

我国海洋保护地现状、问题及发展对策

赵林林¹,程梦旒²,应佩璇³,曲方圆¹,张朝晖¹

(1. 自然资源部第一海洋研究所 青岛 266061; 2. 国家林业和草原局自然保护区管理司 北京 100714;
3. 南海标准计量中心 广州 510310)

摘要:随着我国海洋经济的不断发展,沿海地区的海洋环境和生态系统面临的压力不断加剧。海洋保护地作为海洋生态环境管理的有效手段,近30年来被广泛应用于海洋生物多样性和生态系统保护,取得了显著的成就和效果。文章通过对我国海洋保护地的建设情况进行系统研究,阐述了海洋保护地的发展现状和管理体制,重点剖析了海洋保护地管理和建设过程中面临的缺乏顶层设计、管理能力和管护条件弱、管理人才和资金少、空间发展不平衡等问题,在建设以国家公园为主体的自然保护区体系的新形势下,为我国海洋保护地的发展提出了健全海洋保护地管理制度体系、构建海洋保护地网络体系、加强海洋保护地管理能力建设和加强海洋保护地宣传教育等对策建议。

关键词:海洋保护地;管理制度;管理能力;网络体系;宣传教育

中图分类号:P7

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2019)05-0003-05

Current Status, Facing Problems, Countermeasures and Suggestions of China's Marine Protected Areas

ZHAO Linlin¹, CHENG Mengni², YING Peixuan³, QU Fangyuan¹, ZHANG Zhaohui¹

(1. First Institute of Oceanography, Ministry of Natural Resources, Qingdao 266061, China; 2. Department of Natural Protected Area Management, National Forestry and Grassland Administration, Beijing 100714, China; 3. South China Sea Standards and Metrology Center, Guangzhou 510310, China)

Abstract: Pressure on marine environment and ecosystem of coastal area is aggravated along with the rapid development of marine economy. Marine protected area (MPA), as an effective way of marine ecological environment management, has been extensively utilized in marine biodiversity and ecosystem conservations in past 30 years. Base on systematic study on MPA, this paper explained status of development and management system of MPA, analyzed the confronting problem for management and construction of MPA, like lack of top-level design, weakness in management capability and condition, less management personnel and capital investment, and unbalance in spa-

收稿日期:2019-01-21;修订日期:2019-04-15

基金项目:国家自然科学基金青年科学基金项目(41706187)。

作者简介:赵林林,助理研究员,博士,研究方向为海洋保护地管理

通信作者:张朝晖,研究员,博士,研究方向为海洋保护地管理

tial distribution. Under the new situation of building the natural protected area system with national park as main body, countermeasures and suggestions for development of MPA were put forward, such as perfecting the management system, constructing the MPA network system, strengthening the management capacity building, and enhancing the publicity and education.

Key words: Marine protected area, Management system, Management capability, Network system, Publicity and education

0 引言

中国是海洋生物多样性最丰富的国家之一,海域跨越温带、亚热带和热带 3 个气候带,海岸线长达 18 000 km 余,共有海岛 1.1 万余个,拥有珊瑚礁、红树林、海草床、河口、海湾、海岛等多种类型海洋生态系统。新世纪以来,国家高度重视海洋经济的发展,海洋经济发展已经成为我国经济新的增长点。但是,随着海洋资源的不断开发和利用,产生了海洋环境恶化趋势不断加重、海洋生态系统退化区域不断增加、滨海湿地大量丧失等一系列突出的环境问题^[1]。因此,为维护海洋生态平衡,保护海洋生物多样性,保证海洋资源的合理开发和科学利用,促进海洋经济的健康发展,我国沿海地区应加快推进海洋保护地建设^[2]。

