

《海域资源资产核算技术规程》（报批稿） 编制说明

国家海洋信息中心

2023 年 1 月 15 日

目 次

一、工作简况	1
(一) 任务来源	1
(二) 标准起草单位和主要起草人	2
(三) 工作过程	2
二、标准编制原则和确定主要内容的论据	4
(一) 标准编制原则	4
(二) 确定主要内容的论据	5
(三) 标准主要内容	5
三、主要试验(或验证)的分析、综述报告、技术经济论证 及预期的经济效果	9
四、采用国际标准和国外先进标准的程度及与国际、国外 同类标准水平的对比	10
五、与有关的现行法律、法规和强制性标准的关系	10
六、重大分歧意见的处理经过和依据	10
七、标准作为强制性标准或推荐性标准的建议	10
八、贯彻标准的要求和措施建议	10
九、废止现行有关标准的建议	11
十、其他应予说明的事项	11

《海域资源资产核算技术规程》（报批稿） 编制说明

一、工作简况

（一）任务来源

2015年9月，中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》提出了“建立实物量核算账户，明确分类标准和统计规范，定期评估自然资源资产变化状况”。2019年4月，《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》进一步明确“研究建立自然资源资产核算评价制度，开展实物量统计，探索价值量核算”。2021年6月，中办、国办印发的委托代理机制试点方案对清查统计与资产核算提出任务要求。上述文件均对自然资源资产核算工作进行了明确。

党中央赋予我部“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”，要求“建立全民所有自然资源资产统计制度，负责全民所有自然资源资产核算”。目前，国内尚缺乏海域资源资产核算技术规程，但随着自然资源统计清查、资产报告、考核评价等工作的不断推进，国家对海域资源资产核算的统一性和规范性提出了迫切需求。为此，国家海洋信息中心在自然资源部自然资源所有者权益司的组织下，开展了海域资源资产核算技术规程的研究编制工作。

2019年7月，国家海洋信息中心向全国海洋标准化技术委员会提出《全民所有海域资源资产实物与价值账户建立技术规程》行业标准编制申请。2019年11月，自然资源部办公厅《关于印发2019年度自然资源标准制修订工作计划的通知》（自然资办发〔2019〕49号），

标准名修改为《全民所有自然资源（海域）资产核算与价值评估技术规范》，标准计划号为 201916005，归口单位为全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会。2021 年 11 月，起草组完成征求意见稿并组织召开内部评审会，内审专家建议标准侧重资产核算，价值评估可参考引用海域评估相关标准，名称中不再体现价值评估，2022 年 6 月，通过自然资源调查监测分技术委员会行标审查，建议标准名修改为《海域资源资产核算技术规程》（以下简称《技术规程》）。

（二）标准起草单位和主要起草人

本标准起草单位：国家海洋信息中心、自然资源部自然资源所有者权益司。

本标准起草人：王涛、赵锐、赵松、宋维玲、殷悦、梁湘波、范黎、李兆宜、李亚宁、赵景丽、张宇龙、郑艳、姚秋昇、辛冰、霍永伟、崔晓健。

（三）工作过程

1. 前期研究阶段（2019.12-2020.9）

2019 年 12 月，成立起草组，制定标准编制工作方案，明确标准编制任务安排及分工。

2020 年 1-4 月，起草组系统梳理国内外自然资源资产核算相关文献，设计出海域资源资产核算技术路线。

2020 年 5-7 月，研究环境经济综合核算（SEEA）关于环境资产实物量与价值量核算技术，初步梳理出海域资源资产核算技术方法。

2020 年 8-9 月，结合海洋管理实践，总结出海域资源资产核算的总体要求、核算流程、核算方法和表式体系等，形成完整的海域资源资产核算方法体系。

2. 标准草案编制阶段（2020.10-2021.10）

2020年10月，初步形成《技术规程（草案）》，并按照标准化语言规范了海域资源资产核算术语与定义、核算流程和核算方法等。

2020年11月，向中国自然资源经济研究院、中国国土勘测规划院、自然资源部信息中心、中国海洋大学等单位开展专家咨询，并针对专家意见进行修改。

2020年12月-2021年2月，深入总结天津、山东海域资源资产核算试算案例，重点对海域资源资产价值构成、还原利率进行研究，梳理案例试算中出现的问题，并有针对性的研究完善核算方法，以提升技术规程的应用性。

