

海洋功能区划编制的若干问题探讨*

杨顺良 罗美雪

(福建海洋研究所 厦门 361012)

摘要 文章针对在海洋功能区划编制的工作实践中遇到的若干问题,如各级海洋功能区划的时间和空间衔接、行政隶属分割情况下的海湾功能区划协调、围填海规模的控制、海洋功能区划实施与海域使用论证过程中的边界控制、县级海洋功能区划编制的必要与否以及公众参与调查等问题,对各类问题的主要情况进行分析,并提出相应的意见和建议。

关键词 海洋功能区划;区划编制

改革开放以来,国民经济快速持续发展,为达到经济发展又好又快的目标,实现社会经济发展的科学管理,我国在对国民经济有综合影响的多个领域已经开展或正在进行功能区划方面的基础性工作,包括海洋功能区划、生态功能区划、水功能区划、环境功能区划、空间开发功能区划、主体功能区划等。各类功能区划一般设有全国和省、市级三级功能区划,有的还设有县级区划(如海洋功能区划、环境功能区划等)或进行更多等级的区划。

海洋功能区划是《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》)建立的三项基本制度之一,也是《中华人民共和国海洋环境保护法》规定的海洋环境保护的科学依据。国务院于2002年8月首次批准了《全国海洋功能区划》,2003年3月批准了《省级海洋功能区划审批办法》,并先后批准了沿海各省(市、自治区)海洋功能区划。目前,沿海有些市、县已经实施了第二轮海洋功能区划修编工作。海洋功能区划制度的实施,有效规范了海洋开发利用秩序,保护了

海洋生态环境,促进了海洋经济健康发展。

各级海洋行政主管部门根据《海洋功能区划技术导则》(GB/T17108-2006)(以下简称《导则》)的区划原则、工作程序、分类体系和指标体系进行各级海洋功能区划的编制和修编工作。笔者先后两轮参与福建省省、市、县三级海洋功能区划编制和修编工作,在编制与实施过程中遇到一些问题比较难于把握,诸如各级海洋功能区划的时间和空间衔接问题,各类功能区的边界控制、功能区规模问题,行政隶属分割的海湾功能区划的协调问题,以及公众参与调查等。本文针对这类问题提出初步认识,以期通过各方探讨获得诠释,以便为今后海洋功能区划修编工作提供借鉴。

一、各级海洋功能区划的空间和时间衔接

1. 各级海洋功能区划的编制要求

《导则》和《海洋功能区划管理规定》对全国、省、市、县四级海洋功能区划任务与重点做了规定:

(1)全国海洋功能区划:以地理区域为划分

* 支持项目:我国近海海洋综合调查与评价(908专项),福建省908专项综合评价福建海洋开发战略与管理对策综合研究项目之《福建省海洋功能区划管理办法研究》(FJ908-02-04-02)。

单元,主要任务是科学划定一级类海洋功能区和重点的二级类海洋功能区,合理确定全国重点海域及主要功能。

(2)省级海洋功能区划:以地理区域和海洋功能区为划分单元,主要任务是根据全国海洋功能区划的要求,科学划定本地区一级类和二级类海洋功能区,明确海洋功能区的空间布局、开发保护重点和管理措施,对毗邻海域进行分区并确定其主要功能。

(3)市、县级海洋功能区划:以海洋功能区为划分单元,主要任务是根据省级海洋功能区划,科学划定本地区一级类、二级类海洋功能区,并可根据社会经济发展的实际情况划分更详细类别海洋功能区。设区市海洋功能区划的重点是市辖区毗邻海域和县(市、区)海域分界线附近的海域,县级海洋功能区划的重点是毗邻海域。

2. 各级海洋功能区划的空间衔接

(1)空间衔接问题的提出

按《导则》规定,海洋功能区采用二级分类指标体系,分为10个一级类,33个二级类。根据《海洋功能区划管理规定》对各级海洋功能区划的主要任务要求,在省级海洋功能区划中将所辖海域划定一级类和二级类海洋功能区,在市、县级海洋功能区划的主要任务中又要求在相同的海域空间依据相同的分类体系划分为一级类和二级类海洋功能区。

