

海岸带 管理与开发

联合国经济及社会理
事会海洋经济技术处

编著

海洋出版社

08707

海岸带管理与开发

联合国经济及社会理事会

海洋经济技术处 编著

国家海洋局政策研究室 译

海洋出版社

北京·1988年

Coastal Area
Management and Development

海岸带管理与开发

联合国经济及社会理事会海洋经济技术处编著
国家海洋局政策研究室 译

责任编辑 马 瑞

海岸带管理与开发

联合国经济及社会理事会海洋技术处 编著
国家海洋局政策研究室 译

海洋出版社出版 (北京市复兴门外大街1号)
新华书店北京发行所发行 建华印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 7.75 字数: 150千字

1988年4月第一版 1988年4月第一次印刷

印数: 1— 1,300

ISBN 7-5027-0113-3/Z·30

统一书号: 17193·1044 ¥. 2.00元

前 言

本书是联合国经社理事会1982年编纂出版的一部专论。它以40余个沿海国家为例证，论述了海岸带管理与开发的理论问题和政策问题，并对诸如建立环境模型和制定管理标准等技术问题做出定量分析。本书不仅可供我国海岸带调查、开发、管理工作参考，而且，对于其他资源、环境管理工作也有可资借鉴之处。为此，我们组织人力将其译出。

译文忠实原文，我们仅对脚注作了取舍，并将文字不多的脚注移入正文括号内。此外，“参考文献”原排在上、下编之间，为便于读者查阅，现附于全书的末尾。第九章国家实例，系据原书按国名英文字母顺序排列的。

本书涉及的国家较多，制度各异；原文在评论有关国家实例时，措词比较委婉，这些都给翻译增加了一定的难度，尽管译者、校者作出了很大努力，译文不确之处仍在所难免，尚希读者鉴谅，并不吝指正。

参加本书翻译工作的有本室李德潮、陈越、丁建明、张继先以及有关单位的伍延力、韩萍、葛瑞卿等同志。张继先、李德潮以及高之国、杨金森同志先后对全书进行了仔细的校订。陈德恭、伍连连同志为本书的翻译也做了许多工作。天津南开大学陈钺副教授也给予我们重要帮助，在此，谨致谢忱。

国家海洋局政策研究室

1986年10月4日

序 言

1973年,联合国经社理事会曾评论说,海岸带是一项“宝贵的国家财富”,并明确指出,对这一地带的“正确管理与开发”是国家发展计划的重要组成部分。这一信条现在已成为联合国海岸带管理与开发活动计划的依据和动力。我们现在编纂出版这本书,是想通过理论与实践的结合,赋予“正确管理与开发”这一概念以实际意义。

本书上编题为“制定国家海岸带规划的经济和技术问题”,其出发点是指导各国、尤其是发展中国家的计划工作者和决策者如何在总的发展计划体制内使一项有效的海岸带管理的长远规划得以实施。为了使研究人员、计划工作者和政策制定者了解国际上有关海岸带管理与开发经济、技术问题的研究状况,有关本编的部分参考文献附在书后。

上编不打算论述制定发展计划的方法问题——尽管“海岸带管理”当然地是国家发展计划的组成部分。它也没有详细讨论构成“海岸带开发”的海岸活动和海岸利用。这些活动(其中有的在下编论及)一般属于联合国的某一两个专门机构的讨论范围。例如,粮农组织的农业计划,无论是内陆的还是沿海的,都订得既详细又全面,因而无需在这里专门另述沿海农业问题。其他类型的活动也是如此。

不过,我们在编写上编时详尽查阅了有关计划与管理的理论及其在海岸地区应用(包括典型事例)的大量参考文

献。此外，还考虑到联合国各机构所分管的工作和为数众多的各种政府间机构、国际专业团体、民间组织及学术专家小组的有关工作，因为它们都各自参与了有关海岸带管理与开发的各个方面。1975年海洋经济技术处为经社理事会编写的题为《海岸地带管理与开发》的研究报告（文件E/5648，1975年5月8日），为本书提供了概念框架。

通观以往全部有关这一问题的工作，可以看出，各自的目的不同，重点各异，分析问题的方法也多种多样。而本书的上半部分则是在明确规定的有限范围内，讨论海岸地带的管理与开发问题，而且研究的方法是讲究实际的。迄今尚未发表过以同样观点研究这一问题的论著，更没有几篇文献是专为发展中国家的实干家们写的。

