

管辖内水域、跨管辖区水域等。每个职能管辖部门都有类似的管理机构和代理机构,但不幸的是重复的责任并没有提高管理效率,而从某种程度上来说降低了某些区域的海洋管理效率。其实,这种情况在澳大利亚是不可避免的,除非联邦政治体系有大的改变。例如废除州和领地,建立中央集权政府,不过这样做是非常不容易的,因为州在宪法上的地位是不容改变的。

(四) 讨论

澳大利亚的联邦体制使得很难实行全面的海洋综合规划和管理。但是澳大利亚是世界上最先几个企图这样做的国家之一。相反,新西兰的潜在问题就要少得多,因为其具有单一的政治体制和单院制的议会。澳大利

亚的宪法并没有禁止联邦与州之间的合作,但是,为了保证宪法规定的州的权利,各州最好还是不与联邦进行合作。但各党派的政治家们都能意识到联合和合作对于保持海洋清洁的重要性,在实施区域性海洋规划的时候,有些人会发现他们的利益会受到影响,这时候各个部门、各级政府和公众之间就进行了广泛的协调,人们真正理解实施海洋政策的意义。

保持海洋清洁最重要的方面之一就是公众的参与。公众的环保意识非常重要。澳大利亚人的环境意识都很强,他们每天的生活垃圾,如烟头、塑料袋、软饮料罐等都进行了很好的处理。公众也积极对污染和损害海洋环境的活动进行监督。由于公众的理解和参与,澳大利亚的海洋政策才得以实施。

(作者单位 青岛海洋大学海洋法学研究所)



韩国的海岸带综合管理

(韩国)李吉熏 林熏洙

摘要

1992年,联合国21世纪议程提出了综合管理的概念,并认为它是海岸管理的最重要目标,而海岸管理的目的就是改进业已存在的管理实践的效率和效果。在21世纪议程的实施过程中,沿海国家面临着巨大的困难,即:为了使综合管理在实践中具有可操作性而建立适合的政府机构。韩国正是在国家范围和次一级区域进行这项工作的实验场所。这项工作的最重要成就是在1996年成立了具有综合协调各涉海部门职能的韩国海洋事务与渔业部(MOMAF)。

这篇文章的内容主要来自于这些观察,即韩国政府为建立海岸带综合机制而进行了各种努力,特别是1992年联合国环发大会召开后到1997年初海洋事务与渔业部成立了海岸带管理处这段时间里开展的各种工作。文章重点在于评价在建立海岸带综合机制的过程中综合的概念是如何被应用并被挑战的。文章提出了在东亚地区沿海国家开展合作的可能区域的建议。

一、韩国海岸带的特征及进行综合管理的必要性

朝鲜半岛大约1000 km长,250 km宽,东临东海(日本海),西接黄海,南部(包括朝鲜海峡)隔东中国海(东海)与中国相望。半岛及所属岛屿位于东经124°11'和131°53',北纬33°09'和43°01'

之间。

大韩民国(韩国)根据《领海和毗连区法》(1977年12月,第3037号法律)和《专属经济区法》(1996年8月,第5151号法律)宣布12海里领海(朝鲜海峡为3海里)和200海里专属经济区。在西部和南部有大陆架68 470 km²,被认为是矿产资源、石油和天然气资源的潜在富积地区(表1列出了韩国的海洋管辖范围,表2为韩国的海洋利用特点)。与陆地相比较而言,韩国的海岸线较长,达11 542 km。沿岸水深不足20 m,面积在21 000 km²,其中的32%已经被用作各种不同用途,例如围海造田和填海造陆、港口、渔场、海水养殖、海洋公园和旅游场所(韩国建设与运输部,1996年)。

在过去的30年中,沿海地区工业和城市未经适当处理,向海中排放了各种污染物。这些污染物对海岸带生态系统产生了累积效应,并引起了诸如富营养化、赤潮和海洋生物大量死亡等严重的问题。从1991年开始,根据COD标准,沿岸地区水质为二级(表3)。在韩国,海水水质被分为三级,一级适合渔场和海水养殖,二级适合于游泳和其它娱乐目的,三级适合于工业和港口(表4)。

尽管COD水平表明海水水质每年呈逐渐下降的趋势,但是作为产生赤潮最主要因素的N和P更是远远超出标准。这意味着建造和推广能够清除N和P的废物处理设施对于改进沿岸地区水质至关重要。

随着从事货物运输的船舶大量增加,溢油事件年均达300例,对海水水质造成了极大的影响。在1991~1996年期间,共发生了1 970例溢油事件,向海中溢油35 500千升。发生溢油事故的船只大部分是油轮,事故的主要原因是船员的粗心。

