

海岸带综合管理原则的若干探讨

卢惠泉

摘要 文章在综述了海岸带综合管理(ICZM)的发展和我国 ICZM 的必要性和意义的基础上,根据海岸带的特性和海岸带管理长期以来存在的不足,提出了海岸带综合管理的七个原则。

关键词 海岸带综合管理;管理原则

关于海岸带,目前世界上尚无统一的定义,笼统地讲是陆地和海洋的连接带,其关键生境主要包括红树林、湿地和其他潮间带系统、海草系统、珊瑚礁系统、沙滩系统、咸水湖和入海口系统等。这些系统对海洋生命都至关重要,占有世界海洋生物资源的大部分,是大多数沿海物种和许多海洋物种的养育或采食区域,具有海洋中最大的生物多样性。

因而,海岸带作为一个以海岸动力与沿岸陆地相互作用,并具有海陆过渡特点的独立环境体系,是地球表层岩石圈、大气圈、生物圈与水圈相互作用,物质与能量交换活跃,各种因素作用影响最为频繁、变化极为敏感的地带;同时也是人类文明的精粹之地,是人类活动影响极为突出的地区。

一、海岸带综合管理的发展历程

海岸带管理这一概念是随着美国 1972 年颁布的《海岸带管理法》首次提出并开始实施的,与此同时,许多发达国家的海岸带地区也出现了人口压力大、开发利用程度高以及生态环境破坏、用户之间冲突加剧等问题而相继采取多种形式的海岸带管理方式。不过这些管理的最初机制是为了改变海岸带地区某一方面的开发错误或改进开发规划的,并不是综合考虑解决整个海岸带及其全局的资源问题。20 世纪

80年代后逐渐发现靠处理单一方面问题的管理方式来解决海岸带多而复杂的问题变得越来越困难,因此海岸带综合管理观念才应此而生。

海岸带综合管理,英文简称 ICZM,首次被正式列入文件中是在 1992 年联合国环发大会通过的《关于环境与发展的里约热内卢宣言》,大会要求各国对整个国家管辖海域实施综合管理。其经历了原先把海洋的某一重要部分作为一个需要给予关注的特别区域的管理方式,发展到现在一个用以制定政策和管理战略,以解决海岸带资源利用冲突,控制人类活动对海岸带环境影响,合理分配社会、经济和环境资源的持续动态管理过程,从而以取得环境保护与资源开发持续而稳定的发展。

目前全球普遍认识到海洋在解决人类面临的人口、资源、环境三大危机中所起的决定性作用,实施海岸带综合管理越来越受到各个国家和地区的重视,海岸带综合管理也已被写进许多全球和区域海洋环境条约中。实施综合管理已成为当今世界海洋管理的主流趋势,北美洲 100%,中美洲 57%,南美洲 45%,亚洲 57%都已实施该管理方式,目前许多发展中国家也相继参与或启动了海岸带综合管理计划。就我国而言,1994 年联合国开发计划署(UNDP)和全球环境基金(GEF)资助了东亚海域海洋污染预防和管理项目,福建厦门是三个示范区之一;1997 年 UNDP 资助了我国南海北部海岸带综合管理能力建设项目,重点协助当地政府建立必要的协调管理框架,达到防止环境污染和保护海岸的目的;因此积极进行海岸带综合管理试验,为我国其他海域的海岸带综合管理提供经验,逐步建立海岸带综合管理制度,已成为我国海洋事业发展中的基本政策之一。

二、我国实施海岸带综合管理的必要性和意义

我国地处亚洲东部,濒临太平洋,海岸带跨

越温带、亚热带和热带三个气候带,地质构造具有隆起与凹陷相间的特点,既有沿岸丘陵山脉延伸的岩质港湾海岸,也有沉降明显的海岸平原和河口,海岸特征受季风、波浪、潮汐和河流排放的泥沙的影响,具有海岸环境类型多样性的特点。我国的海岸带地区是全国经济最为发达的地区(如长三角、珠三角、闽三角等),长期以来,海洋管理缺乏完善的法规体系、行之有效的管理机制,目前正面临着与世界各国有着相同的性质的环境危机,如:海岸带区域污染日趋严重,生境和自然资源加速退化,自然灾害加重,水质下降,资源枯竭等。因此,为了保护海岸带生态环境和生物多样性,恢复被破坏的海岸带生态系统,持续开发利用海岸带资源,必须加强海岸带综合管理。

