

向海发展:澳门海域划定与经济转型

李大海^{1,2}, 韩明²

(1. 中国海洋大学海洋发展研究院 青岛 266100; 2. 青岛海洋科学与技术国家实验室发展中心 青岛 266237)

摘要: 澳门是经济对外依赖度很高的微型经济体。近年来,伴随着经济发展和人口增长,澳门的空间、环境制约日趋明显,经济发展高度依赖于博彩业的弊端愈加显现。以中央政府赋予 85 km² 海域管理权为契机,大力发展海洋经济,成为调整产业结构、转变发展方式的可行路径。文章以我国山东青岛、日照和比利时奥斯坦德等城市在构建亲海空间、修复海洋环境和升级海洋产业等方面的经验为借鉴,提出澳门应当更加注重陆海统筹,强化城市空间开发的顶层设计,大力发展以滨海旅游业为代表的特色现代服务业,加强宣传转变城市形象,在向海发展中实现经济社会的健康可持续发展。

关键词: 澳门; 海洋经济; 陆海统筹; 滨海旅游; 可持续发展

中图分类号: F124, P74

文献标志码: A

文章编号: 1005-9857(2019)01-0070-05

Developing to Sea: Macao's Maritime Administration and Economic Transition

LI Dahai^{1,2}, HAN Ming²

(1. Marine Development Studies Institute, Ocean University of China, Qingdao 266100, China;

2. Pilot National Laboratory for Marine Science and Technology(Qingdao), Qingdao 266237, China)

Abstract: Macao is a micro-economy with high dependence on external economy. Up to now, the drawbacks of economic development in Macao which highly dependent on the gambling industry are becoming increasingly apparent. Taking the opportunity of the central government to grant the management right of 85 square kilometers of sea area, the marine economy in Macao should be vigorously prospected so as to become a feasible path to adjust the industrial structure as well as transform the development mode. Reference to good experiences in some cities on building a sea friendly space, repairing the marine environment and upgrading the marine industry, Macao should pursue coordinated land and marine development, strengthen the top-level design for urban space development, promote a modern service industry with characteristics represented by coastal tourism, and intensify publicity to transform the city's image, to achieve a healthy and sustainable blue economy.

Key words: Macao, Marine economy, Land-sea coordination, Coastal tourism, Sustainable development

收稿日期: 2018-09-11; 修订日期: 2018-10-29

基金项目: 中国海洋发展研究会基金项目“海上丝绸之路建设中的战略支点问题研究”(CAMAJJ201703)。

作者简介: 李大海, 研究员, 博士后, 研究方向为海洋经济、海洋管理

澳门是中华人民共和国两个特别行政区之一,位于珠江三角洲西部。截至2016年,澳门总面积32.8 km²,人口65.3万,是世界上人口密度最高的区域之一。澳门经济高度发达,2016年区域生产总值448亿美元,人均约7.76万美元,已经跨入世界最富裕的经济体行列。2015年中央政府赋予澳门特别行政区政府85 km²的海域管理权,使澳门获得了更加广阔的向海发展空间,也为澳门经济发展与结构优化创造了条件。

1 澳门经济发展面临的几大问题

1.1 空间拓展与生态环境保护的矛盾

澳门人口稠密、服务业发达,可谓寸土寸金。长期以来,填海造地一直是澳门拓展发展空间的最重要、最直接手段。据记载,1840年澳门半岛面积仅有2.78 km²。经过不断填海扩张,见于记载的陆地面积不断扩大。1991年达到18 km²,2002年为25.8 km²,2007年达到29.2 km²,2016年为32.8 km²。由于当前粤港澳经济区建设中,各地区向海发展趋势明显,珠江口区域填海造地面积不断扩大,深圳海洋新城、广州南沙新区、东莞滨海新区建设中,均已经或规划了大面积填海区,这对珠江口海域的整体生态环境带来了不可忽视的影响。一方面,湿地面积减小,河口生态系统压力加大;另一方面,珠江口区域水道更加狭窄,降低了抵御洪水和风暴潮的能力。

