我国无居民海岛有偿使用制度研究*

李 锋

(国家海洋技术中心 天津 300112)

摘 要：文章以无居民海岛为研究对象，将自然资源有偿使用机制引入无居民海岛管理领域，介绍了无居民海岛有偿使用制度的内涵和特点，阐述了构建无居民海岛有偿使用制度的必要性和可行性，分析了我国无居民海岛有偿使用制度的主要内容，为我国无居民海岛的管理实践提供参考。

关 键 词：无居民海岛；有偿使用；海岛管理

我国是一个海洋大国，岛屿众多，岛屿及其邻近海域的自然资源丰富，具有十分重要的经济价值、生态价值和国防权益价值，是我国领土的重要组成部分[1]。在我国300万 km^2 的管辖海域中，面积大于500 m^2 的海岛有6 900多个（不含海南岛本岛和台湾、香港、澳门所属海岛），其中绝大多数是无居民海岛[2]。为了保护海岛及其周边海域的生态系统，合理开发利用海岛自然资源，维护国家海洋权益，促进经济社会可持续发展，2009年12月26日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议审议通过了《中华人民共和国海岛保护法》（以下简称《海岛保护法》）并于2010年3月1日正式实施，这是我国第一部关于海岛保护与管理的综合性法律。无居民海岛有偿使用作为《海岛保护法》确立的重要制度之一，首次被以法律的形式确立；2010年6月13日财政部和国家海洋局联合下发了《关于印发〈无居民海岛使用金征收使用管理办法〉的通知》，进一步明确了我国的无居民海岛有偿使用制度，并成为我国无居民海岛管理的核心。

1 我国无居民海岛有偿使用制度的内涵和特点

《海岛保护法》第四条、第三十一条有关无居民海岛权属及有偿使用制度的阐述，即“无居民海岛属于国家所有，国务院代表国家行使无居民海岛所有权”、“经批准对开发利用无居民海岛的，应当依法缴纳使用金”。我们可以概括地说明无居民海岛有偿使用制度是指在保证无居民海岛国家所有的基础上，根据无居民海岛所有权与使用权分离的原则，国家与无居民海岛使用单位和个人之间依法建立一种租赁关系，无居民海岛使用者在使用期内，对指定的无居民海岛按年度逐年缴纳或按规定一次性缴纳使用金，国家通过宏观调控，保证无居民海岛使用权作为特殊商品进入市场流动的一种新型无居民海岛管理制度[3]。通过进一步分析，可以发现我国无居民海岛有偿使用制度具有4个方面的特点：一是所有者和使用者行为的合法性；二是使用者获取海域使用权的有偿性；三是使用权使用的有期性；四是使用权流动的市场性。

2 实行无居民海岛有偿使用制度的必要性

2.1 落实科学发展观，集约利用资源的必然要求

改革开放以来，经过30多年的快速发展，我国迫切需要将“高投入、高消耗、高排放、难循环、低效率”的粗放型增长模式转变为“节约发展、清洁发展、安全发展、可持续发展”的集约型增长模式。

无居民海岛作为我国重要的资源，应遵循科学发展观的要求，对其资源进行集约利用，从而促进经济社会的持续协调发展。实行无居民海岛有偿使用制度，可以促使无居民海岛使用者考虑无居民海岛作为重要生产要素的投入，避免盲目

* 基金项目：海洋公益性行业科研专项经费项目资助（200905004）.

