



海域资源产权的流转 机制探讨

陈 艳 文 艳

摘 要 文章在论述建立海域资源产权流转机制的必要性的基础上,分析了海域资源产权市场流转机制的优势并阐述了海域资源产权市场流转机制的构建过程。

关键词 海域资源产权;市场流转机制

《中华人民共和国海域使用管理法》颁布和实施以前,我国《宪法》虽赋予海域归国家所有的法律地位,但国家作为海域所有者缺乏人格化和真实化的产权代表,海域使用权被海域使用者随意占有,出现大量无序、无度、无偿利用海域的现象。要根本扭转我国海域使用的“三无”局面和规范用海秩序,必须构建明确界定且有效实施的海域资源产权制度。《海域法》明确界定了我国海域资源的所有权和使用权,并在实践中通过行政审批和招投标等模式努力实现海域资源产权的初始配置。然而,海域资源产权初始配置只是界定了海域资源的产权主体,而海域资源的优化配置则必须通过海域资源产权在不同经济主体间的合理转让才能实现。为了能更有效地实现海域资源的深层次优化配置,促使海域资源不断流向高效率的使用方式和使用主体,则必须建立海域资源产权的充分流转机制,允许海域使用权在市场上充分流转,合理转让。

一、建立海域资源产权流转机制的必要性

海域资源产权的初始配置是海域资源产权

制度实施的第一步,实现了海域所有权和使用权的明晰界定。西方产权理论认为,产权的初始界定是产权制度的基础和产权交易的前提,因为它界定了明确的产权主体。但是,产权的界定并不能保证资源的优化配置。产权归谁所有不是最重要的问题,其关键的问题是谁来使用。谁有能力,谁能使资源有效使用,谁能使生产要素得到最佳配置,谁就应该是产权的使用者。因此,资源配置效率应该是产权转让的实质。

产权的初始界定可能是低效的,但通过产权转让和交易,产权配置可能会变成高效的。也就是说,产权的转让有助于使资源在最具竞争力的使用者和最具竞争力的使用之间进行最优配置。因此,产权的初始界定是为了促成产权的交易,而产权的转让对资源的配置才是最重要的,因为市场机制的作用发挥是伴随着产权流转而实现的。只有资源的产权主体明确,并允许产权自由转让,同时与这一转让相应的收益得到有效的保护,产权主体才有可能最大限度地、在产权约束的范围内配置资源以获取最大收益。如果某种资源在现有产权主体手中不能得到有效利用,该资源

则会由较低价值的用途流向较高价值的用途,由此形成资源产权的市场价格,那只“看不见的手”即可促进资源的合理配置。相反,如果产权是不稳定的和容易受损害的,人们则可能选择对抗而不是交易的方式来解决他们对稀缺资源的需求冲突。事实上,对产权可转让性的不当限制,会使产权界定在很大程度上失去意义,它直接引致的后果:一是资源不可能流向高效率的使用方式和使用主体,资源配置效率由此受到损害;二是必然导致有效竞争的缺乏,由于产权主体相互间的冲突不能通过竞争性的转让方式解决,则会陷入无休止的“资源内耗”或者容忍资源利用不充分的低效率;三是由于以上原因也必然导致行为主体的收益权受限制与侵犯。

我国的《宪法》及其他法律、法规明确规定,海域归国家所有,所以国家拥有海域的所有权是毋庸置疑的。但长期以来,海域的使用权却是海域使用者任意占有的。这不仅造成了海洋资源和空间的巨大浪费,而且也破坏了海洋环境,降低了开发效益。只有通过实施明确界定的海域资源产权制度,并通过海域使用权的充分流转,让不合理占用的海域转让到合理开发者手中,才能提高海域资源配置效率,实现海域资源的深层次优化配置和可持续发展。

二、海域资源产权市场流转机制的优势

海域资源产权的流转机制只能选择市场机制,这是因为建立海域资源产权的市场流转机制有如下优势。

1. 有利于落实开发者的经营自主权

运用计划经济的方式实现海域资源产权流转,海洋开发者作为独立的商品生产者的权益难以得到尊重和保护。只有运用市场机制确立海域

资源产权流转制度,海洋开发者才能自主地根据市场情况做出扩大用海或缩小用海生产经营规模的决策,才能真正实现海洋开发者的经营自主权。

2. 有利于提高海洋产业的集约化水平

海域资源产权在等价交换基础上的有偿转让,可以使投资者解除对海洋产业的投资,尤其是长期投资的顾虑,有利于海洋产业的集约化生产和经营,提高劳动生产率和海洋资源利用率。

3. 有利于充分利用海域资源

我国虽然是海洋大国,但目前大多数海洋开发者只能集中在海岸带进行开发利用,造成海岸带资源,尤其是浅海、滩涂的饱和和开发状态。通过对海域资源开发利用的“级差地租”和海域资源产权流转,能促使一部分开发者将目光投向深海远洋,另辟新区,拓宽海域资源的利用空间。

4. 有利于保护海洋生态环境

海洋开发者如果不注意保护海洋生态环境,降低海域生产力,就会给自己开发生产造成危害,同时会使海域价值降低,难以流出去。因此,会促使海洋开发者积极保护海洋生态环境,达到经济效益与生态环境效益的统一。

三、海域资源产权市场流转机制的构建

1. 培育海域资源产权市场

“市场”一词,在这里我们是按照经济学的涵义来理解的,即商品交换关系的总和。海域资源产权市场包括一级海域资源产权市场(简称“一级海域市场”)和二级海域资源产权市场(简称“二级海域市场”)。一级海域市场是国家依法将其海域使用权有偿转让给使用者之间的交易关系。二级海域市场是海域使用者在承租期限内依法将海域使用权再转让给第三者的交



