

海洋生态环境保护与舟山群岛新区建设

林 卡 黄 蕾 白 莉◎著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

开启舟山“自由港”筑梦之旅

舟山群岛是中国第一大群岛，拥有 1390 个岛屿和 270 多公里深水岸线，历史上被誉为东海鱼仓和中国渔都。从地缘区位来看，舟山是“东海第一门户”，地处中国东部黄金海岸线与长江黄金水道的交汇处，背靠长三角广阔腹地，面向太平洋万顷碧波，与亚太新兴港口城市呈扇形辐射之势，是我国开展对外贸易和交往的重要通道。从自然地理来看，舟山港域辽阔，岸线绵长，航门众多，航道畅通，具有得天独厚的深水港口和深水航道优势，是大型深水港及集装箱码头的理想港址。

舟山独特的地缘区位优势与自然地理优势，使它在 16 世纪上半叶就成为当时东亚最早、最大、最繁华的贸易港，汇聚了葡萄牙、日本等十多个国家的商人，呈现出自由贸易港的雏形。但后来由于倭寇入侵等原因，舟山成为海盗、海商与朝廷对抗的地方。明朝开始实行的“海禁”政策，使舟山的区位优势和地理优势未能转化为支撑舟山经济发展的产业优势。鸦片战争期间，那些来到舟山的侵略者也是既惋惜又赞叹它优越的地缘区位和自然禀赋。一名英国海军上校在信中就曾这样写道，“舟山群岛良港众多……如果英国占领舟山群岛中的某个岛屿，不久便会使它成为亚洲最早的贸易基地，也许是世界上最早的商业基地之一……其价值不可估量”。然而，晚清以来，政府孱弱无能，舟山的岛屿价值和港口优势并没有得到应有的重视和开发。因此，在近代中国百年历史中，

舟山一直以“渔都”存在着，无人梦及“自由港”。

新中国成立后特别是改革开放政策实施以来，舟山开始焕发勃勃生机，它的地缘区位优势与自然地理优势也受到广泛关注。随着改革开放的深化，2011年6月30日，国务院正式批准设立浙江舟山群岛新区，舟山成为我国继上海浦东、天津滨海和重庆两江之后设立的第四个国家级新区，也是首个以海洋经济为主题的国家级新区，舟山群岛的开发开放上升成为国家战略。2013年1月17日，国务院批复了《浙江舟山群岛新区发展规划》，明确了舟山群岛新区的“三大定位”（浙江海洋经济发展先导区、全国海洋综合开发试验区、长江三角洲地区经济发展重要增长极）和“五大目标”（我国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），舟山的国家战略使命更加清晰。而后，随着我国“一带一路”战略的提出，2014年11月，李克强总理在考察浙江期间指出，舟山应成为“21世纪海上丝绸之路”的战略支点。殷殷期许承载了多少历史的蹉跎、时代的重托。

根据国际经验和中国的发展目标及具体情况，我们认为，为实现舟山的战略使命，关键在于利用舟山的地缘区位优势与自然地理优势，把舟山创建成中国大陆首个自由贸易港区。这既是舟山对国务院提出的“三大定位”、“五大目标”的深入贯彻，也是舟山“四岛一城一中心”建设目标的突破口和核心环节，更是我国发展海洋经济、创建国际竞争新优势的重大举措。

把舟山创建成中国大陆首个自由贸易港区，其技术路线图大致是：综合保税区→自由贸易园区→自由港区。具体而言，第一步，建设综合保税区，让舟山先拥有传统的海关特殊监管区；第二步，选择合适的区域建设舟山自由贸易园区，实行国际通行的自由贸易园区政策，实现贸易自由、投资自由、金融自由和运输自由，成为中国大陆经济活动自由度最高、最活跃的地区。第三步，争取将舟山全境建设成自由港区，实现贸易和投资自由化，成为能与德国汉堡、荷兰鹿特丹、新加坡、中国香港等相媲美的自由港。

