

《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》)第三条规定,海域属于国家所有,国务院代表国家行使海域所有权。任何单位或个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让海域。单位和个人使用海域,必须依法取得海域使用权。

自《海域法》颁布实施以来,各项制度得到广泛实施,海域使用管理进一步规范、更趋科学合理。同时,配套的《海域使用管理技术规范》为界定项目用海范围,规范海域使用权的申请、办理、确权与管理提供了有力的技术支撑。但是,对有些功能使用上交叉的海域,或者同一海域不同空间上(水面、底土)使用的海域等特殊情况下如何确认海域使用权及使用范围的问题,海域使用管理相关的技术规范规定不够详细和明确,使海洋行政主管部门、海域使用论证单位、项目用海申请人、论证咨询专家等在项目海域使用权及使用范围等方面出现了不同的理解。笔者根据在咨询、论证及评审等工作过程中遇到的一些问题,结合学习相关法律、法规、技术规范等材料的体会,对项目交叉用海的海域使用权、港口项目用海范围及防波堤海域使用权界定等问题提出初步探讨。

一、交叉用海项目海域使用权如何界定

《海域法》规定实施海洋功能区划制度。海洋功能区划是指根据海域自然条件、环境状况、地理位置、开发利用现状,并考虑国家或地区经济与社会持续发展的需要,将海域划分为不同类型的海洋功能区,为海洋开发、保护与管理提供科学依据的基础性工作。海洋功能区划是项目用海的依据,不符合海洋功能区划的不得审批项目用海,不能确认海域使用权。某些海域存在可实现的几种不同功能,其有些是相互兼容的,有些是相互排斥的。在功能相互排斥的海域按主导功能确定海洋功能区,在功能兼容的海域可同时安排主导功能和兼容功能,并根据实际情况划定第一兼容功能、第二兼容功能等。因此,不同海洋功能区之间存在着空间上的交叉,如在《福建省海洋功能区划》中跨海桥梁区与航道区交叉使用海域有15处,海底管线区与航道区交叉使用海域

有19处,海底管线区与海底管线区交叉使用海域有1处,海底隧道工程区与航道区交叉使用海域有2处。港口区、航道区与排污区交叉使用海域有19处,港口区、航道区与取水区交叉使用海域有5处。

从海域使用分类来看,有些用海类型之间是属于完全不兼容、相互排斥的,如渔业用海与交通运输用海,旅游娱乐用海与排污用海等;而有些用海类型在某种条件下是属于可兼容的,如旅游娱乐用海与渔业用海(休闲渔业),排污用海与海底工程用海等。

根据《海域法》总则第二条第一款,海域是指包括内水、领海的水面、水体、海床和底土。明确提出海域是指一定范围内的立体空间概念。作为海域使用权载体的海域,也应当视为一个集合体,即在同一海域具有水面权外,还有水体、海底和底土使用权的存在。据《中国海域物权制度研究》:“海域使用权应当具有物权的排他效力。因为海域使用权的行使,一般是以占有为前提的。这就意味着在同一海域,不能成立两个内容相同的海域使用权,或是其他以占有为前提的海域使用权。但是,海域使用权的排他性并不是指同一海域不能成立两个以上的他物权。只要不是以占有为前提的其他物权,可以在同一海域上并立存在的”。

为此,在设置海域使用权时,应当适当考虑海域使用的立体空间情况及排他或兼容的程度,对于单一功能区,项目用海属于排他性强的海域,应设置单一的海域使用权;而对于多功能区(各功能之间相互兼容或不排斥)的海域,在设置海域使用权时可以安排空间交叉使用权,后者有如下两种情况。

1. 不同空间的交叉用海

在同一海域范围内不同空间交叉用海,即不同项目在同一海域范围内使用不同的海域空间。海底管道用海(或海底隧道)使用海底底土,而航道、排污、取水等使用海水水面、水体与海底。如海坛海峡跨海桥梁、海底管线与航道之间,罗源湾港口区、航道区与排污区之间。在有些海域由于海底管线不同方向的交叉铺设,出现两条海底管线之间的交叉使用海底底土,如福建省湄洲湾的海底输油管道与海底排污管道不同深度交叉埋设。

关于这一类项目用海海域使用权的确认目前技术规范上尚无明显界定,在确认海域使用权时依据不充分,给海域使用权的确定带来诸多不便和疑义。使得在确认海域使用权时未考虑项目的用海特性,在同一海域仅确认一宗用海,而与之交叉的用海不能取得海域使用权。这样一来必将影响某些项目的建设,致使海域资源不能得到充分利用。笔者认为这方面可以借鉴陆地上建筑物的物权确认方式。

