省级海岸带规划实施传导优化的双路径

颜　婷，曲林静，曹深西，郭雨晨

[摘　要] 国家、省级海岸带规划编制审批工作已近尾声，目前还存在省级以下涉海规划体系待健全、涉海规划对精细化管理的支撑不足等问题。以市级海岸带规划为衔接，探索叠加特殊管控区划定与管控要求，深化市级海岸带规划分区空间准入与用途管制，引导核心管控内容向涉海详细规划延伸，提出涉海详细规划单元类型、深化方向、应用场景等构想，为完善涉海规划体系和梳理涉海规划核心内容实施传导路径提供参考。

[关键词] 海岸带规划；涉海详细规划；精细化管理；陆海统筹
[文章编号]1006-0022(2024)09-0008-08　[中图分类号]TU981　[文献标识码]A
[引文格式] 颜婷，曲林静，曹深西，等．省级海岸带规划实施传导优化的双路径 [J]．规划师，2024(9)：8-15．

Dual Paths for Optimizing the Implementation of Provincial Coastal Planning/YAN Ting, QU Linjing, CAO Shenxi, GUO Yuchen

[Abstract] The preparation and approval of national and provincial coastal zone planning is near completion. However, issues such as incomplete marine spatial planning system and insufficient planning support for refined marine management still remain. With an analysis of municipal coastal planning, some conceptions are proposed: applying municipal plans with an overlay of special areas control, refining spatial admittance and use control in municipal coastal zoning, extending core governance content towards detailed marine planning, and specifying the types, orientation, and scenarios of detailed planning. These approaches would, to some extent, address the insufficient implementation of core elements of coastal plans and strengthen planning support for marine management.

[Keywords] coastal planning; detailed marine planning; precise management; land-sea coordination

0　引　言

国土空间规划体系确立后，涉海规划的内容主要体现在各级国土空间总体规划的海洋部分及海岸带规划中。海岸带规划作为《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》中唯一明确的涉海专项规划，继承了原海洋主体功能区规划、海洋功能区划、海岛保护规划的核心内容，并加入了强化陆海统筹的新部署新要求，不仅是国土空间总体规划在海岸带区域的具体落实、深化与补充，也是指导用海用岛项目审批和海岸带综合管理的重要依据。

目前，涉海规划的用途管制仍延续了海洋功能区划所采用的“分区准入 + 约束指标”方式。省级海岸带规划承接了省级国土空间总体规划海洋规划分区的一级区及无居民海岛功能清单，分区范围和尺度较大，其核心管控内容如若缺乏市县级规划的有效承接，涉

[基金项目] 国家自然科学基金项目 (41906141)、自然资源部国土空间规划体系重大问题补充研究课题子项 (TC2101051/7)、广东省自然资源厅科技项目 (GDZRZYKJ2024003)、南方海洋科学与工程广东省实验室 (珠海) 资助项目 (SML2023SP222)

[作者简介] **颜　婷**，硕士，高级工程师，注册城乡规划师，现任职于广东省海洋发展规划研究中心。
曲林静，硕士，高级工程师，广东省海洋发展规划研究中心海域室副主任。
曹深西，硕士，高级工程师，广东省海洋发展规划研究中心海域室主任工程师。
郭雨晨，通信作者，博士，高级工程师，现任职于广东省海洋发展规划研究中心、南方海洋科学与工程广东省实验室 (珠海)。

海规划仍会面临分区管控要求笼统、登记表缺乏定量化评价、项目准入适宜性判断依据不足等问题。同时，新时期国土空间规划围绕海岸线提出了加强小尺度区域陆海统筹的管理要求。为了解决这些老问题与满足新时期的管理要求，有必要完善涉海规划体系、理清管控传导内容与路径、明确规划实施机制。

学界对于完善涉海规划体系的研究主要聚焦于涉海详细规划[1-4]，多是探讨空间载体范围、编制技术框架与方法，以及涉海详细规划的不同类型，对于市级涉海规划、涉海详细规划承接上层规划用途管制的内容与途径研究得较少，尤其缺乏对核心管控内容在总体规划的海洋部分、海岸带规划和涉海详细规划之间的衔接传导关系的研究。因此，有必要进一步梳理海岸带规划实施传导体系及现行涉海规划体系下省级海岸带规划实施传导存在的问题，理清涉海规划实施传导路径，确保海域、海岛、海岸线等涉海规划的核心管控内容能通过涉海规划体系有序实施。

广东省作为海洋大省，在健全涉海规划体系和用海用岛项目审批管理等方面进行了诸多创新与尝试。2021 年 9 月，广东省根据国土空间规划体系下海岸带规划编制的新要求，开展了省级海岸带规划编制工作。近两年，广东省自然资源厅先后印发《关于推进城镇开发边界内详细规划评估及编制工作的通知》《关于做好市级海岸带规划编制工作的通知》等文件，提出要探索涉海详细规划的编制方法，要求沿海地级以上市开展海岸带规划编制工作，逐步建立完善涉海规划体系，积极搭建省级海岸带规划实施传导路径。基于广东省实践，本文提出以市级海岸带规划为衔接，引导核心管控内容向涉海详细规划传导，匹配发展程度不同的地区对于规划深度和精度的需求差异，搭建省级海岸带规划实施传导双路径，以为各地推进省级海岸带规划的实施传导提供经验借鉴，为后续海域海岛精细化管理提供新的切入点。

