陆海统筹背景下浙江省填海造地与土地管理制度衔接问题与对策探析

冯振洲[1,2],王鹏[1,2],王子豪[1,2],陈冲[1,2],吕兑安[2,3],张灿[1,2],葛灵斌[4]

(1.浙江省海洋科学院 杭州 310000;2.自然资源部海洋空间资源管理技术重点实验室 杭州 310000;
3.自然资源部第二海洋研究所 杭州 310012;4.台州市海域使用监管中心 台州 318000)

摘要:填海造地项目海域管理和土地管理衔接不充分问题由来已久,已成为海洋管理中的痛点和难点。文章对浙江省在填海造地项目换发土地使用权证书、规划与用途管制、使用金征收等方面的衔接制度和实践经验开展梳理分析、调查研究,剖析存在的问题,提出管理建议。研究表明,填海造地与土地管理衔接的主要问题为:换发土地使用权证书所需土地管理指标配套不足;海域和土地权属价值不一致;规划、用途管制衔接不充分;使用金征收标准不统一。为规范填海造地与土地管理的衔接,提出建议:统筹陆海规划和用途管制;建立填海项目指标(计划)管理制度;探索海域使用权价值实现形式;完善海域和土地使用金衔接制度;推进海域土地使用权联合招拍挂出让。本研究可为相关政策制定提供参考。

关键词:陆海统筹;填海造地;海域管理;土地管理

中图分类号:F301.2;P748 **文献标志码:**A **文章编号:**1005-9857(2023)04-0116-06

The Problems and Countermeasures on the Connection Between Sea Reclamation and Land Management in Zhejiang Under the Background of Land-sea Coordination

FENG Zhenzhou[1,2], WANG Peng[1,2], WANG Zihao[1,2], CHEN Chong[1,2], LYU Duian[2,3], ZHANG Can[1,2], GE Lingbin[4]

(1.Marine Academy of Zhejiang Province, Hangzhou 310000, China; 2.Key Laboratory of Ocean Space Resource Management Technology, MNR, Hangzhou 310000, China; 3.Second Institute of Oceanography, MNR, Hangzhou 310012, China; 4.Sea Area Use Regulatory Center of Taizhou, Taizhou 318000, China)

Abstract: The problem of inadequate connection between sea area management and land management related to sea reclamation projects has long been a sore point in marine management. In this study, the system and practical experience of sea reclamation projects management in Zhejiang Province on replacing sea area use right certificate to land use right certificate, planning and use control, use fee collection were sorted out, investigated and researched, the existing problems were analyzed, management suggestions were put forward. This study showed that

收稿日期:2022-08-21;**修订日期:**2023-02-12

基金项目:自然资源部第二海洋研究所基本科研业务费专项资金资助项目(JG2110).

作者简介:冯振洲,工程师,硕士,研究方向为海洋综合管理和海洋生态

the main problems in the connection between sea reclamation and land management were as follows: ① the land management indicators required for the replace of land use right certificates were insufficient; ② the use right value of the sea area and land were inconsistent; ③ planning and use control were not sufficiently connected; ④ the use fee collection standards were not unified. To standardize the connection between sea reclamation and land management, the following suggestions were put forward: ① coordinate land and sea planning and use control; ② establish the management system of sea reclamation project indicator (plan); ③ explore the value realization form of sea area use right; ④ improve the connection of sea area use fee and land use fee; ⑤ promote joint auction of sea area use right and land use right. This study can provide reference for the formulation of relevant policies.

Keywords: Land-sea coordination, Sea reclamation, Sea area management, Land management

0　引言

填海造地是海洋空间资源开发利用的重要方式，为沿海城市的经济社会发展提供宝贵空间，有效缓解人地紧张的局面[1-2]。自 2018 年以来，为加强滨海湿地保护，国家严格管控围填海活动，新增围填海大幅减少。但存量围填海项目与围填海历史遗留问题区域规模仍较大，填海造地项目（以下简称填海项目）管理仍是现阶段海洋管理的重要部分。

填海造地空间的自然属性经历从海洋到陆地的转变，涉及海域管理与土地管理的交叉与衔接，是陆海统筹管理的重要区域[3]。但多年来，填海造地与土地管理制度衔接并不充分，主要表现为：①海域使用权证书换发土地使用权证书程序衔接不充分；②规划和用途管制衔接不充分；③使用金征收衔接不充分[4-6]。各地在填海造地与土地管理制度衔接中所制定的政策制度和管理实践也不尽相同[7-8]。

