

# 国家海滨公园的发展及中国对策

刘洪滨 刘 康

## 一、国家海滨公园发展史

进入 19 世纪, 随着西方主要国家工业化的进程, 大批的土地和自然资源开始经受着掠夺式的开发, 自然环境质量开始退化, 面临着前所未有的威胁。保护自然资源, 保护环境开始受到一些有识之士的关注。

1832 年, 美国艺术家乔治·卡特林 (George Catlin) 鉴于美国在西部大开发过程中对于美丽的原始森林等自然景观的破坏和对野生动物的无限制猎杀, 发表文章提出了“通过政府采取强有力的措施, 在一个宏大的公园——国家公园内, 使人类和动物在一个美丽的、自然清新的环境中和谐共处”的观点, 对美国国家公园的建立起到了直接的推动作用。

通过建立国家公园, 依靠政府政策, 采取措施来保护和管理自然环境, 最终实现人类与自然环境的协调逐渐被人们所接受。

1872 年 3 月 1 日, 美国国会批准在怀俄明州和蒙大拿州建立了世界上第一个国家公园——黄石国家公园, 并公布了《黄石公园法案》, 以法律的形式保证了国家公园用于自然资源保护和公众游憩休闲的目的。随后的 50 年内, 国家公园的理念得到了广泛传播, 英国、加拿大、澳大利亚、新西兰以及一些欧洲国家相继建立了自己的国家公园, 国家公园管理机构也相继诞生。到 20 世纪末, 世界上已建成国家公园 2 000 余个, 总面积达到近 400 万  $\text{km}^2$ 。

随着各种国家公园和保护区的建立, 公园的各种管理问题也日渐突出, 保护与利用的冲突时有发生, 特别是公园内旅游热的兴起导致的管理体制矛盾激化。如在美国, 国家公园发展初期, 各种国家公园和保护区归属不同的机构和部门管理, 相

互利益冲突、协调管理难度很大, 对自然资源的保护造成了一定的影响。为了加强对国家公园的管理, 美国于 1916 年成立了国家公园服务局 (National Park Service), 负责统一的国家公园资源保护和游憩娱乐开发活动, 标志着国家公园的管理步入了正轨。

国家海滨公园在国家公园中出现得相对较晚。直到 1937 年, 美国才在东海岸设立了第一个以保护原始海岸景观为主的国家海滨公园——哈特拉岬国家海岸公园, 用于保护哈特拉岬原始的海岸风光和自然资源。此后, 加拿大、澳大利亚、英国等沿海国家也相继建立了不同类型的国家海滨公园用于海岸带及海域自然生态系统的保护和利用。在一些具有独特价值和自然景观的沿海区域建立国家海滨公园, 保护其特有的自然景观和历史、文化价值, 提供大众公共娱乐和游憩场所, 实现资源的可持续发展, 最终达到资源代际共享是国家海滨公园建立的最终目的。

### 1. 国家海滨公园定义及类型

根据 1969 年国际保护自



然及自然资源联盟 (IUCN) 的定义: “一个国家公园, 就是具有一定面积的具有以下特点的区域:

(1) 它包括一个或多个生态系统, 通常没有或很少受到人类居住或开发的影响, 这里的物种具有科学的、教育的或游憩的特殊价值, 或具有高度美学价值的自然景观;

(2) 国家采取一定措施, 在整个区域内阻止或禁止人类的占有及开发活动, 切实尊重该区域的自然生态、地貌及具有美学价值的景观, 以此证明国家公园的设立;

(3) 该区域的旅游观光活动必须以游憩、教育及文化陶冶为目的, 并得到有关部门的批准方可进行。

1982年在印度尼西亚巴厘岛召开的第三次国家公园世界大会发表的《巴厘宣言》指出: “通过建立国家公园, 提供娱乐和旅游的场所, 对地区的可持续发展作出了重要贡献。同时, 许多人从原始地域和圣地汲取景观的、情感的和宗教的享受, 通过保护这些地域, 满足人们精神和文化的需要, 在过去和未来之间形成一条重要的纽带, 实现人与自然的统一。”

国家海滨公园是国家公园的一个类型分支, 可定义为: 具有一定面积的海岸带地理区域 (包括陆地、海域和海岛), 具有一个或多个保持一定自然状态的, 未被开发或轻度开发的, 拥有独特的文化、历史、自然及地质

地貌景观的生态系统。该区域具有科学的、教育的或游憩的价值, 是国家政府以保护为目的, 避免人类开发活动过度影响而设立的用于大众游憩娱乐的特定地理范畴。

国家海滨公园设立的主要目标在于保护特定海岸带或海域的自然生态环境, 保护其自然及人类历史文化遗产, 把人类活动的影响降低到最低点, 以实现自然及文化历史遗产的代际共享。

