



# 海洋特别保护区的建设与管理问题探讨

蔡燕红 张海波 项有堂

**摘要** 海洋特别保护区是一种保护与开发并重的保护区类型,而我国海洋特别保护区的建设和管理问题目前尚无较成熟的模式,在管理方面存在一些问题。因此,本文主要对保护区的管理方面提出一些看法,如制定保护区自身的管理办法、保护区协调管理机构、重视海洋环境和资源的调查、科学研究、建立保护区资源破坏与环境污染事故应急计划的制定、广泛宣传与提高生态环保意识等。

**关键词** 海洋;特别保护区;建设;管理

我国是一个拥有 1.8 万 km 海岸线、6 500 余个岛屿、1.4 万 km 余岛屿岸线的海洋大国。国家越来越重视发展海洋经济,海洋经济已成为国民经济新的增长点。但是,近几年随着我国海洋开发热潮的兴起和海洋经济的快速发展,产生了一些较为突出的问题。例如,海洋资源利用缺乏宏观的协调、指导;涉海行业发展不均衡,海洋相关产业间、地区间用海矛盾有所加剧;海洋开发、使用无度、无序、无偿问题依然存在。因此,为维护海洋生态平衡、保证各类海洋资源的可持续利用和海洋经济的持续健康成长,我国沿海各省、市及地方政府均加快了海洋特别保护区的建设步伐。

## 一、海洋特别保护区的涵义

海洋特别保护区系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海洋资源,发挥海洋资源、环境和空间的最佳综合效益。

海洋特别保护区的建立对健全海洋生态环境管理体系,在更大范围内协调管理海洋资源开发与生态环境保护,实现海洋经济、社会与生态环境可持续发展具有重要意义。

## 二、海洋特别保护区与海洋自然保护区的区别

海洋特别保护区与海洋自然保护区具有本质区别,主要表现在以下几个方面。

### 1. 两者保护的宗旨、目标及对象不同

特别保护区以可持续利用海洋资源为根本宗旨和目标,保护的是海洋资源及环境可持续发展的能力;自然保护区则主要保护某些原始性、存留性和珍稀性的海洋生态环境对象。

### 2. 选划标准、保护内容及范围不同

特别保护区选划主要侧重于海洋资源的综合开发与可持续利用价值,保护内容涉及社会经济、自然资源和生态环境等多个方面,其内部甚至可以包括海洋自然保护区;自然保护区选划则主要侧重于保护对象的原始性、珍稀性和自然性等,保护的是其原始自然状态,基本不涉及资源开发与社会发展。

### 3. 保护的任务和管理方式不同

特别保护区保护的任务和方式涵盖了海洋资源可持续开发的诸多方面,如海洋开发规划、海洋功能区划、产业结构优化、协调管理等,强调海洋资源开发的合理性;自然保护区则按区域实行不同程度的强制与封闭性管理。因此,海洋特别保护区与海洋自然保护区基本不存在建设与管理的交叉重复问题。

### 三、海洋特别保护区的类型

海洋特别保护区根据资源特点和开发程度及开发方式,可分为海洋综合利用特别保护区、海洋特殊使用保护区和海洋开发保留区三种类型。

#### 1. 海洋综合利用特别保护区

对于一些具有多重开发利用价值的海域,例如对于既是海上油气开发区,又是渔业资源丰富和海上交通繁忙海域,多个部门在此按照各自的需要进行开发利用活动,由于争夺海域空间和相互危害,部门或行业之间往往产生矛盾,造成各种资源的破坏,而不能充分利用该海域的潜力。对这样的海域应划为海洋综合利用特别保护区。

#### 2. 海洋特殊使用保护区

对于拥有重要资源的海域,如多种鱼类的产卵场、育肥场、越冬场,油气开发区、海上人工设施,海上科研区等,则应当划为特殊用途的保护区,以防止对该区的主要用途无关活动的破坏。

### 四、我国海洋特别保护区建设现状

我国海洋特别保护区的建设开始于20世纪90年代。《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中国21世纪议程》关于海洋资源的可持续开发和保护、国务院〔1990〕54号文及国办通〔1992〕33号文明确提出建立海洋特别保护区。

1996年国家海洋行政管理部门,经反复调研、协调、论证,选划了“山东庙岛列岛海洋特别保护区”和“广西钦州湾海洋特别保护区”两处,成为我国第一批国家级海洋特别保护区,并通过国家级海洋保护区评审委员会评审。

2002年3月,福建省宁德市人民政府正式批准设立“宁德市海洋生态特别保护区”,我国第一个由地方政府批准建立的海洋特别保护区正式成立。该特别保护区的保护对象是闽东海岛生态环境,典型港湾生态环境,尖刀蛭、厚壳贻贝、龟足等具有地方特色的海洋生态环境和资源。

2004年7月6日,浙江省首个海洋特别保护区“乐清西门岛海洋特别保护区(生态经济区)”建区科学考察报告、可行性研究报告、规划等三个报告通过国家海洋局、浙江大学等专家

组成的专家组的评审。

2004年12月14日,“浙江嵊泗马鞍列岛海洋特别保护区”的科学考察报告、可行性研究报告、建区总体规划等三个报告通过国家海洋局、上海交通大学、浙江省海洋研究所等专家组成的专家组的评审。

