

Doi: 10.11840/j.issn.1001-6392.2020.04.002

国土空间规划的海洋分区研究

周鑫¹, 陈培雄¹, 黄杰², 王权明²

(1. 自然资源部第二海洋研究所, 浙江 杭州 310012; 2. 国家海洋环境监测中心, 辽宁 大连 116023)

摘 要: 国土空间分区作为国土空间规划编制和自然资源统一管理的基础, 对整个规划体系具有重要的支撑作用。在统一的国土空间规划体系下, 用海分区既有其独立性与特殊性, 也面临着陆海统筹、生态文明建设、海洋高质量发展等政策提出的新要求。文章系统梳理了 1983 年以来海洋功能分区体系 4 次演变历程, 结合国土空间规划改革对分区体系的内在需求, 指出海洋功能分区体系存在未覆盖海域全域, 分区层级的尺度、分工、内容和结构与国土空间规划的要求不一致, 分区方案未考虑用途管制的需求, 以及陆海统筹不足等问题。在剖析现有各类规划政策分区、管制分区和功能分区在国土空间规划体系中的定位和作用的基础上, 提出以海洋主体功能区为基础, 海洋生态红线为底线, 以原海洋功能区划分区为主体, 将无居民海岛纳入规划范围, 并在生态、农业、城镇空间的大框架下统筹协调海陆分区, 形成国土空间规划中的海洋分区体系。全国和省级国土空间规划统筹海陆主体功能, 划定主体功能区, 并建立海洋产业保障区名录、无居民海岛保护与利用名录和海洋自然保护区名录。市县国土空间规划划定“功能+管制”的利用分区, 共划分出海洋保护区、海洋发展区和海洋保留区 3 个一级分区以及核心保护区、一般控制区、海水增殖区等 12 个二级分区。

关键词: 国土空间规划; 海洋空间; 功能分区; 国土空间用途管制; 主体功能区

中图分类号: P963

文献标识码: A

文章编号: 1001-6932(2020)04-0408-08

Research on marine zoning in Territorial Spatial Planning

ZHOU Xin¹, CHEN Peixiong¹, HUANG Jie², WANG Quanming²

(1. Second Institute of Oceanography, Ministry of Natural Resources, Hangzhou 310012, China;

2. National Marine Environmental Monitoring Center, Dalian 116023, China)

Abstract: As the basis of Territorial Spatial Planning (TSP) and integrated management of natural resources, the zoning system plays an important supporting role in the whole planning system. Under the unified system of TSP, marine zoning is not only independent and special, but also faces the new requirements raised by land-sea coordination, ecological civilization construction and high-quality development of the ocean. This paper systematically reviews the four evolutions of Marine Functional Zoning (MFZ) system since 1983, and finds that MFZ system does not cover the whole sea areas, and is insufficient in land-sea coordination. The scale, division, content and structure of the zoning are inconsistent with the requirements of TSP, and the zoning system does not take the demand of territorial space use regulations into consideration. Based on the analysis of different roles that policy, regulatory and functional zoning played in TSP, this paper proposes to take the marine major functional zones as the basis, marine ecological red line as the bottom line, marine functional areas as the body, with uninhabited islands included, and under the overall framework of ecology, agriculture and urban space to establish the marine zoning system in TSP. The national and provincial TSP defines the major function of each county, and establishes the list of marine industry support districts, uninhabited islands for protection, and utilization and marine natural reserves. The municipal and county-level TSP delimits "functional & regulation" zoning, which consists of two grades, including 3 types of I grade and 12 types of II grade in further.

Keywords: Territorial Spatial Planning; marine space; functional zoning; territorial space use regulations; major function zoning

收稿日期: 2019-12-31; 修订日期: 2020-03-12

基金项目: 国家海洋局第二海洋研究所及中央级公益性科研院所基本科研业务费专项资金资助项目(JG1801)

作者简介: 周鑫 (1988-), 硕士研究生, 工程师, 主要从事海洋规划及海域综合管理研究。电子邮箱: hangzhouxin@yeah.net

通讯作者: 陈培雄, 博士研究生, 高级工程师。电子邮箱: chenpeixiong@126.com

随着空间发展进入生态文明的新时代(庄少勤, 2019), 建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系, 整体谋划新时代国土空间开发保护格局, 促进国家治理体系和治理能力现代化, 是党中央、国务院作出的重大部署。国土空间分区作为国土空间规划编制和自然资源统一管理的基础, 对整个规划体系具有重要的支撑作用(陶岸君等, 2016)。分区的科学性和通用性将会影响到规划作用的有效发挥。确定国土空间分区标准是编制国土空间规划的首要任务, 也是开展国土空间用途管制的基本依据。

