

DOI: 10.20152/j.np.202402290037

张朝晖.海洋类国家公园:挑战、对策和展望.国家公园(中英文),2024,2(2): - .

Zhang Z H.Challenges, suggestion, and prospects of marine National Park in China.National Park,2024,2(2): - .

海洋类国家公园:挑战、对策和展望

张朝晖*

自然资源部第一海洋研究所,青岛 266061

摘要:作为陆海兼备的大国,国家公园是我国保护重要生态系统和生物多样性的最重要方式,也是建设美丽中国的核心举措。当前我国海洋类国家公园建设和管理面临着海洋调查和科学认知不足、基础设施和专业人员缺乏、现行政策指导性不足等挑战。未来应围绕补足科技支撑能力短板、提升海洋保护综合成效、建设人海和谐的国家公园等三个方面实施有针对性的行动。通过海洋类国家公园的创建和引领,实现填补海洋保护空缺、增加海洋保护面积、探索在深远海建设和管理大型海洋保护地的经验,并与公海保护区及其他有效的区域保护措施等共同助力实现 30% 的全球海域保护目标,为全球海洋治理和构建海洋命运共同体贡献中国智慧与生动实践。

关键词:海洋;国家公园;挑战;对策;展望

Challenges, suggestion, and prospects of marine National Park in China

ZHANG Zhaohui*

First Institute of Oceanography, Ministry of Natural Resources, Qingdao 266061, China

Abstract: National parks are regarded as the most important way to protect important ecosystems and biodiversity in China, a big country with huge land and ocean, as well as the core measure to promote “Beautiful China Initiative”. At present, the major challenges of marine national parks in China are insufficient marine investigation and scientific supports, lack of infrastructure and professional staff, and few specifications for marine ecosystem in the current policy guidance. In the future, actions were suggested to focus on three aspects: making up for the shortcomings of scientific and technological support, improving the comprehensive marine protection effectiveness, and building a harmonious marine national park. With the new designation of marine national parks, we hope to fill the protection gap, extend the marine protection scope, increase the experience of building and managing large-scale marine protected areas in off-shore seas. Marine national parks, with high seas protected areas and other effective conservation measures (OECMs), contribute to the goal of “at least 30% of coastal and marine areas will be effectively protected by 2030” in Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. Those will contribute Chinese wisdom and practice to global marine governance and the building of “Maritime Community with a Shared Future”.

Key Words: marine; national park; challenges; suggestion; prospects

我国海洋资源与海洋生物多样性丰富,海洋生态保护任重道远。在 300 万 km²的管辖海域内分布着红树林、盐沼、珊瑚礁、海草床、海藻场、牡蛎礁、河口、海湾等典型生态系统,拥有岸线 32000 km、海岛 11000 多座、海洋生物 28000 余种^[1-2],为沿海地区的经济社会发展提供了巨大的资源保障和生态环境支撑。然而与陆域

基金项目:国家重点研发计划(2022YFF0802204)

收稿日期:2024-02-29; 采用日期:2024-03-12

* 通讯作者 Corresponding author.E-mail: zhang@fio.org.cn

相比,4.1%的海洋保护地占比严重滞后,海洋保护面积、成效和实践无法满足美丽中国和海洋强国的建设需求,也无法支撑《昆蒙框架》中保护 30%海域的全球期盼,海洋保护地发展缺口巨大^[3]。

国家公园因其兼顾了自然生态保护与自然景观欣赏的双重作用,而受到沿海国家的喜爱并与各自的民族文化相融合,逐步发展成为各具精神内涵和文化遗产的自然保护地形式之一^[4]。特别是 1962 年第一次世界公园大会提出建立“海洋公园”倡议后,一些主要海洋国家纷纷探索建立各具特色的海洋类国家公园。如美国的哈特拉斯角国家海滨公园(Cape Hatteras National Seashore)、加拿大的海湾群岛国家公园(Gulf Islands National Park Reserve)、英国的彭布罗克郡海岸国家公园(Pembrokeshire Coast National Park)、澳大利亚的大堡礁海洋公园(Great Barrier Reef Marine Park)、日本的知床国立公园(Shiretoko National Park)等,各国的这些海洋类国家公园实践为保护海洋自然资源、生态系统和文化遗产起到了积极作用,同时也为公众提供了丰富的旅游、娱乐和自然教育内容。

