

金厦海域环境协调管理的可行性分析

陈墀成 方 轻 谢海生 庄世坚 陈劲毅 张士三

金厦海域是厦门市和金门县未来发展的优势,是两地走向世界的生命线。50 余年来,历史上曾隶属于同安县的金门县与厦门市对于金厦海域的管理处于分割的状态,形成了分立的管理体系与统一的管理对象——金厦海域的矛盾。随着两地经济社会发展的加速,建立协调的金厦海域环境管理体系不仅必要,而且已经具备了现实的可行性。

一、金厦海域环境协调管理的必要性

1. 增进两岸交流与合作,促进祖国和平统一

我国自 20 世纪 70 年代末实行改革开放以来,就充分利用祖国内地沿海地区的独特优势和改革开放的前沿地位,以加强海峡两岸的经济关系与人员来往关系。在此基础上,中共中央和国务院决定将与台湾一水之隔的厦门,由昔日的军事重地,开辟为经济特区。从此,在祖国内地与台湾两岸经济、文化往来中,厦门扮演着十分重要的角色。至今,厦门已成为台商在内地投资比较密集的地区,在全国成立的 4 个国家级台商投资区中,厦门就占了 3 个。厦门,作为经济特区,不仅是振兴我国东南地区经济的需要,更是一项促进祖国和平统一的重要战略部署。

与厦门隔海相望的金门,仅就其地理位置而言,具有与厦门同样重要的战略地位。从 20 世纪 40 年代末,金门就成为台湾当局“反共”的前哨,致使全岛上下,常年累月处于“临战状态”。虽然,台湾当局把金门这扇“大门”关得牢牢的,但终究挡不住历史的发展。随着战争阴云的消散,代之而来的是海峡两岸关系的进一步密切。近年来,随着两岸民

众对直接往来的呼声日益增高,以及民间交流合作的日趋频繁,金门必将成为维系内地与台湾直接往来的重要港口与通道。

厦门、金门一衣带水,金厦海域理所当然地成为祖国统一事业的聚焦点和突破口。在金厦海域建立环境协调管理,不仅能够行之有效地管理生态环境,更能够起到示范、试点的作用,以局部的合作管理带动全面的和平统一。

2. 金厦海域——厦门、金门共同的海上生命线

海洋资源与环境既是沿海经济与社会发展的动力因素,又是其制约条件。厦门作为海滨城市,金门作为海岛县,两地人均拥有的陆域可生存空间十分有限,人均陆地自然资源拥有量远远低于世界平均水平,而海域则成为两地经济社会发展的重要资源。正是由于金厦海域以及周边海域海洋资源在厦门、金门国民经济和社会发展中具有的重要战略地位,加强金厦海域的保护和管理,对于促进海洋经济可持续发展则具有重大意义。

随着两地经济社会的发展、人口的增加,一方面,两地对金厦海域环境的依赖进一步增强;另一方面,对金厦海域生态环境的影响强度也将进一步加大。近年来,厦门海洋经济呈现出迅猛发展的势头,根据厦门市经济社会发展规划,21 世纪第一个十年,海洋经济增加值将增长近 6 倍,从 2000 年 115 亿元增至 2010 年 800 亿元,海洋经济已经成为厦门市国民经济新的增长点。厦门港阔水深,不冻少淤,可建约 60 个万吨级泊位,海运业发展迅猛,现在已经跻身世界前 30 强,最终吞吐能力可达 1.8 亿 t。针对厦门市独特的地理位置

和环境优势,厦门市政府提出了建设生态型滨海旅游城市的发展目标,突出其海滨城市的特色,充分发挥海的特色、海的资源、海的优势,以建成具有独特风韵的“海上花园”。保护好海域环境是持续繁荣厦门的重要保证。一旦海域环境严重破坏,厦门市的海洋自然资源优势就会丧失。

