

海洋经济高质量发展下低效用海退出机制研究

郭景晖, 蔺妍

大连海洋大学海洋法律与人文学院, 辽宁 大连

收稿日期: 2024年6月17日; 录用日期: 2024年7月30日; 发布日期: 2024年8月8日

摘要

2023年公布的《中共中央国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》中表明“加强海洋和海岸带国土空间管控, 建立低效用海退出机制”。低效用海退出机制的重要意义在于加强海洋资源的有效利用, 促进海洋经济高质量发展; 加强海洋生态环境保护, 促进海洋资源可持续利用, 海洋经济可持续发展。通过分析低效用海退出机制的法律经验来源、理论经验来源与实践经验来源三个部分, 总结归纳出当前低效用海退出机制构建法律问题, 最后提出探索低效用海退出模式、加强海域依法治理能力、明确法律规制措施内容的三大建议, 以此助力海洋经济高质量发展。

关键词

低效用海, 海洋经济, 淘汰制度, 海洋经济高质量发展

Study on the Withdrawal Mechanism for Inefficient Use of Sea Area under the High-Quality Development of Marine Economy

Jinghui Guo, Yan Lin

School of Ocean Law and Humanities, Dalian Ocean University, Dalian Liaoning

Received: Jun. 17th, 2024; accepted: Jul. 30th, 2024; published: Aug. 8th, 2024

Abstract

In the *Opinions of the Central Committee of the Communist Party of China and the State Council on Comprehensively Promoting the Construction of a Beautiful China* released in 2023, it is stated that

“strengthen the control of marine and coastal land space and establish an inefficient mechanism for exiting the use of the sea”. The important significance of the exit mechanism for inefficient sea use lies in strengthening the effective utilization of marine resources and promoting high-quality development of the marine economy; strengthening the protection of marine ecological environment, promoting sustainable utilization of marine resources, and promoting sustainable development of marine economy. By analyzing the legal experience, theoretical experience, and practical experience sources of the inefficient sea use exit mechanism, this paper summarizes and summarizes the legal issues in constructing the current inefficient sea use exit mechanism. Finally, three suggestions are proposed to explore the inefficient sea use exit model, strengthen the legal governance capacity of the sea area, and clarify the content of legal regulatory measures, in order to promote the high-quality development of the marine economy.

Keywords

Low-Efficiency Sea Use, Marine Economy, Withdrawal Mechanism, Sustainable Development

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

党的二十大报告作出了“发展海洋经济，保护海洋生态环境，加快建设海洋强国”的战略部署。通过低效用海退出机制，可以有效减少低效、污染严重的海洋产业活动，降低对海洋生态环境的压力，为高效、环保的海洋产业发展腾出空间，在为海洋生态系统的恢复和保护提供有力支持的同时推动海洋经济的高质量发展[1]。2023年，公布的《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》中也表明“加强海洋和海岸带国土空间管控，建立低效用海退出机制”。完善与推进这一机制，对于促进海洋产业的转型升级、保障海洋生态安全、实现海洋经济的高质量发展具有深远的意义。

2. 低效用海退出机制的概述

探求低效用海退出机制，首先要明晰其概念。通过分析概念的层次，将概述内容分三部分来进行解读，分别为低效用海的概念、低效用海退出机制的概念和低效用海可能引发的关联问题，层层分析研究。

1) 低效用海的概念

低效用海的概念理解，应首先从“低效”这一核心词汇出发。在海洋资源利用的背景下，“低效”意味着海洋资源的开发利用未能实现其应有的经济价值，或者投入产出比明显不佳。学者茅克勤等[2] (2023)从五个维度出发分析低效用海的评价体系，分别为海域使用经济效益、海域使用社会效益、海域使用生态效益、海域开发利用效益、管理措施实施效益，构建了一个全面的低效用海评价体系。这一体系不仅帮助我们准确理解低效用海的概念，还为我们评估低效用海的程度提供了具体的标准。基于这一评价体系，我们可以为低效用海退出机制的建设提供重要的基础，以实现海洋资源的高效利用和海洋经济的可持续发展。

