

“十三五”我国海洋发展形势与政策取向研究

王江涛

(国家海洋信息中心, 天津 300171)

摘要:世界经济发展和能源格局出现新变化,我国经济发展进入“新常态”,海洋发展迎来新机遇和新挑战。加快海洋发展思路转变是应对新形势深刻变化的迫切要求,“十三五”要加快海洋生态环境改善,加强公共服务功能建设满足公众亲海需求,促进海洋资源供给由以生产功能为主向生活功能、生态功能和生产功能协调发展转变,并以生态优先为原则发展海洋经济,以科技创新和环境规制促进海洋产业结构调整 and 升级,坚持安全发展,保障人民生命财产和海洋食品安全。

关键词:海洋;发展思路;战略方向;公共服务功能

中图分类号: P963 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-4407(2016)08-021-04

Study on Transformation of China's Marine Development Direction and Policy in the Thirteenth Five-Year Planning Period

WANG Jiangtao

(National Marine Data and Information Service, Tianjin 300171, China)

Abstract: As the world economy and energy patterns are being changed, China's economic development enters into the "new normal status", and marine affairs and marine economy are facing new opportunities and challenges subsequently. Accelerating transformation is an urgent requirement to deal with the new situation of these profound changes. The general ideas of the thirteenth five-year planning on marine development are as follows: 1) to improve the marine environment protection; 2) to strengthen public services, to meet the needs of public interest for the sea; 3) to promote marine resources supply transition from production-based functions, to coordinated development with living functions, ecological functions and production functions; 4) to develop marine economy according to the principle of "ecology first" and raising the environmental quality; 5) to promote adjustment and upgrading of industrial structure by technological innovation and environmental regulations; 6) to insist on safety development, to protect the lives and property safety of people, and to ensure marine food safety.

Key words: marine; general idea; strategic direction; public service functions

改革开放 30 多年来,我国生产总值(GDP)保持年均近 10% 的高速增长,成为了世界第二大经济体和第一大贸易国,海洋发挥了链接纽带、产业发展空间拓展和资源环境支撑作用。经济高速发展和污染物排海量持续增加也对海洋带来了持续的资源环境压力^[1],致使海洋环境恶化程度不断加剧,海洋资源开发程度加大,同时公共产品和公共服务功能供需矛盾更加突出,公共海岸线私属化趋势加重,但经济社会发展对海洋的总体需求却有增无减,社会公众的亲海需求越来越迫切,海洋发展的资源环境瓶颈进一步显现。因此,“十三五”期间迫切需要客观认识海洋资源环境承载能力,赋予海洋资源环境相匹配的责任,转变海洋发展思路,促进海洋发展价值取向转变。

1 “十三五”海洋发展形势

“十二五”以来,国内外经济发展形势发生了深刻变化,

对海洋发展提出新挑战和新需求,同时也带来了新机遇。

1.1 国际形势

世界经济温和复苏态势基本确立,经济增速缓慢回升,外部需求对我国经济增长拉动作用减弱^[2]。经济竞争是国家竞争的主旋律,美国是世界政治经济、军事和科技竞争中的主导者,凭借其综合影响力在全球推广其政策,并直接影响全球发展态势。2008 年全球金融危机后,美国出于解决内外困局的需要,实施“再工业化”战略,积极发展先进制造业,纠正经济发展中的产业结构失衡问题,寻求制造业与服务业的协调共生发展,实现经济稳健增长^[3]。同时,积极推动跨太平洋伙伴关系协议(TPP)和跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定(TTIP),意图制定新的国际贸易和投资规则,影响整个全球化规则制订,提升中国参与全球化的成本,对中国造成的战略挤压效应^[4]。国际能源格局出现

基金项目:国家软科学研究计划项目“城市化和工业化冲击下海岸线管控战略研究”(2012GXS4B055);国家海洋软科学项目“‘十三五’期间海洋三重研究”(OSS-2014-18)

作者简介:王江涛(1979~),男,山东潍坊人,副研究员,研究方向为海洋战略规划。

新变化,页岩油气革命增强了美国能源供给能力,提高了美国制造业竞争力,促进高端制造业回流,同时减少对中东石油的依赖,降低对世界石油贸易通道安全维护的需要。受供需关系变化、国际政治格局调整、经济社会发展预期降低等多重因素影响,国际石油持续保持低价运行态势^[5]。

