

我国海岸线退出机制的建立和完善

李彦平¹,代京伟^{1,2},刘大海¹,许斯琪^{1,3}

(1. 自然资源部第一海洋研究所 青岛 266061; 2. 中国海洋大学经济学院 青岛 266100;

3. 中国海洋大学法学院 青岛 266100)

摘要:为加强我国海岸线资源的使用和管理,优化海岸线的开发利用和保护,促进海洋经济和资源环境的可持续发展,文章在概述海岸线退出机制的内涵及其研究和实践进展的基础上,分析该机制的建立和完善。研究表明:我国目前尚未形成系统和综合的海岸线退出机制,主要在法律、制度、经济和社会4个方面面临困境;应坚持绿色发展等4项原则,针对擅自改变海岸线用途等6种情形,分别采用强制退出、倒逼退出和协议退出3种模式,建立和实施海岸线退出机制;通过完善法律法规和制度体系、长效运作机制、海岸线资源再配置以及补偿措施,完善海岸线退出机制。

关键词:自然岸线;产业升级;海岸带;海洋综合管理;自然资源配置

中图分类号:X37;P748

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2019)02-0008-06

Establishment and Improvement of China's Coastline Withdrawal Mechanism

LI Yanping¹, DAI Jingwei^{1,2}, LIU Dahai¹, XU Siqi^{1,3}

(1. The First Institute of Oceanography, MNR, Qingdao 266061, China;

2. School of Economics, Ocean University of China, Qingdao 266100, China;

3. Law School, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Abstract: To strengthen the utilization and management of China's coastline resources, optimize their exploitation and protection, as well as promote sustainable development of marine economy, resources and environment, this paper outlined the connotation of coastline withdrawal mechanism and its research and application development. In addition, the establishment and improvement of coastline withdrawal mechanism was also analyzed. The research demonstrated that China's systematic and comprehensive coastlines withdrawal mechanism hadn't been established yet as a result of four main challenges in laws, regulations, economics and society. In order to establish and carry out the coastlines withdrawal mechanism, three withdrawal modes- "compulsory withdrawal", "forced withdrawal" and "withdrawal on agreement" should be adopted respectively in terms of 6 situations, e.g. unauthorized changes to shoreline use, and four principles were put forward to follow, such as green development, etc. The coastlines withdrawal mechanism should

收稿日期:2018-07-04;修订日期:2019-01-16

基金项目:海洋公益性行业科研专项经费项目(201505001、201405025)。

作者简介:李彦平,助理工程师,硕士,研究方向为海域综合管理

通信作者:刘大海,高级工程师,博士,研究方向为海洋规划和海洋政策

be improved through perfecting the law and regulations, long-term operation, reconfiguration of the coastline resources, as well as the compensation and resettlement measurements.

Key words: Natural coastline, Industry upgrading, Coastal zone, Integrated marine management, Natural resource reconfiguration

0 引言

海岸线是海洋和陆地的分界线,具有重要的生态功能和资源价值,海岸线及其毗邻海域和陆域是沿海地区海洋开发利用最集中的区域^[1]。我国海岸线资源正面临严峻挑战,主要体现为:①大量自然岸线被占用,尤其是大规模围填海项目多采用截弯取直和平行推进等方式,导致海岸线大幅缩短,自然岸线保有率降低,公众亲海空间被挤占,红树林和湿地等具有特殊生态价值的自然岸线遭到毁灭性破坏;②临港工业建设、城镇建设和海水养殖等项目密集布局,违法排污时有发生,近岸海域生态环境遭到严重破坏,且在短时间内难以自我修复;③海岸线的开发利用以资源主导型为主^[2],即高投入、高消耗和低效率的粗放开发利用模式,与海岸线资源日益稀缺和后备资源严重不足的现状形成鲜明反差。

近年来,我国逐渐重视海岸带地区经济社会和资源环境的协调可持续发展,《全国海洋经济发展“十三五”规划》提出的海洋经济发展的主要目标中仅有2个约束性目标,即近岸海域水质和大陆自然岸线保有率,均与海岸线密切相关;2017年《海岸线保护与利用管理办法》明确提出,至2020年全国自然岸线保有率不低于35%,着力构建科学合理的海岸线保护与利用格局,并将相关目标和任务分解落实到地方政府。在此背景下,解决当前海岸线开发利用和保护之间的矛盾成为沿海地区面临的新课题,其过程必然涉及产业转型升级、落后产能淘汰和海岸线恢复等一系列问题。因此,有必要从海岸线开发利用和保护全局的角度,通过建立和完善系统的海岸线退出机制,稳定和恢复自然岸线保有率,整治修复受损海岸线和重新配置优质海岸线,提高近岸海域生态环境质量,挖掘海岸线后备发展资源,优化海岸线开发利用格局,最终实现“水清、岸绿、滩净、湾美、物丰”的美丽海洋建设目标。

