

海洋国土空间详细规划编制的必要性与可行性探讨

徐伟¹, 董月娥², 胡恒², 岳奇²,
梁湘波², 桑新春²

(1.中国海洋大学 环境科学与工程学院, 山东 青岛 266000; 2.国家海洋技术中心, 天津 300112)

摘要:本文梳理了海洋空间规划和城市详细规划的发展历程, 分析了当前国土空间规划体系对详细规划的要求, 从用途管制、陆海统筹、规划目的三个方面探讨了海洋详细规划编制的必要性, 从法理逻辑、管理逻辑和技术逻辑三个维度论述了海洋详细规划编制的可行性, 并提出了编制海洋详细规划的三点建议。结论认为: 编制海洋详细规划对海洋空间资源管理和利用具有重要意义, 可针对开发活动比较剧烈的围填海、近岸海域和重点海岛编制。

关键词:海洋空间规划; 陆海统筹; 国土空间规划; 详细规划

中图分类号: X32 文献标识码: A 文章编号: 1007-6336(2022)02-0272-04

Discussion on the necessity and feasibility of marine spatial detailed planning

XU Wei¹, DONG Yue-e², HU Heng², YUE Qi²,
LIANG Xiang-bo², SANG Xin-chun²

(1.College of Environmental Science and Engineering, Ocean University of China, Qingdao 266000, China; 2.National Ocean Technology Center, Tianjin 300112, China)

Abstract: This paper sorts out the history of marine spatial planning and urban detailed planning, analyzes the requirements on detailed planning in the current territory spatial planning system. This paper also discusses the necessity of marine spatial detailed planning from usage control, land-sea coordination, and planning purposes, elaborates the feasibility of marine spatial detailed planning from legal logic, management logic, and technical logic, and offers three suggestions on marine detailed planning compilation. It concludes that marine detailed planning is of great significance to the management and utilization of marine space resources, and could be prepared for reclamation, nearshore, and key islands areas where intense development activities exist.

Key words: marine spatial planning; land-sea coordination; territory spatial planning; detailed planning

2019年5月, 中共中央、国务院印发了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》, 提出了构建“五级三类四体系”的国土空间规划顶层设计和框架体系, 实施覆盖全部区域、全部要素类型的国土空间用途管控, 并要求在市县及以下编制详细规划。

长期以来, 我国在海上未曾编制过详细规划。随着各层级总体规划编制工作的深入推进, 详细规划尤其是海洋国土空间详细规划(以下简称海洋详细规划)的研究也逐渐成为沿海地区关注的热点和难点, 而当前的规划体系尚未针对海洋提出有关详细规划编制的具体要

收稿日期: 2021-11-25, 修订日期: 2021-12-31

基金项目: 国家自然科学基金与澳门科技基金联合资助项目(Y2200NF05, 澳门填海造地高密度城市空间环境评价与优化研究)

作者简介: 徐伟(1980—), 男, 山东东平人, 研究员(博士生), 主要研究方向为海域管理、海洋空间规划, E-mail: xuwei2753@163.com

通讯作者: 董月娥(1980—), 女, 河北衡水人, 硕士, 主要从事海洋资源保护与利用研究, E-mail: yueedong@163.com

求。在此背景下,海洋作为国土空间的重要组成部分,编制海洋详细规划是否具有必要性和可行性,成为国土空间规划和海洋管理领域亟须解决的问题。

本文以国土空间规划体系改革路径为线索,结合我国海洋空间规划已有的经验,探讨海洋详细规划编制必要性、可行性及编制建议,对于推动“多规合一”国土空间规划体系构建具有重要的现实意义。

