



海岸带规划的管制框架、核心管控边界及权责关系*

——以山东省为例

刘大海 邢文秀 李彦平 李晓璇

提 要 海岸带规划是国土空间规划体系的涉海专项规划,在衔接陆海空间管理、推进陆海统筹方面将发挥重要作用。当前我国海岸带规划内容的落地性、操作性以及区域差异性还需深入探索,规划省市权责划分等方面也亟需明确。基于此对我国海岸带高质量发展面临的现实困境与挑战进行分析;梳理山东省海岸带规划探索经验,探讨海岸带空间整体策略设计思路,提出划定海岸带核心管控空间,形成海岸带重点管控边界,强化海岸带规划在资源节约集约利用、生态环境保护与整治修复、产业布局优化、高品质滨海人居环境打造等重点领域的政策引导;以事权分级行使为基本原则,明确了省市两级政府在海岸带规划编制中的事权划分和重点内容。

关键词 海岸带规划;管制框架;权责划分;陆海统筹

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202202003
文章编号 1000-3363(2022)02-0020-07

作者简介

刘大海,自然资源部第一海洋研究所,正高级工程师,博士生导师,
liudahai@fio.org.cn

邢文秀,自然资源部第一海洋研究所,助理研究员

李彦平,自然资源部第一海洋研究所,工程师
李晓璇,自然资源部第一海洋研究所,博士生

Regulatory Framework, Core Regulatory Boundary and the Division of Rights and Responsibilities in Coastal Zone Planning: A Case Study of Shandong Province in China

LIU Dahai, XING Wenxiu, LI Yanping, LI Xiaoxuan

Abstract: Coastal zone planning is the only marine-based spatial planning within China's territorial spatial planning system, and it plays an important role in the implementation of land-based and sea-based spatial planning and marine management. At present, the implementation, maneuverability, and regional differences of China's coastal zone planning need to be further explored, and the division of planning rights and responsibilities between provinces and cities also need to be clarified. This paper expounds the practical difficulties and challenges in realizing high-quality development in China's coastal zones. It reviews coastal zone planning experience in Shandong Province, discusses the overall strategic design issues relevant to coastal zones. It also puts forward a method to delimit core coastal spaces for regulatory control, helps set the control boundary of the coastal zone, and proposes to strengthen the policy guidance of coastal zone planning in the key areas of resource conservation and intensive utilization, ecological environment protection and remediation, industrial development and optimization, and high-quality coastal residential environment. Based on the principle of hierarchical exercise of powers, the division of powers and key contents in coastal zone planning between the provincial and municipal governments are clarified.

Keywords: coastal zone planning; regulatory framework; division of rights and responsibilities; land-sea integration

海岸带地区因其独特的自然人文景观、便利的交通条件、丰富的陆海资源等,逐渐发展成为人口和经济的集聚地带。我国海岸带地区11省(区、市)以约占陆地13.5%的国土面积承载了全国50%以上的大城市、43%的人口和57%的国内生产总值^[1]。但经济高速发展的同时,沿海地区传统开发模式对资源环境造成了严重损害,生物多样性退化、生态环境恶化、自然灾害频发、亲水空间不足等问题日益凸显。长期陆海二元

*根据作者在第十八届“中国城市规划学科发展论坛”上的演讲改写而成

分割与行政区划分割管理,致使我国海岸带尚未形成有效的跨部门和跨辖区统筹协调机制^[2-3]。因此,海岸带成为当前陆海统筹开展国土空间治理的前沿阵地^[4-5]。

2019年5月,《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》明确海岸带规划为国土空间规划体系中的专项规划,聚焦解决陆海统筹关键问题。2021年7月,为切实发挥海岸带专项规划对国土空间总体规划的辅助支撑作用,自然资源部办公厅印发通知,部署开展省级海岸带综合保护与利用规划编制,并同步发布《省级海岸带综合保护与利用规划编制指南(试行)》,要求加快推进省级海岸带有关工作,指出有条件的市县可编制相应层级海岸带规划,因地制宜细化规划内容,提高规划的针对性和可操作性。这标志着我国陆海统筹规划工作迈入新的阶段。然而,我国海岸带规划编制整体仍处于初期摸索阶段^[6],规划内容的落地性、操作性以及区域差异性还需继续探索,规划省市权责划分等方面也亟待明确。

山东省是2018年国务院机构改革后的首轮海岸带规划省级试点之一,率先基于陆海统筹开展了海岸带空间合理利用的省级与市级规划探索。本文总结山东省海岸带规划试点编制过程中的成果与经验,阐述省级海岸带规划的编制思路、核心管控边界与省市权责划分的有关考虑,以期对我国沿海省市海岸带专项规划的科学编制有所裨益。

1 海岸带高质量发展面临现实困境与挑战

海岸带作为陆海相互作用的过渡带,发生着频繁的物质交换和能量流动。与内陆地区相比,由于陆海相互作用和水体的自然特征,海岸带区域在处理“开发与保护、利用与储备”这一主要矛盾时面临的情况更为复杂也更具挑战性,在推动经济社会发展的同时,需更加重视对重要陆海生态环境和自然资源的保护,以实现区域可持续发展^[7]。长期以来,我国海岸带经济社会发展面临的现实困境与挑战主要体现在以下方面:

一是面对自然灾害和气候变化的恢

复能力。自然灾害时刻威胁着城市建设和生态安全,沿海地区尤为如此,风暴潮、洪水、海岸侵蚀、海平面上升等致灾因素成为海岸带发展需要考虑的首要前提。当前,我国人口和经济趋海集聚趋势日益凸显,这些地区人工堤防设施也在不断加高加大,造成岸段硬化程度加剧、沿海防护林减少、水环境恶化等问题,放大了致灾因子,加剧了发生重大自然灾害的受灾程度。因此,海岸带区域需要明确考虑风暴潮、洪水、海平面上升、海岸侵蚀等自然灾害潜在影响,做好自然环境保护和开发建设选址设计等应对天气和气候灾害的准备工作,并合理纳入我国相关规划和管理实践工作。

二是长远考虑开发活动对生态环境的综合影响。海岸带陆地和海洋复杂的相互作用决定了其区域发展更容易受到发展决策的累积和次生影响。例如,建设一个新码头对较大河口和较长岸线产生的影响较小,但如若深挖航道则可能促使附近地区对码头的需求增加,继而造成更广泛的环境影响(累积影响),随着时间推移,船舶增加会造成拥堵和附加污染(次生影响)。因此,海岸带区域要长远考虑开发活动的综合影响,关注区域环境的敏感性和脆弱性,保护好宝贵的自然资源。

三是平衡好沿岸多用途间的竞争关系。保护和利用好现有岸线资源是海岸带区域关注的重要问题。人口和经济的趋海移动带来了持续的土地利用需求,沿海一线由于资源丰富、交通便利、景观优美等优势,更是成为各行业争夺的重点区域。当前由于房地产、酒店、零售、一般工业等开发活动对滨海用地需求不断增长,海岸带区域赖水用途面临的竞争压力正逐年增大并被迫转化为非赖水用途^[8]。不同于内陆,海岸带经济活动安排的主要特点是需要综合考虑陆上和海上活动的性质、强度以及它们之间或之内的相互作用,因而需要采取尊重海岸带自然规律的综合方法来有效平衡好多用途间的竞争关系^[9-10]。

四是保障公众亲水空间和权利。随着人们生活水平的日渐提高,休闲娱乐逐渐成为大众的日常行为。在可供选择的休闲场所中,海滨一向备受青睐。然

而公众亲水需要诸多先决条件:拥有可供休闲游玩的高品质滨水空间;设有通向滨水空间的便捷通道及合适的交通设施;有足够好的视野来观赏美景。然而,由于规划不当、监管不力、整治修复不足等诸多原因,我国海岸带部分地区滨水开敞空间狭小、近水通道缺乏、观赏视线阻断、景观环境品质不高且碎片化严重等,严重损害公众亲水权利。因此,保障公众亲水权是影响海岸带区域发展的关键因素,必须在涉及滨海土地使用时加以考虑。

五是协调实现海岸带综合管理。海岸带地区涉及法律较多,诸多部门在此拥有管理权限,加之国家、省、市、县各级政府由于所处管理层级和着眼点不同,决定了其处理问题的方式也存在差异。考虑到区域复杂的法规和管理网络,海岸带需在国家和地方管理框架下,进行多部门多机构多层次协调,并在一个清楚且可预测的过程中作出发展决策。

2 海岸带规划陆海统筹空间管制框架设计

2.1 空间管制框架

习近平总书记在党的十九大报告中指出“坚持陆海统筹,加快建设海洋强国”,这为推动陆海统筹发展指明了方向。海岸带规划作为陆海统筹的切入点,既要充分发挥规划的基础性、战略性作用,又要切实提高陆海空间治理能力,支撑统一国土空间政策的落实,实现陆海规划的统筹、陆海经济产业的一体化调控、陆海生态环境的保护以及海岸带综合管理^[11]。“具体问题具体解决”是全球范围内编制海岸带规划的共识,从统一国土空间规划和国土空间用途管制角度来看,海岸带规划作为特殊区域和特定空间资源调配方面的空间性专项规划需更加强调专业性、技术性,以陆海统筹为切入点,推动陆海空间一体化发展。目前,有关各方对海岸带规划需要关注的领域基本达成共识,即在国土空间规划体系下,在践行新发展理念的基础上,提出解决海岸带地区资源、生态、环境、产业、人居等各类空间利用问题的新思路、新机制、新模式,以实现陆海资源

合理配置、陆海生态环境协同治理、陆海产业一体化调控、滨海人居环境品质提升以及海岸带综合管理^[11-12]，加快实现海岸带地区绿色发展、高质量发展和人海和谐发展。

基于上述认识和山东省海岸带规划的实践探索，笔者提出陆海统筹的海岸带规划应对策略，即坚持问题导向，突出地方特色，在明确海岸带陆海生态安全格局、陆海城镇格局和陆海产业格局的基础上，划定海岸带核心管控的“区”与“线”，设置海洋灾害防御区、海岸建筑退缩线、地下水禁限区和海砂资源禁采区，探索陆海一体化保护与利用特殊管控空间制度，形成海岸带重点管控边界，解决陆海统筹中的关键问题与矛盾。同时，从资源节约集约利用、生态环境保护与整治修复、产业布局优化、高品质滨海人居环境打造等方面，因地制宜开展专题研究，从而强化海岸带规划在重点领域的政策引导。

