

海洋国土主体功能区划规划若干 关键问题的思考*

徐惠民^{1,2} 丁德文³ 叶属峰⁴ 石洪华⁵

(1.大连海事大学环境科学与工程学院 大连 116026;2.辽宁师范大学城市与环境学院 大连 116029;

3.国家海洋局第一海洋研究所 青岛 266061;4.国家海洋局东海环境监测中心 上海 200137;

5.中国海洋大学 青岛 266003)

摘 要 作为国土重要组成部分的海洋,在全国开展的主体功能区划规划工作中也是重要的工作地域之一。但无论从自然角度,还是从管理角度,海洋都具有其独特的特性,要求其主体功能区划规划工作与有所不同。文章从区划指导思想、区划类型、区划范围、区划指标体系、区划分区和区划管理六个方面讨论了海洋主体功能区划的特殊性及要求,并从整体上给出解决方案。

关键词 海洋;主体功能区划规划;关键问题

自《联合国海洋法公约》生效以来,海洋作为国土已逐渐成为国人的共识,在开发中保护、在保护中开发成为海洋管理工作的重要内容。为改善我国海域使用缺乏统筹规划、资源过度利用与开发不足并存、近岸海域污染和生态恶化加重的状况,《全国海洋功能区划》已于2002年经国务院批准并正式实施。海洋功能区划是基于海域使用进行的区划,结合新一轮基于国土开发的国土主体功能区划规划,海洋功能区划的修编要按海洋国土的主体功能区划规划进行,其工作应考虑如下几个问题。

一、指导思想

指导思想是指如何进行新的海洋国土主体

功能区划规划工作。2002年国务院批准了《全国海洋功能区划》,因而新的海洋国土主体功能区划规划应在全国海洋功能区划框架内进行,以保持其极高的法律地位。

二、区划类型

《海洋功能区划导则》(GB17108-1997)将海洋功能区分为五大类:开发利用区、整治利用区、海洋保护区、特殊功能区和保留区。

2002年全国海洋功能区划分为十大类:港口航运区、渔业资源利用和养护区、矿产资源利用区、滨海旅游区、海水资源利用区、海洋能利用区、工程用海区、海洋保护区、特殊利用区和保留区。

* 资助项目:“863”计划项目“典型河口、海湾生态系统健康评价模型技术研究及应用示范(2006AA09Z169)”,海洋公益性行业科研专项经费项目“海岸带区域综合承载力评估与决策技术集成及示范研究(200805080)”,国家海洋局近岸海域生态环境重点实验室开放基金“海洋生态重要性区域的区划方法研究”。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中将国土主体功能划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四大类。

由此可见,全国海洋功能区划是基于对海域的利用,而新的国土主体功能区划规划是基于国土的开发,两者之间形成了对立。

因此,结合海洋开发、利用的特点,参照“十一五”规划的要求,将全国海洋功能区划与国土主体功能区划的四大类进行适当的叠加,并进行适当的调整是可行的办法。

三、区划范围

考虑到人类对海洋的开发利用仍以近海为主,海洋国土主体功能区划的范围向陆应包括海岸带的最小的行政区,向外则达到我国行使海洋管辖权的范围,外围可作为对外(外国)的禁止开发区。

四、区划指标体系

区划指标体系应基于 D-PSR-C(Driver-Pres-sure-State-Response-Control)框架选取(图 1)。

在指标体系构建的过程中,关键问题包括五

个方面。

(1)资源环境系统承载力指标选取。主要包括生态承载力、环境承载力以及资源承载力。

(2)社会经济发展活力与潜力指标选取。主要指经济、社会指标的选取,包括如何考虑社会福利和指标的权重等。

(3)系统恢复力指标选取。包括生态自我恢复能力、环境自我净化能力以及人类社会自我管理调控能力。

(4)海洋生态服务功能与生态安全指标选取。包括生态价值、社会-文化(科学)价值、经济价值,以及生态安全、环境安全,对社会-文化安全的影响、对经济安全的影响和对国家安全的影响等。

