

# 澳大利亚海岸带综合管理及其对中国的借鉴

黄惠冰<sup>1</sup>, 胡业翠<sup>1</sup>, 张宇龙<sup>2</sup>, 王威<sup>1</sup>

(1. 中国地质大学(北京)土地科学技术学院 北京 100083; 2. 国家海洋信息中心 天津 300171)

**摘要:**“陆海统筹”已上升为国家战略高度,对国民经济社会发展意义重大。国外的海岸带综合管理与我国“陆海统筹”具有相似性,在实施“陆海统筹”战略时,澳大利亚海岸带综合管理有许多成功经验可以借鉴。文章系统梳理了澳大利亚海岸带综合管理的特征与趋势,继而结合我国海岸带管理的实际情况,提出相应对策。包括开展基于海岸带生态系统的海岸带综合规划;健全和完善海岸带管理的法律法规体系;建立海岸带综合管理委员会和海岸带管理非政府组织;加强海岸带保护区建设,发展海岸带生态产业;强化公众的参与意识,引导利益相关者的参与等推进海岸带管理建设。希望对中国政府部门进行海岸带管理决策有所参考。

**关键词:**海岸带综合管理;海岸带;澳大利亚;陆海统筹;管理体制模式

中图分类号:P748;X321

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2021)01-0028-08

## Integrated Coastal Zone Management in Australia and Its Reference to China

HUANG Huibing<sup>1</sup>, HU Yecui<sup>1</sup>, ZHANG Yulong<sup>2</sup>, WANG Wei<sup>1</sup>

(1. School of Land Science and Technology, China University of Geosciences (Beijing), Beijing 100083, China;

2. National Marine Data and Information Service Center, Tianjin 300171, China)

**Abstract:**“Land and sea co-ordination” has become a national strategic height, which is of great significance to the national economic and social development. There are similarities between the integrated coastal management in foreign countries and that in China. There are many successful experiences in the implementation of the strategy. This paper systematically combed the characteristics and trends of the comprehensive coastal management in Australia, and then, combined with the actual situation of the coastal management in China, the paper put forward the corresponding countermeasures on how to promote the construction of coastal management in China in the future, including that, in the future, Integrated Coastal Zone Planning should be developed based on coastal ecosystems in China; the legal and regulatory system for coastal zone management should be improved; a coastal zone integrated management committee and coastal zone

收稿日期:2020-01-21;修订日期:2020-12-24

基金项目:国家海洋信息中心课题“海岸带‘三生空间’转化差别化管制规则研究”。

作者简介:黄惠冰,硕士研究生,研究方向为国土空间规划

通信作者:胡业翠,教授,博士生导师,研究方向为国土空间规划与国土用途管制

management non-governmental organizations should be established; the construction of coastal zone protection areas should be strengthened; coastal zones ecological industries should be developed; the public's awareness of participation should be strengthened and the participation of stakeholders should be guided, hoping to provide some reference for the Chinese government departments in coastal management decision-making.

**Keywords:** Integrated Coastal Zone Management, Coastal zone, Australia, Land and sea coordination, Management system model

## 0 引言

海岸带是陆地、海洋、大气相交的地带,物质和能量交换十分频繁,对于环境变化也十分敏感,生态环境脆弱。但海岸带物质资源丰富,人类开发建设、海上交通运输、渔业养殖业等都离不开海岸带,海岸带人类活动活跃,生态环境破坏的问题也令人担忧。近年来,各沿海国家普遍采取海岸带综合管理(Integrated Coastal Zone Management, ICZM)的方法,以实现海岸带的有效管理和可持续发展<sup>[1]</sup>。

海岸带综合管理是通过规划和项目开发,面向未来的资源分析,应用可持续概念等检验每一个发展阶段,试图避免对沿海区域资源的破坏<sup>[2]</sup>。1992年联合国环境与发展大会批准了《21世纪议程》,海岸带综合管理的概念和框架被正式提出。这次会议也被认为是海岸带管理的分水岭,前后可分别称为海岸带管理的传统阶段与现代阶段<sup>[3]</sup>。在此之前海岸带的管理通常是单个部门运用单一的方法,从单一的视角进行管理,效果十分有限,会议之后的海岸带管理通常有多个部门参与,运用统筹的方法进行管理,“综合”是其突出的特点,主要体现在海洋和陆地综合、部门的水平综合、中央部门和地方部门的垂直综合、法规政策的综合、各方利益的综合、管理功能的综合、空间上的综合、时间的综合、理论与技术的综合、学科的综合等。

