

# 国际沿海经济区和 海岸带管理模式

杨庆霄

(国家海洋局海洋环境保护研究所)

在这个相互影响且功能互补的沿海和海岸带区域,是人类经济活动十分频繁的区域,从而形成了发达的沿海经济区。正因为这样,沿海国家对沿海经济区和海岸带实施管理是沿海国家经济发展中的必然趋势,这种管理将致力于海洋资源管理和环境保护。海洋需要管理的理由是:第一,海洋生物资源是一种再生资源,而它作为一种再生资源是有条件的;第二,在一些海域,某些开发性活动的使用不断出现竞争和冲突;第三,海域的使用,离不开本底环境质量提供的可能条件及开发后海洋资源—经济发展—环境保护方面之间的相互影响。

可以说,每个国家的海洋管理方针和政策不可能是一致的,这是因为它们的社会经济、文化、政治和环境等多种不同因素。但是,在基本原则、管理程序和技术手段方面是可以相互借鉴的。目前,国家对海洋实施综合管理,其主要职责和任务不外乎是:一方面是立法,即根据国际法的限度为国家管理当局制定相应的法律依据;另一方面是建立合理的管理程序和管理方法,包括用现代最先进的手段建立沿海经济区数据库、管理网和监视制度。不仅在一个国家,就是在全世界范围内来说,也需要一个合理的管理体

系,以加强世界经济的秩序。

在这里应该指出,我们所说的沿海区域是指陆地和海水相互作用,并且陆地生态的利用可以直接影响到海洋空间,另一方面海洋生态的利用也可以直接影响到陆地的一个带状区域。毫无疑问,在这个海陆相互作用相当微妙的区域,实施有效合理的经济区管理制度是建立在一定的知识和法律基础之上的。不论采用何种管理方法,实质上都是为了海洋管理目标的实现,它从实际意义上决定了政府的方针是否成功和合理。沿海经济区的管理目标是通过开发海洋资源长期地而不是短期地得到最大的经济利益,它是海洋资源、经济发展和环境保护之间的最佳选择。

## 一、沿海经济区和海岸带管理的 目的和意义

海洋管理就是有序地利用海洋空间,为了实现管理的目标必须以法律为基础。在历史上海洋被认为是无限的,并且认为海洋资源是无穷的。现代知识和历史的发展告诉我们,事实并不是这样,至少并不都是这样。因此,必须根据各种海洋资源的不同分布,进行合理的分类,然后作出适当的选择和配

置,并运用各国的法律和法规保证优先权这一目标的实现。

我们知道,世界海洋是由自然系统和亚自然系统组成的,在某一区域的生产活动中,通常只能进行一种生产活动,例如,石油开采,而在其他海区中也可以同时进行几种生产活动,例如,航行或捕鱼。可以这么说,现代海洋管理是基于海洋多样性用途来考虑的,必须考虑到不同用户的交叉和冲突,形成综合管理模式。

从某种意义上说,管理的本意就是有选择的和有方向性的,“合理的管理”并不是多余的,所谓合理就是根据一个准确的、可靠的信息和资料,决定一个正确的选择,但这一选择性不一定是充分的和聪明之举。当然,这种选择就是对获取某种最佳利益与付出的代价进行权衡,其中就是个有无经济利益和经济利益大小的问题。

随着人类对海洋资源的需求量的不断增加和海洋使用的强度越来越大,海洋管理问题就变得越来越重要了。各国关于海洋环境状况的报告表明,目前海洋的大部分问题是来自于海岸带和半封闭海域。1982年《联合国海洋法公约》给予沿海国家在广阔的海岸带和海域的所有经济活动,以及资源的经济区司法权的主权国权力。对于一个国家来说,由于对海岸和海洋资源的需求不断增长,更应加强沿海国家在环境和技术上对海岸和海域进行严格而科学的管理。这种管理是多学科的,因而需要了解海洋环境和资源的配置状况,并且应该由经济学专家、技术和管理专家共同参与海洋管理。

## 二、沿海经济区和海岸带管理的内容

许多国家对沿海经济提出了多用途的综合管理模式,并以多用途管理的经验为经济区的管理提供指导。在多用途管理体系中,经济区的管理重点集中于海洋空间的管理。美国1972年制定的海岸带管理方案,确定的海岸带的海向边界为3海里,而资源立

