

国家科技支撑计划课题(2012BAB16B02)研究成果
海洋公益性行业科研专项(20134180009-3)研究成果
浙江省海域海岛管理利用项目研究成果
浙江海洋大学学术著作出版基金资助



海岛估价理论与实践

HAIDAO GUJIA LILUN YU SHIJIAN

王晓慧 崔旺来 著



海洋出版社

国家科技支撑计划课题 (2012BAB16B02) 研究成果
海洋公益性行业科研专项 (20134180009-3) 研究成果
浙江省海域海岛管理利用项目研究成果
浙江海洋大学学术著作出版基金资助

海岛估价理论与实践

王晓慧 崔旺来 著

海洋出版社

2015 年 · 北京

图书在版编目 (CIP) 数据

海岛估价理论与实践/王晓慧, 崔旺来著. —北京: 海洋出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5027 - 9317 - 3

I. ①海… II. ①王… ②崔… III. ①岛 - 海洋资源 - 估价 - 中国 IV. ①P74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 298596 号

责任编辑: 赵 娟

责任印制: 赵麟苏

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编: 100081

北京朝阳印刷厂有限责任公司印刷 新华书店北京发行所经销

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

开本: 787 mm × 1092 mm 1/16 印张: 23.25

字数: 500 千字 定价: 86.00 元

发行部: 62147016 邮购部: 68038093 总编室: 62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

前言

21 世纪是海洋世纪,加强海洋资源的开发利用,关系到国家经济的长远发展和国际竞争地位。党的“十八大”报告中明确提出了“提高海洋资源开发能力,发展海洋经济,保护海洋生态环境,坚决维护国家海洋权益,建设海洋强国”的战略部署和宏伟目标,标志着海洋经济将成为未来中国经济的新增长点。海洋经济的发展离不开海洋资源的开发利用,而无居民海岛作为国家基础性海洋自然资源,其经济价值和战略意义都十分突出。

自 2009 年国家公布《中华人民共和国海岛保护法》以来,海岛管理工作走向法治化轨道,各级政府对海岛管理越来越重视,社会各界对海岛开发利用的关注度不断提高。尤其是无居民海岛开发利用上升为国家战略后,沿海地区对海岛的开发热情急速升温,也为沿海各省海洋经济发展注入了新的活力和动力。为了规范无居民海岛开发利用活动,确保国有资源的保值增值,国家公布了《无居民海岛保护和利用指导意见》《无居民海岛使用申请审批试行办法》《无居民海岛使用金征收使用管理办法》等一系列规章制度。特别是《无居民海岛使用金征收使用管理办法》的出台,标志着我国的海岛开始从无偿使用到有偿使用的制度转变,也是我国海岛公共资源市场化管理的开始。

所谓无居民海岛市场化配置,就是利用市场竞争机制和价值规律,通过政府公开招标、拍卖、挂牌等形式决定无居民海岛的配置结果。大力加快无居民海岛市场化配置进程,有利于维护无居民海岛国家所有权益和使用权人的合法权益,促进无居民海岛资源的合理配置,调动社会资源开发利用无居民海岛的积极性。

市场化配置的前提是无居民海岛使用权价格的评估和确定,没有无居民海岛估价,招、拍、挂的底价就没有了依据和参考。将无居民海岛评估价格作为招、拍、挂的底价有利于体现无居民海岛资源的市场价值,完善无居民海岛的市场优化配置制度,促进无居民海岛使用权市场化交易进程,有效实现国有资产的保值增值。但国内目前尚未有明确的无居民海岛评估管理制度,给无居民海岛使用权价格评估活动带来极大的障碍,也影响了无居民海岛使用权交易的市场化进程。因此,现阶段如何对无居民海岛价格的评估方法、评估程序、评估报告以及评估机构和人员资质、法律责任、职业道德等方面做出统一的规范,为无居民海岛使用权有偿使用提供估价技术层面的支持和保障,显得尤为迫切和重要。

全书共分九章。

第一章为绪论。从海岛的基本概况和属性入手,探讨了我国海岛的权属关系和权能构成,阐述了海岛产权价值的形成原理和实现途径,描述了我国海岛价格评估实践活动的发展进程和现状,分析了海岛价格评估的本质内涵和现实意义。

