

中国海洋管理法规体系

海洋管理的定义是，为了保障国家对其管辖海域的海域空间、资源和环境的控制、保护和利用，建立和维护正常的海洋秩序，规范在这些海域内活动的所有组织和个人的行为，依据有关法律法规所进行的全部调查、研究、计划、组织、协调和控制等活动。从这一概念可以看出，海洋管理的含义或者说涉及的范畴是比较广的。

海洋管理是随着人类开发利用海洋而建立和发展起来的，可分为两个阶段：一个是上世纪70年代以前，主要是渔业、航运、盐业的部门和行业管理应用时期。西方国家从上世纪70年代开始逐步推动海岸带管理，此后，一个标志性的事件是1992年联合国在巴西召开了环境与发展大会，海洋领域的标志性事件是1994年《联合国海洋法公约》生效。从此，在海洋管理中树立起两个重要的理念就是海洋可持续发展理念和海洋管理理念。如今，基于海洋生态系统方式的海洋管理，成为世界上未来或者今后一段时期海洋管理的主流。

中国的海岸管理和海洋开发历程是紧密相关的，也与海洋的管理体制机制和机构的发展密切相关。上世纪80年代初，很多管理是基于行业、部门和产业的。到90年代中期，中国的海洋管理已经逐步认识到，要对这种原有的部门和行业进行调整，在此过程中，国家海洋局被明确赋予了调查、科研、管理和公益服务职能。随着中国社会经济改革开放的进程，行政体制的改革不断加

快，政企的分开政策使得一些行业部门如盐业、油气等变成了国有企业，实行自主经营。到1996年，中国政府加入了《联合国海洋法公约》，并根据联合国环发大会制定了海洋的21世纪议程，明确提出海洋综合管理和可持续发展战略，从此开创了海洋综合协调管理与分部门管理相衔接的新体制。

关于海洋管理的法律法规，从古罗马法就提到了海洋问题，但实际上，古代的海权是没有严格概念的，海洋像空气和水一样是大家的共有之物。随着航海大时代和近代资本主义对领海扩张的主张，国家已把海洋管辖的主权问题提到议事日程。近代公海自由和国家对领海的主张，把全球海洋划分为不同法律地位的区域，扩大了沿海国的海洋权益，明确了公海对所有国家开放和国际海底区域是全人类共同继承遗产的理念。目前，在全球区域层面，相关国际和区域组织制定了450多个涉海条约和协定，内容涉及国际海事规则、保护海洋环境、海洋渔业资源养护、水下文化遗产、生物多样性保护等等。

中国的海洋法律体系，从适用的地理范围来看，主要适用于中国管辖海域（内水、领海及毗连区、专属经济区和大陆架）及海岛，从涉及的权利与义务来看，主要包括主权权利、管辖权和相关义务。从规范和调整的活动来看，包括海洋权益维护、海域使用及海岛管理、海洋资源开发管理、海洋环境保护、海上交通安全和海洋科学研究等。

海洋法律制度和陆地相比，不同的空间有不同的制度。

首先是关于权益的法律制度，领海的声明规定了内水与领土具有相同的法律地位，对于领海内的航行和飞越也有相关的规定。1998年我国实施了《专属经济区和大陆架法》，明确了中国政府一系列的主权权利，包括对大陆架上的人工岛屿、设施和构造物的建造，以及科学研究、环境保护和资源的勘探开发。涉及到专属经济区和大陆架的，还有具体的资源和管理的要求，包括石油勘探、科学研究、电缆管道，海洋部门在直接管理中都要履行这些职责。此外，涉及渔业、测绘等也都有相关的规定。这些法律，包括《联合国海洋法公约》，赋予沿海国按规定采取登临、检查、逮捕和扣留以及进行司法程序等必要措施的权利，可依法追究法律责任。

