

深圳海洋规划体系构建思路与管理制度创新

古海波

【摘要】海洋是战略要地，在总结当前深圳海洋规划体系和管理面临的核心问题的基础上，结合海洋强国战略目标，围绕海洋规划体系构建和海洋管理制度创新两个方面进行重点研究，提出战略规划统领的海洋规划体系总体框架，以及海洋城市现代法制、管理体制、运营机制和标准规制制定等措施，以为海洋城市规划提供基准框架和启示。

【关键词】海洋规划；规划体系；管理制度；海洋强国；深圳

【文章编号】1006-0022(2024)09-0032-07 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**B

【引文格式】古海波. 深圳海洋规划体系构建思路与管理制度创新[J]. 规划师, 2024(9): 32-38.

Construction Ideas and Management System Innovation of Shenzhen's Marine Planning System/GU Haibo

【Abstract】 The ocean is a strategic key area. Based on the current ocean planning system of Shenzhen and the core issues regarding its management, two aspects are studied towards building a maritime power: the construction of marine planning system and marine management innovation, and some measures are proposed: establishing a general framework of marine planning system and modern legal system of a marine city based on strategic planning, managerial institutions, operation institutions, standards and guideline formulation etc. It provides a fundamental framework and inspiration for marine city research in the future.

【Keywords】 marine planning; planning system; management system; maritime power; Shenzhen

0 引言

海洋是生命的摇篮、资源的宝库、交通的命脉、战略的要地。世界强国，必然是海洋强国。改革开放以来，我国坚决维护海洋权益，各项涉海事业加快发展，通江达海、连接全球的现代航运体系为经济社会发展提供了重要支撑。党的二十大报告提出“发展海洋经济，保护海洋生态环境，加快建设海洋强国”，这意味着建设海洋强国已成为中国特色社会主义事业的重要组成部分，经略海洋迎来前所未有的机遇。海洋规划和管理是引领海洋事业发展的重要保障，国土空间规划体系改革整合了原有的主体功能区划、土地利用总体规划、城乡总体规划和海洋功能区划，实现了“多规合一”^[1]，海洋空间规划也成为国土空间规划的重要内容。然而，海洋规划不限于空间规划，海洋具有立体性、复杂性、流动性和生态脆弱性的特点，具有天然的开放和连通属性，这

也决定了海洋规划不能简单照搬陆域的规划体系。在新的时代浪潮中，为了更好地服务国家战略，深圳作为先行示范区，需要从更高的站位寻求未来的重点突破方向和可为空间，需要突破空间局限，提升资源配置能力，积极探索构建适应新时期的海洋规划体系，从体系化角度梳理分散的海洋规划，明确各类海洋规划的作用和相互关系，形成系统合力。因此，结合新一轮的国土空间规划体系改革和海洋治理现代化的要求，通过多方位的研究和实践，构建符合海洋环境特征和国家战略需求的海洋规划体系与管理制度的至关重要。

1 深圳海洋规划发展历程

1.1 围海造地，向海洋要空间阶段(2004—2011年)

在建市之初，深圳为发展工业和建设基础设施实

【基金项目】 国家自然科学基金项目(42306247)

【作者简介】 古海波，教授级高级规划师，深圳市规划国土发展研究中心副总规划师、详细规划二所(海洋规划研究室)所长。

施了围填海工程,如盐田、蛇口、赤湾、妈湾等深水港区和深圳国际机场均通过填海造地来满足建设的用地需求。经过多年高速发展,深圳发生了翻天覆地的变化,由一个小渔村变成一个现代化的超大城市,但也面临土地资源难以为继的问题。为了支撑城市的发展,迫切需要新的土地资源,这一时期海洋规划的思路主要是向海要地,为城市发展提供空间。2004年,深圳市政府印发了《深圳市海洋功能区划》,提出2005—2010年划定围海造地区16个,包括沙井、宝安、机场、前海、新安和后海等地区,用海面积约为34.65 km²。2010年规划主管部门开展了《深圳市围海策略研究及行动计划》研究,基于水动力研究,确定深圳全市未来可围填海的区域、范围和面积。

1.2 探索战略发展和强化海洋生态环境保护阶段(2012—2015年)

党的十八大提出“建设海洋强国”的国家战略,明确了我国向海发展的战略方向。2012年,深圳市海洋局并入市规划与国土资源委员会,进入陆海一体的“大国土管理”时期。在此背景下,深圳积极谋划海洋空间发展蓝图,2013年编制了《深圳市海洋空间发展战略规划》,目的在于研究海洋与城市发展的关系,确定深圳陆海全域空间发展框架,提出深圳海洋空间未来的发展目标和总体策略。

