

我国海洋功能区划的回顾性评价和新一轮编制建议

岳奇¹, 朱庆林², 刘楠楠², 徐伟¹, 董月娥¹

(1. 国家海洋技术中心 天津 300112; 2. 中国海洋大学 青岛 266003)

摘要:为完善我国海洋功能区划制度,提高海洋功能区划的编制和实施水平,促进其在我国海洋空间规划乃至国土空间规划中发挥应有作用,文章对我国现行海洋功能区划的实施情况进行回顾性评价,并对新一轮海洋功能区划的编制提出建议。研究表明:我国海洋功能区划法律地位高、管控范围广,现行海洋功能区划实施以来,通过建立定量目标管控体系、协调保障行业用海和保护海洋生态环境,对我国海洋经济和海洋生态环境的可持续发展做出巨大贡献;针对实施过程中存在的问题,新一轮海洋功能区划的编制应扩大海洋保护区的规模和种类、提高前瞻性和动态适应性、加强公众实质性参与以及完善技术体系。

关键词:海洋功能区划;国土空间规划;海洋综合管理;海洋生态文明;陆海统筹

中图分类号:P741;X36

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2019)02-0003-05

Retrospective Evaluation of China's Marine Functional Zoning and New Round of Preparation Recommendations

YUE Qi¹, ZHU Qinglin², LIU Nannan², XU Wei¹, DONG Yue'e¹

(1. National Ocean Technology Center, Tianjin 300112, China; 2. Ocean University of China, Qingdao 266003, China)

Abstract: In order to improve China's marine functional zoning system, improve the compilation and implementation level of marine functional zoning, and promote its role in China's marine spatial planning and even national land planning, the paper reviewed the implementation of current marine functional zoning in China. This research showed that China's marine functional zoning has a high legal status and a wide range of control. Since the implementation of the current marine functional zoning, it has established a quantitative target management and control system, coordinated the relationship between marine environment protection and sea use. For the problems in the implementation process, the preparation of a new round of marine functional zoning should expand the scale and types of marine protected areas, improve forward-looking and dynamic adaptability, strengthen public substantive participation, and improve technology system.

Key words: Marine functional zoning, Land spatial planning, Integrated marine management, Marine ecological civilization, Land and sea coordination

收稿日期:2018-08-13;修订日期:2019-01-13

基金项目:国家海洋局业务支撑项目“海洋功能区划实施情况评估”(Y2180HY07)。

作者简介:岳奇,副研究员,博士,研究方向为海洋区划规划

0 引言

通俗来讲,海洋功能区划是确定特定海域用途,即海域“适合做什么”的基础性工作。为保证这项工作的科学性,在研究、管理和实践中应综合考虑海域的地理位置、自然资源禀赋、海洋生态环境、海岸带开发利用现状和沿海地区经济发展需求,依据《海洋功能区划技术导则》等有关技术标准,确定海域的最佳功能。通过科学编制和实施海洋功能区划,可保护和改善海洋生态环境,促进海洋资源的合理开发利用和海洋经济的可持续发展^[1]。

我国的海洋功能区划是世界最早的海洋空间规划实践之一,且具有较高的法律地位。1982 年《中华人民共和国海洋环境保护法》提出开展海洋功能区划相关工作,2002 年《中华人民共和国海域使用管理法》明确将海洋功能区划确定为海域使用管理的 3 项基本制度之一。通过 2 部法律确立海洋空间规划的法律地位在全球范围也是罕见的^[2]。我国的海洋功能区划工作最早可追溯到 20 世纪 70 年代末,自 20 世纪 80 年代开始开展相关调查和研究等准备工作,2002 年国务院首次批复《全国海洋功能区划》,2012 年国务院批复《全国海洋功能区划(2011—2020 年)》和 11 个省级海洋功能区划。

