ICM理念下的海峡西岸港口群发展对策研究

姚鑫悦[1]，薛雄志[1,2]
(1. 厦门大学海洋与环境学院 厦门 361005；2. 厦门大学海洋与海岸带发展研究院 厦门 361005)

摘 要："21世纪是海洋世纪"，构建台湾海峡经济区，海西港口群应充分发挥资源优势，实现自身合理配置与协调发展的基础上，有计划地寻找与台湾对口产业的互补合作机会，争取实现两岸港口及相关资源的整合。海西港口群具有良好的先天性优势，但也存在许多不容忽视的问题。ICM（海岸带综合管理）作为解决海岸带资源利用冲突的有效工具，其理念与方法，对于港口管理同样适用。文章运用ICM的理念，分析海峡西岸港口群发展存在的问题，对提高港口群的综合实力，实现港口群的可持续发展，促进两岸经济一体化提出建议和措施。

关 键 词：海岸带综合管理（ICM）；海峡西岸；港口；对策

1 ICM的理念与港口发展

海岸带综合管理（Integrated Coastal Management，ICM）指的是用于制定政策和管理战略，以解决海岸带资源利用冲突，控制人类活动对海岸带环境影响的一个持续的、动态的过程[1]。ICM的核心在综合，包括部门间的综合，不同层级政府间的综合，地区间的综合，科学技术与管理手段的综合，以及国家间的综合。

ICM的目标是实现海岸带和海洋及其资源利用的可持续发展；增强海岸带地区生物应对自然灾害的能力；维护海岸带以及海洋地区必要的生态过程、生命支撑系统以及生物多样性[2]。作为解决海岸带发展面临的问题的有效手段，ICM已广泛应用于世界100多个国家和地区。ICM着眼于管理人的行为，以达到可持续发展的目的，且通过有效的政策和管理战略来保证实施；而港口，作为一种重要的海洋资源，其开发利用过程中遇到的各种不协调及冲突，也应运用ICM的理念与方法进行分析和解决。笔者将ICM的理念应用于港口发展对策研究过程，以期提高海峡西岸港口群的综合实力，实现港口群的可持续发展。

2 海西港口群发展现状

海西港口群东临台湾省、西邻湘赣、北承长三角、南接珠三角；具有联动台、港、澳和3个三角洲的区位优势；且台湾海峡是著名的国际黄金水道，是东北亚与东南亚，太平洋北部与印度洋沿岸、大西洋西岸经贸往来的航运交通要道和枢纽地带，具备发展成为亚太海运转运中心的地理位置优势[3]。

作为海峡西岸经济区最主要主体的福建，岸线资源局全国之最，大陆海岸线约占全国的1/6，曲折率局全国第一；有大小港湾125处，其中6处可建50万t级超大型深水泊位，大型深水岸线资源局全国首位[4]。同时，福建面对"台澎金马"，厦门金门"两门对开"，马尾马祖"两马相望"，两地交流拥有其他省份无法比拟的时间空间的绝对优势。

然而，令人深感遗憾的是，海西港口先天性的优势并未得到充分的发挥，其原本应有的市场份额也被珠江三角洲和长江三角洲挤占，更有甚者面临逐渐被边缘化的危险。缓进则退，在当前周边港口飞速发展的背景下，海西港口群必须明确自身定位，全面协调，综合管理，争取加快进度，迎头赶上；发挥优势，积极寻找海峡两岸经济的互补性、共荣性，构建台湾

海峡经济区，形成一个能与长三角与珠三角相媲美的又一个经济增长中心，促进两岸经济一体化。

3 ICM 理念下海西港口群发展问题分析

3.1 港口小而分散，缺乏综合竞争力

福建港口规模小、深水泊位少，已建成泊位中部分已老化，吞吐能力弱，航道、装卸和堆场等配套基础设施落后；港口资源丰富但开发利用率较低，尤其是深水岸线开发不足；已开发港口分布较为分散，且相互之间合作薄弱，进一步削弱了港口的竞争力；港口与内陆腹地的公路、铁路交通不畅，海铁联运所占比重极小，外省货源进出福建省数量极少，直接制约了港口的经济吸附力。

3.2 各港口各自为政，部分港口功能重叠

尽管国家对于海峡西岸的港口布局做了安排，福建也制定了相应的港口发展规划，然而实际运营中各港口的定位仍不够明确，未能形成明确的分工。各港口多从自身的局部的利益出发，一味贪好求快，导致港口的重复建设现象屡见不鲜、建设的港口结构雷同、功能重叠，海西港口群内部竞争较激烈。不仅分散了力量，浪费了资源，不利于整个港口群形成一个合力协调发展，且从长远来看，也必将反过来制约各个港口本身的发展，陷入不良竞争与恶性循环。

