

东海区国家级海洋保护区发展研究

邓邦平^{1,2}, 纪焕红^{1,2}, 何彦龙^{1,2}, 季晓^{1,2}

(1. 国家海洋局东海环境监测中心 上海 201206; 2. 国家海洋局海洋赤潮灾害立体监测技术与应用重点实验室 上海 201206)

摘要: 东海区是我国最早开展海洋保护区建设的海区之一, 被列为保护对象的生物资源、岛礁资源、景观资源和生态系统丰富多样。文章从数量和面积、典型特征以及保护对象 3 个方面概述东海区国家级海洋保护区的发展现状, 提出目前保护区发展存在管理机构不完善、配套法规不健全、资金保障不稳定和监测能力不足等问题。在此基础上, 提出加快管理机构建设, 提升建设和管理水平; 健全法律法规体系, 夯实保护工作法律基础; 拓宽资金来源, 促进开发和保护协调发展; 提高监视监测能力, 加强保护对象监测评估的对策措施建议, 以期为海洋保护区的建设和管理工作以及海洋生态环境的可持续发展提供参考。

关键词: 东海区; 国家级海洋保护区; 自然保护区; 特别保护区; 海洋生态文明

中图分类号: X631:P74 **文献标志码:** A **文章编号:** 1005-9857(2017)10-0064-04

The Development of the National Marine Reserve Area in East China Sea District

DENG Bangping^{1,2}, JI Huanhong^{1,2}, HE Yanlong^{1,2}, JI Xiao^{1,2}

(1. East China Sea Environmental Monitoring Center, SOA, Shanghai 201206, China; 2. Key Laboratory of Integrated Monitoring and Applied Technology for Marine Harmful Algal Blooms, SOA, Shanghai 201206, China)

Abstract: The East China Sea district is one of the earliest marine reserve construction areas in China. The protection objects such as biological resources, island resources, landscape resources and ecological systems are diverse. This paper summarized the developing status of national marine protected areas in East China Sea district from three aspects, including quantity and area, typical features and protection objects, and the current problems were analyzed. On this basis, four suggestions were put forward to solve these problems, including accelerating the construction of the management agency, improving the legal system, widening the source of funds and improving the monitoring capability, which will provide reference for the construction and management of marine protected areas and the sustainable development of marine ecological environment.

Key words: East China Sea district, National marine reserve, Nature reserve, Special protected area, Marine ecological civilization

海洋保护区是指专供海洋资源、环境和生态保护的海域,包括海洋自然保护区和海洋特别保护区^[1]。其中,海洋自然保护区以海洋自然环境和资源保护为主要目的,一般面积较小且不允许进行多用途开发活动,《海洋自然保护区类型与级别划分原则》中将海洋自然保护区分为 3 个类别 16 个类型^[2];海洋特别保护区综合考虑海洋环境保护和海洋资源开发 2 个方面,是我国海洋可持续发展的重要举措^[3]。《海洋特别保护区管理办法》^[4]中将海洋特别保护区分为海洋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。

东海区北起江苏省连云港、南至福建省东山县诏安头,所辖海域岸线漫长,具有丰富的生物资源、岛礁资源、景观资源和生态系统类型,区位优势明显,是我国生态文明建设和海洋保护区建设的重要海区之一。本研究总结分析东海区国家级海洋保护区的发展现状和存在的问题,并探讨对策措施,为解决我国资源、环境和社会经济发展矛盾^[5]以及加强海洋保护区的建设和管理提供参考建议。

1 东海区国家级海洋保护区发展现状

1.1 数量和面积

1990 年经国务院批准建立的南麂列岛国家级海洋自然保护区是东海区首个国家级海洋自然保护区,2005 年经国家海洋局批准建立的乐清市西门岛海洋特别保护区是我国首个海洋特别保护区。随着国家海洋事业的蓬勃发展和生态文明建设的大力推进,东海区海洋保护区建设取得长足发展。截至 2016 年年底,东海区国家级海洋保护区总数已达 21 个,占全国国家级海洋保护区总数的 27.3%;总面积为 3 084.6 km²,占全国国家级海洋保护区总面积的 32.4%(图 1)。

东海区国家级海洋保护区的数量组成和分布情况如图 2 所示。从东海区总体看,海洋公园最多,海洋自然保护区较多,其他类型特别保护区较少;从国家级海洋保护区所属省份看,江苏省有 3 个,均为海洋公园,总面积为 552.8 km²;浙江省和福建省各有 9 个,均为 2 个自然保护区和 7 个特别保护区,总面积分别为 2 187.9 km²和 343.8 km²。