实行海岸带综合管理已是一种现实的需要,不仅能够减少自然系统的退化,还能为多部门的活动提供一个协调与综合平缓的管理框架和实用工具,指导沿海地区经济的持续发展,并为将来资源的利用作出选择,促进经济的发展和人民生活水平和质量的提高。

三、海岸带综合管理原则的探讨

1. 可持续发展原则

实现海岸带的可持续发展是海岸带综合管理的根本目标。海岸带是一个特定的自然区域,是一个多资源、多领域、多要素和多层次的复杂系统。目前各部门行业争相以海岸带为依托,各自从自己的利益出发进行开发,过分地关注短期效益,并且缺乏对权利的界定,从而形成了海岸带资源的开发利用出现了多部门、多行业、多层次的交叉局面,造成了生物学和经济学等问题以及各种冲突的发生,导致了资源开发利用的浪费和衰竭,环境的破坏和生态的失调。这些问题和矛盾的出现决定了海岸带综合管理必须调整好各开发活动,处理好各部门、各地区间的关系,

防止为了短期的效益而过分开发,造成资源和生态的非持续性开发。因此,海岸带的可持续发展必须在强调发展的基础上实现资源的可持续开发和利用。

发展是海岸带可持续发展的核心和灵魂。海岸带地区是我国人口和经济活动的重心地带,该区域经济发达、人口集居、开发程度高;在推动我国经济的可持续发展有着不可替代的作用,如果不以发展为核心,实现经济持续、有序的增长,那么整个海岸带地区的可持续发展将无从谈起。但是,我们强调的必须是以获取最大经济效益、社会效益、环境效益和生态效益为目的的协调型发展,而不是一味追求经济增长,以牺牲生态环境,危害子孙后代为结果的盲目型发展,从而在发展的基础上实现资源开发的部门间公平,产业间公平以及世代间公平。

资源的可持续开发利用就是要对密切相关的物种和生态系统进行明智的利用和科学的管理,以使人们目前或潜在的利用不受到影响。其利用的准则是资源的收采、提取和利用量不应超过同一时期可以产生或再生的数量,从而防止资源的过度开发和生境的破坏与污染,以保护生态过程、生命支持系统和生物的多样性。目前我国由于海岸带资源的非持续开发,已经带来了诸多问题,如:大片耕地及海滨湿地的丧失和功能的退化,水资源的紧缺和水环境的恶化,地面沉降与盐水入侵,近海渔业资源退化以及人口迅速向沿海地区集中迁移造成交通拥挤、住房紧张、供电、供水、失业和社会治安问题等。为此,实现资源的可持续开发利用对于促进我国经济的协调发展是一个非常重要而迫切的问题。但由于海岸带地区人口的不断增加,一味地追求经济发展以及目前技术设备条件的不足等原因,使得沿海资源持续利用的管理和保护是一年比一年困难,因此合理开发利用必须对国民经济发展增长速度进行调控,合理布局、注重效益,大力发展海洋

高新技术产业,因地制宜确定城市化进程及一、二、三产业的比例。

2. 多目标开发利用原则

海岸带资源的多目标开发利用是由海岸带资源的主体性和空间的整体性决定的。由于目前海岸带地区的大部分开发计划只重视最大限度的单项利用,使得海岸带自然系统的综合效应往往被忽略。为了保证海岸带综合价值的发挥,海岸带的开发利用不宜为单一的经济目的而进行,必须对海岸带的各种开发活动进行统筹兼顾,综合平衡,通过区域、时序上的安排,以及消除不利影响的措施,使海岸带各种资源的有效价值,都得到合理利用的机会和条件,以达到最大的经济和社会效益,并使保护和开发成为相协调的目标。

海岸带综合管理和开发利用活动是涉及沿海各个相关部门和行业,包括海洋渔业、港口和海洋运输、沿海农业与林业、水产养殖、旅游娱乐、生物多样性以及工业发展、城市居住等方面的。这些方面的任何一项开发活动都可能对其他海岸带资源产生不同程度的影响。因此,海岸带作为一个整体,海洋资源是共存于一个主体的海洋环境之中;在同一空间上它是同时拥有多种资源,多种用途,如水面上可用作交通资源,而水体中则有渔业资源,水底下则有矿产资源等。

