

海域管理中的经济手段及其问题

郑苗壮¹ 刘岩¹ 彭本荣² 饶欢欢²

(1. 国家海洋局 海洋发展战略研究所, 北京 100860;

2. 厦门大学 海洋与海岸带发展研究院, 福建 厦门 361005)

摘要: 开展海域管理的经济手段及其存在的问题是我国海域有偿使用制度的主要工作。文章分析了海域有偿使用的各项制度, 针对现存的海域使用金、海洋工程排污收费、海洋倾废收费、海洋生态补偿及海域转让金等经济手段, 根据现阶段各科经济手段存在的问题, 从收费标准、评估方法、市场化配置、执行情况等方面进行分析, 进一步理清各科手段的性质, 为完善我国海域管理经济手段提供支持。

关键词: 海域管理; 有偿使用制度; 经济手段

文献引用: 郑苗壮, 刘岩, 彭本荣, 等. 海域管理中的经济手段及其问题[J]. 生态经济, 2013(1): 71~73.

中图分类号: F205 **文献标识码:** A

Economic Measures and Related Problems in Maritime Management

ZHENG Miao Zhuang¹, LIU Yan¹, PENG Benrong², RAO Huanhuan²

(1. Chinese Institute for Marine Affairs, State Oceanic Administration, Beijing 100860, China;

2. Coastal and Ocean Management Institute, Xiamen University, Xiamen Fujian 361005, China)

Abstract: Economic measures and relative issues are the main work of the paid use system in maritime management. This paper studied various paid use systems of sea area. Aiming at the problems of economic measure at present stage, such as the charge for sea area utilization, the pollution charge of oceanographic engineering, the charge of ocean dumping, ocean ecological compensation and transfer payment of maritime space use, the paper made analysis from different point of view including charge standard, method evaluation and marketing allocation, which further figured out the role of every economic measure and provided support to improve and perfect maritime management.

Key words: maritime management; paid use system; economic measures

1 引言

随着我国工业化、城镇化进程不断加快, 人口和产业进一步向沿海地区聚集, 掀起了新一轮的海洋开发利用高潮和热潮^[1]。21世纪以来, 用海需求更加旺盛, 用海矛盾更加突出, 海域、海岸线等空间资源的稀缺性进一步加剧, 海域管理的面临更大的挑战^[2]。为适应海域管理面临的新形势、新任务, 促进海洋经济发展方式的加快转变, 必须全面提升海洋开发、保护和管理的综合管控能力。

目前我国在海洋管理方面的经济手段有多种, 分别由国家相关涉海部门管理实施。由国家海洋行政主管部门行政征收的有海域有偿使用(海域使用金)、海洋工程排污收费与海洋倾废收费等三种。沿海一些省市在海域增值费(海域转让金)、海洋生态补偿方面也进行了积极的尝试。鉴于海域有偿使用制度由国家海洋行政主管部门组织实施, 本文将对我国目前海洋行政主管部门实施的这些经

济手段及存在的问题进行分析, 为完善我国的海域管理经济手段提供支持。

2 海洋管理中的经济手段

2.1 海域使用金

我国海域使用金的征收采用分等定级制度, 根据不同的等级、不同用海方式制订不同的征收标准^[3]; 同时根据用海形式和用海性质的不同, 海域使用金的缴纳方式采取不同的缴纳方式。实施海域有偿使用制度, 提高了海域的利用效率, 基本解决海域使用无序、过度、无偿的状况, 在一定程度上减少对海洋资源与环境的压力。

2011年, 全国征收海域使用金96.4亿元, 其中, 国家审批项目用海征收海域使用金23亿元, 地方审批项目用海征收海域使用金73.3亿元。从各用海类型的海域使用金征收数量看, 海域使用金主要来自工业用海、交通运输用海

基金项目: 海洋工程和海上溢油生态补偿/赔偿关键技术研究示范(#201105006)

作者简介: 郑苗壮(1982~), 男, 博士, 研究方向为海洋环境经济与管理。

和造地工程用海。2011年,三者海域使用金之和占海域使用金总额的87.36%。但是从海域使用金在各用海方式分布看,海域使用金主要来自于填海造地用海。2010年和2011年,填海造地海域使用金占海域使用金总额的比例分别达到86%和85%。

2.2 海洋工程排污收费

作为海洋排污收费制度的核心组成部分,海洋工程排污收费对刺激企业和海洋开发工程建设减少污水的排放,促进排污单位加强污染治理,节约和综合利用资源,促进海洋环境保护有着重要作用^[4]。目前我国海洋工程排污收费制度已经取得了比较显著的经济效益、社会效益和环境效益。

目前我国黄海、东海、南海三大海区都已经实行了排污收费制度,在检测海洋工程排污的数量和有效保护海洋环境方面已经取得初步成效。2012年3月,钻井石油平台生活污水排污就达3.4万立方米,生产污水排放量达1141.7万立方米。