本研究以浙江省为例，聚焦管理衔接不充分环节，梳理填海造地与土地管理衔接相关制度，调研各级管理实际，总结经验，分析问题，提出意见建议，以期为规范填海造地与土地管理制度衔接、加强陆海统筹管理提供参考。

1　浙江省填海造地与土地管理制度衔接实践与问题

1.1　换发土地使用权证书

按照不动产登记相关规定，目前浙江省海域使用权和土地使用权均发放不动产权证书，在“权利类型”一栏区分海域使用权和土地使用权。为便于理解，本研究以海域使用权证书和土地使用权证书表示不同权利类型的不动产权证书。

1.1.1　换发土地使用权证书程序

关于填海项目海域使用权证书换发土地使用权证书程序，国家法律作出原则性规定。《中华人民共和国海域使用管理法》（以下简称《海域法》）规定海域使用权人应当自填海项目竣工之日起 3 个月内，凭海域使用权证书提出土地登记申请，换发土地使用权证书。

浙江省在《浙江省海域使用管理条例》（2013 年 3 月 1 日起施行，以下简称《条例》）和《浙江省人民政府办公厅关于做好填海项目土地使用权登记发证工作的通知》（浙政办函〔2013〕64 号，以下简称《通知》）中，对换发土地使用权证书程序做出具体的安排（图 1）。

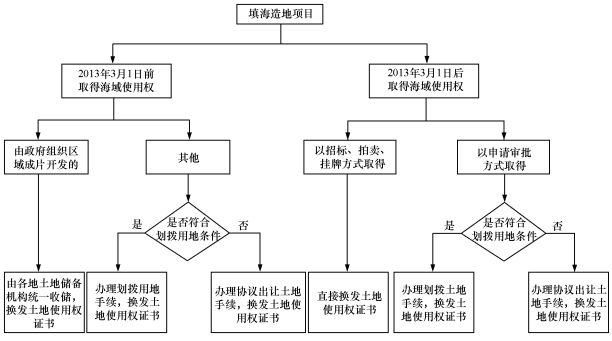

图 1　浙江省填海造地项目换发土地使用权证书程序

Fig.1 Procedures of land use right certificates replacement for sea reclamation projects in Zhejiang

2013 年 3 月 1 日前(《条例》施行前)已取得海域使用权的填海项目按《通知》执行换发土地使用权证书的程序:符合划拨用地条件的,办理划拨用地手续,换发土地使用权证书;不符合划拨用地条件的,以协议方式办理有偿用地手续,换发土地使用权证书;由政府组织的区域成片开发并已取得海域使用权的填海项目,由各地土地储备机构统一收储,确认为政府储备土地使用权,换发土地使用权证书。2013 年 3 月 1 日后(《条例》施行后)取得海域使用权的填海项目按《条例》第三十六条执行换发土地使用权证书程序:以招标、拍卖、挂牌方式取得海域使用权的填海项目,海域使用权人凭相关材料提出土地登记申请,换发土地使用权证书;以申请审批方式取得海域使用权的填海项目,土地用途符合划拨用地目录的,海域使用权人凭相关材料提出土地登记申请,办理划拨土地手续,换发土地使用权证书;以申请审批方式取得海域使用权的填海项目,土地用途属于协议出让土地范围的,海域使用权人凭相关材料提出土地登记申请,办理协议出让土地手续,换发土地使用权证书。

1.1.2 换发土地使用权证书

在调研过程中,各地反馈已有不少填海项目按以上规定换发土地使用权证书,换发土地使用权证书的制度安排总体上切实可行、实践有效。但部分县(市、区)在实际操作中受规划衔接、建设用地规模、换证成本等因素影响,存在填海项目换证意愿不高、程序不够规范、换证率不高等情况。

1.1.2.1 土地管理指标

建设用地规模和新增建设用地指标是土地管理中的 2 个重要约束性指标[9],二者通过综合分析规划范围内的自然地理、社会环境、建设时序等多种因素确定。建设用地规模是规划期间建设用地总规模的上限,新增建设用地指标是一定时期内新增建设用地数量的最高限额。浙江省地少人多,经济较为发达,建设用地规模和新增建设用地指标长期处于紧张状态[10]。调研发现,各地均存在填海项目换发土地使用权证书时需占用建设用地规模和新增建设用地指标的情况,而这 2 个指标值设定时未充分考虑通过填海造地方式取得的土地。在实践中,地方政府建设用地规模和新增建设用地指标优先用于保障原陆域范围内建设用地需求,填海项目换证所需空间指标得不到充分保障,导致填海项目换证率不高。此外,部分地方政府主导的填海项目竣工验收后,因土地管理条线要对收储后土地进行闲置率考核,因此土地储备中心为规避土地闲置不愿意一次性收储,往往根据实际项目引进情况分批收储,这也是换证率不高的因素。

