

## 推进海域资源市场化配置 从源头防治腐败

于广琳

**腐**败的本质就是公共权力的滥用，这种权力的滥用导致权力异化、私化，利益的转移，从而产生腐败。从源头防治腐败就是要通过改革和制度创新，对可自由支配的公共权力加以约束，从而消除腐败产生的基础。改革现行海域使用管理机制，在完善行政审批制度的同时，推进海域资源市场化配置，是从源头上防治海域使用领域腐败现象发生的根本措施。

联合国缔约国文件指出：“21世纪是海洋世纪”。换句话说，海洋资源的开发利用是21世纪人类社会经济发展的主要内容。从全球大环境来看，随着世界人口的增加，人类生存环境的恶化，陆地资源的消耗和海洋开发技术的进步，世界各国在生存、发展及安全方面对海洋的需求日益增大，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基地。各

国围绕着海洋资源开发利用所展开的竞争也愈演愈烈，海洋已成为世界各国经济实力与政治力量较量的重要舞台。我国是海洋大国，大陆海岸线有1.8万多公里，主张管辖的海域面积近300万平方公里。近年来，随着我国经济和社会的快速发展，土地资源日趋短缺，特别是我国耕地“8亿亩红线”划定以后，向大海要地的现象日益凸显。在此背景下，管好用好海域，开发利用好海洋资源，是促进国民经济健康发展的重要基础。

海域是海洋资源一定范围内的载体，是所有海洋资源中最重要的一种资源。失去了海域资源，其他海洋资源就无从谈起。同其他任何资源一样，海域资源也是有限的。如何让有限的海域资源最大限度地满足人们生产和生活的需求，成为海域资源开发利用活动的首要问题。从目前我国海域使用管理的实践看，国家作为海域真正所有权主体，其对海域资源的管

理是通过依法行使海洋行政管理职能的行政机关及其工作人员来实现的。多年来,各级海洋行政主管部门坚持党和国家有关海洋工作的方针、政策,依法行政,认真履行法律赋予的神圣职责,海域确权、海域使用金征收等海域使用管理工作取得明显成效,基本遏制了海域使用中长期存在的无序、无度、无偿的状态,有效维护了国家海域所有权和海域使用权人的合法权益,促进了海洋资源的合理开发和有效利用,保障了海洋经济又好又快发展。看到成绩的同时,在海域使用管理中出现的新情况、新问题同样不容忽视。一些地方片面追求短期的经济利益,违法批准使用海域、非法占用海域、侵犯海域使用权人合法权益等海域使用管理违法违规行为时有发生。以海洋行政审批权为核心的海洋行政管理权在有效规范海域使用活动,保障海域开发利用有序、有度、有偿的同时,也在一定程度上产生了海域管理行政权的滥用。作为具有国家海域使用审批权的海洋行政主管部门及其工作人员,如果不能正确地行使法律赋予的海洋行政管理权力,极易滋生“寻租”、“设租”等腐败现象,导致海域使用中的不公平、不公正、低效率,影响经济的发展和社会的和谐稳定。

## 一、缺乏市场机制的行政审批式的地域资源配置模式极易滋生腐败

资源配置是政府实现其自身职能的一种实现方式,其核心就是如何把有限的、稀缺的公共资源配置到最需要的地方,从而使资源得到最有效的利用。海域资源作为公共资源的一种,同土地、矿产等资源一样,具有公共性、稀缺性以及与公共利益和公共福利的直接相关性。这些因素决定了政府必须在海域资源的配置中发挥积极作用,保证海域资源真正能为其实际归属者——社会公众提供公共福利或利益,体现政府在海域资源管理过程中的“民本”价值取向。

我国海域使用管理的现行体制相对简单,根据《中华人民共和国海域使用管理法》第七条规定“国务院海洋行政主管部门负责全国海域使用的监督管理。沿海县级以上地方人民政府海洋行政主管部门根据授权,负责本行政区域毗邻海域使用的监督管理。”海洋行政主管部门在海域使用方面的具体职能有:编制、修改和实施海洋功能区划,受理、审查、审核海域使用申请,登记注册和颁发海域使用权证书,监督检查、制止和制裁违

