

万山海洋开发试验区的法律分析

王承志¹，欧智斌²

(1. 中山大学法学院，广东 广州 510275；中国南海研究协同创新中心，江苏 南京 210000；2. 中国政法大学司法文明协同创新中心，北京 100088)

摘要：万山海洋开发试验区作为广东省第一个海洋经济开发区，自身拥有良好的区位优势和环境资源。推动万山海域的开发对珠海市乃至珠三角地区的产业升级和经济发展有十分重要的作用。但是在准备大力发展的同时，万山地区本身仍存在一些亟待破除的制度障碍问题。本文从万山开发高端旅游业的角度出发，对该地区海域的法律性质、船舶过境、游艇停泊、海钓等问题进行分析，并对该地区的试验性开发从发展与保护的角度提出了建设性意见。

关键词：万山海域；内水；无害通过；游艇停泊；海钓

中图分类号：D996 **文献标识码：**A

万山群岛扼守珠江口，紧临港澳，背靠珠三角，是粤港澳连接的中心区域，在海洋经济发展格局中占有重要地位。作为广东省的第一个海洋经济开发区，万山拥有一块珍贵的资源，那就是所辖面积达 3200 平方公里的海域，风景优美，资源丰富。^[1]包含有多个生物保护区和国际级游艇垂钓区。早在上世纪 80 年代末，港澳人士就提出能否到附近珠江口海域垂钓，经由广东省政府会同广州军区以及边防、海关等部门研究后，在《关于香港游艇到我海域进行垂钓活动问题的复函》（粤办函 [1988] 513 号）中允许试行港澳居民从海上直接乘船进入划定海域进行垂钓活动。但出于边防等形势需要，相关部门制定了一个重要的管理原则，就是“人不上岛、船不靠岸”^[2]。这项政策虽然允许港澳居民、游艇在指定海域活动，但是既不许可船只停泊靠岸，也不许可人员上岛，限制了船只供给和人员观光游览，掣肘极具开发潜力的港澳游艇服务。但出于经济发展需要，有的海岛与当地的边检、边防、公安等部门合作，适度允许港澳游客上岛，由此带来珠海海岛经济的蓬勃发展。1996 年左右，外伶仃岛上唯一的邮电所，一年往外寄出的汇款是 2000 万元。

但香港、澳门回归后，“船不靠岸，人不上岛”原则被严格执行。随着珠海加快发展海岛旅游经济的步伐，港澳垂钓人员不断增多。这一管理模式已不适应形势的需要，使万山的发展优势丧失殆尽。许多港澳人士和海岛群众对此反映强烈，要求放宽对港澳游艇和艇上人员的管限，简化手续，为粤港澳合作闯出新路，推动海岛经济发展。这一问题在近年来的珠海“两会”中备受关注，但这一局面却一直没有解决。

受到相关海洋法规和政策方面的因素制约，目前到万山海岛来旅游的游客，95%是广东人，其中有 50%以上的是珠海的本地游客，而港澳游客却不足 5%。^[3]解决发展环境是当前首要问题。

一、万山海洋开发试验海域的法律性质

在法律上明确珠海万山岛的法律地位有利于进一步明确珠海环港澳蓝色经济带的战略定位、发展路径。

根据我国《领海及毗连区法》第2条规定：中华人民共和国的陆地领土包括中华人民共和国大陆及其沿海岛屿、台湾及其包括钓鱼岛在内的附属各岛、澎湖列岛、东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛以及其他一切属于中华人民共和国的岛屿。珠海万山群岛无疑属于我国陆地领土。此外根据我国《领海及毗连区法》第3条规定，“中华人民共和国领海基线采用直线基线法划定，由各相邻点之间的直线连线而成”。1982年《联合国海洋法公约》在其第8条规定了对于因为采用直线基线的结果把原来不是内水而划为内水者，该部分应允许外国船舶无害通过。从地图上来看，万山海洋开发的试验区的水域都是处于我国领海范围内的。1982年《联合国海洋法公约》和1992年我国《领海及毗连区法》规定领海的宽度从领海基线量起为12海里。万山海洋开发试验区下辖的桂山岛、大万山岛、小万山岛、白沥岛、黄茅岛、外伶仃岛、担杆岛等岛屿相互之间的距离都不超过24海里。根据1992年我国《领海及毗连区法》和1996年我国公布的《中华人民共和国政府关于中华人民共和国领海基线的声明》中的我国大陆领海的部分基线，可以确定整个万山海洋开发试验区绝大部分水域都位于领海基线以内的海域，也就是海洋法上的内海。国际法上，内海与国家领土具有相同的法律地位，国家对其行使完全的、排他的主权，有关内海的法律权利行使均由各国国内法确定。

琼州海峡作为我国的内海峡，是我国内水的典型代表。我国对琼州海峡拥有完全的和排他的主权。现实中，我国可以拒绝外国船舶通过琼州海峡，外国船舶未经许可不得驶入，也不得进行捕鱼和其他海洋活动，否则就构成对沿岸国领土主权的侵犯，与琼州海峡相关的法律制度也是由我国国内法来规定。万山海洋开发试验区目标是借助东邻香港，西接澳门的优越地理位置，打造成允许香港和澳门游艇、国际过境邮轮停泊的自由岛。为实现这一目标，必然会涉及海洋法的相关问题。因此，明确万山海洋开发实验区所处的海域地位是我国的内海，是对开发措施进行分析的必要前提。

二、游艇或轮船过境的法律分析

万山要建设自由岛，打造沿海主题游船母港与服务中心，进一步丰富产品项目，积极推进海洋旅游等相关产业的发展，必然要涉及港澳与外国的游艇、邮轮等船只的过境问题。就港澳游艇而言，由于其活动的区域均主要是在中国内水的范围内，因而主要由本国的法律规范进行调整。对于外国的游艇和邮轮而言，必须先要从领海通过才能进入内海，因此自然地涉及到无害通过的法律问题。下面将就此进行分析。

