

# 区域建设用海规划工作中的几点思考<sup>\*</sup>

孙钦帮<sup>1</sup>, 陈艳珍<sup>2</sup>, 陈兆林<sup>1</sup>, 石欣<sup>3</sup>, 李德鹏<sup>1</sup>, 马军<sup>1</sup>

(1. 国家海洋环境监测中心 大连 116023; 2. 国家海洋局大连海洋环境监测中心站 大连 116015;

3. 国家海洋局海洋咨询中心 北京 100860)

**摘要:**近几年,为了满足我国社会经济快速发展的需求,沿海各地陆续实施了大规模的围填海工程来缓解工业及城镇建设用地供需紧张的矛盾。目前,区域建设用海规划制度尚不完善,仍有许多的工作需要进行研究和实践。鉴于此,笔者对当前区域建设用海规划工作中存在的有关问题进行了探讨,并提出区域建设用海规划工作的对策建议。

**关键词:**围填海;区域;用海规划

**中图分类号:**P756 **文献标志码:**A **文章编号:**1005-9857(2015)01-0015-03

近几年,为了满足社会经济快速发展的需求,沿海各地陆续实施了大规模的围填海工程来缓解工业及城镇建设用地供需紧张的矛盾。国家先后出台了一系列政策法规,建立了海洋功能区划及海域使用论证制度,取得了一定的成效,但随着大规模、大范围的海洋开发活动,一些环境和生态问题逐渐凸显。因此,区域建设用海规划工作的开展对于引导区域建设用海合理规划,促进科学、有序使用海域以及实现海域资源的可持续发展具有重要意义<sup>[1]</sup>。

## 1 区域建设用海规划工作的现状

### 1.1 区域建设用海规划的提出

为了适应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,国家海洋局先后出台了一系列区域建设用海规划工作的指导性意见,其中2006年4月下发了《关于加强区域建设用海管理工作的若干意见》标志我国开始实施区域建设用海规划制度。并在2008年9月下发了《关于印发区域建设用海管理有关技术规范的通知》和2011年2月下发了《区域用海规划编制技术要求》的通知,这些意见和通知试图通过对区域建设用海的总体规划管理,实现区域内建设项目的合理布局,确保科学开发和有效协调利用海洋资源。

### 1.2 区域建设用海规划的特点

区域建设用海是指在同一区域内、集中布置

多个建设项目,进行连片开发并需要整体围填用于工业、城镇和港口等建设的用海方式。由于区域建设用海都是大规模的围填海项目,用海面积大于50 hm<sup>2</sup>,因此区域建设用海不同于一般建设项目用海<sup>[2]</sup>。

### 1.3 区域建设用海规划的现状

区域性建设用海地区一般是经济发展热点区域,是我国改革开放的前沿和重点推进区域,国家和地方政府都给予很多政策扶持。

根据国家海洋局《海域使用管理公报》显示,2011年,全年批准区域建设用海规划15个,批准高涂围垦养殖用海规划2个;2012年,全年批准区域建设用海规划25个,批准区域农业围垦用海规划2个<sup>[3-4]</sup>;我国在“十二五”期间围填海仍然将处于高速发展的阶段。

## 2 区域建设用海规划工作的主要问题

### 2.1 发展与需求不协调,用海面积规模过大

我国沿海地区以14%的陆域土地面积承载着全国40%以上的人口,创造了60%以上的国内生产总值。在沿海地区经济社会持续快速发展的过程中,填海造地成为拓展生产和生活空间的方式之一,为我国经济社会发展做出了重要贡献。

2009年年底,国家发展和改革委员会、国家海洋局联合下发了《关于加强围填海规划计划管

<sup>\*</sup> 基金项目:国家海洋局海域管理技术重点实验室基金资助项目(201212)。

理的通知》，确定从2010年开始将围填海正式纳入国民经济和社会发展的年度计划，对围填海年度总量计划管理。由于国家对围填海进行了总量控制和指标化管理，单体项目的用海审批更加严格，而规划建设用海可在通过规划论证后，在不进行单体项目论证和评价时也可进行围填海活动，以至于许多沿海城市为了解决因地方经济的发展带来的用地紧张的矛盾，开始实施规划建设用海。同时由于土地价格飞涨，而围填海成本相对较低，促使一些地方政府以获取最大的土地储备为目的进行大规模、大范围的围填海。从而造成了目前区域建设用海规划工作中一个明显的特点——海洋产业发展与围填海实际需求不协调，建设用海呈现大规模、大范围的趋势。

