

我国海洋环境保护规划的必要性探析

唐雪水

(中国海洋大学政法学院 青岛 266071)

摘 要 海洋环境保护规划可以有效协调海洋环境和海洋经济的关系,而与发达国家相比,我国的海洋环境保护规划并未引起足够重视,而且规划理论不成熟,急需重视和完善。

关键词 海洋经济;海洋环境;环境规划;海洋环境保护规划

一、引言

环境规划是应用各种科学技术信息,在预测发展对环境的影响及环境质量变化趋势的基础上,为了达到预期的环境目标,进行综合分析作出的带有指令性的最佳方案。环境规划是人类为克服经济社会活动的盲目性和主观随意性,使环境与经济协调发展而对自身活动和环境所作的时间和空间的安排和规定。环境规划具有五项职能:宏观指导、统筹规划、组织协调、监督检查和提供服务。环境规划要符合可持续发展的要求:即环境问题必须与经济社会问题一起考虑,并在经济社会发展中求得解决,求得经济社会与环境协调发展,而协调发展的重要手段就是环境规划。

海洋环境具有特殊性,海洋作为资源,具有整体性、流动性和使用多宜性的特点,极易产生用海矛盾和冲突,亟须海洋环境保护规划。海洋环境保护规划是国家或沿海地方政府在一定时期内对于海洋环境保护目标和措施所做出的安排。

我国主张拥有的海域面积近 300 km²,海域面积大,各种海洋资源丰富。与陆地相比,海洋环境复杂多变,具有明显的全局性、复杂性和特

殊性。改革开放以来,尤其是 20 世纪 90 年代后,我国海洋经济取得迅速发展,但同时也带来了近岸海域污染加剧,包括赤潮在内的海洋环境灾害频频发生等问题。要解决这些问题,就必须制定和实施科学的和切实可行的海洋环境保护规划。而目前我国的海洋环境保护规划工作还刚刚起步,与发达国家有着明显的差距,理论与实践都不成熟,需要进一步深入研究。

二、海洋环境保护规划的意义

海洋作为全球生命支持系统的一个重要组成部分,越来越引起国际社会的广泛关注。近 20 年来,海洋经济持续快速发展,对世界经济的贡献率达到 4% 以上,成为具有重大战略意义的新兴领域。近年来,我国海洋经济也取得了长足的发展,据《2005 年中国海洋经济统计公报》,全国海洋经济继续保持高于同期国民经济的增长速度,实现了《全国海洋经济发展规划纲要》确定的发展目标。据初步核算,2005 年主要海洋产业总产值 16 987 亿元,增加值 7 202 亿元,按可比价格计算,比上年增长 12.2%,相当于同期国内生产总值的 4.0%。海洋三次产业结构为 17 : 31 : 52。海洋第一产业增加值 1 206 亿元,第二产业增加值 2 232 亿元,第三产业增加值 3 764 亿元。

随着海洋经济的发展,海洋环境污染也日益严重。据《2006 中国海洋环境质量公报》,2006 年,我国海域总体污染形势依然严峻。全海域未达到清洁海域水质标准的面积约 14.9 万 km²,比 2005 年增加约 1.0 万 km²,海水中的主要污染物是无机氮、活性磷酸盐和石油类。调查显示,我国海洋环境污染破坏主要有四个方面:第一,河口、海湾和近岸海区污染严重,环境质量退化;第二,近海污染范围不断扩大,氮、磷等营养盐类污染明显;第三,海域污损事件频繁,环境灾害不断发生;第四,海洋自然和生态破坏严重,违法活动愈演愈烈。

海洋环境的不断恶化已经严重影响了海洋经济的持续发展。海洋环境与陆上环境不同,一旦被污染,即使采取措施,其危害也难以在短时间内消除。治理海域污染比治理陆上污染所花费的时间更长,技术上更复杂,难度更大,投资更高。所以,保护海洋环境要以预防为主、防治结合、合理开发、综合利用。

