

国土空间视角下的海洋功能区划融入“多规合一”

岳奇¹,徐伟¹,李亚宁²,滕欣¹,董月娥¹,胡恒¹

(1. 国家海洋技术中心 天津 300112;2. 国家海洋信息中心 天津 300171)

摘要:为提高我国海洋空间规划和海域使用管理水平,文章以国土空间为视角,分析海洋功能区划融入“多规合一”的必要性、可行性和路径。研究表明:“多规合一”是基于对国土空间的统一分区和用途管制,对现有规划体系的有机融合、升级和重构;海洋功能区划是我国法律确定的海洋管理基本制度,在实现用海有度、有序和有规,保护海洋生态环境,促进海洋经济发展以及保障养殖用海空间等方面发挥重要作用;海洋功能区划的实施具有法律依据,其“综合分区+目标管控+用途管制”的核心理念与“多规合一”一致,分区分类方式有利于现有规划体系的衔接,在保护性、前瞻性和陆海统筹等方面的不足亟须在“多规合一”的过程中改进;“多规合一”可参考海洋功能区划实施的经验和教训,制定“一个规划”和“一套标准”。

关键词:自然资源;海洋管理;空间规划;陆海统筹;生命共同体

中图分类号:P74;P963;TU982.2

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2019)06-0003-04

Integrating Marine Functional Zoning into ‘Multiple-plan Integration’ from the Perspective of Territorial Space

YUE Qi¹, XU Wei¹, LI Yaning², TENG Xin¹, DONG Yue'e¹, HU Heng¹

(1. National Ocean Technology Center, Tianjin 300112, China;

2. National Marine Data and Information Service, Tianjin 300171, China)

Abstract: In order to improve the marine spatial planning(MSP) and sea area use management in China, this paper analyzed the necessity, feasibility and path of integrating Marine Functional Zoning(MFZ) into “Multiple-plan Integration”(MI) from the perspective of territorial space. The results showed that MI is based on the unified zoning and use control of land space, and the organic integration, upgrading and reconstruction of the existing planning system. MFZ is a basic system of marine management established by laws in China. It plays an important role in the realization of the rational, orderly and regulated sea use, the protection of marine ecological environment, the promotion of marine economic development and the protection of marine space for aquaculture. The implementation of the MFZ has a legal basis. Its comprehensive regional and use control is consistent with the MI. Its classification method is advantageous to the cohesion of the existing

收稿日期:2018-12-05;修订日期:2019-05-21

基金项目:国家海洋局业务支撑项目“海洋功能区划实施情况评估”(Y2180HY07)。

作者简介:岳奇,副研究员,博士,研究方向为海洋空间规划和海洋管理

planning system. It is necessary to improve the MFZ by referring its experience and lessons into the “One plan” and “one set of standards” in the process of developing MI.

Key words: Natural resources, Marine management, Spatial planning, Land-sea coordination

0 引言

“多规合一”是中央全面深化改革的重要任务之一。我国《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》提出建立国家空间规划体系,以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划,推进“多规合一”^[1]。长期以来,海洋功能区划与土地利用规划和城乡规划等分别承担不同国土空间的法定职责。将多种空间规划融合统一,绘制“一张蓝图”,是自然资源部统一行使全民所有自然资源资产所有者职责以及统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责的必然要求。

1 海洋功能区划融入“多规合一”的必要性

1.1 “多规合一”的内在要求

“多规合一”不是撤销多种规划后再造新的规划,而是对现有规划体系的升级和重构。现有规划都有相应的法律依据和法理支撑,长期以来在各自领域发挥重要作用,而“多规合一”则将其重新设计成为总分有序、层级清晰和职责精确的规划体系^[2],以解决现有规划职责交叉、范围重叠、功能冲突和体系繁冗等顽疾,进而对国土空间资源进行优化配置和统一管理。

“多规合一”不是对现有规划的“物理拼接”,而是“化学融合”。这就要求深入分析现有规划实施的经验和教训,提取“经验同类项”和摒弃“教训导火点”,理顺现有规划之间的关系,理清国家和地方事权,实现全国统一标准、横向分类衔接清晰和纵向分级层次合理。

“多规合一”不是简单地“以海定陆”或“以陆定海”,而是对国土空间进行统一分区和用途管制。在自然资源管理体制改革的改革前,海洋和陆地等国土空间由多个部门分别管理或对同一空间条块式管理,尤其在海洋和陆地相接的海岸带,有多个部门、多种规划和多套标准行使管理权^[3]。国务院赋予自然资源部“两个统一”职责,决定了“多规合一”既不是陆地视角(将海洋视为单一的水面单元),也不是海