城市的快速发展带来了海洋资源衰竭、海洋污染加剧等一系列海洋生态环境问题。为积极落实党和国家提出的生态文明建设的重大部署,规划主管部门于2014年编制了《深圳市海洋生态环境保护规划(2016—2025年)》,在国内率先将“陆域+海域”整体纳入规划范围,改变传统以海论海的线性思路,以陆海统筹、生态文明为核心,构建了海洋生态保护规划管理的整体框架;提出了建设国内海洋生态环境可持续发展典范城市的总体目标、阶段目标和量化指标;率先提出市级海洋生态红线管理机制,

与基本生态控制线制度一并组成深圳全域生态空间管理基本制度。

1.3 陆海统筹,完善综合治理阶段(2016—2020年)

针对原海洋规划体系仅有海洋功能区划作为法定规划、对海域利用的精细化管理不足、难于统筹和协调深圳旺盛的用海需求的问题,规划主管部门于2016年编制完成《深圳市海域利用规划(2016—2020年)》。规划综合考虑海洋地质、海洋水文、生态环境等条件和自然灾害影响因素,对深圳海域适宜功能进行分析,识别现状用海功能矛盾,结合发展需求提出功能布局优化方案和全市海域利用指引“一张图”。

2017年5月,《全国海洋经济发展“十三五”规划》提出,“推进深圳、上海等城市建设成为全球海洋中心城市”^[2]。2018年,深圳发布《关于勇当海洋强国尖兵 加快建设全球海洋中心城市的决定》,配套出台了《关于勇当海洋强国尖兵 加快建设全球海洋中心城市的实施方案(2018—2020)》,开启了深圳建设全球海洋中心城市的新篇章。

在陆海统筹方面,2018年发布的《深圳市海岸带综合保护与利用规划(2018—2035)》是深圳拓展城市发展格局,实现陆海一体化发展的重要探索。规划将海岸带作为陆海统筹的重要空间抓手,将陆海作为命运共同体,提出了“三生”统筹布局的总体框架。同时,通过总体、分区、单元3个层面将规划内容层层传导,并结合行政区划形成15个湾区管控单元,将陆海统筹理念融入各层次规划体系。

为有效衔接海岸带规划单元管控要求,深圳规划主管部门组织编制了《深圳市大铲岛利用规划》《深圳市土洋—官湖地区详细规划》《深圳市下沙海域详细规划》《深圳市湖湾公共浴场及沙滩公园规划》等一系列详细规划,开始了海域海岛详细规划的编制探索。同时,积极将相关编制技术经验转化成标准导

则,出台了《海岸带地区规划编制技术导则》,对海岸带地区的法定图则编制、城市设计、地下空间开发、海堤工程建设提出规划和建设指引。

1.4 全面推进全球海洋中心城市建设阶段(2021年至今)

为全面指导深圳全球海洋中心城市建设,2021年深圳规划主管部门组织编制了《深圳市海洋发展规划(2023—2035年)》。规划立足全球视野,对标国际一流海洋城市和全球城市,结合深圳基础条件和全球海洋发展趋势提出了六大海洋发展战略及两大实施保障,是深圳建设全球海洋中心城市的顶层设计和海洋事业发展的纲领性文件,标志着深圳进入全面推进全球海洋中心城市建设的阶段。

深圳同期编制了《深圳市海洋经济发展“十四五”规划》《深圳市海洋产业高质量发展及空间布局研究》《深圳市现代渔业发展规划(2022—2025年)》等一系列壮大海洋经济、促进海洋产业高质量发展的规划。在空间规划方面,进一步推进了海域海岛详细规划的覆盖,完成了《深圳市赖氏洲保护与利用规划》《小铲岛保护与利用规划》《深圳市小梅沙海域详细规划》《深圳市龙岐湾海域详细规划》等详细规划的编制。此外,积极推进标准研究,制定了《深圳市无居民海岛用岛标准》《深圳市海域详细规划编制技术指引》,在全国率先提出海域海岛详细规划的编制技术方法与路径。

2 深圳海洋规划体系与管理存在的问题

2.1 规划体系方面的问题

深圳的海洋规划与陆域规划相比,起步较晚,基础较为薄弱,主要存在以下问题。

一是尚未建立一个系统完整的规划体系。现状海洋规划由海洋空间规划、海洋专项规划、海洋经济与社会发展规

划等几大类构成,这几个规划类型是并列关系,纵向上缺乏一个顶层的战略规划进行总体指导,横向之间也缺乏衔接和协同。海洋空间规划由海洋功能区划、海域利用规划、海岛保护与利用规划、海岸带综合保护与利用规划、围填海规划及海域详细规划等构成;海洋专项规划由海洋环境保护规划、海洋自然保护区规划、海洋污染治理规划、海洋减灾防灾规划、港口规划和沙滩规划等构成;海洋经济和社会发展规划包括海洋经济的五年规划、产业集群发展规划、海洋渔业发展规划等。这些海洋规划分别由相关职能部门主导编制,更多从行业需求和部门利益角度出发,难免存在不一致、不衔接甚至相互冲突的情况,导致海洋治理效率较低^[3]。随着海洋开发的不断深入,条块化的规划已不能指导和规范日益复杂的涉海行为,规划与规划之间的衔接和协调越来越重要,迫切需要构建适应新时期的海洋规划体系。

