

美国海洋类国家公园建设管理体制经验 及其对中国的启示

齐雪薇, 周文萃

(中国海洋大学法学院 青岛 266100)

摘要: 海洋类国家公园是生态文明建设的重要载体。美国作为全球海洋类国家公园的先行者, 其管理体制经验对中国构建以海洋类国家公园为主体的海洋自然保护地体系具有重要的参考价值。文章系统梳理美国七大海洋类国家公园在制度供给、资金运营、环境监管和科研合作四个方面的经验, 总结美国海洋类国家公园体制建设的优缺点。其后, 结合当前中国海洋类国家公园体制建设情况, 提出建议: 中国应加快构建层级协调的海洋保护相关法律体系, 创新“因地制宜”的多元融资机制, 完善立体化海洋类国家公园环境监管制度, 搭建国家级海洋生态保护科研信息平台, 以推动海洋类国家公园高质量发展。

关键词: 海洋类国家公园; 管理体制; 美国; 经验借鉴

中图分类号: P748; D035 文献标志码: A 文章编号: 1005-9857 (2025) 10-0037-12

Experience of the Construction and Management System of Marine National Parks in the United States and Its Implications for China

QI Xuewei, ZHOU Wencui

(Law School of Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Abstract: Marine national parks serve as important carriers for ecological civilization construction. As a forerunner in global marine national parks, the management system experience of the United States holds significant reference value for China to establish a marine nature reserve system with marine national parks as the main body. This paper systematically combs the experiences of seven marine national parks in the United States in four aspects: institutional supply, fund operation, environmental supervision, and scientific research cooperation, summarizes the advantages and disadvantages of the institutional construction of U.S. marine national parks, and combines the current situation of institutional construction of marine national parks in China to put forward suggestions: China should accelerate the construction of a hierarchically coordinated legal system for marine protection, innovate a diversified financing mechanism of “tailoring measures to the park”, improve the three-dimensional environmental supervision system for

收稿日期: 2025-04-01; 修订日期: 2025-08-16

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目“气候变化背景下‘区域’矿产资源开发制度发展区域与中国对策研究”(24YJCGJW005); 中央高校基本科研业务费专项“《联合国海洋法公约》视角下国际海底区域制度与《BBNJ协定》的适用问题研究”(202561094)。

作者简介: 齐雪薇, 讲师、师资博士后, 博士, 研究方向为海洋生态保护、海洋权益保护、海洋法律与政策研究

通信作者: 周文萃, 博士研究生, 研究方向为海洋法律与政策研究

marine parks, and build a national scientific research information platform for marine ecological protection, so as to promote the high-quality development of marine national parks.

Keywords: Marine national parks, Management system, U.S.A, Experience reference

0 引言

建立国家公园体制是中国生态文明建设的一项重大制度创新。在 2022 年印发的《国家公园空间布局方案》中,中国遴选出 49 个国家公园候选区,包括陆域 44 个、陆海统筹 2 个(黄河口、黄海滩)、海域 3 个(渤黄海的长岛、东海的南北麂列岛、南海的热带海洋珊瑚礁)^[1]。学界通说把陆海统筹与海域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^[2]。尽管海洋类国家公园属于国家公园体系的一部分,但是由于海洋生态系统具有全球联通性等特点,其在识别选划、功能分区、规划监管、保护措施、设施、人员、社会参与等建设管理方面需要更具专业性、针对性和系统性的制度保障与研究支持^[3]。

目前,国内学界对海洋类国家公园建设管理的研究多集中于门票定价、与社区的协调发展、露营地选址建设、生态产品增值增收等微观议题,与为海洋类国家公园高质量体制建设服务所需的中观层面系统研究存在一定差距^[4]。近 5 年来,仅有两位学者有针对性地研究并得出海洋类国家公园体制建设应重点关注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^[2],且未来我国海洋国家公园管理体制建构应在立足我国传统海洋行政管理体制的基础上,着重围绕管理模式选择、管理机构设置及管理事权划分展开^[5],并给出了相应的实践建议。其他学者借鉴了国内外相关经验,如美国、澳大利亚的实践,以及中国烟台长岛、东海海域等地的探索,为我国海洋类国家公园的体制建设提出了建议。如应建立公园生态体验与自然教育体系,策划丰富多彩的体验与教育活动^[6];建立科学系统的国家海洋公园遴选机制,选址应均衡覆盖我国海域沿岸,丰富主题类型^[7];建立专项建设

资金、拓展资金来源渠道、加强与经济的融合^[8]等。然而,这些研究或因案例较为单一,所提出的建议不够全面,或因发表时间较早,难以完全契合当前海洋生态文明建设的目标要求。基于此,本文在已有研究的基础上,运用文献分析、实践调研以及比较研究等方法,考察美国国家公园管理局系统下以阿卡迪亚国家公园为代表的 7 个海洋类国家公园的最新建设与规划实况,总结美国海洋类国家公园管理实践中具有海域特色管理体制方面的经验,并结合当前中国生态文明建设的理论需求,为中国国家公园体制建设下的海洋类国家公园体制完善提供更为全面的制度建议。之所以选择美国的七大海洋类国家公园作为研究对象,是因为美国位于北美洲,既拥有大量海洋海岛资源,又与中国海洋类国家公园建设的自然资源基础具有相似性;同时,不同于中国的是,它还是全球海洋类国家公园的起源地,拥有近百年丰富的海洋类国家公园管理经验和完善体系,其经验具有较高的研究价值与借鉴意义^[3]。

具体而言,1916 年美国威尔逊总统签署了《组织法案》(Organic Act),创建了美国国家公园管理局,负责保护和管理国家自然遗产与文化遗产。目前该机构共管理 433 个独立单元,总占地超过 8 500 万英亩^[9]①。根据每个单元区域所具有的资源特征的不同,有 63 个单元区域因包含资源最多,受保护范围最广,被明确列为“国家公园”(National Park),其中阿卡迪亚(Acadia)、比斯坎(Biscayne)、海峡群岛(Channel Islands)、干龟(Dry Tortugas)、基奈峡湾(Kenai Fjords)、美属萨摩亚(American Samoa)、维尔京群岛(Virgin Islands)七个国家公园以海洋资源为特色,因此均被选定为本文考察的美国海洋类国家公园建设管理体制的代表(表 1)。根据 2019 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《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》^[10],中国的自然保护地按生