海洋是国土空间中重要而独特的要素。一方面, 海陆自然属性和利用状况存在本质区别, 海洋空间具有流动性和立体型的特点, 动态变化强, 没有陆地上的明确边界, 区域异质性相对陆域不显著(黄杰等, 2019)。另一方面, 海陆具有空间互联、资源互补、生态互通的特征, 国土空间规划必须立足“陆海一盘棋”基本理念与“陆海一体化”基本规律(何广顺, 2019)。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》明确提出建立陆海统筹、多规合一的国土空间规划体系。在统一的国土空间规划体系下, 用海分区既有其独立性与特殊性(王鸣岐等, 2017), 也面临着陆海统筹、生态文明建设、海洋高质量发展等政策提出的新要求(狄乾斌等, 2018)。

本文在系统梳理 1983 年以来海洋功能分区体系四次演变历程的基础上, 对比现行海洋功能分区与其他规划分区体系, 剖析国土空间规划改革的内在要求, 提出面向国土空间规划改革的海洋分区体系, 以期完善国土空间规划编制的理论体系及统筹谋划国土空间用途管制提供参考。

1 海洋功能分区体系演变历程

区划是地理学的传统工作和重要研究内容(郑度等, 2005), 我国从 20 世纪 20 年代开始进行区划的研究工作, 逐步开展了自然区划、经济区划、生态区划、功能区划等形式多样的区划工作(谢高地等, 2009)。为满足海洋管理, 尤其是执法督查的需要, 我国于 20 世纪 80 年代创新性地提出开展不同于传统区划的海洋功能区划工作(葛瑞卿, 2001), 依据海域功能的空间分异进行划区。海洋

功能区划兼具科学性和行政性, 是我国首个有法律和制度化保障并应用于管理实践的区划方案(郑度等, 2005)。《中华人民共和国海域使用管理法》和《中华人民共和国海洋环境保护法》共同规定国家实行海洋功能区划制度, 海洋功能区划是海洋空间用途管制和实施行政许可的法定依据。

海洋功能区划虽起步较晚, 但发展快速, 迄今已开展了三轮全国性海洋功能区划工作, 建立了相对完善的体系并积累了相对成熟的应用经验, 与海域管理实际的结合也更加紧密。其中, 海洋功能区划分区体系共历经了 4 个版本(表 1)。

表 1 海洋功能分区体系演变历程

序号	分区体系	适用范围	分区层级
1	《全国海洋功能区划简明技术规定》(1989)	全国、省级	三级五类
2	GB 17108-1997《海洋功能区划技术导则》	全国、省、市、县级	四级五类
3	GB/T 17108-2006《海洋功能区划技术导则》	全国、省、市、县级	三级十类
4(1)	《省级海洋功能区划编制技术要求》(海管字[2010]83号)	省级	二级八类
4(2)	《市县级海洋功能区划编制技术指南》(海管字[2013]8号)	市县级	二级八类

1.1 《全国海洋功能区划简明技术规定》分类体系

1989—1993 年开展的小比例尺海洋功能区划工作, 采用的是《全国海洋功能区划简明技术规定》(1989), 按照海域自然环境、自然资源和海洋开发战略以及优化海洋产业结构和布局、保护海洋环境和协调海洋开发活动等确定的三级五类体系(李瑾等, 1993)。5 个一级类分别为开发利用区、治理保护区、自然保护区、特殊功能区、保留区, 呈现出开发、保留、保护三分法的雏形。

1.2 GB 17108-1997《海洋功能区划技术导则》分类体系

1998 年开始的全国大比例尺海洋功能区划, 采用的是 GB 17108-1997《海洋功能区划技术导则》建立的四级五类体系。

该体系与小比例尺海洋功能区划分区体系相比, 五大类的划分仅命名略有差别, 但层级由三级增加为四级, 类型划分更详细。如将生物及生态系统自然保护区进一步细分为生态系统自然保护区和珍稀与濒危生物自然保护区 2 个二级类, 下设红树

