

# 国土空间规划海洋分区分类体系研究

□ 林静柔, 陈 蕾, 李 锋, 张晓浩

[摘要] 2019年以来,自然资源部建立了国土空间规划体系,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责,并出台了一系列陆海统筹管控的文件。文章对当前试行的《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》涉及的海洋分区分类体系进行对比,结合国土空间规划编制实践工作,分析了分区分类体系衔接、海域分类与海岛关系、湿地分类、用途管制等方面存在的问题,并提出在功能分区中增加留白用海区、优化海洋空间分区分类体系和明确用途管制要求等建议,旨在为国土空间体系下海洋空间规划的编制与管理提供参考。

[关键词] 国土空间规划;海洋功能区划;陆海统筹;功能分区;海洋用途分类

[文章编号] 1006-0022(2021)08-0038-06 [中图分类号] TU984.18 [文献标识码] B

[引文格式] 林静柔,陈蕾,李锋,等.国土空间规划海洋分区分类体系研究[J].规划师,2021(8):38-43.

## Marine Zoning and Classification in National Territory Spatial Planning/Lin Jingrou, Chen Lei, Li Feng, Zhang Xiaohao

**[Abstract]** The Ministry of Natural Resources had established national land and space planning system since 2019, integrated land and space use control, ecological protection and restoration, and issued a series of documents on overall control for land and sea. In this paper, we compare and analyze the marine zoning and classification system involved in the current pilot "Guidelines for the preparation of municipal land and space planning", "Guideline for the classification of land use and sea use for land and space investigation, planning and use control". In order to optimize the zoning and classification system, based on the practice of national territory spatial planning, the paper analyzes the problems in the connection of classification system, the relationship between sea area classification and island, the classification of wetland, and the way of sea use control, and puts forward some countermeasures and suggestions, such as adding "the blank sea area" in the functional zoning, optimizing the sea zoning and classification system, and clarifying sea use regulations etc. It provides strong support for the compilation and management of marine space planning under the national territory spatial planning system.

**[Key words]** National territory spatial planning, Marine function zoning, Coordinated land and marine development, Functional division, Classification of sea use

## 0 引言

2019年5月正式印发的《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》标志着我国开始全面推动国土空间规划体系的建设。按照陆海统筹的原则,建立统一、科学、合理和实用的国土空间分

区分类体系,将成为我国国土空间规划编制和自然资源统一管理的基础,对整个规划体系具有重要的支撑作用,对规划的编制、实施与管控也将产生深远的影响。

海洋是国土空间中重要而独特的区域。一方面,海洋空间具有流动性和立体性的特点,动态变化强,且相较于陆域而言,海域边界不明确,区域异质性不

[基金项目] 国家自然科学基金项目(41876136)、广东省特支计划创新团队项目(2019BT02H594)、广东省海洋经济发展(海洋六大产业)专项资金项目(粤自然资合[2020]068)、广东省海洋遥感重点实验室开放基金(2017B030301005-LORS1807)、南方海洋科学与工程广东省实验室(珠海)创新团队项目(311021004)

[作者简介] 林静柔,工程师,现任职于国家海洋局南海规划与环境研究院、南方海洋科学与工程广东省实验室(珠海)、自然资源部海洋环境探测技术与应用重点实验室。

陈蕾,正高级工程师,国家海洋局南海规划与环境研究院副总工程师,并任职于南方海洋科学与工程广东省实验室(珠海)。

李锋,助理工程师,现任职于国家海洋局南海规划与环境研究院。

张晓浩,通讯作者,高级工程师,国家海洋局南海规划与环境研究院海洋空间规划室副主任。

显著，因此海洋的空间规划分区和用途分类在空间尺度、类型、管控要求等方面与陆域有较大差异<sup>[1]</sup>。另一方面，基于海陆之间空间互联、资源互补、生态互通的特征，国土空间规划必须立足“陆海一盘棋”基本理念与“陆海一体化”基本规律<sup>[2]</sup>。因此，在统一的国土空间规划体系下，用海分区需思考陆海统筹、生态文明建设、海洋高质量发展等方面的要求<sup>[3]</sup>，也需考虑海洋的独立性与特殊性<sup>[4]</sup>，且海洋空间利用相较于陆地而言具有更大的兼容性。

