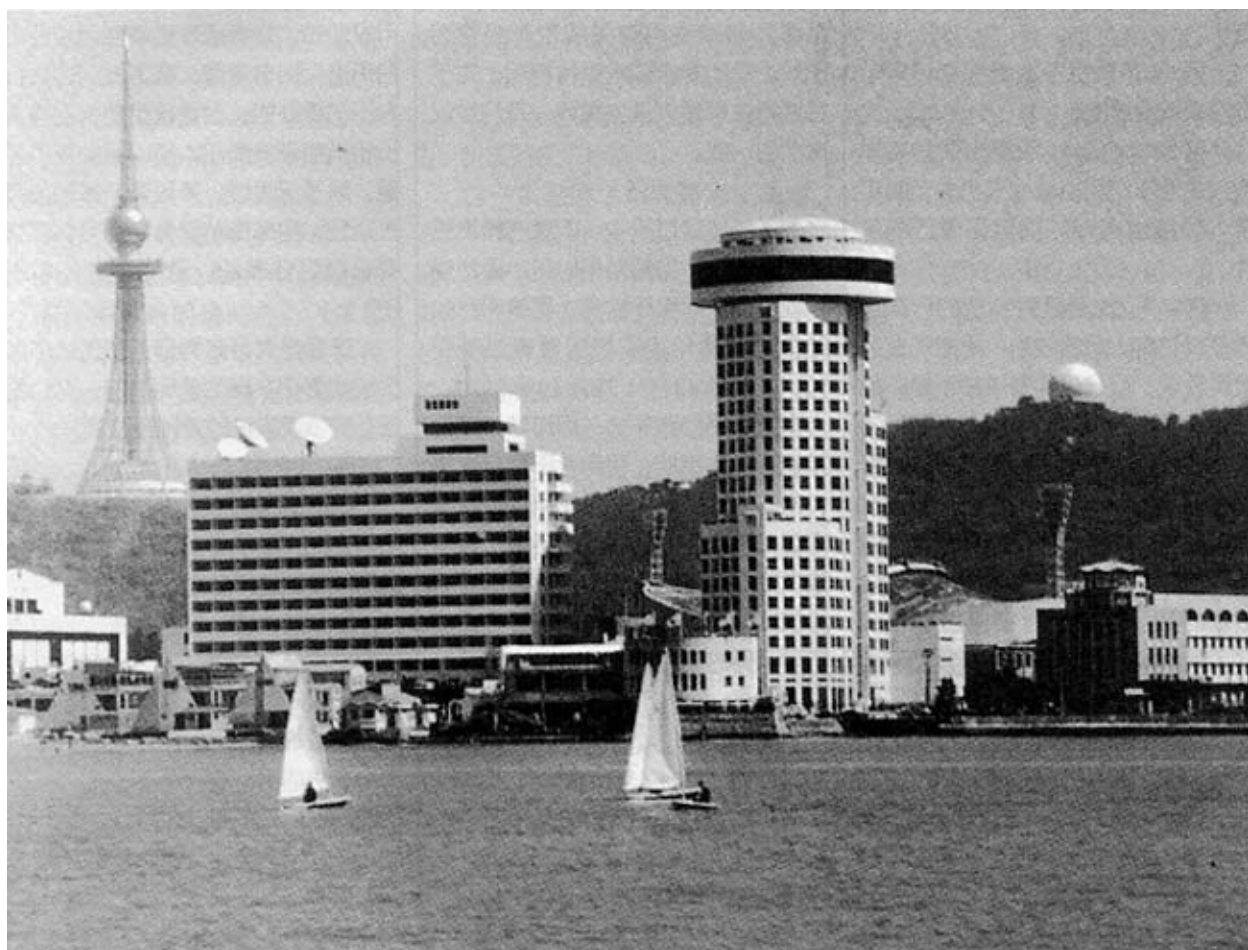




关于对《海域使用管理法》确立的 几项基本制度的初步理解

撰文/王铁民

一、关于海域使用权登记制度

1. 海域使用权登记制度是由海域使用权的性质决定的

海域使用权具有物权的性质。我国“民法通则”，“土地管理法”，“矿产资源法”，“水法”等，承认国有土地和资源所有权与使用权的分离，规定了组织和个人可依法取得国有土地使用权、或采矿权、或取水权等。法学专家将对国有自然资源的使用权归为用益物权。