林生态系统、珊瑚礁生态系统、湿地与沼泽地生态系统、汇聚流生态系统、珍稀与濒危动物和珍稀与濒危植物自然保护区 6 个三级类；对于开发利用区，根据不同的资源类型，将二级类重新划分为空间资源、矿产资源、生物资源、化学资源、海洋能和风能开发利用区。

1.3 GB/T 17108-2006《海洋功能区划技术导则》分类体系

原国家质量监督检验检疫总局和国家标准化管理委员会于 2006 年 12 月批准发布了修订的《海洋功能区划技术导则》(GB/T 17108-2006)。该导则提出了三级十类的分类体系，其中，国家和省级海洋功能区划采用 10 个一级类，33 个二级类的分类体系。10 个一级类分别是：港口航运区、渔业资源利用和养护区、矿产资源利用区、旅游区、海水资源利用区、海洋能利用区、工程用海区、海洋保护区、特殊利用区、保留区。市、县(市、区)级可按照具体情况向下扩展到三级类。导则中列明的三级类主要有：养殖区可进一步划分为港湾养殖区、滩涂养殖区和浅海养殖区；固体矿产区可进一步划分为金属矿区、非金属矿区和其他矿区。

与 1997 版导则相比，2006 版导则对分区体系做了大幅删减、归并与调整，修订后的海洋功能分区体系由四级五类调整为三级十类，更加扁平化，分类更简明扼要。

1.4 《省级海洋功能区划编制技术要求》(海管字〔2010〕83 号)和《市县级海洋功能区划编制技术指南》(海管字〔2013〕8 号)分类体系

现行 2011—2020 年海洋功能区划，采用的是《省级海洋功能区划编制技术要求》(海管字〔2010〕83 号)和《市县级海洋功能区划编制技术指南》(海管字〔2013〕8 号)提出的二级八类分类体系，省级和市县级海洋功能区划编制规程中的分类体系仅在个别类型的命名上略有区别，下面以市县级指南为例开展介绍(表 2)。省级和市县级海洋功能区划分别划分至一级类和二级类功能区，其中，市县级海洋功能区划对省级海洋功能区划确定的农渔业区、港口航运区进一步划分二级类功能区，对矿产与能源区、旅游休闲娱乐区、海洋保护区视情况划分二级类功能区，工业与城镇用海区、特殊利用区和保留区不再划分二级类功能区。

该分类体系由 GB/T 17108—2006《海洋功能

区划技术导则》继承调整而来，主要的调整有：(1) 统一按海域利用方向进行海洋功能分区，撤销原来按照用海方式划分的“工程用海区”。(2) 进一步归并相关功能区，将原一级类“矿产资源利用区”“海水资源利用区”和“海洋能利用区”合并成“矿产与能源区”。(3) 针对当时我国沿海工业化、城镇化发展迅速的现实需求和客观趋势，为了引导工业与城镇建设集聚规模化发展，促进集约节约用海，新增“工业与城镇用海区”；为满足区域性农业围垦的用海管理要求，将“渔业资源利用与养护区”调整为“农渔业区”(刘百桥等，2014)。

表 2 现行海洋功能区划分区体系

一级类海洋基本功能区		二级类海洋基本功能区	
代码	名称	代码	名称
1	农渔业区	1.1	农业围垦区
		1.2	养殖区
		1.3	增殖区
		1.4	捕捞区
		1.5	水产种质资源保护区
		1.6	渔业基础设施区
2	港口航运区	2.1	港口区
		2.2	航道区
		2.3	锚地区
3	工业与城镇用海区	3.1	工业用海区
		3.2	城镇用海区
4	矿产与能源区	4.1	油气区
		4.2	固体矿产区
		4.3	盐田区
		4.4	可再生能源区
5	旅游休闲娱乐区	5.1	风景旅游区
		5.2	文体休闲娱乐区
6	海洋保护区	6.1	海洋自然保护区
		6.2	海洋特别保护区
7	特殊利用区	7.1	军事区
		7.2	其他特殊利用区
8	保留区	8.1	保留区

总体而言，海洋功能分区体系不断化繁为简，体现了分区思路的调整和对当时经济社会技术发展水平和发展需求的响应。历史区划方案中有不少有益经验值得借鉴，如《全国海洋功能区划简明技术规定》(1989)提出的开发、保留、保护总体格局，GB 17108-1997《海洋功能区划技术导则》按资源类型划分功能分区等。

