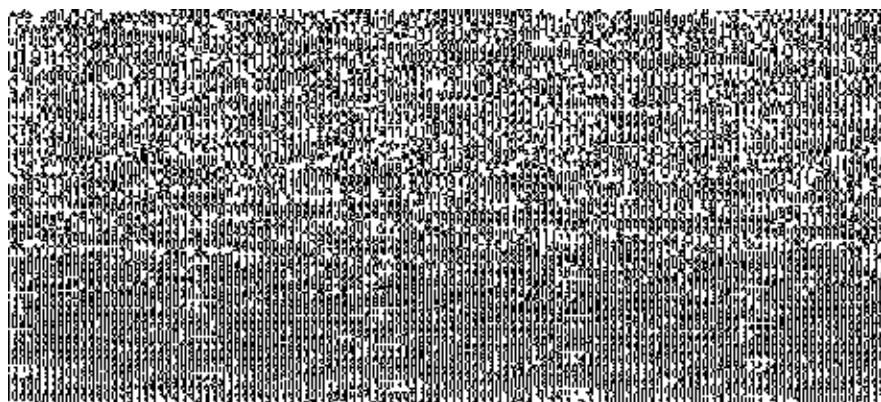




海洋自然保护区建设与管理 问题探讨

王艳香 (国家海洋局)

海洋是人类生存与发展的重要领域,同时也是国际竞争的重要领域。谁能最早最好的开发利用和保护海洋,谁就能获得最大的利益。保护海洋生态环境,使海洋资源为人类持续利用,建立海洋自然保护区是保护海洋自然环境、自然资源及生物多样性最经济有效的措施,是社会经济可持续发展的要求,正日益受到各方面的关注。在我国这样一个人口众多的国家,又处于经济迅速发展、资源开发规模越来越大的时期,建设和管理好一批海洋自然保护区就显得更为重要和迫切。

海洋自然保护区是以保护海洋自然环境和自然资源为目的,依法对具有特殊保护价值的包括保护对象在内的海域、海岸、河口湿地、岛屿及其他需要加以特殊保护的海域划出一定面积予以特殊保护和管理的区域。它既能较完整地为人保护一部分海洋生态系统的“天然本底”,成为天然的“自然博物馆”,又能减少或消除人为的不利影响,改善海洋环境,维持海域生态平衡,促进再生资源的繁殖、恢复与发展,为物种提供栖息、生存和保持进化过程的良好条件,有效保护海洋生物的多样性,尤其保护珍稀濒危

物种,保护不可再生资源的利用价值,从而达到海洋资源为人类永续利用的目的。

一、我国海洋自然保护区建设管理现状

在 80 年代之前,我国涉及海洋的自然保护区只有渤海的“蛇岛自然保护区”和“三山岛海珍品自然保护区”。自 80 年代以来,我国的海洋自然保护区事业有了很大发展。国家海洋局分别于 1979~1986 年和 1988~1995 年,组织并联合国家多部门及沿海省、自治区、直辖市进行的“全国海岸带和海涂资源综合调查”及“全国海岛资源综合调查”,为系统掌握我国海洋自然环境、自然资源和社会经济状况,制定合理开发利用海洋资源、保护海洋生态环境的《中国海洋自然保护区规划》,提供了科学依据。

根据国务院 1988 年 7 月关于“林业部、农业部、地矿部、水利部、国家海洋局负责各有关类型自然保护区的规定”和同年 11 月赋予国家海洋局选划和管理海洋自然保护区的职责。国家海洋局于 1989 年初组织沿海地方海洋管理部门及有关单位,经过充分调研、论证,选划了一批自然保护区上报国务院,1990 年和 1992 年国务院分别批准了

