浙江省海岸带及海洋空间规划（2021—2035年）起草说明

## 一、规划起草背景

（一）编制依据

1．中共中央、国务院联合印发《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》

2．中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》

3．中共中央、国务院联合印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》

4．《海岸带及近岸海域空间规划》

5．《浙江省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》

6．《浙江省国土空间总体规划（2021—2035年）》

7．《浙江省海洋经济发展“十四五”规划》

8．《浙江省海洋生态环境保护“十四五”规划》

9．《浙江省渔业高质量发展“十四五”规划》

10．《浙江省可再生能源发展“十四五”规划》

11．《宁波舟山港总体规划（2035年）》

12．《浙江省海洋经济高质量发展倍增行动计划》

（二）规划背景

**浙江列入全国海岸带规划首批试点。**2019年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，明确指出要加强陆海统筹，以海岸线为基础，统筹编制海岸带开发保护规划。浙江作为海岸带及海洋空间规划的试点省份，2019年率先启动规划编制工作，经过多年的探索和实践，顺利完成规划送审稿编制。

**自然资源部门践行“两统一”“多规合一”职责。**十九届三中全会审议通过的《深化党和国家机构改革方案》明确了自然资源部“两统一”的职责，即统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，并要求着力解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题。2019年印发的《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》要求“建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现‘多规合一’，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用”。省级海岸带空间规划是对全国海岸带空间规划的落实，是对省国土空间总体规划的补充与细化，在国土空间总体规划确定的主体功能定位以及规划分区基础上，统筹协调海岸带资源集约节约利用、生态保护修复、产业布局优化、人居环境品质提升等开发保护活动，是未来海域海岛海岸线管控、审批的重要依据

**浙江海洋空间开发格局面临新变化。**随着“一带一路”倡议和长三角一体化、长江经济带发展等国家战略和省委省政府推进海洋强省建设、打造世界一流强港的决策部署深入实施，我省海洋经济发展、海洋空间利用迎来新需求。与此同时，我省海洋开发呈现出海洋空间开发效率不高、海洋生态环境问题压力较大、涉海规划矛盾突出等诸多挑战，在新需求与新挑战的双重叠加下，亟需编制省级海岸带空间规划，进一步统筹海洋空间资源的保护和发展。

（三）规划意义

**有助于更好链接国内国际双循环。**习近平总书记提出“要加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。在此契机下，通过规划编制，可进一步优化提升海岸带地区经济发展区域协作能力，完善空间利用集约节约水平，集聚提升产业、开放平台能级，通过共建共享共赢促进海岸带区域经济高质量发展，推动畅联国内国际双循环。

**有助于深入落实碳达峰目标与碳中和愿景。**2021年，中共中央、国务院印发《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》。作为地球上最大的碳库，海洋在应对适应气候变化、实现碳中和战略中的角色至关重要。通过规划编制，可进一步提升浙江海岸带区域蓝色碳汇潜力，促进海洋碳汇保护发展，推进海洋生态价值实现。

**有助于全省域推进海洋强省建设。**2021年省委省政府提出要全省域推进海洋强省建设，强化陆海统筹协调能力，谋划建设世界级临港产业集群，提升海洋空间资源利用水平，挖掘宁波、温州都市区滨海城市特色等任务。海岸带地区是我省海洋强省建设的主战场，通过规划编制可进一步明确我省沿海陆域空间与近岸海洋空间领域的优劣势、功能布局，从而更好地挖掘我省海洋经济发展潜力，更好地推动海洋强省高质量建设，实现海洋经济高质量倍增发展。

**有助于高质量发展建设共同富裕示范区**。2021年，《中共中央国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》发布，赋予浙江重要示范改革任务。海岸带是浙江先行先试、作出示范的重要区域，在完整、准确、全面理解高质量发展建设理念下，通过规划编制未来可进一步强化陆海统筹，为浙江推进城乡区域协调发展，实现共同富裕先行示范提供重要支撑。