海洋保护地作为一种海洋生态环境管理的有效手段,在海洋生态环境的良好保护、生态系统的有效维持、海洋资源的合理利用上具有重要作用^[3-4]。我国海洋保护地主要有海洋自然保护区和海洋特别保护区(包含海洋公园)两种类型。《中华人民共和国海洋环境保护法》第二十三条和二十四条分别明确了海洋自然保护区和海洋特别保护区相应的法律地位和设立条件。海洋自然保护区侧重于保护对象的珍稀性、自然性和原始性,以自然保护为主,主要分为海洋生物物种、海洋和海岸生态系统、海洋自然遗迹和非生物资源等 3 种类型;海洋特别保护区则以海洋资源的合理开发和持续利用为主旨,保护与开发并重,主要分为海洋公园、海洋生态保护区、海洋资源保护区和海洋特殊地理条件保护区等 4 种类型^[5-6]。

1 海洋保护地发展现状

1.1 海洋保护地的建设现状

1963 年我国建立了第一个海洋保护地——大

连蛇岛自然保护区,1980 年经国务院批准与老铁山升级为蛇岛老铁山国家级自然保护区,自此开启了我国海洋保护地的建设和管理序幕。海洋保护地建设初期,主要采取“抢救式保护、先划后建、逐步完善”的原则,尽管存在一些问题,但抢救性地保护了大多数重要的海洋生态系统和珍稀濒危的海洋生物。而后的 20 余年里,国家级海洋保护地数量一直处于缓慢的增长状态,直到 2005 年,国家海洋局批准建立了第一个国家级海洋特别保护区——浙江乐清市西门岛国家级海洋特别保护区,自此国家级海洋保护地的数量出现了快速增长(图 1)。截至 2018 年年底,我国已经建立各类海洋保护地 271 处,总面积达 12.4 万 km²,约占国家管辖海域面积的 4.1%,基本覆盖沿海 11 个省、市、自治区,初步形成了以海洋生物多样性保护为主线、海洋自然保护区和海洋特别保护区相结合的海洋生物多样性保护海洋保护地的网络体系。

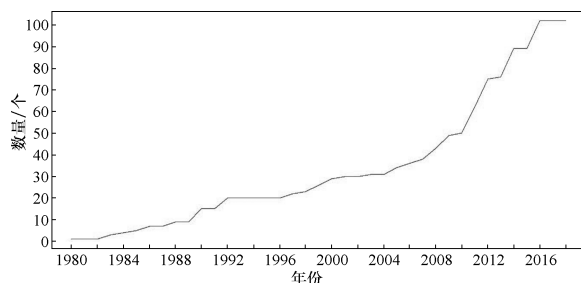


图 1 1980—2018 年国家级海洋保护地数量

我国建有国家级海洋保护地 102 处,其中国家级海洋自然保护区 35 处,国家级海洋特别保护区 67 处(包含 48 处国家级海洋公园)。国家级海洋保护地在沿海各地分布也不均衡,集中分布在辽东半岛、山东半岛、浙闽沿海和雷州半岛区域,辽宁、山东、浙江、福建和广东等海洋经济发达地区的数量较多,尤其以山东省数量最多,共 32 处(图 2)。海

洋保护地的主要保护对象基本涵盖红树林、珊瑚礁、海草床、怪柳林、海岛、河口、海湾等典型海洋生态系统、珍稀濒危海洋生物物种及珍贵海洋自然遗迹等。但相较美国、加拿大、澳大利亚、英国等发达国家而言,我国海洋保护地的管理和建设水平尚处于初级阶段,且各等级和各地区之间的管理和建设水平参差不齐。

