

陆海统筹背景下海域综合管理探析

王厚军¹,丁宁¹,岳奇¹,崔丹丹²

(1. 国家海洋技术中心 天津 300112;2. 江苏省海洋经济监测评估中心 南京 210003)

摘要:文章分析当前海域管理面临的形势,并剖析当前存在的管理问题,提出管理的总体目标和改革意见措施,同时对当前海域使用管理法修订、新一轮国土空间规划制定、围填海管控、海岸线保护与利用管理、养殖用海管理等主要工作提出管理建议。建议包括:构建基于生态系统的海域综合管理机制,深入落实生态文明建设总要求;开展海域资源本底调查,为深化综合管理奠定基础;整合涉海规划,发挥陆海统筹作用;发挥指标调控作用,实施市场化配置;调控产业用海,充分发挥海域资源最大效益;加大整治修复力度,恢复区域生态功能;打破部门间壁垒,形成监管闭环。

关键词:陆海统筹;海域综合管理;管理机制;生态文明建设;国土空间规划

中图分类号:F205;P74

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2021)01-0003-05

Analysis on the Comprehensive Management of Sea Areas under the Background of Land-sea Coordination

WANG Houjun¹, DING Ning¹, YUE Qi¹, CUI Dandan²

(1. National Ocean Technology Center, Tianjin 300112, China; 2. The marine economic monitoring and Assessment Center of Jiangsu Province, Nanjing 210003, China)

Abstract: This paper analyzed the current situation of the management of sea areas from aspects such as the ecological civilization system reform, the positioning of government functions, the three maritime management measures approved by the Central Leading Group for Comprehensively Continuing the Reform, and the first time of marine inspection. The existing management problems were also analyzed and the overall management objectives and reform suggestions and measures were put forward. The management suggestions on revision of current sea area use law, the formulation of a new round of spatial planning, sea reclamation management, coastline protection and utilization management, the management of sea aquaculture were proposed, including establishment of integrated sea area management mechanism based on the ecosystem, in-depth implementation of ecological civilization construction; carrying out the background survey of sea area resources to lay a foundation for deepening integrated management; integrating sea-related

收稿日期:2020-03-16;修订日期:2020-12-22

基金项目:国家重点研发计划资助项目(2017YFC1404900)。

作者简介:王厚军,高级工程师,硕士,研究方向为海洋资源保护与利用管理

通信作者:岳奇,副研究员,博士,研究方向为海洋综合管理

planning and playing the role of land-sea coordination; Giving play to the role of index regulation and implementing market-oriented allocation; increasing and control industrial sea use and giving full play to the maximum benefits of sea resources; Increase remediation efforts to restore regional ecological function; breaking the barriers between departments to form a closed-loop supervision.

Keywords: Land-sea coordination, Integrated marine sea area management, Management mechanism, Ecological civilization construction, Territorial spatial planning

党的十九大报告提出坚持陆海统筹,加快建设海洋强国。海域资源是国民经济和社会发展的保障,对海洋强国建设和中华民族伟大复兴具有十分重要的意义^[1]。海域综合管理是对海域资源合理配置和治理的过程,新形势下应顺应时代要求,统筹考虑海域自然资源特性和区位条件、用海产业布局、社会经济发展需求以及生态文明建设要求等因素,改变传统的以项目审批为主的资源配置方式,充分发挥市场化配置和政府宏观调控的作用,以海域资源禀赋决定用海项目布局,进而突出综合管理的效能。

1 当前面临的新形势

1.1 生态文明体制改革提出了新举措

党的十九大对生态文明体制改革提出了更高要求,当前现代化建设要实现人与自然和谐共生,必须坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,还自然以宁静、和谐、美丽。海洋是重要的自然资源,如何利用海洋资源创造更多物质财富和精神财富满足人民日益增长的美好生活需要,同时提供更多优质生态产品满足人民日益增长的优美生态环境需要,亟待通过海域资源的更优配置加以实现。

1.2 政府职能调整提出了新命题

2018年中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》,组建自然资源部,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责,同时将国家海洋局的海域海岛管理等职责并入自然资源部,有利于综合统筹海域和陆域管理,特别是沿海滩涂、海岸带等相关区域的管理。如何全面发挥陆海统筹管理职能提

