

《全国海洋经济发展规划纲要》 实施评估问题诊断与对策建议*

宋维玲 徐丛春 李双建

(国家海洋信息中心 天津 300171)

摘要 《全国海洋经济发展规划纲要》(以下简称《纲要》)是我国制定的第一个指导全国海洋经济发展的宏伟蓝图和纲领性文件。在对《纲要》开展实施评估的基础上,针对《纲要》编制与实施中存在的问题进行了综合性和全方位的诊断和剖析,从《纲要》文本中所提出的海洋经济发展存在问题的跟踪研究、《纲要》执行过程中外部环境变化而引发的新问题的剖析以及对《纲要》自身编制与执行情况的问题剖析等不同层面开展了深入的分析研究,剖析了这些问题产生的深层次根源,并进一步提出了推进《纲要》实施的对策建议,为今后《纲要》的有效实施提供了重要的决策参考依据。

关键词 全国海洋经济发展规划纲要;问题;对策

2003年5月9日,国务院正式发布了《全国海洋经济发展规划纲要》(以下简称《纲要》)。这是我国制定的第一个指导全国海洋经济发展的宏伟蓝图和纲领性文件,是我国政府顺应国际海洋开发大势和贯彻落实“十六大”提出的“实施海洋开发”战略部署的重大举措。《纲要》确定了我国2010年之前海洋经济发展的战略目标、原则、产业布局及相关支持领域的发展方向和主要措施,对于我国加快海洋资源的开发利用,促进沿海地区经济合理布局和产业结构调整,促使海洋经济各产业形成国民经济新的增长点,进而保持国民经济持续健康快速发展,实现全面建设小康社会的奋斗目标具有重要意义。

《纲要》实施六年以来,海洋经济在国民经济中的贡献日益提高,海洋规划与法律体系初步形成,海洋资源开发与环境保护管理成效显著,科技兴海工作稳步推进,各方面工作都取得了令人瞩目的成就。可以说,《纲要》贯彻实施的六年,是海洋事业全面发展的六年。站在新的世纪,更好地推进《纲要》的深入实施、更好地促进海洋经济和海洋事业的发展、总结与回顾《纲要》颁布实施以来取得的成绩以及经验教训、认真分析《纲要》实施中存在的问题以及提出有效的解决措施和建议,不仅对于《纲要》的进一步贯彻落实具有重要的现实意义,而且对于今后编制“十二五”海洋经济发展规划和中长期海洋经济发展规划都将产

* 基金项目:中国海洋发展研究中心科研重点项目(编号:AOCZD20070101)、国家海洋局青年基金项目(编号:2008703)资助。

生深远的影响。

1 《纲要》实施中的问题分析

对《纲要》实施的问题诊断是一个综合性和全方位的诊断过程,应涵盖三个方面内容:一是对《纲要》文本中所提出的海洋经济发展存在问题的跟踪研究,以诊断规划基期问题的解决程度;二是对《纲要》执行过程中外部环境变化而引发的新问题的剖析,以诊断这些问题对《纲要》实施的影响以及对海洋经济发展带来的挑战;三是对《纲要》自身编制与执行情况的问题剖析,以诊断《纲要》自身原因对《纲要》实施效果的影响。

1.1 《纲要》问题的跟踪研究

《纲要》是在对规划基期海洋经济发展存在的主要问题认识基础上编制而成的,时至今日,其中提出的问题是否已经得到有效的解决,是规划评估工作首先需要明确的问题。通过对《纲要》文本中所提出问题的跟踪研究,可以得出以下结论:《纲要》实施以来,我国海洋经济发展宏观指导得到了有效的加强,海洋资源开发管理体制逐渐完善,近海海洋综合调查逐步展开,海洋资源勘探取得新突破;但是,海洋经济增长方式粗放、产业结构和布局不合理以及海洋科技贡献率低等问题仍是制约我国海洋经济持续健康发展的突出问题,海洋资源环境矛盾突出、部分海域和海岛开发秩序混乱以及海洋开发技术装备落后等问题仍未得到很好的解决。

