

区域建设用海规划的生态建设理念思考

黄华梅,王平,谢健,贾后磊

(国家海洋局南海规划与环境研究院 广州 510300)

摘要:在全面推进生态文明建设和打造“美丽海洋”的愿景下,融入生态建设理念是区域建设用海规划制度成功的关键。文章从理念试用期、快速发展期和审视思考期3个阶段回顾我国区域建设用海规划制度的沿革,提出制度实施过程中存在的重经济效益而轻生态建设、节能减排措施不到位、缺少海洋和陆地生态系统的有机联系以及占用自然岸线和破坏滩涂生境等问题;从新形势下贯彻落实生态建设理念的战略需求出发,结合生态建设理念在不同功能区域建设用海规划中的实践,提出低冲击发展、融入更多的生态要素以及注重节能减排和低碳发展等建议,为区域建设用海规划制度和海洋管理工作的完善提供科学借鉴。

关键词:区域建设用海规划;填海造地;生态建设;海洋生态文明;基于生态系统的海洋综合管理

中图分类号:P7

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2017)08-0049-05

Considerations of Ecological Principle in the Practice of Regional Planning of Sea Area Use for Construction

HUANG Huamei, WANG Ping, XIE Jian, JIA Houlei

(South China Sea Institute of Marine Planning and Environmental Research, SOA, Guangzhou 510300, China)

Abstract: With the nationwide promotion of eco-civilization and the vision of construction of “BEAUTIFUL OCEAN” in the near future, it has been curial to integrate the ecological principles into the implementation of the Regional Planning of Sea Area Use for Construction (RPSARC) mechanism. Based on reviewing the institutional evolution of RPSARC over the past decade, i.e., theory initiation and pilot projects, rapid expansion practice, and reconsideration period, this study investigated the enforcement effects as well as the underlying ecological problems, which were summarized as focusing on more economic benefits but less ecological construction, lack of energy saving and emission reduction measures, less consideration of the interact between marine and terrestrial ecosystems, encroachment of the natural coastline and damage of the intertidal habitats. Under the strategic requirement of new developing situation to implement the eco-

收稿日期:2017-01-23;修订日期:2017-07-23

基金项目:国家海洋局海洋公益性行业科研专项经费项目(201405007、201505008)。

作者简介:黄华梅,高级工程师,博士,研究方向为海洋生态学

通信作者:谢健,教授级高工,研究方向为海洋综合管理

logical construction and development theory, this study proposed three recommendations based on the ecological principle for RPSARC with different land use purposes, which were: 1) embody Low Impact Development theory throughout the regional planning layout, 2) integrate ecological elements into the newly formed shoreline derived from the sea area reclamation for construction and 3) emphasize energy-conservation and emission-reduction. This research would provide scientific support to the future RPSARC policy as well as benefit the integrate marine management.

Key words: Regional planning of sea area use for construction, Sea area reclamation, Ecological construction, Marine eco-civilization, Integrated marine management based on ecosystem

区域建设用海是指在同一围填海形成的区域内建设多个项目的用海方式,其目标是通过区域用海进行空间和时间上的合理规划,满足社会经济不断发展的用海需求,实现科学用海和海域资源的可持续利用;与单个用海项目的根本区别是注重整体用海的累积效应,解决单个项目论证可行而区域整体论证不可行的问题^[1-3]。2006年国家海洋局启动区域建设用海规划制度,有效规范和引导地方政府优选集中连片开发海域进行整体规划和有序开发,为地方社会经济建设做出了较大贡献^[4]。然而在区域建设用海规划实践中也普遍存在过度追求经济效益、生态建设不受重视或生态理念缺失的情况,导致海洋资源衰退、海洋环境污染加剧及其生态承载力持续下降^[5-6]。党的十八大五中全会将“创新、协调、绿色、开放、共享”作为“十三五”时期的重要发展理念,对生态建设理念也提出更高的要求。本研究针对现行区域建设用海规划制度存在的问题,提出生态建设理念在该制度中的实践思考,为科学完善区域建设用海规划制度和海洋管理工作提供借鉴。