2 现行海洋功能分区存在的问题

通过分析海洋功能分区的纵向演变历程,结合国土空间规划改革对分区体系的内在需求,发现现行海洋功能分区体系还存在以下问题。

2.1 未覆盖海洋全域

目前,海洋功能区划体系只覆盖海域,未覆盖海岛。陆域规划体系只覆盖有居民海岛,未覆盖无居民海岛。无居民海岛的管控主要依据海岛保护规划。国土空间规划是全域全覆盖的规划,因此,新的分区体系需纳入原海洋功能区划与陆域规划未覆盖的无居民海岛。

2.2 分区层级与国土空间规划的要求不一致

从层级尺度来看,国土空间规划要求分国家、省、市、县、乡镇五级,而海洋功能区划只分国家、省、市县三级。这与行政管理体系有一定的关系,以往海洋行政主管部门的最低层级为县级,没有乡镇海洋行政主管部门,海域勘界也只到县级,因此没有乡镇级海洋功能区划。在进一步的行政管理体制改革之前,这个差异将长期存在。

从层级分工来看,各级国土空间总体规划分工明确,全国国土空间规划侧重战略性,省级侧重协调性,市县和乡级侧重实施性。而海洋功能区划各级的定位相对模糊,省级和市县级均用于具体实施,且在具体的海洋管理实践中执行省级还是市县级海洋功能区划没有明确规定。就目前海域管理中划分的用海方式和类型,省级海洋功能区划已经能够满足海域管理的需要,市县级海洋功能区划分区更细、管控要求往往更严,导致海域使用者更倾向于将省级功能区划作为用海依据,市县级海洋功能区划实际发挥的作用有限。

从层级内容来看,国土空间规划强调权威性、高效性。海洋功能区划作为海域用途管制和行政许可的依据,权威性强,但在高效性方面还存在一定的差距。海洋功能区划采用自上而下逐级分区的方式,省级划定一级分区,必然会出现局部地区精细化不足的现象,在与地方实际情况的符合性和对未来发展的适应性上相对较差;而市县级只能在保持与省级功能区界线一致的前提下划定二级分区,不能有条件地对分区边界进行细化和微调。这样一旦在实际使用中需对功能区边界进行微小调整,按规

定必须将省级功能区划修改方案报国务院审批,严重影响效率(岳奇,2019)。

从层级结构来看,海洋功能分区的一级分区和二级分区不存在严格的包含与被包含关系,大部分二级分区其实是一级分区的细分类型,而不是区域组成部分。如海洋保护区可细分为海洋自然保护区和海洋特别保护区两种类型,但在同一个海洋保护区内一般不存在海洋自然保护区和海洋特别保护区两个二级分区。对于存在包含关系的港口航运区,在划分二级区时也存在逻辑问题。区划实践中往往先划出航道区和锚地区,余下的空间全部划分为港口区。这样划出的港口区并不是每个区域都符合港口区的划区指标。分区层级结构的不统一也是导致本轮市县级海洋功能区划未取得实效的原因。

2.3 分区方案未考虑用途管制的需求

国土空间用途管制效率很大程度上取决于国土空间规划对空间的设定与划分。因此,分区体系设定之初就应与用途管制的需求相结合(岳文泽等,2019)。即用途管制需求完全不同的海洋功能最好单独划区。现行海洋功能区划分区体系设定与用途管制之间存在明显的先后关系,即先设置分区,再针对分区设计管控要求。海洋功能分区方案经过多次调整,形成了完全按海域利用方向分区的统一标准,如渔港作为渔业基础设施,被划入农渔业区。但是,渔港与养殖、捕捞等渔业活动对海洋自然资源的需求存在本质区别,前者主要利用深水岸线和陆域腹地资源,而后者主要利用海洋生物资源和营养盐。两者对海洋环境的影响方式和程度也存在显著差异。因此,从用途管制的角度,渔港的管制要求与养殖、捕捞等渔业活动并不相同,而和其他港口更接近,因此将其划入港口航运区更利于规划实施后的统一管控。

2.4 陆海统筹不足

海洋与陆域一部分功能区有对应性,在以往的规划中海陆单独划区,造成了功能区的重复、交叉和矛盾。如海洋的城镇用海区、农业围垦区分别与陆域的城镇功能区和农业功能区重复。海洋生态红线区与陆域生态红线区采用不同的分区标准,一方面导致了生态系统的人为割裂,如海岸线两侧生态功能定位的突变,另一方面也导致了红线管制体系的矛盾。