（一）无害通过的理论分析

根据《联合国海洋法公约》的规定，领海无害通过权是指所有国家（不论为沿海国或内陆国）的船舶（含商船、军舰、政府公务船）均享有无害通过领海（它国）的权利。^[4]领海无害通过权是联合国海洋法会议通过国际立法方式授予国家各类船舶的权利，但是《联合国海洋法公约》的此项授权并未普遍的被国际社会全部接受。该项授权中涉及商船的¹无害通过权部分，因其与传统国际法吻合，成为国际惯例；至于涉及军舰的无害通过权，有学者认为公约的解释应为不包括军舰，而仅仅指商船：由于军舰和一般商船存在区别，因此如果公约有给予军舰无害通过权的意思，应当在公约文本中明确说明^[5]。我国《领海及毗连区法》也规定：“外国军用船舶进入中华人民共和国领海，须经中华人民共和国政府批准。”^[6]

根据“领海无害通过”，船舶通过领海时应受《海洋法公约》或其它国际法规则约束并且不损害沿海国的和平、良好秩序或安全，否则背离此宗旨的通过行为可被视作有害通过。《联合国海洋法公约》对这种有害通过做了一个列举，具体包括：（1）武力使用或武力威胁行为，即对沿海国的主权、领土完整或政治独立进行武力威胁或使用武力，或以其它违反《联

联合国宪章》所体现的国际法原则的方式进行武力威胁及使用武力；(2) 武器操练或武器演习行为，即以任何形式的武器进行军事操练或军事演习的行为；(3) 情报搜集行为，即目的在于搜集情报使沿海国的防务或安全受损害的行为；(4) 有害宣传行为，即目的在于影响沿海国防务或安全的宣传行为；(5) 飞机起落行为，即在船上起落或接载任何飞机的行为；(6) 军事装置发射行为，即在船上发射、降落或接载任何军事装置的行为；(7) 反监管行为，即违反沿海国海关、财政、移民或卫生的法律和规章，上下任何商品、货币或人员；(8) 故意海洋污染行为，即违反海洋法公约规定的任何故意和严重的污染行为；(9) 捕鱼行为，包括任何捕鱼活动；(10) 研究和测量行为，即进行海洋研究或海洋测量活动；(11) 通讯干扰行为，即任何目的在于干扰沿海国任何系统或任何其它设施及设备的行为；(12) 其它行为，即与通过没有直接关系的任何行为。

由于现代科学技术突飞猛进,损害的方式文层出不穷。很难把所有的损害行为一一列举出来。故“无害”和“非无害”的界限,只能从沿海国主权和利益这个标准去衡量,只要有侵犯沿海国主权和损害其利益的行为,其通过就不是“无害通过”。同时,现代海洋法固然授予船舶“无害通过”的重要权利,但并不排斥沿海国对通过其领海的正在行使无害通过权的船舶实施某种限制的权利。根据《联合国海洋法公约》的规定以及我国《领海及毗连区法》的相关规定,这种限制的基本内容如下^[7]:

(1) 国家立法权。现代海洋法承认沿海国依据海洋法公约规定和其它国际法规则,对有关事项诸如航行安全及海上交通管理;保护助航设备和设施以及其他设施或设备;保护电缆和管道;养护海洋生物资源;防止违犯沿海国的渔业法律和规章;保全沿海国的环境,并防止、减少和控制该环境受污染;海洋科学研究和水文测量;防止违犯沿海国的海关、财政、移民或卫生的法律和规章,制定关于无害通过其领海的法律和规章的权利。

(2) 海道指定权。沿海国考虑航行安全认为必要时,可要求行使无害通过其领海权利的外国船舶,使用其为管制船舶通过而指定或规定的海道分道通航制。

(3) 险船查证权。外国核动力船舶和载运物质或其它本质上危险或有毒物质的船舶,在行使无害通过领海权利时,应持有国际协定为这种船舶所规定的证书并遵守国际协定所规定的特别预防措施。对此类险船证书,沿海国有权查验。

(4) 保护权。保护权内容有两项,一是防止权,二是暂停权。防止权是指沿海国享有的防止非无害通过的权利,即沿海国可在其领海内采取必要的步骤以防止非无害的通过,在船舶驶往内水或停靠内水外的港口设备的情形下,沿海国也有权采取必要的步骤,以防止对准许这种船舶驶往内水或停靠港口的条件的任何破坏。暂停权是沿海国享有的暂时停止外国船舶的无害通过的权利,即为保护国家安全包括武器演习在内而有必要,沿海国可在对外国船舶之间在形式上或事实上不加歧视的条件下,在其领海的特定区域内暂时停止对外国船舶的无害通过。

领海无害通过仍然是一个极为复杂的问题,其复杂性及矛盾性在于:承认商业船舶的无害通过权,但并不排斥沿海国的限制权和沿海国的司法管辖权;在深层次上,沿海国在何种情形下行使限制权,在何种程度上实施司法管辖权,以及在何种场合中采取安全措施,都是值得注意与探究的问题。

(二) 对万山海洋开发试验区的影响

领海至多不过 12 海里的海域,其承载的法律规制却十分复杂。根据《联合国海洋法公约》以及我国《领海及毗连区法》的规定,外国船舶只能“无害通过”该区域,“无害”与“通过”都受到严格的规制,这样水面上虽然风平浪静,但一种无形的法律屏障将外国船舶挡在门外,境外船舶进出这一海域有极其严格的限制,这种苛刻的法律环境,使万山海洋

开发试验区本身的优势地理位置、各种优势资源的发挥受到一定限制。对于打造地区流通中心的万山试验区而言,境外船只更加自由进入领海是一个必然的问题,因而进行应对十分必要。

万山海洋开发试验区作为我国海洋战略的一部分,首先必须摆脱这种封闭固守的常态,要“走出去”,就要改变传统的思维模式。因此,对于传统的领海制度,我们应该依托万山海域的自身特点优势,发展趋势,结合战略部署进行调整,对于在涉及我国国家安全的领域,要坚持保证我国周边的和平稳定安宁的政策;但同时在这个基础上对旅游邮船、游艇等船舶的航行政策进行调整,扩大同航自由,对于特殊的需要审批授权的活动,应适当简化审批授权程序。

