第26卷 第5期 Vol. 26, No. 5
2009年5月 海洋开发与管理 May 2009

省级海洋功能区划修编的若干思考

丰爱平 刘 洋

（国家海洋局第一海洋研究所 青岛 266061）

摘 要 在对当前海洋功能区划编制中存在的问题进行简要回顾与分析的基础上，探讨了不同层级海洋功能区划的定位与主要任务。进一步认为，省级海洋功能区划修编应遵循“粗中有细，有扬有抑”的思路。为此，省级海洋功能区划的重点任务与内容应该包括以下部分：（1）现行海洋功能区划实施情况评估；（2）落实国家海洋功能区划的任务；（3）统筹安排全省功能区规模与结构；（4）不同海区主导功能和限制功能安排；（5）重点围海造地、养殖区和保护区布局与安排（区划蓝线和红线的建立）；（6）重点区域海域使用调整原则性要求；（7）区划实施保障。

关键词 省级海洋功能区划；编制思路

海洋功能区划的编制与实施迄今已有逾20年的历史。自《中华人民共和国海域使用管理法》和《中华人民共和国海洋环境保护法》明确国家实施海洋功能区划制度以来，其法律地位在不断明确，实施在不断深化，作用在不断显现，技术支撑体系在不断完善，对于我国海洋综合管理贡献巨大。当前，我国已经将海洋开发纳入国家发展战略，随着人类对海洋自然属性认知的不断提高，加之人类开发海洋的技术手段不断发展，对海洋功能区划的编制与实施提出了更高的要求。但当前海洋功能区划编制中还存在着如层级定位不清、管理目标不明确等一些问题。本研究从海洋功能区划固有性质出发，探讨了不同层级海洋功能区划的任务与内容，并重点就省级海洋功能区划编制思路和主要内容进行了分析，试图给出解决一些关键问题的思路和框架。

1 当前海洋功能区划编制中存在问题

海洋功能区划的性质决定着其编制要求。为此，首先简要分析海洋功能区划的性质。

1.1 海洋功能区划的性质

我国海洋功能区划制度力图将海洋开发利用与治理保护有机地结合起来，其目的是建立起海洋活动的合理秩序，着眼于既满足现实社会对海洋资源的需求又实现海洋资源的可持续利用。显然，海洋功能区划具有以下性质。

（1）空间性质。海洋功能区划是一种以对海洋开发利用和治理保护进行空间统筹安排为核心的空间区划，是海洋经济科学、合理和有序发展的基本空间依据。这一特性要求海洋功能区划的编制要发挥其空间引导作用，同时也决定了海洋功能区划

是一个具有“层级”和“空间尺度”的体系，不同的“层级”和“空间尺度”要求不同的内容和作用。

（2）高度综合性。海洋功能区的布局将引导海洋生产要素的聚集、促进海洋产业布局与结构的调整与优化以及明确海洋生态环境保护目标等，是生产力布局的科学基础之一。这一特性要求海洋功能区划的编制要统筹协调海洋开发与保护中的重大问题，为达到“资源、经济、社会、生态”效益的和谐统一提供科学依据。

（3）宏观性。海洋功能区划要体现一定时期内国家对海洋开发与保护的宏观要求与意志。这一性质要求海洋功能区划必须要主动参与和体现国家宏观调控，明确功能区管制目标与管制重点，必要时设定“红线”与“蓝线”，并制定不同海域功能区管理与管制的差异化政策。

（4）相对稳定性。海洋功能区划的编制主要依据海域的自然属性，虽然当前在全球变化和人类活动共同作用下，海洋自然属性变化加剧，但其本质属性还是一个相对稳定的系统，这一点决定了海洋功能区划是一个长期稳定的空间划分系统。但是，海洋功能区划还要考虑社会属性。所谓社会属性就是一定时期内国民经济社会的发展需要和可能性以及海洋开发与保护的资金与技术水平。随着需要和可能性的变化，海洋功能区布局将与海洋产业布局相互影响，共同调整，这一性质要求区划编制时其目标体系、布局和发展战略等要有弹性。

