

# 澳大利亚赫德岛与麦克唐纳群岛海岛保护区 功能分区对我国海岛管理的启示\*

康 婧, 吴桑云, 赵锦霞, 丰爱平

(国家海洋局第一海洋研究所 青岛 266061)

**摘 要:** 海岛是我国领土的重要组成部分。加强我国海岛的管理、实现海岛地区经济社会的可持续发展具有重要的意义。文章对澳大利亚赫德岛与麦克唐纳群岛海洋保护区功能分区管理的基本情况进行了分析, 阐述了功能分区在我国海岛管理中的必要性和应用, 并结合我国海岛的基本特征和管理状况, 有针对性地提出了我国海岛保护功能分区的措施与建议。

**关 键 词:** 功能分区; 海岛管理; 赫德岛; 麦克唐纳群岛; 主要使用区

海岛是海洋国土的重要组成部分之一, 具有很高的经济价值和国防价值。我国海岛资源丰富, 仅面积大于500 m<sup>2</sup>的岛屿有6 961个, 加上海南本岛和台湾、香港、澳门及其所属的410个海岛, 共计7 372个海岛<sup>[1]</sup>。加强我国海岛的管理和保护具有重要的现实意义。近年来, 党中央、国务院高度重视海岛的开发、建设、保护和管理, 并作出了一系列决策部署; 各地区、各部门也做了大量工作, 为发展海岛事业奠定了较好的基础。《中华人民共和国海岛保护法》(以下简称《海岛法》)于2010年3月1日实施, 这是我国海洋综合管理工作具有里程碑意义的一件大事, 体现了国家对海岛工作的高度重视。《海岛法》颁布后, 全面推进海岛保护规划、加强无居民海岛保护与利用管理已成为落实海岛保护法的主要工作任务<sup>[2]</sup>。依法进行的海岛保护与管理工作正在开展, 并取得了一定成果。但针对我国海岛保护与开发的管理技术仍处在探索阶段, 如何高效的管理海岛, 可持续利用海岛, 科学地保护海岛是海岛管理面临的问题。功能分区是海岛空间管理的有效手段, 进行合理的功能分区, 不仅可以实现对海岛土地资源和旅游资源的优化配置和合理布局, 保证海岛的可持续发展, 还有利于对海岛

的进一步规划与管理。国外对海岛保护区的管理开展得较早, 如澳大利亚东北部的大堤礁海洋公园与本文介绍的澳大利亚赫德岛与麦克唐纳群岛海岛保护区等, 对我国海岛管理实践都具有一定的启示, 值得借鉴。

## 1 赫德岛和麦克唐纳群岛海洋保护区概况

赫德岛与麦克唐纳群岛海洋保护区(Heard Island and McDonald Islands (HIMI) Marine Reserve)位于澳大利亚西南的亚南极水域, 距澳大利亚大陆约4 000 km, 距南极约1 000 km(图1)。赫德岛与麦克唐纳群岛海洋保护区建于2002年10月。保护区面积约65 000 km<sup>2</sup>, 包括赫德岛和麦克唐纳群岛岛陆及其周围12海里的领海, 加上延伸的海区(包括1 000 m以内的海床和底土), 直至200海里专属经济水域(EEZ)的边界处。保护区陆地部分由赫德岛、麦克唐纳岛、Shag岛、Meyer礁和Drury礁等组成。

赫德岛与麦克唐纳群岛(HIMI)海洋保护区是一个具有重要保护意义的地区, 由于两岛的陆地生态系统、海洋生态系统和洋流条件在南大洋具有的独特性, 使它的保护价值受到国际认可。

\* 基金项目: 海洋公益性行业专项项目“基于生态系统的海岛保护与利用规划编制技术研究及应用示范”(200905004), 基本科研业务费专项资金项目(2009G14)。

