

“十一五”国家重点图书出版规划项目

21世纪  
科技与社会发展丛书  
(第五辑)

丛书主编 徐冠华

# 法律视域下沿海经济带建设研究

马得懿 / 著



科学出版社  
www.sciencep.com

“十一五”国家重点图书出版规划项目  
辽宁省科学技术厅软科学研究计划资助项目(2009401008)

大连市软科学资助出版项目  
大连市人民政府资助出版项目

21世纪  
科技与社会发展丛书  
(第五辑)

丛书主编 徐冠华

# 法律视域下沿海经济带建设研究

马得懿 / 著

科学出版社

北京

## 内 容 简 介

实施沿海经济带建设战略有利于完善我国沿海经济布局、培育和形成新的经济增长极。强化沿海经济带建设中的软环境建设,特别是法治建设,是实施沿海经济带建设战略的关键一环,关涉实施沿海经济带建设战略的成败。本书以《辽宁沿海经济带发展规划》的实施为背景和切入点,撷取沿海滩涂的可持续利用、海洋环境保护、FOB 条件下出口商所面临的法律风险以及邮轮经济和港口融资等亟须解决的法律问题予以考察,并且在分析、论证的基础上提出具有可操作性的法律对策。

本书适合从事法学专业研习的人士阅读,亦可为立法机构、相关行政管理机构提供有益的参考。

### 图书在版编目(CIP)数据

法律视域下沿海经济带建设研究 / 马得懿著. —北京: 科学出版社, 2011. 6

(21 世纪科技与社会发展丛书)

ISBN 978-7-03-031133-7

I. ①法… II. ①马… III. ①法律—研究—中国 ②沿海经济—经济建设—研究—辽宁省 IV. ①D920.4②F127.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 092368 号

丛书策划: 胡升华 侯俊琳

责任编辑: 汪旭婷 王景坤 / 责任校对: 张怡君

责任印制: 赵德静 / 封面设计: 黄华斌

编辑部电话: 010-64035853

E-mail: houjunlin@mail.sciencep.com

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2011 年 6 月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2011 年 6 月第一次印刷 印张: 13 3/4

印数: 1—2 000 字数: 270 000

定价: 45.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

# **“21 世纪科技与社会发展丛书” 第五辑**

## **编委会**

**主 编** 徐冠华

**副主编** 张景安 曲晓飞

**委 员** 刘晓英 胥和平 胡 珏

杨起全

**编辑工作组组长** 刘晓英

**副组长** 赵 刚 姜斯进 胡升华

**成 员** 侯俊琳 赵宏志 邹靖白

富小东

# 总 序

进入 21 世纪，经济全球化的浪潮风起云涌，世界科技进步突飞猛进，国际政治、军事形势变幻莫测，文化间的冲突与交融日渐凸显，生态、环境危机更加严峻，所有这些构成了新世纪最鲜明的时代特征。在这种形势下，一个国家和地区的经济社会发展问题也随之超越了地域、时间、领域的局限，国际的、国内的、当前的、未来的、经济的、科技的、环境的等各类相关因素之间的冲突与吸纳、融合与排斥、重叠与挤压，构成了一幅错综复杂的图景。软科学为从根本上解决经济社会发展问题提供了良方。

软科学一词最早源于英国出版的《科学的科学》一书。日本则是最早使用“软科学”名称的国家。尽管目前国内外专家学者对软科学有着不同的称谓，但其基本指向都是通过综合性的知识体系、思维工具和分析方法，研究人类面临的复杂经济社会系统，为各种类型及各个层次的决策提供科学依据。它注重从政治、经济、科技、文化、环境等各个社会环节的内在联系中发现客观规律，寻求解决问题的途径和方案。世界各国，特别是西方发达国家，都高度重视软科学研究和决策咨询。软科学的广泛应用，在相当程度上改善和提升了发达国家的战略决策水平、公共管理水平，促进了其经济社会的发展。

在我国，自十一届三中全会以来，面对改革开放的新形势和新科技革命的机遇与挑战，党中央大力号召全党和全国人民解放思想、实事求是，提倡尊重知识、尊重人才，积极推进决策民主化、科学化。1986 年，国家科委在北京召开全国软科学研究工作座谈会，时任国务院副总理的万里代表党中央、国务院到会讲话，第一次把软科学研究提到为我国政治体制改革服务的高度。1988 年、1990 年，党中央、国务院进一步发出“大力发展软科学”、“加强软科学研究”的号召。此后，我国软科学研究工作体系逐步完善，理论和方法不断创新，软科学事业有了蓬勃发展。2003 ~ 2005 年的国家中长期科学和技术发展规划战略研

