁波一舟山港建成上海国际航运中心的主要组成部分、亚太地区重要的国际港口物流中心和资源配置中心。为此，目前宁波市已启动大宗商品交易平台建设、海陆联动集疏运网络建设、国际金融服务中心项目建设等工作。硬件设施建设已经启动，使硬件有效发挥作用的软件建设必须跟上，即必须出台大宗商品交易平台如何运行、海陆集疏运网络如何联动、国际金融服务中心如何有效运行等有关政策。如，按照国际通常做法，贸易物流港所在地的物流企业不仅应具备货物运输功能，同时还可能承担货物仓储、代理货物交易等任务；要建设国际强港，就必须将宁波市目前规模小而分散、服务水平低且服务项目单一的物流企业发展成为经济实力强、服务水平高、服务项目全的高规格高水平物流企业；而要使这样的物流企业顺利运转，就必须保证海、铁、路、

空各物流节点之间涉及的物流行政管理体制机制相协调以及物流管理制度相统一（包括票证、运价、损失补偿等）；因此，必须立法规定物流企业尤其是承担国际贸易多式联运的物流企业的准入条件、业务范围及政府的扶持措施，并进行有关国际贸易多式联运的行政管理体制改革。再如，为适应建设上海国际航运中心重要组成部分的需要，必须大力发展国际航运保险业务、银行国际结算业务和人民币跨境结算业务，整合各种资源建立并运行宁波市国际贸易信息平台，高规格设计并运行“宁波市港口物流信息平台”，而发展这些业务的核心是引进并留住相关的高端人才；因此，目前政府应研究制定未来一段时期宁波市海洋经济人才发展规划，实施海洋经济发展人才战略，培育和引进国际强港所需的各类专业人才，尤其是海洋经济发展的社科类管理人才，提高海洋经济发展的核心竞争力，打造业务水平高、企业效益明显、服务质量优良的国际强港所必须的现代物流企业、现代国际航运企业和国际结算银行等各类经营服务主体。

启动海洋文化保护与发展立法，夯实海洋经济发展软实力，提

升城市品位。文化是城市的灵魂，是经济健康可持续发展的支撑，是体现城市文明程度的载体。在全国各沿海城市热火朝天发展海洋经济的今天，海洋文化资源是不可多得的宝贵财富。宁波有丰富的海洋文化资源，无论是渔谚渔歌渔曲渔戏渔鼓渔灯等艺术形式，造船、织网、雨具制作等传统技艺，还是集聚和凝结海洋文化精髓的塔山文化遗址、“海上丝绸之路”的明州港、“宫馆合一”的、海防遗址群的“招宝山”、河海文化的发祥地——余姚河姆渡文化遗址等，都显示了宁波市丰富的海洋文化资源和深厚的海洋文化底蕴，彰显了宁波市建设海洋经济特色城市得天独厚的条件。2008年以来，宁波市相继举办了承载着海洋文化宣传功能的“开渔节”、成立了全国唯一的渔文化研究组织——宁波渔文化促进会、发行了宣传海洋文化的《渔文化》杂志，2010年象山县被批准为国家级海洋渔文化（象山）生态保护实验区，2011年底国家水下遗产保护宁波基地和全国第一个大型港口专题博物馆——宁波国家将在宁波动工建设，宁波市海洋文化建设已经起步并走在全国的前列。在着力发展海洋经济的大背景下，宁波市应充分利用海洋文化资源，挖掘海洋文化潜力，对发展海洋文化进行高规格谋划和高水平设计，制定《宁波市海洋文化资源保护和海洋文化产业发展条例》，规范海洋文化资源保护、海洋文化资源利用、海洋文化研究和海洋文化产业发展等，为将宁波市建设成海洋文化特色市提供立法保障，从而提升城市品位，增强海洋经济发展的软实力。

严格执法，确保海洋经济发展依法有序稳步推进

强化依法行政意识，防止海洋经济发展盲目冒进。海洋经济是以海洋资源为纽带的跨行业跨产业的新兴经济形态，涉及范围广、面积宽、新内容多，这就要求深入调研、充分论证，在充分调研论证的基础上依法做出决策。在发展海洋经济过程中，要避免急功近利、盲目冒进，尤其是各有关行政部门要强化依法行政意识，避免决策随意，确保宁波市海洋经济发展有序稳步推进。

加强监督，严格党纪政纪问责及刑事责任追究。发展海洋经济有许多新项目、大项目、重点项目上马，涉及城镇规划、工程建设、财政资金扶持、海域及土地使用监管等，这些都是高风险管理行业，是贪污腐败容易滋生的土壤。为此，要加强监督，严格党纪政纪问责制度和刑事责任追究，为宁波市海洋经济发展创造良好的法制环境。