据统计,到2002年,约有145个国家和组织参与了698个这样的行动<sup>[4]</sup>。主权国家也通过联合合作加强对海岸带的管理,如环地中海的欧洲各国<sup>[5]</sup>。1995年,国家海洋局以综合管理和可持续发展为主题制定了中国海洋21世纪议程及其行动计划,为海岸带管理做了大量工作<sup>[6]</sup>。习近平总书记在党的十九大报告中提出:“坚持陆海统筹,加快建设海洋强

国”,将陆海统筹上升到战略高度。2019年党中央、国务院《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》将海岸带专项规划作为包含海洋在内的“多规合一”国家空间规划体系的重要内容,我国海岸带管理问题越来越被重视。国家和地方也都出台了法规政策来管理海岸带,一些地方也开展了海岸带管理试点并取得一定成果,如山东、深圳、福建等编制的海岸带综合利用和保护规划。但总体来看,我国的海岸带管理模式尚未成熟,仍处于探索阶段。

澳大利亚拥有超过3.6万km的海岸线,超过80%的人口居住于海岸带地区,主要城市也都位于沿海地区,因此海岸带的管理与保护受到重视,是海岸带综合管理的先驱之一<sup>[7]</sup>,其管理成效显著。我国实施陆海统筹战略,完善我国海岸带管理制度可以借鉴澳大利亚海岸带综合管理的经验。重视海岸带问题,实现海岸带经济与环境的协调发展,为建设海洋强国创造条件<sup>[8]</sup>。

## 1 澳大利亚海岸带综合管理的实践

### 1.1 强调生态保护理念,构建海岸带保护区网络体系

澳大利亚政府在政策制定、管理过程中,通常把生态保护的理念放在首位。澳大利亚在海岸带陆域上建立了一批保护区(国家公园和植物园),在海域上建立海洋保护区(海洋公园、海洋保护区、自然保护区),建立了全国性的保护区系统<sup>[9]</sup>,实行严格的保护管理。20世纪末,联邦政府启动海洋保护区系统网络计划,目标是建立从点到线、线到面的海洋保护区网络体系,保持各个保护区之间的连通性。海洋保护区内实行严格的用途管制,破坏环境的行为会被严惩,渔业等活动被全面禁止,让海域

成为海洋生物安全的地方。在维多利亚州的海洋保护区申报和实施期间,任何在保护区内的活动都要由国家海洋公园的主管批准,主管为使用者颁布不同的许可证。2002年,维多利亚州将“禁止进入”的海洋保护区增加了100倍,覆盖了5%以上的沿海水域<sup>[10]</sup>,形成了高标准且十分完善的海洋保护区网络体系<sup>[11]</sup>。

## 1.2 重视海岸带法制建设,依法管理海岸带

澳大利亚于1979年颁布的《海岸和解书》规定州内的内水和3海里内的沿海水域由州和领地管辖,3海里以外的领海和专属经济区由联邦管辖<sup>[12]</sup>,州和领地可以在自身的管辖范围内制定法律,明确了联邦、州和领地的海岸带管辖范围,赋予了州和领地较大的自主权,使州和领地能够根据其地方的特点因地制宜地制定法律。一般来说,联邦政府在外交、国防、移民、海关等海岸带事务上进行法律制定,除此之外的由州和地方政府进行规定<sup>[13]</sup>。

1992年澳大利亚联邦政府颁布《国家生态可持续发展战略》,确立了“生态可持续”发展原则,成为后来制定海岸带和海洋法律政策的基石。1998年联邦政府颁布《澳大利亚海洋政策》,由海洋政策和具体的部门实施两部分组成,涉及约20个领域,包括养护海洋生物多样性、航运、海洋污染、渔业和海事执法等<sup>[14]</sup>。目前,澳大利亚已建立了比较健全的海岸带和海洋法律体系,约有600余部与海洋有关的法律,使海岸带管理有法可依。习惯法上承认国际海洋法的许多条款,并履行《联合国海洋法公约》。

在法律制定中,联邦政府十分重视海岸带的生物多样性保护,在海岸带生态环境保护领域进行专门立法,保护物种的栖息地。例如,1999年制定的《环境与生物多样性保护案》与2000年制定的《环境与生物多样性保护规则》,法案中规定了为减少生物面临的威胁所要采取的措施以及支持物种恢复直到可以从该法案受威胁物种名录中能够删去,保护了受威胁的洄游海洋生物<sup>[15]</sup>。

