“蓝旗沙滩”的国际经验及其启示

杨莹[1,2,3]，林静[1,2,3]，周玉[4]

（1. 广州市城市规划勘测设计研究院有限公司　广州　510060；2. 广州市资源规划和海洋科技协同创新中心　广州　510060；3. 广东省城市感知与监测预警企业重点实验室　广州　510060；4. 广东省土地调查规划院　广州　510062）

摘要：蓝旗计划是全球极具影响力的海岸生态与旅游管理认证体系，蓝旗沙滩是该计划最核心的认证对象。文章总结并借鉴南非、巴西、印度、日本等国推进和落实蓝旗沙滩的经验，从构建强引导、优衔接的技术工作体系，建立破约束、促整合的资源保障机制，打造多元参与的协同治理格局，推进因地制宜的本土化实践模式四个维度提出针对性建议，为中国海岸带综合管理提供理论参考与实践指引。

关键词：蓝旗沙滩；滨海沙滩；海岸带；综合管理；滨海旅游规划；国际经验

中图分类号：X55；X832；P7　　**文献标志码：**A　　**文章编号：**1005-9857（2025）12-0035-12

International Experience of Blue Flag Beaches and Its Implications

YANG Ying[1,2,3]，LIN Jing[1,2,3]，ZHOU Yu[4]

（1. Guangzhou Urban Planning & Design Survey Research Institute Co.，Ltd.，Guangzhou 510060，China；2. Collaborative Innovation Center for Natural Resources Planning and Marine Technology of Guangzhou，Guangzhou 510060，China；3. Guangdong Enterprise Key Laboratory for Urban Sensing，Monitoring and Early Warning，Guangzhou 510060，China；4. Guangdong Land Survey and Planning Institute，Guangzhou 510062，China）

Abstract：The Blue Flag program is a globally influential certification system for coastal ecology and tourism management，with Blue Flag beaches as its core certification category. This paper draws on the experience of South Africa，Brazil，India，and Japan in promoting and implementing Blue Flag beaches and proposes targeted recommendations for China，including：constructing a technical work system with strong guidance and sound connection；establishing a resource assurance mechanism to break constraints and promote integration；creating a collaborative governance model with multi-stakeholder participation；and advancing localized practices tailored to local conditions，providing theoretical references and practical guidance for integrated coastal management in China.

Keywords：Blue Flag beach，Coastal beaches，Coastal zone，Integrated management，Coastal tourism planning，International experience

收稿日期：2025-08-15；**修订日期：**2025-12-19

基金项目：广州市资源规划和海洋科技协同创新中心项目（2023B04J0301，2023B04J0191）.

作者简介：杨莹，注册城乡规划师，研究方向为城市更新、滨水空间、自然资源资产规划等

通信作者：周玉，正高级工程师，研究方向为全民所有自然资源资产所有者权益管理、自然资源资产核算、土地政策研究等

0 引言

在全球气候变化与海洋生态退化的双重压力下，海岸带可持续发展已成为国际社会共同关注的议题。环境教育基金会（FEE）主导的全球性生态认证项目——蓝旗计划，是目前全球公认度最高的沙滩环境评价体系，被联合国旅游组织（UN Tourism）认定为旅游业中“唯一实现规模化且经济独立可持续的奖项”。该计划对符合可持续性、服务质量和管理水平要求的沙滩、码头及旅游船艇授予“蓝旗”认证，其中蓝旗沙滩需满足水质、环境管理、安全保障、环境教育等33项指标要求，是最核心的认证对象，也是衡量海岸带可持续发展水平的重要标杆。蓝旗认证对滨海旅游发展具有显著促进作用。一方面，蓝旗认证所代表的高标准生态与服务品质能提升沙滩的吸引力，带动游客量与旅游收入增长[1-2]；另一方面，其规范的管理体系可优化旅游体验，增强游客黏性[3-4]，形成“生态优势—社会效益—经济价值”的正向循环。自20世纪80年代中期在法国诞生以来，蓝旗计划逐步实现了全球扩张，现已覆盖51个国家和地区、5 195个认证点[5]。其中，蓝旗沙滩、码头与游船分别为4 301个（82.79％）、736个（14.17％）和158个（3.04％）。这种全球化扩张并非简单的标准移植，而是通过与本土政策、生态特征、社会结构的深度融合，逐步构建实施体系。

我国长达18 295.84 km的大陆海岸线已有64.89％被开发利用[6]，推动滨海旅游成为海洋经济重点产业[7]。但我国滨海旅游管理与国际先进水平存在较大差距，环境污染、设施陈旧、管理粗放等问题严重影响了游客体验与生态可持续性。为破解上述问题，提升滨海旅游管理水平，建议引入蓝旗沙滩认证体系，借鉴国际案例的制度设计，结合我国海岸带类型多样、发展各异的特征，构建兼具国际兼容性与本土适应性的管理范式。

1 蓝旗计划标准体系的发展历程

蓝旗计划并非一成不变的静态框架，而是经历了从单纯关注水质治理到综合考量环境管理与可持续发展的动态演进。蓝旗沙滩作为其中最为核心的评价对象，现已形成涵盖环境教育与信息、水质管理、生态保护、安全服务四大领域的33项标准体系（2024年版）。

蓝旗计划自1985年创建伊始，即致力于推动海水浴场实现水质和污染的高标准治理。1987年，蓝旗计划在欧洲正式推出沙滩和码头认证，明确海水浴场的水质与大肠杆菌含量上限需采用该地区标准或欧盟相关强制标准中更严格的一方，这奠定了水质管控的基础框架。1990年将环境教育纳入强制性标准，标志着其理念由“治污”迈向“育民”；1992年进一步强化了水质标准与欧洲区域法规的协同；1993年新增粪肠球菌的含量上限要求，细化了微生物指标管控；1994年以后从重视个别沙滩转向重视社区政策，治理思维从单点攻关转向综合管理。1996—1997年引入了与交通管理、回收利用、排水管理、海岸带规划等相关的新标准，将管理范畴扩展到海岸带生态与社会综合系统；2000年起按游客量、规划、环评等动态调整污水排放标准，建立持续更新机制。此后，蓝旗计划陆续拓展游船认证类别，增加了社会责任、野生动物栖息地管理等条款，并在环境教育、环境管理、安全服务三大维度内细化沙滩地图展示、敏感区管理、无障碍设施等要求，实现了环境、社会、经济三维整合，持续与SDGs及海岸带综合管理要求对接，巩固其全球可持续旅游标杆地位（图1）。

