

引用格式: 吴妤婷, 白佳玉. 基于可持续发展目标的海洋资源综合立法[J]. 资源科学, 2022, 44(2): 401-413. [Wu Y T, Bai J Y. Integrated legislation of marine resources based on the sustainable development goals[J]. Resources Science, 2022, 44(2): 401-413.] DOI: 10.18402/resci.2022.02.15

基于可持续发展目标的海洋资源综合立法

吴妤婷¹, 白佳玉²

(1. 中国海洋大学法学院, 青岛 266100; 2. 南开大学法学院, 天津 300071)

摘要: 可持续发展作为资源开发的关键要素, 已成为海洋发展战略与综合立法的重要内容; 但少有基于可持续发展目标、以海洋资源开发为主题的海洋综合立法研究。本文通过拓展可持续发展理念内涵、明晰中国海洋综合立法的主要内部矛盾与外部影响因素, 探索群落与可持续发展进程对海洋管理模式的影响, 以及比较分析典型国家的海洋综合立法。研究发现: ①基于生态系统的海洋管理模式 (Marine Ecosystem-Based Management, MEBM) 兼顾了生态系统关联性与管理适应性的特点, 进而推动海洋管理模式的创新。②中国“海洋生态保护优先”理念对事前预防的偏向符合MEBM模式追求的管理实效, “生态+海洋管理”模式可为中国构建基于可持续发展目标的海洋法立法提供思路。③外国通过海洋基本法/综合立法设立专门海洋管理机构、制定中长期海洋计划、明确“海洋”“生态”法律地位等方式, 有针对性地采取差异性MEBM模式, 为中国海洋综合立法研究提供有益参考。

关键词: 可持续发展; 群落; 海洋资源; 基于生态系统的管理; 海洋综合立法

DOI: 10.18402/resci.2022.02.15

1 引言

1992年联合国环境与发展大会通过《21世纪议程》《生物多样性公约》及《气候变化框架公约》等5份文件, 首次提出“对沿海和海洋实施综合管理以实现可持续发展”^[1], 其中, 《21世纪议程》直接以“沿海和海洋综合管理与可持续发展”为章标题; 大会有关可持续发展的理念, 随后也作为一种行动指南的新范式为人类探究海洋问题提供指引^[2]。1994年中国在《中国21世纪议程》中明确: 可持续发展为经济社会发展的必然需求与必然选择^[3], 在历经近30年的实践后, 可持续发展原则已成为社会经济发展与自然资源开发的关键要素^[4]。中国提出的“人类命运共同体”理念多次被联合国写入相关决议, 2019年习近平主席提出海洋命运共同体理念, 其认

识统一、环境稳定和利益共享的海洋共同体核心价值^[5], 为海洋发展议题提供了新的理论思路。在以泛海洋论^①为背景的可持续发展目标研究中, 海洋场域的研究主体随着递进式的海洋发展进程而被拓展^[6], 基于海洋伦理论^②与“海洋命运共同体”视阈, 海洋开发议题项下的海洋政治研究主体呈现为国家与组织群落、人与海洋生物群落、海洋非生命群落^[7]。尽管国家与组织作为海洋资源开发活动中调动资源与制定规则的主体群落, 为海洋发展的可持续提供管理保障, 但由于群落间不可忽视的平等性、连带性与适度性特征, 使主体群落与海洋可持续发展的互动不再局限于单纯的行政区划管理, 进而推动了海洋管理模式的转变与各国海洋综合立法的创新。

收稿日期: 2021-06-06; 修订日期: 2021-12-09

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(18VHQ001)。

作者简介: 吴妤婷, 女, 重庆江津人, 博士研究生, 主要研究方向为国际法。E-mail: wyt0302001@sina.com

通讯作者: 白佳玉, 女, 辽宁辽中人, 法学博士, 教授, 博士生导师, 主要研究方向为海洋法。E-mail: gracefulgl@hotmail.com

① 泛海洋论指随着科技的进步以及全球化的发展, 越来越多的国家都直接或间接地卷入海洋事务。

② 海洋伦理论指海洋控制、海洋开发与海洋治理被赋予伦理内涵, 海洋实践的政治意义得以被伦理标识, 海洋政治学的政治定义得以丰富与延伸。

在可持续发展模式中,人与自然的协调在时间与空间尺度上均是多层面的^[8],中国积极推动转变以“发展”为主的开放性政策、关注多元主体的多样性海洋权益,重视海洋开发中3个主体群落间的利益融合与良性互动^[9]。2017年中国为落实《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》(以下简称《议程》)还特别制定了《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》(以下简称《方案》),在有关可持续发展目标(SDGs)第14项中明确“中国采取可持续的方式管理海洋和海洋资源并保护海洋及海洋生态系统”^[10],为定义和平衡中国海洋经济与海洋环境的关系奠定了基调。为有效缓和海洋经济发展与生态保护间的矛盾,不同国家积极采用海洋综合立法的方式,确立了基于生态系统的海洋综合管理模式(Marine Ecosystem-Based Management, MEBM)。

2 基于可持续发展目标的海洋资源开发利用的主要内部矛盾

群落间的利益冲突不仅是海洋发展中产生的必然结果,也是推动全球海洋发展进程与激励国家调整海洋战略的重要因素。随着“可持续发展”与“综合管理”等新概念被引入海洋管理领域,世界各国开始对国家海洋管理的本质与范围进行改革。可持续发展原则成为指导海洋资源开发利用活动的原则之一。基于可持续发展目标的海洋资源开发活动具体矛盾主要表现为:人类中心论与生态中心论的矛盾、海洋资源环境承载力与海洋经济发展的矛盾以及传统海洋管理模式与新型海洋管理模式的矛盾三部分内容。

2.1 人类中心论与生态中心论间的矛盾

全球气候变化与环境污染问题的加剧,促使人类关注“生态利益中心主义”与“人类利益中心主义”理论,重新审视海洋生态系统与人类生存利益间的矛盾关系与相互作用。理论上人类中心论以自由主义发展哲学为基础,作为一种绿色资本主义,它追求资本主义经济的可持续发展、捍卫资本的整体利益;“人类中心主义”价值观对生态保护的论述,明显以维护人类整体与长远利益为目的^[11]。而生态中心论以自由主义政治哲学为理论基础,批判和谴责“人类中心主义价值观”^[12],生态中心论借助生态科学的整体性规律,进一步将关怀对象拓展至

动植物乃至整个生态系统之上^[13]。虽然人类中心论与生态中心论皆服务于解决生态危机问题,但由于所采用的理论不同且目的各异,两者在经济增长、技术进步与生态认知等方面存在着巨大差异。

事实上,人类中心主义价值观和生态中心主义价值观间矛盾的加剧,激发了学界对环境伦理与生态文明理论的深入研究,主要形成了以下3种观点:①在霍耐特承认理论^[14]基础上构建的不以任何利益为核心的妥协理论;②强调利用后现代性质的生态哲学树立非人类中心主义价值观^[15];③从历史中区别“类”本位、通过个体本位和群体本位的人类中心主义巩固人类价值本位的现代人类中心主义理论^[16]。3种观点为中国探索基于可持续发展目标的海洋生态管理与资源开发路径提供了多元的理论选择。而基于生态思潮影响所产生的对生态中心论的偏向,已直接或间接地体现在某些国家的海洋立法与国际公约中,例如美国、英国、澳大利亚、加拿大直接通过不同形式的海洋综合立法,确立基于生态系统的海洋管理方法;再例如《议程》“目标11和目标14”内容、《约翰内斯堡可持续发展声明》的“承诺”部分、《我们希望的未来》“海洋”内容以及《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》等文件,围绕生态与可持续发展展开了探讨。另外,当前“人类中心主义”与“生态中心主义”两种价值观正逐步向修正的近代人类中心主义价值观发展,通过对“人类中心主义”的修正、利用生态系统管理理论与MEBM模式^[17],在兼顾“尊重自然内在价值与满足人类发展需求”内涵的同时,实现对海洋生态系统事前、事中、事后全过程管理中的适度干预。