## 1.3 建立海岸带管理和研究机构,协调冲突矛盾

### 1.3.1 海岸带管理机构

1998年的《澳大利亚海洋政策》决定,联邦有关

部门部长(包括环境、渔业、旅游业部门等)组成国家海洋部长级委员会,其主要任务是监督区域的海岸带综合管理政策措施执行情况,海洋管理委员会、国家海洋咨询小组都要对其负责<sup>[16]</sup>。国家海洋部长级委员会每年都要向总理汇报海洋管理的目标和进展情况。

由于政策变化,2005年国家海洋部长级委员会解体,海岸带以及海洋事务归并到自然资源部长委员会。自然资源部长委员会成立于2001年,由工业、科学和资源部,农业、渔业和林业部,环境部, Murray-Darling盆地水资源委员会4个部门组成,形成了澳大利亚自然资源的管理体系(图1)。将海岸带和海洋事务归并到自然资源部长委员会能够有效协调与海岸带有关部门之间的冲突矛盾,有利于海岸带的统筹管理。2006年,自然资源管理部长委员会发布《综合海岸带管理国家协作途径—框架与执行计划》,重点开展流域—海岸—海洋交叉集成研究;基于陆地和海洋的海洋污染源研究;海岸带与气候变化研究;海岸带有害动植物研究;人口变化与海岸带研究;海岸带环境与经济长期监测等方面的研究。将流域—海岸—海洋作为一个交叉连续的生态统一体看待,对于澳大利亚此后开展基于生态系统的管理具有重要意义。

州政府也成立海岸带管理机构来加强对海岸带的管理,维多利亚州政府就设立了“维多利亚公园”(Parks Victoria)。维多利亚公园是一个法定机构,负责管理70%的维多利亚海岸线和维多利亚海洋保护区<sup>[17]</sup>,由《2018维多利亚公园法案(Parks Victoria Act 2018)》创建,由能源、环境和气候变化部长任命的委员会管理,并向部长报告。维多利亚公园的规划框架包括10年的战略规划、3年的事务计划和每年的商业计划和预算,在政府的领导下与社区、企业和个人合作<sup>[18]</sup>。

### 1.3.2 海岸带科技研究机构

澳大利亚政府建立海岸带综合管理的调查研究机构,如澳大利亚海洋科学研究所(AIMS)、澳大利亚地质调查组织(AGSO)、资源科学局等<sup>[16]</sup>,有利于迅速获得海岸带的信息,为海岸带管理提供科学的方法和依据。

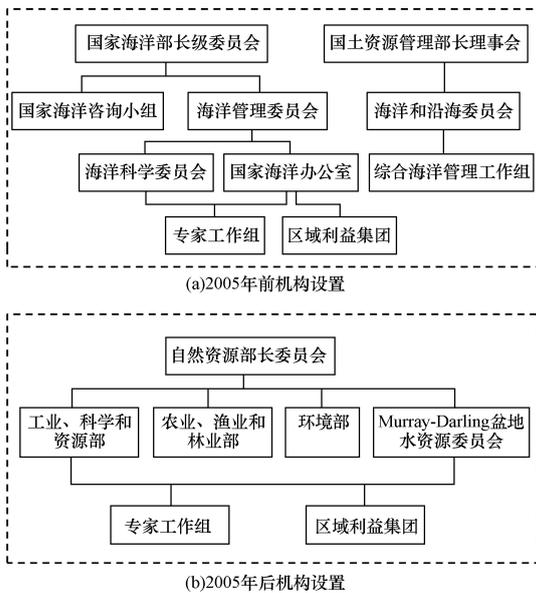


图 1 澳大利亚联邦政府海岸带管理机构设置 2005 年前后对比

目前,海洋管理委员会下属的海洋科学委员会致力于发展澳大利亚的高质量海洋科学和蓝色经济,承担国家海洋科技计划的制定,在 2015 年 8 月 11 日发布了“国家海洋科学计划(2015 年—2025 年)”<sup>[19]</sup>。海洋科学委员会为研究机构、大学、澳大利亚政府部门、州政府和更广泛的澳大利亚海洋科学共同体提供协调和信息共享。