三、游艇或轮船停泊的法律分析

(一) 境外游艇、邮船停泊的国际法基础

在一国内海范围内,国家对其享有绝对的主权。因此,作为沿海国领土一部分的内海,沿海国对于内海领域内的人和事物享有排他性的管辖权。对于境外游(邮)船而言,即便在一国领海享有无害通行的权利,但是也必须是“连续不停的迅速”通过沿海国的领海,倘若要在领海范围内的停泊,均需依据沿海国的法律规定执行。在通过航行所附带发生的停泊和下锚,或者在因遇到不可抗力或遇难所造成的停泊等情形之外,只有经过沿海国的许可,境外的船只才能在领海区域内的港口码头停泊。而在内水的海域,沿海国享有的管辖权则是更加充分。

万山海洋开发试验区的海岛属于我国领土,其水域属于我国内海。在这一基础之上,要构建自由岛,促进港澳地区和东南亚地区人员货物的交流,在制度上进行突破性的建设即是国家主权的体现。在我国对领海区域的船只实现管辖的同时,自主的调整相关政策,简化审批的相关程序,达到更好的吸引物资人流的效果。

(二) 境外游艇、邮船停泊的制度障碍

如今,万山地区正在积极推行多项建设,促进更多的高端服务业发展。桂山对外开放码头及游艇会所一期建设将完成,并即将申请省政府组织验收对外开放^[8]。该项目建设完成,是为了更好的吸引境外游艇,邮船来万山群岛地区,推动当地旅游业等相关产业的发展。在这样的背景下,依然实行“船不靠岸”的管理方法不仅不能吸引游艇前往,也不符合万山的规划前景。因此这项管理原则这对于万山地区建设自由岛是一个需要破除的障碍。

此外,珠海市口岸局曾表示,目前的政策壁垒主要在于港澳游艇进入口岸后,被查验单位当作客船进行管理,^[9]由于按照客船进行的审批手续比较繁琐,从而导致来此进行观光旅游的境外游艇停泊造成不便;此外,2009年交通运输部出台的《游艇安全管理规定》第45条规定了:“乘员定额12人以上的游艇,按照客船进行安全监督管理”。由于港澳地区前来观光旅游的大量的观光游艇往往不局限于这一规格,从而导致了游艇来往的手续繁琐。因此,要推动自由岛的建设,吸引港澳以及境外船只前来观光旅游,在对境外游艇船只停泊管理等制度方面需要进行调整。

最后,在《万山海洋开发试验区区委和区管委的2012年工作报告》中可以看到,2013年工作安排之一就是坚持扩大开放,突破发展的瓶颈制约。^[10]其中一项就是推进海岛上的游艇码头对外开放工作。我国在九十年代就意识到海岛的丰富资源和海洋资源开发的重要的地位,为了加强海岛的立法、保护和管理,出台了一系列的法律规定,但均未涉及海岛的开放和利用方面规范;2009年颁布后2010年正式实施的《海岛保护法》分为6章共58条对我国海岛保护作出规定,但这同样没有涉及相关内海的开放问题;而珠海作为我国经济特区

之一,在海岛和管辖范围内的内海在开放程度方面缺乏相应的完善的地方性规章和法规。在涉及海岛开放、码头的对外开放和管理方面还存在制度规范上的相应空白点。这对于万山海洋试验开发区进一步推进海洋建设、吸引更多的人流物流而言,是一个亟需完善的地方。

(三) 境外游艇、邮船停泊的规制

在《中国珠海市委珠海市人民政府关于促进万山海洋开发试验区加快发展的若干意见》(讨论稿)中我们可以看到,珠海将积极推动在桂山岛建设广东省首批粤港澳游艇对外开放码头,加快研究出台港澳游艇管理办法,实现港澳籍游艇在万山区指定水域活动及停泊。这意味着将在制度上进行完善,实现境外游艇的来往便利。万山海洋开发试验区既然是试验区,可以在行政区域内的内海中实行往来香港、澳门游艇的登记制度,对于香港和澳门地区来说,在内海地区游艇往来登记不存在主权方面的顾虑,这完全是在行政区域内政府行使公共管理职能。

但同时,开放境外游艇、邮船的自由同行并不意味着其不受任何限制。必须遵守我国现行的相关法律法规。一是船只本身应该符合规定。2006年公布的我国《海事行政许可条件规定》就对海域活动的船只进行了规定,如基本的文书、证书等文件应该齐备,船舶是合法注册的船只,经过了安保评估等内容^[11]。万山海洋开发试验区在开放自由同行的时候,在上述方面对于船舶的要求应该要按照相关规定进行;二是应该注意防止船舶污染和倾倒危险物。万山海域的发展方向是以会议、海钓休闲等高端服务业为前景的,因此,对于停泊船只的环境保护要给予充分关注。海洋污染的扩散性特点使得任何的不慎都容易导致严重的后果,造成环境的污染和海洋生物的生存危机,因而船只在码头停泊的同时,对它的环境要求必须严格;三是游艇和邮船在港口码头的停泊必须按照要求在规定的海域活动。如2000年出台的公安部《沿海船舶边防治安管理规定》第17条就规定“出海船舶和人员不得擅自进入国家禁止或者限制进入的海域或岛屿”,万山地区现在仍然有部分军事区域,在开放游艇,邮船进入海域之后,对它在海域的活动应该划定固定的区域范围,排除其在军事限制区的活动;四是要建立相关管理机构,对于沿海船舶集中停泊的码头,可以考虑建立船舶治安管理组织,与当地公安边防部门配合,更好地管理游艇和邮船。