自由港作为国际通行的一国或地区对外开放的最高层次和最高形态,其建设内容是多方面的,比如推动建立完备的自由贸易区法律体系,建立简洁高效的自由贸易区管理体制,逐步放开海关监管、提高海关工作效率,促进金融制度改革等。同时,这些改革举措如何与国家的宏观制度环境相契合,也需要认真考量和应对。这就需要我们 from 国家战略的角度,先期进行科学的理论研究和顶层设计。基于这样的思路,从 2013 年开始,浙江大学社会科学院设立“浙江大学文科海洋交叉研究专项课题”,组织金融、管理、贸易、法律、生态等相关领域的专家学者,一方面研究借鉴国际上相关经验,一方面深入舟山进行调查研究,多领域、多角度、多层次地提出问题和分析问题,进而为舟山群岛新区“自由港”建设提供理论论证和决策咨询建议。现在,我们将成果结集为“舟山群岛新区自由港研究丛书”,并作为“求是智库”系列丛书之一献给大家,以响应我国“一带一路”战略和海洋强国战略建设的伟大号召。

是为序。

余逊达

2016 年 12 月 8 日

前 言

环境保护、海洋生态与中国的社会经济发展

在过去的两百年间,随着工业化和城市化进程的推进,人类不断地开发和利用各类自然资源来改善和提高自身的居住条件和生活水平,并逐渐成为自然界的主宰。人们征服自然能力的增强和生产生活方式的转变,使人类对自然环境造成的影响日益增大。与此同时,当今世界人口的急剧增长也导致人类消费需求日益增长,对日常消费品的要求不断提高。这就形成自然资源的有限性与人类开发能力的无限性这对矛盾,而且两者间的冲突日益尖锐。此外,地球的生态系统持续退化、生物多样性不断减少甚至局部丧失、环境的污染与破坏,也带来了多方面的环境和社会问题,使人类社会可持续发展所面临的挑战日益严峻。这种状况要求我们深入地思考如何处理好经济发展与环境的矛盾,建立人口、资源和环境三方关系统筹协调发展的机制,以保护人类社会生存和延续的基本条件。这不仅影响着我们的生活状况,也关系到未来全球发展的持续性、社会大众的生活能否幸福富裕,以及民众的生活质量能否得到保证这些重大问题。

由此,自 20 世纪 90 年代以来,生态环境保护和可持续发展问题逐渐成为各国社会所共同关注的公共问题,也成为各种国际组织在全球治理方面所讨论的重大议题。环境保护成为世界各国社会经济发展所面临的新要求,这种要求反映在包括联合国在内的国际组织和包括欧盟在

内的区域性组织的各种官方文件中。比如在 1980 年,包括世界银行在内的 10 多家国际多边合作组织共同发布了《关于经济开发中的环境政策及实施程序的宣言》^①;此后,联合国环境与发展大会在 1992 年所通过的《里约环境与发展宣言》中也强调:“各国应本着全球伙伴关系的精神进行合作,以维持、保护和恢复地球生态系统的健康和完整。鉴于造成全球环境退化的原因不同,各国负有程度不同的共同责任。发达国家承认,鉴于其社会发展对全球环境造成的压力和它们掌握的技术和资金,它们在国际寻求持续发展的进程中承担着责任。”该文件指出,由于发展中国家(尤其是最不发达国家)在环境保护方面缺乏资金和其他资源的投入,世界组织对于那些环境最易受到损害的国家的状况要给予优先的考虑,使全球在环境和发展领域采取的国际行动能够符合各国的利益和需要^②。

