

基于精细化理念的海岸线管控思考与探讨

林静柔^{1,2,3,4},高杨¹

(1. 国家海洋局南海规划与环境研究院 广州 510300;2.中国科学院南海海洋研究所 广州 510301;
3. 中国科学院大学 北京 100049;4. 南方海洋科学与工程广东省实验室(珠海) 珠海 519082)

摘要:海岸线是海陆交互的分界线,也是实施陆海统筹和海洋生态文明建设的重要抓手。随着社会经济的快速发展,海岸线保护与利用管理水平和要求不断提高,我国对海岸线的管控正逐步由“粗放化”向“精细化”转变。当前,我国海岸线管控中存在规划引领不足、海岸线资源分类分级需进一步细化、海岸线人工化显著、海岸线管控分类较单一等问题。文章在现存问题的基础上,基于精细化管理理念,对海岸线管控进行分析,提出优先统筹海岸线规划编制、推进海岸线分类分级精细化、探索研究海岸线有效供给方法、增加海岸线用途管控、强化海岸线整治修复、加强海岸线精细化管控信息化水平等对策建议,为管理部门提供决策支撑。

关键词:海岸线;精细化;陆海统筹;分类管控;用途管控

中图分类号:P74 文献标志码:A 文章编号:1005—9857(2020)06—0060—05

Thinking and Discussion on Coastline Management Based on the Concept of Refinement

LIN Jingrou^{1,2,3,4},GAO Yang¹

(1. South China Sea Institute of Planning and Environmental Research,SOA,Guangzhou 510300,China;
2. South China Sea Institute of Oceanography,Guangzhou 510301,China;
3. Chinese Academy of Sciences,Beijing 100049,China;
4. Southern Marine Science and Engineering Guangdong Laboratory (Zhuhai),Zhuhai 519082,China)

Abstract: The coastline is the dividing line between sea and land interactions, and is also an important hand for the implementation of land and sea coordination and marine ecological civilization. With the rapid development of society and economy, the requirements for the management of coastline protection and utilization have increased, and China's management of coastline is gradually changing from “extensive” to “fine”. At present, there are still issues such as insufficient planning guidance, the need to further refine the classification of coastline resources, the significant artificialization of coastlines, and the relatively simple classification and control of

基金项目:2018 年广东省促进经济发展专项资金(海洋经济发展用途)项目(粤自然资合[2019]009);广东省海洋经济发展(海洋六大产业)专项资金项目(粤自然资合[2020]068)。

作者简介:林静柔,工程师,研究方向为海洋空间规划和海岸带遥感

coastline in China's coastline management. Facing the existing problems, this paper analyzed the coastline management based on the refined management concept, and proposed some suggestions to provide decision-making support for the management departments, such as carrying out the compilation of coastline planning, promoting the classification refinement of coastline, exploring the effective supply method of coastline, adding the use control of coastline, strengthening the renovation and restoration of coastline, and improving the informatization level of coastline management and control.

Key words: Coastline, Fine, Land and sea coordination, Classification control, Use control

0 引言

海岸线是平均大潮高潮时的海陆分界线,具有重要的生态功能和资源价值,关乎沿海地区的生态安全、经济发展和民生福祉,是海岸带经济发展的重要空间载体^[1-3]。海岸线管理是海洋开发利用与保护工作的重要抓手。2017年3月,原国家海洋局印发了《海岸线保护与利用管理办法》(以下简称《管理办法》),提出建立自然岸线保有率控制制度,实行岸线分类保护,开展海岸线整治修复,实施海岸线保护与利用情况督察,并首次提出将自然岸线保护纳入沿海地方政府政绩考核。2017年10月《广东省海岸带综合保护与利用总体规划》基于广东省海岸带自然资源禀赋和承载能力、产业基础和发展潜力,提出以海岸线为轴,构建“一线管控、两域对接,三生协调、生态优先,多规融合、湾区发展”的海岸带保护与利用总体格局,首次提出“实施海岸线分类分段精细化管控”的理念,并单列“严格海岸线管控”专章,强调实施海岸线分类分段规划,加强海岸线功能管控。2019年5月,广东省自然资源厅出台了《关于推进广东省海岸带保护与利用综合示范区建设的指导意见》(以下简称《指导意见》),提出“探索海岸带空间管控模式,以海岸线为轴,以分类分段功能管控为抓手,实现精细化管理。落实严格保护岸线管理制度,加强严格保护岸线名录管理,明确保护边界,设立保护标识。探索海岸线占补平衡制度。”