海洋科学委员会成员构成:由 29 个在澳大利亚进行海洋研究的组织代表,以及国家海洋科学企业的利益相关者,如能源公司、港口当局、旅游经营者、商业和娱乐渔民等组成。目标:旨在确保海洋科学有助于解决澳大利亚作为海洋国家面临的“重大挑战”(将通过整合社会和经济因素的前沿研究来实现,并在工业、政府和社会利益相关者所要求的时间和空间尺度上完成)。职责:向国家海洋科学共同体提供有关计划和其他有关事项的更新和新闻项目,国家海洋科学委员会每季度举行一次会议,会议结果在官方网站公布。

### 1.4 进行海岸带生态分区,开展分区规划与管理

#### 1.4.1 大堡礁海洋公园分区管理

澳大利亚的海岸带空间规划最早可以追溯到 1975 年联邦政府颁布的《大堡礁海洋公园法案》,在法案中联邦政府首次提出了分区计划,但法案中只对

分区计划做了框架性的描述。在 2004 年 7 月 1 日《大堡礁海洋公园分区计划》生效,该计划对分区做了详细的描述,规划上采用陆地生态圈的方法,将大堡礁海洋公园分为 8 个管理区域(表 1),对区域的范围和边界的界定采用地理经纬度的方法来描述,并确定每个区域的管理目标,规定了每个管理区域允许、限制、禁止进行的活动,被限制的活动需要获得许可证才能进行<sup>[20]</sup>。海洋公园的分区管理对地区的海岸带生态环境、生物多样性的保护起到重要作用。

表 1 大堡礁海洋公园分区管理目标<sup>[21]</sup>

区域名称	管理目标
一般使用区	为海洋公园提供保护区域的同时也提供合理利用的机会
栖息地保护区	通过保护和管理敏感栖息地,使海洋保护区免于潜在的破坏性活动
河口保护区	为海洋公园在低水位以上的水域提供保护;为联邦政府提供该区的使用;提供与区域的价值一致的设施和利用
公园保护区	为海洋公园提供保护区域的同时也提供合理使用和享受的机会,包括有限的采掘活动
缓冲区	为保护区域的自然完整性和价值提供保障,一般不进行采掘活动;在相对不受干扰的区域允许体现海洋公园价值的活动和捕捞远洋物种
科学研究区	为保护海洋公园的自然完整性和价值,一般不进行采掘活动;在未受干扰区域提供科学研究的机会
国家海洋公园区	为保护海洋公园的自然完整性和价值,一般不进行采掘活动;在相对未受干扰的区域提供某些活动的机会,包括体现海洋公园的价值
保存区	该保护区分区计划的目标是提供保护海洋公园的自然完整性和价值,一般不受人类活动的干扰

大堡礁海洋公园将区域活动大致分为 17 类,在 8 个管理分区中都详细规定了禁止、允许以及需要许可证才能进行的活动。例如,一般使用区是限制活动最少的区域,在一般使用区中,划船、潜水、捕蟹、垂钓、渔网捕捞、拖网捕捞、拖钓等活动允许进行;水产养殖,捕捞水族馆鱼类、珊瑚、海滩蠕虫,捕捞海胆、海参、热带鱼虾,科研,旅游活动,海洋资源

的传统利用等活动需要许可证才能进行。

#### 1.4.2 南澳大利亚州生态环境评价区

澳大利亚的海洋空间规划历史上基本是小区域的规划,而且忽视了海洋生态系统的作用。2006年南澳大利亚州颁布《南澳大利亚海洋规划框架》(MPF)提出了一种基于大尺度的,以海岸带生态系统为基础的空间规划。区域覆盖了将近6万km<sup>2</sup>的面积,以4000km的海岸带为边界,利用GIS和生态标准,通过数理模型建立了4个不同的生态环境评价区。该空间规划制定的原则包括:生态可持续发展(EDS);基于生态系统的管理;可调整的管理<sup>[22]</sup>。政府通过4个生态环境评价区制定不同的海岸带管理目标、战略、政策(表2)。

表2 生态环境评价区的定义和目标<sup>[22]</sup>

生态区	定义	目标
一级生态区	包含最高多样的海洋、海岸和河口栖息地和物种	管理开发和利用,以免对生态系统的健康产生不可忽视的影响
二级生态区	包含高多样的海洋、海岸和河口栖息地和物种	管理开发和利用以保证影响最小
三级生态区	包含中度多样的海洋、海岸和河口栖息地和物种	管理开发和利用以保证影响适中
四级生态区	现有的科学数据不足以证实它们对维持生物多样性、生态健康和生态系统生产力的重要性	开发和利用之前先进行研究以提高知识

