

美国海洋保护区国家管理体系及其对我国的启示

李 静^{1,2}, 杨晓飞^{1,2}

(1. 国家海洋局海洋溢油鉴别与损害评估技术重点实验室, 山东 青岛 266033; 2. 国家海洋局北海环境监测中心, 山东 青岛 266033)

摘要: 从美国海洋保护区的立法基础、管理机构和职能分工、纳入国家管理体系的资质要求和流程等方面探析美国海洋保护区的国家管理体系。结合我国海洋保护区管理工作中存在的问题, 提出完善我国海洋保护区的法律法规、建立健全海洋保护区综合管理网络体系、完善海洋保护区监督协调机制等对策建议, 以期进一步提升我国海洋保护区管理的系统性和规范性, 完善我国海洋保护区的管理体系, 从而更好地保护我国的海洋生态, 实现海洋资源的更有效利用, 推进我国海洋生态文明建设的发展。

关键词: 美国海洋保护区; 海洋保护区国家管理体系; 纳入国家管理体系的资质要求

中图分类号: X36 文献标识码: A 文章编号: 1000-3096(2019)07-0139-09

DOI: 10.11759/hyxx20181129001

随着海洋资源的不断开发, 海洋环境的污染也日益严重。如何更好保护海洋资源、维护海洋生态系统多样性, 成为沿海国家关注的重要环境问题。海洋保护区的建立有利于加强对海洋生态系统的保护、缓解海域污染、合理开发和养护海洋资源, 是保护海洋环境最为有效的方式之一。

美国具有漫长的海岸线和丰富的海洋资源, 海洋每年给美国创造着上千亿美元的产值。1872年, 美国建立了世界上第一个自然保护区—黄石国家公园。美国海洋保护区发展至今, 已建立了 1700 多个海洋保护区, 有效保护了美国的海洋生态系统、海洋生物多样性和海洋历史文化价值。美国海洋保护区从科技、管理、技术、信息等方面, 发展相对完善。本文在对美国海洋保护区国家管理体系进行综合分析的基础上, 探讨美国海洋保护区国家管理体系的制度框架, 结合我国海洋保护区的发展现状, 提出完善我国海洋保护区管理的对策建议。

1 美国海洋保护区基本情况

1.1 美国海洋保护区的概念界定

1962 年, 世界国家公园大会(World Conference of National Parks)首次提出“海洋保护区”概念。国际自然保护联盟(IUCN)定义海洋保护区为^[1]: 法律或者其他有效方式确定的、需要部分或者全部保护的所有潮间带或其下的封闭式海域, 包括潮间带的上覆水域及相关的植物、动物、历史和文化特征。

美国海洋保护区的定义和 IUCN 的大致相同。美国第 13158 号总统行政令第二条^[2]对海洋保护区的概念进行了界定: “联邦、州、区域、部落或地方法律、条例所保护的海洋环境所在的任何区域; 对该区域的部分或全部的自然和文化资源提供持久保护”; 其中, 海洋环境包括“沿海及海洋区域、北美五大湖及相联区域、美国行使管辖权及国际法管辖的水域及水下区域”。美国所有的海洋保护区应当满足 5 项指标要求^[3]: (1)位于沿海、海洋或者五大湖水域; (2)依法建立; (3)具有明确的定义范围; (4)具有书面材料形式的保护目的和目标; (5)具有长期保护的功

效。美国海洋保护区的范围界定为平均高潮线以下的海洋部分以及五大湖水域。

1.2 美国海洋保护区的立法

美国颁布了多项法律法规对海洋保护区的建立和发展进行指导规制。1906 年的《文物法案》是美国政府最早颁布的有关自然保护区的联邦法规,其颁布促进了世界上第一个自然保护区—黄石国家公园的建立^[4]。在法律层面,美国政府制定了相关的法律法规,主要包括^[5]: 1916 年的《国家公园管理局组织法》、1934 年的《鱼类及野生动物协调法》、1964 年的《原野法》、1966 年的《国家野生生物保护区系统管理法》和《国家历史保护法》、1972 年的《海岸带管理法》、《国家海洋自然保护区法》和《海洋哺乳动物保护法》、1973 年的《濒危物种法》、1976 年的《马格努森-斯蒂文斯渔业养护与管理法》等。其中,1972 年的《国家海洋自然保护区法》是美国关于海洋保护区的专项立法,规定由国家海洋和大气局负责编制未来可能的海洋保护区备选海域,在这些海域内禁止相关的开发活动,未经允许不得开发与破坏具有历史文物和确定价值的自然资源,但是并不禁止捕捞活动^[6]。此外,美国一些州还根据各地实际情况制定了适用于各州的海洋保护区法规,如华盛顿州、加利福尼亚州和马萨诸塞州等^[7]。在行政法规和命令层面^[8],比较典型的有 1988 年《美国海洋自然保护区规划条例》,详细规定了海洋自然保护区在选定、管理、执行的要求,促进了《美国海洋自然保护区法》的具体实施,加强其可操作性。

