

论我国海岸带立法的核心内容

管松, 刘大海*, 邢文秀

(自然资源部第一海洋研究所, 山东青岛 266061)

【摘要】 2018年11月18日发布的《中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》明确提出了“推动海岸带管理立法”的工作要求。该工作的重心心理应是解决目前我国海岸带管理实践中的突出问题, 即陆海之间、部门行业之间和行政辖区之间难以统筹协调的问题。解决该问题的有效途径是通过立法的方式构建统筹协调机制。美国海岸带管理制度中的统筹协调机制颇具特色, 由“总协调人”和“联络人”制度、“联邦一致性”制度、州海岸带管理项目与州其他项目的统筹协调制度, 以及陆海统筹协调制度等方面组成。我国可以借鉴其成功经验, 在海岸带立法中, 以构建统筹协调机制为核心内容。该机制以程序性规则为主体, 设立“总协调人”和“联络人”制度, 组成统筹协调网络, 并规定统筹协调的基本“排序规则”。

【关键词】 海岸带管理法; 海岸带综合管理; 统筹协调; 美国; 联邦一致性

【中国分类号】 DF468.3

【文章编号】 1674-6252(2019)06.0095.08

【文献标识码】 A

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2019.06.095

引言

早在改革开放初期, 实务部门就出现了启动我国海岸带立法工作的呼声, 后因主管部门难以明确, 逐渐偃旗息鼓。根据党的十九届三中全会通过的《深化党和国家机构改革方案》, 新组建的自然资源部担负起统一行使全民所有自然资源资产所有者职责和所有国土空间用途管制、生态保护修复职责, 从而完成了陆海空间在行政管理层面上的合并, 解决了主管部门无法统一的立法阻碍, 是重启海岸带立法工作的新契机。2018年11月18日发布的《中共中央 国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》, 更是明确提出了“推动海岸带管理立法”的工作要求。

既然海岸带立法工作已经势在必行, 那么, 接下来, 学术界和实务界共同面临的任务就是如何设计这部规范性文件, 他们需要回答诸如这部规范性文件的法律级别、基本原则、基本框架、主要内容等方面的问题。其中, 最首要也是具有指导性作用的问题就是这部规范性文件需要解决的核心问题或者需要完成的核心任务是什么。而锁定这个问题或任务, 并找到解决该问题的方案或完成该任务的路径, 便是海岸带立法的核心内容。这个答案将决定这部规范性文件的基调和主线, 只有找到正确答案, 才能确保未来制定的这部规范性文件能够为海岸带完成其在海洋强国战略中所肩负的重任提供有力的法律保障。

然而, 一直以来, 学术界对我国海岸带立法问题的研究都十分有限, 相关成果并不充实。几位青年学者的努力并未引发学术界广泛而深入的探讨^[1-10]; 几位资深学者虽然

在探讨制定我国海洋基本法和健全我国海洋法律体系的文章中提出了海岸带立法的建议, 但只是点到为止, 并未深入和展开^[11-14]。因此, 学术界现有的研究成果无法为国家进行海岸带立法提供充足的技术支撑, 尤其缺乏对海岸带立法核心内容的深入研究和相关结论。本文尝试回答这一关键性和前提性问题, 并提出政策建议, 希望可以在新的历史机遇下, 为我国海岸带立法工作贡献绵薄之力。

1 我国海岸带管理实践中的突出问题

长期困扰我国海岸带管理的突出问题主要有三类——陆海之间、部门行业之间和行政辖区之间的统筹协调问题。尽管在2018年国务院机构改革后, 这三类问题得到了一定程度的解决, 但它们仍然制约着海岸带地区经济的均衡发展、自然资源的可持续利用以及生态环境的保护。

1.1 陆海之间的统筹协调

海岸带是陆海相互作用的交错地带, 由水域和陆域共同组成。在这里, 陆地一侧区域适用陆地的规划和法律制度, 如土地利用规划、城市规划、《中华人民共和国土地管理法》等; 海洋一侧区域适用海洋的规划和法律制度, 如海洋主体功能区规划、海洋功能区划、《中华人民共和国海域使用管理法》等。而陆地与海洋各自的规划和法律制度之间缺乏足够的配合与呼应。例如, 陆地和海域规划的编制基础存在差异, 规划步骤、方法、绘图、指标、程序、期限等差别较大, 且缺乏对比衡量标准, 彼此难以互通和参考, 严重影响了利用和保护海岸带尤其是陆海相互作用最强烈的潮间带地区的效果。

作者简介: 管松(1979—), 女, 博士, 助理研究员, 主要研究方向为海洋法、海洋政策, E-mail: guansong@fio.org.cn。

* 责任作者: 刘大海(1983—), 男, 博士, 高级工程师, 主要研究方向为海洋政策、海洋战略, E-mail: liudahai@fio.org.cn。

虽然,新组建的自然资源部完成了陆海空间在行政管理层面上的合并,但是,2018年12月24日第十三届全国人民代表大会常务委员会在第七次会议上所做的《关于发展海洋经济,加快建设海洋强国工作情况的报告》依然指出,“我国海岸带地区仍处于陆海统筹发展水平整体较低,陆海空间功能布局、基础设施建设、资源配置等协调不够,区域流域海域环境整治与灾害防治协同不足的状态”^[15]。由此可见,海岸带地区的陆海统筹协调问题尚未得到充分解决。

