

海域使用管理的若干问题探讨^{*}

胡灯进^{1,2}, 杨顺良¹, 翁宇斌¹, 任岳森¹, 罗美雪¹, 涂振顺¹, 赵东波¹

(1. 福建海洋研究所福建省海岛与海岸带管理技术研究重点实验室 厦门 361013; 2. 厦门大学 厦门 361005)

摘 要: 文章对海域使用管理中遇到的若干问题进行探讨, 包括海洋功能区划符合性判别、海域使用论证及用海确权、岸线认定、填海项目竣工海域使用验收等方面内容, 以期为海域使用精细化管理提供参考依据。

关 键 词: 海洋功能区划; 海域使用论证; 岸线; 填海项目竣工海域使用验收

自 2002 年《中华人民共和国海域使用管理法》颁布实施以来, 国家海洋局颁发了《海域使用权登记办法》和《海洋功能区划管理规定》等一系列配套法规文件, 以及《海域使用论证技术导则》《海域使用分类》和《海籍调查规范》等多部技术规范文件, 建立起较为齐全的海域使用管理法规和技术体系, 为国家和地方政府部门科学管理海域奠定了重要基础。随着海域开发活动数量和类型的日益增多, 部分法规文件和技术规范文件难免遇到不适用或未作具体规定的情形, 难以适应海域使用日趋精细化管理的要求。本研究对海域使用论证单位在工作实践中遇到的若干问题作一简要探讨, 抛砖引玉, 以期为海域使用精细化管理提供参考依据。

1 海洋功能区划符合性问题

海洋功能区划制度在我国已实施 10 周年, 得到了有关管理部门有效的贯彻落实。海洋功能区划作为海洋管理的一项基本制度, 已经广泛深入涉海建设行业规划、项目立项、方案审查、施工设计、用海审批等过程, 各级政府部门、企事业单位、专家学者、群众都十分关注海洋功能区划, 其重要地位已获得全社会认同。2012 年 3 月 3 日, 国务院批准了新版《全国海洋功能区划 (2011—2020 年)》, 10 月 10 日批复了福建等 8 个省 (直辖市、自治区) 的新一

轮《省级海洋功能区划 (2011—2020 年)》。针对新的功能区划成果, 笔者归纳在实践中遇到的若干细节问题如下。

1.1 海底管线、排污等用海的功能区划符合性问题

根据新的功能区划编制技术要求, 海底管线、跨海桥梁、海岸防护工程和其他工程等用海, 以及排污区和倾倒区等用海, 原则上仅作为现状反映在海洋功能区划图件中, 不再设专门的功能区, 若确实排他使用海域、需要设立专门功能区的, 归入“特殊利用区”中新设的“其他特殊利用区”。因此, 各省 (直辖市、自治区) 的区划成果中没有或者仅部分设置上述“其他特殊利用区”^[1]。在实际项目审批过程中, 其他相关的政府管理部门、评估单位、审查专家往往以海洋功能区划未设置该功能区, 不符合海洋功能区划为依据否决了排污口、跨海桥梁、海底管线等工程, 影响了地方海洋经济发展布局。

1.2 渔港、新农村填海项目的功能区划符合性问题

自党的十六届五中全会提出建设社会主义新农村这一利民战略举措以来, 我国沿海渔村正在不断推进新渔港、新农村住宅、道路和娱乐设施的建设。除规划的中心渔港和部分一级渔港外, 大量的二级渔港、三级渔港以及

^{*} 基金项目: 海洋公益性行业科研专项经费资助 (200905004)。

历来已有的避风坞等需改扩建的项目往往位于保留区甚至海洋保护区等功能区中，未能在省级功能区划中得到体现。因农村开发现状及其他条件限制，新农村住宅、道路和娱乐设施的建设常常需要小规模填海，而这些填海需求由于零碎分散，也未能在省级区划中一一体现。因此，上述项目在规划、立项、评估、审查审批过程中，不少管理部门、评估单位和审查专家对其海洋功能区划的符合性判定给出了否定意见，从而给新农村建设用海审批造成了困难，影响我国沿海社会主义新农村建设战略的实施。