为了应对生态环境与人类生活之间所产生的矛盾,欧盟各国相继制定了一系列政策措施。自 1992 年的《马斯特里赫特条约》颁布之后,欧洲各国在环境保护领域提出了促进和谐发展,营造持久稳定、无通胀且相互尊重的社会发展和环境改善的目标^③。2007 年通过的《里斯本条约》,更是把环境保护作为欧盟发展的基本目标^④。自那以后,欧盟陆续颁布了诸多环境政策和条约条例,为区域的可持续发展提供了价值规范和政策指南。在 2013 年通过的《走向 2020:在地球可承受的范围内构建幸福生活》中,欧盟委员会设立了在 2020 年前在环境领域需要实现九大战略任务的目标,进一步推进欧盟各国发展成为一个资源利用效率高

① 英文名为“The Declaration of Environmental Policies and Procedures Relating to Economic Development”。

② 新华网. 里约环境与发展宣言[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-08/21/content_533123.htm, 2002-08-21.

③④ Papadaki, O. European Environmental Policy and the Strategy: “EUROPE 2020”[J]. *Regional Science Inquiry Journal*, 2012, 4 (1): 151-158.

的绿色低碳经济体,以提高欧盟整体竞争力^①。为履行上述指导性纲领,欧盟及其各成员国也相继制定或调整了与环境相关的经济发展战略和政策^②。

但即便如此,许多发展中国家在经济建设和生态文明建设方面所遇到的矛盾仍然日益突出。这使协调经济建设和生态环境保护之间的矛盾成为这些国家发展的瓶颈问题。特别是在亚洲地区,新兴经济体的崛起常常以严重的环境破坏为代价,通过大量消耗资源的制造业增长来拉动经济发展,从而导致经济增长对环境产生了巨大的压力。根据各国的发展经验,当一个国家处在工业化水平较低的阶段时,其社会经济的发展常常伴随着资源开采和环境污染,这给当地的生态环境带来了不容忽视的破坏作用。而且,若这些国家以 GDP 的增长作为社会发展导向,它们往往就会忽视环境保护的重要性。当然,全球环境污染的责任不能仅仅由发展中国家来承担,也要由后工业化国家来分担。绿色和平国际组织(Greenpeace International Organization)2005 年的调查报告显示,全球每年产生五亿多吨工业废物(主要是过期电子产品),其中大部分是来自于发达国家生产的工业垃圾和电子有毒垃圾。况且,为减少对本国领土和领海的环境污染,美英等发达国家每年都会向工业生产较为落后的发展中国家转运规模庞大的污染物和废弃物。这也给发展中国家的环境建设带来了严重的损害^③。

在涉及环境保护事业的各项议题中,海洋生态保护是极为重要的内容。海洋是人类生存环境的重要组成部分,地球有超过三分之二的地表面积被海水覆盖。海洋不仅能够调节气候、防止水土流失,也起着积累

① 其余八大目标包括:保护、节约并增强欧盟各国的自然资本;确保欧盟公民的健康幸福,使其免受环境相关的风险和压力;完善欧盟现有环境立法的执行机制,使政策效用实现最大化;提高环境领域的学术知识,扩展政策制定的实证资料基础;保障对环境与气候政策领域的资金投入,为各类社会活动进行环境成本评估;将环境问题更好地融入到其他政策领域中,确保新旧政策之间的连贯一致性;实现欧盟各成员国内的城市可持续发展;协助欧盟各国更有效地参与和解决国际环境与气候挑战。引自 European Commission. Living Well, within the Limits of Our Planet—The General Union Environment Action Programme to 2020[EB/OL]. <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/en.pdf>, 2013.

② 详见本书第三章的论述。

③ 李静云,严重的国际环境违法事件——科特迪瓦毒垃圾事件的国际法分析[J],世界环境,2006(5):19-22.