根据该空间规划南澳大利亚州政府制订了多个新的海洋计划,如“斯宾塞湾海洋计划”,调整了一些现有的海洋政策。政府也制定了评估系统来检验海岸带政策的执行效果,以便发现海岸带政策存在的问题,及时对政策进行调整。

### 1.5 拓宽公众参与渠道,提升社会参与水平

#### 1.5.1 维多利亚州社区的直接参与

州政府在制定法案之前会充分调查民意。例如,在1995年《维多利亚海岸带管理法》的制定中,州政府在海岸带固定的5个地点(由政府机构运营的工作单位)散发讨论文件,再直接邀请30个重要

的利益相关者参与讨论,在州主要日报中也会刊登广告邀请公众参与。最后州政府总共分发了4500份初步讨论文件,部长收到了197份书面意见<sup>[23]</sup>。

主要的社区参与方式是通过建立“海岸带顾问小组”(CRG)。顾问小组会考虑所有的公众讨论文件,积极征求社区的意见,在两个月之内召开5次会议,最后发布建议书。建议书会散发到所有写过讨论文件的公众手中,也会散发给利益相关者,便于下一轮的对部长的直接反馈。

#### 1.5.2 维多利亚州的社区组织活动

社区组织类型多样,如:保护组织参与海岸带生态保护;潜水俱乐部管理珊瑚礁健康;海岸带公园组织负责除杂草工作;捕捞者协会管理区域捕捞等。

通过1995年开始的“国家海岸行动计划”,以社区为基础的活动得到了援助和关注,“海岸保护(Coastcare)”是其中一个重要组成部分,州政府直接向社区提供资金援助。“海岸保护”赞助的项目包括:海岸资源工具项目,向所有地面上的海岸管理人员提供工具;每季的通信、广播节目以及众多的植被重建项目等。“海岸保护”成立了一些非政府的志愿组织实现海岸带恢复、社区教育、管理和保护计划,大多数组织和当地议会或政府机构合作,赞助的团体类型包括保护团体、公民进步协会和当地服务团体。

#### 1.5.3 维多利亚州的海岸带旅游

维多利亚公园的主题是“健康公园,健康民众”,使公园成为人们生活的一部分,人们可以进入公园进行散步、野营、骑行、划船、潜水、游泳等不会造成环境破坏的活动,使民众贴近海岸带,形成自觉保护海岸带的意识。

维多利亚公园还通过举办公益性的旅游活动来保护海岸带。例如,2017—2018年,维多利亚公园发起“海洋害虫项目”(Marine pests program)来应对海洋害虫的扩张。项目目标包括:开发抑制海洋害虫传播的产品;控制海洋生物入侵的活动和调查;增强与研究机构的合作以更好地应对海洋害虫<sup>[24]</sup>。使民众参与海岸带保护的同时,也带给民众参与旅游活动的乐趣和参与海洋科普的机会。

## 2 澳大利亚海岸带综合管理经验对中国的借鉴

### 2.1 开展基于海岸带生态系统的海岸带综合规划

2012年3月《全国海洋功能区划(2011年—2020年)》(以下简称《区划》)经国务院批准正式实施,这是我国推出的新一轮全国海洋功能区划。《区划》主要根据海洋的自然属性和社会需求划分海洋功能区,对海洋开发活动起到重要的指导、约束作用,是保护海洋生态环境、合理利用海洋资源的重要依据。我国的海岸带规划也应该继承《区划》坚持在发展中保护,在保护中发展的原则,不仅要考虑海岸带的社会经济属性,也应重视自然属性,理解生态优先是海岸带综合治理的首要原则<sup>[25]</sup>。

澳大利亚的海岸带规划充分考虑海洋和海岸带生态系统的自然属性,根据海洋生态系统的脆弱性等级划分生态分区,在此基础上进行海洋和海岸带有关政策的制定和调整。根据我国海岸带开发利用的现状,进行基于海岸带生态系统的等级评估是十分必要的。根据海岸带生态评估结果以及海岸带开发利用适宜性和海岸带环境承载力,进行大尺度的海岸带功能区划定,以分区评价结果为基础开展立法、管理、监测、评估工作,对重要生态区和生态脆弱区划定海岸带生态红线,也为省、市、县地区的海岸带进一步分区提供依据。在小尺度的地区空间规划上,划分海岸带的生产、生活、生态空间,在“三生空间”中进一步分类细化功能区,明确各个功能区允许、限制、禁止的行为活动,限制活动需要许可证才能进行。例如,在生态空间中,可以根据土地对维护生态的功能大小划分为重要生态功能区、一般生态功能区、生态容纳功能区,用法律形式对各个功能分区进行用途管制。

