珠江口地区区域海岸带综合管理模式初探*

赵明利[1,2,3]，王　平[2]，谢　健[2]，施　平[1]

（1. 中国科学院烟台海岸带研究所　烟台　264003；2. 国家海洋局南海海洋工程勘察与环境研究院　广州　510300；
3. 中国科学院研究生院　北京　100049）

摘　　要：海岸带综合管理（integrated coastal zone management，ICZM）是一种能够协调多方利益冲突，并以实现海岸带资源配置最优化和公共利益最大化为目标的管理方法。文章以珠江口地区区域海岸带综合管理模式的构建为研究目标，在分析该区域海岸带综合管理存在问题的基础上，结合管理实际，构建一个符合当地实际的区域海岸带综合管理新模式，并对该模式管理体制设立、管理范围、工作原则及工作内容作了系统的阐述，以期为国家海洋管理提供建议。

关　键　词：珠江口；海岸带；综合管理；模式

在经济全球化的冲击下，随着改革开放的不断深入和发展，珠江口地区的政治、经济、社会环境发生了极大的变化。首先，地方政府逐渐成为制定发展战略的主体，地方政治日益重要；其次，各地海洋经济迅猛发展的同时，区际利益冲突和区内行业无序竞争导致了整体性内耗，不适当的资源利用方式加重了生态环境的压力，阻碍了地区的发展；第三，随着我国经济体制改革的进一步深入，公众要求广泛参与海岸带规划管理的意识日益增强。这一系列的变化改变了珠江口地区原有的制度环境，单凭传统的“计划式”的管理方式，已越来越多地受到各方利益的冲击和挑战，这使得管理方式必须变得更加多样化。为了弥补现有管理模式的不足，如何根据珠江口地区管理实际，在我国目前海洋管理的背景下，有效整合各方资源，建立一种能够有效协调各方利益的区域海岸带综合管理模式就成了需要认真思考的问题。本研究在剖析该地区海岸带综合管理存在问题的基础上，试图构建一个符合当地实际的区域海岸带综合管理模式，以期推动这一地区实现可持续发展。

1　珠江口地区海岸带综合管理目前存在的问题

珠江口地区由三大城市群所组成，北部为省会广州市和佛山市，东部有深圳市、东莞市和惠州市，西部有珠海市、中山市和江门市，总面积约 41 600 km^2，约占广东全省面积的 23%。经过 30 多年的发展，该地区人口密集、经济发达，是我国经济最具活力的地区之一。目前，珠江口地区正处于一个巨大的社会转型时期，来自于传统计划经济体制下的海岸带管理体制和管理方式已经难以满足地方经济发展的需要，表现出越来越强的不适应性和不匹配性，其深层次的矛盾也愈发突出，日益成为该地区社会经济发展的阻碍。

1.1　传统管理方式缺乏统一与协调机制，管理效率不高

随着科学技术和生产力水平的不断提高，珠江三角洲地区海洋资源的开发利用已经从传统的“兴鱼盐之利，行舟楫之便”，发展到与现在的海洋旅游、海洋油气资源和海洋生物资源综合利用等新兴产业共同发展的局面。各海洋产业开发和

* 基金项目：国家海洋局青年基金项目（2009701）.

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

管理部门内部均已形成了较为完整的管理体制，对海洋和海岸带的某种或某类资源开发利用实施单独专项管理，但部门之间缺乏综合协调，在管理过程中不可避免地会有矛盾和纠纷出现。例如，按照现行有关法律、法规，目前负责海岸带管理的部门有十几个，管理中存在多头分散、职责交叉、缺乏协调的现象，加上地方政府管理角色定位不准，过多介入市场，地区间争资源、争市场的矛盾时有发生，造成资源浪费和过度竞争，致使管理功能和效益难以充分发挥[1]。

1.2 海岸带资源开发竞争激烈、协调性差

珠江口地区是我国开放强度最大的区域之一，随着改革开放的不断深入和市场经济的不断发展，在强调市场竞争的同时，企业、行业间为追求经济效益导致海岸带各种利用冲突不断。在珠江口有限的海洋资源条件下，大面积违规填海、水质恶化事件和红树林滥伐等环境问题时有发生，加之各种用海方式的无序竞争造成的“场所不相容、组织不相容、环境不相容、审美不相容”现象进一步增加对海岸带生态系统的压力，缺乏协调的利用方式只能加速生态系统的崩溃[2]。

