德国专属经济区空间规划述评

王昌森[1,2]，徐 伟[2]，李 瑶[3]，滕 欣[2]，刘淑芬[2]

（1. 青岛农业大学　青岛　266109；2. 国家海洋技术中心　天津　300112；3. 青岛酒店管理职业技术学院　青岛　266100）

摘要：专属经济区空间规划是近年来才出现的新生事物，是沿海国为加强非主权海域管辖而采取的行政措施。德国北海和波罗的海专属经济区空间规划因协调用海活动间以及海洋利用与海洋环境保护间的冲突而产生，以提升海运产业发展优势为最关切事项，以维护国家政治利益、经济利益、生态利益、科技利益和文化利益为根本目的，但存在对生态保护力度不够的问题。

关键词：空间规划；专属经济区；用海冲突；国家利益；海洋环境保护；可持续发展

中图分类号：F127；P74　　**文献标志码**：A　　**文章编号**：1005－9857(2016)10－0003－05

A Review on Spatial Planning for the Exclusive Economic Zone in Germany

WANG Changsen[1,2], XU Wei[2], LI Yao[3], TENG Xin[2], LIU Shufen[2]

(1. Qingdao Agricultural University, Qingdao 266109, China; 2. National Ocean Technology Center, Tianjin 300112, China; 3. Qingdao Vocational and Technical College of Hotel Management, Qingdao 266100, China)

Abstract: Being new emerging in recent years, the spatial planning for the exclusive economic zone (EEZ) has been used by coastal States to strengthen jurisdiction of non-sovereign waters. Spatial planning for the German EEZ in the Baltic Sea and the North Sea was used to cooperate with the conflicts among different sea activities, and to solve conflicts between marine development and environment protection. It was also used to enhance maritime industry developing advantages of Germany. The fundamental purpose of such plan is to safeguard political interests, economic interests, ecological interests, science and technology interests and cultural interests. However, there is still lack of necessary measures to protect ecological interests.

Key words: Spatial planning, Exclusive Economic Zone, Conflicts of sea activities, National interests, Marine environmental protection, Sustainable development

近几十年来，海洋科技的迅速发展大大增强人类利用海洋的能力，拓展海洋开发的空间范围，越来越多的沿海国家将目光瞄准专属经济区。随着专属经济区开发活动的增多，不同用海活动之间产生冲突，海洋开发与保护之间的矛盾不断显现。为解决这一问题，一些海洋国家采用行政规划措施，

收稿日期：2016-05-10；**修订日期**：2016-08-22

基金项目：海洋公益性行业科研专项经费项目子任务“基于生态系统的区划实施效果评价技术与辅助决策系统开发”(201505001－5)；国家海洋局海域管理技术重点实验室开放基金项目“海域集约利用评价及潜力预测技术研究”(201506)；中国海洋发展研究会重点项目“我国新一轮海洋功能区划生态环境目标实施效果评估”(CAMAZD201504).

作者简介：王昌森，讲师、助理研究员，博士，研究方向为国际海洋政策与法律、环境法学基本理论，电子信箱：c712212@163.com

对出现的冲突进行统筹协调，对将来可能产生的矛盾预先作出合理安排。

德国是世界上第一个制定行政规划对所辖专属经济区进行管理的国家。德国专属经济区行政规划主要由《北海专属经济区空间规划》和《波罗的海专属经济区空间规划》构成，研究这两份空间规划对于我们了解沿海国加强非主权海域管辖的动态、探究德国加强非主权海域行政管理的根本目的、借鉴德国采取的有效措施具有重要意义。

1 编制历程

德国专属经济区位于北海和波罗的海。北海专属经济区与荷兰、丹麦和英国管辖海域相连，海域面积约 28 600 km^2；波罗的海专属经济区与丹麦、瑞典和波兰管辖海域相连，海域面积狭小，仅为 4 500 km^2。

2005 年，德国联邦交通、建设和乡村事务部授权下属的联邦海事和水文局编制专属经济区空间规划，并编写海洋环境影响报告。同年，联邦交通、建设和乡村事务部和联邦自然保护局对联邦海事和水文局编写的海洋环境影响报告进行评议。2007 年，联邦海事和水文局编制完成专属经济区空间规划文本草案，并附具海洋环境影响报告。2008 年，联邦交通、建设和乡村事务部对空间规划文本草案进行公开听证。2009 年 9 月，联邦交通、建设和乡村事务部颁布《北海专属经济区空间规划》[1]，同年 12 月颁布《波罗的海专属经济区空间规划》[2]。