2.2 核心管控边界

2.2.1 海洋灾害防御区

山东省是我国风暴潮灾害较为严重的少数省份之一，不仅易受夏季北上台风风暴潮的侵袭，而且渤海南部的莱州湾至黄河口一带还易受主要发生在秋冬季和春季的温带风暴潮的危害，使得该地区风暴潮灾害一年四季均可发生，是我国北方沿岸风暴潮灾害的多发区。在沿海地区城市、港口和工业发展中，需充分考虑海岸带生态系统在抵御海洋灾害中的重要作用，将海洋防灾减灾工作前置到空间规划阶段。

因此，山东省海岸带规划全面考虑了风暴潮自然灾害风险因素。首先，在全面分析山东风暴潮灾害历史数据的基础上，开展沿海地区风暴潮危险性和脆弱性分析与评估，完成风暴潮灾害风险区划。其次，将重点风险区域与有关开发计划叠置，科学制定不同区域的防御策略，提出不同风险等级下的人居安全保障要求：一是要加强防灾减灾及应急体系规划与建设，包括推进退养还滩、建设生态海堤、完善沿海防护林体系、建设避灾场所与应急通道等，恢复和提升海岸带抵御风暴潮等海洋灾害的天然能力；二是明确区域管控要求，高风险

区域不适宜布局抗灾能力弱的养殖业、农业和脆弱性较高的土地利用方式，若已有布局，则应加强灾害预警，完善信息发布渠道。对于规划中的工业和其他永久性建设，应通过局部抬高地基、加高加宽堤坝等方式应对。风暴潮风险较大的岸段往往海浪侵蚀严重，如果岸段抗蚀能力较弱，则严格限制港口和其他永久性建筑的建设。

2.2.2 海岸建筑退缩线

人类活动和自然因素的双重作用致使海岸带生态环境更加敏感和脆弱，无论是从保护资源环境的角度还是从保护群众生命财产安全的角度，划定海岸建筑退缩线都势在必行。充分考虑海洋灾害风险、海岸生态系统以及亲海空间需求，综合划定海岸建筑退缩线，可以有效保护近岸区域的生物及景观多样性，维护海岸带脆弱的生态系统和生境，并将风暴潮、海平面上升或海岸侵蚀等自然灾害的影响降至最低，从而实现沿海地区社会、经济、环境的和谐发展^[4]。

我国关于海岸建筑退缩线的划定和管理还处于起步阶段，范围如何划定、与相关规划怎样融合等处于摸索阶段。考虑到海岸建筑退缩线既要强化刚性约束，也要保证一定的弹性空间以保障相关赖水产业向海发展。因此，山东省海岸带规划根据海岸类型及环境特征，综合考虑海洋灾害、生态环境、亲海空间等要素，基于海岸线向陆一侧延伸一定的距离，划定海岸建筑核心退缩线和一般控制线。海岸线与核心退缩线之间的区域为核心退缩区，核心退缩线与一般控制线之间的区域为一般控制区。核心退缩线原则上采取“基础退缩距离+特定要素修正”的方法划定，即首先根据海岸类型和侵蚀速率分类划定基础退缩距离，然后根据滨海道路、沿海防护林、亲海空间、海洋灾害影响、自然保护区等特定要素修正基础退缩距离，形成核心退缩线。一般控制线则为海岸线向陆一侧1 km距离的界线。

在管控措施方面，既要加强对开发建设的引导和管控，也要考虑历史遗留问题，妥善处置退缩线内已有的建筑物。核心退缩区内，除军事、港口及其配套设施、安全防护、生态环境保护、市政、

风景游赏以及其他必需的公共服务设施和国家重大项目外，不得新建、改扩建建筑物。必须在核心退缩区内开展的建设，需经环境影响评价、海洋灾害影响评价及规划选址科学论证，原则上不得占用自然岸线。一般控制区内的新建建筑物应当与自然环境、整体风貌相协调，遵循低建筑容积率、低建筑密度、高绿化率的原则，严格控制建筑高度、体量，加强空间规划的管控，保护好海岸带地区的天际线、山脊线、海际线和景观视廊。核心退缩区内已有建筑物和取得合法手续未开展建设的土地实行分类处置：对已取得合法手续的建筑物，采取“一事一议”的方式严格评估，依据对生态环境和城市风貌的影响程度确定是否予以保留或拆除修复；对未取得合法手续的建筑物应考虑予以拆除，并开展整治修复工作。核心退缩区内已取得合法用地手续尚未建设的项目，原则上不再实施，确需实施的，要进行科学评估和论证，强化体量管控；核心退缩区和一般控制区内存在自然保护地、滨海公园等敏感目标的，遵从管控强度不降低的原则。

