

美国最新海洋(海岛)保护区动态及趋势分析*

于莹^{1,2},刘大海^{2,3},刘芳明^{2,4},邢文秀^{2,3},马雪健^{2,3},徐秀丽¹

(1. 中国地质大学 北京 100083; 2. 国家海洋局第一海洋研究所 青岛 266061;
3. 中国海洋大学 青岛 266061; 4. 中国科学院海洋研究所 青岛 266071)

摘要:文章针对美国扩大太平洋海洋保护区提案,进行了相关文献检索、资料收集与翻译整编,并对保护区建立背景和最新动态进行了初步分析。在此基础上,基于《联合国海洋法公约》及相关国际海洋法理论,从保护区选址位置、设立依据、战略意义等方面,对该提案进行了深入剖析,并归纳总结出美国扩大太平洋海洋保护区提案的主要目的。依据以上研究结果,结合我国实际,对我国海洋保护区提出相关建议。

关键词:海洋保护区;海岛;海洋权益;太平洋

中图分类号:X321 **文献标志码:**A **文章编号:**1005-9857(2015)02-0001-04

近年来,美国在太平洋中部及西部选取远离大陆的偏远地区陆续建立了 4 个海洋保护区^[1],将诸多太平洋重要战略岛屿囊括其中,并在 2014 年提出进一步扩大保护区的提案^[2]。值得注意的是,美国此举依据的是 1906 年制定的《古物法》,未经公开选址论证等过程,且其范围涉及部分公海区域。该提案引起了美国国内和太平洋周边国家的广泛关注,有媒体认为其目的是保护海洋与海岛生态环境,也有组织认为是为了保护太平洋渔业资源,还有一些专家认为是出于海洋权益维护目的。

1 美国太平洋海洋保护区背景和最新动态

美国政府近年来一直在推进太平洋大面积海洋保护区的建设。美国前总统乔治·沃克·布什任期内设立了 4 个大型海洋保护区:布什总统于 2006 年 6 月颁布 8031 号公告,宣布帕帕哈瑙莫夸基亚国家海洋保护区(Papahānaumokuākea Marine National Monument)占地面积为 36.3 万 km²,包含西北夏威夷群岛及周围水域;2009 年 1 月,卸任前的布什总统颁布法令,建立了马里亚纳海沟国家海洋保护区(Marinas Trenth National Marine Monument)占地面积为 24.6 万 km²、玫瑰环礁国家海洋保护区(Rose Atoll Marine National Monument)占地面积为 3.5 万 km² 和太平洋偏

远岛屿国家海洋保护区(Pacific Remote Islands Marine National Monument,21 万 km²),保护区域包括马里亚纳海沟、美国萨摩亚群岛里的玫瑰环礁和赤道附近的 7 座小岛(贝克岛、威克岛、约翰斯顿环礁、贾维斯岛、豪兰岛、金曼礁和帕迈拉环礁)以及这些岛屿周边 50 n mile 的海域。

以上 3 个海洋国家保护区依据的是美国 1906 年制定的《古物法》。该法授权总统依据其判断力可以宣布历史标志物、历史或史前建筑物,以及其他位于陆地上的具有历史或科学意义的物品建设为国家纪念物^[3]。(该翻译将 National Monuments 翻译成“国家纪念物”,也有一些文献翻译为“国家纪念碑”,建议翻译为国家遗址、国家遗迹或国家保护区。)该法是与自然保护相关的最早颁布的美国联邦法,其促进了黄石国家公园——世界上第一个自然保护区的建立。

2014 年 6 月 17 日,美国总统巴拉克·奥巴马宣布扩大美国太平洋偏远岛屿海洋国家保护区。提案中,位于太平洋中部的该保护区面积将从 21 万 km² 扩大到约 260 万 km²,将原先保护区中 7 个岛屿以及周围 50 n mile 区域,扩大至 200 n mile。这些岛屿位于北太平洋的夏威夷群岛到南太平洋的美属萨摩亚之间,按此计划,美国将禁止在保护区进行捕鱼、能源勘探和其他商

* 基金项目:国家海洋局青年基金重点项目“典型无居民海岛生态环境脆弱性空间分异特征”(2012104);海洋公益性行业科研专项“岛群综合开发风险评估与景观生态保护技术及示范应用”(201305009);国家海洋局项目“权益海岛管理调研与政策研究”(2200204)。

业活动^[4]。若该提案通过,美国则能够创建世界上最大的国家海洋保护区,并使世界海洋保护区总体面积增加一倍。

该提案同样是依据《古物法》中的相关条例,美国总统签署即可生效,当年就可以实施。值得深思的是,由于美国一直未加入《联合国海洋法公约》,在保护区的设立上可以避开内水、领海、专属经济区等相关条款的限制,仅通过《古物法》就可以在公海范围内建立海洋保护区。

