

围填海存量资源内涵探讨及优化利用方法研究

刘大海¹, 李彦平¹, 张 铂^{1,2}, 安晨星^{1,2}

(1. 国家海洋局 第一海洋研究所, 山东 青岛 266061; 2. 中国海洋大学 经济学院, 山东 青岛 266100)

摘 要:大规模围填海工程对沿海地区经济社会发展起到巨大的推动作用,但由于受经济环境、企业自身经营水平和管理政策等因素影响,围填海存量资源问题日益凸显。盘活围填海存量资源,提高海域资源优化配置和节约集约利用水平,成为当前我国围填海管理的重要任务之一。从海域开发时序、土地利用状态及围填海工程合法性三个角度剖析了围填海存量资源的形成路径,以此对围填海存量资源进行了界定和成因分析,并建议按照“查清存量、对症下药”、“完善制度”、“优化配置”和“提质增效”的思路盘活围填海存量资源,以期为围填海存量资源管理和利用提供思路。

关键词:围填海;存量资源;内涵;优化配置

中图分类号:P748

文献标识码:A

文章编号:1002-3682(2018)03-0064-08

doi:10.3969/j.issn.1002-3682.2018.03.008

自建国开始到 20 世纪 90 年代,为发展盐业、农业以及海水养殖业,我国先后经历了 3 次较大规模的围填海热潮,进入 21 世纪,为破解土地资源瓶颈,沿海地区开展了更大规模的围填海造地^[1]。大规模围填海工程为国家重大战略实施提供了发展空间,为区域发展优化布局提供了保障,推动了港口航运事业、临港产业等诸多产业实现跨越式发展,为沿海地区发展更高层次的开放型经济做出了巨大贡献。另一方面,由于经济波动、企业经营和地方政府管理等因素导致围填海闲置、低效利用等问题,形成一定规模的存量资源,不仅浪费了宝贵的近岸海域空间资源,加剧了人地(海)矛盾,还占用了大量的围填海计划指标,造成一边是大量资源闲置,另一边是地方政府每年积极申请新的围填海计划指标的现象。近年来,沿海地区围填海存量资源问题始终未得到有效解决,引起了相关学者和管理部门的重视。

“十九大”报告关于供给侧改革一章提出“优化存量资源配置,扩大优质增量供给,实现供需动态平衡”^[2],为我国海域使用管理和围填海监管改革指明了方向。加快围填海存量资源有效配置成为破解上述难题的有效措施,也是一举两得之举。因此,如何识别和配置全国范围内的围填海存量资源,优化围填海土地利用结构,提高围填海集约化利用水平,成为我国围填海管理的重要任务之一。

1 研究与实践进展

1.1 研究进展

目前,国内对围填海存量资源管理的研究相对较少,相关研究主要集中在现状调查分析、资源利用评估、存量资源优化配置和管理政策等方面。

在资源利用现状调查与分析方面,索安宁等^[3]通过遥感数据对区域围填海存量资源现状进行研究,将围

收稿日期:2018-03-14

资助项目:海洋公益性行业科研专项——基于生态系统的海洋功能区划关键技术研究与应用(201505001)和近岸海域空间整治效果与开发存量评估关键技术研究应用(201405025)

作者简介:刘大海(1983-),男,副研究员,博士,主要从事海洋政策方面研究。E-mail: liudahai@fio.org.cn

(王 燕 编辑)

填海存量资源分为围而未填区域、填而未建区域、低密度建设区域、低洼坑塘、低效盐田和低效养殖池塘六种类型,并对各类区域所占比例、形成途径进行了分析,该研究对开展大规模围填海存量资源调查分析具有重要借鉴意义。

在利用评估方面,大多数学者选择构建指标体系进行定量评估。段金娟^[4]构建了围填海分区控制评估模型,选取资源环境条件、需求压力、围填海存量和政策调控作为影响因素,根据评估模型,围填海存量越多,对区域围填海的限制力度越大。宋德瑞等^[5]采用空间叠加分析评价方法,构建了海域空间资源利用潜力评价模型,评价了适宜功能区类型的未开发利用的海域空间资源储量。王晗等^[6]针对我国主要海洋产业的填海项目进行海域集约利用评价研究,选取表征海岸线海域投资、平面设计、功能布局、运营管理等方面指标,对各个海洋产业填海项目进行综合分析评价。这些研究对低效利用围填海区域的使用现状评价具有参考意义。

