

国土空间规划体系改革背景下海洋空间规划的发展

黄杰,王权明,黄小露,李滨勇,钟慧颖

(国家海洋环境监测中心 大连 116023)

摘要:文章立足国家提出推进治理体系与治理能力现代化的战略要求,剖析当前在国土空间规划改革背景下,海洋空间规划面临的主要挑战及调整的方向,以期为构建科学的海洋空间规划体系提供建议和参考。研究认为未来的海洋空间规划,必须准确把握陆域和海域空间治理的整体性和独特性,加强陆海统筹,协调匹配陆海主体功能定位、空间格局划定、开发强度管控、发展方向和管制原则设计、政策制定和制度安排,促进陆海一体化发展和保护。

关键词:国土规划;改革;多规合一;海洋功能区划;海洋空间规划

中图分类号:F205;P7 文献标志码:A 文章编号:1005-9857(2019)05-0014-05

Development of Marine Space Planning under the Background of the Reform of Land Space Planning System

HUANG Jie, WANG Quanming, HUANG Xiaolu, LI Binyong, ZHONG Huiying

(National Marine Environmental Monitoring Center, Dalian 116023, China)

Abstract: Based on the country's strategic requirements of advancing the modernization of governance system and governance capacity, the paper analyzed the main challenges and orientation of adjustment of marine spatial planning under the background of the current land and spatial planning reform, to provide suggestions and references for the construction of scientific marine spatial planning system. The results showed that the future marine space planning must accurately grasp the integrity and uniqueness of land and sea space, strengthen the overall planning of land and sea, coordinate and match the main function positioning, the spatial pattern delimitation, development intensity control, developing direction and control principle design, policy formulation and system arrangement, and promote the development and protection of land and sea integration.

Key words: Territorial planning, Reform, Multi-planning united, Marine functional zoning, Marine spatial planning

收稿日期:2018-11-06;修订日期:2019-03-22
基金项目:中国海洋发展研究会和中国海洋发展研究中心资助项目——基于生态系统的海洋综合管理(CAMAZD201713).
作者简介:黄杰,高级工程师,博士,研究方向为海洋资源综合管理

0 引言

空间规划体系改革是国土空间治理体制改革的重要内容,是生态文明体制改革的一项重要任务。党的十八大以来,我国国土空间治理体系和空间治理能力逐步向科学化、系统化、法制化迈进。主体功能区的基础地位得到确立,主体功能区将作为国土空间开发布局规划的总图和空间管制政策的依据,其他专项空间规划要落实主体功能区战略,通过空间开发强度与用途的管制,实现空间有序开发保护和顶层设计^[1]。海洋是重要的国土空间,近年来,各类空间规划涉海内容不断增加,如何协调各类规划的关系,形成科学的海洋空间治理体系,是海洋生态文明建设和海洋综合管理改革面临的重大课题。

1 国家国土空间规划体系改革的政策与实践

1.1 国土空间规划改革的相关政策与技术要求

党的十八大提出了“五位一体”建设生态文明的战略目标,将生态文明建设提到前所未有的战略高度。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出“建立空间规划体系,划定生产、生活、生态空间开发管制界限,落实用途管制”。明确了空间规划作为引导空间资源合理配置的指南,是推进生态文明建设的重大改革举措之一。从 2013 年年底开始,国家先后在《生态文明体制改革总体方案》《关于加快推进生态文明建设的意见》《“十三五”规划建议》《省级空间规划试点方案》《关于完善主体功能区战略和制度的若干意见》、十九大等一系列重要改革文件中部署推进空间规划体系改革(图 1)。空间规划体系改革以空间治理和空间结构优化为主要内容,通过构建全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系,着力解决空间性规划重叠冲突、部门职责交叉重复、地方规划朝令夕改等问题^[2-3]。

