基于人海和谐的陆海空间开发新格局构建路径探析

刘大海^{1,2}, 纪瑞雪³, 邢文秀^{1,2}, 李彦平^{1,2}

(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;
3.山东省商务厅 济南 250002)

摘要:实现国土开发优化是“十三五”乃至未来更长时期我国经济社会发展的重要目标,而陆海空间开发是其中实现高质量发展的战略要点之一。当前,随着我国海洋开发利用深度和广度的持续拓展,用海需求扩增与海域资源和空间稀缺的矛盾日益凸显,这对协调海洋资源开发与环境保护的关系以及提升海洋利用现代化水平提出新要求。基于人海和谐理念加强海洋生态文明建设、统筹陆海发展、维护海岸带生态系统健康以及实现海洋开发与保护的良性互动,成为新时期发展海洋事业的必然要求。在具体实践中须注重5点内容:科学编制海岸带规划,优化海岸带开发利用格局;加强海岸带空间用途管制,细化深化管制任务,丰富管制“工具箱”;提高海域资源节约集约利用水平,实现海域资源科学、高效利用;提升海洋生态系统碳汇能力,推动海岸带蓝碳发展;加强海洋要素市场化配置,推动海洋经济向质量效益型转变。

关键词:人海和谐;空间规划;海洋生态文明;海岸带;蓝碳

中图分类号:P418 文献标志码:A 文章编号:1005-9857(2022)12-0003-06

The Path Construction of the New Pattern of Land-sea Space Development Based on the Idea of Harmony Between People and Sea

LIU Dahai^{1,2}, JI Ruixue³, XING Wenxiu^{1,2}, LI Yanping^{1,2}

(1.First Institute of Oceanography, MNR, Qingdao 266061, China; 2.Key Laboratory of Coastal Science and Integrated Management, MNR, Qingdao 266061, China; 3. Department of Commerce of Shandong Province, Ji'nan 250002, China)

Abstract: Realizing the optimization of land development is an important goal of domestic economic and social development in the 13th five year plan and even in the longer future, the land-sea space development is one of the strategic points to achieve high-quality development. Currently, with the continuous expansion of the depth and breadth of China's marine development and utilization, the contradiction between the increasing demand for sea utilization and the scarcity of sea resources and space has become increasingly prominent, which has put forward new requirements for coordinating the relationship between marine resources development and environmental protection as well as improving the modernization level of marine utilization. It has

收稿日期:2022-09-09;修订日期:2022-10-21

基金项目:自然资源部项目(GH0222001、GH0322001)。

作者简介:刘大海,正高级工程师,博士生导师,博士,研究方向为海洋空间规划与海洋政策

become an inevitable requirement for the construction of a marine powerful country in the new era to strengthen the construction of marine ecological civilization, coordinate the development of land and sea, maintain the health of coastal ecosystem and realize the benign interaction between marine development and protection. In specific practice, the following five points should be paid attention to: Plan coastal zone development scientifically and optimize the pattern of coastal zone development and utilization; Strengthen the control of coastal space use, refine and deepen the control tasks and enrich the control toolbox; Improve the level of frugal and intensive utilization of marine resources to achieve scientific and efficient utilization; Improve the carbon sink capacity of marine ecosystem and promote the development of blue carbon sink in coastal zone; Strengthen the market-oriented allocation of marine production factors and promote the transformation of the marine economy into a quality-oriented economy.

Keywords: Harmony between people and sea, Spatial planning, Marine ecological civilization, Coastal zone, Blue carbon sink

0 引言

统筹陆海发展和实现陆海空间一体化开发与保护,对于提升海洋资源利用效率和深化生态文明建设具有深刻意义,也是新时代国土空间规划的必然需求。现阶段我国海洋开发与保护的形势依然复杂严峻,人海不协调、不和谐现象仍然存在,高强度海洋开发利用造成的海洋环境污染、生态空间萎缩、生物多样性降低和资源紧缺等突出问题成为制约沿海地区可持续发展的重要因素;空间规划“多规合一”和“陆海合一”尚在摸索推进,陆海长期二元分割治理的局面及其弊端在短期内仍难以扭转和根除^[1]。

