

美国《海岸带管理法》浅析 兼论我国海岸带立法

赵恩波

(国家海洋局)

美国联邦政府于1972年颁布了《海岸带管理法》，此后截至1979年又有22个州相继颁布了各种不同形式的海岸带管理法规。有33个州和领地制定了海岸带管理规则。从立法角度看，可以说已经有了一套比较系统的海岸带管理的法律制度。

我国的海岸带立法问题，早在1979年国家海洋局会同国家科委、农委、总参、水产总局等部门在给国务院关于开展全国海岸带和海涂资源综合调查的报告中就提出：“国家海洋局和国家水产总局应积极进行调查研究的，尽快制定《海岸带和海涂保护管理法》。”据此，组织了海岸带管理法规的拟订工作。搞了几年，法律文本虽几拟其稿，亦曾送审，但至今尚未出台。

我国与美国的社会制度虽然不同，经济发展和科学技术方面存在一定差距，有许多不可比因素。但是，在海岸带的开发利用、保护管理等方面，毕竟存在一些相同或相似之处。因此，了解分析美国的海岸带管理法规，对于研究制定我国海岸带管理法规和实施具体管理工作，可能会得到一些启迪，有一定的借鉴作用。鉴此，试对美国海岸带管理法作些简要分析，同时针对我国海岸带立法工作中遇到的一些主要问题，谈些粗浅认识。

一、 美国海岸带管理法的产生背景

美国毗邻广阔的海域，在大西洋、太平洋和北冰洋的海岸线总计达141 800公里。在这海陆衔接、相互作用的海岸带地区内，分布着许多的海湾、河口、湿地、岛屿、沙丘和珊瑚礁，集中着多种丰富的自然资源，是多种鱼类、贝类的繁殖区和鸟类的栖息地；沿海大大小小的港口，使海岸带成为发展海上交通运输的重要基地；是石油、天然气和其他有商业价值的矿物蕴藏区；也是每年数以千万计的人们的娱乐场所。由于高度集中的使用，对海岸带自然资源和自然环境造成很大压力。因此，海岸带的开发利用与保护管理工作，成为70年代以来美国海洋工作的一个重要组成部分。

在美国，土地的管理历来是各州的特权。各州又依次将土地的管理权委托各级地方当局。由于地方当局没有能力对沿岸地区实施协调控制，使得海岸带区域的开发利用活动失当，导致沿岸自然环境、自然资源的严重破坏。在这种情况下，联邦政府开始注意海岸带区域的土地利用问题。1961年美国政府就曾颁布了《湿地贷款法》，旨在便于联邦能控制一些为水鸟迁徙所必需的湿地，但却遭到沿岸一些州和地方势力的强烈反对和抵制。1969年1月28日，圣巴巴拉海峡发生井喷，流溢原油14 000吨，造成加州沿岸的海域严重污染。再

加之一些接连不断的其他石油漏泄事故,促使美国联邦政府增加了保护沿岸自然环境和自然资源的迫切感,为改变海岸带区域的开发利用现状、纠正以往对海岸带区域自然资源 and 自然环境的滥用,于 1972 年 10 月 2 日,国会正式通过了联邦政府的《海岸带管理法》。旨在该法的实施过程中,逐步建立起一种国家沿岸资源综合管理体制,以求合理的开发利用并在可能条件下恢复海岸带自然环境和增加海岸带自然资源。

二、美国海岸带管理法的核心内容

在美国的海岸带管理法和一些沿岸州制定的海岸带管理条例中,见不到通常我们所说的强制性行为规范一类的具体条款,未具体规定可以做什么、不能做什么。联邦政府和各沿岸州地方政府对海岸带的管理,是通过海岸带水陆资源管理规划的制定及其实施实现的。法中对“管理规划”的内容作出明确规定,包括了在海岸带区域内各种活动的基本内容,是海岸带管理法的核心部分。比如,海岸带管理法的第三〇五条第二款,对各沿岸州海岸带管理规划所包括的具体内容,作了以下详细规定:确定各沿岸州海岸带管理规划所适用的范围,划定海岸带边界;确定允许在海岸带从事哪些对沿岸水域有直接和重大影响的开发利用活动,以及对此类活动的控制手段包括各种有关的法律规定;登记并指定特别关心的海岸带区域,并提出关于特定区域开发利用的优先次序的广泛指导方针,尤其应包括那些优先地位最低的利用项目;明确“海滩”一词的定义,并确定旨在保护和进入公共海滩及其他公共沿海区域的规划程序;确定可能设在海岸带或可能对海岸带产生重大影响的能源设备的规划程序,其中包括、但不限于预测和管理这种设备影响的程序;确定旨在估计海岸侵蚀的影响、研究和评价控制或减轻与恢复这种侵蚀影响的方法的规划程序等。为了保障各沿岸州所拟定的海岸带管理规划得以实现,管理规划本身还须对执行该管理规划的组织体制作出明确规定,其中包括说明地方机构、区域机构、州级机构以及地区机构和州际机构在管理过程中的各自职责和相互关系。正是通过这样一个系统的、全面的海岸带管理规划的制定和执行来实现对海岸带自然环境和自然资源的有效管理。