究，是新世纪我国规模最大的一次软科学研究，也是最为成功的软科学研究之一，集中体现了党中央、国务院坚持决策科学化、民主化的执政理念。规划领导小组组长温家宝总理反复强调，必须坚持科学化、民主化的原则，最广泛地听取和吸收科学家的意见和建议。在国务院领导下，科技部会同有关部门实现跨部门、跨行业、跨学科联合研究，广泛吸纳各方意见和建议，提出我国中长期科技发展总体思路、目标、任务和重点领域，为规划未来 15 年科技发展蓝图做出了突出贡献。

在党的正确方针政策指引下，我国地方软科学管理和研究机构如雨后春笋般大量涌现。大多数省、自治区、直辖市政府，已将机关职能部门的政策研究室等机构扩展成独立的软科学研究机构，使地方政府所属的软科学研究机构达到一定程度的专业化和规模化，并从组织上确立了软科学研究在地方政府管理、决策程序和体制中的地位。与此同时，大批咨询机构相继成立，由自然科学和社会科学工作者及管理工作者等组成的省市科技顾问团，成为地方政府的最高咨询机构。以科技专业学会为基础组成的咨询机构也非常活跃，它们不仅承担国家、部门和地区重大决策问题研究，还面向企业提供工程咨询、技术咨询、管理咨询、市场预测及各种培训等。这些研究机构的迅速壮大，为我国地方软科学事业的发展铺设了道路。

软科学研究成果是具有潜在经济社会效益的宝贵财富。希望“21 世纪科技与社会发展丛书”的出版发行，能够带动软科学的深入研究，为新世纪我国经济社会的发展做出积极贡献。

徐冠华

2009 年 2 月 11 日

## 第五辑序

随着经济与社会的发展，软科学研究的体系和成果为经济与社会发展的科学决策提供了重要支撑。“21 世纪科技与社会发展丛书”的出版，旨在充分挖掘国内地方软科学研究的优势资源，推动软科学研究及其优秀成果的交流互补和资源共享，实现我国软科学研究事业的健康发展，为我国经济与社会发展的科学决策做出积极贡献。

大连市有着特殊的地缘位置，地处欧亚大陆东岸、辽东半岛最南端，东濒黄海，西临渤海，南与山东半岛隔海相望，北依东北平原，是东北、华北、华东及世界各地的海上门户，与日本、韩国、俄罗斯、朝鲜等国往来频繁。作为著名的港口、贸易、工业、旅游城市，大连市的经济社会发展对于东北地区、全国乃至整个东北亚地区都有着重要的战略意义。这个大背景为大连市软科学的发展提供了肥沃的土壤，同时大连市还拥有众多大学、科研院所及高水平的科研队伍，因此，大连市发展软科学有着得天独厚的优越条件。近年来，大连市的软科学事业发展很快，已经在产学研合作、自主创新、体制改革、和谐社会建设、公共管理、交通运输、文化交流等领域，开展了深入而广泛的软科学研究，取得许多令人瞩目的成绩。

通过“21 世纪科技与社会发展丛书”的出版，大连市软科学研究的优秀成果及资源得到了科学整合。一方面，能够展现软科学事业取得的进步，凝聚软科学研究人才，鼓励多出高质量、有价值的软科学成果，为更多的决策部门提供借鉴和参考；另一方面，能够通过成果展示，加强与其他城市和地区软科学研究人员的沟通和交流，突破部门、地方的分割体制，改善软科学研究立项重复、资源浪费、研究成果难以共享的状况，有利于我国软科学研究的整体健康发展。