蓝旗沙滩标准明确区分了必须执行的核心准则与可暂缓的指导性建议，为其全球推广提供了弹性空间。核心准则聚焦环境底线、公众安全与核心管理，包括水质需满足严格的微生物和物理参数标准、禁止工业污水排放、保持沙滩清洁并配备废弃物处理设施、实施公共安全措施、开展环境教育等；指导性建议则侧重优化提升，如鼓励成立沙滩管理委员会、推广可持续交通等，旨在引导长期改进而不构成认证门槛，可依地方实际推进。这种区分不仅守住了环境与安全底线，还为不同地区的应用推广提供了弹性空间，更是体现了蓝旗标准从基础管控向可持续发展进阶的价值导向。

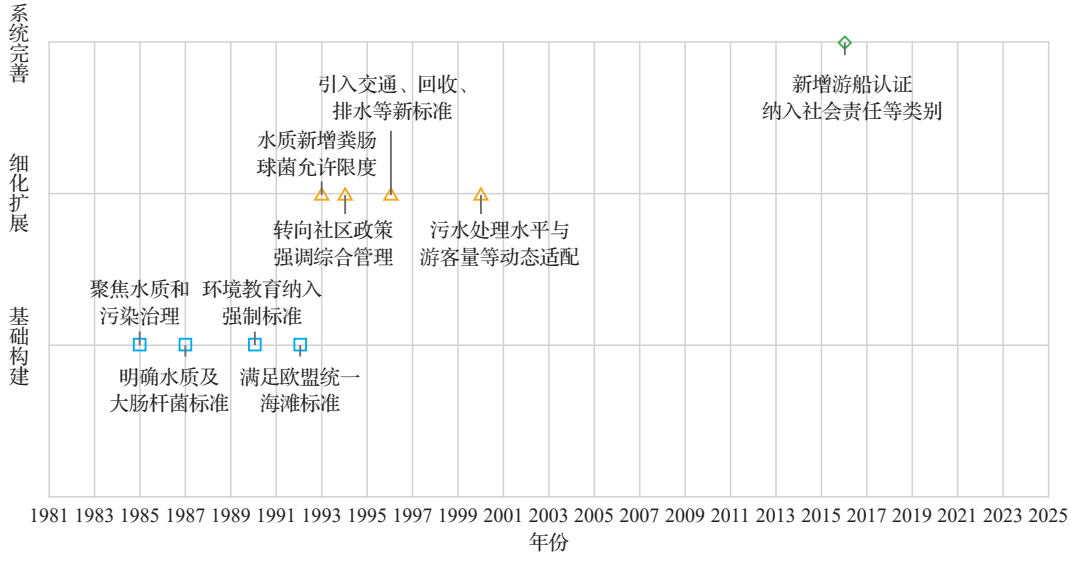

图 1　蓝旗沙滩指标体系的阶段性发展特征

Fig.1　Phased development characteristics of Blue Flag Beach standard system

2　全球视野下各国引入蓝旗计划的发展经验

综合考虑我国尚未有沙滩获得蓝旗认证，且对该计划认知度较低的现状，选取南非、巴西、印度和日本等特色鲜明、路径清晰的国家作为我国蓝旗沙滩本土化研究的参考案例。南非以试点沙滩机制实现了从无到有的制度建设；巴西作为典型的发展中大国，实现了国际标准与本地法规体系的有机衔接，有力平衡了生态保护与经济发展；印度作为亚洲较早推进蓝旗认证的发展中大国，通过放宽海岸管制、利用政策性资金推动本土配套生态标签计划，展现了人口密集型海岸带可持续管理的实践逻辑；日本作为亚洲发达国家精细化管理的代表，形成了地方需求引领、民间主体主导、行政部门协作的管理模式，对于激发地方参与积极性、推动蓝旗沙滩治理具有参考意义。这些发展经验可为我国参考蓝旗计划、探索兼具国际兼容性与本土适应性的发展路径提供参考。

2.1　南非：“试点”制度创新与多元协作

南非的蓝旗沙滩管理模式通过创新试点机制衔接国际标准，通过建立协同治理体系深耕本土实践。南非野生动物与环境协会（WESSA）创新性地提出了“蓝旗试点沙滩”（Blue Flag Pilot Beach）机制，建立起蓝旗认证落地的过渡性框架[8]。

蓝旗沙滩认证采用年度授予机制。当某一沙滩成为蓝旗试点沙滩后，管理主体需在 1 ～ 3 年内完成正式蓝旗沙滩的申请。试点沙滩需要在规定时段内采集至少 20 份水样，确保水质稳定达到蓝旗标准。沙滩水质的系统性监测是决定试点沙滩能否通过正式认证的关键前提。

西开普省是南非蓝旗沙滩数量最多、历史最悠久的省份，集中体现了这一体系的发展成果。以开普敦市为例[9]，蓝旗沙滩的运营与管理体现出高度系统化、协同化与标准化的特征。在管理架构上，形成了“牵头部门统筹—职能部门分工—专业机构支撑”的协作体系：体育、休闲与设施部牵头，负责整体规划、申报与跨部门协调；固体废物管理、科学服务、执法、环境资源管理等职能部门分别承担垃圾清运、水质监测、秩序维护、环境教育等任务；西开普省救生组织则以合作形式提供专业救生服务。在资金层面上，环境资源管理部与旅游部共同承担蓝旗沙滩的运营经费，前者侧重环境教育，后者侧重旅游推广（图 2）。

