



刚弹结合的港口资源分级分类规划

姚海元^{1,2,3}, 陈正勇¹, 王达川¹, 梅 蕾¹, 郝 军¹

(1 交通运输部规划研究院 北京 100028; 2 综合交通规划数字化实验室 北京 100028;

3. 天津大学 天津 300072)

摘要: 港口是我国市场化程度最高的交通领域,目前已逐步建立发展战略、空间规划、发展规划相结合的规划体系。特别是港口布局规划和港口总体规划,作为法定规划体系,有效指导了我国港口过去几十年的发展建设。近年来,受港口资源一体化整合、行业精准化管理导向、国土空间资源协调日益复杂等因素影响,港口空间规划面临着内容繁杂、不便管理等诸多问题,难以在全面深化改革背景下很好地体现国家意志、落实事权对应。系统梳理了港口规划的框架体系,着眼解决当前港口总体规划编制和实施中的突出问题。探索规划过程中贯彻刚性与弹性相结合的理念,提出了新时期的港口规划原则及相关对策,使港口规划在体现国家意志的同时,更好服务和响应地方政府治理和区域经济发展的实际需求,真正实现规划引导发展。

关键词: 港口; 港口规划体系; 国土资源管理; 深化改革

中图分类号: TK 448.21; U 651

文献标志码: A

文章编号: 1002-4972(2022)12-0012-05

Classification planning of port resources based on combination of rigidity and flexibility

YAO Hai-yuan^{1,2,3}, CHEN Zheng-yong¹, WANG Da-chuan¹, MEI Lei¹, HAO Jun¹

(1. Transport Planning and Research Institute, Ministry of Transport, Beijing 100028, China;

2. Laboratory for Traffic & Transport Planning Digitalization, Beijing 100028, China; 3. Tianjin University, Tianjin 300072, China)

Abstract: The port is the transportation field with the highest degree of marketization in China. At present, a planning system combining development strategy, spatial planning and development planning has been gradually established. In particular, as a statutory planning system, port layout planning and port overall planning have effectively guided the development and construction of China's ports in the past decades. In recent years, with the influence of factors such as the integration of port resources, the precision management orientation of the industry, and the increasingly complex coordination of territorial space resources, port spatial planning is currently facing many problems such as complex content and inconvenient management, which is difficult to reflect the national will and implement the corresponding authority in the context of comprehensively deepening the reform. The framework system of port planning is systematically combed to solve the outstanding problems in the preparation and implementation of the current port master plan. The concept of combining rigidity with flexibility in the planning process is explored, and the port planning principles and relevant countermeasures in the new era are proposed, so that the port planning can better serve and respond to the actual needs of local government governance and regional economic development while reflecting the national will, and truly realize the planning guided development.

Keywords: ports; port planning system; territorial resources management; deep reform

收稿日期: 2022-03-16

作者简介: 姚海元(1988—),男,硕士,工程师,从事港口规划与战略政策研究、交通系统仿真研究。

我国港口发展经历了恢复发展、快速发展及高速发展 3 个典型时期, 成为了世界港口大国^[1], 交通运输行业也始终秉承着规划引导发展的主方针^[2]。原交通部于 2006 年印发了《港口总体规划编制内容及文本格式》《港口布局规划编制内容及文本格式》、2007 年颁布了《港口规划管理规定》(上述文件统称“港口规划编制办法”)。港口规划编制办法实施以来, 我国逐步建立起覆盖沿海与内河的规划编制和管理体系, 包括全国港口布局规划、区域/省级港口布局规划、港口总体规划、港区/作业区控制性详细规划。

依据港口规划编制办法, 全国交通主管部门编制了全国布局规划, 各省(自治区、直辖市)已全部完成本地区港口布局规划的修订工作^[3-4], 主要港口、地区性重要港口、一般港口所在地已基本完成了一轮港口总体规划的编制工作, 期间也开展了大量的新港址论证和新港区总体规划编制工作, 上述系列规划成果有效指导了过去几十年我国港口的发展建设^[5]。新时期, 国家治理体系及治理能力现代化下的国土空间规划改革等, 对于港口规划也提出了新的要求, 特别是《中共中央国务院关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》《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》, 要求港口规划在全面深化改革背景下更好地体现国家意志(治国理念、国家战略、国家发展规划)、更清晰指导港口高质量发展蓝图、更有利于行业管理的港口空间规划体系等。同时, 港口规划编制和实施中也面临着内容纷繁复杂、不确定影响因素多、不便行业管理等诸多问题^[6-7]。为更好地体现港口规划期港口空间发展导向和重点, 并为港口规划管理的精准施策提供依据, 探索港口资源分级分类规划研究十分必要。

