

# 国土空间规划陆海统筹的核心任务与应对策略

王天青, 陈天一

**[摘要]** 随着国土空间规划体系顶层设计和陆海统筹的国土空间总体规划“一张图”的基本完成, 国土空间规划进入面向实施和空间治理的详细规划阶段, 国土空间规划陆海统筹仍面临一些现实问题。从现实问题分析和国土空间规划陆海统筹的核心任务入手, 从面向实施的国土空间规划陆海统筹技术框架和面向陆海一体化治理的陆海综合管理两个方面提出应对策略, 为国土空间规划陆海统筹的落地实施提供参考。

**[关键词]** 国土空间规划; 陆海统筹; 详细规划; 海洋空间规划

**[文章编号]** 1006-0022(2023)12-0008-07 **[中图分类号]** TU981 **[文献标识码]** A

**[引文格式]** 王天青, 陈天一. 国土空间规划陆海统筹的核心任务与应对策略[J]. 规划师, 2023(12): 8-14.

The Core Objectives and Response Strategies of Land-Sea Coordination in Territorial Space Planning/  
WANG Tianqing, CHEN Tianyi

**[Abstract]** With the completion of the top-level design and the establishment of the "one map" for land-sea coordination, territorial space planning has transitioned into the stage of detailed implementation and spatial governance. However, certain practical issues in land-sea coordination persist. Through an analysis of these problems and the core objectives of land-sea coordination, corresponding strategies are proposed from two perspectives: the implementation-oriented technical framework of land-sea coordination approaches and comprehensive management for land-sea integrated governance. These strategies offer guidance for the practical implementation of territorial space planning and land-sea coordination.

**[Keywords]** territorial space planning; land-sea coordination; detailed planning; marine spatial planning

党的十九大报告提出“坚持陆海统筹, 加快建设海洋强国”的战略要求。《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》)强调“坚持陆海统筹、区域协调、城乡融合, 优化国土空间结构和布局”。强化陆海空间统筹是国土空间规划的重要工作, 其本质是构建陆地和海洋国土空间开发保护协同发展格局, 推动人海和谐共生。随着首部“多规合一”的国家级国土空间规划印发、五级联动的“三区三线”划定、省级及市县级国土空间总体规划完成编制并陆续进入报批程序, 国土空间规划体系的顶层设计以及陆海统筹的国土空间总体规划“一张图”基本完成, 国土空间规划陆海统筹在宏观、中观层面得到落实。随着国土空间规划进入侧重实施和空间治理的详

细规划阶段, 陆海统筹落地实施的现实问题凸显。因此, 本文从现实问题分析和国土空间规划陆海统筹的核心任务入手, 提出面向实施的国土空间规划陆海统筹技术框架和面向陆海空间一体化治理的陆海综合管理体制机制两个方面的应对措施, 以期推进陆海统筹的国土空间管控和治理措施落实。

## 1 国土空间规划陆海统筹取得的成效

### 1.1 建立统一的陆海用途管制标准

2023年8月《中国生态保护红线蓝皮书(2023年)》正式发布, 标志着我国首次陆海生态保护红线划定任务的完成, 实现了“一条红线管控重要生态空间”的

**[基金项目]** 国家重点研发计划项目(2022YFC3800801)、自然资源部研发计划项目(GH0221001)、福建省海岛与海岸带管理技术研究重点实验室开放课题项目(FJCMITS2021-08)、2021年度青岛市社会科学规划研究项目(QDSKL2101372)

**[作者简介]** 王天青, 硕士, 注册城乡规划师, 工程技术应用研究员, 青岛市城市规划设计研究院副院长。

陈天一, 硕士, 工程师, 青岛市城市规划设计研究院大数据和空间研究中心副主任。

目标。通过陆海统筹的生态保护红线划定,可以实现对陆地和海洋生态系统中重要自然资源、生态空间、珍稀濒危物种及其栖息地的整体性、大规模的保护,搭建了山水林田湖草沙生命共同体的基础空间架构,明确了以生态功能管控为主的陆海用途管制空间。

2020年9月,自然资源部印发的《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》将全域陆海空间划分为陆海统筹的7个一级规划分区,将海洋生态保护红线集中区和陆域生态保护红线归为生态保护区;将生态保护红线外,需要保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发建设的陆地和海洋自然区域归为生态控制区;将可以开发利用的海域统一为海洋发展区。由此确立了陆海统一的规划分区技术标准,并在各级国土空间规划编制中落实。

2023年自然资源部印发《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》,遵循陆海统筹的原则,将用海和用地类型作为整体考虑,共设置24个一级类、113个二级类及140个三级类,将过去存在较大争议的盐田作为二级类归入工矿用地、盐田用海归入工矿通信用海,将沿海滩涂、红树林地作为二级类归入湿地,在名称和内涵上实现了用地用海的统筹与衔接。