第五辑编委会

2011 年 2 月 5 日

# 前 言

2009年7月1日，国务院常务会议讨论并原则通过了《辽宁沿海经济带发展规划》，标志着辽宁沿海经济带建设上升为国家战略。在实施辽宁沿海经济带建设战略之际，我国在其他沿海地区大力推动沿海经济区域发展规划。比如，广西北部湾经济区规划、天津滨海新区经济区发展规划、上海浦东新区发展规划及江苏沿海地区发展规划等。由于每个沿海经济区域的经济发展水平和产业格局特点不同，其所实施的沿海经济带发展规划、战略举措也是各有千秋。但是，考察我国各沿海经济区域发展规划的指导文件和实践，可以发现沿海经济区域发展规划具有某些共性，这些共性往往关涉航运业、物流业、对外贸易、装备制造业、邮轮经济产业、港口的规划与融资及海洋的开发利用和环境保护等领域的问题。

根据笔者的初步调查，我国上述沿海经济区域在发展本区域经济方面积累了丰富的经验，或是某些产业领域的地方立法的完善，或是坚强而有力的行政领导，或是以上两者的有机结合。然而，笔者坚信，促进我国沿海经济区域健康发展、形成稳定的长效机制，一定要加强法治建设，即从法律的视角去考察沿海经济带建设，形成促进沿海经济区域健康发展的规范或机制，这样才能形成实施沿海经济带建设战略的法治保障，规避不利因素的干扰。

沿海经济带建设关涉的领域众多，因此其引发的相关法律问题也错综复杂。笔者只能撷取关涉沿海经济带建设的若干具有代表性的、亟须解决的法律问题予以考察，并且在分析、论证的基础上尽量提出具有可操作性的法律对策。当然，某些对策是可行的、成熟的，而有些法律对策可能有待商榷。本书包括的课题主要有沿海滩涂可持续利用法律问题的探讨、两岸海运直航背景下海商法一体化问题的探讨、海洋开发和利用中法律问题的探讨、国际贸易 FOB<sup>①</sup> 条件下出口商法律风险调控机制研究、培育和发展邮轮经济私法视域研究、港口的规划和融资法律问题浅析、《鹿特丹规则》下发展现代物流业多式联运承运人的责任基础研究和国际金融危机背景下装备制造业风险的法律调控。沿海经济带发展规划中的法

---

① 国际贸易中常用贸易术语之一，FOB 的全称是 Free on Board，即装运港船上交货。

律问题相当复杂，所涉及的领域比较广泛，从学术研究的角度看，这是一个跨学科的问题，故而从法律的视角来研究这些问题是比较困难的，其跨越了公法和私法等视域。正是基于对研究对象特殊性的分析，笔者采用了比较务实和灵活的研究手段，进行了法律层面的考察。

笔者在竭尽全力搜集大量直接和间接资料的基础上，利用所掌握的相关法律理论知识，在我国目前的法律法规的框架下，以辽宁实施沿海经济带建设战略为例证，撷取若干关涉沿海经济带建设的重要领域，从法律角度作了一定程度的考察。笔者的认识能力和把握的相关资料具有局限性，因此论证和考察具有一定的侧重，某些观点可能值得商榷。但笔者衷心希望自己浅薄的思想能够为沿海经济带建设提供有益的借鉴和参考。

本书的完成得益于笔者曾经主持的辽宁省科技厅软科学项目的研究成果。大连市科技局对本书的出版给予了部分资助，科学出版社责任编辑汪旭婷在本书出版中付出了辛劳，在此一并表示感谢。

光阴如过隙白驹，我的白发又增添几许。作为大学校园里从事法学的研习者，读书声弥耳之际，窗外的风声雨声亦不能置若罔闻。笔者在平凡的工作过程中，不揣浅陋，未敢懈怠于“政风经雨”之关注，而关注之结果，形成了一些看法，进而“得寸进尺”，便编撰成书。从学术角度来看，本书存在诸多值得商榷的地方，希望各位同行研究者、读者朋友批评指正。

