

浅谈新一轮海洋功能区划修编

——以山东省为例

刘晓东¹,周连成^{1,2},田艳¹,王磊^{1,2},牟秀娟¹

(1. 青岛海洋地质工程勘察院 青岛 266071; 2. 国土资源部青岛海洋地质研究所 青岛 266071)

摘要:海洋功能区划(2011—2020年)的实施,为海域审批管理、协调各行业用海、海洋环境保护等方面提供了重要依据。生产用海逐年大致呈减少趋势,而生态用海面积大致呈增加趋势。用海项目的结构变化反映了海洋功能区划的协调作用,对优化海洋产业结构,转变经济增长方式具有积极的作用。通过对现行海洋功能区划的研究,新一轮的海洋功能区划修编在以下几个方面提出了建议:①区划范围应扩大至毗邻区或更远距离。②保留区的划定应该慎之又慎,对各个保留区的管理要求和管控措施应该因地制宜。③矿产能源区的划定应重点应为海上风电、海水淡化、潮汐能等海洋可再生能源。④海域基本功能分区不仅要合理增加兼容功能,而且要明确兼容功能的量化指标。⑤避免出现自然岸线保有率等目标缺少管理法规和可操作性的问题。

关键词:海洋功能区划;实施成效;保留区;兼容功能;矿产与能源区

A Brief Discussion on the New Round of Marine Functional Zoning: Take Shandong Province as Example

LIU Xiaodong¹, ZHOU Liancheng^{1,2}, TIAN Yan¹, WANG Lei^{1,2}, MOU Xiujuan¹

(1. Qingdao Geo-Marine Engineering Survey, Qingdao 266071, China;

2. China Geological Survey, Qingdao Institute of Marine Geology, Qingdao 266071, China)

Abstract: Since the implementation of the marine functional regionalization (2011—2020), it has provided an important basis for the approval and management of the ocean, the coordination of different ocean fields and marine environmental protection. Production of ocean has a roughly downward trend year by year, but the ecological ocean showed a trend of increase. The structure of the project with the ocean change reflects the coordinating role of marine functional zoning; it has a positive effect on optimizing the structure of marine industry, transformation of the mode of economic growth. Through the study of the current marine functional zoning, a new round of Marine functional zoning was proposed in the following aspects: (1) The area should be extended to the adjacent area or farther. (2) The reservation should demarcate carefully, and the requirements of management and strategies of control for every reservation should be suitable for condition of every ocean area. (3) The delineation of mineral resources should be focused on offshore wind power, seawater desalination, tidal energy and other offshore renewable energy sources. (4) The basic functional area of the sea should not only increase the compatibility function reasonably, but

also clear the quantitative index of compatible function. (5) Lack of regulatory and operational issues on the retention rate of natural shorelines and other goals should be avoided.

Key words: Marine functional zoning, Implementation results, Reservation area, Compatibility function, Mineral and energy areas

1 海洋功能区划概况

海洋功能区划是为海域开发、保护与管理提供科学依据的基础性工作。我国的海洋功能区划制度始于20世纪80—90年代,是在基于我国基本国情,合理开发海域,保护海洋资源与环境,并总结国内外经验理念的基础上,在新的历史条件下采取的一项重大举措。而当时的海洋功能区划只是作为一项科研成果,没有法律效应,没有具体的实施细则,海洋功能区划处在概念性和适宜性的阶段。1999年修订的《中华人民共和国海洋环境保护法》明确规定,“国家根据海洋功能区划制定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”^[1],初步确定了海洋功能区划在海洋管理和环境保护方面的重要地位。2002年,《中华人民共和国海域使用管理法》正式确立了海洋功能区划制度,同年批准了《全国海洋功能区划》,沿海各地陆续批准实施省级海洋功能区划。2010年,“我国近海海洋综合调查与评价”工作基本结束,取得了大量海洋资源环境资料,正式启动了新一轮的海洋功能区划编制工作,至2012年,全国省级海洋功能区划全部获批后实施。

