

二十一世纪法学学术文丛

我国沿海土地使用制度研究

樊 静 著



STUDY ON CHINA'S COASTAL
LAND USE

人民法院出版社
The People's Court Press

二十一世纪法学学术文丛

我国沿海土地使用制度研究

樊 静 著

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国沿海土地使用制度研究 / 樊静著. —北京: 人民法院出版社, 2004.9

ISBN 7-80161-859-9

I. 我… II. 樊… III. 沿海-土地使用权-土地制度-研究-中国 IV. D922.334

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 096474 号

我国沿海土地使用制度研究

樊 静 著

责任编辑 陈建德

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市朝阳区安慧北里安园甲 9 号 (100101)

电 话 (010)65290566 (责任编辑) 65290516 (出版部)
(010)65290558 65290559 (发行部)

网 址 www.courtpress.com

E-mail courtpress@sohu.com

印 刷 保定市印刷厂

经 销 新华书店

开 本 890×1240 毫米 A5

字 数 211 千字

印 张 7.875

版 次 2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80161-859-9/D·859

定 价 18.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装, 请与出版社联系调换)

作者简介

樊静，女，1963年生，1985年毕业于北京大学法律系，获法学学士学位，1988年毕业于北京大学法律系，获法学硕士学位，现为烟台大学法学院副教授。主要从事民商法、经济法、国际法方面的教学科研工作，在国内学术刊物上发表论文20余篇，获得多项省、市级优秀科研成果奖励。

目 录

第一章 沿海土地使用制度的特殊性	(1)
第一节 沿海土地的界定	(1)
一、沿海土地的概念和范围	(1)
二、沿海土地的主要形态	(7)
三、沿海土地与近海海域的密切关系	(11)
四、沿海土地的不当利用及其危害性	(12)
第二节 沿海土地使用权制度	(14)
一、土地利用的中心趋势	(14)
二、土地使用权的概念	(17)
三、土地使用权的特征	(22)
四、土地使用权与海域使用权的区别	(24)
五、土地使用权与地上权	(25)
第三节 我国土地使用制度的立法建议和实践	(31)
一、土地使用制度的立法建议	(31)
二、土地使用制度的设计原则	(33)
第四节 沿海土地使用权的特性	(38)
一、沿海土地使用权具有变动性	(38)
二、沿海土地使用权种类的多样性	(39)
三、沿海土地使用权分配上的固定性、有限性和冲突性	(40)
四、沿海土地使用权的多限制性	(41)

五、沿海土地使用权的海陆一体化趋势	(42)
第五节 沿海土地使用的现状及原则	(44)
一、我国沿海土地使用的现状	(44)
二、我国沿海土地使用的原则	(49)
第二章 沿海土地使用权的设立、变更和终止	(61)
第一节 沿海土地使用权的种类	(61)
一、沿海国有土地使用权	(61)
二、沿海集体土地使用权	(63)
第二节 沿海土地使用权的设立和取得	(65)
一、沿海国有土地使用权的取得	(65)
二、沿海集体土地使用权的取得	(78)
第三节 沿海土地使用权的变更	(82)
一、沿海土地使用权的变更方式	(82)
二、沿海土地使用权变更的主要内容	(83)
第四节 沿海土地使用权的终止	(84)
一、沿海国有土地使用权的终止	(84)
二、沿海集体土地使用权的终止	(86)
第三章 沿海土地使用权的行使	(88)
第一节 沿海土地开发利用的方式和原则	(88)
一、沿海土地开发利用的方式	(88)
二、沿海土地开发利用的原则	(89)
第二节 沿海国有土地使用制度	(92)
一、沿海保护区的土地使用	(92)
二、港口的土地使用	(93)
三、盐场的土地使用	(94)
四、海水养殖业的土地使用	(96)
五、沿海旅游资源的使用	(97)
第三节 沿海集体土地使用制度	(99)
一、沿海集体土地的使用方式	(99)

