

国外海洋自然保护区管窥

邱辉煌 (国家海洋局第三海洋研究所)

设置海洋自然保护区具有显著的社会、生态、环境与经济效益,是海洋自然保护事业的一项重要建设。近30年来许多滨海国家和地区重视海洋自然保护工作,建成了各种类型的海洋自然保护区。本文简述国外海洋自然保护区建设的现状与发展动向,着重介绍若干国家对海洋自然保护区管理的情况。

本世纪60年代以后,海洋科学技术的显著进步,提高了人类认识海洋和开发利用海洋自然资源的能力。世界各国面对陆地资源日趋枯竭、人口急剧增加、环境不断恶化等重大问题,提出了“向海洋进军”、“向海洋索取资源”的口号,制定海洋资源开发利用的战略性发展规划,把社会与经济发展的战场逐步转向海洋。随着海洋开发活动较大规模的兴起,开发初期无序而不合理地滥用海洋资源,使海洋资源遭到严重破坏,如内陆与沿海地带工农业的迅猛发展,将大量的“三废”倾泻入海,使海洋环境受到不同程度的污染损害。其后果是严重的,直接妨碍了经济的发展,危及人体健康,也增加社会的不安定因素。为此,联合国一些下属机构和国际组织纷纷制订海洋自然保护的战略和对策,并要求各国政府共同努力、采取措施保护海洋环境与自然资源。目前,大部分海洋国家先后建立一批海洋自然保护区,逐步加强海洋自然保护区的管理,并有加快发展的趋势。

现状与发展

世界上许多滨海国家为加强保护海洋自然环境和资源,尤其是为了拯救特有、珍稀和濒危的海洋生物物种,保护典型海洋自然生态环境,合理协调海洋资源利用与保护的矛盾,选择了包括主要保护对象在内的具有代表性的海洋环境,如海岸带陆域、浅海滩涂、内海、领海范围内的外海、海洋岛礁等,划定区域,对区域内的环境和珍稀濒危物种及其生态系统、特种景观、遗迹加以特殊保护和管理,采取切实可行的保护措施,建成相当数量的海洋自然保护区。

各国海洋自然保护区的建设与发展,主要根据自己国家海洋自然环境和资源的状况,以及对自然保护的认知和需求进行的。而国际上频繁进行的一

些海洋自然资源 and 环境保护活动,对推动和加速各国海洋自然保护区的建设起着很大的作用。

第二次世界大战之后,人们在恢复和加强发展经济建设的同时,对自然资源和环境遭受破坏和造成资源短缺表示严重关切,加强自然保护和环境保护呼声鹊起。不仅在国内加紧开展自然保护和环境保护活动,一些国际组织也积极召开会议,呼吁各国加强合作开展自然保护活动,海洋自然保护区建设也成为主要内容之一。

1949年,联合国在美国累克-赛克斯市召开了国际自然保护科学技术会议,确定自然保护是要保护世界自然资源。教科文组织、国际自然与自然资源保护同盟也明确规定要保护世界资源。1955年,联合国支持在罗马召开了保护海洋生物资源的国际科学技术会议。1958年,联合国在日内瓦召开了世界海洋法会议,通过了关于保护海洋资源的几项决议,强调保持和合理利用海洋生物资源的重要性。60年代初,联合国开始加强综合性海洋保护活动。教科文组织在大会决议中指出,必须采取一系列措施保护、恢复和提高自然资源生产力,实现现有的自然保护协议和条约。联合国分别在1961年和1962年的决议中,强调要建立禁猎区及自然保护区网等。

值得一提的是,1962年在美国华盛顿举行的第一届国家公园大会上,通过了设立海洋公园和保护区的决定。正式将海洋类型的自然保护区作为明确定义提出,推动了各海洋国家的海洋自然保护区的建设和发展。随后,1972年在美国黄石公园举行第二届世界国家公园大会;1975年在日本东京召开国际海洋公园和保护区会议。1982年第三届世界国家公园大会在印尼巴厘举行,发表了大会宣言和决议案,极力宣传建设自然保护区的重要性,要求各国政府从财力物力支持保护区的建设。

在巴厘大会的《决议案》中突出了“海洋和海岸保护区”的建设。“建议各海岸国家:尽量在其领海内适当建立保护区”;“与邻国合作建立保护区网,以保护濒危迁徙物种;综合管理陆地、海岸和海洋区域”。“呼吁各国合作,通过海洋法公约,在公海建立大型禁渔区,以保护人类的共同遗产”。还“呼吁国际自然与自然资源保护同盟(IUCN)制定海洋生物地

