

# 沿海滩涂资源开发利用的法律争议及其化解

胡大伟

(浙江水利水电学院社科部, 浙江 杭州 310018)

**摘要:**沿海滩涂资源开发利用一直存在着法律选择适用上的争议,争议的根源在于滩涂法律性质认知上的模糊不清。历史考察和现行法律制度表明,沿海滩涂在法律性质上属于土地的范畴,低潮线是海域与土地二者区分的法律界碑。滩涂资源开发利用的法律争议的化解需要明晰滩涂的土地性质,建立更加严格的滩涂资源开发利用审批制度,建立统分协调的滩涂资源开发利用管理体制。

**关键词:**沿海滩涂;土地;法律冲突;化解

中图分类号:D923.2

文献标志码:A

文章编号:1009-2013(2016)04-0083-06

## The legal dispute and solution of the exploitation and utilization of beach resources

HU Dawei

(Department of Social Sciences, Zhejiang University of Water Resources and Electric Power, Hangzhou 310018, China)

**Abstract:** In the development and utilization of tidal flat resources, there is always a dispute over the choice of law, which is based on the fuzzy uncertainty of the legal nature of the beach. The historical investigation and the present legal system indicate that the tidal flat belongs to the category of the broad land, the boundary between the sea area and the land should be the low tide line. To resolve the disputes of the development and utilization of beach resources, we need to clarify the land nature of the beach, establish the more strict development and utilization of beach resources and the system of examination and approval, and establish a management system for the development and utilization of tidal flat resources.

**Keywords:** beach; land; conflict of laws; defuse

沿海滩涂是一种具有很高利用价值的自然资源,不仅是沿海渔民从事渔业生产的重要依靠,亦是地方围垦开发建设的重要土地资源。围绕滩涂资源开发利用,形成了调整范围各异但彼此交错的法律法规体系,具体包括海域管理、渔业管理和滩涂围垦管理等三个方面。这些法律法规为滩涂资源合理开发利用提供了必要的法律保障,为有关职能部门依法行政、规范执法提供了法制依据。与此同时,针对滩涂资源的开发利用学术界也做了许多探索,累积了丰厚的研究成果。但整体而言,法学视域的研究无论是在广度或深度上更是不足,研究文献主要集中于滩涂资源的法

律性质及开发管理方面的探讨。其中亦有学者关照到滩涂资源开发利用上的法律适用争议问题,并从滩涂属于海域的视角提出了初步论证解决方案。笔者以为,滩涂资源开发利用争议的解决有赖于滩涂法律属性的理论溯源、规范反思和立法界定,当然这种规范厘定应该注重对宪法及现有法律秩序安定性的维护和尊重。当前,鉴于滩涂资源开发利用问题的复杂性以及经济社会的不断嬗变,同时囿于相关法律制度的模糊不清以及有关理论问题研究上的滞后,围绕沿海滩涂资源开发利用的实践纷争和法律争议依然不断。为合理开发利用并保护滩涂资源,须厘清滩涂资源开发利用冲突的法律根源,找寻化解冲突的可行方案。

收稿日期:2016-05-18

基金项目:浙江省高校重大人文社科项目攻关计划项目资助(2013QN026)