在相同海域空间、采用相同的分类指标体系对海域进行功能区划分,在一定程度上倾向于体现在区划比例尺大小的区别,在区划编制实施过程中处理上下级海洋功能区之间的衔接关系较难把握,甚至出现同一海域空间功能区定位的矛盾冲突。例如,围海造地区和养殖区,二者的功能定位在海域空间使用类型和海洋保护要求方面存在较大的反差:围海造地区是占用海域空间,改变海域属性;养殖区对海域属性改变较小,海洋环境保护要求也比较严格。但是,这种

在上级区划中定位为养殖区,在下级区划中又在养殖区内部多处划定小型的港口区、围海造地区、排污区等功能上存在相互排斥的现象,在省、市、县三级区划衔接过程中较为突出,且越往下级区划该类现象越突出。

(2)空间衔接问题出现的主要原因

产生上述功能区空间衔接问题的现象一方面是因为各级区划编制起始时间不一导致收集资料和调查内容的差别,特别是相关涉海规划或区划资料的更新和差别,针对该问题在下文另立章节进行阐述;另一方面原因是海洋功能区划缺少控制性指标加以制约。

根据海域自然属性和社会经济属性,在相同海域空间、采用相同的分类指标体系对海域进行功能区划分,技术人员和相关部门管理人员在下级区划中将上级区划的已定位功能区的进行调整或细分,但目前对于上下级区划调整或细分的规模、数量没有控制指标限制,逐级细分后功能区规模变小,布局上不尽合理,其结果基本上是将保护类、养殖类的功能区调整为围填海造地区、港口区、排污区等。

由于没有区划控制指标,对相关部门提出的功能区调整意见是否予以采纳的科学依据不够充分,尤其是涉及为围填海性质的功能区,因为该类功能区对海域自然属性改变较大,区划编制单位对填海性质的功能区定位比较慎重,但在与涉海部门进行意见协调过程中,因缺少涉及围填海专题研究成果作为科学支撑,常导致协调中产生较大的矛盾冲突,地方政府也往往以近期的地区经济发展为重,倾向于对支持地区的围填海需求,而将海洋资源的保护或近期经济效益较差的用海置于次要的地位。

(3)利用控制指标解决各级海洋功能区划空间衔接问题

在制定海洋功能区划时应有各海洋功能区规模的控制指标,尤其是对围填海规模、位置、

形态,对保护区、养殖区的最低控制指标,即最低保有指标,保障人民生产生活、环境条件的要求。关于控制指标方面可参照土地功能区划有各类土地保有量控制指标,环境功能区划中要求建设的保护区数量与面积,以及一定比例范围达到几类环境质量指标加以控制。

自 2001 年到现在的两轮海洋功能区划的制定、实施,对大多数海域的开发利用状况、功能定位以及开发与保护的引导作用已基本得到较高程度,如果没有制定一定的控制指标,在新一轮海洋功能的修编时,必将面临新的调整,届时可能再次出现下级区划切割上级区划划定的功能区,改变上下级区划中功能区的定位关系。

要制定地方海洋功能区划控制指标,应研究海域资源与环境承载力,收集现有开发状况,包括类型、规模、污染源、对海域环境影响程度、环境现状、社会经济发展趋势、环境容量、发展需求与产业布局,以及由此可能产生的污染源及对海洋环境的影响,深入研究海域资源与环境容量承载力,根据现有的技术手段和对海洋资源与环境状况的认识程度,制定合理的最低保有指标,确保人类生存与海洋环境条件,做到开发与保护都有明确指标。并根据所确定的各类功能区控制指标,充分考虑社会经济发展趋势,明确各时间段各类功能区指标控制落实要求,并逐级落实海域空间位置、范围、面积、数量。

