

关于海岸带综合发展规划的若干问题

——兼论庄河市海洋与海岸带协调发展规划内容设计

王 利¹ 宋欣茹²

(1. 辽宁师范大学 大连 116029; 2. 大连市政府发展研究中心 大连 116029)

摘 要 海岸带是陆地向海洋过度的特殊地带。在经济社会中,这一地带是陆地产业与海洋产业综合交织的地带,也是人口和城镇密集的地带。随着陆地产业与海洋产业的同步发展,海岸带日益成为地区经济社会发展的“脊梁”。所以海岸带综合发展规划显得十分重要。在未来国土空间规划体系中,怎样界定海岸带综合发展规划的地位,怎样处理规划的内容和深度,怎样协调海岸带规划与各种专业规划的关系,是做好海岸带规划的最基本问题。以大连庄河市海洋与海岸带协调规划为例,对于以上基本问题进行了一定的理论和实证探讨。

关键词 国土空间规划体系; 海岸带; 综合发展规划

从全球来看,大部分人口集中在沿海地区,大部分重要城市集中在沿海地区,大部分政治、经济、文化活动也发生在沿海地区。沿海城市的膨胀,形成了全球范围内的沿海城市圈——“海岸城市带”。人类历史上已经产生了一些对全球经济起着重大影响作用的沿海城市带。例如:日本太平洋沿岸城市带,美国大西洋沿岸城市带(波士华城市带),欧洲西北部沿海城市带等。

中国拥有 1.8 万 km 的海岸线,完全具备发展成为继日本之后的新的“太平洋海岸城市带”的潜力。而本案区域大连庄河市位于我国东部沿海地区,黄海沿岸,拥有 285 km 的海岸线,是大连和丹东两个城市之间的唯一有能力发展成为中等城市的地区,可以说是两点之间的一个重要的连接点,所以庄河应成为未来的“太平洋海岸城市带”(黄海沿岸段)中的一部分,与周边的大

连和丹东构成黄海沿岸城市带。庄河市处于这个城市带的(几何)中心位置,具有重要的战略地位,担负着重要的发展责任,也拥有巨大的发展潜力和机会(图 1)。

一、海岸带综合发展规划在国土空间规划体系中的地位

新中国成立以来,计划(规划)管理一直是我国行政管理的重要手段。自 1979 年以来,社会主义市场经济体制建设进程的不断深入,逐渐形成了目前面向政府部门和具体地域的国土空间规划体系。虽然理论界对于规划体系的认可尚不能统一,但是可以看出有一个比较清晰的脉络。按照一般的划分,我国现有规划可以分为两大体系,一是“例行”时间——空间规划,一是针对发展战略调整的“随机”规划(图 2)。

