

“多规合一”背景下海洋生态空间用途管制实践及管理建议

蔡迎雪，居开轩

中海油研究总院 北京

【摘要】针对我国海洋空间“多规打架”导致资源配置低效、地方规划权威性与稳定性不足的问题，2022 年《全国国土空间规划纲要（2021—2035 年）》作为首部国家级“多规合一”国土空间规划印发实施，标志着海洋空间规划体系的重大转型。本文系统梳理了从“多规并行”向“多规合一”转变的背景，重点分析了《纲要》实施以来形成的“五级三类”海洋空间规划体系及其构建的基本格局。在此基础上，研究进一步从空间准入与执法监督机制优化、保护地科学选划与生态预警监测体系建设、问题导向与目标导向协同统一等关键维度，提出了完善海洋空间管理的对策建议，旨在为“多规合一”背景下海域资源的可持续开发利用提供理论支撑。

【关键词】多规合一；国土空间规划；用途管制；海洋生态空间

【收稿日期】2025 年 12 月 5 日

【出刊日期】2026 年 1 月 12 日

【DOI】10.12208/j.epm.20260001

Practice of marine ecological space use control under the background of “multi-planning” and management suggestions

Yingxue Cai, Kaixuan Ju

CNOOC Research Institute, Beijing

【Abstract】 To address issues such as inefficient resource allocation and insufficient authority and stability of local plans caused by 'conflicts among multiple plans' in China's marine spatial planning, the National Territorial Spatial Planning Outline (2021–2035), as the first national-level 'integrated multi-plan' territorial spatial plan, was issued and implemented in 2022, marking a significant transformation of the marine spatial planning system. This paper systematically reviews the background of the shift from 'parallel multi-planning' to 'integrated multi-planning,' with a focus on analyzing the 'five-tier, three-category' marine spatial planning system and the fundamental spatial structure established since the Outline's implementation. Building on this, the study further proposes countermeasures for improving marine spatial management from key dimensions including: optimizing spatial access and law enforcement supervision mechanisms, scientifically selecting protected areas and establishing ecological early warning and monitoring systems, and achieving synergy between problem-oriented and objective-oriented approaches. These recommendations aim to provide theoretical support for the sustainable development and utilization of marine resources under the 'integrated multi-planning' framework."

【Keywords】 Multi-planning; Territorial space planning; Use control; Marine ecological space

引言

海洋功能区划作为海洋空间管理的核心工具，其概念雏形可追溯至 20 世纪 70 年代。在该领域，中国率先建立了国家层面的海洋功能区划制度，成为全球首批实施国家级海洋空间规划体系的国家之一。这一制度框架为后续海洋资源开发利用的规范管理奠定了坚实的科学基础和制度保障^[1]。

伴随海洋管理需求的日益多元化，我国逐步构建了多层次海洋空间规划体系。在基础功能区划之上，相继衍生出生态保护红线划定、海岛保护专项规划等更具针对性的制度安排，最终整合形成综合性的海岸带空间规划体系。这一演进过程持续推动着海洋用途管制制度的优化升级，当前正经历着从平面管控向三维立体化管理模式的转型发展^[2]。

然而,我国海洋空间规划在实践层面仍面临多重挑战,主要包括:各类规划文件内容存在交叉重复、海洋生态空间开发评估体系尚不完善,以及自然资源资产价值核算机制有待健全等。为系统应对上述问题,我国于2022年正式颁布《全国国土空间规划纲要(2021—2035年)》。该纲要作为首个实现“多规合一”的国家级空间规划文件,通过创新性地整合原先相对分散的主体功能区规划、土地利用总体规划和城乡规划等空间类规划,构建起统一协调的国土空间规划新体系。

1 目前存在的问题

1.1 各类成果存在重叠

我国现行的海域空间治理体系已建立了涵盖开发管控与环境保护等领域的规范性文件体系,为海洋综合管理提供了制度支撑。然而,该体系由不同部门在不同时期分别制定出台,实践中存在部门职责交叉、管控标准不统一等问题,导致海洋生态空间管制呈现多头管理现象,进而引发规划内容重复、管理要求冲突等“制度摩擦”。这种制度体系的碎片化状态亟待通过顶层设计进行整合优化^[3]。同时,各海域空间的管控要求普遍存在界定不清的问题,不利于海域资源的开发利用。以渤海海域为例,其生态保护红线与海洋功能区划在空间上的叠加关系便体现了这一复杂性(见图1.1-1)。

