

## 本期主题：国土空间规划体系下的专项规划编制探索

**【编者按】**2019年5月印发的《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》指出“相关专项规划是指在特定区域（流域）、特定领域，为体现特定功能，对国土空间开发保护利用作出的专门安排，是涉及空间利用的专项规划”。专项规划作为国土空间规划体系“五级三类”中的一类，具有类型多、领域广、管理主体多元的特点，且发挥着重要的支撑、协同与传导作用。专项规划如何细化落实国家发展规划在特定领域提出的重点任务，提高针对性和可操作性；如何加强与区域规划和空间规划的衔接，确保规划落地，是一个亟需探讨的问题。本期“规划师论坛”栏目以“国土空间规划体系下的专项规划编制探索”为主题，探讨了海岸带、绿地系统、生态修复、总体城市设计和综合交通等专项规划的编制策略，以飨读者。

# 国土空间规划体系下海岸带专项规划的编制重点与策略

□ 林静柔，张晓浩，陈 蕾，唐丹玲，王江涛

**【摘 要】**文章梳理了国土空间规划体系建立前海岸带规划的发展历程，总结了当前海岸带陆海统筹存在的5个问题，结合自然资源部印发的《省级海岸带综合保护与利用规划编制指南（试行）》的要求，从理论层面探讨了海岸带专项规划编制的4项重点内容，包括海洋功能分区及管控、海岸建筑退缩线划定、海岸线资源分类管控、海洋产业布局优化，提出“加强调查、摸清家底，因地制宜、合理取舍，严格管控、把握底线，整合资源、统筹布局，充分衔接、适当沿用”5个编制策略，旨在为全国各沿海省市编制海岸带专项规划提供参考与借鉴。

**【关键词】**海岸带规划；陆海统筹；国土空间规划；海岸建筑退缩线

**【文章编号】**1006-0022(2021)23-0005-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

**【引文格式】**林静柔，张晓浩，陈蕾，等. 国土空间规划体系下海岸带专项规划的编制重点与策略[J]. 规划师，2021(23): 5-11.

The Key-points and Strategies of Coastal Zone Planning under the System of Territorial Space Planning/Lin Jingrou, Zhang Xiaohao, Chen Lei, Tang Danling, Wang Jiangtao

**【Abstract】** This paper summarized the history of Coastal Zone Planning (CZP) and the challenges faced by the current coastal zone management. Based on The Guidelines for Provincial Coastal Zone Comprehensive Protection and Utilization Planning (Trial), this paper discussed the key points of the preparation of CZP, including marine function zoning and control, the delimitation of building setback along the coast, classified management and control of coastline resources, and optimization of marine industry layout. Finally, four strategies were proposed, including strengthening investigation, adjusting measures to local conditions, strict control, bottom line thinking, resource integration, and comprehensive connection with other plans. This study will provide some reference and enlightenment for coastal provinces and cities to prepare CZP.

**【Key words】** Coastal zone planning, Land and sea coordination, Territorial space planning, Building setback along the coast

## 0 引言

国的海洋空间规划由国家海洋局管理时代逐步迈入由自然资源部统一管理的国土空间规划时代，同时海洋经济由高速发展向高质量发展迈进，这对我国海岸带

**【基金项目】** 自然资源部海洋空间管理技术重点实验室 2021 年开放基金项目 (KF-2021-103)、南方海洋科学与工程广东省实验室 (珠海) 创新团队建设项目 (311021004)、广东省特支计划 (2019BT02H594)

**【作者简介】** **林静柔**，中国科学院南海海洋研究所博士研究生，工程师，现任职于国家海洋局南海规划与环境研究院、自然资源部海洋空间管理技术重点实验室、南方海洋科学与工程广东省实验室 (珠海)、中国科学院大学。  
**张晓浩**，高级工程师，现任职于国家海洋局南海规划与环境研究院、自然资源部海洋环境探测技术与应用重点实验室。  
**陈 蕾**，正高级工程师，现任职于国家海洋局南海规划与环境研究院、南方海洋科学与工程广东省实验室 (珠海)。  
**唐丹玲**，研究员，现任职于南方海洋科学与工程广东省实验室 (广州)、广东省海洋遥感重点实验室 (中国科学院南海海洋研究所)。  
**王江涛**，通讯作者，副研究员，现任职于国家海洋信息中心。

地区的陆海统筹管理提出了更高的要求。2019年5月印发的《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》构建了“五级三类”的国土空间规划体系,并明确提出编制海岸带等专项规划,强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用<sup>[1]</sup>。2021年7月,自然资源部办公厅印发了《关于开展省级海岸带综合保护与利用规划编制工作的通知》(以下简称《通知》)<sup>[2]</sup>,标志着全国省级海岸带专项规划的编制工作全面铺开。《通知》明确了海岸带规划作为专项规划,是对国土空间总体规划的补充和细化,需在国土空间总体规划确定的主体功能定位及规划分区的基础上,统筹安排海岸带保护和开发活动,并有效传导到下位总体规划和详细规划,切实发挥海岸带规划对总体规划的辅助支撑作用<sup>[2]</sup>。同时,《省级海岸带综合保护与利用规划编制指南(试行)》(以下简称《指南》)的出台<sup>[3]</sup>,对省级海岸带专项规划编制的具体思路和编制内容进行了指导与规范。

