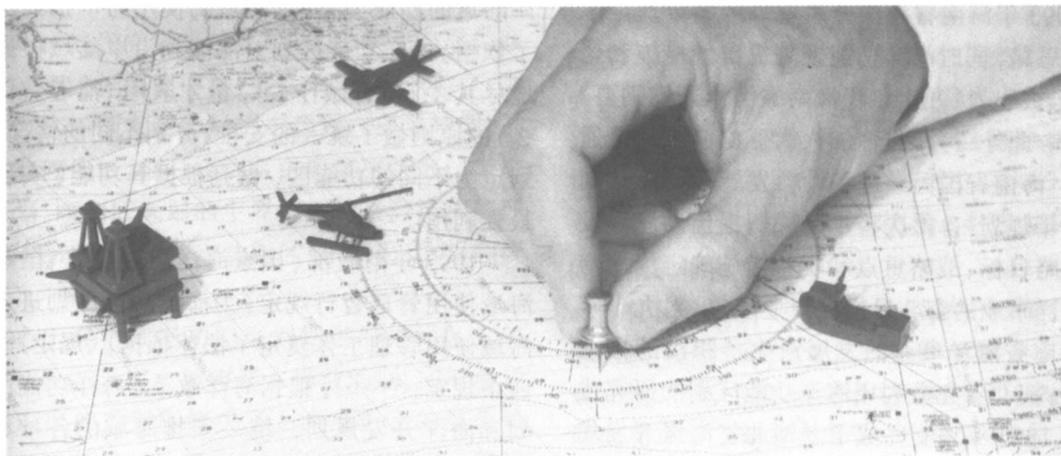


海洋功能区划的意义和作用



阿 东(国家海洋局海域管理司海域管理处)

海洋功能区是根据海区的地理位置、自然资源和环境状况,结合考虑海洋开发利用现状和社会经济发展需求,划分出具有特定主导功能、适应不同开发方式并能取得最佳综合效益区域的一项基础性工作。

(一)

国家海洋局从1989年开始,组织沿海11个省、自治区、直辖市人民政府的海洋管理部门,以及部分高等院校和科研机构开展了全国海洋功能区划。在国务院有关部门的大力支持和协助下,经过长达4年的艰苦努力,在汇总各省(市、区)区划的基础上,完成了全国海洋功能区划工作,其成果包括《中国海洋功能区划报告》、《中国海洋功能区划登记表》和《中国海洋功能区划图集》及沿海11个省、市、自治区海洋功能区划报告、登记表和图件。通过功能区划工作,揭示了海区固有的自然属性及其与社会、经济发展因素的关系;为充分、合理地开发利用海洋空间和资源,有效保护海洋生态环境,加强

海洋综合管理提供了重要的科学依据。

由于海洋功能区划工作动员了各方面的广泛参与,所以其制定过程,也就成了一个宣传和普及的过程。伴随着海洋功能区划的编制,我国各省区的海洋管理机构逐步健全。沿海地区积极、主动地实施海洋功能区划工作,不仅使其逐步成为制定海洋管理政策、法规、规划的基础;而且成为协调各部门、各地区之间关系,合理布局海洋产业,进行海洋资源管理,审批海域使用、海洋自然保护区建设、海洋环境保护、海洋工程和海底排污管道建设项目的主要依据。

《中国海洋21世纪议程》认为,海洋综合管理还体现在联合组织编制海域功能区划、海洋开发规划,协商解决开发过程中出现的各种矛盾和问题,以及在更高层次上进行决策磋商等方面,从而肯定了海洋功能区划在综合管理中的重要作用。最近发布的《中国的海洋事业》白皮书也明确指出开展海洋功能区划工作是

科学、有效进行海洋综合管理的依据之一。

各沿海省、市、自治区依据海洋功能区划，制定了本地区各类海洋规划，如辽宁省海洋功能区划结束后，开始了海洋开发规划和“海上辽宁”建设规划的编制；海南省首次海洋工作会议将功能区划中提出的“以海兴琼，建设海洋大省”战略确定为海南省海洋开发的方针，为1993年海南省海洋开发规划的制定奠定了基本思路，同时海洋功能区划提出的措施和建议，也被引入《九十年代海南省海洋开发纲要》之中。此外，海南省一届人大五次次会议讨论通过的《海南省国民经济和社会发展“八五”计划和十年规划》，再次将本成果所提出的海洋发展战略目标、战略重点和实施措施确定为海南省海洋事业的奋斗目标和产业政策，对九十年代海南省海洋事业的发展产生了积极的推动作用；河北省充分利用海洋功能区划的研究成果于1992年编制完成了《河北省海洋开发规划》，并把发展海洋经济纳入了《河北省国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》，目前，正会同省计委组织专家起草《河北省海洋经济发展规划》；上海市以“上海海洋功能区划”的大批资料和积累的经验作基础，于1993年完成了《上海海洋开发规划》，专家评审认为：“规划是在海洋功能区划的基础上，对上海海域进行较为合理和科学的规划”；功能区划也为广东省第一、二次海洋工作会议制定海洋决策、海洋开发战略、海洋开发规划原则等方面提供了重要成果和方向性意见。具体体现在《广东省海洋产业发展计划》、《广东省海洋产业“九五”计划和到2010年发展规划》等规划中。