1 区域建设用海规划制度沿革

我国区域建设用海规划制度实施已有10余年,通过系统分析国家海洋局历年批复的区域建设用海规划^[7],可将该制度的实施分为3个阶段。

1.1 第一阶段:理念试用期(2006—2008年)

为适应社会经济发展对海域使用的需求,促进海洋资源科学、合理、有效的开发和保护,国家海洋局于2006年下发《关于加强区域建设用海管理工作的若干意见》,对区域建设用海管理、总体规划编制要求、审查、论证、审批和动态监视监测提出具体要

求,开启我国海域使用区域建设用海规划制度。

在此阶段区域建设用海规划处于摸索期,国家海洋局先后批复广东省珠海高栏港经济区、曹妃甸循环经济示范区近期和中期工程等12项区域建设用海规划。2008年国家海洋局出台《关于印发区域建设用海管理有关技术规范的通知》,首次从技术角度明确区域建设用海规划的编写大纲和技术要求。

1.2 第二阶段:快速发展期(2009—2012年)

在2008年世界金融危机向实体经济扩散和蔓延、我国经济发展也出现加速下滑的背景下,为配合党中央、国务院关于“进一步扩大内需促进经济平稳较快发展”的重大举措,国家海洋局于2008年年底出台《关于为扩大内需促进经济平稳较快发展做好服务保障工作的通知》(即“海十条”)。其中,除提到保障重大项目用海需求和加快重大项目审批程序外,尤其明确“区域建设用海规划经国家批准后,可先开展围填海活动,然后再根据区域用海功能布局和实际用海面积,为项目单位办理海域使用审批手续。”这一政策的出台从很大程度上刺激了地方政府开展区域建设用海规划的积极性,在此后几年各地的区域建设用海规划陆续策划和启动,国家海洋局批复区域建设用海规划共计61项。

在此阶段区域建设用海规划的技术支撑体系逐渐明确,国家海洋局于2011年出台《区域用海规划编制技术要求》,2013年《区域建设用海编制技术规范》作为行业标准颁发,从技术上更加规范了区域建设用海规划工作。

此外,在管理政策上,为更好地统筹海陆资源利用、有序开发海洋资源和加强对填海造地的管

理,国家海洋局先后联合国家发展与改革委员会、国土资源部进一步明确围填海管理计划,将填海造地纳入当地社会和经济发展规划,同时也解决了围填海管理中用海管理和用地管理的衔接问题。

1.3 第三阶段:审视思考期(2013年至今)

党的十八大将生态文明建设纳入社会主义建设“五位一体”的总体布局,在我国生态文明建设水平仍滞后于社会经济发展、资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化等大背景下,海洋的开发和保护工作也进入重新审视和思考期。自2013年以来,区域建设用海项目的审批工作明显放缓,2013—2015年国家海洋局仅批复9个区域建设用海规划,且多是国家重大战略部署和地方重点用海项目,也是用海需求和建设时机相对成熟的项目。

为适应生态文明建设的总体要求以及海洋生态文明建设实施方案和《全国海洋主体功能区规划》等国家战略新需求,国家海洋局于2016年出台《区域用海规划管理办法(试行)》,进一步加强区域建设用海规划的编制和实施管理,在区域建设用海规划中强化突出生态理念,要求各地要将依法用海、生态用海理念贯穿于规划编制和实施的全过程,着力打造海洋生态文明建设的典范;根据《区域用海规划管理办法(试行)》,国家海洋局重新修订了相关技术规范,于2016年8月发布《区域建设用海规划编制技术规范(试行)》,重点突出生态建设用海方案,进一步加强区域用海管理和提高区域建设用海规划编制质量,对加快推进海洋生态文明建设具有重要意义;为切实提高围填海工程(包括区域建设用海)的生态门槛和规范围填海工程用海的生态建设内容,国家海洋局于2017年6月发布《围填海工程用海生态建设方案编制技术规程(试行)(征求意见稿)》,用于指导工程设计及可行性论证阶段的生态建设方案的编制工作。

