
海洋功能区划

林寿荣

(国家海洋局第三海洋研究所)

关心海洋的人们一再议论：我国的海洋开发秩序非常混乱，到了非整不可的地步了。依笔者之见：整顿我国的海洋开发秩序，必须从基础抓起，搞好“海洋功能区划”工作，加强我国海洋综合管理。“海洋功能区”是根据某一海区的自然资源、自然环境和地理条件，并适当考虑其开发利用现状，而划定的具体特殊功能，便于合理开发利用、发挥最佳效益的区域。这项工作的目的，在于鼓励和支持某些海洋开发活动，限制甚至禁止另一些海洋开发活动，做到经济效益、社会效益和生态、环境效益的三统一，最大限度地发挥海区的客观资源的效能，保持和促进生态的良性循环，以适应我国国民经济发展战略的需要，为子孙后代造福。

众所周知，海洋资源开发难度大、成本高、风险大、技术复杂、环境条件恶劣，不仅需要发展各种基础科学和技术，而且由于在各类海洋资源之间存在着相互制约、相互影响的密切关系，致使海洋产业的结构复杂、部门层次多、横向相关性强。各种海洋资源开发活动之间，相互影响，甚至发生冲突。仅举两个例子，足以说明海洋功能区划工作的迫切性和重要性。1982~1984年期间，烟台港务局长期在担子岛附近倾倒近300万方港口淤泥，海水养殖场受到严重破坏，海参养殖的沙质海区被0.5米厚的污泥覆盖，海珍品产量大幅度下降，仅1984年海参减产达3000公斤，扇贝、海带也严重

减产，给烟台市芝罘区造成重大经济损失，尔后赔偿了经济损失达500多万元。另一例是湄州湾1986年8月建设码头，施工单位任意将20~30万方的疏挖泥沙倾倒在山腰湾口白礁离岸1海里附近的传统渔区和渔港航道上，压沉、掩埋、破坏了定置渔网39张，使渔民遭受了巨大的损失，仅此一项损失10万元，泥沙倾倒后改变了水质，使生态环境发生变化，山腰湾内贝藻类、对虾养殖和盐业生产受到影响，对虾亲虾产量大幅度下降，牡蛎附苗后被污泥粘住，出现死亡，严重影响渔民的生产和生活。近几年来，几乎所有的产业部门（包括港口、交通、水产养殖、滩涂种植、盐业化工、滨海砂矿、海滨旅游和工业及城镇建设等），都想在这狭窄的海岸带区域“争夺”空间，“掠夺”资源，以至于造成海上秩序混乱。

开展海洋功能区划就是整顿海上秩序混乱的基础工作，它也是加强海洋资源综合管理的基础，是发展海洋经济的前提。如果我们把我国管辖的海域，尤其是海岸带的水域和一定范围必须依托的陆域科学地进行“海洋功能区划”，海洋资源的开发利用就有了科学的依据，海洋资源综合管理也就有了坚实的基础，为沿海地区的经济发展创造了有利的前提条件。尽管这一重大的工作步骤来得迟了些，以致于产生了海洋倾倒、倾废侵害了水产养殖的利益，以及沿海乡镇企业占用了宝贵的深水岸段等等滥用、破坏海洋资源和环境的混乱现象，但“亡羊补牢”总比

“放任自流”好得多。我们是社会主义国家，更应该有理由有能力把海洋管好，利用好。

目前开展全国海区功能区划工作，不仅必要，而且时机已经成熟。解放以来，国务院各有关部门、沿海省市已对我国管辖海域进行了大量的调查研究，积累了丰富的资料，特别是1980年开始的“全国海岸带和海涂资源综合调查”，不仅获得大量宝贵的资料，而且提出了开发利用设想和分区方案；近年来，一些海洋行业和产业部门，也陆续开展了海洋国土规划和开发规划等工作。例如，国家海洋局海洋科技情报研究所撰写的《渤海国土综合开发规划研究》、交通部水运规划设计院编著的《全国海港发展规划》，以及农业部绘制的沿海地区《渔业区划》等，就是很好的例子；另外，目前越来越多的海洋产业部门，以及沿海省、市、区站在国家的立场上，为子孙后代着想，垦切要求尽快制订全国海区功能区划和开发规划。

当然，确定海洋功能区的因素很多，最重要的因素是海区的自然资源和环境状况，即人们通常所说的：海区的“自然属性”。换句话说就是人尽其才，物尽其用；什么地方最适合干什么，而不是什么地方方便干什么。同时又要考虑到目前开发的现状和社会经济发展的需要。通过综合评价和科学论证，划定出“主导功能”，最大限度地发挥海区的经济效益、社会效益和生态环境效益。

“海洋功能区”将分为五大类，三级体系。第一类是开发利用区：资源开发利用区、旅游开发利用区、水上运输区和工业及城镇建设区等；第二类是治理保护区：资源治理保护区、环境治理保护、特别保护区和防灾区等；第三类是自然保护区：生物自然保护区、环境自然保护区、地质遗迹自然保

护区和海洋历史遗迹保护区等；第四类是特殊功能区：军事区、倾废区和排污区等；第五类是保留区：功能不清保留区、暂缓开发利用保留区和自然保留区等。

各海区海洋功能区划的工作成果，将由《海区功能区划报告》和《海区功能区划图件》体现。

应该指出的是，完成了《区划报告》和《功能图件》，并不是我们开展这项工作的最终目的，而重要的是应考虑功能区划与海洋产业区划、海洋国土规划、以及社会和经济发展规划的衔接问题。或者说，从“突出资源特点”到“实际经济生活”，对社会和经济活动具有约束力，完成“资源和环境优势”到“经济优势”全过程的问题。因此，有的专家提出：在海洋功能区划工作中，可以根据各自的经济力量、人员情况和基础资料，不仅应该清绘出“功能图件”，而且可以清绘出“现状图件”和“规划图件”等。上述建议无疑是积极的、应予提倡。

“海洋功能区划”与“海洋国土规划”的关系，就好比“基准”与“标准”的关系。先有“基准”后有“标准”，从而能够科学地从宏观上调节和控制海洋各产业的投资方向、规模和时效。这就要求我们，因地制宜地按功能进行分区管理，既可以正确地调节开发利用同资源和环境的关系，实现开发利用的社会经济效益同资源优势 and 环境保护的一致；又可以正确地处理不同产业开发利用之间的关系，使之互相促进，而不相互干扰；还能正确地调整局部利益同全局的利益、近期同长远利益的关系。可望到1990年底，完成全国海洋功能区划工作之后，我国的海洋开发的崭新面貌将呈现在我们的面前。