

无居民海岛使用权若干问题分析^{*}

程功舜

(广东海洋大学法学院 湛江 524088)

摘 要: 无居民海岛使用权作为一种独立物权,权利人应有权转让,但由于该权利具有公法属性,转让行为应取得无居民海岛所有人——国家的同意才能转让。只要无居民海岛使用权依法可以转让,其就具有一定的经济价值,因此也就可以成为抵押的标的。无居民海岛使用权抵押并不是实物抵押而是具有权利抵押的性质。

关 键 词: 无居民海岛;使用权;物权;立法

我国是一个海洋大国,海岛众多,面积大于500 m²的岛屿有6 900多个,其中无居民海岛有6 500多个;面积在500 m²以下的岛屿和岩礁近万个^[1]。随着我国海洋经济产业不断发展壮大,海洋(包括海岸带、海岛)对国民经济的贡献不断提升,人们对海洋的重要性、尤其是海岛重要性的认识越来越高。保护海岛资源环境、加强海岛综合管理、依法用岛的社会呼声越来越强。根据我国《宪法》《物权法》和《海域使用管理法》等法律法规的规定,有居民海岛可以纳入我国现有城市、乡村体系,适用现有相关物权法律法规。无居民海岛则是非常特殊的自然资源,为了保持海岛资源可持续利用,保障我国生态安全,我国海岛立法则显得十分必要且相当紧迫。本研究主要对无居民海岛使用权的设立、转让及抵押等问题进行分析。

1 无居民海岛使用权的设立

无居民海岛是指不属于居民户籍管理的住址登记地的海岛。无居民海岛属于国家所有,国务院代表国家行使无居民海岛所有权,但国有无居民海岛的合理利用必须通过所有权与使用权的分离来实现。由于我国长久以来没有对无居民海岛使用权作出详细、明确的规定,致使不少单位和个人对无居民海岛使用权认识不清,任意占有、使用、买卖和出让无居民海岛。

一些“岛主”甚至将无居民海岛视为自家的私产,阻挠他人甚至包括管理和科研人员的登岛,严重影响正常的监测、执法等管理活动和调查、研究等科学活动。这不仅对无居民海岛的保护和管理不利,而且容易造成国有资源的流失。因此,必须依法设立无居民海岛使用权。

无居民海岛使用权是指公民、法人依法对国家所有的无居民海岛享有的占有、使用、收益并排斥他人干涉的权利。无居民海岛使用权是在无居民海岛所有权的基础上派生出来的一种权利,也就是说无居民海岛使用权是依据无居民海岛所有权的存在而存在,没有无居民海岛所有权也就没有无居民海岛使用权。因此,无居民海岛使用者可以行使占有权、开发权、使用权和收益权等权能,但不具有完全处分权。

尽管无居民海岛使用权同无居民海岛所有权一样共设于无居民海岛这一客体之上,但其设定方式却截然不同。无居民海岛所有权属法定取得,而无居民海岛使用权可通过划拨、申请或竞争设立。划拨无居民海岛使用权是指因生态保护、国防安全、公共利益的需要,经有权机关批准,无居民海岛使用者无偿取得没有使用期限的无居民海岛使用权。申请无居民海岛使用权是指因教学、科研等非经营性活动利用无居民海岛的需要,向有权机关提出书面申

^{*} 基金项目:广东高校优秀青年创新人才培养项目“我国海洋资源开发利用的法律机制研究”(项目编号:WYM08012)。

请并提交符合法律规定的材料,经有权机关审查批准后,无居民海岛使用者无偿或有偿取得有使用期限的无居民海岛使用权。竞争无居民海岛使用权是指因旅游、娱乐、矿山开采、项目建设等经营性活动利用无居民海岛的需要,通过招标、拍卖或其他公平竞争的方式,无居民海岛使用者有偿取得有使用期限的无居民海岛使用权。对一些特殊的无居民海岛用于经营性活动,有权部门必须通过召开论证会、听证会等形式广泛听取社会各界的意见。

国家应建立无居民海岛使用权登记制度。不管以何种方式取得无居民海岛使用权均应在法定登记机关予以登记。海岛权利一经登记,即具有法律效力,权利登记者的权利受法律保护,任何单位和个人不得侵犯。并且,任何单位和个人不得就相同的此项权利再次向有关机关申请登记,即使申请也得不到批准。而且,信赖此项登记的善意第三人,也受法律保护,即该项登记具有公示力和公信力^[2]。基于划拨而取得无居民海岛使用权的可不记载具体使用期限,基于申请或竞争而取得无居民海岛使用权的应记载具体使用期限,根据《无居民海岛保护与利用管理规定》,无居民海岛使用期限最长不应超过50年。笔者建议应由县级以上的海洋行政主管部门作为登记机关。