海洋功能区划是我国海洋开发利用和保护的法律依据^[3],已成为我国最重要的海洋空间规划。近 40 年来,海洋功能区划的编制和实施发挥了重要作用,主要体现在:通过明确海域用途,协调行业用海冲突,维护海洋开发利用秩序;通过明确海域最佳开发利用方式,提高海域价值;通过明确各类海洋功能区的海洋环境保护要求和划定海洋保护区,保护海洋生态环境。

现行海洋功能区划将于 2020 年到期,新一轮海洋功能区划的编制已提上日程。与此同时,新一轮海洋功能区划的编制面临“多规合一”、生态文明建设和国家行政体制改革等多重机遇和挑战,当务之急就是尽快对现行海洋功能区划的实施情况进行评价,分析存在的问题及其原因,从而对新一轮海洋功能区划的编制提出建议。

1 现行海洋功能区划的实施成效

1.1 建立定量目标管控体系

海洋功能区划通过 3 种方式管控:①将全国海洋功能区划提出的定量目标层层分解和落实到下一级行政单元,实现目标管控;②将管辖海域划分为不同的海洋功能区,明确不同空间范围海域的主要用途,实现功能管控;③对不同海洋功能区提出海域使用和海洋环境保护的要求,实现具体海域单元的开发利用方式管控。

海洋功能区划通过 3 种途径实施:①结合项目用海审批,确保项目用海符合海洋功能区划确定的用途,实施基于海域空间功能的海域使用管控;②海洋管理部门按照海洋功能区划明确的任务和目标,开展海洋功能区划的配套制度建设和海域动态监视监测能力建设等工作;③各级政府部门按照有关法律法规,定期对海洋功能区划的实施情况进行回顾性评价,根据评价结果提出修编意见。

《全国海洋功能区划(2011—2020 年)》明确提出定量目标:海洋保护区面积占我国管辖海域面积的 5%以上,近岸海域保护区面积比例占 11%以上;海水养殖用海功能区面积不少于 260 万 hm^2 ;全国建设围填海规模控制在 24.69 万 hm^2 以内;近岸海域保留区面积比例不低于 10%;大陆自然岸线保有率不低于 35%;整治和修复海岸线长度不少于 2 000 km。省级海洋功能区划对上述定量目标进行细化和分解^[4]。2013 年原国家海洋局要求沿海地区海洋管理部门尽快完成市县级海洋功能区划的编制,同时要求省级海洋功能区划提出的定量目标在市县级海洋功能区划中分解和落地。至此,全国、省、市县 3 级海洋功能区划定量目标管控体系基本建立^[5-6]。

从目前来看,到 2020 年,全国海洋功能区划提出的定量目标基本可以实现。根据各项最新统计,我国已建立各类各级海洋保护区 12.40 万 km^2 ,占我国管辖海域面积超过 4%;已确权的海水养殖面积约 216.67 万 hm^2 ,市县级海洋功能区划确定的海水养殖用海功能区面积远超 260 万 hm^2 ;2011—2016 年共确权围填海 6.58 万 hm^2 ,2017 年以来原国家海洋局暂停渤海围填海和其他海域所有非国

计民生类围填海,2018 年国务院《关于加强湿地保护和严控围填海造地的通知》进一步严控新增围填海,至 2020 年确权围填海规模将锐减;各沿海地区划定的保留区共 172 个,总面积约 521 万 hm^2 ;2017 年《海岸线保护与利用管理办法》要求严守大陆自然岸线保有率 35% 的底线^[7],目前各沿海地区海岸线的调查统计工作仍在开展,截至 2016 年年底,全国沿海 11 个省(自治区、直辖市)完成海洋生态红线的划定,将 35% 以上的大陆自然岸线划入其中;启动“蓝色海湾”和“南红北柳”等近 20 项重大海洋生态修复工程,成效显著^[8]。

