

辽宁沿海经济带法治建设研究

王雨薇, 裴兆斌

大连海洋大学, 海洋法律与人文学院, 江苏 徐州

收稿日期: 2022年10月8日; 录用日期: 2022年10月21日; 发布日期: 2022年11月28日

摘要

作为东北亚地区重要经济区域, 辽宁沿海经济带的发展对促进辽宁省整体发展和东北产业振兴有着极为重要的战略意义。本文从法治化完善视角出发, 对辽宁沿海经济带发展现状进行总结, 通过对发展现状以及发展基础进行分析, 进而归纳出在推进辽宁沿海经济带法治化发展道路中存在的关于相关法规、管理机制以及统一领导等方面的障碍和不足。在分析现有的我国辽宁沿海经济带法治化建设的发展障碍的基础上, 对海洋环境行政公益诉讼的完善路径进行综合性分析, 从法治化保障以及经济制度等视角推动辽宁沿海经济带高质量法治化发展。

关键词

辽宁沿海经济带, 法治建设, 区域协调发展, 东北亚经济区

Research on Legal Construction of Liaoning Coastal Economic Belt

Yuwei Wang, Zhaobin Pei

School of Ocean Law and Humanities, Dalian Ocean University, Xuzhou Jiangsu

Received: Oct. 8th, 2022; accepted: Oct. 21st, 2022; published: Nov. 28th, 2022

Abstract

As an important economic region in Northeast Asia, the development of Liaoning coastal economic belt is of great strategic significance to promote the overall development of Liaoning Province and the revitalization of northeast industry. From the perspective of perfecting the rule of law, this paper summarizes the current situation of the development of Liaoning coastal economic belt, through the analysis of the development status and development foundation, and then sums up the obstacles and shortcomings in the development of the rule of law in Liaoning coastal economic belt, such as the relevant laws and regulations, management mechanism and unified leadership. Based on the analysis of the existing obstacles to the development of the legal construction of

Liaoning coastal economic belt in China, this paper makes a comprehensive analysis of the improvement path of administrative public interest litigation of marine environment, and promotes the high-quality legal development of Liaoning coastal economic belt from the perspective of legal protection and economic system.

Keywords

Liaoning Coastal Economic Belt, Legal Construction, Regional Coordinated Development, Northeast Asia Economic Zone

Copyright © 2022 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

在人类社会的生存发展长河中,海洋始终是社会发展进步不容忽视的重要课题,历史的发展经验告诉我们向海则国兴,闭海则国弱,海洋开发与区域经济发展密不可分,海洋在各国的经济发展中都起到越来越重要的作用,面向海洋,开发海洋,促进海洋的可持续发展始终是经济建设的重要课题。各国都高度重视海洋资源开发,把海洋经济发展视为战略抉择和未来的发展方向。但是随着海洋经济工业化进程的加快,海洋生态环境问题已经成为里海洋区域经济发展的瓶颈问题。建设海洋强国,促进海洋经济的可持续发展很重要的一点就是要平衡好经济发展与环境的关系,实现海洋经济绿色发展道路。要建设海洋强国,势必要平衡好海洋经济发展与海洋生态环境保护以及人类健康之间的关系。海洋生态环境和海洋自然资源的保护是推进国家海洋经济战略的基础,面对日益复杂的海洋环境保护形势以及不断增加的海洋生态保护的紧迫需要通过法治建设保证海洋经济的顺利发展,海洋环境法律保护制度只有落到实处才能真正有利于海洋环境的保护,相关行政机关要切实发挥海洋环境的职责。环渤海经济区成为继珠三角、长三角之后中国经济增长的又一高效增长点。辽宁沿海经济带地处东北亚经济圈的重要位置,特殊的地理位置赋予了辽宁沿海经济带的重要发展使命,其发展关系到辽宁乃至整个东北地区的对外开放进程和产业体系现代化发展水平,辽宁沿海地区在历史的浪潮中破旧革新,经济发展方向从背对海洋到面向海洋,东北地区从老工业基地走向沿海经济,辽宁沿海经济带是辽宁经济格局的新变化,是振兴老工业基地的新出路。通过辽宁沿海经济带的建设可以充分发挥东北老工业基地的雄厚产业基础,发挥到周边人力资源成本相对较低的优势,研究促进辽宁沿海经济带的发展有利于东北地区产业结构调整平台的调整创造以及全面提升东北优势产业的国际竞争力,研究辽宁沿海经济带海洋环境与经济协调发展关系,对于保护海洋环境,促进辽宁海岸带地区经济的快速发展具有重要的意义。全面提升辽宁沿海五点一线经济带的发展已成为中国经济发展的重要战略。辽宁沿海经济带的发展离不开法律政策的支持,立足法治视角,领会法治建设精神,聚焦辽宁沿海经济带发展现状,研究辽宁沿海经济圈高质量法治化发展路径,促进东北振兴实现新突破和新进展。

