



HAIYU QUANSHU CEHUI

GUANJIAN JISHU YU YINGYONG SHIJIAN

海域权属测绘 关键技术与应用实践

王 鹏 于永海 张 盼 等 编著



海洋出版社

海域权属测绘关键技术与应用实践

王 鹏 于永海 张 盼 等 编著

海洋出版社

2018 年 · 北京

图书在版编目 (CIP) 数据

海域权属测绘关键技术与应用实践/王鹏等编著. —北京: 海洋出版社, 2018. 11
ISBN 978-7-5210-0263-8

I. ①海… II. ①王… III. ①海域-海洋测量 IV. ①P229

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 261949 号

责任编辑: 张 荣

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 新华书店发行所经销

2018 年 11 月第 1 版 2018 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 13.5

字数: 250 千字 定价: 68.00 元

发行部: 62132549 邮购部: 68038093 总编室: 62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

《海域权属测绘关键技术与应用实践》

编写组

编纂人员：王 鹏 于永海 张 盼 林 霞
闫吉顺 赵 博 索安宁 姜 峰
康 婧 袁道伟 贾 凯 朱龙海
胡日军 郝燕妮 张连杰 唐 晨
刘晓璐 姜胜辉 黄小露 张建民
鲍平勇 陈子航 谭肖杰 于 帅
王浩然 王 平 董祥科 方海超

前 言

《中华人民共和国海域使用管理法》自 2002 年颁布以来，为海域权属管理提供了法律准绳。16 年来，围绕着更好地管理好我国海域，国家陆续制定了《海域使用权管理规定》《海域使用权登记办法》等一系列的规范性文件，细化了海域使用权取得、流转、登记发证、争议调处等程序，同时颁布了《海籍调查规范》《海域使用分类》《宗海图编绘技术规范》《海域权属核查技术规程》等一系列海洋行业标准，明确了海籍调查、海域分类、宗海图绘制、海域权属核查的技术方法与要求。“十三五”以来，为全面、准确地掌握我国管辖海域内项目用海实际情况，提高海域使用权属数据质量，完善海域使用权属信息，国家海洋局把海域权属核查工作作为重点，先后在北海区、东海区和南海区开展示范试点，总结经验后将面向全国进行推广。这一系列的工作，为海域管理和权属测绘提供了明确依据。但是，在指导和宣传我国海域权属测绘工作方面，目前尚无一部系统介绍海域权属测绘的专著，难以满足社会各界以及专业技术人员全方位了解海域权属测绘的需要。为此，我们编写了《海域权属测绘关键技术与应用实践》。

本书主要依据现行有效的海洋行业标准和规范性文件对海域权属测绘的基本制度、主要内容、方法、程序及具体要求进行系统的归纳和阐述，同时对尚未明确规定或有待进一步完善的方面做了一些引导性的探讨，并结合编者实际工作经验，选择具有代

表性的应用案例，呈现给广大读者。全书共分四章，王鹏、于永海、张盼负责全书的总体安排和各章节的汇总。第一章介绍我国海域权属管理的基本情况和现行管理体制，主要由林霞、索安宁、贾凯、郝燕妮、刘晓璐、谭肖杰执笔；第二章介绍我国海域权属测绘的相关规范及关键技术，主要由王鹏、赵博、朱龙海、胡日军、姜胜辉、于帅执笔；第三章介绍海域权属测绘的典型示例并进行评析，主要由张盼、康婧、袁道伟、张连杰、黄小璐执笔；第四章介绍目前正在应用的海域权属测绘相关软件，主要由闫吉顺、姜峰、唐晨、张建民、王平执笔。非常感谢国家海洋局温州海洋环境监测站鲍平勇、陈子航为本书提供的地方海域权属核查典型案例，丰富了本书的内容；王浩然、董祥科、方海超为本书收集了相关资料并进行了整理。

