

# 山东省最新用海用岛政策指南

2020年3月

## 1、现在是否可以申请围填海项目？

**答：**可以，但要符合国家有关政策规定。《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）要求：“除国家重大战略项目外，全面停止新增围填海项目审批”。《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》要求：“除国家重大项目外，全面禁止围填海。”按照上述规定，办理新增围填海项目用海的前提是该项目列为国家重大项目。

## 2、什么项目属于国家重大战略项目？

**答：**党中央、国务院、中央军委确定的国家重大战略项目涉及围填海的，主要包括：（1）党中央、国务院、中央军委印发文件或规划中明确要求开展的重大项目，确需围填海的；（2）党中央、国务院、中央军委明确交办的需通过围填海建设的重大项目。省级人民政府为落实党中央、国务院、中央军委决策部署，提出的具有国家重大战略意义的围填海项目，主要包括：（1）列入经党中央、国务院、中央军委批准或同意的文件或规划的重大项目；（2）需报请党中央、国务院、中央军委审批核准的重大项目；（3）由党中央、国务

院、中央军委交办的重大项目，省级人民政府提出需通过围填海建设的。

### 3、新增围填海项目该如何申请？需要准备哪些材料？

答：根据《关于贯彻落实〈国务院关于加强滨海湿地保护 严格管控围填海的通知〉的实施意见》（自然资规〔2018〕5号）要求，项目建设主体向县级海洋行政主管部门提出用海申请，主要包括项目的基本情况和立项依据、符合国家重大项目依据、海域使用申请、海域使用论证报告（包含生态保护修复方案）、利益相关者协调处置方案等。

### 4、哪些项目算是围填海历史遗留问题项目？

答：根据自然资源部办公厅《关于开展全国围填海现状调查的通知》（自然资办函〔2018〕1050号）、北海分局《关于推进北海区围填海现状调查工作有关要求的通知》要求，原山东省海洋与渔业厅、山东省国土资源厅印发了《关于开展山东省围填海现状调查的通知》（鲁海渔〔2018〕176号）有关要求，组织开展了全省围填海现状调查，调查成果于2018年底报自然资源部。在围填海现状调查的基础上，《自然资源部办公厅关于通报全国围填海现状调查统计结果的函》（自然资办函〔2019〕510号）明确的我省围填海历史遗留问题涉及的图斑，最终列入自然资源部审核通过的《山东省围填海历史遗留问题处理方案》中的项目，属于围填海历史遗留问题项目。

## 5、围填海历史遗留问题项目该如何提出申请？

答：省级围填海历史遗留问题处理方案经自然资源部审核通过后，已经纳入处理方案的项目，可按程序办理用海手续。其中，属于国务院用海审批权限的，项目建设主体通过项目所在县级人民政府逐级报至省海洋主管部门，省级海洋主管部门审查后，报经省级人民政府同意，向自然资源部提出用海申请。属于地方审批权限的，根据《海域使用管理法》规定，项目建设主体通过项目所在县级人民政府逐级报至省海洋主管部门，省级海洋主管部门审查后，报省级人民政府批复。

## 6、项目用海审批权限是如何划分的？

答：项目用海实行分级审批。国家、省、市、县审批权限各不相同，具体是：

（一）国务院审批下列用海：

1. 新增围填海；
2. 填海 50 公顷以上的历史遗留问题用海；
3. 围海 100 公顷以上的项目用海；
4. 不改变海域自然属性的用海 700 公顷以上的项目用海；
5. 国家重大建设项目用海；
6. 国防建设项目用海；
7. 省、自治区、直辖市管理海域以外或跨省、自治区、直辖市管理海域的项目用海；

