

海岸带综合管理政策的制定、执行与效果论析

——基于阿尔及利亚海岸带和厄瓜多尔海岸带 综合管理的个案比较研究

杨杨, 吴娟

(上海海洋大学海洋文化与法律学院 上海 201306)

摘要:为促进我国海岸带的可持续发展,助力海洋强国和海洋生态文明建设,文章综合运用奎德模型和琼斯模型,从问题进入政府、政府内部行动、政府处理问题和项目回到政府4个环节,比较分析阿尔及利亚和厄瓜多尔海岸带综合管理政策的制定、执行和效果,并提出可供我国借鉴的经验。研究结果表明:对于阿尔及利亚和厄瓜多尔海岸带综合管理政策的对比分析主要包括海岸带面临的问题、政策目标、法律法规和项目规划制定、执行机构建立、人力资源培育、经济资源投入以及政策效果和问题;阿尔及利亚和厄瓜多尔在人文环境和自然环境方面与我国有相似之处,其海岸带综合管理经验对我国具有参考价值,主要包括提高海岸带综合管理的公众参与度和公众海洋生态环境保护意识、注重政策项目评估、保证项目资金供给充足、合理划分政府部门的权责范围以及协调海岸带经济社会发展与生态环境保护的关系。

关键词:海岸带综合管理;海洋生态环境;海洋开发利用;可持续发展;公众参与

中图分类号:P748

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2021)12-0052-06

The Formulation, Implementation and Effect of Integrated Coastal Zone Management Policy: A Comparative Study Based on the Case of Integrated Coastal Zone Management in Algeria and Ecuador

YANG Yang, WU Juan

(School of Ocean Culture and Law, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

Abstract: In order to promote the sustainable development of China's coastal zone and contribute to the construction of marine power and marine ecological civilization, this paper comprehensively used the Quaid model and Jones model to compare and analyze the formulation, implementation and effect of the integrated coastal zone management policies in Algeria and Ecuador from the 4 links of problems entering the government, internal actions of the government, government handling problems and projects back to the government, and put forward the experience that

收稿日期:2021-02-06;修订日期:2021-11-30

基金项目:上海市教委创新项目“长三角海洋经济时空动态演变格局及联动发展机理研究”(14YS056)。

作者简介:杨杨,副教授,博士,研究方向为渔业管理、渔业经济和公共政策

通信作者:吴娟,硕士研究生,研究方向为海洋公共管理、渔业环境保护和治理以及公共政策

could be used for reference in China. The results showed that the comparative analysis of the integrated coastal zone management policies of Algeria and Ecuador mainly included the problems faced by the coastal zone, policy objectives, formulation of laws and regulations and project planning, establishment of executive agencies, cultivation of human resources, input of economic resources, and policy effects and problems. Algeria and Ecuador were similar to China in terms of human environment and natural environment. Their experience in integrated coastal zone management was of reference value to China, mainly including improving public participation in integrated coastal zone management and public awareness of marine ecological environment protection, paying attention to policy project evaluation, ensuring adequate supply of project funds, and reasonably dividing the scope of rights and responsibilities of government departments and coordinate the relationship between coastal economic and social development and ecological environment protection.

Keywords: Integrated coastal zone management, Marine ecological environment, Marine development and utilization, Sustainable development, Public participation

0 引言

海岸带是海洋和陆地的交汇地带,凭借优越的自然地理环境吸引大量工业、农业、商业、交通和娱乐等行业的从业人口和各类经济资源。在各类群体和行业对海岸带自然资源的需求日益提升且竞争日益加剧的背景下,海岸带面临自然资源日渐枯竭和环境持续恶化的严重危机,风暴潮、赤潮、绿潮、溢油、海冰和海岸侵蚀等海洋自然灾害使海岸带区域面临的威胁进一步加重。因此,海岸带不仅是全球范围内人口密度最高、社会经济最发达和开发利用最广泛的区域,而且是资源环境矛盾最突出的区域。

海岸带管理是海岸带开发利用与保护之间的矛盾发展到一定阶段的产物。随着临海工业、海涂种植业、海洋交通运输业、海洋渔业和沿海城镇建设等的快速发展,尤其是随着人口逐渐向沿海地区聚集,产业之间争占海岸带空间和其他资源的现象日益突出,必然加大海岸带开发利用强度,从而影响海岸带生态环境。在这种情况下,只有实施有效的海岸带管理,才能使海岸带开发利用走上可持续发展道路。为化解海岸带开发利用与保护之间错综复杂的矛盾,海洋发达国家普遍重视海岸带管理。1970 年美国颁布《海岸带管理法》标志着海岸带综合管理理论的诞生^[1-2],此后海岸带综合管理逐渐成为世界沿海国家广泛接受的海岸带管理理