出了新命题。

1.3 《围填海管控办法》等文件提出了新任务

《围填海管控办法》《海岸线保护与利用管理办法》《国务院关于加强滨海湿地保护 严格管控围填海的通知》等文件的出台,对加强围填海管理、海岸线保护与利用提出了新的要求,并建立了海域、无居民海岛有偿使用动态调整机制,为海域综合管理提出了新任务。

1.4 首次海洋督察提出了新要求

首次海洋督察实现了全覆盖,对沿海地方政府贯彻落实国家海洋资源开发利用、生态环境保护举措部署、解决突出资源环境问题、落实主体责任等情况等进行了督察,及时发现了围填海管理方面存在的“失序、失度、失衡”的突出问题,为下一步海域综合管理机制的优化调整提出了新要求。

2 存在的主要问题

2.1 涉海规划繁多,规划间衔接不够

当前涉海规划种类繁多,导致规划间衔接不够,规划执行不严的局面。涉海规划既有海洋主体功能区规划、海洋功能区划、海洋生态红线制度、海岸带综合保护与利用总体规划、沿海战略规划、海岸带区域的土地利用规划、城市规划、滨海开发区规划等空间类规划,还有港航、渔业、盐业、旅游等行业发展规划。多头规划导致规划间存在相互冲突,规划管控的效率低下。另外,各类涉海规划大都没有长远考虑,多为满足当前社会经济的发展所制定,而忽略了海洋资源的可持续性和代际间的公平性原则。

2.2 海域资源配置以项目审批为主,缺乏资源配置主动性

海域资源作为国家基础性自然资源和战略性

经济资源,稀缺性十分突出。当前海域资源配置中存在3个层次的问题,在法治建设上,资源配置管理规定过于原则化,配置制度不健全、配置流程不完善;在动态调剂机制上,海域使用金没有充分发挥对资源利用结构和空间布局等方面的引导调节作用;在配置方式上,资源配置形式相对单一,过分依赖行政配置,市场化配置资源进程缓慢^[2]。海域管理工作主要以项目审批为主,海洋功能区划、围填海计划指标管控等多为项目审批而服务。

2.3 海域管理与海域执法脱节,导致违法用海活动屡禁不止

在项目审批中,执法部门很少参与,审批的项目信息也未反馈同级执法机构,导致用海项目在审批后不能及时得到监管,“未批先建、少批多建、边批边建”等违法行为时有发生。另外,执法情况也不能及时反馈给管理部门,曾出现违法企业在接受执法部门立案查处过程中,审批部门还在为其积极办理合法手续的情形^[3]。另外,海域动态监视监测结果未与执法部门共享,导致很多界定为违法用海的海域使用疑点疑区不能及时立案查处,同时由于缺少海域动态监视监测等技术部门的监测鉴定,一些违法情况无法得到验证,执法人员对此多采取谨慎或回避的态度。

2.4 海域资源开发利用程度低,单位产能亟待提升

我国海域资源粗放发展状况普遍,综合利用和可持续性整体水平较差。目前,我国海域开发利用面积占近岸海域面积的40%,且单位面积的产量和产值都很低。绝大部分开发活动集中在近岸海域,远海开发利用不足。如临港工业区是海洋经济主要活动区,包括钢铁、石化、机械、修造船等产业,但产业同质同构严重,布局分散,导致港口、岸线等近岸资源过度开发,渔业资源趋于枯竭,海洋经济效益低。同时近年来,围填海规模较大,很多填海项目没有实体项目落地,导致围填海存量严重。

3 总体管理目标

建立基于生态系统的海域综合管理机制,利用规划引导、行政调控、市场配置等手段,优化海域资源配置空间与时序,妥善处理海域资源开发与社会经济发展、环境保护间的关系,统筹安排各类开发

用海,控制新增开发用海规模,发挥区域海域资源优势,合理调整用海产业结构和布局,推动海洋经济绿色转型、改善人居环境、维护生态功能、提升生态质量,促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间水清滩美,最终实现人海和谐、永续利用。

