

厦金海域生态环境安全合作研究

陈先才 王文谦

(厦门大学 台湾研究院, 福建 厦门 361005)

摘要: 近年来, 虽然随着两岸关系的不断改善, 厦金海域航贸联系密切、人员往来频繁, 但是伴随而来的生态环境安全问题日益凸显。在当前两岸关系和平发展新时期, 加强两岸在厦金海域的生态环境安全合作, 不但符合两岸民众的根本利益, 而且也有利于培育双方的互信, 营造两岸关系发展所必要的和平环境。初步介绍了安全、非传统安全和生态环境安全的概念, 通过对厦金海域生态环境安全现状以及合作必要性和可能性的分析, 提出了两岸在厦金海域生态环境安全合作的路径, 以实现人海和谐发展。

关键词: 厦金海域; 生态环境安全; 合作

文献引用: 陈先才, 王文谦. 厦金海域生态环境安全合作研究[J]. 生态经济, 2013 (12): 178~181.

中图分类号: X32; X2 **文献标识码:** A

A Study on Eco-Environmental Security Cooperation on Waters between Xiamen and Kinmen

CHEN Xiancai, WANG Wenqian

(Taiwan Research Institute of Xiamen University, Xiamen Fujian 361005, China)

Abstract: In recent years, with the continuously improved cross-strait relations, waters between Xiamen and Kinmen enjoyed more frequent personnel exchanges, closer shipping trade ties, but the two sides eco-environmental security issue has still been highlighted. In this new era of peaceful development of cross-strait relations, strengthen eco-environmental security cooperation on waters between Xiamen and Kinmen, not only can serve the fundamental interests on both sides, but also help cultivate mutual trust between the two sides, create a peaceful environment to the development of cross-straits relations. This paper describes the initial security, non-traditional security, the concept of eco-environmental security, through the analysis of current situation of eco-environmental security on waters between Xiamen and Kinmen, and the necessity and feasibility of cooperation, proposed the path of eco-environmental security cooperation on Waters between Xiamen and Kinmen, in order to realize the harmonious development of man and the sea.

Key words: waters between Xiamen and Kinmen; eco-environmental security; cooperation

厦金海域位于福建省九龙江的出海口, 是由厦门港湾、泉州围头湾、金门湾、九龙江河口湾组成的海域。其中, 厦门市和金门县所辖海域面积占绝大部分。近年来, 特别是两岸实现“大三通”后, 往来于厦金海域的人流量剧增。两岸对厦金海域开发和利用的程度不断加深, 使该海域的生态环境遭受到比较严重的破坏。由于历史原因, 目前双方仅各自展开生态环境的治理工作, 尚未进行协调合作。此种现象不加以克服, 将对厦门和金门两地民众的生存环境造成巨大的伤害。如果两岸能在此海域的生态环境安全问题上达成一定共识, 建立协调管理机制, 寻求合理的解决路径, 必然能维护该海域的可持续发展, 造福厦门和金门人民, 为大陆和台湾在生态环境安全领域的合作提供借鉴和经验。

1 生态环境安全的概念分析

“安全”作为人类最根本、最重要的需求, 其基本含义是指“免于恐惧、担心和危险等的状态或感觉, 即免于怀疑和不确定”^[1]。安全的范畴主要包括传统安全和非传统安全两个方面。“冷战”结束后, 非传统安全因素的出现逐渐改变了人们对安全观念的认识, 学者多从安全主体的多元性、安全问题的多样性、安全威胁的性质以及应对这些安全问题的措施等方面来阐述“非传统安全”的内涵, 加强对诸如经济安全、生态环境安全、毒品走私、跨国犯罪等非传统安全议题的研究。

生态环境安全作为人类生存安全的一个重要组成部分, 是近几十年来才被人类自己所认识到的。因此, 关于

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(13BZZ066); 教育部人文社会科学重点研究基地项目(12JJD810011)

作者简介: 陈先才(1973~), 男, 重庆奉节人, 副教授, 厦门大学台湾研究院政治所副所长, 国家“985”工程台湾研究创新基地成员; 王文谦(1990~), 男, 安徽池州人, 硕士生, 研究方向为两岸关系。