## 1.2 形成陆海统筹的国土空间总体规划“一张图”

国土空间总体规划作为对国土空间保护利用在空间与时间上的总体部署和安排,摒弃过去陆海分离的管控模式。通过陆海空间的一体化规划,可以实现陆海资源保护利用的统筹性、系统性安排,这对巩固国土空间规划在国家空间治理体系中的基础地位十分重要。按照《省级国土空间规划编制指南(试行)》的要求,由省级国土空间规划统筹控制各类用地用海的面积和比重,明确海洋开发保护空间以及海域、海岛与岸线资

源保护利用目标,优化存量围填海的利用方向,明确海洋生态修复和整治目标、重点区域、重点工程。这为逐步修复海洋生态服务功能、提高海洋生物多样性、促进海洋生态安全屏障建设提供了空间治理的统筹协调抓手。按照《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》的要求,市级国土空间总体规划以陆海协同的“双评价”为基础,以陆海系统功能达到理想状态为目标,对各类空间开发保护行为进行综合调控,构建陆海统筹的生态、环境、经济、资源、交通、灾害防治等系统,形成国土空间总体规划“一张图”。

### 1.3 建立海岸线保护制度

海岸线既是陆海空间的分界线,也是海岸带生态最为敏感脆弱的地区。各类活动对岸线资源的争夺导致近岸空间过度开发和岸线利用失序、自然岸线被破坏、公众亲海空间萎缩等问题尤为突出,而海岸建筑退缩线制度和岸线分类管制制度破解了海岸线开发与保护的难题。

2021年7月,自然资源部印发的《省级海岸带综合保护与利用规划编制指南(试行)》明确要求在省级海岸带综合保护与利用规划中划定海岸建筑退缩线。海岸建筑退缩线划定是约束城镇开发建设、保障海岸生态安全和公众亲海空间的重要手段。各滨海城市的海岸带专项规划应综合考虑岸线类型、海洋灾害影响、生态环境、亲海空间、建设现状等,以最新修测的海岸线为基准,划定海岸建筑退缩线,形成海岸建筑退缩区,并与近岸自然保护地空间范围、国土空间规划、城镇开发边界衔接,明确海岸建筑退缩区内建筑建设的管控指引以及既有建(构)筑物的处置政策。

为保护自然岸线和生态岸线,《省级海岸带综合保护与利用规划编制指南(试行)》明确了海岸线按照严格保护、限制开发、优化利用等3种类型实施差异化管控。其中:在严格保护岸线空间范围内,除国防安全需要外,禁止建设

永久性建(构)筑物、围填海、开采海砂、设置排污口等破坏海岸线地形地貌和生态环境的活动;在限制开发岸线空间范围内,严格管控改变海岸线自然形态和影响海岸生态功能的开发利用活动,预留未来发展空间,严格海域使用审批;在优化利用岸线空间范围内,集中布局确需占用海岸线的建设项目,严格管控占用岸线长度,提高投资强度和利用效率,优化海岸线开发利用格局。此外,加强自然岸线保护,严守自然岸线保有率管控目标,凡占用自然岸线或生态恢复岸线的,需严格落实自然岸线占补平衡制度。

## 2 国土空间规划陆海统筹面临的问题

### 2.1 海洋空间用途管制体系仍不完善

《若干意见》指出详细规划“是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据”。详细规划作为面向实施的规划层级,为国土空间用途管制提供直接依据,国土空间详细规划框架体系的构建将是下一阶段国土空间规划体系改革创新的重点。城镇开发边界内以控制性详细规划为基础探索构建详细规划技术体系,乡村地区以“多规合一”的实用性村庄规划为基础探索构建详细规划技术体系(图1),而面向海域的详细规划体系存在空白,不利于海洋空间的精细化用途管制。

由于传统海洋空间规划体系中并没有详细规划类型,用海项目依据“海洋功能区划+用海论证”审批。虽然《若干意见》提出“对以国家公园为主体的自然保护地、重要海域和海岛、重要水源地、文物等实行特殊保护制度”,但是国土空间规划体系下是否需要编制海域详细规划还存在较大争议,海域详细规划编制也面临以下两个方面的困难。

一是受海洋空间资源特殊性的制约,

陆地空间详细规划技术不适用于海洋空间。与陆地空间相比，海洋空间更具开放性，表现为海水流动，局部海域常常受季风、洋流乃至全球海洋事件的影响，以及局部海域的溢油、采矿等干扰可能造成大范围的海域扰动等。海洋空间整体上属于生态空间，比陆域空间更加脆弱，用海工程对生态环境的影响具有很大的负外部性、隐蔽性和缓释性，导致局部的用海分析论证很难准确评估负面影响及其程度，当负面影响积累到一定程度时，通过人工干预很难在短期内修复，且人工干预的成本很大。例如，青岛胶州湾由于历史上的填海造地、围垦制盐、围海养殖等的影响，海湾面积由最早记录的 560 多平方公里缩小到现在的 370 多平方公里，即使政府加强了对胶州湾的保护，也只能做到使海湾面积不再持续缩小、促使海洋生态环境稳中向好，不可能真正恢复胶州湾原有的生态服务功能水平。海洋空间的利用主要为生产和生态属性，涉及人居因素较少，空间利用诉求和陆地空间截然不同。基于海洋空间资源的特殊性，陆地空间详细规划不能

