

国土空间规划编制中的海洋功能区划实施评价及思考

周鑫,陈培雄,相慧,向芸芸,张鹤,李欣瞳

(自然资源部第二海洋研究所 杭州 310012)

摘要:对现行海洋功能区划的实施情况进行评价,是编制国土空间规划的重要基础。文章构建了省级海洋功能区划实施评价的基本框架,明确了评价原则、思路、流程与方法,以期为新一轮国土空间规划编制提供依据与参考。针对区划实施中存在的问题及新时期面临的形势,提出了突出重点、因地制宜,全面调查、摸清家底,完善分区、探索分类,严格兼容、加强管控,定期评价、动态调整等对策建议。

关键词:海洋功能区划;实施评价;国土空间规划;陆海统筹;分区体系

中图分类号:P74;X321

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2020)05-0019-06

Implementation Evaluation and Reflection on Marine Functional Zoning before the Compilation of Territorial Spatial Planning

ZHOU Xin, CHEN Peixiong, XIANG Hui, XIANG Yunyun, ZHANG He, LI Xintong

(Second Institute of Oceanography, MNR, Hangzhou 310012, China)

Abstract: The evaluation of the implementation of current marine functional zoning is an important basis for the compilation of territorial spatial planning. This paper constructed the framework for the implementation evaluation of provincial marine functional zoning, and defined the evaluation principles, ideas, procedures and methods, so as to provide reference for the new round of territorial spatial planning. In view of the problems existing and the situation incoming, some countermeasures and suggestions were put forward, such as fully considering local characteristics and highlighting the key points, carrying out a comprehensive investigation of marine resources and environment, improving the functional zoning system and exploring the usage classification system, strictly setting the compatible functions and management requirements, and implementing a monitoring and evaluation system.

Key words: Marine functional zoning, Implementation evaluation, Territorial spatial planning, Land-sea coordination, Functional zoning system

收稿日期:2019-05-31;修订日期:2020-04-02

基金项目:国家海洋局第二海洋研究所及中央级公益性科研院所基本科研业务费专项资金资助项目(JG1801).

作者简介:周鑫,工程师,硕士研究生,研究方向为海洋空间规划

通信作者:陈培雄,高级工程师,博士研究生,研究方向为海域综合管理

0 引言

海洋功能区划(以下简称“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^[1],是国土空间规划体系的重要组成部分^[2]。纵观国内外的空间规划发展历程,规划实施评价作为一种实施规划目标和规范规划行为的重要手段,已经成为一个不可或缺的环节贯彻到规划实施的整个过程中,其地位和作用正在通过制度化或法制化的程序不断地得到强化和巩固^[3]。

本轮海洋功能区划将于2020年12月到期,覆盖全域全要素的国土空间规划编制在即。对现行海洋功能区划的实施情况进行评价,总结区划实施成效,找出存在的问题并分析原因,明确新一轮规划的重点,是编制国土空间规划的重要基础。经过三轮的编制与实施,我国海洋功能区划的编制体系已基本成熟,但区划评价体系尚未完全建立^[4]。不少学者已展开了相关的研究,如林绍花^[5]于2006年提出了着眼于区划方案自身适宜性的海洋功能区划评价体系。随后,刘洋^[6]、杨山^[7]、陈洲杰^[8]、陈培雄^[9]等分别建立了定量评价模型并进行了实证。徐伟等^[10]首次开展了全国海洋功能区划实施评价研究,建立了包括目标实现程度、区划落实情况和各海域开发利用情况的全国海洋功能区划评价体系。岳奇等^[11]在借鉴土地和城市规划实施评价理念的基础上,构建了区划目标完成情况、措施落实情况、海域使用符合性及总体实施成效共4个层次的海洋功能区划实施评价指标体系。这些研究均为开展海洋功能区划实施评价提供了有益的参考。本研究结合国土空间规划改革的最新背景,构建了省级海洋功能区划实施评价的基本框架,梳理了国土空间规划编制面临的新形势与挑战,以期为新一轮国土空间规划编制提供依据与参考。

