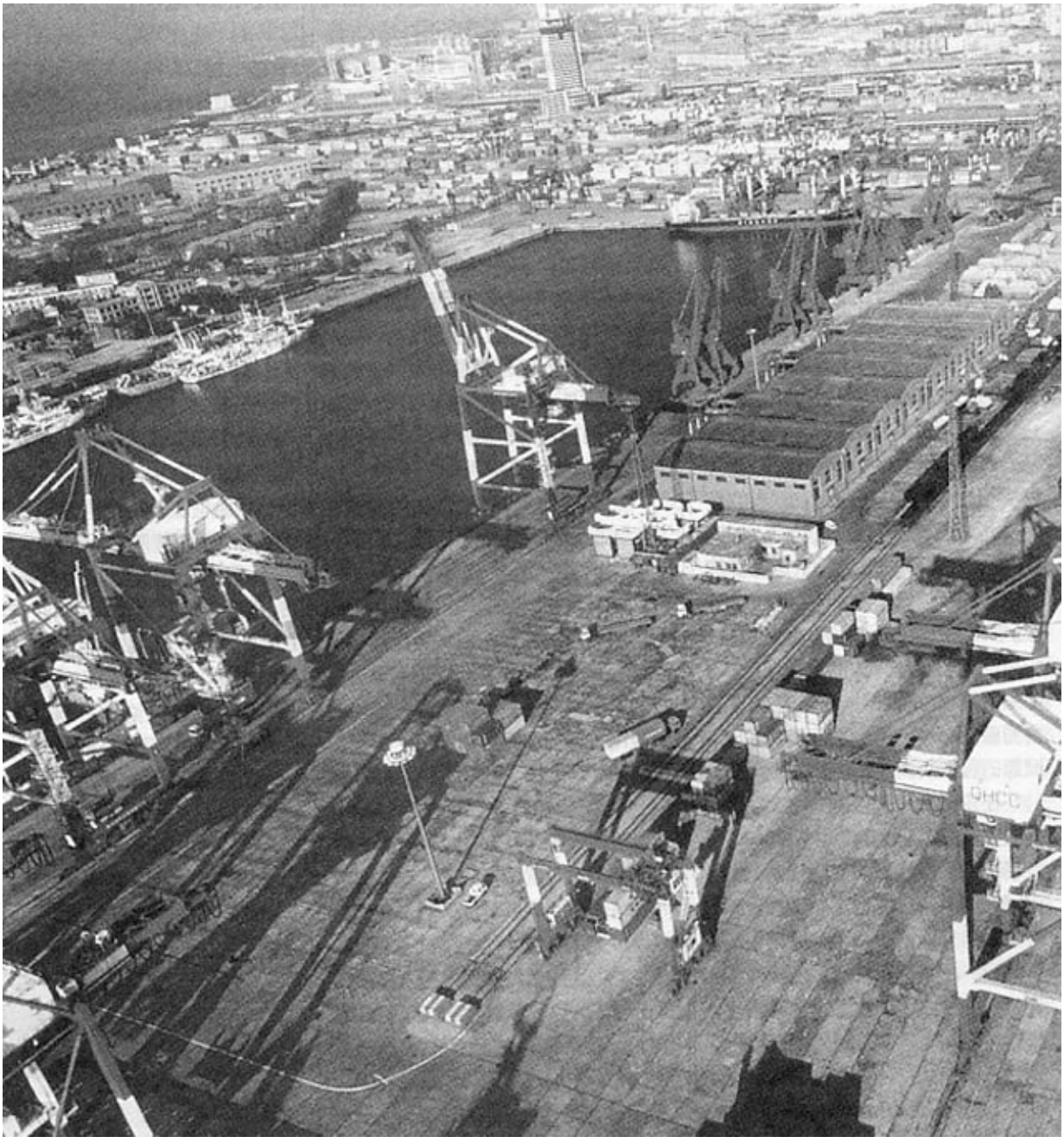
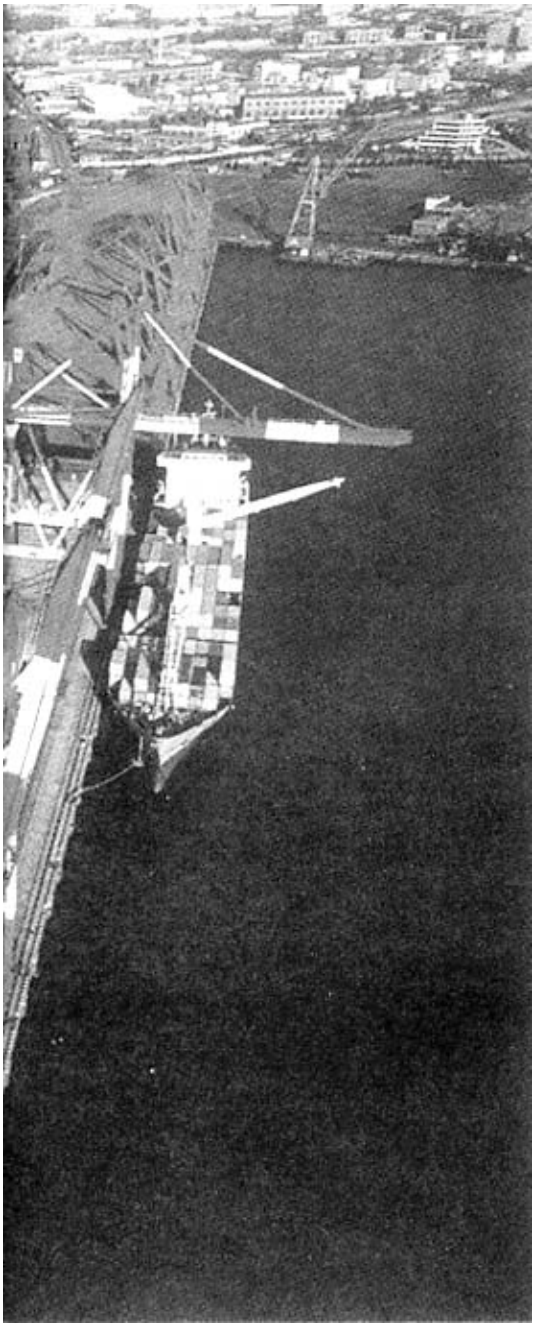
关于我国海域使用管理



