



学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

海洋资源可持续利用若干问题之立法思考

<http://www.fristlight.cn> 2006-09-14

[作者] 李铮

[单位] 武汉大学环境法研究所

[摘要] 海洋资源是我国经济、社会和环境全面发展的重要物质基础。对于如何根据可持续发展战略调整我国现行立法以实现海洋资源的可持续利用这一问题,经过对我国现行立法和国外经验的考察,笔者提出以下三方面的建议:更新我国海洋资源立法的指导思想、构建海洋资源法律体系以及创新一系列基本制度。

[关键词] 海洋;资源;可持续利用;立法

海洋资源与海洋环境是人类未来可持续发展的支持条件之所系,海洋资源的可持续利用是中国可持续发展进程的重要组成部分。令人堪忧的是我国目前基本上是以不可持续的方式利用海洋资源。为了改变这种状况,必须在经济、技术、观念、法律等各方面采取相应对策。其中法律对策具有重大意义,它是推行其他对策的驱动器,并保证其合法性和权威性。本文讨论的立法对策包括立法指导思想的更新、增加法律供给以及创新和完善海洋资源基本制度。

一、立法指导思想的更新:以可持续发展为立法目的 (一) 可持续发展应成为我国海洋资源立法的指导思想可持续发展是关系到当代人及后代人生存和发展的重大问题,这早已成为国际社会的普遍共识。然而,如果“可持续发展”仅停留在政治和道义宣言、理论纲领的层面,则难以对转变经济发展、环境保护的传统模式产生应有的冲击。如何将“可持续发展”由理论纲领转变为可实施的行动纲领是必须且亟待解决的问题。法律无疑在这个转变过程中起着不可替代的桥梁作用,它承载着“可持续发展”的厚重理论缓缓驶向人们行动的各个港口。切实将“可持续发展”作为我国经济、社会发展和环境保护方面的立法指导思想,是环境资源立法完善和创新的必然要求和基本任务。我国当前最突出的问题是在以不可持续的方式利用海洋资源,这导致海洋生物资源衰退、海洋自然生态环境破坏严重、近海环境污染加剧以及海洋灾害频繁等后果。实践证明可持续发展是海洋资源利用的唯一出路。因此,在海洋资源的开发和利用领域的立法也必须坚持可持续发展原则。1999年修订的《海洋环境保护法》在这方面迈出了可贵的第一步。它将“促进经济和社会的可持续发展”作为立法指导思想写入了第一条,这是开我国环境保护立法之先河的重大立法举措,它必将使《海洋环境保护法》的一系列基本制度和法律措施都围绕可持续发展思想展开,也必将推动海洋资源立法的指导思想的更新。因而在今后有关海洋资源的开发和利用方面的立法也必须贯彻可持续发展这一立法指导思想,以促进海洋资源的可持续利用。

(二) 立法目的应特别强调海洋资源利用的代际公平就一般意义言,代际公平是“可持续发展”基本内涵的重要组成部分。基于海洋资源的重要经济价值和特殊战略意义,关系到后代人的重大利益,有必要单独强调“代际公平”。追求海洋资源分配和利用的代际公平是海洋资源立法价值观的应有之义,这一观念应在立法目的中予以明确确认,并最终在海洋资源法律规范中体现出来,成为指导和约束人们开发、利用海洋资源活动的行为准则。将代际公平的观念作为海洋资源立法目的之一确认下来,使代际公平的观念成为海洋资源法中具有引领意义的法律规范。一方面,它使代际公平由观念层面向行动指南方向过渡,使它不再是维护当代人与后代人在海洋资源分配和利用的公平性方面的道义原则,而成为人们所必须履行的一项法律义务。另一方面它有利于立法、执法思想的更新。立法者在制定海洋资源法中,要确保各项海洋资源分配和利用的内容均体现代际公平思想,可以构建一套体现代际公平的法律制度,如海洋资源功能分区、海洋资源有偿以及海洋资源综合管理等制度。基于对人类命运的关注和对子孙后代利益的关心,意味着法律必须在短期行为与长期规划之间进行协调,而对环境保护和资源利用做出理性的制度安排就是两者协调的产物。

二、增加法律供给:构建我国海洋资源法律体系 (一) 法律供给不足是制约我国海洋资源可持续利用的重要因素海洋资源法是建立海洋资源开发利用的合理秩序、维持海洋生态平衡的保障,维护国家海洋权益和实现海洋资源可持续利用的依据。但目前我国海洋资源法律体系尚未完全建立,有关海洋资源开发利用方面的法律供给仍显不足,这使我国海洋资源可持续利用的行动举步维艰。海洋资源管理综合性法律和专项管理法律法规的稀缺以及现有法律法规的不系统不协调是制约海洋资源可持续利用的重要因素。首先,缺少海洋资源综合管理方面的法律。我国至今没有一部专门的海洋资源法,有关海洋资源开发利用的规定散见于《海洋环境保护法》和其他单项法规之中,这种状况不利于扭转我国海洋资源开发利用中无序、无度的状况。其次,由于综合性法律立法的滞

