

# 区级自然资源保护利用专项规划编制 框架与实践

李玲, 刘涛, 李祖慧, 鄞巧梅, 陈飞燕

**【摘要】**在梳理自然资源保护利用专项规划的特征以及市、区两个空间层次规划编制侧重点的基础上,构建市—区传导体系下的区级自然资源保护利用专项规划编制框架,即通过“传导—落实”“传导—细化”“传导—创新”3种路径落实“底图底数—目标战略—空间布局—支撑体系”4大板块的规划内容,并以深圳市南山区湿地保护规划为例进行实证分析,以期为区级自然资源保护利用相关专项规划编制提供参考。

**【关键词】**专项规划; 市区传导; 自然资源保护利用; 编制技术; 湿地; 深圳市南山区

**【文章编号】**1006-0022(2024)11-0031-09 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**B

**【引文格式】**李玲, 刘涛, 李祖慧, 等. 区级自然资源保护利用专项规划编制框架与实践 [J]. 规划师, 2024(11): 31-39.

Compilation Framework and Practice of District-level Natural Resource Protection and Utilization Special Planning/LI Ling, LIU Tao, LI Zuhui, YIN Qiaomei, CHEN Feiyan

**【Abstract】**Based on a review of the characters of natural resource protection and utilization special planning as well as the focus of planning compilation at city and district levels, the district-level planning compilation framework is established under the system of city-district transmission: implementing four major contents of "base map-target strategy-spatial layout-support system" through three paths of "transmission-implementation", "transmission-refinement", "transmission-innovation". The wetland conservation planning of Shenzhen Nanshan district is taken as an example for empirical study, to provide a reference for natural resource protection and utilization special planning compilation at district-level.

**【Keywords】**special planning; city-district transmission; natural resource protection and utilization; compilation technique; wetland; Shenzhen Nanshan district

## 0 引言

区级自然资源保护利用专项规划作为国土空间规划体系“五级三类”中专项规划的最底层规划,是传导落实国家、省、市资源管控的重要环节,发挥着保障国家资源安全和支撑国土空间开发保护新格局的基础作用。随着我国生态文明建设的持续纵深推进和自然资源管理制度的改革完善,国土空间规划体系下的区级自然资源保护利用专项规划编制也将进入崭新的阶段。

我国大量学者对专项规划展开了研究,从专项规划对象来看,主要包括自然资源保护利用<sup>[1-2]</sup>、设施配置、生态保护与整治修复<sup>[3-4]</sup>、城乡发展与历史文化保护<sup>[5]</sup>、安全防灾、特定区域(流域)<sup>[6]</sup>6大领域。从研究内容来看,主要聚焦于专项规划体系构建和衔接传导<sup>[7-9]</sup>,前者主要针对国土空间相关专项规划的范畴、关注要点和内容深度等内容,构建涵盖专项规划目录清单、规划层级与深度、编制要点与流程、支持保障等内容的规划体系;后者包括纵向上对省、市、县专项规划传导方式的探究<sup>[10-11]</sup>和横向上对专项规划与国

**【基金项目】**河南省自然科学基金项目(222300420277)

**【作者简介】**李玲, 硕士, 工程师, 深圳市城市规划设计研究院股份有限公司主创规划师。767578749@qq.com

刘涛, 硕士, 高级工程师, 深圳市城市规划设计研究院股份有限公司主任规划师。

李祖慧, 硕士, 深圳市城市规划设计研究院股份有限公司助理规划师。

鄞巧梅, 工程师, 深圳市城市规划设计研究院股份有限公司规划师。

陈飞燕, 通信作者, 博士, 信阳师范大学地理科学学院副教授。fychen@xynu.edu.cn

土空间总体规划衔接传导路径的研究<sup>[12]</sup>。就传导方式而言,张立等<sup>[13]</sup>聚焦国际实践,总结出国际上规划传导的主要方式分为政策传导、指标传导、控制线传导、用途传导和设施传导5种;谭中华等<sup>[10]</sup>则着眼于专项规划,将其传导方式归纳为指标控制、空间位置、空间边界、管理名录、政策要求5种。

目前,关于自然资源保护利用专项规划的研究多侧重于生态空间全域全要素的规划编制探讨<sup>[14]</sup>,仅有少量研究涉及林地保护利用规划<sup>[15]</sup>、湿地自然资源资产保护利用规划<sup>[16]</sup>,草地、耕地等单项自然资源要素专项规划的研究关注更少。关于规划传导衔接的研究则更关注自上而下传导、自总体规划到详细规划传导,对于下位规划落实深化上位规划的探讨不多。当前专项规划编制体系尚未系统建立,区级国土空间专项规划编制亦处于初步探索阶段,探讨区级自然资源保护利用专项规划编制技术对于丰富国土空间规划体系研究具有重要意义。本文结合南山区湿地保护规划编制实践,构建市—区传导与响应视角下的区级自然资源保护利用专项规划编制技术体系,以期对区级国土空间自然资源保护利用相关专项规划编制提供参考。

## 1 对自然资源保护利用专项规划的认识

自然资源是城市高质量发展的物质基础、空间载体和能量来源,科学合理管理好、利用好自然资源,是实现经济社会全面协调可持续发展新常态的重要任务。自然资源保护利用专项规划需要统筹资源要素精准供给和生态系统修复,协调市、区层级开发保护矛盾与各级利益冲突,并综合运用更为丰富的传导和协同技术来满足不同约束程度的空间治理诉求,提升资源环境承载能力和

