广东省海岸带环境保护的法规管理

马 应 艮

（国家海洋局南海分局）

一、概 述

自1980年5月至1987年4月，历时7年、参加人员500多、耗资千万元以上的广东省海岸带资源综合调查至今已圆满完成，其成果已通过省和国家级审查和验收。

调查范围东起闽粤交界的大埕湾头，西至桂粤交界的英罗港冼米河的沿海（含海南岛）42个市、县，向陆不少于10公里，总面积33 000平方公里以上；向海至水深15米，包括沿海岛屿，总面积31 000多平方公里。

调查内容有海洋水文，化学，陆地和滩地水文，潮间带和潮下带生物，植被和林业，地质，地貌，土壤，气候，滩地测量，环境保护，土地利用，社会经济，以及有关的7个专题调查和10个开发利用试点。

通过调查，掌握了海岸带自然条件和自然资源的基本情况，了解到开发利用和保护的状况，看到了存在的问题，提出了许多有益的建议和解决问题的办法，完成了调查任务，达到了预期的目的。

三十多年来，中央、省、市(地区)、县的水利、水产、交通、海洋、气象、测绘、农林、环保、旅游、国防等职能部门，在沿海市县建立了管理机构，组建了队伍，对沿海国土（包括海岸带）进行了测量制图，勘探采矿，兴修水利，建闸筑坝，围海造地，海水养殖，植树造林，挖深港池，疏浚河道，修建码头，预报服务，监督管理，有力地推动了海岸带自然条件和自然资源的开发、利用、改造和保护，对促进沿海市、县的经济发展和对外交流，保障人民生命财产的安全，提高人民的生活水平，起到了重大的作用。国家也先后颁布了《森林法》、《环境保护法》、《海洋环境保护法》、《渔业法》、《土地法》、《矿产资源法》、《水污染防治法》，以及许多单项的和专业的条例、细则、规定、通知等，但缺少一项专门针对海岸带管理的法则。

随着经济建设发展的需要，对外交流的增多和人民生活水平的不断提高，使我们更加深入地认识到海岸带这一国土地域的重要性、地理位置的特殊性、自然资源的脆弱性以及开发与保护的相关性。过去，由于对一些海岸带资源的开发利用情况调查研究得不够，技术水平有限，资金不足，加上沿海台风、旱涝灾害频繁，因此对所存在的一些问题没能很好地解决。

为了使海岸带的自然条件和自然资源得以永续利用，发挥海岸带的优势，兼顾经济效益、社会效益和自然效益，一定要在开发利用海岸带资源的同时，保护环境。一个至关重要的办法，就是加强管理，管理的内容之一就是立法，用法管之。

二、海岸带管理存在的问题

据调查，在海岸带资源的开发、利用、改造和保护的管理中，存在以下五个问题。

1. 多头管理各自为政

目前与海岸带资源开发、利用、改造和保护有关的部门，有农牧渔、轻化工、林业、地矿、水利、电力、石油、外贸、交通、旅游、城建、环保、国防、海洋、特区

办等十多个，还有其他的企业、公司或是个体。他们多以各自的目的和利益进行生产和生活活动，自成体系，各划一方，没有一个统一管理的协调机构，矛盾和纠纷时有发生。如有的岸段，港务、城建、水产、部队．特区等分别介入，造成布局混乱，利用不合理；有的单位未建先围，未围先占，划地为界，甚至私自转让，承而不包，荒弃不用。

2.体制混乱、权属不明

一个单位的体制是指单位的机构设置、管理权限、工作部署的制度。

海岸带资源属国家所有，但在长期的开发过程中，存在着所有权与使用权的区别。许多地方没有登记造册，当改变使用权时，不能及时办理变更登记手续。有的由于开发效益不断提高，单位、个人以及市、县之间对海岸带资源的使用权产生争议，权属不明在不断淤浅的滩涂尤为突出。如中山市与斗门县对磨刀门滩涂的争议；新会县与台山县对崖门黄茅海滩涂的争议。在区与区、乡与乡、村与村之间也有类似的争议，甚至因此发生不必要的民事纠纷。