2 法律依据

《联合国海洋法公约》是德国政府对北海和波罗的海专属经济区行使主权权利和管辖权的法律渊源。德国作为《联合国海洋法公约》的缔约国，享有公约规定的“以勘探和开发、养护和管理海床上覆水域和海床及其底土的自然资源（不论为生物或非生物资源）为目的的主权权利，以及关于在该区内从事经济性开发和勘探，如利用海水、海流和风力生产能等其他活动的主权权利”，同时享有对人工岛屿、设施和结构的建造和使用，海洋科学研究，海洋环境的保护和保全等事项的管辖权。主权权利和管辖权的享有为德国政府编制专属经济区空间规划创造前提条件。

德国《空间规划法》和《联邦行政程序法》是其制定专属经济区空间规划的直接法律依据。1997 年，德国联邦议会对《空间规划法》进行全面修订，明确空间规划的任务，即“通过综合性、系统性和各种层次的空间秩序规划以及对具有重要空间意义的计划和措施的协调来发展、规范并确保联邦德国的全部空间及其局部空间。为此，必须协调对空间的不同需求并平衡规划有关的各种冲突，对各种空间功能和空间利用必须预先考虑”；《空间规划法》将空间可持续发展作为指导思想，规定“社会与经济对空间的需求应符合空间的生态功能，并且应形成长期的大空间范围内的平衡秩序”；2004 年，德国再次对《空间规划法》进行修订，将该法的适用空间范围延伸到德国专属经济区并明确专属经济区空间规划的管理机关，赋予联邦交通、建设和乡村事务部“利用法律手段明确专属经济区空间规划的目标和原则”的职责。于 1976 年通过并于 1997 年进行修订的《联邦行政程序法》具体规定德国联邦政府制定行政规划的程序，包括听证程序、确定和批准程序、变更程序等；其中规划的确定程序又包括拟定行政规划、对拟定的行政规划进行公开与提出异议、进行预告听证、开展听证、作出确定规划裁决等步骤。

德国颁布的可再生能源、自然保全等法律和政策文件对专属经济区空间规划的出台产生直接影响。2000 年，德国通过《可再生能源法》，规定政府向开发包括风能在内的新能源的企业提供财政补贴；2002 年，德国政府授权联邦环境部制定《海上风能利用战略》，明确在其领海、北海和波罗的海专属经济区建设海上风电场；2004 年，德国对《可再生能源法》进行修订，要求提高可再生能源在整个电力供应中所占的比重，即到 2010 年风电电量占总发电量的 12.5％、到 2020 年至少提高到 20％、到 2050 年占到 50％；2008 年，德国对《可再生能源法》再次进行修订，提高风能发电的电价，将海上风电售价从每千瓦时 8.92 欧分上调至 13～15 欧分，以后每年调低 5％，这极大地推动了德国专属经济区风电场建设，进而导致风电场建设用海活动与其他用海活动冲突的产生与加剧，因此协调与解决冲突成为德国政府制定专属经济区空间规划的直接动因。2002 年，德国对《联邦自然保全法》进行修改，修改

后的《联邦自然保全法》要求采取行政措施加强对专属经济区和大陆架海洋保护区的保护，有条件地限制海洋保护区内航空、航行、军事利用、科学研究、捕鱼、铺设海底电缆管道和可再生能源生产活动。

欧盟制定的涉海政策法律对德国专属经济区空间规划的出台具有促进作用。2007 年，欧盟发布《综合海洋政策》，鼓励沿海国制定综合性的国家海洋政策，编制海洋空间规划，采用完整的方法替代支离破碎的、以部门管理为基础的决策机制，协调不同用海行为，保护海洋环境。2008 年，欧盟颁布的《海洋战略框架指令》要求成员国通过国内立法到 2020 年修复四大海区（东北大西洋、地中海、波罗的海和黑海）退化的生态系统，以维护海洋环境的良好状态[3]。

