

围填海存量资源利用和管控政策研究

李 晋, 郑芳媛, 邓 跃, 张宇龙

(国家海洋信息中心, 天津 300171)

摘 要:梳理围填海和土地计划管理体系以及二者衔接关系, 进一步分析围填海存量资源管控的目标、政策衔接关键点和思路。设计围填海存量资源管控政策中“建立台账, 逐宗处置”和“分类梳理, 整体规划”两种方案, 研究优势及不足, 最终结合两者优势, 提出优化存量围填海管控的合理化政策建议。

关键词:围填海; 存量资源; 计划管理; 围填海管控; 管控政策

中图分类号:X37 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-0566(2022)10-0013-07

Study on utilization and control policy of reclamation stock resources

LI Jin, ZHENG Fangyuan, DENG Yue, ZHANG Yulong

(National Marine Data and Information Service, Tianjin 300171, China)

Abstract: This paper combs the reclamation and land planning management system and the connection between them, further analyzes the objectives, key points of policy connection and management ideas of reclamation stock resources control. Also studies the advantages and disadvantages of the two schemes of establishing account and sorting out the inventory of reclamation resources control policy, finally gives the rationalization policy recommendations to optimize the inventory of reclamation resources control.

Key words: sea reclamation; stock resources; plan management; reclamation control; control policy

围填海管理是我国沿海地区海域管理长期面临的难点问题。2018年,《国务院关于加强滨海湿地保护 严格管控围填海的通知》发布实施,要求切实转变“向海索地”的工作思路,统筹陆海空间开发保护,严控新增围填海,加快处理围填海历史遗留问题。从而开启了对围填海活动更为严格的管控,合理管控和有效利用围填海存量资源的现实需求也变得更为迫切。

一、围填海存量资源的概念界定

围填海存量资源这一提法目前仅在文献报告中提及,尚未出现在任何政策文件中,对其概念不同学者的理解各不相同。索安宁等^[1]将围填海存

量资源分为围而未填区域、填而未建区域、低密度建设区域、低洼坑塘、低效盐田和低效养殖池塘等6种类型。刘大海等^[2]认为,狭义的围填海存量资源是已经获得围填海批复,但未按照预期目标完成开发利用的海域或新形成的土地资源,包括批而未围、围而未填、填而未建、低效利用四类情形,广义的围填海存量资源,除了包含以上情形外,还包括未获得围填海批复就开工建设的海域资源,包括未批先建和边批边建两类情形。金左文等^[3]将审批后未有效利用海域资源的围填海活动分为批而未填、在建(长期未竣工)和填而未建3种类型,并统称为围填海存量资源。总体来看,对围填

收稿日期:2021-11-17 修回日期:2022-09-23

作者简介:李晋(1982—),女,山西吕梁人,国家海洋信息中心副研究员,硕士,研究方向为海域海岛管理研究。通信作者:郑芳媛。

海存量资源认定的争议主要集中在以下两个方面:一是违法违规的围填海,法律上仍为“海”,自然属性上已为“地”区域,如何认定;二是低效利用围填海区域如何认定。

相关政策文件中与围填海存量资源密切相关的概念主要是围填海历史遗留问题,笔者认为两者虽有联系,但并不能等同。两者的关系见表 1。

表 1 围填海历史遗留问题与围填海存量资源的关系

一级分类	二级分类	是否属于围填海历史遗留问题	是否为围填海存量资源
已填已用	海域确权	否	否
	土地确权	否	否
	未确权但有行政审批手续	是	否
	无任何填海审批手续	是	否
填而未用	海域确权	是	是
	土地确权	否	是
	未确权但有行政审批手续	是	是
	无任何填海审批手续	是	是
围而未填	海域确权	是	是
	土地确权	是	是
	未确权但有行政审批手续	否	否
	无任何填海审批手续	否	否
批而未填(围)	海域确权	是	否
	土地确权	是	否

结合有关学者的观点,同时考虑管理制度可行性,对围填海存量资源概念的界定如下:①对于已填已用区域,因低效利用围填海缺乏有效判别标准,故不论其使用效率如何,都不纳入围填海存量资源;②对于填而未用区域,通过围填海活动,实际已形成土地,尚未实际利用的,不论是否合法合规都属于围填海存量资源;③对于围而未填区域,已确权的属于围填海存量资源,尚未确权的违法违规区域原则上应该拆除,尽量恢复原状,因而不属于围填海存量资源;④对于批而未填(围)区域,如无实际需求应不再继续填海,故不纳入围填海存量资源。