未来几年,我国还会建设各种类型的海洋特别保护区。例如,福建省要建设长乐海蚌资源增殖保护区、官井洋大黄鱼繁殖保护区;浙江将建设秀山岛湿地资源保护区、岱山县长涂中街山岛礁自然资源保护区等。

### 五、海洋特别保护区的建设与管理

关于海洋特别保护区的建设与管理的问题,在国家海洋局的《海洋特别保护区管理工作方案》中已经明确了保护区的分级、选划与审批,并明确了特别保护区的管理部门。但是对于如何处理好保护区“在保护中开发,在开发中保护”的关系,做到可持续发展,目前这方面的报道还比较少。因此,本文就如何管理好海洋特别保护区提出一些浅见。

#### 1. 海洋特别保护区管理存在的主要问题

##### (1) 保护与开发之间“度”的确定

保护与开发并重是海洋生态特别保护区有别于海洋自然保护区的关键所在,如何确定保护与开发的量化程度是保护区建设亟需研究解决的问题。

##### (2) 保护区管理机构 and 现有体制的冲突和协调

特别保护区由于牵涉到一系列的海洋开发活动,与现有的政府及相关行政部门对开发活动的管理存在一定的矛盾冲突,协调好两者的关系对保护区的建设具有重要意义。

##### (3) 保护与管理政策问题

需要制定明确的用地政策、经济补偿政策、经济发展政策等,采取有效措施解决人民群众生产和生活面临的实际问题。

##### (4) 保护区规划和其他相关规划的统一性

海洋特别保护区目前已经涉及各种经济发展规划、生态建设规划、渔业规划、旅游规划、无居民海岛开发利用与保护规划、养殖布局规划、



公路水路交通建设规划等各种相关规划和海洋功能区划,有些内容与保护区的规划不完全吻合,甚至存在一定冲突,因此,亟需做好涉及海洋特别保护区的各种规划、区划之间的协调工作。

## 2. 海洋特别保护区的管理

### (1) 管理办法的制定

为了使海洋特别保护区的管理走上法律轨道,保护区必须根据《中华人民共和国海洋环境保护法》、《全国生态环境保护纲要》等相关法律、法规制定《海洋特别保护区管理条例》及其他相关的管理办法,由保护区管理机构负责保护区的执法监督工作。

### (2) 管理协调机构

保护区的管理一般是由保护区管理局制定管理职责的,但是保护区的各项保护与开发活动必然会涉及保护区所在地的环保、海事、旅游、交通、军事等各个行政主管部门,而保护区内的管理事务必然会引起保护区管理局和各相关部门的职能冲突。因此,要切实做好保护区的管理,使保护区管理局真正发挥作用,必然需要一个保护区管理协调机构,保护区当地人民政府应会同各有关部门组成保护区管委会,对保护区内的冲突、交叉职能进行协调。

### (3) 重视海洋环境和资源的科学研究

保护区各类保护和开发活动为了达到一个平衡点,保证保护区资源、环境的可持续发展,则必须对保护区的环境、资源开展跟踪调查,成立科研机构,在对长期跟踪调查的基础上,开展保护区资源、环境容量科学研究,进而确定维持保护区持续健康发展的关键技术指标。如依照国家相关标准和规范制定海洋特别保护区的管理制度和管理技术标准,包括保护区大比例功能区划、各类海洋资源(尤其是重点保护对象)利用标准、保护区内各类污染物排污标准、观光旅游区建区标准、游客容量标准等。在基础调查、科学研究的基础上进行海洋特别保护区的适度开发。在开发的过程中,应对开发对保护区的环境、资源影响开展评估,保证保护区的可持续发展。

(4) 保护区资源破坏与环境污染事故应急计划的制定

由于海洋特别保护区建设在海洋中,因此在建设和管理的过程中会遇到各种各样的海洋污损事故。因此,海洋特别保护区需建立资源破坏与环境污染事故应急计划,开展海洋污损事故的应急监测,对保护区内资源破坏和油污染、陆源排污等污染环境的应急事故进行处理,这对保护区保护海洋资源和生态环境具有重要意义。

### (5) 广泛宣传,提高生态环保意识

建立保护区的同时,应充分考虑到宣传教育,利用保护区本身的现场示范优势和电视、广播、网络等各类媒体资源,对保护区的建设及其意义进行广泛宣传,在保护区周围设立告示牌、宣传窗,不断提高群众对保护区的生态环境保护意识,使群众充分认识到保护区建设的迫切性和重要意义,调动广大人民群众参与生态环境保护的积极性。

## 六、结论

目前我国海洋特别保护区的建设与管理尚处于起步摸索阶段,因此保护区的区划、管理等方面尚未形成一个比较成熟的模式,故而保护区的建设和管理需要通过大家的实践探索,寻求一种符合我国国情的海洋特别保护区管理模式,以保证我国海洋生态平衡和海洋经济的可持续发展。

## 参考文献

- 1 人大代表呼吁加强立法管理,海洋给中国以新的机会.中国海洋报,2003-03-18
- 2 国家海洋局.1996年中国海洋环境公报.1996
- 3 国家海洋局.海洋特别保护区管理工作方案.1992
- 4 浙江省发展计划委员会,浙江省海洋与渔业局.浙江省海洋生态环境保护与建设规划.2002
- 5 王艳香.海洋自然保护区的建设与管理问题探讨.海洋开发与管理.1998,15(4):29~32
- 6 李国庆.我国海洋保护区的分类.海洋信息,1993(4):1~2

(作者单位 宁波市海洋环境监测中心)