在当前的新形势下,自然资源部明确不再新编制和报批海洋功能区划等空间类规划,因此海岸带规划作为唯一的海洋空间类专项规划,将继承和代替原来的海洋功能区划和海岛保护规划的管控作用,同时聚焦解决海岸带地区的陆海矛盾冲突,起到对海岸带地区进行陆海统筹综合管控的作用。在国土空间规划体系下,国土空间总体规划与海岸带专项规划之间是什么关系,规划编制应如何衔接?新时期海岸带规划编制需关注的重点内容有哪些,应采用何种策略进行编制?这些问题都亟待进行理论与实践的探索。

本文在系统回顾海岸带规划发展历程的基础上,梳理总结当前海岸带管理面临的挑战和问题,根据《省级国土空间规划编制指南》与《指南》所提出的要求,对比二者的区别,探讨国土空间规划新形势下海岸带规划编制的重点及策略,以期

为各沿海省市海岸带规划编制实践工作、处理好国土空间总体规划与海岸带规划的关系等提供参考和借鉴。

## 1 国土空间规划体系建立前海岸带规划的发展历程

### 1.1 2004 年以前：海岸带综合管理理念形成阶段

在国际上,美国最早于1972年颁布了世界上首部《海岸带管理法》,提出制定海岸带管理规划,用于协调海岸带资源的开发与保护,标志着海岸带综合管理(ICZM)的开始<sup>[4]</sup>。1992年,联合国环境与发展会议批准的《21世纪议程》正式提出了海岸带综合管理的概念与框架,沿海国家同时承诺对其管辖的沿海及海洋环境进行综合管理和可持续发展<sup>[5]</sup>。此后,海岸带综合管理成为世界各国广泛接受的海岸带管理理念和方法,各国也相继开展了本国海岸带区域的综合管理,制定了适合本国国情的海岸带空间规划<sup>[6]</sup>。相比于发达国家,我国的海岸带管理和规划起步较晚,在1979年开始的全国海岸带和海涂资源综合调查过程中,我国提出了制定《海岸带管理法》,该立法虽没有成功,但却是我国首次使用“海岸带管理”的概念<sup>[7]</sup>;1985年颁布的《江苏省海岸带管理暂行规定》和1986年颁布的《上海市滩涂管理暂行规定》是我国最早的地方性海岸带法规<sup>[8]</sup>。1994~2000年,我国政府与联合国开发计划署等合作,在厦门市、防城港市、阳江市海陵湾、海南省清澜湾等地先后进行了ICZM的实践探索,海岸带综合管理的理念逐渐得到深化与认同<sup>[9]</sup>。

### 1.2 2004 ~ 2016 年：海岸带规划初步探索阶段

自2004年起,沿海省市陆续探索开展海岸带规划的编制。2007年印发的《山东省海岸带规划》是国内首个以省为单元编制的海岸带规划,对陆域地区的开

发建设进行空间管制指引<sup>[10]</sup>;2009年,国家海洋局下发了《关于开展海岸保护与利用规划编制工作的通知》(国海管字〔2009〕97号),拟全面开展“海岸保护与利用规划”编制工作,同时印发了《海岸保护与利用规划编制技术方案》作为指导规划编制的依据。当时的海岸保护与利用规划定位为海洋功能区划的一个配套制度,是海洋功能区划在海岸部分的进一步量化和具体化,规划的核心内容为“科学确定岸段开发强度、开发利用方向和保护要求,建立以海岸开发空间管制为核心的管理机制”等。2012年《全国海洋功能区划(2011—2020年)》印发实施后,海岸带保护与利用规划工作未持续推进。

2013年后,辽宁省、海南省、广西壮族自治区、福建省、青岛市等沿海地区相继进行了海岸带规划的实践探索。辽宁省与福建省的海岸带规划根据资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力,对海岸带空间实施功能分类管制,划分了港口物流、城镇建设、工业开发、农业渔业、旅游休闲和生态保护六大板块。海南省则将海岸带保护与开发纳入全省的“多规合一”蓝图。这一时期的海岸带规划处于摸索实践阶段,没有统一的标准和编制要求,编制单位从城市规划或海域使用管理的角度出发,编制成果侧重陆域空间管控或海域管控,差异较大。这些地方规划的探索,为在全国范围内全面推进海岸带规划提供了宝贵的经验。

### 1.3 2017 ~ 2018 年：海岸带规划陆海统筹编制阶段

2017年3月实施的《海岸线保护与利用管理办法》提出建立严格保护、限制开发和优化利用三类管控岸线。从这一阶段起,海岸线资源管控成为海岸带规划必不可少的核心内容,海岸带规划也开始向陆海统筹协调发展的目标推进。2017年10月,广东省印发了全国首个海岸带综

