

我国南海海洋国家公园建设

邓颖颖¹, 于莹², 刘芳明²

(1. 海南省社会科学院南海经济社会发展研究所 海口 570125; 2. 自然资源部第一海洋研究所 青岛 266061)

摘要:为进一步保护我国南海海洋生态环境和海洋历史文化,促进南海地区社会经济的可持续发展,同时完善我国国家公园制度建设,文章在概述我国国家公园和国内外海洋公园建设情况的基础上,分析建设我国南海海洋国家公园的必要性和面临的挑战,并提出政策建议。研究结果表明:我国相继建设国家级风景名胜区和国家公园,其中国家公园规模更大,且以生态环境保护为主;美国等海洋国家公园的建设实践较完善;我国具有海洋公园建设和管理优势,但也存在不足,尤其尚未建立海洋国家公园;我国南海海洋国家公园建设在保护生态环境、传承传统文化、管理旅游活动和恢复渔业资源等方面的意义重大,但面临体制机制创新、管理技术突破以及人与自然和谐相处等方面的挑战;建设我国南海海洋国家公园应以珊瑚礁保护区为基础、以国家公园体制改革为契机、生态环境保护与社会经济发展并行、发扬海洋历史文化以及建立海洋科研基地。

关键词:国家公园;海洋保护区;海洋公园;海洋历史文化;海洋生态环境

中图分类号:X36;P76

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2019)04-0024-05

The Construction of South China Sea Marine National Park

DENG Yingying¹, YU Ying², LIU Fangming²

(1. Division of Economic & Social Development of South China Sea, Hainan Academy of Social Sciences, Haikou 570125, China; 2. First Institute of Oceanography, MNR, Qingdao 266061, China)

Abstract: In order to further protect the marine ecological environment and marine history and culture in the South China Sea, promote the sustainable social and economic development of the South China Sea region, and improve the construction of the national park system in the South China Sea, on the basis of summarizing the construction of national parks and marine parks at home and abroad, this paper analyzed the necessity and challenges of constructing the marine national parks in the South China Sea, and put forward some policy suggestions. The results showed that China had built national scenic spots and national parks one after another, in which the national parks were larger in scale and mainly in the protection of ecological environment, the construction practice of marine national parks such as the United States was perfect. China has the

收稿日期:2019-02-10;修订日期:2019-03-15

基金项目:国家社会科学基金重大项目“南海更路簿抢救性征集、整理与综合研究”(17ZDA189);国家社会科学基金项目“‘21世纪海上丝绸之路’背景下三沙海洋旅游开发战略研究”(15XGL011);海南省社会科学院院级课题项目“推进低敏感领域南海合作研究:基于海洋保护区建设视角”(HNSKY2018011)。

作者简介:邓颖颖,副研究员,博士,研究方向为海洋管理

通信作者:于莹,研究实习员,硕士,研究方向为海洋政策和国际合作

advantages of marine park construction and management, but there are also shortcomings, especially the establishment of marine national park. The construction of the South China Sea Ocean National Park is of great significance in protecting the ecological environment, inheriting traditional culture, managing tourism activities and restoring fishery resources, but faces the innovation of the system and mechanism. The breakthrough of management technology and the challenge of harmony between human and nature. The construction of the South China Sea Ocean National Park should be based on the coral reef protection area, take the reform of the national park system as the opportunity, carry forward the marine history and culture, and establish the marine scientific research base in parallel with the social and economic development.

