

文章编号: 1674-5566(2010)02-0246-06

我国海岸带综合管理的探索性研究

黄康宁, 黄硕琳

(上海海洋大学海洋科学学院, 上海 201306)

摘要:近年来,随着海岸带地区环境恶化、资源破坏、灾害频发和人口剧增,我国海岸带所受到的危害也不断增多。作为一种有效的海洋管理机制,海岸带综合管理日益受到包括我国在内的各国的重视。基于海岸带综合管理的概念及其特征,主要从 3 个方面阐述了目前我国海岸带综合管理的现状及问题,并据此结合美国的海岸带综合管理经验研究,分析提出了 4 个方面的对策和建议:有关海岸带管理边界划定的建议;有关我国海岸带管理协调机制的建议;有关我国海岸带管理立法的建议;有关公众参与的建议。

关键词:海岸带综合管理;管理边界;协调机制;立法

中图分类号: S 937.0 **文献标识码:** A

An exploratory study of integrated coastal zone management in China

HUANG Kang-ning HUANG Shuo-lin

(College of Marine Sciences, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

Abstract: In recent years, with the environmental degradation, resource damage, the frequency of disasters and population increasing, the coastal zones suffered the growing pressure. As an effective mechanism for ocean management, integrated coastal zone management (ICZM) is accepted by most countries, increasingly including China. In this paper, the concepts and the features of ICZM are introduced, then the current status and problems of ICZM are analyzed from three aspects. At last, based on the ICZM of USA, four relevant measures are put forward: suggestions on boundary delimitation; suggestions on the coordination mechanism; suggestions on coastal zone legislation; suggestions on public participation.

Key words: integrated coastal zone management (ICZM); boundary delimitation; coordination mechanism; coastal zone legislation

20 世纪 80 年代初,联合国出版了《海岸带管理与开发》一书,论述了海岸带管理与开发的理论、政策及其技术标准和措施。80 年代末期,“海岸带综合管理”(Integrated Coastal Zone Management, ICZM)正式成为专家普遍接受的科学术语^[1]。我国于 1979 年在海岸带和海涂资源

综合调查过程中,提出制定《海岸带管理法》的任务,第一次使用“海岸带管理”的概念^[2]。80 年代初,我国开始注意海岸带管理问题的研究,并进行了为期 8 年的海岸带和海涂资源综合调查,以及全国海岛资源调查。但此时的研究主要集中在海岸带开发利用和综合管理重要性的认识

收稿日期: 2009-06-05

基金项目: 上海海洋大学研究生科研基金 (A-2501-09-0000-97099)

作者简介: 黄康宁 (1985-), 女, 硕士研究生, 专业方向为渔业政策与法规。E-mail: knhuangn@ yahoo.cn

通讯作者: 黄硕琳, E-mail: slhuang@ shou.edu.cn

上,缺乏对其理论方法的深入研究。90年代中期以来,众多学者开始投身于海岸带综合管理的理论与方法的研究,如海岸带综合管理的区域性特征及其发展机制^[3],海岸带环境系统与海岸带信息系统^[4],以及海岸带综合管理的核心目的及有关技术的应用^[5]等。综观我国的海岸带研究,技术和应用层面比较多,也相对比较成熟,但在管理上,至今还是松散的行业管理模式,缺乏明确的海岸带管理边界、海岸带管理协调机构以及海岸带管理法。因此,从海岸带综合管理的概念和特征出发,主要从海岸带管理边界、协调机制以及立法等几个方面探讨了目前的现状及问题,并提出了相应的对策和建议。

