

海域空间用途管制：概念内涵、基本逻辑与路径构建

孟雪，滕欣，赵奇威，康琬超，张盼盼

【摘要】 海洋空间用途管制是落实国家海洋发展战略的重要抓手。通过分析我国用途管制的发展历程以及海域空间用途管制的内涵与现状，发现当前海域空间用途管制面临3个问题，即如何划分保护和利用区域、如何进行保护与利用及如何可持续开发利用，初步探索问题解决路径，并构建“分区体系—管制规则—准入机制”的用途管制基本逻辑框架，建立涉海详细规划分区体系，提出功能区兼容用海判定规则，以期为建立健全全域全要素的国土空间用途管制制度体系提供参考。

【关键词】 海域空间；用途管制；分区体系；管制规则；准入机制

【文章编号】 1006-0022(2025)06-0033-08 **【中图分类号】** TU981、P741 **【文献标志码】** A

【引文格式】 孟雪，滕欣，赵奇威，等. 海域空间用途管制：概念内涵、基本逻辑与路径构建 [J]. 规划师, 2025(6): 33-40.

Marine Space Use Regulation: Conceptual Connotation, Basic Logic, and Path Construction/MENG Xue, TENG Xin, ZHAO Qiwei, KANG Wanchao, ZHANG Panpan

【Abstract】 Marine space use regulation is an important approach to implement the national marine development strategy. Through an analysis of China's use regulation evolution, and the connotation and status quo of marine space use management, three layers of problems are put forward: how to divide protection and utilization areas, how to carry out protection and utilization, and how to achieve sustainable development and utilization. With a primary exploration of solutions, the basic logical framework of use regulation of "zoning system-control rules-access mechanism" is constructed, and the detailed marine spatial planning zoning system is proposed, along with the judgment rules for compatible sea uses in functional areas. It provides reference for establishing and improving the national spatial regulation system covering the whole territory and all elements.

【Keywords】 marine space; use regulation; zoning system; regulatory rules; access mechanism

用途管制是一项落实国家意志的公共管理行为^[1]，我国用途管制经历了3个发展阶段：第一阶段是单一的土地用途管制，如《中华人民共和国土地管理法》提出了“土地用途管制制度”，通过土地利用总体规划划分了土地用途，将土地分为农用地、建设用地和未利用地，并明确了土地使用条件；第二阶段是分散的各要素用途

管制，如《中华人民共和国森林法》将林地划分为公益林和商品林、《湿地保护管理规定》将湿地划分为重要湿地和一般湿地、《全国海洋功能区划》将海洋划分为8大功能区等；第三阶段是全域全要素的国土空间用途管制，该阶段将土地利用规划、城乡规划、海洋功能区划等多项规划融合为统一的国土空间规划，

【基金项目】 国家自然科学基金项目(41877515)、自然资源部海洋空间资源管理技术重点实验室重点课题项目(KF-2022-104)、中国海洋发展基金会资助项目(C322CY058)

【作者简介】 孟雪，硕士，国家海洋技术中心助理研究员。lindamengxue@126.com

滕欣，通信作者，博士，正高级工程师，国家海洋技术中心海洋资源保护利用研究院副院长。notctengxin@163.com

赵奇威，硕士，国家海洋技术中心助理研究员。

康琬超，硕士，国家海洋技术中心助理研究员。

张盼盼，硕士，工程师，现任职于国家海洋技术中心。

划定了城镇空间、农业空间和生态空间，以实现山水林田湖草沙一体化保护。

面对国土空间规划体系的新要求，学界从理论和实践两个层面对国土空间用途管制进行了有益探索。在理论层面，相关研究主要集中于用途管制的概念与内涵^[2-3]、演进历程^[4-5]、规则探究^[6-7]、体系构建^[8]等方面。在实践层面，地方政府出台了相关政策推动用途管制的实施。例如：《北京市区级国土空间规划分区用途管制规则（试行）》将全域用地划分为城镇建设用地、村庄建设用地、有条件建设区等 11 大类^[7]；《海南省国土空间用途管制试点实施方案》提出探索完善国家公园、生态保护红线、海岸带陆域 200 m 等区域的准入规则，以及不同用途的国土空间的保护与转换规则；《浙江省国土空间用途管制规则（试行）》划分了 7 个一级分区和 25 个二级分区，从总量管控、计划管理、边界管护、功能管制、效能管控 5 个维度构建了国土空间用途管制体系。

整体而言，当前针对海域空间用途管制的研究较少。海域空间具有高流动性、立体性和功能混合性，这些特征决定了海域空间用途管制更为复杂，也具有一定的特殊性，需要单独加以研究。因此，本文在分析我国海域空间用途管制内涵与现状的基础上，结合各省市具体的实践，以“平衡好保护与开发的关系，实现人与自然和谐共生”为核心，构建“分区体系—管制规则—准入机制”的用途管制逻辑框架，以期为建立健全全域全要素的国土空间用途管制制度体系提供参考。