## 二、规划编制过程

（一）组织落实

2019年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，明确指出要强化自然资源整体保护，加强陆海统筹，以海岸线为基础，统筹编制海岸带开发保护规划。浙江作为全国海岸带保护利用规划的试点省份，率先开展规划编制工作。同年5月，省自然资源厅组建编制团队，制定工作方案，明确分工及专题任务。

（二）资料收集

编制组成员深入各涉海部门以及沿海设区市实地踏勘和调研，开展基础资料的收集工作，广泛收集有关浙江省海洋自然地理环境、资源和社会经济现状的调查研究资料、文献、专业报告，海洋开发现状、海洋经济发展的调研报告、统计资料及各涉海产业和行业部门的区划、规划报告、图件等，并在宁波、舟山等重点海域以及重大工程用海区进行了实地踏勘。

（三）专题研究

编制组在已有资料的基础上，进行了专题研究，形成各专题研究初稿，主要包括海岸线保护与利用、海岛保护与利用、海域使用、海岸带生态环境保护、海洋灾害、海岸带产业及重大产业平台升级、滨海城镇高质量发展等7个专题研究，并于2021年通过专家论证。海岸建筑退缩线划定和部分海陆一体化生态保护修复专题研究下放到市级研究。

（四）分区分类

编制组根据收集的资料，计算全省沿海县（市、区）可利用海洋空间资源、海洋环境质量、海洋生态系统健康状况、海洋生态系统重要性、海洋灾害风险、海域利用程度、区域海洋经济发展水平、毗邻陆域社会经济发展水平、海上交通优势度、海洋科技创新能力、入海陆源污染物管治能力指标体系等指标值，利用综合评价方法进行评价，完成了海岸带主体功能分类体系、海岸带基本功能区以及特殊空间划分。

（五）地市征求意见

2021年5-7月，编制组先后赴嘉兴、宁波、舟山、台州、温州5个沿海设区市，先整体听取意见反馈，再深入海盐、镇海、岱山、普陀、温岭、玉环、乐清、瑞安等8个县（市、区），分别座谈讨论听取意见。2023年12月，根据最新修改的规划文本，再次开展相关地市意见征求，并积极予以采纳。

（六）文本编制

2019年12月—2020年12月，编制组在综合专题研究核心内容的基础上，开展了文本初稿编制，包括规划背景、总体要求、规划分区、资源管控、“三生”保护利用任务，以及防灾减灾等内容，初步形成了《浙江省海岸带及海洋空间规划》文本、图件、登记表、专题研究等初稿内容。2021-2023年，不断根据全国海岸带及海洋空间规划以及省级国土空间规划编制情况，修改完善规划文本成果。

（七）部门征求意见

2020年5月，编制组实地走访林业、文旅、水利、交通、农业、能源等部门，对接专项规划、空间发展需求等内容。2021年5月开展发改、经信、建设、交通、水利、农业、统计、文旅、应急等12个省级部门意见征求。2023年12月，根据最新修改的规划文本，再次开展省级相关部门意见征求,绝大部分意见都予以采纳。

（八）公开征求意见

2022年4月7日—5月7日，规划初步成果方案在浙江省自然资源厅网站（网址：zrzyt.zj.gov.cn）、“浙江自然资源”微信公众号对外公开征求意见。公示期间共收到1条有关鸟类保护区的意见，已经和意见人沟通协调并取得一致意见。

（九）专家咨询论证

2020年12月，在杭州召开规划专家咨询会，会议邀请了省城乡规划设计研究院、省国土空间规划研究院、省海科院等专家，对规划初步成果进行了咨询并提出修改意见。2022年6月，在杭州召开规划专家论证会，会议邀请了来自国家海洋信息中心、浙江大学、省咨询委、省城乡规划设计研究院、浙江海洋大学等五位专家，专家一致同意规划通过论证。会后，根据专家意见作了进一步修改完善。