理计划；海洋保护区分类系统；训练项目和教育计划”等。

1976年世界野生动物基金组织开展了规模巨大的“海洋动物应该生存下去”为中心的运动，其主要目的是为白鲸鱼、海豚和海豹提供庇护场所。取得的主要成果是大部分海龟得到拯救，在加利福尼亚湾、塞舌尔、马来西亚、巴拿马和其他一些地方划定的区域受到保护。在该组织的支持下，7个欧洲国家密切合作，开展一项拯救白尾海鹰的活动。

联合国教科文组织于1970年召开第16次全会，设立了“人与生物圈(MAB)”，提出“保护自然区和自然区的遗传物质”等合作科研项目。该组织于1971年开始实施“人与生物圈计划”，其中一个重要方面就是建立全球性的生物圈保护区网，以此来保存生物物种和生态系统。

1987年初地中海沿岸国家批准了建立保护自然资源的特殊保护区议定书，拟定在当时仅有的15个海上公园、保留地及其他保护区的基础上，将自然保护区的数目增至100个，某些海域将辟为诸如海豹、海龟等濒危物种的保护区或作为沿海迁徙鸟类的栖息地，一些作为海滨浴场、具有建筑学和历史重要意义的遗址的综合游览地。议定书还考虑了建立保留水下考古遗迹和具有经济价值鱼类繁殖场的保护区。据不完全统计，迄今国外滨海国家建成的各种类型海洋自然保护区有上千个。

应该指出，要给出国外海洋自然保护区的确切数字是有困难的。主要是因为各国对海洋自然保护区的定义并不统一，法律上的规定也不尽相同，给统计工作造成很大困难。据统计，目前世界上建有200座海洋公园；1982年第三届世界国家公园公布全世界建有702处海洋自然保护区；1985年公布的统计数字表明，已有69个国家经由法律确定了海洋自然保护区430处，还有298处交付审议；1986年公布已有87个国家建有近1000处沿海和海洋保护区；1988年IUCN调查列出的海洋和沿海保护区是820个，其中有一半位于重要的海洋区域中。其中西印度洋沿岸建有21个，加勒比海沿岸有112个；热带海域沿岸36个国家和地区共建有147个各种类型海洋自然保护区，尚有近20个在筹建中。

数字统计上的另一个困难是多数国家按国际惯例，将建于海岛、沿岸、海域的保护区均称为海洋自然保护区；而少数国家只把建于海上的保护区定为海洋自然保护区。这也说明目前国际上对海洋自然保护的分类存在不一致的情况。



国际上自然保护区类型通常按保护对象、保护性质、管辖系统、保护时期、有的国家还按土地所有权来划分。目前国外对海洋类型的海洋自然保护区名称也多样化，如国家公园；海洋公园；海洋保护区；海滨、海岸、沿海、河口或沼泽保护区；自然保护区；海洋自然保护区；禁猎区；生物保护区、生物站或野生生物保护区；研究区；保留地或娱乐区等等。不论其名称如何，这些海洋保护区主要分布在河口、珊瑚礁、岛屿、开阔海域、海草床、沿岸地区、历史上有重要意义的船只失事区等。

强化管理措施

尽管目前世界上建有上千个海洋类型的自然保护区，但由于各国建区有先有后，重视程度不一，管理水平也参差不齐。有的国家只宣布成立却放任不管，保护区内酷渔滥捕、随意采挖珊瑚(礁)、砍伐红树林，甚至建造其他用途的工程等时有发生。有些国家比较重视保护，采取种种措施加强海洋自然保护区的管理，并根据本国的自然条件 and 发展的需求，建立各具特色的海洋自然保护区的管理体制和机构，其目的在于保证海洋自然保护区真正起到保护海洋自然资源和环境的作用。

美国是由商务部负责与政府各有关部和各州协商，将选址和拟建区方案确定后，报总统批准。一旦

报批的海洋自然保护区获准,即交由国家海洋与大气局下属的海洋和河口管理处负责实施。目前,由该处主管的26个保护区,包括4个珊瑚礁及其生态系统,3个海洋生物栖息地,1处沉船区和18个河口保护区。但对于在《海洋保护区法》实施之前建成的含有海洋部分的国家公园或海洋保护区,仍继续分别由各原主管部门,如林务局、鱼类与野生动物局、国家公园管理局、国土局、室外娱乐局、国防部继续分管。各保护区设有管理总部,一般由5-7人组成,设负责人1名,其余分管监视监测、科研和宣传教育工作。各管理总部承担制定管理计划、协调和实施计划,并定期向海洋和河口管理处报告工作。执法工作一般通过合同由当地渔业狩猎部门或海岸警卫队承担。