1 海域空间用途管制概念内涵

1.1 海域空间用途管制内涵

《省级国土空间规划编制指南》（试

行）明确了国土空间用途管制是“以总体规划、详细规划为依据，对陆海所有国土空间的保护、开发和利用活动，按照规划确定的区域、边界、用途和使用条件等，核发行政许可、进行行政审批等”。相应的，海域空间作为国土空间用途管制的重要组成部分，其用途管制也应以总体规划和详细规划为依据。目前，总体规划的海洋部分已有较为系统的政策支持，包括《省级国土空间规划编制指南》（试行）和《省级国土空间规划编制技术规程》《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》等；涉海详细规划正处于实践探索阶段，已经出台《三亚市海域使用详细规划》《深圳市小梅沙海域详细规划》等地方性文件，国家层面的相关文件尚未出台。见图 1。

根据《省级国土空间规划编制指南》（试行）对用途管制的定义，从规划的角度来看，用途管制的关键是要明确“区域、边界、用途和使用条件”。就海域空间而言，我国主要通过两种方式来明确“区域、边界、用途和使用条件”。一是针对整个海域空间进行分区。在“多规合一”改革前，我国建立了海洋功能区划制度，根据海域的自然条件和社会需求，划定了功能区并提出使用条件，

确定了特定区域的最佳使用方式和保护要求。在“多规合一”改革后，海域空间探索并实施了“分区管理+用海准入”的管制方式。例如：浙江省 2024 年出台的《浙江省国土空间用途管制规则（试行）》，划分了海洋生态保护区、海洋生态控制区、海洋发展区、陆海协调发展区等一、二级分区，并明确了各区域鼓励、允许、限制、禁止准入的用海活动；广东省 2025 年出台的《广东省海岸带及海洋空间规划（2021—2035 年）》划分了 6 个二级功能区，并明确了各功能区的具体管控要求。二是针对特定区域制定具体办法，如《天津市湿地保护条例》《上海市金山三岛海洋生态自然保护区管理办法》《珠海经济特区红树林保护条例》《三亚市水上旅游管理办法》等。这种方式具有区域特色，可以作为地方用途管制内容的补充和参考，但不适宜用来构建通用的用途管制路径，因此本文仅从规划角度对“分区管理+用海准入”的管制方式进行讨论。

1.2 海域空间用途管制存在的问题

一是用途管制技术支撑不足。详细规划是实施国土空间用途管制的法定



图 1 国土空间总体规划和详细规划的传导内容

依据,也是“分区管理”的重要基础,但当前涉海详细规划的编制技术方法尚未成熟。虽然现阶段省级海岸带及海洋空间规划作为专项规划承担了部分涉海详细规划的职责,但是长期来看,仍需编制涉海详细规划来承接海洋功能区划的职能,并将国土空间规划的各项要求落到实施层面。三亚市提出,随着三亚市国土空间规划的深入开展,相较于陆域规划“总体规划—管控图则—城市设计”的精细化管理体系,海域规划仍然停留在较为宏观的层次,缺少涉海详细规划,在具体用途的管控上存在局限^[9]。

二是现有的管制要求较为笼统。“分区管理+用海准入”是用途管制的主要方式,但由于当前存在多种分区层级、多种分区方法,关于以何种尺度、何种方式进行分区,如何实现“分区管理”,“用海准入”有哪些通用、具体的要求,以及陆海统筹、生态保护等如何在用途管制中予以体现,国家层面尚未出台系统、可操作的指导文件。

三是面对多功能复合用海、立体用海项目逐渐增多的形势,用途管制中海域使用的兼容性、立体性要求有待加强。国土空间总体规划和海岸带空间专项规划提出了“鼓励探索海域立体开发利用模式和路径”,2023年发布的《自然资源部关于探索推进海域立体分层设权工作的通知》,要求加强国土空间规划对海域立体开发建设活动的引导和约束。但就目前已发布和公示的地方海岸带及海洋空间规划来看,以二级功能区为对象提出的兼容用海要求未达到用途管制所需的详细程度,且有些要求的表达过于笼统,如渔业用海区可兼容不影响渔业用海区基本功能的用海类型等,加之国家层面缺乏相对统一的兼容判

标准,导致兼容需求在用途管制中落实不到位。

2 海域空间用途管制基本逻辑

2.1 划分保护和开发区域

国土空间用途管制的目的在于优化国土空间开发格局,推动资源利用方式的转变,解决无序开发、过度开发、分散开发导致的生态空间和优质耕地被占用、环境污染及生态破坏等问题。海域空间作为国土空间的一部分,其用途管制的根本目的就是平衡好保护与开发的关系,实现人与自然和谐共生。因此,“划分保护和利用开发区域”是海域空间用途管制需要解决的第一个问题。

