

21世纪——

环北部湾区域开发与保护

奉仰崇(防城港市委政策研究室)



长期以来,环北部湾地区,从开发到开放,从开发开放到进一步的开发与保护,所走过的道路是极不平凡的。据从东兴北仓河口交东岭、亚婆山到徐闻华丰岭山岗等沿北部湾畔多处新石器时代文化遗址的考古推断,早在4000多年前,北部湾沿海地区就已经有人群居住,他们主要从事采贝捕鱼及农事活动。随着徐闻、合浦、日南(在今越南中部)等商埠码头市井基础设施和服务社区在北部湾畔不断涌现,环北部湾商业、流通的格局和网络相应拉开,往返于环北部湾到东南亚乃至印度之间的海上“丝绸之路”越走越宽广。我们可以说,环北部湾地区同时也是我国最早实现从开发到对外开放的海上门户。到了唐宋时期,由于社会相对稳定,尤其是经过了数朝数代劳动人民的辛勤开发,环北部湾地区经济与社会得到了长足发展。唐咸通年间,安南节度使高骈募工凿通防城港至珍珠港的潭蓬运河后,海上交通运输和商业往来出现了一派“舟楫往来不绝”“白日千帆过,夜明万盏灯”的繁荣景象,北部湾地区开放开发的局面进一步打开。然而,环北部湾地区的开发进程历史从来也并不都是一帆风顺的。明清之后,由于国内外战乱时有发生,又兼清朝时期曾一度采取过闭关锁国的海禁政策,北部湾的开发随着社会环境的安定与动荡起落兴衰达几个世纪,这个时期发展速度明显放慢。到了近代至建国前后,由于周边环境恶化,开放开发甚至陷入了停滞不前的困境。建国后特别是改革开放以来,国内外形势好转,区域各方抓住机遇,利用优势、政策加快建设步伐,整个北部湾地区开发开放才得以恢复和发展。

一、开发进程中的 不和谐因素

改革开放20年来,环北部湾地区各方,由于较好地发挥了资源、区位和政策优势,经济建设实现了超常规发展。据统计,1985~

1995年的10年间,环北部湾地区我国境内,城市各方国内生产总值的年均增长速度最高达15%,最低的地方也有12%。最近几年虽然受国家宏观调控政策和亚洲金融风暴等因素影响,发展速度稍微放慢,但国内生产总值的年均增长速度各方仍保持了10%左右的高水平。我国环北部湾地区能够实现稳定持续的高速发展,确实令人瞩目。但在超常规开发进程中产生的不和谐因素也越来越显而易见,这些因素如果任其膨胀和恶化,将不仅严重制约区域各方的发展速度,而且将对环北部湾区域的可持续发展构成威胁。主要表现在以下几个方面。

(1)各自为战走捷径,各方同挤独木桥,快车开进了慢车道。改革开放以来,环北部湾地区由于没有一个对各方具有协调作用和约束力的总体规划,区域各方在经济建设上都想到走捷径以加快发展,实际上走的人多了,捷径变得拥挤不堪,有的捷径其实就是独木桥,结果大家都快不了。如前些年大家都有目共睹的港口建设,以及与之相联的临海工业建设,区域各方无论主体实力大小,几乎都选择了相同的内容和模式,事实证明,这样做的结果:一方面资金资源消耗了,另一方面效益的产生、优势的发挥却各方都没有达到预期的目标。

(2)低度利用与过度开发两个极端突出,开发与保护的平衡难以维持。在各项资源的开过过程中,人们为获取更大的回报,对容易开发的往往过度开发,对不容易开发的则作简单利用。如在矿产资源的利用方面,我们近岸采沙已经危及红树林的生长和海岸的安全,而对其他固体矿产的开发却很少,即便有也只能简单利用,如海南三亚就有群众采珊瑚礁砌房子等等。在海洋渔业资源的开发上,一方面近海捕捞已经过量,另一方面远洋捕捞却显然不足。目前浅海滩涂水产增养殖已经遍地开花,但真正科技高效型增养殖所占比例很小,如果两种极端不加以调控和约束,那么各种海洋资源的开发与保护将难以持续性协调发展。