改革开放以来，我国海域使用的种类和规模不断扩大，对海域空间资源使用权的取得越来越迫切。如港池、养殖、围海、油气开发、海上娱乐场等海域使用权，是从海域国家所有权中分离出来的一种排他性权利。海域使用者根据《海域使用管理法》的规定，可以依法登记取得对某一特定海域的使用权，从而在该海域不断获得丰厚的收益，这自然属于一种用益物权。《海域使用管理法》第6条规定，“依法登记的海域使用权受法律保护。”

2. 海域使用权登记制度是由海域使用权的特征决定的

海域使用权具有排他性、独占性和明确的民事主体等特点。

(1) 设定物权，必须具有一定的使用期限。《海域使用管理法》对海域使用期限的设定是3个月以上、50年以下的排他性用海活动。海域使用权人在批准使用的海域、在规定的使用期限内，既有排他性使用海域的权利，又有按规定用途使用海域、保护海域和缴纳海域使用金的义务。

(2) 海域使用权的取得方式兼有行政法和民法特点。海域使用权虽然是一种民事权利，但海域使用权的法律则须从公共利益出发，以保证海域资源的合理和可持续利用为目的，因而又具有公法的性质。“海域”作为一项国有自然资源，其使用权的取得还不能完全排除代表国家的各级人民政府的行政审批的权力。即使通过招标



或者拍卖的方式取得海域使用权，也需要海洋行政主管部门制定方案，并与中标人或者收买人签定出让合同，因而，兼有民法和行政法相结合的方式。行政法方式，是为了国家利益和公共利益，国家依法运用强制手段，要求管理相对人必须服从监督管理。同时，《海域使用管理法》第27条规定，海域使用权可以依法转让，可以依法继承。这些又带有明显的民法性质。

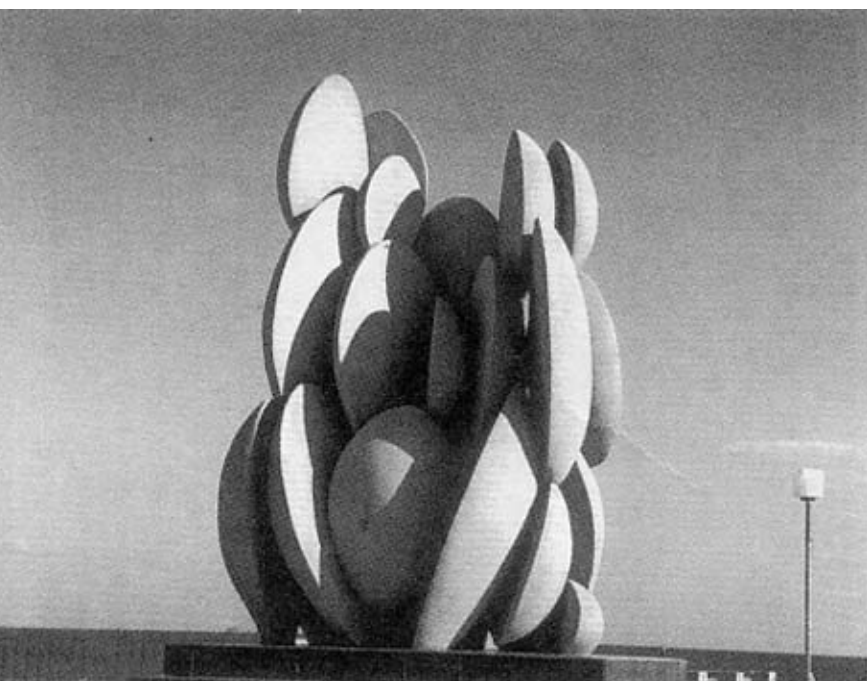
(3) 海域使用权的行使和维护方式复杂。由于海水具有流动性，尽管海域使用权在图上清楚，但在实际上可能有一定误差，从而决定了海域使用权的行使和维护在方式上与传统物权的方式有所不同。海水的流动性也决定了海域使用权容易受海上其他活动的影响。比如，石油平台泄油有可能给周围一定范围养殖生产造成严重影响。这种海域生态系统中相互作用的复杂性，使得对侵权行为的判断变得更加复杂。