规划分区是划分保护和开发区域的基础依据,也是国际社会普遍认可的实施用途管制的有效措施。依据不同价值取向主要形成了3种规划分区方式:第一种是以保护和开发强度管控为重点的管制分区,如我国海洋主体功能区规划将海洋空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发4类区域,德国空间规划将全国主要城市划分为需要特别发展、需要优化和需要特别缓解的3类区域^[10];第二种是以区域政策实施为重点的标准分区,如欧盟标准地域统计单元区划(NUTS分区系统)依据人口规模将欧盟全域分为主要社会经济地区、落实区域政策的基本地区和特殊问题区3个层级^[11];第三种是以引导空间利用为重点的功能分区,如我国海洋功能区划分了农渔业区、港口航运区、工业与城镇用海区等8个一级功能区,又如比利时海洋空间规划划分了海上风电开发区、海砂开采区、港口航道锚地和疏浚处置区等8类区域^[12]。

不同的规划分区方式在实际管理中

具有不同的地位和作用,管制分区侧重于引导宏观层面的发展方向,标准分区侧重于解决跨区域或跨境问题,功能分区侧重于引导具体实践。功能分区能够明确“区域、边界、用途”,且能够对接并细化现行国土空间总体规划功能分区以引导实践,这也是用途管制应起到的重要作用,因此功能分区更适宜作为划分保护与开发区域的主要手段。从功能分区角度看,海域空间要实现用途管制,其分区体系的细化程度需要达到详细规划的程度,对《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》已划定的二级功能区加以细化。例如,2023年,三亚市出台了《三亚市海域使用详细规划》,该规划遵循国土空间规划“‘三区三线’—功能分区—用地用海分类”的递进式研究思路。首先,划定生态保护红线,划分海洋生态保护区和海洋生态控制区;其次,在《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》划定的二级功能区的框架下,结合三亚市海域空间资源条件、管理及发展需求等划分四级用海类型。考虑到功能分区不宜随意调整,应具有一定的适应性和稳定性,能够包容因社会发展、政策变化而新增的用海活动^[12],建议按照三级体系划分涉海详细规划分区体系,并搭配用海分类来进行差异化管理。同时,参考三亚市的做法,允许地方根据实际情况增设分类分区。

2.2 明确保护与开发方式

“如何保护与开发”是海域空间用途管制面临的第二个问题。海域空间用途管制规则主要包括3方面的内容。
①衔接国土空间规划分区,建立“功能分区—管控要求”的对应关系,明确主导功能与用途。
②满足指标控制要求,

不得突破或必须实现国土空间总体规划提出的大陆自然岸线保有率、生态保护红线面积等约束性指标要求,以及海岸带专项规划提出的海洋生态空间面积、近岸海域优良水质比例等约束性指标要求;引导实现或不突破其他预期性指标要求。③刚弹结合进行管控,从现有管控政策和发展方向着手,提出强制性规则和引导性规则。强制性规则是根据政策文件要求在用海审批与规划实施过程中必须遵守的要求,如海洋生态保护区禁止开发性、生产性建设活动,交通运输用海区不得开展任何有碍航运安全的用海行为等;引导性规则是鼓励开展用海活动的要求,如鼓励发展生态渔业、优先在已开发利用海域布局海上光伏基地等。

目前,海域空间用途管制规则的实践运用有两种方式:一种是制定政策,以体现管制规则的共性问题。以《浙江省国土空间用途管制规则(试行)》为代表,该规则针对海洋空间,在划分保护类和开发类功能区时建立了“功能分区—管控要求”的对应关系,并从5个管制维度细化各区的管制规则,以满足指标控制和刚弹结合管控的要求。另一种是编制具体区域规划,以体现该区域的特色管制规则,并直接为用海审批服务。例如,《深圳市小梅沙海域详细规划》针对各功能区,从海域利用管控、陆海衔接要求、生态保护和安全防火要求等方面提出管制规则,其中融入了岸线管控、生态保护红线、水质标准等管控指标和刚弹性要求。

基于此,海域空间用途管制规则可以融合这两种方式,分别从海洋生态空间和海洋开发利用空间入手,以海域使用、陆海统筹、环境保护为重点,融入指标管控要求和刚弹结合的管控要求,

提出不同的规则制定模式。

2.3 提出可持续开发利用措施

海域空间具有立体性、流动性、连续性、边界模糊等特征,这些特征决定了用海活动在平面边界或立体层级上可能存在重叠情况,并且随着开发利用的海洋面积不断扩大,海域空间资源越发短缺,因此“如何实现可持续开发利用”是海域空间用途管制面临的第三个问题。可持续开发利用的关键是在保护生态环境的前提下,提高海域空间资源利用效率,为未来发展预留空间。用途准入是海域科学合理利用的“闸门”,可以将用海兼容性纳入考虑范围,明确哪些用途可以进入特定海域、哪些禁止进入,以达到提高海域空间资源利用效率的目的。

海域空间用途准入主要存在两种情况:一是用海类型与功能区主导功能一致;二是用海类型与功能区主导功能不一致,但是属于可兼容的用海类型,包括服务于主导功能或与主导功能相互依存的用海类型、主导功能未利用前可适

