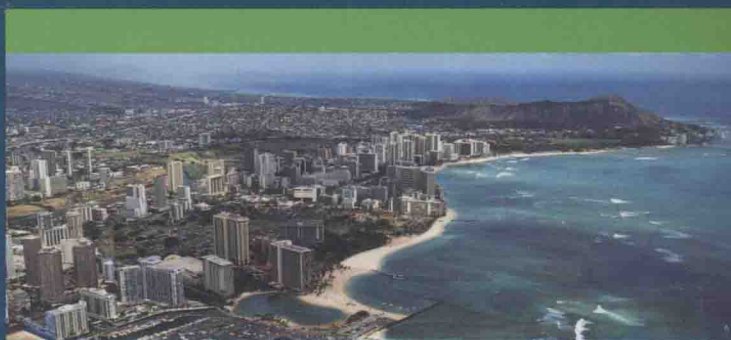


# 海岸带空间规划 与综合管理

——面向潜在问题的创新方法

郭振仁 主编



科学出版社

(TV-0162.01)

# 海岸带空间规划 与综合管理

——面向潜在问题的创新方法



能源与动力分社

电 话: (010) 64003075

E-mail: gengjianye@mail.sciencep.com

销售分类建议: 环境

www.sciencep.com

ISBN 978-7-03-038872-8



9 787030 388728 >

定 价: 78.00 元

# 海岸带空间规划与综合管理

——面向潜在问题的创新方法

郭振仁 主编

科学出版社

北 京

## 内 容 简 介

本书在分析海岸带水陆衔接、生态系统多样、使用功能复杂等突出特点的基础上,论述了气候变化增加海岸带的灾害风险和脆弱性等潜在问题,介绍了国际上新兴的基于生态系统管理的创新理念和方法,结合我国的实际,较系统地阐述了最新的海岸带空间规划和综合管理理论、流程与技术方法。

本书读者对象为负责海岸带利用与管理的各级政府相关部门管理人员,参与海岸带规划与管理的规划人员、科研人员和监测人员,所有使用海岸带资源的行业和企业有关管理人员以及利益相关的公众。鼓励上述利益相关群体共同参与,保证海岸带空间规划得以成功制定和实施,从而实现海岸带社会经济与环境可持续发展的关键。

### 图书在版编目(CIP)数据

海岸带空间规划与综合管理:面向潜在问题的创新方法/郭振仁主编.  
—北京:科学出版社,2013.10  
ISBN 978-7-03-038872-8

I. ①海… II. ①郭… III. ①海岸带-空间规划-研究②海岸带-综合管理-研究 IV. ①P748

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 243966 号

责任编辑:耿建业 范运年 / 责任校对:宋玲玲  
责任印制:赵德静 / 封面设计:耕者设计工作室

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

源海印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2013 年 10 月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2013 年 10 月第一次印刷 印张:18 1/2 插页:4

字数:258 000

定价:78.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

## 本书编委会

主编：郭振仁

编写：郭振仁 方 煜 于锡军  
娄全胜 陈清华 邓义祥

协助编辑与培训人员：

章 斌 綦世斌 栾玉莹  
周 雯

# 前 言

海岸带是一线特殊的国土,海岸带地区的社会经济与环境可持续发展对相关各国具有特别的重要意义,且具有全球重要性。由瑞典国际发展署(Sida)提供资助,2011年至2013年,联合国环境署(UNEP)下属的东亚海合作体(COBSEA)秘书处组织实施了由东亚海区域的中国、越南、柬埔寨、泰国、菲律宾、印度尼西亚等国家参加的区域合作项目“海岸带空间规划—灾害防治与可持续发展”(Spatial Planning in the Coastal Zone-Disaster Prevention and Sustainable Development)。该项目的基本目标是加强东亚海区域各国海岸带综合管理的能力建设,主要方式是通过区域培训和国家培训,使东亚海区域各国一定范围的政府海岸带管理人员、海岸带规划技术人员、使用海岸带的各利益相关方乃至公众,加强海岸带环境风险意识和可持续发展意识,通过把防灾减灾、基于生态系统的管理和其他新的理念与方法贯穿到海岸带的空间规划和综合管理中,实现生态系统健康和各方利益协调的海岸带可持续发展愿景。

