

构建海岸带综合管理体制的设想

宋增华

海岸带管理问题的提出,是基于海岸带的重要性、特性及其所面临的种种问题而提出的。综合有关专家的研究成果,海岸带管理问题的提出主要基于以下两个方面:

1. 海岸带对人类而言极其重要,我们应当对其格外关注。首先,海岸带能源和生物、矿产等资源丰富且便于开发,自然环境适宜生活、生产,具有对当地和区域乃至全球都十分重要的“三生”功能(生活、生产和生态功能)。其次,海岸带是全球变化的耦合带,是近期全球变化的信息库。通过对海岸带沉积地层中全球变化信息的研究,可以帮助我们分析大气圈、水圈、生物圈和岩石圈与人类活动相互作用的相关影响,并为人类的活动提供参考。再次,对于一个主权国家而言,海岸带具有重要的国防意义。《中国海岸带和海涂资源综合调查报告》就曾指出:“海岸带自古以来就是人类赖以生存和进行生产活动的重要场所,是沿海国家对外交往的门户,又是国防的前哨。”

2. 自身的脆弱性使海岸带生态环境、资源破坏严重,形势相当严峻,亟需加强管理。海岸

带是一个自然过程极为活跃的地带,即使在无人类活动参与的情况下,其演变也是较剧烈的。因此,就稳定而言,海岸带应是较为脆弱的地理单元。同时,海岸带对于人类开发利用海洋,又有诸多的优越性,海岸带又必然成为高密度、高强度开发利用的地带,这样人类对海岸带的影响和损害,自然也是在所难免。正是在自然和人类双重力量的有害作用下,海岸带的环境与资源正经历着前所未有的异常变化,发生了许多有碍可持续利用的严重问题,主要包括:①海岸及其近海海域污染加重,环境质量急剧下降;②渔业资源开发过度,致使生物资源衰退、局部海域甚至枯竭;③海平面上升和海岸侵蚀加剧;④围垦和海洋生态系统破坏;⑤灾害多发,损失加重。

简而言之,海岸带是人类生活生产的重要场所,是政治、经济、军事上的重要地带,是人口、物质、财富的集中区域,是人流、物质流、资金流和信息流最活跃的地带,海岸带资源、能源的合理开发和有效利用(即海岸带的可持续发展)对人类发展产生重要影响。同时,海岸

带又是生态环境脆弱带(Ecotone)的一种类型,由于海洋与大陆的相互作用,引起地理要素和地理过程发生较大的变化,导致海岸带生态环境的脆弱性。人类对海岸带的开发利用活动又加剧了脆弱性。因此,海岸带地域系统可持续发展既是地球系统科学研究中的一个目标,又是人类与地球环境协调共生的一个解决途径。这就要求人类对海岸带进行有效的管理。

海岸带管理体制是一种以科学、合理、有效开发利用海岸带资源为目标的行政管理体制,目前没有统一的模式。一般来讲,海洋经济不发达国家一般采用“行业部门分散管理模式”,这种管理模式基本上根据自然资源属性及其开发产业,按行业部门进行计划管理,是陆地各种资源开发部门管理职能向海洋的延伸,各部门从自身利益出发考虑资源开发与规划,使得海岸带资源的综合优势和潜力不能有效地发挥。而一些海洋经济发达国家则采用“综合管理模式”,即国家成立专门机关,对海岸带资源、能源的开发利用活动统筹规划、统一管理。此种模式可使国家从

全局出发,制定管理政策,采取宏观调控措施,引导沿海地区在海岸带资源开发过程中牢固树立全局观念,考虑长远利益和整体综合效益,从而更有效地解决好各种海洋资源开发活动之间的关系。可以说,“行业部门分散管理模式”是与海岸带开发处于初级发展阶段相对应的低级管理模式,而“综合管理模式”则是海岸带开发发展到成熟阶段而形成的高级管理模式,由“行业部门分散管理模式”向“综合管理模式”过渡是海岸带开发管理的历史发展趋势。

河北省构建“海岸带综合管理体制”,既有其必要性,又有其可能性,具体来讲有以下几个方面:

