

开展全国海域使用权属核查工作的思考

王鹏^{1,2}, 林霞^{1,2}, 赵博^{1,2}, 张盼^{1,2}, 于永海^{1,2}, 闫吉顺^{1,2}

(1. 国家海洋环境监测中心 大连 116023; 2. 国家海洋局海域管理技术重点实验室 大连 116023)

摘要: 海域空间是各类海洋资源开发利用的载体,掌握真实有效、系统完整的海域权属数据,是科学配置海域资源及强化海域综合管理的最基本要求。文章通过对2015年全国重点海域权属核查工作的介绍和分析,总结了我国海域权属核查工作中存在历史遗留问题有待解决、技术单位未严格按照要求开展工作、部分地区依法用海意识薄弱3个主要问题,并从明确核查成果应用、完善动态监测系统、推进填海竣工验收、开展全国范围核查等4个方面提出了对策建议。

关键词: 海域使用权; 权属核查; 海域资源; 海域管理; 海籍调查; 海洋测绘

中图分类号: P74

文献标志码: A

文章编号: 1005-9857(2018)09-0008-04

On the Ownership Verification Work of National Sea Area Usage

WANG Peng^{1,2}, LIN Xia^{1,2}, ZHAO Bo^{1,2}, ZHANG Pan^{1,2}, YU Yonghai^{1,2}, YAN Jishun^{1,2}

(1. National Marine Environment Monitoring Center, Dalian 116023, China;

2. Key Laboratory of Sea-Area Management Technology, SOA, Dalian 116023, China)

Abstract: Marine space is a carrier for kinds of marine resources to develop and utilize. It is a basic requirement for the rational distribution of sea area resources and integrated management of sea area to master the real, effective and integrated sea ownership data. This paper introduced and analyzed the ownership verification work of the national key sea area usage in 2015. It was found that some of the historical issues remained to be resolved, the technical unit did not strictly carry out its work in accordance with the requirements, and the awareness of using the sea according to law was weak in some areas. Furtherly, countermeasures were proposed from four aspects, such as clear application of verification results, improvement of dynamic monitoring system, promotion of sea areas usage register for reclamation projects, and nationwide verification.

Key words: Sea area usage rights, Ownership verification, Sea area resources, Sea area management, Sea cadastral survey, Marine charting

收稿日期: 2018-02-22; 修订日期: 2018-07-12

作者简介: 王鹏, 副研究员, 博士, 研究方向为海洋综合管理

0 引言

《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》)颁布实施以来,各级海洋管理部门深入贯彻落实《海域法》,保障了沿海地区交通运输、临海工业、城镇建设、旅游休闲等用海需求,促进了全国海域的合理开发和可持续利用,有效提升了海域综合管控能力,为国家沿海战略发展全面实施提供了强有力的支持。近年来,海域管理体系日趋健全,管理制度建设不断增强,逐步由粗放式管理向精细化管理转变,尤其是随着2012年全国海域使用权证书统一配号的全面实施,新增的用海权属数据实现了实时入库和动态管理,标志着我国的用海权属管理进入一个新的阶段^[1-4]。受海域自然环境的特殊性、权属信息变更、技术标准调整、用海遗留问题等因素影响,实际工作中出现了批用不一、重叠飘移、图形失实、用海类型与用海方式逻辑不一致等问题,导致海域使用权属数据失准或遗漏,严重影响了海域使用行政审批和登记工作效率,制约了管理制度精细化提升,解决以上问题的根本在于全面开展海域使用权属核查工作^[5]。

海域使用权属核查是指为摸清海域使用权属现状以及掌握准确完整的海域使用人、用海面积、用海类型、用海用途、用海方式和用海期限等海域使用权属数据,依法进行的核实和勘测行为^[6]。海域权属核查作为新形势下我国海域权属管理的一个新尝试,通过实地调查获得全面、真实、可靠的海域权属基本数据,在精准掌握用海状况信息,优化配置海域资源,提高海域开发综合管理协调能力,支撑地方综合决策等方面具有重要意义,是海域资源管理领域今后的重点工作之一。