念和方法。

海岸带的自然资源丰富且类型多样,对沿海地区经济发展起到非常重要的作用^[3]。近年来,在我国实施海洋强国战略和海洋生态文明建设的背景下,沿海地区的海岸带综合管理工作越来越受到重视。本研究立足于新时代海洋强国战略要求,以阿尔及利亚和厄瓜多尔海岸带综合管理政策作为案例,比较分析二者海岸带综合管理政策的制定、执行和效果,从而为新时代我国海岸带综合管理提供经验借鉴,助力海洋强国和海洋生态文明建设。

1 案例选择和比较分析模型构建

1.1 案例选择

本研究选择阿尔及利亚和厄瓜多尔海岸带综合管理政策作为案例,主要基于 2 个方面的考虑。①在人文环境方面,阿尔及利亚和厄瓜多尔均属于发展中国家,与我国经济发展水平较为接近,海岸带同样面临经济社会发展与资源环境保护的尖锐矛盾;②在自然环境方面,我国海岸带主要包括温带海岸带和热带海岸带,而阿尔及利亚和厄瓜多尔海岸带分别为温带海岸带和热带海岸带。因此,比较分析这 2 个案例对我国海岸带综合管理的借鉴参考价值更大。

1.2 比较分析模型构建

比较分析阿尔及利亚和厄瓜多尔海岸带综合

管理政策,须构建合理的政策分析模型。政策分析涉及问题、目标、备选方案、效果和标准等多个要素,构建政策分析模型应完整考虑这些要素。常见的政策分析模型主要包括奎德模型^[4]、琼斯模型^[5]以及韦默和维宁模型。由于奎德模型和琼斯模型与海岸带综合管理政策的适用性更强,本研究主要参考奎德模型和琼斯模型构建阿尔及利亚和厄瓜多尔海岸带综合管理政策的比较分析模型。

奎德模型将政策分析过程视为由初始阶段、持续阶段和终结阶段组成的过程,认为政策分析通常包括目标、备选方案、效果、标准和模型 5 个要素,相应的政策分析逻辑可演示为规划、搜索、预测、模式化和综合 5 个环节(图 1)。

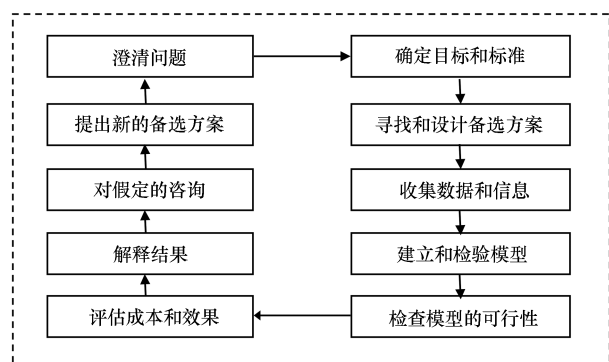


图 1 奎德模型

琼斯模型认为政策分析是准确实现某个目的的一系列行动或操作,其过程包括感知/定义、集合或累加、组织、代议、确定议程、规划、合法化、预算、执行、评估以及调整/终结等要素,在政府中可归类为问题进入政府、政府内部行动、政府处理问题和项目回到政府等环节(图 2)。

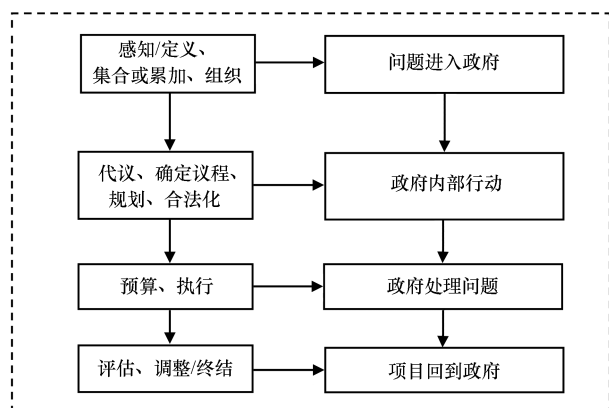


图 2 琼斯模型

奎德模型侧重于政策事前分析,而对阿尔及利亚和厄瓜多尔海岸带综合管理政策的比较分析更多的是事后探讨研究,因此本研究主要借鉴琼斯模型,同时借鉴奎德模型的合适之处对模型进行调整完善。基于奎德模型和琼斯模型,结合阿尔及利亚和厄瓜多尔海岸带综合管理政策的实际情况,构建海岸带综合管理政策的案例比较分析模型(图 3)。