海岸线管理相关制度文件的出台,为海岸线精细化管理的实施提供了指引。随着经济社会高速发展,单纯粗放以海岸线长度、类型进行管控的模式已不能完全满足精细化管理海岸线的目标。然

而,如何理解海岸线精细化管控理念,海岸线精细化管理管控具体如何实施,目前尚缺乏相关的讨论。本研究在分析海岸线管控现存问题的基础上,结合精细化管理理念,探寻精细化管控下海岸线管控的针对性措施,以期为海岸线管控的进一步精细化提供思考和借鉴。

1 海岸线管控研究进展

我国关于海岸线管控的研究总体起步较晚,是在海岸带资源保护利用研究基础上逐步发展起来的,主要包括特定区域海岸线资源现状与评价、海岸线及海岸带空间区划研究、海岸线管理问题分析及相应对策研究等。石强等^[4]对深圳滨海资源的特点和开发利用现状进行了分析,对深圳东、西滨海海岸线资源的开发布局进行了规划;宋素青等^[5]全面介绍了河北省主要海岸线类型的分布、开发利用状况和主要特点,在充分考虑各类海岸线的自然禀赋和开发利用及管理问题的基础上,提出了具有针对性的合理利用与保护的对策和措施;李彦平等^[6]针对我国海岸线管理中存在的问题,提出制定海岸线总体规划、建立海岸线有偿使用制度、加强执法监管力度等措施;陈洪全^[7]以盐城市为例,对该市的海岸线资源进行了评价,找出了海岸线资源数量减少,质量下降、功能和效益减弱的原因,并提出了科学围垦、节点开发、防护保护、生态利用、严格管理等海岸线保护利用对策;王丽芸^[8]总结出秦皇岛海岸线资源利用存在缺少合理规划、海水入侵严重、排污入海缺乏严格监控、跟踪管理不到位等问题,提出规划先行、分区开发、生态保护、加强管理、公众参与等秦皇岛海岸线资源保护与可持续发展利用的对策;张健等^[9]全面介绍了沧州市海岸利用现

状和特点,在结合海岸线自然属性和规划的基础上,提出了海岸线利用、保护修复和管理方面的建议;孙伟等^[10]讨论了宁波海岸线及海岸带的空间区划指标体系选择和方法应用问题,重点讨论评价单元划分、评价指标选择与处理等技术方法,将宁波市海岸带空间划分为生态空间、生产空间和生活空间,并结合宁波市空间开发现状,提出不同类型区域空间布局调整引导方向和管制要求。刘大海等和林静柔等^[11-12]研究总结出我国海岸线管理遇到的主要问题,包括海岸线利用效率低、非功能性用海占用过多岸线资源、海岸线资源价值未受重视、行业部门海岸线使用规划不合理、自然岸线未得到保护和重视。前人关于海岸线管理的研究为理解和推进精细化管控提供了丰富的实践基础与建议。然而,由于技术和管理理念的局限性,关于海岸线分类分段精细化管控的研究相对较少,亟须在原有海岸线管理的基础上进一步开展海岸线精细化管控的理论与实践。

2 海岸线管控现存问题

2.1 海岸线管控规划引领不足

当前,我国海岸线管理主要以《管理办法》为依据,各地方自行制定和编制相应的海岸线管理条例和相关规划,尚未形成统一分层级的海岸线管理制度。同时,由于对海岸线向陆和向海两侧的开发利用和保护衔接不足,导致陆海统筹矛盾突出。

2.2 海岸线资源分类分级需进一步细化

根据《管理办法》,按照海岸线资源自然属性,自然岸线分为砂质、基岩、淤泥质、生物、河口岸线以及整治修复后具有自然海岸形态特征和生态功能的岸线(以下简称“自然形态生态岸线”),海岸线资源类型的细化程度有待提高。以沙滩资源为例,沙滩资源均属于砂质岸线,但不同区域沙滩质量各异。如有些区域沙滩砂质细腻,面积较大,适宜开展旅游;而有些沙滩宽度较短,且沙滩上分布有石块等,较难进行开发利用。不同特征的沙滩采用相同的管控要求,易导致资源粗放化利用。