8. 油气及其他海洋矿产资源勘查开采项目用海；
9. 国家直接管理的海底电缆管道项目用海；
10. 国务院规定的其他项目用海。

(二) 省人民政府用海审批权限：

1. 填海 50 公顷以下的历史遗留问题用海；
2. 围海型项目以及海上人工构造物用海六十公顷以上不满一百公顷的。

(三) 设区的市人民政府用海审批权限：

1. 围海型项目以及海上人工构造物用海十公顷以上不满六十公顷的；
2. 不改变海域自然属性用海二百公顷以上不满七百公顷的。

(四) 县级人民政府用海审批权限：

1. 围海型项目以及海上人工构造物用海十公顷以下的；
2. 不改变海域自然属性用海二百公顷以下的。

跨行政区的项目用海，由共同的上级人民政府审批。

## 7、海域使用论证有什么具体要求？

答：海域使用申请人可自行组织编制或委托技术单位编制海域使用论证报告。报告书内容应符合《海域使用论证技术导则》的具体要求。

报告书报审：海域使用申请人在提出用海申请时，同时附项目海域使用论证报告书，已经开展过整体论证的开放式

养殖用海除外。

报告书评审：负责审核项目用海的海洋行政主管部门委托有关单位组织专家对海域使用论证报告进行评审；

报告书有效期：海域使用论证报告有效期三年，自论证报告通过专家评审之日起计算。

## **8、如何办理项目用海预审意见？**

答：需要有关人民政府或其投资主管部门审批、核准的项目，申请人应当在海域使用论证报告通过评审后，向有关海洋主管部门提出用海预审申请。有关海洋主管部门在收到用海预审申请后，经审查、审核合格的，给予出具用海预审意见。

用海预审意见有效期两年。有效期内，项目拟用海面积、位置和用途等发生改变的，应当重新提出海域使用申请。项目在预审意见有效期内未核准的，且到期前未提出延期申请，或提出延期申请但未获批准的，用海预审意见自动失效。

## **9、临时用海是否需要办理海域使用权证书？**

答：使用特定海域不足三个月的排他性用海活动，应当按照国家有关规定办理临时海域使用权证书。

县级海洋行政主管部门负责本管理海域内临时海域使用活动申请的受理和审批。

申请临时海域使用的，应当提交海域使用申请书和资信证明。对国防安全、交通安全和海洋环境可能构成重大影响

的临时海域使用活动还应当提交海域使用论证材料。

临时海域使用不得擅自改变海域用途，经批准的临时使用的海域，不得抵押、转让和出租。临时海域使用期限届满，不得批准续期。

## 10、海域使用权续期该如何办理？

答：海域使用权期限届满需要续期的，海域使用权人应当至迟于期限届满前两个月提出续期申请。海域使用权续期申请，由原批准用海的人民政府审批。

申请海域使用权续期，应当向海域所在地县级海洋行政主管部门提交下列材料：

1. 海域使用续期申请书（原件 5 份，纸质）；
2. 海域使用权证书（原件）；
3. 资质、资信等相关证明材料；

（1）海域使用权人身份证明（复印件 5 份，纸质）。海域使用权人是自然人的，应当提交本人身份证明。申请人是法人或其他组织的，应当提交：①组织机构代码证或其他有效证明文件，企业法人还应当提交企业法人营业执照；②法人法定代表人或其他组织主要负责人身份证明。

（2）授权委托书，原件。当海域使用权人委托代理人办理时提交，应当明确代理权限。

（3）代理人身份证明文件（复印件 5 份，纸质）。代理人应当提交本人身份证明。申请人为自然人时，如代理人与

申请人属于配偶、父母、子女关系，应当提交户口簿复印件。

(4) 要求提交的身份证明文件复印件应当核对原件，其余文件的复印件应当标明“与原件一致”并加盖单位公章。

申请人提交的申请材料齐全、符合法定形式，或者申请人按照受理机关的要求提交全部补正材料的，受理机关应当受理其申请，并向申请人出具受理书面凭证。受理机关对申请材料提出审查意见，经同级人民政府同意后转报上级海洋行政主管部门。

