略论浙江省地方性海洋法规的建设与完善*

易传剑[1]，朱晓武[2]
(1. 浙江海洋学院 舟山 316000；2. 上海海事大学 上海 200135)

摘 要：地方性海洋法规是指有立法权的地方国家机关，制定、修改和废止在本地区适用的海洋或涉海地方性法规和规章的活动。地方性海洋法规作为国家海洋法律体系的重要组成部分，对沿海地区经济和社会发展正起着越来越重要的规范、调整和保障作用。但是由于地方立法水平有限，相关部门利益冲突等原因，地方性海洋法规存在许多亟须完善的地方。

关 键 词：海洋法规；地方性；不足；完善

发展海洋经济已成为当今世界经济发展的主题之一。为了加强对海洋的开发、利用与管理，世界上大多数国家和地区尤其是海洋大国纷纷制定和完善自己的海洋法律体系。我国海洋法体系中，有全国性的、综合性的海洋法律法规，也有地方性、行业性的海洋法规。全国性的法律法规起着主导的作用，决定着我国海洋法律体系的基本框架，地方权力机关和有关管理部门的海洋立法也是我国海洋法律体系中不可缺少的部分。我国的基本国情决定了需要地方根据全国海洋法律法规，因地制宜地制定实施地区性的海洋法规。

1 地方性海洋立法的必要性

我国海洋法律法规体系从现行立法体制和效力级别来看，主要由7个层次构成：第一层次为海洋基本法律；第二层次为海洋管理和调整海洋产业及海洋开发活动的法律；第三层次是国务院根据海洋基本法律和其他法律制定的海洋行政法规；第四层次为国务院有关部委制定的部门规章；第五层次为省、自治区和直辖市的人大及其常委会制定的地方性海洋法规；第六层次为地方政府及有关部门制定的规章；第七层次为其他海洋规范性文件，由县级以上人民代表大会及其常务委员会、人民政府依照宪法、法律的规定制定的有关开发、利用、保护海洋的规范性文件[1]。

地方性海洋立法，主要是指有立法权限的地方国家权力机关按照宪法和法律规定或者授权，根据本地区的实际情况和具体需要，制定、修改和废止本地区特定涉海关系的地方性法规的活动。地方性海洋立法的主要目的在于创制在一定区域内实施的规范性海洋法律规范，通过法律手段对地方涉海关系和地方涉海活动起协调和保障作用，从而将地方涉海活动运行纳入法制化轨道。地方性海洋立法的必要性在于以下几点。

(1) 我国幅员辽阔、人口众多、各地区、各民族的人口状况和经济文化发展很不平衡，情况复杂。这种国情决定了不可能单靠国家立法解决各地复杂的问题，还要有立法上的分权，分别制定行政法规、地方性法规、自治法规和特区规范性文件等[2]。在制定国家层面海洋法的同时，也需要地方根据国家海洋法律法规，因地制宜地制定地区性的海洋法规，为地方海洋经济运行提供法制保障。

(2) 地方性海洋法规一般涉及海洋资源利用、海洋环境保护、港口航道和船舶管理等方面的法律规范。地方性海洋法规不仅对国家整体海洋法律体系起确认、维护、保障和促进的作用，而且更重要的是对地方海洋经济的发展起着导向性的作用，促进本地区海洋经济的发展。

* 基金项目：浙江社科联2007年科研项目《浙江省海洋立法现状与发展思路研究》(07B39)的研究成果.

（3）地方性海洋立法在一定程度上具有比国家海洋立法更加先行和探索的意义。地方性海洋立法主要是对国家的海洋法律进行细化实施、沟通弥合、修补充实。国家性立法重在解决全局性和根本性的问题，不可能事无巨细、面面俱到，也难以考虑不同地区的不同情况。地方性海洋立法中大部分围绕国家海洋法律进行立法，以“条例”的形式出台，对法律补充、细化。对于国家海洋法律中执行主体不明确的，相关地方性海洋立法中予以明确；对于国家海洋法律中的禁止性规定未设定法律责任的，地方性海洋法规依照上位法规定设定法律责任；对于国家海洋法律中法律原则过于笼统，地方性海洋立法中将其具体化。地方性立法的具体性、实用性、因地制宜性等特征，为国家立法的具体实施创造了途径，也强化了立法的可操作性，起到将法律原则、立法原意与实际相沟通的作用。

