

城市海岸带滨水空间精细化管控逻辑与路径构建

邢文秀, 刘大海, 薛煜坤, 杨湘艳

【摘要】面对国家和省级层面海岸建筑退缩线管控政策的不足以及市县层面管控技术方法的缺失,在梳理国际海岸带滨水空间精细化治理经验的基础上,提出我国城市海岸带滨水空间精细化管控政策构建逻辑,即把握好整体性与区域差异、秩序性与空间活力、稳定性与动态适应的关系,并从建立海岸带用途基线清单、明确需要进行管控的地理区域、识别海岸带各管控单元空间利用模式、明确岸段未来发展愿景、建立差异化用途管控政策等5个方面构建城市海岸带滨水空间精细化管控路径。

【关键词】海岸带滨水空间;精细化治理;海岸建筑退缩线;用途管制

【文章编号】1006-0022(2024)09-0024-08 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】邢文秀,刘大海,薛煜坤,等.城市海岸带滨水空间精细化管控逻辑与路径构建[J].规划师,2024(9):24-31.

Refined Governance Logic and Path Construction of Urban Coastal Waterfront Space/XING Wenxiu, LIU Dahai, XUE Yukun, YANG Xiangyan

【Abstract】Faced with the inadequacies of coastal construction setback lines control policies at national and provincial levels, as well as the urgent need for refined control technologies at the urban and county levels, a construction logic for refined control policies of urban coastal waterfront spaces in China is proposed based on the summary of international experiences in refined governance of coastal waterfront spaces. It involves balancing the logical relationship between overall coherence and regional differences, orderliness and spatial vitality, as well as stability and dynamic adaptability. On this basis, a refined control path for urban coastal waterfront spaces is constructed from five aspects: establishing a baseline inventory of coastal uses, clarifying geographical areas that require control, identifying spatial utilization patterns of various control units in the coastal zone, clarifying future development visions, and establishing differentiated use control policies.

【Keywords】coastal waterfront space; refined governance; coastal construction setback line; use control

受自然环境、历史文化、气候条件等多重因素共同作用,海岸带不断吸引人口、资本、技术等资源要素,易于发展成人口和经济活动集聚地带。社会经济活动的累积效应与气候变化使得世界各地的城市滨水区均面临较大的资源环境损失与退化压力。不同于内陆,海岸带滨水空间布局需要综合考虑陆上和海上活动的性质、强度以及它们之间的物理与功能关系,规划时需要采取尊重海岸带自然规律的综合方法来有效平衡多用途间的竞

争关系^[1]。当前,在国土空间规划体系总体形成和全面禁止新增围填海项目的背景下,随着陆海统筹与生态文明建设的持续推进,制定集约高效、科学合理

的海岸带滨水空间用途管控政策已迫在眉睫。目前,我国部分沿海省市通过划定海岸建筑退缩线、建立用途管控区等方式探索滨水地区的用途管控路径,但受思想认识、管理水平和技术手段的限制,在政策制定过程中存在概念界定不清晰、流程简单化、政策“一刀切”

【基金项目】国家重点研发计划项目(2022YFC3800805)、中央级公益性科研院所基本科研业务费专项(2022Q07)、山东省自然科学基金项目(ZR2021QD050)

【作者简介】邢文秀,自然资源部第一海洋研究所助理研究员,南京大学地理与海洋科学学院博士研究生。

刘大海,通信作者,博士,自然资源部海岸带科学与综合管理重点实验室常务副主任,中国人民大学公共管理学院教授。

薛煜坤,北京师范大学经济与资源管理研究院硕士研究生。

杨湘艳,纽约州立大学石溪分校海洋与大气学院博士研究生。

现象，不利于实现生态效益、经济效益和社会效益的最优化。

习近平总书记说过“城市管理应该像绣花一样精细”，海岸带滨水空间治理更应如此。在我国推进海岸建筑退缩线管控的背景下，本文结合我国实际需求，借鉴国际经验和典型政策，思考我国城市海岸带滨水空间精细化管控逻辑与路径，以期为我国海岸带滨水空间用途管制政策的完善提供借鉴。

1 城市海岸带滨水空间精细化管控需求

以往的“向海索地”思想和陆海分割的管理体制使得我国对海岸带用途管制制度建设和管控重视不足，有关法规与规章虽然从不同角度以不同方式体现出基于滨水依赖程度开展用途管制的思想，但是多偏向笼统化或止步于原则性要求，在实践中没有明显成效^[2-3]。这造成房地产、酒店、一般工业等开发活动持续挤占滨海空间，滨海生态环境受到

严重破坏、公众亲海空间被严重压缩、海岸带受灾风险持续增加。

面对此形势，我国抓住国土空间规划体系构建的契机，正式引入“海岸退缩”概念。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出要“探索海岸建筑退缩线制度”。2021年7月，自然资源部公布《省级海岸带综合保护与利用规划编制指南（试行）》，明确要求各省以海岸线为基准，因地制宜地划定海岸建筑退缩线，并结合实际情况制定避让区域内的建设活动准入清单。为响应国家政策，我国沿海省份积极推进海岸带规划编制工作，并探索海岸建筑退缩线制度。其中，山东省、广东省出台了专门文件以推进落实海岸建筑退缩线制度，并将沿海市县确定为实施海岸建筑退缩线制度的责任主体。毫无疑问，未来我国沿海市县在编制滨海陆域国土空间详细规划或者编制陆海一体化利用空间详细规划的过程中^[4]、在落实建设工程设计方案和城市设计策略时，海岸建筑退缩线制度必

