

# 南海建设国家海洋公园初步研究

秦诗立，张旭亮

(浙江省发展规划研究院 杭州 310012)

**摘 要：**建立国家海洋公园既是南海海洋生态保护的重要需要和途径，也是柔性而有效保护国家海洋权益的战略诉求和手段。文章介绍了国家海洋公园的概念评述，对国家海洋公园建设成效及态势进行了分析，提出了建设国家海洋公园的初步方案并给出建议。

**关 键 词：**南海；国家海洋公园；初步研究

## 1 国家海洋公园的概念评述

### 1.1 国家公园的源起

国家公园 (National Park) 一词最早由美国边疆风物画家乔治·卡特琳提出。1872 年美国国会通过法案，将科尼利厄斯·赫奇斯捐出的黄石公园命名为黄石国家公园。截至 2010 年底，全球已有 160 多个国家和地区设置了近 4000 个国家公园，总面积约 500 万  $\text{km}^2$ <sup>[1]</sup>。在我国，类似但不完全等于国家公园的保护区有国家级自然保护区、国家森林公园、国家地质公园、国家湿地公园、国家矿山公园、国家重点风景名胜区和国家水利风景区 7 种类型<sup>[2]</sup>。

### 1.2 国家海洋公园及相关概念辨析

国家海洋公园属于海洋保护区范畴，海洋保护区概念于 1962 年世界国家公园大会首次提出。实践中，各国根据 IUCN 关于海洋保护区的定义，结合各自情况，进行了类型划分和界定。我国海洋保护区划分为海洋自然保护区和海洋特别保护区两大类。依据《海洋特别保护区管理办法》，国家级海洋公园被纳入海洋特别保护区体系，由国家海洋局指定，为保护海洋生态系统、自然文化景观，发挥其生态旅游功能，在特殊的海洋生态景观、历史文化遗迹、独特地质地貌及周边海域划定的区域。海洋特别保护区四种类型的区别<sup>[3]</sup>见表 1。

表 1 国家级海洋特别保护区的界定及区别

| 类型            | 海洋特别保护区级别                                   |                          |
|---------------|---------------------------------------------|--------------------------|
|               | 国家级                                         | 地方级                      |
| 特殊地理条件保护区 (I) | 对我国领海、内水、专属经济区的确定具有独特作用的海岛；具有重要战略和海洋权益价值的区域 | 易灭失的海岛，维持海洋水文动力条件稳定的特殊区域 |
| 海洋生态保护区 (II)  | 珍稀濒危物种分布区；珊瑚礁、红树林、海草床、滨海湿地等典型生态系统集中分布区      | 海洋生物多样性丰富的区域；海洋生态敏感区或脆弱区 |
| 海洋资源保护区 (III) | 石油天然气、新型能源、稀有金属等国家重大战略资源分布区                 | 重要渔业资源、旅游资源及海洋矿产分布区      |
| 海洋公园 (IV)     | 重要历史遗迹、独特地质地貌和特殊海洋景观分布区                     | 具有一定美学价值和生态功能的生态修复与建设区域  |

资料来源：根据国家海洋局网站公布资料收集。

### 1.3 我国国家海洋公园内涵与国外的差异

与美国、澳大利亚等国家的海洋公园定义和内涵相比<sup>[4]</sup>,我国的国家级海洋公园更类似于海洋海岛风景名胜区或海洋主题公园,主要目的为发展滨海旅游。同时,国际通行的国家海洋公园,在部分区域可适度发展一定观光旅游或渔业的保护区,而我国现有的海洋自然保护区作为禁止开发区域,不允许发展相关产业,故其设置面积多偏小,加上海洋特有的海水及生物流动性,而难起到有效保护作用。因此,有必要与国际接轨,需重新界定我国的国家海洋公园定义与内涵,完善其设置模式和管理运营体制,以能真正推进海洋生态系统的保护与修复。

## 2 国家海洋公园建设成效及态势分析

### 2.1 国外国家海洋公园建设经验

至 2011 年底,全球共有包括海洋公园的各类海洋保护区 6 000 多处,其中 46 处已升格为世界海洋遗产地<sup>[5]</sup>。澳大利亚拥有最为庞大的海洋公园保护系统,1937 年便在格林岛设立了第一个国家公园。美国 1953 年在北卡罗莱那州 Cape Hatteras 设置了第一个国家海滨公园。加拿大 1986 年发布海洋公园政策,于次年在布鲁斯半岛建立 Fathom Five 国家海洋公园。上述国家在海洋公园建设和管理上积累了丰富的经验,核心做法可总结如下:

(1) 选址考虑特殊性和整体性。选址上,通常更多考虑物种分布格局、模式及丰度等因素,若保护对象是以岛屿及岛屿群组成,则应将整个岛屿区域内的生物多样性保护作为一种策略。