Key words: National park, Marine protected area, Marine park, Marine historical culture, Marine ecological environment

我国南海海洋资源丰富,海洋生态环境复杂。在全球气候变暖、海洋酸化和人类活动等的影响下,建立兼顾海洋经济发展和海洋生态环境保护的南海综合保护区刻不容缓。国家公园是我国自然保护区的新增门类,在保护生态环境的同时,满足国家发展经济和公众亲近自然的需求。在我国南海建设海洋国家公园不仅可以保护脆弱和敏感的海洋生态环境,而且可以规范旅游等海洋开发利用活动,为我国国家公园和海洋公园建设增添新亮点。

1 我国国家公园建设

1.1 风景名胜区

我国于1982年建立风景名胜区制度。1994年《中国风景名胜区形势与展望》绿皮书中明确指出“中国国家级风景名胜区与国际上的国家公园(National Park)相对应,其英文名称为National Park of China”^[1]。该英文名称直译即为“中国国家公园”,可以看出我国早已存在国家公园的概念,但由于翻译的原因未使用国家公园的名称。

我国国家级风景名胜区建设更多地体现在“游览”方面,虽然也有环境资源保护、科学建设管理和合理开发利用的要求,但其管理制度和保护力度无法与自然保护区相比较。此外,滨海风景名胜区在我国国家级风景名胜区中占有重要地位,如辽宁省金石滩和福建省鼓浪屿—万石山等风景名胜区均处于海岸带地区,但开发利用和保护区域以陆地和近岸海域为主,对于深远海资源的开发利用和保护尚未形成系统体系甚至存在空白。同时,与专业的

海洋管理部门相比,陆地风景名胜区管理部门对于海洋开发利用和保护的能力有限,无法实现对滨海风景名胜区的科学规划和管理。

1.2 国家公园

2013年党的十八届三中全会提出建立国家公园体制,并将其作为生态文明建设的重要内容。我国于2015年启动建设首个国家公园——三江源国家公园,并于2018年1月发布总体规划^[2]。目前我国已在多个地区开展国家公园试点建设,一方面,明确使用“国家公园”的名称,更易于公众理解和接受;另一方面,引入国家公园的管理理念和模式。国家公园建设的重要任务之一,即在保护生态环境和濒危物种的前提下,禁止大规模开发利用和干扰活动,尊重和保障当地居民的生活习惯和生活质量,实现人与自然共赢。然而这些试点均位于陆地,我国仍缺少海洋国家公园。

与国家级风景名胜区相比,国家公园规模较大,如东北虎豹国家公园总面积达149.26万 hm^2 ^[3]。2017年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《建立国家公园体制总体方案》明确指出,国家公园是我国自然保护地最重要的类型之一,属于全国主体功能区规划中的禁止开发区域,纳入全国生态保护红线区域管控范围,实行最严格的保护。这从根本上将国家公园与风景名胜区加以区分,即国家公园将生态环境保护放在首位。2018年4月10日,国家林业和草原局、国家公园管理局正式揭牌,意味着国家公园将成为自然资源管理体系的重要组成

部分,多项生态环境保护体制将得到整合,共同助力生态文明建设。

2 海洋公园建设

2.1 国外海洋国家公园

海洋国家公园是国家公园的重要组成部分,在国外已有较完善的建设实践。

美国是世界上最早建立国家公园制度的国家,是全球国家公园和自然保护区建设的先驱。2014 年美国公布即将在原有海洋保护区的基础上扩建,建立位于太平洋中部和西部偏远地区的海洋保护区,面积达 260 万 km^2 ^[4];美国以《古物法》为依据^[5],以海岛为中心不断扩建海洋保护区,在生态环境保护的基础上,突出对海洋传统文化的继承和保护。澳大利亚大堡礁海洋保护区是世界首个大型海洋保护区,其更多地采用地方自治型管理,在保护生态环境的同时维护原住民的生活形态,这也是继承和保护海洋传统文化的重要手段之一。

海洋国家公园的建设可有力体现国家对于海洋的重视程度,如加拿大在其东北部的巴芬岛和北冰洋沿岸的埃尔斯米尔岛等国界关键点设立海洋国家公园^[6],尽管这些地区人迹罕至,在经济方面无法获得收益,但不惜成本设立海洋国家公园的目的即强调国家领土、领海和领空的完整以及培养公民的国家意识。此外,海洋国家公园的建设也可充分体现生态环境保护领域国际合作与交流的贡献和成果,如沃特顿—冰川国际和平公园是北美洲 2 个大型海洋国家公园——加拿大的沃特顿湖群国家公园和美国的冰川国家公园的合称,这 2 个海洋国家公园都被联合国教科文组织承认为生物圈保护区,并联合成为 1 处世界自然遗产^[7]。