2. 辽宁沿海经济带发展现状

2.1. 发展概况

2009年7月国务院通过并发布了《辽宁沿海经济带发展规划》,自此开启了辽宁沿海经济带发展的序幕。辽宁沿海经济带相较于中国其他沿海地带,有着特殊且重要的地理意义。辽宁沿海经济带地处于

中国东北, 一面沟通了环渤海地区一面连接了山东半岛, 包括了辽宁省的六个沿海城市即大连市、丹东市、锦州市、营口市、盘锦市以及葫芦岛市在内的全部行政区域。辽宁沿海经济带的概念起源于辽宁省于 2005 年为响应东北振兴提出的“五点一线”的构想, 发展至今, “五点”具体包括: 大连长兴岛临港工业区、含盘锦船舶工业基地的辽宁营口沿海产业基地、含锦州西海工业区和葫芦岛北港工业区在内的辽西锦州湾沿海经济区、大连花园口工业园区以及辽宁丹东产业园区。“一线”具体为: 从丹东开始到葫芦岛绥中结束的滨海公路, “五点一线”构成了辽宁沿海经济带的地理格局。辽宁沿海经济带不仅关系到东北老工业基地的振兴, 还与环渤海地区经济发展息息相关。至 2020 年以来辽宁沿海 6 市地区生产总值达到 1.2 万亿元人民币, 在全省比重为 48.9%; 6 市地区进出口总额达到 705.3 亿美元, 站在全省占比 74.7%; 辽宁沿海经济带的 6 个沿海港口货物吞吐量达到 8.2 亿吨, 占全国 5.6%; 6 个沿海港口集装箱吞吐量达到 1311 万标箱, 占全国 5.0% [1]。根据 2021 年 9 月国务院发布的《关于辽宁沿海经济带高质量发展规划的批复》的指示, 发展辽宁沿海经济带就是以“老字号”做好改造升级, 对现有的“原字号”进行深度开发、对“新字号”进行培育壮大为三大工作主题。推动辽宁沿海经济带高质量发展要大力发展海洋经济, 促进辽宁海洋产业体系现代化, 发展完善相关区域协调机制, 推动辽宁地区乃至东北地区更高水平的对外开放, 促进辽宁产业积极融入参与东北亚经济循环, 提高辽宁地区产业经济在国际经贸合作中的竞争力, 以此来推动东北振兴取得新突破和新进展[2]。

