

海岸带管理手册

〔美〕约翰 R. 克拉克 著
吴克勤 杨德全 盖明举 译
陈明剑 孙书贤 审

Coastal Zone Management Handbook



海洋出版社

海岸带管理手册

[美] 约翰 R. 克拉克 著
吴克勤 杨德全 盖明举 译
陈明剑 孙书贤 审

海洋出版社

2000 年·北京

图书在版编目(CIP)数据

海岸带管理手册/(美)克拉克著;吴克勤等译. -北京:海洋出版社,2000
ISBN 7-5027-4985-3

I.海… II.①克… ②吴… III.海岸带-管理-手册 IV.P748-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 20475 号

责任校对:俞丽华

责任印制:常玉峰

海洋出版社 出版发行

(100081 北京市海淀区大慧寺路 8 号)

北京昊海印刷厂印刷 新华书店发行所经销

2000 年 10 月第 1 版 2000 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:787×1092 1/16 印张:27.75

字数:685 千字 印数:1~1500 册

定价:65.00 元

海洋版图书印、装错误可随时退换

中译本序言

海岸带综合管理是随着海洋开发深度和广度的不断加强而为沿海国家广泛接受的海洋管理概念。至 90 年代中期,在 177 个沿海国家中,已有将近一半的国家实行了海岸带综合管理,并提出了相应的海岸带综合管理项目或计划。我国也已将海岸带综合管理体制的建立列入了《中国海洋 21 世纪议程》。

在此背景下,国际知名海岸带管理专家、美国学者约翰 R. 克拉克在 1996 年出版了《海岸带管理手册》,全面总结了 30 多个不同类型沿海国家海岸带管理的经验和教训,提出了海岸带综合管理的原则、方针、步骤及其不同的管理体制,全面论述了不同类型沿海国家海岸带综合管理面临的挑战和实际问题,是世界上第一本全面论述海岸带综合管理实际问题的专著。

众所周知,海岸带是海陆交界的特殊地带,拥有丰富的各类资源,海岸带地区人口密集、商业发达、交通便利、经济活跃、城市化进程迅速,是人类社会繁荣发展最具潜力和活力的地区。为了维护 1992 年世界环发大会精神和 1994 年批准生效的《联合国海洋法公约》准则,使世界各国人民世代享受海洋的恩惠,我们必须认识到,地球上再没有任何一个地方比海岸带更需要综合的开发规划和管理了。

本书提出的海岸带综合管理,就是通过广泛的综合规划,面向未来的资源分析和科学的管理,为资源可持续利用、生物多样性维护、自然灾害防御、污染控制、福利改善和经济可持续发展提供依据。经过国家海洋信息中心三位译者近一年的艰苦笔耕,现将本书奉献给中国读者,希望对海洋科技工作者、海洋管理人员、大专院校学生和其他从事有关海洋工作的人们有所裨益。

我国也已开展海洋综合管理工作多年,积累了一定的经验,国外的成功经验,可以为我国借鉴,推动我国海洋综合管理工作的深入发展。但各国有不同的情况,不能照抄照搬,必须结合我国的国情,加强创新,走出一条有中国特色的海洋综合管理道路。

在《海岸带管理手册》中译本出版之际,受译者之邀,做以上介绍和说明,作为中译本之序。

国家海洋局副局长

孙志辉

1999 年 7 月

译 者 话

国家海洋局海域管理司根据海洋管理工作的需要,组织翻译了由国际知名海岸带管理专家约翰 R. 克拉克编著的《Coastal Zone Management Handbook》一书。本书主要概括总结了世界 30 多个不同类型的沿海国家海岸带管理内容、策略、原则和经验,涵盖海岸带及相邻地区和相关产业的管理、管理技术和标准等丰富信息,译者限于专业知识和文字表达水平,翻译中错误和不妥之处在所难免,敬请读者不吝赐教!

本书共分四部分,除第一部分外,其他部分的目录按英文字母顺序排列,因此,各部分有一定数量的文字重复,译者适当地予以了删除。原著中有些计量单位的使用不符合我国的法定计量单位标准,考虑到保持原著风格,在翻译时未予改正。书后附有计量单位换算表,以便于读者查阅。

国家海洋局孙志辉副局长在百忙中抽出时间为中译本作序,海域管理司陈明剑司长和孙书贤副司长审阅全书,在此衷心致谢!

