

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2022.01.015

# 英国海洋保护区法律体系建设 及其对中国的启示

徐攀亚

(江南大学 法学院,江苏 无锡 214122)

**摘要:**海洋保护区对海洋环境保护的有效程度充分反映了国家海洋发展理念。英国在海洋保护区的建设和管理上具有丰富的实践经验,形成了一套完备的海洋保护区建设法律体系,并在保护区建设上表现出协调的“国内—区域”法律制度、专属的管理机构、成熟的公众参与机制等特点。但是,英国海洋保护区在建设中也存在管理制度落实难、保护区指定效率低等问题。基于英国海洋保护区法律体系建设实践,我国可通过完善国内立法规范、参与区域法治建设以及落实具体管理制度等方式推动海洋保护区建设,助力实现全球海洋保护区建设目标。

**关键词:**英国海洋保护区;法律体系;海洋战略;中国海洋保护区;立法路径

**中图分类号:**D912.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2022)01-0115-11

海洋保护区是海洋生态资源养护综合性管理工具。经济合作与发展组织(OECD)在有关海洋保护区的报告中指出,海洋保护区能保证渔业、海岸保护和旅游业等基础性人类经济活动的可持续发展,联合国环境规划署也在《2017 前沿报告》中明确表示,海洋保护区是维持或恢复海洋和沿海生态系统健康的最佳选择。第十届生物多样性公约会议为全球海洋保护确立了“爱知目标”(Aichi Targets),要求2020年实现全球10%海洋得到保护的目标。但是,截至2019年底,全球承诺、指定或建立的海洋保护区仅占全球海洋面积的7.9%,其中,1.1%的面积停留在“口头上”,1.5%的面积处于“纸面上”,只有5.3%的海洋面积得到保护<sup>①</sup>。海洋环境保护形势十分严峻,针对海洋保护急需制订一套行为准则<sup>②</sup>。

英国及其海外领土毗邻的海域面积相当于世

界第五大海域,是极为重要的生物多样性地区,许多珍稀物种仅能在此片海域生存,但该片海洋区域同样面临着极为严峻的环境问题<sup>③</sup>。为此,英国不遗余力地进行海洋保护区建设,并取得出色成绩。英国共拥有五种海洋保护区类型:海洋保护区(Marine Conservation Zones,以下简称MCZs);特别保育区(Special Areas of Conservation,以下简称SACs)和特别保护区(Special Protection Areas,以下简称SPAs);具备特殊科学价值的区域(Sites/Areas of Special Scientific Interest,以下简称SSSIs)和拉姆萨尔区域(Ramsar Sites)。自1971年围绕兰迪岛(Lundy Island)设立第一个海洋保护区以来,英国已建成355个不同种类的海洋保护区,保护面积达218 183平方公里,覆盖了25%的英国海域。英国环境部秘书长迈克尔戈夫明确表示,英国已经对领土内近30%的海洋进行了保

收稿日期:2021-09-13

基金项目:教育部人文社会科学研究青年项目(21YJC820042);中央高校基本科研业务费专项资金项目(JUSRP121090);江苏省双创博士(JSSCBS2.210845)

作者简介:徐攀亚(1990—),男,湖南湘潭人,博士,副教授,主要从事国际法、海洋法研究。

①郑苗壮:《全球海洋保护区建设呈现新趋势》,http://www.nmdis.org.cn/c/2020-06-18/72035.shtml.

②Nathan J. Bennett. “An Appeal for A Code of Conduct for Marine Conservation”, *Marine Policy*, 2017(81): 411-418.

③Why Are Marine Protected Areas Important for the UK? SKY, Available at: https://news.sky.com/story/why-are-marine-protected-areas-important-for-the-uk-11431406.

护,领先于世界各地<sup>①</sup>。

通过对英国海洋保护区法律体系建设实践进行研究,深度剖析其制度特色以及现有问题,可以帮助我们更加深入地认识英国海洋保护区法律体系,制定出适合我国海洋保护区建设的法律体系方案。

## 一 英国海洋保护区体系建设的立法举措

### (一) 参与海洋保护区多边法律体系建设

#### 1. 参与区域海洋保护区法律制度构建

作为前欧盟成员方,欧盟法律对英国环境保护制度设计尤其是海洋保护区建设产生了极为深远的影响,这集中体现在围绕《欧盟野生鸟类保护指令》(Council Directive of 2 April 1979 on the Conservation of Wild Birds)和《欧盟栖息地指令》[Council Directive(92/43/EEC) on the Conservation of Natural Habitats and of Wild Fauna and Flora]建设的海洋保护区网络中的欧洲区域上。两份指令对海洋保护区建设类别各有侧重,《欧盟野生鸟类保护指令》于1979年公布,之后在2009年重新修订,主要针对海洋保护区中的SPAs进行建设,目标在于保护整个欧洲的野鸟以及所有位列于保护名单上的野生动物栖息地<sup>②</sup>;《欧盟栖息地指令》于1992年公布,作为对《关于保护欧洲野生动物以及自然栖息地的伯尔尼公约》的回应<sup>③</sup>,该指令要求政府指定保护动植物物种的具体区域,努力促成欧盟区域内的生态一体化,更加偏重SACs体系的建设<sup>④</sup>。这些内容不仅是欧盟自然保护区网络(以下均称为“Natura 2000”)<sup>⑤</sup>的核心组成部分,也是英国海洋保护区网络中SACs和SPAs建设法律依据的直接来源。此外,英国还参与了其他与环境保护以及与海洋保护区建设间接相关的欧盟法律制度,

比如《海洋战略框架指令》(Marine Strategy Framework Directive)和《水框架指令》(Water Framework Directive)等。

除落实保护区建设义务外,作为欧盟前成员方的英国还积极参与缔结区域内多边环境公约,如《东北大西洋海洋环境保护公约》,并积极履行了该公约要求缔约国承担的义务。该公约第二条规定,缔约国应当采取必要的措施防止或消除污染,保护海洋生态环境,使其免受人类活动的负面影响,并应当独自或共同做出计划或者方案协调有关环境保护的政策和策略<sup>⑥</sup>。作为回应,英国环境、食品及农村事务部联合其他机关于2012年发布声明,着重强调了东北大西洋生态协调海洋保护区网络的重要地位和落实《东北大西洋海洋环境保护公约》的五项主要指导性原则,表示将采取适当措施实现英国海洋法律制度与该公约下海洋保护区网络的有效对接<sup>⑦</sup>。

#### 2. 参与全球海洋环境保护法律制度构建

英国是《生物多样性公约》和1982年《联合国海洋法公约》的缔约国之一,这两份公约确立了沿海缔约国应承担的海洋保护义务。2010年举行的生物多样性缔约国第十次会议为全球海洋保护区设立了“爱知目标”——在2020年以前对10%的沿海和海洋地区实现保护,在这一目标下,英国加快了海洋保护区的建设。而《联合国海洋法公约》则通过海洋环境保护条款的设立确定了缔约国的环保义务。

除此之外,英国还加入了《特别针对水禽栖息地之国际重要湿地公约》(简称为《湿地保护公约》),该公约旨在通过国内政策和国际行动的积极配合,加强对湿地及其动植物保护的国际合作<sup>⑧</sup>。《湿地保护公约》构成了英国海洋保护区网

<sup>①</sup>Chris Ogden, Government Creates 41 New Marine Conservation Zones, Available at: <https://environmentjournal.online/articles/government-creates-41-new-marine-conservation-zones/>.

