

单岛规划、方案和论证之间的关系分析

常立侠，逯玲燕，曲林静，张一帆

(广东省海洋资源研究发展中心 广州 510220)

摘 要：《无居民海岛保护和利用规划》《无居民海岛开发利用具体方案》和《无居民海岛使用项目论证》是一套完整的用岛文件和申请材料，分别侧重于海岛定位和功能分区、开发项目空间布局、用岛合理性分析等内容。三者之间关系密切，《无居民海岛保护和利用规划》具有指导性、控制性和约束性特点，侧重于海岛定位和功能分区，是指导《无居民海岛开发利用具体方案》和《无居民海岛使用项目论证》的重要依据，由政府部门批准实施；《无居民海岛开发利用具体方案》要具体落实《无居民海岛保护和利用规划》提出的海岛保护与开发利用的一切要求，而《无居民海岛使用项目论证》依据《无居民海岛保护和利用规划》及其他法律法规及相关规划，对《无居民海岛开发利用具体方案》的用岛合理性进行论证，是支持海岛使用的科学分析材料。

关 键 词：单岛规划；方案；论证；关系

1 研究背景及意义

近年来，海岛的开发越来越受到关注，早在 20 世纪 90 年代曾有学者提出以岛屿为依托建设“海洋第二经济带”的设想^[1]。2011 年 4 月，国家第一批可开发利用无居民海岛名录的公布掀起无居民海岛开发利用的热潮。为配合无居民海岛的开发利用，保障海岛开发的法制化和秩序化，国家相继出台一系列的法律法规，其中《无居民海岛保护和利用规划》（以下简称《规划》）是直接指导无居民海岛开发利用的约束性文件。作为落实无居民海岛规划和开发的《无居民海岛开发利用具体方案》（以下简称《方案》）和《无居民海岛使用项目论证》（以下简称《论证》）也相继出台。

海岛本身自然资源有限，生态系统脆弱^[2]，而脆弱的生态系统往往又容易快速退化^[3]。如何科学合理地开发海岛，有效地保护好海岛是当前各级海洋行政主管部门密切关注的问题。在这样的背景下，需要编制海岛规划，以指导海岛开发利用与保护；需要编制海岛开发利用具体方案，以落实规划具体要求；需要编制海岛使用项目论证，为海岛开发利用与监督提供理论支撑。海岛规划、方案和论证是一套完整

的用岛成果。

2 《规划》《方案》和《论证》的主要内容

2.1 《规划》的特点及主要内容

《规划》具有约束性和指导性，具有准法律依据。其重点是对海岛进行科学的宏观定位，主要内容是阐述海岛基本情况、摸清海岛保护和利用现状、划定海岛利用的功能分区、明确海岛保护对象、提出对整岛保护和利用的具体要求。

2.2 《方案》的特点及主要内容

《方案》是申请审批开发利用无居民海岛的法定文件，也是各级政府审批开发利用无居民海岛项目的主要依据。与《规划》相比，无居民海岛开发利用具体方案具有详细化和具体化的特点。其主要内容是开发项目的空间布局、海岛开发有关问题的处理、开发海岛的保护措施等。在落实规划中提出的各项保护、建设指标的前提下，以规划的功能分区为基础，重点在于细化开发项目的空间布局，明确各用岛区块的功能性质、建筑面积及风格等，给出建筑设施的界址图、建筑物和设施布置图。

2.3 《论证》的特点及主要内容

顾名思义无居民海岛的使用项目论证，就是对开发利用海岛的合理性和可行性进行分析论证，与开发方案一起作为申请用岛的主要资料，其具有科学性和针对性的特点。论证的主要内容是项目用岛与相关规划符合性和衔接性的分析、空间布局合理性分析、海岛开发的利益相关者协调性分析、海岛开发有关问题的处理措施的合理性分析以及海岛保护措施的有效性分析等，重点在于空间布局合理性与海岛保护措施有效性的分析。

3 《规划》《方案》《论证》之间的关系

3.1 《规划》《方案》和《论证》之间的联系

3.1.1 《规划》是《方案》和《论证》的指导

任何用岛项目，都必须先进行该岛保护和利用规划的编制。《规划》报批实施后，成为用岛的法定依据。然后，在《规划》的指导下进行海岛开发利用《方案》和《论证》的编制。

3.1.2 《方案》是《规划》的具体落实与细化

《规划》是海岛开发利用活动的宏观指引，对于《规划》中已经给出的较明确海岛用岛方向和空间分区的要求，将在《方案》中进一步落实和细化。真正体现用岛具体开发设想的是《方案》的主要内容。而且，《规划》中提出的保护和利用要求，要在《方案》中具体落实。