1　省级海岸带规划实施传导现状及存在问题

1.1　现行省级海岸带规划实施传导现状

1.1.1　规划核心内容及实施传导要点

《自然资源部办公厅关于开展省级海岸带规划综合保护与利用规划编制工作的通知》及《省级海岸带综合保护与利用规划编制指南 (试行)》对省级海岸带规划编制内容与实施要点提出以下 3 个方面的要求[5]：①实施海岸带地区全域全要素管控，关注海域、海岛、海岸线、滨海地区陆海空间及资源要素管控；②推进海岸带地区开展全方位专项治理，突出对“生态、产业、人居、灾害”的全体系布局引导；③强调陆海统筹，关注陆海统筹区域、陆海一体化空间的规划布局引导。其中，海洋规划分区、无居民海岛主导功能分类、海岸线管控分类、海岸建筑退缩线及陆海一体化空间规划引导等是本轮海岸带规划的核心管控内容，也是后续规划传导及指导项目实施的主要抓手。见图 1。

1.1.2　通过下层次国土空间总体规划或专项规划加以落实

目前仅国家和省级层面对海岸带规划的编制做出了强制性要求。从沿海省市的海岸带规划编制实践来看，除广东省、浙江省、山东省等编制了省市两级的海岸带规划外，其他省份还未见发布市级海岸带规划编制要求或开展相关实践。从海岸带规划编制技术体系来看，省级海岸带规划仍侧重于实施性[6]。省级海岸带规划需统筹协调渔业、港口航运、风电、海砂等行业的总体用海需求和沿海地市用海用岸发展的主要诉求，划定海洋规划分区并细化至二级区、三级区 (用海一级或二级类)，划定严格保护、限制开发、优化利用等 3 类岸线，明确无居民海岛主导功能及管理清单，并提出海岸建筑退缩线、陆海一体化空间划定的基本原则与管控方向。

从现有国土空间规划体系及海岸带规划定位来看，海岸带规划作为专项规划，与各级国土空间总体规划之间形成了“之”字形的衔接传导路径 (图 2)。省级海岸带规划向上衔接省级国土空间总体规划确定的海洋规划分区一级区和无居民海岛功能清单，向下将分区分类核心管控内容及要求传导至沿海地市市级国土空间总体规划、市级海岸带规划，并通过县级、乡镇级国土空间总体规划加以落实。

1.2　存在问题

1.2.1　规划传导体系不完善，核心管控内容深度层级不分明

从国家及各省关于市、县、乡镇三

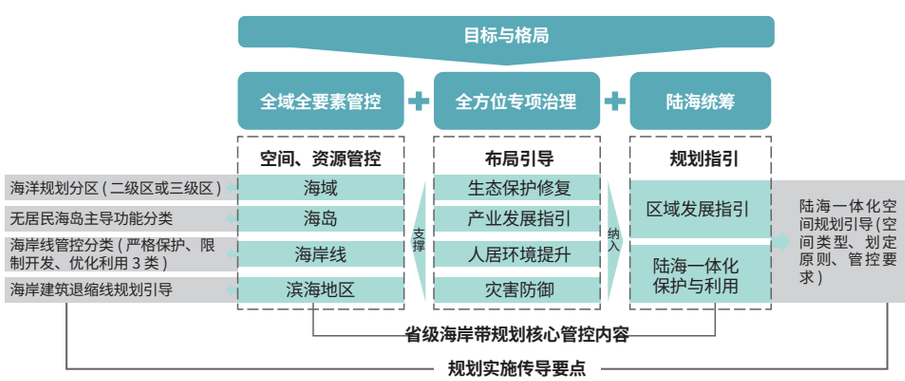

图 1　省级海岸带规划核心管控内容及实施要点

级国土空间总体规划编制技术文件的要求来看，市、县、乡镇三级国土空间总体规划中的海洋规划分区或规划用海布局以海洋规划分区二级区或用海分类一级类为主。省级海岸带规划与市县级国土空间总体规划中海洋部分的内容在规划逻辑和管控方式上趋同，内容深度差异不大，对陆海空间用途管制、要素管控要求和陆海统筹的指引较为宏观，而乡镇级国土空间总体规划也并未对上级规划中的海洋部分的内容进行深化。同时，从目前的市级国土空间总体规划的编制成果来看，海洋规划分区以落实省级海岸带规划为主，分区划定深度和成果无明显差异，且规划内容中鲜有提及海岸建筑退缩线、陆海一体化空间等内容。基于此，若缺少市级海岸带规划或涉海详细规划的支撑，省级海岸带规划较难将所有用途管制和要素控制要求以“一竿子插到底”的形式予以明确，只对部分管控要素进行深化易导致规划内容尺度不协调。

1.2.2 新时期用海管理向精细化发展，规划支撑稍显不足

经过多年的开发活动，近海可利用的海岸线、海域、海岛资源已逐渐稀缺，空间利用率亟待提升，但大尺度规划与粗放式管理模式无法满足资源高效配置的需求。此外，随着陆海统筹的深入落实和自然资源管理向全要素发展，海岸线、潮间带管理需求逐渐精细化。因此，作为服务于海洋国土空间用途管制的工具与抓手，涉海规划需提升对陆海统筹的空间响应能力并为用海用岛的精细化管理提供支撑。

从目前涉海规划的编制要求来看，规划核心管控内容深度与项目落地实施存在差距。省级海岸带规划划定二级或三级分区的尺度仍旧较大，无法精准匹配地市海洋发展保护的具体需求，且管控要求中大多只明确适宜的用海类型、用海方式，难以对用海项目提出空间布局与准入建设的控制性指标要求，与精准高效配置海域、海岛资源的要求存在一定差距，管理部门仍缺少精细化的管理抓手和直接的符合性判别依据，难以根据规划直接回应“建什么、怎么建、建多少”的问题，尤其是在用海活动集中或海洋利用与保护较易形成冲突的区域。

