

国土空间规划体系中的涉海详细规划编制研究

□ 叶 果, 李 欣, 王天青

〔摘 要〕目前全国各地已先后启动国土空间总体规划的编制工作,研究出台详细规划的工作标准也迫在眉睫。海洋是国土空间的重要组成部分,开展涉海详细规划的研究具有重要意义。本文从规划的深度、精度和时效方面阐述开展涉海详细规划编制的必要性,提出国土空间规划体系下涉海国土空间详细规划的思路与框架,总结规划编制经验,提出建议。

〔关键词〕国土空间规划;涉海详细规划;规划编制

〔文章编号〕1006-0022(2020)20-0045-05 〔中图分类号〕TU981 〔文献标识码〕B

〔引文格式〕叶果,李欣,王天青.国土空间规划体系中的涉海详细规划编制研究[J].规划师,2020(20):45-49.

Detailed Planning of Marine Space in National Land and Space Planning System/Ye Guo, Li Xin, Wang Tianqing

[Abstract] National land and space planning are being pushed forward all over the country, and a standard for the detailed plan of marine space is imperative. Based on the planning depth, precision, and efficacy, the paper studies the necessity, concept and framework of detailed planning of marine space.

[Key words] National land and space plan, Detailed plan of marine space, Planning compilation

随着各地国土空间总体规划的启动和深入开展,详细规划的编制也提上了工作日程,研究出台详细规划的工作标准迫在眉睫。在实施全域、全要素国土空间用途管制制度的背景下,详细规划的编制范围不应局限于城镇建设空间,还应包括海洋等自然空间。开展涉海详细规划编制的研究,将海洋纳入国土空间规划体系,对指导海洋国土空间的保护与开发、实施用途管制、指导各项建设活动的开展具有重要现实意义。

1 开展涉海详细规划工作的必要性

原有的涉海空间规划主要包括海洋功能区划、海岛规划及海洋保护区规划。随着国土空间规划工作的全面开展,这些规划将统一纳入国土空间规划体系。编制涉海详细规划的首要问题是必要性的判断,即是否有必要

在国土空间总体规划编制之后开展涉海详细规划的编制。通过解读当前的国土空间规划编制技术与要求可以发现,其深度、精度与时序均与海洋保护利用活动的实施存在一定的距离,无法直接指导实施工作的开展,具体分析如下。

1.1 规划深度

国土空间总体规划涉及内容广泛,倾向于对国土空间保护与开发进行总体部署和统筹安排,因此规划深度较浅。依据《市县国土空间总体规划编制指南》(试行)和《市县国土空间规划分区与用途分类指南》(试行),目前市县国土空间总体规划中的涉海内容以达到“分区”深度为主,而原有的各类涉海空间规划至少达到“分类”深度,如:①用海审批管理,依据市县级海洋功能区划的相关标准,应达到二级类海洋功能区深度;

〔作者简介〕 叶 果,高级工程师,现任职于青岛市城市规划设计研究院。

李 欣,工程师,现任职于青岛市城市规划设计研究院。

王天青,研究员,现任职于青岛市城市规划设计研究院。

表1 海域空间行政审批事务及许可事项

管理主体	审批事务及许可事项	依据
中央、省或市	可利用无居民海岛开发申请的审核与使用权登记核准	《无居民海岛保护与利用管理规定》
中央、省或市	海域使用权事项	《中华人民共和国海域使用管理法》
中央、省或市	填海项目竣工验收	《填海项目竣工海域使用验收管理办法》
中央、省	海洋自然保护区设施建设及旅游开发项目	《海洋自然保护区管理办法》
中央、省、市、县	改变海洋特别保护区内海岸、海底地形地貌及其他自然生态环境条件的活动	《海洋特别保护区管理办法》

表2 国土空间规划涉海分区情况

目标	市域（3类）	县域 / 市区（7类）	管控要求
保护与修复	生态保护与修复区	核心生态保护区	严格保护、禁止开发
		生态保护修复区	名录管理+约束指标+分区准入
	海洋特殊保护与渔业资源养护区	海洋特殊保护区	严禁随意开发
		海洋渔业资源养护区	严格控制各类用海活动
开发与利用	海洋利用与保留区	海域利用区	分区管理+用海准入
		无居民海岛利用区	名录+用岛许可+产业准入
		海洋保留区	严禁随意开发

