

海域空间用途管制的 现状、问题与完善建议

◎ 李彦平 刘大海

核心提示

海域空间用途管制是规范海域开发秩序、协调海洋开发与保护矛盾的重要手段。本文从空间准入、用途转用和开发利用监管等3个环节入手梳理了现行海域空间用途管制制度体系，从用途管制视角对海洋开发利用存在的问题进行了剖析，提出了新时期完善海域空间用途管制制度的政策建议。



扫码了解海域空间
用途管制的概念解析

海域空间用途管制不是一项单一的管理制度，而是由诸多制度构成的制度，海域使用论证制度、围填海年度计划制度、海洋保护区、海洋生态红线制度、海域动态监视监测和海洋督察制度等具体手段的海域空间用途管制制度体系，涵盖了海域空间准入、海域用途转用和海洋开发利用监管3个主要环节^[1]，形成了以资源环境保护和海域集约节约利用为核心的用途管制理念。

海域空间用途管制的具体措施

海域空间准入环节。空间准入是海域科学利用的“闸门”，各类准入要求和条件体现了国家在当前发展阶段的目标取向。当前，海域空间准入环节主要包含两大类：第一类是明确海域空间

保护要求和开发利用条件：1. 海洋功能区划、海洋主体功能区划、海岸带保护与利用总体规划将海域空间进行分区，并明确不同分区的开发与保护要求；2. 海洋自然保护区、海洋特别保护区、海洋生态红线区通过明确禁止类、限制类、允许类的开发利用活动的限制条件，以达到保护海洋资源环境的目的；3. 建设项目用海面积控制指标，通过对建设项目用海面积进行严控，制定各环节的控制指标，以实现海域集约节约利用的目的。第二类规定空间准入的实施手段，包括海域使用论证制度和用海预审、审批制度。根据《海域使用管理法》要求，用海项目必须开展海域使用论证，对项目用海选址、方式、面积、期限的合理性以及项目用海与海洋功能区划、规划的符合性等内容进行科学论证，以保证项目用海符合拟占用空间的条件和要求。

海域用途转用环节。我国对海域用途转用实施严格管控，相关制度包括两大类：第一类涵盖所有开发利用活动的海域用途转用行政审批制度。根据《海域使用管理法》和海洋功能区划规定，海域使用权人不得擅自改变海域用途，确需改变



的要依法报请批准用海的当地政府批准。第二类是国家针对围填海管控实施的系列政策、制度、标准等，比如实施区域建设用海规划、围填海计划等管理制度，加强围填海的科学配置和有效利用，控制围填海总量；加强围填海技术管理，减少对生态环境的破坏，以及各类严格控制围填海规模的文件（包括暂停和取消地方围填海计划指标、暂停审批和受理区域用海规划、不再审批一般性填海项目等）。

海域利用监管环节。海域开发利用监管主要从平台建设和督察制度实施两方面落实：一是2006年开始国家开展海域动态监视监测系统建设，利用卫星遥感、航空遥感和地面监视监测等手段，对海洋开发利用活动开展动态监测，以掌握海洋空间开发与保护实时状态，为海域管理工作服务。二是自2011年开始国家实施海洋督察制度，对地方政府、海洋行政主管部门、执法部门落实中央决策部署、法律法规、规划计划等进行督察，以规范地方海域管理工作，保证用途管制各项制度能够落到实处。

海域空间用途管制失灵的制度分析

自《海域使用管理法》实施以来，海域空间用途管制制度不断丰富和完善，对海域资源保护、

海域资源有序利用等发挥了重要作用。但在片面追求经济增长速度为主要目标导向下，个别地区海域空间用途管制在某些方面偏离了应有的价值导向，导致出现了围填海规模失控等制度失灵现象。从用途管制制度缺陷的角度分析，主要有以下原因。

经济高速增长阶段对用途管制的忽视。近20年来，在土地资源紧缺的情况下，沿海地区将更多发展目光转向海洋，海洋开发利用成为沿海地区经济高速增长的重要引擎。在此阶段，海洋开发利用尚未接近资源环境承载能力限制，海洋空间用途管制制度建设与管控力度也未得到充分重视。尽管相关法律法规、政策制度和涉海空间规划明确了保护海洋生态环境、提高海域空间利用效率、严格围填海管控等规定，但在执行过程中，一些地方政府却片面倾向于保障本地发展需求，致使粗放、低效、污染的开发行为未得到有效遏制。随着海洋开发利用规模的大幅增长，海洋资源环境的问题日渐突出，并开始制约沿海地区高质量发展。

