

# 海岸带管理法制研究——以《加州海岸法》为视角

王慧, 姜彩云

(上海海事大学法学院, 上海 201306)

**【摘要】**当前我国海岸带生态环境与资源面临着较大压力, 气候变化导致海平面上升、环境变化、人口数量的持续攀升以及人口结构的变化, 这些影响着现有沿海治理体系。《加州海岸法》的实践经验表明, 海岸带管理要拓宽公众参与的途径, 注重优化机构组合, 调整职能配置, 强化部门间的合作机制, 整合气候变化政策。鉴于海岸带区域的综合性, 我国《海洋环境保护法》等单行立法对海岸带资源的利用与保护的规定并不全面, 有必要专门就海岸带区域的管理进行立法, 使海岸带综合管理与执法更有依据。

**【关键词】**海岸带管理; 《加州海岸法》; 协同协作; 公众参与; 气候变化

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2020)04-0092-07 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202004092

海岸带是陆地和海洋两大生态系统的交汇区域, 经济体量大、人口密度高, 经过改革开放 40 余年的快速发展, 海岸带地区已成为我国资源环境承载问题最突出、空间开发保护矛盾最集中的区域之一。加强海岸带综合管理, 重视以海定陆, 推进海洋资源可持续利用, 对维护国家生态安全、促进我国经济社会可持续发展具有重要作用。而在海岸带的保护方面, 不仅要国情出发, 也要重视借鉴域外有益的保护经验。长期以来, 美国加州在海岸带管理方面具有较多有益经验。这为经济发展创造了强劲动力, 为人们提供家园, 并吸引着来自世界各地的游客到来。

## 1 美国海岸带立法的典型——《加州海岸法》

### 1.1 《加州海岸法》的立法进程

1972 年, 加州经过公民投票通过了第二十号提案, 即“沿海倡议”<sup>[1]</sup>。该提案产生的主要原因是人口迅猛增长。加州人口在 20 世纪 60 年代增长了 25% 以上, 加之不断上涨的房价和商业住宅开发的进行。该提案的支持者担心这些开发活动对沿海农业和渔业、生态完整性以及对加州人生活和娱乐造成威胁。

为了缓解这些压力, 通过第二十号提案成立了加州海岸保护委员会, 也是如今海岸委员会的前身, 以负责规划海岸带。第二十号提案还要求制定加州海岸计划即一个详细的政策平台, 用于该州长期的海岸管理<sup>[1]</sup>。1976 年, 美国加州颁布了《加州海岸法》。这是经过四年的斟酌研究和利益相关者的参与才完成的计划, 最终经加州议会通过并由时任州长埃蒙德·布朗签署生效。

在其后的《加州海岸法》的实施过程中, 也涉及了对法案的修正。例如, 1993 年, 认识到“合理和及时的科学建议对于许多海岸规划、保护和发展决策是必要的, 尤其是在海岸侵蚀、海洋生物多样性、湿地恢复、

海平面上升, 海水淡化厂和海岸开发的积累效应等问题”, 立法机关修改了该法案。2016 年, 立法机关修订了该法案来明确公民权利、公平和环境正义应纳入海岸决策中, 并为其中一名被任命的委员确立了环境权资格。

2016 年, 加州为《加州海岸法》颁布四十周年举行了庆祝活动。该法增强了公众参与管理海岸带, 保护沿海自然资源, 促进对加州海岸的平衡发展和保护。四十年来, 该州的海岸管理项目已经发展成为一个十分复杂的网络, 由海岸委员会和无数的地方、州、联邦、非政府和私人合作伙伴监督。尽管过程并不总是一帆风顺的, 加州海岸管理已经通过协作而获得较多的成功, 并为其他沿海的州和国家树立了典范。

### 1.2 立法的可行性

认识到海岸带及其资源的重要性与独特性, 加州长期以来一直是海岸带保护和管理的领导者。《加州海岸法》提出了有关海岸计划的许多建议并解决了一系列问题, 如优先保护公众参与海岸保护管理并尽可能提高公众参与度; 保护自然资源; 仔细规划并“依靠海岸”长期发展。《加州海岸法》的各章节就具体问题提供了指导, 如能源和工业发展, 水质, 湿地和脆弱的栖息地, 沿海灾害管理和农业用地的保护。

《加州海岸法》适用于政府、企业和个人。包括联邦机构在内, 所有的公共机构都必须遵守该法案。此外, 该法案要求“任何个人”, 包括州和地方机构在进行开发之前必须获得许可证。地方政府作为主要的沿海规划和其辖区范围内的监管机构, 要审视海岸委员会通过的地方海岸计划, 并审查联邦行动以确保其与《加州海岸法》一致的政策。《加州海岸法》也规定保护公众积极参与沿海决策, 强调沿海规划和管理“应包括最广泛的公众参与机会”<sup>[2]</sup>。

