

《天津市规划和自然资源局关于试行海域立体分层设权的通知》起草说明

为落实党中央、国务院关于自然资源资产产权制度改革及要素市场化配置改革的决策部署，规范天津市海域立体开发活动用海管理，我局研究起草了《天津市规划和自然资源局关于试行海域立体分层设权的通知》（以下简称《通知》）。

一、工作背景

2019年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》要求“探索海域使用权立体分层设权，加快完善海域使用权出让、转让、抵押、出租、作价出资（入股）等权能”。2021年12月，国务院办公厅印发的《要素市场化配置综合改革试点总体方案》要求“探索海域使用权立体分层设权”。

2023年11月20日，自然资源部印发《自然资源部关于探索推进海域立体分层设权工作的通知》（自然资规〔2023〕8号）。该文件的印发，标志着我国海域物权制度建设的深入，同时将推动海域空间管理思路从“平面化”向“立体化”转变，对促进海域资源节约集约利用，加强海洋生态文明建设有重要意义。

目前，海上光伏、海上风电、跨海桥梁用海、养殖用海、温（冷）排水用海、海底电缆管道等在实践中均存在立体交叉使用的情况。沿海地方针对不同类型用海活动，已经开展

了海域立体分层设权管理，并积累了一定的实践经验，部分沿海省份和地区已制定出台了海域立体分层设权的政策文件，奠定了一定的工作基础。

长期以来，我市海域资源管理一直沿袭二维“平面化”模式。随着海洋新兴产业的发展，我市也出现了防波堤、码头建设构筑物的用海需求，例如防波堤堤顶或码头建设风电设施等。但由于缺少相关政策支撑，导致一些项目无法按期开展建设，同时也会造成一定的空间资源浪费。因此，有必要制定适合我市实际用海需求的海域立体分层设权政策，解决用海现实问题。随着习近平总书记对海洋经济高质量发展要求的提出，开发利用活动不断向深远海拓展，海域空间资源的竞争愈加激烈，对我市有限的海域空间资源提出了严峻考验，越来越多的用海需求存在交叉重叠用海的潜在问题。其他地区的工作经验已为我市开展海域立体分层设权提供了宝贵经验。为落实党中央、国务院有关决策部署，稳妥推进天津市海域立体分层设权工作，亟需制定并实施天津市海域立体分层设权指导性文件。

二、主要内容

《通知》重点就海域立体分层设权工作总体要求、可否立体分层设权的用海类型、海域使用论证、项目用海审批、不动产登记、海域使用金征收等六个方面提出了管理要求。主要内容如下：

一是海域立体分层设权工作总体要求。具体把握依法设权，稳妥推进；节约集约、生态优先；分类施策，适度兼容

等要求。

二是明确可否立体分层设权的用海类型。完全改变海域自然属性的填海，排他性较强或具有安全生产需要的海砂开采等开发活动不予立体分层设权。鼓励对跨海桥梁、海底隧道、海底电缆管道、构筑物用海、养殖等用海实施立体确权。其他用海经严格论证具备立体分层设权条件的，也可进行立体分层设权。

三是加强海域使用论证。实施立体分层设权的用海项目应符合国土空间规划、海岸带综合保护与利用规划的管控要求。项目用海申请单位开展海域使用论证时，应充分考虑国防安全、工程安全、生态安全和防灾减灾等因素，重点论证海域立体开发利用的必要性和可行性，分析不同用海活动之间的兼容性、用海空间范围及用海期限的合理性，不同用海主体及周边利益相关者协调的可行性。

四是规范立体分层设权项目用海审批。明确实施立体分层设权的用海项目按《中华人民共和国海域使用管理法》《天津市海域使用管理条例》等有关法律法规确定的审批权限和程序报批。在已设定海域使用权的海域进行立体使用的，应与原海域使用权人协商一致达成协议后按程序办理用海手续。在未设定海域使用权的海域，不同用海主体，同步实施进行立体开发的，应确保用海主体协商一致。

五是做好立体分层设权海域的不动产登记。立体分层设权用海项目按照《不动产登记暂行条例》《不动产登记暂行条例实施细则》等规定办理海域使用权登记。明确了申请人

在办理海域立体分层设权不动产登记时，应提交的具体材料。在已确权登记的海域进行立体分层设权的，应当先办理原海域使用权的变更登记，再办理新设海域使用权的首次登记。

六是规范海域使用金征收。立体分层设权的项目用海，按照“一物一权、一证一缴”的方式征收海域使用金，同一海域立体分层设权的每一个项目，均视为独立的征收对象，依据其用海方式，分别按规定征收海域使用金，不得违规减免海域使用金。《调整海域 无居民海岛使用金征收标准》（财综〔2018〕15号）施行前已设立的海域使用权因立体分层设权需变更空间范围信息的，不属于用海方案调整，仍执行原海域使用金征收标准；财综〔2018〕15号文件施行后设立的海域使用权因立体分层设权需变更空间范围信息的，以及新设立海域使用权的，均按现行规定标准征收。