四、海钓的法律分析

(一) 发展海钓的背景

海洋垂钓是万山海洋开发试验区发展海岛旅游业的重要部分。海洋垂钓作为一项高雅的休闲活动和高水平的竞技运动,在西方发达国家已有上百年的发展历史。海钓作为当今一项互动、高雅、刺激的时尚休闲体验活动,因具有形式新颖、重复消费频率高、逗留时间长等特点和体验式旅游的形式而受到游客的欢迎^[12]。大力发展海钓业,可以整合利用多种资源,带动渔具饵料、酒店经济、购物消费、游艇经济、海景房产经济等相关产业的发展,从而形成一个包含“食、住、行、游、购、娱”在内的海洋休闲旅游产业链^[13],促进地方城市的全面发展。

万山是一个渔业资源丰富的海域,对发展海钓业有天然的资源优势^[14]。对万山地区的渔民而言,海钓业的发展有利于引导其转变转业,剩余劳动力的再就业^[15],增加他们获取收入的途径。渔业是万山群岛的传统产业,当地居民的收入主要靠捕鱼,收入来源单一,并且传统渔业受海洋气候环境影响大,存在不确定性;另一方面由于近些年的狂捞滥捕,海洋环境恶化,渔民的可捕鱼源减少,收入下降^[16]。而发展海钓产业,举行海上垂钓、海上船钓比赛、矶钓比赛,不仅需要各种船只载送服务,也需要配套的服务。因此,渔民的收入来源将变得多样化,除去传统的捕鱼收入,还可为海钓游客提供导游服务、家庭宾馆、渔家乐、出租渔船等,这些能提高渔民的收入水平,改善渔民生活状况,促进当地经济发展。

万山海洋试验开发区所处的海域都在内海的水域。根据内海的主权地位,沿海国得因此享有其内海生物资源的主权,且得依其国情自主决定内海生物资源的管理开发制度,沿海国的国民得在其国内法规定下进行捕捞、养护和管理等活动。内海的法律地位决定了在这部分海域中国家有权按照国内法的任何相关规定养护与管理海洋生物资源,国内适用于河流、湖泊等水域的法律法规在内海中具有同样的法律意义;同时也意味着本国可以制定相关政策,对于其内海区域内的海洋资源的保护和开发进行调整。

(二) 发展海钓的制度障碍

我国对外国人进入我国管辖水域进行渔业活动规定了严格的程序。我国《渔业法》第8条规定:“外国人、外国渔业船舶进入中华人民共和国管辖水域,从事渔业生产或者渔业资源调查活动,必须经国务院有关主管部门批准,并遵守本法和中华人民共和国其他有关法律、法规的规定;同中华人民共和国订有条约、协定的,按照条约、协定办理。国家渔政渔港监督管理机构对外行使渔政渔港监督管理权。”万山区周围的水域属于我国的内海,外国人及游艇进入万山海域捕鱼也应严格受到该条款的约束。这条规定的初衷是为了体现我国的主权权利,更好地保护我国的海洋生物资源。然而现在万山海洋经济试验区在发展现代海洋渔业、海岛旅游业的过程中,该条款存在一定壁垒作用。因此,进行试验改革就需要在严格的审批程序与建设吸引人流物流的自由岛之间进行平衡。

鉴于万山海洋开发实验区的特殊地理位置,毗邻香港、澳门,港澳游艇及外籍游艇是万山地区发展海钓业的主要客户群体。现在香港、澳门及外籍游客想要进入万山海域垂钓主要面临了两个重要关卡。其一是繁杂的出入境手续。港澳及外籍游客要进入万山区垂钓必然要先进入万山海洋开发实验区,登上万山海域上的岛屿。我国《出入境管理办法》对港澳居民来大陆及外国人入境做出了规定,其中第十条规定“中国公民往来内地与香港特别行政区、澳门特别行政区,中国公民往来大陆与台湾地区,应当依法申请办理通行证件,并遵守本法有关规定。具体管理办法由国务院规定。”第十五条规定“外国人入境,应当向驻外签证机关申请办理签证,但是本法另有规定的除外。”这些复杂的入境手续把大批有心来进行海钓的游客挡在了万山群岛之外;其次,《渔业法》中要求外国人进入我国管辖水域垂钓需要经过有关主管部门的审批,手续繁琐,也阻碍了万山地区发展海钓业。而这部分流失的潜在客户是非常巨大的。据澳门旅游局数据,2012年访澳的旅客有2800万(人次),其中的1/4会到访珠三角。^[17]如果能吸引这些访澳旅客数的零头到访万山各海岛,万山群岛的旅游发展前景将不可估量。

现在珠海对万山海洋试验开发区所属群岛进行国际自由岛试验,向国家争取万山海洋开发试验区内的海岛拥有出入境便利政策,简化港澳居民来海岛观光旅游的通关手续,对港澳居民和持港澳签证外国人免签上岛,简化港澳游艇及外籍游艇在此水域进行海钓的行政审批手续,必然将促进万山的旅游业蓬勃发展,拉动万山的经济增长。国家也有权根据个别地区的实际发展情况,对内海中个别地区的捕鱼制度做出特别安排,而这种特别安排的法律基础正是我国对内海的完全管辖权的另一方面的体现。

(三) 境外游船海钓作业时的权利与义务

在珠海环港澳蓝色经济带、万山地区自由岛的建设中,适当地开放内海区域的海洋生物资源是必要的。但在发展境外游船的海钓等休闲服务业时,应强化管理。例如,美国和日本等休闲渔业发达的国家,在立法,科研技术,管理方法等方面形成了较为成熟的体系^[18]。万山地区应制定相应的措施,对海钓方式、海钓区域、排污管理等进行有效规制。域外游船在该海域内进行海钓作业,享有我国赋予其相应的权利,但同时应当遵守我国相应的法律、行政法规,履行相应的义务。对于违反我国法律、法规的行为,我国应当根据属地管辖原则,对域外游船、游客实施相应的法律制裁。具体分析如下。

