



国家社科基金资助项目 (12BGL094)

中国海洋大学一流大学建设专项经费资助

教育部人文社会科学重点研究基地中国海洋大学海洋发展研究院资助

海域资源市场化配置 及政府规制研究

HAIYU ZIYUAN SHICHANGHUA PEIZHI JI ZHENGFU GUIZHI YANJIU

陈书全 邓宇冠 / 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press



国家社科基金资助项目 (12BGL094)

中国海洋大学一流大学建设专项经费资助

教育部人文社会科学重点研究基地中国海洋大学海洋发展研究院资助

海域资源市场化配置 及政府规制研究

YU ZIYUAN SHICHANGHUA PEIZHI JI ZHENG FU GUIZHI YANJIU

陈书全 邓宇冠 / 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

海域资源市场化配置及政府规制研究/陈书全, 邓宇冠著.
—北京: 经济科学出版社, 2018. 1

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8951 - 3

I. ①海… II. ①陈…②邓… III. ①海洋资源 - 经济
市场化 - 研究 IV. ①P74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 006111 号

责任编辑: 于海汛 段小青

责任校对: 郑淑艳

责任印制: 李 鹏

海域资源市场化配置及政府规制研究

陈书全 邓宇冠 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 17.5 印张 290000 字

2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8951 - 3 定价: 52.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

目 录

Contents

绪论 / 1

- 一、研究背景及意义 / 1
- 二、相关概念及其界定 / 4
- 三、主要研究内容与创新之处 / 12

第一章 国内外研究综述 / 18

- 一、国内关于政府规制研究述评 / 18
- 二、国外政府规制研究综述 / 41
- 三、公共资源规制研究述评 / 55

第二章 海域资源配置一、二级市场及其方式 / 64

- 一、海域资源配置一级市场——海域使用权的出让 / 64
- 二、海域资源配置二级市场——海域使用权的转让 / 80

第三章 我国海域资源配置的历史发展与现状 / 97

- 一、我国海域资源配置的历史发展 / 97
- 二、我国海域资源市场化配置的发展现状 / 102
- 三、海域资源市场化配置的必要性与现实基础 / 126

第四章 我国海域资源市场化配置绩效分析 / 138

- 一、我国海域资源市场化配置取得的成效 / 138
- 二、我国海域资源市场化配置存在的主要问题 / 149
- 三、问题产生原因的宏观分析 / 169

第五章 海域资源管理的域外经验启示 / 171

- 一、域外海域资源管理的发展历程 / 171
- 二、域外海域资源管理的模式 / 180
- 三、各国海域资源管理政策及法律 / 194
- 四、域外经验对我国海域资源管理的启示 / 211

第六章 完善海域资源市场化配置的政府规制 / 215

- 一、市场失灵与政府规制 / 215
- 二、改革海域资源市场化配置的宏观管理体制 / 220
- 三、完善海域资源市场化管理的制度建设 / 224
- 四、规范海域资源市场化配置的运行机制 / 232
- 五、健全海域资源市场化配置的保障机制 / 242
- 六、创新海域资源市场化配置的监管制度 / 253

结语 / 261

参考文献 / 266

绪 论

一、研究背景及意义

(一) 研究背景

在人类经济、社会的发展进程中,人口的不断膨胀和资源的日益短缺逐渐成为21世纪制约世界各国社会经济进一步可持续发展的突出问题,而伴随着陆地资源的消耗和海洋开发技术的进步,世界各国在生存、发展乃至安全方面对海洋的需求愈益增大,海域资源不仅是一种重要的经济资源要素,也是海洋环境的重要要素,是海洋开发利用的基础和载体。

