

江苏省决策咨询研究基地 成果报告提要(二十八)

一、江苏文化强省建设研究基地：做好江苏大运河 文化带生态保护和文化遗产的若干建议

课题负责人：方标军

大运河江苏段纵贯江苏全境，全长690公里，自北向南流经徐州、宿迁、淮安、扬州、镇江、常州、无锡、苏州8个设区市，沿线拥有全省60%的人口、66.3%的经济总量。作为中国古代最重要的南北交通大动脉和水利枢纽，大运河深刻影响了江苏的自然环境、人口分布、城镇布局和交通路线。今天的大运河江苏段仍是大运河全线通航里程最长、货流密度最大、运输效益最好的黄金水道，不仅将江苏的楚汉文化、淮扬文化、吴文化等地域文化有机串联起来，也将陆上丝绸之路和海上丝绸之路联系在一起，形成兼收并蓄、包容多样和独具魅力的江苏运河文化。大运河江苏段是大运河全线富有内涵特色的文化遗产带、具有观赏价值的文化景观带和最有发展潜力的文化产业带。建议从以下几个方面做好江苏大运河文化带生态保护和文化遗产：

1. 建立大运河文化带建设工作领导小组或联席会议制度。大运河文化带江苏段建设是一项重大的系统工程，涉及多个职能部门和行政区

域。建议领导小组或联席会议由省政府主要领导任组长，省委、省政府分管领导任副组长，成员单位包括省委宣传部、省发改委、省文化厅、省文物局、省水利厅、省交通厅、省环保厅、省旅游局、省社科联等相关部门和大运河沿线8市人民政府。

2. 全面开展资源调研，研究出台《大运河江苏段生态修复和文化遗产规划》。规划建设大运河文化带，要以文化建设为引领，以运河遗产为核心，带动沿线城市经济社会文化协调发展。建议省委省政府组织力量，对大运河江苏段主干河道和沿线城市的生态环境和遗产资源进行普查和摸底，研究制定生态修复和文化遗产总体规划，和江淮生态大走廊、文化遗产保护、文化产业发展、文化旅游发展等方面的专项规划。建议借鉴新苏伊士运河、巴拿马运河旧貌换新颜经验，突出大运河文化带建设的江苏和沿线城市地域特色，达到“俯仰古今江苏文化精华”之效果。

3. 高标准建设扬州、苏州文化名城。中央办公厅调研室课题组提出可考虑选择北京、天津、洛阳、济宁、扬州、苏州、杭州等城市作为首批文化名城示范城市的建议,扬州、苏州两市要乘势而上,着力突出古代文化和现代文明交相辉映特色,用文化智慧让大运河“活”起来,在全国真正起示范带动作用。要充分挖掘全省和沿线城市大运河文化研究资源,有关部门加大支持力度,推进大运河文化更深入、更系统,为我省大运河文化带建设提供坚实的学理支撑。

4. 策划打造大运河文化活动品牌。发挥大运河申遗工程牵头城市所在省份影响,于明年上半年在扬州召开首届大运河文化带建设高峰论坛,争取由国家有关部门主办并永久落户于江苏。由省文化厅、省旅游局和沿线城市人民政府共同主办江苏大运河文化旅游节,待规模

影响扩大后,可升格为省政府和中央有关部门共同举办。同时策划组织江苏大运河文化海外展演、展览等活动。

5. 设立大运河江苏段保护开发基金。作为中华文明的金名片,大运河在新的历史时期承载着通航、景观和展示等功能。将大运河江苏段污染的水域恢复过来,将损毁的重要文化景观修复起来,将现存的历史文化遗存保护下来,以及发展大运河文化产业、旅游产业,均需要加大投入,建议省政府设立百亿以上专项基金予以扶持。

6. 制定《大运河江苏段保护条例》。作为大型的线形遗产,大运河的生态修复和文化遗产需要国家层面的大规划,也需要沿线各地的大协作。建议江苏率先在省级层面研究制定专门的地方性法规,为国家最终出台《大运河保护条例》积累经验。

二、江苏沿海发展决策咨询研究基地:“1+3”功能区

战略背景下沿海经济带的功能定位与建设举措

课题负责人:朱广东

主要参加人:刘 波

一、沿海经济带在“1+3”功能区中的响应功能

1. 承接虹吸扬子江城市群“高端生产要素集聚”的创新功能。“1+3”功能区战略层面,沿海经济带要承接和虹吸扬子江城市群的创新发展高地、创新要素集聚区、高端生产要素集聚辐射,改变产业转移“接受者”、增长发展“追赶者”的固化形象,将沿海经济带建设成为

