

厦门国家级海洋公园管理模式研究^{*}

颜利,蒋金龙,王金坑

(国家海洋局第三海洋研究所 厦门 361005)

摘要:国家级海洋公园与一般的公园不同,属于海洋特别保护区的一种类型,同时具有海洋特别保护区和公园的特征,建立海洋公园的目的是建立海洋生态保护与海洋旅游开发相协调的可持续发展模式,实现生态环境效益和经济社会效益的双赢。文章分析了目前国内外自然保护区(国家公园)采取的管理模式,根据厦门国家级海洋公园的环境特征及管理现状,从管理目标与实现途径、管理制度、管理模式、经营模式、资金渠道等方面提出了厦门国家级海洋公园的管理模式。

关键词:国家级海洋公园;海洋特别保护区;管理制度;管理模式

中图分类号:P74 **文献标志码:**A **文章编号:**1005—9857(2015)07—0068—06

国家海洋局 2011 年 5 月 19 日发布了新建 5 处国家级海洋特别保护区和 7 处国家级海洋公园名单,这是我国首批国家级海洋公园。2012 年发布了新建 3 处国家级海洋特别保护区和 10 处国家级海洋公园名单,2014 年发布新建 11 处国家级海洋公园名单。自 2005 年至今,我国已建立国家级海洋特别保护区 56 处,其中国家级海洋公园达 28 处,国家级海洋公园总面积达 36 万 hm^2 ,已初步形成了包含特殊地理条件保护区、海洋生态保护区、海洋资源保护区和海洋公园等多种类型的海洋特别保护区网络体系^[1]。

1 海洋公园的定义

根据《海洋特别保护区分类分级标准》(HY/T117—2010),海洋特别保护区指对具有特殊地理条件、生态系统、生物与非生物资源及海洋开发利用特殊需要的区域采取有效的保护措施和科学的开发方式进行特殊管理的区域。海洋公园是指为保护海洋生态与历史文化价值,发挥其生态旅游功能,在特殊海洋生态景观、历史文化遗迹、独特地质地貌景观及其周边海域划定的海洋特别保护区。海洋公园与一般的公园不同,属于海洋特别保护区的一种类型,同时具有海洋特别保护区和公园的特征,其目的是建立海洋生态

保护与海洋旅游开发相协调的可持续发展模式,在保护海洋生态环境的同时,合理发挥特定海域的生态旅游功能,实现生态环境效益和经济社会效益的双赢。

2 国内外自然保护区管理模式

2.1 国外自然保护区(国家公园)管理模式

1872 年,美国建立了黄石公园,它是世界上第一个真正意义上的自然保护区。经过 100 多年的探索,人们逐渐认识到要把自然保护区的保护与地方的经济发展联系起来,提出了人与生物圈保护区模式,现在,又提出保护区和周边地区有关部门及社区,参与共同管理,实现利益公平分享。国外自然保护区(国家公园)的管理模式主要有 3 类:① 垂直管理模式,由国家、地方、基层管理局 3 个级别的机构从上而下进行管理,成立国家公园管理处,专门负责管理全国的国家公园,实行经营权和管理权相分离的方式,通过特许经营将商业经营项目委托给企业,管理机构对企业的经营进行监督,并提取一定比例的费用用于公园日常管理。例如美国国家公园管理模式采取的就是垂直管理模式,由国家公园局统一管理。② 地方政府管理模式,指中央政府只负责立法、政策发布,不会干预国家公园具体的管理,地

^{*} 基金项目:国家海洋局海洋公益性行业科研专项经费项目(201305023)。

方政府管理机构享有国家公园全部的管治权。例如澳大利亚的国家公园管理模式采取的是地方政府管理模式。③ 综合管理模式,指上级政府部门、地方政府、民间组织和个人都享有参与国家公园管理的自主权。例如日本的自然保护区采取的管理模式是综合管理模式,日本的自然公园由地方政府、环境大臣、都道府县知事和私有土地所有者共同管理^[2]。澳大利亚大堡礁海洋公园、卡卡杜国家公园等采用的是综合管理模式,根据有关法规与协定由联邦政府、地方政府和当地土地所有者共同管理海洋公园。

