

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.04.008

徐敬俊:“海域空间自然资源的立体分布特征与其资产化管理路径探索”,《太平洋学报》,2019 年第 4 期,第 91-104 页。

XU Jingjun, “The Multi-dimensional Distribution Characteristic of Marine Space Natural Resources and Approaches to Capitalized Management”, *Pacific Journal*, Vol. 27, No. 4, 2019, pp.91-104.

海域空间自然资源的立体分布特征 与其资产化管理路径探索

徐敬俊¹

(1.中国海洋大学,山东 青岛 266100)

摘要: 海域资源,是以自然物质为基础,同时包含了一定的人和人之之间的关系,并且随着社会的演进,海域资源本身和包含在其中的社会关系都在不断发生变化。海域不但是一个水平方向的面积,而且还有一个垂直方向包含内容的问题,即海域空间自然资源具有立体分布特征。当前中国对海域资源的管理仍然局限于平面管理水平,应该根据海域资源的立体分布特征和用海需求,对海域空间资源进行立体化分层,每层都可以作为单一的资源进行独立开发并进行资产化管理。海域空间自然资源作为山水林田湖草生命共同体的重要组成部分,是海洋生态文明建设的重要内容。通过对政府资产的定义把握、属性特征的认识,界定海域空间自然资源资产的概念,构建海域空间自然资源资产化管理体系及其实施方案,以期为国家对海域空间自然资源资产化管理和海域生态文明建设提供可借鉴的分析平台。

关键词: 海域空间资源;自然资源;立体特征;资产化管理

中图分类号:X24

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2019)04-0091-14

中国除了约 960 万平方千米的陆域面积,还有 300 多万平方千米的海域面积,自然资源丰富且类型多样。所谓自然资源,是指天然形成的、具有效用价值、可供人类生产生活使用的基础性物质资料;从实用和管理的角度看,土地、水、矿产、森林、草原、海域等都是自然资源。^①

当前,健全国家自然资源资产管理体制是

健全自然资源资产产权制度的一项重大改革。中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》以及中央全面深化改革领导小组第三十次会议制定的《关于健全国家自然资源资产管理体制试点方案》,确定了自然资源资产管理总的思路是按照所有者和管理者分开以及一件事由一个部门管理的原则,落实全民所有自然资源资产所有权,建立

收稿日期:2018-08-30;修订日期:2019-03-04。

基金项目:本文系国家社科基金项目“海洋碳汇渔业绿色发展的外溢效应评价方法与补偿”(18BGL009)的阶段性研究成果。

作者简介:徐敬俊(1970—),男,山东青岛人,中国海洋大学管理学院副教授,硕士生导师,博士,主要研究方向:海洋经济与管理、渔业经济与管理。

*感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见,文中错漏由笔者负责。

① 刘欣:“实施自然资源资产管理改革的探讨与对策”,《中国国土资源经济》,2018 年第 5 期,第 13-22 页。

统一行使全民所有自然资源资产所有权人职责的体制。十九大报告提出了“设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构”,“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责”。2018年4月10日中华人民共和国自然资源部(以下简称自然资源部)挂牌,自然资源部的组建就是为统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一调查和确权登记,建立自然资源有偿使用制度,对自然资源开发利用和保护进行监管。

习近平在“关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明”中特别指出,“国家对全民所有自然资源资产行使所有权并进行管理和国家对国土范围内自然资源行使监管权是不同的,前者是所有权人意义上的权利,后者是管理者意义上的权力”;因此,“需要完善自然资源监管体制,统一行使所有国土空间用途管制职责,使国有自然资源资产所有权人和国家自然资源管理者相互独立、相互配合、相互监督”;中央全面深化改革领导小组第三十次会议指出,要在“整合设置国有自然资源资产管理机构等方面积极探索尝试,形成可复制可推广的管理模式”。海域空间资源作为“山水林田湖草”生命共同体的重要组成部分,是海洋生态文明建设的重要内容,对其资产化管理研究,可为国家自然资源管理和推进生态文明建设提供可借鉴的推广模式。

一、海域空间自然资源

从广泛的经济学意义上来看,资源包括土地、资本、劳动和企业家才能四大类。经济学家将一切自然的东西(自然资源)称为土地,正如美国经济学家伊利与莫尔豪斯(R.T.Ely & E.W. Morehouse)所说,“经济学家所使用的土地这个词所指的是自然的各种力量,或自然资源”^①;威廉·配第(William Petty)在其1662年出版的《赋税论》中对于土地的重要性作了如下描述:“我们认为,土地为财富之母”^②;经济学的集大成者马歇尔(A.Marshall)^③认为“土地是指大自然为了帮助人类,在陆地、海上、空气、光和热各

方面赠与的物质和力量”;马克思也曾经指出,经济学上所说的土地包括了覆盖在地球表面的水,地球表面的水是土地的附着物,“只要水流等等有一个所有者,是土地的附属物,我们也把它作为土地来理解”^④。上述经典论述表明,经济学意义上讲的土地(自然资源)包括海域,或者说海域从经济学意义上讲是土地(自然资源)的一个子集,应当包括在土地(自然资源)范畴之列。

1.1 海域空间自然资源的界定

一般来说,海域是海洋的一个特定部分,但究竟属于海洋的哪一部分,其范畴的界定并不统一,在不同语境、学科等条件下,人们的理解也存在较大差异。《中华人民共和国海域使用管理法》第一章第二条对于海域的定义是,“海域是指中华人民共和国内水、领海的水面、水体、海床和底土”^⑤。简而言之,海域是一国所管辖的海洋国土在一定平面上的高度和深度范围内的水体、矿藏、水文、大气和生物等要素构成的自然综合体。由此可见,海域不仅仅是一个国家所管辖的内水及领海水面横向的表面积,而且还有从水面到底土纵向包含内容的问题。也就是说,海域资源是以海洋水面为基础而上下拓展延伸形成的一个立体垂直空间资源,包括了从水面上(一定范围内的)的空间直到海床乃至其底土的物质层面的空间资源,也包括了生活于其中的海洋动植物群体的生物层面的空间资源,还包括了蕴藏其中的波浪能、潮汐能、风能等各种能源层面的空间资源,以及关系到人类从事与海洋相联系的各种生产、生活活

① [美]伊利、[美]莫尔豪斯著,滕维藻译:《土地经济学原理》,商务印书馆,1982年版,第19页。

② [英]威廉·配第著,陈理予译:《配第经济著作选集》中《赋税论》,商务印书馆,1981年版,第66页。

③ [英]马歇尔著,朱志泰译:《经济学原理》(上卷),商务印书馆,1964年版,第157页。

④ [德]马克思著,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译:《马克思恩格斯全集》第25卷(下),人民出版社,1974年版,第695页。

⑤ “中华人民共和国海域使用管理法”,中华人民共和国自然资源部网站,2014年12月23日,http://gc.mnr.gov.cn/201806/t20180615_1796876.html。

动的生态层面的空间资源。

作为一国管辖范围内领海的海域,往往经过了沿海人们千百年来的长期开发甚至是改造,投入了大量的人类劳动并且形成了凝结于其中的各种正面及反面成果,因此,现实中的海域不仅是一个单纯的自然资源综合体,而是一个综合了人类各种活动成果的自然—经济资源的综合体。