（十）上报备案审查

2023年11-12月，根据全国海岸带及海洋空间规划和省级国土空间总体规划编制进度，编制组同步修改完善形成《浙江省海岸带及海洋空间规划（送审稿）》文本、图件、登记表、专题研究、编制说明，报送自然资源部相关技术单位。经过部技术单位两轮审核，我厅于2024年6月将规划成果行文汇交至国家海洋技术中心。2025年2月24日，最终通过自然资源部备案审查。

## 三、规划总体内容

（一）规划主要任务

根据海域自然条件、社会经济发展需求，以及《中共中央国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》《中共中央国务院关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》《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》《省级海岸带综合保护与利用规划编制指南（试行）》要求，强化自然资源整体保护，加强陆海统筹，以海岸线为基础，统筹编制海岸带开发保护规划。

在继承发展土地、城乡、海洋功能区划、海岛、海岸线等规划基础上，构建新的海岸带规划空间分区分类体系并提出相应的管控措施，确定区域陆海总体格局，科学布局“三生”空间，优化陆海要素资源分配，推进生产力布局调整，为全省海域海岛海岸线管控及省市级相关规划编制提供重要依据。

（二）规划主要成果

规划成果包括规划文本、编制说明、规划图件、登记表、研究报告、数据库等，其中文本、登记表和图件为报批材料，编制说明、研究报告和数据库为报批材料的附件。规划成果纳入同级国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”。

（三）规划主要内容

规划共分十一章。

1．第一章“规划基础”

主要介绍规划的背景，包括范围期限、自然条件、现实现状和机遇挑战。

（1）规划范围和期限。规划范围为浙江省管辖海洋空间及沿海乡镇级行政区所辖海岸带区域。其中，海洋空间指大陆和有居民海岛海岸线向海一侧至领海外部界限的区域（含无居民海岛），面积4.4万平方公里；沿海乡镇级行政区所辖海岸带区域与市级国土空间总体规划中沿海乡镇范围一致。规划期限为2021至2035年，规划基准年为2020年，规划近期目标年为2025年。

（2）自然条件。从地理区位、自然资源、自然环境、自然灾害和生态系统5个方面介绍了浙江省海岸带地区的自然禀赋。

（3）现实状况。从经济社会、资源开发、生态保护等方面总结了海岸带地区的开发保护状况。

（4）机遇挑战。分析了在生态文明建设、共同富裕示范区和海洋强省建设背景下浙江省海洋经济发展所面临的机遇和挑战。

2．第二章“总体要求”

主要介绍规划指导思想、基本原则和主要目标。规划提出了“陆海统筹、功能协调”“绿色发展、集约节约”“以人为本，人海和谐”“分级管控，清单管理”4条编制原则，并以2025年和2035年为期提出了17项近远期规划指标。

3．第三章“总体格局”

主要介绍规划空间布局、主体功能战略和基本功能分区体系。规划提出了“一线串联、两域统筹，三带并举、六湾融汇，多岛联动、全域美丽”海岸带保护利用总体格局；在省级国土空间总体规划主体功能分区布局下细化海洋分区；海岸带基本功能区分7个一级类，6个二级类和22个三级类。

4．第四章“实施空间资源分级分类管控”

主要介绍生态保护分级管控、基本功能区分类管控和特殊空间管控。

（1）生态保护分级管控。规划依据生态保护重要性、资源利用现状及其适宜性，对海域、海岸线、无居民海岛分别提出了生态保护、生态控制、空间预留、适度利用、优化开发五种管控等级。

（2）基本功能区分类管控。规划明确了海洋生态保护区、海洋生态控制区、海洋发展区的具体划分情况、管控等级、保护和利用方向、管控措施和功能转换要求。

（3）特殊空间管控。规划将海岸线、存量用海区、有居民海岛、无居民海岛、海陆一体化区域和海底电缆管道6类列为特殊空间，实施特殊管控。

5．第五章“筑牢海岸带生态空间本底”