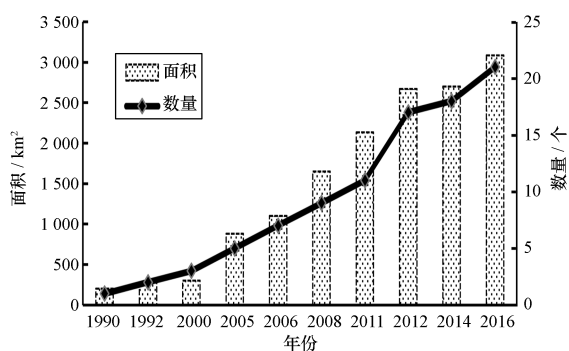


图 1 1990—2016 年东海区国家级海洋保护区的数量和面积

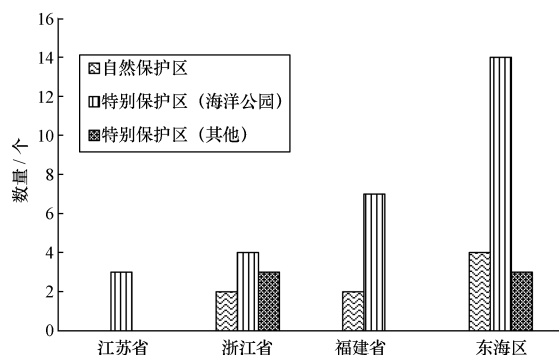


图 2 东海区国家级海洋保护区的数量组成和分布

1.2 典型特征

从保护区类型来看,东海区约有 2/3 的国家级海洋保护区远离大陆岸线,主体由岛屿或岛礁组成,呈现出典型的“岛礁型”特征;约有 2/3 的国家级海洋保护区为海洋公园,有些特别保护区还加挂海洋公园的牌子,呈现出“海洋公园化”特征,为经济社会、海洋环保和生态旅游的结合发展提供机遇。

从保护区区位来看,东海区国家级海洋保护区犹如一颗颗美丽的珍珠镶嵌在“21 世纪海上丝绸之路”上,同时也处于东北亚海上经济文化交流的关键战略通道和太平洋西海岸的核心战略区域,有些保护区的岛礁还是我国的领海基点,呈现出独特的人文价值、经济价值和国家安全战略价值。

从海洋生态文明建设来看,东海区的典型港湾、岛礁和红树林群落大多分布在国家级海洋保护区内,保护区的建设将成为东海区在“十三五”时期实施“蓝色海湾”“南红北柳”和“生态岛礁”等国家

重大项目工程的重要载体和典型示范。

1.3 保护对象

东海区现有国家级海洋保护区的保护对象类型丰富,主要包括自然景观、人文景观、海蚀地貌、古生物遗迹、岛礁、河口湿地、领海基点、海洋珍稀动物、濒危鸟类和海洋经济生物,涵盖河口、盐沼、潮间带、红树林、海湾和岛屿等生态系统类型。约有 2/3 的保护区的主要保护对象含有典型海洋生物保护物种,约有 95% 的保护区的主要保护对象具有复合性。

目前东海区范围内受保护的海岛主要有秦山岛、南麂列岛、马鞍列岛、中街山列岛、渔山列岛、韭山列岛、花鸟岛、西门岛、福瑶列岛和城洲岛等;受保护的地质遗迹主要有花鸟岛海蚀地貌;受保护的古生物遗迹主要有深沪湾古森林遗迹;受保护的人文景观主要有长乐显应宫、平潭仙女蛤、福建崇武古城和解放军庙等;受保护的鸟类主要有勺嘴鹬、中华凤头燕鸥、黄嘴白鹭、岩鹭和中白鹭等;受保护的濒危珍稀动物主要有中华白海豚、文昌鱼和中国鲎等。

2 存在的问题

2.1 管理机构不完善

目前东海区设有独立专门管理机构的国家级海洋保护区仍较少(如南麂列岛和深沪湾保护区),绝大多数保护区成立了保护区管理局(处)或领导小组,在形式上以挂靠当地海洋与渔业管理部门为主;保护区的管理人员大多身兼数职,专业技术人员比例较低,且机构编制较少甚至没有编制。机构设置、人员编制和技术能力等方面的不足导致个别保护区的建设和管理水平较低,海区保护区的发展不平衡。