后，也加大了海洋资源专项管理法律制定和实施的难度。如《海岸带法》立法草案提出了十来年，因对其必要性和可行性的争论太大最后“无疾而终”。究其原因，主要是由于没有厚重的理论支持和综合性法律的缺位。最后，我国已制定的海洋资源开发利用的法律法规，绝大多数都是单项法规，法律的效力层次较低。而且许多法规是由开发利用该资源的部门制定，这难免会带上部门利益的痕迹并缺乏对海洋环境整体协同性的考虑，致使有的法规不协调，不系统，这些缺乏系统性的法规组合并不能解决有关协调各海洋产业和开发利用海洋的活动之间关系问题，难以达到合理开发利用海洋资源、使各海洋产业协调发展的目的。另外，由于立法前的调研、论证工作不深入，对立法对象和法的适用范围没有严格、科学地界定，导致现行法的执行中出现许多矛盾之处，影响法的权威性和实际效力。（二）对策：构建我国海洋资源法律体系我们要在充分考虑海洋资源的独特特征以及与国际海洋法律制度衔接等各种因素的基础上，增加法律供给，构建我国海洋资源法律体系。按法律的功能和海洋管理的特点，初步设想是海洋资源法律体系可分为三个部分：第一部分是维护国家主权和海洋权益的海洋基本法，如《领土及毗连区法》、《专属经济区和大陆架法》，我国于1992年和1998年分别制定实施。这部分法律确定了海域的法律地位以及国家的权利义务，也为海洋资源的开发利用指明了空间界限，在海洋资源法律体系中处于基本法地位。第二部分是海洋资源综合性管理法，如《海域使用法》或《海洋资源法》。海洋资源综合性管理法具有调整海域及其资源开发利用中产生的各种社会关系的功能，包括各类海洋资源的开发与保护、海域空间的利用以及海洋产业的布局安排、海洋生态环境的保护等。欣闻《海域使用法》即将出台，如果其立法宗旨和法律功能与上文的相吻合，则将使我国海洋资源法律体系构建工程取得重大突破。第三部分是专项资源法和海洋行业管理法。如海岸带法、海岛管理法、海洋渔业法、海底矿产资源法、海洋自然保护区法以及海洋旅游资源管理方面的法律法规等。对这些需要建立与完善的法律进行系统梳理和分类，发现它们并不是同一层次需要解决的问题，根据法律的现状和调整对象的重要程度，可分为三个层次：首先，必须优先安排的立法是《海岸带法》和《海岛管理法》，因为海岸带和海岛对国家安全和海洋权益以及资源的可持续利用有至关重要的作用，而且我国在这一领域的立法存在空白，因此亟待填补。其次，修改和完善现有法律，具体而言是1986年的《渔业法》和《矿产资源法》以及1994年《自然保护区条例》。基于海洋资源的复杂性和整体性，对它们的保护也就需要更新的科技手段和综合性专业性较强的管理体制，而以上几部法律的规定未能体现海洋资源的特性，因此有必要对其进行修改，使之符合海洋可持续发展的要求。再次，对诸如海洋旅游资源等新兴资源的管理，没有现成的模式可以遵循，制定专门性法律的时机还不成熟，可先由国务院制定条例。体系内部的不协调是长期制约我国环境立法体系完善的瓶颈，难怪有学者会发出“一方面是环境立法的空前繁荣”一方面是环境污染的加剧的感叹。因此，在海洋资源法律体系构建中必须注意体系内部的协调。应在统一的立法指导思想指导下，注意制度安排的系统化和合理化，实现法律功能和价值的整合。三、可持续发展观下海洋资源基本制度的创新和完善（一）海洋资源产权制度的创新可持续发展是追求当代人之间以及当代人与后代人之间公平的发展，然而效率是确保公平实现的前提。我们讲海洋资源的可持续利用实质就是有效率、高效率地利用海洋资源。产权制度是决定经济发展的重要因素，因而明确的产权是海洋资源发挥其最佳效用的关键。产权效率高低的决定性因素在于法律制度的安排，而制度结构的选择对经济效率和增长将产生深远的影响。产权是一个经济学上的概念，它主要指主体对客体的所有权和用益物权。主体对某物具有所有权，说明该物具有可控性，只有能实际控制该物才谈得上使用和处分它。海洋资源对国家主权和国家利益有着重大影响，我国的海洋利益广泛并有着广阔的扩张领域，其公益性极强，个人和厂商不能独享独占，只有国家才能所有并管理它，因此海洋资源所有权只能属国家所有。基于这一缘由，本文关于产权制度的讨论，仅限于对海洋资源用益物权的探讨。我国实行海洋资源国家所有制，该制度本身并无不妥，但问题是国家对使用权的安排不当，管理低效，实行上国家扮演着海洋资源管理者和经营者双重角色。这便导致“政府失灵”或“政策失当”之危险，其后果不仅是导致资源开发利用的无效或低效，而且还易引起政府寻租行为或滋生腐败，因而有必要重新安排用益权制度体系。海洋资源存在于海洋这个复杂的生态系统中，广义的海洋资源不仅指经济性资源，还包括海洋环境容量资源以及景观资源等。狭义的海洋资源按其属性分为海洋生物资源、海底矿产资源、海水资源、海洋空间资源和海运资源等。这些资源类型不同，法律特征各异，在设计用益权制度时也应区别对待。对海洋生物资源而言，其用益权权属主要指捕捞权和养殖权。根据《渔业法》的规定，目前我国确认用益权的方式是核发捕捞许可证和养殖许可证。现行法存在的一个弊端是依所有制的不同而给予市场主体以不同待遇，如法律规定养殖使用证只发给全民所有制单位和集体所有制单位，这有悖于市场经济的公平性、竞争性和多样性。因而在市场经济条件下宜将这类资源的用益权多元化，让不同主体参与竞争，以持续的有效的的方式利用这类资源。海底矿产资源的用益权包括探矿权和采矿权，对其用益权的重新界定也需要政府一视同仁地对待每一类市场主体。另外，由于海底矿产资源开发的技术要求高，所需投资大，因而常采取国际合作与外国厂商投资的形式。法律基于维护国家主权的需要，对本国的厂商应给予优先权和积极扶持，对涉及国家重大战略意义的资源是不应市场化的。法律还有必要对矿业权的主体、客体、设定、效力及转让等内容进一步规范和完

