
优化浙江海洋特别保护区建设问题初探

翁 里，赵丽红

（浙江大学光华法学院，杭州 310018）

【摘要】在陆域经济越来越因资源枯竭而受影响的今天，一个国家海洋经济发达与否直接关系其竞争实力。中国是一个海洋大国，已经建立了各种海洋保护区；实践表明是符合中国发展海洋经济与保护海洋环境之间矛盾较佳的解决方式。浙江省作为沿海地区经济相对较发达的省份，在充分利用自己的地域优势大力发展海洋经济的同时，近年来也加大了海洋保护力度，建立起了数量和类型都比较多的海洋保护区。在分析浙江省海洋特别保护区建设和管理的现状基础上，提出了若干优化海洋特别保护区管理的建议。

【关键词】海洋经济；海洋特别保护区；海洋环境；浙江

【中图分类号】F127

【文献标志码】A

【文章编号】1673- 291X（2012）09- 0120- 03

第六次人口普查报告显示，浙江省常住人口为 5 442.69 万，而浙江省陆域面积只有 10.18 万平方公里。经济发展中地少人多的矛盾越来越突出。浙江省的海域面积有 26 万平方公里，相当于两个半陆域面积。海岸线长达 6 696 公里，规划可建万吨级以上泊位的深水岸线有 506 公里，面积 500 平方米以上的海岛有 2 878 个，均为全国第一；舟山渔场是全球四大渔场之一，可捕捞量居全国第一；潮汐能、波浪能、洋流能、温差能等可开发的海洋能居全国首位；东海石油资源主要分布在浙江海域。如此丰富的海洋资源为浙江陆域经济发展困境找到了出路。事实上，浙江省已然建设成为一个海洋经济大省。

2010 年浙江省海洋生产总值达到 3 500 亿元，约占全国海洋经济总量的 1/10，占浙江 GDP 的比重约为 13%。浙江已经建立起比较完备的海洋产业体系，包括石化、钢铁、船舶修造等临港产业和海洋旅游、海水淡化、海洋生物医药、海洋可再生能源等新能源产业。浙江省在发展海洋经济的同时也伴随着海洋环境污染、海洋生物多样性破坏、渔业资源枯竭等一系列问题。例如在渔业资源方面，随着浙江省海洋经济建设快速发展，不少重要养殖、捕捞水域被污染和侵占，国家重点保护品种的“三场一通道”被破坏。

海洋渔业资源衰退严重，主要表现在：20 世纪国家投资建设的商品鱼基地、浙江省渔民世代赖以生存的水域和一些养殖主导品种生产区域被占用、填埋；陆域环境污染和各类沿海工程建设导致一些传统养殖品种、特有（稀有）品种的繁育、生长环境遭到破坏，水域逐步丧失渔业功能，生产力下降明显，三门湾、乐清湾和象山港等渔业生物资源丰富的港湾环境条件急剧变化，贝类、鱼虾类等海水养殖苗种（附苗）基地大幅度减少；过度捕捞造成近海和内陆水域渔业资源严重衰退；由于长期采取粗放型、掠夺式的捕捞方式，造成传统优质渔业品种资源衰退程度加剧，渔获物的低龄化、小型化、低值化现象严重，生产效率和经济效益明显下降^[1]。

如何协调经济发展与海洋生态保护之间的难题？面对这种海洋经济快速发展与宝贵的海洋资源及海洋保护之间的深层次矛盾，急需以海洋可持续利用为宗旨建立一批海洋特别保护区，充分实现在对少数珍稀自然资源和生态环境进行绝对保护的同时，

收稿日期：2012- 02- 10

作者简介：翁里（1956-），男，福建福州人，副教授，硕士生导师，从事国际法学、刑事法学等研究；赵丽红（1989-），女，安徽黄山人，硕士研究生，从事国际经济法、刑事法学等研究。

