

中国海洋功能区划研究

——基于海洋环境保护考量

董琳◎著

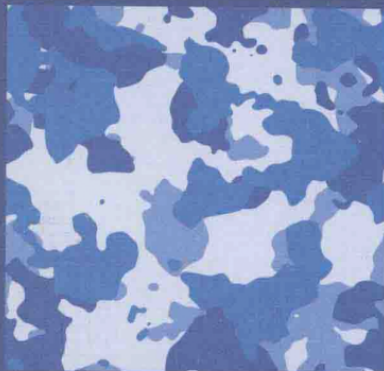


上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

巍巍交大 百年书香
www.jiaodapress.com.cn
bookinfo@sjtu.edu.cn



策划编辑：李广良 姜津津
责任编辑：姚文海 熊小明
封面设计：余一梅
责任营销：陈 鑫



上架建议：海洋法政



扫描二维码
关注上海交通大学出版社
官方微信

ISBN 978-7-313-10672-8



9 787313 106728 >

定价：75.00元



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLISHING FUND PROJECT

海洋强国出版工程

中国海洋功能区划研究

基于海洋环境保护考量

董琳 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

海洋对我国的政治、经济和国家安全都有着重要的影响。作为我国海域使用管理的基本制度之一,海洋功能区划在协调各类用海需求的过程中发挥了重大的作用,同时也为海洋环境的保护作出了巨大的贡献。

本书主要是基于法学、海洋功能区划及环境管理等基础理论,采用了理论探讨和案例分析相结合的方法,通过对三个相应案例的研究与讨论,对海洋保护区的建区工作、管理体制和经济效益方面存在的问题及其对策展开了深入的法理分析。

图书在版编目(CIP)数据

中国海洋功能区划研究:基于海洋环境保护考量/
董琳著. —上海:上海交通大学出版社, 2015
ISBN 978-7-313-10672-8

I. ①中… II. ①董… III. ①海洋资源—资源开发—
经济区划—研究—中国 IV. ①P74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 288671 号

中国海洋功能区划研究 ——基于海洋环境保护考量

著 者:董 琳

出版发行:上海交通大学出版社

地 址:上海市番禺路 951 号

邮政编码:200030

电 话:021-64071208

出 版 人:韩建民

印 制:杭州富春印务有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:787 mm×960 mm 1/16

印 张:17.25

字 数:192 千字

版 次:2015 年 12 月第 1 版

印 次:2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-313-10672-8/P

定 价:75.00 元

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话:0571-64361028

前 言

海洋对于我国的政治、经济和国家安全都有着重要的影响，借助海洋的区位优势，我国产生并发展了高度发达的沿海经济带，沿海地区集中了我国半数的人口和一半以上的国内生产总值。可以预见，海洋对于我国发展的推动作用，必将随着时间的推移而成倍增长。

作为我国海域使用管理的基本制度之一，海洋功能区划在协调各类用海需求的过程中发挥了重大的作用，同时也为海洋环境的保护作出了巨大的贡献。然而，随着我国经济的快速发展，沿海各地对于开发海洋的热情也空前高涨，这就难免导致了海洋功能区划的海洋环境保护功能被不断弱化。本书的研究正是基于修复我国海洋功能区划的海洋环境保护功能的考虑而展开的。

本书研究工作的开展主要是基于法学、海洋功能区划及环境管理等基础理论，同时采用了理论探讨和案例分析相结合的方法。通过对“我国海洋功能区划的法律分析”、“以海洋环境保护为导向的我国海洋功能区研究”、“特别敏感海域研究——兼

论其借鉴意义”及与上述相对应的三个案例的研究,本书主要涉及以下四方面的研究成果:

(1) 对“海洋功能区划制度”和“海洋功能区划成果”各自的法律地位进行了深入剖析,并从保护海洋环境的角度出发,以法理分析为依据,提出了应提高“海洋功能区划成果”法律地位的建议。

(2) 提出应引入“以海定陆”的原则、“公众参与”的原则及“预警原则”对我国目前海洋功能区划的制定原则加以完善,并对其在引入的过程中需注意的要点进行了深入的法理分析。

(3) 从国内法和国际法的角度综合考察了海洋自然保护区和海洋特别保护区的不同,并对海洋保护区的建区工作、管理体制和经济效益方面存在的问题及其对策建议开展了以法律为视角的深入分析。