根据《省级空间规划试点方案》,省级空间规划试点的技术路线可以概括为“先布棋盘、后落棋子”。以主体功能区规划为基础,科学划定城镇、农业、生态空间以及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界(简称“三区三线”);把各部门分头设计的管控措施,加以系统整合,与“三区三线”协调配套共同形成国土空间保护与开发的“棋盘”。落实

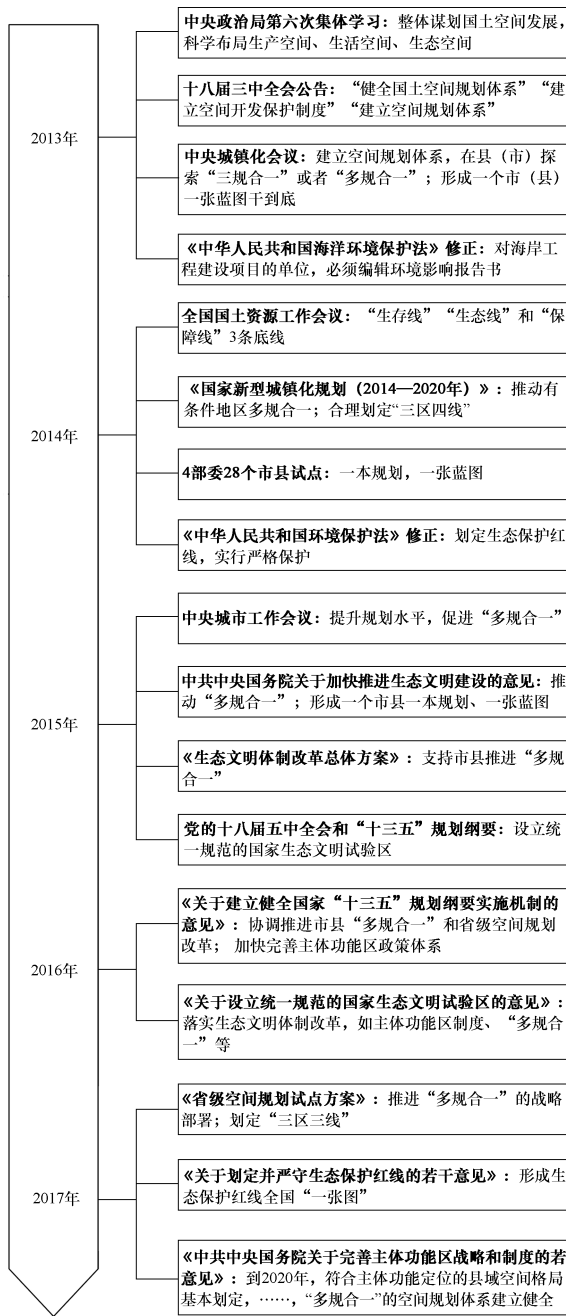


图 1 国家层面多规合一政策文件时间脉络

好国土空间开发强度管控和主要控制线,并按照一定的规则和次序,将各级各类空间性规划作为“棋子”有机整合落入“棋盘”,共同绘出空间发展的“一张蓝图”。可以看出“多规合一”的空间规划的核心是划定“三区三线”,其他空间性规划在此基础上进行空间的进一步细化和落实;多规合一的空间规划不仅不会替代其他空间性规划,而且还要通过各部门的规划,强化对国土空间的有效管控,这也是简

政放权和促进国家治理体系现代化的要求。

1.2 国土空间规划实践进展

为落实空间规划体系改革相关战略要求,2014 年国家发展和改革委员会、中华人民共和国国土资源部、中华人民共和国环境保护部、中华人民共和国住建部在全国确定了 28 个市县(包括大连旅顺口区、浙江嘉兴市、福建厦门市 3 个沿海市、县)开展“多规合一”试点工作。2017 年 1 月,国务院印发《省级空间规划试点方案》,要求在市、县“多规合一”的工作基础上,在海南、宁夏、吉林、浙江、福建、江西、河南、广西、贵州等开展省级空间规划试点工作。

