doi. 10. 3724/1005-0566. 20260206

多中心治理框架下海域立体分层使用法治路径探究

刘志仁,彭怡雪
(西安交通大学法学院,陕西　西安　710049)

摘　要:海域立体分层使用是我国海洋空间资源开发利用的重要探索。然而,我国现行海域空间资源管理面临以下困境:立体用海法律体系不健全、政府监督管理权责划分不明确、海域使用权人用海冲突以及公众参与不充分。在多中心治理框架下,以环境保护与可持续发展为导向,需要加快国家层面法律法规修订、厘清政府权责边界、探索海域使用权人协调合作模式、提升公众参与效能,以实现海域资源的科学高效利用与有效保护,推动海洋经济高质量发展。

关键词:海域空间;立体分层;多中心治理;海洋生态保护

中图分类号:D922. 68　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:1005 - 0566(2026)02 - 0062 - 09

Exploration of legal governance for three-dimensional layered use of marine space under a multi-center governance framework

LIU Zhiren, PENG Yixue
(*School of Law*, *Xi' an Jiaotong University*, *Xi' an* 710049, *China*)

Abstract: Three-dimensional layered utilization of maritime areas represents a significant exploration in China' s development and utilization of marine spatial resources. However, the current management of maritime spatial resources in China faces challenges including: an incomplete legal framework for three-dimensional maritime use, unclear delineation of governmental oversight and regulatory responsibilities, conflicts among maritime rights holders, and insufficient public participation. Under the framework of polycentric governance and guided by the principles of environmental protection and sustainable development, it is imperative to accelerate the revision of national-level laws and regulations, clarify the boundaries of government powers and responsibilities, explore coordination and cooperation models among sea area users, and enhance the effectiveness of public participation. These measures aim to achieve the scientific and efficient utilization as well as effective protection of marine resources, thereby promoting the high-quality development of the marine economy.

Key words: marine spatial; three-dimensional layered; multi-center governance; marine ecological conservation

随着海洋开发利用向纵深推进,近海传统和新兴海洋产业对用海空间的需求持续增长,海域空间资源的有限性与海洋产业用海需求的扩张性之间的矛盾日益突出。如何在有限海域空间内实现高效、集约与可持续的利用,已成为当前海洋治理领域亟待破解的核心议题①。近年来,我国相继

基金项目:国家社会科学基金重大项目"中国流域和海域环境协同治理的机制与路径研究"(22&ZD107)。

作者简介:刘志仁(1978—),男,陕西榆林人,西安交通大学教授,博士,研究方向为环境法基本理论、自然资源与能源法、流域协同治理法治化。

①《自然资源部关于探索推进海域立体分层设权工作的通知》(自然资规〔2023〕8 号)。资料来源于中华人民共和国中央人民政府网:https://www. gov. cn/zhengce/zhengceku/202311/content_6916283. htm,最后访问时间:2025 年 11 月 30 日。

出台了《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》和《要素市场化配置综合改革试点总体方案》等政策文件,明确提出“探索海域使用权立体分层设权”的要求[1-2]。然而,目前我国海域立体分层使用的实践仍处于初步探索阶段,从原有的“平面切块式”使用到“立体分层式”使用过程中,面临立法供给滞后、政府监管权责不清、公众参与不充分等多方面的挑战,不仅制约了海域资源配置效率,也加剧了海洋生态环境退化等问题,理念与实践的脱节,急需系统性制度创新予以回应[3]。本文立足多中心治理理论,结合环境保护与可持续发展的价值导向,在梳理当前海域立体分层使用现实困境的基础上,提出优化多中心协同治理框架下海域立体分层使用的法治路径,以优化海域使用权配置,推动海洋空间资源的科学利用和高效管理。

一、多中心治理与海域立体分层使用的理论阐释

多元主体共同参与海域立体分层使用,既是目前海域使用权配置的制度趋向,也是构建共建共治共享社会治理格局的必然要求。厘清各类概念的理论内涵,明晰生态优先与可持续发展的价值导向,对于深化海洋资源高效利用、优化海洋治理格局至关重要。

(一)多中心治理的理论内涵

多中心治理理论,作为一种新兴的治理范式,为现代社会治理提供了全新的视角和路径。其核心思想在于公共产品供给②,打破传统的单一中心治理模式,倡导多元主体共同参与、协同治理的模式,以实现治理效率的提升和社会公共利益的最大化。在多中心治理的理论框架下,政府不再是唯一的治理主体,而是与其他社会组织、企业、个人等多元主体共同构成治理网络③。各治理主体通过协商、合作与适度竞争等互动机制,形成相互依存、相互制约关系,在明确分工的基础上各司其职,共同承担海洋治理责任,共享海洋治理成果。此种多元协同的治理模式,不仅增强了治理体系的灵活性与适应性,亦能有效回应海洋空间利用中日益复杂、动态的社会问题,从而显著提升整体治理效能。

