7. 进排水工程用海

(1) 电厂冷却水排放

对电厂冷却水排放使用海域，应当按排放冷却水的热污染影响其他用海的范围，确定其海域使用面积。海域使用金可按每年每亩 10～20 元(相当于一般海水养殖)征收。

(2) 海水提水站入口

海水提水站吸水口用海面积，应根据进水管吸水量的大小不同确定。吸水量 <1200m³/h 的，可在吸水口处按半径为 40 m 圆形或扇形，计算海域使用面积；吸水量≥1200m³/h 的，可在吸水口处按半径为 60 m 圆形或扇形，计算海域使用面积。海域使用金可执行海岸工程项目标准，即每年每亩征收 100～200 元。

关于海域使用金征管有关问题的研究

一、海域使用金各级财政分成比例

海域使用金是国家凭借海域所有权依法向海域使用权人征收的一定年限的海域使用权出让金。海域有偿使用制度的核心就是海域使用金的征收管理。近年来，随着全国各地海域使用管理工作力度的不断加大，全国沿海各省、直辖市、自治区在全面推行海域审批确权制度的同时，相继建立了海域有偿使用制度，明确规定了海域使用金的征管方式、征收标准、分成比例、资金用途和减免政策等内容。

几年来的海域使用管理实践证明，海域使用管理是一项政策性强、涉及面广、管理对象多、技术性强、管理成本高的工作。海域使用金作为保持海洋开发、保护与管理事业可持续、健康发展的财力支撑，各级财政在分成上，也必须充分考虑海域使用管理的上述特点。要合理确定海域使用金各级财政分成比例，只能坚持两点论，坚持局部和全局的统一，兼顾中央和地方利益。为此，应做到"两个坚持"、"一个借鉴"。

所谓"两个坚持"，一是坚持海域是国有资源资产化的观点，通过施行海域有偿使用制度，充分体现国有资源的资产化性质，建立海域空间资源更新的经济补偿机制；二是坚持海域使用金征收管理必须从实际出发而不是从主观愿望或唯理论出发的观点，做到有利于维护海域使用"统一享有、分级管理"的现行体制，有利于调动沿海地方各级政府共同管理海域的积极性，有利于海域使用管理各项制度的顺利实施和全面推行。

所谓"一个借鉴"，即借鉴国有土地实行有偿使用的成功经验。

1. 国有土地使用权有偿出让的启示

海域作为"蓝色国土"，其资源地位、开发类型和管理方式与土地资源有许多相同或相似之处，特别是在海域使用管理工作开始上路，海域有偿使用制度刚刚建立，海洋行政管理的基础设施和技术支撑还相当薄弱的情况下，认真研究和借鉴国有土地有偿使用制度在过去十几年施行中正反两方面的经验，不仅是必要的，而且是十分有益的。下面，我们可以简略的回顾一下国有土地有偿使用制度推行的概况：

1989 年 5 月，国务院在《关于加强

国有土地使用权有偿出让收入管理的通知》（国发 1989 <38> 号）中规定："土地使用权有偿出让收入，40% 上缴中央财政，60% 留归地方财政。""不论上缴中央财政还是上缴地方财政的收入，都主要用于城市建设和土地开发，专款专用。"

可能是因为"40% 上缴中央财政"的规定很难落到实处，1992 年 9 月，财政部在《关于国有土地使用权有偿使用收入征收管理暂行办法》中规定："土地出让金总额的 5% 应上缴中央财政，95% 的土地出让金留给地方财政"，把上缴中央财政的比例由 40% 下调到 5%。"