1.3 公众参与形式落后，政策执行难度大

海岸带管理中存在多种多样的利益主体，他们之间有着复杂的冲突。改革开放以后，随着市场经济体制的逐步确立，各种利益冲突表象化，公众要求参与海洋管理和环境保护的热情也空前提高。与此同时，地方政府也逐渐认识到公众参与相关规划的重要性和必要性，并通过海洋宣传日、群众走访和公众展示等途径为调动公众参与海洋管理和保护的积极性作了大量的工作，取得了一定的成绩，但也存在公众参与范围窄，形式单一，缺乏组织机制和法律保障等问题[3]。协调海岸带资源保护中的冲突和调动公众参与是海岸带管理重点内容之一，而我国这方面的研究非常欠缺。西方海岸带综合管理实践证明，富有成效的公众参与是实现良好海岸带管理必不可少的因素之一[4]。

可见，随着该地区经济、社会的变化，缺乏沟通和协调机制的传统管理方式已越来越多地受到各方利益的冲击和挑战。国外成功的ICZM经验表明[5]，管理中邀请包括管理部门、企业及相关利益团体等的参与，相互交流，及时反馈信息，并就管理问题通过协商达成共识，是管理的明智之举。针对珠江口地区海岸带管理中存在的问题，如何建立一个以协调该地区各方利益为主要特征的海岸带管理模式就成了当前需要探讨的问题。

2 海岸带综合管理模式构建

为解决珠江口地区海岸带管理中存在的深层次矛盾和体制性问题，本研究拟对现有的海岸带管理模式进行探索性制度创新，从管理体制建立着手，试图构建一个能够综合协调多方利益冲突，并以实现海岸带资源配置最优化和公共利益最大化为目标的区域海岸带综合管理新模式，以期推动该地区的可持续发展。

2.1 管理体制的确立

2.1.1 地区级海岸带管理体制的设立

海岸带综合管理需要区域各级政府、各管理部门、专家、投资机构和公众的全方位参与，由于它们发挥的作用不同，首先必须构建一个层次清晰，权职明确的管理体系，其中区域海岸带综合管理领导机构是该体系的核心。珠江口地区海岸带生态环境的保护与修复是一个庞大的系统工程，它不但需要各城市市政府突破城市内各部门的利益局限，更重要的是需要珠江口城市群的区域合作与协调。

根据珠江口地区各城市政治、文化传统的实际情况，在不改变现行整体行政体系及不增加机构的前提下，建立珠江口地区海洋开发与管理协调委员会，成员由广州、深圳、东莞、珠海、深圳和中山等（不包括港澳）市政府和各涉海部门、行业负责人组成，主任委员由广东省政府主管海洋工作的副省长担任。职责主要包括以下内容：组织由环保、港监、海上安全监督、城市规划、水产、经委、纪委、人大（立法局）、国家海洋局以及各学科专家组成的联席会议，审议、中长期战略计划、审议功能区化框架，组织协调实施颁布各项法律、规章和实施细则。委员会常设办公室设在广东省海洋与渔业局，负责日常事务、活动。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

珠江口地区海洋开发与管理协调委员会下设珠江口海域开发研究会。研究会办公室可以设在广东省海洋与渔业局，会员可以邀请广东省、港澳以及中央直属的有关海洋管理、科研和高教部门的专家参加或兼职。研究会从事海洋开发体制、法制管理以及科学技术成果推广与转化的审议咨询工作，作为珠江口海洋开发与管理协调委员会的咨询机构，协助省政府制订海洋科技发展计划、编制珠江口海岸带开发与保护规划，审议珠江口周边各地区海岸带和水域的各项涉海活动计划及可行性论证成果，组织和实施战略环境评价，为涉海部门和民间的涉海活动提供决策咨询服务，为珠江口海岸带开发和管理提供科学化、合理化建议。

2.1.2　市级海岸带管理体制的设立

结合珠三角地区各市的行政机构现状，建议在市一级成立海洋管理协调领导小组，一般由本市副市长担任组长，其他成员包括计划、经济、城建、科技、交通、财政、规划、环保、水产和旅游等部门的领导。领导小组下设海洋管理办公室，由市政府办公厅副主任兼任办公室主任，以加强协调和综合能力。办公室是市政府海洋事务综合管理的职能部门，其作为常设机构可以在市海洋行政主管部门下设立。为科学的实施海岸带综合管理，促进管理与科学相结合，政府还应成立海洋专家组，由经济、海洋和法律等相关方面的专家组成。其体制安排和职责分配如图 1 所示。