2 制度实施中存在的问题

在过去的10余年里,区域建设用海规划作为一项全新的制度,对保障国家战略实施拓展空间、促进海洋经济发展发挥了重要作用,受到沿海地区政府和企业的一致好评^[4,8]。然而在制度实施过程中也存在一些问题,主要体现在4个方面。

2.1 重经济效益而轻生态建设

区域建设用海规划须由地方政府主导,由地级以上人民政府组织编制。但在实施过程中,大部分的区域建设用海是项目需求主导型,导致规划前期多由有用海需求的企业参与甚至主导,其后果往往是规划追求最大化的经济效益,而生态建设仅凭意愿。此外,在规划编制技术层面缺乏生态环保等相关的量化指标,导致大量的区域建设用海项目追求片面的经济效益,生态建设力度相对很小。如,以港口或工业建设为目的的区域建设用海几乎没有相关配套的生态建设;即使是滨海新城或以旅游娱乐为目的的区域建设用海规划,其所谓的生态建设也仅是以景观绿化为主,缺乏专门的生态建设考量。

2.2 节能减排措施不到位

区域建设用海作为一种集约节约用海方式,理应更注重低碳、循环、绿色发展;然而很多区域建设用海规划在实践中仅是沿袭陆地相关基础设施规划,由于在技术层面缺少特别要求以及相关区域限批和海洋生态红线制度仍不完善,在监管方面出现脱节,导致区域建设用海规划中节能减排的相关措施不到位。如,在区域建设用海规划的水专项规划的审查中,基本仅关注废水或污水的达标排放,而对水资源的充分利用及其效率几乎没有考虑。

2.3 缺少海洋和陆地生态系统的有机联系

目前我国现有的填海项目均以围堰为基础,区域建设用海新形成的岸线以硬质为主,造成陆域和海域垂直过渡以及潮间带生境缺失,切断了海洋生态系统和陆地生态系统的有机联系,在未来很长一段时间内围堤坝外也难以发育形成新的潮间带生境,对海洋生态系统的负面影响是长久的。而对于新形成的陆地而言,由于没有考虑生态系统的关联,其所谓的生态建设也仅停留在景观绿化和美化的层面,对恢复生态功能和维护生物多样性的支撑作用非常有限。

2.4 占用自然岸线和破坏滩涂生境

包括区域建设用海项目在内的大面积围填海项目占用大量自然岸线,导致滩涂生境破坏严重。研究表明,1950—2000年全国50%的滨海湿地丧失,大规模的围垦已导致全球共享的生物多样性及

其生态系统服务功能急剧下降^[9],并有可能威胁区域生态安全。与单个用海项目相比,区域建设用海因其更大面积地永久性地改变海域性质,对自然生境的破坏和生态累积效应更加严重。此外,从节约成本和技术可行的角度,区域建设用海的选址多集中在浅海区域,而此区域往往是重要的滩涂生境,大量自然岸线被占用导致潮间带生境的进一步丧失和破碎化以及生物种类和数量的进一步下降。

3 贯彻落实生态建设理念

3.1 新形势下的战略需求

海洋空间资源既是宝贵的后备土地资源,也是重要的海洋生物生境,承载着重要生态功能和生物多样性。在国家《生态文明改革总体方案》明确提出“绿水青山就是金山银山”的背景下,区域建设用海规划应重新定位和思考,全面贯彻落实生态建设理念。