作者简介:胡大伟(1979—),男,河南信阳人,博士,副教授,主要研究方向为土地法与行政法理论。

## 一、沿海滩涂开发利用的冲突

### 1. 滩涂围垦利用上的冲突

沿海滩涂是一种用地理概念表达的自然资源,

具有很高的利用价值和独特特征。围垦滩涂作为一项重要的土地开发活动,为缓解用地矛盾、拓展经济社会发展空间提供了有利条件。长期以来,拥有沿海滩涂资源的省市都高度重视滩涂围垦工作,一些省市先后出台了关于滩涂管理或围垦方面的地方性法规。这些地方性法规对于加强和规范滩涂围垦、严格依法行政、保障滩涂资源的开发利用和保护及滩涂围垦的管理工作顺利开展、促进地方经济社会健康发展发挥了重要作用。在2002年《海域管理法》颁布实施以后,围绕滩涂围垦与海域使用问题在一些地方开始产生争议。地方海洋行政主管部门认为滩涂属于“海域”管理范畴,要适用《海域管理法》。地方围垦行政主管部门认为,滩涂不属于“海域”,不适用《海域管理法》。在一些地方将滩涂划为“海域”,则会遇到重叠缴纳不同种类资源使用费的问题。1996年的《浙江省滩涂围垦管理条例》(以下简称《滩涂围垦条例》)规定,滩涂围垦需办理行政许可,并一次性缴纳围垦滩涂资源使用费;2001年国家颁布的《海域管理法》和2012年浙江省人大常委会制定的《浙江省海域使用管理条例》规定,使用海域要办理海域使用权证,并需缴纳海域使用金。遗憾的是《海域管理法》的颁布,没有对海域和滩涂的界限做出解释,其他法律法规也没有关于滩涂与海域划分的权威解释。国务院法制办曾专门发函指出二者的划分属于法律实践问题,并建议实务部门从实践中不断摸索提炼解决方案,最终为国家顶层制度设计提供参考。但到目前为止,国家强制性的划定方案从未颁布过。法律规范对滩涂所有权的客体范围界定的缺位,致使一些省份的海洋行政主管部门和围垦行政主管部门在法律选择适用方面出现争议,实践操作中出现围垦和海域使用的双重许可、海域使用金和滩涂使用费的重叠缴纳。

## 2. 滩涂资源渔业使用上的冲突

滩涂资源开发利用的纷争除了存在于围垦领域外,还存在于滩涂养殖领域。目前,针对滩涂养殖活动,不仅有专门的《渔业法》,《海域管理法》也做出了相应的规范调整。根据《渔业法》的相关规定,国家鼓励个人和公有制单位充分利用滩涂发展养殖业。为了滩涂养殖业的统筹规划、可持续发展,法律还设立了渔业养殖许可,规定渔业养殖滩

涂资源需用者通过申请获得地方政府的批准后才可以使用滩涂。

与此同时,如果认定滩涂属于海域的一部分,从事滩涂养殖的单位或个人不仅需要申请海域使用权许可,还需缴纳海域使用金。根据《海域管理法》的规定,养殖海域使用权的取得,一般需要通过申请和招标采购两种方式,当然也允许少数个人或单位直接通过承包的方式获取滩涂养殖海域使用权。针对同一使用对象,同一使用方式,《渔业法》和《海域管理法》设定了两种不同的法律使用权,同时设置了两种不同的行政许可,而且这两部法律由同一立法机构制定,属于同一位阶的法律,亦没有普通法和特别法的区别,因此关于滩涂养殖方面的法律争议发生亦在所难免。实践中,从事滩涂养殖的个人或单位不仅需要根据《渔业法》和《海域管理法》分别签订两份滩涂养殖承包合同,还需要同时取得海域使用权许可和养殖许可。“海域使用许可与养殖许可无法合并,除了法律适用不同外,海域使用与渔业养殖的管理分属不同的行政主管部门,而且海域使用权证与养殖证虽同为许可证,但在法律性质上有着极大差异,海域使用许可具有设权性质,而养殖证仅为普通的许可证,两类许可无法合并。”<sup>[1]</sup>

## 二、沿海滩涂开发利用冲突的法理溯源

滩涂资源开发利用上的分歧和矛盾表面上体现了不同行政主管部门对法律法规选择使用上的本位差异,而实质上反映了现行法律规范的模糊性、滞后性以及相关权威法律解释的缺失,立法规范上的模糊不清导致了滩涂法律属性认定的共识难题。而滩涂法律属性的规范诠释和立法界定直接关联着滩涂资源开发利用法律冲突的有效解决。

### 1. 滩涂法律属性认定的共识难题

海域是指海洋的一定范围,是一个多要素组成的立体空间。在地理上,海域泛指海洋的所有组成部分。“与土地资源类似,海域本身既是一种自然资源,又是其他自然资源的载体。由于海域空间分布和存在介质条件的特殊性,多种资源共处一个空间区域内,具有很强的复合性。”<sup>[2]</sup>滩涂是海滩、河滩和湖滩的总称。理论和实务上对于河滩和湖滩的界定已形成共识,但对于沿海滩涂的概念以及法