在环境保护部的领导下,由环境保护部华南环境科学研究所负责,组织环保、建设、海洋等部门的专家参加了 UNEP/COBSEA 秘书处于 2012 年 5 月在泰国举办的区域培训,并于 2012 年 11 月在我国广西北海市组织了首次国家培训。应学员的提议,同时也是在我国宣传和普及海岸带空间规划和综合管理新理念和新方法的需要,我们在国家培训教材的基础上经过适当补充和进一步梳理编辑出版了本书。

本书由郭振仁(环境保护部华南环境科学研究所研究员,近岸海域环境研究中心主任; Professor, Deputy Dean of Graduate Studies and Research, Institute Technology Brunei)负责全书的内容布局和统稿;方煜(中国城市规划设计研究院深圳分院教授级规划师,所长)编写了第 1.1、1.2、6.7 节;于锡军(环境保护部华南环境科学研究所高工,博士)编写了第 1.3、1.4.1、1.4.2、2.2、2.4、2.6 节;娄全胜(国家海洋局南海海洋工程勘察与环境研究院高工,博士,主任)编写了第 2.1、2.3、2.7、3.1 节;陈清华(环境保护部华南环境科学研究所高工,博士)编写了第 1.4.3、2.5、4.2、4.3、8.3 节及 7.3 节部分;邓义祥(中国环境科学研究院副研究员,博士)编写了第 3.2、8.1、8.2 节;其余章节由郭振仁基于翻译的资料校核整理编辑而成。由于时间仓促,本书在内容裁剪和语言表达方面还留有较多的资料来源痕迹,我们对此表示歉意;与此同时,我们也希望这些保留的资料来源的叙述方式能体现原来的思维,读者在“细嚼慢咽”之下能受到更多的启迪。

构成本书许多内容来源的重要资料包括：“Spatial Planning in the Coastal Zone of East Asian Seas Region: Integrating Emerging Issues and Modern Management Approaches”；“Taking Steps toward Marine and Coastal Ecosystem-Based Management”；“Regional Training Manual on Disaster Risk Reduction for Coastal Zone Managers”。我们在此对 UNEP/COBSEA 秘书处鼓励我们使用这些资料以及资料的作者表示诚挚的谢意！

在整个区域合作项目的执行过程中，我们得到了项目的直接管理部门环境保护部国际合作司国际处张洁清处长、环境保护部污染防治司海洋处佟羽处长和李义副处长的大力支持和及时指导，借此机会，我们对他们的高度责任感和无私奉献精神表示由衷的敬意！