在优化存量资源配置和管理政策方面,杨华等^[7]从权利承接角度研究围填海造地形成土地过程的管理,认为围填海管理需要制定专门法律,并与其他法律法规相协调。黄新颖等^[8]针对天津市围填海管理中存在的问题,提出了将围填海造地纳入土地规划管控的建议,具体包括控制围填海规模、优化空间布局、理顺围填海管理相关职能部门关系以及实行差别化政策等设想。于永海^[9]通过构建围填海适宜性评价方法、规划管理和计划管理三方面构建了基于规模控制的围填海管理方法体系,以指导围填海空间布局优化、控制围填海规模、制定围填海规划等工作,该研究对减少围填海存量继续增长和提高围填海区域利用效率具有重要参考意义。金左文等^[10]依据时间、投资和面积三要素对围填海存量资源进行界定,并划分为批而未围、围而未填和填而未建三类,并从外部经济环境、相关利益协调、企业自身情况等方面分析了围填海存量资源形成机制,最后提出了建立围填海存量资源收储制度的具体建议。

从理论和技术角度看,我国目前海域空间资源存量研究还十分薄弱,关于海域空间资源存量的概念和内涵以及评估方法的认识尚未成型。若此种局面持续存在,一方面易导致海域管理支撑技术研究目标发散,技术体系混乱,另一方面也会影响海域资源管理对策实施的针对性和有效性,同时也会导致相关基础研究的滞后。为此,需要尽快开展海域空间资源存量评估、优化利用的理论体系和方法原理研究,科学界定海域空间资源存量概念,构建海域空间资源存量评估的理论和技术体系,提供海域空间资源优化利用管理方法,同时也为解决围填海存量资源问题拓宽思路。

1.2 实践进展

面对海域使用权证书换发国有土地使用权证书程序复杂且缺乏实际操作指导的问题,近年来,江苏、浙江等省份正积极探索解决办法,并出台了相关的地方法规和文件,初步形成了直接凭海域使用权证书按程序办理项目建设手续的“海域使用直通车”试点,通过明确海域使用权证与土地使用权证的对等性,解决了填海建设用地指标问题,缩短了审批时间,提高节约集约用地水平,对增加项目建设融资渠道,推动招商引资工作起到重要作用。

为解决围填海存量过剩的问题,广西海洋局印发的《广西壮族自治区海洋局围填海管理办法(暂行)》^[11]要求各级海洋部门严格按照海洋生态红线要求,严格控制新增围填海活动,引导新增建设项目向围填海存量资源区域聚集,以消化围填海存量。

综上,沿海多个地区针对围填海存量问题开始采取相关措施,包括梳理和核查存量现状、探索消化存量办法等,但总体来说,各级海洋部门针对围填海存量问题尚未提出系统的解决方案,解决围填海存量问题依然面临较大难度。

2 围填海存量资源内涵探讨与成因分析

2.1 围填海存量资源内涵探讨

2.1.1 围填海存量资源形成路径分析

在经济学领域,存量一般指某一指定的时点上过去生产与积累起来的产品、货物、储备、资产负债的结存数量,强调“过去”和“积累”,一般与流量对应。在国土规划与管理中,存量往往指因利用不当而具有再次开发的潜力资源的数量。例如,存量建设用地一般指现有城乡建设用地范围内的闲置未利用土地和利用不充分、不合理、产出低的土地,即具有开发利用潜力的现有城乡建设用地^[12]。原国土资源部在2014年印发的《关于开展全国城镇存量建设用地情况专项调查工作的紧急通知》^[13]中,从行政管理角度明确了存量建设用地的范围,包括闲置土地、空闲土地和批而未供土地,此处存量一般与增量对应。

