

海域使用权立体分层确权及管理配套制度探讨

杨志浩, 孙华烨, 杨名名, 张一帆

(广东省海洋发展规划研究中心 广州 510222)

摘要: 由于社会经济的不断发展和科技的快速进步,我国对海域空间资源的开发利用已从二维平面转向三维立体空间开发,但随之也对我国海域空间范围界定和权属管理提出了更高的要求。文章从海域立体空间分层特性出发,对我国海域使用权立体分层确权的内涵、基本原则、考虑因素进行了深入剖析,并对我国海域三维立体开发利用中面临的困境和管理配套制度的设计进行了综合探讨。研究表明:海域空间可以分为水面上方、水面、水体、海床和底土5个部分,海域使用权立体分层确权则是在同一海域多层次利用中,对基于特定功能用途所占用的特定海域空间开展使用权确权的过程,在海域使用权管理的过程中,必须构建和完善海域空间三维产权法律制度体系,以确保海域使用权立体分层确权的实施。

关键词: 海域使用权;空间资源;立体分层;空间管理

中图分类号:P74;T498

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2022)03-0079-05

Research on Three-Dimensional Multilayer Usufruct of Sea Areas and Associated Management System

YANG Zhihao, SUN Huaye, YANG Mingming, ZHANG Yifan

(Guangdong Center for Marine Development Research, Guangzhou 510222, China)

Abstract: With the continuous development of social economy and the rapid progress in science and technology, the three-dimensional multilayer usufruct of sea areas has become an effective way to fulfil the increasing marine usage activities in China. However, this pattern has put forward higher demands for the spatial scope definition and ownership management of sea areas. This paper analyzed the connotation, basic principles and consideration factors of multilayer usufruct of sea areas based on the nature of stratification in three-dimensional space of sea areas, and the difficulties in the development and utilization of three-dimensional space of sea areas and the design of the associated management system were comprehensively discussed. Research results showed that the sea area space could be divided into five parts: above the water surface, water surface, water body, seabed and subsoil. The three-dimensional multilayer usufruct of sea areas was the process of confirming the right to use the specific sea space occupied by specific functional

收稿日期:2021-05-11;修订日期:2022-02-16

基金项目:广东省海洋经济发展(海洋六大产业)专项资金项目“新时代国土空间规划背景下广东省省级国土空间规划方法与应用研究”(粤自然资合[2020]068号);广东省财政专项资金项目“沿海重点保障目标的海洋环境保护”。

作者简介:杨志浩,高级工程师,硕士,研究方向为海域管理

purposes in the multi-level use of the same sea area. A legal system of three-dimensional property rights in sea space should be constructed and improved to ensure the implementation of three-dimensional multilayer usufruct of sea areas.

Keywords:Usufruct of sea areas, Space resource, Three-dimensional multilayer, Space management

0 引言

海域通常是指由一定范围内的水面、水体、海床和底土所构成的立体空间,垂向范围是从水面到底土,平面范围包括内水和领海。海域的各个组成部分均蕴藏着丰富的空间资源,具有独立的使用价值和经济价值。作为一种特定的空间资源,海域是海域使用权的客体^[1],突显底土固定性、水体流动性、功能多样性及利用立体性等特点^[2]。

随着社会经济的发展和科技的进步,从三维空间尺度上把握海域特性,开展海域立体开发利用具有强烈的现实需求。近年来,随着用海规模的持续扩大,海域立体分层使用已成为缓和用海冲突、提升空间利用效率的有效途径。一方面,随着海洋科技的不断发展,海底电缆管道、海底隧道、跨海大桥等长距离建设项目不断增加。但是,在工程选址时,由于近海空间被其他各类用海活动占用,导致存在不得不穿越航道、养殖区等难题。此外,核温排水需要对近岸大范围海域面积进行确权,也不得不与跨海桥梁等用海活动交叉。另一方面,随着近海后备空间接近枯竭,但沿海地区用海需求却持续增长,在此背景之下,只能探索海域空间立体分层使用,以提高海域空间利用效率^[3]。

2020年12月10日,河北省自然资源厅发布了《关于推进海域使用权立体分层设权的通知》,2021年1月,象山县正式实施《象山县海域分层确

权管理办法(试行)》,相继成为该领域官方发布的首批规范性、指导性文件。尽管国内对海洋的认识与开发利用逐渐地从简单的二维平面转向三维立体空间,但我国现行海域使用管理制度体系仍难以满足当前日益增长的立体用海管理需求。近年来,国家高度重视海域空间资源管理,对探索海域使用权立体分层确权、提高海域空间资源利用效率等提出了具体要求,更突显了海域立体确权相关研究的必要性与紧迫性。因此,开展对海域使用权立体分层确权及管理配套制度的系统性研究,具有重要的理论及现实意义。