2021年3月，向国家海洋标准计量中心、自然资源部国土整治中心、中科院地理所、北京林业大学、天津师范大学等单位再次进行专家咨询，并依据专家意见对《技术规程》进行完善。

2021年4-10月，依据《技术规程》中的海域资源资产核算方法，以珠海海域为案例开展试算研究。

3. 征求意见稿编制阶段（2021.11-2022.3）

2021年11月，起草组在天津组织召开《技术规程（征求意见稿）》内部审查会，邀请中国国土勘测规划院、中国农业大学、北京林业大学、中国海洋大学、自然资源部信息中心等七名专家组成审查组对《技术规程》进行了研讨，并最终通过专家内部审查，同意按程序征求意见。

2021年12月-2022年1月，起草组将修改完善后的《技术规程》向自然资源部自然资源所有者权益司进行汇报，结合审查会专家意见，对《技术规程》框架进行调整，建议依据应用目标和精度需求研究各种尺度的核算方法。

2022年2月-3月，起草组与自然资源资产核算领域专家进行多

轮研讨，核算方法设计应综合考虑前瞻性，补充了未来有应用前景的核算方法，梳理出宏观、中观和微观尺度的核算技术方法体系。

4. 征求意见阶段（2022.4-2022.6）

2022年4月，起草组按程序向26家单位征求意见，包括沿海地方自然资源主管部门12家，海区局3家，海洋研究所和技术支撑单位6家，自然资源部内司局5家，已收到24家单位回复，合计88条意见。

2022年5月，起草组对反馈意见进行逐条分析，最终采纳65条，部分采纳18条，未采纳5条，并编制《意见汇总表》。

2022年6月，起草组通过开展专家咨询和研讨，对标准文本进行进一步修改完善，最终形成《技术规程（送审稿）》《编制说明》，并报技术委员会审查。

5. 报批稿阶段（2022.6）

2022年6月，全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会自然资源调查监测分技术委员会，组织召开《技术规程》审查会，26名委员听取了起草组汇报，审阅了标准文本及相关材料，经质询和讨论，审查委员会同意通过审查，其中，审查委员会专家提出与土地核算技术规程的一致性，并删除全民所有，建议将标准名称改为《海域资源资产核算技术规程》。

2022年7月，起草组认真研究22条专家意见，采纳20条，未采纳2条，并进行修改完善后按照行标制修订程序报批。

二、标准编制原则和确定主要内容的论据

（一）标准编制原则

1. 依法编制原则

按照《中华人民共和国标准化法》《中华人民共和国海域使用管

理法》等相关法律法规的规定，以及《标准化工作导则》有关要求起草标准。

2. 目标导向原则

《技术规程》依据海域资源资产价值量核算的应用方向及预期实现的精度差异，设计出宏观、中观和微观三种不同尺度核算方法体系，打造海域资源资产核算方法库。

3. 科学性原则

以环境经济综合核算理论为指导，充分借鉴土地等其他资源门类资源资产核算技术方法，并结合海域管理实践，研究构建海域资源资产核算技术体系。

4. 实用性原则

《技术规程》充分衔接海域使用统计制度、海域海岛动态监管等数据基础，保障数据可获取性。并结合空间规划、分等定级、使用金征收等管理基础，提出了推荐性核算方法。

（二）确定主要内容的论据

《技术规程》编制以《中华人民共和国海域使用管理法》《中华人民共和国资产评估法》为依据，充分结合全民所有自然资源资产清查、平衡表（负债表）编制、评价考核、监测监管和国有自然资源（资产）报告编制等工作需求，在参考《全民所有土地资源资产核算技术规程》的前提下，研究确立了技术规程编制的主体框架，主要包括海域资源资产核算总体要求、核算流程、数据处理、核算方法、结果检核、成果编制等内容。