2.2 海洋资源环境承载力与海洋经济发展间的矛盾

中国在2003年《中国21世纪初可持续发展行动纲要》(以下简称《纲要》)中,具体阐明了经济增长、资源消耗与生态破坏间的矛盾。资源环境承载力是衡量可持续发展水平的重要依据,在指导可持续发展问题上发挥基础性作用^[18,19]。首先,海洋作为一个复杂开放的系统,它的自然变化缓慢且稳定;海洋资源环境承载力研究以海洋资源环境系统为载体,以涉海社会经济活动为承载对象^[20],以海洋资源环境可持续利用为原则,要求在尊重海洋资源公共性、有限性、流动性与共生性的基础上,保持群落间的和谐关系。其次,现实中海洋资源环境承载

2022年2月

力的消耗与人类海洋需求量的增加,为海洋资源环境子系统的供给能力与人海经济子系统发展能力带来巨大压力,协调海洋资源环境承载力与人类海洋资源需求量也成为海洋可持续发展目标的必要内容^[21]。因此,为摆脱海洋资源环境经济系统的恶性循环、保障海洋生态系统的自身健康与恢复能力,有必要结合资源、环境、经济等各要素建立综合承载力评价系统,完善基于可持续发展目标的海洋综合管理^[22],以实现群落间的良好互动、保障主体适度性。而美国1972年围绕“开发、保护、决策”提出的海岸带综合管理,以及英国1991年实施的北海研究计划,皆是有关国家对探索缓解海洋资源环境承载力与经济发展矛盾方法的积极尝试。

2.3 传统与新型海洋管理模式间的矛盾

国家与组织、人与海洋生物以及海洋非生命等多元主体的利益诉求与空间要求的变化,也在不断冲击着传统的海洋管理理念^[23]。与传统海洋管理模式相比,海洋治理在内涵上包含了海洋管理内容,它采用调整管理手段、变更治理模式及调和结构关系等方法,治理的主体更加多元^③,治理客体结合了单一与多项、传统与非传统的内容,形成更为复杂的交错治理关系^[24]。此外,中国自进入“十四五”规划时期以来,与“十三五”规划时期采用传统的“事后补救”治理路径不同,更注重采取海洋生态环境保护措施等“事前预防”模式。

早在20世纪,美国、澳大利亚、加拿大就已通过机构整合与制度创新不断对其传统海洋管理模式作出调整。进入21世纪后,中国也开始逐步改革国家海洋行政管理体制,积极采用综合的海洋管理模式提高海洋治理能力。例如2001年,中国通过制定《海域使用管理法》确立中央统一管理与授权地方分级管理的海洋管理体制;2018年国务院在对海洋管理机构机制进行重大调整后形成了具有中国特色的综合协调型海洋管理体制。可见,国家作为调动资源与制定规则的主体,在为可持续发展提供行政与制度保障时,逐步提高了其在海洋生态环境保护与海洋资源开发活动中的管理能力。从《中国落实2030年可持续发展议程进展报告(2019)》中可见,受益于对绿色发展理念的推广与落实,“蓝色海

洋”整治行动、“碧海”专项执法活动等项目取得显著成就^[25]。中国在发挥国家主体功能、优化行政管理体制过程中,试图将积极的“事前预防”、适当的“事中干预”与消极的“事后治理”结合成一个有机的管理体系,尽可能地满足不同阶段生态环境治理在海洋资源开发利用方面的需求,彰显中国海洋管理模式的转变。

3 推动海洋资源开发利用实现可持续发展目标的主要外部因素

受《21世纪议程》《生物多样性公约》等文件与国际规则的影响,沿海国家陆续形成了符合自身特色的海洋管理模式,并积极通过立法与行政改革建立起相对完备的海洋管理体系。而随着中国在法哲学层面对海洋伦理研究的深入,符合群落性思维^④的“绿色发展”与“新发展”内容,为海洋资源的可持续开发利用提供了新的立法思路,促进了服务于“蓝色经济”发展需求与“陆海统筹”国家战略要求的海洋法治体系的形成。

3.1 源于“绿色发展”与“新发展”的理念要求

海洋生物与非生命的状态与反应对彼此及其他群落产生消极或积极影响;例如,渔业作为最具代表性的海洋产业,渔业经济的低碳化发展是中国渔业可持续发展的必然选择^[26]。首先,“绿色发展”理念作为中国经济发展的战略性、纲领性理念,可将其作为一种新型发展模式;笔者将其与国家“十三五”规划与“十四五”规划有关“海洋发展”内容比较后发现:“十四五”规划在关注海洋经济发展方式与阶段变化时,特别强调了对可持续生态环境的建设,“绿色发展”理念已经成为海洋渔业的主基调。其次,由于中国正处于向第二个百年奋斗目标迈进阶段,“十四五”规划通过将“新发展”理念确定为经济社会发展必须遵循之原则,使“新发展”理念贯彻于海洋经济发展与治理领域,以解决发展不平衡与不充分问题^[27]。另外,由于在海洋资源开发利用活动中人与海洋关系的重新定位,人类愈加重视自然伦理的逻辑性与群落关系的连带性,“生态+”的管理方式恰好契合了“绿色发展”及“新发展”理念,MEBM模式对生态系统整体性与完整性的重视,也

③ 治理理论中,主体包括了政府、社会组织、企业、个人等多元主体。

④ 海洋实践已将海洋场域的一切存在与现象纳入其中,群落性思维系该实践的产物。

满足了“绿色”与“新发展”理念对“更可持续”发展的要求,这不仅有利于“绿色发展”与“新发展”理念在海洋治理领域的渗透与实施,也在协调海洋经济发展、资源开发与海洋环保间利益平衡的同时^[28],为中国实现可持续发展目标与“陆海统筹”国家战略实施提供助力。

3.2 基于“蓝色经济”发展方式的转变

尽管在“十三五”规划时期,中国已开始积极转变海洋经济发展方式,并深度调整海洋经济结构,但仍旧无法解决中国海洋经济发展不平衡、不协调与不可持续的沉痾。而“蓝色经济”本身包含海洋健康与人类经济发展需求两部分内容,是一项旨在通过海洋有关部门及其活动支持可持续经济增长的长期战略^[29],在应对部分海洋产业产能过剩、产业链短且散、海洋生态环境承载压力大等问题时,其并非将海洋健康与人类经济发展置于对立面或择优位。“蓝色经济”是一种需要国家海洋经济、文化、科技水平发展到相当程度才能形成的,以发展海洋经济为主、兼顾保护海洋环境与资源开发利用的发展模式^[30],其超越了传统经济模式,以海洋环境可持续为基础平衡经济、社会与环境三方面需求。目前中国在“十三五”“十四五”规划期间,实现了海洋产业集群发展,海洋经济由速度规模型向质量效益型转变,海洋经济开发战略也由粗放型向“蓝色经济”转变^[31],上述条件为中国建立“采取MEBM模式、以可持续发展为目标”的海洋综合法律体系提供了优质环境。

3.3 由“陆海统筹”国家战略指引海洋综合治理

2011年,中国在“十二五”规划提出“陆海统筹”国家海陆发展战略。“陆海统筹”作为一种发展模式,利用“绿色发展”理念引领海岸带和海洋自然资源的可持续开发,构建陆海协调、人海和谐的海洋空间开发格局^[32]。与传统海岸带管理模式相较,“陆海统筹”规划利用整体系统观,协调陆海生态系统中资源、经济、环境与生态系统的综合关系,积极应对“可持续发展目标下单纯的行政区划管理已无法适应群落发展”的问题,统筹海洋经济发展与海洋资源环境承载能力、陆海资源开发利用总量、时序空间分布等事项^[33],促进实现海岸带与海洋的综合管理。另外,在“陆海统筹”规划的协调下,中国倡导实行基于生态系统的“陆海统筹”建设、积极打通