但无论是作为一个自然综合体,还是作为一个自然—经济综合体,海域资源都应该理解为一种立体的空间资源。《中华人民共和国海域使用管理法》对海域的定义实际上已经将海域自然资源看作是一种三维多层次的立体空间自然资源(图1)。

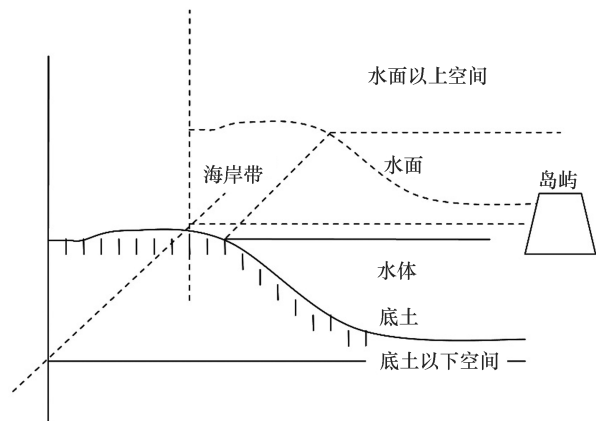


图1 海域空间自然资源三维多层次模型

根据上述分析,本文将海域空间自然资源定义为一国管辖范围内的海域水体资源、承载水体的底土资源、水面以上(一定范围内的)空间资源、水体本身所蕴含的化学资源以及底土所埋藏的矿产资源、生活于水体之中的以及水面以上空间的生物资源、蕴藏于水体中的能源资源、海岸带及其自然附着物、岛礁等一系列有利用价值的空间资源,是沿海国家和地区社会经济赖以生存和发展的重要载体。海域资源分布的立体空间,不但包括特定范围内的连续海水水体空间,还包括覆于水体以上一定范围内的大气圈空间、盖于水体之下的底土及底土之下的空间等部分,即在二维平面上它表现为连续水体及承载水体而延伸的底土的表面积,在

垂直方向上表现为有一定高度的水体上方(一定范围内的)空间、一定深度的水体空间和水体之下的底土埋藏空间。需要特别说明的是,海域空间自然资源,是以自然物质为基础(横向的面积内容和纵向的空间内容),同时包含了一定的人和人之之间的关系,并且随着社会的演进,海域的物质本身和包含在其中的社会关系都在不断发生变化。因此,在理解海域空间自然资源时,既要把自然物的海域和社会经济关系的海域结合起来,也要把某一时间的静态海域与随着时间演化的动态海域结合起来。

1.2 海域空间自然资源的立体分布特征及其开发利用

海域资源作为立体分层的空间资源(如图1所示),根据对不同类型海域资源的利用需求,海域空间的每层都可以作为单一的资源进行独立开发,随着人们对海域资源的认识从二维平面扩展到三维空间,对立体化使用海域空间资源的现实需求不断加大,不同的用海类型和用海方式对海域空间占用的立体化现象越来越明显^①。

(1) 海域空间自然资源的立体分布特征

海域空间自然资源的立体分布特征既有海域空间自然资源的立体分布的自有特征,也有在开发利用过程中引致的特征。其自有特征主要表现为海域空间资源立体分布的整体性和有条件的永久性特征、空间位置的固定性和部分资源的流动性特征、数量的有限性与功能的多样性特征、自然分层性与层叠交叉性特征、质量的差异性与不均衡特征等五个方面。其引致特征包括开发的互利性和冲突性特征、产权界定的三维性和复杂性特征两个方面。

①海域空间自然资源立体分布具有空间的整体性和有条件的永久性特征。海床、底土是海域水体的载体,水面是水体的外在表现,水体的贯通和流动形成了蕴含其中的各种资源,各种资源按照一定的相互依赖规律构成了完整的

① 徐敬俊,韩立民:“‘海洋经济’基本概念解析”,《太平洋学报》,2007年第11期,第81-82页。

海域空间资源系统,它们相互作用、相互依存、相互制约,不同的资源具有各自的优势,但也不能相互脱离而单独存在,其中任一资源的变化,都会影响到整个海域空间资源系统的正常运转。这一特征为合理利用海域空间资源和海洋生态文明建设提出了客观要求和可能,要求人类在海域开发利用过程中不但要考虑“联合利益”,而且还要考虑“代际利益”。

②海域空间资源立体分布具有空间位置的固定性和部分资源的流动性特征。在漫长的地球演变过程中,尽管有过“沧海桑田”的变迁,但在一定时期内,海域空间位置是固定不变的,也不能移动,每一区块的海域都有特定的三维空间,这一特性决定了人们只能“因海制宜”地利用海域资源;但是海域水体是贯通的,海域水体中的资源除了底土的矿产、油气、岛礁等少数资源外,生活在水体中的鱼类等生物资源等大都具有流动性特点,这又要求人们“能动”的利用海域资源。

③海域空间资源立体分布具有数量的有限性与功能的多样性特征。海洋面积占地球总面积的70%左右,由一国管辖的海域面积是由国际条约所决定,因此,海域资源二维平面的表面积数量是不变的;从纵向包含的资源内容来看,大多数空间资源的位置是固定的,蕴含其中的资源也是有限的,例如海岸带资源、底土空间资源、岛礁资源、海底矿产资源等,这就要求人们要节约、集约地利用有限的海域空间资源。海域空间资源具有多功能性是指同一区块的海域在立体空间的不同层面上拥有不同类型的资源,例如水体资源、海洋生物资源、非生物资源等,可以满足人类多重需要,如水体资源中的各种生物资源可以用以满足人类的生存需要,海水浴场和海岸带风光等旅游资源用以满足人们的生活需要,海水淡化、底土空间等用于人们的发展需要,化学资源、海洋能源以及矿产资源等满足人们的生产需要等。

④海域空间资源立体分布具有自然分层性和层叠交叉性的特征。海域空间所蕴含的各种资源分布于一个由水面以上(一定范围高度)空

间、水面、及水体、水体以下空间、海床和底土空间等所构成的立体空间之内。由于地质构造及自然条件的选择,各种资源形成了自上而下的自然分层特征,不同层面的资源按照一定的客观规律,相互依赖、相互制约、相互影响,任何一层面的资源不能脱离其他层面的资源而单独存在,亦即海域空间资源的自然分层并不能割裂其整体性。因此不同层面的海域空间资源又具有层叠交叉性。例如,就同一海域区块,其中包含的水体资源、化学资源、渔业资源、休闲旅游资源、港航资源、油气资源及矿产资源等都层叠交叉于这一区块,各种资源之间存在着历史的继承性和自然条件的相互依存性。这种层叠交叉性决定了同一区块的海域空间资源资产化的复杂性和海域空间资源开发管理的综合性、协调性与战略性。