洋视角(将海洋独立和复杂地分区),而是国土空间视角,将“山水林田湖草”作为生命共同体,统一分区和用途管制。

1.2 海洋功能区划及其实施成效

海洋功能区划是根据海域的地理区位、自然环境和资源、开发利用和保护现状以及经济社会发展需求,将海域划分为不同使用类型和不同环境质量要求的功能区^[4]。《中华人民共和国海域使用管理法》规定国家实行海洋功能区划制度,海域使用必须符合海洋功能区划;《中华人民共和国海洋环境保护法》将海洋功能区划作为海洋环境监督管理的依据;《中华人民共和国海岛保护法》将海洋功能区划作为海岛保护规划编制的依据;国务院在对《全国海洋功能区划(2011—2020 年)》的批复中强调,海洋功能区划是合理开发利用海洋资源、有效保护海洋生态环境的法定依据,必须严格执行^[5]。

海洋功能区划是我国海洋空间开发、控制和综合管理的整体性、基础性、约束性文件,是编制地方各级海洋功能区划及各级各类涉海政策、规划,开展海域管理、海洋环境保护等海洋管理工作的重要依据。我国自 20 世纪 80 年代开展调查研究等准备工作,至今已编制并实施 3 轮海洋功能区划^[6],建立了完整的规划体系。以海洋功能区划为基础,原国家海洋局制定《海洋功能区划管理规定》等规范性文件,实施海域使用审批和海域有偿使用等一系列管理制度。各级海洋功能区划的有效实施,在加强海域使用管理、统筹协调用海矛盾和保护海洋生态环境等方面发挥重要作用,对沿海地区经济社会发展和生态文明建设作出重要贡献,成为推动海洋事业发展的强大动力。

1.2.1 实现用海有度、有序和有规

海洋功能区划通过统一分区和用途管制规范各类用海,根据分区功能实施空间准入,并根据各功能区的管理要求,对用海的方式、强度和规模等进行综合管理。国家和地方海洋主管部门通过全

国和各级海洋功能区划的实施,引导涉海行业和统筹安排用海,有效缓和海洋开发利用冲突和规范海洋开发利用秩序。根据海洋功能区划,通过海域使用审批保障各类用海有规可依,通过征收海域使用金维护国家对海域的所有权和海域使用权人的用益物权。

1.2.2 保护海洋生态环境

海洋功能区划对海洋保护区总面积、近岸海域海洋保护区面积、近岸海域保留区面积和大陆自然岸线保有率等提出定量目标和要求,其中自然岸线保有率由国家层面首先提出,后由多个文件进一步强调。截至2017年年底,我国共建立海洋保护区270余个,面积超过1200万 hm^2 ;其中,国家级海洋保护区85个,面积超过730万 hm^2 ,包括海洋自然保护区14个和海洋特别保护区71个(含海洋公园48个)^[7]。

1.2.3 促进海洋经济发展

海洋功能区划有力保障国家重大项目和国计民生项目的用海需求,科学规划港口、造船、油气和电力等传统产业以及风电和海水淡化等新兴产业的发展空间,优化各类用海布局,促进我国海洋产业的转型升级。自海洋功能区划实施以来,我国海洋经济稳步增长,对国民经济的贡献率保持在10%左右。

1.2.4 保障养殖用海空间

海洋功能区划提出到2020年养殖用海功能区面积不得低于260万 hm^2 ,对于保障沿海地区渔民生活和生产、社会主义新农村建设、海洋渔业可持续发展以及水产品平稳增长供应等发挥重要作用。从已确权海域的用海类型来看,渔业用海居首位。在近岸海域渔业资源锐减以及海洋灾害和病虫害频发的影响下,我国海水养殖产量依然稳中有升,为保障国家粮食安全作出重要贡献。

2 海洋功能区划融入“多规合一”的可行性

2.1 法律依据有力

我国法律赋予海洋功能区划相应的事权,在现行法律调整前,海洋功能区划不可或缺,必然融入“多规合一”的某个环节或层级。

海洋功能区划是《中华人民共和国海域使用管

理法》和《中华人民共和国海洋环境保护法》确立的我国海洋管理基本制度之一,《省级海洋功能区划审批办法》和《海洋功能区划管理规定》等一系列规范性文件多次强调海洋功能区划的法律地位,明确各级海洋功能区划的定位和作用,界定各级政府和海洋主管部门的权责,进而保障该项制度的有效实施。实践证明,海洋功能区划的实施在保障国家和地方用海需求、统筹协调涉海行业用海矛盾、保护海洋生态环境、促进海洋合理开发利用以及维护国家海洋权益等方面发挥重要作用,是推动海洋事业又好又快发展的制度保障和强大动力。

2.2 核心理念一致

海洋功能区划建立国家、省、市县三级体系。其中,全国海洋功能区划具有宏观性,重点制定总体目标和政策措施;省级海洋功能区划具有控制性,重点制定产业布局和管控目标,并划定一级类功能区;市县级海洋功能区划具有操作性,重点落实国家和省级区划确定的目标,并划定二级类功能区^[8]。

海洋功能区划通过3种方式管控:①目标管控,即将全国海洋功能区划提出的定量管控目标层层分解和落实到下一行政单元;②用途管制,即将海域划分为不同功能区,并明确主要用途;③开发利用方式管控,即对不同功能区提出海域使用和海洋环境保护的要求。通过3种途径实施:①结合海域使用审批,确保项目用海符合海洋功能区划确定的用途;②海洋主管部门根据海洋功能区划的任务和目标,开展配套制度建设和动态监视监测能力建设;③按照有关法律法规,各级政府定期回顾性评估海洋功能区划的实施情况,并根据评估结果提出修改意见。