我国 2013 年提出“建立国家公园体制”后,国家公园建设的理论和实践快速发展,并成为自然保护地体系建设的核心内容。2015 年确定《建立国家公园体制试点方案》,2017 年发布《建立国家公园体制总体方案》,2019 年《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》印发,2021 年习近平总书记正式宣布首批 5 个国家公园设立^[5]。2022 年公布《国家公园空间布局方案》,明确了到 2035 年我国将基本建成全世界最大国家公园体系的实现路线图,并规划了 2 个陆海统筹类型和 3 个海域类型的国家公园候选区^[6]。本文将这两种拥有明确海洋保护目标并包含海域空间的国家公园合并简称为海洋类国家公园,以突出其对海洋生态系统、海洋生物多样性、海洋遗迹和自然景观、海洋传统文化等的保护成效。作为国家公园体系的重要组成部分,海洋类国家公园未纳入到前期国家公园体制试点中,海洋类国家公园的建设和管理实践尚处于空白^[7]。因此对其所面临着挑战、机遇和发展对策等进行深入探讨,对我国开展海洋类国家公园的创建具有重要的理论意义和现实价值。

1 面临的主要挑战

(1) 海洋生物多样性调查和科学认知不足,保护生态学研究薄弱。

一是全国性的海洋生物多样性调查数据不充分。为了掌握我国的海洋资源,先后组织的大规模调查主要有三次,分别是 1958—1960 年的全国海洋综合调查,1980—1986 年的全国海岸带和海涂资源综合调查,以及 2004—2011 年的我国近海海洋综合调查与评价专项等^[8]。在海洋生物多样性摸底调查和科学认知方面还存在较多空白,因此对于重要珍稀濒危物种的空间分布、洄游规律、生命史等认知较浅,对重要生态系统结构、演变规律、空间格局等尚缺乏深入了解。海域部分的基础科学调查数据和资料不足,已成为限制海洋类国家公园候选区识别、选划、创建和管理的最重要挑战。

二是海洋保护技术的基础研究较为薄弱。近年来,除了 2009 年在海洋公益专项中一个海洋保护地相关的研究项目被立项外,海洋保护技术的系统性科研尚未展开。与陆域国家公园研究相比,未建立起海洋类国家公园的科学选划技术、功能分区优化技术、海洋生态廊道与重要区域识别技术、海洋保护区网络化技术、海洋保护地评估技术等技术体系。因此形成对海洋类国家公园建设和管理依据和支撑不足的局面,这在当前部分海洋类国家公园的创建过程中到了证实^[7]。

三是人为活动对海洋的影响机制和规律尚未明确。根据《2022 年中国海洋经济统计公报》统计,海域中的主要产业活动包括海洋旅游业、海洋交通运输业、海洋化工业、海洋渔业和海洋油气业等^[9],这些产业形态和人为活动势必会对海洋生态环境、海洋珍稀濒危物种、重要海洋保护对象、典型海洋生态系统等产生影响。但因对其影响过程、机制和规律缺乏深入研究,无法形成坚实的科学成果来支撑海洋类国家公园的功能分区、规划管理、保护措施制定等管理需求,只好对人类活动一禁了之,国家公园与社区难以形成相互促进、协同发展的良性局面。