三、美国海岸带管理法的实施机制

从美国的海岸带管理法所规定的一些条款看,联邦对沿岸州及地方政权所辖的海岸带的管理,主要是运用经济手段——颁布各类补助金的方式进行的。海岸带管理法规定了“制定管理规划补助金”、“行政管理补助金”和“州际补助金”等制度。授权商务部长可以依照本法规定,向任何沿岸州颁发补助金。当然,颁发补助金是有一定条件的。法律规定,各沿岸州只有按海岸管理法的要求,制定本州的海岸带管理规划 and 具体实施方案,报经商务部长确认和批准,才能获得“制定管理规划的补助金”。沿岸州只有将本州海岸带管理规划同在此区域内各种计划协调一致,建立起行之有效的管理体制,包括负责接收和管理补助金的机构,并举行了公众听证会,做好执行海岸带管理规划所必要的一系列准备工作,方能获得“行政管理补助金”。为了鼓励和支持相邻沿岸州在海岸带开发利用、保护管理诸方面相互协调、并与联邦协商一致,还设定了“州际补助金”。总之,从海岸带管理规划的制定,到推动所制定的管理规划的实施,都充分发挥了经济杠杆的作用。

同时,海岸带管理规划的制定、审批和监督执行,并非靠简单的行政管理。而是在很大

程度上依赖于科学。为实现科学决策和管理, 海岸带管理法第三一四条规定: 授权并指示部长建立“海岸带管理顾问委员会”, 以便就海岸带政策问题向部长提供咨询、与之磋商、提出建议。该顾问委员会成员一般不超过 15 人, 但要求所有成员必须在海岸带资源开发利用、养护、保护和管理方面具有广泛的经验和知识。以此辅佐部长管理工作建立在科学的基础上。同时, 为使海岸带管理法有效实施, 还建立了“公众听证会”制度。海岸带管理法第三一一条规定: “本法要求召开的所有公众听证会, 必须至少提前三十天发出通知, 在宣布会期的同时, 须将与听证会有关机构的所有材料, 包括文件、论文集及其他资料, 提供给公众, 以资审议和研究。此后拟就的类似材料, 在提供给机构使用时, 亦应提供给公众使用。”这样就使得各沿岸州依据海岸带管理法要求所拟定的海岸带管理规划建立在一定的群众基础上, 有利于规划的实施。

对于相邻沿岸州之间的跨州区域海岸带计划、政策和规划, 还有直接或间接影响到所适用海岸带的有关海域和沿岸区域的共同性问题, 则部长、内政部长、环境质量委员会主席、环境保护局局长、海岸警备队所在地的运输部部长以及联邦能源管理局局长或他们指定的代表, 代表联邦政府依据各自职权参与协商、审查并作出联合决定。

综上所述, 美国海岸带管理法的实施, 似可概括为在科学指导下, 以经济手段为主, 辅之以多层次多行政部门协调一致、公众直接参与的管理形式。

四、 美国海岸带管理法的适用范围

任何法都有其一定的适用范围。美国的海岸带管理法中对“海岸带”的定义作了如下表述: 海岸带系指邻接若干沿岸州的海岸线和彼此间有强烈影响的沿岸水域 (包括水中的及水下的土地) 及毗邻的滨海陆地 (包括陆上水域及地下水)。这一地带包括岛屿、过渡区与潮间带盐沼、湿地和海滩。在大湖水域, 这一地带延伸到美国和加拿大的国界线; 在其他地区则向海延伸到美国领海的外部界限。向内陆, 该地带只从海岸线延伸到管理滨陆所需达到的范围, 亦即滨陆利用对沿岸水域直接影响所及的范围, 但不包括那种按法律规定完全听凭联邦政府及其官员和下属机构使用、或由联邦政府及其官员和下属机构托管的滨陆。

