



# 从“综合”角度看我国海岸带 综合管理存在的问题

赵明利 伍业锋 施平

**摘要** 海岸带综合管理(Integrated Coastal Zone Management, ICZM)的核心在于“综合”二字,文章从“综合”角度出发,分析了我国当前海岸带综合管理在政府部门综合、科学参与、海陆间协调以及国家间区域合作等方面存在的问题,提出了完善管理体制、提倡科学参与、加强法律、法规及管理计划的制定和实施、推进国际合作的建议。

**关键词** 海岸带;综合管理;问题

20世纪70年代后期以来,随着科学技术的加速发展,世界范围内的工业化和城市化进程的加速,人类对海岸带区域的开发和利用程度也在空前提高,引发了一系列生态环境问题,如海平面上升和海岸带侵蚀加剧、近海鱼类资源枯竭、海洋污染加重、风暴潮、赤潮等灾害频发等。世界沿海各国已经逐步认识到进行海岸带综合管理是实现其可持续发展的必要手段之一,1992年联合国环境与发展大会批准的《21世纪议程》、1993年世界海岸大会,都确认了实施海岸带综合管理的作用,并呼吁各国加强海岸带综合管理。我国政府也积极响应,并迅速制定了《中国海洋21世纪议程》,其对综合管理的定义是:海洋综合管理应从国家的海洋权益、海洋资源、海洋环境的整体利益出发,通过方针、政策、法规、区划、规划的制定和实施,以组织协调、综合平衡有关产业部门与沿海地区在开发利用海洋中的关系,以达到维护海洋权益,合理开发海洋资源,保护海洋环境,促进海洋经济持续、稳定、协调发展的目的。作为海洋综合管理的一个组成部分,我国海岸带综合管理进行了很多有益的探索和尝试,但在管理的“综合”上还存在以下几个问题,必须给予重视和加以改进。

## 一、政府部门间的“综合”协调问题

我国既是陆地大国,又是海洋大国,拥有丰富的海洋空间资源、矿物资源和生物资源。随着科学技术和生产力水平的不断提高,我国对海洋资源的开发利用已经从传统的“兴渔盐之利,行舟楫之便”,发展到与现在的海洋旅游、海洋油气资源、海水资源综合利用等新兴产业共同发展的局面。各海洋产业开发和管理部门内部均已形成了较为完整的管理体制,对海洋和海岸带的某种或某类资源开发利用实施单独专项管理,但部门之间缺乏综合协调,在管理过程中不可避免地会有矛盾和纠纷出现。1988年,国务院赋予国家海洋局以综合管理全国海域的职责。此后,地方才开始重视海洋的综合管理工作,并相继成立了海洋综合管理机构,基本上形成了综合管理与分部门分级管理相结合的体制形式。这些海洋综合管理机构在制定海洋功能区划、海岛资源综合调查与开发管理体制等方面都做了很多工作,但是也还存在很多问题,与我国海岸带综合管理现代化的要求还有很大差距,主要表现在如下几方面。

### 1. 各涉海部门间的综合协调问题

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渐增多,仅在海岸带地区范围内,我国涉海部门就有20个左右,如:农业部渔业局具有管理海洋渔业的生产的职能;交通部门具有管理港口作业和海上航运的职能;国家轻工业局具有管理海盐生产销售的职能;国家石化部门具有管理海洋石油开采的职能;国家旅游局具有管理海洋旅游活动的职能等。不同的部门根据自己的职能,对同一地区往往从不同的目标进行管理,或对同一对象从不同的角度或方法进行控制等,再加上有些地区管理分工不明,由此则容易造成部门间的不协调,这种状况亟须加以解决。