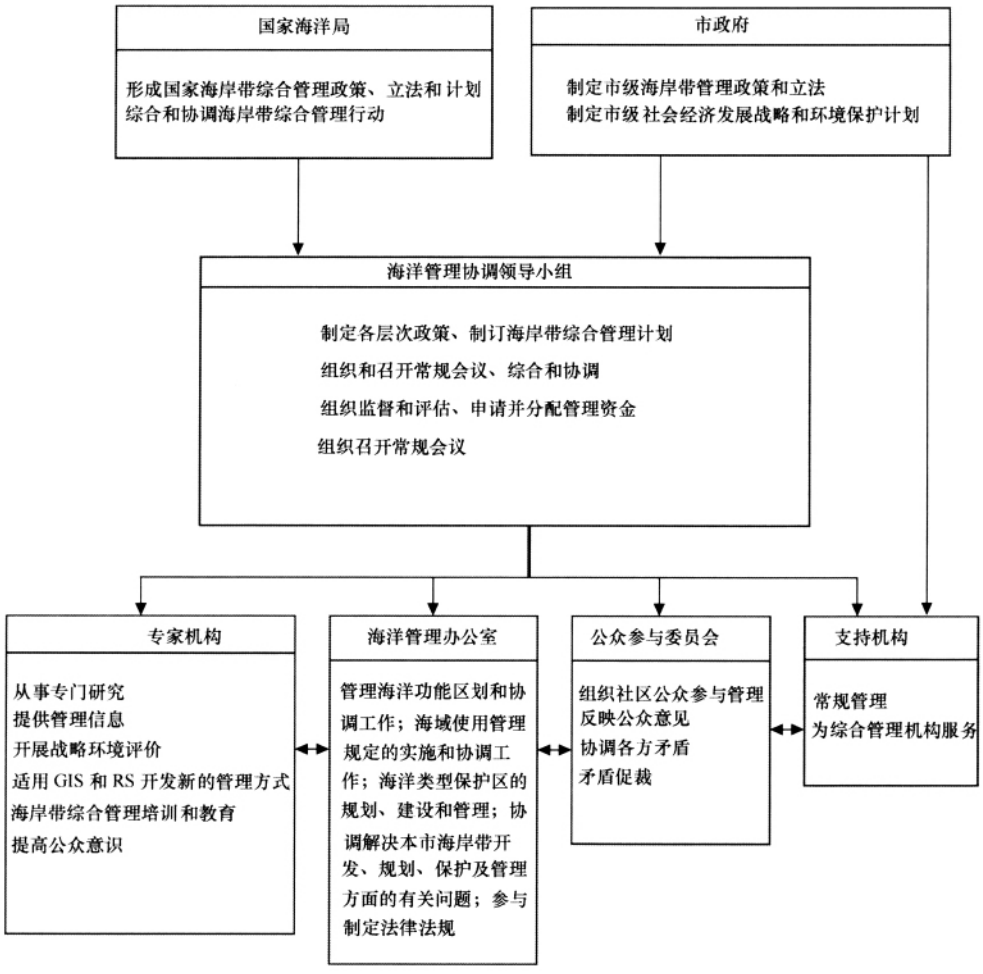

图 1　市级海岸带管理体系[6-7]

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

2.2 管理范围、工作方式和工作原则

为了解决珠江口地区海岸带开发管理中存在的问题，从提高管理效率和管理的科学性这一角度出发，建议管理范围为：向陆一侧为行政边界内的生态关联地带，向海一侧为各市的管辖海域，以海岸带综合管理计划的制订、执行和反馈为主要工作方式。在海岸带详细调查的基础上，在国家的长期政策和区域发展战略的指导下[8]，海洋管理协调领导小组作为领导机构组织所有的相关方共同制定海岸带综合管理计划，管理计划是各方利益相互协调并就管理问题达成的一致共识。为了保证管理计划的科学性和有效性，在工作过程中应坚持以下原则。

（1）协调达成共识原则。海洋管理协调领导小组将管理问题涉及的企业、公众团体以及相关政府部门组织在一起进行谈判协调工作，按照“协调达成共识”的模式制订管理计划。

（2）生态区完整性原则。有些问题的管理需要考虑到自然生态系统的完整性。有时候生态区域与行政区划并不完全是重合的，但以生态区的完整性为标准界定利益相关方，并邀请其参加区内或区际协商，对问题的解决和计划实施效果会更有效。

（3）计划目标制定的合理性原则。各方通过协商达成开发管理计划，其确定的目标对于管理过程起着指导作用。不论是制定的短期目标还是长期目标，以及需要解决的问题和行动方案等，都应该符合当地实际。要避免类似因一味追求环境目标给社会和经济带来公众难于承受的影响、或者因过分强调社会和经济利益而导致环境损害的情况发生。计划的实施应该使环境、经济和社会目标保持协调。

（4）计划的实施和反馈。管理计划达成后，计划中具体项目的规划、开发和管理的实施一般交由各政府职能部门负责，海洋管理办公室负责计划执行情况的监督工作，并负责及时发现计划的不足并予以改进，有利于管理工作朝着不断完善的方向发展。

