陆海统筹视角下我国海洋空间详细规划发展现状分析

张印[1,2]，胡恒[1]，岳奇[1]，邓邦平[2]，梁湘波[1]，何菁蕊[1]

（1. 国家海洋技术中心　天津　300112；2. 自然资源部海洋生态监测与修复技术重点实验室　上海　201206）

摘要：在国土空间规划体系改革背景下，详细规划正从传统的城镇建设空间向海洋等自然空间拓展，海洋空间详细规划已在部分沿海地区开展实践，但普遍存在编制深度不足和体系衔接不畅等问题，缺乏明确的法定效力和统一的技术标准。针对上述情况，文章提出了海洋空间详细规划的核心问题，即“如何在三维立体空间内，实现生态系统的科学保护与人类活动精细化管控之间的动态平衡”，并以此为基础，探讨其区别于陆域规划的本体理论需求。首先，文章系统梳理了海洋空间详细规划在政策法规和技术标准方面的发展现状，厘清其政策演变与技术进展。其次，文章对比分析了海洋空间详细规划与海岸带专项规划在内容体系与技术路径上的差异。最后，基于理论分析与实践案例的融合，文章尝试提炼出海洋空间详细规划编制的原则与模式，并提出了建议，海洋空间详细规划应充分借鉴海岸带专项规划在传导衔接方面的优势，以及陆域详细规划在精细化管控方面的经验，在功能区块划分、用海强度管控和立体分层设权等方面开展适应性创新。从而弥补宏观战略与微观项目实施之间的衔接不足，强化海域用途管制，推动海域空间资源的精细化与可持续治理。

关键词：国土空间规划；陆海统筹；海洋空间详细规划；海域用途管制

中图分类号：TU981；P7　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1005-9857（2026）07-0003-12

Analysis of the Development Status of Detailed Marine Spatial Planning in China From the Perspective of Land-Sea Coordination

ZHANG Yin[1,2]，HU Heng[1]，YUE Qi[1]，DENG Bangping[2]，LIANG Xiangbo[1]，HE Jingrui[1]

（1. National Ocean Technology Center，Tianjin 300112，China；2. Key Laboratory of Marine Ecological Monitoring and Restoration Technologies，MNR，Shanghai 201206，China）

Abstract：Against the backdrop of the reform of the territorial spatial planning system，detailed planning is extending its scope from traditional urban construction spaces to encompass natural spaces such as the ocean. Despite the practice of detailed marine spatial planning in certain coastal regions，prevalent issues persist，including inadequate preparation and poor system integration，coupled with a lack of clear statutory authority

收稿日期：2026-04-20；**修订日期：**2026-05-20

基金项目：自然资源部海洋生态监测与修复技术重点实验室课题“专属经济区与大陆架海上风电空间精细布局复合利用规划方法研究”（MEMRT202502）.

作者简介：张印，研究实习员，硕士，研究方向为海洋空间规划

通信作者：胡恒，副研究员，博士，研究方向为海域管理与海洋空间规划

and unified technical standards. Addressing the aforementioned issues, this paper proposes the core issue of detailed marine spatial planning, namely "how to achieve a dynamic balance between the scientific protection of ecosystems and refined management and control of human activities within a three-dimensional space," and based on this, explores its ontological theoretical requirements that distinguish it from land-based planning. This article first systematically reviews the current development status of detailed planning in terms of policies and regulations, as well as technical standards, clarifying its policy evolution and technical progress. Second, it compares and analyzes the differences between detailed planning and special coastal zone planning in terms of their content systems and technical approaches. Finally, based on the integration of theoretical analysis and practical cases, this article attempts to refine and deduce the principles and models for the preparation of detailed marine spatial planning. It proposes that detailed marine spatial planning should fully draw on the advantages of the transmission and coordination mechanisms of coastal zone planning, as well as the experience of land-based detailed planning in fine-grained control. Adaptive innovations should be carried out in aspects such as functional block division, sea use intensity control, and three-dimensional hierarchical authorization, thereby addressing the insufficient coordination between macro strategies and micro projects, strengthening the control of sea area usage, and promoting the fine-grained and sustainable governance of marine spatial resources.

Keywords: Territorial spatial planning; Land-sea coordination; Detailed marine spatial planning; Regulation of sea area use

0 引言

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》[1] 提出构建“五级三类四体系”的国土空间规划顶层设计和框架体系（图 1），明确了详细规划与其他国土空间规划类型之间的关系。详细规划向上承接总体规划，协同各类专项规划，向下对接具体实施，是顶层设计向基层执行逐级传导落实的重要环节。在实施全域、全要素国土空间用途管控制度的背景下，作为直接指导规划管理、落实刚性控制底线的详细规划，其编制范围不应局限于城镇建设空间，还应包括海洋等自然空间[2-3]。