1.2 《纲要》实施中出现的新问题与新挑战

《纲要》实施以来,随着国际和国内形势的变化,出现了许多新的问题,对我国海洋经济实现又好又快发展提出了一系列新的挑战。主要包括:①国家节能减排政策的提出对海洋经济发展提出了新的要求。目前,海洋经济增长还大部分依赖以资源消耗为主要特征的传统产业,如何适应国家经济宏观调控的新环境,在保证海洋经济总量增长的同时减少对海洋资源的消耗和损害以及对环境的污染与

破坏,将循环经济发展思路引入海洋经济发展之中,创新海洋经济增长模式,将是今后一段时间内海洋经济发展的重要课题。②我国加入 WTO 过渡期的结束对海洋经济增长模式提出了更高的要求。当前,国际绿色贸易壁垒已成为大部分沿海省市海洋产品出口的主要障碍,如何适应新的国际环境,改变原有的生产、经营和销售模式,采取切实有效的措施应对国际市场冲击和冲破绿色贸易壁垒,也是今后发展海洋对外贸易的重要课题。③全球金融危机引起的经济形势的恶化对海洋经济提出严峻的挑战。愈演愈烈的国际金融危机严重冲击着全球经济的发展,海洋经济作为世界经济的增长极和重要组成部分,不可避免地会受到冲击与影响。在我国具体表现为海洋经济的增长动力和内在需求不足,海洋对外贸易形势严峻,出口前景堪忧,涉海企业向海外融资的困难加大等,对我国海洋经济继续保持持续快速增长态势构成较大的压力。如何有效地应对危机的负面效应,将危机转化为海洋产业结构优化升级和海洋科技自主创新的契机,将是这场金融危机引发的新思考与新探索。

1.3 《纲要》编制与管理实施中存在的问题

除海洋经济发展所面临的内、外矛盾外,《纲要》编制与管理实施自身也存在着诸多问题,这也是影响和制约《纲要》实施效果的重要因素。

1.3.1 《纲要》内容“虚”重“实”轻

《纲要》在内容编写上大部分是指导性意见的“虚体”形式,缺少如重大项目的谋划、实施等“实体”重点,并且多数任务缺乏明确的规划执行主体,使得责权分配不明确,故而降低了《纲要》的执行效率。

1.3.2 《纲要》相应的配套落实政策和措施不健全

除了针对全国海洋经济规划办公室工作规则和省级海洋经济规划编制与评估的指导性文件外,针对《纲要》本身如何落实或实施的指导性文件以及相应配合规划实施的配套办法和细则等几乎没有,且针对《纲要》中涉及的与国家其他部委交

叉的内容的专门性政策文件更不多见,这就为贯彻落实《纲要》带来了诸多困难,大大影响了《纲要》的执行效果。

1.3.3 《纲要》实施缺乏必要的监督管理机制和实施方式

目前我国海洋经济的规划工作刚刚起步,规划实施尚未建立必要的监督管理机制,不论是形式上还是内容上都未建立起规划实施的保障体系。同时,《纲要》没有进行任务分解,一项任务往往涉及许多部门,缺乏考核对象,实施起来弹性较大;且规划的语言过于原则化,规划指标与目标不配套,规划缺少项目支撑,与同级财政预算不挂钩,造成难以评估和实施的情况。

1.3.4 《纲要》编制启动滞后且周期较长

从2001年4月启动《纲要》编制工作到2003年5月《纲要》发布,从规划编制、征求意见、评审报批到最后发布经历了将近两年的时间,而《纲要》规划期为2001—2010年,规划编制启动时间落后,且编制周期较长对《纲要》的执行效果势必产生负面的影响。另外,《纲要》的出台与国家和社会发展规划节奏不一致,从而造成地方政府对《纲要》任务落实执行动力不足,《纲要》中提出的海洋领域目标和任务难以纳入地方规划之中,也使《纲要》的落实困难重重。

1.3.5 《纲要》社会认知度与参与度不高

根据本项目进行的《问卷调查》结果,尽管有90%左右的被调查者认为《纲要》在促进海洋经济以及地方经济和社会发展中具有很重要或较重要的作用,但是其中“深入了解”《纲要》内容的被调查者仅占12.3%,且大部分为涉海机构的工作人员,“大概了解”的被调查者比例为36.8%,“听说过和不了解”的被调查者占总数的比重高达50.9%,而社会公众对《纲要》编制的参与更是无从谈起,这也在一定程度上影响了《纲要》编制的科学性、社会认同性及其实施效果。