1 海岸线退出机制

1.1 内涵

海岸线退出是在遵守相关法律法规的前提下,通过实施激励或约束政策,引导和推动不符合海岸线保护与开发利用新理念和新要求的用海项目退出。

从产权的角度来看,海岸线退出有狭义和广义之分。狭义上的海岸线退出是海岸线使用者注销海域使用权,由海洋管理部门重新配置海岸线资源,即海域使用权人发生改变;广义上的海岸线退出还包括海岸线使用者按照新发展理念进行产业升级,改变高污染、高能耗和低效率的开发利用方式,即海域使用权人未发生改变。

从经济发展的角度来看,区域产业经济的转型升级需要淘汰落后产能,为发展先进产能腾出空间和资源。退出机制是先进产能替代落后产能过程中的重要环节,但退出机制不仅是简单的淘汰机制,更是新发展理念下的资源再配置机制。因此,海岸线退出机制不能孤立地发挥作用,而是应与准入机制、激励机制、约束机制和补偿机制等有机结合,共同作用于落后产能,最终推动区域产业的发展。

1.2 研究进展

目前国内外关于空间资源退出机制的研究主要集中在土地退出领域,包括其成因、指标评价体系、运作模式和管理措施等方面,为建立海岸线退出机制提供宝贵经验。例如:综合考虑意大利Catania地区的城市环境和规划等因素,根据城市土地退出与改造开发利用的损益比,表明土地退出的利益扩大效应将带动地区经济发展^[3];在西欧老工业基地工业用地退出并改造为旅游或文化娱乐用地的过程中,针对不同利益集团的博弈,从多个维度提出不同的退出和改造选择^[4];通过分析多地农村的宅基地退出机制,表明政府财政投入是影响宅基地退

出的主导因素,农民的就业模式和土地依赖度以及农村发展特色是微观因素^[5];通过分析上海市“功能置换”的工业用地退出机制,总结“政府引导、市场促进、社会支持”的经验以及在重经济、轻生态和制度缺失等方面的不足^[6];针对商丘市农村宅基地的空闲问题,提出“迁村并点”“村企合一”“原址改造”“整村搬迁”和“中心社区”等退出模式,并从资金保障、补偿标准完善、产权关系明晰和土地复垦等角度完善宅基地退出机制^[7]。

英国的海岸线退出机制研究是热点领域。随着“二战”后英国的相对衰落和近几十年来其去工业化进程的加快,重新规划和振兴较发达的沿海地区成为其社会发展研究的重要课题。其中,海岸线退出机制研究主要集中在沿海城镇、渔村和港口等的退出以及改造或重建,运作模式主要包括政府主导、公司注资规划引导和社会组织捐款,具体方案也趋于多样化。例如:传统渔业转型休闲渔业,将富有特色的历史建筑改造为旅游区,对传统旅游区进行多功能和现代化改造,将大型造船厂重建为博物馆或居民区甚至大学校园等^[8-9]。

我国对于海岸线退出机制的直接研究很少。王诺等^[10]总结港口退出机制的运作模式,并以海岸线与城市的协调发展程度为依据,定量研究退出机制的具体实施条件;徐晓明^[11]以行政许可的后续监管为视角,阐述守法倒逼机制和高效利用协议退出机制在行政法领域的合法性和合理性。

1.3 实践进展

自20世纪50年代末开始,发达国家逐渐面临城市更新的问题,在旧工业区改建的过程中深入实践退出机制。其中的著名案例之一为美国波士顿罗尔码头改建项目:由于旧码头限制城市土地的开发利用,由政府和企业合作,将旧码头的仓库区退出并改建,形成住宅、办公楼、公园、集市和娱乐设施的集合体;重视新建项目与整体城市环境的协调性及其混合功能,并以优惠税率鼓励开发商提供开放的城市公共空间^[12]。其他著名案例包括巴尔的摩内港区码头和日本横滨大阪滨水区等改造项目^[13]。此外,发达国家积极探索建立海岸带建设退缩线制度,即根据海岸带的特征,划定禁止一切或

