

渤海区域立法研究

国家海洋局政策法规和规划司重点资助项目

Research on Environmental Legislation of Bohai Sea Based
on Regional Economic Development

基于区域经济发展的 渤海环境立法研究

何广顺 王晓惠 周怡圃 等 著

 海洋出版社

渤海区域立法研究

国家海洋局政策法规和规划司重点资助项目

基于区域经济发展的 渤海环境立法研究

何广顺 王晓惠 周怡圃 等 著

海洋出版社

2009年·北京

图书在版编目(CIP)数据

基于区域经济发展的渤海环境立法研究/何广顺等著. —北京:海洋出版社,2009. 10

ISBN 978 - 7 - 5027 - 7590 - 2

I. ①基… II. ①何… III. ①渤海湾 - 区域环境 - 环境保护法 - 立法 - 研究 IV. ①D922. 684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 192598 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

北京海洋印刷厂印刷 新华书店发行所经销

2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:787mm × 1092mm 1/16 印张:13.25

字数:200 千字 定价:38.00 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

课题组成员

(撰稿人)

组 长：何广顺

副 组 长：王晓惠

成 员：周怡圃 宋维玲 董 伟 李巧稚
刘 佳 朱 凌 赵 锐 王 震
李宜良 羊志洪 冯崇滢

渤海区域立法研究系列丛书

出版说明

渤海是典型的半封闭性内海，生态环境脆弱。随着环渤海地区经济社会的快速发展，渤海生态环境正面临毁灭性的巨大压力，保护渤海生态环境健康，保障区域可持续发展，渤海立法迫在眉睫。

2006年，国家海洋局政策法规与规划司设立专题，开展渤海立法研究工作。设立“渤海生态环境与立法需求”、“基于区域经济社会发展与立法需求”和“渤海区域环境管理立法”等专题，分别从自然生态环境、区域经济社会发展和海洋区域立法法理等不同视角，开展渤海生态环境保护的立法研究。研究课题分别由国家海洋信息中心、国家海洋环境监测中心、国家海洋发展战略研究所和中国海洋大学等单位承担。

编印出版上述研究成果，旨在为推进海洋区域立法投石问路，期盼通过研究，探索海洋区域立法之路，形成渤海保护立法共识。

向参与课题研究的专家和学者深表谢意！

国家海洋局政策法规和规划司

2009年5月

前 言

近年来，区域经济一体化浪潮获得极大进展。继 20 世纪的珠江三角洲经济区（简称珠三角）和长江三角洲经济区（简称长三角）之后，在国家“十一五”规划蓝图中，渤海区域（辽宁省、河北省、山东省、北京市、天津市）的经济发展在国家重点规划指导和人们的热切关注下呈现出快速发展趋势，初步成为支持中国经济发展的第三大引擎地区。“十一五”期间，国家将重点推进渤海区域经济一体化，带动和辐射整个“三北地区”的快速发展；党的十七大报告明确指出要更好地发挥天津滨海新区在改革开放和自主创新中的重要作用。一系列国家政策和最新趋势表明，渤海区域将借助区域经济一体化浪潮突破行政区划界限的发展“瓶颈”，通过优化调整产业结构，促进资源、环境、人才、科技等要素的全面整合，实现经济跨越式发展。

渤海区域经济发展高度依赖渤海地理区位与自然资源的天然禀赋优势，但渤海区域经济的纵深发展却面临着资源开发过度、环境污染严重、生态系统日益脆弱等“瓶颈”制约。建设什么样的区域经济，如何处理环境、资源和经济发展的关系，如何实现经济与社会、资源与环境的可持续发展，已经成为当前渤海区域经济发展急需解决的关键命题。从发挥政府在渤海区域经济发展协调发展和区域一体化管理中的职能考虑，通过调整和完善政府宏观政策法规，在国家立法层面为渤海区域合作和发展建设长效法制保障属于有效手段之一。

基于这种认识，我们在研究过程中，对渤海区域经济发展和渤海环境治理过程中面临的问题进行科学的分类、分析和系统整合研究，提出并解释渤海区域经济发展过程中两大基本关系——区域经济一体化和渤海区域可持续发展的关系、渤海环境治理模式和渤海经济发展路径的关系问题，探索渤海区域经济发展和环境管理的显著特点以及主要制约因素，从而提出相关立法建议。

