

试论海岸带的传统管理和现代管理

李 德 潮

(国家海洋局规划政策研究室)

本世纪60年代以来,世界经济迅速发展,科学技术日新月异,同时也面临着人口膨胀、资源短缺和环境恶化的巨大压力。各沿海国家充分利用海岸带在资源和地理位置上的优势条件,大力发展本国经济,与此同时,海岸带在资源、环境和生态上的特殊条件对开发构成的制约因素也充分地表现了出来。海岸带开发除各种产业的竞争、相互妨害、利益冲突之外,还存在着污染、生态恶性改变、侵蚀、淤塞和其他种种灾难性问题。盲目开发、决策失误所造成的损失常常是既巨大又无法挽回。原有的传统管理办法已不能适应海岸带开发新形势的需要,必须寻求更加有效的现代管理办法,以改善对海岸带的管理。1972年,美国率先颁行《海岸带管理法》,把海岸带作为一个独立的系统,实施综合协调管理。70年代以来,联合国有关机构也大力介入海岸带管理领域的活动,积极帮助各沿海国改善对海岸带的管理,海岸带管理成为一个世界性问题。

我国解放后的经济发展,在海岸带开发与管理方面也有很多的经验教训。十一届三中全会以后,随着改革、开放经济政策的大力施行,我国海岸带开发正以前所未有的规模和速度展开。作为大规模开发利用前期工作的“全国海岸带和海涂资源综合调查计划”,从1980年开始到1986年已全面完成。该计划的一项重要内容,建立海岸带管理制度的调查研究和方案制定工作也取得了相当的进展。可以预期,在我国,海岸带管理问题

不会因调查计划的完成而消沉;相反,必定会因调查成果和开发需要而显得更加成熟、更加迫切。本文主要以我国为例,对海岸带的传统管理和现代管理作一点粗浅的探讨。

一、海岸带开发形势

如前所述,60年代以后,许多国家相继把海洋开发列为发展国民经济的战略领域,并将海岸带作为开发重点。生产力向沿岸集中,形成重点开发轴线,人口也发生了向沿岸集中的趋势,海岸地带工业化、城市化的进程发展很快。这当然是商品经济的规律所决定的。海岸带在发展商品经济方面,具有资源和经济地理区位上的明显优势,主要表现为以下六点:①交通便利,海运运量大,运费低;②海水直接利用,主要用于冷却水和大生活用水,可克服淡水缺乏的制约;③海洋自净能力强,环境容量大,废弃物处理费用低;④滨海荒地多,空间大,可节省内地良田;⑤位置前出,便于内引外联;便于吸收国际资本、技术和经验,便于在国际市场购进原料,输出产品;⑥气候宜人、环境优美、适宜人民定居和旅游。上述优势中,资源优势或许不是海岸带所独有,地理位置上的优势则是任何内陆地区所无法相比的。地理位置上的优势实在是比资源优势更加重要的优势。由于这些优势条件,海岸带成了企业选址的最佳地点。占地大、耗水多、运量大、三废排放量大的产业在海岸带选址,经济效益较内地更好,产品成本低,价格竞争力

强,是建立外向和开放型经济的良好场所。

我国海岸带位于我国东部和南部经济发达地区的前沿,开发基础条件好。在不超过承载能力的前提下加强开发,可以取得更大的经济效益。近年来,我国沿海24个港口城市陆续对外开放,同时设立了许多经济特区和技术开发区。最近,又决定海南建省,在海南岛全岛实行比特区还要特殊的经济政策,以加速我国第二大岛的开发。我国原有的传统海洋产业,如海运、港建、造船、渔业、海盐业等,正在扩大发展和加快现代化改造的进程。新兴的海洋产业,如海洋石油、海滨旅游等蓬勃发展。一批大型企业如钢铁、动力、盐化工、石油化工企业正在临海兴建。另据报道,国务院海洋资源研究、开发、保护领导小组1987年9月在北京召开了“海岸带及邻近海域的开发”课题审议讨论会,课题总报告提出了海岸带开发的总目标和近期目标。总目标是:“充分利用海岸带和邻近海域在资源和地理位置上的优势条件,依靠政策和科技进步,发展各种海洋产业和其他临海产业。适应人口向沿岸集中的客观趋势,扩大生产领域、生存空间、耕地面积,增加就业机会,提高人民生活水平和质量。逐步把这一地带建设成我国最发达的外向型经济带”。近期目标和安排是:“从现在起,到“八五”期间,全面振兴沿海县经济,重点支持贫困海岛开发,改变海岛地区落后面貌,同时建设若干经论证选定的海洋经济开发区,初步形成以港口、港口城市为中心的海岸和海岛城镇群体,建设一批滨海综合工业基地和新兴海洋产业基地,并对现有传统海洋产业如海运、造船、渔业、海盐业等进行现代化改造和扩大发展”。