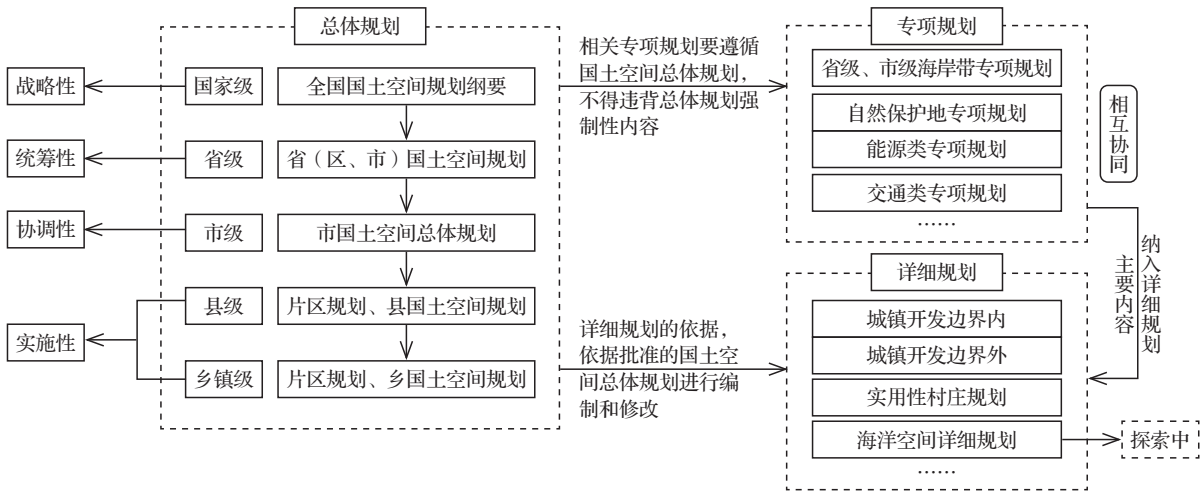

图 1 我国现行制度下的国土空间规划传导体系

Fig.1 The transmission mechanism of territorial spatial planning under China's existing system

上述政策框架虽然为详细规划向海洋空间拓展提供了制度依据，但海洋空间的独特性决定了其规划逻辑不能照搬陆域实践经验，更需要在理论层面作进一步探讨。相较于陆域空间，海洋空间呈现出更为突出的流动性、立体性与生态关联性等复杂属性，这决定了海洋空间详细规划不能简单套用陆域的控制性详细规划模式。其核心理论挑战在于如何构建一套能够同时回应生态系统保护需求与人类用海活动精细化管控需求的理论框架，即回答“为何编”“怎么编”“编什么”“如何管”的本体论与方法论问题。

当前，我国海岸带专项规划（以下简称“海岸带规划”）在项目落地和实施传导过程中面临诸多问题。首先，纵向传导体系不健全，省级海岸带规划提出的战略性要求向市、县级国土空间规划和项目审批传导时，常因缺乏刚性约束而出现内容弱化；其次，横向协同不足，海岸带规划与生态环境保护规划、港口规划和渔业规划等专项规划之间存在内容重叠甚至冲突，缺乏有效的协调机制；最后，未建立海洋空间详细规划机制，现有海岸带规划多侧重总体性布局，导致总体规划的宏观战略意图难以通过详细规划层面转化为具体用海安排，出现规划传导“中梗阻”。这些痛点制约了海岸带空间治理效能的提升。因此，可探索通过设立海洋空间详细规划来完善规划体系、健全传导机制，从而强化陆海统筹管理。

随着各级各类规划编制工作的深入推进，如何编制和实施海洋空间详细规划也逐渐成为沿海地区关注的热点和难点。现阶段部分地区开展了海洋空间详细规划编制的探索和实践，但普遍存在编制深度不足和体系衔接不畅等问题[2-7]，大多局限于对海洋功能分区的简单细化，辅以原则性管控要求，尚未实现从“分区”到“用途”、从“定性”到“定量”的真正转变。更重要的是，当前规划体系尚未出台针对海洋空间详细规划的管理制度与技术标准，导致海洋空间详细规划缺乏法定效力和实施抓手，难以将详细规划系统性嵌入现有海洋管理制度体系，发挥其核心作用。从具体问题来看，海洋空间详细规划需要重点回应如何协调重叠用海的权属冲突，如何化解生态系统的流动性与刚性管控边界的矛盾，如何量化用海活动的开发强度，以及如何实现陆域功能与海域功能的精准衔接等。

本文在系统梳理我国海洋空间详细规划政策演进、技术发展与地方实践的基础上，结合海岸带规划与陆域详细规划的对比分析，总结当前探索经验与面临的挑战，并尝试借鉴城市详细规划和乡村规划等领域的精细化管控理论，以期为完善国土空间规划体系、推动海域空间精细化治理提供参考。

1　详细规划管理政策发展现状

1.1　原有体系下详细规划功能定位与传导衔接

2018 年国务院机构改革前，我国陆地与海洋分别由不同部门进行规划管理，形成了相对独立的制度模式。在陆域部分，《城市规划编制办法》等文件明确了详细规划在城市规划体系中的地位，将详细规划主要划分为控制性详细规划和修建性详细规划。其中，控制性详细规划被确定为建设用地性质、使用强度、空间形态和环境管理的依据，是在中小尺度上对具体地块用途和开发建设强度等作出的实施性安排。其具体作用体现在：作为衔接国土空间用途管制与行政审批的关键层级，为核发规划许可和实施城乡建设规划提供法定依据；作为统筹空间引导与管控内容的有效途径，实现空间品质的立体化提升与精细化治理[6-7]。

在海域规划体系中，《全国海洋主体功能区规划》与《全国海洋功能区划（2011 ～ 2020 年）》承担着与陆域控制性详细规划类似的功能，在海域使用规划与传导中起直接指导作用，是海域用途管制与项目审批的依据。在法律层面上，《中华人民共和国海域使用管理法》明确了国家实行海洋功能区划制度，海域使用必须符合海洋功能区划。国家海洋局于 2007 年出台《关于印发〈海洋功能区划管理规定〉的通知》[8]，提出建立国家—省—市—县四级海洋功能区划体系，明确各级海洋功能区划的主要任务及各级海洋行政主管部门的相应职责，并对海洋功能区划的编制、审批和备案、评估和修改，以及实施提出了相应的管理要求，进一步提高了海洋功能区划的系统性与规范性。

1.2 现行体系下详细规划政策的发展

1.2.1 国家层面

我国于 2018 年 3 月正式组建自然资源部，明确由自然资源部全面推进实施“多规合一”，陆地与海洋纳入自然资源主管部门的统一管理范畴。

在法定地位层面，《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》在分类方面，指出国土空间规划体系由总体规划、相关专项规划与详细规划 3 类规划组成；在内涵方面，明确了“详细规划是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据”；在规划关系方面，提出“国土空间总体规划是详细规划的依据”“详细规划要依据批准的国土空间总体规划进行编制和修改”“空间类专项规划主要内容要纳入详细规划”，强调了详细规划要服从总体规划，并衔接相关专项规划[1]。