其次是在资源管理方面，重点是海域的使用和海岛的管理。中国是世界上第一个真正把海洋空间制度（在我们法律描述里面叫做海洋空中区划制度）作为法律管理的一个国家，这个制度主要是通过《海域使用管理法》来明确，实现了中国在海洋综合管理方面的创新，并建立了三项主要制度：一是海洋功能区划制度。海洋功能区划根据海洋的区位条件、自然环境、自然资源、开发与保护的现状和社会经济发展需求，按照海洋功能区划的标准将海域划分为不同的使用类型、不同环境质量要求，与法律条文规定有一系列配套管理规章和技术标准，通过这个制度控制和引导海域的使用方向，并且是具有法律地位的。比如山东省的海洋功能区划是由国务院批准的，一经公布即具有法律效益，所有占用海

域空间的海洋开发行为，都要根据海域功能区划来执行。二是海域使用权制度。类似于土地使用权，海域使用权是一种排他性的物权。它的所有权属于国家，但使用权可以在市场交往中进行流转。但是，这种权益不是免费使用的，所有权人要代表国家对占用海域的人员的使用收取资金，也就是这里要讲的第三个制度。仅2009年，全国的海域使用金收入是79亿元，向环保部门收的排污费是200多亿元。

另一项法律是刚刚公布的关于海岛的制度，对于管辖的海岛要进行合理的可持续的开发利用。海洋资源一方面指空间资源，包括海域空间和海岛空间；另一方面是直接物化的、传统的几大资源，包括渔业资源、矿产资源等。渔业资源是很传统的产业，也有相对完备的海洋法律制度，即《渔业法》。这部法律在过去20年中随着渔业开发和资源的变化进行过三次修订。它包括水产资源的养护，涉及捕捞、养殖、资源保护的规定，借鉴了很多国际上对渔业开发的通行做法，如许可证制度、配额制度、禁渔区和捕鱼方式的准许制度、渔业资源的保护区制度、渔业资源的合理利用制度等等。矿产资源主要是石油天然气和非金属矿藏，《矿产资源法》对矿产资源的勘探、开发和保护，在管理上、规划上、许可上、有偿使用上做了一系列规定。

第三是一些关于新兴产业的法律。关于海水利用、海水淡化没有明确的法律，只有在《循环经济促进法》里面将其纳入到鼓励的范畴。对于新兴的潮汐能、波浪能等海洋能源有相关规定。

水下文化遗产方面的法规是根据联合国教科文卫组织的水下文化遗产保护公约中的水下文物保护管理条例而制定的，规定了水下文物管理权保护制度，对违法勘探开采和经营销售都有明确规定。

第四是关于海洋环境保护法律制度。以海洋环境保护法为核心，建立了一整套海洋环境保护的法律法规体系，既有通行的、一般的防治污染、生态保护、监督管理制度，也有针对不同的海上主要人类活动的环境保护管理，包括海岸工程、海洋工程、海洋石油勘探开发、海上情报活动、船舶等方面。区域和各部门也制定了许多相关的规章，像海洋部门、环境保护部门、农业部门以及沿海地方政府，都发布了相关的规章制度和地方法规。

第五是海上交通安全法律制度。海洋的开发离不开海上交通这个平台，为使海洋航行更安全、环境更清洁，我们建立了一整套的海上交通安全管理法规，包括港口、航道、航标、船员、船舶等等，即海事法律体系。

这些法律、法规坚持了资源所有制原则和保护及利用原则，包括经济开发、科研、使用者的权利义务，也包括环境保护的要求，以及统一管理，分级、分部门管理的协调体制机制。

当然，这些法律也存在一些问题。首先是综合协调的理念相对缺乏。其次，有些重要的制度，如海岸带管理、生态补偿、环境突发事件处理等还比较欠缺。我们已经认识到这些重要的问题，因此“十二五”规划中提到，要进一步完善涉海法律法规政

策，加大海洋执法力度，维护海洋执法秩序。