基金项目: 第 65 批中国博士后科学基金面上资助项目(编号 2019M651457)

作者简介: 王慧, 博士, 副教授, 研究方向为环境法

## 2 《加州海岸法》的实施面临的挑战与应对

海岸带地区受人口、气候变化和海洋经济发展影响最为显著。随着加州及其海岸的变化,决策者认识到海岸管理的需求与问题也不断变化,因此,《加州海岸法》本身不断被修正。当然,这些变化相对较小,仅对法律及其实施进行了微调,并未破坏其核心愿景。当今,加州面临的三个主要的挑战对加州海岸的未来极其重要,这检验着现有的海岸管理框架,并提出了当前的《加州海岸法》是否适用于未来海岸管理的问题。

### 2.1 《加州海岸法》实施面临的挑战

首要的挑战是人口增长的压力。加州人口持续增长,到2015年近3900万人。预计到2030年,加州居民将超过4400万人。近70%的居民可能会居住在沿海城市或乡村。

次之是人口结构的变化。加州人口呈现年轻化并且种族也愈发多样化。1981年后出生的一代,现在在该州人口中所占的比例与前两代相当,并且在可能投票的选民中所占比例越来越大。在种族上,20世纪70年代,白人构成了加州人口的绝大多数,如今没有一个种族构成多数了。

总之,这两种人口趋势表明,加州沿海地区需要对基础设施和经济适用房等必需品进行明智的投资规划,并慎重地采取措施,以保护沿海地区的交通、娱乐和资源,使所有居民受益。加州领导人还需要了解居民不断变化的价值观和对沿海资源和便利设施的偏好,支持他们参与沿海管理,并确保沿海政策和管理实践符合他们的需求。

随着温室气体排放的不断增加,与此相关的全球环境变化也为《加州海岸法》的实施带来挑战。气候变化和海洋酸化给沿海社区和自然资源带来的压力增大。海平面正在上升,沿海风暴越来越强,对有限的水资源供应的管理愈发困难。加州需要应对与气候变化相关的压力,同时还要应对人口动态与其他变化。

值得注意的是,《加州海岸法》虽然包含了许多应对这些挑战的必要手段,但为了获得成功,政策制定者必须在未来几年有效地应用、调整和补充这些工具。

### 2.2 《加州海岸法》面临挑战的应对

其一,为了最大限度地利用和保护沿海地区的海洋和沿海资源,沿海地区的管理者、利益相关者和公众需要加强交流和参与,鼓励坦诚和开放的对话,并与社区建立长期的伙伴关系。为了提高公共参与度,政策制定者、组织和社区应该努力确保将不同社会、经济和政治背景的相关问题包含其中。这需要增强公众对沿海相关问题决策过程的参与,例如促进参与沿海委员会会议,以便了解新的发展情况和提供投入。社区内,在现存机制下进行工作,例如当地的组织者和领导者,将允许文

化传递服务——提供沿海参与服务,满足不同群体的社会、文化和语言需求的服务。这一切均根据加州海洋与海岸开发政策。成功的关键是各方能够在促进开放对话的非党派、非对立的环境中共同努力。

其二,为了有效实施《加州海岸法》,需要激励措施、财政和技术支持,以促进机构更新,或在某些情况下为首次颁发地方海岸项目证书提供便利。《加州海岸法》在实施过程中面临的一个巨大挑战是部分地方政府不愿意更新地方海岸项目。目前,大概有三分之二的地方海岸项目已经过时,一些顾虑可能来自城市和农村面临的发展限制的紧张局势。政策制定者和利益相关者应讨论可行性措施,以鼓励及时和实质性地更新地方海岸项目,以满足沿海资源日益增长的需求。

最后,为应对海岸使用竞争所面临的挑战,加州可以在全州范围内进行总体规划,确定关键性的海洋和沿海管理的优先事项,积极应对新的挑战,规划未来的发展道路。这个过程可能涉及广泛的利益相关方,并包括对沿海地区值得特别关注的关键地点的讨论,无论这些地点对公共获取资源保护或湿地恢复的目的是否重要。根据第二十号提案的授权,由当时的区域和州海岸委员会拟定1975年的海岸计划。该海岸计划载有关键性海岸资源、经济与社会问题、主要的地方计划及符合计划政策不同领域的具体建议。随着加州人口的不断增长和多元化,气候条件也迅速变化,对规划性文件的现代化解读结果可能成为指导海岸管理的重要工具。