金门县四面环海,幅员狭窄,土地贫瘠,雨量稀少,农业欠发达,只能产少量杂粮与蔬菜。虽然四周的浅滩深澳有利于鱼虾贝蟹类滋生,但渔业资源毕竟有限。所幸的是金门具有得天独厚的生态环境和生态旅游资源。金门人民想方设法地利用这一有利因素为自己开辟致富之路。1992年11月7日,金门、马祖及其他附近的岛屿宣布恢复“公民权利”,向旅游者开放。在开放之初的4个月中,约有4万人被批准前往金门旅游,这个数目约等于金门岛的全部人口。鉴于民众的呼吁和金门旅游业良好的发展前景,台湾“行政院离岛建设指导委员会”不得不在2003年8月做出决议,为了促进离岛观光建设,金门大担、二担岛、建功屿、三角堡、将军堡、烈屿后宅营区、溪边海水浴场、澎湖西屿东台古堡及湖西拱北炮台等地,解除军事管制。现在,金门已经成为观光地区,这对当地的经济,尤其是旅游业和商业的发展自然是一个很大的刺激,金门人民的生活随之得到改善。

金厦海域作为金厦两地“海上后花园”,对于两地的经济社会发展至关重要,金厦海域是厦门、金门共同的海上生命线。从这个角度理解,对于金厦海域的协调管理则成为“并重”且“互利”的举措。

3. 金厦海域环境协调管理迫在眉睫

2000年夏季对金厦海域厦门沿岸的几个主要海滨浴场的监测表明,金厦海域因其周围海域比较开阔,海区海水自净能力较强,受陆源污染影响较小,海水水质状况良好,海水质量符合海滨浴场海水水质国家质量标准。总体来说,金厦海域仍然具有比较优良的生态环境。

但是近年来,一方面随着厦门西部海域的港口建设,经济特区工业“三废”不断增加,

海水养殖等海洋资源的过度开发利用;另一方面,由于金门方面的污水处理系统仍未普及全岛,大部分的民生、养殖废水均未收集处理即漫流或放流入海,金厦海域的生态环境遭受到相当大的冲击。金厦海域越来越重的环境负荷,使其环境质量出现了明显的下降趋势。目前金厦海域的状况,除突发性的台风和风暴潮可能造成的危害以外,在生态环境方面出现了许多隐患。

(1) 过量开发致使海洋资源开始衰退,不可再生资源濒临枯竭,可再生资源的再生能力急剧下降。

(2) 厦门市近几十年人口的膨胀,导致垃圾和生活污水量激增;金门开放后,蜂拥而至的人潮也带来更多的废弃物及废水。两地所排放的废水,可能随着海流、潮汐,影响到整个金厦海域地区的生态环境,甚至造成生物相改变及毒物累积。

(3) 两地入海江河沿岸的工业、农业、渔业活动的废料、污水排放污染江河并殃及海域,加之船舶含油压载水、洗舱水、舱底水的排放严重影响港口及附近海域的水质,给金厦海域带来严峻的环境问题。

(4) 海域的水工建筑、围海造田、造堤、沿江挟带的泥沙等导致波浪运动和潮汐流速的变化而造成淤积并影响海洋生态,导致海域中野生生物的生存环境不断恶化,珍稀海洋动物中华白海豚、文昌鱼、白鹭等物种的生存受到严重威胁,数量急剧减少,已经处于濒危状态。

(5) 港口活动产生的大量公路、海路交通流量,造成的大气污染和噪声污染波及沿岸地区和整个海域范围。

(6) 港口散货装卸中产生的粉尘,部分具有悬浮性、致病性、吸附性、载体性、带电性和爆炸性的特征,对周边环境和人的健康造成严重威胁。

(7) 由于缺少综合规划管理,致使各海洋产业之间用海矛盾突出,争占海域事件时有发生,两地海洋的综合优势均未能得到充分发挥。

金厦海域的生态困境已是一个不容忽视的

问题,保护金厦海域环境的社会任务迫在眉睫。但是两岸各自为阵的海域管理体系首当其冲地制约了管理共同海域的目标的实现。因此,促成厦门、金门两地合作,协调两地的海域环境管理,解决共同的海域环境和分离的管理体系的矛盾,是改善金厦海域生态环境、杜绝生态隐患暴发的先决条件。