从立法内容上看,美国海洋保护区的管理涉及到多领域的法律法规,比如渔业、野生动物、历史保

护等多部法律;从立法层级上看,美国海洋保护区的法律保护体系是多层级联合立法的模式,保障了海洋保护区管理和保护过程中做到有法可依,有效保护了海洋保护区的生物多样性和完整的生态系统。但是,上述法律法规都没有提及海洋保护区的统一管理体系。

2 美国海洋保护区国家管理体系

根据美国的相关法律,0~3 n mile 范围属州政府管辖范围,而 3~200 n mile 则由联邦政府管辖,因此,0~3 n mile 范围内的海洋保护区由各州自行管理,而 3~200 n mile 范围内的保护区则由联邦政府相关部门管理,如果保护区一旦同时涉及州属海域和联邦管辖海域,则需相互协商进行管理^[9]。同时,鉴于海洋保护区涉及的不同主导保护功能以及多个部门管理(包括但不限于渔业、野生动物、公园、自然资源、文化资源等),美国的海洋保护区管理容易形成相互冲突和相互推诿的局面。2000 年 5 月 26 日,时任美国总统的克林顿签署了总统行政令 13158 号。该行政令第一条提出^[2]:“发展具有科学基础的、全面的海洋保护区国家管理体系;该体系代表着美国多样的海洋生态系统、国家的自然和文化资源”。自此,美国海洋保护区的国家统一管理体系构建具备了法律基础。

2.1 管理机构和职能分工

美国海洋保护区国家管理体系的直接管理机构是国家海洋保护区中心(National MPA Center)。该中心建立于 2000 年,是美国海洋与大气管理局(National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA)和内政部(Department of the Interior)进行海洋管理的共同“连接枢纽”,其服务于各级联邦、州、部落等机构和政府。该中心的职责目标之一就是通过加强科学、技术、培训和信息共享等手段,从规划、管理和评估等方面,不断完善美国海洋保护区统一的国家管理体系^[10]。该中心接受来自于美国联邦和各州的海洋保护区机构、区域渔业管理委员会、公众、海洋保护

收稿日期: 2018-11-29; 修回日期: 2019-01-10

基金项目: 国家海洋局海洋溢油鉴别与损害评估技术重点实验室开放基金项目(201807); 中国太平洋学会海洋管理专业委员会项目(201705) [Foundation: Foundation Laboratory of Marine Spill Oil Identification and Damage Assessment Technology, SOA, No.201807; Foundation of Ocean Management Professional Committee of China Pacific Society, No.201705] 作者简介: 李静(1983-), 女, 山东临沂人, 工程师, 硕士, 主要从事海洋管理与海洋法律研究, 电话: 0532-58761039, E-mail: bhjczx_lijing@ncs.mnr.gov.cn

区联邦咨询委员会(The Marine Protected Areas Federal Advisory Committee , MPA FAC)等提出的意见,对海洋保护区国家管理体系进行不断的修正完善。

其中,海洋保护区联邦咨询委员会在美国海洋保护区国家管理体系的构建和发展过程中有着不可或缺的作用。该委员会由商务部建立,可以直接向商务部和内政部部长提出关于海洋保护区国家管理体系的建议,具有独立的建议权。委员会由 20 位非联邦政府成员组成(由副国务卿任命,内政部部长审核),包括各种利益相关者的代表,包括但不限于科学家、学者、商业渔民、垂钓者、潜水员、州和部落的资源管理者、能源和旅游业人员、环境保护者等^[11]。

美国海洋保护区国家管理体系(图 1)区别于单纯

的多政府部门对海洋保护区的分工管理,更大意义上可以说是集合了联邦政府、各州、地方政府、公众和利益相关者共同为海洋保护区服务的体系,可更有效得保护美国重要的海洋自然和文化资源。

2.2 纳入体系的资质要求

美国现有的 1700 多个海洋保护区已经有 1/4 纳入了美国海洋保护区统一的国家管理体系。通过对符合条件的海洋保护区进行识别、鉴定,纳入管理体系,同时也列入海洋保护区国家管理体系的官方列表,提高了美国对海洋保护区的整体管理效率。美国海洋保护区统一的国家管理体系对于纳入的海洋保护区有着严格的资质要求。