4 管理建议

4.1 构建基于生态系统的海域综合管理机制,深入贯彻落实生态文明建设

基于生态系统的海域综合管理是将人类社会和经济的需要纳入生态系统中,协调生态、社会和经济目标,将人类的活动和自然的维护综合起来,维持生态系统健康的结构和功能,在此基础上使社会和经济目标得以持续,既实现生态系统的持续发展,又实现经济和社会的持续发展。海域生态系统的管理对象包括人类社会和经济以及自然紧密联系的3个组成部分,社会—经济—自然复合生态系统。基于生态系统的海域综合管理实施前提是对生态系统健康进行客观、科学、全面的评价,掌握各物种之间的相互关系以及物种和海洋环境之间的相互作用。以海洋生态系统的整体恢复作为调控和管理的目标,该管理模式代表了现代海洋管理的发展方向,其理念在一系列重要的国际性和地区性法规以及国家法律中得到了体现^[4-8]。当前亟须加强基于生态系统的海域综合管理体制机制方面的研究,在此基础上有针对性地建政施策,从根本上实现以海定量、量海而行。

4.2 开展海域资源本底调查,为深化综合管理奠定基础

开展海域资源状况调查,全面摸清我国海岸线、海湾、入海河口、滨海滩涂等的类型、分布、面积以及近岸水深、水动力、水质、沉积物和生物多样性等生态环境状况;收集涉海保护区名称、范围、保护对象等资料。开展海域使用现状本底调查,并全面掌握我国围填海、构筑物用海、养殖用海等现状;结合第一次海洋经济调查和地理国情监测等成果开展我国渔业、港口、旅游、修造船、风电、石化等产业用海现状布局、产能效益及发展需求分析。建立海域资源状况和海域使用现状本底库,为综合分析海

域资源保护与利用提供基础数据支撑。同时建议将海域资源本底调查列入《中华人民共和国海域使用管理法》修订内容,形成常态化的制度,结合国土资源调查,每十年开展一次全面调查,每年做变更监测。

4.3 整合涉海规划,发挥陆海统筹作用

以国土空间规划编制为契机,提高海岸带保护与利用综合规划的战略定位。基于整合所有涉海规划,以海洋生态系统为基础,以保护中开发为出发点,从不同尺度制定不同的管控目标,明确开发时序,将各类涉海发展规划的目标、用途管制的指标、空间规划的坐标,整合为一本规划和一张蓝图,通过规划引导,实现“三生”空间集约高效利用。

4.4 发挥指标调控作用,实施市场化配置

各级海洋主管部门依据区划规划制定的开发时序和功能定位,开展海域资源承载力评价,根据评价结果,每年制订用海指标方案,明确用海区域、用海类型和最低投资金额,经批准后,以市场化出让的方式,向公众发布,充分发挥市场化配置作用。除国家批准同意的重大建设项目、公共基础设施、公益事业和国防建设等用海项目实施项目审批制外,其余用海项目实施市场化配置,最大程度发挥政府宏观调控和市场配置各自优势。

4.5 调控产业用海,充分发挥海域资源最大效益

在摸清我国现有涉海产业布局、临港工业园区定位和产业用海需求的基础上,结合供给侧结构性改革和新旧动能转换,制定用海产业准入目录,淘汰落后产业,大力推行绿色产业用海;制定优惠政策,积极引导现有过剩产能产业用海的转型升级、提质增效,明确最低投入产出比例,提高单位面积用海产出效率。

4.6 加大整治修复力度,恢复区域生态功能

制定海域整治修复计划,建立整治修复项目库。整治修复要以实现区域生态功能,恢复健康的生态系统为目的,需要从时间尺度和修复的目标等方面考虑,短期的景观美化工程并不能代表修复的成功,往往会造成更加负面的影响,应从区域生态平衡角度,统筹陆域整治和海域整治,开展整体修复与治理。建立多渠道的资金保障方式,鼓励民间

资本积极参与生态修复。探索建立用海补偿机制,对新增破坏生态用海项目在周边生态恶化的海域开展不低于用海面积的修复工程;用海项目海域使用论证报告与生态修复方案应同时审批,项目施工与修复措施同时建设、同时竣工验收。