（1）优化生物多样性保护基底。构建“山—湾—岛”海陆耦合的生态保护屏障，构建“两纵六横”海陆联通的生态廊道，构建“多点”海陆协调的自然保护地体系。

（2）推进海岸带生态整治修复。加强海湾河口综合整治修复，加强海岸线岸滩综合治理修复，保护修复典型海洋生态系统。

（3）加强陆海环境污染综合防治。完善陆源污染治理体系，完善海上污染治理体系，完善海洋垃圾治理体系。

（4）推进生态产品价值实现。坚持生态用海理念，创新生态产品价值实现机制，推进生态保护补偿。

6．第六章“优化海岸带生产空间布局”

（1）完善产业发展指引。优化产业准入标准，提升海洋资源利用效率，高效利用存量围填海资源。

（2）优化产业发展布局。提升临港制造业竞争力，完善港航集疏运体系，优化提升海洋渔业。

（3）加快发展海洋电子信息、海洋新材料、海洋生物医药、海洋清洁能源和其他海洋新兴产业。

7．第七章“提升海岸带生活空间品质”

提高城乡协调水平。打造引领型现代海洋城市，构建特色滨海生活空间体系。

（1）提升生活空间质量。构建绿色化人文亲海空间，塑造多层次滨海景观，营造高品质公共服务体系。

（2）促进滨海旅游提质发展。培育滨海旅游新业态新产品，完善滨海旅游基础设施。

8．第八章“构建海岸带安全防治体系”

提升陆海一体安全防控能力。完善陆海一体安全系统防控机制，加强陆海联动安全应急能力建设。

增强海洋防灾减灾能力。构建海洋防灾减灾体系，提升海洋灾害观测预警能力，完善海洋灾害风险闭环管控机制，深化海洋生态预警监测，加强海岸带地质调查监测。

9．第九章“明确湾区发展定位方向”

对杭州湾、象山港、三门湾、台州湾、乐清湾、温州湾6大湾区以及其他特色湾区，按照海岸带自然地理状况和区域空间布局，以海湾作为分区发展单元，科学确定区域功能定位和产业发展方向。

10．第十章“加强海岸带综合管理”

（1）健全数字化管理机制。加快数字化平台建设，加快数字化场景应用。

（2）提升重大战略工程保障水平。落实重大战略部署，保障港口、交通、民生、能源设施等重大工程建设。

11．第十一章“保障措施”

（1）加强组织协调。完善组织协调机制，强化重点领域协作联动。

（2）创新体制机制。一是完善海岸带管理制度。二是加强事中事后监管。加强资金人才保障。

（3）强化规划实施落地。一是加强规划衔接传导。二是建立规划闭环管理机制。

## 四、规划衔接情况

本规划全面传导了《海岸带及近岸海域空间规划》、省级国土空间总体规划的各项指标和约束性要求，规划文本的架构和谋篇布局均以《海岸带及近岸海域空间规划》为基础，陆域部分与省级国土空间总体规划中沿海乡镇范围一致、主体功能定位一致、用途管制规则一致。并与《浙江省“十四五”规划纲要》《浙江省海洋经济高质量发展倍增行动计划》《浙江省海洋生态环境保护“十四五”规划》《浙江省海洋生态环境保护“十四五”规划》《浙江省渔业高质量发展“十四五”规划》《浙江省养殖水域滩涂规划（2022-2030）》《浙江省可再生能源发展“十四五”规划》《宁波舟山港总体规划（2035）》等省级规划进行了衔接。

（一）与《海岸带及近岸海域空间规划》衔接

本规划文本的整体架构、章节安排、主要内容等均以《海岸带及近岸海域空间规划》为基础，结合浙江实际进行特色编制。规划中的指标目标也根据浙江实际进行了继承与传导。在分区规划方面，依照《海岸带及近岸海域空间规划》的要求，以杭州湾、象山港、三门湾、台州湾、乐清湾和温州湾等湾区为单元，结合东海区域功能指引，安排功能布局和发展导向。

