中德海洋空间规划法律体系建设及启示

化天然,姚炎明,叶观琼

(浙江大学海洋学院 舟山 316021)

摘要:文章针对中国海洋空间规划涉及的法律、行政法规和地方法规,以及德国海洋空间规划相关领域法律法规进行梳理。在核心法律、立法体系层次、涉及海域、与陆地空间规划的联系4个方面对两国海洋空间规划法律体系进行异同分析,探讨我国未来可行的海洋空间规划法制建设方向。提出推动海洋空间规划专项立法,规范地方立法建设,重视专属经济区与大陆架空间规划,有机结合陆海空间规划等建议。同时展望了我国和世界海洋空间规划法律体系的建设趋势。

关键词:中国;德国;海洋空间规划;国土空间规划;法律

中图分类号:P7

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2021)09-0024-08

The Establishment and Enlightenment of Marine Spatial Planning in China and Germany

HUA Tianran, YAO Yanming, YE Guanqiong

(Ocean College, Zhejiang University, Zhoushan 316021, China)

Abstract: This paper sorted out the laws, administrative regulations and local regulations involved in marine spatial planning of China and the laws and regulations related to Germany's marine spatial planning, and analyzed the similarities and differences of the two countries' marine spatial planning legal systems from four aspects: core laws, levels of legislative system, maritime areas involved and the connection with land spatial planning, to explore the feasible direction of China's legal construction of marine space planning in the future; promoting the special legislation of marine space planning, standardizing the construction of local legislation, attaching importance to the exclusive economic zone and continental shelf space planning, and organically integrating the land and sea space planning. At the same time, this paper looked forward to the development trend of the legal system of marine space planning in China and the world.

Keywords: China, Germany, Marine spatial planning, Land spatial planning, Law

收稿日期:2020-12-09;修订日期:2021-08-19

基金项目:现代化海洋牧场高质量发展与生态安全保障技术(2019YF0901305)。

作者简介:化天然,研究方向为海洋空间规划

通信作者:叶观琼,副教授,博士,研究方向为海洋评估、规划与管理

0 引言

海洋空间规划是我国国土空间规划的重要组成部分,近年来以实现有效利用海洋、保护海洋、协调海洋开发为目的的海洋空间规划已逐渐成为研究的焦点问题^[1]。实现国家治理体系现代化离不开法律体系的建设,海洋空间规划要发挥作用,需要法律的强制性和约束性对其进行保障^[2]。我国海洋空间规划的相关法律法规经过多年建设,已形成了较为健全、能对海洋空间规划起到指导意义的体系,但目前针对海洋空间规划法律体系的发展研究十分有限,对其进行梳理和研究十分必要;德国在海洋空间规划立法上进行了很多有益的探索,其法制发展历程也对我国未来海洋空间规划法制的进一步完善具有借鉴意义,可以为未来海洋空间规划立法提供思路 and 方向,推进依法治国进程。

1 我国海洋空间规划法律体系建设

我国海洋空间规划法律体系建设由上到下,与各级政府规划职能及管理范围相对应,包括全国性的法律、行政法规以及地方法规等。我国现有的海洋空间规划涉及规划依据、海域划分与使用、环境保护、工程建设、资源勘探、海上交通、渔业、科学研究、海岛、文物保护等方面的法律法规,覆盖面广,对于各行业的经济行为均有一定的约束和规范意义,也促进了海洋功能区划、海洋主体功能区划体系等建设,有力地保障了我国海域的生态安全和经济可持续发展。

1.1 法律体系

我国最早体现海洋空间规划相关理念的法律是1983年3月实施的《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海洋环境保护法》),这部法律提出了划设海洋特别保护区、海上自然保护区和海滨风景游览区的概念。为了对海洋空间规划的交通水域和渔业水域进行规范,《中华人民共和国海上交通安全法》对禁航区、施工安全作业区以及危险货物运输海域的设定进行了要求,《中华人民共和国渔业法》提出建立水产种质资源保护区。1989年首次修订的《中华人民共和国环境保护法》进一步强化了海洋空间规划中海洋环境保护的概念,在之后的修订中也对海洋环境保护进行了要求。总体

