

区域实施海岸带综合管理的可能模式*

A POSSIBLE FRAMEWORK FOR REGIONAL INTEGRATED COASTAL ZONE MANAGEMENT

石 纯

(华东师范大学 上海 200062)

海岸带是陆地与海洋的交接地带,它是跨区域的,但又分属于各区域管理。海岸带环境是十分脆弱的,任何不适当的海岸带资源的开发利用都将导致环境污染、自然生境破坏、资源过度消耗,并最终阻碍经济的发展。而强烈的社会经济活动和不恰当的部门和行业分割的管理方式往往会使海岸带地区处于环境污染和资源开发利用冲突明显的各种压力之下。在这种情况下,必须有正确的海岸带管理制度^[1]。经过长时期的探索,海岸带综合管理被确定为解决目前和长期海岸带管理有关问题的有效方法,并被三分之一的沿海国家所采用。

我国的海岸线长达 32 000 km (含岛屿岸线 14 000 km),海岸带面积约 285 000 km²,跨多个省、直辖市和自治区。海岸带对于我国沿海地区可持续发展具有极为重要的经济意义和战略意义。本世纪,海岸带更是我国沿海地区空间发展的出路之一。针对我国海岸带面积辽阔的特点,作者认为除国家级的

海岸带管理以外,可以建立以省、直辖市和自治区为单位的区域海岸带综合管理模式,以实现海岸带地区的可持续发展。

1 区域海岸带综合管理程序的建立

海岸带综合管理是一个动态、持续的过程^[2],它是通过加强多部门的规划和管理等协调措施,采用综合的策略,在海岸带开发和利用中最大程度地减少不必要的自然资源损耗及环境负效应,以发挥海岸带资源的多种功能和综合效益,实现海岸带资源的可持续利用。区域海岸带综合管理的开展可以通过以下程序的执行来实现。

1.1 完善地区管理政策和立法

首先,地区需要形成关于加强海岸带可持续发展建设、保护区域使用权、保护海岸带栖息地和生物多样性、保护环境质量的文件,并与国家有关海岸带管理的政策和立法相配套,同步制定海岸带综合管理政策与法规。区域海岸带综合管理政策应当包括内容明确的区

域发展和保护战略、海岸带综合管理的内容和范围、法定权利和义务、各管理机构职责和权限、综合管理实施能力的强化措施、监督和评估的执行计划。

1.2 构建管理体系

海岸带综合管理需要区域各级政府、各管理部门、专家、投资机构和公众的全方位参与,但由于它们发挥的作用不同,首先必须构建一个层次清晰,权职明确的管理体系(图1),其中区域海岸带综合管理领导机构是该体系的核心。英国的 Dee 河口和 Mersey 流域都有这种性质的核心机构来组织协调整个河口海岸的管理工作。该领导机

* 上海市教委重点学科资金资助项目,英国驻沪总领事馆文化教育处高校联合学术研究项目 SHA/992/SAL 号。
本文的撰写得到了导师许世远教授的大量指导与帮助,在此表示衷心感谢。
收稿日期:2001-03-05;
修回日期:2001-04-03

20 Bazotti R. et al. . *Genome*, 2000, 43 (2) :341 ~ 345
21 Bagshaw J.C., Buckholt M.A. . *Gene*, 1997, 184(2) :56 ~ 60
22 Miarano D. et al. . *Gene*, 1997,

189(1) :13 ~ 18
23 Grandjean F., Soutygrosset C. . *Comptes Rendus de l'Académie Des Sciences Séries 3-Sciences de La Vie et des Sciences*, 1997, 320(7) :551 ~ 556

24 Chen Y.N. et al. . *Molecular Reproduction and Development*, 1999, 54(3) :475 ~ 482

(本文编辑:刘珊珊)

构的建立将使海岸带地区的活动通过统一协调而变得有序,也是海岸带综合管理有效开展的重要保障。

1.3 制定整体管理计划

在海岸带详细调查的基础上,海岸带综合管理领导机构组织所有管理的参与者共同制订海岸带综合管理计划,以保证满足每一个层次的需求。该计划应基于区域社会经济发展战略,坚持不以牺牲生态环境为代价的原则,涵盖以下内容:宗旨与目标、法规体系、机构安