海洋资源的这种立体式多层状分布特点决定了海岸带的多功能性质。为此可以根据各功能的重要程度排出功能顺序,从海岸带的整体性出发,把整个海岸带作为一个整体考虑,在优先发挥主导功能的前提下,兼顾其他功能,通过平等的资源分享使沿海地区取得最大的社会经济效益,以达到合理解决海岸带的各类功能之间的矛盾。另一方面,从经济学角度看,海岸带资源的多用途平衡利用的最大优越性在于投资风险的降低;用途的多重性可以防止资源的失用,能够灵活地应付市场的意外变化或资源生产率的自

然变化。

3. 管理范围的因地制宜原则

目前对海岸带尚无统一的定义,概念较为模糊。狭义上是指沿海潮间带及其两侧一定范围的陆地和浅海的海陆过渡地带,主要包括风暴潮可淹没的潮上带区域,海滩、潮坪、盐沼、红树林、沙滩等潮间带区域,以及海草群落、珊瑚礁、贝类栖息的海床、水下沙坝等潮下带区域;广义上是指向海扩展到沿海国家海水管辖权的外界,即 200 海里专属经济区的外界,向陆地则超过 10 km,包括了陆地、滩涂、沼泽、湿地、河口、海湾、岛屿及大片海域。

目前世界各国和地区对海岸带范围的划分不尽相同,所定的尺度也不一,多是根据当地的自然资源与环境状况、社会经济发展需求和规划而确定的(表 1)。

表 1 部分国家和地区的海岸带管理范围

国家	陆上界限	海上界限
巴西	平均高潮位以上 2 km	平均高潮位下 12 km
哥斯达黎加	平均高潮位以上 200 m	平均低潮位
中国	平均高潮位以上 10 km	15 m 等深线
以色列	平均高潮位以上 1~2 km 范围内变化	平均低潮位以外 500 m
澳大利亚南部	平均高潮位以上 100 m	海岸基线外 3 n mile
澳大利亚昆士兰州	平均高潮位以上 400 m	海岸基线外 3 n mile
西班牙	最高潮位或风暴潮位以上 500 m	12 n mile 领海范围
斯里兰卡	平均高潮位以上 300 m	平均低潮位以下 2 km

但是各个国家和地区对海岸带范围的划分主要以自然标志、行政边界、政治边界、任意距离或选取一定的环境单元为标准进行范围的划分(表 2)。

由表 2 可看出几种划分标准各有利弊,实际上现在也没有一种标准是普遍适用的。因此,各沿海地区应该结合实际情况,综合运用这些标准,因地制宜对海岸带管理范围和边界进行确定。索伦森和麦克里里(1990)曾指出,ICZM 规划

的界限应针对拟解决的所有主要海岸带问题为准。如果海岸带问题涉及的范围很广,则 ICZM 的管理范围也可能很广,比如小流域产生的影响很大,则应把海岸带延伸到远处的内地;而范围相当窄的界限则适合处理发生在临近海岸的利用争端。我国海岸带调查研究范围是:陆上边界统一为平均高潮位以上 10 km,海上边界为 15 m 等深线。从我国的国情出发,海岸带管理的陆域范围应该是开发利用规划和决策的一级行政单位,即沿海县(县级市)、省(市)直属区和独立开发区的行政边界,海域管理范围以领海基线以外 12 海里为宜。

4. 特殊规划原则

对海岸带进行特殊规划是由海岸带的特殊性和脆弱性决定的。

开阔的海洋和暴露的陆地,高度分层,环境

相对稳定均一;与此相比,海岸带则是一个在空间和时间上具有相当独特性的环境。例如,由于海陆下垫面的温、压条件差异,海陆相互作用的一个突出效应是海岸带的风力、波浪、潮汐等动力作用与泥沙运动等均有增强效应。概括而言,海岸带具有如下的“特殊性”表现。

(1)海岸带是一个典型的开放系统,是大气圈、水圈、岩石圈和生物圈共同作用的“界面”,随海、陆力量相对强弱的变化,而处于不断发

展、演变的过程中;另一方面,在这一过程的每个阶段,海岸带又表现出巨大的“缓冲性”,即具有相对的稳定性,从而形成一定的生态环境。

(2)海岸带为多种生物提供繁衍生境,是一个具有极高生产力和生物多样性的生态系统;其以占海洋生境中不到 12%的量,却拥有全球 1/4 的初级生产力,上岸渔获量也是占全球的 90%。

(3)海岸带是地表最大的沉积物捕获区;海岸带各种沉积地貌体系是抵御风暴、潮汐、波浪灾害以及海岸侵蚀作用的重要天然屏障。同时在捕获沉积物时,海岸生态系统又可以通过吸附、沉淀、固封等物理、化学、生物作用发挥减轻与

