

海南省海岸带海洋保护区现状和管理探讨研究^{*}

吴 瑞，陈丹丹，刘建波，王道儒

(海南省海洋开发规划设计研究院 海口 570125)

摘 要：海岸带是人类活动最为集中的区域，沿海工程建设占据了大量的天然岸线，不合理的开发产生了资源、环境和社会经济发展的诸多矛盾，因此划定一定区域建立海洋保护区具有重要的现实意义。文章通过对海南省海岸带海洋保护区的调查研究，阐述了海南省海岸带海洋保护区的建设和发展历程及海洋保护区的现状，分析了制约海南海洋保护区的发展因素，并提出了海南海洋保护区的管理设想。

关 键 词：海岸带；海洋保护区；管理

海岸带处于陆地与海洋相互作用的特殊地方，具有多种生态环境组合构成的海岸自然生态系统，是现代工业和人口的集中地带，同时也是海陆交通枢纽^[1]。经济全球化以来，中国确定了发展外向型经济，但长期以来，由于缺乏严格的管理和规划，导致“无序，无度，无偿”开发的方式未能得到有效的遏制，致使出现岸段和海域使用的不合理。湿地破坏、环境污染、生物多样性减少和渔业资源衰退等诸多矛盾与问题，严重制约了沿海地区经济、社会的可持续发展。为加强珍稀资源环境以及文化遗产等的保护，通过海洋保护区的建设取得了积极的效果，并得到广泛的认同。但如何更好地协调自然保护和经济发展之间的关系，一直是摆在人们面前亟待解决的问题。

1 海洋保护区的定义和类型

1.1 海洋保护区的定义

有关海洋保护区的定义，目前有多种表述，按照中国《海洋功能区划技术导则》的定义，海洋保护区是指为保护珍稀、濒危海洋生物物种及其栖息地以及有重大科学、文化和景观价值的海洋自然景观和历史遗迹需要划定的海域，包括海洋和海岸自然生态系统自然保护区、海

洋生物物种自然保护区、海洋自然遗迹和非生物资源自然保护区、海洋特别保护区^[2]。但最为国际社会普遍接受的是世界自然保护联盟(International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, IUCN) 于 1994 年对海洋保护区做出的定义，即“任何通过法律程序或其他有效方式建立的，对其中部分或全部环境进行封闭保护的潮间带或潮下带陆架区域，包括其上覆水体及相关的动植物群落、历史及文化属性”。

1.2 海洋保护区的类型

世界各国的海洋保护区类型多种多样，其分类标准也亦有不同。目前，除了国际自然保护联盟 1994 年修改发布的《保护区分类、目标和标准》外，国际社会尚未形成一个基于管理目的和保护水平的分类体系。我国在《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^[3]。

2 海南省海岸带海洋保护区的建设和发展历程

海南省的海洋自然保护区建设最早可追溯到 1980 年在东寨港划定的省级保护区。自 1982 年《海洋环境保护法》颁布实施后，我国的海洋保护区建设正式起步，在此推动下海南省海

^{*} 基金项目：海南省“908 专项”(HN908-01-02, HN908-01-04, HN908-02-03, HN908-04-02, HN908-04-05, HN908-04-09)。