2.2 我国海洋公园

我国自 20 世纪 80 年代末开始选划海洋保护区,并将海洋保护区分为海洋自然保护区和海洋特别保护区 2 个类别。《中华人民共和国海洋环境保护法》规定,“凡具有特殊地理条件、生态系统、生物与非生物资源及海洋开发利用特殊需要的区域,可以建立海洋特别保护区”。可以看出,我国海洋保护区制度在保护自然生态环境外,为重要历史遗迹、独特地质地貌和特殊景观等各类值得保护和需

要保护的海域设置“特别保护”门类,海洋公园正是其中之一。目前我国已形成集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等多种类型的海洋特别保护区体系。

我国在海洋公园建设和管理方面具有一定的优势。被纳入海洋特别保护区范畴的海洋公园,从设立之初就确定其最重要的意义,即海洋生态环境保护。从这个层面看,我国海洋公园建设在生态环境保护领域比陆地国家公园更加超前,也更加贴近世界主流国家公园的内涵。此外,原国家海洋局于 2010 年实施的《海洋特别保护区管理办法》《国家级海洋特别保护区评审委员会工作规则》和《国家级海洋公园评审标准》中对海洋公园的定义以及开展的活动有严格规定,明确“为保护海洋生态与历史文化价值,发挥其生态旅游功能,在特殊海洋生态景观、历史文化遗迹、独特地质地貌景观及其周边海域建立海洋公园”“在海洋公园组织参观、旅游活动的,必须按照经批准的方案进行,并加强管理;进入海洋特别保护区参观、旅游的单位和个人,应当服从海洋公园管理机构的管理”以及“禁止开设与海洋公园保护目标不一致的参观、旅游项目”等。

自 2011 年原国家海洋局公布我国首批国家级海洋公园以来,截至 2016 年年底共批准建设 49 个国家级海洋公园。但我国国家级海洋公园建设仅限于近岸海域,保护的生态环境具有较强的针对性,如涠洲岛珊瑚礁国家级海洋公园和辽河口红海滩国家级海洋公园等,并未形成大范围、多种类以及覆盖整个海洋生态系统或完整生物链的海洋保护区,同时缺乏对公海海域海洋生态环境的保护。此外,我国国家级海洋公园建设未将当地居民及其生活作为自然存在实施保护或保留,而是以生态环境保护为出发点尽量限制当地居民的相关活动。

3 我国南海海洋国家公园建设

目前我国尚未有与海洋相关的国家公园,这是国家公园体系的重大缺失。我国南海地理区位重要、海洋资源丰富且生态环境形势严峻,可率先作为海洋国家公园建设试点,通过制度创新和平台创新实现人与自然和谐相处。

3.1 必要性

3.1.1 保护生态环境

近年来,气候变化、海平面上升和海洋酸化等全球问题对海洋生态系统的影响巨大。海岸带、滩涂、海洋生物和红树林等是我国南海的重要生态系统,生态链中任何一环的缺失都将破坏整个生态系统的平衡和循环。其中,珊瑚礁是最脆弱的热带生态系统之一,近10余年来,由于过度捕捞和长棘海星暴发,我国南海珊瑚礁的平均覆盖率大幅下降。尽管我国已大力开展珊瑚礁修复和种植等资源恢复工作,但仍未设立较大范围的珊瑚礁保护区。建设我国南海海洋国家公园有利于监控南海生态环境状况以及海洋开发利用活动,保护珊瑚礁等海洋生态系统。