并输送太阳能、吸收二氧化碳等维护生态平衡的作用。此外,海洋容纳了占地球总量近 90% 的生物^①,因而在保护生物多样性方面的地位至关重要。可见,海洋的生态环境状况与人类社会的生存之间有着必然的内在联系,其对人类社会的发展也有着极为重要的影响。为此,2012 年联合国发布的题为《我们想要的未来》(*The Future We Want*)的研究报告,尤为强调海洋、海域、沿海生态系统的健康对地球可持续发展的重要性,并对涉及海洋资源与环境的许多相关问题提出了指导性的建议^②。

值得我们注意的是,海洋虽然蕴含着丰富的资源,但其生态系统也十分脆弱,极易受到资源过度开采和环境污染的破坏。工业社会以来,人类为追求经济利益而滥捕海洋生物、滥采海洋能源,不断索取海洋资源。过度开采使原有的海洋生态系统偏离了稳定平衡的自然状态,致使海洋栖息地大幅度减少,海洋生态环境受到严重损害。据预测,如果海洋污染的情况继续加剧,珊瑚礁等海洋生物有可能在未来 20 年消失三分之二,海洋物种多样性的延续和海洋资源的再生产也将随之受到威胁,这会加剧海域内生物群落的类型单一化的程度,而其对人类的支撑作用也将面临削弱的困境^{③④}。与此同时,海洋生态系统结构的改变又将进一步带来各类生物生产力降低、植被破坏、水土流失等副作用。这种情况要求决策者与学者们客观评估人类的经济开发活动对生态环境产生的效应,采取相应的政策和行动来切实推进生态文明建设,促进海洋生态经济的可持续发展。同时,对现有的各类海洋生物进行科学管理和保护,对退化的海洋生态系统进行恢复和重建,都是各级政府和各国乃至全球治理在环境保护方面的关键任务。

① European Commission. Environment Fact Sheet: Protecting and Conserving the Marine Environment[EB/OL]. <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/marine.pdf>, 2006.

② United Nations. The Future We Want: Outcome Document Adopted at Rio + 20[EB/OL]. <http://www.uncsd2012.org/content/documents/727The%20Future%20We%20Want%2019%20June%201230pm.pdf>, 2012.

③ 唐晔,赵惠莲.素食,呼唤绿色回归[J].沪港经济,2011(9):79.

④ Rogers, A. D. & Gianni, M. The Implementation of UNGA Resolutions 61/105 and 64/72 in the Management of Deep-Sea Fisheries on the High Seas[D]. Report Prepared for the Deep-Sea Conservation Coalition. International Programme on State of the Ocean, London, United Kingdom, 2010.

由于海洋的生态环境保护需要体现出区域性和公共性,因而各国都要承担起相应的海洋生态建设责任^①。所谓的海洋“公共性”和“共享性”,是人类基于对海洋的理解产生的新概念。在美国学者艾莉诺·奥斯特罗姆提出的海洋公共池塘理论中,“海洋”已从过去的“边缘地位”转变为“中心地位”。她认为,海洋生态环境的保护与修复应被视为推进全球经济可持续发展的基础。这就要求人们使社会生态与自然环境系统相协调,并倡导“社会和生态系统可持续发展分析框架”^②。基于这一理论,我们需要对生态系统的压力进行检测,并根据当地的情况采取相应的措施。要进行统筹安排,把生态环境建设作为临海省份社会经济发展的重要指标和中国生态文明建设的基本内容。只有充分运用先进科学技术来推动绿色经济和循环经济的发展,才能真正实现可持续发展。

中国是一个海洋大国,领海范围十分宽广,在东部沿海地区拥有漫长的海岸线。中国拥有 300 万平方公里的海域面积,沿海省份陆地总面积达 125 万平方公里,占全国陆地总面积的 13%,承载人口达 5 亿人,占全国的 40%,GDP 占全国的 58%。^③ 2007—2014 年,海洋经济在我国国内生产总值中的地位与作用不断提升,涉海就业人员达 3500 万左右^④,海洋经济产值大多占当年 GDP 的 10%左右,成为国民经济中的重要构成部分^⑤。然而,作为拥有丰富海洋资源的国家之一,中国海洋产业和海洋经济在快速发展的同时,也面临着严峻的挑战。我们常常看到一些地区在发展过程中,为片面追求地区的经济增长而忽略了环境保护问题,从而导致本地区付出很高的环境代价。中国的生态环境状况在经济的快速发展进程中不断恶化,以过度消耗资源来发展地区经济的做法也付出了高昂的环境代价。同时,海洋资源的过度开发和土地利用的野蛮扩张,也对生态环境的可持续发展构成了严重的挑战。这些问题已经

