

省域海岛保护规划编制技术探讨

吴姗姗

(国家海洋技术中心,天津 300112)

摘要:省域海岛保护规划是中国海岛保护规划体系的重要组成部分,是全国海岛保护规划的深入落实和补充调整。该文从中国省域海岛保护规划编制的实际出发,针对省域海岛保护规划定位、依据、期限、主要内容、编制技术流程等方面进行了初步探讨。

关键词:省域;海岛保护规划;编制技术

中图分类号:P7 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2011)Z2-0040-04

2010年3月1日,《中华人民共和国海岛保护法》正式实施。第八条规定:“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”。第九条规定:“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”。第十条规定:“沿海省、自治区人民政府海洋主管部门会同本级人民政府有关部门、军事机关,依据全国海岛保护规划、省域城镇体系规划和省、自治区土地利用总体规划,组织编制省域海岛保护规划,报省、自治区人民政府审批,并报国务院备案。……省域海岛保护规划和直辖市海岛保护专项规划,应当规定海岛分类保护的具体措施。”2010年8月25日,国家海洋局发布了《省级海岛保护规划编制管理办法》,对省域海岛保护规划编制、评审、审查、批准等进行了明确规定。《海岛保护法》和《省级海岛保护规划编制管理办法》的这些规定,将以往开展的一些零散的、分散的省域海岛保护规划的研究、编制工作,提升、固定为国家法律制度,为省域海岛保护规划的编制提供了法律依据。目前,国家正在组织编制全国海岛保护规划,也将全面启动省域海岛保护规划编制工作。本文对省域海岛保护规划编制的具体技术要求进行了初步研究,希望对海岛管理部门和规划编制部门有所裨益。

1 省域海岛保护规划的含义和定位

1.1 省域海岛保护规划的含义

省域海岛保护规划是在省域管辖区域内,根据国家海洋权益和生态安全维护、海岛自然资源合理利用、海岛地区社会经济可持续发展的要求,结合当地海岛保护与利用现状,对未来一段时期内海岛保护、利用活动在空间上、时间上所作的总体安排。

1.2 省域海岛保护规划的定位

1.2.1 省域海岛保护规划是全国海岛保护规划的深化、落实、补充和调整

根据《海岛保护法》和《省级海岛保护规划编制管理办法》,省域海岛保护规划编制要依据全国海岛保护规划。因此,省域海岛保护规划的主要内容应与全国海岛保护规划衔接,并且根据各地海岛保护的实际情况深化与落实全国海岛保护规划的具体要求。

由于各沿海省、自治区海岛保护的现状和存在的问题不同,全国海岛保护规划难以对各地区的实际情况进行详细规划。省域海岛保护规划除了落实全国海岛保护规划的具体要求外,需要结合地区实际情况增减规划主要内容,对全国海岛保护规划进行充实和调整。

1.2.2 省域海岛保护规划是指导沿海省、自治区海岛保护、利用活动的依据

《海岛保护法》第八条以法律条文的形式确立了海岛保护规划的法律地位,第十条明确提出省域海岛保护规划报省、自治区人民政府审批。因此,省域海岛保护规划一经批准,就成了地方性海岛保护法规或者政策,是指导海岛保护、利用活动的重要依

据。从事海岛保护、利用及相关管理活动应当严格依据依法制定的规划执行。

2 省域海岛保护规划编制依据和期限

《海岛保护法》和《省级海岛保护规划编制管理办法》明确规定了省域海岛保护规划编制依据,有全国海岛保护规划、省域国民经济和社会发展规划、省域海洋功能区划、省域城镇体系规划和省、自治区土地利用总体规划、国家有关政策、法律法规、技术标准 and 规范。

国民经济和社会发展规划的期限一般为五年。根据《省级海洋功能区划技术要求》(试行),近期修编的省级海洋功能区划的期限至2020年。省域城镇体系规划的期限一般是二十年,可以对远景进行展望;省、自治区土地利用总体规划的期限一般是十五年,如中国第一次土地利用总体规划的期限为1985年-2000年,第二次为1995年-2010年,今后土地利用总体规划具体期限由国务院确定。

《省级海岛保护规划编制管理办法》明确规定:省级海岛保护规划期限应当与全国海岛保护规划、省级国民经济和社会发展规划相适应,不应少于五年。依据该办法以及省域海岛保护规划编制依据的各有关规划、区划的期限,建议省域海岛保护规划的期限为十年。

3 省域海岛保护规划应包括的主要内容

按照《省级海岛保护规划编制管理办法》的要求,结合省域海岛保护规划编制的需要,省域海岛保护规划应当包括以下主要内容:

3.1 海岛保护的现状和存在问题

包括分析辖区内海岛资源的数量、面积、岸线长度、地区分布等自然属性,评价海岛保护与利用的现状,包括涉及海岛的保护区建设、海岛保护的有关法律制度建设、海岛生态保护与修复的主要措施、海岛地区社会经济发展水平、有居民海岛基础设施建设和公共服务能力水平、无居民海岛开发利用数量、类型、区域分布及开发利用现状等。在此基础上,分析海岛保护与利用面临的生态、资源利用、特殊用途海岛保护、基础设施建设、公共服务能力、管理等方面的主要问题。分析国家和其他沿海省、自治区海岛保护与利用的战略或部署、有关政策、具体行动或措施等,把握辖区内海岛保护与利用面临的有利形势、

挑战和可供借鉴的经验,为海岛保护目标和规划任务的制定奠定基础。

3.2 指导思想、原则和目标

科学编制海岛保护规划,是保证规划实施、避免海岛盲目开发利用、维护国家生态安全、促进地区经济的可持续发展、维护海洋权益以及国防安全的一项重要工作。省域海岛保护规划编制应当依据国家有关海岛的方针政策、法律法规,结合地方海岛保护与管理实际情况,确定规划编制的指导思想,明确特殊用途海岛保护、海岛生态保护、海岛合理利用、海岛基础设施建设和公共服务能力提升等方面的规划目标。同时,省域海岛保护规划编制应当遵循有利于保护和改善海岛及其周围海域生态系统,促进海岛经济社会可持续发展,维护国家海洋权益和国防安全的原则。

3.3 海岛分类保护

全国海岛保护规划将中国海岛分为三大类:特殊用途海岛、有居民海岛、无居民海岛。对于每一大类,又分成若干亚类。对于省域海岛保护规划中的海岛分类,大类应该严格参照全国海岛保护规划中的分类,对于亚类,可以完全参照全国海岛保护规划中的分类,也可以结合沿海省、自治区的实际情况,进行类型的调整。

对于已经划分的海岛类型,应当根据国家、地方的海岛保护政策和法规、每一亚类海岛的主要功能、每一亚类海岛及周边地区的自然和社会经济条件等,分别制定具体保护目标、保护要求和保护措施。每一亚类海岛都应建立相应地海岛名录,包括海岛名称、行政隶属、经纬度坐标、面积、岸线长度、人口、开发利用现状等基本信息。

3.4 海岛分区保护

根据海岛空间分布的连续性、资源属性的相似性、行政区划界限的明确性,结合全国海岛保护规划、省级国民经济和社会发展规划、省级海洋功能区划、省域城镇体系规划和沿海省、自治区土地利用总体规划等规划、区划对海岛保护的要求,将管辖区域内的海岛进行分区,明确各区的范围,注重各区之间的差异性和区内的统一性。同时,根据各区海岛的资源特点、保护与利用现状,明确阐述主要功能,提出今后海岛保护的目标和实现目标的主要措施,落实全国海岛保护规划对本辖区的要求,同时也要结合地区实际进行深化和补充。

中国海岛分布不均,浙江省最多3 000多个,约占全国海岛总数的41.5%,其次是福建省,约占21%,而江苏省、上海市的海岛数量很少,仅有十几个,天津市只有一个海岛。对于海岛数量多的地区,划分的区域的数量相应要多,对区域内的海岛保护目标、功能定位和主要措施尽可能制定详细的要求。对于海岛数量少的地区,划分的区域的数量可以相应地减少,甚至可以仅为一个区域,对区域内的海岛保护目标、功能定位和主要措施的制定要很详细,建议能够具体指导每一个海岛的保护与利用活动。

3.5 重点工程

设置重点工程,是解决海岛保护与利用中的重大问题、落实规划目标、实现规划任务的重要措施。根据规划期内海岛保护工作的需要,全国海岛保护规划设置了十大工程。为落实全国海岛保护规划的要求,省域海岛保护规划中要设置重点工程,但具体设置哪几项重点工程,要根据本辖区的海岛保护的实际情况确定,可以涵盖全国海岛保护规划设置的十大工程,也可以仅涵盖其中部分重点工程,也可以增加全国海岛保护规划中未设置的工程。

对于设置的每一项重点工程,应制定明确的工作目标、工作任务、工作安排,尽量明确的具体的海岛上。重点工程的安排,要保证在规划期内可实施,能够解决当前海岛保护与利用面临的重大问题。