1.3 历史确权项目与新版功能区划的符合性问题

部分历史确权项目的用海功能在新功能区划中未能得到完全反映，其在年审、换证、申请续期时，不同管理部门、评估单位和审查专家也会出现对海洋功能区划符合性判定的不同意见，影响了海域管理的连续性和权威性。

1.4 讨论

省级海洋功能区划划分的是海域基本功能，即现有认识条件下的最佳功能，一切海域开发利用活动，以不对海洋基本功能造成不可逆转的改变为前提，同时也规定了各基本功能区的管理要求，体现了强制性和兼容性的特点。但是在实际海域管理中，不同管理部门、评估单位或审查专家无法深度了解某一基本功能区划分的背景，只能依据区划图件和登记表判定用海的功能区划符合性，因此无法充分利用海洋功能区划的兼容性特点。全国海洋功能区划和省级海洋功能区划是着眼于宏观的区划，不可能解决所有微观层面的问题，因此为了细化国家和省级海洋功能区划，给微观层面的用海审批提供依据，需要尽快开展市（县）级海洋功能区划修编。出台市（县）级海洋功能区划修编技术要求时，建议在不影响一级类基本功能的前提下，结合实际情况可适当允许局部海域跨一级类设置二级类功能区，充分体现功能区划的兼容性和可操作性。

2 海域使用论证及确权问题

2.1 围垦区填海造地项目的论证等级确定

近年来，随着经济的发展，许多历史围垦区成为工业和城镇建设的发展空间。由于围垦区水域与外侧海域存在人为阻断，与开阔海域用海项目相比，围垦区内的建设项目对区域海洋水动力环境、冲淤变化环境和生态环境影响较小。在海域使用论证工作实践中，多数专家认为可以根据围垦区内项目用海的特点适当简化部分论证内容，但也有少数专家坚持按照海域使用论证技术导则的要求进行论证，包括按要求开展现状调查、数模专题研究、海洋生态环境影响分析等内容，使得围垦区用海项目的论证工作量偏大，增加了用海申请单位或个人的成本，延长了前期调查工作时间，影响项目用海审批进度。

笔者认为，在明确围垦区内用海项目对海洋生态环境和资源影响较小的情况下，可适当降低论证等级、简化论证要求，或者参照《海洋工程环境影响评价技术导则》的评价等级判别标准，按论证要素分别确定论证等级，即一个项目不同的论证要素可采用不同的论证等级。

2.2 海岸防护工程用海方式的界定

根据《海域使用分类》，所有海岸防护工程的用海方式均界定为非透水构筑物^[2]。这对于非顺岸式海岸防护工程，包括突堤、引堤、防波堤等，其用海方式界定清晰准确。但对于顺岸式海岸防护工程，其用海方式界定尚待商榷：首先此类工程除本身护坡结构外，往往需要填海造地的定义；其次此类工程不适用于非透水构筑物用海定义中的“路基”构筑物，因为《海域使用分类》中路桥用海关于顺岸道路的建设明确界定为填海造地，而跨海道路才界定为非透水构筑物，因此该“路基”是指跨海道路的路基，而非顺岸道路的路基。

因此，笔者建议在《海域使用分类》中，海岸防护工程用海增加填海造地这一用海方式。另外，为了避免用海业主以海岸防护工程之名行填海造地工程之实，顺岸式海岸防护工程的

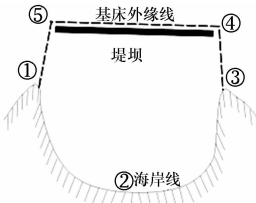
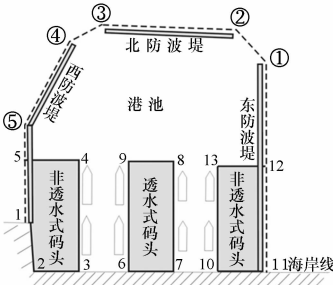
判别，应以其用海结构主体是否是护岸结构作为依据。