① 1 英亩 = 0.404 686 公顷

态价值和保护强度高依次分为 3 类, 即国家公园、自然保护区和自然公园。其中, 国家公园体制建设的内容包括: 以体系化制度与持续性资金为基础的两大支撑, 以环境保护为目标的监督考核队伍及配套措施, 面向国内和国际两个层面以攻克自然保护地关键技术问题为目的的科研合作。海洋类国家公园的

体制建设也不例外。故此, 本文聚焦制度供给、资金运营、环境监管、科研合作四个层面, 总结美国海洋类国家公园建设与管理体制机制的经验, 并讨论其对中国落实建立海洋类国家公园制度层面的系统性启示。

表 1 美国七大海洋类国家公园概况

Table 1 Overview of seven marine national parks in the United States

名称	地点	面积构成	自然特征和生态系统
阿卡迪亚 (Acadia)	北大西洋沿岸的缅因州	总面积约 47 748 英亩, 其中 35 332 英亩归国家公园管理局所有; 12 416 英亩为私有土地, 由国家公园管理局租购获得其地役权	它保护着芒特迪瑟特岛、斯库迪克半岛和其他岛屿上近 64 英里 ^① 的海岸线; 此外还有森林、林地、山脉、湖泊、沼泽等生态系统
比斯坎 (Biscayne)	北大西洋沿岸的佛罗里达州	总面积约 172 971 英亩, 主要由水下陆地组成, 其中 4 825 英亩为未开发的红树林海岸线	它有 4 类生态系统: 陆地红树林海岸线、浅河口系统与底部多样性群落、岛屿、珊瑚礁和硬底栖息地
干龟 (Dry Tortugas)	与北大西洋相连的墨西哥湾沿岸的佛罗里达州	总面积约 64 000 英亩, 其中大部分是水域, 陆地面积由 7 个岛屿和珊瑚礁组成	它有开阔的蓝色海水水域、7 个岛屿及其周围广阔的珊瑚礁生态系统, 为丰富的海洋生物和鸟类提供了重要栖息地
海峡群岛 (Channel Islands)	北太平洋沿岸的加利福尼亚州	总面积 249 561 英亩, 包含加利福尼亚海峡群岛中的 5 个岛屿及其海洋环境	它保留了地中海沿海生态系统的一些最佳遗迹, 包括海藻森林、珊瑚礁、岩石礁、岛屿陆地生态系统、潮间带和沙滩
基奈峡湾 (Kenai Fjords)	北太平洋沿岸的阿拉斯加州	总面积约 669 984 英亩, 其中 603 130 英亩由国家公园管理局管理, 569 000 英亩属于规定的荒野	它有冰川、冰原、沿海峡湾生态系统。冰川的稳定运动塑造了海岸线。沿海的潮间带和潮下带由阿拉斯加湾丰富的营养循环提供
美属萨摩亚 (American Samoa)	美国位于南太平洋的美属萨摩亚海外领地	总面积约 9 130 英亩, 其中 6 303 英亩为陆地, 2 800 英亩为海洋	它的 4 个热带岛屿拥有珊瑚礁、沿海和热带雨林等生态系统和美丽景观
维尔京群岛 (Virgin Islands)	美国位于大西洋加勒比海的维尔京群岛海外领地	总面积约 14 948 英亩, 包括圣约翰岛近 2/3 的面积及其周围的沿海水域、圣托马斯岛的一部分以及哈塞尔岛的几乎所有地区	它保护了生物丰富的加勒比热带海洋和陆地生态系统, 包括珊瑚礁、海草床、海湾、沿海海滩、红树林、盐池、亚热带森林以及加勒比地区现存最大、最完整的干燥热带森林

1 美国海洋类国家公园建设管理体制特征

1.1 制度供给上层层细化

美国海洋类国家公园旨在对美国的海洋、沿海和五大湖等 88 个小单元区域进行管理和保护, 了解、监测和保护这些水域的海洋生物和生态系统, 并应对生物入侵、气候变化、海洋微塑料、海水污

染、过度捕捞等给相关水域带来的威胁和挑战。

在海洋类国家公园的建设与管理上, 美国通过多层次、系统化的立法为海洋类国家公园的管理提供法律支撑, 具体而言: 一是在联邦法律层面, 包括管理海洋类国家公园的基本法、单行法和授权法三种。《国家公园管理局组织法》在美国国家公园的管理中发挥着基本法的作用, 该法中的基本目标、执法监督等内容对海洋类国家公园同样适用。此外,

① 1 英里 = 1.609 344 km

《清洁水法》《清洁空气法》《古物法》等单行法作为专门领域的立法,可以为海洋类国家公园在专门领域的生态环境管理提供法律支撑。鉴于各海洋类国家公园生态环境的多样性,多数国家公园都有其授权性立法文件,这些文件内容具有针对性,大多以国会的成文法或总统行政命令的形式出现,是各国家公园开展管理的重要法律依据^[11]。从1991年起,美国国会已经连续颁布了14版美国国家公园管理局法律摘要,每版法律摘要会对一定时期内的授权法案进行总结,并实时更新相关国家公园的拨款法案和总统公告、行政命令及总统备忘录^[12]。二是在各州法律层面,各海洋类国家公园依据联邦基本法、授权法等法律规定进行专门立法,如《阿拉斯加州渔业管理法》中关于限制商业捕捞以保护公园周边海域鱼类资源的规定适用于基奈峡湾国家公园,《佛罗里达珊瑚礁保护法》对珊瑚礁的法律保护适用于比斯坎国家公园和干龟国家公园。三是在国家公园管理局计划层面,这些计划涵盖国家公园的设立、资源管理、财务运营、执法和紧急援助、国家军事公园等方面的内容,是对国会有关国家公园管理局法律的细化和发展,也为国家公园的运转提供了制度保障。四是在各国家公园管理规章层面,除了管理局统一的法律规定外,各国家公园还根据各自的特点进行法律政策的适用调整,如阿卡迪亚国家公园内执行的联邦法规包括《联邦法规》第36章,以及《美国法典》第54节、第16节、第18节和第21节,阿卡迪亚国家公园管理局也遵循内政部和国家公园管理局的相关政策,同时该公园规定“公园负责人有权在维护公共卫生和安全,保护环境、风景、自然和文化资源,协助科学研究,促进设施公平使用,以及避免游客冲突等方面制定公园的特别法规”^[13]。