马得懿

2011年2月22日

# 目 录

总序/i

第五辑序/iii

前言/v

## 第一章 绪论 /1

第一节 沿海经济带建设的主要法律问题和相关法治经验 /1

第二节 本书的主要内容 /5

第三节 研究方法 /8

## 第二章 沿海滩涂可持续利用法律问题探讨 /11

第一节 沿海滩涂利用的现状及其法律规范：以辽宁的情形为例 /11

第二节 自治与管制平衡下的沿海滩涂的保护与利用 /13

第三节 现行法下沿海滩涂属性冲突的解决 /24

第四节 沿海滩涂利用中综合行政管理体制简析 /27

第五节 辽宁沿海滩涂可持续利用法律保障若干建议 /29

第六节 本章小结 /33

## 第三章 两岸海运直航背景下海商法一体化问题探讨 /35

第一节 概述 /35

第二节 两岸海运直航背景下大连建设国际航运中心完善海商法的诉求 /38

第三节 两岸海商法一体化机制实证分析 /43

第四节 两岸海商法一体化构想的提出 /56

第五节 两岸海商法一体化的动因分析 /59

第六节 两岸海商法一体化模式的架构 /62

第七节 本章小结 /82

#### 第四章 海洋开发和利用中法律问题探讨：海域使用权的视角 /84

第一节 海域使用权与传统渔业权的冲突及其协调 /84

第二节 海域使用权流转中的抵押权制度分析 /86

第三节 海域污染法律救济机制探讨 /89

第四节 本章小结 /99

#### 第五章 国际贸易 FOB 条件下出口商法律风险调控机制研究 /101

第一节 辽宁装备制造业出口面临的法律风险 /101

第二节 国际贸易 FOB 条件下卖方权益风险分析：基于托运人制度而展开 /102

第三节 国际贸易 FOB 条件下卖方权益风险的调控：以联合国国际贸易法委员会《鹿特丹规则》为基础 /108

第四节 《鹿特丹规则》下调控 FOB 条件下卖方权益风险的考察 /111

第五节 国际贸易 FOB 条件下卖方权益风险的法律调控之成因简析 /116

第六节 本章小结 /118

#### 第六章 培育和发展邮轮经济私法视域研究 /120

第一节 引论：海商法理论流变的哲学回应 /120

第二节 培育和发展辽宁邮轮经济产业及其相关法律问题之考量 /126

第三节 邮轮经济视域内海上旅客运输承运人的责任制度 /131

第四节 邮轮建造合同中“邮轮文化”问题研究 /133

第五节 辽宁邮轮经济产业链的形成 /135

第六节 本章小结 /138

#### 第七章 港口的规划和融资法律问题浅析 /140

第一节 辽宁沿海经济带发展规划中港口规划与港口融资问题 /140

第二节 港口融资的法律问题简析 /142

第三节 实施沿海经济带建设战略提升港口融资能力的简要对策 /146

第四节 本章小结 /147

#### 第八章 《鹿特丹规则》下发展现代物流业多式联运承运人的责任基础研究 /149

第一节 《鹿特丹规则》下承运人责任基础评析 /149

- 第二节 多式联运下承运人责任基础之双重模式 /153
- 第三节 世界运输服务贸易格局中之中国利益所决定的责任基础：  
《鹿特丹规则》的博弈分析 /161
- 第四节 本章小结 /165

## 第九章 国际金融危机背景下装备制造业风险的法律调控 /168

- 第一节 概述 /168
- 第二节 国际金融危机下船舶业出口可能面临风险之法律分析 /169
- 第三节 WTO 框架下应对装备制造业反倾销风险探讨：基于辽宁船舶  
工业的分析 /175
- 第四节 装备制造业融资中的法律风险分析 /183
- 第五节 本章小结 /194

## 参考文献 /198

# 第一章 绪 论

## 第一节 沿海经济带建设的主要法律问题 和相关法治经验

21 世纪初叶以降,国家先后在我国沿海地区实施沿海经济带发展规划或者海上经济产业带发展规划,如广西北部湾经济区发展规划、天津滨海新区发展规划以及辽宁沿海经济带发展规划等。国家已经意识到,进一步加快我国沿海经济带发展,关系到国家发展全局,具有重要的战略意义。实施沿海经济带建设战略有利于完善我国沿海经济布局、培育和形成新的经济增长极,将提升我国沿海地区发展水平,有效应对当前国际金融危机影响,促进我国相关区域融合,同时有利于实施国家区域发展总体战略。我国沿海经济带建设系一个庞大的系统工程,涉及的领域非常之广,培育和发展沿海经济产业集群千头万绪。而其中强化沿海经济带建设中的软环境建设是实施沿海经济带建设战略的关键的一环,关涉实施沿海经济带建设战略的成败。

