

宁波市海洋开发规划的 实践与认识

屈 强

(宁波市海洋办 宁波)

陈敏铭

(宁波师范学院 宁波)

《宁波市海洋开发规划》(下简称《规划》)是宁波市第一次把海洋资源、环境置于全市经济社会发展的总体战略中进行研究的成果。《规划》由全市总规划、13个产业开发规划、7个县(市、区)海洋开发规划和4个专题研究报告构成。现就《规划》的性质、特点和主要内容,谈谈我们的粗浅认识。

1 《规划》的性质

宁波市,既是一个计划单列的较大城市,又是我国沿海开放的港口城市。这一市情,决定了宁波市的海洋开发规划应该是以母城为依托,港口开发建设为中心,合理配置海洋资源为重要内容,为海洋资源综合开发、生态环境综合整治和生产力总体布局而进行的战略部署。因此,《规划》具有鲜明的战略性、综合性和整体性。

战略性,是指从规划的层次高度和目的意义分析,它依据全市未来发展的总体战略和目标,对区域内海洋资源开发利用、海洋经济发展全局性的重大问题进行高层次的研究和规划。如对海洋规划区内的主要资源开发利用规模、城镇建设的总体布局,海洋环境保护及海洋生态建设,重大的能源、交通等基础设施问题进行研究和规划。对这些关系到全市乃至更大地域范围内的国民经济和社会发展的带有全局性或决定性的问题,必须从长远的、宏观的、全局的角度予以研究,从战略的高度进行统筹兼顾、全面安排,为经济建设的战略布局作出重要决策指明方向。

综合性,是指从规划对象之间的相互关系分析,是海洋资源多种要素之间相互联系、

相互制约的基本属性的反映,是规划区内各涉海产业利益的协调,是各地方利益的综合平衡。因此,《规划》具有多目标、多因素、多层次、多效益、综合统一的特性,必须综合处理好海洋经济与人口、资源、环境协调发展的问題。

整体性,是指从规划区域特性和规划功能分析,把规划区视为一个有机整体进行研究和规划,具有各产业规划和分区规划所没有的整体特性或整体功能,即“整体大于部分之和”。规划区涉及近海、浅海及沿岸陆域等,虽然它们特性不同,但须将之作为一个整体,一个系统,海陆一体化,通盘规划,确定近期开发以海岸带为主,包括海岛与海湾等沿岸海域。所以,《规划》是从海陆有机整体的自身条件和环境特点出发,以获取整体效益为目标,拟定其经济发展的基本框架。由此而产生的总规划,比较各产业规划和分区规划具有它们所没有的新功能。所以,整体性是《规划》的最主要特性之一。

2 《规划》的主要特点

从宁波市的市情海况出发,其海洋开发规划具有“一高三突出”的特点。

2.1 开发规模大、起点高

作为计划单列城市的宁波,其经济和社会的高速发展,必需一个强大的资源供应支撑系统。而宁波市陆地面积狭小,资源开发利用程度较高,潜势有限。这就构成了主要自然资源严重的供需矛盾。所以,宁波市经济发展要突破缺乏现代原材料和能源的资源结构性限制,建立资源补偿型的经济结构模式,以促

进经济持续稳定发展。为此,必然有赖于开发海洋,以海洋资源补充其他资源之不足,从而激发宁波市深度开发和综合利用海洋资源的机制,把海洋开发置于极为重要的地位。

作为沿海开放的较大城市宁波,在改革开放的发展过程中已积累了较为雄厚的人力、物力、财力和科技实力,初步具备了经济社会持续发展所依赖的基础设施。这有利于宁波服务全国,面向世界,着眼 21 世纪,为将海洋开发置于国际海洋经济发展的大背景下,建筑在国际先进海洋开发技术的高起点上;并为充分利用城市已有的经济辐射力和凝聚力,适当扩展规划工作范围,而不只局限于海岸带,进行大规模的海洋开发,提供了可能性。

2.2 突出优势资源

港口航道资源是宁波市海洋资源优势中的优势,开发建设港口是振兴宁波经济的龙头。然而,一些限制因素制约了深水良港作用的发挥。亟需全面规划,发挥城市社会经济资源优势,促进大中小配套、功能齐全的综合性港口群体的形成。

2.3 突出海洋环境的治理与保护

《规划》的范围是一个特殊的区域——海洋开发活动频繁且强度较大、社会经济部门密集、海洋环境负荷很大的地域空间,其生态、环境、资源承受着比其他城市和地区更大的压力。所以,环境的整治任务就更为突出。

2.4 突出产业结构的优化与城镇体系的完善

宁波市主要海洋产业体系已成雏形,并在沿海地带基本展开。在此基础上,应进一步根据海洋资源的优势、利用方向及其配套组合内容,选择更具优势的主导产业和专门化产业。生产力和城镇布局,以宁波母城为核心沿海岸展开,并已初步形成体系,尚需集聚建设新城镇,完善海岸带城镇体系,明确它们的海洋职能,为进一步调整生产力布局,优化海洋资源配置,奠定坚实的基础。