直接用于海洋空间，并且相比起陆地空间规划，海洋空间规划的编制需要采取更加审慎的态度进行考量。

二是陆地和海洋空间地理信息数据存在较大差异。地形图、海图分别是陆地和海洋地理信息的载体，也是陆地和海洋空间规划编制的基础底图，但地形图和海图对地理信息表述的详略程度差异较大。地形图是一种普通地图，其详细而准确地体现了地面上的各种要素，包括各类地面建（构）筑物、道路、绿化、农田、林地、地形地貌等基础地理信息，通过对地形图的研判分析，可以评估国土空间利用现状，叠加上位规划和管理数据即可以在此基础上开展相关规划工作。海图是一种大尺度的海域地理信息和航海信息地图，其一般只是简略的体现航标、海岸线及岸线结构物、海底地貌、部分深水航道等要素，而毗连区、专属经济区、大陆架、深水航道中心线、深水等深线、港池区、疏浚区等一般不在海图上标注，标注要素的空间精度与地形图相比也存在较大差距，海图提供的信息满足不了海洋空间利用现状的分

析评估要求。地形图和海图在数据基准、比例尺、要素内容、空间精度等方面的差异，给编制陆海统筹的国土空间详细规划带来了困难<sup>[1]</sup>。

## 2.2 城镇开发边界把陆海空间分割成不同的空间规划治理单元

按照城镇开发边界划定技术规程，海岸线作为滨海城市划定城镇开发边界的重要依据，在陆海交界地区一般以海岸线或者海岸建筑退缩线为城镇开发边界。城镇开发边界把陆地的城市开发建设区和濒临城市开发建设区的海域分割成两个不同的空间规划治理单元。国土空间总体规划或分区规划进一步将城镇开发边界内的土地空间划分为不同的详细规划单元，并对详细规划编制作出约束性和指导性要求；将位于开发边界外的海域作为二级规划分区替代原海洋功能区划，国土空间总体规划或分区规划未对海域详细规划作出管控和引导要求。城镇开发边界内的详细规划严格传导城镇开发边界，不涉及濒临的海域。深圳、宁波、青岛等城市开展了海域详细规划的探索性编制，但编制范围也是以海岸线为边界，不涉及濒临的陆地。由此可见，陆海统筹的国土空间总体规划在详细规划阶段重新走回了过去陆海“相互参照”“互为条件”的老路，导致出现以下问题：一是不同的技术语境增加了陆海规划协调的成本。二是海岸线不同于一般的详细规划单元边界，该区域建设需求旺盛且生态敏感。陆海分别编制详细规划受不同的编制技术主体、编制周期的影响，对海岸线的具体保护利用可能作出不同的安排，带来潜在的陆海矛盾。三是陆海一体编制的海岸带专项规划缺少规划传导的直接路径。