而言,20世纪80年代海洋空间规划的概念开始萌芽,并体现在各项出台的法律中,这个时期颁布的法律均与现实的经济活动息息相关,并以解决已经发生或有倾向的问题为导向。

20世纪90年代,针对先前法律偏重实际应用、法理基础有所缺失的问题,国家出台了若干部法律对海洋空间进行说明,为海洋空间规划提供法理依据。《中华人民共和国领海及毗连区法》和《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》对领海、毗连区、专属经济区和大陆架的范围进行了确定,为相关海域空间规划的制订奠定了基础,初步明确了海洋空间规划的范围。1999年1月,重新修订的《中华人民共和国土地管理法》确立了国土空间规划体系的概念,为海洋空间规划的编制提供了法律基础。此外,《中华人民共和国防洪法》对围海造地和河口整治提出了要求,从实际治理角度对之前各项法律进行了完善。此阶段的法律弥补了此前法律偏重实际规划忽视法理基础的缺陷,保障了国家制订海洋空间规划的合理性。

我国海洋空间规划的核心——海洋功能区划制度最早在2000年重新修订施行的《海洋环境保护法》中体现,这是具有鲜明中国特色的一种地理区划^[3]。2002年《中华人民共和国海域使用管理法》的施行是我国海洋空间规划法律法规建设的里程碑,这部法律对海洋功能区划的编制、审批、修改原则等进行了说明,使海洋功能区划的规划、建立、管理有法可依。此时,我国海洋空间规划法律体系的框架已基本形成。

2004年之后,为了进一步完善海洋功能区划制度、提升海洋空间规划水平,新的法律不断出台。2004年开始实施的《中华人民共和国港口法》对港口水域做出说明,2010年的《中华人民共和国海岛保护法》提出了海岛保护规划的理念,2015年颁布的《中华人民共和国航道法》要求航道规划符合水资源规划、防洪规划和海洋功能区划,2016年生效的《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》对深海海底区域勘探、开发活动作出规定,从水域使用上对海洋空间规划进行规范。《中华人民共和国物权法》说明海域和滩涂等自然资源属于国家所有,进

一步为国家制定海洋空间规划的法理基础进行补充。到现在,我国的海洋空间规划法律体系建设基本包含了海洋空间使用的各个方面,较为健全。

1.2 行政法规体系

作为法律的补充,行政法规对海洋空间规划进行约束,对法律条款进行具体展开。《中华人民共和国海洋环境保护法》1983年开始实施,同年《中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例》《中华人民共和国防止船舶污染海域管理条例》颁布,与后来的《中华人民共和国防治陆源污染物污染损害海洋环境管理条例》《中华人民共和国海洋倾废管理条例》《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》一起,对《海洋环境保护法》进行补充说明,从海洋石油平台位置设置、船舶准用水域、陆源污染物可排放水域、海洋倾倒区、海洋工程建设可用水域等角度规范了海域使用行为。《中华人民共和国水下文物保护管理条例》以《中华人民共和国文物保护法》为依据,为水下文物保护单位和水下文物保护区的设立提供了保障,为海洋空间规划的编制提出了新的要求。

除了对现有法律进行补充,一些行政法规也从新的角度对海洋空间规划提出要求。《铺设海底电缆管道管理规定》《中华人民共和国涉外海洋科学研究管理规定》《海洋观测预报管理条例》分别从海底电缆布设区域、海洋科学研究区域、海洋观测网站点所在海域提出要求;《中华人民共和国自然保护区条例》对自然保护区的建立条件、分类、范围界限、管理等进行了说明,为海洋自然保护区的设立提供依据。这些专项法规为相关领域海洋空间规划的发展起到了监督和推动作用(表1)。

1.3 地方法规体系

《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国立法法》确定了我国的两级立法体制,《中华人民共和国立法法》规定属于地方性事务需要制定地方性法规的事项可以由地方性法规规定^[4]。地方法规的适用地域相对较窄,但一般而言具有更强的针对性。中国沿海的省(直辖市、自治区)和一些沿海设区市针对海洋空间的使用进行了规定,并出台了一系列地方法规,涵盖海洋保护区、海域使用等各个方面。

