

浙江海域勘界中岛屿处理问题的探讨

朱家立 任迪康

在海域行政区域勘界中, 岛屿归属和滩涂划分是海域勘界中矛盾的焦点, 尤其是如何确定岛屿归属是能否搞好浙江海域行政区域勘界的关键。本文根据浙江实际, 就解决海岛的归属问题作一探讨。

一、海岛基本状况和归属问题

海岛是指四周被海水包围的陆地。根据浙江省海岛资源综合调查资料, 全省有500m²以上海岛3 061个, 约占全国海岛总数的2/5。其中有人岛189个, 海岛县6个, 海岛乡51个, 海岛人口150万。浙江海岛除个别是冲积岛外, 其余都是基岩岛, 大多以群岛、列岛形态分布在浙江沿岸10km范围内(沿岸岛1878个, 近岸岛1180个, 陆连岛3个)。浙江海域虽然未正式勘划过行政区域界线, 但在国家基本比例尺和行政区划图中基本上都标有一条行政习惯管理界线, 因此, 一般岛屿都已有一个行政归属, 但也存在一些归属矛盾问题, 根据沿海各市县申报主张意见初步统计, 存在海域权属争议有40余处, 其中涉及岛屿30余个, 主要有以下四种情况。

1. 基本比例尺图上界线与省、市、县行政区划图上界线不一致, 或者各种图上的界线在该处断开或未延伸。

2. 对岛屿的开发及生活者归属与图上界线范围内的归属不一致。

3. 历史上争议双方对同一岛屿都进行过开发和控制, 而且都有证据。

4. 上级政府部门在某个时期对于岛屿的某些开发管理曾有明确的意见, 但长期

以来政区图未改变。

二、处理岛屿争议的原则和方法

在浙江省海域勘界中, 确定岛屿归属的原则, 首先遵循《浙江省人民政府关于开展勘定海域行政区域界线工作有关问题的通知》(浙政函〔2002〕94号), 坚持有利于沿海地区社会稳定和安定团结, 有利于国家安全, 有利于海洋资源开发利用和生态保护, 有利于海洋经济可持续发展, 有利于海域行政管理的原则。海域勘界不是重新调整海域行政区域, 而是依照国家颁布的海域勘界办法和有关规定明确行政区域界线的位置, 即核定法定线, 法定习惯线, 解决争议线, 并以界桩与海图图示相结合的方式, 标明界线的位置。凡是已经涉界双方人民政府或者涉界双方的上级人民政府明确划定的海域行政区域界线, 不再变更, 凡是已经形成习惯线的海域, 以习惯线为基础法定行政区域界线, 不再重新勘定; 凡是没有习惯线或者存在边界争议的海域, 依照国务院处理边界争议和国家、省有关海域勘界法规政策规定, 加以勘定。

根据上述海域行政区域界线勘定原则, 首先要确定习惯线。对于浙江来说, 在国家基本比例尺图和省、市、县行政图上基本都标有一条行政界线, 如果都一致且过去也没有争议, 可作为习惯线加以确定, 不再重新勘定, 采取法定习惯线的方法予以处理; 对于有岛屿争议区域的勘界, 首先判定该争议是否在开始勘界时人为造成

的,如果是,则不能成为争议的理由。亦即该争议必须是历史(2000年全国海域勘界试点前)形成并遗留下来的。其次针对该争议上级部门是否有裁决,然后找可以作为处理边界争议依据或者参考的文件和材料,确定岛屿归属,最后按勘界技术规程有关原则进行处理。

上级裁决原则:历次争议中上级的裁决及批复,以最高级别、最近的裁决为准。

历史沿革原则:以新中国成立后为依据,最近为准。

行政隶属原则:以岛上居民的行政隶属为准,如果岛上常住居民户籍属于两个或者两个以上行政区的,一般以人口占多的户籍所在地确定岛屿的归属,或者进行协商划分。

地理邻近原则:指该岛自然地理区位邻近哪一方陆地,便于行政管理,一般指无人岛。

开发投入原则:指岛屿的开发投入多少和时间长短等。

在具体勘划选用原则时,首先从上级裁决、行政隶属方面考虑,其次再考虑资源权属、地理邻近和开发投入。

上级裁决应优先考虑,如有疑义可向上级原作出裁决的机关请示,原机关变更则可向继续行使原机关职能的现行机关请示,以请示批复件作为裁决依据。

海岛是被海水包围的陆地。由于海岛的大小差异很大,小的海礁具有海洋属性,大的海岛具有陆地属性。一般海岛过去已按《中华人民共和国土地法》、《中华人民共和国森林法》等规定,对岛上土地、森林确定了所有权,归国家、集体或个人所有。因此,无论这些海岛是否属常住居民岛,均按照宪法、土地法、森林法的规定,其依法确定的所有权应受到法律保护。

对有居民岛,首先考虑岛上居民的行政隶属关系。使海岛隶属与居民隶属相一致,便于行政管理。

对于无居民岛归属的确定,首先以土

地、山林所有权证等权属证来确定,尽量使岛屿的归属于这些土地、山林的所有者的行政隶属相一致。若没有这些权证,再按地理邻近、开发投入等进行综合考虑。

对于在图上界线附近的无人岛确定归属后,要将该岛一起考虑划入该所属界线内,对深入原对方界线内的海岛可作为飞岛处理,一般不赋予其拥有的海域范围。

对于这些岛屿确定归属后,还应将原行政管辖范围和界线拐点最少、补偿原则、地理邻近、便于开发等因素进行综合考虑,作适当调整,确定正式的海域行政区域界线,以便行政管理。

为了能使沿海地区社会稳定和安定团结,并能有利于开发和管理,涉界海域行政界线划定后,涉界双方在界线对方范围内原有的插花土地按有关管理陆域规定执行。涉界双方海域使用者在界线对方海域内原有的插花养殖、定置作业等,符合海洋功能区划的维持现状,但使用海域范围不得扩大,海域使用权不得转让。原用海类型不得擅自改变,直至生产作业自行停止为止。

双方海域使用者在界线对方海域内现有插花作业的海域使用权证,向海域使用者所在县(市)海洋行政主管部门申请办理,由县(市)海洋行政主管部门按审批程序,报共同的上级海洋行政主管部门审批、发证。上级海洋行政主管部门在审批时应征求现海域行政区海洋行政主管部门的意见。

海域行政区域界线确定后,在界线附近海域新从事排他性海洋开发利用的活动,要严格实行海洋功能区划和海域使用审批制度,确保双方辖区海域正常开展开发利用活动。

(作者单位 浙江省海域勘界办)