# 渔业水域滩涂征收征用与相关称谓解析

赵万忠

（广东海洋大学法学院 湛江 524088）

**摘 要** 近年来，渔业水域滩涂征收征用过程中侵害渔民利益的事件时有发生，由此也引发一系列社会问题。学者们在对该领域研究过程中使用了不同的称谓。本文从制度构建的层面，运用比较分析的方法对各种称谓进行辨析，并指出：渔业水域滩涂既有征收，也可能存在征用；渔业水域滩涂征收征用主要关注的是征收征用的条件和补偿，失海失涂则主要关注的是保障和救济；征海、占用等则属于模糊性用语。

**关键词** 渔业水域滩涂征收征用；失海失涂；征海；占用；制度构建

根据《中华人民共和国渔业法实施细则》第二条(三)项规定：渔业水域，是指中华人民共和国管辖水域中鱼、虾、蟹、贝类的产卵场、索饵场、越冬场、洄游通道和鱼、虾、蟹、贝、藻类及其他水行动植物的养殖场所。

关于滩涂的解释较多，笔者赞同下述说法。滩涂是指海滩、河滩和湖滩的总称。指沿海大潮高潮位与低潮位之间的，河流湖泊常水位至洪水位间的滩地，时令湖、河洪水位以下的滩地，水库、坑塘的正常蓄水位与最大洪水位间的滩地面积。在地貌学上称谓“潮间带”。由于潮汐的作用，滩涂有时被水淹没，有时又出露水面，其上部经常露出水面，其下部则经常被水淹没。根据滩涂的物质组成成分，可分为、、泥滩三类；根据潮位、宽度及坡度，可分为高潮滩、中潮滩、低潮滩三类。由于岸的类型多样，水流的作用以及河流的含沙量等因素的影响，有的岸受水的冲刷，滩涂向陆地方向后退；有的岸堆积作用强，滩涂则向有水方向伸展；有的岸比较稳定，滩涂的范围也较稳定。滩涂是水产养殖和发展农业生产的重要基地。

渔业水域滩涂主要用途在于从事水产养殖。按其地理位置可分为陆地上江河湖泊的渔业水域滩涂和海域的渔业水域滩涂。

近年来，随着城市化的进程，工业、娱乐、采矿、通讯等用地的增加，渔业水域滩涂征收征用行为也日益增多。笔者发现，学者们对渔业水域滩涂征收征用的称谓不尽相同，有直接称“渔业水域滩涂征用”的，有称“失海失涂”的，有称“征海”的，也有称“公益征收”的，还有称“占用”的。同一问题，各种称谓却不一而足。不可否认汉语语言文字含义的丰富多彩性，但在制度层面上我们更需要的是统一。

## 一、对各种称谓的分析

纵观各种称谓，由于在不同的语境下使用难谓其有明显错误，但仔细推究，笔者认为，上述称谓仍存在以下问题需要慎重考虑。

### (一)渔业水域滩涂与海域的关系

渔业水域滩涂的范围涵盖了海域，海域只是渔业水域滩涂的一部分。二者是整体与部分的关系。学者们在研究过程中究竟是使用“海域”还

是“渔业水域滩涂”？关键看研究者是从整体上研究还是从部分上研究，本无谁对谁错，但若从立法制度设立的层面来看，为节省立法资源，从整体上研究这一领域的问题无疑应是最佳选择。

(二)“征用”和“征收”的关系

因公益使用渔业水域滩涂到底是征收还是征用，抑或征收征用兼有？我国未修改前的《宪法》和《土地管理法》征收、征用不分。2007年10月1日正式实施的《物权法》在《宪法》的基础上进一步明确区分了征收征用。所谓征收，是指国家为了公共利益的需要，根据法律强制取得集体所有的土地所有权和公民的不负缴纳义务的私有财产的所有权，并给予适当补偿的法律制度。而征用，是指国家因公共利益的需要，以给予补偿为条件，对原属于私人或集体所有的财产进行利用，待特定的公共事业目的完成后，仍将其归还原所有人的行为。二者既有联系又有区别。联系：(1)二者都是为了公共利益。(2)实施主体都是国家。(3)都有法定条件和程序。(4)均要补偿。(5)强制性。区别：(1)征收不用返还，征用则要返还。(2)征收补偿的是被征收人完全丧失其财产的代价，征用则补偿被征用人丧失财产支配期间的代价。(3)征收通常在和平环境下进行，征用则常在紧急状态下。(4)征收的对象主要是不动产，征用的对象则是动产和不动产。根据《物权法》第121条规定，在征收征用不动产和动产时影响到其上的用益物权，则用益物权人有权获得补偿。以上是征收征用之间的关系。

有人认为，在属于国家所有的水域滩涂，像海域和陆地上公有水域，因其所有权属于国家所有，国家使用国有水域滩涂，不存在征收征用，所以此时不能称“征收征用”，应当叫失水(海)失滩，或者如上述使用一些模糊性词语。笔者认为，这种认识是错误的。理由如下：前文已述，渔业水域滩涂按地域可分为陆地上的渔业水域滩涂和海域的渔业水域滩涂。根据我国法律，陆地上的渔业水域滩涂可分为集体的渔业水域滩涂和国有的渔业水域滩涂。

