

浙江省海岸线分类保护和围填海分类管理

陈甫源¹,王琪²,曾剑¹,韩宇¹

(1. 浙江省水利河口研究院 杭州 310020;2. 浙江省海洋科学院 杭州 310012)

摘要:文章分析浙江省海岸线开发利用存在的问题,主要包括自然岸线保有压力逐渐增大、海岸线开发利用效率普遍较低和海岸带生态环境问题突出;介绍浙江省海岸线分类保护和围填海分类管理“双控”体系,其中海岸线保护分为严格保护、限制开发和优化利用 3 个类别,围填海管理分为禁止围填海、限围填海和可围填海 3 个类别,并明确二者之间的关系。在此基础上,设置属性管控、自然岸线管控、开发利用强度管控和影响程度管控 4 个管控指标,分别明确各类海岸线和围填海的管控要求。最后,提出衔接相关规划、严格保护自然岸线、加强海岸线动态监视监测和科学开展海岸线整治修复的建议,以期加强浙江省海岸线的保护与开发利用,落实自然岸线保有率控制目标。

关键词:海岸线;围填海;自然岸线保有率;海域管理;海域资源

中图分类号:P748 文献标志码:A 文章编号:1005-9857(2018)06-0062-05

Classification Protection of Coastline and Classification Management of Reclamation in Zhejiang Province

CHEN Fuyuan¹,WANG Qi²,ZENG Jian¹,HAN Yu¹

(1. Zhejiang Institute of Hydraulics and Estuary, Hangzhou 310020, China;

2. Zhejiang Academy of Oceanographic Sciences, Hangzhou 310012, China)

Abstract: The paper analyzed the problems of the development and utilization of coastlines in Zhejiang province, including the increasing pressure on natural coastlines, the low efficiency of utilization, and the prominent environmental problems in coastal areas. “Double-control system” of classification protection and classification management of reclamation in Zhejiang province were introduced, in which coastline protection was divided into three categories: strict protection, restricted development, and optimized utilization. Management of reclamation was divided into three categories: forbidden reclamation, restricted reclamation, and allowed reclamation, and the relationship between two control system should be clear. Based on this, four management indexes were set for property management, natural coastline management, utilization intensity control, and degree of impact control, and determined the management requirements of various types of coastline. Finally, relative plan convergence, natural coastlines protection, coastlines monitoring, and coastline remediation, etc. were proposed, to strengthen the protection of coastal coastlines in Zhejiang province and implement the control objectives of natural coastline preservation rate.

Key words: Coastline, Reclamation, Natural coastline retention, Coastline management, Coastline resources

0 引言

海岸线不仅是海洋与陆地的分界线,而且具有重要的生态功能和资源价值,关系到海洋生态安全和沿海地区民生福祉,是海洋经济发展的重要空间载体^[1]。我国海岸线绵长,海岸带自然环境的多样性、复杂性、异质性和动态性特征突出^[2],沿海地区资源丰富、区位优势、人口密集、经济社会发达。随着海洋经济的发展,海岸带资源“瓶颈”和生态环境制约问题日渐突出^[3-5],对科学管理海岸线带来新的挑战,得到国内外学者的广泛关注^[6-14]。

浙江省是海洋大省,海岸线长度和海岛数量均居全国首位。根据 2016 年浙江省大陆岸线调查成果和“908 专项”海岛岸线调查成果,全省海岸线共 6 630 km;人工岸线 2 253 km,占 34.0%;自然岸线 4 353 km,占 65.6%;河口岸线 24 km,占 0.4%。党的十九大提出“坚持人与自然和谐共生”和“坚持陆海统筹,加快建设海洋强国”;《海岸线保护与利用管理办法》提出“加强海岸线分类保护,严格保护自然岸线,整治修复受损岸线,加强节约利用,实现经济效益、社会效益与生态效益相统一”^[1];《浙江省海洋功能区划(2011—2020 年)》提出“到 2020 年浙江省大陆自然岸线保有率不低于 35%”。在此背景下,开展浙江省海岸线管控研究具有十分重要的现实意义。

1 浙江省海岸线开发利用存在的问题

根据海域使用确权资料,将全部人工岸线和已确权使用的自然岸线视为已开发利用海岸线,截至 2016 年年底,浙江省已开发利用海岸线 2 409 km:大陆岸线 1 405 km,包括人工岸线 1 339 km、自然岸线 66 km;海岛岸线 1 004 km,包括人工岸线 914 km、自然岸线 90 km。随着社会经济的快速发展和海洋战略的深入实施,浙江省沿海经济产业带、产业集聚区和舟山群岛新区逐渐形成,人口和产业大量向沿海地区集聚,海岸线资源保护与开发利用的矛盾日渐突出。

