

HAIYANG JINGJI GUIHUA
PINGGU FANGFA YU SHIJIAN

海洋经济规划 评估方法与实践

王晓惠 徐丛春 等 著



海洋出版社

海洋经济规划评估方法与实践

王晓惠 徐丛春 等 著

海洋出版社

2009 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

海洋经济规划评估方法与实践/王晓惠等著. —北京:海洋出版社,
2009. 12

ISBN 978 - 7 - 5027 - 7609 - 1

I. ①海… II. ①王… III. ①海洋经济 - 经济规划 - 评估 -
方法 IV. ①P74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 214969 号

责任编辑:张 荣

责任印制:刘志恒

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编:100081

国家海洋信息中心印刷厂印刷 新华书店发行所经销

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:880mm × 1230mm 1/32 印张:8

字数:180 千字 定价:30.00 元

发行部:62147016 邮购部:68038093 总编室:62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

《全国海洋经济发展规划纲要》 实施综合评估课题组

课题组组长:王晓惠

课题副组长:徐丛春

课题组成员:宋维玲 朱 凌 李巧稚 周怡圃

杨 娜 刘 佳

序 言

利用海洋资源，发展海洋经济，是人类社会发展进步的必然结果。

党中央、国务院十分重视海洋经济工作，2003年5月，国务院发布实施的《全国海洋经济发展规划纲要》（以下简称《纲要》），成为我国海洋经济发展进程中的里程碑。《纲要》实施以来，海洋经济快速发展，海洋产业结构不断优化，对国民经济贡献率不断提高，海洋经济已成为国民经济新的增长点，对沿海地区产业结构调整发挥了积极作用。

为履行国务院新赋予的“承担海洋经济运行监测、评估及信息发布的责任，并会同有关部门提出优化海洋经济结构、调整产业布局的建议”职责，国家海洋局陆续颁布了《海洋及相关产业分类》（GB/T 20794—2006）、《沿海行政区域分类与代码》（HY/T 094—2006）等标准，实施了《全国海洋统计数据审核办法》，初步建立了海洋生产总值核算指标体系、预警预测模型，为海洋经济管理奠定了坚实基础，有力地促进了海洋经济发展。

开展《纲要》实施综合评估，回顾海洋经济发展成

就，总结经验，对促进海洋经济健康、快速和可持续发展具有重要意义。为此，中国海洋发展研究中心设立了“实施《全国海洋经济发展规划纲要》综合评估”研究课题。

国家海洋信息中心承担了该课题研究工作。课题组的同志们在分析《纲要》实施情况基础上，开展了海洋规划评估理论和方法研究，探讨了构建海洋经济规划实施评价指标体系等问题，提出了诸多可供参考的对策建议以及今后编制中长期海洋经济规划的基本思路。

上述研究成果已汇集成册，它凝聚了课题组全体同志的心血。本书既有较深入的理论分析，又有对《纲要》实践的论证，不仅对于海洋经济规划评估具有参考价值，而且也可对编制海洋经济发展规划提供借鉴。

王殿昌

2009年10月

前 言

2003年5月9日，国务院正式发布了《全国海洋经济发展规划纲要》（简称《纲要》）。这是我国制定的第一个指导全国海洋经济发展的宏伟蓝图和纲领性文件，是我国政府顺应国际海洋开发大势、贯彻落实党的十六大提出的“实施海洋开发”战略部署的重大举措。《纲要》确定了我国2010年之前海洋经济发展的战略目标、原则、产业布局及相关支持领域的发展方向和主要措施，对于我国加快海洋资源的开发利用，促进沿海地区经济合理布局和产业结构调整，促使海洋经济各产业形成国民经济新的增长点，进而保持国民经济持续健康快速发展，实现全面建设小康社会的奋斗目标具有重要意义。

如今，《纲要》实施已有6年。6年以来，海洋经济在国民经济中的贡献日益提高，海洋规划与法律体系初步形成，海洋资源开发与环境保护管理成效显著，海洋科技兴海工作稳步推进，各方面工作都取得了令人瞩目的成就。可以说，《纲要》贯彻实施的6年，是海洋事业全面发展的6年。面对世界海洋事务发生的新形势、新挑战、新变化，如何更好地推进《纲要》的深入实施，更好地促进海

