

文章编号: 1674-5566(2013)05-0744-05

我国专属经济区管理现状分析

徐丛政, 黄硕琳

(上海海洋大学 海洋科学学院, 上海 201306)

摘要: 我国通过立法确立了专属经济区法律制度和地位,在专属经济区立法、执法、资源勘探养护、渔业管理、航运管理、海洋科技、海洋生态环境保护等方面进行了大量实践。主要介绍了我国专属经济区立法、执法、管理机构、渔业资源管理、海洋环境保护、海洋科学研究等方面的实践,并探讨了这些方面存在的问题。为提高我国专属经济区管理水平,更好地保障海洋权益,我国应加强争议岛礁和区域的管理和实际控制;尽快完善相关的法律法规;完善专属经济区管理体制;加强执法队伍建设,推进海上执法力量统一;着力推进海洋科技事业发展和海洋资源利用与养护。

研究亮点: 阐述了沿海国和其他国家在专属经济区享有的主权权利、管辖权和应尽的义务,较为全面地介绍了我国管理的相关情况,分析了我国在专属经济区管理方面存在的问题以及国家海洋局重组带来的影响,着重在立法、执法和具体管理实践方面提出了建议,对完善立法体系和管理方式具有一定的参考价值。

关键词: 专属经济区;立法;执法;渔业管理

中图分类号: S 937.0

文献标志码: A

1982年《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)确立了专属经济区(Exclusive Economic Zone)制度,在该区域内沿海国享有“以勘探和开发、养护和管理”自然资源为目的的主权权利^[1]。我国于1996年批准《联合国海洋法公约》后,于1998年发布了《专属经济区和大陆架法》,依法确立了专属经济区制度,并通过管理机构、管理制度建设,加强海洋资源保护和合理利用,维护国家海洋权益。

1 专属经济区制度

专属经济区是第三次联合国海洋法会议上确立的一项新制度。根据《公约》规定,专属经济区是领海以外、自沿海国领海基线量起不超过200海里的区域^[2]。沿海国主张专属经济区的目的,是为了在《公约》规定的特定法律制度限制下,保障专属经济区的自然资源置于沿海国主权管辖之下^[3]。不同于大陆架的天然属性,专属经

济区本身并非沿海国固有的区域,必须通过立法的方式予以确定。理论上,沿海国可将专属经济区扩展至自领海基线量起200海里,而实际上,由于存在主张区域重叠、历史性权利冲突等问题,沿海国专属经济区需要通过谈判、磋商、协议等方式来确定。

沿海国对于专属经济区的权利主要体现在对自然资源的专属性上,具体范围包括专属经济区上覆水域及其海床和底土的自然资源勘探和开发、养护和管理,以及利用海流、海水和风能生产等活动。沿海国对专属经济区的管辖权也因此而获得,主要目的是保证上述主权权利得以实现。

专属经济区的管理可以理解为沿海国为确保主权权利和管辖权的实现以及义务的履行,通过颁布法律法规、设置管理机构、进行执法检查等手段,对自然资源(包括生物资源和非生物资源)和海洋环境进行综合利用和养护,保持海洋

收稿日期: 2013-04-26 修回日期: 2013-05-23

基金项目: 中国海洋发展研究中心重点项目(AOCZD201006)

作者简介: 徐丛政(1986—),男,硕士研究生,研究方向为渔业政策与管理。E-mail: czxu911@163.com

通信作者: 黄硕琳, E-mail: slhuang@shou.edu.cn

可持续发展。

2 我国专属经济区管理现状

2.1 立法概况

1998年,我国发布了《专属经济区和大陆架法》,以法律的形式确立了专属经济区制度。依据该法规定,我国对勘查和开发、养护和管理海床上覆水域、海床及其底土的自然资源,以及进行其他经济性开发和勘查,行使主权权利。涉及此方面的其他法律法规还有《渔业法》、《矿产资源法》、《对外合作开采海洋石油资源条例》等。

我国在专属经济区内享有建造并授权和管理建造、操作和使用人工岛屿、设施和结构的专属权利;对海洋科学研究、海洋环境的保护和保全,行驶管辖权^[4],并积极履行养护专属经济区的海洋资源和保护海洋环境等义务。涉及此方面的其他法律法规有《海洋环境保护法》、《测绘法》、《涉外海洋科学研究管理规定》、《水生野生动物保护实施条例》等。