1.2 资金运营上多元适配

在美国国家公园建设与管理的进程中,从公园自身的基础设施建设维护、自然与文化资源保护、环境监测与科学研究,到导游教育宣传服务、游客与员工应急安全管理、当地就业与经济发展,每一个环节都需要资金的支持,从而确保国家公园的可持续发展并为公众提供更加优质的体验^[14]。

具体而言,美国海洋类国家公园多集中于大西洋沿岸,以大体量荒野型海洋海岛国家公园为主。因此,在建立初期,其资金来源主要依靠联邦政府拨款^[15]。但是,随着美国环保运动的兴起,国会通过了多项法案支持海洋类国家公园的建设与研究,资金来源则增加了项目资金、门票收入、多方捐赠等渠道。而后,在私营部门和民间组织的不断加入下,公园的资金运营又出现了特许经营等新模式^[16]。当前,美国海洋类国家公园的建设与管理依旧面临资金不足的挑战,但是各个公园都在积极探索应对方案。例如,本文所考察的7个海洋类国家公园在资金运营方面积累了以下特色经验:第一,海洋类国家公园建设和管理的资金来源同样以联邦政府拨款为主,以门票、特许经营、慈善捐赠、项目资金申请、志愿者和合作伙伴支持为辅。2025财年7个海洋类国家公园的联邦政府拨款预算达到3 948万美元(图1),这些资金由国家公园管理局自由支配用来维护公园生态与设施等大型管理活动,保障了海洋类国家公园保护环境的根本目标。第二,7个海洋类国家公园中仅有两个公园(阿卡迪亚和干龟)收取门票,海峡群岛、基奈峡湾以及美属萨摩亚三个公园暂无特许经营权,没有旅馆酒店或餐厅,这些差异与各个公园的生态环境以及客流量密切相关,进而在平衡开发与保护的基础上达到收益最大化。收取门票的公园或人流量较大或呈增加趋势,人流量适中或偏少的海洋类国家公园因为门票收益占比较小,一般不收取门票;而特许经营权的有无则与是否要尽力保持海岛或海域的原生态密切相关,例如海峡群岛特殊的海藻森林等生态系统在价值上远超过通过经营露营、开发酒店获得的资金,因此为了保护原始海洋生态而未在该公园设立特许经营权。相比之下,维尔京群岛国家公园的海洋生态系统较为常见,因此为了给当地提供工作岗位等其他资源的支持,在最初就设立了商业度假村,在保护环境的同时拉动当地经济。第三,就捐赠与合作支持而言,几乎所有的海洋类国家公园都有对应的非营利性公益组织对接和支持。阿卡迪亚和维尔京群岛国家公园甚至有自己专属的非营利公益组织提供财力与人力的支持,做到资金运营与建设保护的良性循环。

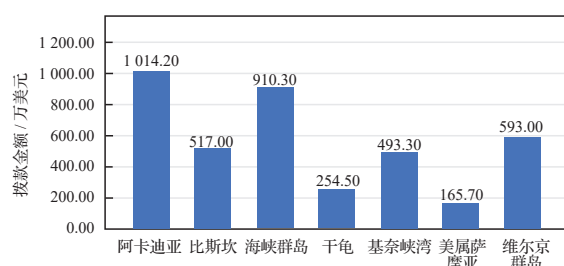


图 1 2025 年美国 7 个海洋类国家公园的联邦政府拨款情况

Fig.1 Federal government appropriations for seven marine national parks in the United States in 2025

1.3 环境监管上公私合力

美国国家公园管理局的顶层目标是持续地对尚未全面了解的资源进行管护, 以保护生态完整性和文化历史原真性。美国国家公园管理局前局长乔纳森·贾维斯提出国家公园应当将保护生态环境放在首位, 通过主动介入和管理不断对国家公园进行生态修复以实现有效的保护^[17]。

在上述目标的指引下, 美国海洋类国家公园开展政府与个人参与环保监管活动, 推动科学研究与应对气候变化, 并促进资源可持续利用和社区发展, 以保护海洋生态系统和生物多样性、保存文化遗产与历史遗迹, 其环境监管特征如下: 一是政府层面的联邦和地方协作监管。国家公园管理局对海洋国家公园的生态环境实行统一监管, 国家公园管理局执法队与海岸警卫队联合开展执法保护行动, 海洋国家公园所在州机构如加利福尼亚州鱼类和野生动物部、佛罗里达州鱼类和野生动物保护委员会、缅因州环保局等就具体事项开展监测, 对进入国家公园的游客及企业的破坏行为进行处罚; 此外, 美国 7 个海洋类国家公园都在不同程度上同区域或国际组织就各自公园内的相关事项建立了合作, 以推动保护生态系统和资源可持续利用。如比斯坎国家公园参与《国际珊瑚礁倡议》以修复全球珊瑚礁、推广耐高温珊瑚培育技术; 美属萨摩亚国家公园与联合国教科文组织合作, 推动将萨摩亚传统生态知识纳入公园管理计划。二是个人层面注重发挥非政府组织的能动性。调动非政府组织积极参与国家公园的环境监管与治理。非政府组织可向法院起诉政府不履行环境监管的行为以推动政府执行环保法规; 推动联邦政府对热点问题的关注, 如缅因州的自