资源治理现代化水平,促进人与自然和谐共生。

### 1.1 自然资源保护利用专项规划特征分析

#### 1.1.1 强调自然资源要素保障刚性需求

有限性是自然资源最本质的特征,自然资源要素保障刚性需求表明人类在开发利用自然资源时须小心谨慎,平衡开发利用与保护。自然资源保护利用专项规划为一定时期内自然资源开发、利用、保护和修复等方面的顶层设计,需要重点关注后期实施过程中资源的可持续利用性,优化资源要素配置,提高资源利用效率,确保实施保障机制和协调近远期项目库,达到可持续发展目标。

#### 1.1.2 统筹多要素发展,保障区域生态安全

新时期的自然资源管理贯彻“山水林田湖草沙是生命共同体”理念,需要尊重生态系统的完整性、系统性、动态性等特征和运行规律,综合考虑耕地、森林、草原、河流、湿地、湖泊、海洋等自然资源要素的相互关系。自然资源保护利用专项规划需强化国土空间规划实施和国土空间用途管制制度落实,明确空间用途及开发利用限制条件,协调自然资源多功能发挥与保护的关系,保障区域生态安全。

#### 1.1.3 以保总量、强功能、优质量、提价值为重要手段

围绕生态资源保护、修复、利用和价值实现等核心内容,强化保总量、强功能、优质量、提价值等手段运用:坚持底线思维,严格落实全域资源保护制度,确保资源总量稳定;完善保护修复体系与技术,强化生态系统服务功能,维持生态系统的自然性、完整性和稳定性;提升资源空间生态质量,促进生态资源与城市活力的多样化融合,激活以

人民为中心的高品质活力空间;基于资源载体提供的多元生态产品,推动生态价值实现。

### 1.2 市、区级自然资源保护利用专项规划侧重点分析

根据空间规划实施监管的实际需要和特定问题,可以清晰界定各级各类专项规划的内容深度及其传导方式。市、区级的国土空间专项规划兼具横向衔接与纵向传导的特殊性和复杂性,既要细化落实上级国土空间专项规划要求,又要衔接落实本级国土空间总体规划要求,均强调实施性。但同时市、区级自然资源保护利用专项规划也因事权、范围、资源分布等不同,在规划内容上各有侧重。

市级自然资源保护利用专项规划(以下简称“市级专项规划”)侧重于战略性政策和结构性布局,一方面需要发挥战略引领作用,从宏观层面对市域自然资源高质量保护管理进行统筹谋划;另一方面要发挥市域协同和向下传导的作用,立足生态系统完整性,强化市域内部跨行政区域、流域和陆海界线的生态保护、修复重点工程的空间布局和统筹协调,强调指引性的空间结构表达。区级自然资源保护利用专项规划(以下简称“区级专项规划”)强调对市级专项规划的细化和落实,在承接上位规划战略意图和指标要求的前提下,结合地方实际,实现数量、边界的实质性落实。

## 2 基于纵向传导的区级专项规划编制框架

根据市、区级专项规划深度与事权配置差异,围绕上位规划传导与下位规划落实,建立市—区传导体系下的区级专项规划编制框架(图1)。在内容上,聚焦“底图底数—目标战略—空间布局—支撑体

系”4大板块,明确市、区两级规划传导落点;在路径上,通过“传导—落实”“传导—细化”“传导—创新”落实市级管控意图和任务要求。

## 2.1 传导内容

### 2.1.1 底图底数传导

国土空间具有唯一性,但在资源要素认定方面,仍存在行业部门认定标准不同导致数据不统一的问题,因此资源底图底数的设定和传导,需要强化标准统一性、图数一致性。市级层面摸清市域范围内资源的类型、面积、分布及保护管理等现状,结合资源管理需要,明确资源定义与分类标准、开展资源评估,形成全市统一的资源数据库;区级层面重在落实市级分解的任务底数,同时结合实际需求开展补充调查和资源评估,形成区级管理数据库。

### 2.1.2 目标战略传导

自然资源保护利用专项规划作为资源利用的战略性和基础性、纲领性文件,应统筹高质量发展与资源安全稳定,强化资源利用的底线思维和自上而下的约

束性传导。战略定位的设定和传导,需要强化自上而下的管控意图和呼应城市发展战略引领需要<sup>[17]</sup>。市级层面立足区域资源特色和城市发展定位,明确战略定位和资源管控的核心指标体系,设置合理目标值并分解至区级;区级层面需落实下发任务指标,结合上级管控要求和地方发展诉求明确发展战略与目标。

### 2.1.3 空间布局传导

空间规划逐渐成为促进政策整合的机制,空间规划的编制过程逐渐成为国土空间治理的过程<sup>[13]</sup>。资源的保护修复和利用格局的传导,是空间使用功能向下引导和精细化管理的过程,目的是促进空间用途管制的落实。空间布局传导重在实现“分区”和“分类”的管控。市级层面侧重确定资源保护、修复、利用的目标空间区域和概括性策略指引;区级层面需要落实约束性要求,将空间使用功能落实到具体地块。

### 2.1.4 支撑体系传导

体制机制、调查监测、科普宣教、实施保障等是促进自然资源高质量发展的重要保障,也是自然资源保护利用专

项规划必不可少的一部分。除实施保障外,支撑体系规划传导重点往往需要结合市、区的事权范围和城市综合实力等情况判断。市级层面重在搭建体制机制框架,提出科研监测、科普宣教等内容的布局要求;区级层面可以在符合市级要求的基础上创新管理模式、开展科研探索等。