1 重点区域权属核查工作情况

2015年,国家海洋局启动了重点区域海域使用权属核查工作,选取了沧州渤海新区、日照岚山区、温州平阳县^[7]、湛江霞山区^[8]等4个重点区域开展试点工作,旨在通过核查准确掌握海域使用权属现状,定位聚焦现阶段海域使用管理中存在的不足,探索海域权属管理水平提升方案,同时也为开展全国权属核查提供经验。

此次核查工作历时8个月,核查单位对区域内

所有用海逐一进行核实,对所有构筑物用海和填海用海进行现场测量,理清区域内全部用海的权属信息,累计核查项目354个,核查宗海403宗,开展现场核查171宗,现场测量86宗,发放协助核查通知书96份,重新绘制宗海图286幅,绘制海籍图9幅。

在核查的过程中发现,在全部的403宗用海中疑问用海共计200宗,比例接近50%,3个海区情况各不相同,其中北海区发现疑问用海最多,南海区比例最高(表1)。在疑问用海中,位置信息不准最多,为70宗,其次为已使用未确权用海,58宗。

表1 各海区疑问用海情况

海区	用海总数	疑问用海	占比/%
北海区	226	91	40
东海区	144	85	59
南海区	33	24	73
合计	403	200	49

2 核查问题分析

2.1 历史遗留问题有待解决

《海域法》实施至今已经15年,这期间我国海洋测绘技术经历了高速发展。2002年,受当时技术水平限制,海籍测量要求采用1954北京坐标系或1980西安坐标系,随着GPS技术在海籍测量中的广泛应用,2009年国家将坐标系调整为WGS-84^[9],到了2015年以后再次调整为CGCS2000坐标系。技术标准的变更造成了不同时期批准的用海项目坐标系的差异,国家在技术标准变更后也要求地方进行调整转换,但部分地区还存在遗漏现象,本次核查中共发现32宗用海存在此类问题。与此同时,在不同坐标系统之间转换过程中,可能会出现形状改变、位置偏移,造成与相邻用海间微小的重叠或者空隙等情况。

2.2 技术单位未严格按照要求开展工作

在宗海图编绘、海域使用论证工作阶段,由于技术单位对技术要求把握不准或疏忽大意,造成界址点和用海范围界定错误,进而导致实际用海位置与确权位置不一致,本次核查中共发现70宗用海存在此问题,主要包括以下几种情况:①周边无其他项目相邻,实际用海范围超出确权范围,如平阳县

交通船舶修造厂用海,东西两侧无相邻项目,其造船厂范围超出确权范围;②原审批宗海界址与岸线衔接不准确,如平阳县海带养殖场码头项目,原批复界址与实际岸线不吻合;③工程位置出现偏移,如温州柳城集团码头,码头整体位置出现偏移,造成构筑物用海范围与批复不一致;④宗海图未及时更新,如浙平油2号刘国庆码头为一艘固定浮船,业主更换了浮船并且位置发生变化,但未主动进行宗海图变更。

2.3 部分地区依法用海意识薄弱

本次海域使用权属核查中发现部分地区依法用海意识薄弱,其中已使用未确权、用海方式改变现象较为突出,共发现79宗,占核查总数的20%。已使用未确实用海主要是码头、防波堤用海,其中透水构筑物32宗,非透水构筑物13宗,建设填海造地6宗,其他用海7宗,多为公益性用海,且使用人多为村委会或政府下属单位,未按照有关要求进行公益性登记或确权;用海方式改变主要是在透水构筑物,即权属证书登记为透水构筑物用海,实际用海行为为非透水构筑物用海或填海造地用海,分析原因可能是由透水构筑物改建为非透水构筑物或填海,但未办理相关变更手续。此外,部分过期用海在未办理注销或者续期手续的情况下仍然继续使用的现象也较为普遍,在本次核查中共发现29宗,占核查总数7%。