### **11、目前海域使用金执行哪个标准？**

答：国家实行海域有偿使用制度。单位和个人使用海域，必须依法缴纳海域使用金，海域使用金按规定上缴财政。海域使用金统一按照用海方式、海域等别以及相应的海域使用金征收标准计算征收。

目前，非养殖用海类项目海域使用金按照《财政部 自然资源部关于印发〈调整海域无居民海岛使用金征收标准〉的通知》（财综〔2018〕15号）执行。养殖用海项目海域使用金按照各市制定的征收标准执行。

### **12、2018 年以前已经批复的逐年缴纳海域使用金项目，是否也是按照新标准计征？**

答：财综〔2018〕15号实施前已获批准但尚未缴纳海域使用金的用海项目，仍执行原海域使用金征收标准。其中，招标、拍卖、挂牌方式出让的项目批准时间，以政府批复出

让方案的时间为准。

财综〔2018〕15号实施前已确权登记的逐年缴纳海域使用金的用海项目，仍执行原海域使用金征收标准，出让合同另有约定的除外，缴款通知书已有规定的从其规定；因海域使用权续期或用海方案调整等需重新报经政府批准的，批准后按照新标准执行。

### 13、哪些项目可以申请免缴海域使用金？

答：下列项目用海，依法免缴海域使用金：

（一）军事用海。军事用海范围按照国务院、中央军委的有关规定执行；

（二）海关、边防、海事、交通港航公安、海监、渔监、渔政、出入境检验检疫、环境监测等用于政府行政管理目的的公务船舶专用码头用海。公务船舶专用码头用海，仅指公务船舶专用的港池、码头（含堆场）、防波堤和航道用海，不含其他相关用海；

（三）非经营性公共航道、避风（避难）锚地、航标、由政府还贷兴建的跨海桥梁及海底隧道、陆岛交通、城市道路、非收费的公路与桥梁等交通基础设施用海，不包括企业专用的交通基础设施用海；

（四）非经营性教学、科研、防灾减灾、海难搜救打捞、渔港、人工渔礁等公益事业用海，不包含为教学、科研、防灾减灾、海难搜救打捞、渔港等非经营性公益事业服务的各

类经营性配套设施用海。渔港用海仅指港池、引桥、堤坝、航道、渔业码头（含堆场）及附属的非经营性设施用海。

#### **14、海域使用金免缴审批权限是如何划分的？**

答：海域使用金减免严格按照《海域使用金减免管理办法》（财综〔2006〕24号）和《关于印发山东省海域使用金减免管理办法的通知》（鲁财综〔2019〕18号）等相关规定执行。

免缴国务院审批的项目用海的海域使用金，报财政部、自然资源部审查批准。

免缴省级及以下各级人民政府批准的非养殖用海项目海域使用金，报省级财政部门、海洋行政主管部门审查批准，同时应将批准文件报财政部、自然资源部备案，并抄送财政部驻当地财政监察专员办事处备查。其中，青岛市批准的项目，报青岛市财政部门、海洋行政主管部门审查批准，批准文件同时抄送省财政厅、省海洋局。

免缴养殖用海项目海域使用金，报批准项目用海的人民政府财政部门、海洋行政主管部门审查批准。

#### **15、哪些项目可以申请减缴海域使用金？**

答：下列项目用海，依法减缴海域使用金：

（一）除避风（避难）以外的其他锚地、出入海通道等公用设施用海；

（二）国务院审批或核准的固定资产投资建设项目用海；

(三) 省人民政府公布的省重点建设项目名单中的项目用海;

(四) 因遭受严重自然灾害或重大意外事故, 经核实经济损失达正常收益 60% 以上的养殖用海。

减缴项目用海应缴中央国库的海域使用金, 由财政部和自然资源部审查批准。减缴非养殖项目用海应缴地方国库的海域使用金, 由省财政部门 and 海洋行政主管部门审查批准。减缴养殖用海应缴的海域使用金, 由审批项目用海的人民政府财政部门、海洋行政主管部门审查批准。