合保护与利用总体规划，提出构建“一线管控、两域对接、三省协调、生态优先、多规融合、湾区发展”的总体格局，为全国开展海岸带综合保护与利用规划的编制工作提供可推广的模式和经验。同年12月，国家海洋局在广东省首批试点的基础上，出台了《关于开展编制省级海岸带综合保护与利用总体规划试点工作的指导意见》，明确开展省级海岸带规划试点工作，对海岸带规划的内容进行了极大的补充，在原有空间层面的基础上增加了资源利用、生态环境和产业发展等内容<sup>[8]</sup>。

同一时期，部分城市也持续探索海岸带规划编制。2017年惠州市海岸带规划中增加了海岸带生态保护、水环境保护、海岸带建设后退管制、景观系统管制、公共空间管制等生态和城市规划内容，体现了陆海协调的综合性。2018年深圳市海岸带规划率先划定陆海一体化单元，推进岸段陆海协同发展，为详细规划的开展提供了抓手。在法律法规方面，2017年《福建省海岸带保护与利用管理条例》公布，这是我国大陆沿海省份第一部规范海岸带保护与利用的地方性法规，并率先建立了由海洋与渔业行政主管部门牵头的海岸带综合管理联席会议制度。

2019年自然资源部建立了统一的国土空间规划体系，自此海岸带规划作为专项规划在当前的国土空间规划体系下开启新一轮的征程。

2 国土空间规划体系下海岸带专项规划的编制要求及其与总体规划的对比

2.1 海岸带专项规划编制的要求

《指南》明确了海岸带规划编制的总体要求，在分析现状与需求等的基础上，提出了海岸带规划的战略和目标，并重点对规划分区、资源分类管控、生态环境保护修复和高质量发展引导等规划核心内容做了详细指引(图1)。同时，提出了实施基于生态系统的海岸带综合

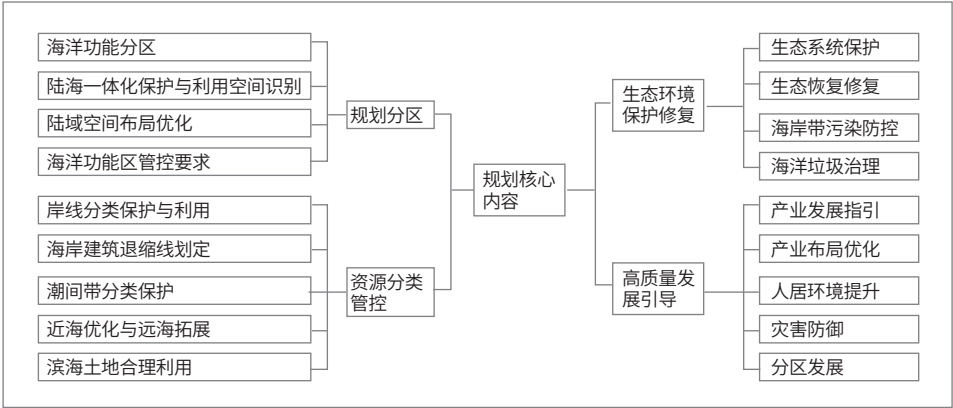


图1 海岸带规划核心内容框架图

表1 海岸带专项规划与国土空间总体规划内容对比一览

| 对比项    | 省级国土空间规划（海洋部分）                                                                                                             | 省级海岸带专项规划                                                               |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| 规划定位   | 是一定期省内省域国土空间保护、开发、利用、修复的政策和总纲，是编制省级相关专项规划、市县等下位国土空间规划的基本依据                                                                 | 是陆海统筹的专门安排，是海岸带高质量发展的空间蓝图；是全国海岸带规划的落实，是对省级国土空间总体规划的补充与细化                |
| 编制原则   | 生态优先、绿色发展；以人民为中心、高质量发展；区域协调、融合发展；因地制宜、特色发展；数据驱动、创新发展；共建共治、共享发展                                                             | 陆海统筹、生态优先；底线思维、科学管控；问题导向、集约发展；目标导向、以人为本；因地制宜、突出特色                       |
| 编制涉海内容 | 1. 统筹确定主体功能定位<br>2. 明确划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线<br>3. 明确海洋开发保护空间，提出海域、海岛与岸线资源保护利用目标；明确无居民海岛保护利用的底线要求<br>4. 海洋生态修复和国土综合整治 | 1. 明确划定规划分区<br>2. 落实资源分类管控<br>3. 生态环境保护修复<br>4. 高质量发展指引                 |
| 规划衔接   | 省级国土空间总体规划要综合统筹相关专项规划的空间需求，协调各专项规划的空间安排                                                                                    | 海岸带专项规划要落实省级国土空间总体规划的主体功能区战略；落实三条控制线的要求。                                |
| 规划指标要求 | 2个约束性指标为生态保护红线面积和大陆自然岸线保有率；1个预期性指标为海水养殖用海区面积                                                                               | 4个约束性指标为海洋生态空间面积、生态保护红线面积、大陆自然岸线保有率和近岸海域优良水质比例；9个预期性指标为修复岸线长度、修复滨海湿地面积等 |
| 管控要求   | 涉海部分仅提出海洋功能分区的管控要求                                                                                                         | 需提出海洋功能分区、陆海一体化空间识别、海岸线分类管控、海岸建筑退缩线、潮间带分类和公众亲海空间等多项管控要求                 |

