

以生态系统为基础的海洋管理模式引发的思考

白佳玉

(中国海洋大学法政学院 青岛 266100)

摘要 从介绍以生态系统为基础的海洋管理模式的概念及由来出发,浅谈了对海洋环境保护的生态伦理观、海洋生态系统单行法及尊重海洋生态系统制定海洋环境保护管理体制的看法。

关键词 海洋;生态系统管理模式;海洋环境保护法律

一、以生态系统为基础的海洋管理模式的由来

目前,全球海洋及海岸带生态系统面临着各种类型的危害,如气候变化、生物多样性的缺失、富营养化、生态栖息地的损毁和破坏、外来物种入侵等。这些危害削弱了海洋生态系统服务于人类的能力和功,如海洋食品、洁净水、保护海岸带免受风暴侵蚀等。例如,海岸带及海洋经济对美国经济至关重要,截至2000年,超过半数的美国人口居住在沿海一带,与海洋相关的经济活动达2000亿美元。由于传统的管理方式孤立地考虑人类对海岸带及海洋的破坏活动,因此不具备处理多种危害的综合影响的能力。基于生态系统(EBM)的综合型海洋管理方式便呼之欲出了。

20世纪50年代,以生态系统为基础的管理模式(以下简称生态型管理模式)就被应用于管理陆地资源,自1992年巴西里约热内卢召开“地球峰会”,可持续发展的观念被广泛接受并逐步融入政策制定中;2005年3月21日,221位美国科学家和管理专家共同签署了《海洋生态型管理(EBM)共同声明》来最终实现生态型管理模式。采用生态系统的管理思想和方法来保护和维

持海洋生态系统的各项服务也是由于海洋生态系统服务的异地性和服务性导致的。所谓海洋生态系统服务的异地性是指海洋生态系统的服务经常不在本地实现,比如鱼虾在甲地出生,却在乙地被捕获;海洋生态系统服务的开放性是指人们能通过连续的海洋和漫长的海岸线进入海洋生态系统的便利性。生态型管理模式(EBM)被定义为是一种综合的海洋环境管理方式,是一种全面考虑生态系统各个环节、影响因素的管理模式,其核心理念是建立在综合考虑人类活动对于海洋生态系统影响的基础上的。与现有管理方式不同之处在于:综合考虑各个物种、生态系统各个构成要素、活动、行为等对生态系统的累积影响,而不考虑单一因素。其尤为强调:保护生态系统的结构、功能、关键过程;特定生态系统的影响范围;旨在明晰系统中目标物种或其他非目标物种或关键过程之间的相互作用;不同系统之间的作用;综合考虑生态、社会、经济和不同机构的关系,明确其相互依赖性。

二、海洋环境保护法律制度的生态理念

生态型管理模式自20世纪90年代后期引入我国,我国学者开展了一系列的理论探讨,主要内容为陆地生态系统管理理论与实践,在海洋

领域仅涉及海岸带综合管理和大海洋生态系统(LME,如中韩黄海大海洋生态系统项目),尚未在我国海洋政策中确立以生态系统为基础的海洋管理模式,相关的法律依据是这种以生态系统为基础的海洋管理模式成功实施的保障。

生态型管理模式是以自然的内在价值为基础的主张,体现了一种生态伦理观。这种伦理观是对人类中心主义的修正,它不再围绕人类的需求进行管理,而是在维系生态系统健康且充满活力地运转的前提下管理人的开发行为,满足人的社会、经济、文化需求。事实上,一些国际环境法公约已经体现了这种非人类中心主义思想,例如,1992年《生物多样性公约》的序言中写道:“意识到生物多样性的内在价值和生物多样性及其组成部分的生态、社会、经济、科学、教育、文化、娱乐和审美价值,也意识到生物多样性对进化和维持生物圈的生命持续发展体系的重要性”。然而,我国现行的海洋环境保护法律制度却并未顺应海洋生态系统的客观规律把握对海洋环境的保护,没有以关怀海洋生态系统的理念统筹全局。应调整我国海洋环境保护法律立法理念,实现海洋资源的可持续利用。

汪劲先生在《环境法律的理念与价值追求》一文中阐述了这样一种观点,传统法的思想基础——“人类利益中心主义”,忽视了地球生态系统与人类之间共同生存上所具有的相互依赖关系和作用,是导致传统法(民法、刑法、行政法等)在处理环境问题时不合目的性的法哲学理论基础上的根源。为了使环境法能够符合“生态利益中心主义”的目的理念,环境立法在目标上应在“生态利益中心主义”伦理价值观上重新定位。以生态系统为基础的海洋管理模式是这种价值追求的体现,它更需要以法律制度的形式得到贯彻和巩固。海洋环境的破坏是人类在开发和利用海洋资源的过程中造成的,仅从人的利益需求出发管理人对自然资源、野生生物的经济需求势