2020年自然资源部相继印发了《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》（以下简称《市级指南》）和《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》（以下简称《用地用海分类指南》）<sup>[5-6]</sup>。各级各类技术指南的出台，为统一自然资源管理、统一国土空间规划编制要求提供了重要指引。但试行的技术指南在实践应用中仍有进一步修订完善的空间。

本文在对比以上技术指南中的海洋功能分区与海洋用途分类（以下简称“海洋分区分类”）的基础上，根据国土空间规划海洋专题研究对技术指南的应用经验，剖析上述技术指南在海洋分区分类实践应用中存在的问题，并针对性地提出对策和建议，以期完善国土空间规划技术体系，明确海洋空间规划要求，为统筹完善国土空间用途管制和指导地方开展海洋分区分类实践工作提供参考。

## 1 海洋分区分类与原海洋功能区划的关系

### 1.1 原海洋功能区划

原海洋功能区划根据海域的地理位置、自然资源状况、自然环境条件和社会需求等因素，划分不同类型的海洋功能区，以指导、约束海洋开发利用实践活动，保证海上开发的经济、环境和社会效益，区

划期限至2020年。根据全国和省级海洋功能区划，海洋基本功能区分为8个一级类型和22个二级类型。其中一级类型包括农渔业区、港口航运区、工业与城镇用海区、矿产与能源区、旅游休闲娱乐区、海洋保护区、特殊利用区和保留区<sup>[7]</sup>。原海洋功能区划的特点是以海洋功能区为最小的功能单元，确定具体海域在区划期限内的基本功能，明确该区域适宜的开发类型，提出海域使用管理要求和海洋环境保护要求，体现功能管控的作用。

### 1.2 国土空间规划体系下的海洋功能分区

《市级指南》明确了市级国土空间规划的主要编制内容，提出了“沿海城市应按照陆海统筹原则确定生态保护红线”，以及海岸带两侧陆海功能衔接的要求，制定了陆域和海域功能相互协调的规划对策<sup>[5]</sup>。同时，《市级指南》规划分区体系围绕海洋开发利用、保护和生态控制等进行划分，与海洋相关的分

区包括3个一级类，即生态保护区、生态控制区和海洋发展区，其中海洋发展区包括渔业用海区、交通运输用海区、工矿通信用海区、游憩用海区、特殊用海区和海洋预留区6个二级类。

### 1.3 国土空间规划体系下的海洋用途分类

《用地用海分类指南》的目标为实现全国自然资源的统一管理，科学划分国土空间用地用海类型、明确各用地用海类型的含义，统一国土调查、统计和规划分类标准，合理利用和保护自然资源。《用地用海分类指南》提出“国土空间用途管制、用地用海审批、规划许可、出让合同和确权登记应依据有关法律法规，将国土空间规划确定的用途分类作为管理的重要依据”<sup>[6]</sup>。其中，与海洋资源利用相关的用途分类包括6个一级类和16个二级类，一级类包括渔业用海、工矿通信用海、交通运输用海、游憩用海、特殊用海及其他海域，与《市级指南》的海洋功能分区体