第二章为海岛估价理论。全面梳理了海岛估价相关理论的基本思想和发展脉络,

探讨了相关理论在各种评估领域的应用现状和趋势,论证了各种相关理论在海岛价格评估中的借鉴意义和指导作用,比较分析了海岛估价与土地、海域等类似资源价格评估的共性和区别,提出了海岛估价的原则性要求和技术途径。

第三章为海岛价值体系。梳理了国内外关于海岛资源价值体系的研究成果,评价了现有研究中存在的不足,根据我国无居民海岛的地质特征和分布特点,从海岛资源的经济价值、生态服务功能和社会文化作用三个方面提出了海岛价值的构成体系。

第四章为海岛估价影响因素。围绕海岛价格构成体系,分析了无居民海岛价格影响因素,分别构建了不同类型无居民海岛估价指标体系,详细阐释了海岛估价指标的内涵,提出了定性、定量结合的海岛估价指标权重确定方法,并对这些方法的原理、应用程序、优缺点以及局限性进行了讨论。

第五章为海岛估价基本方法。阐述了收益还原法、市场比较法、剩余法和成本逼近法四种传统估价方法的经济学原理,明确了传统估价方法的基本公式和估价步骤,分析了各种估价方法的特点和适用范围,并应用传统方法对各类无居民海岛价格进行了实例评估。

第六章为海岛估价创新方法。创新性地提出了邻地比价法、使用金参照法两种海岛估价方法,并尝试将条件价值法、实物期权法两种方法首次应用到海岛估价领域。在研究了创新方法经济学原理的基础上,从理论上论证了运用四种创新方法进行海岛估价的可行性,构建了邻地比价法、使用金参照法的海岛估价模型,选择了条件价值法、实物期权法的海岛估价模型,提出了四种方法的海岛估价步骤,阐述了创新方法的适应范围和局限性,并通过无居民海岛估价实证分析,验证了四种方法的可操作性。

第七章为海岛估价程序。在对国内外资产评估领域、资源估价领域的估价程序模式比较分析基础上,构建了海岛估价程序框架,提出了海岛估价具体程序和执行要求,研究了海岛估价程序的工具性价值和目的性价值。

第八章海岛估价报告。根据海岛估价的特点,提出了海岛估价报告的基本结构和主要内容,明确了海岛估价报告的质量要求,并通过分析海岛估价报告质量的影响因素,提出了具有较强可操作性的海岛估价报告质量控制措施。

第九章为海岛估价管理。通过回顾海岛估价理论与实践进程,详尽分析了海岛估价管理现存问题,从评估制度、评估理论、评估技术三方面构建了海岛估价体系框架,提出了海岛估价机构设立运行、估价人员培训教育、估价协会建设管理等一整套完善估价管理机制的构想。

尽管作者力图全面地总结无居民海岛估价的研究成果,并尽可能以准确、清晰、易懂的方式将它们表述出来,但限于作者的眼界和水平,本书在许多方面仍难尽人意。真诚欢迎读者对此书中存在的问题提出宝贵意见,以进一步推进我国无居民海岛估价理论与实践的研究。

作者

2015年8月31日于舟山

目次

第一章 绪论	(1)
第一节 海岛概况	(2)
第二节 海岛产权	(6)
第三节 海岛估价	(15)
第二章 海岛估价理论	(20)
第一节 海岛价格内涵	(20)
第二节 海岛估价理论	(28)
第三节 海岛估价基础	(64)
第三章 海岛价值体系	(78)
第一节 海岛资源经济价值体系	(78)
第二节 海岛生态服务价值体系	(92)
第三节 海岛社会文化价值体系	(97)
第四章 海岛估价影响因素	(101)
第一节 海岛估价影响因素分析	(101)
第二节 海岛估价指标体系构建	(107)
第三节 海岛估价指标权重	(131)
第五章 海岛估价基本方法	(149)
第一节 收益还原法	(149)
第二节 市场比较法	(161)
第三节 剩余法	(177)
第四节 成本逼近法	(188)
第六章 海岛估价创新方法	(202)
第一节 邻地比价法	(202)
第二节 使用金参照法	(210)
第三节 条件价值法	(220)
第四节 实物期权法	(243)
第七章 海岛估价程序	(263)
第一节 海岛估价程序的模式比较	(263)
第二节 海岛估价程序的步骤设计	(271)
第三节 海岛估价程序的价值评价	(280)

