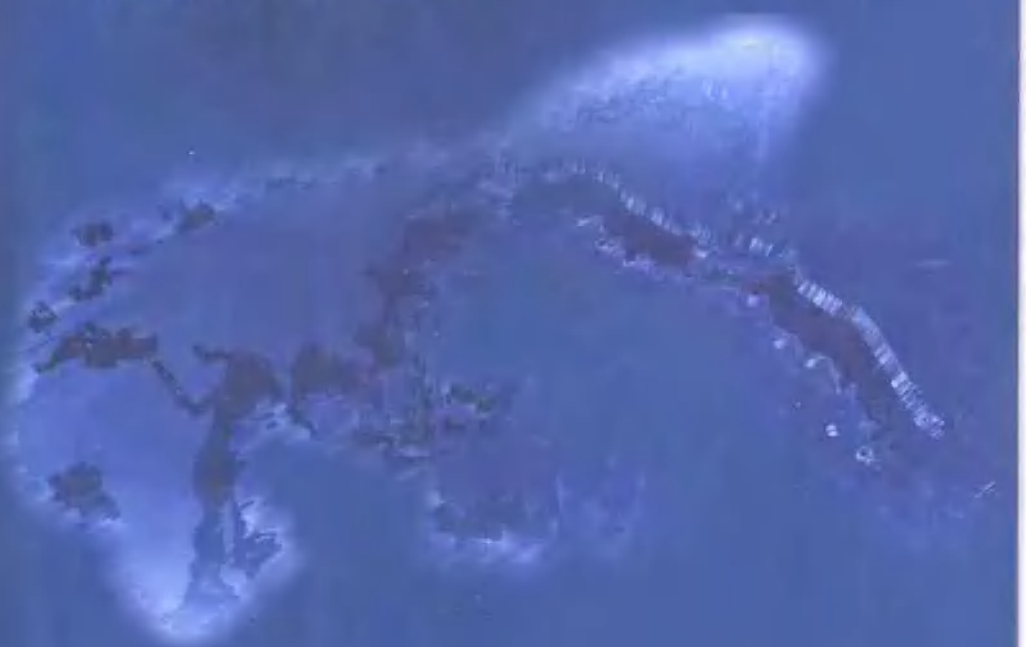


海岸带管理指南

——基本概念、分析方法、规划模式

杨金森 刘容子 等著



 海洋出版社

国家科技攻关计划项目:96-922-04-01

“海岸带综合管理技术研究”成果

海岸带管理指南

——基本概念、分析方法、规划模式

杨金森 刘容子 等著

海洋出版社

1999年·北京

内 容 简 介

本书是我国“九五”国家科技攻关计划项目的研究成果。作者从海岸带资源环境可持续发展的角度,全面研究我国海岸带管理问题,包括海岸带综合管理的基本概念,海岸带管理的经济学分析,资源和环境价值核算的理论和方法,管理规划编制模式,国外海岸带综合管理的基本经验,以及海域管理技术和方法等。本书适合于各级海洋管理部门及其管理人员参考使用,适合于学者研究、高等院校教学、大专以上学生学习参考,以及关注海岸带地区社会经济发展人士研究参考。

图书在版编目(CIP)数据

海岸带管理指南:基本概念、分析方法、规划模式/杨金森等著. - 北京:海洋出版社,1999.9

ISBN 7-5027-4821-0

I. 海… II. 杨… III. ①海岸带-环境保护-环境管理-中国-指南
②海岸带-海洋资源-资源管理-中国-指南 IV. P737.11-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 42804 号

责任编辑:王加林

责任印制:严国晋

海洋出版社 出版发行

(100081 北京市海淀区大慧寺路8号)

北京市燕山印刷厂印刷 新华书店发行所经销

1999年9月第1版 1999年9月北京第1次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:16.875

