管好海域资源 构建生态文明
——写在《中华人民共和国海域使用管理法》实施十周年之际

国家海洋局党组书记、局长 刘赐贵

我国是海洋大国，辽阔的海域是我国经济社会实现可持续发展的重要载体和战略空间。2002 年 1 月 1 日，《中华人民共和国海域使用管理法》正式施行，这是我国政府依法强化海洋综合管理的重大举措，在我国海洋法制建设史上具有里程碑意义。10 年来，在党中央、国务院的高度重视下，在地方各级党委和政府的大力支持下，各级海洋行政主管部门认真履行职责，坚持依法行政，海洋功能区划、海域权属管理、海域有偿使用三项基本制度得到了较好落实，基本结束了海域使用 “无序、无度、无偿”的状况，海域资源的配置朝着规划用海、集约用海、生态用海、科技用海、依法用海方向迈出了坚实步伐。

10 年来海域管理工作取得显著成绩

《海域使用管理法》实施的 10 年，是我国海域管理阔步前进的 10 年，是海域资源服务经济社会发展取得丰硕成果的 10 年，也是海域工作法制建设稳步推进、海域综合管理水平明显提高的 10 年。

海域管理配套法规体系日臻完善

在国务院办公厅《关于开展勘定省县两级海域行政区域界线工作有关问题的通知》《关于沿海省、自治区、直辖市审批项目用海有关问题的通知》等文件的基础上，国家海洋局会同国家发改委、财政部等有关部门先后印发了《关于加强围填海规划计划管理的通知》《关于加强海域使用金征收管理的通知》《海域使用金减免管理办法》《关于加强围填海造地管理有关问题的通知》《海上风电开发建设用海管理暂行办法》等一系列规范性文件，制定发布了《海域使用权管理规定》《海域使用权登记办法》《关于加强区域建设用海管理工作的若干意见》等 50 多个规范性文件和技术标准，为《海域使用管理法》的贯彻实施，提供了科学规范、切实可行的制度措施保证。

海洋功能区划规划体系逐步建立健全

2002 年 8 月，国务院批准发布《全国海洋功能区划》。2004 年以后，沿海省（区、市）相继编制并实施了地方海洋功能区划。国家与地方各级海洋功能区划的相继批准实施，对有效统筹协调各涉海行业之间的用海矛盾、保护和改善海洋生态环境、促进海域的合理开发和可持续利用发挥了重要作用。随着第一轮海洋功能区划到期和海域使用管理的实际变动，从 2009 年底开始，国家启动了新一轮海洋功能区划的编制工作。日前，《全国海洋功能区划（2011 年 ~2020 年）》已获国务院批准实施，沿海省、区、市海洋功能区划已经编制完成，其中 6 个省级海洋功能区划已由省级人民政府报国务院审批。同时，为加强海岸资源开发利用的管理，国家海洋局还启动了海岸保护与利用规划的试点工作，对海洋功能区划规定的岸线和近岸部分作了进一步的量化和具体化，海岸资源对沿海地区经济社会可持续发展的保障能力得到进一步巩固和强化。

围填海管理制度不断创新

2009 年，国家海洋局对建设项目填海规模指标实行试运行管理。2010 年围填海计划正式纳入国民经济和社会发展计划，初步构成了“区划统筹、规划引导、计划调节、科学论证、严格审批、强化监管”的海域使用管理体系，制定和实施了区域用海规划和围填海平面设计等一系列的围填海管理政策。区域用海规划制度已经成为参与和执行国家宏观调控政策的有力抓手、控制投资规模和强度的有效“闸门”，对优化近岸海域空间利用，合理规划沿海区域布局发挥了积极的引导作用。

国家重大项目用海和传统渔民用海需求得到有效保障

10 年来，国家海洋局认真贯彻落实国家宏观调控政策，坚持有保有压、突出重点，加强和规范新开工项目用海的管理，本着节约集约用海、满足工程需要的原则，从严高效地审核各类用海项目，先后上报国务院批准了辽宁红沿河核电、港珠澳大桥、上海洋山港、曹妃甸首钢搬迁等 120 多个国家重大建设项目用海，有效地保证了国家能源、交通、工业等重大建设项目和重点行业的用海需求。2005 年底，根据养殖用海管理的实际情况开展了海域使用管理百县示范活动，出台了养殖用海管理的特殊优惠政策，开展养殖用海普查登记和确权发证工作。截至 2011 年底，全国累计确权海域面积 200 多万公顷，发放《海域使用权证书》近 6 万本。沿海各地积极落实养殖用海海域使用金减免等各项优惠政策，为确保渔民增收、渔业增效，促进沿海地区新农村建设提供了有力保障。