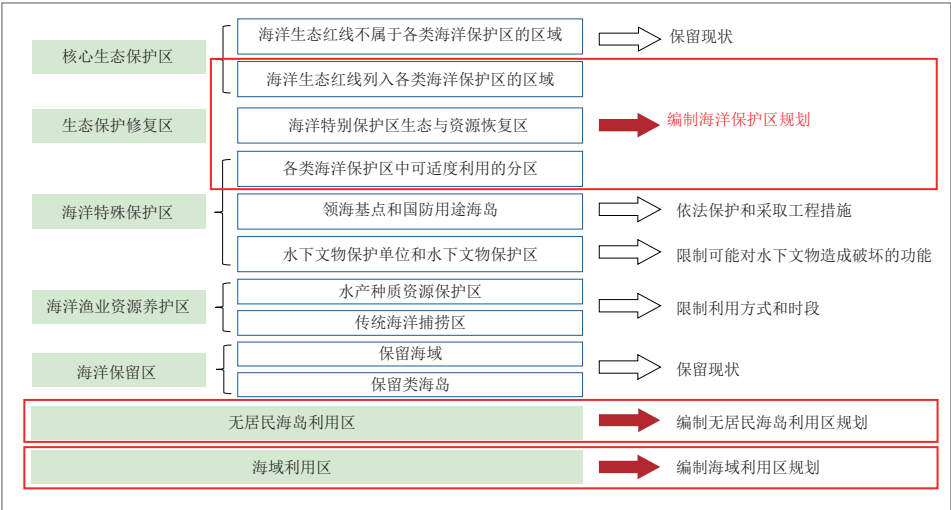


图1 海洋国土空间的管制方式

②无居民海岛利用审批，依据可利用无居民海岛保护和利用规划的标准，应达到在单岛范围内划分空间管制分区的深度。

1.2 规划精度

国土空间总体规划范围较广，编制精度相对较低，市（地）级国土空间总体规划的编制精度要求是1：250 000，县级一般为1：50 000。在此精度下，无法获得地形的细节，也无法准确开展坐标定界工作，尤其是在地形复杂的海岛

地区。而在原有的涉海空间规划中，海洋功能区划重点区域的编制精度应不低于1：10 000，保护区重点区域的编制精度不低于1：5 000，无居民海岛的编制精度不低于1：2 000。

1.3 总体规划时效方面

当前的国土空间总体规划规划期限为2020～2035年，远景展望至2050年，规划期限较长，因此对于时间跨度较大的问题难以进行充分预计。同时由于国

土空间总体规划涉及内容多、调整程序复杂，如直接用于指导海洋空间的开发建设，容易出现灵活性不足、难以适应形势变化的情况。而随着人们海洋开发意识的逐渐增强，越来越多的新兴用海功能和用海形式会不断出现，在国土空间总体规划阶段一次性地制定长远的详细的规划很不现实，如此便需要编制能够灵活应对各种情况的规划进行指导。

2 涉海详细规划框架体系的构建

2.1 体系构建的基本逻辑

“管什么就批什么，批什么就编什么”是国土空间规划管理、审批、编制的治理逻辑。详细规划是项目许可核发的依据，作为国土空间规划编制体系的底层设计，应遵照管、批和编协同的原则，涉海详细规划框架体系的构建也应遵循这一基本逻辑，如在规划类型设置方面，应与自然资源部门的行政审批事项相对应；在规划衔接方面，应充分考虑海洋空间管控措施的传导与衔接。

2.2 涉海详细规划的类型设置

通过对当前海洋国土空间行政审批事务及许可事项的梳理（表1），当前的许可审批集中在无居民海岛利用、海域使用及各类海洋保护区的开发保护方面，对应国土空间规划分区中的可利用无居民海岛、海域利用区以及各类海洋保护区（表2）。这些分区的开发与保护活动需要行政许可，大部分功能利用需要进行确权，部分保护利用和修复活动需配备一定的工程措施，因此有必要设置精度和深度方面更进一步的详细规划进行管制与引导。

除上述分区以外，还存在海洋保留区、海洋渔业资源养护区等涉海分区，以及一些已划定海洋生态红线但未设立海洋保护区的区域。这些区域的管控方式相对简单，大部分是采用禁止开发的方式，除了海洋渔业资源养护区由农业部门对其利用方式（如渔具使用）和利用

