

推进陆海统筹一体化发展

智庫圓桌 (第四十五期)

作为自然资源的载体,陆地和海洋是不可分割的生命共同体。党中央、国务院从战略高度重视陆海统筹,采取系列措施推进落实,有力促进了我国海洋经济飞速发展。党的十九大报告进一步提出“坚持陆海统筹,加快建设海洋强国”的战略部署。如何着力推进陆海统筹,切实以海洋经济高质量发展助力海洋强国建设,本期特邀4位专家深入探讨。

主持人

经济日报社编委、中国经济趋势研究院院长 孙世芳

完善陆海发展规划体系

主持人:陆海统筹发展,规划先行。沿海地区如何优化功能布局,整合陆域和海域资源,构建陆海协调发展新格局?

白福臣(广东海洋大学管理学院代理院长、教授):海洋是“大国土”和“大资源”的重要组成部分。完善陆海统筹的规划体系,是沿海地区优化功能布局,建立陆海资源、产业、空间互动协调发展新格局的坚实基础和制度保障。但从目前有关陆海发展的规划体系来看,全国国土规划中涉海部分仍然主要集中在临海的陆地区域。《全国主体功能区规划》与《全国海洋功能区划》以及涉及陆海发展的各产业专项规划之间也缺乏衔接。为此,统筹陆海发展的规划体系仍需要进一步优化和完善。

一是将海洋纳入国家总体经济区划中。经济区划是国家按一定的地区区情进行的国土单向或综合分区,系国家政策制定和实施、经济布局和建设的基础。自新中国成立以来,我国共作过三次大的经济区划,但管辖海域却从未被纳入到国家总体经济区划当中。在未来发展中,应坚持陆海统筹,将海洋纳入国家总体经济区划中,建议在原有的西部、中部、东部的经济布局中增加一个“新东部”,即沿海地带与海洋统筹发展的新区域,以体现规划的全面和完整性。

二是将海洋开发与整治纳入全国国土规划体系之中。海洋作为中国国土的重要组成部分,在全国国土规划中理应作为一个重要的区域来进行谋划。加强海洋空间、陆地空间规划的顶层规划,是实施陆海统筹、实现“海陆一张图”的重要基础。在《全国国土规划纲要(2016—2030年)》中虽然涉及了“开展海岸带和海岛综合治理”等内容,但也仅覆盖到了靠海的陆地区域,并未充分体现300万平方公里海洋国土的重要性。因此,有必要通过调整全国土地规划体系,将我国整个海洋国土纳入进来,进行统一规划。

合理开发海洋资源

主持人:我国海洋资源丰富,但目前仍存在开发能力不足与过度开发并存现象。如何根据陆海资源环境承载能力和发展潜力,合理开发布局?

高乐华(中国海洋大学海洋发展研究院研究员):合理保护与开发海洋资源是应对我国陆地资源日益短缺、缓解经济发展资源瓶颈的重要途径。海洋丰富的生物资源、矿产资源、海水资源、可再生能源以及广阔的空间资源已成为国民经济发展不可替代的基础和保障。但与陆地资源相比,海洋资源开发两极分化严重,传统近海渔业资源、空间资源被过度开发,而海洋生物遗传资源、海水资源、海洋能源、深远海资源等新兴资源开发又严重不足,造成这种现象的原因:一是海洋自身特性决定了大多数海洋资源分布呈缓块性,使得准确、高效乃至规模化开发存在困难;二是技术水平薄弱,海洋生物遗传资源、海洋能源、深远海资源的原创性开发技术体系尚未成型;三是海洋资源统计不完全,未与陆地资源共同形成完整的立体时空数据库;四是分区、分层、分类综合管理尚未实行,海域用途管理制度、资源产权制度改革进程缓慢。因此,统筹陆海资源开发,合理布局产业体系,还需加紧技术研发、推进平台建设、引导产业耦合、实行联动管理。