1.3.6 《纲要》法律地位不明确,执行力较差

我国的规划(计划)十分繁多,政府各

职能部门大部分都有自己的规划,但我国大部分规划编制缺乏相应的法律依据,随意性较强。《纲要》实施同样面临着类似的问题,由于既没有相关法律法规对《纲要》的性质和法律地位进行表述,如,海洋功能区划的法律地位在《海域使用管理法》中明确表述为“海域使用必须符合海洋功能区划”,也没有一部规范国家各类规划关系以及规划主体、客体行为的法律,同时《纲要》与许多涉海规划都存在着内容交叉的问题,《纲要》的执行力较差也就在所难免了。

1.3.7 《纲要》对海洋经济区域布局的划分可操作性较差

《纲要》按照海洋区域的自然属性将我国海岸带及临近海域划分为11个综合经济区,这种分区方法打破了行政界限,具有一定的科学性,但对于我国近海海域空间格局的分割是不均衡和缺乏科学论证的。以长江口为界,长江以北划分为6个综合经济区,而长江以南广阔而复杂的海域却仅划分为4个综合经济区,呈现出“北细南粗”的区划格局。同时在实际工作中,各地区组织生产、制定法规以及开展海洋经济统计都是以行政区划为基本单元,而11个综合经济区仅出现在《纲要》中,并未成为指导海洋经济区域布局的重要依据,因此对于此部分规划内容的贯彻落实和监测评估缺乏可操作性。

2 《纲要》存在问题的根源剖析

《纲要》实施中涌现的问题表现在各个层面和各个领域,通过深入分析可进一步归结为四个深层次根源,包括体制根源、技术根源、经济根源和历史根源,这些是“对症下药”提出有效解决措施的重要依据。

2.1 体制根源——海洋综合管理的统筹协调机制尚未形成

海洋开发是一个与人口、资源和环境密切相关,集社会经济、安全等重大问题于一体的特殊领域,因此,以开发利用和保护海洋为主要目的的

洋产业涉及多个部门,它们之间存在着复杂而密切的联系,需要一个高层次的海洋事务机构有效进行海陆统筹和部门利益协调。目前我国海洋产业门类较多,产生了多头管理,出现了职能交叉、不清和空白问题。即便在海洋管理部门的管理范围内,由于其部门地位较低,相应的监督和执行措施跟不上,也很难在海洋开发和管理中发挥应有的作用。各部门受经济利益驱动,缺乏沟通协调,致使海洋产业结构矛盾依然突出,资源开发过度与开发不足现象同时存在,海洋生态环境恶化状况持续加剧等,这也在一定程度上降低了《纲要》的编制与执行效率。

2.2 技术根源——海洋开发技术水平还很低

我国海洋经济发展在集约型开发、高效率开发、条件恶劣地区开发、远海开发、环境友好型开发以及环境污染治理方面的技术水平还很低。我国高端海洋装备制造的关键技术和设备受制于人,部分关键零部件和工艺装备依靠进口,尤其是深海资源开发和存储装备、高附加值远洋运输装备和海洋资源探测装备发展滞后。此外,国家提出节能减排的新政策、我国加入WTO的新形势以及全球气候变化加剧的新问题,使得海洋开发技术水平低下的劣势就更加凸显。开发技术的欠缺制约了我国提高海洋资源开发的能力,成为海洋经济向更高水平发展的重要“瓶颈”。

2.3 经济根源——海洋经济仍处于矛盾较为突出的发展期

中国一直是农业大国,虽然有长达3.2万km余的海岸线,300万km²余的管辖海域,但海洋经济的发展历史却仅追溯到20世纪初,对海洋的开发程度远远不及陆地。海洋经济有其鲜明的不同于大陆经济的特征,因此对于如何开发利用海洋资源、如何规范管理开发海洋的行为以及如何在开发的同时保证资源可持续利用并减少环境的损害等问题,尚没有成熟的经验可循。对于海洋的认识远远不足以满足开发海洋资源的需求,表现为海洋产业结构不合理、生态环境破坏严重、部分海域海岛开