(4) 海域使用权的行使受其他外在因素的制约。这与海域的特性也是分不开的。由于海域处于国防前沿，海

域使用权的行使有可能受国际海洋法公约的制约。海域使用权这些涉外因素，比土地使用权受制约的因素要复杂的多。

二、关于对海域使用权必须实行统一管理

《海域使用管理法》第7条规定了海洋行政主管部门负责海域使用的监督管理；第10条规定了海洋行政主管部门会同有关部门编制海洋功能区划；第16、17条规定了海洋行政主管部门受理海域使用申请并进行审核；第19条规定了海洋行政主管部门负责海域使用权登记并向申请人颁发海域使用权证书；第20条规定了海域使用权招标或拍卖方案，由海洋行政主管部门制订；第31条规定了海域使用权发生争议，由海洋行政主管部门调解；第六章规定了海洋行政主管部门对海域使用的监督检查权；第七章规定了海洋行政主管部门对违法用海的处罚权。上述规定充分表明，国家对海域使用权实行统一管理。国家之所以对海域使用权实行统一管理，至少是出于以下几个方面的考虑：



1. 对海域使用权实行统一管理是由海域的根本属性决定的

首先,海域属于国家所有,它不像土地或内陆水面那样,既有国家所有,也有集体所有,而且,海域不像陆域那样,有明显的行政区划界限。

其次,海域生态系统范围广、规模大、整体性强,从水面、水体、海床到底土,水平和垂直交互影响,生态结构和层次特别复杂。

其三,海水的流动是全方位、大范围的,既有上升流,又有沿岸流;既有暖流,又有冷水团;这些,与内陆湖泊、水库相对静止的水体不同,与河流的单向流动性也不同。

其四,海域资源复合性很强,即生物资源、旅游资源、港口资源、矿产资源、潮汐能资源等交织重叠在一起,分布界线不很清楚,这与内陆水域和土地资源的分布范围相对明确大不相同。

2. 对海域使用权实行统一管理,才能有效协调各类用海矛盾和纠纷

同一海域,可用于养殖、旅游、航运、采矿及军事等多种活动,使用方式

在空间和时间上不是固定不变的。各类用海活动之间相互影响很大,矛盾和纠纷很多,如果处理不好,不但会严重制约各涉海行业的协调发展,有的甚至会带来灾难性后果。如辽宁庄河为连接海岛和大陆,修建了一条连岛大坝,仅从便利岛陆交通联系的角度考虑,是必要的,但是由于该项海洋工程,没有经过海域使用可行性论证,也没有纳入海域使用权的统一管理,结果导致大坝隔断了该海域海水的正常循环和流动,严重改变了大坝两侧水域的生态环境,使得该海域丰富的滩涂贝类资源枯竭,造成不可挽救的严重经济损失。

3. 对海域使用权统一管理,是对国内外成功经验的有益借鉴

自1993年财政部和国家海洋局根据国务院批示制定并颁布实施《国家海域使用管理暂行规定》以来,全国沿海11个省、自治区、直辖市和4个有立法权的市,已出台海域使用管理地方性法规4个、政府规章8个,普遍对海域使用权的统一管理作出了明确规定。据统计,全国普查登记用海面积