1 海岸带综合管理的概念及特征分析

1.1 海岸带综合管理概念

目前世界上还没有给出明确一致的海岸带综合管理概念。不同国家或地区的侧重点不同,给出的定义也不一样。

1993年世界海岸大会有关文献的定义为:海岸带综合管理是一种政府行为,协调各有关部门的海洋开发活动,应确保制定目标、规划及实施过程尽可能广泛地吸引各利益集团参与,在不同的利益中寻求最佳方案,并在国家的海岸带总体利用方面,实现一种平衡^[6]。1996年美国海洋管理专家约翰·克拉克^[7]在其专著《海岸带管理指南》中认为,海岸带综合管理是通过规划和项目开发、面向未来的资源分析、应用可持续概念等检验每一个发展阶段,试图避免对沿海区域资源的破坏。2002年世界银行指出:“海岸带综合管理是在由各种法律和制度框架构成的一种管理程序指导下,确保海岸带地区发展和管理的相关规划和环境、社会目标相一致,并在其过程中充分体现这些因素”^[8]。我国著名海洋管理专家鹿守本^[6]定义:海岸带综合管理是高层次的管理,是海洋综合管理的区域类型,通过战略区划规划、立法、执法和行政监督等政府职能行为,对海岸带的空间、资源、生态环境及其开发利用的协调和监督管理,以便达到海岸带资源的可持续利用。

但无论何种概念,其关键是要针对海岸带所涉管理和利益部门的多样性和复杂性问题,增强

各部门之间的协调、合作,合理开发利用海岸带资源,维护海岸带生态环境,保证海岸带地区自然、经济和社会协调发展,实现海岸带地区的可持续发展。

1.2 海岸带综合管理特征

由以上 ICZM 的定义,可以看出,海岸带综合管理是动态的、多学科、多部门的、强调可持续发展和利用的管理过程,涵盖了信息的收集、决策的制定以及管理和监督的实施。具体来说,海岸带综合管理的特征主要包括以下几点。

1.2.1 动态性

随着海岸带地区人口、社会经济、资源需求以及开发利用程度不断的变化,海岸带地区的生态、地貌和水文等状况也不断变化,导致海岸带系统也一直处于动态变化之中。这就要求在海岸带综合管理中,应根据海岸带地区的变化,适时调整海岸带管理的政策、计划和规划,使海岸带开发利用管理和保护处于动态、连续的过程。

1.2.2 综合性

海岸带综合管理与分部门、分行业的管理相比,更强调“综合性”,其综合性主要体现在:海陆间的综合、海岸带的政府部门间的综合,以及各学科间的综合^[9]。海岸带既包括海域部分,又包括陆域部分,地理位置和生态环境特殊。它涉及的部门众多,除海洋管理部门外,还包括国土资源、农业、林业、旅游、环保、交通等部门。各部门因其职责不同,利益出发点也不同,使得海岸带“综合”管理成为必需。另外,它所涉及的学科也很多,不仅包括地理、环境、和生态等自然科学范畴,还包括管理、社会、法律、教育等社会科学范畴。

1.2.3 协调性

海岸带综合管理中涉及的部门、机构、团体、组织、教育机构以及学科等众多,其协调性主要体现在海岸带科学研究与政府行政管理之间的协调,各学科之间的协调,各教育机构、团体之间的协调以及各政府部门之间的协调等^[10]。通过这种多部门、多学科之间的协调,可以使各利益相关者合理分配、利用和保护海岸带资源与环境,减少海岸带管理中的矛盾和冲突。

1.2.4 可持续发展性

可持续发展的基本特征是保持生态持续、经济持续和社会持续。海岸带开发与管理中,不仅

涉及到海岸带自然资源系统和社会经济系统,还涉及到局部利益与整体利益,近期利益与长远利益。它们之间具有很强的关联性和制约性。海岸带综合管理强调在这些关联性和制约性中找到平衡点,以实现海岸带的可持续发展。

