

宁波市自然资源和规划局文件

甬自然资规规〔2021〕1号

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

沿海各区县（市）人民政府、宁波杭州湾新区管委会、宁波国际海洋生态科技城管委会、大榭开发区管委会，市级有关单位：

为规范建设填海区块海域使用权及其形成的国有建设用地使用权出让管理，实现“一次规划、一次出让”，加快历史遗留围填海建设利用，根据国家和省市有关海域管理、土地管理、国土空间规划管理等法律法规和政策规定，结合我市实际，经市政府同意，提出如下指导意见。

一、总体要求

（一）指导思想

全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，坚决贯彻党中央、国务院关于加强生态文明建设和滨海湿地保护、严格管控围填海的决策部署，按照自然资源部、国家发改委、省委省政府、市委市政府关于加大围填海历史遗留问题处置力度的总体要求，在国家和省市相关法律法规及配套政策制度基础上，进一步规范全市建设填海区块海域使用权及其形成的国有建设用地使用权出让管理，加快推进历史围填海分类处置，为统筹疫情防控和经济社会发展提供空间要素保障。

（二）基本要求

- 坚持依法依规。严格执行海域使用管理法律法规及其配套制度，以及土地管理和国土空间规划管理法律法规及其配套制度，贯彻落实国务院和自然资源部关于加强滨海湿地保护、严格管控围填海、加快围填海历史遗留问题处置的各项规定和要求。

- 加强有效衔接。系统梳理海域使用、土地管理、国土空间规划、不动产登记相关规定，结合当前自然资源和规划管理新形势新要求，进一步加强有效衔接。相关法律法规和政策制度有明确规定的，从其规定。没有具体规定的，在依法依规前提下结合实际情况加强衔接。

- 实施分类管理。本指导意见主要适用于历史遗留围填海建设利用区块的海域使用权及其形成的国有建设用地使用权招拍挂出让管理。利用围填海进行房地产开发建设的，不适用本指导意见。已经建设填海区块海域使用权登记、但尚未转为国有建

设用地使用权的,以及通过申请审批方式取得建设填海区块海域使用权的,可以参照本指导意见办理规划和换证等相关手续。

二、加强建设填海区块空间规划和用途管制

(一) 实施详细规划和用途管制。建设填海区块按照推进国土空间规划体系建设并监督实施的意见,采用“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的用途管制方式。规模性填海成片建设,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。填海区块详细规划和用途管制,应当符合国家和省市有关围填海历史遗留问题处置利用政策、以及自然资源部备案的围填海历史遗留问题处理方案,不得超过该围填海历史遗留问题处理方案确定的填海界址和建设填海规模。

(二) 落实过渡期内规划用途管制。在国土空间规划编制过渡期内,建设填海区块应当按照《浙江省自然资源厅关于加强市县国土空间规划工作的通知》(浙自然资规〔2019〕15号),严格落实现行海洋功能区划、海岸线保护与利用规划的管控要求,遵守国家和省市填海相关管控政策;有关用海用岛活动在陆海相关规划管辖范围重叠时,要做好相关规划的衔接工作。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。

三、规范建设填海区块使用权出让报批

(一) 明确使用权出让范围条件。需同时满足以下条件: 1. 所在区块的围填海历史遗留问题处理方案已经自然资源部备案;

2. 根据土地和海域管理规定需公开出让填海海域使用权；3. 未取得土地使用权、未纳入农用地管理范围且未取得填海海域使用权；4. 已经编制详细规划等能够出具规划条件；5. 原填海实施主体等利益相关者得到依法妥善处理；6. 按规定组织落实生态修复等出让前期工作；7. 按规定开展海籍调查和土地勘界定标。

（二）加强出让方案论证和编制。属地自然资源和规划分局（局）在开展建设填海区块使用权出让方案论证、海域和土地价格评估、妥善处理与历史围填海实施主体等利益关系人的权益的基础上，编制建设填海区块海域使用权出让方案。出让方案应当明确建设填海区块位置范围、填海形成的土地界址和标高、土地用途、规划条件和指标要求、海域使用权及其形成的国有建设用地使用权期限、产业准入、投资管理、海洋环境保护、海洋防灾减灾措施等内容。海域使用权出让方案论证按规定适当简化，论证相关内容可直接引用生态评估和生态修复报告结论。

（三）合理确定使用权出让年限。建设填海区块海域使用权出让年限一般为 50 年，填海竣工验收后国有建设用地使用权首次登记期限为海域使用权出让期限的剩余期限。剩余期限超过法律、法规规定的土地使用权最高期限的，填海形成国有建设用地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（国有土地使用权）出让合同应当约定填海项目海域竣工验收和海域使用权注销时限、国有建设用地首次登记期限等内容。

（四）规范出让方案审查报批。建设填海区块海域使用权出让方案按照《海域使用管理法》和《浙江省海域使用管理条例》

规定的审批权限、《浙江省招标投标挂牌出让海域使用权管理暂行办法》的有关规定报批，其中市辖区由属地政府和管委会经市政府审核同意后转报省政府，县（市）由属地政府报省政府并抄送市自然资源和规划局。报批材料主要包括：1. 沿海各区县（市）政府和管委会请示（附出让方案）；2. 海域使用权出让申请材料，包括海域使用论证材料、海域使用权公开出让呈报表、出让方案公示报告、海域使用权出让价格评估报告、海籍调查和现场勘察报告、出让方案合法性审查意见等；3. 利益相关者处理文件及补偿落实材料；4. 相关部门支持性文件；5. 违法围填海处罚结案材料。