2.3 渔港、围海养殖用海、港口用海中堤坝用海方式的界定

根据非透水构筑物的定义，防波堤等堤坝用海方式应当界定为非透水构筑物，但是在《海籍调查规范》中的 5.4.1.1 节渔业基础设施用海、5.4.1.2 节围海养殖用海各类型宗海界址界定方法里，将堤坝与港池作为一个整体，将其用海方式定为港池、蓄水用海或围海养殖用海^[3]，因此这两处堤坝的用海方式与非透水构筑物定义相冲突。另外《海籍调查规范》中的

5.4.3.1 节港口用海第（2）条码头和港池用海界定方法 b）里，同样将防浪设施（防波堤）与港池作为一个整体，用海方式定为港池、蓄水等用海，而第（3）条又明确指出堤坝等为非透水构筑物用海^[3]，因此第 5.4.3.1 节港口用海第（2）条与第（3）条存在冲突，同时也与非透水构筑物定义相冲突。这些用海方式的不一致定义常常给海域使用论证和用海审批管理带来不同的意见，可能造成相同类型用海项目确定为不同宗海单元数量、用海方式、用海面积和不同海域使用金征收标准。表 1 给出了典型宗海界址界定示例。

表 1 典型宗海界址界定示例^[3]

C3 半封闭式围海	
用海特征：用堤坝等设施圈围但不完全闭合的围海	
界址界定图示 	说明 折线①—②—③—④—⑤—①围成的区域为本宗海的范围，属围海养殖或港池、蓄水等用海 折线①—②—③为海岸线；线段⑤—④为堤坝基床外缘线，线段⑤—①和④—③为口门连线
C6 港口	
用海特征：有防波堤等设施圈围的港口，内有透水式和非透水式码头	
界址界定图示 	说明 折线 1—2—3—6—7—10—11—12—①—②—③—④—⑤—5—1 围成的区域为本宗海的范围。其中折线 1—2—3—4—5—1 和 10—11—12—13—10 围成的区域属非透水构筑物用海，折线 6—7—8—9—6 围成的区域属透水构筑物用海，用途均为码头；折线 5—4—3—6—9—8—7—10—13—12—①—②—③—④—⑤—5 围成的区域属港池、蓄水等用海，用途为港池 折线 1—2—3—6—7—10—11 为海岸线；折线 3—4—5—1、7—8—9—6 和 11—12—13—10 为码头的 外缘线；折线 12—①—②—③—④—⑤—5 为防波堤的水下护坡坡脚线和口门连线

为了统一定义，笔者建议修改完善《海籍调查规范》中的 5.4.1.1 节渔业基础设施用海、5.4.1.2 节围海养殖用海、5.4.3.1 节港口用海第（2）条码头和港池用海界定方法 b）以及附录 C3、C6，根据海域使用金征收就高不就低的原则，将防波堤用海分离出来以非透水构筑物用海的方式来界定。

2.4 项目填海后方与海岸线之间的零碎海域如何确权

沿海公路或铁路建设用海，由于海岸带地形坡度较大，为减少大量挖山并构筑护坡的工程量，以及受海岸线曲折的条件限制，道路建设在一定程度上采取截湾取的直路线方案，因此道路建设用海内界址线与海岸线之间往往会

形成许多或大或小的零碎海域（图 1）。这些海域是否应由填海项目或道路项目业主一并申请，目前不同地方海洋行政管理部门和专家存在不同的意见。如果由填海项目或道路项目业主一并申请，其用海必要性无法论证，也会增加业主负担；如果不一并申请，形成围海区，海水逐渐干涸，丧失海域属性，浪费国家海域空间资源，增加被非法侵占的风险。