## 2.3 海洋和陆地空间存在多头治理，相关部门的职责有待统筹衔接

海洋和陆地空间治理部门除自然资源部门外，还涉及发改、农业农村、海洋渔业、交通运输、文化旅游、生态环

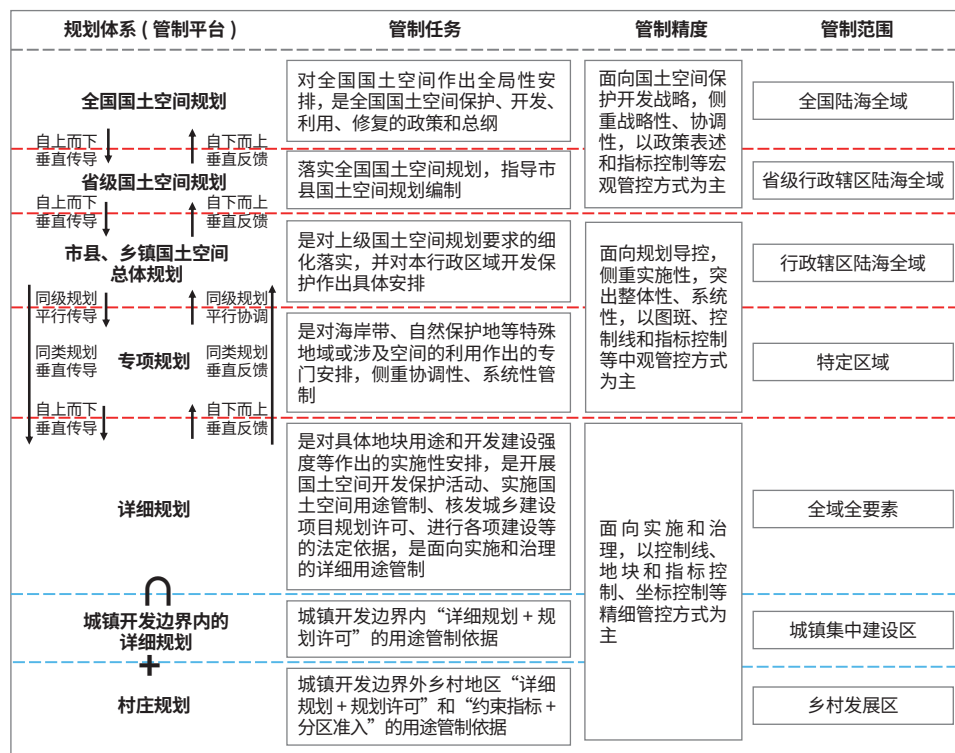


图1 国土空间规划体系与用途管制垂直管理结构图

境等多个部门，目前不同部门在行使管理职责时仍存在衔接不足、数据标准不一致等问题，在具体项目的选址建设中容易产生矛盾。原土地和海洋部门对海陆分界线的认定标准不同，带来的“908专项”海岸线[是在我国近海海洋综合调查与评价专项中完成的修测勘测海岸线(大陆岸线)]与新修测岸线之间的诸多历史遗留问题尚未得到妥善处理。

### 3 国土空间规划陆海统筹的核心任务

随着生态文明建设的深入推进和国土空间规划的战略转型，基于陆海统筹的国土空间规划和空间治理得到了广泛关注，综合经济学、地理学、生态学专家对陆海统筹的理论研究<sup>[2-6]</sup>，可梳理出国土空间规划陆海统筹的核心任务主要包括3个方面：一是形成陆海统筹用途管制和空间治理的抓手；二是构建陆海统筹的生态安全格局，提高陆海复合的生态系统的安全韧性；三是协同优化配置陆海资源，推动区域经济社会高质量健康发展。国土空间规划陆海统筹的技术任务主要包括3个方面：一是落实主体功能区战略，明确陆海统筹的空间发展战略目标，引领陆海国土空间格局优化；二是识别陆海统筹的关键区域，针对关键问题，提出陆海统筹的管控思路和规划策略；三是从国土空间用途管制入手，创新陆海统筹管控方法(图2)<sup>[7-14]</sup>。

### 4 面向实施的国土空间规划陆海统筹技术框架

根据“五级三类”的国土空间规划体系，结合各级各类国土空间规划编制的层次和精度，形成从规划全覆盖到精细化管控、从规划管控到规划治理、从消极保护转为积极治理的技术框架。国土空间规划目前已基本完成中观和宏观层次上的陆海统筹任务，国土空间规划

转入面向实施的阶段，结合目前海域详细规划缺位、用途管制精细度不够以及海洋空间的特殊性，借鉴陆域详细规划和海洋功能区划技术，构建面向实施的国土空间规划陆海统筹技术框架(图3)，形成陆海兼具的海岸带详细规划和海域详细规划，探索形成基于陆海统筹的涉海详细规划体系。

#### 4.1 从用途管制视角构建涉海详细规划体系

构建涉海详细规划体系是面向实施的国土空间规划阶段的工作重点。叶果、陈嘉楠等<sup>[15-16]</sup>对涉海详细规划进行了专题研究，认为应该分类型编制涉海详细

规划，以弥补国土空间总体规划管控精度的不足。

对于没有陆海空间一体化管控技术的问题，建议将海岸建筑后退线、自然岸线保护范围、海岸线利用等内容归入陆域详细规划。事实上陆海兼具的海岸带空间是生态系统承压最大、资源易配置失衡、灾害风险高的地区，为强化海岸线两侧陆海功能的衔接和生态环境保护的一体化，应将陆海兼具的海岸带空间作为一种涉海的特殊空间类型，编制专门的详细规划，用于指导海岸带地区的国土空间用途管制。对于城镇开发边界外“908专项”海岸线和新修测岸线之间的历史遗留问题，《国务院关于加强