第八章 海岛估价报告	(283)
第一节 海岛估价报告的基本要求	(283)
第二节 海岛估价报告质量影响因素	(309)
第三节 海岛估价报告质量控制措施	(312)
第九章 海岛估价管理	(317)
第一节 海岛估价管理体系构建	(317)
第二节 海岛估价机构监督管理	(323)
第三节 海岛估价人员资格认定	(328)
第四节 海岛估价协会组织建设	(332)
参考文献	(336)
附录	(342)
后记	(365)

第一章 绪 论

我国拥有面积大于500 m²的海岛7 300多个,海岛陆域总面积近 8×10^4 km²,海岛岸线总长超过14 000 km。按海区分布统计,渤海区内海岛数量占总数的4%,黄海区占5%,东海区占66%,南海区占25%。按离岸距离统计,距大陆岸线10 km之内的海岛数量占总数的70%,10~100 km的占27%,100 km之外的占3%。我国海岛广布温带、亚热带和热带海域,生物种类繁多,不同区域海岛的岛体、海岸线、沙滩、植被、淡水和周边海域的各种生物群落和非生物环境共同形成了各具特色、相对独立的海岛生态系统,一些海岛还具有红树林、珊瑚礁等特殊生境;海岛及其周边海域自然资源丰富,有港口、渔业、旅游、油气、生物、海水、海洋能等优势资源和潜在资源。^①

21世纪是海洋世纪。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》将海洋经济第一次提到战略高度,海洋已经成为参与全球竞争的“本垒”,成为沿海国家之间竞争的主要体现^②。海岛是国家国土的重要地理单元和重要组成部分,也是拓展海洋经济发展空间的重要依托,同时还是维护国家海洋权益、保障国防安全的战略前沿,具有特殊的地位,不仅本身具有特有的开发利用价值和巨大潜力,而且还是海洋开发的基地和向海洋进军的桥头堡,是经济发展、国家安全、生态环保的宝贵财富。近年来,随着我国海洋经济的快速发展,海岛对国民经济的贡献率不断提升,为了更好地开发利用海岛资源,首先应当了解海岛、明确海岛产权归属以及权能构成,通过对海岛产权价值实现原理的分析,对现阶段海岛估价活动的本质和意义有个清晰的认识。

① 国家海洋局,《全国海岛保护规划》,2012年4月。

② 此观点引自:崔旺来,周达军,汪立,等.浙江省海洋科技支撑力分析与评价.中国软科学,2011,(2): 91-100。

第一节 海岛概况

我国是海洋大国,海岛众多,有些岛屿上有常住居民,而有些岛屿虽在我国管辖海域范围内,但因为交通不便和基础设施欠缺等原因,并不作为常住户口居住地。这些不属于居民户籍管理的住址登记地海岛被称为无居民海岛,在我国海岛中,有94%属于无居民海岛。它们大多面积狭小,地域结构简单,环境相对封闭,生态系统构成也较为单一,而且生物多样性指数小,稳定性差。

一、海岛的概念

海岛的概念在不同学科中的定义不同,不同国家的界定也有所差异。国际上一直以來存在争议,经过各国长期实践并经过历次海洋法律会议多次修改逐渐形成目前比较公认的定义。

(一) 地质学定义

《简明不列颠百科全书》第二卷中将“海岛”界定为“比大陆面积小并完全被水包围的陆地”^①;《中国大百科全书》简明版中将“海岛”界定为“海洋、湖泊和河流中四面环水的陆地”^②;《辞海》缩印本中将“海岛”界定为“散处在海洋、河流或湖泊中的小块陆地”^③。

目前,我国主要依照国家标准《海洋学术语 海洋地质学 GB/T 18190—2000》:“海岛指散布于海洋中面积不小于500 m²的小块陆地。”^④

(二) 法学定义

在国际法和有关国际条约中,往往不称“海岛”,而使用“岛屿”一词。1958年《领海及毗连区公约》第十条规定:“岛屿是指四面环水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地。”1982年《联合国海洋法公约》第一百二十一条规定:“岛屿是四面环水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域。”比较而言,两者对岛屿定义的界定在范围上略有区别:前者规定的岛屿仅指岛陆本身,不包括与岛陆相关的其他环境要素;后者规定岛屿是“陆地区域”,不仅包括岛陆本身,还包括岛陆的上空、周围一定宽度的海域及其底土。现在通常引用1982年《联合国海洋法公约》中的海岛定义。