海域(英文 sea area; maritime space),是“海的区域”的简称,原意指包括水上、水体、水下在内的一定海洋区域。在理论上有关广义、狭义之分。广义的海域一般含义为,一定界限之内的边缘海区域,包括区域内的海表层水体和海床及其底土的立体空间。狭义的海域含义通常可以指某一特定的、小型的海洋区域,其面积可以为几百甚至几千平方公里,如小型海湾、河口海域、海洋某类开发区所涉及的海洋区域等不同载体形式。我国法律上关于海域的定义正式见于2002年颁布实施的《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域使用管理法》),该法第2条规定:本法所称海域,是指中华人民共和国内水、领海的水面、水体、海床和底土。本法所称内水,是指中华人民共和国领海基线向陆地一侧至海岸线的海域。据此规定,海域是一个包括海洋一定区域内的海面、水体、海床及底土在内的立体空间资源概念。

21世纪被称为海洋的世纪,海洋已成为人类的第二生存空间和实施

可持续发展的重要资源来源与空间基地。相应的,随着海洋战略地位的不
断提高,世界各主要沿海国纷纷将开发利用海洋资源列为国家战略,并围
绕海洋资源的开发利用展开了激烈竞争,纷纷推出自己的海洋战略,制定
本国的海洋政策和出台海洋管理法律法规。与各国争相制定海洋战略相比
较,更值得关注和更具变革性的是各沿海国家以其海洋战略或海洋基本政
策为主导,陆续颁行自己的海洋基本法,如韩国 1987 年颁行《海洋开发
基本法》,加拿大 1996 年颁布《海洋法》,美国 2000 年通过《海洋法
案》,日本也于 2007 年颁布实施《海洋基本法》。海洋基本法的重要变革
性作用在于它使得各国进行的海洋资源开发更具有规范性和可操作性。我
国作为《联合国海洋法公约》的重要缔约国成员,尽管在实现海洋交通安
全、海洋环境保护、渔业矿业资源开采利用等海洋事务方面的立法性工作
已经做了重要努力,尤其是为加强对海域资源的开发利用管理,我国于
2002 年颁布实施《中华人民共和国海域使用管理法》,作为我国的第一部
综合性海洋管理法律,它的制定和实施,对于改变海域资源的开发、使用
从“无序、无度、无偿”到“有序、有度、有偿”的转变,维护国家的
海域资源所有权地位,保障海域使用者的合法权益,促进海域资源的科
学开发和可持续发展利用发挥了重要的作用。但是,我国相应的海洋基
本法时至今日仍迟迟未能出台,距离与国际海洋法秩序的融合、真正全
面实现海洋综合管理和可持续开发利用及保护海洋资源的战略目标还有
较大差距。

市场机制与政府机制是现代社会进行资源配置的两种重要方式。在我
国,由于以行政为主导的传统配置管理方式本身所固有和难以克服的缺
陷,使得其在海域资源配置管理过程中越来越不适应经济社会发展要求。
而从世界范围来看,市场化配置管理方式已成为提高海域资源利用效率
的有效方式和手段。随着我国市场经济体制改革步伐的加快,我国的海域
使用制度改革在市场化道路上开始探索并取得不断进展。自 2012 年以来
我国实施了新一轮全国及省级海洋功能区划编制与报批工作,以强化对海域
资源存量管理和精细化配置。国家海洋局的相关会议也多次指出加快海域
资源市场化配置是未来一段时期我国海域管理重点工作之一。2013 年 11
月,党的十八届三中全会审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大
问题的决定》,更是明确提出“经济体制改革是全面深化改革的重点,核
心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和
更好发挥政府作用”。并将“加快完善现代市场体系,建设统一开放、竞

争有序的市场体系,是使市场在资源配置中起决定性作用的基础”作为全面深化改革的15项重点任务之一。近几年,在一些沿海市、县,海域使用权的招标、拍卖等市场交易行为不断出现,大大促进了海域资源管理的公开性和透明度,也使得海域资源的利用更富有效率,海域资源管理的市场化探索取得了实践上的初步成功,这些实践上的成果与经验也为本研究提供了丰富的考察样本和数据资料。