作者自序

本手册从实用观点阐述环境保护,对自然的阐述不是抽象的,而是比较实用的。本手册的撰写从人类前途出发,受作者多年来在发展中国家从事国际咨询活动的极大影响。因此,它是全球资源规划和管理技术近期需求的产物。

由于世界人口迅速增长和自然资源的加速消耗,每一个国家如果想要保障人民健康、满足人民对食物、住房、能源以及其他重要必需品的需求,都必须规划经济增长与资源保护和环境平衡发展。当前,许多国家的燃料、水、肥沃土地和渔业资源等基本资源已经发生短缺,这些国家的前途面临着严峻的形势。

在世界各沿海地区,人口密度过大,都市化和工业化进程加速,旅游业飞速发展,所有这些都对自然资源和生物多样性构成严重威胁。无节制开发的影响正在破坏生态系的平衡,改变着土地利用格局,生物群落遭受风暴袭击的脆弱性增大,不可持续的世界生态资源受到需求量不断增长的压力。

这种形势还有可能进一步恶化。在数十年内,沿海地区的人口可能再翻一番以上,而资源利用则加速进行——例如,到2000年,国际旅游的游客可能达到6.37亿。都市化和旅游业的加速发展不可避免地对淡水供应带来更大的压力,对沿海环境带来不可逆转的影响。气体、液体和固体废物排放量的增长还破坏了海洋、沿岸及湿地生态系统,威胁着物种的生存。

沿岸主要资源系统与陆地上资源系统是不同等对待的。沿海生态系和沿海关键生境——如珊瑚礁、红树林等——不仅特征明显,而且可再生资源(如蛋白质食物)、旅游收入、红树林产品和其他经济产品及其服务的生产力极高。这些资源系统一定要予以养护,使其能延续下去。为了短期利益而过度开发所带来的资源加速消耗应为可持续利用所取代。

然而,海域边缘地带也是用户之间竞争和冲突激烈,而政府又来制定特殊政策和计划的地方。海洋的影响不仅形成了特殊的环境条件,而且机构的设置也异常复杂。大多数国家对沿海水域感兴趣的部门很多,有时,各部门的兴趣是互补性的,但更多的则是竞争性的。沿海资源利用各方面的利益需要海岸带综合管理(ICZM)计划予以协调。

就沿海资源利用而言,政府有义务明智地管理公众的共同财产。在大多数国家,沿海水域被视为“共同财产”。这就是说,它不属于任何个人或部门所有,而是属于所有公民平等享有的共同财产,而政府是财产的托管人。这又回到了贾斯蒂尼安(Justinian)学院古老公众时代:“按照自然法则,以下事物属于人类共同财产:空气、流水、海洋以及海岸。”

为了处理沿海共同财产管理的复杂问题,许多国家从国家整体利益出发,目前正在制定开发与资源养护管理兼顾的海岸带综合管理的特别策略。海岸带综合管理通过多部门、多产业综合管理方式,推进沿海资源可持续的多样化利用,维持生物多样性。由于利用冲突、资源严重衰退或防御自然灾害能力削弱的危机,海岸带综合管理可具有一定的计划首创性,并根据情况变化经常修订计划。

环境规划的制定为沿海社区带来良好的经济与社会前景;提高渔业生产力,增加旅游收入,保护红树林,减轻自然灾害,保障生命财产的安全就是海岸带规划与管理的实际效应。这种整体性认可得到联合国主持的1992年6月环境与发展会议报告“21世纪议程”的支持。

海岸带管理的主要目的是协调沿海各经济部门的冲突,取得长期最佳的社会与经济效果,包括解决利用冲突的矛盾,权衡各方面的利益。我的同事蔡程瑛先生让我提醒沿海规划者们,许多发展中国家当前的贫困以及人口过快增长,在很大程度上与资源加速消耗和环境的恶化密切相关。因此,缓解贫穷和人口增长趋势应注重海岸带规划的制定。