1.1 自然岸线保有压力逐渐增大

近几十年来,浙江省沿海地区围填海工程的实施导致大陆岸线明显缩短,自然岸线保有量和保有率逐渐降低。面对沿海地区海洋经济发展的需求,

自然岸线资源储备已显不足,保障压力增大。目前浙江省正在形成海岸线开发利用统筹协调机制,但相关管控机制尚未出台,尤其是对海湾、河口和沙滩等重点区域海岸线的保护力度不足,化解自然岸线保有压力面临重大挑战。

1.2 海岸线开发利用效率普遍较低

浙江省海岸线开发利用规模较大,而节约集约开发利用水平较低,与有限的资源量形成鲜明反差,主要表现在 3 个方面:①海岸线开发利用产业布局不合理,农业和修造船业占用岸线明显偏多,且存在岸线荒废、占而不用和深水浅用等问题;②炸山采石开路和裁弯取直围垦等简单粗放的海岸线开发利用方式仍存在,占用自然岸线甚至使其自然属性消失;③人工岛、多突堤和区块组团等海岸线高效开发利用方式未有效推广,制约岸线再生机制,海岸线资源呈数量减少和质量下降的趋势。

1.3 海岸带生态环境问题突出

海岸线开发利用造成的生态环境问题日渐突出,生物多样性和生态系统服务功能的降低在局部区域已威胁生态安全,阻碍可持续发展。连岛炸岛和截弯取直等粗放的围填海方式严重破坏海岸带生态系统服务功能,导致滨海湿地缩减、鸟类栖息地和觅食地消失、生态系统退化、自然景观资源破坏以及近岸海域海水自净能力降低等一系列生态环境问题。

2 海岸线分类保护和围填海分类管理“双控”体系

为全面加强海岸线保护力度、切实改进海岸线开发利用方式、优化海岸线开发利用布局以及提升海岸线开发利用效率和价值,浙江省提出海岸线分类保护和围填海分类管理的“双控”体系,明确相关保护和管理要求,提高对海岸线开发利用的管控能力。

2.1 海岸线分类保护

海岸线资源是涉海活动和海洋经济的载体^[15]。海岸线保护可分为严格保护、限制开发和优化利用 3 个类别^[1]。

(1)严格保护。为保护海岸线自然资源和生态环境、维持重要港湾环境条件以及保障重大涉海工

程安全运行,对自然形态保持完好、生态功能和资源价值显著、环境条件脆弱以及海域区位敏感的海岸线,实行严格保护。

(2)限制开发。为控制海岸线开发利用程度、保护和节约自然资源以及减轻开发利用的环境影响程度,对自然形态保持基本完整、生态功能和资源价值较好、开发利用程度和需求均不显著的海岸线,或有一定开发利用需求但受资源条件、生态环境、防洪御潮、重要港湾、潮汐通道和重大涉海工程等因素制约的海岸线,实行限制开发。

(3)优化利用。为促进高效和集约开发利用海岸线,支撑海洋经济和产业集聚区发展,实现海岸线开发利用的最大社会效益和经济效益,对人工化程度较高和开发利用条件较好的海岸线,实行优化利用。

2.2 围填海分类管理

围填海管理可分为禁止占用海岸线围填海、限制占用海岸线围填海和可占用海岸线围填海 3 个类别,分别简称“禁止围填海”“限围填海”和“可围填海”。

(1)禁止围填海。为保护沿海地区自然、生态和景观资源,维护海岸线的自然属性,禁止占用海岸线围填海方式的海岸线开发利用活动。

(2)限围填海。为满足沿海地区生产和生活的基本需求,在基本不影响岸滩自然性状和生态功能的前提下,允许少量占用海岸线围填海方式的海岸线开发利用活动。

(3)可围填海。为改进生产方式和拓展海洋经济发展空间,仅在经济社会需求强烈和环境条件适合的近岸海域,允许规模化占用海岸线围填海方式的海岸线开发利用活动。

2.3 海岸线分类保护与围填海分类管理的关系

海岸线分类保护规范海岸线开发利用的程度和方式,而围填海是影响较大的海岸线开发利用方式,2 个体系存在一定的联系。围填海管理类别不仅与海岸线保护类别有关,而且与海岸线所在区域对围填海不利影响的敏感度有关。①对于实行严格保护的海岸线:禁止围填海。②对于实行限制开发的海岸线:环境条件敏感的,禁止围填海;环境条件适合且有少量围填海需求的,允许少量围填海

(限围填海)。③对于实行优化利用的海岸线:环境条件适合且开发利用方式以规模化构筑物为主的,允许少量围填海(限围填海);环境条件宽松且开发利用方式以围填海为主的,允许规模化围填海(可围填海)。