① 中美联合编审委员会. 简明不列颠百科全书(第2卷). 北京:中国大百科全书出版社,1985。

② 中国大百科全书编委会. 中国大百科全书(第二版简明版). 北京:中国大百科全书出版社,2011。

③ 辞海(缩印本). 上海:上海辞书出版社,1999。

④ GB/T 18190—2000. 海洋学术语海洋地质学. 北京:中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局,中国国家标准化管理委员会,2000。

我国在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上通过的《海岛保护法》第二条规定：“海岛，是指四面环海水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域，包括有居民海岛和无居民海岛。”

可以看出，法学意义上的海岛具有以下性质。

① 海岛是自然形成的陆地区域。它不包括人工岛屿。

② 海岛是在高潮时高于水面的陆地区域，那些仅在低潮时露出水面的低潮高地，不具有陆地领土的性质。

③ 海岛是四面环水的陆地区域，如果是一面、两面，甚至三面环水，都不能称其为岛屿，而应将其划入半岛之列。

④ 海岛的特殊性就在于它是位于海洋里的陆地区域，江河湖泊中的陆地区域不能成为海岛。

⑤ 海岛区域包括本岛的岛陆、周围一定宽度的海域及其上空和底土。

二、海岛的分类

我国海岛数量多，分布范围广，类型齐全，包括了世界海岛分类的所有类型。根据我国海岛的区位条件、生态环境和自然资源状况，从其形成原因、分布形态、物质组成、离岸距离、面积大小和所处位置等方面，可以对海岛进行不同的分类。

（一）按自然特性分类

按海岛成因，可分为大陆岛、海洋岛和冲积岛三大类。

按海岛分布的形状和构成的状态，可分为群岛、列岛和岛三大类。

按海岛的物质组成，可分为基岩岛、沙泥岛和珊瑚岛三大类。

按海岛离岸距离，可分为陆连岛、沿岸岛、近岸岛和远岸岛四大类。

按海岛面积大小，可分为特大岛（面积大于2 500 km²）、大岛（面积在100 ~ 2 500 km²之间）、中岛（面积在5 ~ 99 km²之间）和小岛（面积在500 m² ~ 4.9 km²之间）四大类。

按海岛所处位置，可分为河口岛、湾内岛、海内岛和海外岛四种类型。

（二）按管理属性分类

为加强海岛管理和开发利用，国家行政管理部门通常按照有无常住人口，将海岛分为有居民海岛和无居民海岛两大类。这种划分具有重要法律意义，直接关系到海岛所有权和海岛使用权的不同归属。我国有居民海岛如海南岛、舟山群岛、厦门岛等有行政建制和行政区划的海岛，管理模式与陆地相同，其海岛所有权方式也与陆地一致，既包括国家所有制形式，又包括集体所有制的形式；而无居民海岛往往远离大陆，面积狭小，生态脆弱，海洋属性十分突出，其所有权方式应当属于国家所有。

2008年12月，由十一届全国人大环资委报送全国人大常委会的《中华人民共和国海岛保护法（草案）》第七章（附则）中，对有居民海岛和无居民海岛的定义为：“有

居民海岛,是指在我国领域及管辖的其他海域内有公民户籍所在地的海岛。无居民海岛,是指在我国领域及管辖的其他海域内无公民户籍所在地的海岛。”《无居民海岛保护与利用管理规定》(国海发〔2003〕10号)中规定:“无居民海岛,指在我国管辖海域内不作为常住户口居住地的岛屿、岩礁和低潮高地等。”

(三) 按功能用途分类

这类分类体系仅适用于无居民海岛。根据无居民海岛的功能用途分为开发性海岛、保护性海岛,其中保护性海岛包括特殊用途海岛。

开发性用岛是指以开发利用无居民海岛资源为目的的用岛活动。即在无居民海岛及其附近海域建设建筑物和其他附着物,包括旅游娱乐用岛、交通运输用岛、工业用岛、渔业用岛等类型的所有开发建设用岛活动。

保护性用岛指不改变所用无居民岛自然属性的用岛活动。保护性用岛多为公益性用岛,其中的特殊用途海岛包括领海基点所在海岛、国防用途海岛、海洋自然保护区内的海岛等具有特殊用途或者特殊保护价值的海岛,对这类无居民海岛国家实行特别的保护措施。

这种分类有利于加强分类管理,控制用岛对环境的影响。开发性用岛对环境的破坏程度远远大于保护性用岛,所以,应对这类无居民海岛开发建设性用岛行为采取更为严格、更为规范的管理举措。