3.3 缺乏地区间的合作，影响了港口运行效率

港口的划分一般依据行政区划，地理生态上紧密相连的一个港湾往往被人为划分而属于不同的港口；造成了港口实际运营过程中的冲突和矛盾，制约着港口的效率与发展。

以厦门湾为例，整合前有 3 个港务局，在运政方面，没有统一调度，各自引航，曾发生两次南北两岸船舶刮擦；两岸各自都规划了干散码头、液散码头和集装箱码头，一个港湾内的企业相互压价、恶性竞争；且虽共用一个航道，但各自建设，难以集中资源重点突破。湄洲湾南北两岸也面临着同样的问题。两岸分属不同行政区，规划、建设和航政、运政不统一，制约了港湾发展，还带来了安全上的隐患[5]。

3.4 部门间联系不够紧密，港口与配套部门发展不协调

港口的发展能带动区域经济，同时也受制于区域经济的发展：基础设施的建设，临港工业的布局，物流业发展等任何一个环节的薄弱，都将直接影响到港口的总体发展水平。目前，福建省的集疏运系统及临港工业较为薄弱，明显滞后于港口建设能力，妨碍了港口经济的协调发展。

福建省地形西部多丘陵山地，地形的阻隔给陆向运输带来很大的不便。集疏运系统不够完善，尤其是大运力的铁路和高速公路严重不足，与内陆省份腹地联系的运输通道少，线路不通畅，连接港区的高速公路和铁路几乎没有；使得江西、湖南等位于福建省西部本应纳入腹地范畴的省份，正面临被长三角、珠三角“分割”。

各临港区腹地经济较弱，临港工业刚刚起步，尚未形成在全国有影响的重化工业基地。物流业发展还处于初级阶段，物流企业数量少、规模小，缺乏必要的竞争实力；经营管理水平、服务质量有待提高。

4 海峡西岸港口群发展对策

如上所述，海西港口发展中存在着众多的问题；而究其根本原因，在于各港区实行分散式管理，缺乏全面协调与综合管理。应用 ICM 的理念，实行港口管理的部门间、地区间，各层级政府间，管理技术与手段上的综合，能从根本上解决港口发展中遇到的系列问题。

首先，港口资源属于海洋资源的一部分，对港口的管理本身就是海岸带综合管理的一部分。其次，港口经济作为区域经济的节点，它的发展不仅依托于港口本身，更与交通、产业、物流和腹地等紧密相连，涉及自然、环境、经济、政策、法规等多学科的交叉，因而需要综合多门学科知识、联合各个部门进行管理。再次，港口，作为一种自然资源和准公共物品，其发展状况将直接影响到国家和人民的利益，因而在管理中必须进行广泛的公众参与，综合听取来自各行各业的意见。最后，从港口发展

自身特点来看，港口具有一定的服务半径，因而一定区域内的港口，必须做好地区间的综合，明确分工，才能保证港口资源的有效利用和合理开发。

现从综合管理的角度出发，提出海峡西岸港口群发展对策如下。

4.1 总体布局，实现省内港口资源的整合

将海西港口群作为一个整体，提升港口集群整体的竞争力，在与长三角、珠三角的合作与抗衡中求发展。在港口发展定位上，必须实施“差异化发展战略”，众多港湾的定位必须有所区别，避免内耗；同时其开发建设必须实施与长三角、珠三角港口功能定位有所区别的策略，要突出重点、避免力量分散[6]。大港口在一个省遍地开花是极不现实的，要从福建省实际出发，形成合力，集中力量建设厦门、福州两大港口，将其他港口降为支线港。

4.2 先试先行，构建金厦自由贸易区

中国加入 WTO 以来，随着贸易政策和自由化程度提高，大陆和台湾的进口关税逐年下降，非关税壁垒也将逐渐取消。福建和台湾同属闽南文化圈，经济互补性很强。台湾经济的长远发展必须要以祖国大陆为腹地，而与台湾仅一水之隔，具有“地缘”“血缘”“文缘”“商缘”“法缘”的福建，则是首选之地。福建应顺应潮流，消除两岸贸易壁垒，促进贸易自由化，推动两岸经济一体化进程。福建厦门与台湾金门相距不过 12 n mile，两地联系十分紧密。随着厦门海沧保税港区的获批建成，厦门港将进一步推进与台湾各港口的合作，积极探索与高雄“自由贸易港区”对接途径。