在海域立体分层使用的背景下,多中心治理理论具有重要的应用价值。《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》)明确规定海域为国家所有。海域资源具有公共物品典型特征,由此其治理涉及多个部门和多个利益主体,需要形成有效的协调机制。而多中心治理理论可以为海域立体分层使用的治理提供理论支撑和实践指导,促进多元主体之间的合作与协调,实现海域资源的科学、高效利用。

多中心治理下的多元主体有以下几个方面功能作用。一是海域立体分层使用需以政府为坚实后盾和明智导向。制定和完善相关政策法规、提供清晰明确的法律框架,与加强监督管理、平衡各方利益,均需政府的积极参与和有效引导。二是海域立体分层使用需要市场主体的积极参与,不仅更易激发技术创新、模式创新,同时市场化配置能够有效推动海域资源的市场化配置,提高海域资源的利用效率和经济效益。三是海域立体分层使用急需公众的广泛参与和深入监督,这也是海域使用权全民所有制的必然要求。公众参与可提升决策透明度与民主性,监督反馈可促进使用方案优化,同时公众的环保意识和行动是海域环境改善、治理效能提升的关键途径[4]。

(二)海域立体分层使用的学说评鉴

海域立体分层使用是指在海洋空间中,根据海域的自然属性和利用需求,在垂直方向上对海域进行科学合理的划分和利用。这种使用方式旨在充分利用海域空间的垂直维度,实现海洋资源的利用最大化和效益最大化。海域分层使用权是单位或个人依法享有的对国有海域上下一定范围

② 参见高秉雄,张江涛:《公共治理:理论缘起与模式变迁》,载《社会主义研究》2010 年第 6 期,第 107 – 112 页;顾丽梅:《启示与迷失:新公共服务理论之思考》,载《复旦公共行政评论》2010 年第 1 期,第 86 – 96 页。

③ 参见胡正昌:《公共治理理论及其政府治理模式的转变》,载《前沿》2008 年第 5 期,第 90 – 93 页;任维德:《公共治理:内涵基础途径》,载《内蒙古大学学报(人文社会科学版)》2004 年第 36 卷第 1 期,第 113 – 116 页。

内空间占有、使用、收益和处分的权利④。在法律规定上,《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)第三百二十八条⑤明确规定海域使用权的用益物权性质,《海域法》第二十三条⑥则规定用海活动可以兼容[5]。

在海域分层使用权分层依据上,我国学者主要有“空间说”和“功能说”两派。“空间说”以《海域法》规定海域的物理空间形态,如水面、水体、海床和底土为分层依据⑦;而“功能说”则坚持“分层确权服务于主导功能”的原则,注重海域的功能利用,如游憩、渔业和海底工程等⑧。简单按空间层次划分可能影响海域功能使用,没有考虑在同一分层空间中两种及以上不同性质的用海活动并存、互不排斥的可能情况,如海上旅游观光活动与海水养殖在特定条件下可兼容共存于同一水体空间[6]。因此,在分层设权制度设计中,应充分重视功能兼容性与用海协同性,将功能需求纳入权利配置的核心考量。多层次、功能导向的海域产权结构,不仅有助于厘清不同用海主体的权利边界,更能激发海域资源的复合利用潜力,提升其经济与生态综合效益,为海域立体分层使用的制度创新提供产权基础。

无论是“空间说”还是“功能说”,其核心目标都在于通过科学合理的海域分层使用机制,实现海域资源的优化配置和高效利用。具体而言,海域立体分层使用涉及技术、管理与生态等多个维度:在技术层面,需依托高精度海洋探测、三维空间建模及海洋工程技术,对水面、水体、海床和底土等空间单元进行精确的划分和定位,为分层设权提供基础支撑;在管理层面,亟需构建权责明晰、协调高效的制度体系与动态监管机制,以保障用海权益的合理分配与资源的可持续利用;同时,必须将生态保护置于优先位置,充分评估分层开发对海洋生态系统的影响,确保开发利用活动不逾越生态承载力的阈值。

然而,尽管我国现行法律已初步确立海域分层使用制度,但对于海域分层具体空间范围、权利边界以及设定方式等关键问题,法律并未给出明确可操作的规定。由此致使在实际操作中,难以准确界定各层次海域的使用权属与使用权限,亦缺乏统一的权利设立与冲突协调机制,从而在一定程度上制约了海域立体分层使用制度的规范化发展与规模化推广。