洋经济、海洋事业的发展,总结与回顾《纲要》颁布实施以来取得的成绩以及经验教训,认真分析《纲要》实施中存在的问题,提出有效的解决措施和建议,不仅对于《纲要》的进一步贯彻落实具有重要的现实意义,而且对于今后编制“十二五”海洋经济发展规划或中长期海洋经济发展规划都将产生深远的影响。鉴于此,在《纲要》执行过半之际,开展“实施《全国海洋经济发展规划纲要》综合评估”专题研究工作,意义重大。

从2007年下半年始,《纲要》评估课题组全面启动了项目的研究工作,搜集整理了国家及沿海地区国民经济和社会发展规划、相关涉海规划、海洋经济发展规划将近40个,各类海洋统计公报40多个,全国及地方规划编制与实施信息1 000余条,编制了“《纲要》评估参阅资料汇编”;开展了规划编制、评估与管理的文献调研工作,搜集了公共政策研究、规划评估等相关文献80多个,海洋经济、海洋管理、规划研究、区域经济地理等书籍40余部,在此基础上对目前各类规划评估的研究工作进行了综合论述;组织开展了“《全国海洋经济发展规划纲要》实施情况问卷调查”活动,调查范围涉及海洋行政管理部门、涉海部委、涉海企业、海洋科研机构以及社会公众等不同群体,具有广泛的代表性,共征集到有效问卷将近400份;深入河北省开展省级规划实施情况的实地调研工作,了解

掌握了规划实施情况和问题的基本资料，以上工作为《纲要》评估工作的扎实推进奠定了坚实的基础。

在此基础上，课题组从规划评估理论入手，通过搜集与整理《纲要》实施以来的各类文献资料和历史数据，对《纲要》实施情况进行了深入而系统的分析研究，初步建立了海洋规划评估的理论和方法体系，构建了海洋经济规划实施评价指标体系，开展了《纲要》实施情况的总体评估和专项评估，并从不同层面对《纲要》实施过程中存在的问题进行了诊断和根源剖析，提出了下一步实施《纲要》的对策建议以及今后编制中长期海洋经济规划的基本思路和建议。本书框架正是以该项目研究成果为基础，共分为六章。具体编写分工如下：前言由王晓惠编写；第一章由王晓惠、徐丛春编写；第二章由徐丛春编写；第三章由王晓惠、徐丛春、杨娜、朱凌、周怡圃编写；第四章由宋维玲、徐丛春编写；第五章由王晓惠、徐丛春、李巧稚、宋维玲编写；第六章由徐丛春编写；问卷调查报告由徐丛春、刘佳编写；河北调研报告由宋维玲编写。全书最后由王晓惠、徐丛春统稿。

本书在编写过程中，国家海洋信息中心林绍花主任（原中心主任）和何广顺副主任在项目的总体设计、组织协调等方面对项目的实施给予了大力支持和协助；国家发改委宏观经济研究院杨朝光所长、国家海洋局第三海洋研

究所周秋麟研究员对项目的总体框架、研究内容、技术路线、研究方法等方面进行了认真的审查和技术指导，提出了详尽地指导意见；同时，国家海洋局政策法规与规划司王殿昌、翁立新、魏国旗、许国栋、沈君等领导和专家以及中国海洋经济发展研究中心王曙光、高燕等专家也对项目的实施给予了鼎力支持和协助，在此一并致以谢意！另外，本书的出版得到了中国海洋发展研究中心重点项目（编号：AOCZD20070101）和国家海洋局青年基金项目（编号：2008703）的资助，在此表示衷心地感谢！

限于水平有限，时间仓促，不妥之处在所难免，恳请各位同行和广大读者提出宝贵的意见，本人将万分感谢！

王晓惠

2009年10月于天津

目 录

1 《纲要》颁布与实施情况	(1)
1.1 《纲要》颁布背景与意义	(1)
1.1.1 《纲要》出台背景	(1)
1.1.2 《纲要》内容框架	(2)
1.1.3 《纲要》颁布与实施的重要意义	(3)
1.2 《纲要》贯彻落实情况	(6)
1.2.1 国家海洋行政主管部门贯彻落实《纲要》的情况	(6)
1.2.2 国务院涉海部门推动《纲要》的落实情况	(8)
1.2.3 沿海地区贯彻落实《纲要》情况	(11)
1.2.4 社会各界对《纲要》实施的反映与关注情况	(15)
2 海洋经济规划实施评估基础理论与方法研究	(17)
2.1 相关规划评估研究进展	(18)
2.2 海洋经济规划实施评估内涵与系统构成	(21)
2.3 海洋经济规划实施评估类型	(23)
2.4 海洋经济规划实施评价指标体系	(25)
2.4.1 指标体系设计原则	(25)
2.4.2 指标体系设计方法	(26)
2.4.3 指标体系框架与指标设置	(26)
2.5 海洋经济规划评估方法与模型	(32)

