《深圳市申请批准使用海域目录》(征求意见稿)起草说明

为完善海域使用权出让制度，加强海域使用管理，明确通过申请批准方式出让海域使用权的具体情形，根据《中华人民共和国民法典》、《海域使用管理法》、《深圳经济特区海域使用管理条例》的有关规定，结合我市实际，起草制定了《深圳市申请批准使用海域目录》（以下简称《目录》），现将有关情况说明如下：

**一、背景及必要性**

《海域使用管理法》第十九、二十条规定海域使用权可以通过申请批准或者招标、拍卖的方式出让。《广东省海域使用管理条例》第二十二条也明确海域使用权除依法通过审批方式出让外，也可以通过招标或者拍卖的方式出让。《深圳经济特区海域使用管理条例》（以下简称《条例》），第二十三条明确海域使用权可以通过申请批准或者招标、拍卖、挂牌方式出让，并在第二十四条规定由市海洋主管部门制定申请批准使用海域目录，将公共设施项目、重大建设项目等用海项目纳入目录内，用海项目属于目录所列情形的，可以通过批准申请方式出让海域使用权。

鉴于《条例》属于特区法规，相关规定较为原则，为落实国家健全海洋资源开发保护制度、加快推进建设全球海洋中心城市的要求，进一步完善海域使用权出让制度，明确通过申请批准方式出让海域使用权的具体情形，将《条例》建立的申请批准用海机制落到实处，同时在海域使用权出让领域更好的发挥先行示范引领作用，特编制我市申请批准使用海域目录，在内容上对纳入目录的用海情形、具体用海类型、限制条件等进行进一步的详细规定。

**二、主要内容说明**

**（一）关于目录的适用范围**

《条例》第二十四条明确将公共设施项目、重大建设项目等用海项目纳入申请批准使用海域目录。本目录通过明确海域使用权的产权限制条件，并结合国家海洋局《海域使用分类体系》（国海管字〔2008〕273号）具体用海类型的划分，限定了通过申请批准使用海域使用权的用海项目的具体情形。

**（二）关于通过申请批准方式出让海域使用权的产权限制条件**

本目录对用海项目的产权限制条件做了细化规定，明确符合以下条件的三类公共设施、重大建设项目可以通过申请批准方式出让海域使用权：

1、产权归中央国家机关（含授权单位）、省、市和区级人民政府（含新区）的用海项目。产权归政府的公共设施、重大建设项目即可通过申请批准方式出让海域使用权，便于政府进行统筹管理，保障公共设施和重大建设项目尽可能服务广大群众。

2、社会投资、产权归经市政府确定的投资主体的用海项目。《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发〔2014〕60号）明确指出，“鼓励社会资本加大社会事业投资力度”，“支持社会资本参与重点领域建设”。市政府可以根据用海项目投资管理要求选取合适的经营模式和经营者，鼓励社会投资参与公共设施和重大建设项目建设，提高资源配置效率，社会投资、产权归经市政府确定的投资主体的用海项目采取申请批准方式取得海域使用权。

3、国家、省、市政府已确定特许（定）经营者的用海项目。《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第十五条规定“实施机构根据经审定的特许经营项目实施方案，应当通过招标、竞争性谈判等竞争方式选择特许经营者。特许经营项目建设运营标准和监管要求明确、有关领域市场竞争比较充分的，应当通过招标方式选择特许经营者。”鉴于确定特许经营者已有相对明确的程序，政府在已确定特许（定）经营主体后，无需再采取市场化方式而可以采取申请批准方式取得海域使用权。

通过申请批准方式出让海域使用权的用海项目属于公共设施、重大建设项目，与通过市场化招拍挂方式出让海域使用权的用海项目相比具有特殊性。本目录对用海项目除设置产权限制条件外，对其转让、出租、抵押的条件也进行了专门规定：

1、转让限制。《中华人民共和国海域使用管理法》第二十七条规定，因企业合并、分立或者与他人合资、合作经营，变更海域使用权人的，需经原批准用海的人民政府批准。海域使用权可以依法转让。《海域使用权管理规定》第三十九条规定，转让海域使用权的，应当经原批准用海的机关审批，第四十二条规定，海洋行政主管部门认为海域使用权不能出租的，海域使用权不得出租。本目录依据上述规定，对申请批准方式出让的海域使用权的转让、租赁进行限定，须经原批准机关批准才能转让、出租。

2、抵押权限制。债务人通过对债权人设定抵押，担保债务的实现，促进资金的流转。考虑到产权归中央国家机关（含授权单位）、省、市和区级人民政府（含新区）的用海项目其抵押的现实需求，目录明确此类用海项目海域使用权不得抵押。对于社会投资、产权归经市政府确定的投资主体以及国家、省、市政府已确定特许（定）经营者的用海项目，由于此类用海主体存在抵押贷款、获取资金等方面的需求，目录设置了有条件的转让规则，规定其转让须经市海洋主管部门审批后报市政府批准，担保金额不得超过出让合同价款及建筑物、构筑物等不动产的残值之和。

**（三）关于申请批准使用海域目录的用海类型**

我国目前还未出台国家层面的申请批准用海目录，但地方立法已有相关实践，浙江省于2017年制订《用海审批目录》，同时借鉴国家《划拨用地目录》的内容，并根据浙江省用海的实际情况有所新增。本目录则主要按照海洋行业标准《海域使用分类体系》（国海管字〔2008〕273号）中对于用海类型的区分，并结合用海实践及审批权限等综合情况，列举“渔业基础设施用海、工业用海、交通运输用海、旅游娱乐用海、海底工程用海、特殊用海、其他用海”等七个一个用海类型及若干二级具体用海类型。与《海域使用分类体系》相比，三种用海类型并未纳入目录中，主要包括：1.填海造地用海。根据《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）的规定，除国家重大战略项目外，全面停止新增围填海项目审批，国家重大战略项目按程序报国务院审批。2.排污倾倒用海。根据《海洋环境保护法》第五十五条规定：“任何单位未经国家海洋行政主管部门批准，不得向中华人民共和国管辖海域倾倒任何废弃物。需要倾倒废弃物的单位，必须向国家海洋行政主管部门提出书面申请，经国家海洋行政主管部门审查批准，发给许可证后，方可倾倒。”3.军事用海。根据《国务院关于国土资源部<报国务院批准的项目用海审批办法>的批复》（国函〔2018〕24号）的规定，国防建设项目用海需报国务院批准。

**（四）其他规定**

1、用途限制。依据《海域使用管理法》第二十八条的规定，海域使用权人不得擅自改变经批准的海域用途；确需改变的，应当在符合海洋功能区划的前提下，报原批准用海的人民政府批准。本目录明确规定使用权人不得擅自改变用途，由市海洋行政主管部门、市海洋综合执法机构依法履行监管职责，确保海域使用权人按规定用途行使。

2、法律、行政法规和国务院政策对涉及用海目录另有相关规定的，应当按其规定执行。

特此说明。

二零二零年八月