## 2.2 用海总体布局与平面设计不科学

2008年，国家海洋局发布了《关于改进围填海造地工程平面设计的若干意见》，以此来规范和指导项目用海及规划用海的总体布局和平面设计的科学性和先进性。要求包括围填海造地工程平面设计要体现离岸、多区块和曲线的设计思路，最大限度地减少对海岸自然岸线、海域功能和海洋生态环境造成的损害，以实现科学利用岸线和近岸海洋资源。同时指出围海造地工程平面设计的主要方式包括人工岛式围填海、多突堤式围填海和区块组团式围填海，并遵循以下基本原则：保护自然岸线、延长人工岸线和提升景观效果。依据集约、节约用海及保护海洋生态环境的原则，从规划用海方式、功能分区及分布合理性、总体平面布置及实用性、围填海面积占规划总面积的比例、占用及新增岸线长度、景观效果、施工困难度和施工成本、海洋资源使用效益和主要经济技术指标等方面对多个用海规划方案进行比选分析，推选出岸线及近岸海洋资源利用率高、围填海比例小、景观效果好、工程建设规模及经济成本适宜等方面较好的平面布局方案。

虽然《关于改进围填海造地工程平面设计的若干意见》科学地规范了建设用海规划的总体布局和平面设计，但由于围填海成本、施工难度和经济效益等众多利益的原因，大多建设用海规划都以浅滩、海湾为依托进行围填海作业，并采取从海岸平推式施工，从而造成填海岸线平直；同时大多建设用海规划的布局和设计单一，用海规

划孤立，不能全面而科学地反映规划的整体性、综合性和协调性，使得建设规划用海行为对海洋环境和生态造成了严重的、不可逆的影响。

## 2.3 规划用海环境影响评价内容不全面

目前，我国海洋工程建设项目实行海洋环境影响评价制度。相关的海洋环境法律、法规有《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国海域使用管理法》和《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》，海洋工程环境影响评价的规范主要是《海洋工程环境影响评价技术导则》。

项目用海开展环境影响评价是海洋环境保护主管部门审批项目用海可行性的重要依据，是防治或减轻项目用海污染海洋环境的重要途径。而《海洋工程环境影响评价技术导则》仅限于对单体建设项目的环评，仅能在最小范围内预防或减轻其带来的环境影响。区域建设项目用海属于在同一片海域建设多个项目用海方式，单个项目环评工作不能解决区域建设项目用海中多个建设项目累积产生的环境影响，也无法从根本上预防区域建设用海对环境的负面影响<sup>[5]</sup>。为提高规划的科学性，2009年10月国务院颁布了《规划环境影响评价条例》，条例要求从源头上防治环境污染和生态破坏，促进经济、社会和环境的全面协调可持续发展，并明确要对土地利用有关规划和区域、流域和海域的建设、开发利用规划应当进行环境影响评价，并相应出台了《规划环境影响评价技术导则》和《开发区区域环境影响评价技术导则》指导规划环评工作。

《区域用海规划编制技术要求》的规定中要求在规划建设用海论证过程中需进行编制区域建设用海环境影响专题篇章，但当前海洋工程项目仍习惯于开展单个项目的环境影响评价工作。为了加强区域建设用海的海洋环境保护工程，从源头预防环境污染和生态破坏，2011年9月海洋局发布了《关于规划区域建设用海环境影响评价工作的意见》和2013年4月《关于进一步加强海洋工程建设项目和区域建设用海规划环境保护有关工作的通知》强调了区域建设用海环评的重要性和重点要求，但区域建设用海环境影响专题篇章的编制仍需参考主要服务于单体项目的《海洋工程环境影响评价技术导则》。没有成熟、规范化的区域用海规划环境影响评价技术导则，