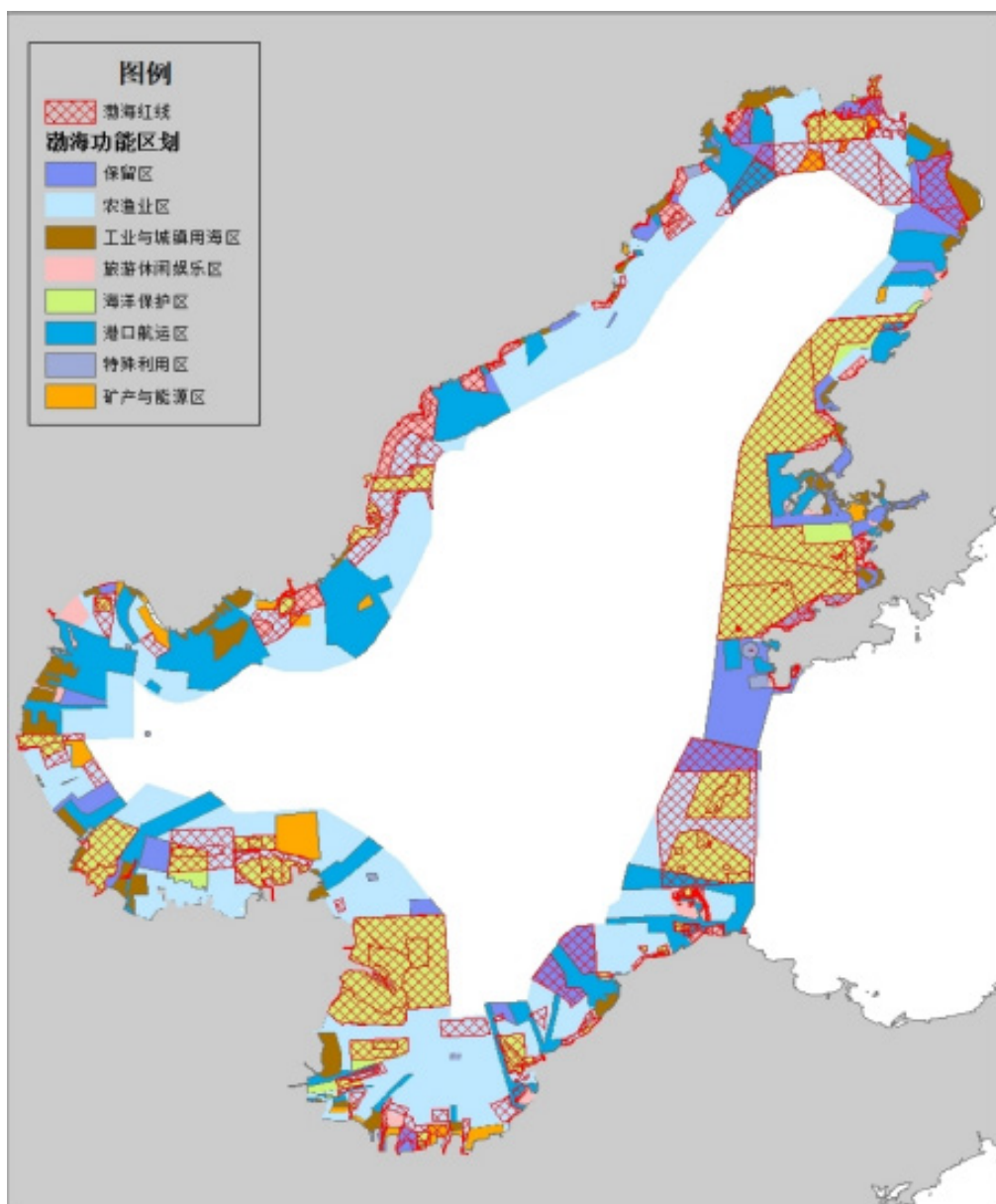


图 1.1-1 渤海海域各类规划示意图

1.2 海洋生态空间开发利用适宜性评价不足

海洋生态空间开发适宜性评价是海洋空间治理体系的核心技术支撑,其评价结果直接关系到海洋资源的高效配置与可持续利用。作为开展海洋生态空间规划、高效利用海洋资源的基础,该评价对于优化海洋空间布局至关重要。2020年,自然资源部发布的《资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价指南(试行)》(简称“双评价”)构建了覆盖陆海全域的评价技术框架^[4]。该体系通过量化分析资源环境承载阈值与开发适宜性等级,耦合生态敏感性、资源禀赋与开发潜力等多维度要素,精准识别国土空间开发适宜程度,为国土空间规划提供了科学的本底数据支撑,并成为划定“三区三线”、优化国土空间布局的关键依据^[4,5]。