3. 各级海洋功能区划的时间衔接

由于种种原因,海洋功能区划从编制、逐级审核到批准实施的过程,常存在历时超过编制期限的情况。例如,福建省第二轮的省、市、县三级海洋功能区划,从省级开始编制到县级海洋功能区划批准实施历时 4 周年(表 1),目前尚有部分县级海洋功能区划由于没有按当地政府要求进行调整功能区,至今未通过地方政府审核上报。各级区划编制起始时间不一导致收集资料 and 调查内容的差别,特别相关规划或区划资料的更新

表 1 福建省各级海洋功能区划时间进度

各级海洋功能区划	开始编制	审批	批准实施
省级区划	2004 年	2005 年	2006 年
市级区划	2005 年	2006 年	2007 年
县级区划	2006 年	2007 年	2008 年

和差别,从而影响到海洋功能区划的结果,尤其是市县级区划编制的过程中,常出现因相关规划修改、地方政府因领导变动或招商引资需求,出现与上级海洋功能区划成果有较大调整的需求。

为了更好做好各级海洋功能区划之间的时间衔接,建议在实施上级区划修编时同时启动下一级区划的修编工作,在征求上一级区划时可一并征求下一级区划编制组意见,及时将下一级区划修编过程中涉及比较大调整的意见能反馈给上一级区划编制组参考。在上级区划评审、审核上报审批时,开展下一级区划评审工作。

同时启动省、市、县三级海洋功能区划编制工作,能及时全面征求、反馈、处理各级各部门行业规划需求及对区划的编制意见,区划衔接性比较好,避免在上级区划中已否定或没有采纳的意见在下一级区划中有再次提出或采纳,或者在上级区划中已采纳的意见又在下一级区划中又否定。在比较短时期内完成各级区划编制工作。

此外,在海洋功能区划管理规定中,除现有的规定外,应增加各级区划制定工作时限要求,明确省、市、县三级海洋功能区划制定时限,不得以任何理由拖延区划编制、上报审批时限,以及对应的处理规定。

二、海湾的行政隶属分割情况下的功能区划协调

同一海湾隶属不同行政区管辖,在海洋功能区划制定过程中出现各自为政,考虑本区域发展,没有考虑同一海湾的环境影响,环境容量、产业布局,小规模重复建设,缺少全局性、宏观性,甚至出现海湾周边地区的政府为抢先利用有

限的海湾资源而提出盲目的围填海需求。以福建省涓洲湾为例，涓洲湾是福建沿海优良港湾之一，其行政管辖分属于莆田市和泉州市，见图1，在进行市级海洋功能区划过程中，莆田市强烈要求将涓洲湾东部的石门澳约35km²的海域定位为围填海区，石门澳南面为泉州市重要的港口工业区；而泉州市方面的泉港区在泉州市级区划过程中也多次强烈要求增加面积约16km²的肖南

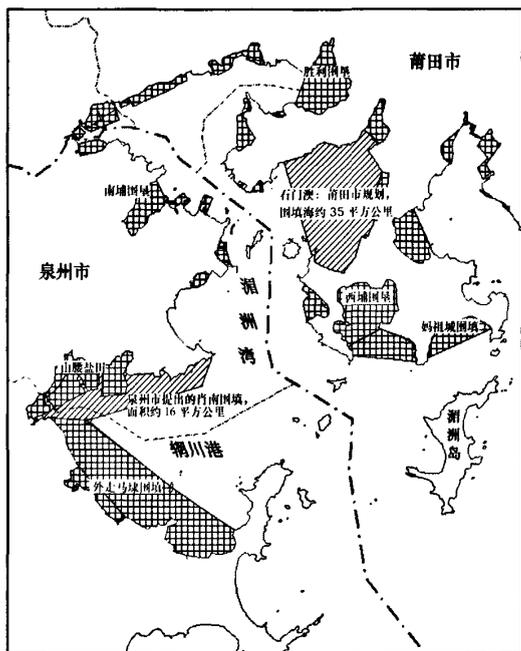


图1 涓洲湾示意图(图中黑色网格为已围填海区)