（二）与《浙江省“十四五”规划纲要》衔接

本规划作为陆海统筹的代表性规划，聚焦“四个重大”主要抓手，充分衔接了《浙江省“十四五”规划纲要》对陆海经济发展的引领性谋划，以及海洋强省建设的宏伟蓝图。

（三）与《浙江省国土空间总体规划（2021—2035年）》衔接

本规划是《浙江省国土空间总体规划（2021—2035年）》的专项规划，是统筹海岸带国土空间保护与利用的专门安排，也是科学布局海岸带生态、生产、生活空间的总体蓝图，更是海域海岛海岸线管控以及省市级相关规划编制的重要依据。本规划陆域部分与省级国土空间总体规划中沿海乡镇范围一致、主体功能定位一致、用途管制规则一致。其中，对位于海洋空间的城镇开发边界内区域，优先给予对应的港区建设的交通运输用海区以及工业建设的工矿通信用海区保障，对位于海洋空间的永久基本农田区域，原则上给予海洋预留区保障，优先用于农业生产开发。

（四）与原有海洋空间规划的衔接

本规划的海洋空间的面积为4.37万平方公里，较之《浙江省海洋功能区划（2011-2020）》（2018年修订版）版的4.44万平方公里，主要是因为全国海岸线修测工作使杭州湾、椒江口和瓯江口的河海分界位置发生了变化，以及近十年来的用海活动使海岸线向海扩张，使得海域面积发生了减少。主体功能区分类体系继承了海洋主体功能区划提出的结论，基本功能区分类体系继承与创新了海洋功能区划提出的结论，海岸线分段及管控要求继承了海岸线保护利用规划提出的结论，有居民海岛和无居民海岛分类及管控要求继承并优化了海岛保护规划提出的结论。

（五）与《浙江省海洋经济高质量发展倍增行动计划》衔接

《浙江省海洋经济高质量发展倍增行动计划》关于实施生态护海绿色行动，建设国家海洋清洁能源基地，探源发掘中华海洋文明，打造华东最美风情海岸线，加强平台建设等相关内容，是本规划对海岸带生产、生活、生态综合部署的重要参考依据。

（六）与其他海洋重点规划衔接

1．与《浙江省海洋生态环境保护“十四五”规划》衔接。

《浙江省海洋生态环境保护“十四五”规划》是省政府确定的海洋生态环境领域的重点专项规划。因此，对本规划的编制具有重要借鉴和参照意义。全省海岸带规划指标中近岸海域水质优良（一、二类）面积占比（%）等多个指标设置均来自该规划。同时，海岸带规划中关于生态环境保护和治理的相关内容也与该规划相衔接。

2．与《浙江省渔业高质量发展“十四五”规划》衔接。规划中渔业用海区的选划衔接了《浙江省渔业高质量发展“十四五”规划》提出的渔业空间布局导向；规划中现代海洋渔业发展方向，在渔业“十四五”规划提出基础上进行了进一步的细化和深化。

3．与《浙江省养殖水域滩涂规划（2022—2030）》衔接。规划中提出的渔业用海区中的增养殖用海区与《浙江省养殖水域滩涂规划（2022-2030）》明确的禁止养殖区、限制养殖区和养殖区进行了充分衔接。

4．与《宁波舟山港总体规划（2035）》衔接。

《宁波舟山港总体规划（2035）》已正式发布，海岸带规划中的交通运输用海区的选划与《宁波舟山港总体规划（2035）》中重大交通设施布局，以及重点港口码头、岸线等调整进行了充分衔接。

1. 与《浙江省可再生能源发展“十四五”规划》衔接。

海岸带规划中提出的工矿通信用海区与《浙江省可再生能源发展“十四五”规划》提出的海上风电等布局要求进行了充分衔接。