上述报告提出的开发目标与我国海岸带开发的客观趋势是一致的。形势表明,在我国今后的四化建设中,海岸带将成为重点开发轴线,随着海岸带开发压力的增大,我们将要面临许多重大决策问题和管理问题,加

强和改进海岸带管理,刻不容缓。

二、海岸带的传统管理

海岸带传统管理就是早已存在的分工分类管理。国家通过各个不同的政府部门和机构,依照众多的单项法规管理海岸带。这些单项法规都是普遍适用于一切国土的一般法规。与海岸带管理关系密切的一般法规包括土地、渔业、矿产、港湾、航运、水利、污染控制、自然保护、城乡规划等单一资源或单一目标的法规。

近年来,我国相继颁发了一批与海岸带管理有关的法律,如《海洋环境保护法》(1983年)、《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》(1983年)、《防止船舶污染海域管理条例》(1983年)、《海洋倾废管理条例》(1985年)、《渔业法》(1986年)、《海上交通安全法》(1983年)、《矿产资源法》(1986年)、《土地管理法》(1986年)、《水法》(1987年)等。还有一些有关法律,如《自然保护法》、《国土法》等正在制订。已经颁布和正在制订的有关法律都注意到对海岸带及邻近海域开发的管理,甚至包含有针对这一地带的专门条款。特别是执行这些法律的主管部门,开始对这一地带加以特别的关心,在处理海岸带开发问题时,在某种程度上注意运用系统理论和方法,综合考虑各种资源系统之间的相互关系和技术经济论证。沿岸海域的环境保护,更由于《海洋环境保护法》的贯彻执行,得到很大加强。近年来,在海岸带相继建立了一批自然保护区,如辽宁老铁山候鸟保护区、蛇岛蝮蛇保护区,江苏云台山自然保护区、前三岛鸟类自然保护区、海州湾沙质海岸及沙生植物保护区、盐城丹顶鹤保护区、大丰麋鹿保护区,海南陵水猕猴保护区、东寨港红树林保护区等。总之,由于海岸带调查、立法活动及海岸带开发、管理研究活动的开展,提高了各方面对海岸带重要性和特殊性的认识,依据一

般法律对海岸带的传统管理有所加强。

传统管理的加强对重大决策失误和破坏性事件可以起到一定的抑制作用,如盲目围垦、岸线及水域不合理占用等现象有所减少。但是,这种传统管理制度的根本缺陷在于它没有把海岸带作为一个独立的综合系统看待,不能充分考虑海岸带的特殊性。这些单项法律之间、执行机构之间,在处理海岸带问题上几乎没有什么横向联系,往往造成管理上的空白、重复和冲突。传统管理办法已不能适应海岸带开发的新形势,必须探讨更加有效的新办法,研究制订专门的现代海岸带综合管理制度。

三、现代海岸带管理的发展

现代海岸带管理的概念最早是由美国在60年代提出来的。根据斯特拉顿委员会的建议,美国于1972年颁布了联邦《海岸带管理法》,建立起一个由联邦协调、州管为主的海岸带综合管理制度。最初,美国立法的主要目标在于保护海岸独特的资源和环境,经1976年修正,将合理开发提到重要位置。根据该法,美国各州参加联邦海岸带管理计划是自愿的,而且,具体制度也不是一刀切的。进入80年代,美国对这一管理制度仍存在各种不同意见,继续大力探讨更加有效的现代管理办法。可见,海岸带现代管理是一个不断发展、完善的新兴制度,对于不同的国家,可能具有不同的实质内容和方式方法。但是,现代管理制度与传统管理制度相比,的确有许多根本上的不同:①它把海岸带视作一个特定地域和独立系统;②制订海岸带专门法律、独立规划并建立自成体系的管理机构;③管理的核心目标是合理开发、最佳决策;④实施管理的基本方法是综合性科学论证和决策的民主程序或协调协商过程。