在运营模式上，实现了“严格准入—精细运

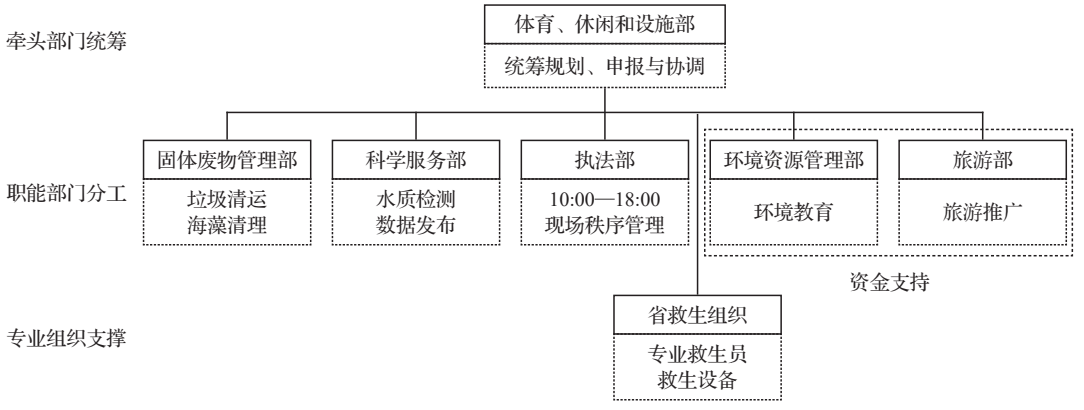

图 2 开普敦市蓝旗沙滩的协作式管理体系

Fig.2 Collaborative management system of Blue Flag beaches in Cape Town

营—动态监管”全流程管控：在准入环节，试点沙滩的选择需满足空间均衡分布、水质达标、管理能力匹配等刚性标准，确保资源投入的合理性；在运营阶段，按照蓝旗标准要求落实设施配置与服务供给，保障游客体验与生态安全；在监管层面，通过赛前检查、月度会议、公众反馈以及以 5 年为周期的综合性评估实现动态监管，并以“零强制降旗（短期整改，仍具有蓝旗资格）、零撤销认证（取消资格，需要重新申请）、零溺水事件、零重大不当行为”为底线指标，持续驱动管理优化（图 3）。

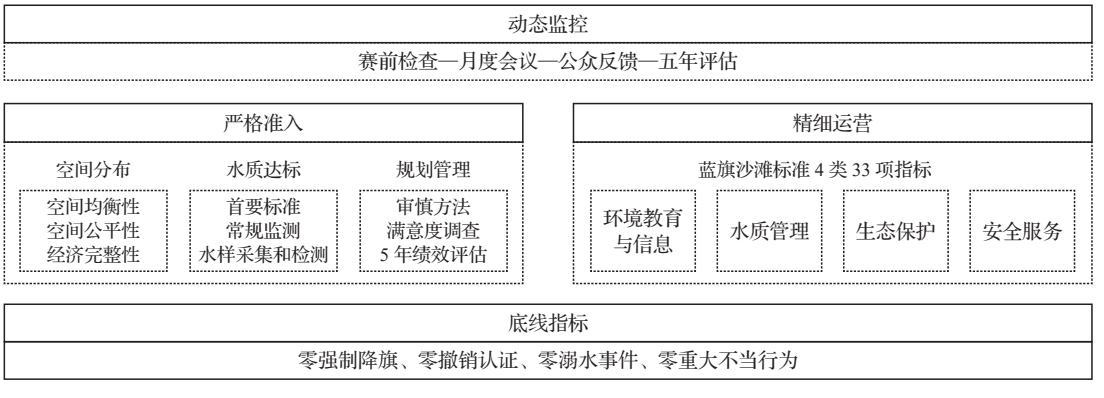

图 3 开普敦市蓝旗沙滩的运营管理模式

Fig.3 Operation and management model of Blue Flag beaches in Cape Town

尽管一些地方官员在蓝旗计划引入南非几年后仍不了解蓝旗认证的经济价值，也没有意识到城市废物和污水排放可能会使蓝旗沙滩失去认证资格[10]，但随着试点过渡机制、全流程管控机制的建立以及持续的资金与技术投入，南非蓝旗网络仍实现了稳步扩张。当前，南非已拥有 47 个沙滩、4 个码头及 7 艘游船，总计 58 个蓝旗认证点，成为非洲地区蓝旗计划实施的标杆。在蓝旗计划引入南非的 13 周年庆典上，时任南非旅游部部长明确指出，当年该国国际游客实现了 10.2％的年增长率，这主要归功于以蓝旗计划为代表的旅游行业相关举措[11]。这一增长不仅远超当时联合国旅游组织报告的全球行业 4％的平均增长率，更是推动南非从引入蓝旗计划之前的“边缘目的地”跃升为全球增长

最快、最受青睐的休闲度假胜地之一，充分彰显了蓝旗计划对南非旅游业发展的关键驱动作用。此外，蓝旗计划的价值还体现在多个方面：当地企业普遍认同蓝旗认证带来的多种益处，这种影响在环保形象、市场吸引力与竞争优势方面最为突出[12]；同时，蓝旗计划通过与国家旅游部合作，为弱势社区成员提供了救生员、海滩清洁等带薪工作，助力200 多名青年获得环境管理等技能，有效增加了其就业机会[13]。

2.2　巴西：多方协同治理与闭环管理

巴西蓝旗计划的运营管理以非政府组织环境网络研究所（Instituto Ambientes em Rede，IAR）为主导，通过在本土法律框架下对国际标准的适应性改造，构建了政府、专业机构与地方主体协同参与的治理体系。IAR 自 2005 年成为国际环境教育基金会成员后，于 2006 年将蓝旗计划引入巴西，使巴西成为南美洲首个引入蓝旗计划的国家[14]。IAR 作为国家级协调机构，与旅游部、环境部、经济部、国家遗产秘书处、教育部等政府部门，以及巴西航海协会、巴西水救援协会、大西洋森林 SOS 基金会等非政府组织共同组成“国家评审团”（National Jury）[15]，在联邦、州、市三级法律框架内对蓝旗标准进行本土化改造，并承担最终认证裁决职能（图 4）。