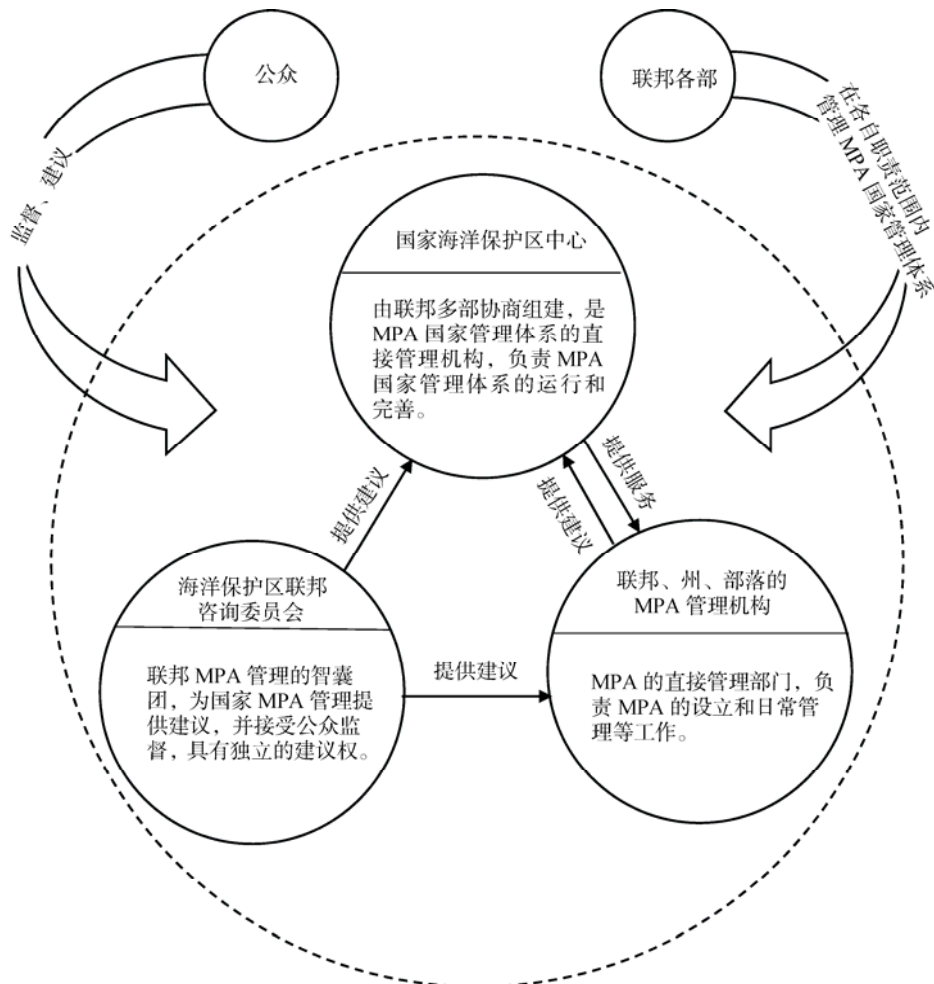


图 1 美国海洋保护区国家管理体系

Fig. 1 National system of Marine Protected Areas of the United States of America

首先, 资质纳入需要相关概念的明确, 这样才能做到纳入过程有可依据的概念标准。美国第 13158 号总统行政令第二条只是对海洋保护区(Marine Protected Areas, MPA)的概念进行了界定, 却没有具体解释概念中的“区域”是怎么划分的、“保护”是如何定义的、“海洋环境”具体是指什么情形等。这些词汇上的界定不明确, 不利于对现有的海洋保护区进行筛选, 纳入海洋保护区国家管理体系。所以美国海洋保护区国家管理体系的纳入资质首先对“区域”、“海洋环境”、“保留的”、“持久的”、“保护”5 个名词进行了具体阐释, 用于纳入体系的甄选和规范标准要求。例如, “区域”明确为: 美国管辖境内的海洋范围; 没有具体的面积要求; 符合相关的国际法^[12]。

其次, 纳入国家管理体系的海洋保护区还需要具备具体的管理规划(涉及到文化或者自然资源等)。管理规划的形式可以是多样的: 可以是单个、具体的海洋保护区管理规划、大型海洋保护区管理项目中的一部分规划, 或者是不属于海洋保护区管理项目, 但是与保护区管理相关的规划(例如, 涉及保护区生境修复、渔业、物种等), 以及具有强制性的社区协议等; 该规划需要包含明确的保护目标、监测和评估的过程及相关要求^[12]。

再次, 美国不同的海洋保护区有着不同的保护重点、保护目标。主要包括: (1) 自然资源, 例如国家的生物群落、生境和生态系统及其提供的生态服务、价值和用途等; (2) 文化资源, 例如反映海洋历史和传统文化的资源, 及其提供的用途和价值等; (3) 可持续生产力, 例如国家的可再生海洋生活资源和生态栖息地(包括但不限于产卵、交配、苗圃地和用以减少物种捕捞的地区), 及其提供的社会、文化、经济价值和服务^[10]。纳入国家管理体系的一个条件就是在保护区的保护目标中, 需要提出至少一项优先保护的目标, 这样可以更好地明确管理体系中海洋保护区的保护重点。