海域管理技术支撑体系发挥重要作用

2002 年，启动了海域使用管理信息系统建设，2006 年启动海域使用动态监视监测管理系统建设。经过几年的努力，建立了国家、省、市三级监视监测体系、60 个监管中心，并于 2009 年 2 月正式业务化运行，为海域管理部门监管项目用海和海监执法队伍查处违法用海提供了决策支持。海域使用论证资质单位的管理进一步强化。目前，已批准执业的海域使用论证资质单位有 82 家，国家级和省级海域使用论证评审专家库已经建立。海域使用论证评审的结论已经成为项目用海审批的重要依据。同时，严格实施年度海域使用论证资质检查制度，坚决淘汰不合格的论证资质单位并全面加强论证监管工作。

海域管理监督检查和行政执法全方位开展

《海域使用管理法》实施 10 年来，党中央、全国人大、国务院领导高度重视海域管理工作，多次对海域管理工作作出重要批示，全国人大还组织开展了专门的执法检查。沿海各地普遍开展常规检查、专项检查和综合性执法行动，强化了对项目用海的监督检查，特别是重点查处了非法围填海等一批典型案例。自 2003 年以来，中国海监总队每年组织开展“海盾”专项执法行动，通过海、陆、空三个方面实施全方位监管，累计查处重大违法用海案件 670 余起，实施行政处罚 25.1 亿元。通过依法查处，打击了各类违法用海行为，加大了海洋资源和生态环境的保护力度，维护了正常的海洋开发利用秩序。

海域行政区域界线勘定基本完成

2002 年，全国省县两级海域勘界工作正式启动。在制定《海域勘界管理办法》《海域勘界技术规程》《海域勘界档案工作手册》《海域勘界质量管理体系文件》等海域勘界配套规范体系的基础上，拟定了省际间和县际间海域行政区域划界方案。划界草案经协商达成一致，由涉界省级或县级人民政府签订海域行政区域界线协议书。目前，国务院已正式批准了辽冀、辽鲁、冀鲁、津冀北线、津冀南线、闽粤、粤桂和粤琼等 8 条省际间海域行政区域界线，及河北、山东、上海、浙江、福建、广西、海南 7 个省（区、市）的县际间海域行政区域界线。2009 年沿海各省基本完成海岸线修测成果报批工作，经各省（区、市）人民政府批准的岸线修测成果已运用到地方的海洋管理工作中。

《海域使用管理法》实施 10 年来，海域管理工作取得了显著成效，海域开发利用秩序得到有效规范，但海域管理工作仍存在一些薄弱环节：一是行业用海矛盾突出，统筹协调难度依然很大。近年来沿海地区战略性新兴产业、旅游业和现代服务业等用海需求明显增加，对海域资源的刚性需求急剧上升，供需矛盾日趋紧张。二是海域空间资源粗放利用和不合理利用现象依然存在。有的盲目圈占海域，围而不填，填而不建，造成海域资源的浪费；有的项目未批先建、边批边建，违法违规用海；还有的地区和行业单位用海面积经济效益差，占用岸线长，资源利用水平低下。三是海域综合管控保障能力亟待加强。海域管理人员不足，基层海域管理队伍流动性较大，尤其是市、县两级编制经费紧张，海域管理的专门人才队伍还没有完全形成；理论研究不够深入，大量的实践经验还未能迅速上升为理论，难以为管理政策的制定提供充分的技术支撑。