二、围填海和土地管理的政策分析

围填海管理和土地管理政策衔接不畅,是造成围填海历史遗留问题的主要原因之一,而分析理顺两者的关系,也正是统筹陆海空间资源管理、推动围填海存量利用与管控的关键所在。

(一)围填海管理政策

围填海管理是海域使用管理的重点,除海洋功能分区管控、项目用海预审、项目用海分级审批

等通用政策外,对于围填海管理,也出台了一系列更加严格、更有针对性的制度文件。2009 年出台的围填海计划管理是围填海管理中的关键性制度。围填海计划实施指标管理,计划指标分为建设用围填海指标和农业用围填海计划指标,两者彼此独立,不可混用;管理流程包括围填海计划编报、围填海计划下达、围填海计划执行和监督管理等。2009 年至 2015 年期间,围填海计划指标纳入国民经济和社会发展规划体系,在服务宏观调控、经济调节等方面发挥了重要作用^[4]。

党的十八大以来,随着生态文明思想的深入推进,对围填海实施最严格的管控制度。《国务院关于加强滨海湿地保护 严格管控围填海的通知》提出,“完善围填海总量管控,取消围填海地方年度计划指标,除国家重大战略项目外,全面停止新增围填海项目审批”。至此,实现了围填海活动的全面“刹车”。

当前,除保障国家重大战略项目用海外,不再审批新增围填海项目,而围填海计划管理制度中并未提及存量围填海的管理要求,因而制度若不修订就无法在管理中继续发挥作用。

(二)相关土地管理政策

土地管理政策体系庞杂,与围填海管理衔接较为密切的,主要集中在土地利用计划、土地储备和土地供应等方面。

土地利用计划管理以保护耕地为核心,严控新增建设用地,严格实施土地用途管制。土地利用计划指标分为新增建设用地计划指标、土地整治补充耕地计划指标、耕地保有量计划指标和城乡建设用地增减挂钩指标和工矿废弃地复垦利用指标。土地利用计划管理流程包括指标测算、指标下达与分解、在线报备制度和考核等。

土地储备是指县级(含)以上国土资源部门为调控土地市场、促进土地资源合理利用,依法取得土地,组织前期开发、储存以备供应的行为,其目的是加强自然资源资产管理、防范风险。

国有建设用地供应计划是指市、县人民政府在计划期内对国有建设用地供应的总量、结构、布局、时序和方式做出的科学安排,国有建设用地供

应方式包括划拨、出让、租赁、作价出资或入股等方式。

(三) 围填海与土地管理的衔接关系分析

1. 围填海和土地管理衔接中的问题

一般来说,围填海项目的审批程序为:在用海预审阶段,安排围填海计划指标;用海项目批复后,核减围填海计划指标;缴纳海域使用金,取得

海域使用权证书,开始进行围填海工程施工;围填海工程竣工后,开展填海项目海域使用竣工验收;竣工验收后,3个月内换发土地使用权证书,正式进入土地管理流程。然而,现实情况中围填海与国有建设用地在审批管理存在诸多不衔接之处,主要体现在图1所标注的4个环节中,具体情况分析如下。