陆地与海洋治理体系、逐步建立陆海一体化的海洋生态环境保护治理体系^[34],推动并构建陆海联动、统筹规划的生态环境保护治理格局,并以渤海为“陆海统筹”的突破口,采取最严格的海洋生态保护措施,秉持绿色发展理念,以确保生态环境质量为核心,坚持河海共治,在历经3年综合治理攻坚后取得显著成效,为全面实现“陆海统筹”提供了海洋生态环境治理的新模式。而积极推进海洋综合立法进程不仅有利于在“陆海统筹”背景下中国涉海法律体系的完善,也是辅助国家战略实施的重要手段,有助于加快治理模式向基于生态系统的海洋综合管理模式转变。

3.4 依托人海和谐思想对海洋生态文明建设的要求

海洋生态文明建设是中国生态文明建设的组成部分,它的核心在于人海和谐关系,强调人海关系应是和谐共处而非对立;人海和谐思想以人为本、从海出发,提出人类应在尊重海洋自然属性的前提下实现对海洋的社会需求。而海洋生态文明思想作为“以利用与保护海洋为主题”的新价值标准与道德观念,它将“节约与保护作为优先项、以自然恢复为主导”贯彻实施于海洋可持续发展与综合治理中^[35];当前,海洋生态文明建设已成为调和人类与海洋矛盾、保障人海共生平衡的关键环节;中国秉持海洋生态文明思想已成功建立多个具有影响力的国家海洋生态文明建设示范区,然而,如何促进海洋生态环境治理模式向多中心、多元化治理模式转变,保障海洋生态文明建设基本方针、根本目标不动摇,是当前中国实现可持续发展目标所面临的难点问题;因此,在厘清国家的人海关系格局后,考虑制定一部以确保人海和谐、满足海洋生态文明建设需求、符合海洋可持续发展的海洋综合法,是实现“陆海统筹”、保障海洋绿色发展、落实可持续发展目标的关键。

4 基于可持续发展目标的海洋综合立法定位与实现路径

近年来中国在海洋资源开发领域的立法技术已有显著提高,但海洋立法仍相对滞后。因此,在分析国家海洋经济发展进程与海洋战略后,准确定位海洋综合立法是实现中国海洋法治体系构建的首要步骤。2017年6月,联合国在以海洋为主题的

2022年2月

高级别会议“可持续发展目标 14:保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展”中,呼吁各国实施全面海洋综合管理以确保海洋的可持续发展^[36],这为中国进行海洋综合立法思路提供了有益参考。

4.1 基于可持续发展目标的海洋综合立法定位

本文主要选取以综合海洋立法引领海洋经济发展的传统海洋强国(美国、加拿大、澳大利亚、英国),及与中国邻近的亚洲海洋国家(日本、越南、印度尼西亚),对比分析了这些国家的海洋基本法与立法经验。在此基础上,在环境伦理观的指引下,结合群落主体与发展的可持续关系,初步将中国的海洋综合立法定位为:基于生态系统管理的海洋法、统领国家海洋事务的基本法、采取统一海洋管理模式的综合法,在兼顾“尊重自然内在价值与满足人类发展需求”内涵的同时,对海洋生态系统予以科学适度的“干扰”以达成管理目标。

4.1.1 基于生态系统管理的海洋法

《21世纪议程》《生物多样性公约》《约翰内斯堡行动计划》《我们希望的未来》《联合国2015年后可持续发展议程》等国际法律文件颁布后,基于生态系统管理理念的MEBM成为了国际流行的海洋管理模式;与“重经济、轻生态”的传统海洋管理模式不同,MEBM模式本身涉及跨学科、多部门、多方利益相关者等内容,遵循海洋生态规律,以可持续发展目标为驱动力,将可持续发展观念与生态系统管理方法相结合,更加关注海洋生物多样性、生态系统整体性与海洋开发利用、海洋环境保护行为规范。中国在十八届三中全会后实施生态文明建设、海洋强国建设等战略,使海洋综合管理进入到基于生态系

统的海洋综合管理新时期^[37],除了在2015年《海洋生态文明建设实施方案》提出以“海洋生态文明与可持续发展目标”为重点、实行基于生态系统的海洋综合管理,以及2016年在《海洋环境保护法》中确定了中国的“生态+海洋管理”模式、建立健全海洋生态红线制度与海洋生态保护补偿制度,而后还相继出台了《海岸线保护与利用管理办法》《围填海管控办法》《海洋督察方案》以促进用海管理模式的转变;并且,在《中国落实2030年可持续发展议程进展报告(2019)》第二部分第14项中,明确全面实施以生态系统为基础的海洋综合管理并落实可持续发展项目;上述文件不仅为中国构建以生态系统为基础的海洋综合管理体系奠定了基础^[38],在实践中取得的斐然成果也为构建基于生态系统的海洋综合管理体系提供了现实参考。例如,中国利用海洋生态系统方法,已成功建立了24个国家级海洋生态文明建设示范区。

在比较美国、加拿大、澳大利亚、英国的海洋综合立法与相关文件后发现:四国均从国家层面肯定了“生态系统”要素在海洋资源开发中的巨大价值^[39],并通过立法明确全国实行基于生态系统的海洋综合管理模式(表1)。加拿大和澳大利亚两国在基于生态系统的管理模式实践方面较为突出:加拿大以管理、可持续发展和风险预防为原则,采用MEBM模式平衡国家经济可持续发展与海洋生态环境保护的利益关系^[40];澳大利亚通过建立以生态可持续发展和基于生态系统管理原则的海洋资源管理立法框架,确保对海洋、沿海和集水区环境进行综合管理,以促进澳大利亚海洋资源的最佳利用^[41]。加拿大与澳大利亚利用法律或相关文件确立海洋管

表1 外国海洋立法文件中涉及生态系统管理的内容列表

Table 1 Ecosystem management contents of relevant documents of marine legislation in foreign countries

国家	时间	名称与内容
美国	2004年	《21世纪海洋蓝图》的海洋管理综合报告:基于生态系统的综合协调管理;划分生态区制定管理计划。
加拿大	1997年	《加拿大海洋法》:阐明生态系统管理的关键元素。
	2002年	《海洋战略》:制定4年规划,专设协调机构推动生态系统管理、建立报告系统。
澳大利亚	1998年	《澳大利亚海洋政策》:以生态系统为基础制定区域海洋管理规划;以“海洋生物区规划”总体评估海洋生态与开发活动。
英国	2002年	《保卫我们的海洋:海洋环境保护和可持续发展战略》:以生态系统管理为基础协调部门;制定试点项目验证特定海域生态系统管理潜力。

注:日本、越南和印度尼西亚未在基本法中设计生态系统管理内容,故未列出。

理框架,将综合立法作为海洋大国实现海洋可持续发展的关键手段,不仅为国家海洋环境保护与开发提供了法律保障,也成为了制定国家计划与实施行政措施的有效依据。中国为积极贯彻生态可持续发展与多元化开发理念,可考虑在立法过程中借鉴上述经验,重视海洋生态系统的多元化理念与重要性,将新型海洋管理模式确立于海洋立法中,助力国家海洋经济的可持续发展。

