

【编者按】党的二十大报告强调，发展海洋经济，保护海洋生态环境，加快建设海洋强国。海洋空间是各类海洋开发利用活动的载体，是推进海洋生态文明建设与建设海洋强国的基本依托，加强海洋空间资源管理意义重大。海洋空间规划作为国土空间规划体系的重要内容，其在实施层面的时空部署与规划安排正处于探索的“窗口期”，对海洋空间规划管理体制、治理体系、实施路径等展开探讨，有助于完善国土空间规划体系，实现对海洋空间发展的合理引导和控制。为此，本期“规划师论坛”栏目以“海洋空间规划与精细化管理”为主题，在宏观层面，关注海洋空间新领域，探讨专属经济区和大陆架空间规划编制的逻辑与实践路径；在中观层面，聚焦省级海岸带规划的实施传导优化路径；在微观层面，探索涉海详细规划编制思路及海岸带滨水空间这一特定区域的管控路径，并结合深圳实践对海洋规划体系和海洋管理制度进行探讨，以供读者参考。

我国专属经济区和大陆架空间规划编制的逻辑基础与实践路径

白 蕾，高金柱，安太天，李琳琳，杨 潇

【摘 要】编制实施专属经济区和大陆架空间规划对于保护深远海生态、规范深远海利用、优化深远海管理具有重要意义。通过分析我国目前编制专属经济区和大陆架空间规划面临的问题，梳理总结规划应当把握的导向和应当妥善处理的关系等逻辑基础，进而提出我国专属经济区和大陆架空间规划编制建议，包括构建专属经济区和大陆架空间管理体制、推进专属经济区和大陆架空间调查监测、完善专属经济区和大陆架空间规划编制方法、夯实专属经济区和大陆架空间规划的法律基础等。

【关键词】专属经济区；大陆架；海洋空间规划；编制建议

【文章编号】1006-0022(2024)09-0001-07 【中图分类号】TU981 【文献标识码】A

【引文格式】白蕾，高金柱，安太天，等. 我国专属经济区和大陆架空间规划编制的逻辑基础与实践路径[J]. 规划师，2024(9): 1-7.

Logical Foundation and Practical Approach of China's EEZ and Continental Shelf Spatial Planning Preparation/BAI Lei, GAO Jinzhu, AN Taitian, LI Linlin, YANG Xiao

[Abstract] The preparation and implementation of the spatial planning of Exclusive Economic Zone (EEZ) and Continental Shelf is of great significance to the ecological protection, standardized utilization and optimal management in the deep sea. In this paper, the existing problems of preparation are analyzed, and the development orientation and the relationship that should be properly handled are summarized. On this basis, it is proposed that the preparation of China's spatial planning for the EEZ and Continental Shelf should be carried out by establishing spatial management mechanism, promoting survey and monitoring, improving the planning compilation methods, and strengthening the legal foundation.

[Keywords] Exclusive Economic Zone; Continental Shelf; marine spatial planning; suggestion for planning preparation

专属经济区和大陆架是资源丰富、开发潜力巨大的海洋空间，也是维护国家安全和海洋权益的前沿阵地。在我国近海利用越发饱和的情形下，专属经济区和大陆架在空间保障与拓展上的实质作用逐渐凸显。近年来，

为有效行使专属经济区和大陆架的主权权利、充分利用海洋空间和自然资源，将海洋空间管理范围扩展至专属经济区和大陆架，以及制定并实施专属经济区和大陆架空间规划成为发达海洋国家缓解空间资源紧张、

【基金项目】2021 年国家社科基金重大项目 (21&ZD155)

【作者简介】白 蕾，国家海洋信息中心副研究员。

高金柱，博士，国家海洋信息中心副研究员。

安太天，博士，国家海洋信息中心助理研究员。

李琳琳，国家海洋信息中心副研究员。

杨 潇，通信作者，国家海洋信息中心海洋空间规划室主任、副研究员。

优化海洋管理、谋求海洋权益的重要途径。当前,我国对专属经济区和大陆架空间的开发需求急剧提升,仅有的原则性、宣示性立法及政策少有涉及专属经济区和大陆架的特殊性、针对性海域管理内容,远不能满足实际需要。从有效行使主权权利、加强用海管理和生态保护、支撑和保障新质生产力发展空间、推动海洋经济高质量发展的角度看,我国有必要针对专属经济区和大陆架编制空间规划。