(2) 管理注重有效性和持续性。管理上,主体围绕加强自然生态保护和提升游客体验价值两大目标进行。区内生物多样性、自然栖息地环境质量、生态与环境容量、陆地污染、船舶污染、开采破坏、旅游破坏等方面的定期性、持续性监测与评估是公园管理的核心,强化与周边区域协调和规制的作用,鼓励和教育民众在公园保护上的利益价值。

(3) 利益分配注重地方化取向。须关注地

方社区居民利益,保障社区居民在公园开发中的获益至关重要。这些权益需要来自政府从道德上和法律上的尊重与支持。

### 2.2 国内海洋公园建设现状

20 世纪 80 年代末,我国便着手建立国家级海洋自然保护区。海洋自然保护区的建设是保护海洋生物多样性和防止海洋生态环境全面恶化的有效途径。至 2011 年底,我国已建立国家级海洋自然保护区 33 处,所保护区域面积近 1.86 万 km<sup>2</sup>;海洋特别保护区 28 个,总面积达 0.36 万 km<sup>2</sup>(其中 7 个海洋公园面积为 0.092 万 km<sup>2</sup>)。管理制度上,我国已出台《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》《国家级海洋公园评审标准》等管理办法及实施细则。

### 2.3 全球海洋公园建设态势

各国加强海洋保护区建设已经成为保护海洋生态环境的大趋势,海洋保护区数量、面积、功能正进一步扩大。如,澳大利亚即将修建全世界最大的海洋公园,覆盖该国约 1/3 的水面,总面积超 300 万 km<sup>2</sup>。在海面一些敏感区域将禁止油气勘探,并限制渔业的正常活动。按照此计划,澳大利亚海洋公园将从 27 个增加到 60 个<sup>[6]</sup>。

我国南海有极高的生物多样性保护价值,同时部分海域的旅游资源丰富,是建设国家海洋公园理想的区域,在实现南海生态保护的同时,通过部分区域适度的旅游开发,实现保护的可持续性。

## 3 南海建设国家海洋公园的必要性

南海有着独特的热带气候资源和生物等特色资源。南海珊瑚礁资源丰富,其规模、种类不亚于澳大利亚大堡礁,对海洋生态系统维护起着关键作用;拥有景色秀美的海湾、碧水细砂环抱的岛礁,滨海旅游得天独厚。但目前南海环境已遭受较严重挑战,主要表现为:① 海洋开发模式粗放,海洋资源开发利用率和生产水平相对较低。② 近岸近海污染较严重,环境质量呈下降态势。③ 珊瑚礁生态破坏加剧,不少地方破坏程度已相当严重,亟须整体保护规划。

目前,我国南海海洋权益受到侵犯,许多

岛礁被侵占, 资源被掠夺, 海域划界矛盾突出。

### 3.3 国家海洋权益维护需要新思路

海洋权益维护是我国蓝色国土主权保卫的重要内容 and 热点, 南海是重中之重。维护海洋权益除需加强外交协商与维权、军事准备与抗争等外, 加强海洋生态系统保护, 科学划分国家海洋公园, 强化公园海洋科研与日常监管, 限制乃至禁止与海洋生态保护功能不相容的经济活动, 包括海洋捕捞、海洋油气勘探等, 可作为重要的手段和途径。

从海洋生态环境保护, 特别是特殊海洋生态系统完整性保护视角出发, 提出南海权益的维护, 不但可以增强国际上科技、环保等领域人士的支持, 增强南海权益维护的科学性、说服力, 而且在与外交、军事、经济等手段的综合利用中, 可能更有成效, 从而可作为南海维权的一种新思路和新选择。

## 4 南海建设国家海洋公园的初步方案

南海建设国家海洋公园是项重大的战略决策, 需在南海生态资源的普查、岛礁生态系统特征的基础上, 结合国家海洋权益维护与伸张, 进行建设方案的研究与制定。这里仅做初步的设想。

### 4.1 方案划分的基本原则

参考美国、澳大利亚、加拿大等国家海洋公园建设的经验和教训, 南海国家海洋公园的方案划分需尊重以下基本原则。

(1) 以岛礁群为基本单元。岛礁是海洋生态系统发育、形成和繁荣的主要载体。保护好岛礁资源及其周边近海生态系统, 避免或最大限度减少人类经济活动带来的破坏污染, 是南海海洋公园建立和实施的根本要求。南海的岛礁群主要分为四大部分, 即东沙岛礁群、西沙岛礁群、中沙岛礁群和南沙岛礁群。其中, 西沙岛礁群和中沙岛礁群距离较近, 但基本特征不同, 前者以露出水面的环礁为主, 后者以暗沙为主 (除黄岩岛)。

