

海洋功能区划修编中的认识和体会

吴月英, 彭立功, 谢文辉

(上海东海海洋工程勘察设计研究院 上海 200137)

摘 要: 文章结合上海市海洋功能区划修编的实践, 与原大比例尺海洋功能区划的编制进行了对比, 认识到区划修编具有凸现区划的时效性和现实性、强调区划的海域功能、体现海域的综合特征和区划的多种属性以及增强海域管理的可操作性等特点, 并在分类指标体系运用、功能区设定的立足点和功能区划中的协调工作等方面进行探讨, 希望可为下一轮的修编工作提供借鉴。

关 键 词: 海洋功能区划; 区划修编; 特点; 体会

海洋功能区划是指根据海域及海岛的自然资源条件、环境状况、地理区位、开发利用现状, 并考虑国家或地区经济与社会持续发展的需要, 按照一定的指标体系、标准和原则, 将区划海域及海岛划分为不同类型且具有特定主导功能或一定功能顺序的海洋功能区, 为海洋开发、保护与管理提供科学依据的基础性工作。即通过规定在各个特定海域适宜干什么, 不适宜或禁止干什么, 以及应该保证怎样的环境条件, 来引导和规范一定时期人类的海洋开发活动、设计各区域环境保护的对象和需要达到的目标^[1]。

海洋功能区划作为《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》规定的一项基本制度, 已成为一种由国家规定实行的体现国家权力和管理原则的法律制度, 而不是单纯工作上或者技术上的规划。依法编制并审批的海洋功能区划具有强制执行的法律效力, 是海域使用管理的基础依据。

我国的海洋功能区划始于1989年, 至今已有20年的发展历程, 其概念逐渐被人们所接受, 其作用受到了广泛的肯定, 其地位得到不断提升。目前, 海洋功能区划已成为国家和地方沿海海洋发展战略和开发规划制定的基础, 成为指导海洋开发活动、合理利用海洋资源、保护海洋环境的重要手段, 成为审批海域使用、协调用海关系、解决用海矛盾、调整海洋产业布局的重要依据, 成为海洋经济可持续发展的

重要保障。

1 区划修编的背景

1.1 区划修编是依法行政的需要

2002年1月1日, 《中华人民共和国海域使用管理法》正式施行。它是规范我国管辖海域开发活动的重要法律, 是推进我国海洋管理法制化的重要标志。该法规定“国家实行海洋功能区划制度, 海域使用必须符合海洋功能区划”, 并对海洋功能区划的编制、申报、批准、修改、公布, 以及海洋功能区划与各行业规划、土地利用规划、城市规划的关系作出了规定, 尤其是对海洋功能区划的审批, 该法律明确规定自2002年起省级海洋功能区划须经国务院批准。2003年3月7日, 国务院批准的《省级海洋功能区划审批办法》(国函〔2003〕38号)规定: “《海域使用管理法》施行前, 已经省级人民政府批准的省级海洋功能区划, 应当自本办法印发之日起2年内完成修订工作, 并按本办法规定报国务院审批”。

1.2 区划修编是适应新的发展形势的必然

大比例尺海洋功能区划是在《中华人民共和国海域使用管理法》实施之前编制并付诸实践的。几年来, 其在地方沿海合理保护和利用海洋资源, 有效实施海域使用综合管理的工作实践中发挥了一定的作用。但随着社会、经济的迅速发展, 人类认识海洋、开发海洋技术水

平的提高,以及海洋自然环境条件的变化,现行大比例尺海洋功能区划的自然属性和社会需求已发生了较大变化,部分海洋功能定位已不适应新发展需要,区划修编势在必行。

2 海洋功能区划修编的特点

省级海洋功能区划修编是在原大比例尺海洋功能区划基础上进行的局部修订,与原大比例尺海洋功能区划相比,其主要有如下特点。

2.1 界定区划时限和目标,尊重客观规律,凸现时效性和现实性

海洋功能区划是基于海域及海岛某时期的自然属性和开发利用现状,并充分考虑经济与社会持续发展的需要,为达到某时期的海洋经济发展目标而编制的,海洋功能区划本身固有的适用周期性和现实功能性,是海洋功能区划发展的客观规律。区划编制理应对之充分认识和高度重视,应该相应界定一个合适的区划时限和区划目标。编制原大比例尺海洋功能区划时,由于受当时客观条件及认识水平的限制,没有做到,区划修编则弥补了大比例尺海洋功能区划编制在这点上的不足,界定了区划时限和相应时限内的区划目标,尊重海洋功能区划发展的客观规律,凸现时效性和现实性。但界定的区划时限和目标应充分考虑到导则要求和各省、直辖市的实际情况,做到有章可循、有的放矢。如上海海洋功能区划修编即考虑了这一点,界定的区划时限为 2005—2010 年,远景至 2015 年;界定该时限内的区划目标为:既要重点满足“十一五”期间,上海国际航运中心、临港新城产业基地、上海船舶工业基地、亚太地区通信枢纽之一、滨海旅游基地及上海长江隧桥工程建设等重点骨干工程建设的用海需要,又要控制近海海域环境质量恶化的趋势,保护好海洋资源和海洋环境。通过科学合理界定海域主导功能和功能顺序,建立和谐的海洋开发利用秩序,实现海洋资源的有序开发和可持续利用,并改善海洋生态环境,为上海建设资源节约型和环境友好型城市服务。

2.2 采用新的分类体系,彰显了区划的海域功能

原《大比例尺海洋功能区划》采用五类四

级的分类体系,包括了海域功能区和岸线以上大片的陆域功能区,没有真正的突出“海洋”功能区划。上轮区划修编采用“十类二级”,本轮区划修编调整为“八类二级”分类体系,均剔除了海岸线以上的大片陆域功能区,仅保留了必要的依托陆域。这样做的目的在于突出海域功能,使海洋功能区划名副其实。新调整的“八类二级”分类体系较“十类二级”分类体系,更加科学、合理、规范、好操作。