由于科学的发达,人口的增多,土地的利用逐渐趋向于立体化,尤其是随着建筑物区分所有权出现并受到重视,使得传统上仅仅为物的一部分空间成为物,在同一土地上,除了有传统的地上权外,还有空中和地下地物权的存在,许多动产或不动产也为特定的经济目的而形成集合物。如在同一宗土地上建设一栋大楼,不同楼层使用不同空间,属于不同的业主所有,在确认房产证证书时分不同业主确权。

海域使用确权可以借鉴土地上房屋产权的确权方式,可以在同一海域特定空间范围确权为某一宗海底管线项目海域使用权,而另一空间海域确权为另一宗海底管线项目海域使用权;对水面、水体、海床及底土(达到航道浚深安全条件以上底土)确认航道海域使用权,而对达到航道浚深安全条件以下的底土区域确认海底管线或海底隧道海域使用权。

2. 相同空间重叠用海(功能兼容)

在同一海域范围内同一空间交叉重叠用海,即不同项目在同一海域范围内使用相同的海域空间(水面、水体、海床),如港口用海(港池水域、调头水域)与排污用海、取水用海等。

一般情况下,港口区、航道区、排污区和取水区的功能与水产养殖功能之间相互排斥,但是,港口区、航道区、排污区和取水区协调好方案的基础上是相互可兼容的。例如,在某一海域建设码头,利用码头前沿水深比较大的有利条件,可以作为其他工业用水取水区,只要在工程建设上相互衔接好就不会相互影响使用海域。同样,也可以利用码头前沿水域和航道水域作为排污混合扩散区。如果将该海域确权给某一宗用海,而与之重叠的用海项目不能取得海域使用权,从海域有偿使用制度及海域使用管理方面来看有不当之处。笔者认为可以考虑按港口、排污项目各自用海范围确权给不同用海业主。

二、港口用海范围界定

根据《海域使用管理指南》,项目用海范围的界定原则主要为:

(1) 应有利于维护国家海域所有权,保证海域使用权人的生产活动,有利于海域使用管理和海洋经济可持

续发展。

(2) 用海范围的界定是一项政策性、技术性和群众性强的工作,要充分体现界定的技术和测量技术的科学性和可操作性。

(3) 确保国家海域的合理利用,避免毗连宗海的相互穿插和干扰,节约用海,防止海域使用权争议和海域空间资源的浪费。

(4) 针对开发行为的排他性及安全开发的需要而设置必要的海域使用安全区。界定的宗海范围一般包括项目实际占用的海域以及该项目周边不准他人占用或干扰的安全区。

根据《海港总平面设计规范》(JTJ211—99)规定:港内水域包括船舶制动水域、回旋水域、码头前沿停泊水域、港池、连接水域以及航道、锚地等。各水域应根据具体情况组合设置,必要时可单独设置。而码头前沿停泊水域为2倍设计船宽 B 的水域范围。按照《海域使用管理技术规范》中所提出的5倍船长界定海域使用范围,基本考虑码头所使用的港内水域的大部分,一般包括船舶制动水域、回旋水域、码头前沿停泊水域、港池、连接水域,以及部分航道水域。对于单一泊位的港口区的项目用海基本可以依据规范所提出的方法确认,但实际上港口区往往是由多个泊位相连组成比较大的港口区,由于社会经济发展竞争与联合,多数港口区相连的不同泊位是由多家不同业主申请使用,而且码头前沿与航道之间多数为不平行,如何确定这类项目用海范围值得探讨。

由于现行的技术规程规范中对这方面技术要求为5倍船长作为用海范围,没有详细技术说明,给这种类型的项目用海范围的界定带来不便,不同论证人员、咨询专家、海洋行政主管部门对此理解不同,使用不同的用海界定依据,所计算的用海范围与面积相差甚大。

当航道与码头前沿线斜交情况下,按5倍船长界定用海范围,将出现部分海域与航道交叉重复用海,在水域比较狭窄海域甚至出现5倍船长已超出航道边界。按2倍船宽界定用海范围,将在码头用海与航道用海之间出现部分海域没有设置海域使用权,而实际上仍然属于该码头业主使用,也可能出现2倍船宽范围与航道区之间将有部分海域交叉重叠。如果以航道边界线至码头前沿线作为港口水域用海,则将出现靠外侧泊位用海范围大,而靠内侧泊位用海范围小,可能不足两倍船宽。依据《海港总平面设计规范》(JTJ211—99)规定:回旋水域应设置在进出港口或方便船舶靠离码头的地点。其尺度应考虑当地风、浪、水流等条件和港作拖船配备、定位标志等因素,可按表1确定。