7处国家级海洋自然保护区。国务院林业、农业、环保、地矿等部门也分别选建了一些国家级海洋自然保护区。与此同时,沿海地方政府和有关部门也相继建立了一批地方级海洋自然保护区。这些保护区的保护对象从文昌鱼、金丝燕、儒艮、海龟、斑海豹等珍稀濒危动物到红树林、珊瑚礁、海岸、河口湿地、海洋岛屿等生态系统、海岸自然景观以及古生物化石、古海岸、古森林等自然历史遗迹类型。

我国海洋自然保护区建设管理工作虽然起步较晚,基础薄弱,但发展速度很快。据不完全统计,到目前为止,全国共建立不同类型、不同级别的海洋自然保护区60多个(香港、澳门、台湾未计),总面积约150万公顷,其中国家级18个,地方级40多个。

海洋自然保护区建立之后,加强了法规制度建设,建立了管理机构,制定了发展规划,开展了宣传教育、科学研究、人员培训、执法管理和国内外交流等工作。不仅在改善海洋环境、保护生物资源和生物多样性、加速资源恢复、保护非生物资源的利用价值等方面产生了明显效果,而且促进了当地经济的发展,为发展科学文化、生态旅游、科普教育和对外合作提供了重要基地。

二、存在的困难与问题

我国海洋自然保护区的建立,虽然在保护海洋环境、物种资源、维护海洋生态平衡,促进当地经济发展等方面发挥了不可估

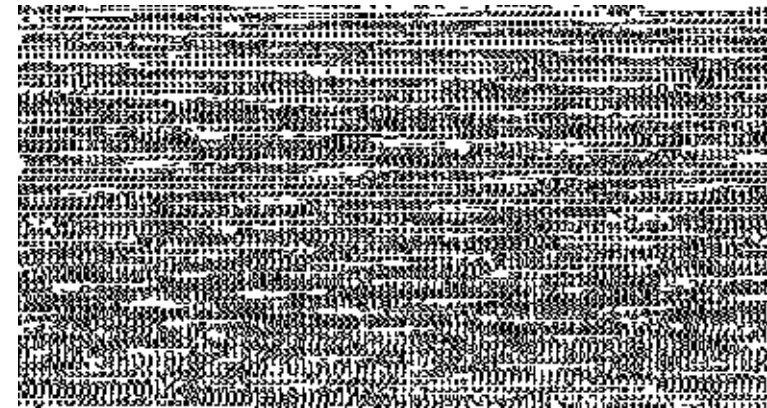
量的作用,但与发达国家相比,还存在一定差距。实际工作中,还存在着不少的困难和问题,严重制约着海洋自然保护区的发展。

1. 对海洋及海洋自然保护区的重要性缺乏认识

尽管我们对海洋开发开始重视起来,并且越来越多地享受到海洋开发的成果,但对海洋自然保护在可持续发展战略中的重要性了解甚少,或认识不统一。从一般意义上来说,海洋自然保护区是一种公益性的社会活动,人类为了自身的生存与发展,对海洋保护将给予越来越高的重视。但对于保护地区的人们来说,他们则更重视从中直接获取经济利益,否则就不会表现出多大的兴趣。大多数地方政府虽然对海洋自然保护有一定认识,但由于受经济发展的驱动,有些地方政府和部门的领导没有树立可持续发展的思想,因而在资源开发中未能正确处理开发与保护的关系,往往以牺牲长远利益来获取眼前利益,牺牲整体利益来获取局部利益,从而给新建海洋自然保护区带来一定困难,并对一些已建的保护区造成很大的不利影响。一些地方政府不给海洋保护区管理机构撑腰,使保护区建设与当地经济开发的矛盾得不到很好的解决,许多破坏行为得不到有效制止,由此造成一些保护区内的自然资源、自然环境受到损害,保护对象减少或丧失。

2. 资金投入严重不足

多年来,我国海洋自然保护区建设和管理资金没有固定来源,大多依靠主管部门调剂使用。除少数国家级海洋自然保护区可以得到国家有关部门和沿海省、市、区的一定扶持,其情况稍好外,大多数海洋自然保护区实际投入都很低,资金缺口非常大。