2.2 管理机构

建立专属经济区制度以来,我国在专属经济区管理方面进行了大量实践,逐步形成了以海洋、环保、渔政、海事、公安边防和海关为主的分散型管理模式^[5]。我国专属经济区的管理职能,主要由国家海洋局和农业部承担。国家海洋局是我国海洋行政主管部门,主要承担综合协调海洋监测、海洋科学研究、海洋环境保护和倾废管理、海洋权益维护等职责,设有北海分局、东海分局和南海分局3个派出机构,以及中国海监总队及北海总队、东海总队、南海总队等执法机构。农业部设有渔业局,负责专属经济区的渔业资源养护与管理、渔业生产管理、渔业安全保障和渔政执法,设有黄渤海区渔政局、东海区渔政局、南海区渔政局3个派出机构以及中国渔政指挥中心及中国渔政黄渤海区总队、东海总队、南海总队等执法机构。其他涉及专属经济区管理的还有:海事部门,主要负责船舶防污染管理和维护海洋交通安全;海关部门,主要查处海上走私。

2.3 专属经济区执法实践

我国海域辽阔,可主张管辖海域面积达300万平方公里。中国海监实现了全海域巡航,对我国管辖海域实施海上维权监管^[6]。农业部渔政局于2000年发布了《专属经济区渔政巡航管理

规定》,确定了渔政巡航管理制度,于2005年进行了修订,并配套颁布了《专属经济区渔政巡航管理工作规范》,促使专属经济区渔政巡航规范化、常态化。

2.4 渔业资源管理

我国积极养护专属经济区渔业资源,促进对渔业资源的最适度利用。主要的管理制度和措施包括实施伏季休渔制度,设置禁渔期和禁渔区等。1995年起,我国在黄海、东海海域正式施行伏季休渔制度^[7],1999年,伏季休渔制度在南海海区实施,实现了全海域休渔。在我国与韩国、日本专属经济区划界问题尚未解决的情况下,我国积极与日本、韩国签署了作为过渡措施的渔业协议,以共同养护和管理东黄海渔业资源。在北部湾,我国与越南基于两国领海、专属经济区和大陆架划界协定签署了中越北部湾渔业合作协定,加强了北部湾渔业资源的养护与共同开发利用。

2.5 海洋环境保护和保全

我国建立了《海洋环境保护法》、《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》、《防止船舶污染海域管理条例》、《海洋倾废管理条例》海洋环境保护法律,由海洋局、军队、渔政局和海事局分工实施专属经济区海洋环境保护与管理。

2.6 海洋科学研究

海洋科学研究指专为和平目的、为增进关于海洋环境的科学知识以谋全人类利益而进行的科研活动。依照《公约》和我国《专属经济区和大陆架法》有关规定,我国享有对海洋科学研究活动的管辖权。

我国海洋科学研究主管机构为国家海洋局,负责组织海洋调查研究,推进海洋科技创新,组织实施海洋基础与综合调查,承担海水利用和海洋可再生能源的研究、应用与管理,管理海洋系列卫星及地面应用系统,拟订海洋技术标准、计量、规范和办法。

3 我国专属经济区管理面临的挑战

3.1 管辖海域存在争议

受闭海、半闭海和岛链等因素的影响,我国与邻国需要划定的海上边界总长约7000多公里^[7],与周边国家存在叠加水域。由于与周边国家的专属经济区划界主张存在争议,除北部湾

外,其他海域的海洋划界问题悬而未决。

我国岛礁存在主权争端。在东海,我国和日本对于钓鱼岛存在主权争端,在南海,南沙群岛的部分岛礁被周边国家非法占领,这些岛屿主权的归属,直接影响了专属经济区范围的确定。

3.2 法律法规有待完善

一是涉海法律体系不健全。我国对海洋立法重视不足,《宪法》没有提到海洋,导致海洋立法缺乏最根本的指引。没有海洋基本法,立法缺乏依据、战略性和目的性,而且各海洋立法主体缺乏沟通和协调,导致海洋法律繁多,综合性法律较少,内部缺乏协调性^[8]。

二是专属经济区配套法律法规有待完善。目前除了《专属经济区和大陆架法》外,我国尚没有专门针对专属经济区管理制定行政法规、部门规章,仅有渔政巡航执法方面的规范性文件,只是在涉及专属经济区管理的法律法规规章中进行了一定的调整。

三是对于公约赋予的权利,并未完全通过法律的形式进行确认。例如海洋科学研究方面,利用海水、海流和风力等经济性开发立法意识不够,指导性条款缺失,在专属经济区军事利用、军事行动等方面法律上仍存空白^[9],使得外国非法活动有机可乘。

3.3 管理体制存在缺陷

管理部门数量较多,管理职能相对分散。专属经济区主要的管理部门为国家海洋局和农业部,外交部、环境保护部、科技部、公安部、国家文物局等十余个部门和机构承担部分管理职能,专属经济区管理存在职能交叉重叠、分工不明确等问题。由于综合协调机制和咨询参谋机构的缺失,对于重大事项的管理,协调力度不够,对于管理的完善和意见建议的获得产生不利影响。