然而,海洋生态空间具有空间尺度大、环境复杂多变的特点,其开发利用显著受到海洋环境条件及海洋灾害等多种因素的综合影响。在此背景下,“双评价”体系中广泛采用指标约束的管制模式在海洋领域的实际应用中缺乏可操作性^[5]。

1.3 自然资源价值体现不足

海洋空间的利用价值主要取决于其区域内自然资源的种类禀赋与储量规模。其管理框架通常涵盖资产权属管理和空间用途管制两大维度,旨在通过产权界定与空间管控实现资源资产的价值转化^[6]。然而,现行评估体系存在显著缺陷:一方面,资源价值评估过度依赖行政主导模式,市场化定价机制发育滞后;另一方面,在区域经济发展导向驱动下,海洋功能区划常演变为多方利益博弈的结果,导致资源的生态价值与经济价值难以在市场机制中充分显化,最终难以实现资源配置的帕累托最优^[7]。这种评估机制的不完善直接阻碍了海洋资源要素的市场化配置效率。

2 “多规合一”背景下海洋生态空间用途管制实践

2.1 “多规并行”转变为“多规合一”

为应对我国原有空间规划体系因类型冗余、内容冲突等结构性弊端所导致的资源配置低效问题,中共中央于2019年印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》。该文件基于“山水林田湖草生命共同体”的系统治理理念,通过构建陆海统筹的“多规合一”新体制,旨在建立全域国土空间开发保护“一张图”管理模式。该体系重构形成涉海规划双支柱:

总体规划层级

(1) 国家级《全国国土空间规划纲要》统筹陆海发展格局;

(2) 专项性《全国海岸带及近岸海域空间规划》强化生态约束;

(3) 划定“海洋生态保护红线”等核心管控边界。

实施机制创新

(1) 总体规划综合平衡各专项空间需求;

(2) 专项规划强制衔接国土空间“一张图”;