2 海洋功能区划的实施成效

海洋功能区划作为海洋领域唯一的法律性空间规划,与国家土地利用总体规划共同组成了我国国土空间规划体系。近年来,各级海洋功能区划的批准实施,为海域审批管理、协调各行业用海、海洋环境保护等方面提供了重要依据,有力地保障了我国海洋经济的飞速发展。

笔者参与了《山东省海洋功能区划(2011—2020年)》(以下简称“山东省区划”)和东营市、潍坊市、威海市和日照市等4个市级海洋功能区划的编制,以及《山东省海洋功能区划实施评估报告》的研究工作。以山东省为例,自区划实施以来,从海域使用管理和用海项目结构方面简单论述海域使用的管理成效。

山东省海域海岛管理公报显示,2012—2016年,根据海洋功能区划共确权海域面积约5 673.4 km²,其中依法审批交通运输、城镇填海造地等建设用海65.666 8 km²,切实保障了交通运输、能源等国家重大基础设施等民生工程用海需求。依法确权渔业用海面积5 443.225 2 km²,为渔业发展和渔民增收提供了用海保障。

对每年确权的用海项目结构进行对比研究,将用海项目类型分为生产、生活、生态用海3部分。生产用海包括:渔业用海、工业用海、交通运输用海、海底工程用海、农业填海造地用海、废弃物处置填海造地和排污倾倒用海;生活用海包括:旅游娱乐用海、城镇建设填海造地、科研教学用海、公益性渔港、道路、市政设施用海等;生态用海包括:海洋保护区用海和海岸防护工程用海等。生产用海和生态用海的面积和比例呈反比关系,生产用海逐年大致呈减少趋势,而生态用海面积大致呈增加趋势。海洋功能区划的实施保证了生产、生活和生态用海的需求,三者结构变化反映了海洋功能区划的协调作用,对优化海洋产业结构,转变经济增长方式具有积极的作用。

3 新一轮功能区划面临的形势

“像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境”^[2]。在以习近平总书记为核心的党中央的领导和推动下,生态环境保护受到空前的重视。国家海洋局印发《国家海洋局关于进一步加强渤海生态环境保护工作的意见》,明确要率先启动渤海新一轮省级海洋功能区划修编,并且提出调高保护类、保留类海洋生态空间的占比和管理的具体要求,暂停受理、审核渤海内围填海项目、区域用海规划,暂停安排渤海内的年度围填海计划指标,意味着新一轮的海洋功能区划中,渤海海域的功能分区要以环境保护和资源养护为基本思路。2017年3月,印发的《海岸线保护与利用管理办法》中指出,“禁止在严格保护岸线的保护范围内构建永久

性建筑物、围填海、开采海砂、设置排污口等损害海岸地形地貌和生态环境的活动。”^[3]新一轮海洋功能区划在砂质岸线、典型地质地貌景观、红树林、珊瑚礁、重要滨海湿地等海域需参考国家和各地市海洋环境保护类规划(如,海洋生态红线、海岸线保护规划等)进行划定。

4 新一轮功能区划修编几点建议

4.1 区划海域范围扩大

近年来,近海养殖发展空间持续受到其他行业挤压,而且海水水质也在不断恶化,各种不利因素导致海洋渔业未来的发展方向必然是走向深远海,开展深水养殖是满足日益增长水产品供给需求的重要途径。此外,发展深远海养殖,除社会和经济效益外,还有一个更为重要的意义:解决领海争端问题。构建深远海大型养殖模式,大力发展“海上粮仓”,既是沿海经济发展和海水养殖业的需求,也是维护我国领海主权的重要途径。