3 结论与建议

3.1 基本结论

通过开展重点区域海域使用权属核查工作,理清了区域内全部用海的权属信息,全面、准确掌握区域内项目实际用海情况和存在的主要问题,核准和查清了不准确用海信息,核查成果作为区域海域使用权属的本底数据,可为不动产登记提供基础资料,也可为海域使用日常管理和海域权属变更提供依据,从而提高海域使用管理行政效能,为更大规模核查工作和海域现状调查工作顺利开展奠定了工作基础和提供了经验。

3.2 建议

3.2.1 明确核查成果如何应用,问题数据如何解决
各级海洋行政主管部门应根据审批权限对问

题数据提出解决方案,按照谁审批、谁负责的原则,依法按程序变更问题权属数据,完善海域使用权属信息。对地方海洋行政主管部门提出的解决方案,建议国家相关部门根据有关法律法规出台指导性的政策或意见,为地方海洋行政主管部门集中及时地应用核查成果、变更问题权属数据提供工作依据。

3.2.2 完善海域使用动态监视监测系统结构和数据体系

充分发挥各海区分局的区域监管作用,建议各分局成立海区动管中心,负责动管系统海区节点的总体维运,加强对地方动管中心的工作监督和检查,建立协调和信息交流的机制,同时从国家层面尽早出台动态监视监测的技术规范。

对核查发现的坐标不准确问题,建议国家海洋局统一下发文件,对海域使用确权证书进行换发,同时更新系统中的数据,各级海洋行政主管部门应加强海域使用动态监视监测管理系统的管理与应用,对已经换发土地证和已经注销的项目应及时在系统中完成注销流程。

3.2.3 积极推进填海项目竣工和海域使用验收工作的开展

为使海洋行政主管部门对填海项目的管理更科学、更精准,及时准确掌握填海项目用海的实际界址及面积,需对已经完成填海的项目进行竣工验收测量,对于历史遗留下的长期使用但未确权的小渔港、小码头等填海项目,建议从国家层面统一下发文件,出台相关规定,简化办理程序,解决相关问题。

3.2.4 推进开展全国海域核查

从本次核查结果来看,权属信息不准问题比较严重,主要原因还是过去管理不规范积累下来的问题,全国范围内全面开展权属核查工作十分必要,解决各种遗留问题,为不动产登记做好准备,从而实现海域资源的合理配置和海域管理的精细化。建议申请专项资金开展全国性的海域核查工作,结合中央生态文明体制改革要求、全民所有自然资源资产管理要求等,全面查清我国海域资源家底,建立实物账户和资源动态管理平台,对海域资源使用量和存量实施动态监测和科学管理。

参考文献

- [1] 张云傲.河北省海籍调查数据库系统建设[D].北京:中国地质大学(北京),2015.
- [2] 秦洁,邓鹏.强化系统应用提升海域动态监管信息化水平[J].海洋开发与管理,2015,32(7):52-54.
- [3] 张志华,曹可,马红伟,等.中国海洋综合管控的蓝色“天网”:国家海域动态监视监测管理系统[J].海洋世界,2012(12):15-36.
- [4] 管梅芳.矢量-栅格数据混合的海籍管理系统建设[D].上海:华东师范大学,2012.
- [5] 潘新春.海域资源管理工作的思考[J].海洋开发与管理,2016,33(S1):16-18.
- [6] 国家海洋局.重点区域海域使用权属核查技术规程[S].2015.
- [7] 鲍平勇,张钊,陈子航,等.重点区域海域使用权属核查的实践和思考[J].海洋开发与管理,2016,33(9):20-22.
- [8] 刘文勇,陈振宇,王志良.湛江市霞山区海域使用权属核查分析[J].海洋开发与管理,2017,34(8):83-86.
- [9] 国家海洋局.海籍调查规范[S].北京:中国标准出版社,2009.