<sup>②</sup>该指令(Directive 2009/147/EC of The European Parliament And of The Council)在Article 2(a)中规定了保护区的设立,并在Article 3中指出缔约国应当明晰最合适的区域作为特别保护区。

<sup>③</sup>该公约于1979年供开放签署,于1982年生效,主要目标为保护自然栖息地、濒危野生动物以及促进国家之间的合作。

<sup>④</sup>该指令(Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the Conservation of Natural Habitats and of Wild Fauna and Flora)在Article 2和Article 3中对自然栖息地的保护以及特殊保育区(Special Areas of Conservation)网络的建立进行了规定。

<sup>⑤</sup>Natura 2000是欧盟提出并建立的自然保护区网络。截至2021年底,Natura 2000覆盖的范围已经达到欧盟各成员国海陆总面积的26.6%。资料来源:<https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/natura-2000-barometer>.

<sup>⑥</sup>Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, Article 2 General Obligations, 1(a) & 1(b).

<sup>⑦</sup>UK Contribution to Ecologically Coherent MPA Network in the North East Atlantic, Joint Administrations Statement Defra, DOE, Scottish Government, Welsh Government, Available at: <https://www.scotland.gov.uk/Resource/0041/00411304.pdf>.

<sup>⑧</sup>The Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat (Ramsar Convention), Available at: <http://jncc.defra.gov.uk/page-1369>.

格中拉姆萨尔区域(Ramsar Sites)的重要法律基础<sup>①</sup>。

## (二) 构建英国国内海洋保护区法律体系

作为保护海洋生物多样性的重要手段,立法能够实现海洋环境的可持续利用<sup>②</sup>,成功的海洋法案能使现有的海洋保护区创设手段更加高效便捷,并将有助于海洋保护区指定机制的创设<sup>③</sup>。

### 1. 英国海洋保护区建设的综合性立法

英国的国家政体构成决定了国内海洋法案将根据行政区划分为三份法律文件(其中英格兰和威尔士适用于同一法律文件)。这些法律规范在于实现各自行政区划内海洋保护区的指定、维护以及有效管理。

适用于英格兰以及威尔士的海洋法案为 2009 年颁布的《英国海洋和海岸准入法》(以下简称《英国海洋法》),该法案对 MCZs 的建设予以规定,并用 MCZs 替代了早期经由英国《野生动物和乡村法》设立的海洋自然保护区(Marine Nature Reserves)。此外,根据保护区区块位置的不同,该法案将位于英国海岸至英国领海界限内的保护区定为近岸(Inshore)海洋保护区,将位于英国领海至英国专属经济区或大陆架的保护区定为离岸(Offshore)海洋保护区。

《英国海洋法》共包含十一个部分,其中有关海洋保护区建设的内容被置于第五部分,核心内容如下:(1)在建设目标上,《英国海洋法》第一百二十三条规定,所有指定海洋保护区程序的最终目的是形成海洋保护区网格;(2)在建设区域上,该法案第一百一十六条规定,海洋保护区的规划范围包括英国的领海、专属经济区和大陆架(苏格兰和北爱尔兰的近岸区域除外);(3)在设立程序上,该法案第一百一十七条规定,有关当局可以颁布进行海洋保护区建设的指令,以保护地质地貌、浮游植物以及相关海洋栖息地。作为海洋保护区的建设依据,相关指令应当阐明受保护区域的地貌特性以及对相关区域进行保护的目标,并考虑这些指令可能产生的经济或社会影响;第一百一十九条规定,当局在开启海洋保护区指定程

序前应当与社会公众进行磋商,咨询所有与海洋保护区有利益关系的自然人,并公开指定海洋保护区的提议;第一百二十条规定,有关当局必须公开指定海洋保护区的指令;第一百二十一条规定,当局在做出相关决议前,应当给予任何人听证的机会。此外,第一百二十四条规定有关当局在海洋保护区设立后还负有向议会报告的义务。(4)在管理机构职责上,第一百二十七条规定,各行政区划内的海洋保护区管理机构可以就影响海洋保护区生态环境、环境保护目标的行为向政府机关或某个单独的海洋保护区提出意见或者给出指导建议<sup>④</sup>。

适用于北爱尔兰的 2013 年《北爱尔兰海洋法案》(The Marine Act Northern Ireland)在内容上呼应《英国海洋法》有关 MCZs 的设定,并在 MCZs 的设立程序、管理机构职责以及违法责罚上与《英国海洋法》保持一致。

适用于苏格兰的 2010 年《苏格兰海洋法案》(Marine Scotland Act)对苏格兰海洋保护区的建立及设立程序、管理机构职责以及违法责罚进行了规定。较之《英国海洋法》与《北爱尔兰海洋法案》,该法案并未直接确立 MCZs 的建设制度,而是根据保护对象的不同将海洋保护区更加细致地划分为以保护动植物为主的自然保护型海洋保护区(Nature Conservation MPA)、以海洋管理开发为主的示范研究型海洋保护区(Demonstration and Research MPA)和以保护海洋历史遗产为主的历史型海洋保护区(Historic MPA)。

### 2. 英国海洋保护区建设的专门性立法

英国海洋保护区建设法律框架还包括其他与物种保护和环境保护相关的法案、条例及法令,这些法律文件对各行政区划中 MCZs 之外其他类型的海洋保护区类型建设程序进行了规定。

在英格兰和威尔士区域,2017 年颁布的《栖息地及物种保护条例》(The Conservation of Habitats and Species Regulations)对近岸欧洲区域(即根据欧盟指令确定的海洋保护区区块,包括上文提及的 SPAs 和 SACs,也称为 European Sites)的指定和保

<sup>①</sup>OSPAR Marine Protected Areas, Available at: <http://jncc.defra.gov.uk/page-3370>.

<sup>②</sup>Frost Matthew. "A Review of Climate Change and the Implementation of Marine Biodiversity Legislation in the United Kingdom", *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, 2016(26): 576-595.

