关于“两沙”海域实施分批确权的几点思考

沈德纲　张　良

（江苏省海洋渔业指挥部　江苏省蒋家沙竹根沙海域管理委员会办公室　南通　226006）

在江苏省蒋家沙竹根沙海域（以下简称“两沙”海域）使用管理的实践中应该不断探索和完善“分批确权、分步推进”的工作思路，及时调整不同时期、不同阶段的工作方法，认真把握时机和进度。同时应注重有偿使用问题的研究和解决，坚持依法行政，开拓性地实践和丰富国家海域有偿使用制度内涵，努力维护海域所有者权益。

根据渔业养殖用海生产季节规律和“两沙”海域使用现状，“两沙”海域使用管理工作的开展按照先易后难和服从实际需要的原则分为四个批次，分别组织确权，分步探索推进，稳妥安排各阶段各项工作。同时，加强对历史无偿用海和海域资源重新配置问题的探索研究。

一、对第一批处理对象，设计并运用好操作程序

对原省管蒋家沙海域部分进行补发海域使用权证，共32宗、面积6 760公顷（海域勘界后，蒋家沙海域一部分归属南通市管辖）。把这部分作为第一批处理对象，是因为原来发放过省发水域滩涂养殖证，有一定基础，并且养捕之间没有多少矛盾。这项工作是“两沙”海域管理的起步。要开好头，重点是把握好程序，同时设计村、乡镇、县（市）参与分工协助海域管理的责任与具体操作规则（起草颁布《办证须知》），在申请人资格身份和安全准入管理等方面进行把关。此外，对“两证齐发、两费齐收”（都有法律依据和要求）进行试点试验。

二、对第二批处理对象，创建民事性行政协调机制

2002年（海域勘界期间一律停止办证）至2006年6月30日，“两沙”海域公开受理毗邻三县新老海域使用申请共125宗，其中重叠交叉申请109宗。通过民事性行政协调，已分三期先后确权101宗、面积约1.6万公顷。这项工作是“两沙”海域管理的关键。众多的矛盾，尤其是同一县（市）提交大量重叠申请，而且时间跨度长，又涉及毗邻主要三县各自利益，给“两沙”海域工作提出严峻挑战。面对量大面广、诉求不一、严重交叉重叠的海域使用申请情况，“两沙”海管办海域工作人员客观分析两市三县经济发展、产业结构和专业渔民的就业与生活保障等多种因素，克服困难，冷静应对，探索海域资源初始配置方式，提出海域使用确权民事性行政协调工作思路。（1）在三县公布海域使用申请交叉重叠信息，进行告知；（2）将所有申请分块、分区域，研究分析各区域矛盾分布趋势及基本解决思路方案；（3）设计由当事人提出协调申请方案和协调意见书文本，规定海域使用申请矛盾协调依当事人申请受理，否则同一海域2人以上共同申请的通过招标拍卖方式进行确权；（4）草拟并出台操作办法和相关细则，做到有章可循、按章办事；（5）把握时机，集中时间进行重点攻坚克难，以倒计时的方式分块分片推进协调工

作;(6) 边实践边总结民事性行政协调成果,为日后工作积累经验。截至2006年9月(渔业养殖投产关键时期),"两沙"海管办工作人员紧密团结,发扬夜以继日、一鼓作气精神,用2个月时间将31块重叠交叉申请海域成功协调解决29块。

在"两沙"海域管理开局之年,"两沙"海管办工作人员成功创设"十项程序、六种办法、一本文书"的"两沙"海域使用管理民事性行政协调机制,基本协调解决了海域使用申请交叉重叠矛盾,为"两沙"海域的秩序稳定和开局良好奠定了重要基础。

三、对第三批处理对象,协商证书交接与分工管理

2005年10月,南通、盐城两市海域勘界完成。江苏省人民政府根据相关法律重新设定和调整省管海域。"两沙"海管办代表江苏省海洋与渔业局与东台市海洋与渔业局就双方涉及管辖交接和骑压线证件管理等问题签订协议,商定宗海70%以上在对方辖区的纳入对方管理,以方便渔业生产管理和保全证书的完整性。东台市共纳入省管区海域使用权证18宗、面积约3 500公顷(证书原始档案存东台市海洋与渔业局),包括最初的竹根沙海域于2002年江苏省人民政府颁发的海域使用权证3宗(2004年转入地方)。纳入省管的证书,经江苏省海洋与渔业局审查批准于2007年变更了发证主体,并统一了所有省发海域使用权证的使用截止期限。