2.3 区划修编原则强调了海域客体的综合特征,反映了功能区划的多重属性

较原《大比例尺海洋功能区划》,区划修编原则中增加了“按照海域的区位、自然资源和自然环境等自然属性,科学确定海域功能;根据经济和社会发展的需要,统筹安排各有关行业用海;保护和改善生态环境,保障海域可持续利用,促进海洋经济的发展;保障海上交通安全;保障国防安全,保证军事用海需要”的内容,不仅考虑了海域的区位、自然资源和自然环境等自然属性,考虑了经济和社会发展的需要,考虑了生态环境和海域可持续利用,同时也考虑了海上交通和国防安全。从另一角度看,区划充分体现了国家海洋生态安全、经济安全和国防安全。因此,区划修编充分体现了自然型、规划型、经济型、制约型和管理型等多种属性^[2]。

2.4 修编成果增加了文本,是海洋功能区划法律地位提升的有力表现

功能区划修编发生在《中华人民共和国海域使用管理法》正式施行之后,此时海洋功能区划已成为一种体现国家权力和管理原则的法律制度。区划修编在区划成果中应时,增加了采用条目式表述形式的区划文本,这是原大比例尺海洋功能区划编制成果中所没有的,它成为最重要的区划成果,有力表现了海洋功能区划法律地位的提升。

2.5 区划修编增强了海域管理的可操作性

海洋功能区划需发挥海洋生态环境保护的功能,需要制定量化的环境管理目标。同样以上海为例,本次区划修编规定了各类海洋功能区的环境管理要求和水质保护的最低标准,阻

止了海域开发利用对海洋生态环境的进一步影响,在一定程度上改善了海洋生态环境。区划修编实施两年以来,上海市清洁和较清洁海域的面积增大了,严重污染海域的面积减小了。

总之,经过分类体系、原则及成果要求等方面的发展,海洋功能区划体系进一步完善,体现了对区划发展客观规律的尊重,增强了区划的时效性、现实性和可操作性。

3 功能区划修编中的体会

笔者主要结合在上海市海洋功能区划修编中遇到的问题,谈谈对区划修编的些许体会。

3.1 分类指标体系运用需地方化

新的分类指标体系是针对全国的海域情况和海洋经济行业发展现状制定的,具有高度概括性,不一定完全能套用到所有省级海洋功能区划修编中,需因地制宜,具体问题具体分析,决不能生搬硬套。例如上轮上海市海洋功能区划修编,若按照分类指标体系,在一级类中应设“矿产资源利用区”,而上海市海域的矿产资源已探明的只有海砂,由于海砂的开采将会改变海域的自然属性,可能对附近海域的水动力条件、岸线及已建或在建的海洋及海岸工程产生难以预测的影响,国家已明文规定加以限制,考虑到上海市海域工程用海项目非常密集的实情,上轮区划修编剔除了原大比例尺区划中的“长江口细砂及粉砂矿区”,不再设矿产资源利用区。考虑到上海市海洋功能区划修编确定的保留区中,既有功能确定的,也有功能不确定的,但新分类指标体系在一级类“保留区”下只设了1个二级类(保留区),为了便于区分和操作,在上海市区划修编的一级类“保留区”下增设了“功能待定区”,等。总之,省级区划修编只有充分结合各省海域的自然属性和用海需求等实际情况,灵活运用分类指标体系,才能修编出有地方特点的海洋功能区划。

3.2 功能区设定应立足实用性

区划修编是要引导和规范区划区域在区划时限内的海洋开发活动的,功能区的设定一定要现实、可用。如,上海市区划修编在原《上

海市大比例尺海洋功能区划》基础上,除对新、旧功能区划分类体系都要求的功能区予以保留外,具体还做了如下大的调整:①删除了区划工作范围之外的功能区,如洋山港区、杭州湾跨海桥梁区和空中放油区等;删除了未来5年甚至更长时间内不会实现的功能区,如潮汐能区和潮流能区等;删除了不必划为功能区、在相关功能区的管理要求中可充分体现的功能区,如禁渔区和污染防治区等;②增加了一些反映海洋新兴产业或开发利用方式的功能区,如海水资源利用区(一般工业用水区)、围海造地区和跨海桥梁区等。

3.3 高度重视区划修编中的协调工作

区划修编不是单纯的技术工作,还牵涉各级行政管辖和部门利益之争,需要慎重对待,做好协调工作,否则将延误区划修编报批的进程。例如,鉴于目前国家对省际海域行政界线尚未划定,上海市区划修编工作范围南、北界的确定,须分别征得浙江和江苏两省相关部门的意见,区划省界两侧的功能区如何协调一致,还需进一步协调;为避免引起邻省误会,经过多轮协商、协调后,在“文本”和“报告”等相关修编成果中均强调“鉴于沪浙、苏沪的海域行政界线尚未勘定,此区划范围不等同于行政管辖范围”。

4 结束语

海洋功能区划的修编,需要对导则充分理解,深刻认识区划的背景和特点,紧密结合当地的实际情况,尊重区划发展的客观规律,注重时效性和实用性,重视并做好各方关系的协调,才能做好这项工作,使之成为区划时限内海洋开发与保护真正意义上的导航仪和护航者。

参考文献

- [1] 刘百桥.我国海洋功能区划体系发展构想[J].海洋开发与管理,2008,25(7):19-23.
- [2] 苗丰民.功能区划研究进展与相关问题初探[J].海洋开发与管理,2008,25(6):9-12.