



A Summary of the Research on Legal Issues of Marine Spatial Planning in China

Li Pengfei, Zhou Lianyi, Ma Xinyu, Pei Zhaobin

College of Marine Law and Humanities, Dalian Ocean University, Dalian, China

Email address:

17852093146@163.com (Li Pengfei), scoman@163.com (Zhou Lianyi), mxy9805@163.com (Ma Xinyu), pzb@dlou.edu.cn (Pei Zhaobin)

To cite this article:

Li Pengfei, Zhou Lianyi, Ma Xinyu, Pei Zhaobin. A Summary of the Research on Legal Issues of Marine Spatial Planning in China. *Science Innovation*. Vol. 11, No. 2, 2023, pp. 73-80. doi: 10.11648/j.si.20231102.16

Received: March 1, 2023; Accepted: March 30, 2023; Published: April 13, 2023

Abstract: Marine spatial planning is an important component of territorial spatial planning, which is a means of rationally allocating marine spatial resources, promoting sustainable utilization of marine resources, and improving government administrative efficiency. Due to the late development of research on ocean spatial planning in China and the imperfect legal system of ocean spatial planning, this article discusses a series of legal issues arising from ocean spatial planning at home and abroad, and further analyzes the existing problems from a legal perspective. For example, there are low levels of public participation in ocean space planning, a lack of basic marine laws, insufficient legal supervision, and legal separation and governance between the sea and land. In terms of legislation, justice, law enforcement, and other aspects, efforts have been made to establish a complete legal system for marine spatial planning, enhance public participation and promote the full participation of stakeholders, improve the governance mechanism for administrative divisions and conflicts based on ecosystem planning, establish a legal supervision and evaluation system for marine spatial planning, establish a land-sea integrated marine ecological protection system, and propose a vision for a relatively complete legal system for marine spatial planning. I hope this study can provide decision-making reference for relevant departments.

Keywords: Marine Spatial Planning, Legal Issues, Administrative Planning, Legal Supervision, Public Participation

我国海洋空间规划的法律问题研究综述

李鹏飞, 周连义, 马鑫宇, 裴兆斌

大连海洋大学海洋法律与人文学院, 大连, 中国

邮箱

17852093146@163.com (李鹏飞), scoman@163.com (周连义), mxy9805@163.com (马鑫宇), pzb@dlou.edu.cn (裴兆斌)

摘要: 海洋空间规划是国土空间规划的重要组成部分, 是合理配置海洋空间资源、促进海洋资源可持续利用以及提高政府行政效率的手段。由于我国海洋空间规划的研究发展较晚, 海洋空间规划的法律体系不完善, 在此背景下本文通过分析国内外海洋空间规划出现的一系列法律问题进行论述, 从法律的角度进一步剖析其存在的问题。如: 海洋空间规划的公众参与程度低, 缺少海洋基本法, 法律监督力度不够, 海洋和陆地法律分治等问题。在立法、司法、执法等方面做出建立完整的海洋空间规划法律体系, 增强公众参与程度并促进利益相关者充分参与, 完善行政区划与基于生态系统规划冲突的治理机制, 构建海洋空间规划法律监督和评估体系, 构建陆海一体的海洋生态保护制度并提出了对具有相对完善的海洋空间规划法律体系的展望, 希望本文研究为有关部门提供决策参考。

关键词: 海洋空间规划, 法律问题, 行政规划, 法律监督, 公众参与

1. 引言

在2015年国务院发布的《全国海洋主体功能区规划》（国发〔2015〕42号）中明确指出我国当前存在海洋规划开发不合理、海洋环境污染严重、海洋资源利用不合理等问题。并确定了保护海洋环境、根据海洋生态系统承载能力合理规划、修复海岸线的沿海生态环境等规划原则。并且在十九大工作报告也明确提出“坚持陆海统筹，加快建设海洋强国”的重要发展战略部署，由此可见国家对于海洋空间规划的重视程度，但我国的海洋空间规划的体系起步较晚，相对于欧美等西方国家而言，目前处于发展的阶段，法律依据不充分，法律体系尚待建立，因此如何合法合理进行海洋空间规划，实现海洋资源的可持续利用，是每一名海洋科学法律工作者案头的责任。本文拟从海洋空间规划的法律角度出发，对比国内外的研究现状，从海洋空间规划的立法依据，执法实践和司法监督方面总结整理我国海洋空间规划法律方面的问题，提出建议，希望本文研究能为相关部门提供决策参考。

2. 国外研究现状

2.1. 海洋空间规划理论方面

2.1.1. 海洋空间规划的概念和发展

海洋空间规划（Marine Spatial Planning, 简称MSP），最早起源于20世纪60年代的欧洲，主要是为满足国家渔业与海运发展需求[1]，直到2004年英国科学家对海洋空间规划的概念和定义才有了初步的规范和完善，认为海洋空间规划指的是以生态系统为基础的一种区域性海洋管理措施，是保护海洋环境，解决潜在用海问题，实现海域合理利用的有效工具[2]。2010年欧盟委员会进一步完善海洋空间规划概念，认为是保护海洋环境，是合理分配海洋专属经济区人类活动空间的工具[3]国外海洋空间规划理论体系起步早，发展较为完善。国外理论的重点主要是集中于基于生态系统的海洋空间规划研究、利益相关者参与程度研究、海洋空间规划法律监督和评估问题三大主要法律问题。