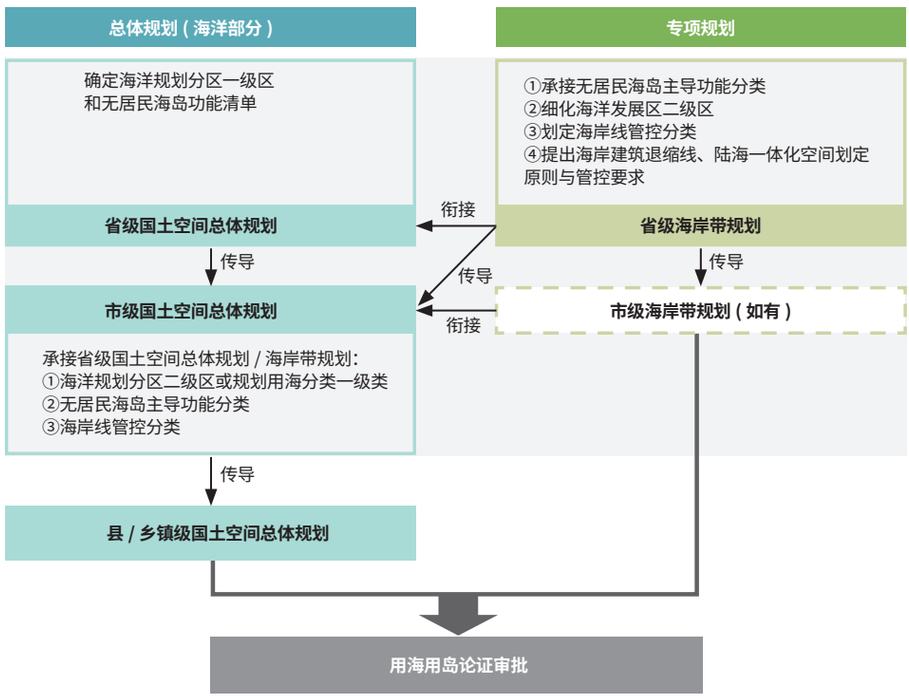

图 2　海岸带规划“之”字形衔接传导路径

2　省级海岸带规划实施传导体系及规则完善

基于省级海岸带规划核心管控内容实施传导现状及存在的问题，在现有的“五级三类”的国土空间规划体系下，建立以市级海岸带规划为衔接传导桥梁，将市级海岸带规划的主要内容传导至详细规划的实施传导体系，实现规划要素“从总体模糊到局部清晰”的逐级传导要求。具体包括两个方面的内容：一方面，围绕省级海岸带规划的核心管控内容，按照分解、落实、细化、优化、增补等方式[7]，明确各层级规划的传导规则及深化方向；另一方面，理清市级海岸带规划、详细规划中需“局部清晰”的区域，借助各类划区工具、管控手段，逐级细化分区尺度、空间布局及管控规则等，以满足海域、海岛的精细化管理需求。见图 3。

2.1　将市级海岸带规划作为衔接传导桥梁

围绕落实省级海岸带规划战略意图、衔接用海用岛管理的双重要求，以市级海岸带规划为载体，平衡市级层面的宏观引导与精细管控需求，强化省级海岸带规划中海洋规划分区的分级划定，落实并优化无居民海岛、海岸线分类管控，扭紧陆海一体化规划管理空间抓手。同时，识别并加强特殊区域管控，以“功能区叠加特殊管控区”的方式细化市级层面的功能分区尺度及管控规则。