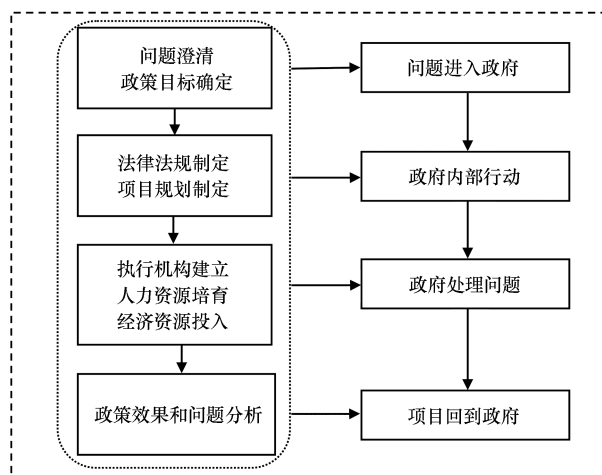


图 3 案例比较分析模型

基于该模型,本研究从问题进入政府、政府内部行动、政府处理问题和项目回到政府 4 个环节,比较分析阿尔及利亚和厄瓜多尔海岸带综合管理政策。

2 阿尔及利亚和厄瓜多尔海岸带综合管理政策的比较分析

2.1 问题进入政府

2.1.1 问题澄清:海岸带面临的问题

沿海地区人口及其活动的增加,对阿尔及利亚等地中海沿海国家的海洋环境和海洋资源造成严重影响^[6],阿尔及利亚的阿尔及尔海岸带是地中海海岸带不断发展的鲜明案例。历史上阿尔及利亚的人口主要是农村人口并集中分布在山区和平原,自 1962 年阿尔及利亚国家独立后,其农村人口大量迁往主要经济和工业基础设施所在的北部沿海大城市,目前阿尔及利亚 75% 的人口集中在 1 200 km 海岸线的沿海地区^[7]。在过去 20 年中,阿尔及利亚首都阿尔及尔的农业用地和旅游用地逐渐萎缩,土地利用越来越不可持续,工业的发展也影响重要湿

地生态系统和近海海洋生态环境,对海洋渔业资源造成严重负面影响。

厄瓜多尔海岸带同样面临人口增长和生态环境退化的问题^[8]。得益于独特的地貌和气候特点,厄瓜多尔海岸带生态系统多样,从而支持高度的生物多样性。1950—1990 年厄瓜多尔沿海地区人口迅速增加,对海岸带生态系统造成多种影响,出现自然生态系统生产力损失和水资源严重短缺等问题。此外,制造业、农业和服务业的发展使沿海地区的自然生态系统逐渐萎缩和功能弱化,造成沿海地区贫困和生态环境退化。

2.1.2 政策目标确定:海岸带综合管理政策目标

阿尔及利亚和厄瓜多尔海岸带综合管理的目标较为类似,可概括为解决人口不断增长与土地资源供给不足的突出矛盾,制定合理的土地利用规划,整治近海海洋生态环境,协调工、农业发展与海岸带生态环境保护的关系。不同之处在于,阿尔及利亚海岸带的土地规划重点是保护农业和旅游用地以及合理调整居住和工业用地,而厄瓜多尔海岸带的土地规划重点是保护自然植被。

2.2 政府内部行动

2.2.1 法律法规制定:制定海岸带综合管理法律法规

阿尔及利亚为应对海岸带的多重压力和生态环境问题制定一系列法律法规。1963 年阿尔及利亚颁布第 63-478 号法令,反映政府参与管理和保护敏感沿海地区的迫切意愿,但由于当时没有针对生态环境或沿海地区的专门机构,该法令很难适用。1983 年阿尔及利亚颁布关于生态环境保护的第 83-03 号法令,这是阿尔及利亚首份专门针对生态环境保护的法律文书,但没有涉及具体沿海地区。1990 年阿尔及利亚颁布关于土地规划和城市发展的第 90-29 号法令,终于对沿海地区作出具体规定。2001 年阿尔及利亚难民营项目启动,为阿尔及利亚开展国际合作奠定基础。为建立和改善实施国际海岸带管理和难民营项目的环境,2002 年阿尔及利亚颁布北非大陆首部专门用于沿海地区的法律即《沿海法》,规定保护和开发利用沿海地区的框架。

