

Doi: 10.11840/j.issn.1001-6392.2021.01.002

海域资源确权登记的关键要点与制约因素

刘伟峰, 刘大海, 管松, 姜伟

(自然资源部第一海洋研究所, 山东 青岛 266061)

摘要: 海域是自然生态空间的重要组成部分, 海域确权登记是我国自然资源统一确权登记的重要内容。由于资源属性的差异, 海域确权登记在登记单元划分和地籍调查技术环节具有不同于其他自然资源的关键要点与制约因素。为保证海域空间的生态完整性, 海域登记单元应优先于自然保护区等其他自然资源划定, 但需扣除其中的海岛, 并在登记簿中记载其他资源的范围、类型和数量。为便于划清不同层级政府行使海域所有权的边界, 海域登记单元应与县级行政区管辖海域范围一致。省级行政管辖范围之外的渤海中部等海域应单独划定登记单元。现有基础资料尚不能完全支撑海域确权登记, 制约因素主要包括领海基线尚未全部确定, 部分省市海域划界尚存争议, 无居民海岛海岸线勘测尚未完成, 部分潮间带划为集体所有土地, 中央和地方分级行使所有权的海域资源清单尚未出台, 现有自然资源登记簿设计对海域的适用性不足等。针对短期内难以解决的问题, 提出了相应的解决对策。

关键词: 海域; 确权登记; 要点; 制约因素

中图分类号: F205

文献标识码: A

文章编号: 1001-6392(2021)01-0011-08

The key points and restrictive factors of confirmation and registration of sea area right

LIU Weifeng, LIU Dahai, GUAN Song, JIANG Wei

(First Institute of Oceanography, Ministry of Natural Resources, Qingdao 266061, China)

Abstract: Sea areas are important parts of natural ecology space, so it is necessary to confirm and register the right of sea areas for all kinds of natural resources being registered in China. The unique characteristics of sea areas make it different from other natural resources in the key points and restrictive factors of registration unit division and cadastral survey. In order to maintain the ecological integrity of sea areas, the sea areas registration unit should be determined prior to other natural resources, with islands being excluded and the range, type and number of other natural resources being recorded on the registration sheet. For the convenience of clarifying the boundary of different level of governments in the ownership of sea areas, the registration unit should be consistent with the sea areas administrated by their respective county. Sea areas outside of provincial jurisdiction, such as central Bohai Sea, should be made a registration unit respectively. The available data are not enough to support the registration of sea area's right fully, the major restrictive factors needed to be solved are as follows: the baseline of territorial sea have not been fully determined; controversy still exists in the boundary demarcation of sea areas among provincial and municipal governments; some uninhabited islands have not been surveyed; some parts of intertidal zone are collectively owned; the ownership on resources list of sea areas between the central and local government has not been determined; some design bugs in the register of natural resources still exist. It is difficult to overcome all of these restrictive factors completely in a short time, so some temporary strategies are developed to solve these problems.

Keywords: sea area; confirmation and registration; key points; restrictive factors

收稿日期: 2020-09-21; 修订日期: 2020-11-24

基金项目: 自然资源部课题“海域确权登记方法研究与实践”(ZD0120001)

作者简介: 刘伟峰(1981—), 博士, 高级工程师, 主要从事海域资源管理研究。电子邮箱: liuwf@fio.org.cn

<http://hytb.nmdis.org.cn>

对所有自然生态空间统一进行确权登记,清晰界定各类自然资源资产的所有权主体,是党中央、国务院关于生态文明建设的重要决策部署。为规范自然资源统一确权登记,2016年12月原国土资源部等七部门联合印发了《自然资源统一确权登记办法(试行)》(以下简称《试行办法》),先行在青海、甘肃等12个省份的32个试点区域对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂以及探明储量的矿产资源等自然资源开展统一确权登记工作。在试点工作的基础上,2019年7月自然资源部等五部门对《试行办法》进行了修订,联合印发了《自然资源统一确权登记暂行办法》(以下简称《暂行办法》)。《暂行办法》相对《试行办法》的一个突出变化,是首次将海域和无居民海岛纳入了自然资源统一确权登记范畴。