困难在于程序性问题。民主程序或协调协商过程在实践上可能具有内在的软弱性,不能确保管理目标的完全实现。的确,在这

样一个特定区域里,建立统一的管理权力不是一件容易的事。或许,在社会主义国家或公有制成分较多、政府干预权力较大的发展中国家,实施海岸带综合管理具备更加有利的条件,比如,可以在原有国土规划、计划体制下,把各种适用法律和有关行政机构集合在一起,建立强有力的协调体制。看来,由于海岸带是各种有关法律都适用的地域,我们只能在传统管理的基础上探索新规范、新程序。

发展中国家实施海岸带管理也有不利的一面,即缺乏资金、技术、基础资料和人才。70年代以来,联合国有关机构如经社理事會、政府间海洋学委员会、环境规划署等,鉴于海岸带开发与管理对发展中国家经济、社会进步的重大意义,积极介入海岸带管理领域的活动。有关机构多次召开专家会议,研究海岸带管理问题,提出报告并曾做出过专门决议,主张制订海岸带整体规划、实施海岸带综合管理。同时,这些机构还资助区域性研讨会、进修班,为发展中国家提供情报资料、适用技术和培训人才。

我国早在1978年,国务院批准“全国海岸带和海涂资源综合调查计划”时,便提出了制定海岸带法规、实施海岸带管理的任务。1983年,国家立法机构将《海岸带管理法》列入立法规划。同年7月,在国家计委国土局指导下,由国家海洋局牵头,成立联合起草小组,正式开始法规的起草。众多专家、学者,包括自然科学家、经济学家、法学家同管理工作一起,进行了广泛的调查研究。在具体方案拟定中,同样为程序性问题所困扰。制订海岸带开发所应遵循的各种基本的行为规范,通过调查研究、科学实验是可以做到的,也易被各方面所接受;而程序性问题则受原有程序的制约,很难作出重大改变。制度虽好,但不可行,也无济于事;虽然可行,但无效益,也无意义。一种既具可行性也具效益性的基本设想是,原则上不

改变原有的权力和基本程序,在原有部门管理基础上增加强有力的综合协调管理。这一方案包括三项主要内容:

(1) 管理机构 建立专门的管理体制是必不可少的。各级机构的设置可根据具体情况加以处理,不一刀切。基本设想是在海岸带调查体制的基础上加以设置,将临时机构改为常设机构,并适时地从调查为主转变为管理为主。这样做的好处,一是可不必新设机构;二是可保持工作的连续性。进一步发展,这种机构可成为沿海地方政府的海洋工作机构(目前地方尚无海洋工作机构),而将海岸带管理作为职责之一纳入其工作范围。海岸带管理机构可以是由政府有关部门联合组成的委员会或领导小组一类的协调组织,也可仅作为人民政府的一个职能部门。海岸带管理机构与其他有关部门的关系也由地方政府根据实际情况加以确定。这种机构设置的方案是符合客观需要的,也是可行的。尽管各级海岸带管理法规尚未制订成功,到目前为止,各种形式的具有海岸带管理职责的机构,已在国家和省两级基本设置起来了。

(2) 管理程序 对管理权力和程序作重大变更要通过行政程序专案解决。海岸带法规几乎与所有的现行国土、资源法规有交叉,因此必需注意与现行法规的协调。原则上不改变原有管理权力和基本程序,海岸带管理机构主要进行综合协调性工作,与原有的管理相辅相成,共同保证管理目标的实现。有的省、市已经通过政令作出规定:各有关部门依现行法律处理海岸带问题时,事先必须征得海岸带管理部门的同意。这种在原有权力和程序的基础上授与新权力的方法既是可行的,又是权威的。因此,所谓不改变原有权力和程序,并不排除在原有权力和程序之外增加新权力和新程序,仍然是管理体制上的重大改革。海岸带管理机构除管理职能外,还有大量独立业务,主要的如环境监

测、本底调查、综合调查研究、制订本级规划、审批下级规划以及制订管理标准、实施细则,进行开发试验和情报、技术服务等。海岸带管理机构通过这些活动和强有力的协调管理活动,保证法规的贯彻执行和管理目标的实现。