在分区管制层面，2020 年 7 月，上海市规划和自然资源局在对《自然资源部办公厅关于加强国土空间规划监督管理的通知》[9]的解读中，明确提出在城市开发边界内外，统一实行“详细规划 + 规划土地许可 + 地类变更”的管制方式；在城市开发边界外，还可以实行“约束指标 + 分区准入 + 地类管理”的管制方式。

在编制管理及规划实施层面，2022 年 10 月，《自然资源部关于进一步加强国土空间规划编制和实施管理的通知》[10]明确提出，“不得以专项规划、片区策划、实施方案、城市设计等名义替代详细规划设置规划条件、核发规划许可”，即规定有关空间管控的核心内容与要求应依程序纳入详细规划。2023 年 3 月，《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》[11]指出，“详细规划是实施国土空间用途管制和核发建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证等城乡建设项目规划许可，以及实施城乡开发建设、整治更新、保护修复活动的法定依据，是优化城乡空间结构、完善功能配置、激发发展活力的实施性政策工具”。因此，为切实履行详细规划编制和实施管理的主体责任，各地编制的专项规划、各类策划和实施方案、城市设计等有关空间管控的核心内容和要求要根据程序纳入详细规划，而不能直接替代详细规划作为设置规划条件和核发规划许可的依据。

1.2.2 地方层面

在国家政策框架指导下，沿海地区结合自身实际开展了差异化探索，其中广西壮族自治区与浙江省的实践分别代表了海洋空间详细规划制度建设的两种典型路径。

广西壮族自治区于 2025 年 9 月发布了《关于征求〈关于进一步加强和规范国土空间详细规划管理的通知（征求意见稿）〉》[12]，提出“市县自然资源主管部门是详细规划的主管部门，各地应加快详细规划的编制实施，鼓励地方结合实际依法在既有规划类型未覆盖地区探索其他类型详细规划”，并且要“融合特殊地区详细规划编制，经市县自然资源主管部门参与合并编制且按有关法定程序审批实施的特殊区域详细规划可作为核发项目规划许可的法定依据”。广西壮族自治区的做法体现了“预留接口、鼓励探索”的渐进式制度设计思路，其核心价值在于通过原则性授权为海洋等特殊空间的详细规划编制打开政策窗口，为地方先行先试提供合法性空间，但尚未构建起系统的技术与管理框架，仅解决了“有没有依据编”的前置问题，而“编什么、怎么管、如何实施”等核心问题仍需配套细则加以明确。

浙江省于 2025 年 10 月发布了《浙江省自然资源厅关于建立健全国土空间详细规划体系的通知》[13]，探索构建全域覆盖、分层分类、编管结合、时空统筹的“1361”详细规划管理体系，规范和指导全省详细规划编管工作。其将编制单元分为包括“陆海统筹单元”在内的 5 种基本单元，各类单元结合功能特色，明确不同类型详细规划的编制重点和管控要求。浙江省的做法代表了“系统构建、标准先行”的引领型制度设计路径，构建了海洋空间详细规划的编制与管理框架，将海洋空间纳入详细规划分类体系，从单元划分、管控要求到传导机制进行了系统性架构。

两地在海洋空间详细规划探索中形成了逻辑上的互补与时序上的衔接，广西壮族自治区侧重“破题”，通过政策松绑为海洋详细规划的合法性提供

依据；浙江省着力“立制”，通过体系构建为海洋详细规划的规范化运行提供技术框架。两地的探索为我国完善国土空间规划体系，尤其是海洋空间的精细化治理提供了具有代表性的地方实践案例。

综合来看，我国详细规划管理政策正经历从“陆海分治”向“全域统筹”的深刻重构（表 1）。陆域部分已形成较为成熟的控制性详细规划制度体系，其核心逻辑在于通过法定图则将宏观指标转化为可度量的地块开发强度，管理抓手明确。相比之下，海域部分虽然通过机构改革在体制上实现了统一，但在机制上仍处于完善阶段。现行政策虽明确了详细规划的法定地位，并鼓励在海洋空间领域进行探索，但现有文件多为原则性指导意见，缺乏针对海域特殊属性（如立体空间、动态流动性等）的专项管理细则。在地方层面，如浙江省虽已迈出陆海统筹单元划分的关键一步，但全国范围内尚未建立起与《中华人民共和国海域使用管理法》深度衔接的海洋详细规划审批与监管流程，导致海洋空间详细规划在实际管理中面临没有法定依据的尴尬局面，这也正是当前规划传导出现“中梗阻”的深层制度成因。因此，亟须开展海洋空间详细规划的专项制度研究，明确其法定地位、审批程序与实施监督机制，为填补宏观战略与微观用海之间的管理真空提供制度保障。

表 1　机构改革前后陆域与海域详细规划功能定位对比

Table 1　Comparison of functional positioning between land and marine detailed planning before and after institutional reform

对比维度	陆域	海域
机构改革前	核心工具：控制性详细规划 法定地位：《城乡规划编制办法》确立，是规划许可的直接依据 管控核心：定性（用地性质）、定量（容积率 / 密度） 传导逻辑：总体规划目标→地块指标→项目许可	核心工具：海洋功能区划 法定地位：《中华人民共和国海域使用管理法》确立，是用海审批的依据 管控核心：主导功能分区、用海方式准入 传导逻辑：宏观功能定位→海域用途→项目审批
机构改革后	核心工具：详细规划（单元 / 街区 / 地块） 定位演进：从单纯的建设管控转向全域全要素的“实施性政策工具” 管控核心：覆盖城镇开发边界内外，强调城市设计引导 传导逻辑：总体规划刚性指标→单元约束 + 地块细则→规划许可	核心工具：海岸带规划（海洋空间详细规划尚在探索） 定位演进：从功能区划转向“专项传导 + 宏观统筹” 管控核心：“两空间内部一红线”功能分区、用海准入清单、生态保护要求 传导逻辑：国土空间总体规划战略→功能分区与准入规则→指导下位规划实施

