

# 英国特色海洋法制 与实践及其对中国的启示

李光辉\*

**内容摘要:**英国凭借其海洋实力和海洋战略思想,在20世纪初“海洋立国”的浪潮中抢占了先机。随着《联合国海洋法公约》的生效,英国不断完善海洋法律体系、深化国内海洋管理实践。从重视提升海洋科技以促进海洋可再生能源研发;到科学制定海洋空间规划,注重沿海伙伴关系建设;再到构建综合管理体制,统筹海洋资源保护与环境可持续发展两个目标。英国通过制度创新,倡导构建“基于规则的国际海洋秩序”,为推行“全球英国”的方针奠定了坚实基础。重视整体战略规划制定以及着眼全球的英国特色海洋治理理念与实践,为中国从建设海洋综合管理体制、制定海洋空间长远规划等方面进一步构建完善的海洋法律体系,实现中国海洋治理现代化提供了借鉴与启示。

**关键词:**海洋法制 海洋综合管理 海洋空间规划 海洋治理现代化

## 引言

在海洋权益愈来愈重要的今天,世界各国纷纷顺应潮流、抢抓机遇,努力将自身打造成为海洋经济实力发达、海洋科技水平先进、海洋资源环境可持续发展并同时拥有海洋管控规范的世界“海洋强国”。<sup>①</sup>作为传统海洋英国的英国,一直都在不断探索并加强对海洋资源的开发管理与保护。1982年《联合国海洋法公约》(The United Nations Convention on the Law of the Sea,以下简称《公约》)的生效标志着国际海洋新秩序的确立和国际海洋事务新时代的到来,<sup>②</sup>为各国主张或维

\* 武汉大学国际法研究所博士研究生。

本文系中国海洋发展基金会和中国海洋发展研究中心2019年度海洋发展研究领域重点项目“《联合国海洋法公约》在代表性典型海洋大国的实施问题研究”的阶段性成果之一。

① 参见齐晓丰:《浅析世界主要国家的海洋发展战略》,《海洋开发与管理》2018年第2期,第60页。

② 参见薛桂芳、胡增祥:《〈联合国海洋法公约〉对世界海洋实践的影响》,《中国航海学会2005年度学术交流优秀论文集专刊》,第92页。

护其海洋权益提供了有力的法律依据。自1997年英国批准《公约》之后,不断进行海洋法律体系的更新与完善。英国依据《公约》规定在海洋空间规划、海岸带综合管理、海洋科学研究、渔业资源保护、矿产资源开采以及北极地区都制定了先进的海洋法律制度与政策。这一系列制度与实践,不仅为英国维护与争夺海洋权益提供了保障,更使得英国以“制度创新”为抓手,将英国海洋战略推向世界,倡导所谓“基于规则的国际海洋秩序”的构建,从而为其“全球英国”(Global Britain)战略赢得先机。“全球英国”的重要任务就是加强推进英国在“后脱欧时代”的全方位外交,确保英国能顺畅、充分地利用国际海洋资源以推进同印太国家的合作。<sup>①</sup>然而,中国当前在海洋治理方面仍缺乏完善的海洋法律体系和海洋综合管理机制。因此,中国可以在充分研究英国海洋法律政策与实践的基础上,结合中国的海洋法实践,为中国在“海洋强国”战略上打破藩篱,探寻新突破。

## 一、英国特色海洋法制的指导战略与发展历程

### (一) 英国海洋法制指导战略

受19世纪末20世纪初马汉“海权论”<sup>②</sup>影响,英国涌现出了一批优秀的海洋战略理论学者。在英国海权优势面临危机的背景下,他们主张“防御而不进行挑衅”“谁控制海洋,谁就将控制陆地”的理论,以期可以在工业化时代的海洋世界中更好地巩固和拓展不列颠海上帝国。这一理论为改变当时“海洋侵略”的战略提供了转折<sup>③</sup>,也为今后英国通过“有限的战争”发展海洋软实力打下了坚实的理论根基。

随着军事海权成为历史,经济海权成为一股新兴力量,对一国海洋综合实力的崛起发挥着举足轻重的作用。英国亦紧随社会发展步伐,逐步调整本国的海洋战略。通过对海洋资源的整体规划与开发,构建完备的海洋综合治理体系,实现海洋资源的综合利用。例如,英国政府于2010年发布《英国海洋科学战略研究2010—2025》(UK Marine Science Strategy 2010—2025)框架报告,该报告指出

---

<sup>①</sup> 参见胡杰:《英国介入南海问题的海洋安全逻辑——以〈英国国家海洋安全战略〉为中心》,《边界与海洋研究》2019年第3期,第76页。

<sup>②</sup> 海权意识的觉醒源于美国著名的海军理论学家与海军历史学家马汉(Alfred Thayer Mahan)。菲利普·霍华德·科洛姆(Philip Howard Colomb)兄弟、朱利安·科贝特(Julian Corbett)和赫伯特·里奇蒙德(Herbert Richmond)是英国海权学者中最卓越的代表,他们的思想一脉相承,共同构成了海洋战略理论的“英国学派”,对英国海洋战略的发展产生了深远影响。参见[美]马汉:《海权论》,宋毅译,华中科技大学出版社2016年版,第30-35页。

<sup>③</sup> 参见胡杰:《海权危机背景下的英国海洋战略理论》,《中国海洋大学学报(社会科学版)》2012年第4期,第60页。

了英国海洋研究的主要问题:能源安全、人类活动对海洋的影响、海洋生态系统的运作机制、维持和提高海洋生态系统的经济利益等多项海洋权益。<sup>①</sup>通过海洋战略的逐步转变,英国已经完成从“军事海权”时代到“经济海权”时代的跨越与和平转移,将海洋统筹发展上升到了国家战略高度,充分体现了英国全方位的海洋利用规划策略。

## (二)英国海洋法制发展历程

英国海洋法制政策与实践历程以英国加入《公约》的前后时间为界限,以其前后的法规转变为特点,可以划分为两个阶段。加入《公约》前为第一阶段,这一阶段的初期,也正是海洋帝国扩张的时期,各国纷纷建立海上霸权。英国在当时“海洋霸权”的战略指导下,先后打败西班牙、荷兰、法国,成为世界的中心,并逐步建立起“日不落帝国”。<sup>②</sup>此后,海洋霸权时代逐步退出历史舞台,各国不断加深对海洋权益与资源的争夺和利用,但此时的海洋管理却基本上是各自为政。各国从自身获得最大利益的角度出发,坚持自己的主张;各个国家逐步形成了自成体系的海洋利用与开发制度。1973年12月3日第三次联合国海洋法会议的召开为统一国际海洋治理体系带来了新的曙光。会议历经九年,直至1982年12月10日,诞生了作为“海洋宪章”的《联合国海洋法公约》。而这一“海洋宪章”使得国际海洋治理逐步走上正规化、秩序化。<sup>③</sup>1997年英国加入《公约》后,英国枢密院分别制定了关于国际海底管理局、国际海洋法庭豁免与特权和商船防治污染的法令,最终完成了《公约》在英国的“转化”程序。<sup>④</sup>英国国内的海洋法制政策开始逐步与《公约》接轨,积极依照《公约》申明自己的权利,主张自己的利益。英国通过“制度的创新与转变”,实现了“海洋霸权”的和平转移,并结合自身海洋实践,开始着眼于引领世界范围内海洋新秩序的构建,企图通过扩大自身在海洋秩序中的角色来争夺更多的海洋权益。为了突出对比英国在加入《公约》前后海洋法制政策与实践的转变,本文首先简明介绍英国在加入《公约》之前的涉海政策与法规,之后着重阐述加入《公约》后英国的海洋法制与政策发展,以期从中凝练英国海洋法制特色,为中国践行《公约》、深化海洋事业发展提供镜鉴。

<sup>①</sup> See United Kingdom Marine Science Strategy, <http://www.noaa.gov/budget/>, visited on 25 July 2020.