以上述技术规范不同规定计算各类船舶用海范围及

表1 船舶回旋水域尺度

适用范围	回旋圆直径 (m)
有掩护的水域,港作拖船条件较好,可借岸标定位	2.0L
无掩护的开敞水域或缺乏港作拖船的港口	2.5L
允许借码头或转头墩协助转头的港口	1.5L
受水流影响较大的港口,垂直水流方向的回旋水域宽度为1.5~2.0L,沿水流方向的长度为2.5~3.0L。	

注:回旋水域可占用航行水域,当船舶进出频繁时,经论证可单独设置。L为设计船长(m)。

表2 各种设计船型用海面积计算

船型	杂货船	散货船	油船	集装箱船	滚装船	载车船	散装水泥船	液体化工及成品油船
1 000 吨级船舶长、宽及用海面积计算								
总长 L (m)	65		68		99	95	66	67
型宽 B (m)	11		10		16	15	11	10
2倍船宽面积 (m ²)	1 430		1 360		3 168	1 425	1 452	1 340
5倍船长面积 (m ²)	21 125		23 120		970 299	45 125	21 780	22 445
2倍船长面积 (m ²)	8 450		9 248		19 602	18 050	8 712	8 978
2.5 倍船长面积 (m ²)	10 562.5		11 560		24 502.5	22 562.5	10 890	11 222.5
1.5 倍船长面积 (m ²)	6 337.5		6 936		14 701.5	13 537.5	6 534	6 733.5
1 万吨级船舶长、宽及用海面积计算								
总长 L (m)	153	150	150	152	173	176	133	135
型宽 B (m)	20	20	20	22	28	28	20	20
2倍船宽面积 (m ²)	6 120	6 000	6 000	6 688	9 688	9 856	5 320	5 400
5倍船长面积 (m ²)	117 045	112 500	112 500	115 520	149 645	154 880	88 445	91 125
2倍船长面积 (m ²)	46 818	45 000	45 000	46 208	59 858	61 952	35 378	36 450
2.5 倍船长面积 (m ²)	58 522.5	56 250	56 250	57 760	74 822.5	77 440	44 222.5	45 562.5
1.5 倍船长面积 (m ²)	35 113.5	33 750	33 750	34 656	44 893.5	46 464	26 533.5	27 337.5

面积结果相差较大,具体以1 000吨级和1万吨级设计船型进行计算比较,见表2。由表2可看出,采用不同的界定用海界址技术指标得出用海面积不同,同一类型和规模的码头泊位用海面积计算结果差一个量级,将影响到海域使用金的正常合理征收,可能造成国家海域资源被利用而没有收取相应的使用金,也可能导致业主海域使用金负担不公平。对于多泊位相连的不同用海业主的港口用海范围,各泊位的用海范围可按以下条件确定:内侧起于实际占用海域边界,外侧至2.5倍船长半径外切线,两侧以码头实际占用边线延长至外切线交点范围内海域。

三、防波堤用海类型

在风浪比较大的海域建设码头、渔港、避风港等工程,一般需要构筑防波堤抵御风浪,防波堤在平面上多数呈长条状,断面形态一般为梯形,也有部分是内侧为直立兼靠泊船舶,堤面宽度一般为10m以内,底部宽度在几十米以内,以石块或混凝土构筑而成,对防波堤以及由石块或混凝土构筑而成的小型重力式码头(直立式和斜坡式),如何界定其用海类型,属于填海项目还是属于港口工程?由于没有明确规定,目前在确认海域

使用权时还是将其当成填海,与码头堆场填海造地一并确认为填海项目。按《海域法》第三十二条规定:“填海项目竣工后所形成的土地,属于国家所有,竣工之日起三个月内凭海域使用权证换发国有土地权证书,确认土地使用权”。

防波堤属于海岸构筑物,作为港口、渔港、避风港配套工程之一,工程建设实际上属于港口配套工程用海的部分填海,但其用海性质属于港口用海,与填海造地后建设码头堆场、仓库、物流园有所不同,应确认为港口用海,不纳入港口填海项目,海域使用最高期限50年。

四、结束语

针对有些功能上交叉的海域使用,或者在同一海域不同空间上(水面、底土)的海域使用的确权问题,以及多泊位相连的港口用海和防波堤的用海性质等如何确认的问题,相关的技术规范规定未能完全明确,在实际确权或界定过程中有不同看法,笔者对上述问题提出初步探讨,目的在于“抛砖引玉”,希望能引起更多人参与讨论,为进一步完善海域使用管理配套的相关技术规范、规定提供依据。

(作者单位 福建海洋研究所)