

中国沿海地区持续发展隐患浅论

Potential Trouble in Sustainable Development of China's Coastal Areas

郭来喜

(中国科学院地理研究所, 研究员 北京 100101)

在改革开放的新形势下,中国沿海 11 个省、市、自治区率先步入对外开放前沿,构成以开发区为核心,以标定珠江三角洲、长江三角洲、闽南厦漳泉三角区、黄河三角洲、辽东半岛与胶东半岛等为开放区的全方位、多层次的沿海地带开放地域系统。

沿海开放带地域系统的形成、发展与完善,不仅为东部地区带来前所未有的发展机遇,同时也在全国区域经济发展中发挥了示范、传导和推动作用。沿海开放带以占全国 13.3% 的土地,40.0% 的人口而获取 51.2% 国民生产总值的份额,证明了它在全国经济发展中占有举足轻重的地位。

近十多年来,沿海开放带经济发展速度跃居全国前列是与其对外开放度的扩大成正相关的,它充分反映现代国际经济一体化的趋势不断增强。以设置对外开放窗口和通道的国家一类口岸为例,1978 年以前全国对外开放口岸只有 51 个(其中水运 18 个,航空 8 个,铁路 9 个,公路 16 个),而沿海地带不过 20 个(其中水运 16 个,航空 2 个,铁路与公路各 1 个),占全国口岸总数的 39.2%。截至 1993 年 4 月底,国家一类口岸达到 180 个(其中水运 96 个,航空 39 个,铁路 12 个,公路 33 个),比 1978 年增长 2.53 倍。同期沿海地带开放口岸增至 92 个(其中水运 67 个,航空 18 个,铁路 3 个,公路 4 个),增长 3.6 倍,占全国口岸总数的 51.1%,其比重提高 11.9 个百分点,这与其经济增长、进口贸易额扩大呈同步趋势。

1992 年在我国改革开放的进程中是具有划时代意义的一年。全国改革开放的步伐大大加快,经济增长速度达到 12.8%。这在世界经济停滞,不少国家出现负增长的形势下,更显得一枝独秀。八届人大决定,调整国家经济发展速度,使“八五”经济年增长率从 6% 提高到 8~9%,以便提前实现 2000 年国民生产总值翻番的战略任务。沿海开放带更是一马当先,制定了宏伟的发展目标,无疑会在新时期继续显示其龙头作用。

一年来,笔者先后参加了国家计委主持的西南及华南部分地区 1996~2005 年规划工作,又随同中国科学院地学部学部委员考察组,对珠江、长江、黄河三大三角洲以及天津、河北沿海进行了调查,另外还专门赴厦门作了考察,深感在沿海开放带呈现一派生机勃勃景象的同时,也暗孕育着一些重大隐患,如不未雨绸缪,可能导致严重失误,酿成不可弥补的巨大损失。

一、“诸侯经济”与重复建设

深化改革与扩大开放使地方自主权扩大,无疑会对调动各地方的积极性,加快区域经济发展发挥重要作用。然而,处置不当亦会诱发“诸侯经济”的出现,不利于发挥整体优势。所谓“诸侯经济”,系指从小地域系统出发,追求自我完善的经济体系,忽视或回避区际合理分工和优势互补,以致出现与毗邻地区面向同一市场覆盖面的建设项目,使未来的产品销售竞争更加白热化。

珠江三角洲是我国开放最早、开放度最大、经济发展速度最快的地区,在今后 20 年广东赶超“亚洲四小”的战略任务中起着关键性作用。然而,目前已显现出经济增长过热征兆,使珠江三角洲各地在航空港、大型港口、石油化工基地及高新技术开发区建设中,彼此竞相把对方计作自己的腹地与市场而缺乏严密的科学论证,重复建设问题相当突出。如不加强统一规划,宏观调控,必将酿成巨大的投资浪费。

以航空港建设为例,珠江三角洲现拥有广州白云机场和深圳机场两个国家一类航空口岸,以及佛山、惠州两个国内航线机场,目前正在扩建惠州、佛山两机场,新建珠海三灶机场,规划扩建深圳机场,还要新建广州第二机场。

另外,港英当局在 1997 年香港回归祖国前为替英国厂商捞取一大批订单,不惜投巨资在榄洲岛一带大规模填海造陆,修建香港新机场。据其可行

性研究报告,对1997~2010年客流量进行预测,此期客流量增长率为4.4%,即由2850万人次增至4470万人次;标准繁忙率(SBR)1997年为11400人次,2010年增至14600人次;飞机高峰小时起降1997年为44架次,2010年达到53架次。该机场规划占地12.5平方公里,1/4利用赤蠃岛和榄洲岛,3/4是填海工程,规模浩大,耗资巨亿,为实际财力所不容,中英双方正就财务安排进行谈判。与其相持而激烈竞争的深圳机场,试图赶在香港新机场完工前投入营运。深圳机场原规划2000年达到370万人次,由于1992年已达到166万人次,于是决定1993年开始进行二期扩建工程,在-1.5米深的海滩上填海构建跑道,投资19亿元,完工后达到年吞吐4500万人次,以便从香港分流一部分旅客。

目前扩建与新建的机场一个比一个大,如珠海三灶机场正按超过首都机场的规模,兴建4000米超长跑道,港英当局规划的香港新机场跑道亦不过3800米。广州即将兴建的第二机场选在花县,设计标准为国际一流机场,占地13.5平方公里,要在1997年前投入营运。而澳门当局决定修建中型国际机场,争取1995年建成。在方圆不过1万多平方公里的珠江三角洲建设如此之多的超大型国际机场,年接待旅客超过1.5亿人次,预计人口总规模以2200万人计,平均每个居民乘机出行率达7次。令人担忧的是,届时能否使其充分发挥潜力?

