浅议凭《海域使用权证书》实施基本建设管理
——以乐清市为例

伍善庆 高 毅 伍锦姑 臧玲玲

海域使用权在《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）中被列入用益物权，与土地使用权具有同等的法律权利。长期以来，由于对海域使用权法律地位和作用的认识不足，不仅导致了在《海域使用权证书》确定范围上的建（构）筑物领不到房屋产权权属证书，也导致了这部分建（构）筑物的建设工程管理缺位，存在着很大的安全隐患和无序无度建设及建设配套费流失等现象。我国是一个海洋资源丰富和海洋经济发展较快的国家，海洋经济在国民生产总值中的比重每年都呈上升趋势，但在海洋经济发展过程中出现的问题和矛盾也日益增多。如，填海建设项目的《海域使用权证书》换发不了国有土地使用权证，《海域使用权证书》确定范围上的建(构)筑物没有纳入基本建设管理范畴进行管理，用海项目上的建（构）筑物领不到房屋产权证等。这些问题的解决程度，都将直接关系到当地海洋经济发展以及贯彻落实《物权法》和《中华人民共和国海域使用管理法》（以下简称《海域法》）的工作力度。

以乐清市为例，经过深入调查研究，笔者认为，要解决当前用海建设中的管理问题，应做好三个方面的协调处理工作：一是填海方式用海建设项目的《海域使用权证书》换发国有土地使用权证，二是凭《海域使用权证书》实施基本建设管理，三是依据《海域使用权证书》进行房屋产权登记。

乐清市总体情况

乐清市东临乐清湾，与玉环、洞头两县隔海相望，南隔瓯江口海域与温州市区相望，西、北、东北分别与永嘉县、台州市黄岩区、温岭市接壤。全市陆地面积 1174 平方千米，海域面积 270 平方千米；市域界线内海岛 8.5 个，其中无居民海岛 5.5 个，有居民海岛 3 个；另有飞地岛 10 个；海岸线总长约 193.3 千米，其中陆地海岸线长 157.2 千米，海岛岸线长 36.1 千米。

自 1997 年成立乐清市海洋管理局以来，乐清市的海域使用纳入了政府管理的范围，特别是 2002 年 1 月 1 日《海域法》实施后，海洋管理工作和海洋经济发展更是进入了一个新阶段，紧抓海洋环保和海域使用两条主线，认真执行国家海洋法律、法规和政策，严格执行海洋管理“三项基本制度”（即海洋功能区划制度、海域使用许可制度、海域有偿使用制度）。2010 年全市海洋经济产值 181.34 亿元，十年间增长了近 11 倍；海洋经济增加值 85.32 亿元，在全市国民生产总值的比例已由 2001 年的 10.46% 上升到 2010 年的 16.88%，海洋经济已成为乐清市新的经济增长点。

《海域法》第三条规定：单位和个人使用海域，必须依法取得海域使用权。依照法律规定，单位和个人取得海域使用权有三种方式，即向海洋行政主管部门申请取得、通过招标方式取得和通过拍卖方式取得。乐清市的海域使用权取得方式均为申请审批。据调查统计，截至 2010 年 6 月底，用海方式有填海的建设项目用海 46 宗，在《海域使用权证书》确权范围上搞建筑物、构筑物建设的用海企业 48 家，而这些建（构）筑物都没有经过规划审批和竣工验收，也没有取得房屋产权证，在权益方面得不到法律保障；由于没有纳入基本建设管理，还存在着安全质量问题；另外，在银行贷款抵押额度方面也不如国有土地使用权，抵押数额差距较大，用海单位反映强烈。

