

市场化配置方式出让用海的海域使用论证 内容优化的探索

罗美雪^{1,2},涂振顺^{1,2},孙芹芹^{1,2},姬厚德^{1,2}

(1. 福建海洋研究所 厦门 361013; 2. 福建省海岛与海岸带管理技术研究重点实验室 厦门 361013)

摘要: 海域使用论证是取得海域使用权的一项基础工作,现行的《海域使用论证技术导则》主要适用于以行政配置方式申请用海的海域使用论证,对于市场化配置方式出让海域使用权,因为委托业主的不同和对海域利用方案的不确定性,对海域使用论证的关注点也有所不同,文章讨论对市场化配置方式出让用海的海域使用论证内容进行适当优化,主要从项目用海基本情况、用海资源环境影响分析和用海合理性分析等方面优化进行初步探讨,并提出完善海域市场化配置制度和相关的技术规范的建议。

关键词: 行政配置方式;市场化配置方式;海域使用权;海域使用论证;优化

中图分类号:P741

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2019)11-0010-05

Exploration on Optimizing the Content in Demonstration of Sea Area Utilization under Market-oriented Allocation

LUO Meixue^{1,2}, TU Zhenshun^{1,2}, SUN Qinqin^{1,2}, JI Houde^{1,2}

(1. Fujian Institute of Oceanography, Xiamen 361013, China;

2. Fujian Provincial Key Laboratory of Coast and Island Management Technology Study, Xiamen 361013, China)

Abstract: The demonstration of sea area utilization is a basic work to obtain the right of sea area use. The Technical Guideline for the Demonstration of sea area utilization is applicable to the applications for the use of sea area for administrative allocation. Because of the uncertainty of the sea area use project, the content of the sea area use demonstration is different for the sea area use right obtained by means of market-oriented allocation. This paper discussed how to optimize the demonstration content of sea area utilization in the market-oriented allocation, including the basic situation of sea area development, impact of projects and development activities on marine resources and environment, and rationality of sea area utilization. Some suggestions were put forward to improve the market-oriented allocation system of sea areas and related technical specifications.

收稿日期:2019-04-27;修订日期:2019-10-30

基金项目:福建省科技计划项目(2018R1006-1).

作者简介:罗美雪,副研究员,硕士,研究方向为海洋规划和GIS应用

Key word: Administrative allocation, Market-oriented allocation, Right of sea area use, Demonstration of sea area utilization, Optimization

0 引言

海域属于国家所有,单位和个人使用海域,必须依法取得海域使用权。海域使用论证是海域使用管理的一项重要基础工作,《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》)规定:“在中华人民共和国内水、领海持续使用特定海域三个月以上的排他性用海活动,应向海洋行政主管部门申请使用海域时必须提交海域使用论证材料”。

自 2002 年《海域法》实施以来,海域使用论证工作已运行了 10 余年,海域使用论证工作从论证技术规范、论证报告编制和评审、论证监督检查等体系基本形成,对科学管海、科学用海的决策支持作用得到发挥^[1]。

《海域法》提出,海域使用权除通过申请审批方式取得外,也可以通过招标或者拍卖的方式取得。《海域使用权管理规定》提出海域使用权招标、拍卖应当遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则有计划地进行,除特殊情况外,同一海域有两个或者两个以上用海意向人的,应当采用招标、拍卖方式出让海域使用权,同时还对招标、拍卖的程序作了明确规定。随着我国市场化进程的不断发 展,挂牌也逐渐成为取得海域使用权的一种重要方式。2010 年,江苏省如东县通过首次招拍挂市场化运作,挂牌出让 6 宗海域使用权,出让总金额为未挂牌确认海域使用权前的 3 倍^[2]。

曹英志^[2]对我国海域资源配置发展阶段进行分析,提出以 1993 年、2002 年和 2011 年为时间节点,将我国海域资源配置发展划分为萌芽阶段(1993 年之前)、起步阶段(1993—2002 年)、确立阶段(2002—2011 年)和发展阶段(2011 年以来)。