2.3 海岸线人工化显著,岸线集约程度有待提高

近年来,随着海域开发利用强度增大,海岸线

人工化态势显著,部分发达沿海地区自然岸线保有压力较大。如东莞市滨海湾新区,大陆海岸线总长 23.91 km,其中人工岸线占大陆岸线总长的 88.97%,河口岸线、基岩岸线和砂质岸线等自然岸线总长仅占 11.03%,自然岸线保有率远低于 2020 年的全国自然岸线保有率目标(35%)。而海岛基岩岸线、砂质岸线等自然岸线仅占海岛岸线总长的 5%。此外,部分海岸线开发利用方式粗放,集约节约利用程度不够。

2.4 海岸线管控分类较单一,管控要求亟须加强

当前我国海岸线分类分段管控主要按照保护类别划分为严格保护岸线、限制开发岸线和优化利用岸线 3 种类型,这种分类方式对海岸线管理起到了加强自然岸线保护、分层级优化利用岸线的作用。但是,目前这种管控方法对岸线进行分段分类保护,尚未考虑同一岸段同一类别中还存在开发利用现状及未来规划利用方向的差异性,仍比较粗放,还需进一步细化以满足各地方对海岸线精细化管控的要求。

3 海岸线精细化管控

3.1 精细化管理理念

精细化管理是一种现代的企业管理理念和管理技术,是社会分工精细化和服务质量精细化的体现。该概念最早起源于工业生产领域,涉及生产过程中的每一个环节,本质意义就在于其是一种对战略和目标进行分解、细化和落实的过程,是让企业的战略规划能有效贯彻到每个环节并发挥作用的过程,同时也是提升企业整体执行能力的重要途径^[13]。精细化管理理念目前已应用到包括政府管理的各个领域。

我国海岸线管理也正逐步由“粗放化”向“精细化”迈进,亟须在原有海岸线管理基础上进一步开展海岸线精细化管控的理论与实践。从空间资源全过程管理角度出发,海岸线管控应掌握岸线赋存状况、明确海岸线需求、因地制宜实施岸线管控,并实现海岸线有效供给。具体实施内容包括海岸线修测与调查统计、岸线分类分段管理、海岸线动态监测、岸线开发保护、岸线占补平衡、岸线退缩管控、生态修复岸线统计等。本研究所指的海岸线精

细化管控,是指秉承精细化管理理念,对海岸线进行分类分段划分与管理,从而达到精准和高效管控目的的方法(图 1)。

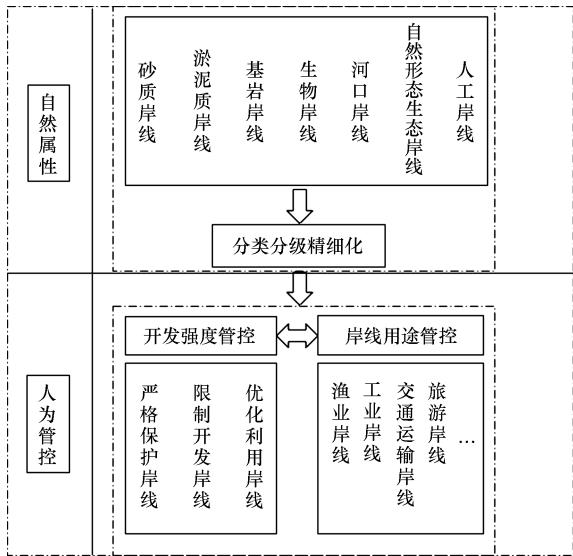


图 1 海岸线精细化管控基本框架

3.2 海岸线精细化管控措施

3.2.1 优先统筹海岸线的规划编制

建议将海岸线资源作为重要因素,开展岸线资源开发利用和保护规划编制;将海岸线规划作为国土空间规划或海岸带专项规划的重要组成部分,强化海岸线管控要求的可操作性;制定海岸线用途管控的分类标准,综合考虑现状与规划的衔接性,科学确定岸线的基本功能,统一开展海岸线用途管控分类分段管控。规划过程中强化岸线需求分析,统筹考虑陆海需求、产业需求、生态环保需求等。同时厘清岸线依赖型和非依赖型产业、可持续利用和一次性利用岸线产业,结合国土空间规划及港口、旅游、海岸带等各项专项规划,因地制宜细化对岸线的具体需求。