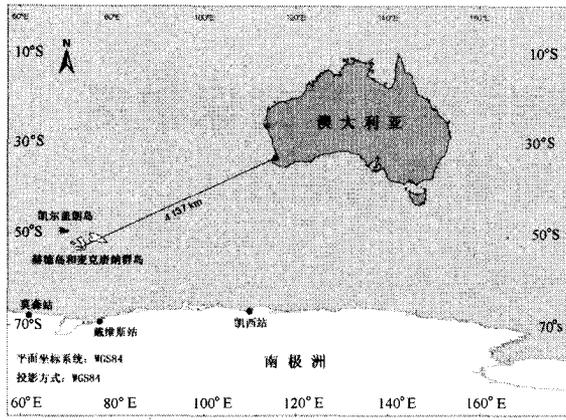


图1 赫德岛和麦克唐纳群岛的位置

首先，岛屿及周围海域具有很高的生物多样性。岛屿周围独特的海水环境孕育了许多脆弱的、生长缓慢的物种。如，珊瑚、海绵藤壶和棘皮类动物。保护区的许多水域处于两大洋流交汇处，营养丰富，具有丰富的渔业资源。这些渔业资源可用于商业捕捞鱼类的繁育，也为保护区的鸟类和附近水域的海洋哺乳动物提供了重要的繁殖地和栖息地。其次，两岛被认为是目前亚南极岛群中唯一一个没有由人类传人物种的地方，具有极高的生物学研究价值。许多被列入国际鸟类保护协定和 EPBC 法濒危物种名录的候鸟以及赫德岛上的两种特有鸟类都栖息于此。另外，赫德岛上还有大量重要的文物和遗址，主要来源于 19—20 世纪期间的航海活动以及首批从澳大利亚到南极的探险活动。

## 2 保护区功能分区情况

功能分区的主要目的是为了受人类活动影响敏感的地区或对象受到更有效的保护，同时将人类活动范围限制到海岛能够承受的、最适宜的区域位置内。在功能分区的同时对应制定了各功能区的保护等级和保护管理措施，严格执行海洋保护区的相关法律规定与管理原则。

在赫德岛保护区管理规划中，将保护区分为 7 个功能区域，包括：主要使用区 (main use zone, MUZ)、参观游览区 (visitor access zone, VAZ)、荒野区 (wilderness zone)、文化遗产区 (heritage zone)、限制区 (restricted

zone)、近海区 (inner marine zone) 和外海区 (outer marine zone)。其中，主要使用区、参观游览区、荒野区、文化遗产区及限制区均位于岛屿的陆地部分；荒野区是面积最大的功能区类型，其次是限制区；主要使用区、参观游览区和文化遗产区等人类活动较多的区域分布比较集中；近海区和外海区则是对海岛周围保护区范围内的海域进行划分 (图 2)。

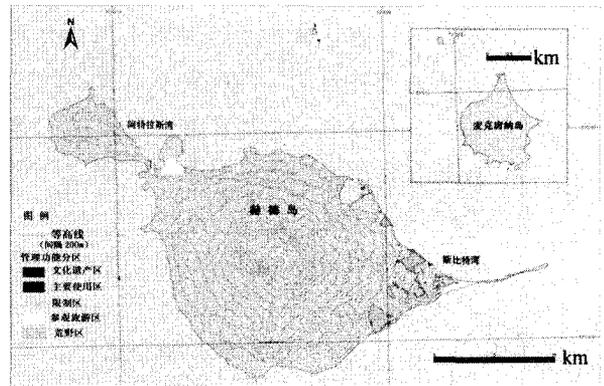


图2 赫德岛岛陆功能分区

### 2.1 主要使用区

主要使用区是进入海岛开展保护工作的特定区域，在主要使用区可以建设有限的永久性设施。赫德岛主要使用区 (MUZ) 由阿特拉斯湾使用区和斯比特湾使用区组成，分别位于岛的西北端和东南端。两个主要使用区使工作人员可分别从岛的西北和东南开展保护工作，游览者也可从岛的不同位置登岸。为防止一些不可避免的干扰破坏，尤其是人类活动对环境的潜在影响，主要使用区内的活动也受到管制。管理人员治理的同时也时刻关注保护区内正在进行的人类活动与其对环境的影响。

