珠江口采砂海域使用权挂牌管理实践及建议*

赵明利[1,2,3]，王 平[2]，谢 健[2]，施 平[1]

（1. 中国科学院烟台海岸带研究所 烟台 264003；2. 国家海洋局南海海洋工程勘察与环境研究院 广州 510300；3. 中国科学院研究生院 北京 100049）

摘 要：国家积极鼓励海域使用权通过招标、拍卖或挂牌的方式取得，在珠江口海域使用管理实践中，广东省海洋行政主管部门针对地区实际，对采砂区海域使用权挂牌出让工作进行了有益的实践和探索，为国家海域使用权招拍挂工作的开展积累了一定的经验。文章在对珠江口采砂区海域使用权挂牌出让过程进行简要介绍的基础上，对存在的问题进行探讨并提出了改进的建议，以期推动该项工作的进一步完善，为海洋管理工作服务。

关 键 词：珠江口；采砂；海域使用权；挂牌

1 珠江口采砂海域使用管理面临的形势

近年来，随着珠江三角洲经济的迅速发展，海砂的需求量有增无减。近期横琴新区填海、澳门新城区建设以及港珠澳大桥工程建设等一批大型项目即将开工建设，需要大量的海砂作为填料。据所掌握的资料统计，珠江口地区 2010 年需砂量约为 4 000 万 m^3，采砂总量只有 2 500 万 m^3 左右，缺口达 1 500 万 m^3，预计 2011—2013 年珠江三角洲海砂年需求量将达6 000万 m^3 以上，海砂市场总体供求关系仍然紧张。

珠江三角地区海砂的需求量大，海砂开采利润率高。珠江三角洲海砂价格主要随市场供求关系而波动。根据近年调查资料分析统计，由于需求量巨大，珠江口海砂价格呈逐渐上升趋势。从 2001 年珠江口海上供砂价 5～6 元/m^2 逐年上涨到 2010 年约 20 元/m^2，其中深圳某公司 2005 年曾创下日收益 140 万元的记录，2007 年珠江口平均每家采砂公司扣除油价上升因素外，每天纯利润收益均在 20 万～30 万元，2010 年 10 月广州某公司海砂收益达 1 000 万元，海砂开采经济效益非常显著。

珠江口海砂以流域来砂为主[1]，属于不可再生的海洋矿产资源。据相关资料估算，珠江口共有 20 个海砂分布区，总储量约为 12.5 亿 m^3，随着采砂公司的不断增多，经过多年的开采，珠江口海砂储量逐年下降。鉴于这种情况，从维护国家海洋资源权益，保护海洋生态环境，建立规范的采砂海域使用权市场秩序出发[2]，2010 年，经国家海洋局授权，广东省在海砂开采使用权挂牌出让工作方面做出了有益的探索和实践，为我国提高海洋管理水平，推动海域使用权市场化提供了很好的经验，具有一定的借鉴意义。

2 珠江口采砂海域使用权挂牌情况

2.1 挂牌工作总体思路

针对珠江口海砂开采管理的实际情况，结合海砂资源供求现状，在调查研究的基础上，广东省海洋行政主管部门制订了海砂开采海域使用权挂牌出让方案的总体思路，即由海洋行政主管部门负责编制某一区块海砂开采海域使用权的挂牌方案，在征求国土、海事、渔业、水利以及军事等主管部门的意见后，将该挂牌方案上报具有批准权的人民政府进行审批，批准后该方案作为正式的挂牌文件，实施挂牌工作；通过挂牌确定海域使用权人后，依照相关的法律程序，向买受人颁发海域使用权证书。

2.2 具体实施步骤

在具体操作上，海砂开采海域使用权挂牌

* 基金项目：国家海洋局青年基金项目（2009701）.