3 《规划》的主要内容

《规划》是宁波市国民经济和社会发展体系的重要组成部分,它立足于海洋资源环境条件的综合评价,根据海洋开发、整治与经济长期发展的需要,致力于人口、资源、环境的协调和统一,确定全市海洋开发整治与经济建设的发展方向和目标,提出海洋资源的综合开发利用、生产力的合理布局、海洋环境的治理保护等任务。

3.1 海洋资源的综合开发利用

(1)海洋资源环境条件的综合分析

①资源总量的评估。是在全面收集、整理并分析规划区内海洋资源资料的基础上进行的,特别注重对海岸带调查和海岛调查所获取的最新资料的分析。进而分别阐述了规划区内的土地资源、港湾航道资源、岛屿资源、滨海旅游资源、海洋自净能力、海洋水产、矿产、海洋能源等各项资源的空间分布、数量和质量,并进行综合分析和区域论证。得出“规划海域内,具有港湾水深、岸线曲折、岛屿众多、海涂广阔、陆架油气丰富、环境容量较大、海水营养盐及海洋生物丰富等特点,从而形成优越的海洋资源环境”这一结论。

②资源的地域组合特征评价。从资源地域系统角度评价规划区内的主要海洋资源种类与相关配套或综合利用的各种资源之间的组合情况出发,确定区域资源优势,揭示限制因素。宁波市海洋资源丰富,突出的即“港、渔、涂、岛”四大优势资源。

《规划》着重评价港湾航道资源。从全市具有建港条件的港址 13 处,可利用岸线 37km 这一区域资源出发,联系邻近相关地区的资源组合,得出这样的结论:“这种资源结构,为建设多层次、多功能、分工协作、各有特色的组合港,提供了极为有利的条件;联系上海港和舟山港,具备结合成宏大的港口矩阵的有利条件,可共建一个世界级的东方大港。”“所以,宁波市的港湾航道资源,是具全球性意义的稀缺资源,是建设东方大港的依

托资源,也是城市赖以振兴的最重要资源。”

《规划》分别对另外 3 种优势资源,分析确定区域资源的整体优势和单项优势,现实可开发的资源优势和潜在优势,全国的优势和省区内的优势,从而为确定区域分工格局和专业化方向提供依据。浅海渔业资源是具有全国意义的,特别是象山港,是国家挂号的“大鱼池”;全市滩涂面积约 150 万亩,居浙江省各地市之首,其意义还在于已成为建设滨海工业区的重要后备土地资源;环境独特的岛屿,已成为国内外投资开发的热土,并开始向城市化方向发展,将成为海洋开发的跳板和前沿阵地。

当然,如果从海洋资源配置角度分析,还存在一些限制因素。所以,在《规划》中揭示了影响区域发展的限制因子。例如,高区位优势与薄弱的基础设施,形成显著的落差;深水良港与内陆集疏运方式没有形成配套的运输体系;现代化的组织管理和通讯、信息系统尚未建成;近海渔业资源的过度捕捞、严重衰退与远洋外海渔业资源及浅海增殖资源尚未充分开发,产生强烈的对比;滩涂的快速淤涨与围涂的投入不足,工交建设用地剧增,供需失衡;海岛资源亟需开发与岛上劳力和民间游资回流大陆,产生明显的失控;海洋污染加剧,对海洋生态环境造成严重的影响等。揭示限制因子为趋利避害、整治环境和调整布局指明方向。

(2)海洋产业的合理布局

《规划》主要对统计口径上的海洋产业(海洋运输、海洋水产、海盐、滨海旅游业等)进行规划,编制这些产业的战略发展方向,以及产业的基本建设布局。这里着重介绍港口运输业规划。

《规划》在全面分析评价全国相应产业地域分布现状的基础上,提出宁波市港口运输业的战略方向为:争取经过 90 年代或更长时间的努力,把北仑港建设成为我国大陆沿海的深水大港和国际深水中转枢纽港,并以此为核心建成大中小配套、功能齐全的综合性

港口群体;加速以港口为中心的交通集疏运网络建设,拓展港口腹地,建设港口基地,实现把宁波建设成为现代化的国际港口城市的战略目标。

港口建设布局。在北仑港区,近期规划完成北仑二期、三期工程,着手规划四期集装箱泊位,远期规划穿山半岛岸线布置若干集装箱和辅助泊位,规划梅山岛内侧布置万吨级泊位、外侧布置散杂货和油品中转的泊位。地方港口规划,近期先行建设石浦港万吨级泊位,远期发展一批沿海各县的中心港,并逐步使之成为一个群体,发挥综合效益。