3.开发利用不充分、不合理、效益不高

同一个岸段，是多种资源并存的综合体。但普遍存在的情况是，各自只顾自己的地盘和开发目的、任务，违背了资源开发相互制约、相互影响、相互促进的演变规律；而且往往是单一开发，极少综合考虑，造成开发利用不充分、不合理、效益不高；甚至有的所得甚微，或者是"在第一步确实取得了我们所预期的效果，但是在第二步和第三步却出现了出乎意料的影响，常常把第一步的成果又抵消了"，甚至造成灾害。如澄饶联围自1973年建成后，到1983年仍有32%的大水面和18%的陆地未能充分利用；廉江县的龙营围、徐闻县的松树港等围后荒弃。再如，岸段深水浅用，非港航和海洋部门占据岸边；某些海岸工程，未很好考虑相邻关系，没有权衡利弊得失，急于上马，致使效益不高、环境恶化、生态平衡失调。

4.法规不全、执法不严

已颁布的法规，虽然有许多涉及到海岸带的管理，但因没有海岸带资源综合管理的法规，又没有统一的管理机构，不可避免地产生对一些问题处理不坚决、措施不力、执法不严，甚至放任自流。还普遍缺乏符合当地实际情况的排放标准等规章制度，如污染源的管理、"三废"排放的标准等，以致全国性或本省的法规往往难以具体执行。

5.重开发、轻保护

由于对海岸带资源的特殊性缺乏认识，甚至觉得资源是取之不尽、用之不竭的，在开发利用的同时忽视了保护的重要性。因此，有的单位和个人只取不给，只收不养，只顾本身的利益，不顾大局，只看到眼前利益，看不到长远利益。如滥伐森林，使有的县森林覆盖率从解放初期的82%下降到目前的17%，结果挡不住风沙，抗不住狂风暴雨，造成水土流失，农田受损，人民受害。又如，在汕尾港的天然防浪沙坝上挖沙盖房，危及该港；在清澜港外敲珊瑚礁烧石灰，危及海岸、椰林和村庄；砍伐红树林当柴薪，危及鱼虾栖息场所、滩涂和堤坝；有的河口、港湾的有机物和油类污染仍得不到控制，致使生态环境长期恶化。有这样一个典型例子，1981年7月5号台风登陆海南岛，风力在12级以上，但万宁县南平农场东风队的橡胶林有完整的防护林带保护，橡胶林的受害率是33.4%，损失率是12.2%；而附近林带不完整的橡胶林，受害率是58.6%，损失率34.2%。由此可见，重开发，轻保护，其结果是迟早要受到大自然的惩罚，这是不以人的意志为转移的客观规律。

三、用法管理海岸带环境

法规是管理手段和工具的一个重要组成部分。法规在管理中具有保证必要的秩序，使管理系统具有稳定性，调整各种管理因素之间的关系，促进管理系统的发展等作用。正确的和完善的法规的目的是发挥管理者和被管理者的积极性、主动性、创造性，以达到共同的目标。

我国的宪法规定："省、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报全国人民代表大会常务委员会备案"。宪法又规定："矿藏、水流、森林、山岭，草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外"；"国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物，禁止任何组织和个人用任何手段侵占或破坏自然资源"；"一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地"；"国家保护和改善生活环境和生态环境，防止污染和其他公害"。要把宪法精神以及国家发展经济的方针、政策具体落实到实践中去，就必须制订相应的法律、法规，成为大家遵守的规范。

总之，要使资源得到充分合理的利用，同时也保护好，就必须立法；要正确协调和处理好资源开发与其他社会活动的许多关系，也要立法。要运用法律手段，组织、领导、管理海岸带资源的开发、利用、改造和保护工作。