除以上问题外,潮间带湿地的大规模围海造田和填海造陆(特别是在西海岸地区)已经引起使许多重要的海洋生物栖息地和渔场消失。根据最近海洋事务与渔业部的评价,从1987年以来韩国的海岸湿地已经减少了30~40%。目前,西海岸和南部海岸地区的湿地面积仅有2 393 km²。

二、韩国的海岸带管理系统

韩国是以总统为中心的管理结构。总统由民选产生,具有行政权力。总统提名总理、部长和其他行政官员。总统主持召开内阁会议,成员由总统、总理和其他部长级的行政官员组成。虽然许多机构对海岸有一定的行政管理权,但是海岸管理的主要职能和协调各部门关系的职能属于1996年建立的韩国海洋事务与渔业部。

然而,海岸管理的法律结构仍然是部门模式,每一部法律针对一个部门,这些部门或者是一个海岸资源部门,或者是一个海岸环境问题部门。从1950年开始,韩国已颁布了50多部与海岸带有关的法律。在1996年韩国海洋事务与渔业部成立以前,大约有7个部、2个国家管理局涉及海岸带开发活动和资源的管理(表5),如渔场和渔港归渔业局管理,商业港口归海事与港口管理局管理,工业港口归工业与贸易部管理,国家海洋公园归内政部管理。

表1: 韩国的海洋管辖范围 单位: km

海洋管辖范围	大韩民国	朝鲜民主主义人民共和国	合计
内水	37 720.9	23 006.6	60 727.5
领海	48 117.5	23 126.2	71 243.7
专属经济区	286 542.7	97 718.0	384 260.7
大陆架	68 470.4	-	68 470.4
合计	440 851.5	143 850.8	584 702.3

来源:Kwon, 1998年

表2: 韩国的海洋使用特点

海岸线(km)	
大陆岸线	6 228
岛屿岸线	5 314
合计	11 542
海洋使用类型面积(km ²)	
围海造田/填海造陆	1 557
渔场/海水养殖	1 130
港口区	1 387
自然公园	2 649
保护区	34

来源:MOCT, 1996年

在海洋事务与渔业部成立之前,建设与运输部(MOCT)对海岸带利用具有最大的影响。MOCT对海岸带管理的权力起源于它具有两项法律授予的职权:

表 3: 海岸每年污染趋势(COD)

	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96
西海岸	2.0	1.7	1.6	1.7	1.8	1.5	1.5
南海岸	2.0	1.8	1.5	1.7	1.9	1.7	1.7
东海岸	4.6	2.4	2.2	2.1	2.0	2.1	1.8
济州岛	1.5	1.1	1.1	1.2	1.3	1.3	1.3
平均值	2.4	1.8	1.7	1.8	1.8	1.7	1.6

来源: MOMAF, 1998 年

表 4: 海水水质标准

种类	PH	COD ml/l	DO (saturation%)	SS (mg/l)	E,coli (MPN100ml)	Normal Hexane Extracts(mg/l)	TP (mg/l)	TN (mg/l)
I	7.8-8.3	≤1	≥95	≤10	≤200	ND	≤0.05	≤0.007
II	6.5-8.5	≤2	≥85	≤25	≤1000	ND	≤0.1	≤0.015
III	6.5-8.5	≤4	≥80	-	-	-	≤0.2	≤0.03
所有地区 (危险物质)	Cd≤0.01mg/l, As, Cr + 6≤0.05mg/l, Zn, Pb≤0.1, Cu≤0.02, CN, Hg, Organic phosphorous, PCB < Detection limit							

来源: MOMAF, 1998 年

- 控制土地利用和开发
- 控制沿岸地区水的使用和开发

这两项权力是根据以下几部法规确定的,如:

- 国家地土建设综合规划条例(第 1415 号法律,1963 年)
- 国家地土使用管理条例(第 2408 号法律,1972 年)
- 公共水域管理条例(第 848 号法律,1961 年)
- 公共水域造陆条例(第 986 号法律,1962 年)

依照 1962 年的公共水域造陆条例和它在 1986 年的修正案,建设与运输部部长需要每十年制订一次海岸地区围海造田和填海造陆计划。然而,1996 年 8 月以后,海洋事务与渔业部接管了公共水域管理条例和公共水域造陆条例这两项法律授予的职权。

关于海岸环境保护,环境部和海上警察局是两个主要机构,在海洋事务与渔业部成立以前,分别主要负责陆源污染海域和船舶污染海域的管理。它们的权力主要来自于以下几部法律:

- 环境政策组织条例(1990 年)
- 环境影响评价条例(1993 年)
- 自然环境保护条例(1991 年)
- 水质保护条例(1990 年)
- 防止海洋污染条例(1991 年全部修正)。

在海洋事务与渔业部成立以前,海洋污染控制系统中出现的最困难问题之一是管理权分散到几个彼此之间合作有限的机构中。环境部负责制订《海洋环境保护统一规划》,制订海水水质标准并实施沿岸水质监视系统。这意味着环境部负有监督规划、协调、和监视的职能。在另一个方面,由内政部管理的海上警察局负有对污染活动进行监视及清除溢油的责任。海事与港口管理局负责防止

船只对海洋的污染。渔业局负责渔场的水质监视。管理权力的分散造成海洋污染控制缺乏效率。

成立海洋事务与渔业部的目的是形成一种机制,这种机制目的在于克服海洋环境管理中的分散化,并且以更加协调和综合的方式制定海洋政策。海洋事务与渔业部是一个包括所有涉海部门职能的“超级机构”,其主要职能包括港口和航运管理(原属建设与运输部的海事与航运局)、渔业管理(原属农业、林业与渔业部的渔业局)、海洋环境管理(原属环境部海洋环境保护处)、海洋科学技术发展(原属科学技术部的韩国海洋研究与开发院)、海上安全和溢油应急反应(原属内政部的海上警察局)和水文事务局及其它的涉海机构(Hong and Chang, 1997年)。有关海洋事务与渔业部和环境部职能的详细描述见表6。

三、韩国海岸综合管理政策的动态演化

在过去的30年中,韩国政府的主要注意力集中在开发利用海岸资源,忽视了其后果。其原因部分在于这种影响比较小并且主要集中在某一区域。同时,仅从陆地资源开发的角度看待海岸资源开发,没有考虑到海岸带的独特性。

最近几年,韩国政府不得不面对日趋严重的海岸环境和资源的退化,如不断加大的富营养化、有毒海藻的大面积生长、危害巨大的溢油事件和渔产量的日渐减少。有关领域的自然科学家在管理海岸资源过程中认识到这些挑战,并从他们自己专业的角度尝试提出解决办法。对于这些问题,一些研究海洋政策的社会科学家首先引进了海岸带综合管理的概念,并把它作为管理海岸资源与环境的创新模式。对于韩国政府来说,海岸带综合管理这种模式是新奇的,因为海岸带既包括陆地也包括海洋,既关心发展也关心保护,并涉及到不同的部门和不同的学科。直到20世纪90年代早期,韩国政府才准备对这种创新的管理方式进行试验,但仍未实施政策研究人员提出的政策建议。

表5 海洋事务与渔业部建立以前海岸带管理的情况(*表示1996年8月后转交给海洋事务与渔业部的机构、职能或法规)

种类	活动	法规
内政部	制订岛屿发展规划	岛屿开发促进条例
	选划和管理国家公园	国家公园条例
海上警察局*	对溢油事故做出反应* 监视海洋污染* 调解海洋污染争执* 检查船只、离岸设施和废油处理设施*	防止海洋污染条例*
国防部	管理海军基地的海洋活动	海军基地条例
农业、林业与渔业部	填海造陆扩大农田 建造和管理防波堤	农田扩展促进条例 防波堤管理条例
	渔业局*	制订渔业政策* 发放捕鱼许可证* 划定渔业资源保护区* 选划和管理渔港*
环境部	制订环境政策和长期环境保护规划 制订环境质量标准 建立环境污染监视系统 建立环境保护委员会 复审环境影响评价报告书 选划自然生态保护区和自然环境恢复区 制订自然环境恢复规划 调查自然环境	环境政策组织条例 环境影响评价条例 自然环境保护条例