<sup>③</sup>Tom Appleby, Report into The Establishment of Marine Protected Areas in UK Waters Under Existing Legislation, Available at: <http://www.ukmpas.org/pdf/appleby.pdf>.

<sup>④</sup>Marine and Coastal Access Act 2009, Section 123(2), 116, 117(1), (2), (7), 119(2), (4), 120(3), 121(2), 124(1) & 127.

护做出了规定。该条例第七条指出,诸如英国部长、政府部门、公共机构以及拥有办事处的个人在履行职责时有义务遵守欧盟鸟类指令和栖息地指令中有关海洋保护区欧洲区域建设的要求<sup>①</sup>。而2017年《离岸海洋栖息地及物种保护条例》(The Conservation of Offshore Marine Habitats and Species Regulations)则是离岸欧洲区域建设的法律基础,在该条例第二部分的指导下,英国履行了遵守欧盟法律中对离岸海洋环境和物种予以保护的义务。两份法律文件适用的行政区划主要为英格兰及威尔士,部分适用于苏格兰及北爱尔兰<sup>②</sup>。2000年《农村和道路权法案》(The Countryside and Rights of Way Act)在第三部分第七十五条对SSSIs的保护以及管理措施进行了规定,并强调了与野生动物相关的法律规范的执行<sup>③</sup>。

北爱尔兰通过1995年《北爱尔兰保护(自然栖息地等)条例》[Conservation(Natural Habitats, etc.)Regulations(Northern Ireland)],对海洋保护区网格中欧洲区域的建设予以规制。2002年《北爱尔兰环境指令》(Environment Order)第四部分则对具备特殊科学研究价值的区域的指定和管理进行了规定<sup>④</sup>。

苏格兰同样具有一套海洋保护区法律网格。首先,近岸SACs的选择及指定被囊括在1994年《保护条例》(The Conservation Regulations)第二部分中<sup>⑤</sup>,离岸SACs的建设则在2007年《离岸海洋保护条例》(The Offshore Marine Conservation Regulations)第二部分中予以规制<sup>⑥</sup>。其次,SPAs的指定以及保护措施由2004年《苏格兰自然保护法案》[Nature Conservation(Scotland)Act]和1994年《保护条例》共同承揽;最后,2004年《苏格兰自然保护法案》(Nature Conservation Act)在法案第二部分第一章对SSSIs的指定进行了

规制<sup>⑦</sup>。

## 二 英国海洋保护区法律体系建设实践评析

### (一)英国海洋保护区建设的制度特色

#### 1. 区域环境保护法律制度与英国国内法律制度相辅相成

作为欧盟曾经的重要成员国,英国海洋保护区网格的建设与欧盟法律制度保持着高度一致。其中SPAs和SACs作为《欧盟野生鸟类保护指令》和《欧盟栖息地指令》所规定的海洋保护区类型,已被纳入英国各行政区划的海洋保护区建设立法中。具体而言,适用于英格兰和威尔士的2017年《栖息地和物种保护条例》将上述指令中与Natura 2000网格建设相关的核心条款进行转换;苏格兰有关SPAs和SACs的立法,便是《欧盟野生鸟类保护指令》和《欧盟栖息地指令》内化为苏格兰2004年《自然保护法案》及苏格兰1994年《保护条例》的产物<sup>⑧</sup>;在北爱尔兰,《欧盟栖息地指令》则被1995年的《自然栖息地保护条例(北爱尔兰)》所兼容<sup>⑨</sup>。

有数据显示,50%以上的英国海洋保护区与欧盟相关环保指令直接挂钩<sup>⑩</sup>。将区域法律制度转换为国内法律制度方能实现国内与区域保护法律制度的有效衔接,保证二者在区域海洋保护区建设法律体制上的一致性,方能对不同种类海洋保护区的构建程序予以完善,从深度和广度上实现对海洋环境以及动植物栖息的同步保护。敦促成员国指定保护区并进行妥善管理的《欧盟栖息地指令》已被证明是英国海洋保护区建设的重要驱动力,根据该指令,英国已指定了大片海洋保护区。但是栖息地指令本身涵盖的有限海洋生物栖息地保护范围及该指令鼓励的以生物特征为主

①The Conservation of Habitats and Species Regulations 2017, Part 1(7), Competent authorities.

②The Conservation of Offshore Marine Habitats and Species Regulations 2017, Part 2, Conservation of Natural and Habitats of Species.

③The Countryside and Rights of Way Act 2000, Part III, Nature Conservation and Wildlife Protection, Sites of Special Scientific Interest.

④The Environment (Northern Ireland) Order 2002, Part IV, Areas of Special Scientific Interest.

⑤The Conservation (Natural Habitats, &c.) Regulations 1994, Part 2, Conservation of Natural Habitats and Habitats of Species.

⑥The Offshore Marine Conservation (Natural Habitats, etc.) Regulations 2007, Part 2.

⑦Nature Conservation (Scotland) Act 2004, Part 2, Chapter 1, Sites of Special Scientific Interest.

⑧Legal Framework, Available at: <https://www.nature.scot/professional-advice/safeguarding-protected-areas-and-species/protected-species/legal-framework>.

⑨Alice S.J. Puritz-Evans, Amy Hill, "Chapter 11 - The Law and Marine Protected Areas: Different Regimes and Their Practical Impacts in England", Editor(s): John Humphreys, Robert W.E. Clark, Marine Protected Areas, Elsevier, 2020, p.202.

⑩Brexit Could End the Status of the UK's Marine Protected Areas, Political Home, Published on 1st March 2018, Available at: <https://www.politicshome.com/news/uk/foreign-affairs/brexit/opinion/dods-monitoring/93227/brexit-could-end-status-uks-marine>.

导的管理方法,限制了它促进生态环境恢复的潜在效力。2009 年颁布的《英国海洋法》填补了 Natura 2000 立法上的空白,并为栖息地指令提供了一系列增加重要海洋保护区的机会,激发了英国创建“生态协同网络”海洋保护区的雄心,该网络的完成将为保护或改善更广泛的海洋环境做出重大贡献<sup>①</sup>。此外,为了对接区域立法,英国地方还制定了大量符合本地实情的规范性文件。据报道,在 2013 年至 2019 年间,英国各区域行政单位制定了 40 部保护 143 个近海海洋保护区的法律文件<sup>②</sup>。