2.2.3 地下水禁限区

海水入侵灾害是指由于自然或人为原因，海滨地区水动力条件发生变化，使海滨地区含水层中的淡水与海水（卤水）之间的平衡状态遭到破坏，导致海水或卤水沿含水层向陆地方向扩侵，影响入侵带内人畜生活和工农业生产就地用水，使淡水资源遭到破坏的现象或过程。山东海岸带地区以其独特的地理位置、地质环境演化背景和对气候变化的敏感性，是我国乃至世界海（咸）水入侵的典型地区。山东海岸带地区地下卤（咸）水资源呈条带状沿海岸带主要分布在3个地区，即黄河三角洲平原、莱州湾南岸及胶州湾沿岸地区，咸水资源分布于卤水资源的外围区域和其他滨海地区。由于具有可观的开发价值，山东海岸带地区卤（咸）水资源开发利用程度较高，尤其是在局部地区开采较集中，卤水开采量远远超过了可开采量，已形成地下卤水降落漏斗。

因此，山东省海岸带规划根据海水入侵灾害的调查研究与地下卤（咸）水开发现状，在计算评价卤水资源和开采

潜力的基础上,结合区内卤(咸)水开发利用现状、技术经济条件及可能产生的环境地质问题,参照当地政府经济建设规划,对卤(咸)水资源进行开发利用区划,划定禁止开采区和限制开采区,并进一步确定开采总量控制要求。

2.2.4 海砂禁采区

近年来,随着沿海经济建设步伐加快,多地砂石短缺现象较为严峻,对海砂需求量激增。砂石高价、短缺诱发屡禁不止的盗采海砂现象,一些转产转业的渔民也跟风造船采砂,甚至个别地方受到利益驱动,对非法采砂持默许态度,有的刻意绕开国家政策,通过假借航道、锚地建设等疏浚的方式取得砂源,致使“盗采、乱采、滥采”现象较为严重。非法采砂船设备相对简陋,大都以插管虹吸式和链斗式方式采挖海砂,缺少相应环保设施,严重破坏海洋生物多样性、破坏滨海地形地貌和海洋生态环境,且极易造成砂质岸线侵蚀。因此,山东省海岸带规划通过划定禁采区进一步加强海砂开采管控。针对海岸带的沙滩及其砂源保护科学划定海砂禁采区;针对海底的砂源保护提出原则性要求,即限制在距海岸线12 n mile以内开采海砂。军事用海区、海底电缆管道保护范围、航道、锚地和重要海洋生物的产卵场、索饵场、越冬场、栖息地及海洋自然保护区、生态保护区、风景区等禁止开采海砂。

2.2.5 其他特殊空间管控区

在以上4种核心管控空间基础上,依据陆海生态系统整体性和开发利用关联性,科学探索陆海一体化保护与利用空间管控区,探讨相关潮间带、河口、海湾、海岛等特殊自然地理单元的特殊管控差异化制度,尝试制定分类化、精细化的管控政策。

2.3 空间政策引导

2.3.1 促进海岸带资源节约集约利用

基于海岸带资源的空间属性,从滨海土地资源、海岸线资源、海域资源、海岛资源等4个方面,提升海岸带资源优化配置能力和用途管制水平。①在滨海土地资源方面,针对黄河口等自然淤积稳定成陆区域、莱州湾海岸带土壤盐碱化区域,探索农业发展与生态保护建

设等多形式利用方式;针对围填海存量资源,积极稳妥推进围填海历史遗留问题处置,引导符合国家产业政策的项目优先利用存量围填海;针对临港产业园区低效用地问题,从产业链视角引导园区适度集中布局,强化园区建设用地开发利用强度、投资强度等指标的整体控制。②在海岸线资源方面,基于最新海岸线修测数据,落实好自然岸线保有率制度和岸线分类管理制度,确定全省自然岸线保有率约束性指标,并进一步分解到沿海地级市;将岸线划分为严格保护、限制开发、优化开发类型,分类明确各类岸线的生态保护要求。③在海域资源方面,在全面禁止围填海的前提下,探索完善潮间带空间准入制度,提升潮间带地区的准入要求、条件和标准,以保护好海岸带陆海相互作用最强烈也最脆弱的地带;引导沿海各市在用海平面分区的基础上,推进水面、水体、海床和底土三维立体利用,鼓励兼容用海项目融合发展、立体发展。④在海岛资源方面,对于有居民海岛的管制要求基本与陆地海岸带相同,注重海岛土地与岸线利用方式与开发强度管控;对于无居民海岛制定更为严格的保护要求,开展无居民海岛清单式规划,逐岛明确功能、管控要求和保护措施,并探索划定无居民海岛禁止利用区;对于特殊用途海岛,则明确禁止在领海基点保护范围内进行与保护无关的工程建设以及其他可能改变海岛和周边海域地形、地貌的活动。

2.3.2 强化海岸带生态环境保护与修复

海岸带规划中生态保护与修复内容重点关注构筑海岸带生态保护网络,确定海岸带生态环境保护与修复目标、指标和重点任务,提升海岸带生态系统保护管理和污染防治水平,维护海岸带生态安全。①在构筑海岸带生态保护网络方面,立足区域海岸带资源环境实际,打破陆海边界、要素边界、行政边界,优化构建包含生态保护红线、自然保护地、海岸带生态廊道、物种多样性的海岸带多层次多中心的复合式生态保护网络,强化海岸带生态安全保障能力。②在海岸带整治修复方面,推进自然岸线生态修复,开展人工岸线环境整治与生态化建设;全面加强沿海防护林体系建设,构建以消浪林带、基干林带和纵深

