

深圳市深汕特别合作区海岸带海陆统筹 管制探索

□ 易 斌, 盛 鸣

【摘要】在自然资源统一管理和国土空间规划体系下,探索海陆统筹下的海岸带空间管制成为沿海市县的重点任务。文章在阐述国内外海岸带概念、空间管制相关研究的基础上,以深汕特别合作区为例,基于生态文明观、海洋发展观和城市设计观三大原则,提出了我国海岸带空间管制的五个要点:一是从海陆统筹必要性出发,明确海岸带管制范围;二是坚持生态和安全优先,构建以生态保护红线为核心的海陆一体保护格局;三是统筹海域与无居民海岛,划分海洋基本功能区,并探索建立海洋“详细规划+规划许可”的管理制度;四是突出以海定陆,加强海岸带陆域建设管控;五是结合海上看陆与陆上看海双重视角,实施海岸带三维立体管控。

【关键词】海岸带;国土空间规划;海陆统筹;深汕特别合作区

【文章编号】1006-0022(2020)18-0029-05 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**B

【引文格式】易斌,盛鸣.深圳市深汕特别合作区海岸带海陆统筹管制探索[J].规划师,2020(18):29-33.

Sea-land Integration and Governance of Coastal Area of Shenzhen-Shanwei Special Cooperation Zone/Yi Bin, Sheng Ming

【Abstract】 Within the unified management of natural resources and national land-space planning system, the exploration of coastal area governance towards sea-land coordination has become a major issue of coastal cities. With a review of domestic and foreign research on coastal area spatial governance, and based on the concepts of ecological civilization, marine development and urban design, this paper puts forward following key points on coastal space management: defining the scope of coastal areas for spatial governance; establishing an integrated sea-land layout based on ecological red line; zoning of marine functions including uninhabited islands and establishing "detailed plan+planning permission" management system; strengthening rigid control of construction in coastal areas with ocean as a determining factor; implementing three-dimensional control of sea-land space.

【Key words】 Coastal area, National land-space plan, Sea-land coordination, Shenzhen-Shanwei Special Cooperation Zone

从2018年国务院组建自然资源部,到2019年印发《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称《若干意见》),我国逐步建立了全域全要素统筹的国土空间规划体系。海陆统筹作为全域全要素统筹的重要方面,成为沿海市县空间管制新的目标和要求。

海岸带是海陆相互作用的交界地,生态系统脆弱、资源类型丰富、人类活动集聚,是海陆管理矛盾的集中地。目前,世界上75%的大城市、70%的人口集中在距海岸100 km的海岸带地区^[1]。在这些地区,海陆生态环境保护标准不一致、滨海旅游与工业开发之间的冲突,以及陆域建设对岸线连贯性、开放性、公共性的

破坏等问题层出不穷。人们逐渐认识到地球上再没有任何一个地方比海岸带更需要综合规划和管理了^[2]。2019年《若干意见》也指出要编制海岸带专项规划。但是,长期以来,我国海陆规划分开编制,海陆空间分头管理,海陆统筹的理论与实践都很欠缺^[3]。在这一背景下,以海岸带为载体,探索海陆统筹的空间管制具有十分重要的现实意义。

1 海岸带概念界定

目前,国内外尚无海岸带的统一定义。有的从地理学的角度对其进行定义,如1981年全国海岸带和海

【作者简介】 易斌,硕士,工程师,注册城乡规划师,现任职于深圳市城市规划设计研究院有限公司。

盛鸣,硕士,教授级高级工程师,注册城乡规划师,深圳市城市规划设计研究院有限公司副总规划师、城市规划研究所所长。

涂资源调查、Pernetta 等人在海陆相互作用研究计划中对海岸带的界定^[4-5]；有的从管理的角度对其定义，如美国 1972 年颁布的《海岸带管理法》，以及我国的《青岛市海岸带规划管理规定》对海岸带范围的界定等。有的从狭义的范围界定了海岸带，即海岸带仅由海岸附近的沿岸陆地和近岸水域构成；有的从广义的范围界定了海岸带，即海岸带范围或宽超过 200 km^[6]，或向海扩展到领海基线^[7]，或远达 200 海里的专属经济区^[8]，乃至大陆架外围区域^[9]。总体来看，虽然各国、各地区对海岸带范围的界定不同，但是都认识到海岸带是陆地系统与海洋系统的结合部，在界定范围时均以海岸线为基准，向海陆两个方向辐射，纳入海陆相互作用影响较大的空间。

