

浙江海洋学院学术出版基金资助

浙江省舟山市社科联2010年重点研究课题“浙江省海岸带管理研究”成果之一

海岸带管理研究

HAIAN'DAI GUANLI YANJIU

李百齐◎著



海洋出版社

浙江海洋学院学术出版基金资助

浙江省舟山市社科联 2010 年重点研究课题“浙江省海岸带管理研究”成果之一

海岸带管理研究

李百齐 著

海洋出版社

2011 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

海岸带管理研究/李百齐著. —北京:海洋出版社,
2011. 11

ISBN 978 - 7 - 5027 - 8152 - 1

I. ①海… II. ①李… III. ①海岸带 - 综合管理 - 研究 IV. ①P748

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 244511 号

责任编辑:白 燕 鹿 源

责任印制:刘志恒

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编:100081

北京华正印刷有限公司印刷 新华书店发行所经销

2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:787mm × 1092mm 1/16 印张:14. 25

字数:330 千字 定价:45. 00 元

发行部:62132549 邮购部:68038093 专著中心:62113110

海洋版图书印、装错误可随时退换

目 录

第一章 导论	(1)
第二章 海岸带综合管理的基本理论	(12)
第一节 海岸带综合管理的目的及主要问题	(12)
第二节 区域海岸带综合管理的实施模式	(19)
第三节 海岸带综合管理界阈探讨	(24)
第四节 海岸带综合管理规划	(32)
第三章 海岸带管理的政府定位	(40)
第一节 政府与海岸带管理关系辨析	(40)
第二节 落实政府管理角色,认真履行海岸带管理职责	(45)
第三节 加强政府对海洋产业的管理,促进海洋产业的健康发展	(50)
第四章 海岸带管理的技术与方法	(61)
第一节 以生态系统为基础,依靠关键技术,强化海岸带综合管理	(61)
第二节 运用效果评价方法,提高海岸带管理成效	(73)
第三节 适应全球变化,加强对海岸环境污染的监测	(77)
第四节 运用经济手段进行海岸带综合管理	(87)
第五章 海岸带管理的主要途径(一)	(94)
第一节 采取有力措施,努力保护我国近海海洋环境	(94)
第二节 建设和谐海洋,促进沿海区域经济健康发展	(99)
第三节 加强海岸带综合管理,促进地区社会与经济的全面发展	(107)
第四节 采取有力措施,引导和支持沿海地区广大民众积极参加海岸带管理	(117)
第六章 海岸带管理的主要途径(二)	(128)
第一节 加强海洋综合管理,努力保护海岸带资源	(128)

第二节	加强沿海地区新渔农村建设,促进海岸带保护	(142)
第三节	落实科学发展观,加强区域海岸带综合管理	(153)
第四节	大力加强对围海造田的科学管理	(158)
第七章	中外海岸带综合管理比较研究	(166)
第一节	美国的海岸带综合管理	(166)
第二节	欧盟海岸带综合管理	(171)
第三节	韩国的海岸带综合管理	(174)
第四节	东亚海区海岸带综合管理	(184)
第五节	国外海岸带管理经验对我国的启示	(194)
附录一	江苏省海岸带管理条例	(201)
附录二	厦门市第二轮海岸带综合管理(ICM)战略行动计划	(209)
后记		(223)

第一章 导 论

一、研究背景

海岸带管理是以政府为主体的涉海公共组织为保持海洋生态平衡、维护海洋权益、解决海洋开发利用中的各种矛盾和冲突，依法对海岸带事务进行的计划、组织、协调和控制。其目的是通过对海洋资源及空间的综合管理，避免或减少海洋开发过程中各种矛盾和冲突，以确保国家随着海洋管理的深化而获得更多的社会和经济利益。在这个问题上，国内理论界也常将其称为“海岸带公共管理”，其所以如此，是为了强调说明海岸带管理的公共性。如大家熟知，公共管理是以公共权力机关为核心并有社会中介组织和公民大众参与的、为实现公共利益采用多种方式和方法对公共事物进行有效管理的公共实践活动。我们强调海岸带管理的“公共”性质，一是认为海岸带环境保护、资源保护、生态保护和海洋产业的规划和调整都属于政府的职责，无论海岸带管理的立法和执法，都需要政府来实施；二是海岸带——包括近海海域和沿岸地区国土都是国有资产，也是公共资产，它的保护与开发状况都关系到国民的公共利益，需要政府、社会组织和广大人民群众共同加以维护。