2.2 配套法规不健全

东海区国家级海洋保护区的管理依据仅限《中华人民共和国海洋环境保护法》和《中华人民共和国自然保护区条例》以及国家海洋局《海洋自然保护区管理办法》《海洋特别保护区管理办法》和《国家级海洋保护区规范化建设与管理指南》等法律和规范性文件,对保护区机构设置、管理经费和违法案件处罚等具体问题的可操作性和执行力不强。

保护区(尤其是海洋公园)的管理缺少制度保障,配套法规尚不健全,导致在保护区内开展相关查处工作无法可依,难以做到违法必究。

2.3 资金保障不稳定

东海区国家级海洋保护区大多处于远离大陆的海岛,面积很大且交通极为不便,其管理和保护需投入大量的人力和物力,所需经费比陆地保护区多很多。目前东海区国家级海洋保护区的建设和管理没有专项经费支持,特别保护区(尤其是海洋公园)的人员、管理运行和基础建设都缺少持续、稳定和充足的经费保障,部分保护区的总体规划、专题规划和基础设施建设计划等也往往因经费不足或无后续经费而实施进度缓慢,不利于保护区的长期发展。

2.4 监测能力不足

目前大多数保护区还处于常规监测和现场采样监测水平,监测项目针对性不强,监测手段传统单一,与保护区快速发展的监测需求不适应。针对保护对象的监测能力滞后问题尤为突出,东海区国家级海洋保护区的保护对象类型丰富多样,涉及众多学科,需多种技术支撑;但目前很多保护区的监测缺少针对性,对被列为保护重点的保护对象缺少具有可操作性的监测手段和方法,一些必要的基础科学研究(如针对重点保护对象的调查监测研究)仅在少数保护区能开展,从而难以科学评定保护区的管理效果。

3 对策措施

3.1 加快管理机构建设,提升建设和管理水平

科学合理的管理机构设置和人员配置是有效开展保护区建设和管理工作的基础。针对目前东海区国家级海洋保护区管理机构不完善和管理队伍水平较低的情况,需加快推进保护区管理机构建设,设立专职的管理机构和人员;适度增加保护区工作人员编制,引进相应的管理人员和专业技术人员;加强对保护区建设和管理经验的调查研究,推进保护区建设和管理网络平台建设,加强培训和量化考核,提升建设和管理水平。

3.2 健全法律法规体系,夯实保护工作法律基础

加强保护区管理的法制化建设,健全相关法律

法规体系,尤其是健全海洋公园的管理制度,完善和细化已有的法律法规,充分考虑规章制度的科学性、可操作性以及与其他相关法规和规章之间的协调一致性,使保护区管理真正做到有法可依、违法必究。

3.3 拓宽资金来源,促进开发和保护协调发展

国家和地方政府应从海洋生态文明建设内在需求和海洋生态环境健康发展的长远考虑,加大对海洋保护区的财政扶持力度。鼓励按照“政府主导,多方参与”的原则^[6],解放思想、改革创新,拓宽保护区的融资渠道,激发社会公众的巨大参与潜力,保障保护区建设和管理充足的资金来源,实现保护区的健康可持续发展。

3.4 提高监视监测能力,加强保护对象监测评估

全面提升保护区对生态环境和生物多样性的监测能力,加快推进网络化监测能力建设,尤其加强以典型海洋生物(如中华白海豚和珍稀鸟类)、典型自然遗迹(如海蚀地貌)和典型生态系统(如红树林和岛屿生态系统)为主要保护对象的保护区监测技术方法研究,采取规范化的监测评估手段,使保护对象得到科学有效的监测和保护。

4 结语

海洋保护区建设是海洋生态文明建设的重要内容,东海区国家级海洋保护区“岛礁型”特色鲜明、保护对象丰富多样、区位优势突出、发展潜力巨大。各级主管部门应齐力同心,不断完善体制机制,探索适合东海区特征的保护区建设和管理模式,对我国海洋生态环境保护和可持续发展具有重要意义。

参考文献

[1] 国家海洋局.全国海洋功能区划(2011—2020 年)[Z].2012.

[2] 中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局,中国国家标准化管理委员会.海洋自然保护区类型与级别划分原则 GB/T17504—1998[S].北京:中国标准出版社,1998.

[3] 朱艳.我国海洋保护区建设与管理研究[D].厦门:厦门大学,2009.

[4] 国家海洋局.海洋特别保护区管理办法[Z].2010.

[5] 吴瑞,陈丹丹,刘建波,等.海南省海岸带海洋保护区现状和管理探讨研究[J].海洋开发与管理,2013,30(7):79—84.

[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.