2 海岸带空间管制的国内外经验

西方国家较早开展海岸带空间管制。美国早在 1972 年就颁布了世界上第一部综合性海岸带管理法规《海岸带管理法》，并在 1989 年提出“海岸带综合管理”概念，通过立法确立了海岸带管理的核心政策、海岸带管理项目实施标准和措施，这标志着现代海岸带综合管理的开端^[10]。欧洲共同体在 1978 年发布《欧共体的海岸带综合管理》，建议整合各国分散的政策，建立恰当的海岸带管理机构，发展海岸带综合管理规划^[11]。荷兰在国家层面重点明确海岸带管理区范围和海陆统筹与功能衔接要求^[12]；在地方层面对海岸带管理区内的空间活动提出具体指引^[13]。日本对海岸带进行分区管理，每个分区对应具体的管辖部门，以促进海岸带地区的统筹与协调^[14]。

我国海岸带空间管制起步较晚，进入 21 世纪后沿海省市陆续开展了一些试点工作，尚未形成国家层面的综合管理框架。2007 年，山东省开展了我国第一个省级海岸带规划，对海岸带陆域地区开发建设实施空间管控^[15]。随后，海南、广西、广东，以及青岛、深圳、厦门等

省（自治区）、市也进行了探索^[16-20]。其中，《海南经济特区海岸带保护与开发管理规定》明确了划定海岸带范围、编制海岸带总体规划、海岸带生态保护与防灾、陆域建设管控等方面的内容；《青岛市海岸带规划管理规定》划定了青岛市海岸带管理范围，明确将海岸带规划及功能区划作为海岸带各地区区域规划、各行业专业规划的编制依据，以及各类开发利用活动审批的依据；广东省重点在海岸线分类分段规划管控、海域与陆域功能协调、海岸带“三区三线”的划定与管控、海陆生态屏障构建等方面进行研究；厦门市则重点探讨海岸带陆域空间关键管控要素、海域空间利用方式优化及海域陆源污染控制等内容。

可以看到，不同地区海岸带空间管制的手段、方式、内容各有不同，但都是围绕海岸带内的人类行为，如生态与环境保护、空间开发与资料利用等进行重点管控。

3 海岸带空间管制原则与框架

3.1 管制原则

(1) 海洋发展观，强调以海定陆。我国的海岸带空间管制首先要转变思想观念，树立海洋发展观，突出海洋主体地位，强调以海定陆，从促进海洋生态环境保护、海洋资源合理开发利用、海洋经济高质量发展的角度出发，统筹海岸带保护与利用管控。

(2) 生态文明观，突出保护优先。生态文明建设是国土空间规划体系改革的出发点和落脚点。海洋生态系统的脆弱性和不可恢复性，决定了海洋管理更要坚守生态优先原则。尤其对于现状海洋生态环境优越的地区，应将生态文明作为海岸带空间管控的根本。

(3) 空间设计观，加强立体管控。海岸带地区是代表一个城市形象的门户区，应以高品质发展为目标，强化海岸带地区的立体空间设计与风貌意向管控，重点明确目标性、原则性的风貌特色管控

要求，如空间框架、退线控制和高度控制等要素，为开发建设提供管控指引。

3.2 管制框架

海岸带包括海洋（海域及无居民海岛）、海岸线及陆域三类空间。海岸带区域内人类行为活动可分为保护类行为与开发利用类行为。海岸带空间管制首先要明确统筹管制的范围边界；其次应综合海洋、海岸线和陆域三类空间中保护与利用行为的特征及布局，构建海陆一体的保护格局与海陆统筹的利用格局；最后提出多个管制策略和措施。据此，形成了海岸带“一个范围、两大格局、三类空间、多层维度”的管制框架（图 1），主要包括以下五个方面的内容。

(1) 从海陆空间相互作用出发，明确海岸带管制范围。界定海岸带范围是海岸带空间管制首先要解决的问题。应从海陆统筹管理的必要性出发，考虑海陆活动的相互影响，兼顾自然地理标示、行政边界、环境单元完整性和管理便利性等因素，明确海岸线向陆一侧与向海一侧的具体空间边界。

(2) 构建以生态保护红线为核心的海陆一体保护格局。海陆生态系统紧密联系、息息相关，是无法分割的统一体。但目前我国大部分市县海陆生态红线是分开划定、封闭管理的，导致潮间带生物“上不了岸”或“下不了海”。因此，在海岸带地区应遵循海陆一体原则划定生态保护红线，注重保护海洋生态与陆地生态的联通脉络，促进海陆生态融合。同时，海岸带承担了重要的防灾功能，是风暴潮、海浪、赤潮和海啸等灾害易发地区，应将重要的安全防护空间划入其范围内以强化保护。