达250万ha,核发海域使用证15000本,使长期以来诸多用海矛盾得到较好的解决,海域使用“无序、无度、无偿”的混乱局面得到初步改变。财政部和国家海洋局在烟台、秦皇岛、葫芦岛、舟山等沿海地级市建立的国家级海域使用管理示范区,对实行和完善海域使用权统一管理制度进行了积极的探索,创造了成功的经验。

为了借鉴世界各国对海域使用权属管理的模式和经验,国家海洋局组织专家分别对美、英、韩、澳、新、印等国进行了专题考察。据考察了解,上述国家均普遍对海域使用权属实行统一管理制度。

4. 海域的涉外性和国防安全,要求对海域使用权实行统一管理

海域使用管理不仅涉及本国公民的权利和义务,而且根据《联合国海洋法公约》和其他有关公约的规定,还必须顾及有关国际义务,涉外性强,容易引发涉外纠纷。如大连港航道、锚地曾一度被群众养殖筏架挤占,造成外轮多次缠摆,引起所在国驻华使馆的关注,产生不良国际影响。

此外,我国沿海海域都处在海防前沿,战略地位十分重要,在军事用海附近不合理的海域使用,往往会危及国防安全。如海南省三亚市就曾经发生过擅自把军港附近海域非法出租给外商使用,危及军事基地安全的案例。

综上所述,对海域使用权的管理,应当从海域的自然属性、国内外海域管理的成功经验以及国防安全的大局着眼,从国家的根本利益出发,实行统一管理,而不宜分散管理。至于由哪一个部门管理,应当按照国务院对各部门“三定方案”赋予的职责确定。

三、关于海洋功能区划制度

《海域使用管理法》第4条规定,国家实行海洋功能区划制度。海域使用必须符合海洋功能区划。海洋功能区划在海域使用管理中具有什么地位

和作用?它与海域使用权的管理是什么关系?搞清这些问题,对于理解国家为什么实行海洋功能区划制度,也许会有帮助。

1. 海洋功能区划是海域使用权属管理的科学依据

海洋功能区划是根据海域的自然属性和社会属性,以及自然资源和环境特定条件,界定海域的主导功能和使用范畴,明确海域的主导功能、兼容功能和需要限制的功能,标示某一特定海域最适合干什么,从而为海洋行政主管部门审核海域使用申请和政府批准海域使用权,提供科学的、指导性的依据。

由于海域是复合生态系,不同类型的用海申请有可能交叉重叠。因此,对于各类用海权属的确认,必须依据海洋功能区划,综合考虑社会经济发展的需要,既坚持主导功能优先,又不排斥第二、第三功能在不同时段的有效发挥。如对某一主导功能是港口建设的海域,在港口建设尚未列入建设规划的一定时段内,可以适度发展海水养殖。

2. 海洋功能区划不能代替海域使用权属管理

海域使用权属管理,是一个组织各用海行业、部门进行磋商和协调的决策过程,包括组织编制功能区划,审核用海申请,确定海域使用权,依法监督、检查海域使用活动,并对违法用海行为依法进行处罚等,从而,调解不同用海的矛盾和纠纷,维护海域国家所有权和海域使用权人的合法权益。

如果把实行海洋功能区划制度和海域使用管理分割开来,或者以海洋功能区划代替海域使用权属管理,即由海洋行政主管部门制定海洋功能区划,由各涉海部门分别确认本行业的海域使用权,那么,海域使用长期存在的无序、无度问题不但得不到有效解决,反而会进一步加剧用海矛盾和纠纷,甚至会影响沿海地区的社会稳

定,海域可持续利用的战略目标将无法实现。

由此可见,海域权属管理,包括海洋功能区划制度的实施;而海洋功能区划制度,是海域使用权属管理一个不可分割的组成部分。一方面,海洋功能区划是海域使用权属管理的科学依据;另一方面,海域使用权属管理是实施海洋功能区划制度的有力保障,二者不可分割。