1.2 空间资源制约与人口(游客)增长的矛盾

回归以来,澳门经济得到了较大发展,人口增长较快。2008年人口为55.7万,到2018年则增长为65.7万。同时,随着澳门博彩业、旅游业的发展,入境游客总体上呈增长态势。这进一步加剧了澳门的空间压力和环境压力。从海洋开发利用的视角来看,主要表现为以下几个方面:一是填海造地导致海岸线减少。由于长期以来以顺岸式、连岛式填海为主,在陆地面积增加的同时,单位面积拥有海岸线长度在下降。以路氹城区域填海为例,直接导致了氹仔岛、路环岛两个岛屿海岸线的大幅减少。二是海洋污染问题的加剧^[1]。珠江口海域属于污染比较严重的海域,氮、磷等营养物质超标比较严重。澳门居民和游客数量的持续增长,加大了污染

物的排放。这进一步增加了澳门海洋经济发展的环境制约。

1.3 经济发展路径依赖与产业结构优化的矛盾

澳门属于开放度极高的微型经济体,经济发展受外部影响很大。近年来,澳门对外部需求的依赖进一步加大。以2017年为例,虽然澳门经济整体上增长了9.1%,但私人消费及政府消费分别仅上升1.6%和1.7%,固定资产投资则按年下跌了10.0%。经济增长总体上依赖于服务和货物出口增长,其中博彩服务出口及其他旅游服务出口分别增长了16.4%和15.4%,货物出口增长了12.3%。货物及服务净出口占澳门本地生产总值的比重上升至47.4%。澳门产业结构高度化特征明显,2016年第三产业增加值占GDP比重已经达到93.4%,而其中博彩及博彩中介业占比则高达47.2%。在其他类型的服务中,金融、旅游、酒店等行业也大多围绕博彩业而开展业务。这使澳门经济高度依赖于博彩业^[2]。以滨海旅游业为代表的其他服务业难以充分发展,使澳门经济转型困难重重^[3]。

2 沿海城市海洋特色经济发展的案例

推动澳门经济向海发展,就是要更加充分地挖掘海洋要素带动澳门经济转型、产业结构优化的潜力,缓解澳门发展的资源环境制约,促进澳门经济的多元化发展。针对澳门向海发展中面临的问题,本研究选取了部分国内外案例进行分析。希望能够为澳门经济向海发展提供有益借鉴。

2.1 青岛市唐岛湾海岸综合整治工程

青岛是我国沿海的重要中心城市、滨海度假旅游城市和国际性港口城市。青岛地处山东半岛东南部沿海,濒临黄海,总面积11 282 km²。2017年,常住总人口929.05万,地区生产总值11 037.28亿元。近20年来,青岛市的滨海旅游业发展较快,2016年滨海旅游业增加值476.8亿元,占海洋生产总值比重达19.0%。经长期开发,传统滨海旅游区出现了空间不足、基础设施功能老化等问题。在城市发展过程中,西海岸经济新区(黄岛区)、崂山区等原城市郊区滨海空间大量开发。利用工程技术手段开展海岸线整治和填海工程,为滨海旅游业发展提供了新的空间载体。

唐岛湾位于胶州湾西岸、黄岛区东南部,纵深 4.5 km,宽 2.5 km,面积约 17 km²。历史上唐岛湾水深较浅,淤泥底质,海底在低潮时露出,潮间带宽阔,为原生态滨海湿地。20 世纪 80 年代以来,由于海水养殖业的兴起,海岸线附近全部被开辟为虾蟹池和贝类养殖区,原始自然风貌完全破坏。

