

大连金普新区养殖用海海域使用金 征收标准调整方案

编制说明

大连金普新区财政局

大连金普新区海洋发展局

二〇二五年十一月

目 录

一、 编制背景	- 1 -
二、 调整原则	- 2 -
三、 调整思路	- 2 -
四、 编制过程	- 3 -
(一) 基础工作	- 3 -
(二) 养殖用海调研	- 3 -
(三) 技术实施	- 3 -
(四) 征求意见	- 4 -
五、 编制内容	- 4 -
(一) 海域级别划定	- 4 -
(二) 用海方式调整	- 4 -
(三) 征收标准调整	- 4 -
六、 关于新旧标准衔接问题	- 7 -
七、 社会稳定风险分析	- 7 -
(一) 项目合法性风险评估	- 7 -
(二) 项目合理性风险评估	- 7 -
(三) 项目可行性风险评估	- 8 -
(四) 项目可控性风险评估	- 9 -

一、编制背景

海域是海水养殖业高质量发展的重要载体，为养殖活动提供了空间资源和环境条件。在我国，海域实行有偿使用制度，单位和个人使用海域，应当按照国务院有关规定缴纳海域使用金。海域使用金是国家以海域所有者身份依法出让海域使用权，而向取得海域使用权的单位和个人收取的权利金，其主要是依据海水养殖环境质量高低、养殖经济收益状况以及管理实际需求而依法制定的。海域使用金的征收不仅是完善公共财政收入体系的重要内容，更是保护和合理开发海域资源的一种经济手段，有利于海域资源的优化配置和有序使用。

2018年3月15日，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），指出养殖用海海域使用金执行地方标准。

2021年12月31日，大连市财政局、自然资源局印发《关于调整海域无居民海岛使用金征收标准的通知》（大财综〔2021〕1356号），文件规定“养殖用海海域使用金征收标准，各区市县（先导区）可根据本通知所确定的养殖用海海域使用金征收标准，并结合当地经济社会发展及海域级别划分等实际情况进行调整，调整后的养殖用海海域使用金征收标准不得低于市级最低标准。”

依据上述文件要求，大连金普新区海洋发展局考虑本区实际情况，委托相关技术单位，组织编制大连金普新区养殖用海海域使用金征收标准调整方案。编制单位根据国家、大连市以及金普新区关于养殖用海海域使用金征收标准的调整要求，结合金普新区海域资源要素基本特征，建立养殖用海海域使用金征收标准调整技术体系，完成了本区养殖用海海域定级，并制定了养殖用海海域使用金征收标准，编制了养殖用海海域定级和使用金征收标准调整方案、技术报告和编制说明。

二、调整原则

1.坚持生态保护和资源可持续利用优先。树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，落实生态环境保护要求，利用价格杠杆促进海域资源集约节约和合理利用。

2.坚持科学评估和合理调整。综合考虑海域资源条件、生态环境状况和社会经济发展水平，科学评估海域自然环境质量差异和社会经济增长幅度，合理调整养殖用海海域使用金征收标准，充分体现海域资源的现势客观价值，切实维护国家所有者权益。

3.坚持政策引领和保障民生。既要贯彻落实国家、省、市政策导向，实现国有资源性资产保值增值，又要保障民生基本用海需求，考虑社会可承受能力，满足地方发展需要。

4.坚持协调衔接利于实施。坚持与国家、大连市海域使用金征收标准相协调，与原养殖用海海域使用金征收标准相衔接，充分考虑海域管理需求，尊重用海者意见，使调整方案具有可操作性，利于实施。

三、调整思路

1.依据海域资源质量差异划分海域级别。采用以自然资源环境条件的优劣，综合养殖用海效益差异，进行养殖用海海域级别划分的思路实施海域定级工作。依据《海域定级技术指引（试行）》和《自然资源分等定级通则》规定的指标体系，进行养殖用海自然资源环境质量综合评价，依据综合评价分值高低进行排序并实施级别划分。

2.综合考虑养殖企业成本，营造良好营商环境。海域使用金征收标准的上调，最终体现的是生产经营者的成本一定幅度的增加。在东

北经济整体相对疲软的背景下，海域使用金征收标准的调整，既要考虑自然资源资产的保值增值，也要考虑养殖业主承受能力。

四、编制过程

大连金普新区养殖用海海域使用金征收标准调整方案编制工作，主要分为四个阶段：

（一）基础工作

包括资料收集和数据处理两个方面，资料收集主要包括养殖用海相关政策文件、技术标准、研究报告、社会经济统计资料等；数据处理包括用海现状数据、区划规划数据、养殖用海调查数据、渔业经济统计数据等的预处理。

