

海洋功能区划的矛盾和变革

郭佩芳

(中国海洋大学 青岛 266003)

摘要 海洋功能区划制度是我国海洋综合行政管理的一项制度和法律,对我国海洋保护、使用和管理起到了十分重要的作用,对我国海洋的可持续发展具有重大的历史意义,对世界海洋管理理论也是一重大贡献。但是,海洋功能区划的体系和理论还不完善。文章对海洋功能区划的理论、实践和思想的矛盾做了初步探讨,对管理范围、海洋功能、海域区划、社会需求、社会发展和应用等方面的矛盾做了分析,对海洋功能区划的变革做了初步讨论。

关键词 海洋;功能;区划;矛盾;变革

海洋功能区划(以下简称“功能区划”)是我国海洋综合行政管理的一项制度和法律,对我国海洋保护、使用和管理起到了十分重要的作用,对我国海洋的可持续发展具有重大的历史意义,对世界海洋管理理论是一重大贡献。海洋功能区划的理论研究和制度实施的时间还不长,体系还不完善,因此海洋功能区划理论研究对于海洋功能区划制度体系的进一步完善、实现海洋功能区划的目的和达到海洋功能区划的目标具有重要的价值。

1 “功能区划”及其几个主要概念

海洋功能区划是根据海域区位、自然资源、环境条件和开发利用的要求,按照海洋功能标准将海域划分为不同类型的功能区,目的是为海域使用管理和海洋环境保护工作提供科学依据,为国民经济和社会发展提供用海保障。

“功能区划”概念中的主要概念有:

(1) “海洋”。包括我国管辖的内水、领海、毗邻区、专属经济区、大陆架及其他海域(香港、

澳门特别行政区和台湾省毗邻海域除外)。

(2) “功能”。自然或社会事物对人类生存和社会发展具有的价值与作用。

(3) “海洋功能区”。根据海域及海岛的自然资源条件、环境状况、地理区位和开发利用状况,并考虑国家或地区经济与社会持续发展的需要所划定的具有最佳功能的区域,是海洋功能区划最小的功能单元。

(4) “区划”。是指将海域划分为不同类型的功能区。《海洋功能区划技术导则》(GB17018—1997)(以下简称《导则》)按五类四级体系设置;《导则》(G/T17108—2006)调整为十类二级体系设置。

2 海洋功能区划的问题

我国海洋功能区划制度是我国海洋管理制度的一项重要创新,是我国海洋综合管理的一个成功尝试,是对世界海洋管理理论的重要贡献。自建立以来,在海洋管理的科学化、制度化,在海域使用的规范化、合理化,在协调各涉海部门的用海矛盾,

建立资源节约型、环境友好型、经济循环型的海洋科学发展新局面，都发挥了不可替代的重要作用，取得了巨大成绩。

但是，“功能区划”如同其他任何新生事物一样，在其新生和发展阶段必然存在其不足和问题，就是在其成熟阶段，也会因其环境条件的变化需要进行不断的修改和调整。“功能区划”存在的主要问题有：“功能区划”单一“功能”与海洋多重功能的矛盾，“功能区划”单一“区划”与社会多重需求的矛盾，“功能区划”的确定性与海洋事业发展性的矛盾以及“功能区划”的应用与其原则和目的矛盾。

2.1 “功能区划”单一“功能”与海洋多重功能的矛盾

在不同的词典中“功能”的概念是不相同的。《新华词典》中定义为物体所发挥的有利的作用，《辞海》中定义为能力、作用，而《导则》中“功能”的定义是指自然或社会事物于人类生存和社会发展所具有的价值与作用，对“海洋功能区”则给出的是“最佳功能的区域”，只有一种功能，是单功能区。

从海洋的自然属性来看，海洋的“功能”主要应该是资源功能和环境功能。其中，资源功能包括空间资源、生物资源、水资源、化学资源、矿物资源、旅游资源和海洋新能源等对人类生存和社会发展所具有的价值与作用，而环境功能包括海洋地球环境、海洋气象环境、海洋动力环境、海洋物理环境、海洋化学环境和海洋生物环境等对人类生存和社会发展所具有的价值与作用。从海洋的自然属性可以看出，几乎所有海域的海洋“功能”都是立体的、交叉的、多方位的、多重的和互相有影响的，几乎没有哪个海域的海洋功能是单一的。