### 2.2 参观游览区

参观访问区是可以进行短期陆地参观活动的区域。游客可以登岛游玩、欣赏海岛的独特风光和海洋生物，领略大自然的奥妙。参观游览区的开辟是为了寻求保护目标和满足最佳游览效果的平衡。首先，参观区的位置设置需使游客们尽量在最短时间内登岛上岸。海岛天气变化无常，游船通常需要特定的时间和路线，海岛的参观游览区最好有几个分开分布的区域组成，保证游客在不同的时间或天气情况下可



指为保证游客安全而需要严格限制进入的区域,因此进入限制区是被严格控制的。所有的麦克唐纳群岛和安泽雷纳半岛北部地区的植被和熔岩流都属于限制区。其中,安泽雷纳半岛限制区向南与安泽雷纳湾的主要利用区和参观访问区相接。限制区内有极为敏感的熔岩管和灰岩坑,有些部分甚至极不稳定、易侵蚀。而一些较浅的熔岩管很薄,易倒塌。安泽雷纳半岛上的植被资源也十分脆弱,对人类活动极为敏感,大量的南极海鸟在半岛的植被区和裸岩区营巢,因此半岛植被分布区也列入限制区范围内。

## 2.6 近海区

近海区是保护区内海岛的高潮线延伸 12 海里的海域,是保护管理的重点区域。近海区的外边界设置与岛屿所属海域的外边界、HIMI 世界文化遗产以及正在申请 Ramsar 湿地范围的外边界一致。保护区近岸海域禁止人类活动,以保护海岸环境、野生动物海岸觅食地以及海域的生态价值为主。近海区的海上交通,包括船和小艇的使用以及任何排放都要符合相关规定,从而防止或减小其对海洋环境的影响。

## 2.7 外海区

外海区的划定主要是用于管理与保护区相关的近海区以外的活动,包括除近海区海水以外的全部海域。由于外海区离海岛较远,对人类活动的限制相对近海区要少,船舶进入或穿越外海区无需获得许可,但必须进行对保护区有价值的管理活动。

# 3 启示

## 3.1 功能分区是海岛管理的有效工具

功能分区是空间控制管理的方式之一,目前在陆地旅游区管理、国家公园、保护区和我国海洋管理等处广泛应用<sup>[3-5]</sup>。功能分区通过将空间区域划分成若干亚区域进行区别利用、管理和保护,从而更有效地保护有价值资源、生物栖息地,高效科学的利用非敏感区,是可持续利用的有效手段。海岛资源种类少、生态环境脆弱,需要在保护中进行开发。通过功能分区,可以根据海岛生态系统特点,确定海岛分区类型、各区位置、保护与开发布局,并制定

有针对性的管理原则和措施,实现海岛的差异化,有效的利用海岛资源同时保护海岛生态环境不受破坏。

## 3.2 我国海岛功能分区应明确保护区

赫德岛与麦克唐纳群岛处于海洋保护区内,是南极野生动物的重要栖息地,具有极高的保护价值,在其分区类型中,有禁止进入的限制区和海上活动严格控制的近海区等保护野生动物和海岛自然景观的区域。我国海岛利用的原则是在“保护中利用”,从我国海岛资源环境基本情况出发,我国海岛的功能分区中保护区应包括 3 种类型:一是位于保护区内的海岛,按照保护区的相关规定进行严格管理的保护区;二是在不属于保护区但具有较高保护价值的海岛设立自然保育区,如有海鸟繁殖的岛屿、原生植被发育良好的岛屿及具有特殊地貌景观的岛屿等,自然保育区的目的是保护海岛的稀缺景观资源和独特的生态系统,应将海岛开发利用活动对保护区的不良影响降至最低;三是不属于保护区也不具有较高保护价值的海岛应当设立养护区,养护区的目的是保护海岛的有限资源或稀缺资源如水资源,进行海岛生态建设或受损海岛生态环境修复。