陆海统筹和区域统筹不够。海水具有流动性、开放性等特点，这使得陆海问题、跨行政区域间问题成为海洋资源环境管理的难点，海域空间用途管制制度难以发挥有效约束：一是陆海管理边界不统一，管理范围重叠，地方政府选择性执法导致同一空间可以选用不同部门的管制政策，潮间带被大规模开发利用，生态功能降低^[3]；二是海域与土地、流域的用途管制相互割裂，海洋部门无法管控陆上开发利用活动，陆源污染成为海洋污染的主要因素^[3]；三是海洋资源环境损害往往受邻近不同行政区域开发利用活动影响，即使某一行政区域实施了严格的用途管制，也无法制约其他区域对海域资源的滥用和生态环境的破坏，从而产生“公地悲剧”^[4]。

用途管制制度体系的科学性和完善程度不足。海域空间用途管制制度建设难以满足海洋开发利用规模、深度和广度的不断拓展。在实践中，以下问题较为突出：一是对海洋资源环境承载能力

的评价与应用不足。为追求短期经济利益，各类用海活动盲目扩张，在规模、强度、布局 and 环境保护等方面缺少有效的管制措施，使局部海域承受较大压力，甚至突破承载能力极限，例如围填海规模增长过快，各地近岸和滩涂养殖规模过大等，大量海洋生态空间被挤占或功能受损。二是用途管制手段“重数量控制，轻质量管控”，对开发利用活动的精细化管控要求不完善。在2017年《建设项目用海面积控制指标（试行）》实施之前，建设用海项目缺少精细化、具体化约束。三是用途管制制度体系和手段不完善。与土地用途管制制度相比，海域空间缺少全域范围的时序管控，使受到国家政策和资金支持、经济效益显著的项目“一哄而上”，后备用海空间急缺。四是与用途管制紧密相关的其他制度也不够完善，用途管制制度的实施效果“大打折扣”，比如围填海海域使用金过低，海洋生态补偿制度尚不完善，对围填海活动难以发挥有效的约束作用。

用海监管难度大。海洋开发利用评估体系不健全，加之监管成本高、技术难度大，相应的监管措施未能有效约束海域开发利用活动，导致闲置浪费、生态环境损害等问题频现。此外，对违法行为的处罚力度过小也是导致用途管制要求难以落实的重要原因。以围填海为例，生态文明体制改革前，围填海项目未批先建、边批边建现象在沿海各地普遍存在，地方政府基本以罚款为主。由于缴纳罚款仍不影响企业获得利益，甚至还存在地方政府将罚款以各种名目返还给企业的现象，在一定程度上助长了围填海规模增长过快的趋势^[5]。

新时期海域空间用途管制的发展方向

新时期海域空间用途管制制度，以保护海洋资源环境和保障海洋经济发展为根本目标，基于“山水林田湖草是一个生命共同体”的理念，将海域空间用途管制纳入国土空间全域全要素用途管制制度体系中，与邻岸土地、沿海防护林、入海河流等空间或要素用途管制相衔接。基于海域

空间自然属性、开发利用特点、环境保护与防灾减灾要求等因素，笔者建议从丰富管制手段、强化陆海协同、实施差别化管制、严格用途管控、加强陆海和区域联动、考虑立体开发需求等方面完善用途管制制度体系。

丰富海域空间用途管制的手段。基于生态文明体制改革的相关要求，完善清单管理、计划管理、指标约束和分区管控等手段，解决海洋生态空间占用过多、生态环境破坏、资源低效利用等问题：一是针对潮间带、生态红线外的一般海洋生态空间等制定差别化准入政策，提出区域准入正面清单，并明确开发利用规模、强度、布局、环境保护等方面的要求，引导形成生态优先、绿色发展的新模式；二是针对用海规模大、生态环境影响大、后备发展空间不足的实际，探索实行海域空间利用总量控制和计划管理制度，合理安排开发时序，避免一些产业“一哄而上”，超出海洋资源环境承载力；三是完善管制指标体系，整合原海洋、国土、环境等各部门管控指标，从用途、效率、景观、环境保护、防灾减灾等方面构建约束性和引导性相结合的指标控制体系，作为用海审批和监管依据，推进用途管制的科学化和精细化；四是针对渔业、港口、工业、旅游等不同功能的海域空间实施差别化管制措施，渔业利用区