防护林带组成的海岸带防护林体系;持续推进蓝色海湾综合整治,全面推行“湾长制”,实施流域、河口、海湾陆海一体化综合治理;分类开展生态岛礁建设,严格保护海岛自然生态系统和珍稀濒危特有物种及其生境,重点支持生态保育类、权益维护类和科技支撑类生态岛礁建设,形成基于生态系统的海岛综合管理格局。③在陆海环境污染联防联控方面,以胶州湾、莱州湾为试点,探索建立近岸海域环境质量目标改善倒逼机制,以近岸海域环境质量目标改善为约束,提出海域污染控制要求和陆域各排污单元总量控制目标和削减目标,打破行政、部门管理限制,加强陆海联防联控,实现从海域环境治理目标到陆域控制单元的对接,形成从源头到末端的全系统管理;强化船舶、港口、海水养殖等海上污染防治,依法实施海上排污许可制度;强化治理塑料垃圾,提出岸滩和近海海洋垃圾防控政策、新型污染物防控要求,建立和完善海上环卫制度。

2.3.3 优化海岸带产业空间布局

依据产业布局面临问题的重要性,规划重点考虑农渔业、陆海交通、沿海重工业、海洋可再生能源及海水淡化等产业用海用地空间需求,统筹落定全省海岸带产业总体布局。①在农渔业布局方面,科学确定海水养殖总体规模,在保障传统渔民基本养殖用海的基础上,调控养殖向深水远岸布局,鼓励深远海大型智能化养殖渔场建设;结合资源环境承载能力和生态修复需求,提出海洋牧场的规模总量和布局要求,保障一定比例的养护型海洋牧场;优化渔港空间布局,加快水域、岸线、陆域联合滚动开发,完善渔港配套设施和基本服务功能,延伸渔业产业链条,实现“依港养港”。②在陆海交通布局方面,在加快建设世界一流的海洋港口的要求下,进一步推动港口资源整合,科学明确港口岸线、土地、海域总体控制规模,对不适应发展需求的老码头,实施退港还海、退港还岸,增加城市生态空间和民众亲海空间;完善陆路交通基础设施建设,提高港口向陆运输能力,解决港口铁路联运“最后一公里”问题,带动腹地经济发展壮大,实现港口城市与腹地的良性共同发展。③在沿海重工业方面,严

控沿海新增煤电核电选址,实施燃煤发电项目总量控制,在符合标准的前提下充分利用现有核电站址提高产能,采取核电站排水口离岸深水设置,减少核电温排水用海面积;加快产能整合,推进沿海钢铁项目、船舶和海工装备制造集群化布局,提升高端产能比重和产业集中度;优化滨海石化产业布局,新建和迁建相关石化项目要布局在化工园区或以化工为主的产业集聚区,远离中心城区和人口密集区,注意与周边城市功能和景观融合。④在海洋可再生能源布局方面,支持海上风电产业规模化、生态化发展,推动海上风电深水远岸布局,建设山东半岛海上风电基地,助力“碳达峰”目标实现;根据全省海洋能资源分布和区域开发条件,合理选化波浪能、潮汐能等海洋能利用空间,支持海洋能利用示范和海洋综合试验场建设。⑤在海水淡化产业布局方面,提出“以水四定”的水资源平衡等管控政策,确定沿海城市用水中淡化海水增加比例等约束性指标,确定“工业用水为主、市政供水为辅、海岛及远洋船舶供水全覆盖”的海水淡化用水目标,提出海水淡化工程项目数量和布局。

2.3.4 提升海岸带滨海人居环境

山东省海岸带规划以与海岸带相关的人居环境为研究主体,统筹考虑开放空间、滨海风貌和文化景观等,着力打造开放适宜的亲海空间,建设国际一流的精致海岸,保护传承海洋文化。①在打造开放适宜的亲海空间方面,保障公众亲海需求不仅仅是简单地供给滨水开敞空间或者修建近水通道,其本质是保障公众亲近自然,注重人们融入自然的过程以及在自然环境中的感受。因此,需强化城市布局形态与自然山水的有机融合,系统性、高品质打造滨水空间。山东省海岸带规划重视沙滩、滨海公园、滨海广场等滨海开敞空间的优化设计,提出建立“分层次,成网络”滨海绿道网系统和配建滨海绿道相关配套设施,全面提升亲海空间品质。②在建设国际一流的精致海岸方面,首先将海岸带风貌按其功能划分为城乡建设风貌段、产业特色风貌段、旅游景观风貌段、渔业特色风貌段、港口特色风貌段和生态保护风貌段等6种类型,并对6类岸段的用

