

舟山群岛新区研究内参

2013年10月11日（第28期）

浙江舟山群岛新区研究中心 舟山市社科联 浙江海洋学院社科联
传真：0580—2551319 电子邮箱：czzc@zjou.edu.cn 网站：www.czzc.asia

海洋资源开发利用体制机制创新

姚丽娜

一、积极组织相关领域探索试点

1、推动海域使用“直通车”政策实施

海域使用权“直通车”制度，是指在海岸线调整前，经规划许可的用海建设项目，直接以海域使用相关手续进入基本建设项目审批程序，办理用海建设项目审批。

（1）发改部门对用海建设项目建议书、可行性研究报告、初步设计等审查、审批或备案时，可以以项目用海预审意见办理；在开展用海建设项目审批、核准或备案时，可以以项目用海预审意见、海域使用权证或公共用海备案登记办理。

（2）规划部门对用海建设项目选址、建设用地（海）规划许可和建设工程规划许可时，可以以海域使用权证或公共用海备案登记办理。

（3）城建部门对用海建设项目招投标、抗震设计审查、燃气工程项目初步设计与市政管线工程审批、工程质量与安全监督以及建筑工程施工许可时，可以以海域使用权证或公共用海备案登记办理。

（4）安监、消防、港口、环保、人防等其他涉及用海建设项目审批、监督、验收、登记的，相关部门在办理行政审批时，需要提供土地审批手续的，可以以相应的海域审批手续办理；需要提供地籍图的，可以以海洋部门出具的海籍图办理。

(5) 围填海造地项目竣工验收，海岸线调整到位的，建设单位应当按照海域使用权证换发国有土地使用权证的规定，在三个月内换发国有土地使用权证。

2、积极探索“渔耕平衡”试点

(1) 实行海洋功能区划动态管理和规划实施定期评估制度。科学划定、合理布局养殖用海区域。

(2) 探索围填海造地用于水产养殖折抵耕地指标的具体做法。

(3) 政府投入大量的人财物征用养殖水域滩涂，进行围填海造地以实现耕地占补平衡。

(4) 制定出台保护水产养殖水域法规。

3、积极组织土地利用总体规划评估修编试点

(1) 建立土地利用总体规划实施的动态监测、评价和管理体系。定期检查和动态监测相结合，作好土地利用现状变更调查和土地利用动态监测工作。

(2) 加快土地利用总体规划编制、公告、审批、实施、监督及规划调整修改等制度建设。加快土地利用总体规划实施管理信息化建设，加快数据库建设及更新，统一信息平台，实现信息共享。

二、创新初始产权有偿取得机制

完善海洋资源市场化配置。健全和完善海洋资源有偿使用制度，探索建立统一、开放、有序的海洋资源初始产权有偿取得机制，建立健全海洋资源产权交易平台和海洋资源价值评估体系，推进海洋资源进入产权交易市场进行交易。推进海域、港口岸线、无居民海岛等海洋资源使用权通过竞争机制取得，实行公开招标、拍卖、挂牌等方式出让，促进有序开发。

1、建立海洋资源产权交易中心

建立海洋资源产权交易中心，着力在管理措施制订、价格评估体系建立、交易规则确立、专项账户设立、海域海岛使用权收储出让和交易流转等问题上进行系统创新。中心将着力开展海域海岛权属和产权交易市场建设、海域海岛资源收储出让。

2、健全海洋资源价值评估体系

海洋资源的有序开发和利用需要健全的海洋资源价值评估体系加以配套。现有的土地、资产等行业评估难以有效承担起海域评估工作，因此需要整合海洋领域现有人力、物力与组织资源，建设一支具有较高社会美誉度和知名度的专业、规范、高效的海洋资源价值评估队伍。同时，专业评估机构的产生有自生型和政府“催生”型两种模式。自生型的评估组织发展与完善过程缓慢，自我发育与完善的海域评估体系难以满足当今海域市场迅速发展的迫切需求。政府催生型评估机构，是政府在特定评估组织成熟条件完备性分析基础之上，顺应经济与社会发展需求，借鉴评估组织一般发展规律，积极发挥能动作用，利用各种有效工具，加以培育、规范和完善而产生的。

3、完善海域有偿使用制度，规范征占用海程序

探索构建海域使用权流转市场的相关法律制度。同时，海洋行政主管部门自身的角色随着海域物权制度的确立要从原来的单一角色变为双重角色，不仅要做好海域资源环境的保护者，更要做好国有财产的守护者，在保护和合理利用资源环境的同时，要切实担负起维护国有海洋资源可持续利用和资产保值增值的责任；不仅要积极行使监督管理的权利，而且要认真行使保护权利的职责，为合法用海者提供良好的法治环境；既要处理好用海人和海域之间的关系，还要处理好人与人的关系，协调各类用海主体在海域的使用分配收益上的权利义务关系。

三、推行岸线资源有偿使用制度

1、加快开展岸线资源资产化试点工作

- (1) 对港口岸线范围内的土地和海域使用权做特别处理。
- (2) 岸线使用收费标准应以岸线实际价值为依据。
- (3) 明确岸线使用时限。
- (4) 采用相对灵活的物权化办法。

2、推行岸线价格评估与地价评估的统一

在目前岸线资产化还存在一系列制度障碍的情况下，可以暂行考虑将岸线价格评估与地价评估相结合，对岸线使用金的征收可以通过将岸线价值归并到腹地土地价值以内，采用“新地价”的征收方式。岸线腹地区域的“新地价”可以采用“地价+岸线价”的形式，而岸线

价采用修正系数的办法。由此，可以将岸线价值评估纳入到低价评估的体系之内，从而实现二者的协调，为岸线使用金的收取探索出一套可行的方案。

3、改变岸线使用金的征收方法

(1) 采用“新地价”形式，由国土部分负责岸线使用金的征收。在岸线价值征收的过程中，可以将岸线价值看成为级差地租的形式。由国土部门和港务部门针对具体岸线段配置合理的土地腹地范围，而将岸线价值归并到腹地土地价值以内，也即岸线腹地部分土地的“新地价”由两部分所组成，即“地价 + 岸线价值”。

(2) 专列“港口岸线占用费”收费项目。可以考虑由港航管理部门负责，具体又可一次性收取岸线使用费和分年或分季度收取等形式。实际操作过程中可借鉴上海或者是温州的做法。

4、加强岸线规划与管理，引导岸线合理开发

- (1) 统一规划，合理安排各项岸线开发使用。
- (2) 分挖掘岸线潜力，充分发挥单位岸线资源的效益。
- (3) 根据基准岸线价值评估，重新安排岸线的使用。