## 2.2 市—区传导落实路径

有效实现规划的传导协同是实现国土空间用途管制的关键技术环节。《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》提出“明确规划约束性指标和刚性管控要求,同时提出指导性要求。制定实施规划的政策措施,提出下级国土空间总体规划和相关专项规划、详细规划的分解落实要求”,明确了国土空间规划可以采用约束性、刚性、指导性等不同约束力的传导方式进行传导。本文结合我国规划传导的主要经验,基于区级专项规划响应市级专项规划传导内容的视角,构建以“传导—落实”落实约束性、刚性内容,以“传

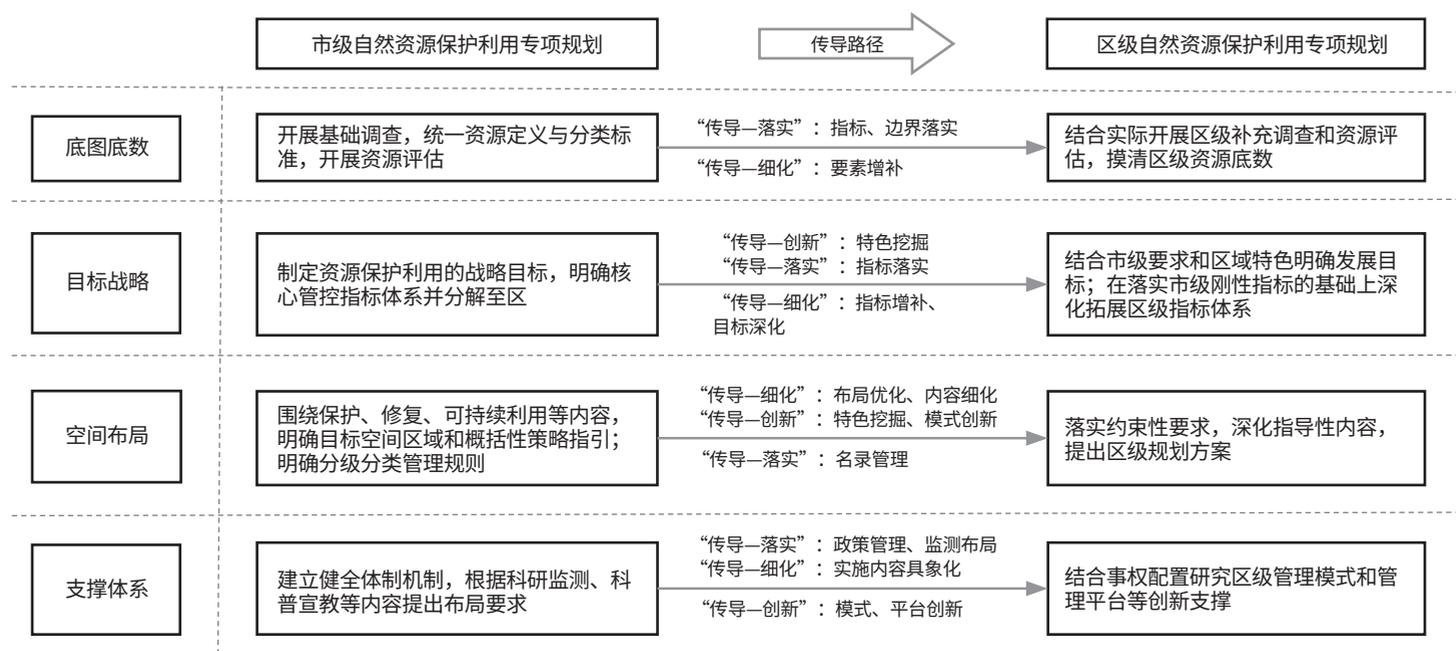


图1 基于市—区传导的区级专项规划编制框架图

导—细化”“传导—创新”落实指导性内容的市—区传导和落实路径。

### 2.2.1 “传导—落实”路径

“传导—落实”路径是直接贯彻市级层面明确的要求和任务，侧重于对约束性指标和刚性内容的无条件落实，以实现国土空间资源要素核心管控目标，一般可以通过指标、控制线、政策和名录进行传导和落实，如落实市级层面自上而下分解的约束性指标、资源底线（控制范围）等内容。

### 2.2.2 “传导—细化”路径

“传导—细化”路径是对市级层面传导的指导性内容进行转译，在深入分析研究后，进行必要的深化和细化，形成区级的规划指引，侧重于将市级层面高度概括的、指引性和结构性内容的颗粒度进行细化，将空间用途传导（空间位置）有效转换为空间要素（空间边界）落地，一般可以通过增补要素、优化布局、细化实施内容等方式进行落实，如保护修复格局优化、重点保护修复工程范围确定等。

### 2.2.3 “传导—创新”路径

“传导—创新”路径是对市级层面未明确的内容进行扩展，在符合整体发展战略体系下进行区域特色化探索，侧重于发挥区域资源特色、强化空间高水平治理，一般包括理念创新、模式创新、手段创新和机制创新等方式，如创新城市公共开放空间的塑造模式、创新生态产品价值实现机制等。

## 3 深圳市南山区湿地保护规划编制实践

2022年，《中华人民共和国湿地保护法》正式颁布实施，对湿地资源总量管控、分级管理和保护利用等提出了系统性、全面性的新要求，湿地保护工作进入依法全面保护的新阶段；2023年，《关

于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》批准在深圳市设立国际红树林中心，深圳市湿地保护迎来新的历史使命。南山区位于深圳市西南部，北靠阳台山，西南接珠江口、伶仃洋，东南通过深圳湾与福田区、香港相连，滨海湿地资源丰富且生态区位重要，在水文调节、改善气候、生物保育及维护区域生态平衡等方面发挥着不可或缺的生态作用。

