

新西兰海岸带管理问题与方法

张聪义 (国家海洋局厦门海洋管区)

导 言

新西兰位于太平洋西南部,东距澳大利亚 1,600 千米,幅员与日本或英伦三岛相近。与这两个国家一样,受海洋的影响也相同。连绵的海滩、开放式或屏蔽的海岸、港湾以及大大小小的岛屿构成了新西兰特点各异的沿海环境。

新西兰人口 340 万,主要居住在南岛和北岛两个最大岛屿。新西兰沿海的人口数量虽然低于世界标准,但其沿海空间及资源利用方面仍存在着资源不足的潜在矛盾。新西兰海岸带管理必须确保将这些矛盾降至最低程度,同时保持沿海自然环境固有的价值。

海岸带环境与资源

新西兰海岸线长约 16 000 千米,陆地面积 27 万千米²,专属经济区 480 万千米²。新西兰专属经济区的面积居世界第四位。据 1993 年统计,新西兰领海面积大约 16 万千米²,最宽处为 450 千米,最窄处不足 1 千米。

约有三分之二的新西兰人居住在沿海居民区,并在海岸带或海上从事各种商业、娱乐和传统生产活动。

新西兰拥有多种多样的海洋生境,从亚热带直至亚南极海区。克马德克群岛位于新西兰大陆东北方向约 500 海里处,承受着岛外造礁珊瑚回溯潮的冲刷,养育着大量热带及亚热带鱼类。

新西兰东北部受到东奥克兰暖流的影响,岩相海岸生物区系由各种亚热带和暖温带种类混合构成。辽阔的中央区包括北岛及南岛北部三分之二的地区,拥有暖冷温带的生物区系。南部区域则受到南部地区海流和西风漂流的极大影响。

软相海岸在地域上并无显著特点,与新西兰的动物分布类型相似。东海岸的开放式海滩不如西海岸海滩掩蔽,大部分不会受到海浪的作用。这些河口和半封闭海湾(至少 300 个)对许多淡水和咸水鱼类的生活史尤为重要,其中包括许多具有传统、娱乐及商业价值的鱼类,其中一部分区域还成为海洋养殖场所。

新西兰只有一种红树林——海榄雌澳大利亚变种,生长在北岛北部三分之一的港湾和河口。这种红树林生长在世界红树林分布区的南端,属单种分布,因而具有重要意义。30 多种鱼类在其生命史的某一阶段都与红树林区有关。红树林区的向陆方是盐沼,向海方往往分布着大叶藻藻床。

新西兰大陆架延至水深 130 米处,其坡度相对和缓,其下则为较陡的陆坡。陆架宽度变化较大,西南方向费奥德兰(Fiordland)处为几千米,其他地方如离北岛西海岸不远的塔腊纳基和斯图尔特南端为 100 多千米。近岸及近海陆架区域生活着多种多样的鱼类和贝类,对娱乐性、传统性和商业性渔业发展具有十分重要的意义。

沿海工业与资源利用

大约 1000 多年以前,毛利人率先移居新西兰,并实施有所禁捕制度对丰富的沿岸海产品资源进行传统性利用。但是,先于欧洲人到达新西兰的毛利人是否在管理海洋资源方面取得成功,人们对此深表怀疑。利奇和布库克两位学者(1993 年)在新西兰经过详细的考古研究,现海洋资源随着时间的推移正在不断减少,若干种类甚至已经灭绝。尽管如此,海洋环境在毛利人的精神方面来说具有重大的意义,而生命力能够得以维持和延续下来才是重要的。与海洋环境有过各种传统和精神方面的联系至今对毛利人来说仍很重要,而且在毛利人身上表露无遗。例如,毛利人总是希望海水质量能够达到较高标准、能对海洋资源进行可持续管理和拥有资源开发利用权等。

欧洲人于 19 世纪初到新西兰定居。1840 年新西兰的毛利人和英国女王签订了《威坦哲条约》,此后英国大批移民移居新西兰。河口港湾周围历来是人类居住的理想场所。考古遗迹表明,毛利人以往常住在这种风水宝地,此外欧洲殖民者也用这些屏蔽场所来停泊船只。多年来新西兰的通信和贸易都依赖于沿海航运。这样,许多城镇就在港口和河口区附近形成,奥克兰、陶朗加、惠灵顿、纳尔逊和达尼丁等城市的工业发展和住宅区都集中在沿岸地区,而且各城市都有重要的港区。

1978 年专属经济区成立之前,新西兰商业性渔业主要捕捞沿海和底层鱼类、大洋性鱼类、龙匙虾、牡蛎、扇贝和鲍鱼等。1978 年之后,渔业范围扩展到深水海区,主要深水种包括鲑鱼和乌贼。据 1993 年统计,在新西兰专属经济区内已知的 1000 种鱼类当中,约有 100 种鱼类具有重要的商业价值。

水产养殖业是新西兰的一项发展迅速的重要产业。最重要的养殖种类有夜光蝶螺、太平洋牡蛎和大鳞大麻哈鱼。水产养殖业的产值与 1990~1992 年相比增长了 20%。1992

