

海域资源市场化配置监督机制探讨

——以漳州为例

陈凤桂, 余兴光, 张继伟, 王金坑

(国家海洋局第三海洋研究所 厦门 361005)

摘 要: 海域资源市场化配置有利于把有限的、稀缺的海域资源配置到最需要的地方, 从而使资源得到最有效的利用。文章基于漳州市海域资源市场化配置工作的经验与问题, 探讨海域资源市场化配置监督机制建设, 提出从设立统一的招标拍卖行政监管机构、建立统一的海域资源市场交易平台、加大市场化配置公开化信息公示力度以及强化社会监督等方面入手, 完善海域资源市场化配置监督机制。

关 键 词: 海域资源; 配置; 市场化; 监督机制

海域是一种与陆地资源相对应的自然资源, 其海面、水体、海床和底土, 都蕴藏有不同种类对人类有使用价值的物质、能量和空间资源, 如海面有旅游、港口资源, 水体中有生物、海水资源, 海床和底土有矿产资源等^[1]。《中华人民共和国海域使用管理法》规定, 海域属于国家所有, 国务院代表国家行使海域使用权; 单位和个人使用海域, 必须依法取得海域使用权; 取得海域使用权的方式有申请、招标或者拍卖等方式。海域配置市场化, 是指借鉴市场配置资源的方式, 在政府宏观调控下, 依据法律法规, 经过科学合理程序, 运用价格调节的手段, 通过合法的市场竞争方式来配置海域资源的行为^[2]。

漳州市位于福建省南端, 海岸线长 682 km, 占福建省的 20.5%, 拥有厦门湾 (南岸)、东山湾、诏安湾、浮头湾和佛昙湾等 20 多个天然港湾, 全部海域 1.86 万 km², 是典型的海洋资源大市。近年来, 漳州市紧紧围绕经济发展的需要, 为实现社会效益和经济效益的最优化, 积极探索适合科学、合理、公平的海域资源市场化配置方法, 取得了一定的成效, 也碰到了一些问题, 值得探讨。

1 漳州市海域资源市场化配置工作现状与经验

1.1 漳州市海域资源市场化配置工作现状

近年来, 漳州市海域市场化配置工作稳步

推进, 至 2013 年 6 月 30 日, 共实施海域资源市场化配置 628 宗 7 303 hm², 其中一级市场 55 宗 4 517 hm², 二级市场 573 宗 2 786 hm²。在公共资源市场化配置的实践中, 尽管各地创造了多种多样的具体方式方法, 但招标投标无疑最具典型意义, 因为它们是市场经济中的主要的竞争性交易方式, 在市场化配置公共资源的各种方式方法中占据绝对重要的地位^[3]。诏安县一级市场海域资源配置 13 宗, 出让海域使用面积 1 651.7 hm², 同时督查规范镇、村集体管理的养殖用海二级市场化配置 535 宗。东山县 2009 年以来通过拍卖出让、挂牌出让、招投标等方式共配置海域使用权 43 宗。

1.2 漳州市海域资源市场化配置的经验

1.2.1 开展海域使用普查

依据海洋功能区划, 从开展海域使用调查清理、建立基本台账入手, 先后组织开展海域使用情况普查, 摸清全市可利用海域、已利用海域、可配置海域、已配置海域的基本情况, 以县为单位, 建立海域资源市场化配置工作台账。截至 2013 年 6 月 30 日, 漳州市所辖海域范围内国家、省、市、县四级共确权发证用海项目 3 263 宗, 确权面积 2 153 hm², 确权率 97.69%, 其中养殖用海 2 899 宗, 面积 1 672.6 hm²。

1.2.2 试点探索

2007 年, 着手海域资源市场化配置探索,

借鉴土地招投标的做法，以诏安县为试点县，摸索适合海域使用权招投标的办法。诏安县运用这套办法成功对 5 宗养殖用海 1 467 hm² 海域权进行公开招投标，成为全省首例养殖用海市场化配置的成功范例。

1.2.3 总结经验，深化推进

对诏安县海域资源市场化配置工作进行总结分析的基础上，专门出台《漳州市开展海域资源市场化配置工作的实施意见》，在全市推广海域资源市场化配置工作。2012 年，全市海域资源市场化配置 22 宗，1 822 hm²。2013 年 3 月，出台《关于深化拓展海域资源市场化配置工作的意见》等指导性文件，深化拓展海域资源市场化配置工作。在配置方式上，除了诏安县开展的招投标方式以外，云霄、漳浦等县采取了挂牌出让方式；东山县运用公开拍卖形式，9 宗渔业用海通过拍卖增值 183%。在配置海域用海类型上，从单一的养殖用海项目拓展到旅游用海、海域采砂临时用海等非渔业用海项目。