- 关于海域使用权有关问题的研究
- 关于各类用海面积核定的研究
- 关于海域使用金最低征收标准的研究
- 关于海域使用金征管有关问题的研究
- 关于对违规用海罚款数额设定的研究

撰文/海域使用管理量化问题研究课题组

有关量化问题的研究



绪　论

我国海岸线长达 32 000 km，其中大陆岸线 18 000 km，岛屿岸线 14 000km。根据《联合国海洋法公约》，我国具有与陆地国土相同法律地位的领海和内水海域面积 38 万 km^2，是海域资源比较丰富的国家。

根据《宪法》的规定，海域与江河、湖泊均属于“水域”，它同森林、矿藏、山岭、草原和城市市区的土地一样，都是属于国家所有的十分宝贵的自然资源。据《海洋年鉴》统计资料显示，近几年，我国海洋经济迅速发展，主要海洋产业年产值已达 3000 亿元以上；而且，平均每年以超过 7% 的速度递增；主要海洋产业增加值已占国内生产总值的 4% 以上。目前我国海域开发利用面积约 265 万 ha，仅占海域总面积的 7%。因此，我国海洋经济具有十分巨大的潜力和广阔的发展前景。

为了加强对自然资源的合理开发和保护，国家在推进法制化管理的同时，把对国有自然资源实行有偿使用制度作为我国的一项基本国策。目前，我国对自然资源进行管理的法律框架已经基本建立起来，并逐步完善。尤其是《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》)的颁布施行，我们相信，我国对海域这一空间资源的使用管理的法律制度，与其他自然资源的管理一样会日趋完善。由于我国《海域法》的颁布施行较晚，导致对海域这一空间资源的使用管理的法律制度，远远滞后于海洋开发与海洋经济的发展情势，与其他自然资源的管理相比，显得更不完善，尽管《海域法》对海域使用管理的基本制度作出了原则性规定，尚须制定配套法规予以细化。特别是对涉及海域使用管理制度有关量化的一些问题，比如，为什么确定这样一个指标？其理论或实践依据是什么？其可行性与可操作性如何？等等，有必要从理论和实践的结合上进行科学论证和认真研究，并在此基础上建立一系列具有可操作性的配套制度，才能逐步使海域使用管理制度不断完善，进而推动海域使用管理工作走上法制化和规范化的轨道。

关于对我国海域使用管理有关问题进行量化研究的必要性，至少可以从以下三个方面作些思考：

课题组人员：王铁民　宗成玉　辛荣民　刘树军

首先，党和国家领导人对深化和完善资源有偿使用制度提出了明确要求。

八届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》提出：“依法保护并合理开发土地、水、森林、矿产和海洋资源，完善资源有偿使用制度和价格体系，逐步建立资源更新的经济补偿机制。”