目前已经开展“多规合一”和省级空间规划试点工作的地区,从体系架构看,普遍采取了 1+N 模式,即通过编制 1 个“多规融合”的国土空间综合规划为统筹,以土地利用总体规划、城市总体规划、环境保护规划等 N 个专项规划为支撑的空间规划体系^[4]。将多规融合的国土空间规划作为现有各部门规划的上位规划,统一规划期限、统一基础数据、统一用地分类、统一目标指标、统一管控分区、统一协调机制。在大统一下各部门通过编制专项规划进一步完善、深化、细化^[5-6]。在这个统一的空间规划体系中,侧重整合陆域各专门规划的空间管控要素,避免叠加错位。在试点中,涉及海洋部分一是在统一规划的基础上,编制建设用海规划或海洋功能区划专篇;二是将“三区三线”的空间划分和管制约束扩展到海洋,但并不取代海洋功能区划。

2 海洋空间规划的特殊性

海洋是重要的国土空间,海洋的空间规划,同样是国土空间规划体系的重要组成部分,必须纳入统一的规划目标、管制要求、核心内容和空间基准体系。但海洋空间规划又不同于土地、城市、林业等其他部门专项规划。在统一的空间规划体系中,重点是整合陆域各空间规划的空间管控要素,避免叠加错位,解决规划间互为掣肘、审批多头^[7-8]等问题。

海洋与陆地国土相比是相对分隔和独立的部分,海陆自然属性和利用状况都存在本质区别。海洋是一个整体的、系统的、复合的生态空间,其资源具有流动性和立体性的特点,动态变化强,没有陆

地上的明确边界,区域差异性相对陆域很不显著,海洋的空间规划分区和分类在空间尺度、类型、管控要求等相应与陆域有较大差异。海域的行政管理相对陆域弱化,整体开发程度低,市、县主要的规划区域在近岸,离岸大部分海域的规划和管理应由省级和国家统筹。正是由于以上原因,海洋空间规划在国土空间规划体系中具有特殊性。《全国主体功能区规划》中明确:海洋既是目前我国资源开发、经济发展的重要载体,也是未来我国实现可持续发展的重要战略空间。鉴于海洋国土空间在全国主体功能区中的特殊性,国家有关部门将根据本规划编制全国海洋主体功能区规划,作为本规划的重要组成部分,另行发布实施。《自然生态空间用途控制办法(试行)》也明确,鉴于海洋国土空间的特殊性,海洋生态空间用途管制相关规定另行制定。因此,海洋空间规划与陆域专项规划是互补衔接关系,不存在内容和区位上的叠加。在统一的规划体系中,海洋空间规划应作为同级空间规划的海域部分,同步另行编制,具有相对独立的定位和实施管理程序,不能完全融入省(自治区、直辖市)、市、县空间规划或被空间规划取代。

3 海洋空间规划的改革方向

3.1 现有海洋空间规划体系

目前,我国从国家层面推动编制的海洋空间类规划主要包括:《海洋主体功能区规划》《海洋功能区划》《海岛保护规划》《海岸带综合保护与利用规划》以及《港口规划》等涉海专项空间类规划,规划内容均涉及空间的布局与安排,均具有不同层面的法律和法规效力。

2015 年 8 月 20 日,国务院印发了《全国海洋主体功能区规划》,规划年限 5 年。2017 年年底,辽宁、天津、山东、广东等海洋主体功能区规划已发布实施,其他沿海地区海洋主体功能区规划编制审查基本完成。“海洋主体功能区规划”是国家生态文明建设的一项重要任务,以县域海域空间为基本单元,确定海域主体功能,并按照主体功能定位调整完善区域政策和绩效评价,以实行分类分区指导和管理,构筑科学、合理、高效的海洋国土空间开发格局,但在实施管理层面缺少系统的空间规划内容、