消除陆源污染影响的重要作用。

此外,海岸带还是全球变化脆弱带,具有社会脆弱性和生态脆弱性。由于海岸带资源丰富,引起众多部门集中在一起争夺,社会关系复杂,容易导致资源利用冲突和社会纠纷,呈现出明显的社会脆弱性。海岸带人口的急剧增长和内陆人口向海岸带的迁移给海岸带环境资源带来了严重压力;渔业与海岸植被的开发在全世界大部分地区已经超过其可持续利用的水平,海洋生态多样性显著消失;河流上游和各种人类活动产生的积累效应往往在海岸带产生水质或生态系统恶化的后果,产生了水体富营养化,海水入侵等问

表 2 各划分标准比较

标准	根据和范围	优点	缺点	典型例子
自然标志 (物理标准)	以明显的土地标志或其他地形为标志;向陆一侧为沿海山脉、分水岭、沿海主要公路等地形或植被有显著变化或自成体系部分,河口区为潮汐可达或盐分在一定浓度以上的区域;向海一侧以等深线或大陆架边缘为边界	容易描述和理解;短期内,物理边界可行	大陆架边缘需要通过测绘或协商;长远看,因某些物理标准会发生变化而显得不可靠	中国台湾,印度尼西亚的阿纳坎湖
行政边界	利用国家现有的行政区划如省界、市界或县界来确定,主要是向陆一侧	利用现成的行政区划易于了解,标志清楚,在法律上可行	局限性大,很少和生物、物理现象一致,不一定包括所有有关的相互作用,常常不能把所需要保护和管理的地区包括进去	美国佛罗里达州、菲律宾仁牙因湾
政治边界	以领海边界或专属经济区作为向海一侧的边界来确定	容易理解,代表性好,在法律上可行	局限性大,很少和生物、物理现象一致	美国、澳大利亚、斯里兰卡、荷兰
任意距离	利用任意距离法来确定海岸带向陆和向海方向上的边界	简便易行,容易确定边界	有可能与海岸地形、需要加以保护和管理的生态系统及受有关相互作用显著的区域毫不相干	美国加利福尼亚州、新泽西州
选取一定的环境单元	根据选用的环境单元来划分海岸带管理区的边界	有良好的生态和科学基础,把需要保护的环境单元包括进去	环境单元难于理解,并且需要专门的调查才能准确地确定其范围	文莱、美国阿拉斯加州

题;这都是海岸带生态脆弱性的集中表现。另一方面海岸带在相当程度还是灾害的诱发、扰动因子,人类对自然的开发活动,造成了大气、水体等污染,通过各圈层的相互作用和耦合,可以引起局部乃至全球气候异常和环境恶化。

海岸带的本质特性,使得越来越多的沿海国家把其作为一个独特的区域,采取有别于其他国家组成部分的政策和法规进行规划,以确保对这一特殊的地理单元的合理开发和保护。

5. 综合协调管理原则

对海岸带进行综合协调管理,包含着多个层次的含义,即各部门综合、政府间综合、陆地与海洋综合、管理与科学综合等方面。

(1) 各部门综合协调管理

随着海岸带开发利用的不断深入,参与海岸带开发管理的部门日益增多,仅在海岸带地区范围内,我国涉海的行业就有 20 个左右。目前我国的海岸带管理体制基本上还是各部门、各行业各自为政,多头分割式管理,在同一个海岸带区域里,部门行政区林立,同一个海洋经济体系各部门分属不同的管理主体,各自拥有对不同资源或开发活动的管辖权。但由于沿海资源不可能分配给某个部门去开发,各部门在海岸带还都有密切的利害关系,通常使得不同部门产生沿海资源利用上的强烈冲突。因此,可以看出这种单一层次的管理方式不能有效地协调或综合管理各种海事活动之间的管辖,并做出科学安排,把各方冲突减少到最低程度,或变冲突为互利互促。

为了调动各部门的积极性,解决各部门不同用途的矛盾,实现利益的分享,达到沿海资源的多种利用,实现可持续利用,以便最后达到最优的长期社会经济效益,必须打破传统的以条块分割近岸资源,各自为政的海洋管理方式,综合协调不同部门对沿海资源的开发利用。实现各部门间的综合协调管理体制,主要是要进行各海洋部门之间的水平综合,例如油气开发、渔业、沿

