

谈谈海岸带立法 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/480/2021\\_2022\\_\\_E8\\_B0\\_88\\_E8\\_B0\\_88\\_E6\\_B5\\_B7\\_E5\\_c122\\_480555.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/480/2021_2022__E8_B0_88_E8_B0_88_E6_B5_B7_E5_c122_480555.htm)

1989年6月，海南省成立了由省海洋局、省交通运输厅、省环境资源厅、省国土局、省水利局等六个单位组成的“海南省海岸带管理条例起草小组”，着手我省的海岸带立法。但时至今日尚未出台，并由原来的地方性法规《海南省海岸带管理条例》改为行政规章《海南省海岸带管理办法》，笔者自始至终参与了我省的海岸带进行了环岛调查，掌握了大量的第一手材料，笔者有幸参加了调查。通过二年多的海岸带立法实践及对海岸带的实地调查，加深了我们对加强我省海岸带立法的重大意义的认识。在全世界范围内，人们对海岸带这个概念还很陌生，海岸管理为史不长，而海岸带立法则是刚刚起步的。我们认为，加强我省海岸带立法不仅是必要的，也是十分紧迫的。所谓海岸带，就是围绕海岸地区划出的一定范围，因其近海且狭长如带，形象地称之为海岸带。它是海洋和陆地相互交接、相互作用的过渡地带，既包括近岸海域，也包括沿岸陆地，其中心是潮间滩涂。以海岸为准，向海一侧一般至15米等深线，向陆一侧一般至10公里，滨海城市一般不超过一公里。海岸带是海陆交互作用、自然环境很不稳定的特殊的国土区域：（一）地理类型多。包括滩涂、浅海、河口、港湾、岛屿、珊瑚礁、沼泽等。全岛拥有大小港湾68处，主要渔港24个，是发展海上运输和海洋捕捞的重要基地。滩涂面积486.6平方公里，水深0-20米的浅海面积914.66平方公里。（二）资源种类多。包括各种生物资源、滨海矿物资源、潮汐

能源、土地资源、旅游资源以及可供利用的其它海洋资源。举其要者如，海南岛地处热带北部，光热资源丰沛，这是我省海岸带最突出的特点和优势自然资源，是发展热带作物得天独厚的宝地。橡胶、咖啡、胡椒、椰子、腰果、油棕、可可的种植面积和产量均居全国之冠。矿产资源也甚丰富。莺歌海可采天然气储量约700亿立方米，按年供气32.5亿立方米，可稳定供气20年。开采后可以发展合成胺、尿素、复合肥等石化联合企业，对我省的经济将产生极大影响。石碌铁矿是亚州八大矿山之一，目前储量3.2亿多吨，品位居全国第一。钛矿储量占全国70%左右，品位也较高。（三）是海洋污染物集中地区。海洋污染物总负载的一半集中在只占海洋面积四分之一的浅海区域。因此，海岸带是环境和生态系统易受破坏的敏感地区。如在海岸带开展工业活动，有海洋排污、倾废等便利条件，但工业排污可能导致沿岸和河口水域的污染，水域污染则会恶化生态环境，影响资源共生和再生，损害水产、旅游等产业，甚至危及人类健康。（四）人口相对集中，经济、文化、科技发达，是人类活动最频繁的地带。近20年来，人口、城市和经济发展日益向海岸带集中逐渐成为一种趋势。世界各国特别是发达的海洋国家，大城市都高度集中在海岸带，且和港口结合一体，形成港口工业城市群。如美国东西海岸和五大湖区分布有21个30万以上人口的城市，占全美此类城市总数的一半以上。这些沿海城市集中了美国人口和劳动力的40%以上，也是美国经济最发达的地带。我国的主要经济区也在沿海。这里城镇集中，人口密集，经济发达。据全国184个临海市、县的统计，海岸带面积不到全国面积的4%，人口却占全国的10%，工农业总产值

