

北海区国家级海洋保护区发展存在的问题及对策研究^{*}

苑克磊¹, 滕菲², 钟山¹, 丁一¹, 陶金波¹

(1. 国家海洋局北海预报中心 青岛 266061; 2. 国家海洋局北海环境监测中心 青岛 266063)

摘要:随着大规模海洋资源与空间开发利用的兴起,海洋生态系统承受的压力愈加增大,海洋环境污染、海洋生物多样性明显下降等问题严重损害海洋生态功能。海洋保护区成为我们保护海洋的最后一道防线,加强海洋保护区建设已被公认为是保护海洋生物多样性和防止海洋生态环境恶化的重要途径。文章通过对北海区国家级海洋保护区的调研研究,阐述了北海区国家级海洋保护区发展现状,分析了目前存在的问题,并提出今后北海区国家级海洋保护区的发展对策。

关键词:北海区;国家级海洋保护区;问题;对策

中图分类号:X631; P74 **文献标志码:**A **文章编号:**1005—9857(2015)11—0037—05

我国是海洋大国,其中领海面积 38 万 km²,管辖海域面积约 300 万 km²。岸线总长度 32 000 km,其中大陆岸线 18 000 km;面积为 500 m² 以上的岛屿 6 900 多个(不含海南岛本岛和台湾、香港、澳门所属海岛)。近岸海域分布有红树林、珊瑚礁、滨海湿地、海岛、海湾、入海河口、重要渔业水域等具有典型性、代表性的海洋生态系统,2 万多种海洋生物。然而,随着大规模的现代海洋资源与空间开发利用的兴起,海洋生态系统承受的压力愈加增大,陆源污染物大量排海、海洋环境污染、海洋生物多样性明显下降等问题严重损害海洋生态功能。因此,保护海洋环境和资源免遭破坏,维持海洋的可持续发展已成为海洋生态文明建设的首要任务之一,而加强海洋自然保护区建设已被公认为是保护海洋生物多样性和防止海洋生态环境恶化的重要途径。

我国海洋保护区建设最早可以追溯到 1963 年在渤海海域划定的蛇岛自然保护区。历经 50 年的发展历程,国家海洋主管部门紧紧围绕着国务院赋予的“监督管理海洋生物多样性和海洋生态环境保护,监督管理海洋自然保护区和特别保护区”的职能,积极推进国家级海洋保护区的

建设和管理工作,我国海洋保护区经历了跨越式的发展。目前,沿海 11 个省、自治区、直辖市均有国家级海洋保护区分布,初步形成了以海洋自然保护区和海洋特别保护区相互结合的海洋保护区网络体系和沿海海洋生态走廊,有效构建起我国海洋生态安全的蓝色屏障。

在国家和各级政府的努力下,各个保护区虽有了较为显著的成就,主要保护对象和生境保持稳定或呈现明显恢复趋势,但也存在着监测与评价缺乏针对性、基础设施和管护条件薄弱的发展“瓶颈”,同时国家海洋局也缺少将各个国家级海洋保护区进行综合管理的监管体系,缺乏必要的生态监管系统。

1 我国海洋保护区体系概述

我国的海洋保护区分为海洋自然保护区和海洋特别保护区两大类型。其中,海洋特别保护区又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。

1.1 海洋自然保护区

1.1.1 定义

根据国家标准《海洋自然保护区类型与级

^{*} 基金项目:北海分局科研项目(2015B02)。

别划分原则》^[1],海洋自然保护区是指以海洋自然环境和资源保护为目的,依法把包括保护对象在内的一定面积的海岸、河口、岛屿、湿地或海域划分出来,进行特殊保护和管理的区域。

