

# 构建金厦示范区海域环境联合管理体系的设想

陈墀成<sup>1</sup> 谢海生<sup>2</sup> 庄世坚<sup>2</sup> 陈劲毅<sup>3</sup> 李霞<sup>1</sup> 张士三<sup>3</sup>

1(厦门大学人文学院, 厦门 361005)

2(厦门市环境保护局, 厦门 361004)

3(国家海洋局厦门海洋管区, 厦门 361004)

摘要: 分析两地海洋环境管理体系互补、互动关系, 提出优化管理资源配置, 构建一个两地协调的海洋环境管理体系的设想, 从体制上解决分割的管理体系与统一的管理目标—金厦海域管理的矛盾。

关键词: 金厦海域; 联合管理体系; 设想

中图分类号: X834 文献标识码: A 文章编号: 1002-3615(2003)05-0040-03

## Conceiving the United Management System of the Sea Area Environment Around Xiamen and Jinmen Islands

CHEN Chi-Cheng<sup>1</sup>, XIE Hai-Sheng<sup>2</sup>, ZHUANG Shi-Jian<sup>2</sup>, CHEN Jing-Yi<sup>3</sup>, LI Xia<sup>1</sup>, ZHANG Shi-San<sup>3</sup>

1 Human College, Xiamen University, Xiamen 361005

2 Xiamen Municipal Environmental Protection Bureau, Xiamen 361004

3 Xiamen Marine Management District of State Oceanic Administration, Xiamen 361004

**Abstract:** The paper analyses the complementary and inderdynamic relations of ocean environmental management system between Xiamen and Jinmen, and then puts forward the conceive of optimizing management resource configuration and constructing the United Management System of the sea area around Xiamen and Jinmen Islands to resolve the contradictory between the management goal and the management systems.

**Key words:** Sea area around Xiamen and Jinmen Islands; the United Management System; Conceive

金厦海域属于福建内海水域, 对于两地经济、社会、环境的可持续发展具有举足轻重的重要地位, 加强金厦海域海洋环境管理, 保护好金厦海域海洋环境, 已经成为摆在两地面前、迫切需要加以解决的一项重大课题。在可持续发展战略的框架下, 根据两地相关的法律、法规, 逐步协调两地海洋环境管理体系, 优化配置两地管理资源, 逐步推进金厦海域海洋环境联合管理体系的建立, 为进一步构建台湾海峡海洋环境联合管理体系起示范作用。

1 构建金厦海域海洋环境联合管理体系的基础

20 世纪 80 年代以来, 在海峡两岸的互动中, 厦门金门两地的交往和联系日趋密切, 金厦海域人为制造的鸿沟正在变为两地联系的纽带、交往的渠道, 建构金厦海域示范区海洋环境联合管理体系的社会任务已经产生, 时机与条件已经趋于成熟。

首先, 强化金厦海域海洋环境管理是两地实现经济、社会、环境持续发展的共同基础。20 世纪 80 年代以来, 在发展中解决生态环境问题, 实现经济、社会、环境的可持续发展已经成为海峡两岸的共识。强化金厦海域海洋环境的管理和保护, 对于两地经济社会的持续发展具有重要的作用。2000 年 11 月 1 日, 国务院在《关于厦门市城市总体规划的批复》中

确定厦门城市的性质“是我国经济特区, 东南沿海重要的中心城市, 港口及风景旅游城市”。根据国务院的要求, 我市确定旅游发展的目标是: 在“十五”期间建成中国最佳旅游城市, 到 2010 年建成亚太地区著名的国际性生态型滨海旅游城市。在城市未来发展方面, 厦门市已经把海湾型风景城市的建设提上议事日程, 作为世纪初厦门市经济社会发展的首要目标, 在区域布局上, 城市发展的重心明显移向东部; 在产业结构调整中, 根据厦门市经济社会发展规划, 2000 年海洋经济增加值 115 亿; 2010 年将达到 800 亿, 海洋经济作为厦门的支柱产业的重要性将日益突出。台湾地区于 2002 年提出加大包括金门在内的离岛建设的投资力度, 如何使海域资源的优势转化为经济优势, 已然成为金门未来开发、发展的重心。