“例行”时间——空间规划一般是在特定的

图1 庄河市海岸带综合发展规划范围示意图

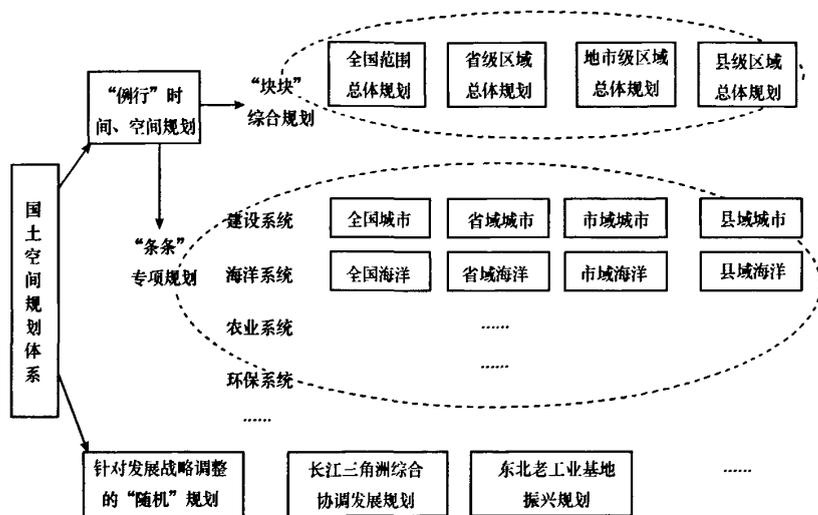


图2 现行国土空间规划体系示意图

时间段在全国范围内各个行政层次上都要开展的规划,是政府实施国民经济和社会发展规划的基本依据,诸如“五年规划”、土地规划、城市规划、海洋规划等。这些规划具有比较明确的法律依据,以及对应的规划编制与实施管理办法,按照行政层次逐级编制、报送审批、监督实施。

至于面向发展战略调整的“随机”规划,一般是针对行业或者地区发展环境与机会的变化,需要通过规划确定发展目标、发展重点以及对应的发展措施的规划,有时也称为面向问题或者需要的规划,例如我们正在开展的意在协调地区综合

发展的“长江三角洲区域发展综合协调规划”、“环渤海区域发展综合协调规划”,指导和促进社会主义新农村建设的“面向社会主义新农村的综合发展建设规划”,为了解决能源问题进行的“能源发展战略规划”等。这类规划一般根据客观需要进行编制,规划的“研究性质”比较突出,意在为决策提供服务,必要的话可以上升为政府管理依据的“指

导性文件”。这类规划的实用性和针对性较强,规划编制的内容、深度、运用方法、实施跟踪等环节也没有明确的规范。

从图2可以看出,目前国土空间规划体系中,“海洋规划”属于“例行”时间——空间规划,具有承上启下的作用,一方面要落实上一级规划的基本要求,另一方面还要对下一级规划提出明确的指导。在这个体系框架下,我们界定海岸带综合发展规划属于“例行时间的区域专项规划”。从庄河市来看,围绕海洋问题的规划还有

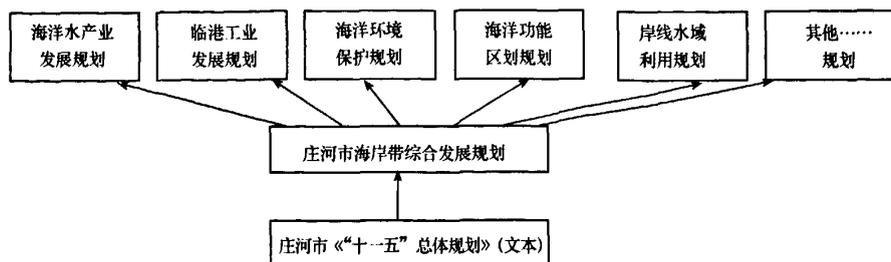


图3 海域使用协调规划与总体规划关系

许多。在总体规划的大前提下,为了协调这些与海洋问题相关的诸多规划,按照图3的基本思路,界定海岸带综合发展规划的地位。

从庄河来看,本专项规划属于在庄河市《“十一五”总体规划》(纲要)基础上编制的重点区域专项规划。意在协调解决总体规划中各产业在海岸和海洋地域范围内发展产生的各种矛盾。当然,本规划不能完全代替海洋水产业规划,也不能代替港口、临港工业、陆源污染控制与海洋生态保护规划、海洋功能区划、岸线水域利用规划等具体规划,但应当作为以上各“部门专业规划”或者“规划实施细则”的协调依据。

谁来承担海岸带综合发展规划的组织和编制任务?从规划的综合属性来看,很显然,由海洋渔业、交通运输、环境保护等专业部门主持完成规划编制是不合理的。因为这些部门往往站在各自部门的角度分析研究问题,规划往往不知不觉地关注“部门或者行业利益”,难以从综合的高度,本着全面发展的思路分析处理问题。因此,应当由相对“中立”的编制单位(当前发改委比较适当,以后应当是更加独立的“总体规划部门”)站在综合发展高度上来主持编制完成。