我们深知，促进渤海区域环境管理一体化和实现渤海区域可持续发展的法律理论和实践所涉及的领域十分广阔，无论理论建设和实践应用，都处于不断发展和完善的阶段。国内相关方面的理论研究基础以及所能提供的实践案例也十分有限，这对我们的研究工作也提出了考验。在研究过程中，对基于区域经济可持续发展的渤海环境区域立法的相关理论和具体问题进行了资料汇总、系统归类、深层次分析和全面整合，并开展了调研和多方面的座谈工作。研究人员倾入大量精力，从开展研究到最终成果的完成，其间经历了无数次论证和推翻，旨在对渤海区域经济发展和环境管理的关系进行深入分析的基础上，从区域经济发展的角度，对渤海环境立法提出相关建议。

编者

2009年5月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 渤海区域经济发展与环境问题	(1)
一、环渤海经济区的界定	(1)
二、环渤海地区经济发展的环境生态压力	(2)
第二节 渤海开发的历史沿革	(8)
一、明清时代的渤海开发	(8)
二、20 世纪的渤海开发	(9)
三、21 世纪的渤海开发	(11)
四、环渤海经济发展依赖于健康的渤海	(13)
第三节 渤海环境立法与区域经济发展的关系	(14)
一、政治社会因素	(14)
二、经济因素	(15)
三、立法是环渤海地区经济健康发展的前提和保障	(17)
第四节 渤海环境管理立法需要考虑的几个问题	(18)
一、区域经济与环境关系问题的重要性	(18)
二、区域环境治理和经济发展关系问题中需解决的矛盾	(19)
三、区域经济统筹、环境管理一体化和法律一体化的相互作用问题	(20)
第二章 渤海自然资源与环境概况	(21)
第一节 渤海自然资源概况	(23)
一、渔业资源	(24)
二、矿产资源	(25)
三、港口资源	(26)
四、盐业资源	(26)
五、滩涂资源	(28)

六、滨海旅游资源	(29)
第二节 渤海环境现状	(29)
一、污染严重	(30)
二、海洋生态系统亚健康	(36)
三、灾害频发	(43)
第三节 渤海资源与环境问题简析	(50)
一、半封闭海特性加剧渤海环境问题的敏感性	(50)
二、资源有限、需求无限之间的矛盾突出	(50)
三、高消耗、高污染的老工业基地增加环境负荷	(51)
四、资源短缺与生态环境问题交织	(52)
第三章 环渤海地区经济发展状况分析	(53)
第一节 环渤海地区经济发展现状	(53)
一、经济基础稳固	(54)
二、科技实力雄厚	(54)
三、城市产业带集聚	(55)
四、外来投资密集	(56)
第二节 环渤海地区海洋经济发展现状	(57)
一、主要海洋产业发展现状	(58)
二、区域海洋经济发展现状	(63)
第三节 环渤海地区经济发展问题分析	(66)
一、重工业比重偏高	(66)
二、产业结构趋同严重	(69)
三、地区发展水平差异较大	(69)
四、海洋产业资源环境依赖性强	(72)
五、面源污染严重	(73)
第四节 环渤海社会民生状况分析	(74)
一、水资源短缺	(74)
二、环境安全隐患长期存在	(75)
三、围填海规模日益扩大	(76)
四、城镇化加速导致生存空间不足	(77)
第四章 环渤海地区经济发展趋势分析	(79)
第一节 东北亚经济的热点区域	(79)

