

海域使用权出让合同约定“到期不予续期”的效力认定

——江苏瑞达海洋食品有限公司诉盐城市大丰区人民政府等海域使用权行政许可纠纷案

郭中元*

内容摘要：通常情况下，海域使用权人有权在期限届满前申请续期。但政府与海域使用权人以“行政协议”约定海域使用权到期后不予续期的，若符合“合法性”“有效性”两个要件，则应认定有效。《海域使用管理法》第26条之下的“公共利益”，应是满足特定海域范围内不特定主体用海利益较为一致的方面或者说“最大公约数”。其判定应考量特定海域的价值，以“个案”形式进行具体分析。

关键词：海域使用权 出让合同 合同效力 公共利益

一、案情与裁判

（一）案情

本案原告江苏瑞达海洋食品有限公司（下称“A方”）与被告盐城市大丰区人民政府（下称“B方”）、盐城市大丰区自然资源和规划局（下称“C方”）就海域使用权行政许可发生纠纷，遂诉至上海海事法院。

2015年8月，A方与C方签订东沙紫菜养殖海域使用权出让合同，期限为三年。2018年初，A方向B方提出海域使用权续期申请，同年5月，C方以海域使用权合同明确约定海域使用权到期后不再续期为由作出不予续期的答复。A方认为，B方对其的提出续期申请，B方未在原行政许可有效期届满前作出是否准予延续的决定，应视为准予延续。故诉请判决撤销大丰区自然资源局所作答复及对海域使用权予以续期。对此，B方和C方则认为，涉案的海域使用权出让合同和海域使用权证书上均写明到期后不再续期，申请续期不应适用于通过招投标取得的海域使用权；东沙紫菜养殖海域部分与盐城湿地珍禽国家级自然保护区以及黄海湿地申遗的提名地范围重合或邻近，部分在生态红线范围内，出于保护社会公共长远利益的需要不予续期。

* 郭中元，海南省南海政策与法律研究中心研究人员，海南大学法学院国际法博士研究生。电子邮箱：guozhongyuan_chn@163.com。本文为国家社科基金重大项目《我国南海岛礁所涉重大现实问题及其对策研究》（16ZDA073）的阶段性成果之一。

©THE AUTHOR AND MARITIME LAW AND POLICY

（二）裁判

上海海事法院认为涉案海域使用权出让合同合法有效，故合同中“到期不予续期”的约定有效。

而《海域使用管理法》第二十六条是对一般情况下海域使用权人申请续期权利的规定，并非强制性的规定，其并不排除政府机关与海域使用权人对于使用权到期后是否续期以及续期方式通过明确约定的方式进行变更，这样的约定也并未违反法律法规的强制性规定。因此，涉案海域使用权到期后，B方和C方有权依据相关法律法规并结合海域管理开发的实际情况，决定是否继续将该海域进行出让以及出让的具体方式。此外，B方和C方以维护社会公共利益为由，决定不立即进行相关海域使用权的出让，属于依法行使海域管理职权的行政权力范围，并无不当。故，驳回原告江苏瑞达的诉讼请求。

二、评析

本案法院主要以双方之间海域使用权出让合同的约定决定了本案的结果。那么，除开该问题外，本案是否有其他考量因素或问题？

（一）本案海域使用权出让合同的法律性质和效力问题

依据《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第1条对“行政协议”的界定，

本案海域使用权出让合同属于行政协议。行政协议需要进行合法性审查与有效性两方面的审查。¹本案中，制订海域使用权出让合同条款依法属于B方和C方的权限范围，其行为和程序符合《海域使用管理法》的规定，具备合法性。此外，双方意思表示真实，无欺诈、胁迫行为，不违反法律、行政法规的强制性规定。因此，合同及其约定合法有效。那么，该行政协议是否可排除《海域使用管理法》第二十六条的规定？