法用海行为,代征代缴海域使用金,协同制定海域使用金征收标准,协同审批海域使用金的减免等。上述职能的依法行使,保障了海域使用的有序、有度、有偿,体现了政府作为公共资源管理者在海域资源配置中的积极作用。尤其是“受理、审查、审核海域使用申请,登记注册和颁发海域使用权证书”这一海域使用行政审批职能,更是直接决定着海域资源的具体配置。

行政审批是当前我国海域资源配置的主要模式。行政审批是行政权力的体现,是政府组织管理经济、社会、文化以及其他国家事务的重要途径和方式,其在经济和社会发展中特别是在一些短缺资源的分配方面发挥着不可替代的作用。我国现行的海域资源配置的行政审批模式,是指作为代表国家行使法定海域所有权的海域使用管理机关,根据海域使用申请人的申请,对海域使用申请依法进行审核,并按规定报有批准权的人民政府决定是否批准申请人在一定期限内使用海域。以行政审批配置海域资源的模式本质上属于行政管理的范畴,其优点是能够强化国家对海域资源的调控能力。由于海域资源的自然属性及其对人类生存、和社会经济发展的作用以及对生态环境的影响,海域资源配置必须在国家宏观调控的指导下进行,充分发挥国家作为海域资源所有者对海域资源用益物权分配的管理监督作用。海域资源的配置应以海洋经济开发规划和海洋功能区划为依据,考虑海域环境承载能力,并结合特定海域使用的历史继承性和既有格局,将特定海域的使用权出让给最符合条件的特定使用者。行政审批模式设计的初衷就是希望通过海洋行政管理机关行政权力的介入,使海域资源的配置能在坚持效率与公平兼顾和海域资源可持续利用的原则下,站在国家利益和海洋整体利益的立场上,把握全局,统筹安排,在地区之间、行业之间以及海域使用行为主体之间,科学合理公平的进行,从而规范海域资源使用秩序,避免国有资源性资产流失。

与此同时,缺乏市场机制的通过行政审批配置海域资源所存在的固有缺陷同样不容忽视。首先,全面掌握行政审批配置海域使用权所需的信息比较困难。海洋行政主管部门在对海域使用申请人的申请进行审核时,需要了解海域资源使用者及相关海域的全面信息。然而,由于时间价值和信息费用等原因,审核部门工作人员难以掌握使用者充分真实的信息,导致海洋行政主管部门与使用者之间的信息的不对称。这就存在着对使用主体

选择的危险性，使海域资源配置难于避免某些开发主体的非理性、不成熟和道德风险，可能将海域使用权分配给低效率的开发主体。其次，行政审批配置海域资源的交易成本较高。行政审批配置海域资源虽然避免了因招标投标所产生的市场交易成本，但其管理体系内部的体制选择、组织协调以及其他的制度操作费用却很高。以行政审批配置海域资源就要建立自上而下的庞大的行政配置体系，其运行管理费用将是巨大的；要保障海域资源配置的公平效率就要获取能准确地反映海域使用者及海域情况的全面信息，其相应信息的获取费用也是巨大的。最后，行政审批中蕴含着大量的权力资源，缺乏监督的审批权是“设租”、“寻租”等腐败行为滋生的温床。以行政审批配置海域资源是行政管理按照一定原则对海域资源准入和利用发放行政许可，作为海域资源配置决定者的行政主管部门及其工作人员手中掌握着大量的行政权力，如果这些权力缺乏必要的、有效的监督则极易产生权钱交易等腐败现象。“绝对的权力导致绝对的腐败”，行政管理作为配置海域资源产权的代理人，如果不对其行为进行监督的话，极易出现凭其权力实施“设租”行为。现实生活中政府公务人员的福利待遇较低，容易使许多公务人员产生心理不平衡。而行政审批作为政府进行行政规制和经济管理的最主要形式，其所形成的权力较之其他行政规制和经济管理形式更为集中。所有的行政机关都极力设定许可制度，并借此扩张行政权力获得自身利益，使许可制度日益成为滋生腐败的温床。同时，一些不具有海域资源准入资格的使用单位或个人往往会通过不正当手段获得行政许可配置，出现“寻租”现象。“寻租”作为一种非生产性活动，它并不增加任何新产品或新财富，只不过是改变生产要素的产权关系，把更大一部分社会财富装入私人腰包；“寻租”还严重地影响了政府的声誉，增加了廉政成本，妨碍了公共政策的制定与执行过程，降低了行政运转速度。“寻租”、“设租”等腐败现象产生的原因很复杂，但不可否认的是缺乏市场机制的行政审批式的资源配置模式为行政主管部门及其工作人员的“寻租”、“设租”等腐败行为提供了资源和条件，是海域使用领域腐败现象产生的一个关键性的因素。