1 海域立体空间分层特性分析

《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域使用管理法》)中规定,我国海域包括内水、领海的水面、水体、海床和底土。因此,在海域使用立体分层确权研究中,部分学者通常会将海域在垂向上分为水面、水体、海床和底土4个部分(简称“四层学说”,如表1所示)^[4-5]。然而,另一些学者还强调了海域上方空间,即将海域空间分为水面上方、水面、水体、海床和底土5个部分(简称“五层学说”,如表1所示)^[3,6]。综合国内外相关研究,海域上方空间在海域使用立体分层确权中具有不可忽视的地位,应纳入管理体系。对比“四层学说”,“五层学说”具有如下3个鲜明特征。

表1 海域各层自然属性释义及空间范围

层次	形态	释义	范围
水面上方	气态	气态空间	水面以上一定高度
水面	气态液态交界面	水的表面,具有界面属性,海洋大气之间的交换的场所	海水表面及其上下各一定厚度
水体	液态	具有流体属性,对物质、能量的输送、迁移、扩散等至关重要	水面至海床
海床	液态固态交界面	海洋板块构成的地壳表面,具有界面属性	海床表面及其上下一定厚度
底土	固态	固态属性	海床以下一定厚度

(1)如表1所示,“四层学说”覆盖海域的空间范围为“水面至底土”,但对水面上方空间的涵盖有限。国外如美国、日本等在立体化权利的研究中极重视空中权的严格保护。因此,在海域立体分层确权时,不可忽视水面以上一定高度的空间。

(2)在实际管理中,对水面上方空间有着现实需求。如确定跨海大桥海域使用权时,其主体建筑处于水面上方高达百米不等,若该空间仍被视为水面范围,有失偏颇。即便“四层学说”为“水面”赋予比其自然属性更大的空间范围,但毕竟赋予范围有限,仍具有局限性,在后期管理中可能会遇到不适宜的情景。

(3)在形态学上,水面上方空间是气态,水体是液态,底土是固态,水面为气、液态交界,海床为固、液态交界,“五层学说”层次分明。而“四层学说”为“水面”赋予比其自然属性更大的空间,包含气态、液态两种形态,层次略显混乱。

虽然当前《海域使用管理法》中对海域的定义采用“四层学说”,部分区域也延续“四层学说”进行立体确权的试用管理。但是,从分层的清晰度以及海洋项目对海域的使用情况来看,“五层学说”更全面、更具有可操作性。因此,相较于“四层学说”,“五层学说”在实际应用和管理中,更符合当前海域使用的现状以及未来对海洋管理方面的要求。目前,海域管理方面的改革正在不断推进,在未来对海域使用权立体分层确权方面的法律法规,也需要进一步的改进,以适应当前海洋事业发展的需要。

2 海域使用权立体分层设权研究

2.1 海域使用权立体分层确权概念、内涵需拓展和深化

目前关于海域使用权立体化配置模式主要有基于海域物理空间的分层确权和基于海域功能用途的立体确权两种模式。前者是对同一海域不同空间层次利用分别开展使用权确权的过程。根据使用所处的空间层次,常将海域使用权分为水面上方、水面、水体、海床、底土及综合使用权等类型^[7]。后者并非以简单的空间区域划分来确定权利范围,在“一类功能用途、一项权利”的原则下,以海域功能用途为核心设置海域使用权,依据海域功能用途

的异同划分类别^[8]。

尽管分层确权模式与《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)较相协调且理论上易于被理解,但在实际操作中尚缺乏全面、深入的理论指导^[9]。部分学者认为该模式不能有效地解决海域资源综合利用中的复杂关系,实质上仍是对海域资源使用权的物理空间维度量的切割^[8]。但事实上,这是对分层确权理论浅显的解读,分层确权模式强调的是海域空间的多层次开发利用,而非是对海域物理空间的简单分割^[10]。

另一方面,随着用海类型和方式日益多样,即使在同一分层空间也可能存在不同主体分别从事不同类型且互不排斥的用海活动。从此角度出发,基于海域功能用途的立体确权模式,更符合海域立体综合开发的管理需求。但该模式可能导致多个海域使用权用海空间范围的重叠,若权利界定不清,或引发权属纠纷,增加海域监督管理的难度。