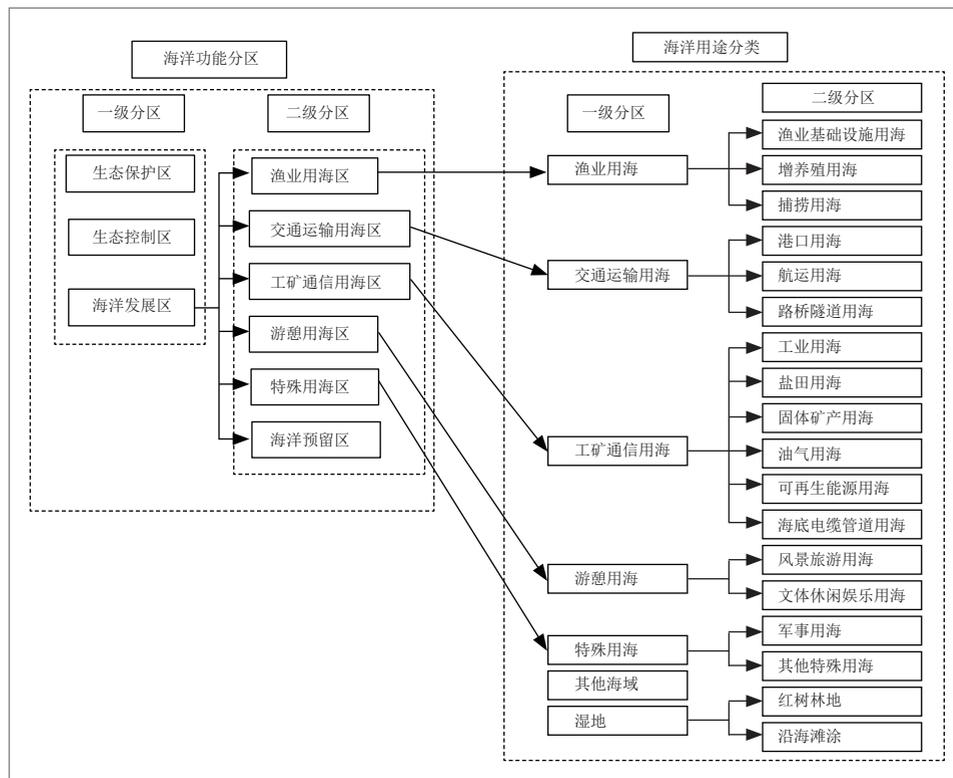


图1 国土空间规划体系下海洋分区分类对应关系

表1 国土空间规划体系下海洋分区分类与原海洋功能区划的对应关系

原海洋功能区划（一级类）		原海洋功能区划（二级类）	
名称	功能规划分区与原海洋功能区划关系	名称	用途分类与原海洋功能区划关系
农渔业区	√	农业围垦区	×
		养殖区	√○
		增殖区	√○
		捕捞区	√
		水产种质资源保护区	×
		渔业基础设施区	√
		港口航运区	√ T
工业与城镇用海区	○ T	航道区	√○
		锚地区	√○
		工业用海区	√
矿产与能源区	○	城镇用海区	×
		油气区	√
		固体矿产区	√
		盐田区	√
旅游休闲娱乐区	√	可再生能源区	√
		风景旅游区	√
		文体休闲娱乐区	√
海洋保护区	√	海洋自然保护区	×N
		海洋特别保护区	×N
特殊利用区	√ T	军事区	√
		其他特殊利用区	√
保留区	×	保留区	×T

注：“√”为基本沿用原来的分区，“○”为将原工业与城镇用海区、矿产与能源区进行合并，“×”为删除原功能区划中的分区，“N”为纳入自然保护地体系，“T”为在原分区的基础上进行调整。

系基本相对应（图1）。此外，陆域资源一级类“湿地”的二级分类包括红树林地和沿海滩涂等海洋空间。

#### 1.4 海洋分区分类与原海洋功能区划对比

《市级指南》中的海洋功能分区与《用地用海分类指南》中的用途分类是在原海洋功能区划的基础上，根据实际海域使用与管理需求进行调整后，与陆域国土空间分区分类相衔接所确定的。国土空间规划体系下海洋分区分类与原海洋功能区划的关系主要体现为以下5点（表1）：①《市级指南》中的海洋功能分区和《用地用海分类指南》中的用途分类基本沿用原海洋功能区划的分区体系，