在更大范围内协调海洋资源开发与环境保护，实现海洋经济、社会与生态环境协调可持续发展^[2]。

一、建设海洋特别保护区的必要性

由于全球性的海洋开发，近岸海域环境遭到破坏，海洋资源被过度利用，导致海洋生态保护问题日益突出。国际社会越来越重视海洋环境保护问题。国际社会相继制定了《联合国海洋法公约》、《生物多样性公约》等条约为海洋保护区的建设和管理构建了国际法律框架。沿海地区和国家相继建立起了各种类型的海洋保护区。国内外的建设经验表明，通过建立海洋保护区能够完整地保存自然环境和自然资源的本来面貌：能保护、恢复、发展、引种、繁殖生物资源，能保存生物物种的多样性，能消除和减少人为的不利影响，海洋保护区的兴起，为人类保护海洋环境及其资源，开辟了新的途径^[3]。

海洋保护区延续了陆地保护区的理念，要对保护海域进行部分或全部的封闭管理，这必然限制了已有的海洋开发活动，与传统的海洋开放观念有冲突。至于中国这样一个发展中大国，人口大国，开发利用自然资源对中国经济建设有着重要的作用，经济发展和环境保护的问题在中国似乎更加突出。在中国现有的国情国力下，如果单纯设立大量严格意义上的保护区，势必在沿海日益增长的人口和资源需求之间产生更大、更多矛盾，也不利于社会的稳定^[3]。

海洋保护区的管理正在从传统的强制性管理向考虑当地居民的诉求，保护和开发相结合的新模式转变。海洋特别保护区本质上是一种兼顾海洋生态环境保护和海洋资源可持续开发，通过特殊的协调管理手段，促进海洋资源和环境可持续发展的特定海域。海洋特别保护区的目标和宗旨适应了该发展趋势，将成为海洋保护与利用的必然选择。因此，建立海洋特别保护区，符合中国的实际需要。

二、浙江省海洋特别保护区现状分析

浙江省是一个海洋大省，海洋资源丰富，有利于发展海洋经济。浙江省海洋经济的快速发展对海洋生态环境的破坏作用正日益显现。海洋环境和资源是海洋经济赖以发展的要素，为了持续发展海洋经济，浙江省提出了可持续发展海洋经济的口号，在全省范围内对海洋环境和资源进行保护。经过不懈努力，目前浙江省的海洋保护水平已经处于前列。现统计浙江省内的海洋保护区如下：

序号	名称	面积
1	南麂列岛国家级海洋自然保护区	20 106 公顷
2	象山韭山列岛国家级自然保护区	48 478 公顷
3	乐清西门岛国家级海洋特别保护区	3 080 公顷
4	嵎泗马鞍列岛国家级海洋特别保护区	54 900 公顷
5	普陀中街山列岛国家级海洋生态特别保护区	20 290 公顷
6	渔山列岛国家级海洋生态特别保护区	5 700 公顷
7	台州大陈省级海洋生态特别保护区	2 160 公顷
8	温州洞头南北垟山省级海洋特别保护区	898 公顷
9	瑞安铜盘岛省级海洋特别保护区	2 208 公顷
10	玉环披山省级海洋特别保护区	21 460 公顷

注：根据《海洋功能区划技术导则》海洋保护区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。可见从广义上看，中国海洋保护区涵盖了海洋自然保护区和海洋特别保护区两个概念^[4]。

从上表可见，浙江省已经建立起国家级和地方级多层次的海洋特别保护区体系，现以普陀中街山列岛海洋特别保护区为例，

结合《浙江省海洋特别保护区管理办法》、《浙江普陀中街山列岛海洋特别保护区管理办法》、《浙江省海洋环保项目与资金管理办法》、《浙江海洋经济发展试点工作方案》等法规文件分析浙江省海洋特别保护区的建设和管理模式。