<sup>②</sup> See Christopher Connery, Sea Power, 3 Publications of the Modern Language Association of America 685-692 (2010).

<sup>③</sup> 参见杨泽伟:《〈联合国海洋法公约〉若干制度评价与实施问题研究》,武汉大学出版社2018年版,第8页。

<sup>④</sup> 参见杨珍华:《英国海外领土海洋划界实践及影响》,《太平洋学报》2016年第3期,第97页。

## 二、《公约》制定前英国的单一海洋管理体系

在加入《公约》之前,英国的海洋管理体系较为松散,主要采取专门性立法模式,按照不同的领域制定相应的法律法规。例如,在海洋可再生能源的开发上,英国最先将海洋可再生能源发展战略化。自20世纪70年代起就制定了能源多样化政策,颁布《电力法》(Electric Power Law)、《非化石燃料义务》(Non Fossil Fuel Obligation),用以鼓励发展海洋可再生能源。<sup>①</sup>在渔业资源方面,1967年制定的《海洋鱼类(保护法)》[Sea Fish(Conservation)Act]对捕捞网具、禁渔区和禁渔期、海洋环境保护、捕捞渔获物的申报和上岸、违法处罚等诸多问题作出了相当详细的授权性规定。随后,在1968年制定的《海洋渔业法》(Sea Fishers Act)中废除了一些过时的法律,并对渔船、网具的丢失或遗弃,以及捕捞业的补贴与收费问题等作出了原则性的规定。在此之后,英国又相继于1976年制定了《渔区法》(Fishing Area Act);1981年制定了《渔业法》(Fishers Act),开始探索设立海洋渔业企业协会,同时也对1967年《海洋鱼类(养护)法》进行了修订。<sup>②</sup>通过以上一系列渔业资源管理法规的制定,逐步形成了海洋渔业资源领域相对完整的早期英国管理模式。

除海洋渔业资源以外,英国在其他海洋资源的开采上也制定了相应的法律法规。例如,在海洋石油资源领域,于1975年制定《海上石油开发法(苏格兰)》[Off-shore Oil Development Act (Scotland)]等指导和管理海上石油资源的开采。更为值得注意的是,英国在开发海洋资源的同时也重视针对海洋资源和环境的保护。在20世纪70年代,英国苏格兰发展局制定了《北海石油与天然气:海岸规划指导方针》(North Sea Oil and Gas:Guidelines for Coastal Planning),确定了海洋油气业对海岸区域的利用只能在指定区域进行的基本原则。1971年《防止石油污染法》(Prevention of Oil Pollution Act)明确了石油开采过程中的海洋污染防治问题;1974年颁布《海上倾废法》(Dumping at Sea Act),禁止从船舶、飞机等海洋或陆地构筑物上向海中投弃任何废物,以保护海洋环境免遭污染。<sup>③</sup>

通过这些政策与法规可以看出,《公约》制定以前,英国在海洋的早期开发与利用中已经取得了一定成效,构建了适应其发展的海洋管理体系。英国在此阶段对海洋利用的最大特点也同其他海洋大国一样,即根据自己的海洋利益需求

<sup>①</sup> 参见丁娟、刘元艳:《英国海洋可再生能源产业发展现状及政策借鉴》,《海洋经济》2013年第3期,第52页。

<sup>②</sup> 参见宋国明:《英国海洋资源与产业管理》,《国土资源情报》2010年第4期,第7页。

<sup>③</sup> 参见宋国明:《英国海洋资源与产业管理》,《国土资源情报》2010年第4期,第8页。

提出自己的海洋战略主张与海洋战略规划,按照不同的涉海领域分类制定较为详细的专项海洋管理法规。毋庸置疑,当时的一系列涉海政策符合英国彼时的海洋利益需求,为英国日后的海洋管理奠定了坚实的根基。当然,从英国海洋事业长远发展的角度来看,松散的海洋法制体系无法满足英国海洋事业长足发展的需求,难以提高资源的综合利用率,实现海洋资源的可持续发展与利用。这也进一步佐证了这一时期英国对海洋的管制与实践的出发点是,对权益取得与利用的单一渴求以及对现有资源的利用。

### 三、《公约》影响下的英国特色海洋法制与实践

随着《公约》的制定、开放签字与生效,国际海洋治理也迈进了全新的 21 世纪。自 1997 年 7 月 21 日,英国宣布加入《公约》并批准《执行协定》以后,英国在《公约》的规定与指引下,主要通过广泛立法的形式来逐步完成与《公约》的接轨和对《公约》的执行。英国也借着《公约》的规定在涉海政策上开始向以制定综合性高层次的海洋经济政策为主转变,英国政府于 2003 年发布了《变化中的海洋》,建议用新的管理方法对各类海洋活动进行综合管理和制定综合性海洋政策。<sup>①</sup>一系列海洋战略与规划的出台,逐步为英国海洋事业的发展描绘了蓝图,相伴而生的海洋法律制度与政策使得英国的海洋管理与发展于法有据、于体制有保障,并指引着英国向“海洋立国”的方向迈进,逐步将英国特色海洋战略推向全世界。

#### (一) 积极主张海域主权

##### 1. 转变海域类型划分

在过去很长一段时间内,英国按照功能区划将海洋区域分为渔业区、海洋污染区、可再生能源区、二氧化碳存储区等。<sup>②</sup>这种区分方式既不符合《公约》的规定,又与国际实践不相接轨,其不仅影响了《公约》所赋予主权国家的基本海洋权利的行使,更容易与周边国家产生海洋争端与纠纷。伴随着海洋事业的深入发展,并进一步向公约“靠拢”,英国在 1987 年《领海法》(Territorial Sea Act 1987)中抛弃了一直以来坚称的 3 海里领海主张,确定了 12 海里的领海宽度。英国在 2009 年颁布《英国海洋与海岸带准入法》(British Maritime and Coastal Zone Access Act, 以下称《英国海洋法》)之后,按照《公约》规定,已将英国海域重新划分为领海、毗连区、专属经济区和大陆架等区域,并在该法第二部分中明确规定要设立英国专属经济区,指出:英国专属经济区的设立可以使英国根据《公约》的规定

<sup>①</sup> 参见林香红、高健、何广顺等:《英国海洋经济与海洋政策研究》,《海洋开发与管理》2014 年第 11 期,第 112 页。

<sup>②</sup> 参见李景光、张占海:《国外海洋管理与执法体制》,海洋出版社 2014 年版,第 154 页。

提出本国的权利主张并承担相关义务。<sup>①</sup>这些转变都使得英国的国内法规定与《公约》接轨,也使得英国在国际海洋争端及纠纷中有了国内法的保障,能更好地维护国家利益,主张《公约》的权利、履行自己的义务。

## 2. 严正声明海域主权

英国在加入《公约》的同时就针对相关海域的权利问题作出一系列严正声明,充分表明坚决维护主权完整与国家利益的态度。例如,其针对阿根廷在加入《公约》声明的段落(d)中关于对福克兰群岛(the Falkland Islands)的说明提出了质疑。英国在声明中指出,其毫无疑问地对福克兰群岛享有主权,英国政府作为在南乔治亚岛(South Georgia)和南桑威奇群岛(South Sandwich Islands)的管理当局,已将英国加入《公约》及其《执行协定》的范围扩大到以上区域。因此,英国政府认为《阿根廷宣言》中关于该岛的说明是毫无根据的。<sup>②</sup>同样,关于西班牙政府在批准《公约》时所作声明的第2点,英国政府亦表明其作为直布罗陀(Gibraltar)的管理当局,已将英国加入《公约》及其《执行协定》的范围扩大到该地区。<sup>③</sup>通过英国的声明,我们不难得出这样的结论:英国对于海洋拥有强烈的主权意识,在加入《公约》的同时就对相关权利存有争议的海域明确表明了态度,向各个国家充分展示了其坚决的海权意识与主权不容分割的信念。

## 3. 和平解决海洋争端

虽然《公约》各缔约国依照规定作出了海域划界的规范,如英国1987年《领海法》(Law of the Territorial Sea)明确规定了领海宽度和基线,为权利的取得与维护提供了国际法依据。然而,随着《公约》的诞生,国际海域划界争端数量也有所上升,但另一方面,《公约》亦为国际海洋争端的和平解决提供了可能。英国已经在制定符合《公约》规定的划界法律基础之上,基本完成了在地中海、太平洋和加勒比海地区海外领土的边界划定。例如,英国于1983年在太平洋地区,与法国签订了《法属波利尼西亚—皮特凯恩群岛海洋划界条约》,严格遵循等距离方法进行了划界。<sup>④</sup>从英国的海洋划界实践不难看出,英国海洋划界有其自身的特点:协议划界是其主要方式,英国积极遵循《公约》所倡导的和平争端解决方式,以充分的

---

① 参见李景光、阎季惠:《英国海洋事业的新篇章——谈2009年〈英国海洋法〉》,《海洋开发与管理》2010年第2期,第89页。

② See D. H. Anderson, *British Accession to the UN Convention on the Law of the Sea*, 46 *The International and Comparative Law Quarterly* 768(1997).

