附件2

**关于《深圳市海域管理范围划定管理办法（征求意见稿）》的起草说明**

为规范海域管理，促进海域的合理使用，根据《深圳经济特区海域使用管理条例》（以下简称“《条例》”）等有关法律法规，结合我市海域资源管理的实际情况，组织起草了《深圳市海域管理范围划定管理办法（征求意见稿）》，(以下简称“《办法》”）。现将《办法》的起草情况及主要内容说明如下：

**一、《办法》制定的背景和必要性**

《深圳市海洋综合管理示范区建设实施方案（2016—2020年）》提出要创新完善海洋综合管理制度，优化海域使用管理机制，探索海域使用管理线制度，对不具排他性的用海行为通过划定管理线进行管理。中共深圳市委深圳市人民政府《关于勇当海洋强国尖兵加快建设全球海洋中心城市的决定》（深发［2018］11号）也提出要健全海域管理体制机制，探索海域使用管理线制度。2020年出台实施的《深圳经济特区海域使用管理条例》创设划定管理范围并在第四十一条明确无须办理海域使用权手续的特殊情形，包括：建设、维护公共航道和锚地；建设防波堤、挡潮闸等公共防灾减灾设施；市、区人民政府相关主管部门开展海洋生态保护修复活动；为重大项目和公共基础设施项目建设临时辅助性设施且在十二个月内自行拆除并恢复原状等四类用海行为。《条例》同时规定市海洋主管部门应当会同相关主管部门确定用海管理责任人，划定管理范围，签订管理协议，明确管理责任，管理范围划定的具体办法由市人民政府另行制定。因此，为落实国家海洋局、市委市政府文件精神，确保《条例》建立的项目用海划定管理范围制度得以实施，有必要通过制定相应的管理规范，进一步完善我市海域使用管理政策法规体系。

**二、主要事项说明**

**（一）关于《办法》的适用范围**

《办法》规定由本市行政区域内特定项目用海采取划定管理范围的方式进行管理。该条件的设置主要基于以下考虑：一是海域使用管理实行国家、省及地方三级审批，依法由省级以上政府审批的用海项目，地方立法无法对其审批管理作出规定，因此，划定管理范围的用海须是本市行政区域内市政府有审批权限的用海。二是，划定管理范围的项目用海主要是基于其用海活动的特殊性，主要包括两大类：一类是公益性用海，如建设和维护公共航道、锚地，建设防波堤、挡潮闸、海洋观测站（点）等公共防灾减灾设施，种植红树林、建设和维护人工鱼礁、岸线生态修复等生态修复工程等，用海主体即使不取得海域使用权也不会影响其用海活动，因此，此类用海申请办理海域使用权手续的意义不大；另一类是为重大项目和公共基础设施建设服务临时建设的辅助性设施，如施工围堰、引桥、临时栈道等有的使用时间很短但可能超过《海域使用管理法》里临时用海三个月的期限。此类用海很快会自行拆除并恢复原状，也没有必要专门办理海域使用权证，但需要明确相关单位的管理职责。《办法》作为《条例》的配套文件，依据《条例》将上述情形纳入可划定管理范围进行管理的用海项目范围。

**（二）关于划定管理范围的管理审批机制**

对特定项目用海采取划定海域管理范围的方式进行管理，无需申请办理海域使用权，是对海域使用管理模式的创新。与需要申请海域使用权的用海审批程序相比，《条例》对申请划定管理范围项目用海的审批机制做了原则规定，明确市海洋主管部门应当会同区政府（含新区管理机构，下同）及市政府相关主管部门确定项目用海管理责任人，划定管理范围，签订管理协议，明确管理责任。《办法》作为《条例》的配套文件，对划定管理范围的申请审批程序做了进一步细化。

