

# 海域资源配置 方法研究



HAIYU ZIYUAN PEIZHI  
FANGFA YANJIU

曹英志 著



海洋出版社

# 海域资源配置方法研究

曹英志 著

海洋出版社

2015 年 · 北京

图书在版编目 (CIP) 数据

海域资源配置方法研究/曹英志著. —北京: 海洋出版社, 2015. 6

ISBN 978 - 7 - 5027 - 9193 - 3

I. ①海… II. ①曹… III. ①海洋资源 - 资源配置 - 研究 IV. ①P74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 143010 号

责任编辑: 杨传霞

责任印制: 赵麟苏

**海洋出版社 出版发行**

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编: 100081

北京画中画印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所经销

2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷

开本: 787 mm × 1092 mm 1/16 印张: 17.5

字数: 280 千字 定价: 78.00 元

发行部: 62132549 邮购部: 68038093 总编室: 62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

# 序

被马克思誉为英国“杰出的小说家”的狄更斯说过这样一句话：“这是最好的时代，也是最坏的时代。”这句名言用在海洋上再合适不过了！“21 世纪是海洋世纪”已经成为全球政治家、战略家、军事家、经济学家和科学家的广泛共识。当前，海洋发展进入国家重要战略。有数据显示，我国沿海地区面积仅占全球陆域面积的 1%，却承载着 5 亿多的人口；创造了近 6% 的全球经济总量；接受了近 10% 的国际投资；产生了 7% 的国际贸易总量。海洋经济在我国国民经济中的地位和作用不断提升，正逐步成为国民经济新的亮点。经核算，2013 年全国海洋生产总值已达 54 313 亿元，比 2012 年增长 7.6%，海洋生产总值占国内生产总值的比重达 9.5%。

海域资源作为国家基础性自然资源和战略性经济资源，其稀缺性十分突出。随着海洋经济的发展和海域管理工作的深入，海域资源的开发利用也遇到了一些新情况、新问题，例如，行业用海矛盾突出、围填海用海过快过热、海域生态环境恶化等，上述问题归纳起来，就是怎样才能更好地发挥海域资源在社会、经济和生态环境等方面的综合效益，这恰恰也是海域资源配置要实现的目标。

海域资源配置一直以来就是海域使用管理的难点：一方面，海域资源需要进行人类的开发利用以确保其保值增值；另一方面又需要在海域资源与其开发利用者之间建立起一套科学合理的规则以保

障海域资源的可持续发展。值得一提的是,2013年11月,党的十八届三中全会依据十四大以来的20多年的实践,对政府和市场的关系进行了新的科学定位,将市场在资源配置中的“基础性”作用修改为“决定性”作用。随着市场在资源配置中地位的提升,海域资源配置也亟待顺应潮流、与时俱进,我国海域资源配置的一级市场要更加严格,二级市场要加快流转。

基于此,曹英志博士针对我国海域资源配置中存在的基本问题,从国家法律法规、区划、规划、政策和相关理论出发,结合水、土地等行业资源配置的经验,对我国海域资源配置进行了一些分析和思考,并有针对性地提出了措施和建议,有关成果具体体现在其所著的《海域资源配置方法研究》一书中。该专著具有以下两个特点:一是基础性,作者广泛阅读、扎实分析研究了国内外学术界关于资源配置方面的著作、论文等参考文献,对本学科及相关学科的研究状态和最新进展了解是全面的、深入的,对海域资源配置的法律依据和理论依据分析是全面的;二是学术性,作者以学术研究的角度,针对我国当前海域资源配置中存在的问题以及国家和社会发展的客观需求,对现行的资源配置方式进行了细化、调整和改进,是我国海域资源配置的有益补充,将对我国海域资源配置工作以及海域管理工作提供有效的技术和决策管理支撑,具有一定的理论和实践意义。

党的十八大做出了“建设海洋强国”的战略部署,为新时期我国海域管理工作提供了契机、指明了方向。2015年是贯彻落实党的十八大、十八届三中和四中全会、中纪委五次全会以及习近平总书记系列重要讲话精神关键之年,也是“十二五”规划的收官之年、

“十三五”规划的启动之年。在此，对《海域资源配置方法研究》一书的出版予以祝贺，并希望曹英志博士能进一步扩大研究视野，增大研究海域管理问题的深度和广度，持续努力，不断出版更多更好的研究论著，为海域管理工作提供重要的智力支持。

