

新时代国土空间规划中陆海统筹的重点内容和实现路径

徐永臣¹,牟秀娟²,刘晓东²,王琰²

(1. 中国海洋大学 青岛 266100;2. 青岛海洋地质工程勘察院 青岛 266071)

摘要:新时代国土空间规划是未来可持续发展的空间蓝图。陆地与海洋作为国土空间的两大主体,落实陆海统筹战略、推进生态保护和高质量发展已成为沿海地区国土空间规划编制的重要内容。文章阐述陆海统筹的重点内容并分析其实现路径,研究结果有助于推动陆海统筹在国土空间规划中的有效落实,提升国土空间规划编制的科学性。研究结果表明在新时代背景下,可从6个方面实现陆海统筹:有机衔接陆海主体功能,统筹协调岸线两侧矛盾,统筹塑造陆海空间格局;统筹规划陆海自然资源的保护与开发;统筹布局和协调发展陆海产业;建立陆海一体的交通和防灾支撑体系;开展陆海协同的生态环境保护与修复治理;建设陆海统筹的管理体制机制。

关键词:陆海统筹;国土空间规划;资源保护与开发;生态环境保护;统筹机制体制

中图分类号:P74

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2021)04-0075-05

The Key Contents and Approaches of Land-Sea Coordination in the New Era of Land Space Planning

XU Yongchen¹, MU Xiujuan², LIU Xiaodong², WANG Yan²

(1. Ocean University of China, Qingdao 266100, China;

2. Qingdao Institute of Geo-Marine Engineering Survey, Qingdao 266071, China)

Abstract: Territory spatial planning in the new era is a blueprint for sustainable development in the future. As 2 main bodies of geographical space in the coastal regions, ecological protection and high quality development under land-sea coordination have become the key content in spatial planning. The paper analyzed the key content and implementation paths of land-sea coordination, which could help to promote the effective landing of land-sea coordination and improve the scientificity of land spatial planning. The result showed that land-sea coordination could achieve from 6 aspects in the new era. Organic concerting of main functions of land and sea, overall coordinating contradictions on both sides of the coastline and shaping the spatial pattern; Overall planning for the protection and development of natural resources; Overall layout and coordinated development of land and Sea Industries; Establishing integrated support system of transportation and disaster prevention; Promoting cooperative ecological environment protection and restoration; Building manage-

收稿日期:2020-03-27;修订日期:2021-03-04

作者简介:徐永臣,工程师,博士,研究方向为海洋工程环境和海洋空间规划

通信作者:牟秀娟,高级工程师,硕士,研究方向为海洋空间规划和管理

ment system and mechanism on land-sea coordination.

Keywords: Land-Sea coordination, Territory space planning, Natural resource protection and development, Ecological environment protection, Management system and mechanism

0 引言

党的十九大报告提出“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”和“坚持人与自然和谐共生”等重要论断。《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》指出:“建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系,整体谋划新时代国土空间开发保护格局,综合考虑人口分布、经济布局、国土利用、生态环境保护等因素,科学布局生产空间、生活空间、生态空间”。

我国是陆海兼备型国家,陆地与海洋共同构成中华民族赖以生存与发展的物质基础和发展空间^[1]。应将陆地与海洋视为有机整体,加强有效联动和优势互补^[2],保护、开发和利用自然资源,开展生态环境整治修复,优化国土空间结构和布局。陆海统筹作为各级国土空间规划编制的重要原则之一,须贯穿规划编制的各个环节。为科学布局三生空间和优化国土空间结构,从要素层面实现陆海统筹显得尤为重要。本研究根据新时代国土空间规划的要求,结合陆海统筹的时代发展背景,分析和探讨新时代国土空间规划中陆海统筹的重点内容和实现路径。

1 陆海统筹的时代发展背景

在陆海统筹的概念^[3]被提出后,2010年《全国主体功能区规划》设置陆海统筹专节,要求根据陆地国土空间与海洋国土空间的统一性以及海洋系统的相对独立性进行统一开发,促进陆地国土空间与海洋国土空间协调发展。2011年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》提出坚持陆海统筹,制定和实施海洋发展战略,提高海洋开发、控制和综合管理能力。2015年《全国海洋主体功能区规划》把陆海统筹定为基本原则之一,要求统筹海洋空间格局与陆域发展布局,统筹

沿海地区经济社会发展与海洋空间开发利用,统筹陆源污染防治与海洋生态环境保护和修复。2015年《生态文明体制改革总体方案》提出建立健全环境治理体系,明确建立陆海统筹的污染防治机制和重点海域污染物排海总量控制制度。2016年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》提出坚持陆海统筹,发展海洋经济,科学开发海洋资源,保护海洋生态环境,维护海洋权益,建设海洋强国。