上述定义表明, 作为联邦政府的海岸带管理法对海岸带的范围只是作了原则性的具有一定弹性的规定。海岸带的外部界限倒是比较明确, 在大湖水域一直延伸到美国和加拿大的国界线。在其他沿海地区延伸到三海里, 即当时美国领海的外部界限; 可是向内陆则缺乏明确的界限, “管理滨陆所需达到的范围”和“滨陆利用对沿岸水域直接影响所及的范围”都带有一定程度上的主观任意性。但是, 为保证海岸带管理法的有效实施, 要求各沿岸州须有明确的海岸带管辖范围。例如康涅狄格州海岸带管理条例中规定: “海岸带范围陆侧界线应由一百年内经常被沿海洪水淹没地带延伸入内陆的等高线来确定; 或通过把沿岸水体的平均高潮线向陆地伸入一千英尺来确定, 也可以通过潮汐湿地的陆侧界线伸入一千英尺来限定。”总之, 无论海岸带区域的自然地理条件多么复杂, 为了管理工作的实际需要, 应有明确的适用范围。

五、 我国海岸带立法中的几个主要问题

前几年, 在国家海岸带管理法规着手拟订的同时, 沿海一些省市也在积极进行地方海岸带管理法规的拟订工作。但一度, 除江苏省正式颁布了“海岸带管理暂行规定”外, 国家和其

他地方的海岸带立法工作,都因种种原因被暂时搁置下来。因此,要推动国家和沿海省市的海岸带立法工作,需就海岸带立法中遇到的一些主要问题,进行认真研究,找出所存在问题的症结和解决问题的方法。我认为,海岸带立法中,至少以下三个问题是应弄清的。

第一,关于调整对象问题。任何法律法规都是为调整某种客观存在的社会关系而设定的。换言之,都有其相应的调整对象。在海岸带这一区域中,集中着水产养殖、捕捞、围垦、盐田建设、港口工程、水利电力工程等各种各样的开发利用活动,形成多种复杂的社会关系。为调整这些社会关系,已分别制定颁布了一些适用于海岸带区域的单行法规。对渔业、交通、矿产、环境保护、海洋石油等方面都已有了相应的法律规定。虽然这些法律足以使每一单项经济活动和管理工作有法可依、有章可循。但是,各种产业活动和管理工作之间,却依然存在着相互影响、相互制约、需依法调整的社会关系。而这,恰恰是海岸带管理法规的调整对象。旨在保障海岸带区域内各种自然资源开发利用、保护、保全等方面,求得社会、经济、生态效益的统一。这样一种调整对象,在我国以往的立法中还是未曾遇到过的。需要对一般原则性问题和立法技术性问题进行一番认真的研究。比如,海岸带管理法规与适用于海岸带的其他单行法规之间的关系,怎样做到既反映各单行法规确定的各种开发利用活动所遵循的原则、注意法规之间的相互协调,又区别于各单行法规,切实起到综合管理的作用。这就涉及到在法律条文拟订中,是明确规定各种开发利用活动中具体的行为准则,还是对各种开发利用活动只作一些比较原则性的规定,是否借鉴美国的作法,以法律的形式对海岸带管理规划加以确认。如此等等都是在法的拟订过程中要研究解决的。就我国现行管理体制和目前的立法情况看,虽然海岸带管理的立法工作会遇到不少困难,但从合理的开发利用海岸带自然资源和自然环境看,确实有这种客观需要。前年,国务院法制局曾就我国自然资源管理的立法问题,提出过调查研究提纲,并委托国家计委国土局召集国务院各资源管理部门有关同志,座谈我国整个自然资源管理的综合立法和区域性自然资源管理的综合立法问题。针对海岸带这一特殊区域各种自然资源的综合管理,逐步摸索、建立切实可行的法律制度,是一个有益的尝试。

第二,关于主管部门问题。海岸带区域的经济活动,既牵扯到国务院各有关部门,又涉及沿海地方各级人民政府之间的关系,国务院各有关部门中,有属于行业、企业归口的管理部门,也有综合性的管理部门。国家海洋行政主管部门作为海岸带管理法规的主管部门,绝不是出自本部门的利益,而是为了切实履行国家机构改革后国家海洋局“三定”方案中所确定的职责。正象国务委员宋健同志所指出的:“海洋局比较超脱,不象农业部、交通部,农业部要管水产开发渔业捕捞,交通部要管海上运输,海洋局超脱了,就便于不偏不倚,公正管理海洋。”国家海洋局对海岸带实施综合管理的真正权威在于科学性。长期的海洋(包括海岸带区域)调查和专门组织的历时七年之久的海岸带和海滩自然资源综合调查,掌握了海岸带自然资源和自然环境的第一手资料,这些宝贵的资料是在海岸带区域从事任何经济开发活动所必不可少的,用于指导人们在生产实践中按自然规律办事。