打造一支高水平的律师队伍，为建设国际强港提供高质量的法律服务。无论是国际强港还是上海国际航运中心的重要组成部分，宁波一舟山港都将不容置疑地走上更加国际化开放的道路，而在国际贸易中，贸易

纠纷、海事侵权事件不可避免，权利保护尤其是知识产权保护意识必须加强；因此，要建设国际强港，政府和企业的法律意识都必须尽快提高、同步加强。政府要以国际化的理念设置管理体制和各项管理制度，企业要以世界化的眼光审视自身的发展和生产过程，政府和企业不但需要知晓国内法而且需要知晓国际法，要遵守国际经济交往规则和惯例。为此，政府

1. 安庆会馆 2. 河姆渡遗址博物馆 3. 高丽使馆遗址



需要法律人才，企业也需要法律人才，而且需要法律业务水平高（包括涉外法律水平）、职业道德好、外语优势强的优秀法律人才。目前宁波市律师队伍的总体状况不能适应国际强港的发展需要；据统计，截至2010年底，宁波市仅有律师1200多名、律师事务所119家，119家律所中20人以上的仅有22家，目前在宁波市海事法院审理的涉外商事案件中，大多数案件都是由上海或北京的律师提供服务。因此，必须将加强高水平专业化律师队伍建设作为建设国际强港的一项重要工作来抓，通过加强组织交流培训、引进人才、优化律师就业条件、净化律师执业环境等措施尽快提高律师执业的整体水平，通过实行公职律师制度、推广并强化企业法律顾问制度等措施提高政府依法执政和企业依法维护自身权益的能力。

必须将加强高水平专业化律师队伍建设作为建设国际强港的一项重要工作来抓，通过加强组织交流培训、引进人才、优化律师就业条件、净化律师执业环境等措施尽快提高律师执业的整体水平，通过实行公职律师制度、推广并强化企业法律顾问制度等措施提高政府依法执政和企业依法维护自身权益的能力。

加强对司法机关支持，发挥司法机关对海洋经济发展的司法保障作用

加强对宁波海事法院的支持力度，充分发挥海事法院对发展海洋经济的司法保障作用。海洋经济的发展和国际强港的建设必将大大提高宁波市经济对外开放程度，宁波市和国外政府以及民间经济往来必将大大加强，有关海上航运、货代保险、临港产业、对外贸易、港口物流、渔业生产、海洋环境保护、海岛开发利用以及海洋新兴产业等纠纷数量将大大增加，新的纠纷种类也将会陆续出现。这些案件专业性和涉外性强，按照国家规定，其管辖权专属于海事法院。宁波海事法院负责宁波市海事案件的审理和执行工作，对为浙江省海洋经济发展提供司法服务热情高、

主动性强，2011年1月制定了《关于为浙江省海洋经济发展试点工作提供司法保障的若干实施意见》，4月制定了《关于实施海事海商审判精品战略的若干意见》，这两个意见详细规定了为浙江省（宁波市）海洋经济发展提供司法服务的措施和途径。为了充分发挥海事法院对宁波市海洋经济发展的司法保障作用，有必要采取措施进一步强化海事法院的专属司法职能，最大程度发挥海事法院为海洋经济发展保障护航的作用。

制定《宁波市陪审员管理办法》，规范司法行为。2004年，全国人民代表大会常务委员会制定了《关于完善人民陪审员制度的决定》、最高人民法院司法部制定了《关于人民陪审员选任培训考核的实施意见》，对人民法院实行人民陪审员制度进行了规定。根据《中

华人民共和国民事诉讼法》和《中华人民共和国刑事诉讼法》等有关法律规定，陪审员参加陪审时除不能担任审判长以外其他方面和审判员具有同等的权利。虽然国家对陪审员参加案件陪审已有规定，但规定得不够详细，特别是对陪审员的日常管理、陪审员在陪审案件中应承担的责任和对陪审员的

考核等缺乏具体可操作的规范。目前宁波市有陪审员1000多名，虽然法院对一审案件的陪审率也有硬性规定，但陪审员的日常管理及监督考核制度等都是空白；陪审员之间少有沟通，陪审员就职陪审的法院对陪审员也缺少应有的管理；陪审员在陪审时虽然和法官拥有同等的权利，但有关机关和部门对陪审员的管理却远没有对法官的管理规范；陪审员自身文化水平的限制也造成陪审员陪审的质量不高。上述情况不但不利于陪审员高质量的陪审，而且在某种程度上也不利于法院公正司法。因此，应根据审判实际的需要，及时制定《宁波市陪审员管理办法》，规范陪审员的选任、日常管理、监督考核以及责任追究等，以规范陪审行为，在提高陪审员陪审能力和执业操守的同时进一步提高司法的公信力。🌊