资金投入不足,这是海洋自然保护区建设管理中普遍存在的问题。

由于海水的流动不息、海洋自然环境复杂多变、海况恶劣等原因,海洋自然保护区的建设与管理较之陆地保护区更具艰巨性、复杂性。随着人口增加、土地减少和海洋开发程度的提高,海洋自然保护的任务也日益艰巨。海洋保护区管理人员需具备较高的思想素质和业务知识水平,以根据海洋的特点实施有效的管理。同时保护区还需要具备与之相适应的基础设施,然而,由于建设经费严重不足,致使海洋保护区基础设施薄弱,缺乏相应的交通、通讯、科研等设备,少数保护区甚至连最基本的管护用房和设施都没有。不少保护区管辖成千上万公顷的土地和海域范围,常因缺乏通讯联络和交通(车、船)等设备而对损害保护对象的现象无法及时取证、制止并进行适当处理。管理经费投入不足,使管理机构不健全、人员不足、素质较低的问题长期得不到解决。对已定编的保护区,沿海地方安排有限的人头经费,勉强能维持人员工资发放,而日常管护、监测、科研和宣传教育的费用则无固定来源,只能维持在简单的看护上,无法发挥保护区的多种功能。个别保护区甚至连工资都无法保证。海洋保护区一般远离城市,工作人员的生活和工作条件都十分艰苦,后顾之忧难以解决,使管理人员流失严重,尤其是具有一定学历的中青年知识分子很难吸引来,或是来了又留不住。

3. 保护区内土地、海域权属不清

一些海洋自然保护区建区时未能明确划定具体边界或没有明确界定土地和海域的管理权属,随着土地的减少,海域使用功能的提高,侵占或改变保护区土地和海域现状的情况日趋严重。有些建区时已明确划界的保护区,由于区内土地和海域使用、管理权没有妥善解决,政出多门,管理混乱,致使矛盾纠纷不断,且解决难度大。保护区管理机构难以阻止有土地和海域使用权的部门

或集体不合理开发利用区内的土地和海域的行为,保护工作无法到位,这是影响保护区管理成效的重要客观原因。

4. 海洋自然保护区在区域分布上发展不平衡,类型结构不甚合理

我国虽然已建 60 多个海洋自然保护区,其总面积约 150 万公顷,但相对于近 300 万平方千米的国家管辖海域来说,所占比例很小。与全国自然保护区总数(926 个,7698 万公顷)相比,海洋保护区数量只占 1/15,面积仅为 1/50;从空间分布范围和类型来看,发展很不平衡,大多数分布在南部沿海,类型也较多;而北部沿海分布较少,类型也简单,甚至个别省市只有 1~2 个。已建保护区的类型也是多以红树林、珊瑚礁、河口湿地、海岛生态系统中的野生动植物为主要保护对象,且多是陆地自然保护区的向海的自然延伸,远不能代表纵跨三个气候带的中国海域的生态系统、生物多样性和非生物资源等不同类型。

三、加强海洋自然保护区建设管理的几点建议

由于诸多不利因素的制约,目前我国海洋自然保护区的形势非常严峻,与一些发达国家相比,还有一定差距。因此建议:

1. 加强宣传教育,增强全民族海洋自然保护意识

针对当前各地对海洋和海洋自然保护区缺乏足够认识这一情况,要充分利用 '98 国际海洋年的良好契机,从战略高度重视海洋宣传,通过大众传播媒介、出版物、专业教育、在职培训和中小学教育等手段,广泛、深入、持久地搞好宣传,使人们充分了解海洋,认识海洋,从而增强海洋保护意识。使各级政府和部门领导认识到海洋自然保护区建设对当地和国家经济、社会可持续发展的重要意义,将此项工作纳入议事日程,广大人民群众积极参与海洋自然保护事业,形成全民族齐心协力关注海洋、开发海洋、保护海洋的新局面。