技术体系和管理体系^[9]。分类标准包括优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发4类主体功能定位。

“海洋功能区划”依据《中华人民共和国海域使用管理法》《中华人民共和国海洋环境保护法》组织编制和实施,在内容上以安排海洋开发保护的空間布局为主,基本不做时序安排,目的是规范海域使用和海域审批,是海域管理的具体依据。规划年限10年,从1989年至今,开展了3轮海洋功能区划编制工作,建立国家省、市(县)三级规划体系。分类标准包括农渔业区、港口航运区在内8个一级类,以及进一步细分的22个二级类。

“海岛保护规划”依据《中华人民共和国海岛保护法》编制,有居民海岛、无居民海岛、特色利用3类海岛。是从事海岛保护、利用活动的依据,规划强调系统规范海岛生态保护和无居民海岛使用。2012年《全国海岛保护规划》公布实施,辽宁、山东、广东、福建、广西、海南、浙江等沿海地区相继制订了省级海岛保护规划。

“海岸带综合保护与利用规划”依据《海岸线保护与利用管理办法》,将海岸线划分为严格保护岸线、限制开发岸线和优化利用岸线3种类型,实施分类分段管理。规划以海岸带功能为基础,考虑岸线两侧海域和陆域的保护与利用,重点解决海岸带保护与利用的陆海统筹问题。其他涉海专项规划是以某一涉海特定空间为对象编制的规划,是空间顶层规划在特定领域的延伸和深化。2017年2月,国家海洋局批复广东作为全国首个开展海岸带规划编制试点省;2017年10月《广东省海岸带综合保护与利用总体规划》发布。

3.2 海洋空间规划改革方向

海洋空间规划必须被置于治理现代化的背景中去认知,未来海洋空间规划应当以国家制度、国土治理、永续发展为导向,以海洋主体功能区为基础,将“优化‘三生’”作为规划的核心任务,将“三条底线”作为规划的关键界限,将“自然资源空间管制”与国土综合整治作为规划的实施抓手,“在统一理念、目标和共识下”协调各项涉海规划,依托统一的空间平台,制定海洋发展战略,明确“保护底线”和“发展极限”,优化生产、生态和生活空间。

在当前,将现有的海洋空间规划体系完全打破,建立一个全新的海洋空间顶层规划,存在着法规和技术方法等多重难以逾越的制度障碍和困难。因此,采取渐变的规划编制方法较为现实。从法理地位和制度保障来看,大部分海洋区域规划以及相关生态环保规划的推进主要依据中央文件,缺乏明确的法律保障,规划的实施主要依据是单一的行政手段;海洋功能区划是《中华人民共和国海域使用管理法》《中华人民共和国海洋环境保护法》共同确定的我国海洋管理的一项基本制度,是我国海洋空间开发、控制和综合管理的整体性、基础性、约束性文件,经过近30年的实践,已形成了完备的技术方法与实施管理体系。以海洋主体功能区规划作为海洋空间规划的顶层规划,以海洋功能区划为主体,建立“纵向协调、横向衔接”的“多规合一”海洋空间规划体系较为切实可行^[10]。

在统一的国土空间规划体系中,海洋功能区划与同级空间规划在空间管制目标、管制要求和空间基准等方面具有相对的统一性。海洋功能区划的作用与同级的空间规划一致,核心是通过海洋空间开发与保护用途的管制,实现空间有序开发保护和顶层设计,是实施海洋生态空间治理、统筹协调涉海行业的海洋空间需求和优化海洋资源开发保护的空間布局的基础。涉海渔业、港口、旅游等其他规划与陆域土地、城市、林业等规划相对应,是海洋各行业的专项规划,必须在海洋功能区划的约束下进一步细化(图2)。