二、金厦海域环境协调管理的基础

金厦海域环境管理事关两地民众福祉,优化两地管理资源以实现协调管理不仅具有必要性,而且具有现实可行性。海峡两岸尽管在社会制度上存在差别,但是,在环境保护的法律、法规,海域环境管理和公众交流的意愿与环境意识等方面具有共同点。对上述共同点进行梳理,“求同存异”,将成为协调金厦海域管理的坚实基础。

1. 地域条件

金门地处厦门湾,位于九龙江口。厦门与小金门仅隔一条宽 5.18 海里的水道,中间纵列着一条梭形的浅滩和众多小岛,水深不过 20m,而大金门岛最近处距内地的角屿仅为 1.25 海里。金门与厦门遥遥相对,纬度相同,均属亚热带海洋性气候。全年降雨多集中于 4~8 月,台风多生于 7、8 月,全年风向东风占 8 个月,每年 5~8 月为东南风及南风。

厦门、金门两地的地理位置及两地相似的自然环境,对于加强厦门与金门环境保护方面的合作与交流,尤其是针对金厦海域环境的协调管理,具备了天然的地域条件。

2. 法律基础

立法是解决海洋管理工作中主要矛盾的最有效的形式。在过去的几十年中,海峡两岸均建立了关于海洋环境保护法规体系和相关的技术标准体系,这就从法律方面为协调金厦两地管海、护海提供了共同的基础。

就内地方面而言,经多次修订的《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海洋环境保护法》)已于 2000 年 4 月 1 日起实施。新修订的《海洋环境保护法》以实施可持续发展战略和环境保护国策等大政方针为依据,在认真总结现行法 10 余年实施的经验基础上,用法律的形式确定了现行的行政法规和规章中

的一些行之有效的海洋环境管理制度和措施,并根据实际需要增加了新的章节。

厦门市通过人大和政府的高度协调,进行海洋立法的统筹规划,在遵循国家法律的前提下,制定符合地方实际、具较强可操作性的各项海洋管理法规或规章,形成融合海域使用、环境保护、交通安全、规划、渔业等为一体的地方性海洋管理法律框架,避免各部门在实施国家相应海洋法律过程中产生不必要的矛盾,使地方海域管理制度得以顺利施行。

基于日益严重的环境问题和日益高涨的民众环境意识,台湾已从过去的以经济为本位过渡到“环境保护与经济发展并重”的政策上来。台湾的环境立法有其特殊的一面,其主要表现在:不设环保基本法,以保护某一种环境媒体为出发点,分别制定环保法规,如《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《噪音管制条例》、《毒性化学物质管理法》等。由于不设环保基本法可能造成对于环保宗旨、违反者的法律责任、民众参与环境管理等缺乏应有的规定,台湾当局提出了《现阶段环境政策纲领》等纲领性文件,以弥补此一不足。尤其值得一提的是,台湾“行政院”于 1995 年 1 月 1 日正式颁行的《环境影响评估法》,对环境影响评估适用范围、评估程序等均有详细规定。《环境影响评估法》作为一项综合的环境保护法规,表明了台湾在环境立法上正逐步趋于完善。

虽然两岸在海洋环境保护立法上各有千秋,也各自存在不足,但从总体上来看,其立法的出发点是一致的,这些均为金厦协调管理共同海域提供了法律基础。

3. 管理基础

金厦海域环境管理与保护需要厦门、金门两地海域管理部门的相互协调。两地海域环境管理系统,经过多年的发展已经具备相当的水准,为协调管理奠定了基础。

长期以来,内地已在海上建立了环境保护、渔业、交通、自然保护、矿产等一系列海洋管理制度。在具体实施过程中,全国各部门、各级领导对国家海洋管理制度均给予充分的认识、理解和支持,尤其是地方领导的重