宜开展的用海类型,以及与主导功能使用不同海域立体层级的用海类型(表1)。

海域空间用途禁入主要存在两种情况。一是因用海类型、用海方式与功能区主导功能相互冲突而产生的用途排斥。例如:在货运港口区开展旅游用海活动,货运产生的噪声和空气污染会影响旅游业的发展;在航运区进行渔业养殖会影响航行安全等。二是因开发活动与主导功能各自形成的生态环境相互影响而产生的环境排斥,如在已开发利用的油气区、港口区等区域进行开放式养殖,可能会因水质污染而引发鱼类死亡。

基于海域分区体系,依据《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》《中华人民共和国水下文物保护管理条例》等文件的要求,建立用途准入机制,明确可兼容的用海类型,应对因用海活动和方式日益丰富而引发的空间布局冲突等问题。

总体而言,国土空间体系下海域空间用途管制兼具空间管控和空间治理双重功能,本文以“平衡好保护与开发的

表1 海域空间用途准入分类

用海类型	与主导功能的一致性	概念	案例
一致型用海	一致	用海类型与功能区主导功能一致	海南省三亚湾海上游乐世界旅游景区
临时型用海	不一致	在主导功能未利用前可开展一些不改变海域自然属性的用海活动	《汕尾市红海湾经济开发区养殖水域滩涂规划(2024—2030年)》将尚未使用或建设的工业与城镇用海区、旅游用海区划定为限养区,可进行生态健康、不投喂饲料、不施肥的水产养殖
立体型用海		不同的用海活动分别使用水面、水体、海床和底土,互不影响	浙江省温州市泰瀚550MW渔光互补项目将渔业养殖和光伏发电相结合,实现“上可发电、下可养鱼”
共享型用海		用海活动与主导功能在同一海域同时开展,互不影响、相互依存或直接服务于主导功能	广东省惠州市粤港澳深水网箱养殖生态产业园项目利用深水网箱、养殖平台及相关设施开展垂钓、科普教育、海上休闲旅游、水上运动等活动

关系,实现人与自然和谐共生”为核心,构建了“分区体系—管制规则—准入机制”的基本逻辑框架(图2)。

3 海域空间用途管制路径构建

3.1 构建国土空间规划海域分区体系

在国土空间规划背景下,海域空间通过“总体规划—详细规划”用途传导模式构建海域分区体系(图3)。

在宏观层面,以省级总体规划为代表,根据《省级国土空间规划编制技术规程》中落实“两空间—红线”的分区要求,划分海洋生态空间、海洋开发利用空间和海洋生态保护红线。通过“双评价”初步识别海洋生态保护极重要和重要区域,将极重要区优先划入海洋生态保护红线,将极重要区和重要区划入海洋生态空间,其余空间划入海洋开发利用空间。

在中观层面,以市级总体规划为代表,根据《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》划定海洋生态保护区、海洋生态控制区和海洋发展区3个一级功能区,并将海洋发展区划分为渔业用海区、交通运输用海区、工矿通信用海区等6个二级功能区。在海洋生态空间,按照《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》将海洋生态保护红线集中划定区域作为海洋生态保护区,将海洋生态保护红线外的海洋生态空间作为海洋生态控制区。海洋开发利用空间对应海洋发展区,首先基于“双评价”结果识别各类海洋开发利用适宜区。以渔业为例,渔业开发利用适宜性主要取决于两个因素:一是养殖支撑力,其决定了养殖产品的预期产量;二是养殖约束力,包括水质和灾害对养殖的不利影响^[13]。其次,在海洋