因为海岸带综合管理发生在海陆交界面,所以海岸带综合管理的每一个方面不是以这种形式就是以另一种形式与海洋相关,无论海上贸易、风暴潮防御、资源养护,还是污染整治都是如此。海洋的影响不仅带来了特殊条件,而且还决定了异常复杂的机构设置。

因为海岸特殊条件并非总是为开发组织、规划设计者、经济规划人员和项目工程人员所理解,并予以应有的重视,所以,许多沿海国家财政收入、就业、食物和外汇收入方面的潜在损失是不可避免的。其中,整体一致性管理是关键,滨海陆地与沿岸海域作为单一的相互作用单元实行一体化管理,这样理解和认识是完全必要的。

尽管非可持续开发利用可以迅速得到回报,但是,从长远来看,因资源消耗、恢复和管理成本增长所付出的代价是非常高昂的,由于政治上的原因,这一趋势已发生改变。当前的趋势是更加广泛的、综合的海岸带综合管理型沿海管理计划。任何国家一项广泛的有效计划都是维持沿海生物多样性、解决沿海资源利用冲突性需求、确保沿海资源基础,以促进长期可持续的经济利用。

基于陆地或基于海洋的传统管理和规划形式必须予以修订,才能有效地应用于海陆之间过渡带的海岸带。然而,陆地终止的地方也是大多数行政官员的知识和经验终结的地方。例如海洋食品,公认为是一种极重要的资源,它提供的世界人均蛋白质量(约为7.3kg)比牛肉和羊肉人均蛋白质总量之和(约为5.5kg)还多。然而,经济规划人员往往忽略了这一点。这或许是因为海洋食品的生产远离城市,多数人对它没有深入的认识。而且渔业生产是多变的,在很大程度上是不可预测的。

从自然科学的观点衡量,沿海地区是一个极其复杂、高度多样化的、复式交叉系统。复杂性表明,沿海规划领域迫切需要科学家的持续参与。正如约瑟夫·康拉德所言:“海洋决不改变,运动永无休止,对于所有的人们而言,海洋披着神秘的面纱。”

从规划者的观点衡量,海岸带是数据库本来就不完善的地方,这里的重大影响——如风暴、侵蚀、鱼类洄游等——通常是不可预测的,基于陆地的规划原则在这里是不适用的。管理者、工程师或政治家一般都不十分了解海洋和海岸。然而,具有一定海岸带知识的人,其知识面可能非常狭窄——例如,他们具有航海、水产科学、污染、生物多样性或流体力学方面的知识,但这些人们的海洋及海岸知识从专家的观点来看,是不系统的。

那些已获得自然系统的海洋与海岸广泛知识,并认识到海岸与沿岸陆地相互作用的为数不多的实际工作人员,对于沿海管理计划具有特别大的价值。仅在最近几年,对那些选择海岸带多学科管理为终身职业的人们,才有了正规的高等教育水平的培训。作者希望本手册向他们提供有关生物多样性、资源养护和社会需要的基础知识,对他们有所裨益。

作者不无遗憾地表示,本手册是一个具有数十年海岸带管理经验的实际工作者,而不是

学究型的学者撰写的。尽管手册汇集了大量专家的知识,但是手册不可能在专家本人特定专门技术领域内对他们有任何帮助。本手册阐述了数百个题目,都是从有益于规划人员、实际工作者,或交叉学科利用出发的。

尽管作者努力汇编并阐述了对最广泛的实际工作者最感兴趣的信息,但是,不可否认,个人选择受到手册中所列材料的影响。本手册向读者介绍了有关沿海管理实践的知识,比迄今已有的任何知识源都广泛全面。