围填区，该区域位于涓洲湾西侧辋川港(其南部的外走马埭围垦面积约36km²，已经国家海洋局批准围填海，已在施工中)。针对涓洲湾内的石门澳围填和肖南围填，莆田市和泉州市均对对方的围填要求提出反对意见，同时各方又不放弃所辖海域内的围填海需求。另一案例，见图2，诏安湾位于福建省南部，该海湾为目前是福建省重要的水产养殖基地，其行政分属于东山县、云霄县和诏安县，在进行县级功能区划修编过程中，处于诏安湾东侧的东山县规划将大产转废的盐田定位为工业开发区，工业开发需要规划相应的排

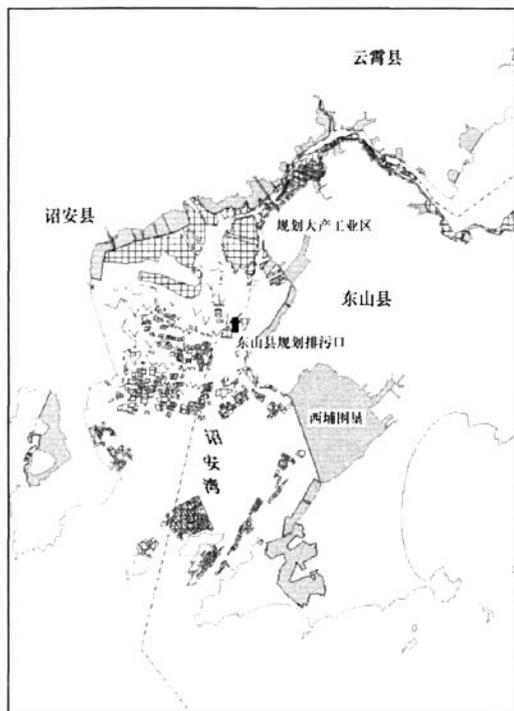


图2 诏安湾养殖现状示意图(图中灰色区域为已围填海区)

污区，因此东山县在海洋功能区划中提出在诏安湾东部海域设置排污区，诏安县立即提出反对意见，该区多为诏安县的水产养殖海域，排污区的设置将对诏安县的水产养殖产生不利的影响。

福建省是个多海湾的省份，对上述现象在福建省的市、县级海洋功能区划中普遍存在。对行政隶属分割情况下的海湾在进行海洋功能区划时，建议对海湾所属的行政区海洋行政管理部门收集提交相关的功能区划调整意见至上一级的海洋行政管理部门，由上一级的海洋行政管理部门根据海洋功能区划编制的相应要求和海湾围填海总量控制指标对海湾区域功能定位冲突较大的区划调整意见进行协调处理，并通过行政手段以规范的方式指导海湾地区的下一级功能区划，从更高层次、全局性考虑海湾资源开发与环境保护，合理确定海域的功能布局，并充分考虑与陆地沿岸开发布局的衔接。

三、海洋功能区划中对围填海规模的控制

围填海对海域自然属性的改变和对海洋资源的永久性占用导致的海洋环境问题是目前海洋管理部门的关注重点,《海域法》明确规定:“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。国家严格管理填海、围海等改变海域自然属性的用海活动”。管理部门对围填海的审批也比较谨慎严格,因此在海洋功能区划编制的过程中,对围海造地区的定位比较谨慎,尤其是港湾内围海造地区的定位在海洋功能区划编制过程中得到一定程度的控制。