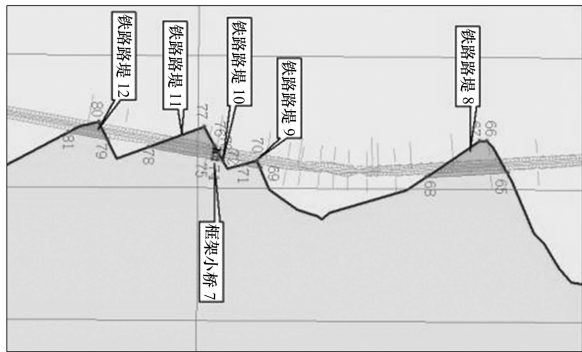


图 1 沿海道路建设用海

对于项目填海后留下的零碎海域建议在相关技术规范中进一步细化，明确多大面积的零碎海域可以归并到本项目用海范围内申请。如果这些零碎海域在规划中有其他项目需要使用，还应当要求业主单位作出承诺，同意在约定的补偿条件下被征用，供其他用海项目建设使用。

2.5 填海区规划的公共道路、排洪渠的确权

用海单位申请的填海区内规划有公共道路、排洪渠等公用设施的情况经常出现，这些公用设施的确权常常引起争议。根据《海籍调查规范》宗海界址的“尊重用海事实原则”和“避免权属争议原则”，这些公用设施不应一并确权给填海区的申请者。但是在实际海域使用中，由于规划道路、排洪渠等公用设施建设往往无明确的时间表，在其未建成前就已影响了填海项目的施工和运营，影响海域资源的有效利用（图 2）。

对于项目用海范围内存在规划道路以及排洪渠等公用设施的情况，笔者建议一并交由该项目业主申请，但在其宗海界址图中应当将规划道路、排洪渠等公用设施的界址范围单列出来，并要求业主作出承诺，同意在约定的补偿条件下将公用设施海域转交给有关部门建设使

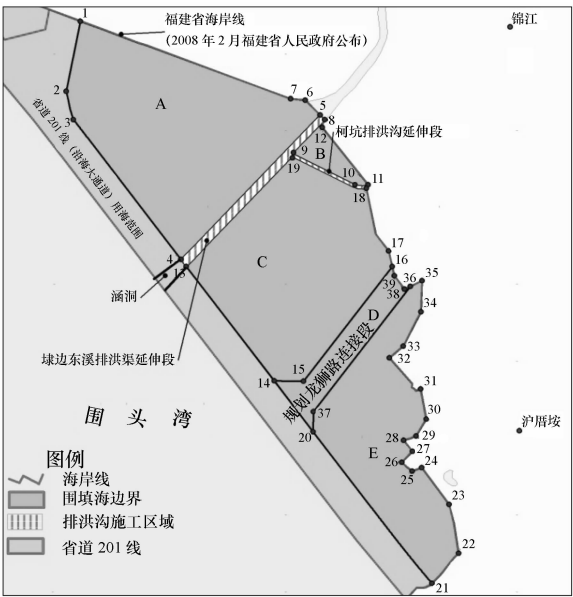


图 2 填海区规划建设公共道路、排洪渠

用，换发土地证时将公用设施填海部分扣除。

2.6 海域使用权证的续期确权

随着海域使用确权技术规范的修订完善，部分用海类型的用海方式、范围的界定技术要求有所变化，原先符合技术规范要求并通过合法手续取得海域使用权证的项目，其续期确权是按原证的用海方式和范围续期，还是根据新的技术规范要求重新界定，目前没有相关规定。建议海洋行政主管部门对于相关技术要求作出明确的规定。

3 岸线认定问题

3.1 大陆岸线

大陆岸线在沿海各省（自治区、直辖市）均已完成修测，并由省级人民政府批准发布，成为我国海陆管理职责范围的权威界线。但在海域使用确权管理中，该大陆岸线精度不能完全满足实际要求。