## 3 《加州海岸法》实施中的重要机制

### 3.1 公众参与机制

#### 3.1.1 公众参与机制的正当性

《加州海岸法》的核心是促进和保护公众参与加州海岸开发决策与管理。在该法案通过前的几年里,加州人口的迅速增长将城市化推向新的高度,并给沿海地区带来了巨大的发展压力。越来越多的公众担心发展正在侵蚀着公众进入海岸的能力,并最终可能将海岸与公众完全隔开,这促成了第二十号提案的成功通过,以及随后的《加州海岸法》的颁布。加州公众强烈支持沿海的公众参与,在2016年的一场民意调查中,90%的加州选民说海岸对他们个人非常重要,近75%的人说他们每年至少一次参观海岸,62%的人说,对海岸缺乏足够的参与仍是一个问题。

加州宪法保障公众可以进入加州海岸,《加州海岸法》要求“最大限度地保障出入,并应在显著位置张贴”以执行宪法的要求。指示海岸委员会“在符合健全的资源保护原则和宪法保护的私有财产所有者权利的前提下,最大限度地扩大沿海地区的公共娱乐机会”。在过去的四十年里,海岸委员会一直努力使公众最大限度地参与加州海岸建设和管理,并取得了巨大的成功。尽

管如此,其进行的努力经常引起争议。

### 3.1.2 公众参与机制的困境

公众参与的目标一直与私有财产权处于紧张状态。在一些案例中,根据美国宪法第五修正案和加州宪法的平行条款,加州海岸委员会为确保公众参与而采取的行为引发了被影响的私有财产所有人的“监管性索赔”。最值得注意的是,1987年诺兰诉加州海岸委员会案(483 U.S. 825),美国最高法院判决美国海岸委员会败诉,海岸委员会并没有按照宪法要求证明扩建沿海住宅的影响与业主提供沿海海滩的公共使用权的条件之间存在联系。因此,海岸委员会必须对财产所有人进行赔偿。在与前述案件类似案件中,有关公众参与海岸和私有产权之间的如何平衡的争辩一直在激烈进行,海岸委员会持续推动着公众参与。

近年来,公众参与海岸的辩论已扩大到新的层面,例如环境正义和在公众参与海岸过程中的不公平与歧视行为。现今的一个关键问题是如何为加州人,尤其是有色人种和低收入群体提供他们接近公共海滩的机会。

气候变化也为公众参与的对话引发新的思考。公共海滩与私人高地之间的边界为平均高潮线。然而海平面上升将会影响这一边界,使海滩范围缩小,沿海通道更加复杂,可能使公共与私人利益之间的法定边界向陆地转移。如何将此变化纳入公共准入决策,可能将极大地影响未来公众进入沿海地区<sup>[3]</sup>。

尽管《加州海岸法》一直是加州海岸管理强有力的政治支持的来源,但其最大限度地授权公众进入加州海岸的做法一直饱受争议,针对挑战,未来无疑将扩大并引发更激烈的争论。在《加州海岸法》通过四十年后,海岸委员会在处理21世纪准入问题的方式将深刻影响加州海岸公众参与的未来。

## 3.2 部门间的协同协作机制

### 3.2.1 协同协作机制

加利福尼亚州海岸具有复杂的资源。其治理系统反映了这种复杂性,《加州海岸法》赋予了海岸委员会通过法律管辖沿海地区发展的权利。这一权力与自然资源、经济发展、海洋保护、土地利用以及各种地方、州和联邦机构所拥有的其他权力以及众多非政府组织的工作相互作用,通过一种网格化机制管理加州海岸。

在州一级,加州自然资源局是内阁级部门并负责保护和管理该州的自然资源。在该机构中,海岸保护协会、海岸委员会、国家土地委员会、旧金山湾保护和发展委员会都有海岸管理职责。其他国家机构管理海岸带资源或应对海岸带威胁。例如,海洋保护委员会负责协调国家机构并承担着海洋和海岸资源综合协调等管理职责。此外,《加州海岸法》还为当地政府保留了重要的角色,由地方政府行使土地利用计划的特权并发展地方

海岸项目来指导沿海地区的发展和规划<sup>[4]</sup>。

在联邦一级,国家海洋与大气管理局实施了《海岸带管理法》加强了对海岸规划的指导,向受影响的州提供了联邦基金,州和地方规划对联邦活动有巨大的影响力。国家海洋与大气管理局、美国鱼类和野生动物管理局、环保署也保护与管理海洋和沿海渔业、濒危物种、水质等。

同时,地方与国家非政府组织,通过发展政策、诉讼和公众宣传教育等,努力向沿海管理部门提供信息,表1提供了这些重要角色的更多详细信息。这些机构通过他们的项目、工程和其他行动来管理、保护和恢复沿海资源。它们成功地协同协作完成海岸带综合管理的目标。当存在整合与协调资源与能力的既定途径时,有效适应迅速变化的条件最为关键。加州一些最具有创新性和先例性的沿海管理行动是公共部门和不同私人部门之间经过长期协调与协作的结果。发现其成功之处并借鉴有益经验,将对未来加州海岸的可持续发展创造最大的可能性。

