



海洋功能区划 与海洋发展规划关系的研究

撰文/栾维新 刘容子 王茂军

党的十五届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》，是指导新世纪之初我国改革开放和社会主义现代化建设的纲领性文件。在《建议》的指导下，积极开展《全国海洋发展规划》，不仅是全面制定我国国民经济和社会发展“十五”计划，实现把海洋国土提升到与陆地国土同等重要地位的需要；也是适应国际、国内海洋形势发生的四大历史性转变的需要。具体转变包括：我国海洋开发的重点由近海趋向大洋，由传统海洋产业扩大到新兴海洋产业；海洋经济建设由单纯追求经济效益到强调海洋生态经济效益；海洋管理方式由行业分散管理转

向协作性的综合管理；管理重点由产业开发转向生态建设和环境保护。

在具体制定海洋发展规划过程中，遇到如何正确处理《海洋发展规划》（简称“规划”）与《海洋功能区划》（简称“区划”）关系的问题。当然这也是在“区划”中必须处理好的几个关系之一。本文将从定位、特点等方面分析“区划”与“规划”的关系，避免脱离海洋功能区划搞海洋发展规划的现象出现，也防止以海洋“区划”代替“规划”的倾向。

1. 海洋功能区划在海洋规划体系中的地位

从图示可以看出，海洋功能区划是海洋开发规划与海洋发展规划的前

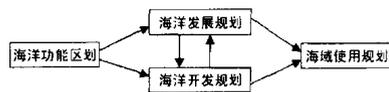


图1 海洋功能区划与海洋发展规划关系图

期工作，功能区划应该走在前面，它既可以为海洋发展规划尤其是海洋开发规划提供科学依据；又可为海洋发展规划奠定基础。

海洋功能区划与海域使用规划（包括海域使用许可证）之间的关系，就如同“树根”与“树梢”的关系一样。只有在对海洋功能进行合理分区、确认的基础上，才有可能对涉海产业、用户之间矛盾突出的典型区域（类似陆

地的城市区域)进行使用规划,并根据需要与可能合理发放海域使用证。

在我国陆地,早在 20 世纪 50 年代就开展了农业区划和土地适宜性评价的工作(与海洋功能区划相对应),70 年代已经取得了较系统的研究成果^{[1][7]},为科学制定我国的国土规划和国民经济发展规划打下了坚实的基础。但是,作为海洋规划体系中的基础性工作——海洋功能区划,迟至 1989 年才起步^[8],全国大比例尺海洋功能区划目前还在进行当中。海洋规划基础性工作滞后有两个原因:一方面,人类对海洋环境的认识要比对陆地的认识浮浅的多,诸如海洋在不断变化的地球生态系统中的作用、人类社会与海洋生态系统间相互作用、海陆交互作用等问题都需要更深入的研究;另一方面,我国对海洋的利用长期停留在“渔盐之利”、“舟楫之便”,大规模的海洋开发社会实践仅是 20 世纪 80 年代以来的事情。对海洋环境的认识和海洋开发滞后于陆域的现实,为我们借鉴陆域规划等相关理论指导海洋规划提供了可能。我们将结合海洋功能区划与海洋发展规划的实际,依据对陆域区划与规划关系认识的经验,探讨海洋“区划”与“规划”的关系。

2. 海洋“区划”与“规划”的定位不同

海洋功能区划是指根据海洋的自然资源条件、环境状况和地理位置,并考虑到海洋开发利用现状和社会需求,所划定的具有特定主导功能、有利于资源的合理开发利用、以便发挥最佳效益的区域^[1]。主要依据的是海洋的自然属性,立足点是海洋合理开发利用及治理保护项目的选址问题;考虑的核心问题是,具体海洋区域具备什么样的功能,安排哪种功能开发利用最佳。

海洋发展规划则是指对海洋区域比较长远而全面的发展构想,是描绘海洋区域未来发展的蓝图。主要任务

是根据我国海洋区域的发展条件,从海洋经济发展的历史、现状和未来社会需求出发,明确海洋经济的发展战略和目标,对海洋区域的生产性和非生产性建设项目进行统筹安排,并对环境保护等方面进行总体部署。主要以社会属性为依据,立足点是怎样实现海洋开发利用的最佳效益。