占全国的13.6%。1986年，我国又增加29个城市，其中有17个在沿海，都是新兴工业城市。我省有18个市县，12个在沿海，人口为481.45万，占全岛人口的79.5%。1984年，全岛开展海岸带调查时，按由岸向陆10公里的范围计算，调查面积约10936平方公里，约占全岛面积三分之一，人口约206.8万人，人口密度为189人每平方公里，比全岛的每平方公里179人多10人。人类很早就利用海岸带独特的地区条件和资源优势，进行着多种经济活动，包括传统的开发活动，如渔业、航运、围垦等；也包括新兴的开发内容，如海滨综合工业基地建设、海洋石油开发、原子能及潮汐电站的建设、旅游、海洋工程、自然保护和科学研究等。这使海岸带逐渐成为一个经济、文化、科技都较内地发达，创造着大量物质财富和精神财富的国家发展的先行地区。海岸带不仅是开发内陆的门户，也是向海洋进军的基地和跳板，在国民经济中具有举足轻重的影响和重大作用。海岸带是“黄金地带”的观念，逐渐为人们所认识。“海岸带”这个鲜为人知的概念，伴随着从1980年开始历时7年的全国海岸带和海涂资源综合调查，已为越来越多的人所了解。但海岸带又是管理部门较多，较混乱，破坏也较大的地带。海岸带资源是一种综合资源，它包括水、土地、森林、矿产、水产、港口、盐业、旅游等资源。与这些资源相适应，有八、九个部门在海岸带上有管理职能：农牧渔业部门--水产资源保护，海涂围垦和土地管理，渔港水域的污染监视和监督；交通运输部门--港口建设和管理，港务监督，港区环境污染管理；水利部门--电站、水利闸坝、水资源的建设和管理；轻工部门--盐田、苇田的建设和管理；地矿部门--矿产资源的开利用与管理；旅游部门--风

景游泳资源的管理；海洋部门--海洋资源的管理。这种管理基本上属于传统的分工分类管理。其根本缺陷在于没有把海岸做为一个独立的地带看待，不能充分考虑海岸的特殊性，在管理上往往造成管理上的空白、重复或冲突。例如，港口、城市和工业利用岸段，有不少不合理的地方，依赖海水的产业得不到海岸，不需要海水却大量占用海岸；苇田、盐田、农垦、水产养殖几家争海涂，有些滩涂几家都做了规划、都要占用。多头管理的结果往往是缺乏行之有效的管理，对海岸的破坏事件也缺乏有效的抵制。在我省的海岸带管理上也是如此，在海岸带资源的破坏上表现得更突出一些。洋浦港的天然屏障--洋浦鼻，50、60年代政府组织当地群众营造防风林，保护得完好无损，现在洋浦鼻已被挖断200米，防风林被破坏，沙石被当地农民取走做建材。这样外海海水就可在涨潮时越过洋浦鼻而直接进入洋浦池，大量泥沙带入，危及洋浦港航道。文昌县东郊镇一带，破坏了对海岸、航道起保护作用的珊瑚礁，拿去烧石灰做建材，使海岸被海水侵蚀了几十米。大量的椰树倒掉，目前海水已浸淹到了村庄附近，严重威胁着当地群众的生命财产安全。同时珊瑚礁被挖走后，清澜港航道大受泥沙威胁。清澜港已建成五千吨泊位码头，目前只能停靠2千吨级船泊。风景美丽的三亚市海岸带资源也遭到了严重的破坏。三亚湾仅东岸段由陆向海滩排放污水的排水沟就有20余处，有些修筑排污直通入海。三亚湾西岸段两个渡假就有四条水泥路切断优美海滩直通入海。由于破坏了防风林，不少岸段受海水海浪侵蚀严重，海岸线后退。三亚湾旅游保护区的水质受污染，洁白而松软的沙滩变黑甚至逐渐泥化，自然生态和景观受破坏，旅游价值降低。万宁

县沿岸的锆、钛、滨海砂矿是重要的战略物质，目前乱挖乱采，造成资源的浪费和沿岸生态的破坏。陵水县新村港60年代修建油码头，80年代后污染严重，造成了石斑鱼、同类的鱼大量死亡。综上所述，我们认为，海岸带是我省社会经济发展的重要组成部分，有必要对其进行专门的法律调控；海岸带也是我省开发的先行地区，为了理顺关系，抑制破坏事件的发生，也需要立法管理；同时我们也认为海南面临大发，加强我省海岸带立法对海南大特区具有更加迫切的意义。海南建省后的大部分开发活都集中于海岸带。如东线高速公路工程、文昌清澜港开发区、三亚凤凰国际机场、东方县大广坝水电工程、澄迈县老城出口加工区、马村电厂、高丰炼油厂、滨海大道金融贸易区、海甸岛东部开发区等。事实上，将海岸带视为一个物定区域和独立系统，并制定出专门法规、规划及自成体系的管理机构，对海岸带实施综合开发，合理保护，最佳决策的管理，已是70年代以来沿海国家和地区对海岸带管理的世界性发展趋势。在这方面美国的海岸带管理颇具代表性。美国的海岸带管理在60年代以前仅仅停留在学术界的研究阶段。40年代初处于分散在不同机构里的个别科学家单独进行的起源阶段；50年代中期进入基础研究阶段，初步形成了沿岸科学的研究体系。有较多的单位企业转到这项研究中来。60年代中期进入海岸带调查阶段。政府机构、各大学和私人企业积极地从事海岸带调查和成立各种协会是这—个阶段的显著特点。60年代后期进入海岸带开发和管理的阶段。这一阶段的一个重要特点是加强海岸带立法。1972年10月，美国通过了世界上第一部海岸带管理法。1973年在美国国家海洋大气局设立了联邦海岸带办公室。1974年