定是要严格落实与细化的重要内容。

我国对海岸建筑退缩线的探索尚处于起步阶段，目前未见市县层面的细化管控要求，且国内少数关注海岸建筑退缩线的研究^[5-7]也并未在管控政策方面形成明确的细化路径。从现有的国家和省级层面的文件来看（表1），我国基本摒弃了以“一刀切”的单一距离来规范海滨开发的模式，转而采取因地制宜的弹性划定方法，但在管控政策方面仍然存在以下3方面的问题。

(1) 基本术语与用途分类不清楚。一方面，相关文件对准入用途多采取情形列举的方式表述，缺少统一清晰的分类方式；另一方面，尽量保障海洋用途在滨水空间或临近滨水空间的位置上具有优先发展权已成为海岸建筑退缩线管控需要考虑的重要问题。此外，对于在避让区准入的“确需临海布局的”“必要的”“必需的”用途和活动等缺乏统一的术语界定和分类，这无疑会增加实际管理中相关拟议用途的论证难度与解释性挑战。

表 1 我国海岸建筑退缩线相关文件的准入要求

文件 / 规划	发布时间	退缩距离划定	准入要求
《省级海岸带综合保护与利用规划编制指南（试行）》	2021 年 7 月	因地制宜地划定海岸建筑退缩线	准入清单按照生态保护红线管控要求确定，准入活动应包括生态保护红线内允许的建设活动，以及根据地方实际情况论证确需临海布局的其他建设活动，如港口、修造船等，严格限制新增中高级公路建设；除准入清单规定的建设活动外，禁止新建、扩建和改建建筑物，并严格控制区域内建筑物高度、密度，保持通山面海视廊的通畅
《关于建立实施山东省海岸建筑退缩线制度的通知》	2022 年 1 月	核心退缩线按照“基础退缩距离划定 + 特定要素修正”的方式划定	在核心退缩区内，除军事、港口及其配套设施、安全防护、生态环境保护、必要的市政设施，以及必需的旅游观光公共配套设施和经国家、省委省政府批准的特殊项目外，不得新建、扩建建筑物。确需在核心退缩区内开展的上述建设活动，需经科学论证评估，原则上不得占用自然岸线
《广东省自然资源厅关于建立实施广东省海岸建筑退缩线制度的通知（试行）》	2024 年 1 月	因地制宜地确定退缩距离	海岸建筑退缩范围内的建设应以绿地与开敞空间为主。除以下情形外，原则上禁止或限制开展各类建设活动：①国家、省重大项目；②应急减灾、安全保障和水利等设施；③交通基础设施（不含顺岸线布置的轨道交通、高速公路及一、二级公路）；④市政基础设施；⑤公共观测监测设施；⑥自然保护地和文化遗产保护、科普宣教、旅游观光、体育等公共配套设施；⑦农业设施；⑧生态修复、生态环境治理工程；⑨军事设施；⑩法律法规、规章规定允许在海岸建筑退缩范围内开展的其他建设活动
《上海市海岸带及海洋空间规划（2021—2035）》（公示草案）	2024 年 4 月	“基础退缩距离 + 特定要素修正”	参照生态保护红线相关管理规定执行，在避让区内严格限制新增中高级公路以及开发性、生产性建设活动，确需临海布局的应根据实际情况进行论证

(2) 管控政策对区域差异化的考虑不足。省级层面的政策往往对避让区提出相对统一、原则性的要求,且追求政策对管控区域的普适性。但此类管控政策可能难以适应社会经济的复杂性和局部地区的差异。

(3) 缺少海岸带空间用途评估方法。山东省和广东省的相关文件均提出相应主管部门应定期对海岸建筑退缩线实施情况与实施效果进行评估,将评估结果作为海岸建筑退缩线优化调整的依据。但是目前尚缺乏海岸带空间用途数量结构特征与空间差异的科学评估方法,难以为政策制定及政策调整提供支撑。

事实上,相较于海岸建筑退缩线的划定,沿海城市海岸建筑退缩线划定后的管控措施的确立更为关键,这些管控措施关系到多方利益,对滨水空间活力与沿海城市发展具有重要影响,不能简单设计、一蹴而就。若海岸带各类空间用途概念和分类界定不清晰,准入清单等管制政策的内容笼统、模糊,缺乏正确的空间衡量,没有充分考虑局部差异性、社会发展的综合性和实践应用的复杂性,就难以建立系统科学、因地制宜的管理体系,导致管制政策可操作性不强,易引发环境污染、管理不善、资源浪费及损害社会公正等诸多问题。

2 国际海岸带滨水空间精细化治理经验

在全球气候加速变化的大环境下,海岸退缩由于具有保持自然的海岸线动态、减少海洋灾害引发的生命财产损失、维护滨海景观和保障公众亲海权益等功能,成为一种有效的海岸带滨水空间管理手段,并得到了广泛应用。国际上一般使用“coastal setbacks”“coastal construction setbacks”或“coastal construction control line”等术语来表达海岸退缩^[8-9]。普遍将其定义为海岸特