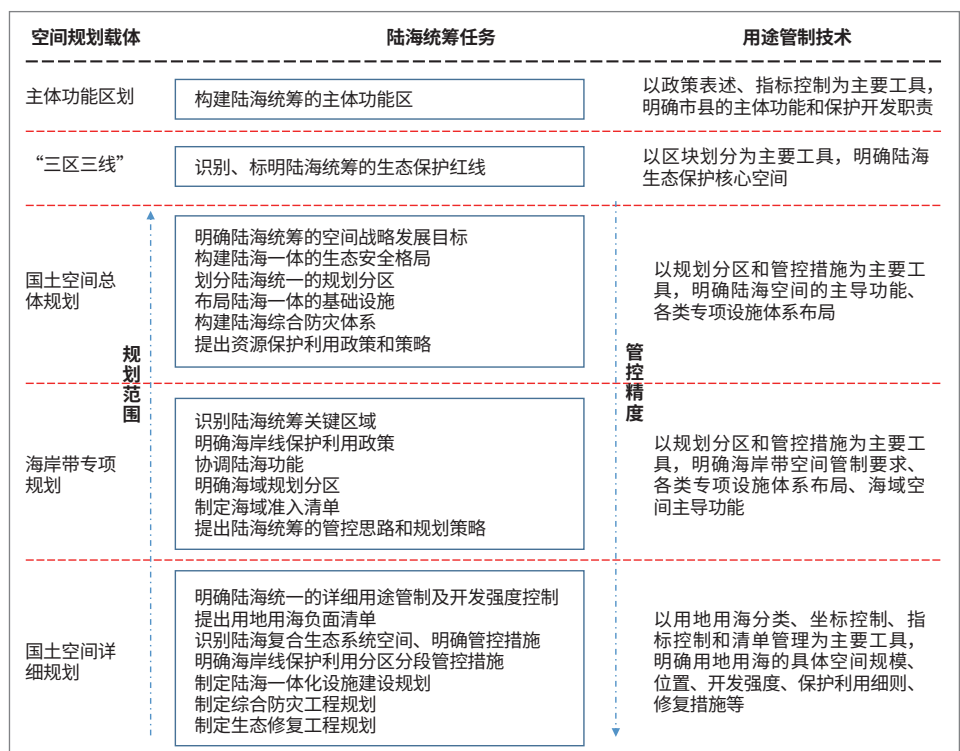


图2 各类空间规划载体的陆海统筹任务和用途管制技术

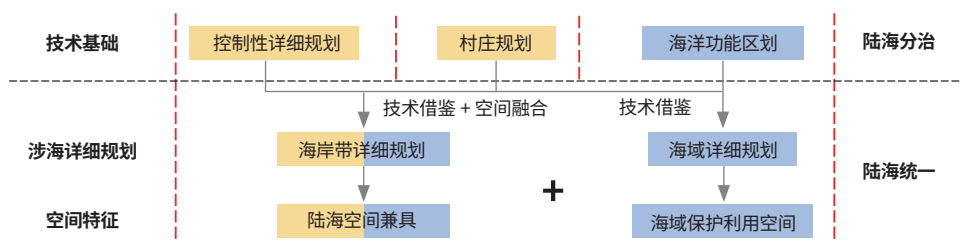


图3 国土空间详细规划陆海统筹技术框架图

滨海湿地保护严格管控围填海的通知》(国发〔2018〕24号)、《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》(自然资发〔2023〕89号)对存在围填海历史遗留问题的用地提出了政策性要求,然而具体地块的用途管制仍需要详细规划予以明确。城镇开发边界内的存在围填海历史遗留问题的地块可以通过城镇开发边界内的详细规划明确具体用途,然而城镇开发边界外存在围填海历史遗留问题的地块既不属于乡村规划范围,也不属于海域范围(国家有关文件已明确新修测岸线为陆海分界线),陆海分治的详细规划无法覆盖这些地块,如此不利于围填海历史遗留问题的妥善解决。综上所述,涉海详细规划应当包括陆海兼具的海岸带详细规划、可利用无居民海岛详细规划、海洋发展区详细规划、海洋保护区详细规划等4种类型(图4)<sup>[17]</sup>。

## 4.2 从陆海空间一体化视角识别陆海兼具的海岸带详细规划范围

### 4.2.1 识别规划范围的必要性

适宜的规划范围是保障规划精度的基础。王天青等<sup>[18]</sup>提出根据陆海相互作用的强弱程度可将海岸带地区分为腹地带、关联带、核心带、支撑带和战略带等5个带型区域(图5),不同层级的海岸带专项规划应当结合实际需求确定具体的编制范围。但由于国土空间规划体系中取消了海洋功能区划,各地的海岸带专项规划需要将城市管辖的海域空间

全部纳入海岸带规划范围,对全部海域空间的保护利用作出整体性统筹安排。为保障规划精度,详细规划编制在范围上不宜过大,海岸带专项规划范围不宜直接转化为陆海兼具的海岸带详细规划范围。按照“管什么就批什么,批什么就编什么”的国土空间规划管理、审批、编制治理逻辑,陆海兼具的海岸带详细规划范围应当结合不同岸段空间治理的实际需求合理确定。

### 4.2.2 规划范围识别的基本原则

(1) 规模适度。为保证规划编制的精细度,陆海兼具的海岸带详细规划规划范围不宜过大,陆域范围以海岸线向陆1 km左右为宜,海域范围以海岸线向海1~2 km为宜,潮间带大于2 km的区段,规划范围可以扩展至平均低潮线。

(2) 空间单元完整。强化海岸线两侧陆海功能的衔接是陆海兼具的海岸带详细规划的核心任务,规划范围的确定应当尽量保持滨海生态单元和开发利用单元的完整性,尽量将自然保护区、入海河口(三角洲)和滨海湿地纳入规划范围,在城镇开发边界内可以将国土空间总体规划或分区规划确定的滨海详细规划单元作为陆域规划范围,城镇开发边界外可以将滨海村庄行政辖区作为陆域规划范围,或者以“908专项”海岸线与新修测岸线之间的空间作为陆域规划范围。