## 2. 立法明确海洋保护区专门管理机构

英国立法对海洋保护区管理机构的创设做出了明确安排。依据 1990 年英国《环境保护法案》设立的自然保护联合委员会(以下简称为 JNCC)为英国政府、全英以及国际范围内的环境保护机构部门提供与保护区相关的政策性建议,撑起了英国海洋环境保护与管理的半壁江山。该机构于 2006 年在《自然环境及乡村社区法案》的指导下对组织架构进行了重组,重组后的主要职责在于处理影响全英以及具有国际影响的海洋保护区问题,并在英国离岸海洋保护区的建设中扮演重要角色<sup>③</sup>。而首次出现在 2009 年《英国海洋法》中的海洋管理组织(Marine Management Organization, 以下简称为 MMO)则被赋予了包括颁发渔业执照、自然保护以及许可可再生能源设备的建设等更为具体的职能。MMO 同时还被允许接受其他英国立法赋予的职能及独自做出相应行政指令的权限<sup>④</sup>,比如,MMO 曾发布行政指导意见,指出在评估环境影响的重要性时,将考虑某一活动造成影响

的可能性、影响发生的程度,以及任何此类影响可能对 MCZs 受保护特征或 MCZs 任何受保护特征的保存(全部或部分)所依赖的诸多生态环境或地貌构造造成的潜在风险<sup>⑤</sup>。

英国各行政区划依据不同立法也设立了对应的海洋保护区管理组织。这些组织在性质上多为公共部门(Public Authority),主要通过建议的方式参与决策,协助海洋保护区管理,并共同构成英国海洋保护区建设的组织基础<sup>⑥</sup>。

## 3. 形成了成熟的海洋保护区公众参与法律机制

除了实体组织的创设外,英国还发展出一套较完善的保护区指定机制,其中公众机构和自然人参与海洋保护区指定的规定尤其值得我们关注。

早在 1998 年英国便加入了《在环境问题上获得信息公众参与决策和诉诸法律的公约》,该公约要求政府在环境保护区问题上重视与社会公众之间的关系,并且对于当地的、国家的以及跨边界的环境保护问题,赋予公众信息获取、参与司法以及政府决策的权利<sup>⑦</sup>。《英国海洋法》也赋予了公众就海洋保护区指定工作与相关机构进行磋商的权利,同时要求相关机构在做出设立海洋保护指令前,必须给予所有人听证的机会,并对保护区的指定结果予以公示<sup>⑧</sup>。在设立其他海洋保护区的立法文件中也均有公众参与的条款,比如规范英格兰和威尔士近岸欧洲区域建设的《栖息地及物种保护条例》第十四条便指出,对于未被列入指定名单的海洋保护区,需要与公众进行磋商后方可确定<sup>⑨</sup>。

①Peter Tinsley. "Chapter 12 - Marine Protected Areas in the UK-Conservation or Recovery?". Editor(s): John Humphreys, Robert W.E. Clark, Marine Protected Areas, Elsevier, 2020, p.234.

②Jean-Luc Solandt, Stephen K. Pikesley, Colin Trundle, Matthew J. Witt. "Revisiting UK Marine Protected Areas Governance: A Case Study of a Collaborative Approach to Managing an English MPA", *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, 2020(30):1829-1835.

③About JNCC, Available at: <http://jncc.defra.gov.uk/default.aspx?page=1729>.

④Marine and Coastal Access Act 2009, Section 4-8, 9-11, 12-13 & 1(2).

⑤Marine Management Organization, April 2013. Marine Conservation Zones and Marine Licensing.

⑥英格兰根据 2006 年《自然环境及乡村社区法案》的规定创设了自然英格兰(Natural England);苏格兰依据 1991 年苏格兰《自然遗产法案》创设苏格兰自然遗产(Scottish Natural Heritage);威尔士则通过合并的方式创设威尔士自然资源(Natural Resources Wales);北爱尔兰的自然保护和乡村委员会(Council for Nature Conservation and the Countryside)则根据 1989 年北爱尔兰的《自然保护和绿化土地条例》成立,之后由 2002 年的《环境条例》予以规制。

⑦Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Available at: <https://wipo.int/wipo.int/zh/text/192458>.

⑧Marine and Coastal Access Act 2009, Section 119(4), 120 & 121.

⑨The Conservation of Habitats and Species Regulations 2017, Part 2 Conservation of Natural Habitats and Habitats of Species, Section 14 Consultation as to Inclusion of Site Omitted from the List.

实际上,在保护区实际指定过程中,海洋保护区的最初选址并非由政府完成,而是通过个人和相关利益集团(如商业渔业、海上石油和天然气行业、娱乐用户和保护组织)组成的区域项目小组(Regional Project Group)完成,二者实际上构成“公众”的主要部分。只有当区域项目小组确定了提议的地点后,方能由英国环境食品和乡村事务部(Defra)、自然英格兰(Natural England,负责在英格兰的自然保护和自然环境方面提供建议的政府机构)联合自然保护委员会共同向英国政府首脑推荐最终选址,从而有效建立既符合生态标准,又充分考虑利益相关者社会经济利益的保护区块。

#### 4. 基于海外领土法规拓展远洋海洋保护区

英国海洋保护区构成包括极具英国特色的、围绕海外领土建设的远洋大型海洋保护区,如查戈斯群岛海洋保护区、皮特科恩海洋保护区以及阿森松岛海洋保护区。

远洋大型海洋保护区具有非常重要的生态保护价值。以查戈斯群岛海洋保护区为例,它起着连接印度洋不同水体区块的作用,保护了包括深海、远洋、珊瑚礁和小岛屿等在内的整个生态系统<sup>①</sup>。加上在英国海洋保护区落成之前,查戈斯群岛已经40多年无人居住(驻扎在迭戈加西亚岛上的美军除外),使得群岛拥有丰富的生物性资源以及天然的海洋性地貌,一旦失去将永不再生。为此,皮尤海洋遗产计划在2009年将查戈斯群岛列为被选择保护的五个地区之一,并努力说服英国政府宣布它为200海里范围内的海洋保护区<sup>②</sup>。之后,英国政府于2010年宣布建立查戈斯群岛海洋保护区<sup>③</sup>,并将对它的保护纳入国内法律体系。

阿森松岛与皮特科恩岛海洋保护区在立法模式上同样有迹可循。1978年阿森松岛政府颁布《渔业限制条例》(Fisheries Limits Ordinance),确

立了200海里专属经济区,这为阿森松岛政府控制这些水域中的作业活动提供了法律依据,并为海洋保护区的管理提供了法律基础。之后2003年公布的《国家保护区条例》(National Protected Areas Ordinance)则授权阿森松岛政府建立国家公园、自然保护区、海洋保护区和历史遗迹保护区<sup>④</sup>。同样,2016年颁布的《皮特科恩群岛海洋保护区指令》在第二部分明确规定了皮特科恩岛海洋保护区海域范围(由皮特科恩、亨德森、杜希和欧诺群岛的领海和专属经济区构成)、环境保护原则以及其他相关主体对指令的遵守等内容<sup>⑤</sup>。