⑤海域空间资源立体分布具有质量的差异性和不均衡性的特征。由于特定海域所处位置的固定性,地质、地貌、水文、光照、温度等的差异,造成了海域空间资源质量的自然差异性;海域空间资源无论在沿海域平面方向上还是在海域垂直方向上都呈现不均衡性分布。作为一种自然资源,海域空间资源产生于自然界,受地带性等自然因素的影响,一定存在着地域分布的不均衡性;即使是同一地带的海域空间资源,由于资源生态系统的动态运动和不断变化,空间资源组合也不一定保持不变。海域的生境变化、地质构造的不稳定性,都会影响到空间资源组合的变化。人为因素对海域自然属性的适宜性以及海域生态环境稳定性的改变,都会导致海域空间资源立体分布的不均衡性。比如矿产资源的无序开发、港口选址的不科学、深水航道的人为疏浚等,就可能严重改变海域的自然属性,破坏滩涂湿地等自然生态环境,引发不可逆的环境灾难。

⑥海域空间资源具有开发的互利性和冲突性特征。海域空间资源的自然分层性和层叠交叉性决定了各种资源开发过程中既存在互利性,也具有冲突性。只有通过科学合理的规划,海域空间资源才可能同时进行开发利用而互不

干扰,如水面及以上一定高度可以建设跨海大桥,水面和水体可以开辟海上航道以及海上观光旅游,海水水体可以用于水产品的增养殖以及潮汐能、波浪能等海洋能源的开发和化学资源的提取等,海床可以铺设各种通讯及运输管线或管道,底土向下一定空间可以开挖海底隧道或海底仓库,再向下可以开采各种矿产和油气等资源^①。但是,海域空间资源的多功能性又决定了其开发用途的差异性,不同层面的资源具有不同的经济价值,可以用于不同的目的。沿用上例,在同一海域区块的空间上:水面上空架设跨海大桥,水面进行海上观光旅游,水体进行海水养殖或海水淡化或化学物质的提取,底土开采油气资源和矿产资源或用作建设海底仓储空间或海底隧道等,由于同一区块的海域空间兼有了多种用途,这势必在同一时间段上造成同一区块海域空间资源开发的冲突性。更为重要的是,这种空间资源开发的冲突性可能会造成海域环境的恶化。例如海砂资源的开采在一定程度上会损害底栖海洋生物及其生境,生境的改变又会影响海水水体资源的质量,进一步影响到生物资源的生存和水产养殖活动以及旅游资源的利用。因此,海域空间资源开发利用,要综合考虑各类资源的需求情况,使层叠交叉性的海域资源开发符合国家的整体战略利益。

⑦海域空间资源立体分布具有产权界定的三维性及其复杂性特征。由于海域空间资源的立体分层分布,不同利益主体对海域空间资源的利用需求就会产生差异,这种差异就导致了只有通过相应的法律法规的界定,才能使不同利用主体形成对海域区块特定空间资源的占有、使用、收益和处分等权利的界限,这就是海域空间资源产权界定的三维性特征。海域空间资源三维多层产权意味着不同空间资源利用主体的用海活动仅限于某一层次,也就是说,同一区块的海域产权主体的个数不唯一,这样就会造成海域资源三维多层产权主体的多样性^②,这可能会导致海域空间自然资源资产化管理活动的复杂性。

(2) 海域空间自然资源的开发利用

当前,《海域使用分类体系》^③进行海域使用分类时采用海域使用类型体系和用海方式体系两种体系。其中,海域使用类型体系包括渔业用海、工业用海、交通运输用海、旅游娱乐用海、海底工程用海、排污倾倒用海、造地工程用海、特殊用海和其他用海等九种类型;用海方式体系包括填海造地、构筑物、围海、开放式和其他方式等五种类型。涵盖了纵向立体性、空间多层次用海的方方面面。

①海域空间自然资源利用类型具有水平和垂直层次的多样性。《海域使用分类体系》将海域类型在两种分类体系的基础上,细分为50个二级类,这些类型的空间资源在二维平面上包括了海岸带、领海水域、群岛水域、专属经济区、毗连区、大陆架、国际海底区域等;在垂直纵向维度上既包括了海域水面以上,也包括了水面、水体、海床、底土以及底土以下的空间。在所有用海中,渔业用海、交通运输用海、工业用海和填海造地用海在用海宗数和用海面积上所占比重较大,旅游娱乐用海、海底管线用海、排污倾倒用海、特殊用海和其他用海所占比例较小^④。

②海域空间自然资源利用具有综合协调的客观性。海域空间资源的多用途性往往导致资源利用在空间上产生各种矛盾和冲突,这些冲突的表现形式、产生原因和解决机制也往往各不相同,必须通过相应的综合性海洋空间规划来进行综合协调。海洋空间规划作为海洋发展政策在地理空间的表达,亟须在国家空间规划思路和要求下开展“多规合一”,加快海洋综合管理模式和管控政策的调整,以适应新时代海

① 翟伟康、王园君、张健:“我国海域空间立体开发及面临的管理问题探讨”,《海洋开发与管理》,2015年第9期,第25-27页。

② 王森、李蛟龙、江文斌:“海域资源三维多层产权研究”,《中国渔业经济》,2012年第3期,第63-69页。

③ “关于印发《海域使用分类体系》和《海籍调查规范》的通知(国海管字[2008]273号)”,中华人民共和国自然资源部网站,2008年5月20日, http://gc.mnr.gov.cn/201806/t20180614_1795677.html。

④ 翟伟康、张建辉:“全国海域使用现状分析及管理对策”,《资源科学》,2013年第2期,第405-411页。

洋经济高质量发展的要求^①。

③海域空间自然资源利用具有多目标的综合性。海域空间立体利用针对的是整个用海单元,而各用海主体对海域空间资源的分配与使用的目标是不同的^②,市场机制下的海域空间资源利用受经济利益驱动,往往造成海域空间资源的过度开发和海域环境的破坏。因此,在对海域空间资源进行立体分配与利用时,必须对各方面利益目标进行协调与平衡,不仅要考虑海域资源使用者的利益,还要关注海域生境的保护,同时还考虑到海域资源的其他相关者(尤其是区块海域当地居民)的利益诉求,强化资源资产化管理的目标,从整体角度和综合目标方面对海域空间资源的利用方式及空间利用结构进行全方位的调整。

④海域空间自然资源利用要通盘考虑国家战略与地方战略。十九大报告明确提出了“坚持陆海统筹,加快建设海洋强国”的要求,关心海洋、认识海洋、经略海洋,大力发展海洋经济,推进海洋生态文明建设,是新时代推动海洋经济高质量发展和海洋强国建设的战略性目标。自然资源部的组建就是为了实现山水林田湖草海生命共同体的系统治理而进行的顶层设计,因此,必须通过调整海域利用方式、改变海域空间资源利用结构、优化向海产业布局以实现海域空间资源资产化管理。作为沿海地区,人口增长的外在压力与经济发 展的内在要求使地方政府不断地向海洋要空间、要资源,其战略诉求必须在国家海域空间规划整体战略的基础上去实现区块海域单元的用途,形成海洋经济高质量发展的战略要地。