造成了目前区域建设用海规划工作中进行区域建设用海整体综合分析和区域环境承载力分析与评价不全面、重点不突出、针对性不强,不能从海洋环境、资源、生态、经济、社会的协调发展角度进行综合、客观、全面的分析与评价,不能针对性更强地提出区域建设用海整体、全面、科学的优化方案和防治措施,不能整体、全面、科学提出区域建设用海在空间尺度上、时间尺度上、结构尺度上对海洋环境、资源、生态损害的防治或控制对策与措施,从而未真正意义上达到区域建设用海优化布局 and 环境保护目的。

### 3 区域建设用海规划工作的对策建议

#### 3.1 科学设计、合理布局,集约、节约用海原则

区域建设用海规划中的围填海总体布局和平面设计要在遵循国家海洋局发布的《关于改进围填海造地工程平面设计的若干意见》的规定的的前提下,积极探索更加科学的、先进的创新性布局和设计方案和技术。在保护中开发、在开发中保护,用海要以尽量减少对环境的影响、保护自然岸线、延长人工岸线和提升景观效果为原则。

因此,区域建设用海规划在设计上尽量保持或减小对原有自然岸线的破坏,用海堤坝建设可根据用海类型、用海方式从“传统堤坝”向“生态堤坝”转变、从“硬式堤坝”向“软式堤坝”转变,增加亲水性、亲海性;在布局上,建设布局应符合集约、节约用海的原则,避免用海项目功能相互干扰、相互排斥,用海项目布局应科学统筹,兼顾发展与需求的矛盾,避免区域建设用海规划过于超前,减少对海洋资源的浪费与海洋环境的破坏。

#### 3.2 陆海联动统筹,优化协调海洋经济可持续发展

经济、资源和环境三者的协调发展是海洋经济可持续发展的重要环节。根据我国海洋经济发展的总体目标:我国的海洋经济结构和产业布局要得到进一步优化,海洋支柱产业、新兴产业

快速发展,海洋产业国际竞争能力进一步加强,海洋生态环境质量明显改善,形成各具特色的海洋经济区域,海洋经济成为国民经济新的增长点,逐步把我国建设成为海洋强国。为实现这一目标,我国海洋生态环境恶化趋势必须得到遏制和修复,海洋产业结构需进一步得到优化。

因此,区域建设用海规划在编制过程中应统筹陆域发展,以海洋规划体系为主,协调陆域总体规划和发展规划,加强规划管理规范性和有效性的监督,实施区域发展总体战略,促进不同层次、不同内容的规划共同海洋开发、利用、治理和保护,加强区域建设用海规划的宏观性、综合性、系统性,实现区域整体、统一、全面地发展,为优化协调海洋资源配置和创建和谐社会打下坚实基础,从而促进海洋经济全面协调可持续发展。

#### 3.3 开展规划环评,推进海洋生态文明建设

党的十七大报告中明确提出我国要建设生态文明的理念,海洋生态文明是生态文明建设的重要组成部分<sup>[6]</sup>,它以尊重和维护海洋生态环境为主旨,以海洋环境、资源、生态、经济、社会的可持续发展为根本,强调人与海洋环境、资源、生态的和谐,统筹海洋开发与保护的协调性和科学性。

因此,就我国目前严峻的围填海趋势所导致的海洋环境形势而言,开展区域建设用海规划环评势在必行。开展区域建设用海规划环评工作将从根本上提升人们对区域建设用海行为的认识,提高区域建设文明用海意识、加大区域建设用海环境保护宣传、创新区域建设用海的科学理念,可有效地预防、减缓和防治区域建设用海对环境造成的影响和损害,为解决区域建设用海中项目的产业结构优化、生态损害防治、环境整治修复提供新的途径,从而推动区域建设用海全面地遵循“规划用海、集约用海、生态用海、科技用海、依法用海”的原则,推进海洋生态文明建设。

### 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] 国家海洋局.区域建设用海规划编制技术要求[Z].2011.
- [3] 国家海洋局.海域使用管理公报[Z].2011.
- [4] 国家海洋局.海域使用管理公报[Z].2012.
- [5] 张继民,刘霜,马文斋.浅析我国区域建设用海亟需实施战略环评[J].海洋开发与管理,2009,26(1):9-13.
- [6] 郭晓峰,胡灯进.区域建设用海规划开展战略环境评价的必要性探析[J].海洋开发与管理,2010,27(9):8-10.