2.1.2. 在基于生态系统的海洋空间规划方面

Douvere F（2008）指出海洋空间规划是实现基于生态系统的海洋使用的必要步骤，采用海洋空间规划的方式对海洋空间进行管理具有实践意义。[4]Larry Crowder（2008）认为海洋空间规划必须了解生态系统的关键和其重要组成部分，要靠这种基于生态系统的新方法维护生物多样性和完整性，并且希望在进行海洋空间规划时，可以将生态系统，社会经济和司法层面结合起来。[5]Hammar（2020）认为基于生态系统的海洋空间规划在全世界范围内成为处理规划部门 and 环境保护之间冲突的工具，促进了蓝色经济的发展和环境保护的重视。[6]Kemal Pınarbaşı（2020）通过对比斯开湾的研究，认为海洋活动的多样化可能造成对海洋空间的竞争，并可能产

生环境压力，基于生态系统的海洋空间规划（EB-MSP）应该考虑海洋环境的所有动态，基于生态系统规划是当前海洋空间规划的一个主要发展趋势。[7]

2.1.3. 在海洋空间规划的利益相关者参与方面

Gilliland PM（2008）着重强调了制定规划目标的重要性，通过了解全方位相关空间数据，确定规划的优先次序。同时也强调了利益相关者的参与，包括参与的方式，对参与过程不同阶段的重要性。[8] Rebecca M（2015）认为在海洋空间规划之中提倡利益相关者参与是非常常见的，但是大部分都是诉诸于自上而下的协商，很少有空间规划的过程是关注当地环境并且进行双向信息交换的。[9]根据本地环境合理进行海洋空间规划和公众利益相关者完成双向有效的信息交换，既保护了规划地区的环境，又充分实现了海洋空间规划的内容。Laura A（2020）认为利益相关者的参与是海洋空间规划的核心要素，生态系统服务评价可以对海洋空间规划决策提供依据，促进利益相关者参与管理和规划。[10]生态系统服务评估作为改善海洋空间规划利益相关者的参与工具，在合适的条件下，能为相关利益参与者提供一个包容性，综合性的平台，从而完善海洋空间规划内容。

2.1.4. 在海洋空间规划的法律监督和评估方面

国外学者认为要想高效的进行海洋空间规划，要有法律的保障。Frank Maes（2008）根据《联合国海洋法公约》和《生物多样性公约》这两项全球性的公约所反映沿海地区管辖范围内的开发和保护环境的权利和义务，这两项基本公约是进行海洋空间规划必须要考虑的，为海洋空间规划提供了主要的法律框架。[11] Petra Drankier（2012）认为海洋空间规划想要真正生效，必须要有法律的约束，受到法律的监督，必须建立一个法律约束力的框架，并且要特别注意部门之间的协调和跨界协商问题。[12]最后Sue Kidd（2020）指出海洋空间规划是实现跨部门和空间尺度的海洋利用的更综合方法的关键手段，要充分关注环境法律政策一体化、法律监督评估和社会生态系统等领域，进行可持续发展。[13]

2.2. 国外实践的进展

国外海洋空间规划实践源于对于海洋保护区的设立，目的是为了缓解人类用海活动和海洋生态环境保护的冲突，例如：1975年澳大利亚大堡礁海洋公园的建立。1982年《联合国海洋法公约》是国际上众多国家合法进行海洋治理和海洋空间规划的法律渊源，国外海洋空间规划所实施的规划都有政府的法律授权，实施空间规划的权力属于现有机构，几乎所有的海洋空间规划都包含了利益相关者的参与，虽然他们没有参与到规划过程的所有阶段，但是他们的作用一般都有明确的规定。支持海洋空间规划决策的工具在各个计划中的应用并不一致，并且不同计划对海洋空间规划的成功定义不一样，大多数计划都包含了法律监督和评估。

2.2.1. 澳大利亚

澳大利亚拥有面积广阔的海域和海岸带, 1975年澳大利亚制定了《1975年大堡礁海洋公园法》, 目的是为了维护该地区的生态环境, 该法案设立了大堡礁海洋公园管理局, 主要职能是制定海洋公园的分区规划维护大堡礁海洋公园的环境。之后出台了《1983年大堡礁海洋公园条例》和《1987年大堡礁珊瑚海洋公园海域多用途区划》等。[14]这些法案与条例都是澳大利亚进行海洋空间规划的法律依据, 澳大利亚的海洋空间规划框架是联邦政府统筹指导, 各个地方根据本地环境和实际情况自行制定海岸带和沿海海域管理规章和政策, 分别制定了五个联邦海洋生物区域规划。根据澳大利亚《海岸和解书》, 内水和领海基线向海3nmile的海域由沿海各州和领地管理, 3nmile外海域至200nmile专属经济区由联邦政府治理。总而言之, 澳大利亚的海洋空间规划体系是国家海洋政策区域海洋生物区划和“州领地海洋空间规划”并存运行的体系。