### (二) 英国海洋保护区建设面临的法律困境

#### 1. 管理机制难以通过国内立法完全落实

海洋保护区是用来实现海洋环境管理的综合工具。但是,英国政府在管理保护区资料以及梳理必要的次级立法文件上效率较低。这使得管理手段的实际实施也变得更加不可靠,时间耗费上也愈发难以把控,无法体现英国庞大海洋保护区网络所具有的优越性<sup>⑥</sup>。比如,栖息地指令和鸟类指令分别于1992年和1979年开始对英国生效,但直到2014年,英国在指定保护区中进行的近海渔业活动才得到系统的评估和管理<sup>⑦</sup>。

缺乏有效的管理不仅导致“纸上公园”的出现,而且破坏了海洋保护区的声誉和支撑它们的国际法律框架。如果没有强制性的管理机制,海洋保护区的建设注定会失败<sup>⑧</sup>。一般而言,保护区的管理职责必须根据法定标准予以确定,并确保达到保护区保育目标的方式执行。但英国MCZs的管理方式和规则仅由相关公共当局(Public Authority)酌情决定,英国虽然通过国内立法设立协助管理海洋保护区的环保机构(如Natural England),但立法未能保证机构管理手段及保护方式的强制性。此外,依法设立的环保机构在协同英国公共当局对海洋保护区进行管理时也缺乏足够的话语权。比如,根据《英国海洋法》第125(12)和

①C.R.C. Sheppard (ed.), "Coral Reefs of the United Kingdom Overseas Territories", *Coral Reefs of the World*, 2013(4): 226-227.

②Nelson J, Bradner H. "The Case for Establishing Ecosystem-Scale Marine Reserves", *Marine Pollution Bulletin*, 2010(60): 635-637.

③British Indian Ocean Territory, Proclamation No. 1 of 2010.

④National Protected Areas Ordinance, 2003, Article 3.

⑤Pitcairn Islands Marine Protected Area Ordinance, 2016, Part II-Pitcairn Islands Marine Protected Area.

⑥Jean-Luc Solandt. "A Stocktake of England's MPA Network-Taking a Global Perspective Approach", *Biodiversity*, 2018, 19(1-2): 34-41.

⑦Robert Clark, John Humphreys, etc. "Dialectics of Nature: The Emergence of Policy on the Management of Commercial Fisheries in English European Marine Sites", *Marine Policy*, 2017(78): 11-17.

⑧Thomas Appleby, Matthew Studley, etc. "Sea of Possibilities: Old and New Uses of Remote Sensing Data for the Enforcement of the Ascension Island Marine Protected Area", *Marine Policy*, 2021(127): 1-10.

126(10)条的规定,公共当局在行使职能和做出决定时,仅需考虑(Have regard to)保护机构制订的指导性文件。由于主观认知的限制,此种“考虑”并不意味着公共当局“必须”遵循环保机构的建议或指引。申言之,即便建议或指导没有被遵循,根据《英国海洋法》第 128 条的规定,保护机构也只能要求当局做出书面解释,但没有权力要求公共机关必须遵守环境保护机构做出的建议或指导<sup>①</sup>。

## 2. 立法指定海洋保护区的效率较低

英国 MCZs 的选址过程是不寻常的和漫长的<sup>②</sup>。虽然英国当局有义务指定 MCZs,但国内立法既没有提供强制性管理、执行机制,也没有提供海洋保护区必须保护物种和栖息地的具体清单,只能通过政府机构制定的非立法性行政文件,这在一定程度上加重了政府行政部门的工作任务,并大大减缓了海洋保护区的指定速度。现实中,英国政府指定海洋保护区的地点比预计规划的要少得多,而且整个指定程序均需要分阶段进行。比如,2013 年和 2016 年的前两个阶段分别只指定了 50 个 MCZs,第三批,也是最后一批的 41 个新 MCZs 则推迟到 2019 年 5 月才指定完毕<sup>③</sup>。一些批评人士指出,多方面的原因,包括追求较少的保护区块决议、缺乏明确的区块指定理由以及利益相关者的猜测导致海洋保护区块建设的失败和社会资本的流失。而英国政府的自由裁量权及指定区域期限的不明确导致的建设效率低下,是该进程拖延的最根本原因。

除了英国国内 MCZs 指定受阻外,通过欧盟指令确定的海洋保护区指定进程同样难以令人满意。欧盟委员会表示,欧盟自然保护网络中海洋保护区块的指定是完全滞后的<sup>④</sup>。虽然栖息地指令和鸟类指令均对指定地点、指定程序以及要保护的生境和物种的类型予以规定,但由于英国的多元政体构成,海洋保护区指定程序难以统一步调。有资料显示,英国各区域的首个 SACs 分别于 2004 年 12 月、2005 年 3 月、2005 年 4 月和 2005

年 5 月在威尔士、苏格兰、英格兰和北爱尔兰被指定<sup>⑤</sup>。

海洋保护区的指定迟滞将带来严重负面影响。2013 年一项英国议会调查发现,指定过程的延迟增加了海洋保护区利益相关者的不确定性。此种不确定性表现在两方面:第一,有意愿参与建设海洋保护区的利益相关者将直接放弃参与建设,这反过来将直接影响保护区的建设进程;第二,已参与保护区建设的利益相关者因指定迟滞产生焦虑,这将不利于保护区建设的未来走势。

## 3. 海外领土海洋保护区建设的合法性遭到质疑

通常而言,建立海洋保护区的政治博弈主要体现在国内关于海洋经济利益与海洋环境保护间的平衡上。但随着国家海洋权力意识的觉醒以及海洋权利诉求在国际法推动下的深化细化,国家海洋保护区的建设也逐渐流露出一丝扩大管辖权进而变相拓展海洋权益的政治企图。国家为了合法化主权诉求,将其悄然置换成保护海洋环境的责任。具有海洋优势地位的国家通过建立海洋保护区网格,一方面可以顺应国内以及全球的海洋环境保护趋势,另一方面占据道义制高点,创造为本国服务的政治遗产。英国围绕其海外领土建立的海洋保护区在此理念下应运而生。作为昔日的“日不落帝国”,英国拥有的殖民地数量在全球而言可谓“首屈一指”。即便经过二战后的去殖民化浪潮,依旧有 17 个殖民地以“海外领土”(Overseas Territories)的形式为英国所占有。由于这些领土本身存在争议,围绕这些领土建立的海洋保护区也难以具备合法性。

以查戈斯群岛海洋保护区为例,从 19 世纪中期开始,为摆脱英国的殖民统治获取独立,毛里求斯数次与英国就民族独立事项开展谈判。1965 年 11 月,作为毛里求斯获得独立的条件,双方就有关查戈斯群岛归属问题在伦敦达成《兰卡斯特宫协定》(Lancaster House Agreement)。但英国政府却

<sup>①</sup>Alice S.J. Puritz-Evans, Amy Hill, “Chapter 11-The law and Marine Protected Areas: Different Regimes and Their Practical Impacts in England”, Editor(s): John Humphreys, Robert W.E. Clark, *Marine Protected Areas*, Elsevier, 2020, pp. 206-209.