2　详细规划技术发展现状

2.1　详细规划技术规范发展

2.1.1　陆域部分

在国家层面，2023 年 3 月发布的《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》[11] 强调，“重点地区编制详细规划，自然资源部门应按照《国土空间规划城市设计指南》要求开展城市设计，城市设计方案经比选后，按法定程序将城市设计方案的有关建议统筹纳入详细规划管控引导要求”。这为沿海各地区提供了技术上的宏观指导。各地也可以按照该通知提出的方向性和框架性要求，结合自身特点积极开展规划实践，不断探索和总结面向城市治理的成功经验，为深化“多规合一”改革、完善国土空间规划体系提供更加丰富的详细规划实践案例。

在地方层面，广东省作为先行地区于 2023 年发布了《广东省城镇开发边界内详细规划编制指南（试行）》[14] 等配套技术文件，形成了从已编控制性详细规划评估、单元划分到规划编制的全流程技术指引。海南省则进一步细化规划类型，在《海南省国土空间详细规划编制技术指南（试行）》[15] 中将详细规划分为城镇单元、乡村单元、特殊单元和海域单元四大类，其中，海域单元详细规划具有鲜明的海洋特色。

陆域部分的分区、分类、分层模式和指标构建技术等内容可以为海洋空间详细规划的编制提供一定的技术理论基础。

2.1.2 海域部分

2025 年 12 月，中国海洋学会发布了团体标准《海域详细规划编制指南》（T/CSO 24—2025）[16]，标准规定了海洋空间详细规划编制的总则、基础工作、核心内容及成果要求，涵盖了规划单元划定、用海布局管控和生态保护修复等关键环节，配套用海分类和指标体系等多项附录。其主要作用在于规范海域开发利用秩序，通过明确的海块划定和立体分层利用等技术要求，化解用海冲突，提升海域使用效率；强化生态保护刚性约束，通过细化生态保护红线及大陆自然岸线保有率等管控标准，筑牢海洋生态安全屏障。这一标准为沿海地区编制海洋空间详细规划提供了技术参考，并为规划的审批及实施管理提供了一定的技术依据。

此外，《全国海洋功能区划（2011 ～ 2020 年）》《全国海洋主体功能区规划》以及《省级海岸带综合保护与利用规划编制指南（试行）》[17]（以下简称《省级海岸带规划编制指南》）等为海洋空间详细规划编制提供了技术方法积累。海洋功能区划制度经过 30 余年的发展，形成了较为完善的海洋功能分区体系和较为成熟的“分区管理 + 用海准入”管理模式[18]，建立了完整的法规体系和用途管制政策，这也为海洋空间详细规划的编制提供了理论基础和实践经验。

从规范衔接来看，当前沿海地区规划技术体系呈现出“纵向传导、横向协同”的特征。在纵向方面，《省级海岸带规划编制指南》明确要求与国土空间总体规划和详细规划传导衔接，如海南省在海域单元详细规划的编制中，专门设置与海岸带规划的衔接条款；在横向方面，各地加强规划技术协调，如山东省在制定《海岸带保护与利用规划编制指南》时，同步修订了海洋生态修复和滨海湿地保护等相关标准，形成技术合力。

2.2 详细规划与海岸带规划核心内容比较

我国沿海省（自治区、直辖市）详细规划与海岸带规划在内容要求上呈现出明显的类型化特征，各地详细规划技术规范在空间布局与规模强度等核心要素上提出了差异化的要求。本文选取广东省、海南省和江苏省的技术文件[14-15,19]与《省级海岸带规划编制指南》进行了系统分析，广东省代表了高密度城镇化地区的精细化管控范式，海南省代表了海洋特色鲜明地区的陆海统筹范式，江苏省代表了分层分级治理的详细规划编制范式。三者从城镇化强度、海洋空间比重和管控层级深度等不同维度，共同呈现了我国沿海地区详细规划技术探索的多元路径。通过对上述技术文件的梳理，可归纳出不同类型规划注重的核心内容。

2.2.1 空间布局与规模强度方面

城镇开发边界内详细规划强调与总体规划的传导衔接。广东省要求详细规划原则上分为单元详细规划和地块开发细则，按照“单元统筹、地块深化”的原则，合理确定单元、地块管控内容及深度。江苏省将详细规划分为单元、街区和重点区域 3 个层次编制，单元层次详细规划要承接传导总体规划（分区规划）的管控要求，明确空间管控通则；街区层次详细规划遵循单元层次详细规划管控要求，明确地块容积率、建筑密度和绿地率等管控指标，作为出具出让地块规划条件的依据；重点区域层次详细规划根据类型特征加强精细化城市设计研究，选择相应控制要素，细化管控要求。

相比之下，在空间布局方面，海岸带规划则充分考虑了海岸带及海洋空间生态系统的特殊性，基于国土空间规划分区体系，继承和优化原海洋功能区划，从保护与利用两类目标出发，结合海洋“两空间内部一红线”等成果，将海洋空间划分为生态保护区、生态控制区和海洋发展区，实现岸线向海一侧功能分区全覆盖，并对海洋发展区提出三级分区要求。

在规模强度方面，海岸带规划表现出明显的弹性管控特征，不同于详细规划中常见的刚性指标（如容积率、建筑密度等），《省级海岸带规划编制指南》采用空间准入方法，基于规划功能定位和地区发展方向，结合海岸带特点，研究建立自然资源开发利用区域准入评价体系，明确区域开发利用准入要求，提出可准入的、可兼容的用海类型。