### 2. 涉海政府间综合协调问题

中央、省、市、县各级政府机构,由于各自管辖区域范围存在差异、资源禀赋差异、利益归属主体差异、公众需求以及所处的地位等差异,其着眼点不同,决定了他们之间处理问题的方式也不同。例如,我国某些地方政府和土地管理部门在地方利益和财政压力下,往往会加强海岸带开发的力度。例如,扩大海岸带娱乐业规模,把土地出售给房地产开发商等有利可图的部门,结果无度、无序的开发则会对当地造成景观破坏和环境污染,加之区域间缺乏联络协调机制和海水的整体性和流动性,进而会影响到邻近地区海域的生态环境,这不仅会损害邻近地区的利益,同时也违背了国家的耕地保护政策。为了协调好此类矛盾,实现局部与整体、短期与长远的利益的均衡,也需要有一个综合管理的部门来决断处理。

目前,我国海岸带综合管理应该尽快完善管理体制。世界各国在加强涉海部门间的协调问题上普遍采用两种办法:其一,由一个统一的部门来管理;其二,由一个多部门组成的机构来管理。根据我国的实际情况,建议成立各级海洋综合管理委员会,由涉海部门、科研工作者、地方利益团体、公众代表等作为成员参加并参与决策的非常设机构,主席由最高行政领导担任。其主要职责是:负责政府部门间的协调工作;制定海洋决策和综合管理计划;国

家级海洋管理委员会参与涉外海洋事务。为了保证其决策的有效实施和日常事务的处理,应该下设一个海洋管理办公室,作为执行决策、监督检查部门。鉴于国家海洋局在信息、科研等方面的优势,建议国家级的办公室设在国家海洋局内,地方管理办公室设在其各自海洋管理部门内。实行民主科学决策,在管理体制上实现综合管理带动行业管理,协调有序发展。

## 二、海岸带综合管理中科学参与的问题

海洋和海岸带生态系统具有整体性、复杂性、脆弱性的特征,即使在开发利用承受能力范围内,其恢复过程也相当缓慢(图1),因此在制定海岸带开发利用计划,进行综合决策时,必须严格谨慎地按照科学规律办事,从多学科多角度进行综合考虑。这就要求决策的研究和制定应该以对海洋系统的运作循环方式的深入了解为基础,以掌握科学完整的海岸带和海陆生态系统知识为支撑,并能对海洋和海岸带系统如何响应人为活动做出预测,在此基础上提出多种可供选择的管理技术方案。我们已经有很多例子可以对那些不适当的开发利用活动造成的经济、社会和生态后果进行说明,此类事例的出现,或是由于缺乏这方面的知识所致,或是此类知识没有为决策者所掌握。作为一种

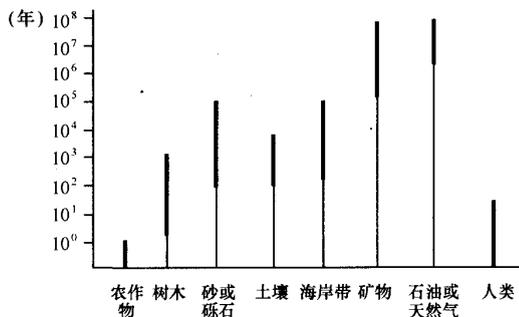


图1 自然物质的可更新性

在允许范围内,海岸带是可以自我更新的。但是在大部分地区,它是以不可更新的方式被开发利用的,所以这种方式应该改变(摘自 Charles and Bologna. Coastal Zone Under Siege — Is There Realistic Relief. Journal of Coastal Research, 2003,19(4):885)



有效的管理手段, 海岸带综合管理涉及到海洋学、水文地貌学、地理学、地质学、经济学、管理学、社会学等多学科, 是自然科学和社会科学的交叉学科。在管理上不仅包括海岸带科学研究, 还要求提供海洋决策信息, 改善管理手段, 海岸带综合管理教育等。认识到海岸带管理是一项复杂的工程, 则必须寻求更多更有效的方法和手段, 使广大科学工作者能有效地参加各种决策活动。目前, 我国海岸带综合管理在管理科学的综合上存在如下问题。