续表							
保护区名称	所在地	类别	主 管 部 门	面积 /hm ²	建立时间	类别	主要保护对象名称
琼海麒麟菜省级自然保护区	琼海市	省 级	海洋	2 500	1983 年	海洋生物物种	麒麟菜、江蓠、拟石花菜等
大洲岛海洋生态国家级自然保护区	万宁市	国家级	海洋	7 000	1988 年（县级） 1990 年（国家级）	海洋与海岸自然生态系统	岛屿生态系统
万宁礼纪青皮林省级自然保护区	万宁市	省 级	林业	1 710	1980 年	海洋与海岸自然生态系统	青皮林及生态环境
陵水新村港—黎安港省级海草特别保护区	陵水县	省 级	海洋	2 320	2007 年	海洋和海岸自然生态系统	海草及生态环境
三亚亚龙湾青梅港红树林自然保护区	三亚市	市 级	林业	156	1989 年	海洋和海岸自然生态系统	红树林及生态环境
三亚河红树林自然保护区	三亚市	市级	林业	476	1989 年	海洋和海岸自然生态系统	红树林及生态环境
三亚珊瑚礁国家级自然保护区	三亚市	国家级	海洋	5 568	1989 年（市级） 1990 年（国家级）	海洋与海岸自然生态系统	珊瑚礁及生态环境
儋州新英红树林自然保护区	儋州市	市级	林业	133	1986 年	海洋和海岸自然生态系统	红树林及生态环境
儋州白蝶贝省级自然保护区	儋州市	省级	海洋	30 900	1983 年（县级） 1984 年（省级）	海洋生物物种	白蝶贝及生境
儋州东场红树林自然保护区	儋州市	市 级	林业	696	1986 年	海洋和海岸自然生态系统	红树林及生态环境
临高彩桥红树林自然保护区	临高县	县 级	林业	350	1986 年	海洋和海岸自然生态系统	红树林及生态环境
临高白蝶贝省级自然保护区	临高县	省 级	海洋	34 300	1983 年（县级） 1984 年（省级）	海洋生物物种	白蝶贝及生境
澄迈花场湾红树林自然保护区	澄迈县	县 级	海洋	150	1995	海洋和海岸自然生态系统	红树林及生态环境

注：本表中保护区类别划分依据 GB/T17504—1998《海洋自然保护区类型与级别划分原则》。

3 海南省海岸带海洋保护区现状

3.1 海洋保护区建设现状

经过各级政府和各自然保护区行政主管部门的努力，海南省海洋自然保护区建设取得了较大成绩。

（1）海洋保护区数量和面积发展较快，初步形成了全省海洋保护区网络。截至 2009 年底，海南省共建立了不同级别、各种类型的海洋保护区 17 个，总面积 103 444 hm²，其中：国家级自然保护区 4 个，面积 20 305 hm²；省

级自然保护区 7 个，面积 81 178 hm²；市级自然保护区 4 个，面积 1 461 hm²；县级自然保护区 2 个，面积 500 hm²。

除了自然保护区以外，海南省还建立了多处风景名胜区和森林公园，在保护全省自然资源和生态环境方面，也起到了积极作用。

（2）海洋保护区在保护区自然资源和生态环境以及珍稀濒危物种方面发挥了重要作用。已建立的以红树林生态系统为主要保护对象的自然保护区总数达 8 个，总面积 8 246 hm²，几乎分布于全省所有的红树林，代表着各种红树

林植被类型；已建立的以珊瑚礁生态系统为保护对象的自然保护区两个，总面积 6 939 hm²；已建立的以海草床生态系统为主要保护对象的自然保护区 1 个，面积 2 320 hm²；已建立的以麒麟菜、江蓠和拟石花菜等为主要保护对象的自然保护区两个，总面积 9 000 hm²；已建立的以热带常绿雨矮林生态系统及其野生保护动物、地貌景观的自然保护区 1 个，面积 4 400 hm²；已建立的以海岸带青皮林及生态环境为主要保护对象的自然保护区 1 个，面积 1 710 hm²；已建立的以白蝶贝为主要保护对象的自然保护区两个，面积为 65 200 hm²；物种资源得到了较好的保护，尤其是濒危野生动植物物种中的绝大多数在自然保护区得到了保护。

