《深圳市填海项目海域使用权转换国有建设用地使用权管理规定》起草说明

为加强对我市填海项目的管理，明确填海项目海域使用权与国有建设用地使用权的转换机制，完善填海项目海域使用权转为国有建设用地使用权的登记工作，根据《中华人民共和国海域使用管理法》（以下简称《海域法》）、《深圳经济特区海域使用管理条例》（以下简称《海域条例》），结合不动产登记相关法律法规规定，起草制定了《深圳市填海项目海域使用权转换国有建设用地使用权管理规定》（以下简称《规定》），现将有关情况说明如下：

一、背景及必要性

《海域法》第三十二条规定“填海造地竣工后形成的土地，属于国家所有。海域使用权人应当自填海项目竣工之日起三个月内，凭海域使用权证书，向县级以上人民政府土地行政主管部门提出土地登记申请，由县级以上人民政府登记造册，换发国有土地使用权证书，确认土地使用权。”《海域条例》第四十条规定“依法取得海域使用权的围填海项目，项目竣工验收后，海域使用权人可以凭海域使用权属证书、海域使用权出让合同、项目竣工海域使用验收合格文件等材料，向不动产登记机构申请办理国有建设用地使用权登记，按照批准围填海时确定的使用功能换发国有建设用地使用权属证书。土地进行开发建设前，土地使用权人应当按照国有土地管理相关规定缴纳地价并与规划资源部门签订国有建设用地使用权出让合同。具体办法由市人民政府制定。自国有建设用地使用权登记之日起，相应的海域使用权同时灭失。”

从海陆统筹角度，有必要对海域使用权和土地使用权转换进一步衔接。首先，海域使用权审批时由于用地规划功能指标尚未完全明确或填海成陆后规划功能调整等因素，可能存在规划用地功能与批准围填海时确定的使用功能不相符情况，从而导致后续海域使用权转换土地使用权程序难以操作。其次，填海成陆的建设用地若属于土地管理法律法规规定的、应该招拍挂出让的经营性用地，如直接将海域使用权证换发土地使用权证，则与现行土地管理制度不符。最后，按照《海域条例》要求，有必要明确围填海项目竣工验收后海域使用权与国有建设用地的转换机制，制定填海形成土地后办理国有建设用地使用权登记的具体实施规则，将《海域条例》建立的海域使用权与土地使用权转换机制落到实处。

二、主要内容说明

**（一）关于《规定》的适用范围**

《海域法》明确单位和个人使用海域必须依法取得海域使用权。《海域使用权管理规定》明确海域使用申请经批准后，由审核机关作出项目用海批复，申请人按项目用海批复要求办理海域使用权登记，领取海域使用权证书。因此，本《规定》将海域申请人取得用海批复的日期作为节点，规定适用范围为在本市行政区域内依法取得用海批复的填海项目形成土地后转换国有建设用地使用权的方才适用《规定》。深汕特别合作区可参照执行。

1. **关于竣工验收**

《海域条例》第五十七条明确规定海洋工程可以根据项目实际情况进行分期验收。为尽快实现填海项目由海域转变为陆域，便于原海域使用权人办理国有建设用地使用权登记，开展陆域的开发利用，《规定》按照《海域条例》精神，明确规定填海项目可以根据实际情况采取分期验收、进行分块登记，即“成熟一块、验收一块、登记一块”。

**（三）关于土地处置协议**

考虑到实际操作中，在填海项目竣工验收后海域使用权人申请办理国有建设用地使用权首次登记时，存在填海形成土地的用地规划功能尚未确定或因规划功能调整首次登记时的用地功能与批准围填海时确定的使用功能不一致的情况。上述情形下如不提前对建设用地使用权人的权利进行限制就办理首次登记，可能会导致按不同的用地规划功能进行分类处置的机制无法实施，影响填海成陆乃至整个片区的开发利用。为此，《规定》明确要求签订土地处置协议，土地处置协议在不违反法律强制性规定的情况下，由当事人协商一致对填海形成土地后的权利主体、首次登记的权利限制等事项进行提前约定。土地处置协议约定权利人不得转让、抵押、出租等权利限制的，不动产登记机构根据土地处置协议的约定在不动产登记簿及证书明确记载权利限制事项。节点设置上，由原海域使用权人在申请办理国有建设用地使用权登记前与我局派出机构签订。

**（四）关于国有建设用地使用权首次登记**

《深圳经济特区房地产登记条例》第二十九条规定，申请土地使用权首次登记应当提交登记申请书、身份证明、土地权属证明（第3点规定，以其他合法形式取得土地使用权的，应当提交有关证明文件）等材料，以及登记机构认可的测量机构出具的实地测绘结果报告书等材料。《海域条例》第四十条明确，填海项目竣工验收后，海域使用权人可以凭海域使用权属证书、海域使用权出让合同、项目竣工海域使用验收合格文件等材料，向不动产登记机构申请办理国有建设用地使用权登记。因此，《规定》第九条要求，申请办理国有建设用地使用权首次登记需提交登记申请表、申请人的身份证明材料、填海项目竣工验收合格证明文件、测量机构的实地测绘结果报告、土地处置协议以及法律法规要求提供的其他材料等。

进行国有建设用地使用权首次登记时，不动产权登记簿及不动产权利证书仅记载权利人、用地面积、界址点坐标以及根据土地处置协议约定记载权利限制等事项。

**（五）关于规划功能确认**

由于产业政策、规划调整等因素，可能存在填海项目形成土地的相关规划用地功能与填海项目审批时所规定的用地功能不一致的情形。规划尚不明确或规划的用地功能不一致的情况下，海域使用权换发国有土地使用权在程序上将无法操作。因此，在《规定》第十条中明确规定进行用地规划功能确认。首先，由派出机构开展规划研究、确定规划指标等内容，待法定图则确定后，再按照规划确定的用地功能实施分类处置。国家对机场、港口等规划管理另有规定的从其规定。其次，程序上由派出机构核实确认用地功能后拟定用地处置方案，报市规划和自然资源部门汇总后，由市规划和自然资源部门依程序报请市政府批准。

**（六）关于用地分类处置**

一是，规划用地功能与批准围填海时确定的使用功能相符的部分，国有建设用地使用权人按规定申请办理规划审批、缴交地价、签订国有建设用地使用权出让合同后，申请办理不动产权变更登记。填海形成土地的功能分类、不同功能类别用地的处置方式、相关登记要求等应当在国有建设用地使用权出让合同中进行明确约定。

二是，填海形成的土地规划为其他功能的部分，国有建设用地使用权人与辖区城市更新和土地整备部门签订土地整备补偿协议，按照填海造地成本给予补偿。补偿完成后国有建设用地使用权人与辖区城市更新和土地整备部门签订土地移交协议，将相关用地移交政府,并按规定向不动产登记机构申请办理不动产权变更或注销登记后按照我市土地储备管理的相关规定办理入库和分类移交手续。

特此说明。

二零二一年七月