英国仅有1处国家海滨公园,与其他9个国家公园统归国家公园管理局管理。园内设有潘姆伯克郡国家海滨公园管理局,负责整个公园的管理事务。与其他保护区不同的是,这个海滨公园西南部保留着英国西海岸重要油港,为防止石油污染和保护自然环境质量,于1959年由政府出面成立港口水道管理委员会,主席由交通大臣委派,其余16名委员由各有关方面选派,国家海滨公园管理局作为成员之一参与管理工作。

加拿大的海洋公园的管理实行环境部负责制,该部负责编制管理计划,与当地居民和有关部门协调,筹建区和实施计划等管理事务。海洋公园和保护区内的资源也由环境部统管,但资源的利用和控制归各业务部门负责。

其他一些国家如波多黎各是由商业部长提出经总统批准后,负责建区和实施计划。印尼虽设有林业部自然保护局,但不管海洋保护区,据报道,现已成立开发、监督与环境部,有可能对海洋自然保护区实施管理。有一些国家至今尚没有专门管理机构实施对已宣布成立的海洋自然保护区的管理。个别国家如法属波利尼西亚仅有一个保护区,却交由一所大学副校长负责,授予“罗宾逊综合保护区”,区内设由罗宾逊为主席的管理委员会,实施严格管理制度,来访者需经特别许可证方可入内。

澳大利亚根据《海洋公园法》成立大堡礁海洋公园管理局,直接管理大堡礁海洋公园的各项事务。该局是一个人员多、部门健全的管理机构。设有由专职主席和2名兼职成员组成的局领导,下设2办6处,即分设于首都和大堡礁附近的2个办公室;计划管理处、环境影响管理处、科研监测处、教育情报

处、水族馆处和行政管理处,人数多达100人以上。除此,还设有大堡礁部长委员会,由联邦和州政府各出2名部长组成,负责协调联邦和所在州政府间对大堡礁的政策。另设一个独立于部长委员会和管理局的顾问机构——大堡礁顾问委员会,代表大堡礁公、私方面利益,就《公园法》的执行向部长提出建议,向管理局提出海洋公园建设和发展有关问题的建议。

美国于1972年制定了《海洋保护、研究与自然保护区法》,并于1984年和1988年进一步修订;澳大利亚1975年制定《大堡礁海洋公园法》;加拿大1979年制定了国家海洋公园政策。根据这些法律和政策加强海洋保护区的管理,并注意协调沿岸国家公园与海洋保护区的关系。例如加拿大对新建的海洋公园与原有的滨海公园相接时,两者之间以平均高潮线为界。国家公园仍执行1974年制定的国家公园法,海洋公园部分执行国家海洋公园政策。澳大利亚《大堡礁海洋公园法》颁布后,即依法将大堡礁划为国家海洋公园,成立管理局,制定相应的管理条例,进行监视和执法,从事科学研究和监测,以及对各个部分进行区划工作。

有些国家虽未专门立法,但也从法律上加以保护管理,如苏丹通过颁布《新渔业法》,为海洋公园、保护区、封闭区的建设与管理提供法律依据。

许多国家都把法制手段作为海洋自然保护和加强海洋自然保护区管理的重要战略措施,已收到显著效果。国际组织也召开会议通过决议呼吁各国建立法制加强管理,这已被多数国家所接受。

区划管理 区划是为了保证海洋自然保护区计划的实施、促进发展、达到保护目的的重要管理手段之一。区划是根据包括环境在内的资源分类方法,按照保护的目与需要、允许利用的程度和保护区内设施容纳能力,对保护区加以划分区域,实施有效管理。

澳大利亚大堡礁海洋公园采用类似陆地生物圈规划的区划方法,把海洋公园划分成7个区域,即“一般利用”A区和B区、国家海洋公园的A区和B区、缓冲区、科学研究区、保护区。其中“一般利用”区内除不允许进行采矿外,一些活动如采集贝壳、珊瑚、观赏鱼,用杆和线钓金枪鱼、传统狩猎和科学研究等需经特别许可,其他活动可在一般利用区内进行。国家海洋公园的A、B和缓冲区管理较严格些,有些活动得到特许可以进行,少数活动如划船、潜水、曳绳钓浮游鱼类允许进行,其他活动均不得进

行,而“保护区”即核心区除经特许可开展科学研究外,一切活动均予禁止;科学研究区与“保护区”类似,仅传统的狩猎或捕鱼经特别许可可以进行,其他活动一律不允许进行。其区划的目的是促进人类对海洋公园的享受和利用与海洋公园的生态保护相一致。