2016年国家海洋局发布的《区域建设用海规划管理办法(试行)》中首次提出将“生态优先”作为区域建设用海的4大原则之一,要求将生态用海理念贯穿于规划编制和实施的全过程。强调区域建设用海规划应注重“两生”即生态和生活空间的营造,在岸线配置上做到“三化”即岸线自然化、生态化和绿植化;同时要求应科学设计生态廊道系统,建设人工生态湿地和水系,鼓励处理后的污水结合人工生态湿地和水系建设实现循环利用。

3.2 区域建设用海规划的生态建设理念思考

根据国家最新指导精神,结合由国家海洋局南海规划与环境研究院承担的多项区域建设用海规划的案例实践,本研究提出生态建设理念在区域建设用海规划中的3点思考。

3.2.1 低冲击发展

围绕国家海洋生态文明建设“水清、岸绿、滩净、湾美、物丰”的总体目标,将“循环低碳发展”的生态文明理念贯穿于区域建设用海规划的总体布局,合理确定生态规划原则和生态设计理念,实现区域内的低冲击发展。

在整个区域建设用海规划中,尤其要配置一定比例的绿地和湿地水系生态系统,共同组成区域内重要的水系生态廊道,在景观营造的同时充分发挥其生态功能;融入“海绵城市”发展的核心理念,通

过绿地系统的渗、滞、蓄、净、用、排和湿地水系的滞留等措施,将区域内的降雨就地消纳和利用,减少对周边海域的环境干扰。在具体实践上,除景观美化外,绿地系统主要为鸟类和各种陆生生物营造多样化的生境,同时帮助地表水向地下渗透从而补充地下水源;湿地水系可发挥暴雨滞留塘的重要功能,实现区域内水体自净和中水回用,是水资源循环利用的有效途径。

3.2.2 融入更多的生态要素

区域建设用海规划需改进以围堰为基础形成硬质岸线的常规做法,新形成的岸线应实现自然化、生态化和绿植化,避免形成单一的生产岸线,做好区域内生态、生活和生产岸线的空间格局规划。结合海域的整治修复,新形成的生态和生活岸线应预留未来潮间带生境的自我修复空间,将岸线建设成为具有栖息地、水土涵养、污染物过滤等功能的生态缓冲区。

实现岸线的自然化、生态化和绿植化主要通过植物来完成,须依据景观生态学原理,遵循当地海岸线的自然生态群落结构,以绿化和植物造景为主体,强调以乡土树种为主、兼顾植物群落的生物多样性,创造多样化的岸线景观。在满足生产的前提下,增加岸线景观的异质性,促进自然物能循环,构建区域生境走廊。岸线的竖向设计考虑带状景观序列的起伏变化,体现生态节奏和韵律;横向需综合考虑岸线功能等社会属性,同时考虑水位、水流、潮汛、景观等自然属性,采取多层复式的断面结构,各层空间利用各种手段有机联系,形成立体的空间系统。

3.2.3 注重节能减排和低碳发展

注重区域内节能减排和低碳发展,践行国家“十三五”期间“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展原则。将新建的填海区看作新生的独立系统,尽量增加其稳定性和自组织能力,减少与外界能量间的输入和输出。具体主要包括3个方面:①控制区域内污染物的排海总量,通过合理规划妥善处理垃圾和污水,减少各种污染物的向海排放,从而保护周边海洋生态环境;②减少区域内水量的总体消耗,鼓励污水处理后回收利用,并与人工生态湿地建设、水生态修复和绿地养护系统有机集

合,实现水资源的循环利用;③在资源利用方面尽量延长产业链,优化配置和循环利用资源。

3.3 生态建设理念在不同功能区域建设用海规划中的实践

综合全国区域建设用海规划 10 余年的实践经验,填海形成的土地主要用于发展临海工业、港口交通、滨海旅游业和滨海城镇建设,生态建设理念在不同建设实践中各有侧重。

3.3.1 临海工业和港口交通区域用海

临海工业和港口交通区域用海的特点是保障用海基本功能和促进集约节约用海,因此在区域建设用海规划中主要注重“宜商、宜业”总体环境的营造,区域内着力实现循环、降耗、污染控制。①在“循环”方面,重点考虑水资源的循环利用,处理后的污水可回收利用作为绿化用水或工业冷却水,其他资源也尽量实现循环利用;②在“降耗”方面,主要实现区域内绿色低碳发展,严格环境准入和产业限批制度;③在“污染控制”方面,主要实现雨污分离,建造雨水收集系统,实现污水的循环利用,减少对周边海洋环境的影响。