海洋是高质量发展的战略要地,人类经济社会发展高度依赖海洋。马克思曾指出“社会化的人,联合起来的生产者,将合理地调节他们和自然之间的物质变换”^[2]。可以说,牢固树立生态文明建设理念、加强陆海统筹以及促进陆海空间高效协同开发,对于推动人海和谐共生、互利共赢以及实现陆海联动共进意义重大。中国式现代化建设离不开人与自然环境的良性互动和协同发展,而海岸带作为人海交互最为密集、频繁和重点的区域,其健康发展对于统筹陆海空间开发至关重要。

1 相关研究综述

国土空间规划改革是当前我国学界和规划界的研究热点,研究内容涉及土地利用规划环境影响

评价、“多规合一”与空间规划体系构建以及城乡统筹下乡村规划与可持续发展等多个方面^[3]。自然资源部成立以来,陆海统筹相关研究成为沿海地区国土空间规划编制的重要工作。随着改革的逐渐深化,各界对陆海统筹路径的理解愈加明晰:①陆海空间一体化是开发利用的基础,必须准确把握陆海的概念内涵与特征差异^[4],注重完善海岸线修测工作,明确沿海滩涂、围填海造地和海岛等特殊区域的性质、用途及适用法律,做到“摸清家底”;②深刻认识我国陆海空间规划的冲突是不同逻辑起点和规划管理体系下央地政府博弈能力差异的结果,具体表现在规划管理边界、国土空间分类、开发保护战略和空间使用安排4个方面。因此,统筹边界划定、空间分类、用途调整和管控规则成为实现陆海统筹的必要手段^[5]。此外,从产业更替的视角出发,将人类活动空间由陆域为主向陆海联动的转变,视为以空间拓展促进生产要素整合优化进而推动经济发展的过程^[6],则为陆海空间规划赋予经济学意义;基于复合系统论视角,研究国土空间规划中陆海统筹的内在逻辑和深化方向,探究海岸带复合系统协调的3个关键点即系统结构与功能完善、系统空间位置调整和系统输出内容管控,则从理性思维角度为陆海空间一体化发展提供逻辑参考^[1]。

陆海空间规划作为实用性较强的学科架构,相关方法和案例研究较为丰富。例如:以英国为例,

研究其海洋空间规划的制度设计、关键内容和具体流程,并借鉴其做法经验^[7-8];以山东为例,从空间格局、产业发展、生态保护与环境治理、基础设施建设以及管理体制等方面探索其陆海统筹实现路径^[9];结合珠海^[10]、临沂^[11]和莱州^[12]等地的国土空间规划改革与发展进程,探究陆海统一用途管制视角下的基层规划问题^[13]。

综上所述,国内对于陆海空间规划问题的研究多集中于逻辑构建、意义分析以及具体的城市实践,缺少对人海和谐理念的深层次内涵挖掘和路径探析。基于此,本研究尝试从人海和谐角度出发,探析陆海空间开发新格局的构建路径,以期为新时期的国土空间开发和陆海统筹工作提供助力。

2 陆海空间开发新格局构建的逻辑要点

2.1 将人海和谐共进作为海洋开发的根本遵循

生命起源于海洋,人海关系是人与自然关系的重要方面。从系统论角度看,海洋作为地球自然生态系统,与以人类为代表的社会系统相互影响、相互作用,存在广泛的物质、能量和信息交换。一方面,气候变化、海洋灾害、生境条件、资源储量及其分布对人类生产生活产生不同程度的影响,在沿海地区的表现尤为明显;另一方面,海洋开发活动依托海洋资源或海洋空间,对海洋系统自身造成外部扰动,这既包括过度捕捞和污染物排放等负向干扰,又涵盖增殖放流、生态修复和水质净化等正向作用。相较而言,后者居于主动地位,其作用更具能动性、长期性和制约性,而前者决定这种作用关系存在反馈效应,即人类对海洋不科学和不合理的开发利用活动最终将给人类自身带来影响,由此凸显人海和谐关系构建的重要性。人类开发利用海洋的最终目的是通过自身劳动实现对海洋这一自然客体的调整、控制和改造^[14],以使其适合人类的生存发展,实现其与人类系统的良性互动。

2.2 以人海和谐理念推动海洋生态文明建设

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚定不移推动生态文明理论创新、实践创新和制度创新,形成习近平生态文明思想,深刻阐释人与自然和谐共生的内在规律和本质要求,是新时期推进生态文明建设和落实高质量发展的重要遵循^[15]。