(3) 综合管理导向。编制陆海兼具的海岸带详细规划的目的是为陆海统筹的

综合管理提供规划抓手,明确具体地块的用途,为项目许可核发提供依据。应尽量将项目审批管理涉及海洋要素的近岸陆域空间和涉及陆域要素的近岸海域空间纳入规划范围,与自然资源部门的行政事项以及其他涉海管理部门的管理事项相衔接。

(4) 易于识别和衔接。为便于规划的实施,应尽量将明确的地理标识作为规划范围边界,如城市道路、山川河流、行政边界、上位规划确定的规划分区边界等,以便于和其他区域的详细规划衔接协调。

(5) 基础地理数据融合。为便于地理信息技术部门补充、校核海图基础信息,应控制好海域与岸线的距离和水深条件,将规划范围控制在陆海基础地理数据可以融合的区域。

## 4.3 从实用视角明确各类涉海详细规划的核心内容

### 4.3.1 陆海兼具的海岸带详细规划

陆海兼具的海岸带详细规划的主要内容包括岸线保护利用、近岸陆域空间的开发建设和生态保护、近岸海域的保护利用、道路交通和市政基础设施配置。岸线保护利用方面包括自然岸线保护范围、岸线建筑退缩线、岸线利用功能、海岸线基础设施布局、防风暴潮工程等。近岸陆域空间的开发建设和生态保护方面主要包括本着“以海定陆”原则确定的陆域生态保护空间、滨海公共开放空

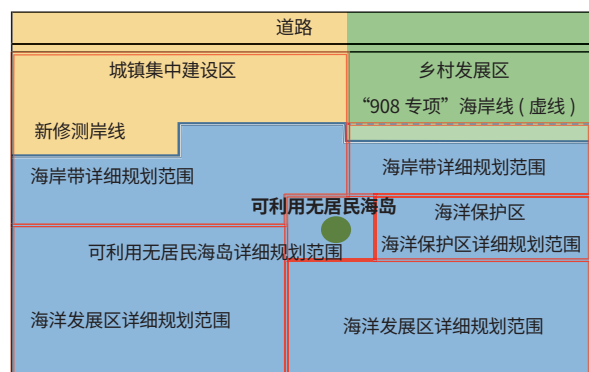


图4 各类涉海详细规划规划范围示意图

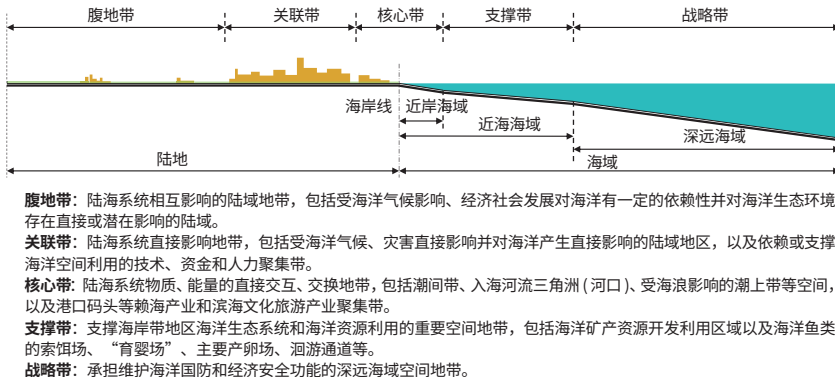


图5 海岸带空间构成示意图

间、开发建设地块的功能、开发强度、建筑高度及密度、建筑体量等。近岸海域的保护利用应以“以陆向海”为原则，主要规划内容包括细化用海类型、明确排他性用海的空间范围和利用强度、明确非排他性用海的负面清单、细化保护性海域的空间范围和管控措施、明确海洋滩涂湿地和海域的保护修复范围及工程措施。道路交通和市政基础设施配置应当贯彻“陆海一体化”原则，将海陆交通和市政基础设施作为一个整体进行规划布局。

### 4.3.2 可利用无居民海岛详细规划

可利用无居民海岛详细规划主要规划内容包括海海岸线保护利用、海岛保护修复与开发利用、相邻海域的保护利用、道路交通和市政基础设施配置。具体规划内容与海岸带详细规划基本一致，在海岛保护修复与开发利用方面应当首先细化并明确禁止开发建设区，明确保护对象、保护措施，需要生态修复的海岛应当明确必要的修复工程和非工程措施。

### 4.3.3 海洋发展区详细规划

原海洋功能区划的基本管控技术可以沿用到海洋发展区详细规划中，依据规划分区细化用海类型，增加用海强度控制，对非排他性用海进行负面清单管控，采用“分区管理+用海准入”的用途管制方式。

### 4.3.4 海洋保护区详细规划

海洋保护区主要包括海洋自然保护区和海洋特别保护区，将其都纳入海洋生态保护红线范围。各类保护区的核心保护区原则上禁止人为活动；其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动，在符合现行法律法规的前提下，除国家重大战略项目外，仅允许不对生态功能造成破坏的有限人为活动。海洋保护区除依据《自然保护区条例》和《海洋特别保护区管理办法》的要求，按照《自然保护区总体规划技术规程》《海洋特别保护区功能分区和总体规划编制技术导则》规定的编制内容与技术要求编制总