4.1.2 统领国家海洋事务的基本法

国家的海洋基本法作为一国管理海洋事务的重要工具,是健全相关海洋法律制度、构建国家海洋法律体系的关键;外国利用本国海洋综合立法直接或间接地规范生态环境保护与海洋资源开发等内容^[42],赋予以生态系统为基础的海洋综合管理模式之法律正当性,为中国构建海洋综合立法提供具体参考,详述见表2。由于中国一贯采用专项立法的海洋立法方式,如海洋环境保护立法分别体现在《海洋环境保护法》《海域使用管理法》《环境保护法环境影响评价法》与《水污染防治法固体废物污染环境防治法》等法律与条例、规章中,众多的单行法无法为国家海洋战略与经济计划提供整体、统一的法律保障;再者,因立法部门繁多、立法体系复杂和存在区域性差异等问题,直接影响国家实施基于生态系统进行海洋综合管理的整体性与统一性^[43],故而制定一部统领国家海洋事务的基本法,对实施以可持续发展为目标进行海洋资源开发利用管理至关重要。其中,对该法中“基本”的理解应体现在对功能的定性,而非法律位阶,并且其法律位阶应仅次于《宪法》;该法作为指导中国海洋立法的高位阶法

律,对“海洋生态系统”可持续发展等问题作原则性补充,给予海洋生态系统保护与海洋可持续发展充足的法理依据与立法支撑,并有效发挥协调海洋单行法律之功能,以改善中国海洋立法庞杂、冲突的困境,弥补国家海洋资源开发利用综合管理的立法缺陷,逐步构建一个完整有机的海洋法律制度体系。

比较研究下述国家海洋综合立法可以发现,加拿大、日本、越南三国以直接的方式,美国、英国、印度尼西亚三国以间接的方式,分别赋予本国海洋综合立法“基本法”的法律地位,使国家基于高位阶法律规范海洋资源开发与环保相关活动;此外,加拿大还通过颁布渔业法律、《绿色规划》及海岸行动计划等方式,平衡人与海洋生物群落、海洋非生物群落的利益;日本通过建立官、产、学一体化的联合开发体系;美国通过委员会、政府三级机构与行业机构^[44]等部门或机构,发挥国家与组织群落的主体优势,利用相关海洋立法与规划保障3个群落主体间的良性联动。基于此,中国可参考上述国家的海洋立法路径,结合本国海洋发展特色与国家海洋战略,制定低于宪法位阶的海洋基本法,为国家海洋战略与国家海洋活动、涉海法律发展提供基本准则。

4.1.3 实施海洋综合管理原则的海洋法

针对当前海洋治理难度增加、效率降低等问题,制定实施海洋综合管理原则的海洋法是解决困境的有效途径。首先,海洋综合管理的核心在于国家机构在规划与统筹的前提下,通过协调管理的方式实现海洋资源可持续开发与利用的目的。海洋

表2 外国海洋法中涉及海洋基本法的内容列表

Table 2 Contents of marine legislation related to the basic law of maritime in foreign countries

国家	时间	名称与内容
美国	2000年	《2000年海洋法案》:规定“海洋政策委员会”和“国家海洋政策”。
加拿大	1997年	《加拿大海洋法》:采取可持续发展、预防性做法制定国家海洋战略,是国家海洋发展的重要法律依据。
英国	2009年	《英国海洋法》:以可持续利用海洋及整治近海为立法目的,贯彻可持续发展原则。
日本	2007年	《日本基本法》:作为日本的“海洋宪章”,确立海洋基本理念和政策;是发展海洋的重要法律依据。
	2008年	《海洋基本规划》:统领海洋开发,利用可持续发展规范。
越南	2013年	《越南海洋法》:海洋基本法性质,强调与其冲突的立法无效。
印度尼西亚	2014年	《印度尼西亚海洋法》:明确海洋资源可持续开发原则,对海洋管理体制、海洋环境保护、近海资源和小岛屿资源、传统与新型海洋资源作详细规范;以蓝色经济原则制定海洋经济政策。

注:澳大利亚的海洋法未涉及海洋基本法内容,故未列出。

2022年2月

综合管理的立法可分别在立法原则和立法框架部分,确立以生态系统为基础的海洋综合管理模式:在立法原则方面,体现国家维护生态系统、激励发展、保障可持续的海洋综合管理优势;在立法框架方面,明确基于生态系统的海洋管理在海洋法律体系中的地位、范围、机制等相关内容,与其他海洋单行法协调配合,为以生态系统为基础的海洋综合管理提供法治保障^[45]。当前,尽管中国对海警和海事两大海上执法部门的权责划分作出规定,但因其内容简略且未厘清权界,由行业、部门、地方政府促就的规则体系引发的时效衔接不明、执法力量孤立、内容交叉冲突等问题,严重影响了国家规范海洋资源开发活动的科学性、高效率与整体性,并对实行全国性的、以生态系统为基础的海洋综合管理造成阻碍。通过表3可发现,美国、加拿大、英国、日本、越南、印度尼西亚在其海洋综合立法/海洋基本法中直接确立了国家采取综合性的海洋管理模式,上述国家以海洋综合管理法的视角建立了符合可持续发展目标、具备指导性和协调性管理功效的海洋管理,运用法律制度、方针政策、区划规划、宣传教育及其他行政和经济手段,实现统筹兼顾、综合平衡的海洋生态系统管理^[46]。其次,海洋法律体系化作为完善中国海洋立法体系的重要步骤,在应对中国涉海法律内容不全、结构不合理、协调不足等问题时,采用综合性立法模式不仅是构建涉海法律制度体系的关键,也为国家未来的涉海立法提供指引^[47]。

最后,由于海洋综合立法对行业立法有一定的指导作用,因此完善海洋综合管理体系也为行业管理提供了综合性法律依据与参照对象,有利于保障“生态理念”贯彻于涉海法律体系的顶层设计、基本制度与管理体制等方面,使国家与组织在海洋开发及海洋治理中,发挥作为调动资源与制定规则主体群落的作用。

4.2 基于可持续发展目标的海洋综合立法实现路径

由于中国当前约束海洋开发活动的法律以行业化单行立法规范为主,国家制定的行政规划虽涉及海洋生态内容,但效力较弱且缺乏整体性和连贯性^[48],因此若要突出可持续发展、综合管理、生物多样性保护等主题内容,须在不同层级、范围内突出海洋事务管理,利用海洋综合法体现国家海洋发展战略、政策、体制机制、原则与指导思想等内容,建立包含海洋管理、规划、资源开发、自然保护、使用许可证审批与管理等在内的综合治理体系,为国家海洋总体规划和目标任务保驾护航。

4.2.1 综合立法制度设计

在重视生态系统关联性与管理适应性的基础上,协调群落间的功能与利益冲突,利用“生态+海洋管理”模式的立法思路构建完善的综合管理制度,是实现群落主体与发展可持续良性循环的前提。

首先,需建立健全海洋排污许可制度。海上排污许可制度是落实中国海洋生态文明建设、维护海

表3 外国海洋法中涉及综合管理的内容列表

Table 3 Contents of marine legislation related to integrated management in foreign countries

国家	时间	名称与内容
美国	2000年	《2000年海洋法案》:确立海洋管理委员会为国家综合性海洋管理机构。
	2004年	《21世纪海洋蓝图》:作为完善美国海洋战略里程碑式文件,推动了美国有关海洋资源、海洋教育和文化、海洋生态管理等方面的具体改进。
	2010年	《国家海洋政策与战略行动计划》:对海洋实行综合性管理及综合规划。
加拿大	1997年	《加拿大海洋法》:世界首部国内综合性海洋立法。
	2002年	《加拿大海洋战略》:以综合管理原则制定国家海洋战略。
英国	2009年	《英国海洋法》:结合指导性条款与微观措施,以提高综合管理和统筹能力,实现管辖海域和周边海域海洋资源保护和可持续利用,使英国海洋管理正式进入英国法规体系。
日本	2007年	《日本基本法》:将海洋管理定位为综合管理模式。
越南	2013年	《越南海洋法》:确立其综合性、系统的海洋基本法性质,结合国防、国际条约规定全民参与国家海洋资源开发活动,实现政府对全国海洋的统一管理。
印度尼西亚	2014年	《印度尼西亚海洋法》:采用法典式综合立法模式,阐述海洋基本原则;采取中央与地方相结合的管理方式。