(三)生态优先视角下海域立体分层使用的规范导向

习近平同志多次强调,要坚定不移走生态优先绿色发展之路⑨。在生态优先的战略视角下,海域立体分层使用应严格遵循规范导向,确保生态保护成为用海活动决策的首要考量。尽管分层使用能提升海域资源利用率,但海洋生态系统的复杂性特性,要求对不断增加的各种丰富海洋活动数量及其内容强度保持警惕,尤其是格外地关注其增加所带来的潜在压力[7]。

欧盟在其绿皮书《迈向未来的欧盟海事政策:欧洲海洋愿景》中明确指出,日益增多的海洋利用活动经常导致互相冲突,迫切需要建设一个以生态为基础的海洋空间规划系统,只有这样才能进行有效的管理约束[8]。同样,我国《民法典》第三

④ 参见:崔旺来,李瑞发,鲍声望,等. 海域分层使用权的性质及相关问题探讨[J]. 浙江海洋大学学报(人文科学版),2022,39(4):10.

⑤《中华人民共和国民法典》第三百二十八条,依法取得的海域使用权受法律保护。

⑥《中华人民共和国海域使用管理法》第二十三条,海域使用权人依法使用海域并获得收益的权利受法律保护,任何单位和个人不得侵犯。海域使用权人有依法保护和合理使用海域的义务;海域使用权人对不妨害其依法使用海域的非排他性用海活动,不得阻挠。

⑦ 参见:杨志浩,孙华烨,杨名名,等. 海域使用权立体分层确权及管理配套制度探讨[J]. 海洋开发与管理,2022,39(3):79-83. 王淼,江文斌. 海域多层次利用中使用权分层确权初探[J]. 中国渔业经济,2011,29(4):47-51.

⑧ 参见:程博. 海域使用权流转制度研究[D]. 大连:大连海事大学,2019.

⑨ 参见:刘毅,寇江泽. 坚定不移走生态优先绿色发展之路——以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设[N]. 人民日报,2020-05-14(1)[2025-11-28]. http://politics.people.com.cn/n1/2020/0514/c1024-31707966.html.

百二十六条⑩规定,海域使用必须遵守保护和合理开发利用资源、保护生态环境的规定。《中华人民共和国环境保护法》第四、五、六条⑪要求,海域使用的各方主体应当遵循生态优先、保护优先的原则,确保海域资源的可持续利用。由此而言,必须坚持可持续发展的核心原则,同时以预防原则为基础,对海洋区域进行科学而系统的管理,才能更好地推进海域立体分层使用与开发[8]。在推进海域立体分层使用过程中,应统筹兼顾经济效益与生态效益,尤其需强化对海洋生态系统健康与稳定性的保障。唯有将生态保护置于优先地位,严守生态红线,方能实现海洋资源的可持续利用,避免因过度开发导致生态功能退化与资源枯竭。

二、多中心治理下海域立体分层使用的实践检视

海域立体分层使用关乎国土空间资源高效配置,是推动海洋经济高质量发展与可持续利用的关键制度创新。在现行的国土空间规划体系框架下,我国已陆续出台一系列面向新时代的海洋空间资源管理政策。然而,从多中心治理的视角审视,目前我国在立体用海管理方面尚处于初步探索阶段,尚存诸多挑战与问题亟待解决。

(一)海域立体分层使用立法层面的不足与挑战

1. 国家层面法律法规尚显滞后

我国部分沿海省份,如辽宁、浙江、山东、广东等,已率先出台立体用海相关文件,在确权登记、审批流程、空间划分等关键环节作出探索性规定,初步形成了地方层面的制度创新样本。但国家层面的法律法规仍显不足,尚未构建起系统、统一且具有可操作性的立体用海法律框架,难以为立体用海提供充分明确的规范指引与制度保障。目前,虽然《海域法》对海域的竖向空间进行了初步的探索与规定,但令人遗憾的是,其他的国家级海域管理制度文件仍然局限于传统的“平面化”管理框架内。在当前的管理实践中,同一海域往往仅被设定了单一的海域使用权,未能有效回应竖向空间多元、兼容、分层利用的现实需求。这种滞后导致海域使用和管理缺乏统一、具体、明确的操作标准和指南,立体用海权属、权能管理、技术标准等方面存在空白,各方主体对于海域分层使用的权益、责任和义务理解不一,容易产生不同用海活动之间的冲突和混乱,进一步加剧了海洋生态的恶化[10]。另外,这种管理模式虽然简单易行,但却无法适应现代海洋经济发展的新需求,也无法充分发挥海域资源的潜力。同时也容易使得管理不善的企业有机会滥用海域资源,进而对海洋生态造成破坏。