2.2 国内自然保护区管理模式

我国自然保护区根据级别分为 4 级:国家级、省级、地市级和县级。自然保护区的管理模式主要有地方政府主导型管理模式、行政主管部门直接管理模式、社区共管模式等。① 地方政府主导型管理模式。我国自然保护区的管理涉及环保、林业、农业、地质矿产、水利、海洋等行政主管部门和地方政府,但目前大部分采取的是由地方政府主导型管理模式。② 行政主管部门直接管理模式。例如森林、河口湿地、红树林自然保护区由林业部门直接管理,草原自然保护区由农业部门直接管理,珊瑚礁自然保护区由海洋与渔业部门直接管理,部分自然保护区由海洋、环保、水利等多部门共同管理。③ 社区共管模式,是指让社区参与保护方案的决策、实施和评估,并与保护区共同管理自然资源的管理模式。由于我国自然保护区的建设大多是通过政府行政手段抢救性建立的,没有从根本上解决自然环境保护与保护区内及周边群众的生产生活问题,社区共管模式逐步被公认为是一种保护与发展相协调的保护模式,逐步得到应用和推广^[3]。

2.3 国内国家公园管理模式

目前地质公园的管理尚无统一的管理机构,实行多部门协调管理。参与管理的有地方政府、地方国土资源部门、环保部门、林业部门、旅游局等。我国风景名胜区的管理还未建立起自上而下直属的、系统的管理机构,根据《风景名胜区管理条例》,地方各级政府的城乡建设部门主管本地区的风景名胜区的工作,行使风景名胜资源的所有权,目前对风景名胜资源实施管理权利的主

体还有地方政府、旅游行政主管部门、风景管理局、文物管理部门等。

3 厦门国家级海洋公园概况

3.1 地理位置和范围

厦门国家级海洋公园是国家海洋局 2011 年 5 月 19 日发布的首批国家级海洋公园之一。厦门国家级海洋公园位于厦门岛东部,包含一定的海域、陆域和海岛。海洋公园由两部分组成:第一部分南起厦门大学海滨浴场,沿环岛路向北延伸至观音山沙滩北侧,包括东部部分海域;第二部分为五缘湾(含五缘湾湿地公园)。公园总面积为 24.87 km²,其中陆地面积 4.05 km²,占总面积的 16.28%,海域面积 20.76 km²,占总面积的 83.47%,岛屿面积 0.06 km²,占总面积的 0.25%(图 1)^[4]。

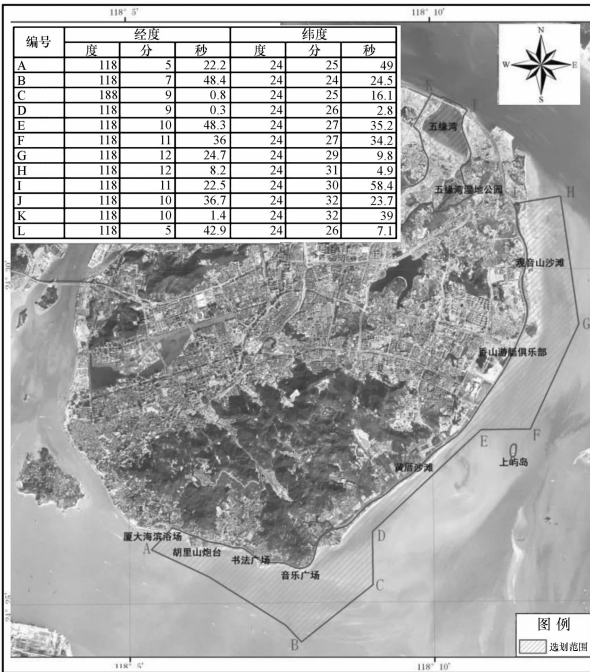


图 1 厦门国家级海洋公园范围

3.2 资源特色

3.2.1 海洋生物资源丰富

研究海域内不仅有丰富多样的浮游植物、浮游动物、底栖生物和游泳生物,还有中华白海豚、厦门文昌鱼等珍稀物种,文昌鱼平均栖息密度为 64 尾/m²,平均生物量为 3.50 g/m²^[5]。厦门五缘湾湿地公园是许多鸟类的重要栖息地,有成群的海鸥、海燕、白鹭,在上屿岛的中低潮岩缝中密