(2) 以特定海洋生态系统保护为前提。与海洋主题公园以旅游开发为主不同, 国家海洋公园需以特定海洋生态系统的保护为主导, 在

此基础上可在特定区域进行强度受控、模式生态的旅游开发。南海生态系统丰富, 但目前相关资源科考、普查工作滞后, 且未常态化、动态化。从渔业资源来看, 主要分布在东沙和西沙周边及其之间的海域。

(3) 以保障南海自由航行为重要要求。南海是连接东北亚、东南亚和印度洋、南太平洋的重要航道区, 海上经贸活动频繁。为此, 南海海洋公园的边界划分应与主要航线保持一定距离, 以增强生态保护效果。同时, 对可能经过公园的次要航线进行调整, 新增航线规划时要尽量避免公园。

(4) 以优化海洋油气等资源开采为重要导向。考虑到海洋油气、可燃冰和锰结核等资源是国家经济发展的战略物资, 南海海洋公园的划分, 一方面要合理避免已勘明的资源丰富区, 以减少经济损失; 另一方面对已进入生态价值重要的海域及其岛礁群的他国机构, 要明确禁止其勘采可能蕴含的油气等资源。

### 4.2 方案的基本划分

按照上述基本原则, 借鉴澳大利亚海洋公园网络规划建设经验, 南海国家海洋公园应由东沙、西沙、中沙和南沙等 4 个海洋公园组成, 形成完整的热带海洋生态保护体系。

东沙国家海洋公园。包含东沙岛、东沙礁与其南、北卫滩环礁, 及环礁向外延伸 12 n mile 的附近海域, 总面积为 3 537 km<sup>2</sup>, 其中陆域面积为 174 hm<sup>2</sup>。东沙国家海洋公园已于 2007 年 1 月由我国台湾成立, 名称为东沙环礁国家公园, 成立有国家公园管理处, 于东沙岛设有东沙管理站/研究站。主要目的是为生态保育, 公园不对民众开放观光。

西沙国家海洋公园。西沙群岛海域面积约 50 万 km<sup>2</sup> 余, 西沙国家海洋公园包括宣德和永乐两个群岛共计 50 多个岛、沙洲、暗礁和暗滩, 及向外延伸 5~12 n mile, 总面积约 10 万~15 万 km<sup>2</sup>。我国于 1980 年设立有面积 180 hm<sup>2</sup> 的东岛自然保护区, 以保护红脚鲼鸟等鸟类为主; 设立有面积 308.70 km<sup>2</sup> 的东岛国家级水产种质资源保护区, 其中核心区 111.13 km<sup>2</sup>, 实行全年特别保护, 主要保护石斑鱼类、鲷鱼类等热

带海珍品种。

中沙国家海洋公园。中沙群岛海域面积约为 60 万  $\text{km}^2$  余,中沙国家海洋公园包括隐没在水中的海盆西侧的中沙大环礁、北侧的神狐暗沙、一统暗沙,及宪法暗沙、中南暗沙,黄岩岛及周边暗沙,总面积约 15 万~20 万  $\text{km}^2$ 。中沙群岛除黄岩岛为珊瑚柱露出水面外,其余高潮时均在海平面下。

南沙国家海洋公园。北起雄南礁,南至曾母暗沙,东至海马滩,西到万安滩,南北宽约 887 km,东西长约 905 km,海域面积约 88.6 万  $\text{km}^2$ ,含约 230 个岛、洲、礁、沙、滩,其中露出海面的有 11 个岛屿,5 个沙洲,20 个礁,水面环礁总面积约 3000  $\text{km}^2$  (国际海洋公约中水面环礁具有准陆地地位)。

#### 4.3 建设的基本内容

国家海洋公园建立的根本目的在于保护其独特而重要的生态系统,实现人与海洋的和谐相处。南海建设国家海洋公园的根本意义也在此。具体到各公园,内容有一定差异。

东沙国家海洋公园。考虑到其实际由台湾管控,并已建有国家公园及管理机构和研究站,这里不再赘述。

西沙国家海洋公园。西沙是我国主要的热带渔场,有珊瑚鱼类和大洋性鱼类 400 余种,鸟类 40 多种,加上离海南岛较近,有着永兴岛等面积较大岛屿,公园可适度发展海洋旅游观光、科普考察、海洋捕捞等经济活动。同时,除东岛自然保护区及水产种质资源保护区外,可新增一批自然保护区和水产种质资源保护区,并合理划分出缓冲区,以加强热带渔业资源及鸟类的保护。