2. 立体用海配套制度体系尚待完善

海域立体使用论证及环境影响评价的相关规定尚未形成统一标准。根据《中华人民共和国环境影响评价法》要求,海洋工程建设项目需通过环评,但现行法律未明确“立体用海项目的环评应包含竖向空间生态影响评估”,亦未建立“立体用海论证与环评的同步审查机制”,导致部分项目仅完成平面环评,但未经过充分科学论证和严谨评估的情况下便匆忙启动。这种轻率的行为往往缺乏对海洋生态系统的充分考量,进而造成用海活动对海洋环境的破坏与污染。更为严重的是,由于缺乏统一的技术规范,各地在立体用海的确权审批条件及使用金征收标准方面存在显著差异,进一步加剧了区域间海洋生态保护标准失衡[11]。此外,立体用海的产权登记、变更、注销等配套规则缺失,分层使用权的物权公示效力不足,增加用海主体的交易风险与维权成本。

⑩《中华人民共和国民法典》第三百二十六条,用益物权人行使权利,应当遵守法律有关保护和合理开发利用资源、保护生态环境的规定。所有权人不得干涉用益物权人行使权利。

⑪《中华人民共和国环境保护法》第四条,保护环境是国家的基本国策。国家采取有利于节约和循环利用资源、保护和改善环境、促进人与自然和谐的经济、技术政策和措施,使经济社会发展与环境保护相协调。第五条,环境保护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则。第六条,一切单位和个人都有保护环境的义务。地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环境污染和生态破坏,对所造成的损害依法承担责任。公民应当增强环境保护意识,采取低碳、节俭的生活方式,自觉履行环境保护义务。

(二)海域立体分层使用政府监督管理的薄弱环节

1. 管理精细化和深度不足

尽管自然资源部已经出台了一系列规划指南如《省级国土空间规划编制指南(试行)》《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》和《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》,但当前的政策体系仍主要聚焦于海域主导功能的空间布局规划,在近海区域开发利用的关键议题上,如用海强度及节约集约利用等方面,却显得关注不足[12]。以近海养殖区为例,由于缺乏明确的用海强度控制标准,导致在实际操作中难以有效把握养殖活动的规模和密度,养殖活动过度集中、洄游通道受阻等问题屡见不鲜,环境污染问题日益凸显,对海洋生态的可持续发展构成严重威胁。

2. 权责不清晰导致监管漏洞

海域立体确权涉及多个层面和利益主体,包括自然资源主管部门、各层海域使用权人以及其他利益相关者。由于海洋环境的复杂性和流动性,各层用海活动之间相互影响的可能性增大,这要求各利益相关者之间必须进行有效的协调与配合。然而,目前权责划分的不明确导致在实际管理中存在诸多困难。国家和地方、管理部门和用海主体以及各层用海主体之间的权利和义务边界模糊不清,使得监管工作难以精准定位,也难以形成有效的合力。

3. 行政辖区间存在管理冲突

在海洋空间管理领域,各行政辖区之间的冲突逐渐凸显,已成为海域资源高效配置与生态协同治理的关键瓶颈。由于缺乏一套行之有效的统一协调机制,各辖区在海洋空间资源的开发利用上往往各自为政,过度关注短期利益,而忽视了整体的长远规划和可持续发展。这种情况直接导致了诸如沿海港口、滨海旅游等项目重复建设、空间布局失衡,既浪费海域资源,又破坏海洋生态系统的整体性。此外,监管标准不统一加剧生态风险,不同辖区对立体用海的生态准入标准存在差异,不仅体现在污染物排放标准的设定上,也反映在用海生态补偿金额的核算规则中。部分辖区为吸引项目降低监管门槛,形成“监管洼地”,导致跨辖区污染迁移,且因缺乏法定的区域间责任追究机制,生态损害难以追偿。这种各自为战、缺乏统一规划的态势,本质上是行政辖区分割与海域公共资源属性的冲突,严重制约多中心治理框架下的区域协同效能。

(三)海域立体分层使用权人之间的现实冲突

1. 用海活动中存在显著的主体冲突

在立体用海过程中,多个海域使用权主体并存,不同产业的利益诉求和用海需求各异,相邻关系复杂。这种多主体、多需求的局面使得用海协调管理工作变得异常复杂。这种各行其是的状态不仅降低了海域资源的使用效率,而且增加了用海活动的冲突风险[13]。加之部分海域使用权人缺乏环保意识,多个海域使用权人的不同用海行为可能超出环境承载能力,导致海洋生态失衡,并对海洋生物多样性和生态系统稳定性造成严重威胁。