① 黄建钢.“浙江舟山群岛新区·现代海上丝绸之路”研究[M].北京:海洋出版社,2014.

② European Commission. Environment Fact Sheet: Protecting and Conserving the Marine Environment[EB/OL]. <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/marine.pdf>, 2006.

③ 王在峰.海州湾海洋特别保护区生态恢复适宜性评估[D].南京:南京师范大学,2011.

④ 中国国土资源报.2013 中国国土资源公报(摘登)[EB/OL]. http://www.gtzyb.com/yaowen/20140422_62508.shtml, 2014-04-22.

⑤ 孙家韬.中国海洋区域经济格局亟需深度调整[J].开放导报,2010(3):106-110.

引起中央政府和社会各界的高度关注。

近年来,中央政府倡导生态文明建设,并把这一工作任务提升为社会经济发展战略的总体目标之一,提出要在经济、政治、文化、社会、生态五个方面共同推进文明建设。特别是在沿海各省的经济建设中,如何使经济发展和环境保护协调平衡、强化海洋生态保护等问题也被列入了沿海各省的政策工作中。事实上,如果我们不能很好地处理经济发展与生态保护的矛盾,那么快速的经济增长反而会成为人类可持续发展的负担。自2011年6月舟山成为全国首个以海洋经济为主题的国家级新区以来,中央给予的扶持政策和相应的人力、物力和财力投入都有助于带动舟山地区的发展。2013年中央提出了“一带一路”战略,对于实施强海战略和面向海洋的发展起到巨大的推进作用。作为我国首个以“海洋经济”为主题的新区先例,舟山的地理位置和发展目标都与“一带一路”建设相契合。在中国大力推进海洋战略和发展港口经济的过程中,舟山新区获得了新的前进动力。

在讨论中国海洋生态保护和海洋经济发展的问题时,舟山群岛具有独特的地位。舟山群岛面临东海,地处中国经济最为发达的东南沿海区域,这一区域向东一直延伸到东海,其海域覆盖面积很大,是东部海岸线重点开发区域。新区内除了舟山本岛外,还包括岱山、普陀、朱家尖、衢山、六横、嵊泗等岛屿以及其他离岛领域。在自然地理优势方面,舟山新区拥有众多深水岸线,港口资源颇为丰富,可容纳并通行巨型船舶,因而能够成为我国东南沿海地区建设大型深水港的理想港址,也可以作为国际货运航线的中转站以及沟通我国南北海运和长江流域水运的江海联运枢纽。舟山所具有的这种自然条件优势,使其能够大力发展临港工业、转口贸易以及港行物流等海洋经济。

除了拥有上面提到的战略性地理优势外,舟山还具有诸多的社会经济和人文底蕴优势。舟山新区是长江三角洲地区的海上门户和中国向外发展的前沿基地,在中国海洋经济的发展中具有重要的地位。而且,

