

论环渤海陆地规划与海洋规划需同时

傅崇兰

全球化经济的发展与资源、环境、人口的矛盾加剧,促使人们全面认识海洋资源开发的经济效益、社会效益和环境效益。我国正在谋划建设海洋强国的蓝图,探索海洋经济发展的途径。

在工业化、城市化进程中,由于陆地区域的行政区划体制及其资源的非流动性,由于海洋海域——即“国家管辖海域(海洋国土)”、“国际共管海域(公海)”的半公共物品性和海洋资源的大部分具有流动性,形成了陆地区域与海洋海域规划建设的一强一弱,其生态环境保护一强一弱。我国环渤海经济区目前已形成规划建设的“陆地”强,“海洋”弱的一强一弱格局,致使渤海湾生态环境的前景充满危险。此前,“环渤海经济区”研究对陆地中心城市与区域发展的重视都是对的,但相对忽视对渤海海域的规划和建设,会带来影响全局性的问题。本文的目的是为改变环渤海区域规划与建设的陆强海弱的现状格局而呼吁,为渤海湾环境保护和渤海湾战略规划提供依据,以服务于环渤海经济圈的“陆”“海”统筹协调发展。落实胡锦涛同志在2006年中央经济工作会议上提出

的陆地与海洋“同时”规划,“扶持海洋经济的发展”方向和方针。

一、渤海现状

渤海海域总面积为7700千公顷,渤海(大陆架)渔场面积7700千公顷,平均深度18米,最大海深70米。

渤海湾为我国海基线以内的水域,即内水。我国政府于1992年2月25日颁布《中华人民共和国领海及毗连区法》,建立了内水、领海和毗连区等基本制度。领海基线向陆地一侧的水域以内水,包括渤海湾、琼州海峡及其他基线以内的水域。领海为邻接陆地领土和内水的一带海域,宽度从领海基线量起为12海里。毗连区为领海以外邻接领海的一带海域,其宽度为24海里。1996年5月,我国政府又正式宣布享有200海里专属经济区和大陆架的主权权利和管辖权。

2001年环渤海沿海地区主要海洋产业总产值:山东省主要海洋产业总产值841亿元,占全国海洋经济的比重15.5%;仅次于广东省,位居全国第二。辽宁省主要海洋产业总产值362亿元,占全国海洋经济的比重

6.7%。天津市主要海洋产业总产值269亿元,占全国海洋经济的比重4.9%。河北省主要海洋产业总产值116亿元,占全国海洋经济的比重2.1%。

二、海洋资源开发与保护并重是环渤海区域发展研究考察的方向之一

海洋资源的被利用部分还很有限,具有巨大的开发潜力,海洋资源的开发利用前景广阔,同时,我国有后发优势,全国上下贯彻落实科学发展观,为实现海洋资源开发与保护并重创造了大好机遇。但是,既有有利条件,也面临复杂困难情况:

其一,环渤海陆地的各个省市不断加大海洋资源开发力度,既为海洋经济发展提供强大的资金和技术支持,促进了深化海洋资源利用和海洋高技术产业的发展;另一方面也加剧了海洋环境破坏和近海污染。

其二,我国政府在大力推进海洋经济发展的同时,还非常重视海洋生态环境保护工作。在市场经济条件下,政府正在加强宏观调控,大力加强海洋环境与资源保护工作。国家“十一

五”规划明确规定：“合理利用海洋”，“保护和开发海洋资源，强化海洋意识，维护海洋权益，保护海洋生态，开发海洋资源，实施海洋综合管理，促进海洋经济发展。综合治理重点海域环境，遏制渤海、长江口和珠江口等近岸海域生态恶化趋势”。这是国家的承诺和决策。

