**《深圳市海域使用权招标拍卖挂牌出让管理办法》（征求意见稿）起草说明**

为充分发挥市场在海域资源配置中的作用，规范海域使用权市场化出让工作，建立公开、公平、公正的海域使用权出让市场秩序，根据《中华人民共和国海域使用管理法》、《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国拍卖法》、《深圳经济特区海域使用管理条例》等法律法规规定，结合我市海域资源管理的实际情况，组织起草了《深圳市海域使用权招标拍卖挂牌出让管理办法》（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、背景和必要性**

深圳作为改革开放的前沿城市，经过三十多年的快速发展，土地资源紧约束形势愈加严峻。向海洋要资源、要环境、要空间已成为我市进一步拓展城市发展空间的重要途径。党的十八大、十九大提出海洋强国战略，为全国海洋事业发展带来重大机遇。同时，“一带一路”倡议和粤港澳大湾区规划的提出也为我市海洋经济发展带来了广阔空间。虽然我市拥有1145平方公里的海域，但可用空间资源毕竟有限。此外，由于海洋环境的脆弱性、复杂性，对海域资源的开发必然意味着对海洋环境在某种程度上的破坏。因此，应按照集约节约利用的原则开发利用海域资源，提高海域资源的利用效率，促进我市海域资源的可持续利用。目前，我市海域资源都是以审批出让方式进行供应，尚未建立海域资源的市场化配置机制。虽然审批出让制度可以实现政府对海域资源的有效控制，但以行政权力进行资源配置，不利于提高海域资源配置效率，也不利于国有资产的保值增值。具体而言，建立海域资源的招拍挂出让制度，其必要性包括以下几个方面：

（一）落实国家、省有关海域使用权市场化配置规定的必然要求。《海域使用管理法》明确规定海域使用权可以通过招标、拍卖等公开出让方式取得。《广东省海域使用管理条例》、《海域使用权管理规定》则进一步规定，同一海域有两个或两个以上用海意向人的，应当采用招标、拍卖方式出让海域使用权。2013年以来，国家海洋局在历年的“海域综合管理工作要点”都将“推进海域使用权市场化出让，逐步减少行政审批”作为一项重要工作推进。《国家海洋局海洋生态文明建设实施方案（2015-2020年）》、《广东省海洋生态文明建设行动计划（2016-2020年）》均明确提出，各地要推进海域资源市场化配置，逐步减少行政审批，推行海域资源招拍挂出让。2018年7月，国家海洋局《关于海域、无居民海岛有偿使用的意见》再次强调，要完善用海用岛市场化配置机制，进一步减少非市场化方式出让，逐步提高经营性用海用岛的市场化出让比例。但目前立法关于海域使用权市场化出让的规定都是原则性的规定，难以为我市开展海域使用权招拍挂出让提供明确的法律支持。因此，我市应贯彻落实国家、省等上位立法精神和要求，结合本市海域使用情况，建立完善符合深圳实际的海域资源招拍挂出让制度，指导深圳海域使用权的招标、拍卖等市场化出让。

（二）完善我市海域资源配置方式的需要。《海域使用管理法》规定海域使用权可以通过申请审批和招标、拍卖方式取得，但未明确两种海域使用权取得方式的适用范围。《深圳经济特区海域使用管理条例》（以下简称《条例》），第二十三条明确规定海域使用权可以通过申请批准或者招标、拍卖、挂牌方式出让，第二十四条规定市海洋主管部门应当制定审批使用海域目录，将公共设施项目、重大建设项目等用海项目纳入目录内，经市人民政府批准后实施。用海项目属于目录所列情形的，可以通过批准申请方式出让海域使用权。其他用海项目应当依法采取招标、拍卖、挂牌方式出让海域使用权。截至目前为止，我市海域使用权出让以申请审批方式为主，尚未通过招拍挂方式出让海域使用权。随着海洋资源的开发需求不断增长，需要更多运用市场手段公开公平公正地配置海域使用资源。

（三）确保海域资源保值增值的需要。海域资源作为滨海城市发展的重要资源，在我市土地资源日益紧缺的形势下，其作用逐渐凸显。尽管我市海洋资源较为丰富，但基于海洋环境保护的需要，可资开发的海域资源也相对有限。目前我市经营性用海以审批为主，海域作为稀缺资源的市场价值未得到充分体现。为此，有必要优化海域资源的配置方式，完善海域资源有偿使用制度，确保海域资源保值增值。

**二、起草过程**

自2018年3月起，我局开展金沙湾、观湖等海域进行实地调研，结合土地资源市场化出让经验，草拟了《深圳市海域使用权市场化配置管理办法》（建议稿）并在局内多次开展专题座谈会并公开征求意见。在《办法》编制过程中，《深圳经济特区海域使用管理条例》草案于2018年11月14日正式报送市人大审议，并于2019年12月31日审议通过。鉴于《办法》与《条例》关于海域使用权出让制度的规定紧密相关，此期间办法的制定工作暂时搁置。《条例》通过后，根据《条例》在审议和修改过程中对相关内容的修改或调整，进一步对《办法》的规定做了相应的修改和完善。2020年4月，召开专家咨询会，对合同范本成果进行专家咨询，并根据专家意见进行了进一步修改完善，形成此稿。