法规执行中,具体管理工作宜采用分级管理的方式。国家海洋局主要是协调各部委在海岸带区域各种经济活动中产生的矛盾,处理沿海省、自治区、直辖市之间在海岸带开发利用中产生的纠纷。沿海省(自治区)、直辖市可设立相应的管理机构,分别负责各行政区域所邻接的海岸带管理工作。目前,大多数沿海省市、自治区正式在地方政府机构设立了海洋管理部门,应充分发挥其在海岸带管理工作中的作用。这方面,江苏省的做法颇值得借鉴和学习。为执行江苏省海岸带管理法规,在沿海市、县成立了由各有关政府部门领导参加的海岸

海岸带管理转变刍议

顾世显

(辽宁省海洋技术开发中心)

海岸带,有别于其他地域的自然特征和社会特征是十分明显的。海岸带独具的地理、社会特征,构成了一个有其自身规律的管理系统,这是加强海岸带管理的客观要求。也是转变海岸带管理的迫切需要。

一、海岸带生态系统特征

海岸带是海陆交替的过渡地带,处于大气圈、生物圈、岩石圈、水圈的交汇作用之中,各种作用,诸如地质运动、天气影响、浪流冲击、泥河的堆积,地震的破坏,人工围垦等,使海岸带处于经常动态变化中。这

种动态变化反映在海岸带整体或局部的时空变化上。海岸带生态系统的各个因素相关性,它们相互影响、相互制约,构成了动态性的生态环境。水动力条件影响海岸带的稳定、土地资源的增减,区域的变化又影响生物状况,气象条件和水文条件的改变等等,这些众多的因素在海岸带强烈的动态变化中互相依存性加强,表现出明显的脆弱性,某些因素的突然变化,有可能导致局部生态系统的变化,也可使全范围的生态平衡发生倾斜。生态系统的相关性反映了大自然变化规律。在人们的经济活动中,这些矛盾关系将发生某种变化,变化得好坏是不以人们的主观愿望为转移的。

近海海域、潮间带和临海陆域三者有机地构成了海岸带的整体,开发利用海岸带必须考虑海岸带生态系统特征动态性和脆弱性。海岸带生态系统的这些特征清楚地表明了其资源开发的承受能力。因此,我们在资源开发中,既要重视经济效益,又必须考虑

带管理委员会。该委员会属非常设机构,无需增加地方政府的机构编额,却可在海岸带管理的决策阶段沟通情况、兼顾各方利益,以便作出妥善合理的安排。委员会下设办公室(由已设或将设的海洋管理部门兼)除负责日常的具体管理工作外,还要以科学为基础参与委员会对海岸带各种重大经济活动的决策,起参谋和咨询作用。据了解,南通市及其所辖各沿海县对海岸带的管理工作是颇有成效的。

第三,关于海岸带的法律定义。海岸带有自然地理概念,也有法律概念。现在人们平时所说的“向陆延伸10公里,向海延伸到15米等深线”既不是严格的自然地理概念,也不是法律概念,而是1958年全国第一次海洋普查时确定的海岸带调查工作的范围。1986年《海岸带管理条例(送审稿)》中,对该法规的适用范围作了如下规定:“向海一般不超过10米水深等深线,向陆一般不超过几十年一遇重现期最高潮位漫滩线,在陡峭岸段一般至距平均大潮高潮线500米等距离线。”以上概念目前虽还谈不上什么效力,一些自然科学工作者对此尚有异议,但却说明法是主观的,是根据管理工作的需要制定的。我国仅大陆海岸线就长达18000余公里,复杂的自然地理条件是很难用几句话表述的十分清楚和准确的。就以向海延伸15米或10米等深线而言,在基岩型海岸真是近在咫尺,而在淤积型海岸,如苏北大浅滩,则是一望无边。再以向陆延伸来讲,对于荒无人迹的海岸一带似乎多一点少一点都算不了什么,可是对于沿海城市来说,就会遇到与市政建设法规的协调问题。因此,在国家的海岸带法规中,宜对海岸带定义作出比较全面的原则性的规定。而在沿海省、自治区、直辖市地方政府制定的海岸带法规中,则必须根据当地的自然条件和管理工作的实际需要,明确具体的范围,以保障海岸带法规的有效实施。