海洋与森林、草原、湿地等均为地球典型的生态系统,海域是我国自然生态空间的重要组成部分。摸清海域资源的家底是对其产权的确认和保护,对海域进行确权登记是我国实现各类自然资源确权登记全覆盖的必然举措。但是,由于海域并未纳入前期的确权登记试点范畴,较之水流、森林、草原等自然资源,海域确权登记缺乏实践工作经验,难免对登记工作的要点和难点认识不足。本文基于海域的资源属性特征,依据自然资源统一确权登记的原则和要求,对海域确权登记的关键要点进行梳理和解析,并探析当前存在的制约因素与解决对策,以助力我国海域确权登记工作的顺利开展。

1 海域资源的属性特征

1.1 空间范畴与资源界线

我国不仅拥有960万平方千米的陆地国土,还有约320万平方千米的海洋国土。海洋国土包括内海、领海、毗连区、专属经济区和大陆架,但并非都属于需确权登记的海域资源范畴。根据2002年颁布施行的《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》),海域是指我国的内水、领海的水面、水体、海床和底土。根据1992年颁布施行的《中华人民共和国领海及毗连区法》,内水是指我国领海基线向陆一侧的水域,领海是指从领海基线起宽度为12海里的水域。据此,内水既包括海岸线向陆一侧的江河湖泊,也包括海岸线向海

一侧至领海基线的海洋。但《海域法》中明确限定了其所称的内水,仅指我国领海基线向陆地一侧至海岸线的海洋,即政治地理上的内海。因而,我国的海域资源是指政治地理上的内海和领海,范围为内起海岸线,外至领海外部界限,如图1所示。海域资源虽然仅为我国全部海洋国土的一小部分,但其范围依然广阔,国家为了分级管理而又对其实行了行政区域划分。因此,我国海域资源的空间范畴由海岸线、领海外部界限和行政区域界线共同限定。

(1) 海岸线

海岸线是海域与陆地自然资源的生态分界线。由于海水存在涨落潮变化,海陆分界线并非空间上一条地理位置固定的线,而是一条高潮时被水淹没、低潮时露出水面的两相地带,即潮间带(亦称滩涂)。从自然属性看,潮间带更趋近于海洋属性,属于近岸海洋生态系统的一部分。为规范海陆分界标准,我国将海岸线定义为多年大潮平均高潮位时的海陆分界痕迹线,即海水到达陆地的极限位置的连线(国家海洋局,2017)。由此,位于海岸线向海一侧的潮间带从法理上正式纳入了海域空间范畴。我国大陆海岸线北起中朝之间的鸭绿江口,南至中越之间的北仑河口,全长1.8万多千米。2007—2008年,沿海各省区市先后完成了大陆海岸线的修测勘定工作,修测成果由省级人民政府批准发布。近十年来,实际海岸线由于围填海以及自然淤涨或侵蚀变化较大。为此,2018年自然资源部组织沿海省区市开展了新一轮海岸线修测工作,预计2020年底全国大陆海岸线修测工作将全部完成(中华人民共和国自然资源部,2018)。

(2) 领海外部界限

领海是沿海国主权管辖下与其海岸或内水相邻的一定宽度的海域,领海基线为测算领海宽度的起算线。根据《中华人民共和国政府关于领海的声明》和《中华人民共和国领海及毗连区法》,我国大陆及其沿海岛屿的领海采用直线基线的划分方式,即以连接大陆岸上和海岸外缘岛屿上各基点之间的直线为基线,领海外部界限为一条每一点与领海基线的最近点距离等于12海里的线。我国于1996年对外公布了大陆领海的部分基线和西沙群岛的领海基线(中华人民共和国政府,1996),领海基线北起山东高角,南至海南峻壁角,涵盖苏、