征线(永久植被线或高水位线、断崖/河岸边缘)向陆一侧禁止开发或限制特定类型开发建设活动的界线。由于海岸退缩是考虑海岸地理环境、海岸过程、现有或计划保护措施、社会经济特征和管理政策等多种因素的综合结果,退缩距离的确定方法并没有统一的标准,不同国家和地区确定的后退线距离存在较大差异,但通常为距离海岸特征线5~3000 m,以30~300 m最为普遍^[10]。虽然实施海岸建筑退缩线政策具有诸多潜在正面效益(图1),但是在现实中使用海岸退缩应对海岸危险、海岸公共使用以及自然和文化景观保护仍然是一个颇具争议的话题,在多数情况下海岸退缩被视为在有吸引力的土地上失去发展潜力,会影响相关行业的投资热情,引发法律纠纷与补偿问题,也会增加管理成本,这导致海岸建筑退缩线政策在实践中往往较难执行。因此,许多沿海国家或城市在设计管控政策时非常慎重,尽量做到科学化与精细化管理。

(1) 明晰用途定义。由于认识到住房和工业厂房开发、采砂、道路建设以及植被清除、不必要的践踏等均会对沿海某些地区造成损害,国外应用海岸建筑退缩线进行管控的对象往往是包括建筑形式在内的开发活动、建设项目^[9]。为确保那些需要位于或靠近水域的开发活动的布局优先级地位,美国沿海地方政府依据《海岸带管理法》,按照开发活动的滨水依赖程度定义了不同层次的海岸用途^[11],其通常使用水依赖(water-dependent)指代必须在水上或水边才

能发挥主要功能的活动,使用水相关(water-related)指代为实现水依赖用途而提供支撑性商品和服务的活动。例如:海上捕鱼和渔港依赖水上与滨水空间来发挥功能,因此其对于紧邻水资源的位置具有最高使用优先权;海产品加工通常被视为水相关用途,其对于紧邻水资源的位置的使用优先权较低。美国的一些州还对水强化(water-enhanced)用途进行了定义,这类用途主要包括酒店、餐馆或零售。此外,即使确定了用途定义,某些拟议用途的内容仍较模糊。在实际的管理应用中,确定有关拟议用途性质的最佳方法是在相关定义中列出代表性用途示例或清单,以尽可能解决潜在的争论点。

(2) 注重区域差异化。不同区域的海岸资源环境条件、发展现状与愿景不同,导致地方政府制定的用途管控方向存在差异。美国南卡罗来纳州和新泽西州为保护其原始区域及湿地,不允许进行水依赖用途之外的海岸线开发;美国新罕布什尔州和新泽西州可供开发的海岸线很少,因此将滨水开发限制在水依赖或水相关用途范围。然而,夏威夷、波多黎各、关岛和美属萨摩亚等地区的发展对旅游业的依赖度较高,政府允许其沿海岸线开展更广泛的商业和工业活动。此外,美国诸多城市对内部滨水空间的管控安排往往也秉持差异化原则,在进行岸段划分时,综合考虑城市海岸的自然禀赋、主导功能、历史文化、用途布局、经济和保护需求,并进一步根据城市的差异化功能定位与未来发展愿

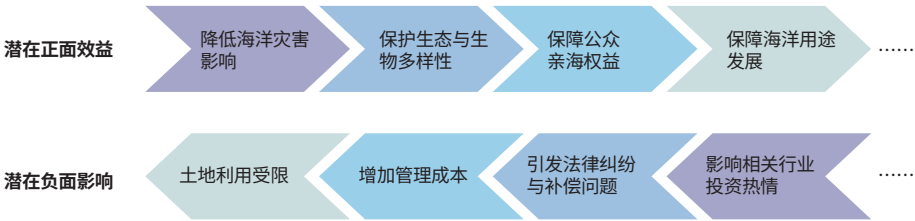


图1 海岸退缩政策潜在的正面效益与负面影响

景,从政策角度分析各区域实施用途限制的原因,继而设立针对不同岸段的用途管制目标声明^[12]。

(3) 建立弹性且精细化的管控政策。当前,诸多国家将海岸建筑退缩线作为限制海岸带未来建设的措施,极少将现有建筑从后退区转移出去。通常已有建筑物在其使用寿命内被允许保留在后退区内,但不允许对后退区内的建筑物进行重建或重大改造。由于认识到海岸建筑退缩线执行过程的困难度与复杂性,既要保护海洋用途,还需应对基础设施老化、发展累积影响和气候变化等问题,许多国家摒弃了依赖单一海洋产业促进海滨发展的思想,转而围绕实现岸段发展愿景和目标,制定具有弹性的管控政策,适当允许与海洋用途兼容的非海洋用途发展,为滨水区注入经济活力,促进滨水区的可持续精明增长^[13-14]。在明确准入用途类型的同时,为更好地实现管控区域内各类用途的协调发展,沿海地方政府还应从多方面制定更精细的管控要求。例如:明确限制管控区专用于水相关或水强化用途的空间比例或空间体量;限制建筑尺寸,依据建筑尺寸来确定是否准入;区别永久性建筑与临时性建筑,永久性建筑建设受到更为严格的限制^[10]。

(4) 定期开展资源与用途清查工作。海岸带滨水空间管控是一个反复的过程,需要对新需求和不断变化的自然环境与社会经济条件做出响应。因此,清晰、全面的资源及用途清查与评估是制定科学合理的滨水区空间管控政策的前提。国外已有研究通过地理信息系统提取滨海建筑物轮廓,利用航空图像进行误差校正后,结合建筑空间类型走访调查来计算水依赖、水相关及非海洋用途的建筑占地面积^[14]。2019年,美国波特兰市通过《波特兰城市法典》(Portland City Code)明确要求市政府每年发布滨水发展报告,且每3~5年需完成一份滨水评估报告,摸排滨水空间海洋产业运行情