1.1.2 分类

根据海洋自然保护区的主要保护对象,将海洋自然保护分为 3 个类别 16 个类型(表 1)。

表 1 海洋自然保护区类型划分

类别	类型
海洋和海岸自然生态系统	河口生态系统
	潮间带生态系统
	盐沼(咸水、半咸水)生态系统
	红树林生态系统
	海湾生态系统
	海草床生态系统
	珊瑚礁生态系统
	上升流生态系统
	大陆架生态系统
	岛屿生态系统
海洋生物物种	海洋珍稀、濒危生物物种 海洋经济生物物种
海洋自然遗迹 和非生物资源	海洋地质遗迹 海洋古生物遗迹 海洋自然景观 海洋非生物资源

1.2 海洋特别保护区

1.2.1 定义

根据《海洋特别保护区管理办法》^[2]第二条的规定,海洋特别保护区是指具有特殊地理条件、生态系统、生物与非生物资源及海洋开发利用特殊要求,需要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。

1.2.2 分类

根据《海洋特别保护区管理办法》的规定,根据海洋特别保护区的地理区位、资源环境状况、海洋开发利用现状和社会经济发展的需要,海洋特别保护区可分为海洋特殊地理条件保护区、海洋生态保护区、海洋公园和海洋资源保护区(表 2)。

表 2 海洋特别保护区分类分级标准

海洋特别保护区类别	海洋特别保护区分类分级标准	
	国家级	地方级
特殊地理条件保护区	对我国领海、内水、专属经济区的确定具有独特作用的海岛;具有重要战略和海洋权益价值的区域	易灭失的海岛;维持海洋水文动力条件稳定的特殊区域
海洋生态保护区	珍稀濒危物种分布区;珊瑚礁、红树林、海草床、滨海湿地等典型生态系统集中分布区	海洋生态敏感区或脆弱区;生态修复与恢复区
海洋公园	石油天然气、新型能源、稀有金属等国家重大战略资源分布区	重要渔业资源、旅游资源及海洋矿产分布区
海洋资源保护区	重要历史遗迹、独特地质地貌和特殊海洋景观分布区	具有一定美学价值和生态功能的生态修复与建设区域

2 北海区国家级海洋保护区发展现状

2.1 保护区数量和面积

目前,我国共建立了国家级海洋保护区 69 个,海洋保护区总面积为 1 493 683 hm²。隶属北海区管辖的国家级海洋保护区有 37 个,占全国海洋保护区总数的 54%,保护区面积为 501 037 hm²,占全国海洋保护区面积的 34%。其中:国家自然保护区有 3 处,保护面积 109 555 hm²;国家特别保护区有 19 处,保护面积 202 162 hm²;海洋公园 15 处,保护面积 189 320 hm²。

2.2 保护对象

北海区现有海洋保护区的主要保护对象包括海洋自然景观、河口湿地、海岛、入海河口等典型脆弱海洋生态系统、珍稀濒危海洋生物、海洋经济生物和具有重大科学文化价值的海洋自然历史遗迹与自然景观,大多数保护区的保护对象具有复合性。

目前北海区内受保护的滨海湿地有黄河口、无棣及昌邑等,受保护的海岛主要为长山群岛,受保护的海岸及地质遗迹主要包括昌黎黄金海岸、绥中原生砂质海岸、天津古贝壳堤、滨州贝壳堤岛、昌黎怪柳林等,受保护的濒危珍稀动物有文昌鱼、斑海豹等。

2.3 发展动态

北海区海洋保护区的建设工作一直走在全国的前列,1984 年批准建立的天津古海岸与湿地国家级自然保护区,成为北海区内第一个由国家海洋行政主管部门主管的国家级自然保护区。国家海洋局于 2007 年批准建立的山东昌邑怪柳林国家级海洋特别保护区成为北海区第一个国家级海洋特别保护区,自此拉开了北海区海洋保护区建设与管理的序幕。

北海区海洋自然保护区比海洋特别保护区工作开展的要早 20 多年,但从 2007 年第一个海洋特别保护区建立以来,海洋特别保护区的宣化工作得到迅猛发展,特别保护区的数量逐年增加,而海洋公园是近 5 年才大规模开展起来的,南部沿海更是发展迅速。由此可见,海洋保护区管理人员理念和思想在不断进步,经济、海洋环境保护、生态旅游相结合成为保护区发展的必然。