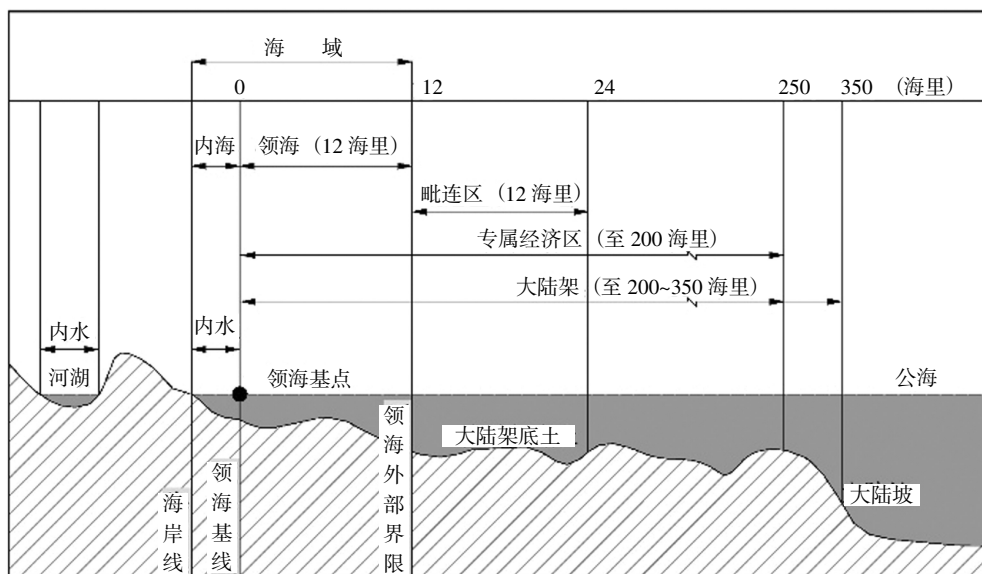


图1 我国海域资源的空间范畴示意图

沪、浙、闽的全部海域和鲁、粤、琼的部分海域；并于2012年公布了钓鱼岛及其附属岛屿的领海基线（中华人民共和国政府，2012）。但由于我国海岸线曲折、岛屿众多，确定领海基点和基线难度较大，部分海域的领海基线至今仍未划定。此外，我国于1962年与朝鲜划定了在鸭绿江口外的领海分界线（中华人民共和国等，1962），于2000年与越南划定了在北部湾的领海、专属经济区和大陆架的分界线（中华人民共和国等，2000），我国大陆海岸线的南北两端均不存在与周边国家的领海争端。

(3) 海域行政区域界线

行政区域界线是国家依法实施海域分级行政管理的重要依据。近几十年来，随着我国海洋开发活动在广度和深度上的不断拓展，相邻海域间的用海纠纷时有发生。为化解因界线不明引起的用海纠纷，早在2002年国务院就要求分两批启动除台湾地区之外的其余沿海省份海域行政区域界线的勘定工作。2012年国务院正式批准了辽冀、辽鲁、冀鲁、津冀北线、津冀南线、闽粤、粤桂和粤琼等8条省际海域行政区域界线，及冀、鲁、沪、浙、闽、桂、琼7个省区市的县际间海域行政区域界线（刘赐贵，2012），但目前苏鲁、沪苏、沪浙、浙闽仍存在海域界线争议，原因多为争夺岛屿、滩涂、渔业等自然资源（孙书贤等，2003）。

1.2 资源类型

我国广袤的土地上承载着水流、森林、草原、

滩涂以及矿产资源等不同的自然资源，这些自然资源全部是以土地作为承载的基础和依托，彼此的差别仅在于承载的资源种类和数量的不同。海域的资源类型，一方面与江河湖泊等水流相似，以海水为主体；另一方面又与土地相似，承载着大量的红树林、海草床、珊瑚礁、滨海湿地、矿产资源等其他自然资源，有些还被划为自然保护地。虽然红树林、海草等自然资源的生存离不开海水，但其依附的基础却是海床和底土，即土地。因此，海域及位于其中的自然资源实质上都是以土地作为承载基础和依托的，海域是一种由海水和土地共同构筑的自然生态空间。