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

出让具体的实施步骤如下。

2.2.1　海砂开采区预选

根据广东省海域海砂开采可采区的海域开发现状、周边工程项目的砂源需求情况，在珠江口初步选定 1～2 块海砂开采区块，在征求相关主管部门意见后，确定区块范围和位置。

2.2.2　海砂储量勘查

委托具有勘探资质的单位在选定的海砂开采区范围内进行海砂储量勘查，形成报告书，并将勘查报告书报国土资源部审核认定。

2.2.3　海砂开采海域使用论证

省海洋行政主管部门委托具有海砂开采海域使用论证资质的技术单位，按照《中华人民共和国海域使用管理法》等法律法规和技术要求进行海砂开采使用海域可行性论证（包含采砂区块明确、挂牌出让参考底价估算工作），并由国家海洋局组织专家对可行性报告进行评审，形成专家评审意见。

2.2.4　实施挂牌

省海洋行政主管部门编制挂牌方案，并由经具有批准权的人民政府进行审批后，广东省海洋行政主管部门在海域使用权审批权限内直接组织开展挂牌工作，确定海砂开采海域使用权的竞得人，颁发海域使用权证书（图 1）。

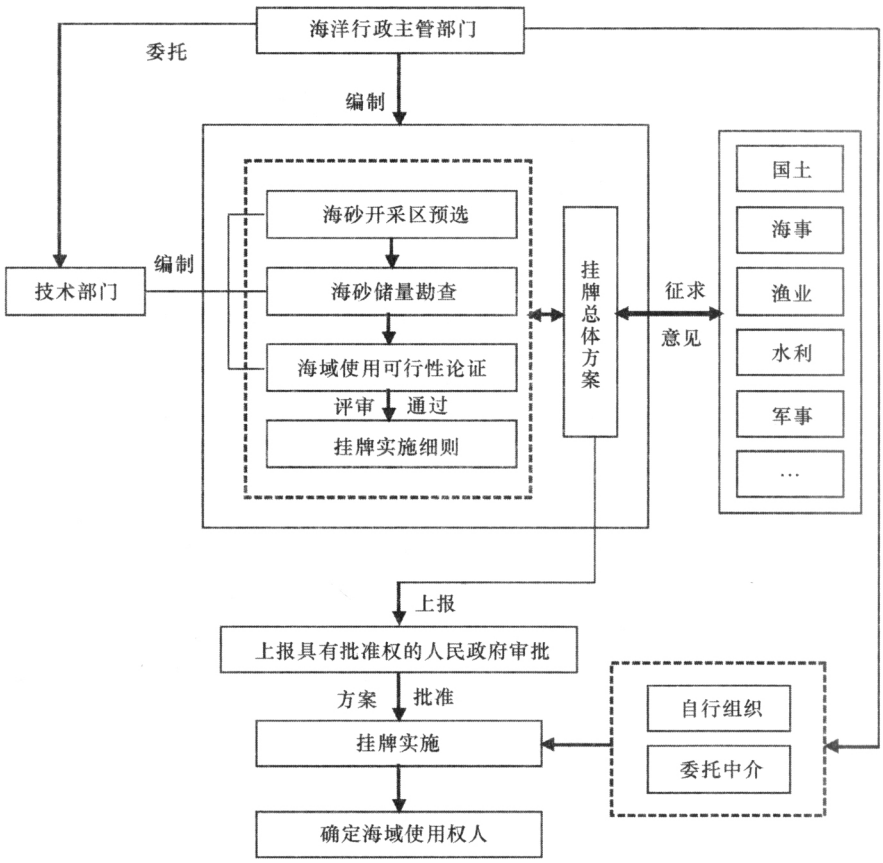

图 1　海砂开采海域使用权挂牌工作流程

2.3　实际的效果

在顺利完成一系列准备工作后，经国家海洋局同意，广东省海洋与渔业局首次开展了珠江口采砂海域使用权挂牌出让试点工作。为做到“公平、公正、公开”，2010 年 6 月 18 日广东省海洋与渔业局在《南方日报》、国家海洋局和省局公众网站上发布珠江河口海域海砂开采海域使用权挂牌出让公告，并建立海域使用权网上竞价系统，聘请了广州公证处两位公证员进行现场公证。此次挂牌出让区块的海域面积为 49.583 2 hm^2，挂牌起始价为 450 万元，网上竞价从 2010 年 6 月 26 日上午 9：00 时至 2010 年 6 月 30 日下午 15：00 时，共有 8 家公司通过海域使用权网上竞价系统参加了此次竞