四、关于海域有偿使用制度

《海域使用管理法》第33条规定,国家实行海域有偿使用制度。对于海域有偿使用制度,应当明确以下几点:

1. 国家实行海域有偿使用制度的重要性和必要性

(1) 对海域等自然资源实行有偿使用制度,是党和国家的基本方针

江泽民同志在党的十五大报告中指出:“统筹规划国土资源开发和整治,严格执行土地、水、森林、矿产、海洋等资源管理和保护的法律。实施资源有偿使用制度。”

中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要指出:“依法保护并合理开发土地、水、森林、矿产和海洋资源,完善自然资源有偿使用制度和价格体系,逐步建立资源更新的经济补偿机制。”

朱镕基总理在九届人大三次会议上的《政府工作报告》中指出:“加强自然资源管理,依法保护和合理利用土地、森林、草原、矿产、海洋和水资源。”

中共中央政治局常委会2000年工作要点中指出:“依法保护和合理利用土地、矿产、海洋等资源。”

(2) 对海域实行有偿使用制度,是国务院提出的明确要求

国务院办公厅关于印发国家海洋局职能配置、内设机构和人员编制规定的通知(国办发[1998]44号)指出:国家海洋局的主要职责包括监督管理海域使用,颁发海域使用证,按规定实施海域有偿使用制度。

国办通[1992]20号文对财政部和国家海洋局的报告批复:“为加强对使用我国海域的管理,应尽快制定对国内外企业使用我国海域从事生产经营活动的行政管理办法,实行颁发海域使用许可证的制度和有偿使用制度。”

(3) 对海域实行有偿使用制度,是对国外成功经验的借鉴

实行海域有偿使用制度是世界滨海国家通行的做法。如韩国《公有水面管理法》及该法《施行规则》规定:批准公有水面的占用和使用,应征收占用费或使用费;对未按时缴纳的征收滞纳金;对非营利事业占有公有水面的可以减免。《日本海岸法》规定:海岸管理者按照主管省令规定的标准向使用许可者征收占用费。《日本公有水面



《填埋法》规定：都道府县知事在允许填埋公有水面时，应征收填埋许可费。《英国海岸保护法》等法律规定：在潮间带建港、铺设管道和从事水产养殖，应交纳租用费。《美国水下土地法》规定：承租水下土地，应按签定的租约向州政府支付租金。比利时有关法律也规定，经批准使用沿岸海域，应缴纳租金。

(4) 对海域实行有偿使用制度，是在市场经济条件下依法对国有自然资源合理开发与保护的根​​本措施

① 实行海域有偿使用制度，有利于国家的海域所有权从经济上得到实现。海域属于国家所有，而海域使用者包括组织、企业、个人和外商等，成分多样，所有权和使用权是相分离的。建立海域有偿使用制度，国家向海域使用者征收一定数额的海域使用金，可以避免海域国有资源性资产的流失。

② 海域有偿使用制度可以建立一种海域资源更新的经济补偿机制。在市场经济条件下，海域使用者通过开

发利用海域，取得经济效益，国家对征收的海域使用金，实行取之于海、用之于海的政策，形成海域开发、整治、保护和管理的良性循环。

③ 实行海域有偿使用制度，可以从根本上改变海域开发的“无序、无度”状况。有偿使用制度可以促成海域使用市场经济体制的建立，敦促海域开发投资商，充分考虑投入产出比，避免盲目占用海域，实现海域资源的最佳利用。

④ 实行海域有偿使用制度，是完善我国资源有偿使用制度的要求，是改善我国海域投资环境的要求。目前我国的土地、矿产、森林、水等自然资源都已通过立法，实行了有偿使用制度，建立了市场经济的管理体制。海域作为国有资源，急需建立和完善有偿使用制度，为扩大对外开放、发展海洋经济服务。

