

“多规合一”视角下海洋功能区划与土地利用总体规划的比较分析

李滨勇^{1,2}, 王权明^{1,2}, 黄杰^{1,2}, 林勇¹

(1. 国家海洋环境监测中心 大连 116023; 2. 国家海洋局海域管理技术重点实验室 大连 116023)

摘要:文章基于“多规合一”的视角,从概念内涵、规划体系、区别联系等方面,对比分析了海洋功能区划与土地利用总体规划的差异性和关联性。重点分析两者在功能定位、时间定位、层级体系、分类体系、评价制度等方面的差异,研究海洋功能区划需完善之处,并提出完善海洋功能区划期限及目标的设置、明确不同层级的细化标准和要求、增加海洋保护、生态环境整治修复类等功能区类型、加强海洋功能区划实施情况评估制度的建设等对策和建议,为实现海洋功能区划在“多规合一”进程中与土地利用规划等其他规划统筹衔接提供研究基础。

关键词:海洋功能区划;土地利用总体规划;区别联系;多规合一;国土空间规划

中图分类号:P7

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2019)01-0003-06

Comparing Analysis of the Relationship between Marine Functional Zoning and the overall Planning of Land Use in the Context of Multiple Planning Integration

LI Binyong^{1,2}, WANG Quanming^{1,2}, HUANG Jie^{1,2}, LIN Yong¹

(1. National Marine Environmental Monitoring Center, Dalian 116023, China;

2. Key Laboratory of Sea Areas Management Technology, SOA, Dalian 116023, China)

Abstract: Based on the integration of multiple planning systems, this paper compared and analyzed the differences and relevance between marine functional zoning and overall land use planning from the perspectives of concept connotation, planning system, and their relationship. The marine functional zoning was further analyzed through comparing its functional orientation, timetable, gradation system, classification system, and evaluation system with that of land use planning. Countermeasures and suggestions were put forward to improve the marine functional zoning, which were to improve the timetable and the goals of marine functional zoning, clarify the standards and requirements at different levels, increase the types of functional areas (such as marine protection, ecological rehabilitation and restoration, etc.), strengthen the evaluation system

收稿日期:2018-06-12;修订日期:2018-11-26

基金项目:海洋公益性行业科研专项经费项目(201505001);中国海洋发展研究会和中国海洋发展研究中心资助项目(CAMAZD201713)。

作者简介:李滨勇,高级工程师,博士,研究方向为海洋空间规划与管理

通信作者:林勇,副研究员,博士,研究方向为海洋生态系统监测与评价

for the implementation of marine functional zoning, so as to provide a research foundation for coordinating marine functional zoning with land use planning as well as other planning during the process of integrating multiple planning systems.

Key words: Marine functional zoning, Land use planning, Relationship, Multiple planning integration, National spatial planning

0 引言

空间规划是各级政府进行空间治理、用途管制的核心手段,调控资源配置、引导发展的空间政策工具,是坚持“五位一体”的总体布局、落实生态文明建设的重要举措^[1]。中共中央、国务院 2015 年 9 月印发的《生态文明体制改革总体方案》,对空间规划体系提出了“全国统一、相互衔接、分级管理”的新要求。中共中央办公厅、国务院办公厅 2017 年 1 月印发《省级空间规划试点方案》,提出了统筹各类空间性规划,推进“多规合一”的战略部署,并明确了“建立健全统一衔接的空间规划体系”“统一规划基础”等要求。目前关于“多规合一”的改革和试点工作,正在全国逐步展开。海洋功能区划和土地利用总体规划,作为海洋和陆域重要的空间规划,两者的有效统一和衔接,对于实现陆海统筹、推进“多规合一”具有重要意义。对比分析两者的规划体系,探索相互之间的关联性与互补性,成为实现从海陆统筹的角度统一规划国土空间的关键。而目前关于这方面的研究尚不多见。因此,本研究旨在厘清海洋功能区划与土地利用总体规划的区别与联系,提出完善海洋功能区划的对策和建议,为统筹衔接海洋功能区划与土地利用规划提供基础研究,以便进一步完善“多规合一”的空间规划体系。

1 海洋功能区划与土地利用总体规划的内涵

海洋功能区划基于诸如海域地理位置,自然环境和自然资源以及社会需求等因素,按照海洋功能标准,进行不同类型海洋功能区的选划,用以指导、约束海洋开发利用实践活动,旨在加强海洋生态环境保护建设,促进海洋资源合理开发利用^[2]。

土地利用总体规划是在各级行政区域内,一段时期内(通常为 15 年),对土地利用的总安排^[1],是根据土地资源特点和社会经济发展要求,从时间和空间上对部门之间(用途之间)土地资源数量、质