由此可见,存量资源最关注的是资源实际利用状态,根据围填海开发利用时序,可将其分为2个阶段:一是围填海阶段,二是新形成土地的开发建设阶段。故判别围填海存量资源的实际利用状态时,可关注以下2个因素:一是围填海工程的进展情况,分别以获得用海批复和项目完工为起止点,重点关注各阶段工程建设是否如期开展;二是项目完工后的土地利用状态,重点关注新形成的土地是否得到高效利用。

以上是基于围填海项目获得用海批复的前提下展开分析,这也是目前关于围填海存量资源研究和管理中较为认可的判别方式。此外,由于围填海工程审批严格、审批周期长,往往出现未批先建、边批边建的行为,在当今国家实行最严格的围填海管控措施下,此类围填海项目依法被勒令暂停,此时,海域自然属性已发生改变,只是权属尚未发生变化。因此,本文建议围填海存量资源的范围应考虑未批先建和边批边建等情形。

由此,本文从海域开发时序、新形成土地利用状态及围填海工程合法性三个方面探讨围填海存量资源的形成路径:

1)从海域开发时序角度:用海者需向海洋部门提交用海申请,获得批复后,方可开展围填海,在围填海项目竣工3个月后换发土地使用证,并进行土地利用。在此过程中,任一环节停滞使项目中止,均未达到海域资源预期利用目标,包括批而未围、围而未填和填而未建三种情形。其中,批而未围指用海者获得围填海批复后,尚未进行围填海工程建设;围而未填指用海者完成了围海工程,但尚未进行填海;填而未建指用海者完成了围填海造地,但尚未进行土地利用。

2)从新形成土地的利用状态角度:围填海工程完工后,用海者在新形成土地上进行项目建设,若因各种因素导致项目停工或已建项目不符合《建设项目用海面积控制指标》等,未达到土地高效利用目标,此类情况属于新形成土地低效利用。

3)从围填海工程是否合法角度:在海域管理实际中,存在部分企业在未取得海域使用权时就已经开展围填海工程,未确认海域权属。从法律角度,该区域仍属于“未确权海域”的范畴,但该区域海域自然属性已经极大改变,有的甚至已经属于“土地”范畴,此类情况属于未批先建或边批边建。

2.1.2 围填海存量资源概念界定

根据以上围填海存量资源形成的路径分析,本文分别从狭义和广义角度对围填海存量资源概念进行界定:

狭义的围填海存量资源是已经获得围填海批复,但未按照预期目标完成开发利用的海域或新形成的土地资源,包括批而未围、围而未填、填而未建、低效利用四类情形。

广义的围填海存量资源,除了包含以上情形外,还包括未获得围填海批复就已开工建设的海域资源,包括未批先建和边批边建两类情形。

2.2 围填海存量资源成因分析

现阶段,在海洋、国土等各类规划或制度衔接不畅,围填海土地市场化配置不完善,以及海域开发利用依然粗放等背景下,围填海存量资源问题的出现有其必然性。本文结合当前我国海洋和国土规划与管理、围填海资源市场化配置、海洋开发利用水平等多方面进行分析,其主要原因有以下几点。

2.2.1 海陆管理边界发生变化

海岸线是海陆分界线,也是海陆管理的边界。由于受潮汐变化、海岸线冲淤、海平面上升及人类开发利用活动等因素影响,海岸线始终处于动态变化的过程;此外,由于海岸线测量技术方法及标准不统一,海岸线修测常产生误差。以上因素导致海陆管理分界线发生变化,尚未完工的围填海工程所在区域由海域变为陆地,且管理部门尚未对上述区域提出过渡性措施,导致形成围填海存量资源。

2.2.2 地方海洋功能区划调整

地方政府在调整地方海洋功能区划时,导致原属海域的区域变为土地,使该部分区域从海域管理中去除,但又未及时纳入土地管理,因而变成围填海存量资源。例如,2012年国务院批复的《浙江省海洋功能区划(2011—2020年)》对浙江省海岸线作了较大调整,导致部分海域在新海洋功能区划中位于海岸线向陆一侧,超出了海域管理范围。这部分海域基本已经完成围填,但尚未办理海域使用审批手续,成为遗留的围填海存量资源。