二、沿海集体土地的有偿使用制度·····	(100)
三、沿海集体土地的投资、抵押和出租·····	(101)
四、沿海农用地的使用·····	(103)
五、沿海非农用地的使用·····	(107)
第四节 沿海土地使用冲突的解决·····	(107)
一、沿海土地开发的优先权问题·····	(107)
二、重叠地区的土地使用权冲突的解决·····	(108)
三、土地使用权与矿地使用权的关系·····	(109)
第五节 空间使用权制度·····	(110)
一、空间使用权的性质分析·····	(111)
二、完善我国空间使用权制度的建议·····	(117)
第六节 海域使用权制度·····	(119)
一、海域的定位及特性·····	(119)
二、海域使用权的定性及效力·····	(122)
三、海域使用权的行使和保护·····	(129)
第四章 沿海土地使用权的保护·····	(132)
第一节 沿海土地的保护·····	(132)
一、沿海土地面临的严峻形势·····	(132)
二、沿海土地的保护措施·····	(135)
第二节 沿海土地使用权的保护·····	(138)
一、平等主体之间的土地使用权保护·····	(138)
二、不平等主体之间的土地使用权保护·····	(142)
三、加强对沿海土地使用权保护的途径·····	(150)
第五章 政府对沿海土地的管理及其限度·····	(154)
第一节 沿海土地管理的必要性和特殊性·····	(154)
一、沿海土地管理的必要性·····	(154)
二、沿海土地管理的特殊性·····	(155)
第二节 我国沿海地区管理的现状及原因分析·····	(157)
一、我国沿海地区管理的现状·····	(157)

二、现行管理模式的形成原因·····	(158)
第三节 海岸带综合管理的必然趋势·····	(161)
一、联合国越来越重视海岸带综合管理工作·····	(161)
二、世界各国不断加强海岸带的综合管理·····	(162)
三、我国海洋事业发展面临的新形势要求强化 海岸综合管理·····	(163)
第四节 完善政府管理的基本途径·····	(165)
一、海岸带权益管理和资源管理·····	(166)
二、建立管理协调机制·····	(176)
三、完善海岸带管理政策·····	(179)
四、推进实施海岸带功能区划·····	(196)
五、调整现有海岸带执法力量·····	(199)
第五节 海岸带资源的具体管理·····	(201)
一、海岸带资源管理概述·····	(201)
二、海岸带资源分类与产业化·····	(203)
三、各行业的资源管理·····	(205)
第六节 沿海土地管理中的税收制度·····	(220)
一、土地税收制度的完善·····	(220)
二、环境保护税收制度的建立·····	(229)

第一章 沿海土地使用制度的特殊性

第一节 沿海土地的界定

一、沿海土地的概念和范围

(一) 沿海土地的概念

土地作为与海洋相对应的一个概念，是一个整体的概念，通常是指“地球特定地域表面的土壤、地质、水文和植被。”^①在我国台湾地区“土地法”第9条中，将土地定义为：“土地，谓水陆及天然富源。”揣其文意，其所称的土地应当包括资源与环境。即土地不仅包括由土壤组成的地面、河流等，而且包括土地上因自然作用形成的附属资源，如水流、林木等，并非单指土壤。

至于沿海土地，是指沿海地区的土地，其所包括的范围极为广泛，沿海为海洋直接影响或显著影响的一切土地，都应当包括在沿海土地的范围之内。

土地范围的法律界定通常从横向和纵向两个方面来进行，沿海土地亦是如此。沿海土地的横向范围取决于沿海地区（海岸带地区）的界定，以及在该地区海洋和陆地的分界；沿海地区的纵向范围涉及空间权问题。

^① 郭洁：《土地资源保护与民事立法研究》，法律出版社2002年版，第9页。

(二) 沿海土地的横向范围

土地的横向范围为地球表面特定地域的组成部分,沿海土地横向范围的界定首先要分清海岸地区的范围。

在整个环境中,生产力最高、生物最丰富的莫过于海岸地区,一般所称的海岸地区,是指海洋和陆地相互交接、相互作用的地带。它不仅包括海岸线两侧狭窄的现行水域,同时也包括一定范围的近岸海域与滨海陆地,是兼有独特的海陆两种不同属性的环境区域。但对其包含的范围,各国规定不尽相同,而其界定直接关系到沿海土地的范围。