开始执行第一个海岸带管理组织规划；从联邦到地方分级制定海岸带管理法，确立联邦政府和州政府分别在海岸带管理中的职能。在短短的几年里，美国的海岸带管理取得了显著成绩。迄今为止，大多数海洋国家和地区都颁布了有关海岸带的法律。如日本颁布了《海岸法》，英国、澳大利亚颁布了《海岸保护法》、新加坡颁布了《海岸土地及郊区近水域控制法》等。我国从1983年开始起草《海岸带管理法》，其间几经反复，数易其稿，但至今尚未出台。目前国内其它一些省、市也颁布了地方性海岸带法规、规章。如《江苏省海岸带管理暂行规定》、上海市人大常委会1986年通过了《上海市滩涂管理暂行规定》等。山东、广东、辽宁、天津等地现正在积极起草地方性海岸带法规、规章。既然海岸带管理迫切需要立法，那么是否在目前的海岸带管理上就无法可依了呢？回答是否定的。如前所述，海岸带资源是包括各种资源在内的综合资源，与这些资源相对应，有众多的管理部门，国家也制定了许多这方面的资源法。如水法、土地法、森林法、矿产资源法、环境保护法、海洋环境保护法、城市规划法、渔业法、盐业法、海岸工程保护法等，这些法律均适用于海岸带的管理。那么为什么还要专门制定一部海岸法呢？这是由海岸带法的性质所决定的。所谓海岸带法是调整人们在海岸带资源的开发利用和治理保护过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。通过对海岸带管理关系的法律调整，将海岸带的开发利用和保护活动纳入统一的法制轨道，以获取最大的经济效益、社会效益和生态效益。海岸带法与各种资源法关系十分密切。土地法、水法、森林法、矿产资源法、渔业法等是我国最基本最重要的资源法，它们

分别对水、土地、森林、矿业、渔业等资源的开发利用和保护做出了全面的、基本的规定。海岸带法是一项特殊的资源法，它是调整特定区域内的各种资源的开发利用和保护活动的。它应与上述各项资源法的规定协调一致，遵守它们的基本规定，根据海岸带区域自然、经济和社会各方面的特点，将其它资源法的有关规定加以具体化，作出海岸带管理所必需的适当规定，解决海岸带管理中的特殊矛盾和问题。海岸带法与海岸带内各单项资源法的规定有交叉，但并不是简单的重复各单项资源法的具体内容，而是以协调各单项资源法之间的关系为立法的出发点，对各种开发利用活动的统一规划、统筹安排、协调管理等重大问题，做出适当的规定。正确处理局部利益和全局利益；眼前利益和长远利益；保护和利用；经济效益和生态效益关系，以及国家、集体、个人利益之间的关系。将各部门单位的开发利用、保护活动纳入彼此配合、协调一致的科学轨道，有力地促进和保证海岸带的充分、合理利用，有效地保护海岸带的各种资源和生态环境。值得一提的是，海岸带法与环境保护法的关系尤为密切，彼此之间有许多交叉。环境保护最重要的就是保护各种资源，因为自然资源本身同时也是环境要素。但环保法的重点在于保护，它没有也不可能对资源的开发、利用、保护做出全面、具体的规定。而海岸带法则做出了全面规定，三者兼顾，重点是海岸带资源的开发和利用。总之，我们认为，无论是从海岸带管理和实践上看，还是从海岸带立法的现状上看，加强我省的海岸带立法是重要的，也是必要的。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问

[www.100test.com](http://www.100test.com)