2. 海域使用金减缴或缓缴的政策规定

国家在实行海域有偿使用制度的大前提下，对军事用海、公益事业用海等特殊用海活动规定了相应的海域使用金减缴或缓缴政策。

该法第35条规定，军事用海，公务船舶专用码头用海，非经营性航道、锚地等交通基础设施用海，教学、科研、慈善事业、防灾减灾、海难搜救打捞等非经营性公益事业用海，免缴海域使用金。

该法第36条规定，公用设施用海、国家重大建设项目用海和养殖用海，按照国务院财政部门 and 海洋行政主管部门制定的规定，经批准后可以减缴或者免缴海域使用金。

有了上述两条规定，也就不必再产生所谓增加渔

民负担之虑了。

3. 海域使用金与税、费的区别

海域使用金是国家以所有者的身份出让海域使用权获得的权益。海域使用金是资源性国有资产收入，属于权利金的范畴。在国家财政收入中，权利金在数量上远低于税收收入，但其优先度却高于税收，是国家首先应该获得的财政收入。即国家占有资源，财产权利第一，政治权力第二，首先凭借国家对财产的占有来增加国家收入，其次才是通过政治权力征税。

海域使用金的性质有别于收费。收费包括行政事业性收费和经营性收费两种。行政事业性收费是以政府形式出现或者政府委托其他部门代行政府职能，提供直接服务所收取的费用，比如进出口检验检疫收费，国家对这种收入是免税的。经营性收费是以提供特殊服务为基础的，比如医院挂号费。缴纳海域使用金是使用海域的养殖单位和个人应尽的义务，将海域使用金看成是行政事业性收费是不正确的。海域使用金的性质也不同于税收，税收是国家凭借政治权力征收的财政收入，海域使用金是国家凭借资产权利征收的财政收入，二者的征收依据不同。

《中华人民共和国海域使用管理法》相关概念解释

1. 领海、内水

领海：根据《联合国海洋法公约》，沿海国的主权及于其陆地领土及其内水以外邻接的一带海域，称为领海。每一个国家有权确定其领海宽度，从基线量起不超过12海里。

内水：领海基线向陆一面的水域。

2. 水面、水体、海床、底土

水面：相关用海项目如海上浮标、浮码头

水体：相关用海项目如筏式养殖、网箱养殖

海床：相关用海项目如：底播增



殖、人工渔礁

底土：相关用海项目如：海底矿产开采、海底电缆、海底隧道

3. 海岸线

中华人民共和国国家标准（GB/T18190-2000）《海洋学术语 海洋地质学》规定：“海岸线”即“海陆分界线，在我国系指多年大潮平均高潮位时海陆分界线”。

中华人民共和国国家标准（GB12319-1998）

《中国海图图示》规定：“海岸线是指平均大潮高潮时水陆分界的痕迹线。一般可根据当地的海蚀阶地、海滩堆积物或海滨植物确定”。

中华人民共和国国家标准（GB/T7929-1995）《地形图图示》规定：海岸线是“指以平均大潮高潮的痕迹所形成的水

陆分界线。一般可根据当地的海蚀阶地、海滩堆积物或海滨植被来确定”。

此外，《辞海》（1989年版，上海辞书出版社）第1061页指出：“海岸线，即海水面与陆地接触的分界线。随潮水的涨落而变动位置。一般指海边在多年的大潮高潮所达到的线。”