### 2.2 健全和完善海岸带管理的法律法规体系

在国家立法上,我国在20世纪80年代就已经开始尝试建立海岸带专门立法,如《海岸带管理条例》《海岸带滩涂资源管理条例》等,但都未能实施。2017年3月国家海洋局发布《海岸线保护与利用管理办法》,12月发布《国家海洋局印发关于开展编制省级海岸带综合保护与利用总体规划试点工作指导意见》,各沿海省、市、自治区都相继响应。但从

总体上看,我国缺乏专门的海岸带管理法<sup>[26]</sup>,关于海岸带管理的法规不完善,相关标准、适用范围、体制机制的专门法律法规有待制定。例如,在土地管理法和海洋管理法中存在有关滩涂的争议问题,当滩涂属于海域时是国家所有,属于陆域时,既可以是国家所有,也可以是集体所有,但是滩涂是属于海域还是陆域,界线并不明确,这就势必导致部门管理之间的交叉冲突<sup>[27]</sup>。因此,我国亟须健全和完善海岸带管理法律体系,修订争议问题,也为地方法律法规的制定提供大框架。

我国应借鉴澳大利亚海岸带和海洋立法,统筹考虑已有的有关海岸带管理的法律,推进海岸带管理立法进程,明确海岸带管理的地理范围和管理主体,明确管理的责任,以便层层落实。协调现有海岸带管理法律法规存在的冲突矛盾,健全相关标准和技术规范,形成一套完整的海岸带法律体系。开展国际海洋、海岸带法律制度的研究,使我国海岸带法律能够与国际公约接轨。法律的制定要更加关注海岸带生态环境保护的问题,维护海岸带的生物多样性。

### 2.3 建立海岸带综合管理委员会和海岸带管理非政府组织

按照自然资源部2019年5月10日印发的《自然资源部北海局、东海局、南海局职能配置、内设机构和人员编制规定》,自然资源部设立北海局、东海局、南海局,分别管理北海、东海、南海海域的海洋资源,但三局都没有设立专门的海岸带管理机构和海岸带咨询机构。一些沿海地区认识到海岸带管理涉及多部门,存在权责不分,难以形成工作合力的问题,应推进建立海岸带管理的跨部门联席会议制度,如福建省、广东省就采取了相应的措施。广东省建立跨部门的海岸带管理联席会议制度,还设立海岸带综合管理议事协调机构。福建省建立海岸带综合管理联席会议制度,联席会议的日常工作由同级人民政府海洋与渔业行政主管部门承担,省人民政府及有关部门按照各自职责密切配合,但海岸带综合管理联席会议制度和咨询协调机构还未普及所有沿海地区。

借鉴澳大利亚海岸带管理机制(自然资源部长

委员会和国家海洋部长级委员会),建议我国成立高层次的海岸带管理协调机构,可以由各个海岸带相关的部长负责人组成海岸带综合管理委员会,海岸带综合管理委员会应隶属于自然资源部,来负责我国的海岸带事务管理。还需成立一个海岸带综合管理委员会的附属机构,由利益相关者组成,使利益相关者也能参与海岸带管理的决策,鼓励海岸带管理联席会议制度在各沿海省、市、自治区的普及。

澳大利亚各州在海岸带管理中有很大的自主权,可以制定州的法律和政策,使州可以针对自身存在的问题提出相关对策。我国沿海各省、市、自治区的海岸带也同样具有特殊性,存在不同的问题,海岸带综合管理委员会应只对全国的海岸带进行宏观管理,制定大框架,中央应该赋予地方一定的自主权,使地方在中央的宏观指导下进一步制定更具体的政策法规。另外,鼓励民间成立海岸带管理非政府组织,发挥市场机制的作用,为海岸带管理提供资金和技术支持。