1 评价原则与思路

1.1 评价原则

(1)客观真实。评价应采用权威部门的经济社会、海域利用等数据,保证评价过程和结论的客观性,如实反映区划实施情况。

(2)全面综合。采用定性分析与定量评价相结合的方法,对区划实施情况等进行全面评价,对区划适宜性进行综合分析,总结区划的实施成效、存在问题、面临形势与调整需求,形成评价结论。

(3)统筹兼顾。以海洋功能区划“自然属性为主,兼顾社会发展属性”为基本立足点,与相关部门积极协商,充分开展调查研究,广泛听取公众意见和建议,统筹兼顾,提出科学有效的实施措施。

1.2 评价思路

采用逻辑框架法(Logic Framework Approach, LFA)作为评价的总体思路。逻辑框架汇总了区划实施活动的全部要素,并按宏观目标、具体目标、产出成果和投入的层次归纳了区划的目标及其因果关系。因此,可按如下思路对海洋功能区划的实施进行分析:区划制定的目标—区划实施的措施—区划取得的成效—区划执行过程中遇到的问题和阻力—下一阶段区划实施需要做的调整。

2 评价流程与方法

评价流程主要包括资料收集和实地调查、区划评价和形成评价结论3个阶段(图1)。首先,通过广泛收集基础地理信息、自然环境、社会经济等数据,建立区划评价地理空间数据库;然后,从区划实施情况和区划适宜性两个方面开展具体的评价工作;在此基础上,总结区划实施成效,提出存在的问题,分析区划面临的新形势与调整需求,继而形成评价结论。评价的核心是区划实施情况评价和区划适宜性分析。

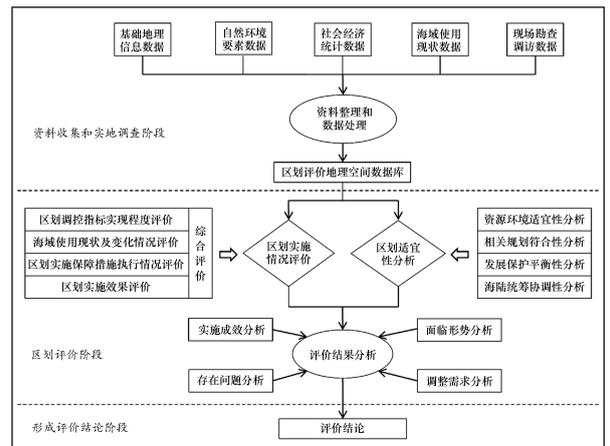


图1 海洋功能区划实施评价总体技术路线

2.1 区划实施情况评价

区划实施情况评价侧重于区划自身的评价,在评价时点回顾区划过去的实施情况,以定量分析为主。

2.1.1 区划主要调控指标实现程度评价

本轮海洋功能区划在定性目标的基础上创新性地提出了定量目标管控体系^[4]。以浙江省为例,区划提出到2020年“全省建设用围填海规模控制在5.06万公顷以内,海水养殖功能区面积不少于10万公顷,海洋保护区面积达到管辖海域面积的11%以上,保留区面积比例不低于10%,大陆自然岸线保有率不低于35%,整治修复海岸线长度不少于300千米”等目标。

该评价以实测与统计数据为基础,逐一对照分析区划目标实现程度。据此,明确区划下一阶段实施的核心目标,并明确功能区划是否需要调整及调整的方向。

2.1.2 海域使用现状及变化情况评价

海域使用现状及其变化情况是海洋功能区划实施最直接的着力点,也是其管控结果最直观的体现。海洋功能区划通过设置不同的功能区和管控要求来引导和规范涉海活动。

该评价以国家海域使用动态监测系统为依据,结合现场踏勘,绘制海域使用现状图,计算新增项目海洋功能区划符合率,分析海域使用的空间分布差异与时间演进趋势,分别统计各海域使用类型和各类海洋功能区的使用情况,在此基础上总结海域使用现状及其变化特征。

2.1.3 区划实施保障措施执行情况评价

海洋功能区划是为贯彻执行海域使用管理和海洋环境保护等法律法规而制定的政策性、规范性和约束性文件。区划实施保障措施是否得到有效落实是区划实施成败的关键。

该评价可针对区划提出的区划实施管理、海域使用管理等6条保障措施,逐一对照分析其具体举措的落实程度。以资料收集和部门调访为基础,以定性分析为主,可采用红绿灯方法进行形象化的评价。即对于规划涉及定性的任务要求和保障措施等各方面,按其完成程度与工作进度分为红灯、黄灯、绿灯3个水平。