视、引导并直接参与协调,从各个方面强化了海洋的综合管理。于2002年1月1日起施行的《中华人民共和国海域使用管理法》既是我国海洋立法史上的一件大事,也是建立适应市场经济要求的海洋管理体制的一次深刻变革,是海域管理者和使用者必须共同遵守的行为准则,对海洋主管部门依法管海,海域使用者合法用海具有重大意义。

经过多年努力,厦门市初步形成全市环境保护的监督管理体系并已经发挥了重要作用,能够调动各相关部门环保积极性,形成齐抓共管的局面,共同保护环境履行法定职责,发挥环保法赋予的统一监督管理职权。提高了海域管理和公益服务能力。

4. 公众基础

海洋环境保护是一项跨部门、跨地区的共同事业,需要全社会的广泛参与。金厦海域的环境管理与保护关系到两地经济社会的发展、民众的福祉,因此具有坚实的公众基础,主要体现在两地公众环境意识的提高和两地民众交流与合作的日益增多。

环境意识是衡量社会进步和民族文明程度的重要标志。对于环保问题,“每个人都很重要,每个人都能发挥作用,每个人都能带来变化。”厦门金门两地民众的环境意识的提高,是形成金厦海域环境管理公众基础的重要一环。

随着厦门由海岛型城市向海湾型城市的战略性的转变,发展的重心东移,市民的环境保护关注的热点也出现从陆地到海域、从西部海域到东部海域的转移。近几年来,厦门市的新闻、科技、教育、企业界甚至普通市民始终十分关注着本市的海域管理,通过多种方式和渠道反映他们要求管好海域的愿望。加强海域管理已是民心所向,也成为政府为民办实事的一项重要工作。

台湾近几年来出现的几起严重的环境污染公害事件,使民众心有余悸,加之欧美等发达国家日益勃发的环保运动对台湾民众的影响,促使台湾人民日渐关心环境保护和环境污染的治理,民众逐渐意识到生态环境对人类影响重大,这种环境意识的觉醒和日益高涨,为金厦

合作协调管理海域提供了台湾方面的公众基础。

金厦海域管理公众基础的另一重要环节体现在厦门、金门两地人民的同宗同源以及交流、合作的日益增多。

台湾与内地两岸同胞同文同种,而金门与祖国内地更有不可分割的渊源。早在晋代,就有中原居民渡海而来,成为金门同胞的先祖。在金门随处可见保存得很好的红砖石墙、翘脊的闽南大厝,而许多金门人仍保存着闽南地区的生活习惯。宋代著名学者朱熹曾在金门做地方官,广收学子,开一代文风,金门人以“朱熹过化之地”为荣耀,至今保留着朱熹在金门讲学的“浯江书院”。

50余年来,内地一直向海峡西岸发出善意的呼吁:1958年10月25日,毛泽东同志发表《再告台湾同胞书》,呼吁:“化敌为友,此其时矣”;1983年6月26日,邓小平同志关于《中国大陆和台湾和平统一的设想》的谈话,提出海峡两岸的人民“要多接触,增进了解”;1995年1月30日,江泽民同志发表《为促进祖国统一大业的完成而继续奋斗》,希望“海峡咫尺,殷殷相望,总要有来有往,不能‘老死不相往来’”;世纪之交,近在咫尺的海峡两岸人为的藩篱正在拆除,厦门与金门之间实现了直航。2001年3月2日厦门市两岸交流协会与金门地区两岸关系协会签订了《关于加强厦门与金门民间交流交往合作协议》,明确“坚持一个中国原则”和“双方共同认知台湾和内地同属一个中国,双方共同追求国家统一”,推动了厦门、金门之间人员、货物的直接往来。2002年2月27日,沉寂50余年的金厦直接贸易货运直航重新起锚。

金厦海域环境管理与保护需要两地行政管理机构和民间组织的充分交流与合作,做好双边环境合作和履约工作。社会各界的广泛参与可以营造出一种强大的动力,促进政府及有关部门对共同海域管理的重视,并对政府决策产生积极的影响。我们相信,悠悠五千年,中华民族生息在神州土地上,海峡两岸虽然存在聚散离合,但两岸在经济、社会各个领域日益频繁、密切的交流与交往已经为金厦海域综合管

