

辽宁沿海经济带开发建设中海洋利用与保护问题研究

吕彩霞

(国家海洋局海岛管理办公室,北京 100860)

摘要:该文分析了辽宁沿海经济带发展规划实施以来海洋利用与保护工作面临的形势和存在的主要问题,提出了加强辽宁海洋利用与保护、服务沿海经济带建设的对策和建议。

关键词:辽宁沿海经济带;海洋利用;海域管理;海岛保护

中图分类号:P748 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2010)40-0046-04

辽宁沿海经济带毗邻渤海和黄海,是东北地区唯一出海口,也是目前中国唯一没有整体开发的沿海地带。2009年8月,国务院正式批复了《辽宁沿海经济带发展规划》(以下简称《规划》),并由国家发展和改革委员会于同年9月正式印发,标志着辽宁沿海经济带开发开放纳入了国家发展战略。《规划》的实施对于促进东北地区经济社会协调发展,推动形成互利共赢的开放格局具有重要的战略意义。辽宁省以《规划》实施为契机,将发展的目光转向海洋,布局“五点一线”临海产业群,打造海洋经济强省,因此有必要关注和研究辽宁沿海经济带开发建设中的海洋利用与保护问题。

1 辽宁海洋利用与保护工作面临的形势

辽宁沿海经济带包括大连、丹东、锦州、营口、盘锦、葫芦岛6个沿海城市所辖行政区域,陆域面积5.65万平方公里,海岸线长2920公里,海域面积约6.8万平方公里,共有岛、坨、礁506个,面积在500平方米以上的海岛266个,总面积191.5平方公里。《规划》从国家战略的高度与区域发展的实际出发,明确了辽宁沿海经济带的战略定位是:立足辽宁,依托环渤海,服务东北,面向东北亚,建设成为东北地区对外开放的重要平台、东北亚重要的国际航运中心、具有国际竞争力的临港产业带、生态环境优美和人民生活水平富足的宜居区,形成中国沿海地区新的经济增长点。辽宁沿海经济带总体战略布局为“一核、一轴、两翼”。“一核”即以大连为核心,增强

大连的综合实力,提升其核心地位和龙头作用,带动区域经济加快发展,服务东北老工业基地振兴;“一轴”即强化“大连-营口-盘锦”这一主轴,支撑辽宁沿海经济带快速崛起,服务带动哈大经济带优化升级;“两翼”即壮大渤海翼(锦州、葫芦岛)和黄海翼(丹东)实力,拓展沿海经济带发展空间,促进区域协调发展,形成对辽宁沿海经济带发展的重要支撑。

“一核、一轴、两翼”的战略布局明确了辽宁沿海经济带各区域的战略地位,同时对港口、修造船、装备制造、化工、冶金、商贸等重点产业进行了规划,进一步明确了各区域的重点发展方向。其中,大连将规划建设东北亚国际航运中心,长兴岛重点发展船舶制造、石油化工、机床、精密仪器仪表等,配套发展航运、物流、商贸等现代服务业,形成临港产业集群。大连、葫芦岛重点发展大型、高附加值船舶制造及海洋工程装备等产业,其他有条件的市根据现有基础和市场需求,适度发展以修船、中小型专用船舶制造为主的特色船舶工业。这就对辽宁沿海经济带的海洋开发利用与保护提出了新的要求。

目前,辽宁沿海各地形成了新一轮海洋开发热潮,用海需求异常旺盛。在不到一年的时间里,沿海地区的海洋开发利用现状发生了巨大的变化。随着《规划》的全面实施,如何处理经济建设与资源利用、环境保护的关系,避免资源浪费,保护海洋生态环境,实现海洋资源的优化配置和海洋经济的可持续发展,已提上了议事日程。

2 辽宁沿海经济带建设中的海洋利用与保护问题

针对辽宁海洋开发利用问题,《规划》明确要求“合理开发和保护海岸线资源,严格控制海岸线的

收稿日期:2010-08-01

作者简介:吕彩霞,主任,致公党中央环境与发展委员会副主任,主要从事海洋科学、生态环境保护、海域和海岛立法等方面的研究。

E-mail: cxlv@soa.gov.cn

使用,按照已批准的海洋功能区划确定的类型区推进岸线开发,保护原生海岸生态系统。统筹协调各涉海产业的用海布局,避免盲目圈占海域。加强海域使用的监督管理,从严控制围填海用海项目。节约、集约使用滩涂等近海海域资源。”在《规划》实施过程中,需要重点关注以下几个方面的问题:

2.1 自然岸线的有效保护

海岸线是重要的海洋资源,而自然岸线是海陆长期相互作用下形成的分界线,是海洋生态系统保持稳定重要基础。辽宁省拥有 2110 公里大陆海岸线,其中基岩海岸长 452.02 公里,砂砾质海岸长 693.62 公里,淤泥岸线长 964.5 公里,各类海岸景观资源丰富。《规划》提出了保护原生岸线的要求,但是如何在突飞猛进的海岸开发利用中保护原生岸线,需要给出切实可行的措施。近年来,辽宁沿海地区开发加快,原生海岸正在大幅度缩减。据统计资料显示,2000 年辽宁省原生海岸占岸线总长度的 56.5%,到 2008 年底已经锐减到 33.0%。同时,一些地方对海岸缺少整体规划,盲目开发,致使部分海岸千疮百孔,破坏了典型生态系统和重要景观资源,削弱了海岸防灾减灾能力。例如,锦州港的修建造成了大笔架山连岛砾石堤的退化;与城山头国家级自然保护区仅一河之隔的登沙河口的沙滩、岛礁景观带已经消失了近一半;小凌河口滩涂和滨海湿地也在滨海公路修筑过程中被大面积占用。从《规划》实施到现在一年多时间的情况来看,海岸人工化的趋势并未得到有效遏止,甚至有所加剧,大连、葫芦岛、盘锦等地区的原生海岸正在进一步减少,原生海岸并未得到有效的保护。随着《规划》的深入实施,辽宁沿海开发力度还将不断加大,必须采取有效措施保护自然岸线资源。

2.2 围填海项目的合理布局

目前,沿海地区由于土地资源短缺,围填海成为拓展发展空间和维系耕地占补平衡的有效途径。但围填海是一种完全改变海域自然属性的用海活动,在取得巨大经济效益的同时,对于海洋生态环境的破坏及与其他海洋开发利用活动之间的冲突都逐渐凸显,由此引发的诸多问题已经引起社会舆论的广泛关注有关部门的高度重视。辽宁省一直以来都是围填海面积较大的省份,到 2008 年,辽宁省围填海面积累计已经达到 1 500 平方公里,超过 50% 用于养殖、盐业等,这其中有部分是低产或者废弃的盐田

或者虾池。然而,近年来辽宁省围填海的增长速度仍然非常快。2007 年以来,仅长兴岛周边海域围填海面积就超过 20 平方公里。去年以来,辽宁沿海地区为了保障《规划》的实施,已经编制了多个区域建设用海规划,规划填海面积 100 多平方公里。个别围填海工程改变了海岸动态平衡,造成了海岸侵蚀,航道淤积;也侵害了原有用海者尤其是传统渔民的利益,对沿海地区的社会稳定带来了一定的影响。在《规划》实施过程中,如何依法严格管理围填海,科学设计围填海项目,避免盲目圈占海域的现象,促进海域空间资源的合理利用,值得研究。

2.3 海岛保护有待加强

辽宁沿海是中国北方主要的海岛分布区,面积在 500 平方米以上的岛、礁共有 356 个,海岛总面积 191.5 平方公里,海岛岸线长 627 公里。辽宁海岛除长山群岛及圆岛、遇岩等个别单岛外,大部分海岛均为近岸海岛,距离大陆距离一般都在 5 公里以内,而且其中绝大多数是无居民海岛。近年来,填海造地、港口工程和围海养殖对海岛资源破坏十分严重。如在大连地区,金州长岛、兔儿岛、青岛、庄河蛤蜊岛等有居民海岛,因岛屿陆地之间实堤连接,已造成环岛四周之滩涂渔场底质彻底改变,贝类资源锐减,更有甚者,很多近岸无人岛屿任意炸岛取石筑堤。有的因岛屿外侧填海造地,存留的岛屿已完全脱离海水成为陆地孤丘。《规划》实施以来,沿海各市纷纷制定了各自的海域使用总体规划和区域建设用海规划,而很多近岸海岛都进入了用海规划的范围,如菊花岛、长兴岛周边海岛、普兰店湾内海岛、平岛、黑岛等。2010 年 3 月 1 日起实施的《海岛保护法》,对海岛的开发与保护提出了更高的要求,目前全国海岛保护规划编制工作正在开展。在这种情况下,如何协调好各类涉海规划与海岛保护之间的关系,是一个亟需解决的问题。