在各国国家海滨公园的发展中, 由于不同的地理区位、自然环境和地方社会经济差异, 各国国家海滨公园的类型存在较大差异, 名称也不尽相同, 如国家公园 (National Park)、国家海岸公园 (National Coast Park)、国家海滨公园 (National Seashore)、国家海洋保护区 (National Marine Sanctuary) 等。

在一些人口众多、地理空间较为狭窄、沿海经济发展历史悠久的国家, 如英国, 其海岸带区域原始的、未经人类开发活动涉足的区域已不复存在, 国家海滨公园的发展主要以恢复和保护已经开发的, 未受到破坏或轻度破坏的自然景观或文化历史景观为主, 如佩布鲁克 (Pembrokeshire Coast) 国家公园, 除了保护原始的自然景观外, 主要以保护完好的农牧业用地, 形成美丽的田园风光。

在一些人口密度较小的国家, 如美国, 其海岸带尚

存在大量保存完好的或受人类活动影响较小的原始自然海岸, 大量的原始沙坝、潟湖和沿海沼泽、森林地区是美国国家海滨公园的主体, 如科得岬国家海滨公园 (Cape Cod National Seashore); 也有以保护滨海山地及森林自然景观为主的国家公园, 如阿卡迪亚 (Acadia) 国家公园等。

另外, 在加拿大, 国家海滨公园的设立主要考虑海域环境, 即以保护独特的海域水生生态环境为主, 如布鲁斯半岛 (Fathom Five) 国家海滨公园。

尽管各国国家海滨公园的设立存在较大的差异, 但公园的主要功能基本类似:

(1) 提供一种保护环境: 以保护区内的自然环境及文化历史遗产, 为子孙后代提供一个公平的享受人类自然及文化遗产的机会。

(2) 提供一个供国民游憩娱乐的场所: 通过对海岸带特定区域具有科学和观赏价值的自然景观和文化历史遗产的保护, 为国民提供一个回归大自然、欣赏大自然美景、陶冶情操的户外游憩场所, 并同时增加地方居民收入, 繁荣地方经济, 进一步推动公园生态环境的保护。

(3) 促进学术研究及国民环境教育: 由于国家海滨公园具有较多的未经人类开发活动改变或干扰的地质、地貌、气候、土壤、水域及动植物生态资源, 是研究不同生态系统和文化历史遗产

的最佳研究对象，具有很高的学术研究和国民教育价值。

## 2. 国家海滨公园与其他类型保护区的关系

国家海滨公园是世界自然保护的重要形式之一。从1961年开始，“国际保护自然和自然资源联盟”下设“国家公园和保护区委员会”，并从1962年起每隔10年一次国家公园世界大会。1978年“国家公园和保护区委员会”发表了《保护区的种类、对象和标准范畴》文件，把保护区分为10类，国家公园即是其中一类。1992年，该委员会又对分类进行了修正，把10类，归并为如下6类：

(1) 严格的自然-野生地保护区：保护区的主要任务是为了科学研究和野生地保护；

(2) 国家公园：保护区经营目的是生态保护和游憩；

(3) 自然纪念保护区：经营目的是保持特殊的自然景观；

(4) 栖息地-植物种类管理区：通过管理活动保护其自然特色；

(5) 陆地景观和海洋景观保护区：对保护区管理的目的是对陆地景观和海洋景观保护和游憩；

(6) 受到管理的资源保护区：保护区管理的主要目的是自然生态的可持续利用。

很显然，国家公园是这6类中兼顾生态保护和旅游休憩的最佳形式。它比纯保护类型，具有更多的旅游休憩功能；它比以景观保护区有

更多的生态保护功能。而国家公园是国家公园类型中重要的一类，是以保护海洋自然生态系统和景观为主的国家公园。

## 3. 国家海滨公园发展现状与展望

目前，国家海滨公园的发展在世界各地差距较大。以美国、英国、加拿大、澳大利亚为代表的西方沿海发达国家海洋环境保护意识较强，对国家海岸保护的力度远高于发展中国家，其国家海滨公园的建设历史悠久，发展较为完善。