况及滨水空间各类用途开发利用情况,以准确分析现行分区和土地利用政策的效力及影响,为修改和制定可持续性土地开发政策提供有效信息。

(5) 强化利益相关者的参与。利益相关者的持续参与是促进滨水空间治理政策不断完善的“法宝”。国外城市政府非常重视社会层面的合理关切,积极将私有财产所有者、受影响的企业、渔业社区、市政工作人员、有关官员、社会组织和市民等各方利益相关者纳入决策全链条。主要表现在以下方面:在调查阶段,开展社区调查和民意调查,或者委托利益相关者集合体直接开展空间分析与评估;在规划和法规编制阶段,通过听证会、公共论坛等加强与利益相关者的互动;在政策实施过程中,应尊重公众的关切,明确政策实施的目标声明以获得公众理解,并通过设置管控区域建设与操作标准,减少项目施工与运行对社区、公众健康或安全造成的不利影响;在政策实施后,鼓励民众反馈滨水空间开发过程中存在的问题。此外,政府为更好地普及滨水空间政策,往往强调利用表格、图像、视频等实现政策的可视化,增强公众对滨水空间政策的理解,避免因政策管理的低“公众化”而降低管理效率。

3 城市海岸带滨水空间精细化管控逻辑

国际海岸带滨水空间治理策略与我国正在探索完善的海岸建筑退缩线精细化管控方向具有较强的契合性,其可为我国相关研究提供借鉴。综合考量国际经验与我国政策现状和现实需求,本文提出海岸建筑退缩线实施背景下城市海岸带滨水空间精细化管控逻辑(图2)。

3.1 整体性与区域差异

海岸带滨水空间开发利用的方式和重点受地理环境、经济发展水平、社会文化及管理政策等因素的影响。地理环境因素包括海岸线类型、地形地貌、潮汐水位及海洋生态系统等,沿海资源丰富、生态环境相对较好的海岸带地区,在多样化开发利用方面具有优势,而地理条件较为恶劣或生态环境较为脆弱的海岸带地区,则更适合进行海岸防护、环境保护,开发利用方式相对受限。从经济发展水平看,发达地区的海岸带开发利用技术更加先进和成熟,可以实现更高水平的综合利用;相对落后地区的海岸带开发利用技术较为薄弱,资源开发和环境保护的水平相对较低。从社会

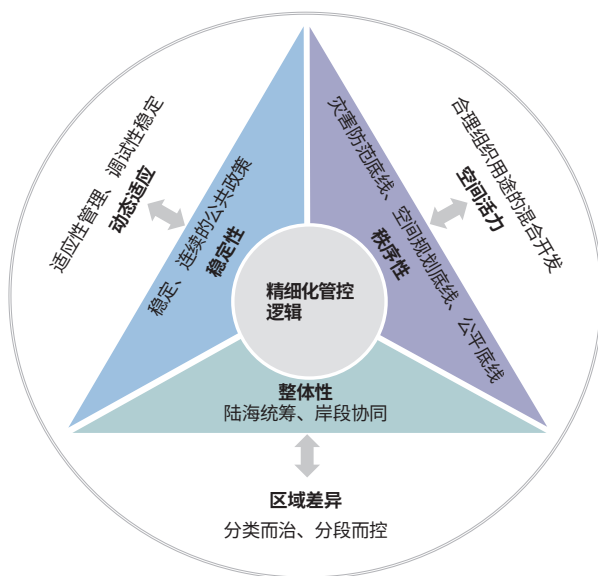


图2 城市海岸带滨水空间精细化管控逻辑

文化方面看,不同地区的社会文化背景和价值观念差异较大,影响了其对海岸带开发利用的态度和方式,这也决定了滨水空间开发需要采取“分类而治、分段而控”的策略。但是在注重区域或岸段差异的同时,也需考虑系统协同。因此,一方面应立足于陆海空间的连通性、资源的互补性、生态的互通性和产业的互动性,将海岸带滨水空间作为整个城市的重要组成部分进行功能定位与布局,不可仅考虑滨水空间而忽略其与周边陆海区域的联系;另一方面还需将城市海岸带滨水空间作为一个整体来考虑,注重不同岸段之间的协同作用,引导不同岸段差异化发展,以实现整体目标最优化,如集中布局工业岸线有利于其他岸段城市景观及旅游功能的发展。

3.2 秩序性与空间活力

发展不可突破底线,海岸带滨水空间的治理亦是如此。应对气候变化与海洋灾害风险是划定海岸建筑退缩线的初衷,在政策设计中也应着重考虑这方面的内容。生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界及自然岸线保有率等是我国各项空间政策制定时不可逾越的红线,需予以保障落实。此外,作为滨水空间治理规则,不同岸段的海岸建筑退缩线政策应发挥对该岸段开发行为的普遍约束和控制作用,避免在错综复杂的利益诉求中陷入“就事论事”和“量体裁衣”,以维护海洋空间利益分配的公平底线。但是,在确保灾害防范底线、空间规划底线和公平底线的前提下,在海岸带滨水空间普遍禁止建设活动或仅允许水依赖用途,也会在很大程度上导致土地闲置、岸线荒废。事实上,我国部分沿海地区还存在港口、水产养殖等水依赖用途过度占用海岸线,以及岸线荒废、占而不用、深水浅用等问题,海岸线节约集约利用水平相对较低。同时,政府强调空间治理的统一化、规范化,必然会

