

天津市建设项目用海选址预审管理研究^{*}

李 晋，田洪军，赵立喜，郑芳媛

(国家海洋信息中心 天津 300171)

摘 要：建设项目用海选址预审是海域使用申请审批的重要环节，同时作为围填海计划指标安排的重要形式，对于贯彻落实适度从紧、集约利用的海域使用管理政策具有重要作用。本研究系统梳理了天津市海域使用申请审批管理现状，比较分析了国家和沿海省（自治区、直辖市）用海预审的管理规定和程序，客观分析评价了天津市海域使用选址预审管理的实施成效和存在不足。在此基础上，提出了制定天津市建设项目用海选址预审管理办法的思路与建议。

关 键 词：建设项目；选址；用海预审；围填海计划

1 引言

2006 年天津滨海新区纳入国家总体发展战略，海洋成为滨海新区开发开放的重要依托。“十一五”期间，天津市确权海域面积增长至 272 km²，年均海域使用金征收金额突破 10 亿元大关，约占全国海域使用金征收总额的 1/3。在支持海洋经济飞速发展的同时，海域资源与海洋环境方面的矛盾也日益凸显。海域使用选址预审是海域使用权管理的一种重要方式，也是海域使用申请审批的关键环节之一。2010 年起国家实施围填海年度计划管理，并将其纳入国民经济和社会发展规划体系之中。海域使用选址预审作为围填海计划指标安排的重要形式，对于贯彻推进适度从紧、集约利用的海域使用管理政策具有重要作用。进一步完善海域使用选址预审程序，加强建设项目用海监管，实现与围填海计划管理有效衔接，已经成为当前天津市海域使用管理的现实需求。

2 天津市建设项目用海审批管理现状

2.1 天津市建设项目用海管理的相关法规条例

2008 年《天津市海域使用管理条例》颁布实施。该条例第十条规定：项目审批主管部门

在对使用海域的建设项目进行审批、核准或者备案时，应当将市海洋行政主管部门的选址意见书作为立项受理要件。从而，在法律层面上确立了天津市建设项目用海选址预审制度，理顺了项目用海与立项审批的关系。

为进一步落实国家围填海计划管理制度，加强建设项目用海管理，2011 年 6 月天津市海洋局联合市发改委、市国土房管局下发了《关于进一步加强围填海项目海域使用管理有关工作的通知》。该通知提出，在天津市推行项目主体申报用海制度，改变了以往经济功能区管委会申报项目用海为主的格局，加强和规范了对落位项目的监管；针对建设项目用海选址预审，通知要求用海单位依据海洋部门出具的用海预审意见，到发改部门办理建设项目可行性研究报告审批或项目申请报告核准，以确保滨海新区大项目、好项目和基础设施的用海需求。同时，项目用海规模要严格依据《天津市建设项目用海规模控制指导标准》论证和审批，最大限度地集约节约利用海域资源。

2.2 天津市建设项目用海审批管理程序

2.2.1 建设项目用海选址申请批复

建设项目需要使用海域的，用海人应当先向市海洋行政主管部门提出选址申请，并提供

^{*} 基金项目：天津市科技兴海项目（KJXH2012-31）。

申请文件、宗海平面图和宗海位置图、用海项目相关协议和说明、海洋（海岸）工程项目环境影响评价核准（审核）意见以及资信证明材料等 5 类材料。市海洋行政主管部门在收到建设项目需要使用海域的选址申请后，组织现场勘察、海籍权属核查，开展建设项目用海选址审查。审查通过的，核发建设项目选址批复文件，并作为开展海域使用论证和建设项目立项的依据。

2.2.2 海域使用论证报告评审

申请人委托有资质的海域使用论证单位完成海域使用论证报告（送审稿）编制后，向市海洋行政主管部门提出海域使用论证评审申请，并提供申请文件、海域使用论证报告书（送审稿）、审批主管部门出具的项目立项文件。市海洋行政主管部门组织召开专家评审，根据专家意见修改完善后，形成海域使用论证报告（报批稿）。

2.2.3 海域使用申请受理批复

申请人通过办事窗口提交海域使用申请材料，包括申请文件、宗海平面图和宗海位置图、海域使用论证报告书（报批稿）、法律法规规定的资信证明材料及其他材料等。对申请材料齐全、符合法定形式的海域使用申请，市海洋行政主管部门在法定期限内提出审核意见，并按照法定审批权限报市人民政府批准，或者经市人民政府签署意见后，报国务院海洋行政主管部门审核。