2.1.1　核心管控要素在市级海岸带规划层面的传导规则及深化方向

海洋规划分区管控应以分区、边界为载体，按照逐级细化的方式进行传导。在不突破省级海岸带规划中各功能区类

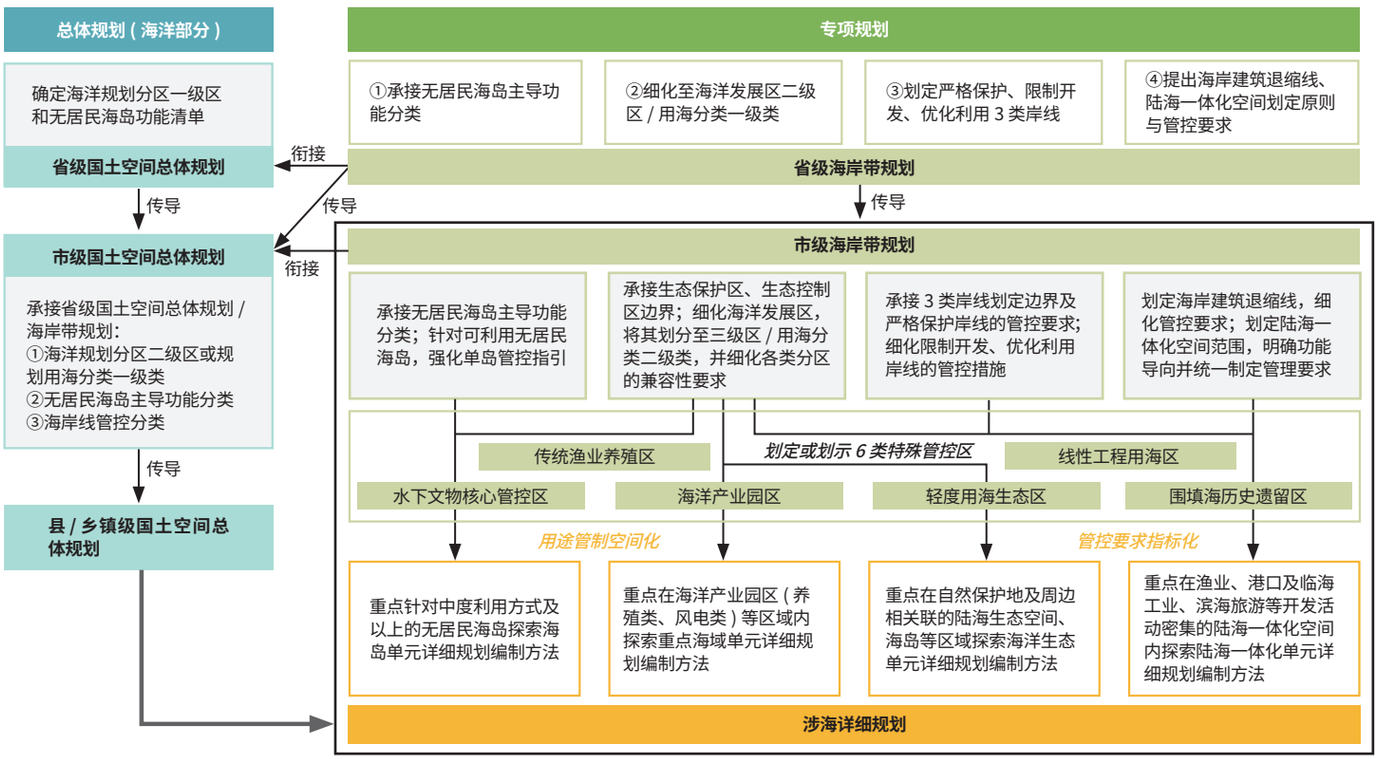

图 3　省级海岸带规划实施传导体系及规则完善

型及边界的前提下，市级海岸带规划应结合用海分类体系划定海洋规划分区三级区（用海分类二级类），并从兼容用海类型、兼容模式、兼容比例等方面细化各类分区管控要求。在兼容用海类型上，应充分考虑各类用海功能对海洋资源需求的互补性，以及海洋环境影响方式和影响程度的一致性等；在兼容模式上，应重点关注海域功能形态的时空分布，尤其是在涉及海洋产业融合发展的海域，提出立体分层用海、时序用海、多用途用海等不同模式；在兼容比例上，应考虑同一功能区内兼容的用海类型确权面积或实际使用面积的总和，原则上不高于主导功能分区面积的 40%。

无居民海岛管控以分类、名录为载体，按照逐级落实、优化的方式进行传导。在落实省级海岸带规划确定的无居民海岛主导功能分类的基础上，市级海岸带规划重点针对可利用的无居民海岛，尤其是近期开发意向比较明确的海岛，从保护利用策略、开发利用强度、海岸建设管控、建设风貌指引等方面强化单岛管控指引，将单岛管控指引作为进一步细化海岛空间管制分区、用途分类布局的依据。其中，对于点状用岛等轻度利用[8]的海岛，根据《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》的要求，国土空间规划明确了无居民海岛开发利用建设范围和具体保护措施等要求的，可不再编制可利用无居民海岛保护和利用规划。

海岸线管控以岸线类型、边界为载体，按照逐级落实、优化的方式进行传导。在落实省级海岸带规划确定的严格保护、限制开发、优化利用 3 类岸线划定边界及严格保护岸线的管控要求的基础上，市级海岸带规划可通过建立正负面清单的形式细化限制开发、优化利用岸线的管控措施。

海岸建筑退缩线、陆海一体化空间规划引导以规则为载体，按照逐级细化的方式进行传导。一方面，在落实省级海岸带规划确定的海岸建筑退缩线划定要求的基础上，市级海岸带规划应划定海岸建筑退缩线，加强对海岸线与海岸建筑退缩线之间的区域的管控；另一方面，在落实省级海岸带规划确定的陆海一体化空间类型及划定要求的基础上，市级海岸带规划应识别海洋功能区及相邻陆域功能关联、用途一致的空间，划定陆海一体化空间范围，明确功能导向并统一制定管控要求，将其作为进一步细化陆海空间区块及功能用途统筹安排的依据。

2.1.2　市级海岸带规划中进一步细化的特殊管控区类型

在海洋规划分区的基础上探索叠加特殊管控区。特殊管控区是指为满足特定区域不同保护利用对象的需求而划定或划示的，适用于额外管控规则的区域。特殊管控区内的用海活动既要满足规划分区的功能准入和管控要求，又要符合相应的特殊管控规则。市级海岸带规划可结合本地实际需求，探索划定或划示轻度用海生态区、传统渔业养殖区、海

洋产业园区、围填海历史遗留区、水下文物核心管控区、线性工程用海区等特殊管控区类型 (图 4)，将海域重点利用或保护的空间进行图示化。

在生态保护区内，衔接生态保护红线、自然保护地管控体系及范围边界，进一步细分自然保护地核心保护区和一般控制区、其他生态保护红线区、其他生态保护区等，划定可开展有限人为活动的轻度用海生态区范围。结合地方开发现状与发展需求明确准入活动类型、方式、强度、时间等控制性要求，将其作为进一步细化有限人为活动空间布局的依据。

