

**核心提示:**海洋孕育生机,也承载发展之重。但对平湖而言,29.03公里实际海岸线、1070平方公里管辖海域,并非取之不竭。风电、港口、海底管线、旅游等多重用海需求交织,空间稀缺性日益突出。如何让有限的“蔚蓝”释放无限可能?市自然资源和规划局以海域立体分层确权改革破题,抢抓2022年省自然资源厅政策“东风”,推动海域管理从“平面”走向“立体”,蹚出一条资源集约与海洋经济提质并行的新路。在今年3月24日召开的全省海洋管理工作会议上,平湖作典型发言,为全省乃至全国提供了可复制、可推广的“平湖经验”。面对海域权属复杂、生态交织等难题,他们究竟如何迎难而上、破局开路?不妨跟随改革足迹,一同揭开背后的实践密码。

# 从“平面”到“立体” 蔚蓝海洋动能澎湃

## ——平湖海域立体分层确权改革侧记

■记者 汤智娟 通讯员 时逸 赵建平

### 迎难而上 一宗管线破僵局

从无到有,需要敢闯敢试的魄力,更需实干为要的担当。

2022年,浙江嘉兴港区综合利用物料运输管道项目(简称“海底管道项目”)的用海审批,成为摆在市自然资源和规划局面前的第一道考题。按照传统管理模式,海域是“平面”的,一片海域一旦确权,海面、水体、海床、底土等全部归同一使用人所有,无法实现分层利用。而该项目海底管线需要横穿7个码头、涉及5家涉海单位既有用海范围,沿用旧模式推进,项目审批根本无从下手,推进之路寸步难行。

“在此之前,平湖没有海域立体分层确权先例,这个项目既是契机也是考验。”市自然资源和规划局副科级干部褚杰回忆道。之所以说是契机,是因为2022年4月,省级层面出台了海域立体分层确权政策,为破解难题提供了可能;说是考验,是因为政策如何落地、路径如何打通,没有现成经验可循,需要从零起步、自主摸索。

“面对困局,我们在认真学习文件精神的基础上,内外联动、多方攻坚,加快探索海域立体分层确权的平湖路径。”市自然资源和规划局海洋管理科科长齐正旺介绍道。为攻克

技术难题,该局主动对接嘉兴市自然资源和规划局等部门,前往自然资源部第二海洋研究所、浙江省海洋科学院,并赴象山等地学习“取经”。在此基础上,联合我市水利、交通运输等多部门和各镇街道建立协同推进机制,围绕立体分层全过程,实现政策衔接、技术对接与服务联动。经过多轮调研、反复测算、科学论证,明确海底管线深度在-65至-75米区间,通过立体分层确权,只申请“底土”使用权,在保障万吨级泊位安全基础上,避免企业权益受损。

技术难题逐步破解,涉海企业的顾虑依旧亟待化解。“不少单位担心海底管线施工会影响码头安全,也担忧分层确权审批流程繁琐、多头跑路。”齐正旺告诉记者,针对各类疑虑,科室工作人员主动上门、耐心沟通,用详实的数据、科学的方案打消顾虑。比如,技术上,管道埋深远大于码头桩基深度,互不干扰;权属上,分层确权后各主体权益清晰、各自独立;材料审批上,由局海洋科与不动产登记科内部流转,企业只需要在领证环节“跑一趟”即可。这种将服务前置、把麻烦留给自己的做法,最终赢得了涉海单位的理解和支持。

项目推进过程中,市自然资源和规划局提前谋划、靠前服务,将前期工作做深做细。一方面,打通科室间数据流转通道,尽可能压缩资料准备周期,精心编制《海域使用可行性方案》《浙江嘉兴港区综合利用物料运输管道项目建设方案》等全套材料,为审批审核预留充足时间;另一方面,积极对接上级主管部门,邀请东海勘测院、自然资源部东海分局等单位的专家参与海底管线勘测设计方案、红线处置方案的审查论证,确保项目经得起专业推敲、守得住安全底线。针对海洋生态红线区调整工作,主动研判形势、出具专业规划意见,填补政策空窗期,扫清审批障碍。

2022年9月,经国家海域动态监管中心核准配号,浙江嘉兴港区综合利用物料运输管道项目顺利完成立体分层确权,成为嘉兴市首宗海域立体分层确权项目。项目占用海域底土约210亩,节约海面、水体、海床等用海面积630亩,实现“一宗海域、多层利用、集约高效”的突破。如今,海底管道项目也早已平稳投用,不仅盘活了存量海域资源,为企业带来了可观效益,更打响了平湖海域立体分层确权的“第一枪”,为后续项目推进奠定了坚实基础。

### 乘势而为 蔚蓝海域焕新生

从有到优,靠的不仅是破冰的勇气,更是深耕的耐力。

首宗项目的落地,打破了传统用海模式的桎梏,开启了平湖海域立体分层确权的新篇章,也推动全市海域审批服务体系加速完善。此后,港口、风电、管线等各类用海项目,陆续推行立体分层确权模式。截至目前,我市已完成32宗海域立体分层确权,面积达9986.3亩,数量位居全省前列。

然而,海域审批,一宗一策,类型各异,情况不同,如何让改革从“点上突破”走向“面上成势”?市自然资源和规划局给出的答案是:在探索中总结经验,在实践中迭代方法,用一套系统化、可复制的审批服务体系,为不同类型的项目提供精准支撑。