③ See D. H. Anderson, *British Accession to the UN Convention on the Law of the Sea*, 46 *The International and Comparative Law Quarterly* 769(1997).

④ See David A. Colson & Robert W. Simith, *International Maritime Boundaries* 3574 (Martinus Nijhoff 2005).

自愿协商为前提,严格履行交换意见的义务,将等距离划界方法作为英国海外领土海洋划界的首选方法,同时注意考虑其他有关情况,以期可以实现获益与争端有效解决的双赢结果。<sup>①</sup>2010年4月,英国在查戈斯群岛建立海洋保护区,禁止在保护区内进行商业性捕鱼,并严格限制娱乐性垂钓。<sup>②</sup>而英阿于1995年签订马岛水域勘探、开采石油协议,建立了马岛自然资源开发利用合作机制,这成为海洋争端中重视海洋自然资源的开发利用而又不阻碍两国在马岛上的各自权利与声明的范例。<sup>③</sup>

英国在不断积极完善其国内海洋法制体系与管理机制的同时,也逐步地深化自身的海洋实践,通过多种路径,如建立海洋保护区来推动本国的海洋政策向国际海洋领域延伸与迈进,这无疑是英国彰显其维护海洋权益决心的重要标志与有力证明。当然,实践也充分表明,英国通过深化海洋实践的方式,搁置与他国的海洋争端,不断推进对海洋资源的开发管理与利用,不仅对海洋争端的有效解决起到了一定的助益,也对海洋权益的争取与维护发挥了不可替代的作用。

## (二)充分开发利用海洋资源

英国海岸线曲折,总长约11450公里,其间良港密布,丰富的近岸海域油气、渔业等海洋资源已成为英国的能量之源、立国之本。英国海洋资源管理的规定构成了英国海洋开发管理的法规系统,通过一系列的海洋资源管理法规,推动对海洋资源的扩张,逐步实现海洋资源的综合开发与利用,为依法管理英国海洋资源、提高利用效率提供了有力的法律保障。<sup>④</sup>

### 1.着力研发可再生能源

随着社会的不断发展与进步,各国对能源的需求逐步增加,可再生能源愈来愈受到重视。英国自2002年起就制定实施了《可再生能源义务法令》(Renewable Energy Obligation Act),具体规定了合格的可再生能源电力范围和指标要求。2004年英国颁布的《可再生能源区域法》(Regional Law on Renewable Energy)突破了领海限制,开始对大陆架上的风能进行开发;<sup>⑤</sup>2009年英国政府公布《英国可再生能源计划》(UK Renewable Energy Programme),在这一计划下,英国对海上可再生能源的进一步发展作出了相应的规划。2010年3月,《海洋能源

① 参见杨珍华:《英国海外领土海洋划界实践及影响》,《太平洋学报》2016年第3期,第97页。

② 参见[澳]维克托·普雷斯科特、克莱夫·斯科菲尔德:《世界海洋政治边界》,吴继陆、张海文译,海洋出版社2014年版,第174页。

③ 然而,2007年阿根廷宣布退出该机制,英阿马岛争端至今仍未解决。

④ 参见赵蓓、唐伟、周艳荣:《英国海洋资源开发利用综述》,《海洋开发与管理》2018年第2期,第10页。

⑤ 参见晏清、袁平红:《英国海洋可再生能源发展及其对中国的启示》,《企业经济》2012年第9期,第114页。

行动计划2010》颁布,其不仅对英国2030年海洋能源前景进行了描绘与展望,还提供了一系列切实可行的具体措施。<sup>①</sup>英国通过这些战略性法规、计划,将海洋可再生能源产业的发展逐步上升到了国家战略高度。

英国在进行海洋能源开发的同时,也注重对海洋能源利用的综合管理,包括环境养护、宏观规划与政策支持等多项举措。例如,2005年《未来的近海》(Offshore of the Future)报告中明确规定海洋风能开发禁区的范围,并引入战略环境影响评价,以此来促进能源开发、海洋产业发展与环境保护的统一。另外,英国还对开发和利用海洋可再生能源给予政策上的支持。例如,2000—2004年,从事海洋可再生能源产业发展的企业可获得政府补助金,并规定使用海洋风能发电的企业和居民可免征气候税。这些政策的出台,无一不对促进英国海洋可再生能源开发产生重要的支持与帮助作用。<sup>②</sup>

## 2. 重视养护渔业资源

渔业资源向来都是人类生存的宝贵财富,而对于海洋国家则尤甚。英国于1983年制定了《英国捕捞渔船法》(British Fishing Vessels Act),授权部长规定英国渔船的认定条件,确保英国的捕捞配额为英国利用。1992年《海洋鱼类(保护法)》[Marine Fish (Protection Law)]主要是对1967年《海洋鱼类(保护法)》中有关捕捞许可证的规定作了修订;<sup>③</sup>英国于1997年颁布了《1997年渔业限制令》(Fisheries Restriction Order 1997),以使限制完全符合《公约》的要求。此外,2001年《渔业法修正案(北爱尔兰)》[Fisheries Amendment Act(Northern Ireland)]以及2009年《英国海洋法》都对英国海洋渔业资源作出较为详细的规定。<sup>④</sup>英国渔业资源政策的制定既注重充分研究与调研,如英国渔业实验室几十年来进行了一致、持续和广泛的观察,为渔业管理立法提供了充足的数据支持;<sup>⑤</sup>十分重视针对渔业资源的监测,如《苏格兰法案》(2006)中增加了一个独立监管层,<sup>⑥</sup>通过这些

<sup>①</sup> 参见齐晓丰:《浅析世界主要国家的海洋发展战略》,《海洋开发与管理》2014年第10期,第60页。

<sup>②</sup> 参见丁娟、刘元艳:《英国海洋可再生能源产业发展现状及政策借鉴》,《海洋经济》2013年第3期,第52页。

<sup>③</sup> See David Langlet & Rosemary Rayfuse, *The Ecosystem Approach in Ocean Planning and Governance: Perspectives from Europe and Beyond* 288(Brill 2019).

<sup>④</sup> 参见宋国明:《英国海洋资源与产业管理》,《国土资源情报》2010年第4期,第6页。

<sup>⑤</sup> See Stephen C. Mangi, Lynda D. Rodwell & Caroline Hattam, *Assessing the Impacts of Establishing MPAs on Fishermen and Fish Merchants: The Case of Lyme Bay, UK*, 5 *Ambio* 457-460(2011).

<sup>⑥</sup> See D. Peel & M. G. Lloyd, *Governance and Planning Policy in the Marine Environment: Regulating Aquaculture in Scotland*, 4 *The Geographical Journal* 361-373(2008).