(3)功能使用相互干扰排斥,各海洋产业

之间矛盾加剧,随着开发力度不断加大,如今各地浅海滩涂已被成片开发利用,但与此同时,许多河口海湾养殖场与港池、航道交叉重叠,相关产业之间相互制约排斥日趋严重,利益主体之间矛盾加剧,一些养殖户认为“现在船太多”干扰了他们养殖,而许多船主却说“水下桩石太多”他们行船不安全。一些岸线海域虽然没有交叉使用,但有些产业项目“辐射”力强,同样影响环境的和谐。防城港市珍珠港海湾,其中几个边贸码头与相邻的白龙珍珠养殖场和京族三岛旅游区各据一隅最初还能和平共处,各不相干,但近几年来,由于潭吉、石角两个边贸码头以中转越南煤为主,附近海水、空气被污染,对珍珠养殖和旅游开发构成严重威胁。

(4) 审批管理难操作或无据可依,管理队伍素质有待提高,综合管理部门想管管不了管不好。对海域使用的审批与管理,除按法律法规办事外还必须依据各地区的海洋开发规划和功能区划。但在实际管理工作中,许多基层综合管理部门反映:当地的规划和区划不具体、难操作,审批管理的“欠科学”“欠合理”在所难免。某些地区甚至没有规划和区划,审批管理全靠“研究决定”,个别地方则以“补办手续”代替管理。当然,作为综合管理部门,其本身的问题也很突出,主要是人力少、而素质不高,尤其基层管理单位,一是综合管理职能不独立,在有些地区还处于挂靠状态。二是编制少,专业技术人员缺乏。不少区域是新建立的队伍,管理人员“半路出家”者居多,旱鸭子突然要变水鸭子,确实免为其难。因此,对于“无度无偿无序”开发泛滥的现象,基层的综合管理人员说:我们想管更希望管好,但使不上劲。