该管理体系的框架始于 2005—2008 年。2009 年 4 月, 225 个区域纳入国家管理体系; 2014 年 437 个区

域纳入该管理体系^[12]。经过多年的发展探索, 该体系已经相对完善。

2.3 纳入体系的流程

新的海洋保护区纳入国家管理体系的流程, 主要涉及到海洋保护区中心、海洋保护区管理机构及公众。其中, 海洋保护区中心在纳入流程中处于主导地位, 海洋保护区管理机构负责提供相关材料, 公众则对纳入流程进行监督和提出相关建议^[12]。

第一步, 海洋保护区中心查看美国海洋保护区清单, 找出符合资质要求的海洋保护区, 发布年度任命报告, 邀请海洋保护区管理机构提交符合资质的海洋保护区名单; 管理机构根据海洋保护区中心的年度报告建议, 提交本管理区域内符合资质的海洋保护区名单材料。

第二步, 海洋保护区中心审核上报的保护区名单材料, 将符合资质要求的海洋保护区名单, 以联邦公报或者其他形式向公众进行公示, 接受公众的询问和意见, 保证公众对海洋保护区国家管理体系纳入流程的参与度。

第三步, 海洋保护区中心接收公众对名单提出的意见并对公众建议进行评估。

第四步, 海洋保护区中心将评估后的公众信息反馈给相关的海洋保护区管理机构。管理机构根据公众意见对任命清单进行修改、确认或者撤销。

第五步, 海洋保护区中心对完善后的任命清单进行审核。将符合要求的海洋保护区纳入国家管理体系, 同时, 列入海洋保护区国家管理体系官方清单(包括海洋保护区的名称、地址、保护目标、重点关注资源、审批授权法律、保护级别和类型、管理权限等), 公众可以通过联邦公报、相关网站等进行相关信息的查询。

实践工作中, 海洋保护区任命清单的提出可以是多渠道的。例如, 海洋保护区管理机构对于不在海洋保护区清单, 但是符合国家管理体系纳入要求的海洋保护区以及虽然目前未符合管理体系资质要求, 但是符合管理体系的保护目标和任命准则的海洋保

保护区,都可以提请海洋保护区中心将该海洋保护区纳入备选名单;不同区域的海洋保护区管理机构也可以对非管理区域的海洋保护区是否提交任命清单进行交流和讨论;公众、非政府机构或者其他的利益相关者则可以向该区域的海洋保护区管理机构提交国家管理体系的海洋保护区任命清单。

综上所述,美国的海洋保护区实行的是联邦、州、地方等多层机构建立和管理的模式,管理分散,不利于信息的共享和技术、管理的提升;同时,单独的海洋保护区对海洋生态系统和生态物种保护也存在局限性,所以美国于2000年发布第13158号行政令,要求建立一个协调的海洋保护区国家管理体系。该体系主要由三部分组成:已纳入体系的海洋保护区、海洋保护区网络和各级政府组成的海洋保护区管理系统。该体系实现了海洋保护区各管理机构的信息共享和交流合作,同时又保持独立管理的工作模式,从最大程度上保护了美国海洋资源和海洋生物多样性,更有效地保护了美国的海洋生态系统。

3 我国海洋保护区管理的挑战和借鉴

我国海洋保护区的建立可追溯到1963年在渤海设定的蛇岛自然保护区^[13]。目前,我国保护区发展迅速,有效地保护了我国的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种、有特殊意义的自然遗迹等。截止2017年6月,我国共建立各类海洋保护区250余处,面积达1200万 hm^2 多,约占我国管辖海域总面积的4.1%^[14]。但是随着保护区工作的不断开展,我国保护区管理滞后的问题也开始浮现,制约了我国生态文明建设的发展。

3.1 我国海洋保护区管理面临的挑战

现阶段,我国海洋保护区管理面临的挑战主要包括以下几个方面。

第一,海洋保护区的重要性和法律位阶不匹配。我国海洋保护区的法律法规体系以《中华人民共和国宪法》关于环境保护的规定为基础,以综合性海洋环境保护法为核心,以相关法律关于海洋保护区的

规定为补充,由若干相互联系协调的海洋保护区法律、法规、规章、标准及国际条约所组成^[15]。涉及海洋保护区管理的法律主要包括:《中华人民共和国环境保护法》^[16]、《中华人民共和国海洋环境保护法》^[17]、《中华人民共和国海域使用管理法》^[18]、《中华人民共和国渔业法》^[19]、《中华人民共和国矿产资源法》^[20]、《中华人民共和国海岛保护法》^[21]等。但是,上述法律法规或是对环境保护的原则性要求,或是局限于保护区的具体保护种类规范,缺乏对海洋保护区管理的具体规定。

