

海岛保护规划在我国规划体系中的 定位与层级研究^{*}

刘大海^{1,2}, 刘志军³, 吴 丹⁴, 王 晶¹

(1 国家海洋局第一海洋研究所 青岛 266061; 2 中国海洋大学 青岛 266100; 3 国家海洋信息中心 天津 300171;
4 青岛市规划局 青岛 266071)

摘 要:《海岛保护法》中明确指出, 国家实行海岛保护规划制度。海岛保护规划是从事海岛保护与利用活动的依据。为实现海岛的全面协调和可持续发展, 文章深入研究了海岛保护规划在全国规划体系和海洋规划体系中的定位, 从城乡规划、海洋环境规划、海洋经济规划和海水利用规划 4 个角度对海岛保护规划层级关系进行了研究。此研究成果对于衔接各项海岛方面的规划和区划, 形成政策合力具有重要意义。

关 键 词: 海岛保护规划; 定位; 层级; 规划关系

“十一五”期间, 是我国规划体系逐步建立完善的关键时期, 三级三类的全国规划体系逐渐形成, 可量化、可操作和可审查的规划三要素逐渐融入各个规划, 规划报告、规划纲要和指导意见等不同类型的规划文件分别出台^[1], 年度计划和规划的关系逐渐被公众接受。2010 年 12 月, 《全国主体功能区规划》出台, 代表着以主体功能区划为核心的空间规划(区划)体系正在逐渐完善。但是, 在这一关键转轨的历史时期, 一些出台较早的规划、区划和新规划体系之间的重叠、冲突、矛盾逐渐显露, 已成为能否促进经济社会全面协调可持续的关键问题。因此, 应尽快确定海岛保护规划在我国规划体系中的定位^[2], 理顺海岛保护规划与之前各类规划、区划体系之间的层级关系, 较好衔接各项规划、区划, 形成政策合力。

为加强对海岛的保护, 2009 年 12 月第十一届全国人民代表大会常务委员会通过的《中华人民共和国海岛保护法》(以下简称《海岛保护法》)明确指出: 国家实行海岛保护规划制度。海岛保护规划是从事海岛保护、利用活动的依据。按照规定, 我国的海岛保护规划制度分为三级三类: 三级是指国家级规划、省级规划和市县级规划; 三类是指海岛保护规划、海岛保护专项规划和可

利用无居民海岛的保护和利用规划。其中, 位于最顶端的是全国海岛保护规划, 该规划由国务院审批, 国务院海洋主管部门会同本级人民政府有关部门、军事机关组织编制。

《海岛保护法》同时规定, 制定海岛保护规划应当遵循有利于保护和改善海岛及其周边海域生态系统, 促进海岛经济社会可持续发展的原则。这是因为, 海岛生态系统是由海岛及其周边海域的生物群落和非生物环境共同构成的动态平衡系统, 具有敏感性、脆弱性、复杂性和高流动性等特点。其中敏感性和脆弱性是海岛的特殊性所在, 也是其管理的难点所在, 决定了陆地上条块分割的管理模式不完全适用于海岛。海岛在生态系统上的特殊性, 决定海岛管理应该吸收国际先进的综合管理理念, 以生态系统为基础, 加强统筹, 科学规划, 系统规范海岛生态保护和无居民海岛使用, 实现海岛的全面协调和可持续发展。

1 海岛保护规划的定位

1.1 在我国规划体系中的定位

规划体系是指从不同角度表述规划内容而

^{*} 基金项目 海洋公益性行业科研专项经费项目(200905004) 国家海洋局项目(海岛保护规划编制技术指导)

组成的相互衔接、相互补充和相互影响的各类规划的有机结合体。国民经济和社会发展规划是我国规划体系中的统领性规划。其规划管理体系包括三级三类。即按行政层级分为国家级规划、省（区、市）级规划、市县级规划，按对象和功能类别分为总体规划、专项规划和区域规划（图 1）。