部分开发利用活动的区域分界线^[14],欧洲和大洋洲的部分国家以及美国大部分的沿海地区和大湖区都已实施相关制度^[15]。

目前我国沿海地区已开展大量海岸线退出实践,但尚未形成系统和综合的制度体系。2017年《江苏省港口岸线管理办法》建立港口岸线使用和退出机制,将不符合所在地港口岸线开发利用监管指标的码头整合退出;山东省日照港北区港口岸线退岸还海整治修复工程是国内首例港口岸线退还生态岸线的建设项目。此外,各沿海地区积极引导不符合海岸线使用规划或破坏海洋生态环境的滩涂养殖退出,通过协议补偿、鼓励深水网箱和工厂化养殖以及帮扶渔民转产转业等配套措施,保障海岸线退出工作的有序开展,并取得一定成效。

2 海岸线退出的现实困境

2.1 法律困境

我国现有法律法规对海岸线退出仅以原则性规定分散在《中华人民共和国海域使用管理法》或地方海域使用管理条例中,且主要针对改变用途和闲置的情形。沿海地区针对滩涂养殖和采砂等的专项治理方案较为完善,但法律地位较低、强制力较弱和适用范围较小。海岸线退出机制缺少法律依据和保障。

2.2 制度困境

海岸线退出机制不能孤立存在并发挥作用,而应与其他制度共同构成制度体系,引导海岸线开发利用向集约节约和绿色高效转变。一方面,海岸线管理缺少约束机制,重前置审批、轻后续监管,导致海岸线开发利用难以达到预期目标,闲置、低效和污染等问题未得到有效解决^[16];另一方面,随着海域和海岸线等自然资源的资产属性日益凸显,海岸线退出缺少激励措施,海岸线使用者退出的积极性不高,海域使用权难以有效流转。

2.3 经济困境

沿海地区面临经济发展与环境保护的矛盾。一些高污染和高能耗项目可能是当地重点产业或重要税收来源,地方政府往往“重经济发展、轻环境保护”,海岸线退出机制难以发挥作用。

此外,海岸线使用者也面临经济利益与产业升

级的矛盾。海岸线使用者通过开发利用海岸线获得经济利益,同时带来高污染和高能耗等负外部性问题,现实中这些问题往往由全社会共同承担。在牺牲自身经济利益的情况下,海岸线使用者往往不会主动退出并进行产业升级。

2.4 社会困境

高污染和高能耗的建设项目在解决就业方面发挥一定作用,在保障措施未到位的情况下,海岸线退出可能会造成大量企业员工或渔民失业,成为地方政府的新难题,甚至对社会稳定造成威胁。因此,对于地方政府和海岸线使用者来讲,选择海岸线退出将意味着承担更多的风险和压力。

3 建立海岸线退出机制的思路

3.1 原则

海岸线退出的最终目的是实现自然岸线保有率目标,构建科学合理的海岸线开发利用格局,应坚持 4 项原则。

(1)坚持绿色发展,改善生态环境。海岸线开发利用应遵循自然规律,将海洋环境承载力作为沿海地区经济社会发展的根本依据;坚决摒弃破坏海洋生态环境和盲目占用海岸线的发展模式,将自然岸线保有率作为海岸线开发利用和保护硬性约束,因地制宜开展海岸线整治修复,为公众创造更多的亲海空间。

(2)优化资源配置,提升开发利用效率。坚持海岸线集约节约和综合高效开发利用,对不符合要求的用海项目,采取多元化方式促使其退出或转型升级。

(3)淘汰落后产能,推动产业升级。转变海岸线开发利用方式,依法倒逼落后产能加快退出,引进和培育新兴产业,进一步优化海岸带地区的海洋产业结构,推进新旧动能转换。

(4)保障海岸线所有者和使用者的合法权益。既要保障国家作为海岸线所有权人的利益,符合相关经济发展规划和国土空间规划的要求;又要保障海岸线使用权人的利益,在必要时给予合理的退出补偿。

3.2 类型

根据上述退出原则,结合我国沿海地区海岸线

开发利用和保护的实际情况和需求,6 种情形应纳入海岸线退出机制。①擅自改变由海岸线邻近海域和陆域功能确定^[17]的海岸线用途;②海岸线使用者依法取得海域使用权后,超过规定期限仍未建设,造成海岸线闲置;③破坏海岸线及其邻近海域的海洋生态环境,不满足其所在海洋功能区的环保要求,具体包括海水质量、海洋沉积物质量和海洋生物质量 3 项指标;④海岸线开发利用的布局散乱和方式粗放,海岸线及其邻近海域利用率低;⑤在海岸线开发利用的过程中投入大量社会资源,但产出却未达到相应标准,单位长度海岸线投入产出效益低;⑥因规划或政策调整,海岸线现有开发利用方式不符合新的用途管制要求。