2 我国海岸带综合管理的现状及问题

2.1 海岸带管理边界

联合国经济与社会理事会编著的《海岸带管理与开发》中,将海岸带定义为海陆相互作用的地带,但这是比较模糊的概念,并未明确划定海和陆的范围,不适合行政管理。我国于1985年开展全国海岸带和海涂资源综合调查时,规定了海岸带调查工作的范围为海岸线向陆延伸10 km向海延伸到15 m等深线,但该海岸带范围主要是为了适应当时的全国海岸带和海涂资源调查的需要,并未经过科学的论证。海岸带管理边界的模糊,为我国海岸带综合管理造成了一定的困扰,如立法中管辖范围的冲突,部门职责的重叠,各省市海岸带开发利用权属界定不清等。所以,在探索海岸带综合管理中,如何划分海岸带管理的海陆分界线,是我们亟待解决的基本问题。

2.2 协调机制

一般来说,在某项政策领域内,部门设置越多,政府职责的分散化和重复工作的可能性就越大^[7]。我国的海洋管理体制是以海监、环保、渔政、海事、边防和海关等部门为主的分散型行业管理体制。在众多的部门中,涉及海岸带开发与管理的则多达20余个,各部门因职责和分工不同,都对海岸带地区进行不同目标或对象的管理。如海洋行政管理部门,主要职责是综合管理国家海洋事务,制定并实施相关相应的政策、方针、区划和规划等;国土资源部主要涉及海岸带的滩涂资源、海洋石油勘探开发等;交通部门主要涉及海上运输及船舶的安全、秩序等;农业部门具有海岸带地区渔业资源的开发与保护的职责等;旅游部门涉及滨海旅游的开发与管理。不同的部门因其职责不同,在管理中往往会造成管理上的“真空”或重叠,使得各利益相关者之间矛盾不断。如沿海企业排污造成海域污染与滨海旅游、海水养殖之间,海水养殖与港口开发之间,

港口开发和生态保护之间产生的纠纷等等。随着开发程度的加大,诸如此类的问题与矛盾不断突出。可见,实施海岸带综合管理,急需我们解决这种部门间的不协调问题。而建立什么样的协调机制,如何建立这种协调机制,是我们必须考虑的问题。

2.3 立法问题

国外的海岸带管理法,大致可以分为3种类型:第一,综合性的海岸带管理法,如美国的《海岸带管理法》,韩国的《海岸带管理法》。第二,专项性的海岸带管理法,如日本的《海岸带法》,英国的《海岸保护法》。第三,与海岸带管理有关的部门法规。这种法规较多,美、英、日、法、澳、韩等国都具备诸多这样的法律法规。

从20世纪80年代初至今,我国颁布实施的与海岸带管理有关的法律法规众多,如《海洋环境保护法》、《渔业法》、《矿产资源法》、《土地管理法》、《海上交通安全法》、《海域使用管理法》等,这些法律大多是行业法,多从本部门着眼,而很少会兼顾其他行业,因而多项法律之间往往会出现管辖的重叠或“真空”。最典型的例子是我国现有的法律中对滩涂是属于陆地还是海域的界定,并不明确,这势必会造成土地管理部门和海洋行政主管部门在管理权限上的交叉和冲突。另外,对于专项性的海岸带管理法,我国从1979年至今,也未能成功颁布。1979年我国提出了制定海岸带管理法的任务,1983年起草了《中华人民共和国海岸带管理法》,并于1985年改为《海岸带管理条例》,前后修稿数次,最终以失败而告终。20世纪90年代,我国再次启动了《中华人民共和国海岸带滩涂资源管理条例》的起草,出了两次修改稿,也未成功。究其原因,主要是因为我国当时的各涉海部门也认为,现行众多的涉海法律都包含了对海岸带地区的管辖,再颁布专门的海岸带管理法,势必会出现管辖权的交叉和重叠,难以协调^[11]。可见,颁布专项性的海岸带管理法是必须的。但在颁布海岸带管理法中面临的问题将会很多,除了上述管辖范围重叠问题之外,还包括海岸带管理法所要调整的内容的界定,资源、矿产等开发利用优先性的选择,以及具体的操作步骤等。