律性质认知还存在分歧。国内关于滩涂的法律规定不少,但没有一部法律对滩涂的性质直接做出过清晰的界定。《海域管理法》虽然提出海岸线作为陆地和海洋的界限,但对于海岸线如何界定却没有给出相应说明。法律界定的模糊不清直接引发了实务界和理论界对沿海滩涂法律属性的认定分歧。对于沿海滩涂,国土部门坚持它的土地法律属性,并认为潮浸地带属于土地(滩涂);而海洋部门坚持它的海域法律属性,并认为海域(滩涂)和土地的界分点是平均高潮线。2001年国土资源部发布的《全国土地分类(试行)》把滩涂列为其他土地,并指出所谓沿海滩涂是指潮浸地带,而潮浸地带处于低潮位与高潮位区间。不仅实务界对沿海滩涂纷争难断,在理论界,学者们对沿海滩涂的界定也难达共识。学者们主要围绕潮间带、潮上带和潮下带三个节点来界定沿海滩涂,并以此来界分滩涂、海域和土地三个概念。由于界定出发点的不同,理论上关于沿海滩涂内涵和外延的认知亦异彩纷呈。

## 2. 滩涂法律属性的规范诠释不一致

中国现行法律法规对滩涂法律属性的认定一直比较模糊,甚至存在龃龉之处。首先,根据《渔业法》和《海洋环境保护法》等法律法规,可以引申出滩涂不是土地的属性认知,可以把滩涂引申认定为海域。北大教授尹田明确指出:“我国现有的法律法规中的‘土地’并未包括‘滩涂’,如果将滩涂划为土地,则这些法律法规都必须重新修订,并引起相关法律关系的调整,影响巨大。从理论上和实践上看,确定滩涂的使用权均不能依据《土地管理法》。”<sup>[3]</sup>尹田教授做出此论断的主要法律依据就是《渔业法》和《海洋环境保护法》。根据《渔业法》的有关规定,可以引申出滩涂是与淡水水域相并列的渔业养殖水域范畴,在性质上滩涂属于海域。而且根据《海洋环境保护法》的有关规定亦可以引申出滩涂属于海域的法律认知。

与此同时,把滩涂认定为土地亦能获取有关法律法规及其他规定性文件的支持,而且这种认定的支撑规范更具说服力。(1)宪法规范依据。依据宪法,滩涂属于一种蕴含巨大开发和生态价值的自然资源,这种资源与荒地、森林、草原和山岭等具有同等的宪法地位,它既可以由国家所有,也可以由集体所有。可以说,在宪法上滩涂和海域属于两个

不同的法律范畴。(2)法律、行政法规依据。中国民法以及土地管理法实施条例均列滩涂为一种特殊的土地形态,一种可以进行排他性使用的自然资源<sup>①</sup>。与此同时,《土地管理法》及《渔业法》的有关条款也都将滩涂认定为土地资源<sup>②</sup>。(3)行政解释依据。针对滩涂性质及管理问题,国家土地管理部门在1989年曾明确发函做出规范性规定,即确认滩涂的土地性质和国土管理<sup>③</sup>。当然这种自我宣示式的表态难以让人信服,关于滩涂管理的纷争依然持续。为了平息纷争,2002年,国务院法制办针对地方请示复函确认了滩涂的土地性质<sup>④</sup>。2003年,面对滩涂围垦及围填海的快速增长态势,国务院发通知严控滩涂围垦及围填海<sup>⑤</sup>。此通知把围填海和滩涂围垦并列,提出围填海工程和滩涂围垦是两个概念,也从某个侧面表达了滩涂和海域的不同。由此可见,海洋滩涂是处于水域与陆地过渡地段的特殊生态系统,它不是海域,而是再生性的自然资源。