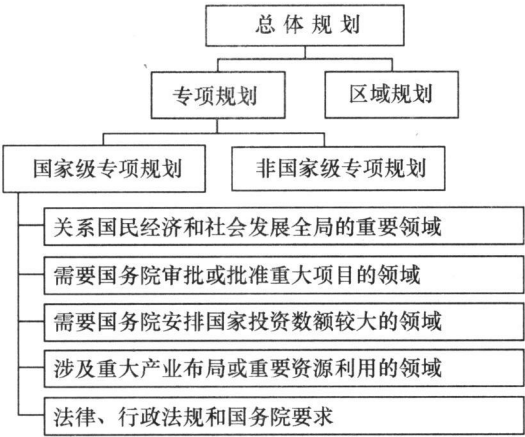


图 1 我国规划管理体系

总体规划是指总体性的规划，对于我国现阶段来说，国民经济和社会发展规划作为国家加强和改善宏观调控的重要手段，是国家层级的总体规划。

专项规划是以国民经济和社会发展特定领域为对象编制的规划，是总体规划在特定领域的细化，也是政府指导该领域发展以及审批、核准重大项目，安排政府投资和财政支出预算，制定特定领域相关政策的依据。各类专项规划围绕国民经济和社会发展规划分别定位、功能互补、统一衔接。而国家级专项规划中的重点专项规划的对象是关系国民经济和社会发展全局的特定领域，包括城镇化、能源、水利、科技、教育、文化和综合交通等领域。

区域规划是为实现一定地区范围的开发和建设目标而进行的部署。例如，《山东半岛蓝色经济区发展规划》《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》《江苏沿海地区发展规划》《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》和《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》等。

《海岛保护法》中提出应依据国民经济和社会发展规划编制海岛保护规划 意味着国民经

济和社会发展规划是海岛保护规划的前提和条件。海岛保护规划是以海岛开发、建设、保护与管理领域为对象的专项规划，是国民经济和社会发展规划在海岛保护领域的细化。总体规划比较宏观而具有指导性，海岛作为关系国民经济和社会发展全局的特定领域之一，因此，海岛保护规划更加具体，二者是“依据”关系。

1 2 在海洋规划体系中的定位

2008 年国务院批准的《国家海洋事业发展规划纲要》是新中国成立以来首次发布的海洋领域总体规划，是海洋事业发展新的里程碑，对促进海洋事业的全面、协调、可持续发展和加快建设海洋强国具有重要的指导意义。《海洋事业发展规划纲要》在国家层面，属于关系国民经济和社会发展全局的国家级重点专项规划；在国家海洋领域，它是总体规划^[3]。

根据《海洋规划管理办法》草稿。海岛保护规划体系在我国海洋规划体系中的定位如下（图 2）。

综上所述，在国家层面，《全国海岛保护规划》属于国家级专项规划，但不属于重点专项规划。在海洋领域，《全国海岛保护规划》是《海洋事业发展规划纲要》在海岛保护领域的细化。

1 3 在法律体系中的规划定位

在我国规划体系中，有一些规划体系是按照法律规定建立的，如《城乡规划法》和《土地管理法》。要弄清海岛保护规划的定位以及其他规划的层级关系，首先要确定《海岛保护法》与这些法的关系^[4]。

我国的法规体系是以宪法为顶端的锥状网络结构。一方面《海岛保护法》体系是其中的一个支系，受上位宪法的制约；另一方面《海岛保护法》是仅次于宪法、处于第二位阶的法律，属于行政法系，是上位宪法在海岛保护领域的补充与完善，是海岛保护领域的核心法律（图 3）。

《海岛保护法》与宪法是纵向关联，与城市、土地和道路等对象的国家法规是横向关联、地位平等，应相互衔接。这主要是由于《海岛保护法》所涉及的对象——海岛，尤其是有居民的海岛是一个复合的空间范围 其中包括城