要更重视对养殖规模、养殖方式、环境质量等的管控，港口用海区要更重视对岸线利用规模、效率等的管控，工业用海区要更重视对岸线和土地（围填海）利用效率、生产方式、排污等的管控，旅游娱乐用海要更重视对生态环境质量、景观、配套设施的管控。

推进陆海空间用途管制的协调统一。陆海空间统一用途管制的关键在于坚持“以海定陆”的理念，以海洋资源环境承载能力为依据，确定陆海空间的开发利用规模、边界、强度及排污总量等约束条件，妥善处理陆域产业发展与海洋生态环境保护的矛盾，把海洋生态环境和脆弱资源的保护置于优先地位，减少非赖水项目在近岸陆域布局，引导相关产业向内陆发展。划定海岸退缩线，严格限制陆海生产建设活动对滨海生态环境、地形地貌、景观的破坏。加强对全域范围生产和生活管控，制定和实施严格的农药化肥使用标准，严格工业与生活污水处理，从源头减少陆源污染入海。

严格海域用途管控。这是强化国土空间规划权威、控制开发利用活动对海洋生态空间的占用和干扰的重要前提。一是继续严格管控围填海活动，并逐渐脱离政令依赖，建立长效管控机制，探索实施“清单管理+约束指标”的管制方式，完善平面布局、生态建设、用海面积控制等技术标准，强化围填海主体履行生态补偿与生态修复义务的意识。二是严格限制各类用海活动对海洋生态空间的占用，原则上禁止海洋生态保护红线内的开发利用，红线外的海洋生态空间实施空间准入制度，明确允许、限制、禁止的产业名录及开发利用活动在规模、强度、布局 and 环境保护等方面的要求，防止过度开发对海洋生态功能造成损害。三是建立退出机制，引导和鼓励生态空间内和占用自然岸线的用海活动有序退出，恢复海域原有生态功能，提升自然岸线保有率，改善海洋生态环境。

建立海陆联动、区域联动的管理机制。在审批、监管环节进一步加强部门和区域协同。一是统一海洋与国土空间信息管理平台，推进海岸带

地区建设项目在审批、建设、运营等环节的协同合作，保证用海或用地项目符合海洋和土地空间管理要求。二是建立自然资源、生态环境、住建、农业农村等部门联合执法机制，加强对入海排污口、入海河流、农业面源污染的管控，大幅降低陆源污染物入海总量。三是建立跨区域海洋环境污染联防联控机制，加强海湾各行政单元在产业布局、污染防治、岸线利用、用海监管等方面的协同合作。

提前谋划海域立体开发需求。《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》提出要“探索海域使用权立体分层设权”。海域立体使用是未来海域开发利用的重要方向之一，但同一海域承载不同类型的用海活动也增加了用途管制的难度。笔者认为，可从制定用海“搭配清单”、明确限制规则和加强监管等三个方面完善用途管制制度：一是通过科学评估，确定适宜分层使用海域的用海活动“搭配清单”，并明确允许立体使用的海域空间范围；二是结合“搭配清单”和用海活动的特点，制定各类用海活动的限制性措施，明确用海主体的权利和义务，协调好利益相关者的关系；三是加强对海域立体开发利用的监管，及时协调不同用海活动之间的潜在矛盾，并加强资源环境承载力监控，防止局部海域资源环境承载力过高。❷

参考文献：

- [1] 李彦平，刘大海．国土空间用途管制制度构建的思考[J]．中国土地，2019，398(03):29-31．
- [2] 范学忠，袁琳，戴晓燕，张利权．海岸带综合管理及其研究进展[J]．生态学报，2010,30(10):2756-2765．
- [3] 戈华清，蓝楠．我国海洋陆源污染的产生原因与防治模式[J]．中国软科学，2014(2):22-31．
- [4] 娄成武，吴燕翎．我国海岸带资源开发利用公共治理研究与探讨[J]．法制与社会，2011(12):167-169．
- [5] 王琪，田莹莹．我国围填海管控的政策演进、现实困境及优化措施[J]．环境保护，2019,47(07):26-32．

（作者均供职于自然资源部第一海洋研究所）