

# 《深圳市填海项目海域使用权转换国有建设 用地使用权管理规定》起草说明

为加强我市填海项目的管理，完善填海项目海域使用权与国有建设用地使用权转换机制，规范填海项目海域使用权转为国有建设用地使用权的登记工作，根据《中华人民共和国海域使用管理法》（以下简称《海域法》）、《深圳经济特区海域使用管理条例》（以下简称《海域条例》），结合不动产登记相关法律法规规定，市规划和自然资源局起草制定了《深圳市填海项目海域使用权转换国有建设用地使用权管理规定》（以下简称《规定》），现将有关情况说明如下：

## 一、背景及必要性

《海域法》第三十二条规定“填海造地竣工后形成的土地，属于国家所有。海域使用权人应当自填海项目竣工之日起三个月内，凭海域使用权证书，向县级以上人民政府土地行政主管部门提出土地登记申请，由县级以上人民政府登记造册，换发国有土地使用权证书，确认土地使用权。”但按照土地出让的相关规定，填海成陆的建设用地若属于法律法规规定的经营性用地，应该招拍挂出让。直接将海域使用权证换发国有土地使用权证，与现行土地出让管理制度不完全相符。因此，从海陆统筹角度，有必要对海域使用权和国有

建设用地使用权转换做进一步衔接。

《海域条例》在第四十条对填海项目海域使用权与国有建设用地使用权的转换机制进行了规定，明确海域使用权人可以凭相关材料，向不动产登记机构申请办理国有建设用地使用权登记，按照批准围填海时确定的使用功能换发国有建设用地使用权属证书。土地进行开发建设前，土地使用权人应当按照国有土地管理相关规定缴纳地价并与市规划和自然资源部门签订国有建设用地使用权出让合同。同时《海域条例》还规定了具体办法由市人民政府制定。为将《海域条例》规定的海域使用权与国有建设用地使用权转换机制落到实处，特制定本《规定》，明确填海形成土地后办理国有建设用地使用权登记的具体实施规则。

## 二、制定过程

根据市政府有关会议要求，市规划和自然资源局开展《深圳市填海项目海域使用权转换国有建设用地使用权管理规定》制订工作，于2021年完成《规定》初稿。

2021年6月8日，征求了政府职能部门和沿海区政府的意见。2021年8月6日-9月7日在市规划和自然资源局、8月9日-9月8日在市司法局官网完成公开征求社会公众意见。2021年7月，召开了专家咨询论证会，听取专家意见。

2021年9月-2022年9月，市规划和自然资源局又多次

就《规定》相关问题进行协调处理，并进行了进一步修改完善，形成此稿。

### 三、主要内容说明

#### （一）关于《规定》的适用范围

《海域法》明确单位和个人使用海域必须依法取得海域使用权。原国家海洋局《海域使用权管理规定》（2007年1月1日正式实施）明确海域使用申请经批准后，由审核机关作出项目用海批复，申请人按项目用海批复要求办理海域使用权登记，领取海域使用权证书。因此，本《规定》将海域申请人取得用海批复的日期作为节点，规定适用范围为在本市行政区域内依法取得用海批复的填海项目。深汕特别合作区可参照《规定》执行。

#### （二）关于竣工验收

《海域条例》第五十七条明确规定海洋工程可以根据项目实际情况进行分期验收。为便于海域使用权人办理国有建设用地使用权登记，尽快实现填海项目由海域转变为陆域，以开展陆域的开发利用，《规定》按照《海域条例》精神，明确规定填海项目可以根据实际情况采取分期验收、进行分块登记，即“成熟一块、验收一块、登记一块”。

#### （三）关于海域使用权注销、变更登记

按照《海域法》第三十二条，海域使用权人应当自填海项目竣工之日起三个月内提出土地登记申请，换发国有土地使用权证书。但该法及相关法律法规未对超过该时间限制的情况明确相应的责任或罚则，导致实务中难以操作。因此，《规定》在第八条未对海域使用权人填海造地工程竣工后申请海域使用权注销、变更登记作期限限制。

此外，在办理登记手续时，涉及国家审批的项目用海、用岛时，根据《不动产登记暂行条例》及其实施细则相关规定，不动产登记由不动产所在地的县级人民政府不动产登记机构办理；直辖市、设区的市人民政府可以确定本级不动产登记机构统一办理所属各区的不动产登记；国务院批准的项目用海、用岛的登记，由自然资源部受理，依法向权利人核发不动产权属证书。即在登记办理时序上，由国家审批的填海项目，应首先向自然资源部申请办理海域使用权注销或变更登记，然后再向地方不动产登记机构申请办理国有建设用地使用权首次登记。所以，在两次登记之间可能存在一定的时间差。为充分保障权利人的权利，免除原海域使用权人注销或变更海域使用权后的后顾之忧，在《规定》中明确，办理国有建设用地使用权首次登记时，填海形成国有建设用地的使用权人为原海域使用权人。

