

行政法视野中的海域使用权

刘正球

(广东海洋大学法学院 湛江 524088)

摘要 从行政法的视角分析了海域使用权的性质和特征,揭示了海域使用权的公法意义和价值,探讨了海域使用权实现过程中对行政法律制度的依赖,凸现出作为物权的海域使用权的公法限制性。

关键词 行政法;海域使用权

进入 21 世纪,随着人类对海洋的开发、利用的不断深化,海洋对人类的价值不断得到提升,与此相关,海域使用权无论在实践中还是在法学理论中已经成为人们关注的焦点问题。在对海域使用权的理论探讨中,人们都是从民法的视角把海域使用权作为一种“物权”或者“准物权”来进行研究的。2007 年 10 月 1 日开始施行的《中华人民共和国物权法》也确立了海域使用权的物权地位。本研究将从行政法的视角对海域使用权的有关问题进行探讨。

一、行政法视野中海域使用权的性质和特征

海域使用权是国家为行使海域所有权,实现对海域使用的有效管理而制定的一系列行政法律制度——海洋功能区划制度、海域使用金制度、海域使用权登记制度等中的核心概念。其中包含明显的行政目标。主要是规范海域使用秩序,改变目前海域使用中过度开发、无序开发状态,促进海域资源的合理配置、合理开发,实现海域的可持续利用。通过这一视角考量海域使用权,就可发现海域使用权特别性质与特征。

在这里,海域使用权是海域使用人依照法定程序经有关海域使用权管理行政机关批准所获得的以特定方式对特定海域的使用权。它是一种行政许可权。(1)海域使用权是国家依法设定的一种

权利类型。这是一种特许权,行为人在获得这一权利之前,海域使用行为是被一般地禁止的。(2)海域使用人必须通过有关行政许可程序才能取得海域使用权。海域使用人是行政许可的申请人和被许可人,他获得海域使用权必须按法定程序向有关行政机关提出用海申请,行政机关对其申请的合法性与合理性进行审查,决定是否许可其用海。经审查被许可用海的,颁发海域使用权证,申请人成为被许可人,获得海域使用权。(3)海域使用权人的用海行为必须接受有关海洋行政执法机关——海监部门的监督,其违法行为首先应当承担行政法律责任。所以,在行政法的视野中,海域使用权具有行政许可权的性质。

海域使用权作为行政许可权具有如下特征:(1)具有控制性。海域使用权的控制性首先表现在海域使用权设定的目的主要是控制人们的用海行为、规范用海秩序。其次,海域使用权的取得及实现都由法律、法规、规章等规范性文件所规范,并由有关行政机关实施和监控。所以,海域使用权既是一种受控制的权利,又是对权利的一种控制。(2)具有公益优位性。任何一项权利都具有私益价值和公益价值,这两种价值在不同的法律视野考量中,具有不同的地位。有时是私益优先,有时是公益优位。海域使用权也不

例外。但是,在行政法的视野中,海域使用权的公益价值具有优位性。这首先是由“海域”所具有的无可替代的社会公共利益价值所决定的。如环境价值、资源价值、国防价值等,这些都是一个国家乃至整个人类社会的生存和发展所必需且无物可取代的价值,其优位性是显而易见的。其次,这一公益优位性也是由如前所述的海域使用权法律制度其自身的目的所决定的。所以,在我国的海域使用权法律制度中,国家出于社会公共利益的需要,在遵守信赖保护原则的前提下,可收回公民、法人或者其他组织合法取得的且正在行使的海域使用权。(3)海域使用权的内容具有特殊性。在行政法的视野中,海域使用权法律关系的主体是国家海域行政管理机关和海域使用权人。各主体的权利义务也与作为用益物权的海域使用权法律关系不同。

对于海域行政管理权主要是:(1)应当依法设定海域使用权。即行政机关应在自己法定权限范围内、依法定程序、依据海洋功能区划的要求设定海域使用权。(2)应当依法实施海域使用权行政许可。即行政机关应在自己法定权限范围内,依法定的程序对海域使用权申请人的用海申请进行审查,符合条件的发给海域使用权证书。同时,应当依法收缴海域使用金。(3)应当依法监督海域使用权人的用海行为。

对于海域使用权人来说,其权利主要是:(1)用海权。其合法取得的海域使用权及其他合法权益受法律保护。(2)请求权。有权请求行政机关保护自己的合法权益。(3)法律救济权。当其合法权益受到侵害时,有权获得相应的法律救济。其主要义务是:①依法用海。即要按照海域使用权证的范围、方式和用途等使用海域。②配合有关行政机关对海域使用的管理。③依法缴纳海域使用金。④重大事件报告义务。“海域使用权人发现所使用海域的自然资源和自然条件发生重大变化时,应当及时报告海洋行政主管部门”。