在海洋环境方面,厄瓜多尔的国家规范与其加

入的国际协定和公约所产生的规范并存,厄瓜多尔遵守并进一步发展这些规范。在陆地环境方面,厄瓜多尔制定一系列法律法规。根据第 3516 号行政命令,2003 年厄瓜多尔第二次环境立法确立沿海资源环境管理的基本政策;旅游领域的法律法规繁多,包括 1 部法律(旅游法)、3 项法令(旅游活动总条例、旅游法总条例和自然保护区旅游特别条例)和 1 项决议(旅游活动登记和管理),并在住宿、运输、贸易、服务、运营、关税和制裁等各领域约有 50 项法律文书(包括法律、法规、法令、手册、指示、决议和部长级协议),有助于对旅游活动的管理。

2.2.2 项目规划制定:制定和参与海岸带综合管理项目

阿尔及利亚实施一系列地方试点行动。例如:与欧洲合作伙伴开展海岸带管理一体化和可持续性项目,允许在阿尔及尔沿海地区建立监测系统;目的地项目挖掘旅游潜力,并在阿尔及尔沿海地区旅游业利益相关者之间形成协同作用。

厄瓜多尔同样制定并参与一系列海岸带综合管理项目。例如:2018 年正式启动由全球环境基金资助的海洋和沿海保护区网络项目,旨在通过有效管理保护区大幅改善大陆、海洋和沿海生物多样性保护和可持续开发利用状况。

2.3 政府处理问题

2.3.1 执行机构建立:海岸带综合管理政策执行机构建设

阿尔及利亚国家海岸管理局是在其《海岸法》框架内设立的负责沿海地区事务的专门机构之一,主要执行现行条例规定的海岸带保护措施,并向地方政府提供与其干预领域有关的一切援助。国家海洋法委员会改善并加强其与环境理事会的关系,该理事会在其组织内设有沿海办事处。2006 年成立海岸协调委员会,负责调动保护沿海、敏感或面临特定环境风险的地区所需的资源,但其权责范围未包括促进沿海地区行为者之间的协调。

相对而言,厄瓜多尔海岸带综合管理机构建设较为完善,许多机构以其独特的属性开展合作,其他利益相关者在规划和管理方面同样发挥积极影响。主要机构如表 1 所示。

表 1 厄瓜多尔海岸带综合管理机构

州级机构	主要机构
	武装部队联合指挥部
安全部协调员	海军
	军事地理研究所
	沿海海洋管理秘书处
环境部	加拉帕戈斯国家公园管理局
	生物安全和环境管理控制局/ 加拉帕戈斯检疫局
	副秘书长(管理和发展)
旅游部	监管秘书处
	副秘书长(市场、投资和国际关系)
财政部	中央银行

2.3.2 人力资源培育:海岸带综合管理专业人才培养建设和公众教育

阿尔及利亚拥有完全致力于海洋科学的学校,许多大学都设有海洋科学专业,但仅部分满足海岸带综合管理需求。大多数海洋科学课程面向全球,旨在使学生了解海岸带和海洋生态系统。未来仍须设置关于国际海岸带管理的具体课程,加强行动者对沿海地区社会经济和体制运作的了解。此外,目前决策者和公众难以从可持续角度平衡海洋生态环境保护 and 经济发展。

厄瓜多尔培养海洋意识的目标是加强国家海洋责任,促进了解和传播海洋知识,从而形成公众参与空间和改进公众日常行为,加强公众与海洋生态环境的社会联系。在沿海地区推行可持续旅游教育政策,促进发展负责任的文化娱乐活动,将自然资源和文化资源的保护相结合,通过确保经济活力以维持地区福利,并通过对游客和管理者的教育提高其生态环境保护意识。将与海洋有关的内容纳入教育课程并就海洋空间的重要性开展培训,通过宣传、教育、旅游、社区讲座和媒体传播等方式实施激励性项目,提高公众对海岸带综合管理的认识。

2.3.3 经济资源投入:海岸带综合管理财政供给

海岸带综合管理是长期的过程,持续的资金供给对其有效实施至关重要。阿尔及利亚海岸带综合管理项目的财政供给严重不足,环境部门的预算自该部门 2000 年设立以来没有重大变化。同时,由

于各部门的融资计划缺乏协调,一些行动计划“因太迟而无法考虑”,如沿海城市技术性垃圾填埋中心项目即被废止^[9]。

历史上厄瓜多尔的部门规划、方案编制和财政预算对海岸带综合管理的重视程度微乎其微,尤其是在预防和控制威胁方面很少涉及海洋生物多样性问题,这种情况近年来才有所改观。根据厄瓜多尔财政部的统计数据,在过去 10 年中海洋机构的经济资源大幅增加,但总体而言用于执行海岸带综合管理的预算与总预算相比仍很低,仅为 10%。