2.1.4 区划实施效果评价

海洋功能区划的实施效果,是指在区划实施和执行过程中,对外部资源环境和社会经济的影响,它在一定程度上反映了海洋功能区划中各项海洋功能区设立与基本功能确定的合理性^[10]。

区划的实施效果可从资源环境效应、经济文化效应和社会效应等方面进行分析。其中,区划实施的资源环境效应可从区划对海洋资源的保护与有效利用、对海洋生态环境的维持与改善等方面进行评价;区划实施的经济文化效应可从区划对海洋经济发展的带动、对海洋文化遗产的促进等方面进行评价;区划实施的社会效应可从区划的公众参与、维持用海秩序、改善民生等方面进行评价。

2.1.5 区划实施情况综合评价

针对评价的目的和重点,在分项评价的基础上,采用指标体系法进行区划实施情况综合评价分析。该指标体系可分为3个层次,包括目标层(实施评价总目标)、准则层(区划的目标实现程度、实施效果、执行情况)和指标层(包括18个具体指标)^[9](表1)。采用专家打分法确定指标权重,采用线性加权法计算区划实施情况综合评价得分。

2.2 区划适宜性分析

随着我国沿海地区的工业化、城镇化和国际化进程的推进,海洋开发与沿海地区空间结构发生了深刻变化,作为规范海洋开发利用活动的海洋功能区划制度也面临着前所未有的新形势。评价自然环境和用海需求的变化带来的影响,对于总结区划实施过程中遇到的问题与展望下一阶段工作有重要的指导意义。

区划适宜性分析侧重于区划的外部关系分析,在评价时点展望未来区划面临的新本底,以定性分析为主。

2.2.1 区划的资源环境适宜性分析

经过近些年的人为开发和自然演变,与区划制定和实施之初相比,海域资源环境不可避免地发生了变化。为提高区划的适应性,根据最新的资源环境调查,了解资源环境的变化特征,分析变化发生的原因及趋势。在此基础上,开展海洋资源环境承

承载力评价和国土空间开发适宜性评价。

表 1 海洋功能区划实施评价指标体系^[9]

目标层 A	准则层 B	指标层 C	指标类型
海洋功能区划实施评价	海洋功能区划目标实现程度评价 B1	一类水质海域的面积比 C1	定量指标
		海洋保护区面积 C2	定量指标
		海水养殖功能区面积 C3	定量指标
		围填海规模 C4	定量指标
		保留区面积 C5	定量指标
		大陆自然岸线长度保有率 C6	定量指标
		整治修复海岸线长度 C7	定量指标
	海洋功能区划实施效果评价 B2	新增项目功能区划符合率 C8	定量指标
		重点功能区环境质量改善率 C9	定量指标
		单位面积海域海洋经济产值 C10	定量指标
		渔民人均纯收入增加值 C11	定量指标
		公众满意度 C12	定量指标
	海洋功能区划保障措施执行情况评价 B3	区划实施管理措施落实情况 C13	定性指标
		海域使用管理措施落实情况 C14	定性指标
		海洋环境保护措施落实情况 C15	定性指标
		基础能力建设措施落实情况 C16	定性指标
		监督检查与执法措施落实情况 C17	定性指标
		法制建设与宣传措施落实情况 C18	定性指标

2.2.2 区划与相关规划符合性分析

对于省级海洋功能区划,需分析其与区划实施期间新发布的上位规划的符合性,如《全国海洋主体功能区规划》《全国生态保护与建设规划纲要》《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》等,以及与海洋生态红线、海岛保护规划等相关规划的衔接性。