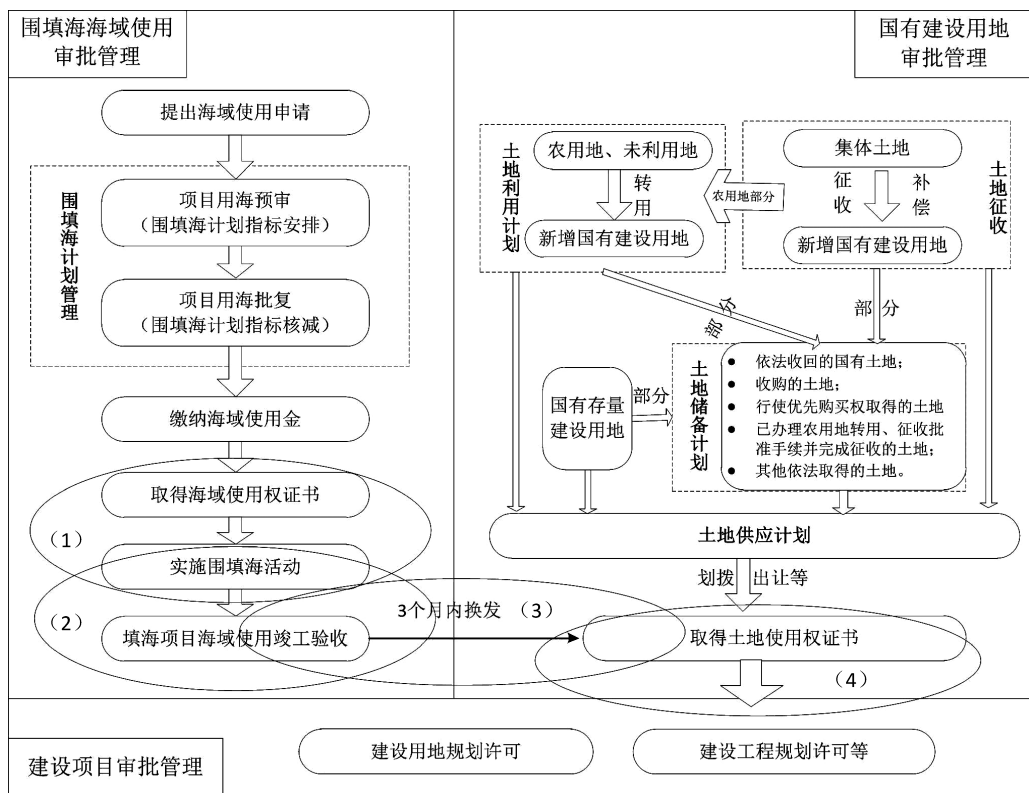


图 1 围填海和土地管理衔接关系

(1)未取得海域使用权证即开展围填海活动。2006年起,原国家海洋局出台区域用海规划制度对于连片开发、需要整体围填用于建设或农业开发的海域,实施统一规划、统一论证、整体围填、单个审批,2017年该制度停止实施。在此期间,由政府主导实施整体性围填海,客观上造成了大量已填区域尚未有具体项目落地。此外,无任何填海审批手续的违法违规围填海也是造成此种情况的原因之一。

(2)完成填海工程,未进行竣工验收。现行海域使用管理法规政策未提出,取得海域使用权证书后,多久之内应该完成围填海工程,开展填海项目海域使用竣工验收,因而部分用海主体以“围

海”的形式进行“围地”,以规避土地资源更为严格的管理。此外,部分用海项目实施围填海形成的土地,在面积、界址点坐标等方面都与原批准海域使用有较大差异,对于此种情形的无明确处置要求,造成海域管理部门和用海主体之间的“拉锯”。

(3)海域使用权证换发土地使用权证的程序不清。《海域使用管理法》第三十二条规定:“填海项目竣工后形成的土地,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。”但未明确换发的具体要求,各地采取的

措施也各不相同。

如《辽宁省海域使用管理办法》规定,“换发国有土地使用权证书,不得收取土地出让金”。海南省人民政府要求:①政府通过招标拍卖方式出让海域使用权,并已明确填海形成的土地使用权归海域使用权人所有,填海形成的土地可直接换发国有土地使用证书,土地取得方式一栏注明出让,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,应由政府储备机构实行收储,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)凭海域使用权证,直接进入项目建设程序。江苏、浙江等地通过试行海域使用权“直通车”制度,可凭海域使用权证书直接办理建设项目规划许可、施工许可等^[5]。虽然在实行不动产统一登记之后,海域使用权和土地使用权的物权属性在实施层面上更加得到统一,但由于海域使用金征收标准过低,围填海项目多数以申请审批的方式取得,没有经过市场化配置,直接流入土地市场,容易对土地供应造成影响。

2. 围填海和土地管理衔接的新要求

2018 年,国务院机构改革以来,自然资源部整合了海洋和国土资源行政管理的有关职责,对统筹陆海国土空间开发保护、推动海洋资源节约集约利用提出了更高的要求。通过海岸线修测、海岸带综合保护与利用规划编制等工作,可以解决以往海陆空间事权交叉、海陆功能定位冲突等问题,是围填海和土地管理政策衔接的基础。规范围填海项目竣工验收和换发土地使用权证衔接流程、打通围填海存量和土地存量壁垒、盘活围填海存量资源、推动海域资源市场化出让等,将成为后