监管措施的适用,可以进一步保障渔业资源的可持续发展。

当然,英国的渔业法案与相关的渔业政策也暴露了英国在渔业资源管理中的弊端:对于出现的具体问题,采取专项单一的积极应对办法,这也进一步佐证了英国海洋管理分散的监管框架,未能提供监管机构之间的沟通和战略前瞻性规划。为了扭转渔业衰退、保护海洋生物和维持生态系统进程,必须将禁止捕捞的大量海洋保护区纳入管理战略,并辅之以保护区以外的渔业管理措施,以补充海洋保护区的漏洞,从而可以实现海洋渔业资源的双重保护,避免保护的缺失与监管的不到位。<sup>①</sup>

### 3. 关注海洋生物多样性

海洋生物多样性的养护对一国海洋资源利益起到了举足轻重的作用。为响应 1992 年《生物多样性公约》(Convention on Biological Diversity),2006 年英国政府发起了《英国生物多样性行动计划》(UK Biodiversity Action Plan, UK-BAP),着重保护英国海洋生物的多样性<sup>②</sup>,同时又逐步强调国家一级战略的制定。从 2010 年开始,与四个国家生物多样性小组达成了一项合作协议,形成了一个英国一级《生物多样性公约》工作的优先框架。而于 2020 年基于英国国家级生态系统评估报告、自然环境白皮书以及早期研究制定的《生物多样性 2020》则较少强调具体的栖息地或物种行动计划,更侧重于应对压力、与其他部门的整合和了解生态系统服务。通过这些战略转变可以同时实现包括栖息地网络的质量、范围以及栖息地和物种的行动的整合四项重要结果。<sup>③</sup>而在这些目标不断实现的同时,自 2008 年以来,英国政府也通过地方与中央两个级别的统筹,建立起较为完善的生物多样性养护体系,保证海洋生物的多样化长足发展。<sup>④</sup>

### 4. 合理开采矿产资源

早在 1998 年,为了统一油气开采及许可证方面的法律,英国就已经颁布了《石油法》(Petroleum Act),对石油勘探、开采许可证与费用、海底管线及近海设备等内容作出了统一规定。在 21 世纪初,英国对该法进行了修订,分别就第三方进

---

① See Callum M. Roberts, Julie P. Hawkins & Fiona R. Gell, *The Role of Marine Reserves in Achieving Sustainable Fisheries*, 1453 *Philosophical Transactions: Biological Sciences, Fisheries: A Future?* 123-132(2005).

② See Sue Rees, Jon Curson & Dave Evans, *Conservation of Coastal Soft Cliffs in England 2002 - 2013*, 6 *Journal of Coastal Conservation* 762(2015).

③ See Sue Rees, Jon Curson & Dave Evans, *Conservation of Coastal Soft Cliffs in England 2002 - 2013*, 6 *Journal of Coastal Conservation* 763(2015).

④ See Elaine E. Sutherland, et al., *Law Making and the Scottish Parliament: The Early Years 162* (Edinburgh University Press 2011).

入、石油管线、许可证等事项颁布法令。<sup>①</sup>而英国于1976年颁布的《能源法》(Energy Act),至2016年历经六次修订,对石油及天然气管理局的职能、近海基础设施、开采设备与海底管道等多个事项进行了规定。在深海矿产资源的开发方面,2014年,为了使其与国际海洋法律制度相协调,英国对1981年制定的《深海采矿法(暂行条例)》[Deep Sea Mining Act(Temporary Provisions)]进行修订,颁布了《深海采矿法》(Deep Sea Mining 2014),对管理深海事务的职能机关、从事深海活动主体的资质审查、开发者的权利和义务、罚则、执法监督、深海活动中海洋环境保护等事项作出了最新规定。

作为海洋利用“先驱”的英国,在矿产资源开采过程中也非常注意实现海洋资源的可持续利用与海洋环境保护。例如,对于影响海洋环境开采装置的处理,英国1987年《石油法》在第三部分考虑了关于放弃设施的《公约》第60条第3款<sup>②</sup>的规定,要求完全拆除安装在大多数情况下的装置,并要求废弃方案的安装运营商提交建议,<sup>③</sup>以期可以挽救英国的海洋生态系统,保护海洋资源。英国通过这一系列的海洋资源利用与开发的政策与法规,逐步实现了海洋资源的综合利用,有效提高了海洋资源的利用效率,实现了优化配置,为中国当前实现资源的可持续开发与利用提供了启迪。

### (三)实现海洋空间科学规划

海洋空间规划(Marine Spatial Planning, MSP)是将海洋区域划分为不同的用途。它在减少或消除相互竞争的管理目标之间的冲突方面具有重要的意义。<sup>④</sup>在实践中,海洋空间规划可以分为宏观上的整体规划与微观上的具体规划。海洋空间整体规划主要是将海洋作为一个整体,建立和保障具有前瞻意义的战略性海洋规划体系,从而确保海洋开发活动的有序适度进行,促进海洋的高效利用。<sup>⑤</sup>2009年《英国海洋法》明确规定:海洋规划体系分为两个阶段:第一阶段为海洋政策编制(marine policy statement),确定海洋综合管理的方法,明确海洋利用保护的

<sup>①</sup> 参见齐晓丰:《浅析世界主要国家的海洋发展战略》,《海洋开发与管理》2014年第10期,第60页。

<sup>②</sup> 《联合国海洋法公约》第60条第3款规定:“这种人工岛屿、设施或结构的建造,必须妥为通知,并对其存在必须维持永久性的警告方法。已被放弃或不再使用的任何设施或结构,应予以撤除,以确保航行安全,同时考虑到主管国际组织在这方面制定的任何为一般所接受的国际标准。这种撤除也应适当地考虑到捕鱼、海洋环境的保护和其他国家的权利和义务。尚未全部撤除的任何设施或结构的深度、位置和大小应妥为公布。”

<sup>③</sup> See D. H. Anderson, *British Accession to the UN Convention on the Law of the Sea*, 4 *The International and Comparative Law Quarterly* 782 (1997).

<sup>④</sup> See Andrew Rassweiler, et al., *Integrating Scientific Guidance into Marine Spatial Planning*, 1781 *Proceedings: Biological Sciences* 1-5(2014).

<sup>⑤</sup> See Andrew Rassweiler, et al., *Integrating Scientific Guidance into Marine Spatial Planning*, 1781 *Proceedings: Biological Sciences* 1-5(2014).

长期目标,构建海洋规划体系的框架;第二阶段为海洋规划(Marine Planning),其根本目的就是充分落实海洋政策。海洋规划明确规划区域内未来发展的优先事项和方向,并将相关行动规定在特定的区域内进行,从而使开发者更为方便地选择合适的地点从事相关开发行为。海洋微观规划基于环境、经济和社会利益,给予使用和管理海洋区域的人以指示从而促进可持续发展。<sup>①</sup>它主要体现在以下几个方面:

#### 1.多样性海洋游憩与便利化海上交通

在海洋上,可以实现多种夏季活动,如游泳、商业垂钓、水上摩托、滑水和帆板运动等<sup>②</sup>,不仅有助于海洋意识的培养以及海洋文化的传播,健康的沿海和海洋生态系统还能够产生特别重要的经济效益。<sup>③</sup>在威尔士,大约500公里(42%)的海岸线被指定为遗产海岸(heritage coast,HCs),采用“海岸景观评估系统”,旨在保护英格兰和威尔士具有特殊景观或环境价值的海岸线免受不良开发和提供有管理的娱乐项目。<sup>④</sup>

而与之相关的海上交通建设,不仅为海洋旅游业的发展与海洋文化的传播赢得了先机,更成为一国的“经济通道”。为有效解决海岛自身地理因素导致的信息以及贸易闭塞的弊端,英国政府制定《海上运输服务法令》(Maritime Transport Services Act),允许公民从事涉海运输服务行业,通过政府引导鼓励公民投入到海洋运输业,从而增强与外界的交流以带动本土经济发展。<sup>⑤</sup>英国在2013年出台《海洋航海法》(Marine Navigation Act),该法规定了海港管理局的职责,以便更好地管理海港和船舶航行。<sup>⑥</sup>不难想象,一国海洋交通运输的发展对该国海洋经济产业的发达与海上资源的争夺都起到了不可估量的作用。

---

① 参见高之国、张海文、贾宇:《国际海洋法的理论与实践》,海洋出版社2006年版,第201页。

② See Aron L. Crowell, *Maritime Cultures of The Gulf of Alaska*, 17 *Revista de Arqueología Americana* 56(2000).