一、构建海岸带综合管理体制是河北省加快自身经济发展的一个机遇

据对国家海洋局关于海洋经济的统计数据进行分析,在全国十一个主要沿海省市中,无论是在海洋产业实力上,还是在海洋经济发展速度上,河北省均处于落后位置。这与河北省海岸带资源总量相对较少有关,更与开发利用海岸带资源不够相连。在无法改变客观因素的情况下,要想改变落后的境况,河北省必须寻找新“出路”。我们认为,构建海岸带综合管理体制是河北省加快自身海洋经济发展的一个机遇。

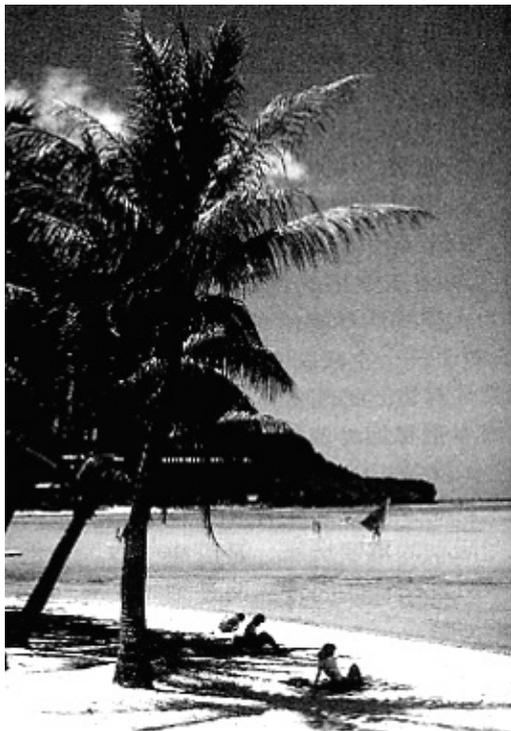
河北省是我国十四个沿海省市之一,海岸线(含海岛岸线)总长 665km,约占全国海岸线总长度的 3.69%,沿海总面积 17 537km²,其中,陆域面

积 9 914.5km²,潮间带面积 1 167.9km²,20 米等深线浅海面积 6 455km²。高潮线以上面积大于 500m² 的岛屿有 132 个,面积 8.4km²。旅游、生物、海盐、港口等海洋资源比较丰富。改革开放以来,河北省沿海经济发展较快,1999 年,秦皇岛、唐山、沧州 3 个地级市国内生产总值约为 1 518.1 亿元,占全省国内生产总值 4 569.2 亿元的 33.2%。但是,与其他海洋经济发展较快的沿海省市相比,与河北省的海洋资源可挖潜力相比,河北省海洋经济发展水平是落后的,海洋产业对河北省社会与经济发展的贡献力还是很小的。主要表现在:

1. 主要海洋产业总产值增长过慢,全国排名落后。河北省主要海洋产业总产值 1996 年为 54.50 亿元,占全国主要海洋产业总产值的 1.91%;1997 年达到了最高值 60.31 亿元,占全国总产值的 1.94%;之后便出现了下降趋势,1998 年降为 60.15 亿元,在全国总产值的比重降至 1.84%;1999 年则降至 56.60 亿元,在全国总产值的比重也降至 1.55%,排名则在有统计数据的全国十一个沿海省市中一直列在

第十位,仅列于海南省之前。而那些海洋经济发展较快的省份则无论是在总产值上,还是在年增长率上都远远好于河北省。以山东省为例,其主要海洋产业总产值 1996 年为 513.74 亿元,1997 年增至 569.73 亿元,1998 年又增至 676.86 亿元,1999 年则高达 734.90 亿元,占全国总产值比重也增加了两个百分点。通过对比可以发现,1996 年以来,河北省的海洋经济实力与兄弟省市间的差距不是缩小了,而是拉大了。

2. 主要海洋产业总产值增长有下降趋势。河北省主要海洋产业总产值 1997 年增长了 10.66%,到 1998 年就出现了负增长,年增长率为 -0.27%,1999 年则更差,年增长率为 -5.90%,年增长率连续两年