海岸带是陆地与海洋的交汇地带，由于得天独厚的自然条件，这里孕育着丰富多样的生物种群，海岸带因而成为各沿海国家资源丰富、具备生产力高速发展条件的经济带。诸如海涂资源、盐业资源、渔业资源、砂矿资源、石油资源、天然气资源、港口资源、旅游资源等均密集分布于此，潮汐能、波浪能等海洋新能源也密集呈现于这一地区。海岸带对当代和未来社会经济的发展起着巨大而显著的支撑、推动作用。然而，海岸带也属于生态环境敏感地区，海岸带是对生态环境系统具有特殊价值的稀有动植物的生长地和栖息地，海岸带地区生态脆弱，易受气候变化、海陆相互作用等自然因素及人类活动的影响，而导致其环境的恶化。恰恰海岸带的利用涉及滩涂利用、海洋资源开发、港口建设、海水养殖、沿海旅游等多方面的内容，这些经济开发活动在极大满足人类社会需要的同时，也常常对沿海特别是海岸带地区带来严重破坏。根据美国加利福尼亚大学海洋生态学教授本·哈朋的调查，在海洋开发中，珊瑚礁和大陆架受到的影响是最为严重的；栾维新教授对我国海岸带环境的研究亦显示，在我国海岸带水域，由于严重污染和过度开垦，80%的珊瑚礁和红树林在过去50年里被破坏，50%的沿岸湿地已经消失。

多年来我国海岸带资源的开发利用因缺乏科学的指导，导致了资源的破坏和浪费，

致使资源近期消费或利用需求与资源的长期供给之间产生了尖锐的矛盾，环境质量面临越来越大的压力，海岸带开发造成了海岸侵蚀加剧、灾害损失加大等不良后果。保证海岸带环境和资源的可持续利用，既是国民经济和社会发展的整体需要，也是中国政府应该承担的国际义务。联合国环境与发展大会通过的《21 世纪议程》，要求沿海国家实施海岸带综合管理；《联合国气候变化框架公约》也号召沿海国家制订海岸带综合管理计划以消除对全球气候变化的影响；政府间气候变化专家组建议沿海国家实施海岸带综合管理，以减少它们对全球气候的影响。中国作为国际社会的重要成员，有责任履行所签署公约中要求的开展海岸带综合管理的承诺。因此，加强海岸带保护的对策研究，加深对海岸带生态环境系统的科学认识，制订海岸带状况的评价与模拟方法及防御对策，对于保证海岸带环境和资源可持续利用是十分必要的。从近几年对我国海岸带区域的监测来看，海岸带已成为海洋污染的主要发生地，也是海洋污染治理的重点地带。在这里，海水的温度、pH 值、含盐量、透明度以及其他物种的数量等，都有显著的恶化趋势。目睹海岸带的污染现状，厦门大学海岸带可持续发展国际培训中心近年来甚至不厌其烦地反复提醒来自社会各界的学员：“如果不能有效地控制和治理海洋污染，我国的海岸带生态系统将首先面临灾害性打击，极有可能出现‘海底荒漠化’。”拿我国来说，内水及领海计 38 万平方千米，适合深度开发的沿海浅水海域约 14.5 万平方千米，海岸带越来越被社会各界所关注，成为经济开发的热点区域，而由于赶超型现代化的需要以及各级政府对 GDP 的追逐热，社会更是对开发海岸资源有着超量的要求，因此我国海岸带遭受的污染情况也格外严重。对此，我国中央政府已确定把海洋污染的防控重点转移到海岸带上来。2008 年 4 月 28 日，刚刚挂牌的环境保护部即发文批准成立“国家环境保护河口与海岸带环境重点实验室”，着重开展河口与海岸带的污染源、海水环境质量、风险评估预警等研究。山东烟台中国科学院海岸带可持续发展研究所将重点开展海岸带资源、海岸带环境生态过程与退化环境的修复，海岸带信息集成与综合管理等领域的研究与开发。

但是，在当前，即使是树立了保护海洋环境观念的沿海地区，在海岸带治理上仍然存在诸多问题。其中各管理部门无法统筹协调、形成合力是最大的障碍。首先是涉海行政执法部门方面。目前，中国海洋管理体制实际上由环保部门、海洋部门、交通部门、渔业部门及军队共同组成的。在具体的环境保护执法中，上述部门往往无法形成合力，分头管理体制极易导致各部门相互牵制。“环保部门最弱势，我们现在都不出（海洋环保方面的）现场了。”广东省环保局环境执法大队的一位工作人员告诉媒体。我国目前没有一支海上综合执法力量，也没有一个涉海部门能够单独有效地实施海洋综合执法。另外，区域合作不力也是个很大的问题。打破行政区划的刚性限制，加强岸区合作，统一规划，实现海岸带综合管理已成为当务之急。当然，海岸带公共管理不仅要求促进岸区政府间协作和对海岸环境的联合治理与开发，也要求坚持一种综合的观点，来加强海岸带生态系统恢复过程中的行业间的合作，并将海岸带生态保护与