（5）公众参与原则。当地社区的公众与当地自然历史和文化资源关系最为密切，他们的参与对于海岸带社会经济的发展的持续与否具有关键作用。为了真正使公众成为海岸带综合管理的核心，需要逐步将其纳入海岸带管理的决策过程、计划制订、利益分配体系中来，从而实现经济、政治、心理和社会 4 个方面的权力的实现。充分利用当地公众的人力资源参与管理，既保护了公众的知情权和参与权，又有利于确保管理过程的综合性和协调性的实现。

2.3 主要工作内容

针对珠江口地区海岸带综合管理现状及面临的问题，当前该地区主要的海岸带综合管理内容可以考虑以下几个方面。

2.3.1 加强珠江流域环境综合整治[9]

主要包括编制珠江流域海洋环境与生态保护规划，进一步完善流域各城市与农村环境基础设施，推进产业结构调整，实施流域主要污染物总量控制，实施流域生态环境补偿机制，加强流域水土保持和珠江两岸植被恢复工作等活动。

2.3.2 建立区域海洋管理协调机制与管理框架

主要包括完善流域与区域海洋管理的法律法规，开展海岸带综合管理评估机制和评估方法研究，建立健全区域海洋管理协调机制与管理框架。

2.3.3 控制珠江口地区的海洋污染

控制珠江口地区的海洋污染，修复海洋生态环境，有效保护海洋珍稀物种。包括实施海域污染物总量控制，严格控制各类污染物入海量，加强海上应急事故处理和防灾减灾能力，实施海洋生态修复行动计划，恢复海湾生态系统功能，制订并实施中华白海豚保护专项行动计划，控制深圳湾等的海洋环境污染，改善深圳湾等的海域海水水质等活动。

2.3.4 统筹利用珠江口海域资源

统筹利用珠江口海域资源包括协调制订《珠江口地区海洋经济发展规划》和《珠江口地区海洋环境保护规划》，对珠江口港口岸线的开发利用方案做进行统一规划等工作。

2.3.5 提高流域与海洋环境监测能力

加强区域海洋管理能力建设，包括建立完善统一的海洋环境监测网络，开展珠江口区海

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

洋生态信息缺口调查，建立流域水质监测监控系统，建立科学实用的海洋环境质量评价方法等活动[10]。

2.3.6　加强环境保护宣传教育

提高全民公众环保意识，包括完善环境宣传教育网络建设，建立环境保护公众参与和监督机制，建立公众环境教育基地，加快普及环境教育等活动。

3　结束语

作为解决海岸带资源环境问题的有效手段，海岸带综合管理正日益受到世界各沿海国家的重视，并在积极的实践中取得了相当多的成功经验。在我国，虽然已经进行了大量的基础工作和示范区建设，但是将海岸带作为独立的单元进行管理的体制尚未形成[11]。随着社会经济的不断发展，珠江口地区面临的海岸带生态环境问题具有一定的典型性和代表性，研究和探索适合我国国情的区域海岸带综合管理模式，从制度建设角度为该地区海洋管理面临的困境提出解决方向和思路，以期有借鉴意义。

参考文献

[1] 张灵杰．区域海岸带综合管理体制与运行机制[J]．海洋通报，1999，18(3)：68－75.

[2] 张景秋．海岸带可持续发展与综合管理[J]．人文地理，1998，13(3)：41－44.

[3] 梁鹤年．公众(市民)参与：北美的经验与教训[J]．城市规划，1999(5)：49－53.

[4] 约翰 R. 克拉克．海岸带管理手册[M]．吴克勤，译．北京：海洋出版社，2000：106－108，218－219.

[5] 薛雄志，曾悦，MACCLEAVE J．从加拿大 ACAP 项目看非集中式海岸带综合管理的有效性[J]．海洋科学，2003，27(8)：38－42.

[6] 石纯．区域实施海岸带综合管理的可能模式[J]．海洋科学，2001，25(8)：23－26.

[7] LAU M. Integrated coastal zone management in the People's Republic of China: An assessment of structure impacts on decision-making process[J]. Ocean & Coastal Management 2005(48): 115－119.

[8] 蔡程瑛．海岸带综合管理的原动力[M]．北京：海洋出版社，2010：104－179.

[9] 周鲁闽．区域海洋管理框架模式研究：厦门新一轮海岸带综合管理的理论与实践[D]．厦门：厦门大学，2006：33－51.

[10] 珠江三角洲环境保护规划编委会．珠江三角洲环境保护规划[M]．北京：中国环境科学出版社，2006：364－415.

[11] 林宁，译．海洋综合管理手册[M]．北京：海洋出版社，2008：35－38.

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net