3　主要内容

德国专属经济区空间规划主要由《北海专属经济区空间规划》和《波罗的海专属经济区空间规划》这两份文件构成。从体例结构上看，两份文件均包括前言、指导方针、各类用海活动管理、其他关切事项、环境声明摘要与环境影响评价监控措施简介、坐标系与跨国管线图等 6 个部分。

前言部分，北海和波罗的海专属经济区空间规划编制的目的都是为协调日益增加的海洋冲突，尤其是协调发展、布局密集的海域风电场建设、海洋环境保护目标实现、传统用海方式之间的冲突，并且明确编制专属经济区空间规划的政策法律依据。

指导方针部分，北海和波罗的海专属经济区空间规划都规定 5 项指导方针：保障海上交通安全和增强海运竞争力；通过有序的海洋空间开发和空间优化，增加经济总量；在与联邦政府的可持续发展战略相一致的前提下，促进海上风能利用；通过可恢复性利用、节约空间和优先考虑具体用途的方式，长期维护和使用专属经济区的特性和潜能；通过避免海洋环境的破坏和污染，保护海洋自然资源。

各类用海活动管理部分，确立规划的具体目标和实现目标的手段措施，是规划的主体。北海和波罗的海专属经济区空间规划对海运、非生物资源开采、海底管道和电缆、海洋科学研究、能源尤其是风能开发、渔业和海水养殖、海洋环境保护用海管理作出如下规定：

（1）海运管理方面，在划定的海运优先利用海域明确海运的优先发展地位，要求海运顾及用海区域内海洋物种保护，要求减少海运对海洋环境的污染。

（2）非生物资源开采管理方面，要求尽可能成规模开展非生物资源的勘探与开发；规定主管部门记录和系统评估非生物资源尤其是碳水化合物的储量信息；要求在开发活动结束后拆除利用价值耗尽的海上人工构筑物；要求尽可能聚集海域资源开采活动，集约用海；规定勘探开发资源不可不适当地影响海运安全和效率；规定开发资源应顾及现有的海底电缆管道，并保持适当的距离；规定当同一海域存在风电场建设和非生物资源开采活动时，应尽可能与主管部门制定的相关标准一致；要求开采非生物资源应考虑渔业开发的需求；规定应避免非生物资源开采给海洋生态系统造成负面影响；要求非生物资源开采选址顾及已知的水下文化遗产遗址，在开发过程中发现的先前未知的文化遗产遗址应采取合理的措施予以保护。

（3）海底管道和电缆管理方面，划定海底管道和电缆用海区域，规定与海底管道和电缆铺设、运行和维护不兼容的其他海洋空间规划、措施和项目应予以禁止；规定当海底管道和电缆的铺设横跨航行优先区域或划定的航行海域时，应采用尽可能短的铺设路线；规定海底管道和电缆在使用结束后应予以拆除，但拆除会造成更严重的环境污染时除外；要求海底管道和电缆的铺设、运行、维护和拆除不能损害海运的安全和效率；规定划定海底管道和电缆路线时，应顾及现有用途和使用者的权利以及划定的保护区域和渔业利益，新设海底管道和电缆应顾及既有的管道和电缆并保持适当的距离；规定应最小化海底管道和电缆的铺设、运行、维护和拆除对海洋环境、海洋生态系统的负面影响，不得穿越高度脆弱性物种生存的敏感区域；要求顾及已知的水下文化遗产遗址，在施工过程中发现的先前未知的文化遗产遗址应采取合理的措施予以保护；规定应确保专属经济区产生的电能通过领海合适的转接点进行传输；规定海底输电电缆应集束；要求

在选划海底电缆埋藏深度时对海运、渔业和海洋环境保护予以特别关注；为避免和最小化累积效应，规定应协调安排所有输电线路的铺设时间；为保护专属经济区海洋环境，规定应采用最环保、恰当的步骤铺设海底输电线路。

(4)海洋科学研究管理方面，划定科研用海区域，规定开展海上科研活动应顾及规划的其他重要任务、措施和项目；要求海洋科学研究与现存的监测点保持适当的距离；要求持续开展海洋科学研究为经济可持续发展提供支持；规定海洋科学研究不得损害海运安全和效率；要求避免海洋科学研究对海洋环境造成损害；要求开展海洋科学研究时注意保护水下文化遗产遗址。