表1 中国海洋空间规划法律体系

分类	法律
规划依据	中华人民共和国宪法
	中华人民共和国土地管理法
	中华人民共和国物权法
海域管理	中华人民共和国领海及毗连区法
	中华人民共和国专属经济区和大陆架法
	中华人民共和国海域使用管理法
资源勘探	中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例
	中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法
科学研究	中华人民共和国涉外海洋科学研究管理规定
	海洋观测预报管理条例
文物保护	中华人民共和国水下文物保护管理条例
海上交通	中华人民共和国海上交通安全法
海岛管理	中华人民共和国海岛保护法
渔业管理	中华人民共和国渔业法
工程建设	铺设海底电缆管道管理规定
	中华人民共和国防洪法
	中华人民共和国港口法
	中华人民共和国航道法
环境保护	中华人民共和国海洋环境保护法
	中华人民共和国环境保护法
	中华人民共和国防止船舶污染海域管理条例
	中华人民共和国防治陆源污染物污染损害海洋环境管理条例
	中华人民共和国海洋倾废管理条例
	中华人民共和国自然保护区条例
	防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例

从立法角度来说,地方法规集中在环境保护、海域使用和渔业管理等方面,侧重于解决本地实际存在的具体问题。同时,部分地方法规,如《宁波市韭山列岛海洋生态自然保护区条例》对于某海域具体的海洋空间规划做出较为详尽的描述,这也是国家法律法规所不具备的特征。地方法规作为国家法律法规的补充,在各地制定海洋空间规划的过程中起到了一定作用。

我国省级海洋空间规划法规中,涉及海洋环境保护的法规有:《辽宁省海洋环境保护办法》《河北省防治船舶污染海洋环境管理办法》《天津市海域环境保护管理办法》《天津市海洋环境保护条例》

《天津市海洋生态红线区管理规定》《山东省海洋环境保护条例》《山东省长岛海洋生态保护条例》《江苏省海洋环境保护条例》《浙江省海洋环境保护条例》《福建省海洋环境保护条例》《广东省实施〈中华人民共和国海洋环境保护法〉办法》《广西壮族自治区海洋环境保护条例》《海南省海洋环境保护规定》;涉及渔业管理的法规有:《辽宁省实施〈中华人民共和国渔业法〉办法》《辽宁省渔业管理条例》《河北省渔业条例》《天津市渔业管理条例》《山东省实施〈中华人民共和国渔业法〉办法》《山东省渔业资源保护办法》《山东省海洋牧场观测网管理暂行办法》《山东省渔业养殖与增殖管理办法》《江苏省渔业管理条例》《浙江省渔业管理条例》《浙江省渔业捕捞许可办法》《福建省实施〈中华人民共和国渔业法〉办法》《广东省渔业管理条例》《广西壮族自治区渔业管理实施办法》《广西壮族自治区实施〈中华人民共和国渔业法〉办法》《海南省实施〈中华人民共和国渔业法〉办法》;涉及海域使用的法规有:《辽宁省海域使用管理办法》《河北省海域使用管理条例》《河北省闲置海域处置办法》《河北省招标投标挂牌出让海域使用权管理办法》《天津市海域使用管理条例》《山东省海域使用管理条例》《山东省区域建设用海动态监管办法(试行)》《江苏省海域使用管理条例》《上海市海域使用管理办法》《浙江省海域使用管理办法》《福建省海域使用管理条例》《广东省海域使用管理条例》《关于支持保障国家和省重点建设项目用海的指导意见(试行)》《广西壮族自治区海域使用管理办法》《海南省实施〈中华人民共和国海域使用管理法〉办法》;涉及海上交通管理的法规有:《河北省港口管理规定》《天津市海上交通安全管理规定》《山东省港口条例》《江苏省港口条例》《浙江省港口管理条例》《福建省港口条例》《广东省港口管理条例》;涉及海岸带管理的法规有:《江苏省海岸带管理条例》《上海市滩涂管理条例》《浙江省滩涂围垦管理条例》《福建省沿海滩涂围垦办法》《广东省河口滩涂管理条例》;涉及海岛管理的法规有《海南省无居民海岛使用申请审批试行办法》。