综上所述,由于海域空间自然资源的立体分布特征,在海域空间自然资源开发利用过程中建立资产化管理措施,进行海域空间自然资源资产负债表编制已刻不容缓。要根据海域空间结构中不同分层资源对环境的影响来建立海域生态价值评估体系,不但要摸清海域空间自然资源物质量的“家底”,还要按照一定的标准对海域空间资源进行分类以科学评估其价值量,确保生态用海和海洋经济高质量发展。

二、海域空间自然资源资产管理

海域空间作为一种自然资源,其所有权权属为全民所有,其开发利用必须通过获得海域使用权证书并交纳海域使用金才能行使使用权^③。根据2015年生效的《不动产登记暂行条例》的规定,海域与土地、房屋、林木等规定为不动产,海域使用权与集体土地所有权、房屋等建筑物、构筑物所有权、森林、林木所有权、耕地、林地、草地等土地承包经营权等共九项并列为不动产权利^④。因此,其开发利用过程必然会产生排他性的独占使用权利,从而使海域空间资源具有了资产属性。

2.1 海域空间自然资源资产的界定

海域空间自然资源资产的概念是在对政府资产的定义把握、属性特征的认识的基础上而产生的。“资产是指政府会计主体过去的经济业务或者事项形成的,由政府会计主体控制的,预期能够产生服务潜力或者带来经济利益流入的经济资源”^⑤。由此可见,政府资产的本质在于它是一种交易或事项已发生且能够带来“服务潜力”或“经济利益”的排他性资源,具有收益可预期性、可计量性,交易或事项的已发生性,权属的排他性等特征。海域空间自然资源具备构成政府资产的条件,具有资产属性,因此,海域空间自然资源可以作为一种资产来管理。人类为了满足多重需要,对海域自然资源进行了

① 王江涛:“我国海洋空间规划的‘多规合一’对策”,《城市规划》,2018年第4期,第24-27页。

② 赵琪:《海域空间层叠利用的用海兼容性研究》,中国海洋大学2014年博士论文,第70页。

③ “中华人民共和国海域使用管理法”,中华人民共和国自然资源部网站,2014年12月23日,http://gc.mnr.gov.cn/201806/t20180615_1796876.html。

④ “《不动产登记暂行条例》(国务院令 第656号)”之第二条、第五条,中央政府门户网站,2014年12月22日,http://www.gov.cn/zhengce/2014-12/22/content_2795318.htm。

⑤ “中华人民共和国财政部令 第78号——《政府会计准则——基本准则》”之第四章第二十七条,中华人民共和国财政部网站,2017年1月1日,http://www.mof.gov.cn/mofhome/tfs/zhengwuxinxi/caizhengbuling/201511/t20151102_1536662.html。

立体开发,从世界范围的横向和历史演变的纵向两个维度来看,沿海地带是人口、城市与工业的聚集区,对海域空间自然资源需求呈爆炸式增长,各行业在海域空间资源利用方面存在激烈的矛盾和冲突。虽然具有“服务潜力”的海域空间自然资源在有些情况下具有非排他性的公共产品的属性,但当其开发通过合法方式(例如通过政府授权或市场交易等手段获得了海域空间自然资源开发的权利)或者由于非合法方式(如未取得政府允许而违规开发)实现就会产生排他性的独占使用权利,从而具有了资产属性。

根据对海域空间自然资源的界定和人类开发利用海域空间自然资源的现实需求,本研究认为海域空间自然资源资产是指由国家自然资源部作为全民所有自然资源资产所有者职责的履行者所拥有或控制的、能够以货币加以计量的一国管辖范围内的海水水体空间、水体底土空间、水面空间、水体空间与底土空间所蕴藏的矿产、水体与水面空间的生物、蕴藏于水体中的能源、海岸带及其自然附着物、岛礁等一系列有社会、经济和生态价值或服务潜力的空间自然资源。

海域空间自然资源资产的界定意味着海域空间自然资源具备了资产的收益性、服务潜力性、经济性、权属性和有偿性的特征,为加强国家对海域空间资源使用的管理,维护国家作为海域空间资源所有权人以及海域空间资源使用权人的合法权益提供了理论基础,丰富了自然资源资产化管理理论,对促进海域空间自然资源的合理开发和可持续利用具有重要的现实意义。

2.2 海域空间自然资源资产的特性

海域自然资源资产的特性表现在以下几个方面。

(1)海域空间自然资源资产的经济性:海域空间自然资源在开发和利用过程中,无论海水养殖用海,还是旅游娱乐用海,也不论是工业生产占用还是生态环保开发用海,无不包含着劳动、资本等各种要素投入,同时,海域空间资源本身也参与到了生产过程之中,其经济性特征

是不言而喻的。

(2)海域空间自然资源资产的收益性或“服务潜力”:海域空间自然资源的收益性不仅表现在其参与生产过程所带来的经济收入,而且通过对其合理开发和可持续利用还能带来良好的外溢效应,这种外溢既包括环境外溢,也包括经济外溢。

(3)海域空间自然资源资产的权属性:根据《中华人民共和国海域使用管理法》规定,海域属于国家所有;任何单位或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让海域;单位和个人使用海域,必须依法取得海域使用权^①。

(4)海域空间自然资源资产的可偿性:国家实行海域有偿使用制度;单位和个人使用海域,应当按照国务院的规定缴纳海域使用金;海域使用金应当按照国务院的规定上缴财政。海域使用申请经依法批准后,国务院批准用海的,由国务院海洋行政主管部门登记造册,向海域使用申请人颁发海域使用权证书;地方人民政府批准用海的,由地方人民政府登记造册,向海域使用申请人颁发海域使用权证书;海域使用申请人自领取海域使用权证书之日起,取得海域使用权^②。

需要强调的是,海域空间自然资源资产的价值不同一般资产的价值,它除了具有一般资产资产的经济价值之外,还包括生态价值、社会价值等外部性收益,甚至在某种程度上其外部性价值远远超过其经济价值。因此,对海域空间自然资源实行资产化管理,其管理范围不仅包括有形的海域空间自然资源资产,还包括具有“服务潜力”的生态资源资产。

三、海域空间自然资源资产化管理体系的构建及实施

海域空间自然资源是一切海上开发利用活

^① “中华人民共和国海域使用管理法”,中华人民共和国自然资源部网站,2014年12月23日,http://gc.mnr.gov.cn/201806/t20180615_1796876.html。

^② 同^①。

动的物质基础,随着向海经济各项产业及公益事业迅速发展,海域空间自然资源的使用价值和它的需求与日俱增。同时,海域空间自然资源是有限的,尤其是一些资源类型丰富、自然条件优越、社会经济发达、交通运输方便的海域空间更为珍贵。海域空间自然资源作为一种能够带来收益或“服务潜力”的经济资源是有价的。对海域空间自然资源实行资产化管理,就是把海域空间资源这种资产,按照经济规律和自然规律进行投入产出管理。