1.3 权属状况

《海域法》明确规定海域属于国家所有，国务院代表国家行使海域所有权。但是，由于《海域法》颁布施行的时间相对较晚，加之国家机构改革前海洋与土地分属不同部门管理，采用的海陆分界线不一致，海洋部门以海岸线（高潮线）为界，土地部门则以零米等深线（低潮线）为界，从而导致位于海岸线与零米等深线之间的潮间带（滩涂）成为海洋与土地两部门管理的重叠区域，部分潮间带（滩涂）被划为集体所有的土地。

1.4 质量状况

海域的资源主体为海水，海水的质量共划分为一类至四类4个类别（国家环境保护局等，1997）。由于受陆源污染的影响，沿海各地海水质量基本呈

现出由近岸向远海逐渐变好的状态。2019 年全国近岸海域优良（一、二类）水质面积比例平均为 76.6%，劣四类水质面积比例为 11.7%。海域作为一种自然生态空间，其生态系统的健康状态可依据自然属性的改变程度分为健康、亚健康、不健康三个级别，2019 年我国典型海洋生态系统仍以亚健康状态为主（中华人民共和国生态环境部，2020）。

为衡量不同海域的资源价值水平，海域管理中引入了海域等别（苗丰民等，2007；国家海洋局，2014）及海域资源资产分类定级（王涛等，2019）等概念。海域等别依据沿海地区海域资源和生态环境、社会经济发展等情况确定，划分至县级行政管辖海域，分为 6 个等别，已作为海域使用金征收标准确定的主要依据（中华人民共和国财政部等，2018）。

2 海域确权登记的关键要点

根据自然资源部 2020 年 2 月印发的《自然资源确权登记操作指南（试行）》（以下简称《操作指南》），登记单元的界址、权属和自然状况信息是自然资源登记簿的核心内容，登记单元划分和地籍调查是自然资源确权登记工作中最为关键的两个技术环节。由于资源属性的差异，海域登记单元划分和地籍调查亦有不同于其他自然资源的技术要点。

2.1 登记单元划分

2.1.1 划定顺序

（1）海域登记单元优先划定，位于海域范围内的自然保护地、湿地、探明储量的矿产资源等仅需记载。

《暂行办法》规定，国家批准的国家公园等各类自然保护地，优先于水流、湿地、森林、草原、探明储量的矿产资源等划定为独立登记单元，但是海域范围内的自然保护地不再单独划定登记单元。这就意味着，海域登记单元的划定次序位于自然保护地之前，在所有自然资源中具有最高优先级。《操作指南》确认了海域登记单元的划定次序，并规定位于海域范围内的自然保护地仅需在自然资源登记簿记载其资源状况。

自然资源统一确权登记制度改革的突出亮点在于摒弃了单纯以物的有用性的经济关联为依据的登记单元划定规则，而将生态功能作为重要依据，以

“生态线”所标识的不同自然生态空间边界作为登记单元划定的重要标准（韩英夫等，2019）。海洋是一个“内部相对一致、外部相对差异”的空间整体（沈国英等，2002），如果将位于海域中的自然保护地、湿地等自然资源单独划定登记单元，势必会割裂海域内在的生态完整性。

（2）海域登记单元与无居民海岛同等顺序划定，位于海域范围内的无居民海岛须扣除。

根据《操作指南》，海域与无居民海岛登记单元的划定具有同等优先级，这就要求必须划清海域与无居民海岛的资源界线，扣除位于海域登记单元内的无居民海岛。

海岛包括有居民海岛和无居民海岛。有居民海岛指属于居民户籍管理的住址登记地的海岛，例如上海的崇明岛、浙江的舟山岛等，一般面积较大，资源属性与大陆相同，与海域存在明显的资源界线。无居民海岛一般面积较小，但资源属性与有居民海岛并无本质区别。因此，为划清海域与海岛的资源界线，将位于海域登记单元中的无居民海岛扣除是必要的。如不扣除，必将导致海域与海岛资源分布空间的重叠。与水流等其他自然资源不同，扣除海岛后的海域登记单元的界址不是一条包络线，而是由一条外包络线和多个内部空洞共同组成的复杂图形。登记单元界址的复杂性，是海域与其他自然资源的显著不同之处。