海岸带这一特定的自然地带，是国土组成的一部分，它的法规也是一项区域性的国土法。国土法包括资源法，目前海岸带管理条例的主体是自然资源，所以其应属于资源法范畴。资源法是调整与资源开发、利用、改造和保护有关的各种社会关系的法律规范体系。海岸带资源有很多种，所以海岸带管理法规应是综合性资源管理法的性质，或者说是属于区域性综合管理法的性质。

制定广东省海岸带管理法规，目的是对这一特定的自然地带环境和资源在开发、利用、改造和保护中加强管理，协调各组织和个人的行动，使海岸带资源得到充分而合理的利用，达到既鼓励沿海人民开发利用资源，又保护资源的目的。

海岸带至今没有一个统一的定义，也就没有一个统一的范围。本次调查的范围，原则上定为向陆不少于10公里，向海一般至水深15米，可作为划定法规中海岸带范围的参考。

海岸带管理法规的核心应该是对海岸带的开发、利用、改造等活动统一规划、协调以及解决问题的办法，作出全面而又适宜的规定。为了充分而又合理地利用海岸带资源，防止环境污染和生态环境恶化，应保护环境和资源，维持生态平衡，在利用和保护上给予协调一致，以求永续地利用自然资源。

在开发、利用、改造自然资源时，要坚持因地制宜、统一规划、综合利用、突出重点、发挥优势，使之具有较好的经济效益、社会效益、生态效益。

规划的主要内容：

①自然环境和资源、社会经济等现状；

②指导思想、战略目标、基本原则；

③总体设想、布局设想、岸段划分；

④主要措施。

开发、利用、改造的主要内容：

①土地；

②水；

③水产；

④植被；

⑤矿产、油气、沿海核电站；

⑥河口、港湾、航道；

⑦盐业；

⑧旅游（包括海上娱乐场所）；

⑨海岸工程：围垦、堤闸、生物、围海造地、海底通讯管道。

在开发利用的同时，应保护好海岸带环境和资源，改善和提高海岸带环境的质量，更好地适应和促进沿海的经济和社会发展。

环境保护的主要内容：

①对自然环境和资源的保护；

②对污染物质排放标准的规定；

③对海岸工程的防护：侵蚀海岸、防浪沙堤、防护林带、排涝工程；

④建立自然保护区：珍贵水产品养殖、红树林、珊瑚礁、野生动植物、地质珍迹和重要历史遗迹、天然风景、旅游区、候鸟迁徙地；

⑤其他具有特殊功能的环境或资源。

海岸带管理任务的核心是“调查”、“协调”、“监督”、“组织”。亦即：调查海岸带，制定开发、利用、改造和保护计划，为立法和执法提供科学的依据；协调各方关系，检查海岸带开发、利用、改造和保护情况，不断协调；监督海岸带法规的贯彻执行，依法办事；组织有关部门，掌握海岸带变化情况，当好领导和使用者的“参谋”，以取得最佳效益。

为了负担和执行上述管理任务，必须设立相应的机构。一切法律、法令和规章制度，如果没有负责实施的机构，难免流于形式。海岸带管理应该在省政府领导下设立常设机构，或在国土厅内设一个二级局，沿海市、县也应照此原则相应设置。