持续面对不断衍生与累积的空间多样化和自主化秩序诉求。因此,滨水空间混合用途思想逐步取代了传统的用途分离思想。沿海地方政府应正确理解设置用途限制政策的初衷,在遵守原则底线的前提下,采取更加平衡、灵活的滨水空间管控策略,综合考虑环境政策与经济和社会目标,通过合理组织用途的混合开发,实现水与城市社会功能的互补和延伸,加强人与水的联系,为滨海地区带来更稳定的经济基础与更强的发展活力^[15]。但需要注意的是,滨水空间混合开发不应减少公众享受海滨生活的机会,应尽量禁止住宅布局在滨水空间,且要求在滨水空间引入的相关用途应尽可能提供足够的亲海通行路径。

3.3 稳定性与动态适应

公共政策对公共资源进行权威性分配,是政府与公众之间的行为契约。稳定、连续的公共政策能够为社会提供清晰的规则,是实现政策目标、维护公共利益、引导市场预期、增强政府公信力和促进社会稳定发展的关键。然而,政策稳定并不意味着一成不变。随着社会环境和经济条件的变化,政策也需根据实际情况进行动态调整,以适应新的需求和挑战。这就要求政府在制定政策时应具备前瞻性和预见性,既要考虑当前的需要,也要考虑未来的发展趋势。此外,在政策实施过程中要确保调试性稳定,在确保政策既定目标与方向不出现明显波动的前提下,政府应及时对政策环境做出敏捷反应,以实现政策“短期动态”和“长期稳定”的平衡。因此,建立一个富有弹性、能够自我革新的海岸带滨水空间管控体系是海岸建筑退缩线政策有效落地实施的关键。这就要求政府在政策实施过程中加强适应性管理,针对生态系统和社会环境的不确定性以及认知的局限性,建立常态化监测评估机制与公众反馈机制,定期对用途管控政策的执行

情况和实施效果进行监督与评估,及时发现和解决政策执行中出现的问题。同时,应在利益相关者科学参与的基础上,根据环境变化情况,及时修正和调整海岸建筑退缩线政策的分区、准入、开发强度、操作标准等管控要求,保障城市海岸带滨水区管控体系的适应性,提高政策的有效性和针对性。

4 城市海岸带滨水空间精细化管控路径构建

根据我国的现实需要与国际经验借鉴,把握上述逻辑关系,以海岸建筑退缩线为核心,尝试构建我国沿海城市海岸带滨水空间精细化管控路径(图3)。

4.1 分层次定义用途,建立海岸带用途基线清单

用途是空间或土地利用的基本要素。科学认知海岸带用途特征,建立用途涵盖全面、识别尺度得当的海岸带用途基线清单是开展用途管制的前提。借鉴相关经验^[2, 12],结合我国海岸带开发与管理实践,本文建议根据开发活动的滨水依赖程度,即开发活动与滨水环境之间的物理和功能关系,将海岸带用途划分为水依赖用途、水相关用途、水强化用途和居住用途。虽然理论上任何不属于水依赖或水相关的用途都可被视为水强化用途,但是建议将剥夺公众亲海权的住宅和居住公寓排除在水强化用途外。此外,鉴于路网结构是地块划分的主要参考边界,且路网对于水依赖用途的直接或间接作用难以明确,因此可单独划分道路用途,参照《公路工程技术标准》(JTG B01—2014),将公路分为高速公路、一级公路、二级公路、三级公路及四级公路等5个等级。由于轨道交通、高速公路及一、二级公路的道路宽度大,且往往设置有中央隔离带,影响亲海通道的畅通性,不适宜临海建设。因此建议

