



从战略的高度认识科学编制海域使用规划

作者: 王诗成 文章来源: 海洋财富网 点击数: 192 更新时间: 2008-9-12

2004年2月22日, 国务院批复了山东省海洋功能区划, 这是《海域使用管理法》实施以来国务院批复的全国首部省级海洋功能区划。海洋功能区划是《海洋环境保护法》和《海域使用管理法》两部大法共同确定的一项基本制度, 国家之所以把海洋功能区划提高到如此高的管理地位, 就在于海洋功能区划是根据海域区位、资源、环境条件, 结合当地经济社会发展对海洋开发利用的要求, 以海洋的自然属性为主, 按照海洋功能标准, 区划出不同海域的主导功能和功能顺序, 将海域划分为不同类型的功能区。海洋功能区划较为准确地反映了海域的自然属性, 解决了不同海域适合做什么的问题。区划制度的建立, 标志着我省海域使用管理开始步入科学化、规范化和法制化的轨道。

海洋功能区划已经成为政府审批海域使用的基本科学依据

《海域使用管理法》实施以来, 特别是《山东省海洋功能区划》经国务院批复, 并经省政府发布实施后, 沿海各级政府高度重视本级海洋功能区划的编制和报批工作, 纷纷成立专门编制机构, 抽调专业人员, 安排专项经费进行编制。目前, 沿海七市以及80%以上的县(市)根据已批复的《山东省海洋功能区划》, 结合当地经济社会发展、城市开发和海洋产业结构调整, 编制完成了本级海洋功能区划, 正在按程序报批。

随着海洋功能区划制度的建立, 海洋功能区划已成为海域使用审批和调整海洋产业结构的科学依据, 各级海洋部门在审批海域使用中, 都把项目用海是否符合海洋功能区划作为首要条件, 对不符合海洋功能区划的用海项目坚决“一票否决”。威海、烟台、青岛等市还依据海洋功能区划, 制定并实施了海域使用调整计划, 将市区毗邻海域确定为旅游主导功能区内的养殖项目进行了调整、搬迁。省厅也依据省海洋功能区划, 否决或搁置了十余宗海洋工程建设项目。

科学编制海域使用规划是加强海域开发宏观管理的必然选择

近年来, 国家实施了最严格的土地管理政策, 沿海许多地方为了当地经济社会发展的需要, 纷纷把目光转向了海洋, 向海洋要资源、要土地、要发展空间的填海热潮此起彼伏, 填海项目数量和填海规模持续攀升。个别地方重开发轻保护、重利用轻储备, 为了招商引资或经济发展的需要, 大规模开发利用海域, 有些海湾的面积急剧减小, 严重改变了海洋的自然属性。从我省情况看, 2003年全省申请审批填海用海面积222.8公顷, 2004年达到604.74公顷, 增长了两倍多。这些项目虽然大部分是符合海洋功能区划的, 但是开发利用速度确实表现出了过快、过热的势头, 甚至出现了“寅吃卯粮”的现象。为加强对围填海项目的宏观控制, 国务院于2004年印发了《关于进一步加强海洋管理工作若干问题的通知》, 要求从严控制围填海和开采海砂活动。落实国务院指示精神, 只靠海洋功能区划是难以实现的, 因为海洋功能区划并不能解决合理控制海域资源开发利用速度和规模问题。为强化宏观管理, 科学合理地控制海域开发利用活动, 实现海域资源的可持续利用, 必须以海洋功能区划为指导, 尽快组织制定海域使用规划, 严格控制用海速度和规模, 对海域开发利用、保护在时间和空间上做出统筹规划, 通过海域使用规划, 实施总量控制。

另外, 每一宗海域使用项目都要涉及到局部与整体利益、近期与长远利益、开发利用与治理保护的关系。如果没有统一的使用规划, 仅靠各级政府审批项目用海时依据海洋功能区划, 开展海域使用论证, 是无法达到科学化、规范化和法制化目的的。《山东省海域使用管理条例》规定: “海洋行政主管部门应当根据经批准的海洋功能区划以及当地经济和社会发展状况、海洋环境保护和海上交通安全的要求, 编制海域使用规划。”这也是我省对《海域使用管理法》的发展和创新。

海域使用规划与海洋功能区划是辨证的统一体

海域使用规划是在一定海域内, 根据国家社会经济可持续发展的要求和当地自然、经济、社会条件, 对海域资源的开发、利用、治理和保护在空间上、时间上所作的科学设计和安排。

海域使用规划与海洋功能区划既有区别又有联系。首先, 两者都是海域管理的基本依据, 都是科学发展观的集中体现。海洋功能区划和海域使用规划分别从不同的角度, 为海域管理提供了科学依据。两者在保护和合理利用海洋资源、提高海域使用效率、遏制海洋生态恶化、改善海洋环境质量, 实现海域的合理开发和可持续利用, 满足国民经济和社会发展对海洋需求的总目标上是一致的。海洋功能区划是海域使用



大海之子频道

海洋科普频道

海洋美食频道

海洋文化频道

海洋视频频道

商务平台频道

胶莱人工胶莱海河

海洋财富论坛频道

规划的基础，海域使用规划是海洋功能区划组织实施的具体体现。其次，两者所体现的性质又有不同。海洋功能区划体现了海域的自然本质属性，同时兼顾了经济社会发展的社会属性的性质；而海域使用规划更加强某一时期内地区经济和社会发展的社会属性。对一定海域，海洋功能区划只是界定了其开发利用的方向，这个方向是由其自然属性所决定的，违背了海域的自然属性就违背了客观自然规律；而海域使用规划则界定了如何根据这一自然属性有意识、有目的和有组织地对其开发利用，违背了这一社会属性，就会违背社会经济发展的客观规律。因此，两者是有机的统一体。

海域使用规划编制的指导思想和原则

海域使用规划编制的指导思想要以科学发展观为指导，坚持以人为本，促进人与自然、经济与社会、城乡区域的和谐发展，遵循和落实海洋功能区划制度，以海域资源可持续利用为根本出发点，兼顾经济、社会、生态和环境效益的统一发展。坚持统筹兼顾，协调发展，搞好与海岸带等规划的衔接。

海域使用规划的编制要遵循以下原则：（一）开发与保护并重的原则。实施总量控制，提高利用效率，坚持在开发中保护，在保护中开发，科学处理好开发利用与保护的关系，实现可持续开发利用。

（二）利用与储备并重的原则。海域资源特别是岸线资源是不可再生的资源，要珍惜利用。对港口岸线要以资源整合为前提，坚持深水深用、浅水浅用；对同类用海活动要统筹安排，合理布局；从严控制填海和开采海砂等改变海域自然属性的用海活动；要为今后发展留出空间。（三）社会、经济、生态和环境效益相统一的原则。要严格遵循自然规律，充分体现资源效益、经济效益、社会效益和环境生态效益的统一。

（四）陆海一体化的原则。实施空间管制，统筹协调海面、水体、海床和底土的开发利用；统筹协调海岸带陆域、土地开发利用规划；引入各涉海领域研究的最新成果，为将来引进更高层次的高新技术、社会发展和涉海行业发展需求留出空间。