以福建省为例，大陆岸线的修测比例尺为 1：10 000（其中厦门市修测比例尺为 1：5 000），岸线修测至公布时长 4 年（2005—2008 年）。在实际海域确权时，多数用海项目的宗海界址图要大于 1：10 000 或更大比例尺的要求形成图件，由于测绘比例尺不同，部分陆域设施出现在了公布岸线的向海一侧，这将导致以下

两个问题。① 如何认定该陆域设施, 即它是岸线修测后的违法用海, 还是岸线修测精度低导致的结果。② 如何界定确权界址线, 如果按公布的岸线为确权界址线, 则与用海事实不符。如果以论证单位实测岸线为界址线, 则面临政府公布岸线成果的效力认定问题。

针对上述问题, 笔者建议建立局部岸线调整的程序, 在充分调访、相关部门证明及不同时期高分辨率卫星遥感影像比对, 确定其不是违法用海的情况下, 允许按一定的申报手续办理局部岸线调整。

岸线作为海洋管理、海域使用和科研的最基础的数据, 随着海洋自然环境的变化和海洋开发利用的日益更新, 必须进行持续的更新, 为保证数据资料的现时性, 建议充分整合各类海域管理、科研和测绘成果数据, 建立规范的岸线更新机制, 对大陆岸线进行及时更新。

3.2 乡级及乡级以下海岛岸线

目前各省、市、自治区大陆岸线成果已公布, 包括县级以上的海岛岸线。但乡级及乡级以下海岛的岸线尚未公布, 导致沿海地方国土行政主管部门和海洋行政主管部门对海岛岸线的认定存在争议。当前国土部门组织的“第二次全国土地调查”, 部分地区将海岛 0 m 线以上的滩涂认定为陆地, 即认定水深 0 m 线为海岸线, 这与海洋管理部门认定的“多年大潮平均高潮位时海陆分界线”的海岸线不一致。为了满足海岛开发和保护的需要, 建议尽快测量、公布乡级以下海岛的岸线。

4 填海项目竣工海域使用验收问题

4.1 竣工验收标准

根据《填海项目竣工海域使用验收管理办法》的有关规定, 所有填海项目需在竣工后 3 个月内进行竣工验收, 验收时需对项目实际的填海边界进行测量核查, 以便核对项目填海位置及面积是否与海域使用权证书相符^[4]。在实际验收工作中, 由于海上施工条件限制等客观原因, 项目填海边界的实际界址点、填海面积与海域使用权证给定的数据往往有一定的偏差, 目前对于允许多少程度的偏差未有统一标准,

建议针对不同类型的填海项目出台相关管理规定, 完善竣工验收管理办法。

4.2 竣工验收测量边界线的确定

由于防潮防浪的需要, 多数填海项目都有修筑护岸进行防护, 护岸结构形式一般可分为直立式、阶梯式及斜坡式。直立式护岸的坡顶线和坡脚线在同一个垂面上, 在验收测量时通过测量其护岸坡顶线即可量算出整个填海项目的实际填海面积。设置阶梯式和斜坡式护岸的填海项目 (图 3), 其填海界址范围确权至护岸坡脚线。由于坡脚线与坡顶线不在一个垂面上, 位置一般在坡顶线向海一侧几米至几十米的位置, 且绝大多数时候都位于低潮面以下, 在实际验收测量时, 由于被海水淹没, 无法对坡脚线位置进行准确测量, 导致竣工验收测量工作无法进行。