2.4 近岸海域环境污染严重

海洋经济快速发展带来的生态环境污染和水质恶化问题,应当引起当地政府的高度关注。海洋环境问题主要体现在两个方面:首先是大范围围填海工程在施工过程中会产生环境污染的问题。很多不合理的围填海造地,减少海湾纳潮量和水体交换能力,加重海湾的淤积,造成水质、底质环境恶化,使海湾功能丧失。如大连簸箕岛被围海养殖阻隔潮汐通道,造成普兰店湾内湾口的潮汐过水断面变窄,仅留

存北侧宽 600 米与湾口外部水域交换,纳潮量大为减少,海水交换能力急剧减弱,海水自净能力也随之骤减,导致该海湾水质富营养化,成为四类海水水质。其次是炼油、化工、修造船等沿海工业项目对沿海海洋环境产生直接的威胁,而且这种威胁将是长期性的。《规划》中大部分工业项目都布局在渤海一侧,如大连长兴岛临港工业园区将重点发展船舶制造、石油化工等产业,营口、盘锦辽滨经济区将重点发展小型船舶修造、合成橡胶等产业,锦州湾则定位为国家石油炼化基地和石油储备基地,葫芦岛北港工业区则重点发展石油化工、船舶制造与配套、有色金属工业等。这势必对渤海区域本已严峻的海洋环境保护形势带来更大的挑战,必须在施工和运行阶段采取严格的环保措施,避免对渤海海洋环境产生进一步的危害。

3 加强辽宁海洋利用与保护的对策和建议

开发与保护是一把双刃剑,开发利用过度必然威胁到资源环境保护,过度强调资源环境保护又会影响地方经济社会的发展。如何找到开发与保护的结合点是实现经济社会可持续发展的关键,基本原则是:在保护中进行开发,在开发中注重保护。目前,在《规划》实施过程中产生的问题,有些是管理机制和地方利益等深层次的原因所致,短期内无法根本解决,但仍然可以在海洋管理领域,采取一些有效的措施,为《规划》的顺利实施提供有力保障。

3.1 全面启动辽宁省级海洋功能区划修编

海洋功能区划制度的实施,对协调行业用海矛盾、规范海域使用秩序到了重要的作用。但也存在着一些地方区划调整和修改过于频繁的问题,降低了区划的严肃性和权威性,削弱了区划对于海域使用的引导性和约束力。国家正在启动新一轮全国海洋功能区划和地方海洋功能区划修编工作,将原先国家-省-市-县的四级编制调整为三级,即国家级、省级、市县级,市、县合并为一级,其中地级市只编制市辖区毗邻海域海洋功能区划,市辖区无毗邻海域的不再编制市级海洋功能区划。同时,更加强调省级海洋功能区划的宏观管制要求,省级海洋区划只划分一级类海洋功能区,且一级类海洋功能区由 10 大类调整为 8 大类。要根据海洋的自然条件和社会经济发展需求,科学配置海域资源,统筹协调各行业用海,科学划分海岸和近海基本功能区,制定实施海

洋功能区划的措施。新一轮省级海洋功能区划修编将从原来只注重功能管制向既注重功能管制又注重数量控制转变。辽宁省海洋功能区划修编应当结合沿海经济带规划,从区域经济社会发展的角度,确定全省海洋发展定位,提出至 2020 年海洋开发利用和保护的主要目标。对于涉及围填海的海洋功能区,省级海洋功能区划要确定科学合理的开发规模、开发布局、开发时序,提出严格的管制措施。对于涉及渔民养殖用海调整的,有关功能区调整情况要采取公示、征询等方式,充分听取社会公众的意见。

3.2 开展海岸保护与利用规划编制

海岸保护与利用规划作为海洋功能区划的一个配套制度,其作用在于对海洋功能区划规定的海岸部分进一步量化和具体化。科学制定并严格实施海岸保护与利用规划,是在新形势下深化海洋功能区划制度的重要举措,对优化配置和节约集约使用海岸资源,充分发挥海岸自然资源的最大经济和社会效益,切实保护海岸的自然、人文和生态环境,保障沿海地区经济社会可持续发展具有重要的意义。编制海岸保护与利用规划的主要任务是摸清海岸的类型及自然和环境状况,科学地确定岸段的基本功能,从而取得各岸段保护和利用的最佳自然和社会效益。基本功能岸段可分为建设岸段、围垦岸段、港口岸段、渔业岸段、盐业岸段、旅游岸段、保护岸段和其它岸段等八类基本功能岸段(各类基本岸段所包含的海域用途种类,要在技术规程中明确界定)。其中对保护岸段实行分级保护,可分为严格保护、重点保护和适度保护三级,并制定各级保护岸段的保护目标和管理要求。在岸段的基本功能未开发利用之前,可以进行其它类型的开发利用活动,但一切开发利用活动均不能对海岸的基本功能造成不可逆转的改变,凡是可能对海岸的基本功能造成不可逆转改变的开发利用活动,均不得批准。