### 1. 科学工作者与决策者之间在沟通协调上存在的问题

一方面由于科学家很少能参与政策的制定, 他们不清楚应该为决策者提供什么样的科技信息政策, 而政策制定者又对科学家的研究成果不了解, 从而导致政策制定者与科学家之间缺乏必要的信息交流, 许多科研成果不能转化到实际应用当中去; 另一方面则由于科学家和决策者所处的位置不同, 承担的任务不同, 看问题的角度也就不同, 所以他们之间在决策过程中也会产生一些分歧和矛盾。因此, 如何更好地建立科研人员和决策制定者之间的联系, 是解决上述问题的关键所在。

### 2. 科学工作者之间的协调问题

科学工作者由于从事不同的研究, 可能由于对同一问题的观察、分析角度不同, 采用的方法不同, 得出的结论也就不同, 存在分歧则是必然的。在学术上进行竞争本来是好事, 但是超越学术上的竞争则成为“内耗”, 这不仅不利于海岸带的综合管理, 还会阻碍科学技术的发展。如何建立科学的科研机制、决策机制, 把不同系统、不同体系的科学工作者组织起来, 集中有限的人力、财力、物力, 明确攻坚方向, 解决关键问题, 并实现以科学改善管理、以管理促进科学发展的良性循环, 是我国海岸带管理面临的重要任务之一。

简而言之, 科学家需要广泛、有效地参与到海岸带综合管理中去, 并要建立科学的科研、决策制度, 这是实现海岸带可持续利用的重要途径。根据国外的成功经验以及我国的情况,

建议在前述的海洋管理委员会下设一个海洋咨询委员会, 由海洋、水产、规划、环保、管理、地质、水文、气象、经济等方面的专家组成, 专家的联络组织工作由海洋管理部门负责, 委员会成员由各科研部门推荐, 实行任期制和民主决策制度。其主要职责是: 对海洋管理委员会提供咨询工作; 负责海岸带管理规划的制定, 参与海岸带项目的审议、评估工作; 处理海岸带管理办公室反馈的信息并提供指导; 另外, 专家组成员还要推选若干优秀专家参与海岸带管理委员会的决策工作, 真正做到民主科学决策。

### 三、海陆间的“综合”协调问题

海岸带是地球表层岩石圈、水圈、大气圈与生物圈相互交错、各种因素作用影响频繁、物质与能量交换活跃、变化极为敏感的地带, 是海岸动力与沿岸陆地相互作用、具有海陆过渡特点的独立的环境体系, 也是受人类活动影响极为突出的地区。作为自然地理区域上独立的体系, 海岸带各子系统之间本应是一个相互联系相互影响不可分割的有机整体, 而由于历史因素以及认识上的不足等原因, 我们开发利用海岸带却总是有意无意地忽略这一整体性, 海陆间开发利用法规、政策、方法缺乏联系甚至相互抵触, 加之海岸带生态环境的脆弱性, 虽然我们过去在海岸带管理方面做了大量的工作, 由于这种分离的做法, 使得管理工作收效甚微, 甚而部分地区海岸带生态环境状况不进反退。目前, 我国的海陆综合协调难以实现, 主要是由于缺乏相关法律支持, 综合管理计划的制定和实施工作力度不够。

1. 我国现在的涉及海岸带的法规针对性不强, 缺乏强有力的综合协调管理法规

海洋法律建设在海岸带综合管理中具有非常重要的作用, 它是保证海岸带综合管理体系形成、发展、完善的条件, 也是形成海岸带开发秩序、合理布局生产力、维持生态平衡、提高海陆综合效益的基本保证。我国目前与海岸

带管理有关的法律、法规，既有涉海法规，也有不涉海法规。海岸带管理法律规范主要存在于涉海法律、法规中，如《海上交通安全法》、《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》、《海域使用管理法》等，另有许多涉及海岸带的法规是以非海洋为专门使用客体的单行法中附带提及的，如《农业法》、《矿产资源法》、《渔业法》等。图2表示我国从大陆架到内陆腹地的部分适用法律及其相互关系，从中也可以看到我国海岸带管理法律关系的复杂性。这些法律规章的制定和实施大都以部门为主，由于相互之间缺乏联系，导致存在重复、空白甚至相互抵触的现象，实现其有机结合则更加困难。鉴