地及其比例进行合理划定,以此作为海岸带风貌分区的划分依据,并提出相应风貌类型的指引要求。其次注重公众观景需求,提出打造滨海景观界面,将天际线、山脊线、海际线更大比例地留在公众视野中。天际线是建筑高度与建筑外形的视觉集合体。滨海城市建设要运用“品质”“和谐”的尺子来衡量,把握紧凑建设、集约发展的科学内涵,处理好“建”与“不建”、“建”与“如何建”的关系,引导规划设计在满足当前发展需要、体现城市特色的同时,留好留足未来发展的诗意空间。山脊线即山景轮廓线,规划提出了山脊线保护的规划要求。一是山体周边建设应与山体有一定的退距,退距外的建设用地也应分区管控和引导其建筑高度和体量,在涉及鸟类栖息地保护的区域,建筑物高度应符合鸟类飞行通道的高度要求;二是城市建设要通过山水或山海之间建筑的高度引导,增加或预留通山廊道以及重点山体的大尺度山水或山海视线廊道,塑造通山透绿的山海风貌。海际线的打造要注重从陆看海和从海看陆两个角度。从陆看海,要保持海上景观的高品质性,合理管控和引导水上活动,打造水天一色的魅力景观。从海看陆,要注重岸边风貌的打造,打造山水一体、产城相融、湾岛串联、自然与人文和谐的岸线景观长卷。③在保护传承海洋文化方面,在明确山东省海岸带地区海洋文化保护和传承格局的基础上,按照原真性、完整性、最低干预和可持续原则,保护滨海地区陆域和海域海洋文化遗产,并探索在海洋文物集中海域划定水下文化遗产保护区。通过提供海洋文化载体、提高海洋文化传承意识、创新海洋文化宣传途径、实现海洋文化内涵价值等方面,传承海洋文化。

4 海岸带规划省市权责划分的考虑

在山东省海岸带规划的试点实践过程中,省市关于海岸带规划管理的权责划分逐渐成为关注重点和实施关键。国土空间规划体系改革之前,由于不同层级政府在财权、事权和空间发展权确立上存在矛盾,导致规划上下级目标不一

致和上级规划战略性不足与地方规划操作性不强并存,规划责任落实不足,政策体系传导失准。因此,当前作为国土空间规划体系的涉海专项规划,海岸带规划急需根据一级政府、一级事权的分级管理要求,明确职权划分,区分海岸带各级规划管控内容及措施,既要保障上级规划精神的刚性传导,又要保持下级规划调控空间发展的活力与弹性^[13]。

根据当前的规划改革精神,沿海地区可探索编制省市两级海岸带规划。其中省级海岸带规划是贯彻落实国家意志和空间战略,并传导至市县规划的关键环节,具有承上启下的重要作用,应与省级事权相匹配,做到有限目标、重点突破,突出空间布局规制,重点开展跨行政区协调,侧重原则性、指向性和总量控制指标的设置,划定省市空间尺度政策和管控边界,给市级规划留下空间事权。随着空间层次的降低、地域空间的变窄、规划问题的细化,客观上要求市级海岸带规划注重实效性和操作性,体现地方特色,重点落实用途管制,分解和落实省级海岸带规划中的总体指标,具体落地落图。

根据山东省市海岸带规划探索的成果与经验,省级海岸带规划和市级海岸带规划在重点管控边界、空间格局、陆海空间布局、资源节约集约利用、海岸带生态保护、优化海岸带生产空间布局 and 人居环境品质等重点内容上的侧重点均有所不同,具体考虑见表1。

5 结语

作为目前国土空间规划体系下海洋领域唯一的空间规划,海岸带规划是海岸带区域空间治理的主要手段,直接影响沿海城市空间布局、产业规划、生态环境、基础设施建设等重大领域,在落实陆海统筹、衔接海洋空间管理等方面发挥着重要作用。

当前,在沿海地区海岸带规划编制实践中仍存在较多的技术空白,尤其是海岸带规划编制的核心内容、地方海岸带规划的权责划分等尚不明确,不利于海岸带专项规划的传导与实施。本文尝试从制度设计角度,提出海岸带规划的空间应对策略,并以一级政府、一级事

表1 省市海岸带规划编制重点方向与内容

Tab.1 Key directions and contents of provincial coastal zone planning and municipal coastal zone planning