据初步统计,全球有 41 个国家开展了涉及专属经济区和大陆架的空间规划编制工作。这些规划覆盖的专属经济区空间面积约占全球沿海国所主张的全部专属经济区面积的 40%。与国外丰富的专属经济区和大陆架空间规划实践经验及研究成果相比^[1-5],我国学界对专属经济区和大陆架空间规划的研究尚处于起步阶段,目前所开展的研究多集中于对国外专属经济区和大陆架空间规划编制的经验借鉴^[6-8]、专属经济区和大陆架法律制度及享有权利的剖析论证^[9]、我国专属经济区和大陆架的管理现状与问题分析^[10]等方面,国土空间规划特别是海洋空间规划的相关研究^[11-13]往往没有涉及专属经济区和大陆架。因此,本文在分析专属经济区和大陆架空间的管理意义及现状问题的基础上,理清规划逻辑,对专属经济区和大陆架空间规划的编制思路及途径进行探索。

1 我国编制专属经济区和大陆架空间规划的重要意义

1982 年颁布的《联合国海洋法公约》确立了专属经济区和大陆架制度,我国于 1998 年发布《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》对该制度予以确认;2012 年公布的《全国海洋功能区划(2011—2020 年)》提出编制专属经济区和大陆架及其他管辖海域的开发保护规

划;2015 年发布的《全国海洋主体功能区规划》将专属经济区和大陆架分为重点开发区域及限制开发区域。这些法律、规划为我国编制专属经济区和大陆架规划奠定了立法与规划基础。同时,国际上沿海国家编制与实施专属经济区和大陆架空间规划的速度逐渐加快,通过规划有计划、有步骤地推动海上风电等用海活动以及海洋保护区等向深远海转移已成为国际趋势。然而,《中华人民共和国海域使用管理法》的适用范围为内水和领海,国内现行的用海管理政策并不适用于专属经济区和大陆架,我国缺乏深远海资源和空间的管理抓手,对深远海风电开发、深远海养殖、深远海保护区划定等活动的管理不足,因此对于编制专属经济区和大陆架空间规划存在迫切需求。

1.1 加强我国专属经济区和大陆架主权权利的行使

《联合国海洋法公约》第 56 条明确了沿海国在其专属经济区享有以勘探和开发、养护和管理海床上覆水域、海床及其底土的自然资源为目的的主权权利;第 77 条规定,沿海国为实现勘探大陆架和开发其自然资源的目的,对大陆架行使主权权利。各沿海国在行使上述主权权利时,往往通过立法或规划的方式,将国际法中的“主权权利”转化为国内法中的“所有权”,以便于行使相关的行政管理权。例如,英国把空间规划及其配套政策作为将资源主权权利转化为所有权行使的重要途径和手段,借此赋予政府在审批和管理可再生资源开发、矿产资源开采储存、电缆管道铺设等方面的权力。同时,编制空间规划的行为以及上述行政管理权的行使也是国际法所认定的一国在管辖海域加强实际存在、行使主权权利、体现行政管辖的有效手段。因此,我国专属经济区和大陆架空间规划的编制与实施,对于转化《联合

国海洋法公约》赋予的主权权利、完善专属经济区和大陆架开发利用与实施管理的依据、持续强化对专属经济区和大陆架的主张与主权权利的行使具有重要意义。

1.2 规范我国专属经济区和大陆架空间资源的开发利用

当前,海上风电等用海活动正加速向专属经济区和大陆架推进。据不完全统计,“十四五”期间各省省管海域以外海上风电规划装机规模达 18 990 万 kW,将占用约 3 万 km² 的专属经济区和大陆架空间,部分央企已着手制定深远海大型风机布设方案并开展前期调查工作;农业农村部编制的《深远海大型智能化养殖渔场发展规划(2021—2035 年)》覆盖的专属经济区面积约为 2 400 km²,风机、深远海养殖平台、养殖工船已逐步布局到专属经济区内。我国专属经济区和大陆架的用海需求日益旺盛,然而对于专属经济区和大陆架的空间利用缺乏管理依据,对于开发利用活动的管理基本体现在项目立项阶段,未形成体系化、制度化、规范化的管理链条。通过专属经济区和大陆架空间规划的编制与实施,可以对专属经济区和大陆架空间实施分区分类的用途管制,实现对各类用海的“先规划、后利用”,既能满足地方政府和企业的用海需求、缓解近海用海矛盾,也能杜绝成熟行业对专属经济区和大陆架空间的“跑马圈地”“先占先得”,避免出现无序、无度用海的情况。

1.3 推动我国专属经济区和大陆架生态环境的保护保育

识别生态目标、强化底线约束,是海洋空间规划的重要内容。近年来,部分海洋国家以空间规划为抓手,不断加强对深远海的保护:一方面,通过在专属经济区和大陆架划定大型海洋保护区,

