

绿色发展理念下区域建设用海规划工作的几点思考

林丽华,王平,黄华梅

(国家海洋局南海规划与环境研究院 广州 510000)

摘要:区域建设用海规划制度是我国海域管理一项重要的创新制度,该制度实施对促进沿海地方经济发展发挥了重要作用。党的十八届五中全会提出了创新、协调、绿色、开放和共享五大发展理念,将生态文明建设提到了前所未有的战略高度。在海洋领域落实绿色发展理念,是实现海洋生态文明建设的必然选择,也是实现海洋强国战略的必然要求。文章认为,区域建设用海规划实施过程中主要存在海域资源利用率低,部分用海存在盲目性;总体布局和平面设计不科学;功能定位不合理,产业特色不鲜明等3个问题。为全面落实绿色发展理念,文章建议从建立用海面积控制指标、完善区域建设用海规划编制技术体系、加强自然岸线保护、优化海洋产业布局、强化规划论证和审批工作、建立规划实施监管制度等6个方面做好区域建设用海规划工作。

关键词:绿色发展;生态文明建设;区域建设用海规划;海洋产业

中图分类号:P74

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2017)09-0025-05

Considerations on the Regional Planning of Sea Area Use for Construction under the Concept of Green Development

LIN Lihua, WANG Ping, HUANG Huamei

(South China Sea Institute of Planning and Environmental Research, SOA, Guangzhou 510300, China)

Abstract: The Regional Planning of Sea Area Use for Construction(RPSAUC) is an important innovation in China's marine management system. The practice of RPSAUC plays an important role in promoting the local economic development. The Fifth Plenary Session of the Eighteenth CPC Central Committee put forward the principles of innovative, coordinated, green, open, and shared development, which also highlighted the strategic importance of the construction of eco-civilization. The implementation of green development in the marine field is an inevitable choice for the construction of marine ecological civilization, which will eventually benefit the realization of the marine developing strategy. During the practice of RPSAUC, there were some problems, mainly reflected as low efficiency utilization of marine resources, unorganized layout and mismatched graphic design of all kinds of sea area uses, unreasonable function orientation without dominant industry characteristics. In order to promote green development, this paper suggested to practice RPSAUC from six aspects, to establish the Sea Area Use Control Indicators, to further improve RPSAUC technical system, to strengthen natural shoreline protection, to optimize the layout of marine industry, to strengthen process management of planning, assessment and approv-

al, and to establish monitoring system for plan implementation.

Key words: Green development, Construction of Eco-Civilization, RPSAUC, Marine industry

1 引言

区域建设用海规划制度是我国海域管理的一项重要创新制度,该制度实施以来在规范区域建设用海行为、服务沿海经济发展等方面发挥了重要作用,受到沿海地方政府的高度重视,已成为当前海域工作的重点和热点。党的十八届五中全会提出了创新、协调、绿色、开放和共享五大发展理念,生态文明建设提高到了前所未有的战略高度。绿色发展理念倡导生态价值观,倡导尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,将绿色发展作为五大发展理念之一,这与党的十八大将生态文明纳入“五位一体”总体布局是一脉相承的。在海洋领域落实绿色发展理念,是实现海洋生态文明建设的必然选择,也是实现海洋强国战略的必然要求。面对新形势,区域建设用海规划工作中如何贯彻落实绿色发展理念,优化海域空间布局,提高海域资源利用效率,推动海洋产业聚集发展、绿色发展、循环发展,是当前我们应该重点思考的问题。