(4) 以法律为视角,提出应引进 PSSA 来完善我国以海洋环境保护为导向的海洋功能区体系,以此来增强我国在领海和专属经济区内保护海洋环境免遭国际海运活动威胁的能力。

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 研究的问题	1
1.2 研究背景	2
1.3 研究意义	6
1.4 技术路线	7
第 2 章 理论基础	9
2.1 海洋环境保护法律体系梳理	9
2.2 海洋功能区划的内涵	14
2.3 海洋功能区划现行制定原则总结	19
2.4 海洋功能区划与海洋环境保护关系的法律 分析	21
第 3 章 我国海洋功能区划的法律分析	25
3.1 实施范围的法律分析	25
3.2 法律地位探讨	38
3.3 完善制定原则的法律分析	49

第 4 章	以海洋环境保护为导向的我国海洋功能区研究 ·····	88
4.1	概述	88
4.2	我国海洋保护区研究	94
第 5 章	特别敏感海域研究——兼论其借鉴意义 ·····	158
5.1	PSSA 的内涵	159
5.2	PSSA 的发展	161
5.3	PSSA 与国际法	165
5.4	PSSA 的识别与指定	168
5.5	APM 研究	177
5.6	借鉴意义	184
第 6 章	案例研究 ·····	190
6.1	厦门国家级海洋自然保护区管理之空间冲突 及其对策建议	190
6.2	申请识别及指定台湾浅滩为 PSSA 的设想	202
第 7 章	总结 ·····	230
7.1	研究问题的结论	230
7.2	主要创新点	234
7.3	不足与展望	235
	缩略语 ·····	237
	图表索引 ·····	238
	参考文献 ·····	240
	后记 ·····	268

第 1 章 绪 论

1.1 研究的问题

作为我国海域使用管理的基本制度之一,海洋功能区划在协调各类用海需求的过程中发挥了重大的作用,同时也为海洋环境的保护作出了巨大的贡献。然而,随着我国经济的快速发展,沿海各地对于开发海洋的热情也空前高涨,这就难免导致海洋功能区划的海洋环境保护功能被不断地弱化。正是基于修复我国海洋功能区划的海洋环境保护功能的考虑,本书拟对下列问题从法律的角度展开探讨:

- (1) 海洋功能区划应具有何种法律地位?
- (2) 海洋功能区划的制定原则应如何完善?
- (3) 以海洋环境保护为导向的海洋功能区存在哪些问题及如何解决?
- (4) 国际上有否先进的海洋功能区划理念可供借鉴之用?

1.2 研究背景

海洋,大体上可以分为大洋(open oceans)、半闭海(semi-enclosed seas)以及封闭海(enclosed seas),它们各有特点。^①1992年,联合国环境与发展大会在其通过的《21世纪议程》的第17章开篇便指出:“海洋环境(包括远洋、近海和海岸区域)形成了一个综合的整体,这个整体是全球生命支持系统所不可或缺的一个组成部分,此外,海洋环境还是一项有助于可持续发展的宝贵资产。”^②可见,在人类进化和社会经济发展的过程中,海洋占据着十分重要的基础性地位。

随着海洋的战略性的愈来愈凸显,20世纪末,各主要沿海国家都纷纷推出了自己的海洋战略,例如:美国提出了“90年代海洋科技发展战略”,英国公布了“海洋开发推进计划”,法国制定了“海洋科技1991—1995年战略计划”,欧盟实施了“欧洲海洋计划”^③,中国亦于1998年制定了《中国海洋事业的发展》白皮书。^④

进入21世纪后,美国于2004年出台了21世纪的新海洋政

① Michael J. Kennish. Practical Handbook of Marine Science (3rd) [M]. Boca Raton et al. : CRC Press, 2001:14.

② The United Nations Conference on Environmental and Development (UNCED). Agenda 21 [EB/OL]. [2011-02-14]. http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_17.shtml#3/.

③ 陈艳. 海域使用管理的理论与实践研究——一种经济学的视角 [D]. 青岛:中国海洋大学,2006:5.

④ 国务院新闻办公室.《中国海洋事业的发展》白皮书[EB/OL]. [2011-02-14]. <http://www.law-lib.com/fzdt/newsthtml/24/20050709190502.htm>.