1 我国海洋空间规划和详细规划的发展历程

1.1 我国海洋空间规划的发展历程

中国是最早编制和实施海洋空间规划的国家之一。1988年,在国家海洋局“三定”方案中,将编制海洋功能区划确定为国家海洋局的职责之一,首次将海洋功能区划作为国家的一项行政工作予以对待。1989年,国家海洋局正式启动全国海洋功能区划编制工作,将全国海域共划分为3663个海洋功能区。2001年《海域法》颁布实施,规定所有海洋开发利用活动必须符合海洋功能区划。该法出台后,沿海各省、自治区、直辖市均开展了第二轮海洋功能区划编制工作,其中,浙江、山东、河北、广西等7个省级海洋功能区划通过国务院批准后发布实施。

2010年,第二轮海洋功能区划实施期满。为合理开发利用海洋资源,满足海域管理的实际需要,在第二轮区划的基础上,国家海洋局启动了第三轮海洋功能区划编制工作。编制历时3年,《全国海洋功能区划(2011—2020年)》和沿海11个省级海洋功能区划陆续获得国务院批准实施。此后,国家海洋局发布了《市县级海洋功能区划技术导则》,要求各省、自治区、直辖市编制市县级海洋功能区划。至此,中国已形成了覆盖全部管辖海域的三级海洋功能区划体系,并制定了系统的海洋功能区划技术方法和标准^[1]。

1.2 详细规划的发展历程

详细规划经历了40余年的发展,历经初步探索、发展细化和逐步完善三个阶段。首先是初步探索阶段(1980—1990年),先后发布了《城市规划编制审批暂行办法》《城市规划定额指标暂行规定》《城市规划条例》《中华人民共和国城

市规划法》等,该阶段逐步确立了详细规划在城市规划体系中的法律地位。

其次是发展细化阶段(1991—2001年),该阶段对详细规划的理解进一步发展和细化。在分类方面,将详细规划细分为控制性详细规划和修建性详细规划两个层级。在内涵方面,不再停留于总体规划的细化,而是有了明确的定义和规划作用,如控制性详细规划针对建设用地发挥强度、性质和环境等方面的控制作用,而修建性详细规划则是针对当前要进行建设的地区编制,在建筑和工程设施的设计和施工方面发挥指导作用^[2]。

最后是逐步完善阶段(2002—2017年),《城市规划强制性内容暂行规定》(2002年)明确了详细规划应包括土地用途、建设总量、建设高度、绿化率、公共绿地面积等强制性内容^[3]。《城市规划编制办法》(2006年)进一步提出控制性详细规划中相关强制性内容,强调历史文化名城和街区的保护^[4]。《城乡规划法》(2007年)明确了控制性详细规划是行政许可的依据和土地出让的前提,也是建设用地使用和实施管理的基本依据。《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》(2010年)对城市、镇控制性详细规划的编制和审批作了详细规定^[5]。《城市设计管理办法》(2017年)明确重点地区城市设计与控制性详细规划的关系。该阶段详细规划的强制性得到加强,更加注重空间保护、资源保护、历史文化街区的保护,更加强调城乡统筹规划,详细规划的范围从城市扩展至镇和村庄等区域。

2 新时代国土空间规划体系对详细规划的要求

2.1 规划关系

我国2018年3月组建了自然资源部,明确了“多规合一”的职责由该部全面推进实施,国土空间规划相关立法、规划编制和制度建设等一系列工作正在全力推进^[6]。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》明确了国土空间规划顶层设计和体系框架,新的国土空间规划体系对详细规划提出了一系列要求。

明确了详细规划与其他国土空间规划类型

之间的关系。在分类方面,详细规划与总体规划、相关专项规划成为国土空间规划体系中的三类规划;在内涵方面,明确了详细规划的实施作用,突出强调了详细规划的地位;在规划关系方面,突出强调了详细规划要服从总体规划,相关专项规划要与其衔接。

2.2 编制范围

强调了详细规划的实施性和用途管制功能,一般在市县及以下编制详细规划,实用性村庄规划也作为详细规划进行管理,明确了在城镇开发边界内及边界外的建设,实行包括详细规划在内的不同管制方式。