2 区域建设用海规划基本情况

2.1 区域建设用海规划实施基本情况

近年来,随着我国经济的快速发展,土地紧缺的矛盾日益突出,为了满足社会经济发展的需求,沿海各地陆续通过实施大规模的围填海造地工程来缓解工业及城镇建设用地供需紧张的矛盾。在传统的项目用海审批制度下,部分沿海区域内的一些用海项目各自为政,缺乏合理有效的统筹与规划,导致海域资源利用效率低下,海洋产业布局分散。为积极引导海洋产业集聚规模化发展,提高海域资源利用效率,2006年以来国家海洋局先后印发了《关于加强区域建设用海管理工作的若干意见》《关于加强区域农业围垦用海管理的若干意见》等文件,对面积不少于 50 hm²、同一区域内集中布置多个建设项目进行连片开发的用海情况,建立区域用海规划制度。区域用海规划由地方人民政府组织编制,必须符合海洋功能区划,并与城市、土地利用等规划相衔接。截至 2014 年,国家批准了区域建

设用海规划 79 个,其中填海面积 1 115 km²,为沿海地区落实国家区域发展战略、承接产业转移、实施经济转型、调整城市和产业布局提供了宝贵空间,有力地支撑了沿海地区一大批石化基地、钢铁基地、船舶基地、港口基地、滨海新城的建设。区域建设用海规划制度的实施,促进了海域资源的集约节约利用,极大地促进了沿海地区社会经济的发展。

2.2 区域建设用海规划发挥的积极作用

(1)拓展发展空间,缓解用地矛盾。长期以来,适宜建设的国土空间资源稀缺是我国的基本国情。我国适宜于工业化、城镇化开发建设的陆地空间仅占全国陆地国土总面积的 3%,尤其是只占 14%国土面积的沿海地区,却承担着全国 40%以上的人口及 28%的耕地保护任务,发展空间更加局限^[1]。在严格保护耕地的大背景下,填海造地为沿海地区新增建设用地提供了极大的补充。区域建设用海政策的出台,就是引导地方政府优选集中连片开发海域,进行整体规划、合理布局和有序开发,为沿海地区的临海工业、港口建设、旅游开发、滨海新城和基础设施建设等发展提供了条件,弥补建设用地空间不足,缓解耕地保护压力,为沿海地区经济发展供了宝贵空间。

(2)促进沿海区域经济发展,拉动区域人口就业。土地是决定经济增长的重要生产要素,我国土地资源稀缺度整体上具有明显的空间差异性,东部沿海地区土地资源稀缺程度较高,适宜建设土地资源的稀缺,成为束缚沿海地区经济发展的影响因素之一。区域建设用海政策通过实施大规模的滨海滩涂开发和填海造地工程建设,形成撬动整个土地资产运营的“支点”,促进土地升值。另一方面,沿海经济发展拉动了就业,特别是滨海新城和重大用海工程的建设,可以直接或间接地对地方就业产生巨大的推动作用。据统计,天津滨海新区通过实施区域建设用海规划,新区面积已达到 2 270 km²,已建设成为北方国际航运中心和国际物流中心、宜居生态型新城区,2013 年生产总值达 8 020.4 亿元,同比增长 17.5%,新增就业 12 万人^[2]。区域建设用

海在为经济发展作贡献的同时,也对带动沿海地区就业增长起到巨大的促进作用。

(3)优化产业布局,促进海洋产业集聚。近年来国务院先后出台了一系列区域发展战略或产业振兴计划,对石化、钢铁、能源、装备制造等产业临海布局提出了明确要求。在沿海土地资源日益紧张,尤其是集中大规模建设用地非常短缺的情况下,区域建设用海可以发挥用海规模大、建设成本低、实施周期长等优势,为重点产业和重点工程的合理布局和顺利实施提供强有力的支撑。通过实施区域建设用海规划,进行集中连片开发,将相关产业集中布置,有利于延伸产业链,减少运输成本,形成布局合理、产业集聚效应和集群优势明显的沿海产业区格局,成为承接产业转移、优化城市空间布局、促进沿海产业快速发展的有效保障。

2.3 区域建设用海规划实施过程中存在的问题

区域建设用海规划作为一种新的海域管理制度实施以来,对沿海地区经济社会快速发展起到了积极的作用,但在实施过程中也出现了一些问题,具体表现在以下几方面。

(1)海域资源利用率低,部分用海存在盲目性。由于土地价格飞涨,而围填海成本相对较低,促使部分地方政府以获取最大的土地储备为目的,不考虑当地海洋产业发展与围填海的实际需求,盲目组织实施区域建设用海规划,盲目追求大面积、低成本的填海方式;围填海工程完成后,不能有效地实施招商引资,造成大量土地闲置和资源浪费。