平湖220kv海缆项目的立体确权就是典型案例。“这个项目与上海金山海上风电项目交叠,在协调和调查论证上都要复杂得多。”齐正旺介绍道。协调方面,如何为金山风电让出路径是一大难题,由于海缆同属于底土范畴,要符合国家和浙江省

的标准、规范,实现“双向认可”并不简单;调查论证方面,需要重新绘制宗海图、海籍调查表、立体用海图等,必须对两个项目的空间布局、用海范围、权属边界进行精准厘定。

面对复杂局面,市自然资源和规划局主动搭建跨区域沟通桥梁:与上海方面建立常态化联络机制,围绕交叠点的空间坐标、埋设深度、安全间距等技术参数反复磋商;组织两地专家联合论证,确保基础资料同时满足浙沪两地审批要求……在一次次沟通、一轮轮论证中,一个又一个看似不可能的任务逐一攻克,最终项目仅用时3个月便完成确权,为落地赢得了时间,同时也在跨省域海域立体确权上积累了宝贵的经验。

海域立体分层确权工作,并非盯着一个项目“单打独斗”,常常面临的是多项目并行、多主体协调、多层次审批的局面,需要用全局思维、系统理念统筹推进。以平湖市海塘安澜工程(白沙湾至水口段)为例,项目涉及码头、排污管线等多种用海类型,牵涉16个码

头的权属变更,每个码头都有不同的用海主体、不同的权属边界、不同的协调诉求,任何一个环节受阻,都会影响整体进度,且项目需报省级审批,标准更高、要求更严、流程更规范。

面对艰巨任务,市自然资源和规划局将首宗项目中形成的“选址论证—立体确权—一路由审批—施工许可—跟踪监测”全链条服务模式进一步延伸应用,通过统一技术标准、规范材料清单,并针对海塘安澜这样的大体量项目建立专项协调机制,精打细算统筹项目用海需求,让多个项目用海确权得以并行推进、有序落地。今年1月初,16个项目顺利完成“老证换新证”,权属脉络进一步理顺,立体确权的改革成果加速落地见效。

多项目并行,多类型覆盖的确权工作扎实推进,让平湖的海域立体分层开发在实践中形成了一套可查阅、可借鉴、可推广的“实用读本”。凭借成熟的经验、规范的流程、优质的服务,深圳、上海等地同行纷至沓来,“平湖经验”正从东海之滨向外辐射。

### 久久为功 立体用海见真章

从优到精,既要有久久为功的定力,更需精益求精的匠心。

随着海域立体分层确权工作深入推进,新难题、新挑战也接踵而至,每一项任务都考验着自然资源和规划人的智慧。正在推进中的嘉兴电厂4期温排水项目确权,就是一项高标准、严要求的重点任务。该项目涉及两个码头的用海确权,由国家层面直接审批,标准之高、要求之严,远超以往。

去年9月,市自然资源和规划局完成了首轮资料上报。不同于以往的审批,国家层面实行实地查验、从严把关,审核过程中,一个历史遗留问题浮出水面:码头附近有部分防撞设施,不符合确权要求,必须拆除整改;老码头沿用旧版大地坐标,不符合现行规范,需全部转换为CGCS2000国家大地坐标系,才能满足审批条件。

新的考验层出不穷,但是迎难而上的作风始终未变。市自然资源和规划局秉持服务大局、护航发展的意识,将全链条、精细化服务贯穿始终。从前期调查实测的坐标转换,到与企

业、海事部门协调防撞设施的拆除方案,再到逐级报送审批材料,每一个环节都主动跟进、无缝衔接,全力扫清审批障碍。目前,相关防撞设施已拆除完成,项目第二轮材料申报正稳步推进,力争早日通过审批。

海域立体确权的精细化服务,不仅体现在重大项目攻坚上,更落实在不为人知的细节中。东片污水处理厂排海口的确权就是一次“具体问题具体分析”的生动实践。该项目建成较早,部分设施横跨海陆区域,按照常规审批思路,这类项目很难通过确权审核。该局坚守依法合规、保障企业权益的原则,主动向上级部门汇报沟通,邀请专家现场踏勘、反复论证。最终结合原有审批文件,秉持“尊重历史、实事求是”的原则,在严守政策底线的前提下,保留企业原有用海范围。一事一议、柔性贴心的服务,让海域立体分层确权改革更有温度、更接地气,也赢得了企业的认可与好评。

海域立体开发越深,海洋管理要求越高。面对立体用海带来的管理新挑战,市自然资源和规划局坚持管控系统化、监管智能化,推动

海洋空间治理向精细化、立体化、智能化转型。依托“智控海洋”平台,实现审批流程线上流转、全程留痕,确权环节可追溯、可查询、可监督;打通国家海域动态监管、智控海洋、不动产登记三大系统,实现数据互通共享,夯实立体确权数据基础;在海岸线布设高清监控设备,搭建全天候智慧监管网络,实时掌控海域生态、用海行为、权属动态,实现全方位、无死角监管……智慧化手段的深度应用,让海洋监管更精准、更高效、更规范,切实筑起立体用海的安全防线。

向海图强,步履不停。如今,平湖的海域立体分层确权改革,正一步一个脚印,在蔚蓝深处书写着资源集约利用、人海和谐共生的新篇章。“下一步,我们将在做好项目用海审批的基础上,进一步挖掘海洋资源显化价值,推进海岛项目立体确权发证,谋划近海温排水兼容海上光伏、远海风电场兼容光伏等立体开发新模式,加快释放有限的蓝色国土潜能,为平湖海洋经济发展贡献更多自然资源规划力量。”市自然资源和规划局党委书记、局长陈漫远如是说。