字数:430千字 印数:1~600册

定价:45.00元

海洋版图书印、装错误可随时退换

本书主要执笔成员

	第一、二、三、四章	杨金森
	第五章	程连生 梁进社等
	第六章	刘容子 于江涛
	第七章	贾 宇
	第八章	苗丰民 李光天
	第九章	于江涛 等编译
统 稿	刘容子	于江涛

目 次

第一章 绪论	(1)
一、海岸带综合管理的基本概念	(1)
二、海岸带综合管理的经济学分析	(10)
三、海岸带资源价值核算方法	(12)
四、环境污染价值核算方法	(15)
五、海洋管理战略规划编写要素	(22)
六、海域使用管理技术和方法	(25)
第二章 海岸带综合管理概论	(29)
第一节 海岸带综合管理的国际法基础	(29)
一、海洋战略地位的新认识	(29)
二、开发保护海洋的新原则	(32)
三、沿海国家的海域管理范围	(35)
四、世界海洋管理的新体制	(37)
五、海洋国际事务对沿海国家的新挑战	(38)
第二节 海岸带综合管理的国际实践	(39)
一、海岸带综合管理的客观依据	(39)
二、海岸带综合管理作用的认识过程	(42)
三、从美国走向世界	(43)
四、海岸带综合管理制度的发展前景	(53)
第三节 海岸带综合管理的矛盾体系	(54)
一、基本概念	(54)
二、管理对象的关系	(59)
三、管理者(机构)之间的关系	(60)
四、管理对象与管理者(机构)的关系	(61)

五、矛盾分析——问题诊断	(62)
第四节 海岸带综合管理问题分类	(70)
一、自然过程引发的管理问题	(71)
二、社会过程引发的管理问题	(72)
三、海洋开发利用活动引发的管理问题	(74)
第五节 网型结构的海岸带管理体系	(77)
一、网型结构的根本目的和出发点	(77)
二、网型结构的客观基础	(78)
三、网型结构的必要性	(78)
四、网型结构的理论基础	(79)
五、网型结构的经纬式管理体系	(79)
六、网型结构的建设原则	(80)
七、网型结构的管理方式	(80)
八、综合管理部门的作用和行为哲学	(80)
九、专业管理部门的作用和行为哲学	(81)
十、用户的职责和行为哲学	(81)
第三章 海岸带综合管理面临的问题	(82)
第一节 80 年代的认识	(83)
一、人口不断增加的压力	(83)
二、发展临海工业的压力	(83)
三、开发利用效益不理想	(84)
四、因决策失误造成开发利用不合理	(84)
五、水产资源遭到破坏	(85)
六、盲目围垦	(85)
七、某些闸坝工程造成有害影响	(86)
八、开发利用间的矛盾纠纷	(87)
九、旅游资源遭到破坏	(87)
十、海岸侵蚀与盐水入侵	(88)
十一、环境污染和破坏	(88)

第二节 90 年代的认识	(89)
一、海洋自然生态破坏	(89)
二、海洋生物资源开发过度	(91)
三、许多珍稀物种面临灭绝威胁	(93)
四、海岸侵蚀危害普遍	(94)
五、重要河口淤积,影响泄洪及港口发展	(96)
六、海洋环境污染严重	(99)
七、海洋环境保护管理体制不尽合理	(103)
八、海洋环境监测缺乏法律规范	(104)
九、我国海洋灾害形势严重	(105)
十、中国海洋减灾系统存在的主要问题	(111)
第三节 分类问题清单	(114)
一、自然环境影响的问题	(114)
二、海洋环境污染问题	(117)
三、生态环境退化问题	(121)
四、海洋灾害影响问题	(123)
五、人类活动影响的问题	(126)
第四章 海岸带综合管理运作机制	(130)
第一节 海岸带综合管理战略选择	(130)
一、海岸带综合管理战略分类	(130)
二、海岸带综合管理战略原则	(133)
三、中国海岸带综合管理战略框架	(134)
四、启动方案(决策)	(136)
第二节 海岸带综合管理规划	(137)
一、海岸带综合管理规划的内容	(138)
二、海岸带综合管理规划的制定程序	(141)
第三节 协调性管理体制和管理办法	(142)
一、建立协调性管理体制	(142)
二、软硬结合的管理方法	(144)