一、日、韩对环渤海地区经济发展的影响	(79)
二、新亚欧大陆桥对环渤海地区经济发展的影响	(80)
三、中国经济“北上”对环渤海地区经济发展的影响	(81)
四、中国经济增长的“第三极”	(81)
第二节 环渤海地区经济一体化发展趋势	(82)
一、基础设施互联互通	(83)
二、产业布局按部就班	(84)
三、区际合作有序展开	(85)
四、跨国组织积极促进	(86)
第五章 环渤海地区经济发展与资源环境的关系	(88)
第一节 环渤海地区经济和环境关系的理论分析	(88)
一、环渤海地区经济增长与环境污染的计量模型	(88)
二、环渤海地区环境与发展之间的矛盾	(90)
第二节 渤海地区环境和经济的矛盾关系分析	(91)
一、经济增长与环境承载力的矛盾	(91)
二、经济发展不平衡与环境综合治理的一体化的矛盾	(93)
三、海洋经济活动的无限性与环境容量有限性的矛盾	(95)
四、产业结构的趋同性与生态系统服务功能多样性的矛盾	(97)
第六章 渤海区域管理与立法需求	(102)
第一节 渤海环境治理情况	(102)
一、渤海环境治理历程回顾	(102)
二、渤海环境治理的特点与问题	(108)
第二节 区域环境管理经验	(118)
一、流域环境管理制度	(118)
二、渤海海洋环境管理现状	(122)
三、渤海区域环境综合管理及其要素构想	(125)
第三节 渤海区域立法需求分析	(128)
一、渤海区域现行法制基础及问题分析	(128)
二、渤海治理的需求分析	(136)
三、区域性立法对渤海环境立法的启示	(139)
第七章 基于区域经济发 展的渤海环境立法建议	(143)
第一节 区域经济发展与法律一体化	(143)

一、区域立法功能——中观立法的协调性	(143)
二、区域经济一体化发展对法律一体化的要求	(144)
三、区域立法是保障区域经济可持续发展的必要手段	(146)
第二节 渤海区域环境立法建议	(148)
一、明确渤海区域环境法的地位	(148)
二、渤海区域环境法的总体思路	(149)
三、渤海区域环境立法的特点和立法原则	(150)
四、建立体现渤海地区经济环境一体化发展的法律制度	(152)
五、渤海区域环境立法中区域经济发展的主要内容	(156)
六、建立渤海区域立法协调机制、机构	(162)
第三节 渤海区域环境法配套研究和建设	(163)
一、开展与渤海区域环境立法相关配套的工作	(163)
二、建立以《渤海环境管理法》为上位法的立法配套体系	(163)
第八章 渤海治理模式与其他相似海域比较研究	(165)
第一节 濑户内海环境治理背景	(165)
一、日本经济社会发展造成的资源环境问题	(166)
二、濑户内海综合整治情况	(171)
第二节 濑户内海环境立法经验	(179)
一、濑户内海治理经验——立法先行	(179)
二、濑户内海治理模式——全国性立法和区域性立法相结合	(184)
第三节 濑户内海与渤海治理情况比较	(188)
一、渤海正在重蹈濑户内海的老路	(188)
二、濑户内海治理对渤海治理的启示	(189)
参考文献	(194)
后 记	(197)

第一章 绪 论

自然资源和环境条件是社会经济可持续发展的物质基础和必要条件。对于环渤海经济区来说，渤海海洋资源和海洋环境条件的战略地位尤为重要。在一定的生产水平和生产技术条件下，渤海生态环境恶化和经济发展呈正相关，目前环渤海地区经济发展正处于驶入“快车道”时期，也是穿越“环境高山”的历史阶段。渤海生态环境恶化的本质是经济与发展的协调问题，而解决渤海环境问题的根源还在于解决经济问题，反过来，环境问题的解决将会增进经济社会的正效益。

第一节 渤海区域经济发展与环境问题

一、环渤海经济区的界定

环渤海地区的概念形成于珠江三角洲经济区、长江三角洲经济区之后，最初的区域概念不明确、不统一，区域范围也不完整。先后有“渤海湾经济圈”，“环渤海湾经济圈”，“渤海经济圈”，“环渤海经济区”，环渤海“金项链”以及环黄渤海等称谓。1992年10月，党的十四大报告中正式起用“环渤海经济区”的区域概念。

广义的环渤海经济区包括北京、天津两直辖市及辽宁、河北、山西、山东四省和内蒙古自治区中部地区，共五省（区）二市。其中，内蒙古自治区包括四市和五盟，四市即呼和浩特、包头、集宁、赤峰；五盟即伊克昭盟、巴彦淖尔盟、锡林郭勒盟、哲里木盟、乌兰察布盟。环渤海经济区内包括北京、天津、沈阳、大连、太原、济南、青岛、石家庄等157个城