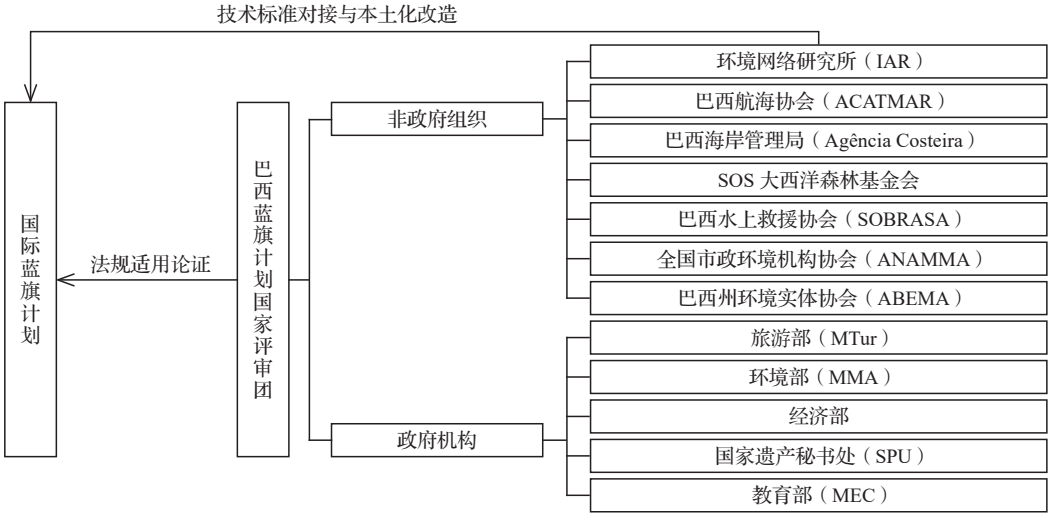

图 4　巴西蓝旗计划核心架构

Fig.4　Core structure of Blue Flag in Brazil

2006 年，国家评审团组织召开的巴西第一届全国蓝旗会议围绕海滩、码头及船只的准入门槛进行论证[16]，确保水质、安全、环境教育、无障碍设施等关键指标既对接国际规范，又不违反巴西海岸管理法规的相关规定。以水质指标为例，蓝旗标准要求大肠杆菌含量均值≤ 250 CFU/100 mL，而巴西《海洋浴场水质条例》对一级浴场的要求更为严格（大肠杆菌含量均值≤ 200 CFU/100 mL）[17]。评审团决定采纳后者，蓝旗认证因此在巴西具备了更高的健康保护水平。

与蓝旗计划几乎同步落地的海岸带综合管理项目（Projeto Orla）为该计划提供了宏观政策的衔接点。2004 年颁布的第 5300 号联邦法令规定了海岸带使用与占用的规则，并确立了 Orla 项目的法律基础，使其成为国家海岸政策的重要实施工具。Orla 项目的核心任务是通过编制《海岸综合管理计划》（Plano de Gestão Integrada，PGI），指导沿海市镇在陆海交互带进行空间统筹[18]，规划内容强调对生态敏感区和公共空间的界定与保护。地方政府往往把获得蓝旗作为展示 Orla 项目成效的窗口，Orla 项目提供的法律授权与财政支持也显著降低了沙滩申请蓝旗认证的制度成本（图 5）。

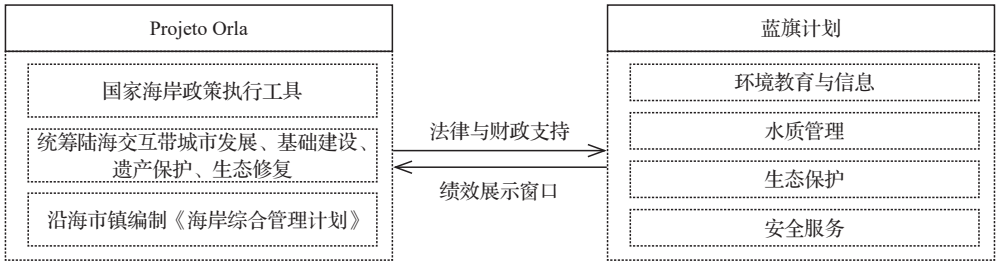

图 5 Projeto Orla 与巴西蓝旗计划的互动关系

Fig.5 Interaction between Projeto Orla and Blue Flag in Brazil

在评选机制上，巴西蓝旗计划采取“准入筛选—过程辅导—动态退出—激励再进入”的闭环设计。试点阶段通过公开征集与专业评审的方式筛选沙滩，对未达标者给予改进宽限期。初始 10 个试点海滩经过两年评估，仅 7 个得以保留，至 2009 年仅有 1 个沙滩（Jurerê 海滩，圣卡塔琳娜州）通过全部审核，成为南美第一个蓝旗沙滩。此后实行年度复核，对不符合水质、安全和垃圾处理等标准的场所予以摘牌。2021—2022 年，巴西设立“杰出环境教育活动奖”和“最佳教育视频奖”，以表彰在教育与环境管理中表现优异的蓝旗认证点，并通过全国性的授旗仪式与颁奖典礼实现公开宣传，强化品牌认同与经验交流[19]，推动巴西的蓝旗沙滩治理成果由单点向区域网络扩散（图 6）。

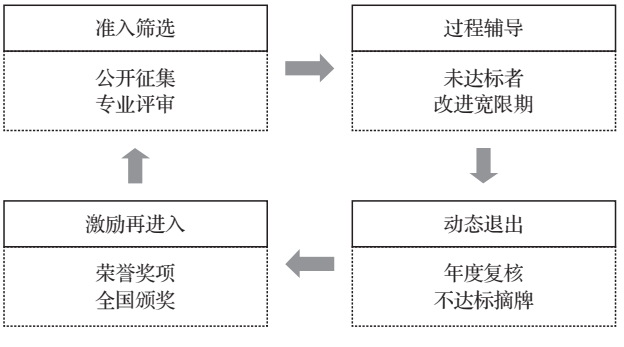

图 6 巴西蓝旗计划的评选机制

Fig.6 Selection mechanism of Blue Flag in Brazil

截至 2025 年的蓝旗认证季，巴西有 38 个沙滩、11 个码头共 49 处地点通过蓝旗认证，生态、社会和经济效益显著。以圣卡塔琳娜州针对 3 处蓝旗沙滩开展的 2023—2024 年度游客调查（样本量 n=260）为例[20]，受访者对沙滩整体质量的评价均值为 4.88 分（满分为 5 分），反映出对海滩综合品质的高度认可；从行为意愿来看，100%的受访者明确表示会向他人推荐蓝旗沙滩，99.6%的受访者计划未来再次到访，这进一步印证了蓝旗认证对游客满意度与重游意愿的正向影响。基于圣保罗州瓜鲁雅市 Tombo 沙滩的研究表明[21]，蓝旗沙滩周边区域房地产增值 35%，区域商业活动规模显著扩大，商业机会供给数量增加，而区域商业活动频次的增加与覆盖范围的扩大又进一步增强了当地经济活力。

2.3 印度：放松法规管制与政策性资金支持

印度蓝旗沙滩的管理模式以法规和资金的治理协同为核心特征，通过简政放权和放宽空间用途管制，为蓝旗计划所要求的建设活动留出空间，并借助国际银行提供的政策性资金，驱动本土生态标签计划与蓝旗计划并轨运行，在保障长效运营的同时实现了社区利益共享。