环境与经济是否可能协调发展,即合理的环境变迁与合理的增长速度是否可以有机结合。环境指标与经济指标的组合同样有四种模式:经济高速增长而环境高度污染;经济高速增长而环境低度污染;经济低速增长且环境低度污染;经济低速增长而环境高度污染。上述分析说明,环境与经济的可能组合存在四种情况,虽然存在“高增长,高污染”、“低增长,低污染”、“低增长,高污染”等非目标均衡状态,但至少还存在“高增长、低污染”这一目标均衡状态。可见,在理论上要实现环境与经济的协调发展是可能的。

环境问题是典型的外部性问题,加强政府作用,合理的环境规划将环境问题内部化是实现经济可持续发展的有效措施。政府作为海洋环境治理的参与者,有其积极主动的作用。它以法律或政策的权威性作为机制,规范海洋经济功能。环

境规划是环境决策在时间、空间上的具体安排,是规划管理者对一定时期内环境保护目标和措施所作的规定,是一种带有指令性的环境保护方案,其目的是在发展经济的同时保护环境,使经济、社会与环境协调发展。因此,要实现海洋经济与海洋环境的协调发展,海洋环境规划具有举足轻重的作用。

三、环境规划概述

环境规划是人类为克服经济社会活动的盲目性和主观随意性,使环境与经济协调发展而对自身活动和环境所作的空间和时间的合理安排和规定。环境规划是实行环境目标管理的基本依据和准绳,是环境保护的战略和政策的具体体现,也是国民经济和社会发展规划体系的重要组成部分。编制和实施环境规划对于协调人与环境、经济与环境的关系以及保证国家长治久安、持久稳定的发展具有深远的意义。

(一) 环境规划是协调经济社会发展与环境保护的重要手段

以前,人们把环境问题主要看成是一个污染问题,没有把环境污染与社会因素联系起来,因而也就找不到环境问题的根源。经过多年的具体实践,人们对环境问题的认识有了新的突破,提出了“持续发展战略”。持续发展战略思想的基本点是:环境问题必须与经济问题一起考虑,并在经济社会发展中求得解决,求得经济社会的环境协调发展。协调发展的重要手段就是环境规划。

(二) 环境规划体现了环境保护“预防为主”的基本原则

我国环境保护工作必须坚持的一个基本方针就是“预防为主、防治结合、综合治理”。环境规划之所以成为环境保护的一个重要手段,是因为环境规划能够在一个较长的时期和较大的范围内提出战略性的决策。

(三) 环境规划为环境保护活动纳入国民经济和社会发展规划提供了保障

环境保护是我国经济生活中的重要组成部分,它与经济、社会活动有着密切关系,必须将环境保护活动纳入国民经济和社会发展规划之中,进行综合平衡,环境保护才能得以顺利进行。

(四) 环境规划可以最小的投资获得最佳的环境收益

环境是人类生存的基本要素,生活的重要指标,又是经济发展的物质源泉。在有限的资源和资金的条件下,特别是对处于发展中的中国来说,如何利用最少的资金,实现经济和环境的协调发展,显得十分重要。环境规划正是运用科学的方法,保障在发展经济的同时,用最小的投资获取最佳环境效益的有效措施。

(五) 环境规划是实行环境管理目标的基本依据

环境规划制定的功能区划、质量目标、控制指标和各种措施以及工程项目,给人们提供了环境保护工作的方向和要求,而环境建设和环境管理活动的开展,对有效实施环境科学管理起着决定性作用。此外,环境规划具体体现了国家环境保护政策和战略,其所作的宏观战略、具体措施、政策规定,为实行环境目标管理提供了科学依据,是各级政府和环保部门开展环境保护工作的依据。

四、海洋环境保护规划国内外比较

20 世纪 60 年代以来,西方发达国家在环境规划管理上先后采取了一系列的行动:建立环境规划委员会、制定并实行全国的、州的、城市和工业区的环境规划,以及在经济发展战略研究中,把环境规划作为重要内容等取得了较好的效果,在环境规划的理论方法上也相继提出一系列系统化的总结,发表了各种有代表性的