为负增长的仅河北一省。与此形成鲜明对比的是,辽宁、山东、上海、浙江、福建、广西、海南等省均实现了持续增长,其中上海市1999年年增长率高达35.10%,山东省则实现了持续高速增长,1997年、1998年和1999年的年增长率分别为10.90%、18.80%、8.57%。由此我们可以得出的结论是,河北省海洋经济发展不但主要海洋产业总产值增长不快,更令人担心的是发展后劲严重不足。

3. 海洋产业仍属粗放经营,科技含量低。河北省除在科技含量较低的原盐生产方面居于全国前列之外,在海水养殖、造船、海洋交通运输等科技含量较高产业方面均列于八名以外。这表明河北省的海洋产业仍属粗放经营,亟待提高科技含量。

4. 海洋资源优势未能及时转化为海洋经济生产力。据有关资料,当前河北省浅海开发利用不足5%,滩涂的利用率仅为1/3,沿海200多亩盐碱荒地待开发利用,潜在价值有待于进一步转化为现实价值。

由此可见,无论是与发展较快的沿海省市相比,还是与自身原有期待相比,河北省的海洋经济发展现状都是不能令人满意的。造成现状的原因有很多,我们认为,其中一个十分重要的因素就是管理体制问题。海洋经济的发展要求建立与之相适应的管理体制,也只有建立了与经济发展相适应的管理体制,海洋资源才会得到合理有序的开发利用。因此,要加快河北省海洋经济的发展,

构建全新的管理体制十分重要。可以说,构建海岸带综合管理体制将是河北省充分发挥自身优势,缩小与其它沿海省市差距的一个根本途径。抓紧时间做好了这项工作,也就意味着抓住了一个历史机遇。

二、河北省构建海岸带综合管理体制,将对我国海岸带管理体制改革起到巨大的示范作用

目前,我国的海岸带管理体制可归类于“行业部门分散管理模式”,对海岸带资源的管理基本上根据自然资源属性及其开发产业,由国土(土地和矿产)、水产、海事、盐务、海洋、水利、旅游等部门进行分散式管理。正如“行业部门分散管理模式”的通弊一样,在这种管理体制下,上述各资源开发管理部门往往从自身利益出发考虑资源开发与规划,使得海岸带资源的综合优势和潜力不能得到有效发挥。因此,构建我国“海岸带综合管理体制”应是我国海岸带开发管理的历史发展趋势。然而,我国现有海洋管理体制仍为“两结合管理体制”(即中央管理与地方管理相结合、综合管理与行业管理相结合的管理体制),在短期内建立“海岸带综合管理体制”还有很大困难。但这并不意味着我们不可以小范围内(譬如在某个省或直辖市)进行“海岸带综合管理体制”构建实验。我们完全可以在一个条件比较成熟的省(或直辖市)先进行“海岸带综合管理体制”的构建试验,如果成功,则在全国推行;如果失败,或偃旗息鼓,或再进行其它

尝试,无论怎样均无害大局。因此,河北省不妨充当这个“实验省”,在为自身发展创造机遇的同时,也为我国海岸带综合管理体制的构建做出一份贡献。

三、河北省进行海岸带综合管理体制构建实验的条件最充分

构建海岸带综合管理体制,就要进行职能合并和机构调整。构建海岸带综合管理体制时可以考虑职能合并的部门主要有海洋、国土(有的地方土地、矿产仍为两个部门)、水产等几大海岸带资源管理部门,其中,海洋部门本来就具有综合管理的性质。构建海岸带综合管理体制,对有的部门而言,就是失去原有的行业管理权力,甚至是整个行业管理体系被合并或取消。因此,构建海岸带综合管理体制的最大阻力就来自于水产、土地、矿产等现有涉海行业管理部门。所以,在涉海职能已经经过初步整合、涉海行业管理部门已经经过合并的地方构建海岸带综合管理体制是相对容易的。