### 3.1 区级规划内容框架

首先，基于规划内容与事权配置相协调的原则，结合深圳市湿地保护规划（以下简称“市级规划”）的内容体系和

南山区城市发展定位与湿地资源特征，提炼南山区湿地保护规划（以下简称“区级规划”）编制要点，形成市、区两级规划内容传导框架。深圳市基于总体目标，规划了8项主要任务，明确了湿地保护的目标任务、总体布局、保护修复重点和保障措施等内容。南山区立足滨海湿地资源丰富且生态系统原真性好、内陆湿地斑块破碎且退化风险高等特征，聚焦湿地生态系统全面保护、系统修复、可持续利用3大任务，按照底图底数、目标战略、空间布局、支撑体系4大板块来传导市级规划内容体系，搭建了区级规划内容传导框架（图2）。

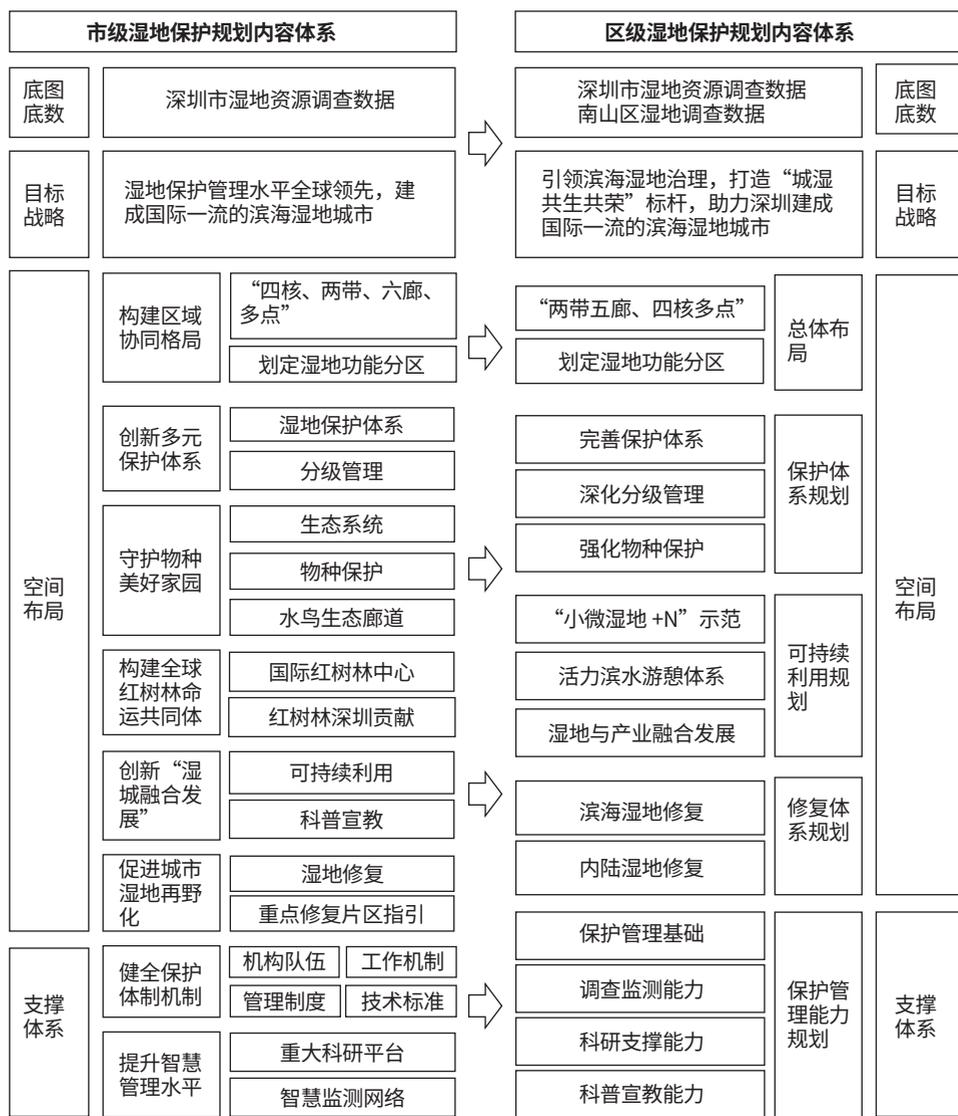


图2 区级规划内容传导框架示意图

## 3.2 底图底数的传导与响应

### 3.2.1 市级传导：指标传导、边界传导

统一湿地分类标准、明晰湿地资源底图底数，是编制湿地保护规划和促进湿地保护高质量发展的重要基础。深圳市结合第二次全国湿地资源调查、第三次全国国土调查开展湿地资源本底调查，在充分衔接两个分类体系的基础上明确深圳市湿地分类标准，摸清湿地资源总量，并以此作为市级规划的底图底数，明确全域湿地面积总量管控目标和空间范围，在市级规划中通过指标传导、空间边界等方式传导至各区。

### 3.2.2 区级响应：“传导—落实管控底数”“传导—创新扩展底数”

区级规划采取“传导—落实”“传导—创新”路径统筹市级规划要求和辖区湿地管理需要，以“落实管控底数+创新扩展底数”形式明确规划底图底数。

(1) 通过“传导—落实”响应市级规划分解的湿地资源总量和空间范围，在区级规划，按质按量完整落实市级规划中分解至南山区的 148.22 km<sup>2</sup> 湿地总量管控目标任务，并将该部分湿地资源作为“管控底数”，确保与市级湿地在资源管理衔接时边界一致、上下贯通。