海岸带管理法律、法规、海岸带社会经济发展与居民福利的提高有机地结合起来，以期真正能够达到海岸带生态恢复的目标。

所有这些都给学界提出了崭新而重要的研究使命，本书也正是基于此种需要展开研究工作的，期望通过面向未来的海岸带资源生态环境演化趋势分析，对海岸带管理各个方面的要素进行全方位的探讨，最终能够指导实际工作，克服由于一系列非协调性的海岸带开发活动造成的资源的生态和环境退化，保障海岸带的可持续利用和保持其生物多样性，促进沿海经济发展的可持续发展，防御自然灾害，为全球沿海资源的保护和持续利用作出贡献。

二、研究意义

在当前，随着海岸带经济地位的提高和污染的日趋严重，加强海岸带综合管理在我国已经成为各界共识。“污染在海上，根子在陆地”已经被经常挂在嘴边。针对当前的海岸带开发热潮，沿海产业结构调整也已成为沿海地区各级政府的必然选择和理论界关注的热点问题。事实上，目前沿海产业结构布局的调整已在进行，很多沿海城市都提出了“建设符合生态经济要求的海岸带新型工业体系”的目标。国家海洋局海洋环境保护研究所进一步建议“将海洋环保指标纳入地方政府政绩考核”。2009年“两会”期间，民革中央更是提出议案，建议在中央政府内建立若干个协调性的海洋管理委员会，以实现海洋资源开发和环境保护的双重目标，将海域使用管理的相关责任落到实处。在民革中央的建议案中，加强海洋规划，完善法规，依法治国也被重点提及。而事实上，海洋立法也处在不断完善的过程中。1999年《海洋环境保护法》修订以来，《海域使用管理违法违纪行为处分规定》已经于2009年4月1日开始实施，《海岛保护法》已经列入立法计划。国家海洋局已经组织编制了《中国21世纪海洋政策》，并一直在推动将海洋纳入《全国主体功能区规划》。同时，江苏等10个省份相继出台了海域使用管理、海洋环境保护等地方法规或者规章，并着重于执法环节。我国海岸带保护形势在向有利的方向发展，然而，我们也不得不承认，由于目前海岸带综合管理在我国还处于起步阶段，一切都还在摸索当中，迫切需要进一步作深入的研究。拿极为重要的海岸带综合规划与管理来说，当前我国这方面的工作主要还局限于海岸线滨海景观规划，虽然从上海浦东陆家嘴地区规划设计开始，我国东部沿海、长江流域及珠江流域的各大城市如大连、青岛、上海、厦门、广州、深圳、北海等相继组织了多次滨水区规划与城市设计的竞赛和咨询，但海岸带开发的综合性规划与管理尚处于探索阶段，今后急需加强。

同时我们也清醒地看到，一些地方不遗余力地开发海域资源，却很少与保护相结合，只做了一些表面工作和孤立的规划，或者只关注所在地的规划与管理，很少兼顾与相邻海岸线之间的横向协调，缺乏必要的联系与过渡，各区域之间在管理方面缺乏相互支持，甚至存在相互争夺空间的现象。已有的规划，也限于纯粹的海滨地区规划，

主要针对海岸线的景观与旅游资源开发,缺乏与所在城市整体景观形象之间的纵向协调,如为了展现城市环境而大力建设滨海公路,以市政路和公共绿带分割海岸环境与城市其他空间,甚至把海岸带的向陆与向海区域一分为二,造成整个海岸带的空间景观要素之间缺乏应有的关联性和过渡性。这些做法都是与综合性海岸带规划和管理的要求不符的。另外,在海岸带的生态综合管理方面,我国目前主要是通过建立国家和地方级自然保护区以及颁布海洋法规来保护海洋生物多样性和防止海洋生态环境的恶化。这种管理方式也欠系统性和全面性,缺乏综合性管理的理念,其直接结果是把本应由各个管理部门相互协调的复杂任务分配到个别部门,影响了规划管理的效果。

基于这些方面的不足,对海岸带综合管理作更为全面、细致、深刻的研究,进而为我国海岸带经济的可持续发展以及生态环境的改善提供极大的理论支持和实践指导。也是这一意义上,本书研究具有理论意义和现实意义。

三、海岸带与海岸带管理概念的界定

(一) 海岸带

海岸带的地理区域包括近海水域、潮间带和潮上带的沿岸陆地部分。我国科学家认为海岸带范围的外界应为海水波浪和潮流对海底有明显影响的区域以及人类的生产活动最频繁的区域;其内界应包括特大潮汛(含风暴潮)涉及的区域,河口海岸则为海水入侵的上界。一些学者将滨海地区划分为五个主要部分:内陆地区、滨海土地(包括湿地、沼泽地和人类聚居并直接影响邻近水域的地区)、滨海水域(如入海口潟湖和浅海水域等)、离岸水域(国家领海范围内离岸200海里的水域)和远海。我国著名学者陈述彭则将海岸带定义为:以海岸为基线向两侧扩散而且辐射的地带。他认为海岸带向陆还应包括古海岸即海相与陆相相互沉积所达到的范围以及现代三角洲河流的潮汐顶托点;海岸带向海应包括海洋岛屿、人工岛屿以及岸外辐射沙洲。