时段（设置休渔期）进行管理（图1）。

2.3 涉海详细规划的外部关系

涉海详细规划的外部关系主要是传导与落实国土空间总体规划和衔接各类专项规划。国土空间总体规划是涉海详细规划的上位规划，涉海详细规划应落实国土空间总体规划的海洋生态红线及其他重要控制线等强制性内容；分解和落实国土空间总体规划关于用海管理、围填海管控、海洋环境保护等约束性指标；传导国土空间总体规划确定的分区和用途管制内容，满足分区差异化用途管制要求。

详细规划与专项规划是相互衔接的，专项规划的主要内容应纳入详细规划中。由于总体规划难以面面俱到，而详细规划在范围上又局限于某一局部区域，因此各类专项规划的主要作用是实现国土空间总体规划某个专业领域的深化、细化和综合统筹。按照内容特点可以将涉海专项规划分为资源保护与利用、安全保障、要素配置3个类型，除目前已经明确需要编制的海岸带专项规划、自然保护区专项规划外，在海上交通、海上旅游、市政设施、综合防灾等方面也有必要继续深化和完善。

2.4 涉海详细规划的内部关系

可利用无居民海岛、海域利用区及各类海洋保护区应设置详细规划。此外，陆域的滨海地区、有居民海岛地区与海洋存在广阔的交界面，从陆海统筹的角度出发，将涉海内容纳入地区详细规划中。岸段的整治、海洋生态的修复、海洋保护区基础设施的建设等的落地依赖于实施性规划的进一步指导，可结合年度实施计划、用海供应计划和具体的项目计划等，开展实施性规划的编制，有序推进详细规划的分期实施（图2）。

3 涉海详细规划编制研究及建议

根据前文分析，无居民海岛利用区、

海域利用区和各类海洋保护区有必要在国土空间总体规划的基础上开展详细规划的编制工作。

3.1 可利用无居民海岛规划

3.1.1 原规划特点

2010年实施的《中华人民共和国海岛保护法》将海岛保护规划划分为海岛保护规划、海岛保护专项规划及可利用无居民海岛保护和利用规划3类。其中，可利用无居民海岛保护和利用规划已形成包含《可利用无居民海岛保护和利用规划编制技术导则》《无居民海岛保护和利用指导意见》在内的一套相对完整的技术标准体系，其规划具有如下特点。

(1) 规划范围兼具陆海。

可利用无居民海岛规划的范围在涵盖海岛陆域、岸线的基础上纳入了周边海域的部分区域。海域范围一般以岛基为界，若存在珊瑚礁、红树林和海草床等生态要素，则外扩至这些要素分布的

外边界。可利用无居民海岛规划的内容设置与范围相对应，分为岛陆、岸线、海域3个部分。

(2) “三区”划分的空间管控方式。

可利用无居民海岛规划通过划分严格保护、限制利用、适度开发三类区域的方式分别对岛陆、岸线和海域进行空间管控，并分别制定管控措施。此外，在“三区”划分的基础上，针对海岛陆域适度开发区域，按照开发建设类型，采用区块划分的方式，设置工业建设用岛区块、房屋建设用岛区块和景观建筑用岛区块等10余种类型。

(3) 用途管控以《用岛名录》为基础。

《用岛名录》确定了无居民海岛的主导功能用途，是开展用岛规划的基础，在此基础上制定相应的建筑密度、容积率、建筑高度、植被覆盖率和建筑物安全退让距离等量化指标。同时，《用岛名录》也是审核无居民海岛利用项目的重要依据。