第五章 海岸带综合管理经济学分析	(147)
第一节 海岸带的综合经济效应和基本矛盾	(148)
一、海岸带区域的综合经济效应.....	(148)
二、海岸带经济发展的基本矛盾.....	(155)
第二节 海岸带资源资产化分析	(161)
一、海岸带矿产资源估价.....	(161)
二、渔业资源估价和管理经济学分析.....	(167)
三、海岸带森林资源经济学分析和估价.....	(183)
四、海岸带空间资源估价.....	(195)
五、我国海岸带资源环境估价.....	(199)
第三节 海岸带环境估价及管理经济学分析	(201)
一、海岸带环境资源特点及环境问题.....	(202)
二、环境问题的经济学根源及环境政策分析.....	(203)
三、环境价值及环境损失的评估方法.....	(207)
第四节 海岸带经济系统效益分析	(214)
一、海岸带经济效益分析.....	(214)
二、海洋产业的经济效益.....	(224)
三、海岸带经济发展的环境代价.....	(235)
四、海岸带生态系统的经济分析.....	(239)
第五节 海岸带海陆经济的整体发展政策	(241)
一、统一规划海陆经济发展目标.....	(242)
二、促进海陆要素双向流动.....	(244)
三、协调利益主体之间的关系.....	(248)
四、实现海岸带的综合开发.....	(251)
五、加强核心区建设,扩大资源开发深度.....	(258)
六、以效益为中心优化产业结构.....	(259)
七、加速科技产业化.....	(261)
八、协调经济发展与生态环境的关系.....	(262)

第六章 海岸带资源与环境价值核算	(264)
第一节 资源环境价值核算一般理论和方法	(264)
一、土地价值核算.....	(265)
二、森林资源价值核算.....	(276)
三、草地价值核算.....	(284)
四、水资源价值核算.....	(287)
五、矿产资源价值量核算.....	(295)
第二节 海洋资源价值核算理论和方法	(299)
一、海洋资源核算的目的意义及范围.....	(299)
二、海洋资源价值量核算的基本理论.....	(302)
三、海洋资源的分类价值量核算理论思路.....	(303)
四、海洋资源价值量核算的理论公式.....	(307)
五、海洋资源价值量核算实例研究.....	(308)
第三节 海洋环境价值核算理论与方法	(325)
一、环境价值核算的意义和一般概念.....	(325)
二、环境价值核算的基本理论.....	(327)
三、海洋环境价值核算的意义和概念.....	(330)
四、海洋环境的主要功能及其价值.....	(332)
五、海洋环境价值核算理论方法探讨.....	(335)
第七章 海岸带综合管理法律制度模式	(342)
第一节 海岸带综合管理的有关国际文件	(342)
一、《联合国海洋法公约》.....	(342)
二、联合国《21 世纪议程》.....	(350)
第二节 海岸带综合管理的国家实践	(355)
一、西方国家的海岸带管理法规.....	(355)
二、我国海岸带管理的立法实践.....	(364)
三、各国海岸带管理立法实践和管理模式总结.....	(372)
第三节 海洋法律体系模式与我国的现实状况	(376)