策《21世纪海洋蓝图》，日本于2004年发布了第一部对海洋实施全面管理的海洋白皮书，英国发布了《海洋责任报告》，韩国出台了《韩国21世纪海洋》的国家战略，欧盟于2001年制定了《欧洲海洋战略》^①，而我国更是早在1996年就制定了《中国海洋21世纪议程》^②。

随着海洋开发利用强度的不断加大，海洋在世界经济的发展中开始占据越来越重要的位置，我国的情况亦是如此。我国拥有18000多公里的大陆岸线，依照《联合国海洋法公约》中200海里专属经济区制度和大陆架制度，我国可拥有约300万平方公里的管辖海域，沿海岛屿6500多个。^③根据国家海洋局的最新统计数据，我国的海洋生产总值从2001年到2010年的十年间，逐年稳步上升（见图1-1），例如，2010年全国海洋生产总值38439亿元（其中，海洋产业^④增加值22370亿元，海洋相关产业^⑤增加值16069亿元），比上年增长12.8%。海洋生产

① 韩立民，陈艳. 海域使用管理的理论与实践[M]. 青岛：中国海洋大学出版社，2006：2.

② 国家海洋局. 中国海洋21世纪议程[EB/OL]. [2011-02-14]. http://www.coi.gov.cn/hyfg/database/guojiahyfg/200803/t20080318_4888.htm.

③ 国家海洋局. 中国海洋21世纪议程[M]. 北京：海洋出版社，1996：1.

④ “海洋产业”系指：开发、利用和保护海洋所进行的生产和服务活动，包括了海洋渔业，海洋油气业及海洋矿业等22个大类行业。参见中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局，中国国家标准化管理委员会. 海洋及相关产业分类(GB/T 20794-2006)[S](2007-05-01)：1.

⑤ “海洋相关产业”系指：以各种投入产出为联系纽带，与海洋产业构成技术经济联系的产业，包括了海洋农、林业，海洋设备制造业、涉海产品及材料制造业、涉海建筑与安装业、海洋批发与零售业及涉海服务业6个大类行业。参见中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局，中国国家标准化管理委员会. 海洋及相关产业分类(GB/T 20794-2006)[S]：1.

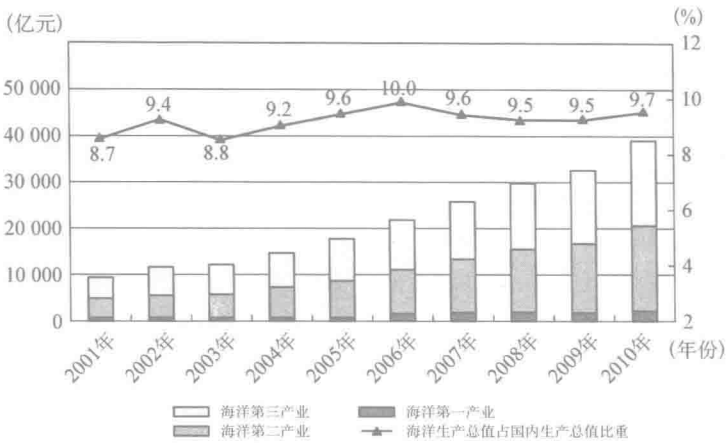


图 1-1 2001—2010 年全国海洋生产总值情况

资料来源:国家海洋局.2010年中国海洋经济统计公报[EB/OL]. <http://www.soa.gov.cn/soa/hygbml/jjgb/ten/webinfo/2011/03/1299461294189991.htm>

总值占国内生产总值的9.7%。^①

然而,随着海洋经济的持续升温,我国的海洋环境也开始面临越来越严峻的挑战,尤其在一些海洋经济发达的省份或地区更是如此。根据国家海洋局的最新统计数据,2009年,全国海域未达到清洁海域^②水质标准的面积为146980平方公里,其中较清洁海域^③面积70920平方公里,轻度污染海域^④面积

^① 国家海洋局.2010年中国海洋经济统计公报[EB/OL]. [2011-05-14]. <http://www.soa.gov.cn/soa/hygbml/jjgb/ten/webinfo/2011/03/1299461294189991.htm>.