二是对海洋规划远景战略考虑不足。深圳早期的海洋规划主要是向海要空间。受农耕文明影响,我国城市长期依赖土地资源来发展,以土地换取资本来拉动城市发展,从而推动快速的工业化和城镇化进程^[4]。在土地资源日趋紧张、用地空间难以为继的情况下,向海洋要空间,即围填海造地成为一个不错的选择。围填海造地对深圳的发展起到了重要的支撑作用,但不可避免的是在围填海过程中会对海洋生态环境造成影响,在生态文明背景下要摒弃单一发展的线性思维,从更长远的眼光评估围填海带来的经济效益和环境影响,建立人海和谐、平衡保护与发展的战略观。此外,在海域利用上受单一工程建设的影响较大,往往是自下而上提出用海需求并进行工程论证,缺乏对海域利用的整体考虑和自上而下的规划引导。此前的各类海洋规划有很多是为满足相关工程的建设 and 当前社会经济的发展需求而制定的,受近期工程驱动影响较大,重近期轻远期。

原来作为海洋空间规划核心的海洋功能区划的规划周期只有10年,往往忽略了海洋资源的可持续性和代际间的公平性原则^[5]。新的国土空间规划的期限虽然到2035年,但是海洋空间规划的重点内容在于落实“两空间内部一红线”,更多地强调生态保护的内容,在远景战略规划方面考虑不够充分。

三是陆海统筹不足。长期的陆海分治导致海洋空间规划与陆地空间规划割裂,“两层皮”的规划往往造成陆海生态系统不连通、陆海污染防治脱节、陆海功能协同不足、陆海空间连接不畅、陆海设施衔接不到位等问题。海洋规划需要加强陆海统筹,而现阶段的陆海统筹更多是关注生态保护与修复、滨海建设退缩线管控等生态和防灾减灾方面的内容,对于海洋产业发展的空间支撑考虑不足,对滨海空间的土地价值评估不足,战略预控不足,导致滨海空间被很多不依赖水域的房地产项目占用,珍贵的岸线资源消耗过快,对未来海洋产业的发展形成制约,难以满足大量海洋产业集聚对陆海两域空间和岸线利用的需求。部分海洋产业特别是一些战略性新兴产业和未来产业需要同时利用陆域、海域及岸线空间,深圳的海域面积较小、航道众多,还有大量海洋生态保护区域,如果不对陆海空间进行一体化规划,节约集约利用空间并面向未来进行战略预控,那么现有的海域空间将难以有效支撑未来海洋产业的高质量发展,深圳也将难以形成规模化、品牌化的标志性海洋产业园区。

四是刚性过强,动态调整机制不完善。原有海洋功能区划强调自上而下的整体控制、指标的层层分解和逐级落实。现有的国土空间规划体系设计也同样强调分级传导和落实,市级海洋空间规划需严格落实省级海洋空间规划划定的“两空间内部一红线”。虽然加强对海洋生态空间的整体保护这个制度设计的出发点是好的,但是因部分生态红线的划定

机械地沿袭了早年的保护区规划模式,并未在生态资源调查和评估的基础上进行理性优化,造成深圳东部近岸海域超过一半的面积被划定为生态保护空间,特别是生态保护红线大都紧贴海岸线划定,极大地制约了未来的码头设施布局、文化设施建设、海洋产业园区和旅游重点片区的发展。省级海洋空间规划因为编制范围较大,较难开展全面细致的基础调研,且其过于刚性的空间管控难免会形成一些不太合理的限制条件。此外,部分专项规划如港口总体规划,从部门及行业角度出发划定了大面积的锚地,对海域的节约集约利用考虑不足。以上规划都强调刚性管控,所有修改都必须由原批准部门审批,修改流程烦琐,手续复杂,审批周期过长,制度刚性强、弹性不足,动态调整机制不完善^[6]。

2.2 海洋管理方面的问题

目前,深圳的海洋管理较为分散且粗放,导致了一系列的问题。一是海洋管理主体多元导致管理碎片化^[7],各职能部门间的层级多元和部门间的竞争也导致管理分化。海洋综合管理及海域使用管理等职能由海洋局行使,但在涉及具体事务时,由专业的职能部门负责。例如:锚地、航道由海事局划定及管理;港口由交通运输局负责规划及管理;海洋生态环境保护由生态环境局负责;沙滩管理则由文化广电旅游体育局负责;海堤规划由水务局负责;等等。二是功能交叉重叠导致管理分化。不同涉海部门的职能界定模糊,同一职能由不同的部门承担,从而引发海洋管理的功能交叉。由于部分事权划分不够明晰,在海域利用的统筹管理上会存在矛盾,各职能部门为体现本部门在涉海领域的重要性及权威性,重复提供服务,形成了“九龙治水”的局面,相关管理事务的落实也需要进行较多的协调处理,不利于海域利用的高效、科学、精细化管理。三是协同意愿不足,无法形成合力。涉海