2.3 编制要求

提出了详细规划编制中的分类和空间利用等要求。要求国土空间详细规划原则上使用最新发布的用地用海分类指南中的二级类和三级类。同时,在空间利用方面,更加强调资源节约集约利用,在分类指南的基础上,详细规划可以根据实际情况,针对土地和海域混合利用以及立体空间复合利用等确定复合用途及类型。

3 海洋详细规划编制的必要性和可行性

3.1 海洋详细规划编制的必要性探讨

3.1.1 编制海洋详细规划,是海洋国土用途管制的主要手段

深入分析《省级国土空间规划编制指南(试行)》《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》,以及有关国土空间规划编制技术文件可以发现,其分区深度、管控要求与详细程度均与用海项目落地实施存在一定的差距。在新的国土空间规划体系中,不再编制海洋功能区划。原来由海洋功能区划承担的用途管制的部分内容无法在省级和市级国土空间规划总规中继承,如果不编制海洋详细规划,这部分用途管制的内容将无法落地。编制海洋详细规划,重点对宗海进行“定性、定量、定位、定界”的具体控制,对利用效率、投资强度、开发退让距离等控制性指标进行核定,确定不同宗海的开发强度,能够为自然资源主管部门管理海域开发利用活动、提高海洋节约集约利用水平和资源利用效率提供重要依据。

3.1.2 将详细规划覆盖海域,是实现陆海统筹的必要条件

人类活动集中的海岸带区域,特别是海岸线两侧,是用地用海矛盾最突出、开发保护最关键的地带,在沿海地区推进陆海统筹、优化海岸带产业布局的发展进程中,部分沿海省市对详细规划的需求也非常迫切。从详细规划的发展历程不难看出,详细规划的编制范围不再局限于城市,已扩展至镇、乡、村庄等。新时代新形势背景下,海洋作为国土空间的重要组成部分,在实施覆盖全部区域、全部要素类型的国土空间用途管控制度中不可或缺。因此,详细规划的编制范围不应仅仅局限于陆地国土空间,而应在实施海洋国土空间用途管制和指导海洋开发活动中充分发挥作用。

3.1.3 完善国土空间规划编制体系,实现国土空间规划目的的需要

从详细规划的发展历程可以看出,详细规划的编制目的由原来控制城市各项建设,已拓展至城市保护,如历史文化街区、重要生态单元保护等。新时代国土空间规划体系特别强调了详细规划的可操作性,对涉及保护领域的编制专项规划,如自然保护地、生态环境保护、文物保护、林业草原等专项规划^[7],而不同层级、不同地区,可以根据实际情况,选择其专项规划编制的类型与精度,充分赋予了地方灵活选择性^[8]。据此要求,上海、广东等相继出台实施意见,提出了具有地方特色的详细规划编制要求。上海市提出其详细规划层次包括控制性详细规划、郊野单元村庄规划、专项规划(详细规划层次)^[8]。广东省提出鼓励探索包括海洋空间在内的多种功能空间的详细规划编制方法。

编制详细规划的目的可以归纳为三类:一是针对建设用地,编制控制性详细规划,促进城市有机更新;二是按需编制村庄规划,推动乡村振兴战略实施;三是根据类型编制详细规划层次的专项规划,以保障重点任务和重大工程实施^[8]。针对海洋中开发活动比较剧烈的围填海区域、港口区域、立体确权海域和重点开发利用的海岛,应纳入控制性详细规划的编制范围;而其他利用海域和可开发利用的海岛等,按照实际需要

编制;针对海底电缆管道等线性工程、海上风电与海上石油平台等各类点状设施,以及重点保护岛礁等生态空间,建议按照详细规划层次编制专项规划。

3.2 海洋详细规划编制的可行性分析

3.2.1 法理逻辑

详细规划是国土空间规划框架体系“五级三类四体系”三类中的重要一类,在规划体系顶层设计中具有不可或缺的法定地位。在开发强度大、开发活动密集的部分近岸海域,进行陆海统筹谋划,统一划定安排具体地块及相邻海洋分区单元用途,符合当前国家关于国土空间全域全要素规划的要求。因此,海洋详细规划编制在法理上是可行的。