3.1.2 传承传统文化

丰富的文化遗产是建设我国南海海洋国家公园的人文基础。作为最早开发并经营南海诸岛的国家,我国早在汉代的生产和商贸就已扩展到西沙群岛和南沙群岛海域;南海是古代“海上丝绸之路”的必经之地,《后汉书》中已有“涨海”的名称,即南海海域;南北朝时期“南海”一词出现,至唐宋时期皆广为流传;对于南海诸岛的称呼包括“涨海崎头”“珊瑚洲”和“木饮洲”等^[8];三国时期康泰的《扶南传》是世界上最早对南海诸岛珊瑚岛礁的成因作出科学解释的文章^[9];出土于长沙马王堆的西汉《长沙国南部地形图》是最早标绘南海的地图,此后南海在各地地方地图中频繁出现^[10]。目前我国已开展多项海底文物考察研究项目,建设我国南海海洋国家公园将为传承海洋传统文化提供新的途径和方式。

3.1.3 管理旅游活动

丰富的热带海洋景观和独特的热带海岛景观等使我国南海成为旅游观光的胜地。目前有定期邮轮在西沙群岛设置旅游线路,三沙市也大力开展旅游基础设施建设。面对旅游业的蓬勃发展,建设我国南海海洋国家公园有利于统一和规范管理海洋旅游活动,并有效管控其对海洋生态环境的影响。

3.1.4 恢复渔业资源

我国南海已成为全球过度捕捞最严重的海域

之一,渔业资源自20世纪即有萎缩迹象,部分优势品种数量急剧下降甚至趋于枯竭,易捕捞的近海底栖贝类生物几乎绝迹。建设我国南海海洋国家公园是保护南海渔业资源的重要途径,通过增殖放流和严厉打击非法捕捞等措施,恢复渔业资源。

3.2 面临的挑战

3.2.1 体制机制创新

我国尚未有以海洋为主体的国家公园,现有海洋保护区在规模、保护对象种类和改善当地居民生活等方面也存在不足。因此,建设我国南海海洋国家公园没有国内经验可借鉴,也对国家公园管理体制机制提出新的要求,在部门设置、制度建设和监测评估等方面需要大量的创新。

3.2.2 管理技术突破

我国南海海洋国家公园应参考陆地国家公园的管理经验,制定具有针对性和特殊性的海洋管理规定,打造专业的船舶和人员保障团队、海洋生态环境科研团队以及国际交流合作团队,突破多项管理技术。在整体性上,充分纳入物种分布、模式和丰度等因素,形成包含海岛和海域的大型保护策略;在特殊性上,以濒危和特殊生物及其生态系统为重点选划区域,形成具有针对性、侧重点和层次感的国家公园保护系统;在持续性上,开展生物多样性、自然栖息地环境质量和生态环境容量等方面的定期和长期监测评估,建立长时序和多角度的管理制度;在有效性上,制定配套的法律法规和政策以保障管理的执行力,严惩违法行为,促进生境恢复和物种保护。此外,在保护海洋生态环境的基础上,坚决维护国家海洋权益。

3.2.3 人与自然和谐相处

与在地广人稀的地区建设国家公园相比,海洋国家公园建设面临沿海地区人口密度高和人类活动频繁等问题。我国南海海洋国家公园建设须在保护海洋生态环境的基础上,保障当地居民的生活质量和社会经济的发展需求。通过规范和控制渔业捕捞、资源开发利用和船舶航行等人类活动,恢复和维持海洋生态系统及其功能的初始状态;强化对当地居民的教育和协调工作,促进公众了解其在海洋国家公园建设中的利益价值。

4 政策建议

4.1 以珊瑚礁保护区为基础

1990 年国务院批准建立国内首个珊瑚礁国家级保护区——三亚珊瑚礁国家级自然保护区,随着三亚市旅游业的迅速发展,现有保护区已无法满足海洋生态环境保护的需求。我国南海海洋国家公园的建设可在扩大珊瑚礁保护区规模的基础上,针对重要生态系统和自然栖息地,设置集生态环境保护 and 景观旅游于一体的保护范围,遏制生物多样性降低的局面,同时修复受损的典型海洋生态系统。