2019年5月23日发布的《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》明确提出,“到2020年,基本建立国土空间规划体系,逐步建立‘多规合一’的规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系;基本完成市县以上各级国土空间总体规划编制,初步形成全国国土空间开发保护‘一张图’”,并将海岸带规划定位为国土空间规划的专项规划,要求“加快国土空间规划相关法律法规建设”^[16]。由此可见,陆海规划不相适宜的问题已经十分严重,未来我们应在立法层面为实现陆海“多规合一”保驾护航。

1.2 部门行业之间的统筹协调

海岸带是我国经济密度最高、综合实力最强、战略支撑作用最大的地区。2017年,我国海岸带地区11省(区、市)以约占陆地13.5%的国土面积,承载了我国43%的人口和57%的国内生产总值,其中海岸带地区城市更是以占全国4.6%的面积承载着全国18.4%的人口,创造了全国约34%的生产总值^①。这意味着海岸带的人类活动不仅数量庞大,而且种类繁多。各类活动分属不同行业,海岸带地区集中了港口、工业、矿产、能源、渔业与旅游等多个行业,它们各自对应着不同的行政管理部门。

2018年国务院机构改革之前,我国行政管理部门中对海岸带有辐射的包括国土、建设、生态环境、林业和海洋等部门。它们根据本部门职能,编制和实施相应的行业规划,进行相应的管理活动,部门之间没有充分统筹协调的机制,从而在海岸带地区形成了多个职能部门交叉管理、多类部门规划重叠覆盖的局面。

2018年国务院机构改革之后,新组建的自然资源部吸收了原国家海洋局的职责,原属于国家发展和改革委员会组织编制主体功能区规划的职责,原属于住房和城乡建设部的城乡规划管理职责,原属于水利部、农业部和国家林业局的水、草原、森林和湿地等资源的调查和确权登记管理职责,使得上述局面得到了一定程度的改善。尽管如此,海岸带管理工作依然涉及多个行政部门。交通运输部管理着港口和航运事务,生态环境部肩负着海洋环境保护和排污口设置管理的职责,农业农村部管理着农田和渔业活动,水利部、住房和城乡建设部、文化和旅游部也在各司其职。

这些不同部门和行业之间也依然存在利益冲突和职能竞合,而且涉及的部门和行业越多,利益冲突和职能竞合的问题就越严重。2018年国务院机构改革虽然整合成立了新机构,重新分配了部分机构的职权,但并未就部门之间的统筹协调问题设立相应的机制。这种管理现状依然无法满足促进海岸带地区在空间布局、产业发展、基础设施建设、资源开发和环境保护等方面全方位协同发展的需要。

1.3 行政辖区之间的统筹协调

我国拥有漫长的海岸线,北起辽宁省的鸭绿江口,南至广西壮族自治区的北仑河口,大陆海岸线长达1.8万多km,岛屿岸线长达1.4万多km^[17]。海岸带地区由11个省份和多个市、区等不同级别的行政辖区组成,各行政辖区相对独立地管理着本辖区内的海岸带,它们在产业布局、建设规划和环境保护等方面缺乏充足而有效的统筹协调,没有形成全国性系统关联,即使在一个沿海省域内,各个分辖区也难以形成海洋开发利用的整体统筹,导致实践中出现了规划、布局不合理、恶性竞争、环境保护效果不理想等现象^[18]。例如,相邻港口之间距离过近,连云港与其北面的日照港相距不足100公里。再如,污染较重产业的用地与自然保护地距离过近,依托东营胜利油区的石化产业区就紧邻山东黄河三角洲自然保护区。随着海洋产业的逐步升级,省际海洋发展竞争加剧,产业结构趋同、低质化明显,这一现象更加严重。这样的管理现状容易造成资源浪费,无法促进整个海岸带地区的相互融通补充和协同发展,影响各辖区和整个海岸带地区的发展水平,也无法落实区域协调发展的国家重大战略。

2 加强统筹协调的有效途径

陆海边界是大自然的馈赠,部门的职能分工和行政辖区的划分是国家机器正常运行所必须的。虽然我们应“按照抑制割裂活动的需要来设计”海岸带管理制度^[19],但我们不可能通过消除陆海边界、取消部门分工和行政区划的方式来实现这一目的,只能通过加强边界两端、分工各方之间的统筹与协调来解决海岸带管理实践中的突出问题。由于部门之间、地域之间的统筹协调无法依靠这些部门和辖区政府自发地去完成,当缺乏一个制度化、长效性的机制时,跨部门、跨辖区的统筹协调,不仅效率低下,行政成本高,而且无法真正做到全方位统筹协调,综合管理的效果也将大打折扣。也就是说,相关职能部门和地方政府,即使有统筹协调之心,也无统筹协调之力。

理论上,加强统筹与协调的途径有两类:一类是设立凌驾于各相关职能部门之上的权力“综合体”,执掌最高决策权;另一类是建立综合的统筹协调机制,为各辖区、各部门之间的统筹协调提供平台、途径和制度,使统筹协调有路可循、有法可依。显而易见的是,前者的行政成本太

① 原始数据来源于国家统计局网站。

高,实践中并不可行;而后者则是我们可以努力的方向。因此,建立高效的统筹协调机制,是解决我国海岸带管理突出问题的有效途径,是完善我国海岸带管理的核心任务,也就是海岸带管理法律的核心内容。

我国有部分沿海省份已经认识到了这一点,并在这方面做出了尝试,在海岸带管理的规范性文件中规定了统筹协调机制的相关内容。目前已有的省级规范性文件包括2017年《福建省海岸带保护与利用管理条例》和2013年《海南经济特区海岸带保护与开发管理规定》,市级规范性文件包括2019年《惠州市海岸带保护与利用管理规定》、2018年《威海市海岸带保护条例》、2018年《锦州市海岸带保护与利用管理条例》、2016年《葫芦岛市海岸带保护与开发管理暂行办法》、2016年《三亚市海岸带保护规定》。这些规范性文件无一例外地将“陆海统筹”“综合管理”等作为海岸带管理的基本原则之一,并明确规定了各级人民政府负有统一领导和统筹协调海岸带管理工作的职责,甚至有部分规范性文件规定了较为具体的省级或市级海岸带综合管理制度,以及相应的综合协调机制。

例如,2017年《福建省海岸带保护与利用管理条例》规定由省、市、县人民政府负责海岸带管理工作的统一领导,建立“海岸带综合管理联席会议制度,协调和解决海岸带保护与利用工作中的重大问题”^[20],以及“以海湾为单元的跨区域海洋环境保护协调机制”^[21]。

再如,2016年《葫芦岛市海岸带保护与开发管理暂行办法》规定由市人民政府成立海岸带管理领导小组,负责审议海岸带专项规划及协调海岸带开发、利用、保护等重大事项和工作,并为市政府决策提出意见和建议^[22]。市海岸带管理领导小组下设办公室(以下简称“市海岸办”)对海岸带实施综合管理和协调监督,其主要职责包括:监督和指导有关海岸带法律、法规和规章的实施;组织协调相关部门拟定海岸带专项规划和专业规划;监督和指导海岸带范围内开发利用和治理保护项目建设;组织监督检查开发活动,协同有关部门查处违法行为、解决边界和资源等各类纠纷等^[23]。市政府各相关部门须在市海岸带管理领导小组的领导下,分工协同做好海岸带的管理工作^[24]。该规范性文件还要求沿海县(市)区人民政府应当设立海岸带管理部门,开展海岸带管理工作^[25]。

又如,厦门市虽然并未制定市级规范性文件,却是我较早开展海岸带综合管理的城市,积累了丰富的实践经验。其海岸带综合管理协调机制由两个层级组成:第一层为厦门市人民政府海洋管理协调领导小组,由市长任组长,市政府分管领导担任副组长,各涉海部门领导任成员,负责讨论决定海洋管理的重要事项,协调解决存在的重大问题;第二层为海洋管理办公室和海洋专家组,前者由市政府分管副秘书长任主任,市海洋与渔业局局长任常务副主任,各涉海部门领导任副主任,定期召开主任会议,不定期召开专题会议,协调各涉海部门的工作配合,研究解决海洋管理工作的热点、难点问题。

地方层面的先试先行,为在国家层面构建海岸带综合

管理的统筹协调机制打下了良好的基础。但是,管理层级越高,涉及部门和辖区越多,统筹协调机制的构建难度就越大。为构建高效的国家级统筹协调机制,需要更多的实证研究。

3 美国海岸带管理制度中的统筹协调机制

与美国一样,美国的陆地面积和海洋面积都十分辽阔,海岸线漫长,沿海行政辖区众多,沿海地区经济发达并占据国民经济主要部分。以1972年《海岸带管理法》(Coastal Zone Management Act)为基础的美国海岸带管理制度,经历了40余年管理实践的检验,对我国有重要的借鉴意义,一直都是实务界和学术界研究与效仿的对象。美国国会定期对该法律的执行效果、应对海岸带新变化、新挑战的能力,以及该法律资助项目的实施情况进行审查,并据此修改和完善该法律。迄今为止,美国《海岸带管理法》经历了9次修正,最近一次修正发生于2009年^[26]。在现行的文本中,统筹协调机制占据了大量篇幅。

3.1 “总协调人”和“联络人”制度

美国《海岸带管理法》为美国海岸带管理设立了“总协调人”,担任这一重要角色的是美国商务部部长,而非美国国家海洋与大气管理局(National Oceanic and Administration)局长。他负责与其他相关联邦机构协商与合作,并在最大可行范围内协调彼此的行动^[27]。他在批准州海岸带管理项目时,还应充分考虑受该项目影响较大的联邦机构的意见^[28]。

美国在联邦和州层面均设有海岸带管理事务联络员,以此为“支点”,建立起全国范围的统筹协调网络。“联络人”制度包括联邦机构总部联络员制度和州联络员制度。前者几乎覆盖了美国联邦的所有机构,有29个联邦机构中设有海岸带管理项目联络员。凡是有联邦批准的海岸带管理项目的州,均设有项目经理(Program Manager)和联邦一致性联络员(Federal Consistency Contact)各1~2名。《海岸带管理法》一致性的联络工作、联邦部门一致性决定、申请一致性证书等事项,都应该提交至项目经理处,并备案于联邦一致性联络员处。但是,各州项目经理和联邦一致性联络员所在部门并不相同^[29]。各州项目经理和联邦一致性联络员所在部门见表1。

3.2 “联邦一致性”制度

“联邦一致性”制度是美国海岸带管理制度中最具特色的制度之一,它解决的是联邦行为和州行为之间的关系,其目的是确保获批州海岸带管理项目免受联邦行为的影响,在美国海岸带管理制度中占据重要位置。所谓“一致性”,并不是要求州行为与联邦行为保持一致,而是要求有关联邦活动应符合获批的州海岸管理项目的可执行政策。也就是说,需要接受“联邦一致性”审查的不是州行为,而是联邦行为。该制度是为联邦政府设置义务,而非增加权力。虽然,美国商务部部长在批准州海岸带管理项目时,有责

表1 各州项目经理和联邦一致性联络员所在部门一览表

州	项目经理	联邦一致性联络员
阿拉巴马州	保护与自然资源厅土地局 State Lands Division, Department of Conservation and Natural Resources (ADCNR)	环境管理厅海岸项目办公室 Coastal Programs Office, Department of Environmental Management
阿拉斯加州	于2011年7月1日退出了国家海岸带管理项目	
美属萨摩亚	商务厅 Department of Commerce	商务厅 Department of Commerce
加利福尼亚州	加利福尼亚州海岸委员会 California Coastal Commission	加利福尼亚州海岸委员会 California Coastal Commission
	旧金山湾保护与发展委员会 San Francisco Bay Conservation and Development Commission (BCDC)	旧金山湾保护与发展委员会 San Francisco Bay Conservation and Development Commission (BCDC)
康涅狄格州	能源与环境保护厅土地与水资源局 Land and Water Resources Division, Department of Energy & Environmental Protection	能源与环境保护厅土地与水资源局 Land and Water Resources Division, Department of Energy & Environmental Protection
特拉华州	自然资源与环境管控厅特拉华海岸项目处 Delaware Coastal Programs, Department of Natural Resources & Environmental Control	自然资源与环境管控厅特拉华海岸项目处 Delaware Coastal Programs, Department of Natural Resources & Environmental Control
佛罗里达州	环境保护厅佛罗里达海岸办公室 Florida Coastal Office, Department of Environmental Protection	环境保护厅佛罗里达海岸办公室 Florida Coastal Office, Department of Environmental Protection
佐治亚州	自然资源厅海岸带管理项目处 Coastal Zone Management Program, Department of Natural Resources	自然资源厅海岸带管理项目处 Coastal Zone Management Program, Department of Natural Resources
关岛	统计和规划局关岛海岸管理项目处 Guam Coastal Management Program, Bureau of Statistics and Plans	统计和规划局关岛海岸管理项目处 Guam Coastal Management Program, Bureau of Statistics and Plans
夏威夷州	规划办公室夏威夷海岸带管理项目处 Hawaii Coastal Zone Management Program, Office of Planning	规划办公室夏威夷海岸带管理项目处 Hawaii Coastal Zone Management Program, Office of Planning
伊利诺伊州	自然资源厅海岸管理项目处 Coastal Management Program, Department of Natural Resources	自然资源厅海岸管理项目处 Coastal Management Program, Department of Natural Resources
印第安纳州	自然资源厅密西根湖海岸项目处 Lake MI Coastal Program, Department of Natural Resources	自然资源厅密西根湖海岸项目处 Lake MI Coastal Program, Department of Natural Resources
路易斯安那州	自然资源厅海岸管理办公室跨部门事务田野服务处 Interagency Affairs Field Services Division, Office of Coastal Management, Department of Natural Resources	自然资源厅 Department of Natural Resources
缅因州	海洋资源厅缅因海岸项目处 Maine Coastal Program, Department of Marine Resources	海洋资源厅缅因海岸项目处 Maine Coastal Program, Department of Marine Resources
马里兰州	自然资源厅切萨皮克和海岸服务处 Chesapeake and Coastal Service, Maryland Department of Natural Resources	环境厅湿地与水道项目处海岸带一致性办公室 Coastal Zone Consistency Division, Wetlands and Waterways Program, Department of the Environment 自然资源厅切萨皮克和海岸服务处 Chesapeake and Coastal Service, Maryland Department of Natural Resources
马萨诸塞州	能源与环境事务执行办公室海岸带管理办公室 Office of Coastal Zone Management, Executive Office of Energy and Environmental Affairs	能源与环境事务执行办公室海岸带管理办公室 Office of Coastal Zone Management, Executive Office of Energy and Environmental Affairs
密歇根州	自然资源厅五大湖办公室海岸管理项目处 Coastal Management Program, Office of the Great Lakes, Department of Natural Resources	环境质量厅水资源处五大湖滨岸办公室 Great Lakes Shorelands Unit, Water Resources Division, Department of Environmental Quality
明尼苏达州	自然资源厅明尼苏达湖海岸管理高级项目处 Minnesota's Lake Superior Coastal Management Program, Department of Natural Resources	自然资源厅明尼苏达湖海岸管理高级项目处 Minnesota's Lake Superior Coastal Management Program, Department of Natural Resources

续表

州	项目经理	联邦一致性联络员
密西西比州	海洋资源厅密西西比海岸项目处 Mississippi Coastal Program, Department of Marine Resources	海洋资源厅密西西比海岸项目处 Mississippi Coastal Program, Department of Marine Resources
新罕布什尔州	环境服务厅新罕布什尔海岸项目处 New Hampshire Coastal Program, Department of Environmental Services	环境服务厅新罕布什尔海岸项目处 New Hampshire Coastal Program, Department of Environmental Services
新泽西州	环境保护厅土地使用管理处 Land Use Management, NJDEP 环境保护厅海岸和土地使用规划办公室 Office of Coastal and Land Use Planning, NJDEP	环境保护厅政策实施办公室 Office of Policy Implementation, NJDEP 环境保护厅海岸和土地使用规划办公室 Office of Coastal and Land Use Planning, NJDEP
纽约州	纽约州政府规划、发展与社区基础设施办公室 Office of Planning, Development & Community Infrastructure, New York Department of State	纽约州政府规划、发展与社区基础设施办公室 Office of Planning, Development & Community Infrastructure, New York Department of State
北卡罗来纳州	环境与自然资源厅海岸管理处 Division of Coastal Management, Department of Environment and Natural Resources	环境与自然资源厅海岸管理处 Division of Coastal Management, Department of Environment and Natural Resources
北马里亚纳群岛	环境与海岸质量厅海岸资源管理处 Division of Coastal Resources Management, CNMI Bureau of Environmental and Coastal Quality	环境与海岸质量厅海岸资源管理处 Division of Coastal Resources Management, CNMI Bureau of Environmental and Coastal Quality
俄亥俄州	自然资源厅海岸管理办公室 Office of Coastal Management, Department of Natural Resources	自然资源厅海岸管理办公室 Office of Coastal Management, Department of Natural Resources
俄勒冈州	土地保护和开发厅 Department of Land Conservation & Development	土地保护和开发厅 Department of Land Conservation & Development
宾夕法尼亚州	环境保护厅州际水域办公室海岸资源管理项目处 Coastal Resources Management Program, Interstate Waters Office, Department of Environmental Protection	环境保护厅州际水域办公室海岸资源管理项目处 Coastal Resources Management Program, Interstate Waters Office, Department of Environmental Protection
波多黎各	自然与环境资源厅海岸带管理项目处 Coastal Zone Management Program, Department of Natural & Environmental Resources	自然与环境资源厅海岸带管理项目处 Coastal Zone Management Program, Department of Natural & Environmental Resources
罗德岛州	海岸资源管理委员会 Coastal Resources Management Council	海岸资源管理委员会 Coastal Resources Management Council
南卡罗来纳州	健康与环境管控厅海洋与海岸资源管理办公室 Office of Ocean and Coastal Resource Management, Department of Health and Environmental Control	健康与环境管控厅海洋与海岸资源管理办公室海岸带一致性证书处 Coastal Zone Consistency Certification Section, Office of Ocean and Coastal Resource Management, Department of Health and Environmental Control
德克萨斯州	土地综合办公室海岸资源处得克萨斯海岸管理项目处 Texas Coastal Management Program, Coastal Resources Division, Texas General Land Office	海岸许可服务中心上游海岸许可服务中心 Upper Coast Permit Service Center, Texas General Land Office, Coastal Permit Service Center 下游海岸许可服务中心 Lower Coast Permit Service Center
弗吉尼亚州	环境质量厅海岸项目处 Virginia Coastal Program, Department of Environmental Quality	环境质量厅海岸项目处环境影响审查和长期优先项目处 Environmental Impact Review and Long Range Priorities Program, Virginia Coastal Program, Department of Environmental Quality
美属维尔京群岛	规划与自然资源厅 Department of Planning & Natural Resources	规划与自然资源厅海岸带管理处 Division of Coastal Zone Management, Department of Planning & Natural Resources
华盛顿州	生态厅滨岸与环境辅助项目处 Shorelands & Environmental Assistance Program, Department of Ecology	生态厅滨岸与环境辅助项目处 Shorelands & Environmental Assistance Program, Department of Ecology
威斯康星州	行政厅海岸带管理项目处 Wisconsin Coastal Management Program, Department of Administration	行政厅海岸带管理项目处 Wisconsin Coastal Management Program, Department of Administration

资料来源: <https://coast.noaa.gov/czm/>

任充分考虑受该项目影响较大的联邦机构的意见,但是,州海岸带管理项目一经批准,便可以受到“联邦一致性”制度的保护,即使联邦机构也必须给予尊重。

需要接受“联邦一致性”审查的联邦活动范围十分广泛,包括发生在州海岸带管理项目所设立的海岸带范围内的联邦机构的活动,以及其他会对海岸用途和资源产生合理预见的影响的联邦机构的活动。而且,所谓“联邦机构的活动”外延十分广泛,除了联邦直接实施的活动,还包括联邦授权的活动和联邦资助的非联邦的活动。

“联邦一致性”制度在程序层面也有相应的要求。首先,每一项发生在海岸带内或外的联邦机构的活动,只要会影响海岸带陆域、水域或资源,都必须在最大可行范围内符合获批的州海岸带管理项目的执行政策。为此,联邦机构必须在此类活动获批前向有关州机构提供“一致性决定书”(Consistency Determination)。其次,任何联邦机构若要在海岸带实施开发项目,都必须确保该项目在最大可行范围内符合获批的州海岸带管理项目的执行政策。最后,在某个州海岸带管理项目获得美国商务部部长最终批准后,任何向联邦机构申请执照或许可的活动,无论实施地点在海岸带内或外,只要会影响该州海岸带陆域、水域或资源,均须在申请中附有证书,证明所申请的活动符合该获批州海岸带管理项目的执行政策,并将以符合该项目的方式开展。申请者应将这份证书的副本送交州政府或其指定机构,在获得其同意后,联邦机构方可颁发执照或许可。若州政府或其指定机构在三个月内未做出同意与否的表示,则可视为其同意。例外情况是,美国商务部部长认为该申请中的每一项活动均符合美国《海岸带管理法》该条款的精神,或者属于国家利益需求^[30]。

3.3 州海岸带管理项目与州其他项目的统筹协调

为确保获批州海岸带管理项目免受州内非海岸带项目的影响,美国《海岸带管理法》为其他联邦机构也设置了义务。当地方政府根据其他非海岸带项目向联邦申请协助时,若该申请发生于海岸带内外,会影响海岸带的陆域、水域或自然资源,则需说明相关州政府或地方机构如何看待该申请与获批州海岸带管理项目之间的关系。若所申请项目不符合州海岸带管理项目的执行政策,则无法获得联邦机构的批准,除非美国商务部部长持不同观点,认为该申请中的每一项活动均符合美国《海岸带管理法》的相关精神,或者属于国家利益需求^[31]。简而言之,该规则告诉我们,联邦不支持不符合获批州海岸带管理项目的其他州项目。

3.4 陆海的统筹协调

美国《海岸带管理法》就需要在联邦层面进行陆海统筹的项目,对海岸带管理项目的审批者兼“总协调人”——美国商务部部长——提出了要求。当任何提交审批或修订的州海岸带管理项目包含涉及海岸的要求,而该海岸隶属于受联邦支持的国家土地使用项目时,美国商务部部长在

批准该项目前,应就该州海岸带管理项目中涉及这部分陆域的内容,得到内政部部长或其他被指派为管理该国家土地使用项目的联邦部门的同意^[32]。该规则告诉我们,在陆海统筹中,国家土地使用项目优先于州海岸带管理项目。

4 我国海岸带立法核心内容的政策建议

陆海之间、部门行业之间和行政辖区之间的统筹协调问题,是长期困扰我国海岸带管理实践的突出问题。这一结论可以帮助我们确立我国海岸带立法的核心内容,即为我国海岸带管理工作构建一套高效的统筹协调机制。该机制是一套从原则到规则、从实体性规则到程序性规则“五脏俱全”的规则体系。在美国《海岸带管理法》中,有关统筹协调机制的内容占据了大量篇幅,可以被视为该法有效运行40余年的“功臣”之一。因此,根据我国的实际国情,借鉴美国的成功经验,本文尝试从以下四个方面对统筹协调机制的主要内容提出政策建议,以期对海岸带立法工作有所助益。

4.1 统筹协调机制的程序性特征

海岸带管理需要统筹协调的事项不仅数量巨大、种类繁多,而且情况复杂,不可能在法律层面对各类需要统筹协调的事项及其相应的统筹协调方案逐一进行规定。这既不是法律的“分内之事”,也不是法律可以胜任的事情。某部法律的规则通常是可以适用于其适用对象整体的。这就需要立法者能够抓住其适用对象的普遍规律,或其需要解决的关键。

虽然我们从理论层面将海岸带管理实践的突出问题归纳为陆海之间、部门行业之间和行政辖区之间的统筹协调问题,但在实践中,这三类问题常常是交叉重叠的,很多规划、政策、项目和措施既需要陆海之间的统筹协调,也需要不同部门行业之间的统筹协调,还涉及地方之间的统筹协调。例如,港口的选址既需要考虑腹地的延伸长度和辐射范围(陆海统筹),也需要考虑海域使用的科学性、合理性和海洋环境保护的需求(部门行业统筹),还需要考虑相邻港口的距离和竞争关系(地方之间的统筹)。所以,无论是从法律操作的层面,还是从现实需求的层面,都需要立法者设计一套可以适用于三类统筹协调的机制,而不是为每一类问题各设计一套统筹协调机制。

这听起来似乎是一项“不可能完成的任务”,但当我们换一个视角,从执行的层面去探究这个问题时,就不难发现,无论是陆海、部门,还是地方之间的统筹协调,都需要落实到一个个具体的行政机关来实施。所以,立法者需要做的是,为相关行政机关设立统筹协调的权力和义务,搭建统筹协调的平台,建立统筹协调的渠道。这样的规则,在法律规则的类别里,属于程序性规则。因此,我国海岸带立法中的统筹协调机制应以程序性规则为主。

美国《海岸带管理法》中的统筹协调机制的规则组成便是如此。前文所提到的“总协调人”和“联络人”制度、

“联邦一致性”制度等，均是程序性规则。该法律还规定了对“联邦一致性”审查结论有异议的申诉程序^[33]。

4.2 统筹协调机制的“总协调人”

海岸带管理工作涉及部门和利益众多，统筹协调的难度很大，若无法律明确授权，各平级部门之间的协调工作很难做到稳定而高效，该机制也难以有效运作，发挥其应有的作用。在美国《海岸带管理法》的“协调与合作”（Coordination and Cooperation）篇章中，第一条便开宗明义地规定了统筹协调各联邦机构的职责归属，即谁是“总协调人”。这也从一个侧面告诉我们，在法律中确立统筹协调的职责归属是十分必要和重要的。

那么，如此重要的角色该由谁承担呢？海岸带管理事务往往涉及多个职能部门，统筹协调者必须具有足够高的职权。在美国海岸带管理制度中，直接负责海岸带管理事务的联邦机构是海岸带管理办公室（Office for Coastal Management），它隶属于美国商务部的国家海洋与大气管理局。美国《海岸带管理法》规定，商务部部长负有统筹协调的职责。也就是说，担任“总协调人”角色的既不是海岸带管理办公室负责人，也不是国家海洋与大气局局长，而是更高级别的商务部部长。因此，建议我国未来的海岸带管理法律规定自然资源部部长担任“总协调人”，由其担负起与国家其他职能部门进行协商与合作的职责。这份协商与合作的职责既是“总协调人”的责任，也是他的权力，相关国家机构应予以配合。

4.3 统筹协调机制的联络渠道

一个机制的高效运作，除了需要明确的职权归属，还需要便捷的联络和对接渠道。这就需要我们在海岸带立法中设立统筹协调机制的联络渠道，搭建统筹协调平台。可以参考美国的做法，在国家 and 地方各级相关职能部门设立海岸带管理事务“联络人”。“联络人”是一种程序性的存在，它不负责涉及海岸带的政策、规划和项目等内容进行协调，而是让统筹协调工作有明确的对接人，从而提高统筹协调工作的效率。“联络人”的存在如同一个个支点，共同撑起统筹协调机制，两点一线，便可以组成一个网络。在海岸带管理规划和项目的制定与实施过程中，可以通过该网络，在最大程度上征求相关部门的意见，协调各方利益。例如，将海岸带管理规划和项目备案于各“联络人”处，这意味着“联络人”所在部门可以对该规划和项目提出意见和建议，并负有尽最大可能配合该规划和项目的义务。根据美国的经验，除了各省份海岸带管理部门需要设立海岸带管理事务“联络人”外，凡海岸带管理事务可能涉及的国家机构内均应设立海岸带管理事务“联络人”。布点范围广，意味着统筹协调的范围广，自然有利于确保海岸带管理规划和项目的科学性及其有效实施。

4.4 统筹协调机制的基本规则

统筹协调机制的运行当然要遵守诸如生态优先、保护

优先等海岸带管理的基本原则。然而，从运行效率和实施效果的角度出发，还需要法律为统筹协调机制规定更有针对性且更容易操作的基本规则。海岸带管理中的统筹协调主要是针对在制定和实施海岸带管理政策、项目和措施中发生的利益冲突问题。“总协调人”并非最高决策者，当某些职权和利益发生冲突时，还需要法律为它们之间的优先顺序确立若干基本规则。简言之，海岸带管理法应规定统筹协调工作须遵守的基本“排序规则”。

可以参考美国的做法，在法律中明确地方海岸带管理项目与地方其他项目之间的优先顺序，以及地方海岸带管理项目与国家土地管理项目之间的优先顺序。例如，我国海岸带管理法可以规定，地方非海岸带政策、规划、项目或措施，若发生于海岸带范围内，或可能对海岸带资源与环境产生影响，在申请国家审批时，必须证明本政策、规划、项目或措施不违反已经获批的海岸带政策、规划、项目和措施。再如，我国海岸带管理法还可以规定，地方海岸带政策、规划、项目或措施，若涉及国家土地利用和保护政策、规划、项目或措施，在申请国家审批时，也须证明其未与后者存在冲突。

5 结论与展望

根据中共中央和国务院的工作部署，“推动海岸带管理立法”是我们当前必须开展的工作。基于我国海岸带管理实践中的突出问题，借鉴美国海岸带管理制度的成功经验，本文提出应以建立统筹协调机制为核心内容，推进我国海岸带立法工作。海岸带管理工作涉及众多部门和多方利益，其法律制度必将是一个复杂而严密的规则体系。其中，作为核心内容的统筹协调机制也必将是由一系列实体性和程序性规则组成的整体。受研究阶段和文章篇幅的限制，本文提出的立法建议只是整个统筹协调机制这个“大机器”中的若干个“零件”，还需要更多研究成果的支撑，才能勾勒出完整的统筹协调机制。作者的相关研究还在持续中，也希望本文可以起到抛砖引玉的效果。

参考文献

- [1] 关涛. 海岸带利用中的法律问题研究 [M]. 北京: 科学出版社, 2007.
- [2] 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): 49-54.
- [3] 姜玉环, 方珑杰. 中国海岸带管理法的完善思路: 以美国为借鉴 [J]. 中国海洋法学评论, 2009(2): 84-90.
- [4] 董跃. 我国海岸带管理立法建设途径刍议 [J]. 海洋开发与管理, 2008, 25(11): 60-63.
- [5] 傅馨. 我国海岸带管理立法问题研究 [M]// 徐祥民. 海洋法律、社会与管理 (2011 年卷). 北京: 海洋出版社, 2011: 48-57.
- [6] 韩通平. 我国海岸带管理立法研究 [D]. 青岛: 中国海洋大学, 2013.
- [7] 张娜. 海岸带综合管理立法问题研究——以《山东省海岸带综合管理条例》的制定为中心 [D]. 烟台: 烟台大学, 2013.
- [8] 管岑. 海岸带生态系统管理法律研究 [D]. 青岛: 中国海洋大学, 2011.
- [9] 贺蓉. 我国海岸带立法若干问题研究 [D]. 青岛: 中国海洋大学, 2009.
- [10] 韩克. 海岸带管理法的立法对策研究 [D]. 大连: 大连海事大学, 2006.

- [11] 徐祥民. 中国海洋发展战略研究 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2015.
- [12] 金永明. 中国海洋强国战略的内涵与法律保障 [J]. 人民法治, 2015(6): 13-18.
- [13] 徐祥民. 走出国际法范畴的海洋法——服务于我国海洋基本法建设的思考 [J]. 山东大学学报 (哲学社会科学版), 2015(1): 1-10.
- [14] 张湘兰, 叶泉. 建设海洋强国的法律保障: 中国海洋法体系的完善 [J]. 武大国际法评论, 2013, 16(1): 22-42.
- [15] 关于发展海洋经济加快建设海洋强国工作情况的报告—2018年12月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上 [DB/OL]. (2018-12-24) [2019-06-30]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-12/24/content_2067818.html.
- [16] 中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见 [EB/OL]. (2019-05-23) [2019-07-14]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.html.
- [17] 全国海洋功能区划 (2011-2020年) [DB/OL]. (2019-07-07) [2019-07-14]. http://www.gd.gov.cn/zwgk/zcfgk/content/post_2532745.html.
- [18] 刘大海, 管松, 邢文秀. 基于陆海统筹的海岸带综合管理: 从规划到立法 [J]. 中国土地, 2019(2): 8-11.
- [19] 徐祥民. 海洋法律、社会与管理 (第5卷) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014:3.
- [20] 福建省海岸带保护与利用管理条例 [EB/OL]. 第4条. (2017-09-30). <http://www.fjrd.gov.cn/ct/16-126714>.
- [21] 福建省海岸带保护与利用管理条例 [EB/OL]. 第27条. (2017-09-30). <http://www.fjrd.gov.cn/ct/16-126714>.
- [22] 《葫芦岛市海岸带保护与开发管理暂行办法》 [EB/OL]. 第5条. (2015-12-21). <http://www.chinalawedu.com/falvfagui/22598/wa1603298262.shtml>.
- [23] 《葫芦岛市海岸带保护与开发管理暂行办法》第6条 [EB/OL]. (2015-12-21). <http://www.chinalawedu.com/falvfagui/22598/wa1603298262.shtml>.
- [24] 《葫芦岛市海岸带保护与开发管理暂行办法》 [EB/OL]. 第7条. (2015-12-21). <http://www.chinalawedu.com/falvfagui/22598/wa1603298262.shtml>.
- [25] 《葫芦岛市海岸带保护与开发管理暂行办法》第8条 [EB/OL]. 第8条. (2015-12-21). <http://www.chinalawedu.com/falvfagui/22598/wa1603298262.shtml>.
- [26] Coastal Zone Management Act (CZMA): Overview and Issues for Congress [EB/OL]. (2019-01-15) [2019-09-05]. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45460>.
- [27] Section 307 (a), Coastal zone management act of 1972 [Z]. <http://coast.noaa.gov/czm/act/>.
- [28] Section 307 (b), Coastal zone management act of 1972 [Z]. <http://coast.noaa.gov/czm/act/>.
- [29] The national coastal zone management program [EB/OL]. [2019-06-30]. <https://coast.noaa.gov/czm/>. <http://coast.noaa.gov/czm/act/>.
- [30] Section 307 (c), Coastal zone management act of 1972 [Z]. <http://coast.noaa.gov/czm/act/>.
- [31] Section 307 (d), Coastal zone management act of 1972 [Z]. <http://coast.noaa.gov/czm/act/>.
- [32] Section 307 (g), Coastal zone management act of 1972 [Z]. <http://coast.noaa.gov/czm/act/>.
- [33] Section 307 (h) (i), Coastal zone management act of 1972 [Z]. <http://coast.noaa.gov/czm/act/>.

Study on the Core Content of Coastal Zone Legislation of China

GUAN Song, LIU Dahai*, XING Wenxiu

(First Institute of Oceanography, Ministry of Natural Resources, Qingdao 266061, China)

Abstract: On 18th November 2018, the Central Government of China issued the Opinions of the CPC Central Committee and the State Council on Establishing More Effective New Coordinated Regional Development Mechanisms, which sets up six overall objectives. In the sixth overall objectives of the Opinions, it specifically raises the requirement of promoting coastal zone management legislation. The key goal of this legislation is to find a solution to the prominent problems in the coastal management of China, which mainly lies on the coordination and cooperation between land and sea, and among different departments as well as different administrative regions. The effective solution to resolve the above problems relies upon the establishment of a coordination and cooperation mechanism, which shall be the core content of Chinese legal regime of coastal zone management. The coordination and cooperation mechanism of U.S. coastal zone management is quite special and effective. Such as the overall coordinator and composed by focal points, the coordination and cooperation between state coastal zone management programs and other state programs as well as land and sea. China could learn from the successful experiences and best practices of the U.S. to promote the establishment of a national coordination and cooperation network, which is led by the overall coordinator and composed by focal points, and regulate the basic rule of priority of coordination and cooperation, to serve as the basic mechanism for coastal zone management.

Keywords: coastal zone management law; integrated coastal zone management; coordination and cooperation; United States of America; federal consistency