2.2.2. 英国

英国的海洋空间规划起源较早, 其拥有广阔的海岸线, 海洋资源丰富, 2002年欧洲北海部长会议商定的《卑尔根宣言》中认为进行合理的海洋空间规划具有积极的促进作用。2008年英国政府发布《英国海洋管理、保护与使用法》, 为英国建立新的海洋规划体系和进一步发展海洋事业奠定了坚实的法律基础。英国的海洋空间规划是以广泛和长期的实践为基础的, 主要是行政部门为基础, 规划发展近海和海岸带, 主要关注空间分配在航运和港口活动中、军事用途、矿物和能源开发、渔业和养鱼、废物处理等。其海洋空间规划适当考虑地方区域的发展, 所构想的框架包括联合王国、国家、区域和地方四个层次。[15]在2009年英国实施的《海洋与海岸带准入法》正式确定了海洋空间规划的制定, 重视海洋开发利用对海岸带地区经济社会发展的带动作用, 英国的海洋空间规划主要采取了陆海规划图层叠加分析的方法, 根据规划的层次和功能定位确定海洋空间规划的内容, 同时对海岸带交错地区的空间利用实行多行政部门协同治理。[16]英国实行的陆海协调统筹发展, 依靠行政部门根据相关法律协同实施的做法对我国海洋空间规划的发展完善具有积极的借鉴意义。

2.2.3. 美国

美国在2010年的7月发布了新的《国家海洋政策》是为了进行以生态系统为基础的, 适应本国环境的综合性的海洋空间规划。其海洋空间规划的范围包括美国的领海、专属经济区、大陆架、五大湖区以及五大湖区的航道等, 具体规划为九个规划区域。[17]国家海洋委员会于各个地方州联邦合作, 为每个规划区设立相应的区域规划机构, 负责该区域的海洋空间规划。美国在制定本区的海洋空间规划时, 邀请利益相关者公众参加, 建立专家咨询, 进行数据利用服务和影响分析, 之后区域规划机构负责对海洋空间规划实施效果进行监察和分析。

2.2.4. 葡萄牙

近十年来, 葡萄牙愈加重视对其国家的海洋空间规划。在2014年通过了(LBOGEM)¹该法案为葡萄牙的海

洋空间规划奠定了法律基础。成为了其海洋空间规划的指导方针。随着《里斯本条约》的生效, 葡萄牙第一次颁布了适用于其大陆和附近群岛包括200海里以外大陆架的立法[18], 葡萄牙认为国家海洋空间的使用和活动必须服从连贯和有效的空间规划。在制定LBOGEM¹之前, 葡萄牙没有有效的法律来规定海洋空间的规划治理。新制度的实施考虑到权力部门互相冲突和重叠, 或者缺乏行政程序的情况。总而言之, 葡萄牙形成了地方协助公共当局行动, 各部门相互协作, 力求可持续发展的框架。葡萄牙的海洋空间规划和国家海洋空间管理法律制度的批准和实施是海洋治理方面的显著成就。

2.2.5. 挪威

挪威拥有辽阔的海域, 其海洋的规划体系为内水和1nmile的领海海域归沿海地方规划。而其他的海域, 包括海洋专属经济区, 领海, 大陆架海域由挪威皇室海事管理机构进行统一管理。[19]在2006年挪威制定了第一个海洋区域综合管理计划(巴伦支海-罗浮敦地区), 其目的是为维护和其海洋生态系统结构, 协调渔业发展。在2009年挪威政府发布了一份关于挪威海洋综合治理的白皮书, 该书基于维护生态系统的发展趋势, 治理规划地区的人类活动, 确保生态系统的持续生产和功能。之后, 为了监测挪威海的整体发展, 选定了一套具有相关环境质量目标的指标来指导。[20]总而言之, 挪威的海洋空间规划方面没有统一的国家层面部署, 是专属经济区和和其他地方管理海域规划并存, 以生态系统发展为准则的海洋空间规划体系。

2.2.6. 德国

德国海洋空间规划的法律体系是从陆地空间规划发展演变而来, 2004年修订并且颁布的《联邦空间秩序规划法》是德国海洋空间规划的法律依据, 指出了海洋专属经济区的要求, 指导了海洋空间规划的过程。[21]之后, 德国出台相应的法律来解决环境, 捕鱼, 废水等方面的问题。德国的海洋空间规划体系和其土地空间规划体系连接密切, 注重在开发中保护, 在保护中科学合法开发。德国海洋空间规划的法律体系是联邦专属经济区和地方规划并存的体系。

3. 国内研究现状

3.1. 海洋空间规划理论方面

3.1.1. 海洋空间规划的相关概念和发展

我国海洋空间规划的理论体系起步相对欧美发达国家较晚, 但是发展相对迅速, 我国海洋空间规划主要通过海洋功能区划和海洋主体功能区划来实现, 逐渐形成现在以海洋主体功能区规划作为海洋空间规划的顶层规划, 以海洋功能区划为主体, “纵向协调、横向衔接”的多规合一海洋空间规划体系。近些年来, 许多学者开始重视海洋空间规划的发展, 张冉(2011)认为海洋空间

1注释: 葡萄牙缩写略语 指2014年4月10号的第17号法律

规划是为了缓解各种人类活动之间以及人类活动和海洋生态环境保护之间的矛盾,以法律为依据,选择合适的战略来保护具备重要生态价值的区域、维持和保证必要的生态系统服务。[22]郭雨晨(2021)认为海洋空间规划有生态系统方法、综合性、适应性、未来变化性等特征,是不断变化的。并且认为海洋空间规划和海洋综合治理相似但不相同,二者的实施方式和目的不一。海洋空间规划是以生态系统方法依据法律和相关政策来维护生态系统功能,而海洋综合治理是促进各海岸带和海洋活动的协调可持续发展。[23]韩增林(2021)认为海洋空间规划意在增强对海洋资源的开发和能力,保护海洋生态环境发展蓝色海洋经济,维护国家海洋权益。[24]