海洋功能分区对应原海洋功能区划的一级类，用途分类对应二级类。②根据《国务院关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知（国发〔2018〕24号）》要求，当前我国的海洋开发利用应严控新增围填海造地项目。而原海洋功能区划中城镇用海区的主要用海方式为填海造地，与当前政策不符，因此《市级指南》与《用地用海分类指南》删除了原海洋功能区划中农渔业区中的农业围垦区及工业与城镇用海区中的城镇用海区。③按照自然保护地体系和海洋生态红线评估与调整要求，优化调整后的海洋保护区被纳入国土空间规划中的自然保护地体系，并被划为海洋生态红线，对应《市级指南》中的生态保护区、《用地用海分类指南》中

的其他海域；农渔业区中的水产种质资源保护区被《市级指南》纳入生态控制区，对应《用地用海分类指南》中的其他海域。④原海洋功能区划中的保留区对应《市级指南》中海洋发展区中的预留用海区，还对应《用地用海分类指南》中的其他海域。⑤《用地用海分类指南》用海类型中的交通运输用海增加了路桥隧道用海，而原海洋功能区划中无此用海类型。单独设立路桥隧道用海类型可体现路桥隧道用海的交通运输属性。

## 2 实践中指南应用存在的问题

《市级指南》海洋功能分区与《用地用海分类指南》用途分类中渔业用海、交通运输用海、工矿通信用海、游憩用海和特殊用海5类用海类型的分区分类基本相同，其中海洋规划分区的二级类对应用途分类的一级类。但在实践过程中指南应用仍存在以下5方面问题。

### 2.1 部分海洋分区分类的定义有待明确

《市级指南》中的海洋功能分区包括海洋预留区，海洋预留区的定义为“规划期内为重大项目用海用岛预留的控制性后备发展区域”。按照该定义，海洋预留区为规划期内计划开发的区域，而且是有重大项目建设需求的海域。这就存在两个问题，一是规划期内未明确开发用途的非重大项目可能要占用的海域，但又不属于生态保护区与生态控制区的区域应如何归置？二是规划期内如有明确需求的重大项目用海用岛应如何处置？如石化园区项目用海，是直接划分为工矿通信用海区，还是划分为海洋预留区？在实践工作中，由于对此分区的定义存在理解差异，编制人员只能按照主观意识进行判定，导致划分标准不统一。

《市级指南》海洋功能分区中的工矿通信用海区定义为“以临海工业利用、

矿产能源开发和海底工程建设为主要功能导向的海域和无居民海岛”，而《用地用海分类指南》用途分类中的工矿通信用海定义为“开展临海工业生产、海底电缆管道建设和矿产能源开发所使用的海域及无居民海岛”。二者定义的差别导致它们的关系为前者包含后者。《市级指南》海洋功能分区中的特殊用海区定义为“以污水达标排放、倾倒、军事等特殊利用为主要功能导向的海域和无居民海岛”，而《用地用海分类指南》用途分类中的特殊用海定义为“用于科研教学、军事及海岸防护工程、倾倒排污等用途的海域及无居民海岛”。因此，两个指南对同一概念定义的差异会影响实际的海洋分区分类工作。

## 2.2 海洋分区分类体系衔接不完整，用途分类未实现海域全覆盖

《市级指南》与《用地用海分类指南》的海洋分区分类体系衔接不完整。首先，《市级指南》海洋功能分区包含了海洋预留区，而《用地用海分类指南》用途分类包含其他海域分类，但没有包含海洋预留用途分类。从对应关系看，《市级指南》的海洋预留区可对应划分为《用地用海分类指南》的其他海域（图2），但其他海域仍包含因未明确海洋用途而暂时予以留白的区域，因此其他海域仍可对应生态保护区和生态控制区（图3）。如此，其他海域可对应预留用海区、生态保护区、生态控制区三类海洋功能分区，这种“一对三”的形式可能导致用途管制存在矛盾冲突。

