福建海洋开发迫切需要解决的几个问题研究*

王　佗

（中共福建省委政策研究室　福州）

摘　要　目前推动福建海洋开发，需要深刻认识现代科技背景下世界海洋产业发展的趋势和要求，首先重视和解决好四方面问题：建立健全海洋行政综合管理功能，制定全省近海海域岸段功能综合规划，保护海洋科技力量的成长，扶持海岛开发。从机制上为科学开发海洋资源创造良性环境。本文通过调查分析形成上述认识，探讨了问题的背景及要点，集中提出了一些解决问题的建议和思路。

福建省海洋优势与重要性，近几年已经越来越得到有关地市、部门和广大干部、群众的重视和了解。随着全省陆域经济建设的高速发展，海洋意识不断增强，一个开发福建海洋国土资源的新的高潮已经为期不远。在这一形势下，全省海洋开发目前有哪些问题是首先需要重视和解决的呢？我们近几个月走访了省直部门和有关地市县。从调查反映看，当前主要有四个方面问题亟待引起重视。

1　建立健全海洋行政综合管理功能

现代技术和新概念的产生，丰富了人们对海洋地位和价值的认识，使海洋开发从单纯的经济生产转向了保护与开发并重，从单一的经济门类走向了至少包括口岸经济、水产经济、旅游经济、岛屿经济以及海洋新技术产业（即海洋药物、化工、矿藏、能源、空间技术）等多方向、多门类的经济开发。海洋资源的多样性、海洋环境的复杂性、海洋开发技术的现代化和海洋经济的综合化，决定了海洋亟需管理，以适应海洋开发活动多元化、复杂化趋势的需要。为适应这一趋势，目前发达国家的海洋管理，都已从初级形态的部门、行业管理，转为较高级化的政府行政综合管理指导部门、行业管理的模式，并相应地建立机构，制定法规，协调海洋开发中各方面利益关系，落实国家的海洋保护和开发的宏观规划。我国沿海 11 个省市中，近年 8 个省市已先后相应设立海洋厅（局），强化地方政府对所辖海洋开发的行政综合管理。

福建省海洋优势居全国前列。全省海岸线长度居全国第二位；邻近西太平洋国际航海线，省内各大海港到达台湾海峡国际航道的距离，是全国大陆各海港到达国际航海线的最短距离；全省海洋面积 13.6 万 km^2，是陆域面积的 1.1 倍等等。这些突出的海洋优势，不仅决定了海洋开发在未来福建经济发展中的重要地位，还决定了建立健全海洋行政性综合管理体制的必要性和紧迫性。但从调查情况看，全省海洋管理工作还处于初级形态。一是管理及其归属受开发利益的支配和制约。目前，福建滩涂开发存在着谁开发归谁有，谁占用谁拥有，谁拥有谁管理，开发、保护的规划和行为，都缺少宏观指导和有效的调控、监督。二是大面积海域“失管”。存在着谁有谁管，分而治之，决定了各有关部门、行业在海洋管理上“自扫门前雪”，各家注意力都在所辖海域以及相互有争议的海域，其他大面积的海域基本是“荒海”，省里无机构监控、无人过问。三是行政管理机构薄弱。省海

* 收稿日期：1994—12—20

洋管理处实为省科委内的建制处，其建制与隶属都不具备政府的行政性综合管理功能，难以对全省海域的管理发挥作用。厦门市海洋管理处虽有市政府规定的若干职能，但由于职能与隶属上关系不顺畅，工作上困难也不少。随着海洋开发活动多元化、复杂化时代的到来，“荒海—开海—争海”局面将必然形成，这些逐渐演进的海上争端造成的事件这几年屡屡遇到，许多项目因有争执就拖延下来，影响了海洋的综合开发利用，损害了国家、集体、个人的利益。为此，在当前迎接全省海洋开发高潮到来之际，借鉴国内外的管理经验，建立健全宏观的海洋行政管理功能，是一件十分紧迫的任务。