（5）科学性。海洋功能区划是海洋开发、保护与管理的科学基础与法律依据，这一性质要求其必须建立在科学分析的基础上。海洋功能区划要体现人类对海洋自然属性的认知水平，在合理确定承载能力的基础上，充分考虑发展需求和开发能力，以适应发展要求。

（6）严肃性。海洋功能区划制度是法定制度，其编制和实施必须体现严肃性。

1.2　当前海洋功能区划编制中存在的问题

从技术层面来看，除严肃性外，当前海洋功能区划的编制还不能很好地体现其他性质，主要存在如下一些问题。

（1）在空间性质方面。目前我国海洋功能区划分为“全国、省、市、县”四级的层级体系，但在不同层级区划的定位、主要任务和作用的区分还不明晰，“粗细”区分不够，这样也使得不同空间尺度的区划有雷同的现象，导致空间布局引导单一，不利于发挥市、县级海洋开发与保护的主动性，也直接影响到宏观性质的体现。

（2）在高度综合性质方面。应该说，现行的海洋功能区划编制很好地体现了综合性，只是在重大海域使用调整项目和重点海域环境整治方面的要求过于原则，不够细化。

（3）在宏观性质方面。当前海洋功能区划编制宏观性不足主要体现在功能区划目标过于原则，目标体系还没有形成，基本没有量化指标，给规划制定和考核带来诸多不确定性；“蓝线”与“红线”地位不够突出，直接导致各级区划与规划有雷同和叠加的现象；全国一盘棋，没有体现不同区域海洋功能区管制和管理的差异化政策，“抑扬”没能很好地体现。

（4）在相对稳定和科学性质方面。编制的科学性直接影响到海洋功能区划的相对稳定性。当前在功能区划编制过程中，因技术水平和方法的限制，往往对自然属性对社会需求的制约分析不够明确，导致区划弹性不足，致使海洋功能区划随着社会需求的变化而过于频繁地修改。

2　不同层级海洋功能区划的定位与主要任务

2.1　问题解决的思路

为了解决上述海洋功能区划编制中存在的问题，除进一步加强海洋自然属性的认知、加强海洋资源环境承载力研究以及明确社会需求分析的方法和原则外，就海洋功能区划编制理论与技术，近期下列问题需要重点解决：一是明确不同层级、不同区域尺度的海洋功能区划定位、任务与主要内容；二是建立起海洋功能区划目标体系，提出“蓝线”

与“红线”划分标准与方法；三是加强不同区域、不同功能区管理和管制政策研究，进一步体现海洋功能区划的宏观调控性质，以利于实施并达到预期效果。

2.2 不同层级海洋功能区划定位与主要任务

为加强对全国海域使用管理与海洋环境保护的宏观调控与管制，“全国、省、市、县”四级海洋功能区划编制纵向上应该是一个从“宏观指导、调控”渐变到“明确安排与实施”的过程，因此海洋功能区划编制的技术路线应以“自上而下”为主、“自下而上”为辅，即要从国家海域使用管理和海洋环境保护需求出发，逐步分解落实到省域、市域和县域，高一层级的区划是下一级区划编制的依据，并要最终形成一个“全覆盖、多尺度多层次”的综合区划体系。为此，不同层级的海洋功能区划定位与主要任务如表1所示。