3. 海洋“区划”与“规划”的特点不同

(1) 时间和空间定位的差异

海洋“区划”注重海洋条件的空间要素分析,功能区内是匀质的区域,功能区划的范围内不留空白;但“区划”没有时间坐标,依据的是现状,划出的功能区则是海洋功能在空间上最理想的配置。至于如何从现状到达理想功能区的过程是反映不出来的。海洋功能区划是海域自然属性的反映,提供了一种海域开发利用方式的可能性,是规划的科学基础。从海洋环境保护法的角度而言,海洋功能区划是一种限制手段;从海域使用角度而言,海洋功能区划是对海域空间利用的功能排序,从经济发展角度而言,海洋功能区划起引导海洋产业向最优配置配置的导向作用。

海洋“规划”则加上时间坐标,规划指标将随着时间推移发生动态的变化,规划将具体描述出由初始功能向理想功能的转化过程;但规划不对区域进行全覆盖,只是对重点生产和非生产项目进行安排,规划期内不安排项目的区域允许出现“空白”。规划是计划经济向市场经济转变时期一种重要的行政管理手段,是根据社会发展水平和社会需求,为海域开发利用提供可行性,更多的是海域社会属性的反映,有时间段的限制。

海洋功能区划和海洋发展规划,二者结合,从海洋的自然属性和海洋开发的社会属性两方面,保障海洋经济的发展逐步起步科学化、合理化,促使海洋综合管理职能的到位。

(2) 宏观与微观的差异

“区划”基本是解决具体海区安排什么功能的问题,特别是大比例尺海洋功能区划,属于类型区的划分,采用五类四级的分区体系,划分为开发利用区、整治利用区、海洋保护区、特殊功能区和保留区五大类,每一大类又分出若干子类、亚类和种类,每种类型在地域上可以重复出现。如划分地下卤水区的具体条件为:①地下卤水的 Be' 大于 5° ;②已探明静储量大于 $1 \times 10^8 m^3$ (或大于 $0.5 \times 10^8 m^3$, 但有地下卤水补充来源的)。因此,区划结果可以具体的指导微观的海洋开发活动。但区划不能解决海洋发展战略等宏观问题。

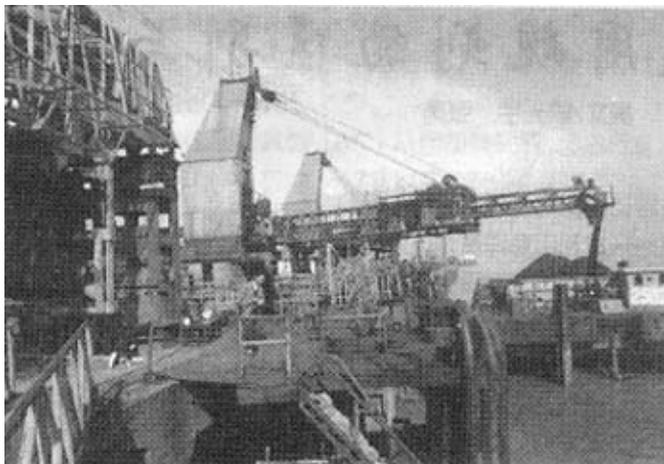
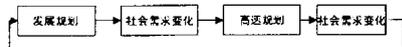
“规划”的时间跨度一般在 20 年以上,必须要求规划方案具有明显的超前性,但又要有近期重点建设项目的规划。使规划方案既能指导近期建设,又可远近结合;规划关注的问题是宏观的、全局性的、地区与地区之间需要协调的关键性重大问题,讲求区域的整体效益,而不是地方局部的、近期的、零碎的项目;规划中对区域海洋经济发展方向、目标、结构、布局的安排只能是勾勒出大体的轮廓,提出的指标应该是宏观而具有弹性的,不象区划指标那么具体。

(3) 动态变化的差异

海洋功能区是依据海洋自然环境的差异划分出来的,而自然环境的变化基本遵循自然变化规律,短期内不会发生大的改变。因此,依据科学方法划出的功能区应该具有稳定性。同时,大比例尺海洋功能区划是个基础性工作,在 1:5 万地图上可以反映很具体的地理信息,信息处理量和工作量巨大。这两方面的原因决定了海洋功能区划成果比较稳定,不能周期性重复地开展这项工作。预计这次全国海洋功能区划的成果,将对我国海洋功能分区具有长期指导意义。我国陆地的农业区划和土地适宜性评价在 20 世