海洋综合管理是实现海域综合治理、资源综合规划、综合开发和综合保护的基础，也是催化海洋综合优势、促进海洋产业综合发展的条件。我省通过建立健全海洋行政综合管理实现综合发展，还应充分注意建立一个科学、规范、合理、有效的工作体制。具体有三点：①建立海洋决策咨询体制以指导综合管理。由省委、省政府主要领导挂帅，集中部分省内外权威专家及部门负责人，组成全省海洋保护、开发决策咨询委员会性质的机构。这一机构应建立例会制度，定期咨询、审议、决策全省海洋工作，指导全省的海洋综合管理。②设置代表政府行为的海洋综合管理机构。在全省及重点地市县设立海洋局，通过海洋局执行宏观规划和决策，调控、监督省际海洋保护、开发秩序，掌握全省海洋资源管理动态，组织协调、咨询、海洋事务综合服务等。③创建初期要十分重视建设与协调工作。建立健全我省海洋管理新秩序势在必行，但伴随的是原有许多规章的修订、补充或废止，包括一些较大的法规、政策。为了新秩序建设对全省跨世纪发展做出贡献，须十分重视原有法规、政策及地方、部门利益的协调与调整，以保证新的法规、政策、措施出台的顺利实施。

2 及时筹划全省近海海域岸段功能综合规划

近海海域岸段功能综合规划，对于协调地市、部门、行业的利益，指导全省海洋的保护、开发工作，具有十分重要的价值。这也是我们今后几代人承上启下搞好海洋资源综合利用的重要依据。目前省里还没有这项规划，因而海洋开发中各地市、各部门的规划，既有一定的科学性，也都有一定的盲目性，往往出现后规划与先规划的矛盾，产业、部门之间规划矛盾，省市县的规划矛盾，乃至上下几届地方政府行为的矛盾等等。结果是影响了海洋资源的合理开发利用，影响了投资效益，贻误了发展机遇。随着整个开放建设发展的高潮向沿海和海域推进，借鉴闽江流域综合规划、协调管理的思路和经验，及早地抓好近岸海域的岸段功能综合规划，以指导和协调全省海域重大的保护、开发活动，是极为有益的。在这前提下，这里需要进一步明确如下几点：

2.1 综合规划涉及的面积范围

在海区划分上，0～40m 海深区称沿岸，40～80m 区称近海，80m 深以上称外海；海洋生物资源多集中在 80m 海深以内的海区。我省海域面积多在 50m 海深区以内，因而全省海域基本属沿岸海区，全省海域岸段功能综合规划的海深范围，可在 40～50m 海深以内。如受条件局限，也可以先制定 20～30m 海深以内的岸段功能综合规划。由于海域岸段功能规划与沿岸陆域规划密切相关，所以综合规划在沿岸陆域、河口地带的纵深范围，以及对主要岛屿的规划深度等，应同样予以高度的重视，应召开专门会议研讨、确定。

2.2 岸段综合规划的时效性

综合规划总的控制时间，许多专家认为宜在 50～100 年时间范围为最有价值，最好在 100 年左右。综合规划的深度，以长远规划传统要求的“粗到可用、细不适时”为原则。规划内容应包括：各岸段功能宏观价值；近中期开发目标，远期预留的开发岸段；海洋自然保

护区的名称、范围及保护期等。

2.3 综合规划并非另起“炉灶”

近几年省里各部门都对海洋资源、环境做了大量的调查工作和专业性规划，省里可以在这些基础上建立岸段功能综合规划，充分利用目前已有的、而且是十分成熟的物质和人才条件，而不需要重新开展全省性、大规模的近岸资源调查。因此，从另一角度说，目前开展全省海域岸段功能综合规划，在时机上也是具备了成熟的条件的。

通过科学的综合规划，我们要做到有几个明确。一是对全省公元2000年后，以至100年内的海洋开发地位明确地做出分析和评估；二是要明确地使海洋开发的各部门、行业在宏观布局上资源共享、互不打架；既讲布局的合理性，同时又体现各地、各部门、行业的优势和特色；三是要明确使各个行业在内部的发展上(如港口等)，主次、先后、缓急分明，结构上形成体系，相互依托、配套，达到有利于宏观功能上的协调和微观效益上的搞活；四是要明确规划重要内容的审议、决策、更动的法律程序，以确保规划的严肃性和有效性。许多专家都指出，搞好了我省海域岸段功能综合规划，就有了一个比法更为深层的规范性文件，就十分有利于全省海岸带开发建设上各地各部门工作的协调，有利于海洋保护、开发中各种功能性交叉问题的调整和解决。