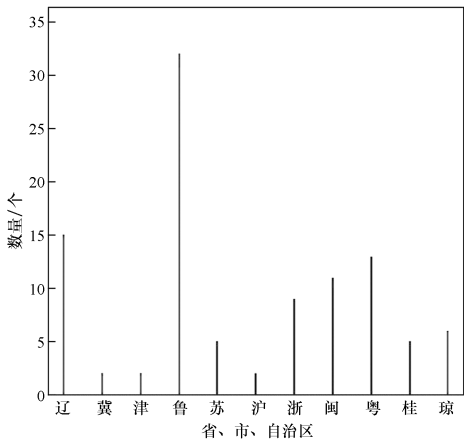


图 2 沿海各地国家级海洋保护地数量

1.2 海洋保护地管理体制

1.2.1 海洋保护地管理制度

海洋自然保护区主要按照《中华人民共和国自然保护区条例》进行管理,为加强海洋自然保护区的管理,原国家海洋局于 1995 年印发了《海洋自然保护区管理办法》,并相继颁布了《海洋自然保护区管理技术规范》(GB/T 17504—1998)和《海洋自然保护区类型及级别划分原则》(GB/T 19571—2004)等技术标准。海洋特别保护区的建设相对较晚,原国家海洋局 2005 年印发了《海洋特别保护区管理暂行办法》,2010 年印发了《海洋特别保护区管理办法》,并相继制定了《海洋特别保护区选划论证技术导则》(GB/T 25054—2010)、《海洋特别保护区功能分区和总体规划编制技术导则》(HY/T118—2010)和《海洋特别保护区分类分级标准》(HY/T118—2010)等相关技术标准。此外,针对国家级海洋保护地的管理,原国家海洋局制定了《国家级海洋保护区规范化管理和建设指南》和《国家级海洋保护区监督检查办法(试行)》等,形成了相对完善的管理规章标准制度体系。

1.2.2 海洋保护地管理体系

以前我国海洋保护地采取分部门管理和分级管理相结合的管理体系^[7]。海洋特别保护区全部由原国家海洋局进行管理,而海洋自然保护区则由原环境保护部进行综合管理,由林业、海洋、环保、农业和国土等部门在各自的职责范围内分别进行行业主管。目前,根据 2018 年中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》,海洋保护地统一划归国家林业和草原局进行管理,打破了海洋保护地分部门管理的困境。海洋保护地还采用分级管理的方式,具体有国家级和地方级,地方级又分为省级、市级和县级 3 层级,海洋保护地的层级主要根据保护对象的重要性、典型性、特殊性等特征进行划分。

2 海洋保护地面临的挑战

2.1 缺乏顶层设计

我国海洋保护地前期建设基本上实行的是“抢救式保护”策略,虽然保护住了一批重要的海洋生态系统、濒危珍稀海洋物种和重要生境,但顶层设计缺乏和整体发展方向不明确,海洋保护地管理质量和能力整体不强。此外,海洋保护地的制度建设也相对滞后,早期制定的《海洋自然保护区管理办法》和《海洋特别保护区管理办法》难以适应生态文明新时期海洋保护地管理的要求,新修订的《中华人民共和国自然保护区条例》中的管理规定主要针对陆地自然保护区,很多条款并不适合海洋自然保护区。例如,海洋开放性和流动性强,难以完全禁止航运等人类活动。同时,国家层面未专门针对海洋保护地的发展制订相关规划,大部分沿海地区也未制订海洋保护地发展规划,导致以地方为主导的海洋保护地的选划和建设缺乏统一部署和科学布局。近年来,海洋资源开发利用和海洋生态环境保护矛盾日益突出,地方政府建立海洋保护地的积极性不高,导致部分重要海洋系统得不到有效保护,以国家级自然保护区为例,2014 年至今,沿海地方政府没有提出新建国家级自然保护区的申请。

2.2 管理能力和管护条件弱

近年来,随着海洋保护地数量的不断增加,海洋保护地“批而不建,建而不管,管而不力”的问题也比较突出。目前,国家级海洋自然保护区基本具

备专门的管理机构、人员及经费,管理机制体制较完善。然而,海洋特别保护区建设和管理尚处于初级阶段,绝大部分国家级海洋特别保护区没有设立专门的管理机构和经费,大多由地方海洋渔业部门或管委会代管。由于代管部门人员编制的限制,保护地专职管理人员严重不足,加之海洋保护地的特点,其管理、监测和执法等工作量及难度远超过陆域同样面积的保护区,造成管理效果不佳。此外,部分国家级海洋保护地尚未编制总体规划,没能及时提出未来一段时间的发展规划和明确保护地未来发展目标,严重制约海洋保护地的规范化管理和建设工作。