对生态系统和自然景观实施整体性保护，如英国政府将查戈斯群岛及其专属经济区的全部海域设立为禁止利用海洋保护区，面积达 54.4 万 km²，是英国本土面积的 2 倍多^[14]；另一方面，细致划分功能分区，根据生态保护需求细化用海时序，如《德国北海和波罗的海专属经济区空间规划》将海洋保护区细化为自然保护优先区、潜鸟优先区、鼠海豚季节性临时预留区、鸟类迁徙走廊等。在此背景下，我国编制实施专属经济区和大陆架空间规划，有助于将典型自然生态系统、珍稀濒危野生动植物集中分布区、有特殊意义的自然遗迹区域等纳入海洋保护区进行系统保护，为珍稀海洋生物的产卵场、索饵场、越冬场、洄游通道等提供特殊保护，同时有助于实现全球海洋治理“2030 年使 30% 的海洋得到保护”的目标，为世界海洋生态环境保护做出“中国贡献”。

2 我国编制专属经济区和大陆架空间规划的逻辑基础

鉴于专属经济区和大陆架空间位置及管理需求的特殊性，我国内水及领海的规划内容与管控制度无法完全照搬至专属经济区和大陆架。编制专属经济区和大陆架空间规划需要在理清现实问题与困境的基础上，明确保护利用专属经济区和大陆架空间需要把握的原则及需要处理的关系，并将其作为编制规划、开展管理的准则和依据（图 1）。

2.1 现实困境

随着全民所有自然资源资产管理体系和“多规合一”的国土空间规划体系逐步建立，我国针对内水和领海内海洋资源、海洋空间的开发保护制度基本建立，如颁布了《中华人民共和国海域使用管理法》《中华人民共和国海岛保护

法》《中华人民共和国渔业法》《中华人民共和国矿产资源法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《铺设海底电缆管道管理规定》等法律法规^[15]。然而，我国暂未理顺专属经济区和大陆架空间内自然资源的权属关系及其所有者权益，在空间布局、用途管制、开发保护机制等方面缺乏明确导向。鉴于专属经济区和大陆架的特殊性，其无法套用传统海洋空间规划的导向与方案，在编制空间规划时仍面临一些问题。

从自然条件看，专属经济区和大陆架具有深水远岸的特点，导致其自然资源的探明度不高，未得到有效开发，并且需要开发利用专属经济区和大陆架海域的相关行业对其所需空间及资源的具体要求也不明确。从管理特点看，专属经济区和大陆架空间规划需以准确翔实的底图底数为基础，由于“三调”不涉及该空间，历次海洋专项调查和业务化海洋观测监测均未实现对该空间的全覆盖与动态更新，无法充分掌握其空间基础条件、资源环境禀赋、生态系统分布、开发利用情况等，这些都对规划的底线划定、总体布局等核心内容的研究造成了影响。从权利行使来看，《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》衔接了《联合国海洋法公约》的相关内容，原则性规定了我国对专属经济区和大陆架

的主权权利及管辖权，但并未明确我国在专属经济区和大陆架空间可享有与行使的具体权利，在空间开发利用、用途管制、监管监督等方面缺乏明确的法律支持。

2.2 基本原则

基于上述问题，我国在编制专属经济区和大陆架空间规划时应当遵守“国家利益优先、保护为主、有序利用、差异化管理、尊重国际法”的原则。“国家利益优先”即始终将国家利益和海洋安全摆在首要位置，通过空间规划行使专属经济区和大陆架的主权权利并增强对该区域的实际控制，各类空间利用不得触碰国防军事和海洋权益的底线；“保护为主”即遵守《联合国海洋法公约》中关于专属经济区内生物资源养护的规定，同时在专属经济区和大陆架本底情况不明、开发利用程度较低的情况下需要维持“保护为主”的空间格局；“有序利用”即通过加强对专属经济区和大陆架空间的规划统筹，实现“先规划、后利用”，以促进和引导空间高效利用、协调不同用途空间的功能、避免空间矛盾冲突、降低用海对生态的不利影响；“差异化管理”即统筹考虑对专属经济区和大陆架本底的掌握情况、保护或开发的紧迫性、矛盾协调的难易程度等，有侧