在海洋发展区或生态控制区内，按照国家保障传统渔民生计的要求，划示传统渔业养殖区范围，框定传统渔业养殖海域利用规模、强度及用海主体类型等，加强对近海养殖方式及养殖空间的科学调控；顺应养殖、旅游及能源开发向深远海发展的趋势，结合海洋产业用海主导方向，划示海洋产业园区 (养殖类、风电类) 范围，提出海洋产业园区产业融合发展模式、用海兼容要求、园区配套设施要求等，并将其作为进一步细化不同用海类型、用海方式空间布局的依据。

此外，市级海岸带规划可进一步划定围填海历史遗留区范围，并对该区域提出具体的利用要求；划定水下文物核心管控区范围，制定具体保护措施和管控区的用海活动清单，加强对水下文物的保护管理；划示海底管廊、路桥隧道、航道等线性工程用海区，明确线性功能用海走向，提出空间保护范围及对其他用海活动的管控要求，充分保障交通运输、市政基础设施、可再生能源配套设施等的建设需求。

2.2　实施传导体系向详细规划延展

围绕市级海岸带规划中各类核心管控要素以及特殊管控区需进一步细化的区域和要求，关注海洋产业园区等重点海域、中度利用方式及以上的无居民海岛、开发活动密集的陆海一体化空间、轻度用海生态区等海洋生态空间 4 类特定区域，借助详细规划编制技术体系及管控手段，明确详细规划层面的传导规则及各特定区域规划的深化方向。

2.2.1　核心管控要素在详细规划层面的传导规则

明确海洋规划分区、海岛分类等用途管制具体的空间属性。以更翔实的海域海岛资源本底调查为基础，承接市级海岸带规划确定的海洋规划分区类型及用海兼容要求、无居民海岛主导功能分类及单岛管控指引、陆海一体化空间规划指引要求，并遵循特殊管控区要求，根据用地分类体系 [9] 及海域使用类型 [10]，进一步细化各类特定区域的空间布局，划分用地、用海、用岛功能区块，从明确海域海岛“适宜干什么”转变为明确海域海岛“具体干什么”，争取用海用岛管理主动权 [11]。

将用地、用海、用岛功能区块空间管控要求指标化。综合考虑区域资源环境承载能力、生态环境影响等因素，研判区域内用海用岛项目相互之间的影响和叠加影响，建立涵盖开发强度、用海方式、生态环境保护要求、用海用岛要求、设施配套、陆海衔接要求等内容的功能区块指标管控体系，将其作为落实规划意图、政府引导市场的重要依据和手段，并对用海用岛项目论证阶段要“干成什么样”提出要求。

2.2.2　重点海域单元详细规划深化方向

充分考虑市级海岸带规划中的海洋规划分区类型及用海兼容要求、海洋产业园区 (养殖类、风电类) 范围及管控要求的传导与衔接，借鉴陆域详细规划编制技术体系，重点探索海洋产业园区 (养殖类、风电类) 等区域的重点海域单元详细规划编制方法，统筹产业空间布局和基础设施建设，推动海洋空间立体、时序开发，支持“渔旅”“风渔”融合等产业发展模式。单元主导功能类型包括渔业养殖、“风渔旅”融合、“风光渔”融合等。

重点海域单元详细规划主要深化以下 3 个方面的内容：①关注同一产业类型不同用海类型或不同产业类型间的融合发展，明确各分区兼容的用海功能平面或立体空间布局。在海洋产业园区 (养殖类) 内，根据不同养殖品种和养殖方式对自然资源的要求，确定适合的养殖区域，将增养殖用海区细分为围海养殖用海、开放式养殖用海、人工鱼礁用海等海域使用类型，合理确定不同用海区块

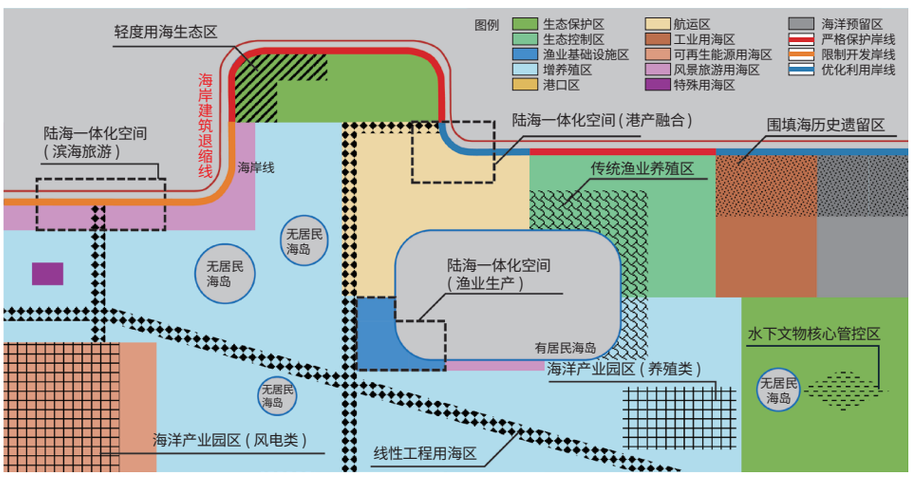

图 4　市级海岸带规划特殊管理区划定示意

的规模及布局，并在不同用海区块间预留一定距离作为内部航道安全空间，有效保障园区或周边养殖项目的生产作业船舶的通航需求。在海洋产业园区（风电类）内，结合海域资源本底、环境特征、现状活动分布等，考虑在已开发或新增的海上风电场布局渔业养殖、光伏发电等产业，将可再生能源用海区细分为电力工业用海、开放式养殖用海等海域使用类型，鼓励构建立体分层、多用途的利用模式，将定量和定性相结合，制定用海活动在水面、水体、海床和底土的实施方案[12]。②引导海域设施布局。明确养殖平台、养殖工船、海上旅游平台等配套设施的建设规模和布局要求，明确海底管廊、路桥隧道、航道等线性工程的用海范围。③加强用海区块指标管控。合理设置用海区块规模、用途、容量、用海方式、生态环境保护要求等指标，明确规划期内拟建项目情况等。

