

科学合理划分福建省的海洋功能区



游建胜(福建省海洋局局长)

海洋功能区是指根据海域及相邻陆域的自然资源条件、环境状况和地理区位,并考虑到海洋开发利用现状和经济社会发展的需要,而划定的具有特定主导功能、有利于资源的合理开发利用、能够发挥最佳效益的区域。海洋功能区划就是按各类海洋功能区划的标准(也称划区指标)把某一海域划分为不同类型的海洋功能区单元的一项开发与管理的的基础性工作。其目的是科学合理地安排各功能区域的资源开发与环境保护等内容,为开发海洋资源和发展海洋经济提供科学的决策依据和管理依据。可见,海洋功能区划不是纯学术性的科研行为,也不是一般性的政府行政行为,而是两者有机的结合,是海洋管理实行科学决策的依据。因此,当务之急是要科学合理地做好海洋功能区划的划分。

1. 必须全面掌握基础资料

全面地收集和占有资料是科学合理地做好海洋功能区划的

基础。基础资料的范围应包括自然资源、自然环境及当地社会经济发展状况和海洋开发现状等各方面,要采取收集资料和实地调查访问相结合的办法。对有争议的海域或岸段,要重点收集各方的意见及专家的论证材料。福建海域辽阔、海岸线曲折、港湾河口众多、岛屿众多,海洋资源十分丰富。近年来,福建省组织开展了海岸带和海洋资源综合调查、海岛资源综合调查、海洋环境污染基线调查、闽南台湾浅滩上升流区生态系研究等综合性科研调查工作,各涉海部门也做了大量有关海洋资源、环境等方面的专业性的调查研究工作。1990年省海洋局牵头组织制定了《东海区海洋功能区划(闽台部份)》。此外,各地各部门在开发利用海洋资源和保护海洋环境等方面都积累了许多正、反两方面的工作经验与教训。所有这些

都是我们制定海洋功能区划的基础依据,也是我们需要掌握的基础资料。

2. 正确把握划区原则

根据国家技术监督局颁布实施的《海洋功能区划技术导则》(GB17108—1997)的要求,结合福建省实际情况,我们研究制定了《福建省大比例尺海洋功能区划技术实施方案》,其中提出了大比例尺海洋功能区划的七项原则是:(1)以自然属性为主兼顾社会属性的原则,以资源环境的适宜性放在首位,同时兼顾开发利用现状和社会经济发展需求;(2)可持续利用原则;(3)海域整体性原则,把海域中相对完整的地理单元(如海湾)做为一个整体加以考虑;(4)统筹兼顾,突出主导功能原则;(5)备择性原则;(6)可行性原则;(7)超前性原则。

在这7项原则中,第一项原则就明确指出海洋功能区划是以自然属性为主的,也就是说什么样的海域或什么样的

岸段能够适合做什么,决定其应是有怎样的功能,实际上就是按自然规律处理海洋开发与保护的,这有别于我们通常所做的规划。可持续利用原则实际上就是海洋综合管理的根本目的,其含义是要求我们在开发利用海洋资源和保护海洋环境中要严格遵循自然规律,根据资源再生能力和自然环境的适应能力,科学地处理海洋开发利用与海洋环境保护之间的关系,实现海洋资源的可持续开发利用与保护。考虑到海洋的整体性、统一性和流动性,我们把海域的整体性原则给突出出来,这一点与陆地的土地区划是有一定区别的。超前性原则也是很重要的,体现了区划的水平,即通常所说的科技含量。在如何处理功能之间的关系时要注意统筹兼顾、突出主导功能原则和备择性原则。同时,区划是否可行也应是一个重要原



则,否则区划成果无法转化为政府具体的行政行为,这有违于开展区划的初衷。

3. 严格把握划区指标

第一阶段的全国海洋功能区划是采用5类3级的海洋功能区分类体系,此次全省的大比例尺海洋功能区划是采用全国统一的5类4级的分类体系。我们根据《海洋功能区划技术导则》(GB17108—1997)的要求,结合福建省的实际情况,在全国统一标准的基础上做了修改形成了我们的技术方案,仍然采用5类4级的分类体系;其中开发利用区、整治利用区、海洋保护区、特殊功能区和保留区等五大类是沿用全国的,但在种类等4级划分是根据福建省实际情况进行补充修改完善的。我们要求划分的这些功能区,每一个功能区都是不一样的,因此就有划区指标,实际上就是指有哪些特征的海域就属于哪一类功能区,哪一种类的功能区具有哪些特征,这种划区指标要严格把握,才能实现以自然属性为主的原则。

4. 要充分发挥技术指导组专家的作用

在研究制定海洋功能区划的过程中,很重要的一项工作就是大量的综合协调,包括各种资料的综合和各个涉海部门之间的协调,特别是当某一块海域的海洋功能出现争议的时候,最好的办法是提交给技术指导组的专家进行综合论证后提出决策意见。同时有些相邻地区海域功能区出现不一致时候,由技术指导组作出评价意见,可以避免盲目开发造成的损失。充分发挥技术指导组的作用,实际上也就是科学决策和民主决策的过程。

5. 超前意识问题和区划可行性问题

海洋功能区划不是对开发现状的如实描写,而是以科学的方法、客观公正的态度和超前的意识来开展此项工作。这种超前意识问题是我们开展海洋功能区划的一项重要原则,因此要注意引进本领域和相关领域研究的最新成果,为将来引进更高层次的高新技术和社会需求留有余地。同时也要考虑到可行性问题,要充分考虑到与有已被认可的规划、计划

等进行衔接和协调,注意保持海洋开发利用和环境保护的延续性,使得区划能够体现大多数用海单位和个人的合理利益和长期利益,增加区划的可操作性。

6. 加强与其他涉海部门之间的配合和协调

开展海洋功能区划势必与当前各涉海行业的既有开发存在矛盾和纠纷。虽然从整体上看,海洋功能区划是为了实现海洋资源的整体效益和促进海洋经济可持续发展,是为各涉海产业发展服务的,但是从局部来看,由于海洋功能区划涉及到对既有开发利用现状的认可、限制和调整等问题,因此很多矛盾就不可避免地要产生。所以,在划分海洋功能区的过程中要高度重视加强与其他涉海部门之间的配合和协调。第一,要大力宣传海洋功能区划工作的重要性,提高各级政府对海洋管理工作的认识,对海洋经济可持续发展的认识,对海洋功能区划工作重要性的认识,要充分认识到做好海洋功能区划不仅仅是海洋综合管理部门的工作,实际上也是为各涉海行业部门进行海洋开发、管理提供基础科学依据的工作。第二,海洋功能区划各个组织机构中要有各涉海部门有关人员参加,组织协调领导小组要有各涉海部门的业务分管领导参加,技术指导组要有各涉海部门的专家,工作组要有各涉海部门的业务骨干,这样各方面的人各负其责,让各涉海部门的各部份代表充分参与到制定海洋功能区划的全过程中。第三,对有争议经协调不能解决的地方,要提请专家审议,听取各行业各部门的专家意见,特别要注意听取不受涉海行业影响的高校、研究所的专家意见,并最终确定解决办法。认真地做好与其他涉海部门之间的配合协调工作是海洋功能区划工作顺利开展的重要保证。值得指出,经修订的《中华人民共和国海洋环境保护法》的正式颁布实施将有助于协调理顺海洋功能区划与各涉海行业的计划、规划之间的关系,也为做好各涉海部门之间的配合和协调工作奠定了基础。