2.3 海洋倾废收费

与海洋工程排污收费制度一样,海洋倾废收费在刺激企业和海洋开发工程建设减少污水的排放,促进排污单位加强污染治理,节约和综合利用资源,促进海洋环境保护事业的发展方面发挥了重要作用^[5]。目前我国海洋倾废收费制度也已经取得了比较显著的经济效益、社会效益和环境效益。

目前我国黄海、东海、南海三大海区都已实行倾废收费制度。2012年3月,全国共发放许可证40本,批准倾废量总额为6265万立方米,海洋倾废收费为1824.7万元。

2.4 海洋生态补偿

我国海洋生态补偿政策结构性缺失,尚未制定专门的海洋生态补偿与赔偿的法律法规,相关的法律法规分散于各部门立法。21世纪以来,沿海省市在海洋生态补偿赔偿制度的建立方面开展了很多积极的探索。山东省、江苏省、广东省、厦门市等相继颁布海洋生态损害补偿/赔偿的管理办法,规范海洋资源环境损失赔偿款的收缴及海域使用管理。

2.5 海域转让金

国家海域使用管理中海域使用金只包括海域出让金^[6],国家层面没有出台海域转让金的相关法律法规和规范性文件。随着海域利用的集约程度提高和海域二级市场的交易数量不断攀升,海域增值收益的归属问题逐渐被提上日程。为了参与海域增值收益的分配,各省市以征收海域转让金和海域租金的形式实现。这种参与增值收益分配的形式不仅在概念理解上带来歧义,而且混淆了海域使用金与海域增值收益分配的经济和法律性质。

3 海洋管理经济手段存在问题

3.1 海域有偿使用制度中存在的问题

3.1.1 海域使用金征收标准偏低

随着社会经济的发展,海域稀缺性提高,目前海域使用金征收标准已经明显偏低,主要表现是填海造地和稀缺海域资源的海域使用金标准低。过低的海域使用金征收标准在导致海域收益流失的同时,还导致海域资源的过度甚至是破坏性使用,未起到遏制填海造地的作用。

3.1.2 海域价值评估方法存在逻辑不自洽

理论上讲,海域使用金是国家出让海域资源收取的租金,基础是海域对具体经济活动的贡献。但是目前征收的海域使用金的组成包含了海域空间资源占用资源租金和海域生态环境补偿费。

3.1.3 全国统一的海域使用金征收标准不切实际

海域使用金征收标准颁布后,各地只能按照统一的标准进行征收。这种做法非常僵硬,一方面,很多地方反映目前标准偏低而导致国有资产流失;另一方面,各地没有权利根据自己的实际情况进行调整。

3.1.4 海域空间资源市场化配置程度低

我国目前海域出让方式主要是申请审批,海域招标、拍卖的具体操作细则不明确,招标、拍卖这种最能体现海域价值的市场机制在海域配置中没有充分发挥作用。海域二级市场转让增值还没有关于这方面的规范,也没有海域增值评估的技术规范和相应的管理制度,亟需完善海域物权制度。

3.2 海洋工程排污收费和倾废收费存在问题

3.2.1 超标排污收费采取的方法不合理

目前我国对于超标排放和倾废污染物所采取的收费标准仍是采用的一次性罚款收费方式,实际上属于超标排放收费的污染控制方式,属于浓度控制的范畴。这种控制的方法优点在于方法简单,但是这种方法作为环境保护控制手段的初级阶段,没有考虑排污海域的环境容量和自净能力,不能有效抑制海洋环境质量下降的趋势。所以,从原来“达标排放,超标罚款”的收费方式过渡到“排污总量控制”的收费模式已经成为实现环境质量改善的必经之路,在海洋功能区划、海域本身环境容量和自净能力调查的基础上,应加紧制订相应合理的排污总量控制收费模式。

3.2.2 倾废收费和工程排污收费标准偏低

随着我国经济发展和物价指数的高增长速率,现行的收费标准偏低,已经不能有效抑制污染物排放和倾废。排污收费和倾废收费应坚持排污收费和倾废收费大于污染治理成本的原则,提出较为科学合理的收费体系,提高收费标准,加大处罚力度。

3.2.3 收费项目不完整

随着我国海洋开发的不断深入,海上工程建设事业的不断发展,海上排污种类的不断增多,现行的排污收费和倾倒收费标准难以有效包括所有的污染行为,所以海上排污收费项目应不断地扩充和完善。

3.2.4 立法层次和执行力不高

目前有关海洋工程收费和倾倒收费的最高法律为《中华人民共和国环境保护法》和《海洋环境保护法》,但与发达国家相比,如美国早在1972年就制定了《海洋倾废法》,英国也在1974年制定了《控制海洋倾废法》,虽有一定的法律作为保障,但是仍存在立法层次不高的,执行力较低的不足,所以尽快制定我国的《海洋倾废法》是十分必要的。