在国务院2002年颁布的《全国海洋功能区划》（以下简称《功能区划》）中将我国管辖海域划定10种主要海洋功能区：港口航运区（包括港口区、航道区和锚地区等）、渔业资源利用和养护区（包括渔港和渔业设施基地建设区、养殖区、增殖区、捕捞区和重要渔业品种保护区）、矿产资

源利用区（包括油气区和固体矿产区）、旅游区（包括风景旅游区和度假旅游区等）、海水资源利用区（包括盐田区、特殊工业用水区和一般工业用水区等）、海洋能利用区（包括潮汐能区、波浪能区、潮流能区和温差能区等）、工程用海区（包括占用水面、水体、海床或底土的工程建设区）、海洋保护区（包括海洋和海岸自然生态系统自然保护区、海洋生物物种自然保护区、海洋自然遗迹和非生物资源自然保护区、海洋特别保护区）、特殊利用区（包括科学研究试验区和倾倒区等）和保留区，并确定了30个海域的重点功能，主要包括：近岸海域、群岛海域及重要资源开发利用区。

显然，《功能区划》中定义的“功能”与海域的实际功能是矛盾的，是不全面的。

2.2 “功能区划”单一“区划”与社会多重需求的矛盾

在人类的早、中期，社会对海洋的功能需求只是“舟楫之便，渔盐之利”，而到了现代，社会对海洋的功能需求已经是全方位、立体化的。从大处说，海洋是人类诞生的摇篮，是人类发展的资源宝库，是现代重大科学发现的源地，是生态系统的调节器，是国家的国土组成，是国际斗争的舞台，是连接世界的桥梁；从小处说，社会和人类对海洋的资源功能和环境功能的空间立体性、时间同步性、种类多样性和发展持续性的需求，无不体现出对海洋功能的多重需求，尤其是在用海矛盾最为激烈的海岸带附近。

《导则》中给出了“最佳功能”作为“海洋功能区”的核心，而忽略了“最佳功能”之外的其他功能。据此，在《导则》1997版中，海洋“功能”按五类四级体系设置，分作开发利用区、整治利用区、海洋保护区、特殊功能区和保留区五大类、18个子类、36个亚类和46个种类功能区，在《导则》2006版中，海洋“功能”调整为全国海洋功能区划应采用10个一级类，33个二级类的分类体系。

在《导则》中提出了功能重叠问题，给出一致性（或可兼容）功能重叠和不一致性功能重叠

的处理方法。但是,在具体的各地海洋功能“区划”中,只在若干重点海域给出了海洋的多重功能“区划”,而在一般海域的单一功能“区划”不能够体现海洋的多重功能特性。

“区划”的单一性不能满足社会的多重需求,从而导致甚至加剧了“功能区划”与社会用海的对立矛盾,导致海域功能的单一开发以及海洋资源和海洋环境的浪费。

多数“功能区划”的屡屡修改,导致“功能区划”的不严肃性,出现了批中改、改中批的局面,在某种程度上阻碍了海洋事业的发展。

2.3 “功能区划”的应用与科学用海的矛盾

《海域法》强调“国家实行海洋功能区划制度,海域使用必须符合海洋功能区划”,并规定了其使用范围即“在中华人民共和国内水、领海持续使用特定海域3个月以上的排他性用海活动”。这样,也就把《功能区划》的问题带到《海域法》中。

在用海活动中,用海者的用海行为往往是简单的,对海洋功能的使用是单一的,这符合现代化社会的标志。在现代社会中,现代化标志的其中两个特点是科学技术高度发达,生产效率全面提高以及社会分化剧烈,社会分工精细。在社会化分工越来越细的今天,不可能要求社会法人成为大社会,要求用海者承担综合用海、综合开发、科学使用海洋和持续发展海洋的责任和义务,相反这应该是政府的责任,是管理的责任,是法律的责任。

在现行的、按照“功能区划”的要求所进行的海域使用管理和行为中,海域使用者依《功能区划》中的单一功能,借单一海洋资源使用的理由,用一张“宗海图”形成对自海上、经海面、过海水、至海底的所有海洋资源和海洋环境全部占有,取得对海域的“排他性”物权;海域管理者面对其他海洋使用者的海洋资源使用要求、而海洋其他资源又被弃用的双重局面,却把整个海域(从海面以上到海底以下,从海洋资源到海域环境)审批给单一资源使用者。这无疑极大地浪费了海洋资源和环境,加剧了海域使用的矛盾,失去