期望本书通过海域权属测绘关键技术的论述和典型应用实践的编纂，能够为从事海域权属管理和测绘实践工作的专业人员提供帮助。由于编者能力与水平有限，书中不妥和疏漏之处在所难免，敬请同行专家和读者不吝指正！

编写组

2018年2月

目 录

第一章 海域权属管理概述.....	(1)
第一节 海域权属管理制度.....	(1)
第二节 海域权属管理的建立与发展.....	(2)
第三节 海域权属管理的目标与内容.....	(3)
第四节 海域权属管理基础规章制度.....	(5)
第五节 海域权属管理标准体系	(11)
第六节 海域权属管理技术体系	(12)
第二章 海域权属测绘相关规范与关键技术	(14)
第一节 宗海图编绘技术规范与海籍调查规范	(14)
第二节 填海项目竣工海域使用验收相关(配套)技术标准	(18)
第三节 重点区域海域使用权属核查相关技术标准	(27)
第三章 海域权属测绘案例与评析	(32)
第一节 宗海图编绘项目案例与评析	(32)
第二节 填海项目竣工海域使用验收案例与评析	(47)
第三节 重点区域海域使用权属核查案例与评析	(75)
第四章 海域权属测绘相关软件应用.....	(126)
第一节 海域权属现状分析辅助系统.....	(126)
第二节 海域权属核查快速分析软件.....	(130)
第三节 宗海界址快速成图软件.....	(136)
第四节 填海造地竣工验收对比分析软件.....	(140)

参考文献..... (146)

附录..... (147)

 附录 1 海籍调查规范 (147)

 附录 2 宗海图编绘技术规范 (169)

 附录 3 填海项目竣工海域使用验收(配套)技术标准 (183)

 附录 4 重点区域海域使用权属核查相关技术标准 (192)

第一章 海域权属管理概述

第一节 海域权属管理制度

海域权属管理制度是《中华人民共和国海域使用管理法》（以下简称《海域使用管理法》）的三项基本制度之一，它的核心是海域属于国家所有，单位和个人使用海域必须依法取得海域使用权。这一制度是建立在海域所有权和使用权分离的物权理论基础上的。国家是海域所有权的唯一主体，由国务院代表国家行使。这既有利于澄清在海域所有权方面存在的错误观念，也为建立海域有偿使用制度奠定了可靠的基础。

《海域使用管理法》第三条明确规定海域属于国家所有，并专设“第四章海域使用权”，建立了海域使用权登记制度，赋予海域使用权人各种保护其权利的法律手段，体现了海域权属管理的法律精神和实质。《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）的“第三编用益物权”明确确立了海域使用权的用益物权法律地位。海域权属制度的确立是我国明确主张国家海洋权益、强化海洋综合管理、有效维护海域使用以及海洋资源开发秩序的关键性措施，为我国海域管理规范化奠定了坚实的法律基础，因此，具有十分重要的意义。

海域使用权可以通过审批、招标、拍卖3种方式取得，依法登记的海域使用权受法律保护。海域使用申请统一由海洋行政主管部门受理，由国务院和沿海县级以上地方政府按照规定的审批权限批准。根据《海域使用管理法》的规定，海域使用权人享有依法用海的权利、获取收益的权利、请求海洋行政主管部门或人民法院排除妨害的权利、对非法损害有依法请求赔偿的权利。享有权利就必须承担义务，海域使用权人有依法保护和合理使用海域的义务，允许不妨害其依法使用海域的非排他性用海活动的义务以及及时报告海域情况重大变化的义务。

第二节 海域权属管理的建立与发展

海域权属管理的建立是基于在海域物权制度的发展之上,海域物权制度的核心是海域所有权属于国家,海域使用权是一种典型的用益物权。海域作为与土地相类似的不动产,几乎是与土地同时建立物权制度的。1988年《中华人民共和国宪法修正案》通过、1990年《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》颁布实施后,土地使用权作为基本的不动产物权得到了《中华人民共和国宪法》和行政法规的承认。此后不久,随着我国海洋经济的发展,海洋开发利用方式多样化、主体多元化,海域稀缺程度不断加大,行业用海矛盾和纠纷加剧,海域物权制度建设问题也引起了国务院有关部门的重视。