2) 低效用海退出机制的概念

低效用海退出机制的概念首次出现在2023年广东省公布的《广东省自然资源厅关于加强海洋资源要素保障促进现代化海洋牧场高质量发展的通知》中。这一机制旨在从海域使用权的角度出发，对闲置浪费、粗放利用的低效用海采取法律手段进行规制。具体而言，低效用海退出机制指的是依法采取收回海

域使用权等方式, 促使未能实现其应有经济价值、社会效益和生态效益的海洋资源利用行为退出市场。这一机制的法律规制措施主要体现在通过收回海域使用权这一法律手段, 迫使低效用海的开发利用单位和个人放弃对海域的占有和使用, 从而实现了海域使用权层面上的退出。这一措施不仅体现了法律对于资源利用效率的重视, 也反映了法律对于环境保护和可持续发展的追求。从性质上看, 低效用海退出机制是一种具有监督、淘汰功能的法律机制, 对海洋产业进行综合评价和筛选, 实现资源的优化配置和产业的优胜劣汰。这一机制有助于推动海洋产业向高效、绿色、可持续的方向发展, 促进海洋经济的健康发展。低效用海退出机制的重要意义在于加强了海洋资源的有效利用, 促进了海洋经济的高质量发展。通过依法收回闲置浪费、粗放利用的海域使用权, 迫使低效利用者退出市场, 为高效利用者提供了更多的发展空间和机会。同时, 这一机制也有助于加强海洋生态环境的保护, 促进海洋资源的可持续利用, 为实现海洋经济的可持续、高质量发展提供了有力的法律保障。

3) 低效用海可能引发的关联问题

低效用海不仅直接威胁到海洋生态环境的平衡与稳定, 还可能引发一系列深远的关联问题。首先, 长期过度捕捞、海洋旅游业过度开发以及海洋资源过度开采等行为, 将导致海洋生态系统功能受损, 进而影响海洋的自我调节和恢复能力, 使其无法再为人类社会提供必要的生态服务, 如调节气候、净化水质等。在经济层面, 低效用海带来的资源枯竭和环境质量下降, 将直接冲击依赖海洋资源的渔业、旅游业等产业。自然资源部 2023 年公布的数据显示, 全国海洋生产总值高达 99,097 亿元, 占国内生产总值的 7.9%, 这一强劲的增长势头充分彰显了海洋经济在我国国民经济中的重要地位。然而, 低效用海导致的资源闲置和浪费, 无疑会阻碍海洋经济的健康发展, 削弱其在国家经济战略中的支撑作用。此外, 海洋作为高质量发展的战略要地, 其资源的合理利用对于推动国家经济的转型升级具有重要意义。随着新发展理念深入实践, 我国海洋产业正逐步向高端化、绿色化方向发展, 力求实现经济效益与生态效益的双赢。然而, 低效用海的现象却与这一发展理念背道而驰, 它不仅制约了海洋产业的可持续发展, 也影响了国家整体的高质量发展战略。因此, 我们必须高度重视低效用海问题, 采取有效措施加以解决, 确保海洋资源的合理利用和海洋生态环境的保护, 为我国海洋经济的持续健康发展提供有力保障。

3. 低效用海退出机制的经验探索

在探索低效用海退出机制的过程中, 首先需要借鉴已有的法律经验, 从《中华人民共和国渔业法》到《中华人民共和国海洋环境保护法》, 再到《中华人民共和国土地管理法》分析总结了宝贵的法律经验和借鉴依据。其次, 在理论经验方面, 我国学者对于低效城市用地退出机制的研究为我们提供了有益的启示。最后, 在实践经验方面, 国际上的成功案例和经验也具有一定的学习和借鉴意义。

1) 法律经验来源

低效用海退出机制的法律经验可以追溯至我国 1986 年实施的《中华人民共和国渔业法》第四十条, 即使用全民所有的水域、滩涂从事养殖生产, 无正当理由使水域、滩涂荒芜满一年的, 由发放养殖证的机关责令限期开发利用; 逾期未开发利用的, 吊销养殖证, 可以并处一万元以下的罚款。