易关系,而且这种转让可能会继续多个层次。

就一级海域市场来说,在一定时期内它将是一种不完全的市场。由于海域资源是人类生存发展的战略性物资和经济发展的资源,因此国家在出让海域使用权时,应本着公平优先、兼顾效率的原则,在地区之间、行业之间以及海域使用者行为主体之间,进行科学合理公平的配置海域资源使用权。

在二级海域市场上,本着优化配置资源的原则,海域使用权人在符合法律规定的条件下,可以有偿转让、出租、抵押海域使用权。对于海域转让面积、租金数额、转让形式等,都可以由当事人自由协商。国家只对海域使用方向予以监督控制,并收取增值费和办理有关使用权转移登记手续。

2. 科学测算海域的“级差地租”

虽然培育市场机制,在海域的“级差地租”形成方面主要依靠市场的自发力量,但为了保证流转的公平、合理,维护正常流转秩序,减少纠纷,还必须在科学认识海域特性及海洋产业特点的基础上对海域的“级差地租”进行测算,确定合理的数量界限,以便为海域资源产权市场的宏观调控提供科学依据。由于海洋的特性与陆地有很大差别,海洋开发不是平面的,而是立体的,因此在海域使用金收取幅度的确定上不应简单比照陆地转让金的确定原则,而应根据不同情况采取不同的确定方法。

3. 逐步推行规范化的海域使用管理

实行规范化的海域使用流转管理,主要应做好如下几项基础工作。

(1) 搞好海域基础情况调查

即对海域进行自然、经济和社会调查,查清海域面积、海况(包括物理化学因子)、位置、利用状况、劳动力状况、收益情况等。只有摸清海

域自然资源与经济社会现状,才能对海域使用权的流转进行有效地管理。

(2) 做好海域分等、定级和评价工作

由海洋管理部门、海洋科技部门、海洋产业部门以及渔村干部、群众代表组成海域评价小组,依据海域调查的信息,对海域按其生产力状况进行分等、评级和估价。

(3) 对海域进行确权登记

根据《海域法》规定,海域归国家所有,即国家享有占有、使用、受益、处分海域的权利。因为国家作为一个抽象概念,无法自己占用、使用、处分海域和获取收益,往往要通过一些具体单位加以体现。海域确权登记就是在承认国家是海域所有者的前提下,明确各个海域的占有(承包)权、经营(使用)权、出租权、买卖权、继承权、抵押权、收益权、规划权、转作他使用权等如何在国家和用海者之间进行划分,即明确国家在各个海域究竟按什么权限将海域使用权下放给使用者。这种权限一经确定,则应由政府有关部门代表国家所有者进行确权、登记,并向使用者颁发证书。

(4) 对海域制定开发利用规划

通过制定纲领性的总体规划和具体详细的分区规划,明确海域的使用方向和达到的目标,为海域资源产权的监督管理与流转提供科学依据。

(5) 管好海域档案资料

整理和妥善保管好各种海域档案资料,为搞好海域资源产权的管理和一级、二级海域市场的运作提供各种有用的数据和信息。

4. 制定和完善海域使用权流转的监督管理制度,保证海域使用权流转的有序性

如上所述,从对资源管理的理性角度考察,

只有通过市场机制配置资源,允许产权在不同经济实体间的自由转让,才能真正提高资源的配置效率,实现资源的最佳配置。为了促进我国海域资源的优化配置,除了进行海域资源产权明晰界定外,必须允许海域使用权的转让,通过海域资源产权的可转让性,充分发挥产权对海域资源的优化配置功能。但需注意的是,海域使用权的转让不能完全由市场配置来实现,还应该对其实施必要的宏观调控和管理监督,实行有约束的海域使用权转让。目前,我国尚未建立起充分的海域资源产权市场,市场机制不完善,不能有效地规范产权交易行为。如果不对海域使用权的转让进行必要的管理监督和约束的话,则往往会出现一些钻市场空子的投机行为,造成海域使用权的私人垄断现象。一些经济实力强大的使用者可能凭借价格优势垄断大量海域使用权,再将这些海域使用权高价转让、租赁给其他使用者以赚取租金与出让金的差额,获得超额利润。这是一种明显的社会不公平配置,造成了社会成员身份的实质不平等。如果不及时地加以制止的话,则会诱发深刻的社会矛盾。由于海域资源是重要的战略物质资源,不仅关系到社会和经济的发展以及生态环境,在某些地区还与当地居民的生存息息相关。海域使用权的垄断,将严重破坏海域使用权的正

常流转,导致海域资源的不公平配置,往往会引发利益纷争,造成社会不安定。因此,在允许海域使用权转让的同时,要制定比较合理而又具有可操作性的海域使用权流转管理条例,以法律形式对参与海域市场的主体、海域转让条件、转让程序、转让价格、违约责任、利益调节等问题进行规范。还可以通过设定海域使用权的最大持有量限定或地域限定,有效防止海域使用权转让中的垄断行为发生。鼓励和保护那些符合社会主义市场经济原则,有利于海洋经济可持续发展的海域使用权流转。坚决制止破坏海域使用权流转机制正常运作的投机行为,杜绝垄断现象的发生,使海域使用权市场健康地运行。此外,还应加大对管理海域使用权的行政管理机关的反腐倡廉的教育与监督,杜绝以权谋私,以海谋私,真正让海域使用权健康地流转起来。

参考文献

- 1 韩立民,陈艳.海域使用管理的理论与实践研究.青岛:中国海洋大学出版社,2005

(作者单位 中国海洋大学生命科学与技术学部)