实践证明,一方面,海域资源的配置管理运用并充分发挥市场化手段的调控功能可以有效提高海域资源的使用效率。但另一方面,与政府失灵一样,市场机制也并非万能,海域资源固有的公共性、经济资源性和作为重要环境要素的属性特点使得其配置管理方式与市场机制之间又存在着既相互包容又相互冲突的矛盾关系。海域资源的市场化配置管理,借用的是市场机制这一手段,而不是利润最大化这一目标,不能把追求经济效益作为海域资源市场化配置的唯一价值取向,而必须综合多种因素,科学界定海域资源市场化配置的价值取向,在充分诠释市场特性的同时,充分体现海域资源所应具有의公益性、公平性特征和要求。各国海域资源市场化管理实践也充分表明,市场化配置管理方式在充分发挥市场机制在海域资源配置管理高效率的同时,也会引发或产生诸如社会不公、公益削弱、环境弱化、秩序失败等一系列新的问题和矛盾,而这些问题是单一市场化本身难以化解和避免的,需要政府力量和行政手段的必要介入和有效干预。换言之,对海域资源实施市场化配置管理应在必要的政府规制之下才能充分发挥市场机制的有效调节作用,政府通过各种必要的规制手段来达到预防、抑制、矫正海域资源市场化配置过程可能带来的一系列负面问题和消极效应的目的。必要的政府介入与规制是海域资源市场化配置管理的重要推动者,同时也是市场化配置管理海域资源的重要保障和矫正器。

(二) 研究意义

为加强对海域资源的有效开发和科学利用管理,2002年我国颁布实施《中华人民共和国海域使用管理法》,这是我国的第一部专门综合性海洋管理法律,它的制定和实施,对于促进我国海域资源的有效科学开发和可持续发展利用发挥了重要的基础性保障作用。然而,仅仅一部《海域使用管理法》以及各地有限的具体探索性实践并没有实现海域资源管理模式在我国的根本性转变,还未能确立市场化在海域资源管理中的基础性地位,海

域资源管理过程中出现的一系列问题仍未得到根本性解决,这些问题包括传统海域管理行政审批方式重效率轻效益及存在的“设租”、“寻租”现象、相关制度及法律体系不健全、海域资源管理运行机制梗阻不畅、监督机制缺失或未发挥有效制约作用,等等,对这一系列问题进行系统分析研究并有针对性地建言献策具有重要的理论与现实意义。鉴于此,本研究致力于通过对我国海域资源配置管理的探讨和域外实践经验的比较借鉴,分析查找我国海域资源配置管理及其市场化进程中所存在的问题与障碍,并提出相应的改革对策建议,以期为我国海域资源市场化管理的推进与科学发展提供决策性参考与理论依据。在理论上本研究基于海域综合管理视角,以提高海域资源配置效率、实现海洋经济可持续发展为目标,梳理分析海域资源市场化配置的内在机理与政府规制理论渊源,遵循理念再造(海域资源的资产意识、社会责任意识)→制度再造(法律健全、平台统一)→体制再造(管理完善、配套齐全)→机制再造(运行规范、监督有力)的研究思路,优化政府规制模式,建构系统、合理、可操作的海域资源市场化配置进程中政府规制的政策选择和实施路径,实现市场机制与必要政府规制的有机组合,有助于制度经济学、规制经济学、公共管理与决策理论在资源管理与海洋经济研究领域的延伸、拓展与交叉,进一步拓展完善海洋经济与海域管理领域的研究广度与深度。

二、相关概念及其界定

(一) 公共资源

对公共资源的规制研究,首先需要对公共资源的概念及其范围予以明确界定。公共资源作为现代经济学、公共管理学等学科的一个常用概念,通常是指人类所依附或生存的自然界中天然生成或自然存在的资源种类或形式,它能为人类提供赖以生存、发展和享受的自然物质要素与自然条件基础。在相关研究中,囿于公共资源的内涵和外延尚不清晰,学界尚没有对公共资源的范围达成普遍共识。有学者^①对公共资源采取只列举不定义

^① 张春生,李飞.中华人民共和国行政许可法释义[M].北京:法律出版社,2003:58.