2.2.3 海域使用权证与土地使用证换发不顺畅

《中华人民共和国海域使用管理法》规定:“填海项目竣工后形成的土地,属于国家所有。海域使用权人应当自填海项目竣工之日起3个月内,凭海域使用权证书,向县级以上人民政府土地行政主管部门提出土地登记申请,由县级以上人民政府登记造册,换发国有土地使用权证书,确认土地使用权。”^[14]但这仅是海域使用权证换发土地使用权证的原则性规定,并未明确规定两证换发、缴费等具体实施细则,且在国家层面也没有相关法律进行保障,因此出现了换证不畅导致的填海闲置。如潍坊某区某围填海项目竣工验收后,因项目不符合土地利用总体规划而无法换发土地使用权证书,形成围填海存量资源。

2.2.4 海域使用金征收与市场经济脱节

我国针对填海造地征收的海域使用金相对较低,围填海成本远远低于周围土地招拍挂价格。受利益驱使,部分企业在围填海造地后不进行任何建设,仅作为抵押用以申请贷款。围填海造地价格配置与市场经济脱节,又没有严格的政策法规对企业行为进行约束,由此形成围填海存量资源。

2.2.5 外部经济环境变化及企业经营不善

围填海项目建设周期长,容易受国家政策变化、经济危机等外部经济环境影响,企业出于自身效益考虑,减缓甚至停止工程建设。此外,企业因经营不善导致资金链断裂,以及相关方利益协调工作不到位,也是导致企业推迟或停止施工,从而导致围填海存量资源形成的重要因素。

2.2.6 围填海资源集约节约利用技术较低

多年来我国对海域空间资源的利用比较粗放,远远达不到高水平集约节约利用的程度,再加上相关管理政策对围填海土地利用效率的约束较小,导致企业对围填海形成的新土地利用不充分、不合理,利用效率低,造成海域资源隐形浪费,形成围填海存量资源。

3 围填海存量资源优化利用对策建议

根据“十九大”报告“优化存量资源配置,扩大优质增量供给,实现供需动态平衡”^[2]的指导,解决围填海存量问题可按照“查清存量、对症下药”、“完善制度”、“优化配置”和“提质增效”四步走,坚持问题导向,从根

本上消化存量,并杜绝该问题的蔓延。

3.1 开展存量资源核查,实行差别化解决措施

全面查清全国范围的围填海存量资源,掌握真实的围填海存量资源基础数据,是消化围填海存量和杜绝存量增长的首要条件。一是要直面当前围填海存量过剩问题,尽快开展广泛的围填海存量专题调研,了解围填海存量资源的成因和类型,界定围填海存量资源的标准和范围,为围填海存量资源核查做好准备;二是要开展覆盖全国所有沿海省、市、县的围填海存量资源核查工作,对围填海存量资源分布进行有序梳理、统计和登记,摸清各地围填海存量现状和开发利用潜力,查清权属关系,了解所有权人意愿,全面掌握围填海存量资源现状;三是根据核查结果建立围填海存量数据库和登记台账,做到围填海存量“一本账”,夯实管理基础。

在全面掌握围填海存量资源基础数据的前提下,应针对不同类型围填海存量资源的形成路径和特点,坚持问题导向,实行差别化的解决对策:

1)批而未围、围而未填、填而未建项目:管理部门应积极与企业沟通,敦促企业尽快按照合同或批复文件施工;同时,建议人大、政府部门制定或完善法律法规、政策文件等,对超过一定年限仍未开发的海域,强制收回并注销海域使用权。

若企业经敦促后仍未按时动工,在依法收回海域使用权后,对于批而未围项目,由于海域自然属性尚未改变,可以将海域重新纳入开发利用规划,根据当地经济社会发展需要和海域管理相关规定,进行资源重新配置;对于围而未填项目,可由管理部门进行收储,并通过“招拍挂”等市场化配置方式,将海域交与有资质有能力的企业进行开发利用;对于填而未建项目,建议由政府部门牵头,解决海域使用权证书换发土地使用证的问题,并将“海域”以建设用地的身份重新规划利用。