如美国现有国家海滨公园10个，除了1个在西海岸以外，其他9个都分布在美国东部的大西洋沿岸，另外还有多个临海的以山地森林景观为主的滨海国家公园；英国除了1个以海岸带景观为主的国家公园——佩布鲁克(Pembrokeshire Coast)国家公园外，在另外的10个国家公园中，有5个为临海的国家公园；加拿大已设立的39处国家公园和国家公园保留地中，有多个是临海的国家公园和保留地，另外还单独设立了2个国家海滨公园，另有2个正在筹建中。2003年5月9日，加拿大联邦政府宣布建立第40处国家公园。在温哥华和维多利亚两个城市之间建立了一个面积26 km<sup>2</sup>的海湾岛屿国家公园(Gulf Island National Park)；澳大利亚的55个国家公园中，有多个为临海的国家海滨公园或国家公园，是世界

上国家海滨公园最多的国家之一。在亚洲，日本有28个国家公园；印度尼西亚有29个国家公园；马来西亚有13个国家公园；印度最早的国家公园是1937年建立的，现在国家公园和保护区共600多处；在韩国、泰国也建立一些国家公园。在亚洲这些国家公园中有许多是国家海滨公园或国家海岸公园。

1992年在委内瑞拉加拉加斯举办的第四届国家公园世界大会提出了《加拉加斯行动计划》，明确发起旨在建立沿海和海上保护区的计划，把海洋自然环境的保护提到了前所未有的高度。随着各国海洋开发力度的加大，海洋环境和保护和海岸带开发的综合管理日渐成为人们关注的焦点。

## 二、我国自然保护区和国家公园的发展

中国现在已经基本建立了环境法律体系，已有1部基本法《环境保护法》、8部自然资源保护法、5部污染防治法，还有一些专门保护条例。其中，自然保护法是环境保护法中重要的组成部分，它又包括自然资源、自然保护区和风景名胜区的保护法规。1985年6月国务院颁发了《风景名胜区管理暂行条例》，之后又出台了涉及风景名胜保护的6个法规；1994年国务院颁发了《自然保护区条例》和《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》，还有原国家环保局和国土局的法规，主要提及了

自然保护区和风景名胜区，但是没有列入国家公园。

从20世纪80年代起，林业部门开始建设国家森林公园。1982年出现了我国第一个国家森林公园——张家界国家森林公园。1984年森林法中提及“风景林”，1994年原林业部出台了“森林公园管理办法”。2000年国土资源部下发了《关于申报国家地质公园的通知》，决定在我国建立国家地质公园。

截止至2002年底，中国已建立各级、各类自然保护区1757处，总面积133万km<sup>2</sup>，大约占国土总面积的13.9%，超过了世界10%的平均水平。这些自然保护区中，国家级的197个；有15个被联合国科教文组织列入“国际人与生物圈网”（在海岸带的有江苏盐城、海南南麂列岛）；有7个被列入“国际重要湿地名录”（在海岸带的有东寨港）。

中国的自然保护区分布不均，据1997统计主要分布在云南（108个）、黑龙江（89个）、海南（72个）、广西（67个）、四川（50个）、湖南（50个）、辽宁（41个），这7省区的自然保护区总数就占全国总数的50%以上。山东省在这方面落后较多，目前只有16处自然保护区，其中国家级4处，省级1处，而威海目前只有3处县级自然保护区。

截止至2003年，我国已经建立各种森林公园1078处，总面积983.8万hm<sup>2</sup>，分

为县、省和国家三级管理。其中国家森林公园439处，面积656万公顷。森林公园的功能是加强生态建设，保护环境和发发展森林旅游事业。

为了保护地质遗产，2000年我国开始建立国家地质公园，截止2002年已经建立国家级地质公园44处。国家地质公园具有保护地质遗产、科学研究、科普教育和旅游等功能。此外，还建立了151个国家重点风景名胜区，初步形成类型多样、功能齐全的国家自然保护体系。

中国的自然保护工作虽然成绩斐然，但由于起步较晚，尚未完全与国际接轨，在保护区建设、管理法规、管理体制等方面，尚待进一步发展完善。中国的自然保护区类型主要以保护陆地自然生态系统和自然遗迹为主，海洋类型自然保护区还相对薄弱，目前只有21个国家级海洋类型自然保护区。这些海洋保护区主要以保护特有的海洋自然生态系统为主，公众娱乐功能尚未得到充分体现，多种沿海自然遗产和文化遗产尚未得到有效保护。如何结合自然保护区的建设来发展当地的公众游憩活动，推动生态旅游事业的发展，显然国外国家海滨公园的发展经验是我国学习借鉴的极好模式，也是与国际接轨的一种必然趋势。

### 三、中国海滨公园发展建议

中国自1963年在辽宁蛇岛建立第一个自然保护区，

至今已建立21处国家级自然保护区、50处地方级保护区，特别是20世纪90年代为中国建立海洋自然保护区的高峰时代，至今总面积达到23805km<sup>2</sup>。