1993年5月,国家海洋局和财政部根据国务院的批复颁布了《国家海域使用管理暂行规定》,在明确“海域属于国家所有”的基础上提出了“海域使用权”的概念,并实行海域使用许可和有偿使用制度,初步建立了海域物权制度。

为了统一规范我国海域权属管理和利用关系,2001年10月,全国人大常委会审议通过了《海域使用管理法》,明确规定海域属于国家所有,专章规定了海域使用权,建立了海域使用权登记制度,赋予海域使用权人各种保护其权利的法律手段。《海域使用管理法》以特别法的形式初步确立了海域物权基本制度,具有十分重要的意义。而在实践中,为推进海域物权制度的实施,从中央到地方建立了比较完善的海域使用法律体系。其中,较为重要的有《海域使用管理法》《海域使用权管理规定》《海域使用权登记办法》以及《海籍调查规程》等。同时,各地通过海域确权、登记和发证等实际工作,具体实现了海域物权制度。

自2007年10月1日起施行的《物权法》进一步巩固和完善了海域权属管理制度。《物权法》在“所有权”编第四十六条规定“矿藏、水流、海域属于国家所有”;在“用益物权”编第一百二十二条专门规定“依法取得的海域使用权受法律保护”。《物权法》主要在3个方面取得了较大突破:一是“海域”第一次与矿藏、水流并列规定,明确成为重要的国有财产,丰富和完善了《中华人民共和国宪法》关于自然资源国家所有的规定;二是海域使用权被单独规定为一条,作为用益物权的法律地位和性质非常明确;三是海域使用权与其他权利的关系得到了明确,包括

矿产开发、海水养殖等在内的各类项目用海，都要依法取得海域使用权。《物权法》在第四十六条和第一百二十二条专门规定了海域物权，并确立了海域使用权的用益物权法律地位。在管理实践中，海域使用权已成为与建设用地使用权性质相同的用益物权，也使得海域作为民法上的物，成为民事规范的对象。《物权法》确立的海域物权制度，其核心是海域所有权属于国家，海域使用权是一种典型的用益物权。《物权法》以民事基本法律的形式确立了海域物权制度，巩固了《海域使用管理法》的立法成果，进一步提升了海域权属管理制度的法律地位。

第三节 海域权属管理的目标与内容

一、海域权属管理的目标

海域权属管理作为一种行政管理行为，其基本目标主要体现在以下几个方面。

（一）维护国家作为海域所有者的利益，保护海域使用权人的合法权益

通过建立与完善海域的权属制度，界定和保护海域物权，确认海域的财产法律地位，规范海域开发利用中的各种利益关系，从根本上维护海域使用权人享有的占有、使用和收益的权利，同时在经济上体现国家海域所有权，杜绝国有资源型资产的流失。

（二）规范海域使用行为，维护海域使用秩序

通过建立完善的法律配套制度，依法实施海域权属管理，制止侵占、买卖和其他形式非法转让海域的现象，防止海域的盲目开发、过度开发等不合理行为，从根本上规范海域开发利用秩序。

（三）合理配置海域资源，实现海域的可持续利用

根据经济和社会发展的需要，统筹安排相关行业用海，保障社会公益事业和社会基础设施建设用海，合理配置海域资源，减少资源浪费，实现海域综合效益的最大化；坚持“点上开发、面上保护”，走海洋的可持续发展道路，使海域开发利用

的规模和强度与海洋资源和环境承载能力相适应，实现海域经济效益、社会效益和环境效益的统一。

二、海域权属管理的主要内容

海域权属管理包括海域的国家所有权、海域使用权和其他相关权利的管理，其核心任务是维护海域的国家所有权及海域使用权人的合法权益。海域使用权属管理包括海域使用权的设定、海域使用权的续期、变更或终止以及海域使用权争议调解处理等。另外，海域使用权出租、抵押等他项权利的管理也是海域权属管理的重要内容。