2.5.1	确定评价标准	(32)
2.5.2	数据标准化处理	(33)
2.5.3	确定指标权重	(34)
2.5.4	建立综合评价模型	(35)
2.6	海洋经济规划评估工作指南	(36)
3	《纲要》实施综合评估研究	(38)
3.1	《纲要》实施总体评估	(38)
3.1.1	建立评价指标数据集与评价标准	(38)
3.1.2	指标权重赋值	(41)
3.1.3	综合评价结果	(42)
3.1.4	评价结果分析	(42)
3.2	《纲要》实施专项评估与比较分析	(44)
3.2.1	海洋经济发展评估与比较分析	(44)
3.2.2	海洋生态环境与资源保护评估	(71)
3.2.3	涉海法律法规建设与执行情况评估	(95)
4	《纲要》实施中的问题诊断	(141)
4.1	《纲要》实施过程中海洋经济发展存在的问题	(141)
4.1.1	海洋资源开发管理体制不能适应海洋经济发展的 需要	(142)
4.1.2	海洋产业结构矛盾未缓解,新兴产业规模偏小	(143)
4.1.3	部分海域生态环境持续恶化,渔业资源退化情况未 改善	(143)
4.1.4	部分海域和海岛开发秩序混乱,用海矛盾突出	(144)

4.1.5 海洋经济发展的基础设施和技术装备相对落后	(145)
4.2 新形势下《纲要》实施过程中出现的新问题	(146)
4.2.1 国家节能减排政策的出台,对海洋经济发展提出了新的要求	(146)
4.2.2 我国加入 WTO 过渡期的结束,对海洋经济增长模式提出了更高的要求	(147)
4.2.3 全球金融危机引起的经济形势的恶化,对海洋经济提出严峻的挑战	(148)
4.2.4 全球气候变化,对海洋经济发展产生长期而深刻的影响	(149)
4.3 《纲要》自身存在的问题	(150)
4.3.1 《纲要》规划内容“虚”重“实”轻	(150)
4.3.2 《纲要》相应的配套落实政策和措施不健全	(151)
4.3.3 《纲要》实施缺乏必要的监督管理机制和实施手段	(151)
4.3.4 《纲要》对海洋经济区域布局的划分可操作性较差	(152)
4.3.5 《纲要》编制启动滞后且周期较长	(152)
4.3.6 《纲要》社会认知度与参与度不高	(153)
4.3.7 《纲要》法律地位不明确,执行力较差	(153)
4.4 《纲要》实施中各类问题的根源剖析	(154)
4.4.1 海洋综合管理的统筹协调机制尚未形成——体制机制根源	(154)
4.4.2 我国海洋开发技术水平还很低——技术根源	(155)

4.4.3	我国海洋经济仍处于矛盾较为突出的发展期—— 经济规律根源	(155)
4.4.4	我国海洋意识仍很薄弱——意识形态根源	(156)
5	《纲要》评估思考与建议	(157)
5.1	21 世纪我国海洋经济发展的宏观背景	(157)
5.1.1	21 世纪世界海洋经济发展趋势与前景展望	(157)
5.1.2	全球背景下我国海洋经济发展的 SWOT 分析	(162)
5.1.3	国外海洋规划发展趋势对我国的启示与借鉴	(169)
5.2	进一步推进《纲要》实施的对策建议	(182)
5.2.1	抓紧建设国家海洋经济运行监测与评估系统	(182)
5.2.2	研究并掌控好海洋经济宏观调控的阀门	(183)
5.2.3	加强对海洋事务综合协调的能力建设	(184)
5.2.4	逐步健全海洋规划管理体系和实施机制	(185)
5.2.5	深入研究海洋工作新形势、新问题,并提出对策	(185)
5.2.6	强化海洋经济统计基础工作,逐步健全规划指标体系	(186)
5.2.7	对《纲要》相关内容的调整和修订建议	(187)
5.3	编制海洋经济发展中长期规划的基本思路和建议	(188)
5.3.1	编制海洋经济发展中长期规划的基本思路	(188)
5.3.2	编制海洋经济发展中长期规划的建议	(190)
6	结束语	(194)
附件 A	对《全国海洋经济发展规划纲要》实施情况的调查	(198)
附件 B	河北省海洋经济规划执行情况调研报告	(220)
参考文献		(233)

