

生态文明建设下海洋空间规划体系的构建研究

方春洪¹, 刘堃², 王昌森³

(1. 国家海洋技术中心 天津 300112; 2. 国家海洋局海洋发展战略研究所 北京 100161;

3. 青岛农业大学 青岛 266109)

摘要: 海洋空间规划是重要的海洋空间管理工具, 构建科学高效的海洋空间规划体系是海洋生态文明建设的重要组成部分。文章基于对海洋空间规划及其体系的基本认知, 结合国家生态文明建设和海洋空间治理需求, 提出海洋空间规划体系构建的时代背景、着力点和基本路径。研究表明, 海洋空间规划体系是由各类海洋空间规划组成的, 具有一定逻辑组织关系的管理制度集合, 是海洋空间发展与资源环境管制的基础性机制集合; 其构建应满足时代发展要求和海洋空间治理需求, 体现国家海洋生态文明意志和海洋空间治理现代化, 以总结多样化实践、建立完善协调机制和统一技术体系为基本路径。

关键词: 海洋空间规划; 海洋生态文明; 海洋综合管理; 体制改革; 制度体系

中图分类号: P74

文献标志码: A

文章编号: 1005-9857(2017)12-0089-05

The Connotation of Marine Spatial Planning System Building in Chinese Ecological Civilization

FANG Chunhong¹, LIU Kun², WANG Changsen³

(1. National Ocean Technology Center, Tianjin 300112, China; 2. China Institute for Marine Affairs, Beijing 100161, China; 3. Qingdao Agricultural University, Qingdao 266109, China)

Abstract: Marine Spatial Planning (MSP) is considered as an important marine management tool. Its system is an important part of marine ecological civilization construction. Based on the cognition of MSP and its system, this paper put forward the era request, main points and basic path to construct the system, combining with the connotation of national ecological civilization construction. It contained various MSPs, which were grouped together in a logical relationship. In other words, it is a set of regimes that improve the marine spatial development and supervise the marine resource environment. It should meet the demands of marine spatial governance modernization. The paper also gave out some practical measures, such as to generalize and summarize the effects of MSPs which exist currently, to set up either a harmonious mechanism or technological

收稿日期: 2017-07-06; 修订日期: 2017-11-21

基金项目: 中国海洋发展研究会基金项目(CAMA2016JJ01、CAMA2015ZD04); 海洋公益性行业科研专项经费项目(201505001-5); 国家海洋局海域管理技术重点实验室开放基金项目(201506)。

作者简介: 方春洪, 助理研究员, 硕士, 研究方向为海域海岛政策和规划

system. Above all, this paper hoped to provide references to China's marine spatial management reform.

Key words: Marine Spatial Planning, Marine ecological civilization, Marine integrated management, Regulatory reform, System

自党的十八大明确提出“优化国土空间开发格局”的生态文明建设战略目标以来,中央先后在《关于全面深化改革重大问题的决定》《生态文明体制改革总体方案》《关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》及《省级空间规划试点方案》中提出,深化规划体制改革创新,建立健全统一衔接的空间规划体系。海洋空间是人类赖以发展和生存的重要基础和载体,包括海面、水体、海床和底土。2015年7月国家海洋局印发《海洋生态文明建设实施方案》,将“强化规划引导和约束”作为海洋生态文明建设的首个主要任务。海洋空间规划是重要的海洋空间资源管理工具,是对各类用海活动的理性约束和引导。构建海洋空间规划体系,已成为推进海洋治理能力和治理体系现代化的重要体现,是助力海洋生态文明建设的重要举措。

1 海洋空间规划体系的基本认知

随着人类用海活动的增多,对海洋空间的需求不断增长,人们逐渐认识到“时间”和“空间”因素在海洋管理中的重要性^[1],尤其是在用海程度较高的欧洲,逐渐建立并开始运用了海洋空间规划^[2]。

1.1 海洋空间规划

从科学术语定义看,海洋空间规划是以动态演化着的海洋空间为基础,以探讨海域的特征和规律为依托,协调人与海洋空间之间的关系,对海洋空间的演化提出各种层次的策略,并付诸实施和进行管理的过程性活动^[3]。该定义强调策略性,即要达到的目标和愿景;强调过程性,即通过规划手段变成空间现实;强调尺度性,即从大尺度海洋空间到小尺度微观海域空间,本质上都是一体的,均属于人与海洋相互作用的不同尺度部分。