海洋空间规划的发展不是一成不变的,而是一个动态的进程,可能因为地区、环境、法律法规、时间等因素变化。胡文佳(2020)指出海洋空间规划的发展由正从特定的部门规划转向基于生态系统的多目标规划,并向更大尺度发展。在维持生态系统服务和功能的前提下实现科学的海域空间分配,达成多目标的可持续发展,促进海洋空间规划的合理进行。[25]马学广(2021)提出海洋具有流通性和公共性,海洋空间规划正从一国范围内的海洋规划管理发展到跨境合作和国家管辖范围外海洋公共事务治理。[26]此后张晏瑜(2021)指出很多国家已不再实施以生态系统为基础的海洋空间规划发展模式,以调和不同的海洋利用活动,取而代之的是将海洋空间规划的主要目标定为促进蓝色经济增长。并且强调蓝色经济的发展需充分考虑环境保护的要求,应尽可能向可持续发展转变。[27]李云(2021)总结了我国海洋空间规划的变革历程为:行业管理、协调管理、综合管理、陆海统筹四个阶段。[28]综上所述:海洋空间规划的发展趋势是打破行政部门规划限制,从行政部门规划转为基于生态系统的规划,从一国范围内海洋规划向跨界跨境合作规划治理发展,从行业管理规划到坚持陆海统筹规划。

3.1.2. 海洋空间规划法律保障方面

从宪法视角来看,宪法作为我国的根本大法,当前宪法在2018年第五次修正后,将生态文明建设写入宪法,确立了生态文明的法律地位,我国宪法虽然没有明确“海洋”和“海洋空间规划”的相关字样,但我国进行合理海洋空间规划的目的正是为了促进生态文明建设,发展海洋经济,保护海洋环境,解决人类活动和用海的冲突,在其目的上具有相似性。

从法律视角来看,我国为了维护海域所有权并且维护海域使用人的合法权益,保护海洋环境,更好的合理规划我国海域。在2002年1月正式实行了《中华人民共和国海域使用管理法》,其中第二章明确划分规定了海洋功能区划的原则,第10条规定:²国务院海洋行政主管部门会同国务院有关部门和沿海省、自治区、直辖市人民政府,编制全国海洋功能区划。沿海县级以上地方人民政府海洋行政主管部门会同本级人民政府有关部门,依据上一级海洋功能区划,编制地方海洋功能区划。海洋

功能区划主要是依靠我国行政部门来实施,由此说明我国海洋空间规划的方法主要包括海洋功能区划,并且依赖行政管辖治理,其中规定行政部门要加强对海域使用的法律监督检查,并明文规定了不按海洋功能区划标准作业、破坏海域生态环境等违法行为的法律责任。该法律成为我国海洋空间规划的重要法律渊源。

全国人大常委会在1982年颁布了《中华人民共和国海洋环境保护法》,其目的是合理规划海洋空间,科学利用海洋资源,保护海洋生态环境。经过2017年的第三次修正,其中第七条规定:²国家海洋行政主管部门会同国务院有关部门和沿海省、自治区、直辖市人民政府根据全国海洋主体功能区规划,拟定全国海洋功能区划,报国务院批准。该法首次以法律形式明确海洋主体功能区规划的地位和作用。通过海洋主体功能区规划的实施,引导海洋开发活动与资源环境承载能力相适应,是我国进行海洋空间规划的重要方式。

3.2. 我国海洋空间规划的实践进展

我国的海洋空间规划的实践主要是依靠行政部门实施,王鸣岐(2017)认为海洋空间规划的重点是理清规划层次之间,规划主体之间,和其他涉海规划的关系。正确合理规划行政部门之间的关系,防止规划内容重叠。[29]根据我国的行政体制(国、省、县3级部分),以国家顶层法律和有关政策为指引,地方根据当地的生态环境等因素专项规划,上级部门指导下级部门,同级行政部门相互协调合作发展。狄乾斌(2019)认为我国海洋空间规划体系主要包括海洋主体功能区规划、海洋功能区划及海岛保护规划、海岸带综合保护和利用规划等专项规划。[30]黄杰(2019)认为海洋空间规划体系包括海洋主体功能区规划、海洋功能区划、海岛保护规划、海岸带综合保护与利用规划、港口规划等涉海专项空间类规划。[31]综上所述,我国当前海洋空间规划的实践主要包括三大类:海洋功能区划、海洋主体功能区划、海岸带综合管理与规划。

3.2.1. 海洋功能区划方面

海洋功能区划是指根据海域位置、海域环境、自然资源以及对海洋开发利用的要求,按照海洋功能标准划分为不同的功能区,目的是为了更好的进行海洋生态保护和海洋经济可持续发展。海洋功能区的范围包括我国管辖的内水、领海、毗邻区、专属经济区、大陆架及其他海域[32],将海洋空间划分为农渔业区、港口航运区、工业与城镇建设区、矿产与能源区、旅游娱乐区、海洋保护区、特殊利用区和保留区共8个一级海洋基本功能区。在2012年国务院批准的《全国海洋功能区划》作为海洋空间规划的重要指导,成为了我国海洋治理的一项基本制度。其中广西、山东、福建、浙江、江苏等沿海大省得到最新批复。2002年山东省根据《全国海洋功能区划》制定了《山东省海洋功能区划》,成为山东省海洋空间规划的重要依据。在2006年山东省人民政府关于印发山东省海洋经济“十一五”发展规划的通知,阐述了坚持依法治海的原则。努力推动海洋综合执法,净化执法的环