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

买。经过多轮激烈竞价，截至 6 月 30 日下午 15：00，广东某商贸发展有限公司最终以 2 640 万元的价格成交，远远高于以通过申请审批方式取得海域使用权所支付的海域使用金数目。

此次海砂开采海域使用权挂牌出让，为推动海域使用权市场化积累了实践经验，为进一步规范珠江口采砂用海秩序[3]，实现国家海洋资源权益，推动海域使用管理透明化、市场化奠定了坚实的基础。

3 完善采砂海域使用权挂牌出让的建议

3.1 加强海域使用权出让底价估算方法研究

由于本项工作属于创新性工作，没有先例可循，加之时间紧促，本次挂牌出让海域使用权底价估算方法较为简单，更注重了海域使用金计算的可操作性。在海域使用权底价估算过程中，仅从采砂区块需要缴纳的海域使用金、采砂用海的前期技术论证费用以及采砂对底栖生物的补偿金额 3 个方面考虑对拟出让采砂区域海域使用权底价进行估算。以本次出让的采砂区为例，其海域使用金的计算方法为：以 4.5 万元/hm^2（海域使用金征收标准），每个区块征收 2 年；采砂项目的海域使用前期技术论证工作费用 20.5 万元（此处仅考虑海域使用论证和海洋环境影响评价，与其他区块技术论证费用进行了平均）；底栖生物的补偿费用的计算方法为：采砂区块面积乘以底栖生物的平均生物量，再按 3 年进行补偿（即采砂区块面积×底栖生物平均生物量×3）。以此为依据计算出的挂牌出让区块海域使用金参考底价为 470 万元。从实际的出让结果来看，成交价远远高于估算的参考底价。

在下一步的海域使用权挂牌出让工作当中，应当加强海域使用金挂牌出让底价估算方法研究工作。海域使用金出让底价估算既应考虑海砂开采行业的特点，如，在价格估算当中综合考虑砂源含沙量（质量和数量）、采砂区远近和采砂工艺水平，又要兼顾海洋生态环境保护的需要，如，考虑采砂区底栖生物密度、采砂生态环境影响以及采砂对其他海洋功能区的影响等方面。总之，应对估算方法和估算依据的确定，估算指标的选取等方面进行广泛的、全面的、科学有效的思考和探讨，通过不断的实践进行完善并进行逐步推广，并在此基础上逐步建立海砂开采用海价值评估队伍和评估、管理体系，以使海域使用权挂牌出让底价的估算结果更加科学合理。

3.2 进一步完善和规范相关制度

应进一步完善市场准入方式。通过拍卖或者挂牌出让等市场竞争机制选择经营者，其好处是有利于防止腐败和不正当竞争行为，实现海砂资源经济效益的最大化[4]，有利于创造公平竞争的市场环境，有利于资源和资金的合理使用[5]。但“海砂开采海域使用权”的拍卖与其他拍卖有所不同，拍卖方式中单纯以“高价中标”则有可能影响到拍卖价格的合理性。存在由于“僧多粥少”，导致采砂区拍卖拍出天价，违背市场规律，加大社会风险，给政府及相关行政主管部门造成巨大压力的可能。如，有的采砂区许可期限已到，但采砂量未达到盈利水平，出现采砂业主不能收回成本，进而与管理部门产生矛盾的问题。因此，拍卖价格是否符合价值规律，会影响采砂管理能否从根本上得以规范，毕竟防洪、通航、堤防安全以及生态环境等公共安全因素也是采砂管理的重要目标之一，决不能单纯地把拍卖收入放在第一位，而应对市场准入方式进一步加以完善。