体规划外，一般情况下不需要编制详细规划。在海洋保护区，当需要建设必要的设施时，如旅游发展必要的公共设施、线性基础设施、防洪和供水设施、重要生态修复工程设施等需要编制详细规划的，应详细勘定空间位置，明确建设内容、规模和工程措施等内容。

## 5 面向陆海空间一体化治理的陆海综合管理体系

以管控为主要手段的空间规划在应对发展的不确定、存量资源再利用的现实矛盾方面存在“一般性”和“具体性”的矛盾，因此需要统筹规划编制和规划管理两大环节，统筹国土空间的刚性管控和柔性治理，为规划实施提供全周期保障。面向陆海空间一体化治理的陆海综合管理是国土空间规划陆海统筹任务落实的基础<sup>[19-20]</sup>。不断巩固、提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平，需要发挥体制机制优势，强化空间治理的顶层设计；完善空间治理制度，加强空间治理的保障；完善区域协同和部门联动机制，提高空间治理的协同性；完善政策体系，提高对空间治理的引导，推动形成人海和谐的国土空间保护利用总体格局，为国家未来可持续发展提供坚实支撑。见图6。

### 5.1 发挥自然资源管理“两统一”的职责优势

由自然资源部统一行使全民所有自然资源资产所有者职责、统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，这从管理方式上弥合了陆地和海洋空间治理的分割，也为构建陆海统筹的自然资源保护开发管理体系奠定了基础。推进陆海一体化空间治理的核心任务是巩固和深化生态文明体制改革成果，应充分发挥我国的体制优势，立足自然资源和规划部门职责，围绕“全民自然资源所有者”“全域国土空间用途管制者”“自

然生态系统保护修复者”“地方经济社会发展保障者”的角色使命，不断增强人员能力、技术装备能力，提高统筹空间规划水平，提升对陆地和海洋全要素的管理能力。

### 5.2 完善陆海一体空间治理制度

(1) 完善法律法规体系。《中华人民共和国国土空间规划法》正在积极推进中，原有的行业法律法规冲突将得到解决。有立法权限的地方城市也可以基于陆海统筹的空间治理需求出台地方性法规，如青岛市出台了《青岛市胶州湾保护条例》《青岛市海岸带保护与利用管理条例》，分别从规划、保护、整治修复、利用、监督管理、法律责任等多个方面对海岸带保护和利用管理进行管控，强化陆海统筹、生态底线划定工作，科学编制海岸带专项规划，加强整治修复，优化海岸带生态屏障等管控内容，为实现海岸带保护和利用综合管理提供法律保障。

(2) 完善技术标准体系。因保护利用对象、功能要求不同，现行的陆海环境监测标准、数据标准、规划编制技术存在较大差异，考虑到我国海域广阔、海岸线曲折绵长、入海河流和岛屿众多、陆海交汇作用复杂，很难形成可操作性很强的统一技术标准，因此宜鼓励地方政府依据国家标准，结合自身实际，以

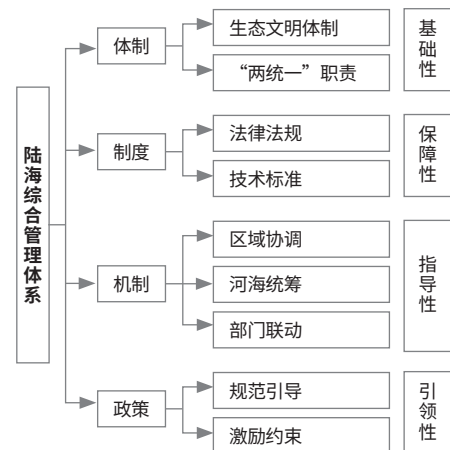


图6 面向陆海空间一体化治理的陆海综合管理体系框架图

生态保护为核心,以资源节约集约高效利用为目标,制定符合地方实际的陆海空间一体化治理技术标准<sup>[21]</sup>。

### 5.3 完善区域协调、部门联动的工作机制

(1) 建立区域协调机制。海洋具有较强的流动性和大区域传输的特点,海域、海岸带的保护利用通常会涉及多个责任主体,如行政区交界处的用途管制和项目建设可能会对所涉主体都产生不利影响,需要建立信息共享和重大工程项目会商机制,协同推动污染防治、生态保护、灾害应急和经济社会发展等工作,共同推进人海和谐的国土空间发展格局构建<sup>[22]</sup>。

(2) 建立河海统筹机制。目前海洋的大多数污染物是通过入海河流传输至近岸海域的,有效改善海洋水质环境需要加强对入海河流域的综合治理。为切实保护海洋生态环境,入海河流域涉及的城镇、乡村需要结合海域水质保护和提升要求,共同制定污水治理达标排放标准和雨洪管控方案,实现河海统筹联动、一体化推进治理,减少入海污染流量<sup>[23]</sup>。