2.3 天津市建设项目用海管理成效

2.3.1 制定海域使用选址审批程序，建立与相关部委的审批衔接机制，促进海域使用的规范化管理

《天津市海域使用管理条例》的颁布实施，为加强天津市海域使用管理、维护国家海域所有权和海域使用权人合法权益提供了更为全面的法律依据和保障^[1]。为配合条例实施，天津市成立了海域使用项目审核委员会，形成了规范化的海域使用选址审批程序，建立起与发改委等涉海部委的审批衔接机制，促进海域使用审批的规范化管理。

2.3.2 创新围填海项目管理，引导涉海项目合理选址，推动海域集约节约利用

在落实国家围填海计划管理制度和文件要求的基础上，创新性地提出了《天津市建设项目用海规模控制指标标准》，建设项目用海的海域使用论证评审和项目用海审查都严格依据标准要求，促进了用海项目的精细化管理，有效地推动了海域资源的集约节约利用。

2.3.3 严格依法实施项目用海审批，规范海洋开发利用秩序，保障滨海新区开发开放战略实施

依据《中华人民共和国海域使用管理法》和《天津市海域使用管理条例》等相关法律法规，严格执行海域使用选址审批程序，有效调节海域资源需求与供给关系，优化规范海洋开发利用秩序。南港工业区、临港经济区、临海新城、天津港东疆港区、南疆港区、中心渔港和北疆电厂等多个国家和天津市重大建设项目与规划得以落实，有效保障了滨海新区开发开放战略的实施。

3 天津市建设项目用海选址预审管理分析

3.1 建设项目选址预审的定位

《天津市海域使用管理条例》对于海域使用申请审批，规定了“选址”环节，并将市海洋行政主管部门出具的选址意见书作为立项受理的要件，而并未明确提出“预审”的概念。从《海域使用权管理规定》和《围填海计划管理办法》对用海预审的规定来看，申请人在项目审批、核准前应取得用海预审意见。从两者在涉海建设项目立项审批环节中的作用来看，两者的内涵是可以对等的。

本研究的“建设项目用海选址预审”，是指市海洋行政主管部门在涉海建设项目申报审批、核准或者备案前，对建设项目涉及的海域使用相关事项进行的审查。是以原有“选址”审批环节为基础，落实国家有关用海预审的新要求，进一步完善选址预审审查的环节和内容，从而加强对建设项目用海审批的监管和约束，提升选址预审的科学性和权威性，为涉海建设项目

的立项、选址、规划、建设等审批环节争取更大的主动权。

3.2 国家有关海域使用预审的规定

国家有关海域使用预审管理的要求, 主要在《报国务院批准的项目用海审批办法》《海域使用权管理规定》和《围填海计划管理办法》3 个规定和办法中有所体现。

《报国务院批准的项目用海审批办法》规范了需报国务院批准的项目用海审查和报批工作^[2]。办法提出, “国家重大建设项目需要使用海域的, 建设单位应当在立项申请前提出海域使用申请, 经国家海洋局预审同意后, 方可按规定程序办理立项手续”。重大建设项目一般使用海域面积较大、周期长、投资多, 对海域资源和环境的影响较大, 对周围其他相关产业用海影响较大; 同时, 重大建设项目海域使用金缴纳数额较大, 对项目投资的整体效益也有一定影响。预审制度的建立, 有效解决了项目拟用海域与海洋功能区划发生矛盾、海域使用金没有事先纳入投资概算, 影响了项目建设的效益评价等问题, 保证了项目审批的科学性和严肃性。

《海域使用权管理规定》第三章“用海预审”, 对用海预审的审批部门、审查程序、有效期等内容进行了规定。其中, 国务院或国务院投资主管部门审批、核准的建设项目, 延续了《报国务院批准的项目用海审批办法》的相关要求; 对于地方人民政府或其投资主管部门审批、核准的建设项目, 提出用海预审程序由地方人民政府海洋行政主管部门自行制定。这也是开展天津市建设项目选址预审研究和办法制定的基础依据之一。另外, 本规定对用海预审意见的有效性做了强制性规定, 也是地方用海预审审批程序和办法需要遵循的规定之一。

