
象山海洋资源市场化改革探索

肖圣章

2011 年 9 月，象山县获浙江省政府批复列为浙江海洋综合开发与保护试验区，同年 12 月被国家海洋局指定为海洋综合管理创新试点县。近年来，象山县率先在全国实行海域使用权抵押贷款、建立海域海岛基准价格体系、公开拍卖无居民海岛等做法，为探索海洋资源市场化改革提供了有益经验。但在推进过程中，由于受现行的制度规定、审批权限等一些因素的影响，制约了基层实践。

象山县海域面积 6618 . 17 平方公里、海岸线 924 . 67 公里、海岛 656 个，海域面积、海岸线长、岛屿个数分别占浙江省的 2 . 5 %、13 . 8 %、21 . 4 %，是一个典型的海洋资源大县。近年来，象山县以海洋产权交易为抓手，探索海域使用权抵押登记、招拍挂，无居民海岛使用权收储、出让等试点，推进海洋资源配置市场化改革，为全省乃至全国海洋综合管理提供了经验，一些做法被 2013 年省里出台的海域使用管理条例所采纳。

象山的实践

建立海域海岛储备机制。2014 年，象山县出台《海域海岛储备暂行办法》，拟参照土地储备管理办法，对依法取得使用权的海域或无居民海岛，由县海洋产权交易中心统一收储后，进行前期开发、储存，再以“招拍挂”方式公开出让使用权。

制定海域海岛交易制度。2011 年，象山县在全省率先成立海洋产权交易中心，负责管理海域、海岛等海洋产权使用及流转、交易，建立海域海岛基准价格体系，为海域海岛使用权招拍挂出让提供价格依据，对随后省、市海域基准价格的制订起到推动作用；同年，还出台《象山县无居民海岛建设开发试行办法》和《象山县海域建设开发试行办法》，在 11 月 11 日首届中国海洽会上，将大羊屿海岛进行拍卖，开创全国无居民海岛公开拍卖先例。2012 年，象山县又通过挂牌方式以 2536 万元出让鹤浦镇盘基塘 19 . 8 公顷海域使用权，标志着在海域使用权市场化配置领域迈出第一步，同时也为浙江海域使用管理条例的出台提供了借鉴。目前，全县完成海域使用权挂牌出让 6 宗 1 544 公顷，成交总价约 3 . 38 亿元。

开展海域使用权证办理。2010 年，象山县出台建设用海使用权证换发国有土地使用权证办法，明确用海人在项目建设时，可直接凭海域使用权证办理审批手续，待项目验收合格后，既可按要求换发土地使用权证，也可直接凭海域使用权证办理产权登记，使海域和土地两种使用权证具备同等法律权利。2011 年，象山县以大目湾新区综合服务大楼项目为试点（用海 68 亩），直接凭海域使用权证办理规划、建设行政许可，并计划下步直接凭建设用海使用权证办理相关产权登记。

实行海域使用权证贷款。自 2006 年起，象山县尝试海域使用权抵押贷款，规定海域使用权人在不转移使用权占有的情况下，将海域使用权作为债权，可获得银行贷款。目前，全县已登记海域使用权 80 宗，海域面积 89118 公顷，获得抵押金额 10 . 6 亿元。

遇到的困境

这几年，象山县推进海洋资源市场化改革取得明显成效，但也遇到制约改革进展的一些瓶颈，如果这些问题不能有效突破，将严重影响下阶段的改革进程。

海域海岛储备出让依据不足。实行海域海岛储备、出让，首先要统筹考虑海上和陆上规划，进行海域海岛使用论证，但由于海陆空间衔接不到位，海陆一体规划体系尚未建立。目前主要按照海洋功能区划（海岛保护规划）、海域控制性详规进行海