需要将海岸带与海岸线相区别。海岸线仅仅是被包括在海岸带范围内的各地目前通过景观规划等手段大力发展滨海旅游业的主要地带。而海岸带所涉及的范围则相对较大,作为海岸线向陆、海两侧扩展一定宽度的带形区域,其宽度的界限尚无统一标准,随海岸地貌形态和研究领域不同而异。我国全国海岸带和海涂资源综合调查规定:海岸带的宽度为离岸线向陆侧延伸10千米,向海到15米水深线。

海岸带以及海岸带综合管理之所以进入研究视野,主要是因为海岸带有着十分丰富的自然资源和地理优势可供沿海各地进行经济目的的开发和利用。

海岸带开发利用的一个重要方面是建造港口,发展海运事业。目前世界各国共有2300多个海港,国际贸易货运量90%通过这些港口,其中年吞吐量在100万吨以上的约有200个。随着各国经济的发展,海港数量和吞吐量还在迅速增加。

海岸带往往拥有丰富的土地资源——海涂。利用海涂发展水产养殖业为沿海各国

所重视。现在世界海洋养殖业年产鱼类约 50 万吨,海藻栽培年产 130 万吨。一些海岸带由于河流挟带泥沙入海,每年海涂都有自然增长。如我国的大河每年入海泥沙达 20 余亿吨,大部分沉积在河口海岸,一些岸段的岸线每年向外延伸数十至数百米。许多海洋国家还围海造地,扩充海岸带土地资源。荷兰从 13 世纪开始围垦海涂,至今总面积达 7 100 平方千米,占全国陆地面积的 1/5。中国从唐代(618—907 年)已开始较大规模的围垦,1949 年以来共围垦了 800 余万亩^①。

海岸河口水域饵料丰富,是大量鱼类生长和孵化的场所,海岸带的渔业生产在海洋捕捞业中占有重要地位。如美国海洋渔业生产有 70% 是在海岸带进行的。

在海岸带可以开辟盐场提取海盐,是人类食盐的主要来源。海盐也是重要的化工原料。此外,一些工业发达国家从海水中提取碘、钠、镁、溴等重要元素和铀、锶等稀有元素,发展工业生产。海岸带还蕴藏有大量可供开采的石油、天然气、煤、铁、钨、锡、砂砾矿以及稀有元素矿物如金红石、金、金刚石等。此外,海岸带还蕴藏有潮汐能、盐差能、波浪能等可再生海洋能。据初步计算,全世界海洋潮汐能约 10 亿千瓦,主要集中在浅海区。我国沿海潮汐能蕴藏量约 1 亿千瓦。海岸带在水利建设和国防建设上也占有重要地位,并且是建立海滨和海上旅游、疗养区的场所。而作为海岸带一部分的海岸线更是旅游、休闲的绝好场所。可以听着涛声、吃着海鲜,戏闹着海水,远观着巨轮,沐浴着海风,这些旅游优势的存在为滨海旅游业的发展提供了得天独厚的优势。

(二) 海岸带管理

海岸带综合管理在世界上已有 40 多年的历史。世界银行组织把海岸带综合(公共)管理(ICM)定义为:“通过跨学科间相互协调的手段对沿海区域内的问题进行定义和解决,这个手段包括‘在由各种法律和制度框架构成的管理程序指导下,确保沿海区域发展和管理的相关规划与环境和社会目标相一致,并在其过程中充分体现这些因素’,追求沿海区域内利益的最大化,同时将各种人类活动对于社会、文化以及环境资源的消极影响最小化。”Cicin Sain 和 Knecht 教授(美国德拉威州大学)将综合性海岸带管理定义为:“在保持连续和有力的程序下,对于可持续利用、发展和保护沿海与海洋区域内资源的决策。”比较以上两个定义,可以看出,两种概念都强调如何保护和可持续性利用沿海区域内的各种资源。因此,加强保护和可持续利用是综合性海岸带管理的关键问题。而根据 Sorensen(1997)的说明,在“综合性海岸带管理”这个概念中,“综合”既包括同一等级不同经济部门间(如渔业、旅游等部门间)的水平整合,也包括不同级别部门间(包括国家级的部门和地方部门间)的垂直整合。

在海岸带和海洋管理中,对向陆和向海边界的确定世界各国标准不一。但有一点

^① 亩:非国际单位,1 亩=1/15 公顷。

是肯定的,那就是考虑影响海洋生态系统和海洋环境的最大范围,上到内陆河流污染源,下到海洋专属经济区外缘。在管理上人们把它分成五个区域:内陆区域,主要是通过河流或非定点污染源来影响海洋;沿海陆地,主要指滩涂、沼泽等,这些区域的人类活动将直接影响着沿海水域;沿岸水域,一般指河口、潟湖和浅海区,主要受陆源活动的影响;近海水域,主要指国家管辖的 200 海里经济区;公海,主要指国家管理区以外的部分。从自然过程来看,这五个区域密切相连,相互影响。但由于它们的资源特性,各级政府对各区域的兴趣各不相同,很难采取某种单一的管理模式来加以管理,必须要综合考虑各种因素,进行协调管理。鉴于上述情况,就可以考虑将海岸带综合管理的内涵界定或区分为以下几个具体的方面。