2.2. 发展基础

从当今国际社会的经济的发展趋势来看, 太平洋地区和东亚地区有着极大的发展潜力和发展动力, 是未来世界经济发展的方向所在, 辽宁沿海经济带发展战略目标的实施吻合了世界经济发展大趋势的方向。辽宁沿海经济带的地理位置赋予它极为重要的战略发展意义, 辽宁沿海经济带处于环渤海地区和东北亚经济圈地带, 是东北地区参与东北亚各国经济互动和对外开放的重要平台。除此之外, 辽宁沿海经济带的发展也是迎合国家政策的需要, 自十八大以来, 国家一直致力于推动对外开放的扩大化和区域发展战略改革深度化, 《十九届六中全会公报》提出应该立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展, 全面深化改革开放[3]。辽宁沿海经济带的发展顺应了国家经济从珠江三角洲、长江三角洲、京津冀环渤海地区到环渤海区域的纵深化和层次渐进性的发展方向, 给辽宁省乃至东北三省的对外开放和东北亚经济互动提供了窗口和平台, 促进辽宁省结束原有的封闭状态, 加强与世界经济市场的沟通, 加强与内陆腹地相互支撑相互协调, 成为具有开放性和功能性的潜力省份。辽宁沿海经济带处于东北地区, 天然继承了东北地区雄厚的工业基础背景, 拥有丰富的自然资源和完善的产业基础设施, 辽宁沿海经济岸线区位优势拥有者优越的地缘优越资源陆地海岸线达 2290 公里, 其中包含宜港海岸线 1000 公里和 400 公里深水岸线。辽宁沿海土地资源丰富, 拥有 200 多平方公里的废弃盐田、盐碱地和荒滩, 是国内为数不多的没有整体开发的地域[4]。辽宁拥有绥中、锦州、营口、大连、丹东五大主力电力中心, 可以保证沿海经济带的能源供给。辽宁省还具备雄厚的港口条件, 规模已经达到现代化港口的需求, 在辽宁沿海经济带的大连、营口等港口同 160 多个国家和地区的 300 多个港口保持着贸易往来, 拥有的 300 多个生产性泊位中包含 132 个万吨级以上泊位[5]。在铁路运输上则依托沈山、哈大等干线铁路形成了较为完备的疏港和支线铁路运输网络。可以进行大型集约化海上船舶运输, 为辽宁沿海经济带的发展提供交通运输基础设施的支撑。

3. 辽宁沿海经济带法治化发展障碍和问题

十九届六中全会通过了《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》(以下称《决议》), 《决议》指出要坚持把党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一起来, 要坚持依法治国, 通过

制定新宪法, 建设社会主义法治国家道路, 形成完善中国特色社会主义法律体系[6]。社会治理离不开法律, 经济建设需要法律的助力, 辽宁沿海经济带的发展理念要融入法治精神, 辽宁沿海经济带的建设要走法治道路, 但是辽宁沿海经济带自身发展还存在一些问题, 运用法律手段推动发展还存在一定障碍。

3.1. 海洋领域发展相关法规的缺失

随着辽宁沿海经济带对外开放和区域合作进程的不断加快, 涉及的相关事务和产生问题会越来越复杂, 就需要更加细致和专门的法律法规去规制和引导辽宁沿海经济带的发展, 但是从现在的整体法律现状来看, 不管是海洋领域治理还是区域协调发展都缺少完善的法律法规。从海洋治理的方面来看, 我国已经具备一定的海洋法律法规体系, 但是针对具体海洋相关事务还缺少各个海洋专门法进行规制, 现存的各个专门法律之间也还存在着冲突和空白, 这极大地制约了辽宁沿海经济的涉海事务的处理, 进而制约了辽宁沿海经济带海洋事业的发展。海洋治理的现状显示国家的发展迫切需要一部综合性的海洋基本法去填补现有的法律空白, 缓解现有专门法之间的冲突, 海洋基本法的缺失, 已成为制约我国海洋事业发展的重要因素。从区域合作的相关领域来看, 辽宁沿海经济带的发展推动了辽宁与国外的合作与交流, 为辽宁海洋经济参与到东北亚经济圈带来了机遇, 辽宁沿海经济带具有开放性的特征, 进行区域性协同发展不仅需要与国外进行大量的合作交流, 也要注重与内陆腹地的协同合作, 促进环渤海地区的纵深发展, 在协同发展过程中缺少一个国内外统一的标准, 缺少一个班的完善协同合作发展机制与联合执法机制, 这在一定程度上阻碍了辽宁沿海经济带海洋经济和对外开放的进程。