二、海岸带综合发展规划必须解决的问题

(一)落实总体规划“指向”海岸带的基本内容

庄河市《“十一五”总体规划》对庄河市海域和海岸带的未来发展进行了系统的指导性规划,

总体规划提出的海洋产业发展重点与目标。海洋产业发展的重点方向包括临港工业、海洋渔业、旅游业等基本方向。规划期末,海洋产业增加值由目前占生产总值比重的1/2左右提高到2/3左右。为此,规划各海洋产业部门按以下的方向发展。

1. 临海工业

鉴于庄河市的海岸线、港口资源特点,以及与大连市的地理位置关系,庄河市的临海产业布局主要依靠当地的用地、水资源等有利条件,依托大连市经济技术开发区附近的现状港口发展。按照工业园区化的基本要求,考虑现有基础、用地条件、交通区位、与城镇发展的互动关系等多方面因素,总体规划提出的临海工业重点发展区。综合分析庄河市未来承接大连市的第二产业转移需要,规划“十一五”以后工业发展预留区主要有:大郑镇小郭店废弃盐场10 km²工业发展预留区、黑岛沿海临港工业发展预留区、石城岛临港工业发展预留区。临海工业园区的规划布局,对于海域使用功能提出了调整要求。

2. 海洋渔业

海水养殖业是庄河市主要的海洋产业。优良的养殖环境以及低廉的养殖成本形成了以海参、杂色蛤、河鲀、魁蚶等四大海珍品为主导品种的产业优势。规划期内总体发展目标是总养殖面积10.3 hm²,总产量37.5万t,总产值45亿元。具体目标主要包括杂色蛤面积4万hm²(浅海3万hm²,滩

涂 1 万 hm^2), 产量 30 万 t, 产值 20 亿元; 魁蚶面积 4 万 hm^2 , 产量 5 万 t, 产值 6 亿元; 河豚面积 3 333.3 hm^2 , 产量 0.5 万 t, 产值 3 亿元; 刺参面积 2 万 hm^2 (浅海 1.5 万 hm^2 , 港圈 5 333.3 hm^2), 产量 2 万 t, 产值 16 亿元。设施渔业基地规划是庄河市海洋渔业规划的重要内容。预计到“十一五”期末, 规划建设全国最大的河豚产业化基地。养殖基地总规模达到 20 万 m^3 水体, 河豚产量达到 7 000 t, 实现产值 5 亿元。水产品加工业基地规划。预计规划期末, 水产加工厂要达到 80 座以上, 达到欧盟注册标准 40 座以上。年增加水产品加工品产量 2 万 t, 增加产值 2 亿元。围绕工业园区建设, 重点建设目前基础较好的庄河城区周边、青堆子、黑岛、大郑等重点水产品加工区。

3. 海洋旅游业

庄河市海洋旅游资源十分丰富, 沿海初步形成了黑岛旅游区、蛤蜊岛旅游区风景区、海洋美食街、花园口旅游区。从旅游业总体规划战略来看, 重点建成“一沟二园三山四岛”旅游经济区格局。借助庄河市建设海岛自然景观旅游基地的契机, 充分利用庄河市先进的工厂化养殖、海上网箱养鱼场, 发展休闲渔业, 打造海上游钓乐园。

(二) 协调现有的多种与海洋相关规划的矛盾, 提出规划调整要求

1. 大比例尺海洋功能区划调整要求

考虑到当前的《大比例尺海洋功能区划》难以满足现状用海的需求, 依据庄河市“十一五”规划相关要求以及各沿海乡镇的用海现状, 对于海域综合功能区作出必要调整。考虑庄河口东岸综合功能区和庄河口综合功能区的发展方向基本一致, 将其合并为一个功能区——庄河打拉腰子—英那河口海域综合功能区; 石城乡、王家镇的划归, 新增了石、王二岛综合功能区。碧流河口—庄河打拉腰子综合功能区(原碧流河口东岸综合功能区) 发展方向增加了工程用海预留功