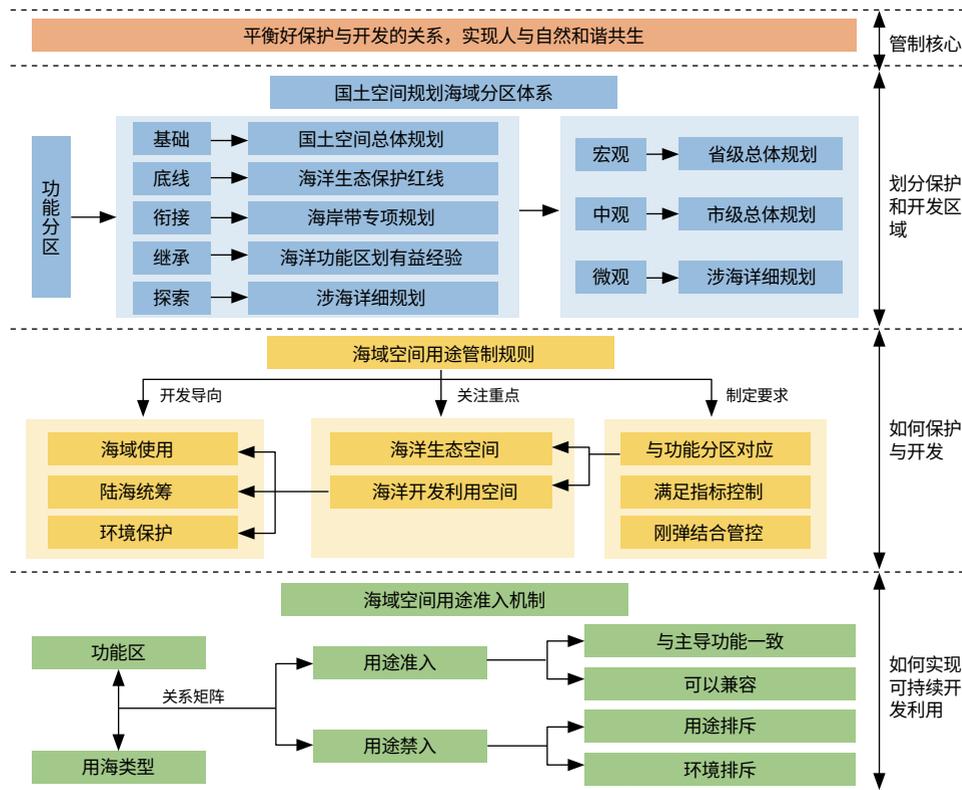


图2 海域空间用途管制逻辑框架

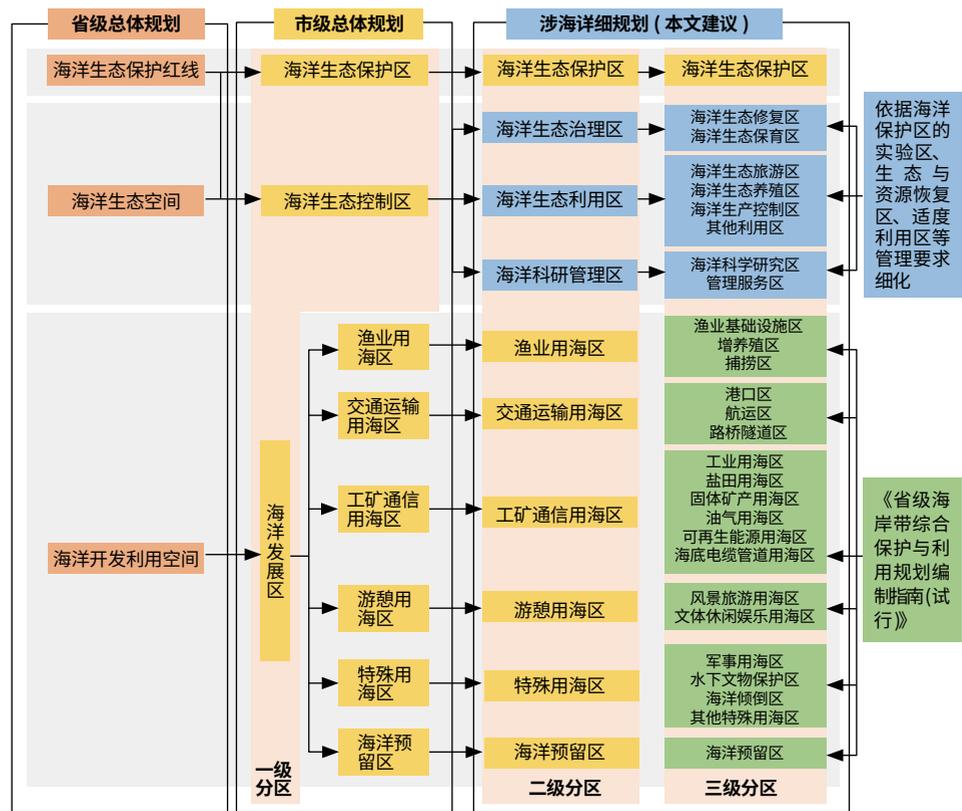


图3 国土空间规划海域分区体系

开发利用适宜区内结合主体功能定位、社会发展需求、用海现状、与其他空间相协调等因素确定具体区域和边界。

在微观层面，以涉海详细规划为代表，结合《海洋自然保护区管理办法》《海洋特别保护区管理办法》等文件，将海洋功能区细化至三级分区。海洋生态保护区已有明确的范围界定和管控要求，不再进行细化。海洋生态控制区属于限制人为活动的区域，可参考海洋保护区的实验区、生态与资源恢复区、适度利用区等分区方法进行细化，如将受到污染导致生态系统结构和功能受损、生物多样性下降的区域划入海洋生态修复区。海洋开发利用三级功能区的分区技术与二级分区的相似，综合考虑海域自然属性因素、经济社会因素，以及各功能区间的协同性和独立性等特性来划分三级功能区。以渔业用海区为例，在该区域应基于各三级功能区用海所需的自然环境条件，综合考虑协调养殖用海矛盾、稳定养殖面积、实现大陆自然岸线保有率目标等因素，进一步划分渔业基础设

施区、增殖区和捕捞区。

3.2 明确海域空间用途管制规则

3.2.1 海洋生态空间的管制规则

海洋生态空间用途管制的重点是维护生态系统功能的稳定，保护生物多样性，解决环境污染、生态退化等问题。由于海洋生态空间限制人为活动，并且《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》《关于做好自然保护区范围及功能分区优化调整前期有关工作的函》《自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》等文件明确了海洋生态保护红线区域可开展的用海活动，因此其用途管制适宜采用“功能分区+管控要求+正负面清单”的模式，严格控制允许进入的用海活动类型。在此基础上，对于海洋生态空间允许开展部分活动的重点区域，也可以通过“详细规划+规划许可”的方式对用海规模、用海方式、作业设施等进行精细化管控。见图4。

