省域海岛保护规划备案管理体系研究

王娜，林宁，徐文斌

（国家海洋信息中心 天津 300171）

摘要：省域海岛保护规划是全国海岛保护规划的重要体现和具体落实，通过对海岛进行分类登记，合理划分省级管辖区域内海岛的功能分区，科学设置重点工程，是指导各省海岛保护与开发的指导性文件。规划成果及时、完整备案，对加强规划落实、促进海岛管理、实施规划监督、支撑规划评估等具有重要意义。目前，省域海岛保护规划备案工作尚未形成一套较为完备的备案体系，造成备案工作可操作性不强。文章在对规划编制及成果充分研究的基础上，梳理了规划备案现状、阐述了规划备案的必要性、分析了规划备案存在的问题，明确了备案管理体系的构成，初步形成规划备案管理体系。在此基础上，基于海岛管理信息系统，实现海岛保护规划备案及可视化分析。

关键词：海岛；保护规划；备案；管理体系

中图分类号：P74 **文献标志码**：A **文章编号**：1005－9857(2015)05－0018－04

2010 年 3 月 1 日，《中华人民共和国海岛保护法》(以下简称《海岛法》)正式实施，明确提出国家实行海岛保护规划制度，规定沿海省、市、自治区人民政府海洋主管部门组织编制省域海岛保护规划并报国务院备案。海岛保护规划是指根据海岛的区位、自然资源环境、保护和开发利用现状以及社会需求，对海岛及其周边海域的保护和开发利用提出阶段性的保护目标与利用方向[1]。全国海岛保护规划、省域海岛保护规划、直辖市海岛保护专项规划、沿海城市、镇海岛保护专项规划和县域海岛保护规划一同构成我国海岛保护规划体系。

目前，随着省域海岛保护规划编制工作的结束，合理、有效地规划成果备案体系成为目前关注的主要方向。虽然，《海岛法》及规划编制相关要求[1－2]中对备案工作均有涉及，但缺少必要程序规定。造成现阶段备案体系不一，流程不明确，对合理分析规划现状、监督规划落实、评估规划成果、研究规划方向造成一定影响。因此，有必要制定规划备案管理办法，建立备案管理体系。本研究在对省域海岛保护规划编制及成果研究基础上，从备案机构、备案时限、备案内容、备案审查等方面进行初步探讨并提出规划备案管理体系。

1 省域海岛保护规划备案现状

根据《海岛法》，自 2010 年起，国家海洋局组织沿海各省、市、自治区开展了省域海岛保护规划编制工作。截至 2013 年年底，已全面完成规划编制工作，除海南省外，均已由各省级人民政府公布实施。规划在海岛生态保护、海岛开发利用、海岛保护执法、海岛科学研究等领域的作用日渐体现。根据规划编制情况，2013 年，国家海洋局组织沿海各省、市、自治区开展了省域海岛保护规划备案工作，为下一步规划成果管理应用、分析评估及修编工作奠定了良好的基础。在对各省、市、自治区备案流程及提交资料分析研究中，显现出现阶段规划备案管理仍存在不足。

2 省域海岛保护规划备案的必要性

2.1 是完善全国海岛保护规划的需要

《全国海岛保护规划》从全局上对我国海岛开发、建设、保护和管理进行整体规划，是从事海岛保护、利用活动的依据和纲领性文件。省域海岛保护规划则从本地实际情况、区域经济社会和海岛资源环境协调发展角度出发，提出规划期限内海岛保护工作目标[1]，是对《全国海岛保护规划》要求的具体落实。因此，做好省域海岛保护规划备案工作，对完善全国海岛保护规划具有重

要作用。

2.2　是各类规划相衔接的需要

省域海岛保护规划编制依据主要包括全国海岛保护规划、省级国民经济、社会发展规划和省级海洋功能区划等[1]，其规划内容与各类规划是相辅相成的，只有相互衔接、相互协调，才能发挥其功能和作用。同时，省域海岛保护规划相对于其他行业规划时间较短，将为其他行业规划修编提供借鉴基础，对于促进相关规划与海岛保护规划的衔接具有重要作用[3]。

2.3　是加强规划应用的需要

由于缺乏明确的实施细则来规范备案工作，各省从备案机构、备案时限到备案内容等流程工作标准不尽统一，成果不尽完善，严重影响国家层面对于地方海岛保护规划的成果应用，无法有效发挥省域海岛保护规划在海岛生态保护、海岛开发利用等方面的应有作用。因此，建立规划备案体系十分有必要也极为迫切。

