

海洋空间利用年度计划制度的提出与体系构建探讨

刘大海^{1,2}, 李彦平^{1,2}, 熊丛博¹

(1. 自然资源部第一海洋研究所 青岛 266061; 2. 自然资源部海岸带科学与综合管理重点实验室 青岛 266061)

摘要: 海洋空间利用年度计划是自然资源部“三定”职责之一,是应对海洋空间资源短缺、空间利用效率低、海洋资源环境损害等的有效措施。生态文明体制改革以来,国家进一步加强对自然资源的总量和规模控制,强化自然岸线保有率的约束作用,重视国土空间整治修复和围填海历史遗留问题处置。基于以上自然资源管理改革精神,研究提出了海洋空间利用年度计划的概念,结合海域使用分类对海洋空间利用年度计划的管控类型进行了判别和分析,并构建了海洋空间利用年度计划的指标体系。

关键词: 海洋空间; 年度计划; 生态文明体制改革; 指标体系; 自然资源

中图分类号: K921; P74

文献标志码: A

文章编号: 1005-9857(2022)07-0126-07

The Proposal and Discussion on the System Construction of the Annual Plan for Ocean Space Utilization

LIU Dahai^{1,2}, LI Yanping^{1,2}, XIONG Congbo¹

(1. The First Institute of Oceanography, MNR, Qingdao 266061, China;

2. Key Laboratory of Coastal Science and Integrated Management, MNR, Qingdao 266061, China)

Abstract: The annual plan for marine space utilization is one of the stipulation duties of Ministry of Natural Resources, and it is an effective measure to deal with the shortage of marine space resources, the inefficiency of space utilization and the damage to the marine resource environment. Since the reform of the ecological civilization system, China has further strengthened the control of the total amount and scale of natural resources, strengthened the binding role of the natural shore line retention rate, and attached importance to the restoration of land space and the disposal of historical problems left over from reclamation. Based on the reform spirit of natural resource management above this, the study proposed the concept of the annual plan for ocean marine space utilization, made a judgment and analysis of the control type of the annual plan for marine space utilization in the light of the classification of sea use, and constructed the index system of the annual plan for the use of marine space.

Keywords: Marine space, Annual plan, Reform of ecological civilization system, Indicator system, Natural resources

收稿日期: 2019-11-08; 修订日期: 2022-06-09

基金项目: 自然资源部项目 (GH0119001; GH0119002).

作者简介: 刘大海, 正高级工程师, 博士, 研究方向为海洋规划和海洋政策

通信作者: 李彦平, 工程师, 硕士, 研究方向为国土空间用途管制与海域使用管理

1 背景

健全国土空间用途管制制度是生态文明体制改革的重要内容。2013年,党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确“完善自然资源监管体制,统一行使所有国土空间用途管制职责”。2017年,党的十九大报告进一步强调,要“设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构,完善生态环境管理制度,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”。2018年3月,根据《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,组建自然资源部,并由自然资源部统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责,这是国家自然资源管理体制的重大变革。2018年8月,根据自然资源部发布的“三定方案”,自然资源部组建了用途管制司,将用途转用、年度计划和用地预审等用途管制职责整合于一体,强化了全域全要素国土空间用途管制的力度,其中海洋领域的一项重要变革就是要拟订并实施海洋年度利用计划。

在海洋领域,用途管制理念的形成主要从2002年实施的《中华人民共和国海域使用管理法》开始,经过不断发展,形成了包含海洋功能区划、用海预审和审批、海域使用论证、围填海计划、海洋保护区、海洋生态红线等制度的管理体系。其中,海洋功能区划、用海预审和审批、海域使用论证等大多数管制制度聚焦于“空间”管制,即开发利用活动是否符合海洋空间的规划用途,而在“时间”和“数量”管制发挥作用的是围填海计划。围填海年度计划是针对填海造地提出的一种按年度控制用海规模的管制方式,与土地利用年度计划类似。2018年,根据《国务院关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知》,“取消围填海地方年度计划指标”,围填海管理改为“一事一报”,且仅限于国家重大战略项目。在此背景下,自然资源部提出实施海洋空间利用年度计划,意味着海洋资源管理中将进一步关注海洋开发利用规模盲目扩张,以及由其导致的生态损害、环境污染、空间低效利用等问题。

2 海洋空间资源管理体制改革的 basic 思路

2.1 海洋开发面临严峻形势

海洋空间是支撑海洋强国建设和海洋经济发展的重要基础。近年来,由于规模扩张过快、开发利用粗放等原因,我国海洋开发利用距离高质量发展目标仍有不少差距。集中体现在以下几个方面。