3 对策及建议

3.1 有关海岸带管理边界划定的建议

在划定海岸带管理边界时,可依据国际上划定海岸带范围的一般标准:自然标准、行政边界、任意距离及选择的环境单元^[12],结合我国具体情况进行权衡。

3.1.1 区分海岸带类型和属性

我国海岸带类型包括基岩海岸、平原海岸和生物海岸。在这些海岸带范围内,既有乡村、城市,又有岛屿。乡村地区,海岸带开发利用管理更偏向于依赖自然资源;城市地区,受人类活动以及开发利用程度影响较大;岛屿因其自身特点不同,对自然资源的依赖性和开发利用程度也各不相同。在划定海岸带管理边界时,应以海岸带调查为基础,充分考虑海岸带类型及其生态因素、经济因素、社会因素和地质因素,在保证该地区行政区域和自然生境的完整性以及管理的可实施性下进行划界。如对包括红树林、珊瑚礁、湿地、保护区等关键生境在内的海岸带的划界,应采取稳健原则,充分考虑划界对其带来的可能影响,避免导致破坏,造成无法挽回的损失。

3.1.2 借鉴美国经验,各沿海地区因地制宜

1972年美国海岸带管理法颁布,标志着ICZM作为正式的政府活动首先得到实施。从70年代至今,美国的海岸带综合管理取得了长足的发展。美国海岸线全长22 680 km,在划定海岸带管理边界时,并未作出具体的规定,而是由各州根据自己的管理目标和策略对海岸带范围进行调整,所划出的海岸带管理范围也宽窄不一。如阿拉斯加州,海岸带综合管理主要侧重于鱼类和野生生物的管辖,其边界为向海方向离岸4.8 km的海域,向陆方向为有影响的开发项目所必要的范围,在特定情况下,可沿溯河鱼类流系的方向向陆延伸3.2 km;佛罗里达州管理的侧重点主要基于动植物栖息地的国土利用,其边界为州的全部陆地面积,海界向东延伸5.56 km,在墨西哥湾向西延伸6.68 km;夏威夷州,管理重点是提供和保护娱乐资源,该州所划定的海岸带管理边界包括州属水域和除州森林保护区以外的所有的陆地区域等。实践证明,在美国,这种根据海岸带管理侧重点的不同来划定海岸带范围具有一定的现实意义^[13]。

结合我国海岸带的具体情况,我国海岸线漫长,大陆岸线长18 000 km,岛屿岸线长14 000 km,海岸类型不同,各省市的海岸带管理重点也不同,划定具体的、统一的全国性海岸带边界有一定的困难。但我们可以借鉴美国的成功经验,在相关的海洋法或海岸带法规中,明确海岸带的法律定义,对其作出全面的原则性规定,由国家制定一个大致的划界标准,再由地方省市根据自己的海洋规划、区划的不同特点和定位,因地制宜,划出适合本省市的具体的管理边界。

3.2 有关建立协调机制的建议

世界各国在海岸带管理中,为了加强涉海部门间的协调问题,普遍采用的方法是:由一个统一的部门来管理,或由一个多部门组成的机构来管理^[9]。如美国就采用了后者。1997年美国成立了海洋领导小组,成员由联邦主要海洋机构负责人组成。该小组定期召开会议,对海洋和海岸带的政策变化提供监督和建议,强化了部门间的协调,促进了海岸带综合管理的进一步发展。而我国,到目前为止,还没有健全的海岸带综合管理协调机制,但国内众多学者已经开始着手研究,归纳起来,大致有3种建议^[10-14-16]。第一,在国务院下设非常务机构,成立海岸带综合管理委员会,成员由各涉海部门的领导担任。负责拟定法规、政策、规划,开展各种重大活动等。第二,定期召开海岸带综合管理联席会,成员可由分管海洋工作的领导以及相关科研工作者、社会团体、公众代表等组成,除了交流信息外,负责对海岸带综合管理阶段性工作出现的重大问题以及矛盾进行协调。第三,在国家、省、市、县海洋行政管理部门内部设立专门的海岸带综合管理办公室,专门负责海岸带管理的相关工作。考虑到我国现有的海洋行政管理机构、海岸带管理机制以及资金、技术等问题,最简易可行的建议是第二和第三种。