#### （四）关于土地管理协议

按照市政府有关会议要求,《规定》构建了海域使用权转换国有建设用地使用权的总体框架,即权利人先申请办理国有建设用地使用权首次登记,市规划和自然资源部门进行规划功能确认,待确认后再按功能相符和其他功能进行分类处置。其中,确认为其他功能的,土地使用权人应当申请办理不动产权变更登记或注销登记,登记后按照我市土地储备管理的规定将相关用地移交入库。但是,办理国有建设用地使用权首次登记后,土地使用权人对已登记土地拥有完整的用益物权,即享有对已登记土地的占有、使用、收益和处分的权利。此种情况下,会导致分类处置机制无法实施。因此,《规定》在第六条明确要求海域使用权人在申请办理海域使用权注销或变更登记之前与市规划和自然资源局派出机构签订土地管理协议。在土地管理协议中提前对填海项目形成土地的竣工验收情况、土地管理要求以及填海形成土地的分类处置方式等事项进行约定,要求海域使用权人按照约定开展海域使用权与国有建设用地使用权的登记换证工作。

#### **(五) 关于国有建设用地使用权首次登记**

《海域条例》第四十条明确,填海项目竣工验收后,海域使用权人可以凭海域使用权属证书、海域使用权出让合同、项目竣工海域使用验收合格文件等材料,向不动产登记机构申请办理国有建设用地使用权登记。鉴于海域使用权人首次登记前需按规定办理海域使用权的注销或变更登记,首次登

记时海域使用权证书可能已经注销或变更，因此，《规定》第九条一是规定了首次登记的申请材料。申请办理国有建设用地使用权首次登记除需提交登记申请表、申请人的身份证明材料、填海项目竣工验收合格证明文件、测量机构的实地测绘结果报告、土地管理协议等材料外，还需提交项目用海的批复文件或海域使用权出让合同。二是明确了进行国有建设用地使用权首次登记时，不动产权登记簿及不动产权利书记载的事项包括权利人、用地面积、界址点坐标等。三是为避免应当收储入库的土地因权利人转让、抵押、出租等行为造成无法收储入库情况的发生，在《规定》第十条中明确要求，国有建设用地使用权人在取得划拨决定书或签订国有建设用地使用权出让合同前将国有建设用地使用权转让、抵押、出租的，应当报经市规划和自然资源部门批准。办理国有建设用地使用权首次登记时，也由不动产登记机构在不动产登记簿及证书明确记载该事项。

### （七）关于规划功能确认

填海项目一般持续时间久、周期长，批准填海后因社会经济条件发生变化，相关产业政策、规划等往往也随之调整，从而导致规划用地功能与填海项目审批的使用功能不一致的情况。按照权利人先申请办理国有建设用地使用权首次登记，由市规划和自然资源部门进行规划功能确认后再按功能相符和其他功能进行分类处置的思路，《规定》在第十一条

中明确进行规划功能确认和比较，为后续分类处置做好准备。市规划和自然资源部门根据功能比较情况拟定土地处置方案，依程序报请市政府批准后实施。

## （八）关于用地分类处置

填海形成的土地处置方案经市政府批准的，按照以下方式进行分类处置：

一是，规划用地功能与批准围填海时确定的使用功能相符的部分，国有建设用地使用权人可以按照划拨或协议出让土地方式申请办理规划审批、缴交地价、签订国有建设用地使用权出让合同后，依法申请办理不动产权变更登记。其中，以协议出让方式办理用地手续的，补缴的地价按照土地市场评估价格扣减填海造地成本（包括海域使用金、资源补偿费和实际投入的填海成本等）后的价格收取。填海造地成本高于土地市场评估价格的部分不予补偿。

二是，如使用填海形成的土地规划为其他功能的土地的，国有建设用地使用权人应当申请办理不动产权变更登记或注销登记后按照我市土地储备管理的规定将相关用地移交入库。为避免当事人不主动申请国有建设用地使用权变更或注销登记进而导致土地无法移交政府，并且考虑到权利人授权委托他人办理相关登记也是其申请登记的一种方式，本着方便当事人的原则，在签订《管理协议》时明确由权利人签

订授权委托书，授权委托市规划和自然资源局的派出机构申请办理不动产权变更登记或注销登记。依法收储入库后的土地按照土地管理相关规定办理国有建设用地使用权手续。辖区城市更新和土地整备部门按照经市财政部门审核通过的填海造地成本给予国有建设用地使用权人补偿。

特此说明。

二零二二年十月