3.1 海域空间自然资源资产化管理体系构建的必要条件

(1) 建立海域空间自然资源使用现状基础数据库

海域空间自然资源使用现状基础数据库是维护海域权益、综合立体利用海域空间自然资源的基础工作。通过基础数据库的建立完成对海域空间资源基础资料的收集并对海域空间规划发展做出科学预测。基础性资料不但需要对已开发的海域空间资源进行地质条件、水文条件、地形条件、气候条件等自然条件资料的建档,还要对其建设现状、空间资源利用现状、海域空间总体规划、各专项规划以及利益相关者的民意调查等进行建档,进而对尚未开发利用的海域的空间资源利用提供相应的借鉴。基础性资料的收集、整理、调查研究是海域空间自然资源资产化管理的前提和关键,是海域空间资源资产化管理科学性的保障。在对海域空间基础性资料进行完整解读的基础上,可以对空间资源的物质量进行统计,同时,通过海域空间需求预测模型的建立和分析,对海域空间资源的需求进行预测,为海域空间自然资源资产化管理利用规划奠定基础。

根据 2004 年实施的“908 专项”成果——2005 年出版的《海域使用现状调查技术规程》认为,中国已开发利用海域面积(不包括捕捞等非排他性用海)不到 3×10^4 KM^2 , 仅占所管辖海域总面积的 8% 左右,在已开发利用的海域中,确权面积不足 0.8×10^4 KM^2 , 尚有超过 2×10^4

KM^2 的海域面积,合计有 10 万多宗用海项目存在用海界址不清晰和权属不明确的情况,致使国家海域使用金存在漏征的情形。这不但严重损害了国家作为海域所有权人的正当权益,也损害了合法海域使用权人的正当权益,造成了国有海域资源性资产的流失。

(2) 建立以三维海籍为基础海籍登记制度

二维平面海籍主要记载了海域在二维平面的信息,这种简单的记载,不能全面地反映海域资源的使用在空间上的分布状况,使得二维海籍在保障海域使用者权益和为社会经济发展规划提供基础数据等方面存在着一定的缺陷,亟须建立三维海籍登记制度来解决海域空间资源多元化发展中产生的问题。

但是海域三维信息并不仅仅是通过对二维的海域图形进行“拔高”生成,只有明确“宗海内部单元”^①各个产权体的信息,才能成为真正意义上的三维产权体的海籍模型。由于产权体的多样性和复杂性,在将现实世界中的界址点、界址线、权属单元等抽象为几何模型中的点、线、面、体等几何实体时,并不是一种简单的映射关系,而是一个复杂的构体建模过程,它不仅涉及所要建模对象的几何模型,而且还要维持各类几何实体之间的拓扑关系^②,因此,需要选择恰当的几何模型和拓扑模型来准确地模拟和表达现实世界中的三维海籍实体。

(3) 建立和完善海域空间三维产权法律制度体系

海域空间三维产权的界定是海域空间资源立体化利用亟待解决的首要问题。尽管中国的海域“三维”空间资源利用具有一定的实践“灵活性”和法律“依据性”,但从产权法律制度和海域开发利用的需求方面看,都很有必要加紧建立和完善国家层面的海域空间资源三维产权的

① “关于印发《海域使用分类体系》和《海籍调查规范》的通知(国海管字[2008]273号)”,中华人民共和国自然资源部网站,2008年5月20日, http://gc.mnr.gov.cn/201806/t20180614_1795677.html。

② 史云飞:《三维地籍空间数据模型及其关键技术研究》,武汉大学2009年博士论文,第45-54页。

法律制度体系。

尽管《中华人民共和国海域使用管理法》对海域界定是一个立体空间,包括水面、水体、海床和底土,但对其产权方面的相关法律制度并不明晰。换言之,尽管相关法律提出或明确了海域空间权益,但海域“三维”空间资源的开发利用在权属、权能、权利管理方面仍然存在法律制度规定的缺失。长期以来,海域使用权的确权一直采用二维空间海籍管理方式,以平面宗海为基础,将海域平面作为权利的核心,主要记载海域在平面空间上的相关信息,而海域资源上、下延伸而形成的空间开发利用现状,势必挑战传统的海籍管理制度,亟须从国家层面上加以解决。

(4) 建立和完善海域空间自然资源配置的市场机制

市场作为一种制度安排或组织形式,有利于买卖双方相互作用得以决定其交易商品的价格及数量等交易条件。海域空间自然资源配置的市场机制主要包括两个层次:即初级市场(或一级市场)和次级市场(或二级市场)。初级市场是海域空间自然资源产权的初始配置的制度安排(海域产权的初始配置有两种方式:行政审批与市场出让),通过市场机制进行的初始配置的方法主要有招标、拍卖和挂牌(俗称“招拍挂”),初始配置的目的是实现海域空间自然资源所有权与海域使用人使用权的分离。海域空间自然资源的次级市场是在初级市场的基础上,由取得海域使用权的主体在海域使用期限内和法律允许的条件下,将其使用权转让或出租给第三者,或者将海域使用权进行抵押或海域使用权的继承等。

通过发挥市场的决定性作用,目的是实现海域空间自然资源的优化配置。在海域资源所有权属全民所有的前提下,由自然资源部履行全民所有者职责,通过初级市场实现海域资源使用权的转移,这种转移基于所有权而派生出来的自由支配、使用和处置海域的权利。无论是一级市场还是二级市场,海域使用权的互相让渡构成了资源配置的核心内容,海域市场交

易机制是海域资源配置市场机制的核心构成^①。

3.2 海域空间自然资源资产化管理体系构建

海域空间自然资源的资产特性是海域空间自然资源的社会关系在市场经济条件下的重要表现。国家对管辖海域的空间自然资源,通过对不同层面的海域空间资源进行价值评估、资产核算、产权登记并有偿使用,使海域空间自然资源资产走向市场,参与市场交易,实现海域空间自然资源资产保值增值。为实现这一目标,构建如图2所示的海域空间自然资源资产化管理体系。同时,遵照国家顶层设计的自然资源资产产权制度的总的思路,即按照所有者和管理者分开和一件事由一个部门管理的原则,以及使国有自然资源资产所有权人和国家自然资源管理者相互独立、相互配合、相互监督的基本要求,该体系还明确了在各个管理阶段中所需的相应配套制度和管理方法,以及在各个层面所对应的管理对象和参与主体,以期通过该体系建立一个完整有序的海域空间自然资源资产化管理体制,防止海域空间自然资源的资产流失,最终保证海域空间自然资源资产的保值增值。

3.3 海域空间自然资源资产化管理的实施

(1) 建立海域空间自然资源核算制度。海域空间自然资源核算制度是对其资产化管理的前提,包括海域空间自然资源的物质核算制度和价值量核算制度。缺乏对海域空间自然资源的核算,海域空间自然环境的变化就不能反映资产账户的真实情况,就会割裂海域空间自然资源与海域空间环境的共生关系,会造成海域空间自然资源开发与海域空间环境承载力不相匹配,进而导致海域空间自然资源的基本功能失调甚至是功能退化,使得海洋经济增长出现“泡沫式”繁荣和“海域资源空心化”现象。由此可见,对海域空间自然资源核算尤为重要。