(2)总体布局和平面设计不科学。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,从而造成自然岸线破坏严重,填海岸线平直^[3];部分用海规划布局和平面设计单一,不能全面而科学地反映规划的整体性、综合性和协调性,同时方案设计时没有充分考虑水系、绿地、湿地等生态建设内容,使得建设规划用海行为对海洋生态和环境造成了严重的、不可逆的影响。

(3)功能定位不合理,产业特色不鲜明。部分区域建设用海规划在定位时没有充分考虑当地的要素禀赋,主导产业不明确,产业链体系较为薄弱,企业间

关联度不高,难以形成特色鲜明、集聚度高的产业区域,甚至有些用海规划与区域发展规划或区域产业定位不衔接。例如,环渤海湾的几个区域建设用海规划,大都定位在工程装备制造业、能源化工产业、船舶修造业和物流业等产业。由于我国北方已经集中了相当规模的重型装备制造业,作为一个新建设的工业项目集中区,理应与周边优势互补,错位发展,形成产业特色,防止产业雷同,避免恶性竞争^[4]。

3 绿色发展理念下的区域建设用海规划工作面临的新形势

3.1 绿色发展理念内涵

党的十八大把“美丽中国”作为生态文明建设的宏伟目标,把绿色发展、循环发展、低碳发展作为生态文明建设的基本途径。2015 年中共中央、国务院印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》,强调要把生态文明建设融入经济、政治、文化、社会建设各方面和全过程,协同推进新型工业化、城镇化、信息化、现代化和绿色化。

绿色发展理念是在生态环境容量和资源承载能力的制约下,通过保护自然环境实现可持续发展的新型发展模式和生态发展理念,致力于提高人类福利和社会公平。具体来讲就是以促进经济与环境的完整和健康为前提,以坚持以人为本为核心,以实现人与人、人与社会、人与自然和谐为主要内容的发展,是以不破坏环境为代价换取经济增长的发展方式,是生态文明的重要特征。

海洋是人类生存和发展的重要空间。绿色发展是海洋生态文明的重中之重,也是推动海洋经济健康、持续发展的主要方向和目标。从这个意义上讲,在海洋领域落实绿色发展理念,是实现海洋生态文明建设的必然选择,也是实现海洋强国建设的必然要求。

3.2 区域建设用海规划工作面临的新形势

坚持绿色发展,必须坚持节约资源和保护环境的基本国策,形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。在绿色发展理念的指引下,为落实好海洋生态文明建设要求,保护海洋生态环境,提高资源利用效率,促进海洋经济健康持续发展,区域建设用海规划工作将面临新的形势要求。

(1)全面贯彻落实绿色发展理念,是区域建设

用海规划的工作原则和基本要求。海洋生态文明建设是国家生态文明建设全局的重要组成部分,区域建设用海规划工作必须全面贯彻绿色发展理念,围绕海洋生态文明建设要求开展,这是用海规划工作开展的原则和基本要求,这样才能实现生态环境保护与海洋经济发展协调统一。

(2)有效实施区域建设用海规划制度,是当前保持海洋经济持续发展的重要手段。当前我国海洋事业发展迅速,实施区域建设用海规划有利于节约开发建设成本,推进产业整体布局和集聚发展,为国家沿海发展战略提供了保障空间,促进沿海区域经济的快速发展。为了加快推进海洋强国建设步伐,在做好海洋生态环境保护的前提下,有必要科学有效地推进区域建设用海规划工作,促进和保障海洋经济健康持续发展。