2 无居民海岛使用权的转让

无居民海岛使用权的转让是指无居民海岛使用权人通过买卖、互易和赠与等方式将无居民海岛使用权以合同方式再转移的行为。无居民海岛使用权作为一种独立物权,具有财产利益的属性,使用人当然有权处分自己的权益。使用人处分无居民海岛使用权益必定产生海岛使用权的再移转。然而,《无居民海岛保护与利用管理》未指出获得海岛使用权可再转让,地方政府也采取比较模糊的态度,地方性管理办法或条例中均未说明是否可再转让,造成实际操作中初始转让及再转让困难^[3]。无居民海岛使用权的不可流动性不利于无居民海岛的保护与利用,会造成国家自然资源的浪费。因此,有必要建立和完善无居民海岛使用权转让制度。在海岛法相应配套制度中,应明确规定合法取

得的无居民海岛使用权可以依法转让。当然,无居民海岛使用权的转让应取得无居民海岛所有人——国家的同意才能转让。这是因为无居民海岛使用人本身是无居民海岛所有人选择的结果,如果其选择他人替代自己,首先应取得无居民海岛所有人的同意,否则,无居民海岛经过多次再转移后,无居民海岛所有人可能根本不清楚谁在占有和使用无居民海岛,无居民海岛所有权可能会名存实亡。当然,无居民海岛所有人同意权应由法律明确界定,并应是一种监督权而非决定权。

另外,如果是以划拨方式取得或以申请且为无偿方式取得的无居民海岛使用权,转让必须首先转化为有偿出让的无居民海岛使用权后,才能进行转让,并由有权机关办理无居民海岛使用权出让手续。同时,以申请且为有偿方式取得或以竞争方式取得的无居民海岛使用权虽可转让,但不能以类似炒地皮的方式“炒海岛”牟利。因为海岛使用人在海岛上的投入,对海岛升值的部分,使用人应能分享,但“炒海岛”是未作开发或只象征性投入,海岛升值是基于海岛的短缺或周边环境的变化,应属海岛所有权权益的范畴^[4]。

3 无居民海岛使用权的抵押

无居民海岛使用权的抵押是指抵押人以其依法拥有的无居民海岛使用权向抵押权人提供债务履行担保的行为,债务人不履行债务时,抵押权人有权依法从抵押的无居民海岛使用权拍卖所得的价款中优先受偿。只要无居民海岛使用权依法可以转让,其就具有一定的经济价值,因此也就可以成为抵押的标的。无居民海岛使用权的抵押标的不是无居民海岛本身,而是对无居民海岛的占有、使用和收益权利,此种权利已经与无居民海岛所有权相分离,形成一种独立的物权。抵押人不能履行债务时,抵押权人申请拍卖的是无居民海岛使用权而非无居民海岛所有权,抵押权的实现并不影响国家对无居民海岛的所有权。因此,无居民海岛使用权抵押并不是实物抵押而是具有权利抵押的性质。

无居民海岛使用权是以整体无居民海岛资

源作为客体,包括岛上的建筑物、构筑物、土壤、砂石、动物、植被、淡水以及海岛周围海域等^[5]。基于无居民海岛使用权内容的这一特点,在设定无居民海岛使用权的抵押时,应考虑将对岛上的建筑物、构筑物、土壤、砂石、动物、植被、淡水以及海岛周围海域等资源的使用权一并抵押。

关于无居民海岛使用权在设定抵押后是否可以转让的问题,应依据我国《担保法》的相关规定确定。依据我国《担保法》第四十九条第1款规定:“抵押期间,抵押人转让已办理登记的抵押物的,应当通知抵押权人并告知受让人转让物已经抵押的情况;抵押人未通知抵押权人或者未告知受让人的,转让行为无效”。这一规定同样适用于无居民海岛使用权的抵押。据此,我国《担保法》是允许在抵押期间转让无居民海岛使用权的,只不过是转让时应及时通知抵押权人,并应向受让人告知无居民海岛使用权已设置抵押的情况,否则,转让行为无效。

4 结束语

由于无居民海岛不仅具有经济利益,而且还承担着生态保护、国防安全、领土确定和科学研究等多方面的功能,因此,在无居民海岛使用权设立、转让及抵押等法律制度层面上,必须坚持以国家行政权力为主导,从而确保无居民海岛资源在市场机制下的合理利用。

参考文献

- [1] 杨文鹤. 中国海岛[M]. 北京:海洋出版社,2000:61.
- [2] 谭柏平. 论我国“海岛法”的基本制度[J]. 法学杂志,2007,28(1):84.
- [3] 王森,袁栋. 无居民海岛使用权转让问题探讨[J]. 中国海洋大学学报:社会科学版,2007,14(3):6.
- [4] 胡吕银. “出卖”海岛的法律问题探析[J]. 甘肃政法学院学报,2005,20(4):86.
- [5] 周珂,谭柏平. 论我国海岛的保护与管理:以海岛立法完善为视[J]. 中国地质大学学报:社会科学版,2008,8(1):38.