量、区位分布状态的总体安排和布局,是国家实行土地用途管制的基础^[1]。

2 两者在我国规划体系中的关系

徐东^[4]、李剑等^[5]学者认为,我国现行的规划体系根据功能的不同可以分为总体规划、区域规划和专项规划 3 类,其中国土空间规划、环境保护规划、产业发展规划等均属于专项规划。笔者结合其他相关文献^[6-8],研究认为国土空间规划按照陆地、海洋和城镇等规划对象的不同,可划分为土地利用规划、海洋功能区划、城市规划以及涉及海岛的海岛保护规划等,其中土地利用规划按照等级层次可以划分为土地利用总体规划、土地利用详细规划和土地利用专项规划^[9]。环境保护规划按照陆地、海洋和海岛等规划对象的不同,可划分为涉及陆地的环境保护规划(环境功能区划、水功能区划和城市环境保护规划)和涉及海洋的环境保护规划等。可见,海洋功能区划是国土空间规划的重要类型(图 1)。另外,海洋功能区划又具备总体规划的宏观性、战略性和政策性的特点^[9],这也决定了海洋功能区划在海洋开发利用与保护中的特殊地位。

3 海洋功能区划与土地利用总体规划的区别

3.1 区划与规划定位不同

编制海洋功能区划,是要掌握不同海域的主导功能和功能顺序^[11],目的是科学合理地开发和保护海洋资源,为海洋资源开发与管理提供宏观指导,使得海洋开发符合海洋功能需求。其区划基础也在于以海域自然属性为主,海域社会属性为辅,拟解决的是明确某海域最适宜的开发或保护行为的问题,与时间关系不密切。

土地利用总体规划,是在一定的规划期内,根据国民经济发展战略目标与产业结构布局,合理调整土地利用结构和布局,以满足有限的土地资源与不断增长的用地需求之间矛盾,实现土地资源利用

的优化配置。其作用旨在引导和优化人们的土地

利用行为,在资源保护与可持续发展、土地节约集

约利用、生态环境保护等方面符合国家政策及法律

要求^[12]。

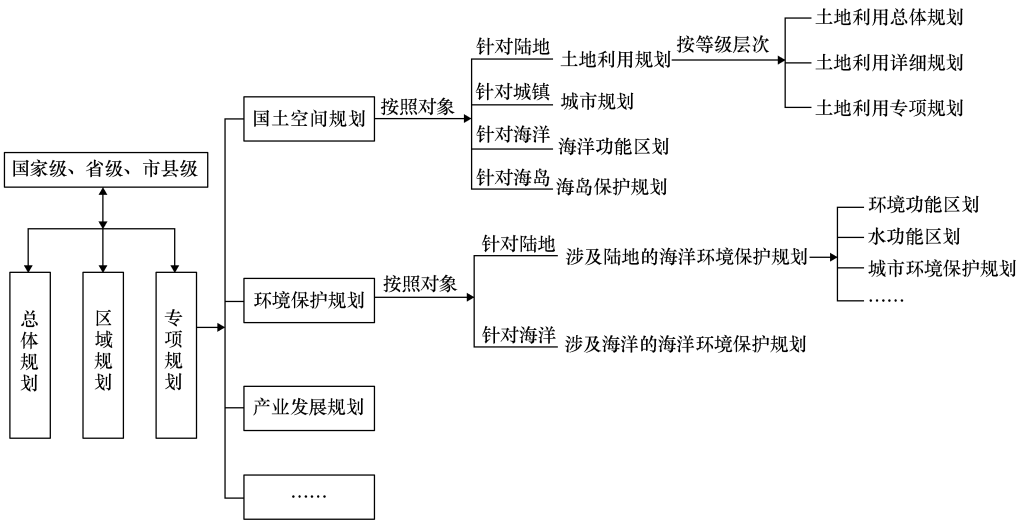


图 1 各规划区划在我国规划体系中的关系

海洋功能区划与土地利用总体规划均具备引导国土空间开发、保障地方发展经济的需求,保护生态空间的作用。但由于区划与规划特征的区别,前者侧重于现实空间状况的类型界定,而后者侧重于空间发展前景的预测与政策建设。

3.2 时间定位不同

海洋功能区划目的是如何最佳地划分各种功能区,关注空间要素,而不强调从现状到实现目标状态的时间过程^[13]。因此,依据科学方法制定的海洋功能区划具有相对稳定性,短期内不会发生大的改变。