能; 青堆子湾综合功能区在原有功能基础上新增了渔港功能。

2. 水产业发展相关规划调整要求

庄河市水产业发展存在的主要问题: 渔业传统产业居多, 新兴产业缺乏, 同时产业分散、集中程度低。龙头企业规模小、辐射与带动能力差、市场竞争力不强、经济效益不高等。针对以上问题对庄河市原有的水产业布局进行基地化、产业化建设, 大力培育海水养殖基地、设施渔业基地、水产品加工业基地、休闲渔业基地。

3. 旅游规划的调整要求

到 2010 年, 把庄河市建成海岛风光与山水林风光一体化发展的旅游度假区。围绕庄河市旅游总体发展目标, 充分挖掘庄河市的本土特色文化内涵, 以“文化”整合空间, 形成鲜明整体旅游形象下, 多个各具特色的旅游区块(有序景点、景区集合体), 使庄河市旅游资源能够发挥其最大效益。

4. 临海工业重点发展区域规划调整要求

临海工业重点区规划要严格按照低投入高产、低能耗少排放、能循环可持续发展的经济发展之路。

5. 临海城镇规划调整要求

临海城镇规划在原有的城镇规划基础上, 考虑城镇发展的实际情况, 对城镇等级、职能、性质重新定位, 对人口规模以及城市化水平等关键指标进行预测, 主要采用定性、定量相结合的分析方法。

6. 港口设施规划调整要求

随着港口及其配套设施的现代化要求, 对老港区和老旧设施的改造迫在眉睫。本次港口设施规划旨在与港口规划进行协调研究。港口设施规划要与港口规划同步进行, 真正能承担庄河市港口现代化发展的重任。

7. 环保规划调整要求

打拉腰港建成并投入使用后, 必将对周围海

域水质造成一些影响,故需对原区域进行调查。庄河黑岛黄家圈海域近岸 10 km² 调整为四类,主要是因该区域将规划建设一座两组火电厂,还准备建设一个以运送煤炭为主的货物码头等。花园口临港新建工业园区,故将该港附近海域功能区调整为三类。打拉腰港五类功能区由原来0.2 km² 改为从码头海岸线向海延伸 1 km;黑岛电厂所在地黑岛黄圈海岸线向海延伸 1 km 为四类功能区;花园口临港工业区所在地海岸线向海延伸 0.5 km 为三类功能区。

三、海岸带综合发展规划的内容设计

在明确以上基本问题的基础上,完成的庄河市的海岸带综合发展规划内容如下。规划纲要(文本)和说明书可以作为海岸带协调规划的一般内容模式。

(一) 规划文本的基本条目

第 1 条 规划目的

第 2 条 规划区域现状

第 3 条 与规划区域相关的各项规划概述

第 4 条 《总体规划》对规划区域分工的要求

第 5 条 规划区域总体规划与其他规划之间的协调性

第 6 条 区域海洋产业发展指导思想

第 7 条 区域海洋产业发展目标

第 8 条 区域海洋产业发展重点

第 9 条 区域海洋产业发展布局

第 10 条 相关规划的调整要求

第 11 条 区域海洋产业发展措施

(二) 规划说明书需要阐明的内容

1. 规划区域地理概况

2. 现有相关规划对于规划区域的制约分析

3. 总体规划对于该区域的主要发展制约说明

4. 总体规划与各功能区现状规划的协调性说明

5. 海岸带与海域功能区的重新划分说明

6. 相关各专业规划的调整要求

7. 本重点区域专项规划的实施保障

参考文献

- [1] 韩增林,张耀光,栾维新.关于海洋经济地理学发展与展望[J].人文地理,2001,16(5):89-96.
- [2] 张灵杰.试论海岸带综合管理规划[J].海洋通报,2001,20(2):58-65.
- [3] 杨荫凯.21 世纪初我国海洋经济发展的基本思路[J].宏观经济研,2002,2:35-38.