《办法》第三条明确相关部门职责，规定市海洋主管部门统筹全市项目用海管理范围的划定和管理，并会同沿海区政府及市政府相关行政主管部门确定管理责任人。根据2019年《中共深圳市委机构编制委员会办公室关于市规划和自然资源局所属单位有关机构编制事项的通知》（深编办〔2019〕58 号），市规划和自然资源局派出机构（以下简称管理局）实行以市局为主、市区双重领导体制，列入区政府工作部门序列。实践中，各管理局承担了辖区内海域使用管理和保护等职责。为落实我市“强区放权”精神，提高行政效率，《办法》将一些具体的审批前置事项如管理范围的受理、审查以及签订管理协议等工作下放给管理局负责。具体划定管理范围的审批则按情形进行分类：属于本办法第二条第（一）至（三）项用海项目中涉及海洋工程新建、改建、扩建海上建筑物、构筑物及其附属设施的，以及其他确需报市政府批准的用海项目，由市海洋主管部门审核后报市政府审批。除此之外的划定管理范围申请，由市海洋主管部门审批。

**（三）关于划定管理范围的基本流程**

《办法》第六条到第十四条建立了申请划定管理范围的基本流程：

**1.海域使用论证。**海域使用论证的目的是论证用海必要性、选址、方式、面积、期限的合理性以及是否符合有关规划要求等内容。重大项目和公共基础设施项目申请海域使用权时主体项目已经进行海域使用论证，建设临时辅助性设施的周期短且辅助性设施很快拆除，重复进行海域使用论证意义不大；对已用海项目开展的维护用海活动不会改变原用海项目的用海方式、用海类型等，也无必要进行海域使用论证。除去上述情形之外，申请人都应当按照海域使用论证技术导则等规定进行海域使用论证。而国家和省对开展海洋生态保护修复活动是否进行海域使用论证另有规定，按照相关规定执行。

**2.申请。**《条例》第四十一条仅规定由市海洋主管部门会同沿海区政府及市政府相关行政主管部门确定管理责任人，而未明确划定管理范围项目用海的申请主体。《办法》在第三条做了细化，市海洋主管部门应当会同沿海区政府及市政府相关行政主管部门确定管理责任人，并在第六条和第八条专门明确规定由管理责任人作为用海申请人，向用海项目所在地管理局提出划定海域使用管理范围的申请，提交相应材料。

**3.审查。**《办法》第九条明确管理局对划定海域管理范围的申请进行审查。为保证海域使用管理范围划定的科学和合理性，设置审查内容包括：海域使用管理范围是否符合规划的要求、海洋生态红线保护的要求以及海岸线保护的要求；存在利益相关者的，需审查利益解决方案或协议的可行性。审查通过的用海申请，由管理局出具用海审查意见；审查未通过的，由派出机构书面告知申请人并说明理由。