部门管理功能的分化,导致部门间难以通过充分沟通与交流对海洋进行系统管理。涉海部门在海洋管理中为完成上级下达的指令,侧重追求个体利益和局部效能,导致相关部门的公共服务意识不足、公共服务碎片化,无法形成管理合力^[7]。

3 深圳海洋规划体系构建思路

扎实做好海洋战略规划与经济工作是加快建设海洋强国的重要内容,构建海洋战略研究体系、优化海洋空间发展格局、推动海洋经济高质量发展,是今后一定时期国家海洋工作的重点。为了更好地落实国家战略和新时期的工作要求,深圳应主动探索和构建新的海洋规划体系。

3.1 构建原则和总体框架

海洋规划体系构建需遵循以下原则:

一是系统整体性原则。海洋是一个复杂的生态系统和资源宝库,海洋资源开发利用、海洋生态环境保护、海洋经济发展、海洋综合管理等涉海行为日益多元化、交叉化、复杂化^[8],这在客观上要求必须以系统性的观点来综合考虑海洋规划的编制和管理工作,避免规划的专业单一性和部门局限性。因此,深圳构建海洋规划体系必须坚持系统论,使规划体系可以从整体利益出发对各类涉海行为进行精细化管控和指引,且规划体系内各级各类规划应纵向可传导落实、横向可衔接协同,各类规划应避免互相“打架”,不轻易增加规划类型。

二是战略引领性原则。海洋是连通城市的纽带,是开展全球贸易的主通道,也是大国竞争的战略要地。海洋规划需与国家战略目标保持一致,需打破空间界限,以更加开放的视野提升资源配置能力,加大在“一带一路”沿线国家的基础设施建设和产业园区布局力度,加大对深远海能源和矿产资源开发的综合保障力度,提升海洋立体监测和预警预

报能力。各类海洋规划需加强规划目标的协同性与规划时间的延续性,需在一个面向中长期的战略规划的引领下,按照分阶段目标的要求,结合现状发展条件和需求编制,对战略资源进行预控,避免近期规划损害远期利益。

三是陆海一体性原则。海洋规划不能就海洋论海洋,需强化陆海统筹理念,把陆海看成一个有机整体进行规划。海洋空间规划、海洋专项规划、海洋经济和社会发展规划应将陆域、海域一起纳入研究范围,促进陆海生态互通、功能互动、空间互联和设施互促^[9]。海洋空间规划应促进陆海生态空间的融合共生和陆海协同发展,实现陆海一体精细化利用;海洋专项规划需对相邻陆域用地提出优化建议和管控指引,系统衔接临岸线布局的相关设施;海洋经济和社会发展规划的落实需要大量的用地空间来支撑,需从陆海一体化发展的角度对空间进行整体规划和预控。

四是刚弹结合、动态优化原则。海洋规划体系除了自上而下的传导和横向的协同,更为重要的是建立自下而上的反馈和优化机制。同时,明确各类海洋

规划的重点和核心传导内容,区分不同层级规划的颗粒度,以战略规划定目标,以总体规划定指标,以详细规划定坐标,避免因宏观规划控制过细、刚性过强而造成适应性不足。在落实细化各类海洋规划的过程中发现重大问题应及时向上层次规划反馈并提出优化建议,如省、市级总体规划相关控制线的划定应允许详细规划在更加精细化的规划过程中对其进行必要的优化,上层次规划在进行整体体检评估后,应及时启动优化调整程序。

按照以上4个原则,建立以海洋战略规划为统领,以海洋空间规划、海洋专项规划、海洋经济和社会发展规划为主体的海洋规划体系(图1)。

3.2 海洋战略规划

海洋战略规划是深圳落实国家海洋强国战略,践行先行示范、创新引领,勇当海洋强国尖兵的战略性和纲领性规划,将全面统筹深圳海洋事业的发展,指导各类海洋规划的编制。深圳海洋战略规划的总目标是建设卓越的全球海洋中心城市,阶段目标分为近期、远期和远景展望。近期即“十四五”期间是起步阶段,重在