土地利用总体规划是以国民经济和社会发展的需要为依据,以土地本身适宜性为基础,针对土地资源的开发、利用、整理、复垦、保护等,做出时间进程的总体安排^[14]。“规划”具有时间坐标,体现一种时间上的安排,规划指标中的预期指标在未来的不同时间节点,将实现不同的预期值。其往往根据土地利用现状及未来需求,分别设置近期和远期目标。

相比而言,海洋功能区划仅设置了区划期限及需实现的最终目标,而未像土地利用总体规划分阶段设置近期和远期目标。这使得海洋功能区划在评估实施效果、判断区划目标实现程度、适时修编海洋功能区划方面略显灵活性不足。

3.3 层级体系不同

海洋功能区划的层级体系,按照行政区划可分为国家、省(自治区、直辖市)、市、县四级。全国海洋功能区划侧重于宏观指导,主要提出指导思想和主要目标,明确海洋功能区划分区分类体系及其管理要求,明确保障区划实施的政策措施。省级区划较为宏观,但又强调可操作性。该层次区划需要从目标要求、功能定位等方面分解落实全国海洋功能区划,同时还要发挥指导市、县级区划编制和实施的作用。省级海洋功能区划将划定一级类和二级类海洋功能区,并进一步确定其主要功能。市级、县级区划为微观操作型区划,主要根据省级海洋功能区划,详细划分海洋功能区^[15]。

土地利用总体规划按行政区划分为国家、省(自治区、直辖市)、市、县、乡 5 级。国家和省级土地利用总体规划属于宏观管理型规划,其功能主要是落实社会经济发展目标,明确土地利用方向,并制定土地利用配套政策措施、保障规划的实施。市级、县级 2 级则属于微观型规划,其功能主要是积极落实上级土地利用控制指标体系,具体实施土地利用布局分区,同时针对分区进一步确定土地管控措施。乡(镇)级是实施型规划,其功能主要侧重于土地用途分区管制和用途编定。

2015 年 9 月,中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》提出要编制国家、省、市县三级统一的空间规划。海洋功能区划的层级设置符合要求,但目前省(自治区、直辖市)、市县海洋功能区划的宏观区划和微观区划的区别不明显。尤其是两者均属于具有分区功能的可操作型区划,编制内容体系有一定程度的雷同。市县级海洋功能区划未发挥其更加具体、便于操作的作用。

3.4 分类体系不同

现行海洋功能区划基于《海洋功能区划技术导则》(GB/T 17018—2006)的规定,在原来海洋功能区划分类体系基础上进一步优化调整,提出了 8 个一级类,22 个二级类的分类体系(表 1)。

表 1 海洋基本功能区分类^[16]

一级类	二级类
农渔业区	农业围垦区
	养殖区
	增殖区
	捕捞区
	水产种质资源保护区
港口航运区	渔业基础设施区
	港口区
	航道区
	锚地区
工业与城镇用海区	工业用海区
	城镇用海区
矿产与能源区	油气区
	固体矿产区
	盐田区
	可再生能源区
旅游休闲娱乐区	风景旅游区
	文体休闲娱乐区
海洋保护区	海洋自然保护区
	海洋特别保护区
特殊利用区	军事区
	其他特殊利用区
保留区	保留区

土地利用总体规划中主要涉及两类土地分类体系,分别是土地利用现状分类体系和土地利用用

途分类体系。土地利用现状分类主要是为了客观描述土地利用现状数据,而土体规划用途分类主要是在规划编制过程中,依据规划管理需要,将土地利用现状分类利用规划基数转换而成的土地利用用途类别^[17]。2017 年 11 月,国家质检总局、国家标准化管理委员会批准并发布实施国家标准《土地利用现状分类》(GB/T 21010—2017),为第三次全国土地调查土地利用类型的划分提供了标准。目前,与最新土地利用现状分类体系相对应的土地用途分类体系尚未出台。因此,基于从规划用途分类的角度比较海洋功能区划与土地利用总体规划的目的,此处列出现行土地利用总体规划中采用的土地利用用途分类体系^[18]。该分类体系共分 3 级,包括 3 个一级类,10 个二级类,25 个三级类(表 2)。表 2 中仅显示一级和二级分类,以便与海洋功能区划对比分析。

表 2 土地规划用途分类

一级类	二级类
农用地	耕地
	园地
	林地
	牧草地
建设用地	其他农用地
	城乡建设用地
	交通水利用地
	其他建设用地
其他土地	水域
	自然保留地

可见,土地利用总体规划中土地按照用途划分为“三大类”,是基于“保证土地资源的合理利用”为目的进行的用途分类。现有分类方法对生态系统和生态功能的体现不够充分,分类类型中“生态用地类型”设置不足^[19]。而海洋功能区划是从海域资源的开发和保护的角度进行的海洋基本功能区分类,其中的“海洋保护区”“保留区”等类型的设置是为了有效地保护重要的海洋资源,实现可持续的开发利用^[20]。