四、严格执行出让收入管理相关规定

（一）开展海域和土地价值评估。属地自然资源和规划分局（局）应当根据《海域价格评估技术规范》（HY/T 0288-2020）和土地价格评估的规定，委托土地价格评估机构等单位，核算海域使用权及其形成的国有建设用地使用权出让成本，参考所属区域或者毗邻区域的土地级别和价格，结合同类用途的土地市场案例，进行海域价格评估、土地市场价格评估。出让成本应当包括围填海前期投入、市级填海出让收入统筹费、相关基础设施配套费等。

（二）加强出让价格会审管理。各地要在现行土地使用权出让价格技术会审和集体决策机制下建立海域使用权出让价格会审决策机制，审查海域使用权出让价格评估报告、出让成本中各项费用，确定出让底价、起始价、加价幅度、保证金等出让交易

有关事项。出让底价应当参照海域价格评估和土地市场价格评估结果，不得低于规定的海域使用金征收标准、出让成本和前期工作费用等的总和，其中海域使用金部分应当单独列出。

（三）明确出让收入分配缴纳和统筹。出让收入的缴纳、分配和市级统筹，按照《宁波市围填海海域使用权出让收入管理暂行办法》（甬财政发〔2015〕80号）、《宁波市财政局宁波市自然资源和规划局关于贯彻落实加强海域和无居民海岛使用金征收管理意见的通知》（甬财政发〔2020〕944号）等有关规定执行。

五、加强出让交易和后续监管

（一）规范出让交易监管。出让交易由属地自然资源和规划分局（局）按照公共资源交易和海域使用权招拍挂出让的有关规定组织实施。出让交易完成后，由县（市）自然资源和规划局与买受人签订海域使用权（国有土地使用权）出让合同，市辖区由属地自然资源和规划分局以市自然资源和规划局名义进行出让合同签订。出让交易完成后，属地自然资源和规划分局（局）应当及时将相关信息录入国家海域动态监管平台。

（二）加强填海出让前后监管。建设填海区块在国有建设用地使用权不动产首次登记前按照海域进行监管，国有建设用地使用权不动产首次登记后按照国有建设用地进行监管，凭国有建设用地使用权不动产权证办理建设工程规划许可等相关建设手续。未办理建设工程规划许可等相关建设手续前不得新建建筑物和构筑物。受让人不得擅自改变建设填海区块出让用途、规划条件等出让条件，确需改变的，应当符合国有建设用地管理和规划管

理的相关规定。

（三）加快前期处置和生态修复。各地要根据经省政府同意和自然资源部备案批复的围填海历史遗留问题处理方案和生态保护修复方案，加快组织开展利益相关者处理、落实推进各项生态修复工作和基础设施配套建设。

六、规范海域土地使用权换证管理

（一）直接办理招拍挂出让换证。对于按照本规定开展建设填海区块使用权招拍挂出让的，海域使用权人可以凭海域使用权不动产权证、海域使用权（国有土地使用权）出让合同、建设填海区块竣工海域使用验收意见、填海形成土地界址的确认文件等材料，申请办理国有建设用地使用权首次登记，换发国有建设用地使用权不动产权证，不再收取土地使用权出让金。国有建设用地使用权首次登记时同步注销海域使用权，及时将海域使用权注销信息录入国家海域动态监管平台。

（二）规范申请审批填海换证。通过申请审批方式取得海域使用权的建设填海区块，按照本指导意见实行规划和用途管制并办理相关手续。填海形成的土地用途符合划拨用地目录或者属于协议出让土地范围的，填海竣工海域使用验收后，申请办理土地划拨或者土地协议出让手续，进行国有建设用地使用权首次登记并换发国有建设用地不动产权证。其中土地协议出让的，应当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的价格收取土地使用权出让金。

（三）加快历史合法填海处置。本指导意见印发前已取得建

设填海区块海域使用权但空置闲置的，填海海域竣工验收后按照《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）和国家海洋督察整改中有关空置围填海处置的要求加快利用和流转。对已取得建设填海区块海域使用权并建设构筑物建筑物的，根据《浙江省海域使用管理条例》和浙政办函〔2013〕64号的规定办理国有建设用地手续。按照国家海洋督察整改的要求，加快完成公共用海备案的非透水性构筑物海域不动产手续办理。

七、加强统筹协调和示范探索

（一）统一思想，加强协调。推进建设填海区块使用权招拍挂出让是我市推进六争攻坚、加快历史围填海处置、强化空间要素保障创新的重要举措，涉及面积大、历史情况复杂，各地各有关单位要按照统筹推进疫情防控和经济社会发展的要求，统一思想，加强协作配合。

（二）规范操作，示范先行。市县两级自然资源和规划部门要结合海域使用权出让流程、国有建设用地出让流程，进一步规范出让程序、出让要求、出让文书、不动产登记，加快编制建设填海区块详细规划，加快统一海域和土地不动产登记数据标准。杭州湾新区、余姚、镇海等地要积极实践示范。

（三）加强配合，有效推进。市县两级自然资源和规划部门要加强与上级自然资源和规划部门的沟通对接和政策协调，加强实施情况的跟踪、调研、指导，及时总结和推广成功经验，对实施中发现的问题及时采取措施，依法依规妥善处理。市发改、财

政、住建、生态环境、水利等部门根据各自职责，加强配合支持，共同推进建设填海区块使用权招拍挂出让管理工作。

本指导意见自印发之日起 30 日后施行，有效期 3 年。国家和省市另有规定的，从其规定。



抄送：市政府办公厅。

宁波市自然资源和规划局办公室

2021年1月14日印发