排、海岸带功能区划、管理方法与计划、科研、教育与培训、监督与评估体系、敏感问题管理(如海岸带侵蚀、污染物排放控制、水产养殖、自然保护区与生物多样性等)、特殊行动计划、资金计划和实施框架。

1.4 海岸带综合管理的实施

在区域海岸带综合管理领导机构的统一指导下,管理过程需按计划分步骤有序实施。区域政府对实施过程的全力支持将十分有利于各执行机构之间的协调与合

作。同时,在具体实施过程中需强调科研工作地开展,科研可以为管理提供信息、方法和技术,通过贯穿全过程的教育与培训,科研工作者有责任使参与岸带管理的政府领导,基层管理者及当地人们正确地理解海岸带可持续发展的真正内涵与实现方式。计划中的目标是逐项实现的,综合管理计划中的各项内容还可以在实施过程中不断地改进与完善。

1.5 监测与评估

监测和评估的目的是通过对项目实施过程的评价,找出不足之处,提出改进措施,以推动管理工作朝着不断完善的有利方向发展。该工作应当始于计划制定阶段,贯穿项目开展的全过程,并深入综合管理中每个具体项目的实施。单个项目的监测与评估还可以为海岸带的管理和研究提供基础数据。

监测与评估工作应当有计划地开展,由综合管理领导机构统一协调组织,并形成相应的保证其实施的机制。

2 区域海岸带综合管理的重点

海岸带综合管理的实施并不是对区域原有海岸带管理方式的修补,而是一种海岸带管理

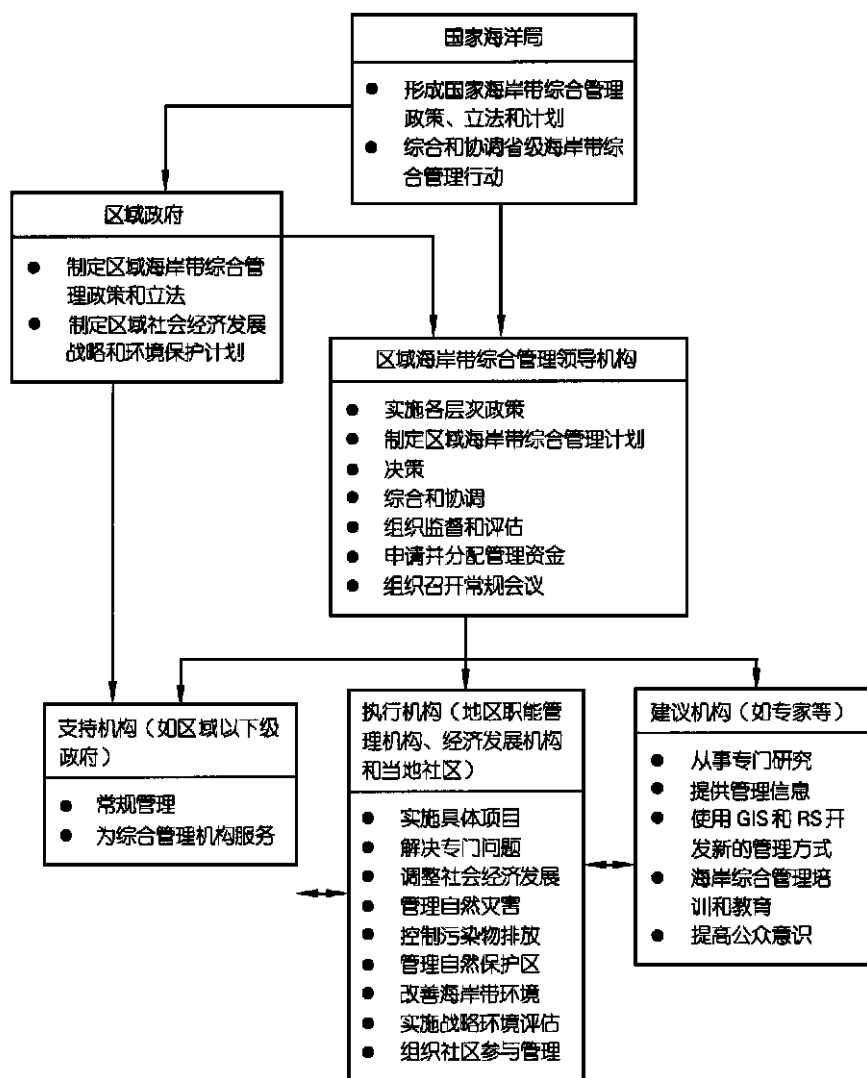


图1 区域海岸带综合管理体系

思想和管理方式的变革,它的成功实施将很大程度地改善目前海岸带发展过程中由于管理不善而造成的资源与环境问题,因此,该管理过程中的一些核心思想是不容忽视的。

2.1 统一与协调

统一与协调是海岸带综合管理的基本思想。条块分割的分部门管理体制使不同部门之间、不同区县之间及邻近省市之间在海岸带使用与管理问题上易产生冲突,同时也易于产生资源过度利用等问题,统一管理可以解除这些矛盾,通过充分考虑自然、社会、经济各方面因素,综合平衡,避免职权重叠。统一的思想也为海岸带综合管理提供了一个更宽广和更具连续性的角度来全面制订可持续发展的规划。

统一思想必须依靠下述因子:由来自区域政府、计委、经