#### 2.4 加强海岸带保护区建设,发展海岸带生态产业

改革开放以来,随着社会经济的发展,海岸带环境质量下降,生态资源枯竭。目前,全国自然岸线保有率不足40%<sup>[28]</sup>,海岸线人工化比例已达60%以上,有些城市甚至已经没有自然岸线<sup>[29]</sup>,海岸带自然景观遭到严重破坏,生物多样性降低,一些物种面临生存困境。海岸带生态空间被严重压缩,而生产、生活空间却不断扩大。我国应在海岸带生态脆弱和具有重要生态功能的区域建立保护区,增加保护区的数量,扩大保护区的范围,建立我国的海岸带保护区网络体系。海岸带是我国经济绿色转型发展的关键区域<sup>[30]</sup>,应加快调整海岸带的经济结构,扶持生态型产业,适度发展滨海旅游业。成立旅游区的专门管理机构进行管理,在旅游区内开展分区计划,对旅游者的行为活动进行限制,并对分区管理效果进行评估。评估指标分为生态指标和经济指标,生态指标包括生物多样性、水质健康、污染物等;经济指标包括游客满意度、经济收入等。

#### 2.5 强化公众的参与意识,引导利益相关者的参与

我国公众对海岸带的认识不足,对海岸带、海

洋的保护意识薄弱,参与海岸带管理的积极性不高,海岸带管理机制也缺乏有效措施能够使公众参与到海岸带管理决策中。政府应该加强宣传教育,并充分发挥社区的作用。政府给予社区一定的资金支持,使社区更加活跃地参与到海岸带管理中,鼓励社区自发举办海岸带保护志愿活动,向社区民众发放海岸带管理知识手册,成立海岸带相关俱乐部等,提高公民对海岸带的认识。通过发展海岸带生态旅游产业,使公众近距离接触海岸带,了解海岸带,提高公民参与海岸带生态文明建设的自觉性和积极性。

为了使决策充分反映民意,提高利益相关者的参与度,在法案准备阶段,政府应该充分调查民意。如:通过互联网向公众和重要利益相关者发放文件,收集反馈意见,修改法案后再向公众发放修改文件,并解答公众的疑问,可以进行多轮的公众意见收集,再由专家学者给出修改反馈意见,确定最后的法案;或者通过举办听证会,网上投票等来收集民意信息。

### 3 结论

海岸带是陆地生态系统和海洋生态系统耦合而成的复合生态系统,也是自然生态系统和社会经济生态系统耦合而成的复合生态系统。海岸带综合管理是关系我国实施海洋强国战略的重要手段,为了维持海岸带生态系统的健康,实现可持续发展,我国可以借鉴澳大利亚海岸带综合管理的思想和方法。

通过分析总结,本研究认为澳大利亚海岸带综合管理基于生态优先的理念,将保护生态多样性和关注海岸带气候变化放在首位,建立了完善的海洋保护区网络体系;建立了较为健全的海岸带管理法,包括联邦法律和州、地方法律,使海岸带管理有法可依;建立了海岸带的管理机构和研究机构,明确海岸带管理的主体,提高管理的科学性;进行了海岸带的生态分区,包括国家海洋公园的小尺度分区和州范围的大尺度分区,实行严格的分区管理和用途管制;重视公众参与,公众具有直接或间接参与海岸带管理的渠道,且公众参与的积极性高。结合澳大利亚的海岸带综合管理经验,我国应该以陆

海统筹、生态优先的理念探索符合本国国情的海岸带管理模式;在海洋保护区和海洋公园等重点保护区中,进行分区管理,严格控制民众的活动,减少对海岸带的生态破坏,并进行大尺度的基于海岸带生态系统的海岸带评价,根据评价结果调整管理和规划政策;积极改革海岸带管理机制,建立海岸带综合管理委员会,协调部门之间横向的冲突矛盾,鼓励建立海岸带管理的非政府组织;建立我国海岸带保护区和海洋公园的网络体系;通过宣传教育以及发展海岸带旅游,提高公众对海岸带的认识,调动公众参与海岸带管理决策的积极性,拓宽公众参与的渠道,保障管理信息的透明度。