我国设区市海洋空间规划法规中,涉及海洋环

境保护的法规有:《葫芦岛市海洋环境保护实施办法》《青岛市海洋环境保护规定》《宁波市海洋生态环境治理修复若干规定》《宁波市韭山列岛海洋生态自然保护区条例》《舟山市国家级海洋特别保护区管理条例》《厦门市海洋环境保护若干规定》《厦门市海洋生态补偿管理办法》《深圳经济特区防止海域污染条例》《深圳经济特区海域污染防治条例》;涉及渔业管理的法规有:《青岛市海洋渔业管理条例》《连云港市海洋牧场管理条例》《厦门市浅海滩涂水产增养殖管理规定》《广州市渔业管理规定》《珠海市渔港管理条例》;涉及海上交通管理的法规有:《青岛市海上交通安全条例》《福州市海上交通安全管理条例》《厦门市港口管理条例》《深圳市海上交通安全条例》;涉及海域使用管理的法规有:《大连市海域使用管理条例》《青岛市海域使用管理条例》《厦门市海域使用管理规定》《海口市海域使用管理规定》;涉及海岸带管理的法规有《青岛市海岸带规划管理规定》。

2 德国海洋空间规划法律体系建设

2.1 德国海洋空间规划法律

德国海洋空间规划法律体系由传统的陆地空间规划延伸而来。1891年颁布的《分级建筑法令》标志着德国区划的诞生,也是世界区划思想的起源。在1949年联邦德国成立前,就已经成立了研制空间规划的相关政府机构^[5]。

第二次世界大战结束后的一段时期,德国并没有形成全国性的区域规划法律,首先出现的是联邦州层面的规划立法。直到20世纪60年代,全国层面的空间法律框架才开始逐步构建。1960年《联邦建设法》正式出台,为土地利用规划和建造规划提供了明确的法律框架。1965年,经修改的《联邦空间秩序规划法》经联邦议院审议通过^[6],使得全面规范空间整治规划和制定跨州的空间规划成为可能。《联邦空间秩序规划法》于1993年、1998年和2004年经过3次修订而重新颁布,2004年的修订将该法的适用空间范围延伸到专属经济区^[7],这也是目前德国海洋空间规划最主要的法律依据之一。

《联邦空间秩序规划法》中以单独章节明确了制定专属经济区空间规划计划的要求,指导以专属

经济区为代表的海洋空间规划的制定过程。除此之外,德国海洋空间规划同样涉及环保、交通、采矿、渔业、新能源开发等方面,这些领域的法律也对海洋空间规划的内容起到了一定约束作用。如:《联邦水道法》(Bundeswasserstraßengesetz)对海洋水道区域的规划提出要求,在确定水道区域时需关注环境影响;《联邦采矿法》(Bundesbergbaugesetz)规定矿产开发区域,禁止在保护区、航运区域、渔业区域进行矿产开发,限制在水下光缆、管道区域和科学研究区域进行开发;《规范海上捕鱼和欧盟捕鱼法实施法》(Gesetz zur Regelung der Seefischerei und zur Durchführung des Fischereirechts der Europäischen Union)对渔业区域的选择做出规定,阐明渔业区域可以进行和禁止进行的活动;《水平衡规范法》(Gesetz zur Ordnung des Wasser haushalts)对废水入海提出要求,确定沿海水域管理规则;《海上风能开发和促进法》(Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See)对专属经济区的风能开发进行要求,提出事先对风能开发区进行规划;《海事引航法》(Gesetz über das Seelotswesen)对海事领航区的设立提出要求。

在上述法律的指导下,早在1997年,德国编制的《瓦登海海洋空间规划》就已将海洋空间划分为农业、工业、航运、渔业以及观光和游憩等活动区域,以保护海洋生态环境^[8],并从2005年开始编制专属经济区空间规划,是世界上第一个制定行政规划对所辖专属经济区进行管理的国家^[7]。