^① 曹英志:《海域资源配置方法研究》,中国海洋大学2014年博士论文,第171-181页。

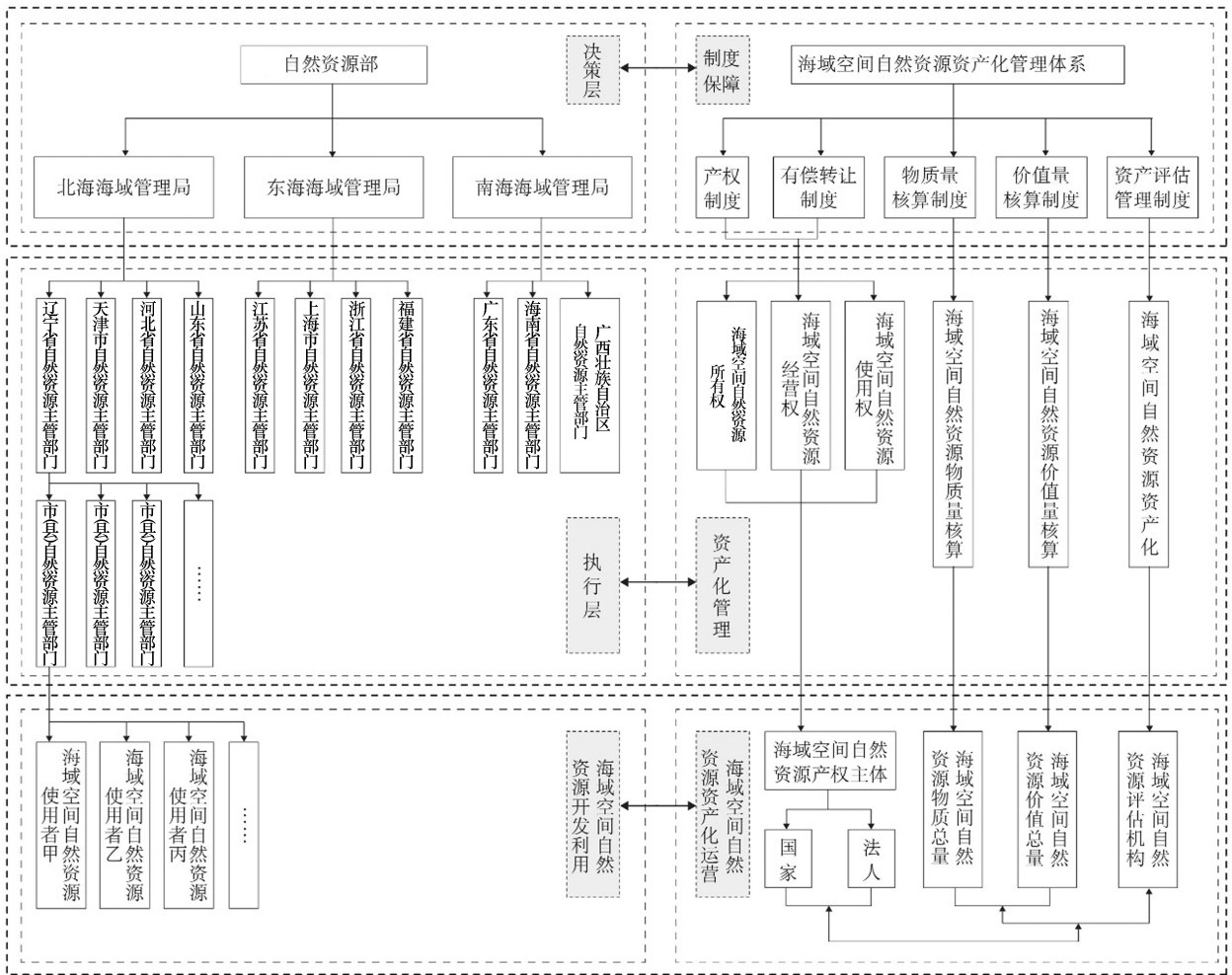


图 2 海域空间自然资源配套制度与资产化管理

海域空间自然资源的物质核算相对于价值量核算比较容易,但它要求建立在大量的调查统计基础和高精度的监测基础之上。物质的核算可以以“我国近海海洋综合调查与评价”专项(简称“908 专项”)为基础,该专项调查通过历时 8 年的艰苦工作,已基本摸清了中国海域空间资源的家底,系统获取了中国大陆海岸线、海岛数量、滨海湿地、植被和土地面积等高精度实测基础数据,形成了“数字海洋”的基础信息架构,在此基础上辅以动态的调整,可以形成中国海域空间自然资源核算表,建立海域资源资产物质账户。

由于海域空间自然资源类型繁多,开发利用的方式不同,资源本身所具有的特性差异较大,开发利用方式和资源属性不同,价值量核算比较复杂,不同类型海域空间资源的核算方法

也不尽相同,主要有市场价值法、收益还原法(收益倍数法)、替代市场法、成果参照法、或然价值法等^①。

(2)建立以“海域空间资源产权交易平台”为中心的海域空间资源资产化管理模式,对三维、立体的海域空间资源进行市场化配置。这个市场可由海域产权所有者代表——自然资源部宏观调控,沿海省市及地方政府具体运作,海域使用者——企业积极参与。自然资源部作为海域资源所有者的代表,可在全国分别设立 3 个派出机构,即 3 个海域管理局,各海域管理局又与沿海 11 省(自治区、直辖市)的海域管理部门有业务往来(如图 2 所示)。自然资源部履行

^① 吴姗姗,刘容子:“渤海海洋资源价值量核算的研究”,《中国人口·资源与环境》,2008 年第 2 期,第 70-75 页。

海域空间自然资源的全民所有者职责,统一行使海域空间自然资源资产所有者职责,对海域空间资源统一调查和确权登记,建立海域空间自然资源有偿使用制度,并对海域空间自然资源开发利用和保护进行监管。三个海域管理局作为自然资源部的派出机构,其主要职能是对自然资源部相关政策的具体执行和监督,也是对各地方“海域空间资源产权交易平台”的监督管理部门。沿海各地方设立的“海域空间资源产权交易平台”作为海域空间自然资源资产的具体运营者,负责对海域空间自然资源进行资产的运行管理,先由海域空间自然资源评估机构对拟交易的海域空间自然资源进行物质量和价值量评估,然后通过市场交易机制配置海域空间自然资源的使用权。

(3)加强海域空间自然资源资产负债理论研究,建立海域空间自然资源资产负债表的编制体系。为加强海域空间自然资源资产负债理论研究,推进海域空间自然资源资产化管理,应注意以下几个方面:首先,必须加强海域空间自然资源价值核算理论的研究,实现由海域资源的实物量摸查向其价值量核算的转化;其次,必须深入进行海域空间资源承载力、环境污染损害及其生境修复的核算研究,完善海洋经济核算体系;最后,必须建立沿海地区领导干部海域空间自然资源资产离任审计制度,推动沿海地区领导干部在推动海洋经济发展过程中,将海域空间自然资源和海域生态保护作为海洋经济发展的资产来管理,不但要按经济规律办事,还要遵循生态保护的要求和自然规律,制定海域空间自然资源资产负债表的编制规范和相应的框架体系,逐步推行海域空间自然资源资产化管理。