《围填海计划管理办法》以整顿和规范围填海秩序, 强化围填海计划管理为目标, 是对海域管理的重要创新^[3]。围填海计划指标实行指令性管理, 不得擅自突破。办法提出, 将用海预审意见作为围填海计划指标安排的重要依据。由此, 进一步提升了用海预审在建设项目用海审批环节中的重要性。

3.3 各沿海省(自治区、直辖市)有关海域使用预审的规定

从沿海各省(自治区、直辖市)人民政府颁布的海域使用管理条例来看, 仅有河北、山东和天津等少数几个省、市明确提出用海预审, 有关用海预审的规定均与《海域使用权管理规定》相吻合, 明确了用海预审与项目立项之间的关系, 但未对用海预审的审批程序做出明确规定。

国家实行围填海计划管理以来, 2010 年 5 月河北省印发了《河北省建设项目用海预审管理暂行办法》, 对建设项目预审的审批程序和管理要求做了较为详细的规定, 但由于《围填海计划管理办法》尚未出台, 该办法关于计划指标的使用与预审结论等方面的内容仍不明确; 2012 年 6 月福建省印发了《关于进一步规范项目用海审批工作的通知》, 也对用海预审程序进行了一定的调整, 主要体现为将用海预审的程序调整至海域使用论证报告书评审之后, 便于在预审中出具更加明确的结论。此外, 浙江省苍南县等在海域使用权“直通车”试点推动工作中, 也将用海预审意见作为制度推进的一件利器。

3.4 天津市建设项目用海选址预审管理的建议

在比较分析国家和其他沿海省(自治区、直辖市)海域使用预审管理规定和程序的基础上, 结合天津市海域管理的客观情况来看, 天津市建设项目用海选址预审应进一步加强如下 4 个方面的管理。

3.4.1 建设项目用海选址预审管理在政府审批决策环节中的作用和地位有待进一步提升

天津海域开发利用的需求主要来自于实施城镇化、工业化的政府行为。海洋管理面临着保障海洋经济发展和保护海洋资源的两难局面。与土地、矿产等管理相比, 海洋管理的约束能力尚较为薄弱。在建设项目用海立项审批环节中, 海域管理理应处于链条的前端, 然而实际则对于涉海建设项目的立项、选址、规划、建设等方面的话语权有限。选址预审意见作为依法规定的涉海建设项目立项受理的要件, 应进一步加强其对于建设项目用海的管控作用。同

时，以此为契机，为推进海域使用权证书“直通车”制度、鼓励用海项目直接进入规划和建设程序的尝试做好铺垫。

3.4.2 建设项目用海选址预审管理在围填海计划管理中的关卡和闸门作用仍需进一步提高

用海预审意见是围填海计划指标安排的重要形式，在围填海规划计划管理这一宏观调控行为中具有重要作用。目前天津市在海域使用申请审批管理流程中，海域使用选址预审位于最前端。海域使用论证的评审意见等项目审核意见均无法反映在海域使用选址预审意见中。在管理实践中，也存在有个别选址意见中审定的项目用海面积、位置、用海类型等关键信息，在海域使用批复中发生较大调整的情况。此种情况，一方面对选址预审意见的权威性造成一定影响；另一方面也不利于围填海计划管理切实发挥其调控管理作用。

3.4.3 建设项目用海选址预审管理在优化海洋资源配置、引导海洋产业布局等行政调控中的约束力和导向性还有待加强

依据《天津市海域使用管理条例》，将选址意见书作为立项受理要件，但并未对选址预审审核的具体内容做出明确规定。在当前海域管理实践工作中，选址预审阶段对建设项目所做的审核，主要是以海籍权属资料的核查和功能区划的符合性为主的原则性审核，而有关用海面积与使用方式的合理性、对资源环境影响程度、社会经济效益等方面的审核相对较少。作为海域使用申请审批中的关键环节，其在行政约束力和政策导向性等方面的作用还需要进一步加强。

3.4.4 进一步发挥塘沽、汉沽、大港海洋管理处，以及技术支撑队伍在海域使用选址预审管理中的作用

由于滨海新区行政建制的调整，原塘沽、汉沽和大港海洋局调整为塘沽、汉沽、大港海洋管理处 3 个派出机构，负责受理海域使用选址申请，提出选址意见；同时，天津市海域动态监管中心、天津市海洋咨询评估中心等技术力量不断壮大，应充分发挥其在项目选址初审、实地测量核查和技术审查等方面的优势，进一