的方式予以阐释,认为公共资源包括各种市政设施、道路交通、航空航线、无线电频率等。也有学者^①倾向于从公共资源的两个基本特征出发对其进行界定。^②此外,在相关研究中,经常会涉及几个含义、范围相关或相近的概念,学界对此似乎有时不加区分或区分不清,在此有必要加以简要比较说明。

一是公共资源与公用事业。近年来,学界对公用事业的研究日益增多,部分学者在研究公用事业时常提到公共资源的概念。“公用事业”一语源于英文“public utilities”,一般是指通过固定设施为公众或不特定的多数人提供产品或服务的行业,如供电、供气、供水、供热、公路铁路、城市公共交通、垃圾处理、污水处理等。^③从公用事业的概念可以看出,其所指向的是一类具有公益性质的公共产业,其存在需要以一系列资源作为存在基础。因此,可以将公共资源看做是公用事业得以存在和发展的物质基础。

二是公共资源与公共物品。相关概念中,公共资源与公共物品的概念最易被混淆,很多研究中对两者界定不清,将公共资源归入公共物品的范畴,影响了研究的准确性。根据国外学者的观点,公共资源与公共物品的关系应从排他性与竞争性的角度进行区别分析。^④公共物品是与私人物品相对应的一个概念,简言之是指公共使用或消费的物品,是相对于那些可以划分为企业或个人消费单元的基本生活或生产资料等私人物品而言的共享性物质产品和服务项目。严格意义上的公共物品具有典型的非竞争性和非排他性特征。所谓非竞争性,是指某人对公共物品的消费并不会影响他人同时消费该产品及其从中获得效用。用经济学原理来解释,即在特定的生产水平下,为另一个消费者提供这一物品所带来的边际成本为零。所谓非排他性,是指某人在消费一种公共物品时,不能排除其他人消费这一物品(不论他们是否付费),或者虽然可以排除但排除的成本很高。根据是否同时具有非竞争性和非排他性以及非竞争性和非排他性的完全程度,公共物品通常可划分为两类:第一类是纯公共物品,即同时具有非排他性和

① 唐兵.公共资源的特性与治理模式分析[J].重庆邮电大学学报(社会科学版),2009(1):111-116.

② 所谓公共资源两大基本特征:一是非排他性,即公共资源一旦被提供便有众多的受益者,大家共同对该资源进行消费,很难将其中的任何人排斥在外;二是消费的竞争性,公共资源存量是有限的,一旦消费程度超过了它所能承担的范围,便会诱发消费者之间的竞争,即每增加一个消费者的使用效用将会影响到其他消费者同样有效使用该资源的效用。

③ 章志远.公用事业特许经营及其政府规制——兼论公私合作背景下行政法学研究之转变[J].法商研究,2007(2):3-10.

④ 科斯.公共物品与外在化理论[M].摘自《21世纪的经济学》.北京:中国金融出版社,1992.

非竞争性；第二类是准公共物品（包括俱乐部物品（club goods）和公共池塘资源物品），即不同时具备非排他性和非竞争性。准公共物品一般具有“拥挤性”的特点，即当消费者的数目增加到某一个值后，就会出现边际成本为正的情况，而不是像纯公共物品，增加一个人的消费，边际成本为零。准公共物品达到“拥挤点”后，每增加一个人，将减少原有消费者的效用。公共物品的分类以及准公共物品“拥挤性”的特点为我们探讨公共服务产品的多重性提供了理论依据。公共资源不具有排他性但具有竞争性，某一社会成员对公共资源的使用并不能阻止其他人使用的权力，但会对使用的收益造成影响。与之相比，公共物品既无排他性也无竞争性，即某一社会成员对该物品的使用并不影响其他成员从该物品中受益。例如，国防、环境保护、市政服务、天气预报等。因此，公共资源与公共物品的差异在于是否具有竞争性。基于竞争性方面的差异，有的学者认为公共资源具有准公共物品性质。^①

同时，学者们也注意到纯公共物品和其他各种物品如公共资源之间并不存在绝对的鸿沟，公共物品的非排他性和非竞争性是随着社会的发展动态变化的。^② 随着技术的发展，有的公共资源竞争性减弱，可能转化为纯公共物品。反之，有的纯公共物品也可能因消费拥挤而成为准公共用品。^③