粗放开发，有效遏制因无偿使用引发的开发无度、利用无序的混乱状况，也有利于实现国有无居民海岛资源的合理配置和最佳利用。

2.2 体现无居民海岛国有资源性资产性质的需要

国家是无居民海岛的所有者，依法拥有无居民海岛这一资源性资产。但长期以来，国家并没有真正行使作为无居民海岛所有者的权力。造成这种情况的原因是由于过去在计划经济体制下没有明确自然资源的产权属性，而转为市场经济体制后，国家、集体和个人都对无居民海岛资源进行开发，国家仍然没有及时地将产权明确，中央与地方之间、与各种专业管理部门以及各类企业单位之间的经济关系缺乏明确的界定，造成不少沿海地区的无居民海岛资源遭到掠夺性的开发，国有资源性资产大量流失。目前，许多无居民海岛的实际经营者是无偿或付费极低的使用资源，使国家利益受到巨大损失。国家只有将无居民海岛既作为自然资源管理，又作为国有资产管理，通过实行有偿使用制度，建立一种自然资源更新的经济补偿机制，才能促进无居民海岛资源的集约化利用，实现国有资源性资产的保值和增值。

2.3 完善无居民海岛使用管理制度的需要

目前，我国在海岛使用管理的制度上面临一些突出难题亟待解决：①无居民海岛开发秩序混乱，擅自开发的现象突出，一定程度造成资源初次分配的不公平性；②作为国有资源性资产的无居民海岛，无偿或低偿使用现象严重，造成国有资源性资产大量流失；③无居民海岛有偿利用的政策法规不健全，无法满足地方无居民海岛有偿使用管理的需要，造成无居民海岛有偿管理滞后、混乱；④无居民海岛大多远离大陆，管理难度较大，而海岛管理工作又没有专项经费支持，致使很多无居民海岛处于“无人管、无法管”的状态，造成海岛资源生态破坏，甚至威胁国家安全和国防权益。

因此，亟须建立无居民海岛有偿使用管理的规章制度，规范无居民海岛开发利用行为、资源初次分配和有偿使用管理，同时通过征收无居民海岛使用金，促使无居民海岛使用者考虑无居民海岛作为重要生产要素的投入，避免盲目圈占无居民海岛，有效遏制因无居民海岛无偿使用引发的开发无度、利用无序的混乱状况，也有利于实现国有无居民海岛资源的合理配置和最佳利用。此外，国家在进行保护海洋资源与生态环境、维护海洋权益及海洋减灾防灾中，需投入大量资金。通过建立无居民海岛有偿使用制度，征收无居民海岛使用金，专项用于海岛的保护、管理和生态修复，以岛养岛，保障海岛的可持续利用，促进海岛地区经济社会与环境的协调发展。

3 实行无居民海岛有偿使用制度的可行性

3.1 拥有充分的法律依据

《宪法》第九条规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外”。无居民海岛是特殊的自然资源，应当属于《宪法》中未予明确点出的资源类型，包括在“等自然资源”中，属于国家所有。

《物权法》规定：国家实行自然资源有偿使用制度。目前，土地、水、森林、矿产、海洋等自然资源已经实行有偿使用制度，无居民海岛实行有偿使用，与上述资源实行有偿使用制度一样，是贯彻国家实行自然资源有偿使用制度的重要举措。

《海岛保护法》第三十一条明确规定：经批准对开发利用无居民海岛的，应当依法缴纳使用金。说明开发利用无居民海岛经依法批准后，开发利用者取得了无居民海岛使用的权利，同时也要依据本法的规定缴纳无居民海岛使用金。

所以，从法学角度看，国家作为无居民海岛所有权人，应享有无居民海岛收益权，使用者必须按照规定向国家交付一定的无居民海岛使用金作为使用海域资源的代价。无居民海岛为国家所有，是公民的共同财富，任何单位和个人开发利用它，都应缴纳一定的海域使用金，对国家和社会作出补偿和贡献。

3.2 积累了大量的实践经验

我国在无居民海岛有偿使用方面已经有了一些实践。首先，20 世纪 90 年代以来，开展了“全国海岛资源综合调查”、“我国近海海域综合

调查与评价”、“无居民海岛使用金评估技术规程”、“无居民海岛有偿使用管理办法研究报告”以及海岛开发与保护有关的众多研究，为制定无居民海岛有偿使用管理办法提供了必要的基础资料。其次，我国目前已经建立了资源有偿使用制度，例如土地有偿使用制度和海域有偿使用制度等，为建立无居民海岛有偿使用制度奠定了良好的基础。另外，近年来，广东、浙江、福建等沿海省，已经尝试无居民海岛有偿使用（出让、出租、合作入股等），并积极出台了一些地方政策，积累了一定的管理实践经验。

