陆海联动　助推海洋强国建设

——浙江舟山群岛新区发展途径探讨

王　忠

（国家海洋局政策法制与岛屿权益司　北京　100860）

摘　　要：改革开放以来，我国沿海地区凭借海洋资源和区位，一直处于我国经济社会发展的前列。当前国家决定实施海洋强国战略，建设海上丝绸之路经济带，将使得沿海地区获得又一次高速发展的机遇。国家海洋战略倡导陆海联动，鼓励内陆城市和地区参与海洋开发和建设，与沿海地区一道共同承担海洋强国建设的责任。舟山是国家确定的唯一以海洋经济为主题的国家新区，依据先行先试的新区政策优势，可以大力推动陆海联动，探索海上城市建设，以谋求跨越式发展；我国内陆地区特别是长江中下游地区应当以舟山群岛新区为依托，变内陆为沿海，积极参与海洋强国建设，并享有新一轮海洋经济大发展的红利。

关　键　词：陆海联动；舟山群岛新区；发展途径

21 世纪是海洋世纪，海洋已经成为人类可持续发展的重要战略依托，世界各国相继实施海洋强国战略，纷纷把合理开发利用海洋作为求生存、谋发展的基本国策，人类进入一个大规模开发利用海洋的崭新时代。我国既是陆地大国，也是海洋大国，拥有广泛的海洋战略利益。随着国际社会一体化进程加剧，海洋在国家经济发展格局和对外开放中的作用更加重要，在维护国家主权、安全、发展利益中的地位更加突出，在国家生态文明建设中的角色更加显著，在国际政治、经济、军事、科技竞争中的战略地位也明显上升，面向海洋、重视海洋、开发海洋、发展海洋成为新时期中国维护国家权益、实现经济社会转型发展的必然选择。

1　实施海洋强国战略大格局基本形成

党的十七大提出“实施海洋开发战略”；国家“十二五”规划纲要提出“发展海洋经济”；党的十八大把“提高海洋资源开发能力，发展海洋经济，保护海洋生态环境，坚决维护国家海洋权益，建设海洋强国”确立为国家战略；2013 年 7 月，习近平总书记在主持政治局第八次集体学习时指出，建设海洋强国是中国特色社会主义事业的重要组成部分，对推动经济持续健康发展，对维护国家主权、安全、发展利益，对实现全面建成小康社会目标、进而实现中华民族伟大复兴具有重大而深远的意义，他强调必须要关心海洋、认识海洋、经略海洋，推动海洋强国建设不断取得新成就；2013 年 10 月，习总书记在印度尼西亚访问时，强调要发展好海洋合作伙伴关系，共同建设 21 世纪海上丝绸之路。由此可见，我国已初步形成以建设海洋强国为核心目标，以推动海洋经济发展、维护国家海洋权益为重点，以扩大开发开放为动力，以陆海联动、陆海统筹为主要方式的较为完整的海洋发展战略体系，从而引领我国海洋事业发展迈入一个新的历史阶段。

1.1　海洋发展空间更加广阔

根据《联合国海洋法公约》和我国已经公布的领海基点及管辖海域界线，我国拥有内水和领海 38 万 km^2，管辖海域 300 万 km^2 余；我国先后在太平洋、印度洋成功申请了 3 处国际海底矿区，面积近 9 万 km^2；蛟龙号 7 000 m 海试成功，深海工作能力大幅度提升；在南极建立了长城站、中山站、昆仑站和泰山站，在北极建立了黄河站；远洋渔业作业区扩展到各大

洋，抵达美洲、非洲大陆沿海。我国开发利用海外国际资源能力已经基本具备。

1.2 海洋发展战略更加成熟

2013 年，我国设立了国家海洋委员会，负责研究制定国家海洋发展战略，统筹协调海洋重大事项。国家海洋事业发展规划纲要、全国海洋经济发展规划纲要相继公布。国务院还分别批准了沿海所有 11 个省、市、自治区海洋发展规划。在沿海设立保税港区、综合保税区，以及自由贸易园（港）区等海关特殊监管区域，鼓励探索和创新海洋经济发展和改革开放新模式。

1.3 维护国家海洋权益的信心更加坚定

2012 年，国家设立中央海洋权益工作领导小组，统筹协调海洋权益等事宜；将中国海监、公安部边防海警、农业部中国渔政、海关总署海上缉私警察的队伍和职责整合，重组国家海洋局，并以中国海警局名义开展海上维权执法。这几年，坚决开展了钓鱼岛、黄岩岛及东海、南海维权执法行动。