从规划管理定义看,借鉴欧洲区域/空间规划宪章、欧洲空间规划制度概要、欧洲区域间计划对“空间规划”界定^[4],可认为:海洋空间规划是国家或地区为平衡海洋环境和经济社会发展,对海洋空间

保护和利用结构进行调整和合理布局的管理决策,是海洋经济、社会、文化和生态等政策的地理表达;寻求从海洋空间上合理组织人类用海活动,寻求可持续发展下平衡的区域发展和健康的海洋环境。海洋空间规划应强调海洋可持续发展的观念,用长远和广阔的视野来看待海洋空间的开发和保护;强调海洋综合管理的观念,综合考虑政治、经济、文化和生态环境需求;强调海域或区域海洋的观念,承认海域差别和区域海洋发展的不平衡,采用相应的措施、政策共同发展,求同存异^[5]。海洋空间规划的实质是对海洋空间利用、行业政策协调和政府海洋管制进行超前性的调配和安排^[6]。

1.2 海洋空间规划体系

《现代汉语词典》中“体系”的释义,是指若干有关事物或某些意识互相联系而构成的一个整体。作为科学术语来讲,“体系”泛指一定范围内或同类的事物按照一定的秩序和内部联系组合而成的整体。海洋空间规划体系是各类海洋空间规划组成,共同引导、预判、协调并完成人海关系相互作用及海域演化过程,具有逻辑一体性和秩序性的综合公共管理体系^[7],是立足于海洋空间,探索人海关系作用模式,在其基础上对海洋空间的演化提出策略并付诸过程,同时形成一个完整的策略和调控体系。

海洋空间规划体系不是各海洋空间规划的简单加和,而是按照某种结构相互组织、整合,形成层次关系并呈现出特定的秩序,是一系列对海洋空间的作用关系总和。这种内在结构化作用关系是多种多样的,有的可能是横向的衔接关系,有的则是纵向的对接关系。海洋空间规划体系内部各要素、各层次、各分系统之间协同配合,具有整体性、相关性、秩序性和持续性等特点^[8]。从制度角度看,海洋空间规划体系是由各类海洋空间规划组成的,具有一定逻辑组织关系的管理制度集合,是海洋空间发

展与资源环境管制的基础性机制集合,其本质上也是一种制度^[3]。

2 海洋空间规划体系构建的时代背景

一种规划体系的框架模式可能是历史总结和归纳的文明产物,也存在对未来发展状态和时空发展要求的理性假设。构建海洋空间规划体系,需要认知和探索海洋空间规划体系存在的时代发展要求,主要表现在 4 个方面。

2.1 落实海洋生态文明建设的

中央生态文明体制改革总体方案提出,空间规划体系是我国 8 大生态文明制度之一,是我国规划改革的主要任务。海洋生态文明建设实施方案(2015—2020 年)首要任务是“强化规划引导和约束作用,严格实施海洋功能区划,合理安排生产、生活、生态用海空间”。海洋空间规划体系的构建是落实和推进“五位一体”生态文明建设及海洋生态文明建设的直接要求和实施载体,统筹各类海洋空间性规划,全方位、全海域、全过程协调海陆资源开发、产业布局和生态环境保护,是深化海洋资源科学配置与管理、严格海洋环境监管与污染防治的根本要求,是我国海洋生态文明建设的重要内容。

2.2 实现海洋空间科学开发保护的

海洋空间规划是各类用海活动审批与监督管理的基本依据和重要工具。海洋空间规划体系树立“敬畏海洋、保护海洋”的生态文明理念,构建以海洋空间治理和空间结构优化为主要内容导向,实施全国统一、相互衔接、分级管理的规划管理体制。理顺我国现有多类海洋空间规划及同一类海洋空间规划的多级规划,避免规划内容冲突,分级落实各级规划在海洋空间开发与保护中的内容要求,发挥海洋空间规划对海洋科学开发与保护的基础性作用,纠正现有海洋规划侧重围填海盲目扩张和海洋经济增长的不合理需求,约束和引导海洋空间及海洋资源开发向科学适度有序利用目标发展,保障各类生产、生活、生态用海空间。

2.3 推动海洋空间利用协调发展的

海洋空间规划承认海域差别或区域海洋的不平衡,是国家海洋空间发展的基本指南和全域可持续发展的“蓝图”。海洋空间规划体系树立“集聚开

发、空间均衡”的发展理念,通过大尺度海洋空间到小尺度微观海域空间的层层海洋空间规划协调引导和约束,纠正过去和当前忽视海洋资源环境影响的做法,将海洋环境容量和海洋资源承载能力作为决策的依据和规划编制的前提条件,以不同海域或区域海洋资源环境承载能力、社会经济发展潜力作为海洋空间发展的“指挥棒”,用长远和广阔的视野来诱导和倒逼各地海洋经济发展优化和转型,实现人海和谐,促进形成全国海洋资源开发和海洋生态安全新格局。