续围填海和土地管理政策衔接的关键点。

三、围填海存量资源管控的目标和思路

(一)管理目标

1. 处置违法违规围填海区域

各级人民政府在开展生态评估的基础上,科学评价填海活动对海洋生态环境的影响,明确生态损害赔偿和生态修复的目标和要求,并责成用海主体做好处置工作。对于严重破坏海洋生态环境的,应限期拆除。未能限期拆除的,应依法予以强制拆除。

2. 实施海洋生态环境修复

海洋生态环境可恢复区域,应尽可能实施以自然恢复为主的生态修复措施。若需辅以人工修复措施,要在合理评估围填海项目生态影响、生态损害和海洋生态环境影响的基础上,提出修复对策并开展生态修复^[6]。

3. 加快盘活未利用的围填海区域,引导项目落地,促进有效投资

除用于房地产开发、低水平重复建设旅游休闲娱乐项目及污染海洋生态环境的项目外,对于选址在已填海区域且对海洋生态环境无重大影响的前期和中期投资建设项目,要加快处理,确保项目尽快落地。

4. 以存量盘活,带动海域、土地等资源供给的增量削减

对围填海存量区域,参照《建设项目用海面积控制指标(试行)》和空间准入政策及相关行业用地标准要求,结合当地土地利用总体规划、城乡规划优化用海方案设计,统筹安排生产、生活和生态空间,加强资源的集约节约利用。

(二)政策衔接中的关键点

1. 存量围填海资源如何“定性”?

存量围填海资源在管理属性上为“海”,在自然属性上已为“陆”,两者在管理程序和要求上有诸多差异,而在实践中两者也并不是理想状态下的上下游关系,围填海造地形成的土地并未全部纳入土地供应程序。因此,其定性为“海”还是“陆”?应按何种管理程序处置?怎么算完成处置,是在管理属性上由“海”转为“陆”,还是有工程

项目开工建设?这些都是有关政策制定时需要首先回答的重要问题。

2. 存量围填海资源如何“定位”?

围填海历史遗留问题区域和存量围填海资源是两个相互交织的概念,一个侧重于表述历史发展中产生的问题,另一个则表示未来发展中可利用的资源,这两者间更倾向于哪一方也在一定程度上决定了后续管理政策的选择。由此同样可以延伸到对围填海历史遗留问题时间尺度的选择上,“围填海历史遗留问题区域”将是一个长期(未来10多年,甚至20—30年)独立存在的客观事物,还是经过较短时间的应急处置阶段后,它将纳入自然资源总的管理流程中,不再区别对待?

3. 与海岸线修测的如何衔接?

长期以来,全国土地资源第二次调查使用的零米等深线与沿海省级人民政府批准的海岸线(平均大潮高潮线)之间有较大差异,造成海域管理和土地管理范围存在部分重合^[7]。2018年,自然资源部已经组织完成了全国海岸线调查统计工作,修正了围填海形成的新的人工岸线。海岸线修测批准后,纳入新修测海岸线以上的存量围填海资源,是按“海”还是按“陆”管理?

4. 与国土空间规划中城市开发边界的如何衔接?

国土空间规划编制过程中存量围填海资源是否可以划入城市开发边界范围内管理?如果不划入,存量围填海资源将无法纳入地方政府整体性的开发规划视野内,区域内基础设施的建设、周边整体的配套开发等都无法开展,实际上制约了区域开发,不利于存量的盘活利用;如果划入,存量围填海资源属于哪种地类,是否与其他区域实施同样的管理政策?有关衔接程序还需进一步明确。

(三)管理思路

从存量围填海资源“定性”和“定位”的两种不同考量出发,分别提出如下两种管理思路:

方案一:按“海”管理,以处置历史发展中的问题为主。主要重管理属性出发,衔接海域管理体系,在开展生态评估的基础上,建立存量围填海台账,制定处置计划,逐一处置围填海存量区块。

方案二:按“陆”管理,以开发储备未来发展的资源为主。主要从自然属性出发,衔接土地管理体系,存量围填海中填而未用区域按照国有存量建设用地进行管理,围而未填已确权区域按照闲置土地进行管理。