<sup>②</sup>Louise M. Lieberknecht, Peter J.S., “From Stormy Seas to the Doldrums: The Challenges of Navigating Towards an Ecologically Coherent Marine Protected Area Network Through England’s Marine Conservation Zone Process”, *Marine Policy*, 2016(71): 275-284.

<sup>③</sup>HM Government, *Marine Conservation Zone Designations in England*, Available at <https://www.gov.uk/government/collections/marine-conservation-zone-designations-in-england#2019-mcz-designationsand-factsheets>.

<sup>④</sup>European Commission, *Frequently Asked Questions on Natura 2000*, Available at: [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/faq\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/faq_en.htm).

<sup>⑤</sup>The Habitats Directive: Selection of Special Areas of Conservation in the UK, Published by JNCC, Version 4 (September 2009).

于1965年11月8日颁布指令,由英国下议院确认宣布建立英属印度洋海外领地(BIOT)。之后,英国与毛里求斯围绕查戈斯群岛海洋保护区建设<sup>①</sup>引发的仲裁案以及国际法院关于“将查戈斯群岛分立出毛里求斯国际法问题咨询意见案”将该争端彻底暴露在全球视野中,仲裁庭和国际法院分别在裁决和咨询意见中确认了海洋保护区建设程序的违法性,认为英国海洋保护区建设举措的政治性大于环保性。本质上,英国政府试图在查戈斯群岛建立海洋保护区的计划,就是想把一个对周边国家产生军事威胁并且通过驱赶原住民而建立起来的军事基地予以洗白并通过世界上环境保护科学家的建议来使得占有查戈斯群岛合法化<sup>②</sup>。

### 三 英国海洋保护区建设实践对中国的启示

从比较借鉴的角度来看,我国与英国基本国情存在差异,海洋保护区建设的地理环境、物种构成等方面存在诸多不同。但是,二者在共同推进全球海洋环境保护进程和实现可持续发展目标上具有共同意愿,在海洋保护区法律制度及法律体系的建设上存在共性。

截至2019年底,我国已建成271个海洋保护区,总面积约12.4万平方公里,占管辖海域面积的4.1%<sup>③</sup>。尽管成绩斐然,我国海洋保护区在立法体系的规划、管理机制的构建、公众参与制度的推广及国际合作的参与上依旧存在些许不足,参考借鉴英国海洋保护区建设实践对我国而言具有重要意义。

#### (一) 稳步推进海洋保护区建设单行及分类立法

构建海洋保护区体系的落脚点在于法律制度的完善,只有立法明确保护区的范围、目的、区划、措施,海洋保护区的管理才能做到有法可依<sup>④</sup>。

根据《全国功能区划(2011—2020)》的认定,中国海洋保护区划分为海洋自然保护区与海洋特别保护区<sup>⑤</sup>。其中,《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海环法》)为国家整体环境保护打下基础,《自然保护区条例》《海洋自然保护区管理办法》和《海洋特别保护区管理办法》则分别对我国自然保护区、海洋自然保护区和海洋特别保护区的建设和管理予以规定。但与英国相比,我国海洋保护区立法体系没有直接针对海洋保护区建设的专门立法,规范海洋自然保护区和海洋特别保护区的法律位阶较低、权威性欠缺、内容不够完善,难以满足不断发展的海洋保护区建设需要<sup>⑥</sup>。例如,2017年修订的《海环法》仅在第二十一条、第二十二条和第二十三条对海洋自然保护区及海洋特别保护区的设立进行了纲领性规定,详细内容却被分别置于效力较低的《海洋自然保护区管理办法》和《海洋特别保护区管理办法》中,未能以国家立法的形式出现。海洋自然保护区与海洋特别保护区分属不同海洋环境保护类别,二者在保护宗旨、保护目标与保护对象上并不一致,在选划标准、保护内容及范围上存在差异,在保护任务以及管理方式也有所不同<sup>⑦</sup>。此外,我国海洋保护区类型比较丰富,但类型化的海洋保护区却缺失配套单行法律规范,这与我国海洋生态多样性特征格格不入。

中国必须完善包括海洋保护区在内的一整套海洋法律体系,该法律体系不仅应包括总揽性海洋保护区法案的创设,还应纳入针对不同海洋保护区种类的单行立法,形成纵览法案与分类立法齐头并进的局面,在广度和深度上实现对不同种类的海洋保护区的保护及管理:一方面,海洋法案提供纲领性规定,使海洋保护区建设有法可依;另一方面,单行立法使多元化的海洋保护区均能在总揽性的海洋保护区法律框架中找到符合自身属性的位置。

<sup>①</sup>实际上该案争议本质在于双方关于查戈斯群岛的主权归属。仲裁庭在对毛里求斯第一项诉求的认定中指出,由于因海洋保护区建设而引发的争端涉及领土主权归属,因而对第一项涉及判断双方是否为“沿岸国”(Coastal State)的诉求不具有管辖权。

<sup>②</sup>除查戈斯海洋保护区外,英国还围绕海外领土阿森松岛(作为圣海伦纳及的附岛)和皮特科恩岛建立了海洋保护区。由于目前尚不存在与英国发生纠纷的国家,上述海洋保护区的建设行为并未得到其他国家质疑,国际社会也未对此提出反对意见。

<sup>③</sup>参见《中国海洋保护行业报告(2020)》。

<sup>④</sup>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》,《海洋环境科学》2018年第3期。

<sup>⑤</sup>海洋自然保护区是指以海洋自然环境保护和资源有效利用为目的,依法把包括保护对象在内的一定面积的海岸、河口、岛屿、湿地或海域划分出来,进行特殊保护和管理的区域;海洋特别保护区是指具有特殊地理条件、生态系统、生物与非生物资源及海洋开发利用特殊要求,需要采取有效的保护措施和科学的开发方式进行特殊管理的区域。

<sup>⑥</sup>崔凤,刘变叶:《关于完善我国海洋自然保护区立法的构想》,《中国海洋大学学报(社会科学版)》2008年第5期。

<sup>⑦</sup>高威:《海洋特别保护区法律制度问题初探》,《海洋开发与管理》2005年第6期。



## (二) 建立健全海洋保护区管理体制机制

完善的管理机制能有效提升海洋保护区的管理效率,防止因缺乏执行机制而出现重数量轻质量的“纸上公园”(Paper Parks)局面<sup>①</sup>。实践中,海洋保护区往往处于生物多样性保护和渔业管理的“十字路口”,各利益攸关方在实现具体目标和期望上存在差异,这也对国家制定不同管理体制机制提出了更高的要求<sup>②</sup>。