布着野生海珍品——皇冠贝。

3.2.2 滨海旅游资源独特

海洋公园内自然沙滩资源丰富,自然沙滩总长约 9.14 km,适宜开发成海水浴场的沙滩长约 4.12 km,沙滩总面积 55 万 km²,被称为“黄金海岸”,海水水质优良,水温高,金沙碧浪,为得天独厚的天然浴场。厦门环岛路东部滨海度假旅游区年平均综合指数为 4.1,海滩综合状况良好,海滨及海上环境状况优良,海陆景观优美,适宜滨海休闲娱乐活动^[5]。

3.2.3 海域环境质量优良

厦门国家级海洋公园海域水质良好,属于清洁海域,符合国家海水水质一类标准。厦门东部海域海洋沉积物质量良好,符合一类海洋沉积物质量标准。观音山、椰风寨、黄厝、海韵台、太阳湾、珍珠湾、白城等海水浴场水质状况总体良好,“优、良”等级天数比例占 87%,健康指数均在 70 以上,游泳适宜度状况良好。

3.2.4 海岸地质地貌独特

厦门国家级海洋公园内地质地貌独特,为典型的花岗岩石蛋地貌景观,还有三级明显的阶地,海蚀和海积地貌类型较齐全,海滩剖面完整,具有典型的水平层理、斜层理交错层理,可满足教学、科研与观赏旅游的需要。曾厝垵至塔头分布有独特的海蚀地貌景观,岩石景观奇特多姿,有“双龟冲天”“海底世界”“鹰石”“睡鱼石”等。景洲乐园内分布有“海蚀蘑菇”“海蚀柱”等独特的海蚀地貌景观。

3.2.5 海洋文化丰富而深厚

厦门国家级海洋公园内分布有胡里山炮台、白石炮台、东澳港郑成功兵寨遗址、观音山 1958 海防前线遗址、通古渡遗址等,并毗连南普陀寺、厦门大学。

3.3 厦门国家级海洋公园管理现状

3.3.1 存在多部门交叉管理和部分区域无人管理现象

厦门国家级海洋公园内涉及的管理部门主要有海洋、旅游、环保、国土、文化、建设、交通、市政等,存在部分区域多部门交叉管理,部分区域无人管理的现象。因此,迫切需要成立专门的管理机构对厦门国家级海洋公园进行综合管理。

3.3.2 部分区域资源开发不尽合理

龙厨海鲜、佳丽海鲜等少数建筑物或构筑物挤占亲水岸线,或占滩围地,直接影响公众的亲水性,对海岸、海洋景观等造成一定影响,对岸滩侵蚀造成潜在不利影响。旅游开发项目规模小、较分散,海洋旅游资源总体开发水平有待提高。

3.3.3 沿海地区环境污染防治和生态修复亟待强化

白城、珍珠湾、太阳湾、黄厝等地的海滩上存在多处排污管道,对海域环境质量和沿海景观造成严重不利影响,急需进行综合整治。白石炮台以西、石胥头岬角地区、香山至五通岸段、上屿岛部分海岸存在不同程度的沙滩侵蚀现象,急需进行修复。

4 厦门国家级海洋公园管理模式研究

4.1 管理目标与实现途径

建立厦门国家级海洋公园的首要目的是为了保护自然沙滩和岸线、独特地质地貌景观、历史文化遗迹、海洋生态系统等,其次是促进厦门滨海旅游资源开发,在海洋公园建设和管理过程中必须坚持尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,在生态保护的基础上,建立海洋生态保护和滨海旅游和谐共存的管理模式,合理发挥特定海域的生态旅游功能,实现生态环境效益和经济社会效益的双赢^[6]。厦门国家级海洋公园的管理目标包括 4 个方面:生态保护与修复、科研监测、科普教育、旅游休闲。