一是加快综合利用技术研发。部署一批重点技术攻关,如:海洋生物资源基因工程、营养提取等创新性开发技术;可燃冰、多金属结核等矿产资源规模化开发技术;潮汐、潮流、波浪、温差等能源低成本稳定开发技术;海水淡化和冷海水直接应用技术;深远海养殖和深远海锚泊、运载等技术。鼓励开展跨学科、多领域交叉应用研究,通过对相关机构、企业、市场进行调研,使海洋资源技术研发项目选题直接面向海洋产业发展的主战场。同时,注意增强海洋资源开发技术对海洋环境的适应性与响应控制,确保后续开发作业的可靠性、稳定性和环保性。

二是推进公共服务平台建设。继续强化海洋资源调查,进一步完善集空中遥感、岸基监测、浮标观测、远洋监测、深

三是做好陆海开发保护相关规划的衔接。在组织编制各沿海地区区域规划、产业规划、土地规划、城乡规划、基础设施建设规划时,高度重视海域的资源禀赋和生态环境容量,强化与涉海规划特别是海洋功能区划、主体功能区规划的衔接。在组织编制涉海规划时,也要高度重视相连腹地经济社会发展情况,切实做好与相关陆域规划的衔接配合。在规划组织编制过程中,要广泛征求相关部门和单位的意见,切实加大政策协调力度,确保各类规划能充分满足陆海两部门协同运行的要求。

四是优化东部沿海地区陆海产业的空间布局。东部沿海地区是我国人口密度最大、经济社会最发达的地区。要通过陆海产业空间布局的优化和调整,加强对海洋经济发展的宏观调控和规划指导。重点是注重陆海产业分工与协作,坚持错位发展,形成区域陆海产业特色体系;优化陆海产业结构,打造具有竞争优势的陆海产业集群;发布海洋产业发展指导目录,加快海洋经济发展方式的转变,培育战略性海洋新兴产业;以临海产业为纽带,进一步增强陆海产业系统间的联系;合理划分海岸线功能,严格保护海岸线资源和海岛,避免对海域环境的破坏;以海洋资源开发和海洋环境保护同步规划、同步实施为核心,设计港口城市互动型和复合经济带陆海统筹的一体化建设模式。

五是加快海岸带综合开发利用与保护规划。加快编制《全国海岸带综合保护利用规划》,推进各地依据《省级海岸带综合保护与利用规划编制指南(试行)》编制地方的海岸带综合保护与利用规划,突出体现“陆海统筹”“保护优先”的要求,科学确定海岸带地区的基本功能、开发方向和保护重点,强化陆域和海域生态环境综合管理,注重土地规划与海洋功能区划的衔接,形成陆域和海域紧密融合、协调发展的新态势。

海探测于一体的立体监测体系,将分散的数据按统一标准接入陆海自然资源数据库,激活陆海资源大数据信息,编制陆海资源资产负债表,为精准开发和智能管理提供更可靠的依据。同时,开展覆盖全国不同尺度、不同范围、不同类型的陆海资源承载力评估,于平台量化展示并预警资源承载力与承载产业之间的动态关系,更加客观地指导各地、各功能区陆海产业空间布局及其生产活动。

三是引导陆海产业双向耦合。以陆促海,发挥陆地产业基础性优势,引导陆地企业向海发展,创新利用陆地资源先进的开发技术与装备提升海洋资源开发水平,着重推动养殖、旅游及矿产开发向深远海发展,减轻陆地和近海资源压力;以海定陆,科学编制陆海产业空间规划,打通陆海联运体系,以海岸带、河口、海湾及重点功能区的陆海资源承载力、环境容量和生态韧性来配置产业布局,提高陆海生态功能区承接产业的准入门槛,防止“三高”产业向江河海沿岸及生态廊道附近转移。尤其是明确海岸带开发定位,突出临海及海洋产业发展重点,加快构建现代化产业体系,立足港城产海融合,推动陆海产业链耦合交融,大力培育陆海融合新技术、新业态、新产品,不断拓展陆海融合产业链条,优化陆海产业发展生态。