^② 清洁海域:符合国家海水水质标准中第一类海水水质的海域,适用于海洋渔业水域、海上自然保护区和珍稀濒危海洋生物保护区。

^③ 较清洁海域:符合国家海水水质标准中第二类海水水质的海域,适用于水产养殖区、海水浴场、人体直接接触的海上运动或娱乐区,以及与人类食用直接有关的工业用水区。

^④ 轻度污染海域:符合国家海水水质标准中第三类海水水质的海域,适用于一般工业用水区和滨海风景旅游区。

25 500 平方公里,中度污染海域^①面积 20 840 平方公里,严重污染海域^②面积 29 720 平方公里。严重污染海域主要分布在辽东湾、渤海湾、莱州湾、长江口、杭州湾、珠江口和部分大中城市近岸局部水域(见图 1-2)。海水中的主要污染物依然是无机氮、活性磷酸盐和石油类。^③

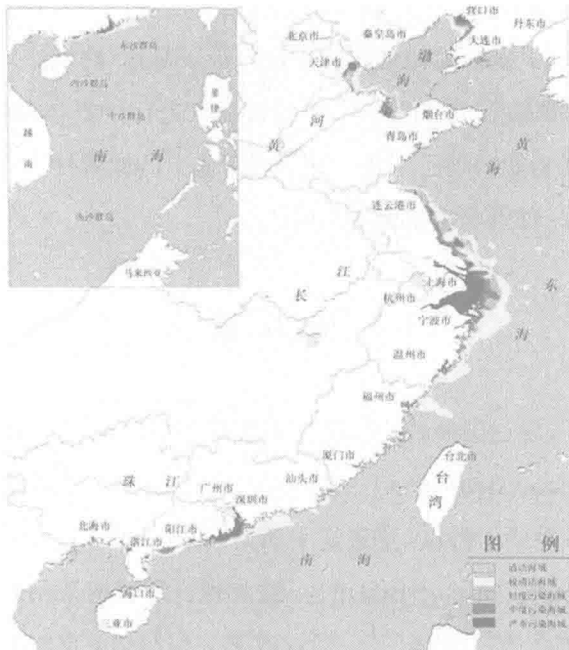


图 1-2 2009 年全国海域水质等级分布示意图

资料来源:国家海洋局. 2009 年中国海洋环境质量公报[EB/OL]. <http://www.soa.gov.cn/soa/hygbml/hjgb/nine/webinfo/2010/06/1297643967129820.htm>

① 中度污染海域:符合国家海水水质标准中第四类海水水质的海域,适用于海洋港口水域和海洋开发作业区。

② 严重污染海域:劣于国家海水水质标准中第四类海水水质的海域。

③ 国家海洋局. 2009 年中国海洋环境质量公报[EB/OL]. [2011-05-14]. <http://www.soa.gov.cn/soa/hygbml/hjgb/nine/webinfo/2010/06/1297643967129820.htm>.

正是由于意识到海洋环境问题的严峻性,我国颁布了一系列有关海洋环境保护的法律法规等规范性文件,也由此确立了一些影响深远的海洋管理制度,海洋功能区划制度便是其中之一。

我国的海洋功能区划制度是在 1999 年修订后的《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海环法》)中得以确立的,但该法并未对海洋功能区划的具体内容作出规定。直到 2001 年,《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》)在其第 2 章以专章的形式对海洋功能区划制度进行了具体规定,这表明了海洋功能区划已不是一种单纯工作上的或者技术方面的规划,而是一种由国家规定的制度。

1.3 研究意义

当下,发达国家和地区都提倡在环境管理中要采用基于生态系统(ecosystem-based)的管理方式,而基于生态系统的管理方式有一重要的特点,便是它应该是“基于地方”(place-based)或“基于区域”(area-based)的,^①这与现行所普遍采用的仅关注某单一物种、某一群体、某一活动或某一利益相关事物的管理方式大相径庭。^②

本书之所以如此选题,意义有二:一是海洋功能区划正是在海洋环境保护中所采用的一种“基于地方”或“基于区域”的

① McLeod, K., Lubchenco, J., Palumbi, R., Rosenberg, A.. Scientific consensus statement on marine ecosystem-based management [Z]. Communication Partnership for Science and the Sea, 2005.

② Crowder, L., Osherenko, G., Young, O., et al. Resolving mismatches in US ocean governance [J]. Science, 2006, 313: 617 - 618.