3.2.2 试行推进海岸线分类分级精细化

海岸线分类精细化是建立实施海岸线分类分段管控的基础。建议以现行海岸线修测工作为基础,结合海岸线资源资产价值评估,试行推进海岸线分类精细化。在原有砂质、基岩、淤泥质等分类基础上,基于海岸线特征,对不同海岸线属性实施分类评价,掌握不同岸段资源的价值差异。由国家统一制定海岸线分类细化标准,各地方因地制宜按

照管理需求进行细化。

3.2.3 探索研究海岸线有效供给方法

应以海岸线管理的目标为基础,严格论证海岸线使用必要性,分阶段供给岸线资源。可通过岸线交易、岸线占补平衡等研究海岸线“二次供给”。应针对不同区域,明确划定可供给的海岸线分布和量,研究提出一次供给和二次供给(即修复岸线、岸线交易等)的岸段。

3.2.4 增加海岸线用途管控,优化海岸线分类分段管控标准

海岸线分类分段不仅应按照保护类别划分,同时应结合现状与规划方向,统筹陆域与海域功能,从海岸线用途角度进行分类分段管控。如按照岸线用途可分为渔业岸线、工业岸线、交通运输岸线、滨海旅游岸线、特殊利用岸线、保护区岸线和其他岸线等,重点强调海岸线用途。建议以保护类别和利用方向为抓手,对各地方开展海岸线分类分段划分,并定期对实施效果进行评估。同时加强海岸线分类分段管控与海岸线修测、海洋生态红线的衔接。

3.2.5 强化海岸线整治修复

加强海岸线整治修复工作,制定海岸线整治修复认定为自然岸线的标准,建立海岸线整治修复与制度。探索实施海岸建筑退缩线划定与海岸线占补平衡。

3.2.6 加强海岸线精细化管控的信息化水平

将海岸线信息录入系统平台,对公众开放,可及时获取和监督海岸线动态变化。提高海岸线管控效率。探索“互联网+海岸线”模式,建立海岸线监督管控平台,强化公众参与,鼓励及时举报破坏海岸线等现象。

4 结语

海岸线精细化管控对于高效管理海岸线资源保护与利用、充分发挥海岸线资源价值具有重要意义,也是海洋精细化管理的必然趋势。本研究通过对海岸线管控现存问题的分析,结合精细化管理理念,提出优先统筹海岸线的规划编制、试行推进海岸线分类分级精细化、探索研究海岸线有效供给方法、优化海岸线分类分段管控标准、强化海岸线整治修复、加强海岸线精细化管控的信息化水平等措

施,为海岸线管理决策提供技术支撑。

参考文献

[1] BOAK E H, TURNER I L. Shoreline definition and detection: a review[J]. Journal of Coastal Research, 2005, 21(4): 688—703.

[2] 夏东兴. 海岸带与海岸线[A]. 中国海洋学会海岸带开发与管理分会学术研讨会论文集[C]. 北京: 中国海洋学会, 2006.

[3] 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.

[4] 石强, 郝美田. 深圳滨海旅游资源开发研究[J]. 热带地理, 2006(1): 61—65.

[5] 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.

[6] 李彦平, 代京伟, 刘大海, 等. 我国海岸线退出机制的建立和完善[J]. 海洋开发与管理, 2019, 36(2): 8—13.

[7] 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.

[8] 王丽芸. 秦皇岛海岸线资源调查与利用研究[D]. 杨凌: 西北农林科技大学, 2015.

[9] 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.

[10] 孙伟, 陈诚. 海岸带的空间功能分区与管制方法: 以宁波市为例[J]. 地理研究, 2013, 32(10): 1878—1889.

[11] 刘大海, 陈烨, 徐伟, 等. 亟须加强对海岸线资源的综合管控[N]. 中国海洋报, 2013—04—01(3).

[12] 林静柔, 唐丹玲, 高杨, 等. 珠海市海岸线分类及开发利用的遥感分析[J]. 海洋开发与管理, 2019, 36(3): 69—73, 93.

[13] 王卫国, 姚士洪. 精细化管理的认识与实践[J]. 石油科技论坛, 2010(4): 43—46, 86.