长三角城市群同步发展的战略支点。当前的重点就是要在目前江苏沿海城区、港区点轴串联开发的基础上,重新进行“港产城”前瞻性规划、联动式建设和一体化发展。

2. 策应融合淮海经济区“市场一体化”的发展动能。淮海经济区地处“一带一路”交汇区域,是“丝绸之路经济带”向东开放的前沿阵地。围绕徐州中心城市和各个城市之间的交

往，发挥港口出海口的优势，做足向西开放和向东开放的文章，使沿海地区和内陆腹地形成互动效应，打造“陆海统筹融合区”“蓝色版图出海口”和“共享发展互动区”，实现苏北和沿海洼地的崛起。

3. 共建共享“三湖”生态经济区“生态+”的绿色潜能。以宿迁与淮安地区的骆马湖、洪泽湖、高邮湖为节点的“三湖”生态经济区，北接淮海经济区，东连接沿海发展带，要全面推进连云港、盐城、宿迁、淮安以及苏中北部部分地区的绿色发展一体化进程，以构建沿海、“三湖”生态型产业体系为重点，统筹推进经济、社会和生态环境全面协调可持续发展，打造沿海、环湖生态城市群。

4. 切实发挥沿海地区内部互联互通的联动功能。以连云港为重点，联动盐城、淮安、宿迁三市，强化连云港“一带一路”交汇点和新亚欧大陆桥经济走廊东方起点的先导、支撑作用。以南通为重点，联动泰州、盐城两市，发挥独特的黄金水道和黄金海岸叠加优势，加速建成具有国际先进水平的江海联动发展基地。以盐城为重点，联动淮安、宿迁、连云港、南通、扬州等市，突显江淮生态经济区入海门户和沿海经济带中心城市的影响力。

二、沿海经济带在“1+3”功能区中的建设举措

沿海经济带建设要以新发展理念为引领，根据资源禀赋、发展阶段、功能定位、市场化发育程度和生态保护要求，做好建设一个载体、培植两个新动能、打造新特绿三个产业集群等三个方面工作。

1. 建好一个载体，担纲沿海经济带发展的

龙头。港口作为江苏沿海中部策应“一带一路”和长江经济带的重要节点，在重构江苏区域功能布局，推进沿海经济带的形成与发展起着龙头与核心作用。一是以连云港港口为核心，联合南通港、盐城港共同建设江苏沿海港口群，推动沿海区域内地方电子口岸信息数据互联互通和资源共享。二是在“港口、产业和城市一体化发展”的目标下，依靠政府推动、市场主导，以资本为纽带，通过行政手段和市场手段相结合，建立跨区域的港口资源管理体制及投资运营主体。三是选择一批技术含量高、产业关联度强、集约化程度好、带动作用大、事关长远发展的重大项目和高新技术项目，集中力量发展一批具有国际先进水平的临港产业基地和产业集群。

2. 培植两个新动能，谋求沿海经济带协调创新发展。沿海经济发展步入“换挡爬坡期”，加快优化产业结构、加速培育新经济增长点，尤显迫切。一是培育生产关系领域内沿海发展的“软实力”及“隐性动能”，不断创造现代海洋经济发展和海洋强省的新机遇，认真研判沿海发展供给侧改革的要素和范围，加大有效投资力度，破除阻碍海洋经济发展的藩篱。二是加快推进创新体系建设，培植生产力领域内沿海发展的“硬实力”和“显性动能”，优化涉海新技术、新产业和新模式创新体系，不断积聚现代海洋经济发展新动能。着力实施创新驱动发展战略，加快推动沿海经济增长由要素驱动向创新驱动转变。

3. 打造新、特、绿三个产业集群，形成现代海洋经济竞争优势。一是建设海洋新兴产业集群，打造沿海经济带率先发展的“未来竞争

力”。围绕打造长三角北翼先进制造业基地的战略目标，明确主导产业的选择，依托港口和临港园区发展装备制造、新能源、科技环保、海洋医药、新材料等拉力强劲的战略战略性新兴产业。二是建设海洋特色产业集群，打造沿海经济带差异化发展的“核心竞争力”。以涉海骨干企业和大项目为支柱，围绕骨干企业和重点配套企业，集聚周边产业发展新动能，加速海洋