生态环境安全的概念,至今尚无一个相对成熟的定义。从目前学术界的研究成果看,“生态环境安全”,又叫生态安全或环境安全,属于非传统安全中的一种,是指“与人类生存、生产生活相关的生态环境及自然资源基础处于良好的状况或不遭受不可恢复的破坏”^[2]。冷战后,生态环境安全的观念在世界范围内受到广泛关注。1991年8月,美国公布了《国家安全战略报告》,首次将环境安全视为国家利益的组成部分。其后,各国都纷纷将环境安全纳入国家安全的主要目标。我国政府于2000年12月发布的《全国生态环境保护纲要》中首次提出了“维护国家生态环境安全”的目标,将国家生态环境安全定义为“一个国家赖以生存和发展的生态环境处于不受或少受破坏与威胁的状态”,并提出生态安全是国家安全的重要基础。

在本研究中,厦金海域生态环境安全是指厦金海域的海洋环境及海洋资源处于不受或者少受破坏的状态。当前厦金海域生态环境安全合作的范畴主要针对过度的海洋捕捞、海洋环境污染、海洋生物多样性破坏、海洋自然灾害等威胁。

2 当前厦金海域生态环境安全的现状

2.1 厦金海域生态环境污染严重

陆源污染是指“陆地上产生的污染物进入海洋后对海洋环境造成的污染及其他危害”。厦金海域环境的污染主要是由陆源污染物引起的。来自厦门和金门两岸沿海、港湾和河口的污染物进入厦金海域,在海流、潮汐等作用下扩散到整个海域,甚至造成周边海域的污染。陆源污染物不易分解且常伴有毒性,往往通过食物链进行传递,严重威胁生态环境和人类健康。

随着厦门市经济的不断发展、城市化的不断增快、人口的不断膨胀,垃圾和污水排放量急剧增长,厦金海域污染严重,环境恶化。据相关资料估计,输入厦金海域的污染物,有相当一部分是通过河流流入的。厦金海域位于九龙江的出海口,近岸海域水质必然直接受到九龙江入海水质的影响。长期以来,九龙江污染严重,附近的居民和一些小型企业不能遵守环境卫生管理规定,直接将生活污水、农药、放射性物质、化石燃料等污染物排入江内。目前,影响厦门海域水质的主要污染项目依然是无机氮与活性磷酸盐,而海水里超过七成的无机氮和活性磷酸盐就来自九龙江。《2012厦门市环境质量状况公报》显示,“九龙江河口水质为Ⅲ类,达标率为57.6%。主要污染物为总磷、氨氮、溶解氧、粪大肠菌群和五日生化需氧量。同比水质达标率有所下降,近岸海域水质多为劣Ⅳ类海水”^[3]。此外,各类漂浮垃圾也严重污染了厦金海域,这部分垃圾的数量占到厦金海域垃圾总量的80%,九龙江成为了厦金海域最大

的污染源。虽然近些年来厦门市政府加大力度对九龙江的污染进行整治,但由于宣传力度、居民意识、执法能量等方面的问题,该流域污染情况仍不容乐观。厦门东海岸的水质相对较好,但也存在沿岸村落基础建设的不完善、近海工程作业污染、居民生活和畜禽养殖污水直接排放等问题,解决海域污染问题迫在眉睫。

反观与厦门本岛面积相当的金门县,在防治环境污染、改善生态环境、保护自然资源这方面却做的比较好。究其原因有以下几点:首先,金门县的人口密度低,居民素质高,环保意识强,对垃圾实行分类回收处理的制度有利于减少环境污染。其次,金门的工业少,污染源排污也大为减少。最后,金门的环境管理体制较为完善,严格的环境污染管制条例对污染的防控能力较强。金门县对环境问题重视程度较高,减轻了厦金海域的生态环境安全压力。但是,这种态势却不容乐观。金门地理位置处于九龙江口,与厦门隔海相望,每年4月入夏,来自厦门的垃圾随着海流一波波涌入金门岸边。据金门县环保局报告,“金门县海岸有91%的垃圾来自于大陆地区,虽然已派人定期清理,但这样只能治标,无法治本”^[4]。“小三通”开放后金门县生态环境面临着更大的压力。越来越多的船舶更加频繁地来往于厦金海域,港口码头和船舶排污排废严重影响港口和海域的水质,石油泄漏现象也时有发生。此外,激增的游客也加重了金门县处理垃圾和污水的负荷,使厦金海域的存在生态环境隐患。