目 次

第一部分 管理策略	(1)
1.1 序言	(1)
1.2 管理的目标与目的	(2)
1.2.1 资源可持续利用	(3)
1.2.2 生物多样性	(4)
1.2.3 自然灾害的防御	(4)
1.2.4 污染控制	(5)
1.2.5 经济开发的管理与规划	(5)
1.2.6 沿海社区社会福利的增强	(5)
1.2.7 最佳的多样化利用	(6)
1.3 开发的影响	(6)
1.3.1 一般性问题	(7)
1.3.2 农业	(7)
1.3.3 水产养殖	(8)
1.3.4 林业	(8)
1.3.5 重工业	(8)
1.3.6 基础设施	(9)
1.3.7 采矿业	(10)
1.3.8 国防安全	(11)
1.3.9 石油工业	(11)
1.3.10 港口与游船码头	(11)
1.3.11 旅游业	(11)
1.3.12 住宅区	(12)
1.3.13 海岸防护工程	(12)
1.3.14 废物倾倒	(13)
1.3.15 供水工程	(13)
1.3.16 海洋疏浚	(14)
1.4 管理的可行性方案	(14)
1.4.1 综合方法	(14)
1.4.2 可持续产量的研究	(15)
1.4.3 生物多样性保护	(16)
1.4.4 自然灾害	(17)
1.4.5 腹地	(17)

1.4.6	管理功能	(17)
1.4.7	海岸带综合管理计划的设计	(18)
1.4.8	海陆一体化管理	(19)
1.4.9	非综合利用方式选择	(20)
1.5	策略计划	(20)
1.5.1	过程	(21)
1.5.2	目标	(23)
1.5.3	政策制定	(24)
1.5.4	问题分析	(26)
1.5.5	海岸带范围	(27)
1.5.6	风暴潮和其他灾害	(27)
1.5.7	腹地	(28)
1.5.8	污染	(28)
1.5.9	生物多样性	(29)
1.5.10	多样化利用	(29)
1.5.11	综合	(30)
1.5.12	协调	(32)
1.5.13	组织机制	(32)
1.5.14	立法	(34)
1.5.15	项目评审、许可证和环境评价	(34)
1.5.16	退缩线	(34)
1.5.17	增量方式	(35)
1.5.18	参与	(36)
1.5.19	动机	(38)
1.5.20	对社会经济的关注	(38)
1.5.21	可供选择的谋生手段	(38)
1.5.22	信息	(39)
1.5.23	规划可比性	(40)
1.6	计划编制	(40)
1.6.1	计划定向	(41)
1.6.2	主计划	(41)
1.6.3	管辖	(41)
1.6.4	土地利用	(42)
1.6.5	管理规章——许可证与审查	(43)
1.6.6	环境评价	(44)
1.6.7	保护区	(45)
1.6.8	现状管理	(45)
1.6.9	信息服务	(45)
1.6.10	技术服务	(46)

1.6.11 恢复与修整	(46)
1.6.12 运行机制	(47)
1.6.13 计划评价	(47)
第二部分 管理方法	(49)
2.1 水产养殖管理	(49)
2.2 思想意识	(54)
2.3 基线与监测	(56)
2.4 海滩管理	(58)
2.5 海陆界线	(62)
2.6 建设管理	(65)
2.7 珊瑚礁管理	(67)
2.8 珊瑚礁的勘测方法	(73)
2.9 生态关键区的确定	(76)
2.10 数据库的开发	(79)
2.11 疏浚管理	(81)
2.12 海滨沙丘管理	(86)
2.13 经济影响评价	(88)
2.14 环境评价	(89)
2.15 环境管理计划	(101)
2.16 洪泛区	(103)
2.17 历史考古场所影响评价	(104)
2.18 机构分析	(106)
2.19 问题分析	(108)
2.20 红树林管理	(109)
2.21 主计划	(114)
2.22 测绘	(115)
2.23 缓解	(117)
2.24 监测与基线	(118)
2.25 营养盐类的管理	(121)
2.26 海洋排污	(123)
2.27 氧:生物需氧量/化学需氧量的测量	(127)
2.28 项目评审与许可证	(127)
2.29 自然保护区	(130)
2.30 公众参与的计划性	(136)
2.31 恢复	(139)
2.32 后退	(140)
2.33 化粪池的布局	(141)
2.34 退缩地带	(142)
2.35 污水管理	(144)