表1 不同层级海洋功能区划的定位与主要任务

层级	定位	主要任务
全国	全国海域使用管理与海洋环境保护宏观指导性区划	(1) 确定对全国有指导意义的海域使用管理和海洋环境保护的方针政策及目标和措施 (2) 协调各省、自治区、直辖市之间的海域使用关系 (3) 提出各省（市、区）的一级功能区面积规模和比例要求；提出重点海域和重点岸段主导功能；明确区划期内填海造地规模和海洋保护区规模；对跨省的重要功能区作出安排 (4) 提出全国差异化的重点海域使用类型和海洋功能区管理政策措施，如提高海域集约节约利用水平、保护和改善海洋环境、调整海域使用结构的政策措施
省级	省域海域使用管理与海洋环境保护宏观指导性区划	(1) 落实国家海洋功能区划中的任务 (2) 明确全省一级、二级功能区面积规模和比例，并分解到市 (3) 明确不同海域和重点岸段主导功能、限制功能和管制规则 (4) 明确涉及填海造地的重点功能区、海洋保护布局；对养殖区分布作出安排 (5) 对跨市海洋功能区布局提出要求或明确布局 (6) 重点区域海域使用调整和环境整治项目或计划安排 (7) 区划实施的保障
市级	市域海域使用管理与海洋环境保护引导性、操作性区划	(1) 落实省级海洋功能区划的任务 (2) 明确市域一级、二级海洋功能区布局和功能区管制规则与要求 (3) 重点区域海域使用调整和环境整治项目或计划安排 (4) 区划实施的责任落实
县级	县域海域使用管理与海洋环境保护操作性区划	(1) 市级功能区划任务的落实 (2) 有需要的话，进一步细化功能区分类，明确细化功能区的布局和管理要求 (3) 功能区用途管制规则与要求 (4) 重点区域海域使用调整和环境整治项目或计划确定

3 省级海洋功能区划修编的任务与主要内容

如前所述，省级海洋功能区划介于“全国”和“市级”之间，既要落实全国海洋功能区划的任务，又要对全省的海域使用和海洋环境保护提供指导与安排，实质上仍是一个宏观指导性区划。

3.1 省级海洋功能区划修编的总体思路

为符合“宏观指导性区划”这一定位，省级海洋功能区划编制应遵循“粗中有细，有扬有抑”的思路。

3.1.1 粗中有细

“粗中有细”针对海域自然属性而言。海域自然属性具有多宜性，这就从客观上要求海洋功能确定要“粗”，因此，“粗中有细”要求功能区划分不宜过细，要突出省级海洋功能区划对下级海洋功能区划的指导和作用。“粗”的具体技术体现就是，只提出全省一级功能区、二级功能区规模和结构上的要求，对全省海域按照一定规则划分出不同的大块海域，明确其适合干什么和限制其不能干什么以及管制要求，至于具体功能区布局由市级完成。因为，除有特殊保护意义的区域外，海域自然属性具有多宜性，且考虑到人类开发海洋的资金和技术能力不断提高，海洋资源开发将不断深化，其开发适宜性会发生变化。如，江苏辐射沙洲海域，在以前省级海洋功能区划明确其为渔业资源养护与利用区是合适的，但在海洋开发技术不断发展的状况下，利用其沙洲之间的深槽发展港口也是可能的；按照“粗”的思路，其主导功能是渔业资源利用，限制功能为排污倾废，管制要求则为保持水质二类以上以及围海造地不得影响辐射沙洲整体的稳定。又如，钦州茅尾海是一个半封闭的海湾，渔业资源和旅游资源丰富，是钦州湾的“肺”，其纳潮量的存在是钦州港发展的基础，但目前该区域因不合理的养殖区分布和陆域污染导致淤积严重和水质下降；在现行的省级海洋功能区划中，该区域主导功能为渔业资源养护与利用和旅游，但大规模的围垦会导致纳潮量的减少，按照新的思路，其主导功能仍然是渔业资源养护与利用和旅游，限制功能则是围海造地，管制要求是扩大或维持其纳潮量，改善水质；并安排茅尾海海域使用和环境整治项目，提出合理确定环境容量，清理不合理的围海养殖区和插排养殖区，在不影响养殖的情况下，可适度疏浚以扩大纳潮量。