#### **16、海域使用金是否可以分期缴纳?**

答: 用海项目应缴海域使用金金额超过 1 亿元, 用海单位或者个人一次性缴纳海域使用金确有困难的, 经有关海洋行政主管部门商同级财政部门同意, 可批准其分期缴纳。分期缴纳的时间最长不得超过 3 年, 第一次缴纳的海域使用金不得低于应缴海域使用金金额的 50%。有关海洋行政主管部门应当与海域使用权人签订分期缴纳海域使用金协议, 明确分期缴纳海域使用金的具体时间和金额, 并督促用海单位和个人按时足额缴纳海域使用金。

#### **17、如何办理海域使用金减缴、免缴手续?**

答: 符合海域使用金减免条件的项目用海, 申请人应当在收到《海域使用金缴款通知书》之日起 30 日内, 向有审批权的财政部门、海洋主管部门提出减缴或免缴海域使用金

的书面申请。海域使用金减免申请包括减免理由、减免额度、减免期限、减免用海面积等内容。

财政部门 and 海洋行政主管部门应当自收到完整的海域使用金减免申请材料 10 个工作日内，由财政部门会同海洋行政主管部门予以批复。

经批准减缴或免缴海域使用金的用海项目，其海域使用权发生转让、出租或者经批准改变用途或用海性质时，应重新履行海域使用金减免审批手续。

#### **18、因疫情原因，是否可以缓缴海域使用金？**

答：根据《山东省海洋局印发关于统筹推进新冠肺炎疫情防控 and 海洋经济高质量发展的十条措施的通知》（鲁海函〔2020〕20号），对因受疫情影响不能按时缴纳海域使用金的企业和个人，可以推迟到疫情结束后首月缴纳。

#### **19、海域使用权转让该如何办理？**

答：（一）受理条件。申请海域使用权转让，应当具备下列条件：

1. 开发利用海域满一年；
2. 不改变海域用途；
3. 已缴清海域使用金；
4. 除海域使用金以外，实际投资已达计划投资总额百分之二十以上；
5. 原海域使用权人无违法用海行为，或违法用海行为

已依法处理。

**（二）申请材料。**申请海域使用权转让，应当向山东政务服务大厅海洋局窗口提交下列材料：

1. 海域使用权转让申请，附海域使用权（转让）申请书（原件2份，纸质）；
2. 转让协议（原件）；
3. 海域使用权证书（原件）；
4. 用海设施所有权的合法证明材料（原件）；
5. 受让方资质、资信等相关证明材料；

（1）海域使用权人身份证明（复印件2份，纸质）。海域使用权人是自然人的，应当提交本人身份证明。申请人是法人或其他组织的，应当提交：①组织机构代码证或其他有效证明文件，企业法人还应当提交企业法人营业执照；②法人法定代表人或其他组织主要负责人身份证明。

（2）授权委托书（原件2份）。当海域使用权人委托代理人办理时提交，应当明确代理权限。

（3）代理人身份证明文件（复印件2份，纸质）。代理人应当提交本人身份证明。申请人为自然人时，如代理人与申请人属于配偶、父母、子女关系，应当提交户口簿复印件。

（4）要求提交的身份证明文件复印件应当核对原件，其余文件的复印件应当标明“与原件一致”并加盖单位公章。

## 20、填海项目竣工验收该如何办理？

答：填海项目竣工验收是指项目填海竣工后，海洋主管部门组织对海域使用权人实际填海界址和面积、执行国家有关技术标准规范、落实海域使用管理要求等事项进行的全面检查验收。