2.4 项目回到政府:政策效果和问题分析

阿尔及利亚在海岸带综合管理方面作出重要努力,主要表现在建立沿海地区治理的体制框架,并促进不同层次行动者之间的协作和协调。但在促进沿海地区可持续发展的体制建设方面仍存在缺陷,主要表现在法令和政策执行不理想、缺乏物质和人力资源以及标准化框架、国家级(环境部)行政体制不稳定以及缺少地方联合和公众参与,这些缺陷削弱海岸带综合管理政策的效用。

与阿尔及利亚相比,厄瓜多尔在海岸带综合管理方面的表现更加出色。①海岸带综合管理法律法规较为完善,体现在海洋环境中国家规范与相关国际协定和公约产生的规范并存,而陆地环境中专门的《环境法》与旅游法律法规并存;②海岸带综合管理机构较为完善,环境部、旅游部和财政部等机构以其独特的属性开展合作;③注重培养公众海洋生态环境保护意识和海岸带综合管理专业人才,将海洋内容纳入大学课程,同时通过社区讲座和媒体传播等方式提高公众对海岸带综合管理的认识;④海岸带综合管理的财政预算和项目经费较为充足。然而厄瓜多尔的海岸带综合管理仍存在一系列问题,如缺少有效的海洋生态环境规划和海洋环境影响评价方法,而这些规划和方法是识别和评估海洋开发利用对生态环境产生影响的步骤,也是较为科学系统和成熟适用的管理工具^[10]。

3 经验借鉴

我国海岸带的敏感性和脆弱性日益显现,陆海功能缺乏统筹^[11],海岸带立法推进缓慢^[12],因此科学的海岸带综合管理迫在眉睫。由于经济发展区

域结构等因素的影响,我国长期存在人口“向海流动”的趋势,巨大的人口压力和频繁的开发利用活动使海岸带面临污染加剧、资源退化、生物多样性降低和海岸侵蚀等严重的生态环境问题。沿海城市是海洋生态文明建设的“主战场”,遵循陆海统筹原则以及走可持续发展之路是海岸带综合管理的关键所在。我国可借鉴阿尔及利亚和厄瓜多尔海岸带综合管理政策制定和执行的经验,优化海岸带综合管理模式。①提高海岸带综合管理的公众参与度和公众海洋生态环境保护意识;②注重政策项目评估;③保证项目资金供给充足;④合理划分政府部门的权责范围;⑤协调海岸带经济社会发展与生态环境保护的关系。

参考文献

- [1] 鹿守本,艾万铸.海岸带综合管理:体制和行动机制研究[M].北京:海洋出版社,2001.
- [2] 王舒鸿,郭越,李逸超,等.城市海岸带环境管理模式优化研究:以青岛市胶州湾为例[J].中国环境管理,2019,11(2):69—75,79.
- [3] 姜正龙,王兵,姜玲秀,等.中国海岸带自然资源区划研究[J].资源科学,2020,42(10):1900—1910.
- [4] 丁煌.奎德政策分析理论述评[J].国际技术经济研究,1998(2):51—60.
- [5] HORÁK J, ROWLAND Z, ŠULEŘ P, et al. Jones' model and its modifications in the conditions of the slovak republic[J]. SHS Web of Conferences, 2021, 91: 139—141.
- [6] KHELIL N, LARID M, GRIMES S, et al. Challenges and opportunities in promoting integrated coastal zone management in Algeria: demonstration from the Algiers coast[J]. Ocean and Coastal Management, 2019, 168: 185—196.
- [7] MITICHE R, METAICHE M, KETTAB A, et al. Desalination in Algeria: current situation and development programs[J]. Desalination and Water Treatment, 2010, 14(1—3): 35—44.
- [8] MESTANZA-RAMÓN C, CAPA M S, SAAVEDRA H F, et al. Integrated coastal zone management in continental ecuador and galapagos islands: challenges and opportunities in a changing tourism and economic context [J]. Sustainability, 2019, 11(22): 6386.
- [9] 埃尔努尔.结合过程和产出指标,评估沿海地区综合管理项目的参与和可持续性[J].海洋海岸管理,2010(52):711—716.
- [10] 王斌,杨振姣.基于生态系统的海洋管理理论与实践分析[J].太平洋学报,2018,26(6):87—98.
- [11] 李欣,叶果,宋军.国土空间规划视角下的海岸带空间管控方法研究:以青岛市为例[J].城市规划学刊,2020(5):76—85.
- [12] 管松,刘大海,邢文秀.论我国海岸带立法的核心内容[J].中国环境管理,2019,11(6):95—102.