(3) 衔接陆域空间管控，建立海洋空间精细化管控制度。长期以来，我国实行海陆两套规划管理制度，陆域建立了从总体规划到详细规划，再到开发许可的管控制度，而海域管控仅以海洋功能区划为核心，缺乏详细规划，管理精细度不足。随着我国进一步向海发展，加

强海洋开发管控，建立海陆统一的管理制度十分必要。

(4) 明确陆域建设退线及其他管控要求，完善海岸带陆域建设管控。由于长期以来我国对海岸带陆域建设管控不足，海岸带的连续性、开放性、公共性受到破坏，海岸带生态和防灾功能也受到威胁^[21]。对于这一问题，一般采用陆域建设退线管理制度，沿海岸线后退一定距离划定建设管控区，以维护海岸带基本生态防灾功能及公共开放活力。例如，欧洲在 20 世纪 80 年代开始采取海岸线建筑退线管理方式，美国约三分之二的沿海州采用了海岸线建筑退线管控办法^[22]，联合国环境规划署 (UNEP) 曾将 100 m 作为地中海沿岸 22 个国家统一的海岸线建筑后退距离^[23]，我国海口、烟台、威海等地也都实行了不同距离的退线管控。

(5) 结合“海上看陆”与“陆上看海”双重视角，明确立体空间设计指引。海岸带地区往往是城市重要的门户地区，应从“海上看陆”与“陆上看海”两个维度提出空间设计要求，强化海岸带地区的景观风貌设计引导。在水平面上，可从街区、道路和建筑，即点、线、面三方面明确海岸带地区空间形态设计的基本原则；在垂直面上，最大限度保障陆域“看海”需求，以及营造“海上看陆”的优美天际线的角度出发，提出陆域建筑高度管控要求及海洋工程设计指引。

4 深汕特别合作区海岸带空间管制实践

深圳市深汕特别合作区 (以下简称“合作区”) 位于广东省东部，距离深圳市中心约 100 km。2017 年，广东印发《关于深汕特别合作区体制机制调整方案的批复》，合作区正式由深圳市、汕尾市两地共管的地区变为深圳市全面主导管理的深圳市第“10+1”区。合作区陆域面积为 468.3 km²，海域管理面积约为 1 152 km²，海水水质优良，岸线长达

50.9 km，超过一半为自然岸线，还拥有芒屿岛、鸡心石和江牡岛等无居民海岛。合作区属于典型待开发区，现状确权用海仅 8 宗，用海面积约为 250 hm²，且多为养殖用海、港池用海等开放式用海。随着深圳市全面主导合作区的管理，合作区海岸带的资源价值将迅速释放，有必要提前构建海陆统筹的空间管制制度，以合理引导未来的保护与建设行为。结合《深圳市深汕特别合作区总体规划 (2020—2035 年) 纲要》(以下简称《规划纲要》) 的探索，合作区初步构建了相对系统的海岸带空间管制制度。

4.1 充分考虑海陆联系，划定海岸带统筹管制范围

合作区现行“法定”海岸线为 2008 年经广东省政府批复的海岸线修测成果，近年来受围填海等活动影响，部分岸段线形已经发生改变。在《规划纲要》编制的过程中，一是结合围填海审批结果，将海岸线按填海项目边界进行调整；二是综合考虑未来河口两侧基础设施建设的需要及河口区域岸线认定的新标准，将河口区域岸线由原来的以滨海第一座桥梁为界，调整为以河口突然展宽处的突出点连线为界。

对于海岸线向海及向陆一侧范围，则从“海陆统筹”管理的必要性出发，纳入重要的生态空间、需强化统筹管制的战略发展空间(如人类活动密集的近岸陆域、海域)等，最终划定海岸线向陆一侧至深汕高速及狮山南麓，向海一侧至 10 m 等

深线处，海岸带总范围为 220 km²。这一范围包括滨海沙滩、沿海滩涂和红树林地区等滨海生态系统，重要滨海能源设施及用海区、已批已填围填海项目、港口后方陆域及重要港口锚地用海区、海水入侵区域、重要的珊瑚礁、人工渔礁、近海养殖区、入海排污区、可利用无居民海岛等海陆联系紧密区域。