1.4 沿海地区经济社会发展的国家龙头地位更加稳固

沿海 11 个省、市、自治区占全国土地面积 14%，有全国 40%的人口和 60%的 GDP，其中 GDP 排名前 10 的省份有 6 个来自沿海；沿海地区对外出口占全国对外出口份额的 90%，外商合同投资额占全国的 85%，外商实际直接投资额占全国的 87%，外商投资企业出口占全国的 97%，旅游创汇收入占全国的 84%（以上数据为近年来平均概值）。沿海地区在带动中部发展、支持西部开发等方面继续发挥重要作用。

2 舟山在实施海洋强国战略中享有特殊地位

2.1 海上门户的区位优势

舟山背靠经济发达的长江三角洲，面向太平洋，地处于南北海运大通道和长江黄金水道的交汇地带，对内是江海联运枢纽，辐射整个长江流域和中部沿海；对外是我国除台湾外唯一伸入西太平洋的地区，与东北亚及西太平洋主要港口釜山、长崎、高雄、香港、新加坡等构成一个 500 n mile 等距离的扇形海运网络。这样的地理位置恰恰是国内物流和国际物流的交汇点，具有明显的区位优势，十分有利于转口贸易、对外贸易的发展。在历史上，舟山就是海上丝绸之路的重要一站。目前，途经中国的 7 条主要国际海运航线有 6 条经过舟山海域。随着环杭州湾东方大通道的建设，舟山将成为东部沿海跨海大桥高速带的枢纽，其地理区位优势更加明显。

2.2 千岛之城的资源优势

舟山以海建市、以港兴市，拥有得天独厚的海域、海岛、港口等资源优势。内水和领海的海域面积有 2.08 万 km^2，占浙江省的 49.1%、全国的 5.6%，加上专属经济区部分，海域面积达 11 万 km^2。面积 500 m^2 以上的海岛 1 390 个，海岛数量占浙江省的 45%、全国的 25.7%，其中舟山本岛面积 502.6 km^2，为我国第四大岛。海洋生物矿产资源丰富，是我国最大的近海渔场，拥有丰富的东海油气、多金属结核资源，以及近海风能、潮流能等可再生能源，开发利用前景广阔。舟山是全国深水岸线资源最丰富、建港条件最优越的地区。拥有深水岸线 279.4 km，占浙江省的 55.2%、全国的 18.4%。目前已建成亚洲最大的铁矿砂中转基地、全国最大的商用石油中转基地、全国最大的化工品和粮油中转基地、国家石油战略储备基地、华东地区最大的煤炭中转基地。区域内还有集装箱吞吐量世界第一的洋山港和货物吞吐量世界第一的宁波－舟山港。

2.3 国家新区的战略优势

2011 年 6 月 30 日国务院批复设立了浙江舟山群岛新区，成为首个以海洋经济为主题的国家级新区。2013 年 1 月 17 日，国务院批准《浙江舟山群岛新区发展规划》，明确了新区“三大战略定位”，即浙江海洋经济发展先导区、长江三角洲地区经济发展重要增长极和海洋综合开发试验区；“五大发展目标”，即大宗商品储运中转加工交易中心、东部地区重要的海上开放门户、重要的现代海洋产业基地、海洋海岛综合保护开发示范区、陆海统筹发展先行区。总

的目标是，经过若干年努力，将舟山打造成为面向环太平洋经济圈的桥头堡。从国家赋予舟山群岛新区的战略定位和发展目标看，舟山已成为我国实施“海洋强国”战略的重要基点，承载着探索海洋经济科学发展路径的历史使命。

2.4　先行先试的政策优势

国务院批复的新区发展规划，赋予新区先行先试、省级经济社会管理权限等一系列新区发展特殊政策。国务院批复建立了部省际联席会议制度，在投资审批、用地用海、财政税收、环保等方面以资金、指标、项目和试点等形式全力支持新区建设。浙江省批准实施新区建设三年行动计划，力争三年投入 3 000 亿元以上；新区实施行政体制改革，启动“零审批”“零收费”试点，探索实行土地、岸线、海岛海域的统一收储、统一整理和统一供应。目前舟山港综合保税区一期已通过国家验收并正式封关运作，在此基础上正在积极探索自由贸易园区和自由港区建设，争取进一步接轨国际，打造发展新引擎。