3.3 严格执行围填海计划

2010 年由国家发展和改革委员会、国家海洋局联合下发了《关于加强围填海规划计划管理的通知》,这为中国围填海管理提供了确切的、可操作的政策抓手,标志着围填海管理从单一项目管理向宏观调控管理的转变,海域管理将同土地管理一样,参与国民经济宏观调控。2010 年全国围填海计划指标 25 000 公顷,其中辽宁省 2010 年围填海计划指标为 1 800 公顷。围填海计划指标包括中央和地方

年度围填海计划两部分。中央年度围填海计划指标是指国务院及国务院有关部门审批、核准项目的年度最大围填海规模,地方年度围填海计划指标是指省及省以下审批(核准、备案)项目的年度最大围填海规模。同时,所有的围填海项目都要依法进行海域使用论证,海域使用论证结论将作为项目用海审批的重要依据。要通过项目用海的选址、方式、面积合理性分析,以及围填海平面设计方案比选和优化,筛选掉那些选址不合理、用海规模过大、滥用岸线资源、严重破坏环境的围填海项目,实现科学用海,充分发挥海域资源的整体效益。

3.4 加强海岛规划管理

《海岛保护法》出台后,国家将按照法律要求,根据海岛的区位特征、资源环境状况和承载能力,编制全国海岛保护规划,指导有居民海岛生态保护和无居民海岛保护与利用。为了合理开发和保护近岸海岛,尤其是近岸无居民海岛资源,要根据全国海岛保护规划和本地区海岛保护工作的需要,加紧编制辽宁省海岛保护规划以及重点海岛保护与利用规划。通过海岛保护规划的编制与实施,提高海岛的综合利用效益,加强国家管理海岛的能力。对适宜开发的海岛,在科学论证基础上,按照各级海岛保护规划的要求,编制海岛保护方案,明确功能定位,选择合理开发利用方式,在保护好海岛生态资源与环境的前提下适度开发。严格限制在近岸无居民海岛规划填海造地和工业用海项目,做到海岛保护工作

的先期介入,切实保护和合理利用辽宁省海岛资源。

3.5 实施海岛、海岸带整治修复工程

针对围填海的集约、节约利用和海岸线的优化开发等问题,应该尽快制定相应的有针对性的海岛、海岸带整治修复计划与措施,在围填海指标控制、审批程序等方面鼓励在海域开发中优先改造和整治现有的人工岸线,支持填海项目优先利用废弃或低产的养殖、盐池等现有围海区域,对已遭到破坏的海岛生态实施有计划、有步骤的生态修复工程。对海岛和近岸海域综合整治与修复项目,在积极争取中央给予经费支持和政策扶持的同时,地方政府要加大资金投入,有效促进海岸地区开发利用秩序的优化。

参考文献

- [1] 国家发展改革委关于印发辽宁沿海经济带发展规划的通知[Z]. 发改地区[2009]2312. 2009-09-08.
- [2] 用科学发展观引领我国海洋经济又快又好发展[EB/OL]. 中国海洋信息网. <http://www.coi.gov.cn/ocean-news/2006/hyb1510/11.htm>. 2006-06-02.
- [3] 辽宁省国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要[N]. 辽宁日报. 2006-04-25.
- [4] 辽宁省海洋经济发展“十一五”规划. 辽政办发[2006]11.
- [5] 辽宁省海洋与渔业“十一五”发展的总体思路和目标[EB/OL]. 中国辽宁政府网. 2006-03-01.
- [6] 加快“五点一线”的发展,促进我省的全面开放和振兴[EB/OL]. 辽宁经济网. <http://www.lnjj.com.cn>.

Ocean Exploitation and Protection of Liaoning Coastal Economic Belt

Lv Caixia

(Island Management Office, State Oceanic Administration People's Republic of China, Beijing100860, China)

Abstract: The author analyzes the prime issues concerning ocean exploitation and protection since the implementation of the Development Planning for Liaoning Coastal Economic Belt, then puts forward relevant suggestions respecting maritime management and island protection, etc., to strengthen the ocean exploitation and protection of Liaoning province and better serve the construction of Liaoning Coastal Economic Belt.

Key words: Liaoning Coastal Economic Belt; ocean exploitation; maritime management; island protection