2.2.2　综合交通规划方面

不同于城镇详细规划中注重地面交通网络、强调公交优先和慢行友好，海岸带规划主要针对港口航运提出了相关要求，明确统筹协调省内港口资源和盘活存量，实施差异化发展，优化沿海港口布局，并在规划指标表中提出沿海港口岸线利用效率这一预期性指标。

2.2.3　景观风貌管控方面

城镇详细规划通常建立分级管控体系，如江苏省设立重点地区管控要素建议表，对不同地区进行建筑高度管控。海岸带规划则突出自然生态景观资源的保护，将红树林、珊瑚礁和滨海湿地等典型海岸带景观的保护修复作为核心内容。

2.2.4　立体空间方面

立体空间利用是沿海城市详细规划的共同关注点，主要针对空中、地面和地下空间进行综合管控。例如，江苏省提出复合开发的竖向管控等要求，设立空中、地面、地下分层开发、分层赋权、统筹管控模式。不同于陆地立体空间的管控要求，海岸带规划则侧重探索海域立体分层设权，鼓励探索深水网箱立体养殖、“风光渔”一体化等海域立体开发利用模式和路径，建立健全海域立体确权规划实施保障机制及政策措施。详细规划与海岸带规划核心内容对比如表 2 所示。

上述对比为回答“海洋空间详细规划是什么”这一本体论问题奠定了一定的基础。从理论层面界定，海洋空间详细规划是指“以海域基本管理单元为对象，以协调生态和生产功能为核心，通过三维空间权属界定与量化指标管控，实现海域资源资产化和精细治理的法定实施工具”。这一定义区别于陆域详细规划，强调其“立体性”和“生态—活动”双重协调的本体特征。

表 2　详细规划与海岸带规划核心内容对比

Table 2　Comparison of core contents between detailed planning and coastal zone planning

技术要素	详细规划	海岸带规划
空间布局	强调功能分区与指标传导，侧重土地使用兼容性	“两空间内部一红线”，侧重海洋生态系统完整性
规模强度	通过容积率、建筑密度等刚性指标管控	实施用海准入等弹性管控措施
综合交通	地面交通网络优化，公交优先	优化沿海港口布局
景观风貌	重点地段分级管控	保护典型海岸带生态系统景观资源
立体空间	空中、地面、地下空间综合管控	探索海域立体分层设权

2.3　详细规划与海岸带规划编制技术比较

海岸带规划作为国土空间规划体系中的专项规划，与详细规划在编制技术层面既有密切联系又存在差异。通过对比省级海岸带规划编制指南与省级城镇详细规划技术指南，可以从编制基础、定位差异、规划范围和技术路线等方面系统分析两者的差异，为编制海洋空间详细规划提供参考依据。

2.3.1　编制基础与定位的差异

海岸带规划与详细规划在规划定位上存在本质区别。根据国土空间规划体系，海岸带规划被明确定位为专项规划，而详细规划属于实施性规划。这种定位差异直接导致两者在编制基础上的不同，海岸带规划以省级国土空间总体规划为依据，如《省级国土空间规划编制技术规程》（GB/T 43214—2023）[20] 中专门设置了海洋部分内容，为海岸带规划提供顶层设计指引；而详细规划则更多承接上位规划的空间管控要求，如广东省要求详细规划评估和编制必须落实总体规划确定的城镇开发边界和生态保护红线等约束性指标。

2.3.2　规划范围

在规划范围上，海岸带规划具有明显的跨行政区特征。省级海岸带专项规划适用于全省域海岸带区域，需要协调多个沿海地市的保护与利用策略；详细规划通常以单个城市或特定片区为规划单元，

如江苏省扬州市南河下街区及东部周边区域详细规划编制选取 3 个街区作为规划范围。

2.3.3 技术路线

在技术路线方面，海岸带规划与详细规划呈现出不同的逻辑框架。海岸带规划普遍采用“现状评估—问题识别—策略制定—分区管控”的技术路径，相比之下，详细规划更强调“目标传导—单元划分—指标分解—地块管控”的技术路线。如海南省作为海洋特色鲜明地区的陆海统筹范式代表，将上位规划目标传导至城镇、乡村、特殊和海域四大单元类型，通过单元划定明确空间边界，通过指标分解确定管控要求，通过地块细化落实具体安排，完整呈现了从宏观到微观的逐级传导过程。

综合来看，当前详细规划技术体系呈现出“陆域成熟定型、海域加速构建”的阶段性特征。陆域部分已建立起从单元划分、指标分解到城市设计引导的全流程技术标准体系，刚性管控与弹性引导的边界清晰、工具丰富；海域部分随着《海域详细规划编制指南》（T/CSO 24—2025）等团体标准的出台，已在规划单元划定、海块划分和立体分层利用等关键技术环节取得突破性进展，为海洋空间详细规划的规范化编制奠定了初步基础。然而，从标准到实践的转化仍面临现实挑战，一是海岸带规划采用的用海准入等弹性管控方式，与详细规划所需的刚性量化指标之间尚缺乏成熟的衔接机制；二是团体标准的实施效力有限，各地在实践中对海块划分精度和用海强度指标设定等核心内容的把握尺度不一；三是海岸带规划的宏观功能布局逻辑与详细规划的地块精细化管控逻辑在技术接口上仍需进一步磨合。因此，有必要在现有技术标准的基础上，进一步研究海洋空间详细规划与海岸带规划的技术衔接机制，推动关键技术要求向地方性技术规范升级转化，为海域空间精细化治理提供更具操作性的技术指引。