1. 境外游船、游客海钓方式的限制

我国《领海及毗连区法》第 11 条规定：“任何国际组织、外国的组织或者个人，在中华人民共和国领海内进行科学研究、海洋作业等活动，须经中华人民共和国政府或者其有关主管部门批准，遵守中华人民共和国法律、法规。违反前款规定，非法进入中华人民共和国领海进行科学研究、海洋作业等活动的，由中华人民共和国有关机关依法处理。”但作为以旅游业为目标产业的万山海域自由岛，应当适当对境外游船、游客开放领海区域的捕捞，以此招商引资、吸引游客。但是，万山群岛在以旅游开发为目的，允许境外游船、游客进行海钓作业的同时应当对海钓方式做出限制，以维持可持续发展。例如，在海钓业发达的澳大利亚，对于海钓的渔具，数量，规格等均有明文的法律规定^[19]。捕捞方式，应当限制为垂钓，任何拖网、围网、刺网等渔船、渔具作业是不被允许的。此外，应当遵循我国《渔业法》第 30 条之规定，“禁止使用炸鱼、毒鱼、电鱼等破坏渔业资源的方法进行捕捞。”违反法律规定的，中华人民共和国可以行使领海内的属地管辖权，对违法行为依法追究法律责任。

2. 境外游船、游客海钓区域的限制

我国《渔业法》第 29 条规定：“国家保护水产种质资源及其生存环境，并在具有较高经济价值和遗传育种价值的水产种质资源的主要生长繁育区域建立水产种质资源保护区。未经国务院渔业行政主管部门批准，任何单位或者个人不得在水产种质资源保护区内从事捕捞活动。”对于万山地区将来建成的自由岛而言，应当聘请海洋生物专家对相应海域的动植物资源进行详尽的调查、研究，对于具有较高经济价值以及遗传育种价值的水产资源，应当设置禁渔区，境外游船、游客有在该区域外垂钓的权利，但任何在禁渔区内捕捞的行为均应禁止。当今，国际趋势是在协调的环境中渔业资源的持续利用^[20]，万山试验区应当特别注重这一点，禁渔区的设定应当明确、有辨识度，相关部门应当履行足够的告知义务。此外，在鱼虾洄游、繁殖季节，应当限制、甚至禁止海钓，以保证海钓产业的可持续发展。目前来讲，较为可行的方案是集中开发海钓区域，并对该区域进行相应的监管。在该区域内游客可按照规定自由垂钓，不受限制。集中海钓区域的另一好处是，便于对游客捕捞的海洋生物进行监管，防止滥捕滥杀珍稀海洋物种。

3. 海钓物种的限制

无居民群岛在开发过程中，若不正视地方的合理利益诉求，建立协调的环境资源保护体制，开发利用中的生态安全保护将面临严重问题^[21]。发展海钓等休闲渔业亦是如此。为了促进万山开发区的旅游业可持续发展，应当以保护稀有物种，限制滥捕滥杀，防止海洋生态破坏为前提。我国《海洋环境保护法》第 24 条规定：“开发利用海洋资源，应当根据海洋功能区划合理布局，不得造成海洋生态环境破坏。”同时第 26 条进一步规定：“开发海岛及周围海域的资源，应当采取严格的生态保护措施，不得造成海岛地形、岸滩、植被以及海岛周围海域生态环境的破坏。”因此，开发利用万山群岛的海洋资源，首先应当对该区域的海洋物种与海洋生态环境进行深入研究，尤其应当对稀有海洋物种进行深入调查。对稀有、珍贵海洋动物、植物生存的海域，应当设置保护区。同时，可以考虑在游客中心等公共区域应当设置科普专栏，就该海域的自然生态状况以及动植物物种对游客进行详尽告知。此外，对境外游船、游客垂钓活动进行适当合理的监管，对捕捞生物进行不定时抽样检查。对于捕杀珍稀海洋生物的行为，依照我国《海洋环境保护法》第 76 条，以及相关的法律、行政法规实施法律制裁。

4. 海钓区域的污染防治

污染的防治应视为万山海域自由岛进行海钓开发的基础，本文上述几点的论述应当以防止污染为基本，否则不但海洋生态遭到破坏，珍稀海洋生物、高经济价值动植物的生存受到

威胁,以发展旅游业为目标建设环港澳蓝色海洋经济带的目标也必将落空。我国《海洋环境保护法》第62条第1款规定:“在中华人民共和国管辖海域,任何船舶及相关作业不得违反本法规定向海洋排放污染物、废弃物和压载水、船舶垃圾及其他有害物质。”具体来说,垂钓的时间较长,游客素质的参差不齐等因素都极易导致发生乱扔垃圾、乱排污染物的行为发生,因此对游客的垂钓行为应当进行相应监督、管理。对污染海洋环境的行为应当进行警告、罚款等相应处罚。此外,对于体积较大、马力较高的游艇,应当征收适当的环境治理费用。

五、小结

国务院已于近日正式批准设立中国(上海)自由贸易试验区,旨在探索对外开放的新路径和新模式,形成可复制、可推广的经验,服务全国的发展。从方案内容看,金融领域的开放创新,是自贸区建设中至关重要的一环。从国家在战略上的安排推测,在华南地区设立一个自贸区相当必要。自贸区的设立将对万山区转型为“自由岛”提供依据,探索海岛开发开放的有效途径。

万山区海域可以定义为珠江口国际海洋休闲旅游垂钓区,推动港澳深珠边境管理一体化“试验”,以珍稀丰富的垂钓资源和独特的南海季候景观吸引众多海钓爱好者。同时可以考虑建设高端游艇基地,边境管理适当放开,建设沿海主题游船母港与服务中心,进一步丰富产品谱系,避免我国海洋休闲渔业中综合性一体休闲场所少的现象^[22]。可举办一些海上文娱、体育活动,如:海上派对、海钓等,积极推进海洋旅游发展。要加大体制政策方面的突破,积极争取国家及省的政策支持,比如说粤港澳游艇自由行,率先建成具有国际竞争力的海洋示范区。