2.1.2 划定范围

（1）海域依据沿海县级行政区管辖界线划定登记单元。

县级行政区是最小的海域行政管辖单元。依据县级行政区界线将我国海域分割为众多登记单元，看似并不符合“综合考虑不同自然资源种类、相对完整的生态功能、集中连片等因素”的自然资源登记单元划定原则。但我国管辖海域从北往南是相互连通的一个整体，内部并不存在明显的资源界线。如果仅依据生态完整性而将全部海域划为一个登记单元，将难以实现划清不同层级政府行使海域所有权边界的管理体制改革目标，有违自然资源统一确权登记的初衷。

（2）已公布领海基线的海域，海域登记单元自海岸线起至领海外部界限划定。

我国大部分的领海基线已经确定并对外公布，这些海域登记单元的划分，应内起海岸线，外至领

海外部界限，两侧以县级行政区域界线为界。

(3) 渤海海域登记单元自海岸线起至向海 12 海里界限划定。

渤海属于我国的内海，不存在领海界限，沿岸的辽宁、天津、河北、山东四省市的实际海域管理范围，即省级海洋功能区划外边界，均以海岸线向海约 12 海里为界。因此，该四省市管辖的渤海海域登记单元的划分，应内起海岸线，外至海岸线向海 12 海里界限，两侧以县级行政区域界线为界。

(4) 省级行政区管辖范围之外的其他海域，单独划定登记单元。

渤海中部海域位于沿岸四省市管辖范围之外，故需单独划定登记单元，依据沿岸四省市海域管辖界线（即海岸线向海 12 海里界限）划定。钓鱼岛及附属岛屿的领海基线已对外公布，但位于大陆各省级行政区管辖范围之外，因此目前也需单独划定登记单元，依据海岛海岸线和领海外部界限划定。综上，海域登记单元划分要点如表 1 所示。

表 1 海域登记单元划分要点

项目	内容	依据资料
划定顺序	优先于自然保护区、湿地、探明储量的矿产资源等	/
划定范围	大陆海岸线和海岛海岸线	省级人民政府批复的海岸线修测成果
	海域行政区分界线	省县两级海域行政区勘界成果
	公布领海基线海域：领海外部界限	我国关于领海基线的声明；我国关于钓鱼岛及其附属岛屿领海基线的声明
	内海（渤海）海域：海岸线向海 12 海里界限	渤海沿岸省级海洋功能区划外边界

2.2 地籍调查

2.2.1 权属状况

海域全部属于全民所有，不存在需要划清全民所有和集体所有之间边界的问题，代表行使主体为自然资源部。海域权力行使方式分为直接行使和代理行使，依据中央和地方政府分级代理行使所有权的资源清单来确定。中央委托地方政府代理行使所有权的，所有权代理行使主体登记为地方政府。

2.2.2 自然状况

(1) 登记单元总况

根据《操作指南》，海域登记单元中需要填报的自然状况指标包括四项：海域面积、大陆海岸线长度、有居民海岛海岸线长度和海域等别。前三项是数量指标，用以反映海域登记单元的规模大小，依据省级人民政府批复的海岸线修测成果和登记单元界址核算；后一项是质量指标，用以反映海域登记单元的质量等级，依据《海域使用金征收标准》中的海域等别确定。

自然状况指标仅选择了上述四项，主要是基于数据的易得性和可靠性。无居民海岛海岸线、海域水深、海水质量以及红树林、海草床、珊瑚礁等具有重要生态价值的自然资源的数量和质量，并未纳入登记范畴，主要是因为这些指标登记的可行性不足，或者是现有调查成果欠缺而不足以支撑登记，

或者是数据过于复杂而难以实现登记。

(2) 登记单元内的各类资源详情

各类资源包括位于海域登记单元内的自然保护区、湿地、探明储量的矿产资源等，需要记载的资源状况包括范围、类型、数量等。各类资源状况必须依据相关的专项调查结果确定，例如，湿地仅指全国湿地资源调查结果中确定的湿地，而非《中华人民共和国海洋环境保护法》中定义的全部滨海湿地。