(1)围填海规模过快。沿海地区在受土地制约的情况下,纷纷把发展空间转向海洋,围填海规模逐渐扩大,掀起了新一轮围填海热潮。大规模围填海导致自然岸线大幅减少,自然岸线保有率不断逼近红线;工程建设导致底栖生物和潮间带生物栖息环境因掩埋而丧失或被破坏,对海洋生态系统形成严重威胁;围填海工程实施后,减弱海湾水体交换能力,降低海水水质质量;此外,形成普遍的围填海历史遗留问题,造成资源闲置浪费^[1]。

(2)海洋开发不平衡。不同的用海方式之间冲突和资源退化问题愈演愈烈,近岸和近海区域海洋生态环境承载力过高,生态系统受到不同程度的损害;而在一些海洋资源开发薄弱的地区,部分海洋资源却处于闲置状态^[2]。

(3)海洋开发利用方式粗放。海洋产业以资源开发和初级产品生产为主,产品附加值较低,结构低质化、布局趋同化问题突出,造成海洋资源浪费^[3]。

(4)各类用海活动对海洋生态环境损害严重。近岸部分海域污染严重,生态功能退化,生物多样性降低,海水富营养化问题突出,赤潮等海洋生态灾害频发,一些典型海洋生态系统受损严重,部分特殊生境难以维系^[4]。

2.2 生态文明体制改革的思路

十八届三中全会以来,党中央、国务院针对日益突出的资源环境问题,加强顶层设计,着手建立系统完整的生态文明制度体系,提出的“发展和保护相统一”“绿水青山就是金山银山”“空间均衡”等理念和“建立国土空间开发保护制度”“资源总量管理和全面节约制度”等目标,对海洋空间利用年度计划的建立提供了重要的政策依据,也为制度构建提供丰富的指导意义。相关制度精神具体如下。

2015年9月,中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》,提出要实现“构建覆盖全

面、科学规范、管理严格的资源总量管理和全面节约制度,着力解决资源使用浪费严重、利用效率不高等问题”,并提出要“实行围填海总量控制制度,对围填海面积实行约束性指标管理。建立自然岸线保有率控制制度。完善海洋渔业资源总量管理制度,严格执行休渔禁渔制度,推行近海捕捞限额管理,控制近海和滩涂养殖规模”。

2017 年 2 月,国家海洋局印发《海岸线保护与利用管理办法》,提出要“建立自然岸线保有率控制制度”“制定自然岸线保护与控制的年度计划,并分解落实”。

2017 年 7 月,国家海洋局、国家发展和改革委员会、国土资源部联合印发《围填海管控办法》,提出要严格控制在围填海总量,建立围填海总量控制目标和年度计划指标测算技术体系,科学确定海洋功能区划实施期限内全国围填海的适宜区域和总量控制目标。

2017 年 12 月,国家海洋局印发《关于开展编制省级海岸带综合保护与利用总体规划试点工作的指导意见》,提出要“编制实施海岸带生态修复规划,落实‘蓝色海湾’、‘南红北柳’、‘生态岛礁’和生态安全屏障植被修复等重大修复工程”。

2018 年 7 月 14 日,国务院印发《关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知》,提出要“完善围填海总量管控,取消围填海地方年度计划指标,除国家重大战略项目外,全面停止新增围填海项目审批”“制定围填海历史遗留问题处理方案,提出年度处置目标”。

2019 年 11 月,《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》关于“坚持和完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生”提出,要“全面建立资源高效利用制度”“实行资源总量管理和全面节约制度”“健全海洋资源开发保护制度”。

基于以上改革脉络,可以发现生态文明体制改革以来关于海洋空间资源管理的理念或制度集中在以下几方面:一是对自然资源实行总量控制和开发利用规模控制,以积极应对资源匮乏的形势,促进经济可持续发展;二是强化自然岸线保有率的约

束作用,建立以自然岸线保有率目标为核心的倒逼机制;三是推进海洋空间整治修复,构筑海岸带生态屏障;四是解决围填海历史遗留问题,促进海洋资源严格保护、有效修复和集约利用^[5]。本文在研究海洋空间利用年度计划制度时,充分领会和贯彻以上文件精神,并将加强海洋开发利用的总量控制,强化自然岸线保有率的约束作用,推进海岸带地区海洋生态修复,加快解决围填海历史遗留问题等贯穿于制度构建的全过程中。