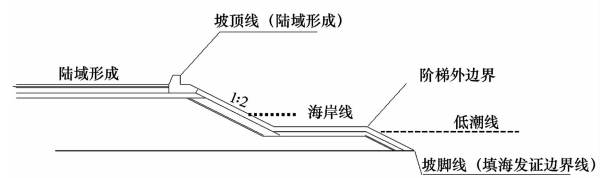


图 3 填海项目护岸结构

对于阶梯式和斜坡式护岸的填海项目, 建议可通过坡顶线 (或阶梯外边界) 及边坡中部位置线得出坡度, 结合护岸区水深推算其坡脚线位置, 允许推算的坡脚线与确权的坡脚线存在规定范围内的偏差。

4.3 坡脚线、海岸线、换发土地证外界址线之间的关系

多数填海项目的阶梯式或斜坡式护岸建成后, 由于部分护岸淹没于海水之下, 因此大家认为坡脚线无法代表“多年大潮平均高潮位时海陆分界线”的海岸线, 对坡脚线、海岸线、换发土地证外界址线之间的关系多有争论。

有的人认为, 坡脚线是填海项目海域使用权证的填海界址边界, 虽然现阶段采用阶梯式或斜坡式结构而使护岸部分淹没于海水之下, 但实质上, 用海业主取得海域使用权证, 即获得填海的法律许可后, 将坡顶线至坡脚线之间的护岸填高形成土地 (或者今后其他项目继续

向海一侧填海), 建成直立式结构护岸也是有充分理由的, 因此认为填海项目护岸的坡脚线即应视为填海后的海岸线, 同时是换发土地证的外界址线。

其他人则不认同上述观点, 认为将填海坡脚线、海岸线和土地证外界址线等同是与事实不相符的。首先, 坡脚线和海岸线显然不是同一条线; 其次, 他们无法认同将水下设施认定为土地, 而实际上国土部门换发土地使用证时也往往只界址至坡顶线。

笔者更倾向于第一种观点, 因为海域使用管理的核心是权属管理, 按该观点处理, 海域权属清晰, 海陆管理衔接顺畅。而按第二种观点处理, 换发土地使用权证后, 坡顶至坡脚之间的护岸就成了无主之海, 理论上海域管理部门可将其确权给其他用海业主, 从而重复征收作为权利金的海域使用金。针对这一问题, 目前有关部门尚无具体的规定, 建议尽快出台相关政策, 为海域使用精细化管理提供依据。

5 其他问题

5.1 挖陆为海问题

对于填海项目, 其海域使用权确权、土地使用权证换发等有明确的法律规定, 但是对于需开挖陆域“挖陆为海”的项目, 其权属属性如何界定、工程后能否变更为海域、土地使用权证如何转变为海域使用权证、变更后该如何管理等, 目前没有相关的法律规

定。随着海洋工程的日益增多, 笔者在工作实践中碰到越来越多类似案例, 如福州港罗源湾港区可门作业区大型修船基地项目、宁德港三都澳港区漳湾作业区大洋船厂工程、厦门东坑湾海域整治工程等。建议尽快出台相关规定, 参照《填海项目竣工海域使用验收管理办法》, 将“挖陆为海”部分由土地使用权证换发海域使用权证, 由海洋行政主管部门跟踪管理。

5.2 海域使用动态监视监测问题

目前沿海各省、市、自治区对用海项目都开展了动态监视监测工作, 基本模式是在海洋管理部门和海域使用动态监管中心的指导、监督检查下, 由业主委托相关单位进行动态监视监测, 编制项目海域使用的动态监视监测报告。但是, 对于海域使用动态监视监测任务承担主体、技术规范等, 国家尚无相关文件给予明确。建议尽快出台相关规定, 为更好地开展海域使用动态监视监测工作奠定基础。

参考文献

[1] 国家海洋局. 省级海洋功能区划编制技术要求[Z]. 2010.

[2] 国家海洋局. HY/T 123—2009 海域使用分类[S]. 2009.

[3] 国家海洋局. HY/T 124—2009 海籍调查规范[S]. 2009.

[4] 国家海洋局. 填海项目竣工海域使用验收管理办法[Z]. 2007.