综上，海域地籍调查要点如表 2 所示。

3 海域确权登记的制约因素与解决对策

3.1 登记单元界址

3.1.1 领海基线

除内海（渤海）外，我国其他海域登记单元均须划至领海外部界限。领海基线的确定是海域登记单元划定的前提，但我国部分海域至今尚未公布领海基线，包括黄海北部（辽宁、山东），南海东沙群岛（广东）、北部湾（广东、广西和海南）、中沙群岛（海南）和南沙群岛（海南）。

领海基线问题并非短期内可解决的，而自然资源统一确权登记是当前我国推进生态文明建设的基础支撑和产权保障，沿海县市区如果因为领海基线未公布而不对管辖海域进行确权登记，势必会影响

表 2 海域地籍调查要点

项目	内容	依据资料
权属状况	所有权人：全民所有	《中华人民共和国海域使用管理法》
	直接行使主体：自然资源部	中央和地方政府分级代理行使所有权的资源清单
	代理行使主体：地方政府	
自然状况	海域面积	登记单元界址
	登记单元	省级人民政府批复的海岸线修测成果
	大陆海岸线长度	
	有居民海岛海岸线长度	海域使用金征收标准
	海域等别	
	单元内的	
	各类资源	
	详情	探明储量的矿产资源
	自然保护地	国家公园等自然保护地审批范围及功能区划成果
	湿地	全国湿地资源调查的历史资料
		矿产资源数据库及相关批文

海洋国土空间规划和用途管制等其他生态文明体制改革任务的推进，因而，即使领海基线尚未公布，也应当对实际管辖海域进行确权登记。

据调查，辽宁、山东、广东、广西、海南五省区对未公布领海基线海域的实际管辖范围，是依据当地管理实际和传统习惯确定的。为实现海域管理的延续性，在尚未公布领海基线的海域，暂时以传统管辖海域范围的外部界限为界进行确权登记，待领海基线公布后再开展变更登记，是可行的。

3.1.2 海域行政区域界线

海域勘界成果是海域确权登记必不可少的基础资料，但目前我国省县两级海域勘界成果尚无法满足海域确权登记的需要。一方面，虽然大部分省区市已完成了海域勘界，但勘界成果中的分界线往往并未延伸到领海外部界限；另一方面，苏鲁、沪苏、沪浙、浙闽间仍存在海域勘界争议，尚未确定海域行政区域界线。

为支撑海域确权登记，加快推进海域勘界工作势在必行。海域勘界短期内难以完成，应当采取临时性解决措施。对于分界线未延伸到领海外部界限的，应根据《操作指南》，采用“延长线”法，即利用现有海域勘界成果延长部分界线以形成封闭单元；对于分界线尚未确定的，则可采用“临时线”法，即利用海域行政区域临时分界线来划分海域登记单元。“延长线”和“临时线”可依据海域管理实际和传统习惯确定，待海域勘界完成后，对于界线不一致的，再开展变更登记。

3.1.3 无居民海岛海岸线

海域登记单元需要扣除位于其中的海岛，包括有居民海岛和无居民海岛。我国现今的海岸线修测对象主要为大陆和有居民海岛，无居民海岛尚未完

全纳入。较多无居民海岛其实并不属于地理上的“岛”，而仅仅是个“礁”，面积小且离岸远，海岸线勘测难度较大。例如，我国的领海基点基本为无居民海岛，现有勘测成果仅有中心坐标，而无海岸线数据。因此仅利用现有勘测成果是无法从海域登记单元内将无居民海岛扣除的。

为保证海域确权登记工作的顺利开展，对于短期内无法完成海岸线勘测的无居民海岛，建议暂不从海域登记单元内扣除，但需在自然资源登记簿中对其位置和类型进行记载并加以备注，待海岸线勘测完成后再开展变更登记。

3.2 权属与自然状况

3.2.1 潮间带（滩涂）权属

潮间带（滩涂）属于海域空间范畴，但存在部分被划为集体所有土地的历史遗留问题。一个登记单元内部同时包含了全民所有和集体所有两种不同归属的所有权，将导致自然资源登记单元的整体权属和单元内部差异性权属之间的冲突与矛盾（韩英夫等，2019）。