### 3.2.2 协同协作机制下所面临的困境

不同机构或部门之间,基于不同地区资源管辖权的重叠,有时也会面临协调方面的障碍,笔者列举了以下几个方面:

其一,海岸带环境的多样性与气候变化的不确定性,为海岸带管理带来了难题。沿海管理人员在生态系统层面需要共同协作管理,而不是仅考虑公民个人的资源与用途就作出海洋和沿海资源的决定;还需要正确认识和跨部门的相互联系,以协调执行短期和长期的综合管理战略。例如,为了适应海平面上升,国家应急规划者需要与沿海资源管理者合作,制定综合管理战略和计划。

其二,联邦、州和地方实体之间的协作——跨领域和跨部门的协作,尚未体制化。跨领域和跨部门的协作对有效的海岸管理至关重要并且应该制度化。综合《加州海岸法》与其他州和联邦法律表明,联邦、州和地方政府在全州范围内的海洋和海岸管理中的作用责任与特权是重叠的,需要经常进行协调。因而,应确定体制化机制,促进持续的协同协作,不论机构或组织内的人事变动如何。

其三,各州间的协同协作的合作机制尚需加强。加州应考虑与其他州合作,并向其他州学习,以应对关键性挑战。这包括与华盛顿,俄勒冈州,或许还可以与加利福尼亚半岛开展区域合作,以及建立国际联盟,以应对气候变化对海洋环境的影响。例如,2016年12月,美国开始通过太平洋沿岸合作方式与地区参与者合作,同时也与美国以外的国家合作。如与法国、新西兰和加拿大魁北克省等合作伙伴正在合作设法解决海洋酸化问题。

表 1 沿海管理部门的详细信息

机构	管辖权	
	州机构	
加州海岸委员会	加州海岸委员会是一个海岸管理机构,负责管理加州海岸的土地和水的的使用,旧金山湾除外。在其管辖范围内执行《海岸带管理法》,并审查地方政府批准的地方沿海项目	
旧金山湾保护与发展委员会	保护与发展委员会是一个州机构,对旧金山湾,海湾的滨海线、森林及沼泽具有地方管辖权。在其管辖范围内执行《海岸带管理法》	
加州海岸管理局	加州海岸管理局是一个非监管机构,与海岸委员会、保护与发展委员会、地方政府和其他合作伙伴合作,以恢复和加强海岸资源和公众参与	
加州自然资源局	加州自然资源局的宗旨是“恢复、保护和管理国家的自然历史和文化资源”,它是一个综合型机构,由海洋保护委员会、国家土地委员会和海岸保护协会组成	
加州海洋保护委员会	委员会的职责是协调加州海洋部门的工作,并对州和联邦的法律和政策提出必要的修改建议	
国家土地委员会	国家土地委员会由两名宪制官员和总督的财务总监组成,拥有超过 400 万英亩的潮汐与下沉陆地,延伸至离岸 3 英里	
加州海洋科学信托基金	加州海洋科学信托基金是一个独立的非营利组织,该基金通过制定法规来寻求和提供资金,并协调鼓励多机构参与方式来进行海洋资源科学项目的研究。加州海洋科学信托基金的执行主席是海洋保护协会的科学顾问并且是海洋保护委员会的科学顾问团队的联合主席	
加州鱼类和野生动物局	该部门的海洋区域覆盖了加州的整个海岸线和三海里外的海域。它管理渔业和海洋栖息地,进行环境评估,并对全州范围内监测水质	
市		
地方政府	根据《加州海岸法案》,地方政府必须起草地方沿海规划,以指导海岸带的开发、保护和规划。根据地方沿海规划立法会的建议,它们将发出沿海发展许可证。地方沿海规划只有在海岸委员会批准后才能生效	
联邦机构		
国家海洋与大气管理局	国家海洋与大气管理局的海岸管理办公室是一个联邦机构,它执行《海岸带管理法》。海岸管理办公室的海岸带管理项目给予各州在联邦决策中发言权,为各州提供“加强其沿海管理项目”的激励措施,协助各州进行非点源污染控制,并“为保护目的购买受威胁的土地” 国家海洋与大气管理局根据《濒危物种法》负责管理海洋物种	
美国鱼类与野生动物管理局	美国鱼类与野生动物管理局的沿海项目覆盖了“大西洋沿岸和太平洋沿岸、墨西哥湾、五大湖和加勒比地区”的 24 个地区。美国鱼类与野生动物管理局还管理沿海和海洋野生动物保护区,并根据《濒危物种法》负责土地和淡水物种的管理	
美国环保署 美国陆军兵团	环保署的湿地、海洋和流域办公室协调环保署的内陆与沿海流域的管理和保护 陆军兵团对“在美国任何可航行水域之内或之上建造任何建筑物”拥有管辖权	