填海项目竣工验收按谁审批谁验收的原则进行，自然资源部负责组织实施国务院审批的填海项目竣工验收工作，省海洋局负责组织实施省人民政府审批的填海项目竣工验收工作。

申请填海项目竣工验收，应当具备下列条件：

1. 项目填海已竣工；
2. 不存在超出面积实施填海或不合理改变批准用海范围的行为；
3. 已落实海域使用批复文件要求。

申请填海项目竣工验收，应当向山东政务服务大厅海洋局窗口提交下列材料：

- (1) 填海项目竣工海域使用验收申请（原件 3 份）；
- (2) 填海项目设计、施工、监理报告（原件，各 1 份）；
- (3) 填海工程竣工图（原件 1 份）；
- (4) 与相关利益者的解决方案落实情况报告（原件 1 份）。

## 21、海底电缆管道铺设施工许可该如何办理？

答：根据《铺设海底电缆管道管理规定》，在中华人民

共和国内海、领海及大陆架上铺设海底电缆、管道以及为铺设所进行的路由调查、勘测及其他有关活动的主管机关是中华人民共和国自然资源部。国家对铺设海底电缆、管道及其他有关活动的管理，实行统一领导、分级管理。主要包括路由调查勘测审批、铺设施工审批等。有关程序应参照自然资源部北海局公布的服务指南。

自然资源部北海局根据委托承担本海区内水、领海范围内海底电缆管道路由调查勘测、铺设施工的审批，由北海局直接受理。跨省、自治区、直辖市管理海域和超出省、自治区、直辖市管理海域的海底电缆、管道，由海区局商有关地方海洋管理机构审批，并负责监督管理。

属于建设项目配套设施且长度小于 2 千米的海底电缆管道，可暂时不单独办理路由调查勘测、铺设施工审批手续，但铺设施工前应依法取得环境影响评价和海域使用批准文件。

## 22、海上风电建设有什么要求？

答：根据《国家能源局 国家海洋局关于印发〈海上风电开发建设管理办法〉的通知》（国能新能〔2016〕394 号），海上风电场原则上应在离岸距离不少于 10 公里、滩涂宽度超过 10 公里时海域水深不得少于 10 米的海域布局。在各种海洋自然保护区、海洋特别保护区、自然历史遗迹保护区、重要渔业水域、河口、海湾、滨海湿地、鸟类迁徙通道、栖

息地等重要、敏感和脆弱生态区域，以及划定的生态红线区内不得规划布局海上风电场。

海上风电项目建设用海应遵循节约和集约利用海域和海岸线资源的原则，合理布局，统一规划海上送出工程输电电缆通道和登陆点，严格限制无居民海岛风电项目建设。

单个海上风电场外缘边线包络海域面积原则上每 10 万千瓦控制在 16 平方公里左右，除因避让航道等情形以外，应当集中布置，不得随意分块。

### **23、海上风电用海手续如何办理？**

答：海上风电项目单位向省级及以下能源主管部门申请核准前，应向海洋主管部门提出用海预审申请，按规定程序和要求审查后，由海洋主管部门出具项目用海预审意见。

海上风电项目核准后，项目单位应按照程序及时向海洋主管部门提出海域使用申请，依法取得海域使用权后方可开工建设。

### **24、海砂开采海域使用权如何出让？**

答：根据《国家海洋局关于全面实施以市场化方式出让海砂开采海域使用权的通知》（国海管字〔2012〕895号）、《自然资源部关于实施海砂采矿权和海域使用权“两权合一”招拍挂出让的通知》（自然资规〔2019〕5号）和《自然资源部关于推进矿产资源管理改革若干事项的意见（试行）》（自然资规〔2019〕7号）规定，全面实施海砂采矿权和海域使

用权“两权合一”招标采购挂牌（以下简称“招拍挂”）出让制度。

海砂采矿权和海域使用权出让招拍挂方案由省级自然资源主管部门制定。

## 25、目前是否可以申请办理非透水构筑物用海手续？

答：根据《自然资源部海域海岛管理司关于非透水构筑物项目用海管理有关事宜的答复》，非透水构筑物用海的界定按照《海域使用分类》和2018年《财政部 国家海洋局印发〈关于调整海域、无居民海岛使用金征收标准〉的通知》（财综〔2018〕15号）的有关规定执行。非透水构筑物属于构筑物用海，目前可以申请办理用海手续。