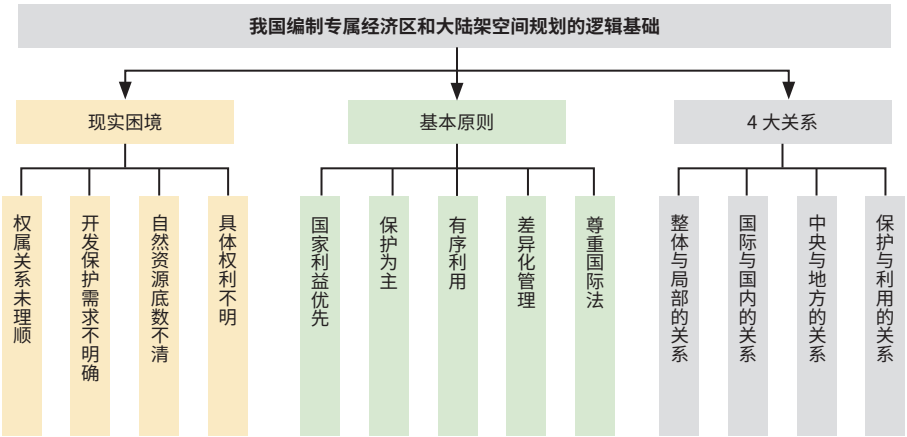


图 1 我国编制专属经济区和大陆架空间规划的逻辑基础

重地采取不同的空间规划方式，不片面追求空间规划在形式或内容上的绝对一致；

“尊重国际法”即专属经济区和大陆架不是“完全意义”的国土空间，在对其进行开发保护时必须“适当顾及其他国家的权利和义务”，特别是《联合国海洋法公约》赋予所有国家在沿海国专属经济区的航行和飞越、铺设电缆和管道以及与此有关的海洋其他国际合法用途。

2.3 逻辑关系

相较于我国领海内现行成熟的海洋空间规划，我国在专属经济区和大陆架空间规划编制方面尚无先例。由于专属经济区和大陆架空间规划在规划组织体制、成果模式、技术方法、实施运用等方面的特殊性，要着重处理好以下4个方面的关系。

一是整体与局部的关系。鉴于当前我国对专属经济区和大陆架的自然资源及生态本底条件掌握不足，尚不具备大范围编制专属经济区和大陆架空间规划的条件，因此在规划编制初期不追求专属经济区和大陆架海域的“全覆盖”，而是按照“成熟一片、规划一片、利用一片”的思路逐步扩大规划覆盖范围。建议根据用海需求进行规划编制：①对于用海需求已成规模或潜在用海需求较为集中的海域，在编制空间规划时需按照相关规则落实空间管控要求；②对于用海需求较少或暂不明确的海域，可将其全部划为生态空间或进行战略留白；③对于零星项目用海或国家重大项目用海采取“一事一议”的策略。

二是国际与国内的关系。专属经济区和大陆架空间规划布局应以维护和遵守《联合国海洋法公约》为前提，既要充分主张和行使主权权利，也要尊重其他国家合法的航行、科研等权利。同时，充分考虑专属经济区和大陆架涉及国防安全、海洋权益、其他国家权利的特殊性，

建立相应的分区分类方法和用途管制机制。在不影响军事安全的前提下，优先保障国际航道、海底电缆用海，按需合理布局海上风电、海洋油气、海水养殖等活动的用海空间。

三是中央与地方的关系。鉴于专属经济区和大陆架的特殊性、敏感性，应明确将其利用管理作为中央事权，由国务院有关部门负责编制专属经济区和大陆架空间规划。为落实海洋空间“优近用远”的导向，从调动地方积极性的角度出发，在专属经济区和大陆架空间规划审批公布后，可通过依法授权，以适当的形式将专属经济区和大陆架空间管理的有关事项委托给省级政府部门，将专属经济区和大陆架作为省级的海洋“飞地”，省级政府依据专属经济区和大陆架空间规划开展用海审批，并可收取海域使用金，同时还需履行生态保护和污染防治相关责任。

四是保护与利用的关系。作为需求驱动的空间规划，专属经济区和大陆架空间规划要避免出现“只开发、不保护”“只开发、不留白”的现象。一方面，在划定开发利用空间的过程中，应将周边一定范围内的海域和具有潜在生态价值的区域共同划入规划范围，同步划定具有关联关系的自然保护地、战略留白等限制类空间；另一方面，以海洋调查监测和综合评价为基础划定自然保护地，借鉴国际相关实践经验明确空间管控要求，以实现生态保护和维护海洋权益的双重目标。此外，考虑到相关空间本底及未来用海需求均不完全明确，除了要限制开发利用中的“先占先得”，还应在规划范围内设定战略留白的底线。

