# 海域使用权档案管理初探

陶卫忠　张　良

（江苏省海洋渔业指挥部　南通　226006）

江苏省沿黄海岸线长954千米，沿海滩涂总面积66.7万公顷，其中堤外滩涂43.3万公顷，并且还在以每年1 300公顷以上的速度自然增加。随着海域资源利用的加速，海域被分割成大小不等的功能不一的许多块，并都有相应的海域使用权。海域使用权作为物权，其档案管理是物权管理的重要组成部分。物权可以使用、收益，可以继承、转让、出租和抵押等，其性质决定了海域使用权档案管理的价值和意义。国家海洋局颁布的《海域使用权登记办法》第二十七条规定："登记过程中形成的资料，包括海域使用权登记册和原始登记资料，应当永久保存"；在此后的国家档案局令(第8号)中的文书档案保管期限表也作了相应的规定："不动产、自然资源的所有权、使用权确认的文件材料，保管期限为永久"。这些是对海域使用权作为物权管理的基本规定，也是对海域使用权档案管理的基本要求，更显示出国家相关部门对海域使用权管理的重视。作为档案管理人员更应重视相关材料的归档工作，深刻理解"一项工作的完结，是以档案为凭证的；一项完整的工作，是以档案为终结的"的内涵，从收集入手，规范整理过程，使档案齐全、完整、规范、详实。笔者结合工作实际，就海域使用权档案管理谈谈自己的看法。

## 一、海域使用权档案作为文书档案保存的弊端

现在很多档案部门要求把海域使用权相关资料归为文书类，按照现行的文书档案以"件"为整理单位的规则进行整理。文书档案一般以每份文件为一件，装订(缝合)后，加盖归档章，填写全宗号、年度和卷内顺序号，按顺序放入文书档案盒，按规范的分类归入档案库房。

海域使用权许可有自身的特点，其产生的材料有别于其他门类的档案材料。案件档案以结案为终点，没有后续材料，如果没有复议、起诉或者上诉的话就只有借鉴时才会查阅；文书档案也具有相对的阶段性，"事情办结，文件归档"。而海域使用权的产生，除了申请、审查、公示、审批、登记、缴纳海域使用金、发证和公告等，还有以后的监督检查、年检等一系列工作，也就产生系列的相关材料。尤其是滩涂，由于受水流等地理因素作用而经常发生变化，它具有连续性和动态性。而且海域使用权有效时间跨度长，最高的年限高达50年。此外，还有流转(出租、继承、转让)和变更等情况发生。这样，要查阅某一宗海的档案的沿革，就可能要翻尽几十年的文书档案；文书档案是以"件"为单位，就可能出现某一宗海的所有文件不能相对集中甚至分散归类，而且每年都有增加的内容材料。因此，要查阅多家或者是全部宗海档案工程浩大，对档案的整理与利用也不利。

## 二、海域使用权档案作为文书档案保存的原因

海域使用权不具有普遍性，档案部门对此未有专门的类别。海域使用权制度自2002年国家海洋局发布《海域使用申请审批暂行办法》建立

以来为时不久，2007 年 1 月 1 日起施行的《海域使用权管理规定》和新《海域使用权登记办法》则时间更短，相关部门还未能给予其专有档案以及专门的、系统的分类和整理方案，所以只能归于文书档案。

### 三、海域使用权档案的管理

建立档案的目的是利用。在实际工作中，同一用海单位和个人可能有几宗海域使用权，每一宗海的范围也不是固定不变的，海域用途改变也可能重新被划分。因此，我们应通过海域使用权人来查询海域宗海档案。笔者认为，可从以下几个方面来做好海域使用权档案管理工作。

（一）收集

收集是档案工作第一步，没有收集，档案工作将是“无米之炊”。收集要求齐全、完整，档案人员要保证海域使用权管理每一环节中相关文件的齐全和每一份文件的完整。海域使用权作为物权，归档资料应包括如下文件材料。