2000 年,唐岛湾周边地区被纳入黄岛区行政中心区范围。为改善滨海环境、创造市民亲水空间,黄岛区政府决定实施唐岛湾综合整治工程。主要措施有:①海底清淤工程,采用工程手段开挖海底淤泥,增大水深。改造后整个湾部在任何潮位时都保持有水的状态。②海岸加高工程,利用开挖淤泥垫高海岸区域,并实施岸线硬化。工程实施后,海岸与海面呈现 2~5 m 的高差,解决了高潮海水倒灌问题。③岸线治理工程,对岸线附近填海新造陆地进行硬化、绿化和景观设计,建设滨海公园。④新增土地综合开发。对于滨海公园向陆一侧填海新形成土地,开展公路等公共基础设施建设,并实施商业开发。

建成后的唐岛湾公园分为北岸和南岸两个部分。北岸公园于 2007 年完成建设,包括码头休闲娱乐村、人与自然公园、现代艺术园、亲水广场、滨海运动休闲中心等功能载体;南岸公园于 2012 年完成建设,是一个集休闲、娱乐、健身于一体的滨海景观公园,包括海湾滨水观光带,设立了自行车、步行游览的绿道系统,自东向西布局为体现时尚活力的码头游乐区、侧重文化艺术的文化活动区、展现浪漫休闲的滩涂风情区和再现生态自然的湿地体验区。

2.2 日照市海洋生态修复与环境治理

日照市地处山东半岛南部,濒临黄海,是山东沿海重要的港口城市和旅游城市。日照市陆域面积 5 348.6 km²,管辖海域面积 6 000 km²。日照港是我国重点发展的沿海 20 个主枢纽港之一,2017 年港口吞吐量达 4.0 亿 t,位列全国港口第九名。日照港分为石臼、岚山两个港区,以铁矿石、煤炭、粮食、木材等散货运输为主。长期以来,由于港口建设和临港工业的发展,日照城市中心区域海岸线工业化现象比较突出,海洋环境亦承受较大压力。

为改善岸线景观、修复海洋生态,日照市从

2015 年起开始推进生态保护与建设示范工作。①调整城市发展规划和港口建设规划,对不同港区货种及配套产业布局进行调整优化。②发展绿色产业,海洋渔业重点发展人工鱼礁和海洋牧场,临港制造业推进节能减排,大力发展海洋新兴产业,降低海洋产业对环境的影响。③改善海洋生态系统,建设海州湾经济鱼类产卵场海洋特别保护区,实施增殖放流。④建设近海环境监测体系,加强海上执法。⑤实施生态环境修复工程,严格控制填海,保护自然岸线,开展人工岸线生态化建设。⑥改善海洋环境保护软环境,加大海洋意识宣传力度,举办各类海洋节庆会展活动,实施海洋文化遗产与非物质文化遗产保护工程,提高市民海洋素质。

在生态保护与建设示范推进过程中,日照市重点开展了相关技术工程建设。包括:①重点海域环境实时监测系统。在重点海域(排污口附近区域、海洋公园、生态资源保护区等)布放 10 套左右生态监测浮标,实现多参数实时监控。②区域海洋环境预报系统及环境事故应急预测和辅助决策系统。利用海—气耦合模型,实现对未来 3 天水文气象环境的预报,同时亦可为海域环境事故应急预测和辅助决策系统提供基础模型。③沙滩侵蚀修复及养护工程。采用丁坝和离岸坝的混合方案对目标海域的沙滩进行防护和修复,以稳定岸线。④人工岸线生态化工程,实施人工岸线生态景观分析与规划,功能生物筛选,集成研究功能生物的培植、扩繁和群落构建技术,构建人工岸线生态景观示范区。⑤海岛生态风险评价与整治工程,以桃花岛、太公岛和前三岛为示范,开展海岛综合开发现状与风险评估技术、海岛综合承载力评估技术和受损海岛生境修复与保育技术研究,根据典型性和代表性的原则分别进行示范应用。⑥滨海湿地生态恢复工程,以傅疃河河口湿地及潮白河河口湿地为示范,针对滨海湿地生态环境问题和风险,开展滨海湿地(河口、海湾、海岸带)评估及滨海湿地景观生境修复与保育。⑦渔业生物栖息地保护与渔业资源修复工程,构建海州湾水动力学模型,开展产卵场功能及其对环境变动响应的业务化监测,开发人工鱼礁增殖工程技术和渔业生态环境修复技术,开展头足