3 海岸线管控指标和要求

3.1 管控指标

依据海岸线自身及其开发利用情况,设置属性管控、自然岸线管控、开发利用强度管控和影响程度管控 4 个管控指标。

(1)属性管控。海岸线属性包括岸滩形态和生态功能,属性管控提出保持要求,分为保持、严格限制改变、限制改变、允许适度改变和允许改变 5 级。

(2)自然岸线管控。海岸线的开发利用涉及对自然岸线的处置,自然岸线管控提出保护要求和占补平衡要求,分为保护、严格控制占用、控制占用和允许占用 4 级,占用自然岸线均需占补平衡。

(3)开发利用强度管控。海岸线开发利用强度由开发利用的方式和规模决定。其中,开发利用方式与海域管理的用海方式衔接,分为开放式、透水构筑物、非透水构筑物和围填海 4 类;开发利用规模分为少量和规模化 2 级。

(4)影响程度管控。海岸线开发利用不可避免地对近岸海域产生影响,影响对象分为生态、水动力和基本功能 3 类。

3.2 管控要求

3.2.1 严格保护海岸线(禁止围填海)

严格保护海岸线主要包括已建、在建和拟建的海洋自然保护区和海洋特别保护区,海洋珍稀和濒危生物栖息地,水产种质资源保护区,重要海洋生物产卵区、苗种区和繁殖区,保存完好的原生砂质海岸,典型地质地貌的基岩海岸,重要海洋景观资源,重要滨海淤泥质海岸和湿地生态系统,生态脆弱性港湾,重大涉海工程邻近区域以及海洋功能区划中禁止改变海域自然属性功能区等涉及的海岸线。

管控要求为:保持岸滩形态和生态功能;保护自然岸线;仅允许开放式开发利用或建设少量透水构筑物;禁止影响近岸海域的生态、水动力和基本

功能,因地制宜,积极开展沙滩养护和湿地修复等提升生态功能的整治修复活动。

3.2.2 限制开发海岸线

禁止围填海部分主要包括自然岸线形态基本完整和潮汐通道海域涉及的海岸线等。管控要求为:严格限制改变岸滩形态和生态功能;保护自然岸线;在符合海洋功能区划的前提下,经严格科学论证,允许建设少量构筑物;严格控制对近岸海域的水动力产生影响,不对生态和基本功能产生影响。

限围填海部分主要包括自然岸线集中且形态基本完整,景观资源较好,同时存在渔业设施建设、旅游休闲娱乐设施建设和特殊利用等需要少量围填海的海岸线。管控要求为:限制改变岸滩形态和生态功能;严格控制占用自然岸线,围填海占用自然岸线须占补平衡;在符合海洋功能区划的前提下,经严格科学论证,允许建设少量构筑物和少量围填海工程;严格控制对近岸海域的生态和水动力产生影响,不对基本功能产生影响。

3.2.3 优化利用海岸线

限围填海部分主要包括优化利用需求强烈但水域环境条件敏感的河口、狭道海岸线以及以开敞式码头建设为主的港口区海岸线。管控要求为:允许适度改变岸滩形态和生态功能;控制占用自然岸线,围填海占用自然岸线须占补平衡;在符合海洋功能区划的前提下,允许建设规模化构筑物和少量围填海工程,优化开发利用布局,实现海岸线的集约高效开发利用;控制对近岸海域的生态和水动力产生影响,不对基本功能产生影响。

可围填海部分主要包括以围填海为主要开发利用方式的海岸线。管控要求为:允许改变岸滩形态和生态功能;允许占用自然岸线,围填海占用自然岸线须占补平衡;在符合海洋功能区划的前提下,不限开发利用强度,但应优化开发利用布局,实现海岸线的集约高效开发利用;不对近岸海域的基本功能产生影响。

4 结语

海岸线是重要的自然资源,也是海洋经济发展的重要空间载体。海岸线管控既要维护良好岸线

的自然形态和生态功能,促进自然岸线保护;又要因地制宜地集约高效开发利用,控制对近岸海域造成的不利影响,促进海洋经济发展。为加强浙江省海岸线的保护与开发利用,落实自然岸线保有率控制目标,要遵循保护优先、集约利用、科学整治和绿色生态的原则,发挥自然岸线资源在经济、社会和生态文明建设中的最大效益。为此,本研究提出4点建议。

(1)衔接相关规划,实现“多规合一”。积极衔接土地利用总体规划、城乡规划、港口规划、流域综合规划、防洪规划和河口整治规划等相关规划,编制海岸线保护与开发利用规划,明确边界、明晰主体,建立全覆盖、多渠道和严管控的海岸线管控体系。