该条款规定了养殖业下使用水域、滩涂的效能标准、处罚措施的内容。将该条款进行拆解, 可知渔业法中构成低效养殖的时间标准为荒芜达到一年, 低效养殖的处罚措施包括责令开发利用、吊销养殖证(并处一万元以下罚款)。对此条款的意义进行分析, 不难发现其与低效用海退出机制蕴含着一样的理论意义, 可以称为低效养殖的退出机制, 所以说在法律经验中可以借鉴此条款的理论逻辑、法律结构、实施经验等内容, 来丰富低效用海退出机制。无独有偶, 《中华人民共和国海洋环境保护法》第二十二条规定的国家加强防治海洋环境污染损害的科学技术的研究和开发, 对严重污染海洋环境的落后生产工艺和落后设备, 实行淘汰制度, 也有着一定的探索可能^[3]。其次, 《中华人民共和国土地管理法》中对于低

效用地的法律规制更为全面[4], 首先在第十七条中规定了土地利用总体规划的编制原则, 其中一条原则为提高土地节约集约利用, 这也为低效用地法律规制提供了法律依据。其次, 第二十九条规定国家建立全国土地管理信息系统, 对土地利用状况进行动态监测, 这为低效用地法律规制提供了数据信息来源保障。再次, 第三十二条专条对于耕地的利用进行规定为省、自治区、直辖市人民政府应当严格执行土地利用总体规划和土地利用年度计划, 采取措施, 确保本行政区域内耕地总量不减少、质量不降低。耕地总量减少的, 由国务院责令在规定期限内组织开垦与所减少耕地的数量与质量相当的耕地; 耕地质量降低的, 由国务院责令在规定期限内组织整治。新开垦和整治的耕地由国务院自然资源主管部门会同农业农村主管部门验收, 明晰了耕地低效利用的法律规制内容, 并且其中的验收机制, 也值得一定借鉴。

其次, 第三十八条规定禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。已经办理审批手续的非农业建设占用耕地, 一年内不用而又可以耕种并收获的, 应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人恢复耕种, 也可以由用地单位组织耕种; 一年以上未动工建设的, 应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳闲置费; 连续二年未使用的, 经原批准机关批准, 由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权; 该幅土地原为农民集体所有的, 应当交由原农村集体经济组织恢复耕种。该条文对已办理审批手续的非农业建设占用耕地闲置荒芜耕地的情况, 以时间为标准, 分三种情形规定了相对应的法律规制措施, 对于低效占用耕地的情况进行了全面的规定, 其时间标准、分情况定规制措施以及闲置费的规定对低效用海退出机制的研究具有重要的借鉴意义。

2) 理论经验来源

通过查阅知网相关文献, 发现我国当前对于低效用海退出机制的研究较少。但我国对于低效用地的研究较为广泛。其中不乏对于低效城市用地退出机制的研究, 因此, 将低效城市用地退出机制相关研究成果进行分析总结, 探求更加具有针对性的海洋低效用海退出机制。《中华人民共和国土地管理法》第九条规定, 城市市区的土地归国家所有。第二条规定, 全民所有即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。同时《中华人民共和国海域使用管理法》第三条规定, 海域属于国家所有, 国务院代表国家行使海域所有权。由此可见, 我国城市土地与海域的所有权在法律性质上是一致的, 即为国家所有, 这样便应当有着相近的审核审批、管理、监督等要求。所以以城市土地低效用地的退出机制研究理论成果探究低效用海退出机制便有了一定的可行性。学者曾彦(2014)认为低效工业用地退出机制包括无偿收回、政府回购、项目置换与转移以及其他方式[5]。学者徐青(2014)认为我国城市中心区工业用地退出机制包括政府收购模式、自主改造模式、创意产业模式以及公私合营模式[6]。通过归纳, 可以将两位学者的城市低效用地退出机制总结为: 以主导者进行分类, 分为政府主导退出、自主升级改造退出; 以是否有偿进行分类, 分为有偿退出、无偿退出。由于海域与城市土地, 在所有权定义、规划要求、审核审批要求、监督管理要求的相近性, 借鉴城市土地的低效退出机制的种类, 低效用海退出机制的种类也可以包括政府主导无偿型、政府主导有偿型、自助升级改造型三大类。