3.3 模式

3.3.1 强制退出

强制退出即依据相关法律法规,无偿收回海岸线使用者的海域使用权。①对于擅自改变海岸线用途且拒不改正的项目,《中华人民共和国海域使用管理法》规定,违法擅自改变海域用途且拒不改正的,由颁发海域使用权证书的人民政府注销海域使用权证书,收回海域使用权;②对于闲置项目,福建省、河北省和天津市等已出台地方性法规,取得海域使用权但未在规定时间内开发利用的,由颁发海域使用权证书的人民政府注销海域使用权证书,无偿收回海域使用权。

3.3.2 倒逼退出

倒逼退出即在符合法律法规和市场经济规律的前提下,为实现海岸线资源的合理配置,采用差别化征收海域使用金、调整水电价格、调节税收和严厉处罚违法违规行为等方式,通过外部压力影响海岸线使用者,迫使其改进海岸线开发利用方式或主动退出。该模式需要政府完善海岸线管理的配套政策和措施,采取激励和约束的双重机制,通过引导企业转型升级或淘汰落后产能,实现海岸线资源的优化配置。①对于利用率和投入产出效益低的项目,从财政、税收和信贷等方面进行激励或约束;②对于污染项目,依法加大对排污的监督和处罚力度;③对于闲置项目,收取闲置费用,且闲置时间越长费用越高。

3.3.3 协议退出

协议退出即相关管理部门主动与海岸线使用者沟通,阐述海岸线退出的理由和政策,劝说其改进海岸线开发利用方式,或通过合理补偿或海岸线置换等使其退出。①对于因规划或政策调整不符合用途管制要求的项目,在退出协议达成后,可根据新的用途管制要求重新配置海岸线资源;②对于利用率和投入产出效益低以及闲置的项目,在退出协议达成后,可采用“招拍挂”的方式重新配置海岸线资源。

4 完善海岸线退出机制的建议

4.1 完善法律法规和制度体系

完善海岸线退出机制须坚持立法先行,明确海岸线退出机制的法律地位和法律效力以及违法行为的责任认定和处罚办法,保证海岸线退出机制的严肃性。此外,完善相关配套制度:①在科学评价海岸带地区资源环境承载力和开发利用适宜性的基础上,编制海岸带保护与开发利用规划,明确海岸线的用途及其开发利用和保护的要求和条件,指导海岸线资源的优化配置;②探索建立海岸线价值评估和有偿使用制度,为海岸线退出过程中的合理补偿和市场化运作提供依据;③制定具体办法,明确海岸线退出的条件、程序、补偿和保障措施以及相应法律责任等,保证海岸线退出过程的合法合规和公平公正。

4.2 完善长效运作机制

海岸线退出机制是优化海岸线开发利用和保护格局的重要调节机制,伴随沿海地区海洋经济发展的全过程,完善长效运作机制尤为必要。充分发挥政府、企业、市场和社会等利益相关者的优势和作用,坚持政府引导、市场推进、企业改造和社会参与。其中,政府是海岸线资源的管理者和相关制度的设计者,应通过宏观调控引导不符合新发展理念的项目进行产业升级或退出;市场发挥价格调节、供求调节和竞争调节等作用,吸引资金雄厚、技术先进和管理规范的企业参与海岸线资源的再配置,及时淘汰落后产能,实现海洋产业新旧动能转换;企业加大自主改造和转型升级力度,提高海岸线开发利用的综合效益;社会组织、媒体和公众是制度

的监督者和参与者,为促进海岸线资源的可持续发展提供资金和民意支持。

4.3 完善海岸线资源再配置

海岸线资源再配置是根据海洋开发利用规划和用途管制等要求,对退出海岸线进行重新配置的过程,是海岸线退出后的关键任务。海岸线资源再配置要坚持陆海统筹,深化“多规合一”,强化用途管制,从发展全局考虑,不能局限于某一岸段。①对严重污染、景观破坏和功能受损的岸段进行整治修复,提升海岸线的生态功能和资源价值;②对不能实现自然岸线保有率目标的地区加大整治修复力度,将整治修复后具有自然岸线形态特征和生态功能的海岸线纳入自然岸线;③根据相关政策和规划调整产业布局,积极引进符合新发展理念的海岸线开发利用项目,并严格执行《建设项目用海面积控制指标》等技术标准,切实改进海岸线开发利用方式,优化海岸线开发利用格局;④充分发挥市场在退出海岸线管理和再配置中的基础性作用,促进生产要素自由流动,提高资源配置效率。