类、甲壳类、鱼类和贝类的增殖放流,构建海洋牧场型生态渔业。⑧排污口优化工程,开展排污链的识别及污染源区划分,排查排污现状及控制排污口筛选,计算分配容量,提出排污口选址建议。

2.3 奥斯坦德的海洋产业转型

比利时奥斯坦德位于北海沿岸中部,属于西佛兰德省。比利时海岸线只有 65 km,其中有 11 km 在奥斯坦德,以人工岸线为主。奥斯坦德是比利时重要的港口城市和渔业中心,有造船、制缆、服装、鱼类加工、化学等工业。2010 年奥斯坦德港海洋交通运输及关联产业(包括货物处理、运输和运输代理、造船和维修、疏浚和港口建设、渔业、海运贸易等)的增加值约为 1.2 亿欧元。奥斯坦德还是著名的旅游城市、海滨疗养地。奥斯坦德有约 7 万名居民(2009 年),由于旅游业的原因,夏季居住的人口会增加到近 30 万人。

近 10 余年来,奥斯坦德海洋产业的转型要求日渐迫切。①港口衰退的逐步加剧。作为支线港,奥斯坦德深受区域经济布局调整和周边港口竞争的影响。一方面,随着欧盟对港口环境规范趋于严格,小港口在筹集资金改造提升方面困难重重;另一方面,周边港口竞争压力渐大,港口吞吐量在 2008 年达到 850 万 t 后迅速下降,2011 年以来已下降到 380 万 t,集装箱运输已全部停止。②临港工业的衰退。造船业已经消失,仅存留有修船业务。渔业、旅游业、水产品加工等产业也呈下降趋势。③空间制约日趋严重。经过数百年的开发,奥斯坦德沿海地区开发已经非常充分,用于引进高技术企业和实施港口改造的空间非常有限。比利时的海岸线短,管辖专属经济区面积很小,海洋经济向纵深推进空间制约也非常明显。

面对以上种种不利因素,近年来,奥斯坦德加大了海洋产业转型力度,实施了一系列措施。①改善邮轮码头设施,对位于市中心的邮轮码头进行改扩建,使之在任何潮位都可以进入泊位,以更好地利用奥斯坦德靠近机场和铁路的优势。②大力发展海上风电。根据规划到 2018 年,在海岸和海域中共建设 370 个风力发电设施,总投资达到 100 亿欧元。预计全部运营后每年可创造 5 亿欧元的收入,

提供 600~800 个就业岗位。其中,最远的风机距离海岸 28.7 km,水深 12~27.5 m。同时,奥斯坦德还在发展波浪和潮汐能发电的试验装置。③开发旅游新产品。奥斯坦德拥有比较好的沙滩,但与周边地区比并不具备特殊优势。面对游客下降的趋势,奥斯坦德大力开发新的旅游产品^[4],如地球探索者、拿破仑堡、Kursaal 赌场、英雄广场和经过修复的威尼斯画廊等,从而扭转了旅游收入下降的趋势。④推动海洋渔业转型。在海洋捕捞业大力推行新技术应用,如推广钓业和刺网作业。在海水养殖方面推动发展海水种苗业和藻类生产及生物燃料提取等产业,并推动海洋生物来源的海洋药物和功能食品开发。

2.4 小结

以上案例为澳门经济向海发展提供了有益的借鉴。①沿海城市向海洋要空间与改善海洋生态环境、发展海洋经济并不矛盾,这应该是推动海洋更高质量发展的共同结果;②推动海洋高质量发展必须加强顶层设计,统筹规划,并借助现代科技手段来实现目标;③海洋产业升级不仅是海洋产业结构的高度化,每一个产业都要有新旧动能转换,对于高度发展的沿海城市,第三产业的转型升级应成为重点,同时亦有潜力可挖。