3 我国编制专属经济区和大陆架空间规划的实践路径

在国土空间规划体系中，已初步形

成以省级国土空间总体规划、海岸带专项规划为核心，覆盖内水领海的海洋空间规划体系。为更好地履行“两统一”职责，推动海洋空间规划及用途管制逐步实现全海域覆盖，应尽早启动我国专属经济区和大陆架空间规划的编制程序，建议按照以下路径逐步完善规划编制基础（图2）。

3.1 构建专属经济区和大陆架空间管理机制

专属经济区和大陆架空间利用涉及自然资源、生态保护、行业利用、国防安全、海洋权益等多个方面，需推动建立科学合理、高效可行的管理机制，明确职责分工，统筹协调好国内外、央地间、部门间、行业间的关系。

（1）健全空间规划和利用管理工作机制。以生态文明体制改革成果为基础，考虑到专属经济区和大陆架的空间管理特征，在明确行政主管部门、理清行政管理职责的基础上，建立由行政主管部门牵头，相关部委、地方政府及企业参与的联席会议机制，自上而下与自下而上结合来确定拟规划的区域，协调重大政策并推进空间规划工作。在此基础上，进一步完善海洋空间规划工作机制，协调专属经济区和大陆架空间规划与国土空间规划尤其是海岸带规划的编制、调整、实施工作。

（2）搭建专属经济区和大陆架空间利用管理综合业务平台。整合行业用海信息联动系统，动态掌握海上风电、航运、油气、养殖等方面的用海信息并支撑决策。建设空间利用管理综合业务平台，集成不同层级、不同来源的规划、管理和自然本底数据，建立智能化业务模块，实现统一平台管理，推进政府各部门之间的数据共享以及政府与社会之间的信息交互。

3.2 推进专属经济区和大陆架空间调查监测

调查监测是科学利用专属经济区和

大陆架空间的基础，有必要系统掌握基础地理、自然资源、生态系统分布等本底数据和变化趋势，通过建立国家主导、地方配合、行业参与的专属经济区和大陆架调查监测体系，聚焦重点空间，分类明确调查监测要求，逐步查清专属经济区和大陆架的自然生态情况。

(1) 合理设定调查监测空间范围。考虑到专属经济区和大陆架空间广阔但相关行业空间需求相对集中的特点，按照“调查监测一片、规划利用一片”的思路，通过相关专项调查及历史数据积累，逐步推进本底条件的全覆盖查清。对于相关海域，在制定空间规划、开发利用前，必须按照技术规范完成调查监测及评价工作。考虑到海洋的流动性特点及生态保护、战略留白需要，调查监测范围以拟开发区块为主，兼顾周边一定范围的海域和具有潜在生态价值的区域。

(2) 明确调查监测职责。行政主管部门负责专属经济区和大陆架调查监测的监督、指导、协调工作，会同有关部委制定专属经济区和大陆架调查监测总体方案，拟定技术规范。行政主管部门和地方派出机构结合海洋生态分类分区成果，围绕建立健全海洋生态预警监测体系的目标，设计并落实网格化的生态监测布局 and 典型生态系统定期调查方案。拟开发区块的专题调查方案由地方派出机构制定实施，用海主体及地方政府共同参与。

(3) 分类明确调查监测内容。业务化调查监测涵盖区域内的地形地貌、底质和水体环境等方面的指标，主要目的是掌握典型生态系统的类型、分布，以及重要生物类群、生境和相关保护利用活动等。专题调查围绕空间保护利用需求与重要自然资源种类，对选定的典型海域的生态、矿产、可再生能源、空间等自然资源，以及水下文化遗产等展开分类调查监测，主要目的是查清各类自然