特色产业集群形成和壮大发展。三是建设海洋绿色产业集群，打造沿海经济带可持续发展的“生态竞争力”。坚持开发利用与保护并举、海洋经济发展与资源环境的承载力相适应。严格执行沿海地区开发主体功能区规划，积极探索滩涂开发与保护、产业布局与产业联动的新机制。

三、江苏产业集群决策咨询研究基地：提升南京特大城市辐射带动力的路径研究

课题负责人：安智宇

一、南京中心城市辐射带动作用的差距和不足

1. 城市功能定位弱化。从长三角区域看，长三角城市群扩容以前，南京与杭州是长三角仅次于上海的次中心城市。长三角城市群扩容以后，合肥成为与南京、杭州并列的副中心，长三角由宁杭“两翼呼应”格局转向宁杭合“三星拱月”态势。特别是合肥获批综合性国家科学中心、确立米字型高铁网布局地位、行政区域进一步扩大，地位和潜力增强。在国家新的区域战略格局中，新的区域空间可能出现“漏斗效应”，南京的区域地位面临重大挑战。

2. 国土空间和人口规模偏小。在市域面积方面，南京6587平方公里，仅高于深圳、厦门、海口三个城市。在市带县体制下的真正广域市中，南京市域面积位居倒数第一。在人口方面，2016年南京市常住人口825万，在18个城市中排名第10，与成都1200多万、武汉

1000多万的人口规模相比，差距甚远。国土空间狭小、人口数量有限，不利于大都市区域影响力的扩散。

3. 经济综合实力偏弱。仅从制造业发展看，南京制造业规模以上企业数量仅为苏州的1/4、上海的1/3、深圳的1/2，制造业产业发展辐射效应较小。科技创新创业对经济发展驱动作用不明显，全市高新技术企业1698家，远低于深圳的8037家，且缺少在全国全球有影响力的创新型企业。

4. 区域一体化发展水平偏低。宁镇扬区域是南京辐射带动的主要腹地，也是同城化发展条件最好的区域。与深莞惠、广佛等同城化区域相比仍有差距。从基础设施互联互通来看，深莞惠一体化已经基本实现“一小时生活圈”，广佛同城化中佛山也规划了九条地铁与广州八条地铁对接。宁镇扬目前尚没有开工建设城际轻轨，三座城市市中心之间的通勤距离仍在

1.5-2个小时左右。从产业合作角度来看,南京重化工业比重较高,传统的化工、钢铁规模仍然很大,产业层次偏低,与镇江、扬州市的产业梯度没有拉开,港口、化工等产业甚至存在同质竞争现象,协同效应较弱。在公共服务方面,医疗服务合作共建和医疗信息共享、社会保障体系、生态环境共保共治等方面还没有形成良好的衔接机制。

二、提高南京城市辐射带动作用对策建议

1. 确立建设国家中心城市目标,优化和拓展城市空间布局。建议南京未来城市空间拓展目标是构筑“双核支撑、三向延展”的网络城市群和大都市区发展格局。“双核支撑”就是确立老城和江北新区为城市发展的两个极核,主要承担城市以及南京都市圈的综合服务功能。“三向延展”就是按照三个方向重要廊道进行城镇空间和产业布局。东向拓展主要是沿312国道、宁句城际、宁镇城际和宁扬城际拓展空间,考虑与镇江、扬州共建产业新城。南向拓展主要是沿宁杭高速、宁溧城际、宁高城际方向拓展城镇和产业,重点打造宁杭生态经济带和溧水新城、高淳新城。北向拓展主要是沿过江隧道、宁和城际方向重点布局城市空间和高新技术产业,把江北新区建成相对独立、辐射带动苏北、安徽的重要增长极。

2. 加快推进南京都市圈建设,拓展特大型中心城市辐射腹地。以宁镇扬同城化为抓手,拓展南京辐射腹地。一是推进交通基础设施一体化建设。重点加大宁镇扬港口群基础设施建设,完善宁镇扬港口群之间的立体通道网络,规划建设沿江物流园区、产业、公铁水集疏运体系、公铁物流中转中心,打造多式联运大通

道,促进协同发展。二是加大产业整合力度。推动南京化学工业园与扬州化工园区、镇江化学工业园实施产业整合,将上下游产业链衔接起来,推动产业升级,使其成为国家最大的化工产业基地。在仙林和宝华地区规划建设高科技产业园区,由南京、镇江两市合作开发,风险共担、利益共享。三是加快优质生活圈建设。交通方面争取城市中心交通半小时通达,民生方面加快推动三市统筹社保无缝对接、养老保险关系转移无缝无碍、社会保障卡医疗保险异地双向结算,尽快实现公共服务同等待遇。