2009 年 7 月 1 日,国务院常务会议讨论并原则通过了《辽宁沿海经济带发展规划》(以下简称《规划》),标志着辽宁沿海经济带建设上升为国家战略。作为辽宁振兴乃至东北振兴的新引擎,辽宁沿海经济带建设必将进一步增强辽宁和东北地区总体经济实力,促进东北老工业基地振兴,推动形成全国区域协调发展的良好格局。辽宁沿海经济带的发展,必将提升辽宁乃至整个东北地区对外开放水平,进一步增强综合实力和国际竞争力,为加强与东北亚各国的经济技术合作、深化中日韩战略合作伙伴关系和加快东北亚区域经济一体化进程创造条件。

辽宁沿海经济带位于我国东北地区,毗邻渤海和黄海,包括大连、丹东、锦州、营口、盘锦、葫芦岛 6 个沿海城市所辖行政区域,海岸线长约 2920 公里,海域面积约 6.8 万平方公里。辽宁沿海经济带是东北老工业基地振兴和我国面向东北亚开放合作的重要区域,在促进全国区域协调发展和推动形成互利共赢的开放格局中具有重要战略意义。国务院《规划》的出台,为进一步完善我国沿海经济布局,促进辽宁沿海经济带又好又快发展,充分发挥其对东北等周边地区的辐射带动作用,具有纲领性的作用。辽宁沿海经济带是我国北方沿海发展基础较好的区域,具有诸多的比较优势。该区域资源禀赋优良,拥有约 2000 平方公里

的低产或废弃盐田、盐碱地、荒滩和 1000 多平方公里可利用的滩涂。该地区宜岸线约 1000 公里, 80% 以上尚未开发。不仅如此, 辽宁沿海经济带工业实力较强, 造船、机床、内燃机车、成套设备等装备制造业具有较强的国际竞争力, 是我国重要的装备制造业基地。在经济全球化和区域经济一体化深入发展的大背景下, 辽宁沿海经济带发展面临着前所未有的机遇。国家继续深入实施东北地区等老工业基地振兴战略, 使东北地区步入全面振兴的新阶段, 为辽宁沿海经济带加快发展注入新的活力和动力。与此同时, 辽宁沿海经济带进一步发展仍然面临着较为严峻的挑战: ①整体发展缺乏统筹协调, 尚未形成一体化发展格局; ②产业集聚度不高, 结构有待进一步优化; ③淡水资源严重不足, 生态环境压力较大; ④体制机制尚不完善, 对外开放总体水平不高。<sup>①</sup>

## 一、沿海经济带建设的主要法律问题

辽宁沿海经济带建设上升为国家战略后, 学者纷纷从不同的角度针对沿海经济带建设的各个领域进行研究, 并提出众多有益的对策。笔者通过初步调研, 认为目前对沿海经济带建设的研究, 多是从经济学或者管理学的角度展开, 如高焱森的《辽宁省沿海经济带产业集群研究》、苗森的《辽宁沿海经济带发展中的地位本位问题研究》等。而从法律的角度研究沿海经济带建设中的核心和热点问题, 是国务院《规划》中“指导思想”、“发展原则”及“战略定位”的要求, 也是实现依法有序地实施沿海经济带建设战略的关键所在。

本书的选题直接来源于辽宁以及我国其他省(自治区、直辖市)在实施沿海经济带建设中亟待解决的法律问题, 撷取实施沿海经济带建设战略中若干领域法律问题为研究对象, 根据科技创新配套政策实施的效果分析原理, 从法治层面来研究实施沿海经济带建设战略的关键领域问题。根据实施沿海经济带建设战略的总体要求, 主要法律层面的问题集中在以下几个方面: 其一, 辽宁沿海经济带开发建设中沿海滩涂利用、滩涂海域使用补偿和失地农民安置的法律问题。其二, 辽宁沿海经济带建设中环境保护法律问题。目前辽宁沿海经济带建设中环境保护存在的主要问题是, 近岸海域受到不同程度的污染, 个别地区污染严重。近年来海洋资源的开发, 使海湾、海岸、海岛、河口等沿海原始生态系统和生态功能受到一定程度的损害。某些地方水资源过度开采, 海水入侵, 造成水资源缺乏。上述问题已成为制约辽宁沿海经济带发展最大的软肋。辽宁沿海钢铁、石化等企业较多, 工业污染负荷比重大, 一些企业生产对沿海自然保护区构成严重的威胁。解决上述问题的地方法规体系不够健全, 环境执法缺乏力度, 地方保护主