这样说并不是要否认社会、政治和组织机构等方面的重要作用。可是，目前在联合国系统内正在作出多种努力，全面地处理这一问题，因其包罗万象，也难以在一本书里讲清楚。联合国在乡村发展方面的种种活动（乡村社会经济统一发展计划问题），以及联合国环境规划署关于经济发展的各项研究，无不与这一广泛的问题有关。

一般来说，各种决策绝不会仅以经济为依据，因为这就否认了社会目标（比如缩小个人或团体之间的不平等）的合法存在。然而，每个社会（不论资本主义社会、社会主义社会，还是两者兼而有之的社会），借以实现其经济发展、社会进步和环境保护综合目标的资源都是有限的。因此，一个国家在开发利用海岸带及其资源方面无论选定什么样的目标，经济准则尽管不是行动的唯一依据，但它总归是政策和决策的一个必要组成部分。

本书上编的初稿曾送给全世界十几位专家和若干联合国

机构（其中包括粮农组织、教科文组织、政府间海事协商组织、世界气象组织、国际原子能组织、世界卫生组织、国际电信联盟、非洲经济委员会、亚太经社委员会、拉美经济委员会、西亚经济委员会、欧洲经济委员会和联合国环境规划署）请其审阅并提出修改意见。最后的定稿反映了他们所提供的种种帮助，在此谨致谢忱。特别要感谢 R·菲尔布里奇教授、S·赛拉教授和 H·A·科尔博士在技术上的帮助和咨询。

本书下编集中在法律规章方面，是对上编强调国家海岸带管理与开发规划的经济技术方面的补充。这部分试图列举一系列实例，来说明不同国家在具体问题上已经采取或可能采取的法律及政策措施和办法。其中又分以下三个部分：

第一部分包括25个国家有关的关键问题和规划工作的实例。资料来源主要是公开发表的文献和各有关国家政府的通讯。

第二部分概述了40个国家的法律措施，这些法规要么是专门针对海岸地区管理的，要么是为一般目的、但与某些重要海岸活动有关的。为便于参阅，这些法律措施分五章论述：城乡规划技术在海岸地区的应用；海岸线保护措施；自然资源的管理办法；重要岸段的专门措施；以及确立国家管理规划的指导方针。这一部分的资料来源主要是各国政府的通讯和有关下列国家的顾问们提供的材料：肯尼亚和坦桑尼亚（G·穆诺卢先生）；印度、巴基斯坦和斯里兰卡（J.D. M.德里特先生）；阿根廷、巴西、厄瓜多尔、墨西哥、秘鲁和委内瑞拉（B.M.卡尔女士）；保加利亚、德意志民主共和国、波兰、罗马尼亚和苏联（R.比尔扎涅克和I.布尔斯卡先生、B.沙秋斯卡女士）。特此对他（她）们的宝

贵贡献表示感谢。第十五章概述了联合国在海岸地区管理与开发方面的活动和计划。

第三部分通过对研究结果的分析，确定了一系列需要具体加以解决的问题。不少政府机构似乎主要关心促进工业或经济发展，因而可能对发展目标比其他有关要素或值得考虑的事项更加关心。据认为，本书包括一些法律和政策的一般指导原则是有益的。第十六章就有这样的指导原则。这些指导原则强调开发不能无视环境，只有两者同时兼顾，才能进行稳妥可靠的资源管理。

就海岸带管理而言，似乎有三个具体问题特别值得注意，这就是：制定适当的工业选址标准的问题；控制海岸地区石油污染的问题和划定建筑后退线的问题。经验表明，工业设施的恰当选址，往往可以保证更好地开发，避免代价高昂的搬迁，并可减少给其他方面（如风景、水质和湿地保护）的利益造成的损害。对于可能存在的各种相互影响，至今尚未引起足够的重视。因此，第十七章讲了选址问题。

第二个问题是石油污染，它可能对海岸舒适的环境和其他资源利用构成重大威胁，因此必须有效地加以控制。第十八章就控制石油污染提出了一些基本方针。许多国家面临着棘手的海岸侵蚀问题。在海岸地区，这种自然过程经常因人工建筑物（如防波堤、码头等）而加剧。建筑防护工程不但耗资巨大，而且不大可能一劳永逸。因此，据认为设立海岸建筑后退线是解决这个问题一个很有益的办法。后退线主要不是海岸侵蚀的补救办法，它的主要目的有两个：一是把计划中的未来的开发活动限制在后退线所圈定的潜在侵蚀区以外，二是制止可能因新建设而引起的进一步侵蚀。第十九章提出了一些关于设立后退线的指导原则。