其次，对于《市级指南》海洋功能分区与《用地用海分类指南》用途分类是否覆盖海洋全域空间，亟需达成共识。按照目前的海洋分区分类体系，海洋功能分区范围覆盖了全海域，《用地用海分类指南》用途分类主要覆盖的是《市级指南》的海洋发展区，而对其中的生态保护区与生态控制区考虑不足。湿地中红树林地与

沿海滩涂的分类可对应分区中的生态保护区或生态控制区（图4）。生态保护区及生态控制区均可对应《用地用海分类指南》用途分类中的其他海域，然而生态保护区要求必须实施强制性严格保护，而其他海域却是限制开发的，两者存在矛盾。

## 2.3 海岛与所处海域空间统一分区分类难以体现海岛的特殊性

《市级指南》和《用地用海分类指

南》的用海分区分类针对的空间对象不仅是海域，还包括无居民海岛。例如，《用地用海分类指南》对渔业用海的定义为“开发利用渔业资源、开展海洋渔业生产所使用的海域及无居民海岛”。

海域与海岛的空间不可分割，将二者作为整体进行统筹管理体现了陆海统筹的理念。然而，海岛的开发类型多样，包括海岛上陆地的开发（如建设房屋）、海岛岸线的开发（如修建海堤）、依托海

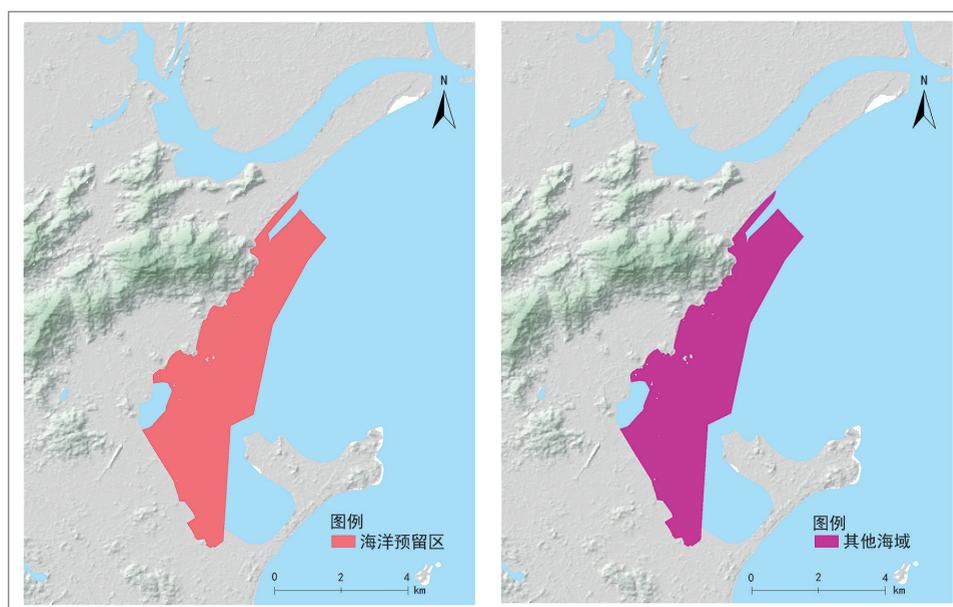


图2 某区域海洋预留区（左）的用途分类为其他海域（右）

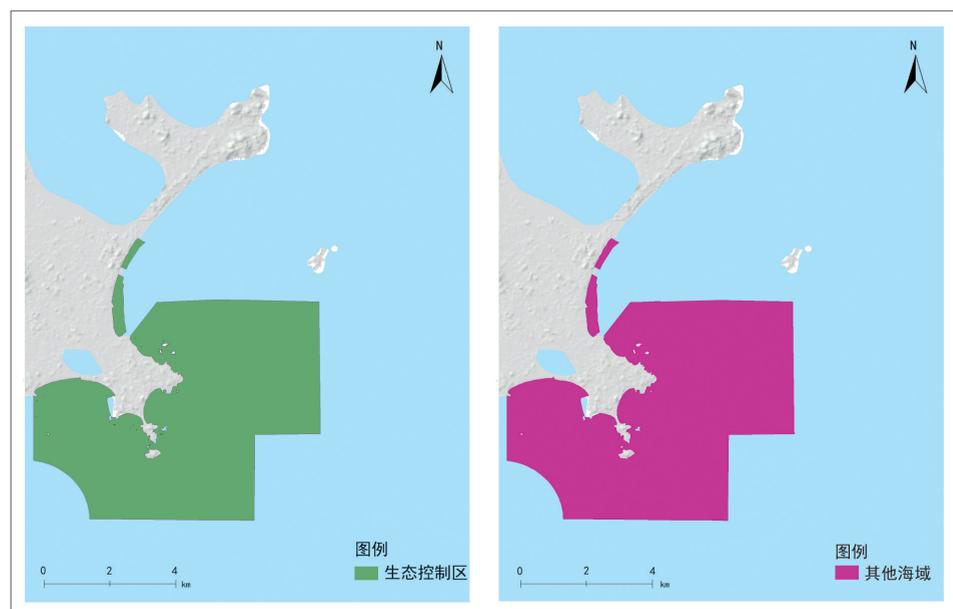


图3 某区域生态控制区（左）的用途分类为其他海域（右）

岛岸线的开发（如修建码头）和海岛周边海域的开发（如潜水）等。此外，同一片海域内不同海岛由于海岛面积、离岸距离和海岛资源条件的差异，其用途也不同。例如，某区域为工矿通信用海区，该区域包含 10 个海岛（图 5），其中部分海岛只适合保护，部分海岛离岸近、面积大适合发展旅游业，但由于处在工矿通信用海区范围内，受该区域管控规则的制约，难以充分发挥海岛的价值。因此，将海岛与海域归为同一分区分类难以体现海岛的特殊性，不仅会弱化对无居民海岛的保护，还会限制或阻碍规划范围内可开发海岛的使用。

