

海域使用权变换为土地使用权若干问题探索

邵子豪¹, 胡正² (1. 温州市土地整治中心, 浙江温州 325027; 2. 浙江浙大万维科技有限公司, 浙江杭州 310001)

摘要 阐述了“海变地”海域使用权的性质、权能及公法难题, 分析了海域使用权变换登记的类型、效力及要件:《海域使用管理法》和《物权法》明确了海域使用权是一项物权, 把海域变成土地并在其上开展建设活动, 是“海变地”海域使用权的前后相继、不可分割的两项权能; 新出台的《不动产登记暂行条例》规定, 海域使用权和林权、建设用地使用权等都将登记在不动产登记簿上, 海域使用权和土地使用权都将由国土部门统一登记。

关键词 海域使用权; 土地使用权; 变换; 登记

中图分类号 F301.2 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)18-0164-03

Exploring the Problem of Changing Land Use Right into Land Use Right

SHAO Zi-hao¹, HU Zheng² (1. Wenzhou Land Treatment Center, Wenzhou, Zhejiang 325027; 2. ZJU Walkinfo Technology Co., Ltd., Hangzhou, Zhejiang 310001)

Abstract We elaborated the nature, power and public law problems of the right of sea use right about “sea change into land”, analyzed the types, effectiveness and requirements of the registration of sea area use right; *Sea Area Management Law* and *Property Law* cleared that the right to use the sea is a property right, the sea area into the land and carry out construction activities on it, is the “sea change into land” to the right to use the front and rear, inseparable two powers; the new *Provisional Regulations on Real Estate Registration* stipulates that the right to use sea and the right to use land and the right to use land for construction will be registered in the real estate register. The right to use sea and land use rights will be registered by the land department.

Key words Sea use rights; Land use right; Transform; Registration

随着人口的不断增长和土地资源的日益匮乏, 人多地少的矛盾不断凸显, 沿海国家通过开发利用海洋资源用以拓宽土地来源和生存空间。例如荷兰, 自 13 世纪起就开始大规模填海造地, 其国土面积的 1/5 是通过填海形成的^[1]。我国有超过 1.8 万 km 的大陆海岸线和超过 1.4 万 km 的岛屿海岸线^[2], 近年来, 我国几乎所有的沿海地区都开展了填海造地, 据《海域使用管理公报》统计, 2003—2012 年, 沿海地区共确权填海造地面积 10.9 万 hm²^[3]。随之而来的填海造地的海域使用权(下文简称“海变地”海域使用权)与土地使用权之间的转换成为人们关注的焦点, 虽然有些人认为法律已经为海域使用权转化为土地使用权做好了制度设计^[4], 但实践中还是存在一些问题。笔者基于自己的理解, 对“海变地”海域使用权及其向土地使用权变换的若干理论和实务问题进行初步探索。

1 “海变地”海域使用权的性质、权能及公法难题

我国 2002 年 1 月 1 日起实施的《海域使用管理法》规定: 单位和个人使用海域必须依法取得海域使用权。2007 年颁布的《物权法》在其“用益物权一般规定”一章中确认: 依法取得的海域使用权受法律保护。这些法律规定明确了海域使用权是一项物权, 并且属于用益物权的范畴。

根据现行法律, 海域使用权是指单位或者个人依法取得的一定期限内对国家所有的特定海域的占有、使用、收益和处分的排他性支配权。海域使用的类型是多种多样的, 主要包括养殖、拆船、旅游以及娱乐、盐业、港口和修造船厂用海等。其中, “海变地”海域使用权是旨在通过填海造地开展建设活动的海域使用权, 其最高期限为 50 年。

“海变地”海域使用权的特殊性在于涉及海域自然属性

的改变, 即在海域使用权存续期间内其权利客体的形态有一个从海域转变为土地的过程。从权利人取得“海变地”海域使用权的目的看, 就是要把海域填平后, 按照预先的立项进行建设, 项目建设是最终目的, 填海形成陆地只是实现其最终目的的一个中间状态^[5]。把海域变成土地并在其上开展建设活动, 是“海变地”海域使用权人实现其利益的不可分割的两项权利能力。否则, 海域使用权人的利益实现就无法保障。换句话说, 把海域变成土地并在其上开展建设活动, 是“海变地”海域使用权的前后相继、不可分割的两项权能。