2.2.3 区划的发展保护平衡性分析

海洋既是巨大的生态空间,又因其独特而丰富的资源成为人类生存与发展的拓展空间。开展海

洋功能区划的目的之一就是协调海洋发展与保护的冲突。开展海洋功能区划实施评价时,需全面摸清新形势下发展与保护的用海需求并做好平衡性分析。

2.2.4 区划的陆海统筹协调性分析

海岸带地区是陆海统筹最直接的空间载体,也是海陆规划管理矛盾最为突出的地区。国土空间规划是全域全要素全覆盖的规划,陆海空间必须统筹协调、有机融合。该评价重点对海陆主体功能定位的协调性、空间规划的衔接性、开发利用现状的联动性、生态保护空间的完整性进行分析并找出存在的问题。

3 新一轮国土空间规划编制面临的形势与挑战

3.1 加快建设海洋强国的新机遇

海洋是沿海地区发展的最大优势、最大潜力和最大空间所在。在加快建设海洋强国的方针指引下,我国将更加重视海洋、依靠海洋、发展海洋。加强海洋资源保护与利用,大力建设现代化海洋经济体系是缓解资源、环境、人口压力,拓展新的发展空间,形成新的产业优势,构建新的开放格局的战略选择,是下阶段海洋保护与利用的新机遇。

3.2 海洋经济转型升级的新需要

近年来,虽然我国海洋经济总量不断提高,但与发达国家相比,海洋经济总量与海洋经济贡献率都还存在明显差距。海洋资源优势还没有很好地转化为海洋产业优势。下一阶段,需切实推进海洋资源保护与利用,从重“需求管理”向重“供给管理”转变,加强海洋资源精准化供给,为促进海洋产业布局调整、传统海洋产业转型升级、新兴海洋产业培育以及用海结构优化赋予新动能。

3.3 推进生态文明建设的新要求

生态保护红线、围填海管控、海岸线保护等制度的相继实施,对强化以生态文明为基础的海洋资源保护与利用提出了新的要求。目前经济社会发展需求与海洋资源环境承载力的矛盾仍较为突出。同时,海洋环境污染受外源性影响较大,综合治理较为困难,实现海洋生态环境质量根本性和持续性改善仍将是一个长期的过程。与此同时,公众环保意识

识不断提高,给下阶段海洋生态环境保护工作提出了新的要求。

3.4 陆海统筹、多规合一的新趋势

随着综合国力的进一步增强和全面建设小康社会的现实需求,陆海统筹成为时代发展的必然趋势^[12]。因此,落实陆海统筹和多规合一的理念与要求,统一海陆主体功能定位,统筹沿海地区尤其是海岸带地区陆海空间及资源配置,统筹陆源污染防治与海洋生态环境保护和修复,统筹沿海产业布局与景观风貌,协同推进高质量发展和高水平保护,确保各海洋功能区的功能定位和保护开发方向相协调是下阶段开展国土空间规划编制面临的新趋势。

3.5 促进海洋资源可持续利用的新路径

本轮海洋功能区划实施以来,海域开发面积整体减幅明显,随着海域开发由数量向质量的跃进,侧重挖掘内生潜力,盘活存量资源,提高海域利用立体化和多元化程度,合理安排开发时序,统筹生产、生活、生态用海,提高海洋资源的集约节约可持续利用水平成为下阶段海洋发展的新路径。

4 新一轮国土空间规划编制与实施建议

4.1 突出重点,因地制宜

新一轮国土空间规划编制中需重点考虑严格管控新增围填海、稳定自然岸线保有率、维持海岛自然属性、优化港口产业布局等。坚持以海定需、量海而行、因地制宜,通过合理划区和制定相关的用途管制要求引导用海项目向已围填成陆区域布局,并对围填海的规模、功能和时序提出最严格的管制措施。结合海岛的功能定位,对海岛及周边海域统筹划区并制定详细的管理要求,以尽量降低用海活动对海岛自然属性的影响程度。通过合理划分海洋功能区来引导和约束相关海洋产业的发展,优化港口产业布局,以进一步挖掘海洋经济潜能,提高海洋资源集约节约利用度。加强排污口、入海河流的环境监测,陆海联动保护海洋生态环境。

4.2 全面调查,摸清家底

海洋资源环境基础数据是科学开展规划的基础^[13]。国土空间规划以“三调”数据作为基数,但“三调”调查范围未覆盖海域及部分无居民海岛,因

此没有统一的标准对海域及无居民海岛进行规划基数转换。建议开展海洋资源环境及开发利用现状的全面调查,并结合历史资料,总结上一轮海洋功能区划实施以来海域自然基础条件及开发利用现状的变化情况,在资源环境承载力评价和国土空间开发适宜性评价的基础上开展空间规划。