第一,海岸带行业综合管理。行业综合管理主要涉及各海洋产业之间的水平综合(例如油气开发、渔业、沿海旅游、海洋环境保护、港口开发等)以及各海洋产业与影响沿岸和海洋的陆上行业之间的综合管理。例如工业、林业、采矿等。行业间的综合管理特别要注意负责解决各行业的不同政府部门间的矛盾和冲突。

第二,政府间的综合管理。主要指各级政府之间的综合管理以及跨区综合管理。国家一级、不同辖区的省级或省级以下地方政府起着各自不同的作用,强调各自不同的公共需求,有着不同的看法。由于这些差异的存在,使得制订一个统一的海岸带综合管理政策,由各级政府去执行,会存在很多困难,因此需要开展卓有成效的协调工作。

第三,空间综合管理。或者说陆地,海岸带和海洋之间的综合。海洋水质、渔业生产力等与陆地和人为海洋活动之间有着密切的关系。同时,所有的海洋活动又都依赖于海岸和陆地。所以应该将两者综合起来,通盘考虑和实施管理。

第四,科学管理的综合,也就是说涉及近海和海洋管理十分重要的各不同学科之间的综合(例如自然科学、社会科学与工程等)。尽管科学是海洋管理的基础,但科学家和管理者之间往往联系甚少。这一现状在海岸带综合管理看来必须改变,应加强两者之间的联系,现代社会经济和环境保护的实践都表明,管理也是生产力,管理出效益,所以更应加强管理学科对海岸带综合管理的研究,并统合自然科学的研究成果。

四、海岸带综合管理研究现状

海岸带综合管理(integrated coastal zone management, ICZM)是海洋或海岸管理的发展,美国是最早提出这一概念的国家。J·M·阿姆斯特朗和 P·C·赖纳早在 20 世纪 30 年代,就曾提出对伸到大陆架外部边缘的海洋空间和海洋资源区域,采用这种综合管理方法。其认为是把某一特定空间内的资源、海况以及人类活动加以统筹考虑。这种管理方法可以看做是特殊区域管理的一种发展,即提出把整个海洋或其中的某一重要部分作为一个需要予以关注的特别区域。ICZM 作为一种正式政府活动是随着美国国会颁布《海岸带管理法》而首先于 1972 年在美国开始实施的。70 年代后,许多发

达国家的海岸带地区都出现了人口压力大、开发利用程度高,以及生态环境破坏、用户之间冲突加剧一类的问题,于是沿海各国相继开展了多种形式的 ICZM 工作,如法国、英国等欧洲国家。不过这些计划都是处理单一方面的问题,并不是综合地解决整个海岸带及其全局的资源问题,从曾经使用过的几个相关概念均可以看出,诸如“沿海地区管理与规划”(CAMP)、“海岸资源管理”(CRM)以及“沿岸地区管理”(CZM)等。自 20 世纪 80 年代中期开始,随着试图靠采用单一的做法来管理海岸带那么复杂的问题变得越来越困难,ICZM 的概念被正式采用。1989 年 7 月在美国迈阿密大学召开的国际海岸带研讨会上,为了统一海岸带区域的资源或开发的科学术语,专家们才一致同意用“海岸带综合管理”(ICZM)一词取代其他名称。