编 者

2013 年 9 月

# 目 录

## 前言

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| <b>第 1 章 引论</b> .....           | 1  |
| 1.1 科学管理海岸带的重要性与迫切性 .....       | 1  |
| 1.2 空间规划及其管理 .....              | 3  |
| 1.2.1 空间规划的概念 .....             | 3  |
| 1.2.2 我国目前与海岸带相关的主要空间规划 .....   | 4  |
| 1.2.3 各规划间的关系 .....             | 8  |
| 1.2.4 我国目前海岸带规划编制情况 .....       | 11 |
| 1.2.5 我国目前海岸带空间规划体系的问题与缺陷 ..... | 12 |
| 1.3 海岸带综合管理.....                | 14 |
| 1.3.1 海岸带综合管理定义及其发展 .....       | 14 |
| 1.3.2 海岸带的特殊性 .....             | 16 |
| 1.3.3 海岸带综合管理的意义 .....          | 17 |
| 1.3.4 世界各国海岸带综合管理对策 .....       | 18 |
| 1.3.5 我国海岸带的资源环境问题 .....        | 26 |
| 1.4 海岸带空间规划.....                | 28 |
| 1.4.1 海岸带空间规划定义 .....           | 28 |
| 1.4.2 海岸带空间规划的新问题与新概念 .....     | 29 |
| 1.4.3 海岸带空间规划的方法 .....          | 36 |
| <b>第 2 章 海岸带及其特殊功能与服务</b> ..... | 39 |
| 2.1 我国的海岸带及其开发利用状况.....         | 39 |
| 2.1.1 我国海岸带自然条件 .....           | 39 |
| 2.1.2 我国海岸类型 .....              | 40 |
| 2.1.3 我国海岸带开发利用状况.....          | 42 |
| 2.2 海岸带的陆地属性.....               | 44 |
| 2.2.1 海岸带陆域的空间承载功能 .....        | 44 |
| 2.2.2 海岸带陆域的土地供给功能 .....        | 45 |
| 2.2.3 海岸带陆域的美学功能 .....          | 46 |
| 2.3 海岸带的海洋属性.....               | 46 |
| 2.3.1 供给功能.....                 | 47 |



|            |                         |           |
|------------|-------------------------|-----------|
| 2.3.2      | 调节功能                    | 47        |
| 2.3.3      | 文化功能                    | 48        |
| 2.3.4      | 支持功能                    | 48        |
| 2.4        | 海岸带的水陆衔接功能              | 48        |
| 2.5        | 海岸带的特殊生境                | 50        |
| 2.5.1      | 红树林                     | 50        |
| 2.5.2      | 海草                      | 52        |
| 2.5.3      | 珊瑚礁                     | 55        |
| 2.6        | 海岸带与入海河流                | 59        |
| 2.7        | 海岸带面临的灾害风险              | 61        |
| 2.7.1      | 海洋自然灾害                  | 62        |
| 2.7.2      | 海洋人为灾害                  | 65        |
| <b>第3章</b> | <b>海洋与近岸海域功能区划</b>      | <b>68</b> |
| 3.1        | 海洋功能区划及其方法              | 68        |
| 3.1.1      | 海洋功能区划概念                | 68        |
| 3.1.2      | 海洋功能区划的原则               | 69        |
| 3.1.3      | 海洋功能区划分类体系              | 69        |
| 3.1.4      | 海洋功能区划方法                | 72        |
| 3.2        | 近岸海域环境功能区划及其方法          | 73        |
| 3.2.1      | 近岸海域环境功能区划的意义和现状        | 73        |
| 3.2.2      | 近岸海域环境功能区划的基本概念         | 74        |
| 3.2.3      | 近岸海域环境功能区划的划分和调整的原则     | 75        |
| 3.2.4      | 近岸海域环境功能区划分的方法          | 77        |
| <b>第4章</b> | <b>海岸带空间规划与综合管理时代理念</b> | <b>79</b> |
| 4.1        | 灾害风险管理与空间规划             | 79        |
| 4.2        | 应对气候变化与空间规划             | 82        |
| 4.2.1      | 气候变化及其形势                | 82        |
| 4.2.2      | 中国气候变化的观测事实与趋势          | 82        |
| 4.2.3      | 海岸带生态环境对气候变化的响应         | 84        |
| 4.2.4      | 应对气候变化的海岸带空间规划          | 86        |
| 4.3        | 基于生态健康的海岸带管理            | 91        |
| 4.3.1      | 海岸带综合管理                 | 91        |
| 4.3.2      | 人类活动对海岸带综合管理的压力         | 92        |
| 4.3.3      | 基于生态系统健康的海岸带综合管理        | 94        |
| 4.3.4      | 海岸带协调性综合管理体制的建立         | 98        |