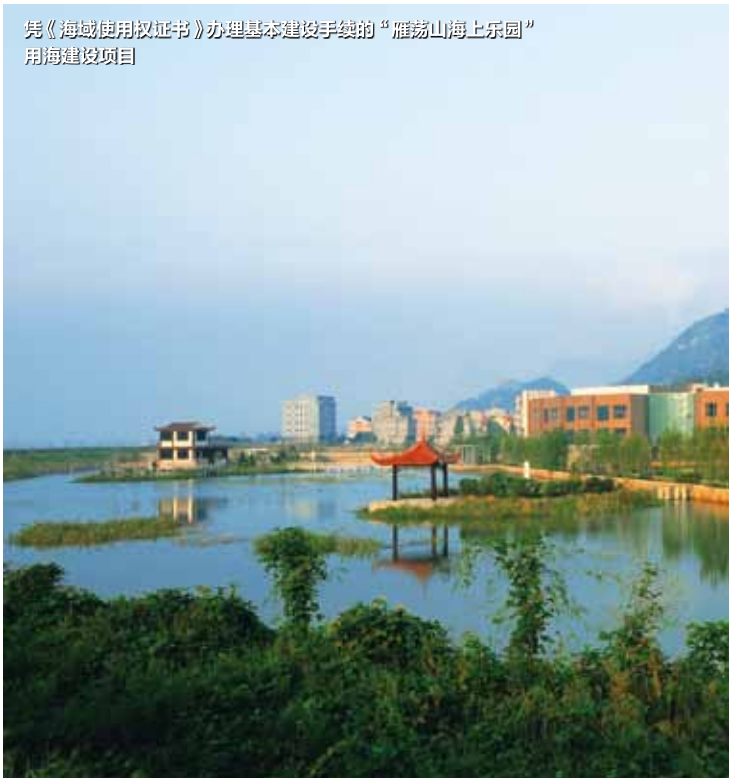
有关《海域使用权证书》换发国有土地使用权证的探讨

我国的土地资源短缺，工业用地供需矛盾突出，利用海域资源搞基本建设是沿海地区有效拓展用地发展空间的途径之一。但由于目前乐清市对《海域使用权证书》换发国有土地使用权证的衔接没有明确意见，一直以来，这一问题成了发展海洋经济的一道障碍和难题。尽管《海域法》对《海域使用权证书》换发国有土地使用权证作了规定，但国土部门对此一直存有不同说法，如，认为填海项目竣工验收后应该按照现行土地管理法律法规的规定，即先收回海域使用权，再进行招拍挂，方可取得国有土地使用权。而这种做法不仅损害了原海域使用权人的权益，也不符合《物权法》对海域使用权依法受法律保护的规定。

我国《海域法》第三十二条第二款规定："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。"此条规定了县级以上人民政府土地行政主管部门接到原海域使用权人要求进行土地登记的申请后，按照《中华人民共和国土地管理法》规定的土地审批权限，报有批准权的县级以上人民政府进行登记造册，将海域使用权换为国有土地使用权证；在换发过程中不应附加任何灭失原使用权人权利的条件，通俗一点讲，只是管理机关行政管理权力的转移变更，原使用权人的权益不应发生变更。

《物权法》第一百二十二条规定："依法取得的海域使用权受法律保护"。纵观我国现行有关法律、法规，《海域使用权证书》与土地使用权证的法律地位是同等的，即同是管理国土资源的一种权属证书；且通过填海形成的土地不受现有土地指标控制，也没有纳入土地指标管理的范畴，现有土地管理的法律法规对此也没有作明确的禁止规定。因此，直接将《海域使用权证书》换发成国有土地使用权证是可行的，也是法律规定的要求，只需将其中的换发流程进行明确和规范，就可在实际工作中操作了。

据笔者了解，我国许多地方政府对《海域使用权证书》换发国有土地使用权证的问题都出台了相关规定，有的制定地方性法规加以解决，有的下发文件加以完善。在众多解决这个问题的做法中，海南省政府出台的政策很值得乐清市借鉴。海南省人民政府在给该省国土环境资源厅《关于海域使用权证换发国有土地使用权证有关问题的批复》中规定："1、政府通过招标拍卖方式出让海域使用权，…填海形成的土地可直接换发国有土地使用权证书，…海域取得成本和填海成本视为缴纳土地出让金，不再收取土地出让金。2、政府组织实施填海项目形成的土地，应由政府土地储备机构实行收购，按规划直接认定为建设用地，以招拍挂方式出让土地使用权。3、基础设施和工业等产业项目因项目需要获得批准的海域使用权，项目业主填海形成的土地可根据企业要求，按两种情况处理：一是按划拨土地办理换证手续，办理手续时不缴纳土地出让金，但是今后转让土地使用权或改变土地用途时则要补缴土地出让金。二是按协议出让土地办理换证手续，并缴纳土地出让金，出让金按市场评估地价扣除海域使用金和实际投入的填海成本计算。4、在《海域使用管理法》和《海南省实施<中华人民共