但在《导则》的二级分类体系中,除二级类中的围海造地区明确该类功能区可进行围填海外,在港口区、渔港和渔业设施基地建设区、度假旅游区、海岸防护工程区和其他工程用海区等二级类功能区也包含有围填海的部分,见表2,并且目前尚未对该类功能区内的可围填海比例进行控制,这种情况导致在海域使用论证的过程用海单位在港口区、渔港和渔业设施基地建设区、度假旅游区、海岸防护工程区和其他工程用海区等二级类功能区内采用“迂回围填海”方式满足其围填海需求,管理部门审批过程中又不能定位其为“不符合海洋功能区划”。采用此类“迂回围填海”的方式在港口用海中尤为突出,常出现某一码头建设工程的海域使用范围中,后方填海形成的仓储用地占海域使用面积绝对的比例。

表2 海洋功能区划分类体系中包含围填海的二级功能区

序号	二级类功能区	包括围填海部分
1	港口区	仓储地
2	渔港与渔业设施基地建设区	附属的仓储地
3	度假旅游区	旅游区的陆上配套设施
4	围海造地区	围海造地
5	海岸防护工程区	海岸防护建筑
6	其他工程用海区	定义比较笼统,围填海有较大的弹性

对于此类现象,建议在《导则》或《海洋功能区划管理规定》中对在港口区、渔港和渔业设施基地建设区、度假旅游区、海岸防护工程区和其他工程用海区等二级类功能区中包含围填海的比例有量化的指标进行控制。

四、海洋功能区划实施与海域使用论证过程中的边界控制问题

海洋功能区划实施过程中另一个较突出的问题是对已划定的功能区边界的有效性。海洋功能区划编制的基础资料和依据主要是现有所掌握、收集到规划材料,功能区范围与边界线的确定在一定程度上是参考相关规划,而多数规划的用海范围与边界线的确定是与所采用的基础资料和专题研究深度密切相关。

在海洋功能区定位确定后,功能区有明确边界及其位置、坐标,以及与周围其他功能区之间的空间关系,目前管理部门在审批用海是否符合海洋功能区划时,主要根据申请方的提供范围与海洋功能区进行叠加,若出现海域使用范围超出海洋功能区范围的情况,管理部门在审批海域使用申请时对功能区边界的范围是属于刚性的不能突破,还是可以根据实际影响海域使用论证结果做适当的柔性调整,目前也缺少相应的政策指导或技术依据,使得管理部门在该类问题的解决上比较难以把握。针对这个问题我们认为应根据深入研究的专题研究结论,结合其他专题分析,综合评估海域申请范围内的功能区的使用对其他功能区的影响范围与程度,酌情适当调整功能区划所划定的功能区范围与边界线。

五、县级海洋功能区划编制的必要与否

目前海洋功能区划实行全国、省、市和县四级编制,市、县级海洋功能区划的主要任务是以海洋功能区为划分单元,主要任务是根据省级海洋功能区划,科学划定本地区一级类、二级类海

洋功能区。作者前后参加过两轮福建省、市、县海洋功能区划编制工作,在县级海洋功能区划工作过程存在的几种现象。

(1)县级区划在省、市区划的基础上进行编制,功能区划编制过程存越往下级行政干预越强烈的情况,个别地方甚至出现领导意志左右海洋功能定位的尴尬场面,若领导意志无法得到满足即县级区划无法通过县级人民政府审核同意,从而使用区划历时较长,等到县级区划批准实施时,省级区划已准备进行新一轮的修编工作。

(2)部分县所辖海岸线较短、海域面积小,并且其所辖海域绝大部分处于多个行政县管辖的海湾内,如福建省的莆田市仙游县、城厢区、荔城区、涵江区,泉州市的洛江区、丰泽区,厦门市的所辖思明区、湖里区、海沧区、集美区、同安区和翔安区。经过2001年第一轮海洋功能区划制定,2005年第二轮海洋功能区划修编,其海域已大部分依据海洋功能区的定位实施开发与保护,海域功能基本明确,在新一轮海洋功能区划修编时其修编调整功能极少,若部分确实需要调整功能的,可以在市级海洋功能区划修编时给以调整。因此对所辖海域面积较小的县进行海洋功能区划的修编工作不是很有必要。