人们对于公共资源及其相关问题的关注与探讨主要体现在公共物品及其相关理论等研究领域。现代经济学对公共物品理论的研究始于保罗·萨缪尔森（2004），^④ 他认为公共物品是指每个个体对某种产品的消费不会导致其他个体对该产品消费减少的物品。在此基础上，经马斯格雷夫、科斯、布坎南等人的进一步研究和完善，逐步形成了丰富的公共物品理论，最终确立了公共物品的两大特性，即消费的非竞争性与非排他性。此外，公共物品还有共同共用性、效用不可分割性等其他特征。与萨缪尔森关于公共物品的非竞争性和非排他性、布坎南提出的不可分割性、奥斯特罗姆提出的共同性特征等相比，制度学派认为政府提供的公共的或集体的利益经常被经济学家称为“公共物品”，没有购买公共或集体物品的人不能被排除在这种物品消费之外。^⑤

① 埃莉诺·奥斯特罗姆，余逊达，陈旭东译，公共事物的治理之道 [M]，上海：上海三联书店，2000。

② 裴峰，试析公共物品供给的民营化 [J]，中州学刊，2004（2）。

③ 杨丽娟，公用事业民营化及其政府规制 [D]，华东政法学院，2005：8。

④ 保罗·萨缪尔森，经济学（第17版）[M]，北京：人民邮电出版社，2004。

⑤ 曼瑟尔·奥尔森，集体行动的逻辑 [M]，上海：上海人民出版社，1994。

结合公共资源的两个特性,大致可以认为公共资源是指自然生成或自然存在的资源,它能为人类提供生存、发展、享受的自然物质与自然条件,这些资源的所有权由全体社会成员共同享有,是人类社会经济发展共同所有的基础条件。公共资源概括起来具有以下几个方面的特征:

(1) 共用性。公共资源属于自然界本身所有的东西,不具有排他性,每个公民都有权利使用它。享受公共资源的直接受益群体应该是其对应的全体社会公众,社会公众的受益程度应该是评价公共资源管理价值取向的重要标准。由于公共资源具有稀缺性,因此这种资源具有量的确定性,导致人们要通过“竞价”方式获取公共资源的使用权和控制权,所以政府必须保证公共资源的合理、公平分配。

(2) 竞争性。公共资源不具有排他性但具有竞争性,某一社会成员对公共资源的使用并不能阻止其他人使用的权利,但会对使用的收益造成影响。即公共资源具有准公共物品的“拥挤性”特点,当消费者的数目增加到某一个值后,就会出现边际成本为正的情况,而不是像纯公共物品,增加一个人的消费,边际成本为零。公共资源到达“拥挤点”后,每增加一个人,将减少原有消费者的效用。

(3) 公共性。公共资源具有公共性,公共资源属非专有的资源,任何垄断或独占公共资源都会引起其他使用者的反对,这种公共性决定了资源价值是由多个使用者协调和共同默认决定的。由于公共资源的稀缺性,所以我们强调政府能够也必须在公共资源的分配、控制和使用过程中扮演关键的或决定性的角色。

(4) 非均衡性。由于经济发展、历史地理、社会等多方面原因,公共资源不仅存在地域分布不均现象,消费过程中也存在不均衡特征,与消费者的纳税贡献不对称。

(5) 整体性。公共资源具有效用的不可分割性,一旦公共资源受到破坏,其整体价值也将受到影响。

(二) 海域资源及其权属关系

1. 海域资源

理论上,海域有广义、狭义概念。广义的海域一般定义为:一定界限之内的边缘海区域,包括区域内的海表层水体和海床及其底土的立体空间。狭义的海域定义,通常可以指某一特定的、小型的海洋区域,其面积