厦门与金门的优势在于海, 厦门与金门的发展潜力在于海, 厦门与金门的未来离不开海, 金厦海域在已经成为厦门与金门未来发展中的重要基础。

第二, 两地协作, 联合管理是保护金厦海域的必由之路。金厦海域是一条连接厦门和金门的重要纽带, 是两地形成地域上唇齿相依的“共同体”的环境地理基础。同时, 金厦海域也是一块处于厦门金门之间的“公共草地”, 任何单方面追求利益最大化的行为都将可能破坏, 乃至毁坏“公共草地”。因此, 维护纽带、巩固基础, 需要通过两个地区的共同努力, 建立联合的管理体系, 保护金厦海域。由于生态与环境作用的滞后性, 排入海洋的污染物已经没有别的场所可以转移, 或者在海洋中被降解(降解过程往往是十分漫长), 或者在海洋中积累, 造成环境污染并通过食物链的富集而对人类产生持续危害; 由于海域环境的构成因子具有流动性的特点, 在空间上具有广泛性和不确定性的特点, 海洋的污染源特别广, 扩散范围大, 影响面广, 行为入、受益对象和可能的受害者难以形成对应的确定关系。因此, 海域环境的管理更容易受到人们的社会关系、利益关系的制约, 而增加其复杂程度。金厦海域海洋环境管理作为一项复杂的系统工程, 主要涉及厦门、金门地区环境保护、海洋管理等相关各部门, 需要两地的密切协作。

第三, 加强地方立法, 存异求同, 为两地联合管理金厦海域提供了法律依据。随着海域资源开发力度的加大, 海域环境恶化的可能性在增加, 海洋环境保护的重要性日益突出, 海峡两岸相继出台与海洋环境保护相关的法律、法规, 为海洋环境保护事业的发展奠定了法律基础。《中华人民共和国海洋环境保

护法》及相关法律确立海洋环境保护的明确目的: 保护海洋环境及其资源; 防止海洋污染损害; 保护海洋生态平衡; 保护人体健康; 促进海洋事业发展。上个世纪末, 厦门市在金厦海域环境保护的研究和 implementation 方面已经作出了巨大的努力: 在机构方面, 成立了以副市长为组长的海洋管理协调领导小组, 设立海洋管理领导小组专家组, 在政策法规方面, 编制《厦门市海域功能区划》和《厦门市海洋经济发展规划》, 制订《厦门市海域使用管理规定》等法规; 在管理实践方面, 特别是在厦门海岸带综合管理和西海域整治等方面成绩斐然。多年来, 台湾地区根据可持续发展的思想, 致力于海域环境的保护并作出了巨大的努力。台湾海峡两岸在海洋生态环境管理方面的立法工作已经有了一定的基础并进行了一系列的交流与合作, 积累了丰富的、有益的经验。在上述工作的基础上, 如何站在新世纪的时代高度, 通过进一步梳理两地相关法律条文, 总结上述经验, 进一步把金厦海域的利用与管理纳入两地经济社会发展的视野, 进行前瞻性研究, 以促进两岸在海峡生态环境管理方面全方位合作与交流, 造福两地人民, 在两地形成依法用海、联合管海的良好氛围。

## 2 金厦海域海洋环境管理的目标、内容与体制

构建金厦海域海洋环境联合管理体系的设想, 包括以下几个要点: 确立金厦海域海洋环境管理的战略目标; 梳理金厦海域海洋环境管理的内容; 推进制定和实施金厦海域海洋环境管理法律法规; 探讨两地协调的海洋环境管理体系的管理学模式, 从体制上解决两地分割的管理体系与统一的管理目标——金厦海域管理的矛盾。

首先, 确立金厦海域海洋环境系统、整体管理的战略目标。其一, 金厦海域是一个整体, 强调金厦海域的管理是关于海域交通资源、旅游资源、生物资源和其它各类资源的整体保护、开发、利用; 其二, 金厦海域海洋环境保护是一个涉及到周边地区的全局性课题, 强调厦门、金门等地通力合作, 在开发中强化对金厦海域海洋环境的整体管理与保护的力度; 其三, 金厦海域海洋环境保护和厦门、金门经济、社会的发展是一个统一体, 强调在海域的开发中保持良好的海域环境, 为两地经济、社会、环境的可持续发展提供支持。