委、环保局、区县政府、基层管理机构、专家和社区的各方面成员组成的综合管理领导机构;在不同的管理层之间有连贯而一致的政策;不同部门间有效联系,并具备相对应的政策、计划和项目;综合安排执行过程中的时间和空间安排;把海岸带地区视为包括水域和陆域的动态系统,具有明确的宗旨和目标。

同时,海岸带综合管理机构在水平层面(处于同一层面的管理机构和经济发展机构)和垂直层面(如市级和区县级两层管理机构之间)均需协调。通过有效协调可以增进相互理解,达成共识、避免和解决矛盾,最终提高海岸带地区规划和管理的效率。

2.2 从项目环境影响评价到战略环境评价

目前,我国每一个新建和扩建项目都必须先通过环境影响评价,这在很大程度上保证了每个独立

项目在环境保护方面的可行性。但是单个项目的环境影响评价有其局限性,第一,环境影响评价只是针对将建设项目作出分析评价,而不是行动在项目提议之前,它无法指导项目避开环境敏感地区而在环境弹性较好的地区开展,而只能决定接受或拒绝项目提议;第二,它不能充分反映一个地区内多个项目的综合环境影响;第三,环境影响评价只能在有限的范围内决定项目的取舍,或提出缓解措施。因此,项目环境影响评价应当发生在发展的战略制定阶段,才能克服其现有弱点,这种对政策、计划、项目3个层次的环境影响进行正式、系统和综合的评价过程称为战略环境评价,其评价结果将作为决策的重要依据。在以统一和协调为特色的海岸带综合管理过程中,战略环境评价的采用显得尤为重要,其过程可用图2表示。

通过在决策早期,对给定区域内的所有项目进行战略环境评价,能够充分评估区域的累计环境影响,调整不合适的项目,使环境因素主动地影响决策,而不是被动地对发展作出反应。贯穿于海岸带综合管理的政策制定阶段到单个项目具体实施阶段的战略环境评价,将有效地服务于可持续发展战略的实现。

2.3 开展系统的科学研究

海岸带是一个十分复杂的系统,科学有效的管理基于对海岸带内部机制的深刻了解。因此必须加强和重视对海岸带地区开发和管理的研究和支持力度,开展有关的基础学科研究,如海陆相互作用、物质通量和输送循环过程的研究,海岸带资源环境容量、海岸带重要生态系统系统动力学的研究与生态系统功能、结构和容量等研究,获取和积累有关的科学数据和信息,建立有关的数据