2.2 欧盟海洋空间规划相关法规

在2007年《欧盟综合海事政策》蓝皮书中,海洋空间规划被确定为海事综合管理的工具。2008年,欧盟提出采用统一的海洋空间规划方法,并阐述了该方法的10项基本原则。2014年,欧盟通过了《海洋空间规划框架指令》,对其成员国的海洋空间规划制定进行约束,特别强调陆海相互作用和海洋环境保护。该指令从海洋空间规划的概念、要求、制定方式、国际合作等方面进行规定,指导欧盟成员国的海洋空间规划。

欧盟海洋空间规划的相关法规以《海洋空间规划框架指令》为核心,同时涉及海洋战略、环境保

护、新能源开发等各个方面,对海洋空间规划的制定提出要求。例如:《海洋战略指令》和《水框架指令》要求成员国密切合作制定海洋战略并保护海洋环境,提倡沿海地区综合海陆情况制定总体空间规划,设立国际海洋保护区;《可再生能源指令》对海洋能源开发区域规划做出要求;《自然栖息地和野生动植物保护指令》为海洋保护区的设立提供了指导。

3 海洋空间规划法律体系及发展趋势探讨

3.1 中德海洋空间规划法律体系异同分析

3.1.1 核心法律

我国和德国均存在海洋空间规划领域的核心法律,我国以《中华人民共和国海域使用管理法》和《中华人民共和国海洋环境保护法》最为核心,德国以《联邦空间秩序规划法》和《联邦行政程序法》最为核心^[7]。

造成这种区别的主要原因在于两国的法律发展模式 and 用海侧重点不同。我国国土空间规划思想形成相对较晚而环境保护立法起步较早,从基础的海洋保护和海域利用法规扩充到海洋空间规划法律体系比建立整体的国土空间规划法律体系更方便合理;我国最早涉及海洋空间规划相关理念的是《海洋环境保护法》。这部法律的制定也为后来的海洋空间规划体系奠定基调,即我国海洋空间规划相关的法律法规以海洋环境保护为重点,强调保护海洋生态环境、控制污染物排放、合理开发渔业等,在以环境保护为中心的同时兼顾海洋经济的发展。德国国土空间规划思想起源较早,在海洋空间规划问题还未得到世界重视前就已经具备了层次清晰、职责明确的空间规划体系,海洋空间规划法律体系可以充分依托已有的法律基础,由现有的空间规划法律体系扩展而来。这使得德国的海洋空间规划与国土空间规划体系联系相比而言更加密切。

核心法律的不同也反映了两国不同的海洋利用与发展思路。我国海洋空间规划法律体系侧重于“保护中开发”,而德国更偏向于“开发中保护”。一方面,这与我国自20世纪80年代以来海洋环境污染问题形势严峻有关;另一方面,由于我国海洋

空间和海洋资源丰富,使得建立大面积的海洋保护区不会对传统海洋经济的发展空间造成挤占。因此,我国的海洋空间规划更多是从海洋利用和保护方面延伸而来考虑空间规划问题,传统意义上的空间规划相关法律法规对于海洋空间规划关注较少。囿于海洋空间的限制和地缘关系,德国海洋空间规划首要保障海上交通安全和合理有序优化海洋空间开发^[7],在海洋空间规划方面,德国以问题导向进行海洋开发,同时非常注重海洋资源开发过程中的环境保护问题。

3.1.2 立法体系层次

两国的海洋空间规划法律立法体系均呈现分级的特征,但中国海洋空间规划法律体系主要包括国家和地方(包括省和设区市)两级立法体系,德国海洋空间规划包括欧盟、国家和地方(沿海各州)三级立法体系。

