

# 广西陆海统筹发展调查与思考

曹忠祥,刘保奎,王丽

(国家发改委国土开发与地区经济研究所 北京 100038)

**摘要:**广西积极推进陆海统筹发展,已在“两区一带”的陆海国土开发格局构建、海陆一体的交通基础设施建设、海洋及临海产业发展、滨海产业园区建设等方面取得明显成效,其所采取的强化规划、创新体制、整合港口、扩大开放合作等做法在陆海统筹发展中发挥了重要作用。但是,广西陆海统筹发展也面临沿海港口建设超前于内陆腹地拓展、临港产业发展游离于本地生产网络、陆源污染压力逼近于海洋环境容量、项目围填海造地脱节于陆域土地规划管理等矛盾。针对这些问题,未来陆海统筹发展必须重点在5个方面有所作为:填用分离,改进围填海管理;港陆联动,增强港口带动力;优化布局,规范临港产业发展;统筹协调,衔接陆海管理体系;扩大开放,强化海洋开发国际合作。

**关键词:**广西;陆海统筹;调查

中图分类号:D820

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2015)03-0053-05

在当前国际范围内海洋开发不断升温、竞争日益加剧和我国加快海洋开发进程、应对海上威胁与挑战的关键时期,国家提出陆海统筹、建设海洋强国的战略部署,具有十分重大的历史和现实意义。陆海统筹,是指从陆海兼备的国情出发,在进一步优化提升陆域国土开发的基础上,以提升海洋在国家发展全局中的战略地位和陆海国土战略地位的平等为前提,以倚陆向海、加快海洋开发进程为导向,以协调陆海关系、促进陆海一体化发展为路径,以推进海洋强国建设、实现海洋文明、构建大陆文明与海洋文明相容并济的可持续发展格局为目标,国家对陆地和海洋发展的统一筹划<sup>[1]</sup>。我国经济社会发展空间不均衡,沿海地区人口众多、要素集聚度高、经济社会发展水平高,是海洋开发的重要保障基地以及海洋产业发展的重要空间载体,也是海陆相互作用强烈、矛盾和冲突问题最为集中的区域,在陆海统筹发展中具有举足轻重的地位<sup>[2-3]</sup>。广西是我国西部地区唯一兼有沿边、沿海双重属性的自治区,是西南地区最便捷的出海通道和我国长江上游地区、中南地区对外开放的重要支点,也是我国面向东盟开放的桥头堡,推进陆海统筹发展的战略意义突出。由于历史的原因,广西海洋开发起步较晚、总体水平较低,海洋经济总产值仅

占全国的1%,海洋经济发展潜力巨大。近年来,在自身加快发展需求、沿海地区海洋开发和国家对东盟开放合作大势的影响下,特别是以国家建设北部湾经济区的战略部署为契机,广西对海洋开发的重视程度逐步提高,走向海洋的步伐明显加快,陆海统筹发展取得了一些积极进展,但也凸显出一些尖锐的矛盾与问题。深入分析广西陆海统筹实践的经验与问题,对我国沿海其他地区推动陆海统筹发展具有重要的借鉴价值。

## 1 广西推进陆海统筹发展的重点举措

2006年以来,广西发挥沿江、沿海、沿边的基础优势,按照江海联动、陆海互动的基本思路,着力推动陆海统筹发展,已初步形成了以北部湾经济区、桂西资源富集区和西江经济带为构架的“两区一带”的陆海国土开发格局,通陆地达江海的水路、公路、铁路为一体的综合交通运输网络不断完善,海洋和临海/临港产业加快发展,滨海产业园区的集聚和辐射效应开始显现,为未来加快海洋开发步伐和构建陆海一体的开放型经济格局奠定了良好的基础。在过去的发展中,广西围绕规划制定、体制创新、港口资源整合以及对内外开放等方面所采取的一系列重要举措,不仅是广西陆海统筹发展的重要推动因素,而且对其

他沿海地区具有借鉴价值。

### 1.1 将陆海统筹理念纳入各类规划

近年来,《国务院关于进一步促进广西经济社会发展的若干意见》、《广西北部湾经济区发展规划》、《中国—东盟交通合作战略规划》等相关文件陆续出台,对广西加快海洋开发、加强对内外开放合作发挥了重要推动作用。在国家相关规划的引领下,广西无论是在主体功能区划、社会经济发展规划,还是在涉海的各类专项规划、特定区域规划中,都将陆海统筹提升到指导思想、基本原则层次,并在具体的产业布局、交通基础设施建设、生态环境保护、资源开发利用、城镇空间布局等方面得到体现。日益完善的规划体系,特别是国家和自治区层面的一些综合性规划中对陆海统筹发展思想的体现,为广西陆海统筹发展提供了强有力的战略指导和基础支撑。