3.3 统一的空间规划体系对海洋功能区划的要求

在统一的空间规划体系中,海洋功能区划从期限、目标、层级、实施管理、分类、空间规划基准等均要有较大幅度的调整和完善,才能适应国土空间治理体系现代化要求。

(1)区划期限。在统一的空间规划体系中,要求海洋功能区划的期限与本行政区空间规划相一致,而不再是海洋部门单独按照海洋功能区划管理自成体系。

(2)区划层级体系。省级空间规划强调“三区三线”的约束框架,市、县层面强调土地、城市等相关规划的融合和统一,精细和深化,同时土地、城市

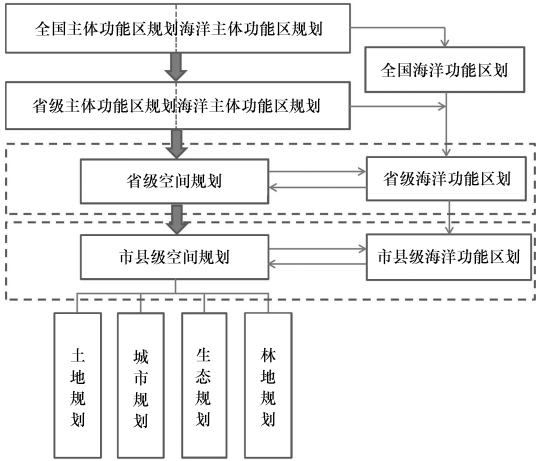


图 2 我国海洋空间规划体系构想

等规划也是在市县级才有明确的规划图件与分区落地。在统一的空间规划体系中,海洋功能区划的层级体系要改变目前以省级为主体的局面,应以市、县级为主体,省级侧重“三区三线”约束和规模比例控制。

(3)区划陆海统筹。以往的海洋功能区划陆海统筹内容的体现较少。在统一规划体系中,规划的基础底图要统一,“三区三线”控制要素要陆海统筹,沿岸海洋功能区的设置要更多考虑陆域的功能服务、支撑和衔接。一方面,要统筹城镇建设区的扩展、城镇生活空间、港口交通用地、陆源污染物扩散等功能需求;另一方面,要强化对陆域开发活动的限制措施,如建筑后退线、陆源排污、自然岸线保护等。

(4)区划的内容体系。构筑以“三线”为核心的

空间管控模式,一方面,统一的省、市(县、区)级空间规划纳入了海域“三区三线”的内容,功能区划的内容必然要在“三区三线”控制的基础上进一步细化和深化;另一方面,统一的空间规划更强调空间的约束和保护边界控制,海洋功能区划的重点和核心要倾向于在“三区三线”控制下的,海域用途管控规则和措施,分区内容应相对弱化。

参考文献

[1] 樊杰.我国空间治理体系现代化在“十九大”后的新态势[J].中国科学院院刊,2017,32(4):396—404.

[2] 李月寒,何佳,包存宽.我国现行空间规划的职责交叉与亟待正确处理四大关系:基于《生态文明体制改革总体方案》的分析[J].上海城市管理,2016(1):10—14.

[3] 朱江,邓木林,潘安.“三规合一”:探索空间规划的秩序和调控合力[J].城市规划,2015(1):41—47.

[4] 谢英挺,王伟.从“多规合一”到空间规划体系重构[J].城市规划学刊,2015(3):15—21.

[5] 刘亭.以主体功能区战略引领“多规合一”[J].今日浙江,2016(5):36—37.

[6] 马永欢,李晓波,陈从喜,等.对建立全国统一空间规划体系的构想[J].中国软科学,2017(3):11—16.

[7] 张克.“多规合一”背景下地方规划体制改革探析[J].行政管理改革,2017(5):27—31.

[8] 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,2017,31(1):21—27.

[9] 张兵,胡耀文.探索科学的空间规划:基于海南省总体规划和多规合一实践的思考[J].规划师,2017(2):19—24.

[10] 栾维新,王辉,杨玉洁.4.0 版海洋功能区划的实施体系[N].中国海洋报,2017—11—15(A2).