3 科技兴海，谁兴科技

科技兴海是海洋开发的基石。科技兴海的关键是依靠科技人员的积极性和创造性，全省在这点上目前面临的则是优势与困扰并存的局面。

优势：全省海洋科技人员有1 000多人，其中500多人拥有中高级职称，占全国同类人才的1/3；这部分人才多数集中在厦门市一带，因而在厦门的海洋科技人员规模仅次于青岛市居全国第二。这些人才分布在厦门大学、国家海洋局第三研究所、福建水产学院、集美航海学院、省海洋研究所等7家科研、教学、设计单位。其他与海洋开发相交叉的学科，还有生物、食品、建筑、船舶、化工、矿藏、冶金、医药、环境等等。这方面全省中高级职称的科技人员，在数量上又是几倍高于海洋科技人员，因而全省在海洋开发的人才上是拥有绝对和相对的优势。

困扰：全省海洋科技队伍面临着“四缺”问题的困扰：缺少课题任务，缺少研究手段，缺乏工作经费，对人才缺乏吸引力。有的在特区的海洋科技单位，一年创收仅仅够上人员的工资、补贴和基本福利待遇；为了争取到一个科研项目，要费很多气力；有不少省内项目倒请外省单位承担，有的省内单位有条件也难争取到开发项目；不少单位技术人员赴省外参加学术交流的差旅费都没有；科技部门负责人和科技人员整天思虑的是如何创收，什么赚钱干什么，其次才是考虑专业工作。因而许多专家感慨道：科技兴海，不知谁兴科技？

全省海洋科技队伍面临的困难，实际是全省许多科研单位乃至全国普遍存在问题的缩影。这种情况值得引起全社会的关注。从调查看，排除困扰，发挥全省海洋科技的群体优势搞好科技兴海，有三点工作值得重视。要关心省内海洋科技队伍的提高和发展，这里要解决好三个问题。首先要正确认识科技体制改革的意义和作用。科技体制改革不是要削弱国有科技队伍的实力，而是要通过改革求发展，进一步增强和壮大国有科技队伍实力；削减开发性科研机构的部分事业费，不是在于减轻地方和部门的负担，而是地方和部门要给予出题目、压担子，要在依靠科技发展经济的方向、项目上予以更多地引导，从发展中实现调整和改革。因而在科技体制改革中，对于国有科技部门走上经济建设主战场，应当是既推动，也引导，重在建设；即在改革上推动，辅以国家投资方向和项目的引导，逐步提高全省科技队伍适应经济建设需要的实力。目前我们省在这方面虽然做了不少工作，

但总的情况基本是“推”力较足，“引导”较弱，建设不够，这种状况的改善应当得到省里及有关方面的重视。其二是要有“五湖四海”的胸怀。对于在我省的国家部属科研机构，应当都看成是本省的科技优势和财富；在开发项目的招标、竞争、选择上，应当统筹考虑，一视同仁，发挥综合优势，促进福建海洋开发。这样不仅有益于地方经济建设的繁荣与发展，同时也是地方、部门应尽的义务和职责。其三是省里每年应有专门项目资金引导海洋科技开发。1994 年全省海洋开发经费约 100 万元，主要用于支持宁德地区的科技兴海工作。不少专家和管理人员认为，省里每年科技兴海的资金应稳定在 1 000 万元左右，要几年不变。

(2)要挤些资金装备海洋科技工作。全省海洋科技装备“欠帐”不少，但目前反映最迫切的问题之一，是需要建设大型的海洋工程模型实验室，以适应全省大规模的沿海水上工程建设要求。这是一项较先进的技术，通过输入全省海域的各类数据，可以使建设项目在技术评估分析阶段切实可靠地贯彻保护与开发并重的思想，做到科学论证，科学决策，有效防止破坏性建设和建设性破坏，以及由此给海洋环境和项目的效益带来不良的后果。目前省内尚无这一装备，许多大中型工程的技术可行性与中长期环境影响，或委托省外完成，或在省内请专家“集体会诊”。由于海洋环境的复杂和各省情况不同，因而专家认为，目前的手段和办法在评估分析的准确程度上，是有差距和风险的；为了确保科学分析、科学决策，尽快抓好这一技术装备是十分必要的。整个项目如按较高水平建设，约需占地 300 亩，装备费 7 000 万元。国家海洋局第三研究所掌握了全省及周边海域的各类数据，他们希望省里能重视这项工作，同时也愿意承担这个项目的建设和工作管理。