(2) 基础设施和专业人员缺乏,现行政策指导性不足。

一是基础巡护与管护设施建设滞后。海洋类国家公园中海域部分的管理与陆域完全不同,对基础设施和能力建设要求更高,需要码头、船只和水下专用监测监管设备等,建设投入与后期运营均需高昂费用。原各保护地普遍缺少船舶装备、海洋监测设备、海上巡护安全设施等,这些基础设施是海洋类国家公园后期建设的重点任务和必需内容,且需保障建设后的运维费用,否则无法实现对海域的有效管理。

二是专业人员与管理经验缺乏。我国海洋保护地前期建设基本上实行的是“抢救式保护”策略,在 2010 年后海洋保护事业才进入快速发展期,但绝大部分海洋保护地无管理机构,也缺乏专业技术人员。2018 年机构改革后,原海洋生态环境保护人员分流至自然资源、生态环境和渔业管理等领域,继续从事海洋保护的专业技术人员极少。与此同时,我国已建海洋保护地单体规模普遍较小,平均面积不足 300 km²,且均位于近岸海域,尚无离岸大型海洋保护地的建设和管理经验。缺乏海上实践经验,这也是未来海洋类国家公园的建设和管理所面临的严重挑战之一。

三是现行政策对海洋类国家公园的针对性不足。国家公园对我国是新生事务,试点工作刚刚完成,制度体系正在逐步完善。就已公开的《国家公园法(草案征求意见稿)》和《国家公园管理暂行办法》等文件来看,其中涉及到海洋条款较少,对海洋与陆地的异质性考虑不充分,对海洋类国家公园建设管理的指导性有待在后续的实施细则中补充完善。比如相较于陆地,海洋的可及性差,管理人员难以到达,海洋生物多样性和监测指标更为复杂,法规文件对于海域管理的信息化、制度化、无人化等尚不清晰。海洋类国家公园的海域分区和管控政策还不明确,特别是法规文件对一般控制区管控规定缺乏对海上人为活动管理的针对性。比如缺少海洋捕捞和养殖的管理细则,缺乏对海上航道、管线、油气生产设施等的建设生产活动指导,缺少对海上旅游安全的管理保障等相关规定。

2 对策建议

(1) 培养专业人才,补足科技支撑的能力短板

由于行业管理的历史原因,从事海洋管理和海洋保护研究的力量隶属于自然资源部门,而海洋类国家公园的主管部门(国家林业和草原局)却非常缺少海洋相关的专业队伍,海洋保护专业人才短缺是当前海洋类国家公园建设中最急迫的任务。一是应尽快整合原有各方的专业力量,在国家林业和草原局业务指导下为海洋类国家公园的建设和管理提供支撑和服务。二是应补足我国目前本科和研究生教育中海洋保护专业的缺失,建立海洋类国家公园的专业人才培养机制。如在“海洋科学”一级学科下设立“海洋保护”专业,选取中国海洋大学、上海海洋大学等试点培养海洋保护专业本科生和研究生,为海洋类国家公园建设储备人才。三是建立与海洋类国家公园需求相适应的继续教育机制,建设业人员专业培训路径,为国家公园管理与技术人员补充海洋保护专业知识与技能。只有解决专业人员和知识供给不足的瓶颈,才能满足海洋类国家公园建设和管理的迫切需求。四是加强对海洋类国家公园的科研投入,突破海洋类国家公园建设和管理中的技术方法短板和关键科学问题,构建具有针对性的海洋类国家公园建设管理政策和标准规范体系。