年蝶螺、牡蛎和大麻哈鱼的产值占渔业总产值的 7%。蝶螺养殖区主要是在莫尔伯勒海峡、奥克兰和科罗曼德尔;太平洋牡蛎养殖区主要北部地区各港口、奥克兰和科罗曼德尔;而大鳞大麻哈鱼的养殖则在莫尔伯勒海峡和斯图尔特岛。近年来由于新技术的应用和其他新品种的增养殖,如养鲍、扇贝育苗和裙带菜试养、扇贝和龙虾养殖等,水产养殖业方面有了突破性发展。

根据新西兰渔业委员会 1994 年报道,1993 年渔业出口创汇品种排行前五名的分别为鲑鱼、龙虾、笛鲷和夜光蝶螺。1993 年海产品出口离岸价总额为 11.9 亿新西兰元。海产食品工业的未来发展方向主要是把渔区扩展到未开发区域、增加商业价值较高的种类的养殖、扩大海洋养殖区域、使养殖种类多样化并提高海产品的价值。据新西兰渔业委员会在 1994 年的计划,到 2000 年为止,渔业的目标产值将要达到 20 亿新西兰元。

沿海环境娱乐业和旅游业的开发利用具有深远意义,沿海水域的主要活动包括游钓、潜水和划船等。根据海洋娱乐性钓鱼调查报告,17% 的新西兰人把钓鱼当作一种习惯性娱乐活动,而 1990 年的另一次调查却发现 7% 的新西兰人热衷于摩托艇运动,4% 的人喜爱航海运动,4% 的人喜爱斯库巴潜水运动,还有 5% 的喜欢冲浪和帆船运动。总之,沿海娱乐活动对新西兰人来说已经是必不可少的。

每年到新西兰观光的海外游客约达 100 万人次,其中许多活动也都集中在沿海区,例如,在北岛东北岸的群岛猎捕大型鱼类以及在远离南岛的凯库拉沿岸观看鲸戏水表演,其他深受受欢迎的活动还包括乘船游览观光、探索沿海未开垦丛林地以及一系列水上运动。预计到 2000 年为止,到新西兰观光的海外游客人数将会增长两倍。沿海游客人数往反映出旅游业的全面增长。邻海已成为新西兰人和国际游客更加注意的活动中心,因此必须对海岸带实施综合管理,确保海岸自

然性的维护。

海岸带管理问题

人类进入海岸带、占领海岸区(如建立海洋养殖场)、废弃物处置(城市污水和工业废水)和入海废水、潜在漏油事故、压舱水排放、鱼类资源衰退以及毛利人对海洋资源、尤其是渔业资源的开发权利等等,都是沿海海洋区亟待解决的重大问题。下面阐述其中若干问题。

占领海岸区及由此引起的进入海岸区的各种限制一直是公众关心的大问题。这可能是由于人们在 20 世纪 60 年代迅速对沿海土地进行再分配和大规模开发住宅小区所致。某些地方海洋养殖场的激增已变成愈加突出的问题。然而,1991 年颁布的《资源管理法》为加强海岸带管理提供了可靠的法律依据。

过去,人们通过海洋排污口处理废水和污水早已成为一种惯例。20 世纪 80 年代中期,沿海共有 32 个主要排污口,其中 25 个专门为社区服务,7 个专门为冷冻厂等工业系统服务。多数排污口配备有某种形式的处理系统,如过滤网或氧化池。然而蒂马鲁市的 1 个排污口和惠灵顿市 2 个排污口则均未配备处理系统,直至最近还把未处理的污水直接排海。最近这 3 个排污口的废水有所改观,经过滤后才排放入海。璜加雷市使用一种先进的污水处理系统,把高新技术结合到湿地耕作中。《资源管理法》还制定了合理的水质标准。

迄今为止,新西兰尚未有过重大漏油事故,然而此类事件的预防工作却未尽人意。几个可能发生漏油事故的重点预防地点包括新普利默斯和璜加雷油港以及新西兰其他城市的港口。此外,一些具有较高天然价值的边远地区也同样存在着潜在的危险,如克马德克和亚南极岛群。有关漏油预防法令有待《海上运输法案》通过后才能发布。新设立的海上安全局目前主要把注意力集中到预防漏油上。

在奥克兰港已经发现了石蛭,而在其他

至少三个港湾也有日本大型藻类——大叶藻在不断蔓延,因此压舱水排放引进外来生物这一事实已成为最近关注的问题。目前经政府各重要部门协调,正在组织力量研究压舱水引进新西兰海域的潜在有害外来种的危险性,同时实施各种行动计划。

鱼类资源衰退是商业性、娱乐性和传统性捕鱼者关心的大事。笛鲷深受毛利人喜爱,同时也深受商业性和娱乐性捕鱼者的青睐。20 世纪 70 年代,商业性渔获量激增,1978 年的高峰期竟达 18 000 吨。自 1986 年采用‘限额管理体制’以来,为使渔业资源开始得以恢复,1992 年规定了商业性渔获总限量不得超过 4900 吨,结果笛鲷资源总量不再下降。