3 海洋空间详细规划实践探索

在国土空间规划体系改革的背景下，我国沿海多地积极开展海洋空间详细规划编制实践，为海域精细化管理、用海审批与资源配置提供了实践路径。

3.1 典型案例分析

3.1.1 三亚崖州湾（科技城）海洋空间详细规划

该规划由三亚崖州湾科技城管理局组织编制，规划海域面积约 639.59 km^2，核心目标是合理配置海域资源，构建主次分明、疏密有致和时空有序的海洋空间管理新秩序。规划创新建立“整体编制单元—基本管理单元—用海实施单元”三级海洋详细规划递进体系（图 2）。其中，整体编制单元依托多规融合统筹规划，守住管控底线，明确空间结构和功能分区等，保障规划目标落地；基本管理单元通过海洋空间特征划分，承接宏观目标并实施刚性管控，提出约束与指导要求；用海实施单元为具体用海区块，细化管控细则，为用海实操提供基础。规划通过逐级空间数字转译，实现上位规划目标与基层用海管控的精准衔接，为海域详细规划的层级传导提供了可复制模式[2]。该案例以局部重点海域为规划对象，调查翔实、成果精细，规划可直接服务于用海审批与海域资源精准分配。

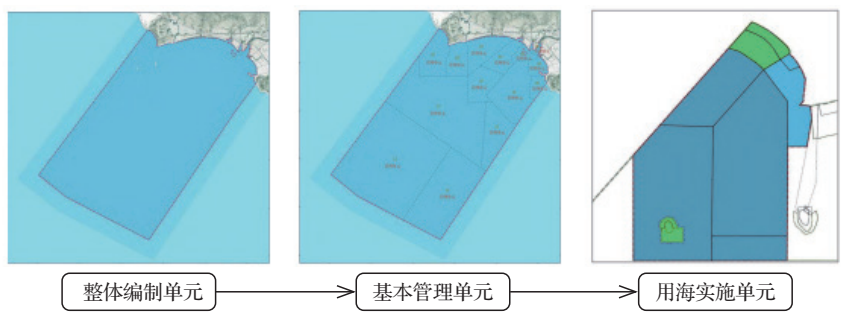

图 2 单元层面海洋详细规划递进体系[2]

Fig.2 Schematic diagram of the progressive system for detailed marine planning at the unit level

3.1.2　深圳市小梅沙海域详细规划

《深圳市小梅沙海域详细规划》规划范围约 137.8 hm^2，研究范围联动相邻陆域 381.2 hm^2，针对生态保护区和海洋发展区差异化用海需求，构建海域利用管控、陆海衔接、生态保护与安全防灾 3 类核心控制指标，明确用海方式、安全距离和生态保护等刚性要求，实现小尺度海域的精准管控[21]。该规划重点强化了陆海生态互通与公共游憩用海的落地管控，体现了陆海联动的研究思路。

3.1.3　三亚市海域使用详细规划

《三亚市海域使用详细规划》立足全域海域管控需求，细化提出 31 个四级用海类型及配套管控规则，创新引入“一区、一图、一表”图则管控模式，并首次提出海域海岛旅游环境容量控制指标，实现全域海域的分类管理[22]。该规划以行政辖区全域海域为规划对象，侧重全域功能统筹，规划深度偏宏观，成果框架性强。

深圳市小梅沙海域及三亚市海域的详细规划均在国土空间规划的统一框架下，针对特定区域将生态保护区、生态控制区和海洋发展区等涉海功能及用海类型进一步细分，并通过差异化的用途管制，精准匹配实际管理的多元化需求。

上述 3 个案例分别从局部精细化管控、陆海统筹衔接和全域系统性覆盖 3 个维度呈现了当前我国海洋空间详细规划实践探索的多元图景。

3.2　编制模式及原则归纳

基于上述案例的共同特征与差异，可归纳出当前我国海洋空间详细规划的两类主流编制模式[23]：重点海域单元编制模式和整体行政区编制模式。

3.2.1　重点海域单元编制模式

该模式以海湾和局部重点海域为独立规划单元，严格遵循陆海统筹原则，将海域与高关联度相邻陆域纳入统一规划研究范围，借鉴陆域详细规划编制方法，调查翔实、成果精细。其规划目的直接服务于用海审批与海域资源精准分配，规划内容聚焦详细目标、生态保护修复、海域利用区块分区及刚性管控，分区分类偏向用地用海精细化分类，契合《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》要求[23]。三亚崖州湾（科技城）海洋空间详细规划为该模式的典型实践案例，其是小尺度海域精细化管控的标杆案例[2]。

3.2.2　整体行政区编制模式

该模式以行政辖区全域海域为规划对象，主要沿用原海洋功能区划编制逻辑，侧重全域功能统筹划定，规划深度偏宏观，成果框架性强。其核心内容包括总体发展定位、四级功能分区布局、全域用海统筹、环境容量管控及重点海域专项规划，规划目的更偏向确立海域发展框架和统筹全域功能格局。分区分类侧重海岸带规划视角，通过功能分区实现全域海域的宏观管控[23]。典型实践为深圳市小梅沙海域详细规划及三亚市海域使用详细规划，两者是全域海域系统性管控的代表性成果。

3.2.3　编制原则提炼

在上述模式归纳的基础上，可进一步提炼出海洋空间详细规划编制的 3 条原则：一是生态优先原则，即将海洋生态保护红线和自然岸线保有率等作为不可逾越的刚性底线；二是陆海统筹原则，强调海域功能与相邻陆域功能的协同匹配，实现从“岸线管控”向“陆域—海岸带—海域”全要素统筹转变；三是立体分层原则，确立海域空间的水面、水体、海床和底土的独立使用价值，为立体设权提供技术依据。

4　关于海洋空间详细规划编制实施的思考

海洋空间详细规划兼具公共政策工具与海洋空间治理技术双重属性，本文通过梳理现状发展与总结实践探索，回答了“为何编”及“怎么编”的问题，而要回应“编什么”及“如何管”，则需要进一步构建其理论基础。区别于陆域详细规划“建设管控”的逻辑，海洋空间因流动性、立体性与生态关联性等本质特征，其理论框架可概括为 3 个核心原则，即生态优先、陆海统筹和立体分层，这既回应了海洋空间详细规划需要解决的 4 个具体问题，也为海洋空间详细规划编制及管控提供了逻辑起点。