管理机构的主要职责：

①贯彻执行国家法律和政策，管好用好海岸带；

②组织编制海岸带的调查、评价、区划、开发、利用、改造、保护等总体规划和计划；

③主办开发、利用、改造和保护海岸带资源和防护工程的审批、登记、发证工作。参与重大建设项目选址，审核用地位置，确定用地数量；

④协调解决有关单位在海岸带管理上的争议、纠纷；

⑤组织协调各地区、部门有关海岸带的调查、科研和整治工作。对海岸带资源的数量、质量、权属变化实施统计和组织监测；

⑥保管海岸带资料和成果，为国民经济和社会发展提供服务；

⑦对危害海岸带环境和资源者实施惩罚（构成刑事案件者除外），对保护和开发海岸带环境和资源有功者实施奖励；

⑧协同有关部门对行政区划界线进行审定和调整；

⑨对下属机构实施业务指导，主持和解决跨地区的问题；

⑩接受上级的业务指导，承办有关事宜；

⑪对条法进行解释，提出修改意见。

由于海岸带管理中的许多方面涉及到行政管理问题，因此必须：

①明确规定切实可行的管理制度和检查督促制度；

②明确各个有关组织之间的分工和相互之间的关系；

③明确管理机构的职责、权限、权利和义务。

④明确规定被管理者的权利和义务。

对于海岸带资源的开发、利用、改造，应该使用合同制。合同主要内容应包括具体的地点或范围、用途、期限、权利和义务、违反罚则等，并要有同级政府公证处的签示，方能有效。任何个人和单位，在使用海岸带资源时，只有使用权，没有所有权（法律有规定的例外），所以对资源应禁止私自买卖、转让，使用期满，如需延用，可视情况续约。不得私自占用资源或侵占他人在使用海岸带资源时的利益。当国家需要使用某些个人或单位的资源时应服从国家需要予以征回，同时付给原使用者合理的费用或赔偿额。当使用者在规定的期限内不使用资源而

弃置时，国家有权收回，不给赔偿或补助；无理取闹者，依法惩处。

制裁是保证法律实施的关键，离开了制裁条款，法律就没有强制性，也就没有权威性可言。海岸带管理法规也不例外，也应有惩罚条款。除刑事案件外，可由省有关部门组成仲裁委员会，审理海岸带出现的问题和案件。所得罚款，按国家财政部门规定处理，但应拨出部分用作海岸带的调查、保护、救灾、科研、开发利用试点等公益基金。惩罚可根据情节轻重，采用教育、纪律或行政处分、罚款、停工、停产、停业、收回用地等手段，直至送交有关部门进行刑事处分。而且，还应该有在对单位进行处罚的同时，对当事人也实施处罚的规定。

四、应予重视的几个问题

1.省海岸带管理条例与其他专项、专业法规的关系问题

应认真研究和运用各专项、专业的法规。已为各管理系统所管理的原则上不变，有矛盾的、不妥的协商解决。正确处理局部利益和全局利益之间、眼前利益和长远利益之间的关系；正确处理国家、集体、个人之间的关系；正确处理开发、利用、改造和保护之间的关系。

2.抓紧省海岸带管理法规的制定

建议广东省府指定国土厅牵头，组织海洋、交通、水产、水利、电力、环保、工业、农业、林业、地矿、城建、旅游、部队、社会科学、法院等领导和专家讨论制定，报省人大审批发布。此事宜早不宜迟，即使粗一点也不妨，可在实践中不断修改完善。

3.资源应严加保护

当前，广东省海岸带的土地资源、渔业资源、淡水资源、港湾资源、旅游资源等在开发利用中，应认真规划，切实严加保护，否则将会出现不良的后果。

4.建立海岸带自然保护区

广东省经批准已建立的海岸带自然保护区主要有：陵水县南湾珍贵动物自然保护区，文昌县清澜港红树林自然保护区，琼山县东寨港红树林自然保护区，万宁县青皮林自然保护区，还有水产、盐业、旅游等一些保护区。

自然保护区的面积多少，是衡量一个国家对自然和自然资源保护事业发展水平的标志之一，也是作为科学文化、精神面貌的重要标志。因此，在制定海岸带管理法规中，也应重视自然保护区的管理。根据调查，下列地点可考虑设立自然保护区：大亚湾水产资源保护区，斗门县大杧岛海洋公园，海南岛红树林综合保护区，湛江市通明海红树林保护区，三亚市西瑁岛自然保护区，清澜—博鳌珊瑚礁保护区，万宁县大洲岛金丝燕、常绿季雨林保护区，文昌县铜鼓岭热带雨林次生林、水源林和猕猴自然保护区，台山县上川岛车旗岭南亚热带常绿阔叶林、猕猴自然保护区，南澳岛南澎列岛水产资源保护区，还有陵水县新村港和海康县西海岸的大珠母贝、惠阳县澳头港红树林、海丰县遮浪的鲍鱼保护区等等。