（一）海域使用分类

海域使用分类指按照一定的原则，划分海域使用类型并界定其用海方式，适用于海域使用权取得、登记、发证、海域使用金征缴、海域使用执法以及海籍调查、统计分析、海域使用论证、海域评估等工作对海域使用类型和用海方式的界定。

（二）海籍管理

海籍管理是海域权属管理的一项基础工作。具体来说，是指海洋行政主管部门将项目用海的位置、界址、面积、权属、用途、使用期限、海域等级、海域使用金及海域权利等项目按照法定的程序整理形成海籍使用权登记册和海籍图，作为海域确权发证、海域使用金征收管理以及保护海域使用权益的基础依据。海籍管理工作包括海域使用现状调查、海籍调查（权属核查和海籍测量）、海域使用统计、海域使用动态测量、海域使用档案管理和信息管理。

（三）海籍调查

无论是海域使用现状普查还是针对特定用海项目的海籍调查，都是以宗海为单位进行的。海籍调查的目的是通过调查与勘测工作获取并描述宗海的位置、界址、形状、权属、面积、用途和用海方式等有关信息，为海域使用权出让和确权登记提供基础材料，以便在此基础上进行海域使用权的审批和登记，掌握海域利用的现状和变更情况。

（四）海域使用权登记

权属登记是物权的重要体现,《物权法》明确规定:“不动产物权的设立、变更、转让和消灭,经依法登记,发生法律效力;未经登记,不发生法律效力。”《海域使用管理法》规定:“国务院批准用海的,由国务院海洋行政主管部门登记造册,向海域使用申请人颁发海域使用权证书;地方人民政府批准用海的,由地方人民政府登记造册,向海域使用申请人颁发海域使用权证书。”法律明确了海域使用权法定程序登记后才发生法律效力。登记工作必须按照法定程序进行,不按照法定程序登记,权利不能生效。

（五）海域使用权证书管理

海域使用权证书是海域使用权登记的法律凭证,分正本和副本,由海域使用权人持有。为规范海域使用权证书编号、发放等管理工作,切实维护海域使用权证书的权威性和统一性,保障海域使用权人的合法权益,国家海洋局根据《海域使用管理法》和《物权法》的有关规定,制定了《海域使用权证书管理办法》,并对海域使用证书实行全国统一配号管理。

（六）海域使用统计

海域使用统计是各级海洋行政主管部门对反映海域使用权属管理、海域有偿使用等情况的资料进行收集、整理和分析研究的活动。海域使用统计属于专项统计,既是国家统计工作的重要组成部分,也是海洋统计工作的重要组成部分。

第四节 海域权属管理基础规章制度

海域权属管理法律制度包括国家出台的法律、行政法规、部门规章、规范性文件、技术规范以及地方法规、政府规章等。2001年《海域使用管理法》的出台和2007年《物权法》的实施,确立了我国海域管理的法律体系框架。在此基础上,海域权属管理配套制度不断完善,技术标准体系也逐步建立,为海域权属管理法制化、规范化和科学化奠定了坚实的制度基础。

关于海域权属管理制度，目前已印发了《海域使用权管理规定》《海域使用权登记办法》《海域使用权证书管理办法》《海域使用权争议调解处理办法》等一系列的规范性文件，细化了海域使用权取得、流转、登记发证、争议调处等程序。

海域权属管理基础规章制度见表 1-1，本节对《海域使用管理法》《物权法》《海域使用权管理规定》《海域使用权登记办法》《海域使用权登记技术规程（试行）》《海域使用分类》《海籍调查规范》等主要的法律、规范性文件及标准做以下概述。