3.2 海洋保护区管理现状

(1) 近 10 多年来，我国陆续颁布了一系列有关环境保护和自然资源的法律法规，初步建立了自然保护区法规体系。1985 年 7 月经国务院批准，林业部公布施行了《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》；1991 年 9 月 20 日海南省人民代表会议常务委员会第十八次会议通过，10 月 16 日颁布实施的《海南省自然保护区管理条例》；1993 年 7 月 30 日海南省第一届人民代表大会常务委员会第三次会议通过《海南省森林保护管理条例》；1994 年 10 月国务院批准颁布了《中华人民共和国自然保护区条例》；1995 年 8 月，三亚市政府颁发了《关于禁止开采捕捉销售珊瑚、玳瑁及其制品的通告》；1998 年 9 月，海南省人大颁布了《海南省珊瑚礁保护规定》；1998 年海南省颁布首个地方性红树林保护法规《海南红树林保护规定》；2009 年 5 月 27 日，海南省第四届人大常委会第九次会议审议通过了《海南省珊瑚礁保护规定（修订稿）》。

(2) 管理机构建设逐步得到加强。这几年，自然保护区管理处的设施、设备条件（如配置了执法快艇、管理用车、通信设备等）虽然有较大程度的改善，但距离充分履行法定职责的要求还相距较远。

(3) 管理能力、科研水平有所提高。保护区的管理人员通过一系列的学习、培训活动，

管理能力和科研水平有所提高，但是保护区管理人员的编制偏少，不能很好地满足工作的需要。

3.3 海南省海洋保护区评价

海南海岸带已初步形成了布局基本合理、类型齐全、功能较强的海洋自然保护区网络；海洋保护区的建立有效地保护了红树林、珊瑚礁和海草床等关键生境，使海龟、金丝燕和麒麟菜等珍稀海洋野生动、植物得以生存，维持了海南海洋生态系统的平衡。海洋保护区通过在特定范围内禁止、限制捕捞和一切破坏性开发活动，有利于渔业的长期稳定的发展。海洋保护区内优美的自然风光、丰富的海洋生物和原生态的海洋景观能吸引大批游客前来休闲娱乐以及进行海洋科普教育活动。海洋保护区的建立将生态环境保护和社会经济发展有机结合在一起，能够促进保护地区社会、经济和环境的健康持续发展；海南省海洋保护区的建立，在保护海洋环境、物种资源，维护海洋生态平衡，促进沿海地区经济发展等方面都发挥了不可估量的作用，但也存在着众多问题制约着海洋保护区的发展。

(1) 管理体制制约保护效率。我国自然保护区管理体制比较复杂，综合管理、分部门管理、分级管理并存。如此复杂的管理体制被认为是制约保护区管理和保护效率的重要因素之一。作为自然保护区的一部分，我国海洋自然保护区存在类似的问题。海南省海洋自然保护区主管部门有海洋、林业和环保等，其中海洋部门管理的保护区类型比较全面。各部门都有自己的管理体制、经费来源，都在积极发展隶属于本部门的保护区，由此造成相互竞争、重复建设、各自为政、整体效率低下。由于受到部门体制的制约，综合管理部门与具体主管部门之间缺少主动的沟通和协调，综合管理部门也很难对各部门的自然保护区在宏观决策、政策指导与监督检查方面有所作为。导致无论在国家层面还是在省、市层面，都难以实现保护区建设的统一规划。

(2) 多数保护区编制不足，经费缺乏，保护管理难以落到实处。调查认为，编制不足、

经费短缺是目前保护区管理机构普遍面临的一个问题,成为制约保护区进一步发展的“瓶颈”。由于编制限制,现有人员难以对管理区域管护和执法管理,科研、监测为管理服务的工作开展难度也较大。由于资金不足限制了保护区许多管理工作的开展。

例如,根据海南省机构编制委员会印发的三亚国家级珊瑚礁自然保护区管理处机构编制方案,三亚国家级珊瑚礁自然保护区管理处为隶属省海洋与渔业厅的正处级事业单位,财政预算管理事业编制 6 名。而国家制定的《海洋自然保护区管理技术规范》中对海洋自然保护区的人员配置相关规定为海洋自然保护区管理人员配备应本着精简、高效的原则,根据保护区面积、保护性质、任务、管理强度等具体任务配备管理人员。每一保护区的管理人员总数一般不少于 10 人。位于人口密度较高的地区或邻近城市的保护区,或相应增加编制。三亚保护区由 3 个片区组成,这 3 个片区均紧邻三亚市区,都属人口密度较高,且旅游开发程度较高的地区,3 个片区年均接待游客数量合计约为 600 万人次,要完成其职责所赋予的管理、保护工作,所需的人员应大大多于机构编制管理部门核定的人员编制。