海洋领域的生态文明建设作为实现人海和谐共进的必然要求以及推动海洋绿色可持续发展的必由之路,一直以来备受瞩目。当前我国经济形势处于向高质量发展转型的重要机遇期,海洋生态文明建设的任务更加艰巨。加强海洋生态文明建设,努力推动陆海统一谋划和统筹协调发展,科学布局陆海产业,实现陆海空间一体化开发,对于构建人海和谐、陆海统筹的陆海空间开发新格局至关重要。

2.3 用人海和谐理念指导海岸带重点区域开发

海岸带是陆海相互作用最强烈的区域^[16],以占全国约 13% 的国土面积承载近 40% 的人口和 70% 的国内生产总值^[1],是人口密集度最高、社会经济活动最集中以及对人类生产生活影响最显著的空间。海洋生态文明建设离不开人与海、海与岸这 2 对关系。基于此,要善于不断突破意识边界和提升认知水平,通过深入了解海岸带生境条件和生物交互作用的过程与机理^[17],推动海岸带生态保护和修复工作;要秉持“绿水青山就是金山银山”理念,注重加强海岸带特征和特性研究,结合特殊区域特点,统筹陆海发展,优化产业布局,持续完善海岸带空间规划,实现陆海产业的相互补充和相互促进;要打破“重陆轻海”的生态环境保护战略思维定式^[17],不断推进基于生态系统的海岸带综合管理,将海洋与海岸带作为陆海整体生态系统加以考虑^[18],统筹协调资源环境保护与经济社会发展,切实维护海岸带生态系统健康,实现海岸带科学、高效和可持续发展,从而推动人海和谐,真正建立陆海一体化开发共赢格局。

2.4 以人海和谐共赢实现海洋开发保护良性互动

海洋资源开发与保护是关系我国海洋可持续发展的关键问题,实现二者间的良性互动是推动人海和谐共赢、践行生态文明思想和落实高质量发展的必然要求。人与自然和谐共生的现代化建设离不开海洋的高质量开发与严格保护,因此在新时期应坚持海洋资源保护与开发并重,最终形成海洋生态保护与海洋资源开发的良性循环。习近平总书记指出:“发展经济不能对资源和生态环境竭泽而渔,生态环境保护也不是舍弃经济发展而缘木求鱼”。海洋是实现可持续发展的重要空间和资源保

障,碧海银滩就是金山银山,以人海和谐理念指导海洋开发保护,最终目的就是要实现开发与保护的良性互动,推动海洋全面高质量发展。海洋高质量发展的要求体现在经济、社会、文化和生态等方面,必须坚持以人为本,坚持发展是第一要务、人才是第一资源、创新是第一动力,最终实现生产、生活和生态协调高质量发展。

3 陆海空间开发新格局的实现路径

海岸带是统筹陆海发展、构建人海和谐关系以及推动海洋生态文明建设的重中之重。基于海洋和海岸带规划管理体系和实践需求,从海岸带规划编制和用途管制、海域集约节约利用、海岸带蓝碳以及海洋要素市场化配置等方面入手,探究人海和谐理念指导下的陆海空间一体化开发实现路径,具有典型实践价值和指导意义。

3.1 科学编制海岸带规划

海岸带规划作为推进陆海一体化开发和统筹发展以及强化用途管制的切入点,是海岸带区域空间治理的主要手段,直接影响沿海资源利用、产业布局、生态环境保护、防灾减灾和基础设施建设等空间利用活动。沿海地区应以编制海岸带规划为契机,进一步优化海岸带开发利用格局,推动人海和谐共生,实现海岸带高质量发展。海岸带规划的具体编制工作应坚持问题导向,在明确海岸带陆海生态安全格局、城镇格局和产业格局的基础上,科学划定海岸带核心管制的“区”与“线”,形成海岸带重点管控边界,探索陆海一体化保护与利用特殊管控空间制度,解决陆海一体化开发中的关键问题与矛盾。同时,注重从资源节约集约利用、生态环境保护与整治修复、产业布局优化以及高品质滨海人居环境打造等方面因地制宜开展专题研究,强化海岸带规划在重点领域的政策引导^[19]。