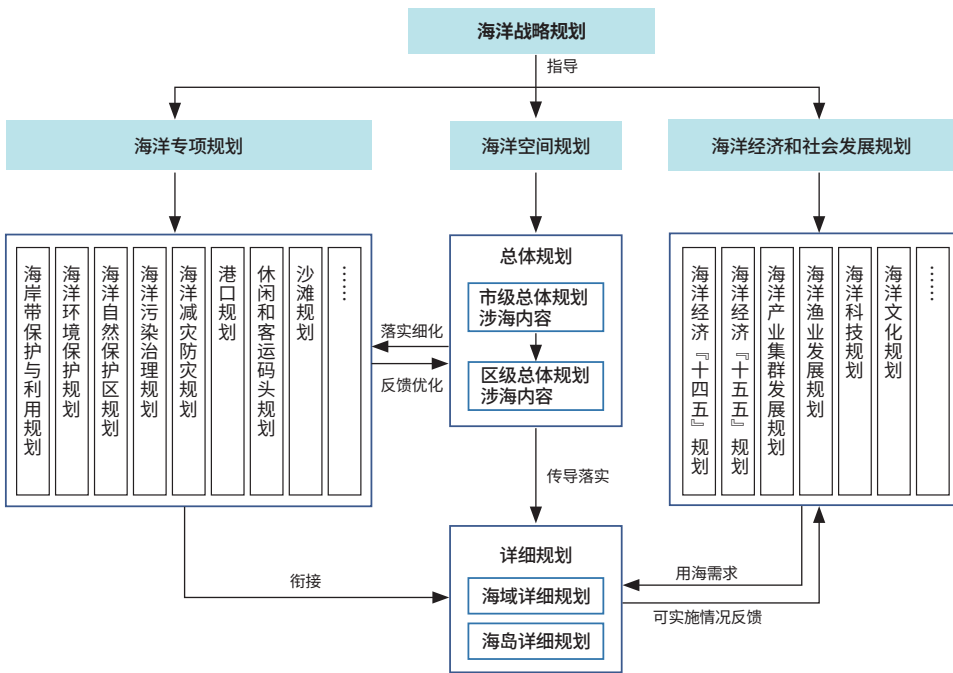


图1 深圳海洋规划体系框架图

打好基础,巩固海洋传统优势产业,培育海洋战略性新兴产业,初步形成产业结构合理、创新能力突出的现代海洋产业体系;逐步完善海洋科技创新机制,进一步汇聚国际海洋高端人才,显著提升海洋科技自主创新能力。远期即2026—2035年是全球海洋中心城市建设攻坚阶段,在“十四五”期间打好的基础之上全面发力,基本建成国际航运中心、蓝色金融服务中心、海洋战略性新兴产业高地,成为全球海洋治理重要参与者,初步建成具有竞争力、创新力、影响力的全球海洋中心城市。远景展望即到2050年,海洋文化和海洋治理的软实力不断增强,海洋综合实力及全球影响力达到世界一流水平,成为引领全球价值链、共塑海洋命运共同体的海洋城市发展典范。

海洋战略规划的重点战略包括几个维度:①从国际航运网络出发,打通内外循环,打造国际航运中心及高端服务中心;②从海洋经济高质量发展出发,巩固传统优势产业,加速培育和壮大海洋新兴产业;③从践行绿色发展维度出发,引领绿色转型,促进海洋资源保护与可持续利用;④从海洋科技维度出发,创新驱动发展,强化海洋科技和人才力量;⑤从激活海洋城市特色出发,彰显海洋文化,营造多元活力的海洋城市生活;⑥从深圳对外合作维度出发,深化对外合作,积极参与全球海洋治理^[10]。

3.3 海洋空间规划

海洋空间规划需为海洋战略规划提出的重大战略提供空间保障,对海洋专项规划、海洋经济和社会发展规划提出的用海需求进行综合研判与整体规划,通过海域海岛详细规划确定用海分区,保障海洋经济和各项海洋事业的高质量发展。

海洋空间规划应与深圳“两级三类”的国土空间规划体系保持一致,分成总体规划和详细规划两个层级,其中市、区两级总体规划重点在于确定海域规划分区。首先,确定海域一级分区,即划

定“两空间内部一红线”,通过对全海域进行资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价,将海域划分为生态空间和开发利用空间,并通过生态保护评价,将海域生态空间“极重要区与重要区”分别划定为生态保护区和生态控制区,将生态保护区划定为生态红线进行管理。其次,将作为开发利用空间的海洋发展区细分为6类二级规划分区,分别为渔业用海区、工矿通信用海区、交通运输用海区、游憩用海区、特殊用海区和海洋发展预留区。在空间管控方面,从用海类型、兼容类型、岸线保护、生态系统保护和开发利用等方面对各类用海规划分区提出原则性的管控指引^[9]。

海域海岛详细规划是实施国土空间用途管制和项目用海审批的依据,主要落实市、区两级总体规划的内容^[11],衔接各类海洋专项规划的要求,对海洋经济和社会发展规划提出的用海需求进行梳理,结合发展目标、海岸带单元定位、现状海域资源条件和利用条件对用海分区进行详细规划,对用海空间冲突进行反馈和协调,通过功能研究、规模和布局优化实现海域的立体化、精细化利用,促进海洋经济和海洋事业的高质量发展。