2. 用海项目之间的兼容性冲突

海域的立体分层利用旨在提高用海效率。然而,在实际操作中,各用海项目之间的互利与冲突并存。首先,海域的立体结构使得不同层级的海洋活动难以通过简单的物理隔离来划分界限。因此,无论是渔业捕捞、海底矿产开发还是海上交通运输,各种用海活动往往在同一海域内相互交织、相互影响。空间布局的合理性、环境质量的优劣以及资源利用的效率等因素,都会对各层海洋活动产生直接或间接的干扰。这种干扰不仅增加了利益相关者之间进行协调的难度,还可能导致资源利用的冲突和生态环境的破坏,对于海域资源的合理利用和生态保护提出了更高的要求。其次,由于海域空间的复杂性和不确定性,分层使用的相邻主体之间产生了错综复杂的用海关系。这些关系不仅涉及用海边界的界定,还包括用海方式、用海期限以及使用时序等多个方面[14]。这种复杂性使得如何减少潜在的用海矛盾、促进资源整合高效利用成为一个亟待解决的问题。例如,管道建设和维护时势必会影响海水养殖活动。

（四）海域立体分层使用公众参与和信息透明度的欠缺

1. 公众参与不足

公众参与不仅是民主决策的体现，更是确保管理政策符合公众利益的关键环节。然而，在当前的海域使用实践中，公众参与的深度和广度都显得不足。一方面，缺乏宣传平台，公众对于海域使用权的了解程度有限，对于管理政策的理解也往往停留在表面，未能深入领悟其背后的逻辑与意义，这使得公众难以充分认识到海域资产作为全民共有的宝贵财富，在保障民生、促进经济发展等方面所发挥的独特作用，如此，社会监督难以与政府监管合力发挥作用；另一方面，公众参与决策的渠道存在明显的阻塞，意见表达机制尚不完善，这使得公众的声音难以在决策过程中得到有效的传递和采纳。这会导致尽管公众对于海域使用权和管理政策有着自己的见解和关注，但由于缺乏畅通的参与渠道，他们的意见往往难以直接反映到决策层面。同时，现有的意见表达机制也存在一些问题，如流程烦琐、反馈不及时等，这进一步限制了公众意见的有效表达。

2. 信息透明度欠缺

信息透明度的欠缺也会加剧公众参与度的不足，并对环境产生连锁反应。海域立体分层使用涉及复杂的空间规划、资源配置和环境保护等问题，需要充分公开相关信息，以便公众了解并参与其中。然而当前，我国信息平台的建设尚显不足。具体而言，公众和非政府组织等监督主体与市场、政府之间的沟通渠道尚不畅通，海域产权信息公开制度不健全，导致信息在政府和公众之间出现脱节现象。这种信息的不对称和沟通不畅，以及社会监督力度较弱，使得各方难以形成有效的协同作用。信息的不对称不仅削弱了公众的监督力量，还可能导致决策失误和环境破坏。

三、优化多中心治理下海域立体分层使用的法治策略

针对上述实践问题，结合多中心治理理论，建议从立法完善、政府管理、海域使用权人合作、公众参与等方面优化海域立体分层使用，推动海域资源利用方式由“平面化”向“立体化”转型升级，进而实现海洋经济的可持续发展与生态环境的和谐共生。

（一）完善海域立体分层使用的法律法规体系

1. 加快国家层面法律法规的修订与完善

针对当前《海域法》等法律法规在海域竖向空间管理方面的滞后问题，需要对其进行深入研究和修订，明确海域立体分层使用的法律地位和管理要求。同时，还应加强与其他相关法律的衔接与协调，确保法律体系的完整性和一致性。具体来说，应尽快出台国家层面的立体用海指导方针，明确海域立体分层确权的指导原则、核心任务、使用金计算方式及保障举措，以环境友好和可持续发展为核心理念。同时，针对不同海域使用权属、空间层次特性、兼容与排他性程度，实施分类管理与控制，以更好实现海洋资源的最优配置与生态保护。

2. 建立健全立体用海配套制度体系

应尽快制定海域立体使用论证及环境影响评价的统一标准。通过明确论证和评价的指标、方法和流程，确保所有用海项目在启动前都经过充分、科学的论证和严谨的评估。制定统一的技术规范和操作标准，增设“分层用海生态叠加效应分析”指标，强制要求两项审查同步开展，避免“重审批、轻评估”，有助于明确各类用海活动的权益、责任和义务，也可在充分考虑海洋生态系统的特点和需求的基础上，避免对海洋环境造成不必要的破坏和污染。