3 海洋空间利用年度计划制度的管控思路探讨

3.1 概念探析

2016 年,国土资源部印发《土地利用年度计划管理办法》(第三次修订),将土地利用年度计划定义为“国家对计划年度内新增建设用地量、土地整治补充耕地量和耕地保有量的具体安排”。通过分析其概念可以看出:一是年度计划重点关注的是“数量”的管控;二是土地年度计划不仅关注了“开发建设”的管控,还关注了“保护”(耕地保有量)与“修复”(土地整治补充耕地量)的管控。

因此,结合土地利用年度计划的定义,并考虑海洋资源开发与保护管理的现实需求,聚焦海洋开发、保护与整治修复数量的管控,本研究提出海洋空间利用年度计划的概念:国家对计划年度内海洋空间开发利用活动总体规模、自然岸线保有率、海洋整治修复量及围填海历史遗留问题处置量的具体安排^[6]。

3.2 管控类型

3.2.1 基本原则

(1)发挥宏观调控职能。《土地利用年度计划管理办法》明确指出“运用土地政策参与宏观调控,创新计划管理方式,以土地供应引导需求,促进土地利用结构优化和经济增长方式转变,提高土地节约集约利用水平”。《围填海计划管理办法》也提出围填海计划是“政府履行宏观调控、经济调节、公共服务职责的重要依据”。基于以上规定可以判断,空间资源利用年度计划是社会主义市场经济体制下政府在重要领域实施宏观调控有效手段,对于合理利用空间资源、保护资源环境具有重要意义。因

此,海洋空间利用年度计划制度构建要符合国民经济和社会发展规划、产业政策和国土空间规划,协调海洋空间资源供给与需求的矛盾,把握海洋经济总体发展规模,防止局部过热的现象。

(2)坚持问题导向。海洋空间利用计划的核心是数量管控,即对海洋空间资源供给数量多少的控制,其目的是科学管控海洋开发利用规模和强度。我国海洋开发利用存在的问题,应重点关注海洋开发规模和强度方面的问题,通过科学的计划管控,使开发利用与海洋资源环境承载能力匹配。因此,本研究认为年度计划要重点关注用海规模大、环境影响大、地方用海需求大、后备空间不足的用海活动。

(3)注重对国家重大战略和社会民生的保障。海洋空间利用年度计划应坚持“有保有压”,在控制海洋开发建设规模的同时,也要保障涉及国家重大

战略和社会民生工程,例如涉及海上油气开采、军事用海、海岸防护工程用海等关系到国家和社会利益的用海活动。

3.2.2 用海活动分析

土地利用年度计划管理中,土地用途是按照建设用地、农用地和未利用地进行分类,对建设用地上进行规模管控,对农用地中的耕地进行保护。在海洋领域,根据《海域使用分类》,我国海域使用类型体系并包含 9 个一级类和 31 个二级类;用海方式体系并包含 5 个一级类和 21 个二级类。以上两种分类方式都具有类型多、不同类型之间差异大的问题,在选择年度计划管控类型时具有较大难度。因此,本研究分别从海域使用类型和用海方式两个角度,对用海活动(二级类)是否应纳入计划管控进行逐一分析,判别每一类用海活动纳入计划管控的必要性,结果如表 1 和表 2 所示。

表 1 各类用海活动是否纳入计划管控分析——按照用海方式分析

一级方式	二级方式	管控	原因
填海造地	建设填海造地	√	对海洋自然属性改变最大的用海方式
	农业填海造地		
	废弃物处置填海造地		
构筑物	非透水构筑物	√	对海洋自然属性改变较大
	跨海桥梁、海底隧道等	×	总体规模小,战略意义重大
	透水构筑物	×	对海域自然属性改变小
围海	港池、蓄水等	√	对海域自然属性改变较大,且影响海洋环境质量
	盐业		
	围海养殖		
开放式	开放式养殖	√	规模大、环境影响大
	浴场	×	对海域自然属性改变小
	游乐场	×	
	专用航道、锚地及其他开放式	×	
其他方式	人工岛式油气开采	×	战略意义重大,总体规模小,稀缺资源
	平台式油气开采	×	
	海底电缆管道	×	战略意义重大,影响范围小
	海砂等矿产开采	√	改变局部海域海底的地形地貌,引发海岸侵蚀、海水入侵,影响航运、管线安全等
	取、排水口	×	总体规模小,影响范围小
	污水达标排放	×	总体规模小,且可以通过许可制度管理
	倾倒	×	总体规模小,且可以通过许可制度管理
	防护林种植	×	有益于生态环境改善,不应限制

