

国土资源部资源环境承载力评价重点实验室
“承载力讲坛”系列

区域国土空间开发的 陆海统筹

王芳

国家海洋局海洋发展战略研究所

2014年12月19日

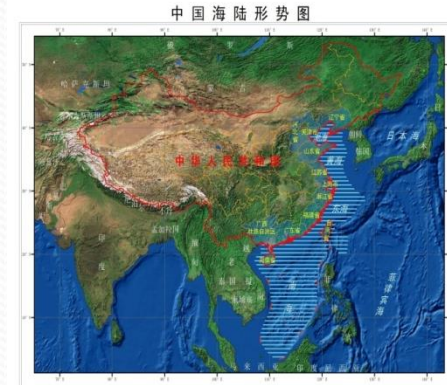
区域国土空间开发的陆海统筹

基于陆海统筹的区域国土空间开发

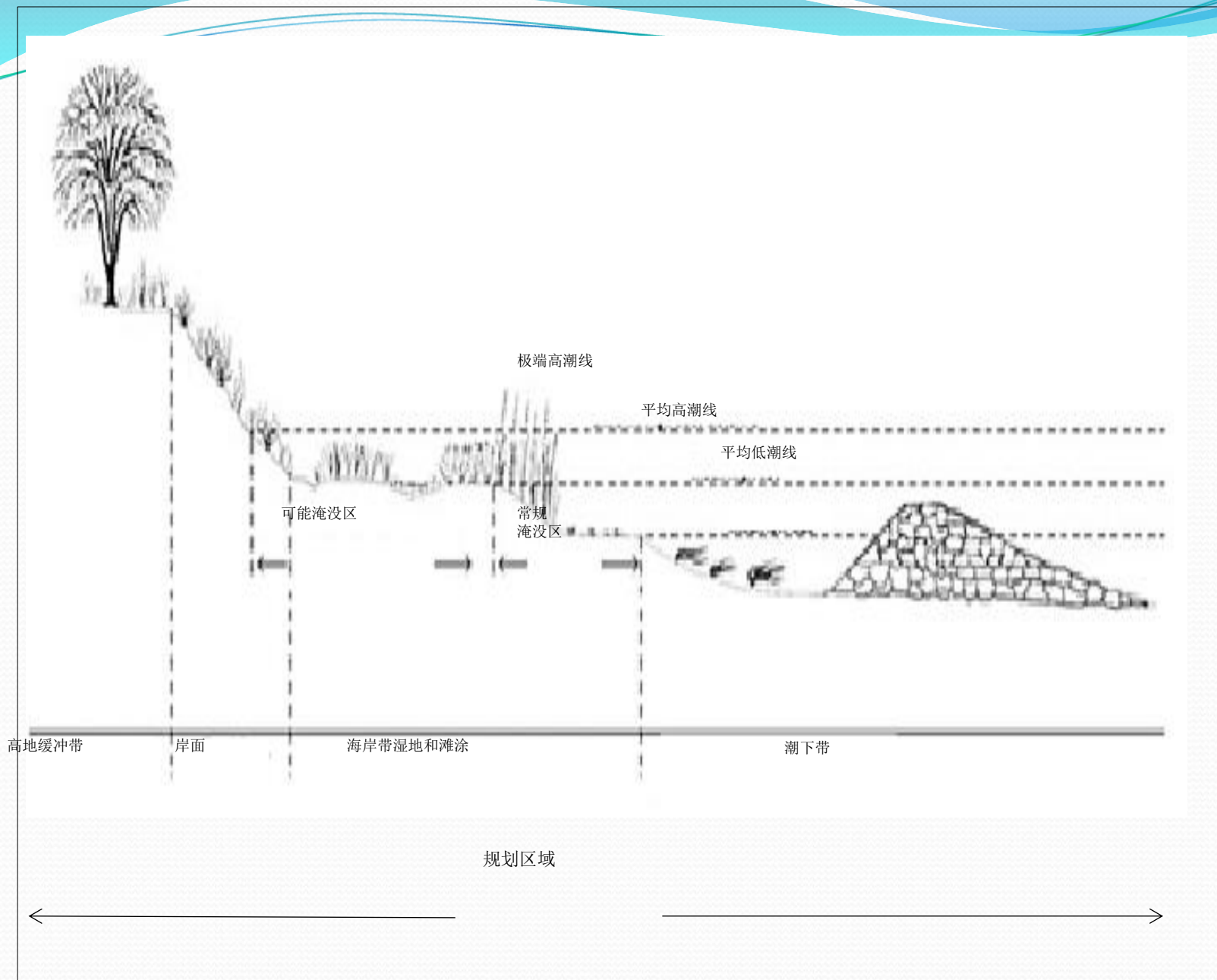
- 国土：陆地国土+海洋国土

960万+约300万=经济社会持续发展载体

- 全国国土规划范围：陆、海两个区域
- 《全国主体功能区规划》—构建了国土开发重点与基本框架
→ “陆地国土空间与海洋国土空间的统一性”
- 陆海统筹：统一谋划我国海洋与沿海陆域两大系统的资源利用、环境保护、生态安全
- “陆地国土空间与海洋国土空间协调开发”是“陆海统筹”的重要内涵。



- **海岸带—特殊生态功能区**:以海岸线为核心,与其邻接的一定范围的陆域和海域,其地理、地貌、水文、植被等自然环境既不同于陆地,又不同于海洋,形成了一个生态过程和功能既依赖陆地又依赖海洋、既不同于陆地又不同于海洋自然生态环境的相对独立完整的生态系统。
- **海岸线**:陆地与海洋的分界线
- **海岸线管理**:是落实陆海统筹的重要抓手
- **海岸区域国土空间开发必须基于陆海统筹!**





- ◆ **陆海统筹的概念及内涵**
- ◆ **陆海统筹的国际经验**
- ◆ **陆海统筹的国内实践**
- ◆ **对陆海统筹的认识和探讨**

概念与内涵

● **统筹**：“统一筹划”或“通盘筹划”

——开放性动态思维活动

● **陆海统筹**：是对陆地和海洋的统一筹划

➤ **目标**：实现区域科学发展、和谐发展

➤ **影响因素**：区位、技术、资本、资源禀赋、政策体系与管理制度等

➤ **内涵**：战略思维、思想和原则、思路和方法

□ **“海陆一体化”**

有关国家和地区的陆海统筹政策和经验

● 美国

- 海—陆—空相互作用原则
- 以生态系统为基础的管理原则

● 欧盟

- 海洋空间规划