上述这些问题还有待于在今后的工作中采取切实有效措施，努力加以解决。

今后一个时期强化海域管理工作的主要举措

“十二五”期间是海洋事业发展的重要战略机遇期，海域资源在沿海生产力布局中的地位与作用将愈加突出。国家“十二五”规划在关于推进

海洋经济发展的章节中明确提出，要“强化海域和海岛管理，健全海域使用权市场机制”，“控制近海资源过度开发，加强围填海管理”，这为我们进一步做好海域使用管理工作指明了方向，也提出了更高的要求。今后一个时期，海域管理的总体思路是：围绕国家经济社会发展大局，深入贯彻落实科学发展观，牢固树立海洋生态文明意识，以合理配置资源、保障经济发展为目标，以《海域使用管理法》为准绳，坚持规划用海、集约用海、生态用海、科技用海、依法用海的工作理念，充分发挥海域管理手段的宏观调控作用，引导沿海地区形成节约资源和保护生态环境的产业布局、经济结构、增长方式和消费模式，推动经济社会的可持续发展。

坚持规划用海，进一步优化海洋开发利用布局

《全国海洋功能区划2011年~2020年》已获国务院批准实施。要充分发挥区划规划的统筹协调作用，实行功能管制和规模控制双管齐下，促进近海有序利用，拓展深海资源有效开发，规范各类海洋开发利用活动。严格实施海洋功能区划，切实提高区划的权威性和约束性。同时，加快新一轮省级海洋功能区划的修编，全面提升海洋功能区划的科学性、前瞻性。

坚持集约用海，科学控制海域开发规模和时序

要以加快转变海洋经济发展方式为目标，处理好保障发展与保护资源的关系，优化用海布局，调整用海结构，改变传统的分散用海、粗放用海方式，实现海域资源的合理配置。对自然资源条件适宜、区位优势明显、适宜集中连片开发的区域，进行合理引导，由市、县人民政府统一组织实施区域建设用海和区域农业用海。严格执行围填海计划管理制度，遏制盲目围填海。控制单个项目用海面积，制定不同行业单个用海项目面积标准，防止盲目圈海占海和浪费海域资源。依法推行海域使用权招标拍卖，建立健全海域资源市场化配置机制，充分发挥经济杠杆作用，提高用海特别是围填海成本，提高海域资源利用效率。

坚持生态用海，努力实现海域资源的可持续利用

要按照整体、协调、优化和循环的思路，进行海域资源的合理开发与可持续利用，维持海洋生态平衡。开发使用海域要维护、保持我国海洋生态系统的基本生态功能。根据海域的自然禀赋确定具体用海方式，最大程度地发挥特定海域的资源环境潜在功能与海域的经济效用，实现海域使用的生态效益与经济效益的最大化。坚持倡导在现有的技术条件下以生态友好、环境友好的方式开发使用海域，积极鼓励生态用海活动与海洋生态修复、建设的有机结合，确保海域使用的生态安全。

坚持科技用海，不断提升海域管理科学化水平

要着力加强海洋科技创新和监视监测，健全科技支撑体系，着力提高海域管理科学决策水平。继续推进海域动态监视监测系统的业务化运行。以卫星遥感、航空遥感为重点，结合现场监视监测，对区域用海规划实施情况及围填海项目建设过程实施动态监测，推动海域管理从静态管理向动态管理转变。加强海域使用论证监督管理，发布《海域使用论证技术导则》行业标准，进一步规范海域使用论证工作。认真总结科技兴海的成功经验，加大对高科技、高附加值产业用海项目的支持力度，引导和推动科技用海向深度和广度发展。

坚持依法用海，推动海域管理依法行政迈上新台阶

要按照全面推进依法行政、建设法治政府的要求，不断完善海域管理制度体系，进一步增强依法行政的自觉性和责任感，严格执行海域管理法律法规和政策，在维护海域使用秩序中树立海洋管理的法治权威，在保障合法用海权益中树立海洋执法的良好形象。进一步完善海域使用管理法律法规体系，依法审批用海，做到有法可依，有法必依。坚决查处违法用海、违规批海，做到执法必严、违法必究。继续深化“海盾”专项执法行动，重点查处非法围填海。加强海域管理领域的廉政建设，严格实行行政责任追究制度。

在《海域使用管理法》实施10周年之际，总结经验，弥补不足，明确思路，再创佳绩，对于我们在新时期、新形势下进一步做好海域管理工作具有十分重要的意义。在当前和今后一段时期，我们要继续深入贯彻落实科学发展观，切实执行国家“十二五”规划确定的各项工作部署，自觉践行“五个用海”理念，全面提升海洋综合管控能力，推动海洋经济实现又好又快发展，为把我国海洋这块蓝色国土建设好、发展好做出新的更大贡献！