4. 海洋功能区划

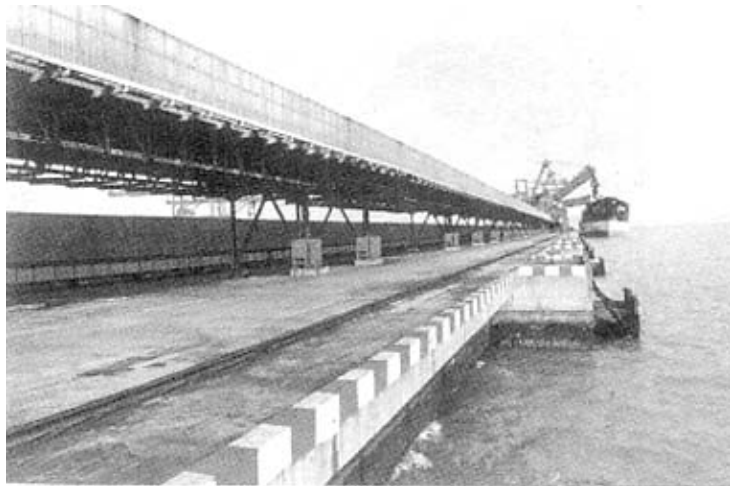
按各类海洋功能区划的标准，把某一海域划分为不同类型的海洋功能单元的一项开发与管理的的基础性工作。

5. 排他性用海

“排他”用海活动是指专属性质的活动，也就是说，某一海域，一旦确权用以进行某一用海活动，原则上就不再确权进行其他活动。但是这种“排他”只是海域使用权人的“排他”，并不是海域用途的“排他”。

由于海域具有功能的多宜性、生态系复杂性、资源的多样性和开发利

用的立体性等诸多特点，因此决定了海域不存在类似于陆地林地、草地这样的功能单一、区域独立、界线明确的区块。土地利用是绝对排他，而海域利用可能是部分排他，更确切地讲是限制性排他，或非排他。在同一海域，海底、水体和水面利用活动可同时进行而不互相干扰，或在综合管理体制下，通过对时间和空间的周密论证而交叉进行。如通过坑道或管道在海底一定



深的底土中开采石油或其他矿产资源，在海底表层建设仓储设施，在海水表面进行养殖或航行。在这种情况下，经充分的论证，在严格管理，周密安排的条件下，亦可安排使用，以提高海域的使用效率，海域使用权人不应予以阻挠。但在作出这类安排时，必须将有关情况，特别是安全生产注意事项和防范措施及时通报有关海域使用权人。

6. 三个月以上

从我国目前实际情况看，海域使用活动种类繁多，主要包括：航行、捕鱼、港口锚地、建设、海上石油、矿业开发、盐业、海上构筑物及海岸工程、海水增养殖业、海洋旅游、能源利用、工业排污、倾废区等。考虑到海水养殖在海域使用活动中比较普遍，有一定的代表性，而养殖周期一般又不少于3个月，因此选择“使用3个月”界定固

定使用海域的活动。《国家海域使用管理暂行规定》实施7年的实践表明，这一规定是符合我国海域使用管理实际要求的。

7. 临时用海

所谓临时性用海即是用海时间不超过3个月，流动性大且没有永久性设置的用海活动。临时性用海主要表现为：捕捞、海上交通运输、海上临时调查取样、海洋油气勘探等。

（1）捕捞捕捞活动流动性大，是常见的临时用海行为，对其他用海活动影响较大。

（2）海上交通运输船舶污染及其他事故对养殖和渔业造成严重损害，如由于煤船的频繁海上过驳，违章排放压舱水、洗船水等使养殖场附近海域的水质下降，多次育苗不成功，养殖的珠母贝死亡率也大大增加。

（3）海上临时调查及取样。有可能对海洋环境造成污染。

（4）海洋油气勘探。利用爆炸及其他震源进行的地球物理勘探可对渔业造成严重损害。

为确保合法用海活动的正常运行，保护海域环境，上述临时性用海活动，如可能对国防安全或其他用海活动造成重大影响，就应当予以控制，其办法是：要求从事这类用海活动的单位在开始活动前3个月到海洋行政管理部门进行登记，由海洋行政管理部门发放临时用海证，并按海洋行政管理部门建议的时间和方式进行用海活动。

8. 非经营性用海

不以赢利为直接目的的活动，如海上航标、灯塔、教学、科研、慈善事业、防灾减灾、救助等。

（作者单位：山东省海洋与渔业厅）