1 《纲要》颁布与实施情况

1.1 《纲要》颁布背景与意义

1.1.1 《纲要》出台背景

2000年12月，时任国务院副总理的温家宝同志在全国国土资源厅局长会议上提出：“国家海洋局要协同国家计委做好海洋经济发展规划，并监督实施”。

按照国务院领导指示，2001年4月4日，正式启动《纲要》编制工作。2001年6月，国家计委、国家海洋局组织22个涉海部门（单位）、11个沿海省市自治区及4个计划单列市，开展了全国海洋经济发展规划编制工作，先后多次召开了涉海部门、沿海地方座谈会和专家讨论会，征求了各涉海部门和沿海各省、自治区、直辖市的大量意见，历经一年半时间顺利完成《全国海洋经济发展规划纲要》的编制工作，并上报国务院。2003年5月9日，国务院向各省、自治区、直辖市人民政府、国务院各部委印发了《全国海洋经济发展规划纲要》。至此，历时两年多艰苦细致的《纲要》编制工作圆满完成。

《纲要》的发布实施，标志着海洋工作首次进入国民经济领域，使海洋经济不论在国内还是世界范围内，首次明确地成为国家的新

经济领域；对我国的海洋事业来说，更具有里程碑意义。

1.1.2 《纲要》内容框架

《纲要》共分六个部分，涉及海洋经济发展现状与存在的主要问题、发展海洋经济的原则与目标、主要海洋产业、海洋经济区域布局、海洋生态环境与资源保护、发展海洋经济的主要措施等内容。

《纲要》导言部分阐明了编制全国海洋经济规划的重要意义，并对规划纲要涉及海洋产业范围、区域范围和规划期限作出规定。《纲要》涉及的主要海洋产业有海洋渔业、海洋交通运输、海洋石油天然气、滨海旅游、海洋船舶、海盐及海洋化工、海水淡化及综合利用和海洋生物医药等；涉及的区域为我国的内水、领海、毗连区、专属经济区、大陆架以及我国管辖的其他海域（未包括我国港、澳、台地区）和我国在国际海底区域的矿区。规划期为2001—2010年。

《纲要》提出了海洋经济发展指导原则是六个坚持，即坚持速度效益统一、发展与保护并举、科技兴海、有进有退调整结构、突出重点、坚持经济国防统筹兼顾。《纲要》针对海洋经济的总体发展、全国海洋经济增长、沿海地区海洋经济发展和海洋生态环境与资源保护分别制定了发展目标。

《纲要》对于海洋渔业、海洋交通运输业、海洋油气业、滨海旅游业、海洋船舶工业、海洋生物医药业、海水利用业及盐化工业等八大海洋产业提出发展方向。对于诸如渔业这样的传统海洋产业，既要作为支柱产业大力发展，又要进行调整和改造；对于海水利用等新兴海洋产业则要积极培育。这是《纲要》提出的指导原则

之一。

《纲要》将沿海地区划分为海岸带、海岛、大陆架和专属经济区、国际海底 4 个区域。根据自然条件、资源条件及经济发展水平、行政区别将海岸带及邻近海域分为 11 个综合经济区。海岛及其邻近海域属特殊区域，其特殊性反映在国防、权益与资源方面；大陆架和专属经济区主要有渔业区、油气区；国际海底区域主要是适时发展深海产业。开发建设时序是：由近及远，先易后难，优先开发海岸带，加强海岛保护与建设等。

《纲要》为海洋生态环境与资源保护制定的主要任务：一是严控污染物排海；二是加强典型海洋生态系保护；三是控制渔业资源捕捞强度；四是合理利用保护海岸、河口和滩涂。

《纲要》在措施方面总的要求主要是，建立完善涉海法律法规和管理体系，理顺海洋管理体制等。作为国家海洋行政主管部门，国家海洋局将依据《中华人民共和国海域使用管理法》和《中华人民共和国海洋环境保护法》等法律，加强海上执法队伍的建设，加大海上执法的力度，抓紧完善并全面落实海域权属、有偿使用、功能区划制度及海洋经济统计制度等；加大环保投入，加强污染源治理及海洋环境监测工作，完善海洋生态环境监测系统与评价体系，加强赤潮的研究、监控和预报、建立赤潮监控区，加强环保方面的国际合作等，以促进海洋经济的可持续发展。同时，在为海洋经济服务方面，还要搞好并提高海洋防减灾能力，力求通过灾害预报预警能力的提高，减少灾害损失。

1.1.3 《纲要》颁布与实施的重要意义

《纲要》是我国政府为促进海洋经济综合发展而制定的第一个