4.2 明确自然岸线保护要求，打通海陆生态廊道

按照“以海定陆、海陆一体”原则，优化海岸带生态保护红线。首先，严格保护自然岸线，明确合作区自然岸线保有率指标不低于 60%，强调通过生态修复，恢复重点岸线自然生态功能；其次，划定鲘门、百安半岛两个重要滨海旅游区限制类海洋红线区，提出在区内禁止开发与旅游发展冲突的功能和活动，禁止围填海、采挖海砂、新增入海排污口，以及执行海水水质二类标准、海洋沉积物质量一类标准和海洋生物质量一类标准等管控要求；最后，优化陆域生态保护红线空间布局，重点加强赤石河等入海河道的生态修复，以海洋生态环境标准约束入海河道水质排放标准，打通河海生态廊道，为潮间带生物、特别是溯河鱼类营造良好的生境。

4.3 统筹海域与无居民海岛，划定三大类海洋基本功能区

统筹海域与无居民海岛，进行海洋功能区划分。海域与无居民海岛息息相

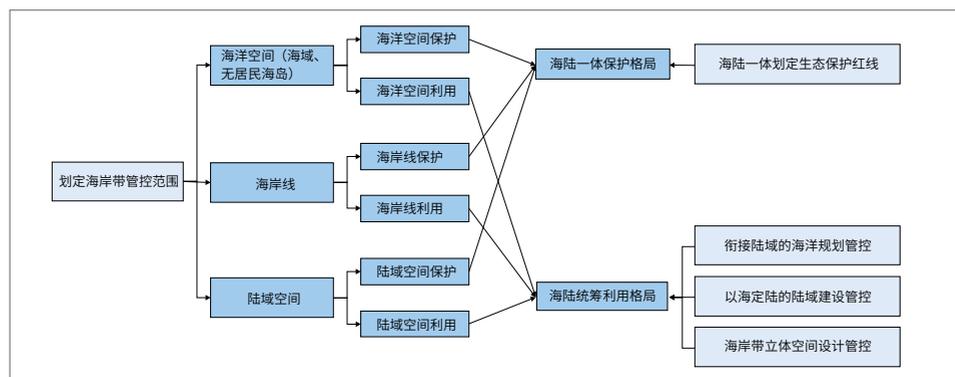


图 1 深汕特别合作区海岸带空间管制框架



图2 深汕特别合作区海岸带海洋空间功能分区

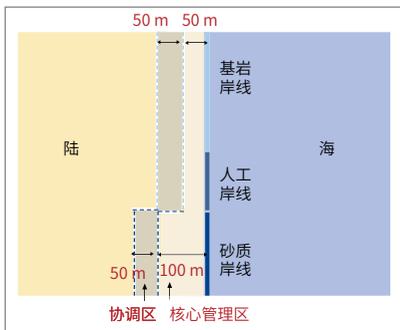


图3 深汕特别合作区海岸带陆域建设管控分区

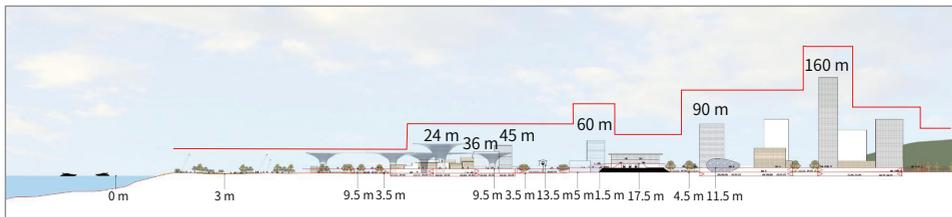


图4 建筑高度自海岸线向陆退台式控制示意

关，而我国长期以来根据《中华人民共和国海域使用管理法》和《中华人民共和国海岛保护法》，以海洋功能区划和海岛保护规划来对海域与无居民海岛进行规划管理。借助国土空间规划改革契机，按照“多规合一”要求，《规划纲要》统筹考虑海域与无居民海岛，对合作区海洋功能区划进行优化。主要包括以下三方面内容：一是延续既有海洋功能区不变。包括红海湾农渔业区、鲘门旅游休闲娱乐区和百安半岛旅游休闲娱乐区等与合作区发展滨海旅游目标匹配的功能区。二是结合现状调整海洋功能区。例如，对于原小漠工业与城镇用海区内的现状已建深圳港小漠港区，将港区及周边用海范围调整为港口航运区；合作区西部金狮湾砂质岸线、基岩岸线资源丰富，多为保有自然岸线，为促进生态环境保护与滨海旅游发展，将其由工业与城镇用海区调整为旅游休闲娱乐区。三是结合海岸带目标定位优化海洋功能区。为促进滨海旅游业发展，将鸡心石、江牡岛等海岛及周边海域由农渔业区调整为旅游休闲娱乐区，同时扩大鲘门旅游休闲娱乐区范围，联通小漠湾、深汕湾、百安半岛，形成整体连片的小漠湾—深汕湾旅游休闲娱乐区。

