

区域统筹视角下海洋城市的海岸带综合管理研究

Research on Integrated Coastal Zone Management in Maritime Cities from a Regional Coordination Perspective

朱查松 文超祥 蔡增娱
ZHU Chasong, WEN Chaoxiang, CAI Zengyu

摘要：海洋城市的海岸带是极具价值的复杂、动态的社会生态系统，亟须从区域统筹视角进行海岸带综合管理。依据区域统筹主体类型，国外海岸带综合管理可划分为设置独立机构进行管理、利用现有行政机构进行管理、依托非常设议事协调机构进行统筹三种模式。本文分别选取美国旧金山湾、新加坡、西欧瓦登海为典型代表，分析三种模式的统筹机构和措施。在分析三种模式在我国的适用性的基础上，提出对我国海岸带综合管理的启示：通过海岸带空间规划统筹区域发展目标，探索跨区域统筹措施（跨区域协商机制、区域行政协议、跨区域立法）和部门间协同措施（审视相关部门的法律规章、行政程序，建立跨部门协商机制，签订行政协议）。

Abstract: Coastal zones are highly valuable, complex, and dynamic socio-ecological systems, requiring integrated management from a regional coordination perspective. Based on the types of coordinating entities, international models of integrated coastal zone management can be categorized into three types: establishing independent agencies, utilizing existing administrative institutions, and relying on non-standing deliberative coordination mechanisms. This paper selects the San Francisco Bay Area (the USA), Singapore, and the Wadden Sea (Western Europe) as representative cases to analyze the coordinating institutions and specific measures of each model. Based on a comparison of their applicability, this paper provides recommendations for coastal zone management in China, including: using spatial planning to align regional development goals; exploring cross-regional coordination measures (inter-regional negotiation mechanisms, administrative agreements, and inter-regional legislation); and promoting inter-departmental collaboration (reviewing laws and procedures, establishing coordination mechanisms, and signing administrative agreements).

关键词：区域统筹；海洋城市；海岸带综合管理；旧金山湾；新加坡；瓦登海
Keywords: Regional Coordination; Maritime City; Integrated Coastal Zone Management; San Francisco Bay; Singapore; Wadden Sea

国家社科基金重大项目 (22VHQ009)

作者：朱查松（通信作者），厦门大学建筑与土木工程学院，副教授。
zhuchasong@xmu.edu.cn
文超祥，厦门大学建筑与土木工程学院，教授，博士生导师。
2476191940@qq.com
蔡增娱，厦门大学建筑与土木工程学院，硕士研究生。
2664091366@qq.com

引言

海洋城市是由“港口—城市—腹地”共同构成的多维度空间系统，其各要素之间具有连通性、支撑性和撬动性，相互影响、共生共荣^[1]。海洋城市的海岸带是海洋生态系统与陆地生态系统的交互界面，是极具价值的复杂、动态的社会生态系统^[2]。其是人口最密集、经济最活跃的区域^[3]，拥有巨大的开发利用价值^[4]，同时也面临自然环境的威胁（如海岸侵蚀、洪水、气候变化、海平面上升等）^[5]，以及前所未有的人为压力（如空间的无序利用、资源的过度开发、污水排放等）^[6-7]。这将海岸带置于巨大的环境压力和危险之中^[8]。我国海洋城市尤其如此——人口密度高且产业密集，在城市、流域、湾区乃至更大范围进行广泛而频繁的物质、能量、活动交换。这不仅需要统筹城市内部的功能与空间布局，而且要在湾区、流域等更大空间尺度进行生态保护和规划协同，因此迫切需要从区域统筹视角加强海洋城市的海岸带管理。

海岸带综合管理是旨在维持、恢复或改善沿海生态环境和人类社会的持续的决策过程^[9]，是综合空间、行政、环境和社会关系，力求实现海岸带地区各种活动协调发展的理论与实践^[10]，被认为是海岸带管理的高级形式。海岸带综合管理自1970年代在美国实践后^[11]，在荷兰^[12]、韩国^[13]、新加坡^[14]、澳大利亚^[15]等国家和地区也得到了广泛应用。在我国虽也有相关实践，但多为城市层面的探索，在区域层面如何实现仍是亟待解决的难题。

尽管在行政管理体制、土地制度等方面存在差异，但国外海洋城市的海岸带综合管理仍能为我国提供很好的区域统筹经验。依据区域统筹主体类型，笔者将

海洋城市的海岸带综合管理划分为三种模式：设置独立机构进行管理、利用现有行政部门进行管理、依托非常设议事协调机构进行统筹。如此划分的主要理由有两点：首先，政府在海岸带综合管理众多主体中占据主导地位，政府设置的区域协调机构决定了海岸带区域统筹的主体、协调措施和实施路径；其次，相比地理条件、经济发展水平等其他标准，以区域协调机构的主体类型划分海岸带综合管理的模式，标准清晰明确，有利于案例分析和经验借鉴。本文进一步选取旧金山湾、新加坡、瓦登海作为三种模式的典型代表，分析各自的区域统筹措施，以期为我国海洋城市海岸带综合管理提供启示。其中，旧金山湾是世界上最早进行海岸带综合管理的湾区^[16]，设置了独立的海岸带综合管理机构；新加坡是利用现有行政部门进行海岸带综合管理；瓦登海则是依托非常设机构进行海岸带综合管理。

1 海洋城市海岸带发展的共性需求

海岸带人口密集、经济活跃，分布着全球大约40%的人口^[3,17]。当前，全球海洋城市海岸带面临着相似的需求，即海平面上升和极端气候变化引起的韧性提升需求。海平面上升侵蚀海岸带空间，对海洋城市的空间布局、土地利用、交通等造成严重影响^[18]。

为了提升海洋城市的韧性，需要重点进行两方面的工作。一是在海岸带范围内统筹海洋城市的功能组织与土地利用布局。海洋城市是具有全球影响的城市和航运中心，其功能组织、空间结构并不局限在城市尺度，而是在流域、湾区乃至更大范围内统筹功能组织和土地利用，包括保护与发展空间统筹（例如特有物种生境的空间协同，为海洋城市发展而必需的填海空间等）、陆海统筹、土地利用布局、城市交通和集疏运系统的协同等。二是推进海岸带生态环境保护协同和跨区域治理。海洋城市海岸带生态环境保护涉及流域上下游的协同、陆域与海域的协同、湾区不同城市间的协同，涉及的行政区数量众多且行政级别差异较大，需要因地制宜地构建生态环境协同保护机制、利益协调机制等。

海洋城市海岸带涉及海洋、流域、陆地，其功能组织与土地利用布局、生态环境协同保护涉及多层级政府和多元利益主体，唯有从区域统筹视角才能较好地予以解决，且重点在于区域统筹的主体以及相应的统筹机制与措施。下文分别对三种海岸带综合管理模式做详细阐释。

2 设置独立机构进行海岸带综合管理

当海岸带具有相对独立的生态系统单元特征，且涉及多层级政府、多元利益主体时，可以设置独立的机构进行海岸带综合管理。独立的机构由海岸带涉及的地方政府、上级

政府以及相应的利益主体共同设立，统一行使地方政府、上级政府的海岸带管理职能；一般拥有相对独立的许可权和执法权。

美国旧金山湾即为这一模式的代表。旧金山湾位于萨克拉门托河下游出海口，是加州第二大会区和世界著名旅游胜地，拥有国家公园等诸多自然景观。旧金山湾共涉及9个县、101个城镇，包括旧金山市、奥克兰市、圣荷西市、伯克利市等；同时海岸带管理涉及州和联邦政府的事权。依据法律授权，加州成立具有许可权、执法权的“旧金山湾保护与发展委员会”（BCDC: San Francisco Bay Conservation and Development Commission），从而统一了湾区海岸带管理权限。

2.1 旧金山湾保护与发展委员会

1965年，为应对旧金山湾大量被围填、垃圾堆积、公共空间缺乏以及近岸开发引致的污染等问题，加州成立了临时机构旧金山湾保护与发展委员会。1969年，BCDC被确定为保护旧金山湾环境的专门性机构。随着《海岸带管理法》《苏孙沼泽保护法》等法案颁布，BCDC职能不断发展，成为加州海岸带旧金山湾部分的联邦管理机构。

BCDC共有27名成员，分别由旧金山湾涉及的多层级政府、多元利益主体任命。加州州长任命5名成员（包括委员会主席、副主席），州议会议长、州参议院规则委员会各任命1名，湾区九县监事会各任命1名，湾区政府协会确定的北湾、东湾、南湾和西湾城市各任命1名，加州商业和运输局、加州财政局、加州资源局、加州土地委员会各任命1名，加州地区水质控制委员会、美国陆军工程兵团、美国环境保护局各任命1名。BCDC成员基本覆盖了旧金山湾保护、发展相关的县和城市，以及联邦部门、州部门，代表了公共、私人和非营利部门的利益。

《麦卡特尔-彼得里斯法》和《苏孙沼泽保护法》确定了BCDC的管理范围，赋予其制定规划、发放许可、执法等权力。依据相关法案，BCDC实现了旧金山湾用地控制、环境管理等职能的协同，体现了美国环保局的职权^[19]，也集中了美国农业部、健康与保健部、内政部以及原子能委员会、环境治理委员会等部门的环境保护职能，并且通过立法基本排斥了其他机构在湾区内的环境执法权。需要说明的是，对于没有得到联邦授权的职能，或得到授权但美国环保局认为必要时，美国环保局仍可根据需要介入具体的环境执法。

2.2 区域统筹措施

根据《麦卡特尔-彼得里斯法》，BCDC的管理范围包括海湾（所有受潮汐影响的地区）、从海岸线向内陆延伸100英尺（约合30.5 m）的地带、盐池、据法律指定的湿地以及

部分河流和水道。BCDC 行使权力的领域和地域范围都受到法案限制，近年来扩大委员会执法地域的呼声不断，但一直悬而未决^[19]。BCDC 管理范围明确具体且相对较小，与自然系统的整体性、湾区城市的快速发展形成矛盾。为协调上述矛盾，BCDC 采取了如下措施。

首先，通过湾区规划确定湾区共同的发展目标，统筹湾区的功能安排、土地利用、保护与建设活动。《麦卡特尔-彼得里斯法》赋予了 BCDC 持续的规划权力，包括研究、制定和修改旧金山湾区规划。湾区规划经程序批准之后，是 BCDC 发放行政许可的依据。BCDC 管辖范围内的任何建设活动和填海行为，都需要取得 BCDC 的许可。除湾区规划外，还有特别地区计划，由 BCDC 与地方政府合作编制并实施，是对湾区规划的深化，将湾区规划的政策更加详细地应用于特别计划覆盖的区域。BCDC 共通过了旧金山滨水区、南里士满海岸线、贝尼西亚滨水区和理查森湾等四个特别地区计划。需要注意的是，除了规划成果外，湾区规划编制过程中广泛的咨询和协商也是海岸带功能整合过程的一部分。

其次，依据美国《海岸带管理法》规定的“一致性”原则，协调 BCDC 管理边界内外的活动和开发行为。旧金山湾周边经济发达、城市建设需求旺盛，但 BCDC 管理边界范围有限，这就需要协调管理边界内外的建设活动和开发行为。美国《海岸带管理法》第 307 条的“一致性”原则规定联邦机构的项目或活动（包括联邦临时批准、正式许可、其他授权或联邦财政资助活动）需要符合 BCDC 的海岸带管理计划^① [20]。包括四种不同的类型：（1）直接影响沿海地区土地或水资源使用的联邦活动必须最大限度地符合 BCDC 的海岸带管理计划；（2）位于海岸带内的联邦发展项目必须在实际可行的最大程度上符合 BCDC 的海岸带管理计划；（3）影响海岸带内的土地或水资源利用的项目，如果需要联邦临时批准、正式许可或其他授权，必须与 BCDC 的海岸带管理计划完全一致；（4）影响海岸带内的土地或水资源利用的州或地方项目，如果需要联邦财政资助，必须完全符合 BCDC 的海岸带管理计划。《海岸带管理法》明确了上述四种不同情形下 BCDC 的权力，以及纠纷的处置方式。

再次，通过共同议题倡导湾区共同发展目标的实现。海平面上升是所有海洋城市都需要积极应对的重大挑战，其对旧金山湾区具有广泛而深远的影响。2008 年起 BCDC 负责领导湾区应对气候变化导致的海平面上升、潮汐和风暴潮。这不仅需要管理范围内的政府和机构参与，也需要管理范围之外的公共和私人所有者、机构和政府合作。为此，BCDC

进行了多方面的努力：一方面对海平面上升产生的影响进行广泛研究，包括交通、工业、机场、港口等方面的影响和应对措施；另一方面开展一项 5~10 年的公众教育运动，宣传政府、公众为适应海平面上升可以采取的举措，推进海平面上升适应路线图等。

最后，鼓励多元利益主体、公众参与规划编制、许可以及相关活动。为辅助 BCDC 处理许可申请或一致性申请，BCDC 成立了多个咨询机构，如设计审查委员会和工程标准审查委员会以提供专家建议，由社区顾问、气候主义者、咨询公司创始人等 6 人作为环境正义顾问为弱势群体、土著群体等提供广泛的专业知识等。这些咨询机构成员包括城市规划师、城市设计师、建筑师、景观设计师、结构师、海岸和岩土工程师等多专业人士，来源广泛。特别地区规划较好体现了 BCDC 鼓励地方政府与互动。在特别地区规划编制时，BCDC 会与地方规划人员、公共工程主管、公园管理主管等相关人员举行多轮会议，为规划编制提供了大量宝贵的意见；在执行特别地区规划时，地方政府保留了拟议项目的裁决权，如果一个项目需要地方政府、BCDC 的共同许可，在申请 BCDC 许可之前需要获得地方政府许可。此外，BCDC 提供了便捷的公众参与途径，公众可以参与湾区规划编制的咨询、听证会，以及各种许可的听证会，并便捷地获取相关资料。

3 利用现有行政机构进行海岸带综合管理

当海岸带管理范围主要集中在一个城市辖区，区域统筹工作主要为协调城市的不同行政部门和下级行政单元，就可以利用海岸带管理相关的现有行政机构进行综合管理。相比于新设机构统一管理海岸带，加强现有行政机构的职能和协同能力更加符合这类海洋城市的客观条件，且有利于资源的充分利用。

新加坡即为这一模式的典型。新加坡面积狭小，人地矛盾非常突出。一方面，为了保持发达的经济和竞争力需要集约高效利用有限的土地，合理布局航运、石油冶炼、工业发展、娱乐等空间，通过填海造地获取发展空间成为唯一的选择；另一方面，保护自然岸线、生物多样性和生态环境已成为新加坡各界共识。新加坡结合没有腹地、海岸线和城市环境高度融合的实际情况，将海岸带综合治理框架发展为城市海岸带综合管理（IUCM: Integrated Urban Coastal Management），成为国际上公认的平衡沿海开发与海洋生态环境保护、生物多样性保护的标杆。

① BCDC 的海岸带管理计划是以《麦卡特尔-彼得里斯法》《苏孙沼泽保护法》《旧金山湾规划》《苏孙沼泽保护规划》和 BCDC 的行政法规为基础制定的，1977 年由美国商务部批准执行。

3.1 参与城市海岸带综合管理的行政机构

IUCM 鼓励利益相关者之间建立紧密且积极的伙伴关系。它通过加强利益相关者的协调，以及政策和流程的一致性，利用立法、行政流程和机构等分配和协调资源的使用，从而灵活应对城市海岸带的不断变化。新加坡的沿海和海洋管理由多个行政机构依据法律授权管理，包括新加坡国家环境局、城市再开发局、新加坡海事和港务局、国家公园等（表 1）。公共部门通过参与式规划、跨机构平台和行政程序协同工作，因而无需新建一个独立的海岸带管理机构。

3.2 区域统筹机制与措施

新加坡参与海岸带综合管理的部门众多，如何确保政策、机制和管理过程的一致性，主要得益于如下方面。

首先，评估现有沿海和海洋相关立法、行政管理流程，确保其一致性。由国家公园与新加坡国立大学国际法中心合作，对现有相关立法和行政法规进行审查，评估海洋和海岸带环境相关法律授权的管理项目和流程，提出现有立法的潜在改进之处，确保相关工作的一致性。

其次，建立协调机制，制定协调政策。2007 年，新加坡成立了部际的沿海和海洋环境政策委员会，主要职责是协调沿海和海洋管理的有关问题，并为沿海和海洋环境提供整体和战略性的政策方向，重点关注开发活动、港口和航运活

动、航行自由和环境可持续发展等战略性问题^[14]。另外，所有涉及沿海和海洋发展的项目都需要海事和港务局的海洋工程委员会批准，以确保项目不会影响航道、船厂和码头的航行安全。

再次，广泛应用“全政府协作模式”（Whole-of-Government）。公共行政的趋势由各自分离的政策制定转向各种正式和非正式的网络发展^[22]，全政府协作模式应运而生。全政府协作由政府高层领导指挥，建立临时或常设的跨部门团队。通过团队内无缝沟通、共享信息、决策和批准，使政府能够利用各公共部门的多样化知识、观点和想法，以更协同的方式为公众服务。全政府协作实施的关键在于赋予官员在工作层面解决问题的权力，聚焦公民需求而非单一部门的优先事项，确保协作基于信任与清晰的流程，以及通过鼓励跨部门的协作精神，促进良好的工作关系和团队合作。全政府协作是新加坡处理越来越复杂和多维公共问题所广泛采用的方式。

最后，积极的公众参与。积极的公众参与是海岸带综合管理的一个主要原则和实践的准则^[3]。尽管人类活动一度被认为是海岸带管理主要的负面因素^[23]，但近年其在海岸带管理和海岸带韧性提升方面的作用逐渐被认识^[24]。新加坡非常重视海洋科研机构、学者、研究人员的积极参与。专业人员可以组成技术支撑委员会，为相关机构决策提供支撑，也

表 1 新加坡沿海和海洋管理的部门、法律依据以及部分管理内容

管理部门	法律依据	部分管理内容
国家环境局	《环境保护和管理法》	控制工商业废水、石油、化学品、污水或其他污染物向排水沟或土地的排放；对保护和管理环境作出规定
国家文物局	《古迹保护法》	规定国家遗产委员会保护和修缮国家古迹，包括沿海古迹
公用事业局	《公共设施法》	规定保护集水区的动物、植物群和土壤，并规范水库和中央集水区的污染和活动
	《排污与排水法》及条例	规范工商业废水排入公共下水道及泥沙排入排水沟
国家公园局	《公园与树木法》	规定在国家公园局管理的沿海地区进行动植物种植、维护和保护；监管这些地区的使用
	《国家公园委员会法》	监管沿海公园的娱乐活动
海事和港口管理局	《新加坡海事和港务局（港口）条例》	规范和管理港口内的活动，包括禁止污染港口水域和禁止排放的数量或密度
	《新加坡海事和港务局法》	规范港口内的活动，包括但不限于提供港口和海事服务和设施，清除沉没、搁浅或废弃的船只和飞机有关的事项，引航，以及在新加坡水域进行的所有工程和作业
	《防止海洋污染法》及条例	禁止或规范各种污染物，包括油、垃圾、有害排放物、污水、有害防污系统和有毒液体物质
建设局	《建筑控制法》	规定建筑物和施工工程的管理标准，包括沿海地区建筑的安全和环保措施
	《沙子和花岗岩采石场法》	许可和管制沙子和花岗岩采石场
旅游局	《新加坡旅游局法》	对沿海地区旅游企业发放许可证，确保旅游活动符合有关环保和旅游资源保护的规定
农业食品与兽医局	《渔业法》及条例	规范海洋环境中的渔业和水产养殖活动，保护和维持河口、海洋水域的渔业；促进可持续渔业
市区重建局	《规划法》	规划城市发展，确保历史遗迹和自然环境的有效保护
	《海岸线法》	维护和改进沿海防卫系统，确保海岸线的安全和功能完整
土地管理局	《国有土地被侵占法》	防止侵占国有土地；保护国有土地上的沿海和海洋相关资源，如矿产、珊瑚、贝壳和沙子

资料来源：作者根据参考文献 [21] 整理

可以补充管理机构的能力,丰富管理人员的海洋知识,提升管理水平。同时,新加坡鼓励利益相关者与参与者之间形成有意义的伙伴关系。政府机构等公共部门发挥关键作用,许多机构通过实施教育计划、志愿者计划、组织研讨会等形式来教育公众和鼓励公众参与。私营部门也发挥重要作用,如跨国公司将母国的环境管理标准带到新加坡,提升了新加坡的环境管理标准,亦或提供了沿海和海洋保护与活动所需的资金。

4 依托非常设议事协调机构进行区域统筹

当需要统筹的海岸带范围较大,涉及不同省份,乃至不同国家时,上述两种模式均不适用。此时,可以依托非常设议事协调机构逐步达成海岸带保护与发展的共识,采取统一的行动,形成相应的机制。这类机构往往具有如下特点:针对特定议题设立,涉及的行政主体层级较高,定期召开协调会议且间隔较长;没有许可和执法权,需要通过各自的行政系统落实达成的共识。因为依托的是非常设议事协调机构,所以这类区域统筹是一个长期的过程,需要遵循由易到难、由理念到行动的原则。

瓦登海即为这一模式的典型。瓦登海分属三国,荷兰约占40%、德国约占50%、丹麦约占10%,总面积在1万km²以上,包含17个大的有人居住岛以及众多无人居住的小沙洲和小岛,是西北欧最大的河口地区,包括埃姆河、易北河和威悉河三条大河的入海口以及一些较小的河流;是欧洲数百万只海岸鸟类最重要的栖息地和北海鱼类最重要的繁殖地。

荷兰、德国、丹麦通过非常设议事协调机构共同保护瓦登海。1980年代初,共同保护瓦登海被提上议程。1982年,三国政府共同签署了“保护瓦登海的联合声明”,承诺在制定国际条例和欧盟管制规则时定期磋商以协调相互行动。自此,三国政府定期会晤。最初,会晤主题仅限于瓦登海保护政策的相互咨询、科学研究协作;后来,这种三边合作逐渐发展到为瓦登海制定共同的政策。1994年,三国讨论了瓦登海典型栖息地将人类活动纳入生态系统的管制规则,特别是就合作的地理范围达成一致,确定以“一致性原则”确定地理范围。因为瓦登海是一个生态实体,故河口、岛屿和水域的环境状态将影响保护潮滩、沼泽和沙丘的引导规则^[12]。1997年,三国公布了“瓦登海三边计划”。2009年,瓦登海荷兰和德国部分被列入世界遗产名录;2014年,丹麦部分也成为世界遗产地。

当前,瓦登海三边区域统筹机制涉及如下机构。一是三边的政府理事会,由三个国家负责瓦登海事务的部长组成,每3~4年举行一次会议,讨论合作政策、协调和管理的总方

向。二是瓦登海委员会,每个国家任命4位政府成员,主席轮流担任,负责准备、采纳和实施三边瓦登海合作战略,监督执行机构和咨询机构,维护与核心利益相关方的关系^[25]。三是具体的任务工作组,即瓦登海委员会可以根据具体工作需要任命具体的工作组,执行具体的任务、计划和项目。四是共同秘书处,负责协调、促进和支持合作活动的开展,为政府理事会、瓦登海委员会和任务工作组提供支撑,包括编写质量状况报告,收集三方监测与评估项目信息,汇总科学研究成果等。

瓦登海三边区域统筹机制的持续深化和相关工作的开展,尤其是制定共同的保护政策、共同编制和实施相关规划、共同进行科学研究(包括三方监测和项目评估、定期发布环境质量报告)等,维护和保护了瓦登海生态系统和景观的自然演化和可持续性^[25],其成就获得了国际广泛的认可。

5 对我国海岸带综合管理的启示

5.1 三种模式的适用性

随着国家治理能力和治理体系现代化建设的深入推进,海岸带综合管理日益受到重视。当前我国海岸带管理是分级的行政体制。由沿海城市具体负责各自行政范围内的海岸带管理,就职能而言,仍有一部分分散在除海洋管理部门之外的其他部门^[26],缺乏统筹协调,需要积极探索跨区域统筹措施、部门间协同措施。

虽然国外海洋城市在发展阶段、管理体制和土地制度等方面与我国差异较大,但仍可为我国提供可借鉴的区域统筹经验。我国海岸线绵长,海洋城市、海岸带类型较多,上述三种模式均存在相应的适用场景。

首先,对于占据独立的地理单元、跨行政区域的海岸带(如厦门湾),可以设置独立机构(如海岸带管理委员会)统一行使海岸带综合管理权限。结合我国行政管理实际,综合管理独立机构应由地理单元内相关成员组成,包括省海洋渔业局、海湾内各城市、重要河口的上游城市等。需要注意的是,旧金山湾保护与发展委员会的管理范围较小,而我国海岸带管理范围较大,更需要协调陆海问题、行政区之间问题,这就需要综合管理独立机构负责海岸带空间规划的统一编制和审批。同时,湾区各县市与海岸带、海水利用相关的行政许可需要符合海岸带空间规划,否则不予发放。

其次,对于占据独立的地理单元、没有跨行政区域的海岸带(如闽江口),可以利用现有行政机构进行区域管理,管理重点为协调部门间问题。新加坡提供了很好的示范。一方面,由海岸带的主要管理部门(如海洋渔业局或自然资源局)牵头,审议相关部门的规章、办事流程,确保部门间的一致性;另一方面,借鉴全政府协作理念,组建由市长或分

管副市长牵头，相关部门参与的“专班”^[27]，定期召开会议审议海岸带综合管理的跨部门事务。

再次，对于跨国的海湾（如北部湾）、跨省的海岸带（如长江口、珠江口），可以依托现有国家间、省间的非常设议事协调机构进行区域统筹。由于涉及的行政层级高、发展模式和发展阶段差异较大，跨国的海湾综合管理统筹是一个长期的过程，宜遵循由易到难的原则。瓦登海启动保护之后也是经过了20~30年才取得较好的效果。相比跨国统筹，跨省的海湾或河口由于共同的制度、空间临近性，较容易形成完整单元的共识。跨省海岸带管理统筹重点包括两方面：一是以整体利益最大化为导向，协调相关主体的具体行动；二是建立利益分配和补偿机制。

5.2 通过海岸带空间规划统筹区域发展目标

我国海洋城市的海岸带空间规划一般由海洋城市政府组织，以临海县、市、区的行政区域为单元进行编制。虽然与国外海洋城市的编制主体、范围差异较大，但仍可通过海岸带空间规划统筹区域发展目标、功能和空间布局，协调海岸带保护与建设活动。

海岸带空间规划应以区域综合效益最大化为导向。旧金山湾规划就提出两条规划目标：为当代和后代利益，将湾区作为宝贵的自然资源予以保护；以最小的湾区围填实现湾区和海岸带利益最大化。为实现区域综合效益最大化，一方面需要贯彻陆海统筹理念，将“陆域一流域一海域”进行一体化的功能统筹和生态保护；另一方面需要建立利益补偿机制，补偿海岸带生态保护贡献突出或因海岸带整体效益最大化而发展受限的行政单元。

5.3 探索跨区域统筹措施

跨区域协调机制是我国海洋城市海岸带综合管理的重点和难点，可以从下述三个方面进行跨区域协同。

首先，建立跨区域协商机制。旧金山保护与发展委员会本质上就是一个协商机构，其成员广泛来自于各层级政府、相关部门，在湾区规划编制、许可发放等过程中进行了广泛的咨询和协商。此外，旧金山湾还有其他跨区域机构可以就相关事宜进行协商，如旧金山湾湾区区域合作组织、大都会交通委员会、湾区政府协会、湾区空间质量管理区等机构。我国海洋城市可以由海洋城市或省级海洋管理部门牵头，由海岸带和流域上游的相关城市参与，就跨区域海岸带事宜进行定期磋商。

其次，应用区域性行政协议。在不违背法律法规的基本准则和法定程序的框架前提下，相邻区域或跨区域可以通过区域性行政协议进行某些“交易”，使各自诉求得到最大程

度的满足，实现合作共赢，规避风险^[28]。区域性行政协议作为解决区域问题的重要手段，在美国、英国、法国、荷兰都有大量应用。例如：2010年荷兰农业、自然和食品质量部，德国环境、自然保护和核安全部，丹麦环境部三方就签署行政协议，推动成立“瓦登海保护共同秘书处”。在海岸带综合管理中，区域性行政协议可以应用于邻避性设施（如排污口）的利益补偿、共同保护项目（如海洋生态修复）的成本分担、共同开发的利益分配、重大利益的配合与协作、生态环境补偿诉求等领域。区域性行政协议的主要“交易”方式包括行政区划的合理调整、边界地区的规划调整、飞地经济、公共设施和服务的提供、利益分配和经济补偿等。

再次，通过跨区域立法解决区域之间的重大事项。跨区域立法是一个国家之内不同行政隶属关系的行政区域的立法活动，用于解决市场或行政指令难以解决的区域间重大事项，是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要形式^[29]。跨区域立法既可避免国家层面立法难以准确、及时回应和规范区域间具体问题，又可避免地方立法的“本位主义”。旧金山湾的《麦卡特尔-彼得里斯法》《苏孙沼泽保护法》就是典型的跨区域法案。我国海洋城市海岸带管理的跨区域立法可以聚焦于自然资源保护与开发利用（包括生态环境保护、水资源保护与开发利用、矿产资源开发利用）、跨区域开发建设（包括基础设施建设、跨区域合作开发等）。

5.4 探索部门间协同措施

我国海洋城市海岸带管理范围涵盖海洋、流域、陆地，涉及渔业、农业、城市建设、生态环境、自然资源、水利等众多管理部门。这些部门各自的法律规章、行政程序和管理目标并不协同，甚至存在冲突，需要积极探索部门间协同措施。

首先，审视部门的法律规章、行政程序，确保目标的一致性。借鉴新加坡的经验，建议由海洋管理部门牵头，与专业的第三方机构合作，审查海岸带综合管理相关部门的法律、规则和行政程序，重点聚焦法规间冲突、行政程序不合理和不符合海岸带综合管理的地方，提出相应改进建议。

其次，建立跨部门协商机制，处理海岸带综合管理的跨部门事务。虽然当前我国城市行政管理还达不到新加坡全政府协作的高度，但可以通过建立跨部门协商机制提升治理水平。可以包括两种类型：一是决策性机制，由城市主要领导牵头成立，对海岸带综合管理的重要事务进行决策，类似于新加坡的沿海和海洋环境政策委员会；二是事务性机制，由海洋部门牵头、相关部门参与，对跨部门的日常事务进行协调，类似于新加坡海事和港务局的海洋工程委员会。

再次，发挥部门协议的积极作用。部门协议是两个或多

个互不隶属的职能部门，为管理共同管辖的事务或实现共同的政策目标，在达成共识的基础上签订协议，采取一致行动的行政行为^[30]。部门协议较为自由灵活，有利于加强信息沟通、整合部门资源，加强行政程序连接；其形式多样，包括备忘录、合作框架协议等。部门协议在国外和国内地方政府均有广泛应用，也可以应用于海洋城市海岸带综合管理。 **UPI**

参考文献

- [1] 王世福, 练东鑫, 龙海燕, 等. 海洋视角下海洋城市发展的历史回顾与国际比较 [J]. 南方建筑, 2024 (10): 1-9.
- [2] REFULIO-CORONADO S, LACASSE K, DALTON T, et al. Coastal and marine socio-ecological systems: a systematic review of the literature. *Frontiers in marine science*, 2021, 8. DOI: 10.3389/fmars.2021.648006.
- [3] AREIA N P, TAVARES A O, COSTA P J M. Public perception and preferences for coastal risk management: evidence from a convergent parallel mixed-methods study[J]. *Science of the total environment*, 2023, 882: 1-12. DOI: 10.1016/j.scitotenv.2023.163440.
- [4] 薛万亭, 万元. 国外海岸带综合管理经验与启示 [J]. 海洋经济, 2021, 11(3): 103-112.
- [5] POLLARD J, SPENCER T, BROOKS S. The interactive relationship between coastal erosion and flood risk[J]. *Progress in physical geography: earth and environ*, 2019, 43(4): 574-585.
- [6] NEUMANN B, VAFEIDIS A T, ZIMMERMANN J, et al. Future coastal population growth and exposure to sea-level rise and coastal flooding—a global assessment[J]. *PLOS One*, 2015, 10(3): e0118571.
- [7] TOIMIL A, LOSADA I J, NICHOLLS R J, et al. Addressing the challenges of climate change risks and adaptation in coastal areas: a review[J]. *Coastal engineering*, 2020, 156: 103611.
- [8] AREIA N P, COSTA P J, TAVARES A O. Social engagement in coastal adaptation processes: development and validation of the Coast ADAPT scale[J]. *Environmental science and policy*, 2022, 133: 107-114.
- [9] CICIN-SAIN B, KNECHT R W. *Integrated coastal and ocean management: concepts and practices*[M]. Washington D.C.: Island Press, 1998.
- [10] SORENSEN J. The International proliferation of integrated coastal management efforts[J]. *Ocean & coastal management*, 1993, 21: 45-80.
- [11] GORDON M L, REAMS M A, BERND-COHEN T. Integrated theory of coastal management regarding protection of beaches and dunes[J]. *Marine policy*, 1998, 22(2): 83-93.
- [12] VAN DER ZWIEP K. Integrated coastal zone management in the Netherlands[J]. *Revue juridique de l' Environnement*, 2001, 26(1): 287-297.
- [13] 刘洪滨. 韩国海岸带综合管理概况 [J]. 太平洋学报, 2006(9): 1-10.
- [14] 王璇, 丁叶, 陈志祿. 协同治理视角下新加坡海岸带保护与利用研究 [J]. 中国资源综合利用, 2023, 41(10): 137-140.
- [15] KAY R, ELIOT I, PANIZZA V, et al. Reforming coastal management in Western Australia[J]. *Ocean & coastal management*, 1997, 35(1): 1-29.
- [16] 范学忠, 袁琳, 戴晓燕, 等. 海岸带综合管理及其研究进展 [J]. 生态学报, 2010, 30(10): 2756-2765.
- [17] NASH K L, PUTTEN I V, ALEXANDER K, et al. Oceans and society: feedbacks between ocean and human health[J]. *Reviews in fish biology and fisheries*, 2022, 32(1): 161-187.
- [18] 王世福, 王兴平, 马向明, 等. 海洋城市战略与空间规划前瞻 [J]. 南方建筑, 2024(5): 1-13.
- [19] 毛仲荣. 美国旧金山湾环境立法的执行体系对我国的启示 [J]. 经济师, 2014(12): 96-98.
- [20] San Francisco Bay Conservation and Development Commission. San Francisco Bay Plan[EB/OL]. [2025-06-13]. <https://www.bcdc.ca.gov/resources/plans/>.
- [21] The Technical Committee on the Coastal and Marine Environment. Singapore's integrated urban coastal management[EB/OL]. (2018)[2025-06-13]. <https://www.nparks.gov.sg/nature/integrated-urban-coastal-management>.
- [22] 聂清斌. 新加坡数字政府的运行实践及启示 [J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2024, 42(6): 168-177.
- [23] CHRISTIE M, MARTÍN-LÓPEZ B, CHURCH A, et al. Understanding the diversity of values of "Nature's contributions to people": insights from the IPBES assessment of Europe and Central Asia[J]. *Sustainability science*, 2019, 14(5):1267-1282.
- [24] MCKINLEY E, ACOTT T, YATES K L. Marine social sciences: looking towards a sustainable future[J]. *Environmental science & policy*, 2020, 108: 85-92.
- [25] 温婷, 石春晖, 赵星烁, 等. 瓦登海经验对我国跨界世界自然遗产地保护管理的启示 [J]. 遗产与保护研究, 2019, 4(5): 1-5.
- [26] 张效莉, 薛婷婷, 陈林生, 等. 我国海岸带管理中的关键问题及对对策措施研究 [J]. 海洋经济, 2021, 11(4): 97-105.
- [27] 王小军. 论海岸带综合管理: 国际经验与中国实践 [J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2022, 52(7): 79-89.
- [28] 朱查松, 刘健象, 文超祥. 区域性行政合同在空间规划实施中的应用 [J]. 城市规划, 2021, 45(7): 104-109.
- [29] 马元, 文超祥, 朱查松. 跨区域立法在国土空间规划中的应用 [J]. 城市规划, 2023, 47(7): 12-18.
- [30] 朱春奎, 毛万磊. 议事协调机构、部际联席会议和部门协议: 中国政府部门横向协调机制研究 [J]. 行政论坛, 2015(6): 39-44.

(本文编辑: 王枫)