2)低效利用项目:对于低效利用的围填海项目,首先由政府部门出台相关政策,并主动与企业沟通协调,鼓励和敦促企业改进土地利用方式,提高围填海土地的集约利用水平;若低效利用状态仍未改变,政府部门可通过要素资源调控、政策法规和管理制度制定等调节手段,如对集约利用水平不同的围填海项目施行差别化的用水、用电价格等,倒逼企业改进土地利用方式。

3)未批先建、边批边建的项目:一是执法部门要勒令违法围填海的主体立即停止围填海行为,并依法从重处罚。二是要掌握项目进展情况。若围填海工程仅完成相关设施的搭建,则要求违法主体立即拆除相关设施,恢复海域原状。若海域无法恢复原状,则要求违法主体按规定办理项目用海申请手续,海洋行政主管部门依法进行审查:(1)若项目符合围填海相关规定,则企业在获得用海批复并依法缴纳罚款和海域使用金后,方可继续开展围填海工程;(2)若项目不符合围填海相关规定,则应根据自然资源空间用途管制及相关规划要求,由政府部门主导、社会参与,对海域进行生态修复。

3.2 加强和完善围填海管理制度设计

目前,围填海存量资源管理制度存在两方面问题:一是相关制度或规划尚不完善,导致相关管理部门在解决围填海存量问题时无法可依;二是海洋、国土等各类制度或规划衔接不畅导致解决围填海存量的相关措施难以落实。鉴于此,有必要从两方面加强围填海存量制度建设:

1)完善围填海管理制度,使围填海存量资源的管理利用有法可依。首先,各级海洋主管部门应出台针对性的削减政策,严格控制新增围填海项目,推进新增建设项目向围填海存量资源区域聚集。其次对在在建项目的存量问题及时采取督导、警告措施,敦促围填海责任人履行约定推进建设,对违约、超期闲置项目进行及时处罚或收回。还要积极完善海域收储和供给制度,成立海域收储工作领导小组,组建海域收储机构,对围填海存量资源进行公平公正的价格评估、监督、管理与回收。此外,还应定期进行海岸线修测,掌握岸线动态变化,并在岸线调整时,针对岸线变化区域的围填海项目提出过渡性解决措施。

2)建立部门间协调机制,保证围填海资源管理的各个环节制度和规划实现有效衔接。短期来看,可针对

围填海形成土地与国土管理之间衔接不畅通的问题,制定针对性政策,解决围填海形成土地与国土管理之间的衔接问题,将围填海存量资源尽快纳入土地资源管理。从长期看,则需要结合海洋发展特征和区域差异,开展海洋与陆地相关规划间“多规合一”的体制创新研究,探讨“多规合一”的具体操作路径,构建海陆规划“一张图”编制技术框架,并从技术、体制机制和法律等层面提出规划实施的保障措施。

3.3 深化围填海存量资源市场化配置机制

市场化配置是海域资源配置的必然趋势,也是解决围填海问题的重要思路。一是要完善海域使用招标拍卖挂牌机制,构建公平、公开、公正的制度体系,营造良好的投融资环境,引进资金和技术雄厚的企业参与围填海项目建设,既能应对市场环境变化,同时还能杜绝利用围填海形成土地进行抵押贷款等投机行为;二是在符合海域使用管理规定、相关规划和用途管制的前提下,充分发挥市场对资源配置的决定性作用,探索形式多样的围填海存量资源盘活方式,调动海域使用者的积极性,促进低效利用围填海土地二次开发,提升围填海质量;三是推进围填海资源市场化评估,大力培育海域评估中介组织和高水平评估机构,科学确定差异化的区域填海项目出让价款。