1.2 国内形势

我国开放型经济格局的形成大致经历了“请进来”“接轨”和“走出去”三个发展阶段,目前正处于本世纪开始的“走出去”阶段^[6],2002~2012年,中国对外直接投资净额年均增长41.6%,2012年达到878亿美元,占当年全球外国直接投资净额的6.5%,成为第三大投资国。随着中国海洋地缘政治崛起,海洋发展得到前所未有的关注,海洋战略价值更加突出^[6],21世纪海上丝绸之路建设加快海洋“走出去”步伐,维护海外利益、贸易大国的地位和海上航道安全任务日益繁重^[7]。“十二五”以来,海洋在国家战略和沿海地方发展中的作用进一步加强,海洋强国加快建设,习近平总书记在主持中央政治局第八次集体学习时,对海洋工作提出了海洋经济、海洋生态、海洋科技、海洋权益四个转变的战略方向,全国人大批准建立国家海洋委员会统筹协调海洋发展事务,整合海上执法队伍,在国家海洋局下组建国家海警局,加强海洋权益维护。中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定对海洋体制机制改革提出要求。浙江舟山群岛新区、广东南沙新区、青岛西海岸新区和大连金普新区等国家级新区批准设立,加深我国开放型经济格局。

2 “十三五”海洋发展面临的压力

从当前国际环境变化趋势和我国经济发展新常态,以及我国海洋发展资源环境基础来看,“十三五”时期应集中力量解决以下三个方面的问题。

2.1 海洋资源环境承载能力减弱

“十二五”以来我国严重污染(劣四类水质)海域面积快速增加,年平均5.2万平方公里,其中,2012年高达6.8万平方公里,是“十一五”3.2万平方公里的1.6倍,海湾环境质量恶化程度加重,杭州湾、象山港、钦州湾、湛江港、三沙湾、罗源湾、三门湾、汕头港、厦门港、诏安湾80%以上面积处于中度和严重污染状态^[8]。海洋开发程度加大,工业和城镇建设围填海需求规模大,“十五”期间填海造地确权面积年均53平方公里;“十一五”年均134平方公里;“十二五”年均达到114平方公里^[9]。大规模的填海造地活动造成了近岸重要生态系统的损害,根据“我国近海海洋综合调查与评价”专项调查,与20世纪50年代相比,中国累计丧失滨海湿地面积57%,红树林面积73%,珊瑚礁面积80%。

2.2 海洋经济发展方式和布局亟待转变

我国海洋产业低质同构与产能过剩、企业亏损与盲目

投融资、粗放型和数量型发展等问题并存较为突出。特别是海洋交通运输、海洋船舶制造等海洋产业,市场萎缩、产能过剩、债务沉重的现象短期内难以消除。海洋新兴产业受体制机制和相关政策的影响发展不足,特别是海水利用产业,技术基本成熟并具备产业化发展的条件,但海水利用发展规模和水平不理想,2013年海水直接利用量883亿吨,海水淡化规模为1亿多吨^[10],在东部地区解决缺水作用偏低。我国海洋石油天然气资源开发主要集中于近岸海域,深远海还没有开发。我国海洋公共旅游等资源供给严重不足,不能满足公众亲海需求,在旅游旺季青岛等地“浴场下饺子”现象频现。

2.3 海洋安全生产风险加大

沿海经济布局趋海程度进一步提高,沿海地区的工业园区中,大量聚集工业园区、重化工企业生产、储存等活动和油气勘探开发以及油品、化学品运输活动,重化工产业规模以上工业比例已达70%,突发性环境污染事故频发,海洋生态安全受到威胁^[11]。海洋灾害对经济发展影响程度加深,2014年海洋灾害造成直接经济损失达到136亿元^[12]。