3) 实践经验来源

从实践经验来看, 美国在 2005 年通过的《美国能源政策法案》中的能源之星计划有着一定的参考意义。能源之星计划是美国 1992 年推出的一项能源节约计划, 由美国政府主导, 引导企业自愿参与的计划。能源之星是一种标识, 带有能源之星的标识的产品效能领先同类产品 25%左右, 以此提升了能源之星标识产品的销售, 也减少了效能较差的产品的销售, 这样从侧面使相对落后的产业被淘汰, 达到产业的优胜劣汰。该计划在美国的覆盖从电脑产品逐渐发展到各种设备设施, 并且由于其有效成果, 吸引了欧盟、日本等多个国家的参与。我国的《强制性能效标识制度》于 2005 年正式实施, 也在侧面有着优胜劣汰的效果。以此为经验, 可探索到退出机制的建设有着从侧面影响的方式, 所以对于低效用海退出机制的建

设也可考虑从侧面影响方式进行建设。其次, 日本政府的主动干预机制也有着一定借鉴意义, 日本政府产业的优胜劣汰主要在于政府的主动干预[7], 其以制定各种不同的政策引起一定的调节作用, 来实现产能的优胜劣汰, 例如退出政策补贴、落后企业征税标准的提高、电力供应用电价格的提升等措施。以此, 便可知低效用海的退出机制建设可以从政策的调节作用进行相应研究。

4. 低效用海退出机制构建法律问题

当前我国对于低效用海退出机制的相关法律缺失是阻碍其发展的一个重要原因。当前除了《中华人民共和国渔业法》第二章养殖业中规定的违反法律规定下的强制性退出, 并没有其他国家层面法律对于低效用海机制进行明确规定。首先, 《中华人民共和国渔业法》第四十条仅规定了养殖业的低效用海退出机制, 很难涵盖全部的用海情形。其次, 地方层面, 例如广东省公布的《关于全面推进自然资源高水平保护高效率利用的意见》(十七)中表述的探索建立海洋资源低效利用退出机制和海岸线占补制度以及广东汕尾市公布的《关于加强汕尾市海洋牧场海洋资源要素保障的实施细则(试行)》在第十三条表述的建立低效用海退出机制, 市自然资源局建立健全低效用海退出机制, 对闲置浪费、粗放利用的低效用海, 依法采取收回海域使用权等方式实施退出, 法律规定仅仅停留在目标、计划上, 但是具体的实施细则、实施方式并没有进行明确、统一。所以低效用海退出机制的建设缺少明确的法律依据与保障。因此在此角度上, 如何建设统一化的低效用海退出机制, 显然存在着很大的探索空间。除此之外, 当前低效用海退出机制还存在后期监督管理缺失的问题, 低效用海退出机制应当建立长效的监督管理机制, 实施动态的、跟踪式的实时信息管理系统, 并以信息管理系统所载数据进行研判决定是否启动低效用海退出机制。如何从法律的角度出发, 建设法律上的低效用海退出机制的实施细则问题存在着长远的意义。

5. 低效用海退出机制构建建议

低效用海退出机制构建建议部分, 首先通过对低效用海退出机制模式的深入探索, 分析政府主导无偿型、政府主导有偿型以及自主升级改造型等退出模式的运作机理和适用条件, 为低效用海单位的退出提供理论依据和实践指导。同时, 强调加强海域依法治理能力的重要性为低效用海退出机制的建设提供有力支撑。最后, 关注法律规制措施内容的明确与细化, 通过借鉴相关法律规定, 提出低效用海退出机制的定义、认定标准和程序应用过程的细化建议, 以其为低效用海退出机制的实施提供明确的法律保障。