3.5 评价制度不同

为了完善海洋功能区划的方法体系和配套制

度,加强对区划实施的跟踪管理,2007 年 8 月出台的《海洋功能区划管理规定》,提出海洋功能区划评估的概念,并指出实施评估的时限及实施主体。

2010 年,国家海洋局印发《关于开展省级海洋功能区划修编工作的通知》中明确了海洋功能区划实施情况评估的主要内容(表 3)。

表 3 海洋功能区划与土地利用总体规划评估政策对比

评估政策	海洋功能区划		土地利用总体规划	
	时间	主要内容	时间	主要内容
提出开展评价(评估)	2007 年	指出区划批准实施两年后,可针对区划实施情况进行评估 ^[15]	2004 年	提出为了分析实施效果,落实规划目标、规划任务及各项措施,需开展规划实施评价 ^[25]
明确评估实施主体	2007 年	指出海洋功能区划评估实施主体可以是海洋行政主管部门或受其委托的技术单位 ^[15]	2009 年	明确了国土资源行政主管部门应作为评估的主体 ^[26]
明确评估内容	2010 年	概括上一轮编制与实施基本情况,分析实施成效,梳理存在问题,提出本次区划需重点解决问题 ^[24]	2011 年	明确了评估的目的、原则、范围和期限等内容 ^[27]

相对而言,土地利用总体规划较早提出开展实施情况的评价。2004 年,国土资源部发文,提出开展土地利用总体规划实施情况评价。在 2005 年、2008 年国土资源部分别出台了相关文件^[21-22],进一步强调土地利用总体规划评估是修编的基础与前提。2011 年,国土资源部制定土地利用总体规划评估和修改的工作指南,明确了评估内容和程序等。

海洋功能区划评估是区划进行修改修编的前提和依据。相对于土地利用总体规划,海洋功能区划实施情况评估制度的建设起步较晚,存在评估指标选取难度大、许多指标难以量化等难点,目前尚未形成相对完善的海洋功能区划评估技术标准和评估体系^[23]。

4 海洋功能区划与土地利用总体规划的联系

海洋功能区划作为海洋领域唯一法定的空间规划,与土地利用总体规划等共同构成了我国的国土空间规划体系。海洋功能区划是针对海域进行不同类型的功能区划分,目的是合理界定海洋开发与保护的主导功能和使用范围^[28];而土地利用总体规划是以土地利用为对象的空间规划,旨在综合调控土地资源,并强调耕地、生态资源的保护。

沿海土地利用总体规划业务范围的主体不在海上,其规划仅涉及一部分海洋的规划利用,根据海洋的某些功能规划其设想。土地利用总体规划与海洋功能区划在滨海区域是“相衔接”的关系。

随着生态文明建设的持续深入推进,人民群众对清洁的海洋环境、优美的滨海空间、宜人的亲水岸线的需求不断提高,保护海洋自然生态空间,保障和提高海洋的生态服务功能,成为新时代发展的必然要求。因此把握海陆相互依托的关系,正确协调处理海洋功能区划与土地利用总体规划之间的联系,促进海陆国土空间统筹发展,将成为优化国土空间开发格局的重点战略。

5 对海洋功能区划的建议

海洋功能区划作为国土空间规划体系的重要组成部分,必须纳入“多规合一”要求下所构建的统一空间规划体系,统一其规划目标、管制要求、核心内容和空间基准体系。海洋功能区划需从区划的期限、目标、层级、分类、评估等方面进行调整和完善,才能适应国土空间治理体系现代化要求。

5.1 完善海洋功能区划期限及目标的设置

海洋功能区划需完善“侧重于现实空间状况类型的界定”“缺乏区划实现的时间坐标”等不足之处,在国家统一的空间规划体系中,将区划期限与本行政区空间规划相一致。借鉴土地利用总体规划中设置近期和远期目标的特点,增设区划中期目标,以便定期评估海洋功能区划实施情况及适时修编。

5.2 明确不同层级的细化标准和要求

针对海洋功能区划的层级体系,进一步明确不

同层级海洋功能区划宏观指导或管理应用的特点,细化各级海洋功能区划的标准和要求,体现层级区别。尤其避免省级和市县级海洋功能区划之间的重复和冲突。

5.3 增加海洋保护、生态环境整治修复类等功能区类型

中共中央《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》中,明确了“生态空间”的范畴。海洋作为“生态空间”的一种形式,其主体功能是提供生态服务和生态产品。因此新时期的海洋功能区划应在分类体系中增加海洋保护、生态环境整治修复类等功能区类型,为新增海洋保护区的选划、海洋保护区网络的形成与完善增加依据^[29]。