## 二、推进以海域使用权招标投标为核心的海域资源市场化配置是源头防治腐败的有效途径

深化政府体制改革，转变政府职能，改革行政审批制度，减少党政机关对微观经济活动的干预概率，充分尊重市场机制在资源配置中的基础性作用，是有效防治腐败滋生蔓延的基本途径之一。

海域资源配置权掌握在行政主管机关手中，但不论是政府的某个部门或者政府授权的某个组织，他们都不是真正的所有者，行政主管机关只是海域资源产权的真正所有人—国家的代理人而已。这种所有人与资源实际配置人分离的多层委托代理关系，导致了海域资源在管理使用过程中容易导致浪费，甚至腐败现象。建立公开透明的招标投标等市场化的海域资源配置方式，使海域资源的配置在“阳光”下进行，能够在很大程度上杜绝营私舞弊等现象，还可以对官僚主义进行制约，克服非市场化处置公共资源中常见的随意性，避免社会财富流失和浪费。我国改革以来的历史经验表明，推进市场化改革是扼制腐败的基本途径。在20世纪90年代初期，我们曾经亲眼看到，历史上曾经盛行的商品寻租行为随着市场放开和标的丰裕而烟消云散。即使不存在腐败问题，行政主管机关在公共资源市场化配置中的思维和行为也并不是在任何情况下都一定完全符合公众利益。政府决策不可避免地会受认识水平、利益衡量等局限，导致决策时对地方利益、部门利益的不适当考虑，花样百出的“形象工程”与“政绩工程”等就是典型表现。

实现海域资源市场化配置，既是落实科学发展观，完善社会主义市场经济体制的必然要求，也是拓宽从源头防治腐败工作领域，促进和谐社会建设的客观需要。首先，海域资源市场化配置有利于完善市场经济体制、转变政府职能。通过海域资源配置市场化，可以使行政主管部门从具体的事务性工作中解脱出来，真正把职能转到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来。从全能政府转变为有限政府，从审批性政府、管制性政府转化为服务性政府是市场经济的必然要求。其次，市场化的海域资源配置模式有利于海域资源转化利用、促进经济发展。资源市场化配置的过程，实际上也是把资源转化为资本，把潜在的资源优势转变为现实的经济优

势的过程。通过公开、公正、透明的市场机制，能够在最大程度上将海域资源交与最具有条件和资格的有经济和技术实力的使用者开发利用。使有限的海域资源发挥最大的经济和社会效用，扩大社会资本的投资领域，激发全社会的海域资源开发的生机和活力。最后，运用市场的力量和市场机制配置海域资源，是反腐败最主要的力量之一。市场配置资源的一个重要目的，就是借助市场机制，消除官商勾结侵占公共资源的现象。一方面，市场机制最能体现出制度化、体制化和程序化的特点，市场在整个运行过程中是面向多个竞争主体的，这就决定了多个竞争主体之间的相互监督，这种相互监督的结果也就成就了市场机制的有效性，排除了政府在配置资源过程中的随意性和自由裁量权；另一方面，市场机制最具公开性，市场是最讲公开和公正的，“暗箱操作”在市场机制中通常难以得逞。从一定意义上讲，产生腐败恰恰是因为政府掌握了太多的资源，腐败官员利用自己的权力资源去暗中获利。因此，凡是进入市场的都应该进入市场，利用市场机制配置资源是反腐败的有效途径。如果充分建立起市场化的运作机制，那么规范政府行为也就具备了基本条件。