2 美国各界对扩大海洋保护区的反应

美国各界对扩大保护区提案出现了不同的意见。环保人士、新闻媒体以及部分政治家认为扩大保护区在海洋环境保护和太平洋权益维护上有积极作用。一些海洋渔业组织和专家持反对意见,认为保护区的维护力量不够,并且禁捕区的设立会对美国渔业产生不可估量的负面影响。还有一些政治家则认为相关法律已不适用于现在,尤其是扩大保护区依照的 100 多年前的《古物法》。

环保人士是该提案的主要支持者,他们认为扩大保护区此举是未来环境保护的重要一步。早在 2010 年,皮尤环境组织的全球海洋遗产项目(global ocean legacy project of the pew environment group)中,已有来自 40 个国家,271 个海洋领域的科学家“呼吁建立一个世界级别的,大型、严格的海洋保护区”^[5]。美国国家地理杂志评论说,环保组织和环保人士认为这是一个历史性的胜利,纷纷敦促奥巴马总统扩大保护区行动,限制太平洋捕捞、钻井及其他能够威胁物种的行为^[6]。此外,也有专家认为太平洋海洋保护区的扩大目的在于维护美国的太平洋权益。美国国家海洋与大气管理局(NOAA)副局长莫妮卡·麦迪娜表示:美国“已经找到了一些施加全球影响力、领导全球海洋政策变革的新手段”。在过去大半个世纪,通过控制这些岛屿,美国在太平洋上享有绝对的出入自由权,甚至有一些美国人把太平洋看成美国的湖^[4]。

虽然受到大多数环保人士的肯定,但是美国国内对该提案还是有较大分歧的。

首先,一些研究者指出很多海洋保护区仅存在于纸面,因为在保护区内没有足够的管理手段

来加强控制和监督。对于此,美国国家海洋与大气管理局负责人简·卢布琴科就曾公开表示,“我们没有足够的监控资源来实际执行、加强和充分了解这些区域”^[7]。

其次,相关夏威夷渔业组织认为保护区会给太平洋渔业带来负面影响,因而极力反对保护区的扩张。西太平洋渔业委员会发表声明,反对任何限制在该区域的商业捕鱼计划,认为这种广泛的扩张会剥夺美国渔业经营者的重要资源^[8]。此外,美国国会仍有部分议员认为奥巴马无权凭借 1906 年的《古物法》建立一个国家海洋保护区。因为这一法案创立于一个世纪以前,已不适用于现在。其中,斯蒂夫·萨瑟兰议员激烈批评美国政府相关的海洋政策,他提供了一份名单,要求国会停止批准任何新的国家保护区(national monument)的创立^[9]。

3 美国持续扩大太平洋海洋保护区的目的

一般来说,各国选划海洋保护区时会把范围限制在管辖海域内,但美国最近建立的 4 个大型海洋保护区均涉及太平洋公海范围。值得肯定的是,太平洋海洋保护区增加了全球保护区面积,对保护海洋环境、生物、气候监测等具有重要作用。但同时需要注意的是,这些保护区将太平洋上的重要军事岛屿纳入其中,对于美国的太平洋海洋权益有着深远意义。

从生态环境角度,太平洋保护区具有积极意义。

(1)美国太平洋海洋保护区扩大了世界海洋保护区的范围。目前全球海洋保护区面积远远达不到《生物多样性公约》制定的 10% 的总体目标,仅覆盖不到海洋总面积的 3%^[10]。2012 年,据美国国家海洋与大气管理局的数据显示,美国已有海洋保护区的面积占美国海域总面积的 8%^[11]。若 2014 年太平洋海洋保护区扩大提案通过,美国则刷新了世界上最大的海洋保护区面积,也是最大的海洋禁捕区。

(2)美国太平洋保护区对该地区的特殊海洋生物、植被等保护具有重要意义。该地区保持着丰富的物种多样性,很多生态环境与生态群落都是不可复制的。包括在世界其他地方没有被发现的珊瑚、鱼类、贝类、海洋哺乳动物、鸟类、昆虫

和植被等;也包括许多受到威胁的、濒危灭绝的物种,如玳瑁、珍珠牡蛎、巨砗磲、礁鲨、珊瑚礁系统等。

(3)太平洋保护区的建立能够有利于监测环境和气候的变化。岛屿远离人类中心,提供了独特的条件供以研究赤道及全球环境变迁。海洋环境变化对海洋渔业等具有重要意义,如贝克岛、豪兰岛和贾维斯群岛周围海域有丰富的鱼类,是由于自西向东的赤道潜流在临近岛屿形成上升流导致的局部营养富集造成的。

(4)太平洋保护区能够保护具有研究价值的特殊区域,增加人类对于海洋系统的了解。太平洋偏远岛屿包含一些世界最原始的珊瑚礁,能显示地球几千年来的气候变化史。例如,位于夏威夷西边的威克岛,有可能是世界上现存最古老的珊瑚环礁。约翰斯顿环礁也是古环礁,同样有可能是太平洋最老的珊瑚环礁之一。此外,太平洋海洋保护区还能够保护和延续文化遗产和历史文化传统,包括土著民族、地方组织、科学和教育事业;保持重建生态系统的可能性,等。