发秩序混乱以及基础设施和技术装备相对滞后等问题较为突出。这些问题有待于我们在海洋经济发展的过程中,一边摸索、一边总结,在不断的实践中解决。

2.4 历史根源——海洋意识仍很薄弱

中华民族的很多优秀文化和传统都发源于陆地,加上近代的“闭关锁国”政策,重陆轻海的意识根深蒂固,海洋意识素来淡薄。这是目前海洋开发存在问题的历史根源。要彻底解决这些问题,首先,增强海洋意识是加强海洋管理的前提和原动力,缺乏海洋意识,海洋管理就无法取得理想的成效,制定国家海洋战略和海洋政策的重要性就得不到充分的认识,而没有战略和政策支撑的海洋事业发展往往会迷失方向,国家海洋管理就会落后、矛盾和低效;其次,缺乏海洋意识,对海洋自然规律和海洋经济规律、海洋管理理论的认识和研究就得不到重视,因而无法深入,对海洋的开发技术和水平就会一直停留在低层次上,制约海洋经济的发展;最后,海洋意识淡薄的国家对海洋权益缺乏敏感性,也不可能具有前瞻性和预见性,无法按照国际海洋法游戏规则为子孙后代争取更多的海洋权益。

3 继续推进《纲要》实施的政策建议

2008年7月10日,国务院办公厅〔2008〕63号文件印发了国家海洋局主要职责、内设机构和人员编制规定(即新“三定”方案)。新的“三定”方案和1998年的“三定”方案相比,各方面都进行了全面的强化,不仅带来了管理职责上的变化,而且带来了管理思路和理念的变革,充分体现了党中央、国务院在新的历史时期对海洋工作的亲切关怀和高度重视,这是我国海洋事业发展进程中一个新的里程碑。在当前和今后一段时期,必须要在认清海洋工作所面临的严峻形势的基础上,深入贯彻落实国务院赋予国家海洋局的新职责,并将其作为进一步推进《纲要》实施的基本出发点和根本宗旨,为全面开创海洋工作新局面和促进海洋事业健康快速发展奠定坚实的基础。针对《纲要》编制

与实施中存在的问题,围绕贯彻落实新“三定”方案,进一步推进《纲要》的有效实施,提出如下建议。

3.1 抓紧建设国家海洋经济运行监测与评估的系统

围绕新“三定”方案中“海洋经济运行监测、评估及信息发布”新职能的贯彻落实,抓紧进行海洋经济运行监测与评估的系统建设,构筑包括海洋经济信息的采集、传输、处理和管理在内的系统,建立并完善信息发布制度,加强对海洋经济运行状况和发展趋势的跟踪分析,从而进一步提高海洋管理的科学决策水平,强化对海洋经济发展工作的监督与指导,引导和促进海洋经济向着又好又快的方向发展。

3.2 研究掌控好海洋经济宏观调控的“阀门”

要将海域使用管理和海洋污染物排放管理作为调控海洋经济的重要手段,深入研究这两种手段在控制海洋开发规模、调整海洋开发结构和引导海洋投资导向等方面的作用机制和影响深度,分析这两种手段纳入国家宏观调控体系的可行性并提出具体的操作程序和方案。尤其要严格围填海的审批,研究将其纳入国家年度指令性计划管理的具体方案,逐步推进将其作为调节沿海地区固定资产投资规模和结构的重要“阀门”。可在某些地区开展试点推行,把握好各种手段的实施力度和深度,在试点取得成功的基础上,尽快向国家有关部门提出对海洋经济宏观调控具有可操作性的方案,以利于海洋经济实现平稳较快发展,引导海洋经济步入良性有序的发展轨道。

3.3 加强对海洋事务综合协调的能力建设

围绕新“三定”方案中“加强海洋战略研究和海洋事务的综合协调”职能的落实,应着重加强对海洋事务综合协调的能力建设,通过能力建设不断完善海洋综合管理的体制机制,并在以下方面有所突破:①苦练内功,扎实基础,不断提高对海洋事务的服务和保障能力;②广泛参与海洋