善。对海水资源而言，其用益权主要指对海盐制作利用和从海水中提取化学元素的权利。而海洋空间资源则有益权则有铺设海底电缆管道、建设海底隧道以及海上人工岛等权利。目前这些权利我国政府均未放开，主要原因是投资的巨大性、技术的复杂性以及对环境影响的不确定性。待技术成熟和有科学论证之后，政府可以采取招投标的方式发挥这类权利的效用。基于这类权利涉及公共利益，需要政府对用益权行使情况进行监督管理。总之，只有实现政府管理权和资源的用益权相分离，才能有效地利用资源。

(二) 海洋资源价格制度的完善

“自然资源无价值”的理论以及我国海洋资源产权和交易制度的不完善始终制约着海洋资源的可持续利用。法律至少需首先从两个方面解决问题：首先，确立海洋资源有价观念，法律要将海洋资源的有偿使用和有偿转让作为基本原则规定下来。目前，我国海洋资源的开发基本上是无偿的，无论国家、集体和个人利用海洋资源都不缴纳相应的费用，海洋资源成为了人人都可以“搭便车”免费享有的公共物品。然而它毕竟不同于阳光、空气等公共物品，它的稀缺性和经济性决定了取得海洋资源必须支付相应的成本。确定海洋资源有价原则，也可以有效防止海洋资源开发的无序、无度状况的发展和大量浪费资源现象的发生。因而法律应规定使用者必须向国家缴纳使用金，包括海域的出让金、转让金和租金等。法律对海域的出让、转让、出租的使用金征收标准、缴纳方法、使用金开支用途与管理等内容也应做出统一的规范。海域的有偿使用是海洋资源可持续利用的重要保证因素。其次，要让海洋资源在市场中形成合理的价格。价格是引导资源合理流转的天然指针。除具有重要战略意义和生态价值的海洋资源由国家实行价格控制外，其他海洋资源可由市场来定价。由市场机制来促进海洋资源价格的合理化，克服利用海洋资源的低效率状况。但仅靠政府定价或单纯依靠市场决定价格都是可怕的，因为它可能导致“政府失灵”或“市场失灵”。可见没有一种定价手段是十全十美的，在不可能实现“最优”的情况下，可以选择“次优”。而“次优”的选择既不能完全摆脱市场，又不能完全不要政府干预，只有市场作用和国家宏观调控有机结合才是价格形成的理想境界。