针对该问题，首先，应通过海岸线修测，将已形成土地事实的滩涂划归海岸线向陆一侧，不再作为海域管理；其次，经海岸线修测后依然位于海域登记单元内的集体所有的滩涂，需在登记簿对其资源主体、范围、面积等情况予以记载，待收归全民所有后再开展变更登记。

3.2.2 代理行使主体和行使内容

每个海域登记单元都必须明确其权力行使方式，一个登记单元只能包含一个所有权直接行使主体或代理行使主体。省级行政区管辖之外的海域登记单元，例如渤海中部海域、钓鱼岛及附属岛屿海域，应当由自然资源部代表中央政府直接行使所有

权，行使的权利内容应包括《物权法》赋予所有权人的占有、使用、收益和处分四项全部权能，意味着对海域最充分、最完全的支配。但依据县级行政区管辖范围划定的海域登记单元，是否由地方政府代理行使所有权，代理行使哪些权能，尚不得而知。

为此，我国需尽快出台海域分级行使所有权的相关规定，明确由中央政府直接行使所有权和由地方政府代理行使所有权的海域资源清单及相应的权力行使内容。相关文件发布实施前，海域登记单元的权利行使方式可暂不填写，后续再由登记机构依据该文件直接办理变更登记。

3.2.3 自然保护地等资源状况

海域登记单元内的自然保护地、湿地、探明储量的矿产资源等均需记载于登记簿内。但《暂行办法》和《操作指南》中均未明确如何对海域内的自然保护地进行记载，登记簿中也没有可以记载于海域登记单元内的自然保护地栏目。

因而，对自然资源登记簿的自然状况信息栏进行完善是必要的。一是，在登记单元总况信息栏

中，增加海域和无居民海岛两种资源类别，与水流、湿地、森林等并列，以保证该栏目适用于包括海域和无居民海岛在内的所有自然资源登记单元。二是，在登记单元内的各类资源详情信息栏中，按照登记单元划定顺序，在海域和无居民海岛之后、水流之前，增加自然保护地子栏目，记载包括保护地类型、面积、保护对象、水质类别等信息。

此外，虽然目前难以在登记簿对红树林、海草床、珊瑚礁等重要生态资源进行记载，但为体现对其产权的确认和保护，应尽可能地将其选划为自然保护地并记载于登记簿，同时可对部分数据比较详细准确的资源类型进行试验性记载，为今后完善登记方法积累实践经验。

3.3 其他

鉴于钓鱼岛、南海岛礁的敏感性，以及香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区海域登记数据获取的困难性，这些特殊海域的确权登记工作可暂缓或分步进行。

综上，海域确权登记的制约因素与解决对策如表 3 所示。

表 3 海域确权登记的制约因素与解决对策一览

项目	制约因素	解决对策
登记单元界址	领海基线尚未公布	暂以传统管辖海域范围的外部界限为界
	海域行政区域界线尚存争议	依据海域管理实际和传统习惯确定临时分界线
	无居民海岛海岸线勘测尚未完成	暂不从海域登记单元扣除，记载其位置和类型并加以备注
权属与自然状况	潮间带划为集体所有土地	暂对其资源主体、范围、面积等情况予以记载
	代理行使主体和行使内容未明确	暂不填写
	自然保护地等资源状况难以记载	完善自然资源登记簿

4 结论与展望

4.1 结论

我国的海域资源是指政治地理上的内海和领海，范围内起海岸线，外至领海外部界限。海域是由海水和土地共同构筑的自然生态空间，由于资源属性的差异，其确权登记在登记单元划分和地籍调查技术环节具有不同于其他自然资源的关键要点和制约因素。

(1) 为保证海域空间的生态完整性，海域登记单元应优先于自然保护地等其他自然资源划定，但需扣除其中的海岛，并在登记簿中记载自然保护地等资源的范围、类型和数量。为便于划清不同层级