事务的各项工作,积极发挥管理和协调作用;③创新海洋管理体制机制,积极争取海洋事务综合协调的体制机制保障。此外,积极推进设立相对集中的海洋综合管理机构,建立高层次的协调管理体制,协调解决各种重大海洋问题,建立和完善中央与地方分级管理的体制,实行分级管理。

3.4 逐步健全海洋规划管理体系和实施机制

为进一步推进《纲要》的深入实施,建议在现有海洋规划管理体系的基础上抓紧制定出台海洋规划管理制度与办法,通过制度化的管理体系强化对《纲要》实施过程的监督与管理。同时,在《纲要》下一阶段实施中,应健全落实《纲要》的实施机制,将政府的工作重点与贯彻落实《纲要》紧密结合,明确落实任务和分工职责,建立激励和奖惩机制,有效保证《纲要》的贯彻执行。

3.5 深入研究我国海洋经济发展面临的新形势和新问题,并提出解决对策

在《纲要》执行的下半周期,应进一步研究我国海洋经济发展面临的新形势和新问题,着力制定应对措施与解决对策,以保障规划目标的顺利实现。在响应国家节能减排的政策方面,要积极引导海洋经济增长方式的转变,在督促涉海企业发展清洁生产的同时,积极构建循环经济型的海洋产业链条;在迎接“入世”的挑战问题方面,要以辩证的思维去看待“入世”带来的机遇与挑战,改进生产工艺和技术水平,改善生产条件,提高环境准入标准;在应对金融危机的冲击方面,要紧紧抓住国家金融救市政策出台的契机,推进海洋生态环境的改善与基础设施建设,加快海洋产业结构调整与海洋科技自主创新等。

3.6 强化海洋经济统计基础工作,逐步健全规划指标体系

规划指标体系是《纲要》的核心和灵魂,它体现着规划的战略思路,引导着规划的发展目标,标志着规划的政策取向。当前,由于海洋经济规划的工作刚刚起步,规划指标体系还很不完善,在指

标层次和指标设计上还难以从总体上反映规划期内海洋经济发展的目标、战略与政策的全貌。这其中既有对规划指标体系研究不够的原因,也有海洋经济统计基础薄弱、统计指标不够健全完善和统计数据来源渠道不稳定等制约因素。因此,在今后一段时期内,应加强海洋经济规划指标体系的研究工作,健全完善海洋经济统计指标,强化海洋经济统计的基础工作,从体制、机制和条件上为海洋统计工作提供保障和支撑,逐渐拓展海洋经济统计渠道,加强对海洋经济运行规律和统计方法的研究,提高对海洋经济的统计分析质量,进而为准确把握海洋经济发展动态、科学合理编制海洋经济发展规划、提高规划执行效率和增强规划可评估性提供坚实的保障和支撑。

3.7 对《纲要》相关内容的调整 and 具体修订的建议

根据对《纲要》进展情况的综合评估和问题剖析,对《纲要》相关内容提出以下调整和修订

建议:① 根据国家海洋局最新实施的海洋经济核算体系,对《纲要》提出的发展目标重新核定,为规划终期的全面评估提供基本依据;② 根据《纲要》指导意见明确提出具体规划项目,其中落实到沿海地区的项目要争取纳入沿海地区国民经济与社会发展规划,从而监督评估《纲要》的落实;③ 抓紧落实《纲要》配套措施的制定与执行,明确规划实施主体和任务分工,加强规划编制与实施的公众参与和社会监督;④ 在相关的法律法规中明确《纲要》的性质与法律地位,从而为《纲要》的制定与实施提供法律依据和保障;⑤ 进一步研究海洋经济区域布局,对海洋经济区域布局的划分进行重新调整,使之更具有客观性和可操作性,在目前没有公认的海洋经济区域格局划分的情况下,建议以行政区为基本单元,或者以行政区为基础将全国沿海地区划分为北、中、南三大片区域,以保证与沿海地区政府管辖范围和统计范围等相一致,以利于《纲要》的推进实施。