3　省域海岛保护规划备案存在的问题

3.1　备案理解不到位，工作重视不够

规划备案是海岛管理工作中一项重要的基础性工作，而实际工作中，管理人员及技术工作人员更多注重在规划审批、编制、成果等具体过程和结果的体现上，对成果的备案仍没有足够认识，以致规划编制完成后备案工作不能及时跟进。

3.2　规章制度不健全，具体流程不明确

虽然法律明确规定规划在编制完成后需报送国务院备案，但鉴于目前仍无备案管理制度来规范备案具体流程，因此，造成备案部门、时限、内容等具体工作不明确。

4　省域海岛保护规划备案管理体系构成

现阶段，我国海岛保护规划备案工作尚处于起步阶段，且各省规划编制成果不尽统一。因此，须从管理、技术和现状等方面综合考虑规划备案问题，从而合理搭建规划备案体系框架（如图 1 所示），明确规划备案机构，完善备案制度与措施。

4.1　备案机构

（1）备案机关。《海岛法》第十条规定沿海省、市、自治区人民政府海洋主管部门会同相关部门组织编制省域海岛保护规划，报国务院备案。而国务院可委托国家海洋行政主管部门来执行规划备案任务，具体备案工作可交由相关技术单位作为执行部门协助完成。

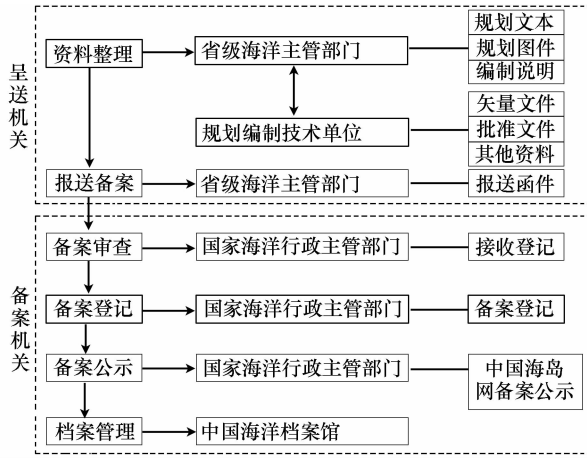

图 1　省域海岛保护规划备案体系结构

（2）备案呈送机关。规划组织编制主体为各省、市、自治区人民政府海洋主管部门，一般情况下，海洋主管部门会在海岛保护规划编制技术单位推荐名录中选定规划编制技术单位承担规划编制任务[4-7]。因此，规划成果在各海洋主管部门和技术单位间共存，海洋主管部门掌握较多管理类文件，技术单位则更多的是规划图件，地理空间数据、模型等技术类文件。因此，规划备案前期，各省级海洋主管部门可委托技术单位全面梳理规划编制过程各类资料，一并交由省级海洋管理部门统一报送。

4.2　备案时限

备案时限指规划经省级人民政府批准实施到规划备案结束之间的时间，包括备案呈送机关呈送时限和备案机关审查时限。规范备案时限，对国家全面、及时掌握省域海岛保护规划编制和批准情况、督促规划编制责任单位及时完成成果整理，提高备案效率具有重要作用。《海岛法》第八条规定除涉及国家机密，规划经批准后应当及时向社会公布。鉴于自批准到备案期间存在脱密及向社会公布等事宜，省域海岛保护规划应自批准之日起 30 个工作日内报请备案。而备案机关在全部收到备案资料之日起 30 个工作日内完成备案审查。对于不报送或不按照规定时限进行报送备案机关，备案机关应通知其限期报送。

4.3 备案内容

(1)备案材料。根据规划编制内容要求及成果形式,备案资料应包括规划文本、图件、研究报告、编制说明、省级人民政府批准文件等,包括纸质和电子文件两种形式。一般情况下,除提交上述资料外,还应向备案机构提交报送规划备案材料的函或报告,与备案材料一并提交备案。

(2)材料格式。其中规划文本和图件为报批材料,编制说明和研究报告为报批材料的辅助材料。规划文本、编制说明和研究报告采用 A4 型纸张打印,电子文件采用 Microsoft word 格式;成果图件采用 A3 型纸张打印,电子文件采用 jpg 格式,并提供图件的原始文件(如 ArcGIS 数据或其他带有空间地理坐标的数据格式)。

4.4 备案审查

按照《省级海岛保护规划编制管理办法》规定,规划在批准前已经国家海洋局审查同意,因此,备案过程中对于规划审查即备案材料完整性、规范性审查。符合规定的,由国家海洋行政主管部门自收到全部备案材料之日起 30 个工作日内,向省级海洋行政主管部门出具《省域海岛保护规划备案接收登记表》;不符合规定的,国家海洋行政主管部门自收到备案材料之日起 5 个工作日内,通知省级海洋行政主管部门补报材料。