《中华人民共和国自然保护区条例》^[22]是我国自然保护区管理的独立行政法规,但是该部法规主要是关于自然保护区的规定,并没有具体分析到海洋保护区的管理。涉及我国海洋保护区管理的独立规章为《海洋自然保护区管理办法》^[23]和《海洋特别保护区管理办法》^[24]等。但是这些办法从法律位阶上属于部门规章,法律效力等级相对较低。一些地方性法规和地方政府规章对海洋保护区的管理也有所涉及,如《山东省海洋环境保护管理条例》^[25]、《辽宁省海洋环境保护办法》^[26]等。法律是制度实施的有效保障手段,而涉及我国海洋保护区的法律法规位阶相对较低,这无疑削弱了我国海洋保护区管理的法律权威性,不能从根本上更好地保护我国海洋保护区。我国海洋保护区管理缺乏一部独立的专项立法。

第二,基层管理体制有缺位。我国海洋保护区实行中央和地方相结合的管理体制。以保护区建立的批准机关为划分标准,我国海洋自然保护区分为国家级和地方级,地方级海洋自然保护区分为省、市、县3级^[27]。中央层面,2018年3月,中共中央印发了《深化党和国家机构改革方案》^[28],将自然保护区等管理职责整合,组建国家林业和草原局,加挂国家公园管理局牌子,由自然资源部管理。这在中央管理层面明确了我国保护区的综合管理部门,避免了之前多部门管理容易出现的权责不明确状况。地方层面,《中华人民共和国自然保护区管理条例》第8条第4款规定“县级以上地方人民政府负责自然保护区管理的部门设置和职责,由省、自治区、直辖市人民

政府根据当地具体情况确定”。但是实践工作中,在管理机构设置与人员配置方面,由于缺乏相关法律政策的支持,在严格限制机构编制增加的大环境下,相当一部分海洋保护区(尤其市、县级保护区)还没有建立独立专职机构,一般由当地海洋渔业局、环境监测站等部门代管;长期从事保护区建设和管理的专业人员也存在缺失情况。管理机构的缺失以及管理人员和管理设备的不健全,很大程度上影响了海洋保护区的管理质量。

第三,缺乏有效的监督协调机制。从我国海洋保护区的监督主体来看,《海洋特别保护区管理办法》第五条规定,国家海洋局负责全国海洋特别保护区的监督管理;沿海省、自治区、直辖市人民政府海洋行政主管部门组织制定本行政区地方级海洋特别保护区建设发展规划并监督实施。但是实践工作中,一些海洋保护区的管理机构是地方省市的海洋行政主管部门,而同时该部门又是法律规定的监督部门,存在管理和监督为同一主体的现象,一定程度上影响了我国海洋保护区的监督力度。

《海洋特别保护区管理办法》第十三条规定“建立海洋特别保护区,应当在报请批准机关批准之前,由提出申请的机关向社会公示,征求公众意见”。但是该条款仅规定了报请批准机关之前的公众参与,没有涉及海洋保护区建立后的公众参与方式等。海洋保护区的开发和保护涉及公众的切身利益,如何更好地保障公众的监督权利,需要进一步明确。同时,从我国海洋保护区的管理协调主体来看,《海洋特别保护区管理办法》第二十二條规定,沿海县级以上人民政府海洋行政主管部门负责组织建立由政府有关部门及利益相关者组成的海洋特别保护区协调机制,负责协调解决保护区管理机构职责以外的各类涉海活动。但是该条款对于协调机制的具体内容没有提出明确要求(诸如利益相关者的定义、公众的参与、保护区的技术、监测、宣传、信息等如何协调管理),对协调事宜没有具体的条款阐释,缺乏实操性。

3.2 完善我国海洋保护区管理的借鉴

针对我国海洋保护区存在的上述管理问题,结合美国海洋保护区国家管理体系的发展,提出以下3方面建议。

第一,完善我国海洋保护区的法律法规。法律是一切制度建立的依据和根本。美国联邦政府于1972年制定了《国家海洋自然保护区法》,从最高法的法律效力出发,更好地保障了美国的海洋保护区工作的顺利开展。而总统行政令13158号则具体规定了海洋保护区国家统一管理体系的各项事宜,保证了管理体系的有效建立。目前,我国海洋保护区的最高法律位阶为行政法规,该法律效力等级与我国海洋保护区在国家发展中的重要性是不匹配的。我国需要一部独立的海洋保护区法,提升我国海洋保护区的法律效力等级,从而保障我国海洋保护区的发展,更好得保护我国的海洋生态。