本文系统梳理港口规划的框架体系, 着眼解决当前港口总体规划编制、实施中的突出问题, 探索规划过程中贯彻刚性与弹性相结合的理念, 提出了新时期的港口规划原则及相关对策, 使港口规划在体现国家意志的同时, 更好地服务和响

应地方政府治理和区域经济发展的实际需求, 强化港口枢纽功能, 服务港口现代化建设, 真正实现港口规划引导港口发展。

1 港口规划体系和基本框架

1.1 港口规划体系

港口发展是我国市场化程度最高的交通领域, 其发展涉及到政府管理、市场调控、空间布局、企业战略等诸多方面, 港口空间规划仅重点解决空间布局等方面的问题, 其他区域发展、市场战略等诸多方面仍然需要战略规划、发展规划予以解决, 港口规划不能全部涵盖。由此, 考虑到战略和规划在编制工作发挥功能作用的差异性, 宜将港口战略规划体系和港口空间规划体系分开设置, 但二者仍具有密切联系, 并且战略体系对空间规划体系具有指导作用。在具体内容上, 应根据政府职责、战略规划和空间规划的体系特点, 合理划分政府与市场的关系。

1.1.1 战略体系

战略体系的柔性特点决定了战略体系是灵活和开放的, 很多具体战略是根据形势发展需要编制的。不同战略解决的问题不同, 具体内容可以有交叉。港口战略涉及港口发展各要素、各管理领域, 情况复杂, 需构建体系。由于港口发展有自身客观规律, 需编制战略解决港口发展自身规律的方向性问题。同时, 港口战略规划是国民经济和社会系统中的一部分, 与国民经济和社会系统中其他外部系统有作用关系, 运输活动带来的利益可能超过了人们直接对其支付的费用, 同时港口发展给社会带来问题的成本无法内部化, 如噪声、大气污染、交通事故、交通拥挤等。因此, 港口战略体系应由港口自身战略和港口外部性战略两部分构成。

1.1.2 规划体系

港口发展既涉及资源分布的空间问题, 也涉及时间序列的发展问题。从港口长期规划实践看, 空间规划主要解决空间资源(土地、岸线、海洋、生态等)合理保护、有效利用和预留问题, 涉及与外

部资源的协调，需要法律制度强制保障，而发展规划主要解决交通发展任务、建设项目等的时间序列安排问题。

上述两类规划的管理制度和法律地位不同，所以规划体系需要按照空间序列规划和时间序列规划两个纬度考虑，分别对应空间规划和发展规划。其中，空间规划是发展规划的基础。

1.2 规划基本框架

针对港口发展特点，宜继续完善构建“发展战略+空间规划+发展规划”相结合的规划体系，更好地指导港口科学发展及重大基础设施布局和项目建设实施安排。

1.2.1 第1类：港口战略

1) 第1层次：愿景类战略。

愿景类战略为最高层次战略，指导实施类战略和管理领域战略，解决价值观和总体发展方向问题，包括港口自身总体战略如交通强国战略和港口外部性战略。自身总体战略需要动态跟踪、定期修订。外部性战略包括负外部性和正外部性两方面。

2) 第2层次：实施类战略。

实施类战略为愿景类战略的进一步细化，指导管理领域战略。在愿景战略的指导下编制实施类战略，包括核心要素战略和专项战略。其中核心要素涉及基础设施、出行体系、货运体系和装备。专项战略根据国家战略要求和交通运输发展实际灵活编制发布。

3) 第3层次：管理领域战略。

为便于推进工作，指导下一步规划和政策制定以及具体工作开展，对应现行管理体制，编制分管理领域的发展战略。

1.2.2 第2类：港口规划

由于功能、管理制度和法律地位不同，从空间和时间两个维度，将交通运输规划划分为空间规划和发展规划。空间规划对发展规划具有指导作用。

1) 第1层次：空间规划。

以空间布局为主要特征，重点解决空间资源

(土地、岸线、空域、海洋等)合理保护、有效利用和预留问题，涉及与外部资源的协调，需要法律制度强制保障。

空间序列规划涉及宏观、中观、微观3个层次。其中宏观以基础设施布局为主，中观以节点资源的有效利用为主，微观以详细资源控制为主，宏观指导中观，中观指导微观。宏观、中观、微观3个层次分别对应布局规划、总体规划和详细规划。