管理、规划实施保障及规划协调与传导等方面的制度建设内容。

2.2 海岸带专项规划与国土空间总体规划的对比

海岸带规划作为专项规划，是对国土空间总体规划的细化、补充和落实。总体规划优先级高于专项规划，专项规划应服从总体规划的要求。总体规划要

求突出陆海空间的总体格局，专项规划针对海岸带地区的各方面内容，包含的要素全面，管控具有针对性，同时专项规划也是落实总体规划的重要抓手，为详细规划的编制提供支撑(表1)。

3 当前海岸带陆海统筹存在的问题

海岸带管理涉及陆海两域，具有协

调难度大、涉及部门多和统筹问题复杂等特点，国土空间规划背景下通过海岸带专项规划来实现陆海统筹尤为重要。当前海岸带管理主要面临以下五方面的挑战。

### 3.1 海岸带本底情况未摸清

海岸带管理应在充分掌握海岸带区域自然资源环境、摸清开发保护现状的基础上开展。由于海洋环境具有开放性、流动性和立体性等特征，海域边界不明确，动态变化强<sup>[11]</sup>，且海域面积广，与陆域相比，海域的本底调查成本非常高。国家关于海岸带的调查项目（908 专项调查）距今已有十余年，而近十年来海岸带区域开发利用活动剧烈，现状变化较大，原有的调查监测数据已不能完全满足海岸带管理的需求，尤其是潮间带、典型生境、海岸侵蚀、渔业“三场一通道”和无居民海岛等数据较为缺乏，导致部分海洋要素的管理缺乏抓手。

### 3.2 陆海空间功能协调有待提升

机构改革前，城市总体规划、土地利用总体规划和海洋功能区划由不同部门负责编制，在主导功能上衔接不够，部分区域陆海功能定位存在矛盾冲突。例如，某海域的功能区划划定为旅游休闲娱乐用海区，但城市总体规划将其后方陆域部分区域划为非建设用地，难以为旅游基础设施建设提供足够的空间；在城市总体规划中某陆域被划定为城镇居民生活空间和工业生产空间，其对应的海洋功能区却为农渔业区和增殖区，陆海空间功能不协调。在当前的国土空间规划体系下，陆海的空间功能协调程度得到一定改善，但总体协调基调仍为“以陆定海”，对海洋水文动力条件、生态环境保护需求等考虑不足，同时受限于基础数据缺乏，海洋空间的集约节约利用能力有待提升。此外，当前试行的海洋功能分区与海洋用途分类体系仍存在衔接不足的问题，影响了部分区域

陆海空间功能的统一协调<sup>[12]</sup>。

### 3.3 海岸带开发活动与资源保护存在矛盾

海岸带地区有些开发利用项目建设缺乏陆海统筹思维，陆域项目建设对岸线、沙滩、海岛等海洋资源要素的保护考虑不足。例如，广东省部分沿海地区的优质砂质岸线资源被大型房地产及星级酒店占据，形成半私有化或完全私有化的资源管理与使用模式，侵占了公众的亲海空间，同时面临台风风暴潮、海岸侵蚀等安全风险；部分沿海地区石化区与旅游区共同占用同一片优质沙滩岸线，石化区的建设人为割裂了现有的沙滩资源，破坏其自然属性，可能会导致沙滩退化、岸线侵蚀等问题，影响周边海域资源环境条件。此外，港口、临海工业等开发与海岛保护之间也亟需协调，个别地市曾出现过因港口或工业建设导致无居民海岛灭失的情况。

### 3.4 海岸带生态系统保护压力增大

海岸带区域中的潮间带、红树林、海草床、盐沼和沙滩等均为重要的生态系统，近年来频繁的人类开发活动导致海岸带生态系统的保护压力增大。以沙滩生态系统为例，传统的海水养殖除了位于海域的增养殖，还包括位于陆域的高位养殖。由于海岸带区域的围塘养殖历史问题，部分养殖围塘已侵占了沙滩区域，破坏了沿海沙滩生态系统的完整性。部分排污口直接敷设在沙滩上、养殖污水直排入海等行为对海岸带生态环境造成严重影响；部分区域的海堤建设造成了沙滩破碎化，导致砂质岸线资源和景观环境受损。