海旅游、海洋环境保护、港口开发等;同时也要包括各海洋产业部门与影响沿岸和海洋环境的陆地行业部门之间的综合;例如农业、林业、采矿等。

根据世界各国的经验,现在还找不到一个很好的办法为开发管理建立政府部门,也还没有一个普遍适用于海岸带综合管理的、各部门之间的协调体制。总的来看,主要是靠以下两种办法来协调解决:第一,由一个统一的部门来管理,第二,由一个多部门组成的机构来管理。目前,我国尚无一个统一的海岸带管理部门,鉴于这方面,韩国的海岸带综合管理有值得我们借鉴的地方。韩国于 1996 年建立了韩国海洋事务与渔业部,它是一个包括所有涉海部门职能的“超级机构”,主要的目的是形成一种机制来协调各部门间的关系;成立之前,海洋污染控制系统中出现的最困难问题之一是管理权分散到几个彼此之间合作有限的机构中;成立之后,克服了海洋环境管理中的分散化,并且可以以更加协调和综合的方式制定海洋政策。

(2) 政府间综合协调管理

对政府间进行综合协调管指的是对不同级别政府的综合。由于国家、省和地方政府所处的位置不同,发挥的作用不同,所管辖的区域不同、资源状况不同、公众需求不同,因此各自重视的角度不同。这些不同决定了他们之间的利害关系也不完全一致,也会产生冲突和矛盾,通常给国家及其所属部门对政策的协调、发展和实施造成一定困难,为了处理好他们之间的关系,需要利用综合观点和方法来协调管理,使他们都参与到海岸带综合管理来。具体原因在于:地方政府要参与是因为它们管辖着开发所处的地区,资源所产的地方,以及利益等所在之处;中层政府如省、州之所以参与,是因为它们是沿海地区负有责任的实体;中央政府必须参与,因为那是落实海洋事务责任和权限的必然之处。

(3) 陆地与海洋的综合协调管理

海岸带属于海洋与陆地之间的过渡带,海上活动和陆上活动,如海洋水质、渔业生产等与陆地和人为海洋活动之间存在着密切的关系。生态上,沿海地区任何地方的不加控制的开发活动,无论是小流域、洪泛区、湿地、潮汐地或水潭,都对海岸带生态系统都有潜在的破坏作用;同时,所有的海洋活动又以海岸和陆地为依托。另一方面,海陆这两个区域资源类型不同,开发、管理的部门不同,适用的法律、法规不同,这些不同容易产生一些问题和矛盾。因此应该考虑把陆地和海洋各资源及开发活动当成一个交互作用、不可分割的单元,采用海陆一体化的方法进行综合协调和管理。

(4) 管理与科学综合

也就是对海岸带管理有重要作用的不同学科(如自然科学、社会科学、工程学等)和整个管理实体的综合。尽管科学可以为海洋管理提供重要信息,是海洋管理的基础,但目前科学家与决策者之间却缺乏必要的信息交流,使得许多科研成果不能转化到实际应用中去。长期以来,海洋自然科学研究的着眼点主要局限于各自的学科和专业,以研究海洋各种自然要素的特征规律为目的,但是这种研究却很少能够延伸到社会管理领域中,尤其是行政管理领域,造成了海洋自然科学研究与海洋行政管理一直处于相互分离的状态。另一方面,行政管理者在实际管理决策中也往往忽视了对自然规律的科学认识,容易导致出现一些盲目的和主观臆断的做法。

因此在实施海岸带综合管理中,一方面各学科之间必须加强联系和综合,全面掌握海岸带环境和资源的现状、特点及发展趋势,摸清其展规律,为海岸带综合管理提供技术保障;另一方面,行政管理者在制定海岸带开发利用计划,进行决策时,必须同各学科加强信息交流,从多学科多角度进行综合考虑,严格地按照科学规律办

事,以提高管理和决策的科学性,从而让海岸带资源和空间的开发利用和治理保护获得最佳的效益,使开发的副作用降到最低的程度。

6. 公众参与原则

在传统的垂直式海岸带管理模式中,政府一般被认为管理中唯一的主体,其结果往往是孤军作战,出现管不好,管不了的情形。海岸带作为一个独特的资源系统,它是涉及到社会、经济、人口、环境、资源各个方面的。因此海岸带综合管理不单单是以政府为主导,而且还需公众和社会团体组织的支持和参与,如各产业企业、民间组织、专家团和社会公众人员等的广泛参与,建立起以政府为主导的多元管理模式,实现政府和公众对海岸带的公共管理和维护,避免管理的盲目性。

