

落实科学发展观 促进海洋经济 持续快速发展

——贯彻《全国海洋经济发展规划纲要》的几点体会

张海文 王 芳 刘家沂

我国既是个大陆国家又是个海洋国家,海洋是中华民族生存和发展的重要空间。党的十六大明确提出了“实施海洋开发”的战略任务。

党的十六届三中全会提出要坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展。在人口众多,资源相对不足,生态环境承载能力弱这样的基本国情下,坚持以科学发展观为指导,处理好社会经济发展与资源环境开发利用的关系,实现可持续发展则显得尤为重要。

海洋在接替和补充陆地空间和资源不足等方面有着巨大的潜力和战略意义。目前,在我国沿海 200 km 范围内,用不到 30% 的陆域土地,承载着全国 40% 以上的人口,50% 以上的大城市,70% 以上的国民生产总值,84% 的外来直接投资,生产着 90% 的出口产品。这些成就不仅与海洋的区位优势息息相关,更与海洋经济的异军突起密不可分。

一、贯彻落实《全国海洋经济发展规划纲要》初见成效

2003 年 5 月,国务院以国发〔2003〕13 号文下发了“关于印发《全国海洋经济发展规划纲要》的通知”。《全国海洋经济发展规划纲要》(以下简称《规划纲要》)是我国第一个指导全国海洋经济发展的宏伟蓝图和纲领性文件,确定了海洋经济发展的战略目标、海洋区域开发原则和海洋产业布局,以及相关支持领域的发展方向 and 重要措施。目前,《规划纲要》已贯彻实施三年了,在许多方面取得了令人瞩目的成就。

1. 海洋经济对国民经济的贡献率日益提高

在《规划纲要》的总体部署下,从中央政府到沿海地方政府,高度重视海洋经济发展,不断调整海洋产业结构,优化布局,扩大规模,注重效益,各具特色的海洋经济区域正在形成。《规划纲要》要求为“全国海洋经济增长目标:到 2005 年,海洋产业增加值占国内生产总值的 4% 左右;2010 年达到 5% 以上。逐步使海洋产业成为国民经济的支柱产业”。2003 年,全国海洋产业总产值首次突破 10 000 亿元,2005 年主要海洋产业总产值达到 16 987 亿元,增加值为 7 202 亿元,按可比价格计算,比上年增长 12.2%,相当于同期国内生产总值的 4%,实现了《规划纲要》确定的同期发展目标。海洋经济的贡献率日益提高,在国民经济中的地位和作用得到一定程度的提升和加强。

2. 海洋规划和法律体系初步形成

国家发展与改革委员会、国家海洋局为贯彻落实国务院关于“沿海各省、自治区、直辖市人民政府根据《全国海洋经济发展规划纲要》,制定本地区的海洋经济发展规划”的文件精神,于 2003 年 12 月 31 日联合下发了《关于编制省级海洋经济发展规划意见的通知》,向全国各沿海省、自治区、直辖市人民政府下达编制省级海洋经济发展规划任务。经过几年的努力,到目前为止,大部分的沿海省及地级市组织编制了各级政府关于海洋经济的发展规划,对当地海洋经济发展起到了促进作用。

《规划纲要》在宏观指导全国海洋经济发展中有重大影响。《全国海洋功能区划》已由国务院批准,《海水

利用专项规划》由发改委、海洋局、财政部联合发布;在刚刚制定的《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》中,海洋被列为五大重点战略之一;在新公布的《国民经济和社会发展规划纲要》中,“合理利用海洋与气候资源”也被列为专章,这些对海洋事业的发展将产生深远影响。

近年来,有关海洋开发与管理的立法工作有所进展。目前正在制定的“海岛法”文本已由全国人大环资委征求有关地区和部门意见。另外,各沿海省市的海洋立法工作发展情况良好,据不完全统计,涉海方面的配套法规、规章已达80余部。这些法律、法规的实施,极大地丰富和发展了具有中国特色的海洋管理法律体系。

3. 海洋资源开发与环境保护管理成效显著

海洋资源合理有序的开发利用和海洋环境的有效保护是海洋经济可持续发展的物质基础和条件保障。各级政府加大了管理力度,尤其是在海域使用、海洋生态环境保护及海洋执法监察等方面成效显著。

依据《中华人民共和国海域使用管理法》,不断加强海域使用管理力度,努力创新管理机制,转变管理方式,提高管理效能。截至2005年12月底,全国已确权海域面积积达95.19万 hm^2 ,征收海域使用金达21.16亿元。海域使用管理制度在海洋经济发展中的宏观调控作用得到初步发挥,海洋开发活动正逐步朝着“有序、有度、有偿”的方向发展。