管理手段,对其进行系统研究将有助于提升我国的海洋环境管理水平,保障我国海洋经济健康发展的可持续性;二是海洋功能区划涉及的学科及领域众多,对其所开展的研究也各有侧重,而基于海洋环境保护考量所展开的以法律为视角的研究,将有助于重点解决海洋功能区划的海洋环境保护功能受到弱化的问题,从而使我国的海洋功能区划水平能迈上一个新的台阶。

1.4 技术路线

本书研究工作的开展主要是基于法学、海洋功能区划及环境管理等基础理论,采用了理论探讨和案例分析相结合的方法。本书的技术路线详见图 1-3。

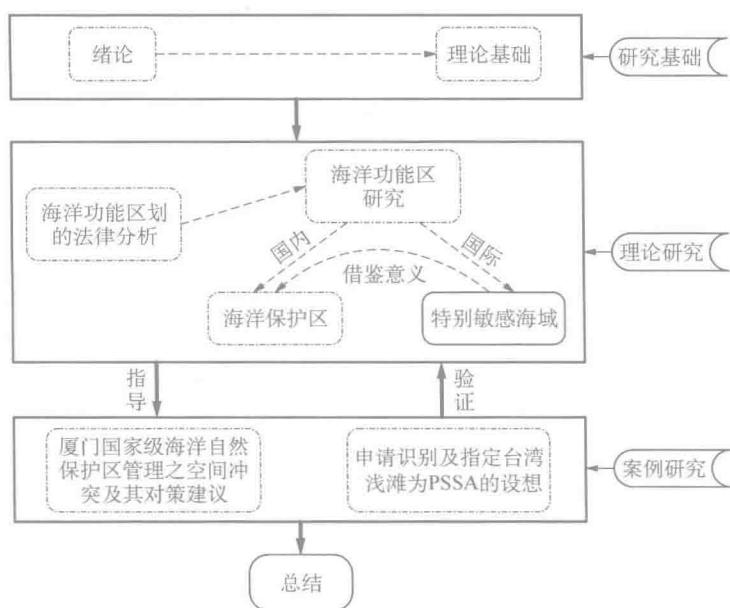


图 1-3 本书技术路线图



第1章“绪论”，主要是明确本书所要研究的问题，以及研究背景、研究意义和技术路线。

第2章“理论基础”，首先就国内和国际的海洋环境保护法律体系进行相关的梳理，随后对海洋功能区划的内涵、海洋功能区划的现行制度原则及海洋功能区划与海洋环境保护的关系进行说明。

第3章“我国海洋功能区划的法律分析”，主要围绕我国海洋功能区划的实施范围、法律地位及完善制定原则这三个方面展开深入的法理分析。

第4章“以海洋环境保护为导向的我国海洋功能区研究”，首先明确我国现行的海洋功能区分类体系中，以海洋环境保护为导向的海洋功能区只有“海洋保护区”，随后即对我国海洋保护区的分类及其区别，以及建区工作、管理体制和经济效益方面存在的问题及其对策建议进行以法律为视角的深入分析。

第5章“特别敏感海域研究——兼论其借鉴意义”，首先将对特别敏感海域(PSSA)的内涵与框架、发展历程及其与国际法的关系作一说明，其次将对PSSA的识别和指定进行阐述，再次将对相关保护措施(APM)进行研究，最后将就PSSA对于完善我国以海洋环境保护为导向的海洋功能区体系的借鉴意义进行分析。

第6章“案例研究”，主要是通过对案例的研究验证之前理论研究成果，同时也是用理论研究成果指导案例的研究。

第7章“总结”，主要就第1章所提出的问题进行结论性的回答，并总结本书的主要创新点以及不足并进行展望。

第2章 理论基础

2.1 海洋环境保护法律体系梳理

2.1.1 国内

我国现行的国内海洋环境保护法律体系包括了大量的法律法规等规范性文件,总结起来,可分为六个部分:

(1) 由全国人民代表大会制定的《宪法》中有关海洋环境保护的法律规范。

(2) 由全国人民代表大会常务委员会制定的有关海洋环境保护的法律——《环境保护法》、《海环法》、《海域法》、《渔业法》、《野生动物保护法》、《海上安全交通法》、《领海及毗连区法》及《海关法》等。

(3) 由国务院制定的有关海洋环境保护的行政法规——《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》、《防止船舶污染海域管理条例》、《海洋倾废管理条例》、《防治陆源污染物污染损害海洋环境管理条例》及《防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》等。