基于我国详细规划的政策演进、技术发展与实践探索现状，结合对海岸带规划与陆域详细规划核心内容的对比研究，沿海地区编制海洋空间详细规划可从两者的差异化优势中汲取关键经验，实现宏

观协调与微观管控的有机融合。

首先，在生态优先的原则下，借鉴海岸带规划的传导衔接与功能布局经验。海岸带规划的核心价值在于其作为承上启下的“传导枢纽”，其可将国土空间总体规划中的宏观战略转化为可操作要求，并在海岸带及海洋空间进行功能布局。海洋空间详细规划应继承这一“传导智慧”，确保上位规划确定的生态保护红线和重要岸线功能分区等核心意图，能够通过详细规划精准传导至具体海域图斑。同时，需要借鉴其在功能布局上的协调思路，妥善处理港口航运、海洋生态保护和渔业养殖等不同功能在海域空间上的相邻关系和兼容次序，避免用海功能冲突。

其次，在陆海统筹的原则下，借鉴陆域详细规划的精细化管控与实施运作模式。陆域详细规划通过划定“地块”，明确“用地性质”“容积率”“建筑密度”等刚性与弹性相结合的指标，实现了空间管理的精准化和标准化。海洋空间详细规划应以此为蓝本进行创造性转化，其核心是将规划海域划分为类似“地块”的“功能区块”，并为每个区块设定：①主导用途与兼容用途清单，明确“可以做什么”；②用海强度与控制指标，如最大填海规模和构筑物覆盖率等，规定“可以做到什么程度”；③生态与环境准入要求，明确保护的底线和修复的责任。

最后，在立体分层的原则下，通过融合海岸带规划与陆域详细规划优势，进行适应海洋特性的关键创新。海洋空间的立体性要求详细规划在借鉴陆域二维地块管控经验的同时，进一步构建水面、水体、海床及底土的立体分层管控规则，实现从“平面传导”向“立体治理”的跨越。

综上所述，通过借鉴海岸带规划与陆域详细规划的编制经验，明确生态优先、陆海统筹和立体分层的原则，从而有效弥补宏观战略与微观项目实施之间的衔接不足，最终实现海域空间资源的精细化、立体化和可持续管理。

参考文献（References）：

[1] 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[N]. 人民日报，2019-05-24(1).
The CPC Central Committee and the State Council. Several opinions of the CPC Central Committee and the State Council on establishing a territorial space planning system and supervising its implementation[N]. People's Daily, 2019-05-24(1).

[2] 邢文秀，林玉婷，刘大海，等. 国土空间规划视角下海洋详细规划基本认知、编制思路与实施路径思考[J]. 城市规划学刊，2023(4)：95-103.
Xing Wenxiu, Lin Yuting, Liu Dahai, et al. Fundamental concepts, approaches, and implementation of detailed marine planning in the context of territorial spatial planning[J]. Urban Planning Forum, 2023(4): 95-103.

[3] 叶果，李欣，王天青. 国土空间规划体系中的涉海详细规划编制研究[J]. 规划师，2020，36(20)：45-49.
Ye Guo, Li Xin, Wang Tianqing. Detailed planning of marine space in national land and space planning system[J]. Planners, 2020, 36(20): 45-49.

[4] 古海波，李孝娟，邢文秀，等. 基于陆海统筹的深圳市海域详细规划路径探索[J]. 城市规划学刊，2023(5)：71-78.
Gu Haibo, Li Xiaojuan, Xing Wenxiu, et al. Path exploration of detailed marine spatial planning in Shenzhen based on land-sea integration[J]. Urban Planning Forum, 2023(5): 71-78.

[5] 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.
Cheng 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.

[6] 高金柱，张洪芬，安太天，等. 陆海统筹下的海洋空间详细规划机制创新[J]. 规划师，2023，39(12)：15-21.
Gao Jinzhu, Zhang Hongfen, An Taitian, et al. Mechanism innovation of marine space detailed planning for land-sea coordination[J]. Planners, 2023, 39(12): 15-21.

[7] 陆枭麟，胡海波，曹华娟. 控制性详细规划更新优化研究[J]. 现代城市研究，2022(5)：35-39.
Lu Xiaolin, Hu Haibo, Cao Huajuan. Research on updating and optimization of regulatory planning[J]. Modern Urban Research, 2022(5): 35-39.

[8] 国家海洋局. 国家海洋局关于印发《海洋功能区划管理规定》的通知[EB/OL]. (2007-07-12)[2026-04-19]. https://f.mnr.gov.cn/201807/t20180705_2009119.html.
State Oceanic Administration. Notice of the State Oceanic Administration on issuing the "Regulations on the Administration of Marine Functional Zoning"[EB/OL]. (2007-07-12)[2026-04-19]. https://f.mnr.gov.cn/201807/t20180705_2009119.html.

[9] 自然资源部. 自然资源部办公厅关于加强国土空间规划监督管理的通知[EB/OL]. (2020-05-22)[2026-04-19]. https://m.mnr.gov.cn/gk/tzgg/202005/t20200526_2521189.html.
Ministry of Natural Resources. Notice of the General Office of the Ministry of Natural Resources on strengthening the supervision and administration of territorial space planning[EB/OL]. (2020-05-22)[2026-04-19]. https://m.mnr.gov.cn/gk/tzgg/202005/t20200526_2521189.html.

[10] 自然资源部. 自然资源部关于进一步加强国土空间规划编制和实施管理的通知[EB/OL]. (2022-10-18)[2026-04-19]. http://gi.m.mnr.gov.cn/202210/t20221026_2763118.html.
Ministry of Natural Resources. Notice of the Ministry of Natural Resources on further strengthening the compilation and implementation management of territorial space planning[EB/OL]. (2022-10-18)[2026-04-19]. http://gi.m.mnr.gov.cn/202210/t20221026_2763118.html.