表 1-1 海域权属管理基础规章制度

制度类型	制度名称	发布年份
法律	《中华人民共和国海域使用管理法》	2001
	《中华人民共和国物权法》	2007
规范性文件	关于印发《海域使用权管理规定》的通知	2006
	关于印发《海域使用权登记办法》的通知	2006
	关于印发《海域使用权登记技术规程（试行）》的通知	2013
	关于贯彻实施《中华人民共和国物权法》全面落实海域物权制度的通知	2007
	关于印发《属地受理、逐级审查报国务院批准的项目用海申请审查工作规则》的通知	2007
	关于进一步规范海域使用项目审批工作的意见	2009
	关于完善国家海洋局直接受理项目用海审查工作有关问题的通知	2013
	关于在广东省海域实施拍卖挂牌方式出让海砂开采海域使用权的通告	2010
	关于全面实施以市场化方式出让海砂开采海域使用权的通知	2012
	关于印发《海洋行政许可实施办法》及示范文本样式的通知	2007
	关于印发海域使用权管理有关文书格式的通知	2007
	关于印发《海域使用权证书管理办法》的通知	2008
	关于启用 2008 版海域使用权证书的通知	2007
	关于开展海域使用权证书统一配号工作的通知	2011
	关于印发《海域使用权争议调解处理办法》的通知	2002
	关于印发《临时海域使用管理暂行办法》的通知	2003
行业标准	《海域使用分类》	2009
	《海籍调查规范》	2009

一、法律

(一)《中华人民共和国海域使用管理法》

《中华人民共和国海域使用管理法》于2001年10月27日由全国人民代表大会常务委员会通过，自2002年1月1日起施行。《海域使用管理法》确立了海域功能区划、海域权属管理、海域有偿使用等基本制度。对于加强海域使用管理，维护国家海域所有权和海域使用权人的合法权益，促进海域合理开发和可持续利用，具有重要意义。

《海域使用管理法》的立法意义表现在：一是加强海域使用管理，这是维护国家权益的需要，也是合理开发利用海洋资源的需要，具体的就是通过立法来建立、健全海域使用管理制度，达到强化这项管理的目的；二是维护国家海域所有权，这是加强海域使用管理的实质内容，因为只有管理好使用权，才能维护所有权，而对所有权的维护，必然要落实到对使用权的管理上，所以在对海域使用管理中，必须以维护国家海域所有权作为基本立足点；三是维护海域使用权人的合法权益，依法取得海域使用权人的权益必须受到法律保护，在保护海域使用权人依法产生的权益时，也是维护在国家海域所有权的基础上建立的海域使用秩序；四是促进海域的合理开发和可持续利用，这是海域使用管理法律制度所要实现的重要目的，海域使用管理法律制度所要发挥的正是这种促进作用，保障和推进海洋资源的合理开发和持续利用也成为立法的指导原则。

(二)《中华人民共和国物权法》

《中华人民共和国物权法》于2007年3月16日由全国人民代表大会审议通过，自2007年10月1日起施行。《物权法》是为了维护国家基本经济制度，维护社会主义市场经济秩序，明确物的归属，发挥物的效用，保护权利人的物权而制定的法规，它是规范有形财产归属关系的民事基本法律，其出台对于我国法制建设具有划时代的意义。海域物权制度是《物权法》的重要创新，《物权法》第四十六条规定“矿藏、水流、海域属于国家所有”；第一百二十二条规定“依法取得的海域使用权受法律保护”。该法第一次将海域与矿藏、水流并列规定，在国家基本法律中明确作为重要的国有财产，将海域这种自然资源转变为民法上的不动产，有利明晰海

域权属，定纷止争，运用市场手段配置海域资源。

在海域使用管理方面，《物权法》与《海域使用管理法》的侧重点不同。《海域使用管理法》侧重于海域空间资源的行政管理，强调用海者的义务责任，以维护公共利益；而《物权法》侧重于海域使用行为的民事规范，强调用海者的权利保护，以维护个体利益，两者共同构成了海域使用管理法律体系的基石。