3　以舟山为战略基点，推动内陆地区参与海洋强国建设

3.1　陆海联动，加快实施海洋强国战略

根据《联合国海洋法公约》，海洋属于全人类包括内陆地区共同所有。海洋经济是陆海一体化经济，实现陆海之间资源互补、产业互动、布局互联，是海洋经济发展的必然规律。因此，海洋强国建设的责任和任务，应当由沿海和内陆地区共同承担。当前，我国海洋经济发展需要寻求新的动力，内陆地区也急需拓展外向型经济发展空间，有必要进一步推动内陆地区参与海洋开发建设活动，陆海联动、群策群力，集聚全国的智慧和力量，开发海洋，经略海洋。

3.2　借力发展，推进浙江舟山群岛新区建设

新区建设面临经济总量小、基础薄弱、发展能力不强、陆海统筹水平不高等一系列矛盾和问题，在完成国家赋予的战略目标和区域战略任务过程中，犹如“小马拉大车”，困难很大。新区要发展，必须把舟山置于全国海洋经济发展总布局中来加以统筹考虑，积极争取全社会特别是长江中下游地区参与到新区建设中来，借力发展，让“小马”尽快成长成为可以拉动“大车”的“大马”。

3.3　创新模式，开创长江流域区域经济发展新途径

近 10 多年来，海上城市建设已经成为沿海国家和地区关注的一种区域发展模式。日本是最早大规模实施海上城市建设的国家之一，早在 20 世纪 60 年代就全面推动人工岛建设，港湾人工岛、六甲人工岛等已经成为日本神户城市的重要组成部分；阿联酋迪拜棕榈岛工程从 2001 年开始建设，目前由 300 多个人工岛组成的棕榈岛岛群已经成为世界顶级商业及旅游休闲城市。我国海上城市建设虽然刚刚起步，但从广东、山东、上海等一些地区的经验以及国外的一些成功做法来看，我国海上城市建设在实施海洋开发、拓展发展空间、推动产业转型、加快区域经济发展等方面能够发挥重要作用，可以作为我国陆海联动的一种平台和模式。舟山处于长江航道和我国东部沿海航道的交汇点，拥有众多海岛、辽阔海域和特殊的区位优势，尤其是舟山东部杭州湾水域适宜建设大型人工岛，为舟山的海上城市建设提供了很好的条件。长江流域特别是中下游地区，经济基础雄厚，沿长江从西向东分布着十多个大中型城市，依托长江航道与海洋联为一体。建议长江流域地区到舟山参与海上城市建设，以此作为内陆地区拓展外向型经济的海上基地，变内陆为沿海，抓住新一轮海洋大开发的机遇，共同参与海洋经济建设，共同享有建设海洋强国和海上丝绸之路等国家战略的红利，从而探索和实践长江流域区域经济发展新模式。

4　合作共赢，探索海上城市建设

按照优势互补、合作共赢的原则，舟山群岛新区海上城市建设应当以实施海洋强国战略、建设海上丝绸之路经济带为背景，采取“统一规划、分岛开发、一地一岛、自主建设、协同管理”的模式，建议由新区邀请长三角、长江流域相关省份和城市共同参与海上城市开发建设，共同享有海洋经济发展成果。

舟山群岛新区应当组建舟山海上城市协调委员会，统一制定海上城市的空间布局规划，统筹协调海上城市开发建设，并负责陆岛、岛岛之间的交通、水电等配套基础设施建设；相关地区根据协议获得单个人工岛屿（岛群）的自主开发建设权，在符合国家有关法律法规、新区总体规划的前提下，在合作期限内独自承担相应人工岛屿的围海造岛、城市规划、基础设施、产业布局和招商引资等开发建设工作，对其开发建设的岛屿根据不同发展阶段可以自主享有或者共享开发建设成果与收益、经济社会管理权限等，其中主要内容建议包括：① 享有所开发岛屿的命名建议权；② 自主制定所开发岛屿的城市规划、功能布局与产业定位；③ 共同组建所开发岛屿的管理委员会等相应管理机构，共享工商、税收、城建、民政、港政、航政、口岸等相关经济社会管理权限；④ 自行组织所开发岛屿的土地出让、招商引资等工作，并享有相应的土地出让、税收等收益。海上城市建设应当密切关注生态环境问题，遵循美丽海岛、花园城市的发展思路；严格落实海上城市的环保要求，防止区域环境质量恶化。

陆海联动是助推我国海洋强国建设的重要方式和途径。在国家战略指导下，需要沿海地区和内陆地区以顾大局、立足长远、合作共赢为原则，大胆尝试、积极探索，为实现中国海洋强国梦承担历史使命和历史责任。