法的地理范围是从领海基线开始的。瑞典的海岸和海洋管理分三级管理,即全国海洋管理中心、区域性管理部门和地方政府,管理的对象范围主要是拥有海域的城市和农村两个部分,其管理范围包括从海岸线到领海边界线(从基线到12海里)。通常,沿岸水域应该纳入到海岸计划中,12海里以外的海域列入到海洋计划中。对于诸如,加勒比海的许多岛国来说,其特点是地域面积小、人口少、海域广阔,但都进行着不同规模的各种各样的海洋使用和海洋资源开发活动,以扩大沿海国家的司法权范围,为国家的经济发展做出贡献。因此,海洋管理的司法权对于岛国的发展起着举足轻重的作用,并赋予其新的职责。

世界上海洋环境管理有三步总战略,第一步总战略是在1950年和1960年产生的,称为总控制战略。当时大多数发达国家(如美国、加拿大和西欧等国)已经了解到一般污染物的处理方法,认识到沿岸水域和海洋对这些污染物有一定的降解能力,并就海洋环境问题的解决使得国际海洋合作有所进展。在该步战略中建立了各种法律和法规,有效地禁止了黑色废弃物的排放。1969年美国环保局在“觉醒”一文中介绍了1970年实施的第二步总战略,不仅介绍了海洋环境管理的概念、立法的形成和环境影响评价程序,而且对于沿岸工业提出了保护沿海经济区环境的具体措施,并制定了污染罚款原则及政府的职责和权力。第三步总战略是1980年设计的,它根据综合环境保护概念,提出了总体经济和环境管理,包括空间、空气、水和海洋体系。

上述文件主要是解决环境与发展的矛盾问题,寻找切实可行的保护海洋环境的最佳方法。一个不可避免的事实是,工业界将不断地产生废弃物,尽管会有减少,但大量的化学品和石油在海上运输不会停止,不可避免地会出现某些危险或事故。如果把环境作为一个整体来考虑的话,即可在全球范围

内,在大部分的大气、水域或海域以及陆地之间的相互联系方面,选择最佳处理方案。

### 1. 关于海洋管理的立法

最近 20 年来,还没有哪一个沿海国家为了最大限度地开发海洋资源和海洋使用以及保护海洋环境而建立新的司法区的先例。1982 年《联合国海洋法公约》加强了传统的海洋法律和海洋管理的条款,成为最复杂和综合性的国际协议。毫无疑问,法律和法规是海洋和海岸带管理的基础和依据,没有立法就谈不上管理。因此,要使一个国家的海洋管理稳步地建立起来,首先要建立有关的法律、法规。1982 年《联合国海洋法公约》给予沿海国家在广阔的海岸带和海域的所有经济活动,以及资源和经济司法权的主权国权力,这些权力也包括职责和良好的管理权,即相应的责任和义务两个方面。一个方面是立法,即根据国际法的限度为其管理海域制定国家的法律依据;另一方面是建立合理的程序和管理方法,包括用现代最先进的手段建立沿海经济区资料库、管理网和监视制度。沿海经济区的管理既是政治上和道德上的展示,也是科学技术上的应用。在国际法范围内,管理可以得到最大的好处,避免用户间不必要的冲突,不仅在一个国家,就是在全世界范围内来说,也需要一个合理的管理体系,以加强世界经济的秩序。

### 2. 资源评价和生态系调查

一个有效的合理的管理制度是建立在一定的知识基础之上,它包括海区现有的资源数量资料。在国家整个经济区域内,总是各种资源并存,它数量是有限的,并且是随时空变化的,在建立管理制度时常常缺少这些资源的资料。有时仅仅知道有限的渔业资源的情况,因此需要查清实际鱼群的数量和环境对鱼群的影响等等。选择和分析有关经济区的资料应该经常和不断地进行资源调查,并加以综合分析。现代技术可以帮助我们搜集更多的知识和资料,例如遥感技术可以给我们大范围的资源信息和环境观测资

料,现代计算机技术更有能力贮存、查用、分析和评价各种各样的资料。大家知道,生态系是脆弱的,容易受到种种原因的损害甚至毁灭,海洋资源也是有限的,为此必须进行长期严格的海洋管理。海洋资源的开发和非资源的利用必须考虑到海洋环境的影响,如海洋环境的损坏可能减少今后资源的效益,并且也可能影响到渔业资源的健康,这就要求我们在海洋开发前应做出资源评价,并对生态系统有足够的了解,当然这样做需要时间、毅力,有时还要冒风险。只有这样,海岸和海洋环境才可能避免长期严重的损失。

沿海经济区的海岸和海洋环境有着各种各样的用途,谁使用这一海区,其活动范围将要受到严格限制,有时还要付一定的费用。如航行、废水处理、捕鱼、海底采油及海底采矿等,必须限定在该范围内,活动范围要受国家政府部门的监视。通常,这种监视工作由国家不同的有特殊职能的部门或机构负责。为了管理工作的需要应该绘制一个经济区的总分布图,还需要考虑到长期海洋使用的不断增长和积累的趋势。在分析研究海域的作用时,不能仅考虑到一种使用情况,还必须考虑到其他的用途,如航行、海水养殖、海底电缆和海底管道等等。同时,还需要了解该海区的自然环境条件,如是高能区,还是低能区等等。