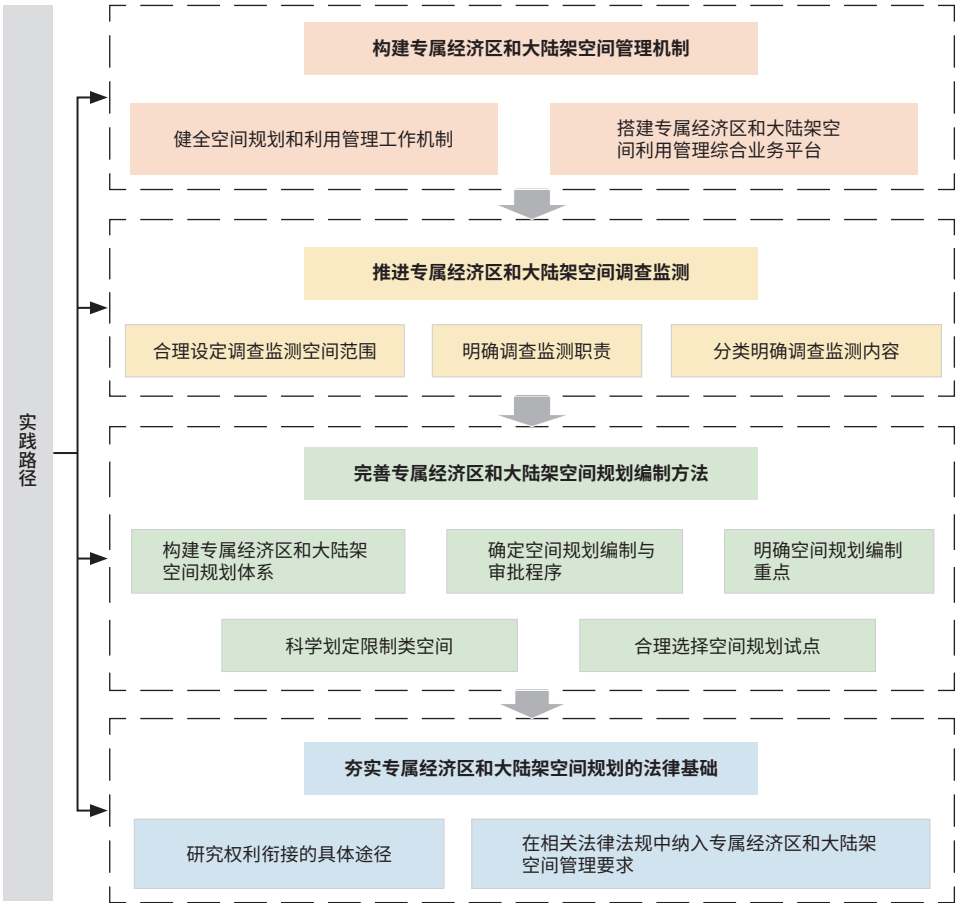


图2 我国专属经济区和大陆架空间规划的实践路径

资源和水下文化遗产的类型、分布、范围、面积、保护利用情况等。

3.3 完善专属经济区和大陆架空间规划编制方法

结合专属经济区和大陆架空间的特殊性 with 开发利用特点，分区编制相关空间规划，守住生态安全和国防安全底线，为产业发展提供空间保障，强化对空间开发保护的指导及约束作用。

(1) 构建专属经济区和大陆架空间规划体系。在全国层面研究出台有序推动专属经济区和大陆架空间保护利用与管理的指导意见，待条件成熟后启动专属经济区和大陆架空间规划的分区编制工作。考虑到项目用海需求紧迫程度与实工作需，现阶段拟按照分区编制规划的思路，对用海需求已成规模或潜在

用海需求较为集中的海域，综合生态本底及开发利用条件，将其周边一定范围内的海域和具有潜在生态价值的区域共同划入规划范围，确保规划边界完整、形状规则，并在规划范围内实行全覆盖规划管理。在规划范围外，对涉及国家重大战略项目或涉及国家安全的项目采取“一事一议”的策略。未来随着规划方法的日益成熟完善，可逐步将该体系推广至其他海域，最终实现专属经济区和大陆架空间规划全覆盖。

(2) 确定空间规划编制与审批程序。明确专属经济区和大陆架空间规划由国务院行政主管部门组织编制，经国务院同意也可委托沿海省级人民政府编制。协调机制的组成机构应全程参与规划编制与论证工作。行政主管部门组织编制的空间规划须报国务院审批；委托

省级人民政府编制的空间规划，经行政主管部门会同有关部门审查后须报国务院审批。

(3) 明确空间规划编制重点。专属经济区和大陆架空间规划的内容包括规划目标与指标、空间保护开发格局、功能分区、用途管制、关键要素部署等。其编制重点主要集中在两个方面：一是确定功能分区方式，研究适用于该区域的功能分区体系与技术方法，相关功能分区包括生态功能区、交通运输用海区、工矿通信用海区、渔业用海区、战略预留区、特殊用海区等一级类分区，并明确各类功能分区的管控要求；二是明确用途管制方式，以空间准入的方式管控区域内的用海活动，遵循《联合国海洋法公约》的要求，明确各类用海活动的优先次序，优先保障国际航道用海、海底电缆用海，同时划定自然保护区等生态空间，按需合理安排海上风电、海洋油气、海水养殖等活动的用海空间，并适当满足这些活动的混合用海需要。