1. 美国。美国《联邦海岸带管理法》确定了海岸带的范围,海岸带系指“邻接若干沿岸的海岸线和彼此间有强烈影响的沿岸水域(包括水中地及水下的土地)及毗邻的滨海陆地(包括陆上水域和地下水),这一地带包括岛屿、过度区域潮间带、盐泽、湿地和海滩。”

美国《康涅狄格州海岸带管理条例》(1979年7月1日实施)第5条(界限)第2款规定了海岸带的陆侧界限。即“海岸带的陆侧界限应由100年内经常被沿海洪水淹没地带延伸入内陆的等高线来确定;或通过把沿岸水体的平均高潮线向陆地深入1000英尺来确定,也可以通过把总法规中的第22a-30条定义的潮汐湿地的陆侧界线伸入1000英尺来限定,但无论使用哪一种界线都应选择深入内陆最远的界线为准。向海一侧的海岸带界线由康州所辖的海域外侧线来限定。”^①

2. 韩国。韩国认为“沿岸陆域”一般是指如下各目的地域:(1)无人岛屿;(2)从沿岸海域的陆地侧界线至500米范围之内的陆地地域。根据其法律规定,在沿岸综合管理计划中被指定的地域也算在沿岸陆域之列。^②

① 选自《海外海洋管理法规选编》,海洋出版社2001年版,第508页。

② 《韩国沿岸管理法》第2条(定义)第3款。

3. 台湾地区。台湾地区 1993 年修订颁行的“海埔地开发管理办法”为目前其海岸地区开发管理的主要依据,但其对于海岸地区也未作出较为实质确切的定义。只是台湾“行政院”于 1984、1987 年以行政命令通过的《台湾沿海地区自然环境保护计划》及目前尚于其“内政部”讨论中的“海岸法草案”对于海岸地区提出了较明确且可便于海岸环境管理的定义,即“海岸地区包括滨海陆地及近岸海域”,并给出划定沿海地区的原则:(1)滨海陆地为海洋直接或显著影响之地区,其以平均高潮线至最近之山棱线,或至地形、植被有显著变化之处,或至滨海主要公路、行政区界、地籍产权界线明确之处为界。(2)近岸海域以平均高潮线至等深线 30 公尺,或平均高潮线向海 5 公里处,取其距离较长者为界。

4. 我国大陆。我国大陆对于沿海土地的范围没有明确的统一规定,只是在有关的海洋管理法中有对海岸带的定义,称沿海岸宽约 60 公里的狭长地带为海岸带。一般认为海岸带应分为沿岸陆域和近海水域,即沿岸陆域为沿海土地;也有人认为,海岸带应分为三部分:陆上部分、潮间带和水下暗坡。三分法与两分法的不同之处是把潮间带(通常也称为海涂)独立出来了,而实际上该划分方法与通说并无实质的不同,潮间带不是属于陆地就是属于海洋,这主要是看潮间带的性质。潮间带的性质决定了海陆的分界线。如果海涂的性质是陆地,则海涂向海一侧的界限就是沿海土地的向海界线;如果海涂属于海洋,则海涂向陆一侧的界限就是沿海土地向海的界线。

由于目前我国对海岸带的划分没有国家统一的标准,因此,有些地方自己制定了海陆分界线的划分方法:如江苏省《海岸带管理条例》第 2 条规定,本条例所称的海岸带是指本省海陆相互作用的过渡地带及沿海岛屿和辐射砂洲。海岸带资源是指海岸带内的滩涂(包括荒地、草地)、水流、山岭、矿藏、砂砾、动物、植物、名胜古迹、风景旅游疗养地等资源。再如河北省国土资源厅规定:对有海挡的,以海挡作为海陆分界线;没有海挡的,以平均高潮线作为