鉴于土地出让金上缴中央财政 5% 的比例，显然与建设用地属于国有资源的性质不符，1998 年 8 月，重新修订后的《土地管理法》规定："自本法施行之日起，新增建设用地的土地有偿使用费，30% 上缴中央财政，70% 留给有关地方政府，都专项用于耕地开发"。这次修订只是对"新增"的部分上缴比例作了调整，而对于本法修订前各地征收的建设用地的土地有偿使用费，并没有做出规定。对此，1999 年 8 月，《山东省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》中作出了明确规定："原国有建设用地土地有偿使用费全额留给有关市、县人民政府"，"县（市）人民政府收取的新增建设用地土地有偿使用费，10% 缴设区的市人民政府、地区行政公署，20% 缴省人民政府，30% 缴中央财政，40% 留县（市）人民政府，专项用于耕地开发。"

由此可以看出，十几年来，国有土地有偿使用费的分配机制，经历了一个反复调整的过程。大体可分为三个阶段：

第一阶段，从 1986 年《土地管理法》的颁布实施到 1989 年土地有偿使用制度的初步建立。土地使用权有偿出让收入中央和地方财政收入的分成比例是 4：6，这种分配侧重于强调土地资源国有化的经济补偿机制。由于刚刚建立土地有偿使用制度，缺乏完善的土地资源评估机制和土地市场流通机制，中央财政的分成比例过高，致使地方用于城市建设和土地开发的经费短缺，影响了地方政府土地管理的积极性，也不可避免的出现了截留等现象，土地有偿使用制度并没有得到很好的贯彻落实。

第二阶段，大体在 1992～1998 年。土地有偿使用制度经过几年的探索和实践，在总结经验教训的基础上，中央为了加强地方土地管理工作，加大土地开发力度，加快城市化建设步伐，国家将土地出让金的中央和地方财政分成比例调整为 5：95，大幅度提高了地方财政的分成比例。在这一政策的引导和扶持下，我国的土地管理工作得到大力加强，土地开发利用程度大幅提高，城市化建设水平突飞猛进，土地资源评估机制和土地市场经营机制也逐步趋于完善。

第三阶段，从 1998 年 8 月新修订的《土地管理法》颁布施行至今。改革开放 20 年来我国经济的迅猛发展，使得原国有建设用地越来越紧张，土地资源已经成为一种非常紧缺的空间资源。为了缓解城镇建设用地的紧张局面，一些地方开始大面积占用基本农田。面对这一严峻形势，国家为了遏制建设用地逐步扩张的趋势，保护基本农田，提高土地利用率，运用市场经济杠杆来调整新增建设用地，国家重新修订了《土地管理法》，将新增建设用地土地有偿使用费中央和地方的分成比例调整为 3：7。目前，全国大部分地区新增建设用地土地有偿使用费中央、省、市（地）、县（市）的分成比例为 3：2：1：4。由此可见，国有自然资源的出让金财政分成比例既不是一相情愿的，也不是一成不变的，而应当根据自然资源开发利用的程度和不同历史阶段的管理目标，进行适当的调整。

2. 山东省海域使用金各级财政分成的做法

从山东省海域管理的实践看，《山东省海域使用管理规定》、《山东省海域使用金征收管理暂行办法》以及沿海各市的配套制度，确定的海域使用金中央、省、市、县（市）的财政分成比例基本上是 3：1：2：4。这个比例是在严格执行国家关于海域使用金 30% 上缴中央财政的规定的前提下，本着尽量压缩省财政留成比例，适当控制市财政留成比例，尽可能加大县级财政留成比例的原则而确定的。同时，地方政府还对海域使用金的用途作出了明确规定：海域使用金由各级财政统筹安排，主要用于公益性海洋开发、海洋自然保护区建设、编制海洋功能区划、海洋资源调查、海洋环境监测网络建设、海洋气象预报台站建设、海洋监察执法手段改进、海洋防灾减灾和海洋功能区划信息系统建设、海洋管理培训、海上巡查等。这些规定体现了取之于海用之于海、专款专用和对正在兴起的海洋事业及刚刚起步的海洋管理工作的倾斜和扶持。

