

# 福建省人民政府文件

闽政〔2010〕11号

## 福建省人民政府关于科学有序做好 填海造地工作的若干意见

各市、县（区）人民政府，省人民政府各部门、各直属机构，各大企业、各高等院校：

为进一步推动科学用海，规范海洋开发活动和秩序，鼓励和引导投资者从海湾内转向海湾外填海造地，保障加快海西建设的土地资源需要，现就科学有序做好填海造地工作提出如下意见：

### 一、科学编制填海造地规划

（一）充分做好填海造地的前期论证。填海造地是改变海域自然属性的用海活动，技术要求高、施工难度大，必须在充分调查评价的基础上，采用数学模型研究或物理模型试验等科学手段，对工程附近海域水动力要素变化及周边环境影响等进行科

学、综合的论证，编制全省填海造地规划。填海造地规划应当符合海洋功能区划，并与海洋环境保护规划、土地利用总体规划、城乡规划、港口规划、防护林规划、湿地保护规划等相衔接。

(二) 严格控制海湾内填海造地。进一步加强全省主要海湾的数模研究，对已确定海湾内可围填的区域，必须确保填海造地符合数模研究成果的要求，并尽量采用透水平面设计，保证水循环。对数模研究成果中列为不宜围填的区域，不得受理填海造地项目申请；对已批未建的湾内项目，不适合填海造地的，要制定用海置换政策，引导向湾外转移。

(三) 鼓励海湾外填海造地。发挥我省湾外海域自然区位优势，选择对海洋环境影响小、相邻陆域基础设施条件好的区域，优先规划，鼓励投资。继续完善全省湾外填海造地备选区规划，并做好与土地利用、交通发展、城市建设等规划的衔接。按照保护海岸线曲折度和防灾减灾的要求，采用建设人工岛和在突出部位组团式填海造地，增加人工岸线。

(四) 促进集中集约用海。为节约岸线，整合分散的资源，推进海洋产业聚集，优化产业布局，应积极推行集中集约用海。对滨海新区、制造业基地、重大减灾工程等符合国家重大产业政策的项目，鼓励集中集约用海。

## 二、引导社会投资填海造地

(五) 鼓励投资填海造地。引入市场机制，采用政府特许等方式，吸引民间资本投资海湾外填海造地。支持企业投资的基础

设施、公用事业和工业项目实施填海造地。市、县人民政府也可以成立以政府为投资主体的项目公司或指定土地收储机构，依法实施填海造地。

（六）支持采用 BOT 方式投资开发耕地。开发耕地项目可以实行 BOT 方式，填海形成的耕地由建设单位在特许经营期内组织耕种，特许经营期限最长为 30 年，并可依法转包；特许经营期届满后，建设单位在同等条件下可优先获得经营权。

（七）支持采用 BT 方式投资开发建设用地。规划作为建设用地的项目可以实行 BT 方式，填海形成的建设用地由市、县人民政府土地收储机构，根据工程建设投资额和资金使用费用，原则上可按同期银行贷款基准利率上浮 3 个百分点左右的投资回报率予以回购；也可在支付工程建设成本后，参照投资回报率以新增土地出让净收益分成作为建设单位的投资回报。

（八）支持企业填海造地建设项目。企业因基础设施、公用事业和工业项目建设需要填海造地的，可依法取得海域使用权。填海造地整体工程竣工验收，换发国有土地使用证后，企业拥有国有建设用地使用权。

### 三、完善填海造地的政府特许制度

（九）制定政府特许工作方案。实行政府特许的项目，市、县人民政府土地收储机构或者指定的单位负责项目可行性研究报告报批后，由市、县海洋部门会同国土资源部门拟定工作方案。主要内容包括选择投资人的方式、组织形式、投资人的资格条件