2.2 生物资源遭受严重威胁

厦金海域属于两岸共有海域,生物种类繁多,渔业资源丰富,自古就是厦门和金门两地渔民赖以生存的捕捞场所。除常见的水产生物,还拥有文昌鱼、中华白海豚、中国鲎、方格星虫、白鹭等珍稀动物。而如今,海洋经济的发展令两岸加大了对厦金海域的开发,不当的利用使该海域的生物多样性遭受破坏,物种资源每况愈下,可捕获鱼种类越来越少。主要原因有以下几点:

海水养殖业不规范。厦门市的海水养殖业缺乏科学系统的规范,海水养殖空间减少使养殖密度增大、污染严重使养殖水质恶化、粗放型养殖使产业化程度低、药物的滥用使养殖成本提高,这些都影响了水产养殖动物物种的逐年退化。

过度捕捞渔业资源。厦金海域的海洋生物是两岸人民的共同财产,尽管两岸都实行了休渔制度,但捕捞强度超过资源再生能力,致使渔业资源量日益衰退。这不仅损害物种规模,还影响生态平衡。目前,厦门金门两地以海域“中线”为界分别管理,监管存在一定漏洞,由于经济利益的诱惑,一些急功近利者在“中线”附近非法使用渔具,甚至进行炸鱼、电鱼、毒鱼等违法行为,造成厦金海域滥捕

严重，影响到渔业资源的可持续利用。

动植物栖息地受到威胁。围海造田、建筑海堤、违法取沙、滩涂开发等不当的人类活动严重改变了局部海域的自然环境，使动植物的栖息地大为减少。近年来，厦门的红树林面积急剧下降，中华白海豚、文昌鱼、白鹭等珍稀动物的数量也速度减少，虽然两岸针对珍稀物种分都设立了自然保护区，但是自然保护区划分不一致，比如文昌鱼和中华鲎是大陆地区的珍稀动物，在金门却不是，因此大陆渔民时常越界到金门水域捕获文昌鱼和中华鲎，致使保护不能达到最优效果。此外，赤潮、石油污染、海漂垃圾、噪声和光污染等都在不同程度地破坏动植物的栖息环境。

除海洋环境受到污染和生物多样性遭到破坏外，海洋自然灾害也是破坏生态环境安全的因素之一，厦金海域是海洋灾害频发的地区，风暴潮、赤潮、海浪等都严重影响海洋的生态环境安全。

3 两岸在厦金海域生态环境安全合作的必要性和可能性

3.1 必要性

3.1.1 海洋经济可持续发展的要求

海洋经济可以拓展国民经济和社会活动的空间，缓解人口资源缓解的瓶颈制约，而海洋生态环境安全对海洋经济的发展至关重要。厦金海域的生态系统持续恶化，容易引起海洋生态资源的枯竭，进而阻碍两岸海洋经济的发展。当前，海洋经济是厦门和金门两岸人民经济和社会发展的的重要推动力，只有保障厦金海域的生态环境安全，才能实现两岸海洋经济的可持续发展，提高经济发展水平。基于此，两岸应该联手维护厦金海域的生态环境安全，控制和治理各类污染源，合理开发利用海洋资源，实现人与海的和谐发展。

3.1.2 两岸关系和平发展的需求

随着两岸关系的和平发展，传统安全对两岸关系的影响日渐淡化，而诸如生态环境、毒品走私之类的非传统安全因素，却对两岸关系的影响不断提升。海洋生态环境安全事关两岸人民的人身安全和切身利益。厦金海域作为联系大陆和台湾的重要通道，如果不及时解决生态环境安全问题，容易损害两岸经济、文化和人员交流，引发互信危机。所以，两岸在非传统领域的海洋生态环境安全合作，有助于减少两岸之间的疑虑，建立互信。同时也能最大限度地保护两岸同胞的生命财产安全。