朱镕基总理在九届全国人大四次会议上作的《关于国民经济和社会发展第十个五年计划纲要的报告》中指出：“加强对海洋资源的综合开发利用和保护。”“健全资源的有偿使用制度。……完善资源保护和利用的法律法规”。

江泽民总书记在2001年3月11日中央人口资源环境工作座谈会上的重要讲话，对资源保护和合理利用的问题十分强调并作了深刻阐述。他要求：“必须长期坚持保护和合理利用资源的方针，实行严格的资源管理制度”。他指出：“保护和合理利用资源的工作，要按照‘有序有偿、供需平衡、结构优化、集约高效’的要求进行，以增强资源对经济社会可持续发展的保障能力。”“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。”他还特别指出，“海洋资源开发利用不足与过度开发并存，近岸海域污染和生态恶化严重。”“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”。

党和国家领导人的上述重要指示，对我国自然资源有偿使用制度提出了三点要求：一是要把资源“有序有偿”作为实行资源保护和合理利用方针的首要内容；二是要“继续深化改革”，即变资源无偿使用为有偿使用，以适应我国经济体制由计划经济变为市场经济；三是要“逐步完善”，即依法建立资源有偿使用制度和价格体系。由于我国海域资源有偿使用制度的建立比土地、森林、矿产等自然资源都晚，因此，更应按照中央领导同志关于资源管理的上述要求，加快实施海域“有序有偿”使用制度并使这一制度逐步完善。而要使海域有偿使用制度逐步完善，开展海域使用管理方面的量化研究工作，就显得十分必要和迫切。

其次，推进海域使用管理法制化进程，需要对海域使用管理的有关问题进行量化研究。

按照江总书记关于“加快海域使用管理的法制化进程”的重要指示，国务院于2001年上半年将《海域使用管理法（草案）》提交九届全国人大常委会，并且先后在今年6月、8月和10月经过三次会议审议，并于10月27日第九届全国人大常委会第24次会议通过。该法出台后，国务院将制定《海域使用金征收管理条例》等有关法规，沿海省级人大也将制定实施该法的细则或办法，国家海洋和财政部门还将制定若干配套规定或规程。无论法律、法规，还是规章和规范性文件，越具体越细化可操作性就越强，也就更需要对海域使用和管理的有关问题进行量化。因此，加强海域使用和管理有关问题的量化研究，提供必要的技术支撑，是完全必要的。

其三，实现海域使用管理规范化，需要对海域使用管理的有关问题进行量化研究。

在我国《海域法》出台之前，沿海11个省、直辖市、自治区和部分较大城市，相继出台了关于海域使用管理的地方性法规4个、政府规章8个、规范性文件上百个，对于加强本行政区毗邻海域使用的管理和推进国家海域使用管理立法，发挥了应有的作用。同时，也应当看到，在涉及到海域使用管理的量化方面，由于国家尚未制定统一的标准和规范，各地的有关规定特别是涉及海域使用面积核测、海域使用金征收标准和对违规用海的罚金等，事关海域使用管理基本制度的若干问题，差异较大，很不规范。这种状况，在海域使用管理的起步阶段往往是不可避免的。但是，如果不尽快走上全国统一的规范化的轨道，势必影响海域使用管理制度的健康发展。因此，在大量调查的基础上，通过分析、比较和论证，对海域使用管理有关量化的指标进行可行性研究，提出一个比较科学和合理的方案，对于推进全国海域使用管理制度的规范化建设，具有十分重要的意义。

本课题着重对《海域法》有关条款和已经出台的地方性法规涉及到的对海域使用管理应当量化或者需要量化的有关问题，采取定性研究与定量分析相结合、理论探讨与实践经验总结相结合、动态分析与静态分析相结合、综合材料与典型事例相结合等多种研究方法，从必要性、合理性和可行性以及相关性等多视角、多层面对海域使用管理有关量化的问题进行广泛而又深入的研究。虽然本课题对海域使用管理有关量化问题的研究在很大程度上带有探索的性质，而且对这个问题的研究决不可能毕其功于一役，但至少可以对大家学习和理解《海域法》有关条款有所帮助。更进一步说可以为今后更加系统地构筑海域使用管理理论奠定一定基础，可以为继续深入探讨海域使用管理新情况、新问题者提供必要的素材，可以为海域使用管理配套制度的进一步规范和完善，提供有益的技术支撑和理论参考。

据国家海洋信息网和资料库显示，该项研究在国内尚属空白，国外同类研究报告也未见发表，当属一项新的研究课题。总之，进行此项研究的重要性、必要性和迫切性显而易见，勿庸赘述。