山东省区划渤海海域向海一侧的范围为海岸线向外 12 n mile,黄海海域向海一侧的范围为领海基线向外 12 n mile。截至 2011 年年底,全省确权海域面积 3 537.11 km²,发放海域使用权证书 9 593 本;截至 2016 年年底,全省累计确权海域面积 9 898.01 km²,发放海域使用权证书 16 593 本。5 年期间,海域使用面积增长 179.84%,按照此增速,至 2020 年,海域确权面积将超过 1.5 万 km²。通过 2011 年和 2016 年山东省确权海域分布可以看出,除青岛和日照等旅游城市外,其他地市海域使用已经接近至海洋功能区划外边线。因此,建议新一轮海洋功能区划修编的外边线要向外延伸至毗邻区,甚至更远的范围。

4.2 保留区的划定

我国海洋功能区划中将管辖海域划分为八大类海洋基本功能区,其中将技术条件尚不成熟、用海活动出现争议导致主导功能尚未确定的海域设置为保留区,并实施严格的阶段性开发限制,为未来发展保留后备空间资源,实现海洋资源利用可持续发展^[4]。国家和各省海域管理部门十分重视保留区的管理,提出了至 2020 年,全国近岸海域保留区面积比例不低于 10% 的指标要求。现行海洋功能区划实施以来,保留区对海洋资源、生态环境、未来

发展等方面发挥了重要作用,如,潍坊虞河保留区的划定,对海岸带怪柳林湿地的保护起到了积极作用。但在近几年对保留区的管理中,各级海洋行政主管部门对保留区的理解不尽相同,导致各省在保留区用海审批方面过于严格,缺少针对保留区后期实施和管理的研究,出现保留区管理要求甚至高于海洋自然保护区和海洋特别保护区的理解,谈到保护区的问题,简单理解为“禁区”,不可使用。海洋功能区划技术导则中并未明确保留区不能开发利用,只是尚未明确具体海域基本功能。如,某些近岸保留区划定在入海河口附近,海域使用以生态整治修复,恢复岸滩景观为主而并未改变海域自然属性的海域使用方式,应该鼓励实施。近年来,海岸带经济飞速发展,海洋功能区划编制过程中未确定海域使用主导功能的海域,数年后可能会有明确的开发利用与保护规划,若仍然作为“禁区”,将阻碍沿海地城市发展步伐。因此,在新一轮海洋功能区划保留区的划定应该慎之又慎,对各个保留区的管理要求和管控措施应该因地制宜。

4.3 矿产能源区重点开发新能源

矿产与能源区是指,适于开发利用矿产资源与海上能源,可供油气和固体矿产等勘探、开采作业,以及盐田和可再生能源等开发利用的海域。海洋功能区划(2011—2020 年)划定的矿产与能源区主要以盐田区、油气区为主,由于当时海上风能资源分布尚未完全调查清楚,因此没有对海上风电场等可再生能源划定专门的海洋基本功能区。近年来,我国海洋风电项目稳步推进,海上风电资源的调查工作基本完成,国家和省级海上风电规划相继出台,从技术能力上已经能够划定海上风电资源区。2016 年,世界首台 2.3 MW 模块化大型海洋潮流能发电机组下线,标志着我国海洋潮汐能发电技术达到世界先进水平。海水淡化项目有序推进,技术创新实现新突破,海水利用业保持良好的发展势头,工业装备和系统集成等关键技术指标与世界先进水平同步。海洋可再生能源作为洁净能源,能减少污染排放,保护环境,确保海洋经济的可持续发展,国家应该从政策上给予支持,建立可持续发展的长效机制。因此,新一轮的海洋功能区划修编应当在传统盐业和油气资源划定的基础上,着重对海上风电、海水淡化、潮汐能、波浪能、温差能等用海项目