3 北海区国家级海洋保护区发展存在的问题

3.1 保护区发展不平衡

北海区管辖海域岸线曲折,资源类型复杂、涉海产业多、开发强度高,海洋资源和生态环境亟待恢复、修复和整治,保护和开发的矛盾相对突出,提高海域环境资源可持续利用能力迫在眉睫。然而,在已建的海洋保护区中,海洋保护区过于集中,大部分分布在山东省,仅烟台就有 11 处海洋特别保护区,而一些海洋生物多样性丰富、海洋生态系统典型的海域尚未划建保护区,如河北省的唐山和沧州海域,拥有典型的海岛生态系统及丰富的海洋经济物种,但仍未建立保护区。面积过大的保护区会对监管造成技术上的困难,保护区设置过高不仅提高了管理成本,而且也会限制人口、经济的正常发展。

3.2 管理机制有待完善

随着保护区数量的增加,海洋保护区“批而不建,建而不管”的现象仍然比较突出,目前,海洋自然保护区配备了独立的管理机构,而大部分的海洋特别保护区的管理机构集行政、事业等职能于一体,没有设立专门的管理机构和经费支持,并存在多部门管理的现象,管理机构的缺失

以及管理人员和管理设备的不健全在很大程度上影响了保护区的管理质量。

海洋的特殊性决定了海洋保护管理具有不同于陆地的特殊性,通信、车辆、船只、监测、现场勘查、信息管理等基础设施是开展海洋保护区管护工作的必须手段。近年来,海洋开发活动的强度不断增大,海洋保护区管理工作的压力也不断增大,这就给保护区管理能力提出了更高的要求,然而多数保护区缺少必要的经费支持。虽然中央及沿海各级政府加大了对保护区的投入力度,海域使用金返还和生态修复项目也为保护区提供了一定的资金来源,但从目前的状况来看,海洋保护区尤其是海洋公园的经费尚显短缺,监测和执法设备的匮乏使保护区在海洋生态环境监测和对违法违规行为进行巡查时显得束手无策,工程建设、科研、监测和宣教工作等难以实施,这在很大程度上导致了保护区“管而不力”现象的发生。

3.3 保护区建设和地方经济发展矛盾突出

保护区建设和地方经济发展的矛盾一方面体现在保护区的选划与城市发展的矛盾;另一方面体现在保护区的管理与城市发展的矛盾。

北海区涉海产业较多,开发强度高,随着城市的发展对土地提出了更高的要求,滩涂资源成为大规模的土地后备资源,这与海洋保护区的选划产生了空间竞争,在海洋生态环境保护与城市经济建设博弈的过程中,保护区选划工作就被束之高阁了。

由于部分保护区的设立和风景名胜区、地质公园等重叠在一起,保护区所在区域的管理机构可能涉及旅游、渔业、水产等多个部门,海洋行政主管部门无法对其进行严格管理,部分保护区的设立只是在图上的一个标志,要在这些景点之内设置警示牌、界碑、界桩等往往要经由多个部门的沟通和协调,这大大增加保护区的管理建设难度,而海洋行政主管部门对于一些大型工程项目的建设需要也显得力不从心,这就造成了保护区管理与城市发展的矛盾。

3.4 环境监测技术水平有待提高

目前,我国海洋保护区监测工作已纳入全国海洋监测计划,但是监测的内容相对简单,无法准确评估海洋自然保护区的状况和发展趋势。

2014 年列入全国海洋生态环境监测方案的主要监测内容包括环境监测指标及保护对象数量、种群、分布状况及变化情况,生境要素、其他能体现保护区特色的指标监测。

根据 2014 年山东省海洋生态环境监测工作实施方案,要求针对各保护区主要保护对象和生境特点,以现场调查为主,结合卫星遥感及其他资料收集整理,掌握保护区主要保护对象、海洋环境、海洋生物多样性的现状及变化情况,以及存在的潜在风险,并对东营黄河口生态国家级海洋特别保护区、山东莱阳五龙河口滨海湿地国家级海洋特别保护区、威海小石岛国家级海洋特别保护区、日照海洋公园开展实时在线监测。