③ See Vladimir Otrachshenko & Francesco Bosello, *Identifying the Link between Coastal Tourism and Marine Ecosystems in the Baltic, North Sea, and Mediterranean Countries*, 12 *Francesco Bosello Fondazione Eni Enrico Mattei* 23(2015).

④ See M. R. Phillips, *et al.*, *An Incremental Scenic Assessment of the Glamorgan Heritage Coast, UK*, 4 *The Geographical Journal* 291-303(2010).

⑤ 参见郁鸿胜:《发达国家海洋战略对中国海洋发展的借鉴》,《中国发展》2013年第3期,第72页。

⑥ See Hans Sjögren, Thomas Taro Lennerfors & René Taudal Poulsen, *The Transformation of Swedish Shipping 1970-2010*, 3 *The Business History Review* 3(2012).

## 2.海洋环境保护常态化

在海洋资源的开放获取状态下,海洋资源使用者是不受限制的,他们的最大限度利用模式损害了资源、生态系统、社会、人类自身乃至未来几代人。<sup>①</sup>因此,在英国海洋开发利用活动中,可持续发展理念贯穿始终,突出强调了海洋生态环境的保护工作。英国1990年《环境保护法》(Environmental Protection Act)第73条明确规定了关于制定和执行反陆基污染的法律制度,特别是在第156(1)条授权制定条例,以便使英国能够执行其作为缔约国的有关污染控制的国际协定,同时也列入了关于倾弃废物的条例,该法案适用于所有悬挂英国或外国国旗、在英国大陆架指定区域内倾倒的船舶。而在英国《1995年商船法》(Merchant Shipping Act 1995)中已经严格执行了《公约》中关于船只污染(适用于世界范围内的英国船只和英国领海内的所有船只)、船只适航以避免污染(赋予港口当局在英国港口扣留危险不安全船只的权力)以及关于避免因人员伤亡而造成污染的问题等措施规定。<sup>②</sup>在2009年制定的《英国海洋法》中增加了海洋自然保育章节,规定了关于海洋保护区(Marine Conservation Areas, MCA)的建立条件,以及公示和信息共享等要求,以求可以进一步保育海洋资源与环境。<sup>③</sup>这些措施逐步将海洋环境保护的理念渗透到海洋事业发展的各个“角落”,使环境保护与资源开发协同推进,让资源开发中的环境保护成为常态化。

## 3.深入开展海洋科学研究

英国针对海洋科学研究的支持主要从两个方面着手:一方面是增加科学基础设施建设,如在2009年8月公布的《大科学装置战略路线图》中,对海洋科研基础设施的关注度显著提高,重点支持发展的8项科研大装置中,涉及海洋研究的共计4项,比2001年增加了3项。<sup>④</sup>这些基础设施的不断建设与完善,为后期英国海洋科学技术的进一步提升打下了坚实的基础,也为实现科技突破提供了可能。另一方面,英国进一步强化海洋科学技术能力建设,为实施海洋科技发展战略,制定了一系列政策和措施。例如,开发有限领域的海洋高新技术,增强国家在国际海洋科技计划中的有效参与;成立海洋科学技术协调委员会,负责制定英国海洋科

<sup>①</sup> See Peter Larmour, *The Governance of Common Property in the Pacific Region* 123 (Australian National University Press 2013).

<sup>②</sup> See Peter Larmour, *The Governance of Common Property in the Pacific Region* 136 (Australian National University Press 2013).

<sup>③</sup> 参见沈满洪:《海洋环境保护的公共治理创新》,《中国地质大学学报(社会科学版)》2018年第2期,第90页。

<sup>④</sup> 参见王金平、张志强、高峰等:《英国海洋科技计划重点布局及对我国的启示》,《地球科学进展》2014年第7期,第873页。在英国2001年制定的《大科学装置战略路线图》的七个科研装置中,属于海洋科研装置的只有一个。

技发展规划、协调各部门海洋科技的发展、加强人员整合、增强科研实力;重视技术转移工作,建立政府、科研机构 and 产业部门三位一体的联合开发体制;持续增加科技经费的投入。<sup>①</sup>英国试图通过海洋科技的进一步发展来提升自身在海洋中的话语权。

#### 4.全方位的沿海伙伴关系

沿海伙伴关系的建立是英国海洋空间规划中独具特色的一项海洋管理制度。它是基于许多个人与当地沿海社区密切合作,培养对沿海环境及其资源的主人翁意识和管理意识而逐步形成的,对英国海洋事业的发展起到积极作用,而且在以后的发展中也将对英国海洋管理的发展大有帮助。沿海伙伴关系是基于地区的管理方法的一部分,在这种方法中,战略政策被转化为地方行动,以实现多种用途。<sup>②</sup>沿海伙伴关系已经通过编制自愿的沿海战略和计划,把许多利用海洋环境的利益攸关方聚集在一起,通过现有的知识、数据和联系来支持海洋法制体系的实施。这一模式可以在次区域范围内促进一系列嵌套的“沿海地区行动计划”,从而通过现有的沿海伙伴关系或联合地方当局管理机构提供一套全面的区域政策。<sup>③</sup>它可以提供一种工具,以促进政策执行和在区域与地方一级实施综合海岸带管理。根据当地的特点,为可持续发展制定多样化的当地解决方案,并透过回应本地社区的广泛伙伴关系,吸引公众的正式参与。<sup>④</sup>

海洋空间规划的最大特征就是,与现有的分散控制体系相比,它提供了一个更具战略性和集成的框架来管理海洋活动,通过海上不同部门活动的一体化,提高运作效率。<sup>⑤</sup>因此,海洋空间规划也可以这样定义:一个综合的、以政策为基础的海洋环境管制、管理和保护办法,包括空间分配,处理对海洋的多种、累积和可能相互冲突的使用,从而促进可持续发展。<sup>⑥</sup>海洋空间规划是一种决策途径,通过

---

① 参见王金平:《英国海洋科技战略计划及其特点分析》,《国家地震动态》2013年第10期,第2页。

② See Tim Stojanovic & Natasha Barker, *Improving Governance through Local Coastal Partnerships in the UK*, 4 *The Geographical Journal* 360(2008).

③ See Andrus Meiner, *Integrated Maritime Policy for the European Union-Consolidating Coastal and Marine Information to Support Maritime Spatial Planning*, 1 *Journal of Coastal Conservation* 1-11 (2010).

④ See Tim Stojanovic & Natasha Barker, *Improving Governance through Local Coastal Partnerships in the UK*, 4 *The Geographical Journal* 356 (2008).

⑤ See Andrus Meiner, *Integrated Maritime Policy for the European Union-Consolidating Coastal and Marine Information to Support Maritime Spatial Planning*, 1 *Journal of Coastal Conservation* 184 (2010).

⑥ See Stephen Jay, *Built at Sea: Marine Management and the Construction of Marine Spatial Planning*, 2 *The Town Planning Review* 184(2010).

