



# 南海北部海岸带综合管理能力 建设项目正在启动

刘喜礼 (国家海洋局海洋管理司)

今天,南中国海北部海岸带综合管理能力建设项目启动会的召开。表明该项目已从立项进入了实施阶段。从今而后,我们将用3年的时间来完成这个对于南海的环境和资源保护具有重大意义,对于整个南海区域,包括我国沿海的海岸带综合管理都具有示范意义的项目。本项目从今年3月份开始进入考察立项阶段,由联合国开发计划署、中国国际经济技术交流中心、国家海洋局的官员和国际国内专家组成的考察团对南海北部的三个地区进行了考察,形成了项目文件,在4月10日由联合国开发计划署主持的PAC会议上得以通过立项,并于5月30日签署了文件。在整个立项过程中,联合国开发计划署、经贸部国际经济技术交流中心和国家海洋局通力合作、密切配合,整个项目进展顺利,有了良好的开端。“良好的开端是成功的一半”,这预示着我们正在进行的项目一定可以取得预期的成功。应该说,这良好的开端与联合国开发计划署、中国国际经济技术交流中心、国家海洋局,广东省、广西自治区、海南省的地方政府和国际国内专家的密切配合和共同努力分不开的。

这个项目是联合国开发计划署援助中华人民共和国的国别项目,其执行机构是中国国际经济技术交流中心,政府的实施机构是国家海洋局。国家海洋局将组织广东省海洋与水产业厅、广西自治区海委办、海南省海洋厅以及选定的南海北部的三个示范区,也就是广东省的海陵、

广西自治区的防城港和海南省的清澜湾,实施海岸带综合管理,达到在中国防止环境污染和保护海岸带资源的目的。本项目援助三个示范区实施海岸带综合管理,维持海陵湾的渔业资源的持续开发,加强防城港的港口管理并解决清澜湾多种利用的矛盾。本项目重点在于协助当地政府建立必要的协调管理框架,确定并解决法律法规方面的冲突,制定功能区划,强化环境监测和监督,建立持续的财政机制,为中国其他海域和海岸带的综合管理提供经验。在广东,重点在于把海岸带综合管理概念实施于海陵湾的持续渔业发展,该湾在水产捕捞和水产养殖方面具有很大潜力。本项目将建立起管理框架,通过防止或减少非法捕捞,污染和生境破坏等有害影响,以保证海陵湾的环境条件适于水产养殖业和捕捞业的发展。在广西,本项目重点在防城港。港口建设在广西是优先项目,因为这里具有屏蔽、水深等适于港口建设的条件。该项目的目标在于最大程度地减少港口建设造成的环境污染和潮间带围垦造成的生境破坏。在海南,该项目旨在解决清澜湾多种资源利用的冲突,尤其在旅游、工业开发和红树林及珊瑚礁资源保护的矛盾冲突。

选择这三个地点作为示范区的理由是:①资源利用的严重冲突对华南其他海岸带区有意义;②地方管理部门对解决这些问题的强有力承诺;③有关管理部门已经采取实质性的管理行动;④地方政府愿意应用海岸带综合管理的

框架和方法解决管理问题和资源利用冲突。因此,该项目可利用这些条件达到项目的目标。

我们执行该项目的目的,就是以三个示范区为试点,用我们中国的话来说,就是解剖麻雀、就是抓典型、抓试点,通过解决三个示范区的问题,总结经验教训,进而推广应用到全国。这些问题归结起来有七项:

- (1)、海岸带综合管理的机构分散,各机构之间缺乏协调;
- (2)、海岸带管理法制机构不够健全,执法力量薄弱;
- (3)、缺乏海洋和海岸带开发的功能区划;
- (4)、地方级海岸带管理技术有限;
- (5)、海洋环境监测与监督不力;
- (6)、海岸带管理的环境意识有限;
- (7)、维持环境管理的财政资源有限。

该项目主要从四个方面解决这些问题: ①机构间的协调与管理; ②海岸带综合管理能力建设; ③三个示范区海岸带综合管理框架的建立; ④环境监测、信息搜集及成果推广。

项目将注重于各机构间的协调,因此项目国家指导委员会和各示范区的项目协调与管理委员会,协助项目在国家级及地方级的协调。

该项目由国家海洋局具体组织实施。为保证国家和地方、国际和国内专家、国内外组织之间的全面技术协调,国家海洋局将协调三个示范区的项目活动和在厦门及境外的培训活动。阳江市、防城港市和文昌市将在项目示范区的执行中起主导作用。成立国家项目指导委员会并在各示范区成立机构间协调和管理委员会,以监督项目的实施和为项目管理人员、咨询专家提供政策指导。这些委员会将在现有的国家级和地方级海洋协调和管理的框架基础上建立。在北京,国家海洋局成立项目管理办公室,监督和协调三个示范区项目的技术工作,通过专家提供技术建议,保证 UN DP 经费的及时到位和项目成果的及时呈交。各示范区应成立项目现场办公室,以监督项目的日常实施。

国家海洋局下属第三海洋研究所 (设立于厦门) 将负责组织本项目在厦门的培训工作,推广各海岸带综合管理的技术和经验,协助编写海岸带综合管理经验和行政办法。项目的战略框架为:

| 项目        | 能力建设         | 结果                       |
|-----------|--------------|--------------------------|
| 项目管理协调委员会 | 培训活动<br>研究活动 | 海岸带综合能力加强<br>环境和资源得到合理利用 |
| 项目管理办公室   | 法律强化<br>公共宣传 | 持续发展得到保证                 |
| 海陵湾示范区    | 机构协调         |                          |
| 防城港示范区    | 区域合作         |                          |
| 清澜湾示范区    | 国际合作         |                          |
| 水产资源管理    |              |                          |
| 港口资源管理    |              |                          |
| 综合利用管理    |              |                          |