(3) 海洋保护区总体布局规划有待改善。目前,海南省海洋自然保护区珊瑚礁保护区设立的偏少,三亚境内海岸线长达 258.65 km,所管辖的海域面积约 3 500 km²,是我国珊瑚岸礁分布最广的区域,现仅设立了一个珊瑚礁保护区是不够的。

4 海南省海岸带海洋保护区管理设想

《中国海洋保护区发展规划纲要》中提到的保护区建设战略目标:全国力争在规划期间,建成类型比较齐全、系统均衡的海洋自然保护区网络,基本实现对我国具有代表性、典型性的海洋资源、环境及海洋生物多样性的有效保护。围绕这个目标,至少还应该进一步加强以下几方面工作。

(1) 调整保护区管理体制。在短期内多部门共管海洋保护区的体制弊端难以得到解决,因此应当寻求协调部门关系的有效机制,尽量

减弱现有体制的弊端。在省、市的层面上组建由海洋、环保、林业等相关主管部门共同参与的领导小组,负责统一指导、协调和管理省、市级自然保护区。从长远看,应该改变保护区管理体制,明确由国家海洋局负责管理全部海洋自然保护区及相关事务,彻底解决多部门管理带来的各种负面影响。

(2) 拓展管理渠道,推行科学管理。目前保护区管理中,编制不足、经费短缺是保护区管理机构普遍面临的一个问题,但光是“等、靠、要”是不行的,要开拓思想以适应开发来促进保护区的可持续发展和深度建设。在这方面三亚珊瑚礁保护区已经积累了很好的成功经验,经过批准手续后,保护区可以让一些有好项目且能服从管理的企业开展开发项目,企业为长远的发展会自觉保护所利用和依靠的自然资源,这样不仅保护区外围的管理者多了,通过资源补偿协议等方式,也使保护区的管理经费来源得到了拓展。

(3) 推进社区共管,适度开展生态旅游,促进和扶持经济可持续发展。海洋自然保护区发展的总目标应该明确包括自然保护和社区发展两个方面,该目标必须在法规政策中明确,在管理行动中得以体现。探索和建立把当地群众和地区的经济利益与自然生态保护结合起来的机制。鉴于旅游业在我国的迅速发展,以及生态旅游在国外自然保护区的成功实践,我们建议加强在海洋自然保护区开展生态旅游的研究,提高对旅游开发活动的管理能力。如,三亚保护区利用西瑁洲的适度海岛生态旅游有效地促进了保护区的社区扶持工作,受到了珊瑚礁国际组织的赞赏。保护区实验区适度开展海岛生态旅游项目,将近千名原从事以破坏珊瑚礁为生的岛民被旅游企业吸纳转入了从事海岛生态旅游行列,实现了岛上居民生活生产方式的改变。促进了整个海岛社会各项事业的发展,成为保护区管理和促进当地经济发展双赢的模式。

(4) 加强对海洋生物资源和海洋生物多样性的调查研究。选取有代表性和典型性的地区,设立海洋自然保护区。由于我国目前经济发展水平所限制,我们能用于自然保护区的力量有

限，因此当前尤其要加强关键地区的调查研究和自然保护区建设工作。

参考文献

[1] 唐永銓．海岸带几个关键问题的探讨[J]．海洋环境科学，1982(1)：1—12.

[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．GB/T17108—2006 海洋功能区划技术导则[S]．北京：中国标准出版社，2006.

[3] 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[S]．北京：中国标准出版社，1998.