海岸带管理方法

新西兰有关海洋资源可持续开发管理、沿海活动规划和海洋环境保护等方面的法规,主要有 1991 年颁布的《资源管理法》、1983 年颁布的《渔业法》和 1971 年颁布的《海洋自然保护区法》。

《资源管理法》的目的是对自然资源进行可持续管理。该法规建立了国家、地区和地方政策及规划框架,涵盖整个新西兰及其领海。国家立法应优先考虑的事情主要包括保护海岸自然性、维护和扩大进入海岸区权利以及认识毛利人的关系和文化传统。1994 年 5 月公布的‘新西兰海岸带政策声明’是规划框架的基本部分。‘新西兰海岸带政策’论及的沿海事务包括:围垦、建造构筑物、专属利用(如海洋养殖场)和维护及扩大公众进入海岸区权利等。‘新西兰海岸带政策’中的各项政策主要是通过征询公众意见,实施‘地区海岸带规划’,其制定过程充分考虑海洋地理环境。

海岸带管理的历史问题是机构重叠,法规重复(共有 43 个管理机构和 20 种法规),结果往往造成冲突。因此在沿海资源的利用问题上要达成共识,就需要一个复杂的乃至漫长的过程。新式海岸带管理制度比起原有立法系统来说,无疑必将更加一体化,更具综

合性。

《资源管理法》不包括渔业权的分配,更不可能影响渔业活动。该法规仅对各种航行问题作出限制性规定。《资源管理法》虽然规定了沿海自然价值保护的主要途径,但实际上并不是《自然保护区法》。

《渔业法》及其修正案是管理保护新西兰渔业及渔业资源的主要法规,主要管理水生生物及其副产品,包括所有商业性和非商业性的海洋食物资源开发。

商业性渔业管理途径主要是通过各种限额权利,允许进入较大的“限额管理区域”。根据《渔业法》规定,大部分商业性渔业也都是通过1986年采用的“限额管理体制”来进行管理的。为了商业性渔业目的,新西兰划定了若干“限额管理区域”。同时规定了各限额种类的商业性渔获总限量。非商业性渔业则通过其他途径进行控制,如季节性关闭渔场、鱼袋数量和渔具限制等。然而,这种管理方法的弱点在于把渔业管理的注意力过份集中到管理种类上面,而忽视了从生态系统的角度来进行渔业管理。

目前,新西兰的渔业法规正在进行较大修订,同时计划于1995年年中采用新的渔业法案。新法规将与《资源管理法》的可持续管理相互接轨。

无论为了商业性或非商业性目的,法律规定了允许毛利人进入渔场的特别权利。对于两个特别区域泰阿普尔(Taiapure)和马他依他依(Mataitai)来说,允许取消这种权利,同时允许不断扩大限额分配的分享权利。泰阿普尔系河口或滨线沿岸渔区,通常对任何部落及其亲缘来说具有特殊的重大意义,是他们在精神和文化方面的食物来源。《渔业法》规定了进入这些区域的权利。马他依他依是对毛利人具有传统意义的地方,这里可以互补性的方式运用传统和现代的资源管理技术,马他依他依可在泰阿普尔范围内存在,并在《戴坦哲条约》和1992年颁布的《移民法》中有所规定。

《自然保护区法》对自然保护区的设立和管理进行了各种规定。公民享有进入自然保护区的自由权利,自然保护区为人们提供各种观察和教育机会。自然保护区内严禁开展任何商业性捕捞活动,然而却有业余爱好者捕捞规定,这种规定从广义上来看虽属渔业范畴,但实际上极少实施。每个自然保护区的建区建议须经认真征询公众意见。利益相关小组由毛利人、商业性和娱乐性捕鱼者、资源保护人员以及科学家等组成。目前共设立了11个自然保护区,此外还包括在不同发展阶段的20多个有关自然保护区的建区建议。

渔业部部长也负责建议设立自然保护区,从而确保渔业立法与《自然保护区法》之间的冲突减至最低程度。

《资源管理法》和《自然保护区法》这两个法规能起互补有无或取长补短的作用。此外,渔业立法也同样具有补充自然保护区的潜力。例如,泰阿普尔和限制性渔区从理论上来说可设置在自然保护区邻近,并在完全受保护的自然保护区和商业性捕捞区中间起限制性捕捞的缓冲作用。

结 语

新西兰面临的许多沿海主要问题,可以通过新式《资源管理法》制度得到解决。在中间阶段,通过《资源管理法》(新西兰海岸带政策,区域性规划和区域性沿海规划)的互补性作用,新西兰具有行之有效的海岸带规划潜力,同时通过制定《自然保护区法》,拥有一个海洋保护区网络。渔业被排斥在外的现状对实施海岸带综合管理来说应该是一种莫大局限。然而,新西兰正在通过《渔业法》的审核对《资源管理法》与渔业立法这两者之间的相互衔接问题进行处理。目前,证明沿海海洋区的新式法律制度的有效性虽然为时尚早,但却可认为已经朝着确保新西兰沿海资源的合理管理和沿海自然价值的维护这个方向迈出了积极的一步。

□