(4) 科学划定自然保护区、水下文物保护单位、战略留白等限制类空间。以海洋调查监测和综合评价为基础，在专属经济区和大陆架空间划定自然保护区，参考国际相关实践经验明确管控要求。通过单体保护或设立水下文物保护单位等方式，划定遗产保护空间。考虑到未来用海需求尚不完全明确以及维护国防安全的需要，可将拟规划范围内不少于50%的空间划为战略留白区域。

(5) 合理选择空间规划试点。在充分考虑海域自然属性、生态系统、资源分布和用海需求的基础上，按照先易后难、按需开展、分区试点的策略，在专属经济区与大陆架选取具有典型代表性的重点海域先行开展规划试点工作。遵循合理的选取原则（包括涉及权益争议海域和军事敏感海域不纳入试点范围；选取离岸距离适宜、具备海洋资源专项调查条

件的海域；用海需求已成规模或潜在用海需求较为集中的海域优先纳入试点海域范围；试点海域范围不宜过小，不以项目用海需求来划定范围；等等），将项目用海需求旺盛、自然地理特征相似、具有潜在生态价值的连片区域划为试点海域范围，确保试点海域边界完整。

3.4 夯实专属经济区和大陆架空间规划的法律基础

通过相关法律法规的制修订，逐步将《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》中宣告的权利通过相关法律和配套制度予以明晰，在立法及政策制度中明确专属经济区和大陆架空间的规划与管理依据。

(1) 研究《联合国海洋法公约》主权权利与私法意义上的权利相衔接的具体途径。参照有关国家的做法，可直接将专属经济区和大陆架海域使用权纳入民事法律，以此为法理依据，将《中华人民共和国渔业法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《铺设海底电缆管道管理规定》等已覆盖专属经济区和大陆架的法律法规作为切入点，探索细化专属经济区和大陆架空间管理的法律措施，确立以空间布局与规划管理、生态保护管理、开发利用政策与用海审批管理、用海监测监管等为核心的管理制度体系（图3）。

理、用海监测监管等为核心的管理制度体系（图3）。

(2) 在相关法律法规中纳入专属经济区和大陆架空间管理要求。在相关要求入法条件不成熟的情况下，通过局部试点积累经验、创造条件，在试点过程中总结先进规划经验和管理规则，为在海洋基本法、国土空间规划法中针对专属经济区和大陆架提出原则性要求提供借鉴。研究《中华人民共和国海域使用管理法》适用范围外扩的可行性，修订《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》，进一步完善深远海资源保护利用的相关条款，并对“剩余权利”进行明确和细化。

4 结束语

目前，我国国土空间规划构建的“五级三类”总体框架覆盖了包括海洋在内的所有国土空间，海洋功能区划已融入“多规合一”的规划体系。但是，专属经济区和大陆架作为重要的海洋国土空间，目前尚未有专项规划覆盖。我国专属经济区和大陆架空间广阔、资源丰富，随着海上风电、海水养殖等走向深远海，科学利用专属经济区和大陆架空间并对其实施规划管理十分必要且紧迫。鉴于