（二）养殖用海调研

在金普新区海洋发展局组织下，针对沿海乡镇、街道、村委会、养殖企业及养殖户等海水养殖管理者和从业者进行调研、样点调查工作。调研工作采用现场座谈、样点现场调查和问卷调查等多种方式相结合。填写调研表 20 份，收集资料 25 份，包括基础数据、政策文件和相关报告等，拍摄照片 60 余张。

（三）技术实施

从海域定级和海域使用金征收标准调整两个方面展开。海域定级工作，参考《自然资源分等定级通则》，结合大连市金普新区海域属性特征，建立海域定级指标体系，采用网格法，进行空间加权叠加分析，测算评价单元分值，通过聚类分析划分海域级别。海域使用金征收标准调整工作，主要考虑区域经济发展状况、渔业经济发展状况、海域使用管理政策、海域资源利用效益以及养殖企业和养殖户的承受能力等影响因素，采用调整系数法，测算金普新区养殖用海海域使用

金征收标准调整系数，并进行调整方案出台的社会稳定风险分析。

（四）征求意见

通过发文、座谈、研讨等多种形式，征询金普新区养殖用海海域使用金征收标准调整成果初步意见，并对调整成果进行完善，形成大连金普新区养殖用海海域使用金征收标准调整方案。

五、编制内容

（一）海域级别划定

本次定级的用海方式为开放式养殖用海。依据海域资源质量、生态环境质量、区位条件、海洋灾害和养殖效益等情况，建立海域资源综合评价体系，开展了基于 $1.0\text{km} \times 1.0\text{km}$ 公里网格的综合评价结果，并确定了海域级别划定的初步方案。在此基础上，经过多次由管理部门、从业主体代表参加的现场座谈与调研工作，以及征求其他相关部门意见后，对初步方案进行了修正，最终确定了海域级别划定方案。将金普新区海域（包括渤海和黄海）划分为 4 个级别。

（二）用海方式调整

依据大连市财政局、大连市自然资源局《关于调整海域无居民海岛使用金征收标准的通知》（大财综〔2021〕1356 号），延用大连金州新区财政局、大连金州新区海洋与渔业局印发《关于统一金州新区养殖用海海域使用金征收标准的通知》（大金财发〔2011〕228 号）养殖用海分类标准，养殖用海分为围海养殖用海、开放式海面养殖用海、开放式海底养殖用海和网箱养殖用海。

（三）征收标准调整

大连金普新区养殖用海海域使用金征收标准采用国家海域使用金征收标准（财综〔2018〕15号）及大连市海域使用金征收标准（大财综〔2021〕1356号）调整方法，即调整系数法综合确定。

计算公式：

$$\text{养殖用海海域使用金征收标准} = \text{基准值} \times \text{调整系数}$$

1. 基准值的确定

围海养殖用海基准值采用金普新区现行围海养殖用海海域使用金征收标准，即100元/亩·年。

开放式海面养殖用海基准值采用金普新区现行海面养殖用海海域使用金征收标准，即80元/亩·年。

开放式海底养殖用海基准值采用金普新区现行海底养殖用海海域使用金征收标准，即70元/亩·年。

网箱养殖海参用基准值参照全国其他地区养殖用海海域使用金征收标准，归纳分析网箱养殖用海海域使用金征收标准与底播养殖用海、筏式养殖用海海域使用金征收标准的比例关系，确定基准值为12870元/亩·年。

2. 调整系数的确定

海域使用金包括空间资源利用收益和生态环境损害成本两部分，海域使用金征收标准受自然环境和社会经济的双重影响。因此，选取反映区域海洋环境质量差异的海域质量差异调整系数，反映社会经济水平变化的社会经济调整系数，共同组成养殖用海海域使用金征收标准调整系数。

(1) 社会经济调整系数

选取与养殖用海密切相关的地区生产总值、水产品价格指数、渔业总产值、地方水产品总产量等社会经济统计指标，统计2011年至2024年社会经济变化程度，以各指标平均变化率作为社会经济调整系数。

(2) 海域质量差异调整系数

海域级别综合分值的高低反映了海域资源质量的优劣，也与海域价格高低正相关。由于综合分值与海域使用金征收标准非单纯线性关系，不能直接采用综合分值增幅作为海域使用金调整系数。综合考虑海域资源稀缺性、海域级别之间标准差异幅度、宏观政策导向、海洋产业发展背景及海域管理需求，确定每个级别的调整系数。