3.3 有关海岸带管理立法的建议

面对缺乏专门的海岸带管理法的情况,考虑到相关行业法之间存在的管辖权重叠等问题,我们需要从多方面入手。

3.3.1 加强立法调研和规划,逐步解决适用范围重叠问题

进行立法调研,对现有的相关部门法的条款进行全面的分析,对已经过时的条款加以修订,

并对相关部分的法律性质进行明确的界定。如滩涂是属于土地还是海域,是归属于国家还是集体,应在各涉及的法律中明确界定,而不应出现争议。在各种立法调研的基础上,进行立法规划,努力协调好各涉海部门的思想认识,力争在立法的必要性和紧迫性上达成基本一致的原则性认识;努力协调好与现行法律制度的关系,将拟颁布的海岸带管理法与各行业法之间可能产生的适用范围重叠问题一一列举出来,加以分析、论证,提出解决方案。

3.3.2 借鉴成功的海岸带管理立法经验,推进立法进程

综观美国海岸带立法过程,立法形式是由单项的部门立法向综合管理立法迈进的。十九世纪早期,美国颁布的《大马哈鱼渔业法》、《海运法》、《石油污染法》等都属于部门性的单项法规。随着海岸带利用程度加大,不同行业之间的矛盾日益突出,现有部门法无法适应现实的管理需要,所以,美国于1972年颁布了世界上第一部综合性的海岸带管理法规,即《海岸带管理法》。在该法的制定和实施过程中,不同利益主体之间的平衡,国际海洋发展及其对本国的影响是其不断完善依据^[14]。该法中,美国确立了从联邦到州、地区和地方的海岸带、海洋管理体制,并要求联邦及各地方政府制定海岸带计划,增加了从联邦到地方政府的行政管理职能,从而促进了海岸带综合管理的发展。

从我国国内来看,江苏省1991年9月1日颁布并于1997年7月31日修正了《江苏省海岸带管理条例》。该条例从行政管理、规划和科研、开发利用、治理保护、开发基金和鼓励措施、奖励与惩罚等几个方面对江苏省的海岸带管理进行了规定。这是我国首部成功的地方性海岸带管理条例,具有十分重要的理论意义,对江苏省的海岸带管理起到了一定的作用。

因此,可以结合我国的实际情况和美国的立法背景,借鉴其在立法进程和立法内容等方面的经验;也可以充分发挥我国地方海岸带立法的灵活性,做到以地方省市的立法经验为契机;可以通过会议、教育、宣讲等多个途径对海岸带立法进行宣传,推进我国海岸带管理立法进程。

3.4 有关公众参与的建议

国外成功的ICZM经验表明,在制定、采纳和

执行管理计划时,邀请所有主要利益相关者参加,相互交流、及时反馈信息,并就管理问题协商达成共识是管理的明智之举^[9]。研究美国的海岸带管理可以发现,其管理的特色之一即鼓励公众参与,美国的《海岸带管理法》所提出的政策中,就特别包括了“鼓励公众、州和当地政府、州间政府,其他区域机构和联邦政府的参与和合作”^[17]。而我国的海岸带综合管理,无论是管理边界的划定、协调机制的构建,还是海岸带立法进程的推进,也都不能离开公众的参与。为了完善公众参与机制,从参与对象上来说,要尽可能广泛地包括普通民众、当地渔民、水产科研单位(高校、研究所)、大中小型相关企业、民间团体以及政府,以保证参与对象的全面性。从参与形式上来说,包括市民管理、共同规划、磋商协议、市民反馈、信息发布等全程式的公众参与;也包括教育界、科技界的参与以及大众传媒的介入,如展览、电视视点、新闻专刊、知识竞赛、走访宣讲、专题讲座、社会实践等广泛性的社会教育^[18-19]。当然,稳定的财政支持,有效的资金支持体系是成功完善公众参与机制的保证。