印度海岸线长达 7 500 余 km，涵盖 9 个沿海邦和 4 个联邦属地，直接服务于 15%的全国人口，是全球生态与文化多样性最为丰富的海岸带之一。为平衡海岸带利用与保护，印度于 1991 年颁布《沿海管制区条例》（Coastal Regulation Zone Notification，以下简称“CRZ 条例”）[22]，将高潮线向陆 500 m 以及受潮汐影响的河口、溪流、回水区沿岸 100 m 划为管制区，形成四类管制区和单列的岛屿区域，禁止高潮线向陆侧一定范围内的非开发区（No Development Zone，NDZ）的建设活动。该条例对沿海地区的建设管制与施工限制客观上制约了沙滩公共服务体系的完善，与蓝旗计划中对基础服务设施和公共服务设施的基本要求存在底层冲突。

2017年12月，印度环境与森林部会同13个沿海邦（联邦属地）启动“蓝旗试点”项目，遴选13处沙滩率先开展国际对标，并计划在5年内扩展至100处。为破解蓝旗计划面临的制度性约束，印度联邦政府于2019年对CRZ条例进行修订，其中三大制度创新直接有利于蓝旗计划的实施。第一，审批权下放。除CRZ-Ⅰ与CRZ-Ⅳ两类沿海管制区和岛屿区域的项目仍由环境部直接审批外，CRZ-Ⅱ和CRZ-Ⅲ两类管制区的审批权部分或全部下放至各邦，显著压缩了审批周期；第二，空间管制优化。以岛屿区域为例，考虑到近岸岛屿与回水岛屿空间局促、地形特殊，统一将海岛的非开发区范围由500 m缩减至20 m，为旅游基础设施留出必要腹地；第三，正面清单豁免。在符合海岸带管理计划、遵循环保要求且与高潮线距离不小于10 m的前提下，沙滩可建设棚屋、卫生间、更衣室、淋浴间、步行道、饮用水设施、座椅等临时旅游设施。可移动卫生间、固体废弃物处理和太阳能发电等设施也可豁免事前审批，减少了试点沙滩快速补齐蓝旗认证所要求的公共服务设施的制度障碍（表1）。

表 1　印度沿海管制区的制度松绑

Table 1　Coastal regulatory zones with amendments in India

沿海管制区		分类标准	审批权限	非开发区（NDZ）范围
CRZ-Ⅰ 生态极敏感区	Ⅰ（A）	生态敏感区域，包括红树林、珊瑚礁、国家公园、海洋公园、海龟产卵地以及具有考古重要性的区域	始终由环境部审批	始终禁止开发，限制最为严格
	Ⅰ（B）	潮间带，即低潮线与高潮线之间的区域		
CRZ-Ⅱ 已建成城市区		沿海岸线延伸至海岸的城市已开发区域，位于市区范围内，或在其他合法划定的城市区域内，建成地块占比超过 50%，且配有排水设施、通道等基础设施	部分下放至各邦（港口、重工业除外）	建设需位于原建筑退线后并符合法规要求；无统一距离要求
CRZ-Ⅲ 城乡过渡区	Ⅲ（A）	依据 2011 年人口普查数据，人口密度超过 2 161 人 /km^2	全部下放至各邦	基于沿海区管理计划可由原 200 m 缩短至 50 m
	Ⅲ（B）	依据 2011 年人口普查数据，人口密度低于 2 161 人 /km^2		200 m；受潮汐影响的水体为高潮线向陆一侧 50 m 或水体宽度的较小值
CRZ-Ⅳ 离岛与专属海域	Ⅳ（A）	从低潮线向海侧延伸至 12 n mile 范围内的水域和海床区域	始终由环境部审批	不设 NDZ；限制倾倒废物、石油泄漏等污染活动
	Ⅳ（B）	受潮汐影响水体低潮线与对岸低潮线之间的水域和海床区域		两岸高潮线向陆一侧 50 m 或水体宽度的较小值
岛屿区域		安达曼、尼科巴、拉克沙群岛等生态敏感岛屿		由 500 m 缩短至 20 m

同年，印度在世界银行支持的“海岸带综合管理计划”（ICZM）框架下[23]推出本土生态标签“沙滩环境与美学管理服务”（BEAMS），以沙丘复育、固沙植被养护、零一次性塑料、社区女性就业为核心目标，与蓝旗计划的水质、安全、环保、教育四大维度形成互补。在蓝旗计划与 BEAMS 并轨运行的过程中，世界银行贷款并未以传统社会资本的角色出现，而是发挥了政策性资金的催化作用：先期以赠款或低息信贷方式，为各邦政府补足编制综合海岸带管理计划、开展沙滩生态基线调查（含水质监测）与设施缺口评估的启动经费，为蓝旗沙滩落地筑牢前期基础；随后，资金迅速下沉至社区主导的沙滩管理委员会，委员会按蓝旗技术规范统筹建设可移动卫生间、分类垃圾箱及安全瞭望塔等微型基础设施。该模式关键在于政策性资金只在“第一公里”撬动，后续运营则由本地社区接力，利用符合蓝旗标准的设施吸引游客，以停车费、淋浴费等收入筹集维护经费，并优先雇用本地妇女承担清洁、票务、沙丘巡护等岗位，既落实 BEAMS 目标，也使社区成员由单纯的受惠者转变为与蓝旗沙滩有利益联结

的合伙人。蓝旗沙滩所要求的设施与服务达标以及BEAMS 所追求的生态修复不再是财政负担，而是由政府单向推动转变为多元主体共同投入，蓝旗沙滩成为社区可自主经营、持续分红的公共资产[24]（图 7）。

2018 年，奥里萨邦的钱德拉巴加沙滩率先获得蓝旗认证，成为制度建设与本土实践协同促进国际计划落地的标志。截至 2025 年，印度已拥有 13 处蓝旗认证沙滩，数量居亚洲国家前列。针对帕杜比德里沙滩的研究[25]表明，印度蓝旗沙滩在吸引游客方面具有更大的潜力。法规制度的松绑为印度蓝旗沙滩的推行提供了建设空间，利用政策性资金推动的本土计划确保了项目的可持续运营与社区共享，形成了印度海岸治理的新范式。