海域使用权获得的相关材料包括：(1) 申请人提交的申请材料（包括海域使用申请书、海域使用论证材料、相关的资信证明材料等）；(2)受理行政许可后，办理过程中形成的各类材料（包括调查、审查及意见等）；(3)用海批复或不符合条件的告知材料；(4)海域使用权招标、拍卖的相关材料（包括招标、拍卖方案，公告，出让合同，招标、拍卖结果公告等）；(5)海域使用权转让、出租、抵押的相关材料（包括转让申请、转让协议、海域使用权证书、用海设施所有权的合法证明资料、受让方资信证明材料等）；(6)调解、确认等相关材料；(7)其他应归档的材料。

海域使用权登记的相关材料包括：(1) 初始登记（包括登记申请表、营业执照、法定代表人身份证明、个人身份证明、宗海界址图、项目用海批复或者海域使用权出让合同、海域使用金缴纳凭证等）；(2)变更登记（包括登记申请表、营业执照、法定代表人身份证明、个人身份证明、海域使用权证书、转让继承调解更址等证明、变更申请及批准文件等）；(3)注销登记（包括登记申请表、营业执照、法定代表人身份证明、个人身份证明、海域使用权证书、注销原因材料、海域使用金缴纳凭证等）。

监督检查情况及处理情况的相关材料（立案查处的以案件档案类存，本处宜保留复印件）。

其他应归档的文件材料。

（二）整理

由于海域使用权自身的特点，也为了可以在案卷盒内实现每年档案复加、延续的开放性，适应其连续性和动态性并完整显示其历史沿革，可将其档案单独作为一个门类，区别于文书档案、案件档案等其他类别档案，以海域使用权人为一级分类，根据《海域使用权登记办法》第四条规定的“海域使用权登记以宗海为基本单位”以宗海为二级分类，以“件”为最小归档单位，以许多“件”组成一宗海，一宗海为一盒或数盒。以“件”为最小归档单位如同文书档案，一般以每份文件为一件，文件正本与定稿为一件，正文与附件为一件，原件与复制件为一件，转发文与被转发文为一件，报表、名册、图册等一册（本）为一件，来文与复文可为一件。这样，同一海域使用权人的不同宗海档案也可以相对集中，便于统计、查找和利用时的复印。

档案人员应按照海域使用权管理的程序进行整理，实行定期归档，并在海域使用权管理工作告一段落或全部完成后不长一段时间内进行整理，注意每一宗海文件材料之间的联系，保持相对的连续性。

在整理过程中，除易锈蚀的金属物外，遇有热敏纸传真件或其他字迹模糊和易退色的文件要加以复印，以防不耐久的字迹在一段时间后消失。复印时颜色不宜太深，最好采用单面复印。对于大的图纸、报表之类可将其折叠成 A4

大小，折叠时应尽量避开字迹，以单张折叠为宜，且减少折叠次数。每份文件的装订视情况而定，一般都采用线装，较厚的文件如缝纫机不能穿透的则用“三孔一线”的方法装订。随后加盖归档章（装具与归档章可与科技档案卷的相同），准确、清楚地填写相应内容，最后填写封面和背脊的全宗号、年度、分类号及卷内备考表。案卷封面应写明单位全称（或规范简称）、档案类别号和案卷标题、起止时间等相关内容，案卷标题应完整揭示卷内文件内容且简明确切，一般由当事人（全称）和事由等组成，案卷背脊写明全宗号、分类号、案卷号以便于查找。要做到规范操作、装订整齐、书写工整，这样如需查阅某一宗海档案，拿一盒或几盒就能穷尽所有。

另外，如果有相应的照片或录像，将其归为声像档案或电子档案中并按其要求进行整理归档，但应标明对应的海域使用权档案，在档案的备考表里也应注明有其他档案相印证。

（三）保管期限

各类用海的使用权期限不一，甚至相差甚大；且需年检，如不予年检就相当于作废，就得作注销登记，这样各类用海使用权的期限就更是参差不齐。《中华人民共和国海域使用管理法》规定了六种年限，最高年限为50年，临时用海使用权仅有三个月。极短期限使用权的相关材料如不加以区分而存以永久，将会产生众多的档案使库房拥挤，造成空间浪费，也不利于查找。鉴于此，注销登记的海域使用权档案可再存10年后作鉴定销毁，或者鉴定后再续存。

此外，海域使用权登记册由海域使用权登记表组成，按海域使用权登记编号顺序排列，设正、副本，每年度形成一册。此类统计表格应放于文书档案中，与海域使用权档案能相印证。