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 4.4 陆海一体的海岸带空间综合规划                | 99  |
| <b>第5章 基于生态系统的海岸带管理</b>           | 102 |
| 5.1 海洋和海岸带 EBM 的提出                | 102 |
| 5.1.1 实施 EBM 的必要性                 | 102 |
| 5.1.2 EBM 的范围和科学基础                | 105 |
| 5.1.3 EBM 的成本和效益                  | 110 |
| 5.2 EBM 的核心要素                     | 111 |
| 5.2.1 核心要素 1: 认识生态系统内部及各生态系统之间的联系 | 112 |
| 5.2.2 核心要素 2: 从生态系统服务的角度看问题       | 113 |
| 5.2.3 核心要素 3: 确定并消除累积影响           | 114 |
| 5.2.4 核心要素 4: 面向多重目标的管理           | 115 |
| 5.2.5 核心要素 5: 接受变化,总结经验,调整适应      | 116 |
| 5.3 迈向 EBM                        | 118 |
| 5.3.1 展望阶段                        | 120 |
| 5.3.2 规划阶段                        | 127 |
| 5.3.3 实施阶段                        | 142 |
| 5.4 总结                            | 148 |
| <b>第6章 海岸带空间规划内容与流程</b>           | 153 |
| 6.1 新规划范式                         | 153 |
| 6.2 海岸带空间规划准备                     | 158 |
| 6.2.1 任务 1 海岸带空间规划地区和范围的确定        | 159 |
| 6.2.2 任务 2 相关方的确定和沟通及参与战略的制定      | 162 |
| 6.2.3 任务 3 组织工作和确定必要技能            | 165 |
| 6.2.4 任务 4 草拟工作方案:流程图             | 168 |
| 6.2.5 任务 5 信息管理准备                 | 171 |
| 6.2.6 任务 6 方案意向通知和邀请参与            | 173 |
| 6.3 现状评估                          | 174 |
| 6.3.1 任务 1 快速的技术查核                | 177 |
| 6.3.2 任务 2 确定现有资产、愿景、长期目标和重点      | 177 |
| 6.3.3 任务 3 设定愿景、长期目标和短期实施的优先顺序    | 179 |
| 6.3.4 任务 4 确定深入研究的重大主题和区域         | 183 |
| 6.3.5 任务 5 开展详细研究                 | 183 |
| 6.3.6 任务 6 整合上述评估的结果              | 184 |
| 6.4 起草空间方案                        | 187 |
| 6.4.1 任务 1 确定可行的海岸线战略选择           | 189 |

|                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------|-----|
| 6.4.2 任务2 开展有关最适当选择的战略环境评价·····                                 | 190 |
| 6.4.3 任务3 编制空间规划草案·····                                         | 192 |
| 6.5 已审批空间方案的磋商——相关方讨论和修订的互动流程·····                              | 198 |
| 6.5.1 任务1 公示、宣传和取得反馈·····                                       | 201 |
| 6.5.2 任务2 彻底审查收到的意见和借此制订空间方案终稿·····                             | 202 |
| 6.6 实施计划·····                                                   | 203 |
| 6.6.1 任务1 描述方案的实施协调机构(管理结构、监督和反馈体系)·····                        | 205 |
| 6.6.2 任务2 确定研究需求、监督和反馈计划·····                                   | 206 |
| 6.6.3 任务3 说明必要的能力建设(尤其是促进实施方面的能力)·····                          | 207 |
| 6.6.4 任务4 设定计划,涵盖方案审查、评估和更新(整合研究成果),包括<br>战略环境评价(SEA)监督和跟进····· | 208 |
| 6.6.5 任务5 与预算、时间表和相关方承诺的关联·····                                 | 209 |
| 6.7 城市海岸带规划的基本内容·····                                           | 211 |
| 6.7.1 城市海岸带规划的原则·····                                           | 211 |
| 6.7.2 城市海岸带规划技术框架·····                                          | 212 |
| 6.7.3 现状分析评估·····                                               | 217 |
| 6.7.4 规划的编制·····                                                | 224 |
| 6.7.5 规划的实施与考核·····                                             | 232 |
| 6.7.6 公众参与·····                                                 | 234 |
| <b>第7章 海岸带空间规划技术方法</b> ·····                                    | 235 |
| 7.1 需求与问题识别·····                                                | 235 |
| 7.2 可用资源核算·····                                                 | 239 |
| 7.3 生态服务价值评估·····                                               | 241 |
| 7.4 灾害风险评估·····                                                 | 251 |
| 7.5 海岸带区划·····                                                  | 255 |
| 7.6 针对特定岸线分区优选特定开发与保护方略·····                                    | 258 |
| 7.7 陆海统筹实现陆海一体的发展与保护·····                                       | 258 |
| 7.8 公众参与·····                                                   | 259 |
| 7.9 后退线问题·····                                                  | 261 |
| 7.10 规划文本编制技巧·····                                              | 263 |
| <b>第8章 规划实施效果评估</b> ·····                                       | 268 |
| 8.1 规划措施落实评估·····                                               | 268 |
| 8.1.1 考核评估基本原则·····                                             | 268 |
| 8.1.2 考核评估指标体系·····                                             | 268 |
| 8.2 规划考核实施的组织和保障措施·····                                         | 271 |