同时，还应加强挂牌出让后的跟踪监测管理。在挂牌出让海域使用权前，通过加强对拟采区水深地形测量和海洋环境质量调查工作，建立跟踪监视监测基础数据资料。在挂牌出让后，加强海砂开采动态监测及巡查监管，根据跟踪结果进行总量控制，防止超采、乱采，并通过加强执法监管工作，打击非法偷采盗采行为，保障具有合法海砂开采权人的利益和权益。

3.3 编制珠江口海砂开采总体规划

由于珠江口至今尚未制定海砂开采总体规划，资源家底不清，对海砂的分布、储量以及每年允许的可采量等数据一直没有一个权威发布。在本次的采砂区选划过程中，海洋行政主管部门依靠自身经验进行了初选，再委托有资质的单位对目标选划区开展海砂储量勘查，并

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

在此基础上对有限的几个备选区开展海域使用比选论证。这种工作思路的不足就是在于海域使用论证单位只能局限在有限的几个备选区开展工作，缺乏对整个珠江口海砂开采管理工作的宏观认识和把握，对于采砂区选划工作的科学性、合理性还有待进一步改进。

建议国家海洋行政主管部门组织力量对珠江口及广东省地区的海砂资源分布、储量、质量、开采和运输现状等方面开展调查研究工作[6]，并在此基础上编制《珠江口海砂资源调查年度报告》和《珠江口海砂开发总体规划》。采砂规划中应对可采区、禁采区、禁采期、可采深度、采砂总量、砂场布局、采砂场数量以及采砂船数量等方面的进行明确的规定；同时加强对海砂行业的发展规划，合理规划整个行业的发展思路和发展方向，明确鼓励、限制和逐步淘汰类的采砂工艺和设备，引导海砂产业实现可持续发展。

3.4　加强引导力度，提高资源综合利用水平

目前，珠江口的海砂资源的开采多属中、小型规模，开采粗放，经营分散，基本以私营、个体开采经营为主，而且开采手段相对落后，采砂工艺水平低、设备差，缺乏综合利用能力，使得海砂资源利用率低，只能作为填海物料，用途单一，造成海洋矿产资源的极大浪费。要从政策层面支持依靠科技进步提高资源利用水平，在挂牌出让的具体操作过程当中，可以通过提高参与竞标条件门槛，支持和鼓励使用新技术、新工艺进行采砂活动的采砂企业，鼓励采砂效率高，环境污染少的开采方式，引导企业逐步由近岸海域开采向外海转移。同时通过逐步加强水文、地质、化学、生物生态以及遥感等相关学科的综合研究和国内外先进海砂开采与洗砂技术的研究[7]，发展适合珠江口海砂开发环境影响评价和资源综合利用技术体系，以促进和保障海砂资源综合利用、海洋环境保护和海洋经济的协调发展。

4　结束语

海砂开采海域使用权挂牌出让可以充分发挥市场在配置海域资源中的作用，提高海域国有资产价值。从广东省本次挂牌出让实践来看，还存在着一定的缺点和不足，有待在下一步的实践工作中不断的总结经验，发现问题，改革完善，从而推动我国的海域使用管理工作向一个更好的层次发展。

参考文献

[1]　赵焕庭，张乔民，宋朝景，等．华南海岸和南海诸岛地貌与环境[M]．北京：科学出版社，1999：64－75.

[2]　于青松．努力开创海域管理工作的新局面[J]．海洋开发与管理，2005，22(2)：18－20.

[3]　VALLEGA A. 海洋管理的理论和方法[M]．杨秀，译．北京：国家海洋局发展战略研究所，1997：64－75.

[4]　黄本胜．谈广东省主要河道采砂控制规划的必要性与紧迫性[J]．广东水利水电，2006(2)：5－6.

[5]　张景秋．海岸带可持续发展与综合管理[J]．人文地理，1998，13(3)：41－44.

[6]　陈坚，胡毅．我国海砂资源的开发与对策[J]．海洋地质动态，2005，21(7)：4－8.

[7]　苏东甫，王桂全．我国海砂资源开发现状与管理对策探讨[J]．海洋开发与管理，2010，27(4)：49－53.

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net