3.2.2 管理逻辑

在机构改革前,我国实行陆地、海洋分部门规划管理的制度模式,导致多规并行、规划冲突,主要原因是陆海空间规划的侧重点和规划管理体系不同^[9]。尽管我国已经建立了统一的国土空间规划体系,但在管理体制上,项目用地用海的申请审批流程仍然存在较大差异。传统上,海域使用主要依据海洋功能区划对用海申请进行审核;土地使用则是依据土地利用总体规划及城乡规划等对用地申请进行审核。在当前由自然资源部统一推进实施国土空间规划体系的背景下,海洋详细规划以总体规划为依据,根据陆海国土空间各分区的现状特征、保护目标、保护要求和发展方向,制定分级分区管控规则,进一步协调陆海统筹发展格局^[9],并有效衔接已成熟的用海审批体系。因此,编制海洋国土空间详细规划在管理上是可行的。

3.2.3 技术逻辑

原海洋功能区划、主体功能区规划、海域使用规划等为海洋详细规划编制提供了技术方法积累。海洋功能区划经过30年的发展和完善,已经建立了国家、省和市(县)三个层级体系,形成了8个一级类22个二级类的两级海洋功能分区体系、较为成熟的“分区管理+用海准入”的管理方式,以及完整的法规体系和用途管制政策^[10]。2017年《建设项目用海面积控制指标(试行)》发布,对海域资源集约节约利用、高效利用

提出了量化的明确要求^[11-12]。因此,编制海洋国土空间详细规划在技术上是可行的。

4 结论与建议

在当前实施覆盖全部区域、全部要素类型的国土空间用途管控制度新形势下,海洋作为国土空间的重要组成部分,开展海洋详细规划的研究,对海洋的开发活动和高效利用海洋空间资源都具有重要意义。详细规划的覆盖范围,不应局限于原来的城市建设空间,应逐步强化对海洋发展空间的规划治理,特别是对开发活动比较剧烈的围填海、近岸海域和重点海岛,可在城市详细规划实践经验的基础上,针对“海洋两空间内部一红线”的总体格局,建立海洋发展空间、生态保护空间的准入制度,编制海洋详细规划。针对海洋详细规划的编制要求,提出以下建议:

(1)明确规划定位,按需分类编制。海洋详细规划在纵向上应是承接、深化、落实国土空间总体规划目标的重要工具,又是管理海洋开发建设活动的直接依据,在横向上与各类涉海专项规划建立统筹机制。从规划范围来看,海洋详细规划是对重点用海区域的开发保护,在空间和时间上做出的安排,应对重点用海区域进行全覆盖,确保上位规划的意图能够有效传达和实施。

(2)建立完善的海洋详细规划控制指标。实现全要素的综合管控指标体系是用海项目得以落地实施的直接依据。目前,国土空间总体规划海洋部分涉及指标较少,并且普遍管制范围为全域、全要素,亟须完善海洋详细规划控制指标体系。

(3)逐步完善海洋详细规划编制技术要求和成果规范,强化技术标准支撑。依据国土空间总体规划,明确各类要素的空间布局,并建立与国土空间总体规划相适应的建设要求和配置标准。

参考文献:

- [1] 徐伟,孟雪.海洋功能区划保留区管控要求解析及政策建议[J].海洋环境科学,2017,36(1):136-142.
- [2] 矫雪梅,宋晓龙,任恒阳,等.海绵城市修建性详细规划编制问题探讨[C]/北京邦蒂会务有限公司.第十二届中国城镇水务发展国际研讨会与新技术设备博览会论文集——城镇供水增刊.北京:《城镇供水》杂志社,2017:11-15.

(下转第282页)