海域使用点多、面广、情况复杂、政策性强等特点，要求海洋行政主管部门必须具备相应的管理手段，主要包括执法车船、海域测绘定位仪器、通讯设施和调查取证工具等。这些都是开展海域使用管理工作必备的技术保证，也是维护海域使用者合法权益的基本要求。然而，对于沿海各地建立不久的海洋行政管理机构来讲，当务之急是迫切需要注入一笔相当数额的启动资金，用于管理基础设施建设。而从目前各级财政状况来看，这项资金唯一可靠的来源就是海域使用金。

不妨以东营市为例来测算一下海洋管理工作的基本投入。该市自 1999 年 9 月施行海域有偿使用制度两年以来，共核发海域使用证 190 余本，海域使用确权面积 26 万多亩，累计收取海域使用金 240 多万元，其中所辖 3 个海岸线较短的县共收取 40 万元。而该

市两年来用于海洋保护与管理的投入情况如下：购置近岸小型海监船2艘42万元、海洋环境监测站点建设30万元、大比例尺海洋功能区划26万元、海洋污染基线调查20万元、防风暴潮警戒水位核定5万元、海洋测绘定位仪器6万元、海域使用管理信息系统建设5万元、定期对重点排污口养殖区监测30万元、经常性海洋监察执法40万元、海洋开发保护与管理业务经费30万元，以上七项累计224万元。

如果按照山东省政府规定的海域使用金财政分成比例，东营市（含所辖县区）两年来可以留成海域使用金总额为：240×60% = 144万元。与实际投入相差84万元。224万元的实际支出和84万元的收支差额，对于一个海洋管理事业费尚未列入财政预算的地区来说，都是一个不小的数字。应当说，东营市海域使用金征收与海域使用管理投入的情况，在山东省七个沿海市中具有普遍性。

3. 对海域使用金各级财政分成比例合理性的分析

目前，我国海域有偿使用制度刚刚确立，海域开发利用程度较低，近90%的用海项目为浅海增养殖用海，交通航运、围海填海工程、滨海旅游、海洋油气等高附加值的用海项目仅占10%。政府为了减轻沿海渔民负担，对海水养殖规定了相当低的海域使用金征收标准，每亩每年只征收10～30元左右，并且还对欠发达地区作出了减半征收、对遭受不可抗拒自然灾害的适当减、免、缓等优惠规定。海域使用管理过程中复杂的协调论证、核测定位、立标绘图、巡航监察、调查取证等工作大部分集中在基层海洋行政主管部门，并且基层海洋行政主管部门也是海洋环境保护、海洋防灾减灾，以及其他海洋公益事业的直接承担者。但从目前海域使用管理的情况看，往好处想，县级人民政府平均每年征收海域使用金约80万元，40%的分成比例也不过32万元，这相对于县（市）开展海洋管理工作所消耗的人力、物力、财力来说，是远远不够的。

据了解，目前沿海各级海洋行政管理部门用于海洋管理的事业费，几乎都未列入当地财政预算；而各级财政对海域使用金体制结算的渠道也未理顺。这种状况如果继续下去，海洋开发与管理的前景将令人担忧。对《海域使用管理法》关于“海域使用金应当按照国务院的规定全额上缴财政”的原则规定，难以操作，应当通过制定配套实施办法进一步细化，并且对中央和地方财政分成作出合理规定，否则，有可能对我国海域有偿使用制度的实施带来难以估量的负面影响。

综上所述，在我国海域使用管理工作的起步阶段，从调动沿海地方政府开展海洋管理工作的积极性这一大局出发，从促进海洋开发、保护与管理事业的可持续发展这一战略目标出发，在海域使用金的财政比例分成上对地方适当倾斜，是完全必要的。鉴于此，我们建议，在海域使用管理的起步阶段，中央、省、市、县四级财政海域使用金的分成比例可为1:2:2:5或1.5:1.5:2:5；在海域使用管理逐步走上法制化和规范化轨道后，可参照《土地管理法》对新增建设用地土地有偿使用费的分成比例。