1.2 协调保障行业用海

现行海洋功能区划的分类体系共包括 8 类海洋功能区,在全国海洋功能区划中明确覆盖我国管辖海域的 29 个重点海域及其主要功能。各沿海地区在编制省级海洋功能区划时,依据全国海洋功能区划确定的海域功能以及自然资源禀赋、开发利用情况和经济发展需求,划定海洋基本功能区。根据现行海洋功能区划,全国沿海 11 个省(自治区、直辖市)共设置 1 837 个海洋功能区,其中港口航运区占 17.42%、工业与城镇用海区占 16.17%、旅游休闲渔业区占 15.19%、农渔业区占 14.53%、海洋保护区占 12.79%、特殊利用区占 11.00%、保留区占 9.36%、矿产与能源区占 3.54%。

通过实施海洋功能区划,各地海洋管理部门统筹安排各行业用海和审批用海项目,有效调节海域使用冲突和规范用海秩序^[9],为沿海地区经济社会的快速和健康发展提供资源和空间保障^[10]。

1.3 保护海洋生态环境

海洋功能区划通过设置定量化环保目标、明确各类功能区环境质量和制定保障措施等多种方式,加大海洋生态环境保护力度,坚决逆转海洋环境污染趋势,减轻海洋自净压力。目前我国海洋保护区的数量和面积不断增加,海洋保护区的类型日益丰富,有效保护珍稀的海洋生物物种、典型的海洋自然景观和遗迹以及脆弱的海岸带生态系统和生境。此外,新增用海项目在论证和环评环节必须严格审核其是否符合海洋功能区划及其环境质量要求。

与此同时,海洋生态文明建设持续推进。2015 年《海洋生态文明建设实施方案(2015—2020 年)》明确“十三五”时期我国海洋领域生态文明建设的主要目标、重点任务和重大工程;2016 年启动并完成海洋生态红线划定工作,同时制定差异化的管理要求和实施具有针对性的管理。

2 存在的问题

2.1 海洋生态环境保护力度不足

从全国海洋功能区划定量目标的完成程度来看,海洋生态环境保护类明显滞后。平衡海洋开发利用和保护的关系是编制海洋功能区划的初衷,“以自然属性为基础、以保护环境为前提”是其最主要的原则。然而在具体实施海洋功能区划的过程中,一些沿海地区仍存在“唯 GDP 论”和“经济发展高于环境保护”等惯性思维,只重视用海项目建设,而忽视海洋生态环境保护。尤其是经济处于加速发展时期的沿海地区,用海需求猛增,由于海域使用成本总体较低,往往一味加大海洋开发利用强度,甚至挤占海洋生态空间;用海项目只要用途不与海洋功能区划确定的主要功能相违背就能通过审批,却很少关注其对海洋生态环境的影响。

此外,在减少海洋生态环境污染方面,海洋功能区划的作用较为单一和被动,对于海岸线以内的陆地部分,尤其是入海排污总量缺乏有效的管控措施,无法从根本上扭转海洋生态环境破坏的局面。

2.2 前瞻性和动态适应性不足

我国海洋功能区划的周期一般为 10 年,跨度 2 个“五年计划”,因此其编制不仅要立足当下,而且要面向未来。目前海洋功能区划的编制往往以社会经济发展规划和行业发展规划等为依据,以确定用海规模和时序,但这些规划的周期往往是 5 年,必然要求通过科学预测提高海洋功能区划的前瞻性。

现行制度规定海洋功能区划可在编制完成 2 年后提出一般性和重大性的修改^[11],然而考虑海洋功能区划的约束性和严肃性,目前所有相关修改均未明确哪种为“一般性修改”、哪种为“重大性修改”,即无论何种修改都必须依法由原批准机关审批。如,某用海项目的选址具有唯一性,出于工程建设安全的需要,其防波堤必须突破所在功能区的界