4.2 以国家公园体制改革为契机

一方面,我国南海海洋国家公园建设在国家公园体制改革的基础上,突破现有国家公园类型,重点对海洋生态环境加以保护;另一方面,我国南海海洋国家公园建设顺应国家公园体制改革的发展趋势,确保海洋资源的全民共享和世代传承,实现海洋经济和生态环境的可持续发展。

4.3 生态环境保护与社会经济发展并行

海洋国家公园是集生态环境保护、旅游观光和科研教育等多种职能于一体的发展模式。不同于一般的旅游资源开发利用,其在环境保护和科学规划管理的基础上发展园区及其周边地区的社会经济,是实现生态效益、经济效益和社会效益的最佳方式之一。我国南海海洋国家公园建设可促进形成新型绿色产业,在保护海洋生态环境的前提下提高当地居民的生活水平,同时是对 2010 年国务院《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》和实现海南省经济可持续发展目标的重要响应。

4.4 发扬海洋历史文化

南海是我国唯一的热带海域,具有悠久和丰富的历史文化底蕴。在我国南海海洋国家公园建设中,可建立海洋文化基地,开展历史文化挖掘和教育工作,并面向国内外、通过多种媒体宣传我国南海海洋历史文化;建立海洋考古中心,通过高科技手段调查、打捞、抢救和修复南海文物,争取技术创新。

4.5 建立海洋科研基地

我国南海拥有丰富的海洋资源以及珊瑚礁和红树林等典型海洋生态系统,拥有裂谷、海盆、推覆

和走滑拉分等多种地质构造现象以及陆壳、过渡地壳和洋壳等多种地质构造单元,“准大洋”动力环境以及长时间序列季风和深海沉积等具有鲜明的区域特点和独特的演化规律,均有重大科研价值。在我国南海海洋国家公园建设中,可建立海洋科研基地,在复杂和特殊的海洋环境开展科学研究,同时成为我国向世界展示海洋科研实力的窗口和平台。

5 结语

我国南海拥有丰富的海洋资源和脆弱的海洋生态系统,受人类活动影响剧烈,设立海洋保护区刻不容缓。我国国家公园试点建设形成大面积和多目标的生态环境保护制度和体系,是我国生态环境保护领域的开创性改革。建设我国南海海洋国家公园可有力保护海洋生态环境和海洋历史文化,填补我国海洋领域国家公园的空白,为我国加快建设海洋强国和参与国际海洋治理发挥积极作用。

参考文献

- [1] 中华人民共和国建设部.《中国风景名胜区形势与展望》绿皮书[J].城乡建设,1994(4):28-31.
- [2] 国家发展改革委.国家发展改革委关于印发三江源国家公园总体规划的通知[EB/OL].(2018-01-17)[2019-02-05].http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201801/t20180117_874117.html.
- [3] 杨维思.东北虎豹国家公园:谋求人与虎豹共赢生态移民非首选项[N/OL].(2018-11-20)[2019-02-05].<http://www.chinanews.com/sh/2018/11-20/8681473.shtml>.
- [4] 于莹,刘大海,刘芳明,等.美国最新海洋(海岛)保护区动态及趋势分析[J].海洋开发与管理,2015,32(2):1-4.
- [5] 林新珍.美国海洋保护区法律制度探析[J].海洋环境科学,2011,30(4):594-598.
- [6] STEWART E J, HOWELL S E L, DRAPER D, et al. Cruise tourism in a warming arctic: implications for Northern National Parks[A]. Contributed Paper for the Canadian Parks for Tomorrow, 40th Anniversary Conference[C]. Calgary: University of Calgary, 2015.
- [7] 鲍铁薇.跨越国界的公园[J].大自然探索,2001(12):76-77.
- [8] 吴虹德.海南旧方志中的南海史料研究[D].海口:海南师范大学,2017.
- [9] 史海钩沉.南沙群岛属于中国的六类史记[J].西部资源,2012(4):71.
- [10] 余斌霞.马王堆汉墓《地形图》研究综述[J].湖南省博物馆馆刊,2013(集刊):64-75.