在具体市场化模式选择上，建立以招标投标为核心的市场化资源配置模式是海域资源市场化配置的必然选择。招标投标体现了公开、公平、公正的市场原则，有利于发挥市场优化配置海域资源的作用，有利于国有资产的保值增值，有利于抑制权力进入市场，减少人为因素对资源配置的干扰和不合理控制，从源头上抑制腐败行为的发生，所以又被称为“阳光下的操作”。《中华人民共和国海域使用管理法》对招标投标方式取得海域使用权做出了明确规定，该法第二十条“海域使用权除依照本法第十九条规定的方式取得之外，也可以通过招标或拍卖的方式取得”的规定，对以招标投标方式配置海域资源的给予了法律保障。在具体的环节设计上，海域资源招标投标参照《中华人民共和国招标投标法》和《中华人民共和国拍卖法》的规定，遵循公平、公正、公开和诚信原则，借鉴土地使用权招标投标的实践经验，探索适合海域使用权特点的招标投标方法。在程序上，海域使用权招标同工程建设项目等招标一样采取招标、投标、开标、评标、中标、通知和签约的流程；海域使用权拍卖则同样参照企业拍卖所采取的发布拍卖公告、资格审查及缴纳保证金、组织拍卖会 and 签约登记几

个步骤。但海域资源作为一项重要的公共资源，对其进行招标投标必然有别于一般商品，这种区别表现在以下几个方面：第一，海域使用权招标投标的实施主体只能是海洋行政主管部门。《中华人民共和国海域使用管理法》规定“招标或者拍卖方案由海洋行政主管部门制订，报有审批权的人民政府批准后组织实施”。这就决定了海域资源招标投标的实施主体的单一性、确定性和法定性，使其区别于一般的招标投标活动。第二，海域使用权招标投标底价的不得低于现行的海域使用金征收标准。2007年财政部和国家海洋局联合颁布了《关于加强海域使用金征收管理的通知》统一了全国范围内的海域使用金征收标准，明确规定海域使用权招标投标的底价不得低于按照用海类型、海域等别、相应的海域使用金征收标准、海域使用面积以及使用年限计算的海域使用金金额。第三，海域使用权招标投标前的要采取一系列严格的保障措施。首先，要详细调查，科学论证。海域使用权的招标投标完成后，投标人或竞买人即将无可辩驳地拥有该海域使用权，因此，应在招标投标前由海洋行政主管部门完成该海域的海洋功能区划符合性与否、是否存在海域使用纠纷及海域的准确四至等调查工作，组织完成海域论证工作。其次，要严格履行征求意见及报批程序。海域使用涉及多个部门，涉及多种利益的调整，因此，在实施招标投标前应充分征求有关部门和利益相关者的意见，以保证与其他部门相关工作、规划相衔接，有利于海域使用人的用海行为得到其他部门的支持，避免后期纠纷的发生。同时，海域资源作为公共资源其配置不可避免地受到行政规制，按照《中华人民共和国海域使用管理法》的规定，“海洋行政主管部门制订招标投标方案后，应当征求同级有关部门的意见，并报有审批权的人民政府批准后组织实施”。

海域资源作为一项重要的公共资源，推进海域资源的市场化配置是社会主义市场经济的必然要求，是转变政府职能构建服务型政府的必需条件，是实现公共资源合理、高效公平配置的必要措施，更是从源头上预防和治理海域资源配置领域腐败现象发生的主要途径。因此，各级海洋行政主管部门在坚持依法管海，完善现有行政管理体制的同时，应大力推进以招标投标为核心的海域资源市场化配置，以使有限的海域资源能最大限度地得到公平高效的开发利用，实现公共资源属于人民、造福人民的根本目的。■