同时,我国还应大力推进海岛保护区建设。进一步扩大海岛自然保护区选划范围。对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、以自然遗迹为对象的陆地、陆地水体或环岛海域、高度丰富的海洋生物多样性区域、具有特殊保护价值的海岛及其周边海域,应依法设立海洋自然保护区。对具有特殊地理条件和自然景观、生态系统敏感脆弱,具有重要生态服务功能和特定开发潜力,自然资源富集以及具有特定保护价值的自然、历史和文化遗迹分布等特点的海岛及其周边海域,应依法设立海洋特别保护区。完善海岛保护区管理制度,建立村级群防群护网络。加强对保护区的执法监察、巡航巡视。

## 3.3 海岛功能分区需要在国家管理框架下进行

赫德岛与麦克唐纳群岛海洋保护区管理规划包括功能分区的内容是依据澳大利亚环境保护和生物多样性保育法案 (Environmental Pro-

tection and Biodiversity Conservation Act, EP-BC) 进行的,并通过了国家评审,具有法定效力,须严格执行。以前我国海岛管理还不够完善,缺乏海岛利用与保护的支撑,海岛管理的框架体系亟待建立。2010年3月1日《海岛法》实施后,提高了我国海岛法律规定的效力层次,填补了我国海岛管理在国家立法上的空白,使我国的海岛工作从此纳入了法制化轨道,对保护海岛资源与生态、规范海岛开发利用活动将起到重要的积极作用。伴随着《海岛法》的实施,我国也修订了一系列的技术标准和规范,如《海洋特别保护区功能分区和总体规划编制技术导则》,内容涉及海岛功能分区的原则和方法等,但仅限于处于保护区中的海岛,对其他类型的海岛尚缺少一系列技术标准和规范。因此,为切实解决海岛工作中已经存在或可能面临的各类问题,需要将海岛功能分区涉及的原则、功能分区等级、划分规范、标准、技术方法及各功能类型管理原则等纳入国家海岛管理框架中。借鉴国外海岛管理的成功经验,以《海岛法》为依托,加紧制定相关的标准与规范,使海岛的分区管理在国家管理框架指导下有序、科学的进行。

### 3.4 海岛空间管理应包括海岛陆域及其周围海域

根据《联合国海洋法公约》规定,海岛是四面环(海)水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域。在定义中,海岛仅指陆地区域,不包括其周围的海域。但在海岛管理过程中,则需要将海岛及其周围海域作为整体统筹管理。

这是由于从海岛资源和价值角度,海岛自身的资源有限,其价值主要体现在与周围海域有关的利用活动中,海岛是海洋利用的桥头堡;从生态环境的角度考虑,海岛的岛陆、潮间带、近岸海水及海洋生态系统都是密切相关的整体,保护海岛生态环境,野生动物的栖息地需要将海岛和周围海域进行整体考虑。《海岛法》总则第二条也明确指出“海岛保护,是指海岛及其周边海域生态系统保护,无居民海岛自然资源保护和特殊用途海岛保护”。因此在海岛保护与管理,包括功能分区的空间管理过程中,应当将海岛周围海域和陆域做统一的保护与管理。但目前,我国对海岛周边的海域保护区还没有提出明确的分区界定,这是由于我国海岛众多、情况复杂,以《海岛法》为依托,如何科学地对海域进行界定与功能区划还有待进一步研究与讨论。

### 参考文献

- [1] 全国海岛资源综合调查报告编写组. 全国海岛资源综合调查报告[M]. 北京:海洋出版社,1996.
- [2] 孙志辉局长在《海岛保护法》实施座谈会上的讲话[J]. 海洋开发与管理,2010,27(4):5-7.
- [3] 陈君. 我国滨海旅游资源及其功能分区研究[J]. 海洋开发与管理,2000,17(3):41-47.
- [4] 陈宝明,宋莉英,侯玉平等. 中国海洋自然保护区功能分区模式及分类管理初探[J]. 生态环境,2007,15(6):704-708.
- [5] 徐惠民,丁德文,叶属峰等. 海洋国土主体功能区划规划若干关键问题的思考[J]. 海洋开发与管理,2008,25(11):52-54.