种 类	活 动	法 规
	制定排放标准 防止海洋污染 * 制定沿岸水域环境质量标准 * 选划和管理海岸污染的特殊控制区 * 控制船舶对海域的污染 * 建立海洋污染防治复审委员会 * 控制污水、污泥和动物废水的排放	水质保护条例 防止海洋污染条例 * 污水、排泄物、牲畜废水处置条例
贸易与工业部	制订工业布局规划 海盐的管理 开发海洋矿产资源 开发能源	工业分区条例 盐业管理条例 海底矿产资源开发条例 能源开发条例
建设与运输部	管理自然资源的使用、开发和保护 进行国家土地调查 制订国家土地利用规划 许可使用公共水域 * 制定公共水域造陆计划 * 签发公共水域造陆工程许可证 * 选划和管理海洋旅游区 * 水文调查 *	国家土地建设统一规划条例 国家土地使用管理条例 公共水域管理条例 * 公共水域围垦条例 * 旅游保护条例 水文调查条例
海事与港口管理局 *	选划和管理港口 * 建立港口委员会 * 促进沿岸运输 *	港口条例 * 海洋运输工业促进条例 *
科学与技术部	制订海洋开发政策 * 制订海洋开发基础计划 *	海洋开发基础条例 *
省政府	制订省土地利用规划 进行省土地调查 签发沿岸捕鱼和养殖许可证 制订渔场发展计划 海洋保护区的选划 管理海洋保护区 建立省级渔业调解委员会 管理渔港 选划和管理省级公园	国家土地建设统一规划条例 渔业条例 渔港条例 自然公园条例

21 世纪议程的提出引起韩国政府对海岸管理这个概念的注意,其注意焦点主要集中在加强政府的综合和协调能力。海岸综合管理模式在国际上得到认可也增加了韩国政府对实施海岸管理的可能性和可靠性的信心,并于 1995 年制订出“21 世纪新海洋政策指南”,提出了建立海岸综合管理政府机构的必要性。

国内的因素是促成综合管理政策制订的另一个重要方面。第一,韩国政府部门的共同努力,特别是总理府、科技部和海洋政策研究人员对“新海洋秩序”(如联合国海洋法公约和即将到来的海洋世纪)的积极反应。这些努力的最初成果是 1987 年《海洋开发基础条例》(MDBA)的实施。依照这项法律,“海洋开发基础规划”(MOBP)在 1991 年早期开始制订,并于 1996 年 2 月国会通过。第二,从 1993 年

开始政府提出的“全球化”这一引人注目的话题,政府提出使韩国的海岸和海洋资源管理方式全球化,这一动机与制定 MDBP 的努力相结合促使了“21 世纪新海洋政策指南”(1995 年 3 月)的形成。

因此,促使海岸综合管理成为韩国政府政策的主要决定因素是:

- 政府清醒地认识到海岸环境与资源问题日趋增多
- 政府积极为迎接海洋世纪到来并促使海洋管理职能全球化做好准备
- 政府承担实现海岸资源持续发展的国际义务
- 认识到 21 世纪议程第 17 章海岸综合管理概念的有用性
- 韩国海洋政策研究者持续不断和适时地提出政策建议

表 6: 海洋事务与渔业部和环境部在海洋环境保护中的不同职能

部 门	职 能	法 规
海洋事务与渔业部	制订渔业政策 发放捕鱼许可证 选划渔业资源保护区 溢油的应急反应 监视海洋污染 调解海洋污染争执 检查船只、离岸设施和废油处理设施 批准领土水域的占用和使用 批准海岸地区的围海造田和填海造陆 选划海洋生态保护区海洋环境恢复区 调查海洋生态系统	渔业条例 渔业资源保护条例 防止海洋污染条例 公共水域管理条例 公共水域造陆条例 自然环境保护条例
环境部	制订环境政策和长期环境保护规划 制订环境质量标准 建立环境污染监视系统 建立环境保护委员会 复审环境影响评价报告书 选划自然生态保护区和自然环境恢复区 制订自然环境恢复规划 调查自然环境 制定排放标准 制定沿岸水域环境质量标准 * 选划和管理海岸污染的特殊管理区 * 控制船舶对海域的污染 * 建立海洋污染防止复审委员会 * 控制污水、污泥和动物废水的排放	环境政策组织条例 环境影响评价条例 自然环境保护条例 水质保护条例 防止海洋污染条例 * 污水、排泄物、牲畜废水处置条例

韩国海岸综合管理政策的演进过程是政府和研究部门关系的发展过程。采用 Healey 和 Hennesy 的科学研究与海岸综合管理政策关系模型将两者关系的发展过程划分为三个阶段。从 20 世纪 80 年代到 1992 联合国环发大会召开前为第一阶段,即“独立模式”阶段,两者互不联系,科学研究仅仅起到“一般的启发作用”。从 1993 年到 1995 年为第二阶段,即“情节模式”阶段,科学研究在某些阶段与综合管理政策建立了固定的联系,并在早期对政策产生较大影响。从 1996 年开始为第三阶段,科学研究与综合管理政策之间的相互作用逐步从“情节模型”转化为“适应模型”。在该阶

段,通过试验,海岸带综合政策进入实施阶段,通过政策发展和实施,科学研究成为增加海岸带综合管理知识的途径。科学研究直接进入政策发展的早期和后期阶段,积极、适应性地学习随着政策演进而持续向前发展(Healey and Hennessy, 1994, 表 7)。