2.4 日本：自下而上的驱动机制与标准的本土化应用

日本蓝旗沙滩管理模式以地方自发需求为核心驱动力，形成自下而上的运行机制。出于提升环境质量、促进可持续旅游等本地发展需求，日本地方层面的民间组织与经营主体发起蓝旗沙滩认证的筹备工作，并于 2016 年推动镰仓市的由比滨沙滩与高滨町的若狭和田沙滩成为日本首批蓝旗沙滩[26]。地方民间组织（如非营利组织、商户、旅游协会、救生员俱乐部等）作为核心执行主体，承担认证策划、活动开展、标准落实等具体工作，是推动蓝旗沙滩的主要力量；地方行政部门则以协作角色参与，负责协助办理手续、协调矛盾、提供必要支持，而非主导推动。在资金方面，主要依靠地方自筹与协作分担。例如，由比滨沙滩由镰仓市与当地茶亭组合签订协议，约定共同分担约 30 万日元的申请审查费等相关费用。各主体基于地方共同目标形成合作关系，通过蓝旗推进部会开展联合讨论、整合资源、推进环境教育与清洁活动等，形成了地方需求引领、民间主体主导、行政部门协作的管理模式（图 8）。

蓝旗标准在日本的应用呈现出显著的本土化特征。不同地区结合本地资源，采取了差异化的标准落实方法：在信息公示上，若狭和田沙滩配置常设公示板以满足全年信息传递需求，由比滨沙滩结合夏季旅游旺季特点，仅在该时段设置公示设施；在环境教育活动中，由比滨沙滩依托本地 NPO 推进，若狭和田沙滩则引入旅游协会等行业组织参与，使活动更贴合当地生活方式。此外，该沙滩依托日本传统的“人足”清洁活动，每年 4 次由旅游从业人员、当地居民等共同清理海漂垃圾，使本土文化实践成为落实国际标准的活动载体。截至 2025 年，日本已有 15 个地点（12 个沙滩和 3 个码头）获得蓝旗认证。

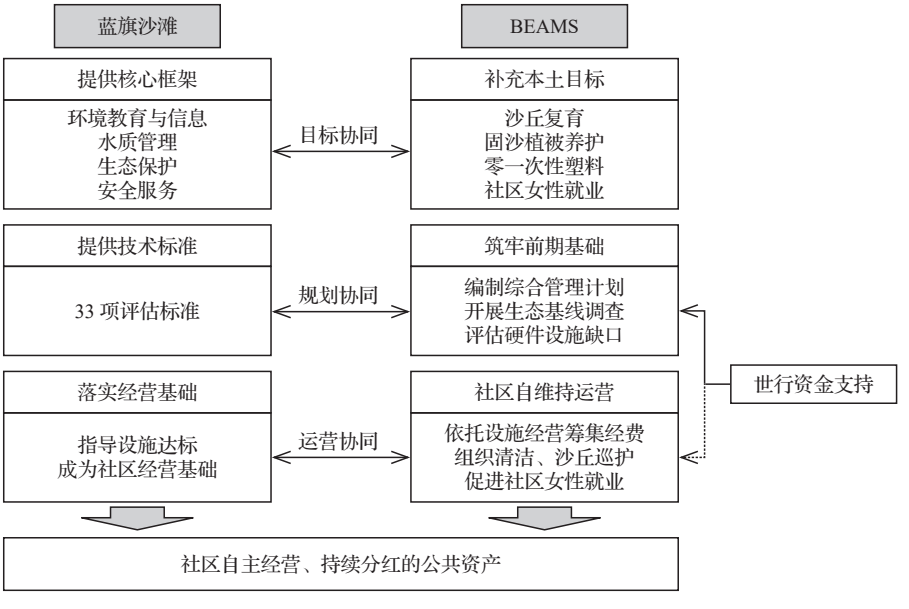

图 7 印度蓝旗沙滩与 BEAMS 相协同的运行机制

Fig.7 Operating mechanism of Blue Flag Beaches in Synergy with BEAMS in India

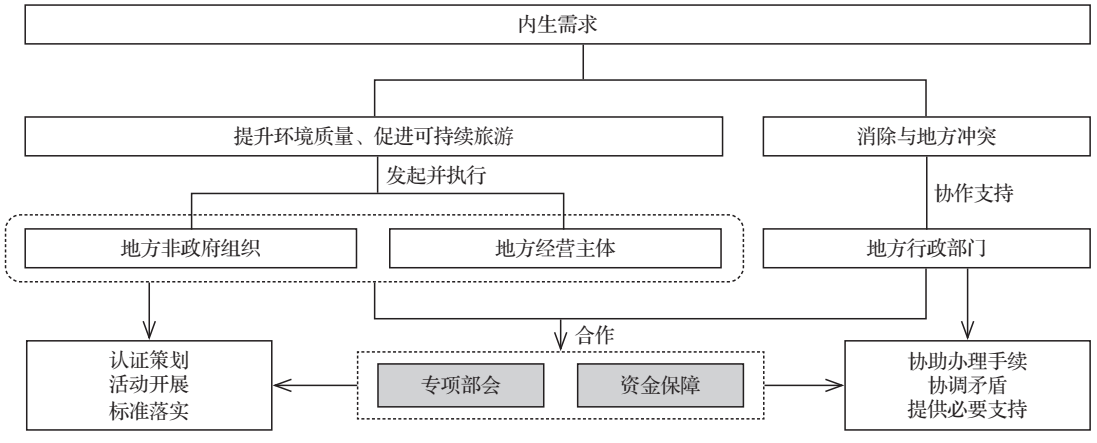

图 8　地方主导的日本蓝旗沙滩管理模式

Fig.8　Local-oriented pattern of Blue Flag beach management in Japan

3　对中国引入蓝旗沙滩的启示

蓝旗沙滩认证作为全球领先的海岸生态与旅游管理认证体系，在南非、巴西、印度和日本等国家的本土化实践成果丰硕。四国在制度搭建、政策保障、多元主体协同与文化融合等方面的探索，既蕴含国际标准本土化的普适规律，也呈现出契合不同体制机制和发展阶段的独特经验，为中国从无到有构建蓝旗沙滩认证体系、优化沙滩管理提供了宝贵借鉴。结合中国大陆海岸线空间差异复杂、滨海沙滩开发利用价值与潜力较高的现状，可以从构建强引导、优衔接的技术工作体系，建立破约束、促整合的资源保障机制，打造多元参与的协同治理格局，推进因地制宜的本土化实践模式四个关键维度推动蓝旗标准的引入与落地应用。

3.1　构建强引导、优衔接的技术工作体系

立足我国海洋强国战略，围绕我国滨海沙滩治理在环境、管理、设施和科普教育等方面的提升需求，以蓝旗计划的设施建设与流程规范经验为参考，构建强引导、优衔接的技术工作体系，助力打造媲美乃至超越蓝旗沙滩的中国标准。