注:√表示需要计划管控;×表示不需要计划管控。

表 2 各类用海活动是否纳入计划管控分析——按照海域使用类型

一级类	二级类	管控	原因
渔业用海	渔业基础设施用海	○	提升渔业服务能力建设的需要,但规模过大需要占用大量岸线,涉及围填海的要管控
	围海养殖用海	✓	投饵、用药污染环境;占用岸线,挤占亲海空间;改变水动力条件,导致砂质资源退化
	开放式养殖用海	✓	规模大,甚至挤占生态空间、预留区;投饵、用药污染环境
	人工鱼礁用海	✓	聚鱼效果显著,但难以拆除,侵占海洋空间;改变水动力条件,减弱水体交换,加剧污染、淤积
工业用海	盐业用海	✓	占用岸线,影响生态环境
	固体矿产开采用海	✓	采砂✓:改变局部海域海底的地形地貌,引发海岸侵蚀、海水入侵,影响航运、管线安全等
		×	其他×:规模不大,战略意义重大
	油气开采用海	×	战略意义重大
	船舶工业用海	○	占用岸线,污染环境
	电力工业用海	○	占用岸线,影响海洋生态环境
	海水综合利用用海	×	新兴产业,对解决沿海地区水资源短缺意义重大
交通运输用海	其他工业用海	○	
	港口用海	○	占用岸线,污染环境,圈围海域,改变水动力条件
	航道用海	×	对海洋自然属性改变较小
	锚地用海	×	对海洋自然属性改变较小
旅游娱乐用海	路桥用海	×	线性分布,规模较小,涉及围填海要管控
	旅游基础设施用海	○	对海洋自然属性改变较小,但涉及围填海的要管控
	浴场用海		
海底工程用海	游乐场用海		
	电缆管道用海	×	战略意义重大、关系社会民生、总体规模小
	海底隧道用海	×	
排污倾倒用海	海底场馆用海	×	
	污水达标排放用海	×	总体规模小,可通过许可制度管理
造地工程用海	倾倒区用海	×	
	城镇建设填海造地用海	✓	严格管控围填海
	农业填海造地用海		
特殊用海	废弃物处置填海造地用海		
	科研教学用海	×	总体规模小,且要保障军事、科研、防灾减灾等公共利益需求
	军事用海		
	海洋保护区用海		
	海岸防护工程用海		
其他用海	其他用海	○	/

注:✓表示需要计划管控;×表示不需要计划管控;○表示涉及围填海的用海空间需要计划管控。

3.2.3 梳理与总结

通过以上分析可以发现,需要纳入计划管控的用海活动比较散乱(既有一级类整体纳入管控,又

有仅二级类纳入管控,还存在二级类中的部分用海活动纳入管控),且类型比较多,如果按照以上分析确定计划管控的用海类型,则会增加计划管理的复

杂性,也不符合宏观管控的原则。因此,结合当前海洋空间资源环境“瓶颈”问题、开发利用热点问题等,进一步梳理,提出将以下类型用海活动纳入计划管控,理由如下。

(1)Ⅰ类用海活动。2017 年农业部印发了《国家级海洋牧场示范区建设规划(2017—2025 年)》,规划到 2025 年在全国建设 178 个国家级海洋牧场示范区,形成示范海域面积 2 700 余 km²。近年来,沿海地区加快海洋牧场建设步伐,预计至 2025 年海洋牧场的规模将会有更大增长。现阶段海洋牧场建设正处于快速发展阶段,但整体处于初级、中级发展水平,各地牧场建设普遍存在生态意识欠缺、缺少统筹规划和科学论证等问题,甚至部分地区出现了盲目扩张的苗头^[7]。海洋牧场单个项目用海面积大,对近岸水动力环境和生态系统存在较大影响,有必要加强统筹规划,合理安排海洋牧场建设规模和速度。

(2)Ⅱ类用海活动。指涉及港口、电力、石化等对海域自然属性影响大的用海项目。针对此类用海活动,应当加强总量和时序管控,保护自然岸线,保护滨海湿地。

(3)Ⅲ类用海活动。随着河砂资源的枯竭和限采,建筑用砂供需矛盾越来越激烈,故很多地区将目光转向了海砂开采,未来海砂开采需求将大幅提升。海砂过度开采将导致堤防损害、海岸侵蚀,并对航运、管道缆线和水产养殖等用海活动产生影响。因此,有必要根据工程建设的实际需要,在满足法律、法规、标准和环境影响评价的前提下,合理规划、有序开采海砂资源。