4.5 备案登记

备案机关接到备案呈送机关提交的材料并通过审查后,应向备案呈送机关出具由备案机关统一印制的备案登记表对备案信息记录在案。备案登记表应包括备案文件资料目录、报送单位、联系人、备案机关(加盖印章)和备案登记时间等信息。

4.6 备案公示

公示具有公开性、周知性、科学性及民主性等特征,其目的在于加强公众参与监督的政府工作机制,确保规划制定监督的民主与公正。可通过在权威性海岛相关政府网站(如中国海岛网)建立规划备案公示专栏并发布备案公示信息,进一步增强政民互动。

4.7 修改备案

省域海岛保护规划期一般为 10 年及以上,对于规划期满或因公共利益、国防安全或者大型能源、交通等基础设施建设,需要修改海岛保护规划的,应在完成规划修改并经批准后,对规划全部成果重新进行备案。

4.8 档案管理

备案机关在完成备案后,应按照《海洋档案管理规定》向中国海洋档案馆完成备案资料归档工作。

5 规划信息化管理

规划成果数据种类繁多,大多数据格式和标准不一,通过制定合理标准进行统一的数据组织、整理和入库,建立统一的国家海岛保护规划数据库,为规划成果查询统计、规划实施分析监督、规划效果评估应用、规划经验借鉴共享等提供数据基础,是规划信息化管理及应用的核心。目前来看,规划信息化管理应用主要包括规划信息可视化查询、统计、符合性分析、对比分析、信息共享等方面。

5.1 规划信息统计分析

统计分析的主要数据来源为有居民、无居民海岛保护分类登记表及重点工程登记表。主要包括分类型统计和重点工程统计。

5.1.1 分类型统计

按照数据库统一标准,对有居民(无居民)海岛分类保护登记表进行数据组织,提取“海岛分类”“人口”“面积”“岸线长度”“海岛及其周边海域自然属性”“保护和利用现状”等信息,基于国家海岛保护规划数据库,实现规划分类型统计。

5.1.2 重点工程统计

在对规划数据整编基础上,制定海岛保护规划重点工程分类体系。对《全国海岛保护规划》十大重点工程进行细分,对各工程划分其子类,形成可囊括全部工程类型工程分类体系,实现规划重点工程统计。

5.2 规划信息对比分析

对比分析指对不同时期规划本身及与其他规划之间信息的对比,从而发现规划不足及优势等。通过各阶段规划信息的对比,反映该地区规划变迁及发展情况,为规划修编及规划评估提供信息参考。与其他规划进行对比,发现规划不足并为其他规划修编提供参考依据。

5.3 规划信息符合分析

符合分析指规划与其他规划间符合程度分

析，如规划类型符合分析、规划区域符合分析、规划范围符合分析等。如在海岛保护与开发利用项目中，针对用岛单元类型判定、建筑物超高判定、规划范围判定等提供准确数据基础。

5.4　规划信息实时共享

基于统一的国家海岛保护规划数据库，建立规划信息共享平台，实现规划在海岛管理部门、海岛执法部门及海岛科研单位间信息的互通—互联—共享，达到规划信息在三者之间的同步，为海岛管理、执法及科研提供实时、准确的信息支撑。

6　结论

省域海岛保护规划备案是海岛管理工作中一项基础性业务工作，规划的及时备案对于规划成果管理、规划实施情况监督、规划评估及修编等具有重要意义。随着各省海岛保护规划编制工作的结束，尽快建立备案体系，完成省域海岛保护规划备案工作显得尤为重要。本研究仅以省域海岛保护规划备案为切入点，初步形成备案体系，并在此基础上，提出初步的海岛保护规划信息化管理方向。后续将继续深入探索规划信息化管理及市县级规划备案体系方面研究。

参考文献

[1]　国家海洋局．省级海岛保护规划编制管理办法[Z]. 2010.

[2]　国家海洋局．省级海岛保护规划编制技术导则[Z]. 2011.

[3]　林宁，黄南艳，李萍，等．我国海洋功能区划备案管理体系研究[J]. 海洋开发与管理，2008，25(7)：24－30.

[4]　国家海洋局．关于公布海岛保护规划编制技术单位推荐名录的通知[Z]. 2010.

[5]　林宁，李晋，王倩，等．我国海洋功能区划备案的问题与对策[J]. 海洋开发与管理，2009，26(5)：21－25.

[6]　李晋，林宁，徐文斌．市级与省级海洋功能区划空间符合性分析研究[J]. 海洋通报，2009，28(5)：1－6.

[7]　刘大海，刘志军，吴丹，等．海岛保护规划在我国规划体系中的定位与层级研究[J]. 海洋开发与管理，2011，28(9)：1－4.