3.1.3 两岸人民切身利益的需要

由于海洋的特殊性，海洋污染的污染源广、扩散范围大，持续时间长。厦金海域属于半封闭型海域，海洋污染更是呈现出跨区域性、流动性强等特点，任何一个局部环

境的破坏都容易引起外溢效应，危及两岸人民的利益。目前两岸在厦金海域以不过“中线”为原则各自进行管理，行政和司法管辖权都存在着一一定程度的冲突，两岸渔民捕捞作业区域存在重合现象。两岸缺乏沟通协调，加上海上执法的力度不大，海域存在诸多现实或潜在的威胁，容易引发渔民纠纷，危及船舶安全。“厦金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。”^[5]目前厦门和金门的海上监管能力有限，单方面的独立行动不能从根本上有效地扼制、消除海洋生态和资源破坏。为了维持和恢复良好的海洋资源安全状况和良性的海洋生态平衡，迫切需要两岸携手拓展合作，遏制和消除厦金海域生态环境威胁。

3.2 可行性

3.2.1 海洋生态环境安全合作的大环境有利

自2008年国民党重新执政以来，两岸关系得到显著改善，成功开启了两岸关系和平发展的新阶段。同时，两岸在经济、文化、人员、社会等领域的交流合作相当频繁与深入，两岸关系的极大改善客观上有助于两岸在海洋生态环境安全领域开展合作的现实可能性。在当前两岸关系和平发展新时期，积极推动两岸在厦金海域开展海洋生态环境安全合作的大环境基本上已形成。

3.2.2 海洋生态环境安全合作的敏感度较低

虽然当前两岸关系和平发展局面不断形成，但由于两岸的互信基础仍然不足，这就使得两岸在政治及军事等传统安全领域的合作面临很大的障碍，而低政治敏感度的非传统安全领域合作无疑更具可行性。事实上，两岸的海洋生态环境安全合作是建立在搁置政治争议基础之上的事务性合作。两岸间合作的共同利益大于竞争关系，也更贴近两岸人民的实际生活，所以合作的空间更大，合作的机会也更多。

4 厦金海域生态环境安全合作的实现路径

自古以来，厦门和金门就有着“五缘”关系。随着两岸关系的和平发展，厦金两地的互动和交往也越来越密切，两岸在厦金海域的生态环境安全合作符合两岸人民的切身利益，具有可行性。因此，当前在厦金海域推动两岸开展生态环境安全合作的进程中，积极建构适宜的路径至关重要。

4.1 建设两岸在厦金海域生态环境安全合作制度

建立厦金海域防治污染合作机制。在防治污染方面，两岸都有各自现行的管理制度和法律条例。但由于合作和协调的不足无法更好地进行监管，当务之急就是加快防治污染的制度化进程。包括携手推进海洋污染法律条规的制

订,严格控制陆源污染物的排放,共同协商污水排海总量标准;建立厦金海域监督监测机制,长期控管厦金海域的生态环境问题。共设生态环境资料库,联合开展厦金海域生物资源和水文环境的调查和评价,实现水质、海漂垃圾监测等方面的信息共享;建立厦金海域污染治理的协调联络机制,加强两岸相关涉海管理部门的协调,解决“多头共管”的问题。建立制度化的联系渠道,确保发生跨区域的污染问题能够及时进行沟通 and 协商,密切联系,合作开展海洋环境污染整治工作。

建立厦金海域生物资源养护机制。包括完善海洋功能区域规划,建立两岸渔业经济的合作区;加强珍稀动植物的生态保育,改善栖息地环境质量。针对栖息在两地的珍稀动物,共同设立生物资源保护区,实行严格的保护制度,由一个专职管理机构进行综合整治;联合开展厦金海域的渔业资源现状的调查和评价,并进行跟踪监测。对产能低下的经济型消费鱼设立人工鱼礁区、实施人工增殖放流、优化休渔禁渔制度等,促进渔业资源的修复;协同制定相应的法律规章,防治跨界捕捞,建立良好的渔业生产秩序,同时加强海域的执法监督,取缔非法采砂、非法捕鱼。

建立厦金海域生态危机管理机制。包括构建海洋污染和海洋灾害的危机处理机制,做好灾害预防和救援工作,建立高效的信息通道,集合资源和力量共同应对危机,联手合作完成灾害发生后的善后工作;联合举行厦金海域污染及灾害应急演练措施,进行专业队伍的技能培训,并通过制度形式予以常态化。