同时，建立健全统一的技术规范体系。通过制定详细的技术标准和操作规范，明确立体用海的确权审批条件和使用金征收标准。这有助于消除各地在政策执行上的差异和碎片化，确保海域资源的合理利用和管理。此外，还应建立统一的审批条件和征收标准，防止各地在政策执行上的差异化和碎片化。

（二）优化海域立体分层使用政府监督管理法治环节

1. 强化管理精细化程度和深度

针对管理精细化程度和深度不足的问题，需以比例原则为指引，构建精细化法治监管体系。特别是在近海区域开发利用方面，应制定更为详

细的用海强度控制标准,明确近海养殖区的合理规划和管理要求,设定单位面积养殖密度上限、洄游通道预留比例等,避免养殖活动过度集中,保护洄游通道等重要生态空间。此外,对超强度用海可以设定“阶梯式处罚”,首次超标限期整改,二次超标收回部分使用权等,衔接《海域法》第 42 条“海域使用金追缴”条款⑫。同时,加强海洋环境监测和评估,建立科学的环境保护预警机制,及时发现和解决环境问题,确保海洋生态的可持续发展。

2. 厘清各方权责边界

以行政法“权责一致”原则为核心,通过立法与制度设计明确多元主体权责显得尤为关键。特别是在《海域法》的修订过程中,应明确强化海域使用权的立体分层设权原则,这一原则的确立,不仅有助于规范海域使用权的分配和管理,更能推动海域资源的合理利用和可持续发展。而在地方层面,则需要结合各地的实际情况和权责划分,制定和完善海域立体分层设权的规范性文件和技术标准。这些文件和标准应充分考虑当地海域资源的特点、利用现状及发展需求,确保海域使用权的分配既符合法律法规的要求又能满足地方经济社会发展的实际需要。由此,通过国家层面和地方层面的共同努力,可以建立起一套科学、合理、高效的海域使用权立体分层设权体系,各层面的管理部门和用海主体之间均可建立起清晰的权利和义务关系,确保各方在海洋空间开发利用中的责任得到明确划分,为海域资源的合理利用和海洋经济的持续发展提供有力的法治保障。

此外,针对利益相关者之间在海域使用权问题上的协调难题,必须建立起一套高效而实用的协调机制。这一机制应在各级自然资源主管部门的精心指导和监督下得以实施,确保各层海域使用权人能够在公平、公正的原则下共同签署协议。这些协议的核心在于明确界定各方在海域使用过程中的权利和义务,从而避免因为权责不清而导致的冲突和纠纷。同时,协议中还应提前规划好可能出现的冲突和问题的解决方案,确保在问题出现时能够迅速、有效地进行应对和处理[15]。同时,通过这样的协调机制,可以有效约束和规范各层海域使用权人的开发利用行为,确保各使用权人在追求自身利益的同时,也能够充分考虑到整体利益和长远利益,加强各部门、各地区之间的沟通与合作,可以更高效地形成合力,共同推进海域立体分层使用的科学规划和合理布局。

3. 建立统一的海洋空间管理协调机制

通过加强顶层设计和统筹协调,确保各辖区在海洋空间资源开发利用上的规划相互衔接,避免重复建设。同时,鼓励各地区在海洋产业发展上进行差异化竞争,形成各具特色的海洋经济体系,减少同质化竞争带来的资源浪费和生态破坏。

一是在规划编制与审批许可层面,为了有效化解部门间及政企间的冲突,捍卫国家海洋权益,迫切需要组建一个跨部门决策协调机构。该机构将肩负起重要的使命,确保各部门在海洋事务上的协同与配合,形成合力,共同维护国家的海洋利益。二是为了确保协调工作的有效性和高效性,还需要确立一套完整的协调制度。这包括定期的会议制度,以便各部门能够及时沟通、交流信息、共商大计;信息协调制度,确保信息的畅通无阻,避免信息孤岛和重复劳动;检查制度,对协调工作的进展和成果进行定期检查和评估,确保各项任务得以有效落实。三是在地方层面,应继续沿用现有的部门管理模式,并在此基础上进一步强化信息共享与沟通协调机制。通过加强部门间的信息共享,减少信息不对称带来的决策风险;通过加强沟通协调,提高决策效率,确保各项政策能够得到有效执行。四是鉴于海洋执法监督的广泛性与行政界线的不确定性,还需要促进海警机构与涉海部门的紧密合作。这种合作不仅有助于提升海洋执法的效果和权威性,还能够加强部门间的相互理解与信任,为未来的合作打下坚实基础。例