浙江省普陀中街山列岛海洋特别保护区（以下简称保护区）以保护被保护对象及其赖以生存的自然环境为宗旨，实行保护优先、开发利用服从保护的方针。浙江省特设普陀中街列岛海洋特别保护区管理局（以下简称保护区管理局）为其主管部门。保护区范围内设立重点区。重点区划分为一级保护区、二级保护区和开发利用区。一级保护区包括黄兴岛西北侧岛礁资源和岩礁性鱼类资源保护区、叶子山贝藻类资源保护区；二级保护区包括中街山列岛无居民岛岛礁资源保护区、西福山贝藻类资源保护区；开发利用区包括青浜岛东侧海域人工鱼礁增殖放流区、中街山列岛生态养殖区、中街山列岛生态旅游风景区。

一级保护区的保护力度最强，该区在近三至五年内在选划的一级保护区内实施封闭式保护，除特殊事项外禁止一切人类开发活动，避免人为采捕活动对资源和环境造成的影响；二级保护区的保护与开发并重，主要是进行季节性保护，在保护对象繁殖生长季节进行保护，此后进行适度的开发。开发与保护之间的度由资源调查结果来决定。开发利用区主要是以开发为主，利用保护区现有的环境条件，对旅游资源、养殖环境等进行适度开发利用。保护区实行保护区监察队与当地群众保护管理和结合的管理方式。

在对海洋资源的管理方面，根据对象的不同分别实行许可发证准入采捕制度、捕捞日志制度、配额采捕管理模式、禁渔期制度、禁捕期制度。保护区建立科研机构对海洋生物资源和生态环境进行监测、监管。对为保护区的研究和管理作出贡献的进行奖励。对破坏保护区的行为进行处罚，以行政处罚为主，刑事处罚为辅。另外，浙江省财政设立海洋环保补助资金，用于海洋环保项目的资助，资助保护区管理局的工作。资助对象包括海洋环保基础设施建设、海洋环境监测评价、海洋环境调查、海洋环保管理机制建设、海洋环境治理项目。

（一）浙江省海洋保护区的特点

结合上述普陀中街山列岛海洋特别保护区的基本情况可以得出浙江省海洋特别保护区建设和管理的一些特征：

1. 浙江省政府重视海洋特别保护区的建设。例如在《浙江海洋经济发展试点工作方案》中规定发展目标之一为海洋生态明显改善，陆源污染物入海排放得到有效控制，海洋生态环境监测与预警体系逐步健全。海洋资源得到科学开发和利用，典型海洋生态系统得到有效保护与修复，生态功能不断改善。到 2013 年，清洁海域面积达 12%，到 2015 年，清洁海域面积达 15% 以上^[1]。

2. 设立专门管理机构。国家级的海洋特别保护区设立专门的管理机构进行管理，省级的海洋特别保护区由相应的地方海洋行政主管部门，主管部门比较单一。

3. 有海洋环保项目资金对保护区活动进行资助。《浙江省海洋环保项目与资金管理办法》中规定省财政设立海洋环保补助资金，补助对象包括：各级海洋行政主管部门、从事海洋环境保护事业的单位、海洋保护区管理机构。

4. 保护类型多元化、层次化。浙江省建立起了国家级和地方级的海洋特别保护区，保护方式也比较多样，包括资源保护区、增殖放流区、生态养殖区、生态旅游风景区等。

（二）浙江省海洋特别保护区的不足

浙江省的海洋特别保护区建设和管理尽管已经走在全国的前列，但是实践中仍然存在各种问题。

1. 保护区管理缺乏资金。然有海洋环保项目资金的保障，但是国家级海洋特别保护区由国家财政直接拨款，保护力度比省级海洋保护区的力度大很多。海洋保护区与陆地保护区不同，对基础设施、科研水平要求相对较高。资金投入不足会直接影响保护区的日常工作^[3]。

2. 沿岸海域的保护力度不够。从上文的统计资料可以看出，目前浙江省的海洋特别保护区大多保护海岛及周边的海域，而像其他的同样生态环境比较脆弱的地方，例如海岸、海湾、滨海湿地、入海海口等地方同样需要政府进行保护，浙江省在这些区域的保护力度明显不够。