4.2 开拓厦金海域生态环境安全合作交流的新模式

厦金海域生态环境安全的合作必须通过沟通和交流才能实现,这就要求必须构建一个系统化、制度性对话平台,否则两岸交流难以有效开展。

开设论坛,促进交流。论坛作为一个公开透明的平台,能够使两岸平等对话、和谐共商。两地可以定期举办各种形式的政策研讨会、学术会议、沙龙聚会,邀请内地、台湾等地生态环境领域的专家学者参与其中,设置特定议题进行研讨并交换意见,以保持良性互动、促进相互了解。例如“厦金海域生态保育交流”、“厦金海域污染防治学术交流”等议题,都有助于两岸学界的交流与互动,对于推动两岸在生态环境安全方面开展实质性的合作均具有帮助作用。也可以通过设立专项资金的方式鼓励两岸专家学者就生态环境方面的课题进行研究,通过信息共享、合作研究等形式,加强学术交流,提高科研水平,推动环境安全领域相关技术和业务的发展,为建构正式的生态环境安全合作机制做准备,使交流的方案更具专业性和可操作性。

设立专门机构进行管理。“机构是合作机制存在的实体,如果没有合作机构,合作机制就得不到物化表现,双方人员将无以依托,职能得不到发挥,任务得不到执行。”^[6]针对厦金海域生态环境方面的事务,可以设立联合管理委员会,作为两岸合作的载体进行管理,将两岸在厦金海域现行的两种运行方式和管理体制统一起来。首先,针对厦金海域出现的生态环境安全问题,两岸要秉承平等协商、互利互信的原则。其次,双方必须建立制度化的联系通道,共组人员参与决策管理,定期进行沟通协调。最后,委员会应该整合两地参与厦金海域环境管理的力量,明确管理目标,综合协调各个部门的行动,避免多头管理。

扩大公众的参与度。“长期以来由政府主导的环保工作模式,使个人与企业在保护海洋环境的参与意识、社会责任感方面明显缺失,造成公众在环保领域明显呈依赖政府型。”^[7]厦金海洋的生态环境安全合作不仅仅是两岸公权力部门的合作,更需民间社会的共同参与,以发挥更大能量。非营利组织作为公民参与的一个重要平台,充当着政府和社会的桥梁,既可以向政府民众诉求,又可以协助政府作好宣传和监督。在生态环境安全问题上,非营利组织可以发挥群众号召力,组织社会公益活动,利用专业优势应对政府失灵现象,解决政府“不宜出面”处理的事务。两岸可以充分利用相关非营利组织,给予一定资金补助,增加环境保护和应对生态危机的能量。此外,也要不断拓展普通民众的参与渠道,大力宣扬生态环境知识,普及海洋文化理念,让普通民众积极参与到生态环境保护中,为厦金海洋的生态环境安全合作奠定坚实的群众基础。

参考文献:

- [1] Webster's Third New International Dictionary of the English Language (unabridged) [M]. Springfield, Mass: G&G Merriam Company, 1976: 2053.
- [2] 杨京平. 生态安全的系统分析[M]. 北京: 化学工业出版社, 2005: 7.
- [3] 厦门市环保局. 2012年厦门市环境质量公报[EB/OL]. (2013-06-04). <http://www.xmepb.gov.cn/sj/ContentView.aspx?CmsList=102&CmsID=18>.
- [4] 金门县环境保护局及各乡镇清洁队长等赴厦门参访交流活动报告[EB/OL]. http://ocbr.kinmen.gov.tw/OpenFront/report/report_detail.jsp?sysId=C09601418.
- [5] 陈埤成, 谢海生, 庄世坚, 等. 构建金厦示范区海域环境联合管理体系的设想[J]. 福建环境, 2003(5): 40~42.
- [6] 董琳. 海域使用管理实践研究与理论探讨——以厦金海域为例[D]. 厦门: 厦门大学法学院, 2008: 80~81.
- [7] 吴志敏. 风险社会语境下的海洋环境突发事件协同治理[J]. 甘肃社会科学福建环境, 2013(2): 229~232.