### 3.3 海平面上升及其应对策略

2012 年美国国家研究委员会对太平洋沿岸海平面上升的研究表明,海平面上升将加剧沿海洪涝和风暴潮的发生,增加洪水泛滥和风暴破坏,加速加州沿岸的海岸侵蚀和海水入侵。这将造成海滩和沿海通道丧失,对道路等基础设施的威胁加大,给沿海财产安全带来挑战。表 2 为对加州门多西诺角海平面上升的预测情况。

表 2 加州门多西诺角海平面预测<sup>[5]</sup>

时间段	北部门多西诺角	南部门多西诺角
到 2030 年	-4~23 厘米	4~30 厘米
到 2050 年	-3~48 厘米	12~61 厘米
到 2100 年	10~143 厘米	42~167 厘米

#### 3.3.1 海平面上升的应对策略

海平面上升应对策略一般分为三类方式:调节气候变化所造成的影响、撤走沿海居民和保护海岸<sup>[6]</sup>。沿海地区可能寻求使用增强基础设施建设(如海堤建设)或

以其他手段(如海滩营养)来保护人口密集的发达地区或关键性的基础设施。在较不发达或较不脆弱地区可以通过修订建筑法规、更新土地用途标识或增强制度弹性以适应海平面上升的影响。保护自然资源和减少洪水损失最为重要,在无法维持或重建基础设施时,沿海地区可能会选择使用策略退出上涨潮汐的区域,例如撤走沿海居民、征用土地和限制被风暴损坏设施的重建。

加州海岸委员会发布的应对海平面上升政策,指导着地方政府在当地海岸规划和海岸开发许可的情况下为适应海平面上升的行动。2013 年加州州长气候行动小组的沿海和海洋工作组还发布了一份新的《加州海平面上升指导文件》,就如何将海平面上升纳入项目规划和决策提出了建议。海岸委员会通过制定政策指导方针,在应对海平面上升方面发挥了带头作用,同时通过回应机制指导州各机构应对海平面上升项目的不足之处,减少海平面上升的风险<sup>[6]</sup>。在此问题上,未来海岸委员会将与地方政府、州土地委员会、其他州和联邦机构以及

其他利益相关者合作,这对加州海岸的未来至关重要。

海岸委员会在其海平面上升政策的指导中,强调了地方政府应对海平面上升的几种策略。例如,地方政府可以在政策更新中合并分区限制,收购计划、发展权转让和撤离要求纳入地方海岸规划<sup>[7]</sup>。《加州海岸法》和财产法强大的原则背景(例如公共信托原则)可以作为保护海洋和沿海资源的基础。然而,能否成功地保护资源将取决于政治环境。

### 3.3.2 海平面上升策略所面临的困境

首先,地方政府和其他实体面临资金问题。地方政府和其他实体需要资金来制定和实施海平面适应战略。海平面上升幅度的不确定性使有效的应对措施复杂化,但在建模与预报方面创造了新起点。海岸保护协会和其他机构的赠款资金可以协助地方海岸项目的更新工作。同时,地方政府也需要资金和工具来指导计划中的撤退战略和更新之后的地方海岸项目的实施<sup>[8]</sup>。

其二,地方海岸委员会与其他州和联邦机构之间的协作尚需加强。为有效地应对海平面上升,需要海岸委员会与其他州和联邦机构之间进行协调。合作伙伴应包括加州土地委员会、加州公园和娱乐部门,以及联邦紧急事务管理局等联邦机构。每个机构都有自己的任务和管辖权,协调确保以整体一致的方式适应气候对海岸带的影响。

最后,由于气候变化的不确定性,可能会导致栖息地保护战略的改变。气候变化的影响,例如气温变化、海平面上升、风暴潮的增加以及相关的海岸侵蚀和加速变化等,可能导致栖息地分布的变化,进一步可能会导致栖息地保护战略的改变。海平面上升需要保护其目前所处位置的栖息地,这可能包括对在开发过程中受损的地方进行修复。面对气候变化对现有栖息地的威胁,加州决策者需要仔细考量如何在沿海开发和保护迁徙栖息地之间取得平衡。