在海域和土地分别归口海洋和土地 2 个部门管理的体制下, “海变地”海域使用权在其运动过程中, 填海造地工程完成前的海域使用和管理, 很明确应当由海洋部门依据《海域使用管理法》行使国土空间用途管制职责; 但海域变成陆地后对土地利用和开发建设活动的国土空间用途管制, 是继续适用《海域使用管理法》, 还是应当适用《土地管理法》, 抑或可由当事人自由选择, 则是一个令人困扰的公法难题。实践中有一种观点认为, 围海造陆工程完成后, 海域使用权自动灭失, 填海造地所形成的土地利用和管理应当由国土部门根据《土地管理法》《城市房地产管理法》等行使用途管制职责。根据笔者对海域使用权的性质及其权能的不可分割性的分析, 这种认识及其做法应予以否定。在“海变地”海域使用权的期间内, 包括围海造陆工程完成后的土地利用和建设活动在内的海域使用和管理活动, 应当由海洋部门依据《海域使用管理法》统一行使国土空间用途管制职责。在“海变地”海域使用权的设立和管理上, 国土部门须在《土地管理法》等土地相关法律框架内做好衔接、配合工作。

基于《物权法》关于物权类型的划分依据以及国土和海洋两个部门的国土空间用途管制职责分工等的内在逻辑, 当“海变地”海域使用权期间届满之后(含换发土地使用权证

作者简介 邵子豪(1988—), 男, 浙江温州人, 助理工程师, 从事土地管理研究。

收稿日期 2017-04-26

后的期间),填海造地所形成的土地的使用和管理须纳入《土地管理法》的框架,由国土部门统一行使国土空间用途管制职责,届时不能再适用《海域使用管理法》。

2 海域使用权变换登记的类型、效力及要件

海域使用权是以海域为客体的用益物权类型,尽管把海域变成土地并在其上开展建设活动是“海变地”海域使用权的前后相继、不可分割的两项权能,但在其运动过程中毕竟发生了权利客体形态的转换——海域变成陆地,依据我国物权类型划分的原理,当海域变成陆地之后,海域使用权则相应须转换为土地使用权。

2.1 “海变地”海域使用权向土地使用权的变换 《海域使用管理法》第32条中规定:“海域使用权人应当自填海项目竣工之日起三个月内,凭海域使用权证书,向县级以上人民政府土地行政主管部门提出土地登记申请,由县级以上人民政府登记造册,换发国有土地使用权证书,确认土地使用权”。那么,海域使用权向土地使用权的变换登记,究竟是物权设立,还是物权变更,还未有定论。

既然海域使用权设立的目的就是把海域变成土地并在其上开展建设,那么,当围海造陆工程完成后,海域使用权继续有效则是不言自明的事情。若围海造陆工程完成意味着海域使用权的自动灭失,那实质上是对海域使用权设立目的的否定。因此,《海域使用管理法》第32条中“换发国有土地使用权证书,确认土地使用权”,这里“换发”不能作“核发”理解,“换发”是物权的变更登记,指的是原来就已经拥有合法的物权,只是物权的登记事项发生了变化,需要更换相应的权利证书,而不是为当事人重新设立一项物权;“核发”则强调物权的新设,是物权的设立登记。

在“海变地”海域使用权变换登记中,物权的设立和生效早在人民政府审批用海并向申请人颁发海域使用权证书时就已经实现,围海造陆工程完成后凭海域使用权证书换发国有土地使用权证书并不意味着一个新物权的设立。简言之,在“海变地”海域使用权变换登记的法律关系中,海域使用权证书和国有土地使用权证书只不过是同一物权的两个“马甲”,“海变地”海域使用权变换登记是一种特殊类型的物权变更登记。

2.2 “海变地”海域使用权变换登记的原则及效力 《海域使用管理法》第32条明确规定“海域使用权人应当自填海项目竣工之日起三个月内,凭海域使用权证书,向县级以上人民政府土地行政主管部门提出土地登记申请”,这里的问题是:若海域使用权人届时不提出变换登记申请,那海域使用权是否继续有效未有定论。

由于“海变地”海域使用权的设立及其向土地使用权的变换实质是同一物权的不同形态,把海域变成土地并在其上开展建设活动是“海变地”海域使用权的前后相继、不可分割的两项权能,即便围海造陆工程完成后海域使用权人不申请换发土地使用权证书,其海域使用权在期间未届满之前也应当继续有效,用海项目依法需要凭国有土地使用权证书办理建设工程的规划许可、施工许可、房屋产权登记等手续的,海