在国家层面，依托以《中华人民共和国海洋环境保护法》为核心的涉海法治框架，结合陆海统筹的治理要求，建议由生态环境部、自然资源部、文化和旅游部联合制定“滨海沙滩品质提升工作指引”：在设施建设上，明确环保厕所污水处理能力、救生设备安全指标、无障碍设施建设要求，同步纳入环境教育标识等科普设施配置标准[27]；在环境要求与标准衔接上，明确当国内标准严于国际标准时［如《海水浴场监测与评价指南》（HY/T 0276—2019）中一类水质的粪大肠菌群限值］，优先采用国内标准作为认证底线，并区分必要性指标与指导性指标，推动国际经验融入本土治理体系；在管理上，强化风险防控，明确水质监测等机构的资质要求与数据管理规范，为多元主体参与筑牢技术合规基础。

在地方层面，需结合区域基础差异，明确推进重点。广东、山东和福建等滨海旅游发达省份，可依托自身美丽海湾等海洋治理经验，引导地方排查技术短板，重点优化升级设施配置，推动沙滩品质优化提升与“水清滩净”目标同步落地；发展基础相对薄弱的地区可依托现有技术资源，为参与沙滩治理的社会主体（如镇街、本地服务企业）提供必要的技术指导与资源对接支持，优先推广岸滩垃圾清理、基础监测等易落地的技术工作内容，逐步提升整体工作执行能力。

3.2　建立破约束、促整合的资源保障机制

解决蓝旗沙滩认证推进过程中的制度约束与资源分散问题。在空间管控上，山东和广东等省份现已施行海岸建筑退缩线制度，如重要砂质岸线和沙源保护海域的退缩距离不低于 100 m，对建设活动限制较大。建议在尊重历史和现状的基础上，结合

海岸线两侧的陆域、海域国土空间规划用途和自然禀赋，修正基础退缩距离，适当缩小可开发利用沙滩的退缩距离，释放更多可建设空间。

在资源配置上，未划入生态保护红线的沙滩可依法申请海域使用权，开展建设与经营活动；相反，划入生态保护红线的沙滩受用海管制影响，难以获取海域使用权。建议对红线内具备认证潜力的沙滩参照惠州市十里银滩的做法，由镇政府将沙滩经营权配置给市场主体，并明确其沙滩管护责任[28]，解决基层政府因财政资金不足难以支持蓝旗沙滩设施建设及提供安全保障等公共服务的问题。同时，考虑到沙滩经营开发需统筹海岸线向陆一侧的土地资源，建议结合国家推行组合供应的创新模式，将沙滩经营权与后方陆域建设用地使用权、停车场和服务驿站等配套设施经营权组合打包，配置给同一市场主体，实现陆海统筹发展。

在政策协同上，与“美丽海湾”等海洋生态保护评选机制深度衔接，以美丽海湾评选中发现的短板作为优化沙滩治理的重点方向，同时将沙滩品质提升技术工作体系产出的标准化监测数据、设施运维方案、环境治理成效等成果作为美丽海湾评选的重要技术支撑，避免重复评估与资源浪费。整合生态保护修复资金、旅游发展资金、海洋开发专项资金等各类财政资金，积极申请亚洲开发银行、世界银行等支持气候适应、生态保护修复和可持续发展的国际援助，集中支持认证区域的设施升级与生态修复，提升政策与资金的协同效能。

3.3 打造多元参与的协同治理格局

构建专业部门、基层政府联动的协同工作机制。在执行层面，可培育专业化第三方机构参与。通过政府购买服务、项目委托等方式，让中国海洋发展基金会等专业机构在沙滩品质优化提升中发挥专业优势。在操作层面，可推广“沙滩管理委员会”模式，吸纳渔民、民宿经营者、环保志愿者等利益相关方参与日常管理，如渔民可负责协助进行海上垃圾清理，监测海洋生物资源变化；民宿经营者可参与维护沙滩周边环境卫生、宣传环保知识；环保志愿者定期组织沙滩清洁活动，开展环境教育课程等。

为激励多元主体参与，需建立有效的激励机制。对表现优异的区域，可在生态转移支付中适当倾斜，优先纳入各层级文旅项目推荐名录，提升地方政府推动认证的积极性。对参与沙滩管理的企业，可提供相关政策优惠与融资便利，鼓励其以 PPP 模式（公私合营模式）参与沙滩设施建设。针对基层管理，建议镇街开展面向当地居民的专业技能培训，并优先向其提供沙滩救生员、清洁员等岗位，推动社区从被动配合转为主动参与。针对公众参与，可设立沙滩管理志愿者招募计划，对积极参与的志愿者给予荣誉证书、旅游优惠券等奖励，以激发全民参与的热情。

3.4 推进因地制宜的本土化实践模式

在标准落地过程中，应结合地域性等特点灵活实施。例如，在信息公示方面，北方季节性开放的沙滩可在旅游旺季设置临时公示设施，南方全年开放的沙滩则可设置固定公示栏；在环境教育方面，可组织开展中小学海洋生态保护主题的课外特色活动，从小培养青少年的海洋保护意识；也可结合当前文化传播热点，举办线上与线下相协同的沙滩清洁公益行动、海洋知识竞赛等，以提升社会认知度。

同时，应注重将沙滩品质优化提升工作与地域文化相结合，增强本土认同。可深入挖掘渔家谚语、贝雕技艺、海洋传说等地域文化元素，将其融入沙滩景观设计与环保教育中。比如，在沙滩景观中用贝壳拼贴环保标语，在科普活动中通过渔家故事讲解海洋生态保护的重要性。还可以将地方传统习俗转化为认证实践的载体，如广东阳江可将当地的风筝文化与沙滩旅游相结合，举办沙滩风筝节等特色活动，将国际经验转化为居民认同的本土实践。

4 结论

蓝旗计划的全球扩展历程表明，成功的生态认证不仅需要科学的标准体系，更需建立本土化的实施路径。对我国而言，引入蓝旗沙滩并非简单的技术标准移植，而是需要广泛借鉴世界各国的成功经验，立足国情进行创造性转化。通过构建强引导、优衔接的技术工作体系实现标准衔接，通过政策保障破解制度约束、强化资源整合效能，打造多元

参与的协同治理格局，以及推进因地制宜的本土化实践模式，使蓝旗沙滩经验真正服务于我国海岸带生态保护与可持续发展。未来还需在实践中持续探索，如长期跟踪沙滩品质提升实施成效、完善生态产品价值实现机制、加强国际交流与联合研究等，既借鉴国际经验，又贡献中国智慧，推动全球海岸带治理高质量发展。

致谢

感谢中国城市规划学会城市感知学术专班对本工作的支持！

参考文献（References）：

[1] DODDS R，HOLMES M R．Is Blue Flag certification a means of destination competitiveness? a Canadian context[J]．Ocean & Coastal Management，2020(192)：105192.