理的协商、协调提供了现实的可能性。

三、建构金厦海域环境协调管理原则与实施方案

1. 建构金厦海域环境协调管理体系的原则

鉴于金厦海域对于金厦经济社会发展的的重要性和两地曾长期处于分离状态的现实,建构两地协调的金厦海域综合管理体系应该遵循以下原则:

(1) 互利性。金厦海域的综合管理必须摆脱单方面的、短期的物质利益的纠缠,超越时间、空间的束缚,真正体现“环境保护无边界、无私利”的精神气质。建构摆脱单方面利益追求的海域环境管理体系将为协调人与自然的关系、提高两地民众的福利水平奠定坚实的基础。

(2) 长远性。实现海洋环境保护与可持续发展要求近期目标与长期目标、短期利益与长远利益兼顾。同时,两地对金厦海域环境保护是一件“功在当代,利在千秋”、造福后人的事业,因此双方应做好协同管理的长远打算,共同参与,齐抓共管,分工合作,争取实现对金厦海域长期、稳定、有效的协调管理。

(3) 民间性、事务性。两地关于海洋环境管理的沟通、交流与协调坚持民间性、事务性的原则,通过民间授权团体进行的事务性商谈,不宜越权讨论金厦海域“司法管辖权”或“法律管辖权”等敏感的政治性质的问题。

(4) 务实性。务实地对待两地存在不同社会制度和规范,对于事务性商谈涉及的各自规范差异,应在不违反各自规范和留有运作空间的前提下,寻求共同接受的协议表达方式。

2. 金厦海域环境协调管理体系的基本框架

为了建构一个合理的金厦海域环境协调管理的框架,首先应明确协调管理的目标。通常,人们极易产生这样的倾向,认为“环境管理仅需达到保护环境的目的即可”,事实并

非如此简单。环境管理的实质应该是:正确把握当代在科技-经济模式中的人与环境的交往机制。也就是说,任何忽视经济、政治、社会因素的纯粹的环境管理在当代都是不应该的,也是不可能的。金厦海域环境协调管理的目标至少包括以下几点:①改善和维护金厦海域的生态环境;②协调金厦两地经济、社会发展与金厦海域环保之间的关系;③寻找最佳的环保成本与环保成果之间的结合点;④示范两地协调管理共同海域的模式,为类似的多方海域共管提供借鉴。我们不难发现,这些目标之间存在着一些必须要解决的矛盾,例如:两地分别的海域管理体系与共同海域的矛盾;改善和维护金厦海域生态环境与促进金厦两地经济、社会发展的矛盾;降低环保成本与提高环保力度的矛盾等。这些矛盾的存在使得金厦海域环境

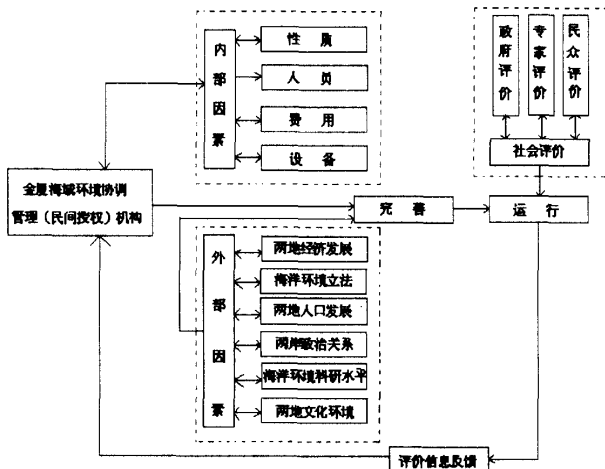


图1 金厦海域环境协调管理基本框架示意图

的协调管理受到阻力,因此,我们力图设计一个多目标非线性的优化管理框架(图1)。这一管理框架有以下几个特点:①它是多目标的;②它是循环反馈式、螺旋式上升的管理模式;③充分考虑了与金厦海域环境协调管理有关的内外因素。