## 3. 滩涂和海域的划分界限不明确

海岸线及领海基线是理解和界定海域的两个关键概念。现行法律法规已经对领海基线做出了明确的界定,但对海岸线却没有明确规定。依据《海域管理法》,海岸线是陆地和海域的分界线<sup>⑥</sup>。但海岸线如何确立,海域如何勘定,实际操作中纷争不断<sup>⑦</sup>。为了化解矛盾,减少纷争,针对海岸线以及海域的勘定问题,国务院和国务院办公厅于1996年和2002年先后发布了两个通知<sup>⑧</sup>。部分学者从这两个通知(规范性文件)引申提出,海岸线是指平均大潮高潮时水陆分界的痕迹线,平均大潮高潮线以下的滩涂海域应纳入海域使用管理的范围。这一认定方法虽然很有市场,但显然无法和中国现行宪法精神相融合<sup>⑨</sup>。其他许多相关法律依据宪法做出了一致的滩涂所有权主体归属的规定,即滩涂原则上属国家所有,也可以依法属集体所有。由此可见,滩涂所有权主体应该包括国家和集体两种。而且,宪法明确规定了滩涂可归集体所有的例外情形只能由法律规定。然而现行法律规定海域由国家专属所有。把高潮线或者平均高潮线作为滩涂和海域的划分界限,无疑会带来违宪的法律风险。因此,高潮线或者平均高潮线显然不能成为滩涂和海域的划分界限。

### 三、沿海滩涂开发利用争议的化解

#### 1. 以低潮线为界明晰滩涂的土地性质

首先,明晰滩涂资源的土地性质可以解决滩涂属于海域的宪法适用难题。在当前中国法治建设强力推动的时代背景下,依宪治国首当其冲。依宪治国要求任何行为都不得同宪法相违背。如果把滩涂认定为海域,会遭遇宪法上国家所有权单一主体规定和实践中集体所有权和国家所有权主体并存的撕裂,这种撕裂构成了对现行宪法的挑战。但以低潮线界分滩涂和海域,确立滩涂资源的土地性质就能化解这种宪法适用难题。其次“渔业是大农业的重要组成部分,水域、滩涂就是渔民的土地。长期以来,国家重视养殖水域滩涂使用制度的建设,中央1号文件也多次提出要稳定渔民水域滩涂养殖使用权,初步建立了以养殖证制度为基础的水域滩涂养殖使用权制度,对促进渔业持续稳定发展,发挥了重要的作用。”<sup>[4]</sup>认定滩涂属于土地的一部分,可以有效规避滩涂资源渔业使用上的冲突。在保持现行法律不变的前提下,消除不同法律规定之间的重叠冲突,避免重复行政许可的发生。

#### 2. 建立严格的滩涂资源开发审批制度

面对滩涂资源开发利用的法律冲突以及现行环境保护的迫切形势,有学者提出废除滩涂资源开发利用审批制度。这种“鸵鸟式”的论点显然不符合经济社会发展的客观需要,是典型的“因噎废食”之举。转变政府职能,简政放权,管和放同等重要。党的十八届三中全会虽然再次提到要深化投资体制改革,确立企业投资主体地位,达到简政放权的目标,但同时强调关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益的项目依然要严格监管并实行审批。滩涂资源的开发利用,不仅关系到公共安全和生态安全,更涉及战略性自然资源开发和重大公共利益,因此对其开发利用实行审批,既符合当前实际情况,也符合法治要求以及党和国家的最新政策精神。当然,随着中国新型城镇化建设的稳步推进,经济社会发展需求无限性与滩涂资源承载能力有限性的关系日趋紧张,滩涂的生态保护与治理逐渐被关注。“沿海滩涂的保护与利用绝不是私法下的天马行空地随意利用和开发,更不是以环境保护、生态建

设为理由而过度地限制沿海滩涂的利用,理性的模式应该是在寻求‘自治’与‘管制’之间的平衡。”<sup>[5]</sup>实现滩涂资源开发利用和滩涂资源生态保护的平衡,迫切要求滩涂资源的顶层制度设计由单一的“开发治理”向“综合治理、生态治理”转变。为了适应滩涂生态保护的需要,需要对滩涂资源开发利用审批制度做出回应性完善和调整,构建更加有利于滩涂生态保护的制度保障模式。