3.2.5 排污权市场还处于初级阶段

排污权交易在控制环境污染成本和效率上较常规的行政命令手段有很大的优势,不仅能够很好地督促激励排污单位削减污染量控制生产成本,还可以有效促进污染治理和控制方面新技术的创造和推广。目前我国仅有部分地区实施排污权交易,但存在缺乏有效的法律规范和监管,建立我国的排污权交易市场和相应的立法框架已经迫在眉睫。

3.3 各种经济手段的性质相互混淆

3.3.1 海域使用金和海域增值费/税的经济性质与法律性质

首先,目前各省市《海域使用金征收管理办法》中使用的“海域转让金”和“海域租金”的术语与人们对这些术语的通常理解存在歧义,容易引起混淆。根据《海域使用金征收管理办法》对“海域转让金”和“海域租金”的定义,其实质是针对海域流转过程中(海域二级市场交易,包括转让和出租)的增值额或者租金额按照一定的比例所征收的增值税/费或者租金税,称为海域增值费/费或者海域租金税比较妥当。考虑到新税种开征的权利在中央政府,而目前国家没有开征海域增值税,因此目前称为“海域增值费”比较准确。

其次,海域使用金是国家作为海域自然资源的所有者出让海域使用权应当获得的收益,是资源性国有资产收入。从经济性质看,海域使用金属于资源租金,是国家在海域一级市场上海域使用权转让的收益;从法律性质看,海域使用金属于权利金的范畴。

而海域增值费/费不是权利金,不能与海域使用金归为同一范畴。国家一旦以有偿的方式(包括招标、拍卖或者协议出让等方式)将海域出让,就失去了(在法定时间内)对海域的使用、转让、收益的权利。从经济学的角度看,此时国家对海域拥有的只是具有名义上的所有权,也就不能再以资源所有者的身份征收权利金。从经济性质上看,海域增值费/费是国家针对海域二级市场交易的自然

增值而收回的社会应得收益,类似于极差地租;从法律性质看,海域增值费/费是国家凭借其政治权利而不是以资源所有者的权利向海域使用权转让方征收的税或者费。

3.3.2 海域管理经济手段与行政事业收费的性质

海域使用金是国家作为海域的所有者出让海域使用权应当获得的收益,是资源性国有资产收入,属于权力金的范畴;海洋生态补偿费是对自然的补偿,是对海洋生态保护的生态正外部性和损害的负外部性的内部化手段;海洋工程排污费是利用海洋环境容量资源而缴纳的资源租金,也是属于权利金的范畴。与海域使用金针对海域空间资源进行征收不同,是针对海洋环境容量资源而征收的资源租金;废弃物海洋倾废费包括了两个方面性质^[7],一是使用海域空间而产生的海域使用金,二是对海洋环境与生态系统造成负面影响而进行的生态损害补偿。

我国将废弃物海洋倾废费、海洋石油勘探开发超标排污费、海域使用金、海域转让金都纳入行政事业收费范畴,从理论上分析是存在矛盾的。并且在国家努力改善投资环境、减轻企业负担、清理乱收费的背景下,把海洋管理的各种经济手段作为行政事业收费,容易导致经济手段被误认为是“乱收费”,阻碍海洋管理经济手段的实施。

4 结论

我国海域管理的经济政策正在形成过程中,海域使用金征收、海域使用权贷款抵押等手段已在海域管理实践中得到应用,对确立我国海域有偿使用制度具有深远意义。进入21世纪以来,我国加快开发海洋,大力发展海洋经济。为保护国家海洋资源与环境,迫切需要确定并完善海域管理的经济手段,进一步体现海洋国家所有权的经济利益,促进海洋的合理开发和可持续发展。但目前,由于主观和客观上的原因,我国海域管理的各种经济手段还不完善,这要求我们立足现实,综合各种因素,制订反映实际情况的海域管理经济手段,完善海域管理经济政策。□

参考文献:

- [1]朱真真.海洋环境经济学[M].北京:经济科学出版社,2010.
- [2]鹿守本.海洋管理通论[M].北京:海洋出版社,1997.
- [3]蔡悦茵.海域使用金内涵探讨[J].海洋开发与管理,2007(2):37~40.
- [4]马英杰,田其云.海洋资源法律研究[M].青岛:中国海洋大学出版社,2006:80.
- [5]徐丽娜.废弃物海洋倾废费征收标准有关问题的探讨[J].海洋开发与管理,2006(3):13~17.
- [6]卞耀武,曹康泰,王曙光.中华人民共和国海域使用管理法释义[M].北京:法律出版社,2002:82.
- [7]彭本荣,虞杰,刘岩.海洋管理经济刺激手段性质的剖析[J].海洋开发与管理,2011(11):56~60.