3.2 加强海岸带空间用途管制

加强海岸带空间用途管制是践行人海和谐理念、落实生态文明体制改革以及推进生态文明治理体系和治理能力现代化的必然要求。要以陆海统筹为基本遵循,立足海岸带空间的整体性,坚持问题导向,对陆源污染防控、典型生态系统保护、资源开发利用和岸线公共空间保护等空间管制任务进

行细化和深化,丰富用途管制的“工具箱”。①划定海砂禁采区和限采区。基于近岸海洋地理环境、海砂资源禀赋、海洋动力条件和岸线自然属性,划定海砂禁采区和限采区,并实行分区管控。②划定地下水禁采区和限采区。在禁采区禁止一切形式的开发建设采水,并制定地下水回补计划;在限采区提高企业用水准入门槛,编制负面清单,禁止高耗水和高污染企业开采,并实行总量控制,避免超采引发地质灾害和海洋灾害。③划定海岸建筑退缩线。严格控制近岸建设永久性建筑物,维护岸线的生态属性,提高岸线的公共性和开放性,降低海洋灾害风险。④探索编制海洋空间详细规划。将陆地详细规划制度科学合理地引入海洋领域,基于地方经济发展、生态保护与现实管理需求,可选择海洋经济发达、用海强度高和用海矛盾突出的湾区,探索编制海洋空间详细规划,对用海活动进行精细化管理。

3.3 提升海域资源节约集约利用水平

推动海域资源节约集约利用,是响应“全面促进资源节约集约利用”号召、推动形成集约高效海洋空间布局和人海和谐用海局面的必然要求。要立足区域海洋资源环境和经济社会发展现状,以高质量发展为目标,通过立体利用、分层设权、标准控制、布局优化和市场配置等手段,提高海域资源利用效率。具体路径包括:统筹海域开发管理,从立体角度布局海洋产业和配置用海空间,开展海域立体利用模式研究,鼓励各类用海活动兼容利用海域,发展现代化海洋牧场等新兴业态;完善海域立体分层设权的管理机制,有序开展立体分层设权实践;强化用海总量和强度控制,科学限制单体项目占用海域的规模和岸线长度,设定产业用海控制指标,建立海岸线占补平衡制度;发挥市场主导和政府引导作用,引导资本自发流向高效的海洋开发利用方式,淘汰低效用海;建立闲置用海调查与收储制度,释放海域空间资源;建立健全海域使用管理全流程监督机制,提高海域开发利用与用海管理水平,从而以较低的空间资源消耗支撑沿海地区经济社会发展。

3.4 推动海岸带蓝碳发展

提升海洋自然生态碳汇能力是助力国家实现

“双碳”目标的基础性工作。要注重改善蓝碳生态系统的质量和功能,结合海洋生态红线划定、“蓝色海湾”建设、国家海洋公园设立和滨海湿地自然保护区建设等工作,借助海洋生态补偿等手段,与全国范围内的节能减排和低碳经济等工作有机融合,加强流域环境和近岸海域污染综合治理;建立基于陆海统筹的海岸带生态保护与修复制度,改善海岸、海域和海岛的生态环境功能,维持海洋生态环境健康和恢复力,增强蓝碳生态系统的固碳作用,加强应对气候变化的蓝碳综合管理;开展海草床、红树林和盐沼等典型生态系统的碳储量-通量调查评估,按照总体部署、试点先行原则,开展全国蓝碳储量和年埋藏速率监测评估,结合遥感观测、固定观测和移动观测等多种观测手段,加快建立蓝碳生态系统监测评估业务体系,形成完备的蓝碳调查、监测、报告、核查标准和评估规程;积极探索开发蓝碳方法学,鼓励自愿减排项目开发,支持蓝碳交易平台建设,推动蓝碳产品价值实现;深化陆海生态环境协同治理以及海洋生物多样性保护的双边和多边合作,推动零碳低碳技术国际交流,提高我国在国际蓝碳发展中的话语权和影响力,在构建海洋命运共同体中发挥引领作用。