可以为几百甚至几千平方公里,如小型海湾、河口海域、海洋某类开发区所涉及的海洋区域等不同载体形式。

在我国,关于海域的法律定义正式见于2002年颁布实施的《中华人民共和国海域使用管理法》,该法第2条明确规定:本法所称海域,是指中华人民共和国内水、领海的水面、水体、海床和底土。本法所称内水,是指中华人民共和国领海基线向陆地一侧至海岸线的海域。据此规定,海域是一个包括海洋一定区块内的海面、水体、海床及底土在内的立体空间资源的概念,是与传统民法中“物”的概念相对应的延伸与发展概念。

2. 海域资源的公共属性

《宪法》第9条规定,矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有。为贯彻宪法这一规定,《海域使用管理法》第2条亦明确规定海域及其资源属于国家所有,更进一步明确了海域的公共资源属性。海域资源的公共属性,首先体现在在海域资源承载力范围内,多增加一个使用者不会导致对其他使用者的任何影响,也就是说额外增加的消费者不会影响到其他消费者的消费水平,这一特点符合公共物品的非竞争性条件。一方面,由于海域属于国家所有并非私有,海域使用者想要排除其他使用者几乎是不可能的,这表明海域资源具有公共物品的非排他性条件。另一方面,虽然海域资源在特定范围可以确定排他性,但由于海洋的全球性、流动性以及不确定性等特点,海域资源较其他物品仍具有较强的公共资源性质。此外,海域资源的立体性也决定了海域是一个多种资源的统一体,任何一种海域资源都有可能被开发利用,只要对各种资源的开发利用不冲突,可以同时进行开发利用。而海域资源在开发后会给国家和人民带来不可分割的效用。

作为公共资源的海域在为社会公众自由支配过程中,私人作为“经济人”,所考虑的仅仅是自己投入与产出是否相称,或者是否能够获得利益的最大化,而不会考虑其“外部成本”,即自己对公共物品的支配对其他生产者与消费者造成的损失和所带来的社会成本。因此,在私人不能限制他人对同一海域实施支配权的情况下,私人只有最大限度地攫取公共资源成为最优选择,由此导致哈丁所说的“公地悲剧”。^①这就极易导致海域资源的攫取式破坏性甚至毁灭性使用。因此,为了避免海域资源开发利用

^① 李晓峰.从“公地悲剧”到“反公地悲剧”[J].经济经纬,2004(3):26-28.

过程中可能出现的“公地悲剧”，政府就有必要通过有偿使用制度，使海域资源支配者的“外部成本”内在化，并通过确立海域使用人专有的、排他性的支配权，使其个人利益与资源的科学合理利用相统一。此外，自然原因产生的海域收益权具有不确定性，也需要国家对从事这种高风险的人们的生存权予以必要的保障和关注。

由于海域资源具有非竞争性、非排他性以及效用的不可分割性，即属于典型的公共物品，为避免或者消除市场机制的失灵，需要政府介入来管理，并在政府管理的同时，加强海域资源的市场化运作，使海域资源在开发利用过程中，通过市场竞争机制，提升资源使用效率，达到有效配置、保护海洋资源的目的，满足国家发展战略。

3. 海域资源权属关系

我国《宪法》第9条规定：矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有。《海域使用管理法》第3条也明确规定：海域属于国家所有，国务院代表国家行使海域所有权；任何单位或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让海域……。海域属于国家所有，这一权利与土地所有权类似，是国家享有的一项民事权利，它属于民事法律关系的范畴。在这种法律关系中，国家是一个民事行为主体，同其他民事行为主体处于同等待位。海域国家所有权不同于国家领海主权，后者是国际法层面的权力，所对应的是其他国家负有尊重与不得侵犯义务；而前者是国内法层面的权力，所对应的是其他民事主体负有不得侵害义务。

海域资源所有权属于国家，但由于国家是政治组织而非经济组织，一方面国家作为唯一的所有权人享有海域所有权，但它又不可能直接对海域进行经营利用；另一方面缘于海域的公共资源属性，海域所有权的确立并没有解决海域资源的有效利用问题。正是基于以上原因，国家需要将海域的使用权能从所有权中分离出来，并以一定方式交由非所有人行使，使用权人有权对特定海域依法享有一定的使用、收益和处分权能，使用权人负有缴纳海域使用金的义务，从而使国家的所有权益在经济上得到实现。这样一来国家对于海域资源管理的问题就转化为对海域使用权管理的问题。^①