应该说,在 20 世纪 80 年代中期以前,发展中国家几乎还没有海岸带综合管理的经验。1992 年在里约热内卢召开的联合国环境与发展大会是一个重要的里程碑,会议上确立了海岸带综合管理是海岸带可持续发展的中心概念,并号召沿海国承诺对在其管辖内的沿海区和海洋环境进行综合管理和可持续发展。其后,海岸带综合管理的概念又在其他的国际事件中进一步被定义,如在荷兰的世界海岸大会上制订了海岸带综合管理指南,在通过的《大会宣言》中强调指出,海岸带综合管理是沿海国家实现可持续发展的一种重要手段。自里约热内卢会议以来,海岸带综合管理的概念和实际运作方面有了明显的进展。现今海岸带综合管理是被广泛接受的有机的框架,它是以促进社会发展,实现海岸带可持续发展为长期目标的。目前,海岸带综合管理已被写进许多全球和区域的海洋环境条约中,其中大多数在过去 10 年中已生效。这些协议规定在实施海岸带地区开发与保护的活动中发挥了重要的作用。《21 世纪议程》第 17 章号召所有的沿海国家在今后 10 年要制订和实施海岸带管理规划,对海岸带实施综合管理已成为当今世界海洋管理的主流。据统计,2000 年大约有 95 个沿海国家和地区以国家和地区的形式从事沿海管理活动,比 1993 年约增加了 1 倍,当时有 57 个国家和地区以国家和地区的形式从事海岸带管理活动。越来越多的发展中国家参与海岸带综合管理活动。70 个发展中国家和地区已经启动了一个或多个国家和地区的海岸带综合管理计划。大多数发展中国家的海岸带综合管理计划受到多边或双边的援助以及国际援助机构的大力支持。许多发展中国家政府通过外来资助项目把其海岸带综合管理的希望和政策变为行动。在拉丁美洲,1992—2001 年国际赞助者投资于海岸带管理的金额达 13 亿美元。据估计,1996—2004 年世界银行投资近 50 亿美元用于海岸带综合管理活动。另有估计,世界银行近年仅向非洲就投资 50 亿美元,向亚太地区投资 17.5 亿美元用于海岸带综合管理。亚洲开发银行曾投资 12 亿美元用于亚太地区的海洋资源项目。联合国各机构(如 UNEP、UNDP 和 UNESCO)、全球环境机构、双边开发支持机构和私人基金是海岸带综合管理特许项目补助金的主要来源,例如在 2000 年财政年度就向海岸带综合管理活动提供了大约 3.2 亿美元的资金。从已有的实践来看,海岸带综合管理制度是有生命力的,这在大多数专家学者中已取得共识,在联合国有关机构中也取得了

共识。目前尚未开展此项工作的国家,在国际场合中也表示赞成。另外,世界银行、发达国家的对外援助机构、联合国的有关组织都在推动这项工作,在许多国家进行试点,这是其他政府行为和政府管理制度所没有的大环境。而且海岸带综合管理的理论要比以往任何时候更完善,因此,这项制度变成世界性实践是大势所趋。

联合国经济及社会理事会海洋经济技术处以 40 多个沿海国家为例证,强调海岸带开发的综合协调管理。1992 年联合国环境与发展大会(UNCED)制订了《21 世纪议程》,号召“沿海国承诺对在其管辖内的沿海区和海洋环境进行综合管理和可持续发展”。1993 年世界海岸大会(WCC'93)对 ICZM 作用的认识进一步深化,在通过的《大会宣言》中强调指出“海岸带综合管理是沿海国家包括内陆海国家实现持续发展的一种重要手段”。除联合国有关机构外,它还得到了联合国气候变化框架公约(FCCC)、政府间气候变化专家组(IPCC)、小岛国家联盟、经济合作与发展组织(OECD)等国际组织的提倡与积极介入。《生物多样性国际公约》、《拉姆萨尔公约》等国际公约也涉及这一领域。可以说海洋实施综合管理已成为当今世界海洋管理的主流,北美洲 100% 的海岸都实行了综合管理,中美洲 57%、南美洲 45%、亚洲 57% 的海岸带也实行了综合管理。

我国在 1979 年开始的海岸带和海涂资源综合调查过程中,也提出制定《海岸带管理法》,这是我国第一次使用海岸带管理的概念,虽然,近几年在海洋管理单项立法、编制海洋功能区划和开发规划、环境保护等方面收到了一定的成效,为实施 ICZM 奠定了基础,但距离现代 ICZM 的目标差距尚甚远。1994 年联合国开发计划署(UNDP)和全球环境基金(GEF)资助的东亚流域海洋污染预防和管理项目,厦门是三个示范区之一,其核心是海洋的污染预防和管理,本质上是一种政府行为。1997 年联合国开发计划署又资助了南海北部 ICZM 能力建设项目,选择广东海陵湾、广西防城港、海南清澜湾三个示范区,重点协助当地政府建立必要的协调管理框架,达到防止环境污染和保护海岸的目的,为我国其他海域和海岸带的综合管理提供经验。“九五”期间,“海岸带环境资源利用关键技术”列入国家重点科技攻关项目。“积极进行海岸带综合管理试验,逐步建立海岸带综合管理制度”,已成为我国海洋事业发展中遵循的基本政策和原则之一。

立足于世界各国尤其是我国海岸带综合管理的初步实践,目前国内已有不少学者围绕海岸带综合管理的必要性、原则、技术支持、管理体制变革等若干方面做出了比较深入的研究。这些成果有邱文彦等著的《海岸管理理论与实务》、关涛的《海岸带利用中的法律问题研究》、杨金森的《海岸带管理指南——基本概念,分析方法,规划模式》、张灵杰的《海岸带综合管理的区域性特征及其发展机制》、金建君等著的《海岸带综合管理的核心目的及有关技术的应用》、侯英姿等著的《基于 3S 技术的海岸带综合管理研究进展》、陈国强等的《海岸带综合管理的若干问题》、左平等的《海岸带综合管理框架体系研究》。应该承认,这些已有研究成果为本书提供了丰富的理论资源和