注:澳大利亚的海洋法未涉及综合管理内容,故未列出。

洋生态系统完整性、保障海洋经济发展可持续的有效工具。尽管中国在《海洋环境保护法》规定实行排污许可管理制度,并提出建立重点海域排污总量控制制度、规范海上环境污染事故、规范防治海洋工程建设项目,但仅通过禁止性规定约束海上排污行为,并未对海上排污作许可性要求和明确解释,致使海上排污制度的法律缺陷阻碍了程序的精细化管理和实施参考性运作办法^[49]。

其次,需建立海洋资源清单、核算体系。由于厘清海洋资源资产既与海洋生态损益、海洋生态修复息息相关,也是海洋资源开发利用工作的前提^[50],尽管中国于2013年已着手编制自然资源资产负债表并颁布了3部相关行政法规,国家和地方政府在土地资源、森林资源、水资源、矿产资源等资产负债表探索编制及示范应用方面积累了较多经验,但由于海洋资源概念与分类模糊、数据体系不完善等因素,中国海洋资源资产负债表的编制工作仍处于起步阶段,在一定程度上影响了中国“绿色发展”理念^[51]与海洋生态文明建设等工作的推进。若是将生态资产纳入海洋资源资产核算环节^[52],将直接减少编制海洋资源资产负债表的行政阻碍与法律不确定性,提高海洋资源管理的效率与决策科学性,也为下位法确立海洋资源产权制度、完善海洋综合管理机制提供有效指引和协调依据。

再次,还需完善海洋生态红线制度与补偿机制。虽然中国《海洋环境保护法》第三条与《国家海洋局海洋生态文明建设实施方案(2015—2020年)》提出:在相关海域划定生态保护红线,对敏感、脆弱的海洋生态系统实行严格保护,并建立健全海洋生态保护补偿制度。辽宁省与山东省根据地方规范性文件,针对黄海、渤海区域的海洋生态红线区实施基于生态系统的海洋综合管理^[53];山东、厦门、河北3个省的地方规范性文件中也提及海洋生态补偿制度;但当前海洋环境法律体系结构中存在高位阶、主导性海洋综合法缺失问题,直接影响了各机构与行业对海洋生态系统价值、宗旨与原则等内容理解的精准性与实施效率。

最后,还需建立环境影响评价、预警机制。中国《环境影响评价法》提出建立环境影响评价方法与制度,并在《纲要》第六部分中对可持续发展指标

体系与监测评价作出解释,要求开展国家和地区的可可持续发展水平监测评价并定期发布评价报告。可持续发展影响评价制度作为中国可持续评价指标体系的重要内容,资源环境承载能力对资源使用率与环境自净率的限值要求本身就是可持续发展的表现形式^[54]。因此,建立海洋资源环境承载能力监测预警长效机制对发挥可持续发展科学工具作用,提高海洋生态环境风险的公众理性具有深远影响,也为各个主体系统性地参与海洋活动提供制度保障。

4.2.2 设立专门机构

通过立法设立专门机构实施国家海洋综合管理是域外国家较为普遍的做法。比较研究美国、英国、日本与加拿大的海洋综合立法后发现:美国通过《2000年海洋法案》设立海洋政策委员会管理与协调国家涉海工作^[55],利用委员会审查美国涉海的联邦法律、法规^[56]并保障实行基于生态系统的海洋管理。英国通过《英国海洋法》创立海洋管理机构,负责制定、实施、评估国家战略规划,由国务大臣监督海洋管理组织;重点关注机构中专业知识与公正透明实行执行权等内容,完成对区域化具体、细致的海洋综合管理。日本在《海洋基本法》中规定设立“海洋政策总部”,负责国家海洋政策、海洋基本计划^[57]及协调各省厅事务,将分权式海洋管理模式转变为统筹管理。加拿大专设海洋事务机构委员会,负责海洋的综合管理并由部长代建、协调海洋保护区制度与制定相关条例^[58],明确渔业与海洋部长牵头管理、协调海洋事务^[59],另有职能部门起草、解释法案与条例。上述国家重视专门机构在海洋开发与生态管理中的作用,为中国协调地方与中央间、地方与地方间生态管理法律和政策提供积极的参考价值。

4.2.3 通过计划或协议实施可持续发展战略

事实上,可持续发展是一个没有“最终形态”的过程,它需要在环境与发展中达成一个和谐的决策,而可持续发展的概念被置于一种“永久流动”的状态^[60]。海洋的自然属性使海洋综合管理历经一个漫长的过程,故而在海岸带规划中须注重海陆一体、以生态系统评估为基础合理划定海岸带边界,结合综合生态系统变化的多重变量制定中长期管

2022年2月

理规划^[61]。比较日本与英国的海洋综合立法实施情况可以发现,通过制定计划与协议的方式,逐步完成海洋综合管理的可持续发展目标是日本与英国的海洋综合管理特色之一:日本综合海洋政策本部通过制定《海洋基本计划》,利用统筹协调政策优先级与相互关系的方式,为全面、连贯实施海洋法提供制度保障^[62],实现了在海洋资源开发利用与海洋环保领域的优质管理。英国通过《英国海洋法》在原本分散的管理体制、各职能部门存续的前提下,利用服务水平协议、谅解备忘录及其他协议等实现以集中管理为主、分工管理为辅的海洋管理。尤其是在海洋资源开发与生态保护方面,英国利用海洋管理组织与环境署共同管理国家渔业,在海洋执法部门与近海渔业保护机构的密切协作下,实现新世纪英国海洋规划体系中海洋资源与资产的平衡^[63]。可见,从超越传统权力运作模式与利益诉求的角度,确立可持续发展的海洋计划或其他辅助方式,能有效协调、兼顾地方政府与中央间、机构间的具体规划及实施差异,在检测与评估中实现海洋资源开发的可持续发展。

4.2.4 将可持续发展纳入立法概念或内容、原则

中国在面对海洋单行法、规章、文件等内容与部分制度相抵触的问题时,将可持续发展原则纳入海洋综合立法,不仅能指引中国“生态文明建设”在国家法律领域的具体落实,也是一部科学、先进的海洋综合法应当涵盖的重要内容^[64]。在对比日本、越南、加拿大与澳大利亚四国的海洋综合立法后发现:日本与越南的海洋综合立法以海洋可持续发展为重点议题向不同方面延展;澳大利亚秉持生态可持续发展与多元化开发理念,将生态可持续发展原则作为海洋产业发展战略重要目标;加拿大的海洋法则直接包含了保护海洋生物及环境、海洋及资源可持续发展等具体内容^[65]。可以说,在国家海洋立法中加入可持续发展原则,本身就为实施海洋资源开发利用制度确定了具体运行的基本方向,可持续发展原则作为立法原则之一,将尊重海洋生态系统纳入整体法律的框架,通过顶层设计与自上而下的综合立法模式^[66],为涉海法律奠定了尊重生态健康的底色和基调,也保障了在可持续发展进程中人、组织、国家、生物与非生命间的伦理连带性。

5 结论与启示

5.1 结论

本文建议通过制定海洋基本法,利用设立海洋综合立法专门机构、制定中长期计划、明确“海洋”“生态”法律属性等方式,在以泛海洋论为背景的可持续发展目标研究中,深度拓展可持续发展理念,探究群落主体的功能、利益分配与地位在递进式的海洋发展进程中的转变过程。

(1)综合而言,基于生态系统的海洋综合管理模式对生态系统关联性与适应性的管理兼顾了生态利益与人类发展需求;以可持续发展为目标的海洋综合管理方法缓和了海洋化进程中自然与人类议题的内在、外部矛盾。

(2)由于海洋资源环境的开发利用无法避免地受边际效应递减规律的影响,协调海洋与人类关系、海洋可持续发展是海洋资源环境承载力研究的最终目标。注重“事前预防”的“海洋生态保护优先”理念已逐渐取代传统海洋管理理念,“生态+海洋管理”模式不仅成为实现基于生态系统的海洋综合管理的立法思路,也服务于中国“蓝色经济”发展与海洋生态文明建设。