进行评估,划定矿产与能源区。

4.4 兼容功能进一步明确

海洋功能区划(2011—2020年)相比前一版,分类体系和海洋基本功能区定义等均有所调整,海洋功能区划分不仅明确了海域基本功能,而且提出了兼容功能,这为海洋功能区划的具体实施提供了合理性和可操作性。然而如何理解兼容功能,如何审批符合兼容功能的海域使用方式,是当前海洋功能区划研究的突出问题。海洋功能区划的兼容性是指,海域基本功能之间、或是海域使用活动与海洋功能区规定的基本功能和各项管理要求之间的协调程度^[5]。首先,海域基本功能的多元化,决定了绝大多数海域分区存在兼容功能,随着沿海社会经济的飞速发展或者国家涉海战略部署的调整,海洋功能区划实施期间,可能会带来海洋发展方向的转变,必然要求海域基本功能区要有兼容性。其次,兼容功能的确定,应满足两个基本条件:①兼容功能的用海活动不宜对基本功能造成不可逆转的改变,如,某一海域基本功能区为农渔业区,兼容功能则不宜增加工业城镇建设等功能;②兼容功能用海活动的管理要求和环境保护要求不宜低于基本功能。再者,海域功能之间的“协调程度”,可理解为基本功能和兼容功能优势互补、协调发展,即兼容功能用海活动不能高于一定比例,用海活动应以基本功能为主,兼容功能为辅。如,某海域分区基本功能为工业城镇用海,兼容港口航运功能,如果本分区绝大多数作为港口发展,则不可简单认为符合海洋功能区划。因此,新一轮的海洋功能区划修编,建议不仅要合理增加兼容功能,而且要明确兼容功能的量化指标,对兼容功能的使用有一个“度”的限制。

4.5 自然岸线保有率等区划目标的落实

《全国海洋功能区划(2011—2020年)》将自然岸线纳入到区划目标体系,提出至2020年,大陆自然岸线保有率不低于35%,各省级海洋功能区划也将自然岸线保有率作为一个重要的指标要求。但是文本中,除区划目标外,并未出现其他自然岸线相关的内容,导致自然岸线保有率这一指标缺乏可操作性。2015年,全国海洋生态红线制度的实施和自然岸线的管理才得以落到实处。2017年4月,国

家海洋局印发的《海岸线保护与利用管理办法》中明确了当前海岸线保护与利用管理的主要任务,提出了海洋管理工作的新举措、新要求,为全面落实大陆自然岸线保有率不低于35%的管控目标,省级海洋行政主管部门制定本省自然岸线保护与利用的管控年度计划,并将任务分解落实。也就是说,全国和省级海洋功能区划(2011—2020年)批准实施后,岸线管理相关的法律法规出现了空档期,缺失使用管理和动态监管,造成岸线开发利用监管薄弱,局部岸线开发利用布局不合理,岸线功能混乱,毗邻岸线开发利用功能互相冲突等问题。党的十八大以后,以海洋生态文明为指导、以人—海和谐为目标的海岸可持续开发利用正成为我国岸线开发利用的必然趋势和基本要求,因此新一轮海洋功能区划的修编一定要避免出现目标指标缺少管理法规和可操作性的问题。

5 结语

海洋功能区划的编制作作为10年期的海域管理法规,是在尊重海域自然属性的前提下,反映我国海洋开发和海洋环境保护的总体思路。区划编制的科学性、合理性、可操作性,决定了今后一个时期内海洋经济的发展水平和程度。新一轮全国和省级海洋功能区划修编工作即将展开,作者在系统研究现行海洋功能区划的基础上,在区划范围、功能分区划定、管控措施等方面深入浅出地提出了一些建议,希望能为合理布局区划分区、增强海洋开发利用的科学性、完善我国海洋功能区划体系起到积极作用。

参考文献

- [1] 全国人大常委会法制工作委员会国家法室.中国海洋权益维护法律导读[M].北京:中国民主法制出版社,2014.
- [2] 凝聚中国社会的“生态共识”[J].理论导报,2015(5):6.
- [3] 海岸线保护与利用管理办法[N].中国海洋报,2017-04-05(002).
- [4] 岳奇,徐伟,刘淑芬,等.海洋功能区划保留区选划技术研究[J].海洋技术,2012,31(3):93-96.
- [5] 岳奇,赵梦,徐伟.略论海洋功能区划兼容性的内涵、特征及判定方法[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2016(3):32-36.