最终，合作区海岸带划分出农渔业区、港口航运区、旅游休闲娱乐区三大类基本功能区，并分别提出了各功能区的海洋环境保护与开发利用管控要求（图2）。

以海岸带为试点，探索在海洋建立“详细规划+规划许可”的精细化管控制度。《规划纲要》提出海岸带中重要的旅游休闲娱乐区、港口航运区应依据国土空间总体规划、海岸带专项规划等编制海域/海岛详细规划，明确海域/海岛的发展定位、功能结构、空间布局、建设总量、配套设施、海洋防灾减灾和海洋生态环境保护要求等内容，作为用海/用岛项目工程设计与规划审批的前提和依据。

4.4 构建海岸带陆域建设核心管理区与协调区两级管控制度

建设退线管控是目前国内外对海岸带地区陆域建设的常用管控手段。《规划纲要》在建设退线管控的基础上，为营造高品质的海岸带空间，对退线距离外一定范围的陆域空间的建设也提出了管控要求，构建了由陆域建设核心管理区与协调区构成的两级管控制度（图3）。

核心管理区以陆域建设退线管控为主要手段。由于各国、各地区对海岸线

建筑退线的距离要求不一，无统一标准。综合海岸线侵蚀速率、生态环境保护要求和防灾要求等因素，《规划纲要》确定核心管理区范围包括砂质岸线向陆延伸100m的地带，基岩岸线、人工岸线和其他岸线向陆延伸50m的地带，特殊要求地区的距离可结合城市设计研究及科学论证做适度调整。在核心管理区内实行项目准入正面清单制度，以保障海岸带的公共属性，并充分发挥其生态和安全防护功能。该区域原则上禁止建设，以下情形除外：①港口、口岸、码头、机场、桥梁、轨道和主干道以下级别的道路交通设施；②市政基础设施；③旅游及公共服务设施；④修船厂、滨海科研等必须临海布局的产业项目；⑤海岸防护工程及其他涉及公共安全的项目等。

协调区为核心管理区边界外再向陆延伸50m的地带，是为营造公共、开放、有活力的海岸带空间而专门实施建设管控的区域。协调区内实行项目建设负面清单管理，原则上不利于保持海岸带公共性、开放性、步行友好性且不利于海岸带环境保护的设施和项目（如新建及改扩建过境干道及高快速道路工程）需避开协调区范围；确需在协调区建设的，应进行专题论证并采取措施将消极影响降至最低。

4.5 海岸带空间立体设计的指引

首先，《规划纲要》明确海岸带地区是城市重点风貌区，应单独开展城市设计，作为后续详细规划及地块设计建设的管控依据。

其次，在水平面上，《规划纲要》提出街区应划分窄面宽、大进深的小街坊格网，每隔50~100m设置一条垂直于海岸线的连续通达的视线通廊；道路应尽量避免与海岸线斜交，适当加密路网，并鼓励设置自行车专用道、滨海栈道等绿色交通设施，营造慢行友好的城市空间；建筑应结合自然环境，采用不同建筑风格，营造丰富的滨海面貌。

最后，在垂直面上，《规划纲要》

强调建筑高度宜自海岸线向陆逐级提高,形成阶梯式建筑高度轮廓,塑造建筑竖向彩虹结构,避免出现大体量的高层联排建筑,最大程度保障陆域“看海”的需求(图4)。

5 结语

随着国家机构改革完成及空间规划体系建立,以海岸带为载体,探索海陆统筹的空间管制成为沿海市县国土空间总体规划的重要内容。本文以深汕特别合作区为例,从海岸带特殊的地理、生态、环境、经济等特征出发,探索了海陆统筹下海岸带空间管制的原则与要点,可为沿海市县国土空间总体规划以及海岸带专项规划编制、海岸带空间管制提供借鉴。