4.3 完善分区,探索分类

目前,海域管理采用“约束指标+分区准入”的管制方式,因此,海洋分区研究是国土空间规划研究的重点。以主体功能区为基础,生态保护红线为底线,将无居民海岛纳入规划范围,并在生态、农业、城镇空间的大框架下统筹协调海陆分区,形成国土空间规划中的海洋分区体系。用地分类是土地资源管理、城市管理的一项基础工作。以往海洋空间规划体系中没有详细规划,也没有规划用海分类。因此,现阶段用海分类可用于调查统计、现状评价等。本轮国土空间规划中,有条件的地区可在海岸带地区开展用海分类试点。随着海洋精细化管理的推进,可进一步探索和完善用海分类在规划编制与实施管理中的运用。

4.4 严格兼容,加强管控

进一步研究不同用海方式下,各用海类型相互之间的可兼容性。结合海域的自然属性和社会属性,以不影响海域基本功能的发挥、对海域自然属性改变程度最小为依据精确设定功能区的兼容功能,明确规定兼容的范围、时间及条件,如要求兼容功能的用海期限不得超过功能区划期限等,并制定配套的管理要求。在具体功能区管理要求中增设海岸线分类保护与利用的要求,提高海岸线利用的产业准入和生态门槛,以切实促进海岸线利用方式转变。

4.5 定期评价,动态调整

建立覆盖全海域统一协调的综合监管体系,对海洋开发利用和海洋环境保护情况进行全面监测、监督检查和分析评价,尤其是对海岸线、海湾、河口和海岛的自然属性变化,及海域使用现状变化情况进行动态监视监测。执行国土空间规划实施评价制度,建立评价—反馈—调整机制,提高规划对自然和社会环境变化的适应性,以更好地实现规划对

涉海活动的协调以及对海洋资源和生态环境的保护目标。

参考文献

- [1] 阿东.我国海域使用管理和海洋环境保护的依据:海洋功能区划[J].海洋开发与管理,2000,17(4):19—22.
- [2] 黄杰,王权明,黄小露,等.国土空间规划体系改革背景下海洋空间规划的发展[J].海洋开发与管理,2019,36(5):14—18.
- [3] 吕晓蓓,伍炜.城市规划实施评价机制初探[J].城市规划,2006,30(11):41—45,56.
- [4] 岳奇,朱庆林,刘楠楠,等.我国海洋功能区划的回顾性评价和新一轮编制建议[J].海洋开发与管理,2019,36(2):3—7.
- [5] 林绍花.海洋功能区划适宜性评价模型研究[D].青岛:中国海洋大学,2006.
- [6] 刘洋,丰爱平,吴桑云.海洋功能区划实施评价的方法与实证研究[J].海洋开发与管理,2009,26(2):12—17.
- [7] 杨山,张武根,李荣军.江苏省海洋功能区划实施评价指标体系与方法[J].长江流域资源与环境,2011,20(10):1165—1171.
- [8] 陈洲杰.《舟山市海洋功能区划》实施情况评价与优化研究[D].舟山:浙江海洋学院,2012.
- [9] 陈培雄,周鑫,徐伟,等.海洋功能区划评价理论研究:以浙江省为例[J].海洋环境科学,2018,37(6):888—892,898.
- [10] 徐伟,刘淑芬,张静怡.全国海洋功能区划实施评价研究[J].海洋环境科学,2014,33(3):466—471.
- [11] 岳奇,徐伟,曹东,等.新一轮海洋功能区划实施评价方法及指标体系研究[J].海洋开发与管理,2015,32(7):18—22.
- [12] 韩增林,狄乾斌,周乐萍.陆海统筹的内涵与目标解析[J].海洋经济,2012,2(1):10—15.
- [13] 邢文秀,刘大海,刘伟峰,等.重构空间规划体系:基本理念、总体构想与保障措施[J].海洋开发与管理,2018,35(11):3—9.