(二)

海洋功能区划工作是了解海洋资源的一项基础性工作。海洋功能区划中开发利用区的划定可以对全国海洋空间资源、矿产资源、生物资源、化学资源、新能源等资源的基本情况有所了解；治理保护区的划定则可以了解到全国海洋资源开发利用对资源、环境的破坏程度；自然保护区的划定可以了解到全国各地有

科学研究和保护价值的生态系统、珍稀与濒危动植物、历史遗迹和典型海洋景观等资源情况；保留区的设置可以了解到在目前技术水平和经济实力下难以开发或为后代和未来保留的海洋资源情况。

此外，海洋功能区划对海域使用与审批的作用主要体现在海洋功能区明确了海域和沿岸陆域的功能类型，为海域的使用与审批提供了依据。海洋功能区划对海域和沿岸陆域根据地尽其才（适合做什么），量才取用（能够做什么）的原则做了统一的安排，分别不同的情况，划定为不同的功能区，做到根据其功能，实现最佳利用。

1993年财政部、国家海洋局颁发的《国家海域使用管理暂行规定》为海洋功能区划进入海域使用管理工作奠定了法律依据。《规定》第四条规定：“……，根据海洋政策、海洋功能区划和海洋开发规划，统一安排海域的各种利用”；第七条规定：“沿海县以上地方人民政府海洋行政主管部门，根据国家海洋政策、全国海洋功能区划和海洋开发规划，会同其他有关部门，制定毗邻海域的海洋功能区划和海洋开发规划，作为实施监督管理的依据……”。

《国家海域使用管理暂行规定》颁布之后，辽宁省、河北省、山东省、江苏省、海南省印发了《国家海域使用管理暂行规定》细则或转发了《国家海域使用管理暂行规定》。目前已有河北省、山东省、上海市、浙江省、广东省、广西壮族自治区及厦门、青岛、大连、三亚、北海、东方等市以地方法规形式颁布了海域使用管理暂行规定或办法，并以不同形式提出了根据海洋功能区划统一安排海域的各种使用的条款。从1993~1996年度国家海域使用管理海域证登记表可以看出，较大面积或较重要项目的海域使用基本上符合全国海洋功能区划。如江苏省海洋功能区划指出全省有11处港口资源，尤其是对四个深水港址作了充分论述，并划定为“港口预留区”，禁止安排其他利用。经过“八五”期间大量的前期工作，目前各港建设论证报告已分别通过了专家评审。

(三)

1. 海洋功能区划的制定有利于海洋环境的保护管理

海洋功能区划中的第二大类治理保护区中划定的环境治理保护区,包括防护林带、污染防治区、地下水禁采和限采区;第四类特别功能区划分了倾废区和排污区。而1993年国家海洋局发布实施的《中华人民共和国海洋倾废管理条例实施办法》第八条规定:一类、二类倾废区由国家海洋局组织选划,三类倾废区、试验倾废区、临时倾废区由海区主管部门组织选划。倾废区选划的主要依据就是海洋功能区划中第四大类(特殊功能区)中的第二类(倾废区)。

上海市依据功能区划划定的排污区有效地解决了上海大城市污水排放问题,同时海洋倾废区的选划既解决了上海港正常的航道码头的疏浚物的处置问题,也为上海地铁、隧道等重大工程的深层土的处置提供了场所,为确保上海市的重点工程顺利完成作出了应有的贡献。另外,辽宁省严格按照海洋功能区划签发倾废许可证,尤其是对大连、营口等港口划定的海洋倾废区进行了严格管理。

2. 海洋功能区划是海洋自然保护区划定的主要依据

海洋功能区划划分的四种类型海洋自然保护区,不仅把全国原有的海洋自然保护区落实到功能区划中,而且对可能成为海洋自然保护区的区域进行了研究,为海洋自然保护区的划定奠定了基础。1995年国家海洋局发布实施的《海洋自然保护区管理办法》第五条规定:“国家海洋行政主管部门负责研究、制定全国海洋自然保护区规划。……沿海省、自治区、直辖市海洋管理部门负责制定本行政区域毗邻海域内海洋自然保护区规划”;第六条规定:“凡具有下列条件之一的,应当建立海洋自然保护区,即(1)典型海洋生态系统所在区域。(2)高度丰富的海洋生物多样性区域或珍稀、濒危海洋生物物种集中分布区域。(3)具有