3 海洋功能分区和其他规划分区的对比与启示

3.1 海洋功能分区和其他规划分区的对比

国土空间规划是融合主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划、海洋功能区划等空间规划为一

体的规划。分区作为空间规划最常见的调控手段之一(陶岸君等, 2016), 在主体功能区规划、生态红线、海岛保护规划、土地利用规划和城市规划等各类空间规划中, 都是规划方案的重要组成部分(表3)。现行各项规划的分区按类型可分为政策分区、管制分区和功能分区3大类。

表3 海洋功能分区体系与其他规划分区体系对照表

规划/区划	分区特征	主要分区类型	适用层级
海洋功能区划	功能分区	农渔业区、港口航运区、工业与城镇用海区、矿产与能源区、旅游休闲娱乐区、海洋保护区、特殊利用区、保留区 ^①	省级
	功能分区	农业围垦区、养殖区、增殖区、捕捞区、水产种质资源保护区、渔业基础设施区、港口区、航道区、锚地区、工业用海区、城镇用海区、油气区、固体矿产区、盐田区、可再生能源区、风景旅游区、文体休闲娱乐区、海洋自然保护区、海洋特别保护区、军事区、其他特殊利用区、保留区 ^①	市县级
海洋主体功能区规划	政策分区	优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域(海洋渔业保障区、重点海洋生态功能区(生物多样性保护型、重要地理生境保护型、人文与景观资源保护型))、禁止开发区域 ^②	国家级、省级
海洋生态红线	管制分区	禁止类、限制类 ^③	省级
海岛保护规划	管制分区	有居民海岛:重点保护区、一般保护区 无居民海岛群:特殊保护型、一般保护型 ^④	省级、市县级
土地利用规划	功能分区	基本农田集中区、一般农业发展区、城镇村发展区、独立工矿区、生态环境安全控制区、自然与文化遗产保护区、林业用地区、牧业用地区 ^⑤	市级
		基本农田保护区、一般农地区、城镇村建设用地区、独立工矿区、风景旅游用地区、生态环境安全控制区、自然与文化遗产保护区、林业用地区、牧业用地区 ^⑥	县级
	管制分区	基本农田保护区、一般农地区、城镇建设用地区、村镇建设用地区独立工矿区、风景旅游用地区、生态环境安全控制区、自然与文化遗产保护区、林业用地区、牧业用地区 ^⑦	乡级
	管制分区	允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区 ^{⑧⑦}	市级、县级、乡级
城乡规划	功能分区	生态空间、农业空间、城镇空间 ^⑧	市级、县级
		居住生活区、产业基地、产业社区、商业办公区、公共服务设施区、大型公园绿地、公用基础设施区、战略预留区、农林复合生态区、生态修复区、水域 ^⑨	中心城区
	管制分区	禁建区、限建区、适建区 ^⑨ 禁建区、限建区、适建区、已建区 ^⑨	市级、县级 中心城区

注: 分区类型来源: ①《市县级海洋功能区划编制技术指南》(海管字〔2013〕8号); ②《省级海洋主体功能区分区技术规程(试行)》(2016); ③《海洋生态红线划定技术指南》(2016); ④《浙江省海岛保护规划(2017—2022年)》; ⑤《市(地)级土地利用总体规划编制规程》(TD/T1023—2010); ⑥《县级土地利用总体规划编制规程》(TD/T1024—2010); ⑦《乡(镇)土地利用总体规划编制规程》(TD/T1025—2010); ⑧《上海市城市总体规划(2017—2035年)》; ⑨《城市规划编制办法》(建设部令第146号)。

3.1.1 政策分区

以不同的政策导向作为分区依据, 以行政单元作为分区对象, 分区指标全面, 是一种战略分区。典型代表为主体功能区规划, 通过综合区划, 确定各个地域单元在全国或省内的开发和保护的核心功能定位(樊杰, 2015), 并从财政、投资、产业、土地、农业、人口、民族、环境和应对气候变化等方面制定分类配套政策和差异化绩效考核评价体系(国家发展改革委宏观经济研究院国土地区研究所

课题组, 2007)。

3.1.2 管制分区

一般以是否允许开展城乡建设活动为分区依据, 管制内容相对单一, 分区类别少。海洋生态红线、海岛保护规划、土地利用规划和城乡规划均采用了这种分区。由于其分区易于判别、管控刚性强, 在规划实施中应用和执行情况均较好。