是为序。

国家海洋局海域综合管理司司长



2015年3月2日

## 摘 要

海域资源配置是海域资源与使用对象之间配置的过程。我国海域资源配置的直接目标是针对特定海域,运用配置方法,找到“适宜”的用海者。我国海域资源配置的最终目标在于既要实现海域资源的保值增值,还要最大程度地实现国家作为海域资源唯一主体的综合收益权,如国防安全、公益事业、环境保护等政治效益、社会效益、生态效益,以实现海域资源的合理开发和可持续利用。

海域资源作为国家基础性自然资源和战略性经济资源,稀缺性十分突出。当前我国海域使用管理工作中客观存在着行业用海矛盾突出、围填海用海过快过热、海域空间资源粗放利用、岸线资源利用水平低下、海域“招拍挂”中往往竞价高者取得海域使用权以及海域生态环境持续恶化等现象。这些现象实际上反映的是我国海域资源配置存在的一些问题。这些问题可以归纳为三个方面:一是我国海域配置法律制度不健全;二是海域使用金对海域资源配置的引导和调节作用有限;三是海域资源市场化配置进程缓慢。我国海域资源配置目前主要是行政配置和市场配置。在行政配置中,一些政府部门往往过于注重经济效益,忽视环境甚至以牺牲环境为代价去攫取“政绩”。在市场配置中,通常竞价高者取得海域使用权,海域资源配置的结果与经济效益直接挂钩,海域资源的社会、资源环境等综合价值实际上未得到充分体现。

当前,国家对资源开发提出了更高要求,对市场在资源配置中的地位 and 作用进行了重新定位,市场在资源配置中的地位由“基础性”作用上升

为“决定性”作用，客观上要求海域资源配置既要从国家整体利益和广大人民群众的利益出发，又要严格管理海域资源配置一级市场，加快流转海域资源配置二级市场。但是我国海域资源配置现状与国家的要求和海域使用管理实践的需求有距离，已经无法满足人民群众对优美安全的海洋生态环境的需求、沿海区域发展对防灾减灾的需求以及广大基层用海者对维护自身权益的需求。

因此，迫切需要开展海域资源配置方法的研究，对我国现行海域资源配置做进一步的细化、调整和改进，使得海域资源配置结果更加合理，遴选出的海域使用权人更加“适宜”，更能体现海域资源的综合价值，进而为我国海域使用管理工作提供技术支撑和决策支撑。

本研究首先对海域资源配置基本背景和国内外现状进行了论述，对海域资源配置的基础理论进行了探讨，并回顾分析了我国海域资源配置的发展历程，基于统计数据和实地调研，分析了我国当前海域资源配置中存在的问题；其次，从法律层面和区划、规划、政策、理论层面研究了我国海域资源配置方法的基本依据；最后，从海域资源配置的评价体系和配置流程两个方面研究了海域资源配置方法，并提出了我国海域资源配置的具体建议。

本研究从内容框架上可以分为四个部分。第一部分（第0章、第1章、第2章、第3章）分析了研究的基本背景、基础理论和突出问题；第二部分（第4章、第5章）研究了我国海域资源配置方法的基本依据，包括法律依据和区划、规划、政策、理论依据两个方面；第三部分（第6章、第7章）是本研究的核心部分，重点探讨了我国海域资源配置的方法和具体措施；第四部分（第8章）是本研究的总结。具体框架如下。

引言和绪论部分（第0章、第1章）对研究目的、研究意义、研究思路、关键问题、技术路线、研究方法、研究创新以及研究的必要性、可行性、国内外研究现状等内容进行了阐述。



第2章论述了海域资源配置的基础理论。海域资源配置有科学的内涵;方式有行政配置和市场配置;主体是国家、单位和个人;客体是以海域和滩涂为依托的海域资源;直接目标是找适宜的海域使用权人;根本目标是促进海域资源的合理开发和可持续利用,发挥海域资源综合效益最大化;实质是海域资源在沿海地区乃至全社会的利益分配关系。