二、行政法视野中,海域使用权实现途径及其完善

(一)我国海域使用权实现的途径及现状

一般来说,权利的实现依赖于对权利的有效行使。作为用益物权的海域使用权的实现通过权利人对海域的有效使用并获得自己预期利益而实现。但是,在行政法的视野中,海域使用权却必须通过一系列行政法律制度才能实现。因此,有关海域使用权法律制度的建设和完善,既关系到权利人权利的实现,也攸关于国家海域行政管理目标的实现。目前,以《中华人民共和国海域使用管理法》为基础,我国初步建立起海域使用的法律制度。主要包括:(1)海域使用权设定制度,明确了海域使用权设定的主体、权限,规定了海域使用权的设定不得违背海洋功能区划的原则。(2)海域使用证制度,原则性地规定了海域使用证的颁发主体及其权限、主要程序(如申请、审查、公告、招标、拍卖等)。(3)海域使用权的收回和补偿制度,规定国家因公共利益或者国家安全的需要可以提前收回海域使用权,但是,应当对海域使用权人给予相应的补偿。(4)海域有偿使用制度,明确单位和个人使用海域应当缴纳海域使用金。(5)监督检查制度,规定有关行政机关应当对海域使用和海域使用金缴纳情况进行监督检查。(6)法律救济制度,确立了海域使用权纠纷的解决途径。通过这一系列制度的确立,我国的海域使用管理开始走上法制化的道路。

但是,当前我国海域使用状况仍令人堪忧。这主要表现在:海洋环境恶化的趋势并未根本好转,海洋环境事故时有发生;海域使用的“无序、无度、无偿”现象依然存在。这些现象是我国海域使用管理法制化进程中的不和谐音符,也是海域使用权有效实现的障碍。

(二)我国海域使用权实现途径之完善

1. 继续加强海域使用权制度的立法

我国虽然基本建立了关于海域使用权的法律

制度,但是,构成这一法律制度的法律规范体系依然不尽完善。主要表现在:(1)有些规范过于原则和抽象,在实践中难于操作。例如,海域使用权的回收与补偿制度就需要有进一步的实施规范才能有效地实现。(2)有些重要的法律规范缺失,使得在海域使用权的实现过程中,很多现实问题无法及时、有效地解决。例如;在海域使用权的实现中,渔民权益的保护是一个重大问题,直接关系到渔民的生产、生活,关系到社会特别是渔业社区的和谐与发展。但是,渔民在海域使用权制度特别是海域使用权的收回与补偿制度中对渔民的参与权、救济权等都缺乏明确和系统的规范。

2. 加快海洋行政管理队伍的改革和建设,加强海洋行政执法

长期以来,我们为了平衡中央和地方的海洋权益,建立了中央和地方多级海洋行政管理体制。同时,基于行业的特殊性,许多行业管理部门也拥有对海洋部分的行政管理权。这种体制虽然极大地调动了各级政府、各个部门管海的积极性,但是,在实践中经常出现因权限划分不明确,而产生的互争管辖或者互相推诿,同时,在执法队伍的建设上,多头进行、分散投入、重复建设,阻碍了海洋行政管理队伍素质的提高。目前,一些地方“三无”渔船屡禁不止、海域使用金征收不到位、“无序”、“无偿”、“无证”用海现象仍然存在、海洋环境污染治理不力等,这些都与海洋行政执法队伍力量不够,海洋行政管理体制的集中性、综合性不强有关。因此,海域使用权的实现还要求海洋行政管理体制的改革和海洋行政执法的加强。

3. 加强海洋文化建设,树立科学的海洋观和依法用海观

思想是行动的向导,没有正确的思想就没有正确的行动。中国传统思想中对海洋认识的缺失、今天我们对海洋科学宣传的落后,导致错误的海洋观念普遍存在。或者认为海洋一文不值,对海洋的重要性缺乏认识,弃之如敝屣,对海洋

的状况不闻不问;或者认为海洋是一个聚宝盆,其资源取之不绝、用之不尽,不顾一切地掠夺海洋资源;有的认为海洋是一个巨大的垃圾筒,人们可以任意而为,如此等等,不一而足。这些观念不仅存在于普通社会阶层,而且还存在于行政机关。这些思想观念的存在是现在我国海洋使用秩序混乱且屡禁不止的重要根源。海域使用权制度的法律价值必须依赖秉持科学海洋观和依法用海观的人们——主要是海域使用人和行政管理机关及其工作人员才能实现。

三、从行政法的视野审视海域使用权的意义

从行政法的视野审视海域使用权有利于凸显海域使用权是受到公法限制的物权这一特征,为行政机关基于实现海域的国家所有权和满足公共利益的需要依法对海域使用权进行行政管理提供了法理基础。在这一条件下,对海域使用权进行有效的行政管理是国家有关行政机关不可推卸的法定职责。因此,明确海域使用权在行政法中的意义,有利于实现国家的海域所有权,有利于实现海域中的公共利益,有利于对海域使用权实施行政管理。

由于在行政法的视野中,海域使用权的实现是在对海域使用权实施行政管理的过程中进行的,这就使得对海域使用权依法管理,保护海域使用权人的合法利益,不断完善和改进管理体制、管理方法,提高管理效率等,也就是为海域使用权的实现提供优质的行政服务也成为行政机关的法定职责。因此,在这个意义上,有利于加强对海域使用权提供行政保护,有利于海域使用权的实现,有利于明确和强化行政机关的法律责任。

明确海域使用权的行政法意义,使行政法律救济制度进入对海域使用权的法律保护领域,有利于完善海域使用权的法律保护制度,有利于加强对海域使用权人合法权益的法律救济。