作为一种有效的海洋管理机制,海岸带综合管理虽然在世界上还没有统一的定义,但它所具备的动态性、综合性、协调性和可持续发展性等基本特征,及其“增强各部门之间的协调、合作,合理开发利用海岸带资源,维护海岸带生态环境,保证海岸带地区自然、经济和社会协调发展,实现海岸带地区的可持续发展”的关键都是一样的。目前,我国的海岸带综合管理仍在探索中前进,取得成功的同时,也面临诸多问题。除了上述文章中讨论的海岸带管理边界、规划、立法和公众参与等主要问题及对策建议外,还包括海岸带信息和数据的共享,海岸带总体规划、海岸带地区的联合执法等等,这都有待我们进一步研究和探讨。

参考文献:

- [1] 董健,王淼.我国海岸带综合管理模式及其运行机制研究[J].中国海洋大学学报,2006,(4):1-49.
- [2] 宋增华.构建海岸带综合管理体制的设想[J].海洋开发与管理,2002,(5):21-25.
- [3] 张灵杰.海岸带综合管理的区域性特征及其发展机制[J].海洋环境科学,2000,19(2):63-68.
- [4] 裴相斌,赵俊琳.海岸带环境系统与海岸带信息系统[J].

- 地球信息科学, 2001, (3): 43—47.
- [5] 金建君, 恽才兴, 巩彩兰. 海岸带综合管理的核心目的及有关技术的应用 [J]. 海洋湖沼通报, 2002, (1): 26—31.
- [6] 周洁. 海岸带综合管理实践的新进展 [J]. 海洋信息, 2003, (4): 17—18.
- [7] 约翰 R. 克拉克. 海岸带管理手册 [M]. 吴克勤, 译. 北京: 海洋出版社, 2000.
- [8] World Bank Integrated coastal management Coastal and marine management key topics [R/OL]. Washington USA. 2002. http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/08/01/000009265_3961219091924/Rendered/PDF/multi_page.pdf
- [9] 赵明利, 施平, 伍业锋. 基于管治理念的区域海岸带综合管理模式探究 [J]. 海洋通报, 2006, 25(3): 52—57.
- [10] 石谦, 郭卫东, 杨逸萍. 科学研究为厦门海岸带综合管理服务的协调机制 [J]. 台湾海峡, 2002, (8): 379—385.
- [11] 鹿守本. 海岸带管理模式研究 [J]. 海洋管理, 2001, (1): 30—37.
- [12] 联合国经济及社会理事会. 海岸带管理与开发 [M]. 北京: 海洋出版社, 1988.
- [13] 张灵杰. 美国海岸带综合管理及其对我国的借鉴意义 [J]. 世界地理研究, 2001, (2): 42—47.
- [14] 张灵杰. 美国海岸海洋管理的法律体系与实践 [J]. 海洋地质动态, 2002, 18(3): 28—33.
- [15] 张灵杰. 区域海岸带综合管理体制与运行机制——玉环县个案研究 [J]. 海洋通报, 1999, (6): 68—76.
- [16] Cao W Z, Wong M H. Current status of coastal zone issues and management in China: A review [J]. Environment International 2007, (33): 985—992.
- [17] 恽才兴, 蒋兴伟. 海岸带可持续发展与综合管理 [M]. 北京: 海洋出版社, 2002.
- [18] 陈祺, 黄硕琳. 我国水生生物资源增殖中的公共参与问题 [J]. 上海水产大学学报, 2007, 16(6): 586—591.
- [19] Terrie K. International ICZM: in search of successful outcomes [R]. Ocean & Coastal Management 2004, (47): 195—196.