市, 约占全国城市的 1/4, 其中城区人口超百万的城市有 13 个^①。环渤海经济区全区陆域面积达 112 万平方千米, 占全国国土面积的 13.31%。

狭义的环境渤海经济区是指以京津冀为核心、以辽东半岛和山东半岛为两翼的区域, 包括北京、天津两个直辖市和辽宁、山东、河北三省。区域总面积达 52.2 万平方千米, 占全国国土面积的 5.49%。这也是目前学术界比较倾向的“三省两市”的划分方法。

本文采用的环渤海经济区(简称环渤海地区)就是基于狭义环渤海地区的划分方法。即: 环渤海经济区是指环绕着渤海全部及黄海部分沿岸地区所组成的广大经济区域, 包括北京、天津两个直辖市和辽宁、山东、河北 3 个省, 共有 114 个城市(包括省级市、地级市和县级市)和 488 个县; 其中沿海城市(有海岸线的直辖市和地级市) 17 个, 沿海地带县级行政区(有海岸线的区、县和县级市) 73 个。

环渤海经济区是一个复合经济区, 由京津冀经济圈、山东半岛经济圈和辽东半岛经济圈三个次级的经济区组成。环渤海经济区是中国北部沿海的黄金海岸, 在中国对外开放的发展战略中占有重要地位, 在沿海区域经济发展中发挥着十分重要的作用, 已经成为继“珠三角”和“长三角”之后的第三大引擎地区。

二、环渤海地区经济发展面临的环境生态压力

海岸带地区一向是世界上人口最稠密的地区, 全球人口一半以上居住和工作在离海岸 200 千米的范围内, 并且, 近年来“人口趋海”现象不断加剧。大量的人口涌入给已经紧张的沿海地区带来了更多的环境生态压力, 包括加重了工农业污染及生活污染。

环渤海地区自古就是中国经济重地和人口稠密区域(如图 1-1)。据统计, 2006 年环渤海地区三省两市(辽宁、河北、山东、北京、天津)人口总量约 2.3 亿, 约占全国人口总数的 17.7%, 地区生产总值达到 5.5 万亿元, 占全国 GDP 的 26.2%^②。意味着这片只占国土面积 5.5% 的土地养育着近 20% 的人口, 其人口密集、经济发达的特征十分显著。环渤海地区的环境容量和生态承载力在一定时期内是相对固定的, 虽然近年来地方政

① 数据来源:《中国统计年鉴》, 北京: 中国统计出版社, 2007 年。

② 数据来源:《中国统计年鉴》, 北京: 中国统计出版社, 2007 年。

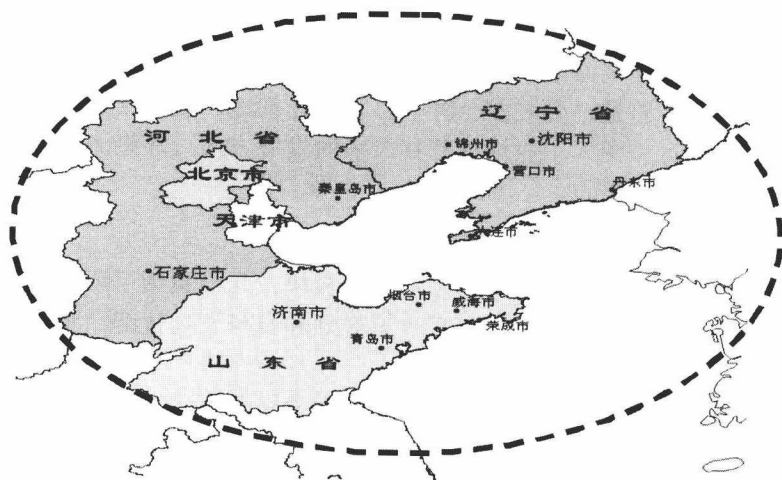


图 1-1 环渤海经济圈示意图

府和居民开始意识到环境生态对于环渤海地区可持续发展的重要性，并逐步加大环境治理投入力度，然而，在经济增长方式没有改变、人口密度增大、资源开发力度越来越大的情况下，环渤海地区的经济发展仍以资源耗损、环境污染和生态破坏为代价。可以说该区的经济发展已经面临环境的临界点。随着经济的进一步增长和工业化步伐的加快，环渤海地区将面临越来越严峻的环境与生态压力。