港口腹地的拓展。为了充分开发利用北仑深水港乃至整个宁波一舟山海域,规划加快以“三铁二高一空港”为骨干的内陆集疏运网络建设。“三铁”即三条铁路建设:近期的萧甬复线改造;“九五”修筑义甬(义乌—宁波)铁路,以沟通湘赣云贵腹地;建设甬闽(宁波—福州)沿海铁路,以“蓝色铁路”北接上海,沟通东南沿海各主要港口。“二高”即两条高速公路建设:杭甬高速公路,沿海高速公路宁波段,沟通东南沿海主要城市。“一空港”即加快把栎社机场改造成为一级国际机场,同时增辟至欧美大陆的国际航线,使之与北仑国际海港建设相配套,形成海空联运。

港口基地的建设。配合东方大港的建设,规划建成五大港口基地:全国大型进口矿砂中转基地、华东大型国际集装箱远洋中转基地、华东大型煤炭储存中转基地、华东大型原油进口成品油出口中转基地、全国大型液体化工产品储存中转基地。

3.2 生产力的合理布局

生产力合理布局是海洋开发整治的核心。海洋资源的综合开发利用,海洋环境的治理保护都必须通过合理布局生产力来实现。

(1)规划区总体地域格局的选择

在《规划》中,我们明确地提出了“宁波市海洋开发应以港口开发为先导,振兴宁波为宗旨。依托深水良港的有利条件,重点开发北仑,大力拓展两翼,形成点一轴拓展的海洋开

发模式,不断培育海洋经济发展的新增长点,以促进宁波市和周边沿海城市经济的全面发展。”

《规划》以资源和区位优势较突出、经济技术依托条件好的北仑地区(包括大榭)作为重点和突破口进行开发建设。同时,为下一步重点开发的地域转移逐步创造条件,即拓展两翼,第一步,在本世纪内重点开发北仑、镇海港口经济开发区,初步建成东方大港和大榭国际港口经济贸易区,努力拓展郭巨半岛北岸深水岸线;第二步,21 世纪初重点开发象山港、三门湾北岸和杭州湾南岸。通过这样的不同发展阶段重点建设地域的逐步转移,可以使海洋开发由每一阶段的不平衡性逐步趋向较长历史时期的相对均衡。

(2)各开发整治区域经济社会发展战略
海洋开发必然是以一定地域为单位,其规划应反映各地域的自然、经济、社会等多方

面的特点。所以,合理、科学的开发整治区划是海洋开发规划的基础。本次规划,我们以区分开发整治的主导方向为主要目的,并按照①在自然、社会、经济条件方面具有较大的类似性;②在海洋资源开发利用方向上具有较大的共同性;③适当照顾行政区的完整性等原则,将规划区划分为 5 个开发整治区域:(a)北仑—镇海港口经济开发区域;(b)杭州湾南岸滩涂综合开发利用区域;(c)象山港海洋资源综合开发区域;(d)三门湾—大目洋渔工贸经济区域;(e)重要岛屿开发区域。

对各开发整治区域经济社会发展战略的制订,是在高层次地域专业(门)化分工协作的基础上进行的。我们根据各开发整治区域内生产要素和生产条件禀赋状况,确定它们总体发展方向和发展目标,优化产业结构,布局主要基础设施和基础产业。其简况如表 1。

表 1 五区域发展战略一览表

区 域	生产要素和生产条件 禀赋状况	地区总体发展 方向和发展目标	产业结构	产业布局
北 仑—镇 海 港口经济开 发区域	港湾航道资源丰富,陆域 较广	以交通为导向,以建设东 方大港为目标,建设三区 形成三带、五基地	以重化工为主导产业,建 设一批电力、钢铁、造船、 建材、海洋工程等大型装 置工程 大力发展港口运输业	形成“三带”三区:港口岸线开 发带、港口大型装置工业带、 加工贸易开发带和经济技术 开发区、保税区、岛屿经济贸 易区
杭 州 湾 南 岸 滩涂综合开 发区域	土地资源十分丰富,航道 资源尚佳	以土地资源为导向,集聚 二镇开发、配合北仑建 设、开辟海湾通道,大力 围涂造地强化专门产业	形成棉花、蔬果、淡水鱼 三大专门化产业	建设优质棉基地 41 万亩,围 涂造地 10 万亩,商品蔬果基 地 33 万亩,涂塘养鱼基地 3 万亩,集聚西门、观城二镇建 设
象 山 港 海 洋 资源综合开 发区域	水产资源丰富,开发潜力 大、港湾资源良好、潮汐 能资源丰富、旅游资源亟 待开发	合理利用海洋资源;兴建 象山港综合开发工程、集 聚强蛟镇建设,带动全区 发展,使之成为宁波东南 部最发达的经济区	港口运输业、电力工业、 浅海滩涂增养殖业、休疗 养旅游业、临港工业等 5 产业为主	建设横山、强蛟、双山、大列山 港口码头;西沪港、黄墩港增 养殖基地建设;横山岛为主体的 森林公园和休养养区,建设 鹰龙山等港口电厂建设
三 门 湾—大 目 洋 渔 工 贸 经济区域	渔场近岸渔期长、开发港 口海运、围涂造地、发展 增养殖条件佳	依托渔港,速建石浦镇, 带动基地,拓展外海,建 设成为外向型渔业基地	发展 5 个专门化产业:海 水增养殖业、海洋捕捞 业、滩涂种植业、盐业和 港口运输业,并在这些资 源产业基础上发展相应 的加工业	集聚石浦镇、明港镇建设,围 涂造地 5.5 万亩,发展双盘 涂、下洋涂、蟹钳涂的滩涂养 殖和浅海区的名贵水产品增 养殖基地,建设三门湾北岸高 等级公路