(3)通过比较研究典型国家的海洋综合立法后发现,利用海洋综合立法设立专门机构具体、细致地实施海洋综合管理,将海洋行政体制由分散型转变为陆海统筹型,可为国家海洋综合管理提供行政与立法便利;而确立该机构直接实行或间接辅助实施基于生态系统的海洋综合管理模式,既为国家的海洋治理提供司法便利,也使行政机关在制定、管理与实施相关下位法时更加专业;另外,通过制定中、长期计划或协议的方式不仅能够保障海洋综合立法中可持续发展内容的实施步骤,也是实现海洋法基本法价值与综合管理效果的有效途径。

5.2 启示

基于中国海洋法治存在的内在矛盾与现实问题,完善海洋法体系是实现国家海洋法律科学化的必然选择;在当前中国建设海洋命运共同体的大前提下,为保障群落间的利益融合与良好互动,在比较借鉴各国海洋综合法或海洋基本法后,可以有选择性地参考符合“生态+海洋管理”模式的立法思路,制定一部统领国家海洋事务的海洋法,利用基

本法具备的稳定性、协调性、综合性优势,保障国家涉海法律、政策、计划、决定等相关行政手段的连贯性与统一性,为中国海洋经济的长远发展与海洋强国战略实施保驾护航。

参考文献(References):

- [1] Thomas C. The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) of 1992 in context[J]. *Environmental Politics*, 1992, 1(4): 250-261.
- [2] 郭日生.《21世纪议程》:行动与展望[J]. *中国人口·资源与环境*, 2012, 22(5): 5-8. [Guo R S. Agenda 21: Action and prospect [J]. *China Population, Resources and Environment*, 2012, 22(5): 5-8.]
- [3] 王伟中.《中国21世纪议程》:迎接挑战的战略抉择与实践探索[J]. *中国人口·资源与环境*, 2012, 22(5): 1-4. [Wang W Z. China's Agenda 21: Strategic choice and practice pursuing sustainable development[J]. *China Population, Resources and Environment*, 2012, 22(5): 1-4.]
- [4] 黄晶.从21世纪议程到2030议程:中国可持续发展战略实施历程回顾[J]. *可持续发展经济导刊*, 2019, (Z2): 14-16. [Huang J. China's sustainable development strategy implementation process review[J]. *China Sustainability Tribune*, 2019, (Z2): 14-16.]
- [5] 金永明.论海洋命运共同体理论体系[J]. *中国海洋大学学报(社会科学版)*, 2021, 178(1): 1-11. [Jin Y M. On the theoretical regime of the Maritime Community with a Shared Future[J]. *Journal of Ocean University of China (Social Science Edition)*, 2021, 178(1): 1-11.]
- [6] 张景全.海洋安全危机背景下海洋命运共同体的构建[J]. *东亚评论*, 2018, (1): 22-23. [Zhang J Q. The construction of a Maritime Community with a Shared Future under the background of marine security crisis[J]. *East Asia Review*, 2018, (1): 22-23.]
- [7] 张景全.为建设海洋命运共同体提供理论支撑:海洋政治理论构建初探[J]. *人民论坛*, 2020, (21): 101-104. [Zhang J Q. It provides theoretical support for building a Maritime Community with a Shared Future: Preliminary study on the theoretical construction of marine politics[J]. *People's Tribune*, 2020, (21): 101-104.]
- [8] 曹淑艳,谢高地.发展问题驱动下的中国功能区划视角演化与展望[J]. *资源科学*, 2009, 31(4): 539-542. [Cao S Y, Xie G D. The evolution of the perspective of functional zoning driven by development issues in China[J]. *Resources Science*, 2009, 31(4): 539-542.]
- [9] 张景全,吴昊.海洋话语与国际秩序转变[J]. *南洋问题研究*, 2021, 185(1): 32-44. [Zhang J Q, Wu H. Maritime discourse and transformation of international order[J]. *Southeast Asian Affairs*, 2021, 185(1): 32-44.]
- [10] 联合国公约与宣言检索系统.变革我们的世界:2030年可持续发展议程[EB/OL]. (2015-09-25) [2021-04-20]. <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-70-1.shtml>. [United Nations Convention and Declaration Retrieval System. Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development [EB/OL]. (2015-09-25) [2021-04-20]. <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-70-1.shtml>.]
- [11] 雷毅.深层生态学:阐释与整合[M].上海:上海交通大学出版社,2012. [Lei Y. Deep Ecology: Interpretation and Integration[M]. Shanghai: Shanghai Jiaotong University Press, 2012.]
- [12] 汪信砚.生态文明建设的价值论审思[J]. *武汉大学学报(哲学社会科学版)*, 2020, 73(3): 42-51. [Wang X Y. Axiological reflections on the ecological civilization construction[J]. *Wuhan University Journal (Philosophy & Social Science)*, 2020, 73(3): 42-51.]
- [13] 王雨辰.西方生态思潮对我国生态文明理论研究和建设实践的影响[J]. *福建师范大学学报(哲学社会科学版)*, 2021, 227(2): 29-39. [Wang Y C. The influence of western ecological thoughts on the theoretical research and construction practice of ecological civilization in China[J]. *Journal of Fujian Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 2021, 227(2): 29-39.]
- [14] 王凤才.生态文明:生态治理与绿色发展[J]. *学习与探索*, 2018, (6): 1-8. [Wang F C. Ecological civilization: Ecological governance and green development[J]. *Study & Exploration*, 2018, (6): 1-8.]
- [15] 王雨辰,李芸.我国学术界对生态文明理论研究的回顾与反思[J]. *马克思主义与现实*, 2020, (3): 76-82. [Wang Y C, Li Y. Review and reflection on the theoretical research of ecological civilization in Chinese academic circle[J]. *Marxism & Reality*, 2020, (3): 76-82.]
- [16] 余谋昌.生态思维:生态文明的思维方式[M].北京:北京出版社,2020. [Yu M C. Ecological Thinking: The Way of Thinking of Ecological Civilization[M]. Beijing: Beijing Press, 2020.]
- [17] 牛翠娟,孙儒泳,李庆芬,等.基础生态学[M].北京:高等教育出版社,2007. [Niu C J, Sun R Y, Li Q F, et al. Fundamental Ecology [M]. Beijing: Higher Education Press, 2007.]
- [18] Abernethy V D. Carrying capacity: The tradition and policy implications of limits[J]. *Ethics in Science and Environmental Politics*, 2001, 23(1): 9-18.
- [19] 李爱,杨正先.基于边际效应分析的海洋资源环境承载力评估[J]. *海洋开发与管理*, 2018, 35(4): 44-50. [Li A, Yang Z X. Assessment of marine resources and environment carrying capacity based on marginal effect analysis[J]. *Ocean Development and Management*, 2018, 35(4): 44-50.]
- [20] 封志明,杨艳昭,闫慧敏,等.百年来的资源环境承载力研究:从理论到实践[J]. *资源科学*, 2017, 39(3): 379-395. [Feng Z M, Yang Y Z, Yan H M, et al. A review of resources and environment carrying capacity research since the 20th century: From theory to practice[J]. *Resources Science*, 2017, 39(3): 379-395.]
- [21] 赖敏,蒋金龙,欧阳玉蓉,等.海洋资源环境承载力评价研究进展[J]. *生态经济*, 2021, 37(1): 164-171. [Lai M, Jiang J L, Ouyang