3 “十三五”海洋发展战略需求与取向

海洋是富民强国的重要发展空间,从海洋发展和产业结构可以看出,海洋发展离不开陆地的支撑,更离不开国家经济社会发展的战略指导和需求牵引。

3.1 海洋发展战略需求

“十三五”是我国实现小康社会建设的关键时期,美丽海洋是建设小康社会的重要组成,也是国家对海洋发展的需求。同时,人民生活水平显著提高,消费性需求升高,消费形式加速从生存型消费向享受型消费、发展型消费转变,对碧海蓝天、洁净沙滩的高品质海洋环境资源的消费需求更加迫切,对提供安全的海洋食品需求更加强烈,这都要求加快海洋生态环境治理,保护海洋渔业资源,提供更多优良海洋生态环境资源和生态空间。中国经济发展进入“新常态”,对外贸易出口出现质的变化,资本技术密集型产品比重提高,“一带一路”战略实施,资本输出特征明显,维护海外利益安全的要求更加紧迫。海上溢油、涉海重大企业的安全事故频发,对沿海地区人民的生命财产带来严重影响,特别是随着沿海地区经济密度提高,沿海居民区与生产布局交织,加重了海洋安全生产的潜在隐患,保障人民生命财产安全和促进海洋安全生产需求更加迫切。随着国际石油格局的变化,需要我国投入更多力量维护石油贸易通道安全,我国加快国家石油储备基地建设,提供安全可靠的石油储备基地选址需求更加清晰明确。

3.2 海洋发展价值取向转变

海洋发展要以海洋资源环境承载能力为基础,以生态

优先环保优先为前提,可持续利用海洋资源,集约、节约利用每一寸海域和海岸线,保护无居民海岛,改善海洋环境,修复海域海岛、海岸线生态功能,维护海洋生态价值和社会价值,促进海洋资源供给由以生产功能为主向生活功能、生态功能和生产功能协调发展加快转变;以海岸线公共功能建设为突破口,加大海岸线公共设施建设,满足公众亲海需求,促进海洋经济发展由单纯追求海洋经济产值(GDP)向服务社会需求转变。

4 “十三五”海洋发展政策取向调整

海洋发展取向转变是一个循序渐进的过程,从对海洋生态功能和社会价值的认识到海洋发展理念转变,需要政府、公众和社会各界共同努力,更好地指导海洋开发活动和海洋资源管理。

4.1 坚持陆海统筹,改善海洋生态环境

我国部分海湾海水质量为劣四类,影响旅游、渔业等生活、生产功能,严重损害海洋生态价值和社会价值,危害到了海洋食品安全和滨海旅游等海洋产业发展。近年来随着公众环境意识提高,对洁净海洋环境需求日益迫切,国家响应这种需求,把生态文明放在经济社会建设的重要位置。另外,发达国家的发展经验可供借鉴,即当经济发展取得一定成果时,治理海洋环境成为发展的主要任务^[13],同时,研究表明环境规制可以引起技术进步^[14]。

“十三五”海洋发展的首要任务是加强海洋生态文明建设,改善海洋生态环境。建立陆海统筹污染防治机制,加强流域—海域污染联防联控,有效衔接流域、区域、海域污染防治。加强陆地的农业面源污染,减少化肥施用量。坚持以海定陆,开展海域污染的源头控制与治理,发挥污染物总量倒逼机制,对污染严重的杭州湾、象山港、钦州湾、湛江港、三沙湾、罗源湾、三门湾、汕头港、厦门港、诏安湾等海湾建立入海污染物排放制度,根据海洋环境容量来确定入海污染物排量,同时实施海洋整治修复工程,加快受损海域的功能修复。加强船舶港口污染控制,积极治理船舶污染。强化海上污染监管,加强海洋油气勘探、海上船舶运输、增养殖活动监管,有效控制海上污染源。严格执行国家产业调控政策,推动海洋产业和临港产业的转型升级,提高海洋环境准入门槛,严格海洋环境审批,有效控制破坏海洋生态环境的开发利用活动。在全国建立实施海洋生态红线制度,制定详细的生态红线措施和绩效考核目标,将沿海滩涂和近海区域的重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区划定为红线区,在红线区内严禁破坏生态功能的开发利用活动。建立海洋保护区网络体系,对典型重要生态系统、珍稀濒危物种分布区域及红树林实施强制性保护。建立围填海生态补偿机制,对围填海等破坏生态系统的活动征收生态补偿费用,实施海洋

生态修复工程。

4.2 坚持集约节约利用,促进海洋资源的可持续利用

正确认识海洋资源的作用,既不能夸大海洋应承担的责任和义务,造成海洋资源环境压力过大,损坏海洋资源利用基础,也不能弱化海洋资源的作用,则不能正视海洋资源支撑作用,无法为海洋强国建设发挥应有作用。目前我国海洋渔业资源还未恢复,深海油气资源还未实现商业性开发,天然气水合物和可燃冰仍是战略储备资源,海水淡化对沿海缺水地区解决缺水问题的贡献率不高,海洋能源仍处于试验和积累经验阶段,围填海规模大、“填而不用”的现象突出,占用大量资金,存在金融风险。