2017年党的十九大报告提出实施区域协调发展战略,坚持陆海统筹,加快建设海洋强国,标志着陆海统筹成为国家重大战略要求。2018年《中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》,提出推动陆海统筹发展,研究制定陆海统筹政策措施;以规划为引领,促进陆海在空间布局、产业发展、基础设施建设、资源开发和环境保护等方面全方位协同发展,促进海岸地区陆海一体化生态保护和整治修复。2019年《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》明确要求坚持陆海统筹、区域协调、城乡融合,优化国土空间结构和布局。2019年《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》提出坚持陆海统筹、上下联动、区域协调,根据各地不同的自然资源禀赋和经济社会发展实际,针对三条控制线的不同功能,建立健全分类管控机制。

随着对海洋的探索以及对陆海关系认识的不断深化,陆海统筹从概念的提出到在规划中落实经历10余年的过程,已成为新时代国土空间规划编制的重要原则内容。

2 陆海统筹的重点内容和实现路径

坚持新发展理念,按照高质量发展要求,沿海地区要统筹好陆海功能、资源开发、产业发展、基础支撑体系、生态环境保护、污染治理、生态修复和管理体制机制建设^[4-8],做好新时代国土空间规划,为未来的可持续发展提供空间保障。

2.1 统筹协调陆海功能与空间格局

2.1.1 实现陆海主体功能的有机衔接

《省级国土空间规划编制指南》明确要求,按照陆海统筹和保护优先的原则,沿海县(区)要统筹确定主体功能定位。新时代国土空间规划须改变原有陆海分划主体功能区的方式,依据资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价结果,按照资源环境禀赋特点、开发利用情况和战略需求,衔接国家级主体功能定位,协调陆海空间利用矛盾,统筹确定沿海县(区)主体功能定位;对陆海主体功能不一致的行政区,须按照科学的协调规则进行统筹,并有针对性地邻近陆域或海域的开发活动提出相应的管控要求。

2.1.2 统筹调整岸线两侧的陆海功能

作为人类活动最为频繁的地带,海岸带是承载城市化突飞猛进和海洋经济高速发展的核心区域,也是沿海城市谋划战略发展的重要聚集区。管理体制机制不协调导致部分沿海县(区)岸线两侧陆海功能不匹配的现象突出,须从全域国土视角谋划陆海功能布局,协调岸线两侧陆海功能的冲突,优化空间布局,调整岸线两侧功能,形成陆海功能一致和谐发展的“一张图”^[9]。

2.1.3 统筹陆海空间开发保护格局

在综合评价区域的资源环境、经济功能、生态功能、社会功能、产业基础和发展潜力的基础上,统筹陆海空间格局,形成以陆促海、以海定陆和陆海统筹的空间开发保护格局^[5]。以自然保护地和生态红线为基础,依据生态系统的整体性和系统性,统筹划定陆海生态空间,统筹构建陆海生态保护格局。根据自然属性和受人类活动影响的程度,融入国家发展战略,依托陆地、河流、岸线、海湾、沙滩和自然资源,打造湾区经济,构建陆海协同的开发格局。综合考虑经济联系、地域文化和交通设施等各种因素,构建沿海城市群协同发展格局。

2.2 统筹陆海自然资源的保护与开发

加强陆海自然资源调查,建立和实施自然资源统一确权登记制度,综合制定陆海统一的自然资源开发规划,规范自然资源开发行为^[10],协调自然资源开发时序,健全自然资源法律保护体系,研究自

然资源统一立法,推进自然资源依法保护,保障生态、粮食、能源和资源安全,满足人民对美好生活的向往,提升人民生活品质。

2.2.1 严守生态安全底线,强化整体保护

以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价结果为基础,以自然保护地优化调整为契机,以提升生态服务价值为核心,以生态环境单元为范围,维护产卵场、索饵场、越冬场和洄游通道的连通性,有效维持生物种群结构和数量,保护溯河和溯海生物生境,恢复生物多样性。维护海湾、河口、滩涂、湿地和海岛等生态系统的完整性,提升典型生态系统的健康水平^[11-12]。

2.2.2 保障粮食安全底线,统筹农、渔业发展

统一筹划土地资源与海洋渔业资源开发,保障粮食安全,基于改善人民膳食结构,提升农副产品的供给能力。严格保障耕地总量,调整土地利用结构,控制开发海洋渔业资源,统筹农、渔业发展。建设海上粮仓,适度开展滩涂增养殖,合理规划近海养殖,鼓励建设现代化海洋牧场,发展深远海大型智能化养殖。加强渔业水域环境保护,严格实行伏季休渔制度,控制近海捕捞强度,发展远洋深海捕捞,恢复近海渔业资源。