于国际上的成功经验以及国内的混乱局面，一部综合性的海岸带管理法规十分必要。

2. 缺乏综合管理类型的开发计划和管理方案，重点地区计划的制定和实施有待加强

海岸带综合管理类型计划有利于其他计划的关键因素是，沿海水域和沿岸陆地在一个统一的管理计划中一并予以解决。它的特殊作用就是能集中组织、综合应用、大范围资源规划海岸特殊地形和水域的管理。鉴于此，许多热带国家制定出了专门的海岸带综合管理计划，并已取得一定的成效。我们的近邻韩国也从考虑海岸带的独特性出发，改变了过去仅从陆地资源开发角度看待海岸带资源开发的观点，通

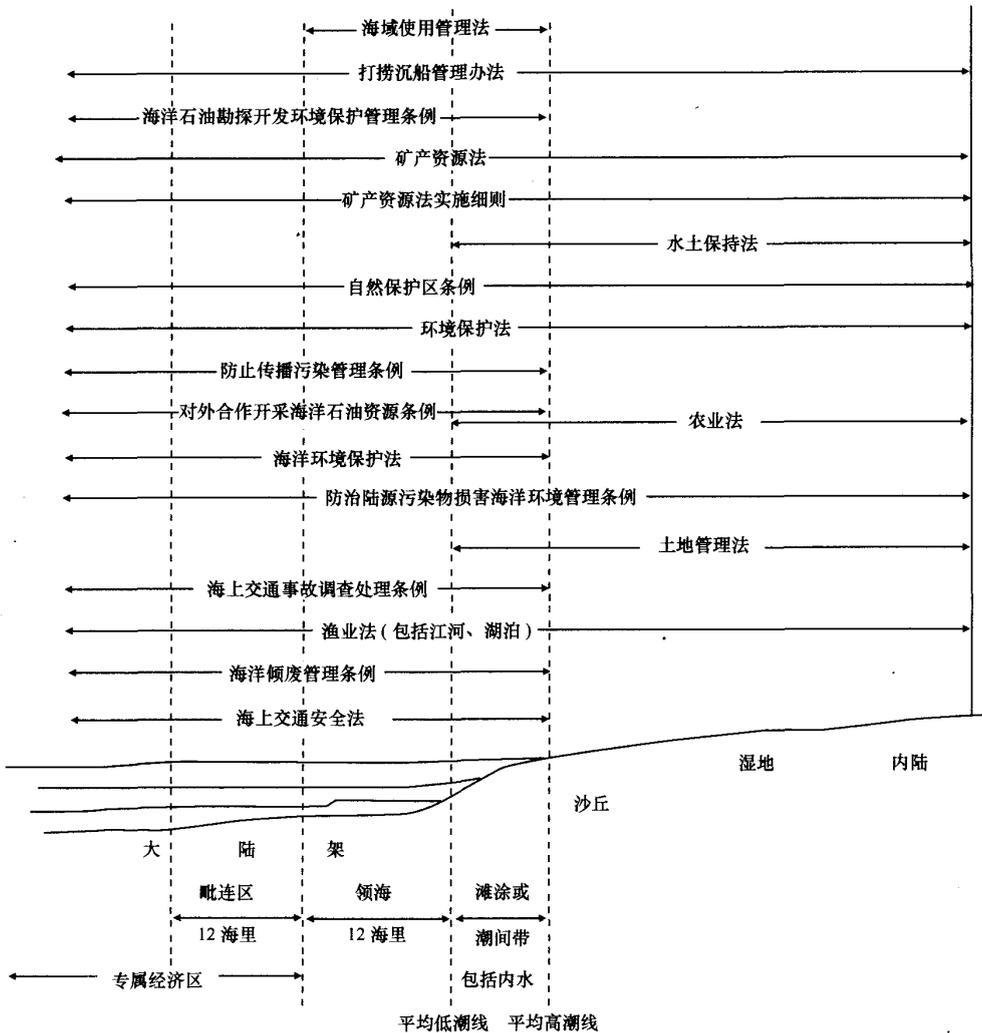


图2 部分适用于海岸带地区的法律



过国家海岸带评估计划及钦海湾综合管理示范区的研究,有力地促进了海岸带综合管理能力的提高。我国海岸带资源开发往往是开发在前,管理滞后,缺乏统一的开发计划和管理方案。加之长期以来形成的部门管理模式,形成了海岸带管理法律界定混乱、权利分散不清、互不统属的状况。国家虽然制定了各种部门性的环境和资源计划,如污染控制、生物多样性保护、湿地保护、自然灾害防治等,但由于这些计划的管理执行分散在多个部门,缺乏协调,各行其是,这样的管理计划的执行效果往往很差。另外,考虑到一些重要生境的资源意义和生态意义,这类生态关键区如我国华南沿海珊瑚礁、红树林破坏严重区,福建湄洲岛、江苏废黄河口等海岸侵蚀强烈区,尤其需要有针对性的综合管理计划。

如上所述,当前应对综合性法规的出台加强调查研究工作,致力于尽快建立综合性和专业性相结合的海岸带管理法规体系,这一体系既要有国家法律主导——以建立海岸带相关权限的协调机制为主要目标,又要有地方法规的补充——注意发挥地方法规比国家法律更富有灵活性和可操作性的长处;核对现行国内涉及海岸带的法律、法规,检查有无过时、重叠、空白、冲突现象并进行适当的调整或修改。