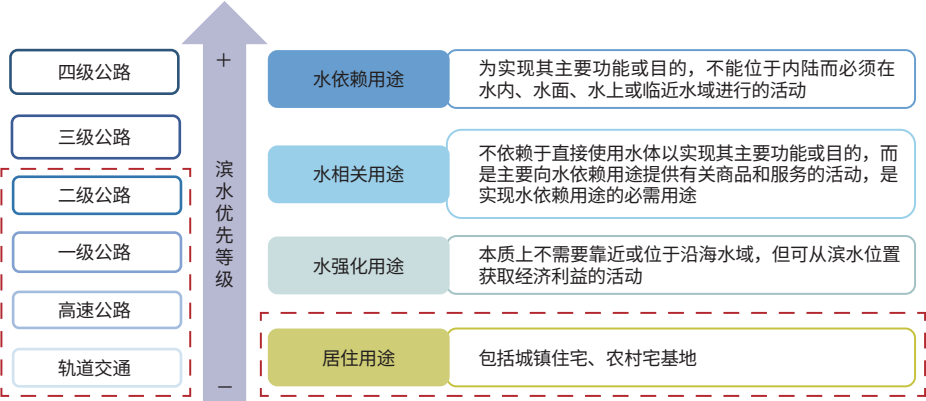
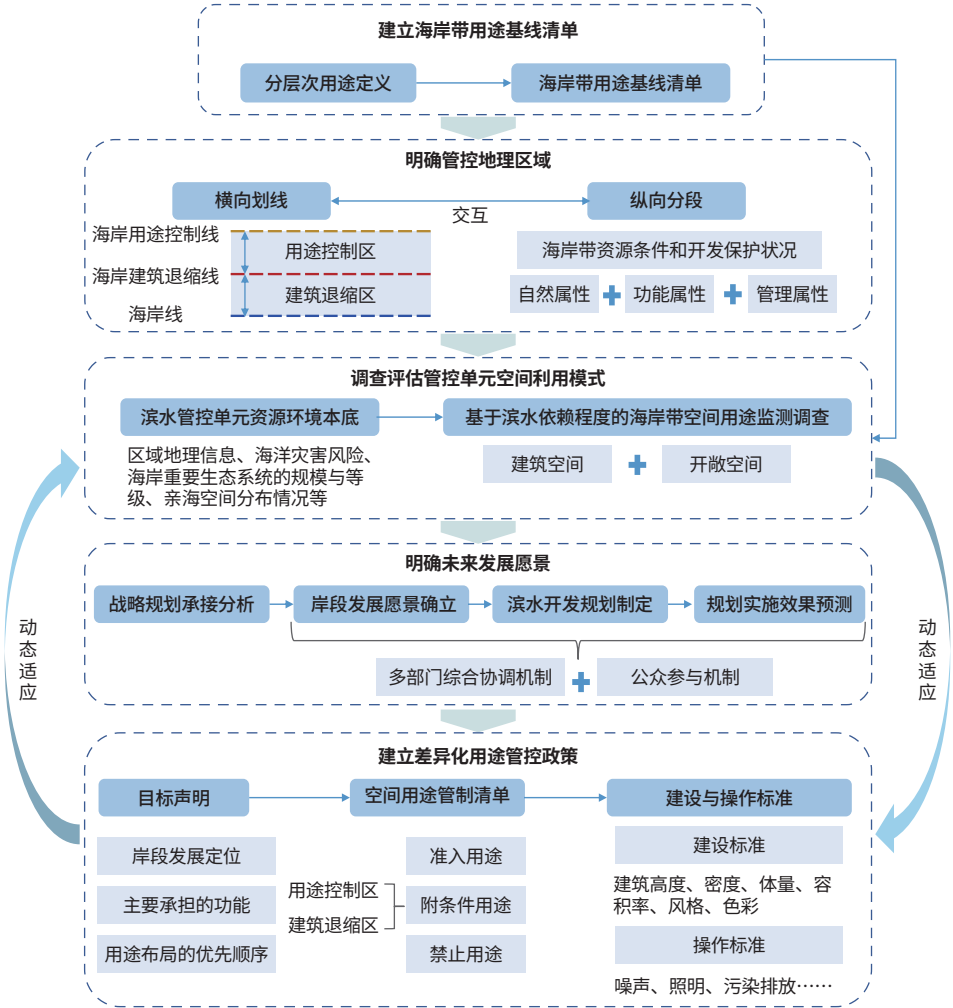
海岸建筑退缩线内应普遍禁止此类用途。
见图 4。

为避免实际管理应用中出现拟议用途的识别模糊问题，尽可能消除潜在的争论点，应基于用途定义构建海岸带用途基线清单。由于海岸带所承载的用途并不局限在海洋及相关产业，且几乎所有水依赖用途在需要特定海上空间的同时还需匹配适当临海的土地空间。因此，应强化陆海统筹，构建适用于我国的基于滨水依赖程度的海岸带用途基线清单。具体而言，以空间所承载的用途为分类对象，综合考虑《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》及《国民经济行业分类》(GB/T 4754—2017)、《海洋及相关产业分类》(GB/T 20794—2021)等相关标准和文件，基于同质性原则进行用途的综合分类。其中，一级类包括农林牧渔、采矿、工业、仓储、交通运输、商业服务、公共管理与公共服务、公用设施、特殊用途和绿地、开敞空间等 10 类，并基于用途间差异，进一步将部分一级类细分成二级类或三级类。在用途综合分类的基础上，结合用途空间使用方式、覆盖特征等因素，将综合分类中的用途分别划入水依赖、水相关、水强化用途。

4.2 划线分段，明确需要进行管控的地理区域

海岸资源环境禀赋条件、开发利用现状和潜力差异决定了其保护与利用的目标差异。确定与划分海岸带滨水用途管控区域的目的是实现用途管制措施的空间差异化，确保滨海开发活动顺应自然规律和社会经济规律，实现可持续利用与发展。滨水管控区域的确定，在地理层面上需要同时从海岸带的横向划线和纵向分段两方面入手。

横向划线即顺着海岸线方向，通过划定海岸建筑退缩线等管控线进行分级管理。本文暂不论述海岸建筑退缩线如何划定更为科学，其底线保护的思想、



图例 [] 海岸建筑退缩线内应普遍禁止

图 4 海岸带用途分类与滨水布局优先等级

严格管控的要求以及沿海城市发展的自利性都决定了其距海岸线的距离有限，难以充分保障城市海岸带空间的合理布局与协调发展。因此，建议沿海城市在海岸建筑退缩线的基础上，考虑现有或规划的海岸活动的空间需求，合理划定

海岸用途控制线，做好空间预留和管控。纵向分段即垂直海岸线方向，充分考虑海岸带资源条件和开发保护情况，统筹岸段的自然属性、功能属性和管理属性，科学划分岸段。经过横向管控线的划定与纵向海岸带岸段的划分，可确定各管