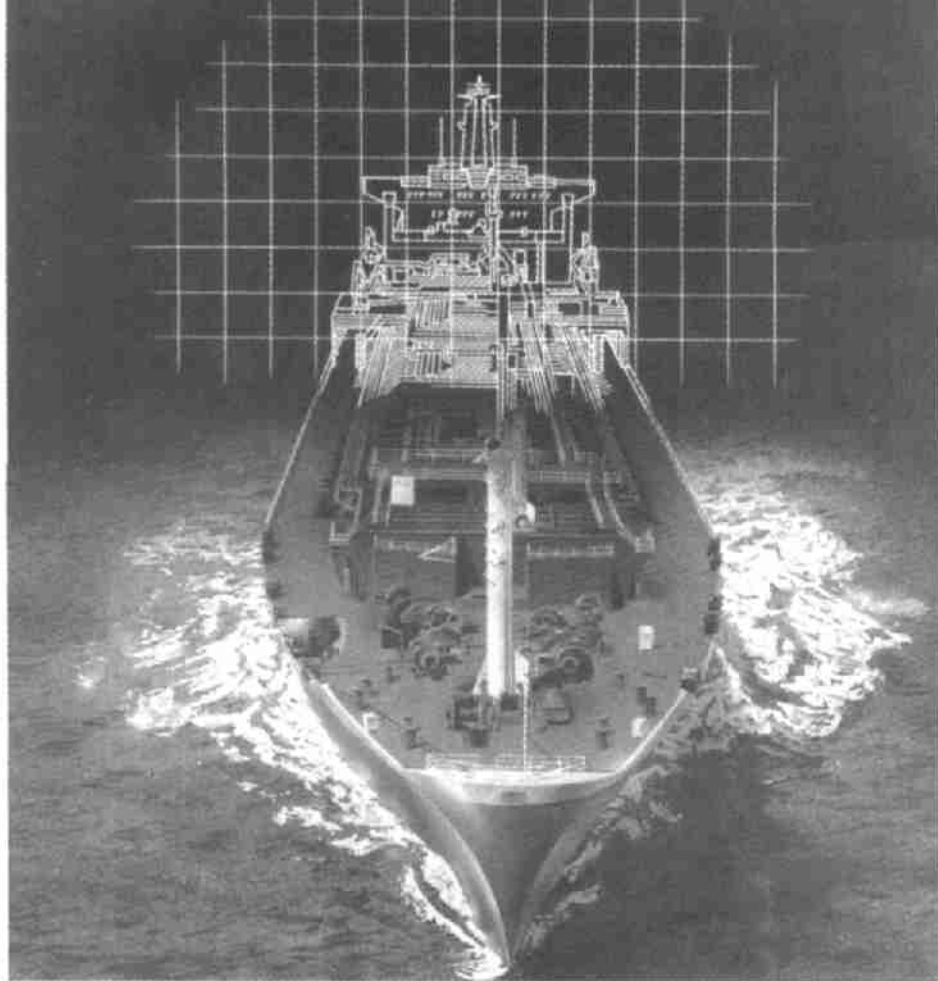
二、开发与保护必须重视规划及其实施

环北部湾区域在不断加快的开发进程中

之所以出现上述极不和谐的因素,总的来说是综合管理不到位。但综合管理不力的根本原因又在于,长期以来整个环北部湾区域缺乏一套对各方各级决策机关、管理部门以及各行业经济实体和个人都具有约束力的科学合理的规划体系。因此,要促进和优化环北部湾资源环境的开发与保护,确保该区域海洋经济持续、稳定、协调的高速发展,实现海洋经济效益、社会效益和环境效益的高度统一,我认为在切实加强海洋综合管理的过程中,必须重视和加强海洋规划及其实施。

(1) 制定环北部湾海洋开发总体规划。环北部湾地区大部分是海域,是一个无法按行政区域分割的流动的整体,它作为“蓝色国土”的特殊性决定该区域必须打破行政界线按照自然形成的区域,从宏观和战略上制定相对独立的开发总体规划。其规划内容必须具有很强的针对性并至少包括如下几个方面:一是在发展目标方面,明确近中远期发展目标,即海洋经济发展总量和年平均增长速度;确保海洋资源的合理配置。二是在海洋产业结构与布局方面,要重点解决好竞争与合作、开发与保护的矛盾,处理好局部和全局利益、短期与长远利益的关系,使它们能够达到高度一致,协调发展。三是在海洋区域开发布局方面,应按海岸带、近海区、大洋三个区域进行布局。其中,海岸带是资源富集、人口密集,经济社会活动频繁的区域,针对其作为海陆所具有的特殊性和复杂性应当考虑高起点、全方位、多层次综合开发,实现经济社会与资源环境协调发展。

(2) 制定环北部湾海洋功能区划。海洋功能区划是根据海洋的自然属性即海洋的资源条件、环境状况和地理位置,结合海洋的社会属性即开发利用现状和社会发展的需要,进行的一种区划。它的主要作用在于:一是为资源和空间合理开发利用提供功能择优方案;二是为协调行业与区域发展提供科学依据;三是有利于海洋资源的合理开发和环境保护。20世纪80年代末至90年代初,我国曾开展过海洋功能区划工作,出了不少成果,发挥过一定的



指导作用。环北部湾地区这方面的资料也积累了不少,但有些地区并没有在此基础上出台正式的功能区划,有些地方搞了但比较简单、抽象,执行程度也不一样,以致开发过程中所产生的各种矛盾长期难以克服。正是有鉴于此,环北部湾地区不仅要制定总体开发规划而且要进一步制定好海洋功能区划。那么如何才能进一步搞好海洋功能区划,即做到在海洋功能的定位上既科学合理又细致具体有可操作性呢?根据以往的经验教训我认为至少有如下几个要领必须抓住:①区划布局,在宏观控制上大刀阔斧,微观设计上要精雕细刻,做到重点突出,层次分明。②功能定位,既要保证主体又不排斥附体,做到相辅相存,相得益彰。③功能的发挥,既要考虑充分开发利用,又要考虑治理保护和有所保留。④功能的效益,要注重经济社会和生态效益的统一。⑤功能的配置组