2) 第2层次：发展规划(“5+3+1”5年实施规划+专项规划)。

根据我国国民经济和社会发展5年规划编制、预算编制等国家制度安排，发展建设类规划主要包括5年发展规划和专项规划，重点解决交通要素资源在时间维度上的合理配置问题。在5年实施规划外，还可根据形势要求灵活安排各类专题或主题规划。

2 当前港口总规编制存在的突出问题

1) 规划包含的对象、内容庞杂，与规划审批事权错位。

根据港口管理工作需要，各地在编制港口总体规划时，普遍倾向将行业规划管理涉及的各方面内容都纳入港口总体规划，致使规划内容越来越庞杂，包含中央事权、省级事权、地市事权的不同层级规划内容均要在主要港口总体规划中体现。这一做法与总规审批按照事权对应原则设定分级审批的制度安排相悖，相应导致规划编制、管理、实施等方面的系列问题，比如“规划重点不突出、不该管的延伸管理且实际又难以管到位”等问题。这类问题是当下港口总规编制中存在的突出问题之一，亟需按照事权对应、分层负责等原则，明晰港口总体规划的内容和重点，适应各地规划管理需要，完善规划体系和有关工作要求。

2) 精准管理要求下规划成果适应性差，实施阶段规划频繁调整。

受规划阶段前期工作深度限制以及发展中的不确定性，港口总体规划部分规划方案只能做出方向性安排或初步方案，实际建设方案需要在具

体项目前期工作中根据建港条件等前期工作深化以及当时的市场环境深化论证, 上述安排是有完善机制的(规划—项目工可研—初步设计—施工图设计及相应的核准审批机制)。但当前行业管理逐渐精细化, 愈加精准的管理特点也要求港口总体规划方案需要达到项目建设最终方案深度, 一定程度上忽略了规划阶段前期工作深度限制以及发展中的不确定性等客观实际, 也忽略了项目建设阶段需要再深化论证的科学机制, 并由此引起实施阶段港口总体规划需要频繁调整, 某种程度也导致港口总体规划方案编制过程中做出为了满足“精准管理”要求做出深度失衡等内容安排。

3) 港界划定不符合划定的目的和港口现代化建设方向。

港界是港口生产作业以及相关功能发展需要的空间界限, 划定港界的目的, 除在港口总体规划中对港口土地等资源进行科学配置外, 还有一个重要目的是从行业角度提出港口土地空间发展需求, 进而反馈到国土空间规划等相关规划并进行衔接。当下我国港口正处于转型升级、需要加大发展物流等功能的发展阶段, 以及港口与城市空间紧邻带来的港城问题教训很多、矛盾也将越来越突出的客观环境下, 在港口总体规划中科学划定港界, 进而保障港口作业及功能发展空间、协调处理好港口与城市空间关系显得尤为重要。

但受天津港 8.12 事故追责影响以及行业管理部门基于减少责任考量, 近阶段港界的划定从以往包含港口生产作业空间、物流等相关功能发展空间等的大港界, 调整为仅包含港口生产作业空间的小港界。但小港界这一做法, 如相关国土空间规划没有充分考虑生产作业功能以外诸如物流等港口功能拓展的空间, 将影响我国港口的转型升级和现代化建设, 也将为更多的港城空间问题留下隐患。建议按照港口现代化建设这一大方向, 回归到划定港界是从行业角度充分考虑港口生产作业空间和物流等相关功能拓展空间、也可以包含一定的港城空间缓冲带, 进而与国土空间规划等做好衔接协调这一初衷, 出台文件对港界的划

定提出要求。

4) 港口资源的长远保护与规划环评工作要求的平衡、绿色理念的落地。

促进港口资源的科学开发和有效保护是编制港口总体规划的两大目的。但当前港口总规环评以规划期吞吐量预测水平反推港口资源需求的做法, 影响港口资源的长远保护。建议仍应强调总规编制中做好港口资源保护的重要性, 并就如何与规划环评工作取得平衡提出思路和要求, 以及对如何贯彻落实绿色发展理念提出要求。

3 刚弹结合的港口规划原则及对策

3.1 根据事权划分, 突出管理重点

1) 明确规划编制的内容和重点, 以与规划审批层级事权对应为原则选择。如主要港口总规, 应将重点放在重要港区和重要货类运输系统专业化码头规划方案, 特别是全国布局明确的重要枢纽性港区上和专业化码头规划方案。

2) 当前主要港口的空间范围一般都比较大, 全港未来空间格局的确定比具体的布置方案更为重要。建议将编规里的港区划分、港区功能分工这两部分内容, 提升整合为研究确定主要港口未来空间的发展格局, 把握全港发展架构、确定重要港区和重要系统专业化码头布局作为规划的重点。