3. 调整结果的确定

海域使用金征收标准的确定不仅是科学的测算结果，同时要兼顾社会可承受能力、用海格局优化、养殖产业发展趋势、用海供需关系、海域管理政策导向等。为落实大连市关于加强南部海域养殖用海管理政策，降低水深较深、风浪较大等养殖条件较差海域的养殖成本，促进深远海发展海洋牧场，遵循对海洋环境损害程度较大的用海方式执行较高海域使用金的价值规律，综合确定大连市金普新区养殖用海海域使用金征收标准。最终确定全区执行统一的海域使用金征收标准，筏式养殖用海和底播养殖用海在测算出的II级和III级海域标准平均值的基础上小幅下调，确定开放式海面养殖用海使用金征收标准为180元/亩·年、开放式海底养殖用海使用金征收标准为150元/亩·年；围

海养殖用海在测算结果和开放式海面海底使用金之和的平均值的基础上小幅下调，确定围海养殖用海使用金征收标准为300元/亩·年；网箱养殖海参用海标准介于大财综〔2021〕1356号中青云河口以西围海养殖用海标准和开放式海面养殖标准之间，为560元/亩·年。

六、关于新旧标准衔接问题

大连市金普新区养殖用海，自本标准实施之日起，新申请海域使用权的按照本标准执行；本标准实施之日以前已批准用海的，本年度海域使用金在实施之日以前缴纳的，按照原标准计征，其余均按照新标准计征。除养殖用海外，其他用海项目海域使用金征收标准执行大连市财政局、大连市自然资源局《关于调整海域无居民海岛使用金征收标准的通知》（大财综〔2021〕1356号）文件规定。

七、社会稳定风险分析

（一）项目合法性风险评估

2021年12月31日，大连市财政局、自然资源局印发《关于调整海域无居民海岛使用金征收标准的通知》(大财综〔2021〕1356号)，文件规定“养殖用海海域使用金征收标准，各区市县（先导区）可根据本通知所确定的养殖用海海域使用金征收标准，并结合当地经济社会发展及海域级别划分等实际情况进行调整，调整后的养殖用海海域使用金征收标准不得低于市级最低标准。”从符合法定程序的层面来看，本项目的实施是符合国家法律、法规、规章等有关规定。

（二）项目合理性风险评估

浩瀚海洋蕴藏无限机遇。党的二十大报告提出“发展海洋经济，保护海洋生态环境，加强建设海洋强国”。

《辽宁省“十四五”渔业发展规划》《金普新区养殖水域滩涂规划(2018-2030年)》等相关规划的重点任务之一为合理规划水域、滩涂布局，促进养殖业可持续发展，完善水产养殖管理制度，有效保障养殖者合法权益、依法保护重要养殖水域和资源，控制养殖规模，保护水域生态环境。

金普新区养殖产业以开放式养殖为主，养殖用海海域使用金征收标准调整工作的顺利进行能够充分发挥海域使用金征收标准经济杠杆的调控作用，提高用海生态门槛，引导海域开发利用布局优化和海洋产业结构调整，是配合上述养殖水域滩涂规划实施的有效手段，对管辖海域合理利用、生态保护等具有重要的意义。

综合各种因素考虑，大连市金普新区养殖用海海域使用金征收标准调整工作符合国家海洋战略定位和相关产业规划，具有合理性和必要性。

(三) 项目可行性风险评估

大连市金普新区海洋产业以养殖业为主，现行养殖用海海域使用金征收标准执行时间较长，标准偏低，与海洋经济和社会发展现状不相适应，海域使用金在调控用海活动中的经济杠杆作用发挥不充分。因此，养殖用海海域使用金征收标准调整工作势在必行。

科学制定养殖用海海域使用金征收标准是指导用海布局、海域确权和规范用海人申请用海的依据，具备可行性条件。

（四）项目可控性风险评估

项目实施过程中由于受各种因素的影响，会引发一些潜在的矛盾，项目用海者支付海域使用金的压力是风险的主要因素，海域使用金征收标准调整会导致用海者缴纳海域使用金金额提升，支付压力变大。

本次海域使用金征收标准调整工作同步开展了养殖户现场调查工作，主要调查内容包括各养殖品种的养殖设施、投苗投饵、人工等养殖成本数据，采用调整系数法进行科学测算，结合养殖环境质量变化、社会经济发展状况等合理调整海域使用金征收标准。

综上所述，用海者对于海域使用金的支付压力事关群众基本生活利益，群众反应较为敏感，在调整方案实施前期准备中，工作人员应做好宣讲解释工作，并采取召开座谈会、现场走访、公示公告等多种方法，广泛听取群众的意见、建议，充分征求区域养殖用海者的意见并对群众提出的问题进行全面整理梳理和研究，并将其纳入养殖用海海域使用金征收标准调整工作中。