（一）工业化使命进一步加重该区资源环境压力

环渤海地区在全国经济或地域分工中具有重要地位。一是能源矿产资源丰富，品种齐全，石油、铁矿、煤炭以及各种海洋资源在全国占有重要地位；二是地理位置重要，北京和天津两个中心城市人口达 2 100 万，是全国的政治文化中心和国际交流中心，处于沿海对外开放地带的中北部；三是经济实力相对雄厚，石油、石油化工与海洋化工、钢铁、机械制造、电子、轻纺等在全国占据重要位置；四是交通发达，处于全国铁路和航空运输的中枢地位，海岸线长，沿海交通运输便利，拥有 4 个年吞吐量在 2 000 万吨以上港口（天津港、大连港、秦皇岛港、青岛港），并有多条贯穿全国的铁路干线；五是人才集中，科技和教育水平高。因此，在今后的发展中环渤海地区将进一步发挥其区位、资源和经济基础的综合特色优

势,为我国经济发展和工业化进程作出更大的贡献。

根据国家对环渤海地区的发展规划,国家将要利用其地理区位优势 and 已有工业基础,打造一个北方经济中心和工业基地。经济结构已经明显偏重的环渤海地区,深入工业化仍是其未来的发展方向。环渤海地区的工业化也将呈现出三个特点。

1. 从我国区域内角度看

环渤海地区重化工项目占据投资主流板块,几乎囊括了所有的重化工及制造业;环渤海地区将借助国家政策规划和自身发展优势,形成北方重工业基地。

从环渤海地区的空间发展趋势看,近年来在北京、天津、唐山“老三角”城市发展和结构转型的同时,正在出现“新三角”城市——廊坊、曹妃甸和天津滨海新区的发展。北京市的扩散将使廊坊市获得更大的发展机会,从而成为北京释放发展能量的重要接收基地;天津市则全力推进滨海新区的发展,将滨海新区建设成国内重要的高新技术产业园区和重化工基地;河北省及唐山市将曹妃甸的发展放在重要地位,使其建设成重要的港口城市与新的重化工基地。在新三角地区建设的过程中,环渤海地区的发展重心整体向沿海移动,初步体现“Z”字形的产业布局格局。一边是建设好以秦皇岛—曹妃甸—滨海新区为轴线的沿海一翼;一边是建设好北京—保定—石家庄为轴线的京广线一翼,连接两者的是京津沿线地区,而重点是建设北京—廊坊—天津—滨海新区的连线地带,成为环渤海地区的主导增长轴。这一连接众多经济技术开发区、高新技术产业开发区的区域建设模式,将使环渤海地区成为经济快速增长、结构不断优化的先进制造业带,构造贯穿京津两市富有活力的大都市连绵带。2008年3月13日,国务院印发《关于天津滨海新区综合配套改革试验总体方案的批复》,原则同意《天津滨海新区综合配套改革试验总体方案》,为环渤海地区的起飞提供了机遇。如今,整个环渤海的城市都在以令人震惊的速度投入重金布局重化工项目。仅滨海新区、辽宁“五点一线”、曹妃甸三地,累计投资额就已经超过9700亿元。

2. 从国内区域间角度看

环渤海地区与其他两大经济区的特色不同,其承接了“长三角”、“珠三角”的产业转移,并将形成与它们不同的特色工业基地。

在国家宏观战略布局调整的大背景下,受产业布局、结构调整的驱动

以及土地、资源、人口、环境四个因素的制约,加上“珠三角”地区、“长三角”电力短缺、环境容量有限、成本上升等因素的影响,“珠三角”和“长三角”地区先后开始出现部分劳动密集型的传统制造企业关闭或外迁的情况,其中包括部分电子信息制造企业。当前,我国“台商”在大陆的布局已经开始逐渐北移,从过去的“珠三角”地区转移至“长三角”地区,然后扩展到环渤海地区,这也是台资企业 20 多年来的第二次“迁移潮”。而环渤海地区能源、矿产资源丰富,科技教育力量雄厚,各种要素空间配合较好,人口和城镇分布相对密集,工业基础雄厚,是当前我国经济发展的核心区,也是今后最具发展潜力的地区之一,有条件也有能力成为继“珠三角”、“长三角”之后,支撑未来我国经济持续发展的新增长极,成为世界性的高新技术产业和先进制造业基地以及我国全面承接国际产业转移的重要基地。