2.2.3 优化淡水资源配置,开展海水淡化和综合利用

强化水资源保护力度,以河流流域为单元,优化配置和统筹利用淡水资源,保障生态水的入海量。结合海水入侵监测断面变化和地下水水位情况,针对海水入侵风险区和地下水超采区实施有效的限制措施。加大科技和资金投入,探索实施海水淡化的可行措施,鼓励缺水地区开展海水淡化和综合利用工程。

2.2.4 优化矿产资源开发,统筹划定开采空间

落实国家战略性矿产资源勘查和开发布局,加强对矿产资源的调查和储备力度,科学有序开发油气、煤炭、金属矿产、海砂和地下卤水等资源,统筹划定矿产资源的禁采区和限采区。

2.2.5 优化能源利用结构,提升海洋能源利用水平

优化沿海地区能源利用结构,减少煤炭和油气等化石能源的使用,鼓励利用海洋能源,提升清洁

能源利用水平,减少温室气体排放。统筹对风能资源的调查评价,规划陆海风电场建设。推进浪、潮、流等海洋能的开发利用,规划建设潮汐能和波浪能发电示范项目,逐步加快海洋能开发利用步伐。

2.2.6 统筹旅游资源保护开发,打造全域旅游格局

统筹保护沙滩、湿地、海湾、自然景观和沿海防护林等陆海旅游资源。高起点谋划和全要素整合陆海旅游资源,以山岳、河流和海洋等自然资源有机串联历史和民俗等文化资源,依托风景名胜区、旅游休闲度假区、森林公园、海洋公园和滨海湿地公园建设,完善公共配套设施,创建海(河)口生态、生态海岛、阳光沙滩和滨海湿地等旅游品牌,提供高品质的旅游产品,推进陆海联动的全域旅游发展。

2.3 统筹陆海产业的布局与发展

2.3.1 统筹陆海产业布局

以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价结果为基础,依托区域的资源禀赋、产业基础和区位优势等,按照“因地制宜、错位发展、突出特色、强化优势”的原则,聚力聚焦重点产业领域,优化配置陆海资源,多层次和大空间促进资源要素的合理流动和高效集聚,强化海洋产业的辐射和带动作用,科学布局和统筹推进陆海产业园区建设,打造具有现代特色的海洋产业体系,推动形成陆海资源优势互补、特色突出、产业分工明确、陆海空间良性互动和陆海一体的产业协同发展空间布局。

2.3.2 统筹陆海产业发展

陆海产业具有明显的经济技术前向和后向关联性,以陆域产业和技术为依托,延伸陆海产业链条,实现资源的顺畅流动,有效整合陆海产业链条^[13],实现陆海产业的协同纵深发展。推动渔业、船舶制造业和海洋化工业等传统产业的转型升级,壮大海洋工程装备业、海洋生物医药业、海洋新能源新材料和海洋环保等新兴产业,大力发展以海上交通运输业、海洋文化与旅游业、海洋科研教育管理服务业以及涉海金融保险服务业等为重点的现代海洋服务业^[14]。

2.4 统筹建立陆海一体的支撑体系

2.4.1 推动陆海交通互联互通

对接国家南北纵向大通道和海洋强国建设,开

展沿海通道建设,强化海岸带与内陆腹地的联系,发挥“一带一路”的重要节点作用,构建国际开放大交通格局,推动陆海联运通道建设。发挥沿海港口的支点与辐射带动作用,建设一流现代化港口,形成紧密协作的沿海港口体系。发挥内河水运通江达海的纽带作用,构建四通八达的内河航运体系。以“一带一路”建设为重点,强化公路、铁路和水路联运,打造海内外联动的交通支撑体系。

2.4.2 加强陆海灾害联防联控

建立海洋灾害风险评估机制,开展对海洋污染、风暴潮、灾害性海浪、赤潮、外来物种入侵和海水入侵等灾害的监测与评估,科学划定灾害重点防御区^[9]。建设陆海一体的灾害预警体系,提升风险防范和应急处置能力,强化对突发事件的陆海联防联控。协调对接陆海灾害监测体系,统一监测指标和技术标准,实现对陆海灾害的动态实时监测,提升综合防灾减灾能力。

2.5 统筹生态环境保护与修复治理

2.5.1 统筹优化陆海生态环境保护网络

统筹陆地和海洋两大生态系统保护,纵向上注重河流水系的陆海联通作用,横向上注重浅海湿地和滨海自然景观的陆海连接作用^[15]。以沿海防护林带、滨海湿地和近海岛链为依托,构建沿海生态屏障;以入海河流为骨架,构建陆海生态廊道;以生态红线、自然保护地、河口、海湾和滩涂湿地等生态保护要素为重点,形成“屏-廊-点”一体的生态网络,实现陆海统筹的全域生态保护。