2.4 提升海洋空间治理能力的

海洋空间规划是海洋空间治理与决策的重要手段。海洋空间规划体系树立“简政增效”的执政理念,实施海洋空间规划事权的边界划分与再分配,构建明确的海洋空间规划逻辑体系,包括各海洋空间规划的地位和作用,避免规划内容重叠、缺位、“碎片化”及“朝令夕改”,明确各级海洋空间管理事权,理顺海洋空间规划的编制、实施和监管体制,实行海洋空间规划“一张图”审批、统一审批依据,简化行政审批、完善工作程序和方法,从而提升国家海洋空间治理能力和效率。

3 海洋空间规划体系构建的着力点

统一的空间规划体系具有基础性、战略性、综合性、前瞻性和指导性。海洋空间规划体系应包括 3 个基本要素,即长期或中期的海洋空间战略、不同空间尺度下整合各行业政策的协调方法、处理海洋空间利用问题的海洋治理过程。其构建应满足海洋空间治理的需求导向,体现国家海洋生态文明意志和国家海洋空间治理现代化。

3.1 体现海洋生态文明

海洋空间规划体系总体上要对国家海洋总体格局、重要的海洋资源及空间发展问题进行调控。根据国家生态文明建设“健全以国家发展战略和规划为导向的宏观调控体系,健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制,推动形成人与自然和谐发展现代化建设格局”的要求,海洋空间规划体系应体现“海洋资源节约利用、海洋水产品保障、海洋生态环境保护”的海洋生态文明意识导向,推进海洋主体功能区建设,突出强调“海洋

空间用途管制”和“海洋生态红线管控”的治理手段,推进实施围填海总量和自然岸线保有率的用海总量控制制度,实施定性(性质)、定用(用途)、定量(规模)、定位(位置)、定序(时序)的“五定方案”治理措施,遵循海洋自然条件的适宜性、海洋经济发展的可行性、海洋社会制度的可容性、海洋生态系统的平衡性和海洋空间布局合理性的 5 重约束条件的目标效益最大化^[9]和“慎填海、不污海、少占海”的保护意识,合理安排各类生产、生活、生态用海空间,明确海洋开发和保护“两个边界”,实施海洋空间规划全覆盖,实现“水清、岸绿、滩净、湾美、物丰”的海洋生态文明建设目标。

3.2 体现海洋空间治理现代化

海洋空间治理现代化包括海洋空间治理组织系统的现代化和海洋空间治理方法方式的现代化,是法治海洋的重要组成部分。海洋空间规划体系构成应与海洋空间治理组织系统形成对应关系,依据现有海洋治理层级和国家空间规划层级要求,实行三级代理行使权责的体制,体现“于事简便、于法周延”的原则,打破规划编制和管理的不确定性和复杂性,形成海洋空间规划控制序列。国家以海洋主体功能区规划为主,制定重大发展战略和空间约束指标,以战略决策为主;省级以海洋功能区划为主,较为明确、细致地分配和设定管辖范围内的生产、生活、生态用海空间以及海洋开发和保护边界,上落实国家战略约束指标,下安排市县微观管控需求,承担承上启下和省级宏观管理需求;市县为执行落实者,突出“多规合一”,以“细致化”和“可操作”为原则编制综合海洋空间规划,强调规划的综合性和实施性,注重海洋公共资源的空间和时间安排,保障上级规划目标的落实,形成“国家、省、市县三级规划,国家、省二级监督,市县一级执行”的框架组织。海洋空间治理方法方式实行“层层监管、重心下沉、有据可依、各司其职、权责清晰”的现代化行政管理机制。

4 海洋空间规划体系构建的基本路径

4.1 总结海洋空间规划多样化实践

世界沿海各国逐步重视海洋空间规划管理,已开展多种多样的规划管理实践,建立和实施符合各

自海情的海洋空间规划框架。我国也基于不同海洋空间管理需求,先后提出海洋主体功能区规划、海洋功能区划、海岸保护和利用规划、海域使用规划、近岸海域环境功能区划、区域用海规划等海洋空间规划类型(表 1)。