(3)海洋科技高层次人才的培养应摆到议事日程。海洋优势的开发及其参与国内国际市场的竞争，在根本上是科学技术开发和科学技术竞争，是人才的开发和人才的竞争，尤其是高层次人才的竞争。因此，面向 21 世纪，全省科技兴海工作上的重要一环是抓好人才培养，特别是海洋科技高层次的各方面人才的培养，我们不仅要有留学生培养计划，还要有立足省内培养博士和博士后、建立面向国内外的博士后流动站的规划，还要发展海洋新兴学科、前沿学科。在海洋科学技术高层次人才的培养、规划上紧紧跟踪了世界海洋开发的先进步伐，我们才能在科技兴海上少走弯路，在激烈的竞争中占有优势与制高点，掌握一定的主动权。

4 海岛发展要受到关注

海岛生态脆弱，资源单一，交通不便，基础设施薄弱；但海岛有着独特的地理环境与价值。许多发达的国家和地区，利用海岛地理特点，开发了海洋保护区、引种隔离区、旅游区、港区、加工区、仓储仓、养殖区、能源区、矿区等种种海岛用途，依靠现代观念成功挖掘了不可替代的海岛经济价值和社会价值，使海岛开发在服务现代化建设中发挥了十分积极的作用。

福建是多海岛省份，共有 1 202 座海岛，约占全国海岛的 1/6，面积 1 200km^2；其中有人定居岛 102 座，无人岛 1 100 座，海岛人口 132.15 万人；海岛岸线 2 119km，占全国海岛岸线总长的 15%，这些宝贵的海岛资源对于福建来说，是永不沉没的绿洲，是潜在的发展优势，它曾承担过历史的重任。因为海岛在建国后长期作为前线，百万海岛群众也和当年老区人民一样，为全国大局作出了一两代人的牺牲和奉献，许多海岛至今还未脱贫，如何在政策上和物质上尽快帮助他们致富奔小康，是全省上下的使命和职责。因而，搞好全省海岛的开发，意义十分深远。

目前全省大多数海岛的处境是困难的，它们身为沿海突出部位，由于基础条件薄弱和它特殊自然条件所限，大多数海岛成为落后地区、非投资重点地区。调查中不少地方和

部门希望，全省增创新优势中，对海岛开放开发的重视要再深化，对曾是前线的海岛应当适当地增加投入和搞活政策。

(1)海岛作用地位的评价、认识要深化。福建海岛面对台、澎、金、马，面对台湾海峡国际航海运输大通道和我国海上南北交通的主通道，背靠闽东南开放地带，在增创新优势中有其十分积极的方面。但是，在海岛基础薄弱、国家投资薄弱的条件下使海岛开发获得良机，在政策环境上大陆与海岛要一视同仁。

(2)海岛政策不应一般化。要重借鉴，敢试验。福建省是改革开放试验区，其主要的海岛都挂有种种试验区的称号。应当专门研究、敢于借鉴国外开发海岛的积极办法，借鉴全国先进地区的经验，在实践上下功夫，利用国际国内大环境上有利时机，解放思想，以海岛的区位优势换取投资优势，促进海岛的开发开放。1992年省市平潭现场办公会议推动了平潭岛县的开发，这实际上就是以政策环境促发展的成功范例，收效十分显著。

(3)要加强统筹指导、规划。大多数海岛现状的构成，有其历史、自然、基础和政策等多重因素，仅靠少数地方、部门来努力改善海岛的开发开放局面是不够的。需要统筹制定全省海岛开发开放的方案，提出五年、十年的发展规划和政策，争取经过几年的环境改造，引导发展，在世纪之交把整个海岛建设推到开发开放的前沿。这里，尤其是要使近台湾省而贫困的平潭岛，近金门而资源匮乏的同安英雄三岛，以及其他长期私渡不止、脱贫见效小但敏感度高的海岛，在开放开发的面貌上有新的较大的突破和改观。

THE RESEARCH OF FUJIAN MARINE DEVELOPMENT WHICH SHOULD BE SOLVED URGENTLY

Wang Tuo

(Policy Research Department of Fujian Committee of C. P. C.)

ABSTRACT

There are rich marine resources in Fujian. We must deeply understand the developing trends & request in current world under modern science & technology, in order to promote provincial marine resources. First of all, we must pay attention to & solve the four problems to make good environment for marine resources developing sciencetifically. These four problems are: building a solid comprehensive functional plan for sea waters, protecting the growth of marine science & technology, supporting the development of island. I have got these understanding through investigation & analysis. Now, I would like to raise some suggestions for solving existing problems.