2022年2月

- Y R, et al. Research progress on evaluating marine resources and environment carrying capacity[J]. *Ecological Economy*, 2021, 37 (1): 164–171.]
- [22] 杨正先, 张志锋, 韩建波, 等. 海洋资源环境承载力超载阈值确定方法探讨[J]. *地理科学进展*, 2017, 36(3): 313–319. [Yang Z X, Zhang Z F, Han J B, et al. Thresholds determination of marine resource and environmental carrying capacity[J]. *Progress in Geography*, 2017, 36(3): 313–319.]
- [23] 王琪, 王刚. 变革中的海洋管理[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013. [Wang Q, Wang G. *Management of the Ocean in Change* [M]. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2013.]
- [24] 沈镭, 钟帅, 胡纾寒. 全球变化下资源利用的挑战与展望[J]. *资源科学*, 2018, 40(1): 1–10. [Shen L, Zhong S, Hu S H. Resource utilization under global change: Challenges and outlook[J]. *Resources Science*, 2018, 40(1): 1–10.]
- [25] 中华人民共和国外交部. 2030年可持续发展议程进展报告[EB/OL]. (2019–09–27) [2021–05–04]. <https://www.eqxun.com/news/10157.html>. [Ministry of Foreign Affairs. Progress Report on the 2030 Agenda for Sustainable Development[EB/OL]. (2019–09–27) [2021–05–04]. <https://www.eqxun.com/news/10157.html>.]
- [26] 李晨, 李昊玉, 孔海峥, 等. 中国渔业生产系统隐含碳排放结构特征及驱动因素分解[J]. *资源科学*, 2021, 43(6): 1166–1177. [Li C, Li H Y, Kong H Z, et al. Structural characteristics and driving factors of embodied carbon emissions from fishery production system in China[J]. *Resources Science*, 2021, 43(6): 1166–1177.]
- [27] 白佳玉, 程静. 论海洋生态安全屏障建设: 理论起源与制度创新[J]. *中国海洋大学学报(社会科学版)*, 2016, 150(6): 19–25. [Bai J Y, Cheng J. The construction of marine ecological security barrier: Theoretical origins and system innovation[J]. *Journal of Ocean University of China (Social Sciences)*, 2016, 150(6): 19–25.]
- [28] 荆克迪. 在全面建设社会主义现代化国家中坚定不移地深入贯彻绿色发展理念[J]. *政治经济学评论*, 2021, 12(2): 82–96. [Jing K D. Unswervingly and deeply implement the philosophy of green development in building a modern socialist country in all respects [J]. *China Review of Political Economy*, 2021, 12(2): 82–96.]
- [29] World Bank Group. The Potential of the Blue Economy[N/OL]. (2017–06–07) [2021–05–04]. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26843/115545.pdf?sequence=1>.
- [30] Julian R, Ahmed A. The Blue Economy and Small States[M]. London: Pall Mall, 2016.
- [31] 全国人大财政经济委员会, 国家发展和改革委员会. 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》解释材料[M]. 北京: 中国计划出版社, 2016. [Financial and Economic Committee of the NPC, National Development and Reform Commission. Explanatory Materials for the 13th Five-Year Plan for National Economic and Social Development of the People's Republic of China[M]. Beijing: China Planning Press, 2016.]
- [32] 许学工, 梁泽, 周鑫. 黄河三角洲陆海统筹可持续发展探讨[J]. *资源科学*, 2020, 42(3): 424–432. [Xu X G, Liang Z, Zhou X. Land and sea coordination for sustainable development in the Yellow River Delta[J]. *Resources Science*, 2020, 42(3): 424–432.]
- [33] 曹俊. 陆海统筹的重大意义 构建生态文明大格局[J]. *中国生态文明*, 2019, 33(4): 14–14. [Cao J. The significance of land and Sea integration to build a grand pattern of ecological civilization [J]. *China Ecological Civilization*. 2019, 33(4): 14–14.]
- [34] 发展改革委、自然资源部. 关于发展海洋经济加快建设海洋强国工作情况的报告: 2018年12月24日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上[EB/OL]. (2018–12–24) [2021–05–05]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c12491/201812/83131907fb234bba96edd84b6cfd1f9.shtml>. [Development and Reform Commission, Ministry of Natural Resources. Report on the Work on Developing the Marine Economy and Accelerating the Building of a Maritime Power Delivering at the Seventh Session of the Standing Committee of the 13th National People's Congress on December 24, 2018[EB/OL]. (2018–12–24) [2021–05–05]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c12491/201812/83131907fb234bba96edd84b6cfd1f9.shtml>.]
- [35] 国家发展改革委, 国家海洋局. 全国海洋经济发展“十三五”规划[EB/OL]. (2017–05–12) [2021–05–05]. http://www.gov.cn/xinwen/2017-05/12/content_5193213.htm. [National Development and Reform Commission, State Oceanic Administration. The 13th Five-Year Plan for National Marine Economic Development [EB/OL]. (2017–05–12) [2021–05–05]. http://www.gov.cn/xinwen/2017-05/12/content_5193213.htm.]
- [36] 国家海洋局国际合作司. 联合国海洋大会筹备会议: 我们的海洋, 我们的未来: 携手落实可持续性发展目标14[J]. *太平洋学报*, 2017, 25(6): 2. [Department of International Cooperation, State Oceanic Administration. Preparations for the United Nations oceans conference: Our oceans, our future: Working together to achieve SDG 14[J]. *Pacific Journal*, 2017, 25(6): 2.]
- [37] 陈宝红, 杨圣云, 周秋麟. 以生态系统管理为工具开展海岸带综合管理[J]. *台湾海峡*, 2005, (1): 122–130. [Chen B H, Yang S Y, Zhou Q L. Implying ecosystem management approach in integrated coastal zone management[J]. *Taiwan Strait*, 2005, (1): 122–130.]
- [38] 中华人民共和国外交部. 中国落实2030年可持续发展议程进展报告[R/OL]. (2019–09–27) [2021–08–04]. http://infogate.fm-prc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/2030k_cxfzyc_686343/. [Ministry of Foreign Affairs. Report on China's Progress in Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development[R/OL]. (2019–09–27) [2021–08–04]. http://infogate.fm-prc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/2030k_cxfzyc_686343/.]
- [39] 彭飞, 富宁宁, 胡伟, 等. 国内外海洋资源研究知识图谱解析及启示[J]. *资源科学*, 2020, 42(11): 2047–2061. [Peng F, Fu N N, Hu W, et al. Analysis and enlightenment of knowledge map of marine resources research at home and abroad[J]. *Resources Science*, 2020, 42(11): 2047–2061.]