2参考《中华人民共和国海洋环境保护法》第二章 第7条规定

3参考《中华人民共和国海域使用管理法》第二章 第10条规定

境, 强化执法监督监察, 完善海洋空间规划体系, 加强对渔政, 海事, 边防海上联合执法, 将海洋开发规划纳入法制化轨道。葛瑞卿(2001)阐述了海洋功能区划理论体系的建立、本质属性的确定、密切联系科技工作和政府行为、为执法监察提供依据的四个作用, 并且详细分析说明了海洋功能区划的原则、特点等。[33]高月鑫(2018)指出海洋功能区划与海洋生态红线区划在法律地位和管控制度在划分目标、空间管理及划分方法上的区别, 分析了海洋功能区划的发展进程。[34]

3.2.2. 海洋主体功能区划方面

海洋主体功能区划是指根据海域环境的承载能力、开发强度、开发潜力统筹考虑海洋资源环境, 海洋经济发展水平所划分的不同主导功能定位的海域。按照不同海域的法律地位和自然环境, 将我国海洋空间划分为内水和领海海域、海岛区域、专属经济区和大陆架海域三部分进行海洋主体功能区划分。2015年8月1日, 国务院印发了政策性文件《全国海洋主体功能区规划》。《全国海洋主体功能区规划》确定了海洋空间规划的基本法律原则、评价方法和内容, 是促进海洋空间规划发展的重要举措, 是为了合理开发利用海洋资源, 保护和改善海洋生态环境, 提高海洋综合管控能力, 推进海洋经济发展的必要措施。海洋主体功能区划是海洋空间规划体系中的核心, 是海洋空间规划的顶层指导。何广顺(2010)主要构建了海洋主体功能区划的评价指标体系, 同时提出海洋主体功能区划的方法和路径。为海洋空间规划提供了理论基础。[35]李东旭(2011)梳理规范了海洋主体功能区划的概念和内容, 辨析了海洋功能区划和海洋主体功能区划之间的关系, 探讨明确了海洋主体功能区划的基本法律原则、基本技术要求和基本路径, 确定了海洋主体功能区划的体系层次问题。[36]

3.2.3. 海岸带保护和利用规划方面

海岸带保护和利用规划是指以海岸带功能为基础, 考虑岸线两侧海域和陆域的保护与利用, 重点解决海岸带保护与利用的陆海统筹问题。我国海岸带保护和规划起步较晚, 在2017年广东省印发了全国首个海岸带综合保护与利用总体规划, 颁布规范性文件《广东省人民政府国家海洋局关于印发广东省海岸带综合保护与利用总体规划的通知》粤府〔2017〕120号, 由广东省负责实施工作, 国家海洋局会同国务院有关部门推动和指导《规划》实施。此文件将海岸线分为严格保护岸线、限制开发岸线和优化利用岸线三部分, 填补了我国海岸带保护和利用规划方面空白。广东省的规划充分根据当地的生态、地域、海域使用功能进行专项规划, 尤其深圳地区海洋空间规划分为西海岸和东海岸规划, 维护人类活动和用海协调, 注重生态环境保护, 加强对违法行为的监管和处罚等法律问题[37]。浙江省自2019年起开展了《浙江省海岸带综合保护与利用规划(2021-2035年)》规划利用省海岸带区域的空间格局。当前, 该《海岸带规划》取得了初步的效果。林静柔(2021)阐述了当前我国海岸带综合利用规划陆海存在的问题: 海岸带开发活动与资源保护存在矛盾、海岸带生态系统保护压力增

大等。[38]刘大海(2022)通过总结山东省海岸带规划探索经验, 提出了规划海岸带核心管控空间, 强化了海岸带规划在资源利用, 生态保护等方面的引导, 明确了省市两级行政部门在海岸带规划的事权划分。[39]

4. 我国海洋空间规划当前存在的法律问题

4.1. 海洋空间规划的法律法规欠缺

我国的海洋空间规划的法律体系发展起步晚, 海洋空间规划的专项立法少。目前的世界各国的海洋空间规划都是以法律法规和相关政策性办法或者文件进行概括和指导。如: 1975年澳大利亚设计的《1975年大堡礁海洋公园法》和《1983年大堡礁海洋公园条例》作为法律依据, 英国在2009年实施的《海洋于海岸带准入法》作为法律依据。而我国目前的《海域使用管理法》和《海洋环境保护法》都有专属性, 主要是针对海域使用管理和海洋环境保护方面, 而对于海洋空间规划方面只是提及, 并不完善。因此在立法方面我国缺乏基本法律来进行规制, 立法进程滞后。我国海洋空间规划法律体系不完整, 法律体系一般是以宪法-法律-行政法规(专项立法)的结构, 而在海洋立法方面在宪法并未提及海洋, 缺少根本的宪法依据。在法律方面缺少海洋基本法, 我国目前关于海洋空间规划出台的都是规章和政策性文件。海岸带管理综合立法与海洋基本法等有关海洋的立法尚缺。[40]因此, 我国的当前的海洋空间规划的法律体系不完善, 不够科学, 缺乏完整性。