步提升海域管理工作的科学性和严密性。

4 天津市建设项目用海选址预审管理办法制定的初步思路

4.1 进一步提高选址预审在围填海计划管理中的关键作用

围填海计划管理的核心是指标安排。将建设项目选址预审意见作为项目立项的要件，切实发挥预审选址意见在计划指标安排中的关卡作用，既可以满足国家重点基础设施、产业政策鼓励发展项目和民生领域用海需求，也可以加强对围填海增长规模过快的遏制，更加有利于贯彻集约节约用海的管理要求。

依据《海域使用权管理规定》和《围填海计划管理办法》，由天津市及市以下人民政府发改委审批、核准、备案的建设项目，属于属地受理、逐级上报国务院批准的，由市海洋行政主管部门进行项目用海选址的初审，报国家海洋局审批。同时依据国家海洋局组织开展的海域使用论证报告评审结论，由市海洋行政管理部门出具项目用海选址预审意见，包含填海造地用海方式的，原则上占用市级年度围填海计划指标；市及市以下人民政府发改委审批、核准、备案的建设项目，属于天津市人民政府审批权限内的，由市海洋行政主管部门进行项目用海选址预审。选址预审意见应作为围填海计划指标安排的重要依据，明确安排指标的年度、类型和额度。

4.2 进一步优化建设项目用海选址预审的审批程序

从国家和地方海域使用项目审批流程的调研分析来看，将建设项目用海选址预审环节置于海域使用论证报告评审之后，可以更好地吸收和采纳海域使用论证形成的成果和结论。特别是实施《天津市建设项目用海规模控制指导标准》以后，海域使用论证报告书对建设项目填海面积方式进行了更加严格的论证，也由此保证了围填海计划指标的有效使用。

调整后的建设项目选址预审审批程序应包括选址预审申请、选址预审初审、海域使用论证报告评审，以及选址预审批复 4 个环节。在

选址预审初审阶段，应委托项目所在区域的海洋管理处开展现场勘查，同时积极调动技术部门力量开展提交材料的技术审查。初审合格的通知申请人开展海域使用论证工作。取得建设项目用海选址预审意见后，申请人可向市行政许可服务中心市海洋局办事窗口提交申请材料，其行政审批流程沿用现有模式。

4.3 进一步加强建设项目用海选址预审的审查内容

建设项目用海选址预审应遵循符合海洋功能区划和海域使用规划、符合国家政策和相关规划、科学合理和节约集约利用海域 3 条基本原则。选址预审的审查应主要依据相关部门意见和海域使用论证技术审查结论等，重点开展项目用海选址是否符合海洋功能区划、项目用海选址是否合理；用海规模是否符合围填海规模控制标准；用海的界址是否清楚，有无权属争议，对国防安全和海上交通有无影响；是否符合国家法律法规的规定和有关政策，海域使用论证报告结论及专家评审意见是否切实可行等方面的审查^[4]。

通过选址预审项目用海，出具的建设项目用海选址预审意见中应包括：项目用海基本情况、与海洋功能区划符合情况、海域使用权属情况、与利益相关者的协调情况、围填海计划

指标安排情况、项目用海标准和总规模的合理性等相关内容的审核情况，以及对用海建设单位提出的具体要求等方面的内容。

4.4 逐步推动建设项目用海审批体制机制创新

将建设项目用海选址预审管理作为开展依据海域使用权实施基本建设工作、进一步推动建设项目审批体制机制创新的重要着力点。加强与发展改革、建设、规划、国土房管等部门的沟通与协调，逐步推进依据建设项目用海选址预审意见和海域使用权证书办理基本建设项目立项、审批、开工、监督、验收、登记等相关手续的制度措施，从而实现用海审批和项目基本建设审批同步穿插进行，既有序可控，又提高了建设效率。

参考文献

[1] 天津市人民代表大会常务委员会. 天津市海域使用管理条例[Z]. 2007.

[2] 中华人民共和国国务院. 关于国土资源部《报国务院批准的项目用海审批办法》的批复[Z]. 2003.

[3] 国家发展和改革委员会, 国家海洋局. 围填海计划管理办法[Z]. 2011.

[4] 李开孟. 项目用海可行性论证及其审核要点[J]. 中国投资, 2009 (3): 102—106.