3. 建构金厦海域环境协调管理的具体措施

根据以上的基本框架,可以采取以下具体措施,循序渐进地推进金厦两地在海域环境管

理与保护方面的协调与协作。

在机构方面，两地分别建立覆盖海洋环境管理相关部门的民间授权团体，进行不定期直至定期的交流，保持专业人士沟通渠道的畅通，为协调海洋环境管理机构的合作，促进海洋环境管理人员的交流，优化配置海洋环境监测与考察系统，研讨联合管理系统的结构与运作机制，提供一个具备可操作性的平台。协调管理以此民间授权机构为主管机构，还可以下设诸如决策执行机构、资源数据管理中心、海洋科研技术推介中心、项目资金运作机构等分支机构。

在立法方面，促进两地关于金厦海域环境管理的立法，实现海峡两岸关于海洋环境保护法律的衔接与兼容，使关于海洋环境保护、资源保护的法律原则具体化为具备可操作性的规定。多年来，厦门市根据特区经济和环保发展的实际情况，有的放矢地制定、起草和颁布了一系列为环境保护服务的法规和规章。两地地方立法的重点在于就金厦海域亟需解决的环境污染防治、控制陆源污染排放总量、管理海上倾废、生态保护（濒危物种保护）、航道管理、监测与预防等问题，协调两地海洋环境管理体系的内容。

在管理方面，建立开放的金厦海域环境协调管理系统（图2）。开放系统有双重含义：

第一，对内，作为管理主体的民间授权机构拥有一个大型的结构型资源数据库，其中包括专家库、规则库、资金库和设备库，大部分资源实体从外界获得，在管理系统内部仅以一系列数据文件的形式存在，并通过机构特设的资源管理中心进行流通，充分实现金厦两地关于海域管理的资源共享。在条件允许的情况下可以建立以金厦海域环境管理为主题的网站，在更为广阔和便利的网络平台上实现信息的沟通与交流。资源管理中心（包括网络化后的虚拟资源管理中心）除了保障管理系统内部信息的顺利流通外，还肩负吸收管理系统外的有效信息的任务。第二，对外，金厦海域环境协调管理系统是建立在社会大系统下的一个子系统，在机构运行过程中，无论是在界定需要解决的问题，或是提出解决方案的过程时，都会与社会界面上的各个方面充分交换意见。另外，在民间授权机构最终提出整合的解决方案后也会考虑提供给政府部门，作为其制定公共政策的借鉴。

我们有理由相信，在面向未来的发展中，通过构建金厦海域环境协调管理体系，厦门与金门两地将在环境保护领域的合作方面，为海峡两岸树立一个经济、社会与环境协调发展的典范。

参考文献（略）

（作者单位 厦门大学人文学院、厦门市环境保护局、国家海洋局厦门海洋管区）

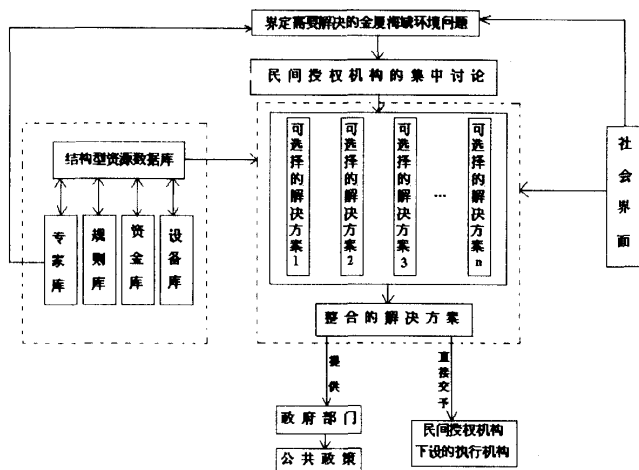


图2 金厦海域环境协调管理体系的运行机制