在2013年8月的珠海市海洋经济工作会议上,珠海已经形成《关于促进万山海洋开发试验区加快发展的若干意见(讨论稿)》^[23]。《意见》从做大做强海洋旅游业、培育壮大智慧海洋科技、加快建设生态休闲渔业、推进区域物资中转等十大方面,全力推进万山区创建成为我国首个海陆一体化的国家级海洋综合开发示范区,在探索海洋海岛开发和构建蓝色海洋经济方面先行先试,发挥海洋综合开发试验的示范作用,加速使珠海建设成为海洋强市。要落实这一目标,首先要调动港澳的人力、财力和物力参与到试验区的发展中来,首先须突破现有的港澳“船不靠岸、人不上岛”政策,简化来往手续,推动海岛经济发展,为粤港澳合作闯出新路,更好地发挥珠海毗邻港澳和拥有6条国际航道的区位优势。

2010年10月1日,珠海经济特区扩展到珠海全市^[24],这为万山试验区的配套法律制度提供了良好的基础,由于全国人大及其常委会对经济特区的授权立法属于“一揽子”授权,其范围并未限定^[25],使得经济特区立法的自由度和灵活性很大,经济特区充分利用立法权进行突破性的立法实验拥有了广阔的空间;另一方面,更要争取向国家要政策,力争得到制度上的支持。通过以上法律分析,具体而言,本研究认为可以在万山区进行如下试验:

(一) 岛屿(设施)军转民试验

随着我国海军实力的增强以及南海防线的前移,今天的珠海已经基本上失去边防前线的屏障作用,成为了海防的第二条甚至第三条防线。珠海的海岛军事设施较多,土地资源缺乏,万山试验区的不少海岛属于无居民海岛。2011年国家海洋局印发了《无居民海岛使用申请审批试行办法》^[26],这是继国家海洋局、民政部、总参谋部联合制定的《无居民海岛保护与利用管理规定》于2003年公布之后,关于无居民海岛开发的又一个法律法规。这些规定也构成了万山地区的海岛开发的法律法规基础,例如,《无居民海岛保护与利用管理规定》的第3条中明文规定了“国家鼓励无居民岛屿的合理开发利用和保护”,在第8条中则规定了海岛功能的区划与规划要“促进海岛经济与社会发展”。万山区需要加强规划以及得到省

市两级政府大力支持,在万山群岛进行开发的关键时刻,可以考虑与军方协商,在不违反国防安全法律法规的前提下,将失去第一线边防作用的岛屿设施和地盘以合理的方式进行功能转变,将原本的军事用地转为民用民营,以达到充分利用、开发海岛的目的;在开发的方式上,应遵守相关法律规定,明确海岛属于国家所有,在这一前提下采用国际通行的海岛租赁做法来进行,由单位或个人向政府部门提交开发申请书、开发方案、项目论证报告等材料,审批通过后获得海岛一定年限的使用权,进行旅游度假、休闲娱乐等功能的开发和利用。在海岛军转民的这一过程中,需要明确的是,对于相关军用设施以及海岛景观资源的保护须严格依照相关法律法规进行,以实现海岛资源开发的可持续发展。

(二) 海洋管理的综合化

与陆地相互之间弱相关的特性不同,流动中的海洋更具有一体性特征,因而天然地要求内部协调的管理方式,不像陆地可分而治之。加强海洋综合执法部门的权力是大势所趋,万山区可以在进行如下试验:1、加强综合管理部门的权力,比如成立海洋厅,将海事部门、民政部门、交通部门等多头管理一体化,由广东省委、省政府、省军区统一协调,把涉海管理权集中在一个部门,委托万山区全权管理;2、借鉴其他国家的经验,在各个涉海部门之上,成立一个由高层挂帅的协调委员会^[27],这样一个以海洋综合开发为职能的地方议事协调机构可由本级政府决定设置,无需报上一级政府批准,且不再独立设置办事机构,在操作上具有一定的便捷性;3、不调整主管机关,针对涉海的执法部门进行统一。现在的海洋执法权分别由海监、渔政、海关、海事、边防武警等多个部门行使,无法有效的在海洋执法上形成合力。万山作为国家第一个海洋试验开发区,在制度上面可以有所突破,可以多部门统一联合执法的方式进行。在执法活动中加强信息的共享和执法资源的有效安排;4、将万山区海域定为珠江口国际海洋休闲旅游垂钓区,在该区内禁止拖网、围网、刺网等渔船、渔具作业,只能垂钓作业;请珠海市向省政府呼吁,修改广东省相关法规,禁止60匹以下马力的快艇跨市作业,调动各市对海洋资源保护的积极性,同时加快广东省市际间海域划界工作,明确各地对市辖海域管理权限。

(三) 推进游艇码头的国际化

万山可以考虑建设高端私家游艇基地、中国国际游艇俱乐部(兼有会所以及游艇社区)、运动型游艇会,以港澳游艇为主要目标群体,建设沿海主题游船母港与服务中心,进一步丰富产品谱系,积极推进海洋旅游发展。据了解,珠海年底前就将完成桂山对外开放码头及游艇会所一期建设并申请省政府组织验收对外开放^[28]。继续发展海岛海洋高端休闲旅游业,就需要在万山试验区适当放开边境管理,对于港澳籍人员、船只的流通审批程序进行简化。2011年施行的《珠海市水上交通安全条例》在第12条对于港澳游艇进入珠海作出了规定^[29],港澳游艇不必再依据先前规定先注销在港澳当地的登记,然后在珠海重新登记。新政策可保有港澳登记的同时向珠海的海事部门办理临时登记,由此有了类似两地车牌的船舶“双户口”,不仅可以自由穿越珠海水域在港澳之间往返畅游,更能随时在珠海各码头靠岸停泊。在这样一个有利的背景下,万山区可以在完成硬件设施建设的同时,优化渡口的服务,吸引更多的港澳游艇前来观光休闲。

(四) 边境管理一体化“试验”