然资源保护委员会积极参与建议联邦政府将碳排放纳入国家公园管理局的管理评估, 以应对气候变化对阿卡迪亚国家公园内海岸线修复的影响。“阿卡迪亚之友”“干龟之友”等非政府组织通过筹款推动国家公园内珊瑚修复、海龟保育和红树林保护等生态修复和保护活动, 组织开展志愿者活动以提高公众保护海洋类国家公园的意识。总体来看, 美国海洋类国家公园鼓励非政府组织参与环境治理, 并通过法律、科技与社区合作, 构建了政府与个人共同参与的保护、研究、教育及利用一体化监管程序, 并确保环境保护政策惠及当地居民, 考虑到当下气候变化的影响, 有利于实现可持续发展。

1.4 科研合作上集散发展

海洋类国家公园因拥有独特的海洋海岛生态系统和文化风情资源, 在需要得到科学保护的同时, 也具备海洋自然科学与社会科学研究的功能。美国的海洋类国家公园在全球气候和空气质量研究、海洋与潮间带生态保护研究、大陆海岸线红树林生态保护研究、珊瑚礁生态保护研究、热带雨林与岛屿研究、害虫疾病和入侵研究以及各类濒危动植物保护研究和史前遗址建筑与近海沉船等人类学、民族学、考古学、历史建筑、文化景观等方面均具有不可替代的价值^[18]。

美国国家公园管理局在海洋类国家公园的课题立项、项目管理、成果转化以及国内国际研究团队的数据共享与合作等方面均提供了有针对性的帮助和支持。当然, 为了保证相关科研活动可以为国家公园的建设和管护运营提供有力的科学决策和咨询支撑, 美国国家公园管理局也对海洋类国家公园科研与合作层面的活动作出了一定的限制。以阿卡迪亚国家公园为例, 其 2023 年共进行了 85 项科学研究, 主要目的是了解该公园的海洋自然和文化资源正在如何变化, 以便为科学管理公园的决策提供数据。其中, 与潮间带和海洋相关的研究共有 19 项, 超过该年度总项目数量的 20%^[19]; 2024 年 19 项研究中有 6 项与海洋相关, 占比超过 30%^[20](图 2)。这与美国国家公园管理局全过程的集中引导与监督密切相关。首先, 国家公园管理局鼓励科研人员对国家公园的自然资源进行适当的采集和研究并积极开展科

研合作,但是要求所有研究者必须提前通过管理局建立的研究许可和报告系统^[21]上传研究计划并申请研究许可证。其次,国家公园管理局的咨询专家对研究的科学有效性、安全性、合法性进行评估,通过评估即可获得管理局颁发的研究许可证^[22]。最后,获得许可开展研究后,科研人员每年要先通过系统提交年度研究报告从而保证研究许可证持续有效,且研究结束后90天内需在系统上传最终研究报告以及相关数据资料,这些资料将成为国家公园永久档案和书目的一部分,并最终保存在国家公园管理局综合研究管理应用程序数据库中,供后续研究、教育以及决策使用^[23]。剩余6个海洋类国家公园,除比斯坎国家公园外,也都在官方网站上明确列出了获得研究许可所必须达到的由国家公园管理局以及各公园分散规定的特殊条件。其中,海峡群岛国家公园和基奈峡湾国家公园均以管理局研究许可的要求为主;美属萨摩亚国家公园和维尔京群岛国家公园则在管理局标准的基础上,规定如果研究者对公园内特殊的海洋资源如珊瑚礁和国家纪念碑等感兴趣,可以直接致电公园获取详细要求;干龟国家公园尤为特殊,该公园采用划区管理的方式专门为海洋资源建立新的保护——干龟研究自然区(Dry Tortugas Research Natural Area)^[24],这是一个46平方英里^①的海洋保护区,其与其他海洋保护区合作确保海洋和陆地生态系统得到保护,同时为科学研究和公共教育提供支持,该区域的管理和研究许可由干龟国家公园主要负责。

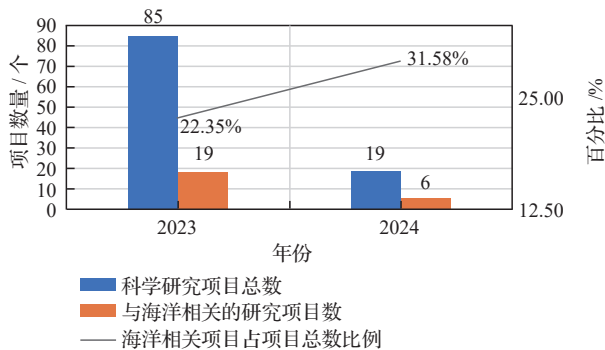


图2 美国阿卡迪亚国家公园2023—2024年海洋相关科研项目统计

Fig.2 Statistics on marine-related scientific research projects in Acadia National Park, the United States from 2023 to 2024

2 IAD框架下美国海洋类国家公园建设管理体制分析

制度分析与发展框架(IAD)由埃莉诺·奥斯特罗姆提出,是通过系统化分解制度的构成要素,来讨论管理体制优缺点的理论工具^[25]。IAD框架被广泛应用于社会公共资源管理之中^[26],与接下来要讨论的管理对象——美国海洋类国家公园的资源属性相匹配:一方面,美国海洋类国家公园以其拥有的各类海洋生态系统面向全社会开放,具有公共资源非排他性的基本特征;另一方面,这7个海洋类国家公园的管理面临着生态环境变化、社会经济发展、政策制度调整等复杂的外部变量,且涉及联邦及各州政府、周边社区、社会组织、个人等多方主体,属于典型的集体行为问题。因此,结合上文,在此以IAD构建了美国海洋类国家公园管理体制分析框架(图3),基于规则制度对行为影响的分析,评估该体制在管理效率、公平性以及可持续性等方面的表现。