(3) 规划成果统一纳入国土空间基础信息平台。

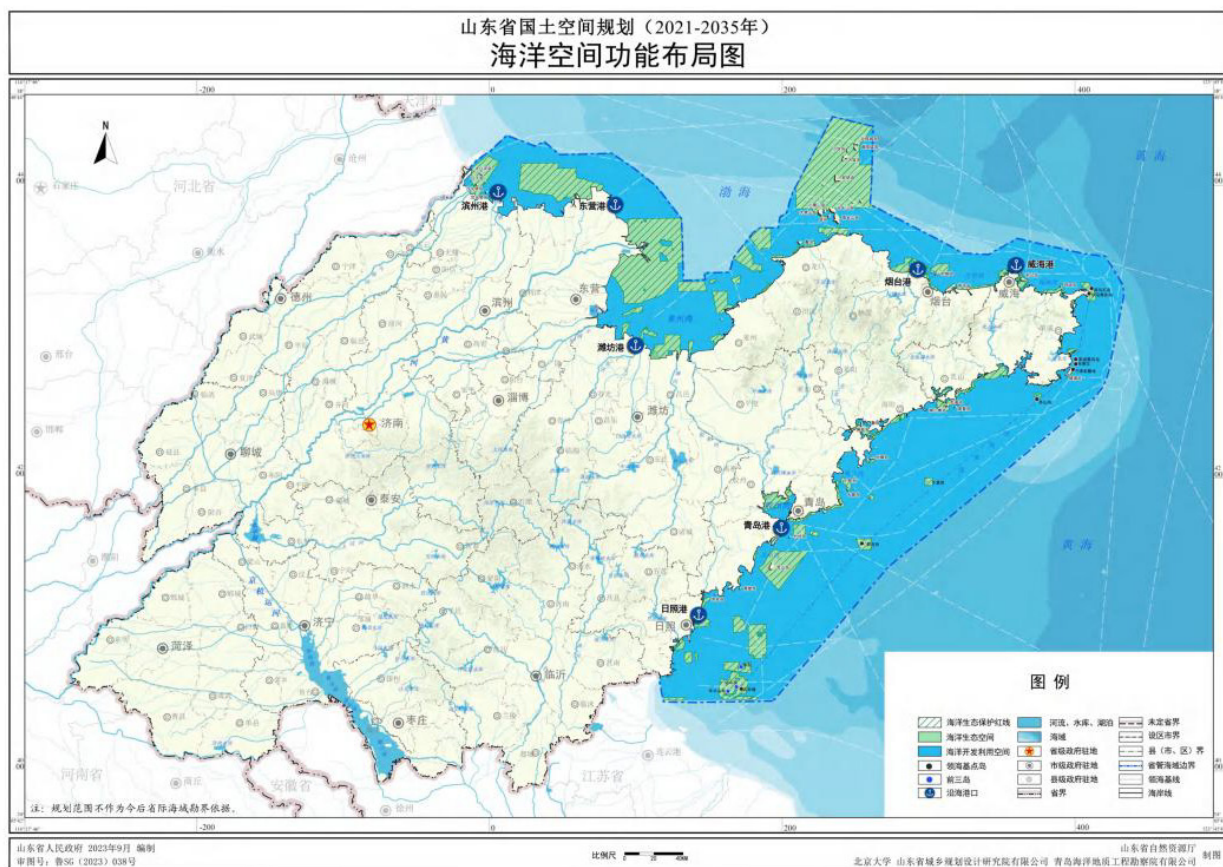
在国家级纲要约束下,省级国土空间规划全面落实,最终构建起覆盖全域、层级传导的空间治理体系,彻底解决原有规划体系割裂生命共同体有机联系、阻碍科学配置空间资源的核心矛盾。部分省级的国土空间规划“一张图”见图2.1-1。

2.2 “多规合一”背景下的海洋空间规划体系

2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》(以下简称《指导意见》),对生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界三条控制线进行了系统部署。《指导意见》强调需严格落实生态环境保护、耕地保护与土地节约集约利用三大基本制度,并明确赋予三条控制线作为经济结构调整、产业布局优化及城镇化进程中刚性约束边界的地位。