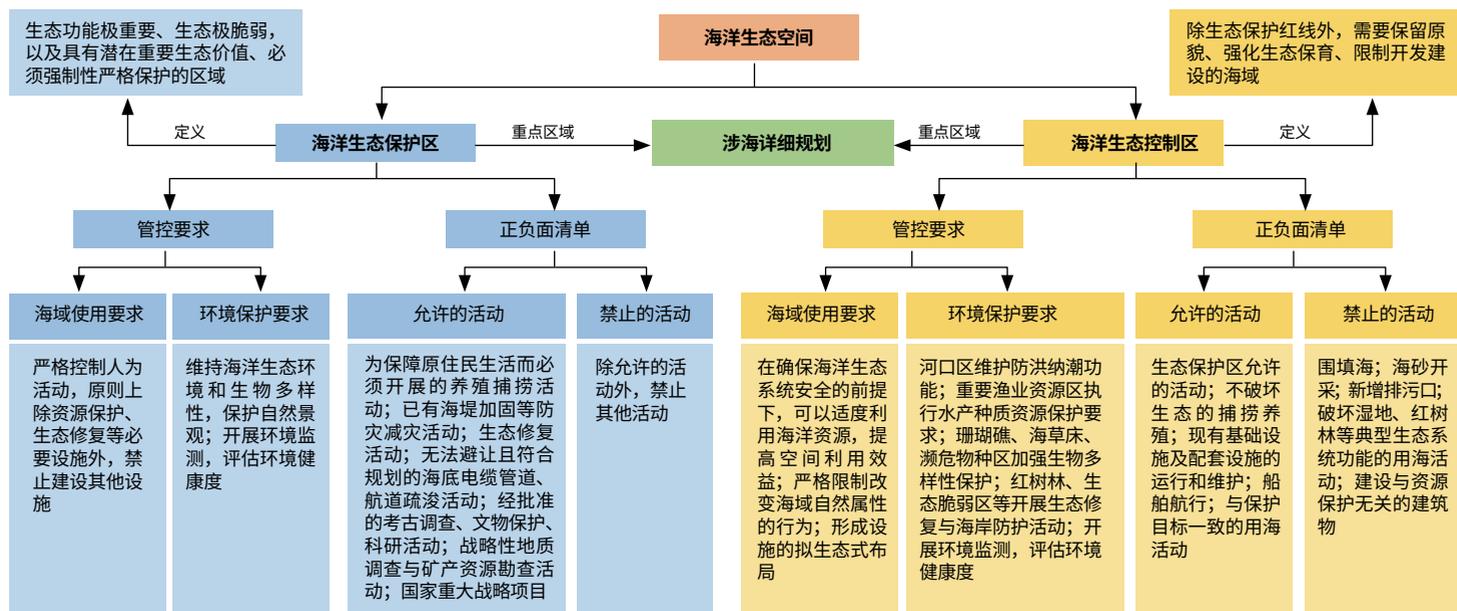
海洋生态空间可开展的用海活动主

要与生态保护有关，且这些活动对环境的影响较小，各二、三级功能区的管控要求差异不大，所以海洋生态空间的用途管制规则建议以分区体系中一级功能区为对象加以制定，保障弹性管理的需求。管控要求包括海域使用管理要求和环境保护要求两方面内容，确保用海活动既能保护海洋生态环境，又能满足社会经济发展的需求。正负面清单明确了允许、禁止的用海活动，用以严控用海活动对海洋生态空间的影响。

3.2.2 海洋开发利用空间的管制规则

海洋开发利用空间用途管制的重点是解决低效开发、过度开发和环境污染等问题，其用途管制适宜采用“功能分区+管控要求+指标约束”的模式，将政策性的功能准入要求转化为具有行为约束力的通则式用海规范，并将该规范作为用海项目落地实施的直接依据。见图5。