三、海岛的属性

海岛是海洋中的小块陆地,同样包含森林、草原、山岭等多种自然资源,具有与大陆类似的一般土地属性;同时,海岛特别是无居民海岛,由于地理位置独特,具有与陆地明显不同的地理、环境、资源特征,具有区别于一般陆地的特殊性。从自然地理角度看,海岛具有位置固定、面积有限、相对封闭、生态脆弱和不可替代等基本特征。关于海岛的基本属性,从不同的角度可以归纳出不同的结论。

(一) 海岛的自然属性

1. 独立性

海岛面积狭小,地域结构简单,四周被海水包围,每个海岛都相对成为一个独立的生态环境地域小单元,都具有特殊的生物群落,保存了一批珍稀物种;由于海岛远离大陆,物种来源受限制,生物多样性相对较少,加之海岛的成因、形态、气候、水文、生物、地质地貌等条件各有差异,因而构成了各不相同而又相对独立的生态系统。

2. 完整性

海岛与其周围海域构成一个既独立又完整的生态系统,特别是面积大的海岛完整性更为明显,主要表现在地带分布上的完整性、经济和社会发展的完整性和管理上的完整性三个方面。

3. 脆弱性

海岛的自然环境和生态系统都具有脆弱性。海岛陆域一般面积较小,生存条件严酷,土层较薄,土壤贫瘠,陆域植被种类贫乏且组成单一,易受破坏;海岛陆域地形坡度相对较大,水土流失严重,裸露岩石砾地较多,生态环境恶化;单个岛屿的生物物种相对较少,稳定性较差,生态系统十分脆弱,不仅易遭受破坏,而且破坏后很难恢复。

(二) 海岛的社会属性

1. 维护海洋权益

1982年《联合国海洋法公约》建立了包括岛屿、专属经济区和大陆架在内的一系列国际海洋法律新制度,公约中规定的领海界限确定原则,进一步明确了岛屿在确定国家海域管辖范围上的重要性。按照公约规定,一个岛屿或者岩礁就可以确定约 $43 \times 10^4 \text{ km}^2$ 的管辖海域。因此,海岛特别是领海基点岛屿对我国与周边国家的海上划界至关重要,保护好领海基点岛屿,严禁一切可能改变其形状、地貌特征的开发活动,防止领海基点标志遭到破坏,是维护我国海洋权益的重中之重。

2. 保障国家安全

海岛是一个国家的海防前哨,是连接海洋和内陆的纽带。从军事价值来看,沿我国大陆岸线由海岛形成的岛弧或岛链,是我国万里海疆中永不沉没的“航空母舰”,是国家安全的重要屏障。没有巩固、稳定的海防,就不可能有整个国家的稳定与发展。

3. 促进经济发展

海岛既是我国扩大对外开放,走向世界的“桥头堡”,也是世界各国从海上通向我国中西部内陆腹地的“岛桥”,在海洋经济和沿海地区社会经济的发展中具有重要的地位。就其经济价值来说,岛屿岸线曲折,基岩临海,港阔水深,且临近国际航线,具有得天独厚的区位优势。良好的港口条件可带动海岛外向型经济和高技术产业发展,成为海洋经济带的龙头。

(三) 海岛的法律属性

海岛的法律属性突出体现在海岛所具有的特殊法律地位上,这也是国际海洋法中一个长期争议的问题,其焦点是海岛是否同大陆陆地领土一样划定所属的海洋区域,即海岛是否可以拥有领海、毗连区、专属经济区和大陆架。

《联合国海洋法公约》第一百二十一条第二款明确规定:“除第三款另有规定外,岛屿的领海、毗连区、专属经济区和大陆架应按照本公约适用于其他陆地领土的规定加以确定。”可见,除公约第三款另有规定外,即除“不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁,不应有专属经济区和大陆架”以外,岛屿具有与其他陆地领土一样的法律地位,岛屿的领海、毗连区、专属经济区和大陆架应按照本公约适用于其他陆地

领土的规定加以确定。

但公约未对“岩礁”予以明确界定^①，岩礁与普通岛屿是有区别的，其本质区别在于是否能够“维持人类居住或其本身的经济生活”，按照公约规定，能够“维持人类居住或其本身的经济生活”的岩礁，无论其面积大小，其领海、毗连区、专属经济区和大陆架应按照本公约适用于其他陆地领土的规定加以确定。如果“不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁，不应有专属经济区和大陆架”。