3.4 海洋专项规划

各部门主导编制的海洋专项规划是对海洋战略规划总体目标和策略的深化与细化,涉及领域广、种类多,包括海岸带保护与利用、海洋环境保护、海洋污染治理、海洋减灾防灾、港口航运等领域,对行业发展有重大的指导意义,因此需明确实施路径、时序安排和责任部门。各行业主管部门需加强与相关部门的沟通协调,在遵循海洋战略规划和总体规划的前提下科学制定海洋专项规划的目标与实施方案,指导、规范和管理某类涉海行为。规划主管部门需加强对各类海洋专项规划的统筹,避免规划重叠和互相冲突。其中,海岸带保护与利用规划应整合海岸带地区的涉海规划,

在陆海统筹方面具有统领作用,是重要的综合性专项规划。其以海洋生态系统为基础,以“在保护中开发”为出发点,从不同尺度制定不同的管控目标,明确开发时序,将各类涉海发展规划的目标、用途管制的指标、空间规划的坐标整合为一本规划和一张蓝图,通过规划引导,实现“三生”空间的集约高效利用。

3.5 海洋经济和社会发展规划

海洋经济和社会发展规划是指导海洋经济、海洋产业、海洋科技、海洋文化等各类海洋事业发展的规划,由相应的主管部门组织编制,是对海洋战略规划相关战略、管理机制和近中期实施路径的优化与细化,是对海洋产业高质量发展、海洋科技力量提升和海洋文化事业建设等各类事业的具体谋划与安排。这些规划在提出总体发展策略的基础上更加强调近期行动,往往会形成系列的近期重点项目库,并对对应责任部门和配套保障机制。这些规划提出的发展目标和指标需要以用地用海空间来保障,提出的用海需求横向反馈至海洋空间规划,通过海域海岛详细规划研究确认后进行相应的空间安排。

4 深圳海洋管理制度创新探讨

海洋管理制度创新是深圳应对全球海洋中心城市建设面临的一系列挑战的核心驱动力。对标国际一流海洋城市,深圳在海事制度、金融制度、人才制度、科技制度、生态环境保护机制、海洋治理模式等方面尚有许多缺失、冲突、不接轨甚至空白之处,需要在实践中不断创新。未来应聚焦全球海洋中心城市的海洋产业发展、海洋科技教育、海洋城市文化、海洋人才保障、海洋生态保护、海洋国际治理等若干关键领域,对标国际一流海洋城市发展的路径和模式,在全球海洋中心城市建设中不断创新和完善海洋城市现代法治、海洋城市

管理体制、海洋城市运营机制、海洋城市标准规制^[10](图2)。

4.1 完善海洋治理法律法规

我国是海洋大国,为有效管辖我国的海洋资源,急需完善海洋法治保障。我国在海洋立法方面与全球主要海洋国家相比存在明显差距:一是缺乏一部统领性、综合性的海洋法律。我国现行的海洋法律法规基本上是各个部门的单行法,不能涵盖全部海洋权益,往往出现海洋治理的法治空白。因此,在纵向上迫切需要一部具有统筹意义的海洋法律,加快推进《中华人民共和国海洋基本法》的制定工作,使其成为国内首部统领性、综合性的海洋法律,为海洋强国建设和海洋可持续发展提供基本的法治保障。二是海洋规划立法不完善。我国涉及海洋规划的法律包括《中华人民共和国海域使用管理法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国海岛保护法》等,侧重对各类规划制定和实施等不同环节的管理,存在规划理念片面化、体系复杂化和法理碎片化等问题^[12]。新一轮规划体系改革后,国土空间规划范围覆盖全域全要素,实现“多规合一”,迫切需要一部与现有国土空间规划体系匹配的综合性的空间规划法律。对此,需加快推进《中华人民共和国国土空间规划法》的立法工作。作为国土空间规划的顶层制度设计,《中华人民共和国国土空间规划法》应是对包括土地和海洋在内的全域国土空间进行统筹布局与用途管制的主要法源,特别是要补充海洋规划的相关内容。

地方层面的立法是对国家立法的细化和补充,能更好地适应地方治理和区域一体化发展的需要,也更具针对性、精准性和实效性。因此,可充分利用深圳特区立法权的优势,探索完善海洋治理的各项法律法规,发挥立法引领作用。一是与《中华人民共和国海洋基本法》对应,加快出台《全球海洋中心城市建