① 参见 2009 年 7 月 1 日国务院常务会议讨论并原则通过的《辽宁沿海经济带发展规划》。

义影响了环境保护的成效,环境保护的监管机制还没有落实(孙桂真,2009)。其三,装备制造出口和融资风险的法律调控。国际金融危机背景下,各国的贸易保护主义逐渐抬头,作为我国装备制造基地的辽宁,在装备制造业的出口和融资领域会遭遇到各种风险,针对可能遇到的相关法律问题,在我国法律法规和世界贸易组织(WTO)框架下提出相应的对策。其四,两岸海运直航背景下大连建设国际航运中心的相关法律问题,也是实施沿海经济带建设战略所应该关注的问题之一。其五,如何合理开发和利用海洋是发展规划沿海经济的重要一环。本书对于海域使用权在市场经济条件下的产生和流转机制进行了必要的探讨,着重研究了海洋环境污染损害救济机制创新的可能性。

## 二、沿海经济带建设的相关法治经验

我国实施沿海经济带战略的区域不局限于辽宁沿海经济带,在国务院常务会议讨论并原则通过《规划》后,我国先后通过了《广西北部湾经济区发展规划》、《天津滨海新区发展规划》以及《江苏沿海地区经济发展规划》等,加之早期的根据《上海市城市总体规划》而制订的《上海浦东新区发展规划》等,我国目前基本形成具有一定规模的沿海经济区域。考察我国各个沿海经济区发展规划以及实施沿海经济带建设战略过程中面临的各种问题,既具有沿海经济区域的个性,又具有一定程度的共性。这是由每个沿海经济区域的产业格局和特点相异所决定的。我国某些沿海经济区在发展规划中积累了很多成功的经验。笔者根据掌握的相关资料,分别考察了我国天津滨海新区和广西北部湾沿海经济区的相关实践,在实施沿海经济带建设过程中积累的相关经验主要有以下两点。

### (一) 天津滨海新区的主要经验在于地方立法的完善

天津滨海新区位于天津东部沿海,环渤海经济圈的中心地带,包括天津经济技术开发区、天津保税区、天津港、东疆保税港区、中新天津生态城5个功能区和塘沽区、汉沽区、大港区3个行政区,以及东丽区、津南区的部分区域。规划面积2270平方公里,海岸线153公里,是我国参与经济全球化和区域经济一体化的重要窗口。天津滨海新区开发建设最成功的经验就是法制先行,坚持依法建区和依法治区。天津市人大常委会于1993年制定了《天津港保税区管理条例》;于1995年制定了《天津新技术产业园区管理条例》;根据国家政策和开发建设的发展情况,于1993年和2001年对《天津经济技术开发区管理条例》进行两次修正,2003年又将其修订为《天津经济技术开发区条例》;2001年修订了《天津港保税区管理条例》,2003年将其修订为《天津港保税区条例》;2002年制定了《天津滨海新区条例》。天津滨海新区的开发建设始终在法制的轨道上顺利展开,

区内各行政区和功能区是平级的机构，而滨海新区管理委员会只具有指导和协调的功能，不是领导机构。为解决滨海新区内各行政区和功能区各自为政的问题，天津市委、市政府成立了以市委书记为组长、市长为副组长的滨海新区开发开放领导小组，负责协调滨海新区发展中遇到的各种问题。由一名市委常委兼任滨海新区开发开放领导小组办公室主任和滨海新区管理委员会主任，加强协调工作。建立这样一个有利于强化统一领导、理顺利益关系、充分调动各方面积极性的领导机构，极大地推动了滨海新区的发展（孙桂真，2009）。

## （二）广西北部湾经济区的基本经验是实施强有力的组织领导

广西北部湾经济区是指南宁、北海、钦州、防城港市所辖区域范围，同时包括玉林市、崇左市的交通和物流。广西北部湾经济区处于中国－东盟自由贸易区、泛珠三角经济圈和大西南经济圈的结合部，东连珠三角、南临北部湾、背靠大西南、面向东南亚，是我国西部唯一的既沿海又沿边的地区，既是西南地区最便捷的出海大通道和我国通向东盟的陆路、水路要道，又是促进中国－东盟全面合作的重要桥梁和基地，区位优势明显，战略地位突出。