(3) 强化部门联动。国家机构改革对职能相近与业务趋同的部门进行了适当整合,而自然资源保护利用与管理仍涉及自然资源、生态环境、水利水务、交通运输、文化旅游、农业农村、城市管理等多个部门,国土空间规划的落地实施及空间治理需要各职能部门各司其职、各尽其责。因此,应积极开展建设项目的会商和违规违法活动的联合执法工作,加强部门联动,促使各部门协同应对自然资源风险和发展的不确定性<sup>[22]</sup>。

### 5.4 完善陆海协同增效的空间保护利用政策体系

加强陆地和海洋空间保护利用相关政策的衔接,推动陆海政策的相互延伸,如将“美丽海湾”与“美丽乡村”“美丽河湖”“美丽城镇”政策相融合,统

筹规划、保护、建设与管理的配套政策,统筹河流域水环境、水生态恢复与海洋生物多样性保护政策等,实现各项制度措施的有效互动,形成联动效应,促使陆海各项政策互相支撑、各就其位、各尽其责,由此逐步构建系统完整的政策体系,实现协同增效的目的。

## 6 结束语

鉴于海洋空间的特殊性和复杂性,陆海统筹的用途管制关注重点是管制精度和空间治理效果的统一性,但不必强求规划体例的统一性,应坚持问题和目标导向,面向实际需求明确规划体例和内容。开发利用需求强烈、生态敏感的海岸带地区宜全覆盖地编制详细规划。为控制规划编制组织成本,在编制近岸陆域详细规划时,可以突破城镇开发边界的限制,将近岸海域纳入规划范围,编制陆海兼具的详细规划。其他海域的详细规划则可以根据实际需求分期分批编制。□

### [参考文献]

[1] 吕瑛炯,林昱.陆海地理要素空间差异对比研究[J].地理空间信息,2016(7):35-38.  
[2] 张海峰.海陆统筹 兴海强国:实施海陆统筹战略,树立科学的能源观[J].太平洋学报,2005(3):27-33.  
[3] 谢天成.环渤海经济区发展中的陆海统筹策略探析[J].北京行政学院学报,2012(2):83-87.  
[4] 韩增林,狄乾斌,周乐萍.陆海统筹的内涵与目标解析[J].海洋经济,2012(1):10-15.  
[5] 叶向东.构建“数字海洋”实施海陆统筹[J].太平洋学报,2007(4):77-86.  
[6] 孙吉亭,赵玉杰.我国海洋经济发展中的海陆统筹机制[J].广东社会科学,2011(5):41-47.  
[7] 王芳.对海陆统筹发展的认识和思考[J].国土资源,2009(3):33-35.  
[8] 刘大海,邢文秀,纪瑞雪,等.我国海陆发展问题分析及海陆资源配置理论体系

构建[J].海洋开发与管理,2014(11):10-13.  
[9] 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.  
[10] 虞卓华.国土资源陆海统筹利用研究:以浙江舟山群岛新区为例[J].绍兴文理学院学报(自然科学),2016(1):86-89.  
[11] 陈易,徐小黎,袁雯,等.陆海统筹规划的新问题、新视角、新方法:基于综合空间规划理念[J].国土资源情报,2015(3):7-13.  
[12] 杨琳.基于海陆统筹的海岸线管理研究[D].厦门:厦门大学,2014.  
[13] 李彦平,刘大海,罗添.陆海统筹在国土空间规划中的实现路径探究:基于系统论视角[J].环境保护,2020(9):50-54.  
[14] 罗彦.国土空间规划中的陆海统筹规划策略和管控探索[EB/OL].(2022-02-16)[2023-10-13].<https://www.163.com/dy/article/H0C7U4QR05346KFL.html>.  
[15] 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.  
[16] 陈嘉楠.国土空间规划体系中的涉海详细规划编制[EB/OL].(2021-10-05)[2023-10-13].<http://aoc.ouc.edu.cn/2021/0922/c9824a348409/page.htm>.  
[17] 王磊,潘越,梁韵思,等.国土空间规划体系下的海岸带单元划定与管控要素研究[J].规划师,2022(5):121-127.  
[18] 王天青,吴晓雷,宿天彬.国土空间规划体系下的青岛海岸带规划编制探讨[J].规划师,2021(增刊2):62-69.  
[19] 朱宇,李加林,汪海峰,等.海岸带综合管理和陆海统筹的概念内涵研究进展[J].海洋开发与管理,2020(9):13-21.  
[20] 李彦平,曹诚为,王鹏飞,等.英国海洋空间规划陆海统筹的经验与启示[J].规划师,2021(23):84-90.  
[21] 李卓玉.陆海统筹视域下海岸带环境保护法律问题研究:以广西北部湾为例[D].南宁:广西民族大学,2022.  
[22] 刘兰,韩洪蕾.海岸带管理相关对策研究[J].海洋开发与管理,2007(6):51-55.  
[23] 余云军.胶州湾流域与海岸带综合管理研究[D].青岛:中国海洋大学,2011.

[收稿日期]2023-10-23