### 1.2 创新海陆联动的综合管理体制

以北部湾经济区建设为突破口,加强陆地与海洋的统筹协调,是近年来广西综合管理体制创新的重要方向。广西已成立了北部湾(广西)经济区规划建设管理委员会(下称管委会),并下设正厅级常设办事机构——管委会办公室,负责对北部湾发展中的重大问题进行统筹协调。北部湾内北海市、防城港市、钦州市3市,对管委会及其办公室所制定的规划和决策分别具体组织实施,在陆港资源利用、园区产业发展中所获得的税收均按属地化原则进行处理。管委会办公室还成立了由自治区发展和改革委员会、国土资源厅(海洋局)、住房和城乡建设厅、交通运输厅、环境保护厅、旅游局和海事局等单位共同组成的沿海岸线使用联合审核组,负责对沿海3市使用岸线的项目进行联合审核并出具审核意见。联合审核组每月集中审议1次,如遇特殊情况的按特事特办、急事急办原则办理。北部湾管委会的成立以及沿海岸线使用联合审核组的设立,为广西推动陆海统筹发展提供了体制保障。

### 1.3 整合北部湾地区的港口运营

针对目前沿海地区普遍出现的港口无序竞争、腹地市场分割、利润低微、资源浪费、环境破坏等问题,早在2007年,广西就决定将防城港、钦州港和北海港3港以及沿海铁路资源统一整合,成立广西北部湾国际港务集团有限公司,有

序协调3港建设,通过实现港名、规划、经营3方面整合,提升广西港口整体竞争力。广西北部湾国际港务集团有限公司是由广西政府出资、授权自治区国资委履行出资人职责的国有独资企业。该公司以防城港务集团有限公司、钦州市港口(集团)有限责任公司、北海市北海港股份有限公司和广西沿海铁路股份有限公司的国有产权重组整合设立,公司主要经营范围是港口建设和经营管理、铁路运输、道路运输等。广西北部湾国际港务集团有限公司的成立,打破了沿海3港及铁路各自为政、各成体系、分散经营的格局,充分发挥了港口一体化和港铁一体化的整体规模经营优势,提升了广西沿海港口、铁路整体核心竞争力。

### 1.4 全面深化对内外合作

立足于沿海、沿边的区位优势,广西近年来不断深化对内外合作,对陆海统筹发展起到了积极的推动作用。从对外来看,目前广西以对东盟开放合作为重点,形成了全方位、多层次、宽领域的对外开放新格局。截至目前,广西已成功举办7届泛北部湾经济合作论坛,共签署港口、金融、旅游等合作协议23个,备忘录1个,并连年成功承办中国—东盟博览会和商务与投资峰会等重大活动,积极参与和推进泛北部湾经济区、大湄公河次区域、中越“两廊一圈”合作和南宁—新加坡经济走廊建设,大力推动中越跨境经济合作区、中国·印尼经贸合作区、中国马来西亚产业园区、中泰(崇左)产业园等建设。中马钦州产业园区正式开园,成为全国第三个中外两国政府合作园区。2004—2011年间,广西与东盟贸易额年均增长超过30%,其中2011年贸易额95.6亿美元,增长46.6%,东盟已连续12年成为广西最大贸易伙伴和重要投资来源,东盟5国已在南宁设立总领事馆。从对内合作来看,广西不断深化与内地的联系,已经与珠三角、大西南、港澳台等区域展开合作,与广东、湖南、重庆、云南、贵州、四川、海南等10个兄弟省市、30多个央企签署了合作文件,湖南、四川、云南在广西建立的临海产业园也正在加快推进。