限,因此需对功能区的边界进行微小调整;按照现行制度规定,必须将省级海洋功能区划的修改方案报请国务院审批,不仅非常机械化,而且严重影响用海项目的审批周期,与当下简政放权的国家形势不符。由此可见,我国的海洋功能区划制度刚性很强但弹性不足,其动态调整机制尚未完善;而对于周期为 10 年的海洋功能区划来说,中途难以调整是不科学的。

2.3 公众实质性参与不足

很多国家通常将公众尤其是利益相关者的实质性参与作为海洋空间规划编制的重要环节,这是保障规划具有科学性、生命力和影响力的基础,更是规划制度不断发展和完善的关键。我国各级海洋管理部门虽依法公开已批准的海洋功能区划,同时建立用海项目利益相关者的协调机制,但对于海洋功能区划编制和实施过程中公众的实质性参与缺乏保障制度和长效机制。在现行的海洋功能区划技术导则和管理制度中,虽已设置公众参与环节,但在具体化操作、制度化设计和常态化开展等方面缺乏法律层面的落实。从世界范围来看,我国的海洋功能区划编制是典型的政府行政主导,在执行力、效率性和强制性方面具有很大优势,但公众实质性参与不足是面临的主要挑战。

2.4 技术体系完善性不足

现行海洋功能区划的技术性和制度性文件滞后,难以适应海洋功能区划技术体系实践和发展的需要。海洋功能区划的符合性判定和实施情况评价等技术方法仍是空白^[12]。各类功能区单元的数量和规模缺乏定量管控指标,有的功能区单元呈项目化和破碎化,有的功能区单元面积相差悬殊,布局也不尽合理^[13]。各级海洋功能区划的定位不明确,市县级海洋功能区划仅是对省级海洋功能区划确定的一级类功能区的细化,存在的作用和意义有待商榷。各类海洋空间规划之间缺乏有效衔接;海洋主体功能区规划的编制晚于海洋功能区划,但其规划层级更加宏观和概略,应作为海洋功能区划编制的依据之一;海洋生态红线规划确定各类生态红线区,但生态红线区与海洋保护区的对应关系尚不明确;海洋功能区划与海洋主体功能区规划和海洋

生态红线规划在定位和范围等方面的协调缺乏技术依据。

3 对新一轮海洋功能区划编制的建议

3.1 扩大海洋保护区的规模和种类

目前我国海洋保护区的总体规模仍较小、种类较单一,与发达国家相比处于较低水平,不能满足海洋生态文明建设的迫切需求以及适应海洋生态环境保护的严峻形势。

在新一轮海洋功能区划的编制中,应着力扩大各类海洋保护区的规模和种类,将海洋生态红线区,海湾、湿地、河口、产卵场、索饵场和洄游通道等典型海洋生态系统单元以及重要滨海自然景观等划定为海洋保护区,并制定相应的管控措施,有效发挥海洋功能区划在海洋生态环境保护中的作用。在海岸带地区海洋保护区的种类设置和范围划定时,充分考虑海洋和陆地的统筹和衔接,确保向海和向陆海洋保护区的有机融合,避免出现功能或管理要求不一致的情况。

3.2 提高前瞻性和动态适应性

在新一轮海洋功能区划的编制中,应科学预测未来用海需求,借鉴国际在海洋空间规划编制中对用海需求的预测方法和模型^[14],更好地适应我国经济发展“新常态”,实现对海域使用的精细化管理。

建立海洋功能区划的动态跟踪评价和修改制度,明确跟踪评价海洋功能区划实施情况的周期和关键性指标,并依据跟踪评价结果对海洋功能区划进行修改。建立海洋功能区划“一般性修改”和“重大性修改”的常态化机制,明确不可修改的刚性指标和可适时修改的弹性指标,并详细规定不同类别修改的程序。如:将对海洋功能区划目标、占用海洋保护区和涉及范围较大的修改界定为重大性修改,此类修改必须经原批准机关审批;将微调海洋功能区划边界和扩大海洋保护区面积等修改界定为一般性修改,此类修改可由同级人民政府报上级海洋管理部门审批。