关于低潮高地的法律地位问题国际上也有规定。根据《联合国海洋法公约》规定，如果低潮高地全部或者一部与大陆或岛屿的距离不超过领海的宽度，该高地的低潮线可以作为测算领海宽度的基线。如果低潮高地全部或者一部与大陆或岛屿的距离超过领海的宽度，则该高地没有自己的领海。可见，低潮高地既不同于岛屿，也不同于岩礁，它们具有各自不同的法律地位。

第二节 海岛产权

海岛的地理概念已被社会接受，但随着社会经济的发展，人类对海岛开发利用需求增加，人类与海岛之间便产生了一定的社会关系，这种社会关系一旦被法律所调整，即成为一种法律关系，在这种法律关系中，海岛属于所有权客体。但由于人们在理论上和实践中对海岛权属的认识较为混乱，常常混淆有居民海岛和无居民海岛的权利属性，甚至有些地方认为海岛可以由个人来行使所有权，导致海岛产权不清、开发无序等问题。错误的确权不仅侵害了国家的海岛所有权制度，还影响海岛的开发利用。因此，以产权理论作为理论支撑，明确海岛权属关系，是海岛管理、开发、保护的前提和基础。

一、海岛产权属性的理论依据

海岛产权属性即海岛物权的归属。海岛既具有土地等资源的一般属性，又具有一定的独特性，海岛物权与传统民法意义上纯粹和单一的物权种类相比，也有其特殊性。海岛是一个总体概念，不同的海岛情况千差万别，海岛物权也成为较为复杂的集合概念。

（一）产权理论

1991年诺贝尔经济学奖得主科斯是现代产权理论的奠基者和主要代表，被西方经济学家认为是产权理论的创始人，他通过对经济运行背后财产权利结构即运行的制度

^① 美国国务院已故地理专家罗伯特·D. 霍奇森认为，岩礁是指面积小于0.001 km²的小岛。国际水文地理局认为，岩礁是指面积小于1 km²的小岛。两者的面积标准相差1 000倍。

基础研究,阐明了产权理论的基本内涵以及产权的重要意义。

产权是一种通过社会强制而实现的对某种经济物品的多种用途进行选择的权利。它作为一种具有可交易性的社会工具,能通过清晰的安排确定每个人相应与物时的行为规范,可能获得的利益以及必须承担的成本,帮助一个人形成与其他人进行交易时的合理预期,从而提高稀缺性资源的利用效率。因此,产权是经济所有制关系的法律表现形式,是指由法律加以维护的对生产资源或生产要素的所有权、使用权、收益权和处置权。在市场经济条件下,产权的属性主要表现在三个方面:产权具有经济实体性、产权具有可分离性、产权流动具有独立性。产权的功能包括激励功能、约束功能、资源配置功能、协调功能。以法权形式体现所有制关系的科学合理的产权制度,是用来巩固和规范商品经济中的财产关系,约束人的经济行为,维护商品经济秩序,保证商品经济顺利运行的法权工具。

(二) 法学理论

从传统民法学的物权理论角度看,海岛属于当然的物。追溯到古罗马时代,海洋被认为与空气、阳光一样,为“万民共有物”,系指归全人类共同使用的物。从民法学中对于“物”的定义看,作为物权客体的物一般应具备以下条件:须为特定物、须为独立物、不限于有体物、须存在于人体外部。这些条件海岛完全符合。而如果进一步从自然地理角度看,由岛陆、岛礁、岛基及周围的海域共同组成的海岛,不仅是民法上的物,而且符合不动产的法律特征。

构成所有权客体的物,应具有客观实在性、有用性、能够为人力所支配,且能够独立为一体。从自然条件讲,海岛是独立的地理单元,具有地理构成上的完整性。“海岛”是各种资源的集合体,包括岛陆及其周围一定范围内的水面及其上空、水体、海床和底土,能独立成为一体。海岛客观存在,且能满足人们的不同需求,因此海岛已经具有法理上物的特征。从这个意义上讲,海岛物权的性质就是以海岛为客体的基本不动产权,应当包括海岛所有权和海岛使用权。

无居民海岛具备上述传统民法理论中物权客体的基本特征,这是无居民海岛所有权理论的基本支撑。无居民海岛远离大陆、四周环海,是特定的、独立的地理单元,有完整的生态系统;无居民海岛包括岛上陆地以及周围海域的各种资源,能够为人们所支配利用,为人类生产生活提供基本要素。因此将无居民海岛视为所有权客体并不存在技术上的障碍。