---

|            |                      |     |
|------------|----------------------|-----|
| 8.2.1      | 规划考核评估的组织和参与部门 ..... | 271 |
| 8.2.2      | 规划考核评估的对象 .....      | 272 |
| 8.2.3      | 规划考核数据来源 .....       | 272 |
| 8.2.4      | 规划考核结果的处理 .....      | 272 |
| 8.3        | 规划回顾与修编 .....        | 273 |
| 8.3.1      | 规划的回顾 .....          | 273 |
| 8.3.2      | 规划修编的原则 .....        | 273 |
| 8.3.3      | 修编的三个步骤 .....        | 274 |
| 8.3.4      | 规划修编的注意事项 .....      | 275 |
| 参考文献 ..... |                      | 276 |
| 图版         |                      |     |

# 第 1 章 引 论

## 1.1 科学管理海岸带的重要性与迫切性

### 1. 全球范围内“蓝色经济”的崛起

地球是一个蓝色星球。如图 1-1 所示,地球的表面积为  $5.1 \times 10^8 \text{ km}^2$ ,其中海洋面积为  $3.67 \times 10^8 \text{ km}^2$ ,占整个地球表面积的 70.8%,陆地面积  $1.49 \times 10^8 \text{ km}^2$ ,仅占地球表面积的 29.2%。中国海洋面积是  $299.7 \times 10^4 \text{ km}^2$ ,约为陆地面积的 1/3。

海岸带处于海陆两大自然单元互为衔接的过渡地带,是世界临海国家宝贵的国土资源,历来都是人口、能源和资源的流入地,以及资源开发与经济发展的前沿阵地。海岸带地区以其优越的自然条件、丰富的资源、优美的景观环境以及便利的海陆经济、文化联系,扮演着越来越重要的城市经济引擎的角色,同时对生活品质和城市吸引力产生巨大的影响。因此,海岸带日益成了全球城市化过程中高密度、高强度开发利用的目标地带。据统计,人口在 250 万以上的城市有三分之二位于潮汐河口附近,在发达的工业化国家,约有 50% 的人口居住在距海岸线 1km 的范围内;按照世界海岸带大会(1993)预测,进入 21 世纪,发展中国家约有 37 亿将居住在海岸带地区,占其总人数的三分之二。