表 1 我国主要海洋空间规划类型目标和内容

海洋空间规划类型	规划目标	核心内容
海洋主体功能区规划	实现可持续开发利用,构建陆海协调、人海和谐的海洋空间开发格局,以政策调控为中心	重点关注不同海洋主体功能区的定位、开发方向、管制要求、区域政策等,体现政策约束性
海洋功能区划	合理配置海域资源、统筹行业用海、优化海洋开发空间布局,以控制为中心	重点关注控制和引导海域的使用方向 and 环境保护要求,体现资源约束性
近岸海域环境功能区划	统筹海洋开发与保护的关系,保护海洋生态环境健康,防治和改善海域污染	重点关注不同环境功能区的环境保护目标,体现目标管理约束性
海岸带保护和利用规划	优化空间结构,构建陆海协调、人海和谐的海岸带空间开发格局,以政策调控为中心	重点关注不同海岸功能区的定位、开发任务等,体现政策引导性
海岸(线)保护和利用规划	合理配置海岸资源,规范海岸开发秩序,维护海岸景观生态环境,以控制为中心	重点关注海岸分级保护,并从功能用途与开发方向角度确定海岸管制要求,体现资源约束性
海域使用规划	协调用海矛盾,调控海域开发速度和规模,以控制为中心	重点关注海域使用的空间和时间设计和安排,体现资源约束性
区域用海规划	增强大规模围填海管理,促进海域资源节约集约利用,以控制为中心	重点关注区域定位、用海平面设计、用海功能布局及实施计划

这些规划实践丰富了海洋空间规划的管理经验,也表现出诸多问题。应结合目前我国海洋空间管理发展的基本特征,辨识各级各类海洋空间规划之间的关系,分析归纳国外海洋空间规划类型分异、规划范畴与价值取向及其体系的系统耦合形成机制,从多样化实践角度总结提炼出我国海洋空间规划体系构建的理论基础和实践经验。

4.2 建立完善海洋空间规划协调机制

目前我国海洋空间规划分头编制,主要涉及海洋行政部门、发展改革部门、环境保护部门等,在编制过程中缺少必要的规划协调沟通机制。加快构建涉海部门间的协调工作机制,如建立海洋规划评议委员会,统筹横向及下级涉海空间规划目标、协调规划内容、解决规划重叠冲突等实施矛盾,明确各类海洋空间规划的法定关系。同时,制定一套协作管理流程,明确消除分歧和矛盾,使上下级规划在引导性和实施性方面分工协作,同级规划在发展性和限制性方面彼此衔接^[10]。

4.3 统一各海洋空间规划技术体系

技术标准的统一是构建海洋空间规划体系的关键,实现各类规划基础数据、分类标准等方面的衔接与信息共享,搭建海洋空间规划体系技术平台。①统一海洋统计口径,采用统一的来源、统计范围与方法,避免数据不相协调;②统一用海分类标准,统一各类用海内涵;③规划年限融合,按照“分段衔接、侧重近期”的原则设定规划年限,起始

年限须在上位规划起始年限之后,保证规划衔接性和有效性;④统一海洋空间管制分类,需整合各类用海分区的内涵,提高规划间的协同性和衔接性;⑤统一海洋空间信息数据库,保障底图的一致性,形成各类规划数据“一张图”,各类空间管控指标、开发强度等实现统一管理,保障自然岸线保有率,严控海洋生态红线。

参考文献

[1] DAY J.The need and practice of monitoring,evaluating and adapting marine planning and management-lessons from the Great Barrier Reef [J].Marine Policy,2008,32(5): 823—831.

[2] 王江涛.海洋功能区划理论和方法初探[M].北京:海洋出版社,2012.

[3] 王金岩.空间规划体系论[M].南京:东南大学出版社,2011.

[4] 钱慧,罗震东.欧盟“空间规划”的兴起、理念及启示[J].国际城市规划,2011(3):66—71.

[5] 霍兵.建立我国空间规划机制和方法的探讨[J].城市,2002(2):7—11.

[6] 刘曙光,纪盛.海洋空间规划及其利益相关者问题国际研究进展[J].国外社会科学,2015(3):59—66.

[7] 刘桂春.人海关系与人海关系地域系统理论研究[D].大连:辽宁师范大学,2007.

[8] 苗东升.系统科学大学讲稿[M].北京:中国人民大学出版社,2007.

[9] 严金明,陈昊,夏方舟.“多规合一”与空间规划:认知、导向与路径[J].中国土地科学,2017(1):21—27.

[10] 石坚,车冠琼,董继红.我国生态文明建设中空间规划体系构建的几点建议[J].生态经济,2017(3):193—196.