1) 探索低效用海退出模式

低效用海退出机制模式的探索, 可以包括政府主导无偿型、政府主导有偿型、自主升级改造型[8]。政府主导无偿型退出机制应当包括违反法律规定的强制性退出、政府政策侧面影响下的引导退出。违反法律规定的强制性退出的范围包括《中华人民共和国海洋环境保护法》的“对严重污染海洋环境的落后生产工艺和落后设备, 实行淘汰制度”、《中华人民共和国渔业法》的“低效海域养殖”等法律所规定的涉及低效用海的条款。其中, 强制性退出以《中华人民共和国海洋环境保护法》第二十二条规定的淘汰制度与《中华人民共和国渔业法》第四十条规定的养殖生产使荒芜水域、滩涂强制吊销许可证为主要依据进行建设, 对涉及海洋养殖生产、海洋开发利用的企业单位闲置浪费、粗放利用的低效用海的行为进行强制性退出。政府政策侧面影响下的引导退出, 例如借鉴《中华人民共和国海洋环境保护法》第二十一条规定的直接向海洋排放应税污染物的企业事业单位和其他生产经营者, 应当依照法律规定缴纳环境保护税, 建设分级税收机制, 对低效用海中的粗放用海企业单位征收更高的税额; 制定相应政策限制粗放用海企业单位所享受的政策补贴, 以缩减政策补贴引导其逐步退出; 制定相应政策限制闲置浪费用海企业单位限制、缩减相应政策支持等方式。政府主导有偿型退出机制借鉴低效用地退出机制中的有偿退出机制, 设置相应的低效用海自愿退出补偿金, 通过补贴的补偿金激励相关闲置浪费、粗放利用的低

效用海企业单位自愿退出, 以政策之力助推低效用海退出机制建设。自主升级改造型退出机制也是进行相应的政策引导, 对自主升级改造的低效用海企业单位进行相应的自主升级改造福利待遇, 例如银行政策性参与、基金合作、PPP (政府和社会资本合作模式)等多种建设运营方式吸引社会资本, 以促进其自发性升级改造[9]。低效用海退出机制模式的探索离不开政府、企业单位和社会各方的协同努力配合。通过优化政策环境、激励技术创新与自主升级改造等多种方式手段不断的完善退出机制, 实现海洋资源的可持续发展与可持续利用。

2) 加强海域依法治理能力

中共中央、国务院发布关于全面推进美丽中国建设的意见中明确提出了“加强海洋和海岸国土空间管控, 建立低效用海退出机制”。可见, 低效用海退出机制的完善离不开海洋国土空间管控。对于低效用海退出机制来说, 海洋和海岸国土空间管控应当从海洋空间与海洋资源两个部分来综合统筹管控, 建立一个包含海洋空间资源的综合管控体系, 这对于依法管海、科学用海有着非常重要的意义。首先, 《中华人民共和国海域使用管理法》第五条明确了国家建立海域使用管理信息系统, 对海域使用状况实施监视、监测。海洋综合信息管理系统是“数字海洋”重要内容之一, 当前低效用海退出机制的建设应当逐步融入“数字海洋”、海洋综合信息管理系统之中, 以“数字”之力助力海洋资源的节约与海洋空间的合理利用[10]。细化海洋综合信息的管理下的低效用海退出机制, 应当以动态的、“跟踪”的海域使用经济效益、海域使用社会效益、海域使用生态效益、海域开发利用效益、管理措施实施效益这五个内容为标准, 通过数据信息研判综合决定低效用海单位是否应当退出, 加强数据信息与决策的密切联系, 做到有理有据, 提升海域依法治理能力, 实现海域高效管理、海域高效利用。