其次,明确金厦海域海洋环境联合管理的主要内容。海域海洋环境管理是一项复杂的系统工程,涉及的内容十分丰富,当前主要解决以下三个方面的问题。其一,海域管理。定期对海域使用中的矛盾隐患进行排查,对存有边界争议、易激发矛盾的海域加强双方协调,重点研究、解决金厦附近海域台占岛中的领海基点海岛的协调管理,无居民海岛的协调管理,台占岛附近海域的协调管理;其二,水道管理。根据两地港湾资源特点和开发利用的需要,研究、解决海域使用联合管理等关键问题,确保金厦黄金水道的畅通无阻,防止因海域使用产生纠纷;其三,排污控制。在科学预测两地经济社会发展对金厦海域生态环境影响的基础上,双方协调控制、管理陆源、水源的污染源,防止金厦海域生态环境的恶化。

第三,致力于构建一个两地协调的海域环境联合管理体系,整合两地参与金厦海域环境管理的力量,通过优势互补实现管理资源的优化配置。其一,分别整合两地关于金厦海域海洋环境管理的力量,成立包括海洋研究专家、环境保护、海洋管理等方面的研究者和实际工作者组成的专家咨询机构——金厦海域管理专家委员会,以沟通两地管理力量、协调管理目标、促进两地海域管理体系的协作。其二,建立两地联合环境咨询系统、环境信息服务系统和环境监测系统。建议成立由两地专家、学者和海洋环境管理人员参加的“金厦海域发展论坛”,就金厦海域海洋环境资源的开发、利用和海洋环境的保护等问题进行探讨;建议两地分别建立“金厦海域海洋环境保护”网站,提供资料数据交流的平台,促进两地共享的金厦海域资源与环境信息服务系统的形成;建议成立由两地海域环境管理人员参与的海域环境监测协调机构,对两地海域环境监测与管理力量进行合理分工,优化配置监测、管理资源,为进一步构建联合的动态监测及监督、评价系统,实现优势互补提供准备;其三,逐步扩大金厦两地在海洋环境科学技术方面的交流和海域管理的其他方面的沟通与协调;探索金厦海域海洋生态环境联合管理体系的模式,探讨该模式的运作机制,不断完善金厦海域海洋环境联合管理体系。

第四,为金厦海域海洋环境联合管理体系寻求法律依据,实现依法联合管海。一方面,通过对两地关于金厦海域管理的现有法律、法规、政策与海域环境管理体系的比较,求同存异,促进两地关于金厦海

域海洋环境管理的法律的衔接与兼容;另一方面,致力于推动两地立法机构关于海域环境管理法律的修订、制定工作,制定和实施与国家法律相配套的区域管理和地方管理法规,如《厦门—金门海域开发管理法》和《金厦海域海岸带管理条例》,奠定联合管理体系的法律基础。

### 3 构建金厦海域海洋环境联合管理体系的意义

海峡两岸的大陆和台湾同是伟大祖国不可分割的部分,近年两岸的合作交流日益频繁,台湾海峡不仅是两岸交流的重要通道,而且是中华民族走向世界、走向海洋的重要通道,采取实际步骤,积极推进两岸实现台湾海峡海洋环境管理体系的沟通、联系、协调,优化配置两岸海域环境管理资源,已经成为“两岸同胞的共同利益所在”。构建金厦海域海洋环境联合管理体系,无论对于厦门海湾型花园城市的建设,实现经济、社会、环境的可持续发展;还是对于加强两门沟通、促进两门发展,都将带来极其显著的经济效益、环境效益、社会效益。构建金厦海域海洋环境联合管理体系特别重大的意义还在于将为海峡两岸探索台湾海峡海洋环境管理模式,发挥示范作用。

首先,可以进一步认识两地海洋环境管理方面的特点,形成优势互补的互动关系,在保护海洋环境资源的基础上,寻求优化海洋环境资源配置,促进两岸经济社会实现可持续发展的新途径,从而为实现和平统一大业创造条件。

其次,可以深入揭示目前两地在海洋环境管理方面存在的问题,在海洋环境成为经济新增长点的重要性日益突出的新世纪里,协调两岸海洋环境管理,完善管理体系,进而探讨中华民族如何建立两岸协调的海洋管理体系这一重大课题,为有关部门的管理改革和决策提供科学依据。

第三,在全球化的浪潮中,面向海洋、面向全球是中华民族在新世纪崛起的必经之路,探讨两地海洋管理体系的构建,对于促进两岸在海峡生态环境管理方面全方位合作与交流,推动海峡两岸在科技、经济、社会可持续发展等方面的合作和交流,实现中华民族的兴旺发达,迎接未来的挑战,具有重大的现实意义。