(3)县级区划与市级区划的采用相同的海洋功能区分类体系,其主要区别是区划比例尺的不同(市级区划比例尺一般采用1:50 000,县级区划比例尺一般采用1:25 000),两种比例尺下的功能区划在功能区的细分上差别不大。

结合海洋功能区划修编实际工作情况,各地县级海洋功能区划的编制,可根据海域资源与环境条件,开发利用程度,功能区划实施状况,以及新的需求变化,可自行选择编制县级海洋功能区划或海域使用规划。规划的重点内容应当是符合市级海洋功能区划的项目建设规划,包括项目建设规模、用海形式、环境保护要求和措施、实施步骤、措施和政策建议。对于选择县级海洋功

能区划的修编工作纳入市级修编的,在实施市级海洋功能区划修编时,其区划组织机构可以做适当调整,即由市级海洋行政主管部门会同同级政府其他相关部门,以及所辖县区人民政府,县区人民政府可以由海洋开发领导小组办公室具体组织实施,负责修编工作组织协调,收集资料、征求意见、汇总上报县区政府关于修编的意见。最终由市海洋开发管理领导小组从全市自然资源于环境条件、开发利用现状、社会发展规划和产业布局等综合考虑,从全市宏观布局上考虑修编调整意见,避免县区各自从本辖区利益出发,缺少全局性而影响海洋资源开发利用与环境保护。

六、公众参与调查

我国自实施海洋功能区划制度以来,大部分省、市、县已进行第二轮的海洋功能区划修编,根据《海域法》的规定,相关的用海申请必须符合海洋功能区划为前提,自第一轮海洋功能区划的批准实施以来,多数用海部门对海洋功能区划的重要性已经有了深切的认识,对海洋功能区划的重视也大大提高,涉海部门对海洋功能区划的态度也由被动变为主动。然而对于沿海长期以海为生的渔民群众对海洋功能区划制度了解不多,且以往在海洋功能区划编制过程对公众参与调查方面要求比较少,多数是没有开展公众参与调查工作,或者是参与调查的公众对象范围比较窄,尤其是缺少沿海村民委员会代表和海域使用利益相关的渔民群众代表的参与,这种现象导致在海洋功能区划过程中,出现养殖区被其他功能区占用而使用养殖面积大范围缩小的情况。

建议在海洋功能区划编制过程中,组织海洋功能区划编制的单位要根据《公众参与暂行办法》规定,多渠道开展公众参与调查,采用便于公众知悉的方式,向公众公开有关海洋功能区划编制的信息。调查形式可以采用调查公众意见、

咨询专家意见、座谈会、论证会、听证会等形式,公开征求公众意见。调查内容可以根据海洋功能区划编制的特点,重点关注需要实施海洋功能区调整的海域的开发利用现状、资源与环境条件、拟调整为那一类功能区、调整后的功能实施可能产生的影响以及功能区管理要求及保护措施与对策。调查对象应包括地方政府相关部门、军事机关、开发区、科研院校、沿海乡镇人民政府、村民委员会、海域使用者等,人员组成应当包括管理人员、技术人员、科研人员、代表村民利益的村民委员会成员和海域使用利益相关者等。调查时间可以分别在海洋功能区划编制工作开始时和完成征求意见稿时开展。公众反馈意见处理应

有针对性,未采纳的意见要提出充分的依据,并给以答复说明。

七、小结

各级海洋功能区划的时间和空间衔接、行政隶属分割情况下的海湾功能区划协调、围填海规划的控制类、海洋功能区划实施与海域使用论证过程中的边界控制、县级海洋功能区划编制的必要与否以及公众参与调查等问题的提出,是作者在参与编制福建省海洋功能区划的工作实践的总结,对这些问题在文中提出初步的意见和建议。