⑫《中华人民共和国海域使用管理法》第四十二条:未经批准或者骗取批准,非法占用海域的,责令退还非法占用的海域,恢复海域原状,没收违法所得,并处非法占用海域期间内该海域面积应缴纳的海域使用金五倍以上十五倍以下的罚款;对未经批准或者骗取批准,进行围海、填海活动的,并处非法占用海域期间内该海域面积应缴纳的海域使用金十倍以上二十倍以下的罚款。

如,厦门市已经拟定了《关于建立厦门海事法院与厦门市涉海行政机关多元协作工作机制框架协议(征求意见稿)》,这一举措为地方海洋管理提供了有益的借鉴和参考。

(三)探索海域立体分层使用权人协调合作法治模式

1. 强化海域使用权人生态理念与自我规范

对于用海活动中存在的显著主体冲突问题,第一,海域使用权人应增强环保意识,主动承担保护海洋生态的责任。第二,海域使用权人还应加强自我管理,规范用海行为。建立健全内部管理制度,加强员工培训和考核,提高员工的环保意识和专业技能水平。各海域使用权主体也应严格遵守相关法律法规和规章制度,确保用海活动符合国家和地方的政策导向。第三,海域使用人应加强技术研发,提高用海项目的环保性能,减少对海洋环境的潜在威胁与负面影响,做到经济效益、生态效益和社会效益统一。

2. 建立有效沟通机制与调解途径

以程序正义为导向,完善使用权人沟通与纠纷解决途径。各海域使用权主体之间应建立有效的沟通机制,尤其是海域立体分层使用权人,通过定期召开上下层潜在使用权人“权利协调会”、建立信息共享平台等方式,互相通报用海情况,避免信息不对称导致冲突,有效加强彼此之间的理解与信任。同时,可以引入第三方调解机构,如海洋纠纷专业调解组织,配备法学、海洋生态、工程技术等领域专家,明确调解范围、程序,协助解决用海活动中的纠纷和冲突,确保各方利益得到平衡。

3. 探索海域役权的合作模式

在促进资源整合高效利用方面,海域使用权人可以通过建立合同机制来规范和约束各用海主体的行为。在订立合同时,必须充分考虑海洋开发利用的特殊性、环境影响的深远性以及空间使用的实际需求。针对各用海主体在开发利用过程中的行为,应制定详尽的行为准则,确保每一方都能明确自身的权利与义务。同时,对于可能出现的冲突,合同中也应预先规划出切实可行的解决方案,以便在冲突发生时能够迅速而有效地进行处理。合同内容需清晰界定允许和禁止的活动范围,这不仅是对用海主体行为的规范,更是对海域空间合理利用的保障。通过明确这些界限,可以确保各用海主体在享受海域空间使用权的同时,不会对其他主体的正常使用造成任何干扰或损害。通过严格实施用途管制措施,可以有效减少不同用海主体之间的冲突,促进海域资源的合理利用。如此,通过与其他海域使用权主体进行合作,共享资源和技术,可以降低用海成本,提高用海效率。同时,也可以促进不同产业之间的融合发展,形成海洋经济的多元化发展格局。

(四)提升海域立体分层使用的公众参与效能

1. 培养公众参与的法治意识

海洋管理活动已经越来越注重法律的规范和保障,公众参与也必须以法律为准绳,确保自身行为的合法性。应以《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国政府信息公开条例》为依据,保障公众参与权利。由自然资源部门、司法机关牵头,加强海域使用权的宣传教育,提高公众对海域资产的认识和重视。通过“线上普法平台+线下讲座”形式、制作宣传资料、开展媒体宣传等多种方式,普及海域使用权的相关知识,使公众了解海域资产的重要性及其在民生保障中的独特作用,明确公众参与海域资源配置的法律途径。同时,积极搭建公众参与决策的平台,拓宽公众意见表达的渠道,如在官网设立“公众意见专栏”,对公众提出的合理意见需书面反馈采纳情况,反馈结果向社会公开,保障公众监督权的实现。

公众在参与海域资源配置时,不仅要了解相关法律法规,更要学会运用法律手段来维护自身和国家的海洋权益。利用法律途径来引导公众参与,不仅是对以往海域使用权配置方式的一种有效补充,更是推动海域使用权配置走向法治化轨道的关键力量。这一举措不仅有助于弥补传统配置手段的不足,还能在法治框架内提升海域使用权配置的公正性、透明度和有效性。通过法律手段,能够更好地保障公众的参与权、知情权和监督权,也能更有效地保护公众的海洋权益,使海域使用权配置更加符合社会公平正义的要求,推动海