二、规范性文件

（一）《海域使用权管理规定》

2002年4月，为贯彻落实《海域使用管理法》，国家海洋局发布了《海域使用申请审批暂行办法》，对海域使用申请审批做出了具体规定，在加强我国的海域管理工作方面发挥了重要作用。但随着海域管理工作的不断推进，沿海各地对招标、拍卖出让海域以及海域转让、出租、抵押等进行了有益的探索。全国人大第五次会议审议《物权法（草案）》，将海域使用权写入了《物权法》，在立法上明确了其物权的性质和地位。为充分吸收和推广海域使用管理的经验，与国家法制建设发展相衔接，进一步规范和优化海域使用权管理，国家海洋局于2006年10月13日发布了《海域使用权管理规定》，2007年1月1日正式实施，同时废止了2002年国家海洋局发布的《海域使用申请审批暂行办法》。与之前出台的《海域使用申请审批暂行办法》相比，《海域使用权管理规定》的内容更加全面、细化，具体规定了申请审批、招标、拍卖等海域使用权的多种出让方式，可操作性更强，同时首次对海域使用权招标、拍卖、转让、出租、抵押程序进行了细化，这也是该规定的亮点之一。

《海域使用权管理规定》共8章55条，对海域使用论证、用海预审、海域使用申请审批、海域使用权招标与拍卖、海域使用权转让出租和抵押以及相关罚则做出了明确规定。

《海域使用权管理规定》要求，申请使用海域，应提交海域使用申请书、申请海域的坐标图、资信等相关证明资料；油气开采项目要提交由油田开发总体方案；国家级保护区内的开发项目需提交保护区管理部门的许可文件；存在利益相关者的，应提交解决方案或协议。海域使用审批仍然沿用国家海洋局直接受理和属地受理、逐级上报这两种程序，并对海域使用申请审批的审查程序和内容进行了更加明

确细致的规定。

（二）《海域使用权登记办法》

为了加强海域使用权管理，规范海域使用权登记工作，完善海域使用权登记制度，维护国家海域所有权和海域使用权人的合法权益，根据《海域使用管理法》，国家海洋局制定了《海域使用权登记办法》，该方法于2007年1月1日开始实施。

《海域使用权登记办法》共5章38条，分别对海域使用权的初始登记、变更登记、注销登记、登记资料的管理和查询等进行了规定。海域使用权登记是指依法对海域的权属、面积、用途、位置、使用期限等情况以及海域使用权派生的他项权利所做的登记，包括海域使用权初始登记、变更登记和注销登记。

（三）《海域使用权登记技术规程（试行）》

为了规范海域使用权登记行为，完善海域使用权登记制度，维护国家海域所有权和海域使用权人的合法权益，国家海洋局于2013年12月16日发布了《海域使用权登记技术规程（试行）》的通知，该规程自2014年1月1日起施行。

该规程适用于各级海洋行政主管部门办理海域使用权登记，包括初始登记、变更登记、注销登记、抵押登记和其他登记等。规程明确了海域使用权登记的术语和海域使用权登记表编号，并确定了登记程序和登记资料管理的步骤。海域使用权登记一般按照受理、审核、记载、发证、公告的程序进行。

（四）《海域使用权证书管理办法》

为规范海域使用权证书印制、发放和管理的工作，切实维护海域使用权证书的权威性和统一性，保障海域使用权人的合法权益，2008年国家海洋局根据《海域使用管理法》和《物权法》的有关规定，修订印发了《海域使用权证书管理办法》，该办法对海域使用权证书的印制、编号、发放与管理等工作程序作了规定，详细解释了《海域使用权证书》的各项具体内容和填写要求。

（五）《海域使用权争议调解处理办法》

2002年《海域使用管理法》实施之初，为了依法调解处理当事人之间因海域使用权的归属而发生的争议，国家海洋局发布实施了《海域使用权争议调解处理办