在我国海洋空间法律体系中,国家法律占据主导地位,地方法规是针对国家法律的补充,受国家法律的指导,因此地方法规更多起到的是细化法律规定的规定的作用。德国作为欧盟成员国,其海洋空间规划法律一方面需遵从欧盟《海洋空间规划框架指令》的相关要求,全面考虑现有人类活动、陆地和海洋的互动以及最有效的管理方案,并加强与欧盟其他成员国的协调^[9];另一方面,德国作为联邦制国家,地方政府享有较为强大的“自治权”,州政府有权在特定事物方面行使“偏离性立法”,即联邦在竞合立法下可以颁布通则性规定,但各州有权依据《基本法》规避这些通则规则,且该权利不受限制^[10]。事实上,在联邦层面的空间规划法律制订前,已有部分州制订空间规划的地方法规,指导本地区的空间规划,这与地方政府的自主性强有很大关系。

3.1.3 涉及海域

中德两国的海洋空间规划法律均对本国近海海域的空间利用做出要求,但中国现有的海洋空间规划法律体系聚焦于领海和近海海域,对专属经济区和管辖海域涉及较少,德国则重点关注专属经济区的海洋空间规划。

中德两国之所以对海洋空间规划的侧重海域

存在差异,原因在于两国不同的空间基础和发展水平。我国海域面积辽阔,跨越热带、亚热带和温带,大陆岸线长达 1.8 万 km,有管辖权的海域面积 300 万 km² 余,海洋生物物种多样,海洋油气和矿砂资源丰富^[11],海岸带发展条件优良,是世界上的海洋大国;但同时,我国的经济社会发展水平仍不算太高,无法充分开发丰富的海洋资源,只能优先开发近海,使得我国海洋空间规划法律体系以近海为重。德国北部濒临北海和波罗的海,海岸线总长度 2 389 km,领海狭小,而专属经济区总面积达 3.31 万 km²^[7],大部分为浅海大陆架,且拥有大量的渔业资源和油气资源,风能资源丰富^[12]。由于德国总体发展水平较高、领海资源紧张,德国在经济和技术上有能力也有动力在专属经济区进行相关资源的开发,由此也推动了专属经济区海洋空间规划法律体系的建设。

3.1.4 与陆地空间规划的联系

我国和德国的海洋空间规划均重视与陆地空间规划的联动,在我国体现为“陆海统筹”,而德国的海洋空间规划本身即为陆地空间规划延伸而来。

我国海洋空间规划相关的法律法规较多,仅前文提及的全国性的法律及行政法规就有 26 部,但其中大部分均为针对海洋的单项法律法规,未能和陆地法规很好地结合起来,也没有特别针对海洋空间规划的专项法律。相对而言,德国的海洋空间规划法律体系更加简洁,且有《联邦空间秩序规划法》为海洋空间规划作出专项规定。作为传统的大陆国家,德国的海洋空间在过去一段时期内被视作陆地的延伸而存在,为陆地服务^[13]。由于地理位置的制约,德国海权思想起步较晚,对于海权的追求存在时间上的“先动劣势”和空间上的“重点区域劣势”^[14],导致可利用的海洋空间狭小、战略价值较低。综合上述因素,德国的海洋空间规划与陆地空间规划的关系更加紧密。

3.2 德国海洋空间规划法制建设对我国的启示

我国海洋规划法律体系是中国特色社会主义法律体系的一部分,具有鲜明的中国特色。该体系从我国实际国情出发,针对我国海域面积辽阔、自然资源丰富、海洋开发活动多样的情况,对各领域

均作出一定的要求和规范,建立了涵盖 20 余部法律和行政法规、较为健全的海洋空间规划法律体系。除了对海洋空间规划提出编制要求,还对由政府相关主管部门制订海洋空间规划的合理性从法律层面进行说明,不仅重视实际海洋空间规划问题的解决,而且重视程序上的合法性。由于我国特色社会主义法律体系具有自上而下的特征,确保了海洋规划的连贯性和一致性,上下级政府制定的法律法规具有传承性。但由于立法起步较晚,专项法规缺乏,专属经济区空间规划缺失,可借鉴德国海洋空间规划立法经验,从以下几方面出发,进一步完善我国海洋空间规划立法体系。