一、海洋基本法律	(377)
二、其他海洋法律法规	(382)
第四节 海域使用与海洋和海岸带综合管理	(385)
一、海域使用管理立法与海岸带权属问题	(385)
二、海域使用管理面临的法律问题	(389)
第五节 我国海洋和海岸带法律体系建设	(393)
一、立法方向	(393)
二、海洋法律体系建设的思路和方法选择	(396)
附：涉及海岸带管理的法律规范内容	(398)
第八章 海域有偿使用管理	(424)
第一节 海域有偿使用管理的基本概念	(424)
一、概念、依据与问题	(424)
二、海域使用分类与级别划分	(428)
第二节 海域有偿使用管理机制与市场机制	(431)
一、海域产权登记	(433)
二、海域使用申请审查报批程序	(435)
三、海域使用可行性论证管理	(437)
四、海域估价成果管理	(439)
五、海域使用图件成果验收	(442)
六、海域使用收费有关政策	(442)
七、建立海域管理的市场机制	(445)
第三节 海域有偿使用管理技术	(448)
一、海域测量技术	(448)
二、海域使用项目中的界定技术	(454)
三、海域使用核查技术	(460)
四、海域使用可行性论证技术	(461)
第四节 海域价格评估方法	(467)
一、海域使用估价基本理论	(467)
二、海域估价方法详解	(475)

第九章 国外海岸带综合管理经验..... (485)

第一节 海岸带管理的基本概念..... (486)

一、海岸带综合管理的范围..... (486)

二、海岸带综合管理的目标..... (487)

三、海岸带综合管理的起因..... (487)

四、海岸带综合管理中“综合”的含义..... (488)

五、海岸带综合管理的内容..... (490)

六、海岸带综合管理的功能..... (491)

七、海岸带综合管理适当区域的确定..... (492)

八、海岸带综合管理实施原则..... (493)

九、海岸带综合管理的实施者..... (497)

十、建立海岸带综合管理方案的一般步骤..... (498)

十一、实施海岸带综合管理需要的能力..... (501)

十二、实施海岸带综合管理机构..... (501)

十三、“认识误区”:保持精简..... (502)

第二节 海岸带管理的国际经验..... (503)

一、审视海岸带综合管理..... (505)

二、海岸带综合管理方案的实践引导..... (507)

三、海岸带综合管理的成功实例及展望..... (519)

主要参考文献..... (527)

第一章 绪 论

联合国教科文组织海洋学委员会曾对世界几十个不同类型的国家进行了调查,总结了海岸带综合管理的基本模式;结合中国海洋和海岸带综合管理的试验和实践经验,我们也总结出一些基本概念。把国际和国内的经验结合起来,可以提出以下海洋和海岸带综合管理的基本概念和基本分析方法。

一、海岸带综合管理的基本概念

(一) 定义

海岸带综合管理在英文中有多种表述,其中比较常见的是: Integrated Management on Coastal Zone; Integrated Ocean and Coastal Management。其中中文翻译的“综合”一词来源于“integrated”。在海岸带管理中使用 integrated 是很适当的,因为管理者是一个群体,包括交通、水产、环境等管理部门;管理对象也是一个群体,包括自然环境和资源,各种用户。管理者和被管理对象都要结合成统一体,才能成为海岸带管理。

也有人把 integrated management 译为统一管理或联合管理。联合国《21 世纪议程》等文献的中文译本均译为综合管理。

海岸带管理是政府对海岸地域及有关的研究、开发利用活动的计划、组织和控制活动。《中国海洋 21 世纪议程》关于综合管理问题的定义是:“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,以及组织协调、综合平衡有关产业部门和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。”

1993年世界海岸大会文献资料中关于海岸带管理的定义和解释为：

(1) 综合管理在执行层次，指在所有负责机构之间协调对海岸带管理活动所必需的计划和实施，包括他们所依赖的资源的获取和分配。

(2) 联系机制包括部、司和组织之间的工作组、会议、联系方法，如通讯和工作网以及其他协调机构等等。

(3) 管理安排指对政策和决策者及管理者在制订管理规划时可利用的体制安排和管理工具的总体。

(4) 管理工具由结构和规范措施组成，使管理者取得管理计划所明确的目标。结构措施涉及硬结构和软结构，二者的操作规则相对应。规范措施是使海岸资源使用者达到理想行为的工具。这些措施是用法律或其他形式的“授权”如总统令或社会传统等建立的。