2.2.3 无居民海岛单元详细规划深化方向

充分考虑市级海岸带规划中可开发利用无居民海岛主导功能分类及单岛管控指引的传导与衔接，延续并整合无居民海岛保护与利用规划编制技术体系，围绕单个海岛或岛群以及周边相关联海域，重点探索中度利用方式及以上的无居民海岛的海岛单元详细规划编制方法，以保护和改善海岛及周边海域生态系统，引导海岛空间资源精准配置，营造海岛特色风貌。单元主导功能类型包括农林牧渔、交通运输、工矿通信、游憩等。

无居民海岛单元详细规划主要深化以下 4 个方面的内容：①以海岛生态保护、安全防护为导向，加强岛陆空间功能布局及岸线管控。参照空间管制分区体系、用地分类体系合理设置用岛区块功能类型，确定不同用岛区块规模及布局，划分岸线功能类型，支持开展符合用岛区块功能定位的开发建设活动[13]。②岛海联动强化周边海域管控。根据海域本底条件及分区类型，促进海岛和海域的联动保护利用，如游憩用岛联合周边海域布局配套旅游设施、现代化海洋牧场联动周边海岛配套建设海洋牧场基础设施等。③强化海岛特色风貌塑造。运用城市设计手法加强对海岛空间格局、建筑形态与色彩、景观界面等风貌要素的管控，体现海岛自然地理特征和历史文化特色。④实施“单岛 + 用岛区块”指标管控。在单岛层面，主要承接市级海岸带规划管控要求；在用岛区块层面，可从规模、用途、容量、设施配置、生态保护修复要求等方面进一步细化管控要求。

2.2.4 陆海一体化单元详细规划深化方向

充分考虑市级海岸带规划中关于海陆规划分区类型及兼容要求、海岸线分类管控要求、海岸建筑退缩线管控要求、陆海一体化空间范围及管控要求的传导与衔接，重点探索开发活动密集的陆海一体化空间的陆海一体化单元详细规划编制方法，统筹陆海功能布局和公共空间、基础设施等的建设，以实现海陆功能协调、资源互补。单元主导功能类型可包括渔业生产、港产融合、滨海旅游等。

陆海一体化单元详细规划主要深化以下 4 个方面的内容：①统筹协调海岸线两侧陆海功能及空间布局。关注陆海资源组合价值，结合用地分类体系及海域使用类型，强化陆海空间区块及功能用途统筹安排，陆海联动进行整体规划设计，谋划差异化、特色化的海岸带功能模块。以滨海旅游类陆海一体化单元为例，在该类单元内可合理布局娱乐用地、康体用地、绿地及开敞空间、旅游基础设施用海、浴场用海、游乐场用海等关联空间，加强对优质沙滩、海岸景观等所在的自然岸线的保护利用，打造海滨浴场、水上运动、文化观光、主题公园等海滨度假旅游功能模块，满足公众的亲海需求。②引导陆海设施布局。明确游艇码头、救生平台、海上旅游平台、公共厕所、停车场等陆海配套设施建设规模和布局要求。③探索陆海空间重叠区域规划协调策略，提出围填海历史遗留区域开发指引[14]。④建立陆海统筹的管控指标体系，加强用海用地区块指标管控。强化海岸线分类管控、海岸建筑退缩线管控、亲海岸线及空间管控指引、海岸建筑风貌指引等指标管控要求，并在规模、用途、容量、用海方式、设施配置、生态保护修复要求、陆海统筹指引等方面实施用地、用海区块指标管控。

2.2.5 海洋生态单元详细规划深化方向

充分考虑市级海岸带规划中关于生态保护红线及自然保护地管控要求、可开展有限人为活动的轻度用海生态区及准入活动类型的传导与衔接，延续并整合自然保护区、海洋特别保护区规划编制技术体系，重点探索自然保护地及其周边陆海生态空间、海岛等区域的海洋生态单元详细规划编制方法，有效保护和恢复海洋生态资源，统筹布局有限的人为活动及其他符合管控要求的生态养殖活动等，促进海洋生态环境保护与资源利用的协调统一[15]。单元主导功能类型可根据保护对象及开发利用需求来划分。

海洋生态单元详细规划主要深化以下 3 个方面的内容：①以问题为导向，分析自然保护地的生态环境状况、资源特点、开发利用现状，理清自然保护地的保护对象、目标，提出保护目标影响范围和主要制约因素。②加强对自然保护地核心保护区外生态空间区域开发利用活动的安排及布局。积极引导发展与保护目标相适应的生态养殖、旅游等产业，明确科研教育、海洋保护修复、增养殖、文体休闲娱乐等用海可准入的海域使用类型及空间布局。其中，针对保护对象为迁徙、洄游、繁育野生动物的区域，在野生动物非栖息季节，可探索开展季节性、短期且不影响生态功能的

有限人为活动。③实施建设用海区块指标管控，重点明确用途、用海方式、开发项目及设施指引、生态保护要求等。

③ 海岸带规划实施传导的双路径优化

沿海地区因发展程度及海洋资源环境条件不同，对规划深度和精度的需求也存在差异。沿海地市可根据自身情况，选择与实际管理需求相适应的规划尺度，有效承接省级海岸带规划核心管控内容，指导用海用岛论证审批，搭建规划实施传导双路径 (图 5)。