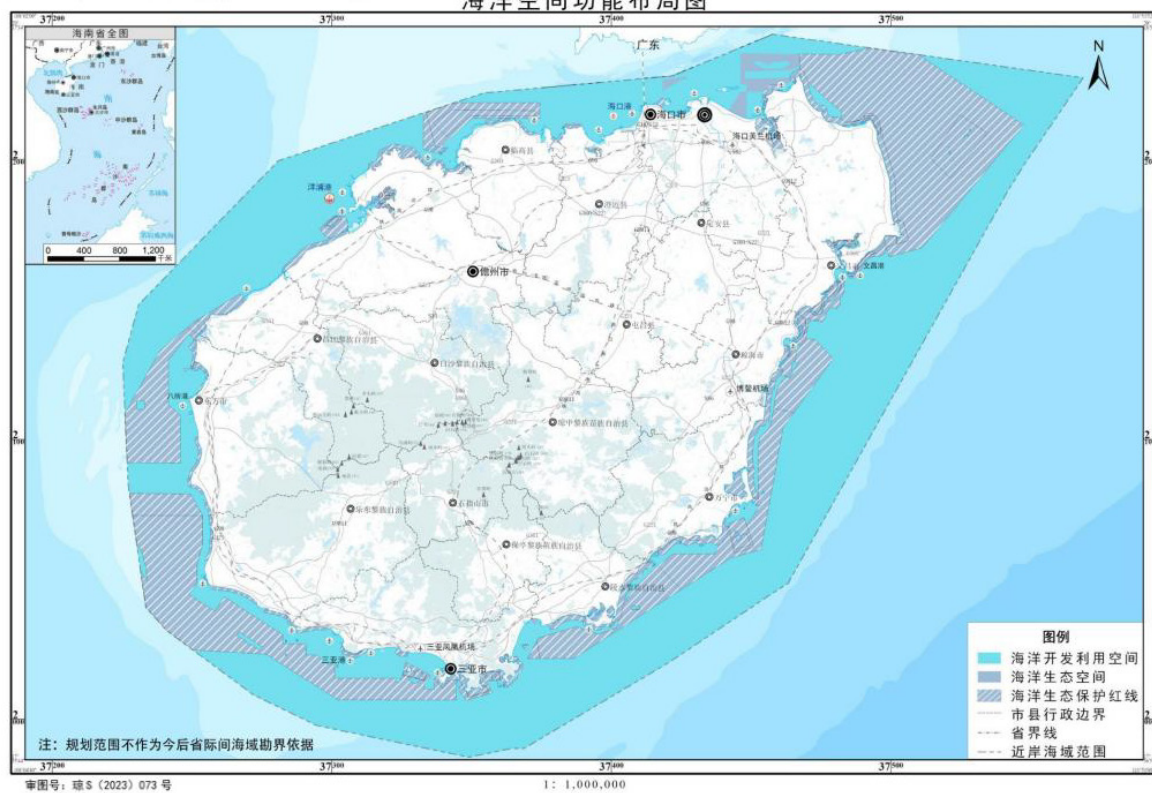
2.3 “多规合一”背景下海洋空间基本格局

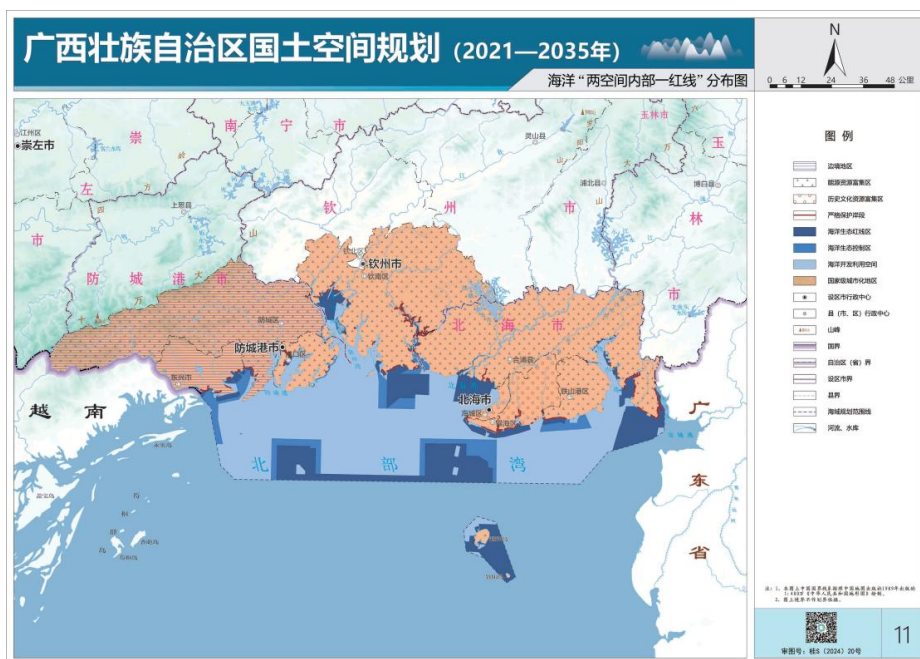
我国国土空间规划体系采用“五级三类”的总体架构,以陆海统筹的主体功能区为基础依据,系统优化海洋国土空间的保护与开发利用。在该体系中,国家与省级国土空间规划承担战略引领功能,统筹谋划全国及省级行政区域的国土空间总体布局,并为下级规划设定约束性指标与指导性内容;市县级规划发挥承转衔接作用,着重落实上级规划要求;乡镇级规划则侧重实施层面,保障各项管控要求精准落地。从规划类型看,总体规划作为战略性纲领文件,与聚焦特定区域或领域空间开发保护方案的专项规划、提供具体实施细则并作为规划审批依据的详细规划共同构成三类规划。其中,总体规划与专项规划形成“总-分”结构体系,专项规划须严格遵循国土空间总体规划。“多规合一”背景下海洋空间基本格局示意图见图2.3-1。



海南省国土空间规划（2021-2035年）

海洋空间功能布局图





辽宁省国土空间规划(2021-2035年)



图 2.1-1 部分省级的国土空间规划“一张图”