1.1.2.2 权属证书期限与权益

因为海域管理和土地管理中对海域使用权和土地使用权最高期限的规定不同,在换证过程中涉及海域使用期限和土地使用期限衔接的问题。在这方面,浙江省有明确的规定,《条例》第三十七条规定填海形成土地的使用权期限为海域使用权期限的剩余期限;剩余期限超过法律、法规规定的土地使用权最高期限的,填海形成土地的使用权期限按照法律、法规规定的最高期限确定。

海域使用权与土地使用权同属用益物权,但海域使用权享有的权益与土地使用权存在差异[11]。填海项目地面上的建(构)筑物资产价值较高,但这些建(构)筑物的所有权登记程序还不规范,目前还较少完成所有权登记。海域使用权与建(构)筑物资产的转让、抵押制度还不完善[12],海域使用权人的权益得不到保障。

1.2 规划、用途管制

1.2.1 规划

按照土地管理相关规定,填海项目的海域使用权转换为土地使用权时,需要符合土地利用总体规划,并需要根据城乡规划中的控制性详细规划出具规划条件[13]。为做好海域与土地规划的衔接,宁波市自然资源和规划局于 2021 年 1 月 14 日印发《关于推进建设填海区块使用权招拍挂出让管理的指导意见》,要求在建设填海区块实施详细规划和用途管制。成片规模性填海应当编制填海单元详细规划;位于城镇开发边界内的填海应当纳入所在区域控制性详细规划;建设填海区块已纳入土地利用规划和城乡规划范围的,需符合土地利用总体规划和城市总体规划,不符合的需明确给出衔接调整的承诺。浙江省和其他设区市在这方面并未做出明

确规定，在实际工作中存在因部分填海区域位于城镇开发边界外，控制性详细规划未覆盖，无法出具土地规划条件，导致无法换证的情况。

1.2.2　用途管制

《海域法》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，重新申请批准。本研究对填海项目换证前后的用途管制情况进行调研，根据调研情况，浙江省填海项目换证后土地用途与原批准的海域用途基本一致，但也有部分项目改变用途，原因主要有 2 个方面。①海域和土地以前分属不同部门管理，部分区域的土地利用规划、城乡规划未充分衔接海洋功能区划，存在规划重叠区内规划的土地用途与海域用途不一致的情况，致使部分填海项目换发土地使用权证书后，土地用途与原批准海域用途不一致。②填海形成的陆域以土地收储方式纳入土地管理后，海域使用权注销，实际上已与海域管理脱钩，不受海域用途管制限制，而收储陆域按照土地管理的相关规定来界定土地用途，未考虑原海域用途。

1.3　使用金征收

1.3.1　使用金抵扣与分成

《条例》和《通知》分类对填海项目海域使用金和土地使用金衔接作出安排。2013 年 3 月 1 日前（《条例》施行前）已取得海域使用权的填海项目，土地出让金由市、县（市、区）自然资源部门会同财政、水利等部门，结合市场评估价格、海域使用金和填海成本等因素确定，报市、县（市、区）政府批准。2013 年 3 月 1 日后（《条例》施行后）以招标、拍卖、挂牌方式取得海域使用权的填海项目，换证时不再收取土地使用权出让金；采用海域土地联合挂牌出让方式的，出让价款已包括海域使用金和土地使用金，无须再缴纳土地使用金。2013 年 3 月 1 日后（《条例》施行后）以申请审批取得海域使用权的填海项目，符合划拨用地条件的，办理划拨用地手续，不再收取土地使用金；不符合划拨用地条件的，办理土地协议出让手续，按照土地市场评估价格扣除海域使用金和实际投入的填海成本后收取土地使用权出让金。从以上规定可以看出，各类填海项目海域使用金的衔接安排清晰明确，已缴纳的海域使用金可以抵扣土地使用金，各地均按照以上政策要求执行。

