

《无居民海岛使用权价格评估规程》（报批稿） 编制说明

国家海洋技术中心

二〇二一年七月十二日

一、编制背景及目的

《民法典》《海岛保护法》规定“无居民海岛属于国家所有，国务院代表国家行使无居民海岛所有权”；《海岛保护法》规定“经批准开发利用无居民海岛的，应当依法缴纳使用金”；2017年中办、国办印发的《关于海域、无居民海岛有偿使用的意见》（以下简称《有偿使用意见》）要求“完善无居民海岛使用权价值评估制度，制定相关评估准则和技术标准”；《国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》（国发〔2016〕82号）提出“建立完善无居民海岛使用权出让价格评估管理制度和技术标准”。2021年3月，自然资源部发布《自然资源价格评估通则》（以下简称《通则》），为各类自然资源开展价格评估提供支撑和依据，并要求编制各类自然资源评估细则。

目前，无居民海岛管理工作也迫切需要使用权出让价格评估相关技术标准。在无居民海岛审批出让中，因尚未制定相关技术标准，评估人员只能借鉴其他行业的评估标准开展无居民海岛使用权评估，但相关标准在评估方法和参数选择上均未考虑无居民海岛资源的特殊性和稀缺性，无法充分体现无居民海岛的生态价值，导致评估结果不能全面反映海岛的实际价值。

因此，编制技术标准有利于规范无居民海岛使用权价格评估行为，有利于加强无居民海岛保护，尤其是在目前严控新增无居民海岛开发利用、进一步规范历史遗留用岛问题的背景下，技术标准的出台显得尤为迫切和重要。

二、工作简况

（一）任务来源

2009 年，原国家海洋局印发《关于下达 2009 年第一批海洋行业标准制修订计划的通知》（国海环字〔2009〕510 号），该标准列入标准制定计划，国家海洋技术中心负责编制。

（二）工作过程

1. 前期研究阶段

2009 年 8 月，编制组制定实施方案，开展了无居民海岛价格评估现状调研，梳理分析了相关行业的评估现状和方法。

2. 形成初稿阶段

2012 年 1 月，编制组起草了《无居民海岛价值评估规程》（以下简称《规程》），并由原国家海洋局海岛管理司以征求意见稿形式发至原省级海洋主管部门试用。2016 年 6 月，编制组按照地方的试用反馈意见，修改形成《规程》初稿。

3. 形成征求意见稿阶段

2016 年 7 月至 2018 年 8 月，按照《有偿使用意见》和《财政部国家海洋局印发<调整海域无居民海岛使用金征收标准的通知>》（财综〔2018〕15 号）（以下简称《通知》）的最新要求，修改形成《规程》（征求意见稿）。

4. 形成送审稿阶段

2018 年 8 月，编制组按程序向 20 家单位征求意见，共收到反馈意见 47 条，其中采纳 43 条意见，未采纳 4 条。结合管理部门的意见后，形成《规程》（送审稿）。

5. 形成报批稿阶段

2020 年 9 月-11 月，《规程》（送审稿）通过了全国海洋标准化技术委员会的审查。审查组建议编制单位尽快修改完善，并按程序

上报。

2020年12月，科技司在部内征求意见。收到反馈意见共21条，编制组采纳20条，1条未采纳。未采纳的主要理由是《规程》已按标准制定流程完成了前期的意见征求、验证和技术审查工作，有完整的前期基础，不宜再按规范性文件形式出台。

编制组根据相关司局和专家的意见将标准名称调整为《无居民海岛使用权价格评估规程》，并根据《通则》提出的评估技术原则和技术路径，完善了《规程》有关内容，形成此稿。

（三）标准起草分工

序号	姓名	单位	分工
1	梁湘波	国家海洋技术中心	总负责，负责总体设计、组织协调
2	岳 奇	国家海洋技术中心	参与总体设计和组织协调
3	李晓冬	国家海洋技术中心	参与标准及说明编写
4	赵 梦	国家海洋技术中心	参与标准的起草研究
5	桑新春	国家海洋技术中心	参与标准的起草研究以及评估验证
6	吴姗姗	国家海洋技术中心	参与标准的起草研究
7	李 锋	国家海洋技术中心	参与标准的起草研究

三、标准编制原则和确定标准主要内容及论据

（一）标准编制原则

一是依法依规原则，标准严格遵照《海岛保护法》《有偿使用意见》《通知》等法律法规及政策文件的要求；二是保护优先原则，在评估中将生态环境损害成本纳入无居民海岛价格形成机制，通过价格杠杆提高无居民海岛开发的生态门槛；三是协调性原则，按照《通则》确定的基本原则和思路，设计无居民海岛使用权价格评估方法，保持技术路径协调一致。

（二）确定标准主要内容及论据

《规程》主要内容包括：范围、规范性引用文件、术语和定义、评估基本原则、评估程序、评估方法和附录。

1. 评估基本原则

根据加强无居民海岛保护，严格管控开发利用活动的要求，《规程》在合理有效利用原则、替代原则、预期收益原则、供需原则和贡献原则外，增加了生态优先原则，要求在评估时优先考虑资源生态条件，重点突出自然岸线、植被、珍稀濒危物种、淡水、沙滩等资源生态条件对无居民海岛使用权价格的影响。《规程》的评估基本原则符合《通则》的有关要求。

2. 评估程序

无居民海岛使用权价格评估的基本程序，包括明确评估基本事项、拟定评估作业方案、收集资料、实地查勘、无居民海岛使用权价格测算、撰写评估报告和评估资料归档 7 个步骤。《规程》规定的评估程序符合《通则》的相关规定。

3. 评估方法

《规程》依据《通则》提出的评估技术路径，确立无居民海岛使用权出让最低价系数修正法、市场比较法、收益还原法、成本逼近法和剩余法作为无居民海岛使用权价格评估的基本方法。《规程》对每种评估方法的适用范围、计算公式、计算步骤以及关键计算参数的计算要求进行了规定。其中，无居民海岛使用权出让最低价系数修正法以无居民海岛使用权出让最低价为基础，利用修正系数对最低价进行调整，形成出让价。该方法设立了离岸距离、海岛面积、自然岸线、植被覆盖率、珍稀濒危物种、淡水资源、沙滩资源、无居民海岛稀缺程度、用岛方式和一次性造成海岛消失等修正因素。通过评价指标优劣，反映整岛资源的禀赋条件情况和无居民海岛开发活动强度。

四、主要验证的分析、综述，技术经济论证和预期经济效果

编制组按《规程》给出的方法对舟山绿色石化基地和福建省长表岛项目进行了评估方法验证。经验证，舟山绿色石化基地和福建省长表岛项目的评估结果，符合最低标准限制制度，客观反映了待估无居民海岛的资源生态价值和稀缺程度。

编制该标准是落实《有偿使用意见》的重要举措，对于完善无居民海岛有偿使用制度，加强无居民海岛保护，严格管控开发利用活动具有重要意义。

五、与有关现行法律、法规和标准的关系

本标准与《民法典》《海岛保护法》《资产评估法》《自然资源价格评估通则》《城镇土地估价规程》等现行有关法律法规和标准协调一致。

六、标准作为强制性国家标准、推荐性国家标准、推荐性行业标准的建议

建议该标准作为推荐性行业标准发布实施，为无居民海岛有偿使用管理工作提供支撑。

七、贯彻该标准的要求和措施建议

本标准发布后，建议标准管理机构面向自然资源管理部门、相关科研事业单位、专业评估机构等做好宣传。