- 海岸带综合管理

● 日本

- 核心理念和目标：“海洋立国”
- 《海洋与日本：21世纪海洋政策建议》：强调海洋、海岸带管理与流域的统筹
- 《海洋基本法》：采取统一措施，对沿岸海域和陆地区域进行更合理管理

我国陆海统筹思想及发展实践

■与陆海统筹相关的区域规划和区域政策发展历程

—建国后到改革开放前

—改革开放后到20世纪80年代末

—20世纪90年代

—进入新世纪以来

国家宏观决策中的陆海统筹思想

(一) 党代会报告

- 1、《党的十五大报告》：统筹规划国土资源开发和整治，严格执行土地、水、森林、矿产、海洋等资源管理和保护的法律
- 2、《党的十六大报告》：加强东、中、西部经济交流和合作，实现优势互补和共同发展
- 3、《党的十七大报告》：积极支持东部沿海地区率先发展；深化沿海地区的改革开放；大力发展海洋等产业。“推动区域协调发展，优化国土开发格局”
- 4、《党的十八大报告》：把统筹兼顾作为深入贯彻落实科学发展观的根本方法。。。统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内外发展和对外开放，统筹各方面利益关系

（二）五年计划/规划

- （1）新中国成立后：处理沿海与内地、经济发达地区与欠发达地区的地域关系；
- （2）“六五”计划：全国分为沿海地区、内陆地区和少数民族地区；
- （3）“七五”计划：将全国分为东中西三个地带
- （4）“八五”计划：将全国划分为沿海地区、内陆地区、少数民族地区和贫困地区四类
- （5）“九五”计划：将全国划分为七个经济区域，但地区调控仍以东中西三大地带进行

- (6) “十五”计划：仍按东中西三大地带安排区域发展的重点和方向，对西部地区发展予以积极支持
- (7) “十一五”规划：在三大地带的基础上提出了东、中、西地区和东北地区的四个区域的政策框架和主体功能区的设想
- (8) 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》：“坚持陆海统筹，制定和实施海洋发展战略，提高海洋开发、控制、综合管理能力。”