(5)指标体系建维。在区划中,如何将多指标体系归一到单指标,或者是简化到可进行分区操作的少数几个指标,是至关重要的问题。

五、区划分区

区划分区时,有四个问题需要重点考虑。

(1)背景值与基准值。背景值的获取相当困难,但却是进行区划分区的基础。根据背景值的变化,才能判断是属于优化开发、重点开发,还

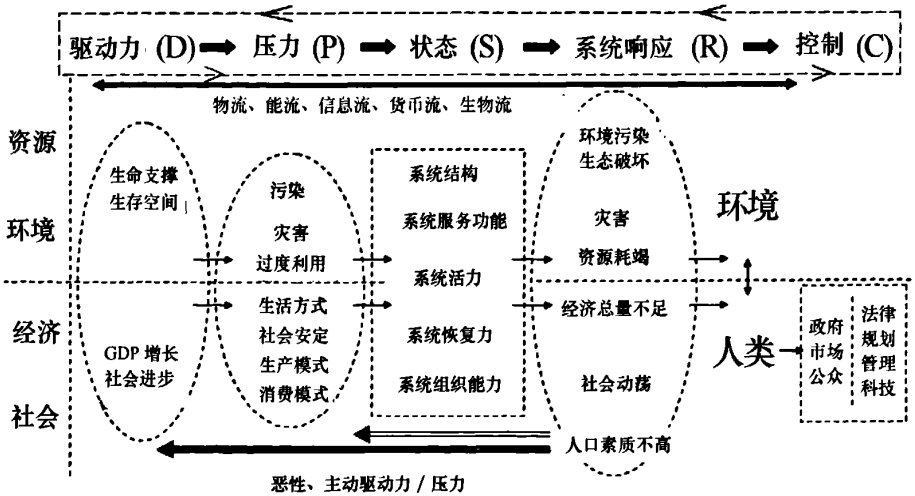


图 1 D-PSR-C 框架

是限制开发,背景值的时间序列选取要恰当。若无背景值,则只能选择基准值作为参照。

(2)分区方法。海洋和海岸带作为复杂的巨系统,系统科学和非线性科学是区划方法的基础。选取的方法必须具有可操作性。分区方法包括评价方法和预测方法。

(3)分区标准。分区标准既要考虑资源环境的承载力,又要考虑社会经济的承载力;既要考虑资源环境和社会经济的现状,又要考虑资源环境和社会经济的发展。

(4)区划边界。区划的边界大小直接影响到区划后的使用和管理。边界太小,则各种分区有可能相互嵌套,你中有我,我中有你,呈密集的斑块状;若边界过大,则尤其是对近岸区达不到区划的目的,因此可根据海域性质(如近岸的海湾、河口等)进行分类确定。若考虑将来海域使用权交易,区划边界更为重要。

六、区划管理

在区划工作中,要做到领导重视、资金保障、技术可行。

(1)统一思想,确定区划的指导原则。

(2)进行关键技术研究,选定关键技术。

(3)制定实施导则。

(4)在区划过程中严格检查,保证区划的一致性。

(5)在区划时仔细考虑,便于区划后的管理。

(6)在区划执行过程中,针对性地制定区域

政策,并保证区域政策的执行。

(7)研究区划评价技术,对制定的区划进行评价。

(8)制定、实施动态跟踪监测监控技术。

(9)认识到区划是一个动态过程,随着社会经济的发展以生态环境的改善,区划的结果要在适当的时机进行调整。

参考文献

- [1] 丁德文,徐惠民.可持续发展——海岸带复杂系统与
人海关系复杂性[R].2005.
- [2] 葛瑞卿.海洋功能区划的理论与实践[J].海洋通报,
2001(8):52-62.
- [3] 游建胜.论海洋功能区划的几个问题[J].福建地理,
2001(6):1-4.
- [4] 傅伯杰,等.中国生态区划方案[J].生态学报,2001
(1):1-6.
- [5] Thomas W. Crawford, Randall K. Wilson, Multi-scale
Analysis of Collaborative National Forest Planning Con-
texts in the Rural US Mountain West [J]. Population
and Environment, May 2005:397-426.
- [6] Department for Environment and Heritage of South Aus-
tralia, Basis for Zoning for the Encounter Marine Park-
Draft Zoning Plan 2005[R].March 2005.
- [7] LEANNE FERNANDES etc. Establishing Representative
No-Take Areas in the Great Barrier Reef: Large-Scale
Implementation of Theory on Marine Protected Areas[J].
Conservation Biology, December 2005:1 733-1 744.