(2) 引入“生态储蓄”理念，通过“传导—创新”路径将未纳入市级湿地资源管控范围且具备一定生态或景观功能的水域修复为“潜力湿地资源”，作为“扩展底数”纳入规划管理，以应对未来区级湿地“占补平衡”等需要。“潜力湿地资源”主要可分为 2 类：一类是位于水文连通节点、水鸟迁徙“踏脚石”等重要生态区位的水域或浅滩，修复后能够支撑城市湿地生态系统生态功能的发挥；另一类主要是城市公园内湖或城市大面积景观水面，修复后能够有助于促进城市与湿地融合发展、人与水和谐共生。经调查评估，南山区可修复的潜力

湿地共 0.3 km<sup>2</sup>，全部纳入区级规划“扩展底数”。见表 1。

## 3.3 目标战略的传导与响应

### 3.3.1 市级传导：政策传导、指标传导

深圳市湿地保护已进入高质量发展的崭新阶段，市级规划以建设“国际红树林中心”为契机提出“创建全球滨海湿地治理典范”“成为全球红树林命运共同体构建者”“做全球湿地与城市共

生共荣的引领者”3 大愿景，围绕规划目标设置了 16 项规划指标（表 2），其中约束性指标包括湿地保护法规数量、湿地面积和湿地保护率 3 项，预期性指标包括保护管理机构数量、湿地保护小区数量、大陆自然岸线保有率、城市河湖生态岸线占比、红树林湿地生态修复面积等 13 项。在规划指标体系中，湿地保护法规数量、保护管理机构数量、国家级湿地科研平台数量、举办红树林国际会议次数 4 项内容属于市级事权，不向区

表 1 区级规划底数

数据类型	湿地类	湿地型	面积 /km <sup>2</sup>
湿地面积总量管控目标（管控底数）	近海与海岸湿地	—	142.29
	河流湿地	—	0.89
	沼泽湿地	—	0.13
	人工湿地	—	4.90
	小计		148.22
可修复的潜力湿地（扩展底数）	人工湿地	城市景观水面	0.27
		坑塘	0.03
	小计		0.30
总计			148.52

表 2 市级规划指标体系

指标	指标属性	是否向下传导
湿地保护法规数量	约束性	否
保护管理机构数量	预期性	否
湿地面积	约束性	是
湿地保护率	约束性	是
湿地保护小区数量	预期性	是
红树林湿地社会公益保护园数量	预期性	是
自然友好社区湿地园数量	预期性	是
省级及以上重要湿地数量	预期性	是
国家级湿地科研平台数量	预期性	否
举办红树林国际会议次数	预期性	否
制定红树林生态系统保护修复技术指南数量	预期性	否
大陆自然岸线保有率	预期性	是
城市河湖生态岸线占比	预期性	是
红树林湿地生态修复面积	预期性	是
新建碧道长度	预期性	是
小微湿地示范数量	预期性	是

级传导，剩余指标中的湿地面积和湿地保护率 2 项内容为刚性传导，其余 10 项内容为指导性传导。

### 3.3.2 区级响应：“传导—落实刚性指标”“传导—细化共性指标”“传导—创新特色指标”

区级规划在充分衔接本级国土空间总体规划与市级规划战略定位的基础上，结合辖区滨海湿地资源占绝对比重、内陆湿地与高密度建成区交织的总体特征，提出规划发展目标。南山区在其国土空间分区规划中的发展定位为世界级创新型滨海中心城区、中国特色社会主义先行示范区标杆，市级规划提出将南山区建设成为湿地保护管理水平全球领先、国际一流的滨海湿地城市的总体目标，区级规划以“传导—细化”深化湿地保护、滨海湿地修复、城市与湿地和谐共生等战略目标，以“传导—创新”挖掘区域滨海湿地协同保护要求，提出“引领滨海湿地治理，打造城湿共生共荣标杆，助力深圳建成国际一流的滨海湿地城市”的总体目标。

区级规划的指标体系采用“传导—落实”“传导—细化”“传导—创新”3 种方式来响应上位规划要求，选取 15 项指标，构建了“刚性指标+共性指标+特色指标”的规划指标体系（表 3）。一是通过“传导—落实”路径落实 4 项刚性指标，包括市级规划中的湿地面积、湿地保护率 2 项约束性指标和南山区国土空间分区规划中的城市河湖自然岸线保有率、重要河湖自然岸线保有率 2 项约束性指标。二是结合南山区红树林保护修复特点，提升湿地保护率，运用“传导—细化”路径，从市级规划的指导性指标中选取省级以上重要湿地数量、湿地保护小区数量、自然友好社区湿地园数量、红树林湿地生态修复面积、新建碧道长度、小微湿地示范数量 6 项指标作为共性指标设置预期目标值。三是基于南山

区自然海岸线保有率极低、城市湿地退化风险高等问题，以及城市与湿地共融、湿地资源价值实现等特色目标，运用“传导—创新”方式，增设修复内陆湿地面积、整治修复海岸线长度、区级湿地公园数量、湿地自然教育中心数量和湿地自然教育径数量 5 项特色指标。

## 3.4 空间布局的传导与响应

### 3.4.1 市级传导：用途传导、控制线传导、名录传导

湿地保护规划的空间布局重点体现在总体格局、保护体系、修复体系和可持续利用体系 4 个方面，其规划传导方式需要根据传导的具体内容差异化选取，总体上可以分为用途传导、控制线传导、名录传导。用途传导是模糊传导，即在市级规划中并不直接划定具体边界，仅对保护和发展方向进行结构性示意，由区级规划进行具体细化落实，明确空间范围和用地功能，主要用于湿地保护总体格局、湿地保护体系、湿地修复重点区域指引等内容的传导；控制线传导是精准传导，在市级规划中便会明确湿地