2013 年以来,浙江、河北、福建、海南和山东等省陆续颁布招标拍卖挂牌出让海域使用权管理办法,以规范海域使用权招标、拍卖和挂牌行为,推进海域市场化配置。

1 行政配置方式和市场化配置方式出让用海在海域论证工作中的差别

海域使用权流转市场主要包括一级市场和二级市场,其中一级市场包括行政审批和招拍挂两种方式,二级市场包括转让、出租、抵押、继承等^[3],在本研究中,市场化配置指一级市级中的招拍挂出让方式。对比通过行政配置和通过市场化配置两种不同方式取得海域使用权,海域使用论证的出发点和驱动机制也有所不同,主要体现在以下 3 个方面。

1.1 委托论证的业主不同导致委托论证的出发点不同

行政配置方式的委托方为用海申请人,其委托论证的出发点是要阐明用海申请人“为什么要用海,以及如何执行科学用海、依法用海和集约用海的要求”的用海诉求,海域论证关注点是申请人的用海需求、用海合理性和用海必要性,以及在海域使用如何执行对海洋资源集约利用和环境保护要求,并合理协调解决利益相关者。

市场化配置方式的委托方为出让人(海洋行政主管部门),其委托论证的出发点是阐明出让人“为什么要出让海域,出售后要求竞得者应该如何科学合理使用海域资源”,海域论证关注点是出让人对拟出让海域的用海类型定位、海域的使用条件、用海控制要求和海洋环境保护要求。

1.2 配置方式的不同导致对海域利用的确定性不同

行政配置方式取得海域使用权,其海域使用业主是确定的,对海域的如何利用也是很明确的,此时的海域资源利用带有单一指向性的,申请人必须通过编制工程可行性研究报告,根据不同工程方案比选以达到工程技术可行性、经济可行性和环境可行性,实现对海洋资源的合理利用和环境保护要求,也就是说建设方案在前,海域使用论证在后。

对于市场化配置方式出让海域使用权,从严格意义上讲,出让海域的竞得业主是不明确的,除已经有区域建设用海规划和论证、港口控制性详细规

划和园区控制性详细规划的区域外,海域的利用方案和建设内容也是不明确的,将因意向海域使用主体的不同,导致对海域使用具体工程方案设计必然存在差异,因此在海域论证过程中,出让人主要设定海域开发利用条件引导用海,重点把握对招拍挂方式出让海域的用海类型和用海方式定位,具体工程方案应该由竞得方再根据工程地质勘察、水深测量和水文泥沙测验等结果,根据相关工程设计规范编制工程可行性研究报告,根据不同工程方案比选以达到工程技术可行性、经济可行性和环境可行性,实现对海洋资源的合理利用和环境保护要求。也就是说海域使用论证在前,建设方案在后。

1.3 海域使用驱动机制不同导致对海域利用的利益最大化追求不同

对通过行政配置方式申请取得海域使用权的用海申请者来说,海域利用是以对经济利润的实际追求为动力,海域使用者基于对利润的追求在海域利用的过程中将用海成本和用海收益作为首要的考虑因素,往往会将海域资源的集约利用和对海洋生态环境的保护放在相对次要的位置。

当然,在海域资源市场化配置中,目前的方式主要以竞价高者取得海域使用权,海域资源市场化配置的结果也与经济效益收益直接挂钩,依靠这种方式配置出来的对海域使用目前还是以经济效益为主,但是随着国家对海洋生态文明建设的高度重视,《中华人民共和国海洋环境保护法》《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》《海岸线保护与利用管理办法》《湿地保护管理规定》《建设项目用海面积控制指标(试行)》等法律法规的颁布实施,要求在海域使用中严格执行生态红线制度,确保重要生态空间功能不降低、面积不减少、性质不变,同时自然岸线保护纳入沿海地方人民政府政绩考核,加强对海洋资源存量的考核要求,在此约束下,出让人在设置海域出让条件时更能兼顾考虑海域使用的社会效益、经济效益和资源环境效益三者综合所体现的综合价值。

2 现行海域使用论证方式与市场化配置出让用海论证的适应问题

从前述的行政配置方式与市场化配置方式出

让的海域论证工作区别来看,现行的《海域使用论证技术导则(试行)》(以下简称《导则》)主要适用于以行政配置方式申请用海的海域使用论证,是在用海项目建设内容、用海工程方案非常明确的情况下,论证项目用海是否可行。