3. 从东北亚区域视角看

多数劳动密集型和资源型的国际产业转移至环渤海地区。随着国内高效益炼化项目的投产,欧美和日本的一些重量级企业产能会进一步放空。一个相关的案例是,2008 年 5 月,胡锦涛总书记访日期间,中石油与新日本石油签署协议,收购其旗下炼油企业 49% 的股权。虽然新日本石油出售该股权的原因是国内成品油市场的萎缩,但从全球产业链看,产能转移已成必然。除大炼油之外,环渤海区域在一些投资门槛较低的行业如造船、物流、钢铁、汽配等方面的投资呈扩大态势。比如汽车配件中的轮毂,2007 年全国产量为 1.2 亿只,国内需求量在 7 000 万只左右,其余用于出口。而据不完全统计,2008 年新投产的铝合金轮毂企业产能超过 2 000 万只,如果没有金融危机,产能一年后还会翻番,而轮毂这样的生产企业在欧美国家已多年鲜有投资。

综上,结构明显偏“重”的环渤海地区,加之今后的工业化使命,资源、环境负荷已处于超载状态,水资源严重不足、环境污染和生态破坏已成为今后该地区经济社会可持续发展的主要制约因素。

(二) 区域经济一体化初期带来新的生态环境问题

区域经济一体化对于生态环境是“双刃剑”,虽然一体化客观上将促成环境治理的深度区域合作,但经济一体化过程本身,尤其在区域经济一体化初期,也将产生新的环境问题。我国,尤其是北方市场发展的不完全

性、改革转型初期经济发展的阶段性弊端以及环境治理投入和治理模式的落后等种种主客观原因,导致环渤海区域的环境保护能力仍然滞后于经济发展速度。从区域经济合作日益一体化趋势可看出,目前更多的关注点还在于经济领域。区域经济一体化是个循序渐进的过程。在区域经济一体化初期,当环渤海地区初步实现经济一体化、共同化的情况下,更深层次的一体化合作,如法律、政策、生态环境治理等其他一体化的需求没有跟上或者没有得到同步满足,会造成环境与经济关系上新的脱节,这将意味着经济一体化的过程中,渤海环境治理和生态保护将面临新的挑战:首当其冲的便是经济一体化带来的经济总量迅速扩展导致环境污染和生态破坏的新一轮暴发、污染跨区转移以及环境公平缺失等问题。

1. 经济增速导致资源耗竭和污染的暴发

随着环渤海经济区内区域一体化进程的加快,贸易自由化和大市场加速了市场要素的解放,激活新的生产潜力,客观上也将加速渤海区域生态资源前所未有的消耗,经济总量增大的同时,也将意味着有更多的污染排放,这都直接威胁渤海的生物多样性系统。

据2007年《中国海洋环境质量公报》显示,在全国6个严重污染的海域中,渤海湾就占据3席,分别是辽河入海口、天津海岸和莱州湾。而渤海湾未达标水域面积已占到全水域面积的31%,比2006年增加约0.4万平方千米,其中严重污染海域从2003年的1470平方千米迅速扩大到2007年的6120平方千米。与此同时,环渤海海岸带天然湿地面积在30年中减少了52%。

中国地质调查局曾开展了一个全国性调查,包括“环渤海地区环境地质调查”子项目。调查范围包括辽宁、河北、山东省的部分地区和天津市,区内年人均占有水资源量仅660立方米,为全国平均数的23.6%,是我国水资源短缺最严重的地区之一。

环渤海地区工业污染存在着显著的结构效应,并呈现区域发展不平衡现象。环渤海地区各省市具有不同的产业结构,处于不同的工业化阶段,其中北京、天津两市工业化水平较高,但整个环渤海地区的重化工业化进程尚未结束。如果第二产业部门没有显著的技术进步和效率提高,重化工业化导致的环境污染规模效应将会抵消产业结构变迁导致的结构效应,使整个地区面临更加严峻的环境压力。^①

^① 任重:《环渤海需要环境友好型经济增长》,南开大学校报(电子版),第1018期,第4版。