行政协议的海域使用权出让合同兼具“行政性”和“协议性”，而行政协议的契约性决定了其所谓的“行政”是契约行政、协商行政，有别于传统的行政行为，因而不能完全照搬照抄有关行政行为的规定，否则，就可能会出现体系混乱甚至体系违反。²这就要求法院裁判时尊重双方的意思自治。此外，行政协议具有补充、变更甚至一定程度上排除法律规定（非强制性规定）适用的功能。只要不存在使合同无效的情形，行政相对人有权在行政协议中处分自己的部分实体或程序性权利。本案海域使用权出让合同约定“到期不续”属于对海域使用权人申请续期权利的约定放弃。在法律中，权利可以基于自愿放弃，只要不违反法律法规的强制性规定。因此，从尊重当事人“意思自治”以及政府公信力的双重视角来看，应予尊重。

¹ 麻锦亮：《纠缠在行政性与协议性之间的行政协议》，载《中国法律评论》2017年第1期，第60页。

² 麻锦亮：《纠缠在行政性与协议性之间的行政协议》，载《中国法律评论》2017年第1期，第59页。

（二）行政许可逾期问题

中国《行政许可法》第 50.2 条规定“行政机关应当根据被许可人的申请，在该行政许可有效期届满前作出是否准予延续的决定；逾期未作决定的，视为准予延续”。据此，本案 A 方认为，B 方对其的提出续期申请未在原行政许可有效期届满前作出是否准予延续的决定，应视为准予延续。应当说第 50.2 条规定的本意之一是督促行政机关提高行政效率，防止因无端之拖延损害行政相对人的合法利益。本案中，A 方虽向 B 方申请续期未获答复，但是 C 方在原行政许可有效期届满前作出了不予续期的答复。而 C 方作为海洋行政管理部门，同时作为 B 方的下级机关，其答复合法有效、及时，因此，不存在行政许可逾期问题。

（三）海域使用权续期审批的考量因素

依据《海域使用管理法》第 26 条，除根据公共利益或者国家安全需要收回海域使用权的外，海域使用权人申请续期的，原批准用海的人民政府应当批准续期。该规定具有特定的历史背景：人类对海域的需求有限，大量的海域资源还没有被利用，有人使用就比没有人利用强得多。¹此外，使用海域进行开发经营活动，前期投入大、回报周期长，使用期届满之时可能前期投资尚无盈利或初步盈利，从保障海域使用权人利益以及促进社会总财富的积累的角度考虑，无特定正当理由如公共利益或者国家安全需要，原则上应予批准续期。

本案法院主要以海域使用权出让合同约定进行裁判。同时也认可 B 方和 C 方以公共利益为由不再组织对涉案海域的出让，似乎有“补强”说理的意味。但并未对此展开分析。“公共利益”这一概念具有相当模糊性，在不同法域具有不同的界定，不一而足。笔者认为，《海域使用管理法》第 26 条之下的“公共利益”，应是满足特定海域范围内不特定主体用海利益较为一致的方面或者说“最大公约数”。但究竟为何？可能取决于特定情况，如海洋渔业资源丰富区，该地区人民的“公共利益”是渔业开发，而在生态环境资源优异的地区，“公共利益”则可能是生态环境养护。就本案而言，A 方取得的海域使用权涉及的海域与江苏省海洋生态红线区毗邻，且邻近盐城湿地珍禽国家级自然保护区和申报世界自然遗产的盐城黄海湿地。鉴于邻近海域具有的较高海洋生态价值，对此进行保护符合邻近该海域范围内不特定主体利益的最大公约数——海洋生态环境利益，因此，属于“公共利益”的范畴。但是，A 方使用的海域只是邻近该海域，而并非在该海域内，鉴于本案没有述及所述海域相距的距离以及海域生态系统之间的关系等，这两者是否具有关联性依然存疑。法条中“公共利益”或“国家安全”两个概念既无确定的统一含义又无成例可援，充满不确定性。在未来的司法裁判中，似乎只能秉承该条款的价值和理念，考量特定海域的价值，以“个案”形式对当地的“公共利益”和“国家安全”进行具体分析。

¹ 张洪波：《海域使用权制度研究》，哈尔滨工程大学出版社 2015 年版，第 100 页。