海洋保护地的基础管护设施相对陆地自然保护地略显不足,主要体现在大部分海洋保护地没有管护办公用房、管护设施和船只等设备,因此没有能力对海洋保护地进行有效管理和看护,甚至有的海洋保护地基础设施和管护条件基本处于空白状态。海洋保护地在海洋资源调查、监测和保护等方面的科学研究工作相对滞后,科研监测任务主要依靠院校和科研单位,海洋保护地本身科研能力较弱,与保护工作对科研监测的需求有很大差距^[8]。薄弱的基础条件和科研监测能力,不仅无法实施有效管理和生态环境恢复和保护工作,更无法引进和留住海洋保护地管理人才,致使海洋保护地的工作恶性循环、停滞不前。

2.3 管理人才和资金投入少

在我国的教育体制中,较少有高校或科研院所设置自然保护地管理专业,因而专门的自然保护地科研人才较少。同时,海洋保护地多数远离陆地,位于海上,条件艰苦,难以留住专业人才,因此海洋保护地基础研究和监测评价工作较滞后。此外,海洋保护地管理专业性较强,其专业管理人员相对不足,尤其是高层次管理技术人员匮乏,因而无法保障海洋保护地正常建设工作的有效实施。科研与管理人才的长期缺乏导致了海洋保护地管理工作专业性不强、管理不规范等现象。

海洋环境的特殊性加大了海洋保护地巡护、执法、科研等工作的难度,对基础管护设施、科研监测设备要求相对较高。目前,多数海洋保护地面临管

理经费不足的问题,虽然部分海洋保护地从中央海域使用金和生态修复项目得到一定的资金支持,但海洋保护地的投入一直没有持续性资金保障。资金投入不足直接导致许多海洋保护地,尤其是海洋特别保护区缺少必要的办公、管护、科研、宣教和旅游等基础设施,不能达到规范化建设的要求和目标,影响了海洋保护地保护与管理等工作的正常开展,从而也制约了海洋保护地的规范化建设。

2.4 空间发展不平衡

海洋保护地在不同地区之间发展不平衡,仍具有较多区域的保护空缺。在已建的国家级海洋保护地中存在集中分布的现象,山东省共有 32 处国家级海洋保护地,其中烟台市就有 11 处国家级海洋特别保护区。但海洋保护地普遍面积不大,一些重要的海洋生态系统、生态功能区域为未划入海洋保护地,如河北滦南和黄骅、天津汉沽和大港、江苏如东等重要滨海湿地。另外,由于地方的海域管辖权限制,海洋保护地多分布于沿岸不超过 12 n mile 的区域,超过 12 n mile 的管辖海域范围内存在大量的保护空缺,如部分斑海豹、海龟等珍稀濒危洄游类型物种栖息地未划入海洋保护地范围^[9-10]。

3 海洋保护地未来发展对策

3.1 健全海洋保护地管理制度体系

目前,整体海洋保护地的建设与管理,已跟不上新时代我国加快推进生态文明建设的新要求。为打破自然保护地分部门管理的问题,有效提升自然保护地的管理和建设,2018 年中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》中明确将各级各类自然保护地划归国家林业和草原局统一管理,同时也为后续海洋保护地的管理打下坚实基础。目前,应以国家公园为主体的自然保护地体系建设为指导,重新梳理建立海洋保护地分类体系。同时,围绕海洋保护地建立、调整、规划、日常管护、科研监测等工作,制定完善海洋保护地管理的相关法律法规及其相关配套制度,使海洋保护地的管理有法可依、有章可循,从而强化海洋保护地管理体制建设,健全海洋保护地管理法规及内部管理制度。