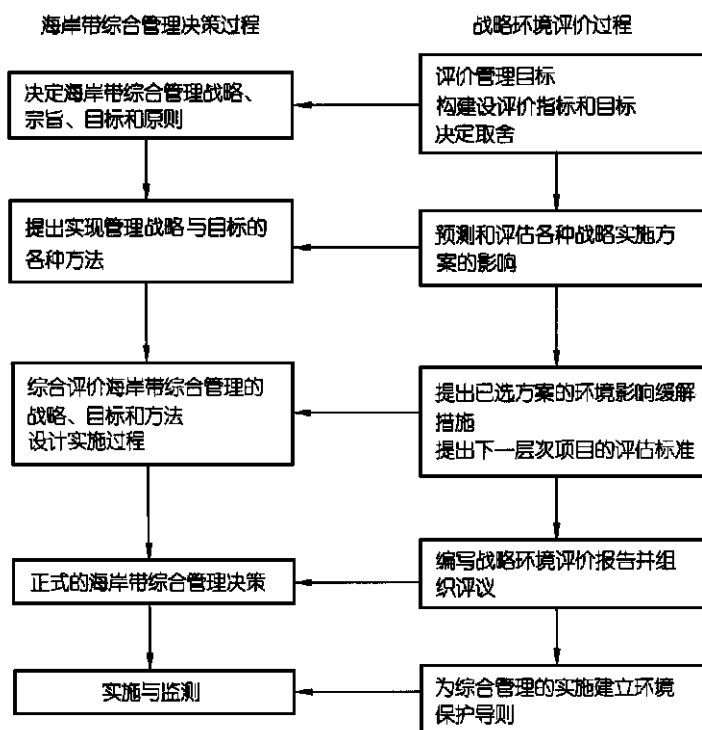


图2 海岸带综合管理中的战略影响评价

SCIENCE SCOPE

科学视野

库,为相关学科的研究创造较好的研究条件,进一步提高有关海岸带问题的研究水平,同时探索适于中国的海岸带管理机制,为决策者提供科学服务。

2.4 公众参与

目前我国海岸带管理的另一缺陷是整个管理过程基本上是一个由上至下的单向过程,海岸带地区的公众很少有机会参与管理。虽然当地人们的整体素质影响着他们参与管理的能力,但公众参与管理的缺乏阻碍了当地管理人员与当地人们观点的交流,而最终会削弱政府部门的管理能力。


海岸带综合管理的实施将打破“自上而下”的管理体制,提供尽可能多的公众参与管理的机会,充分发挥当地公民参与管理的积极性,并不断提高他们的管理能力。

国外已开展的海岸带综合管

理一般采用社区公共会议、意见听取会议、咨询会和让社区代表参与决策等方式实现公众参与。这些形式也可以在我国海岸带地区采用,但政府首先必须探索各种方法,激发公众参与海岸带管理的意识,然后在某些区域开展一至两个基于社区的海岸带管理试点项目,通过公众的亲自参与,可以提高环保意识、改变环境态度、增强其自我约束能力和岸带管理技能,同时这些项目也可以为公众与政府提供交流观点的机会。当试点项目取得成功经验后,可逐渐推广至海岸带综合管理的整个领域。需要指出的是,在此过程中,对公众的教育与培训是不可缺的,唯此才能提高公众参与管理的能力与效果。

3 结语

区域海岸带综合管理的实施

将打破目前我国许多海岸带地区条块管理的格局,通过多学科多部门综合制订海岸带区域管理计划,在选择经济开发活动时充分考虑各活动之间的相互关系,引导海岸带资源的综合利用,最大程度地减少海岸带地区的资源与环境损失。在管理过程中,统一和协调思想的贯彻,战略环境评价的实施及公众参与的开展将形成对现有岸带管理体制新的挑战,也是实施海岸带可持续发展的必由之路。

参考文献

- 1 蔡程英、L. F. 斯库拉. 海岸带综合管理的策略和方法. 北京:海洋出版社,1993. 13 ~ 25
- 2 Gasson J., The nival R. and Chadwic, A.. Introduction to Environmental Impact Assessment, 2nd Edition. London: UCL Press, 1999. 243 ~ 251

(本文编辑:李本川)