二、海岛权属及其权能构成

海岛按有无常住人口所划分出的有居民海岛和无居民海岛,由于其众多不同而使海岛产权界定及其权能构成有很大差别,突出表现在:有居民海岛往往面积较大,陆地属性突出,大陆上的法律制度和物权形式均在岛上沿用;而无居民海岛由于其远离大陆,海洋属性突出,种种特殊性使其物权形式与有居民海岛大相径庭,其权能构成

受到立法限制较为明显,需由专门立法加以确认。因此,应当对有居民海岛和无居民海岛分别界定其产权所属及其权能构成,相关的法律依据主要有《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)、《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)、《中华人民共和国海岛保护法》(以下简称《海岛保护法》)。

(一) 海岛所有权

所有权制度是调整关于财产归属关系的制度,海岛所有权是指海岛所有人依法对海岛所享有的占有、使用、收益和处分的权利。

1. 有居民海岛所有权

有居民海岛权属在国家各项法律法规中未见直接规定。有居民海岛包括土地资源,还包括森林、山岭、滩涂、草原、荒地等类型资源,理论上与实践中都很难把有居民海岛视为一种独立的自然资源种类。依据最新修正后的《宪法》第九条、第十条的规定,城市的土地属于国家所有;农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有;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。我国《物权法》的规定与《宪法》完全一致。《物权法》第四十六条、第四十七条、第四十八条、第五十八条规定:矿藏、水流、海域属于国家所有;城市的土地,属于国家所有。法律规定属于国家所有的农村和城市郊区的土地,属于国家所有;森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,属于国家所有,但法律规定属于集体所有的除外;集体所有的不动产和动产包括:法律规定属于集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等。

由此可以得知,有居民海岛存在国家所有和集体所有两种形式。具体而言:①具备城市级别的有居民海岛土地资源所有权,属于国家所有;②农村和城市郊区级别的有居民海岛土地资源所有权,需要有一个“由法律规定属于国家所有的”前提条件,其他的均为集体所有;③有居民海岛上的森林、山岭、滩涂、草原、荒地等自然资源,也包括国家所有和集体所有两种形式,但集体所有需要有一个“由法律规定属于集体所有的”前提条件,其他的均为国家所有。也就是说,对于有居民海岛,在我国现行管理体制中视同陆地,因此包括国家所有制和集体所有制两种形式。

有居民海岛所有权的客体是指有居民海岛上能够为人力所支配和控制的,能够满足人们某种需要的财产,包括岛上陆地、岛上其他自然资源和周围海域,是多种资源的集合。有居民海岛所有权的客体既包括国家所有权客体,又包括集体所有权客体。

2. 无居民海岛所有权

无居民海岛所有权国家法律已有明确规定。我国2010年3月1日起正式施行的《海岛保护法》中第一章第四条明确规定:“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。”

从法理来讲,无居民海岛应该被视作无主地,适用无主地归国家所有的大陆法系

规则;从上位法律制度来讲,无居民海岛是独立于土地资源的一种新型资源,应当归于《宪法》所规定属于国家所有的“等自然资源”的行列;从历史上看,无居民海岛是没有户籍管理且大多数是无人居住的海岛,也一直没被规定为集体所有,不适合私有制;从现实来看,多数情况下个人或集体不具备开发无居民海岛的实力,无序开发也会造成资源枯竭和环境破坏,同时很多无居民海岛往往事关国家重大的政治、经济和国防利益,对无居民海岛的利用将会受到大量的禁止性规定和义务性规范的限制,只能由国家出于公共利益的考虑,对无居民海岛进行统一规划和长远建设。可见,对无居民海岛而言,国家所有权制度是一种比集体所有权制度更为合理的制度选择。确立无居民海岛的国家所有权,才能将其公共利益、社会价值、经济属性有机结合,对其开发才会走“保护模式”,做到开发利用和管理保护的统筹安排,才能保障无居民海岛资源开发的科学性、合理性。由国家享有无居民海岛的所有权,不仅具有法理依据,也是现实所需。

无居民海岛所有权的客体是指无居民海岛上能够为人力所支配和控制的,能够满足人们某种需要的财产,包括岛上陆地、岛上其他自然资源和周围海域,与有居民海岛相同,也是多种资源的集合。无居民海岛所有权的客体只包括国家所有权的客体。