3.4 执法能力有待提升

鉴于我国管辖海域面积大、范围广、海洋事务繁多的现实,对于如何建设统一高效强大的执法队伍,仍然面临着诸多挑战。中国现有的海洋管理权分散在海监、海事、渔政、海关、边防海警等多个部门,呈现出多头管理、职能交叉、执法力量分散、相互间重复建设、信息共享水平低等特点^[10]。2013年机构改革后,国家海警局的组建需要配套相关法律法规,整合“海监定期巡航维权执法”、“渔政定期巡航”制度,明确执法依据。

此外执法装备落后,管理水平参差不齐,执法人员综合素质不高,后备力量欠缺等现实困难,需要逐步解决、完善和提升。

3.5 渔业资源养护有待完善

由于历史原因,我国海洋科技事业发展起步较晚,对于海洋研究的重视不够,对海洋的认识不足,投入虽逐步提高但仍有待加强,整体研究能力较为落后。以渔业资源为例,捕捞努力量和渔获量等基础数据的获取较为困难,导致总可捕量的确定不尽合理,渔业资源养护管理缺乏基础性支撑。此外,我国与周边国家签署了渔业协定,在共同的作业区,单方实行伏季休渔制度,而不是与相关国家共同管理,不利于渔业资源的养护。

4 完善我国专属经济区管理的对策和建议

4.1 加强争议岛礁和区域的管理

加强对争议海岛主权的维护和争议海域的实际控制,有利于确定我国管辖海域范围,提升综合管理能力,统筹自然资源的养护和管理,维护我国海洋权益。为此建议从以下两个方面努力。

一是要坚持我国对争议海岛的主权。岛礁的归属,关系着主权国以岛礁为基础,主张海域管辖的实现及自然资源主权权利的归属,因此,争议岛礁的主权归属往往会影响当事国海域划界结果。我国应提高对争议岛屿的重视程度,通过发表“白皮书”或“声明”的形式,表明我国立场,通过实际行动,强化对争议岛礁的主权,并进一步争取实际控制。

二是要加强专属经济区的实际控制。从《联合国海洋法公约》、国家海域划界实践及司法判例来看,别国的实际控制时间越长,划界情势将会对中国越不利,这也是这些国家对我国提出的“搁置争议,共同开发”的原则置之不理的一个原因^[11]。因此,我国应坚持执行巡航制度,加强渔业资源的养护和管理,加强对专属经济区的实际控制。

4.2 完善专属经济区法律法规

加入《公约》以后,我国在立法上做了大量的工作,颁布了相关法律,但法律法规体系不健全,层次较为单一,立法相对滞后。因此,建议从以下几个方面着手,完善我国专属经济区法律体

系。

首先,完善海洋立法体系,要提高海洋法律的法律地位。宪法作为我国根本大法,由于“海洋”未能“入宪”,我国现行海洋法律体系结构缺少最高层次——国家根本法(宪法)的法律条文规定^[9]。海洋法律这种最高层次立法的缺失,导致海洋法律体制不完善,因此,要积极推动将海洋写入宪法。

其次,要制定我国海洋基本法。出台《中国海洋基本法》,管理海洋基本事务,能够提供立法依据,提升海洋管理战略性,提高针对性。《中国海洋基本法》应整合现有法律法规,明确专属经济区的海域范围、主管部门、执法机构、自然资源养护和管理、海洋科学研究、海洋环境保护等指导性规定。

再次,要制定配套的法规规章。尽快出台配套的法律法规,有效补充海洋基本法的不足,提高法律法规的灵活性、针对性、具体性和可操作性,如出台《海洋科学研究管理办法》、《专属经济区军事利用管理规定》以及《海洋能源利用管理办法》等。

4.3 完善专属经济区管理体制

我国即将设立国家海洋委员会,为完善我国涉海行政管理体制改革创造了条件,可以参考美国管理实践。

首先,强化海洋委员会的宏观协调和指导职能。针对涉海类重大事项,成立工作领导小组,由国务院副总理担任组长,海洋委员会主任担任副组长,各部委分管海洋工作的主要领导担任组员,统筹开展工作。

其次,要进一步理顺涉海部委的职能。针对专属经济区管理部门众多,管理分散,职责不清,分工不明的现象,要进一步理顺关系,划清职责,撤并部门,使得海洋管理部门相对集中。

此外,要设置咨询机构,重视参谋作用。在新组建的国家海洋委员会中,单独设立海洋事务咨询委员会,委员会主任由国家海洋局副局长担任,设秘书处、管理处、综合事务处、政策法规处、综合调研室等处室,承担海洋局的咨询工作,依据新形势、新问题,主动提出意见建议。

4.4 加强执法队伍建设

国家海警局的组建,能够有效推进我国海上执法力量的统一,提升海上执法能力。对于建设

统一高效强大的“中国海警”,仍然需要付出许多努力。

首先,明确整合海监、渔政、海关、边防队伍职能,配套法律法规,提供执法依据。如出台《中国海警工作管理规范》,明确中国海警的工作职能,并在此基础上,完善海监和渔政的定期巡航制度,出台《专属经济区巡航管理规定》,针对油气资源、渔业资源等重要开发活动,科学制定巡航时间、区域和批次,为海上综合执法提供制度保障。