加强海岸带综合管理计划的制定和实施工作,在强化部门之间有效协调机制的基础上,需要把海岸带综合管理计划的实施提高到国家和地方的政治议程上来,并保证各级政府能有效地参与贯彻和实施工作。在国家政策指导下,地方上应该率先行动,在海岸带系统评价和系统动态等研究工作的基础上,综合考虑各方面影响因素,尽快出台相关措施,例如制定河口海岸保护计划,加强沿海生态环境保护,其中包括:重点河口保护计划,沿海湿地保护计划,红树林、珊瑚礁、海草床等特殊生态保护计划,防止海岸侵蚀计划,以及防止海平面上升的对策方案等,在获得足够的管理经验以后,再逐级向上推广。可喜的是,在过去的管理工作中,我国各级政府在完善法律、法规及海岸带综合

管理计划上做了大量的尝试工作,已经积累了许多经验,为我国海岸带开发和保护工作的深入进行打下了坚实的基础。

#### 四、我国与沿海邻国间的区域协作问题

由于海水具有整体性、流动性等特点,虽然海洋可以划界,但是海洋生物和海洋环境却没有明确的边界。我国邻近海域由相邻或相向国家分别管辖,不少海洋资源出现在两国或多国管辖的水域或有争议的区域。例如,我国东部海域的大黄鱼和小黄鱼产卵场均在中国沿岸,而越冬场却在海区中间线两侧,这两种鱼又是中、日、韩渔民共同的捕捞对象。在这两种渔业资源已经捕捞过度的情况下,为了实现渔业资源的可持续利用,我国从1995年起,分时段在东海、黄渤海海域实行了全面伏季休渔制度。虽然这一制度在保护主要海洋经济鱼类资源方面起到了一定的作用,但是由于韩国、日本等国不仅没有配合保护,反而加强了捕捞,严重挫伤了我国渔民的积极性,影响了该海域的渔业资源的可持续利用。

加强海洋和海岸带管理,客观上要求有关国家紧密合作。20世纪70年代以来,我国除了参加国际组织以外,还与周边海洋邻国开展了一系列生态环境保护方面的合作。例如,与朝鲜、韩国的黄海大海洋生态持续利用与保护项目,97中日东海合作调查项目以及中菲南海生态环境保护合作计划等,这一系列的合作活动对改善我国周边海域的生态环境起到了积极的作用。