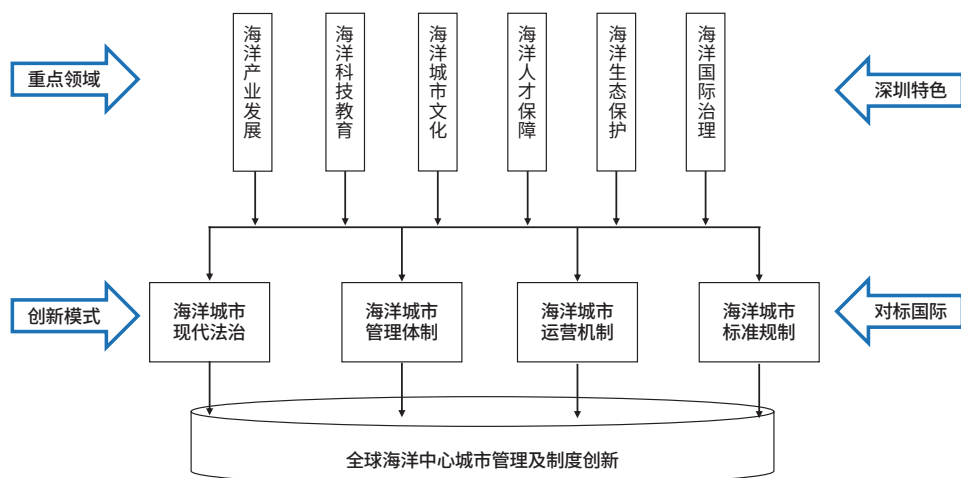


图2 深圳海洋管理制度创新框架图

设促进条例》，将其作为深圳进行海洋综合管理的顶层制度设计，进一步夯实全球海洋中心城市建设的法制支撑体系，使全球海洋中心城市建设和管理工作法治化、系统化；明确各部门的责任，动员和汇聚各界力量形成推动全球海洋中心城市建设的合力。二是完善海洋规划立法。深圳在陆域规划方面先后出台了《深圳市城市规划条例》和《深圳经济特区城市更新条例》，补充完善了城市规划的相关立法工作，近期结合空间规划体系改革正在研究制定《深圳市国土空间规划条例》。海洋规划应借鉴陆域规划立法成功经验，发挥深圳在先行先试方面的作用，探索制定《深圳市海洋规划条例》，为建构科学、合理的海洋规划法治体系做出积极尝试，或者将海洋规划的相关立法内容纳入《深圳市国土空间规划条例》，明确海洋规划的法律地位。通过海洋规划立法，对海洋规划的编制、审批、实施、修改、监督、管理全过程和重要环节做出规定，更好地发挥法治对海洋规划的规范和保障作用，全面提升海洋治理能力现代化水平。

4.2 构建统筹协调的管理体制

以“深圳市建设全球海洋中心城市领导小组”为核心，构建统筹协调的管理体制，统筹推动全球海洋中心城市建设^[10]。针对重点领域设立海洋工作组，

由相关政府机构、国内外领先科研院所和领先行业协会或领先企业的负责人共同组成，并明确各海洋工作组的责任分工；强化海洋专家智库的参与，构建海洋重大事项的决策咨询制度；研究制定全球海洋中心城市建设指标体系，定期对国内外海洋城市的经济、科技等发展情况进行比较分析，发布评估报告；加强对海洋经济运行状况的监测，定期对深圳建设全球海洋中心城市的进展进行评估，不断优化和完善相关海洋政策。同时，建立市、区两级海洋战略规划体系，为海洋管理提供技术支撑(图3)。

4.3 创新海洋城市运营机制

面向深圳建设全球海洋中心城市在管理机制、规则规制等方面的创新需求，提出重点创新方向。一是在海洋产业发展领域健全海洋经济促进机制。以前海合作区为制度创新主体，不断优化金融、保险、税收、贸易、法律等政策机制，营造一流的营商环境；提高对外贸易开放度，推进更加国际化、法治化、便利化的国际船舶登记和配套制度建设。二是在海洋科技教育领域构建海洋科技创新全链条激励机制，促进高校、科研机构与涉海重点企业在科技创新全生命周期实现信息互通、风险共担和利益共享。三是在海洋城市文化领域将海洋文化发展与城市发展紧密结合，建设国际海洋