(5)能源尤其是风能开发管理方面，划定风能开发优先用海区域，规定在此区域内禁止从事与风能开发不相容的用海活动；规定建设和运营风电设施不能损害航行安全和效率；规定除划定的风电场规划用海区域外，其他海域禁止建设海上风电场；要求在开发活动结束后拆除风电设施；要求风机空间聚集布设；规定风机限高为海平面以上 125 m；规定当同一海域风能开发与非生物资源开采活动并存时，应尽可能协调各方利益；要求风能生产顾及现存的海底管道和电缆并与之保持适当的距离；规定规划、运行和建设能源设施应照顾渔业和国防利益；规定能源生产应避免对海洋环境产生负面影响；要求在从事能源开发活动时应注意保护水下文化遗产遗址。

(6)渔业和海水养殖管理方面，认为专属经济区渔业捕捞和加工具有很高的经济效益，海水养殖具有很高的经济价值，应予以支持；规定避免渔业生产和海水养殖造成海洋环境污染；要求以促进可持续发展的方式管理渔业资源；规定海洋捕捞应顾及已知的水下文化遗产遗址保护；规定养殖设施建造和使用应与现有海上构筑物相协调，不得对现有海上构筑物造成损害；规定养殖设施建造和使用不得损害航行安全和效率。

(7)海洋环境保护管理方面，规定专属经济区应作为完整的生态系统予以保护以维持生物多样性；要求保持永久禁止利用海域的原始风貌，维持生态平衡；规定保障海洋景观的自然特征与典型的海洋开放空间；规定海洋开放空间免费开放。

其他关切事项部分，北海和波罗的海专属经济区空间规划都将军事用海、休闲和旅游用海视为其他关切事项，但并未对这两类用海活动进行规划。《波罗的海专属经济区空间规划》还将德国与丹麦相连的费马恩海峡列为关切海域，要求在此海域落实 2008 年德国与丹麦签署的双边条约的规定；此外将海上军火废弃场和沉积物倾倒场视为其他关切事项，但未对这两类用海活动进行规划。

环境声明摘要与环境影响评价监控措施简介部分，环境声明摘要指出北海和波罗的海专属经济区空间规划的实施不会对海洋环境造成重大影响，规划划定的海底管道和电缆区域、风能开发区域不会对 1992 年《欧盟生物栖息地和野生动植物保护指令》规定的生物栖息地和海鸟保护目标产生不良影响；环境影响评价监控措施简介对适用于北海和波罗的海专属经济区的监控措施进行列举。

坐标系与跨国管线图部分，附具航行、海底管道和电缆、海洋科学研究、风能开发的坐标系以及跨国管线和海底电缆的分布图。

4 主要特点

协调不同用海活动之间、海洋开发与保护之间的冲突是德国专属经济区空间规划产生的直接动因。2000 年以后，德国通过国内立法和制定鼓励性政策大力发展可再生能源尤其是风能，由此推动专属经济区风电场建设，引发风电场建设与传统用海活动(如海运、非生物资源开采、渔业和海水养殖等)之间的矛盾；为避免风电场盲目扩张建设对其他用海活动造成严重威胁、协调不同用海活动，德国政府产生利用海洋空间规划这一行政规划措施预先对专属经济区内各种用海活动进行统筹安排的想法。与此同时，随着海域开发范围的扩展和开发强度的加大，北海和波罗的海专属经济区的海洋环境质量持续下降，海洋环境保护成为德国政府亟须解决的问题；这一时期欧盟也意识到欧洲海洋环境问题的严重性，制定海洋环境保护政策法规并要求成员国予以落实；为实现欧盟提出的海洋环境保护目标、保护专属经济区海洋环境，德国采用空间规划措施对海洋开发与保护之间的冲突进行协调。