总之，本书作为联合国就海岸带管理与开发编纂的第一本书，对问题的论述并非是全面的和确定的。它试图对海岸带管理与开发的要求、问题和机会提出某些见解，并试图为各国制定规划提供实际指导。

内 容 简 介

本书是联合国经社理事会海洋经济技术处1982年编纂出版的一部专论。它广征博引40多个沿海国家政府文献和众多专家学者的撰述,评介海岸地带资源管理和开发的政策和技术问题。本书强调海岸带开发的综合协调管理,同时以大量篇幅讨论了单一资源(水产、航运、石油、天然气、滨海砂矿、土地等)、单一目标(污染、生态、侵蚀、工程选址、旅游等)的管理问题,这些大多是我国资源开发与管理工作中正在处理和将要遇到的问题。因此,本书不仅对我国从事海岸带调查、研究和开发、管理的工作者有重要参考价值,而且也可供我国各有关资源管理部门、有关院校、研究单位的干部、科研人员和师生参考。

目 录

上编 制定国家海岸带规划的经济问题和技术问题

第一章	上编导言	(1)
第二章	经济学原理	(5)
第三章	生态学原理	(8)
第四章	制定国家海岸带管理规划的必要条件	(11)
一、	制定国家的海岸带政策	(11)
二、	划定管理范围	(13)
三、	海岸带环境科学考察的基本计划	(15)
四、	划分海岸带类型	(17)
五、	海岸带开发计划评价的程序	(19)
六、	海岸带管理机构的设立	(22)
七、	基线调查	(24)
八、	附录：环境影响报告书 (EIS)	(25)
第五章	海岸带管理中的技术问题	(28)
一、	建立海岸带环境标准	(28)
二、	水质模型	(31)
第六章	区域计划在海岸带管理与开发中 的作用	(35)
第七章	结论	(37)

下编 问题、措施和指导方针

第八章 下编导言 (39)

第一部分 海岸带规划状况和关键问题选例

第九章 若干国家的实例	(47)
一、巴哈马	(47)
二、巴巴多斯	(47)
三、塞浦路斯	(51)
四、东欧国家	(51)
五、厄瓜多尔	(54)
六、萨尔瓦多	(55)
七、埃塞俄比亚	(56)
八、芬兰	(60)
九、德意志民主共和国	(62)
十、危地马拉	(64)
十一、印度	(65)
十二、印度尼西亚	(69)
十三、牙买加	(71)
十四、毛里求斯	(73)
十五、新西兰	(74)
十六、尼日利亚	(81)
十七、巴拿马	(82)
十八、菲律宾	(83)
十九、新加坡	(84)
二十、西班牙	(86)
二十一、斯里兰卡	(87)
二十二、坦桑尼亚	(90)
二十三、泰国	(92)

二十四、多哥	(93)
--------	--------

第二部分 立法措施概述

第十章 城乡规划方法在海岸带的应用	(95)
第十一章 海岸保护措施	(103)
一、自然保护区和公园	(103)
二、滨陆的保护	(108)
三、沿岸水的管理	(112)
四、海洋污染	(116)
五、石油污染	(130)
第十二章 自然资源的管理措施	(139)
一、自然资源管理措施的实例	(139)
二、有关生物资源保护和开发的政策	(144)
三、矿物资源及其工业开发	(147)
第十三章 对重点海岸地段的特别措施	(156)
第十四章 制定国家管理规划的指导方针	(162)
第十五章 联合国的有关活动	(167)
一、引言	(167)
二、倡议和方法的酝酿	(168)
三、四个海岸地区	(170)
四、人员培训和情报资料活动	(176)
五、海洋及海岸技术	(177)
六、联合国环境规划署(UNEP)在地中海沿岸的 活动	(179)

第三部分 立法政策和管理方针

第十六章 制定法律和政策的指导原则	(181)
一、目标的确定	(181)

二、按照允许利用程度划分海岸地区类型	(183)
三、利用强度的确定	(185)
四、管理区域的适用范围	(187)
五、适当的管理机构	(188)
六、立法的方法	(189)
第十七章 工业选址的管理原则	(192)
一、基岸活动的选址	(193)
二、潮水灾害或地质危险地区的选址	(196)
三、游艇船坞和某些岸外构筑物的管理	(197)
四、炼油厂和核电站的选址	(198)
五、许可证制度	(200)
第十八章 石油污染控制的管理问题	(202)
一、制定计划的指导思想	(203)
二、政府和行政措施的作用	(206)
第十九章 确定海岸建筑后退线的指导原则	(209)
一、引言	(209)
二、侵蚀的起因	(211)
三、确定后退线的依据	(213)
四、实例	(216)
五、结束语	(222)
参考文献	(224)