4.2. 规划的公众参与程度低

首先, 受到我国传统理念的影响, 普通民众感觉海洋空间规划是属于政府层次的问题, 与自身并不相干, 参与主要是因为兴趣, 而不是责任, 我国国民海洋意识发展缓慢[41], 除非是真正影响到本身生活, 才会参与规划提出建议。其次, 公众对于海洋空间规划的相关知识了解不够深切, 缺乏专业的规划知识。受到技术制约, 信息交流不对称, 公众获取的信息是有限的, 并且利益相关者参与严重受制于行政区划分割, 导致一些跨区域利益冲突无法解决。最后, 保障公众参与的相关法律依据不足, 所以导致公众参与度较低, 利益相关者无法真实确切参与到规划的每个部分。这样导致不仅仅导致公众的合法权益得不到法律保障, 而且一定程度上也影响了规划的科学性与民主性。[42]例如: 《英国海洋法》为提高规划的科学民主性。尤为重视利益相关者参与, 从编制, 公布的许多内容都是公开透明, 鼓励公众参与。[43]

4.3. 海洋空间规划范围和行政区划不协调

我国海洋空间规划体系横向主要分为海洋功能区划, 海洋主体功能规划, 纵向自上而下分为国家, 省, 市, 县等, 这种网状的规划体系, 行政体制需要根据社会的发展而变动, 因此导致海洋空间规划比较容易受到行政区划变化的影响而出现不稳定情况。当前我国的海洋空间规划正从行政部门规划转为基于生态系统的规划发展, 由于海洋具有流通性和公共性, 行政区划划分标准与基

于生态系统规划的标准并不统一，两者存在矛盾，海洋空间规划的受制于行政区划，转型缓慢，以行政手段处理生态系统问题的方式并不合理。[26]

4.4. 缺乏有效的法律监督和实施评估

从监督的时间来看，监督分为事中监督和事后监督。事中监督强调对规划编制过程进行监督，事后监督是对规划实施过程和结果进行监督和评估。我国当前的海洋规划开发大多属于事前监督评估，在执行实施中和结束的监督力度较小。[46]其中规划的权力缺乏监督，应该受到上级部门、横向同级部门、社会群众、新闻媒体的监督。规划部门当前主要是上级部门领导下级部门，同级部门相互制约相互监督，我国当前存在上下级监督，同级监督力度不够的问题。规划部门编制规划缺乏透明度，新闻媒体获取信息少，并且群众缺乏专业规划知识，导致群众和媒体监督缺失问题。[44]

4.5. 海洋和陆地法律分治

由于陆地和海洋的法律制度是依据它的自然属性、环境、地理位置等原因建立的。建立在陆海割裂的法律体系基础上，不是从根本上实现了陆海统筹的发展。陆海统筹作为规划的一项基本发展理念，主要是政府合理规划海洋和陆地空间，缓解海洋和陆地环境保护和资源开发利用之间的冲突。这种陆海割裂的法律制度，对解决不同的行政部门之间的矛盾，效果并不理想，迫切需要建立一套协调陆海行政部门的制度，进行统筹规划发展。[45]

5. 提出的建议

5.1. 建立完整的海洋空间规划法律体系

在立法方面：树立宪法的根本地位，结合我国海洋权益保护和海洋管理需要，以《联合国海洋法公约》为借鉴，与其相互适应，将我国的海洋政策和发展理念融入到立法工作，尽快制定一部海洋空间规划的根本大法。在完善法律体系方面：制定海洋空间规划的法律事项和内容，使上位法和下位法协调统一，建设统一的顶层的法律体系作为海洋空间规划的法律依据。包括宪法、基本海洋法、专项海洋法规、区域海洋法规和地方海洋法规体系。[30]在执法方面：明文规定违法行为的法律责任，明确海洋执法的程序和范围。实施多部门合作，明确各个层级和各个部门的规划职责，执法部门利用法律和科技手段执法，最大覆盖海洋空间规划的范围。[46]

5.2. 增强公众参与程度并促进利益相关者充分参与

在实践方面：首先应当充分听取利益相关者的意见和建议，保证决策的公开透明。开放信息交流平台，使公众及时获取信息，促进利益相关者和政府的信息互动，提高公众参与程度。其次，建立健全多元主体参与和协商机制，通过听证、专家咨询、开放信息交流平台等方式疏通表达渠道，扩大涉海公众和相关利益主体参与，

促进沿海社会和谐发展。[47]设立激励机制，对积极行使参与的主体提供一定奖励。同时普及相关海洋知识，提升民众参与规划的积极性，树立主人翁意识，在法律程序方面：规定参与人的范围、权利、义务，完善公众参与的法律依据，保护参与人的权利，确定参与者的异议权和建议权。不仅仅体现在纸面上和程序上，真正使公众参与到实际的规划中。[48]

5.3. 完善行政区划与基于生态系统规划冲突的治理机制

行政部门应当加深对生态系统的了解，了解相关的生态知识，处理好生态治理问题；行政部门之间应当加强沟通联系，多部门合作，最大限度覆盖生态系统涉及相关领域，保证生态治理的效果。不断强化对基于生态系统的规划管理对可持续发展的认识，从宏观层面科学规划海洋空间，使每类资源和海洋空间得到合理开发利用，是实现海洋生态空间可持续发展和解决冲突的重要方式，[49]要以纵向的行政手段促进地方有关部门的合作，以尽量弥合行政区划与生态边界冲突治理机制。在法律层面以出台的法律约束政府的权力和行为，并且保持法律的稳定性。确保从中央政府到地方政府拥有相应的海洋空间规划政策。[26]