2　浙江省地方海洋立法的现状

从 20 世纪 90 年代开始，海洋成为世界关注的热点和焦点。沿海各国加强了海洋综合管理和海洋战略研究，积极制定和实施海洋综合管理和国家海洋战略。我国提出了建设良性循环的海洋生态系统、科学合理的海洋开发体系，促进海洋经济持续发展的海洋战略总体目标，开始了在海洋领域的大规模立法活动，涉及海洋权益、海洋资源、海洋环境、海洋科研和海上航运等各个方面。地方性海洋立法也成为沿海地区地方立法的重点内容，完成了从无到有，由少到多，由临时应急立法到有规划系统立法的发展过程。浙江省立法机关经过多年的立法努力，建成了有一定体系的地方性海洋法规，主要表现在以下几方面。

2.1　海洋资源方面

主要制定了《浙江省农业自然资源综合管理条例》《浙江省滩涂围垦管理条例》《浙江省盐业管理条例》《浙江省渔业管理条例》《宁波市无居民海岛管理条例》《宁波市象山港水产资源保护条例》《宁波市韭山列岛海洋生态自然保护区条例》和《浙江省海域使用管理办法》等涉海法规。

2.2　海洋环境方面

主要制定了《浙江省海洋环境保护条例》《浙江省矿产资源管理条例》和《浙江省南麂列岛国家级海洋自然保护区管理条例》等涉海法规。

2.3　海上航运航道方面

主要制定了《浙江省港口管理条例》《浙江省海塘建设管理条例》《浙江省沿海船舶边防治安管理规定》和《浙江省渔港渔业船舶管理条例》等涉海法规。

3　浙江省地方海洋立法的不足

3.1　地方性海洋法规未能充分体现发展海洋经济这个时代主题

我国在维护国家海洋权益、保护海洋资源和海洋环境及促进海上航行安全等方面制定和颁发了很多法律、法规和规章，构成了我国现行的海洋法律体系的主要部分。地方性海洋立法需要在上位法的允许范围内结合实际制定促进地方海洋经济发展的法规。从浙江地方性海洋法规所包含的内容来看，主要围绕海洋权益、海洋资源和海洋环境等方面，强调对海洋的管理和保护，突出海洋法规的行政性和政治性，但对于海洋开发和利用的法律法规重视和建设的程度是远远不够的。随着科学技术水平的提高，开发、利用和管理海洋，发展海洋经济已经成为世界经济发展的主题。在这种新形势下，海洋法律体系要更加强调海洋法体系的经济性。从以上所列的法规中可以看出，尽管近年来，浙江省已制定了不少的海洋法律法规，但是涉及开发、利用和发展海洋经济的却不多，难以适应新形势发展的需要。

3.2　渔业渔船管理法律制度不适应形势的发展

由于立法理念的原因，我国渔业渔船管理法律制度没有从渔船的生产能力角度考虑对过度捕捞的控制问题，从而导致了我国渔业法调整的社会关系过于宽泛，尤其是对于捕捞限额和许可制度存在较大缺陷。《渔业法》规定：“国家根据捕捞量低于渔业资源增长量的原则，

确定渔业资源的总可捕捞量，实行捕捞限额制度”，“国家对捕捞业实行捕捞许可证制度”。《浙江省渔业管理条例》也未具体规定捕捞许可证的种类和申领程序，对发放捕捞许可证应当具备的条件仅列举了渔业船舶检验证书和渔业船舶登记证书，其他条件则由国务院渔业行政主管部门规定。由于两级立法均未对发放捕捞许可证应当具备的条件作出全面的统一规定，其结果导致异地办证、地方保护，使捕捞许可证的发放失控，捕捞限额制度落空，甚至还造成一些地区将捕捞许可制度变相成为收费的渠道，造成了渔业渔船管理法律制度不适应形势的发展。

3.3 分级管理体制造成执法交错和疏漏

由于我国实行的是分级管理海洋的体制，国家海洋行政管理机构和地方海洋行政管理机构根据管辖区域划分，分别实施管理职能。除了海洋行政管理部门以外，其他涉海行业部门也具有管理本行业开发利用海洋活动的职能，如渔业、交通、旅游、石油、矿产和盐业等。许多部门和产业在开发利用海洋及其资源时，往往较多地考虑本部门和本行业的利益，有的甚至为了本单位的当前利益而不惜资源浪费或损害其他部门的利益和国家的长远利益[3]。

4 完善浙江省地方海洋法规建设的对策

海洋法治的现代化不仅是国家法律理念和法律制度的现代化，同时也应是地方海洋立法的现代化，地方海洋立法工作的好坏将直接影响到国家海洋法治目标的实现与否。完善浙江省地方海洋法规建设主要要从以下几方面着手。