凭《海域使用权证书》办理基本建设手续的"雁荡山海上乐园"用海建设项目

和国海域使用管理法>办法》颁布实施前已获政府批准取得海域使用权的基础设施和产业建设项目形成的土地，按原批准条件以协议出让方式办理换证手续，并缴纳土地出让金。出让金按验收土地当地的基准地价扣除海域使用金和实际投入的填海成本计算。”海南省的规定对乐清市做好填海项目《海域使用权证书》换发国有土地使用权证提供了很好的政策参考依据。

对海上建筑物、构筑物进行房产登记的有关问题探讨

随着海洋经济发展多元化，现有的用海方式也呈现多样性，除围填海项目上有建(构)筑物外，旅游、娱乐等非围填海用海项目上也有海上建(构)筑物。由于海上建设建(构)筑物和海域管理工作起步至目前还只有十余年，以致对于海上建(构)筑物的管理没有陆地管理那样规范有序，出现了对用海项目基本建设管理的缺位。这不仅存在很大的安全隐患，也导致用海单位(人)的用海权益由于不能进行房屋产权登记而得不到完全的法律保障。

目前乐清市房产管理部门对房屋产权登记发证的主要依据是土地使用权证和规划建设部门的建设工程规划许可证、建筑工程施工许可证等相关文件及房屋竣工验收资料(包括消防验收和环保“三同时”验收等)，而对于在《海域使用权证书》确权范围上的房屋等建(构)筑物的房产登记还是一片空白，这与《物权法》将海域使用权列为用益物权的立法精神不符。我国的国土面积由陆地国土和海洋国土两大部分组成，分别由《土地管理法》和《海域法》对其进行国土资源的空间管理；土地使用权和海域使用权应属同一等级的权属管理，具有同等的法律地位，《物权法》中将海域使用权列入用益物权，更是明确了这种同等法律地位的关系。对用海项目上的建(构)筑物进行房屋产权登记是贯彻《物权法》、维护用海单位(人)合法权益的亟须解决的问题。

凭《海域使用权证书》实行基本建设管理的建议

加强对利用海域资源进行基本建设的管理，维护依法取得《海域使用权证书》用海人的合法权益，对于贯彻《物权法》，推动海洋经济发展，维护社会和谐稳定，都具有十分重要的积极意义。为将用海项目上的建(构)筑物纳入基本建设管理范畴，并进行房屋产权登记，提出如下建议。

规划建设和沿海镇(乡)要将沿海开发建设纳入城市总体规划和乡镇规划编制范围，依据海洋功能区划做好相关规划编制工作，为科学管理海上基本建设项目奠定规划基础。

明确职责、做好用海基本建设项目管理。利用海域资源实施区域建设用海进行临港工业、旅游娱乐、城镇建设等涉及房屋建设的基本建设是缓解土地供需矛盾的重要途径，能有效拓展经济发展空间，有关部门应以科学发展观为统领，深入研究现有法律、法规和政策，切实转变观念，积极探索对用海基本建设项目的管理。用海基本建设项目管理涉及部门的主要职责有：发改部门负责对用海基本建设项目的审批、核准或备案；经贸部门负责对技术改造项目用海基本建设项目的立项或备案；海洋部门负责对用海基本建设项目的功能区划符合性进行审查，海岸或海洋工程环评的审核或核准，与上级主管部门对接做好海域使用论证评审和出具用海预审意见，受理用海申请并上报有审批权的人民政府审批，协助办理用海许可和填海项目竣工海域使用验收管