对一个国家来说,经济区的管理需要做好以下几方面的工作:

- (1) 测定海域的面积;
- (2) 尽可能做好海域的资源评价和了解自然体系和生态平衡;
- (3) 尽可能做好各种用户在海区交叉使用的资源和非资源的评价。
- (4) 确定优先的目标,建立这些目标和落实这些优先权的方针;
- (5) 规范某些生产活动,使这些活动符合于国家的选择和优先目标;
- (6) 为制定经济区的管理建立法制机制;

(7) 确定无法解决的和由于国家经济区固有的先天性不足带来的问题和可能性, 通过克服这些弊病不断发展开发战略。

### 3. 规划

规划在第三世界国家经济发展中成为一个重要的特点。第三世界国家不仅对自然资源的利用感兴趣, 而且对确定适合于特殊发展目标的开发形式感兴趣。因此, 规划需要明确的发展目标和对象, 根据这些目标政府应采取的方针(既有长期的也有短期的), 以及达到这些目标的具体措施和步骤。

海洋产业发展的规划必须包括由于海洋活动的增加, 这些活动之间的相互关系和可能产生的环境影响等等。今天出现的环境问题如船舶和陆源污染(生活污水), 在发展旅游业中也会出现某些污染, 未来的油气资源和海底矿藏的勘探和开发也可能引起污染的问题。因此, 沿海经济区实施的主要战略之一, 就是建立和完善海洋空间管理制度和合理规划。

海洋产业能否持续发展是经济发展的重要课题之一, 它的发展既受到自然资源潜力和人类资源潜力的限制, 又受到海域面积和它的环境质量的限制。海洋开发活动应尽可能小地干扰陆地和海洋生态系统, 在规模上和技术上也应是合适的, 对于特定海域也必须达到一定的要求。为了确保社会得到最大的效益, 海洋资源在满足需要的基础上, 环境损失必须最小或没有。开发的总体结果必须是不能以破坏海洋环境为代价, 经济开发的总体概念应该是生态学与经济学的有机统一。

## 三、沿海经济区和海岸带管理的目标

沿海经济区和海岸带管理, 本质上来说是一个实现目标的手段, 它决定着政府的方针是否成功和合理, 这就需要在最高水平上对要实现的目标和对象进行评估。可以说, 经济区管理的目标是通过开发海洋资源得到最大的好处。但是, 对经济区的管理者来

说, 则需要更明确的直接的目标, 至少有两个理由。

首先, 必须确定使用的期限, 获得最大经济利益是短期的还是长期的。只要时间确定了, 其他的方针和管理法规才能落实和达到预期的目的。

其次, 在经济区中的某些特殊海区, 由于一种使用权的实施, 另一些使用权可能同时被禁止。如果在某一海区内由于有毒物质的废物处理, 在一定程度上这种活动对于商业鱼类可能影响很大。那么该项申请能否批准, 就需要通过一些其他有关优先项目的调查来确定, 有时在两个用途之间还存在着潜在的冲突需要处理。

对于管理者来说, 必须确定相对明确的目标和优先权, 怎样确定目标? 由谁确定这些目标? 目标本身是通过政治过程来确定的, 优先权就有一个竞价问题。上述的意思是, 目标首先要服从于政府的总方针和政治上的需要。往往在同一个海区优先权会出现竞争购买的情形, 这一目标的制定和实现, 虽然取决于多种因素, 但首先取决于管理者的知识水平和对海域环境资料占有的程度。

一个法规体系需要指出它允许做什么, 禁止做什么, 这样就可以使使用者知道, 可以做什么, 不能做什么。一个监视系统需要确信管理法规自始至终需要反馈, 因为它需要在管理实践中不断改进和完善, 提高管理的合理性、严密性和可行性。如选择的目标是否合适, 服务的范围是否恰当等等。在某些情况下, 提出的目标有时是不现实的或达不到的, 这就需要一个实施系统, 以期解决与管理战略和管理制度不符合的一切生产活动。沿海经济区的活动法规, 当然还存在一个范围问题, 这个范围不能超出国家的范围。因为还必须知道, 还有外国立法权的问题和国际海洋法等等。一个沿海国家制定的法规、监视和实施, 立法权和权益都不能成为侵扰其他国家利益的借口, 或成为影响其他国家行使主权的工具。 □