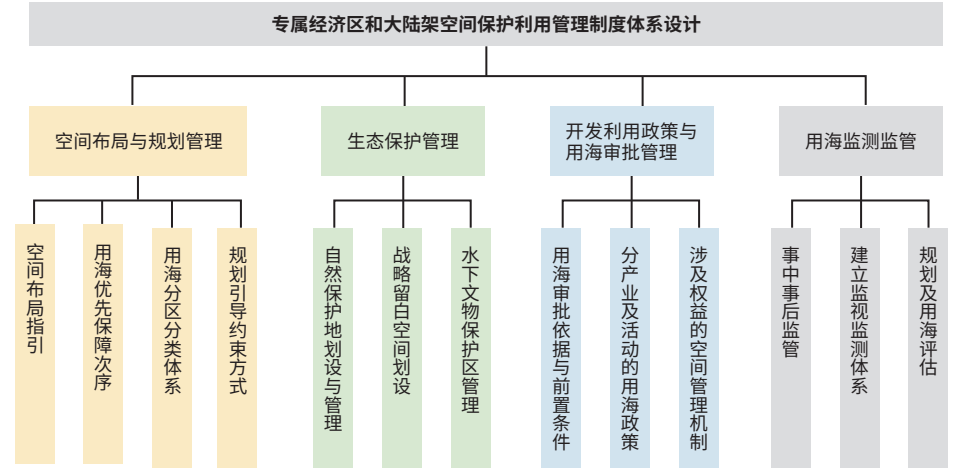


图3 专属经济区和大陆架空间保护利用管理制度体系

底数不清、区位敏感、基础薄弱等问题,我国编制专属经济区和大陆架空间规划应当把握“国家利益优先、保护为主、有序利用、差异化管理、尊重国际法”的导向,按照“成熟一片、规划一片、利用一片”的思路逐步扩大规划范围,通过构建空间管理体制、推进空间调查监测、完善空间规划编制方法、夯实空间规划的法律基础等,有序推动专属经济区和大陆架空间规划的编制实施,以更好地协调生态保护与开发利用的关系,保障各类用海项目的布局和建设,实现对专属经济区和大陆架的有效管控。同时,随着专属经济区和大陆架空间利用试点工作的逐步推进,可以进一步完善专属经济区和大陆架空间规划编制实施的机制体制、规划方法、布局规则、管控措施等。■

[参考文献]

- [1]EHLER C N. Two decades of progress in marine spatial planning[J]. Marine Policy, 2020(1): 104-134.
- [2]KIRKFIELD T S, VAN TATENHOVE J P, CALADO H M. The way forward on

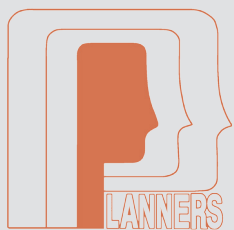
ecosystem-based marine spatial planning in the EU[J]. Coastal Management, 2022(1): 29-44.

- [3]ZUERCHER R, BAN N C, FLANNERY W, et al. Enabling conditions for effective marine spatial planning[J]. Marine Policy, 2022, 143. DOI: 10.1016/j.marpol.2022.105141.
- [4]ZAUCHA J, JAY S. The extension of marine spatial planning to the management of the world ocean, especially areas beyond national jurisdiction[J]. Marine Policy, 2022, 144. DOI: 10.1016/j.marpol.2022.105218.
- [5]SCHWARTZ-BEIKIN I, PORTMAN M E. A review of geospatial technologies for improving marine spatial planning: challenges and opportunities[J]. Ocean and Coastal Management, 2022, 231. DOI: 10.1016/j.ocecoaman.2022.106280.
- [6]陈汉雪, 付秀梅, 汤慧颖, 等. 典型国家专属经济区及大陆架规划文本比较及对中国启示[J]. 海洋通报, 2018(3): 254-263.
- [7]程遥, 李渊文, 赵民. 陆海统筹视角下的海洋空间规划: 欧盟的经验与启示[J]. 城市规划学刊, 2019(5): 59-67.
- [8]郭雨晨. 英格兰东部海洋空间规划及其对我国的启示[J]. 海洋开发与管理, 2020(2): 19-25.

[9]江河, 洪宽. 专属经济区安全与航行自由的衡平[J]. 太平洋学报, 2018(2): 46-58.

- [10]戴瑛, 吴天宇. 我国专属经济区、大陆架海域管理弊端分析[J]. 法制与社会, 2017(8): 186-188.
- [11]林静柔, 陈蕾, 李锋, 等. 国土空间规划海洋分区分类体系研究[J]. 规划师, 2021(8): 38-43.
- [12]王天青, 陈天一. 国土空间规划陆海统筹的核心任务与应对策略[J]. 规划师, 2023(12): 8-14.
- [13]安太天, 高金柱, 杨潇. 中国海洋空间规划演进、特征及机制创新[J]. 规划师, 2024(3): 35-42.
- [14]郑苗壮, 刘岩, 丘君, 等. 英、美、法等国建立大型远岛海洋保护区的影响[J]. 吉林大学社会科学学报, 2016(6): 44-50.
- [15]初北平, 郭文娟. 构建新时代中国特色海洋法律体系: 任务、现状和路径[J]. 太平洋学报, 2023(1): 14-24.

[收稿日期] 2024-07-01



“规划师论坛”栏目 2024 年每期主题

- 第 1 期: 全龄友好型城市的规划应对
- 第 2 期: 城市更新规划与实施机制创新
- 第 3 期: 国土空间规划数字化治理与技术创新
- 第 4 期: 城乡文化保护传承与利用创新
- 第 5 期: 人民城市的规划理论与规划实践
- 第 6 期: 国土空间规划管理体制与治理体系
- 第 7 期: 国土空间详细规划的编制与实施
- 第 8 期: 超大特大城市城中村改造路径与规划应对
- 第 9 期: 海洋空间规划与精细化管理
- 第 10 期: 国土空间安全理论与规划应对
- 第 11 期: 国土空间专项规划的编制与实施
- 第 12 期: 国土空间规划的知识体系与学科建设