洋经济的健康发展。

2. 利用听证会等渠道广泛参与海域资源配置

听证会与项目公示作为公众参与的两大关键渠道,承载着重要的使命。它们不仅为利益相关者提供了表达观点、提出诉求的宝贵平台,更是公众行使海域所有权人权利、参与决策与监督的重要途径。通过这些活动,公众可以全面、深入地了解海域使用权配置的详细流程和关键环节。在听证会与项目公示期间,公众的积极介入显得尤为重要,公众的广泛参与不仅能够使决策更加科学、合理,还能够增强公众对决策的信任度和支持度。因此,应明确听证会适用范围、代表遴选机制、意见采纳机制,将听证会记录作为项目审批的法定依据。同时,也应规范项目公示制度,要求立体用海项目在审批前、审批后分别公示项目草案、审批结果,公示媒介覆盖项目所在地乡镇(街道)公告栏、省级自然资源部门官网,确保偏远地区公众知晓,提高其有效性和影响力,让公众参与成为推动海域使用权配置法治化进程的重要力量。此外,建立公众意见激励机制,对提出建设性意见的公众给予精神或物质奖励,确保公众参与“有实效、有保障”,推动海域使用权配置过程的透明化和公开化,确保资源配置的公正性和合理性。

四、结语

通过对多中心治理框架下海域立体分层使用的深入探究,系统分析了当前海域管理中存在的立法不足、政府监管薄弱、使用权人冲突以及公众参与和信息透明度欠缺等问题,并针对性地提出了优化法治路径。在环境保护与可持续发展理念的引领下,急需加快构建系统完备、权责清晰、可操作性强的海域管理法律法规体系,优化政府监督管理机制,探索海域使用权人之间的协调合作模式。同时,要健全公众参与制度,提升海洋治理的开放性与民主性。海域立体分层使用优化工作是一项复杂的系统工程,唯有推动政府、市场、公众多元主体协同共治,方能实现海洋资源的科学配置与高效利用。通过持续的制度创新与实践探索,有望构建起兼顾效率与公平、发展与保护的现代海洋资源管理体系,实现海洋经济的可持续发展与生态环境的和谐共生。展望未来,仍需在法治保障、技术支撑与治理机制等方面不断突破,以满足海洋经济发展的新需求,应对新挑战,为加快建设海洋强国提供坚实支撑。

参考文献:

[1]新华社. 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》[J]. 中华人民共和国国务院公报,2019(12):6-10.

[2]国务院办公厅. 要素市场化配置综合改革试点总体方案[EB/OL]. (2021-12-21). http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/06/content_5666681.htm.

[3]李彦平,李晨钰,刘大海. 海域立体分层使用的现实困境与制度完善[J]. 海洋开发与管理,2020,37(9):3-8.

[4]程博. 海域使用权流转制度研究[D]. 大连:大连海事大学,2019.

[5]安太天,朱庆林,杨潇. 基于多中心治理的海域使用权配置建议[J]. 自然资源情报,2023(6):14-21.

[6]程博,翟云岭. 海域资源综合利用视域下的使用权配置研究[J]. 财经问题研究,2019(3):43-49.

[7]HALPERN B S, MCLEOD K L, ROSENBERG A A, et al. Managing for cumulative impacts in ecosystem-based management through ocean zoning[J]. Ocean & coastal management, 2008, 51(3): 203-211.

[8]DOUVERE F, CHARLES N. New perspectives on sea use management: initial findings from European experience with marine spatial planning[J]. Journal of environmental management, 2009, 90(1): 77-88.

[9]崔旺来,李瑞发,鲍声望,等. 海域分层使用权的性质及相关问题探讨[J]. 浙江海洋大学学报(人文科学版),2022,39(4):9-15.

[10]浙江海域使用进入“立体”时代[J]. 浙江国土资源,2022(4):4.

[11]崔旺来,王霞,贺义雄. 海域立体分层使用权属界定及管理研究[J]. 海洋经济,2024,14(3):63-72.

[12]孟雪,滕欣,张盼盼. 国土空间规划体系下海洋空间资源管理问题研究[J]. 浙江海洋大学学报(人文科学版),2023,40(4):7-16.

[13]李彦平,李晨钰,刘大海. 海域立体分层使用的现实困境与制度完善[J]. 海洋开发与管理,2020,37(9):3-8.

[14]高敏. 浦东新区海域空间资源使用现状及立体利用研究[J]. 上海国土资源,2022,43(4):34-38,78.

[15]罗珊,苏时鹏. 自然资源资产委托代理机制:权能突变与行权模式:基于不完全契约理论视角[J]. 自然资源学报,2023,38(9):2360-2371.