分界线。使用平均高潮线和平均低潮线之间的潮间带的,按照海域申报和审批,在厅内由涉及海域管理和土地管理的处室进行会审,使用期限一般掌握在2年之内。河北省国土资源厅同时指出,在国家做出明确规定之后,按国家规定执行。

关于沿海地区即海岸带宽度的划分,各国采用的标准也有所不同,划分的标准主要有:自然地理标准、经济地理标准、行政区域标准、距离划分标准、地理单元标准等。各国采用何种标准并未统一,也就是说没有任何一种单一的标准是普遍适用的,也不可能用一个标准来满足有效划分管理区域所需要的全部条件。但不论采取哪种划分方法,通常都应该坚持以生态环境的完整性和行政管理的可行性为主要原则,都应当做到:(1)界线清楚,易于理解,并可用图表示;(2)尽可能在该区域海岸带能承认目前的政治、经济、自然区划;(3)包括与海岸带有直接影响的资源、环境要素。

从目前各国已划分的情况来看,海岸带的划分无疑可归结为两种:

一是狭义的海岸带。它仅限于海岸线附近较窄的、狭长的沿岸陆地和近岸水域。如:斯里兰卡的海岸带,陆域宽度仅为300米,海域宽度仅2000米;毛里求斯的海岸带范围,自高潮线向陆1000米,向海到近岸珊瑚礁的末端(即大致相当等深线50米之处);以色列海岸带的范围,自平均低潮线向陆1~2千米,向海500米;巴西海岸带的范围,自平均高潮线向陆2千米,向海为12千米以内的海域。

二是广义的海岸带。它向海扩大到沿海国家海上管辖权的外界,即200海里专属经济区的外界,向陆离海岸线已超过10千米。包括了部分风景优美的陆地、滩涂、沼泽、湿地、河口、海湾、岛屿及大片海域。采取这类划分方法的国家大约占10%左右,大多为中等发达国家。

海岸位于平均高潮线(mean high tide mark)以上,介于每年最高暴潮线(yearly high storm mark)之间,通常长有许多耐盐的

草本植物,在平均高潮线以下的泥质或砂质滩地,是属于草泽或红树林沼泽为主的植物覆盖的潮间带(vegetated tide lands),湿地与潮间带(台湾地区称之为海埔地)对于海域生态系统而言,扮演了营养来源、生物栖息、洪水调节、水质净化、沉积物截取和海岸稳定的重要角色,但也经常由于被漠视而遭到污染和破坏。因此,各国为了更合理地规划、保护与管理土地,贯彻可持续发展的土地开发战略,大多将海岸带地区定义为广义范围上的,即沿海岸宽约60公里的狭长地带。笔者认为我国在制定与海岸带有关的法律法规时,也应采纳该种划分方法。

土地的横向范围为地球表面特定地域的组成部分,因而由自然原因形成的对土地的添附部分,也应成为土地的横向范围。按照传统的民法理论,上述情况下新增的权利归属应按照添附原则来处理,但是这种处理的前提是在法律上明确,因自然原因引起的土地形态的变动部分,如填海造地形成的新土地,也应属于土地的客体范围。

由于沿海地区人地矛盾日益激化,使人们将眼光投向大海,大肆展开围海造田,或在近岸浅海水域用砂石、泥土和废料建造陆地,通过海堤、栈桥或者海底隧道与海岸连接。虽然世界上一些沿海发达国家,如日本、美国、法国、荷兰等都已建造了人工岛,但我国《渔业法》第34条规定:禁止围湖造田。沿海滩涂未经县级以上人民政府同意不得围垦,重要的苗种基地和养殖场所不得围垦。因此,依照我国法律,禁止圈围滩涂形成的土地,即便经批准取得围垦许可,其所有权也是属于国家的,因为原先的海域所有权属于国家。《上海市滩涂管理条例》(1999年10月31日)第16条规定:“圈围滩涂形成的土地属国家所有。”《浙江省滩涂围垦管理条例》(1997年1月1日)第18条规定:“围垦滩涂形成的土地,