可以预计该项目完成后,三个海岸带综合管理的模型将予以建立。即应用海岸带综合管理方法进行海陵湾的渔业资源持续发展,防城港港口管理和清澜湾解决海洋资源多种利用矛盾三个示范模型。阳江、防城港和文昌三个地方政府对海岸带综合管理的概念、方法及应用具有良好的理解,项目将从三个示范点挑选部分官员进行计划、管理和技术方面的培训,这将提高有关地方政府在实施海洋和海岸带综合计划和管理的能力。

该项目将建议一种多部门的机构安排,此建议若被采纳将为各机构间和功能的进一步协调提供一个强有力的工具。将在海陵湾、防城港和清澜湾建立一个长期的环境管理战略以保护三个地区的资源和环境。通过项目的实施,三个示范区的公众意识将提高,以确保对海岸带综合管理介入的支持。

该项目将在各示范区建立功能区划计划。功能区划将为地方政府提供功能区划的框架以根据各功能区的特点调节今后的社会经济活动。同时,将建议一些地方性的法规和管理的规定性文件以调节法律上的矛盾。如果这些建议得以采纳和实施,将有助于海洋和海岸带资源综合利用矛盾的解决。持续的财政机制的选择将使地方政府能获得必要的资金用于维持目前管理和扩大管理。该项目将在地方政府建立一个海岸带环境综合监测机制以使地方政府的管理介入建立在准确的相关的数据基础之上。

下面将三个示范区及其一些有关问题作些介绍。

首先,我们这个项目是南海北部的项目,着眼点在于整个南海,而不仅是各个示范区所在的港湾。世界上的海洋是没有边界的,一个海域

# 关于海岸带湿地资源持续利用的几点思考

——吕彩霞 (国家海洋局综合管理司)

我国是一个海洋大国,有 18000 公里的海岸线和 300 万平方公里的蓝色国土。如何利用海洋资源,尤其是海岸带资源,改善我国居民的食物结构和文化生活环境,这对我国这样一个以世界上 6.97% 的耕地,养活占世界 22% 的人口,人均负载量超过世界平均值的两倍以上的大国而言,无疑是一件十分有意义的工作。况且中国耕地仍以每年 36 万公顷的土地在减少。海洋环境与人口条件一样具有举足轻重的作用,组成了全球生命支持系统的一个基本组成部分,也是实现可持续发展的宝贵财富。优越的地理环境有利于社会生产的发展,对社会发展起促进作用;恶劣的地理环境不利于生产的发展,对社会发展起阻滞作用。应该说,海岸带资源环境是我国经济发展,尤其是沿海经济发展的重要因素,能否在开发利用中做到科学合理,是保持东部沿海地区持续发展的重要环节。

## 一、我国海岸带湿地的资源状况及利用现状

我国海岸带湿地拥有丰富的港口资源,土地资源、水产资源、海水资源、旅游资源和矿产资源。可供选择作中级泊位(不包括万吨级以上泊位)的港址有 164 处。近海海洋生物有 3000 多种,潮间带生物有 1500 多种。宜作海盐生产基地的面积约 8400 平方公里。滩海(包括滩涂和浅海)油气资源储量约有 30~35 亿吨。我国滨海砂矿种类达 65 种,已探明储量为 15.3 亿吨。滨海湿地旅游资源也很丰富,其中沙滩有 100 多处和有奇特景点、生态景点数百处。这些资源的开发对沿海的经济建设具有举足轻重的地位。

(1) 土地资源利用 我国海岸带湿地资源分布广,开发历史悠久,利用类型多,特别是潮间带和浅海水域土地资源利用在广度和深度上有了全面发展。建国以来全国累计围垦滩涂

环境的破坏和资源的衰竭会影响到其他海域,因此,各沿海国、沿海省市县只有管理好各自的海域,就是对整个世界海洋的贡献。这样来看问题,我们正在进行的工作就更有意义,这也是 UNDP 援助、国际社会和国际专家帮助我们的原因之一。

第二,我们的项目是海岸带综合管理,其重点在综合两字上。综合的反面是分散,两者是对立的,但又处在同一平面上。我们如果划上一个直线,一端为分散,就是你搞你的,我搞我的,相互间不通气,但却经常闹些矛盾;另一端为综合,就是凡事达成共识,同心协力。在这条直线的中间,我们可以填上交流和协调,当中这两项工作做得越多,我们也就越靠近综合。因此,我们也就明白了工作的重点,就是要多通气、多交流、多协调。只要我们大家同心协力,三个示范

区的海洋资源一定能恢复,环境一定能改善,那时候,我们的海洋就是黄金般的海洋,一定能为社会经济发展作出更大的贡献。但是,这里我有一点要明确一下,就是说,综合管理并不是要取代行业管理,而是对行业管理的补充,而是从高于行业管理的层次上协调各个行业的活动,达到持续开发和利用海洋及其资源的目的。

第三,我们的工作重点是能力建设,具体地说是管理能力的建设、是机构能力的建设、是法制能力的建设、是财政能力的建设、是科技能力的建设、是环境监测能力的建设、是环境和资源评价能力的建设。为了要建设这些能力,我们要通过国内外培训、通过专家咨询、通过研究具体课题、通过交流和协调、通过立法和公众参与等手段来提高我们综合管理海岸带的能力,从而达到持续开发利用海洋,造福全人类的目的。 □