它可以决定如何分配对海洋资源的利用,以及如何从管理这些资源中获得最大的净收益。这种规划的应用可以说非常适合处理海洋活动的规模和机动性。<sup>①</sup>

#### (四)综合高效的海洋管理

促进“善治”一直以来都是一种共享英国海洋环境的可持续发展的原则,亦即那些朝着有效、高效、公平和合法的可持续性结果努力的过程。就当前的海洋开发与管理来说,很明显我们正步入一个在海洋管理方面有着相当大创新和发展的新时期,尤其是世界各地的沿海国家出现了新的海洋管理系统。<sup>②</sup>

英国在1999年以前还没有统一的综合性海洋与海岸带管理政策框架,<sup>③</sup>各地方政府的海洋与海岸带管理方案复杂、法律体系零碎、陆地和海洋管理缺乏协调以及跨区域管理缺乏协作,沿海地区的发展规划和资源管理传统上遵循部门性、自上而下的模式,公众参与或协调行政努力的机会有限。<sup>④</sup>由此,建立一种全新的综合海洋管理体制就显得十分必要。

2009年11月12日,经由英国王室正式批准实行的《英国海洋法》是英国首部旨在通过改善管理体制、健全管理法规从而保护海洋和海岸带生态环境的法案。该法被称为“英国海洋宪章”,其核心目标是建立一套更加协调的、精简的法律体制,以海洋综合管理理念为核心,全面协调统筹海洋事务,从而可以逐步实现社会海洋活动与保护海洋环境及生物多样性之间的良性平衡。<sup>⑤</sup>《英国海洋法》第一部分就分四章规定了英国海洋管理组织的设立、职能的继受和承担以及多方面的原则性、补充性说明;建立起了涉及范围广泛、多环节紧密联系的立体式海洋管理模式。例如,在第四部分中改革了原有的许可证审批发放模式,于2011年4月正式实施新的海洋许可证制度,经过修改后的许可证制度更加合理,便利和加快了许可证申请审批程序,将更多地促进经济、社会与环境协调发展之间的关系,并通过禁止向海洋倾倒污染源实现可持续发展目标。<sup>⑥</sup>通过海域使用管理审批制度的建

---

① See Stephen Jay, *Built at Sea: Marine Management and the Construction of Marine Spatial Planning*, 2 *The Town Planning Review* 173(2010).

② See David Langlet & Rosemary Rayfuse, *The Ecosystem Approach in Ocean Planning and Governance: Perspectives from Europe and Beyond* 235(Brill 2019).

③ See S. Jude, et al., *Visualisation for Participatory Coastal Zone Management: A Case Study of the Norfolk Coast, England*, 6 *Journal of Coastal Research* 1536 (2006).

④ See James Power, et al., *Developing Integrated Participatory Management Strategies for Atlantic Dune Systems in County Donegal, Northwest Ireland*, 3 *Ambio* 145 (2000).

⑤ 参见刘佳、李双建:《世界主要沿海国家海洋规划发展对我国的启示》,《海洋开发与管理》2011年第3期,第3页。

⑥ 参见《英国海洋与海岸带准入法》第90、93、105、108条。

立为英国海洋综合性管理体系的构建搭建了重要的桥梁,使得海洋从开发到管理再到治理有了完整的流程规制。<sup>①</sup>英国在海洋综合管理的过程中同样也注意组织的整合,其不仅可以促进与海洋资源综合管理相关的部门和区域整合,更通过战略、操作等确保在相关战略和计划中与海洋资源管理目标建立适当的联系。<sup>②</sup>英国通过这一系列的海洋管理综合措施,打出了一套“组合拳”,使得英国海洋事业尽数落入英国海洋管理制度之中,既做到了海洋事业的统筹管理,又实现了管理机构之间的协调高效。这一举措也同样使得英国在将自己的海洋战略和政策推向全世界的过程中有了坚强的后盾,资源的有效整合与机构的高效运作可以保证将促进“规则”的制定与“秩序”的构建落到实处。

### (五)着眼大局的北极政策观

除对本国海洋领域的立法规划与保护外,英国海洋政策中的“北极政策”也是海洋管理的一大重心。自从英国坚持“海洋立国”战略以来,“北极政策”凸显了其在海洋中崛起的决心。

自2008年以来,英国政府就北极变化的政治和经济影响开展了多项研究,主要涉及商业、科学、环境和政治活动等。<sup>③</sup>例如,英国南极调查局负责一个由自然环境研究委员会资助的北极研究项目,并继续与英国外交部合作。此外,1991年,英国成为《北极环境保护战略》(The Arctic Environmental Protection Strategy, AEPS)的观察员,随后(1996年)成为北极理事会(Arctic Council)的长期观察员,支持英国科学家参与北极理事会工作组开展的一系列大规模北极科学研究项目。此外,英国外交部正在制定一份“北极政策框架”(Arctic Policy Framework, APF)文件,该文件是在与“包括北极国家在内的利益相关方”磋商的基础上制定的,其中包括为提高公众对英国在北极利益的认识而进行的公众宣传计划。其目的是“收集政府对英国主要北极政策利益的观点和行动,包括石油和天然气开采、海洋保护区、可持续渔业、运输、和北极治理”。此外,在现有跨政府北极网络集团的监督下,北极政策基金也正在开发和更新中。<sup>④</sup>英国从全局着眼,不局限于单一的海洋权益,力图实现海洋权益的全面维护与发展,保障英国海洋权益的广泛实

---

① See David Langlet & Rosemary Rayfuse, *The Ecosystem Approach in Ocean Planning and Governance: Perspectives from Europe and Beyond* 235 (Brill 2019).

② See Sue Kidd & Dave Shaw, *Integrated Water Resource Management and Institutional Integration: Realising the Potential of Spatial Planning in England*, 4 *The Geographical Journal* 323 (2007).

③ See Nengye Liu, Elizabeth A. Kirk & Tore Henriksen, *The European Union and the Arctic* 198 (Brill 2017).

④ See Duncan Depdge, *Emerging UK Arctic Policy*, 6 *International Affairs* 1457 (2013).

现。这些高瞻远瞩的海洋战略思想与海洋法规支撑是英国海洋事业长久繁荣发展的重中之重。其着眼全球海洋秩序与权益维护的综合方案为中国在未来的海洋法制与政策制定上提供了参考。

#### 四、英国特色海洋法制理念与实践对中国的启示

##### (一) 中国当前海洋治理面临的挑战

中国的海洋开发与利用虽取得了一定的成就,但在海洋科技、海洋能源研发、综合管理体制建设、海洋法制体系完善等方面仍存在不足之处。例如,在海洋科技上,我国虽颁布多项海洋科技振兴规划纲要,明确了中国海洋科技发展的指导原则,分析了未来几十年在海洋生态环境、油气与矿产资源、海岸带可持续发展等领域的关键科学技术问题。<sup>①</sup>但是目前海洋研究力量分散,缺乏国内法支撑,海洋研究基础设施不足,海洋综合观测能力也有待提高。<sup>②</sup>在海洋可再生能源的开发与利用上,中国起步明显晚于英国,缺乏完善的法律法规与政策措施,而且地方政府各自为政,<sup>③</sup>面临着盲目、无序开发的困境,缺少整体性长期研发战略与区域协作。此外,中国海洋可再生能源利用率较低,利用空间和研发水平有待进一步提高,尚未涌现出一批具有创新能力的海洋可再生能源企业。<sup>④</sup>

与英国的海洋法制体系和海洋管理模式相比,中国的海洋法制与海洋管理政策中公众参与机制较少,对公众海洋意识的培养未给予足够重视。中国对海洋领域的管理也显得甚为薄弱。从法律体系上来讲,由于缺少《海洋基本法》的制定,导致海洋法制体系不够健全,缺少统揽海洋事业的根本法,使得海洋事业缺乏综合治理的指导原则与思想。而涉海专项法律法规的制定又使得中国的涉海事业分散,各自为政,无法实现良性循环,发挥集约化治理作用。同时,各法律之间又不能“独善其身”,难免存在立法上的冲突,从而导致利益上的冲突,不利于海洋权益的发展。而从实践操作上来看,由于缺乏综合性管理制度,海洋治理能力现代化不足,直接导致海洋管理体制松散,也致使海洋事业在建设过程中的各个方面