第3章分析了我国海域资源配置的发展历程和现状。我国海域资源配置经历了萌芽、起步、确立、发展四个阶段,且每个阶段有不同特点。当前,我国海域资源配置客观上存在着海域资源配置立法不完善,海域使用金对海域资源配置的引导和调节作用未充分发挥,海域资源市场化配置进程滞后等问题。本章对2002—2012年的辽宁、山东等11个沿海省(直辖市、自治区)海域使用统计数据进行了比对和分析,在对《中华人民共和国海域使用管理法》实施10周年来,11个沿海省(直辖市、自治区)和大连、青岛、宁波和厦门4个计划单列市以及北海、南海和东海3个分局,共计18个海洋行政主管部门海域使用管理工作情况调研的基础上,全面剖析、总结了10年来我国海域资源配置中存在的问题。回顾历史、厘清现状,以便更好地研究海域资源配置方法。

第4章研究了我国海域资源配置方法的法律依据。当前,我国以《中华人民共和国海域使用管理法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》和《中华人民共和国物权法》3部法律为主干,以国务院、相关部委、国家海洋局和沿海省(直辖市、自治区)关于海域使用管理、海洋环境保护等方面的法律、法规、规章和规范性文件为组成部分的海域资源配置法律体系初步形成,其主要内容涉及海域资源产权制度、海域有偿使用制度、海域资源市场交易制度、海域使用论证制度、海洋环境影响评价制度等方面。研究海域资源配置方法,必须以我国现行海域资源配置法律、法规、规章和规范性文件为法律依据。

第5章分析了我国海域资源配置方法的区划、规划、政策和理论依

据。海洋功能区划是我国海域资源配置的科学依据,《国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》等国家发展规划、指导方针和政策,以及包含着可持续发展、产业结构、产权等内容的海洋资源与环境经济学、产业经济学、区域经济学、产权经济学、生态经济学等经济学理论,也为海域资源配置方法的研究提供了科学的政策和理论依据。

第6章研究了我国海域资源配置方法。首先分析了本研究所构设的海域资源配置方法与现行海域资源配置现状的关系,该方法定位于对现行海域资源配置的细化和调整、改进。我国海域资源配置方法,包括1个评价体系 and 1个配置流程。其中,评价体系包括4个环节,分别为评价指标选取——指标权重确定——评价分析——评价决策,其中最核心的是选取评价指标和确定指标权重这两个环节。本研究选取了若干一级和二级评价指标,体现了海域资源价值的多重性,为海域资源配置直接目标的实现提供了科学有效的方法;配置流程包括5个环节,分别为配置依据——配置启动——配置论证和配置环评——配置评价——配置结果,配置流程具有可操作性。

第7章提出了我国海域资源配置的具体建议。解决我国海域资源配置中存在的问题,除了依靠我国海域资源配置方法外,还需要大胆创设机制、体制,并做一些制度上的安排。我国海域资源配置在坚持行政配置和市场配置并用的同时,需开展配置方式转变,大力推行市场化配置海域资源。此外,还需要从完善立法、健全制度(建立海域使用收储制度、创新海域使用权出让机制、建立海域“招拍挂”出让年度投放计划)、建立全国或区域性海域资源交易服务平台、扩大融资范围以及完善辅助决策机制(区域海洋综合管理体制、涉海行业协调管理机制、海洋部门内部配合机制)等方面全面推动海域资源配置。

最后部分(第8章)阐述了基本结论、不足及展望。

本研究主要在以下三个方面进行了创新性探索。

(1) 丰富了海域资源配置的理论体系。目前,关于“海域资源配置”的概念学术界并没有做出回答。本研究结合海域资源的功能属性、资源配置的本质属性和我国海域使用管理的基本现状,对“海域资源配置”以及我国海域资源配置的概念和特性进行了详细阐述,并细分了海域资源配置的两个状态、两个时间阶段。同时,本研究分析了海域资源配置的方式、主体、客体、直接目标、最终目标、实质等基本理论。紧密结合现有的资源市场交易、海域有偿使用、海域使用论证和海洋环境影响评价等制度,分析论述了海域资源配置的一级市场、二级市场和中间市场,海域资源配置经济杠杆调节以及海域资源配置与资源使用、环境保护之间的关系。结合现行海域使用管理现行法律法规,提出了较为完善的我国海域资源配置法律框架体系,使我国海域资源配置的理论体系更加丰富。

(2) 将海域使用管理中的表面现象上升到海域资源配置的理论问题,并紧扣市场在资源配置中起“决定性”作用的新定位,将其纳入海域资源配置评价体系中,提出了解决问题的配置方法和具体举措,如实行海域“招拍挂”出让年度投放计划制度、建立全国或者区域性的海域资源交易平台等,这些方法和措施是对党的十八届三中全会提出的要发挥市场在资源配置中起“决定性”作用的新趋势和新要求的有力呼应,同时以解决我国海域资源配置中存在的问题为视角,也将促进和推动海域使用管理工作。