（三）标准主要内容

《技术规程》主要内容包括：范围、规范性引用文件、术语和定义、总则、数据资料收集与整理、基本核算单元划定、海域资源资产

实物量核算、海域资源资产价值量核算、核算结果检核、成果要求 10 个章节，以及海域资源资产核算表式和核算成果格式要求等两个附录。

1. 适用范围

《技术规程》规定了我国海域资源资产核算总体要求、核算流程、数据处理、核算方法、结果检核、成果编制等内容。

《技术规程》适用于海域资源资产的实物量，及以经济效益为主导的价值量核算，不单独体现生态效益及社会效益的核算。

2. 核算原则

海域资源资产核算遵循统一协调、时空可比、精度与效率兼顾和均衡价值主导等原则。

统一协调原则。海域资源资产是自然资源资产的重要组成部分，在核算的范围、对象、周期、方法、与精度、资产量内涵及核算成果等，方面均应与自然资源资产核算体系整体衔接。

时空可比原则。各级海域资源资产核算精度应在不同时间和空间上具备可比性，应统一界定海域资源资产基础数据、核算指标、核算流程和核算方法等。

精度与效率兼顾原则。海域资源资产核算工作具有规模化、批量化开展的特征。在具体核算实施中，应根据核算应用目标，在兼顾精度要求与效率的基础上，合理确定核算尺度与核算方法。

均衡价值主导原则。海域资源资产价值量核算应反映正常利用条件下，海域资源资产内在相对稳定和均衡的价值；优先参照公开市场化方式形成的样本市场价格指标进行评估核算。

3. 海域资源资产核算程序

海域资源资产核算包括数据资料收集与整理、基本核算单元划

定、开展实物量核算、开展价值量核算、审核校验、编制核算成果 6 个步骤。

4. 基本核算单元划分

依据行政边界划分，一般以县级管辖海域为基本核算单元，主要用于宏观尺度的核算。

依据均质区域划分，一般以海洋功能区或海域级别为基本核算单元，功能类型基本核算单元以二级类海洋功能区为基础，若县级管辖海域无二级类功能区划分，可采用一级类功能区，质量级别基本核算单元以海域定级为基础，主要用于中观尺度的核算。

依据宗海权属界址线划分，一般以宗海为基本核算单元，主要用于微观尺度的核算。

5. 海域资源资产实物量核算

海域资源资产实物量核算是通过分类统计、逐级汇总实现，分为功能类型、质量等级和权属状况三种类型。

(1) 按功能类型核算

在县级管辖海域内，测算各功能类型基本核算单元的面积，按照一级功能区类型汇总形成各功能类型的总面积，编制县级管辖海域资源资产功能类型核算表。

(2) 按质量等级核算

在县级管辖海域内，测算各质量等级基本核算单元的面积，汇总形成各级别海域总面积，编制县级管辖海域资源资产质量等级核算表。

(3) 按权属状况核算

按照核算基准日，汇总县级管辖海域内所有宗海的用海类型、用海方式、海域使用金等属性信息，编制宗海基础信息表，若存在立体

确权宗海时，须单独记录重叠海域面积，若宗海跨越海域行政区域界线时，须对宗海面积进行切分。按照核算周期，汇总县级管辖海域内宗海变化信息表，并测量县级管辖范围内未确权海域面积，编制县级管辖海域资源资产权属类型核算表，其中，立体确权宗海面积全部计入已确权海域总面积。

6. 海域资源资产价值量核算

(1) 宏观尺度的价值量核算

宏观核算以县级管辖海域为基本核算单元，包括基于海域基准价和基于海域使用金两种核算方法。

基于海域基准价的核算是结合用海方式的基准价测算各级别海域均价，再通过级别面积加权确定基本核算单元的海域均价，结合实物量核算价值总量。

基于海域使用金的核算是依据海域使用金征收方式分两种价格评估方法。其中，填海造地、非透水构筑物、跨海桥梁和海底隧道等一次性计征海域使用金的用海方式，将使用金标准作为海域使用权价格。逐年缴纳的用海方式，需依据海域使用权最高期限评估出海域使用权价格，通过用海方式面积形成区域均价，结合实物量核算价值总量。