及审查办法、确定投资人的方法及主要标准、项目的边界条件、工作时间及进度计划、合同框架协议条款等。政府特许工作方案应当征求有关部门意见后，报同级人民政府批准，并送省海洋、国土资源部门备案。填海造地面积超过 1 万亩的，政府特许工作方案应当由项目所在地的市、县人民政府报省人民政府批准。

（十）公开发布政府特许项目信息。为保证投资人平等、便捷、准确地获取项目信息，市、县海洋部门应当会同国土资源部门在《福建日报》、“福建招标与采购网”等省人民政府指定的信息发布媒体以及当地主要媒体，同时公开披露政府特许项目信息，公告期不少于 20 日；公告期满后，有两个或两个以上意向人的，应当采用招标等竞争性方式确定投资人。

（十一）明确政府特许项目招标内容。为保证政府特许活动的公开透明，采取招标方式选择投资人的，市、县海洋部门会同国土资源部门作为招标人，应当根据项目的特点和需要编制招标文件，对特许经营年限、投资回报或回购方式和条件等招标项目的边界条件，投资人及其组建的项目公司的权利、义务及其风险承担等作出明确界定。招标文件中的评标标准应当结合项目实际情况，综合考虑投资人的融资能力、建设管理能力和履约信誉，以及可作为竞争因素的经营年限、投资回报等情况。招标文件应当在发出的 5 个工作日内报省海洋、国土资源部门备案。

（十二）规范政府特许项目投资管理。采用 BT 方式投资开发建设用地的，其自有资金应当不低于项目总投资的 30%，并不

得将开发建设用地项目作为其它项目的融资担保。项目勘察、设计、监理招标工作由土地收储机构负责组织，建设单位参与；工程施工未列入项目特许阶段招标内容的，由建设单位会同土地收储机构组织公开招标。市、县财政部门应当建立项目财务管理制度，审核确认由土地收储机构回购的工程建设成本。

#### 四、加大对填海造地的扶持力度

（十三）提高海湾外开发耕地项目的资金补助标准。对省级填海造地规划内的湾外开发耕地项目，按每亩 2.5 万元标准从省级耕地开发专项资金中安排投资补助，并由项目所在地的市、县人民政府负责对资金使用的检查、监督。政府组织实施的项目，省级补助资金由市、县人民政府专项用于项目建设；民间投资的项目，省级补助资金作为市、县人民政府的资本金，参与投资。

（十四）加大海湾外建设填海造地项目的资金扶持。对省级填海造地规划内的湾外开发建设用地项目，由市、县人民政府组织实施或土地收储机构回购的，其土地取得成本可以从本级国有土地使用权出让收入中支出。根据协议由市、县人民政府土地收储机构回购的，在建设阶段可以按照项目总投资 5%~10% 预先拨付回购资金。

（十五）提高海湾外填海造地项目的海域使用金减免幅度。湾外填海造地项目的海域使用金，按比例上缴中央财政后，属于公用事业、基础设施等项目建设的，可减缴地方分成部分的 30%；属于省级重点项目的，减缴幅度可以提高到 50%。应缴海域使用

金超过 3000 万元，一次性缴纳确有困难的，经批准可分期缴纳地方留成部分。

(十六) 拓宽填海造地的融资渠道。进一步落实《福建省海域使用权抵押登记办法》，鼓励金融机构推广海域使用权抵押等融资业务。落实《福建省人民政府关于进一步鼓励和扩大民间投资的若干意见（试行）》，支持投资人通过发行企业债券直接融资等方式，为填海造地提供资金保障。

## 五、规范填海造地的行政管理

(十七) 加强对海湾内围垦项目的资金管理。湾内农业围垦项目继续按《福建省沿海滩涂围垦投资建设若干规定》执行。滩涂围垦公司应当建立建设资金专户，对投资补助资金和滩涂围垦建设专项资金实行专款专用，严禁任何单位和个人挪用、侵占。