当然,此处的“海”和“陆”并非单一按照某一属性,而是指与现有管理政策衔接的基础上,以哪一种管理方式为主。

四、围填海存量资源管控的政策比选

(一)方案一:建立台账,逐宗处置围填海存量区块

1. 管理流程设计

一是开展生态评估。对围填海历史遗留问题区域全面实施生态评估。集中连片的围填海历史遗留区域,整体评估。零散分布或面积较小区块的围填海历史遗留区域,适当简化生态评估内容,或以县(区)为单位实施整体评估。处于陆域中间且与海不交界的单个区域,已失去海洋特征,不再开展生态评估。经评估,对海洋生态环境有严重影响的已围填区域要坚决拆除;尚未完成围填海的,能压则压,最大限度地控制实际围填海面积,同时要明确生态修复要求和具体措施。

二是建立存量围填海台账。在围填海历史遗留问题清单的基础上,建立存量围填海台账,细化到具体区块,应包括如下信息:编号、空间矢量坐标、面积、实际围填情况、是否海域确权、海域权属相关信息、围填海竣工验收情况、是否换发土地证、是否违法违规、违法违规处置情况、是否安排建设项目、建设项目有关情况等。除此之外,在国土空间规划和海岸线修测批准实施后,也要将这两类信息纳入台账,作为管理的基础依据。

三是制定处置计划。对应历史遗留问题清单,依据生态评估结论,逐一提出生态保护修复措施和实施计划、违法违规用海查处情况或工作安排、开发利用计划,并明确年度处置目标^[8]。据此,逐一处置围填海存量区块。

2. 该方案的优势分析

一是精细管理、稳妥可控。实施清单式管理可以准确掌握每一围填海存量区块信息,能够做

到具体问题、具体分析,尽可能避免由于历史遗留问题处置产生的新增围填海、产权纠纷、新增债务风险等。二是责任明晰,易于实施。围填海历史遗留问题处置的责任主体不变,有利于保持连续性、便于实施。

3. 该方案的缺陷分析

一是,短期内无法完全消耗围填海存量区域,围填海历史遗留问题将长期作为一个“特例”存在。据围填海现状调查,2002—2018 年已填已用围填海面积,年均增长约 8 900 公顷。若按此速率计,实现围填海存量资源有效利用大约需 15 年。当前我国经济形势已总体上进入新常态,资源消耗量总体理性下降趋势,2009 年前后规模开工建设的场景难以复现,由此估算围填海存量资源消耗可能需要更长的时间。

二是,围填海历史遗留问题处置不当,可能导致围填海闲置“隐性”过度到土地闲置中去。引导项目落地,是围填海历史遗留问题处置的重要目标,而其终点却止步于海域管理环节。海域管理主要是针对项目用海情况的审查,而针对建设项目本身的审查多在取得海域使用权证书之后。从以往海域管理工作的经验来看,也不乏已取得海域使用权证,但实际无真实有效项目落地的情况。如若围填海历史遗留问题处置计划安排不当,时间安排过紧,难免出现建设项目无真实有效意向,盲目推进海域使用审批,从而将闲置围填海“转移”到闲置土地中的情况。

三是,需要对标土地管理,出台一系列更加严格的存量围填海管理政策。如未建立海域使用权收回制度,对于取得海域使用权后,多长时间内进行建设项目用海竣工验收也无明确规定,因此对批准时间早但长期未完成围填海活动的项目,也没有处置依据;未建立完善的海域使用权市场化出让制度,围填海海域使用金远低于邻近陆域的土地出让金标准,会对土地市场造成冲击。

本文认为,围填海管理政策长期滞后于土地管理,形成的两者之间的巨大利益差,是造成大规模违法填海造地的重要原因。采用该种方案虽在短期内可取得一定效果,但并未从根本上解决围

填海和土地管理不衔接的问题。

(二) 方案二:分类梳理,整体规划存量填海集中区域

1. 管理流程设计

一是针对有明确海域使用权人的存量围填海区域,已完成围填海的项目,要求在一定时期内完成填海造地项目竣工验收,完成竣工验收后,3 个月内依据各地管理要求,换发土地使用权证,同时签署国有建设用地使用权有偿使用合同或划拨决定,约定建设项目动工开发建设日期。未如期开工的,按《闲置土地处置办法》执行;尚未全面围填海的项目,应承诺在一定时期内完成填海,逾期不再进行围填海。对利益相关者没有协调完毕、信访没有平息、影响社会稳定的项目,要求维持现状,不得继续实施填海。