#### 3. 建立统分协调的开发利用体制

目前国家关于滩涂围垦的法律规定相对比较简略,散见于《渔业法》和《土地管理法》之中<sup>①</sup>。根据这两部法律的相关规定,滩涂围垦需要经过县级以上政府的批准。但是,关于具体由县级哪个工作部门主管,如何实施围垦监管,滩涂围垦的法律性质等却没有相应的明确规定。当然,目前相关法规和政策对权力的内部分工做出了初步的框定。从现行的政府行政权力内部分工来看,现行的滩涂资源开发合法主管部门应该是县级以上各级水利部门<sup>②</sup>。具体实践中,许多省份的沿海滩涂围垦开发确实是由水利部门主管(如浙江、上海、福建等省市),当然也有由其他部门(如江苏)负责主管的。与此同时,国务院从权属管理的角度明确了国土部门的相应职责<sup>③</sup>。除此之外,实践中滩涂开发利用还会涉及到农业、海洋、环境保护等政府工作部门。随着滩涂生态保护的日益重要,滩涂资源开发利用和保护的有效统筹变得愈发重要。原来分散的各司其责的管理模式已经难以适应统筹管理的需要,已无法实现滩涂资源开发利用与保护的有效协调。为此,需要建立一个统筹协调委员会以实现滩涂资源开发利用和保护各部门之间的统筹协调。

法治中国建设要求任何部门和个人不能以改革为名突破法治,重大改革和发展决策应该与立法相衔接<sup>④</sup>。尤其在当前中国法律体系基本稳定的情况下,维护现行法的安定性是经济社会发展的首要选择。沿海滩涂资源开发利用法律纷争的化解当然也应该遵循这一法治战略要求,即在认同现行法律规范有效性的前提下,通过理性的法律解释和理论阐释寻求合适的解决途径,而不是选择突破现行法律规定,或者任性的修改法律。当然,“法律的‘时滞’问题会在法律制度的不同层面中表现出来。”<sup>[6]</sup>在全面推进滩涂生态保护背景下,在滩涂资源开发

利用围垦法治水平亟待进一步提升的客观要求下,沿海滩涂资源开发利用管理体制和地方立法建设显然已不能完全适应滩涂资源开发利用和保护实际需要,必须通过健全立法的方式来加以完善。由于沿海滩涂资源区域差异很大,强调中央“一刀切”的全国性立法改革显然不合时宜,因此沿海滩涂资源管理制度完善应该突出地方立法的主导性。

#### 注释:

- ① 《浙江省滩涂围垦管理条例》(1996年11月2日浙江省第八届人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过,自1997年1月1日起施行。)第9条:“通过工程措施(包括滩涂围垦工程、促淤工程、堵港围涂工程)进行滩涂围垦建设的,须按本条例规定的程序报经批准,并取得滩涂围垦部门发放的滩涂围垦许可证。许可证的发放办法由省滩涂围垦部门制定。”第13条:“滩涂资源属国家所有,实行有偿使用。建设单位经批准进行本条例第九条第一款、第二款规定的滩涂围垦及其他工程设施建设的,应缴纳围垦滩涂资源使用费,但围垦后用于种植、水产养殖的,可免缴围垦滩涂资源使用费。”
- ② 《浙江省海域使用管理条例》(2012年11月29日浙江省第十一届人民代表大会常务委员会第三十六次会议通过,自2013年3月1日起施行。)第12条:“海域使用权可以通过申请批准或者招标、拍卖、挂牌方式取得。”第25条:“单位和个人使用海域的,应当依法缴纳海域使用金。海域使用金征收、减免的具体办法和标准,按照国家和省有关规定执行。”
- ③ 《〈关于请明确“海岸线”、“滩涂”等概念法律含义的函〉的复函》(国法函〔2002〕142号):“‘滩涂’与‘海域’的划分,关键在于‘海岸线’的划定,属于法律执行中的具体问题。鉴于海洋局是国土资源部管理的国家局,建议你部会同国家海洋局进行充分论证后拿出划定方案,必要时报国务院批准后实施。”
- ④ 《中华人民共和国渔业法》第11条规定:“国家对水域利用进行统一规划,确定可以用于养殖业的水域和滩涂。单位和个人使用国家规划确定用于养殖业的全民所有的水域、滩涂的,使用者应当向县级以上地方人民政府渔业行政主管部门提出申请,由本级人民政府核发养殖证,许可其使用该水域、滩涂从事养殖生产。核发养殖证的具体办法由国务院规定。”
- ⑤ 《中华人民共和国海域管理法》第22条规定:“本法施行前,已经由农村集体经济组织或者村民委员会经营、管理的养殖用海,符合海洋功能区划的,经当地县级以上人民政府核准,可以将海域使用权确定给该农村集体经济组织或者村民委员会,由本集体经济组织的成员承包,用于养殖生产。”
- ⑥ 《中华人民共和国海域管理法》第2条规定:“本法所称海域,是指中华人民共和国内水、领海的水面、水体、