我国与其他海洋邻国之间的区域合作工作尽管已经取得了一定的成效,但是与世界其他地区的海洋区域合作相比还存在着很大差距。例如,区域性海洋环境监测和信息网络不畅通、未建立一个固定的区域性协调组织等。因此,我们应该借鉴地中海沿岸国家建立地中海可持续发展委员会的成功经验,与海洋邻国建立区域性合作组织,进行人员培训,制定区域协议、召开区域性海洋政策会议,讨论加强区域合作

的各种政策和方式。另外，还要发展区域性海洋环境监测和信息传播网络。这种区域性活动也是落实《21世纪议程》、《跨界种群与高度洄游种群协议》和海岸带综合管理大会通过的行动计划的关键措施。

本文从“综合”涵义出发，分析了我国海岸带综合管理现状和存在的主要问题，并提出了相应的解决对策。我国的海岸带综合管理，也需要一个逐步完善海岸带综合管理的程序框架（图3），以期达到宏观管理与微观方案相结合的目标。但就海岸带综合管理具体实施而言，还有许多具体的技术性问题需要进行专题研究，

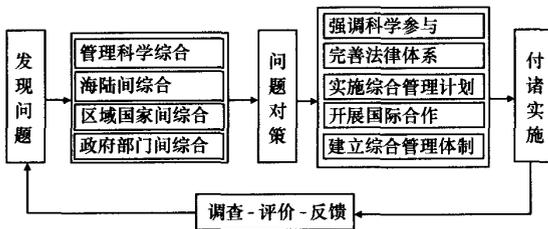


图3 系统完善海岸带综合管理的框架图

例如科学、合理的管理范围的界定，法律、法规制定的技术支撑，监测、评价手段的完善等。21世纪是海洋的世纪，鉴于海岸带在未来社会经济发展中的重要地位，世界沿海各国都已经认识到，加强和实施海岸带综合管理是实现可持续发展战略的重要保证。我国面临着人口、资源、环境等问题，更应重视海岸带综合管理工作，及早发现并解决我国在海岸带综合管理上的问题和差距，对于我国保护海岸带生态环境，实施可持续发展战略具有重要的现实意义。

## 参考文献

- 1 游建胜. 浅析我国海岸带综合管理体制的建设问题. 海洋信息, 1996 (7): 1~2
- 2 鹿守本, 艾万铸. 海岸带综合管理——体制和运行机制研究. 北京: 海洋出版社, 2001. 127~143
- 3 E M 鲍基斯. 海洋管理与联合国 [M]. 北京: 海洋出版社, 1996. 130~148
- 4 钱培元. 论中国海岸带及其近海资源可持续性利用和保护. 见: 近海资源保护与可持续利用. 北京: 海洋出版社, 2001. 99~110
- 5 张永站, 王颖. 面向 21 世纪的海岸海洋科学. 南京大学学报 (自然科学), 2000, 36 (6): 702~710
- 6 约翰·R. 克拉克. 海岸带管理手册. 吴克勤等译. 北京: 海洋出版社, 2000. 18~19
- 7 王志远, 蒋铁民. 渤海黄海区域海洋管理. 北京: 海洋出版社, 2003. 337~351
- 8 陈国强, 王颖. 海岸带综合管理的若干问题. 海洋通报, 2003, 22 (3): 39~44
- 9 张灵杰. 试论海岸带综合管理规划. 海洋通报, 2001, 20 (2): 58~65
- 10 杨金森, 刘容子, 等. 海岸带管理指南——基本概念、分析方法、规划模式[M]. 北京: 海洋出版社, 1999. 130~146
- 11 陈可文. 中国海洋经济学. 北京: 海洋出版社, 2003. 247~252
- 12 张宏声. 全国海洋功能区划概要. 北京: 海洋出版社, 2003. 102~105
- 13 杨金森. 海洋事务面临的重大问题. 国家海洋局海洋海洋战略研究网站: (<http://www.soa.gov.cn/zhanlue/hh/6.htm>)

(作者单位 中国科学院南海海洋研究所)