4.1 强化海洋环境保护，落实跨区域联合行政执法

海洋环境保护工作有其特殊性，表现在污染企业主要来自于陆域，由环境保护行政主管部门进行管理，而海洋行政主管部门则掌握着企业污染的相关信息，需要由海洋行政主管部门与环境保护行政主管部门共同进行管理。浙江是工业和城市化进程较快的省份，全省海洋环境保护的压力很大。入海的陆源污染物除了来自于省内的企业以外，还有一部分是来自于沿海相连省份的化工、石油等企业。从维护整个海洋生态系统的观点来看，海洋环境保护难以按照行政区划进行分别管理，必须从更大的空间和范围着眼，以跨区域的视点来进行海洋环境规划和管理，处在同一海域内的相邻各方都需要共同承担同一海域的环境保护工作。同一海域的各地方的利益紧密联系，需要各地方共同保护，对于该海洋区域的环境保护工作，各相邻地方均有责任。浙江省与江苏省、上海市订立了《“长三角”海洋生态环境保护与建设合作协议》，这种合作应该扩大到沿海周边各省，明确沿海各省之间的环境保护责任[4]。

4.2 强化《海域使用管理法》，建立和完善海域使用权相关的法律制度

要明确海域使用权的出让方式与行政审批之间的关系，建立健全海域使用权出资、转让、继承、抵押和出租等法律制度。除基于国家和社会公共利益的需要可以审批的方式外，海域使用权在一级市场中只能采取协议转让、招标、拍卖和挂牌的方式。根据当前现状，理顺海域使用二级市场流通渠道，减少因行政审批而带来的流通成本。同时，对于滩涂管理应当明确规定由《土地管理法》进行调整的仅是潮上带滩涂，而潮间带滩涂和潮下带滩涂则由《海域使用管理法》来调整。对用于养殖的海域，由于在海域使用权登记和海域使用权证中已记载了海域用于养殖的用途及养殖品种，并且海域使用者负有不得擅自改变该用途的义务。因此，渔业部门再予重复发放养殖证并无法律意义，应予废止。要逐步建立和完善海域使用权法律责任制度，落实相应海域使用管理的行政法律责任和民事法律责任规定。

4.3 加快无居民海岛法规和管理制度建设

无居民海岛是一个综合性地理单元，由于其地理分散性、生态特殊性和功能多样性等特点。加强无居民海岛保护和开发利用管理，是保持生态平衡、保障海岛生态资源可持续利用的重要举措，也是实施《浙江省海域使用管理办法》的具体体现。根据《中华人民共和国海域使用管理法》和《中华人民共和国海岛保护

法》对于符合海洋功能区划、符合无居民海岛保护与利用总体规划的开发利用活动，给予申请、审批、确权、发放无居民海岛使用权证；对于开发利用活动不符合海洋功能区划和保护与利用总体规划的，应予以清理整顿，并对违法的开发活动依法给予行政处罚。对无居民海岛及其周围海域实施有效行政管理，加强对无居民海岛及其周围海域的巡航监视、执法。

4.4 加强海洋生物资源保护法规建设，促进海洋生态和谐发展

目前，我国在海洋生物、海洋生态环境保护等方面的科研缺乏，保护力度不足。加强立法保障显得尤为重要，各级立法机关和政府对科研机构进行科学的统筹安排，做好立法规划、调查及科研，制定管理措施。加强立法研究，包括海洋生态评估制度，制止人为地破坏资源及生态环境；抓紧渔业保护区的研究和建设，抢救和保护濒临灭绝的物种；制订科学的捕捞量控制办法，保证自然种群的生态平衡；加强人工放流增殖的研究步伐，尽快补充渔业资源物种数量。

地方性海洋法规建设不是一个地方立法机关，一个政府部门能完成的工作，需要国家，地方多级国家立法机关，海洋、交通、渔业和环保等多个部门共同合作，协调，是一项复杂的立法工作。我们相信，随着国家的重视、专家的呼吁、民众的参与，地方性海洋法规在我国建设有中国特色的社会主义法制体系过程中，必将占据应有的一席之地，同时也必将在社会主义现代化法制建设中发挥出其不可或缺的重要作用。

参考文献

[1] 全永波．构建我国海洋立法体系的思考[J]．燕山大学学报：哲学社会科学版，2008，9(4)：47－50.

[2] 张文显．法理学[M]．北京：高等教育出版社，1999：55.

[3] 徐质斌，潘树红．地方海洋综合管理体制探讨[J]．海洋开发与管理，1995，12(1)：52－54.

[4] 赵晶晶，陈阳．海洋环境保护地方立法分析[J]．海洋开发与管理，2005，22(6)：65－70.