<sup>①</sup> 参见王金平、张志强、高峰等:《英国海洋科技计划重点布局及对我国的启示》,《地球科学进展》2014年第7期,第873页。

<sup>②</sup> 参见王金平、张志强、高峰等:《英国海洋科技计划重点布局及对我国的启示》,《地球科学进展》2014年第7期,第874页。

<sup>③</sup> 参见丁娟、刘元艳:《英国海洋可再生能源产业发展现状及政策借鉴》,《海洋经济》2013年第3期,第56页。

<sup>④</sup> 参见晏清、袁平红:《英国海洋可再生能源发展及其对中国的启示》,《企业经济》2012年第9期,第114页。

效率不高,统筹协作的难度增加。<sup>①</sup>目前,我国对海洋环境的保护措施仍然不够具体、海洋环保意识不强、监管措施不到位,总体海洋管理机制在海洋环境污染治理方面效果欠佳,损害了海洋的可持续发展与利用。<sup>②</sup>更为重要的是,长久以来,中国对于海洋权益的维护一直处于“被动单一”的状态:“被动”主要体现在海洋意识较为薄弱,对于海洋权益的维护缺乏主动性,大多数情况是因权益争端产生,反向促进中国提出自己的海洋权益主张,增进维权意识;而“单一”则主要是中国目前还仅停留在对权益的维护上,即“维权”上,缺乏在权益维护过程中主动走近国际海洋秩序的舞台中央、构建中国海洋话语权、推动国际海洋秩序构建、积极参与和促进国际海洋秩序制定的意识和行动。

## (二)对中国的启示

### 1. 增强国民海洋意识,申明争议海域权益主张

海洋意识的提高是权益维护的前置性因素,加强公众对海洋管理的积极性是提高国民海洋意识的关键。例如,在注重法律制定、制度实施过程中公开透明的基础上着重鼓励和保障公众参与,提高科学管理的效率是《英国海洋法》的闪光点,以公开决策信息,接受社会质询、公众提出决策建议和批评等方式为内容,作为海洋事务决策制定和落实过程中的关键性程序加以规定。<sup>③</sup>此外,英国也正在试验新的涉海法定和自主管理模式。实践证明,其充分体现了英国公民对参与海洋治理的热情与积极性。<sup>④</sup>我们可以看到,对公众参与的承诺为制定海洋管理政策框架和通过发展管理程序进行个人决策提供了机会。<sup>⑤</sup>公民参与可以确保更有效的决策、更有效的结果和更大的包容性。<sup>⑥</sup>我国可以通过加强公众在海洋开发与管理中的参与程度,提高海洋资源的开发程度与利用效率,还可以借此提高国民的海洋意识,形成意识培养与实践参与的良性互动。实现海洋管理的公开性、参与性、责任性、明确性、连贯性和有效性。与此同时,积极表明自己的海洋权益

① 参见郭境、朱小明:《实施海岸带综合管理,保护我国海洋生物多样性》,《浙江万里学院学报》2010年第2期,第63页。

② 参见高阳、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,第475页。

③ 参见史晓琪:《英国〈海洋与海岸带准入法〉评析——兼论对中国海洋法制借鉴》,《世界海运:海商法评论》2017年第3期,第49页。

④ See William J. Sutherland, et al., *The Identification of 100 Ecological Questions of High Policy Relevance in the UK*, 4 *Journal of Applied Ecology* 617-627(2006).

⑤ See D. Peel & M. G. Lloyd, *Governance and Planning Policy in the Marine Environment: Regulating Aquaculture in Scotland*, 4 *The Geographical Journal* 365 (2008).

⑥ See D. Peel & M. G. Lloyd, *Governance and Planning Policy in the Marine Environment: Regulating Aquaculture in Scotland*, 4 *The Geographical Journal* 363(2008).

主张,包括海域范围、相关海域享有的权利等,既可以彰显中国的明确立场,抢占权益维护的先机,也可以此更进一步地激发和唤醒国民的海权维护意识,做到双管齐下,形成良性循环。

## 2.以科技提升为依托,统筹海洋资源开发利用与保护

海洋科技的进一步提升是助推中国海洋事业向前迈进不可或缺的一大动力,从英国的海洋科技发展实践中我们也不难发现这一点。因此,建议中国加强海洋科研基础设施建设、海底资源勘探开发技术,重点加强深海大洋科学考察能力的建设。<sup>①</sup>同时还要注意培养海洋科技专业人才,为海洋科技的发展注入新的活力。以现有的海洋科技为基础,以海洋发展为导向,将现代科技与海洋资源相互融合,<sup>②</sup>逐步推动在海水淡化、海洋生物医学、海洋环境技术和深海作业等相关领域取得突破性进展。<sup>③</sup>并且,以海洋科技为依托,可以进一步实现对海洋资源的深层开发与广泛利用,并通过海洋科技的提升来保障海洋生态环境免受污染,做到资源利用与环境保护的可持续发展。

与此同时,还应尽快出台《海洋科技法》以及《专属经济区海洋科学研究实施细则》等,为海洋科技的不断进步与创新提供立法支撑。<sup>④</sup>填补中国在海洋可再生能源开发领域相关法律法规的空白,改善因目前仅有《海洋可再生能源专项资金管理暂行办法》等部门规章导致的法规层级较低、立法较为分散,难以有效发挥对海洋可再生能源的规范和引导,制约海洋资源高效开发的局面。在完善法律法规的同时,要重视本国立法与国际立法接轨,在海洋可再生能源开发的立法工作中,应该对航行安全、海底管道、海洋生态环境保护等内容进行全面考虑,建立健全海洋法律体系,从而有效指导海洋可再生能源开发与实践。

## 3.完善海洋法制体系,建成海洋综合管理体制

中国至今没有一部完整的海洋基本法,是妨碍海洋管理发展的一大因素。因此,建议中国建立完备的海洋法律法规,促进立法工作不断完善;更要重视本国立法与国际立法接轨,从而有效规范和引导海洋开发工作。<sup>⑤</sup>英美等传统海洋强国

<sup>①</sup> 参见王金平、张志强、高峰等:《英国海洋科技计划重点布局及对我国的启示》,《地球科学进展》2014年第7期,第873页。

<sup>②</sup> See Leszek Buszynski & Iskandar Szalan, *Maritime Claims and Energy Cooperation in the South China Sea*, 1 *Contemporary Southeast Asia* 33(2007).

<sup>③</sup> See Liza Tobin, *Beijing's Strategy to Build China into a Maritime Great Power*, 2 *Naval War College Review* 47(2018).

<sup>④</sup> 参见杨泽伟:《中国海洋权益的法律保障》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2013年第3期,第17页。

<sup>⑤</sup> 参见晏清、袁平红:《英国海洋可再生能源发展及其对中国的启示》,《企业经济》2012年第9期,第114页。

的经验也表明,建立现代海洋管理机制是促进海洋企业发展的必由之路。海洋综合管理系统被定义为“一个促进海洋、土地和相关资源的协调开发和管理过程,以公平的方式实现经济和社会福利的最大化,同时又不损害重要生态系统的可持续性”。<sup>①</sup>因此,中国有必要建立健全有效的现代海洋综合管理机制,对当前的所有涉海部门进行逐步的整合与重构,提高办事效率。统一有效的现代海洋综合管理机制是实现国家海洋战略目标和有效维护海洋权益的重要基础。<sup>②</sup>在 2020 年“两会”期间有代表提交的《关于加快推进国家海洋治理现代化的提案》,建议构建系统完备的海洋政策法规体系,不断提升海洋依法管理能力。<sup>③</sup>实践中可通过确保所有层面均已作出有效的协调安排,整合管理机制,发展更完善的规划及管理制度,建立良好的沿海知识基础(经济、社会、环境和自然),以及定期(通过指标)监测海洋综合管理进展,并发布信息等多种举措来进一步落实海洋综合管理的建立,实现海洋治理的现代化。<sup>④</sup>此外,还要重视海岸带综合管理、适应性监测和评估的重要作用,以支持实现可持续的海洋管理目标。<sup>⑤</sup>

#### 4. 整体布局,构建科学的海洋空间规划体系

海洋空间规划可以定义为“分析和分配海洋区域人类活动的空间和时间分布,以实现通常通过政治过程指定的生态、经济和社会目标的公共过程”。<sup>⑥</sup>这是执行国际海洋合作伙伴关系的关键工具,因为它将帮助公共当局和利益攸关方协调其行动和优化自然资源的利用,从而既有利于经济发展又有利于海洋环境保护。因为规划必须寻求保护和改善海洋环境,所以基于生态系统的方法是任何海洋空间规划过程的首要原则,同时它也注重针对海洋利用的监测与评价,以及利

---

① See Sue Kidd & Dave Shaw, *Integrated Water Resource Management and Institutional Integration: Realising the Potential of Spatial Planning in England*, 4 *The Geographical Journal* 312-329 (2007).