3.2.1 推动海洋空间规划专项立法

第二次世界大战结束后的一段时期,德国的空间规划仍停留在州这一层面,而随着国际、国内竞争日渐加剧,单纯从本地区进行资源调配已无法满足竞争需要,势必要求德国政府从联邦整体的角度有效配置公共资源。除此之外,生态保护和绿色发展观念的兴起也促使跨州的空间规划提上日程^[14]。为了解决联邦空间规划这一问题,德国于 1965 年颁布《联邦空间秩序规划法》,对空间规划的任务和原则、联邦及各联邦州如何制定空间规划法律、空间规划方法等内容做出了详细的规定,指导性较强。2004 年修订《联邦空间秩序规划法》时,将专属经济区也纳入了空间规划的范畴,是德国海洋空间规划的里程碑事件,标志着德国海洋空间规划有了专项法律进行指导和规范。

海域使用不等同于海洋空间规划,我国现有的海洋空间规划法律法规侧重于海域当前和短期内的时空安排,而对长期和全局性的空间规划约束较少;而且我国在功能区海域使用管理措施方面较概略,目前只规定了不同功能区类型简要的环境保护要求,基层单位的区划较少在上级的基础上加以细化,也未考虑海域差异化,尤其缺少针对特定海域的具体用海方式的界定、生态环境目标的保护等方面的控制措施^[15],不能完全满足海洋空间规划的需要。结合我国国土空间规划法正在编制的时代背景,加强海洋空间规划方面专项法律的制定很有必要。

3.2.2 规范地方立法建设

德国作为联邦制国家,地方政府享有较为强大的“自治权”。我国的法律体系则以自上而下为基本特征,地方法规的制订很多情况下是根据全国性法律法规针对本地实际情况进行特化。各项海洋规划的制定依据也是千差万别,部分来自法律法规规定,部分根据上级政策文件编制^[16]。由于地方法规编制过程中客观存在的局限性,加上海域使用权的界限模糊,地方法规与地方法规、地方法规与国家法律之间产生重复甚至冲突的现象时有发生^[17],导致管理制度混乱。因此规范相关法规制定将为海洋空间规划工作带来便利。

3.2.3 重视专属经济区与大陆架空间规划

我国海洋资源尤其是远海资源丰富,随着我国海洋开发技术的进步,远海的大规模开发利用也将逐步提上日程,为规范相关开发行为、保护海洋生态环境、实现可持续发展,需要重视专属经济区与大陆架的海洋空间规划法律体系完善工作。

3.2.4 有机结合陆海空间规划

目前,我国的海洋空间规划与陆地国土空间规划仍存在一定的脱节现象,统筹程度有待进一步提升。可以借鉴德国经验,将海洋空间规划纳入沿海国土空间规划,并从法律上做出规定、进行指导。

3.3 未来我国和世界海洋空间规划法律体系建设趋势

《联合国海洋法公约》出台后,各国对于海洋权益更加重视,海洋成为新的战略发展方向^[18]。我国较早提出了海洋空间规划的理念,未来,进一步规范海洋空间规划的编制内容、加强法律指导性,从长期规划利用的角度出发、加强法律专业性,整合职能重叠的法律法规、加强法律整体性,应是我国海洋空间规划法律体系的建设趋势。

不同于我国,由于主权原因,世界范围内海洋空间规划的协调相当困难,接受超国家秩序的引导势必会对各沿海国家的主权造成限制^[19]。这也是国家管辖范围以外区域海洋生物多样性(BBNJ)和其他海洋公约制定协商过程十分漫长的原因之一。随着海洋探测装备的进步以及海洋观测水平的提升,人类对于深远海和极地海域的探索越来越频

繁,如北极理事会在北极设立特别敏感海域(PSSAs)并推动北极国家管辖范围外区域(ABNJ)保护区的建设^[20]。由于这些海域历史上人类活动相当有限,协调其海洋空间规划是未来世界海洋空间规划法律体系应特殊考虑的方面。