3.1.3 功能分区

以海/地域功能的空间分异为依据进行划区,

其分区类别往往较多，且与社会经济发展水平和需求密切相关。除海洋功能区划外，土地利用规划和城乡规划也采用了这种分区。但与海洋功能区划将功能分区作为用途管制的直接依据不同，土地利用规划和城乡规划更多地以管制分区和详细规划的用途分类作为用途管制的依据，功能分区主要发挥引导土地利用和指导详细规划编制的作用。

3.2 对国土空间规划分区的启示

不同规划分区在国土空间规划中具有不同的定位和作用。政策分区，即主体功能区作为我国一项重要的战略和制度，在国土空间规划体系中具有基础性地位，一般在宏观尺度开展，对进一步划区具有指导作用。在自然资源管理体系和空间规划体系改革的背景下，用途管制的对象和目的不再局限于建设活动管控和耕地保护，而应面向全域国土空间与全类型要素（林坚等，2019）。因此，随着生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界3条控制线的划定，以是否允许开展城乡建设活动为主要目的的管制分区不再具有单独划定的必要。可通过进一步拓展用途管制的内涵，建立融合功能和管制于一体的利用分区，在中观尺度开展，作为对农业、城镇、生态空间的细化和地块用途分类的依据。

4 国土空间规划的海洋分区设计

4.1 分区思路

以海洋主体功能区为基础，海洋生态保护红线为底线，继承海洋功能分区历次演变过程中形成的有益经验和成果，衔接海岛保护规划，在国土空间规划的统一框架下进行扩展、更新及统筹协调，形成国土空间总体规划中的海洋分区体系。

4.2 分区方法

4.2.1 实现全域覆盖

为实现国土空间规划的全域覆盖，需将无居民海岛纳入规划范围。考虑到我国实施无居民海岛“保护优先”的方针和无居民海岛数量多、小岛多的分布现状，建议不对无居民海岛单独划区，而是和周边海域统一划区，分区功能由海域的主导功能确定。无居民海岛的具体功能定位由同级海岛保护专项规划研究确定，并可在下一级国土空间总体规划的分区管制要求中落实。对于有特殊保护或开发利用功能的无居民海岛，通过建立无居民海岛保护

与开发名录进行用途管制与传导（邓云成等，2018）。

4.2.2 调整分区层级

根据国土空间规划的层级定位调整海洋分区各层级的分工。全国和省级国土空间规划分别侧重战略性和协调性，按照陆海统筹的原则，确定涵盖陆地与海洋统一的主体功能定位（何广顺，2019）。市县国土空间规划侧重实施性，其中，市级国土空间规划在划定3条控制线的基础上，划定海洋保护区、海洋发展区和海洋保留区。县级国土空间规划划分具体的利用分区，有条件的可进一步明确分区类型。对于海洋面积较小或空间异质性不明显的市县，可由市级规划直接划定利用分区。不同市县边界处的划区应由上级主管部门统筹协调。

4.2.3 建立“功能+管制”分区

在市县级尺度，综合考虑区域开发保护的具体方向和用途管制的需求，建立融合功能与管制于一体的利用分区。以海洋资源作为连接点，建立功能与管制的对应矩阵。其基本逻辑是：海洋资源是提供海洋功能的物质基础，也是海洋利用行为的客体和对象，用途管制的重要内容就是管控各种利用行为对海洋资源的占用和影响。例如，渔港利用的是深水岸线资源提供的交通运输功能，对其开展用途管制的实质是管控港口建设对深水岸线资源的利用强度和对生态环境影响程度。因此，从功能的角度，渔港兼具渔业和交通运输的功能，但是叠加用途管制的需求后，渔港应划为港口航运区。具体对应关系如表4所示，其中，海洋资源采用GB/T 19834—2005《海洋学术语 海洋资源学》的分类，利用行为采用开发、保留、保护的三分法。

表4 “功能+管制”分区对应关系

海洋资源	利用行为		
	开发	保留	保护
海洋生物资源	海水养殖区、海水增殖区、海水捕捞区	保留区	保护区
海底矿产资源	矿产区	保留区	保护区
海洋能源资源	能源区	保留区	保护区
海水资源	海水综合利用区	保留区	保护区
海洋旅游资源	旅游娱乐区	保留区	保护区
海洋空间资源 (海岸线、潮间带、滨海湿地、海域、海岛、海底)	港口航运区、海水养殖区、工业用海区、仓储用海区、排污倾倒区、国防军事区、特殊利用区、农林牧业用海区、城乡用海区	保留区	保护区