多年来,海洋功能区划发挥规划统领作用,建立海洋环境保护线(海洋保护区、近岸海域保留区、清洁海域和整治修复等的面积以及自然岸线保有率)、海洋开发利用控制线(围填海规模)和渔业用海基本保障线(养殖用海功能区面积)等定量管控目标,并明确到具体的区位和坐标;一些省级和市县级海洋功能区划根据实际情况,提出严于国家的管控目标,同时针对具体区划单元提出海域使用、

海洋环境保护和整治修复的要求,做到管控目标的层层细化和分解落地,进而强化海洋功能区划自上而下的管控作用。

综上所述,海洋功能区划的核心理念是通过建立定量管控目标,对全海域综合分区,并对所有分区制定具体管理要求以实现用途管制,进而达到协调海洋开发利用和保护的目标。这是海洋功能区划实施的宝贵经验,也是土地利用规划和城乡规划等空间规划的通行做法,更是“多规合一”的规划思路。

2.3 体系衔接顺畅

海洋功能区划根据海域的自然属性、社会需求和保护要求等对其分区,并明确不同功能区开发利用方式、环境质量和整治修复的要求,进而对海域实施用途管制。原国家海洋局通过细分用海方式和用海类型,建立与海洋功能区划配套的海域使用分类体系,进而提高海洋功能区划的可操作性。“多规合一”根据国土空间的属性和用途等对其分区,与海洋功能区划的分区思路一致,有利于现有规划体系的衔接。

2.4 海洋功能区划存在的问题

随着经济社会的发展,我国海洋功能区划也存在不适应新形势和新要求的问题,突出表现在 3 个方面:①以引导和规范开发利用为主,保护类功能区的种类较少和面积较小;②重点解决短期的突出问题尤其是用海矛盾,前瞻性不足,间接导致围填海布局不合理^[9];③缺乏陆海统筹思维^[10],亟须技术层面的整体优化。这些问题应在海洋功能区划融入“多规合一”的过程中加以改进。

3 融合路径

海洋是重要的自然资源和国土空间。无论是在法律层面还是在实践层面,海洋功能区划融入“多规合一”都具有必要性和可行性。海洋功能区划在实施中积累的经验和存在的问题可为“多规合一”提供参考。

海洋功能区划融入“多规合一”,可按照海洋开发利用和保护的级别,将一级类功能区和二级类功

能区重新划分和调整,将保护类功能区与国土空间的保护类分区合并,将开发利用类功能区与城镇发展区等并列。在国土空间规划的总体框架中明确由国家层面编制全国国土空间规划,作为海洋国土空间开发利用、保护和整治修复的总纲;在省级和市县层面面对海洋国土空间进行详细的功能划分,沿用优化后可与陆地国土空间相衔接的海洋功能区划分体系,制定各类功能区的用途准入清单和边界,作为海域使用审批的依据。

在国土空间分区时,对“海洋利用区”单独分区,并与“城市功能规划区”等陆地开发利用区并列统筹和设计;在国土用途分类时,充分考虑总体规划、详细规划和专项规划中海洋部分的特殊性,根据各级政府海洋事务的事权设置规划编制和实施的权限。重构的国土空间规划中的分区和分类应对海洋国土空间和用海类型全覆盖,相关技术标准应综合考虑海域使用分区和分类的历史沿革,确保已确权的海域使用权与不动产统一登记的合理衔接,避免对海域使用管理工作造成颠覆式影响。

参考文献

- [1] 王鸣岐,杨潇.“多规合一”的海洋空间规划体系设计初步研究[J].海洋通报,2017,36(6):675—676.
- [2] 宋马林,杜倩倩,金培振.供给侧结构性改革视阈下的环境经济与自然资源管理:环境经济与自然资源管理学术研讨会综述[J].经济研究,2016,51(4):188—192.
- [3] 严金明,王晓莉,夏方舟.重塑自然资源管理新格局:目标定位、价值导向与战略选择[J].土地经济研究,2018,32(4):1—5.
- [4] 张宏声.全国海洋功能区划概要[M].北京:海洋出版社,2003.
- [5] 岳奇,徐伟,赵梦,等.新一轮海洋功能区划的比较分析[J].海洋环境科学,2014,33(3):487—488.
- [6] 国家海洋局.全国海洋功能区划(2011—2020 年)[Z].2012.
- [7] 生态环境部.2017 中国近岸海域生态环境质量公报[R].北京:生态环境部,2018.
- [8] 刘百桥,阿东,关道明.2011—2020 年中国海洋功能区划体系设计[J].海洋环境科学,2014,33(3):441—445.
- [9] 栾维新,王辉,杨玉洁.4.0 版海洋功能区划关键难题的科学认知[N].中国海洋报,2017—11—08(02).
- [10] 杨顺良,罗美雪.海洋功能区划编制的若干问题探讨[J].海洋开发与管理,2008,25(7):12—18.