其三，我国各级政府对海洋事业和海洋经济发展一贯重视。特别是20世纪90年代以来，我国把海洋资源开发作为国家发展战略的重要内容，把发展海洋经济作为振兴经济的重大措施。为规范海洋开发活动，保护海洋生态环境，国家先后颁布实施了《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国海上交通安全法》、《中华人民共和国渔业法》、《中华人民共和国海域使用管理法》等一系列法律法规，为海洋经济发展提供了法制保护。近年来，国家又先后制订和颁布了《中国海洋21世纪议程》、《全国海洋开发规划》、《国家海洋技术政策》、《全国海洋功能区划》、《全国海洋经济发展规划纲要》等政策性文件。这些都为我国海洋经济的发展提供了强大的政策支持。我国政府还组织力量进行了大陆架、专属经济区、南极以及大洋的深入调查和研究工作，实施了“科技兴海”战略，执行海洋科技攻关计划和海洋863计划等，加速海洋科学技术的发展和应用，为海洋经济的纵深发展积累了宝贵的基础资源和技术储备。我国还积极开展国际合作与交流，在国际海洋舞台上发挥着日益重要的作用。

其四，强化海洋法制建设。近年来海洋环境污染不断加重的严峻形势，迫使政府加快海洋法制建设，在大力发展海洋经济的同时也在积极采取各种措施加强对海洋环境的保护。多年来，我国坚持开展海岸带和近岸海域

的海洋环境监测、监视与保护工作，严防海洋环境破坏和严重污染事件发生。建立全国海洋环境预报、海洋信息服务等海洋公益服务系统，为减轻海洋灾害和促进海洋经济发展提供有效服务。由于国家加强了环境污染防治力度，沿海各省市、自治区也提高了对环保问题的重视，在排海污水治理方面做了很大努力，近岸水体污染情况有所改善。但是，沿岸海域溶解氧超标项目和沿海地区工业废水排放不达标问题的解决，还需要长期不懈努力。而且还存在着地方、企业与全局，近期与长远发展的利益冲突。我国海洋环境，特别是渤海总体质量仍不容乐观，海洋污染的防治和海洋生态环境的保护，任重而道远。

三、正确认识海洋经济的发展形势是环渤海区域发展研究的考察方向之二

1. 我国海洋经济发展的资源基础

我国辽阔海域具有丰富的海洋资源：我国管辖的海域包括内海、领海、毗连区、专属经济区、大陆架等）有近300万平方公里，在世界海洋大国中名列第九位。大陆海岸线长1.8万公里。岛屿众多，面积在500平方米以上的岛屿5000多个，海岛岸线长度为1.4万公里，海岸线总长位居世界第四。此外，中国作为国际海底资源开发的先驱投资者之一，在太平洋公海海域还拥有75万平方公里的海底矿区专属开发权。

为了行使对领海的主权和对毗连区的管制权，以及更好地开发利用和保护海洋，中国政府于1992年2月25日颁布《中华人民共和国领海及毗连区法》，建立了内水、领海和毗连区等基本制度。1996年5月，中国政府又正式宣布享有200海里专属经济区和大陆架的主权权利和管辖权。专属

经济区是国家管辖海域，它的范围是从领海基线量起向海200海里的领域，包括其下面的海床和底土。中国对专属经济区享有的权利主要有：在专属经济区勘探开发生物资源和非生物资源的主权权利，以及经济性开发和勘探，如利用海水、海流、风力生产能等方面的主权权利；在专属经济区内建造并授权和管理建造、操作和使用人工岛屿、设施和结构的专属权利，以及专属管辖权；对专属经济区内海洋科学研究的管辖权，包括准许外国或国际组织在专属经济区内进行海洋科学研究的同意权，以及拒绝给予同意的斟酌决定权；对专属经济区内海洋环境保护和保全的管辖权等。