3.3 年度计划指标体系

根据当前海洋空间资源管理需求,海洋空间利用年度计划指标包括新增海洋开发利用空间计划指标、海洋空间整治修复与盘活利用计划指标、海岸线清退与异地补充计划指标。

3.3.1 新增海洋开发利用空间计划指标

新增海洋开发利用空间计划指标指年度新增海洋空间开发利用总量。可以分为国家预留指标和下达地方指标。

国家预留指标是指为国家重大战略项目预留

的用海空间总量;下达地方指标是指自然资源部下达给沿海省(自治区、直辖市)的新增用海空间总量,各省(自治区、直辖市)需将计划指标进一步分解,下达给沿海各市县。各省(自治区、直辖市)为保障本省重大项目用海需求,可预留一部分计划指标,地级市计划指标不预留,全部下达给沿海各县。

新增海洋开发利用空间计划表的示例见图 1。

省(自治区、直辖市)	新增海洋开发利用空间				海洋督察奖励	海洋整治修复奖励	历史遗留问题	
	总和	Ⅰ类	Ⅱ类	Ⅲ类			处理奖励	奖励
国家预留					/	/	/	
辽宁 : 海南								
总计								

图 1 新增海洋开发利用空间计划表图例

3.3.2 海洋空间整治修复与盘活利用计划指标

海洋空间整治修复与盘活利用计划指标指下达地方开展海域、海岸线整治修复及保护的 task 量和围填海历史遗留问题处置的 task 量(图 2)。

省(自治区、直辖市)	海岸线整治修复/km	海域整治修复/hm ²	围填海历史遗留问题处置/hm ²
辽宁 : 海南			
总计			

图 2 海洋空间整治修复与盘活利用任务表图例

3.3.3 海岸线清退与异地补充计划指标

海岸线清退与异地补充计划指标指针对与周围其他空间利用不协调,且占用海岸线的合法用海项目,实施海岸线退出机制,将原有占用岸线项目退出,并在异地合理补充一定长度岸线和一定面积的海域。在实施中,地方政府应根据实际情况,给予海域使用权人合理补偿,并保障项目搬迁顺利进行。新项目选址应符合国土空间规划,禁止选择生态功能显著、生态脆弱敏感的区域,禁止占用自然岸线。

海岸线清退与异地补充计划指标具体包括清

退养殖岸线与补充养殖岸线计划指标、清退港口岸线与补充港口码头岸线计划指标、清退工业岸线与工业岸线计划指标(图 3)。

省(自治区、直辖市)	海岸线用海活动清退			海岸线异地补充		
	清退养殖岸线	清退港口岸线	清退工业岸线	补充养殖岸线	补充港口岸线	补充工业岸线
辽宁 : 海南						
总计						

图 3 海岸线清退与异地补充计划表图例

4 结语

党的十九大报告强调指出“人与自然是生命共同体,人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然。人类只有遵循自然规律才能有效防止在开发利用自然上走弯路,人类对大自然的伤害最终会伤及人类自身,这是无法抗拒的规律”。海洋开发利用一方面为人类带来丰富的海洋资源,推动了海洋经济的发展,使海岸带成为我国经济发达地区;但同时,大规模海洋开发利用的负面效应已经逐步显现,滨海湿地大幅削减、海洋开发同质化严重、空间低效利用、后备海洋发展空间不足等诸多问题成为制约沿海地区高质量发展的难题。当前破解海洋资源环

境问题,需要转变过去大规模、低效率的开发模式,充分用好用用途管制这个空间治理的手段。要重视年度计划在海洋空间治理中的作用,尊重经济增长与海洋空间资源配置的内在联系,一方面要严控开发强度,加强刚性约束,守住海洋生态底线;另一方面要注重战略留白,立足长远,为可持续发展留下一定的弹性空间,更好地应对未来的各种不确定性,赋予海洋发展更多的选择空间。

参考文献

[1] 于永海,王鹏,王权明,等.我国围填海的生态环境问题及监管建议[J].环境保护,2019,47(7):19-21.

[2] 曹忠祥.我国海洋经济发展的现状、问题与对策[J].中国经贸导刊,2012(34):36-38.

[3] 刘晓星.海洋产业开发何其粗放? [J].环境经济,2015(Z6):49-49.

[4] 王辉,刘桂梅,刘钦政,等.海洋生态动力学模型研究及应用[J].中国科技成果,2013(22).

[5] 刘大海,李彦平,李晓璇,等.自然资源管理改革基本逻辑下海洋自然资源年度利用计划的思考[J].海洋开发与管理,2019,36(1):23-29.

[6] 李彦平,刘大海,刘伟峰,等.海洋空间利用年度计划内涵研究与制度框架构建[J].海洋经济,2019,9(2):3-11.

[7] 李金红,邵琨,白涌泉.谨防海洋牧场建设一哄而上借势圈海[EB/OL].(2019-01-10)[2019-12-30]. http://www.jjckb.cn/2019-01/10/c_137732282.htm.