建议在厦门港区先试先行，构建“金厦自由贸易区”：台湾的港口货运，可通过金门运输到厦门中转，以此享受大陆“东盟 10＋1”的优惠政策；大陆的货运，也可通过金门转运，享受到台湾高雄等港区的自由港政策。自由贸易区的实施，有利于提升两岸港口竞争力，促进两岸港口一体化进程。

4.3 综合协调，各涉港部门间协调发展

港口是区域经济发展的节点；港口经济指利用港口的节点区域优势，以港口为窗口，以临港区域为中心，以一定的腹地为依托，与港口密切相关的经济。港口的发展与周边地区的交通、腹地、经济、产业、物流的发展不可分割。因此，要实现港口的全面发展，必须将所有这些港口相关部门综合起来，协调发展。

福建要加大交通基础设施的投入，加大通往内陆腹地的横向集疏运通道的建设力度，把握好中部日益崛起，亟须寻找便捷的出海口参与国际贸易的机遇，不断增加对江西、湖南和湖北等地货源的吸力，扩大港口货源腹地；加快连接各大港区的疏港通道建设，积极推动海铁联运，吸引更多的国际班轮挂靠；通过在内陆主要货源地区迅速确立一些办事处，抓好“无水港”建设；积极鼓励央企在厦设立基地增加物流量。

海西港口要特别发展那些能够利用临港区位优势的战略性产业，如石化、建材、冶金、机械、矿石等，并抓住台资产业转移到福州的机遇，加快引进台湾大型临港工业企业落户，提供各种优惠政策吸引台资，做大做强福建的临港工业，主动参与长江三角洲和珠江三角洲的区域产业分工，并建立相应的物流中心，发展物流园区。

4.4 区域合作，推进跨设区市行政区划的港口资源整合

根据港口的自然属性与管理便利的需要，积极推进跨区域的港口综合管理。集中资源、优势互补，加快海西港口群建设发展。

闽南“金三角”综合管理。厦漳泉地区同属闽南“金三角”，经济联系紧密，港口优势互补，具有建设成为组合港的潜力。应发挥厦门港集装箱运输的优势，依托漳州的深水岸线与泉州快速发展的经济，建成利益共享、分工合理的组合港，强化福建港口的总体实力。

整合湄洲湾南北岸港，打破泉州港与莆田港的行政区划，建成以大型液体散货中转和重型石化以及内贸集装箱运输为特色的主枢纽港。

4.5 适当监管，实现资源的合理配置

港口作为一种自然资源及国有资产，在其市场化的过程中，政府需考虑到其特殊性，予以适度的监管，使之走向合理布局、良性竞争

及资源的合理配置之路。

4.6 发挥优势，积极构建台湾海峡经济区

台湾海峡经济区是指海峡两岸毗邻的闽台两省及粤东、赣南和浙南的部分地区所组成的地域空间内的经济一体化发展过程及状态。改革开放以来，两岸经贸关系发展迅猛，台湾海峡区域经济一体化趋势已显露端倪。

福建要充分把握对台优势，抓住两岸全面“三通”的契机，提供各种优惠政策吸引台资来做大做强福建的临港工业，不断扩大双方经贸往来。引进台湾先进的港口管理模式，加强港口航运信息资源共享。使台湾海峡地区的港口资源互补、互惠互利、共同发展，提高两岸港口的合作程度及港口群的工作效率。

5 结束语

“21 世纪是海洋世纪”，福建要积极推进台湾海峡经济区的构建，将港口及其相关海洋资源作为海峡西岸的优势资源，在实现海西港口及相关资源有效整合与综合协调的基础上，有计划地寻找与台湾对口产业的互补合作机会，在打造海峡经济区产业发展的支撑体系上先行一步。

参考文献

[1] CICIN S B, KNECHT R W. Integrated coastal and ocean management: concepts and practices [M]. Washington D C: Island Press, 1998.

[2] CICIN S B, BELFIORE S. Linking marine protected areas to integrated coastal and ocean management: a review of theory and practice [J]. Ocean and Coastal Management, 2005, 48: 847－868.

[3] 张向前．两岸合作构建台湾海峡航运港口体系探析[J]．水路运输文摘，2005(9).

[4] 中国海洋年鉴编委会．中国海洋年鉴 2007[M]．北京：海洋出版社，2008.

[5] 厦门市人民政府．整合·突破·合力：加快海西港口群建设发展的对话[EB/OL]．(2009－09－14)[2009－09－25]. http://www.xm.gov.cn/xmyw/200909/t20090914_318166.htm.

[6] 王开明．福建港口经济建设必须实施差异化发展战略[N]．福建日报，2004－12－13(10).