《导则》提出在海域使用论证相应的章节中对用海项目建设内容、平面布置和主要结构、尺度、项目主要施工工艺和方法等工作内容进行详细说明。如前所述,在竞得方不明确的情况下,除已经有区域建设用海规划和论证、港口控制性详细规划的区域外,市场化配置方式出让用海对项目具体建设内容和用海工程方案是不明确的,因此在论证时对项目平面布置的合理性和面积合理性等方面也就无法明确阐述;另一方面,用海方案不明确、工程可行性研究工作未开展,导致用海的环境影响不能像有明确工程方案的用海进行合理预测,难以根据《导则》完成报告编制工作。

基于前述存在的问题,随着海域使用权市场化配置的推进,有必要对市场化配置方式出让海域的海域使用论证内容进行适当优化,本研究对该项工作进行初步的探讨。

3 市场化配置出让用海海域使用论证优化内容的探讨

对比《导则》的工作内容,对市场化配置出让用海海域论证需要重点优化的内容主要有:项目用海基本情况(第2章)、项目用海资源环境影响分析(第4章)和用海合理性分析(第7章)等3个部分的内容。

3.1 项目用海基本情况论证内容的优化

项目用海基本情况包括项目建设内容、平面布置和主要结构和尺度、主要施工工艺和方法、申请用海情况和用海必要性等5个部分。

海洋行政主管部门代表地方人民政府作为出让人,在用海业主不明确的情况下,除区域建设用海规划和港口控制性详细规划的区域外的出让用海,其他出让用海的项目建设内容和用海工程方案难以做到最明确,因此在该部分应重点应对项目建设内容、平面布置和主要结构和尺度、主要施工工艺和方法等3个内容进行优化。即海域出让人在出让时主要确定出让海域的用海类型、用海方式和用

海边界,具体的项目平面布置和结构尺度、施工工艺和方法应由竞得者开展工程可行性研究后确定。

3.1.1 用海类型的确定

用海类型的确定是海域论证中必须明确的重点内容,对出让人来说,用海类型的确定主要依据国土空间规划、海洋功能区划、海洋环境保护规划、土地利用总体规划、区域建设用海规划、海岸带规划、城市规划和港口规划等相关规划和国家产业政策,以及拟出让用海周边产业布局情况和开发利用现状,确定出让海域的用海类型。

3.1.2 用海方式的确定

根据《海域使用分类》(HY/T 123—2009),一级类的用海方式有填海造地、构筑物、围海、开放式和其他方式。

对于一个用海项目,可能存在单一的用海方式,也可能存在多种用海方式,而用海方式的不同又影响到用海界址的确定,同时用海方式也关系到后续的海域使用论证和海洋环境影响评价工作,因此,合理确定用海方式是重点也是难点。

2018 年国务院《关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知》(国发〔2018〕24 号)提出“除国家重大战略项目外,全面停止新增围填海项目审批”,同时综合沿海各省、市、自治区已出台的招标采购挂牌出让海域使用权的相关法规文件,对国家重大项目、能源项目、公益项目和公共基础设施项目和临时用海项目可以不通过招拍挂方式出让,在此基础上,对其他各类用海方式是否可能采用招拍挂方式出让进行过滤(表 1)。

表 1 可能采用招拍挂方式出让的用海方式

用海方式		是否可能采用招拍挂方式出让	单一用海方式情况下出让方可否较明确确定用海界址	是否可能组合其他用海方式出让
一级方式	二级方式			
填海造地	建设填海造地	贯彻国务院《关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知》(国发〔2018〕24 号),填海造地应为国家重大战略项目,通过行政审批方式取得海域使用权证		
	农业填海造地			
	废弃物处置填海造地			
构筑物	非透水构筑物	是	不确定	是
	跨海桥梁、海底隧道	公共基础设施项目		
	透水构筑物	是	不确定	是
围海	港池、蓄水等	是	不确定	是
	盐业	是	确定	否
	围海养殖	是	确定	否
开放式	开放式养殖	是	确定	否
	浴场	是	确定	否
	游乐场	是	不确定	是
	专用航道、锚地及其他开放式	公共基础设施项目,通过行政审批方式取得海域使用权证		
	人工岛式油气开采	能源项目,通过行政审批方式取得海域使用权证		
	平台式油气开采			
	海底电缆管道	公共基础设施项目,通过行政审批方式取得海域使用权证		
	海砂等矿产开采	是	确定	否
	取、排水口	公共基础设施项目,通过行政审批方式取得海域使用权证		
	污水达标排放	公共基础设施项目,通过行政审批方式取得海域使用权证		
倾倒	公共基础设施项目,通过行政审批方式取得海域使用权证			