### 3.5 海岸带区域产业布局亟待优化

海岸带产业涉及发改委、农业部、交通运输部和水利部等多个部门，各部门基于自身职责，均最大限度地谋求其行业的用海空间，并通过诸如港口规划、

旅游规划、渔业规划和水利规划等行业规划予以明确。但各行业规划间统筹协调不足，仍存在矛盾冲突，对规划的落地造成一定影响。同一产业在不同地市也会存在激烈竞争，如港口运输业，各沿海地市均希望进行大港口建设，港口岸线资源浪费严重，港口呈现同质化竞争态势，总体产能过剩，亟需由省级层面或国家层面统筹协调。此外，部分海岸带地区用地功能布局混乱，工业用地、居住用地面积过大，公共设施及绿地比例偏低，工业用地、居住用地交叉布置，地块功能混乱无序。例如，广东省大亚湾附近的海岸带开发强度较大，该区域既有石化工业利用区，周边又分布有居民区和重要旅游区，居民生活和旅游开发可能存在安全隐患，功能布局需进一步统筹优化。

## 4 海岸带专项规划的编制重点及策略

### 4.1 海岸带专项规划的编制重点

针对国土空间规划体系下海岸带陆海统筹面临的问题，聚焦海岸带规划的目标并结合相关城市的经验，本文着重从海洋功能分区及管控、海岸建筑退缩线划定、海岸线资源分类管控、海洋产业布局优化四方面来分析新时期海岸带专项规划的编制重点。

#### 4.1.1 海洋功能分区及管控

海洋功能区划为实施成效显著的海洋空间规划，是《海域使用管理法》建立的 3 项基本制度之一，是编制各类涉海政策、实施海域使用和海洋环境保护管理的重要依据，也是用于引导和规范各涉海用海项目、统筹维护用海秩序、实现海域合理开发和可持续利用的重要手段。海洋功能区划的管控要求以登记表的形式体现，登记表中明确了每个功能区的名称、类型、地理范围、面积、岸线长度等指标，同时提出海域使用管理和海洋环境保护要求，是海域使用论

证的重要审批依据。此外，地市级的登记表中增加了开发利用现状的描述和功能分区位置及范围图件。

当前的国土空间规划将海洋空间划分为生态保护区、生态控制区和海洋发展区，但缺少了登记表式的管控要求。因此，继承和沿用海洋功能区划的管控手段，登记表应成为海岸带规划海洋功能分区的主要抓手。海岸带规划分区应在与国土空间规划分区、海洋“两空间内部一红线”成果相衔接的基础上，省级划分到功能分区二级类，地市级划分至三级类，细化完善登记表的内容，同时在登记表中提出在空间用途准入、开发利用方式、保护修复、资源利用和防灾减灾等方面的差异化要求。海洋环境保护要求可与生态环境部的“三线一单”管控要求相衔接。

#### 4.1.2 海岸建筑退缩线划定

海岸建筑退缩线是控制陆域开发建设活动向海延伸、约束城市建设边界、保障海岸生态安全、保障公众亲海空间的有效手段。近年来，我国山东省、海南省、福建省、广东省、海口市、烟台市、威海市和深圳市等省市陆续制定了海岸建筑退缩线制度，实施效果不一，部分省市存在划定方法“一刀切”、考虑因素不足、实施性不强、法律法规支撑不足等问题。

以深圳市为例，《深圳市海岸带综合保护与利用总体规划》划定了“海岸陆域建设管控区”（图2），要求“核心管理区向陆划定35~50m的管控距离，协调区划定100m的管控距离，鼓励有条件的区域扩大管控距离。海岸带地区新建及更新项目应严格落实管控退线要求，已批未建项目宜按管控要求进行方案优化，提高滨海空间品质”。海岸陆域建设管控区具体的划定步骤如下：①明确划定不同类型海岸线的退缩距离，如砂质和生物海岸向陆延伸50m，其他自然岸线、人工岸线及河道上口线向陆延伸35m；②明确核心管理区和协调区的建设管控要求和准入清单；③保障措施严

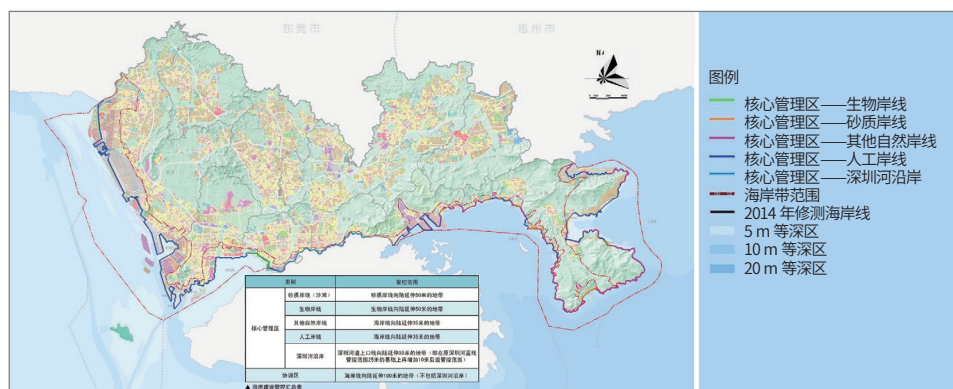


图2 深圳市海岸陆域建设管控图

格，明确要求“协调区内建设项目应编制详细规划设计，作为未来规划审批的重要依据”，在管理工作中保障管控区的实施。

《指南》首次明确要求各省统一开展海岸建筑退缩线划定工作。在实际工作中，海岸建筑退缩线涉及海岸带各利益方，需“逐段协调”，由省级层面来主导划定工作难度较大，自下而上、上下联动的方式更有利于海岸建筑退缩线的划定和实施工作的开展。由于各地市海岸带开发程度不一，生态安全需求不同，需因地制宜地开展海岸建筑退缩线划定工作。首先，按照《指南》的要求进行初步划定；其次，结合地方开发利用现状、存在问题和开发利用需求、经费保障等情况进行细化；最后，做好与地方各部门、各利益相关企业、公众的充分沟通协调，在保障生态安全的基础上平衡海岸建筑退缩线管控单元内的各方利益，在落实海岸建筑退缩线的同时保障社会的稳定。此外，应加强法律法规的制定和各类保障措施的制定，如制定适当的补偿措施，对搬迁腾退的企业进行补偿。

#### 4.1.3 海岸线资源分类管控

《指南》明确要求“根据自然资源条件和开发程度，将海岸线划分为严格保护、限制开发和优化利用3个类别，结合自然地理单元进行岸线分段和编号，分类分段明确管控要求，强化岸线两侧陆海统筹管控，实现岸线精细化管理”。

实施海岸线资源分类管控是落实《海岸线保护与利用管理办法》的重要举措。

2017年颁布的《广东省海岸带综合保护与利用总体规划》明确了海岸线管控类别，是海域使用审批管理的重要抓手之一。广东省各沿海地市均对严格保护岸线设立了保护标识，加强了严格保护岸线的宣传与保护力度。然而，在实际管理中，严格保护岸线与《海洋生态保护红线》划定的保有大陆自然岸线不完全对应、管控要求中的准入条件不明确也给地方发展和海域管理造成了一定困扰。例如，广东省2017年划定的保有大陆自然岸线长度为1446.2km，占全省大陆海岸线总长度的35.15%；划定的严格保护岸线长度为1583.6km，占全省大陆海岸线总长度的38.5%；严格保护岸线与保有大陆自然岸线在空间布局上也存在差异，以湛江为例，部分严格保护岸线未落在保有大陆自然岸线的空间上（图3）；管控要求方面也有相似之处，“严格保护岸线要按照生态保护红线有关要求管理，确定生态功能不降低、长度不减少、性质不改变。禁止在严格保护岸线范围内开展任何损害海岸地形地貌和生态环境的活动”。在实践工作中，两个概念的产生对地方的海域使用管理可能造成困扰。

在海岸带专项规划编制中，应将保有大陆自然岸线与严格保护岸线相衔接，采用“自上而下、自下而上、上下联动”的组织协调方式开展。首先，由省级自

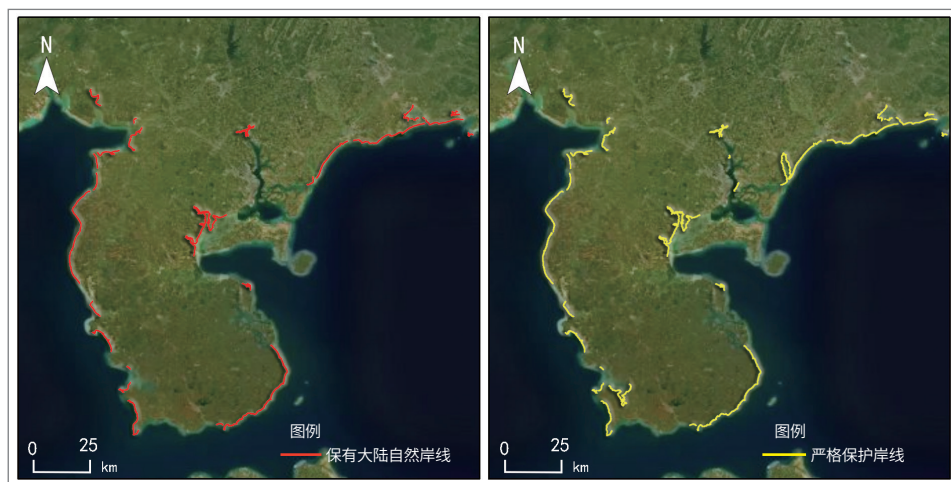


图3 湛江市2017年保有大陆自然岸线(左)与严格保护岸线(右)对比图

自然资源主管部门统筹协调,制定大陆自然岸线保有率测算标准,分配好各地市的大陆自然岸线保有率和保有长度;其次,由各沿海地市自行划定保有大陆自然岸线,并落于空间上;最后,进行多轮省市上下联动协调,由省级层面主导,明确保有大陆自然岸线的空间位置,确保重点保护的岸段落入严格保护岸线范围中。限制开发岸线和优化利用岸线由各省市区按省级层面要求的比例自行进行空间布局。有条件的省市可设立严格保护岸线“一段一表”的管控要求,明确严格保护岸线内开发建设的准入清单。

#### 4.1.4 海洋产业布局优化

《指南》中提到进行海洋渔业、港口航运、钢铁石化工业、核电、海洋可再生能源、滨海旅游、海水淡化、海砂开采、海底管廊9个海洋产业的布局优化。海洋经济发展“十四五”规划统筹谋划海洋产业发展的总体布局,并提出重点工程 and 项目。与海洋经济发展“十四五”规划不同,海岸带规划中的海洋产业布局优化属于基于海洋产业的空间规划,涵盖内容广泛,具有创新性和协调性,规划成果可为行业管理部门的用海活动建设提供依据。

海岸带专项规划编制过程中,跨部门的相互协调尤为重要,不同产业的空间规划布局需在海洋资源和现状详细调查的基础上开展,因此需统筹协调获取各管理部门的基础资料与数据,为海岸

带规划编制提供支撑,有条件地开展海洋重要项目基础调查。规划成果应充分征求相关管理部门的意见,做好协调工作,如滨海旅游产业的规划内容应与旅游管理部门进行衔接,港口、渔业、能源等产业的规划内容需分别与交通运输、农业农村、发改等部门对接,海底管廊、路由等与自然资源部南海局、地调局等部门对接。以港口建设为例,《指南》要求省级层面“加强港口资源的省内统筹协调,盘活存量,实施差异化发展,原则上港口规划岸线零增长”。在实际工作中,各沿海城市均积极扩大本市的港区规模,港口类型同质化严重,竞争过于激烈,港口产能过剩,降低了资源利用效率,对港口资源造成极大的浪费。海岸带专项规划应充分梳理港口发展现状,提出港口集约发展的建议,并与交通运输管理部门的相关规划进行衔接,对部分港口进行适当转型升级,实现错位发展。关于海底管廊建设和海砂开采等用海活动,涉及海域的立体空间利用,需集约划定专属于建设区域,探索可协调发展的用海活动。在海岸带专项规划编制过程中,发达地区可优先探索海洋空间立体规划并提出有效措施,建立与各部门联动编制的机制,保障规划编制的可操作性。

## 4.2 海岸带专项规划的编制策略

### 4.2.1 加强调查,摸清家底

海岸带专项规划不同于一般的专项规划,一方面规划范围包括陆海两域空间,具有不同的空间属性特征和资源利用方式,即使在当前统一的国土空间规划体系下,陆海两域的规划编制和管理思维也存在一定差异,需由陆海两域的技术支撑单位融合编制;另一方面,海岸带处于陆海交互作用的过渡地带,交互过程复杂,受到人类活动和自然环境变化的双重影响,兼具生产力水平高、生物多样性丰富和生态环境敏感脆弱等特征<sup>[13]</sup>,也是当前陆海保护与利用矛盾最集中的区域,因此海岸带规划的编制亟需海域海岸带的本底基础调查数据进行支撑。规划编制前应充分收集海岸带海域与陆域自然资源环境条件、开发利用现状等相关数据,摸清海岸带家底,在此基础上对海岸带空间开发保护做出更准确的适宜性评价,以确保海岸带规划编制的科学合理。由于海域环境流动性大、季节差异显著,海域基础调查成本高、难度大,亟需由自然资源部或省级自然资源管理部门统筹开展相关海域的本底专项调查。例如,逐步推进开展潮间带、红树林、海草床、珊瑚礁等典型生境、海岸侵蚀、低氧区、渔业“三场一通道”、无居民海岛等海洋资源环境的专项监测调查。

### 4.2.2 因地制宜,合理取舍

《指南》对海岸带专项规划的编制提供了方向上的指引,涵盖内容广泛而全面,综合性强,但由于不同沿海地区的经济发展水平、自然资源管理水平、开发利用现状、海岸带空间利用需求不同,海岸带面临的问题各异,海岸带专项规划的编制也应在满足基本要求的基础上,因地制宜,根据地方的特点进行内容上的适当取舍。例如,某沿海地市暂未有海岛开发的计划,那么涉及海岛开发的内容可不作具体分析,沿用省的成果即可;某地市由于地方财政经费有限,无法开展全面的海岸带专项规划编制,可选取部分相关的专题开展研究,

以满足省级层面海岸带管控的要求。

#### 4.2.3 严格管控，把握底线

海岸带专项规划属于空间规划，应把握好海岸带“两区两线”的空间管控，即划定海洋功能分区、陆海一体化分区、严格保护岸线和海岸建筑退缩线，并明确空间准入、利用方式和保护要求等管控要求。海岸带专项规划将建立海岸建筑退缩线制度列为重点内容，应因地制宜地划定海岸建筑退缩线并明确退缩空间的管控要求。省级层面应遵循“底线管控”的思维，合理划定自然岸线保有率、海洋生态保护红线和海洋生态空间等指标，明确管控要求，加强严格管控。同时，应通过指标传导、底线传导、空间布局传导等方式将本级海岸带专项规划的要求传导至下级国土空间总体规划和海岸带专项规划中，发挥海岸带专项规划细化国土空间总体规划、指导控制性详细规划的作用。

#### 4.2.4 整合资源，统筹布局

海岸带产业发展与产业布局优化涉及跨部门的合作。在海岸带专项规划编制过程中，充分整合各涉海部门资源，对接和协调不同部门的发展需求，共同探索优化调整海洋产业布局的路径，也是规划的重点任务之一。规划编制前应进行详细调研，了解自然资源、交通运输、生态环境、文化和旅游、农业农村、水利等有关部门的海岸带发展诉求，建立跨部门联合管控机制，协调解决跨部门间的矛盾冲突，提高海岸带空间资源的利用效率。此外，应整合国家与地方的管理资源，建立国家与省、市等地方的数据共享机制，同时设置海区节点，为市县、海区的海洋管理提供数据支撑和实施保障。

#### 4.2.5 充分衔接，适当沿用

海岸带专项规划编制涉及陆海空间规划分区、生态环境保护修复、资源分类管控和产业布局优化等多方面内容，与其他规划有所交叉，为避免规划的重复编制与资源浪费，编制过程中应与国土空间总体规划、海洋生态环境保护“十四五”规划、海洋经济发展“十四五”

规划、港口规划、滩涂养殖规划等涉海规划进行充分衔接，并适当沿用相关内容。以生态环境保护修复为例，其为海岸带专项规划中必不可少的内容，包括生态系统保护、生态恢复修复、海岸带污染防控与海洋垃圾治理等。当前由生态环境管理部门组织编制的海洋生态环境保护“十四五”规划、“三线一单”生态环境分区管控方案等规划也正在开展，部分内容与海岸带专项规划有所交叉，因此不同规划的充分衔接尤为重要。例如，海岸带专项规划可以沿用海洋生态保护规划的修复内容，在厘清海岸带陆海统筹生态问题的基础上再做进一步细化。

### 5 结语

编制国土空间规划体系下的海岸带专项规划是沿海地区未来一段时间内的重要工作，也将为自然资源管理部门实施海岸带空间管控提供管理抓手。海岸带专项规划旨在通过海岸带空间管控等手段解决海岸带陆海矛盾冲突，统筹海岸带资源保护与利用，实现陆海统筹协调发展。本文在梳理国土空间规划体系下陆海统筹存在问题的基础上，厘清海岸带专项规划与国土空间规划之间的关系，同时分析海洋功能分区及管控、海岸建筑退缩线划定、海岸线资源分类管控和海洋产业布局优化4个方面的规划编制重点，提出“加强调查、摸清家底，因地制宜、合理取舍，严格管控、把握底线，整合资源、统筹探索，充分衔接、适当沿用”5个规划编制策略。目前，海岸带专项规划仍处于编制阶段，相关案例实践较少，本文主要聚焦于理论层面的探讨，下一步将加强对海岸带专项规划具体的实践案例分析，以期各沿海地市海洋管理部门开展海岸带专项规划提供理论支撑及实践参考。

#### [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] 自然资源部办公厅．关于开展省级海岸带综合保护与利用规划编制工作的通知[Z]．2021．

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

[4] 张灵杰．美国海岸带综合管理及其对我国的借鉴意义[J]．世界地理研究，2001(6)：42-43．

[5] Gibson, John. Integrated Coastal Zone Management Law in the European Union[J]. Coastal Management, 2003(2): 127-136.

[6] 文超祥，刘圆梦，刘希．国外海岸带空间规划经验与借鉴[J]．规划师，2018(7)：143-148．

[7] 张灵杰．全球变化与海岸带和海岸带综合管理[J]．海洋管理，2001(5)：33-36．

[8] 李欣，叶果．海岸带规划的相关政策保障[J]．中国土地，2020(3)：4．

[9] 中华人民共和国国务院办公厅．中国海洋事业的发展[N]．中华人民共和国国务院公报，1998-05-28．

[10] 王东宇．新时期我国海岸带规划管制与规划引导探析——以山东省海岸带规划为例[J]．规划师，2014(3)：55-56．

[11] 黄杰，王权明，黄小露，等．国土空间规划体系改革背景下海洋空间规划的发展[J]．海洋开发与管理，2019(5)：14-18．

[12] 林静柔，陈蕾，李锋，等．国土空间规划海洋分区分类体系研究[J]．规划师，2021(8)：38-43．

[13] 张晓浩，吴玲玲，黄华梅．广东省海岸线整治修复的成效、问题与对策[J]．海洋湖沼通报，2021(4)：140-146．

[收稿日期] 2021-11-01