管控的具体空间边界和用途，区级规划需要严格落实该类控制线，主要用于湿地类自然保护地、饮用水水源保护区等范围线或保护控制线的传导；名录传导则主要体现在重要湿地名录上，如市级规划中列示了国家重要湿地、省重要湿地、深圳市重要湿地名录并向区级规划传导。

### 3.4.2 区级响应：“传导—落实重点空间”“传导—细化结构空间”“传导—创新特色空间”

空间布局的传导与响应方式丰富多变，本文主要选取湿地分级体系、湿地保护体系及水鸟生态保护网络构建作为案例，重点阐述重点保护和管控空间的“传导—落实”、空间结构的“传导—细化”及区域特色空间的“传导—创新”路径。

(1) 通过“传导—落实”直接落位市级统筹管理或划定的重要湿地空间范围。深圳市湿地保护规划以“全面保护、突出重点”为基本原则之一，对位于重要生态区位、具有重要生态功能的湿地进行重点保护，强化国家、省重要湿地的示范作用、引领作用，并拟定重要湿地

表 3 区级规划指标体系

指标名称	指标类型	备注
湿地面积	刚性指标	(市级规划) 约束性
湿地保护率		(南山区国土空间分区规划) 约束性
城市河湖自然岸线保有率	共性指标	预期性
重要河湖自然岸线保有率		
省级以上重要湿地数量		
湿地保护小区数量		
自然友好社区湿地园数量		
红树林湿地生态修复面积		
新建碧道长度	特色指标	预期性
小微湿地示范数量		
修复内陆湿地面积		
整治修复海岸线长度		
区级湿地公园数量		
湿地自然教育中心数量		
湿地自然教育径数量		

名录和划示空间范围。在区级规划中，将市级规划中划定的中华白海豚栖息地、华侨城湿地、深圳湾等重要湿地建设范围直接落位，将市级规划的省级以上重要湿地建设任务也直接纳入区级建设名录。见图3。

(2) 通过“传导—细化”优化区级空间单元尺度的资源布局。深圳湾处于东亚—澳大利西亚迁飞区的中点，是水鸟迁徙重要的越冬地和“中转站”。为保护生物多样性，改善水鸟栖息生境，在市级空间尺度上规划了全市水鸟生态保护网络，构建了“源地、一级节点、二级节点”的节点体系和“两主、四次、多支”的水鸟生态廊道网络(图4)。为打造鸟类友好城区，区级规划在区级空间单元上对市级水鸟生态廊道网络进行了优化完善，在直接“传导—落实”市域水鸟生态保护网络中关键节点和廊道的基础上，依托野生动植物调查、公园碧道规划等成果，采用“传导—细化”的方式补充次级的廊道和节点空间——将与主廊道直接相连接的重要水鸟停留、歇息、觅

食的河流湿地规划为水鸟次廊道，将具有重要生态位的库尾坑塘和城市内湖作为水鸟迁徙的“踏脚石”，规划为水鸟生态廊道二级节点，最终优化形成“一主、四次、多节点”的水鸟保护结构(图5)，并进一步细化各廊道、节点的生境营造和保护修复的目标与建设指引。

(3) 通过“传导—细化”将结构性内容转换成具象空间范围和建设内容。市级规划提出“在自然保护地体系外，探索建立多元参与、多方协同的可实施的湿地保护形式”，并以湿地保护体系规划指引图的形式概括性表达湿地小区、自然友好社区湿地园、区级湿地公园各类保护形式的意向选址(图6)。区级规划通过“传导—细化”路径丰富和细化实施内容，一方面，在市级规划指引的基础上进一步丰富受保护的空間和形式，在区级的湿地保护体系规划指引中补充规划2个区级湿地公园、1个自然友好社区湿地园和2个协同治理示范湿地园(图7)；另一方面，将市级规划中“虚指”的选址点位转换成“实指”的建设范围，

细化具体建设目标与建设内容，强化区级规划的实施性，例如将市级规划中西丽湖自然友好社区湿地园的选址点位规划为具体空间范围，并进一步明确规划面积(42.28hm<sup>2</sup>)和建设内容——修复提升库尾坑塘、溪流等小微湿地，结合休闲游憩驿站、都市农业等打造集观光、休闲、体验于一体的综合湿地园。

(4) 通过“传导—创新”探索特色空间的保护管理模式。在南山区华侨城片区南濒深圳湾海岸线和华侨城国家湿地公园范围内有2个住宅区内湖，长期由社会物业负责管理维护。区级规划基于该地区湿地资源生态区位优越、湿地治理模式创新探索性强等特点，在市级规划提出的“丰富湿地保护形式”要求的基础上进行“传导—创新”，探索湿地保护管理的“物业+社区+政府”模式，即由社会(企业/社区)全面负责湿地保护、修复和管理，政府管理机构适时提供协调、指导和监督，并规划了2个协同治理示范湿地园，以促进湿地保护的多元参与和多方协同。