3. 加快跨市域重大基础设施建设,强化特大型中心城市枢纽地位和功能。江海联运功能方面,推进长江深水航道整治,推动长江12.5米深水航道实质性通达南京。加快港口码头基础设施建设,码头靠泊能力提高到第六代大型远洋集装箱船和10万吨级散货杂船。加速港区集疏运体系建设,尽快形成多式联运的基础条件。航空枢纽方面,推进禄口国际机场二期和中邮航二期机坪建设,推进六合马鞍机场建设,提升航空载运和服务能力。铁路枢纽方面,尽快启动研究并开工建设宁淮高铁、镇宣高铁,加快推进宁镇城际、宁扬城际、宁句城际建设,形成完善的都市圈高铁城轨交通体系。信息枢纽方面,建设覆盖宁镇扬地区的光缆骨干传输网,加快以南京为汇聚节点的区域信息设施集约式建设。提升国际互联网基础设施水平,争取成为对接国际互联网的关口城市。加大信息基础设施提档升级,扩大无线宽带热点覆盖,超前布局下一代互联网和5G网。

4. 打造产业科技创新中心和先进制造业基地,提高创新引领和经济辐射功能。建议对

2011年至2014年间南京成立的紫金科技创业特别社区进行提升,加强创业孵化功能,同时注重引进高科技企业,促进科技创新与产业发展融合。大力实施招才引智计划,更加注重以市场化手段引进人才,以高端领军型科技人才和创新团队促进科技创新。市级层面主要从政策领域对引进人才的方向、数量和质量进行宏观指导,不再对各区引进领军型科技人才进行硬性考核。积极发展科技金融,重点引进一批风险投资企业,为科技创业提供有利条件。加快提升江北新区产业技术创新功能,引进建设一批具有较强实力的产业技术研究院和中外合资科技创新园区,努力打造自主创新高地。

5.加快扩大对内对外开放,提升长江经济带门户城市地位。更高水平建设综合保税区,提升综合保税区物流功能和港口功能,创新开放通道、平台、通关体系建设,促进服务贸易和保税物流提档升级。大力引进优质外资,重点引进跨国公司地区总部、功能性机构,实现与现代服务业互动发展。加快构建法治化、国际化营商环境,逐步形成与国际市场接轨的行事法则。拓展对外贸易和交流新空间,增加禄口机场直达欧美、日韩、东南亚和“一带一路”沿线国家主要城市的直达航班,争取开通更多中亚、中欧和东南亚沿线国家的班列,推动南京与全球城市的人流、物流和信息流密度更高、流动更便捷。

四、江苏社会管理法制建设决策咨询研究基地:

完善江苏近岸海域污染防治的法律保障

课题负责人:刘小冰

主要参加人:高建新、陈迎、张慧

江苏在近岸海域污染防治中存在现有立法缺乏具体办法,海域污染防治各部门、跨区域、海陆之间缺乏协调联动机制,海洋污染追责体系中司法救济缺位,无组织排污侵权责任难以界定等诸多难题,需要完善近岸海域污染防治立法体系、创新执法协同机制、强化司法保障,从法律层面开拓思路,研究防治战略办法。

一、统分结合,完善近岸海域污染防治立法体系

1.省级层面加强纵向配套立法。日本《濑户内海环境保护特别措施法》专门制定了有关濑户内海保护规划的必要事项,各府县根据这一法律规定再对各自行政范围的污染问题制定具体的防治办法。借鉴这一立法经验,针对近岸海域特殊环境区域制定定位较高的专门立法以实现区域综合治理,对本省近岸海域的污染问题做统一考虑,有利于节约立法资源,统一执法和司法的尺度,助推全面守法。建议省人大常委会在吸取南通、盐城、连云港三个沿海

市的意见和建议的基础上,制定《江苏省近岸海域环境保护规定》(也可先制定省政府规章),以突破行政区划、海区局限,结合流域和汇水区与海域相关因子统筹考虑污染物输入与控制,加强综合治理。