4.1.1 生态保护与修复

管理目标:把厦门国家级海洋公园建设成为海滩综合状况良好、滨海度假旅游区水质优良、自然景观优美的海洋生态保护示范区。实现途径:重点保护公园内中华白海豚、文昌鱼等珍稀濒危海洋生物物种种群数量稳定,公园内的开发建设项目都必须详细分析本项目对中华白海豚、文昌鱼产生的影响,并提出具体的保护措施。对文昌鱼和经济生物物种栖息地实施严格保护,任何单位和个人不得侵占或破坏。禁止任何单位和个人侵占或破坏自然沙滩和岸线、自然景观、历史文化遗迹。在石炮台以西、石胥头岬角地区、香山至五通岸段、上屿岛部分岸段实施沙滩修复工程。保护五缘湾湿地生态系统,维护生态

系统结构稳定。

4.1.2 科研监测

管理目标:开展海水淡化实验、沙滩保护科学研究、文昌鱼栖息地修复实验等科学研究,开展海水浴场水质监测、沙滩地形、泥化线持续观测,湿地生态与鸟类定位观测等科研监测项目,为海洋公园决策和管理提供科学支撑。实现途径:建立浦口海水淡化科学实验室,开展海水淡化相关科研、实验研究。在香山一五道段开展沙滩保护与修复研究,开展黄厝文昌鱼栖息地修复实验研究。对珍珠湾、黄厝海水浴场海水水质进行持续监测,对黄厝沙滩的地形等进行持续监测,对五缘湾湿地生态环境、鸟类种类和数量等进行观测。

4.1.3 科普教育

管理目标:普及海洋科学知识,调动公众参与海洋生态环境保护的积极性和主动性,提高公众爱护海洋、珍惜海洋的生态环保意识。实现途径:制订年度、季度科普活动表,并在主要媒体上宣传活动内容,针对特定的海洋科学主题,与公众进行交流和互动。设计制作厦门国家级海洋公园 logo,标记在公园游览手册,纪念品等旅游产品上进行宣传,传播生态文明理念,提高游客保护海洋生物、自然景观、历史遗迹的意识。设置表现厦门海洋文化的雕塑、建立海洋生物标本馆、海洋文化博物馆,供公众与游客参观游览,传播海洋科学与海洋文化。

4.1.4 旅游休闲

管理目标:规划形成“一带、六区、八点”的生态旅游总体格局,将厦门国家级海洋公园打造成国内外高品位、高知名度的生态旅游休闲目的地。实现途径:在确保海洋生态安全的前提下,鼓励开展生态旅游。把环岛路一带发展成为滨海观光旅游带。胡里山至白石炮台以体验海洋历史文化、民俗风情为主,打造成主题文化休闲区;太阳湾至椰风寨以发展海水浴场为主,打造成黄金海岸游览区;会展至香山以发展游艇、水上运动为主,打造成为游艇度假休闲区;观音山至五通以休闲娱乐、购物为特色,发展成为商业休闲旅游区;海域部分以发展海上运动为主,打造成为海域试验与运动体验区;五缘湾区域发展成为自然生态与海洋文化体验区。

4.2 管理模式研究

4.2.1 完善管理制度

(1)制定和实施《厦门国家级海洋公园管理办法》,用法律的形式来约束和规范海洋公园开发活动,明确管理机构和管理者的管理权限和管理职责,确保海洋公园内环境保护和滨海旅游开发协调发展。

(2)编制和实施厦门国家级海洋公园总体规划、专项规划、年度工作计划。编制总体规划时应根据厦门市国民经济与社会发展和海洋生态保护的需要,制订规划期间厦门国家级海洋公园建设和发展过程中应遵循的方针、政策、原则以及不同规划时期应达到的建设目标,明确海洋公园的主导功能,逐步形成海洋生态环境保护与滨海旅游开发相协调的空间开发格局,为海洋公园建设提供依据和政策指导。专项规划是根据保护和管理需要,在总体规划的宏观指导下,编制生态保护与资源利用、生态旅游、生态补偿实施等专项规划。年度工作计划是以每年的建设目标为核心制订详细的工作计划,确保年度工作目标顺利完成。