中国的海域处在中、低纬度地带，跨越热带、亚热带和温带，自然环境和资源条件比较优越，适合发展各种海洋产业和兴办各类海洋事业。

我国海洋国土资源富饶，海洋生物物种繁多，已鉴定的就达2万多种，其中海洋鱼类3000多种；渔场面积2.8亿公顷，海水可养殖面积260万公顷，对发展海洋捕捞业和海水养殖业极为有利；油气资源量丰富，中国海域有30多个沉积盆地，主要新生代沉积盆地16个，其中位于渤海、黄海、东海和南海北部的的主要盆地9个，面积近70万平方公里，石油资源量约250亿吨，天然气资源量约14万亿立方米；滨海砂矿资源储量31亿吨；沿海共有160多处海湾、几百公里深水岸线和60多处深水港址，许多岸段适合建设港口，发展海洋运输业；滨海地区有25处国家重点风景名胜区、130处全国重点文物保护单位、5处国家海岸带自然保护区，滨海旅游景点约1500多处，适合发展海洋旅游业；此外，还有丰富的海水资源和海洋可再生能源，海洋可再生能源理论蕴藏量6.3亿千瓦，可供长期开发利用。

2. 海洋经济与海洋产业

(1) 海洋经济: 海洋经济是围绕着的海洋的开发利用形成了一个独特的经济体系, 主体是在海洋开发利用过程中, 一切从事生产、经营、管理(含环境保护)等经济活动的人。海洋经济活动的对象不论其具体内容和形式如何, 它们都有一个共同的特征——涉海性, 都与海洋有着密切的关系。涉海性主要包括: 直接从海洋中获取产品的生产和服务; 直接应用于海洋和海洋开发活动的产品的生产和服务; 利用海水或海洋空间作为生产过程的基本要素所进行的生产和服务; 与海洋密切相关的科学研究、教育、社会服务和管理的。这些经济活动, 无论其发生地是否为海洋或沿海地区, 都可被认为属于海洋经济的范畴。

二次大战之前, 海洋经济主要是围绕海盐、渔业、舟楫的传统产业。20世纪60年代以后, 随着科学技术的发展及陆域资源的短缺, 对海洋资源的开发和海洋空间的利用, 蓬勃发展起来, 特别是海洋石油、远洋运输、海洋生物制药等海洋新兴经济活动支撑着海洋经济的高速发展。1969年世界海洋经济总产值只有约130亿美元, 2000年达到15000亿美元。大规模、全面地开发利用海洋资源和海洋空间, 发展海洋经济已成为各沿海国家的发展战略。我国1979年海洋经济总产值为64亿元人民币, 2000年达到了4000亿元人民币, 20年来增加了78倍, 年平均递增速度为20%以上。但落后于世界海洋经济发展水平, 我国海洋经济仅占世界海洋经济份额的3%。

(2) 海洋产业: 陆儒德著《海洋国家海权》对海洋产业进行了理论概括: “人们开发利用海洋资源、开发海洋经济所形成的产业部门称为海洋产业。海洋产业是海洋经济的具体表现形

式。与水产、海运、盐业等传统海洋产业相比, 现代海洋产业已经发展成为一个庞大的产业群体, 形成了一个以海洋资源为对象、以海洋为载体, 包括生产、交换、分配和消费等经济运行诸环节的产业体系。这一产业体系从不同的角度可以划分为不同的具体产业门类。”

中华人民共和国海洋行业标准《海洋经济统计分类与代码》, 将海洋产业规划分为15大类: 海洋农、林、渔业, 海洋采掘业, 海洋制造业, 海洋电力和海水利用业, 海洋工程建筑业, 海洋地质勘察业, 海洋交通运输业, 海事保险业, 海洋社会服务业, 滨海旅游业, 海洋信息资料服务业, 海上体育事业, 海洋教育和文化艺术业, 海洋科学研究, 国家海洋管理机构。这15个大类又细分为54个中类、107个小类。这一分类标准主要是为了适合海洋经济统计工作的需要。对于其繁简利弊, 在实践中将逐步完善。