#### 2.4 湿地分类同时包含陆海空间，用地用海的分类有待优化

《用地用海分类指南》用途分类中的湿地包括沿海滩涂和红树林地两个与海洋空间相关的二级类。沿海滩涂和红树林地是地理概念，是按照自然属性及现状情况进行分类的，与渔业用海、工业用海等根据社会需求划分的用海类型在分类体系上不属于同一层级。

沿海滩涂和红树林地与分区的衔接关系有待明晰。沿海滩涂为重要的生态资源，所有沿海滩涂均以保护功能为主，对应着海洋功能分区中的生态保护区或

生态控制区。然而，部分沿海滩涂可能有养殖等开发利用的需求，部分沿海滩涂受水动力环境影响具有自然淤积的特征，淤积到一定程度即形成陆域，具有可开发的潜力。因此，沿海滩涂和红树林地与海洋功能分区相对应的分区类型可能为生态保护区和生态控制区，也可能为海洋发展区。

此外，沿海滩涂的分类定义明确了海岛的滩涂也属于沿海滩涂，然而在实际工作中，由于海岛数量众多，海岛滩涂资源调查基础数据不全，较难按照该定义准确区分海岛滩涂和沿海滩涂。

#### 2.5 海洋分区分类的划分与用途管制要求的提出不同步

海洋分区分类的划分需与空间用途管制的要求结合进行考虑。原海洋功能区划管控要求包括海域使用管理要求和海洋环境保护要求。而当前的国土空间规划的实施步骤为首先对海洋空间进行分区分类，再对已划分空间提出管制要求。这种“先划再管”的方式可能导致部分管制要求与海洋分区分类实际管理需求不匹配。

原海洋功能区划的分区主要作用为构建用海空间格局，引导海域使用。而用海审批主要是依据海域使用分类、用

海方式进行的。当前试行的《用地用海分类指南》提出将用途分类作为管理部门审批用海的依据，其忽略了海域使用的兼容性、用海方式的独特性。

由于基于陆海统筹的用地用海分类尚属首次，《用地用海分类指南》提出“在使用过程中可根据实际需要，在现有分类基础上制定分类实施细则”，因此地方可以因地制宜制定细化的分类方案。