3.4 全面提高围填海开发质量和效率

解决围填海资源利用效率低下的问题是当前海域使用管理的重要任务之一。应科学规划、积极引导,实现围填海资源高效利用。一是在制定围填海产业发展规划时,要充分发挥围填海所在区域的环境气候、社会经济、地理区域等优势,突出特色,因地制宜制定区域发展目标,避免各地围填海产业千篇一律、重复建设;二是要优化围填海空间布局,在围填海资源调查分析和海洋资源环境综合评估的基础上,科学划定禁止围填区、限制围填区、适度围填区,大力推进海洋经济绿色发展、循环发展、低碳发展;三是针对现阶段低效利用的围填海区域,要研究制定低效利用围填海土地项目的退出机制,淘汰落后产能和高污染、高耗能、高排放的围填海项目。

4 结 语

围填海存量资源是具有重要开发潜力的宝贵资源,盘活围填海存量资源为缓解沿海地区用地指标紧张难题带来新思路。地方政府解决围填海存量问题不能“一刀切”,应全面开展所辖区域围填海存量资源调查,摸清围填海存量资源家底,掌握围填海存量资源的成因和特点,并结合当地经济社会发展情况提出差别化解决措施,充分盘活围填海存量资源,为海洋经济高质量发展提供保障。同时,要综合运用法律、行政和经济手段,切实转变海域粗放低效利用方式,推动海域资源可持续利用。最后,还要重视源头防控和过程监管,在项目审批阶段严格审核围填海项目投资强度、容积率、建筑密度等指标,并健全围填海项目批复后的开发利用监管机制,避免新的围填海存量资源产生。

参考文献(References):

- [1] ZHANG Q Y, WANG M T, FENG L, et al. Marine reclamation land in China: recent development and policy recommendations[J]. Financial Minds, 2016(3): 89-107. 张清勇,王梅婷,丰雷,等. 沧海易填,欲海难平:中国围填海造地的形势与对策[J]. 财经智库, 2016(3): 89-107.
- [2] XI J P. Winning a well-off society and seizing the great victory of socialism with Chinese characteristics: a report on the 19th National Congress of the Communist Party of China[EB/OL]. (2017-10-27)[2018-05-22]. http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm. 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. (2017-10-27)[2018-05-22]. http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm.
- [3] SUO A N, WANG P, YUAN D W, et al. Study on monitoring and analysis of existing sea reclamation resource based on high resolution