续 表				
区 域	生产要素和生产条件禀赋状况	地区总体发展方向和发展目标	产业结构	产业布局
重要岛屿开发区域	①具有近岸、近港口、近经济开发区或口岸； ②近渔场的区位优势，相对隔离便于管理； ③港口、渔业资源丰富	优先建设基础设施,依托港口、紧密配合、努力把海岛建设成国际港口经济贸易区、海洋渔工贸基地和海洋资源综合开发基地	港口运输、仓储、出口加工、渔盐业	架设大桥、铁路公路进岛、建设深水大港
			海水增养殖、旅游业	海湾牧场、良种试验场、休养旅游区
			海洋捕捞、海水增养殖、蔬果种植禽畜饲养、港口运输 5 专门化产业	农副产品生产、加工、销售成套的海洋产业系列，陆岛交通、港口码头

注：①北仑港口经济区岛屿 ②象山港海洋资源综合开发区岛群 ③石浦港渔工贸经济区岛群。

（3）重点建设项目的区位选择

根据当前的社会经济条件,本世纪和下世纪初可能提供的资金和科技发展水平,把重大海洋开发项目合理地安排在适当区位,也是生产力布局的重要内容。因为它们将对产业部门的发展、对所有区域的社会经济和环境起到深刻的作用。此次规划中的重点建设项目,是围绕全市海洋开发总体目标与要求进行筛选的。主要突出两方面内容:一是制约区域海洋开发广度与深度而又急需加以解决的薄弱环节。解决这些问题将对海洋整体开发起到重要的支撑和辅助作用;二是具有非常明显的区际相对优势和相对效益,需要优先开发与整治的项目,其建设往往可以带动区域经济快速增长,构成区域产业结构中的主导产业或基础产业。

此次规划报告中,列出了 30 个项目,按基础设施项目、基础产业项目、治理保护项目及远期项目排列,而没有按工程时序排列,以区别于五年计划和年度计划。

3.3 海洋环境的治理与保护

协调开发利用与治理、保护的关系。协调发展与环境的关系,也是海洋开发规划的重要内容。《规划》中,海洋整治系统工程以八大项目为重点,涉及海洋环境的治理、生态环境的保护、不利自然环境的改善等三方面。

（1）海洋环境的治理

随着宁波市经济建设的大规模掀起,海域环境压力也随之增大。所以,我们在分析海域健康状况的基础上,进行了海域环境规划。

将全市海域划分为杭州湾南侧海区、甬江口及其毗邻海区、象山港海区、三门湾海区、大目洋和猫头洋海区,分别确定了它们的环境功能区类别、环境目标和环境标准。并以北仑—镇海港口经济开发区为重点规划了“海域环境污染防治工程。”

（2）生态环境的保护

本次规划主要部署了防减海洋灾害的“风暴潮防护工程”和“海防林体系建设工程”;有关自然保护的是“海水增养殖和苗种基地建设工程”。

（3）不利自然环境的改善

主要规划了“航道整治工程”、“围涂造地工程”、“沿海快速公路工程”、“海洋油气开发配套工程”等四个项目。

总之,宁波市的海洋开发可概括为:以港口开发为先导,振兴经济为中心,依靠科技进步,优化资源配置,注重环境保护;以建设东方大港为主要目标,北仑和大榭岛开发为突破口,实施“四一五八”计划,全面发展海洋经济(“四一五八”计划即开发四大优势资源,建设一个港口群体,形成五个海洋开发区域,完成八大重点整治工程)。

参考文献

- 1 吴传钧等,国土开发整治与规划,南京:江苏教育出版社,1990
- 2 吕克白,国土规划文稿,北京:中国计划出版社,1990
- 3 方磊主编,大城市地区国土综合开发政策研究,上海:上海社会科学出版社,1991