### 2. 我国“面朝大海”的区域战略格局

我国沿海地区的迅速发展始于改革开放,20 世纪 80 年代,深圳经济特区的建立“带火”珠三角;20 世纪 80~90 年代上海浦东新区的开发拉动长三角;21 世纪后,滨海新区和广西北部湾经济区的建立,则为环渤海地区和北部湾两地都带来了难得的发展机遇。在世界银行的年度发展报告《2009 年世界发展报告——重塑世界经济地理》中指出“与世界经济地理的特征一样,中国的经济地理也是不平的,突出表现为沿海化、城市化、城市群化三个倾向。1978 年东部 10 省市 GDP 占全国的比重为 41.8%,2007 年上升到 55.2%。目前城镇经济规模大体已经占到了经济总量和贸易总量的 9/10。沿海三大城市群已经成为中国经济的三驾马车和增长极,面积只占全国 3.4%,却创造了全国 38.6% 的 GDP,全国 70.3% 的货物出口,吸引了 55.9% 的外国直接投资”。

在《全国城镇体系规划》(2006—2020)中也提出了“跨省域重点协调的地区”,主要包括流域、海岸带及近海海域、省区交界地、城镇群地区等。如流域协调地区主要包括长江、黄河、珠江、淮河等流域以及太湖、洞庭湖、鄱阳湖等周边地区,要求

制订水资源和流域地区综合开发规划,合理布局工业和城镇,建立下游地区对上游地区的转移支付机制,如海岸带地区沿岸线纵深 15~20 km 及海洋等深线-15 m 的范围,要统一规划与分配海岸线资源,处理好海洋资源开发和保护的关系。并明确提出,以北京、上海、天津、广州等城市为国家中心城市的发展战略,要求这些城市在京津冀、长江三角洲、珠江三角洲重点城镇群发展中起到核心组织作用,并逐步发展成为中国参与全球竞争的战略支点。

2009 年在国务院批复的七大区域经济发展规划中,进一步保持了“面朝大海”的趋势,江苏沿海经济区、辽宁沿海“五点一线”经济带、横琴经济开发区、海西经济区等 4 个经济区都是对我国沿海经济布局的进一步完善。

如中国区域经济学会副会长陈栋生所言,从珠三角、长三角、北部湾经济区、海西经济区、江苏沿海地区,到包括辽宁沿海区域和滨海新区在内的环渤海区域,加上今后可能获得批准的黄三角和山东“蓝色经济区”,全国沿海将连成一串漂亮的“金项链”,到 2020 年我国全面进入小康社会时,沿海的整体经济框架将形成,从而对海岸带地区的规划与管理提出更高的要求。

### 3. 快速城市化与沿海化的挑战

在海洋经济和沿海地区蓬勃发展的同时,各国沿海,特别是经济发达、城镇群集中的地区出现了过度填海造地、污染物任意排放等非理性开发的现象。美国旧金山湾地区,包括旧金山(San Francisco)、奥克兰(Oakland)、圣荷西(San Jose)等大城市,湾区各城市在 1850 年到 1960 年间大量地填海造地,导致旧金山湾以每年 4 平方英里的面积消失,按此填海速度推算到 2020 年,整个旧金山湾将成为南北向的一条河流,湾区面临消失的威胁。

如此非理性的开发给海洋生态环境等带来严重的负面影响。2001 年,据一项研究结果显示,美国 23% 的港湾不适宜游泳、捕鱼和海洋物种生存。2002 年,因在海水中发现与排泄物污染相关的细菌,美国有关部门曾先后 1.2 万次下令关闭海滩。研究还发现,美国 259 种主要鱼群中大概有 25% 已经或正在被过度捕捞,美国沿海地区平均每年损失的湿地面积达到 4 万英亩。

改革开放后,随着快速沿海化,中国的沿海地区也正经历着人类历史上规模最大的城镇化与工业化过程,正面临着历史上最大的生态环境挑战,正以历史上较脆弱的生态环境承载着最大的环境压力。随着沿海地区人口的急速膨胀,资源短缺和环境恶化等现象给海岸带生态环境带来了越来越大的压力与冲击,大规模的植被破坏、水土流失、盐碱化、土地污染和生物多样性的丧失使得海岸地区的环境与资源正经历着前所未有的考验,开发利用过程中也发生了许多有碍可持续利用的严重问题。随着沿海各大城市土地资源的短缺,珠三角城镇群、长三角城镇群及京津唐城镇群的滨海城市纷纷开始或正在酝酿围绕珠江口、杭州湾、渤海湾的海岸地区开发,围海造地的新城计划也正如火如荼地展开,若新一轮沿海城市化过程发展