在刚刚完成的省级机构改革中,我国十一个主要沿海省、直辖市中有辽宁、山东、江苏、浙江、福建、广东、海南等7个省将海洋与水产部门进行了职能与机构的合并,要进行海岸带综合管理体制的构建实验还需整合土地、矿产等现有涉海行业管理部门的职能,阻力较大。河北、天津、上海、广西等省、直辖市则保留了海洋局,而其中河北省又最为独特,它是将原有的土地、矿产、海洋三大部门进行了合并,同时挂国土

资源厅与海洋局两块牌子，也就是通常所说的“一套人马、两块牌子”，只有水产部门还单独存在。也就是说，在河北省进行海岸带综合管理体制的构建实验只须合并水产部门的职能。相比而言，目前河北省的管理体制最接近海岸带综合管理模式，构建海岸带综合管理体制的阻力最小，实验条件相对成熟。

构建海岸带综合管理体制，有许多工作要做，我们认为以下两项工作较为重要且实施条件比较成熟，建议抓紧时间实施。

一、进一步整合职能，合并机构，加强综合管理与协调力度

整合职能与合并机构可以说是一个问题的两个方面。要实现这一目标，我们认为应在两个层面上进行。

首先，要对一些职能可以整合的行业管理部门进行职能整合与机构合并，并在此基础上简化工作程序。从可行的角度来讲，建议将河北省水产局所属的“海洋渔业管理职能”归并至河北省海洋局，这样就避免了同一养殖用海行为要到两个部门分别办理海域使用许可证与海洋渔业养殖证的矛盾，辽宁等省将海洋与水产部门进行机构合并就是基于这个考虑。如果这一设想能得以实现，加之已经实现的土地、矿产、海洋三大部门的职能合并，新的河北省海岸带资源管理部门即告成形，河北省海岸带管理职能将实现基本合理化。届时，河北省将在海岸带管理中取得以

下优势：1. 海域使用许可证与海洋渔业养殖证实现两证合一，可以免去养殖户重复缴费的不合理负担，同时也简化了办证手续，可以调动海洋渔业养殖户大搞海水养殖的积极性，从而推动河北省海水养殖业的发展。2. 土地与海洋部门的合并及职能整合可以避免双方在潮间带区域管辖权上的争吵，从而加快这一区域的开发速度。由于目前只是在省级机构中实现了土地与海洋两部门的合并，在市县两级仍是各成体系，因此，在实际工作中，因双方对管辖权各持己见而令用海者无所适从的例子屡见不鲜，有的甚至对簿公堂，这对海岸带开发利用事业无疑是种阻力。当彻底实现双方机构合并和职能整合后，这一问题就不存在了。3. 矿产与土地、海洋部门的合并及职能整合，可以简化海上石油开采和海砂开采的审批手续和滩涂矿业生产的审批手续，无形中提高了办事效率，为相关产业的发展创造了一个更好的环境。

其次，为解决海岸带资源管理部门与其它相关管理部门的协调问题，建议河北省成立“河北省海洋管理委员会”或“河北省海洋工作领导小组”，其成员包括新成立的海岸带资源管理、环境保护、旅游管理、盐务管理、水利、海事、科技及教育等部门，办公室设在新成立的海岸带资源管理部门，以便对海岸带开发利用活动中出现的重大问题进行协商，从而形成海岸带综合管理体制的第二个支撑层面。

二、加快海洋科技机构建设步伐，加大海洋科技人才的培养力度

构建海岸带综合管理体制，除整合职能和合并机构外，还要强化相关部门对海岸带开发利用活动的支持力度。众所周知，海洋经济对科学技术的依赖性较强，而河北省在这方面的力量却又十分薄弱。相关资料表明，河北省海洋科研机构数量在全国排第11位，海洋科研人员数量排第10位，而且主要集中在水产研究领域。因此，要改变落后状态，河北省必须加快海洋科研机构建设步伐，加大海洋科技人才培养力度。为此，我们建议，以燕山大学为依托，建设河北省海洋科研与人才培养基地。