② See Wang Shan & Fu Yu, *International Rivalries at Sea and China's National Security*, 9 *Contemporary International Relations* 24 (2010).

③ 参见蒋和生:《加快推进海洋治理现代化》, <http://www.gxzx.gov.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=14&id=35406>, 2020 年 12 月 1 日访问。

④ See M. R. Phillips, *et al.*, *Function Analysis as a Coastal Management Tool: The South Wales Coastline, UK*, 3 *Journal of Coastal Conservation* 159-170 (2007).

⑤ See Pim Vugteveen, *et al.*, *Developing an Effective Adaptive Monitoring Network to Support Integrated Coastal Management in a Multiuser Nature Reserve*, 1 *Ecology and Society* 37(2015).

⑥ Andrus Meiner, *Integrated Maritime Policy for the European Union-Consolidating Coastal and Marine Information to Support Maritime Spatial Planning*, 1 *Journal of Coastal Conservation* 10 (2010).

益相关方的参与等众多方面。<sup>①</sup>

海洋空间规划中的协调不仅是不同的海事部门和各种人类活动需要协调(横向协调),它也是负责任的当局和不同的治理级别之间的协调(垂直协调)。改进跨部门协调被认为是现代决策的关键因素之一,它可以导致有系统地查明各部门之间的协同作用或规章中的无效率,从而有助于实现更有效和成本效率更高的政治决定。因此,可以通过管理支援计划提供适当的架构,以跨界别和综合的方式组织管治级别。它也可以帮助加强国家和国际政策的一致性。<sup>②</sup>海洋空间规划最重要的是为特定海域制定一项适当指导该区域活动的总体战略或远景,所有细节层面的目标都应源于这一总体战略。<sup>③</sup>构建中国特色的海洋空间规划,加强海洋事务的内部协调应有助于发展“一站式”办法,亦可导致简化决策过程、简化申请程序和更好全面了解某一特定海域内正在进行的和预期的海洋用途。<sup>④</sup>此外,海洋空间规划要想有效,就必须具有监管权力和法律约束力,建议探索制定《海洋空间规划监管法》,建立透明的定期监测和评价机制<sup>⑤</sup>,逐步通过有效的规划、合作伙伴的工作、社区的参与、与开发商的对话和谈判,保证高质量的海洋开发工作。

#### 5.着眼全球战略,深化海洋实践

《公约》的诞生为各国主张海洋权益提供了国际法依据,对《公约》的深入研究与应用可以使中国在有效维护本国利益的前提下使权利要求更加有理有据。可以说,当今世界谁把握了海洋制度创新的先机,谁就把握了海洋权益配置的主动,也即海洋利益格局重新分配的主动,进而能在规则制定实施过程中实现自己的利益。<sup>⑥</sup>建议我国充分利用《公约》所赋予的权利,逐步以立法形式确认和强调海洋规划的法律地位,全面规划符合我国国情的海洋战略,推进海洋强国建设。<sup>⑦</sup>与此同时,还可借鉴英国的有益经验,重视海洋利用的整体性与未来性。通过制度创

<sup>①</sup> See Nicole Schaefer & Vittorio Barale, *Maritime Spatial Planning: Opportunities & Challenges in the Framework of the EU Integrated Maritime Policy*, 2 *Journal of Coastal Conservation* 240(2011).

<sup>②</sup> See Nicole Schaefer & Vittorio Barale, *Maritime Spatial Planning: Opportunities & Challenges in the Framework of the EU Integrated Maritime Policy*, 2 *Journal of Coastal Conservation* 245(2011).

<sup>③</sup> See Nengye Liu, *et al.*, *The European Union and the Arctic 200* (Brill 2017).

<sup>④</sup> See Nengye Liu, *et al.*, *The European Union and the Arctic 253* (Brill 2017).

<sup>⑤</sup> See Tracey Hewett & Stephen Fletcher, *The Emergence of Service-based Integrated Coastal Management in the UK*, 3 *Area* 313-327 (2010).

<sup>⑥</sup> 参见彭苓萱:《人类命运共同体的国际法制度化及其实现路径》,《武大国际法评论》2019年第4期,第9页。

<sup>⑦</sup> 参见马明飞:《我国〈海洋基本法〉立法的若干问题探讨》,《江苏社会科学》2016年第5期,第185页。

新,开拓服务于本国海洋权益维护的法制体系,为将自己的海洋战略推向全球奠定基础;积极参与海洋命运共同体的建设与发展,从战略高度上深刻认识海洋深化发展的深刻影响。<sup>①</sup>在全球层面上积极参与国际海洋制度构建与规则创设,在区域层面上加快推动区域海洋合作机制的构建,<sup>②</sup>探索通过国内涉海法规的制定,构建中国在国际海洋秩序中的话语权,倡导规则的构建,推动秩序的形成,深化国家海洋实践,以更为宽广、开放的视野去积极参与全球海洋事务。

## 结论

自 2016“脱欧”公投结束后,为了进一步拓展“后脱欧时代”的战略空间,英国政府顺势提出了“全球英国”战略构想,将目光重新投向全世界,通过所谓的“基于规则的秩序”的构建,打开英国在全球海洋话语体系的大门。英国通过一系列的立法保障、制度创新与深化实践为其全球战略提供了有力的支持,这得益于英国早期的海洋战略与规划。我国可以学习借鉴英国特色海洋法制与实践,探索一条适合中国海洋权益维护的道路。英美等国家均根据自身特点及国家需要不断探索前进,制定并完善了海洋战略,取得了瞩目的成就。我国应该分析其中特点,结合自身实际需要,从海洋战略高度、整体规划出发,制定综合性海洋治理体制以及完备的海洋法制体系,使中国海洋事业的发展和治理于法有据、有章可循。同时,我国应积极投身到海洋命运共同体的构建当中,深度参与全球海洋治理,从单一的海权维护转向综合的规则引领,努力建设海洋强国。

### **Britain—Characteristic Maritime Legislation and Practice and Its Enlightenment to China**

**Abstract:** Britain, with its maritime strength and maritime strategic thinking, took the lead in the wave of “ocean statehood” at the beginning of the 20th century. Upon ratification of the United Nations Convention on the Law of the Sea, the United Kingdom has continuously improved the maritime legal system, developed its domestic marine management practices. From the empha-

<sup>①</sup> 参见杨泽伟:《新时代中国深度参与全球海洋治理体系的变革:理念与路径》,《法律科学(西北政法大学学报)》2019年第6期,第178页。

<sup>②</sup> 参进程时辉:《当代国际海洋法律秩序的变革与中国方案——基于“海洋命运共同体”理念的思考》,《湖北大学学报(哲学社会科学版)》2020年第2期,第137页。

sis on the promotion of marine science and technology to promote marine renewable energy research and development, to the scientific formulation of marine space planning, paying attention, to the construction of coastal partnership, to the construction of an integrated management system, integrating marine resources protection and environmental sustainable development. Through institutional innovation, the United Kingdom has laid a solid foundation for the implementation of the “Global Britain” approach by advocating the construction of a “rule-based international maritime order”. The concept and practice of ocean governance with British characteristic, which attaches great importance to the formulation of overall strategic planning and focuses on global, provides reference and inspiration for China to further build a sound ocean legal system to modernize marine governance in terms of building a comprehensive ocean management system and formulating a long-term planning strategy for ocean space.

**Keywords:** marine legal system; marine integrated management; marine space planning; modernization of marine governance

(责任编辑:彭芩萱 钱静)