(3) 行为规范 行为规范主要是海岸带开发必须遵循的共同性原则规定,包括规划、选址、不合理开发的调整、违法行为的制裁、保护区设立、海岸防护和海洋灾害防御、救助等问题。制订了这些共同的行为规范条款,便可使处理海岸带开发中各种违规行为时有法可依。

几年来,我国海岸带管理立法活动和研究活动对于发展海岸带管理概念作出了一些成绩。江苏省于1985年颁发了《海岸带管理暂行规定》,辽宁、山东等省也已着手起草法规。国家法律虽未完成,但是,由于起草工作的广泛性和群众性,已经产生了一些好的效果,主要的如:

(1) 海岸带管理问题引起了政府部门乃至社会的普遍关心,对树立海岸带的社会意识起到了宣传作用。对海岸带管理必要性持怀疑态度的人越来越少了,凡是接触这一问题的人,都对之发生浓厚的兴趣。海岸带管理已被列入一些研究所、大学的研究计划,成为研究生、访问学者选修的题目;已经列入了法律体系和法学词书条目;并已被编入大学法学教科书。

(2) 增强了部门间的横向联系。为起草法律,原来各自为政的有关部门坐在一起,就海岸带管理问题交换意见、交流信息。即使一时制定不出各方都可接受的办法,也可扩大各方处理海岸带问题时的眼界。通过共同起草法律,大家对海岸带开发、管理中现存的问题和解决途径有了进一步的共同认识。

(3) 促进了地方立法和区域协调活动的发展。在国家海岸带法律起草过程中,如前所述,江苏、辽宁、山东等省也在制定地

方海岸带法规,此外,区域性协调管理办法也在探讨,其中环渤海三省一市协调活动最为活跃。从海岸带管理发展规律看,似乎可以分出以下步骤:部门分工依普遍适用法律的管理——>普遍适用法律中增加了针对海岸带的专门条款——>针对海岸带的单一目标法律(海岸防护法、海洋环境保护法等)——>局部海岸地区的综合管理(港湾、河口、海湾、某一地方海岸带的管理等)——>全国海岸带的综合管理。由此可见:①海岸带现代管理不过是把在局部地区早已实行的综合协调管理推广到全国海岸带;②在全国法律一时不能完成的情况下,由地方或局部区域做起,或许是一条化难为易的途径。

正如本文开头所分析的,我国海岸带管理立法和理论研究问题不会因调查计划的完成而消沉,而将成为我们必须面临的一个长远课题。可以预料,我们一定会继续探讨更加可行、更加有效的方案,直至实现全国海岸带的管理。地方、区域、区划管理法规的制订工作也会继续向前发展并不断取得新的成果。此外,我们还会遇到管理标准的研究和制订问题。通常,法律与实施细则、管理标准应同时制定完成,才能实施有效的管理。在管理标准方面我们还有许多路要走,比如,开发强度限制问题、生态环境模型问题、选址原则定量分析问题、海岸建筑后退线测算问题,等等,这些定量的管理标准和管理技术问题,都有待我们解决。

我国海岸带管理问题是根据我国实际需要提出来的。在研究制订我国海岸带管理具体办法的过程中,也从联合国有关机构、美国及其他外国海岸带管理理论和实践中吸取许多经验和教训。继续开展这方面的国际交流活动,对于制订适合我国国情的海岸带管理办法,无疑是有益的。另一方面,如果我国在海岸带管理方面取得成功的经验,也会对其他有意改善本国海岸带管理的国家作出贡献。

参 考 文 献

- [1] 《海岸带管理与开发》,联合国经社理事会海洋经济技术处编,1982年。
- [2] 美国:《1972年海岸带管理法》。
- [3] 罗伯特·K:《海岸带管理计划执行的最初五年》,1977年。
- [4] 威尔逊·K·A:《联邦海岸带管理计划的再评价》,1985年。
- [5] 任美镔:《中国海岸带的国土整治》,1984年。
- [6] 陈吉余:《美国海岸带管理情况介绍及对我国海岸带资源开发和管理意见》,1983年。
- [7] 徐君亮:《河口海岸研究与国土开发整治》,1986年。
- [8] 魏英、徐荣信:《中国资源法教程》,1986年。
- [9] 李德潮:《海岸带管理刍议》,1985年。