3.2. 海洋管理体制机制的缺陷

辽宁沿海经济带的发展使得对海洋服务需求日益增长, 进而对海洋事业的管理机制提出了更高的要求。现如今海洋管理机构存在着人员和机构冗杂、涉海行政部门办事效率低下以及相关机构职能重复等问题, 我国海洋综合管理体系仍存在许多可以改进的地方。在纵向的中央对地方的管理方面上, 法律上对海洋管理中央和地方的管理范围及管理职责的划分不明晰, 没有通过明确的法律法规对中央和地方的权力进行界分, 由此导致了在海洋管理的事务上中央和地方产生了不协调的问题。从横向的地方与地方的合作管理方面, 对各地沿海地区的地方政府的海洋管理和沿海事务处理权限缺乏明确行政界限, 各个相关管理机构出现了在海洋管理方面的职能交叉、重叠或缺失, 这也是导致海洋发展的过程中产生矛盾和利益纠纷的原因。不仅是职权划分存在问题, 在各个海洋管理机关的协调机制也存在一定的缺陷, 进而在涉及陆海协调的事务上产生了行政效率低下等问题, 影响了辽宁沿海经济带的高效发展。与此同时, 我国的海洋维权执法运行机制还不够完善, 维护我国的海洋权益, 促进辽宁沿海经济带的有序发展需要有一支高水平、高素质的海洋执法队伍, 需要健全的海洋执法运行体制机制。现如今, 海洋执法的权力缺少约束, 管理缺少监督, 执法缺少追责, 海洋治理缺少完善的海洋执法权力监督机制对其进行保障, 没有将相应的权力关到制度的笼子里, 就会成为制约辽宁沿海经济带长远有序发展的重大隐患和制约因素。

3.3. 海洋领域缺乏法治宣传和法治教育

海洋经济建设和发展需要高质量的建设队伍, 辽宁沿海经济带的法治发展需要实施者法治观念的强化。现如今, 许多不合规的海洋商业行为带来的海洋生态问题很大一部分原因是经营者缺乏法律观念, 不敬畏法律, 对于一些随意排放工业生产垃圾、过度渔业捕捞、填海造田等一些严重破坏海洋环境的行为不以为然, 不能认识到海洋生态环境破坏的严重性和海洋可持续发展的重要性。辽宁沿海经济带的发展需要国家海洋可持续发展法治教育宣传的加强, 海洋可持续发展法治教育有助于民众在经济建设中树立以未来为导向的思维模式, 通过整体的视角和科学的方法实现辽宁沿海经济带经济发展的目标。作为

重要作用的舆论导向手段和海洋可持续发展重要手段, 当前在辽宁沿海区域地对海洋生态环境保护的法治教育有所缺失, 海洋法治文化氛围的建设有利于扭转民众法治观念淡薄的现状, 民众拥有法治信仰才能保证辽宁沿海经济带法治建设的顺利进行。

4. 辽宁沿海经济带法治化发展启示

4.1. 促进东北全面深化改革的法治化保障

辽宁沿海经济带地处东北地区, 肩负振兴东北振兴的发展战略责任, 中国发展进入新时期, 东北地区发展也面临着新的困难和挑战, 解决东北地区的发展问题才能为辽宁沿海经济带的建设扫清障碍, 用法治化路径助推辽宁沿海经济带发展就是要针对东北全面市场化程度不高的问题、东北地区现有的国有企业发展活力不足的问题、民营企业经济发展不充分等问题进行政策协调和政策统筹。这些矛盾和问题主要出在体制机制、产业结构和经济结构等方面, 针对东北地区的这些问题需要通过全面深化改革来解决, 要运用法治化路径保障改革。从东北地区现有情况来看, 传统产业结构和产品结构呈现出偏资源型、传统型、重化工型的特点, 这些传统产业不能够适应现在瞬息万变的市场, 这就需要相关法规政策的出台引领传统行业转型, 促进新兴产业发展, 面对东北地区资源枯竭的情况, 完善相关生态保护方面的法律法规。除此之外, 要建立健全社会保障方面的法律法规, 坚持把人民利益放在第一位, 减少民生压力。深化改革的法治措施, 要以提高东北地区和辽宁沿海经济带经济发展质量和为中心, 树立发展自信, 保持东北振兴和建设法治中国的战略定力, 完善体制机制管理制度、以法律推进结构调整、用政策鼓励创新创业、在保障和改善民生的过程中实现改革和发展目标。