4.4 完善补偿措施

实施补偿措施是保障海岸线使用者权益的关键,也是保证海岸线退出过程顺利完成的前提。对协议退出的项目,根据项目类型、用海主体和海岸线开发利用实际制定差别化补偿方案,从明确范围、统一标准和多元化筹措资金 3 个方面完善补偿机制。①明确补偿范围,至少包括海域使用权补偿和附属设施补偿 2 个部分,还要根据受影响人员生存和发展的实际需要制定扶持或安置措施;②统一海岸线价值评估和补偿标准,逐步形成反映海岸线资产价值、区域级差和供求关系的价格体系;③多方筹措补偿资金,重点加大对生态功能显著和受损严重海岸线退出的财政支持力度。

以滩涂养殖海岸线的退出为例,应制定统一标准,对海域使用权、养殖设施和养殖产品等进行补偿;考虑渔民生产和生活实际,帮扶转产转业,或引导发展深水网箱养殖和工厂化养殖等现代化养殖方式。

5 结语

在海岸线退出管理中,由于各沿海地区经济发

展程度不一,产业模式和海岸线开发利用方式各有特色,面临的问题错综复杂。因此,地方政府应结合当地海岸线资源禀赋、海洋规划、用途管制和可持续发展目标,完善法规和配套制度,科学制定海岸线退出方案,做好海岸线退出前后的政策衔接工作,保障退出过程的公平、公正和合理。可先行海岸线退出试点,循序渐进,形成可复制和可推广的经验,并逐步推向整个地区,推动沿海地区经济和资源的可持续发展。

参考文献

[1] 潘新春,杨亮.实行海岸线分类保护 维护海岸带生态功能:《海岸线保护与利用管理办法》解读[J].海洋开发与管理,2017,34(6):3—6.

[2] 侯西勇,刘静,宋洋,等.中国大陆海岸线开发利用的生态环境影响与政策建议[J].中国科学院院刊,2016,31(10):1143—1150.

[3] LA-ROSA D, RICCARDO P, BARBAROSSA L, et al. Assessing spatial benefits of urban regeneration programs in a highly vulnerable urban context: a case study in Catania, Italy [J].Landscape and Urban Planning,2017,157:180—192.

[4] HUDSON R. Institutional change, cultural transformation and economic regeneration: myths and realities from Europe's old industrial regions[M].Globalization, Institutions and Regional Development in Europe,1994.

[5] 张秀智,丁锐.经济欠发达与偏远农村地区宅基地退出机制分

析:案例研究[J].中国农村观察,2009(6):23—30,94—95.

[6] 张盼盼,王美飞,何丹.中心城区工业用地退出路径与机制:以上海为例[J].城市观察,2014(6):88—96.

[7] 张世全,彭显文,冯长春,等.商丘市构建农村宅基地退出机制探讨[J].地域研究与开发,2012,31(2):82—85.

[8] HERITAGE E. Regeneration in historic coastal towns [M]. London: English Heritage,2007.

[9] WALTON J K, BROWNE P. Coastal regeneration in English resorts 2010 [M].Lincoln: Coastal Communities Alliance,2010.

[10] 王诺,汪玲,佟士祺.简析我国港口退出机制[J].水运工程,2008(7):50—54.

[11] 徐晓明.闲置海域无偿收回法律问题研究[J].山西大学学报(哲学社会科学版),2013,36(6):113—119.

[12] 张庭伟,冯晖,彭治权.城市滨水区设计与开发[M].上海:同济大学出版社,2002.

[13] 刘春.基于码头文化视角的汉口滨江区开发研究[J].现代商贸工业,2010,22(23):152—154.

[14] CAMBERS G. Planning for coastline change: coastal development setback guidelines in Nevis[R].Paris: UNESCO,1998.

[15] VAN R L. On the use of setback lines for coastal protection in Europe and the Mediterranean: practice, problems and perspectives [EB/OL].(2010—03—12)[2018—06—05].<http://www.conscience-eu.net/documents/deliverable12-setback-lines.pdf>.

[16] 人民网.揭海南闲置土地内幕:圈地 20 年不开发升值 60 倍 [EB/OL].(2014—04—26)[2018—06—05].<http://house.people.com.cn/n/2014/0426/c164220-24946131.html>.

[17] 索安宁,曹可,马红伟,等.海岸线分类体系探讨[J].地理科学,2015,35(7):933—937.