海岸带规划重点内容		省级海岸带规划	市级海岸带规划
重点 管控 边界	海洋灾害 防御区	以沿海县为单位确定风险等级, 提出海洋灾害防御区划定方法和原则性的管制要求	具体划定辖区内各沿海县内部海洋灾害防御区, 明确管制要求
	海岸建筑 退缩线	制定退缩线划定方法, 加强对海岸建筑退缩线制度实施的指导和备案管理	沿海市是实施海岸建筑退缩线制度的责任主体, 全面负责辖区内海岸建筑退缩线划定与管理工作
	地下水 禁限区	划定地下(卤)水资源禁止开发区和限制开发区, 提出管控要求	细化管控要求
	海砂资源 禁采区	划定海砂(沙滩)资源禁采区, 提出管控要求	细化管控要求
	特殊空间 管控区	科学确定省级陆海一体化保护空间, 提出管制要求; 原则性提出陆海一体化利用空间的管制要求	落实省级陆海一体化保护空间, 选划市级陆海一体化保护空间, 细化管制要求; 划定辖区内陆海一体化空间, 明确管控要求
空间 格局	生态安全 格局	确定全省重要生态系统保护及修复空间格局; 划定流域水环境控制单元和海洋环境管理分区, 确定陆源污染控制和环境质量目标	确定全市重要生态系统保护及修复空间格局; 落实水环境控制单元和海洋环境管理分区管控要求
	产业分布 格局	明确全省海岸带产业功能板块空间布局, 强化重点产业布局引导	依据整体空间发展愿景与主要岸段功能定位构建本市蓝色产业带与重点产业分布格局
	人居环境 格局	构建滨海宜居城市、海洋特色城镇、美丽渔村、和美海岛组成的滨海特色城乡居民点体系, 并分类提出引导措施	构建全市人居环境格局, 提出滨海城镇区域协调和空间优化方案
资源 节约 集约 利用	海岸带陆域	自然淤积成陆区域、滨海盐碱地和存量围填海的利用方向和高效利用对策	自然淤积成陆区域、滨海盐碱地和存量围填海开发利用计划和具体用途
	海岸线资源	明确全省和各市大陆自然岸线保有率控制目标值。划定严格保护岸线, 提出管控要求; 对限制开发岸线和优化利用岸线提出划定原则和基本管控要求	明确各县区的自然岸线保有率控制目标值。划定限制开发和优化利用岸线, 提出详细管控的要求
	海域资源	提出潮间带空间准入制度、海域三维立体确权利用制度的相关要求	具体建立本市潮间带空间准入制度, 探索实施三维立体确权用海制度, 并建立管控措施
	海岛资源	提出有居民、无居民和领海基点海岛相应的管理和保护要求; 开展全省无居民海岛清单式规划, 确定海岛禁止利用区划定方法	开展全市无居民海岛清单式规划, 划定本市海岛禁止利用区, 细化各类海岛管理和保护要求
生态 环境 保护 与 修 复	生态保护 网络	优化构建“屏—廊—点”陆海一体的生态保护网络架构, 提出海岸带生态保护网络建设总体目标和重点工程	构建本市生态保护网络架构, 明确海岸带生态保护与修复重点区域、目标及管控要求, 提出海岸带生态保护网络建设总体方案
	生态整治 修复	明确海岸带生态环境整治修复目标、指标, 重点确定海岸线整治修复岸段分布和长度指标、重要滨海湿地保护和修复的面积指标及退养还滩的分布区域	分解落实上级规划确定的海岸带整治修复指标, 明确海岸线整治修复、滨海湿地保护与修复重点工程建设内容、时序和修复目标
	陆海环境 污染联防 联控	提出建立近岸海域环境质量目标改善倒逼机制, 划定陆海环境管控单元, 确定陆源污染控制和环境质量改善目标; 提出加强海上污染防治策略; 明确岸滩和近海海洋垃圾差异化防控要求, 提出陆海污染联防联控区域协同共治机制和重点工作	制定陆海环境污染分区分级管控策略, 对重点区域提出入海污染物总量控制的河湾联防行动总体方案; 制定海上污染防治、海洋垃圾联防联控具体政策
生产 空间 布局	农渔业 布局	科学确定全省海水养殖总体规模, 提出海洋牧场的规模总量和布局要求, 优化渔港空间布局, 提出农渔业相关管控措施	明确本市海水养殖总体规划和海洋牧场规模总量、布局, 细化农渔业管控措施
	陆海集疏运 布局	明确规划期内港口用海总量, 提出岸线转型的相关指导性措施	明确本市港口用海总量及空间分布, 细化本市港口岸线指导性措施
	沿海重工业 布局	提出钢铁、石化、煤电、核电、船舶制造业等滨海布局的管控要求	细化本市沿海重工业布局的管控要求
	能源利用 布局	划定风电重点发展区域, 明确海上风电陆海两侧离岸布局引导政策	根据本市发展实际, 确定本市风电海岸带布局政策与分布空间
	海水淡化 布局	确定缺水城市用水中淡化海水增加比例等约束性指标, 提出全省海水淡化工程项目数量和布局	提出以水定城的水资源平衡等具体管控政策和布局
人居 环境 品质	亲海空间	提出亲海岸线、亲海空间及滨海绿道网络的布局要求和建设引导措施	落实亲海岸线和亲海空间布局及建设控制措施, 合理规划滨海绿道网络, 提出滨海绿道的建设方案
	精致海岸	提出滨海天际线、观海通廊和重点管控地区的控制区域和控制要求	明确重点管控地区边界和观海通廊布局, 明确滨海天际线、滨海界面、观海通廊和重点管控地区的管控措施
	传承海洋 文化	建立省海洋文化保护与传承格局, 提出海洋文化保护与传承措施	明确本市海洋文化保护与传承格局, 结合水下文物分布划定海洋文化保护线, 对滨海历史文化资源富集区域制定整体保护措施

权的分级管理为基本原则, 从重点管控边界、空间格局、陆海空间布局、资源节约集约、海岸带生态保护、优化海岸带生产空间布局、人居环境品质等几个方面明确了省市两级政府在海岸带规划编制中的重点内容, 以期厘清海岸带规划的内在逻辑、引导方式和深化方向, 协调陆域与海域的资源开发和生态保护, 对沿海地区可持续发展提供规划支撑。