### 3 海洋分区分类管理建议

海洋空间是国土空间的重要组成部分，海洋分区分类应遵循陆海统筹、生态优先、因地制宜和刚弹结合等原则。本研究结合当前分区分类实践中存在的问题，对国土空间规划编制过程中海洋的功能分区与用途分类提出以下建议。

#### 3.1 基于实践，细化明确各分区分类的定义

建议根据实践反馈，细化明确预留用海区的作用、定义与内涵，以便规划编制者有依据可循。可将《市级指南》的海洋预留区调整为留白用海区，或者在海洋预留区外增加一个留白用海区，并将其定义为“暂未明确规划用途，或规划期内不开发或在特定条件下允许开

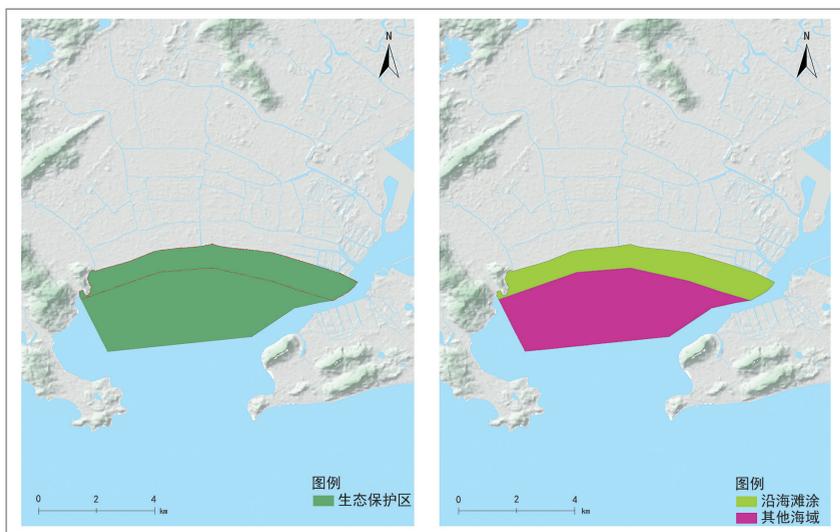


图 4 某区域生态保护区（左）的用途分类为沿海滩涂和其他海域（右）

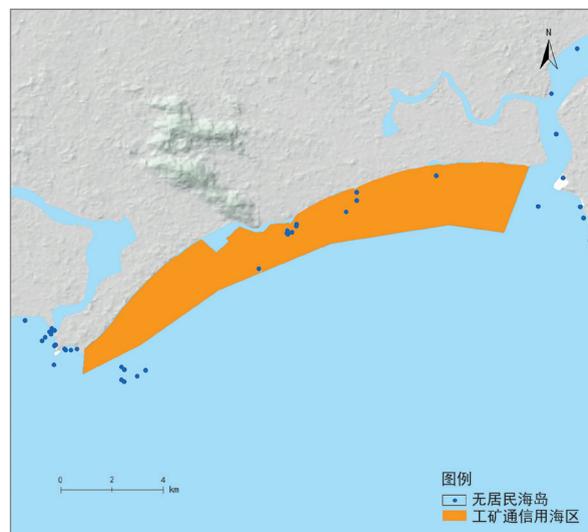


图 5 某区域工矿通信用海区内无居民海岛分布

发的海域”，以应对海洋空间未来发展的不确定性。同时，对工矿通信用海区、特殊用海区等其他功能分区和用途分类的定义进行统一。

### 3.2 加强衔接，优化海洋分区分类体系

加强海洋功能分区与用途分类的衔接对开展规划编制与管控具有重要意义。建议明确《用地用海分类指南》的用途分类是否覆盖全海域，即非利用海域是否划分用途分类。若覆盖，可在《用地用海分类指南》中增加生态保护海域、生态控制海域和留白海域，以实现用途分类与功能分区的无缝衔接。此外，进一步衔接海洋功能分区和用途分类，如明确《市级指南》中海洋预留区与《用地用海分类指南》中其他海域的对应关系。