(3) 本研究针对我国海域资源配置中存在的问题和海域使用管理的工作实践,构造了海域资源配置方法,包括1个评价体系和1个配置流程。在评价体系方面,构造了评价指标选取——指标权重确定——评价分析——评价决策4个环节,其中在评价指标体系上选取了社会效益、经济效益、资源环境效益和其他效益4个一级指标和24个二级指标,在社会指标中增加了就业水平指标、景观功能影响程度指标、公共服务程度等指标,在经济效益中增加了单位岸线产值、纳税水平等指标,在其他效益中

增加了贷款偿还能力等指标,既充分考虑了海域资源的公共性、用海群体的广泛性,又充分尊重海域使用管理现状,同时兼顾国家和社会对海域环境、海域资源保护等方面的客观需求,有利于实现海洋资源的综合价值;在配置流程方面,构设了配置依据——配置启动——配置论证和配置环评——配置评价——配置结果5个环节,其中在海域使用论证和海洋环境影响评价程序之后增加了海域资源配置评价流程,使得配置的依据更加充分、配置的结果更加合理,特定海域的海域使用权人“适宜”的标准更科学。该方法对现行海域资源配置做了细化、调整和改进,是现行海域资源配置的有益补充。

总之,随着党的十八届三中全会上市场在资源配置中要起“决定性”作用的提出,海域资源配置问题无疑成为当前海域使用管理工作研究的热点、重点。海域资源配置是集宏观和微观经济理论于一身,集海域使用管理、环境管理、资源管理为一体的研究课题,需要从生产关系、行政管理机构、管理机制、法律制度、管理职能调整、思想观念等方面综合考量。客观上说,本研究关于海域资源配置的方法还仅处于探索或初步研究阶段,阐述的诸多理论、观点还需在海域使用管理工作实践中不断地去补充和完善,一些措施、建议尚需在海域使用管理工作实践中逐渐地去实证和健全。

## Abstract

Marine resource allocation is the allocation process between marine resources and sea area users. The allocation of marine resources is directly aimed to identify suitable persons with sea area use rights for specific waters. The ultimate goal of China's marine resource allocation is to preserve and increase the value of marine resources, and to maximize the integrated benefits of the state as the sole subject of marine resources, including political benefits, social benefits and ecological benefits like national security, public welfare and environmental protection, so that the rational development and sustainable use of marine resources would be achieved.

Marine resources are the country's fundamental natural resources and strategic economic resources with very prominent scarcity. Currently, several issues exist in China's sea area management, including: serious contradiction in sea area use among different industries, overheated sea reclamation, extensive use of marine spatial resources, low - level of coastal resources use, the higher bidder tend to obtain sea area use right through auction, bids and listing, marine ecological environment continues to deteriorate, etc. . These issues in fact reflect some problems in China's marine resource allocation, which can be summarized in three aspects: the legal system of marine resource allocation is not perfect; the sea area use fees as the sea area resource allocation economic lever did not play its due role; and the development process of market - oriented allocation is still low. In

December 2013, the Third Plenary Session of 18th CPC Central Committee repositioned the status and role of resource configuration in the market, and objectively required marine resources to be configured both from the overall national interests and vital interests of people, and to strictly manage the primary market of marine resource configuration, and to speed up the operation of the secondary market for the allocation of marine resources. However, there are still gaps between our marine resource allocation and the country's demand and the requirements of sea use management practices. The current allocation mechanism is hard to satisfy people's demands for beautiful and safe marine ecological environment, coastal areas' demands for marine disaster prevention and mitigation for the sake of development, and sea area users' demands for protect their rights and interests.

Therefore, it is urgent to carry out research on marine resource allocation method, refine, adjust and improve our marine resource allocation, to make the allocation results more reasonable, identify sea area users who are more "fit" for specific waters, and better reflect the comprehensive value of marine resources, thereby to provide technical and policy support for the integrated marine management sectors.

The paper firstly discusses the basic background and research status at home and abroad, then reviews China's marine resource allocation development process, analyzes the current issues in our marine resource allocation based on statistics and field research, studies the fundamental basis of China's marine resource allocation from legal, planning, policy and theoretical perspectives, finally studies the marine resource allocation method through its evaluation system and configuration process, and proposes concrete recommendations on China's marine resource allocation.