3.1 适用现有制度，加强“市级海岸带规划—用海用岛论证审批”的适宜性判别指引

基于现有规划体系及用海用岛论证审批制度，以市级海岸带规划作为承接省级海岸带规划的主要载体，延续传统的“分区准入 + 约束指标”管控方式，将单个或多种特殊管控区叠加至海洋规划分区、海岛分类，细化管控尺度，形成多层级、精细化的准入要求，便于指导海域使用论证、无居民海岛保护与利用规划的编制。以生态保护区为例，将轻度用海生态区叠加至生态保护区进行管控，在分析用海项目与规划的符合性时，以轻度用海生态区内已明确的人为活动类型为主要判别依据，在空间范围、活动类型等方面建立起更为精准的用海方案判别规则。

3.2 聚焦特定区域，搭建“市级海岸带规划—详细规划—简化用海用岛论证审批”的应用场景

聚焦海洋产业园区等重点海域、中度利用方式及以上的无居民海岛、开发活动密集的陆海一体化空间、轻度用海生态区等海洋生态空间的 4 类特定区域，将详细规划作为承接省级海岸带规划的最终环节，形成功能区块划分、指标体系等控制要点，实施精细化管控，依据不同区域的特点明确详细规划应用场景，为探索以详细规划编制简化海域使用论证、替代无居民海岛保护与利用规划以及引导用海用岛审批管理机制创新提供支撑。

3.2.1 重点海域单元详细规划应用场景及审批机制创新

为全面提高海域资源利用效率，积极引导海洋产业优化布局和融合发展，在不影响国防安全、海上交通安全、工程安全及防灾减灾的前提下，国家鼓励对跨海桥梁、养殖、温 (冷) 排水、海底电缆管道、海底隧道等用海进行立体分层设权。同时，针对养殖用海等集中连片开发区域，可进行整体海域使用论证，优化项目用海用岛审批程序。因此，编制重点海域单元详细规划，能有效应对