4.7 打破部门间壁垒,形成监管闭环

修订填海项目竣工验收管理办法,对所有建设用海项目均应开展竣工验收工作。建立海域使用直通车制度,填海项目可直接进行实体项目建设,同时对实体项目进行监管,确保审批用途与实际用途保持一致,杜绝填海项目变更土地使用权后直接用于房地产开发及低水平旅游娱乐项目建设。建立海域管理、海域执法和海域监测联动机制,3个部门全程参与项目论证、审批、监管、后评估,加强信息共享,形成监管合力。

5 重点解决的问题

5.1 关于《中华人民共和国海域使用管理法》修订

建议将《中华人民共和国海域使用管理法》改为《海域保护与利用法》,强化海域资源保护,体现生态用海、生态管海理念。将海域资源本底调查、海岸线修测、海域使用市场化配置、海域使用事中事后监管、海域动态监视监测等内容纳入法律管理。

5.2 关于新一轮国土空间规划制订

建立以生态系统为基础的海洋空间规划制度。从宏观上解决海洋资源的开发利用与生态保护,当前利益与长远利益,整体管理与区域管理的协调问题。建立国家、省、市三级空间规划区划制度,国家层面可以海区为单位,从大尺度海洋生态系统着手,制定管控目标和开发时序;省级从中尺度海洋生态系统角度出发,统筹对海湾、河口、滨海滩涂等典型生态系统确定功能定位、保护目标和开发时序;市级从小尺度角度以县域为单位,落实各生态单元的具体利用布局和开发时序。同时建立海洋开发利用时空秩序,实施总量控制制度,结合空间规划和海洋经济发展规划纲要,形成我国海洋开发利用的时空安排,建立以生态系统为基础的开发利用动态调整机制。

5.3 关于围填海管控

在落实《围填海管控办法》和《国务院关于加强

滨海湿地保护 严格管控围填海的通知》的基础上,制定阶段性围填海管控制度,暂停除党中央、国务院、中央军委批准同意的重大建设项目、公共基础设施、公益事业和国防建设等用海项目外的一切新增围填海项目,积极消化围填海存量。根据用海产业合理调整空间布局,将临海产业布局在靠海侧,配套产业布局在靠陆侧,非涉海产业不予安排。

5.4 关于海岸线保护与利用管理

在落实《海岸线保护与利用管理办法》的基础上,建立海岸线段长制,落实监管责任主体,加大自然岸线和深水岸线保护力度;设定亲水岸线比例,还岸于民;建立占用岸线补偿机制,实施占一补二,增加人工岸线生态修复长度。

5.5 关于养殖用海管理

开展养殖用海排查,摸清养殖用海现状,理清养殖用海涉海管理范围;加强养殖用海流转,促进近岸养殖规模化经营,集约节约养殖用海;大力推行养殖用海废水处理,整治近岸养殖污染。鼓励深海养殖,在不影响航道和军事用海的前提下,将近

岸养殖逐步引导到内水以外海域。

参考文献

- [1] 潘新春.海域资源管理工作的思考[J].海洋开发与管理,2016,33(Z1):16-18.
- [2] 崔旺来,钟海玥.海洋资源管理[M].青岛:中国海洋大学出版社,2017.
- [3] 冯米玲,叶盛林,张相奎,等.强化海洋工程建设项目监管的几点思考[J].海洋开发与管理,2011,28(8):32-35.
- [4] 刘宣.区域海洋管理的理论与实践研究进展[J].浙江万里学院学报,2009,22(5):67-72.
- [5] 孟伟庆,胡蓓蓓,刘百桥,等.基于生态系统的海洋管理:概念、原则、框架与实践途径[J].地球科学进展,2016,31(5):461-470.
- [6] 吴彬,张占录.基于生态系统一体化的海岸滩涂综合管理体制研究[J].中国土地科学,2017,31(3):21-27.
- [7] 刘慧,苏纪兰.基于生态系统的海洋管理理论与实践[J].地球科学进展,2014,29(2):275-284.
- [8] 王森,毕建国,段志霞.基于生态系统的海洋管理模式初探[J].海洋环境科学,2008,27(4):378-382.