一方面，把“建成河北省海洋科研与人才培养基地”纳入燕山大学发展规划是河北省社会经济发展（尤其是海洋经济发展）的客观需要。

分析我国几个海洋经济强省海洋经济发展迅速的原因，可以找出许多，其中重要的一点就是他们的海洋科研机构较多、海洋科技人员众多，海洋科研水平较高。例如，山东省有青岛海洋大学、广东省有湛江海洋大学、上海市有上海水产大学、辽宁省有大连海事大学、大连水产学院。这些高校不仅形成了强大的海洋科研能力，为所在省市提供了大量的海洋科研成果，而且为所在省市培养了大量的海洋科技、海洋管理人才，成为当地海洋经济发展的重要支撑点。

河北省在这一方面有所欠

缺,没有一所海洋类大学。河北省原有海洋类的学校只有一所中专级的河北省水产学校,后并入河北农业大学,更名为河北农业大学水产学院。这远远不能适应河北省海洋经济现在发展的需要。主要表现在:第一,所涉学科面太窄,原河北省水产学校所设专业主要集中于水产方面,在海洋管理、海洋法研究及其它领域几乎是空白。第二,河北农业大学在保定市,原河北省水产学校则在秦皇岛市,因此,原河北省水产学校并入河北农业大学,从日常管理到未来发展并无优势可言。当然,形成这种格局有其历史原因,主要是燕山大学,1998年9月才由机械工业部划转河北省,此前,将原河北省水产学校与燕山大学合并难度很大。但是现在情况不同了,燕山大学已划转到河北省,且成为河北省唯一一所位于沿海城市的重点大学;同时二所学校又同处于秦皇岛市,因此现在将河北农业大学水产学院划入燕山大学成立燕山大学海洋学院亦然

可行。

另一方面,把“建成河北省海洋科研与人才培养基地”纳入燕山大学发展规划,是燕山大学未来发展的客观需要。

现在是我国高校普遍处于重新定位、加快发展的转型时期。院校合并与学科综合化是许多高校发展的优先选择。然而,高校并不一定是规模越大、学科越全越好。高校发展要有一个正确定位,要考虑自身的实际情况。就目前的情形而言,燕山大学有两个优势,一个是其原有的优势,即重型机械研究与教育方向,不能丢掉这个多年形成的历史优势;另一个就是针对河北省没有一所海洋类大学的现状,可以充分发挥自身位于海滨城市、有较强的办学实力及可并收河北农业大学水产学院这三个得独厚的条件,趁机将“建成河北省海洋科研与人才培养基地”纳入自身发展规划,以期将历史优势同现实需要结合起来,从而成功实现自身的历史转型。

在重点建设一所海洋类大

学的同时,河北省还可扶持那些地处沿海各市的高校结合其自身实际重点发展一批海洋学科。例如,位于唐山市的华北煤炭医学院可将海洋药物开发纳入本院发展重点之列,同样位于唐山市的河北理工学院则可重点开展海洋工程材料等方面的研究。

总之,我们认为,要摆脱海洋经济徘徊不前及与沿海其它省市海洋经济差距逐渐拉大的被动局面,河北省应在管理体制上勇于创新、大胆改革,争取早日建成海岸带综合管理体制,从而充分发挥自身的资源优势,变潜在价值为现实价值,确实使海洋经济起到带动全省社会经济发展的作用。当然,实现上述目标需要超前的意识,需要改革的勇气,更需要科学的论证。本文愿作引玉之砖,希望能引起河北省有关部门对海岸带管理体制构建问题的关心,从而对河北省海洋经济的发展起到一定的积极作用。

参考文献

- [1] 朱晓东、施丙文,《海岸带环境管理与评价的基本问题》,《海洋开发与管理》1998(2);
- [2] 刘锋,《我国海岸带资源潜力与可持续发展》,《海洋开发与管理》1999(3);
- [3] 鹿守本,《海岸带管理模式研究》,《海洋开发与管理》2001(1);
- [4] 河北省海洋局,《2000年河北省海洋环境质量公报》。
- [5] 原始数据来源于国家海洋局发布的1996、1997、1998、1999年“我国海洋经济发展状况”;其中,“占全国百分比”和“年增长率”两项为作者分析数据;

(作者单位 中国海监河北省总队唐山支队)