其次,“中国海警”在海上执法过程中,应注意与涉海部委下属的海洋执法部门配合,进行联合执法,并加大资金投入力度,依据管辖海域和具体承担职责,补充执法船舰、舰载设备,提升执法能力,保证执法人员安全。同时,加强执法队伍建设,对现有人员进行培训,建立健全后备人才培养制度和培养方式,逐步提升管理水平,提高执法人员综合素质,完善后备力量储备。

4.5 着力推进海洋科技事业发展和海洋资源利用与养护

我国是能耗大国,可再生能源的开发利用,能够缓解我国能源供给压力,减少环境污染,增加经济效益。因此,我们应该依靠科学技术、资金投入和政策支持,在重视专属经济区资源养护的前提下,积极推动海洋科学研究和可再生能源的开发利用。

在能源利用方面,要出台《国家海洋可再生能源法》,支持包括海洋能在内的多种可再生能源开发,配套出台《专属经济区可再生能源开发管理实施细则》,做好整体规划工作,并设立专项资金,用于海洋能源的重点开发利用和推广,鼓励科研成果的产业化,提高海洋能源的综合利用。加大对海洋类高校和科研院所的扶持力度,充分利用高校和科研院所的资源,大力培养一批亟须的海洋资源开发适用人才^[12]。

在渔业资源养护方面,要增强渔业行政主管部门在渔业水域环境方面的监督管理能力,严格执行现有法律制度,提高管理效率^[13];此外,加强基础研究工作,如建立鱼获信息统计制度,建立可靠的渔业数据库,完善渔业统计制度,并通过修订与韩国、日本和越南的渔业协定,尽快与菲律宾、马来西亚和印尼签订双边渔业协定,对争议海域渔业资源进行合作管理,共同养护。

参考文献:

- [1] 联合国第三次海洋法会议. 联合国海洋法公约[M]. 北京: 海洋出版社, 1992: 27.
- [2] 黄硕琳, 唐议. 渔业法规与渔政管理[M]. 中国农业出版社, 2010.
- [3] 尹年长. 论专属经济区的国家主权权利[J]. 湛江海洋大学学报, 2006(2): 6-11.
- [4] 中华人民共和国专属经济区和大陆架法[J]. 新法规月刊, 1998(11): 3-4.
- [5] 林全玲. 中国海监维权执法: 形势分析与立法完善[J]. 理论探索, 2009(3): 123-126.
- [6] 陈艳明, 包特力根白乙. 中国海洋伏季休渔制度研究[J]. 河北渔业, 2010(9): 47-50, 56.
- [7] 孔志国. 中国海权面临挑战[J]. 中国经济周刊, 2010(1): 56-57.
- [8] 许维安. 发展海洋经济亟需法律保证[DB/OL]. [2013-03-30].
- [9] 张辉. 论我国海洋立法的现状、问题及完善途径[J]. 桂海论丛, 2012, 28(4): 104-107.
- [10] 解木. 加强专属经济区内海事执法工作的探讨[J]. 海事研究, 2009(10): 41-45.
- [11] 中内青文. 东中国海和日本海的划界问题[J]. 国外法学, 1980(4): 54.
- [12] 孙悦民. 中国海洋资源开发现状及对策[J]. 海洋开发与管理, 2009(3): 20-23.
- [13] 齐奇, 唐议. 我国渔业水域环境保护与管理的法律制度评析[J]. 上海海洋大学学报, 2011, 20(6): 910-915.

Preliminary study on the management of Exclusive Economic Zone in China

XU Cong-zheng, HUANG Shuo-lin

(College of Marine Sciences, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

Abstract: The Exclusive Economic Zone (EEZ) is a new regime in the Law of the Sea, whose development is closely related to the expanding jurisdiction of littoral states, which has been widely identified by the international community after years of practice. China enjoys certain rights of sovereignty and jurisdiction by legislation, and practices a lot in legislation, law enforcement, exploration and conservation of resources, fisheries management, shipping management, marine science and technology, marine ecological environment protection, etc. However, there's still a need to improve, such as legislation, law enforcement, management and rights protection, which is harmful to jurisdiction and rights protection. Therefore, China faces great challenges in improving the legal system of EEZ, enhancing the level of law enforcement capacity, and promoting the sustainable development of natural resources, so as to be in accord with the development of international marine management. Some advices are put forward in this essay on the basis of summarizing the problems on China's EEZ management, expecting to enhance the integrated ability of management in EEZ.

Key words: exclusive economic zone (EEZ); legislation; law enforcement; fisheries management