广西北部湾经济区上升为国家战略的有效经验，是实施强有力的组织领导，设置高规格领导机构来推动工作的开展。为了加强行政领导力度，广西北部湾经济区的相关领导在四个方面采取了有力的举措：①成立广西北部湾经济区规划建设领导小组，领导小组组长由自治区党委书记担任。在领导小组的领导下，由自治区政府副主席兼任管理委员会主任和办公室主任。②把高起点、高标准、高质量编制规划作为加快北部湾经济区开发开放及纳入国家发展战略的首要任务来抓。近年来，经济区邀请国内外著名专家编制了包括《广西北部湾经济区发展规划》在内的10多项规划，以科学规划、统筹北部湾经济区的发展。③为推进北部湾经济区开发建设，加大行政审批改革力度，建立了行之有效的行政审批制度。在不违背法律原则的前提下，省（自治区）级的审批权限都下放到北部湾经济区的六个市，自治区有多大的审批权，六个市就有多大的审批权。与此同时，实行联合审批，由国家发展和改革委员会（以下简称发改委）牵头，政府相关部门参加，每个月利用几天时间集中办公。④在全国首创行政效能电子监察系统。自治区、市、县三级联网，实现行政效能电子监察全覆盖。对行政许可和非行政许可审批事项实行全程实时监督，与投资软环境关系密切的审批事项和与人民群众生产生活等切身利益相关的审批事项，均进入电子监察系统，接受自治区、市、县三级监察部门的直接监督。行政许可和非行政许可审批事项的咨询、申请、受理、办结、领证全过程，都在电子监察网上直接接受监督，并严格规定办结时限（孙桂真，2009）。

前述我国天津滨海新区和广西北部湾经济区建设虽然各有特色，但是，

将两者综合考虑,其所蕴涵的共性问题也是实施沿海经济带建设战略必须面临的热点问题,具有一定的代表性。由于实施沿海经济带建设战略的复杂性,从法律视角去考察沿海经济带建设中若干领域的热点问题,具有非常重要的实践价值。我国已有部分省(自治区、直辖市)实施沿海经济带建设战略,由于各地的经济布局不同,其具体举措不是千篇一律的。但是,笔者通过考察发现,我国数个沿海省(自治区、直辖市)实施沿海经济带建设战略面临的课题,通常在沿海土地如沿海滩涂等土地资源利用、海洋开发和保护、对外贸易风险的规避以及邮轮经济等领域。但是,上述领域问题的解决,单单倚靠行政的力量往往不具有长效性,容易受到人为因素的制约,欲构建沿海经济带建设健康的长效机制,则必须从法律的视角展开研究,探索沿海经济带建设的法治规则。只有形成沿海经济带建设的法律规则,才能构建沿海经济带建设的健康软环境。

## 第二节 本书的主要内容

法律是实践理性。从法律角度研究实施沿海经济带建设战略,所面对的范畴是非常庞大的,所以本书尽力寻找一个核心,即主要研究内容必须是实施沿海经济带建设战略中的热点和焦点问题,而不能天马行空地罗列出沿海经济带建设中的所有问题。根据沿海经济带产业特点,其涉及法律问题的领域主要集中在临港工业、物流、航运、对外贸易业、港口规划与融资、环境保护、民生等。为此,本书从上述领域亟须解决的问题入手,根据研究需要,选择若干领域相关法律问题为主要研究内容。

### 一、沿海滩涂的可持续利用问题

辽宁沿海经济带在土地资源、产业配套能力、人才等领域具有一定的优势。与我国寸土寸金的东南沿海地区相比,这里有更大的发展空间,特别是辽宁沿海6个城市拥有大量的未开发的沿海滩涂,这些沿海滩涂是辽宁实施沿海经济带建设战略宝贵的“后备土地”资源。然而,这也极有可能导致在沿海经济带建设中对于沿海滩涂的无序利用和滥用。在海洋权利群出现公法与私法互相交融的情形下,对于沿海滩涂的法律规制应该在自治与管制平衡的法律机制下寻求一种合理的制度模式。这决定了沿海滩涂的保护与利用,应该是融入环境理念、生态维护和经济效益等因素的一种受限制的法律调整模式。由此所形成的沿海滩涂的保护与利用制度,应该囊括沿海滩涂的法律属性、沿海滩涂使用权流转机制、沿海滩涂征收问题及沿海滩涂利用中的环境保护机制等。