

中美两国海洋自然保护区之比较

张骥 姚泊 陈南 杨碧宇 王婉清 李华

摘要 文章以中美两国海洋自然保护区为研究对象。首先对比了中美两国对海洋保护区的定义,为全文定下理论基础。随后采用层次分析法就海洋自然保护区的划分、类型、管理体制、管理经费,进行进一步的对比。从而引起对中国海洋自然保护区的建设管理进行讨论,找出中美两国海洋保护区的差距。文章认为,海洋自然保护区可持续发展应协调好生态、经济和社会三大效益。首先,科学论证和合理规划是我国海洋自然保护区可持续发展的基础和关键。其次要改善管理机制,保证管理资金的充足,并加强海洋自然保护区的科学研究工作,大力开展生态旅游,努力协调环境保护和社会发展之间的关系。

关键词 海洋自然保护区;美国;中国;对比

美国是一个海洋资源丰富、海岸线漫长的国家。美国近两百年的国民经济的高速发展,对海洋与江河、湖泊资源开发利用的力度大大加强,远远超过历史上的任何一个时期。同时环境恶化、资源衰退、灾害频发等问题也不断出现,使得美国的环境面临前所未有的严峻的形势和压力。而近一个世纪以来美国各地都十分重视海洋环境的保护和治理,并取得了骄人的成绩。

对于我国而言,经历了30年的国民经济快速发展,环境的破坏也十分严重。这使得我们不得不注重环境问题。我国的海洋自然保护区建设最早可追溯到1963年在渤海海域划定的蛇岛自然保护区。到目前为止,已经建立了包括国家、省、市、县级的海洋自然保护区108个,总面积达769万 hm^2 ,虽然我国海洋自然保护区建立时间尚短,但取得了较大的成果。由于我国处理海洋自然保护区问题的时间很短,经验不足。为此要求我们学习欧美国家的先进的管理经验,找出差距,更好的建设我国的海洋自然保护区。

本文主要通过中美两国在海洋自然保护区的类型,建立时间、资金、管理方法等多方面进

行了对比。分析学习美国对海洋自然保护区的生态环境及资源进行合理开发和有效管理经验,为我国地区的海洋自然保护区的发展起到参考借鉴的作用。

一、中美两国对国家海洋自然保护区的定义对比

目前国际上对海洋自然保护区的定义和分类存在不一致的情况,多数国家按国际惯例将建于海岛、沿岸、海域的保护区均称为海洋自然保护区;而少数国家只把建于海上的保护区定义为海洋自然保护区。但是这样的定义并不完善。而美国官方的定义是:“任何联邦,州,部落,甚至是地方的法律管辖的区域,这个区域是用来保护海洋资源环境的”。

中国方面对海洋自然保护区的定义是:我国所指的海洋自然保护区是指以海洋自然环境和资源保护为目的。依法把保护对象在内的一定面积的海岸,河口,岛屿,湿地或海域划分出来,进行特殊保护和管理的区域。由此可见中美两国对海洋自然保护区的定义都是相当完善的。加入了

法律的因素在定义里面,并且里面包含了人文资源的保护。这样使得定义更加规范化和合理化。可见中美两国在对海洋自然保护区的定义方面没有太多的差异。

二、中美两国海洋自然保护区的类型划分和建立标准对比

海洋自然保护区是一个特殊的保护区域。目前,世界上已建的海洋生物保护区有河口型(Estuaries)、珊瑚礁型(Coral reefs)、海洋型(Marine)、岛礁型(Islands or Islets)和海岸型(Littorals)等五种类型,保护的對象各不相同。因此海洋自然保护区系统是一个开放的、复杂的系统。

美国对海洋自然保护区的划分的标准有四点:(1)美国对海洋自然保护区的划分具有自然资源保护价值。(2)具有人类使用价值或历史文化资源价值。(3)存在人类活动可能造成对海洋某种不利的影响。(4)具有一定的管理条件。由此可见美国对与海洋自然保护区的划分具备着自然保护和人文保护两个层面。

同时美国也十分注重划定海洋保护区与社会的冲突的关系。制定了一系列的法律。具体表现在美国十分注重海洋自然保护区的所有权问题上。美国政府认为:土地的所有权在陆地保护上是一个十分重要的元素。非政府机构,政府机构,以及许多公众保护团体运用主要的权利进行自然保护的时候,而这些权利必须是拥有土地所有权的,这是保护自然的主要原则。由此可见美国的海洋自然保护区的所有权的规定十分鲜明。并且制定了相关的管理条例保护居住在保护区内的居民。包括了就业,居住等因素。这样在很大的程度上消除了社会的隐患。

中国对海洋自然保护区的划分也是十分清晰的。中国对海洋自然保护区的类型主要分成三大类别:(1)海洋和海岸生态系统,(2)海洋生物物种,(3)海洋自然遗迹和非生物资源。而海洋

和海岸生态系统中又包括:河口生态系统,潮间带生态系统,盐藻生态系统,红树林生态系统,海湾生态系统,海藻床生态系统,珊瑚礁生态系统,上升流生态系统,大陆架生态系统,岛屿生态系统这9个类型。

海洋生物物种包括:海洋珍稀,濒危生物物种和海洋经济物种这两个类别。

海洋自然遗迹和非生物资源中包括:海洋地质遗址,海洋古生物遗址,海洋自然生物景观,海洋非生物资源。

由此可以看出,中国的海洋自然保护区的划分和美国的海洋自然保护区的划分没有太多差异。其划分标准也是从地理位置、海洋珍贵物种、人类文化遗址这三个标准来进行划分的。但是我国的建立标准中没有涉及具有一定的管理条件这一项标准,而这项标准在美国海洋保护区的划分标准中是必需具备的。这项缺陷容易造成有些地方政府乱申报,无法管理的局面。

另外,我国对海洋自然保护区的划定与社会的和谐还存在不完善的地方。虽然我国没有土地所有权上的问题,但我国在划定海洋保护区的同时对原居民的搬迁,再就业等考虑欠周,对土地的征收也是强制性的,这容易造成部分居民产生抵触情绪,从而可能会引发一些社会问题。

三、中美两国海洋自然保护区的管理比较

中美两国关于海洋自然保护区的管理方面的对比,主要从以下三个方面进行。

1. 我国与美国在管理体制上的对比

从资料上来看,早在1872年,美国就建立了现代意义上第一个自然保护区——黄石国家森林公园。建立了一系列的管理体系和主要的法规。海洋自然保护区的管理机制均一脉相承。经过了近两百年的改进,美国海洋自然保护区的管理日趋完善。

具体的管理方法是:由商务部负责与政府各

有关部门和各州协商,将海洋自然保护区的选址和拟建区方案确定后,报总统批准。一旦报批的海洋自然保护区获准,即交由国家海洋和大气局下属的海洋和河口管理处负责实施。各保护区设有管理总部,承担制定管理计划、协调和实施计划的工作,并定期向海洋和河口管理处报告。

而管理机构则是美国海洋自然保护区管理的核心。美国建立了完整的管理机构,其中最主要的是 National MPA Center (国家海洋自然保护区中心)。其中心的任务是运用科学、技术、教育和信息共享化的方法来让政府可以正确的制定自己的管理体系来管理海洋自然保护区。

除了国家海洋自然保护区中心,美国还有:国家海洋与大气局(NOAA)、美国海洋服务中心(NOS)、美国海事管理局(MARAD)、美国海岸测量局(Office of Coast Survey, OCS) 等一系列的管理机构。这些部门之中有着很好的相互沟通及协调,并且在很大的范围内实现了资源共享。与此同时,海洋和河口管理处每年还会定期的收集数据,对已经划定的海洋自然保护区进行再次评估,并作出评价。这样很好的督促了海洋自然保护区的后期建设。

就中国而言,对于保护区的管理明显经验不足,没有明确的管理机构,也没有完整的管理体系。如我国的海洋保护区分属许多部门共同管理。农业、环保、交通等都可管,而各部门之间都有自己的管理体制、经费来源。各部门之间的工作又不能很好的协调,各个部门为了自身的利益,都在努力发展隶属于本部门的特权,这就造成了各个部门之间缺少沟通,各自为政,重复建设,甚至恶性竞争。例如海洋自然保护区受陆源污染、捕捞、旅游、航运等人类活动的影响,而这些活动分属环保、农业、旅游、交通这几个部门共同管理。多部门管理的结果是没人管理。所以我国的管理机制十分复杂、管理混乱、效率低下、保护区的建设和管理工作受到严重影响。

同时,在评定方面,我国划分海洋保护区的方法是终身制。这样造成很多海洋自然保护区空有虚名,当地政府并没有真正的投入资金去进行研究、保护。然而那些已经建立的海洋保护区,在没有监督部门的监管下,管理松散,并没有起到应尽的作用。

2. 中美两国保护区经费的对比

资金是海洋自然保护区体系运行的动力。中美两国在保护区的资金运行和管理上有着明显的不同。在美国保护区费用纳入中央政府财政总预算,自然保护区实行垂直管理。虽然不多,但也保证了美国海洋自然保护区的经费的来源。并且州政府也进行很大的财政补助。同时社会的环保机构、宣传机构对海洋自然保护区的经费也有很大的支持。

与此同时,美国政府十分注重环境保护与市场经济和谐的结合,即生态旅游。大力发展海洋自然保护区内的旅游机构。如世界最大的海洋自然保护区——夏威夷岛西北诸岛区域也是世界著名的旅游地,并且美国还把海洋自然保护区建立成为环境教育基地。这样学校带学生去参观学习,并让学生参与到保护区的建设工作上来,这样一方面培养了学生们的环境意识,对学生进行了良好的环境教育,另一方面也给海洋自然保护区节省了一定的人力资源。

相比之下中国的海洋自然保护区的经费就十分紧缺。多数海洋自然保护区都面临运行经费严重不足的问题。国家规定,自然保护区管理及建设所需经费来源主要是地方政府。因此对于一些不富裕的地区来说,保护区的运行经费根本无从落实。地方政府迫于上级压力,不得不建立海洋自然保护区。而所有的经费只够用于保护区的基础设施建设,没有足够的运行经费。而海洋保护区又有着远离大陆的海洋自然保护区的特殊性,使得海洋保护区的执法、研究,十分困难。主要表现在没有完善的执法机构和研究装备,这使

保护区保护的功效因此大打折扣,而可以增加经费的生态旅游,在国内仅仅刚刚兴起。

3. 中美两国保护区分布比较

美国海洋自然保护区分布均匀,几乎是临海的海域都建立了相应的海洋自然保护区。由于各个海洋自然保护区分布均匀,再加上各地区的气候、地理条件不同,也造成了美国的海洋自然保护区种类的种类齐全、划分合理。

就中国而言,海洋保护区在分布上和类型上都有着明显的缺陷。如在我国建成的 108 个保护区中,海洋、海岸带生态系统以及野生动物海洋自然保护区的总和为 91 个,而其他各种类型的海洋自然保护区总数量才 16 个。在保护对象上,已经建立的海洋自然保护区中多以野生动植物为主要保护对象,而忽略了对生物多样性和非生物资源保护。

我国海洋自然保护区设址集中现象较为严重。如仅仅在我国渤海一带分布了 8 个之多,而广东到海南也分布了 9 个,但是从黄海到东海,从山东到福建漫长海岸线上仅仅分布 2 个海洋自然保护区。这造成了海洋保护区的分布不均,使得海洋保护区重复建设的现象十分严重,导致本来就紧缺的经费雪上加霜,更重要的是使得应该被保护的海洋资源没有被保护。

四、结论

对比中美两国的海洋自然保护区,中国的海洋自然保护区在划分、定义上和欧美发达国家差异不大。但是在执法、管理、分布、经费上还是有很大的缺陷,这是我们应该注意和改进的地方。在改进海洋自然保护区的问题上,主要从以下几个方面下手。

1. 调整保护区管理体制

应当寻求协调部门关系的有效机制,尽量减少现有体制的弊端。可行的办法是建立国家层面上的管理机构。垂直统一指导、协调和管理海洋

自然保护区,彻底解决多部门管理带来的各种负面影响。

2. 管理经费的问题

我们要从开源和节流两方面下手。首先中央政府要加大对海洋自然保护区的投入。海洋自然保护区也要开源创收,鉴于旅游业在我国的迅速发展,以及生态旅游在美国自然保护区的成功实践,我们应该努力建设有自己特色的海洋自然保护区内的生态旅游。其中心就是要做到以效益为中心,以生态效益为前提,经济效益为依据,取得生态、经济和社会的效益统一。节流方面不让有限的资金投入豪华的设备之中,节约资金和有限的资源。

3. 海洋自然保护区划分

在海洋自然保护区的分布上要加强海洋多样性的调查研究,选择有代表性的地区建立海洋自然保护区,并且分布应该均匀,划分不应过于单一,这样才能有效的保护海洋资源。这也是建立海洋自然保护区的最初,也是最重要的意义。

此外,我国还必须注意在划分海洋自然保护区的同时,要做好当地居民的思想工作,要妥善地安排好当地居民的生活和工作,做到社会和自然保护和谐发展。

参考文献

- 1 国家海洋局.海洋自然保护区管理办法
- 2 国家海洋环境监测中心.我国海洋自然保护区的划分标准
- 3 崔凤,刘变叶.我国海洋自然保护区存在的主要问题及深层原因.中国海洋大学学报.2006
- 4 丘君,李明杰.我国海洋自然保护区面临的主要问题及对策.海洋开发与管理,2005(4)

(作者单位 广州大学环境科学与工程学院)