了海洋资源、海洋环境的和谐与平衡,尤其是在海洋经济比较发达和海洋事业发展较好的海岸带附近更是如此。

2.4 “功能区划”的确定性与海洋事业的发展性的矛盾

目前我国已进行的海洋功能区划主要是回答每个具体海域在客观上比较适合于什么类型的海洋开发(或保护)项目,其目的是避免盲目用海。这里的“海域”和“项目类型”都是确定性的,所设置的海洋功能区划也是确定性的。

然而,社会的需求、国家的建设和经济的发展往往是根据局势、环境和资源的变化而变化。在前进的道路上,不确定性因素非常多,很难在之前能够预测和确定,“功能区划”也是这样。例如,奥运会在我国的举办带来对北京环境和空气质量的要求,使首钢搬迁、曹妃甸围海造地事件自然发生;世界石油天然气大幅涨价引发了我国沿海很多大型国家石油储备基地和“LNG”建设;经济发展对电力工业刺激需求带来滨海电厂的迅猛发展;国家最严格的土地政策和沿海地区经济的迅猛发展引爆第四次围海造地浪潮等。很难想象,在若干年前、由海洋界少数人研究的、确定性的和单一的“功能区划”能够适应未来的、变化的和全社会的对海洋全方位的需求,也就必然导致“功能区划”与发展、变化的需求矛盾。

因此,现行的、确定性的海洋功能区划与未来的、变化的和不确定性的海洋需求是矛盾的。

2.5 “功能区划”的严肃法律地位与塑性现实状况

我国海洋功能区划制度的目的是建立海洋综合开发、综合管理、科学使用、持续发展的法律保证,国家给予了其较高的法律地位,在《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海洋环境法》)和《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域使用法》)中都做了具体规定。

在《海洋环境法》中给海洋功能区划以明确的表述,规定了《全国海洋功能区划》的拟定者、

批准者、使用者和使用范围,规定了其与全国海洋环境保护规划和重点海域区域性海洋环境保护规划的关系,尤其明确“功能区划”的概念。

在《海域使用法》中,更加明确地将“功能区划”确定为由国家在海域管理方面实行的一项重要制度,规定“国家实行海洋功能区划制度。海域使用必须符合海洋功能区划。”该法设专章明确《功能区划》的编制者、审批者、修改者以及编制原则和使用范围,还特别明确了社会的知法权。

在国务院关于《全国海洋功能区划》的批复中,对“功能区划”进一步明确了其“法定效力”,强调了其地位、作用和要求。

综上所述可以看出,“功能区划”本质上是一部关于海洋功能的区域规划,经过国务院的批复和两法的支持和界定,建立了“法定效力”和法律地位,成为一部不是法律的“法律”。

但是,“功能区划”毕竟是一个首先由少数科学家或咨询机构起草的一个技术性较强的、涉及面较宽的和影响深远的规划,必然存在理论不足、经验不足和技术不足等问题,而我们所处的又是一个社会急剧发展的、陆地资源日益匮乏的和海洋供需矛盾突出的时代,致使“功能区划”屡屡与社会、资源、环境和应用发生矛盾,有的认为“功能区划”限制了地方的发展、行业的发展或经济的发展,有的资源与环境已不能支持原区划功能,“功能区划”技术也不能满足现在的应用需要。由此演化了“功能区划”的“频繁修改”,即审批中的修改、因项目而修改和因决策而修改和因领导而修改和因规划而修改等,导致了“功能区划”的“面团”现象、矛盾角色和尴尬地位,严重损坏了其法律的严肃地位。

2.6 “功能区划”的广泛性要求与推介性不足的矛盾

“功能区划”使用的广泛性在《环境保护法》和《海域使用法》以及国务院有关文件中都有明确规定,这不仅要求海洋管理者和海洋使用者都清楚、明白并拥有“功能区划”,还要求广大与海洋有关的民众都清楚、明白“功能区划”,尤其是海洋开发咨询机构和咨询人员都清楚、明白并拥有

“功能区划”的文本、图件和资料。实际上,后者在某种程度上是否定的,这主要表现在:

(1)“功能区划”的宣传不够,广大涉海人员往往不清楚“功能区划”,不清楚涉海要素的区划功能,而仅仅停留在审批标准和管理依据的层次上是不够的。

(2)“功能区划”的电子图件分发不足,海洋咨询机构和咨询人员很难得到;纸质图件分辨率不够,使用效果不佳;区划资料获取渠道不畅,降低了公众利益和使用效果,从而影响了海洋使用论证和海洋环境评价的使用。