^① 如我国《海域使用管理法》第1条规定：“为了加强海域使用管理，维护国家海域所有权和海域使用权人的合法权益，促进海域的合理开发和可持续利用，制定本法。”《渔业法》第1条也规定：“为了加强渔业资源的保护、增殖、开发和合理利用，发展人工养殖，保障渔业生产者的合法权益，促进渔业生产的发展，适应社会主义建设和人民生活的需要，特制定本法。”

海域使用权来源于海域的国家所有权。根据《海域使用管理法》第2条,海域使用是“在中华人民共和国内水、邻海持续使用特定海域三个月以上的排他性用海活动”。它包括如下内涵:(1)使用位置的固定性(游动性使用不属于海域使用);(2)使用时间的连续性(即三个月以上);(3)用海活动的排他性;(4)利用对象的特定性(只要利用海域概念中的任何其中一项,都构成海域使用)。《海域使用管理法》第3条规定:“海域属于国家所有,国务院代表国家行使海域所有权;任何单位或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让海域;单位和个人使用海域,必须依法取得海域使用权。”这一规定表明,第一,海域使用权的产生是以国家海域所有权为其前提的,即海域使用权来源于海域所有权,这种关系决定了海域使用权的基本属性;第二,海域使用权是一种自然资源使用权,它是指非所有人依照法律规定,为一定的目的使用国家所有的海洋资源,这项特点直接影响了海域使用的性质;第三,海域所有权属于国家,这种权利是不能移转的,可以取得的是指其使用权,这是海域使用管理法律制度中的一条基本界限,或者说在这项制度中只涉及取得海域使用权,不涉及取得所有权;第四,授予海域使用权的主体是代表国家行使海域所有权的国务院,而海域使用权的客体是国家所有的海洋资源,这也是由所有权的归属所决定的,至于使用权的具体授予则依照法律规定的权限由有关行政机关执行。

(三) 海域资源市场化管理

海域资源配置管理是约束、规范海域资源开发使用活动的必要保障。市场机制与政府机制是现代资源配置的两种不同方式。由于以行政为主导的传统配置管理方式本身所固有和难以克服的缺陷,辅以相关制度不健全、运行机制不科学以及政府失灵等因素的综合发酵效应,使得其在海域资源配置管理过程中表现出的职能交叉、多头管理、各自为政、协调梗阻、硬性僵化、低效无效以及国有资产不能保值增值甚至严重流失等问题愈益凸显,越来越不适应经济社会发展要求。

从世界范围来看,市场化配置管理方式已成为提高海域资源利用效率的有效方式手段。我国的海域资源市场化配置管理是指在社会主义市场经济体制下,在维护国家对海域主权、对大陆架和专属经济区自然资源开发利用权力的前提下,依据法律法规和相关国家政策,遵循科学合理的程序,在

以海域资源使用权为主要交易对象的资源市场中,充分发挥市场机制对海域资源开发利用和合理配置的基础性调节作用,通过招标、拍卖、挂牌出让、电子竞价及法律法规另有规定的其他市场竞争方式进行的资源配置。

海域资源市场化配置是政府实施海域管理的重要组成部分,但同时它又具有自己独特的、明确的任务和目标。与传统配置管理方式相比,海域资源市场化配置管理有利于优化并提高海域资源配置的效率,有效避免暗箱操作和预防腐败,促进国有公共资源的保值增值和海洋的可持续发展,是海域资源管理方式改革的重要体现。随着我国市场经济体制改革步伐的加快,我国的海域使用制度改革在市场化道路上也不断取得进展。我国自2012年以来实施了新一轮全国及省级海洋功能区划编制与报批工作,以强化对海域资源存量管理和精细化配置。国家海洋局的相关会议也多次指出加快海域资源市场化配置是未来一段时期我国海域管理重点工作之一。近几年,在一些沿海市、县,海域使用权的招标、拍卖等市场交易行为不断出现,大大促进了海域资源管理的公开性和透明度,也使得海域资源的利用更富有效率,海域资源管理市场化探索取得实践上的初步成功。