(2)建立严格的自然岸线保护制度。制定并出台浙江省海岸线保护与开发利用管理系列办法,明确管理主体、管理程序、管理依据和管理要求,落实占补平衡制度,在近岸海域有偿使用的框架下建立海岸线有偿使用制度。

(3)加强对海岸线的动态监视监测。采用卫星遥感等先进技术,提高海岸线监视监测的频次并扩大范围,及时掌握海岸线变化动态;建立海岸线保护与开发利用综合管理信息系统,有针对性地制定海岸线开发利用的准入制度。

(4)科学开展海岸线整治修复。开展对生态退化或受损海岸线的整治修复工作,重点安排沙滩修复养护、近岸废弃构筑物清理和清淤疏浚整治、滨海湿地植被种植和恢复以及海岸生态廊道建设等工程。应主要采取恢复海岸线自然形态特征、维护海岸线生态功能和美化海岸线自然景观的工程措施,促进海岸线生态化和自然化,维护和提升自然岸线的保有量和保有率。

参考文献

- [1] 潘新春,杨亮.实行海岸线分类保护 维护海岸带生态功能:《海岸线保护与利用管理办法》解读[J].海洋开发与管理,2017,34(6):3-6.
- [2] 赵梦,岳奇,徐伟.论海岸线的资源属性和特点[J].海洋开发与管理,2015,32(3):33-36.

(以下内容转至第70页)

洋出版社,2006.

[2] 林明太.旅游型海岛景观生态修复与优化研究[D].西安:陕西师范大学,2011.

[3] 杨松艳.海岛旅游环境承载力及其预警研究:以山东长岛为例[D].青岛:中国海洋大学,2012.

[4] 王芳,唐伟,于灏.无居民海岛开发利用现状评价体系构建的研究[J].科技创新导报,2011(15):2.

[5] 刘伟.海岛旅游环境承载力研究[J].中国人口·资源与环境,2010,20(S2):75—79.

[6] 刘佳,于水仙,王佳.滨海旅游环境承载力评价与量化测度研究:以山东半岛蓝色经济区为例[J].中国人口·资源与环境,2012,22(9):163—170.

[7] 刘述锡,王卫平,孙淑艳,等.无居民海岛开发利用适宜性评价方法研究[J].海洋环境科学,2013,32(5):783—786.

[8] 朱正涛,谷东起,陈勇,等.青岛市无居民海岛旅游开发适宜性分级评价[J].海洋开发与管理,2015,32(3):112—116.

[9] 李悦铮,李鹏升,黄丹.海岛旅游资源评价体系构建研究[J].资源科学,2013,35(2):304—311.

[10] 林明太,余建辉,黄俊超,等.旅游型海岛景观生态健康评价[J].生态学杂志,2012,31(7):1846—1854.

[11] 张侨,王露婷.无居民海岛旅游开发问题及对策的研究:以三亚蜈支洲岛为例[J].沿海企业与科技,2014(4):60—63.



(上接第 65 页内容)

[3] 毋亭,侯西勇.海岸线变化研究综述[J].生态学报,2016,36(4):1170—1182.

[4] 侯西勇,刘静,宋洋,等.中国大陆海岸线开发利用的生态环境影响与政策建议[J].中国科学院院刊,2016,31(10):1143—1150.

[5] 范晓婷.我国海岸线现状及其保护建议[J].地质调查与研究,2008,31(1):28—32.

[6] 王鹏,闫吉顺,林霞,等.大连金普新区海岸线开发现状与分级管理研究[J].海洋开发与管理,2016,33(4):82—86.

[7] 孙才志,李明显.辽宁省海岸线时空变化及驱动因素分析[J].地理与地理信息科学,2010,26(3):63—67.

[8] 技术的海岸线测量与管理应用研究[J].地理与地理信息科学,2003,19(6):24—27.

[9] 王江涛.城市化和工业化冲击下海岸线管控战略研究[J].中国软科学,2014(3):10—15.

[10] 宋素青,刘爱智.河北省海岸线开发利用与保护研究[J].海洋开发与管理,2009,26(9):43—46.

[11] 张健,宋科,张学辉.沧州市海岸线开发利用与保护修复探究[J].海洋开发与管理,2014,31(5):35—37.

[12] 彭俊,刘玉卿.江苏省海岸线资源利用现状及控制制度研究[J].海洋开发与管理,2014,31(12):32—35.

[13] 楼东,刘亚军,朱兵见.浙江海岸线的时空变动特征、功能分类及治理措施[J].海洋开发与管理,2012,29(3):11—17.

[14] 索安宁,曹可,马红伟,等.海岸线分类体系探讨[J].地理科学,2015,35(7):933—937.

[15] 陈洪全.海岸线资源评价与保护利用研究:以盐城市为例[J].生态经济,2010(1):174—177.