

日本海岸带管理

ON THE COASTAL MANAGEMENT IN JAPAN

张聪义

(国家海洋局厦门海洋管区 361005)

日本由北海道、本州、四国、九州 4 个大岛和约 3 900 多个小岛组成,海岸线长达 30 000 km。西隔东海、黄海、朝鲜海峡、日本海,与中国、朝鲜、韩国、俄罗斯相望,东临太平洋;受大陆性气候和海洋性气候的双重影响^[1,2]。日本海岸带区域蕴藏有石油、天然气、铁、沙及其他资源,但其储量不能满足需求而依靠进口。然而,日本的近海渔业资源却十分丰富,因此,在大城市和一些地区的沿海港湾外以及许多沿岸水域按 1949 年的“渔业法”被划定为渔业活动专用区。

日本在 1955 年,完成经济重建后的 20 a 内,经济持续高速增长,工业废水和生活污水的大量排放导致沿海海域的水质明显恶化。在这期间,海岸带区域内诸多鱼贝类的栖息地和繁殖场逐渐消失,沿海水域多数海产品均受到重金属污染。因此在 80 年代初,普遍引发了各种反污染措施,从而减缓了环境恶化。另一方面,1986 年后,开始了调整经济结构,由外需主导型向内需主导型转变,加速发展高科技产业,使经济再次出现较高增长^[2]。人们的观念开始发生变化,更多的人参与娱乐垂钓、游艇观光和斯库巴潜水等海上娱乐活动。然而和娱乐垂钓有关的实际问题包括过量鱼饵和废弃钓线造成了渔场环境污染,大量钓获真鲷等鱼类还导致资源量下降。

1 管理中存在的问题

几个世纪以来,人们一直在沿海地带填海造地,以拓展工农业用地。特别是本世纪 60 年代以后,在濑户内海沿岸 10 m 水深以内的浅水区约有 10 % 因垦填而消失。全日本近 40 a 来造地约 2 000 km²,其年平

均量为 50 km²^[3]。垦地虽受“公共水域围垦条例”管理,但实践中围垦往往是以公共用地的名义进行的。近些年来,由于加强了开发影响评价研究,加之垦填导致的自然环境消失等后果,致使要求减少垦地活动的呼声不断高涨,使得围垦及其他方式的海岸带开发活动得到控制。日本沿海水域是由政府诸多部门分别进行管理。在许多沿海和近海水域均有关于捕捞权的规定,因此这些水域除了与娱乐性捕鱼存在竞争外,还与沿海和近海海域的诸多开发利用存在着竞争问题。1949 年的“渔业法”是日本海岸带区开发利用的唯一管理法规。该法赋予的权利包括捕捞权和渔场进入权。捕捞权分为 3 种:固定捕捞权、限制捕捞权和普通捕捞权,上述权利全都是真正的权利,且完全具有私法的含义,并以此在解决争端中作为赔偿依据。一般认为,该法在为保护海洋环境、免除可能因进一步开发所造成的污染提供了保障。

50 年代初,废物和污水的排放造成河川港湾和沿海水域的污染,大规模鱼贝类死亡事件屡有发生,当时人们认为这只不过是局部问题,而没有想到这是环境问题。不过,随着濑户内海、东京湾沿岸一带的工业区不断扩展,沿海和港湾水域的污染范围呈几何级数扩大,整片海域都受到废水的污染,最主要的排污者当属造纸厂和纸浆厂。1958 年,东京湾江户川河口的一家造纸厂排放的废水造成的污染事件促成了“第二水质条例”(“水质保护条例”和“工厂废水控制条例”)的批准颁布。

针对濑户内海是日本沿海水域中因污染造成水质恶化最为严重的水域这一情况,政府于1973年实施了“濑户内海环境保护临时措施法令”,实施专项管理,采取了全面控制污染和降低50%污染量(以化学需氧量指标)的措施,同时采取对策防止渔业损失,并进一步制定环境保护政策。有关海岸带环境保护的法规包括1970年颁布的“水质污染控制法”(本法取代了前述“第二水质条例”)、1967年的“污染基本对策法令”和1970年的“防止海洋污染法”等法规。这些法规的实施,使海岸带环境有所改善。但是,水质污染给渔业造成的损害却依然如故,其中海上污染事故达每年达90~143次(1985~1992年),造成显著影响的海上污染事故达44~80次(1985~1992年)。由此造成的经济损失每年为 $6.57 \times 10^8 \sim 33 \times 10^8$ 日元(1985~1992年)^[6]。

2 管理中采取的对策

海岸带垦填、水质污染和其他因素造成了沿海渔业损失,而深海渔业逐渐受到严格的国际限制。为建立一整套稳定的渔业制度,日本政府开始提高在本国200海里沿海水域的渔业生产率。在加强各种水域保护系统的同时,积极制定了保护沿海渔业的环境保护政策,并且进一步制定政策,把沿海渔业视为一种公共产业,促进其有计划地组织开发,力图开发有用的海洋工业资源,提高资源回收率和生产能力。

1974年,政府颁布了“沿海渔业组织和发展条例”。依据本法成立的合资企业包括创建水产业、创立海上养殖区和保护沿海渔业的株式会社等,其中第一沿海水产组织株式会社于1976年开始经营。在所有这些沿海渔业组织株式会社中,中央政府拨款投资50%。第一沿海渔业组织株式会社经营了6a(到1982年为止),之后,第二和第三沿海渔业组织株式会社也先后经营了6a,而第四沿海渔业组织株式会社则被安排在1994年开始经营6a,总预算为 60×10^{10} 美元^[6]。除创建水产业、增加养殖地点和保护渔场这些原有的目标外,第四沿海渔业组织株式会社还致力于实现下列目标:(1)以资源管理为轴心,重塑区域性沿海渔业结构,进一步促成以资源保全为导向的渔业。开发出一个评价未来娱乐捕鱼地位的系统,对渔业生产能力及有关机制进行调查和全面认识并建立模式;(2)组建全国水产养殖中心机构,协助在府一级建立地方养殖中心机构,以便进一步促进渔业的发展;(3)发展“海洋革新概念”,实行一海多用、多种

开发以满足普通大众海上娱乐的需求;(4)开发利用海洋生物增殖生成的自然能源的系统,同时建立实现其他目标的机构。

上述研究开发项目将涉及企业、政府和学术界在联合开发组织(21世纪海洋论坛株式会社)中的合作问题,并由全国渔业研究机构、高等院校和其他机构共同执行。

总之,为了提高海岸带/海洋资源的开发管理水平,日本正在加强发展以资源管理为导向,创造和扶植“海上牧场”以促进水产业的发展,积极开发可创造和改善生态环境的技术,研究和开发建立保护区及改善港湾水质的方法。正在逐步完成的重要任务包括在建立和维护生态环境过程中收集信息并据此组织信息研究、经营维护生态渔业的株式会社以及筹备建立环境项目评价数据库。

3 结语

90年代开始,沿用以分工分类为基础的行业管理方法管理海岸带越来越困难,因此,须逐步实施海岸带的综合管理,这是一种较为全面的管理方法,致力于建立综合管理体制,其中考虑到各行业部门对海岸带及其资源可能造成影响的各种活动,同时综合考虑社会、经济、环境和生态等问题,从而平衡和优化经济发展、公共利用和环境保护等各种社会需求^[4]。1992年“联合国环境与发展会议”通过的《21世纪议程》鼓励各沿海国家发展各自的海岸带综合管理能力^[5]。日本正在积极寻求海岸带管理的新模式——海岸带综合管理,以期实现21世纪日本海洋资源和环境的持续利用和海洋经济的持续发展之目标。

参考文献

- 1 世界地图册。北京:地图出版社,1975。1~7
- 2 龚抒。亚洲国家概况。北京:世界知识出版社,1996。273~289
- 3 鹿守本。海洋管理通论。北京:海洋出版社,1997。11~12
- 4 张聪义。台湾海峡,1998,17(2):228~234
- 5 联合国(国家环保局译)。21世纪议程。北京:中国环境科学出版社,1993。157~181
- 6 K. Hotta and I. M. Dutton. Coastal Management In The Asia-Pacific Region. Tokyo: JIMSTEF, 1995. 155~166