由于三级功能区管控要求更加强调地方自然条件和经济发展需求，无法提炼出一套通用的管制规则。因此，海洋开发利用空间的用途管制规则建议以分



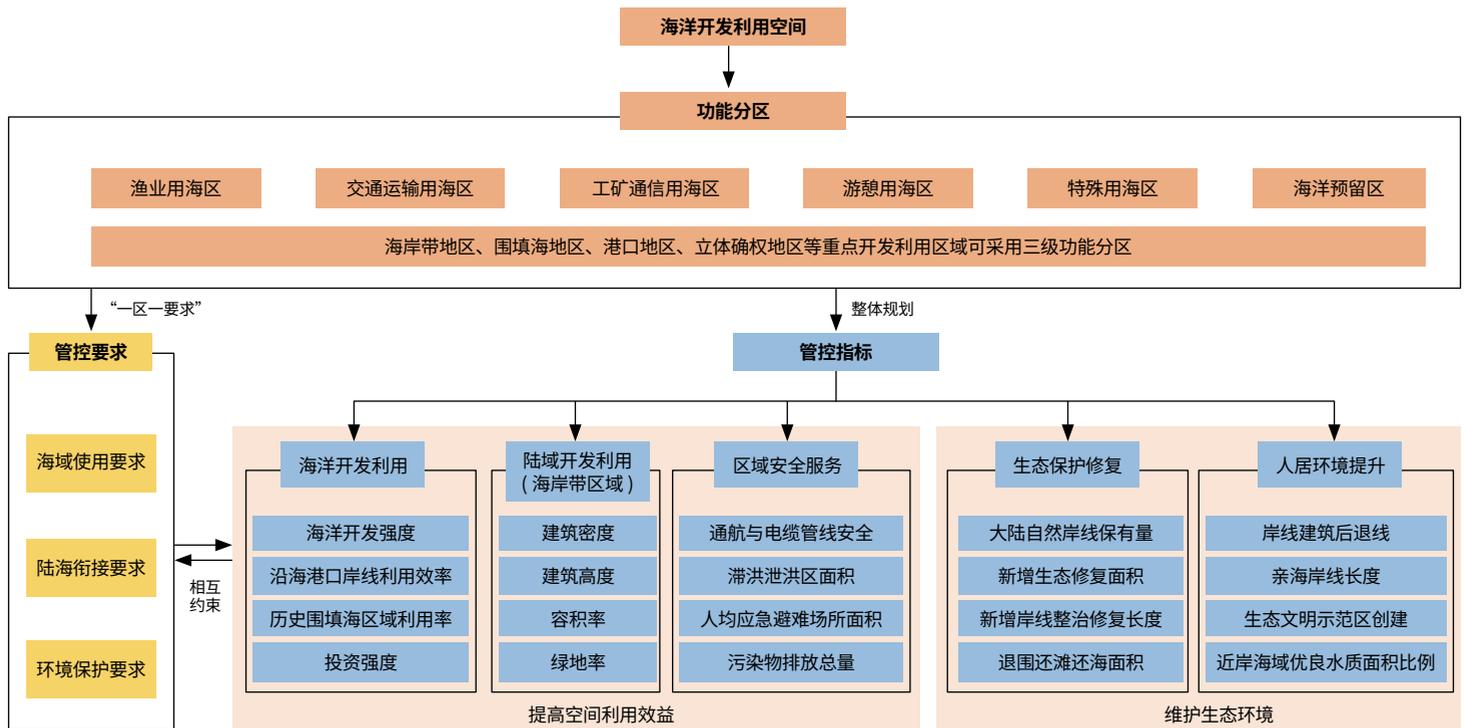


图5 海洋开发利用空间用途管制规则

区体系中二级功能区为对象进行制定。但是海岸带、围填海、港口、立体确权地区等重点开发利用区域可根据规划范围和开发利用特殊需求，探索编制涉海详细规划，以三级功能区为对象制定用途管制规则，为各功能区提供更具体的使用条件。

依据《海岸线保护与利用管理办法》的相关要求，并结合三亚市、深圳市等城市的涉海详细规划实施经验，将管控要求细化为海域使用要求、环境保护要求、陆海衔接要求3项内容，将管控指标细化为海洋开发利用、陆域开发利用（海岸带地区）、区域安全服务、生态保护修复、人居环境提升5项内容，以实现提高空间利用效益与维护生态环境安全的有机统一。

3.3 探索海域空间用途准入机制

《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》划分了6个一级用

海类型和23个二级用海类型。其中，一级用海类型中的“其他海域”尚未明确具体用途，二级用海类型中的“农林牧业用岛”主要针对无居民海岛、“军事用海”具有特殊性，均不在本文的讨论范围内。其他22个二级用海类型与海域功能区对应，可划分为允许准入、有条件准入和禁止准入3类。允许准入表示此类用途与功能区管控要求一致或不冲突，可以兼容用海，不会对该区域主导功能产生影响，主要包括一致性用海、立体性用海、共享性用海；有条件准入表示该类用途与功能区管控要求不冲突，但仅在某些情况下可以兼容用海，需要结合具体的用海方式加以分析，主要为临时性用海；禁止准入表示此类用途与功能区管控要求相冲突，存在用途排斥或环境排斥的情况。

3.3.1 海洋生态空间的用途准入机制

生态保护区是海洋生态保护红线的

集中划定区域，对用海类型的限制等级最高。该区域应强化生态保育和生态建设，可兼容生态保护红线允许的用海活动，以及开发利用后生态功能可自然恢复的必要用海活动。结合用途管制规则可以确定以下准入要求：海洋保护修复及海岸防护工程用海、水下文物保护单位用海允许准入；捕捞用海、海底电缆管道用海、路桥隧道用海、其他交通运输用海、科研教育用海和其他特殊用海有条件准入；其他用海类型禁止准入。