海洋保护区的快速建立伴随着对保护区管理方面的大量需求,各保护区都将环境监测作为重要工作之一,长期有效地对海洋保护区监测,是评估海洋保护区状况与发展趋势的基础,是制定海洋保护区管理政策的依据,也是检验其政策与措施正确性和有效性的重要途径,各个保护区根据山东省实施方案,积极开展对保护区生态环境的监测。但是由于各个保护区建立的时间不同,其管理机构所具备的检验实力参差不齐,致使保护区环境监测工作的进行也有所差别。保护区亟须制订全面、详细、有针对性的监测计划,强化监测技术保障。可根据保护区、地方政府、国家行政主管部门的不同需求,以优先解决的关键问题为目标,制订不同层次的监测方案,监测内容和指标应符合有关技术标准,技术支撑单位应加强监测技术与方法研究,为监测实施单位提供技术支撑与服务。

3.5 视频监控参差不齐

自海洋保护区建立以来,国家海洋局高度重视,为系统掌握我国海洋保护区的自然环境、自然资源和社会经济状况,为其配备了必要的视频监控,并通过海域动态专网进行数据传输,使保护区、地方政府、省级政府和海洋局都可以同步在线监控保护区的状态,为保护区的管理起到了积极的作用,但是目前的视频监控覆盖范围仅占保护区面积的 15%,而且仅限于对近海海面的视频监控,缺乏必要的遥感监控和水下监控设备。

部分保护区为了强化管理,安装了必要的视频监控设备,用于保护区内部的管理和监督工

作。但各个保护区的设备型号各不相同,也无法实现数据共享,不利于海洋行政管理部门对保护区的监管和技术支持。

4 北海区国家级海洋保护区发展对策探讨

4.1 加快海洋保护区管理机构建设

进一步加强海洋保护区管理机构建设,适度充实相应的管理人员和专业技术人员,在保护区管理机构尚未落实的情况下,应设专人负责管理;加强海洋保护区管理法制化建设,完善保护区管理法规及内部管理制度,加强培训,提高管理人员理论水平和业务素质。

4.2 健全海洋保护区体系

进一步增加各类海洋保护区数量、扩大保护区面积、丰富海洋保护区类型,争取较短时间基本形成类型齐全、布局合理、功能完善的海洋保护区网络体系,使重要水域和生态系统基本得到有效保护;在继续重视海洋自然保护区建设的基础上,大力发展海洋特别保护区,形成自然保护区和特别保护区互补的海洋保护区格局,更加有效地落实北海区海洋保护区工作。

4.3 扩大海洋保护区融资渠道

海洋保护区的建设和管理是一项涉及多方利益的综合性系统工程,因此在经费问题上可实行“政府主导,多方参与”的原则,广辟资金来源。国家应从海洋可持续发展的长远利益考虑,加大对海洋保护区的财政扶持力度,对于严格的海洋保护区,由于禁止一切开发活动,其建设和管理所需的基本费用应全部由政府承担,纳入中央财政预算。对于非严格保护区的各类型综合海洋保护区,国家应在提供一定资金援助的同时,鼓励、协助并指导多渠道自主创收,并在不背离保护区原则的条件下,在土地、海域使用权上给予优惠政策。

4.4 协调地区发展与海洋保护的关系

海洋特别保护区以生态系统管理和资源可持续利用为基础,进行综合调查和科学规划,本着“在保护中开发,在开发中保护”的基本原则实施合理开发和动态监管,既有效保护海洋生态环境及海洋权益,又促进海洋资源可持续利用^[3]。首先,海洋特别保护区应突出海洋生态系统保护,修复和整治已遭到破坏的海洋生态系统,同