2.1 行动舞台

美国海洋类国家公园的行动舞台由行动者和行动情景构成。行动者是参与公园管理的多元主体。它们以国家公园管理局为核心,以联邦其他部门、各州政府相关部门、非政府组织、周边社区、科研机构及公众等为补充。具体可分为4类:一是国家公园管理局作为核心管理者,负责统一规划与资源监管,其执法队与海岸警卫队协同执法;二是联邦其他相关政府部门以及各州政府部门,如加利福尼亚州鱼类和野生动物部,负责海峡群岛国家公园具体区域的生态监测与执法;三是非政府组织会通过法律诉讼、政策建议等方式推动环保行动,如缅因州自然资源保护委员会参与阿卡迪亚国家公园的碳排放管理建议;四是当地社区与原住民通过特许经营或传统生态知识融入参与管理,科研机构通过研究许可系统开展公园的科研合作,公众则通过游览、捐赠及志愿服务参与共治。行动场景则包括制度供给、资金运营、环境监管、科研合作四个模块。它们共同构建出从选址到设立再到建

① 1平方英里=2.589 988平方千米

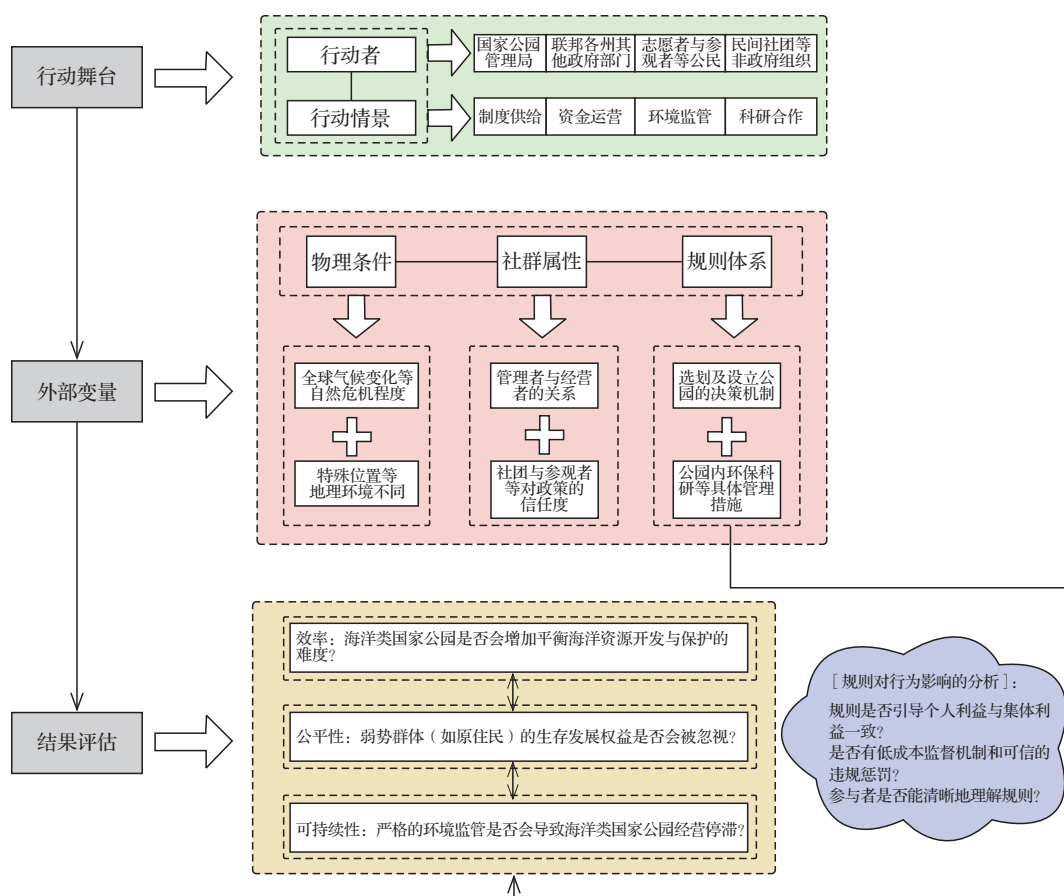


图 3 IAD 框架下美国海洋类国家公园管理体制有效性分析

Fig.3 Analysis of the effectiveness of the management system of Marine National Parks in the United States under the IAD framework

设运行的公园系统治理流程。其中，制度供给涵盖公园选划标准、保护措施、参观指南等内容，使得管理有法可依；资金运营保障了公园管理的经济基础；环境监管包含政府执法、非政府组织提起诉讼、社区参与监督等内容，是公园管理目标与措施的核心环节之一；科研合作通过国家公园管理局统一许可系统整合数据，兼顾集中管理与公园特色，是公园建设的第二大核心目标。

2.2 外部变量

美国海洋类国家公园建设管理的外部变量分为物理条件变量、社群属性变量、规则体系变量三类。第一，物理条件变量体现为海洋类国家公园的生态系统复杂性构成了管理的基础约束，例如基奈峡湾国家公园的冰川—峡湾生态系统需应对冰川消融风险，比斯坎国家公园的珊瑚礁系统受全球变暖导致的海水酸化威胁，干龟国家公园的海洋保护区

需协调多区域生态保护。此外，不同公园的地理隔离程度，如美属萨摩亚国家公园的孤岛特征还会影响管理成本与科研可达性。第二，社群属性变量则表现为利益相关者之间的需求差异显著。维尔京群岛居民的周边社区依赖公园旅游经济，美属萨摩亚传统社群的原住民要求将生态知识纳入管理体系，科研机构关注数据共享机制（如阿卡迪亚国家公园强制研究成果公开），特许经营者等商业主体则寻求开发与保护的平衡。同时，公众环保认知水平也会影响其对公园管理的参与度，例如在缅因州民众的推动下，碳排放被纳入了阿卡迪亚国家公园的评估等。第三，规则体系变量在决策机制与管理措施上要求各级立法具有较高的协调适用水平。美国海洋类国家公园立法体系基本做到协调，它以《国家公园管理局组织法》等联邦法律奠定框架，以《佛罗里达珊瑚礁保护法》等