沿海地区的陆海统筹协调发展历程回顾 (80年代以来)

- 海南：以海兴岛，建设海洋大省
- 广西：实施“蓝色计划”，把北部湾建设成大西南的出海通道
- 广东：加快海洋矿产资源和岛屿建设
- 福建：“山海经”，建设海上田园
- 浙江：开发宁波、温州和舟山地区，建设东方大港
- 上海：以沿海区位优势带动外向型经济发展
- 江苏：“向海洋进军”、“向滩涂要宝”，建设“海上苏东”
- 山东：建设“海上山东”，并列为振兴山东经济两大跨世纪工程之一
- 河北：“科技兴海，建设海上秦唐沧”，陆海经济一起抓

沿海地区的陆海统筹协调发展历程回顾

(21世纪以后)

- 天津：提出使海洋经济进入全面发展新阶段的设想
 - 辽宁：建设“海上辽宁”
 - 吉林：开展对图们江地区的综合开发研究
 - 辽宁省提出了“五点一线”的战略
 - 河北提出了大规模开发
 - 江苏提出了沿海发展
 - 福建提出了海峡两岸经济区的构想
 - ◆ 《江苏沿海地区发展规划》和《长江三角洲地区区域规划》明确提出南通要建设长三角北翼经济中心、江海交汇的现代化国际港口城市。
- **“东部沿海地区海洋开发战略”与“强省带动战略”各有区别和特点**

陆海统筹的发展模式与实践

- 20世纪八十年代后：东部向太平洋的沿海开放带动了内陆开放
- 20世纪90年代：海陆一体化
- 21世纪初：云南省以南、西向印度洋的沿边开放带动越洋开放等。

◆ 发展模式和经验

- 以海带陆、以陆带海模式：
- 水陆并进，开边拓海实践
- 跨越国界的陆海统筹

新形势下“陆海统筹”的战略意义

- 中国地缘特征需要从全球战略高度统筹考虑陆海关系
- 中国区域均衡发展和经济安全需要统筹陆海经济布局
- 中国的基本经济形态需要倚陆向海统筹陆海资源开发
- 中国海洋可持续发展需要陆海统筹保护海洋生态环境

多维尺度的陆海统筹

- 全球尺度下的陆海统筹：
 - 国家大战略问题
 - 重点关注国家海洋利益维护和拓展
- 国别尺度下的陆海统筹：
 - 区域发展战略问题
 - 重塑中国经济地理格局
- 区域/地方尺度下的陆海统筹：
 - 基于生态系统的海岸带综合管理以及从流域-河口-海洋的区域管理
 - 推进区域经济社会一体化建设和发展

如何实施“陆海统筹”

1、统筹陆地与海洋的战略地位，确立陆海整体发展的战略思维

- 破除重陆轻海的传统观念，确立陆海整体发展的战略思维
- 将陆海统筹战略思想纳入海洋发展战略之中

2、统筹海上安全和陆上安全，全面发展武装力量，保障国家安全

- 树立海、陆两个安全观
- 大力加强海防
- 积极发展海权

3、统筹沿海地区与内陆地区发展，形成两者紧密融合、协调发展的新态势

- 将海洋纳入国家总体经济区划中
- 在全国国土规划中合理布署陆海统筹开发格局
- 构建和壮大沿海经济增长核心区域
- 统筹协调陆、海开发与产业发展

三、保障措施与对策建议

1、建立健全陆海统筹协调发展的管理体制和运行机制

从陆海两分到海陆统筹必须伴随着管理制度的重大创新，需要高层次的综合协调管理，建立促进区域协调发展的综合管理体制和高层次的决策与协调机制，建立和完善科学统一的海陆管理法规体系，统筹陆海行政审批。

2、建立相对稳定的“陆海统筹”问题研究团队，加强理论分析和调查研究

- 建立海陆协调发展战略问题研究团队，为政府决策提供技术支撑服务
- 加强海陆主体功能区规划关系及相关基础研究工作[海陆主体功能区规划的区别与联系图](#)

3、制定和完善财政政策

建立财政支持陆海统筹发展的长效机制，加大对陆海统筹发展的支持力度，解决或缓解海洋开发及沿海地区发展导致的社会问题，促进陆海统筹、协调发展的一体化发展格局全面形成



请提宝贵意见

谢谢