2.推动各沿海城市特色立法。目前,三市面临如何立法保护近岸海域的环境、保护海洋装备和海水淡化为主体的海洋新兴产业发展问题,同时面临应对因战争等因素而可能引发的他国核污染影响问题。江苏沿海三市应本着因地制宜的原则,充分发挥立法权作用,在不与国家相关立法相抵触的情况下,按照“不抵触、有特色、可操作”的地方立法要求,有针对性地立法,构建横向配合的防治法律体系。根据经济社会发展程度不同情况,连云港和盐城因近年来兴建的大化工需要更多地关注开发、利用与保护的关系以及环境安全等问题;而南通因临近上海和苏州,需要更多关注保护问题。在各市立法保护上有两种思路:一是在省立法保护的前提下,借鉴《青岛市近岸海域环境保护规定》《大连市沿海水域环境保护管理规定》等立法经验,制定三市地方性法规或地方政府规章,形成三市对省立法的纵向配套。二是如果省立法暂时没有制定的条件,则积极探索江苏沿海三市间的立法协调机制,由三市通过协商机制产生一个统一的各自近岸海域污染防治的立法建议稿,再由各市以地方性法规或地方政府规章的形式加以通过。

二、加强合作,创新近岸海域污染防治执法协同机制

1.强化近海防治多部门协调。由江苏沿海地区发展领导小组代表省政府统一协调近岸海

域海洋、海事、环保、渔政、边防等部门污染防治工作,力求完全覆盖海域污染的调控范围,协调分工取得防治收效最大化。为使协调工作取得实效、方便监督,领导小组及其办公室应公开向社会发布每次协调的主要成果。为领导小组及其办公室建立集中统一的国内一流的沿海发展智库,及时提供决策咨询服务。

2.多种方式实现跨区域协同。由省政府强势主导,实现江苏近岸海域环境执法权的集中统一行使,形成江苏及其沿海三市与相邻省市之间的跨区域近岸海域环境执法合作协议,突破行政区域局限,加强地区间环境管理合作交流,形成“共同预防、联合处置”的局面。

3.海陆联动,形成快速有效处置机制。一是将近岸海域与大中型河流入海处的相关环境许可权集中统一行使。二是针对小型环境污染事故开发简化快速的评价程序和计算机判定模型。可以借鉴美国的相关做法。三是充分发挥河长制在入海河流综合整治中的关键作用,防治陆源污染入海,实现近岸海域污染防治。

三、明确责任,强化近岸海域环境污染的司法保障

1.设立集中管辖、三审合一的近岸海域专业审判庭。针对目前江苏近岸海域的司法区域因行政区域而遭到人为分割的情况,为强化司法保护,考虑商请省高级人民法院指定某一中级人民法院集中管辖,或由其设立相对独立的审判庭,专司近岸海域的审判权,实行三审(刑事、民事、行政)合一,以利于避免地方干涉、解决区域性、流域性污染面临的管辖区冲突问题,整合力量、统一司法尺度,加大司法保护力度。

2. 充分应用新型环境诉讼制度, 为近岸海域污染的法律防治提供司法保障。一是积极引导环境民事公益诉讼。发挥近岸海域污染的环境民事公益诉讼的作用, 积极预防环境民事公益诉讼可能出现的道德风险, 如案源片面集中产生的选择性诉讼风险、生态修复费用的使用管理风险等。二是创制环境司法禁止令制度。在紧急情况下, 被告污染、破坏近岸海域环境行为可能严重危及环境安全、造成环境难以恢复、加重对环境破坏等情形的, 法院认为确有必要的, 应作出裁

定, 及时发布禁止令, 禁止实施环境污染、破坏行为, 并可固定证据、恢复原状, 避免造成或者扩大损失。

3. 明确无组织排污的因果关系和责任分担。具体情况具体分析, 按照污染物的种类、排放量等因素, 由一定范围内的企业或者其他组织按份承担连带赔偿责任(能证明没有实施侵权行为的除外), 对排污企业课以较重负担, 增强排污者的法律风险。

五、江苏区域协调发展研究基地: 关于推进江苏省

江海联动的思考与建议

课题负责人: 栾维新

主要参加人: 沈正平

十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出, 要积极拓展蓝色经济空间, 坚持陆海统筹, 壮大海洋经济, 科学开发海洋资源, 保护海洋生态环境, 维护我国海洋权益, 建设海洋强国。本文从江苏沿海、沿江特点出发, 提出以江海联动为重点推进陆海统筹的对策建议。