3. 海岛所有权特征

(1) 有居民海岛所有权特征

从资源权属上来看,有居民海岛所有权特征与土地相似。

① 权利主体的特定性。所有权的权利主体只能是国家或农民集体,其他任何单位或个人都不享有有居民海岛所有权。这是由我国实行土地的社会主义公有制决定的。

② 交易的限制性。有居民海岛土地等资源依照《土地管理法》规定:“任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。”其所有权的买卖、赠与、互易和以土地所有权作为投资,均属非法,在民法上应视作无效。

③ 权属的单向转移性。有居民海岛集体所有权可能因国家的征收等强制手段归于消灭,实现集体所有权向国家所有权的转移,而有居民海岛国家所有权处于高度稳定的状态。

④ 权能的分散性。有居民海岛权属中的部分集体所有权主体分散,并且只能由农民集体享有。

(2) 无居民海岛所有权特征

① 无居民海岛所有权客体具有整体性。无居民海岛是一个多种资源并存的经济综合体,包括岛上陆地及其周围一定范围内的海域,各种资源相互影响、彼此牵制,形成一个整体,具有独立的生态系统。片面地割裂出其中任何一部分或几部分,都会损害无居民海岛的综合利用价值,影响其合理开发利用与保护。

② 无居民海岛所有权经济价值的可控性。国家作为无居民海岛所有权的唯一主体,对该项权利具有垄断性,有排斥他人对无居民海岛的权利。当有非自然因素妨碍无居

民海岛所有者行使自己的所有权时,无须向他人请求,不必由法院出面,自己有排除妨碍的权利。同时,对于我国现有的无居民海岛岛屿的开发许可权归国家所有,只有经国家审批公布的可开发利用无居民海岛,才具备开发经营、创造经济价值的条件和资格。我国国家海洋局于2011年4月公布了中国首批176个可以开发利用的无居民海岛名录,涉及辽宁、山东、江苏、浙江、福建、广东、广西、海南8个省区,共计176个无居民海岛。其中,辽宁11个、山东5个、江苏2个、浙江31个、福建50个、广东60个、广西11个、海南6个。海岛开发主导用途涉及旅游娱乐、交通运输、工业、仓储、渔业、农林牧业、可再生能源、城乡建设、公共服务等多个领域,这些岛屿中只有经营性用岛才具有巨大的经济价值。因此,国家有权根据经济发展需要,适时公布开发利用的无居民海岛名录,控制无居民海岛的开发程度和功能,进而控制无居民海岛所有权经济价值。

③ 无居民海岛所有权的恒久性。无居民海岛所有权的存在没有一定的存续期限,无限期的由所有者保有。因此,无居民海岛所有者即使将海岛闲置不用,其所有权也不会因此灭失。只有发生社会革命,对无居民海岛所有权制度进行改革时,才有可能终止。而无居民海岛所有权的买卖,只不过是权利主体的更替而已。

④ 无居民海岛所有权的归一性。无居民海岛所有者可以在该海岛上为他人设定使用权、租赁权、抵押权等其他权利。无居民海岛所有者拥有最终的统一支配权,一旦这些设定的派生权利到期灭失,无居民海岛的权利便又复归到原来的初始状态,由所有者重新行使无居民海岛所有权,即重新安排其他权利。

(二) 海岛使用权

1. 有居民海岛使用权

有居民海岛本质功能与陆地土地相近,有居民海岛使用权与陆地上的土地使用权是同一类型的权利,适用土地使用权制度。在土地使用权制度中包括国有土地和集体土地两种使用权制度规范。

国有土地使用权是指国有土地的使用人依法利用土地并取得收益的权利。国有土地使用权的取得方式有划拨、出让、出租、入股等。有偿取得的国有土地使用权可以依法转让、出租、抵押和继承。划拨土地使用权在补办出让手续、补缴或抵交土地使用权出让金之后,才可以转让、出租、抵押。

农民集体土地使用权是指农民集体土地的使用人依法利用土地并取得收益的权利。农民集体土地使用权可分为农用地使用权、宅基地使用权和建设用地使用权。农用地使用权是指农村集体经济组织的成员或者农村集体经济组织以外的单位和个人从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的土地使用权。宅基地使用权是指农村村民住宅用地的使用权。建设用地使用权是指农村集体经济组织兴办乡(镇)企业和乡(镇)村公共设施、公益事业建设用地的使用权。按照《土地管理法》的规定,农用地使用权通过发包方与承包方订立承包合同取得。宅基地使用权和建设用地使用权通过土地使