(四) 政府规制

政府规制是市场经济发展到一定阶段的产物,是政府介入自由市场的必然结果。从历史上追溯,最早进行相关研究的是经济学界,^①出现在19世纪晚期美国的铁路领域,随后政治学、管理学、法学界也纷纷涉足这一领域研究,其适用范围逐渐扩大,成为政府参与、影响经济生活的重要手段,对经济发展与社会进步产生了深远影响。作为一个被不同学科定义和广泛使用的概念,由于知识结构、学术背景的差异不同,学者们对政府规制概念的界定与理解不可避免地打上各自学科的烙印。时至今日,学界对“规制”的理解仍没有形成共识(国内外学者们对政府规制的不同理解与界定,详见第一章相关内容)。概括起来,学者们对政府规制的理解大致

^① 1929年经济危机后,凯恩斯主义经济学家就已经开始讨论政府在经济活动中的地位问题,认为政府不应当对经济发展放任自流,而应当充分履行自身职责,成为经济活动中“看得见的手”。这期间经济领域的研究虽然已经涉及政府的经济性职责,但尚未形成关于规制理论的专门学科。直到20世纪70年代,随着经济发展方式的转型,政府在经济活动中的职能更加突出,迫切需要理论界对政府干预经济的行为寻找理论依据。在这一背景下,经济学界以传统的微观经济学为基础,在借鉴凯恩斯主义相关经济理论的基础上开始对规制行为进行系统的研究,最终形成了规制经济学。

有三种观点：第一，从部门利益角度理解规制行为，即政府规制是维护部门利益的产物；第二，从社会公共利益的角度理解，规制行为是公权力机关为公共利益而采取的行为；第三，从社会控制的角度理解，规制行为是公权力机关对社会进行有效控制的手段。经济学界研究的关注点在于如何通过规制行为提高市场运行效率，实现资源的更有效配置，减少因市场失灵带来的不稳定性。法学界对政府规制的研究比经济学界的研究起步略晚，从学者们的研究中发现，法学界对政府规制的定义大多是从规制主体视角着眼，认为规制行为是相关主体实施的限制性行为，不同学说间的差异主要是在于对限制程度的理解有所不同。与经济学界对政府规制研究的关注点不同，法学界较少关注规制中的效率问题，而是侧重于通过一系列程序性措施规范规制主体行使权力，确保规制行为遵循相应的法律秩序。

按照共同接受的解释，政府规制（也称政府管制，含义基本相同但亦有细微差别^①），即政府及其职能部门和其他公权力主体（规制主体）运用公共权力，通过制定一定的规则，或者通过某些具体的行动（规制手段）对个人和组织等市场主体的行为（规制客体）进行限制与调控，以达到调节市场的目的的行为。政府规制包括了政府干预的所有形式，一般可划分为关于产业行为的经济性规制（进入退出、价格、数量）和关于健康与安全的社会性规制（质量、环境）以及关于社会福利相关的其他规制（资源）。也可以根据政府对市场活动主体行为的限制程度和方式的不同，划分为直接规制和间接规制。

三、主要研究内容与创新之处

（一）主要内容

本研究以海域公共资源为研究对象，以海域资源的配置管理为研究内

^① 从学者们的研究中可以看出，“管制”一词，有管理、控制的含义，具有较强的强制性、指令性特征。而“规制”一词更强调市场经济条件下依法管理，更能体现出对相对人权利和市场主体价值的尊重。如胡税根从汉语的词义角度对两者进行了区分：“管制”一词体现了较高度度的强制性，主要适用于高度国家控制下的经济模式，例如苏联曾经实行的战时共产主义及我国的计划经济体制；与之相比，“规制”的词性较为温和，多是采用行政、法律等手段，依照法定程序对市场经济主体进行管理。参见胡税根：《论新时期我国政府规制的改革》，载《政治学研究》2001年第4期，第70页。