论著。尽管如此,21 世纪人类所面临的环境,是在世界人口和国民生产总值比 20 世纪 80 年代都将增加 50% 的条件下,环境问题进一步加剧,进而成为地球的一大危机。此时,世界各国面对陆地资源日趋枯竭,人口急剧增加,环境恶化等重大问题,提出了“向海洋进军”、“向海洋索取资源”的口号,把社会与经济发展的战略转向海洋。随着海洋开发活动大规模的兴起,使海洋资源和海洋生态环境遭到严重破坏,直接妨碍经济的发展,危及人类健康。为此,各国政府纷纷制定海洋自然保护的战略和对策,共同努力、采取措施保护海洋环境和海洋资源,关于海洋环境的保护规划以及海洋资源的可持续利用也成为研究的热点。

加拿大的环境保护计划提供了范围广泛的服务,防止污染是其长期战略目标。与海洋有关的一个方面的一个例子是海洋废物处理。1994 年 9 月,根据《加拿大环境保护法》制定的管理修正案开始生效,禁止海洋处置放射性废物和工业废物。1995—1996 年,保护海洋环境免受陆源活动影响的国家行动计划着手制定。该计划致力于处理陆源污染和海岸带管理问题(分别由加拿大环境部和渔业和海洋部牵头)。加拿大环境部还监测贝类养殖区,以便根据《加拿大贝类卫生计划》帮助保证公众健康安全。该部还负责《渔业法》中的污染防治条款,包括控制向海洋环境的排废。

日本自 20 世纪 60 年代开始制定海洋规划,是较早制定海洋规划的国家之一。日本的海洋管理实行行业管理,建立了较高层次海洋政策综合协调机制,实施统一海上执法的海洋管理模式。长期以来,日本涉海管理部门很多,包括运输省、建设省、农林水产省、通商产业省、文部科学省、科学技术厅、环境厅、国土厅等。自 2001 年 1 月 1 日起,根据日本政府的改革方案,与海洋有关的省厅经调整、合并后,重组为国土交通

厅、通商产业厅、农业水产厅、文部科技省和环境省,其中国土交通厅由建设省、运输省和国土厅合并而成,负责海洋开发规划的制定、沿岸海域的保护和开发利用、沿海空间利用、管理全国海洋国土的开发,制定有关的国土开发利用法规,以及统一海上执法。日本的海洋规划建立了自身特点鲜明的海洋规划体系。规划的针对性强、目的明确、可操作性强、直接与间接效益明显,以中短期规划为主,具有较强的实用性,规划内容丰富、覆盖面广,并以保护海洋环境,实现海洋经济可持续发展为主要目的。具体特点有:重视海洋科技的发展;大力推进围填海造地、强调海洋空间的战略意义;提倡政府、学术、媒体等社会各方的广泛参与;重视海洋战略权益规划等。

澳大利亚的海洋环境总体上说是比较好的,但是澳大利亚政府对于海洋环境保护工作仍然非常重视。澳大利亚是世界上最先几个通过区域性海洋规划来实施海洋政策的国家之一,他们试图通过区域性海洋规划,综合协调利用海洋的各个方面,同时保持良好的海洋环境。在区域性海洋规划中,他们兼顾了不同人的利益和活动,如商业或娱乐钓鱼,海洋运输,海上旅游,水产,土著人的利益,海洋科学和技术研究以及水下文化遗迹等。他们的原则是既要保护和保全澳大利亚的海洋空间,又要体现 21 世纪议程提出的生物多样性保护、可持续发展以及几代人之间平等的原则。

我国目前海洋环境污染已经严重影响并阻碍了海洋经济的持续发展,鉴于海洋环境污染破坏的特点,对海洋环境保护进行科学规划,是将海洋环境问题内部化,实现预防为主,综合利用的有效措施。