综上所述,从当前海域使用管理现实需求出发,必须要拓展和深化海域使用权立体分层确权的概念及内涵。海域使用权立体分层确权系在同一海域多层次利用中,对基于特定功能用途所占用的特定海域空间开展使用权确权的过程。其主要包括以下两点内涵:一是分层确权范围可涵盖海域水面上方至底土中的一个至多个空间层次,即海域使用权的客体为特定的海域三维空间,不限于某一层次范围;二是在分层确权的空间范围内,可存在两个及以上不同性质或用途、但功能兼容的用海活动,即分层确权的用海主体可为两个及以上的组织或个人。

2.2 海域使用权立体分层确权的基本原则和考虑因素

为加强海域分层确权管理,海域使用权立体分层确权应遵循以下几点基本原则:①生态、公益优先。即同一海域各层次空间资源优先供给生态保护、公共利益用海。②效力优先。即对于同一海域各层次的确权用海,一是后确权的用海需取得先确权的用海权利人的同意,避免对后者正常活动带来明显不利影响;二是剩余未利用空间资源优先供应先确权的用海权利人,以便于海域使用管理。③效率

优先。即面向市场时,同一海域各层次空间资源优先供给空间利用率高、使用周转率高,以及对周边环境和其他用海影响较小的用海活动。

在海域分层使用权初始配置时,还需考虑不同用海活动使用的海域空间及时限。为避免过多的外部效应,在产权初始配置时,应将用海活动使用的海域空间、时限相近的用海活动设置于同一海域,以免同一海域空间范围内某一用海活动结束后对其他用海活动造成明显的负面影响,提升海域空间资源的整体利用效率。此外,具有协同效应的用海项目尽量设置在同一海域空间范围内的不同层次,这不仅有利于它们优势互补、共同合作,而且也有助于减少用海活动权利主体之间的矛盾或影响,形成共同发展、进步的局面。

3 海域立体分层确权管理配套制度设计

3.1 海域立体分层确权面临的困境

当前我国海域使用权立体分层确权在法律制度上还存在着一些不足,与海域使用立体分层管理现实需求不匹配,亟待加强规范和完善。

3.1.1 海域立体确权相关法律滞后乃至缺位

《物权法》指明海域使用权是一种用益物权,但为概括性规定而无明确界定,更未从海域立体使用维度考虑分层设立海域使用权。而《海域使用管理法》虽在法律层面给出了海域使用权的概念,但缺少从物权角度对海域使用权内涵确切的界定。简言之,尽管相关法律提出或明确了海域空间权益,但国家和地方层面目前均未出台相关管理规定,海域“三维”空间资源开发利用在权属、权能、权利管理、技术标准等方面仍存在法律层面的缺失,导致在海域立体确权管理时无法可依、无据可循。

3.1.2 海域三维产权界定不清

海域立体多层次开发必然产生海域资源三维多层产权,即将海域资源在立体空间分层,并对每一层海域资源性资产展开产权界定。然而,我国目前尚未构建完善高效的海域空间三维产权制度。《海域使用管理法》规定海域范围是水面至底土的立体空间,但未明确其三维立体空间的权限范围。此外,该法注重海域使用管理,对海域使用权相关民事权利规范欠完善。这一现状,致使当前海域空

间资源在开发利用中出现产权配置效率不高、产权流转不畅、产权保护不力、使用过度与不足并存、供需形势严峻、利益主体间矛盾冲突等现象。

3.1.3 缺乏合适的三维海籍登记模式

海域使用权立体分层确权需配套三维空间海籍管理制度。现行《海籍调查规范》没有明确海域单元垂向空间范围界定的方法。而将现行海域管理制度中宗海界址的平面“四至坐标”方法提升为立体“八至坐标”,则因技术难度大、成本高,且水面、海床垂向空间范围处于动态变化中,导致用海活动宗海界址也呈现动态变化特性,使得该方法在实际操作中不可行^[1]。

除上述几点外,还需加紧构建和完善海域有偿使用配套制度、使用论证制度和使用权准入制度,以更好地开展海域使用立体分层管理。

3.2 管理配套制度设计

3.2.1 建立和完善海域空间三维产权法律制度

建立和完善海域空间三维产权法律制度是海域空间资源立体开发利用亟待解决的首要问题。目前,国内相关法律制度尚未对海域三维产权进行明确界定,亟须在《物权法》的基本框架下,改进海域使用权用益物权规定,并充分吸收和借鉴国内外海域开发利用实践和立法经验,以构建和完善海域空间三维产权相关的法律制度,为促进我国海域立体开发利用、妥善解决用海纠纷、平衡各方利益搭建良好的法律制度平台。适时修订《中华人民共和国海域使用管理法》,补位水面上方空间管理,在空间上界定海域使用权分层确权范围。