图3 南山区湿地分级管理规划指引图

资料来源:《南山区湿地保护规划(2022—2035)》(征求意见稿)。

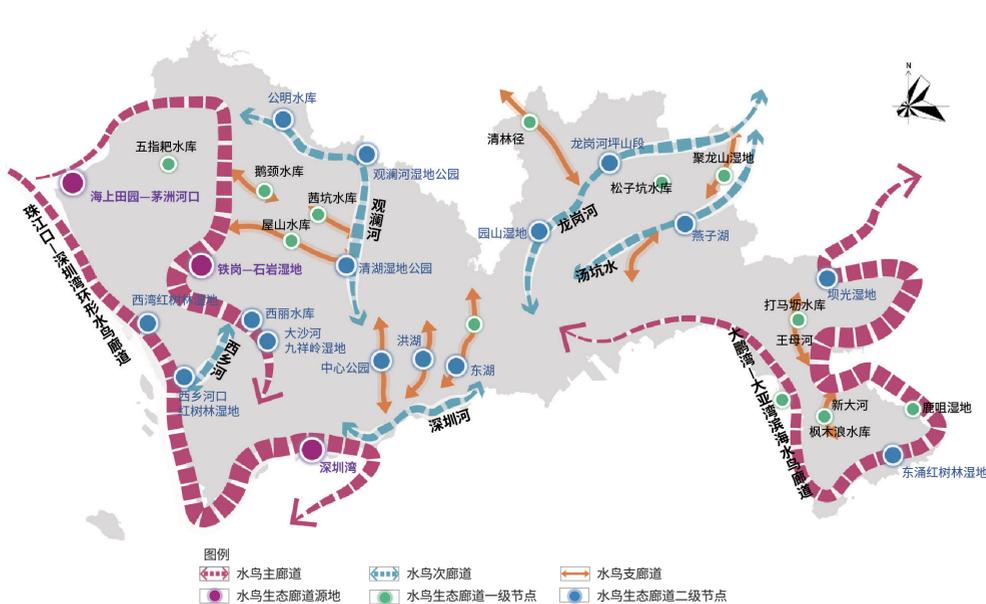


图4 深圳市水鸟生态廊道规划指引图

资料来源:根据《深圳市湿地保护规划(2023—2035)》(征求意见稿)绘制。

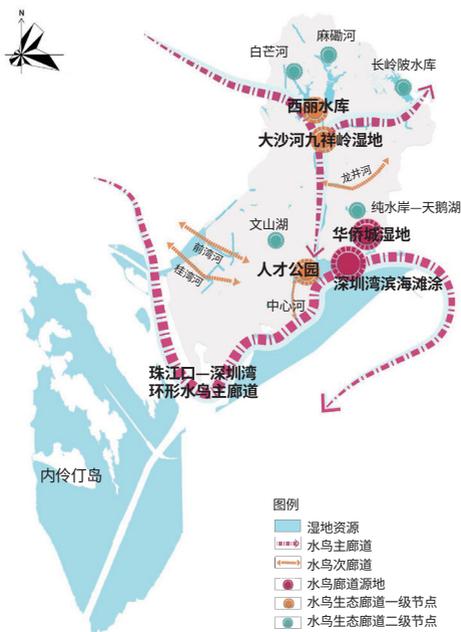


图5 南山区水鸟生态廊道规划指引图

资料来源：《南山区湿地保护规划（2022—2035）》（征求意见稿）。



图6 深圳市湿地保护体系规划指引图

资料来源：根据《深圳市湿地保护规划（2023—2035）》（征求意见稿）绘制。

### 3.5 支撑体系的传导与响应

#### 3.5.1 市级传导：政策传导、设施传导

湿地保护规划的支撑体系通常包括管理制度体系、科研监测体系、宣传教育体系、智慧化管理体系等，但由于事权配置差异，市、区两级的支撑体系差异较大，规划传导以引导为主，传达原则性和框架性要求。例如，市级规划中的湿地保护体制机制、主要责任分工等主要通过政策传导的方式对各区湿地保护管理工作的权责等进行约定和规范；涉及空间的湿地监测网络布局、宣教体系规划等内容，则主要通过设施传导提出市级规划中监测站点、各类自然教育设施的建设和布局要求。

#### 3.5.2 区级响应：“传导—落实政策标准”“传导—创新管理机制”“传导—细化设施布局”

本文以湿地保护管理体系、监测网络体系为例，阐述不同类型的支撑体系内容在市区规划中传导与响应的方法。

(1) 通过“传导—落实”“传导—创新”建立健全管理机制。深圳市统筹全域湿地保护管理工作，落实国家、省关于湿地保护相关工作布局，建立市级常态化工作机制和配套制度、标准规范，该类纲领性、规范性内容在区级规划中直接通过“传导—落实”予以落实，遵照执行。除此之外，为支撑区级湿地保护管理工作，区级规划通过“传导—创新”提出了完善管理机制建设的要求。例如，南山区湿地保护管理形式多样，政府管理型、社会+政府管理型、社会自主管理型等多种形式共存，管理模式间的灵活转换和管理主体变更需要有相应制度予以保障，因此在区级规划中相应提出政企管理权限转移机制探索等要求，以灵活适应管理需要。

(2) 通过“传导—细化”完善监测站点布局，通过“传导—创新”探索智慧监测管理机制。市级规划对智慧监测网络进行统一规划布局，依托国家、省级监测站点布设，完善市级监测站点的选

址指引与布设要求。区级规划通过“传导—细化”，在实现国家、省、市监测站点精准落位的基础上，结合区级生态环境监测网络完善区级监测站点和加密监测网络。同时，为衔接市、区两级智慧化管理和现代化治理需要，结合“传导—创新”路径规划了区级智慧化监测平台，提出湿地资源“一中心”资源汇聚、“一张图”展示、“一平台”智慧调度，市、区两级系统平台互联互通等建设要求。