政府行使海域所有权的边界，海域登记单元应与县级行政区管辖海域范围一致；省级行政管辖范围之外的渤海中部等海域，应单独划定登记单元。基于数据的易得性和可靠性，海域登记单元自然状况指标仅需填报海域面积、海岸线长度和海域等别等基本指标；位于海域内的各类资源状况必须依据相关专项调查成果确定。

(2) 现有基础资料尚不能完全支撑海域确权登记，制约因素包括领海基线尚未全部确定，部分省市海域划界尚存争议，无居民海岛海岸线勘测尚未完成，部分潮间带划为集体所有土地，中央和地方分级行使所有权的海域资源清单尚未出台，现有自然资源登记簿设计对海域的适用性不足等。为保证海域确权登记工作的按期完成，针对短期内难以解

决的问题,应采用替代领海外部界限,临时海域行政分界线,暂缓扣除无居民海岛等临时性的解决对策,待相关问题完全解决后再开展变更登记。

4.2 展望

本文解析了海域确权登记的关键要点,探析了当前存在的制约因素与解决对策,可为我国海域确权登记工作的顺利开展提供技术指引。但本文结论尚需实践检验,下一步将基于各地海域确权登记实践,进一步完善登记方法,探索三维登记模式,加强该项工作的专业性和可操作性。

参 考 文 献

- 中华人民共和国财政部,国家海洋局,2018.关于印发《调整海域无居民海岛使用金征收标准》的通知[EB/OL].http://nmg.mof.gov.cn/lanmudaohang/zhengcefagui/202003/t20200318_3484564.htm, 2018-03-22.
- 国家环境保护局,国家海洋局,1997.GB3097-1997:海水水质标准[S].北京:中国标准出版社.
- 韩英夫,佟彤,2019.自然资源统一确权登记制度的嵌套式构造[J].资源科学,41(12):2216-2226.
- 刘赐贵,2012.管好海域资源 构建生态文明——写在《中华人民共和国海域使用管理法》实施十周年之际[EB/OL].http://www.gov.cn/gzdt/2012-03/13/content_2090840.htm, 2012-03-13.
- 苗丰民,赵全民,2007.海域分等定级及价值评估的理论与方法[M].北京:海洋出版社,151-162.
- 沈国英,施并章,2002.海洋生态学[M].北京:科学出版社:11-12.
- 孙书贤,阮春林,王芳,2003.海域勘界政策研究[M].北京:海洋出版社,35-43.
- 王涛,何广顺,2018.我国海域资源资产定价研究[J].海洋通报,37(1):1-8.
- 国家海洋局,2014.GBT30745-2014:海域分等定级[S].北京:中国标准出版社.
- 国家海洋局,2017.GB/T18190-2017:海洋学术语 海洋地质学[S].北京:中国标准出版社.
- 中华人民共和国生态环境部,2020.2019年中国海洋生态环境状况公报[R].北京,1-18.
- 中华人民共和国自然资源部,2018.对十三届全国人大一次会议第3927号建议的答复[EB/OL].http://gi.mnr.gov.cn/201807/t20180712_2084920.html, 2018-07-12.
- 中华人民共和国政府,1996.中华人民共和国政府关于中华人民共和国领海基线的声明[EB/OL].https://www.fmprc.gov.cn/web/wjlb_673085/zjzg_673183/bjhysws_674671/bhfg_674677/t556673.shtml, 1996-05-15.
- 中华人民共和国政府,2012.中华人民共和国政府关于钓鱼岛及其附属岛屿领海基线的声明[EB/OL].http://www.gov.cn/jrzq/2012-09/10/content_2221140.htm, 2012-09-10.
- 中华人民共和国,朝鲜民主主义人民共和国,1962.中华人民共和国和朝鲜民主主义人民共和国边界条约[EB/OL].<https://www.zhonghuashu.com/wiki/中华人民共和国和朝鲜民主主义人民共和国边界条约.htm>, 1962-10-21.
- 中华人民共和国,越南社会主义共和国,2000.中华人民共和国和越南社会主义共和国关于两国在北部湾领海、专属经济区和大陆架的划界协定[EB/OL].http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2004-08/04/content_332197.htm, 2000-12-25.

(本文编辑:袁泽轶)