5.4 加强海洋功能区划实施情况评估制度的建设

建议国家海洋行政主管部门统一建立海洋功能区划评估制度,健全法律规章和标准规范。借鉴土地功能和城市功能区划实施情况评价的经验,针对海洋功能区划编制和实施的特点,形成完善的海洋功能区划实施评价技术体系、评估方法。

参考文献

- [1] 李月寒,何佳,包存宽.我国现行空间规划的职责交叉与亟待正确处理四大关系:基于《生态文明体制改革总体方案》的分析[J].上海城市管理,2016,25(1):10-14.
- [2] 王倩,郭佩芳.海洋主体功能区划与海洋功能区划关系研究[J].海洋湖沼通报,2009(4):188-192.
- [3] 欧名豪.土地利用管理(第三版)[M].北京:中国农业出版社,2016.
- [4] 徐东.关于中国现行规划体系的思考[J].经济问题探索,2008(10):181-185.
- [5] 李剑,陈刚才.环境保护规划在我国规划体系中的定位及转型[J].环境研究与监测,2011,24(3):40-43.
- [6] 樊杰.我国国土空间开发保护格局优化配置理论创新与“十三五”规划的应对策略[J].中国科学院院刊,2016,31(1):1-12.
- [7] 宋国君,宋宇,王军霞,等.中国流域水环境保护规划体系设计[J].环境污染与防治,2011(12):81-86.
- [8] 王超.我国海洋环境保护规划制度完善研究[D].青岛:中国海洋大学,2012.
- [9] 喻建华,徐品.土地利用规划编制体系问题探析:以武汉市为例

- [J].中国土地,2012(4):43-45.
- [10] 钱林霞.海洋功能区划第一要义是科学发展:专访国家海洋信息中心海洋管理业务部副主任林宁[J].新经济,2014(10):20-23.
- [11] 刘洋.海洋功能区划布局技术研究与应用[D].青岛:中国海洋大学,2012.
- [12] 程烨.土地利用规划的功能定位兼谈土地利用规划与城市规划的关系[N].国土资源报,2007-07-09(7).
- [13] 黄丹丽.浅析海洋功能区划、海洋开发规划与海域使用管理[J].河北渔业,2014(1):61-68.
- [14] 鲁春阳.城市规划与土地利用规划的关系研究[J].平顶山工学院学报,2007,16(4).
- [15] 国家海洋局.海洋功能区划管理规定[Z].2007.
- [16] 海域管理培训教材编委会.海域管理法律法规文件汇编[M].北京:海洋出版社,2014.
- [17] 刘立国.我国土地利用现状分类标准修订研究[D].南京:南京农业大学,2016.
- [18] 中华人民共和国国土资源部.市(地)级土地利用总体规划编制规程:TD/T 1023-2010[S].2010.
- [19] 龙花楼,刘永强,李婷婷,等.生态用地分类初步研究[J].生态环境学报,2015,24(1):1-7.
- [20] 韩仰君.对城乡规划与土地利用规划、国民经济和社会发展规划:“三规”协调关系的思考[C]//中国城市规划学会;中国城市规划学会,2009:7.
- [21] 国务院办公厅.国务院办公厅转发国土资源部关于做好土地利用总体规划修编前期工作意见的通知[Z].2005.
- [22] 国务院办公厅.国务院关于印发全国土地利用总体规划纲要(2006-2020年)[Z].2008.
- [23] 黄沛,丰爱平,赵锦霞,等.海洋功能区划实施评价方法研究[J].海洋开发与理,2013,30(4):26-29.
- [24] 国家海洋局.关于开展省级海洋功能区划修编工作的通知[Z].2009.
- [25] 国土资源部.关于开展土地利用总体规划实施评价和修编前期调研工作的通知[Z].2014.
- [26] 国土资源部.土地利用总体规划编制审查办法[Z].2009.
- [27] 国土资源部.土地利用总体规划定期评估和适时修改试点工作指南(试用)[Z].2011.
- [28] 傅金龙,沈锋.海洋功能区划与主体功能区划的关系探讨[J].海洋开发与管理,2008,25(8):3-9.
- [29] 王权明,黄杰,李滨勇,等.基于海洋环境保护视角的海洋功能区划评价问题研究[J].海洋开发与管理,2016,33(12):72-75.