3.3.2 滨海旅游业和滨海城镇建设区域用海

滨海旅游业和滨海城镇建设区域用海主要注重“宜居、宜游”总体环境的营造,区域内除保障基本功能,对景观和生境等也有较高的要求。①在景观方面,注重绿地、水系、园林小品等景观多样性的营造,以绿地形成的“绿脉”和以水系形成的“蓝脉”相辅相成;②在生境方面,注重陆域和水生生态系统的功能恢复,尤其是改变传统的硬质岸线,实现岸线的自然化、生态化和绿植化;③在总体生态布局方面,需按照“海绵城市”的建设要求,在适应环境变化和应对自然灾害等方面具有良好的弹性,下雨时吸水、蓄水、渗水和净水,需要时将水释放并加以利用,优先考虑利用自然力量排水,实现自然存积、自然渗透和自然净化;④在循环利用方面,主要考虑雨水的综合利用系统和污水处理后的中水回用系统。

4 结语

我国区域建设用海规划制度已实施 10 余年,为促进沿海地区海洋经济和社会发展做出了重大贡

献。然而在制度实施过程中也存在生态建设理念缺失的情况。为适应生态文明建设的总体要求,落实海洋生态文明建设实施方案,国家海洋局于 2016 年出台《区域用海规划管理办法(试行)》,进一步加强区域建设用海规划的编制和实施管理,在区域建设用海规划中强化突出生态建设理念并贯穿于规划编制和实施的全过程。这是首次明确将生态建设理念引入区域建设用海规划制度,是对这一制度的重新审视和定位。

区域建设用海规划需充分考虑区域生态系统特征,从整体和全局出发,尽可能减少对周边生态系统的干扰,维护海洋生态系统平衡;注重区域内小生态系统的营造,利用绿地和水系构建多样化生境,形成区域内的局部小气候、小生态和小环境,培育具有间距美学和生态功能的生态系统;注重节能减排和低碳循环,通过水系联通实现区域内的低冲击发展,构建宜居宜业的新社区;新形成的岸线实现自然化、生态化和绿植化,避免形成单一的生产岸线,做好区域内生态、生活和生产岸线的空间布局;临海工业和港口交通区域建设用海“宜商宜业”,滨海旅游业和滨海城镇区域建设用海“宜居宜游”。

参考文献

- [1] 王平,赵明利,谢健.区域建设用海规划工作的几点体会[J].海洋开发与管理,2009,26(5):11-15.
- [2] 孙钦帮,陈艳珍,陈兆林,等.区域建设用海规划工作中的几点思考[J].海洋开发与管理,2015,32(1):15-17.
- [3] 徐伟,刘淑芬,张静怡.区域建设用海规划编制问题的思考[J].海洋开发与管理,2011,28(11):14-17.
- [4] 郭信声.填海造地系列述评之一:为国家战略实施拓展空间[N].中国海洋报,2014-12-01(A1).
- [5] 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组.中国海洋发展报告(2015)[M].北京:海洋出版社,2016.
- [6] 国家海洋局.2015年中国海洋环境状况公报[Z].2016.
- [7] 国家海洋局.2008-2015年海域使用管理公报[Z].2009-2016.
- [8] 郭信声.填海造地系列述评之二:为区域经济发展做出重要贡献[N].中国海洋报,2014-12-02(A1).
- [9] MA Z J, MELVILLE D S, LIU J G, et al. Rethinking China's new great wall[J]. Science, 2014, 346: 912-914.