(2) 中观尺度的价值量核算

中观核算以各均质区域为基本核算单元，包括基于功能类型和基于质量级别两种核算方法。

基于功能类型的核算是功能类型内进行宗海样本收集、筛选，综合加权评估功能类型海域均价，结合实物量核算基本核算单元的海域资源资产价值，汇总出县级管辖范围的海域资源资产价值总量。

基于质量级别的核算方法是在级别海域内进行宗海样本收集、筛选，基于样本或基准价加权评估级别海域平均价，结合实物量核算基本核算单元的海域资源资产价值，汇总出县级管辖范围的海域资源资产价值总量。

(3) 微观尺度的价值量核算

已确权海域是以各宗海为基本核算单元，通过单宗海域评估或批量评估等方式获取宗海价格，结合宗海面积核算已确权海域资源资产价值。未确权海域是根据相对较低海域使用金的用海方式，通过收益还原法确定海域价格，结合未确权海域实物量核算价值量。最终叠加已确权和未确权海域资源资产价值汇总出核算范围内的价值总量。

7. 核算结果检核

《技术规程》从基础资料、核算流程和核算结果三个方面对海域资源资产结果做出检核要求。

基础资料的检核主要是基础资料要满足权威性、全面性、规范性、现势性、多源数据匹配性要求。核算流程检核重点针对核算方法的选择与运用、关键参数的测定，以及数据、图件处理过程等核算过程的科学性与规范性进行全面检查。核算结果检核重点是对核算结果的完整性、逻辑一致性和准确性进行检查。

8. 成果要求

《技术规程》对海域资源资产核算的成果做出了统一要求，核算成果包括数据集、报表、图件和报告等。

三、主要试验(或验证)的分析、综述报告、技术经济论证及预期的经济效果

(一) 分析论证

在《技术规程》编制过程中，分别以天津、山东和珠海海域为例

进行了海域资源资产试算研究，对技术规程可行性进行了前期验证，并对自然资源资产核算领域专家开展了多轮研讨，分析了海域资源资产核算相关问题和建议，对编制工作起到了积极作用。

（二）预期效果

《技术规程》旨在推动海域资源资产核算工作的标准化、规范化，《技术规程》实施生效后，将为海域资源资产清查提供内涵清晰、表达规范的技术方法，为资产平衡表（负债表）编制、评价考核、监测监管等管理工作提供动态更新、客观准确的基础数据，为统一行使全民所有自然资源资产所有者职责、维护所有者权益相关工作提供基础支撑。

四、采用国际标准和国外先进标准的程度及与国际、国外同类标准水平的对比

未采用国际标准，国外无同类标准。

五、与有关的现行法律、法规和强制性标准的关系

本标准充分参照国家相关标准进行编制，不违背现行相关法律、法规和强制性标准。

六、重大分歧意见的处理经过和依据

无

七、标准作为强制性标准或推荐性标准的建议

建议作为推荐性行业标准，为自然资源资产产权管理工作提供支撑。

八、贯彻标准的要求和措施建议

建议在国家和地方涉海部门等从事海域资源资产核算工作的单位中宣传并贯彻实施。同时加强标准的宣传、培训和推介等工作，加快推进相关使用部门的了解熟悉，引导标准使用者对标准的规范使

用。

九、废止现行有关标准的建议

无

十、其他应予说明的事项

海域资源资产核算是摸清海域资源资产家底、明确海域资源资产价值的重要性、基础性、技术性工作。在规范性方面，通过制定发布核算标准，规范海域资源资产价值量内涵、对象、权利类型、原则、方法、程序等。在基础性、技术性方面，核算是一套由多样化、可供选择的技术方法“工具箱”，为开展海域资源资产清查工作提供内涵清晰、表达规范的技术方法体系。

《技术规程》所明确的核算原则、技术路线为资产清查特别是价值量清查提供了基本方法；核算结果为资产平衡表（负债表）编制、自然资源资产损害赔偿、评价考核、监测监管提供动态更新、客观准确的基础数据，多角度服务于所有者职责履职。