## 4 《加州海岸法》对我国海岸带立法的经验启示

### 4.1 我国海岸带立法及其现状

我国海岸带立法工作起步较晚,以始于1979年的《全国海岸带和海涂资源综合调查》为起点,该综合调查历经十余年。在此基础上,全国海岸带管理立法工作于20世纪80年代被纳入立法规划,并由原国家海洋局牵头联合有关部委进行起草。起草小组进行了大量调研工作,不少省区市也进行了立法尝试,但均因涉海部门间的协调工作难以进行而中止<sup>[9]</sup>。

#### 4.1.1 中央立法层面

目前我国海岸带立法主要涉及海岸带管理与自然资源利用及海洋环境保护方面,属于单行性法律法规。涉及海域管辖与权限划分的《领海及毗连区法》《专属经

济区和大陆架法》《海域使用管理法》等;关于海岸带自然资源的保护与保全的《渔业法》《海岛保护法》,以及受“陆海分治”模式影响,涉及海岸带土地资源利用的《土地管理法》《沿海特殊保护林带管理规定》等;有关防治海洋环境污染、保护海岸带环境、海岸工程建设项目、倾倒废弃物的《海洋环境保护法》《环境保护法》《防止海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》等。此外,我国还出台了《海洋21世纪议程》《全国海洋开发规划》《全国海洋功能区划(2011—2020)》《全国海洋经济发展规划纲要》等有关海岸带发展的规划或其他指导性文件<sup>[10]</sup>。《中共中央国务院关于完善主体功能区战略和制度的若干意见》(中发〔2017〕27号)也提出要“推进海岸带保护管理立法”。

#### 4.1.2 地方立法层面

我国地方沿海省市,为促进海岸带的可持续发展,在“陆海统筹”理念的指引下,一些沿海地方制定了海岸带综合管理的专门性立法文件。比如,山东青岛市,自1995年起实施的《青岛市海岸带规划管理规定》,对海岸带资源的开发与生态环境的保护较为重视,属于海岸带综合管理的专门性立法;1995年起实施的《青岛市近岸海域环境保护规定》,以《环境保护法》及《海洋环境保护法》为指导,强调了近岸海域防治海洋环境污染的必要性,属于单行立法,同时《青岛市海洋渔业管理条例》等地方立法也包含其中。再如,1991年的《江苏省海岸带管理条例》和2013年的《海南经济特区海岸带保护与开发管理规定》均属于海岸带综合管理的专门性立法,体现了“陆海统筹”“陆海一体化”思想。由此可见,沿海地区海岸带地理特征明显,其对海岸带开发利用较为重视。厦门市也制定了涉及海域管理、海域环境保护及自然保护区保护等地方性单行性立法文件,如《厦门市海域使用管理规定》《厦门市海域环境保护管理规定》,虽未制定一部针对海岸带综合管理的专门性立法性文件,但也初步建立了区域海岸带综合管理法律框架体系<sup>[11]</sup>。

遗憾的是,在中央层面,具有针对性与专业性的“海岸带管理法”尚未制定。海岸带作为陆海衔接地带所处的地理位置具有特殊性,必然存在部门权属不清、执法权限不明等现象。究竟执法权限归属于陆上部门,还是归属于海洋行政执法部门?“陆海分治”模式是否与“陆海统筹”的理念相违背?全球气候变化引发的海平面上升与风暴,如何应对?以上问题需要在立法上进行明确,同时需要考虑相关因素,加强不同部门之间的协同协作以消除障碍。

#### 4.2 加州立法经验对我国的启示

党的十九大报告提出“坚持陆海统筹,加快建设海洋强国”。虽然我国尚未制定具有专业性的“海岸带管理法”,但是加州过去的四十年经验表明,管理加州海

岸线及其支撑的经济、社会和生态资源的框架是强大的。尽管困难重重,加州在沿海规划和保护方面在国内和国际上都处于领先地位。《加州海岸法》的经验对我国具有重要的借鉴意义和启示。

#### 4.2.1 整合适应气候变化政策

基于全球气候变化的不确定性,《加州海岸法》四十余年的发展进程表明,海岸线的动态变化特性需要适时调整法律及其他策略,整合适应气候变化政策,以应对不断变化的情况。我国在海岸带管理中,制定海岸带专门立法需考虑气候变化因素,适应气候变化政策。比如,地方政府可以全面审视本区域的适应性需求——那些确定是为维护本地区利益的需求:减少气候风险国家的适应性战略,特别是海洋和沿海资源以及生态系统的部门计划,以确定沿海地区现有的治理框架需要采取的立法行动。公开召开会议讨论关键性问题可以促进必要的对话,以确定下一个步骤和如何实现这些步骤。为应对气候变化和促进公众参与,可以召开专门解决现有问题应对对策范围的会议,通过听证会等形式,确定气候变化的适应性策略。