在大洋公海和极地公海区域进行空间规划协调,将对原有的公海原则造成冲击。若在公海上建立保护区并对捕鱼、航行、科学研究等实施管理势必会对现有的公海自由造成程度不等的影响。此外,海洋遗传资源的分享、环境评价的主体及极端环保主义的影响使得各个国家和国际组织难以达成共识,各国对于公海保护区的概念和设立态度存在分歧。现有的地中海派格拉斯海洋保护区、东北大西洋海洋保护区、南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区和南极罗斯海海洋保护区等4个“公海保护区”,参与的缔约国少,同一性差,形成习惯国际法难度极大,需要在现有的实在法基础上继续深化解决相关问题,以制定具有普遍约束性的准则^[21]。

总体而言,未来全球海洋空间规划法律发展趋势是扩大规划的覆盖范围,而深化规划具体内容则面临着相当大的阻力,属于发展的次要方面;缓解当前海洋空间规划的矛盾,尤其是公海原则的冲突、海底资源和上覆水体的管理分割问题也将是法律体系建设要重点关注的问题^[22]。

参考文献

[1] CHARLES E, DOUVERE F, 何广顺. 海洋空间规划[M]. 北京:海洋出版社, 2010:2-10.

[2] 严金明,迪力沙提·亚库甫,张东昇.国土空间规划法的立法逻辑与立法框架[J].资源科学,2019,41(9):1600-1609.

[3] 狄乾斌,韩旭.国土空间规划视角下海洋空间规划研究综述与展望[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2019(5):59-68.

[4] 向立力.地方立法发展的权限困境与出路试探[J].政治与法

律,2015(1):68-78.

- [5] 吴唯佳,郭磊贤,唐婧娴.德国国家规划体系[J].城市与区域规划研究,2019,11(1):138-155.
- [6] 易鑫,克里斯蒂安·施耐德.德国的州域规划与空间秩序规划的发展历程[J].城市规划,2015,39(1):105-112.
- [7] 王昌森,徐伟,李瑶,等.德国专属经济区空间规划述评[J].海洋开发与管理,2016,33(10):3-7.
- [8] PLASMAN I C. Implementing marine spatial planning: A policy perspective[J]. Marine Policy, 2008, 32(5):811-815.
- [9] 王慧,王慧子.欧盟海洋空间规划法制及其启示[J].江苏大学学报(社会科学版),2019,21(3):53-58.
- [10] 周宜笑.德国规划法体系与《空间秩序法》简介[J].国际城市规划,2021,36(2):143-152.
- [11] 楼东,谷树忠,钟赛香.中国海洋资源现状及海洋产业发展趋势分析[J].资源科学,2005(5):20-26.
- [12] 罗承先.世界海上风力发电现状[J].中外能源,2019,24(2):22-27.
- [13] 孙晨晨.陆海复合型国家海权崛起的战略困境研究[D].北京:外交学院,2019.
- [14] 姜鹏.海陆复合型地缘政治大国崛起的“威廉困境”与战略选择[J].当代亚太,2016(5):66-86+154-155.
- [15] 王权明,苗丰民,李淑媛.国外海洋空间规划概况及我国海洋功能区划的借鉴[J].海洋开发与管理,2008,25(9):5-8.
- [16] 王鸣岐,杨潇.“多规合一”的海洋空间规划体系设计初步研究[J].海洋通报,2017,36(6):675-681.
- [17] 朱文强.宪法视角下的我国海洋管理体制研究[D].青岛:中国海洋大学,2013.
- [18] 赵建文.联合国海洋法公约与中国在南海的既得权利[J].法学研究,2003(2):147-160.
- [19] 洪农.国际海洋法治发展的国家实践:我国角色[J].亚太安全与海洋研究,2020(1):1-13+133.
- [20] 袁雪,廖宇程.基于海洋保护区的北极地区BBNJ治理机制探析[J].学习与探索,2020(2):83-91.
- [21] 王勇.论“公海保护区”对公海自由的合理限制:基于实证的视角[J].法学,2019(1):108-123.
- [22] 孟令浩,王勇.BBNJ谈判中海洋保护区与沿海国外大陆架权利的调适[J].中国海商法研究,2019,30(3):41-49.