海域使用金征管业务费数额的设定

1. 设立海域使用金征管业务费的必要性

从管理学角度来讲，任何管理都需要成本，行政管理当然也不例外。行政管理属于政府行为，这就决定了其管理成本理所当然应当由财政支付，而不能转嫁给行政管理相对人。因此，同森林、矿产、土地等国有自然资源管理一样，国家在海域使用管理中也规定了一定比例的海域使用金征管业务费。另外，按照工作性质，海域使用金的征收管理应当由财政部门负责。在实际工作中，海域使用金的征收往往与海域使用确权发证密不可分，因此，一般由法律法规授权或者由财政部门委托海洋行政管理部门代征。由于该项工作带有委托性质，属于工作量的增加，核拨一定数额的征管业务费不仅是合理的，而且也是必要的。

由于海域使用金征管业务费是国家从海域使用金中拨出的一定比例专门用于开展海域使用金征收管理日常业务的活动经费，因此，应该作到专款专用。其用途主要包括以下几个方面：

（1）为开展海域使用金征收管理工作所进行的宣传、咨询活动经费；

（2）为开展海域使用金征收管理工作所进行的调研协调、交通差旅及办公用品费；

（3）对海域进行资产化评估所支付的评估费；

（4）对出让海域进行的核测定位、立标绘图经费；

（5）为开展海域使用金征管所进行的人员培训费；

（6）海域使用金督查和年审活动经费；

（7）调查处理违法拒缴海域使用金案件所需要的费用。

2. 目前在海域使用金征管业务费方面存在的主要问题

从近几年来海域使用管理的实践来看，目前在海域使用金征管业务费方面存在的问题主要有两个：一是数额偏低；二是有的海洋行政主管部门在海域使用金征管业务费的具体用途和划拨方式上还存在一些模糊认识。有相当一部分地区片面的认为，海域使用金既然由海洋行政主管部门代征，自然可以在上缴同级财政部门之前，自行按规定比例留成征管业务费，无需全额上缴财政部门后，再由财政部门核拨。据了解，有的地方已经出现挤占、挪用数额本来不多的海域使用金征管业务费现象，致使本级海域使用管理日常工作的开展受到影响。

诚然，由海洋行政主管部门自行留成海域使用金征管业务费，确实省却了申请、核拨等繁杂程序，便于业务征管费的及时到位。但此举明显违反了“海域使用金归中央政府和地方政府所有，其收入应全额上缴财政部门”和”各级财政部门负责海域使用金的管理分配和使用监督”的规定。海洋行政主管部门自行留成业务征管费，实际上是一种变相的”坐收坐支”，是违反国家财经纪律的行为。

海域使用金征管业务费正常的划拨方式应当是，各级海洋行政主管部门将代收的海域使用金全额上缴同级财政专户后，由财政部门在分解留成之前，按规定比例为海洋行政主管部门核拨征管业务费。为了及时划拨征管业务费，保证海域使用管理工作的正常开展，各级海洋行政主管部门应当与财政部门加强沟通，取得支持，采取海域使用金当月上缴、征管业务费当月划拨的方式，解决征管业务费划拨不及时到位的问题。