上编 制定国家海岸带规划 的经济问题和技术问题

第一章 上编导言

海岸带是陆地和海洋相互作用的地区，因而，它既包括陆地的，也包括海洋的可再生资源和不可再生资源。对于象矿床这类不可再生资源，社会所面临的经济问题是如何以最小的成本来开采，以及在多长时间内采尽。而对于可再生资源（如鱼类资源）来说，有关的经济问题则是如何获得这些资源，以及如何确定能够维持资源生产力的可捕量。除了这些有关资源分配和利用的经济问题之外，海岸地带各种环境之间的相互影响也是一个重要问题，而在私营经济评价中对海岸带开发所造成的消极环境影响都不予考虑。但是，这类消极影响的确给社会造成了实际损失。

海岸带管理的基本目的是确保某一地区资源开发的程度、方法与当地生产所依赖的自然体系的永续利用能力和存活能力保持平衡。用现时流行的术语来说，海岸带管理是在

一种特定的自然环境中进行的“综合资源管理”，同时也是所谓“环境管理”的一种形式。

本书旨在讨论建立国家（特别是发展中国家）海岸带管理规划的一些具体经济问题和科学技术问题。书中就国家规划的各个组成部分提出指导方针，但没有试图包罗万象地论及在制定和执行规划中可能遇到的所有课题和问题。

海岸带管理问题可分为三类

- 1) 因不同开发活动相互影响而产生的问题；
- 2) 因改变海岸的自然演变过程或破坏关键性环境单元而产生的问题；
- 3) 因沿岸及河口水域污染而产生的问题。

在有限的海岸带范围内，两种邻近的活动可能发生相互影响。譬如：在疏浚港口航道的过程中，可能会挖出或切断水下管线或电缆。此类相互影响系因一方或双方活动中的工程或计划失误所致。本书的注意力并不放在这些枝节问题上。

上面提到的海岸带管理中的第二、三类问题，从广义上说已超越了任何个别的经济活动或部门的利益而影响到国民经济，即影响到人类健康和生活质量。而且，这些问题对人类健康福利所造成的影响，可能远远地超过了经济评价中所考虑到的年限。

在发展中国家，为了满足人口增长和提高人民生活水平的需要，对于边缘地带土地的开发日益加强。这些边缘地带的土地往往是海岸地区的土地。改变这种土地的现状必然会产生种种短期和长期的严重影响。苏门答腊海滨沼泽地的开发，就是一个很有教益的实例：按照一般的经济、技术分析，伴随农田灌溉施用化学肥料似乎是有利的。可是，联系

到可能受到农业废水影响的富饶渔场的命运以及红树林的其他用途（这项建议把红树林纳入了集材计划）。这种做法就带来了非常实际的问题。这项农业开发计划已经造成了严重的、不可挽回的长期影响，实践证明，对资源采取综合管理的办法，即建立一种海岸带管理体制，对于有关社会经济和环境的重要决策来说是很有用的。否则，按部门进行决策，这些问题是得不到充分考虑的。

沿岸和河口水域的污染可能危及人类健康，使水产业受到损失或破坏，并减损娱乐区和自然保护区的舒适性。沿岸水域对人类活动产生的废弃物有一定的容纳力，并可自净使之转为无害。这种容纳力亦属自然资源，弃之不用也是不明智的。可是，倘若增加的废物超过了某个临界水平（这种水平依特定海岸地区的自然特性和废物类别而不同），那么就会因此而造成“污染”。减少沿岸污染总要付出代价的：要么放弃生产，要么花钱从事环境控制和监测。环境质量的提高（或污染的减少）是以本可用于别处的财力作为交换才取得的。在海岸带管理过程中，不论对整个海岸地区还是对某个紧要区域，都必须做出这种决定。

海岸带管理中遇到的此类问题贯穿于整个经济活动，并非海岸地区所独有。然而，海岸带管理之所以重要，是其非凡的生产力和生态系统决定的，同时也是人类愈来愈广泛和愈来愈多地把这种地区用来定居、务农、经商、发展工业和开辟游乐场所的结果。早些时候有一份联合国的研究报告，较详细地强调了这些观点。

本编旨在对应纳入国家规划的海岸带管理的基本程序提供指导原则。对投资和所需财力的数量不可能做出明确的估