3.2.2 逐步建立以三维海籍为基础的海籍登记制度

(1)试点阶段。可采用简单易行的“界址点平面坐标+所在层位信息(单层或多层)+用海高程描述”的方法尽快落实登记。

(2)过渡阶段。海域使用权登记分平面和立体两种模式。平面类空间(水面、海床)海域使用权登记按现行“界址点平面坐标+统一高程或深度”方法。立体类空间(水面上方、水体、底土)海域使用权以“界址点平面坐标+界址点平面坐标内网格化加密控制点坐标+高程或深度”方法登记。高程、

深度分别基于1985国家高程基准和当地理论最低潮面。

(3)长远目标。统筹考虑宗海界址点、界址线及其高度、深度要素,构建三维海籍管理模式,以满足将来海域空间资源高强度立体开发利用的管理。建立三维海籍登记制度的前提是完善《海域使用分类》《海籍调查规范》《宗海图编绘技术规范》等相关技术标准,如新增电缆管道、跨海大桥等立体交越用海立体空间的界线界定、面积和体积量算及重叠的宗海内部单元绘制等内容,为立体确权的用海界定、量算、宗海图绘制等提供规范依据。此外,探索以用海体积替代用海面积的宗海界址界定方法。海域三维信息并非简单地通过二维海域图形“拔高”生成,唯有明确“宗海内部单元”各产权体的信息,才能构建真正意义上的三维产权体的海籍模型。这不仅涉及建模对象的几何模型,而且还需维持各几何实体间的拓扑关系。因此,应选取合适的几何和拓扑模型来精准模拟与表达现实世界中的三维海籍实体。

3.2.3 完善海域有偿使用配套制度

海域有偿使用制度是在市场经济条件下,依法维护国家海域所有权、保障海域使用权流转、实现海域空间资源配置优化的重要举措。一是完善同一海域不同主体海域使用权的出让、转让、抵押等配套制度,设定主体约束条件,以避免主体间产生冲突或不利影响;二是遵循市场经济规则,制定和完善海域使用权立体分层确权配套法律制度,如海域价值评估制度、经营性用海招标与拍卖制度以及海域承包、租赁经营制度等。

3.2.4 优化海域使用论证制度

海域使用论证制度是依法、科学用海的基础,更是进行用海许可审批决策的重要依据。针对同一海域不同空间层次的用海申请,须对宗海界定、利益相关者、海域使用论证等级判据等内容予以必要调整和优化。在论证中需增加海域立体使用兼容性、协调性、海域资源环境承载力或适宜性等分析,明确海域使用权立体分层确权的利益相关者分

析、开发协调性分析和宗海图绘制等具体要求,在满足海域资源环境承载力的前提下,保障海域空间资源立体分层、合理高效的利用。

4 结语

海域空间资源立体分层开发是当前社会经济快速发展和科技进步的必然,但我国现行海域使用管理配套制度已难以满足当前日益增长的立体用海管理需求。应重视海域水面上方空间范围的界定,避免海域空间使用权的冲突;拓展并深化海域使用权立体分层确权的概念及内涵,以更好地落实海域立体分层确权并提升空间资源利用效率;在海域使用权管理方面,构建和完善海域空间三维产权法律制度体系,探索建立以三维海籍为基础的海域使用权登记制度,并加强海域有偿使用、使用论证和使用权准入制度的建设。

参考文献

- [1] 吴春岐.从海域使用权制度透视物权法理论的新发展[J].山东师范大学学报(人文社会科学版),2008(1):146-151.
- [2] 崔凤友.海域使用权制度之研究[D].青岛:中国海洋大学,2004.
- [3] 李彦平,李晨钰,刘大海.海域立体分层使用的现实困境与制度完善[J].海洋开发与管理,2020,37(9):3-8.
- [4] 王森,江文斌.海域多层次利用中使用权分层确权初探[J].中国渔业经济,2011,29(4):47-51.
- [5] 张瑜,王森.海洋空间资源管理研究综述[J].中国渔业经济,2015,33(1):106-112.
- [6] 翟伟康,王园君,张健.我国海域空间立体开发及面临的管理问题探讨[J].海洋开发与管理,2015,32(9):25-27.
- [7] 王森,李蛟龙,江文斌.海域使用权分层确权及其协调机制研究[J].中国渔业经济,2012,30(2):37-42.
- [8] 程博.海域使用权流转制度研究[D].大连:大连海事大学,2019.
- [9] 程博,翟云岭.海域资源综合利用视域下的使用权配置研究[J].财经问题研究,2019,424(3):45-51.
- [10] 赵梦,岳奇,徐伟,等.海域立体确权可行性研究[J].海洋开发与管理,2016,33(7):70-73.
- [11] 李彦平,刘大海.基于立体化开发的海域资源配置方法研究[J].海洋环境科学,2019,38(3):435-440.