“十三五”海洋资源管理应以海洋资源承载能力为基础,加大海洋安全食品供给,确立海水淡化作为滨海地区和腹地重要新增水源的战略地位,加快海洋可再生能源和南海油气资源开发力度,为沿海地区经济社会发展提供更多清洁能源和淡水资源。继续推动海水养殖转型升级,推进水产养殖池塘和近海养殖网箱标准化改造,促进海水养殖向深水区发展,划定海水养殖面积保有量红线,确保海水产品有效供给。加强人工鱼礁和海洋牧场建设,同时发展多种形式的休闲渔业。强化海洋渔业资源总量、渔船数量和总功率的调控管理,积极推进渔船更新改造。实施“蓝色粮仓”行动计划,增加海洋食品供给,提高海洋食品质量。促进海水资源作为缺水地区和海岛的第一供水源,加强海水利用鼓励政策制定和出台。积极推进海洋能清洁高效利用,重点推进边远海岛多能互补等可再生能源发电系统,逐步提高可再生能源在海岛能源消费中所占比例。科学配置海域资源,提高集约利用水平,调整供给方向和结构,满足社会公众亲海需求,带动滨海旅游等消费性产业发展,对围填海总规模和使用情况进行摸底调查,了解围填海利用现状,对于闲置不用的地区减少围填海指标安排,加大对违法围填海的查处力度,杜绝非法围填海的发生。

4.3 坚持生态优先,调整海洋产业结构

我国海岸线长,区域经济社会发展差异大,区域海洋资源环境禀赋各异,这都决定了沿海地区的发展具有共性和差异性,差异性正是区域比较优势存在的基础,充分认识这种区域差异性,在地区主导产业选择上、主导产业布局上发挥好比较优势,成为沿海地区发展非常鲜明的特点^[15]。

“十三五”海洋经济发展以沿海地区的比较优势为基础,实施差异化发展战略,通过创新海洋科技促进海洋产业结构升级,加快海洋经济产业“走出去”步伐,转移化解我国海洋产业过剩产能。强化海洋渔业在海洋经济中的基础地位,促进海洋养殖业由近海向深海拓展。通过政策、资金等手段大力发展以海洋装备和海洋生物为龙头的海洋

战略新兴产业,建立国家补贴机制推进海水淡化产业化发展。实施海洋主体功能区战略,加强对海洋产业发展布局和投资开发的引导,优化升级海洋产业,提升海洋重点开发区的带动辐射能力,聚集重点发展产业,加强海洋优化开发区保护,提升海洋限制开发区的海洋水产品供给能力,强化海洋禁止开发区的生态服务功能。

4.4 坚持公共服务功能优先,有效满足公众亲海需求

满足社会需求是海洋经济发展的根本任务。当前在海岸线开发利用活动中,企业或个体在取得靠近海岸线的土地使用权或者海域使用权后,对海岸线采取各种形式的占用,从而实现海岸线为其个人所用,限制了他人正常活动。海岸线作为一种公共资源,具有独特社会经济和自然生态价值,属于国家所有,具有公共属性和不可复制性,海岸线开发利用过程中应优先满足公共利益需求,因为亲水岸线不仅增添了城市景观,更为公众生活提供有效公共海岸线空间。但当前海岸线开发利用模式致使港口、工业和私家花园大量占据公共岸线,造成了公共和生活岸线缺乏,公共服务功能严重不足,海岸线景观特色不鲜明,公众近海难以亲海,严重影响了海洋城市品牌提升和社会文化塑造^[16]。

“十三五”加大政府政策管控和引导,增加财政资金投入力度,加强关系民生、促进旅游产业发展的公共基础设施和海岸公园建设。加快编制海岸线公共服务规划,统筹海岸线公共服务设施建设与布局。开展海岸线公共设施建设和公共服务供给现状摸底调查,设计海岸线公共服务功能评价指标体系,综合评价海岸线公共服务功能现状。制定海岸线开发利用标准,强制涉及海岸线开发利用活动开展公共服务设施建设,提供公共亲海服务功能。利用信息技术和大数据建立海岸线公共服务信息平台,为公众开展滨海旅游提供指南。