加拿大的海洋公园的区划管理与澳大利亚有许多相似之处,但考虑较周到,照顾到各方面的需要,宽严相宜。加拿大对海洋公园的区划将公园划分成以下几类:

自然保护区:采取严格措施,保护保护区内独特、稀有或濒危的资源,以及具典型特征的海洋资源。严格控制或禁止进入和利用,区内不允许采捕资源和建筑人工设施。

自然环境区:允许设置教育和简单娱乐设施,采捕资源控制到最低限度,以使自然资源得以保护和自然风景可供欣赏。

一般保护区:允许的范围比自然环境区较宽,可设置教育、户外娱乐设施,按渔业管理计划可开展捕捞活动。

一般使用区:只要符合海洋公园的保护目的和管理规定及渔业管理计划,渔业活动、航海和船舶作业、教育娱乐活动均可进行。

公园服务区:近岸、海滨和岛屿设有基础设施、提供旅游服务的区域。

暂时限制区:出于对特殊自然资源保护需要,对自然环境区、一般保护区和一般使用区采取在一段时间内限制或禁止进入或利用的措施,避免因不当的开发利用而造成对自然资源的损害。

垂直保护区:自然环境区、一般保护区和一般使用区的海底未加限制的区域,当自然或文化资源可能受到危害时,采取必要的保护措施加强管理。

科学研究管理 海洋自然保护区的科学研究活动及其成果,是保护区对资源与环境保护和管理的基础,而提供开展自然保护科研场所是保护区建区内容之一。海洋自然保护区是开展海洋生物学、环境科学及海洋学其他方面研究的重要基地。国外一些海洋自然保护区的管理部门都愿意与科研机构 and 高校合作,开展珍稀濒危物种研究和资源开发利用,以及人类活动对海洋资源、环境、生态系统的影响,环境影响评价,社会影响评价等。目的在于更多地了解海洋环境和资源状况,向有关部门通报信息,提供公众了解自然保护自然的自觉性,进而提高保护区的保护管理水平。对科研的管理,保护区管理当局负责

管理和协调委托的科研课题;与高校、研究所或私人顾问签订合同;评价科研许可证的申请、公众环境报告、环境影响报告书;制订环境监测规划;建立海洋自然保护数据库;提供科研基地,组织、协调和管理区内的科研活动。

此外,国外海洋自然保护区的建设,越来越重视对保护内容和管理上一些问题开展科学研究活动。美国已制定一项大规模的研究计划,准备开展长期研究活动,针对一些已划定的海洋公园或保护区面临“涉禽种群减少、水产资源衰退、生物物种减少、水质下降”的问题开展研究,以确定水管理和水环境对河口生态的影响,以及需要采取什么样措施扭转港湾河口和红树林区涉禽与鱼类种群数量下降的趋势。国会还要求有关单位进行更多的环境研究,更广泛的咨询,更密切注视经济影响的研究。

加拿大的海洋公园建设也提出自然现象、公众需求、旅游利用和影响的研究,提出在公园内增加研究设施,开展对海洋过程了解和海洋区域欣赏等方面的研究。此外,环境部还鼓励根据加拿大社会的最佳利益(经济、环境、社会),促进和发展渔业资源管理利用的研究,以及提高海洋公园管理水平研究。

澳大利亚大堡礁海洋公园科研处曾提出过9个重点科研课题列入年度研究计划。这些课题包括:棘海星截顶、拖网影响、礁下捕鱼的影响、礁底生物监测、水质评价、人类资源利用的监测、社会影响评价、管理水平的提高及海洋学研究项目等。

宣传教育 海洋自然保护区建成后,在管理措施上有一个重要方面就是向公众宣传建设保护区的意义,增强公众海洋自然保护的意识;加强海洋自然保护知识的普及并在学校设置海洋自然保护教育课程,促使公众自觉参与保护区的保护工作。国外一些管理较好的海洋自然保护区,其宣传教育比较成功,也收到较好的效果。

英国自1977年开始,将海岸区划成44个区域,逐步建成海岸保护区。尽管保护区的职员不多,但使得1207千米长的海岸得到较好的保护。他们在谈到海岸保护经验时指出,除了保护区职员的努力工作外,采取了诸如宣传教育等非强制性措施起了很大的作用。

英国的潘姆伯克郡国家海滨公园,为了搞好宣传工作,设了一个有20名职员的资料中心,出版了64种出版物,其中有一份名叫《从海滨到海滨》的报纸,共有32版,免费赠送,发行量达15万份,还编印如公园开发、规划和管理一类的文件资料免费赠阅,