早在 1994 年便有学者认为,每个海洋自然保护区不仅应当建立一对一全权负责的管理机构,更要建设设施完备、强有力的管理机构<sup>③</sup>。英国通过立法对海洋保护区的管理机构、机构职责以及各机构间的协同合作予以规定,强化了各行政区划内海洋保护区管理机构就影响海洋保护区生态环境、环境保护目标等行为向政府机关或某个单独的海洋保护区给出意见或者指导建议的行政职能。相较而言,我国的海洋保护区管理机构仅通过行政手段设置,且治理模式通常表现为中央政府为主地方政府为辅<sup>④</sup>,此种设置往往容易因为地方政府对经济绩效的过分重视而忽视了对环境真正的保护。

因此,我国也应通过立法,根据各区域及地方的具体情况设置相应的海洋保护区管理机构,对海洋保护区管理机构进行职务权限上的规制,明确机构的管理范围、管理权限以及管理措施,保证管理和执行措施的有效性和强制性,将海洋环境保护落到实处。在海洋保护区管理过程中,根据立法设立的管理机构难免会与政府相关部门的行政权力发生冲突。为减少行政管理成本,形成机构良性互动,我国应协调同区域不同机构间的关系,统筹推进海洋保护区的职能部门建设,并基于海洋本身的流动性,以及海洋保护区建设出现的

跨管辖海域情况,强调不同区域间管理机构之间的合作,实现区域间海洋保护区建设经验的互通有无。此外,我国还需建立对应的保护区监测机构,出台检测方案,对海洋保护区内生态系统结构和功能的变化进行评估。可以采用近海船只监测系统监测渔业迁移对海洋保护区以外生物多样性的影响、收集关于海洋保护区指定的社会和经济影响的信息等方式,支持生态系统方法的实施<sup>⑤</sup>,使管理机制的运作贯穿海洋保护区建设与维护的整个过程。

## (三) 推动推广海洋保护区公众参与法制化

公众参与法制化是推动海洋保护区建设的关键手段。《里约环境与发展宣言》也指出,“环境问题应在所有有关公民的参加下加以处理”<sup>⑥</sup>。参与不仅是应当地政府或环境保护组织邀请参与海洋保护区建设的被动行为,也是公众应当享有的主动权利,尤其当参与者是海洋保护区建设利益相关人及与海洋保护区具有直接联系的当地人时更是如此。通常而言,参与海洋保护区的指定工作需要个人具备相应的专业技能,尽管社会公众对于海洋保护区的建设不具备一般性的认识,但有调查表明,只要信息提供得当,公众便能发挥积极作用<sup>⑦</sup>。实际上,利益相关者在满足自身对环境保护区需求的同时,是可以为海洋保护区的建设提供有效信息的<sup>⑧</sup>。单个海洋保护区取得理想保护效果的关键就在于利益关联个体的行为以及个人对相关法律政策的接受度<sup>⑨</sup>。

《英国海洋法》规定,公众不仅指非政府专业环境保护组织,还包括参与海洋保护区建设的当地团体,以及与保护区建设具有直接利益的个人。通过持续有效地参与,这些团体及个人将有效刺

<sup>①</sup>Elizabeth M. De Santo. “Missing Marine Protected Area (MPA) Targets: How the Push for Quantity Over Quality Undermines Sustainability and Social Justice”, *Journal of Environmental Management*, 2013(124): 137-146.

<sup>②</sup>Michael Kriegl, Xochitl E. Elías Ilosvay, Christian von Dorrien, Daniel Oesterwind. “Marine Protected Areas: At the Crossroads of Nature Conservation and Fisheries Management”, *Frontiers in Marine Science*, 2021(8): 1-13.

<sup>③</sup>李国庆:《中国海洋自然保护区的管理》,《海洋与海岸带开发》1994年第1期。

<sup>④</sup>李凤宁:《我国海洋保护区制度的实施与完善:以海洋生物多样性保护为中心》,《法学杂志》2013年第3期。

<sup>⑤</sup>此处可借鉴美国实践,其于1970年出台的《国家环境政策法案》建立了一个比欧委会环境影响评估(EIA)指令更全面的评估过程,特别是要求在环境影响报告中考虑与自然环境或物理影响有关的社会经济因素。它还鼓励在适当的情况下在环境影响报告中生态系统服务评估。

<sup>⑥</sup>《里约环境与发展宣言》,“原则十”。

<sup>⑦</sup>Tobias Börger, Caroline Hattam. “Valuing Conservation Benefits of an Offshore Marine Protected Area”, *Ecological Economics*, 2014(108): 229-241.

<sup>⑧</sup>Natalie C. Ban, Alejandro Frid. “Indigenous Peoples’ Rights and Marine Protected Areas”, *Marine Policy*, 2018, (87): 180-185.

<sup>⑨</sup>Bennett N. J., Dearden P. “Why Local People do not Support Conservation: Community Perceptions of Marine Protected Area Livelihood Impacts, Governance and Management in Thailand”, *Marine Policy*, 2014(44): 107-116.

激政府在海洋保护区建设上的政策制定<sup>①</sup>。在各行政区划资源环境部门的领导下,英国统筹联合公共机构、团体和个人建议,共同向国家议会负责,为中央规划与地方政策搭建通道,实现了海洋保护区管理自下而上(以基层为主导)和自上而下(以中央为主导)的结合<sup>②</sup>。在国家立法层面,我国颁布的一系列涉海法律对公众参与海洋具体事务的规定仍处于空白状态<sup>③</sup>。虽然《海洋特别保护区管理办法》第二十八条和《海洋自然保护区管理办法》第三条分别规定,海洋特别保护区管理机构应当组织区内的单位和个人参加海洋特别保护区的建设和管理,吸收当地社区居民参与海洋特别保护区的共管共护,共同制定区内的合作项目计划、社区发展计划、总体规划和管理计划;任何单位和个人都有保护海洋自然保护区的义务与制止、检举破坏或侵占海洋自然保护区行为的权利。但有学者指出,中国海洋保护区的建设并未享受到自下而上管理体制所带来的益处,我国海洋保护区在建设过程中依旧缺乏利益相关人参与、合作以及创新带来的推动力<sup>④</sup>。

我国应在机构设计以及整体海洋保护区管理架构的设计上有所作为,除通过国家立法确定以自然资源部为“上”的领导决策机构外,还应设立以各区块或各省市为“中”的信息采集及数据分析机构,并在“下”中贯穿各类非政府环保组织、个体环保倡议者和其他利益相关第三方,形成一个完整的公众参与框架,共同推进海洋保护区的建设。