2002 年国家颁布了《中华人民共和国海域使用管理法》,依法建立了海洋功能区划制度。2002 年国务院批准了《全国海洋功能区划》,将

海域划分为不同类型的功能区,为海洋环境保护工作提供了科学依据,依据功能区划调整不符合的用海项目,实现重点海域开发利用基本符合海洋功能区划,将有效控制近岸海域环境质量进一步恶化的趋势。2003 年 5 月国务院批准实施的《全国海洋经济发展规划纲要》明确了实施海洋功能区划,合理开发与保护海洋资源,防止海洋污染和生态破坏,促进海洋经济可持续发展的基本政策和原则,对促进海洋经济与海洋环境协调发展起到了重要的作用。值得指出的是,在十届全国人大四次会议上批准的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中,较历次规划不同的是专门增加了“合理利用海洋和气候资源”独立一章,其中包括了“综合治理重点海域环境,遏制渤海、长江口和珠江口等近岸海域生态恶化趋势。恢复近海海洋生态功能,保护红树林、滨海湿地和珊瑚礁等海洋、海岸带生态系统,加强海岛保护和海洋自然保护区管理”等重要内容,这些都成为今后一段时期指导全国海洋环境保护工作的宏观政策。

《中华人民共和国环境保护法》第四条和第十二条,《中华人民共和国海洋环境保护法》第六条和第七条,《国务院关于全国海洋功能区划的批复》第五条均对海洋环境保护规划作了相关的规定,但实际的规划制定情况却不尽如人意。国家级方面并没有专门的全面详细的海洋环境保护规划。省级方面,2006 年 1 月,天津市在全国首先公布实施了《天津市海洋环境保护规划》,另外仅有辽宁省和广东省制定了自己的海洋环境保护规划,其余各沿海省、自治区和直辖市还没有自己的海洋环境保护规划。至于地市级方面,仅有厦门市、东莞市等极少数的市公布了自己的海洋环境保护规划。

为了实现海洋经济的持续发展,海洋环境保护规划的制定迫在眉睫,但是现状却令人堪忧。没有完备的法律规定,没有系统的规划理论指导,也

没有海洋环境保护规划的意识,使得海洋环境保护规划的工作一直停滞不前,与西方发达国家形成了明显的差距,这不利于海洋经济的发展。

四、结语

目前,我国海洋经济的发展驶入快车道,随之而来的海洋环境问题也愈来愈严重,已经直接阻碍了海洋经济的可持续发展。要实现二者的协调发展,海洋环境保护规划是一种有效的措施。而与西方发达国家相比,我国的海洋环境保护规划还处在一种不成熟的阶段。因此,在目前的形势下,应该首先对海洋环境保护规划引起足够的重视,以积极的热情借鉴国外先进的海洋环境保护规划理论成果,形成符合我国国情的系统的海洋环境保护规划理论体系,以便更好地促进我国海洋环境保护规划的发展,实现海洋经济的可持续发展。

参考文献

- 1 王曙光著.论中国海洋管理.北京:海洋出版社,2004.6
- 2 管华诗,王曙光主编.海洋管理概论.青岛:中国海洋大学出版社,2002.12
- 3 (美)迪克逊,等著.何雪炀等译.环境影响的经济分析.北京:中国环境科学出版社,2001.3
- 4 吕彩霞主编.中国红树林保护与合理利用规划.北京:海洋出版社,2002
- 5 张宏声著.全国海洋功能区划概要.北京:海洋出版社,2003.10
- 6 张宝莉,徐玉新主编.环境管理与规划.北京:中国环境科学出版社,2004.9
- 7 马英杰等.澳大利亚海洋综合规划与管理.海洋开发与管理,2002.1
- 8 高战朝.加拿大海洋环境管理立法状况.海洋信息,2005(1)
- 9 李双建,徐从春.日本海洋规划的发展及我国的借鉴.海洋开发与管理,2006(1)