3 海洋功能区划的变革

从上面讨论可知,从《功能区划》到《海洋环境法》和《海域使用法》到海域使用行为,再到海域使用者,科学用海、综合开发的思想和措施没有得到系列地、连贯地和充分地反映和体现,只是在较大程度上强调了《功能区划》为“海域使用管理和海洋环境保护工作提供科学依据,为国民经济和社会发展提供用海保障”的功能,忽视了科学用海、综合开发的思想和措施;强调了“人性”的海域“主导功能”,而忽视了“海性”的“其他功能”和“潜在功能”;在海域使用中严格执行了功能区划的“肯定”功能和二者的“一致性”,忽略了海洋功能区划与海域使用的“不矛盾性”其他功能;重视了“自上而下”的上层建筑的意识,忽视了“自下而上”的经济基础的呼声;重视编制,轻视推介。“功能区划”不适应未来的、变化的和对海洋全方位的社会需求,在某种程度上必然束缚了经济基础的发展,从而引发“海域使用”这一经济基础对“功能区划”这一上层建筑变革的要求。

“功能区划”的变革应该确立科学用海、综合开发的目的,树立“科学发展观”的思想;结合“自上而下”的上层建筑的意识与“自下而上”的经济基础的呼声;在其“主导功能”之外,重视“海洋自然属性”的“其他功能”和“潜在功能”;在“功能区划”中,采取肯定性的“主导功

能”和否定性的“禁止功能”并重方略；在“海域使用”中，推行功能的“一致性”和功能的“不矛盾性”并行方针；维护《功能区划》的尊严和生命力，引导其对海域使用的“精细”管理。

3.1 《功能区划》的思想变革

在《功能区划》的指导思想中突出“科学发展观”的思想，激励海域稀缺的意识，强调海洋环境综合开发和海洋资源持续使用的目的，督促、鼓励和倡导《功能区划》编制者的科学编制，以及海域使用者和海域管理者对海域资源的科学使用和综合开发。

3.2 《功能区划》的依据变革

在《功能区划》的依据关系上，在贯彻“自上而下”的“上层建筑”的思想的同时，更多地关注社会的、经济的需求和海洋自然属性和环境特征，寻求“上层建筑”和“经济基础”在海洋功能区划中的高度统一。

3.3 《功能区划》的功能变革

海洋功能应该是海洋资源与环境所决定的“全功能”，即除主导功能外，还应该包括其他各功能。在“功能区划”中，给出其倡导的“主导功能”，以引导海域的使用方向，引导海洋资源的开发，引导海洋产业的发展；更要给出其“禁止功能”，以适应不违反《功能区划》的、广泛的、较长时间的、变化的海域资源和环境的使用要求，增强《功能区划》的生命力和严肃性。

3.4 《功能区划》的区划变革

现行的《功能区划》只是简单的指定每个具

体海域适用于什么样的海洋开发项目，其主观性强于客观性，其局限性强于适应性。为增强其客观性和适应性，除在特别海域指定具体类型海洋开发项目外，在大多海域上只规定其禁止何类海洋项目的开发，而不反对其余海洋项目的开发。

3.5 《功能区划》的应用变革

海域使用是“功能区划”的重要应用领域，在现行海域使用管理（申请、论证、审批、监察）中，仅是对《功能区划》简单的、“八股”的套用和推行，不能够进行海域使用的立体分割、科学使用、功能扩展和积极创新。《功能区划》的应用变革应在《功能区划》“主导性区划”的“一致性”条件下和“禁止性区划”的“不矛盾”条件下，本着海洋资源和海洋环境的科学使用、综合开发、持续发展、尽其所能的思想和原则，在海域使用管理中不对整体海域使用的可否进行论证和审批，而是对具体海域、具体海洋资源和具体海洋环境的可否使用进行论证和审批，即变海域的“粗放批发式”管理和经营为海洋资源和海洋环境的“精细零售式”管理和经营。

3.6 《功能区划》的推介变革

《功能区划》的编制是一项政策性、技术性和应用性非常强的工作，涉及行业多、研究海洋要素多、耗费经费多，只有让广大涉海人员了解、熟悉和使用才有价值，才有效果。因此，要真正做到《海域使用法》中要求的那样，“涉及国家秘密的部分除外”，“海洋功能区划经批准后，应当向社会公布”，包括其文本、说明和电子图件。