第二,完善我国海洋保护区的管理体制。美国除了联邦政府管理的海洋保护区外,州政府、部落等也具备海洋保护区的具体管理机构,配有专业的管理人员,保证了全国海洋保护区的管理不虚不空。为了提高全国海洋保护区管理者和员工的工作水平,建立了专业的员工网络,对海洋保护区的管理实行信息共享和监督评价,保证了美国各层级的海洋保护区管理有效施行。同时,美国还建立了完善的海洋保护区实时网络,将美国海洋保护区进行可视化,便于查阅1700多个海洋保护区相关信息,诸如管理机构、地理位置、保护级别、保护重点等,有效提升了美国海洋保护区的实时管理水平。

我国国务院机构改革后,国家林业和草原局是我国保护区的综合管理部门,这在中央层面统一了保护区的管理部门。但是在地方层面上,需要进一步完善海洋保护区专门管理机构的建立,从海洋保护区的管理、科技、监测、宣传等多方面关注提升地方海洋保护区管理的水平。沿海省份应配合国家系统落实本省辖区的国家级海洋保护区,也可以建立省级海洋保护区,并就特殊保护目标申请上升为国家级保护

区,协调省内各利益相关者的保护和开发行为^[29]。同时,进一步完善我国的海洋保护区网络构建(实时监督网络和管理网络),将海洋保护区纳入更加科学的管理体系中,提高海洋保护区的整体使用效率。

第三,完善我国海洋保护区的监督协调机制。美国在 2000 年的 13158 号总统行政令后,建立了海洋保护区国家管理体系的直接管理机构:国家海洋保护区中心。该中心对美国的海洋保护区不实行具体的管理,关注于为全国海洋保护区提供信息、管理、科技等方面的共享服务。这从国家层面更好地对美国海洋保护区的管理进行了政策、信息协调,缓解了潜在的多方利益冲突。同时,美国针对海洋保护区的管理,建立了专门的咨询委员会-海洋保护区联邦咨询委员会(MPA FAC),该咨询委员会的成员由非联邦成员组成,几乎涵盖了海洋保护区各种利益相关者的代表(包括但不限于科学家、学者、商业渔民、垂钓者、潜水员、州和部落的资源管理者、能源和旅游业人员、环境保护者等),从而更好地接受多方位公众的监督。建议我国可以从国家层面建立全国海洋保护区的综合协调机构,成立海洋保护区的管理委员会,加强公众监督的力度,提升我国海洋保护区的监督协调水平,更好地保护我国的海洋生态。

4 结束语

以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设和海洋强国建设,提出了一系列新思想、新论断、新要求,逐步形成了关于海洋生态文明建设的系统部署,将我国的海洋生态文明建设和海洋强国建设推到了前所未有的历史新高度^[30]。海洋保护区对海洋生态环境、生物资源、特殊地形地貌、文化遗迹等起到了有效的保护作用。加强海洋保护区的系统性规范和管理,对于维持海洋生态系统的功能,促进海洋资源更有效利用具有重要意义,是实现海洋生态文明体系构建的重要步骤之一。

我国第一个自然保护区的建立比美国晚了将近 100 年,但是在短短的五六十年来,我国已经形成了相对完整的海洋保护区管理体系,并且建立了 250 多

处海洋保护区,有效保护着我国的海洋环境。但是,由于我国海洋保护区管理体制还不甚成熟,保护区划定的科学指导性相对不足、后期管理资金缺乏以及监管不到位等问题,在一定程度上阻滞了海洋保护区的进一步发展。乘着国家机构改革、部门重组的东风,我国海洋保护区管理责任将进一步落实,相关部门应当积极推动专项立法,在海洋保护区的建立和管理中,发挥好指导和监管作用。通过借鉴国外海洋保护区的管理经验,完善我国海洋保护区的管理体系,以便更好地保护我国的海洋生态,推进海洋生态文明建设的发展。

参考文献:

- [1] Day J, Dudley N, Hockings M, et al. Guidelines for applying the IUCN protected area management categories to marine protected areas[EB/OL]. [2018-12-18]. <https://portals.iucn.org/library/node/10201>.
- [2] Wikisource. Executive Order 13158 [EB/OL]. [2018-5-21]. https://en.wikisource.org/wiki/Executive_Order_13158.
- [3] National Marine Protected Areas Center. Marine Protected Areas-Defining MPAs[EB/OL]. [2018-7-1]. <https://marineprotectedareas.noaa.gov/aboutMPAs/marine-protected-areas.html>.
- [4] 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.
Lin Xinzhen. Legal system of marine protected areas of the United States[J]. Marine Environmental Science, 2011, 30(4): 594-598.
- [5] National Marine Protected Areas Center. Federal MPA Legislation [EB/OL]. [2018-7-1]. <https://marineprotectedareas.noaa.gov/aboutmpas/programs/federallegislation/>.
- [6] 刘洪滨, 刘康. 海洋保护区: 概念与应用[M]. 北京: 海洋出版社, 2007: 187.
Liu Hongbin, Liu Kang. Marine Protected Areas: Concepts and Applications[M]. Beijing: China Ocean Press, 2007: 187.
- [7] 姜晓宇. 论美国海洋保护区制度[J]. 法制与社会, 2018, 4(中): 20-22.
Jiang Xiaoyu. American marine protected areas system[J]. Legal System and Society, 2018, 4(medium): 20-22.
- [8] 宋伟亮. 沿海国家海洋保护区立法研究及对我国的启示[D]. 青岛: 中国海洋大学, 2015.
Song Weiliang. The research on legislation of coastal national marine protected areas and its enlightenment to China[D]. Qingdao: Ocean University of China, 2015.