4.2.4 统筹海陆分区

在生态、农业、城镇空间的大框架下对海陆分区重新统筹归类。如海洋保护区应与陆域保护区统一划入生态空间分区；海洋的城乡用海区和农林牧业用海区分别纳入城镇空间分区和农业空间分区；海岸带地区，部分海洋功能需依托陆域开展或与陆域有联动性（傅幸之等，2020），如“港口航运区”“旅游休闲娱乐区”“海洋保护区”等，对于这些分区，建议打破海岸线的界限，将海洋与相邻的依托陆域联合划区，并在分管制要求中分别针对海域和陆域使用提出针对性措施。此外，海洋的“旅游休闲娱乐区”“矿产与能源区”和陆域的“风景旅游用地区”“独立工矿区”可进一步探索在统一功能区内涵和管制要求的基础上，统一命名。

4.3 分区结果

全国和省级国土空间规划划定主体功能区，在充分考虑海洋空间支撑城镇化和产业发展、保障海产品供应、发挥海洋生态功能等方面的主体功能定位的基础上，统筹海陆主体功能，将各县域分为城市化发展区、农产品主产区和重点生态功能区，并建立海洋产业保障区名录、无居民海岛保护与利用名录和海洋自然保护地名录。

市县级国土空间规划划定利用分区，在“功能+管制”分区对应关系（表4）的基础上，适当归并开发类分区，形成二级分区体系，共划分出海洋保护区、海洋发展区和海洋保留区3个一级分区，以及核心保护区、一般控制区、海水增养殖区、海水捕捞区、港口航运区、工业与仓储区、矿产与能源区、旅游休闲娱乐区、国防军事区、排污倾倒区、特殊利用区和海洋保留区12个二级分区（表5）。

利用分区与现行海洋功能区划分区相比：（1）综合考虑海洋功能与用途管制的需求，将渔港与其他港口一起划为港口航运区，将具有明确而有区别的管制需求的海水增养殖区、海水捕捞区、排污倾倒区等作为单独的分区列出；（2）不再将细分类型作为次级分区，如可将矿产与能源区进一步分为油气用海区、固体矿产用海区、海水综合利用区和可再生能源用海区等4种类型，而不是4种次级分区；（3）特殊利用区的具体类型可根据地方的实际特色用途确定，以增加分区的弹性和适应性；（4）农林牧业用海区、城乡用海区分别纳入农业空间分区和城镇空间分区；（5）分区范围涵盖海域和无居民海岛。

表5 国土空间规划的海洋利用分区

海洋分区		范围与类型
一级类	二级类	
海洋保护区	核心保护区	指具有重要的自然生态系统、自然遗迹、自然景观和自然资源，生态功能或文化价值高，必须严格保护，原则上禁止人为活动的海洋空间。
	一般控制区	指具有较重要的自然生态系统、自然遗迹、自然景观和自然资源，生态功能或文化价值较高，或具有潜在重要生态价值，严格禁止开发性、生产性建设活动的海洋空间。
海洋发展区	海水增养殖区	指供海水增养殖生产所使用的海洋空间。可分为海水养殖区和海水增殖区两类。
	海水捕捞区	指适于合理利用海洋生物资源，开展海水捕捞活动的海洋空间。
	港口航运区	指适于集中开发利用港口航运资源，可供港口、航道和锚地建设的海洋空间，包括渔港、工业港、商港等。
	工业与仓储区	指电力、石化、船舶等临港工业生产和物资接收、储备的海洋空间。可分为工业用海区和仓储用海区两类。
	矿产与能源区	指适于开发利用矿产资源与海上能源的海洋空间。可分为油气用海区、固体矿产用海区、海水综合利用区和可再生能源用海区4类。
	旅游休闲娱乐区	指适于开发利用旅游资源，可供旅游景区开发和海上文体娱乐活动场所建设的海洋空间。可分为风景旅游用海区和文体休闲娱乐用海区两类。
	国防军事区	指供国防军事用途排他使用的海洋空间。
	排污倾倒区	指用于接纳达标污水和倾倒废弃物的海洋空间。
	特殊利用区	指用于科研教学和海洋防护等特殊用途的海洋空间，可根据地方实际划定分区类型。
	海洋保留区	海洋保留区