(4)逐步建立海域空间自然资源的三维、多层次产权概念模型。随着人们对海域资源的理解从二维变为三维,三维、多层次的海域产权体系的确立成为海域资源资产化管理的必然要求,通过海域资源不同的使用权单元在空间上的“叠加”,使得抽象的立体海域“产权束”在空间上表现为海域“产权层”(见图3)。

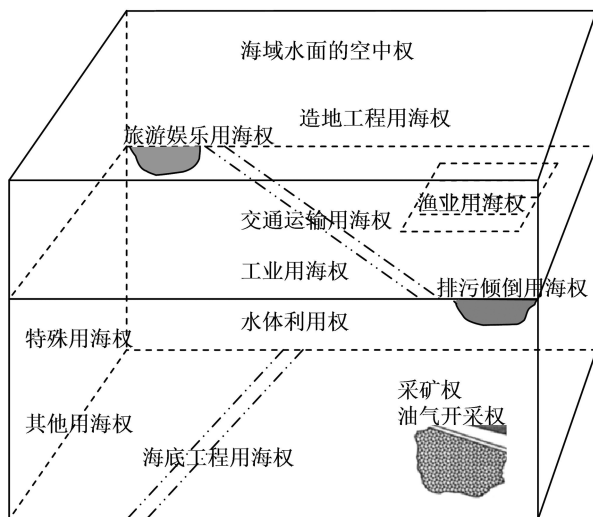


图3 海域空间三维产权的概念模型

海域空间资源三维、多层次产权的确立,需要收集海域的气候、水文、底土、生物、海域植被等自然地理要素数据、社会经济统计数据以及海岸带规划数据,并通过卫星影像进行分类和解译,获得海域空间的综合数据,并对综合数据根据海域利用分类系统进行标准化,建立海域利用空间资源数据库,利用地理信息系统的空间分析能力与统计相结合的方法,分析海域空间自然资源的格局和规模及其动态变化规律,为其三维产权的行使提供依据。

(5)建立以“三维海籍”为基础的海籍登记制度。海域空间自然资源利用方式的立体化,使得同一区块海域在垂直方向上形成了多个海域使用权主体,即同一平面的海域可以分层分属不同的使用权利人。这对传统海域管理理论和方法提出了挑战。传统海域是基于二维平面的、以海域表面积的权利为核心,它以二维单元作为基本管理单元来管理和登记海籍相关的权利、约束和责任^①,即同一宗海域区块在垂直方向上记载为同一海籍。海域二维平面信息的简单记载,使得二维海籍在保障海域使用者权益和为社会经济发展规划提供基础数据等方面存

^① “关于印发《海域使用分类体系》和《海籍调查规范》的通知(国海管字[2008]273号)”,中华人民共和国自然资源部网站,2008年5月20日, http://gc.mnr.gov.cn/201806/t20180614_1795677.html。

在着一定的缺陷。研究三维海籍的理论与方法,解决立体化海域资源开发利用中的三维海

籍管理问题,为海域空间资源资产化管理提供依据(见图4)。

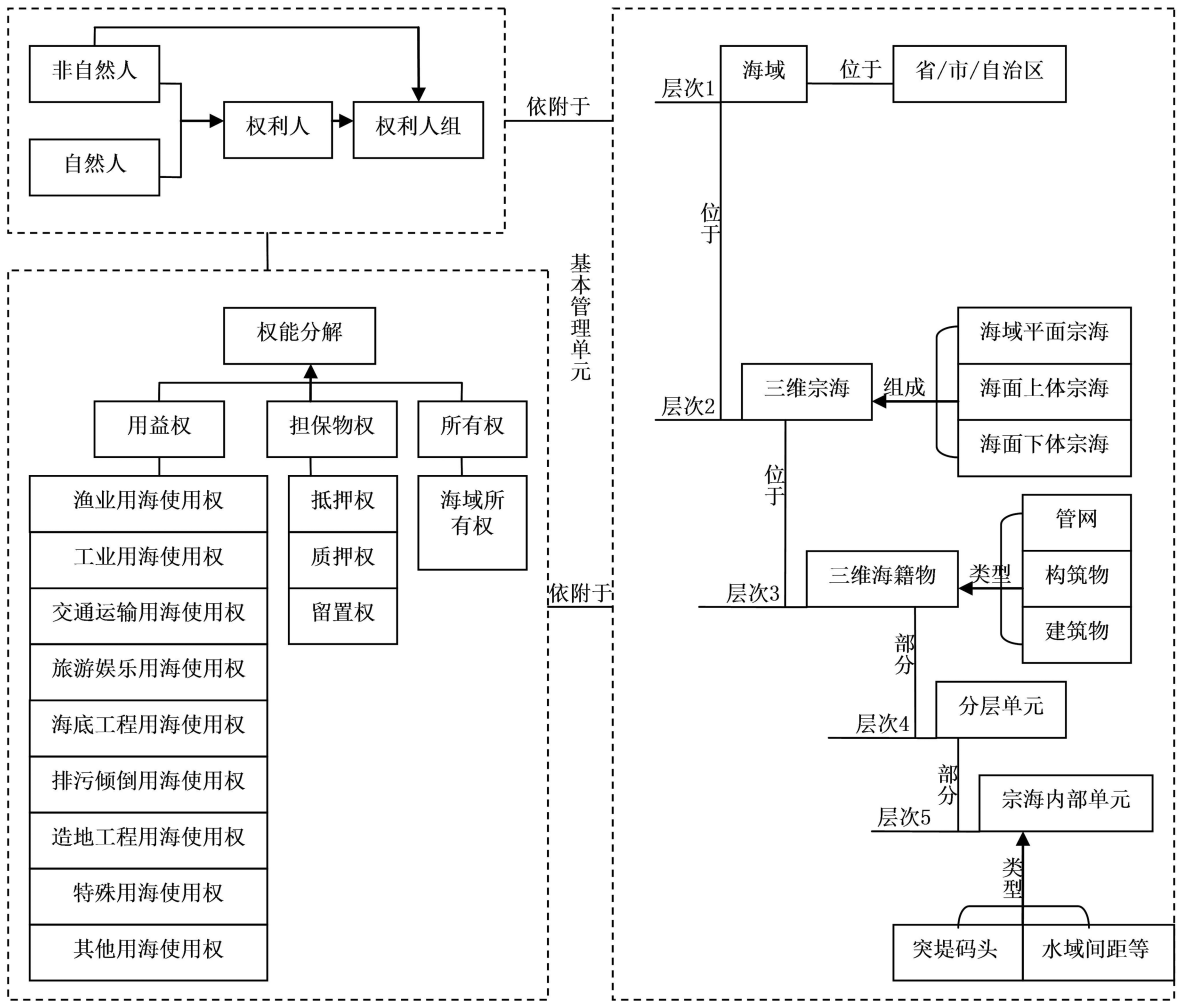


图4 海域空间三维产权体系与三维海籍关系图

3.4 海域空间自然资源资产化管理实施的影响因素

海域空间自然资源资产化管理受到多重因素的复杂影响,并没有一个可供借鉴的分析平台,在对其实施资产化管理的过程中会受到产权制度因素、成本因素、技术因素、管理因素及安全因素的影响。