控单元的四至边界。

4.3 调查评估, 识别海岸带各管控单元空间利用模式

管控单元空间利用不仅需考虑现存或正在开发的用途, 还需预留和规划未来的经济空间或功能拓展空间, 故有必要对各管控单元内的开发保护状况、用途类型及占用情况进行分析, 评估当下开发模式的合理性和未来海洋用途的拓展潜力。首先, 需摸清滨水管控单元的资源环境本底, 即明确区域地理信息、海洋灾害风险、海岸重要生态系统的规模与等级、亲海空间分布情况等。其次, 依据海岸带用途基线清单和管控单元资源环境本底, 综合采用地理信息系统和遥感技术、走访调查等方法, 构建基于滨水依赖程度的海岸带空间用途监测调查方法, 并开展管控单元建筑占地和开敞空间使用调查, 以有效掌握海岸带陆域各管控单元空间利用模式及发展趋势。

4.4 政群合力, 明确岸段未来发展愿景

建立发展愿景有助于政府以此为基础制定战略规划, 并且可以为确立目标、制定差异化用途管控政策提供参照。利益相关者参与机制是明确岸段发展愿景的有效方法, 也是战略规划落地实施的重要保障。该机制可以从两个方面推进: ①在政府层面构建多部门综合协调机制。一方面, 由城市规划部门对国家、省、地级市、县(市、区)等不同级别的战略与规划承接进行分析, 将城市滨海发展与保护的各类要求和目标落实到具体岸段, 形成各滨水管控单元的初步愿景。在初步愿景的基础上, 通过政府多部门综合协调机制, 引导相关部门共同调整愿景。②在公众层面探索构建科学的公众参与机制, 鼓励企业、组织、居民参与岸段愿景展望活动, 政群合力, 进一步明确区域发展的价值观、定位和未来

愿景, 并将愿景分解到不同的规划阶段。

值得注意的是, 在明确岸段发展愿景后, 政府部门还需通过利益相关者参与机制进一步思考以下问题: ①何种用途组合最符合区域未来发展愿景; ②如何综合考虑多种因素对未来不同发展阶段的愿景进行细分, 才能平衡好空间的当前使用和未来使用, 为未来的滨水区开发保留足够的选择机会; ③规划和政策实施对现有海岸带滨水用途有怎样的影响, 在政策实施过程中如何保障公共利益。

4.5 因地制宜, 建立差异化用途管控政策

各岸段的发展愿景和滨水开发计划不同, 地方政府制定的岸段用途管控政策就存在差异。一般来说, 管控政策应至少包括以下3个方面的内容。

(1) 目标声明。目标声明是用途管控政策制定与贯彻实施的基础和前提, 为政策方案的制定提供方向性指导和核心评估标准。地方政府需基于岸段发展愿景, 明晰各岸段实施用途管制政策的根本原因, 明确阐释用途管控的目标声明、岸段发展定位与主要承担的功能, 并原则性表达区域内用途布局的优先顺序。

(2) 空间用途管制清单。在确定发展愿景、目标声明后, 相关部门需遵从管控强度不降低原则, 充分衔接生态保护红线、城镇开发边界、永久基本农田、河湖管理范围以及海岸线分类管控等多重空间管控要求, 因地制宜地制定各岸段的用途管制政策, 基于海岸带用途基线清单确立各滨水单元用途准入的正负面清单, 既明确岸段相关用途的滨水优先级别, 又明确各类用途进入管控核心区或一般控制区的许可级别, 具体可包括准入用途、附条件用途、禁止用途3个层次。

对于在海岸线与海岸建筑退缩线之间的退缩区, 应基于底线保护的思想严

格管控其用途。各管控单元退缩区准入用途建议仅纳入符合岸段愿景和目标的亲水依赖用途。附条件用途建议纳入能够对岸段内已准入的亲水依赖用途起到支持作用的部分亲水相关用途, 可以限制退缩区内可能专用于这些亲水相关用途的空间量, 同时还建议纳入三、四级公路建设。附带条件主要考查拟议用途是否支持区域内已准入的亲水依赖用途, 是否与其他亲水依赖用途兼容, 能否提供足够的亲海权, 满足景点之间、城海之间的通达性等。除上述特定用途和活动外, 应禁止不兼容的亲水依赖、亲水相关用途进入退缩区, 并严禁水强化用途、居住用途, 以及轨道交通、高速公路和一、二级公路进入退缩区。

对于在海岸建筑退缩线与一般控制线之间的用途控制区, 则应适当放宽管控措施, 在保障亲水依赖用途优先布局的同时体现滨水空间用途混合思想。建议将各管控单元用途控制区准入用途分为3类: 一是符合岸段愿景和目标的部分亲水依赖用途; 二是能够支持岸段内已准入的亲水依赖用途的一定量亲水相关用途; 三是区域所需的三、四级公路建设。在符合岸段愿景和目标的情况下, 有限的亲水强化用途或少量居住用途, 以及轨道交通、高速公路和一、二级公路可通过附条件用途进入一般控制区, 便于政府对此类拟议用途开展更深入的审查, 考察其与现存或潜在的亲水依赖、亲水相关用途的兼容性, 并实施有助于降低其对公共空间和滨水空间潜在影响的措施。例如, 某一岸段的愿景是促进公众亲水, 那么拟议用途进入该区域的附带条件可能包括将公共通道和景观设计作为项目的一部分。除上述特定用途和活动外, 应禁止与岸段愿景和目标相悖、高度干扰区域内现存或潜在亲水依赖用途的其他用途进入。