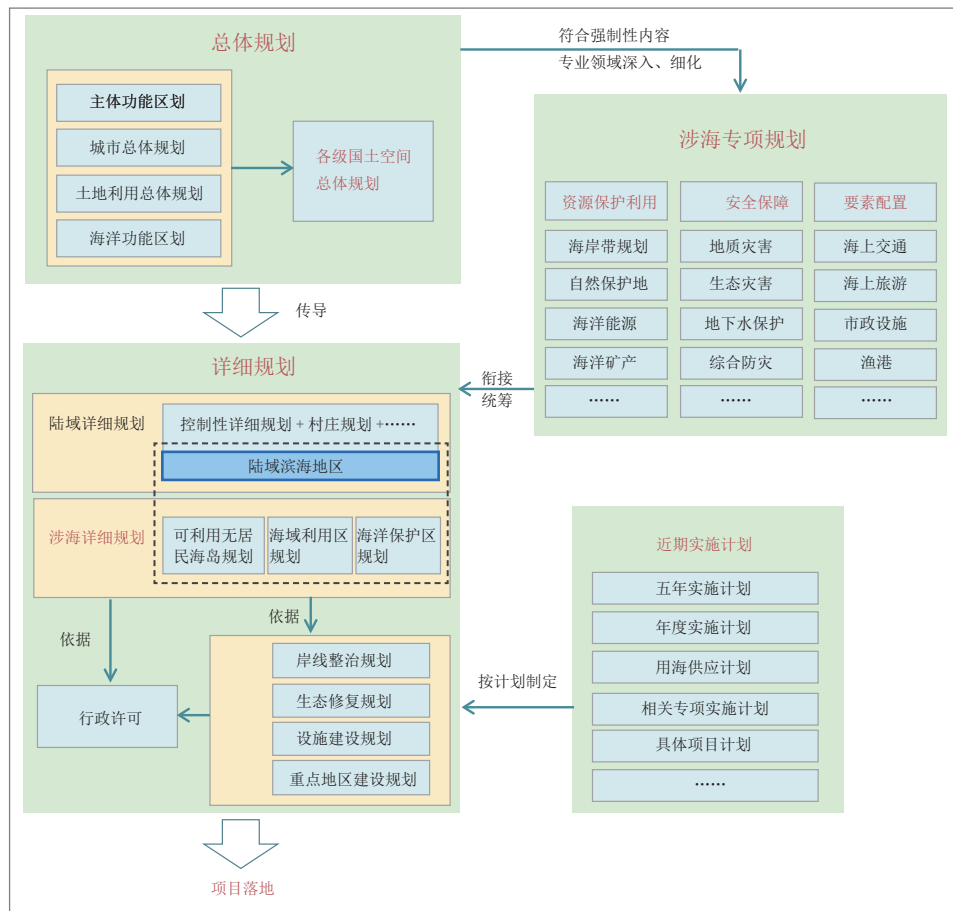


图2 涉海详细规划的框架体系

3.1.2 存在的问题

伴随规划体系改革,可利用无居民海岛规划将由一个相对独立的系统演变成国土空间规划体系中的一个子项,其规划范围、管控方式等也需要适应新的体系。原可利用无居民海岛规划存在的问题主要集中在以下3个方面。

(1) 规划范围与海域规划重叠。

原可利用无居民海岛规划将海域纳入了规划范围,虽然有利于海域开发与岛屿功能协调衔接,有利于码头等涉海设施的布局和管理,但在范围上却与海域规划产生了重叠,存在对同一海域进行不同定义的问题。

(2) “三区”管制方式有待调整。

在规划体系改革之前,各类规划中的分区和分类方式不统一是突出问题。改革后,在国土空间分区和分类之外,不再另设功能分区和用途分类,原可利用无居民海岛规划中“三区”划分的管控方式也应进行调整。

(3) 精细化管控不足。

原可利用无居民海岛规划中的用岛性质、容积率、建筑密度等指标,均以全岛作为对象进行制定。然而,由于部分无居民海岛面积较大,如惠州大辣甲岛、三亚蜈支洲岛的面积均在1 km²以上,同时一些海岛的功能并不单一,功能“区块”的划分虽然可以细分用岛功能,但并不具备约束性。可见,针对一些大面积的无居民海岛仅有少量指标进行开发控制,在精细化管控方面存在着严重不足,易造成海岛的粗放开发。

3.1.3 调整建议

(1) 衔接国土空间总体规划,厘清规划范围。

以国土空间总体规划阶段确定的无居民海岛利用区范围为基础,制定涉海洋细规划的范围,厘清与海域规划的边界。由于国土空间总体规划精度不足,无居民海岛利用区规划的具体范围应在详细规划阶段进行细化和确定,或者以公布的海岛岸线为界。可以将海岛周边海域作为研究范围纳入规划,但具体海域功能的制定应

当在海域规划中加以确定。

(2) 以用岛“区块”划分取代“三区”划分的管控方式。

进一步强化原可利用无居民海岛规划中“区块划分”的作用,增加非建设区域的区块类型,建立能覆盖整个岛陆的区块划分体系。在此基础上,制定针对各个区块的容积率、建筑密度、建筑高度等指标,实现精细化管控,以此取代“三区”划分的管制方式。