四、对第四批处理对象,系统研究、综合设计海域资源重新配置与有偿使用制度

这批处理的是竹根沙海域原省科委海洋局发证的历史遗留,涉及传统用海、老证效力、民间转让纠纷、海域使用争议、海域使用申请异议和当时无偿使用等问题。同时原持证人分散,有的长期掌控较大面积的海域,整个竹根沙海域历史遗留问题涉及海域占"两沙"海域总面积的11%。面对诸多问题和因素,要重新配置海域使用权,需要在实践中探索研究处理。

1.行政确权

对符合省政策规定条件且无异议的实际用海申请给予重新行政确权,并要求补交以前年度海域有偿使用金。行政确权每家(单位或个人)不得超过2宗,每宗不得超过省审批权限。按照这个思路,首先受理实际用海人的海域使用申请5宗,经公示和协调,其中启东市1家、2宗传统用海申请已呈报江苏省海洋与渔业局审批。如东县的2家传统用海申请中有1家、2宗已书面报告退出申请(拟用于招标),另1家因历史上发证争议和相关诉讼在本次申请公示时由东台市方面提出异议。2002年江苏省政府在竹根沙海域对东台市发放海域使用权证1家、4宗,2004年年度审查时通过3宗,目前东台市这3宗海域使用权证包括1宗公益用海已纳入省管。

2.招标确权

选择适宜海域通过市场运作重新确定海域使用权,并要求一次性交清出让海域的海域使用金。启动前应当先落实有偿使用制度,避免历史无偿用海现象带来的不良影响。采用招标方式重新配置海域使用权,一是选定区域没有使用争议,二是要在生产淡季或在停产时期组织实施,三是要准备好招标系列文件,包括实施方案、招标文件、海域使用权出让合同文本等。

3.行政与市场结合

要因地制宜,稳妥推进剩余海域确权步伐。在以上工作的基础上,对剩余海域实施行政与市场相结合的管理思路,即由实际用海人提出申请,同一海域2人以上提出申请的,通过招标拍卖方式进行确权。对疑难问题和热点、焦点问题,必要时可以召开两市五县重大用海项目争

议会审会议("两沙"海域管理问题包括竹根沙历史遗留问题,实际持证对象涉及五个县)进行集中集体协商,最后报江苏省海洋与渔业局进行决策实施。

对于历史遗留问题和海域使用申请异议涉及海域一时难以确权的,在研究决策、从快确权的前提下,要坚持国家海域资源依法有偿使用的基本原则。用海单位和个人应该申请交纳已使用海域的海域使用金,以维护国家权益和法律尊严,稳定用海秩序。对于无偿使用者拒不执行有偿使用制度的,可由海洋监察部门立案查处。

对于《海域使用管理法》实施前的海域使用权民间流转,双方存有异议的,原则上通过民事协调和民事诉讼解决;如果双方没有异议,或者双方协议没有瑕疵,现在的海洋主管部门原则上予以认可。如果民间流转纠纷已经过了诉讼时效,双方可以协商,也可以申请行政主管部门调解。问题比较敏感、争议焦点比较突出的,尤其是意见不统一时,应当启用会审机制,通过会审来明事实、辩道理,从而推进科学决策和民主决策。保障海域使用权在重新配置的过程中做到客观公正,既不影响生产布局又兼顾利益公平,并在条件许可的情况下灵活运用市场机制,促进海域资源资本化收入的最大化,以维护国家海域资产利益。同时,稳定海域使用秩序和社会经济发展,促进共同富裕,共同开创社会主义新农(渔)村和谐建设新局面。

总之,处理历史遗留问题要正视历史、面对现实。既要考虑实际用海人利益,也要支持产业发展,不遗余力地创新解决以前由于海域堪界而搁置下来的长期悬而未决的"尾巴问题"。一切围绕科学发展观,一切围绕和谐稳定,坚持"科学用海,团结管海,依法治海"原则不动摇,上下一盘棋,客观公正地处理好历史遗留问题。努力打造省管区服务品牌,提升省管服务水平与服务质量,丰富海洋管理机制体制,切实维护国家海洋权益和海域使用秩序。