公众的支持,一方面将有益于增强从事海岸带开发利用活动的各个对象对海岸带特性和价值的认识,另一方面还能提供一个有益的协商和协调机制,并最终把政府不同部门的工作集合起来,促进海岸带的持续开发,提高管理的效率和效益。比如,在澳大利亚正是由于公众对海岸带综合管理的理解和参与,积极对污染和损害海洋环境等活动进行监督,使得澳大利亚的海洋政策才得以顺利实施。

目前我国海岸带管理严重缺少公众的参与,这其中有一部分是由于全社会的海洋意识,海洋国土观念,海洋资源资产观念的薄弱,从而影响了他们参与海洋管理的能力;另一方面也与我国现在海洋管理基本上是一个自上而下的单向过程,未能重视广泛的教育和培训,以及未能主动与公众进行交流,给公众一个参与管理的空间和机会有着密切的联系。当前的首要任务是应该加强对公众的 ICZM 的教育和培训,确定公众参与的水平;利用不同的形式,让公众参与进来。另一方面,为保证参与的有效性,应建立公众参与机制,从法律上保证公众参与的合法性。

7. 战略环境影响评价原则

环境影响评价是有效进行海岸带综合管理的关键。作为一项行动措施,环境评价通常是政府要求公共机关、私人开发者预测环境影响,协调规划各方面并提交供审议的开发计划;作为一个分析方法,它用于预测一个项目或某些政策、规划和计划的影响,前者被称为“项目环境影响评价(EIA)”,后者则被称为“战略环境评价(SEA)”。

由于EIA作为一项预测性和参与性的环境管理手段,在提高项目决策质量方面已经被广泛接受;然而传统的EIA却主要着眼于开发活动的项目层次,而项目层次的EIA往往显得太晚,以至于不能充分考虑所有相关的替代方案和环境的影响,缺乏战略眼光。其局限性主要表现如下:(1)难以评价附加开发活动的环境影响,尽管这些间接的、被诱发的环境影响可能会超过主项目本身的环境影响。(2)难以考虑真正合适的替代方案;在项目阶段的EIA中,某些关于技术、资源利用等方面的替代方案很难得到考虑。(3)难以评价若干项开发活动的累积影响;多个开发项目对环境的综合影响并不是各个单独项目环境影响的算术总和,环境损害与开发活动的数量之间并不是一种线性关系,不同的开发活动之间可能会有协同效应或部分抵消效应,而这些累积效应在单个项目的EIA很难处理。

因此,对于单个项目EIA局限性认识的不断加深,以及实行可持续发展战略的要求,使得具有战略视角的SEA应运而生,并开始得到世界范围内的广泛接受。战略环境评价(SEA)是一种在政策、规划或计划层次上及早协调环境与发展关系的决策手段和规划手段,是EIA在战略层次上得应用。SEA可使开发活动的替代方案、累积影响、附加影响、地区性或全球性影响以及非工程影响在早期的政策、规划或计划阶段得到充分的考虑,并提出相应的环境保护对策或修正

战略、调整建议,以避免或尽可能降低由于决策失误带来的环境影响,从而促进社会经济环境系统的可持续发展。

海岸带是海洋与陆地之间的过渡带,兼具海陆生态体系特征,自然资源丰富;但是目前海岸带的生态环境形势不容乐观,海岸带地区的资源与环境的可持续利用问题已成为海岸带能否可持续发展的关键所在。因此,在海岸带地区进行SEA的目的就是要把对环境的考虑纳入到各级水平的决策中去,在决策的源头寻求环境保护与经济发展之间的最佳结合点,提高决策质量,建立环境与发展的综合决策机制,实现海岸带的可持续发展。然而,目前SEA在我国还处在发展初期,而对海岸带进行SEA也仅仅在理论与方法上进行了初步探讨,在应用研究方面尚未全面开展。

四、结语

海岸带综合管理原则是海岸带综合管理战略规划和具体计划制定和实施的前提条件。海岸带综合管理必须以可持续发展为根本目标,以战略环境评价为关键,根据海岸带的多功能性、海岸带问题的复杂性以及海岸带区域位置和生态上的特殊性,在管理范围适宜的情况下,加强公众的参与力度,采取多种综合管理手段和方法,对海岸带资源进行最大力度的开发和利用,从而才能保持生态环境上的平衡,促进海岸带地区经济健康、快速的发展。

(作者单位 国家海洋局第三海洋研究所)