## 4 结束语

本文基于下位规划落实和拓展上位规划的视角，构建了市—区传导体系下的区级专项规划编制框架，探讨了市、区两级自然资源保护利用专项规划的传导内容与传导落实路径。其中：内容传导主要为“底图底数—目标战略—空间布局—支撑体系”4大板块；传导落实路径包括直接贯彻上级已有明确要求的内容和任务的“传导—落实”、对上级规划

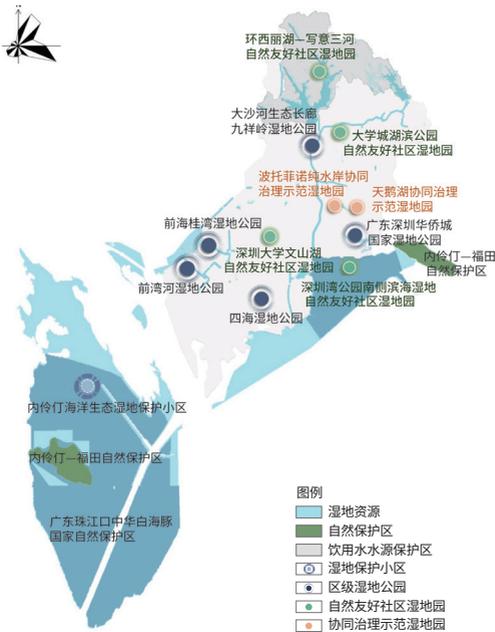


图7 南山区湿地保护体系规划指引图  
资料来源：《南山区湿地保护规划（2022—2035）》（征求意见稿）。

传导的指导性内容进行转译和深化的“传导—细化”、对上级规划未明确的内容进行扩展和区域特色化探索的“传导—创新”。同时，以深圳市南山区湿地保护规划为例，首先基于事权配置和上位规划厘清区级规划内容框架基础，综合运用“传导—落实”响应市级规划的管控底数、刚性指标、重点空间、政策标准等内容，其次采用“传导—细化”响应市级规划的共性指标、结构空间、管理机制、设施布局等内容，最后通过“传导—创新”探索扩展底数、特色指标等内容，实现了市、区两级纵向传导下区级湿地保护规划中关于湿地保护空间策略的有效落实与发展。

当前，随着各级各类国土空间专项规划编制工作不断探索推进，相关专项规划的研究探讨、编制实践也在不断丰富和深入。本文提出的基于市、区两级纵向传导与落实的自然资源保护利用专项规划编制思路对于规划实践具有一定参考意义，但由于区级国土空间专项规

划兼具纵横传导和协同特征，其与总体规划、其他相关专项规划、详细规划的横向衔接仍有待深入研究。

### [参考文献]

[1] 王建军, 代欣召, 陈首序, 等. 河口型城市海岸带专项规划编制思路与方法探讨: 以广州为例 [J]. 热带地理, 2023(9): 1678-1688.

[2] 金涛, 刘俊, 赵征, 等. 国土空间规划背景下绿地系统专项规划编制路径 [J]. 规划师, 2021(23): 12-16.

[3] 邹兵, 唐豪. 市级国土空间生态修复规划编制逻辑与深圳实践 [J]. 规划师, 2023(9): 89-97.

[4] 杨峥屏, 黄千杜. 国土空间生态修复专项规划关键技术 [J]. 规划师, 2021(23): 17-22.

[5] 吴嘉琦, 陈鸣镝, 张杰. 面向实施的历史文化街区保护利用专项规划编制路径探讨: 以苏州五卅路历史文化街区为例 [J]. 规划师, 2023(10): 98-104.

[6] 吕凯, 杜宇翔, 刘懿, 等. 产业空间专项规划的技术框架与深圳实践 [J]. 规划师, 2024(3): 67-75.

[7] 安诣彬, 徐小黎, 黄诗婷. 专项规划体系构建的初步思路和政策建议 [J]. 中国土地, 2024(2): 4-8.

[8] 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.

[9] 王朝宇, 马星, 轩源, 等. 国土空间规划体系下专项规划体系构建路径探讨 [J]. 规划师, 2021(15): 87-94.

[10] 谭中华, 戴冰武, 曾毅. 省级国土空间专项规划传导方式探究 [J]. 国土资源导刊, 2023(2): 88-92.

[11] 刘涛, 赵明, 公云龙. 市级国土空间总体规划中生态修复规划路径探讨: 以徐州市为例 [J]. 规划师, 2021(15): 30-35.

[12] 郑华, 董小珊, 唐知发, 等. 长沙市国土空间专项规划与总体规划衔接路径 [J]. 规划师, 2024(4): 81-87.

[13] 张立, 李雯琪, 汪劲柏. 空间规划的传导协同: 治理视角下的国际实践与启示 [J]. 国际城市规划, 2022(5): 1-13.

[14] 于斐, 胡文植. 生态空间类规划与国

土空间规划的融合路径研究: 基于省级国土空间规划的探讨 [J]. 规划师, 2023(8): 58-65.

[15] 邱尧荣. 新一轮林地保护利用规划的背景、问题与技术要点 [J]. 华东森林经理, 2020(增刊1): 1-6.

[16] 郑蒙蒙, 姚新刚, 刘霞, 等. 湿地自然资源资产保护和利用规划编制要点研究 [J]. 湿地科学与管理, 2023(6): 45-48, 58.

[17] 胡海波, 唐小龙. 国土空间规划多元传导机制构建: 基于南通地区多层次规划实践的探索 [J]. 城乡规划, 2021(增刊1): 38-48.

[收稿日期] 2024-09-12