(3)保护好海洋生态环境,是区域建设用海规划工作的底线。“宁要绿水青山,不要金山银山”。绿色发展的前提是生态环境不受破坏,人一海和谐发展。开展区域建设用海规划工作,必须将海洋生态环境保护作为底线,在开发海域资源进行经济建设的同时,必须抓好海洋生态环境保护工作,促进生态环境持续改善。

(4)提高资源利用效率、提升海洋生态功能,是区域建设用海规划工作的重点。在区域建设用海规划工作中落实绿色发展理念,重点就体现在集中开发海洋资源的过程中,尊重海洋的自然规律,以海洋环境承载能力为基础,不断提升海洋资源集约节约和综合利用效率,改善海洋生态环境质量,实现海洋可持续发展,形成人海和谐的现代化建设新格局。

4 做好区域建设用海规划工作的对策及建议

2015 年 1 月国家海洋局局长王宏在全国海洋工作会议上提出,“十三五”期间,要牢固树立创新、协调、绿色、开放和共享五大发展理念,夯实经济富海、依法治海、生态管海、维权护海和能力强海五大体系,奋力开创海洋强国建设新局面。生态管海就是在绿色发展理念的指引下,构建基于生态系统的现代化海洋综合管理体系。区域建设用海规划作为海域综合管理体系建设的重要组成部分,在制度建设和管理实施过程中要深入贯彻生态用海、集约

节约用海的海洋管理新要求、新思路,不断推进区域建设用海规划工作的制度化、科学化、规范化。

4.1 建立用海面积控制指标,实行区域建设用海总量控制制度,提高海域资源利用效率

针对区域建设用海规划数量多且用海规模大的问题,2016 年 1 月,国家海洋局出台了《区域建设用海规划管理办法(试行)》,明确了单个用海规划期限为 5 年,规划用海面积原则上不超过 10 km^2 ,区域建设用海规划内的填海项目,应纳入围填海计划管理。在规划审查时,应加大对用海规划的拟建项目清单、围填海规模、围填海计划指标安排、建设时序等进行严格审查;在规划批准后,地方海洋管理部门应提前预留用海规划区域的围填海指标,加快规划实施区域内单个用海项目确权进度,确保规划实施合法性、连续性,提高海域资源利用效率,避免土地闲置和资源浪费^[5]。

科学建立和实行区域建设用海面积控制指标,可解决用海规模偏大、海域资源利用效率较低的问题。如通过制定海域利用效率、岸线利用效率、绿化率和道路占地比率等指标来衡量、控制规划用海的节约集约程度;通过围填海强度、亲水岸线长度、公共岸线比例等指标来优化平面设计,保护自然岸线,延长人工岸线;通过项目投资、产出强度等指标来控制产业、企业的准入以及土地的节约集约利用程度;从而到达减少海域和海岸线资源消耗,提高资源利用效率和效益,促进海洋产业优化布局的目标。

4.2 完善区域建设用海规划编制技术体系,突出海洋生态建设内容

《区域建设用海规划编制规范(HY/T 148—2013)》于 2013 年颁布实施,对规范区域建设用海规划编制工作起到了积极意义。但随着海域管理工作的不断深入,规范在落实“海洋强国”和“海洋生态文明建设”的目标等方面存在不足。2016 年 8 月,根据《区域建设用海规划管理办法(试行)》的要求,国家海洋局出台了《区域建设用海规划编制技术规范(试行)》,该规范全面贯彻“海洋生态文明”建设理念,进一步细化规划选址、平面设计、产业要求、生态布局等规划内容及技术要求,明确生态规划建设方案,要求科学合理的布局生产、生活、生态