## 参考文献

- [1] ROSENDO S, CELLIERS L, MECHISSO M. Doing more with the same: A reality-check on the ability of local government to implement Integrated Coastal Management for climate change adaptation [J]. *Marine Policy*, 2018, 87: 29-39.
- [2] 约翰 R. 克拉克, 吴克勤, 杨德全, 等. 海岸带管理手册[M]. 北京: 海洋出版社, 2000.
- [3] GIBSON J. Integrated coastal zone management law in the European Union[J]. *Coastal Management*, 2003, 31: 127-136.
- [4] FORREST C. Integrated Coastal Zone Management: A Critical Overview[J]. *WMU Journal of Maritime Affairs*, 2006, (2): 207-222.
- [5] 邓颖颖, 蓝仕皇. 地中海行动计划对南海海洋保护区建设的启示[J]. *学术探索*, 2017(2).
- [6] 张景秋. 海岸带可持续发展与综合管理研究[J]. *人文地理*, 1998(3): 45-49.
- [7] SORENSEN J. National and international efforts at integrated coastal management: definitions, achievements, and lessons[J]. *Coastal management*, 1997, 25(1): 3-41.
- [8] 王少勇. 为建设海洋强国作出新贡献: 访自然资源部海洋战略规划与经济司司长张占海[J]. *国土资源*, 2019(1): 12-15.
- [9] 朱娅春. 澳大利亚保护区管理研究[D]. 上海: 华东师范大学, 2015.
- [10] WESCOTT G. The long and winding road: the development of a comprehensive, adequate and representative system of highly protected marine protected areas in Victoria, Australia[J]. *Ocean & Coastal Management*, 2006, 49(12): 905-922.
- [11] 陈雅如. 分区分类统筹管护改善海洋生态环境[N]. *中国自然资源报*, 2019-11-30(006).
- [12] 方春洪, 刘堃, 滕欣, 等. 海洋发达国家海洋空间规划体系概述[J]. *海洋开发与管理*, 2018, 35(4): 53-57.
- [13] 谢子远, 闫国庆. 澳大利亚发展海洋经济的经验及我国的战略选择[J]. *中国软科学*, 2011(9): 18-29.
- [14] TSAMENYI M, KENCHINGTON R. Australian Oceans Policymaking[J]. *Coastal Management*, 2012, 40(2): 119-132.
- [15] 蒋小翼. 澳大利亚联邦成立后海洋资源开发与保护的历史考察[J]. *武汉大学学报(人文科学版)*, 2013, 66(6).
- [16] HARVEY N, CATON B. Coastal management in Australia [M]. Adelaide: University of Adelaide Press, 2010.
- [17] HARVEY, NICK, CLARKE, et al. 21st Century reform in Australian coastal policy and legislation [J]. *Marine Policy*, 2019, 103(5): 27-32.
- [18] VICTORIA P. Parks Victoria Corporate Plan 2018 - 21 [Z]. 2018.
- [19] 袁蓓. 澳大利亚海洋科技计划比较分析[J]. *全球科技经济瞭望*, 2019, 34(2): 34-39.
- [20] SHI T, XU J. Integrated Coastal Zone Management: A Workable Way to Address Coastal and Ocean Problems[C]// *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, 4th International Conference on Modern Management, Education Technology and Social Science (MMETSS 2019), Paris: Atlantis Press, 2019: 371-376.
- [21] AUTHORITY G B R M P. Great Barrier Reef Marine Park ZONING PLAN 2003[Z]. 2003.
- [22] DAY V, PAXINOS R, EMMETT J, et al. The Marine Planning Framework for South Australia: A new ecosystem-based zoning policy for marine management [J]. *Marine Policy*, 2008, 32(4): 535-543.
- [23] WESCOTT G. Reforming coastal management to improve community participation and integration in Victoria, Australia [J]. *Coastal Management*, 1998, 26(1): 3-15.
- [24] VICTORIA P. Parks Victoria Annual Report 2017-18[Z]. 2017.
- [25] 张志锋, 许妍, 索安宁. 海岸带综合治理, 怎样做到生态优先? [J]. *中国生态文明*, 2019(4).
- [26] 刘艺. 我国海岸带综合管理研究述评[J]. *法制与社会*, 2018(11): 168-169.
- [27] 黄康宁, 黄砾琳. 我国海岸带综合管理法律问题探讨[J]. *广东农业科学*, 2010(4): 356-360.
- [28] 索安宁. 海岸带生态环境综合治理思路探讨[C]// *中国环境科学学会(Chinese Society for Environmental Sciences). 2018 中国环境科学学会科学技术年论文集(第一卷)*. 北京: 中国环境科学学会, 2018: 214-217.
- [29] 刘大海, 管松, 邢文秀. 基于陆海统筹的海岸带综合管理: 从规划到立法[J]. *中国土地*, 2019(2): 8-11.
- [30] 中国生态文明编辑部. 陆海统筹的关键节点 海岸带[J]. *中国生态文明*, 2019(4): 16.