中沙国家海洋公园。中沙群岛海域营养盐十分丰富,是南海重要渔场。同时,该海域属特殊的珊瑚礁生态系统区,生态环境复杂多样,既形成了五光十色的“海底花园”,也可为优质水生生物的索饵、繁育、避害等活动提供良好的环境条件,但过度捕捞已带来较严峻的渔业资源及珊瑚礁生态系统的破坏。为此,要加快中沙海域的生物资源与生态系统普查,对珊瑚礁生态系统独特或脆弱区域设立自然保护区,

限制或禁止渔业捕捞,并科学开展“中沙群岛底播资源增殖放流”项目,实现项目实施和监测的常态化;加强渔具的规范和管理,最大化减少捕捞对保护性渔业资源及海底珊瑚资源的破坏。设立黄岩岛水产种质资源保护区,建立研究站,结合对其环礁的实际控制,保护好相关资源。

南沙国家海洋公园。南沙是我国唯一的位于珊瑚礁核心分布区的海域,其美丽和富饶足以比肩马尔代夫和澳大利亚大堡礁。岛礁上灌木繁茂,海鸟群集,两栖生物丰富,水产种类繁多。为此,公园要借鉴澳大利亚经验,除极少数区域可开展潜水等旅游外,其他区域要实行严格保护政策,禁止海洋油气和海底金属矿物等的勘采,为人类保留一片净土。

### 5 南海建设国家海洋公园的若干建议

#### 5.1 加快相关课题研究与规划方案的制定

南海建设国家海洋公园是项重大的战略工程,也是国家对南海权益保护的战略思路与途径创新。而我国尚未有真正意义上的国家公园。为此,我国需积极借鉴美国、澳大利亚等国家的经验,从国家战略层面加强南海国家公园建设的战略研究,分析清楚必要性和可行性。在此基础上,通过国际竞标,聘请国际优秀咨询机构开展规划方案的制定,并通过公开评审、人大会议等方式,扩大规划方案影响力,提高方案权威性。

#### 5.2 加快相关法律制定及管理机构的成立

目前,我国保护区名称繁多、政出多门,较为混乱。为此,建议全国人大加快开展国家公园建立所需的法律制定,并以此为契机,形成一种代表国家利益,而不是部门利益、地方利益的生态自然保护与科学研究的新制度。相关管理机构也独立于现有部门,或者为现有环保、海洋、渔业等部门生态保护领域职能的整合,以形成更集聚和更有效的合力,切实推进南海国家海洋公园的高水平建设与管理。

#### 5.3 加强国家海洋公园科学研究与动态监测

海洋生态系统保护是人类共同的责任。为此,南海国家海洋公园设立后首要职责应是要

保护好区域内的鱼类和鸟类，特别是珊瑚类生态系统。公园管理局需积极组织相关科研机构 and 政府力量，开展对公园内海洋生态资源的普查与动态监测，以掌握好生态家底、分析好家底的优、劣势及变化态势，及时提出海洋生态保护或修复的方案。同时，国家要加大海洋科研的投入，组织国内外优秀研究机构对南海海洋公园的相关课题开展系列研究和跟踪研究，以为相关决策提供科学依据。加大相关学术活动的组织力度，设立专门的学术论坛和期刊，通过持续研究和深化研究，以提高研究影响力。

5.4 加强不兼容功能的调整或干涉

南海人类经济活动还较多，公园管理局要切实根据相关科研成果和法律依据，对公园内的功能区进行细分，明确标准和要求。对不兼容的功能，如捕捞和观光等进行限制乃至禁止；对航线进行优化或调整。特别重要的是，对在公园内的海洋油气、金属矿物等资源勘测和开发活动，要依法对其禁止。手段可包括强制停产、撤除相关装置，上诉到联合国海洋理事会

或相关仲裁机构，或利用国际舆论进行干涉。在此过程中，我国需利用好《国家公园法》，以较少的、局部的利益损失，来坚决推进南海国家海洋公园建设的完整性。

参考文献

[1] 张海霞. 国家公园的旅游规制研究[M]. 北京: 中国旅游出版社, 2011.

[2] 张海霞, 汪宇明. 可持续自然旅游发展的国家公园模式及其启示: 以优胜美地国家公园和科里国家公园为例[J]. 经济地理, 2010(1): 156—161.

[3] 国家海洋局. 海洋特别保护区分类分级标准 HY/T117—2010[S]. 2010.

[4] 谢欣. 国家海洋公园建设探析[J]. 海洋开发与管理, 2008(7): 34—36.

[5] 王恒, 李悦铮, 邢娟娟. 国外国家海洋公园研究进展与启示[J]. 经济地理, 2011(4): 673—679.

[6] 赵怡然. 澳大利亚将建全球最大海洋公园[EB/OL]. [2012—06—14] (2012—09—22), [http://www.chinadaily.com.cn/hqzx/2012-06/14/content\\_15502719.htm](http://www.chinadaily.com.cn/hqzx/2012-06/14/content_15502719.htm).