域使用权人应当可以凭海域使用权证书办理。因此,填海项目竣工后海域使用权是否转换为土地使用权,应当采用自愿申请原则,由海域使用权人自行决定。

“海变地”过程中的登记换证行为作为一种非传统、非典型的变更登记,当事人的权益不会因为新的登记换证行为而增加或者减少。变换登记的效力在于明确物权保护的适用法律,理顺物权保护法律关系。《物权法》虽然将海域使用权纳入到了用益物权的一般规定予以列举,但并未通过专门章节进行规范,包括“海变地”海域使用权在内的各类海域使用权也因此均属于非典型用益物权。若海域使用权人在填海项目竣工后不申请向土地使用权的变换登记,那么对海域使用权人的物权保护则主要适用《海域使用管理法》的相关私法条款;若海域使用权人自愿申请并完成向土地使用权的变换登记,权利人的物权就从非典型用益物权转化为典型用益物权,对权利人物权的保护则得以适用《物权法》。

2.3 “海变地”海域使用权变换登记的时点和要件 《海域使用管理法》第32条规定了权利人登记换证的时间点,即“填海项目竣工之日起三个月内”,但是如何认定“填海项目竣工”的涵义则存在争议,主要有两种意见:一种意见认为指的是完成围海造地工程;另一种意见认为指的是完成填海造地工程以及其上的建设工程。该研究认为,究竟采纳哪一种意见也应当由海域使用权人自行决定。若海域使用权人采纳第二种意见,用海项目依法需要凭国有土地使用权证书办理建设工程的规划许可、施工许可、房屋产权登记等手续的,海域使用权人可以凭海域使用权证书办理。这样,有利于海洋部门发挥自己的技术和管理优势,能够对工程建设进行动态的全程监管。

对于申请登记换证的当事人是否需要补交土地出让金同样存在不同意见,有观点认为,填海造地所形成的土地价格将远高于当事人填海造地的成本,主张当事人登记换证的要件之一便是补交海域使用金与土地出让金的差价,该研究认为其中的理论逻辑是错误的。“海变地”海域使用权出让的初衷便是允许海域使用权人在一定的年限之内填海造地,并在其上开展相关的建设活动,海域使用金就是权利人为此付出的对价^[2]。若登记换证时再要求补交海域使用金与土地出让金的差价,那实质是对海域使用权出让合同的否定,是对海域使用权人合法权益的侵害。事实上,填海造地存在较高的风险,海洋存在特殊的地质状况、潮涨潮退等情形,风险成本较高,相应地其获得更高利润是符合市场规律的,收取海域使用金与土地出让金差价的做法忽视了权利人的风险成本。

综上所述,海洋和国土部门应当加强协调,自觉贯彻落实十八届三中全会关于“完善自然资源监管体制,统一行使所有国土空间用途管制职责”的要求,对“海变地”海域使用权涉及的海域使用和管理活动,应当由海洋部门依法统一行使该海域的空间用途管制职责,国土部门须在《土地管理法》等土地相关法律框架内做好衔接、配合工作。在物权设立及保护层面,“海变地”海域使用权出让合同同时也应当是国有

土地使用权出让合同。

至于规划为城市建设用地的海域,若由政府组织实施围海造陆工程,围海造地工程所需资金由政府筹集,则不存在海域使用权出让的问题,可通过招投标等方式将施工任务确定给具体单位和个人承担,待围海造地工程完成后再进行国有土地使用权出让。

3 结语

《海域使用管理法》和《物权法》明确了海域使用权是一项物权,把海域变成土地并在其上开展建设活动,是“海变地”海域使用权的前后相继、不可分割的两项权能。“海变地”海域使用权变换登记是一种特殊类型的物权变更登记。当事人的权益不会因为新的登记换证行为而增加或者减少。海域使用权和土地使用权虽同属国土资源部职能管理范围,但地方上的管理分属海洋和国土两个部门,在换证过程中还存在很多需要协调的内容,在立法上亟须制定《海域使用管

理法实施条例》,对海域使用权转化为土地使用权的转化途径、方式、程序、限制等方面予以明确规定^[6]。新出台的《不动产登记暂行条例》,海域使用权和林权、建设用地使用权等都将登记在不动产登记簿上,海域使用权和土地使用权都将由国土部门统一登记,未来“海变地”海域使用权的转化将会更加明晰化和可操作化。