## 2 广西陆海统筹发展中的主要问题

广西陆海统筹发展也存在一些突出的问题,

这些问题既具有经济欠发达、海洋开发滞后地区的独特性,也在我国沿海地区具有一定的代表性,亟待在未来发展中予以解决。

## 2.1 沿海港口建设超前于内陆腹地拓展

广西北部湾地区有适宜深水港的岸线条件,近年来港口发展迅速,万吨级泊位数量从2007年的23个增加到2012年的52个,吞吐能力提高了130.4%,而同期实际的货物吞吐量则只增长了51.3%,实际吞吐量不足吞吐能力的70%。根据规划,未来北海市还将建设5万~15万吨级大型深水及中型泊位60~85个。港口供给远大于港口需求,呈现出过度超前的现象,而这主要是由于港口集疏运体系滞后、腹地拓展缓慢导致的。从北部湾港货物来源地看,总体上以广西本地特别是北部湾地区为主,约60%来自北海、钦州、防城港3市,30%来自广西区内其他地区,15%来自周边滇黔地区,5%来自国内其他地区。在调查中了解到,从北海、钦州经南宁至贵阳的铁路,需要绕道柳州,贵阳的货物经北部湾港出海仅比经珠三角运距节约100 km左右,但由于运能(列车时刻)、货物组织、通关效率等差异,经北部湾港出海在成本上反而要高于经珠三角。同时,由于南宁—北海段铁路为单线,来自昆明的货物至南宁后如果从北部湾出海,则可能出现积压,而从珠三角出海,则不存在陆上运力问题,因此来自云南的货物也较少经由北部湾港<sup>[4]</sup>。可以看出,在市场经济条件下,由于集疏运体系、通道建设、物流管理能力等的不足,导致腹地拓展缓慢,港口建设过度超前,形成港口能力上的冗余,也加剧了北部湾港与周边湛江、茂名等地港口的竞争,降低了港口的运营效益。

## 2.2 临港产业发展游离于本地生产网络

调研发现,导致陆海不协调的原因很多,但有一个原因不容忽视,即临港产业的过快、过剩发展<sup>[5]</sup>。无论是港口建设超前,还是项目用海管理不当、产城发展不协调等问题,都可以从临港产业的过快、过剩发展中找到原因。以北海市为例,当前临港产业占到所有产业产值的71.2%,由于这些临港产业多为钢铁、石化、电力等行业,具有显著的自上而下发展特征,与本地生产网络衔接不够,并引发了突出的矛盾和问题。首先,临港产业过快、过剩发展导致了围填海的过度、

无序发展。据统计,当前我国沿海地区的钢铁、化工基地的建设用地,60%以上靠围填海提供。在北海市,铁山港工业园55%的土地为围填海造地,其中80%为石化产业用地。其次,钢铁、石化、电力等临港产业以大宗原材料和产品的大进大出为主要特征,需要以港口为支撑,企业往往自建码头,而这些码头没有纳入北部湾港的总体组织,导致港口的“企业内部化”。生产企业和港口企业的重复建港,是港口建设过度超前和空间布局无序的主要原因。再次,临港产业多属于占地面积大、吸纳就业少、集聚人口能力低的行业,人口规模难以达到商业、服务业布局门槛,仅靠市场力量难以形成完整便捷的生活服务体系,服务业不足也使得创造新就业岗位的能力较弱,进一步降低了人口集聚能力,导致产、城发展的相互脱节,这种现象在全国沿海地区较为普遍。例如:北海石化占地10 km<sup>2</sup>,年处理能力500万t,年产值281亿元,但企业员工仅650名;北海市铁山港工业园目前仅有北海炼化等几家大型企业,总就业人口约2000人,难以诱发相关服务业的发展,企业员工不仅需要园区与母城之间长距离通勤,一些基本的生活服务也需要到8 km之外的两个镇区实现,生活非常不便,产城融合任重道远。最后,临港产业投资大、见效快,成为沿海城市发展的一条捷径,但“嵌入式”的临港产业发展不仅对地方原有特色优势产业的带动作用有限,而且其所享受的土地、财税、资金配套等政策倾斜,挤压了原有产业的发展空间,也制约了海洋产业与陆域产业的互动发展。北海铁山港工业区2009—2012年,规模以上工业产值从9.8亿元提高到428亿元,税收从1.2亿元提高到42亿元,在土地、融资等方面都受到倾力支持,但也在一定程度上使其他产业在土地、融资等方面的难度增加,发展也相对缓慢。

## 2.3 陆源污染压力逼近于海洋环境容量

流域污染防治和海洋环境保护虽已引起重视,但流域内各行政区之间的对话与协调机制不足,防治资金缺少来源,尚未形成有效合力和长效机制,导致陆源污染对海洋生态环境的压力仍然在加大<sup>[6]</sup>。以北海为例,2007—2012年,全市GDP增长了158%,而环境保护投入仅增长了43.2%。人口增长、旅游业发展、房地产开发等