并通过录像、展览等方式广泛宣传。

澳大利亚大堡礁海洋公园管理局内设有教育情报处,旨在提高公众对大堡礁海洋公园的了解、欣赏和支持,还通过出版资料宣传海洋自然保护,向公众提供教育和情报资料服务。

加拿大环境部为保护海洋公园的资源,制定宣传计划,提供各种情报资料、信息和海洋公园的发展计划,宣传和介绍海洋公园区域的历史和考古资源、资源的开发利用与管理等。

他们认为开展这样的宣传活动,可以使游览者有机会认识海洋公园,了解、欣赏和享用海洋公园;进一步了解和欣赏海洋公园的自然和文化价值,认识人类对海洋环境的依赖和相互关系。还向教育机构、社会团体提供资料,宣传海洋公园发展规划等,并组织这些机构、团体甚至个人入园开展宣传活动。这样做可以调动和发挥公众与机构团体参与海洋自然资源保护的自觉性。

一些国家也提倡海洋自然保护工作从娃娃抓起。前苏联和日本等国从小学开始,就对学生进行自然知识教育。美国不仅在大学设置了自然保护和海洋自然保护区建设的专业课程或兴办专门学校,还通过报纸、电视、电影、幻灯、广告、书画、报告会、展览会、研讨会等方式进行宣传教育;在学生的笔记本上,文具贺卡上,甚至衣帽T恤等用品上印上重点保护动物图像与保护海洋自然的诗句,还谱写了许多保护海洋自然生态的歌曲,向全国广播。

通过大量的宣传教育活动,使海洋自然保护成为人们的自觉行动,增加了人们保护海洋自然的责任感。例如英国就有很多基金会一类的团体组织,自愿筹款开展海洋自然保护工作。仅英国皇家自然保护学会,就有40多个地方性或专业性基金会,从事各类自然保护活动,英国国家信托基金会视自然保护为己任,每年用于包括海岸、海滨公园等自然保护的经费多达250万英镑。

加强国际合作

海洋自然保护及保护区建设的国际合作活动,包括双边、多边合作近年十分活跃。主要基于以下几点共识。

(1) 认为自然资源的保护不受国界限制,如污染会随海水和大气影响邻国甚至更远地区,而海洋生物物种的灭绝会损害整个人类生物圈。

(2) 国际合作有助于促进各国自然保护、保护区建设和科研活动的发展,对各方都有利。

(3) 发展中国家可通过合作得到外援,发展自然保护事业和保护区建设。

(4) 有助于自然保护及保护区建设人才的培训,提高专业水平。

因此,一些国际组织和专业机构热心于推动各国合作开展自然保护和发展保护区建设,如联合国教科文组织提倡开展国际性合作,政府间进行多学科综合研究,并开列项目,如不同的土地利用和管理方法对温带和地中海森林景观的生态影响;人类活动对三角洲、沿海地区的价值和资源的影响;自然区及其遗产物质的保护等,供合作各方选择。

地中海沿岸各国在海洋自然保护区建设上进行多方合作,各国批准建立保护自然资源的特殊保护区合作网的协定。

国际上还有一些专业研究机构,专事组织和协调各有关国家开展合作研究、情报交流、推动各国的保护区建设发展。例如仅珊瑚礁的研究组织至少有8个,它们是:国际自然与自然资源保护同盟珊瑚礁生态工作组、联合国教科文组织、联合国环境规划署区域海洋计划有珊瑚和珊瑚礁地区处、国际珊瑚礁研究学会、国际生物海洋学协会珊瑚礁委员会、太平洋科学协会珊瑚礁委员会、南太平洋珊瑚礁工作委员会和珊瑚礁特别工作委员会等。

又如南太平洋一些国家召开会议,签署了南太平洋协议,建议建立海洋保护区,共同保护日益受到灭绝威胁的海龟资源。

“人与生物圈规划”是一个世界范围的国际合作规划,其中包括了合作开展研究岛屿、海滨等区域的自然保护和海洋保护区建设。提出国际合作的目标和行动。目标包括建立国际保护区网、管理、现场保护、研究、监测、地方合作、环境教育、培训和情报交流等。提出的第15项行动建议说,为了发掘生物圈保护区的研究潜力,应鼓励各国政府建立双边的或多边的合作,涉及的内容包括:

- (1) 基础研究和应用研究;
- (2) 受控和自然生态系统的比较研究;
- (3) 生态特征相似或生态问题类同的生物圈保护区的比较研究;
- (4) 新技术(如遥感和模拟)在各项研究中的应用;
- (5) 南—北、南—南、北—北连锁研究和各项教育的发展与扩大。

国际间的合作交流目前相当活跃,而且还有不断扩大的趋势。 □