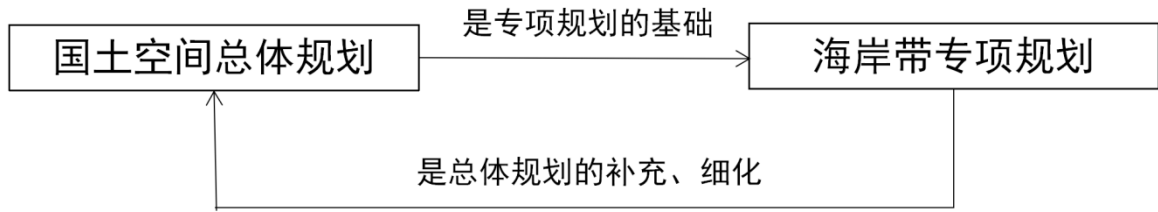


图 2.2-1 国土空间总体规划与海岸带专项规划的关系

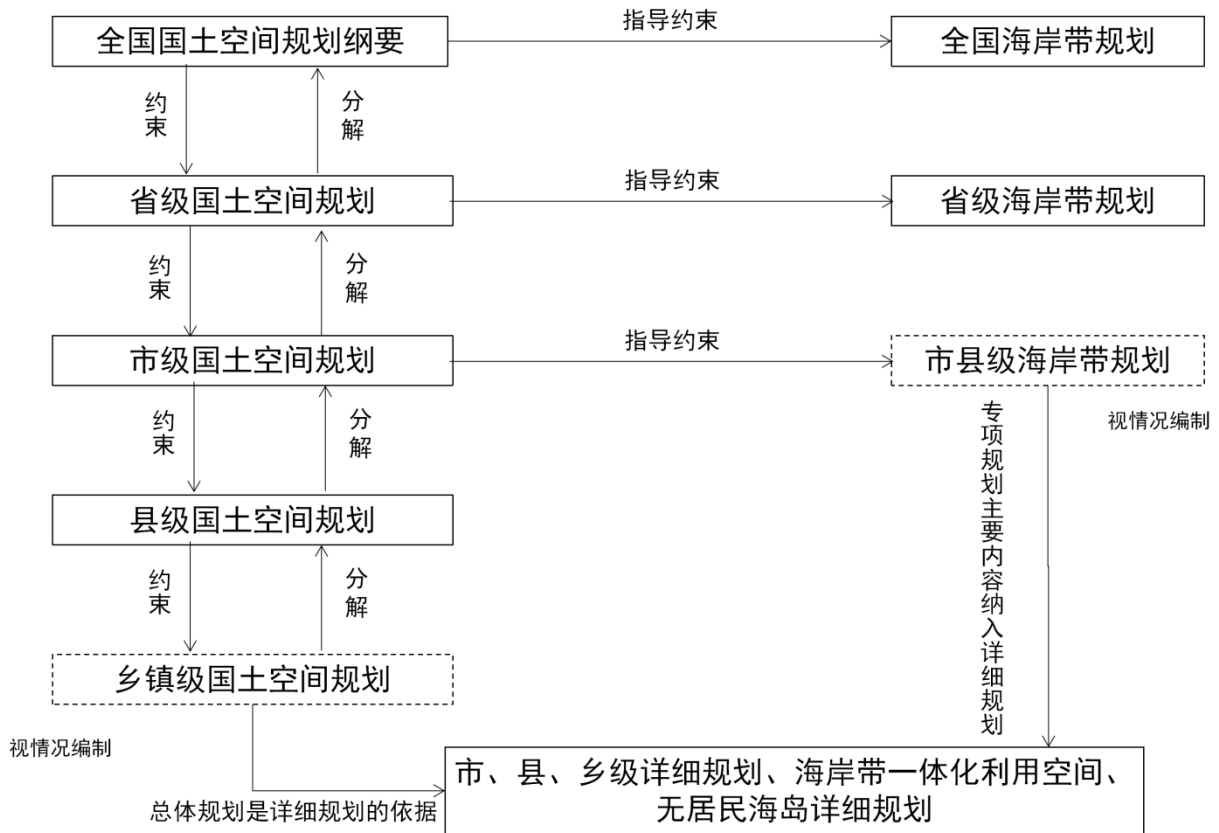


图 2.3-1 “多规合一”背景下海洋空间基本格局

3 管理建议

3.1 严格空间准入与执法监督能力建设

海洋生态空间管理以空间准入机制为基础管控手段，在实施海域立体分层使用许可制度的前提下，科学划定海洋生态功能区划，确保海洋资源的多维开发利用不超过生态承载力，并维护其未来的可持续利用潜力^[8]。