2 海域资源市场化配置存在的主要问题

海域资源市场化配置的核心是如何把有限的、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，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防治腐败的有效途径。在推进公共资源配置市场化的同时，应注重相应的监督体制建设。如果没有有效的监督制约机制，依旧可能出现对资源的无序掠夺性开发、破坏环境以及公共资源开发利用中的腐败等现象。漳州市在推进海域资源市场化过程中，取得了一定的成效，也碰到了一些问题。

2.1 行政监督问题

目前海域资源的招标投标活动的监管由海洋行政管理部门负责，出现监督人与招标人同体的现象。行业利益的一致性，往往使得同体监督不力。因此，应该进一步理顺招投标行政监督体制，保证监督者和被监督者不形成利益共同体。同时，仅由各招投标行政监督部门进

行检查监督的力度是不够的，还应设立统一监管机关开展执法监督^[3]。

2.2 交易平台问题

海域资源作为公共资源的一种，市场化交易平台应纳入公共资源交易中心进行交易，以利于实施监督，构建完善的监督体系框架。目前漳州市设立了市一级的海域使用权交易中心，挂靠市国有资产产权（物权）交易中心，沿海各县也根据实际分别设立相应的交易平台和专门机构。而对于二级市场还缺乏有效的交易平台监管。

2.3 信息公开问题

在公共资源招标投标过程中政府、市场参与主体和社会公众之间如果信息不对称，容易滋生不平衡的利益格局。海域资源的招拍挂公告大多数发布在当地的媒体上，公开化的程度远远不能满足市场的需求，直接影响了投资者对海域资源市场的准确判断和参与竞争，同时也不利于政府掌握市场状态，引导投资方向，调控海域资源市场。同时参与竞争人员过少，容易形成不正当联合体，恶意串标，集体压价，市场价值难以最大化^[4]。

2.4 社会监督问题

社会监督是权力监督制约机制中不可或缺的重要组成部分，是我国反腐倡廉、防治权力滥用的可靠保证。目前的海域资源招标投标过程中，存在社会监督主动性弱，政府行为透明度低，监督力度和深度不够，监督机制不完善等问题。

3 海域资源市场化配置监督机制

3.1 设立统一的招标投标行政监管机构

行政监管是目前公共资源招标投标监管的主要方式。为解决目前我国招标投标存在的多头监管等突出问题并顺应政府监管的发展潮流，应设立统一的招标投标行政监管机构。组建的招标投标监管机构应体现专业性和独立性，对公共资源一切市场化配置方式都纳入统一监管。

3.2 建立统一的海域资源市场交易平台

在大力推进海域使用权一级市场建设的同

时，积极培育和规范二级市场，完善市场交易规则，细化和规范交易机构的运作程序，严格界定转让行为，推动海域使用权人以出售、作价出资、合作、重组等方式进入二级流转市场公开交易，逐步建立起能够反映资源稀缺程度、市场供求的海域使用权的价格形成机制。

3.3 加大市场化配置公开化信息公示力度

信息披露不充分，容易造成招拍挂竞买不充分，给国有资产带来不必要的损失；也容易使投资者选择受限。对此，要完善海域资源的信息发布和披露制度：一是公告时间要尽量早，可实行預告，让有竞买意向的投资者有充足的准备时间，准备资金；二是公告时间必须达到规定期限，尽可能地增加竞买对象；三是加大海域资源招拍挂出让前后的宣传与推介工作力度，把拟出让海域资源进行全面宣传报道，使竞买者有全面、系统的了解^[4]。

3.4 强化社会监督

对海域资源招标采购构筑全方位多层次的立体监督网，积极拓展以舆论监督和人民群众监督为主的社会监督，利用新闻媒介，以公告、新闻发布会、现场报道等形式广泛宣传，将海域资源招标采购置于阳光下，达到监管目的，并与行政监管机关相配合，建立公共资源招标采购公示制度，保障公众的知情权和监督权，积极接受群众和舆论监督。

4 结束语

实现海域资源市场化配置，有利于把有限

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，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。在推进海域资源配置市场化的同时，应注重相应的监督机制建设。目前的监督机制主要存在：行政监督、交易平台、信息公开、社会监督等问题，因此，完善海域资源市场化配置监督机制，应从设立统一的招标采购行政监管机构、建立统一的海域资源市场交易平台、加大市场化配置公开化信息公示力度以及强化社会监督等方面入手，体现海域资源市场化配置的公开、公平、公正，从而促进海域资源的集约节约利用。

参考文献

[1] 李亚楠,苗丽娟. 海域资源性资产价值评估初探[J]. 海洋环境科学,2009,28(6):768—770.

[2] 周承. 海域配置市场化:实践、问题与对策:基于江苏如东县海域招拍挂的实例分析[J]. 广东海洋大学学报,2010,30(5):10—13.

[3] 侯水平,周中举. 构建我国公共资源市场化配置监管体制[J]. 西南民族大学学报:人文社科版,2007(4):136—140.

[4] 谢大武. 浅谈土地资源市场化配置问题[J]. 浙江国土资源,2009(2):44—46.