从表 1 可以看出,可通过市场化配置出让用海的用海方式,主要有盐业、围海养殖、开放式养殖、浴场、海砂等矿产开采、非透水构筑物、透水构筑物、港池蓄水和游乐场等 9 种用海方式,前 5 种用海

方多以单一用海方式出现,后 4 种用海方式可以有多种组合在出现同一个用海项目中。

3.1.3 出让用海边界的确定

以单一用海方式出让的用海,其出让用海界址

可相对明确界定;而非透水构筑物、透水构筑物、港池、蓄水、游乐场等,可能以单一用海方式或多种用海方式组合在同一个用海项目中,其用海界址和宗海内部单元界定在出让时较难明确划定。因此在海域论证中建议只划定出让用海的外界址线,而对在该论证阶段尚未能合理划分宗海内部单元的,建议在海域出让后由竞得者完成工程可行性研究报告,再补充海籍调查,明确用海内部单元。

3.2 项目用海资源环境影响分析的优化

在缺少明确的工程可行性研究支撑的情况下,在出让用海的海域使用论证工作中,对项目用海资源环境影响分析的数据和分析结果具有很大的不确定性。

2016年12月,国务院发布《企事业单位投资项目核准和备案管理条例》(国务院令 第673号),明确项目选址意见书、环评批文等不再是项目立项核准或备案的前置条件。同时《中华人民共和国环境影响评价法》第二十五条也明确规定:“建设项目的环评文件未依法经审批部门审查或审查后未予批准的,建设单位不得开工建设”。普遍的理解就是,环评批复不再是项目立项之前必须完成的,但在项目开工前必须完成。《福建省海域使用权出让网上公开试点工作方案》(闽海渔〔2017〕87号)也提出“海洋环评,由原来在出让方案编制前开展海洋环评并获得核准,改为竞得单位在动工前提交海洋环评审查批准意见”,即海洋环评可在工程可行性研究确定后编制。因此,在招标拍卖挂牌出让阶段,建议在海域使用论证工作中对海洋环境影响主要考虑以常规的施工方案和施工工艺初步估算的出让用海对水文动力、悬浮泥沙扩散、地形地貌与冲淤和海洋生态等环境的初步影响。进一步的用海资源环境影响分析在海域竞拍后,在工程可行性研究后编制海洋环评里进行详细的分析,海域使用论证中该部分不再作为重点。

3.3 项目用海合理性分析章节的优化

项目用海合理性分析内容包括用海选址、用海方式和平面布置、用海面积、用海期限等4个方面的内容。对于市场化配置出让的用海,该部分的内容建议与前述3.1的内容可以进行合并,即在出让用海基本情况中明确出让用海的位置、范围、用海类型和用海方式,不再另设章节分析用海选址、用海方式和平面布置、用海面积、用海期限的合理性。

建议把该章节内容调整为“出让用海的用海要求”,即在海域使用论证中提出海域的要求,主要包括:①符合产业准入要求;②岸线保护措施与新形成岸线的生态化建设合理性;③污染物排放控制要求;④生态保护与修复要求;⑤在受让用海后需开展工作基本要求,包括工程可行性研究、海洋环评、根据优化后的用海方案完善项目宗海界址图。

4 结语

海域使用论证工作是取得海域使用权的一个重要环节,现行的海域使用论证不完全适用于市场化配置方式出让用海的论证,需要对论证内容进行适当优化,特别在项目用海基本情况、用海资源环境影响分析和用海合理性分析等方面进行优化。同时,随着海域资源配置的市场化工作持续推进,原有配套的文件和规范等制度不够完善的问题也逐渐突显,这就需要海洋行政主管部门要在制度上有所突破,完善海域市场化配置制度和相关的技术规范,切实推进海域使用权市场化的实施。

参考文献

- [1] 海域管理培训教材编委会.海域管理概论[M].北京:海洋出版社,2014.
- [2] 曹英志.海域资源配置方法研究[D].青岛:中国海洋大学,2014.
- [3] 周承.海域配置市场化:实践、问题与对策:基于江苏如东县海域招拍挂的实例分析[J].广东海洋大学学报,2010,30(5):10-13.