[2] CAN A S，EKINCI Y，DILEK-FIDLER S．Do Blue Flag promotions influence tourists’ willingness to pay a price premium for coastal destinations?[J]．Tourism management，2023(98)：104767.

[3] MCKENNA J，WILLIAMS A T，COOPER J A G．Blue Flag or Red Herring：do beach awards encourage the public to visit beaches?[J]．Tourism Management，2011，32(3)：576-588.

[4] LUCREZI S，SAAYMAN M，VAN D M P．Managing beaches and beachgoers：lessons from and for the Blue Flag award[J]．Tourism Management，2015(48)：211-230.

[5] Blue Flag．Our numbers，all Blue Flag awarded sites per country[EB/OL]．(2025-05-21)[2025-07-14]．https://www.blueflag.global/site-map.

[6] 郭玉，侯西勇．中国大陆海岸线与陆海两侧空间利用关联特征[J]．地球信息科学学报，2024，26(6)：1426-1438.
GUO Yu，HOU Xiyong．Correlation characteristics of mainland coastlines and spatial utilization on land and sea sides in China[J]．Journal of Geo-information Science，2024，26(6)：1426-1438.

[7] 洪倩茹，卢瑀璟，顾钰羽，等．中国海洋经济投入产出表编制及产业关联效应[J]．统计学报，2023，4(6)：64-75.
HONG Qianru，LU Yujing，GU Yuyu，et al．Input-output table compilation and industrial linkage relationship in China’s maritime economy[J]．Journal of Statistics，2023，4(6)：64-75.

[8] WESSA．Blue Flag South Africa[EB/OL]．(2025-07-14)[2025-07-14]．https://wessa.org.za/our-work/sustainable-tourism/blue-flag-south-africa.

[9] Cape Town．Blue Flag beach strategy[EB/OL]．(2014-01-01)[2025-07-14]．https://resource.capetown.gov.za/documentcentre/Documents/Project and programme documents/Chapter 18-Blue Flag beach strategy.pdf.

[10] SEEBACH R D．The application of integrated environmental management to improve storm water quality and reduce marine pollution at Jeffreys Bay(South Africa)[D]．Makhanda：Rhodes University，2006.

[11] Ministry of Tourism．Media statement by the office of the Minister of Tourism，Mr Marthinus van Schalkwyk on the occasion of the launch of the Blue Flag season 2013/2014 in Ramsgate，KwaZulu-Natal[EB/OL]．(2013-10-08)[2025-07-20]．https://www.tourism.gov.za/AboutNDT/Publications/blue flag.pdf.

[12] SUCHERAN R，ARULAPPAN L．Eco-labels in the tourism sector in South Africa：benefits and barriers[J]．African Journal of Hospitality，Tourism and Leisure，2020，9(6)：979-996.

[13] Blue Flag．How does Blue Flag contribute to ending poverty? South Africa[EB/OL]．(2019-09-12)[2025-07-20]．https://www.blueflag.global/the-sdgs-and-blue-flag.

[14] Bandeira Azul Brasil．Quem Somos[EB/OL]．[2025-09-23]．https://bandeiraazul.org.br/quem-somos-2.

[15] Programa Bandeira Azul Brasil．Júri Nacional．(2025-03-05)[2025-09-23]．https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias/3-5-bandeira-azul-brasil-2025.pdf.

[16] Bandeira Azul Brasil．Critérios Bandeira Azul[EB/OL]．[2025-09-23]．https://bandeiraazul.org.br/criterios.

[17] BUZELLI G M，CUNHA-SANTINO M B．Análise e diagnóstico da qualidade da água e estado trófico do reservatório de Barra Bonita，SP[J]．Revista Ambiente & Água，2013(8)：186-205.

[18] Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos(IEMA)．Gestão Territorial e Costeira-ORLA[EB/OL]．[2025-09-23]．https://iema.es.gov.br/gestao-territorial-costeira-orla.

[19] MARTINEZ SCHERER L B，BERNARDI I K,KERBER G，et al．Blue Flag in Brazil[M]//Blue Flag Beaches．Routledge，2023：219-229.

[20] Matheus.Pesquisa revela que 100% dos entrevistados recomendariam as praias Bandeira Azul de Bombinhas[EB/OL]．(2024-05-06)[2025-09-23]．https://bandeiraazul.org.br/pesquisa-revela-que-100-dos-entrevistados-recomendariam-as-praias-bandeira-azul-de-bombinhas.

[21] ESPÍNOLA R S，FERREIRA L V F，JUNIOR S M．A certificação Bandeira Azul e seus impactos nas praias do Brasil[J]．Revista Turismo em Análise，2020，31(3)：561-576.

[22] Coastal regulation zone notification，2019 with amendments[Z]．2019.

[23] World Bank．New World Bank program to strengthen integrated coastal zone management in India[EB/OL]．(2020-04-28)[2025-07-14]．https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/28/india-integrated-coastal-zone-management.

[24] DONGRE S M，KURUP S，MENON S．Blue Flag in India：beacons for sustainable coastal management[M]//Blue Flag Beaches．Routledge，2023：230-240.

[25] PETROU N，DURAND J．The Blue Flag programme，at national and international levels：what，why，how and where to?[M]//Blue Flag Beaches．Routledge，2023：24-42.

[26] HIRATA N，KAWAHARA S．The status of Blue Flag in Japan：can Blue Flag be used for beach community development as a sustainable tourist destination?[M]//Blue Flag Beaches．Routledge，2023：241-252.

[27] 何碧显．我国无障碍环境建设标准化现状、问题及对策研究[J]．标准科学，2023(11)：71-75.
HE Bixian．Research on the current situation，problems，and countermeasures of standardization of accessible environment construction in China[J]．Standard Science，2023(11)：71-75.

[28] 张婷，林静，刘春杉．滨海沙滩资源资产配置模式研究[J/OL]．中国国土资源经济，1-7[2025-07-23]．https://doi.org/10.19676/j.cnki.1672-6995.001105.
ZHANG Ting，LIN Jing，LIU Chunshan．Research on the allocation mode of coastal beach resources and assets[J/OL]．Natural Resource Economics of China，1-7[2025-07-23]．https://doi.org/10.19676/j.cnki.1672-6995.001105.