必超出海洋环境的承受力,给人类带来无以弥补的灾难。有关控制陆源污染、防治海岸工程建设项目、海洋工程建设项目、海上废物倾倒及船舶污染海洋的法律法规应尊重整个生态系统的承载能力、自净功能理性地设置相关制度。

三、针对特殊海洋生态系统的单行立法

沿海地区是海洋生态系统比较敏感和复杂的区域,针对海洋生态系统的特殊性单独制定法律是有实际意义的。以渤海为例,环渤海地区共有地级城市26座,沿岸有大小港口近百个,沿岸有217个排污口,年接纳的污水高达28亿t,占全国排海污水总量的32%,年收入腹内的污染物超过70多万t,占全国入海污染物质总量的47.7%。2005年渤海未达清洁水域水质标准的面积为2万km²,占渤海总面积的26%。虽然我国已有《渤海综合整治规划》及《渤海碧海行动计划》,但到目前为止尚无一部专门治理渤海污染的法律。以某一海洋生态系为调整范围来规范开发行为将是海洋环境保护法有效治理海洋环境问题的一大进步,这样的单性立法区分对待不同海洋生态系统的自身特点,有针对性地制定相应的环境指标及管理机制,可以为我国日后的生态型管理模式确立法律依据。

以渤海为例的海洋生态系统单行立法并非只针对已遭受严重污染的海洋生态系统,其他有比较完整的生态体系的海洋生态环境区域也可以建立单性立法,这种预防意识体现了海洋环境保护的基本原则,也是促使立法与立法后的实施不相脱节的稳妥办法。针对封闭性海域的环境问题,国际上成功的经验是立法先行,只有制定完善的、充分考虑到区域的特殊性立法,才能对封闭性海域环境实施规范化管理。其中以日本濑户内海和美国的切诺匹克海湾最具代表性,其成功的治理经验值得借鉴。在区域环境立法框架下,建立统一协调的环境保护和协调管理机制以及

联合执法机制,制定区域海陆一体化综合开发规划和环境保护计划,以法律形式规范沿海地区、相关管理部门的经济与环保行为。

四、海洋环境保护管理体制的调整

我国的海洋环境保护队伍是逐步形成的,由海洋、地质、石油、公安、环保、水产、交通等部门各自开展了一部分与海洋环境保护或资源开发、海上治安和交通安全有关的管理工作。海洋环境保护问题是单纯的行业管理无法解决的。此外,海洋越来越重要的战略地位使几乎所有的沿海政府都十分关心海洋工作,并建立了相应的海洋管理机构,但受地方利益的驱使,有的地方海洋管理部门对本区域的海洋管理行为、过度开采行为采取姑息、包容的现象,致使国家整体利益受损。加之,我国海洋局隶属于国土资源部,行政级别层次低,要完成协调涉海各行业之间的关系,履行其综合管理职能,确实难度很大。有学者建议,建立高层次的跨部门协调机制会是一种解决问题的办法。但这里需要明确的是,如果不是按照符合海洋生态系统的客观规律确定海洋环境保护各管理主体的分工,靠建立高层次的部门协调机制只是从形式上解决了矛盾,且这种治标不治本的方法只会延误治理海洋环境的时机。跨部门的协调机制要尊重海洋生态系统的客观规律设置,并非按照行政区划或部门行政权限设

定,这样也会避免《海洋环境保护法》第五条中的“五龙闹海”或有时“海中无龙”的现象。

五、结论

生态型管理模式是近两年刚刚兴起的,其早期应用于陆地资源的管理,后来应用于海岸资源的管理。以生态系统为基础的海洋管理模式是海洋管理领域的一次革命,它打破了旧的单一因素的管理模式,站在整个海洋生态系统的高度,统筹安排,实现整个生物圈的共荣。这种管理理念需要由先进的生态伦理观的海洋环境法律制度作为其强有力的后盾。海洋环境立法者在制定海洋环境保护法律法规时,应充分考虑到海洋生态系统的特殊性,将人类的发展与人类对海洋环境的研究、管理和维护相互协调,形成人与海洋生态环境关系的动态平衡。此种环境法律制度或许可以以调整海洋环境保护管理体制及建立特殊海洋生态系统的单行立法为良好的开端,为其日后的不断完善做胸有成竹的铺垫。

参考文献

- [1] 张朝晖,等.海洋生态系统服务的内涵与特点[J].海洋环境科学,2007(3):259-263.
- [2] 汪劲.环境法律的理念与价值追求[M].北京:法律出版社,2000.
- [3] 徐祥民.海洋环境的法律保护研究[M].青岛:中国海洋大学出版社,2006.