成为危害国家生态安全的非理性建设,三大湾区未来也将面临近海岛屿陆联、湾区消失的威胁。

#### 4. 海岸带规划与管理的滞后

将海岸带视为一个特定区域和独立系统,并制定出专门法规、规划及自成体系的管理机构,对海岸带实施综合开发、合理保护、最佳决策的管理显得极其重要,已成为20世纪70年代以来沿海国家和地区对海岸带管理的世界性发展趋势。随着1972年美国国会颁布《海岸带管理法》首先于1972年在美国开始实施,法国、英国、日本等发达国家的海岸带地区相继开展了多种形式的海岸带综合管理工作,在经历了开发—破坏—复兴—港城一体化等过程之后,许多发达国家的海岸带地区积累了海岸带规划和管理方面的宝贵经验,并形成了较完整的管理体系与规划方法。在综合利用上,形成了北美、欧洲和澳洲三大海岸带保护与利用模式,其核心都是在全球化背景下,如何以国家战略为指导,使海岸带获得全球的长远竞争力,突出了保护、利用与特色的三大发展理念。

我国拥有漫长的海岸线,海岸带区域拥有十分丰富的资源,发达地区也主要集中在沿海,然而由于各种原因,我国的海岸带规划与管理却相对滞后。管理机构不健全、缺乏综合开发规划、法律法规不完善等各种问题,已经成为中国城市化进程迅速向海岸带地区扩散过程中亟须解决的问题。因此,借鉴国际先进的经验,与国际接轨,并建立有中国特色的海岸带规划管理体系与方法,成了迫在眉睫的重要任务。

## 1.2 空间规划及其管理

### 1.2.1 空间规划的概念

空间规划是近年来对城市与区域规划的一种新的阐释,纵观国内外规划,各国对于空间规划的定义有所不同。在1999年欧盟公布的《欧洲空间发展展望》报告中用“空间规划”一词替代传统的城市与区域规划,立足于传统的物质空间规划,同时强调通过规划促进地区经济的发展,更多地注重社会利益的保障、文化的多元化、生态环境和可持续发展等问题。

广义的空间规划是所有具有空间意义规划的行为和活动的统称,以城市空间研究为理论基础,从城镇的整体中选择空间形态为研究范畴,呈现多学科交叉研究的特征。空间规划是经济社会发展到一定阶段,为了有效地对自然环境和社会经济要素进行调控,解决空间协调、资源与环境等问题,将发展理念落实到空间发展而产生的规划。空间规划是从自然、经济、社会和文化等综合条件出发,对未来的各种空间活动做出的合理安排,通常由公共部门编制,与国家或地区政治制度、行

政体制联系紧密,包括空间发展战略、空间布局框架等内容,追求更合理的空间组织及相互关系,从而取得经济、社会和生态的综合目标,存在的形式有指导性纲领和法定性方案等。

### 1.2.2 我国目前与海岸带相关的主要空间规划

目前我国尚没有一体化的空间规划,而是分在几个主要的规划之中进行管理。主要有区域规划(包括江河流域规划)、国土规划、经济社会发展规划、主体功能区规划、城乡规划等综合规划,以及土地利用、交通等专项规划。其中与海岸带空间规划相关的主要为:国家发展与改革委员会主管的全国主体功能区规划、国土资源部主管的土地利用总体规划、住房与城乡建设部主管的城乡规划(简称“三规”),以及全国海洋功能区划和一些专项规划。