3) 明确细化退出机制内容

当前低效用海退出机制无论是在规范性法律文件还是在法律条文之中都没有进行明确的内容细化, 这样有一定的可能阻碍了低效用海退出机制的实施。对于低效用海退出机制法律规制措施条文细化, 主要参考《中华人民共和国海洋环境保护法》第二十二条、《中华人民共和国渔业法》第四十条以及《中华人民共和国土地管理法》第三十八条等法律条文, 应当明确低效用海退出机制定义、认定标准和程序应用过程。首先, 低效用海退出机制的法律规制措施条文应当以《中华人民共和国海洋环境保护法》第二十二条规定的淘汰制度其中的“严重污染海洋环境的落后生产工艺和落后设备”的表述与“闲置浪费、粗放利用的低效用海”有着一致的含义, 所以可以将其作为概念性、纲领性法律条文。其次, 对于低效用海退出程序应用可以参考《中华人民共和国渔业法》第四十条规定的责令开发利用、逾期未开发利用吊销养殖证加罚款。可以纳入低效用海退出机制之中, 责令开发利用能够有效地促进低效用海单位的自主升级改造, 符合自主升级改造型低效用海退出模式。最后, 借鉴《中华人民共和国土地管理法》第四十八条规定的“低效用地退出机制”, 低效用海退出机制的法律规制措施应当也以时间为标准, 分三种情形规定相对应的法律规制措施, 进行全面的规制。最后, 对于低效用海法律规制措施应当包含的内容包括: 一、明确禁止任何单位和个人闲置浪费、粗放利用海域使用。从法律层面明确表述禁止低效用海, 有助于机制的依法运用以及警示相关单位与个人。二、责令低效用海单位与个人提升用海效能, 明确退出机制不是单纯的一刀切, 给予低效用海单位和个人自主升级改造、自我完善的时间, 合理利用海洋资源。三、低效用海闲置费的设置, 通过设置闲置费侧面提升低效用海单位和个人的开发利用积极性。四、低效用海退出补偿金设置, 通过设置补偿金来激励单位企业和个人自愿退出。五、强制低效用海单位和个人退出, 并吊销海域使用权证书, 将经过责令提升用海效能后仍属于低效用海的单位和个人最终退出用海行列, 实现资源的合理分配。六、低效用海退出机制应当建立健全社会公众监督制度, 建立退出机制信息公开公示, 确保低效用海退出机制应用的公平性与公正性。通过这些措施的实施, 可以推动低效用海退出机制的顺利实施, 促进海洋资源的节约和海洋空间的合理利用, 为美丽中国建设贡献力量。

当前我国低效用海退出机制的研究与我国海洋经济高质量发展与美丽中国建设两大主题紧密相连, 对其进行完善与推进具有深刻的意义。当然, 实现低效用海退出机制的完善优化仅仅靠理论的研究是显然不够的, 除了进行理论研究外, 还应当确保在法律层面的健全, 并以此为基础推动其在实务操作中的应用, 以便更好的发现、解决问题, 推动其不断进步与完善。

基金项目

感谢 2023 年度辽宁省经济社会发展研究课题《辽宁省海洋牧场建设法治保障研究》, 立项编号: 2023lslwzzkt-004 以及大连市社科联 2022 年立项课题《大连海洋牧场建设与发展中的法律问题研究》, 立项编号: 2022dlskzd320, 对本研究的支持!

参考文献

- [1] 王鹏, 林霞, 张盼, 等. 基于自然岸线保有率的大连市海岸线整治修复[J]. 海洋开发与管理, 2018, 35(12): 47-51.
- [2] 茅克勤, 陈冲, 罗礼涛, 等. 低效用海评价指标体系构建研究——以浙江省普陀区填海用海为例[J]. 海洋通报, 2023, 42(5): 562-573.
- [3] 李世冉. 海洋生态修复法律制度研究[D]: [硕士学位论文]. 保定: 河北大学, 2023.
<https://doi.org/10.27103/d.cnki.ghebu.2023.000953>
- [4] 方颖. 农村土地承包权的退出及经济补偿机制的构建[J]. 山西农经, 2023(22): 105-107.
<https://doi.org/10.16675/j.cnki.cn14-1065/f.2023.22.031>
- [5] 曾彦. 低效工业用地退出机制研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南大学, 2014.
- [6] 徐青. 城市中心区工业用地退出机制研究[D]: [硕士学位论文]. 南京: 南京农业大学, 2014.
- [7] 彭建强. 国内外落后产能退出模式研究[J]. 科技风, 2018(28): 224.
<https://doi.org/10.19392/j.cnki.1671-7341.201828187>
- [8] 李彦平, 代京伟, 刘大海, 等. 我国海岸线退出机制的建立和完善[J]. 海洋开发与管理, 2019, 36(2): 8-13.
- [9] 徐顽强. 城市低效工业用地再开发的系统探索——评《城市中心区低效工业用地退出机制研究》[J]. 科技创业月刊, 2024, 37(1): 201.
- [10] 龙文莉. 基于“数字海洋”框架的海域使用管理信息系统实施[C]//中国地理学会 2011 年学术年会. 中国地理学会 2011 年学术年会论文集. 2011: 187.