综上所述，我国实行无居民海岛有偿使用制度有一定的法律依据和实践基础，是十分必要的，也是切实可行的。

4 无居民海岛有偿使用制度的主要内容

无居民海岛有偿使用是国家对无居民海岛所有权在经济上实现的形式，无居民海岛有偿使用制度是基于无居民海岛使用的一般性和普遍性原则确立的管理制度，建议应当包含以下几个方面的内容。

4.1 明确无居民海岛使用金征收的目的和范围

使用金征收的目的和范围，是实行无居民海岛有偿使用制度的基本前提，应当在我国无居民海岛有偿使用制度中首先予以明确。实行无居民海岛有偿使用制度的目的是：改变无居民海岛无序无偿开发的局面，规范无居民海岛开发秩序，提高海岛开发利用水平和效益，促进无居民海岛的可持续利用。同时，无居民海岛使用权人也能够有法可依，维护自己的合法权益。无居民海岛属于国有资源性资产范畴，国家实行无居民海岛有偿使用制度，单位和个人利用无居民海岛，应当缴纳无居民海岛使用金。

4.2 规范无居民海岛使用金的征收和缴库管理

无居民海岛使用金是指国家以无居民海岛所有者身份依法出让无居民海岛使用权，并向取得无居民海岛使用权的单位和个人收取的权利金，属于权利金范畴。规范无居民海岛使用金的征收管理，是无居民海岛有偿使用管理办法的核心。我国无居民海岛有偿使用制度中应对征收标准、征收部门和征收方式等进行规定。

鉴于我国无居民海岛分布范围广、特性突出、用途多样化，难以制定统一的使用金征收标准。此外，根据海岛保护规划，近期内能够利用的无居民海岛数量有限，海岛资源极其珍贵。为了充分体现每一个海岛的特有价值，应当通过评估方式，确定无居民海岛有偿使用金。

参照海域有偿使用管理的经验，无居民海岛使用金应由有审批权的人民政府的海洋行政主管部门从取得使用权之日起开始计征。考虑无居民海岛使用金数额较大，使用单位可以选择一次性或分期缴纳方式。无居民海岛使用金征收后，按照一定比例缴入中央国库和地方国库。

4.3 规范无居民海岛使用金的使用管理

由于目前国家对无居民海岛的保护和管理工作没有专项投入，建议无居民海岛使用金的使用应当本着“取之于岛，用之于岛”的原则，将无居民海岛使用金纳入财政预算用于海岛生态保护与修复、无居民海岛公益性基础设施建设、无居民海岛保护与节约利用的教育宣传和奖励等方面，实行收支两条线管理。任何单位和个人不得截留或挪作他用，每年度编制无居民海岛使用金支出预算，并纳入年度预算。

4.4 加强无居民海岛使用金管理的监督检查

无居民海岛使用金征收、使用和管理应当接受财政、价格、审计部门和上级海洋行政主管部门的监督检查。无居民海岛使用单位和个人未按时足额缴纳无居民海岛使用金的，应加收滞纳金。滞纳金随同无居民海岛使用金一并缴入国库。拒不缴纳的，由无居民海岛使用权批准机关收回无居民海岛使用权，注销其无居民海岛使用权证书。对违反规定征收、减免、截留、挤占、挪用、贪污无居民海岛使用金的，依法追究有关人员的法律责任。

参考文献

[1] 刘容子，齐连明. 无居民海岛价值体系研究[M]. 北京：海洋出版社，2006.

[2] 李克金. 开发无居民海岛也应走可持续发展之路[J]. 海洋开发与管理，2004，21(1)：47.

[3] 中华人民共和国海岛保护法释义编写组. 中华人民共和国海岛保护法释义[M]. 北京：法律出版社，2010：49.