州立法细化标准,以《阿卡迪亚特别法规》等公园规章作灵活调整,再附加全球环保议程、美国国内环保立法运动以及联邦拨款预算财政政策等外部政策。

2.3 结果评估

美国海洋类国家公园管理制度评估通常聚焦规则对行为的影响,从效率、公平性、可持续性三个方面展开:第一,在效率方面,多层次制度供给提升管理精准性,如干龟设立专属研究自然区,多元资金渠道缓解财政压力,又如维尔京群岛特许经营拉动就业,但部分公园,如海峡群岛因生态敏感未开发商业,仍面临资金缺口。此外,公私协作监管提高执法效率,如海岸警卫队与州机构联合行动,但跨州海洋污染治理等跨区域协调仍存在壁垒。第二,在公平性方面,原住民权益通过文化融合机制部分实现,如美属萨摩亚传统生态知识纳入管理。但经济弱势社区,如偏远海岛居民在旅游收益分配中话语权不足。因此,虽然规则透明度较高,如研究许可流程公开,但公众参与门槛因专业壁垒(如科研数据解读等)仍限制了弱势群体的参与。第三,在可持续性方面,虽然规则设计中以保护为主的原则保障了生态底线,但部分经济依赖型社区仍面临转型阵痛。基奈峡湾国家公园限制商业捕捞等严格监管有效保护了生态系统,并且阿卡迪亚国家公园长期监测潮间带变化等科研支撑也提升了适应性管理能力。但是,海平面上升威胁阿卡迪亚国家公园海岸线等气候变化危机与游客增长导致生态承载力超限等开发压力对公园建设管理的长期可持续性构成挑战。

综上所述,美国海洋类国家公园建设管理体制,通过搭建多层次规则体系整合多元主体利益,在复杂外部变量下维持了基本管理效能,实现了保护与利用的动态平衡,但其仍存在资金来源结构不科学、跨区域环境监管力度弱、弱势群体权益保护公平性低以及气候变化适应性不足等问题。这些经验和存在的问题为中国提供了立法监管与社区参与等方面的正反镜鉴。

3 对中国海洋类国家公园建设管理体制的启示

基于美国海洋类国家公园体制建设的优缺点分析,结合中国现有5个海洋类国家公园的自然生态系统特点,可给出中国落实海洋类国家公园布局方案的具体建议,以促进中国国家公园体制的完善。

3.1 完善立法,以系统法律体系指导海洋类国家公园管理

不同于美国,目前中国针对国家公园尚未形成统一明确的法律体系。在立法方面,中国可以借鉴美国多层次、多元化立法的方式,在中央层面建立统一的法律框架^[27],将《中华人民共和国国家公园法》作为指导海洋类国家公园建设与管理的基本指引,增加对海洋类国家公园的专门规定。此外,在立法过程中需要与《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国渔业法》《中华人民共和国海域使用管理法》等现有海洋法律法规的内容相协调,避免出现规范冲突、权责不清晰等现象。同时,在以《中华人民共和国国家公园法》为基础的统一法律框架指导下,整合地方现有法制资源,推进多层次且细化的配套立法,明确省级人民政府和海洋国家公园所在地政府在本行政区域内关于海洋国家公园在经济发展、社会管理、公共服务、防灾减灾、市场监管等方面的职责,并授权地方各级政府根据各海洋公园的特点和建设情况因地制宜制定相关政策法规以执行国家公园法的基本内容。在执法方面,相关海洋国家公园管理机构可以与海洋国家公园所在地政府实行协同工作机制,通过联合办公等形式实现海洋国家公园建设与管理的共商、共建、共管模式。在监督方面,可以借鉴美国国家公园管理局巡逻队与海岸警卫队联合开展行动的模式,由公安机关、海警机构与海洋国家公园管理机构协调配合,对海洋国家公园内的违法行为进行检查并加以处罚。

3.2 因园制宜,以多元融资机制保障海洋类国家公园发展

根据《国家公园空间布局方案》,中国的海洋类国家公园面临着海洋生态保护技术薄弱、专业养护人员数量不足、基础管护设备和措施落后等建设

难题^[2]。例如,要保护南海的热带海洋珊瑚礁需要专业的码头、大量的船舶装备、海洋监测设备、海上巡护安全设施等支撑。但该海域现有装备短缺,虽然自然资源部已经提出建立南海珊瑚礁观测研究站、建设南海北缘珊瑚种质资源库、打造智慧珊瑚礁修复样板、设立珊瑚礁国家研究中心等建议和要求,但由于资金等方面的限制,这些需求未能得到充分落实,目前仅要求国家林草局推动保护区与高校、科研院所等单位合作,开展珊瑚礁生态系统的监测、保护与修复等研究^[28]。因此,结合中国海洋类国家公园的特点,可借鉴美国根据不同公园特点,发展高适配性的多元融资途径,为海洋类国家公园基础设施等建设注入资金,这是保障公园发展的根本。具体安排包括:资金来源以中央财政拨款为主,各省级政府根据其省内海洋类国家公园的建设需求配套相应比例的财政拨款,中央和地方拨款的收支均由管理国家公园的专门机构统筹管理^[29];同时,由各省级政府牵头负责,充分发挥各地海域特色,出台政策鼓励社会资本参与海洋生态保护,在积极宣传呼吁慈善机构和各地企业捐款的基础上,通过推动国家海洋公园生态旅游,设立门票和特许经营许可来尽可能拓宽资金来源;当然,在设立门票、特许经营许可、志愿者支持等收入项目时,应当尽可能与对应的海洋生态系统相协调,既要保证收入与投入成正比,也要更好地保护生态环境。例如,渤海海的长岛海域难以承载现有渔业等产业的外延扩大再生产,亟须打造绿色品牌发展,因此未来在该公园的建设过程中就可以在充足游客流量的基础上收取门票,依托生态渔业、其他海洋旅游资源及妈祖庙等人文资源,建立海洋类国家公园生态体验与自然教育品牌的特许经营,以及探索发展蓝碳交易等新收入模式^[6]。

3.3 强化监管,以立体协同机构保护海洋类国家公园生态

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《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》中指出,加强自然保护地生态环境监督考核;建立国家公园等自然保护地生态环境监测制度,对国家公园等各类自然保护地管理进行评价考核;建