2.5.2 统筹水环境污染治理

实施陆海污染一体化综合治理,强化陆地污染源治理,严格控制污染物排海,实施以海洋环境容量为基础的陆源污染物排海总量控制,完善入海排污许可制度,改善陆海水环境质量。实施“流域-近岸(河口和海湾)-近海”污染联防联控,推动水环境综合治理,严格落实“河长制”,全面推行“湾长制”^[16-17]。

2.5.3 统筹陆海生态修复

按照自然恢复为主和人工修复为辅的原则,针对陆地和海洋两大生态系统生物多样性降低和生态功能退化等问题^[18],以生态单元为修复范围,开

展陆海生态修复,逐步恢复被破坏的生态系统结构和功能,提高生物多样性,恢复典型生态系统的健康,提升生态服务功能。

2.6 统筹陆海管理体制建设

2.6.1 统筹陆海管理体制

形成推动陆海统筹发展的强大合力,切实打破陆海分治的行政管理体制,试点海岸带综合管理,探索海岸带立法^[18],大力开展综合执法,适时设立海岸带综合管理部门,完善陆海统筹发展体制。

2.6.2 统筹陆海协调机制

建立陆海部门间联席会议协调机制,统筹协调陆海产业发展、生态环境保护、资源开发、污染防治、防灾减灾、国土整治和生态修复等工作,探索陆海统筹发展与管理的新路径。

3 结语

沿海地区是我国经济密度最高、综合实力最强和战略支撑作用最大的经济带,也是资源环境承载问题最突出和空间开发保护矛盾最集中的区域之一。陆海统筹保护和协同发展已成为沿海地区规划编制的重要内容,须在国土空间保护、开发、利用和修复等方面落实并实施。对于陆海统筹的研究有助于服务新时代国土空间规划的编制,有助于国土空间结构的优化,有助于提高空间规划的科学性和实用性。

参考文献

- [1] 何广顺.坚持陆海统筹 人海和谐共生:谈构建海洋和海岸带空间规划新格局[N].中国自然资源报,2019-06-13(3).
- [2] 王芳.对海陆统筹发展的认识和思考[J].国土资源,2009(3):

33-35.

- [3] 张海峰.海陆统筹 兴海强国:实施海陆统筹战略,树立科学的能源观[J].太平洋学报,2005(3):27-33.
- [4] 潘新春,张继承,薛迎春.“六个衔接”:全面落实陆海统筹的创新思维和重要举措[J].太平洋学报,2012(1):1-9.
- [5] 宋军继.山东半岛蓝色经济区陆海统筹发展对策研究[J].东岳论丛,2011(32):110-113.
- [6] 孙吉亭,赵玉杰.我国海洋经济发展中的海陆统筹机制[J].广东社会科学,2011(5):41-47.
- [7] 文超祥,刘健泉.基于陆海统筹的海岸带空间规划研究综述与展望[J].规划师,2019(7):5-11.
- [8] 肖鹏,宋炳华.陆海统筹研究综述[J].理论视野,2012(11):72-76.
- [9] 李永洁.陆海统筹构建省级国土空间规划的若干思考[EB/OL].<http://www.planning.org.cn/news/view?id=10424>,2020-02-20.
- [10] 张维宸.自然资源管理迈向新时代[J].紫光阁,2018(4):33-34.
- [11] 张灵杰.美国海岸带综合管理及其对我国的借鉴意义[J].世界地理研究,2001(10):42-48.
- [12] 王泉力,李杨帆.新时代生态环境建设中陆海统筹发展对策研究:以厦门为例[J].中国环境管理,2018,10(6):87-91,106.
- [13] 张晖,孙鹏,余升国.陆海统筹发展的产业链整合路径研究[J].海洋经济,2012(6):3-10.
- [14] 刘小锋.海洋强国视域下“海上福州”建设路径研究[J].发展研究,2017(12):63-68.
- [15] 李孝娟,傅文辰,缪迪优,等.陆海统筹指导下的深圳海岸带规划探索[J].规划师,2019(7):18-24.
- [16] 梁雄伟.基于自然资源统一管理的广东省海岸带生态修复[J].海洋开发与管理,2019,36(6):33-38.
- [17] 赵蒙蒙,寇杰锋,杨静,等.粤港澳大湾区海岸带生态安全问题与保护建议[J].环境保护,2019(23):29-34.
- [18] 刘大海,管松,邢文秀.基于陆海统筹的海岸带综合管理:从规划到立法[J].中国土地,2019(2):8-11.