3.2 海域利用区规划

3.2.1 原规划特点

海域利用区在范围上被原海洋功能区划所涵盖。2002年实施的《海域使用管理法》确立海洋功能区划为我国海域管理的一项基本制度,海洋功能区划分为全国、省级、市(地区)级和县(市)级四级编制,由国务院和省级两级审批,目前已形成了一套从编制到管理的成熟体系,其规划特点如下。

(1) 制定海洋发展目标。

海洋功能区划的内容并不局限于划分海域功能,还包括制定海洋发展目标等方面的内容,包括海域管理调控、海洋生态环境保护、渔业用海保障、围填海规模控制和海域后备空间资源保留等。

(2) 逐级细化海域功能区。

划分海域功能是海洋功能区划的核心内容,采用逐级细化的方式衔接各级海洋功能区划,如市县层面的海洋功能区划主要是明晰省级海洋功能区划中功能区的具体空间位置,并将省级海洋功能区划中的部分一级类基本功能区进行细化,划分至二级类并明确其具体功能。

(3) 制定海岸线规划内容。

海岸线规划是原海洋功能区划中的重要内容之一。在目标制定方面,海洋功能区划需制定海岸线的整治修复目标、大陆自然岸线保有率目标、整治和修复海岸线长度目标等。在规划实施方面,则需明确大陆自然岸线保有岸段、保持自然岸线生态功能岸段,以及整治和修复岸段的具体位置和长度等。

3.2.2 存在的问题

(1) 海岸线规划难以落实。

海岸线原来由海洋行政主管部门管理,海岸线规划的内容也因此纳入海洋功能区划。然而,海岸线利用功能的确定、沿海岸线项目的整治、海岸线修复的开展等主要的工作面向陆域,导致了原海洋功能区划中岸线规划的内容难以实施。

(2) 时效方面缺乏灵活性。

原市县级海洋功能区划的规划期限为10年,规划期限较长,同时开展区划修编也较为困难,在面对各类用海的新情况时缺乏灵活性。

(3) 缺少用海强度控制。

原海洋功能区划重点关注用海功能的空间划分,缺少用海强度控制的内容,特别是在目前近海的养殖用海区,普遍存在养殖量过大、洄游通道阻塞和养殖污染等问题,急需将用海强度控制纳入管控体系中。

3.2.3 调整建议

(1) 以分期、逐片的方式开展详细规划编制。

在国土空间总体规划确定的海域利用区基础上,将海域利用区划分为不同的片区,按照开发利用的时机,“成熟一片编制一片”,分期、逐片开展海域利用区的规划编制工作。由于航道对各类用海功能的分割作用较为明显,对海域利用区进行片区划分时,可以将各级航道作为分界,以保障各片区内海域功能的完整性。

(2) 规划内容以用海分类作为核心。

原海洋功能区划的编制内容大致包括海洋发展目标制定、海域功能区划分和海岸线规划3个方面。由于海域利用区规划并不针对全域,因此海洋发展目标制定的内容可以在总体规划和专项规划层次进行。而海岸线规划内容的主体在陆域,可以将此内容纳入相应的陆域滨海地区规划中。在海域利用区规划中以用海分类为核心,并加强用海强度方面的研究。

(3) 延续海洋功能区划的管控思路。

我国对海洋功能区划至今已进行了30余年的探索,在海洋资源管控中发挥了积极的作用,形成了较为成熟的“分区管理+用海准入”的管理方式,在实施管控方面应延续其原有的管控思路。

3.3 海洋保护区规划

3.3.1 原规划特点

海洋保护区包括海洋特别保护区和海洋自然保护区,在1994年实施的《自然保护区条例》和2010年实施的《海洋特别保护区管理办法》中分别明确了上述两类保护区需要开展规划编制的要求,在《自然保护区总体规划技术规程》和《海洋特别保护区功能分区和总体规划编制技术导则》中则进一步明确了规划编制的内容和技术要求,其特点如下。

(1) 划分各级保护分区。

海洋保护区经批准设立后会开展相应的规划编制工作并进行定期修订,其关键内容是进一步明确或调整各级海洋保护分区的范围,确定管理目标,安排各类保护与开发活动,并制定相应的管控措施。