坚实的理论基础,并且极大开阔了本书研究的视野。但是也应注意到由于海岸带是一个处于特殊地理环境的特殊的地质体,因此,它是一个受到多种自然因素和人为因素共同影响的特殊地带。如果我们仅仅从某一学科出发,或仅从单一要素入手,其结果往往是片面的、局部的,对其往往不能有一个全面的了解和认识,这在已有研究工作中有过许多经验和教训。海岸带的演化和发展有其自身的规律,随着科学技术的不断发展和提高,人类对海岸带的使用和索取也在增大,这种人为作用的影响也在不断地加重,这些影响因素越来越不容忽视。这其中较为重要的有:人类对资源种类及数量需求的不断增加对“资源储量”的影响,各类资源的开发利用对环境的影响,环境变化可能对人类再发展的影响等,这是一种环状发展的平衡关系。如何维持和保护这种平衡而又能最大限度地促进经济和社会的发展则是海岸带综合管理研究的核心所在。

五、研究方法

本文立足海洋管理学视阈,同时积极借鉴当代中外政治学、经济学、公共管理学、社会学、历史学、环境学、地理学等学科相关的最新理论或研究成果,综合运用实证分析与规范研究相结合、历史分析与比较分析相统一、文献分析法与案例分析相结合等多种研究方法,来研究当代海岸带综合管理模式的形成和发展。

第一,实证分析与规范研究相结合。运用规范研究方法,对海岸带综合管理模式确立的背景及原因、意义、努力方向等进行研究和提出建议;通过实证分析对当代西方国家和我国海岸带管理模式实践进行如实描述,并验证有关结论,获得有益启示。

第二,历史分析与比较分析相统一。任何事物都是一个历史的过程。通过对中外传统单项式、割裂式海岸带管理到当代综合性海岸带管理的转换过程的历史回顾与梳理,探寻和把握海岸带管理变化发展的规律,修正传统管理模式的种种缺陷,构筑出适应时代发展需要的新管理范式。同时在横向方面,将我国与西方发达国家之间、管理范式与管理范式之间进行对比分析,揭示我国海岸带综合管理创新的必要性和必然性,合理定位我国海岸带管理的目标、模式、价值和坐标。

第三,文献研究为主,案例分析为辅。通过对中外大量文献资料收集、整理和归纳,探寻中外海岸带管理范式演变的各自轨迹。同时为了增强论证的说服力,运用了大量的数据加以佐证。

此外,本文在研究方法上还注重历史学、政治学、经济学、公共管理学、法学、社会学等多学科的科际整合,综合考虑政治、经济、文化、社会等各方面的影响因素,形成对当代海岸带综合管理模式演变问题的系统研究。这种以管理学为核心的系统研究,不排斥各学科的研究努力,相反它广泛吸收和运用其他学科的研究成果,通过剖析各种因素变化对海岸带管理模式的影响,探求海岸带综合管理的发展规律和趋势。

六、理论框架

本文内容主要包括海岸带管理的基本知识、基本理论和概念；政府在海岸带管理中的地位和作用、即海岸带公共管理的政府定位；海岸带管理的技术与方法；海岸带公共管理的主要途径；中外海岸带公共管理比较研究。各章主要内容如下。

第一章：导论。主要探讨海岸带综合管理研究的背景、意义。海岸带综合管理概念的界定，本文的研究方法以及理论框架等内容。

第二章：海岸带综合管理的基本理论。此章包括四节内容，包括：海岸带综合管理的目的；区域实施海岸带综合管理的实施模式；海岸带综合管理中的界阈分析；海岸带综合管理规划的必要性分析。

第三章：海岸带管理的政府定位。此章是本文的理论创新点之一。主要从公共管理的基本理论出发，论证了海岸带管理中的政府职责，强调政府应切实履行好自己的职责，加强综合管理，保护好海岸带资源和环境，做好海洋产业的调控，以实现海洋经济的可持续发展。

第四章：海岸带综合管理的技术与方法。此章包括四节内容。主要介绍了我国海岸带综合管理应采用的技术，包括生态系统检测技术；效果评价方法与技术；先进海洋污染检测技术；经济手段在海岸带综合管理的应用等。

第五章、第六章：海岸带管理的主要内容。这是全书的重点，共包括八节内容。一是关于如何保护我国近海海洋环境的思考；二是建设和谐海洋，用科学发展观统帅海洋经济的问题；三是关于加强海岸带综合管理的种种措施；四是探讨引导沿海地区广大民众参加海岸带管理的路径；五是关于如何保护海岸带资源的问题，如对围海造田的管理和调控，对海岸地区工业布局的综合管理等；六是如何搞好沿海地区的新渔农村建设，为海岸带保护提供良好的群众基础；七是落实科学发展观，加强区域海岸带综合管理；八是加强对我国围海造田的科学管理，以切实保护好海岸带资源。