(十八) 明确填海造地的审批权限。进一步深化行政审批制度改革，清理行政审批事项，简化审批程序，为填海造地提供便捷服务。省级填海造地规划内的项目，由省发展改革部门审批或者核准；涉及已确定用海范围的港口及其配套公共设施项目，审批或核准前应征求港口主管部门意见。项目用海，按照海域使用的规定办理审批手续。

(十九) 及时组织填海造地的竣工验收。填海造地的海堤工程建成后，水利部门应当及时会同有关部门对海堤进行竣工验收；占用港口规划用地的项目，会同交通运输等部门进行竣工验收。海堤工程竣工验收合格后，由建设单位负责海堤及区域内沿

海防护林的建设、保护、管理以及经营开发活动的环境保护等，按照有关技术标准，建立海堤安全监测和检查制度，在水利部门的指导下，负责海堤及设施的维护和管理，并服从防汛抗灾调度命令。填海造地工程竣工后，海洋部门应当按照规定及时组织填海项目竣工验收；开发耕地的项目，国土资源部门及时组织土地开发验收。

（二十）依法确认国有土地使用权。依法填海造地用于农业用途的，确认国有农用地使用权，换发《国有土地使用证》，土地用途为国有农用地（填海）；规划为沿海防护林的，由林业部门换发《林权证》。公用事业、基础设施项目因建设需要实施填海，符合《划拨用地目录》的，市、县人民政府应当给予办理划拨用地供应手续，核发《国有土地使用证》（划拨类型）；不符合《划拨用地目录》的，补缴土地出让金后，市、县人民政府应当给予补办出让用地供应手续，核发《国有土地使用证》（出让类型）；补缴土地出让金金额按照市场评估价格扣除已经缴纳的海域使用金和实际投入的填海成本等费用计算。工业用地不再收取土地出让金，直接办理出让用地供应手续，核发《国有土地使用证》（出让类型）。政府组织实施填海形成或者政府回购的建设用地，由政府土地储备机构申请换发国有土地使用证，并按照现行国有建设用地管理法律法规及政策规定实施供地。

（二十一）完善国有土地使用证换发办法。填海项目竣工验收合格后3个月内，建设单位持土地登记申请书、海域使用权证

书、填海项目竣工验收文件、填海项目竣工测量的图件资料，以及国有建设用地划拨决定书或国有建设用地有偿使用合同等文件，向市、县国土资源部门办理国有土地使用权登记。国土资源部门按照规定给予换发国有土地使用证的，应当在海域使用证备注栏上注明“已换发国有土地使用证”字样，并将海域使用证移交省海洋行政主管部门。

## 六、强化对填海造地工作的领导

（二十二）加强指导协调。科学有序做好填海造地工作是省人民政府为保证国家和省重点建设用地需要做出的一项重大决策，各有关地区、有关部门要进一步提高认识，统一思想，加强指导督促，推动各项政策的落实。加强协调配合，及时研究解决填海造地中出现的新问题，不断完善相关政策，为海洋经济发展提供决策服务。

（二十三）明确职责分工。各有关部门要认真履行职责，相互配合，共同做好填海造地工作。发展改革部门负责填海造地的投资管理；海洋部门负责填海规划的编制、海域使用的审查、验收和监督检查；水利部门负责填海工程水利设施的建设管理；国土资源部门负责开发耕地的填海项目的组织管理；林业部门负责对填海造地使用林地、湿地的审查和监督管理；财政、交通运输、环境保护、城乡规划、建设、审计、监察等部门按照各自职责做好服务。

（二十四）保护原海域使用者的权益。有关县级人民政府应



当根据《福建省海域使用补偿办法》的规定，以货币补偿、根据实际情况置换海域使用权或者折价入股的方式，依法对原海域使用者予以合理补偿；因填海造地影响当地渔民正常捕捞作业，或对渔业资源造成不利影响，或改变渔业水域用途的，应当指导建设单位给予合理的经济补偿，或采取必要的修复补救措施，妥善解决渔民的生产、生活问题，确保社会的稳定。



(此件主动公开)