- [9] 周秋麟, 牛文生, 杨圣云, 等. 规划美国海洋事业的航程[M]. 北京: 海洋出版社, 2005.
Zhou Qiulin, Niu Wensheng, Yang Shengyun, et al. America's Living Oceans: Charting a Course for Sea Change[M]. Beijing: China Ocean Press, 2005.
- [10] National Marine Protected Areas Center. National system of Marine Protected Areas[EB/OL]. [2018-7-1]. <https://marineprotectedareas.noaa.gov/nationalsystem/>.
- [11] National Marine Protected Areas Center. MPA Federal Advisory Committee [EB/OL]. [2018-05-10]. <https://marineprotectedareas.noaa.gov/fac/>.
- [12] National Marine Protected Areas Center. Framework for the national system of Marine Protected Areas of the United States of America[R]. Silver Spring, MD: NOAA, 2015.
- [13] 崔凤, 刘变叶. 我国海洋自然保护区存在的主要问题及深层原因[J]. 中国海洋大学学报: 社会科学版, 2006(2): 12-16.
Cui Feng, Liu Bianye. Main problems facing China's Marine Nature Reserves and their underlying causes[J]. Journal of Ocean University of China (Social Sciences), 2006(2): 12-16.
- [14] 张志卫, 刘志军, 刘建辉. 我国海洋生态保护修复的关键问题和攻坚方向[J]. 海洋开发与管理, 2018, 35(10): 26-30.
Zhang Zhiwei, Liu Zhijun, Liu Jianhui. Key issues and future direction of marine ecosystem protection and restoration in China[J]. Ocean Development and Management, 2018, 35(10): 26-30.
- [15] 曾江宁. 中国海洋保护区[M]. 北京: 海洋出版社, 2013: 38.
Zeng Jiangning. Marine Protected Areas in China[M]. Beijing: China Ocean Press, 2013: 38.
- [16] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国环境保护法[EB/OL]. [2018-05-21]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1989-12/26/content_1481137.htm.
Standing Committee of the National People's Congress. Environmental Protection Law of the People's Republic of China[EB/OL]. [2018-05-21]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1989-12/26/content_1481137.htm.
- [17] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国海洋环境保护法[EB/OL]. [2018-05-21]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-11/28/content_2032721.htm.
Standing Committee of the National People's Congress. Marine Environmental Protection Law of the People's Republic of China[EB/OL]. [2018-05-21]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-11/28/content_2032721.htm.
- [18] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国海域使用管理法 [EB/OL]. [2018-05-21]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2001-10/29/content_5277076.htm.
Standing Committee of the National People's Congress. Law of Sea Areas Use Management of the People's Republic of China [EB/OL]. [2018-05-21]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2001-10/29/content_5277076.htm.
- [19] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国渔业法[EB/OL]. [2018-05-21]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2014-06/20/content_1867661.htm.
Standing Committee of the National People's Congress. Fisheries Law of the People's Republic of China[EB/OL]. [2018-05-21]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2014-06/20/content_1867661.htm.
- [20] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国矿产资源法[EB/OL]. [2018-05-21]. http://www.gov.cn/fwxx/content_2265089.htm.
Standing Committee of the National People's Congress. Mineral Resources Law of the People's Republic of China [EB/OL]. [2018-05-21]. http://www.gov.cn/fwxx/content_2265089.htm.
- [21] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国海岛保护法[EB/OL]. [2018-05-21]. http://www.gov.cn/flfg/2009-12/26/content_1497461.htm.
Standing Committee of the National People's Congress. Island Protection Law of the People's Republic of China [EB/OL]. [2018-05-21]. http://www.gov.cn/flfg/2009-12/26/content_1497461.htm.
- [22] 中华人民共和国国务院. 中华人民共和国自然保护区条例[EB/OL]. [2018-05-21]. http://www.gov.cn/flfg/2005-09/27/content_70636.htm.
The State Council of the People's Republic of China. Nature Reserves Regulations of People's Republic of China [EB/OL]. [2018-05-21]. http://www.gov.cn/flfg/2005-09/27/content_70636.htm.
- [23] 国家海洋局. 海洋自然保护区管理办法[EB/OL]. [2018-05-21]. http://jjzg.china.com.cn/2016-05/30/content_8802033.htm.
State Oceanic Administration. Management Measures for Marine Nature Reserves [EB/OL]. [2018-05-21]. http://jjzg.china.com.cn/2016-05/30/content_8802033.htm.
- [24] 国家海洋局. 海洋特别保护区管理办法[EB/OL]. [2018-05-21]. http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=qikan&gid=1510105271.
State Oceanic Administration. Management Measures for Special Marine Reserves [EB/OL]. [2018-05-21]. http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=qikan&gid=1510105271.
- [25] 山东省人民代表大会常务委员会. 山东省海洋环境保护管理条例[EB/OL]. [2018-05-21]. <https://baike.baidu.com/item/%E5%B1%B1%E4%B8%9C%E7%9C%8>