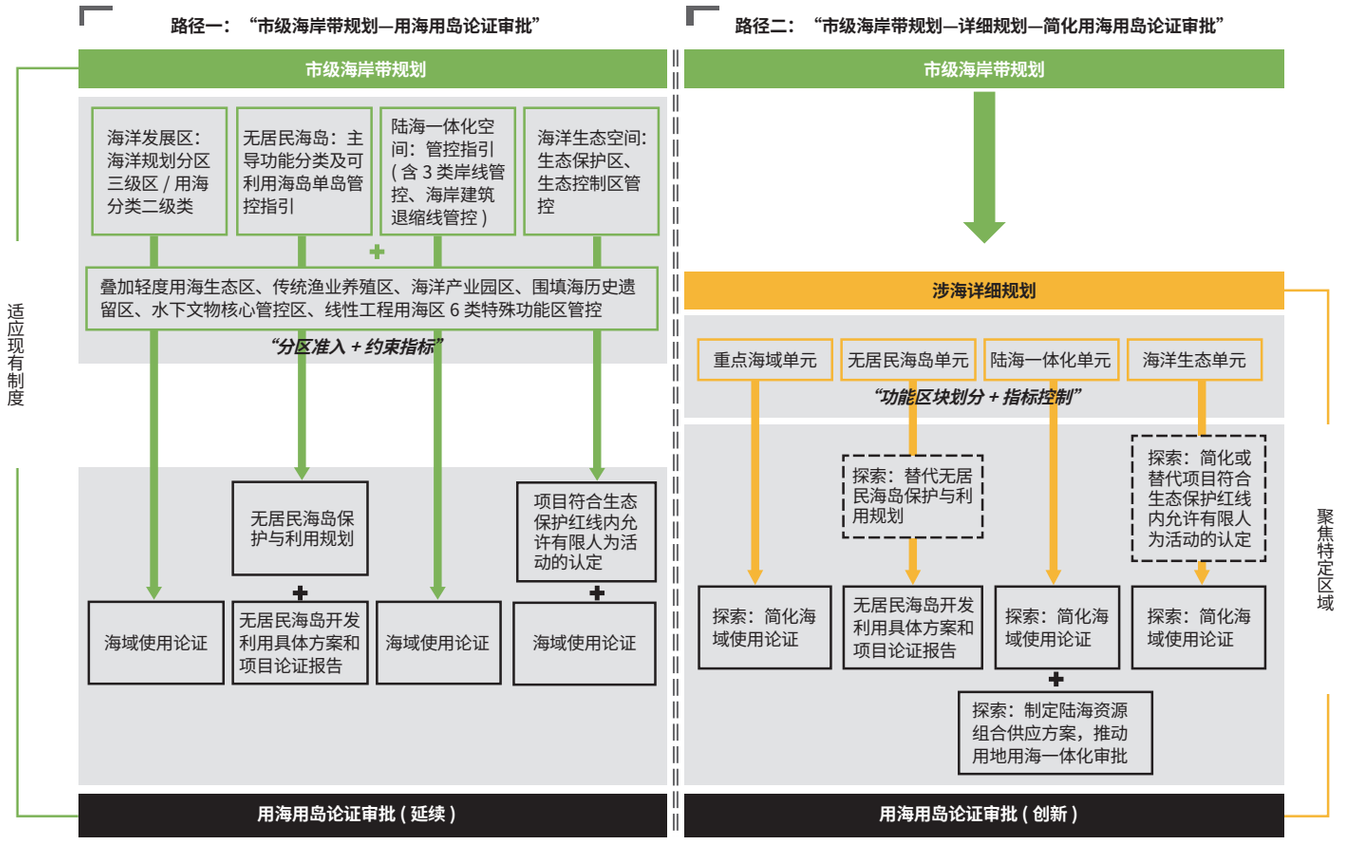

图 5 海岸带规划实施传导双路径

海洋产业融合发展、海域资源立体分层或多用途使用、用海片区整体规划等场景，节约集约利用海域资源，探索简化海域使用论证程序。

3.2.2 无居民海岛单元详细规划应用场景及审批机制创新

在现行用岛审批制度下，通过无居民海岛保护与利用规划的编制，向上承接海岸带规划中的海岛用途管制要求，向下指导无居民海岛开发利用具体方案和项目论证报告的编制。无居民海岛同时具备海洋与土地属性，无居民海岛单元详细规划可以更好地融入国土空间详细规划编制技术体系，因此可将无居民海岛单元详细规划替代无居民海岛保护和利用规划。基于此，建议围绕中度利用方式及以上的无居民海岛编制海岛单元详细规划，指导无居民海岛开发利用具体方案和项目论证报告的编制，为项目用岛申请提供支撑。

3.2.3 陆海一体化单元详细规划应用场景及审批机制创新

为完善自然资源资产供应制度，统一行使所有国土空间用途管制职责，国家提出在特定国土空间范围内，涉及同一使用权人需整体使用多门类全民所有自然资源资产的，可实行组合供应。因此，开展陆海一体化单元详细规划编制，能有效应对陆海资源统筹配置场景，支撑陆海资源组合供应方案的制定，同时通过供应方案可推动用地用海一体化审批机制改革，实行统一申报、统筹办理。

3.2.4 海洋生态单元详细规划应用场景及审批机制创新

为平衡海洋生态保护红线的保护工作与区域内有必要开展的人为活动，国家提出对生态保护红线内允许的有限人为活动进行规范管控，并要求在报批海域使用权、无居民海岛开发利用时，必须附省政府出具的“项目符合生态保护红线内允许有限人为活动的认定意见”。因此，在将海洋生态单元详细规划作为指导和规范海洋生态空间用海用岛活动空间布局的依据，开展海域使用论证、制定无居民海岛开发利用具体方案和进行项目论证时，可简化项目符合生态保护红线内有限人为活动的认定过程或以海洋生态单元详细规划替代认定意见，依法办理相关权证，提升项目审批效率。

4 结束语

在理论和实践层面，国土空间规划体系下的涉海规划体系构建与实施传导路径仍处于探索和完善阶段。海洋空间具有功能多样与使用方式复杂的特征，国土空间总体规划 (海洋部分)、海岸带规划、涉海详细规划等作为海洋空间用途管制的抓手，在满足差异化的海岸带保护利用诉求并进行空间资源分配的前提下，也应适应发展程度不同的地区对规划深度和精度的需求差异。本文主要围绕省级以下涉海规划体系构建以及省级海岸带规划核心管控内容实施传导路径进行探讨，提出以市级海岸带规划为衔接，引导核心管控内容向涉海详细规划传导，并从适用现有制度、聚焦特定区域的视角出发，搭建“市级海岸带规划—用海用岛论证审批”“市级海岸带规划—详细规划—简化用海用岛论证审批”的省级海岸带规划实施传导双路径，以满足沿海地区差异化的管理要求，实现涉海规划对资源高效配置需求的空间响应、为用海用岛精细化管理提供适宜性判别指引的目的。

基于本文的框架，未来可从各类涉海规划编制方法技术、规划审批、用海用岛审批衔接等方面开展一系列延展性研究，并结合各规划层级的实际案例进行实施传导实践和反馈，以建立更为完善的涉海规划实施传导体系。

[参考文献]

[1] 徐伟，董月娥，胡恒，等．海洋国土空间详细规划编制的必要性与可行性探讨 [J]．海洋环境科学，2022(2)：272-275，282．

[2] 古海波，李孝娟，邢文秀，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．

[3] 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．

[4] 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．

[5] 自然资源部．省级海岸带综合保护与利用规划编制指南 (试行)[S]．2021．

[6] 周鑫，陈培雄，黄杰，等．国土空间规划的海洋分区研究 [J]．海洋通报，2020(4)：408-415．

[7] 陈川，李海燕．国土空间相关专项规划衔接传导技术体系及保障机制探讨 [J]．中国土地，2024(2)：9-13．

[8] 财政部，国家海洋局．关于印发《调整海域 无居民海岛使用金征收标准》的通知 [Z]．2018．

[9] 自然资源部．国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南 [S]．2023．

[10] 国家海洋局．海域使用分类 (HY/T 123-2009)[S]．2009．

[11] 高金柱，张洪芬，安太天，等．陆海统筹下的海洋空间详细规划机制创新 [J]．规划师，2023(12)：15-21．

[12] 李彦平，刘大海，陈逸洋，等．海域三维空间资源认知与立体化管理 [J]．自然资源学报，2024(1)：49-61．

[13] 李佳芮，王倩，曹英志．以保护为导向的无居民海岛用途管制规划管理研究 [J]．规划师，2020(12)：20-24．

[14] 李林晴，张琪，白晶，等．海域空间陆海统筹管控难点及方法探索：以深圳西部海域为例 [J]．规划师，2023(12)：22-30．

[15] 梅宏，徐雪纯．我国海洋特别保护区制度变迁研究 [J]．海洋开发与管理，2023(12)：16-27．

[收稿日期]2024-07-24