(5) 管理策略是管理计划的组成部分，是应用管理工具的特定的可能行动。

(6) 海岸带综合管理包含沿岸水域和行政上指定的管理地区的有关陆地资源。管理区受到上游活动的影响，如水消耗、水库运转、河床变化，也受到河床外活动，甚至是全球（海洋运输业）活动的影响。

(7) 海岸带综合管理典型地涉及到多种用途和活动以及具有不同或重叠任务和责任的众多政府部门。用途和活动包括如废物排放；为居住、商业、工业、农业需要的土地开垦；娱乐；商业和娱乐性捕鱼；海洋运输等等。有些用途是互有冲突的。

海岸带综合管理是一个动态的概念：① 不断变化的人口和社会经济条件，包括社会倾向和对海岸带资源需求的变化；② 不断变化的海岸带自然系统，如自然地貌和水文过程，自然条件的随机变化，如季节天气以及形势等；③ 由于气候变化的长期过程带来的可能不断变化的条件。因此，海岸带综合管理的决

策是在不确定条件下做出的,不确定因素包括经济、人口、生态、自然和技术条件。

(二) 目标

海岸带综合管理的根本目标是达到海岸带和海区的可持续发展,具体目标是:① 形成一种与传统管理不同的综合管理方法,实现部门之间协商、协调的管理体制;② 通过防止生境破坏、污染和过度开发,保护生态过程、生命支持系统和生物多样性;③ 促进资源的合理开发和持续利用。

(三) 诱因

在某一特定国家或地区进行海岸带综合管理,有多种原因:① 海岸带和海洋资源的耗竭(如过度捕鱼、过度开采珊瑚礁等)是一个典型的重要原因;② 另外一个重要的促进因素是人口的增多危及到了公众健康,对渔业、养殖业和旅游业等造成了威胁;③ 人类利用海岸带和海洋(如通过养殖业、水上旅游业等)实现经济增长的需求,使对海岸带综合管理的计划和管理的要求更加突出;④ 另一个有关促进因素可能是某些国家对未开发的海岸带和海区的开发需求,如开采海底石油和其他矿藏、海水养殖、不同海区和未开发种群的新式捕鱼方法等。

(四) “综合”的含义

(1) 各部门综合。生物保护、运输业发展等的水平综合,海岸带、海上部门、对海洋有环境影响的陆上不同部门的综合,包括了不同海岸带和海上部门(如油气生产、渔业、海滨旅游,海上部门,如农业、林业、采矿业等)的综合。不同部门的综合还涉及到了不同部门的政府机构之间的矛盾冲突的解决。

(2) 政府间综合。即不同级别政府(国家级和地方级)的综合。国家、省和地方政府各有不同的作用,各自重视的角度不同,公众需求不同。这种不同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。

(3) 空间综合。即海岸带陆地和海区的综合。陆上活动和海上活动,如水质、渔业生产等之间存在着很强的联系。同样,

所有海洋活动以海岸带陆地为依托。海岸带地区的陆向和海向均有不同的所有权系统和政府管理机制,这通常使得目标和政策达到一致,且更加复杂。

(4) 管理科学综合。即对海岸带和海洋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。科学可以为海岸带和海洋管理提供重要信息,但目前科学家和决策者的交流少得可怜。在此,我们可把科学广泛理解为:与海岸带和海洋有关的自然科学,如海洋学、海岸带过程、渔业科学;社会科学,研究海岸带人类居住地、用户团体、海洋和海岸带活动的管理过程;海岸带和海洋工程学,主要研究海岸带和海洋的形态和结构。

(五) 综合管理和专门管理的关系

海岸带综合管理不会干涉专门机构的管理,而是对其进行补充、协调和统筹安排。如渔业管理部门可以继续行它们的渔业资源分配等活动,而海岸带综合管理主要负责陆源污染对渔区的影响以及渔业与其他利益的联系(通过强制或协商的方式)。