3.2 构建海洋保护地网络体系

贯彻落实《国务院关于加强滨海湿地保护严格

管控围填海的通知》和《渤海综合治理攻坚战行动计划》等有关文件要求,在分析现有海洋保护地空缺的基础上,进一步增加各类海洋保护地数量、扩大海洋保护地面积,构建合理有效的海洋保护地网络体系。同时,推进大面积离岸型海洋保护地的建设,在海洋生物多样性较高的富集区,建设大型的海洋保护地,使其作为海洋种子库以维持海洋生物多样性,同时大型海洋保护地也可以为管理提供便利,节省管理成本^[11]。此外,随着科学研究的深入,发现对特定物种的保护并未达到有效保护海洋生态系统的目的,每一类海洋物种在生态系统中具有各自的作用,构成一个完整网络关系,其他物种数量的变动同样会对保护物种造成影响,构建合理的海洋保护地网络体系,可以更大地发挥海洋保护地的保护功能^[12]。

3.3 加大海洋保护地管理能力建设

加强海洋保护地规范化建设,完善基础管护、执法、科研及宣传教育设施设备,提高海洋保护地的管护能力,为有效落实海洋保护地保护及管理工作提供扎实基础,逐步提高海洋保护地各项管理工作的水平。积极争取海洋生态保护的财政投入,加快推进海洋生态补偿机制建立,通过健全完整的海洋保护地生态补偿机制,解决资金投入不足的问题。充分发挥市场机制,广泛吸纳社会资金投入生态环境保护与建设,鼓励和吸引国内外民间资本投资生态保护,尤其是要探索在政府投入引导下的社会多元化投入机制,让社会广泛参与海洋生态保护工作^[13]。

3.4 加强海洋保护地宣传教育

在推进海洋保护地发展与建设的同时,提高公众海洋生态保护意识,注重在宣传教育中抓海洋保护和海洋安全理念^[14]。当地居民对海洋保护地的建设密切关注,保护地会改变一些当地居民传统的生产和生活方式,可能会阻碍当地居民的经济收入

来源。海洋保护地的管理工作离不开周边社区居民的积极参与和推动,可以针对沿海社区居民、渔民及企业职工进行海洋普法知识、海洋保护等内容的宣传教育,培养当地居民海洋生态环境保护意识。同时,应积极协助当地群众探索海洋资源的合理利用模式,吸纳社区居民到保护地从事保护、看护工作,或鼓励开展参与生态旅游行业,努力做到人与自然和谐共生。

参考文献

[1] 兰冬东,朱容娟,李冕,等.我国近岸海域污染防治对策研究[J].海洋开发与管理,2017,34(11):72—75.

[2] 张洁琼.国家级海洋特别保护区管理绩效评价研究[D].福州:福建农林大学,2017.

[3] 王斌.中国海洋生物多样性的保护和管理对策[J].生物多样性,1999,7(4):347—350.

[4] 王钰.海洋保护区管理有效性评估方法的研究[D].大连:大连海洋大学,2018.

[5] 蔡燕红,张海波,项有堂.海洋特别保护区的建设与管理问题探讨[J].海洋开发与管理,2005,22(3):55—57.

[6] 苑克磊,滕菲,钟山,等.北海区国家级海洋保护区发展存在的问题及对策研究[J].海洋开发与管理,2015,32(11):37—41.

[7] 刘洪滨,刘振.我国海洋保护区现状、存在问题和对策[J].海洋信息,2015(1):36—41.

[8] 虞依娜,彭少麟,侯玉平,等.我国海洋自然保护区面临的主要问题及管理策略[J].生态环境,2008,17(5).

[9] 焦凤荣.辽东湾斑海豹资源的保护与管理[J].中国水产,2015(4):35—38.

[10] 王亚民.我国南海海龟资源的调查与保护研究现状与展望[J].生态学杂志,1993(6):60—61.

[11] 刘洪滨,刘康.海洋保护区:概念与应用[M].北京:海洋出版社,2007.

[12] 丹·拉佛雷.建设弹性海洋保护区网络指南[M].王枫,译.北京:海洋出版社,2009.

[13] 徐宗军,张朝晖,王宗灵.山东省海洋特别保护区现状、问题及发展对策[J].海洋开发与管理,2010,27(5).

[14] 朱晓暄.关于我国海洋生态问题及战略性对策[J].化工管理,2018,493(22):96—97.