(2) 制定重点项目的建设内容。

在海洋保护区内开展的保护利用及修复工作会涉及工程建设等内容,因此需制定基础设施建设、资源利用、生态产业发展、科研监测和生态修复等方面的行动计划,并确定建设内容与重点。

(3) 严格的管理方式。

海洋保护区内的工程建设项目均由相应的主管部门审批,保护活动一般由保护区管理机构实施,开发利用活动则在相关论证后由管理机构实施,或通过特许经营协议的方式授权企业实施。

3.3.2 调整建议

已有的海洋特别保护区和海洋自然保护区规划体系相对完整,拥有较为完善的法规保障体系,管理严格。在海洋保护区规划中可以延续此前的规划编制技术和管理体制。

目前的国土空间总体规划中基本都是落实已成立的各类海洋保护区边界,海

洋保护区规划应在国土空间总体规划划定的范围内开展。如有新设立海洋保护区或既有海洋保护区范围发生调整的情况,则应及时对国土空间总体规划进行修编。

4 陆域详细规划中的涉海内容

除上述分析的海洋国土空间外,在陆域的滨海地区及有居民海岛地区的详细规划编制中,应将涉海内容纳入详细规划体系,以实现陆海统筹的目的。

4.1 海岸线建筑后退线

划定海岸线建筑后退线能够有效地避免非赖水项目挤占岸线资源,维护海岸线地区的公共属性,是保护海岸线景观、加强安全防护的有效途径。目前我国大部分沿海地区的海岸带规划广泛采用划定海岸线建筑后退线这一管控措施。海岸线建筑后退线的制定可结合防灾、自然岸线保护的要求进行,因此滨海地区详细规划应落实海岸线建筑后退线的坐标与定界。

4.2 自然岸线保护范围划定

自然岸线保护是各类海岸线规划的重点内容。然而,此前的自然岸线保护仅仅是确定了岸线的长度和起讫点,并不明确具体的保护边界。因此,建议在滨海地区的详细规划中增加自然岸线向陆和向海一侧的保护范围,将线状保护升级为面状保护,这有利于管理工作的实施。

4.3 海岸线利用规划

海岸线利用规划是与自然岸线保护范围划定相补充的内容,以疏堵结合的方式引导岸线利用功能的合理布局,满足各类岸线使用需求,防止出现片面强调保护而阻碍海岸线正常利用的现象。

5 结语

当前我国的国土空间总体规划仍处

在探索阶段,开展详细规划的研究工作面临较多不确定因素,海洋国土空间的规划建设亦是如此。现阶段的研究主要立足于对以往各类涉海规划编制和实施经验的总结,以及在国土空间总体规划编制过程中出现的新情况的预判。建立和完善涉海详细规划体系是一个长期的过程,梳理以往的经验开展理论探索只是其中的一小步,只有在探索与前进中不断发现问题、解决问题,才能形成能用、管用和好用的详细规划体系。■

[参考文献]

- [1] 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 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm.
- [2] 市县国土空间规划分区与用途分类指南(试行) [EB/OL]. <https://www.ciyew.com/wp-content/uploads/2019/10/57939f037b7674e08177.pdf>.
- [3] 市县国土空间总体规划编制指南(试行) [EB/OL]. <https://wenku.baidu.com/view/41db44cc0a4e767f5acfa1c7aa00b52acec79c20.html>.
- [4] 生态红线保护管理办法(暂行) [EB/OL]. <https://wenku.baidu.com/view/04ff0489e3bd960590c69ec3d5bbfd0a7956d5e6.html>.
- [5] 可利用无居民海岛保护和利用规划编制技术导则(试行) [EB/OL]. <https://wenku.baidu.com/view/95aca611d5d8d15abe23482fb4daa58da111c6e.html>.
- [6] 无居民海岛保护和利用指导意见 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zwgk/2011-08/25/content_1932921.htm.
- [7] 市县级海洋功能区划编制技术要求 [EB/OL]. <https://wenku.baidu.com/view/ca9b7441a300a6c30d229f54.html>.
- [8] 海洋功能区划技术导则(GB/T 17108-2006) [S]. 2006.
- [9] 海洋特别保护区功能分区和总体规划编制技术导则(HY/T 118-2010) [S]. 2010.
- [10] 自然保护区总体规划技术规程(GB/T 19571-2004) [S]. 2004.

[收稿日期] 2020-05-10;

[修回日期] 2020-06-02