(2) 瞄准保护目标,提升海洋保护的综合成效

海洋系统的许多与陆地不同属性,对国家公园海域部分的建设和管理重点也独具特色。比如海域内水团互相混合和海流的影响广泛存在,生态系统中的各种无机物和有机体随之产生广泛的迁移和交换,因此系统边界不明显。建议在海洋类国家公园建设和管理中,充分结合海洋普遍规律和区域独有特征,提升保护的综合效益。一是要尽快改善国家重点保护野生海洋物种的保护率较低现状。目前只有 40 个海洋保护地涉及《国家重点保护地野生动物名录》中的 18 个海洋物种,15%的保护率距离《关于进一步加强生物多样性保护的意見》中确定的“到 2025 年国家重点保护野生动植物物种数保护率达到 77%”的目标差距较大。规划建设 49 个国家公园也只能覆盖 22.4%国家重点保护野生动物中的海洋物种^[10],未来应加强对国家重点保护野生海洋物种的保护。二是充分发挥大型海洋保护物种的伞护效应。比如在渤海对斑海豹前 30%优先区域的保护,可以同时保护渤海 71%的滨海湿地及 IUCN 受威胁物种 108 种中的 105 种,伞护效应明显。三是

在海洋类国家公园建设和管理中,加强与海洋生态产品供给、国家适应气候变化战略、双碳目标、防灾减灾等议题内容的结合,在提升海洋生物多样性保护的同时增加海洋类国家公园综合保护效益。

(3) 坚持陆海统筹,建设人海和谐的国家公园

海洋类国家公园的建设和管理中,离不开陆地、海域和人类社会这三个要素,陆地是海洋保护的依托、海域是陆地保护延伸、人类社会是建设管理的主体,三要素的协同才能实现生态保护、绿色发展、民生改善相统一。一是将陆海统筹作为海洋类国家公园的基本特征、建设原则和管理方法,加强对陆海统筹自然规律的认识和实践路径的探索。基于资源互补、物质能量互换、生态过程互联特征明显的陆海相互作用规律,从资源要素配置、空间格局规划、保护对象营养级等构建一体化系统性保护技术行动措施。落实好习近平总书记的“坚持陆海统筹,坚持走依海富国、以海强国、人海和谐、合作共赢的发展道路,扎实推进海洋强国建设”指示精神^[11]。二是吸引社会力量和周边社区的广泛参与,为建设人与自然和谐共生的国家公园探索新实践。2021年11月国务院办公厅印发《关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》,在海洋生物多样性保护这类投入大见效慢不确定性高的领域,特别需要政府、企业、社会各界、NGO等共同参与,在形成广泛共识的基础上合力推动。同时增进周边社区居民参与海洋类国家公园的保护并从中获益,这不仅符合保护与可持续利用相结合的国际海洋保护新理念^[12],也是构建中国特色的人与自然和谐共生海上家园的客观要求。三是要警惕激进保护主义泛滥。我国海洋类国家公园的建设,既不能搞不切实际的海上无人区,也不能做不符合我国国情的绝对保护主义。海洋类国家公园的建设应是“保持加强生态文明建设的战略定力,坚定不移走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,建设天蓝、地绿、水清的美好家园”的重要内容^[13]。

3 未来展望

在我国建设世界上最大的国家公园体系的背景下,积极推动海洋类国家公园的建设,将全面拓展我国的海洋保护空间、创新海洋保护实践、提升海洋保护成效,为实现全球海洋保护目标和构建海洋命运共同体贡献中国智慧。

(1) 优化海洋保护空间,拓展海洋保护面积

当前我国已建的271个海洋保护地几乎都分布于12海里内的近岸海域,空间分布极不均衡不充分,12海里以外的管辖海域范围内存在大量的保护空缺^[1]。而在《国家公园空间布局方案》中,对6类150处典型海洋生态系统、1044种海洋重点保护动物和65种海洋重点保护植物的作为主要保护对象和关键区域进行分析,识别出30万km²的海域是极重要自然保护关键区域,需要进行严格、系统保护^[6]。这些海洋类国家公园的规划和建设,综合考虑了更多的海洋保护对象,更大的空间范围,将更多的重要海域纳入到规划保护范围,极大增加了原有12.4万km²的海洋保护地面积。