#### 4.2.2 增加对地方政府的财政和技术援助

管理海岸带资源与环境是一项艰巨的任务,需要大量的资金支持。许多负有重大管理责任的实体面临财政资金和技术能力的不足。在美国,州一级政府由于预算有限,沿海委员会面临着巨大挑战,这可能导致在处理申请、解决执法行动和其他非自由裁量责任方面的重大延误。因此,对于我国的海岸带管理立法,中央政府需要制定激励措施来支持地方政府。定期更新和有效实施当地沿海计划是沿海适应气候变化的关键性工具。高效率的基层决策、规划和实施努力可能需要为沿海管理机构增加资金和技术援助。在一个普遍紧缩预算的年代,这将是—一个艰难但可能至关重要的步骤。

#### 4.2.3 解决环境正义

加州的海岸管理十分注重环境正义。政策制定者与管理者应积极运用现有的工具,以解决全面而平等地获取沿海资源的障碍。《加州海岸法》规定的公众参与机制,启示我国在海岸带立法与管理中,确保沿海居民获取沿海资源的公平性,低收入和服务不足的社区应在制定更具包容性的沿海管理政策方面发挥作用。为使环境正义群体有效地参与沿海管理的讨论,可以在不同群体之间建立联盟,如城市社区、环保组织和宗教团体,来确保一套整体的优先事项和关注点,这有助于沿海管理进程的形成。

#### 4.2.4 提升不同部门间的协调与协作

海岸带综合管理必然要涉及多个不同部门,不同部

门之间既有合作,也必然会有矛盾<sup>[12]</sup>。《加州海岸法》作为一项海岸带管理的综合性、专门性立法,对不同部门间的协调与协作也具有一定的经验。在《加州海岸法》中,海洋保护委员会负责协调各州海洋相关职责机构之间的工作,被协调的机构应当更广泛地参与其中。无论机构或组织内的人事变动如何,强有力的体制结构将提供确定和持续的协作。

海岸带的立法与地矿、环保、国土、农业、林业、水资源、港务、石油、城建、旅游等多个领域法规交叉<sup>[12]</sup>。我国需要借鉴《加州海岸法》中不同区域或不同部门之间的协同协作机制,跨越部门障碍,除有中央层面的海岸带管理的专门立法,还需考虑提升地方之间的协同协作能力,如制定海岸带战略合作计划,通过一个多方利益相关者的研讨会,与各种各样的实体和机构签署协议——可能有助于提供总体指导,增加校准和各种角色之间在沿海治理上与公众沟通和交流。要破除“陆海分治”模式的弊端,将陆域与海域统一考虑,消除衔接障碍,实现海岸带资源与环境的可持续利用与发展。

#### 参考文献:

- [1] JANET A. Proposition 20 - A Citizens' Campaign [J]. Syracuse L. Rev. 1973 (24): 1019-1021.
- [2] Cal. Coastal Commission. Public Access Action Plan (1999). [EB/OL]. [2020-1-20]. <https://documents.coastal.ca.gov/assets/access/accesspl>.
- [3] MEGAN M. HERZOG SEAN B, HECHT. Combatting Sea-Level Rise in Southern California: How Local Governments Can Seize Adaptation Opportunities While Minimizing Legal Risk [J]. Hastings West-Northwest Journal of Environmental Law and Policy, 2013(19): 463.
- [4] Cal. Natural Resources Agency, Safeguarding California; Reducing Climate Risk (2014). [EB/OL]. [2020-1-20]. [https://resources.ca.gov/docs/climate/Final\\_Safeguarding\\_CA\\_Plan\\_July\\_31\\_2014.pdf](https://resources.ca.gov/docs/climate/Final_Safeguarding_CA_Plan_July_31_2014.pdf).
- [5] California Ocean Protection Council Science Advisory Team. Rising Seas in California: An Update on Sea-level Rise Science. [EB/OL]. [2020-1-20]. <http://www.opcc.ca.gov/webmaster/ftp/pdf/docs/rising-seas-in-california-an-update-on-sea-level-rise-science>.
- [6] 李梦琦,王慧. 域外国家沿海地区适应海平面上升的法律保障机制及启示[J]. 浙江海洋大学学报(人文科学版), 2018, 35(5): 1-7.
- [7] Cal. Coastal Commission. Sea Level Rise Policy Guidance (2015). [EB/OL]. [2020-1-20]. <https://www.coastal.ca.gov/climate/slrguidance.html>.
- [8] MOLLY L. MELIUS MARGARET R, CALDWELL. Management Coastal Armoring and Climate Change Adaptation in the 21st Century (2015). [EB/OL]. [2020-1-20]. <https://coastalcare.org/2015/05/california-coastal-armoring-report-managing-coastal-armoring-and-climate-change-adaptation-in-the-21st-century/>.
- [9] 鹿守本,艾万铸,等. 海岸带综合管理:体制和运行机制研究[M]. 北京:海洋出版社,2001:144.
- [10] 贺蓉. 我国海岸带立法若干问题研究[D]. 中国海洋大学,2009.
- [11] 王小军. 制定我国海岸带管理法的思考[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2017(1): 50.
- [12] 唐欣瑜,陈昕. “多规合一”体系下海岸带综合管理立法完善:以海南省海岸带立法为例[J]. 浙江海洋学院学报(人文科学版), 2017, 34(2): 7-12.

## Research on coastal zone management law: from the perspective of California's Coastal Act

WANG Hui, JIANG Caiyun

(School of law of Shanghai Maritime University, Shanghai 201306, China)

**Abstract:** Currently, the eco-environment and resources in China's coastal zone are under great pressure. Climate change leads to the rise of sea level, environmental change, the continuous increase of population and the change of population structure, which affect the existing coastal governance system. The practical experience of California's Coastal Act shows that coastal zone management should broaden the way of public participation, focus on optimizing the combination of mechanisms, adjusting the function allocation, strengthening the cooperation mechanism between departments and integrating climate change policies. In view of the comprehensiveness of coastal zones, Marine Environmental Protection Law of the People's Republic of China and other single-line legislation do not have comprehensive provisions on the utilization and protection of coastal zone resources. Therefore, it is necessary to legislate specifically on the management of coastal zones, so as to make the comprehensive management and law enforcement of coastal zones more reliable.

**Keywords:** coastal zone management; California's Coastal Act; collaboration; public participation; climate change

(上接第60页)

第二方面,“十四五”我们还有一项工作,要下大力气做的,就是要实现生态环境治理体系和治理能力的现代化。这方面最近党中央、国务院也有明确的要求,我们提出了七大体系的建设,包括领导责任体系,包括企业责任体系,包括全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系,以及法律法规政策体系等等。七个方面的体系,涵盖了从源头严防、过程严管、后果严惩到损害赔偿,这样一个全链条的生态环境管理制度。所以我相信,到“十四五”末,我们这样一个完整的全链条的生态环境管理制度体系健全以后,我们生态环境治理体系和治理能力的现代化水平会有一个大幅度提升。谢谢。

中央广播电视总台国广记者:近年来我们可以看到,我国大气污染治理取得了明显进展,但是成效还不够稳固,仍不时出现反弹的迹象。特别是在今年春节期间,因为新冠疫情的原因和过节,人们的生产和社会活动大幅减少,但是还是出现了重污染天气,请问是什么原因?下一步有哪些举措?谢谢。

黄润秋:感谢这位记者朋友的提问。实际上这个问题,春节以来我们就在各种场合都做过一些回应,但是我愿意在这个地方把这个问题再讲一讲。

重污染天气是老百姓最关心的环境问题之一,毕竟这对我们人民群众的生活也好,健康也好,有比较大的影响,因此受到老百姓的普遍关注。应该说,“十三五”以来,随着污染防治攻坚战深入,重污染天气在我们国家、在一些重点地区发生的频率和发生的强度都在大幅度降低。我给一组数据,比如说我们所在的京津冀及周边地区,28个城市,2015年重污染天气,就是空气质量指数(AQI)大于200的,平均有36天,一个城市平均下来有一个多月是重污染天气。但是2019年降到了20天,减少了约45%。严重污染天气,也就是AQI大于300的,2015年京津冀及周边地区城市平均是9天,到2019年平均只有2天,降低了约80%。北京的改善程度就更高了,北京在2015年重污染天数是43天,去年北京重污染天数算下来只有4天,是个位数,如果算百分比的话,降低了约90%,当然这还不稳定。北京去年没有严重污染天气。

第二个要抓的,就是要抓大力推动生态保护与修复,推动山水林田湖草系统治理,大力加强对生态保护的监管力度,努力扩大生态空间和生态容量,维护我们国家的生态安全。与此同时,我们也要促进产业结构的调整和绿色低碳转型发展,推动形成绿色发展方式和生活方式,为老百姓提供更多的绿色生态产品。

所以说,从重污染天气的变化情况来看,我们治理的途径应该说是正确的,也取得了合理的治理效果。但是大家一定要看到,京津冀地区也好,或者别的一些重点地区也好,我们排放仍然偏重。在排放偏重的情况下,我们的改善就比较脆弱。为什么呢?遇到不良天气条件的影响,特别是我们说极端不利的气象条件,就会影响大气的质量,重污染天还会回来,这完全是有可能的。今年1月底到2月中旬,在春节期间,像刚才这位记者谈到的,连续出现了两次重污染天气过程,就是典型的案例。

(下转第105页)