2.36	海岸线上建筑管理	(149)
2.37	现状管理	(153)
2.38	社会影响评价	(156)
2.39	策略计划	(159)
2.40	管理层次	(161)
2.41	传统利用的调整	(162)
2.42	浊度测量	(163)
2.43	城市径流管理	(167)
2.44	水质管理: 沿岸水域	(168)
2.45	水质管理: 珊瑚礁	(170)
2.46	功能区划	(172)
第三部分 管理信息		(178)
3.1	农业	(178)
3.2	机场	(179)
3.3	谋生方式的转变	(181)
3.4	水产养殖	(182)
3.5	人工鱼礁	(185)
3.6	障壁岛	(188)
3.7	海滩侵蚀	(190)
3.8	填沙护滩	(192)
3.9	海滩资源	(196)
3.10	生物多样性	(197)
3.11	生物圈保护区	(199)
3.12	生物毒素	(200)
3.13	容量	(201)
3.14	西加鱼毒	(205)
3.15	濒危物种国际贸易公约	(206)
3.16	公共财产	(207)
3.17	争议的解决	(208)
3.18	珊瑚礁资源	(210)
3.19	热带气旋、飓风和台风	(215)
3.20	分散管理	(218)
3.21	物种多样性指数	(219)
3.22	疏浚技术	(220)
3.23	炸药捕鱼	(222)
3.24	生态开发	(224)
3.25	保护区的经济效益	(225)
3.26	经济评价	(226)
3.27	生态系	(230)

3.28	生态旅游	(234)
3.29	教育	(234)
3.30	发电站	(237)
3.31	濒危物种	(239)
3.32	环境审查	(241)
3.33	富营养化	(244)
3.34	专属经济区	(246)
3.35	外来物种	(246)
3.36	炸药	(248)
3.37	渔业	(248)
3.38	遗传多样性	(252)
3.39	地理信息系统(GIS)	(253)
3.40	全球变暖	(257)
3.41	绿化带	(258)
3.42	影响类型	(260)
3.43	指标种	(262)
3.44	工业污染	(264)
3.45	信息需求	(268)
3.46	进潮口	(269)
3.47	国际援助机构	(271)
3.48	巨藻床	(272)
3.49	潟湖、河口湾与海湾	(273)
3.50	沿岸漂沙	(276)
3.51	红树林资源	(277)
3.52	游船码头	(280)
3.53	沼泽地	(281)
3.54	采矿	(282)
3.55	资源综合利用	(283)
3.56	多样化利用管理局	(285)
3.57	自然灾害	(288)
3.58	自然同步设计	(290)
3.59	噪声与干扰	(292)
3.60	肥育区	(293)
3.61	氧	(294)
3.62	参与	(296)
3.63	病原体	(297)
3.64	操作标准	(298)
3.65	石油工业	(299)
3.66	政治动机	(303)

3.67	污染	(304)
3.68	港口	(308)
3.69	原则与前提	(310)
3.70	湿地公约	(311)
3.71	快速农业评价	(311)
3.72	赤潮	(313)
3.73	区域开发规划	(313)
3.74	遥感	(316)
3.75	科研的必要性	(319)
3.76	恢复与更新	(321)
3.77	风险评价	(322)
3.78	道路、路堤和桥梁	(322)
3.79	盐度	(325)
3.80	咸水倒灌	(326)
3.81	采砂	(327)
3.82	海草区	(328)
3.83	海平面上升	(329)
3.84	沉积物和土壤	(333)
3.85	居民区	(334)
3.86	污水处理	(336)
3.87	贝类污染	(338)
3.88	现场管理与内部管理	(339)
3.89	社会平等	(340)
3.90	社会经济因素	(342)
3.91	固体废物	(343)
3.92	风暴潮	(344)
3.93	地面沉降	(345)
3.94	悬浮颗粒物	(346)
3.95	可持续利用	(348)
3.96	职权范围	(349)
3.97	潮滩	(350)
3.98	潮汐	(350)
3.99	旅游	(354)
3.100	有毒物质	(359)
3.101	传统利用	(361)
3.102	培训	(363)
3.103	海水透明度	(365)
3.104	海啸	(365)
3.105	海龟	(366)