生态控制区是海洋生态保护红线外需要予以保护的区域，对用海类型的限制等级稍低。该区域作为生态保护红线与开发利用活动的缓冲空间，可开展一些不改变海域自然属性的用海活动。结合用途管制规则可以确定以下准入要求：增养殖用海、捕捞用海允许准入，风景旅游用海有条件准入，其他要求与生态保护区一致。

3.3.2 海洋开发利用空间的用途准入机制

海洋开发利用空间的用途准入机制建议以三级功能区为对象进行分析。三级功能区的主导功能之间存在相互协同、相互竞争和相互独立的关系,这些复杂关系导致兼容要求不能根据二级功能区一概而论,需要遵循一定的原则和规则加以判定。判定原则主要有3条:增强适应性和弹性,避免判定过严,为后续用海活动提供更多可能性;提高海域空间利用效率,避免长期未利用海域被闲置,造成空间资源浪费;响应国家政策,在保证主导功能稳定发挥的同时,将管制规则、立体用海要求等融入用途准入要求。

基于上述判定原则,明确以下判定规则:允许海域自然属性改变较大的功能区开展对海域自然属性影响较小的用海活动^[14];对于长期不开采的固体矿产区、油气区、可再生能源区等功能区,在主导功能未利用前可开展不建设固定基础设施的用海活动;对于用海面积可能较大的机场区、工业用海区等功能区可开展点状式用海活动;对于海洋预留区,允许开展短期占用该区域且不建设固定基础设施的用海活动,或无法避让的线状式用海活动;跨海桥梁、养殖、温(冷)排水、海底电缆管道、海底隧道等用海活动可以立体分层使用海域。

4 结束语

海洋空间用途管制是构建全域全要素国土空间用途管制制度的重要组成部分,也是落实国家海洋发展战略的重要抓手。针对现行海域空间用途管制存在的技术支撑不足、管制要求笼统、兼容性用海体现不足等问题,本文从实现“平

衡好保护与开发的关系,实现人与自然和谐共生”入手,提出了海域空间用途管制面临的3个问题,构建了“分区体系—管制规则—准入机制”的基本逻辑框架。在分区体系方面,采用“总体规划—详细规划”的用途传导模式;在管制规则方面,海洋生态空间的管制采用“功能分区+管控要求+正负面清单”的模式,海洋开发利用空间的管制采用“功能分区+管控要求+指标约束”的模式;在准入机制方面,融入立体用海、兼容性用海思想,提出“功能分区—用海类型”判定规则,提高海域空间资源利用效率。本文虽然在管制路径方面提出了一些初步思考,但是海域空间用途管制具有一定的综合性和特殊性,仍需结合实践做进一步探索和研究。□

[参考文献]

- [1] 于海涛,林坚,彭震伟,等. “健全国土空间用途管制制度”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2023(5): 1-11.
- [2] 贾克敬,陈宇琛,祁帆. 新时期建立健全国土空间用途管制制度的建议[J]. 规划师, 2020(11): 21-26.
- [3] 杨壮壮,袁源,王亚华,等. 生态文明背景下的国土空间用途管制: 内涵认知与体系构建[J]. 中国土地科学, 2020(11): 1-9.
- [4] 黄征学,蒋仁开,吴九兴. 国土空间用途管制的演进历程、发展趋势与政策创新[J]. 中国土地科学, 2019(6): 1-9.
- [5] 田双清,陈磊,姜海. 从土地用途管制到国土空间用途管制: 演进历程、轨迹特征与政启示[J]. 经济体制改革, 2020(4): 12-18.
- [6] 简美华,于姗姗,廉政,等. 基于规划分区的商洛市用途管制规则探索[J]. 规划师, 2023(3): 94-100.
- [7] 吕冬敏,姜建明,金艳花,等. 基于用途分区的全域全要素国土空间用途管制规则研究[J]. 中国土地, 2024(8): 4-8.
- [8] 汪毅,何淼. 新时期国土空间用途管制

制度体系构建的几点建议[J]. 城市发展研究, 2020(2): 25-29, 90.

- [9] 三亚市自然资源和规划局. 三亚市海域使用详细规划[EB/OL]. (2023-07-28) [2025-02-15]. <https://zgj.sanya.gov.cn/zgjsite/tzgg/202307/ed1f4953a32b485e96d89439b46618b5.shtml>.
- [10] 燕晴晴. 乡镇国土空间规划分区方法与管控机制研究[D]. 焦作: 河南理工大学, 2023.
- [11] 蔡玉梅,黄宏源,王国力,等. 欧盟标准地域统计单位划分方法及启示[J]. 国土与自然资源研究, 2015(1): 79-82.
- [12] 孟雪,滕欣,张则飞. 涉海详细规划的主要职能与编制思路[J]. 规划师, 2024(9): 16-23.
- [13] 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.
- [14] 丁玉平,孟雪,徐伟,等. 海洋功能区划符合性分析方法及判定矩阵研究[J]. 海洋环境科学, 2019(2): 310-316.

[收稿日期] 2025-03-20