这两章从树立科学发展观的角度，论述了保护海洋环境，实现海洋经济可持续发展的重要意义。并分析了近海海洋污染的危害和原因，提出了理顺我国海洋管理体制，加强各级政府的海洋保护意识、治理陆源污染、加强环保执法的一系列应对措施。同时这部分内容也对调整我国海洋产业结构、努力保护海洋生态的问题进行了探讨。并从和谐社会建设的角度深入分析了海洋带管理的现实意义及其着重采取的措施。对和谐海洋的内涵及其与海岸带管理的内在联系进行了理论探讨，阐明了加强和谐海洋建设的途径，特别强调沿海各级政府要树立绿色 GDP 观念，大力发展新兴海洋产业，发展海洋循环经济以促进海岸带的环境治理。此外，还在通过广泛调研的基础上，分析了我国海岸带地区环境方面的严峻形势，详细分析了造成这些问题的原因，提出了采取有力措施，大力加强海岸带管理的对策建议，使对这一问题的论述有了进一步的深化。着重分析了浙江省改革开放以来在海洋经济发展方面的经验与教训。强调要综合

运用行政、法律、教育等手段,加强对海洋经济、海洋产业的管理,以实现海洋经济的科学发展。加强沿海地区新渔农村建设,促进海岸带保护是本文涉及的一个新的视角。把海岸带管理与新渔农村建设结合起来,是一种新的思路。在这里强调的是“以人为本”,即充分发挥海岸带广大人民群众积极参与海洋环境保护与治理的新理念。这也是海岸带保护与管理必不可少的内容。

第七章:中外海岸带综合管理比较研究。分析介绍了美国海岸带综合管理状况;欧盟的海岸带综合管理状况;韩国海岸带综合管理状况;东亚海区的海岸带综合管理状况。阐述了东亚海区海岸带综合管理实践如何从地方性的示范发展到区域性的合作管理框架,如何实现海洋和海岸带资源的可持续利用,阐述了东亚海域环境管理区域合作计划与澳大利亚合作伙伴之间的关系在推动沿海城市的国际合作中将起到的作用。

参考文献:

- 管华诗,王曙光.2003.海洋管理概论.青岛:中国海洋大学出版社.
- 鹿守本,艾万铸.2001.海岸带综合管理——体制和运行机制研究.北京:海洋出版社.
- 于淑文,李百齐.2008.以科学发展观为指导,大力加强海岸带管理.中国行政管理,(12).
- 约翰·R·克拉克.2000.海岸带管理手册.北京:海洋出版社.
- 周洁.2003.海岸带综合管理实践的新进展.海洋信息,(4).

第二章 海岸带综合管理的基本理论

第一节 海岸带综合管理的目的及主要问题

海岸带是一个自然资源丰富、人口众多、环境问题复杂且处于动态变化的特殊地区，现在正面临着越来越大的资源和环境压力。为了减少海岸带地区资源的浪费、环境的破坏和生态的恶化，实现海岸带的持续利用，必须加强对海岸带的综合管理。本章认为海岸带综合管理的核心目的就是实现海岸带的可持续发展，具体则包括强调发展、资源的可持续利用、海岸带的环境保护、追求生态效益、合理的管理模式等五个方面。本章同时还根据当前海岸带综合管理实践经验，阐述和讨论了当前海岸带综合管理存在的地位、法律、科学、人才等主要问题，并提出了强化综合管理意识、构筑法律框架、统一定义与标准和加强培训等策略，为加快实施海岸带综合管理提供参考和建议。

海岸带是指陆地与海洋的交接地带，是海岸线向陆、海两侧扩展到一定宽度的带状区域，是陆地和海洋相互作用的地带。海岸带是一个特殊的地带，凭借其特殊的地理位置和丰富的自然资源，吸引了众多人口的不断集聚，并进行了多种多样的海岸带开发活动。这使得海岸带的资源和环境面临的压力越来越大，从而引起了一系列的资源和环境问题：①海岸带的人口密度增长过快，而人口是资源短缺、环境恶化和各种矛盾冲突的主要潜在因素；②临海工业迅速发展，城市化进程加快，争地矛盾突出；③工农业废水和生活污水的大量排放造成的近岸海域的污染和淡水资源的短缺；④海岸带资源的过度开发造成资源的衰退；⑤海平面上升使得海岸侵蚀加强，大片滨海湿地丧失以及洪涝灾害增加；⑥由于各种自然和人为因素的影响，渔业资源不断退化。开发海岸带对于我国沿海地区的可持续发展具有极其重要的经济意义和战略意义。但是多年来，我国海岸带资源的开发利用因缺乏科学的指导，导致了资源的破坏和浪费，致使资源近期消费或利用需求与资源的长期供给之间产生了尖锐的矛盾，环境也面临越来越大的压力，还带来了海岸侵蚀加剧、灾害损失加大等不良后果。因此，为了减少资源的破坏，避免环境和生态的恶化，我们亟须加强对海岸带的综合管理，注重自然资源的节约和有效开发，加强对环境的监测、灾害预防和环境治理，以实现海岸带的可持续发展。