海洋环境保护管理体制得到进一步完善。目前,我国已初步建设了海洋业务系统,而且还利用海洋卫星、飞机、调查船、浮标和岸基站等多种先进手段,对海洋进行全方位的立体监测。基本形成了国家—区域—沿海省(自治区、直辖市)三级海洋预报中心(台)组成的国家和地方相结合的海洋环境监测网络和海洋灾害预警预报服务系统,形成了对管辖海域资源环境监视、监测的基本能力。建立了对海啸、风暴潮、海冰等海洋自然灾害的应急响应机制,对近海海洋环境质量进行了全面监测,对部分海域进行了综合治理,发布了海洋环境质量公报,为推动沿海地区经济和社会生活、服务百姓生活、帮助各级政府组织防灾减灾提供了服务。

海洋监察执法体系已基本形成,已建立起由卫星、飞机、船舶、浮标、岸站所构成的立体监测网络,国家、省、地、市四级海上执法力量,全面推进了海洋行政执法工作。这些成就的取得,为海洋资源的可持续开发利用提供了良好的环境条件和保障。

4. 海洋科技工作稳步推进

我国海洋科学技术研究工作稳步推进,形成了一支比较齐全的科技队伍,并将重点转向经济建设主战场,海洋科技呈现出很好的发展态势。近年来,海洋科技工

作坚持为海洋经济服务的方针,着力推进科技体制改革,不断促进科技创新。几年来,组织实施了一批国家重大专项,如“专属经济区和大陆架勘测”、“近海海洋综合调查与评价”等,加之海洋领域的国家科技攻关计划和科技兴海计划的实施,取得了一批高水平的成果,先后有500余个项目获得了国家或省(部)级重大科技奖励。科技成果的转化和应用极大地推动了海洋产业结构升级,促进了海洋经济的发展。

二、我国发展海洋经济的机遇与挑战并存

1. 国际社会高度重视海洋的开发利用与管理

随着经济社会的发展,人口、资源、环境问题引起国际社会的普遍关注,海洋在全球事务中的战略地位愈加突出。每年联合国大会都要讨论海洋事务,秘书长做海洋事务专题报告。从1998年国际海洋年之后,联合国大会已连续多次作出决议,敦促世界沿海国家把开发利用海洋列为国家发展战略,进一步加强海洋综合管理,保证实现海洋的可持续利用。此外,在国际海事组织、粮农组织、开发计划署、环境规划署等国际机构中,均相应地增加了涉海工作任务。

海洋问题历来是国家战略问题。开发、利用和保护、管理海洋,大力发展海洋经济,已经成为沿海国家生存、发展和强盛的战略问题。进入21世纪以来,沿海各国普遍从战略全局和高度关注海洋,加紧调整或制定海洋战略和政策,加大了海洋开发和管理力度,试图在新一轮国际海洋竞争中抢占先机。例如,美国于1998年和2000年两次召开全国海洋工作会议,通过了海洋法案,成立了国家海洋政策委员会,重新审议和拟订美国的海洋政策,2004年底颁布了新的海洋政策和行动计划,用以指导美国在新世纪的海洋工作。1997年,加拿大出台了《海洋法》,制定了国家海洋战略,1998年澳大利亚出台了《澳大利亚海洋政策》。

2. 我国对海洋经济的发展具有现实需求

当前,资源瓶颈制约经济发展已成为一个世界性的问题。我国在这方面的问题已经凸现,能源短缺、淡水和耕地紧缺已成我国经济社会发展的“软肋”。我国对国际资源的依赖程度也越来越高,能源、原材料进口大幅度增加。目前我国已经成为世界上第二大石油进口国,第一大铁矿石进口国,第三大林产品进口国,第一大铜消费国。我国80%的外贸货物依赖海上运输,必须利用全球海洋战略通道,进入全球经济体系。国情表明,中国社会经济发展对资源的需求旺盛,但陆地空间不足,资源有限,全面开发利用海洋,大力发展海洋经济,对于实现《规划纲要》确立的建设海洋强国的战略目标,对于实现全面建设和谐社会、小康社会的战略目标,具有重

要的战略意义。

3. 已具备大力发展海洋经济必要的物质基础和基本条件

我国有广阔的管辖海域和丰富的海洋资源,具有发展海洋经济的物质基础和较大潜力。统计数据表明,我国近海油气探明储量仅占资源量的1%,累计开采量仅占探明储量的5%;滨海旅游资源利用率不足1/3,且开发深度不够;可养殖滩涂利用率不足60%,宜盐土地和滩涂利用率仅有45%,15 m水深以内浅海利用率不到2%;滨海砂矿累计开采量仅占探明储量的5%;沿海地区一些深水港址尚未开发;外海渔业资源利用不足;海滨砂矿利用率不高;海水和海洋能的开发程度和利用水平更低;大洋矿产尚未开发。