国家因公益使用集体的渔业水域滩涂，像土地的征收征用一样，既有永久征收行为，也会有短期的征用返还行为。

至于国有的渔业水域滩涂，根据所有权与使用权相分离原理，国有的渔业水域滩涂交给单位、集体、个人有偿使用过程中，国家因公益需要使用该渔业水域滩涂，国家既可以长期永久收回该渔业水域滩涂(例如建桥梁)，也可以短期临时使用该渔业水域滩涂（例如救灾），使用过后再将使用权返还使用人。前种情况收回的不是所有权，而是使用人的使用权，乃不动产上的用益物权，该行为的性质应是征收，征收对象是不动产用益物权。后种情况很明显是征用，其征用的也是不动产用益物权，但要返还。国家因公益需要使用国有渔业水域滩涂，根据具体情况，既可以征收，也可以征用，既灵活高效，也能物尽其用，还有利于使用权人。

可见，陆地上的渔业水域滩涂不论是集体的渔业水域滩涂还是国有的渔业水域滩涂都是既存在征收，也存在征用。

与陆地上的渔业水域滩涂不同，海域上的渔业水域滩涂在我国只能归国家所有。归国家所有的海域上的渔业水域滩涂因公益需要使用时，根据具体情况，既可以征收，也可以征用。理由与上述国有的渔业水域滩涂征收征用的道理相同。这时征收征用的也是海域用益物权。

以上分析可见，因公益需要使用渔业水域滩涂，其行为的性质既有征收也有征用。

(三)征海和占用是比较模糊的用语

成文法有一定的局限性难以避免。但立法者或制度的制定者在创制法律制度时，应尽量避免使用模糊性词语。征海到底是征收还是征用应明确，占用则还有非法占用，那就不是补偿

问题了。

(四)失海失涂与征收征用的关系

失海失涂的原因较多,大致有以下几种:(1)公益目的征收征用。(2)因违法使用被管理部门收回。(3)闲置逾法定期限被收回。(4)国际关系原因。例如北部湾一带因中越划界而导致一批渔民失海。(5)自然因素。水流长期冲刷、地壳运动等也会造成渔民失水失涂。(6)侵权行为等。可见,公益目的征收征用只是渔民百姓失海失涂的原因之一。失海失涂的原因不同,法律后果有所不同。因公益目的征收征用而导致渔民百姓失海失涂,重在补偿;因违法使用被管理部门收回和闲置逾法定期限被收回而失海失涂,不仅不予补偿,可能还要处罚;因国际关系和自然因素导致失海失涂,重在社会保障、安置和救济;因侵权行为导致失海失涂则重在赔偿。总体来说,在制度构建的层面上,失海(水)失涂的渔民百姓应考虑如何给予社会保障和救济,渔业水域滩涂的征收征用则应考虑征收征用的条件以及渔民百姓应如何获得补偿。二者关注的侧重点有所不同,不可随意混用。

## 二、结论

综上所述,可以得出以下结论:(1)渔业水域滩涂的外延大于海域滩涂的外延,学者们既可以从整体上研究渔业水域滩涂征收征用补偿、管理等方面的问题,也可以部分的只研究海域滩涂的补偿管理等问题。但从制度设立的层面观之,为节约资源,从整体上去研究,使用渔业水域滩涂的称谓比较合适。(2)渔业水域滩涂既有征收,也可能存在征用。单纯的征收或单纯的征用都是不全面的。(3)渔业水域滩涂征收征用仅是失海失涂的原因之一,在研究过程中,二者关注的对象不同。渔业水域滩涂征收征用在研究过程中主要关注的是征收征用的条件和补偿,而失海失涂则主要关注的是保障和救济。(4)征海、占用等模糊性用语在研究或制度创设过程中应尽量避免使用。(5)法律制度的创设者应综合考虑国家整个法律制度概念的一致性。在不同的法律制度中对相同的意思采用不同的术语表达,既会给法律制度带来混乱,也会给司法适用带来一定难度。

## 参考文献


1 许友光,易建平,黄滨.对渔业水域滩涂征用补偿的思考. 江西水产科技,2006 (1):2~6. 中国渔业经济,2006 (3):31~33

2 林光纪.海域征用中渔业补偿的制度经济学探讨.

3 李正骥,贾冰凌.关于征海补偿问题的探讨.国土资源.2003(10):32.海洋开发与管理,2007(5):47~52

4 全永波."失海渔民"的权益缺失与法律救济.

5 吴树敬,管加兴.关于认真解决温州市渔民失海失涂问题的探讨.海洋开发与管理,2006(1):96 大连:大连海事大学硕士论文,2007.3

6 吴卓.因公益提前收回海域使用权及补偿研究.

7 丁海俊.所有权.北京:中国法制出版社,2007.134~135

8 彭万林.民法学.北京:中国政法大学出版社,2007.38