(2) 创新海洋保护实践,弥补建设管理经验

全球海洋保护地面积从2000年的约200万km²发展到当前的2900多万km²,保护了8.16%的海域^[14]。除了海洋保护地数量增长,位置也由近岸不断向深远海不断扩展,且呈现大型化的发展趋势,单个海洋保护地的面积达100万km²以上^[12]。然而我国的海洋保护地平均面积不足300km²,严重缺乏大型海洋保护地的建设和管理经验。海洋类国家公园的布局和发展,将有助于我国探索离岸型和大型海洋保护地的建设和管理经验,增强对大型海洋哺乳类、生物多样性丰富区和大尺度的海洋过程的保护,发挥大型海洋保护地在应对全球气候变化、重要海洋资源储备、海洋生态连通性和完整性、海洋权益保障等方面的重要作用 and 独特优势。

(3) 共享海洋保护成效,实现“昆蒙框架”目标

2022年底通过的《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》(简称“昆蒙框架”)中确定了“到2030年至少保护30%的海岸带和海域得到有效保护”的目标,2023年《国家管辖范围以外海域生物多样性养护和可持续利用协议》(简称“BBNJ协议”)经过近2-年的谈判也获得正式通过,这两个全球的海洋保护合作提供了重要的指南和行动准则。我国海洋类国家公园的建设,将充分发挥其核心和引领作用,与海洋自然保护区、海洋公

园、海洋生态保护红线、其他有效的区域保护措施(OECM)、公海保护区等共同履行保护和可持续利用海洋生物多样性的责任,以此作为国际合作纽带,共同努力推进“昆蒙框架”保护目标的实现。

致谢:非常感谢刘芳明博士和庄鸿飞博士提出的宝贵建议,非常感谢自然资源保护协会(NRDC)北京代表处和世界自然基金会(WWF)北京代表处对海洋保护地研究团队的长期支持。

参考文献(References):

- [1] 赵林林,程梦旋,应佩璇,曲方圆,张朝晖.我国海洋保护地现状、问题及发展对策.海洋开发与管理,2019,36(5):3-7.
- [2] 黄宗国,林茂.中国海洋物种多样性.北京:出版社海洋出版社.2012.
- [3] Zhou W L, Wang M, Huang M P, Wei F W. A marine biodiversity plan for China and beyond. Science,2021,371(6530):685-686.
- [4] 王辉,马永辉,张光生,夏建红,高松.全球海洋海岛国家公园特征梳理与借鉴.北京林业大学学报(社会科学版),2019,18(1):52-59.
- [5] 欧阳志云,唐小平,杜傲,臧振华,徐卫华.科学建设国家公园:进展、挑战与机遇.国家公园(中英文),2023,1(2):67-74.
- [6] 唐小平,欧阳志云,蒋亚芳,马炜,徐卫华,陈尚,刘增力.中国国家公园空间布局研究.国家公园(中英文),2023,1(1):1-10.
- [7] 于国旭,苏红巧,苏杨.海洋类型国家公园保护与发展的特殊性绿色发展思路——以长岛国家公园为例.环境保护,2023,51(6):66-70.
- [8] 张健,宋文婷,纪大伟,武双全.海洋生物多样性保护的国内外进展及相关建议.自然资源情报,2023(10):9-15.
- [9] 自然资源部海洋战略规划与经济司.《2022年中国海洋经济统计公报》,2023.
- [10] 徐卫华,赵磊,韩梅,欧阳志云.国家公园空间布局物种保护状况评估.国家公园(中英文),2023,1(1):11-16.
- [11] 习近平:进一步关心海洋认识海洋经略海洋推动海洋强国建设不断取得新成就.人民日报.2013-08-01(01).
- [12] 段克,王修林.适应“昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架”目标的中国海洋保护区政策研究.中国科学院院刊,2023,38(8):1154-1167.
- [13] 中共中央国务院.关于全面推进美丽中国建设的意见.[2023-12-27].https://www.gov.cn/zhengce/202401/content_6925405.htm
- [14] UNEP-WCMC. Protected Planet. <https://www.protectedplanet.net/en/thematic-areas/marine-protected-areas>