所导致的污染和岸线破坏,使近岸海域的环境质量不断下降。一大批燃煤工业大户进驻北海,二氧化硫、氮氧化物等排放总量不断增长,城市生产污水和生活污水处理仍显滞后,部分市政排污口因管网问题无法实现污水截流,大量未达标污水随南流江等河流入海,给近岸生态环境造成很大冲击。水产和畜禽业污染占全市污染物的比重还比较大,超标排放现象普遍,近岸海域水质已呈现富营养化的趋势。溢油、危险化学品等污染风险仍然存在,廉州湾总体环境容量有所下降。2012年北海市接待国内外游客1 109.79万人次,旅游业发展和游客数量增加使得银滩、涠洲岛等景区环境压力也不断加大,滨海地区大量房地产开发项目的推进,侵蚀了部分生态岸线。

## 2.4 海域管理脱节于陆域规划与管理体制

当前广西沿海正处在经济发展的加速期,海洋油气、沿海石化、林浆纸、钢铁、重型机械等一批大型工业项目开始投产或进入前期阶段,陆海协调的任务日趋繁重,但管理体制的陆海分割对已形成的陆海矛盾缺少化解能力,对新出现的陆海问题缺少应对能力。北海市海洋局与北海市国土资源局仍是相对独立的两个部门,导致在工作业务上的衔接与沟通存在着一些薄弱环节。如在土地利用规划管理方面,目前北海市的围填海并没有纳入土地利用总体规划统一管理,海洋功能区划与土地利用总体规划、围填海计划与土地利用计划、海域使用权证书与土地使用权证书、海域使用金与土地出让金等在管理上衔接不畅,围填海用地在规划、计划、项目审查、供地方式、调查登记等方面与陆域管理体系脱节。调研中深刻感受到,目前在管理机制上最突出的问题是陆海管理的脱节,而从空间开发、控制和综合管理等方面的整合,加快推动空间规划、产业准入、生态环保、基础数据、动态监测等领域的多部门统筹和联动,可能是今后的改进方向。

## 3 现阶段推进陆海统筹发展的若干建议

在对广西区及北海市调研中了解到的情况,在一定程度上代表了当前我国陆海统筹的现状和问题,从这些问题出发,以点带面,提出以下政策建议。

### 3.1 填用分离,改进围填海管理

当前围填海用地指标实行单列,未纳入城市

年度土地供应计划,再加上围填海不涉及房屋补偿和人员安置等问题,相对于征地拆迁成本较低,因此“向海要地”成为潮流。未来要改变这一状况,须将围填海造地新增土地切实纳入土地管理相关法规政策调整范围,统筹规划、合理利用。应将围填海用地指标纳入城市年度供应计划,并实施填用分离,由当地政府的土地储备中心或城投公司通过市场机制运作实施围填海项目,并且在基础设施配套之后,以熟地的方式根据城市总体规划确定的用地性质进行供应,属于经营性用地的必须实行招、拍、挂出让。据此,可以适当降低围填海用地的使用门槛,让一些技术含量高、成长性好的小微企业、服务业企业也具有使用围海造地的机会,真正让围海造地为城市发展所用,从而从土地供应上遏制临港产业的无序扩张,避免围海造地过多用来搞钢铁、石化等临港产业的现象。

### 3.2 港陆联动,增强港口带动力

当前许多地方港口在规划建设时,按照理论上的腹地测算吞吐能力,但在实际运行中,只是承当了地方服务功能甚至仅仅是企业服务功能,特别是对腹地区域的重叠计算导致港口吞吐能力的测算被夸大,许多港口建设超前、吞吐能力过剩、竞争日趋激烈。未来在港口的规划建设上,应坚持港陆联动原则,突出港口的外部性特征,发挥港口在资金、技术、信息等方面的辐射和传递作用,促进港口腹地区域市场与国际市场的联系交流,有序推动腹地区域开放和发展,避免港口属性的地方化、内部化。在港口发展上,应补强软件“短板”,增强货物组织、贸易服务和航运管理能力,缩短运输周期,降低运输成本,同时应以集疏运体系建设为抓手,积极拓展港口腹地,特别是要增强港口与中心城市、临近省会城市、主要工业城市的铁路联系能力。以北部湾港为例,就是要增强港区与自治区首府南宁市的铁路货运能力,增强与邻近省会昆明、贵阳的铁路联系,同时增强与珠三角广州、深圳等城市的铁路联系。按照市场机制,通过港口的整合与兼并重组,增强区域内港口之间的分工与协作,共同拓展航线、共同开拓市场、共同享受收益,避免无序竞争,提高整体竞争力。