2. 拓宽资金渠道, 增加海洋自然保护区的经费投入

海洋自然保护区工作是一项公益性事业, 投资较难得到经济上的回报。根据国家投资体制和《中华人民共和国自然保护区条例》规定, 海洋自然保护区建设以沿海地方为主, 地方财政应增加对海洋自然保护区的投入, 国家财政也应适当加大支持国家级海洋自然保护区建设的投资力度。各级政府应把海洋保护区的建设管理纳入国民经济和社会发展规划、计划, 所需经费纳入基本建设和财政预算年度计划中。已建海洋自然保护区的行政主管部门应继续增加对本部门管理的海洋保护区的投入, 同时加强监督与管理, 使有限的投入发挥更大的效益。对于那些远离城市、经济比较落后、对海洋粗放型开发依赖性强的地区, 国家应当予以扶持。各级领导重视, 适当增加投入, 建设管理好海洋自然保护区, 要比遭破坏后再花巨资去恢复建设好得多。另外, 还可以通过鼓励社会义务捐赠、广泛争取国外资金以及科学合理提高海洋保护区的自养能力等方式, 多渠道筹集资金, 以保证海洋自然保护区的正常工作。

3. 妥善处理海洋保护区的土地、海域权属问题

在我国人口增长和经济发展造成的资源需求量不断增加, 经济发展主要依靠对自然资源粗放的开发利用, 处理经济发展与资源环境保护关系上社会化的短期行为将长期存在的国情条件下, 各级海洋自然保护区的综合管理部门和土地、海洋行政主管部门, 应深入研究保护区内的土地、海域权属问题, 尽早制定管理法规, 使有关问题的处理有法可依。各级政府应将海洋自然保护区内的土地、海域的使用纳入政府土地利用和海域使用总体规划、计划中。

另外, 各级政府在审批新建海洋自然保护区时, 应充分考虑保护区的划界和土地、海域的权属问题, 妥善解决好后再批建, 不

留后患。

4. 完善相关法规体系, 严格执法管理

我国虽已初步建立了海洋自然保护区的法规体系, 然而一些管理规章、技术规范还有待建立和完善。《中华人民共和国自然保护区条例》由于较原则, 不能满足复杂艰巨的海洋资源与生态环境保护管理的特殊需要;《森林法》无法适用于红树林生态系统的保护;《野生动物保护法》也难以适应海洋生物及其生态系统变化的需要。而经国家科委批准、国家海洋局颁布实施的《海洋自然保护区管理办法》也只是部门规章, 尚缺乏可操作性的实施细则, 从实施情况看, 其法律地位和约束力相对较低, 制约了管理成效。应在充分调研的基础上, 根据国家经济、社会发展和自然保护的实际需要, 结合海洋的特点, 细化《海洋自然保护区管理办法》, 明确保护的要求、体制、职责, 使各个环节都有法律的保障和制约, 使管理责任、内容、区域范围、保护对象等协调一致, 与我国现行的海洋保护区管理体制相适应。在国家立法的基础上, 加强地方立法, 使沿海各省、区、直辖市都有适合特定区域、切合实际的地方性海洋自然保护区管理法规和制度。

5. 补充和完善海洋自然保护区类型

鉴于我国目前海洋自然保护区区域分布不平衡、类型结构不甚合理的状况, 应在充分调研、论证的基础上, 抓紧建立一批既能反映各气候带的海洋生物多样性和近海、岛屿、河口海岸湿地的生物多样性, 又能体现热带特有的珊瑚礁、红树林群落分布区生态系特点的各种生态系统和物种类型的海洋自然保护区, 以及有特殊意义的自然景观和历史遗迹类型的海洋自然保护区。

海洋自然保护区建设管理是一项功在当代、利在千秋的具有深远意义的公益事业, 让我们都来关心和支持这项事业, 全国上下共同努力, 我国的海洋保护区必将为社会主义现代化建设更多地增光添彩。 □