国家海洋局于 2018 年印发的《关于海域、无居民海岛有偿使用的意见》要求，单位和个人使用海域、无居民海岛，应按规定足额缴纳使用金（包括招标拍卖挂牌方式出让的溢价部分）。近年来，浙江省各地针对填海项目陆续推进海域和土地联合招拍挂出让，出让起始价与海域使用权、土地使用权基准价格都已规范，但最终成交价的溢价部分，海域与土地如何分成还没有明确规则，各地理解和执行各有不同。

1.3.2　使用金标准

自然资源部 2020 年印发的《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》对用海用地类型进行明确。但目前海域使用金征收标准的主要依据《关于调整海域无居民海岛使用金征收标准》（财综〔2018〕15 号）和《海域价格评估技术规范》（HY/T 0288－2020）仍基于原海域使用分类标准（《海域使用分类》HY/T 123－2009）制定，尚未根据用地用海分类指南进行相应调整，海域使用金与土地使用金的标准体系还不够统一。

根据《条例》第三十六条和《通知》有关规定，填海造地形成的土地办理协议出让手续时，需要补缴土地使用金与已缴纳的海域使用金、实际投入填海成本之间的差价，但差价评定缺少规范和依据，给各地管理实践造成较大困扰。

2　填海造地与土地管理制度衔接对策建议

2.1　统筹陆海规划和用途管制

按照“全域全要素”的要求，海域空间已纳入正在编制的国土空间规划中，应在国土空间规划中统筹陆海规划和用途管制。建议填海项目纳入城镇开发边界，并在历史围填海区域编制控制性详细规划。详细规划和用途管制应当符合国土空间规划、国家和地方有关围填海历史遗留问题处理政策以及自然资源部备案通过的围填海历史遗留问题处理方案，以解决填海项目换发土地使用权证书时无法出具规划条件和换发证前后的用途管制衔接问题。基于“多规合一”要求和当前海岸线已修测完

成的实际情况，建议海岸线向陆一侧的填海项目尽快换发土地使用权证书，后续纳入土地管理，以便统一管理。

2.2 建立填海项目指标(计划)管理制度

原填海造地总规模和年度新增规模是由海洋功能区划和围填海计划指标设定的，围填海计划指标在 2018 年国家严控围填海后取消。而土地管理中的建设用地规模和新增建设用地指标设定时并未充分考虑填海造地形成土地的情况。因此，为更好统筹陆海空间资源、有效衔接陆海规则，建议建立填海项目换发土地使用权证书指标(计划)管理制度：国家审批填海项目可直接换发土地使用权证书，所需建设用地规模、新增建设用地指标由国家统筹下达，省级及以下地方填海项目换发土地使用权证书的空间规模和年度指标(计划)单列。同时建议建立省级填海项目“两指标、一制度”：综合沿海各地存量建设用海、历史围填海处置情况，设置存量建设用海指标(计划)；充分考虑省级重大民生、渔港、防灾减灾工程等公益性、基础性用海需求，设置新增建设用海指标(计划)；建立存量、新增指标(计划)挂钩制度，推进存量围填海处置，加快有机更新，规范用海审批。

2.3 探索海域使用权价值实现形式

填海项目换发土地使用权证书的制度完善与换发工作都需要过程，许多填海项目持有海域使用权证书的状态仍将持续一段时间。因此，有必要探索建立海域使用权和土地使用权“同物同权”机制，有利于激发各类主体用海积极性，加快处理围填海历史遗留问题。建议立法完善海域使用权的法律地位，明确海域使用权附着物的产权登记制度；制订凭海域使用权开展建设、运营、转让、抵押、出资作价等制度，最大限度实现海域使用权用益物权价值。

2.4 完善海域和土地使用金衔接制度

建议根据《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》，调整海域、无居民海岛使用金征收标准，并制定海域使用金与土地使用金差价评估标准。

在国家层面明确换发土地使用权证书时，海域使用金可以抵扣土地出让金；填海项目在海域土地联合招拍挂时，出让金溢价部分明确由海域和土地按照比例分成。

2.5 推进海域土地使用权联合招拍挂出让

对于符合招标、拍卖、挂牌方式出让的填海项目，建议全面推进海域土地使用权联合招拍挂，实现“一次规划、一次出让”，签订海域使用权(土地使用权)出让合同。出让方案应充分衔接海域和土地相关规划与管理要求，明确海域和土地用途，开展海域和土地价格联合评估，合理确定使用权出让年限，明确海域使用金和土地使用金缴纳与分成。海域使用权人凭海域使用权证书、出让合同和填海竣工验收批复等材料，直接换发土地使用权证书，不再缴纳土地使用权出让金。

3 结语

浙江省在填海项目与土地管理衔接方面已制定较为完备的制度，在实践中积累有益经验，但仍存在部分衔接不充分的问题。这些问题涉及沿袭多年的海域和土地管理体系，具有综合性和复杂性。后续还需要更加深入、系统地研究海域管理和土地管理体系，吸收各地有益实践经验，以陆海统筹的视角开展顶层设计，完善填海项目与土地管理衔接制度，规范填海项目的陆海统筹管理，更好地发挥填海项目服务经济社会发展的作用。

参考文献(References)：

[1] 于永海，王鹏，王权明，等.我国围填海的生态环境问题及监管建议[J].环境保护，2019，47(7)：17－19.
YU Yonghai，WANG Peng，WANG Quanming，et al. Marine reclamation in China：eco-environment problems and supervision suggestions[J]. Environmental Protection，2019，47(7)：17－19.

[2] 姚立.填海造地管理中若干问题的研究[D].天津：天津大学，2007.
YAO Li. Study on the management of land-reclamation[D]. Tianjin：Tianjin University，2007.

[3] 曹忠祥，刘保奎，王丽，等.广西陆海统筹发展调查与思考[J].海洋开发与管理，2015，32(3)：53－57.
CAO Zhongxiang，LIU Baokui，WANG Li，et al. Investigation and thinking of coordinated development of land and sea in Guangxi[J]. Ocean Development and Management，2015，32

(3)：53－57.

[4] 杨静娴.我国围填海造地与陆域土地管理衔接研究[D].杭州：浙江大学，2018.
YANG Jingxian.Research on the connection between land reclamation and land management in China [D]. Hangzhou：Zhejiang University，2018.

[5] 陈敏迪.我国围填海造地与陆域土地管理衔接分析[J].四川水泥，2020(5)：324.
CHEN Mindi.Analysis on the connection between sea reclamation and land management in China[J].Sichuan Cement，2020(5)：324.

[6] 陈娜.我国填海造地中海域使用权与新增土地使用权权利衔接探究[D].海口：海南大学，2017.
CHEN Na.Research on the connection between sea area use right and newly added land use right in sea reclamation in China[D].Haikou：Hainan University，2017.

[7] 齐晓丽.填海造地中海域使用权与土地使用权衔接法律问题研究[D].海口：海南大学，2013.
QI Xiaoli.Study on legal problem from the right to the use of sea area to the right to the use of land in land reclamation[D]. Haikou：Hainan University，2013.

[8] 孔昊，杨顺良，罗美雪，等.围填海造地与土地管理制度衔接的地方实践研究：以福建省为例[J].海洋环境科学，2019，38(5)：720－725，7.
KONG Hao，YANG Shunliang，LUO Meixue，et al.Study on the connection between sea reclamation and land management in Fujian [J]. Marine Environmental Science，2019，38(5)：720－725，7.

[9] 孙健.土地利用规划中约束性控制指标分配研究[D].宁波：宁波大学，2012.
SUN Jian.Analysis of the distribution about constraint control index in general land use planning[D].Ningbo：Ningbo University，2012.

[10] 王询枝.土地利用总体规划约束性控制指标分配中的博弈分析[D].宁波：宁波大学，2017.
WANG Xunzhi.Game theory analysis in the assignment of binding controlling index in the overall plan for land utilization[D].Ningbo：Ningbo University，2017.

[11] 张惠荣，施星平，高中义.海域使用权与土地使用权相互转化中的法律问题探讨[J].海洋开发与管理，2008，25(12)：49－53.
ZHANG Huirong，SHI Xingping，GAO Zhongyi.On the legal issues in the interchange between the rights of sea waters use and land use[J].Ocean Development and Management，2008，25(12)：49－53.

[12] 李志文，柴芳玲.《民法典》抵押转让规则对海域使用权抵押的适用逻辑及规范配置[J].大连海事大学学报(社会科学版)，2021，20(5)：1－8.
LI Zhiwen，CHAI Fangling.Application logic and standard allocation of mortgage transfer rules of the civil code to mortgage of sea area right of use[J].Journal of Dalian Maritime University (Social Science Edition)，2021，20(5)：1－8.

[13] 张晓玲，吕晓.国土空间用途管制的改革逻辑及其规划响应路径[J].自然资源学报，2020，35(6)：1261－1272.
ZHANG Xiaoling，LYU Xiao.Reform logic of territorial space use regulation and the response path of land spatial planning [J].Journal of Natural Resources，2020，35(6)：1261－1272.