我国已具备大力发展海洋经济的必要条件。国家重视发展海洋事业,综合国力逐步增强,海洋开发和管理能力不断提高,为海洋经济的发展提供了必要的基础条件;同时,我国已具备了大规模开发利用海洋,为国家21世纪的粮食问题、水资源问题和能源安全问题作出贡献的经济技术能力。

三、落实科学发展观,促进海洋经济持续快速发展

为实现海洋强国的战略目标,从国家战略需求出发,与2020年全面实现小康社会的目标相适应,高度重视海洋开发在我国经济社会发展中的重要地位。在未来几年,要全面达到《规划纲要》提出的发展目标,必须坚持以科学发展观为指导,致力于在海洋资源开发和环境保护之间寻找最佳平衡点,促进我国的海洋经济的可持续发展。

1. 以科学发展观为指导,促进海洋经济协调发展

围绕海洋产业现代化、海洋开发布局建设、海洋生态环境保护 and 海洋科学技术发展等四个重点,贯彻落实科学发展观。紧密围绕促进海洋经济发展这个中心,着力推动海洋经济由数量增长型向质量效益型转变,海洋开发方式由资源消耗型向可持续利用型转变,海洋环境保护由污染防治型向污染防治与生态建设并重型转变。坚持以人为本,处理好海洋经济发展与海洋资源开发和海洋生态环境保护的关系,促进海洋经济可持续发展。

2. 贯彻《规划纲要》,引领海洋经济健康发展

海洋开发活动正向全方位推进,海洋产业及其相关经济活动构成了新型海洋经济体系。在世界范围内,已形成了17个以上的海洋产业,在我国也形成了包括海洋渔业、油气、交通运输、旅游、海洋化工、海水淡化、造船、信息服务等在内的超过12个海洋产业。我国目前及今后一个时期内,发展海洋经济应重点关注以下几方面:(1)在《规划纲要》指导下,有效地对海洋产业进行

结构调整,优化布局,扩大规模,积极培育支柱产业和高新技术含量高的海洋新兴产业,不断扩大海洋产业集群,持续快速发展海洋产业。(2)建设各具特色的海洋经济区,如半岛经济区、渔港经济区、海岛经济区、临港工业经济区、海洋高新技术经济区、海洋生态经济区等各种形式的新经济模式。(3)顺应国内、国际经济形势的新变化,内外联动,适时调整海洋经济发展规划,引导和扶持海洋经济健康、快速发展。

3. 推进海洋产业结构调整,实现海洋经济增长方式转变

温家宝总理在2006年政府工作报告中再次强调,要加快推进经济结构调整和增长方式转变。目前,我国一些新兴海洋产业逐步进入社会经济活动主战场。未来海洋产业的发展应本着“调整结构,优化布局,扩大规模,快速发展”的原则,稳定发展海洋第一产业,加快发展海洋第二产业,大力发展海洋第三产业,实现海洋产业集群的不断增殖扩大,使海洋经济的整体规模和范围得到进一步扩大,并逐步成为沿海地区新的经济增长点。

为促进海洋经济快速、持续发展,必须重视培育海洋经济发展的新要素,以科技进步为动力,大力发展海洋高新技术产业,改造和提升传统海洋产业,发展新兴海洋产业,提高海洋产业现代化水平,推动海洋产业集群的形成,构建特定的国家海洋开发竞争优势,努力使海洋产业成为国民经济支柱产业之一,提高海洋经济对国民经济的贡献率,实现《规划纲要》的主要目标。

4. 加速发展海洋科技,为海洋经济的发展提供支撑和保障

海洋资源开发利用需要海洋科技支撑。2006年2月9日,国务院发布了《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》。海洋科学和技术是我国科学和技术不可或缺的重要组成部分,被放在了十分重要的位置,并从重点领域及其优先主题、前沿技术和基础研究等方面确定了重点任务,尤其强调了要大力发展高新技术,提高海洋科技创造力,继续实施“科技兴海”计划,推动“数字海洋”工程,加强海水直接利用和淡化技术的研究推广,逐步实现海水利用的产业化。

今后几年,应以实施《规划纲要》为主线,促进海洋科技与海洋经济的紧密结合,形成科技服务于海洋经济发展的业务化运行体系。坚持自主创新,大力发展海洋高新技术产业,推动海洋产业结构和技术结构的快速升级,提高海洋产业的国际竞争力,走国际化发展之路。坚持科技为管理服务,进一步加强海洋管理关键支撑技术研究,实现多种技术的综合集成及其在海洋管理中的应用,提升海洋科技对海洋管理的服务能力。

(作者单位 国家海洋局海洋发展战略研究所)