同时，需重点强化地方海洋执法体系建设，采取双轨并进的策略提升监管效能：一方面加速构建

智能监测平台，实现对海域使用状况的实时动态监控；另一方面健全海洋督察机制，通过强化执法检查频次与提高违法成本相结合，保障海洋空间管控措施的有效实施^[9]。

3.2 不断深化保护地选划和预警监测基础理论及技术方法研究

在国土空间规划体系整合背景下，现有海洋生态空间规划研究存在两个显著不足：其一，过度依赖陆域空间规划范式，未能充分体现海域流动性、

生态系统连通性及三维空间特性, 导致保护区划设计的科学论证不足, 难以有效平衡生态保护与沿海经济发展的辩证关系; 其二, 保护区监测预警体系存在理论基础薄弱、技术手段滞后等问题, 对海域使用模式的时空异质性及开发强度控制缺乏系统性考量。为应对上述挑战, 亟需构建高精度的海洋生态本底数据库, 动态解析生态系统演变规律, 精准识别生态退化风险源, 并健全海域使用冲突的快速响应与调处机制。

3.3 坚持问题导向和目标导向相统一

国土空间规划应构建“诊断-定位-实施”的闭环管理框架。诊断阶段聚焦空间本底评估, 依托“双评价”(资源环境承载力评价与国土空间开发适宜性评价)技术体系, 系统辨识空间安全底线约束、利用效率瓶颈及环境品质短板等结构性矛盾, 并预判气候变化等不确定性风险。定位阶段需对接国家战略部署, 将主体功能区等上位要求转化为差异化、可量化的空间发展指标体系, 形成契合区域特征的空间治理目标。实施阶段则应构建“战略-行动-项目”传导机制, 设计符合地域空间特征的实施路径, 确保规划目标的可操作性与落地性。

3.4 进一步完善保护地生态预警监测评价体系

基于海洋生态本底调查数据, 应构建多维度、一体化的生态预警监测体系。具体实施路径包括: 首先, 依据生态系统类型学特征, 筛选具有指示性的关键生物种群、核心栖息地及典型生态胁迫因子作为核心监测指标; 其次, 建立融合生态健康指数与风险等级矩阵的分级预警模型, 实现生态系统整体状态预警与关键问题专项预警的协同; 最终, 形成“分类管理-分区响应-分级处置”的预警响应机制, 通过定期发布生态风险预警报告及针对性管控建议, 完成从监测预警到管理决策的闭环传导^[10]。

参考文献

- [1] 王世福;周可斌;车乐;冯宇程.面向气候变化适应的地方规划响应与评价——基于我国城市国土空间总体规划的文本分析[J].北京规划建设,2024(04):34-44.
- [2] 陈梅;周连义;赵月.海洋生态空间用途管制法律问题研究综述[J].海洋开发与管理,2022,39(05):64-73.
- [3] 宣晓伟.我国空间规划体系存在的问题、原因及建议——基于中央与地方关系视角[J].经济纵横,2018(12):42-50+2.
- [4] 何涛;张玉强.新质生产力赋能海洋经济高质量发展:作用机制、现实困境与突破路径[J/OL].海洋开发与管理[2024-11-15].
- [5] 贾克敬;何鸿飞;张辉;郭杰.基于“双评价”的国土空间格局优化[J].中国土地科学,2020,34(05):43-51.
- [6] 李彦平;刘大海;姜伟;池源.国土空间规划视角下海洋空间用途管制的关键问题思考[J].自然资源学报,2022,37(04):895-909.
- [7] 张博;王昱博;邓永旺.空间规划改革视角下的自然资源价值实现路径[J].城市,2020(08):73-79.
- [8] 马鑫宇;周连义;李鹏飞.我国海域立体开发相关法律问题研究综述[J].海洋开发与管理,2023,40(06):53-60.
- [9] 李彦平;刘大海.海域空间用途管制的现状、问题与完善建议[J].中国土地,2020(02):22-25.
- [10] 王桥;刘绍民;王国强;阿膺兰;薛宝林;徐自为;吴劲.我国生态环境监测网络体系发展研究[J].中国工程科学,2024,26(05):212-222.

版权声明: ©2026 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS