

关于海洋特别保护区 建设与管理探讨

吕彩霞(国家海洋局综合管理司)

海洋特别保护区的建设与管理,对于我们还是一个新问题。为了将其引到海洋综合管理中来,作为海洋综合管理的一项基本任务,其理论和实践都必须进行深入研究,以推动国家海洋综合管理的发展。本文将就这一理论和实践中的几个基本问题进行探讨。

一、海洋特别保护区的提出

如果不考虑概念上的差别,类似“海洋特别保护区”一词的提出还是比较早的。在本世纪30年代,美国出于国家安全的需要,联邦国会于1938年宣布:“保护加利福尼亚沿岸一带水陆地之下、低潮线以下,以及美国领海以下的石油矿床,对国防海军的给养,各州间的贸易是必不可少的,为此,在行使美国至高无上的所有权时,特保留任何和所有此类矿床作为海军石油储备。”这种由于国家安全利益而引发的对海洋某一对象、某一区域实施特别保护的做法,可能就是海洋特别保护区的发端。

60年代后期,随着大规模的现代海洋资源与空间开发利用的兴起,在海洋经济迅速发展的同时,海洋环境遭到污染损害,环境质量在下降,生物多样性在减少,资源在衰退,自然与人为灾害却在增加。1973年在伦敦召开的防止海洋污染国际会议通过的《国际防止船舶造成污染公约》中,第一次提出了海洋特定区域概念。1982年4月在纽约联合国总部制定

的《联合国海洋法公约》进一步发展了海洋特定区域概念,不仅对区域的法律制度作了全面规定,而且在内容上更加丰富。设立特别保护区的目的,已从单纯的防止污染扩展到资源的保护、海洋开发利用活动的管理。《公约》指出,沿海国可以根据本国某一海域的海洋学和生态学条件、区域的开发利用、资源的保护、航运及其他因素,确定该区域为特别保护区。

我国酝酿选划建设海洋特别保护区是在80年代初,正式提出是反映在1982年全国人大通过、1983年实施的《中华人民共和国海洋环境保护法》上,该法总则第四条规定:“国务院有关部门和沿海省、自治区、直辖市人民政府,可以根据海洋环境保护的需要,划出海洋特别保护区、海上自然保护区和海滨风景游览区,并采取相应的保护措施。海洋特别保护区、海上自然保护区的确定,须经国务院批准。”不过,当时并没有对海洋特别保护区的概念、内容等给予界定。直到1992年国务院批准国家海洋局《海洋特别保护区管理工作方案》中,才对其内涵、分级、选划、审批和管理等问题予以明确。

二、海洋特别保护区的概念、宗旨及其与海洋自然保护区的异同

1) 海洋特别保护区的概念 根据国务院批准的《海洋特别保护区管理工作方案》的归纳:“海洋特别保护区是指根据区域的地理条

件、生态环境、生物与非生物资源的特殊性,以及海洋开发利用对区域的特殊需要,而划出的海洋区域;进而根据该区域的特殊性,采取特殊的保护措施和特殊的开发方式,以保证科学、合理、永续地利用该区域的各种资源,发挥海洋资源、环境和空间的综合最佳效益。”这一概念,从总体和本质上看,基本能够反映事物的某些本质的特点,它表明了海洋特别保护区的三个要点:一是选划海洋特别保护区的目的是科学、合理地开发利用区域的海洋资源,达到最好的效益,并能够支持资源的持续利用;二是选定的海洋特别保护区必须具有海洋自然条件的特殊性,不论是资源的,还是环境的;三是选划的海洋特别保护区要实行特殊的保护措施。但是,也需要指出,从今天的认识分析,这一概念还不够完善,首先,海洋特别保护区并非凡是有地理条件、生态环境等特殊性的海域都可以或应该划为特别保护区,关键这种特殊性还必须具备对人类、对国家、对地区的经济、社会发展或政治、军事、文化等方面的价值,如果抛开特殊性“价值”的衡量,就会使规划工作变得目标不明确。从而可能会失去意义。其次,每一个海区只要是地理单元相对完整,都会有它的客观自然条件,并且绝对不会与其他海区相同,若从这一点考虑,按上述概念似乎每一个海区都需具备选划的诸种条件方可成为备选区域,如此显然不妥。为避免这种认识上的偏差,在“根据区域的地理条件……”之前,加上“对国家安全和长远利益有特殊价值的区域”是必要的,这样能够更加准确完善地表述出海洋特别保护区的性质和特点;再者,在保护方法上,使用“特殊的保护措施”一语是不妥的。虽然海洋特别保护区,有某些是只适应于本身的方法,但是,基本上或主要的还是海洋自然保护的一般做法。因此,构不成本质的特点,似应改为“采取有效的保护措施和科学的开发方式”。

2
1

2) 海洋特别保护区的宗旨 海洋对人类的

价值是综合的,就海洋开发利用而言,其资源在空间上的高度复合性是一个突出的特征。如何在各类开发下,维持海洋的自然生态平衡?不同的海区客观上都存在一个区域最为合理的开发方向和最为科学的利用模式问题,即保证最高的效益和最小的资源与环境损害代价的开发道路。反映到海洋管理上,是要求在积极推进海洋资源、环境和空间开发的同时,能够维持海洋自然过程、生态与生态环境和资源再生能力的基本平衡,保证不同海域的功能作用的发挥和资源、环境的持续利用。海洋特别保护区的宗旨就是通过采用建立特别保护区的手段,实现不同功能海区的价值最佳利用和利用的持续性。

3) 海洋特别保护区与海洋自然保护区的异同 两者都是为持续利用海洋,针对海洋某些对象及其依存环境划出的一定区域范围,采用相应措施进行整体保护的管理活动。其目标、做法及管理方式有不少相同、相似之处,但两者毕竟各有其质的规定性,分别属于不同的事物。归纳两者区别主要有5点:①保护宗旨不同:海洋特别保护区是在海洋开发利用发展的条件下,通过特别的保护而达到海区资源与环境持续利用的目的,因此,它不是单纯的保护,而是强调区域的整体保护。海洋自然保护区是要切实保护某一个或几个海洋对象的原始性、存留性和潜在价值;②海洋特别保护区允许并鼓励合理、科学的开发利用活动,并通过开发实践寻求持续利用模式和道路;海洋自然保护区原则上是不允许规模性开发利用,特别是核心区不仅是严禁开发,而且是无关人员不能随便进入;③海洋特别保护区面积、范围一般较大,它可以包括自然保护区、旅游风景区、名胜古迹区等,海洋自然保护区一般不包括海洋特别保护区;④海洋特别保护区和自然保护区管理方式不同;自然保护区内一般按核心区、缓冲区、实验区进行分区,然后依其不同的管理内容、要求、而实施不同的管理。特别保护区的内部划分是按照自然属性为主,参考其他因素进行功能分区,而实施有针对性的管理;⑤其他,两者在管理机构、基础设施建设与设施、管理制度等方面,也各具本身的特点。

三、海洋特别保护区建设与管理的原则

1) 持续利用原则 1992 年联合国环发大会所确定的可持续发展原则,是人类与资源和环境关系的普遍性原则。对于海洋特别保护区的持续利用原则既是宗旨和目标,也是建设与管理的工作原则。人类利用海洋,应该在满足当前需要的同时,必须不危及后代人对海洋的利用。为此,对特别保护区的管理,首先要通过资源、环境评价,确定保护的目标。这种目标的制约条件是区域的自然条件平衡、生态平衡和生态环境平衡,保护目标必须确保达到这三个相互密切关系的平衡;其次是在保护目标的基础上安排开发利用活动,不容许开发利用危害或破坏保护目标的实现。

2) 综合管理原则 在联合国组织制定的《21 世纪议程》中,对沿海国家要求,“承诺对在其国家管辖内的沿海区和海洋环境中进行综合管理”的义务。之所以有此项要求,是根据过去海洋管理的实践成败的总结,没有贯彻综合管理观念的其他任何海洋管理都是不可能成功的。在 1995 年的《生物多样性公约》缔约国大会上,对管理机构提出的主要任务之一是:“海洋及沿海区域的综合管理是人类保护及持续利用海洋和沿海生物多样性的最合适的框架。”并强调“加强海洋及沿海区域综合管理的立法”工作。对海洋实行综合管理已成为当今世界海洋管理的主流,北美的三个国家(加拿大、墨西哥、美国)100%的海岸都进行了综合管理,中美洲 57%;南美洲 45%;亚洲 57%实行了综合管理。海洋特别保护区的管理更应实施这条原则。特别保护区的管理部门,对一切区内开发利用活动要全面衡量是否可行。既要考虑对环境资源的影响,又要考虑与其他开发利用的兼容关系,以及区域内布局与生产结构的合理性。没有综合管理的观点是不能完成保护区的任务的。

3) 总体效益原则 所谓总体效益的含义应该包括两个大的方面,一是经济、社会、资

源、环境效益的统一,而不是其中的某几个。目前在讨论整体效益中,往往不提资源效益,这是不合适的。资源效益在某种程度上更具现实性和长远性;二是近期效益和长远效益的统一,不能只重视近期的功利,忽视未来的或子孙后代的利益,从文化和道德上讲,我们对后者更要予以重视和确保。总体效益与海洋特别保护区的目标是紧密联系的,没有总体效益,海洋特别保护区也将失去其存在的意义。

4) 动态原则 海洋环境和资源是一个经常变动的自然系统,不论多么成功有效的管理,也难以避免变动、演变的发生。一个阶段的结论绝对不能成为永远的结论,当结论依据的自然条件(当然也包括社会条件)产生变化之后,那么就是对原有认识的否定或部分否定。所以,海洋特别保护区要建立适宜的监测和评价力量,通过监测和调查资料分析,研究区内资源和环境的变动,并做出评价来,以及时地采取对策措施,维持保护区的既定目标。

5) 法制原则 加强海洋特别保护区的管理,其核心是制定和实施有关的法律、法规和制度。在全国性的特别保护区法律制度未制定之前,每一个特别保护区都要依靠当地政府制定地方海洋特别保护区法规进行管理。当然,即便有了全国性的法律制度,地方法规仍然是需要的。制定颁布法律法规后,就要以法律为手段,切实贯彻实施好,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。

其他,诸如海域国家所有原则、科学技术原则、预测原则等,也要在海洋特别保护区的建设和管理中予以贯彻。

四、海洋特别保护区的类型

根据国外已选划建立的海洋特别保护区实践,以及我国的海域情况和我们对海洋特别保护区概念、宗旨的认识与理解,海洋特别保护区的类型拟可划分为:

1) 海洋资源富集区域 资源富集海区是某一二种资源或者多种资源的数量客观分布,

储存的都比较多,由此造成海区的资源潜力和价值都很高。例如,现在拟建的山东庙岛国家海洋特别保护区,该海区不仅生物资源丰富,而且养殖资源、旅游资源等也很丰富,海区的地理位置又很重要,如不及时建立保护区、合理开发,就可能降低海域价值,影响持续利用。

2) 海洋敏感(或脆弱)区域 有些海区的自然条件对来自自然的作用和人类活动影响的抗御能力比较弱,易于受到损害和破坏,需要通过人为的干预来减少和尽量避免可能受到的危害。这类海区主要有沿岸动力过程强烈区、海洋动物天然栖息地、产卵场、育幼场、索饵场、洄游路线、水体交换极弱区等。就海洋生物的敏感性而论,在每年中某些时间段,贝虾和鱼类幼体将浮游于海表层,若在此期间发生油污染或其他污染,其动物幼体很可能大部分致死,甚至全部死亡。所以应对这些海区予以特别保护。

3) 海洋开发利用活动密集海区 有些海区地理区位靠近大中城市,人口密集、工农业发达,或者海区各种资源环境条件较好,开发

利用程度高。海上生产作业的行业、单位多,由此多会产生各种矛盾、冲突、事故、环境与资源破坏等问题。为了海区客观功能的发挥,协调好各方面的关系,建立良好的海上开发秩序,保持区域生态与生态环境平衡,提高海区生产能力和效益,即可建立此种类型的海洋特别保护区。

4) 海洋功能不清海区和特殊用途海区 由于调查研究的程度不够充分,有些海区的功能可能至今认识不清,难以确定其最佳的利用方向,为避免造成开发利用的失误或酿成不可挽回的后果,应由海洋管理部门先行以特别保护区的形式管理起来,继续做好深入调查和研究工作,待确定其功能价值后,再组织开发利用活动。

海洋特别保护区的类型划分并不是固定不变的,它将随实践的发展而变化。另外,在一定时期内,国家应建设哪些类型的特别保护区,主要取决于实际要求,不一定各种类型同时选划建设。 □