3 对澳门经济向海发展的几点思考

3.1 城市空间规划应当着眼长远,科学规划,更加注重陆海统筹

填海是澳门获取土地空间的主要途径。长期以来,澳门填海工程随意性较大,缺乏长期规划。连岛式、顺岸式填海比较多,使海岸线总长度和自然岸线长度均呈下降趋势。由于海岸线周边地区是海洋产业、特别是滨海旅游业和海洋交通运输业等第三产业发展的主要空间依托,也是最为重要的城市景观载体和商业开发价值最高的区域,因此,这种填海方式对于空间有限的澳门不能不说是一种损失。此外,澳门机场填海区域距离氹仔、路环地区比较近,使整个澳门南部地区向东拓展受到较大限制。因此,建议抓住我国多规合一的发展趋势,统筹编制澳门城市空间发展规划,加强对南部自然岸线、海岸景观和海域环境的保护,结合港珠

澳大桥填海区向东向南延伸规划填海区,打造新的澳门湾,作为未来一段时期澳门城市空间拓展区,并做好整体开发规划。

3.2 大力发展滨海旅游业,进一步发掘海洋元素和历史文化元素,多元化开发旅游产品

澳门滨海自然风光优美,滨海历史文化元素众多。从人口、陆域海域面积等方面来看,澳门与厦门思明区(鼓浪屿所在区)、青岛市南区等知名滨海旅游区条件相当,而人均 GDP 等经济指标大幅领先上述区域,发展滨海旅游业的条件良好,因此可以借鉴厦门、青岛^[5]等滨海城市经验,对这些元素进行大力挖掘,开发徒步、骑行体验、文化游、民宿、特色餐饮等旅游产品,增加游客停留时间,促进旅游消费多样化。在粤港澳大湾区加快建设背景下^[6],一方面融入大湾区滨海旅游体系;另一方面进一步彰显澳门特色,强化在区域旅游产品开发中的独特地位。这不仅是澳门改变当前博彩业一业独大,寻找城市经济新的增长点的重要途径,同时也是更加公平地改善收入结构、使发展成果为全民共享的必然选择。

3.3 加大海洋宣传推介,对外改善城市形象,对内提高公民海洋素质

在多元化开发滨海旅游产品的同时,也要注意塑造澳门的旅游形象,彰显澳门滨海的优美环境、文化气质和历史印记,逐步改变游客心中的赌城印

象,通过改善游客结构来改变产业结构。应当借鉴杭州、厦门等城市利用互联网、移动互联网平台等新媒体进行形象传播的经验,打造层次更加丰富和富有活力气息的城市形象。同时,加大对市民的海洋意识教育,借鉴美国经验,在义务教育阶段开设海洋科学与人文课程,赋予海洋行政机构和研究机构向市民开放、提供科普教育和交流机会的责任和义务,增加公共空间海洋知识标识物,进一步提升市民海洋意识和海洋素质。

参考文献

- [1] 何万谦,黄金良.澳门半岛近岸海域水质时空变异分析[J].环境科学,2010,31(3):606—611.
- [2] 吴江秋,晏阳.回归后“澳门模式”的经济特征及其可持续发展[J].经济地理,2014,34(8):1—7.
- [3] 统计暨普查局.2016 年澳门经济适度多元发展统计指数体系分析报告[EB/OL].[2018—06—15].file:///C:/Users/danweizhai/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/C_SIED_PUB_2016_Y.pdf,2016.
- [4] 李伟,高艳波.欧盟保护海洋文化遗产的实践与探索[J].海洋开发与管理,2016,33(7):78—83.
- [5] 李大海,韩立民.青岛市海洋战略性新兴产业发展研究[J].海洋开发与管理,2016,33(11):18—22.
- [6] 陈明宝.要素流动、资源融合与开放合作:海洋经济在粤港澳大湾区建设中的作用[J].华南师范大学学报(社会科学版),2018(2):21—26.