4.2. 完善社会主义市场经济法律制度

辽宁沿海经济带具有开放性, 涉及对外开放和区域合作, 促进辽宁沿海经济带的高质量发展就要坚持把市场化和法治化相结合。运用法律手段强化市场机制, 促进经济市场形成良性竞争, 降低辽宁沿海经济带发展的制度性交易成本, 通过建立统一开放、竞争有序的高标准市场制度来保证辽宁沿海经济带的发展质量。法治经济社会主义市场经济本质上, 完善相关法律法规要注重经济贸易中的产权和契约保护, 统一市场标准, 促进公平竞争, 强调平等原则, 用法律构建监管制度, 通过完善相关的市场经济法律制度, 为辽宁沿海经济市场主体活动提供公正有序的法治环境。辽宁沿海经济带的高质量发展要在高水平国际竞争中实现, 通过构建制度规则、监管规则、标准规则等法律法规去促进开放, 增强辽宁沿海经济带在国际市场的吸引力和辽宁沿海企业在国际上的竞争力。通过完善相关市场经济法律制度, 促进辽宁沿海经济带建设的市场化、法治化、国际化。

4.3. 加强海洋可持续发展法治观念教育

辽宁沿海经济带的法治道路的发展在思想层面需要法治观念教育的支撑。政府应当对海洋环境污染的严重性和海洋可持续发展的重要性加强宣传力度, 普及海洋法治文化知识, 提高人们对海洋可持续发展和相关法律的认知, 在辽宁全省营造保护海洋环境走绿色经济发展道路的法治文化氛围, 内塑民众海洋环境保护意识, 提高民众法治观念意识, 只有知道什么是海洋可持续发展、为什么要还用可持续发展, 才能在经济建设中更好地运用可持续绿色发展理念, 政府应扩大媒介宣传手段和宣传受众范围, 不局限商业从业者, 从青少年抓起, 从长远角度为辽宁沿海经济的可持续发展铸进法治力量, 以合适的方式将法治教育融入到课本和素质培养。不仅如此, 海洋法治宣传教育要渗透到民众生活之中, 丰富法制教育的形式, 综合考虑受众反对理解能力和思维方式, 以大众喜闻乐见的方式加强民众对《海洋法公约》、《海洋环境保护法》等相关法律的认识, 为辽宁沿海经济带的法治发展道路提供民众基础和法治氛围。

5. 结语

要推动辽宁沿海经济带法治化路径高质量发展, 要实现辽宁沿海经济带以及东北地区全面复兴的发展目标就必须通过法治保障, 把创新作为第一动力、让协调成为辽宁沿海经济带法治化发展道路的内在特点、让绿色成为辽宁沿海经济带发展的普遍形态、把握改革开放的必由之路、推动以共建共享的高质量发展路线。若想用法治化路径推动辽宁沿海经济带的经济在质量、效率、动力等方面进行变革, 实现辽宁沿海经济带发展的历史、实践和理论统一, 就要把法治化高质量发展路线贯穿在辽宁沿海经济带发展的各个方面和环节, 使得辽宁沿海经济带的发展对中国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、为国家实现第二个百年奋斗目标贡献自己的“辽宁力量”。

参考文献

- [1] “辽宁沿海经济带发展进入新阶段” [EB/OL]. 中国新闻网. <https://www.chinanews.com.cn/cj/2021/11-10/9606298.shtml>, 2021-11-10.
- [2] 国务院关于辽宁沿海经济带高质量发展规划的批复[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2021(28): 10.
- [3] 莫纪宏. 党的十九届六中全会决议中的法治要义[J]. 现代法学, 2022, 44(1): 3-11.
- [4] 周志军, 祁峰. 高质量建设辽宁沿海经济带[N]. 经济日报, 2022-04-13(012).
- [5] 肇丽颖, 宋春兰. 基于“一带一路”的辽宁沿海经济带港口城市发展对策[J]. 沈阳工程学院学报(社会科学版), 2021, 17(3): 42-47.
- [6] 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[N]. 人民日报, 2021-11-17(001).