二是针对由政府主导的集中连片填海且未确权区域,尚未确权的由省级政府统一收储,按照国土空间规划对其功能进行整体设计,按时序进行土地整备和基础设施建设等,实施统一的存量围填海供给计划。

三是对于其他违法违规围填海区域,在实施依法处置后,已有明确海域使用权中的按照本小节的第一条进行处理,无明确用海人的纳入政府储备库。对于近期或中期内尚无开发利用计划的区域,由储备机构组织采取场地清理或简易修复等自然恢复为主的措施,维护区域生态环境。

2. 该方案的优势分析

一是有利于统一考量、整体规划。纳入土地管理体系,政府部门可以统筹考虑,统一规划设计,为存量围填海利用提供更好的基础设施条件和开发建设环境。二是可以纳入现有的政策体系,无需“另立炉灶”,且对土地计划供应体系影响较小。土地管理的政策相对完备,围填海存量资源可以直接按照现有体系管理。据历史统计资料初步估算,存量围填海资源与年度农用地转用提供新增建设用地的比重持平,仅占年度建设用地供应量的 1/2 左右,如果计划用 5 年左右的时间消耗,并不会对土地计划造成过大影响。

3. 该方案的缺陷分析

一是,因存量围填海会压减新增建设用地指

标,可能引起地方政府的排斥。存量围填海纳入土地管理后,年度新增建设用地指标会因存量增多而适度压减。而存量围填海区域地理区位、基础环境等未必完全满足政府开发设想,因而可能引起地方政府的排斥。此外,存量围填海的管理权在省级自然资源部门,而土地储备和供应的权限均在市县级自然资源部门,主体的调整也会带来新的责权平衡问题。

二是,土地收储涉及资金问题,可能引发地方债务风险。通常土地储备资金来自于土地出让收入等费用。围填海存量转为土地短期内未能出让或出让金过少的话,会影响其开发整理,甚至增加地方政府的债务风险。

三是,产权不明晰的区域,短期内无法直接转换。违法违规围填海必须经过处罚,无产权纠纷等法律问题才可纳入土地管理范围,大量违规区域短期内无法实现直接转换。

(三)对策建议

基于上述2种方案的分析对比,从围填海存量资源有效利用的目标出发,建立从围填海管理、土地管理到建设项目管理的全过程跟踪管理制度。围填海活动叫停初期,大量违法违规项目尚处于处罚阶段,建议采用方案一,建立历史遗留问题台账,采用清单式管理,围填海存量区域逐一处置,逐一核销。3~5年后,围填海区域产权明晰、需求

相对减少,建议采用方案二,仍未有效使用的围填海存量资源,可以考虑逐步纳入土地管理,与现有土地资源一并进行规划设计,并通过适度压减新增建设用地计划、逐年进行土地储备,按比例纳入国有建设用地供应计划等方式,推进围填海存量资源有效利用。

参考文献:

- [1]索安宁,王鹏,袁道伟,等.基于高空间分辨率卫星遥感影像的围填海存量资源监测与评估研究——以营口市南部海岸为例[J].海洋学报,2016,38(9):54-63.
- [2]刘大海,李彦平,张铂.围填海存量资源内涵探讨及优化利用方法研究[J].海岸工程,2018,3:64-71.
- [3]金左文,祁少俊,薛桂芳,等.围填海存量资源形成机制及其收储制度探讨——以东海区为例[J].海洋环境科学,2017,36(6):853-857.
- [4]李晋等著.围填海计划管理研究[M].北京:海洋出版社,2017:2-11.
- [5]余钦明.工业填海造地工程换发土地证问题探讨——以福州市为例[J].海峡科学,2017(2):14-15.
- [6]自然资源部.围填海项目生态评估技术指南(试行)[EB/OL].(2018-11-01)[2021-10-09].http://gi.mnr.gov.cn/201811/t20181101_2324567.html.
- [7]贺涌源.陆海管辖分界线相关问题探讨[J].中国土地,2019(11):17-18.
- [8]陈鑫婵.广西海域闲置成因及对策研究[J].中国管理信息化,2019,22(6):196-197.

(本文责编:辛 城)