再以大型港口为例,未来十年内珠江三角洲将出现一个密集的大港群。除现有的广州港、黄埔港、黄埔新港、西沙港、蛇口港、赤湾港、妈湾港等,还在兴建盐田港、惠州港、大鹏港湾、大亚湾港、沙角港、南沙港、虎门港、高栏港等。特别是珠海西区高栏港工程浩大,围海造陆任务艰巨,规划港池80多平方公里,新建1~20万吨级深水泊位达100多个,年吞吐量1亿吨以上。但是,后方集疏只靠规划中的广(州)澳(门)铁路支线、珠海西区高速公路和3000吨级通过能力的磨刀门航道与西江联成一体,显然是难以承受的。而规划则把西江流域作为其腹地,这和相邻港口有重复计算之虞,若不统盘规划,合理分工,港口性质、功能、规模和腹地的产业布局都难以协调,隐患堪忧。

二、行政区划与“划地为牢”

新中国成立后,按三实二虚原则建立了全国行政区划体系。所谓三实盖指省、县、乡,二虚则指曾设置、后又撤销的大行政区,以及现存的省级派出机构——地区行政公署。长期以来,省级行政机构一直是国民经济规划管理层次的基本地域单元,所以建设布局有“大而全”与“小而全”的指导思想,使产业发展方向与经济结构有很大的趋同性。在新形

势下,地方利益、保护主义不约而同地结合为一体,与社会主义市场经济新体制产生对抗。尽管行政区在发展国民经济,组织生产、流通、消费中发挥了积极作用,但在某种程度上又束缚了生产力的发展,出现了相互封锁、彼此排斥、以邻为壑、划地为牢的非正常经济行为。

1991年长江及淮河下游出现了特大洪灾,造成数百亿元的经济损失。然而,据灾情分析,其降水量并没有达到1954年记录,但洪水位却超过了1954年。在某种程度上应当说是人为因素加剧了灾情,人灾又与行政分割、以邻为壑有关。一方面是上游无节制地使污水下泄,危及下游水源;一方面下游河道拦河筑坝,堵塞水流,导致洪水顶托。利益之争,门户之见,酿成重灾。

历史纠葛使行政区决策层领导在思考重大问题,往往把解决问题的基点放在自己的辖区。如上海市水荒突出,尽管临江靠海,水量特大,但饮水主源——黄浦江被严重污染,长江口取水又因咸水入侵而受制约。按理应从宝钢上游浏河口以西取长江水方案为佳,因地属江苏太仓,上海怕受人以柄遭挟持,正规划由崇明岛西北截断长江北支蓄水以及在长兴岛筑滨海水库,铺设过江输水管引入上海市区及浦东开发区。舍近求远,舍简就繁,囿于行政辖区是目前建设布局的一种普遍倾向。国家重点开发的上海浦东地区正开采第四、五含水层的深层地下水,年开采量达3000万吨,过量开采这种无法恢复并具有矿泉水特征的宝贵水资源,大部分却用于工业冷却水,既造成极大的浪费,又将诱发地面沉降,危及开发区安全,这也是行政分割、部门利益诱导所致。

冀东钢铁基地布局选址研究、争论了十多年,筹建处几经上马又夭折,均因省、市利益与企业利益分割,使首都钢铁公司、天津钢铁厂、唐山钢铁厂竞相在自身范围内选址或扩建,或增建方案,而不取最佳方案——河北王滩,这从一个侧面反映了“合理”与“合法”存在鸿沟。其实质也是行政分割,划地为牢。

三、扬长避短与隐短趋弊

80年代初经济建设布局中流行的一句口号“扬长避短,发挥优势”,近年似乎已不时髦。其实,作为经济决策者,扬长避短、发挥优势仍应是座右铭。遗憾的是,在经济过热的增长中,有些地方已不再是扬长避短而是隐短趋弊。时下,人们往往不深究事物根由,常让炒得火红的投资热掩盖了一些真象,实则潜伏下隐患的种子,待若干年显现后再来纠正已是木已成舟,爱莫能助。不让人提及,又不组织力量寻求对策,谋求解决方案,却千方百计地掩盖矛