## 26、无居民海岛审批权限如何划分的？

答：根据《无居民海岛开发利用审批办法》（国海发〔2016〕25号），无居民海岛开发利用有下列情形之一的，由国务院审批：

- （一）涉及利用领海基点所在海岛；
- （二）涉及利用国防用途海岛；
- （三）涉及利用国家级海洋自然保护区内海岛；
- （四）填海连岛或造成海岛自然属性消失的；
- （五）导致海岛自然地形、地貌严重改变或造成海岛岛体消失的；
- （六）国务院规定的其他用岛。

上述规定以外的无居民海岛开发利用，由省级人民政府批准。

涉及维护领土主权、海洋权益、国防建设等重大利益的用岛，还应按照国家和军队有关规定执行。

## **27、如何申请使用无居民海岛？**

答：对于非经营性用岛，采用申请审批的方式出让，对于经营性用岛，采用招标、拍卖或挂牌方式出让。

因建设非经营项目需要，单位和个人（以下称申请人）申请使用无居民海岛的，应当向县级海洋主管部门提供下列材料（一式五份）：

- （1）无居民海岛使用申请书；
- （2）无居民海岛使用坐标图；
- （3）无居民海岛开发利用具体方案；
- （4）无居民海岛使用项目论证报告；
- （5）相关资信证明材料；
- （6）存在利益相关者的，应当提交解决协议。

## **28、无居民海岛招拍挂出让有什么要求？**

答：旅游、娱乐、工业等经营性用岛，和有两个以及两个以上使用意向的用岛，一律实行招标、拍卖或者挂牌方式出让无居民海岛使用权。

出让形式一般以拍卖、挂牌方式为主。以满足特定开发目标并以海岛开发利用综合效果最优为条件确定使用权人

的，可采取招标方式出让。

无居民海岛出让应符合科学规划和净岛出让的要求。海岛出让前，县级人民政府应已批准并公布其保护和利用规划，出让时不得存在权属和利益纠纷。

### **29、无居民海岛保护和利用规划编制有何规定？**

答：《海岛保护法》规定，从事全国海岛保护规划确定的可利用无居民海岛的开发利用活动，应当遵守可利用无居民海岛保护和利用规划。

根据《县级（市级）无居民海岛保护和利用规划编写大纲》（国海岛字〔2011〕332号），无居民海岛保护和利用规划由县级海洋行政主管部门组织编制，并由县级政府批准（不设县级海洋行政主管部门的地区，由市级海洋行政主管部门组织编制，并由市级政府批准）。

### **30、无居民海岛开发利用具体方案和无居民海岛使用论证报告编制有何要求？**

答：无居民海岛开发利用具体方案应明确以下内容：

（一）依据有关法律法规、规划、技术标准和规范，合理确定用岛面积、用岛方式和布局、开发强度等，集约节约利用海岛资源；

（二）合理确定建筑物、设施的建设总量、高度以及与海岸线的距离，并使其与周围植被和景观相协调；

（三）明确海岛保护措施，建立海岛生态环境监测站

(点),防止开发利用中废水、废气、废渣、粉尘、放射性物质等对海岛及其周边海域生态系统造成破坏。

无居民海岛开发利用项目论证报告应在自然资源和生态系统本底调查基础上编制,重点论证以下内容:

(一)无居民海岛开发利用的必要性;

(二)无居民海岛开发利用具体方案的合理性;

(三)对海岛及其周边海域生态系统的影响;

(四)对海岛植被、自然岸线、岸滩、珍稀濒危与特有物种及其生境、自然景观和历史、人文遗迹等保护措施的可  
行性、有效性。

申请人可自行组织编制或委托技术单位编制无居民海岛使用论证报告。