3. 内部管理机制欠完善。虽然从总体上看各级保护区都有比较单一的主管机关，但是基于中国行政管理的分散性，保护区的内部管理机制还不完善。比如普陀中街山列岛海洋特别保护区虽然建立了管理局，但是管理局与地方政府部门的关系协调问题在实践中问题不断。再比如保护区的旅游开发主要由旅游部门管理，这样保护区肯定会牵涉好几个部门。多部门管理必然会导致利益纷争。

4. 海洋管理人才的缺乏。这不仅是浙江省的问题，也是全国性的问题。由于海洋特别保护区大多远离陆地，条件比较艰苦，对管理人员的专业素质要求又很高，因而这方面的人才培养比较困难。海洋保护区管理人才的缺失导致管理者管理方式、管理思维不科学，阻碍了海洋特别保护区发挥其应有的功能，甚至导致实践中出现建而不管的问题。

5. 保护区的建设和管理与当地居民的关系。虽然浙江省普陀中街山列岛海洋特别保护区吸收当地居民参与保护区的监察，但是当地公众参与的程度以及方式很单一，并没有真正发挥公众参与制度应该具备的作用。

三、优化浙江海洋特别保护区的建议

海洋特别保护区的建设，可以有效地解决经济发展和环境保护之间的矛盾。因而完善海洋特别保护区制度现实意义很重大，因此针对上文分析的问题，笔者提出以下建议：

1. 优化海洋特别保护区的管理模式。中国行政管理的分散性在短时期内无法改变，那么只能寻找体制之外的管理参与者来优化管理模式。例如在海洋特别保护区的管理中可以也必须吸收公众和社会团体的支持和参与。公众参与可以加强海洋特别保护区管理活动中各个对象对其价值和特性的理解，还能提供一个有益的协商和协调，并最终把政府不同部门的工作集合起来，更好地平衡海洋经济—生态之间的矛盾^[5]。

2. 加强对保护区的定期检测，积极建设数字海洋工程。通过对保护区的定期检测可以了解保护区内海洋生物多样性和资源分布状况，可以为生物多样性保护和资源的可持续开发提供科学依据，有利于下一步科学管理保护区，实现保护区的可持续发展^[2]。积极建设数字海洋工程可以向公众宣传海洋方面的情况，有利于提高公众的海洋环保意识。

3. 注重海洋特别保护区相关人才培养。发展海洋经济离不开人才。海洋管理人才可以为保护区的又快又好发展提供智力支持。建议浙江海洋学院可以设立相应的专业，招收本科生并大力发展海洋方面的职业技术教育，有利于短期内解决海洋管理人才缺乏的难题。当然只有提高公民的海洋环保意识，才能更好地解决人才建设的困境。

四、结束语

综上所述，笔者认为，海洋特别保护区是解决发展海洋经济和保护海洋环境的有效途径，完善海洋特别保护区的建设和管理有着重要的现实意义。浙江省是一个发展海洋经济大省，要想持续发展海洋经济必须保护好海洋环境。浙江省在海洋保护方面的建设已经走在全国的前列，但仍然有很多问题。在现有制度上，只有完善海洋保护区的管理模式，重视海洋人才的建设才

能促进海洋资源的可持续利用，也才能更好的发展海洋经济，建设生态型海洋经济，使浙江省早日跻身海洋经济强省的队伍。

参考文献：

- [1] 浙江海洋经济发展试点工作方案，浙江省重要渔业水域名录编制工作方案[Z].
- [2] 刘东朴，贺志鹏，等. 海洋特别保护区的发展历程和政策建议[J]. 中国人口·资源与环境，2010，(20).
- [3] 刘兰. 中国海洋特别保护区的理论和实践研究[D]. 青岛:中国海洋大学博士论文，2006.
- [4] 颜海波，吝涛，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，(8).
- [5] 郭境，朱小明. 实施海岸带综合管理 保护中国海洋生物多样性[J]. 浙江万里学院学报，2010，(2):4-5.