- [40] 朱建庚.《加拿大海洋法》及其对中国的借鉴意义[J]. 海洋信息, 2010, (4): 28–31. [Zhu J G. The Canadian law of the sea and its significance to China[J]. Marine Information, 2010, (4): 28–31.]
- [41] 黄惠冰, 胡业翠, 张宇龙, 等. 澳大利亚海岸带综合管理及其对中国的借鉴[J]. 海洋开发与管理, 2021, 38(1): 28–35. [Huang H B, Hu Y C, Zhang Y L, et al. Integrated coastal zone management in Australia and its reference to China[J]. Ocean Development and Management, 2021, 38(1): 28–35.]
- [42] 李京梅, 李宜纯. 生境和资源等价分析国外研究进展与应用[J]. 资源科学, 2019, 41(11): 2059–2070. [Li J M, Li Y C. International research and application of habitat and resource equivalency analyses[J]. Resources Science, 2019, 41(11): 2059–2070.]
- [43] 杨华. 海洋基本法的立法定位与体系结构[J]. 东方法学, 2021, 79(1): 114–127. [Yang H. The legislative orientation and architecture of the basic law of the sea in China[J]. Oriental Law, 2021, 79(1): 114–127.]
- [44] 白佳玉, 隋佳欣. 海洋生态保护的法治要求: 海环法修订视角下的实证解读[J]. 山东科技大学学报(社会科学版), 2018, 99(3): 74–83. [Bai J Y, Sui J X. Requirements of rule of law for the marine ecological protection: An empirical study under the revision of the draft of the marine environmental protection law[J]. Journal of Shandong University of Science and Technology (Social Sciences), 2018, 99(3): 74–83.]
- [45] 李志文, 马金星. 国家海洋法立法的定位及基本范畴[J]. 人民法治, 2015, (6): 19–23. [Li Z W, Ma J X. The orientation and basic category of national law of the sea legislation[J]. People · Rule of Law, 2015, (6): 19–23.]
- [46] 习近平. 进一步关心海洋认识海洋经略海洋 推动海洋强国建设不断取得新成就: 在中共中央政治局第八次集体学习时的讲话[N]. 人民日报, 2013–08–01(01). [Xi J P. Further Concern About the Oceans Understanding the Oceans Management and Strategy the Oceans Promoting the Building of a Marine Power to Achieve New Achievements: Speech at the Eighth Collective Study of the Political Bureau of the CPC Central Committee[N]. People's Daily, 2013–08–01(01).]
- [47] 曹兴国, 初北平. 我国涉海法律的体系化完善路径[J]. 太平洋学报, 2016, 24(9): 9–16. [Cao X G, Chu B P. On the approach of improvement of China's marine legislation under the perspective of systematization[J]. Pacific Journal, 2016, 24(9): 9–16.]
- [48] 曲波, 杨川. 论海洋经济法律的体系化[J]. 宁波大学学报(人文科学版), 2018, 31(6): 105–113. [Qu B, Yang C. On systematization of law concerning ocean economy[J]. Journal of Ningbo University (Liberal Arts Edition), 2018, 31(6): 105–113.]
- [49] 陶以军, 吴玥, 刘昭阳, 等. 我国海上排污许可证制度框架研究[J]. 海洋湖沼通报, 2020, 175(4): 173–178. [Tao Y J, Wu Y, Liu Z Y, et al. A study on the framework of marine pollutant discharge permit system[J]. Transactions of Oceanology and Limnology, 2020, 175(4): 173–178.]
- [50] 蓝曼, 林爱文, 金添, 等. 中国自然资源核算评估研究知识图谱量化分析[J]. 资源科学, 2020, 42(4): 621–635. [Lan M, Lin A W, Jin T, et al. Quantitative analysis of knowledge maps of natural resources accounting and assessment research in China based on CiteSpace[J]. Resources Science, 2020, 42(4): 621–635.]
- [51] 王舒鸿, 袁征. 海洋资源资产负债表的编制问题初探[J]. 中国环境管理, 2020, 12(3): 61–67. [Wang S H, Yuan Z. Research on the formulation of marine resources balance sheet[J]. Chinese Journal of Environmental Management, 2020, 12(3): 61–67.]
- [52] 赖敏, 潘韬, 蒋金龙, 等. 海洋资源资产负债表研究进展及其应用展望[J]. 环境保护, 2020, 48(Z2): 75–79. [Lai M, Pan T, Jiang J L, et al. Review and application prospect of research on marine resource balance sheet[J]. Environmental Protection, 2020, 48(Z2): 75–79.]
- [53] 郑淑娴, 黄华梅, 贾后磊, 等. 国内外海洋生态管理评估方法对海洋生态保护红线制度的借鉴[J]. 海洋环境科学, 2018, 37(5): 792–800. [Zheng S X, Huang H M, Jia H L, et al. Referring Chinese and international evaluating methods of management effectiveness of marine protected areas to marine ecologically protected red line areas[J]. Marine Environmental Science, 2018, 37(5): 792–800.]
- [54] 张真源, 黄锡生. 资源环境承载力监测预警的制度功能与完善[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2019, 21(1): 162–170. [Zhang Z Y, Huang X S. System functions and perfection of monitoring and early warning of resources and environment carrying capacity[J]. Journal of Beijing Institute of Technology (Social Sciences Edition), 2019, 21(1): 162–170.]
- [55] United States Federal Government. Oceans Act of 2000 §2 [S/OL]. (2019–08–07) [2021–08–04]. <https://www.congress.gov/106/plaws/publ256/PLAW-106publ256.pdf>.
- [56] United States Federal government. Oceans Act of 2000 §3 [S/OL]. (2019–08–07) [2021–08–04]. <https://www.congress.gov/106/plaws/publ256/PLAW-106publ256.pdf>.
- [57] Japanese Government. The Basic Ocean Law §29[N/OL]. (2007–08–27) [2021–08–04]. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/jap75593.pdf>.
- [58] Canada Federal Government. Canada Marine Act §4 [S/OL]. (1998–06–11) [2021–08–04]. <https://www.laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-6.7/FullText.html>.
- [59] 张继伟, 李青生, 郭晓峰, 等. 基于生态系统的海洋管理: 发展历程、概念、原则、框架和建议[J]. 环境与可持续发展, 2019, 44(1): 82–89. [Zhang J W, Li Q S, Guo X F, et al. Marine ecosystem-based management: Development course, concepts, principles, frameworks and proposal[J]. Environment and Sustainable Development, 2019, 44(1): 82–89.]
- [60] United Nations World Commission on Environment and Development. Report of the World Commission on environment and development: Our common future[M]. Oxford: Oxford University Press, 1987.
- [61] 姜玉环, 方珑杰. 中国海岸带管理法的完善思路: 以美国为借鉴

- [J]. 中国海洋法学评论, 2009, (2): 84–90. [Jiang Y H, Fang L J. New ideas for improving China's coastal zone management legislation: Drawing on the experiences of the United States[J]. China Marine Law Review, 2009, (2): 84–90.]
- [62] 周怡圃, 李宜良. 《日本海洋基本法》系列研究: 法律内容分析[J]. 海洋信息. 2007, 194(4): 28–30. [Zhou Y F, Li Y L. A series of studies on the basic law of the sea of Japan: Analysis of the legal content[J]. Marine Information, 2007, 194(4): 28–30.]
- [63] Mayfield B. Troubled waters: The unifying influence of conservation and public health on the access provisions of the marine and coastal access act[J]. Liverpool Law Review, 2009, 30(3): 247–262.
- [64] 马明飞. 我国《海洋基本法》立法的若干问题探讨[J]. 江苏社会科学, 2016, (5): 180–187. [Ma M F. Discussion on the legislation of the basic law of the ocean in China[J]. Jiangsu Social Sciences, 2016, (5): 180–187.]
- [65] Ong D. Towards principled oceans governance: Australian and Canadian approaches and challenges[J]. Journal of Environmental Law, 2007, 19(3): 426–429.
- [66] 史书丞. 论《海洋基本法》的定位[J]. 学术交流, 2018, (2): 93–99. [Shi S C. On the positioning of the Basic Law of the Ocean[J]. Academic Exchange, 2018, (2): 93–99.]

Integrated legislation of marine resources based on the sustainable development goals

WU Yuting¹, BAI Jiayu²

(1. School of Law, Ocean University of China, Qingdao 266100, China;

2. School of Law, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: Sustainable development is a key element of resource exploitation and it has become an important part of marine development strategies and integrated marine legislation. However, there exist only few studies on integrated marine legislation with the theme of marine resources exploitation that are based on the sustainable development goals. This article expands the connotation of the concept of sustainable development and analyzes the main internal contradictions and external influencing factors of China's integrated marine legislation. By exploring the influence of sustainable development processes on marine management models and the integrated legislation based on ecosystems, the authors found that: (1) The marine ecosystem-based management (MEBM) model takes the characteristics of ecosystem interconnectedness and management adaptability into account, and thus promoting the innovation of marine management models. (2) The preference of the precautionary is in line with the value selection of the ocean management model based on the ecosystem, and the model of “ecology + marine management” can be used as the legislative way for China to construct the marine law which based on the sustainable goals. (3) Foreign countries' integrated marine legislation had the experience to set up specialized agencies, make medium or long term plans, clarify the legal status of “marine” and “ecology” which provide a reference for the integrated marine legislation of China.

Key words: sustainable development; community; marine resources; ecosystem-based management; marine legislation