(六) 功能和任务

海岸带综合管理的功能与任务如表 1-1 所示。

表 1-1 海岸带综合管理的功能与任务

功能分类	任 务
规划和法规	海岸带环境及其利用研究,利用方式分区,新的利用方式预测和策划;海岸带综合管理法规,包括开发项目利用海岸带的法规,公众进入海岸带和海洋的法规等
资源的服务性管理	进行环境评价;进行风险评价;环境指标的建立和执行;海岸带水体质量(点源、非点源)的保护和改善;建立和管理海岸带和海洋保护区;海洋生物多样性的保护;海岸带和海区环境的保护和恢复(红树林、珊瑚礁、湿地等)
促进经济发展	海水养殖业;观赏性渔业;生态旅游;海水制盐;海洋运输和港口发展;海上娱乐;海底采矿;海洋研究

续 表

功能分类	任 务
解决冲突	多种利用方式及其相互影响的研究;协调解决海域利用冲突;减轻某些利用方式的副作用
保护公共安全	增强对自然灾害和全球变化(如海平面上升)的抵御能力;用建立“后退线”等方法管理高风险地区的发展;建立海岸带防护措施(如海墙等);海岸带突发事件时的撤退等安全措施

(七) 海岸带综合管理的区域

确定综合管理的内陆和海区的延伸范围是一个困难问题。作为内陆边界,分水岭(容纳区)方法用的比较多,它适合于特定区域环境的污染物控制;分水岭经常跨越很长的距离,使海岸带综合管理区域过于广大。确定海岸带综合管理的水下边界也是一个困难的问题。在国际上,不同国家、不同地区,标准都不一样,但都可以作为参考。表 1-2 中, N 是抽样国家的数量。

表 1-2 被调查国海岸带综合管理陆向和海向边界的性质

项 目	总计 (%, $N=48$)	发达国家 (%, $N=14$)	中等发达国家 (%, $N=14$)	发展中国家 (%, $N=20$)
陆向边界				
100 米以上(0.062 英里)	4	0	14	0
100~500 米(0.062~0.311 英里)	8	7	0	10
500 米~1 千米(0.311~0.62 英里)	4	0	0	10
1~10 千米(0.62~6.21 英里)	10	0	7	15
地方政府权限(海岸带城市或国家)	4	7	0	5
分水岭	6	0	14	10
因利用方式不同而异	38	50	36	30

续 表

项 目	总计 (%, N=48)	发达国家 (%, N=14)	中等发达国家 (%, N=14)	发展中国家 (%, N=20)
未决策因素	19	21	29	15
不可知因素	6	14	0	5
海向边界				
平均低潮和平均高潮	2	7	0	0
涨潮点到海面的绝对 距离	17	0	14	30
3 海里领海边界	6	7	7	5
12 海里领海边界	21	36	14	15
大陆架边缘	2	0	0	5
国家权限 (200 海里 EEZ 或捕鱼区)	8	7	21	0
因利用方式不同而异	23	21	21	25
未决策因素	15	14	14	15
不可知因素	6	7	7	5

(八)海岸带综合管理战略和指导原则

超前战略:海岸带综合管理的超前战略,也可以表述为超前的海岸带综合管理战略,或采用超前办法进行海岸带综合管理。这种战略又可以称为“有偿战略”,即通过对海岸带管理的超前投资,减少资源和环境损耗,实现可持续发展。目前国际组织在世界各地推动的海岸带综合管理,基本上都是这种超前的海岸带综合管理。

反应战略:反应战略是针对问题做出反应,出现什么问题解决什么问题:海平面升高,后撤居民区或修建防护堤;红树林砍伐,设立保护区。这是许多国家和地区目前的实际做法,是容易被政府接受的战略。这种战略的好处是可以减少超前投资的负担和风险,问题是可能造成过大的经济损失,不可逆转的生态环境变化,长期影响经济和社会发展。反应式战略在解决自然因