3.5 推进海洋要素市场化配置

海洋要素市场化配置关乎海洋资源、空间利用效率效益提升和布局优化,是推动海洋经济向质量效益型转变,促进更高质量、更有效率、更加公平和更可持续的海洋开发,实现人海和谐共赢的基础和前提。随着我国海洋开发利用深度和广度的持续拓展,尤其是海洋新业态和新模式的不断涌现,用海需求扩增,海域资源稀缺性日益凸显。因此,要进一步激发市场主体活力,提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性,在兼顾公平和效率的原则下实现海洋空间资源的高效配置;完善海域三维产权界定模式,优化产权配置效率,正确发挥市场作用,畅通海洋要素流转通道;丰富陆海空间开发的制度保障,有序推进海域使用权一级市场开发和二级市场流转,提高用海审批效率和要素配置效率,形成科学高效和合理有序的用海秩序。

4 结语

随着人类海洋世纪的快速推进,海洋资源与海

洋空间的重要性日益凸显,科学用海成为更好发挥蓝色国土经济社会发展综合效用的必然要求。要切实把握“形成并维护人与海洋的和谐关系”这一核心命题,深刻认识人海和谐理念在指导海洋生态文明建设、推动海岸带地区健康发展以及实现海洋开发与保护良性互动中的重要作用,从科学编制海岸带规划、加强海岸带空间用途管制、集约节约利用海域资源、推动海岸带蓝碳发展以及推进海洋要素市场化配置等方面出发,正确处理人海关系,努力构建基于人海和谐理念的陆海空间开发新格局,为海洋事业发展提供助力。

参考文献

- [1] 李彦平,刘大海,罗添.国土空间规划中陆海统筹的内在逻辑和深化方向:基于复合系统论视角[J].地理研究,2021,40(7):1902-1916.
- [2] 马克思.资本论(第三卷)[M].北京:人民出版社,1975.
- [3] 郑健群,张炜康,陈秋滢.基于文献计量的空间规划研究综述[J].合作经济与科技,2021(5):54-56.
- [4] 石永洪,周家祥.关于国土空间规划编制中陆海概念的讨论[J].城市发展研究,2022,29(3):26-30.
- [5] 李修劼,林楚,楚建群,等.国土空间规划与陆海统筹方法探析[J].中国土地科学,2020,34(5):60-68.
- [6] 隋映辉.论陆海经济空间的一体化战略[J].海洋与海岸带开发,1993,10(3):1-3.
- [7] 李彦平,曹诚为,王鹏飞,等.英国海洋空间规划陆海统筹的经验与启示[J].规划师,2021(32):84-90.
- [8] Marine Management Organisation. Marine planning and development [EB/OL]. <http://www.gov.uk/guidance/marine-plans-development>, 2021-06-22.
- [9] 徐文洁,徐永臣.新时代背景下陆海统筹路径探索:以山东省为例[J].城乡规划,2021(4):33-38.
- [10] 满德如.珠海市陆海统筹发展策略研究[J].住宅与房地产,2018(4):11.
- [11] 尚嫣然,冯雨,崔音.新时期陆海统筹理论框架与实践探索[J].规划师,2021(2):5-12.
- [12] 李建春,高玉婷,曲衍波,等.陆海统筹视域下国土空间多维冲突识别与分区调控:以莱州市为例[J/OL]. <http://doi.org/10.13249/j.cnki.sgs>, 2022-07-03.
- [13] 赵健,李睿倩,胡恒,等.陆海统一用途管制视角下我国市县级国土空间规划的问题与对策[J].自然资源情报,2022(4):6-13.
- [14] 蒋兆雷,张继延.马克思的生态思想及其对我国生态文明建设的启示[J].江淮论坛,2013(6):21-31.

- [15] 习近平生态文明思想研究中心.深入学习贯彻习近平生态文明思想[N].人民日报,2022-08-18(10). 829-849.
- [16] 李彦平,刘大海.基于生态文明价值导向的海岸带空间用途管制的思考[J].环境保护,2020,48(21):31-35. [18] 刘大海.构建人海和谐的空间开发新格局[N].中国自然资源报,2022-08-19(3).
- [17] 李加林,沈满洪,马仁锋,等.海洋生态文明建设背景下的海洋资源经济与海洋战略[J].自然资源学报,2022,37(4): [19] 刘大海,邢文秀,李彦平,等.海岸带规划的管制框架、核心管控边界及权责关系:以山东省为例[J].城市规划学刊,2022(2):20-26.