3.3 加强公众实质性参与

在海洋功能区划的编制和实施中,完善公众尤其是利益相关者的参与制度,明确公众参与的方法、程序和要求,并建立长效机制和监督机制,促进

公众对海洋功能区划工作的深入了解和主动参与。加强公众参与的信息系统建设,依法全面公开海洋功能区划的法律法规和成果文件。继续实施建设项目用海公开听证制度,进一步细化利益相关者的协调政策,落实利益相关者的合法权益。定期公布海洋功能区划实施的成效和存在的问题,通过各类媒体进行专题报道,提高公众的海洋意识,为海洋功能区划的有力和高效执行奠定坚实的群众基础^[15]。

3.4 完善技术体系

将海洋功能区划融入“多规合一”、用途管制和陆海统筹的国土空间规划体系。结合“多规合一”的总体要求,对现行海洋功能区划的法律法规和技术标准的适用性进行全面深入的分析和评价,尽快完成国家和省级层面海洋功能区划相关法律法规和技术标准的修订,明确技术方法、类别划分、层级体系、实施程序和管理要求。

在对现行海洋功能区划和其他各类海洋空间规划的实施情况进行科学评价的基础上,国家层面尽快启动编制海洋国土空间规划,并将海洋功能区划作为海洋国土空间规划的重要内容之一。国家海洋管理部门尽快明确海洋功能区划在海洋国土空间规划中的定位和作用,明确其编制的技术方法、类别划分、层级体系、实施程序和管理要求。对功能区单元的数量和规模提出定量管控指标,将海洋生态文明建设落实到沿海地区经济、社会和文化发展的目标体系^[16]。

参考文献

[1] 张宏声.全国海洋功能区划概要[M].北京:海洋出版社,2003.

[2] 曹可.浅谈海洋功能区划的性质和发展方向[J].海洋开发与管理,2008,25(8):17—22.

[3] 国家海洋局.全国海洋功能区划(2011—2020年)[Z].2012.

[4] 岳奇,徐伟,赵梦,等.新一轮海洋功能区划的比较分析[J].海洋环境科学,2014,33(3):487—488.

[5] 刘百桥,阿东,关道明.2011—2020年中国海洋功能区划体系设计[J].海洋环境科学,2014,33(3):441—445.

[6] 国家海洋局.海域使用管理公报[R].北京:国家海洋局,2012.

[7] 潘新春,杨亮.实行海岸线分类保护维护海岸带生态功能:《海岸线保护与利用管理办法》解读[J].海洋开发与管理,2017,34(6):3—6.

[8] 王宏.锐意进取 奋力创新 主动作为 为实现海洋强国梦做出更大贡献:王宏在全国海洋工作会议上的工作报告(摘编)[J].海洋开发与管理,2016,33(Z1):1—7.

[9] 周倩倩.我国海洋功能区划法律制度研究[D].青岛:中国海洋大学,2012.

[10] 李东旭,赵锐,宋维玲,等.我国海洋主体功能区划基本问题的探讨[J].中国渔业经济,2011(5):10—16.

[11] 任一平,李升,徐宾铎,等.我国海洋功能区划中的公众参与及其效果评价[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2009(1):1—5.

[12] 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—34.

[13] 杨顺良,罗美雪.海洋功能区划编制的若干问题探讨[J].海洋开发与管理,2008,25(7):12—18.

[14] 许莉.国外海洋空间规划编制技术方法对海洋功能区划的启示[J].海洋开发与管理,2015,32(9):28—31.

[15] 吕远.基于海洋生态安全的中国海洋功能区划相关问题研究[D].青岛:中国海洋大学,2015.

[16] 王权明,黄杰,李滨勇,等.基于海洋环境保护视角的海洋功能区划评价问题研究[J].海洋开发与管理,2016,33(12):72—75.