(3) 海洋经济的发展形势: 随着人类对海洋认识的加深和海洋科学技术的发展, 从20世纪80年代开始, 国际社会和沿海国家都把发展的眼光投向海洋, 加大了海洋资源的探测和开发力度, 推动海洋经济大规模发展。与历史上注重政治和军事意义的海洋开发活动相比, 这一次海洋开发热潮的起点和目标都主要着眼于经济发展和经济安全, 极大地推动了海洋经济的发展。自20世纪70年代以来, 世界海洋经济一直呈现加速发展的势头, 大约每10年就翻一番。

四、环渤海地区发展与渤海规划建设是环渤海区域发展研究考察的方向之三

《国民经济和社会发展“十一五”规划纲要》对“保护和开发海洋资源”, “合理利用海洋”提出了明确要求: “强

化海洋意识, 维护海洋利权益, 保护海洋生态, 开发海洋资源, 实施海洋综合管理, 促进海洋经济发展。”这些都为我国海洋经济的发展指明了方向, 提供了强大的政策支持。《国民经济和社会发展“十一五”规划纲要》还明确了海洋规划要求: “综合治理重点海域环境”, 保护“海洋/海岸带生态系统, 加强海岛保护和海洋自然保护区管理。完善海洋功能区划, 规范海域使用秩序, 严格限制开采海沙。”为我国海洋规划指明了方向。这也是环渤海地区发展与渤海规划建设的方向。

1. 环渤海地区发展的生态、社会环境

环渤海地区的山东省是我国第二大海洋经济大省, 仅次于我国第一大海洋经济大省广东, 这主要得益于地处渤海和黄海之滨的地理区位, 拥有从渤海湾7万到黄海38万, 合共44万平方公里的广阔海域, 海洋资源禀赋优势。

环渤海湾地区海岸线长, 海岸回折形成大小海湾、港湾多, 为海洋经济的发展提供良好的空间。

环渤海湾的空间资源、生物资源、滨海旅游资源、油气资源、盐业资源、滨海矿砂资源、海洋能源等富有特色, 海洋资源丰度指数、资源密度指数、综合资源指数列全国沿海地区前列。环渤海海域内有海洋浮游生物多种, 经济鱼类资源多种, 已探明海洋石油储量为4.5亿吨, 天然气储量74亿立方米。

环渤海省市的海洋人力资源比较丰富。拥有中高级海洋科技人员, 具有开发海洋所需要的水产、化工、食品、建材、船舶、医药、环境等多方面人才。全国(包括台湾)共3所海洋大学, 其中一所在山东青岛, 不仅为山东省海洋开发提供了雄厚的技术力量, 也为海洋经济发展提供了良好的人才储备。

2.“环渤海经济圈”的规划建设目标

20世纪90年代以来,环渤海省市海洋产业增加值平均每年以20%以上的高速度递增。一些产业化的海洋经济项目已初具规模,如东营黄河入海地区是东方对虾产地,烟台长岛县是鲍鱼产地,大连、秦皇岛、天津、黄骅、烟台、威海、青岛等港口都是全国重要的枢纽港,也是国内外著名的海滨旅游城市。

“环渤海经济圈”的目标之一,是为了适应世界海洋经济的发展趋势,将环渤海地区建设成为21世纪海洋经济相对先进发达的地区,使海洋经济成为环渤海经济圈新的重要经济增长点。为稳定海洋渔业生态环境,加大海洋综合开发力度,促进滨海旅游业、海洋交通运输业、海洋工业等二三产业发展,将环渤海岸地带建成产业结构合理、经济社会繁荣的“海洋经济走廊”,形成现代化的海洋产业体系。