市、土地、建筑、道路、文物和水资源等,《海岛保护法》与这些对象的相关法律存在密切联

系。就法律地位而言, 这些法的地位是相等的, 但分属于不同的部门, 应相互衔接。

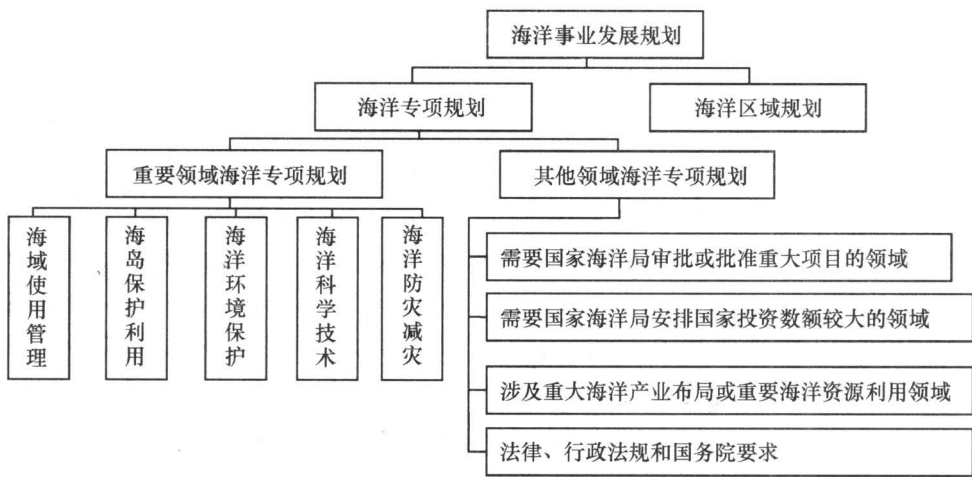


图2 海岛保护规划在我国海洋规划体系中的定位

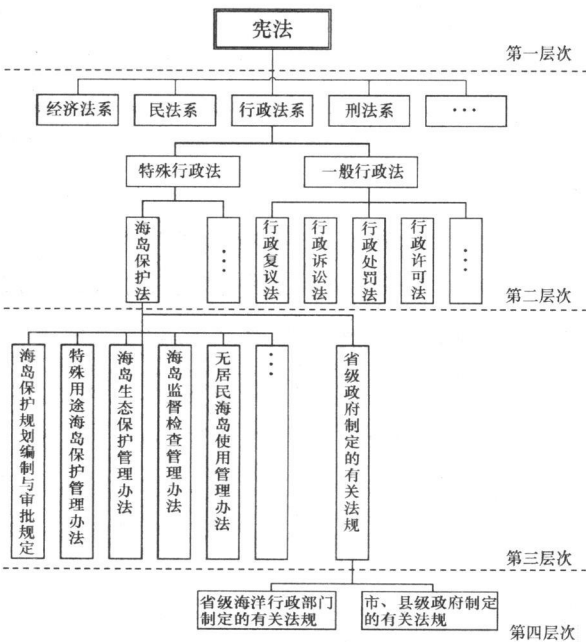


图3 《海岛保护法》在我国法律体系中的定位研究

2 海岛保护规划与其他规划的层级关系

基于海岛保护规划的定位研究结论, 开展海岛保护规划与其他规划的层级关系研究。

2.1 与城乡规划的层级关系

海岛保护规划与城乡规划的关系是规划制定过程中需要重点解决的突出问题。一方面,《城乡规划法》是“十一五”阶段才逐步完善出台的新法 其在规划衔接 法律关系和词语规

范等方面具有其先进性; 另一方面, 其与海岛保护规划存在交叉的地方比较多。这是因为海岛尤其是有居民海岛是一个复合的空间范围, 其中包括城市、建筑、道路、文物和水资源等, 两个规划相互交叉、相互联系。因此, 海岛保护规划与城乡规划是法律地位平等的规划, 由不同的政府部门编制; 两者在原则、衔接、分类分区和详细规划等方面都是相互衔接的^[5]。

2.2 与海洋功能区划的层级关系

《海岛保护法》第九条明确规定“国务院海洋主管部门会同本级人民政府有关部门、军事机关, 依据国民经济和社会发展规划、全国海洋功能区划, 组织编制全国海岛保护规划, 报国务院审批”。因此, 全国海岛保护规划应依据全国海洋功能区划编制。

海洋功能区划与主体功能区划类似, 带有空间区划性质, 具有基础性、综合性和客观性三点共性。从某种意义上说, 空间区划是自然和社会发展到一定阶段的表现形式, 是基于自然条件的客观体现。从规划关系角度分析, 海岛保护规划依据海洋功能区划, 但不代表海岛保护规划的层级低于海洋功能区划, 这是我国的空间区划体系主要基于自然地理条件和资源禀赋编制, 而我国规划体系主要基于社会经济条件编制。前者为空间尺度, 而后者为时间尺度 时间尺度一直在变化 而空间尺度则相对

固定, 很少剧烈变化, 因此, 我国的规划体系自上而下均依据空间区划。但这里的依据与规划间的依据内涵不同。规划领域的依据其内涵代表着上下级关系, 而区划和空间性的规划所用的依据其内涵并不能充分代表上下级的关系。