立包括相关部门在内的统一执法机制,在自然保护地范围内实行生态环境保护统一执法^[5]。结合美国海洋类国家公园在环境监管方面的做法,首先,中国应当在完善国家公园法律的基础上,依据相关法律法规和部门规章针对海洋类国家公园制定相关技术标准,设立立体化监测网络体系;组织对海洋类国家公园开展科学评估,掌握管理和保护的实时动态;同时强化监督检查,追究破坏海洋类国家公园生态环境人员的法律责任,并对相关负责人进行监督问责。其次,中国可以借鉴美国吸纳非政府组织参与海洋类国家公园治理的方式,以非政府组织的专业性、前瞻性推动国家对热点问题的关注,并确保相关环境政策与各海洋公园建设的适配度,发挥非政府组织在环境保护方面的积极作用。最后,鉴于美国海洋类国家公园体制建设的不足,中国要提高公众在海洋公园环境监管中的参与度,确保海洋公园环境治理中的信息公开,在相关海洋类国家公园的建设与管理中尤其要考虑当地原住民和其他主体的合法权利,维护已建设的民生基础设施,同时赋予公众监督权,例如考虑是否赋予公众以法律手段参与海洋公园监管的权利。

3.4 整合资源,以科研信息平台支撑海洋类国家公园研究

当前,我国正式建设海洋类国家公园的最新进展是由国家林业和草原局制定的《国家公园空间布局方案》,遴选出5个海洋类国家公园候选区。区别于以往已有的独立开展研究、各不相连的国家级海洋公园等自然地理区划或生态区划试点^[30],这5个公园选区是从国家层面识别自然保护关键区域统一提出的^[2]。但是,全国性海域基础科学调查数据不足是导致最新海洋类国家公园建设管理停滞不前的首要因素。并且,在现有海洋生态学研究下尚未形成有关海洋自然保护地环境和技术保护的体系化研究专项,周边社区与海洋类国家公园的相互影响如旅游参观等活动对海洋濒危物种所造成的危险性评估等标准也均不明确,这导致海洋类国家公园在建设和管理过程中无法做出有科学佐证的正确决策,很难形成合理有效的管理体制^[2]。鉴于此,可学习美国海洋类国家公园科研合作层面的经

验。首先,应当整合省级区域性海洋类国家公园的科学研究数据,形成全国性海洋类国家公园科研资源体系。例如,陆海统筹的两个海洋区域,黄河口周边有山东黄河口生态国家级海洋特别保护区、山东东营河口浅海贝类海洋特别保护区等8个自然保护区及其周边关联地带;黄海滩周边有江苏黄海海滨国家森林公园等关联保护区,它们已有的科研数据与科研队伍可以打破省级限制,整合到国家级科研体系内。其次,美国由联邦国家公园管理局设立的国家公园科研项目管理系统,虽然可以做到对

所有海洋类国家公园中开展的研究项目进行全过程许可监督和收集管理,并且可以直接提供给决策部门,做到研究信息共享,但是仍旧存在分类不清、数据重复、检索困难等问题^[31],这对于中国推动海洋类国家公园科研体系的建立具有重要借鉴意义。中国可以在未来国家公园科研信息平台搭建之初就专门列出海洋类国家公园的科研信息科目,通过不同生态系统的横向分类,更高效地利用科研数据。

参考文献 (References):

- [1] 唐小平, 欧阳志云, 蒋亚芳, 等. 中国国家公园空间布局研究[J]. 国家公园(中英文), 2023, 1(1): 1-10.
TANG Xiaoping, OUYANG Zhiyun, JIANG Yafang, et al. Spatial planning of national parks in China[J]. National Park, 2023, 1(1): 1-10.
- [2] 张朝晖. 海洋类国家公园: 挑战、对策和展望[J]. 国家公园(中英文), 2024, 2(2): 67-71.
ZHANG Zhaohui. Challenges, suggestions, and prospects of marine national parks in China[J]. National Park, 2024, 2(2): 67-71.
- [3] 王辉, 马永辉, 张光生, 等. 全球海洋海岛国家公园特征梳理与借鉴[J]. 北京林业大学学报(社会科学版), 2019, 18(1): 52-59.
WANG Hui, MA Yonghui, ZHANG Guangsheng, et al. A summary of characteristics of marine island national parks in the world and implications[J]. Journal of Beijing Forestry University (Social Sciences), 2019, 18(1): 52-59.
- [4] 张玉钧. 迎接国家公园时代的到来: 整合科研资源, 建构国家公园学[J]. 风景园林, 2022, 29(7): 8-9.
ZHANG Yujun. Paving the way to the era of national park: to construct the national park studies by integrating scientific research resources[J]. Landscape Architecture, 2022, 29(7): 8-9.
- [5] 王宗涛. 海洋国家公园管理体制建构: 基础、挑战与路径[J]. 大连海事大学学报(社会科学版), 2025, 24(2): 1-13.
WANG Zongtao. Construction of the management system for marine national parks: foundations, challenges, and pathways[J]. Journal of Dalian Maritime University (Social Science Edition), 2025, 24(2): 1-13.
- [6] 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及其绿色发展思路: 以长岛国家公园为例[J]. 环境保护, 2023, 51(6): 66-70.
YU Guoxu, SU Hongqiao, SU Yang. Particular of the national marine park conservation and its green development: the case of Long Island National Park[J]. Environmental Protection, 2023, 51(6): 66-70.
- [7] 祝明建, 黄怡菲, 徐健, 等. 美国和澳大利亚海洋类国家公园管理建设对中国的启示[J]. 中国园林, 2019, 35(12): 74-79.
ZHU Mingjian, HUANG Yifei, XU Jian, et al. The enlightenment of management and construction of marine national parks in the United States and Australia for China[J]. Chinese Landscape Architecture, 2019, 35(12): 74-79.
- [8] 潘利利, 张效莉. 国家海洋公园建设中的政策需求研究——以洞头国家海洋公园为例[J]. 海洋经济, 2018, 8(3): 56-64.
PAN Lili, ZHANG Xiaoli. Research on policy needs in the construction of national marine park: take Dongtou National Marine Park for example[J]. Marine Economy, 2018, 8(3): 56-64.
- [9] National Park Service. National park system[EB/OL]. [2025-01-29]. <https://www.nps.gov/aboutus/national-park-system.htm>.
- [10] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《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》[EB/OL]. (2019-06-26)[2025-02-02]. https://www.gov.cn/zhengce/2019-06/26/content_5403497.htm.
General Office of the CPC Central Committee, General Office of the State Council. General Office of the CPC Central Committee and General Office of the State Council issue the guiding opinions on establishing a natural protected area system with national parks as the mainstay [EB/OL]. (2019-06-26)[2025-02-02]. https://www.gov.cn/zhengce/2019-06/26/content_5403497.htm.