4.5 坚持安全发展,保障沿海地区人民财产安全

随着沿海地区工业化布局的战略调整,特别是钢铁和重化工业沿海岸线布局,单位海岸线经济密度不断提高,石化园区遍布河口、海岸和近海岛屿,沿海城镇和居民区与化工厂区、石油管线布局交错,海洋事故发生的隐患增加,危害人民生命财产安全和海洋安全的事事故频发。

“十三五”要把安全生产放在经济发展的重要地位,制定海岸建设控制线制度,为海岸带开发建设提供控制依据。编制海洋灾害风险区划,开展沿海重大工程风险评估,划定海洋灾害重点风险区,降低滨海工程项目海洋灾害风险。加强海洋灾害防范,建立自主预报分析系统,提升海洋预警报能力和水平。以海洋灾害宣传日为平台加强海洋灾害宣传,增强海洋灾害意识。加强沿海海堤建设标准提升,强化海岸防护林建设,加强灾害救援方案制定,对围填海开展警戒潮位核定和高程测量。

4.6 坚持“走出去”战略,树立负责任大国形象

我国成为世界第二大经济体,海外利益不断拓展,海上能源运输、海外贸易规模不断扩大,维护海外利益的需求和任务日益迫切。而且伴随我国国力增强,国际社会对我国提出更多责任要求。

“十三五”要以海上丝绸之路建设为契机,优化我国沿海港口布局和功能,增强海洋互联互通能力。依托海洋国际合作平台,加快海洋产业“走出去”步伐,积极推进与海上丝绸之路沿线国家产业园区建设,树立负责任大国形象,加强海洋装备制造、海水养殖、海洋防灾减灾等国际合作与交流。推进海洋非传统安全领域的合作^[17],提升维护海洋贸易和能源通道安全能力,维护海洋通道安全。■

参考文献:

- [1]戈华清,蓝楠.我国海洋陆源污染的产生原因与防治模式[J].中国软科学,2014(2):22~31.
- [2]国家信息中心宏观经济形势课题组.2015年对外贸易将保持中高速增长趋势[N].中国证券报,2015-01-05(A09).
- [3]巩胜利.21世纪:美国新战略“三大”规则——TPP、TTIP、PSA之后的全球贸易新规则新秩序的“破立”格局[J].国际金融,2013(5):30~33.
- [4]黄永春,郑江淮,杨以文,等.中国“去工业化”与美国“再工业化”冲突之谜解析——来自服务业与制造业交互外部性的分析[J].中国工业经济,2013(3):7~19.
- [5]李春霞.从油价下跌看世界能源结构变化[N].经济日报,2015-01-07(09).
- [6]郑永年.中国迈向海洋大国不容易[J].党政论坛:干部文摘,2014(2):30~32.
- [7]习近平.进一步关心海洋认识海洋经略海洋 推动海洋强国建设不断取得新成就[N].人民日报,2013-08-01(01).
- [8]国家海洋局.2002~2014年海洋环境质量公报[Z].北京:国家海洋局.
- [9]国家海洋局.2002~2014年海域使用管理公报[Z].北京:国家海洋局.
- [10]国家海洋局.2013年全国海水利用报告[Z].北京:国家海洋局,2014.
- [11]高重密.政协报告:重化工项目扎堆沿海[N].中国化工报,2011-04-25(05).
- [12]国家海洋局.1990~2014年中国海洋灾害公报[Z].北京:国家海洋局,1990~2014.
- [13]牛胜强.发达国家经济发展方式转变历程对我国的启示[J].商业时代,2011(18):4~5.
- [14]张晓莹,张红凤.环境规制对中国技术效率的影响机理研究[J].财经问题研究,2014(5):124~128.
- [15]白永秀,吴丰华.经济发展方式转变的区域差异性[J].社会科学研究,2012(2):15~19.
- [16]王江涛.城市化和工业化冲击下海岸线管控战略研究[J].中国软科学,2014(3):10~15.
- [17]刘赐贵.发展海洋合作伙伴关系推进21世纪海上丝绸之路建设的若干思考[J].国际问题研究,2014(4):1~8.

(责任编辑:国怀亮)