5 结论

我国海洋分区虽起步较晚，但发展快速，经过三轮全国性海洋功能区划的探索与实践，建立了相对完善的体系并积累了相对成熟的应用经验，但还存在未覆盖海域全域，分区层级的尺度、分工、内容和结构与国土空间规划的要求不一致，分区方案未考虑用途管制的需求，陆海统筹不足等问题。

在剖析现有各类规划政策分区、管制分区和功能分区在国土空间规划体系中的定位和作用的基础上，提出以海洋主体功能区为基础，海洋生态保护红线为底线，以原海洋功能区划分区为主要依据，将无居民海岛纳入规划范围，并在生态、农业、城镇空间的大框架下对海陆分区统筹协调，形成国土空间规划中的海洋分区体系。

海洋分区各层级的分工根据国土空间规划的层级定位确定。全国和省级国土空间规划划定主体功能区，统筹海陆主体功能，明确区域定位，并建立海洋产业保障区名录、无居民海岛保护与利用名录和海洋自然保护地名录。市县级国土空间规划划定利用分区，综合考虑区域开发保护的具体方向和用途管制的需求，共划分出海洋保护区、海洋发展区和海洋保留区 3 个一级分区，以及核心保护区、一般控制区、海水增养殖区等 12 个二级分区。

作为理论探索，海洋分区体系的设计还有待进一步在实践中验证与完善，如海陆主体功能定位如何统筹衔接，分区体系与用途管制如何进一步匹配对应，国土空间总体规划与海岸带、海岛等专项规划的分区体系如何衔接，都需要在理论与实践的反复摸索中寻求最优解决方案。

致谢：周俊、买静、黄金碧对论文写作提供了帮助，谨致谢忱！

参 考 文 献

- 邓云成, 刘建辉, 2018. 建立海岛保护名录制度的必要性研究[J]. 海洋开发与管理, 35(2): 28-33.
- 狄乾斌, 何德成, 乔莹莹, 2018. 海洋生态文明研究进展及其评价体系探究[J]. 海洋通报, 37(6): 615-624.
- 樊杰, 2015. 中国主体功能区划方案[J]. 地理学报, 70(2): 186-201.
- 傅幸之, 桑劲, 矫鸿博, 2020. 基于海洋空间特征的海洋空间规划技术路径[J]. 中国土地, (1): 29-32.
- 葛瑞卿, 2001. 海洋功能区划的理论和实践[J]. 海洋通报, 20(4): 52-63.
- 国家发展改革委宏观经济研究院国土地区研究所课题组, 2007. 我国主体功能区划分及其分类政策初步研究 [J]. 宏观经济研究, (4): 3-10.
- 何广顺, 2019. 坚持陆海统筹 人海和谐共生——谈构建海洋和海岸带空间规划新格局[N]. 中国自然资源报, 2019-06-13(3).
- 黄杰, 王权明, 黄小露, 等, 2019. 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, 36(5): 14-18.
- 李瑾, 侯学曾, 1993. 天津海洋功能区划理论与实践[J]. 海洋与海岸带开发, (10): 62-66.
- 林坚, 武婷, 张叶笑, 等, 2019. 统一国土空间用途管制制度的思考[J]. 自然资源学报, 34(10): 2200-2208.
- 刘百桥, 阿东, 关道明, 2014. 2011—2020 年中国海洋功能区划体系设计[J]. 海洋环境科学, 33(3): 441-445.
- 陶岸君, 王兴平, 2016. 市县空间规划“多规合一”中的国土空间功能分区实践研究——以江苏省如东县为例 [J]. 现代城市研究, (9): 17-25.
- 王鸣岐, 杨潇, 2017. “多规合一”的海洋空间规划体系设计初步研究 [J]. 海洋通报, 36(6): 675-681.
- 谢高地, 鲁春霞, 甄霖, 等, 2009. 区域空间功能分区的目标、进展与方法[J]. 地理研究, 28(3): 561-570.
- 岳奇, 徐伟, 李亚宁, 等, 2019. 国土空间视角下的海洋功能区划融入“多规合一”[J]. 海洋开发与管理, 36(6): 3-6.
- 岳文泽, 王田雨, 2019. 中国国土空间用途管制的基础性问题思考[J]. 中国土地科学, 33(8): 8-15.
- 郑度, 葛全胜, 张雪芹, 等, 2001. 中国区划工作的回顾与展望[J]. 地理研究, 24(3): 330-344.
- 庄少勤, 2019. 新时代的空间规划逻辑[J]. 中国土地, (1): 4-8.

(本文编辑: 崔尚公)