理等手续；规划建设部门负责对用海基本建设项目规划选址、建设用地（海）规划许可证、建设工程规划许可证和建设工程施工许可证及竣工验收手续的办理；环保部门负责对用海基本建设项目海岸工程环评的审批；消防部门负责对用海基本建设项目的消防设计审查和消防验收等手续；房产管理部门负责对用海基本建设项目的房屋产权登记等手续，其他涉海管理部门根据职能，依法依规办理相关手续。

规范用海基本建设项目的审批流程。用海基本建设项目的审批流程原则上应按下列步骤办理：用海基本建设项目由项目建设单位（业主）提出建设申请，发改（或经贸）部门负责对用海基本建设项目建设书（报告）进行受理审批或备案，并视项目情况向相关部门发函联系、征求意见；海洋部门对用海项目海洋功能区划符合性进行审查，规划建设部门进行规划选址（划定红线）；海洋、环保部门根据项目建设类型分类按海岸工程或海洋工程环境影响评价进行审批、核准；海洋部门与上级主管部门对接协助做好海域使用论证专家评审和出具用海预审意见手续；规划建设部门出具用海规划选址意见书和设计审查意见，消防部门出具消防设计审查意见；发改部门（或经贸部门）对项目进行初步设计和可行性研究批准、核准或备案，并下达年度投资计划文件；海洋部门受理用海申请，并上报有审批权的人民政府审批，协助办理用海许可和核发《海域使用权证书》手续；规划建设部门依据《海域使用权证书》办理建设用地（海）规划许可证、建设工程规划许可证和建设工程施工许可证；海洋部门协助做好对填海项目竣工海域使用的竣工验收工作；规划建设部门组织发改、海洋、环保、消防（也可单独验收）等相关部门进行用海项目建设工程竣工验收，形成竣工验收文件；房产管理部门根据竣工验收文件和《海域使用权证书》等相关证明材料办理房屋产权登记手续。

探索海域使用权的取得方式。目前的海域使用权取得有申请与审批、招、拍、挂等方式，而在实践中，仅以这几种方式取得海域使用权还不能完全适应市场对用海的需求。主要原因有：采用申请与审批方式取得海域使用权，不能体现国家海域资源利益的最大化，容易导致国有资源性资产流失；采用招、拍、挂等方式取得海域使用权，需由海洋部门做好项目包装，制订招、拍、挂方案，而招、拍、挂前的海域论证、环评和海域审批过程较为繁琐，在实践中效率不高，也难以操作。为防止海域国有资源性资产流失，又利于招商引资、提高项目审批效率，建议由政府开发建设管理单位或政府授权指定的单位，采用海域使用申请权的招、拍、挂方式引入用海企业和项目，通过市场竞争机制，确定用海申请人，再按照申请与审批的方式办理用海项目基本建设审批手续。

完善用海项目基本建设办理《房屋产权证》后的抵押、转让和注销手续。根据国家海洋局《海域使用权管理规定》第四十条第三款：“海域使用权转让时，其固定附属用海设施随之转让。固定附属用海设施转让时，其使用范围内的海域使用权随之转让。”和省政府办公厅《关于开展海域使用权抵押贷款工作的意见》第三条第三款：“以海域使用抵押的，该海域上的建筑物、构筑物一并评估抵押；以海域上建筑物、构筑物抵押的，该海域的海域使用权一并评估抵押”的文件精神，依据《海域使用权证书》办理《房屋产权证》后的有关抵押、转让、注销手续建议如下：《海域使用权证书》抵押时《房屋产权证》一并抵押，《房屋产权证》抵押时《海域使用证书》一并抵押；海域使用权或海上建（构）筑物转让，先办理海域使用权转让手续，凭海域使用权转让手续办理房屋产权变更登记手续；海域使用权注销，房屋产权证随之注销。

21 世纪是海洋的世纪，随着科学技术的提高和海洋经济的深入发展，用海基本建设项目将日益增多。为科学合理利用海洋资源发展海洋经济，扎实有效解决海洋经济发展和海域使用管理过程中的突出问题和矛盾，依据《海域使用权证书》实施基本建设管理不失为一行之有效的方法。它不仅能防范用海过程中的安全问题，建立有序、规范的用海基本建设秩序，更是贯彻《物权法》和《海域法》促进海洋经济健康、有序、可持续发展的需要。