- [11] 杨锐. 美国国家公园的立法和执法[J]. 中国园林, 2003(5): 64-67.
YANG Rui. Legislation of the national park system of the United States[J]. Chinese Landscape Architecture, 2003(5): 64-67.
- [12] National Park Service. Legislative and congressional affairs[EB/OL]. [2025-03-09]. <https://www.nps.gov/subjects/legal/nps-laws-and-summaries.htm>.
- [13] National Park Service. Acadia National Marine Park[EB/OL]. [2025-02-10]. <https://www.nps.gov/acad/learn/management/lawsandpolicies.htm>.
- [14] 宁哲, 顾祎桐, 朱震锋. 国外国家公园管理资金保障机制及启示[J]. 世界林业研究, 2024, 37(3): 94-99.
NING Zhe, GU Yitong, ZHU Zhenfeng. Financing mechanism for national park management: international experience and its enlightenment[J]. World Forestry Research, 2024, 37(3): 94-99.
- [15] 吴健, 王菲菲, 余丹, 等. 美国国家公园特许经营制度对我国的启示[J]. 环境保护, 2018, 46(24): 69-73.
WU Jian, WANG Feifei, YU Dan, et al. Experience of US National Park concession management and its enlightenment on China[J]. Environmental Protection, 2018, 46(24): 69-73.
- [16] 赵智聪, 王沛, 许婵. 美国国家公园系统特许经营管理及其启示[J]. 环境保护, 2020, 48(8): 70-75.
ZHAO Zhicong, WANG Pei, XU Chan. Concession management of the US National Park system and its enlightenment[J]. Environmental Protection, 2020, 48(8): 70-75.
- [17] 乔纳森·贾维斯. 美国国家公园管理局: 以保护为导向的生态恢复[J]. 林业建设, 2018(5): 97-102.
JONATHAN B J. The National Park Service: conservation-oriented ecological restoration[J]. Forestry Construction, 2018(5): 97-102.
- [18] National Park Service. Acadia science & research[EB/OL]. [2025-02-17]. <https://www.nps.gov/acad/learn/nature/scienceresearch.htm>.
- [19] 2023 Acadia science year in review[EB/OL]. (2024-03-28)[2025-02-20]. <https://www.nps.gov/articles/000/2023-acadia-science-year-in-review.htm>.
- [20] National Park Service. Acadia research report and data sets[EB/OL]. [2025-02-21]. <https://www.nps.gov/acad/learn/nature/reports-and-data.htm>.
- [21] National Park Service research permit and reporting systems[EB/OL]. [2025-02-21]. <https://irma.nps.gov/RPRS/Home>.
- [22] National Park Service. Acadia research permits[EB/OL]. [2025-02-21]. <https://www.nps.gov/acad/learn/nature/research-permits.htm>.
- [23] Integrated resource management applications portal[EB/OL]. [2025-02-21]. <https://irma.nps.gov/Portal/>.
- [24] Dry tortugas research natural area (RNA)[EB/OL]. [2025-02-22]. <https://www.nps.gov/drto/learn/nature/dry-tortugas-natural-research-area-rna.htm>.
- [25] OSTROM E. Understanding institutional diversity[M]. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- [26] OSTROM E, GARDNER E, WALKER J. Rules, games, common-pool resources[M]. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994.
- [27] 刘军, 刘林琪. 国家公园立法建设: 美国经验借鉴与中国实践探索[J]. 国家公园(中英文), 2024, 2(12): 753-762.
LIU Jun, LIU Linqi. Legislative construction of national parks: drawing on American experience and Chinese practical exploration [J]. National Park, 2024, 2(12): 753-762.
- [28] 自然资源部. 对十四届全国人大二次会议第 1477 号建议的答复[EB/OL]. (2024-06-19)[2025-02-27]. https://gi.mnr.gov.cn/202411/t20241119_2875368.html.
Ministry of Natural Resources. Reply to Proposal No. 1477 to the Second Session of the 14th National People's Congress[EB/OL]. (2024-06-19)[2025-02-27]. https://gi.mnr.gov.cn/202411/t20241119_2875368.html.
- [29] 宋天宇. 美国国家公园建设管理的经验与启示[J]. 林业建设, 2020(6): 1-7.
SONG Tianyu. Experience and enlightenment of national park establishment and management in the United States[J]. Forestry Construction, 2020(6): 1-7.
- [30] 中华人民共和国中央人民政府. 新建国家级海洋特别保护区和海洋公园名单[EB/OL]. (2011-05-19)[2025-02-28]. https://www.gov.cn/gzdt/2011-05/19/content_1866854.htm.

The State Council of the People's Republic of China. List of newly established national marine special protected areas and marine parks[EB/OL]. (2011-05-19)[2025-02-28]. https://www.gov.cn/gzdt/2011-05/19/content_1866854.htm.

[31] 崔晓伟, 孙鸿雁, 李云, 等. 国家公园科研体系构建探讨[J]. 林业建设, 2019(5): 1-5.

CUI Xiaowei, SUN Hongyan, LI Yun, et al. Discussion on establishing the scientific research system of national park[J]. Forestry Construction, 2019(5): 1-5.