纪七八十年代范围上铺的较大,但在已经拥有系统区划成果的区域很少有重复各种的需要。这从另一个侧面表明“区划”工作的初始性和成果的稳定性。

海洋“规划”依据的指标是社会经济发展需求,受社会经济规律的制约,决定了其变化比较迅速。海洋规划是长远性的规划,而未来的发展往往有许多不确定的因素。人们对未来的预测总是有一定的历史局限性,再理想的规划方案也会存在与未来的实际需求不相符的地方。因此,规划不应该是静止的,而要根据实施过程中的反馈信息进行调整。



(4) 可操作性差异

海洋功能区划的特点决定了其可操作性较强。在区域海洋开发、保护和管理工作中,可以起到指导、控制、协调的作用;并可以纳入海洋环境保护法、海域使用管理规定、铺设海底电缆管理规定及其配套的规章、标准中去;在海洋工程建设项目的立项论证和审批中作为基本依据。

海洋发展规划的特点则决定了它不可能有很强的可操作性,也不可能提升到法律的高度(国民经济和社会发展计划是经过全国人大审议通过)

过)。但这并不影响海洋发展规划的作用和现实意义。从国家对国民经济和社会发展计划的重视程度,以及计划在指导我国经济发展中发挥的作用,也可以预见海洋发展规划对于指导我国海洋经济发展的地位和作用。

4. 制定发展规划应注意的几个问题

(1) 处理好区划与规划的关系

在对海洋资源进行合理配置过程中,要依据大比例尺海洋功能区划的成果为基础。在具体规划海洋项目的布局过程中,要尽量与海洋功能区划确定的主导功能相一致;规划可以对海洋功能区的主导功能和辅助功能的

位次进行调整;但如果需要对单一功能区的功能进行调整时,必须要经过充分论证。

(2) 海洋发展规划的内容必须做到“虚、实”兼备,“软、硬”结合

所谓“虚”是指提出的一系列总体发展思路,应该是建议性与方向性的。所谓“实”是指为配合规划思路的实施而设计的重点项目,要求必须落实到区位,负责、执行、监督主体落实。开发规划的实施与否,在很大程度上取决于由“虚”到“实”的过程。当然对于不同层次海洋开发规划,“虚”、“实”结合的程度有不同的要求。高层

次海洋开发规划,侧重于轮廓性规划纲要和结构性规划,指导色彩浓厚,指令色彩淡薄。提出的基地、项目等的建设,在实践中也只是诱导性的。层层次的海洋发展规划主要落实高层次海洋发展规划,理应“实”增“虚”减。

(3) 重视国家级规划与地方规划的结合

在建立规划指示体系时要注意软硬指标的结合,国家给出一些宏观调控的指导性指标,要考虑省级管理单位如何具体落实;要研究全国规划与地方海洋规划相互衔接的问题,指导性与指令性问题,使得既提高全国海洋规划的指导性,又使地方的海洋规划具体到可操作性;还要认真研究规划编制的组织形式及实施方式及途径、资金筹措与投入方式、动态管理及法律保障等问题。这些问题非常重要,直接关系到规划的可行性与实效性。

参考文献

1. GB17108—1997 中华人民共和国国家标准 海洋功能区划技术导则
2. 华东师范大学等, 济地理学导论, 上海: 华东师范大学出版社, (1994)
3. 华东师范大学等, 经济地理学导论, 上海: 华东师范大学出版社, (1986)
4. 胡兆量, 经济地理学导论, 北京: 商务印书馆, (1987)
5. 方创琳, 区域发展规划论, 北京: 科学出版社, (2000)
6. 崔功豪等, 区域分析与规划, 北京: 高等教育出版社, (2000)
7. 胡序威, 区域与城市研究, 北京: 科学出版社, (1998)
8. 国家海洋局, 中国海洋功能区划报告, (1993)
9. 王颖译, 海洋地理国际宪章, 地理学报 54(3), (1999)
10. 栾维新等, 大连市海洋开发建设“十五”和 2015 年规划, (2000)

* 国家自然科学基金资助项目, 项目代号: 49971026

作者单位: 辽宁师范大学海洋资源研究所
国家海洋局海洋发展战略研究所