**4.公示。**管理局审查通过后，将拟划定管理范围的海域位置、面积、用途、范围等信息在市海洋行政主管部门官方网站或市级报纸上进行公示。

**5.审批。**公示期满后，管理局将海域管理范围的申请、审查材料报市海洋行政主管部门进行审核。按分类审批的原则，分别由市海洋部门或市政府审批。

**6.签订管理协议。**划定管理范围申请经批准同意后，由管理局作出项目用海批复，申请人依法缴纳海域使用金后，由管理局与申请人签订管理协议。《办法》第十四条对管理协议的内容也进行了明确。

**（四）关于海洋生态环保要求**

按照《海域使用管理法》以及《海洋环境保护法》的规定，使用海域都必须开展海域使用论证以及海洋环境影响评价。《条例》第九条对海洋生态环境保护提出了原则性要求，规定“海域使用及其监督管理应当严格遵守国土空间规划关于海洋生态环境保护和海域使用管理的相关要求”。此外，《条例》在第二十九条规定海域使用论证应当重点论证对海域生态环境可能造成的影响以及相应的对策和建议，第四十四条、第四十五条规定海洋工程和海岸工程建设单位应当编制环境影响报告，提出相应的生态环境保护措施。鉴于海域使用论证以及海洋环境影响评价报告中对项目用海的环境保护内容具有明确要求，因此《办法》未就海洋生态环境保护要求另作规定，而是在第五条第一款进行原则性规定：“划定管理范围的海域应当严格遵守海洋生态保护的要求”。此外，鉴于《条例》第八十一条对用海期限届满未退还海域并恢复海域原状的已作出明确处理，即“没收违法所得，比照合法使用海域应当缴纳的海域使用金处十倍罚款”，可参照执行，《办法》第十七条第二款针对为重大项目和公共基础设施建设项目建设临时辅助性设施且在十二个月内自行拆除并恢复原状的用海行为，重申了期限届满后原管理责任人应当拆除造成海洋环境污染、影响船舶航行和作业安全或者影响其他用海项目的用海设施和构筑物，并恢复海域原状。

**（五）关于划定管理范围的管理期限**

《海域使用管理法》区别各行业用海的不同情况和要求，兼顾不同情况的投资和预期收益，并参照各类土地利用年限、矿权存续年限等的规定对海域使用权最高年限做了不同的规定。为加强管理范围内海域的管理，《办法》第十一条也对划定管理范围的海域设置了管理期限。同时，办法第十七条对申请续期的情形以及管理期限届满后的处理方式进行了规定，且相关内容也会在管理协议中明确。

**（六）关于缴纳海域使用金**

国家实行海域有偿使用制度，单位和个人使用海域，应当按照规定缴纳海域使用金。对此，《办法》第十五条也明确规定管理责任人应当按照国家海域使用金缴纳标准缴纳海域使用金。同时，《海域使用管理法》也从有利于海上防卫、管理和公益事业的发展等全局出发，对一些非经营性、公益性用海项目做了减免海域使用金的规定。相应的，《办法》规定，符合减缴或者免缴海域使用金用海情形的，参照相关规定执行。

**（七）关于管理范围变更、调整的规定**

《办法》第十六条对管理范围的变更、调整做了专门的规定。首先，鉴于划定管理范围的用海项目除第二条第（四）项规定的用海情形外都是公益性用海，为保障海域资源使用的公益属性，《办法》第五条规定，划定管理范围的项目用海，不得改变海域用途和项目性质。其次，考虑到用海实践的需要可能存在确实需要调整或变更管理范围的情形，管理责任人应当向管理局申请办理变更或调整手续，并需经原批准机关的同意。调整管理范围后仅使用原界址图内部分海域的，与管理局签订补充协议。变更管理责任人、管理内容或管理要求的，报请原批准机关同意后重新签订管理协议。调整管理范围后仅使用原界址图内部分海域和变更管理责任人、管理内容或管理要求这两种情形不需要再进行海域使用论证。

**（八）关于解除管理协议的情形及其处理方式**

在划定管理范围后需解除管理协议的情形，主要包括以下几类：一是协议到期后未申请续期、申请续期时审批不通过，都属于应该解除管理协议的情形；二是管理责任人在管理期限内，主动申请终止管理协议，不再使用管理范围海域的；三是出现管理范围海域因公共利益或国家安全需要改变海域用途、被占用或被上级用海审批机关批作其他海域用途等需提前收回的情形。上述情形下，都应当撤销海域管理范围并与管理责任人解除管理协议。管理协议本身约定不续期且管理期限届满的，管理协议自动解除。管理协议解除后申请人须无条件退出相应海域，有关海上建（构）筑物废弃后的处置应当在管理协议中进行明确规定。

**（九）关于监督管理**

为确保划定管理范围制度的贯彻执行，《办法》设置了一系列监督管理的措施。除第十九条规定了市海洋行政主管部门、市海洋综合执法机构的职责外，还在第二十条要求管理责任人应按照管理协议对划定管理范围的海域进行管理，并设置了强制性条款，对于违反有关法律法规的规定使用管理范围内海域的，按相关法律法规的规定处理；构成犯罪的，依法追究刑事责任，以加强对海域管理范围的监督管理。

专此说明。

二零二一年一月