**三、主要问题说明**

**（一）适用范围**

根据《海域使用管理法》的规定，海域使用权的出让实行国家、省以及地方三级审批。根据《广东省海域使用管理条例》，市政府有权审批七百公顷以下不改变海域自然属性的项目用海。根据《广东省人民政府关于将一批省级行政职权事项调整由广州、深圳实施的决定》（省府令241号），深圳市政府受托审批填海五十公顷以下、围海一百公顷以下和关系重大公共利益的项目用海，但该委托事项仅有一年期限。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》（国发[2018]24号）明确严控新增围填海造地，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。因此，《办法》在第二条规定，在本市管辖海域内且按规定由本市审批的用海，以招标、拍卖或者挂牌方式出让海域使用权的，方才适用本办法。

对于海域使用权招拍挂出让的范围，《办法》根据《广东省海域使用管理条例》第二十二条、《海域使用权管理规定》第三十条的规定，结合《条例》第二十三、二十四条规定，明确实施招拍挂的范围为本市“申请批准使用海域目录”外的用海项目。

**（二）管理体制**

《海域使用管理法》建立了海域使用权招拍挂出让的基本制度，即由海洋部门负责制订海域招拍挂出让方案，有审批权人民政府负责审批出让方案。《办法》第三条明确，市海洋主管部门负责全市海域使用权招标、拍卖、挂牌出让的管理和监督工作。相关职能部门如市发展改革、财政等部门在各自职责范围内，配合做好海域使用权招标、拍卖或者挂牌出让工作。

1. **海域使用权招拍挂出让基本流程**

结合海域使用管理的特殊性，《办法》建立了海域使用权招拍挂出让的基本流程：

1. 海域使用论证。采取招标、拍卖、挂牌出让海域使用权的，由出让人在招标、拍卖、挂牌之前依法组织开展海域使用论证。

2.拟定规划条件。在制定出让方案前，根据重点海域详细规划或海域使用论证报告拟定海域使用规划条件。《条例》明确出让人应当会同有关主管部门编制重点海域详细规划。未编制重点海域详细规划的海域，通过海域使用论证方式明确用海项目的规划管控要求。

3、前期调查和评估。海洋部门应对拟出让海域进行现场调查、权属核查、海籍测量及利益相关者协调，组织开展海域价值评估。

4.编制、报批出让方案。根据前期调查、海域使用论证、规划条件、评估结果编制出让方案，并报市政府批准。

5.委托交易。出让方案经批准后，出让人应当组织编制招标、拍卖、挂牌出让文件，在市公共资源交易平台（以下简称交易机构）上进行交易。委托交易机构按程序开展招标、拍卖、挂牌交易工作。

6.签订出让合同。中标人或竞得人完成招标、拍卖、挂牌出让程序后，与海洋部门签订海域使用权出让合同。

7.海域使用权登记。受让人付清海域使用权出让价款后，到不动产登记机构办理海域使用权登记手续。

**（四）招拍挂出让启动**

《办法》第六条规定出让人可根据社会经济发展需要，有计划地组织开展海域使用权的招标、拍卖或者挂牌出让。

**（五）规划条件**

规划条件是对海域使用进行控制的重要方面。由于规划条件是对用海人使用海域进行的约束，在招标、拍卖、挂牌出让时应事先予以明确。为此，《办法》结合《条例》的有关内容，对海域使用规划条件的拟定进行了细致规定。其一，规划编制时点与主体。在出让方案制定前，海洋部门应会同有关主管部门制定重点海域详细规划。其二，海域出让规划条件拟定。但考虑到可能会存在尚未编制重点海域详细规划的海域，根据《条例》的精神，尚未编制重点海域详细规划的用海项目在进行海域使用论证时应当明确规划管控要求，经评审通过的海域使用论证报告可以作为建设海域使用设计方案编制和规划审批的依据。因此，《办法》第八条规定，海洋部门应根据重点海域详细规划或者海域使用论证报告拟定海域出让条件。

**（六）出让方案编制和审批**

《办法》第九条至第十二条对出让方案编制和审批进行了规定。首先，出让方案编制前，应组织开展现场调查、权属核查、海籍测量、利益相关者协调、价值评估等前期工作，评估机构应组织专家对其出具的海域价格评估报告进行评审。其次，出让方案应当包括出让海域的位置、范围、现状、用途、用海类型、用海方式、使用年限、出让方式、规划条件、资格条件、出让底价等相关内容。再次，标底或者底价应以海域价值评估结果为基础，并不得低于国家和本市规定的海域使用金征收标准与海域测量费、海域评估费、招拍挂工作经费等出让前期工作费用的总和。最后，出让方案报市政府批准，由市海洋部门负责实施。

**（七）海域使用权出让的组织实施**

《办法》借鉴土地使用权招拍挂出让的实践做法，委托市公共资源交易平台（以下简称交易机构）承担具体的招拍挂工作事宜，包括出让文件编制、出让公告发布、投标人或竞买人资格审查以及按照招标、拍卖、挂牌程序确定中标人或竞得人等具体交易工作。同时，《办法》第十三条、第三十四条规定，在出让方案经批准后，由海洋部门与交易机构签订委托合同；交易机构可向出让人单方收取交易服务费，服务费参照土地交易服务费标准，按成交额百分之二计收。

**（八）招拍挂程序**

《招标投标法》、《拍卖法》对招标、投标的基本程序都作出了明确规定。挂牌出让在土地使用权出让实践中也形成了较为规范的制度。为此，《办法》根据《招标投标法》的有关规定，借鉴土地使用权拍卖、挂牌出让的实践经验，结合海域使用管理的特性，在第十六条至第三十二条，对海域使用权招投标程序、拍卖程序、挂牌出让程序进行的专门规定。

专此说明。