参考文献

- [1] 海野. 世界沿海国家的填海造地[J]. 港口经济,2010(10):63.
- [2] 范晓婷. 我国海岸线现状及其保护建议[J]. 地质调查与研究,2008,31(1):29-32.
- [3] 国家海洋局. 中国海域使用管理公报[R]. 北京:国家海洋局,2003-2012.
- [4] 张惠荣,施星平,高中义. 海域使用权与土地使用权相互转化中的法律问题探讨[J]. 海洋开发与管理,2008(12):49-53.
- [5] 宁德. 关于海域使用权变更为土地使用权若干问题的研究[J]. 南方国土资源,2008(1):21-24.
- [6] 杨华. 海域使用权变更为土地使用权:实践及规制[J]. 法商研究,2011(3):77-83.
- [7] GILAD O,SVENSSON B,VIBORG A H,et al. The extracellular proteome of *Bifidobacterium animalis* subsp. lactis BB-12 reveals proteins with putative roles in probiotic effects[J]. Proteomics,2011,11(12):2503-2514.
- [8] TURRONI F,BOTTACINI F,FORONI E,et al. Genome analysis of *Bifidobacterium bifidum* PRL2010 reveals metabolic pathways for host-derived glycan foraging[J]. Proceedings of the national academy of sciences of the united states of america,2010,107(45):19514-19519.
- [9] 赵文杰,曾嘉,柳建设,等. 嗜酸氧化亚铁硫杆菌基因组分泌蛋白的初步分析[J]. 现代生物医学进展,2008,8(1):22-26.
- [10] 周晓昱,侯思名,陈锋文,等. 马铃薯晚疫病病菌全基因组分泌蛋白的初步分析[J]. 遗传,2011,33(7):785-793.
- [11] 周晓昱,李成云,赵之伟,等. 粗糙链孢菌基因组分泌蛋白的初步分析[J]. 遗传,2006,28(2):200-207.
- [12] BARINOV A,LOUX V,HAMMANI A,et al. Prediction of surface exposed proteins in *Streptococcus pyogenes*, with a potential application to other Gram-positive bacteria[J]. Proteomics,2009,9(1):61-73.
- [13] PERRY A J,HO B K. Inmembrane, a bioinformatic workflow for annotation of bacterial cell-surface proteomes[J]. Source code for biology and medicine,2013,8(1):9.
- [14] 范成明,李成云,赵明富,等. 根瘤土壤杆菌 C58 Cereon 中分泌蛋白信号肽分析[J]. 微生物学报,2005,45(4):561-566.

(上接第119页)

代谢有关、与氨基酸转运与代谢有关。功能分析结果表明菌体外表面蛋白在营养物质交换、环境适应、细胞稳定性方面发挥重要作用。该研究获得的结果将对今后研究两歧双歧杆菌 PRL2010 与宿主作用的分子机制提供标靶,同时也为益生菌领域的研究发展及应用分析提供数据基础。

参考文献

- [1] SERAFINI F,STRATI F,RUAS-MADIEDO P,et al. Evaluation of adhesion properties and antibacterial activities of the infant gut commensal *Bifidobacterium bifidum* PRL2010 [J]. Anaerobe,2013,21:9-17.
- [2] ZANOTTI I,TURRONI F,PIEMONTESE A,et al. Evidence for cholesterol-lowering activity by *Bifidobacterium bifidum* PRL2010 through gut microbiota modulation[J]. Appl Microbiol Biotechnol,2015,99(16):6813-6829.
- [3] TURRONI F,TAVERNITI V,RUAS-MADIEDO P,et al. *Bifidobacterium bifidum* PRL2010 modulates the host innate immune response[J]. Applied and environmental microbiology,2014,80(2):730-740.
- [4] LIU C,ZHANG Z Y,DONG K,et al. Adhesion and immunomodulatory effects of *Bifidobacterium lactis* HN019 on intestinal epithelial cells INT-407[J]. World journal of gastroenterology,2010,16(18):2283-2290.

科技论文写作规范——缩略语

采用国际上惯用的缩略语。如名词术语 DNA(脱氧核糖核酸)、RNA(核糖核酸)、ATP(三磷酸腺苷)、ABA(脱落酸)、ADP(二磷酸腺苷)、CK(对照)、CV(变异系数)、CMS(细胞质雄性不育性)、IAA(吲哚乙酸)、LD(致死剂量)、NAR(净同化率)、PMC(花粉母细胞)、LAI(叶面积指数)、LSD(最小显著差)、RGR(相对增长率)、单位名缩略语 IRRI(国际水稻研究所)、FAO(联合国粮农组织)等。对于文中有些需要临时写成缩写的词(如表及图中由于篇幅关系以及文中经常出现的词而写起来又很长时),则可取各主要词首字母写成缩写,但需在第一次出现处写出全称,表及图中则用注解形式在下方注明,以便读者理解。