合,要有策划、有创意,要考虑民俗文化等因素,使功能的开发建设不仅具有预期的经济价值,而且要有内含丰富的文化和审美价值。

(3) 制定和完善环北部湾海洋开发规划体系。要使规划的作用真正体现于实际的管理工作中,仅有从宏观、战略上的规划是不够的。为了更好地推进海洋开发总体规划向更广的范围、更深的领域发展,使规划对海洋开发的指导和协调作用更直接更具体,环北部湾区域各方应层层相应制定海洋开发规划,使规划自上而下从宏观到微观形成完整的体系,这个体系应包括:一是在总体规划的指导和控制下,各级地方层层制定海洋开发规划,做到从地市到乡镇有规划,而且越到基层越具体明确;二是各相对独立的区域,要跨越行政区域制定相对独立的开发规划和功能规划,如茅尾海、珍珠港等等;三是制定各行业专项开发规划;四是

制定环境保护以及生态建设规划等等。

(4) 采取强有力的政策措施, 确保规划顺利实施。①建立环北部湾地区综合协调管理机制。这个机制就是在国家海洋局领导下, 建立由南海分局牵头各城市政府首脑组成的“环北部湾地区综合协调管理委员会”, 该机构的主要职能除发挥综合协调作用外, 还要赋予以下重要使命: 一是组织编制环北部湾区域总体开发规划, 并提交全国人大按立法程序通过, 以提高总体规划在实施过程中的法律地位。二是督促规划的贯彻实施, 定期开展执法和实施规划检查, 通报规划实施情况, 及时纠正违规做法。三是组织修改补充和完善规划内容。四是争取国家支持帮助, 促进国际交流与合作。

②建立和壮大一支统一的高素质多职能的综合管理队伍, 提高协调管理能力。实践证明, 各自为政多头管理的现行海洋管理体制, 已经不适应综合管理需要, 必须下决心, 撤并一部分单一职能的涉海管理机构, 精选人员加强综合管理, 兼并原分散职能。与此同时, 要不断吸收和培养海洋科技人员参加管理, 注意选拔既有经验又有专业知识的海洋科技人员充实决策和管理层领导, 从而使海洋综合管理部门真正具有实力发挥跨行业部门的综合管理作用。

③建立和完善环北部湾地区经济社会与资源环境协调发展综合评价指标体系。要在现行主要经济评价指标系列中相应增加资源环境优化指数或生态良性化指数, 使资源生态环境的治理保护和优化状况作为衡量和评价各区域经济社会发展状况的一项硬指标, 不仅能够增加综合评价指标体系的科学性和客观性, 同时也能更为真实地体现和考核各方各级决策及管理层的领导政绩。

④加强宣传教育, 提高各级领导管理人员贯彻执行规划的自觉性和政策水平, 强化群众的法律意识和海洋资源环境意识。一是各方决策层领导做好榜样。最有效的宣传教育莫过于领导以身作则。因此, 区域各方的决策者们必须率先做到既要立足于所在地区, 又要胸怀全

局, 在协调处理区间矛盾问题时, 大家能够退避三舍, 留有余地, 维护全局利益。二是建议《人民日报》华南版以及区域各方媒体, 加强对北部湾地区的舆论监督, 既要充分褒扬各地区开发与保护的的成绩和经验, 又要敢于批评各方在执行法规和实施规划的不力和不足, 必要时不妨开辟北部湾了望专栏。三是借助文化教育阵地进行普及宣传教育等等。

⑤采取多层次多种形式多项内容的联合行动, 共同促进规划目标的实行。事实证明, 联合行动是协调区间关系, 实现总体目标的有效办法。如 1999 年开展的北部湾“伏季休渔”联合行动, 不仅达到了目的, 而且增强了群众开发与保护的意识, 密切了区间关系。去年以来, 防城港市政协协调有关部门, 组织政协委员开展资源环境保护联合调研, 并在《防城港日报》公布调研结果, 在社会上也激起了积极而强烈的反响: 面对铁的事实群众开发与保护的意识和责任感增强了; 面对强大的舆论压力, 地方政府着急了, 有关的厂矿企业则不得不开始采取措施。显然, 多开展这样的联合与协作, 对开发与保护是大有促进的。

综上所述, 规划是前提, 规划的实施是关键, 只要两个方面都能够变成实际行动, 我们有理由相信环北部湾地区资源环境的开发与保护一定会有大的进步, 一定能够走上可持续发展的道路。