维持与提升海运产业发展优势是德国专属经济区空间规划最为关切的事项。德国是世界主要海运国之一、海运产业发达，包括德国四大港口汉堡港、不来梅港、埃姆登港、库克斯港在内的许多港口分布在北海和波罗的海沿岸，德国经由海运开展的国际进出口贸易均需途经北海或波罗的海，德国北海和波罗的海专属经济区因此成为世界海运航线密集的海域。为维持海运产业在国际海运中的优势地位，德国北海和波罗的海专属经济区空间规划全文均贯穿将提升海运产业优势作为最为关切事项的理念——两份规划文件规定的 5 项指导方针中的第一项就是“保障海上交通安全和增强海运竞争力”；在规划文件核心内容的“各类用海活动管理”部分，两份文件均把海运管理放在首要位置予以说明，并规定非生物资源的开采，海底管道和电缆的铺设、运行、维护和拆除，海洋科学研究，海上能源生产，渔业和海水养殖不得损害海运安全和效率。

维护国家利益是德国专属经济区空间规划编制的根本目的。从直观看来，德国制定北海和波罗的海专属经济区空间规划是协调冲突、维护秩序的现实需要，但透过表象深入探究本质就会发现，专属经济区空间规划的制定凸显德国力图采取有效行政措施维护其所辖专属经济区的政治利益、经济利益、生态利益、科技利益和文化利益等国家利益的战略意图。德国通过制定空间规划管辖北海和波罗的海专属经济区，既是行使主权权利和管辖权的体现，也是通过行使权利的方式向国际社会宣示其控制权利和能力、强化对所辖专属经济区行政管辖的体现，体现其对政治利益的关注；协调不同用海活动间的冲突、维护用海活动秩序、维持与提升海运产业发展优势的根本目的是推动德国经济发展、增加经济总量、提升经济竞争力，体现其对经济利益的关注；要求在开发利用海洋的同时顾及海洋环境、保护海洋生态，体现其对生态利益的关注；划定科研用海区、要求用海活动顾及水下文化遗产遗址保护，体现其对科技利益和文化利益的关注。

5　设计缺陷

德国专属经济区空间规划要求保护海洋生态环境，但并未规定有力的保障措施，不利于生态利益的维护。一方面，规划立足于协调和满足不同行业用海需求、推进海域开发利用，而开发利用活动的增加无益于海洋环境质量的改善；虽然德国专属经济区空间规划的编制以一定的海洋科学知识为基础，编制过程也广泛征求公众意见，并编写环境影响报告，但随着海洋开发利用活动的增加，海洋生态环境压力势必不断增加[4]，可以预见海洋环境质量改善的目标将非常难以实现。另一方面，规划将维护生态系统完整性、维护生物多样性、维持生态平衡作为海洋环境保护的目标，但除对既有政策法律规定进行重申和作出原则性规定外，并未制定具体有力的海洋环境保护措施，也未划定新的自然保护区域；在这样的背景下，规划提出的海洋环境保护目标能否实现值得怀疑。

6　结语

制定北海和波罗的海专属经济区空间规划是德国采用政府行政措施维护国家利益的理性选择，也为其他海洋国家采用此类措施加强非主权海域管辖、维护非主权海域国家利益提供经验借鉴。在德国采用专属经济区空间规划加强对非主权海域的行政管辖后，越来越多的国家正在编制或正考虑编制相关规划加强对这类海域的管理。

参考文献

[1] Federal Maritime and Hydrographic Agency of Germany. Spatial Plan for the German Exclusive Economic Zone in the North Sea[EB/OL]. [2016－04－02]. http://www.bsh.de/en/Marine_uses/Spatial_Planning_in_the_German_EEZ/index.jsp.

[2] Federal Maritime and Hydrographic Agency of Germany. Spatial Plan for the German Exclusive Economic Zone in the Baltic Sea[EB/OL]. [2016－04－02]. http://www.bsh.de/en/Marine_uses/Spatial_Planning_in_the_German_EEZ/index.jsp.

[3] BRENNAN J, FITZSIMMONS C, GRAY T, et al. EU marine strategy framework directive(MSFD) and marine spatial planning(MSP): Which is the more dominant and practicable contributor to maritime policy in the UK? [J]. Marine Policy, 2014, 43: 359－366.

[4] JAY S, KLENKE T, AHLHORN F, et al. Early European experience in marine spatial planning: planning the german exclusive econimic zone[J]. European Planning Studies, 2012, 20: 2013－2031.