(3)严格实施分区管理制度。根据自然资源条件、开发利用状况,将海洋公园划分为重点保护区、生态与资源恢复区、适度利用区、科学实验区4种不同类型的区域(图2),严格实施“分类指导、分区管理”,明确各分区类型的生态环境与社会经济功能,提出应当限制或禁止的开发利用活动或开发利用方式,为厦门国家级海洋公园实行分区管理提供科学依据。

(4)强化依法治理。严格执行“有法可依、有法必依,执法必严,违法必究”的社会主义法制建设的基本方针,加强法制宣传,建立健全执法机构,严格执行国家和地方政府有关法律法规、政策,促进海洋公园经营和管理步入法制化、规范化轨道。

4.2.2 创新管理模式

厦门国家级海洋公园兼具海洋特别保护区和国家公园的特性,管理模式采取地方政府管理模式和社区参与管理模式相结合,厦门国家级海洋公园管理处代表厦门市政府全面负责海洋公园的政策制定,规章制度、规划计划的制订和实施,负责日常管理等。社区共管委员会参与海洋公园政策制定、规划和管理计划的制订和实施,

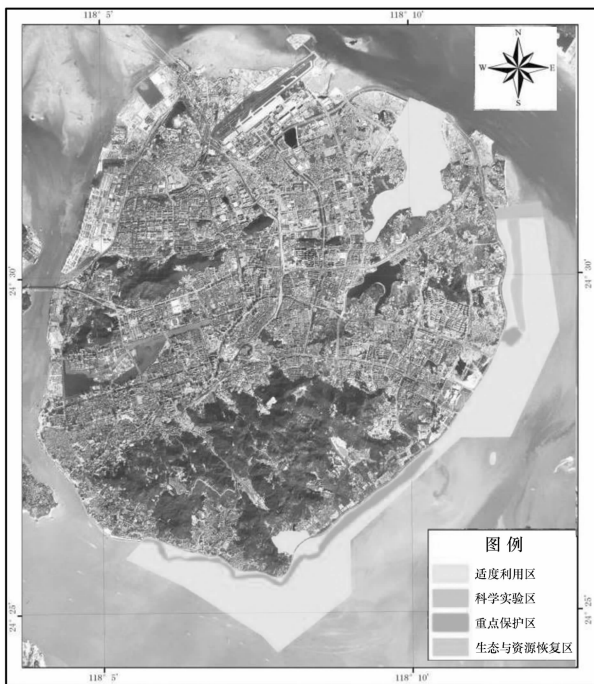


图2 厦门国家级海洋公园功能分区

经营管理的监督等^[7]。

(1)成立厦门国家级海洋公园管理处,职责是负责贯彻落实国家及地方有关的法律法规与方针政策,负责制定和实施管理规章制度、总体规划、专项规划、年度工作计划等,负责日常巡护管理、宣传、教育、培训等活动,应对保护区内的保护和开发利用活动过程进行监督。管理处下设3个科室:综合科、资源与环境保护科、旅游资源开发利用科。综合科由管理处处长直接领导,负责重大事务的决策、人事、宣传、教育、培训、财务管理、日常巡护等,并处理好海洋公园内外部行政事务,其人员实行严格岗位责任制。资源与环境保护科具体负责海洋公园运营过程中的海洋资源保护、管理,海洋生态环境保护、生态修复、监测、科研等工作。旅游资源开发利用科承担海洋公园旅游资源整合和提升,旅游项目的开发、服务管理,在管理上实行独立自主、自负盈亏的承包经营方式。由资源与环境保护科负责对其进行监督和指导。

(2)成立社区共管委员会。主要由社区居民、地方环境保护组织或机构、环境保护志愿者构成。职责是参与海洋公园政策制定、参与制定和实施海洋公园总体规划、专项规划和管理计划、享有保护区内的保护和开发利用活动过程的

监督权利等。让社区居民参与海洋公园的建设和管理,缓减海洋公园生态保护与旅游资源开发的矛盾,减少对海洋公园内自然资源的破坏,帮助社区合理使用滨海旅游资源,让社区居民享受旅游发展带来的经济效益和环境效益。