seabed and bottom.本法所称内水,是指中华人民共和国领海基线向陆地一侧至海岸线的海域。”

- ⑦ 《全国土地分类(试行)》(国土资发〔2001〕255号)规定:“滩涂是指沿海大潮高潮位与低潮位之间的潮浸地带;河流、湖泊常水位至洪水水位间的土地;时令湖、河洪水位以下的滩地;水库、坑塘的正常蓄水位与最大洪水水位之间的滩地。不包括已利用的滩涂。”
- ⑧ 《中华人民共和国渔业法》第2条规定:“在中华人民共和国的内水、滩涂、领海、专属经济区以及中华人民共和国管辖的一切其他海域从事养殖和捕捞水生动物、水生植物等渔业生产活动,都必须遵守本法。”同时第11条第1款规定:“国家对水域利用进行统一规划,确定可以用于养殖业的水域和滩涂。”从第11条可以判断出水域和滩涂是并行的两种自然资源,都统称为广义的水域;而把两条结合起来,可以引申出滩涂不同于一般水域,它属于海域。
- ⑨ 《中华人民共和国海洋环境保护法》第20条规定:“国务院和沿海地方各级人民政府应当采取有效措施,保护红树林、珊瑚礁、滨海湿地、海岛、海湾、入海河口、重要渔业水域等具有典型性、代表性的海洋生态系统,珍稀、濒危海洋生物的天然集中分布区,具有重大科学文化价值的海洋自然历史遗迹和自然景观。”第95条规定:“本法中下列用语的含义是:……(二)内水,是指我国领海基线向内陆一侧的所有海域。(三)滨海湿地,是指低潮时水深浅于六米的水域及其沿岸浸湿地带,包括水深不超过六米的永久性水域、潮间带(或洪泛地带)和沿海低地等。”由此可见,包括水深不超过六米的永久性水域、潮间带(或洪泛地带)和沿海低地的滨海湿地,都属于海域。而滨海湿地则是典型的滩涂资源。
- ⑩ 《中华人民共和国宪法》第9条第1款规定:“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。”
- ⑪ 《中华人民共和国物权法》第48条明确规定:“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。”《民法通则》第74条第1款第1项规定:“劳动群众集体组织的财产包括法律规定为集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等”。《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。”
- ⑫ 《土地管理法》第11条第4款规定:“确认林地、草原的所有权或者使用权,确认水面、滩涂的养殖使用权,分别依照《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》和《中华人民共和国渔业法》的有关规定办理。”《渔业法》第14条也规定:“国家建设征用集体所有的水域、滩涂,按照《中华人民共和国土地管理法》有关征地的规定办理。”
- ⑬ 1989年12月12日,《国家土地管理局关于对滩涂管理

问题的复函》：“滩涂是土地资源的组成部分，应有土地管理部门统一管理。”