表 7:海岸综合管理政策的动态演化过程

年份	海岸综合管理研究	海岸综合管理政策	领导机构
20 世纪 80 年代早期	概念争论		
1985 ~ 1986 年	开始研究海岸管理		KORDI(MOST)
1987 ~ 1988 年	国家海岸线评估计划		KRIHS 和 KORDI(MOCT)
1991 ~ 1993 年	海岸数据库系统		KORDI(MOST)
1992 年		联合国环发大会	
1992 年		韩国政府建议实施海岸带管理法	MOCT:没有兴趣,也未实施 MOST:有兴趣,但无权力
1994 年	海岸综合管理试验研究(1994 ~ 1997 年)		KORDI(MOST)
1995 年		21 世纪新海洋政策指南建议建立海岸综合管理政府机构	总理府 MOST
1996 年 1 月		海洋开发基础规划 建议实施海岸综合管理法,制订海岸带管理规划	MOST
1996 年 3 ~ 12 月	国家海岸带评估计划(I)		KORDI 和 KRIHS(MOCT)
1996 年 8 月		MOMAF 的建立	
1997 年 3 月		海岸综合管理的职责由 MOCT 转到 MOMAF	
1997 年 4 月		建立 KMI	
1997 年 5 月		MOMAF 中海岸带综合管理处的成立	
1997 年 8 月至 1998 年 8 月	国家海岸带评估计划(II)		KMI 和 KRIHS(MOMAF)
1997 年 9 月		成立海岸管理法起草工作组	MOMAF 和 KMI
1998 年 1 月		新政府的 100 项任务(金大中政府)	MOMAF
1998 年 4 月		海岸管理法草稿在部门内征求意见	MOMAF

注: MOST:科技部; MOCT:建设和运输部; MOMAF:海洋事务与渔业部;

KORDI:韩国海洋研究与开发院; KRIHS:韩国人居研究院; KMI:韩国海洋研究院

四、结 论

在韩国这个研究案例中,由于海洋事务与渔业部的建立,政府综合管理的能力极大地得到加强,促进了 21 世纪议程的实施。综合管理能力得到加强的主要原因是:

- 海洋精神的形成
- 海岸管理模式的视角从陆地转向海洋
- 在海洋管理的不同部门,如渔业、港口和航运、环境、科技等,认识得到统一
- 规划和协调能力加强

· 协作实施能力的提高

通过国家海岸带评估计划及钦海湾综合管理示范区的研究促进了国家和地方层次海岸综合管理技术能力的加强 (Lee, 1998 年)。值得注意的是,负责海岸管理的政府机构和海洋研究与开发部门结合促使科学研究和管理政策相结合。这是因为以问题作为导向的研究议程在海洋事务与渔业部系统下更容易得到明确表达,并且更容易对研究结果的实用性进行监视和评价。

通过最近的政府机构改组,韩国的海洋事务与渔业部及有关团体已深刻地认识到实施海洋综合管理过程中,社会文化和教育方面的重要性。然而,仍然有待于通过努力去加强社会文化和教育的综合能力。最后,需要说明的是,在与有关的政府机构和国家政府官员的磋商过程中,需要建立广泛的和长期的战略。加强社会文化和教育对综合管理的认识将是朝向 21 世纪可持续发展社会最富有挑战性的一步,因为它尝试去挑战已经根植在我们头脑中的概念,即管理和科学研究之间的感觉和价值截然不同。去超越这种二分法而采用一种新的合成法对于新世纪的海岸管理将是一个哲学和教育学上的挑战。

总之,对于海岸综合管理机制的有效实施而言,下面的工作被认为是急迫需要进行的事项:

· 需要加强国家级和区域级的规划和管理能力

· 需要在公众、政府官员和专家中建立海岸综合管理的强有力支持组织

· 需要扩大技术水平使得海岸综合管理的各项原则在实际操作过程中得到应用

· 需要建立一种创新的决策系统,能够以一种合理方式解决使用者和管理机构之间的矛盾。

为此,对于本地区合作提出一些建议:

- 在东亚地区开展海岸综合管理能力建设合作项目
- 在海岸管理人员和海岸综合管理专家中发展区域网络
- 在海岸综合管理的社会经济和生态方面发展联合研究计划
- 建设示范区去表明综合决策过程在实际中的成功运用。

(作者 李吉熏 韩国海洋研究院

林熏洙 韩国海洋事务与渔业部海洋政策局海岸带管理处

翻译 阿东 国家海洋局海域管理司)