3) 旅游(含游艇)码头、公务码头、轮渡客运码头、燃料加注码头、污染物接收码头、餐饮船舶停靠码头、仅服务地方发展的港点码头以及水电等配套设施规划, 属于地方规划事权, 在主要港口总体规划编制中也不具备将规划方案做深做实的条件。因涉及到地方规划管理工作需要, 此类规划内容可以在总规中纳入方向性的初步方案, 同时要求地方在总规批复后编制专项规划, 由地方审批, 并作为总规的补充。

3.2 坚持刚弹结合, 适应发展实际

1) 尝试建立建设项目规划符合性的评估标准, 并根据各港实际, 在各港总规编制和批文中明确具体标准, 即明确哪些内容是建设项目必须要服从的、属刚性规划内容, 哪些内容允许在项目建

设前期工作中深化论证、属弹性规划内容，并明确相应的机制。

2) 对于有些弹性规划内容，可以要求编制控制性详细规划，以弥补港口总体规划对指导项目建设深度不足的问题。

3.3 优化港界划定,加强规划衔接

1) 可以借鉴城市总体规划的做法，划定两条港界：港界1——港口生产作业空间，也是港口行业管理界限；港界2——港口物流等相关功能发展空间，需要在国土空间规划中落地，但不涉及港口生产经营许可证许可等行业管理。

2) 要求各地行业管理部门做好港口总体规划与国土空间规划的衔接，确保港界在国土空间规划中落地。

3.4 遵循绿色发展,做好资源保护

1) 仍需强调有效保护港口资源的重要性，对需要保护的港口资源做出规划，探索岸线资源分类予以规划。同时，为平衡与规划环评的关系，在港口总体规划中对港口资源的有序开发利用做出安排，可以尝试提出近期、中期、远期以及远景预留开发方案，并提出具体要求。如明确有些港口资源是远景保护资源，规划期不予利用；有些资源必须在已占用资源利用程度达到什么程度基础上才开发；如远景预留资源规划期确有必要开发，必须补充开展哪些工作要求，等等。

2) 要求按照集约化、规模化、专业化开发的方针，集约高效规划港口资源利用。

3) 要求处理好存量资源再利用与增量资源优化开发的关系。要求首先评估好既有存量资源充分利用的潜力和方案，在此基础上有序开发新的港口资源。

4) 处理好与城市空间紧邻的老港区资源的开发利用，港城矛盾大的要合理退出货运功能、结合城市更新改造。

5) 要求严格避让生态保护红线、自然保护地、饮用水水源保护区等环境敏感目标。

3.5 强化通道规划,发挥系统能力

1) 主要港口总体规划编制阶段，宜安排重要

枢纽性港区集疏运体系规划专题。按照港口规划码头的资源容量匹配规划集疏运体系，并按照吞吐量和集疏运需求预测做好分期实施方案。

2) 规模化(例如吞吐能力超过500万TEU)集装箱港区，原则上要求规划高速直接进港区，规划进港铁路与集装箱码头堆场无缝衔接。

3) 规模化大宗散货港区(不含水水中转或服务临港工业为主的港区)，要求规划进港铁路与堆场无缝衔接。

4) 具备内河转运条件的港区，原则上应规划内河转运码头和集疏运内河航道。

5) 与城市交通矛盾较大的规模化港区，有条件的要因地制宜推进建设与城市交通相对分离的港口集疏运货运体系。

6) 可以尝试提出对集疏运通道资源保护的要求，如全国布局确定的重要枢纽性港区公路、铁路集疏运方案，要求穿越城区段的公路、铁路再往两侧延拓(例如各延拓100m)，作为保护范围，不得建设住宅区等。

7) 可尝试研究在港口规划中提出枢纽性港区(或重要港区/多式联运港区)名录，相应提出集疏运通道的上述要求。

4 结语

1) 港口规划体系逐步形成、整体架构相对完整，为行业宏观管理提供了重要支撑与依据。目前，我国已构建了以全国港口布局规划、区域(省级)港口布局规划、港口总体规划、港区/作业区控制性详细规划为主体(基本序列)，集疏运体系、新港区开发方案、运输系统论证等为补充(扩展序列)的三类四级规划体系总体架构。按照规划层次类型分为港口布局规划、港口总体规划和港区/作业区控制性详细规划3大类，按照规划空间范围分为全国性、区域性、单一港口和港区/作业区4个层级。其中，港口布局规划重点研究港口的空间分布和港口发展的空间组织关系，港口总体规划重点研究港口资源的水陆域布置方案。