- ⑭ 《〈关于请明确“海岸线”、“滩涂”等概念法律含义的函〉的复函》(国法函〔2002〕142号)指出，依照现行法律规定，“滩涂”属于土地。
- ⑮ 《国务院关于印发全国海洋经济发展规划纲要的通知》(国发〔2003〕13号)：“严格控制滩涂围垦和围填海。对围垦滩涂和围填海活动要科学论证，依法审批。严禁围垦沿海沼泽草地、芦苇湿地和红树林区。”
- ⑯ 《海域管理法》第2条规定：“本法所称海域，是指中华人民共和国内水、领海的水面、水体、海底和底土。本法所称内水，是指中华人民共和国领海基线向陆地一侧至海岸线的海域。”
- ⑰ 如辞海对海岸线阐释是：“海水面与陆地接触的分界线。受海浪冲击和侵蚀，位置随海水的涨落而变动，因海陆分布的变化而变化。一般指海边在多年平均大潮时高潮所达成的线。”夏征农：《辞海(第六版)》，上海：上海辞书出版社2010年，第0681页。徐祥民、梅宏、时军等人认为：“在我国法律体系内，滩涂已经是土地的一种形态，海水高潮线已经没有划分海域与土地边界的意义了。”徐祥民、梅宏、时军等：《中国海域有偿使用制度研究》，北京：中国环境科学出版社2009年版，第231页。也有学者提出：“到目前为止，国家还没有颁布强制性的确定海岸线的标准。海洋部门以所谓平均大潮高潮位来定海岸线是不妥当的。”中国水利学会滩涂湿地保护与利用专业委员会编：《滩涂利用与生态保护》，北京：中国水利水电出版社2006年版，第126页。著名学者陈甦则认为：“基于滩涂使用与支配的历史成因以及现行土地管理法的即成制度，在民法上将低潮线界定为海域与土地的界线，海域使用权只能在低潮线向海的一侧设立。”陈甦：《中国的海域使用权制度及其对物权法的新发展》，孙宪忠编：《制定科学的民法典中德民法典立法研讨会文集2002》，法律出版社2003年版，第446页。
- ⑱ 《国务院关于开展勘定省、县两级行政区域界限工作有关问题的通知》(国发〔1996〕32号)和《国务院办公厅关于开展勘定省县两级海域行政区域界线工作有关问题的通知》(国办发〔2002〕12号)。
- ⑲ 《宪法》第9条第1款规定：“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。”

- ⑳ 《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批准，不得围垦；重要的苗种基地和养殖场所不得围垦。”《土地管理法》第40条规定：“开发未确定使用权的国有荒山、荒地、荒滩从事种植业、林业、畜牧业渔业生产的，经县级以上人民政府依法批准，可以确定给开发单位或个人长期使用。”
- ㉑ 《国务院办公厅关于印发水利部主要职责内设机构和人员编制规定的通知》(国办发〔2008〕75号)指出水利部主要职责包括：“指导水利设施、水域及其岸线的管理与保护，指导大江、大河、大湖及河口、海岸滩涂的治理和开发”。
- ㉒ 《国务院办公厅关于印发国土资源部主要职责内设机构和人员编制规定的通知》(国办发〔2008〕71号)规定国土资源部主要职责包括：“负责规范国土资源权属管理。依法保护土地资源、矿产资源、海洋资源等自然资源所有者和使用者的合法权益，组织承办和调处重大权属纠纷，指导土地确权，承担各类土地登记资料的收集、整理、共享和汇交管理，提供社会查询服务。”
- ㉓ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确指出：“实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。”

#### 参考文献：

- [1] 王克稳. 论滩涂资源的法律属性及其法律适用[J]. 江苏行政学院学报, 2014(2): 135.
- [2] 周珂. 海域物权法理浅议[J]. 法学杂志, 2008(3): 2.
- [3] 尹田. 中国海域物权制度研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2004: 182.
- [4] 张嘉秋. 赋予渔民长期而有保障的水域、滩涂使用权——全国人大农委刘明祖主任委员在贯彻实施〈物权法〉暨渔业政策座谈会上的讲话[J]. 中国水产, 2007(7): 4.
- [5] 马得懿. 基于有治与管制平衡的法律机制——以辽宁沿海滩涂的保护与利用为例[J]. 太平洋学报, 2010(10): 25.
- [6] [美]E·博登海默. 法理学: 法律哲学与法律方法[M]. 邓正来, 译. 修订版. 北京: 中国政法大学出版社, 2004: 520.

责任编辑: 黄燕妮