#### 1.2.2.1 全国主体功能区规划

全国主体功能区规划于2011年6月发布,是根据不同区域的资源环境承载能力,现有开发密度和发展潜力,统筹谋划未来人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类,确定主体功能定位,明确开发方向,控制开发强度,规范开发秩序,完善开发政策,逐步形成人口、经济、资源环境相协调的空间开发格局。

主体功能区规划集战略性、全局性、引导性、约束性于一身,是国土空间的中长期开发和布局的基础性和约束性规划,是国民经济和社会发展规划、人口规划、区域规划、城市规划、土地利用规划、环境保护规划的基本依据。

主体功能区规划的核心是为项目安排、生产力布局,规划了依据。内容与构成及责任部门如下。

(1) 依据为中国共产党第十七次全国代表大会报告、《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》和《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》。

(2) 全国主体功能区规划由国家主体功能区规划和省级主体功能区规划组成,分国家和省级两个层次编制。

(3) 主要内容为:在分析评价国土空间的基础上,确定各级各类主体功能区的数量、位置和范围,明确不同主体功能区的定位、开发方向、管制原则、区域政策等。

(4) 发展改革部门负责规划实施的组织协调,做好与各区域规划以及土地、环保、水利、农业、能源等部门专项规划的有机衔接,实现各级各类规划之间的统一、协调;负责全国主体功能区规划实施的监督检查、中期评估和规划修订;负责组织提出适应主体功能区要求的规划体制改革方案。



### 1.2.2.2 土地利用总体规划

土地利用总体规划是在一定区域内,根据国家社会经济可持续发展的要求和当地自然、经济、社会条件,对土地的开发、利用、治理、保护在空间上、时间上所做的总体安排和布局,是国家实行土地用途管制的基础。

土地利用总体规划的核心在于确定和调整土地利用结构和用地布局,作用是宏观调控和均衡各行业的用地。其法律依据、内容与结构及编制审批过程如下:

(1) 主要依据为《中华人民共和国土地管理法》(1997年)和《土地利用总体规划编制审查办法》(2009年国土资源部令43号)。

(2) 规划编制由国土资源行政主管部门牵头,可划分为国家、省、市、县和乡(镇)五级,根据需要可编制跨行政区域的土地利用总体规划。

(3) 土地利用总体规划审查报批,分为土地利用总体规划大纲审查和土地利用总体规划审查报批两个阶段,土地利用总体规划大纲经本级人民政府审查同意后,逐级上报审批机关同级的国土资源行政主管部门审查;以市级为例,规划流程如图1-1所示。

(4) 主要内容包括土地利用现状分析、土地供应量预测、土地需求量预测、规划目标和任务、土地利用结构与布局调整、土地利用分区、规划实施的保障措施等。

(5) 具有法定效力。《土地管理法》规定:“土地利用总体规划一经批准,必须严格执行。”

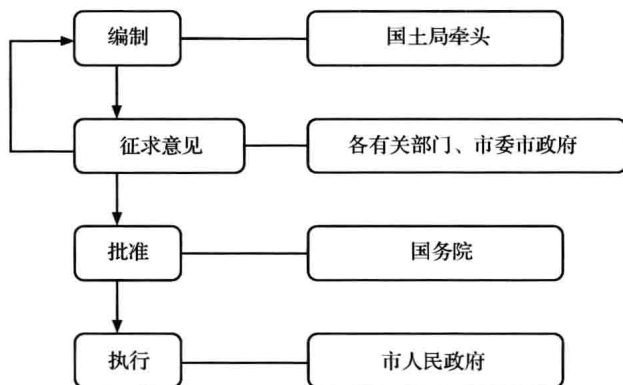


图 1-1 土地利用总体规划编制和审批流程

### 1.2.2.3 城乡规划

城乡规划是以促进城乡经济社会全面协调可持续发展为根本任务,促进土地科学使用为基础,促进人居环境根本改善为目的,涵盖城乡居民点的空间布局规划。城乡规划包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。