盾,据说是为了“不能影响对外招商和投资环境形象”。应该说,这完全违反了科学求实的态度。

以拟建中的某沿海大型国际机场选址为例,只考虑新开发区的需要,而忽视母城及密集城市群居民的出行率及其商务旅游的便捷,迫使乘机旅客必须经高速公路或轻轨火车远途而来,不知浪费多少行车时间和无效行驶,却无人计算这笔社会总开支。再细加分析,机场选在海滩,虽可节约良田,却使工程造价大幅度提高,况且台风、风暴潮和龙卷风多发,雷暴与雾日高频出现,由此带来的飞行安全隐患也没有引起足够的重视。应当吁请决策层切勿回避这些关键性问题。

四、急功近利与防灾减灾

现行的管理运行机制,引导各地行政长官追求实现任期目标责任制所拟定的政绩,使急功近利的决策行为在所难免。可是,区域发展,经济建设工程皆系百年大计,增强抗灾意识,提高工程设计的抗灾减灾标准,是沿海地区亟待解决的问题。

温室效应导致的全球海平面上升已引起世界各国政府的广泛重视。联合国环境规划署发布的《当前全球环境状况》指出:“全球变暖将会加速海平面升高,……会引起严重的社会经济后果,会威胁低洼岛屿及沿海地区。”联合国环境与发展大会通过的《21世纪行动议程》呼吁要监测气候变化对环境的影响,而海平面变化也是主要监测内容之一,各国政府要将其纳入“政府决策进程”。

中国 30 748 多公里的海岸线(内含 16 500 公里大陆海岸线及 6 576 座岛屿的 14 248 公里的海岸线)同样也受到海平面上升的严重威胁。我国验潮站监测计算,近几十年来海平面平均上升速度约为每年 1.5 毫米。根据中国科学院地学部学部委员 1993 年春季考察综合评估预测,包括全球海平面上升、构造下沉和其它相对海平面上升因素在内,到 2050 年,海平面上升值,珠江三角洲为 40~60 厘米,长江三角洲为 50~70 厘米,现代黄河三角洲为 40~50 厘米,天津地区为 70~100 厘米。近年来海平面上升已导致风暴潮灾害加剧、咸水入侵范围扩大、洪涝灾害威胁严重、城市排污困难、港口功能减弱等一系列问题。其中,以淹没范围扩大,国土面积减少威胁最大。最近马尔代夫一个岛屿的沉没向人们敲响了警钟!

据任美锬教授研究分析,我国沿海按风险等级评估,海平面上升对老黄河三角洲、苏北沿海平原、长江三角洲、珠江三角洲和台湾西部沿海平原可划分为八个易受灾区,直接受威胁的范围有 35 000 平

方公里。目前,沿海地区对这一变化趋势尚未引起足够的重视。例如,1992 年 9 月 1 日 9 号台风在渤海湾一带肆虐,使海堤大量溃决,造成胜利油田 2 072 口油井进水停产;东营市直接损失 3.6 亿元;塘沽新港老码头淹没,天津市滨海堤多处溃决而大量淹水,直接经济损失 3.9 亿元。

必须提高沿海相关地区的防灾抗灾设计标准,加强海岸及河口地区防护工程,增加抵抗风暴潮和洪水能力。要采取多种方法和有效措施,严格控制地面沉降。对沿海新建城市和开发区必须提高抗灾设计标准,且应纳入沿海地区行政长官的任期目标责任制中,以避免短视行为。

五、过热经济与环境保护

沿海是经济高密度区域。其人口稠密,土地垦殖指数高,工业积聚程度大,运输网密布,城市化发达,进一步加速开发将受到地域空间和资源支撑力的制约,环境保护问题十分突出。

传统观念认为,沿海地区处于河流下游,供水当不成问题,殊不知包括环渤海、长江三角洲、珠江三角洲、漳厦泉三角区、雷州半岛、北部湾沿海都面临水荒,它将成为经济社会发展中的最大制约因素之一。开源节流,发展节水型经济成为当务之急。

沿海用地紧张,土地承载潜力有限,目前经济过热使用地问题更加复杂化。挤占良田与围海造地是两大趋势,乱开山石,乱占耕地现象在经济过热地区随处可见,环境问题日益严重。乱开山石不仅改变了自然景观的优美感,还破坏植被,诱发水土流失、塌方、滑坡、泥石流等。另一方面填海造地多为工业、港口、机场、建筑工程所利用,土地荷载承载力要求高,在滩涂或浅海上造地,其淤泥层不进行严格处理,填筑土石方不执行施工标准,可能会造成工程后患。这里既有地质构造的升降,地基覆盖层的物质结构,也有填方的压实自然沉降和地面工程承压负荷大小问题,有的专家认为全国海岸侵蚀岸段已达 70%,而山东省超过 80%,形势十分严峻,必须采取海岸防护工程措施。美国新奥尔良的防护工程由于设计失当,反而导致新的灾害,破坏了海滩。所以要进行科学论证,精心设计,精心施工。

总之,加强综合研究,宏观调控,整体优化和区域协调,是解决这些隐患的基础,必须引起各级领导层的高度重视并采取积极的防范措施,方能确保沿海地区经济持续、协调、高效发展。

(责任编辑 蔡 今)