四是实行陆海资源联动管理。借鉴陆地资源产权交易制度和精细化分类管理制度,进一步明确海洋资源产权关系,将海洋资源产权制度与用途管理制度改革相结合,推进海洋资源配置与流转更加趋向市场化,统筹建立陆海资源开发权、使用权、经营权综合交易市场,全面实现各类陆海资源有偿、高效利用。同步建立陆海污染一体化防治机制,组建跨地区、跨部门的污染联防联控体系、生态安全监测预警体系,交替实施森林碳汇工程、沿海防护林工程、湿地修复工程、近海生态修复工程、跨域水环境修复工程等,确保山水林田湖草生命共同体得到系统性完善和休养,推进“流域—海域”一体化生态补偿制度全面落地,为陆海资源的涵养孕育提供更为优质的生态环境。

全面提高三大海洋经济圈发展水平

主持人:“十四五”规划纲要提出,全面提高北部、东部、南部三大海洋经济圈发展水平。如何统筹海陆产业的布局与发展,下好一盘棋?

杨林(山东大学商学院副院长):目前,我国区域海洋经济发展不平衡、不充分的特征依然明显。根据对三大海洋经济圈发展情况的测算,北部海洋经济圈在全国海洋生产总值中的占比由2011年的35.93%下降至2020年的29.23%,东部海洋经济圈占比由2011年的31.67%上升至2020年的32.12%,南部海洋经济圈占比由2011年的32.40%上升至2020年的38.65%,其中2019年达到40.81%,处于领先水平。区域海洋经济高质量发展的落脚点是海洋产业的提质增效与空间拓展。因此,陆海统筹视角下的海洋产业高质量发展需要把握好海陆产业的空间布局、梯度转移与协同创新。

优化产业空间布局方面,基本思路是以海带陆、以陆壮海。在“面”上,由自然资源部统筹,结合三大海洋经济圈的比较优势和发展潜力,科学谋划其在海洋经济圈协同发展中的战略定位和主要功能,尽快构建三大海洋经济圈各自特色鲜明、布局合理、错位竞争、产业融合的现代海洋产业体系,将陆海统筹的战略布局进一步延伸到深远海、极地,深化到对外开放、贸易合作领域,在提升“大海域”开放水平的同时,形成陆海经济一体化发展的新格局。具体而言,三大海洋经济圈虽然都是具有全球影响力的第一制造业基地和现代服务业基地,但北部海洋经济圈海洋科研教育优势突出,可以在先进制造业及其相关服务外包方面提升其在东北亚市场的国际影响力;东部海洋经济圈作为“一带一路”建设与长江经济带发展战略的交汇区域,可以利用高水平开放、港口航运优势,提升以交通运输业为轴心的现代服务业在亚太的外向度;南部海洋经济圈利用其海域辽阔、资源丰富、战略地位突出的优势,在维护国家海洋权益的同时,面向东盟十国打造以滨海旅游业为轴心的

现代服务业。

在“点”方面,巩固提升三大海洋经济圈中心省份、全球海洋中心城市和国家海洋经济发展示范区的先锋优势,增强其他地区在产业转移、创新孵化、生态安全等方面的功能,将陆海统筹由资源要素、产业环境方面的统筹进一步深化到港城产海融合发展、叠加到“一带一路”发展战略、区域协同发展战略,形成陆海内外联动、东西南北中协调开放、港城产海融合发展的新格局。

产业提质增效方面,基本思路是统筹考虑沿海地区海洋产业转型升级、扩大开放与内陆产业结构升级、区域产业梯度转移。一是建立健全海洋三次产业协同创新的动力机制。顺应海洋产业数字化、智能化发展趋势,综合考虑各省涉海产业现实基础、领军企业和科教优势资源,系统布局海洋产业协同创新的关键环节,创新驱动传统优势海洋产业转型升级;进一步促进海洋新兴产业集聚集群,培育壮大海洋新兴产业;做强做优海洋现代服务业。二是系统谋划陆海产业梯度转移的实现路径。在比较沿海地区产业结构与内陆地区产业结构耦合相关性的基础上,结合相关贸易和直接投资情况,对于具有贸易优势的产业,在海陆之间形成“陆域—沿海—全球布局产业链—全球价值链”的供应链、产业链和价值链联动、双循环健康发展新格局。三是构建海洋产业共性和核心关键技术协同创新机制,助力碳达峰、碳中和。加强顶层设计,聚焦各经济圈的主导优势产业及其核心技术创新的重点领域和关键环节,组建海洋科技创新战略联盟,在海工高端装备、海洋生物医药等重要产业,持续推进关键核心技术攻关和科技成果转化,为新兴产业、新业态、新模式的快速成长奠定坚实的技术基础。四是强化海洋领域基础研究,为多维度挖掘海洋资源的生态价值、经济价值提供科学支撑。搭建多方参与、高水平基础科学创新平台,有序推进国家级重大海洋科技创新项目,加快形成具有世界引领性的原始创新成果。