3.106	水下捕鱼	(366)
3.107	流域和高地影响	(369)
3.108	波浪	(374)
3.109	湿地	(376)
3.110	公共地带	(378)
第四部分	实例研究	(379)
4.1	澳大利亚大堡礁：多样化利用的管理	(379)
4.2	澳大利亚菲利普湾港：失败的管理局	(382)
4.3	加拿大海岸带管理经验	(383)
4.4	厄瓜多尔：沿海资源综合管理计划	(385)
4.5	埃及西奈半岛：巴达维勒湖的现状	(387)
4.6	印度：库奇湾红树林规划方法	(390)
4.7	印度尼西亚爪哇：红树林海岸的多样化利用	(392)
4.8	马尔代夫：海岸带管理非正规方式	(395)
4.9	墨西哥尤卡坦：地方海岸带管理	(397)
4.10	荷兰：三角洲计划的环境重点	(399)
4.11	阿曼：通过网络进行海岸带管理	(401)
4.12	菲律宾巴拉望：资源冲突的经济分析	(403)
4.13	斯里兰卡：因问题而开展海岸带管理	(405)
4.14	泰国：海岸水产养殖的管理问题	(411)
4.15	特克斯群岛和凯科斯群岛：恢复受采矿废水污染的湿地	(413)
4.16	美国全国海岸带管理计划	(415)
4.17	美国夏威夷：旅游业对哈瑙马湾的威胁	(417)
4.18	美国南卡罗来纳州：软工程海滩恢复	(419)
4.19	越南湄公河三角洲：已破坏湿地恢复的困难	(423)
4.20	西印度群岛：监测海岸侵蚀	(425)
	计量单位换算表	(428)

第一部分 管理策略

1.1 序 言

本节第一部分通过对需要控制的环境影响描述和可供利用各种方法的概括描述,介绍了海岸带综合管理(ICMZ)的过程。这些方法存在于主要计划之中,例如管理方案、策略计划、计划的建立和开发计划的制定等。因此,第一部分给出了海岸带资源养护可以实现的框架。

海岸带有其特殊之处,如潮汐涨落、红树林、珊瑚礁、潮滩、海滩、风暴潮、障壁岛等现象,在海岸随处可见。由于海岸带的特殊性和沿海企业的明显特征,许多国家都认识到,海岸带是一个需要予以特别重视的资源特殊区。只有在较大范围的居民区,海岸带地区才呈现出独具特色的海洋文化。

在横跨海岸线的陆海过渡带,拥有最富饶和最有价值的生物圈生境,其中包括河口、潟湖、沿岸湿地和珊瑚岸礁。这里也是蕴藏着巨大天然能源的自然动力机制场所,繁衍着大量而丰富的生物。这一区域对于人类、商业、军事和各种工业,都是最优先予以考虑的地方。因为过渡带人口密集,填陆、疏浚、城市和工农业发展造成的污染,使海岸带正经历着巨大的环境变化,甚至引起环境恶化。

陆地对海洋可以产生极大的影响。沿岸生态系统所受到的陆源活动影响,包括工业和农业污染,上游土地侵蚀造成的淤积,为开辟工业区、居住区、娱乐场、机场和农场而围海造地,为建港、加深和扩建港口而进行的疏浚、采石爆破,以及为索取燃料而大肆砍伐红树林等。这些影响关系着社区的安全(如风暴潮)、旅游收入、生物多样性和自然资源的富集。

在以渔业作为食物和收入重要产业的地方,鱼类生境的污染和生境的物理性破坏所造成的影响是至关重要的,特别是对于那些产卵和繁殖依赖于沿海湿地和近岸浅水区的物种而言,更是如此。在世界上的许多地方,大坝的兴建堵塞了海洋物种洄游到内陆产卵场的通道。

索伦森和麦克里里把沿海区域或海岸带定义为界面或过渡地带。确切地说:“即是相邻海域影响的陆地,和受相邻陆域影响的海洋。……即是受陆海之间相互作用过程最强烈的地区。”但是,还必须指出,海、陆间的边界也不是固定不变的,它随着潮汐涨落、月相、天文引力的季节变化、突然发生的海上风暴和河流泛滥,每天都在变化。

为了符合计划的目标,海岸带范围可以定得或宽或窄。例如,它可以包括陆岸宽阔地带,也可以是一条狭窄的长条地带。它可以包括沿海群岛和近岸浅水区,而且在有些情况下,它还可以延伸到大陆架的外缘。