舟山渔场是中国最大的渔场,年捕鱼量可达 130 万磅^①。舟山群岛渔场的状况能够反映东海渔业资源的保护和海洋生态的总体状况,可以为我们的研究海洋生态的保护和自然生态圈的平衡提供丰富的资料。舟山也是我国唯一由群岛构成的城市,具有海岛城市和文化名城双重特点。近年来,宁波—舟山跨海大桥的建设为新区的发展提供了现实基础。这些变化促使舟山不断进行产业转型升级并设立新的发展目标,在汇集宁波和上海等地海洋资源的基础上,舟山有条件成为海上丝绸之路枢纽港的最佳选择地区^②。在人文底蕴优势方面,舟山近年来逐渐发展起来的“普陀观音文化”、沙雕艺术文化和渔村民俗文化等,都已成为推动其发展海洋生态旅游等新兴海洋经济的主要动力。从海洋环境保护的意义上说,舟山新区的海陆统筹建设先例对于我国东部沿海地区社会经济的发展也具有非常重要的意义。

当然,在如何有效地发挥舟山群岛作为海洋城市的优势,使其在保护中国东海生态环境中起到积极的作用,以及如何使地区经济发展与海洋保护的目标相结合等方面,仍然存在许多值得探讨的问题。例如,黄建钢在《浙江舟山群岛新区·现代海上丝绸之路研究》一书中提出,可以依托“五边形”海域构建“中型海洋社会”的战略,形成中日韩三国共识互信、互鉴共赢的理念,倡导“和谐海洋观”^③。也有学者提出,应强化把舟山新区的发展与海洋文化产业相结合的发展方向,大力拓展与自然人文条件相协调的可持续发展新路径。还有的学者强调,在开发建设过程中,舟山地区的经济发展要充分考虑自然生态环境条件,遵守国家的相关法律法规,杜绝掠夺性开发和野蛮的资源掠夺行为,以避免走“先污染后治理”的发展老路。他们建议把传统渔业和城市发展、土地开发等产业密切联系起来,并结合舟山市海岛经济的特点,形成具有独特功能的转型经济成长模式。这些讨论都为本书研究的展开奠定了基础。

本书将结合舟山海洋经济的发展和区域规划等议题来讨论海洋生

① 中加商业周刊, 3000 亿开发大计——浙江舟山新区人大主任钟达专访[EB/OL]. http://ccbt.ziologic.com/main.asp?s_id=10080&mp_id=5912&lg_id=34&newsid=401.

②③ 黄建钢,《浙江舟山群岛新区·现代海上丝绸之路》研究[M],北京:海洋出版社,2014.

态保护问题,从保护海洋生态的立足点出发,讨论海水的污染和控制、港口发展和由此产生的各种风险,探究如何在保持舟山经济发展活力的同时,实现社会各个方面的可持续发展。本书讨论了海岛保护与开发的实践经验,深入分析舟山群岛拥有的独特资源,开发中存在的最显著的问题,并针对性地提出舟山群岛保护与开发的模式及要点。此外,本书从相关环境政策、生态补偿理论和可持续发展理论等基础出发,深入探讨了舟山区域发展问题,讨论了如何将经济发展与海洋保护结合起来,形成绿色经济发展的规划,并分析了各种政策的整合性和协调性,从而总结出有利于推动舟山新区发展的政策规划及实践路径。

在这些讨论中,本书尤为关注海洋保护与人类权利,生态多样性与人类经济行动,环境污染和环境修复等议题。这些议题倡导以发展的眼光把保护和发展结合起来,且对于自然生态的保护不应仅仅理解为一个被动的进程,更应理解成一个主动开发的过程,即在主动开发的过程中达成保护的目标。在具体的规划中,既要反映在发展规划的制订和产业分布上,也要体现在海岛花园城市的建设和降低各种污染上,并把社会规划作为重要的政策手段来使用,研究舟山下一步发展的诸多问题,确定功能区,促进工业发展和企业设立,发展港口中转和加工贸易枢纽或海岛综合保护开发示范区^①,维护良好的海洋生态环境。本书以舟山群岛新区建设作为讨论对象,但其所拟达到的目标并不仅仅局限于对地方问题的讨论,而是力求具有更一般性的意义。

^① 法制生活网. 我国八个国家级新区创建历程[EB/OL]. <http://www.fzshb.cn/News/201401/44559.html>, 2014-01-24.