- 1%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E7%8E%AF%E5%A2%83%E4%BF%9D%E6%8A%A4%E6%9D%A1%E4%BE%8B/10307836?fr=aladdin.
Standing Committee of the Shandong Provincial People's Congress. Management Regulations of Marine Environmental Protection of Shandong Province [EB/OL]. [2018-05-21]. <https://baike.baidu.com/item/%E5%B1%B1%E4%B8%9C%E7%9C%81%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E7%8E%AF%E5%A2%83%E4%BF%9D%E6%8A%A4%E6%9D%A1%E4%BE%8B/10307836?fr=aladdin>.
- [26] 辽宁省人民政府. 辽宁省海洋环境保护办法[EB/OL]. [2018-05-21]. <https://baike.baidu.com/item/%E8%BE%BD%E5%AE%81%E7%9C%81%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E7%8E%AF%E5%A2%83%E4%BF%9D%E6%8A%A4%E5%8A%9E%E6%B3%95/10635675?fr=aladdin>.
The People's Government of Liaoning Province. Marine Environmental Protection Measures of Liaoning Province[EB/OL]. [2018-05-21]. <https://baike.baidu.com/item/%E8%BE%BD%E5%AE%81%E7%9C%81%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E7%8E%AF%E5%A2%83%E4%BF%9D%E6%8A%A4%E5%8A%9E%E6%B3%95/10635675?fr=aladdin>.
- [27] 刘洪滨, 刘振. 我国海洋保护区现状、存在问题和对策[J]. 海洋信息, 2015(1): 36-41.
Liu Hongbin, Liu Zhen. Current situation, existing problems and countermeasures of marine protected areas in China[J]. Marine Information, 2015(1): 36-41.
- [28] 中国共产党中央委员会. 中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》[EB/OL]. [2018-03-21]. http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1.
The Central Committee of the Communist Party of China. Program for Deepening the Reform of Party and State Institutions Issued by the Central Committee of the CPC[EB/OL]. [2018-03-21]. http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1.
- [29] 高阳, 冯喆, 许学工, 等. 国际海洋保护区管理经验及其对我国的启示[J]. 海洋环境科学, 2018, 37(3): 475-480.
Gao Yang, Feng Zhe, Xu Xuegong, et al, International experience of marine protected area management and its implications for China[J]. Marine Environmental Science, 2018, 37(3): 475-480.
- [30] 郑苗壮. 深刻领会习近平海洋生态文明战略思想[N]. 中国海洋报, 2017-10-26(2).
Zheng Miao Zhuang. Deeply understanding of Xi Jinping's strategic thought of marine ecological civilization[N]. China Ocean News, 2017-10-26(2).

The national system of Marine Protected Areas of the United States of America and its implications for China

LI Jing^{1, 2}, YANG Xiao-fei^{1, 2}

(1. Laboratory of Marine Spill Oil Identification and Damage Assessment Technology, State Oceanic Administration, Qingdao 266033, China; 2. North China Sea Environmental Monitoring Center, State Oceanic Administration, Qingdao 266033, China)

Received: Nov. 29, 2018

Key words: Marine Protected Areas of the United States of America; national system of Marine Protected Areas; qualification requirements of the national system.

Abstract: This study probes the national system of Marine Protected Areas of the United States of America from the perspectives of legislation, administrative organization and division of functions, qualification requirements, and procedures. By considering the problems existing in the management of the marine protected areas in China, this study introduces methodologies to improve the laws and regulations of the marine protected areas, establish and improve the integrated management network system of the marine protected areas, and improve the monitoring and coordination mechanism of the marine protected areas. This should further enhance the standardization of the marine protected area management in China, improve the management system of the marine protected areas, protect our marine ecology, achieve effective utilization of the marine resources, and promote the development of the marine ecological civilization construction in China.

(本文编辑: 刘珊珊)