“细”就是对一些有重大生态影响和社会影响的功能区要划出“红线”或“蓝线”。“蓝线”即确定保护区边界，“红线”即确定重点尤其是填海造地区边界，下级海洋功能区划编制不能逾越。鉴于当前填海造地纳入计划管理，且需要维护重点生态区功能，因此省级功能区划就要细致分析不同区域填海的适宜性，明确填海造地的规模和布局，同时对全省有重要意义的特殊生态区状况作出详细分析研究，对海洋保护区作出明确安排。如，广西钦州湾有大片红树林分布，红树林作为特殊的生态系统，需要功能区中加以明确布局为保护区；在对钦州港水动力、资源分布和环境容量进行详细研究的基础上，划分出围海造地适宜区，并结合社会发展需求合理布置填海造地区。

3.1.2 有扬有抑

“有扬有抑”针对海域社会属性而言。“扬”就是功能区划分要保障重点用海需求，即对全国和区域国民经济社会发展有重要意义的基础设施用海、有利于生产要素和人口聚集等的重点用海需求必须保证。如，最近国家发布的“钢铁行业调整与振兴规划”明确要求优化钢铁产业布局，统筹协调发展：“一是建设沿海钢铁基地。按期完成首钢搬迁工程，建成曹妃甸钢铁精品基地。……适时建设湛江、防城港沿海钢铁精品基地……”。为落实国家宏观调控政策，对于曹妃甸、湛江和防城港沿海钢铁精品基地的用海需求要落实和保障，此外，国务院批准了广西钦州保税港区，其用海也要落实和保障。

“抑”就是功能区划分对不合理的用海需求要坚决抑制。根据“国家船舶工业调整振兴规划”，船舶工业的发展基调是“加快船舶工业调整和振兴，必须采取积极的支持措施，稳定造船订单，化解经营风险，确保产业平稳较快发展；控制新增造船能力，推进产业结构调整……”。因此，对没有船舶工业基础的新上船舶工业基地用海需求，需要坚决抑制。

3.2 省级海洋功能区划修编的重点任务和内容

在前述思路下，省级海洋功能区划的重点任务与内容应该包括以下部分。

（1）现行海洋功能区划实施情况评估。评估现行海洋功能区划实施效果、存在的问题和发展需求等。明确海域使用和海洋环境保护战略，为修编

打下基础。

（2）落实国家海洋功能区划的任务。将国家方针和政策体现在海洋功能区划中，明确提出全省对于本省域海域使用和海洋环境保护目标。

（3）统筹安排全省功能区规模与结构。在充分分析省域海洋自然属性和社会属性的基础上，对全省海域使用和环境保护进行统筹安排，落实一级区面积比例，确定二级区面积规模和比例，并且分解到市。

（4）不同海区主导功能和限制功能安排。将全省海域进行分区，明确各区域主导功能和限制功能，即说明其适合干什么，限制干什么，并明确各区域功能区管制规则。

（5）涉及填海造地的重点功能区、养殖区和保护区布局与安排。这一内容就是建立区划“蓝线”和“红线”。其中，鉴于填海造地已经纳入计划管理，且填海造地都是国家和省批准，对于重点填海造地区的布局应当明确；对于特殊的具有重大保护价值的区域，需要明确为海洋保护区；尤其针对养殖区面积不断缩小的问题，需要明确哪些养殖区必须安排或保留。

（6）重点区域海域使用调整原则性要求。对于海域使用与海洋主导功能不相符的区域，要提出调整的原则性要求；对于海洋环境恶化或退化严重的区域，提出治理措施和治理目标的原则性要求。

（7）区划实施保障。对区划编制与审批、与其他区划与规划的协调关系、监督检查、宣传和技术支持等提出原则性要求。

4 结语

前面分析了当前海洋功能区划编制中存在的问题、不同层级海洋功能区划定位以及省级海洋功能区划修编的基本思路，基本是总体概括式的分析，对海洋功能区划编制中的一些深层次的技术问题，如区划目标体系、海域使用结构比例的确定、不同海域划分方法和重点功能区确定方法等还没有进行深入探讨，这也将是下一步工作的重点。