中国海洋、海岸横跨温带、亚热带、热带气候区，自然类型丰富多样，独特的生态环境系统构成了独特的旅游资源并具不可替代性，为开展生态旅游、度假旅游奠定了资源基础。

从科学的角度来说，自然保护区的功能是以保护为目的，一般不提倡旅游发展，包括生态旅游。而国家公园在不影响自然保护的前提下，允许开展适度的生态观光、旅游度假。有鉴于此，我国应当在不同纬度地区，选择适当地点，建立一批国家海滨公园。这些海滨公园既可新开辟，也可从国家和地方自然保护区中筛选。具备旅游开发条件的，经过专题研究、专家论证可以改为国家海滨公园。这样也与国际在名称、内容实质上更接轨。

#### 1. 建立国家海滨公园优点众多

便于国际合作、交流。国家海滨公园的建立，要依据国际通行的标准，与国际接轨，便于开展多层面交流。

有利于促进生态旅游事业的发展。使国家公园的环境效益、生态效益、经济效益有机结合在一起。给人们提供一个回归自然、享受自然、亲近自然的去处。

提供一个科学普及、教

育基地。国家公园为青少年学生进行科学知识学习、实践提供了良好自然环境，是天然实验室，是重要的海洋、生物、地理、地质及其他学科的科学普及基地。对提高全民族整体科学素质有重要意义。

是良好的爱国主义教育基地。许多海岸、海岛、海洋在历史上是古战场，是抵御外来侵略者的堡垒，具有强大的爱国主义教育功能，我们应很好地利用这块基地，进行爱国主义教育。

## 2. 建立国家海滨公园注意事项

统筹安排，优先发展。随着海岸带和海洋的迅速开发，海洋生态环境急剧恶化，治理的压力越来越大。针对这种情况我们应当在全国范围内选择一批条件较好的地区，包括各类海洋保护区，进行研究、评估，而后择优提出名单，上报国家海洋行政主管部门批准，建立国家海滨公园。

合理规划、加强管理。国家海滨公园的建立管理是依据在科学规划的基础之上的。因此，做好国家海滨公园的总体规划十分重要，要组织以相应学科为主，多学科专家队伍进行调查、研究，制定出科学、合理的规划，用以指导国家海滨公园的建设、发展、管理。同时，国家海滨公园的管理也要借鉴西方国家经验，采取以专家为主的管理模式，以便实施国家海滨公园科学、高效的

管理。

以保护生态环境为主，适度发展旅游业。国家海滨公园的宗旨是以自然保护为主，同时在不影响生态环境建设情况下，允许适度发展旅游，但不等于像旅游区一样，强调以经济效益为中心，进行超负荷甚至是破坏性开发。这方面教训、实例很多，我们要吸取教训，正确处理保护与发展的关系，实施可持续发展战略。

国家公园，特别是国家海滨公园的建立在我国是一项崭新的事业。希望能够引起广大海洋工作者和全体民众关注。在海洋行政主管部门正确、科学领导下，健康地发展，为我国的海洋事业作出贡献。

## 参考文献

- 1 王维正主编. 国家公园. 北京: 中国林业出版社, 2000
- 2 刘洪滨. 美国的国家公园. 环境与发展, 1995, 10(1)
- 3 刘洪滨. 英国国家海滨公园. 海洋开发与管理, 1990, 7(3)
- 4 刘洪滨. 英国的国家公园. 泰山研究论丛 (4), 青岛: 青岛海洋大学出版社, 1991
- 5 刘洪滨. 英国的自然保护. 环境发展, 1995, 10 (3): 43~49
- 6 Eagles P J, McCool S F. Tourism in National Parks and Protected Areas: Planning and Management. CAB International, Wallingford, UK, 2002

7 IUCN. Guidelines for Protected Area Management Categories. IUCN and WCMC, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 1994

8 Kelleher G, Bleakley C, Wells S. A Global Representative System of Marine Protected Areas. Vol. 1~4. The World Conservation Union (IUCN), 1995

9 Kelleher G. Guidelines for Marine Protected Areas. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 1999

10 NPS. National Park Service Statistical Abstract. National Park Service, Public Use Statistics Office, 2002

11 Phillips A. Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas: Protected Landscapes/Seascapes. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 2002

12 Stynes D J, Sun Y Y. Economic Impacts of National Park Visitor Spending on Gateway Communities Systemwide Estimates for 2001. NPS, 2003

(作者单位 山东省海洋经济研究所)