重大科学文化价值的海洋自然遗迹所在区域。(4)具有特殊保护价值的海域、海岛、岛屿、湿地。(5)其他需要加以保护的区域。”这五种区域中的前四种与功能区划中第三大类中的四个亚类相一致。

海洋功能区划编制完成后,我国划分的各种类型自然保护区基本上都是依据海洋功能区划进行确定的。目前全国已划定或即将划定的59个海洋自然保护区(其中归海洋局主管的自然保护区有18个),基本上都属于全国海洋功能区划中划定的221个自然保护区之列。

3. 海洋功能区划成为协调各行业部门之间关系的依据

任何海洋开发都是由具体的行业部门或专门机构进行的,比如水产捕捞、盐业生产、油气开发、航运交通、游览观光、陆源污染物排放倾废和军事工程与利用等,这些机构或部门都有各自的任务和开发项目安排,在岸段和海域的选择上往往只从本身的需要出发,不考虑横向的比较,对海域的使用方向作出了片面决定,由此多会发生局部与整体、个别与综合上的矛盾,甚至会发生开发背离海域主导功能的问题。这样不仅会出现部门之间的不协调,而且势必降低海域实际功能水平,以致破坏其他资源和整体自然环境诸方面的问题。海洋功能区划是解决这些问题的主要依据。

1997年春天,北戴河一部分海域被水产部门批准为养殖区,引起游人不满意,市政府得知后,到海洋局了解情况,得知这段海域在功能区划中已划定为海滨森林旅游带,故此强制要求养殖户离开。

辽东湾海洋石油勘探区与海水增养殖区生产开发活动时常发生冲突,部分功能区重叠,影响了各自功能的有效发挥,为此,辽宁省海洋管理部门,充分利用海洋功能区划的指导作用,尽可能地限制两个功能区的外延所造成的相互影响,对石油勘探要求尽量避开虾、贝、鱼类繁殖保护期,使这两个功能区都得到了发展。

营口鲅鱼圈港区的岸段、海域很有限,而

目前的局面是该地区海域旅游业十分发达,仅有的十几千米岸段大都被宾馆、疗养院、度假村、浴场所占用,严重地影响了港口功能的发挥和远期规划发展。为此海洋管理部门根据港口部门的要求建议,依照海洋功能区划,参与审批了营口鲅鱼圈区城市发展规划和营口港总体规划,确保了港口功能的发挥。

4. 海洋功能区划是涉海工程项目进行可行性研究的主要依据

上海浦东国际机场初始方案确定后,有关海洋专家依据机场海塘外的滨海带是高潮地,又是功能区划中围垦淤积区,其淤积率较快的特点,大胆提出将机场跑道建在围垦区的建议,后经广泛论证,认为建议确实可行,并依此方案设计、实施。仅此一项,就为国家节约了数亿元人民币。另外,上海市利用功能区划中的保留区域和部门围垦区域,建设了国际通信线路登陆局。

(四)

海洋功能区划与海洋环境功能区划的关系主要表现为:

首先,海洋功能区划是海洋环境功能区划的基础和前提,而后者是前者的一个组成部分。海洋功能区划的最终目的是为了对海洋开发和治理保护实施宏观调控和综合管理,也为实施开发利用提供选择的依据。因此海洋功能区划通过统筹安排各项功能区和海域使用类型兼顾了海洋环境整治工作,并通过合理划定各种治理保护区,实现对受到破坏的环境和资源进行治理、保护和恢复,从而达到经济、社会、资源、环境效益的统一。因此,海洋环境功能区划必须在海洋整体功能确定的基础上考虑海洋环境功能区的划分。

其次,海洋功能区划与海洋环境功能区划的关系是综合区划与专项区划的关系,因为:(1)海洋功能区划的范围包含近岸环境功能区划的范围,前者的范围是我国管辖海域,后者的只针对海岸带及近岸海域;(2)海洋功能区划的依据是综合考虑各方面的因素,包括海域

的地理位置、自然资源状况、自然环境条件和社会需求等,而海洋环境功能区划只是依据近岸海域环境状况及各种开发利用类型对环境的要求;(3)海洋功能区划的目的包含了海洋环境功能区划的目的,前者的目的之一是为保护海洋环境,确定海洋水质类型,维持良好的海洋生态环境提供依据。而后者的目的仅在于控制陆源污染物和海岸工程排放的污染物对海洋环境的污染损害。因此,海洋环境功能区划应在范围、目的、原则、依据、方法、分类、分级体系等方面尽可能地与海洋功能区划相互衔接和协调,使其符合已有的海洋功能区划。如1992年,原广东省海洋局按照广东省环保局、珠海市环保局的要求,在广东省海洋功能区划的基础上,编制了珠海市海洋环境功能区划。从这个例子,不难看出这两者的关系。