按国家和省关于土地管理的有关规定管理。”^① 即通过圈围形成新的滩涂或者其他土地，新的滩涂或者其他土地的所有权原则上应当归属于国家，但是投资圈围浅海的单位或个人，应当拥有土地使用权。台湾地区“土地法”第14条规定：沿岸一定范围的土地不得私有，故原则上以人工方式增加的土地属于国有。但当局对于海岸国有土地采取尽量交给民用的做法，且交由地方政府认定规划这些应属于国有的土地，如果地方不作为或大肆开发，很容易造成海岸敏感地带无可恢复的影响。

（三）沿海土地的纵向范围

从土地的纵向范围看，主要涉及到空间权问题。所谓空间权，“是指于空中或地中横切一断层而享有的权利，抑或对土地地表上下一定范围内的空间的权利。”^② 在该定义中，空间权的标的包括两部分，即空中或地中之断层和地表上下一定范围的空间。空间权问题在我国现行法律中尚没有规定，目前在我国有关空间权的立法建议中，有代表性的观点主要有两种：

一种是梁慧星教授主持拟订的《物权法草案建议稿》，该稿分别于第198条、232条、264条规定了空间基地使用权、空间农地使用权和空间邻地使用权，即将空间权作为一个下位概念，在原有的用益物权种类基础上将空间作为一种新的客体加以归属，空间权的具体含义和内容也是由其所属的他物权予以详细界定。

另一种是王利明教授主持拟订的《物权法草案建议稿》，该稿在第三章“用益物权”第六节“空间利用权”中对空间权做出规定，即将空间权作为一种新型的用益物权种类列于典权之后。

随着经济的进一步发展和人口的快速增长，土地资源变得日趋

① 从立法本意来看，其条文中的滩涂主要指淹没在海水以下的部分，否则不存在围垦淤积而形成土地的情形。《美国海岸带管理法》有此规定。

② 梁慧星主编：《中国物权法研究》（上），法律出版社1998年版，第348页。

稀缺,在经济发达的东部沿海更为明显,如何有效利用与合理开发土地资源备受关注。在西方,自从19世纪工业革命发生后,土地空间权利和空间法律制度就陆续建立起来,土地立法也相应地从“平面的土地立法”向“立体的土地立法”转变。然而我国对于空间权问题,无论是在立法方面还是在实践方面都还很欠缺。值此物权法和民法典制订之际,我国应当顺应这一世界发展趋势,对空间权问题做出规定。但是我国目前的《物权法征求意见稿》对于空间权的规定非常简单,只是在第四章建设用地使用权第145条规定:“建设用地使用权人有权在地上或者地下修建地铁、轻轨、车库、铺设管线、空中走廊等设施,但不得妨害其他建设用地使用权人行使其权利。”

空间权是一个非常重要的问题,在土地日趋紧张的现代社会意义更是不同寻常。由于我国以往对土地范围界定不明,对该问题未有规定,导致土地权利人滥用权利以及空间得不到有效地开发利用,实在是浪费资源。笔者认为在我国物权法中应当对空间权的归属和使用有明确的界定,以便定分止争,使空间得到充分利用。对空间权的具体利用问题笔者将在本书第三章第五节“空间使用权制度”中详细论述。

二、沿海土地的主要形态

从我国的相关规定看,滩涂^①属于滨海陆地,即为沿海土地的范畴,故沿海土地从土地形态上讲可以包括传统的土地类型,如森林、山岭、草原、耕地等,还可以包括沿海湿地和海涂。