海岸带空间管制是一个复杂综合的工作,还有诸多问题需要持续不断地跟踪研究。本文提出了海陆一体划定生态保护红线的设想,但在国土空间规划体系下,除了生态保护红线外,海洋空间内是否也要划定“三区三线”等问题,仍有待进一步探讨。此外,我国海岸线绵长,各地面临的问题、现实条件、发展目标与管理水平差异很大,需结合当地实际情况进行探索。

[参考文献]

[1] 广东省海洋渔业“十一五”规划研究课题组,杨明,洪伟东,等.全球海洋经济及渔业产业发展综述[J].新经济,2009(8):10-14.
[2] 约翰·R·克拉克.海岸带管理手册[M].吴克勤,等译.北京:海洋出版社,2000.
[3] 文超祥,刘健泉.基于陆海统筹的海岸带空间规划研究综述与展望[J].规划师,2019(7):5-11.
[4] 陈吉余,宋达泉,肖易寒,等.全国海岸带和海涂资源综合调查温州试点工作汇报[M]//全国海岸带和海涂资源综合调查温州试点区报告文集,1981.
[5] Pernetta J C, Milliman J D. Land-Ocean Interactions in the Coastal Zone: Implementation Plan[J]. Oceanographic

Literature Review, 1995(42): 801.
[6] Davis Jr R A, FitzGerald D M. Beaches and Coasts[M]. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2009.
[7] Alves F L, Sousa L P, Almodovar M, et al. Integrated Coastal Zone Management (ICZM): A Review of Progress in Portuguese Implementation[J]. Regional Environmental Change, 2013(5): 1 031-1 042.
[8] Glavovic B C, Limburg K, Liu K K, et al. Living on the Margin in the Anthropocene: Engagement Arenas for Sustainability Research and Action at the Ocean-Land Interface[J]. Current Opinion in Environmental Sustainability, 2015(14): 232-238.
[9] Holligan P M, Hans de Boois. Land-ocean Interactions in the Coastal Zone (Loicz): Science Plan[R]. 1993.
[10] 张灵杰. 美国海岸带综合管理及其对我国的借鉴意义[J]. 世界地理研究, 2001(6): 42-43.
[11] 董跃,姜茂增. 国外海岸带综合管理经验对我国实施“陆海统筹”战略的启示[J]. 中国海洋大学学报: 社会科学版, 2012(4): 15-20.
[12] Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte: Nederland Concurrerend, Bereikbaar, Leefbaar En veilig[R]. 2012.
[13] Ministry of Infrastructure and the Environment. Summary Draft National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning with the Strategic Environmental Impact Assessment[R]. 2011.
[14] 大阪府和兵库县. 大阪湾沿岸海岸保全基本计划[R]. 2002.
[15] 王东宇. 新时期我国海岸带规划管制与规划引导探析——以山东省海岸带规划为例[J]. 规划师, 2014(3): 55-62.
[16] 林巧娴. 将海岸带保护与开发纳入“多规合一”蓝图——《海南省人民代表大会常务委员会关于修改〈海南经济特区海岸带保护与开发管理规定〉的决定》解读[R]. 2016.
[17] 毛蒋兴,覃晶,陈春炳,等. 广西北部湾海岸带开发利用与生态格局构建[J]. 规划师, 2019(7): 33-40.
[18] 袁本令,赵传康,张希武,等. 陆地规划管理模式在海域的延伸与应用——

以青岛市的实践为例[J]. 城市规划, 1997(1): 43-45, 60.
[19] 李孝娟,傅文辰,繆迪优,等. 陆海统筹指导下的深圳海岸带规划探索[J]. 规划师, 2019(7): 18-24.
[20] 林小如,王丽芸,文超祥. 陆海统筹导向下的海岸带空间管制探讨——以厦门市海岸带规划为例[J]. 城市规划学刊, 2018(4): 75-80.
[21] 文超祥,刘希,张其邦. 关于海岸带小城镇的海岸线建筑后退距离的探讨[J]. 国际城市规划, 2016(4): 58-63.
[22] Leo Van Rijn, On the Use of Setback Lines for Coastal Protection in Europe and the Mediterranean: Practice, Problems and Perspectives[EB/OL]//http://www.conscience-eu.net/documents/deliverable12-setback-lines.pdf. 2010-03-12.
[23] Sang M, Marchand M, Medina R. Coastal Setbacks for the Mediterranean: A Challenge for ICZM[J]. Journal of Coastal Conservation, 2010(14): 33-39.

[收稿日期] 2019-07-23;

[修回日期] 2020-04-14