域海岛使用论证，加上用海与用地分属两个审批部门，存在很大的不确定性，使得海域海岛储备、公开出让、办理项目审批和抵押贷款等依据不足而难以实施。

海域海岛储备试点难以推进。海域海岛收储是海洋资源市场化配置改革的关键环节，将直接关系到改革的进程与成败。未经前期开发整理的海域海岛，对招商引资吸引力不大，且项目落户后再逐级报批至少需要 1—2 年时间，影响了涉海项目建设进程。通过海域海岛储备，做到“净海”、“净岛”出让，并在出让之前先进行整理，不仅提升了海域海岛使用价值，而且也能在出让后使项目能够迅速落地。2014 年，省里把建立海域使用权统一收储制度作为一项重点改革任务，明确在舟山市、宁波市象山县、台州市、温州市先行开展海域使用权收储试点，但省里没有给予实质性支持政策。2014 年 1 月，象山县编制了海域海岛储备管理意见，选取东陈乡水桶岙区块海域作为试点，向省海洋与渔业局提出海域使用权储备申请，但没有得到批复。

无居民海岛的产权无法分割。当前，无居民海岛拍卖出让后海岛使用权证尚不能像土地证一样分割出让、预售交易，因此资源价值不能得到体现，影响了无居民海岛市场化开发效益。象山县虽已制定《无居民海岛使用权登记管理暂行办法》，作为无居民海岛使用权分割变更登记的依据，但由于无居民海岛使用权登记权限在省海洋与渔业局，如要办理产权分割，首要问题是将海岛使用权下放到县级登记发证，对此省海洋与渔业局尚未批复同意。

海洋资源不能实行属地管理。浙江省对海域使用权实行分级审批和分级登记制度，县级的审批权限为不改变海域自然属性 200 公顷以下的，而今后海域使用权出让的重点——建设用海（围填海），必须报省政府或国务院审批，对应的登记权限也只在省海洋部门或国家海洋局。无居民海岛的审批权限则只有省和国家两级，县级政府没有审批权限。这一规定，对海域海岛使用权公开出让活动组织的主体形成了限制，大部分海域使用权的公开出让，以及全部无居民海岛使用权出让，县级政府的海洋部门都没有审批权，造成县级政府无可出让之海、无可出让之岛。而在这方面，海南省的做法是，将围填海 27 公顷以下的项目用海审批权限下放至县级，激发了基层用海、管海的活力。

加快海洋资源市场化

浙江正在大力推进海洋经济示范区建设，随着海洋使用权属和海洋产权价值日益显现，海域海岛市场化需求越来越大。仅象山县，近期围填海面积就达 15 万亩，将集聚一批大项目落地动建。2011 年，省政府印发的《浙江省重要海岛开发利用与保护规划》确定了 100 个重要海岛进行有序利用和分类开发，若能以“净海”、“净岛”方式出让使用权，可以加快海洋资源市场化配置。对此，笔者提出以下建议：

继续把海洋资源市场配置改革列为重点改革。建议将海洋资源市场化改革列为 2015 年省重点改革内容之一，系统谋划、细化责任，凝聚合力、突破推进。目前，舟山市、象山县等地开展的海洋资源市场化改革正处在关键阶段，省委、省政府应给予大力支持，组织有关部门和专家开展专题研究论证，帮助两地改革试点继续向纵深推进，坚决为全省乃至全国形成可复制可推广的试点成果。

尽快编制出台全省海洋资源利用与保护规划。建议由省海洋与渔业局牵头，会同省交通厅、省发改委等部门，尽快研究编制全省海洋资源利用与保护规划，明确区分岸线、海岛、海域等不同资源利用与保护不同类型，为省、市、县开展海洋资源收储交易提供基本依据。加强海洋资源利用和保护规划与城乡建设总体规划、国土空间利用规划等衔接，由省级层面建立海陆统筹的规划体系，按照“统一规划、综合开发”要求，对拟开发建设的海域、海岛及岸线资源，依据规划开展使用论证，真正做到节约集约利用海洋资源。

试行以授权或者委托形式推进审批权限下放。建议按照，“能放则放、责权利统一、同步对等、配套协调”的原则，以授权或者委托形式，对规划明确可开发利用海洋资源，实现审批权限下放，省级层面主要负责规划报批、储备审批等，储备后具体项目审批权限下放至县级；参照海南省的做法，将围填海 27 公顷以下的项目用海审批权限下放至县级；把原来由省级登记的

无居民海岛使用权下放到县级登记发证，实现无居民海岛产权分割与预售。如涉及法律法规无法下放的，试行审查与审批分离模式，将涉海审查权限下放给县级，同时精简审批流程，缩短审批时限，由县级完成技术审查后，再报省里审批实施。

作者单位：中共浙江省委政策研究室