5.4. 构建海洋空间规划法律监督和评估体系

立法方面主要通过加强相关领域立法工作实现，既要加强规划实体法的立法工作使规划编制实施有法可依，同时也要加强规划程序法的立法工作规范规划编制实施程序。司法监督方面赋予合法权利受到规划侵害的公民向人民法院提起诉讼的权利，借助司法的力量监督行政机关规划权力的行使。公众监督方面应当覆盖规划编制实施的整个过程，充分吸收考虑公众意见弥补行政机关决策的不足，提高规划质量。建立数据评估平台，将规划地区数据定期监测评估，对于生态系统脆弱地区长期监控，重点关注。[50]

5.5. 构建陆海一体的海洋生态保护制度

首先，要以法律的形式进行约束规定，协调行政部门的职责关系，对职责进行划分确定，共享信息，及时交流沟通。陆海行政部门应该充分保护海洋生态系统，从立法方面、执法方面、司法方面三方面进行规制。立法方面应当打破陆海割裂的现状，不再是各自立法，改革为一般立法普遍使用和特别立法优先使用的立法形式。在执法方面：应当具体化执法制度，对陆海生态系统环境保护的制度进一步细化，根据海洋生态系统环境保护的要求，加强执法力度，明确违法责任。最后，应当有一套法律评价系统，对政府的行为进行内部规制和外部审查，明确政府部门和其相关工作人员的法律责任和后果。[51]

基金项目

辽宁省社会科学规划基金项目“人海和谐理念下辽宁省海洋生态空间用途管制问题研究”（L19BGL038）。

参考文献

- [1] MEADWR. An Economic Geography of the Scandinavian States and Finland [M]. London: University of London, 1958.
- [2] Department for Environment, Food and Rural affairs (DEFRA). A Marine Bill [R]. A Consultation Document, 2006, 315.
- [3] European Commission. Marine Spatial Planning in the EU-Achievement and future Development [R]. Brussels: European commission, 2010 (771): 10.
- [4] Douvere F The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem- based sea use management [J]. Marine policy.
- [5] Larry Crowder, Elliott Norse. Essential ecological insights for marine ecosystem-based management and marine spatial planning [J]. Marine Policy, 2008, 32 (5).
- [6] Linus Hammar, Sverker Molander, Jonas Pålsson, et al. Cumulative impact assessment for ecosystem-based marine spatial planning [J]. Science of The Total Environment, 2020, 734 (prepublish): 139024.
- [7] Kemal Pınarbaşı, Ibon Galparsoro, Neil Alloncle, Frédéric Quemmerais, Ángel Borja. Key issues for a transboundary and ecosystem-based maritime spatial planning in the Bay of Biscay [J]. Marine Policy, 2020, 120.
- [8] Paul M. Gilliland, Dan Laffoley. Key elements and steps in the process of developing ecosystem-based marine spatial planning [J]. Marine Policy, 2008, 32 (5).
- [9] Rebecca M. Jarvis, Barbara Bollard Breen, Christian U. Krägeloh, D. Rex Billington. Citizen science and the power of public participation in marine spatial planning [J]. Marine Policy, 2015, 57.
- [10] Laura A. Friedrich, Gillian Glegg, Stephen Fletcher, et al. Using ecosystem service assessments to support participatory marine spatial planning [J]. Ocean & Coastal Management, 2020, 188 (C): 105121-105121.
- [11] Frank Maes. The international legal framework for marine spatial planning [J]. Marine Policy, 2008, 32 (5).
- [12] Petra Drankier. Embedding Maritime Spatial Planning in National Legal Frameworks [J]. Journal of Environmental Policy & Planning, 2012, 14 (1).
- [13] SueKidd, HelenaCalado, KiraGee, MichaelGilek, Fred Saunders. Marine Spatial Planning and sustainability: Examining the roles of integration - Scale, policies, stakeholders and knowledge [J]. Ocean and Coastal Management, 2020, 191 (C).
- [14] 祝明建, 黄怡菲, 徐健, 栾博, 余鸿. 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.
- [15] Tyldesley D. Making the case for marine spatial planning in Scotland [R]. Marine Nature Conservation working Group, 2004.
- [16] 李彦平, 曹诚为, 王鹏飞, 项洪敏, 刘大海. 英国海洋空间规划陆海统筹的经验与启示 [J]. 规划师, 2021, 37 (23): 84-90.
- [17] 石莉. 美国对沿海及海洋进行空间规划管理 [J]. 国土资源情报, 2011 (12): 11-13.
- [18] Vasco Becker-Weinberg. Portugal's legal regime on marine spatial planning and management of the national maritime space [J]. Marine Policy, 2015, 61.
- [19] 方春洪, 刘堃, 滕欣, 欧玲. 海洋发达国家海洋空间规划体系概述 [J]. 海洋开发与管理, 2018, 35 (04): 51-55.
- [20] GeirOttersen, ErikOlsen, Gro I. van der Meeren, AreDommasnes, Harald Loeng. The Norwegian plan for integrated ecosystem-based management of the marine environment in the Norwegian Sea [J]. Marine Policy, 2010, 35 (3).
- [21] 化天然, 姚炎明, 叶观琼. 中德海洋空间规划法律体系建设及启示 [J]. 海洋开发与管理, 2021, 38 (09): 24-31.
- [22] 张冉, 张珞平, 方秦华. 海洋空间规划及主体功能区划研究进展 [J]. 海洋开发与管理, 2011, 28 (09): 16-20.
- [23] 郭雨晨, 孙华烨, CHEN Jueyu. 海洋空间规划的理论与实践刍议 [J]. 中华海洋法学评论, 2021, 17 (02): 27-55.
- [24] 韩增林, 阴曙升, 郭建科. 海洋空间规划研究进展与展望 [J]. 海洋经济, 2021, 11 (05): 49-57.
- [25] 胡文佳, 陈彬, 马志远, 俞炜炜, 肖佳媚, 张典. 基于生态系统的海洋空间规划: 研究进展与启示 [J]. 海洋开发与管理, 2020, 37 (04): 3-11.
- [26] 马学广, 朱开磊, 白佳玉, CHEN Jueyu, HUANG Rui. 多尺度海洋空间规划法律问题论纲 [J]. 中华海洋法学评论, 2021, 17 (02): 56-109.
- [27] 张晏瑜, CHEN Jueyu, HUANG Rui. 海洋空间规划相关法律问题刍议 [J]. 中华海洋法学评论.
- [28] 李云, 方晶. 国土空间规划体系的海洋管理及规划发展研究 [J]. 南方建筑, 2021 (02): 45-50.
- [29] 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 (06): 675-681.
- [30] 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 (05): 59-68.
- [31] 黄杰, 王权明, 黄小露, 李滨勇, 钟慧颖. 国土空间规划体系改革背景下海洋空间规划的发展 [J]. 海洋开发与管理, 2019, 36 (05): 14-18.
- [32] 关道明, 阿东. 2012. 全国海洋功能区划研究: 《全国海洋功能区划 (2011-2020 年)》研究总报告 [M]. 北京: 海洋出版社.
- [33] 葛瑞卿. 海洋功能区划的理论和实践 [J]. 海洋通报, 2001 (04): 52-63.