[11] 自然资源部. 自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知[EB/OL]. [2026-04-19]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-03/25/content_5748273.htm.
Ministry of Natural Resources. Notice of the Ministry of Natural Resources on strengthening the detailed planning of territorial space[EB/OL]. [2026-04-19]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-03/25/content_5748273.htm.

[12] 广西壮族自治区自然资源厅. 广西壮族自治区自然资源厅办公室关于征求《关于进一步加强和规范国土空间详细规划管理的通知》等文件意见的通知[EB/OL]. (2025-09-05)[2026-04-19]. https://dnr.gxzf.gov.cn/hdjl/yjzj/opinionDetail.shtml opinionid=157830112998.
Department of Natural Resources of Guangxi Zhuang Autonomous Region. Notice of the General Office of the Department of Natural Resources of Guangxi Zhuang Autonomous Region on soliciting opinions on documents including the "Notice on Further Strengthening and Standardizing the Management of Detailed Planning for Territorial Space"[EB/OL]. (2025-09-05)[2026-04-19]. https://dnr.gxzf.gov.cn/hdjl/yjzj/opinionDetail.shtml opinionid=157830112998.

[13] 浙江省自然资源厅. 浙江省自然资源厅关于建立健全国土空间详细规划体系的通知[EB/OL]. (2025-10-12)[2026-04-19]. https://zrzyt.zj.gov.cn/art/2025/10/13/art_1229098242_2575684.html.
Zhejiang Provincial Department of Natural Resources. Notice of the Zhejiang Provincial Department of Natural Resources on establishing and improving the detailed planning system for territorial space[EB/OL]. (2025-10-12)[2026-04-19]. https://zrzyt.zj.gov.cn/art/2025/10/13/art_1229098242_2575684.html.

[14] 广东省自然资源厅. 广东省城镇开发边界内详细规划编制指南（试行）[EB/OL]. (2023-03-15)[2026-04-19]. https://nr.gd.gov.cn/attachment/0/516/516358/4138536.pdf.
Guangdong Provincial Department of Natural Resources. Guidelines for the compilation of detailed planning within the urban development boundary of Guangdong province (Trial)[EB/OL]. (2023-03-15)[2026-04-19]. https://nr.gd.gov.cn/attachment/0/516/516358/4138536.pdf.

[15] 海南省自然资源厅. 海南省国土空间详细规划编制技术指南（试行）[EB/OL]. (2024-10-29)[2026-04-19]. https://lr.hainan.gov.cn/ywdt_312/zwdt/202410/t20241029_3758320.html.
Hainan Provincial Department of Natural Resources. Technical guidelines for the compilation of detailed planning of territorial space in Hainan province (Trial)[EB/OL]. (2024-10-29)[2026-04-19]. https://lr.hainan.gov.cn/ywdt_312/zwdt/202410/t20241029_3758320.html.

[16] T/CSO 24—2025 海域详细规划编制指南[S].
T/CSO 24—2025 Guidelines for the preparation of detailed planning for sea areas[S].

[17] 自然资源部. 省级海岸带综合保护与利用规划编制指南（试行）[EB/OL]. (2021-07-23)[2026-04-19]. https://m.mnr.gov.cn/gk/tzgg/202109/t20210913_2680305.html.
Ministry of Natural Resources. Guidelines for the compilation of provincial-level integrated coastal zone protection and utilization planning (Trial)[EB/OL]. (2021-07-23)[2026-04-19]. https://m.mnr.gov.cn/gk/tzgg/202109/t20210913_2680305.html.

[18] 徐伟，董月娥，胡恒，等. 海洋国土空间详细规划编制的必要性与可行性探讨[J]. 海洋环境科学，2022，41(2)：272-275.

Xu Wei，Dong Yue'e，Hu Heng，et al．Discussion on the necessity and feasibility of marine spatial detailed planning[J]．Marine Environmental Science，2022，41(2)：272-275.

[19] 江苏省自然资源厅．江苏省城镇开发边界内详细规划编制指南（试行）[EB/OL]．(2021-12-27)[2026-04-19]．https://zrzy.jiangsu.gov.cn/upfile/File/202112/27/13565964.pdf.

Jiangsu Provincial Department of Natural Resources．Guidelines for the compilation of detailed planning within the urban development boundary of Jiangsu province (Trial)[EB/OL]．(2021-12-27)[2026-04-19]．https://zrzy.jiangsu.gov.cn/upfile/File/202112/27/13565964.pdf.

[20] GB/T 43214—2023 省级国土空间规划编制技术规程[S].

GB/T 43214—2023 Code of Practice for territorial and spatial planning at provincial-level[S].

[21] 孟雪，滕欣，张则飞．涉海详细规划的主要职能与编制思路[J]．规划师，2024，40(9)：16-23.

Meng Xue，Teng Xin，Zhang Zefei．The main functions and preparation ideas of marine space detailed planning[J]．Planners，2024，40(9)：16-23.

[22] 三亚市自然资源和规划局．三亚市海域使用详细规划[EB/OL]．(2023-05-24)[2026-04-19]．https://zgj.sanya.gov.cn/zgjsite/tzgg/202307/ed1f4953a32b485e96d89439b46618b5/files/1c62b68da8324202ba43545ccdcc5baf.pdf.

Sanya Municipal Bureau of Natural Resources and Planning．Detailed planning for the use of sea areas in Sanya city[EB/OL]．(2023-05-24)[2026-04-19]．https://zgj.sanya.gov.cn/zgjsite/tzgg/202307/ed1f4953a32b485e96d89439b46618b5/files/1c62b68da8324202ba43545ccdcc5baf.pdf.

[23] 周培，谢佳琪，侯雷，等．海域详细规划中陆海统筹的路径与实践[J]．城市学报，2024，2(3)：59-64.

Zhou Pei，Xie Jiaqi，Hou Lei，et al．Path and practice of land-sea coordination in detailed marine spatial planning[J]．Journal of Urban Sciences，2024，2(3)：59-64.