参考文献 (References)

- [1] 刘大海, 管松, 邢文秀. 基于陆海统筹的海岸带综合管理: 从规划到立法[J]. 中国土地, 2019(2): 8-11. (LIU Dahai, GUAN Song, XING Wenxiu. Integrated coastal zone management based on land and sea planning: from planning to legislation[J]. China Land, 2019(2): 8-11.)
- [2] 程遥, 李渊文, 赵民. 陆海统筹视角下的海洋空间规划: 欧盟的经验与启示[J]. 城市规划学刊, 2019(5): 59-67. (CHEN Yao, LI Yuanwen, ZHAO Min. Experience and lessons of EU marine spatial planning: the perspective of land and sea territorial integration[J]. Urban Planning Forum, 2019(5): 59-67.)
- [3] 李彦平, 刘大海, 罗添. 国土空间规划中陆海统筹的内在逻辑和深化方向: 基于复合系统论视角[J]. 地理研究, 2021, 40(7): 1902-1916. (LI Yanping, LIU Dahai, LUO Tian. The internal logic and developing direction of land-sea coordination in land space planning: from the perspective of complex system theory[J]. Geographical Research, 2021, 40(7): 1902-1916.)
- [4] 林小如, 王丽芸, 文超祥. 陆海统筹导向下的海岸带空间管制探讨: 以厦门市海岸带规划为例[J]. 城市规划学刊, 2018(4): 75-80. (LIN Xiaoru, WANG Liyun, WEN Chaoxiang. Coastal spatial control under land-sea coordination: the case of coastal zone planning of Xiamen[J]. Urban Planning Forum, 2018(4): 75-80.)
- [5] 李欣, 叶果, 宋军. 国土空间规划视角下的海岸带空间管控方法研究: 以青岛市为例[J]. 城市规划学刊, 2020(5): 76-85. (LI Xin, YE Guo, SONG Jun. A study on the spatial management and control of coastal zones from the perspective of territory development planning: take Qingdao as an example[J]. Urban Planning Forum, 2020(5): 76-85.)
- [6] 王天青, 吴晓雷, 宿天彬. 国土空间规划体系下的青岛海岸带规划编制探讨[J]. 规划师, 2021, 37(S2): 62-69. (WANG Tianqing, WU Xiaolei, SU Tianbin. Discussion

- on the compilation of Qingdao coastal zone planning under the land spatial planning system[J]. *Planners*, 2021, 37(S2): 62-69.)
- [7] 文超祥, 吕一平, 林小如, 等. 跨系统影响视角下海岸带空间规划陆海统筹的内容和方法[J]. *城市规划学刊*, 2020(5): 69-75. (WEN Chaoxiang, LÜ Yiping, LIN Xiaoru, et al. A research on the content and methods of land-sea integration in coastal zone spatial planning: the perspective of cross-system impact[J]. *Urban Planning Forum*, 2020(5): 69-75.)
- [8] 邢文秀, 杨湘艳, 刘大海. 基于水资源依赖程度的海岸带空间用途定义和管理研究: 美国的经验及借鉴[J]. *国际城市规划*, 2021, 36(4): 31-42. (XING Wenxiu, YANG Xiangyan, LIU Dahai. Study on the definition and management of the spatial use of coastal zones based on the degree of water dependence: experiences from the United States[J]. *Urban Planning International*, 2021, 36(4): 31-42.)
- [9] BOULOS J. Sustainable development of coastal cities—proposal of a modelling framework to achieve sustainable city—port connectivity[J]. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 2016, 216: 974-985.
- [10] PITTMAN J, ARMITAGE D. Governance across the land-sea interface: a systematic review[J]. *Environmental Science & Policy*, 2016, 64: 9-17.
- [11] 李彦平, 刘大海, 罗添. 陆海统筹在国土空间规划中的实现路径探究: 基于系统论视角[J]. *环境保护*, 2020, 48(9): 50-54. (LI Yanping, LIU Dahai, LUO Tian. Exploration on the realization path of sea-land coordination in spatial planning: based on system theory[J]. *Environmental Protection*, 2020, 48(9): 50-54.)
- [12] 陈梦缘, 袁秀, 王德, 等. 面向多目标的海岸带生态空间规划路径及案例[J]. *城乡规划*, 2021(4): 46-53. (CHEN Mengyuan, YUAN Xiu, WANG De, et al. Multi-objective oriented approaches and case study of coastal ecological spatial planning[J]. *Urban and Rural Planning*, 2021(4): 46-53.)
- [13] 邢文秀, 刘大海, 刘伟峰, 等. 重构空间规划体系: 基本理念、总体构想与保障措施[J]. *海洋开发与管理*, 2018, 35(11): 3-9. (XING Wenxiu, LIU Dahai, LIU Weifeng, et al. Basic idea, general conception and safeguard measures of reconstructing spatial planning system in China[J]. *Ocean Development and Management*, 2018, 35(11): 3-9.)

修回: 2022-03