3.6 保障措施

省域海岛保护规划涉及到国家海洋权益维护、海岛及周边海域生态系统保护、海岛自然资源合理利用、海岛地区社会经济可持续发展,是一项系统复杂的规划。要实施这一规划,必须有相应的政策措施作为保障。省域海岛保护规划要根据实现其目标和分类保护、分区保护的要求,提出相应的保障措施,包括管理制度、经济政策、人才培养、宣传教育、科技支撑等。

4 省域海岛保护规划编制的技术流程

省域海岛保护规划编制首先要制定实施方案,然后再进行基础资料收集、规划有关的必要的专题研究、规划研究报告编写、规划文本编写、规划图件绘制。在技术文件形成过程中,要根据需要组织研讨,征求专家意见,以保证规划的科学性和实用性。

4.1 编制实施方案

实施方案是规划编制工作实施的指导性材料,

应当尽量具体、明确。一般而言,实施方案应当包括规划依据、规划范围和期限、规划专题研究设置、规划主要内容、技术路线和主要技术方法、预期成果、组织实施及进度安排、经费预算、参与人员等内容。根据国家对于省域海岛保护规划编制的有关规定和规划编制工作的具体需要,应当组织参与规划编制的人员参加省域海岛保护规划编制的技术培训。

4.2 历史资料收集

根据规划编制工作的需要,应重点收集以下几方面历史资料:

(1) 海岛基本情况

包括省域海岛数量,面积,岸线长度,地区分布,无居民海岛开发利用数量、类型、布局和开发利用现状,有居民海岛人口数量、经济发展水平、基础设施和公共服务设施建设情况,涉及海岛的保护区建设,领海基点海岛及周边海域的保护与利用情况,海岛保护与利用中面临的主要问题等,资料源于上世纪海岛调查资料,908专项海岛调查资料,沿海省、自治区海岛管理部门掌握的海岛基本情况资料等。

(2) 相关政策、法规和技术规范

包括国家和省域的海岛政策,《海岛保护法》及有关配套制度,省域的海岛管理法规,国家发布的海岛保护规划编制的有关技术规范,省域海岛保护与利用管理的行动和举措等。

(3) 相关规划、区划

包括全国海岛保护规划,省域国民经济和社会发展规划,省域海洋功能区划,省域城镇体系规划,省、自治区土地利用总体规划以及省域海洋经济发展规划,省域海洋事业发展规划,相邻地区海岛保护规划等。

(4) 相关图件

包括省域海岛资源分布图,海岛地形地貌图,海图,省域海洋功能区划图,海岛遥感影像图等。

(5) 其他

其他与省域海岛保护规划编制有关的资料。

4.3 现场调查

对于历史资料缺乏或者信息比较陈旧的海岛基本情况,需要进行必要的现场补充调查和走访,获取最新的海岛基本情况信息,以满足省域海岛保护规划编制工作的需要。

4.4 开展必要的专题研究

沿海省、自治区结合本地区实际情况,针对海岛

保护规划要解决的重大问题,如海岛及周边海域生态系统保护、海岛基础设施建设、领海基点海岛保护、无居民海岛分类及开发利用等,开展必要的专题研究,必要时应当征求军事机关等有关部门的意见。

4.5 编写规划研究报告及文本

结合专题研究,编写规划研究报告及规划文本。其中研究报告应当涵盖规划文本的有关内容,对规划文本的内容进行详细的分析和论述。规划文本应当包括海岛保护的现状和存在问题、指导思想、原则和目标、海岛分类保护、海岛分区保护、重点工程、保障措施等内容。

4.6 规划图件绘制

按照国家发布的海岛保护规划编制的有关技术规范要求,编绘省域海岛保护规划图。规划图件可包括海岛资源分布图、海岛分区规划图等。

5 结语

省域海岛保护规划的编制既是一个严密的规划科学体系,也是一项政策性很强的地方海岛管理工作。在保证科学性、合理性的前提下,应当重点体现规划的实用性和可操作性,从实际需要出发。目前,省域海岛保护规划编制的有关技术和方法还处于探索阶段,本文仅对规划的定位、依据、期限、主要内容及编制技术流程进行了初步研究,仍需要进一步进行理论探索和实践检验。

参考文献

- [1] 中华人民共和国海岛保护法[Z].
- [2] 省级海岛保护规划编制管理办法[Z].

The Compiling Techniques for the Island Conservation Planning under Provincial Territory

Wu Shanshan

(National Ocean Technology Center, Tianjin300112, China)

Abstract: The Island Conservation Planning under Provincial Territory is an important component of the State Island Conservation Planning System, the compilation of which will be kicked off nationwide soon. The author in this article discusses on the compiling techniques for the Planning in terms of the planning orientation, basis, time limit, main contents, and procedure, etc.

Key words: Provincial Territory; the Island Conservation Planning; Compiling Techniques