(三) 政府管理体制的改革

我国现行海洋资源管理基本上是根据海洋自然资源属性及其开发产业，按行业部门进行计划管理。这种管理模式是陆地各种资源开发部门管理职能向海洋的延伸，各部门从自身利益考虑海洋资源开发与规划，使得海洋资源的综合优势和潜力不能有效地发挥。立法者应注意到海洋资源的流动性、高度相互依存性以及整体协同性，因此，改变传统的管理模式，完善海洋资源综合管理体制势在必行。首先，建立相对集中且功能专门化的管理机制。根据决策理论，管理主体越多越分散，管理责任就会趋于松弛，而难以实现既定目标。我国海洋资源管理体制的设置更多的是出于行政区划的考虑而忽视按生态属性划分区域。这使得管理机构对地方利益、部门利益的考虑远远大于对海洋生态环境的保护和海洋资源的可持续利用方面的考虑。因此，在海洋资源管理领域既需要适度集权，也需要分权与平衡。集权不是大一统的权利垄断，而是管理功能上的专门化与整合，因此选择趋向集中和倾向单一决策、控制与执行的方向是较为明智的，因为它可以避免管理的无责任性和混乱性。就我国而言可以强化国家海洋局的基础性、综合性管理功能。当然，基于海洋自身的特性，没有任何一个国家仅依靠一个部门就能管理好海洋，这需要不同行业的参与。因此，较为理想的海洋资源管理模式是综合管理，即以国家海洋局为主体，其他相关部门相互配合对海洋的空间、资源、环境和权益等进行全面的、统筹协调的管理。这是比行业管理更高的管理层次，政策综合执行效果往往更好。

其次，建立海洋协调合作机制。我国多个行业共同管理海洋资源，易产生权利的交叉与分割，形成“群龙闹海”的局面。而海洋资源自身的相互依存性和复杂性客观上需要多个行业相互配合，这就需要有广泛的协调和处理机构之间冲突的机制。在这方面国外已有不少先例，如瑞典成立了一个海洋资源委员会，由各有关方面的代表参加，办事机构只有5名工作人员；英国的海上安全管理、海洋渔业资源管理等都有协调体系，指挥调度中心只有很少人员。基于对传统管理体制弊端的反思和对国外先进经验的考察，我国也可以考虑建立一个协调机构来执行政策协调、监测数据处理、交流与共享、海上执法任务调度以及海上救济等职能。该机构可以由相关部门代表组成，以有助于政策协调与效率提高。

(四) 完善海洋功能区划制度

1999年修订的《海洋环境保护法》确立了海洋功能区划制度。该法第6条规定：“国家海洋行政主管部门会同国务院批准。沿海地方各级人民政府应当根据全国和地方海洋功能区划，科学合理地使用海域。”海洋功能区划是依据海洋自然属性和社会属性，以及自然资源和环境特定条件，界定海洋利用的主导功能和使用范围。它是指导海洋资源开发利用活动和协调各海洋产业发展的基础，也为海域的有偿使用制度的实施提供了客观依据。它能有效地避免海洋开发活动的盲目性和无序、无度的状态，实现海洋资源开发决策、管理的科学性，实现海洋资源利用的合理和效益，实现海洋资源的可持续利用的目标。目前，我国已完成了小比例尺的全国海洋功能区划工作，但小比例尺的海洋功能区划还不能完全达到功能区划制度设计之初的理想效果，于是法律有必要规定为了使海洋功能区划实现其社会价值，应推进较大比例尺的功能区划，尤其是在近海区域，使海洋功能区划的价值和意义得到充分发挥。

(五) 建立健全海洋资源监测制度

海洋资源的监测监视是保障海洋资源持续利用的基础。没有准确、系统的海洋资源的资料、数据等信息，或者信息渠道不畅或失真，都会使海洋资源的利用活动无法展开或受到严重影响。目前，我国海洋资源的监测仍是一个薄弱环节，主要问题有两个：首先是监测站点较少，而且监测断面过于稀疏，时间间隔又长，所以无法全面掌握全年的海洋资源分布变化的状况。其次，海洋资源监测力量较为分散，各部门都投入海洋资源的监测，但项目内容、方法标准不一，所以数据、信

息难以共享。基于此,《中国21世纪议程》将建立海洋资源监测系统作为一项要在未来实施的行动规定下来。它指出要“建立海洋资源监测系统,开展对海岸带、近海的环境质量、生物资源、生态系统、滩涂和海平面变化全方位监测,建立海洋管理信息系统和数据库”。有关海洋资源法也应确立该制度,主要可以从以下几方面规定:第一,建立全国统一的海洋资源监测系统。规定由国家海洋部门负责建立全国海洋资源监测网,其他部门形成监测系统的子系统。第二,要统一海洋资源监测的项目内容、方法和标准并建立信息管理系统和数据库,以实现数据信息共享,提高资料的利用效率。最后,要建立权威性的海洋资源状况公报、通报制度。这可增加海洋管理部门工作的透明度,既可使人们及时了解海洋资源状况和变化趋势,又可起到监督作用。

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: leisun@firstlight.cn