但是,海岸带永远都含水缘区的潮间带和潮上带。这些水缘区包括海岸泛滥平原、红树林、沼泽和潮滩,以及海滩、沙丘和珊瑚岸礁。现已发现,这是一个管理部门变更突然的地方,是风暴袭击、岸线开发频繁的地方,也是船舶云集、水生生境最丰富的所在。这里也是陆相型规划和资源管理计划的最薄弱地区。总之,这里是海岸带的核心。

千百年来人们认为,从高潮线向海的沿海水域,几乎属所有国家的“公共财产”。“按照自然法则,以下事物属于人类共同财产:空气、流水、海洋以及海岸。”此“公共财产”处于中央政府的管辖之下,经常是沿海资源养护所关注的焦点。

大多数政府都制定了各种环境与资源管理和开发控制计划。这些计划包括污染控制、自然灾害管理、生物多样性保持、环境评价、湿地保护等等。但是,这些计划一般是由多个部门操作,缺乏协调,其结果是每个部门各行其是,不顾他人。既不与各类私人企业协商,也不与认可的非政府组织进行合作。这种非协调一致、非综合的状况,对于解决海岸带问题是无效的。

鉴于上述原因,许多热带国家现在制定出专门的海岸带综合管理策略,而且有些国家已经开始实施这样的计划。海岸带综合管理建立了这样的一个过程,政府的介入可予以组织,通过与各经济部门和资源养护计划加以综合的计划而获得信息,发挥作用。优于传统管理(单项利用)方式的海岸带综合管理(多样化利用)的优点是,它制定了广泛参与以及各种经济开发需要和资源养护需求之间冲突解决的框架。

特别是经济开发规划者必须认识到土地面积的改变(即土地开垦和修整)对潟湖、河口和海滨资源系统产生了极大的潜在有害影响。海岸带综合管理必须解决土地用途变更,主要是与开辟开发场地有关的问题。

海岸带综合管理计划的显著特征是,这样的管理是多部门的,寻求与现有使用者的综合性或协调性工作。这项工作不但具有重大的政治管理意义,也具有重大的法制管理意义。如果海岸带综合管理计划不是立即陷入与现行的管辖权力的冲突之中,它应该具有自己的管辖范围和清晰的法律尺度。

实际上,人们有充分的依据认为,许多国家海岸带管理综合方式的失效或拒不实行这种方式,完全是由于负责海岸带活动管理的机构,受到过多的干扰而难以实施的缘故。然而,无论通过海岸带综合管理还是通过其他手段,克服这些困难,综合管理方法总是最佳的。

从狭义的部门规划考察,这样的规划很容易对资源造成不可逆转的破坏,从而阻碍将来对那种资源的利用。海岸带综合管理通过广泛多部门规划和项目开发,通过面向未来的资源分析,以及对每一开发倡议进行可持续性测试,试图使沿海区资源免遭破坏。地球上没有任何一个部分比海岸带更加需要综合的、多部门的资源规划和管理。

将来,由于沿岸“公共财产”新出现管理问题的复杂性,在开发和资源保护方面需要政府更多地参与。这些问题是:沿海人口的增长和社会需求的增长,工业的发展,沿海区所承受的提供海洋食品的压力,旅游收入和其他需求,以及即将面临的海岸带拥挤的激烈竞争和冲突。因此,在海岸带管理中,政府的参与需要采取权衡的方法。

总之,海岸带综合管理是一个一元化的计划。它既要管理开发,也要对自然资源加以保护。在两者兼顾的同时,它必须对社会和经济有关部门的关切予以综合。然而,最重要的一点是,沿海的经济发展对本国全体人民有利,不是仅仅对那些已经富有、已经有权的人有利。

1.2 管理的目标与目的

在规划者筛选出海岸带存在的问题和机会时,那些自然属于海岸带综合管理型计划的问题或机会也显而易见了。按照保护需求、传统、标准和政府体制列表,各国均不相同。但是,凡符合强化计划、提高效率、并通过平等的资源共享而保证沿海社区获得最大利益的目