3.1.3 《论证》是过程，《方案》是结果

《论证》是对用岛开发方案合理性、可行性和有效性的分析，为海岛利用提供合理的证据。《方案》主要是展现用岛空间布局，而《论证》则以法律、法规、规划等为依据，结合海岛自身特点现状对用岛空间布局的合理性、可行性进行一一论证，如有不合理之处，则需要对《方案》进行调整，以得出最佳的海岛开发利用具体方案。因此《方案》是分析的结果，而《论证》是分析的过程。

3.2 《规划》《方案》和《论证》之间的区别

3.2.1 性质不同

《规划》是由县级政府批准实施的文件，具有指导性和控制性，带有法律约束性质。《规划》批准实施后，与其他海岛管理法规具有同

等法律效力。在《规划》实施期内，《规划》内容不变，原则上任何用岛者都必须遵守《规划》，按照《规划》要求用岛。一个海岛的规划可能同时指导和约束该岛的多个《方案》和《论证》。

《方案》和《论证》是以《规划》为指导，由用岛业主委托有资质的单位进行编制。一个海岛可能有多个海岛开发方案和使用项目论证，这取决于业主的数量和业主在用岛期间设想是否有变化。《方案》和《论证》不具有法律效力，只是作为用岛申请的内容和海岛开发项目的落实及管理参照。

3.2.2 内容上既有联系又有区别

同一标题的内容在不同的文件中详略不同，侧重不同。如，对于海岛保护措施而言，《规划》《方案》和《论证》都有提及，但在《规划》中侧重明确保护对象和保护的要求，对如何进行保护不进行详细描述。而在《方案》中，则必须详细地给出所采取的海岛保护措施。论证就侧重于对这些措施的合理性和可行性进行分析。

再如，对于整岛及各个功能区的开发强度，在《规划》中提出具体指标。而在《方案》的文字描述中不提这些指标，只是在空间布局规划时具体落实这些指标。在论证中，则分析海岛空间布局对指标的落实情况是否符合《规划》的要求。

虽然《规划》与《方案》都以图的形式直观展示海岛空间利用，不同点在于，《规划》是宏观的分区，不具体到开发项目的名称。而在开发方案中，在规划功能分区的基础上，布设具体开发项目，而且每一栋建筑物都有确定的界址坐标、占地面积等。因此，《方案》是对《规划》空间分区的细化和具体化。

3.2.3 体例不同

《规划》文本要求严格，语言简练，以提出保护和利用要求为主要内容，回答“要什么”，语言要体现政府宏观调控、指导性和约束性的特点。《方案》语言要具有技术规范性，回答“做什么”，《论证》语言要具有科学性和合理性，回答“合适什么”。

4 主要结论

- (1) 《规划》是宏观指导文件，具有较强的约束性和法律性，是指导《方案》和《论证》进行的重要依据。
- (2) 《规划》语言要求简练，侧重提出用岛的宏观定位、功能分区和保护利用要求。
- (3) 《方案》是对《规划》的落实和实施，体现业主用岛的价值取向和开发类型。《方案》要回答的是做什么，侧重海岛空间布局和功能细化。
- (4) 《论证》是对《方案》成立的重要支撑，分析《方案》的合理性和科学性。

5 讨论和建议

在规划阶段要全面考虑用岛的设想，以便处理好《规划》《方案》和《论证》的衔接问题。但在实际过程中，有时候会出现用岛业主的想法与《规划》制定的分区管理有些不一致的地方，对于这样的问题，在《规划》实施阶段该如何妥善解决《规划》要求与业主用岛需求之间的矛盾？原则上《方案》的内容要严格

遵守《规划》的要求，但对于海岛而言，规划编制是为了更好地指导用岛，而不是禁止用岛，建议在出现《规划》与用岛业主需求之间有矛盾的情况下，可以根据这种矛盾的大小采取规划修编或者出具简单的修编说明来解决。对于改动较大较多的情况，建议进行修编，对于一些需要微调的内容，建议进行专家论证分析后报当地海洋主管部门备案登记，同时对于修改的内容做一个图文修改说明，附到《规划》后面，以此简化规划修编的程序，同时也兼顾用岛者的利益。

参考文献

[1] 顾世显．试论以海岛为依托的第二经济带开发[J]．海洋开发与管理,1995,13(2):53—57.

[2] 穆治霖．从海岛生态系统和自然资源的特殊性谈海岛立法的必要性[J]．海洋开发与管理,2007,24(2):44—46.

[3] 王常颖,张杰,辛红梅,等．基于景观格局的海岛开发潜在生态风险评价[J]．生态学报,2008,6(28):2811—2817.