(1) 海域空间自然资源资产化管理的产权制度约束

海域空间三维产权的形成与演化过程是一个受制度、法律、认知水平、价值取向等多种因素共同影响下的复杂过程。在宏观层面,顶层

制度设计、海域空间资源产权界定等方面的法律完善程度,对海域空间产权的形态演化方向起了主导性的影响。在微观层面,产权主体在海域空间资源交易中的博弈地位、价值取向、信息获取、理性程度等因素都会影响具体海域空间产权形态的发展。由于海域空间资源开发管理体制中存在若干问题,也没有建立起完善而高效率的海域空间三维产权制度,导致了当前海域空间资源开发利用过程中的产权配置效率不高、产权流转不畅、产权保护不力、海域空间资源使用过度与使用不足并存、供需形势严峻、开发利用中各利益主体矛盾冲突等现象。

(2) 海域空间自然资源资产化管理的成本约束

海域空间自然资源资产化管理的成本受到一级市场初始产权的配置成本和二级市场交易成本的影响,其前提是海域空间三维产权的确立。海域空间三维产权的确立将是一个海域空间资源交易机制逐步建立、交易成本不断降低的过程。不同海域空间资源的权利主体在预期成本—收益的判断基础上,按照海域空间资源本身的自然禀赋以及交易双方的具体情况自由交易,充分发挥海域空间资源价格机制的作用,体现海域有偿使用制度的资产化管理模式。但当前由于制度方面的一些缺陷使得海域空间权利关系需进一步明晰,因此,迫切需要进一步对海域空间产权进行精细化切分,并在实践中不断明确并保障各产权主体的责权利关系,通过规则的建立使市场进一步发挥作用,不断降低海域空间自然资源资产化管理的成本。

(3) 海域空间自然资源资产化管理的技术约束

海域空间资源物质数量的统计需要在分类系统的指导下,通过收集海域空间的自然地理要素数据并综合有关的海洋经济统计数据以及海域空间规划数据,并对资源卫星传输的影像资料进行科学分类和数据解译,进而获得海域空间资源的综合数据,并根据海域利用分类系统对海域空间资源综合数据进行标准化和数字化,建立海域空间资源利用数据库,分析海域空间资源的利用状况并对其动态变化规律进行预测,为海域空间自然资源资产化管理提供依据;同时在三维海籍测量的统计方面,由于海域表面、水体、水面上空、海底及底土分别管理,可能会造成投影在同一平面上的海域区块之间不重合,因此在进行统计使用海域总面积等工作时,会出现海域面积总数与海域表面面积不一致的情况。因此,在建立海域空间资源物质数量数据库方面的技术约束也成为当前海域空间自然资源资产化管理的一道屏障。

(4) 海域空间自然资源资产化管理的安全方面的约束

海域空间自然资源资产化管理安全方面的约束主要包括海域空间权益的安全、社会的安全和军事的安全等。

海域空间权益的安全主要指海域管辖权的安全,当前中国除了渤海作为内海海域不存在海域管辖权争端外,在黄海、东海、南海海域都面临着海洋争端,邻边国家通过非法抢占中国海域内的岛屿,非法盗采各种矿产和油气资源,严重损害了中国海域空间自然资源的安全,因此,中国海域空间自然资源资产化管理面临着许多不确定性因素。

社会的安全是指在海域空间自然资源资产化管理过程中,要根据中国特色社会主义新时代人民日增长的对美好生活的需要与不平衡、不充分发展之间的矛盾,充分考虑海域空间资源的生态布局、环境景观等,保持海域空间资源的均衡和可持续发展,以更小的代价和前瞻性设计,促进海域空间资源的利用和海洋生态文明建设目标的实现。

另外,海域空间是国防的前哨,国家安全的海上屏障,在海域空间自然资源资产化管理过程中,要考虑对军事用海及其他涉密用海对空间利用的限制。

四、结 语

由于海域空间的多用途性,海域资源的利用通过向上和向下的空间纵向拓展,目的是使海域集约利用的效益发挥到最大。海域空间自然资源作为一项不动产,包括所有权、使用权及其他项权利,绝大多数海域使用者不可能独自拥有全部产权,而只能利用某一区块海域其中的部分单元,从而产生了多个海域使用者共同使用某一区块海域的情况,同一宗海域区块的空间,就分割成很多个三维立体“空间区块”,可以分别加以利用。海域空间自然资源资产化管理受到多重因素的复杂影响,并没有一个完整的分析平台,目前还处于摸索阶段,在理论和实

践中都需要不断改进和优化。当前紧要的是通过自然资源部建立综合协调管理机制、健全开发管理规划编制体系、完善《海域使用管理法》配套法规、强化海域空间资源配置的市场手段,保证海域环境保护和生态修复,解决海域空间资源产权配置、产权流转、产权保护一直处于较为混乱状态的问题,以及海域空间资源使用过度与使用不足并存、海域资源开发方式粗放、资源配置效率低下、开发利用中各方存在突出的矛盾、供需形势严峻等问题。

海域空间自然资源资产化管理就是通过优化海域空间资源利用结构,改善海洋生态环境,实现海洋经济高质量发展。具有高效益的最大产出和公平的分配并不能保证对海洋生态环境

的充分保护,因而不一定是海域空间资源合理配置的充分条件。海域空间自然资源的利用要注重经济社会效益和生态效益的总和,才是海域空间自然资源资产化管理的最终目的,它是海域空间资源合理配置的一组完整的准则。海域生态环境作为一种资源,其所有者是人类全体,任何一个海域空间项目对海洋生态环境的破坏,实际上是以生态作为一种资源向项目的投入。海域生态环境作为人类共有的资源,用货币的价值尺度来衡量这种资源的投入或损失比较困难,这种困难也影响了海域空间资源利用结构优化对海洋生态环境效益指标所作的准确的评价。

编辑 邓文科

The Multi-dimensional Distribution Characteristic of Marine Space Natural Resources and Approaches to Capitalized Management

XU Jingjun¹

(1. Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Abstract: The maritime resource takes natural resources as its material foundation, which contains the interplay between people. With the advancement of society, both the maritime resource itself and the included social relations have witnessed frequent change. Sea areas indicate not only the horizontal coverage but also the vertical content, which means marine space natural resources demonstrate the characteristic of multi-dimensional distribution. The current approach to the management of maritime resources is limited to the horizontal level, and considerations should be made to practical demands and the multi-dimensional distribution characteristic. Only in a layered and multi-dimensional approach, can marine space resources be used independently as a single resource and be well managed as the capital. Marine space resources, as an important part of the life community for “mountains, rivers, forests, farmlands, lakes, and grasses”, are essential to the construction of marine ecological civilization. Based on the definition and attributes of governmental capital, the paper defines the concept of marine space natural resources as the capital is defined, and draws up the framework for capitalized management of marine space natural resources and its implementation scheme, aiming to provide references for national marine space natural resources management and maritime ecological civilization construction.

Key words: marine space resources; natural resources; multi-dimensional characteristic; capitalized management