#### (四) 深化落实区域多边海洋保护区建设法治合作

英国在参与区域多边海洋环境保护机制上拥有较为成熟的实践基础,且成果丰硕。我国也进行过类似合作,结果却不甚理想:中国参与的国际

自然保护联盟(IUCN)区域海洋项目“西北太平洋行动计划”(NOWPAP)以及黄海大海洋生态系统项目均未能达成预期目标,而作为夯实现有环境保护合作基础的《中国—东盟环境保护区合作战略(2009—2015)》同样收效甚微。由于不同种类的海洋保护区在开发利用活动上具有不同的限制性效果,沿海国关于海洋保护区管理规定实际上很难做到不妨害其他沿海国的权利。目前区域型海洋治理及环境保护机制供应依旧欠缺,各国竞相开发使得海域渔业捕捞过度,珊瑚礁系统破坏严重<sup>⑤</sup>。此外,周边沿海国家小动作不断。马来西亚以环境保护为名义在卢康暗沙设立海洋国家公园,目的在于加强对南海争议海域和地物的占有和控制。该行为也反映了世界范围内海洋保护区建设普遍面临的矛盾,即在海洋保护区的海洋生物多样性保护作用不断得到重视的同时,各国的利益分歧使有效的海洋保护区建设合作难以达成<sup>⑥</sup>。

区域内的海洋环境保护困境一方面要求我国进一步加深区域内国家间信任机制的建设,寻求海洋保护区建设立法上的合作,另一方面也提醒我们转换合作思路,放眼全球,加强跨洋跨州之间的区域合作。《南海行为准则》为各方在南海海洋环境保护及其他相关问题上的谈判提供了优良平台,中国在积极推进《南海行为准则》磋商、充分表达加强区域内环境保护领域务实合作的政治意愿后,可在排除主权因素的前提下制定内容明确、具体、操作性强、具有法律拘束力的区域性公约,设立以规则为基础的保护措施和合作机制<sup>⑦</sup>,或通过设立共同管理的海洋保护区,维护海洋环境<sup>⑧</sup>,以立法的形式明确海洋保护国家权责,切实解决域内海洋环境保护问题。在跨区域的海洋环境国家合作上,2018年7月17日举行的中国欧

<sup>①</sup>Robert Clark, John Humphreys. "Dialectics of Nature: The Emergence of Policy on the Management of Commercial Fisheries in English European Marine Sites", *Marine Policy*, 2017(78):11-17.

<sup>②</sup>Peter J. S. Jones. "Marine Protected Areas in the UK: Challenges in Combining Top-down and Bottom-up Approaches to Governance", *Environmental Conservation*, 2012(39):248-258.

<sup>③</sup>郭雨晨,张晏瑜:《公众参与海洋事务的理论及现状研究》,《海洋开发与管理》2014年第1期。

<sup>④</sup>Qiu W, Wang B, Jones P, et al. "Challenges in Developing China's Marine Protected Area System", *Marine Policy*, 2009(33):599-605.

<sup>⑤</sup>U. Rashid Sumaila, William W. L. Cheung. "Boom and Bust: the Future of Fish in the South China Sea", University of British Columbia, Available at: <https://www.oceanrecov.org/news/ocean-recovery-alliance-news/boom-or-bust-the-future-of-fish-in-the-south-china-sea.html>.

<sup>⑥</sup>蒋小翼,何洁:《海洋命运共同体》理念下对海洋保护区工具价值的审视——以马来西亚在南海建立海洋公园的法律分析为例》,《广西大学学报(哲学社会科学版)》2019年第5期。

<sup>⑦</sup>管松,徐祥民:《建立南中国海生态保护多边合作机制之思考》,《政法论丛》2016年第5期。

<sup>⑧</sup>匡增军,徐攀亚:《南海海洋保护区建设的必要性与可行性分析》,《湖南科技大学学报(社会科学版)》2018年第2期。

盟领导人峰会为洲际环保合作提供了一个契机<sup>①</sup>。通过与欧盟之间的交流,中国将有机会学习和借鉴欧盟环境保护思维模式,结合中国海洋环境保护理念,共同搭建南大洋海洋保护区网格法律框架。

### 结语

作为海洋强国和海洋保护区建设领跑国,英国不仅构建了较完备的海洋保护区法律体系,还通过相关立法文件夯实环保机构架设,完善了保护区的有效管理,加强了与海洋保护区利益息息相关的公众参与。对比英国实践,我国应在完善

本国立法规范及体制机制建设外加强区域内和国际上的政治合作,在大规模海洋保护区建设为实现环境保护的政治目标上实现均衡,切忌倾向于保护区的政治经济效应,忽视环境保护的实质内涵及具体保护目标。我国还应当注重海洋保护区建设后的实际运行,随时收集各类海洋信息,促进对保护区的适应性管理<sup>②</sup>。否则后果就可能如欧盟环境署所述,尽管过去几十年各国立法对海洋保护区的指定和人类活动提出了更严格的监管和管理要求,但海洋环境整体依旧呈现出生物多样性丧失和下降的趋势<sup>③</sup>。

## The Construction of British Marine Protected Area Legal System and Its Enlightenment to China

XU Pan-ya

(School of Law, Jiangnan University, Wuxi 214122, China)

**Abstract:** Marine protected areas (MPAs) are not only concerned with environmental design and management regime, but also related to domestic, regional and international legal systems. The effectiveness of protection given by the MPAs to the marine environment sufficiently reflects the development philosophy of a nation. As a traditional marine nation, how well UK protect and make use of its marine space will determine its life and death. From a policy and legal perspective view of environmental protection, UK has gone a long way, thus forming a set of MPA legal systems and manifesting symbolic characteristics, such as coordinated “domestic-regional” legal order, specific management regime, mature public participation mechanism. However, it still faces several setbacks, namely the difficulty of implementing the management regime, MPA designation inefficiency. Based on the practice of the legal system construction of marine reserves in the UK, China can promote the construction of MPAs by improving domestic legislation, participating in regional legal system construction and implementing specific management systems, so as to help achieve the goal of the construction of global MPAs.

**Key words:** British Marine Protected Areas (MPAs); legal system; marine strategy; Chinese Marine Protected Area; legislative path

(责任校对 莫秀珍)

①中外对话海洋:《中欧海洋合作的下一步是什么?》, <https://chinadialogueocean.net/3973-what-are-the-opportunities-for-eu-china-ocean-cooperation/?lang=zh-hans>.

②Stephen Hull. “Chapter 10 - The Role of UK Marine Protected Area Management in Contributing to Sustainable Development in the Marine Environment”, Editor(s): John Humphreys, Robert W.E. Clark, *Marine Protected Areas*, Elsevier, 2020, p.190.

③European Environment Agency, February 2015. SOER 2015. European Briefings. Marine Environment.