The content framework of the paper could be divided into four parts. The first

part (Chapter 0, Chapter 1, Chapter 2 and Chapter 3) analyzes the basic research background and existing critical issues; the second part (Chapter 4 and Chapter 5) studies the fundamental basis of China's marine resource allocation method, including legal basis, planning and policies basis and theoretical basis. The third part (Chapter 6 and Chapter 7) is the core of the paper, which focuses on the marine resource allocation method and specific measures. The fourth part (Chapter 8) summarizes the whole paper. The concrete framework is as follows:

The introduction parts (chapter 0, chapter 1) describe the purpose, significance, research ideas, key issues, technical route, research methods and innovative areas, research necessity and feasibility, domestic and abroad researches in and other contents firstly.

In chapter 2; the basic theory of the sea area resource allocation is discussed. Marine resource allocation has scientific connotation and extension. The premise of their research is marine function zoning with the ways including the market configuration and administration configuration, and the main units are the state and individuals; the objects are the sea area resources relying on the seas and tidal waters; immediate goal is to find a suitable person with sea use rights; fundamental goal is to promote the rational development and sustainable use of marine resources; and the substance is the distribution relations of marine resources in coastal areas and even the whole society.

Chapter 3 studies the development and status of marine resource allocation mechanism. Marine resource allocation mechanism in China has gone through four stages, that is, research gaps, the initial specification, preliminary establishment, and development, and each stage has different characteristics. At present, sea resource allocation in China has objectively major problems, including imper-

fect legislation of marine resource allocation, sea area use expense not forming the leading regulation for the resource utilization structure and spatial layout and other aspects, and the secondary market development lags. This chapter uses statistical data to compare and analyze sea area use statistics for 11 coastal provinces from 2002 to 2012, with the support of the departments concerned, for the tenth anniversary of the implementation of "Sea Area Use Management Law", to carry out the research and analysis of sea area management for a total of 18 administrative departments, including Liaoning, Hebei and other 11 coastal provinces (municipalities and autonomous regions) and four cities of Dalian, Qingdao, Ningbo and Xiamen, as well as the North China Sea, South China Sea and East China Sea and other branches, regarding resource allocation as one of the important research issues, and problems in the marine resource configuration in our waters, since the 10th anniversary of the implementation of "Sea Area Use Management Law" are comprehensively analyzed and summed up. Reviewing the history and clarifying the status quo are better to study sea area resource allocation methods.

The fourth chapter studies the legal basis for the sea area resource allocation in China. At present, in China, "Sea Area Use Management Law", "Marine Environmental Protection Law" and "Property Law", these three laws are regarded as the backbone. The marine resource allocation legal system is initially formed, consisting of regulations, regulations and normative documents set by the State Council, the State Oceanic Administration and the relevant ministries and the coastal provinces (municipalities and autonomous regions) on sea area management, with the main aspects covering the marine resource property system, the paid sea area use system, marine resource market trading system, sea area use verification system, marine environmental impact assessment system, etc.. The study on the marine resource allocation method must take our current marine re-



source configuration laws, rules, regulations and normative documents as the legal basis.

Chapter 5 studies the policy and theoretical basis for the marine resource allocation in China. Marine function zoning is the scientific basis for the marine resource allocation in China. “The Twelfth Five – Year Plan for National Economic and Social Development” and other national development plans, guidelines and policies, as well as the marine resources and environmental economics industrial economics, regional economics, property right economics, ecological economics and other kinds of economics theories also provide the scientific policy and theory basis for the study of marine resource allocation method.

Chapter 6 discusses the marine resource allocation method. First, the relationship between sea area resource allocation method established in this paper and the status of marine resource allocation is analyzed, which aims at the refinement, adjustment and improvement of the current marine resource allocation. The marine resource configuration method in China includes an evaluation system and a configuration process. Among them, the evaluation system includes four aspects, that is, the evaluation index selection, index weight determination, evaluation analysis and evaluation decision – making. The most core is to select the evaluation index and determine the index weights, and the paper selects a number of primary and secondary evaluation index, reflecting the multiplicity of the marine resource values, providing the scientific and valid approach for realizing the direct target of the sea area resources; the configuration process includes five areas, the configuration basis, configuration startup, configuration verification and configuration EIA, configuration assessment, configuration result, and the configuration process is with the operability.

Chapter 7 studies the detailed suggestions for the marine resource allocation