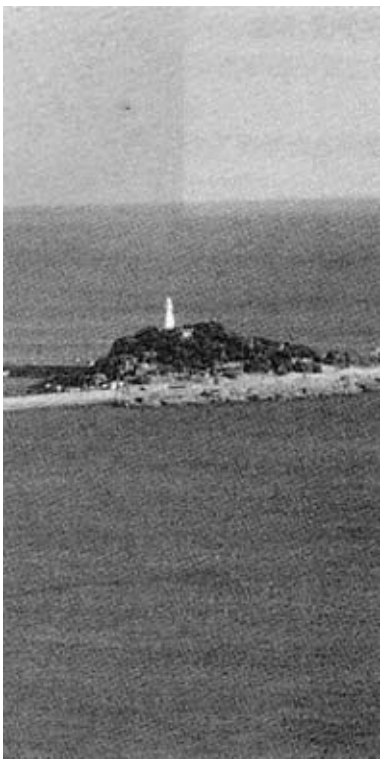
3. 对海域使用金征管业务费实际开支的测算与分析

为了使海域使用金征管业务费的比例确定的比较适当，我们试图以平均每宗 66.7 ha 的浅海养殖用海为例来作一下分析。从受理海域使用申请到审批发证，一般都要经过协调论证、核测定位、立标绘图、审核、呈报审批、签定海域出让合同等工作程序。在完成这一申请审批过程中，平均需要出车 3 次，出船 1 次。3 次出车费用约为 200 元，出船 1 次 100 马力渔船的租船费每天不少于 800 元。另外，海域使用管理每年都要进行年审，还要组织 1～2 次巡航监察，平均每宗用海项目还要摊上 100 元。这样以来，办理每宗用海的海域使用业务开支约为 1100 元。而 66.7 ha 的浅海养殖项目，按 10 元/年的海域使用金征收标准，可收取海域使用金 1 万元；按 5% 核征的征管业务费只有 500 元，不足实际开支的 1/2。而每宗用海的业务开支大体上占海域使用金征收额的 11%，是目前沿海地方政府规定的“财政部门应按不超过上缴海域使用金征收总额的 5% 为海洋行政主管部门核拨海域使用金征管业务费”的 2.5 倍，是《国家海域使用管理暂行规定》的 2.5 倍多。而对于那些申请养殖用海 500 亩以下的小型项目来说，海域使用征管业务实际开支更是大大超过核拨海域使用金征管业务费。据调查摸底，这类项目的比例不下于 60%。

4. 土地登记收费的一点启示

据了解，为了推行土地登记制度，规范登记收费行为，国家土地管理局、国家物价局和财政部于 1990 年印发了《关于土地登记收费及其管理办法》（国土籍字〔1990〕第 93 号）。山东省土地、测绘、物价和财政四厅局根据上述文件于 1995 年制定了《山东省土地登记收费及其管理办法》（鲁土籍〔1995〕第 11 号）。该办法规定，所有土地使用者，都应当交纳土地登记费。收费项目及标准是：机关团体和全额预算事业单位用地 2000m² 以下每宗地收 200 元，每超过 500m² 加收 25 元，最高不超过 700 元；企业和自收自支事业单位用地 1000m² 以下每宗地收矢 100 元，每超过 500m² 加收 40 元，最高不超过 4 万元；差额预算事业单位用地 5000m² 以下每宗地收 300 元，每超过 500m² 加收 25 元，最高不超过 1 万元；城镇居民住房用地 100m² 以下每宗地收 13 元，每超过 50m² 加收 5 元，最高不超过 30 元；其余用地免收登记费。此外，每个土地使用证向个人收 5 元、单位收 10 元、”三资”企业收 20 元。收取的土地登记费，上交国家和省土地管理部门各 3%，其余留县市土地管理部门。土地登记费 50% 用于地籍测绘、50% 用于土地权属调查。该项经费按预算外资金管理，实行财政专户存储，专款专用。

应当说，土地登记收费对于推动土地登记工作的开展，发挥了重要的作用。虽然，海域使用项目核测、确权发证和征收海域使用金，与土地登记发证和征收土地出让金，工作性质有些类同；但相比之下，用海项目比用地项目工作量更大、更复杂，而且实际开支也大得多。尽管设立此种管理性行政收费，对于各级海洋行政管理部门来说非常需要，对于做好海域使用管理工作也非常需要。但是，在目前形势下，再要设立像土地登记费这种管理性行政收费的难度太大，可能性太小。

5. 海域使用金征管业务费应占海域使用金的适当比例

从以上分析不难看出，在当前地方海洋管理工作刚刚上路，海域开发程度较低，海域使用管理的基础亟需夯实的情况下，国家有关部门应当从调动沿海地方各级海洋行政部门的积极性出发，可将海域使用金征管业务费的比例提高到 10%，使之与目前海域使用金征管业务费的实际开支大体持平。