而从海洋权益角度,太平洋海洋环境保护区的建立使得美国能够强化太平洋上的海洋主权。美国在太平洋上的4个大型保护区范围内包括许多具有重要军事和政治意义的岛屿,其中很多岛屿都是或曾经是军事基地。夏威夷群岛被称为“太平洋的十字路口”,向来是重要的军事战略要地,美国在群岛中的瓦胡岛上建立了太平洋地区主要海空军基地;美属萨摩亚群岛曾是“二战”中美军在南太平洋部署舰队的大本营。威克岛是横渡太平洋航线的中间站,岛上部署了空中加油机,可以为美军飞机进行空中补给。豪兰岛现为夏威夷群岛和澳大利亚之间的中途航空站,美

军每年要对其周边海域及岛屿进行巡视。美国统称这些岛屿为“无建制领土”,意为没有纳入正式行政编制的领土,但保护区的划建却将这些岛屿包含其中。新的扩大保护区政策进一步扩大了美国对于太平洋的掌控范围。

通过美国大型海洋保护区的发展,能够看到国家主权通过海洋保护区的划定在政治言论中逐渐合法化,该区内逐步增强的军事力量也许才是美国在这片广袤、富饶的太平洋海域持续扩大国家海洋保护区范围的真实目的。

4 结论与启示

美国这一系列海洋保护区的举措对我国未来海洋政策的制定具有启示意义。主要包括以下两点。

(1)对海洋保护区建设方面的启示。与发达国家相比,我国海洋保护区建设尚处于初级阶段。建议根据深远海海洋生境的特点,对有典型性和代表性的深远海地区进行保护区选划,扩大保护区范围,分级分类划定不同类型的海洋保护区。与国际海洋保护区发展目标接轨,借鉴发达国家海洋保护区建设的方式方法,加强海洋保护区管理能力建设。对海洋生态环境进行有效保护,为全球海洋保护作出更大贡献。

(2)对海洋权益维护方面的启示。我国海岸线长,海岛众多,与周边国家海洋争端情况复杂,海洋权益维护困难大。可学习美国相关海洋国家保护区政策,在保护海洋生态环境的同时,逐步加强深远海保护区建设,大力推进相关的深远海研究,增强我国的海洋话语权,维护国家海洋权益。

参考文献

- [1] EILPERIN J. Obama proposes vast expansion of Pacific Ocean sanctuaries for marine life[N/OL]. (2014-06-17)[2014-10-12]. http://www.washingtonpost.com/politics/obama-will-propose-vast-expansion-of-pacific-ocean-marine-sanctuary/2014/06/16/f8689972-f0c6-11e3-bf76-447a5df6411f_story.html.
- [2] EILPERIN J. Obama to create world's largest protected marine reserve in Pacific Ocean[N/OL]. (2014-09-25)[2014-10-12]. http://www.washingtonpost.com/politics/obama-to-create-worlds-largest-protected-marine-reserve-in-pacific-ocean/2014/09/24/e2ecaab4-433e-11e4-b47c-f5889e061e5f_story.html.
- [3] 林新珍. 美国海洋保护区法律制度探析[J]. 海洋环境科学, 2011(4): 594-598.
- [4] 邓文, 李珍, 青木, 等. 奥巴马设立史上最大保护区 政治军事内涵引关注[N/OL]. (2014-06-20)[2014-10-12]. <http://>

world.huanqiu.com/exclusive/2014-06/5027362.html.

[5] LEENHARDT P, CAZALET B, SALVAT B et al, The rise of large-scale marine protected areas: Conservation or geopolitics? [J]. Ocean & Coastal Management, 2013, 85(A):112-118.

[6] HOWARD B C. U. S. creates largest protected area in the world, 3X larger than California[N/OL]. (2014-09-24)[2014-10-12]. <http://news.nationalgeographic.com/news/2014/09/140924-pacific-remote-islands-marine-monument-expansion-conservation>.

[7] CRESSEY D. Plans for marine protection highlight science gap[J]. Nature, 2011, 146(7329):146.

[8] HOWARD B C. Conservationists Spar with fishermen over world's largest marine monument[N/OL]. (2014-09-20)[2014-10-12]. <http://news.nationalgeographic.com/news/2014/09/140920-pacific-remote-islands-marine-monument-ocean-conservation>.

[9] EILPERIN J. Pacific fishing interests oppose Obama's plan to expand marine reserve[N/OL]. (2014-06-30)[2013-10-12]. <http://www.washingtonpost.com/blogs/post-politics/wp/2014/06/30/pacific-fishing-interests-oppose-obamas-plan-to-expand-marine-reserve>.

[10] MCCAY B J, JONES P J S. Marine protected areas and the governance of marine ecosystems and fisheries[J]. Conservation Biology, 2011, 25(6):1130-1133.

[11] 杨林林. 美国:8%的海域成为保护区[J]. 渔业信息与战略, 2012(3): 252.