(3)成立厦门国家级海洋公园专家咨询委员会。厦门国家级海洋公园管理处下设厦门国家级海洋公园专家咨询委员会,分别为特定领域和区域管理提供咨询和建议。聘请海洋、旅游、园林、生态、环境、历史、文化、建设、经济等领域的著名专家和学者作为厦门国家级海洋公园专家咨询委员会专家组成员,负责海洋公园建设和日常管理过程中技术咨询工作。

4.2.3 改革经营模式

实行“特许经营制度”,将经营权和管理权分离,将旅游资源开发等商业经营项目委托给特定企业,由企业全面负责旅游资源开发,负责旅游和商业项目的经营和管理。厦门国家级海洋公园管理处不能干涉企业的经营活动,厦门国家级海洋公园管理处和社区管理参与者共同享有对企业的经营活动进行监督的权利,同时从企业的营业额中提取一定比例的环境管理费用直接用于国家海洋公园的日常管理开支^[8]。

4.2.4 拓宽资金渠道

由于厦门国家级海洋公园的日常管理和保护要投入大量的资金,依靠国家和地方政府全额拨款无法满足资金需求,必须拓宽资金来源渠道。厦门国家级海洋公园日常管理和保护资金来源包括国家和地方政府拨款、环境管理费用、国际公益资金、社会团体和个人捐赠等。应建立环境管理费用征收制度,在《厦门国家级海洋公园管理办法》中明确环境管理费用征收对象、范围和征收金额比例。征收对象是海洋公园内开展的商业活动。具体包括旅游业经营者、游乐设施经营者、餐饮业经营者等。可根据《厦门国家级海洋公园管理办法》制定环境管理费用征收实施细则。环境管理费必须进入专门的账户,实行专款专用,任何人不得挪用,直接用于公园的日常经营管理,包括政策制定、科研、宣传、日常巡逻等所需开支^[8]。争取一定的国际公益资金支持海洋生态环境保护、海洋生物多样性保护。

5 结束语

我国的国民经济正处于快速增长阶段,人们的生活水平越来越高,人们对滨海旅游的需求越来越强烈,对生态环境质量要求越来越高,海洋公园正是为了满足人们的这种迫切需求而诞生的,在保护生态环境的基础上适当开展旅游开发活动,既保护了生态环境,也提升了旅游品味,提

高了旅游经济收入。海洋公园的管理应充分借鉴国内外自然保护区(海洋公园)的宝贵经验,坚持生态保护优先原则,创新管理体制和机制,努力探索管理模式和经营方式,拓宽资金渠道,协调海洋生态环境保护和旅游资源开发的关系,重视公众参与,让社区居民、公众参与到海洋公园的规划和管理中,实现生态环境效益和经济社会效益的双赢。

参考文献

[1] 国家级海洋公园[EB/OL]. (2014-08-29)[2014-11-24]. [http://baike.baidu.com/view/5778662.htm? fr=aladdin](http://baike.baidu.com/view/5778662.htm?fr=aladdin).

[2] 蔡燕燕. 我国自然保护区管理模式研究[D]. 杭州:浙江农林大学,2012:10-12.

[3] 张金良,李焕芳,黄方国. 社区共管:一种全新的保护区管理模式[J]. 生物多样性,2000,8(3):347-350.

[4] 龙邹霞. 厦门国家级海洋公园选划论证报告[R]. 厦门:国家海洋局第三海洋研究所,2010:88-89.

[5] 2013 年福建省海洋环境状况公报[EB/OL]. (2014-07-30)[2014-11-25]. <http://www.fjof.gov.cn/xxgk/tzgg/201407/p020140730609296205049.pdf>.

[6] 吴瑞,王道儒. 浅海海南省海洋公园建设[J]. 海洋开发与管理,2013,30(10):

[7] 罗勇兵,王连勇. 国外国家公园建设与管理对中国国家公园的启示[J]. 管理观察,2009,17:36-37.

[8] 王丽. 国外公共旅游资源管理经验对我国风景名胜区的启示[J]. 无锡商业职业技术学院学报,2013,13(1):30-33,58.

[9] 梅宏. 大堡礁海洋公园与澳大利亚海洋保护区建设[J]. 湿地科学与管理,2012,8(4):29-31.