万山区应就海岛开放、人员出入等方面问题与省、市有关部门和口岸联检单位协调,简化港澳居民来海岛观光旅游和垂钓的通关手续。此外,港澳深珠四地在边境管理方面可以加强信息联网,实现动态信息共享,实现边境管理的一体化。并以此为基础扩大邮轮、游艇等的航行自由。目前国内尚未出台完善的游艇管理相关政策法规,游艇日常出航、出入境及检验登记等,都只能参照货运船舶进行管理。这导致游艇每次出航,就得提前向海事、边防部门报告出航计划,登记登船人员身份证,而且所有登船人员到达码头入口时,还得接受边防

部门对身份证的扫描查验后才能放行。外籍游艇要入境中国,还动辄得缴纳数额不菲的保证金,此外还需提前报备审批通过率也不高^[30]。因此,对于必要的审批授权的活动,应该尽量简化审批授权程序。同时,试行港澳游船“船可靠岸,人可上岛”政策,允许港澳游艇及艇上人员可自由进入万山群岛指定岛屿和海域,建议首批指定桂山、万山、东澳、外伶仃、担杆五个主要岛屿和珠海万山群岛垂钓区海域,并在上述岛屿建立游艇停泊区和检查机构。最后,还需注重在规章制度层面进行完善。例如在游艇管理方面,我国过去通常将船舶的用途只划分为运输和作业两类,对于休闲娱乐类的游艇本身的立法就有所缺失。对外籍游艇的管理的政策性文件更是无法满足日常管理工作的需要。^[31]在充分调查考证之后出台《珠海市游艇管理试行办法》,对游艇的管理进行较全面系统的规定,并对于一些限制在《办法》中进行排除,比如,在检验、登记上,取消必须提供设计图纸的限制等规定;同时,鉴于万山试验区大力发展旅游业,海钓休闲展的特色,而我国休闲渔业的法律法规仍存在前瞻性不强,可操作性不够^[32]等问题,进一步完善海钓等休闲渔业的细则,增强执法的可操作性。最后,利用珠海拥有地方立法权的优势,争取国家支持,进一步对游艇税收政策进行放权,这也是促进万山试验区物资人员流动的一个可以考虑的举措。总而言之,上述分析的目的,均是为万山海域创造一个自由宽松开放的法律环境。

(五) 建立粤港澳海上合作特区

万山区要主动加强与港澳的联系,发挥传统边贸联系和人员往来的优势,推动与港澳专业和民间团体之间的交流合作,通过人员的流动,聚集人气,带动物流和资金流,进而促进海岛的发展。在签注问题上,可简化港澳游艇及船上人员往来万山群岛审批查验等手续。目前港澳居民想上岛游玩,需先从澳门过关,再乘车前往香洲北堤码头乘船上岛。对此,可以争取国家特殊政策的支持,对港澳居民,或者有港澳签注的国(境)外游客实施直接落地签注方案,即在香港或澳门直接前往各海岛,在海岛上完成验证;或者参照横琴新区实行的特殊政策,申请“一线放开,二线管住”政策,推动万山区管辖的海岛和海域逐步实现全方位对外开放。

(六) 岛上往返港澳直航的路线

若港澳到岛上开通直航后,势必能加紧与港澳的合作,引进技术人员帮助海岛开发。万山区可以与九洲旅游集团公司沟通,将九洲港至香港的船班能途经桂山岛进行停靠上下客,充分发挥万山港国家一类客货运口岸的作用;结合横琴岛长隆海洋度假区项目的建设,开通横琴岛至东澳岛的穿梭船班。建议开通万山区各乡镇之间的轮渡服务和观光船,如桂山、万山、担杆之间的轮渡服务;开发对部分无人岛的瞭望服务,如担杆岛的猴子观光、庙湾岛的珊瑚观光。

(七) 资源的高效利用

万山地区在资源方面要考虑限制条件,积极发展绿色能源,加强风能、太阳能等建设。2013年,国家海洋局天津海水淡化与综合利用研究所与珠海市万山区达成协议^[33],万山区筹建在全国有特色和影响力的海岛水资源保护与利用综合示范基地,这将有助于合理保护和开发海岛淡水资源;同时万山试验区还需要注重资源利用的便利化。在海洋能源产业、雨水回收系统和海水综合利用尚不能满足海岛综合需要的前提下,能源、资源可采取便利原则,可以考虑淡水、电网与香港接并,码头与港澳直接对接等。由于我国国务院颁布的《取水许可证制度实施办法》等相关法律法规并未对向港澳地区调水有明文规定,万山试验区可以尝试寻求突破,由相关部门与港澳进行协商,力争达成共识。

综合上述分析可见,促进万山开发的种种举措都需要充分研究现实情况,利用好相关法律和政策,只有这样才能在法律的基础上推动政策试验,加强与港澳地区的经济合作,调动

港澳资本参与万山试验区的开发,把万山区建设成为珠海与港澳携手发展的桥梁与纽带,并希望通过万山区相关政策的成功实施而推动国家和省市海洋发展战略,壮大我国政治、经济和文化实力,为国家海洋管理体制探索新的机制。

参考文献:

- [1] 广东省珠海万山海洋开发试验区基本概况[EB/OL], 广东省珠海万山试验开发区网, <http://www.wanshan.gov.cn/Index.aspx?mms=Page^Article&ClassID=241&SubID=241&id=3483>, 访问时间: 2013/12/15.
- [2] 省人大代表郑薇建议放宽对港澳游船管制,试水“船可靠岸人可上岛” [EB/OL], 珠海视窗网, http://info.zhuhai.gd.cn/News/20130125/634947010954135546_1.aspx, 访问时间: 2013/12/10.
- [3] 粤港澳合作从陆上延伸至海上,赴万山岛免签? [EB/OL], 央广网, http://zh.cnr.cn/2100zhfw/syyw/201206/t20120628_510046649.shtml, 访问时间: 2013/12/08.
- [4] 《联合国海洋法公约》第 17-19 条。
- [5] See Bernard H . Oxman,The Regime Of Warships Under the U.N.[M], Dartmouth Aldershot ,1994 , vol.1:64.
- [6] 《中华人民共和国领海及毗连区法》第 6 条。
- [7] 刘恩松.领海的无害通过制度[J],政工学刊,1997, 5: 43.
- [8] 粤港澳游艇有望海岛自由行[EB/OL], 新浪网, <http://news.sina.com.cn/o/2013-08-13/053927932405.shtml>, 访问时间: 2013/12/05.
- [9] 珠海拟争取港澳游艇自由行[EB/OL], 珠海新闻网, http://www.zhnews.net/html/20130813/085221,387404_2.html, 访问时间: 2013/11/15.
- [10] 2013 年珠海万山海洋开发试验区区委、区管委会作工作报告[EB/OL], 中国共产党珠海市委委员会网, http://www.zhsw.gov.cn/sww_gqdw/gzdt/201302/t20130205_361767.html, 访问时间: 2013/11/22.
- [11] 参见《海事行政许可条件规定》第 15-18 条。
- [12] 王依欣.中国海钓的产业化之路[J],中国渔业经济,2009, 2: 98.
- [13] 伍鹏.我国海钓业发展的现状、问题和对策[J], 北方经济,2005, 10:70.
- [14] 珠海万山群岛渔业年产值逾亿元[EB/OL], 光明日报网, http://www.gmw.cn/01gmr/2010-03/13/content_1071113.htm, 访问时间: 2013/12/13.
- [15] 杨美景.休闲渔业是现代旅游与渔业相结合的新产业[J], 中国经济问题,2006,4:48.
- [16] 鲍富元, 单德朋.论相关利益群体视角下海钓业发展影响与对策[J], 乐山师范学院学报,2012, 2:66.

- [17] 珠海：港澳客到万山群岛上岛免签？[EB/OL]，珠海网，<http://www.zhmo.cn/article-54332-1.html>，访问时间：2013/12/15.
- [18] 柴寿升,张佳佳.美、日休闲渔业的发展模式对我国休闲渔业发展的影响[J],中国海洋大学学报(社会科学版),2007,1:27-28.
- [19] 刘雅丹.澳大利亚休闲渔业概况及其发展策略研究[J]，中国水产,2006,3:79.
- [20] 魏韵卿，黄硕琳.《负责任渔业行为守则》对我国海洋渔业影响的初步分析[J]，渔业现代化，2002,6:10-11.
- [21] 蔡守秋，杜万平.论水资源开发利用中的生态安全保护问题[J]，河北法学，2004(8):2.
- [22] 李季芳.我国海洋休闲渔业发展中的问题分析与对策建议[J],农业经济,2006,4:36.
- [23] 万山海洋开发试验区构建多元化产业支撑体系 争当珠海蓝色崛起新引擎[EB/OL],珠海新闻网
- [24] 国务院批复：珠海经济特区范围10月1日起扩大至全市[EB/OL]，财经网，<http://www.caijing.com.cn/2010-08-27/110506284.html>，访问时间：2013/11/29.
- [25] 经济特区授权立法有关情况概述[EB/OL]，中国人大网，http://www.npc.gov.cn/npc/zt/qt/dfrd30year/2009-04/14/content_1497664.html,访问时间：2013/11/25.
- [26] 海洋局印发《无居民海岛使用申请审批试行办法》[EB/OL]，中央政府门户网站，http://www.gov.cn/gzdt/2011-04/20/content_1848816.htm，访问时间：2013/12/12.
- [27] 马德懿.美国无居民海岛集中管理机制及中国的选择[J]，财经问题研究，2013，9：121.
- [28] 万山推进海岛海洋高端休闲旅游业发展，游艇码头及游艇会所一期工程有望年内建成[EB/OL]，珠海新闻网，http://www.zjwb.com.cn/text.php?ud_key=3823，访问时间：2013/12/05.
- [29] 港澳游艇有望持双户口进入珠海[EB/OL]，东方网，<http://news.eastday.com/c/20091104/u1a4781326.html>，访问时间：2013/12/21.
- [30] 几百艘帆船游艇常年停泊风景，出海手续繁琐[EB/OL]，搜狐网，http://fj.sohu.com/20130108/n362818511_1.shtml，访问时间：2013/12/15.
- [31] 尹健.海事机构对外籍游艇的管理[J].世界海运，2011，10:41-43.
- [32] 缪明聪.试析我国休闲渔业存在的法律问题及解决对策.河北农业科学 2007,11(6):107.
- [33] 珠海筹建海岛水资源保护与利用综合示范基地[EB/OL]，广东省海洋与渔业局网，<http://www.gdofa.gov.cn/index.php/Catagories/view/id/174131>，访问时间：2013/12/11.

Legal Research on Wanshan Oceanic Economic Development

Trial Zone

WANG Cheng-zhi¹, OU Zhi-bin²

(1.School of Law in Sun Yat-sen University, Guangdong Guangzhou 510275; Collaborative Innovation Center of South China Sea Studies, Jiangsu Nanjing 210000; 2. Center of Cooperative Innovation for Judicial Civilization in China University of Political Science and Law, Beijing 100088)

Abstract: Wanshan sea area, which owns great location advantages and natural resources, was the first Economic Development Trial Area established by the government of Guangdong Province. Promoting the development of Wanshan area exert profound influence both on the industrial upgrading and economic development in Zhuhai district and the pearl river delta region. However, there are some policy obstacles needed to be removed before the implementation of the new measures. This article mainly analysis the legal issue in Wanshan area such as the nature of this sea area based on The United Nations Convention on the law of the sea as well as Chinese law and policies, ship transit, yacht docking and fishing excursion with the perspective of developing high-end tourism. In the end, proposals are offered concerning both development and protection of this area.

Key words: Wanshan sea area; inland waters; innocent passage; yacht docking; fishing excursion

收稿日期: 2014-10-29

发表日期: 2014-12-20

基金项目: 国家海洋局南海维权技术与应用重点实验室开放基金; 中央高校基本科研业务费专项资金之中山大学环南中国海研究计划。

作者简介: 王承志, 中山大学法学院副教授, 中国南海研究协同创新中心研究员; 欧智斌, 中国政法大学司法文明协同创新中心博士研究生。