建立综合生态治理体系

主持人:生态环境是陆海统筹的重要一环,如何建立沿海、流域、海域协同一体的综合治理体系,打造可持续海洋生态环境?

胡求光(宁波大学商学院教授、博士生导师):受传统重陆轻海观念影响,海洋一直是陆地污染的排放池,导致陆源污染成为海洋环境污染的主要来源。究其原因,一是行政主体间的块块分割。以长江流域为例,从陆地流域到近岸海域涉及多个省市,不同省市间、上下游间缺乏污染治理统筹规划,尚未形成陆源污染治理合力。二是相关部门间的条条分割。2018年党和国家机构改革,海洋环境保护职责整合到生态环境部,从机构设置上打破了陆海分割壁垒,为陆海统筹推进海洋生态环境质量改善奠定了基础。海洋生态环境治理的战略思想,由最初的陆域、海域分治,到“以海定陆”或“以陆定海”,再到明确提出“陆海统筹”,但现实操作层面仍存在一些亟需解决的问题。因此,需要以机构改革为契机,着力从以下五个方面建立沿海、流域、海域协同一体的综合治理体系,完善可持续海洋生态环境治理体系。

一是总量控制,依据以海定陆的总体思路,建立污染物排放总量控制制度。总量控制是实现陆海一体化治理的关键前提,要充分考虑海域、流域及入海河流现历年水质变化的关联性,根据陆域环境容量和海洋环境容量科学统筹确定入海污染物排放总量,以此严格限定各流域沿线省市的污染排放量,逐步实现入海污染的递减。

二是标准统一,统筹协调《海水水质标准》和《地表水环境质量标准》在水质指标和水质标准限值方面的设置,加强流域、河口和海域环境质量标准衔接,避免指标冲突。探索建立

“流域—河口(海湾)—近海—远海”全覆盖的环境监测技术规范和评价标准,加强流域和海域间环境监测指标的关联变化分析,实现对陆源污染的精准溯源倒查,为陆海一体化治理提供技术保障。

三是规划统筹,遵循海洋生态环境保护“十四五”规划提出的“国家—海区—湾区—一市”梯次推进的规划理念,对接重点流域水生态环境保护“十四五”规划提出的建立全国一流域—水功能区—控制单元—行政辖区分区防控体系,鼓励和引导流域海区、省级及市地层面统筹编制流域—海域综合环境保护规划,确保陆海规划目标、任务及措施的有机衔接。依托陆海统筹规划,以重要河口海湾为核心,对自然生态联系紧密的陆域径流、近岸滩涂、海岛等实施陆海统筹、区域联动的生态环境治理。

四是职责协同,参照河湖长制做法,在沿海地区加快试点推行“湾滩长制”,逐级压实属地海洋生态环境保护责任。衔接上下游河长、湾长(滩长)的污染治理职责,建立陆海统筹、河海兼顾、上下联动、协同共治的海洋环境保护模式。依托职责统一的陆海联动防控机制,完善对入海河流的管控,全面查清入海河流、入海排污口及其他入海排口,结合中央生态环境保护督察和污染源普查发现的问题,开展监测和溯源分析。

五是区域协调,充分考虑地区经济发展差异、陆海污染防治特征等客观因素,在污染排放配额上向欠发达地区倾斜、向陆源污染重要源头地区收紧,在发达和欠发达地区、上游流域和下游沿海地区之间建立污染排放权一级交易市场,加强排放权在不同行政区间的流通。同时,探索开展跨行政区海洋生态转移支付试点工作,建立考核奖惩制度,让排污严重、考核未达标的地区通过财政转移支付方式向达标地区进行补偿,提高地方海洋生态保护积极性。