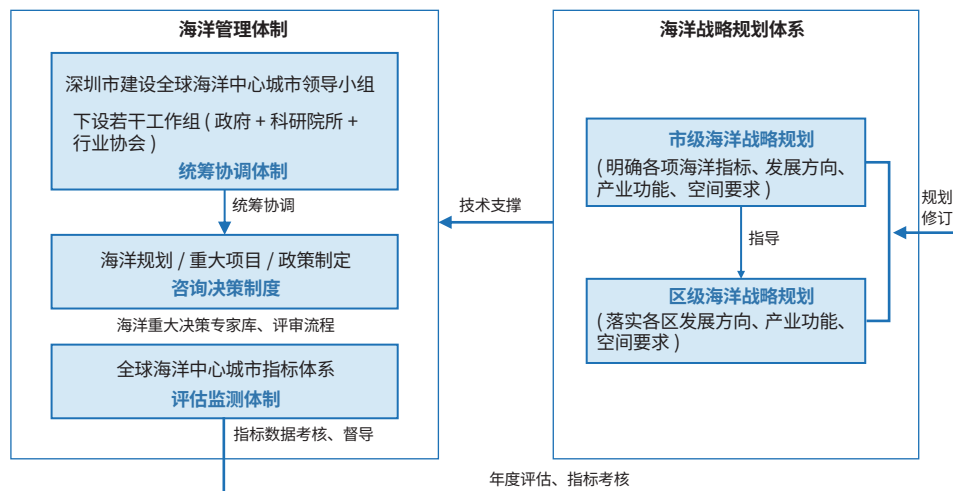


图3 海洋管理体制及海洋战略规划框架图

文化交流平台,通过海洋节庆活动、海洋文化艺术交流、海洋国际会展等多种形式,促进深圳与国际一流海洋城市的文化交流,提升深圳海洋文化在全球的辐射能力。四是在海洋人才保障领域创新海洋人才引进培育机制,制定海洋人才长短期或临时聘用管理机制,促进海洋专业人才在高校、科研机构和企业之间的合理流动。五是在海洋生态环境保护领域建立海洋生态环境保护和开发利用管理协调机制,结合深圳市建设全球海洋中心城市领导小组的权责职能,拓展、推进海洋生态环境保护和开发利用相关工作。六是在海洋国际治理领域健全海域管理体制机制,对智慧海洋建设、海洋防灾减灾、海洋执法维权等进行全面部署,提升海洋精细化管理水平;积极举办国际海洋高端交流活动,谋划国际海洋事务组织落户深圳。

4.4 制定国际海洋标准规制

推动海洋类行业标准的制定,争取在国际海洋规制、行业标准制定方面贡献深圳力量。鼓励涉海企业积极参与制定海洋综合治理、海洋观测监测、海洋资源调查与开发利用、海洋生态环境保护、海洋碳汇、海洋装备及工程系统建设、船舶设计建造和海上安全等方面的国际行业标准,提升深圳海洋发展的国际影响力;推动具有自主知识产权的海洋技

术转化为国际标准,加快海洋科技研发、标准研制和产业发展一体化建设;提升深圳在国际海运领域的标准制定、市场议价定价等方面的能力;探索构建绿色政策及标准体系,完善海洋环境治理机制;完善“蓝碳”相关标准及管理政策机制,将“蓝碳”纳入深圳海洋资源管理体系。

5 结束语

在全球秩序重构的背景下,建立科学的海洋规划体系和适应现代化治理的海洋管理制度对国家经略海洋至关重要。本文从问题出发,结合国家海洋强国战略目标,在海洋规划体系框架构建和海洋管理制度创新两个方面进行了探索。首先,构建了以海洋战略规划为引领,以海洋空间规划、海洋专项规划、海洋经济和社会发展规划为支撑的海洋规划体系,明确了各类规划的相互关系,以更好实现规划的协同作用。其次,强调海洋立法的重要性,希望通过立法工作的同步推进,在国家和地方层面填补海洋相关立法的空白,明确海洋规划的法律地位。通过海洋治理法律法规的完善、统筹协调管理机制的构建、海洋城市运营机制的创新和海洋标准规制的制定等一系列海洋管理制度的创新,全面提升海洋现代化治理能力,加快全球海洋中

心城市建设的步伐。本文仅是初步构建了深圳海洋规划体系和管理机制框架,仍有待在实践中进一步检验和动态修正完善^[13],希望这些探索对我国其他海洋城市建设能起到积极的启发意义。□

[参考文献]

- [1] 中共中央,国务院.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[Z]. 2019.
- [2] 古海波,屈秋实,缪迪优.全球海洋中心城市指标体系构建探索[J].规划师,2023(9): 83-88.
- [3] 李如海.国土空间规划:现实困境与体系重构[J].城市规划,2021(2): 58-64, 72.
- [4] 赵燕菁.大崛起:中国经济增长与转型[M].北京:中国人民大学出版社,2023.
- [5] 王厚军,丁宁,岳奇,等.陆海统筹背景下海域综合管理探析[J].海洋开发与管理,2021(1): 3-7.
- [6] 狄乾斌,韩旭.国土空间规划视角下海洋空间规划研究综述与展望[J].中国海洋大学学报,2019(5): 59-68.
- [7] 金姗姗,俞越鸿.我国海洋管理碎片化困境及整体治理逻辑分析[J].国家治理现代化研究,2017(00): 71-86, 354-355.
- [8] 李萍,原峰,张祥国.构建广东省海洋规划体系的策略研究[J].海洋开发与管理,2007(4): 32-36.
- [9] 古海波,李孝娟,刘大海,等.基于陆海统筹的深圳市海域详细规划路径探索[J].城市规划学刊,2023(5): 71-78.
- [10] 深圳市规划和自然资源局.深圳市海洋发展规划(2023—2035年)[Z]. 2023.
- [11] 汪雪,陈培雄,王志文,等.国土空间规划体系中县级海洋空间规划编制实践[J].规划师,2022(8): 91-97.
- [12] 黄锡生,王中政.我国《国土空间规划法》立法的功能定位与制度构建[J].东北大学学报(社会科学版),2021(5): 81-87.
- [13] 欧阳鹏,刘希宇,郑筱津.整体性治理视角下市县国土空间总体规划实施机制研究[J].规划师,2023(9): 1-8.

[收稿日期] 2024-07-12