因此, 海岛保护规划与海洋功能区划法律地位平等, 但在具体操作中, 海岛保护规划应依据具有空间区划性质的海洋功能区划, 两者应相互衔接。

2.3 与海洋环境规划的层级关系

《海岛保护法》和《海洋环境保护法》提及的海洋自然保护区概念没有区别, 但《海洋环境保护法》中所管理的海洋自然保护区范围更广。《海洋环境保护法》中明确提出国家根据海洋功能区划制定全国海洋环境保护规划, 但目前全国海洋环境保护规划尚未正式出台。鉴于全国海岛保护规划出台指日可待, 今后在制定全国海洋环境保护规划时, 应当加强与全国海岛保护规划的衔接。

2.4 与海洋经济规划的层级关系

2003 年正式发布的《全国海洋经济发展规划纲要》其对象是海洋经济, 没有专门的上位法, 但其在“十二五”规划中具有单列一章的重要地位。涉及的主要海洋产业有海洋渔业、海洋交通运输、海洋石油天然气、滨海旅游、海洋船舶、海盐及海洋化工、海水淡化及综合利用和海洋生物医药等。涉及的区域为我国的内水、领海、毗连区、专属经济区、大陆架以及我国管辖的其他海域(未包括我国港、澳、台地区)和我国在国际海底区域的矿区。其规划期为 2001—2010 年, 目前新一轮《全国海洋经济发展规划纲要》正在制定当中。应当说其目标、内容均与全国海岛保护规划有较大区别。综合分析,《全国海洋经济发展规划纲要》与海岛保护规划是同级规划。在法律层面,《全国海洋经济发展规划纲要》的重要性不及海岛保护规划, 但在规划层级的重要性要高于海岛保护规划, 两者应相互衔接。

2.5 与海水利用规划的层级关系

2006 年发布的《海水利用专项规划》是国家

级专项规划, 作为较早的国家级专项规划,《海水利用专项规划》甚至早于海洋事业规划, 具有一定的特殊性, 它与海岛保护规划地位相等。我国很多海岛都缺乏淡水资源, 因此在海岛上加大海水综合利用是大势所趋。海岛保护规划的“十大”工程之一是海岛淡水资源保护与利用工程, 其目标是保护海岛资源, 保障有居民海岛居民生活用水, 逐步解决生产用水需求。因此两者联系密切, 应加强两者之间的衔接工作。

3 结束语

《海岛保护法》于 2010 年 3 月 1 日起开始实施, 这是我国为全面加强海岛开发、建设、保护和管理, 彻底解决海岛开发利用中问题的关键举措, 作为与《海岛保护法》配套的《全国海岛保护规划》也正在审批当中^[6]。可以预见, 未来 10 年将是我国经济社会发展的重要战略机遇期, 也是资源环境约束加剧的矛盾凸显期。保护与管理海岛资源的挑战和机遇并存, 海岛生态破坏严重, 海岛数量正在减少, 无居民海岛被非法占用, 这些问题还在威胁着海岛。当前, 应积极探索海岛利用的新模式, 尽快完成各级各类海岛各项保护规划编制和审批工作, 逐步完善海岛保护规划体系, 统筹海岛资源的保护和利用, 以保护海岛及其周边海域生态系统, 合理开发利用海岛自然资源, 维护国家海洋权益, 促进经济社会可持续发展。

参考文献

- [1] 张可云, 赵秋喜, 王舒勃. 关于我国未来规划体系的改进问题思考[J]. 岭南学刊, 2004(1): 36—39
- [2] 吕晓蓓. 城市更新规划在规划体系中的定位及其影响[J]. 现代城市研究, 2011(1): 17—20
- [3] 李萱, 王奇, 叶文虎. 我国海岛规划的程序控制研究[J]. 海洋环境科学, 2008(5): 527—530
- [4] 黄国恩. 我国海岛生态安全问题研究: 国家海岛保护法律——从香港海岸公园及海岸保护区法律中得到的启示[J]. 榆林学院院报, 2011(1): 55—59
- [5] 李小云. 关于城市规划体系的思考[J]. 城市建设, 2011(2): 2
- [6] 陈长青. 我国海岛规划浅谈[J]. 中国建设信息, 2005(11): 35—38