空间。规划编制技术体系还需要建立规划用海方案比选指标和比选方法,为进一步优化用海平面布置和推进地方海洋生态文明建设提供技术支撑^[6]。

4.3 加强自然岸线保护,建立海洋生态保护与整治修复机制

国务院批准的《全国海洋功能区划(2011—2020年)》提出:“完成整治和修复海岸线长度不少于2 000公里”,“严格控制占用海岸线的开发利用活动,至2020年,大陆自然岸线保有率不低于35%”。区域建设用海规划应该严格保护自然岸线,特别是加强重点海湾、自然保护区的核心区及缓冲区、海洋特别保护区的重点保护区及预留区、重点河口区域、重要滨海湿地区域、重要砂质岸线及沙源保护海域、特殊保护海岛及重要渔业海域等重点保护区域的岸线管理。规划实施应与海洋生态保护及整治修复工程相结合,坚持“谁开发谁保护、谁破坏谁恢复”的原则,用海规划设计时应充分考虑海洋生态保护和海岸整治修复措施,并在规划实施时加以落实、恢复和提升海域生态功能,确保岸线的自然化、生态化、绿植化。

4.4 坚持陆海统筹,优化海洋产业布局,推动海洋产业集聚发展

区域建设用海规划编制过程中应统筹陆域发展,协调陆域总体规划和发展规划,按照以陆促海、以海带陆、陆海统筹、人—海和谐的原则,从资源利用、环境保护、产业发展、基础设施建设等方面进行统筹规划,优化用海规划总体布局,推动海洋产业和沿海陆域海洋依赖性产业空间集聚,实现区域之间、海陆之间的产业良性互动发展;严格把关并提高产业准入门槛,重点支持鼓励类产业项目用海,严格限制非涉海产业项目,禁止高能耗、高污染产业项目进入;通过引导海洋产业聚集发展,形成产业集中、布局合理、特色鲜明、绿色环保的海洋产业园区,促进海域资源的集约利用和优化配置,推动沿海地区海洋经济全面协调可持续发展^[5]。

4.5 强化规划论证和审批工作,确保红线不能碰,底线不能破

充分发挥区域建设用海规划的海域论证、环境影响评价作用,科学评估规划实施所产生的社会、

经济、资源和生态等影响问题,优化规划方案总体布局、用海规模、平面布置、生态保护等内容,确保用海规划方案具备合理性和可行性。区域建设用海规划审批部门要严把规划审批关,严格实施海洋功能区划,控制湾内围海填海规模,对不符合海域功能区域的用海规划,一律不予审批;严格执行海洋生态保护红线,对于占用和破坏海洋重要生态功能区、生态敏感区和生态脆弱区的用海规划,一律不予审批;严守海洋环境质量底线,对于规划实施可能造成生态环境质量严重下降,影响海洋生态健康与生态安全的用海规划,一律不予审批。

4.6 建立规划实施监管制度,强化过程监控和责任追究

国家和地方海洋管理部门要建立区域建设用海规划实施监管的分级责任制,对规划批复后的实施建设行为进行全过程、全方位监管。重点检查规划区内单个项目海域确权发证情况,施工是否按照批复的位置、范围进行,是否采取有效环境保护措施,是否按要求落实生态保护和整治修复措施,是否落实利益相关者协调方案,是否出现重大的环境安全事故等。对于规划实施主体沿海地方政府在规划实施过程中存在问题的,要责令其进行整改;对规划批复后围而不填、填而不建的地方,要暂缓受理新的用海规划申请,并配合有关部门对闲置围填海开展专项督察;对规划实施期间出现违法行为的,要及时查处;对出现海洋环境事故并造成重大资源损失、生态环境损害的,要追究生态环境保护责任。

参考文献

[1] 郭信声.填海造地系列述评之一 为国家战略实施拓展空间[N].中国海洋报,2014-12-01(597).
[2] 郭信声.填海造地系列述评之五 有效拉动沿海区域就业[N].中国海洋报,2014-12-08(602).
[3] 孙钦帮,陈艳珍,陈兆林,等.区域建设用海规划工作中的几点思考[J].海洋开发与管理,2015,32(1):15-17.
[4] 徐伟,刘淑芬,张静怡.区域建设用海规划编制问题的思考[J].海洋开发与管理,2011,28(11):14-17.
[5] 国家海洋局.区域建设用海规划管理办法(试行)[Z].2016.
[6] 国家海洋局.区域建设用海规划编制技术规范(试行)[Z].2016.