需要注意的是, 管控区域内已有用途或建筑实际上很难真正退出, 需要制

定合理的政策加以处置。若岸段内的现有合法建筑物属于禁止用途范围,应本着尊重历史和现状、维护公共利益和法律权威的原则,依据建筑物对海岸带生态环境、风貌景观的影响程度进行分类处理。若影响不显著,则可保留建筑物;若负面影响显著,则应对建筑物进行整改以减轻负面影响,后续可根据建筑物的生命周期逐步将其清退;若负面影响非常显著,确需拆除或改建建筑物,则应给予较为充裕的时间,并做好拆迁补偿工作。

(3) 建设与操作标准。建议从海岸管控单元的建设标准和操作标准两个方面入手进行精细化管控。在建设标准方面,应强化陆海功能的协调性与滨海公共空间的开放性,可根据距岸线的距离分梯度设置建设标准与要求。例如:在核心退缩区内,注重保留生态和开敞空间,必须建设的水依赖用途或公共服务设施需要控制在较低的高度;在一般控制区,建(构)筑物等应当与自然环境、区域整体风貌相协调,控制建筑高度、密度、体量和容积率,提出建筑风格、色彩的设计要求;在用途控制线再往内陆一定范围的区域,可基于资源环境承载力进行更密集的开发和建造更高密度的建筑,但需确保特殊兴趣点或观景区的可见度。在操作标准方面,可从噪声、照明、污染排放等方面设置岸段的管控要求。例如:在噪声方面,可要求管控区域固有和反复产生的声级不能超过特定分贝;在照明方面,港口周边区域应确保直接光源不会干扰通过港口的船只,也不会对邻近的居民区造成不利影响。

5 结束语

城市海岸带滨水空间精细化管控是一个复杂而系统的过程,并非朝夕之事。海岸建筑退缩线制度是推进我国城市海岸带精细化管控的重要抓手,也是

降低海洋灾害影响、保护生态环境与生物多样性、维护公众亲海权、保障海洋用途发展空间的有效措施。本文通过梳理我国城市海岸带滨水空间精细化管控需求与国际上的滨水空间治理经验,以海岸建筑退缩线为核心,提出我国城市海岸带滨水空间精细化管控逻辑与管控路径,以期沿海城市细化与实施海岸建筑退缩线管控措施提供理论与方法借鉴。在实施海岸建筑退缩线制度的背景下,沿海城市应综合考量区域差异性、用途多样性和环境时空变化等因素,尽快对城市海岸带滨水空间管控政策进行针对性研究,建立符合地方实际、具备理论支撑、经得起实践检验的海岸带精细化管控体系。□

[参考文献]

- [1] SCHLÜTER A, ASSCHE K V, HORNIDGE A K, et al. Land-sea interactions and coastal development: an evolutionary governance perspective[J]. Marine Policy, 2020, 112. DOI: 10.1016/j.marpol.2019.103801.
- [2] 邢文秀, 杨湘艳, 刘大海. 基于水资源依赖程度的海岸带空间用途定义和管理研究: 美国的经验及借鉴[J]. 国际城市规划, 2021(4): 31-42.
- [3] 林静柔, 张晓浩, 陈蕾, 等. 国土空间规划体系下海岸带专项规划的编制重点与策略[J]. 规划师, 2021(23): 5-11.
- [4] 王天青, 陈天一. 国土空间规划陆海统筹的核心任务与应对策略[J]. 规划师, 2023(12): 8-14.
- [5] 曹深西, 郭雨晨, 张一帆, 等. 基于海岸功能的海岸建筑退缩线划定方法研究[J]. 海洋信息技术与应用, 2022(3): 18-27.
- [6] 侯利萍, 何萍, 彭勃, 等. 我国海岸建筑退缩线研究进展、问题与对策[J]. 环境工程技术学报, 2023(2): 552-558.
- [7] 孙苗, 李晋, 李佳芮. 海岸建筑退缩线划定与管控措施研究[J]. 海洋经济, 2020(4): 65-70.
- [8] UNESCO. Planning for coastline change: coastal development setback guidelines

in Antigua and Barbuda[R]. 1998.

- [9] MURDAY M, ASHERMAN D. Coastal setback lines-conclusions drawn from a review of current state practices[J]. Oceans, 1981(81): 200-203.
- [10] SANÒ M, JIMÉNEZ J A, MEDINA R. The role of coastal setbacks in the context of coastal erosion and climate change[J]. Ocean & Coastal Management, 2011(54): 943-950.
- [11] TIFFANY C S. Can coastal management programs protect and promote water-dependent uses?[J]. Coastal Management, 2010(38): 665-680.
- [12] BOWLING T, National Sea Grant Law Center. Working waterfronts and the CZMA: defining water-dependent use[R]. 2013.
- [13] DA T, XU Y. Evaluation on connectivity of urban waterfront redevelopment under hesitant fuzzy linguistic environment[J]. Ocean & Coastal Management, 2016(132): 101-110.
- [14] LATIP N S A, SHAMSUDIN S, LIEW M S. Functional Dimension at 'Kuala Lumpur Waterfront'[J]. Procedia-Social and Behavioral Sciences, 2012(49): 147-155.
- [15] 袁诺亚, 梅磊, 张志清. 滨水工业地区活力再生更新策略与实践[J]. 规划师, 2021(7): 45-50.

[收稿日期] 2024-07-15