### 3.3 优化布局,规范临港产业发展

必须看到临港产业过快过剩发展对我国沿海地区陆海统筹发展的负面影响,应尽快加以规范。在中央政府层面,应该统筹规划沿海地区临港产业布局,确定主要临港产业规模和发展时序,并通过“地根”、“银根”等要素调节和改进围填海政策、行业政策等加以引导。可考虑采取税收上移等措施,将沿海地区的石化、钢铁等产业税收上缴中央财政,中央财政再根据沿海各地综合发展需求进行返还或转移支付,进而从根本上削弱和抑制地方政府热衷发展临港产业的动力。在地方政府层面,应正视低端临港产业的负面影响,以培育临港新兴产业为抓手,实施差别化的财税、用水用电、投资、土地政策,因地制宜积极发展海洋科技、海洋生物医药等产业,提升临港产业层次。在规划制定上,应统筹考虑港口、临港园区、母城之间的关系,完善临港园区配套服务能力,减少临港园区就业人员的钟摆通勤,促进职住平衡和产城协调发展。在土地供应上,应坚持市场化方向,并强化政府的主导地位。

### 3.4 统筹协调,衔接陆海管理体系

针对海洋规划管理与陆域规划管理衔接困难的问题,建议从以下两个方面加以统筹协调。一是加强海域有关规划与陆域有关规划的衔接,在土地利用总体规划中,应将海洋国土纳入沿海城市的市域土地利用总体规划范围,通过经纬度在海域上设置固定的规划外边界,并设置“围填海土地”、“海域”等相应的地类(或子类),从而实现沿海地区国土(含海域)面积总量稳定,解决当前由于围填海造成的市域总面积动态扩大、总量无法平衡、图数难以一致等管理困难。在主体功能区规划中,应将海洋国土纳入沿海地区主体功能区规划的规划范围,实现海陆“一张图”。二是

加强海洋部门与其他部门的会商与衔接,建议沿海各市成立海洋委员会,并下设环境保护、国土开发、规划建设、产业发展等专项委员会,全面增强沿海地区海洋部门与其他管理部门的衔接和配合,通盘考虑海域渔业、能源、矿产、旅游资源与陆域土地、产业、人力资源的开发。以流域为抓手加强陆源污染防治和环境管理,将海洋环境承载力和陆海污染排放总量作为经济、产业布局的重要依据和硬性约束条件。

### 3.5 扩大开放,强化海洋开发合作

应从根本上摒弃海洋的边缘思维,从认识上重视海洋和沿海地区作为对外开放前沿的特殊区位,加强与周边国家的海洋合作,带动和促进我国与周边国家的经贸往来<sup>[7]</sup>。未来广西应该将北部湾地区作为西江经济带、长江上游经济带对外开放的重要支点,着力推动中国—东盟(北部湾)海洋开发与合作:① 推进海上互联互通,完善我国与东盟国家的海上航线,加强港口合作,努力将北部湾港建设成为中国—东盟国际航运中心;② 推进海洋资源开发和产业合作,加快推动海域油气资源的合作开发,建设广西远洋渔业基地,共同构建泛北部湾区域旅游大市场,积极推进装备制造、海洋生物制药、海水综合利用等海洋新兴产业合作;③ 加强海洋环境合作,共同开展海洋环境监测,实施重点流域水污染防治计划,推进海洋生态保护区和沿海防护林建设,建立海洋生态环境及重大灾害动态监测数据资料共享机制,开展海洋防灾减灾与救助合作;④ 在投资和服务贸易开放方面先行先试,在中国—东盟自由贸易区构架内,消除限制投资和贸易的壁垒,加快口岸通关、检验检疫、交通运输、相互认证、金融开放和贸易结算等方面的制度创新与合作。

## 参考文献

- [1] 曹忠祥,宋建军,刘岩,等. 我国陆海统筹发展的重点战略任务[J]. 中国发展观察,2014,117(9):42-45.
- [2] 曹忠祥. 我国海洋经济发展的战略思路[J]. 宏观经济管理,2013,349(1):57-58.
- [3] 叶向东. 海陆统筹发展战略研究[J]. 海洋开发与管理,2008,25(8):33-36.
- [4] 唐大成. 北部湾港口建设与整合的思考[J]. 中国港口,2010(7):21-23,28.
- [5] 徐加明. 构筑陆海产业统筹发展新格局的路径和对策[J]. 理论学刊,2012(3):66-68.
- [6] 郑贵斌. 我国陆海统筹区域发展战略与规划的深化研究[J]. 区域经济评论,2013(1):19-23.
- [7] 鲍捷,吴殿廷,蔡安宁,等. 基于地理学视角的“十二五”期间我国陆海统筹方略[J]. 中国软科学,2011(5):1-11.