- [34] 高月鑫, 曾江宁, 黄伟, 陈全震, 寿鹿, 徐晓群. 海洋功能区划与海洋生态红线关系探讨 [J]. 海洋开发与管理, 2018, 35 (01): 33-39. (2018).
- [35] 何广顺, 王晓惠, 赵锐, 徐丛春, 宋维玲. 海洋主体功能区划方法研究 [J]. 海洋通报, 2010, 29 (03): 334-341.
- [36] 李东旭, 赵锐, 宋维玲, 徐丛春. 我国海洋主体功能区划基本问题的探讨 [J]. 中国渔业经济, 2011, 29 (05): 10-16.
- [37] 朱大奎. 深圳海岸海洋环境与空间规划研究 [J]. 第四纪研究, 2005 (01): 45-53.
- [38] 林静柔, 张晓浩, 陈蕾, 唐丹玲, 王江涛. 国土空间规划体系下海岸带专项规划的编制重点与策略 [J]. 规划师, 2021, 37 (23): 5-11.
- [39] 刘大海, 邢文秀, 李彦平, 李晓璇. 海岸带规划的管制框架、核心管控边界及权责关系——以山东省为例 [J]. 城市规划学刊, 2022 (02): 20-26..
- [40] 许维安. 我国海洋法体系的缺陷与对策 [J]. 海洋开发与管理, 2008 (01): 128-133.
- [41] 2016年国民海洋意识发展指数 (MAI) 研究报告. 北京: 北京大学海洋研究院. 2016.
- [42] 樊裕. 新经济条件下“多规合一”的法律规制问题研究 [J]. 中国市场, 2019 (03): 13-16.
- [43] 刘大海, 吕尤, 连晨超, 刘芳明, 于莹. 中国全球化海洋战略研究 [J]. 海洋开发与管理, 2017, 34 (03): 20-28.
- [44] 陈梅, 周连义, 赵月. 海洋生态空间用途管制法律问题研究综述 [J]. 海洋开发与管理, 2022, 39 (05): 64-73.
- [45] 李挚萍, 程晓娅. “陆海统筹”的法律内涵及法律实现路径 [J]. 华南师范大学学报 (社会科学版), 2021 (04): 127-137+207.
- [46] 高昆. 对我国周边国家海洋执法实践的研究及启示 [D]. 中国海洋大学, 2010.
- [47] 刘大海, 丁德文, 邢文秀, 刘芳明. 关于国家海洋治理体系建设的探讨 [J]. 海洋开发与管理, 2014, 31 (12): 1-4.
- [48] 刘曙光, 纪盛. 海洋空间规划及其利益相关者问题国际研究进展 [J]. 国外社会科学, 2015 (03): 59-66.
- [49] 周连义, 周丹, 陈梅, 何骏, 裴兆斌. 大连海洋生态空间用途管制分区研究 [J]. 海洋开发与管理, 2021, 38 (08): 19-25.
- [50] 杨丙红. 我国区域规划法律制度研究 [D]. 安徽大学, 2013.
- [51] 李挚萍. 陆海统筹视域下我国生态环境保护法律体系重构 [J]. 中州学刊, 2021 (06): 46-53.

作者简介

李鹏飞, 男, 硕士研究生, 研究方向为海洋行政法。

周连义 (通讯作者), 男, 副教授, 博士, 研究方向为海洋法律、战略与政策。