- satellite remote sensing imagery: a case in south coast of Yingkou[J]. Haiyang Xuebao, 2016, 38(9): 54-63. 索安宁, 王鹏, 袁道伟, 等. 基于高空间分辨率卫星遥感影像的围填海存量资源监测与评估研究——以营口市南部海岸为例[J]. 海洋学报, 2016, 38(9): 54-63.
- [4] DUAN J J. Research on the scheme of regional control of the marine reclamation of Hebei province[D]. Tianjin: Tianjin Normal University, 2013. 段金娟. 河北省围填海分区控制方案研究[D]. 天津: 天津师范大学, 2013.
- [5] SONG D R, HAO Y, WANG X, et al. Study on the development trend and space potential evaluation of sea area use in China[J]. Ocean Development and Management, 2012, 29(5): 14-17. 宋德瑞, 郝煜, 王雪, 等. 我国海域使用发展趋势与空间潜力评价研究[J]. 海洋开发与管理, 2012, 29(5): 14-17.
- [6] WANG H, XU W, YUE Q, et al. Intensive sea area usage assessment of major marine industrial reclamation projects in China[J]. Ocean Development and Management, 2016, 33(4): 45-51. 王晗, 徐伟, 岳奇. 我国主要海洋产业填海项目海域集约利用评价研究[J]. 海洋开发与管理, 2016, 33(4): 45-51.
- [7] YANG H, WANG Q D. The right undertaking and its legal regulation in the process of land reclamation[J]. Law Science, 2010(7): 39-49. 杨华, 王全弟. 围海造地过程中的权利承接及其法律规制[J]. 法学, 2010(7): 39-49.
- [8] HUANG X Y, LEI Y. Tianjin land policy research of make reclamation activities into planning control[J]. China Real Estate, 2016(4): 43-48. 黄新颖, 雷阳. 天津围填海造地纳入规划管控的政策设想[J]. 中国房地产: 学术版, 2016(4): 43-48.
- [9] YU Y H. A study on methodology of reclamation management based on area control[D]. Dalian: Dalian University of Technology, 2011. 于永海. 基于规模控制的围填海管理方法研究[D]. 大连: 大连理工大学, 2011.
- [10] JIN Z W, QI S J, XUE G F, et al. Study on forming of existing reclamation land resources and its recovery system[J]. Marine Environment Science, 2017, 36(6): 853-857. 金左文, 祁少俊, 薛桂芳, 等. 围填海存量资源形成机制及其收储制度探讨——以东海区为例[J]. 海洋环境科学, 2017, 36(6): 853-857.
- [11] Department of Ocean and Fisheries of Guangxi Zhuang Autonomous Region. Circular on the issuance of the administrative measures for offshore reclamation of Ocean Bureau of Guangxi Zhuang Autonomous Region[EB/OL]. (2016-07-01)[2018-06-05]. http://www.gxoa.gov.cn/gxhyj_gongshigonggao/2016/07/01/58d2bae1b3ce4b9693aa8d9eb005fffc.html. 广西壮族自治区海洋与渔业厅. 关于印发《广西壮族自治区海洋局围填海管理办法(暂行)》的通知[EB/OL]. (2016-07-01)[2018-06-05]. http://www.gxoa.gov.cn/gxhyj_gongshigonggao/2016/07/01/58d2bae1b3ce4b9693aa8d9eb005fffc.html. 2016-07-01/2018-06-05.
- [12] LUO L. Feasibility evaluation study on urban land reservation investment in China based on sustainable utilization of land[D]. Xi'an: Chang'an University, 2007. 罗玲. 基于土地可持续利用的我国城市土地储备投资可行性评价研究[D]. 西安: 长安大学, 2007.
- [13] Ministry of Natural Resources of People's Republic of China. Urgent notice on carrying out special investigation work on the construction land of urban stock in China[EB/OL]. (2004-12-07) [2018-06-05]. http://www.mlr.gov.cn/zwgk/zytz/200412/t20041207_52384.htm. 中华人民共和国自然资源部. 关于开展全国城镇存量建设用地情况专项调查工作的紧急通知[EB/OL]. (2004-12-07) [2018-06-05]. http://www.mlr.gov.cn/zwgk/zytz/200412/t20041207_52384.htm.
- [14] Standing Committee of the Ninth National People's Congress. Management law of the use of People's Republic of China sea area[M]. Beijing: Law Publishing House, 2001. 第九届全国人大常委会. 中华人民共和国海域使用管理法[M]. 北京: 法律出版社, 2001.

Study on Connotation and Optimal Utilization Method of the Reclamation Stock Resources

LIU Da-hai¹, LI Yan-ping¹, ZHANG Bo^{1,2}, AN Chen-xing^{1,2}

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

2. *School of Management, Ocean University of China, Qingdao 266100, China*)

Abstract: The large-scale reclamation projects have played a great role in promoting the economic and social development in the coastal regions. However, the problems of reclamation stock resources become increasingly prominent due to the influences of economic environment, enterprise operation level and management policy. It has been one of the current important tasks of China's reclamation management to revitalize the reclamation stock resources, improve the optimal allocation of sea resources and save intensive utilization level. The formation path of the reclamation stock resources is analyzed from the following three perspectives: the time series of sea area development, the state of land using and the legitimacy of sea reclamation projects, based on which the reclamation stock resources are defined and the causes of their formation are analyzed. It is suggested to revitalize the reclamation stock resources according to the ways of "verifying the reclamation stock resources and acting appropriately to the actual situation", "perfecting the system", "optimizing the allocation" and "improving quality and increasing efficiency", in order to provide ideas for the management and utilization of the reclamation stock resources.

Key words: reclamation; stock resources; connotation; optimize the allocation

Received: March 14, 2018