(一) 海涂

在传统民法上,滩涂属于海洋的一部分而不属于土地。在罗马法上,“海岸延伸到冬季最高潮所达到的极限”,而且“依据自然法

^① 在我国学者的论述中,海涂也就是潮间带,和湿地的概念有时等同,有时又是相互包含。

而为大家所共有的物，有空气、水流、海洋，因而也包括海岸”。^①高潮线以下部分处于海岸线之下，在海域固有潮汐的作用下，滩涂在最高潮时被海水淹没，构成了海洋生态环境，因而应为海洋的一部分。大体上，以海水高潮线作为海域与土地界线的国家和地区，在其法律上滩涂应属于海域而不属于土地。如在日本，“社会上通常的观念是依据海水表面涨到最高潮时达到的水边线为基准划分海洋和陆地，并且现在一般认为海面以下的地盘不是土地。”^②

我国台湾地区对近岸海域的划分是以平均高潮线至等深线 30 公尺，或平均高潮线向海 5 公里处，取其距离较长者为界。可见，在台湾法律上，滩涂也应当属于海域。

然而，在我国的土地管理法中，已经将滩涂作为土地的一种形态。依据《土地管理法实施条例》第 2 条规定，依法不属于集体所有的林地、草地、荒地、滩涂及其他土地，属于全民所有即国家所有。该法同时规定：“在利用滩涂时用堤坝围堰将相邻浅海圈围而成的区域，尽管其主要部分仍是水面，只要具备了法律上滩涂的性质时，在法律上应当视为土地的延伸”，即承认与海域相分离的水面也属于土地的形态。我国有学者认为，滩涂可以视为对土地的添附，当然应该属于土地。

因此，在我国，海水高潮线已经失去了自然界线的意义，土地和海域在法律上的界线，应当是海水的低潮线。法律上的滩涂作为土地的一种形态，应当只是指其位于低潮线以上的部分，其在低潮线以下浅海中的自然延伸部分，在法律上应当属于海域而非土地。

① [古罗马]查士丁尼：《法学总论》，张企泰译，商务印书馆 1989 年版，第 48 页。

② 陈楚、丁慧：《试论滩涂在法律上的性质》，载《辽宁师范大学学报》社科版 2000 年第 5 期。

尽管如此,但“海域与土地的界线是可以通过人工方式改变的”^①,即如果在滩涂及其附近浅海修筑建筑物或构筑物并使之往浅海延伸,就可以使原来为浅海的部分改变为滩涂或其他土地。

从我国实践看,滩涂不仅是指潮间带即海水低潮线和高潮线之间的地带,实际上其范围要较之略广,例如,《广东省浅海滩涂水产养殖保护管理规定》(1994年2月7日)所称的滩涂,是指可用于养殖的潮间带以及与潮间带相连的海水养殖区或其他荒滩区,但港区范围除外。即滩涂的定义有广义和狭义之分,滩涂在狭义上只是指潮间带,而这部分地区在我国现行法上是将之规定为土地,滩涂在广义上不仅包括潮间带,还包括潮上带和潮下带。潮上带由于在海水的平均高潮以上,通常未被海水浸没,因而在世界各国都当然属于土地,我国也不例外。因此,在我国,潮上带和潮间带都属于土地,在开发中应遵循物权法关于土地不动产的规定。潮下带,是指位于海水平均低潮线以下,淹没在海水以下的部分。该部分由于常年被海水淹没,因此,不应该属于土地。

目前在我国以海为生的一些海岛县、乡和村镇,已经将所面临的海岸带、滩涂和浅海,视同土地进行实质性管理。但是,随着滩涂、海岛等海洋区域开发程度的不断提高和实际社会价值的显著增长,沿海地区争夺海岛滩涂的事件频繁发生,有的甚至演变成激烈的冲突,有些则因权属未定而发生抢夺资源的破坏性开发。因此,从我国实际出发需要从速确定争议岛屿和滩涂的归属,以便使其得到更为合理有效的使用和保护。

(二) 湿地

湿地是一种特殊的自然综合体,是地球上独特的生态系统,它与人类的生存、繁衍息息相关,具有维持生物多样性、蓄洪防旱、降解污染、调节气候、防止自然灾害等多种功能,有“地球之肾”

^① 陈甦、丁慧:《试论滩涂在法律上的性质》,载《辽宁师范大学学报》社科版2000年第5期。