### 3.3 因地制宜，科学划分海域海岛空间

考虑到海岛兼具陆地与海洋属性的特殊性，建议《市级指南》与《用地用海分类指南》将各分区分类定义中的海岛要素去掉，或对海岛的特殊使用进行说明，明确对海岛与海域进行统一分类是出于保护空间整体性的需求，但在实际应用过程中各海岛应根据自身情况进行合理的功能定位，并执行海岛相关管理规定。建议对海岛进行“清单式”管理，重点关注海岛的保护，并进行适度、有序地开发。

### 3.4 陆海协调，细化调整湿地分类

在自然属性的基础上，从用途分类角度出发，优化调整《用地用海分类指南》中湿地的分类，使湿地的定义与其他用地用海类型的定义一致。沿海滩涂的现有定义可增加“不包括规划期内有开发需求的滩涂”或改为“规划期内保持现状的滩涂”。同时，沿海滩涂的定义中建议不包含海岛的滩涂，以便规划工作的开展。

### 3.5 统筹考虑，明确海洋空间用途管控要求

功能分区和用途分类的最终目的是为了实现空间的有效管控。建议在开展海洋分区分类划分时，同步明确海洋功能分区和用途分类的管控要求，以实现管控要求与分区分类的衔接。在制定用海分区分类用途管制要求时，应统筹考虑陆海自然属性和特征的差异。同时，在《用地用海分类指南》中，建议考虑用海方式因素，将用海方式整合进用途分类中，优化用海审批依据。

## 4 结语

海洋空间分区分类体系是国土空间规划编制的重要依据，关系到海洋空间的划分与管控。本文在对比分析试行的《市级指南》《用地用海分类指南》分区分类异同点的基础上，发现在实践中仍存在部分分区分类的定义有待明确、用途分类未实现海域全覆盖、海岛与所处海域空间统一分区分类难以体现海岛的特殊性、湿地的用地用海分类有待优化及分区分类划分与用途管制要求的提出不同步等问题。最后，根据规划实践经验，提出细化明确各分区分类的定义、优化海洋空间分区分类体系、科学划分海域海岛空间、细化调整湿地分类、明确海洋空间用途管控要求等建议，以期优化海洋空间分区分类体系，提高国土空间规划编制技术指南的科学性、合理性和可实施性。■

#### [参考文献]

- [1] 黄杰, 王权明, 黄小露, 等. 国土空间规划体系改革背景下海洋空间规划的发展[J]. 海洋开发与管理, 2019(5): 14-18.
- [2] 何广顺. 坚持陆海统筹 人海和谐共生——谈构建海洋和海岸带空间规划新格局[N]. 中国自然资源报, 2019-06-13.
- [3] 狄乾斌, 何德成, 乔莹莹. 海洋生态文

明研究进展及其评价体系探究[J]. 海洋通报, 2018(6): 615-624.

[4] 王鸣岐, 杨潇. “多规合一”的海洋空间规划体系设计初步研究[J]. 海洋通报, 2017(6): 675-681.

[5] 自然资源部办公厅. 市级国土空间总体规划编制指南(试行)[EB/OL]. [http://gi.mnr.gov.cn/202009/t20200924\\_2561550.html](http://gi.mnr.gov.cn/202009/t20200924_2561550.html), 2020-09-22.

[6] 自然资源部办公厅. 国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)[EB/OL]. [http://gi.mnr.gov.cn/202011/t20201120\\_2589186.html](http://gi.mnr.gov.cn/202011/t20201120_2589186.html), 2020-11-17.

[7] 国家海洋局. 省级海洋功能区划编制技术要求[EB/OL]. [http://gc.mnr.gov.cn/201806/t20180615\\_1796663.html](http://gc.mnr.gov.cn/201806/t20180615_1796663.html), 2020-12-21.

[收稿日期] 2021-02-19