一、江苏沿海和沿江在陆海统筹中所起作用各不相同

与全国其他省份沿海相比较, 江苏沿海存在三个明显特点, 对陆海统筹形成一定的制约作用: 一是沿海岸线建设大港的自然条件一般。在全省海岸线总长954公里中, 只有连云港市西墅至烧香河北口40公里基岩海岸具备建

设大型海港的自然条件; 其余砂质、淤泥质海岸建港条件相对较差。二是沿海经济社会基础较薄弱。连云港、盐城和南通3市14个县(市、区), 人口密度和GDP密度均较低, 城镇建设、产业发展、基础设施建设等方面还比较滞后, 不仅是江苏发展的“洼地”, 也是我国沿海经济带的“软腹部”。三是历史上错过了几次发展机遇。在内陆文明的漫长岁月, 江苏沿海远离我国文明中心; 在改革开放的沿海优先发展时期, 由于建港条件、工业化水平和城市发展基础等相对滞后的不利影响, 导致江苏沿海港口、海洋经济等整体上发展不充分。而从当前世界经济发展趋势看, 原先依托港口实现生产要素和加工贸易大进大出的“窗口期”在渐行渐远。

另一方面，江苏沿江则具有三个鲜明特点，对陆海统筹形成很强的支撑作用。一是具有通江达海的优势区位。江苏沿江处于我国长江经济带与沿海经济带的交汇处，既可以利用长江黄金水道与其中上游流域建立密切联系，又可以充分利用上海等国际大港与世界各国开展贸易往来和经济合作。不仅在我国江海联动版图处于得天独厚的突出地位，而且在全球也拥有明显的通江达海区位优势。二是经历了陆海经济融合的发展过程。江苏沿江是我国近现代重要的经济文化中心；改革开放以来，凭借长江作为联通海洋的航运通道条件，集聚了多种优质资源，成为经济社会发展高度发达的长三角经济区、城市群之重要组成部分。三是形成了陆海兼融的产业体系。江苏沿江不仅已经拥有相当发达的现代产业体系，而且利用江海联运的便利条件，建设了南通、泰州、镇江、南京等多个长江沿岸港口，发展海洋船舶制造、海工装备制造等海洋产业，在很大程度上说，是临海产业向临江产业的延展，因此江苏沿江具有代替沿海承担陆海统筹的重要载体功能。

二、江苏实施陆海统筹的建议

1. 从江苏区域的特点出发，合理布局陆海统筹板块，发挥江海联动优势。江苏陆海统筹具有特殊性，由于长江作为与海洋联通的大型河流，某种程度上代替海洋承担了陆海联系的载体功能，从而使苏南和沿江地区集聚了江苏区域发展的优质资源。江苏陆海统筹需要高度重视并充分发挥江海联动的独特优势，在区域规划层面将沿江地区和沿海地区发展有机结合起来，进行统筹谋划，以江撑海，带动沿海地

区发展现代海洋经济。

2. 推广新技术，引导海洋新兴产业有序健康发展。以科技含量高、技术水平高、环境友好为重要特征的海洋战略性新兴产业，包括海工装备制造、海洋生物医药、海水综合利用、海洋新能源、现代海洋服务等，处于海洋产业链高端，是引领海洋经济发展的前沿方向，在江苏实施陆海统筹发展中应当放在优先发展的战略地位，予以政策支持大力培育。但同时也需要有序推进，确保其持续健康成长。例如，风电是一种潜力很大的清洁能源，对装备制造、电力电子等产业有巨大的带动作用，江苏规划近1万平方公里海上风电空间，占全国规划总面积接近40%左右。在推进海上风电发展的规划布局中，应当充分考虑到当前风电效率不高以及大规模发展风电带来的一些弊端，有序加以引导，适当控制风电产业发展规模，合理给予特殊政策补贴。还可以借鉴英国、丹麦等国家海上风电发展的经验，综合运用新的科学技术，推进海上风电深水远岸布局。

3. 遵循海岸带演变规律，优化围填海区域发展格局。在海岸带进行围填海造陆对于国家整体工业布局调整，包括石化、钢铁从内地向沿海迁移以及沿海港口建设作出了巨大贡献。但应当清醒认识到，围填海造陆首先必须遵循海岸带的演变规律，特别要高度重视其生态环境价值以及对海洋资源可持续开发利用的影响。其次围填海造陆区域发展既有成功经验也有失败教训，其中是否具备城市发展依托尤为关键。比如深圳、大连、青岛等，围填海造陆区域发展就比较成功；而其他一些城市的围填海区域，由于距离城市过远，在（下转第58页）