“环渤海经济圈”是我国“海洋经济走廊”的重点地带之一。它以经济发达的辽宁、京津冀、山东为依托,凭借东北亚地缘优势,开发环渤海地区的港湾、航道、海涂、渔业、旅游以及渤海油气资源等,重点发展海洋交通运输、海洋油气、造船、滨海旅游、大型临海工业等海洋产业,建成在全国有重要影响并具有世界意义的滨海经济区。以大连、营口、沈阳等几个主要城市为重点的辽中南城市群、以京津唐等城市为重点的京津冀城市群、以青岛、威海、烟台、东营等市为重点的胶东城市群,以海岸线为纽带,向相邻的海域、陆域两个扇面辐射,形成海陆一体化的发展格局。“十一五”期间,中央将天津滨海地区列为全国区域发展重点,天津滨海地区在开发建设中,把滨海地区生态环境保护和滨海地区承载力指标体系研究,做为环渤海地区陆、海

开发和基础设施建设的依据,安排示范性、风险性项目建设,构建海洋保障体系。

3.渤海规划重点解决“实施海洋综合管理,促进海洋经济发展”面临的矛盾和问题

我国海洋经济目前正处于快速发展期,发展海洋经济已具备良好的自然条件、经济基础和社会环境,但也面临着许多亟待解决的矛盾和问题。

第一,管理体制不顺。渤海规划管理首先面临多省市,如何协调?谁来协调?还有海洋行政主管部门与相关部门的关系没有理顺,涉及水产部门、土地和规划部门、交通部门、海事部门、水利部门、环保部门、矿产部门、盐业部门等;还有国家与地方海洋管理部门系统内部的相互职责关系界定等,都存在利益矛盾、重复管理工作矛盾、地区与管理矛盾。这种条、块多头管理的体制已成为海洋经济发展的桎梏。

第二,海洋法制建设滞后。造成管理体制不顺的核心是制度,制度缺失导致各涉海部门职责分工不清,海洋事务主管部门没有被依法赋予统揽海洋管理全局的权利。依法治海是依法治国的一个重要方面。要依法规范各级政府和涉海部门的职责和行为。解决行业、部门与地方政府职能交叉、重叠的问题。

第三,海洋经济宏观管理较为薄弱。我国的海洋开发分属不同的管理部门,涉海部门管理海洋的职能相互分割,形不成整体优势。海洋经济发展缺乏宏观指导、协调和规划,政府海洋管理的职能亟待整合和加强。

第四,海洋经济结构不合理。我国海洋产业结构矛盾突出,传统海洋产业仍处于粗放型发展阶段,海洋科技总体水平和成果转化率较低,一些

新兴海洋产业尚未形成规模,突出的海洋资源优势没有很好地转化为海洋经济优势。

第五,海洋生态环境压力日益加重。突出表现为渤海湾等部分海域生态环境恶化的趋势还没有得到有效遏制,近海渔业资源破坏严重,渤海湾候鸟栖身之地污染破坏严重,部分海域和海岛开发秩序混乱,海洋可持续发展面临日益严峻的挑战。

第六,海洋环境保护的基础设施建设滞后、落后、空白情况严重。海洋经济发展的基础设施和技术装备也落后。海洋调查程度低,重要资源底数不清。海洋公益服务系统严重短缺,防灾减灾能力不足,受海洋灾害影响,我国每年因此造成上百亿元的损失。

经济全球化加速了世界经济布局向沿海地区的聚集,这对沿海国家是重大的历史机遇。为实现中华民族伟大复兴的历史使命,我们一定要努力落实2006年12月,胡锦涛同志在中央经济工作会议上提出的:“在做好陆地规划的同时,要加强海洋意识,做好海洋规划,完善体制机制,加强各项工作,从政策和资金上扶持海洋经济的发展。”

本文所论及的环渤海区域各地,将抓住新一轮的海洋开发带来的历史机遇,贯彻落实胡锦涛总书记提出的“在做好陆地规划的同时,加强海洋意识,做好海洋规划,把环渤海陆地规划与海洋规划”同时“规划的工作,抓紧抓好。把渤海湾建设成为地球生物的乐园,我们的生态家园,为把我国建设成为海洋经济强国、海洋生态强国,作出创新性的贡献。

(作者系中国社会科学院当代城乡发展规划院院长、研究员)

责任编辑:孙铁铭