时发挥海洋生态系统的资源养护、环境整治、海岸带防护等各生态功能。其次,海洋特别保护区应注重海洋资源的可持续性开发利用,针对区域内自然条件、资源状况、海洋经济发展需求等不同情况,动态调整海洋资源开发目标、方向和强度,采取各类相应的监管措施,限制不良的海洋开发活动行为,真正实现海洋资源有度、有序的可持续开发利用。

4.5 完善海洋保护区生态监控平台体系建设

为了尽快摆脱北海区保护区监测与评价缺乏针对性、基础设施和管护薄弱的现状,亟须建立北海区海洋保护区生态监控平台体系。通过建设视频监控、遥感监控、水下监控和现场监控为监管技术和手段,实现对我国北海区国家级海洋保护区全方位、全覆盖、高精度实时监视监测,以先进、实用和可靠的数据传输与处理技术,实现监测数据的完整、安全和及时传递^[4];全面提升北海区国家级海洋保护区的规范化建设与管理水平;通过建立北海区海洋保护区的监测技术体系与评价技术体系,针对海洋保护区保护目标、环境状况、生态系统进行监测与评价工作,全面提升北海区国家级海洋保护区的监督与管理水平,为北海区海洋生态文明建设提供服务和海洋生态保障。

4.6 推动保护区共管委员会的建设

鼓励建立保护区共管委员会^[5],委员会领导小组成员可以包括保护区所在地县、区、乡的地方政府和保护区领导,负责监督整个共管过程,协调各级地方政府之间的关系,促使共管过程合理化。共管委员会由当地居民、企业推选的代表组成,主要职责是收集整理社区数据和资料,分析社区矛盾冲突和需求,制订社区资源管

理计划,选择和实施社区发展项目,广泛征求和听取意见,动员不同群体成员和个人参与共管工作,定期召开协商会议,通报各自的发展设想,共同商讨、拟定保护区可持续发展的各项事宜,使保护区的保护与地方政府的发展达成共识。通过召开联席会议的形式,旨在减少矛盾冲突,加强联系与沟通,做到经济效益和生态环境协调发展,实现保护与开发“两翼齐飞”^[6]。

4.7 提高社区居民保护环境意识

保护区与当地居民有着紧密的联系,保护区的建立,改变了一些居民传统的生产生活方式,经济收入来源也受阻。一方面要通过报纸、广播、电视、网络等多种媒体形式,广泛宣传海洋保护相关法律法规,提高社区群众对海洋环境保护和海洋保护区重要性的认识;另一方面,应积极帮助当地群众探索自然资源合理开发利用模式,寻求脱贫致富的途径。如积极吸纳社区居民到生态旅游景点从事工作、鼓励其开展与生态旅游有关的农家乐等。让其认识到只有建设好生态环境,才能吸引来游客,才能发家致富。社区居民既是矛盾冲突体,同时也是生态建设的参与者。只有让社区居民发家致富,保护区与其关系才能融洽和谐。所以保护区要做的就是以民为本、共管共建、和谐共赢。

5 结束语

海洋保护区建设是一个长远而又艰巨的任务,需要各方面共同努力,建立以国家、分局、省市海洋主管部门、保护区为一体的网络式管理模式,更好地建设和管理海洋保护区,守好海洋环境保护的最后一道防线。

参考文献

[1] 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. GB/T17504—1998 海洋自然保护区类型与级别划分原则[M]. 北京:中国标准出版社,1998.

[2] 国家海洋局. 海洋特别保护区管理办法[Z]. 2010.

[3] 颜海波,齐涛,王颖. 中国海洋保护区管理模式的探讨研究[J]. 环境科学与管理,2008,33(8):6—16.

[4] 严伟祥. 加强海岸侵蚀监控 促进海域使用合理开发[J]. 海洋开发与管理,2008,25(10):83—87.

[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] 金照光,包宏伟. 昌黎黄金海岸国家级自然保护区内不同利益团体分析及共处措施[J]. 海洋开发与管理,2013,30(12).