国外海洋空间规划概况及我国海洋功能区划的借鉴

王权明　苗丰民　李淑媛

（国家海洋环境监测中心 大连 116023）

摘　要　文章介绍了比利时、荷兰、德国等国家海洋空间规划工作的概况，并结合我国海洋功能区划的实际进行了初步的对比分析，提出了在海洋功能区管理细则、功能区划分方法体系和功能区划实施管理方面的一些有益借鉴。

关键词　海洋功能区划；海洋空间规划；海域使用管理

海洋功能区划是我国政府在20世纪80年代末期提出并组织开展的一项海洋管理的基础性工作，目的是为海域使用管理和环境保护提供科学依据，为国民经济和社会发展提供用海保障。该项工作自提出以来，得到全国人大、国务院和有关部门的高度重视，已经颁布实施的《中华人民共和国海域使用管理法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》等法律、法规，明确了其在海洋管理工作中的法律地位和作用[1]。

国家海洋局于1989年开展了第一次全国海洋功能区划，1997年国家技术监督局发布了《海洋功能区划技术导则》（GB17108-1997）；2001—2002年，国家海洋局会同国务院有关部门编制完成《全国海洋功能区划》，国务院于2002年8月批准了《全国海洋功能区划》；2002年开始，沿海省市又根据《全国海洋功能区划》要求对海洋功能区划的分类体系进行调整，截至目前，全国已有10个省级海洋功能区划获得国务院批准，并由当地省级人民政府发布实施，沿海市县级海洋功能区划基本得到批准实施，海洋功能区划成果已在海洋行政管理工作中得到有效应用，成为各级政府监督管理海域使用和海洋环境保护的依据，全国省级海洋功能区划工作稳步推进。

海洋功能区划制度的实施，有效地规范了海洋开发利用秩序，较好地解决了各行业之间的用海矛盾，促进了海域资源的合理利用和优化配置。保护了海洋生态环境，推进了海洋经济发展。

但是，当前海洋功能区划工作还存在一些问题：海洋功能区划的理论体系尚不明确，区划编制技术方法有待进一步规范，海洋功能区划的实施与功能区海域使用管理规则亟须完善等。

在全球范围内，人类的海洋开发利用行为日益增强，区域用海矛盾和海洋生态环境问题日益突出是各国海洋管理所面临的共同问题，类似于我们的海洋功能区划管理制度，国外一些国家也先后开展了海洋空间分区管理相关工作，这些海洋分区管理的经验值得我们比较借鉴。

一、国外海洋空间规划概况

1992年联合国环境与发展大会通过的《21世纪议程》提出了开展海洋综合管理的建议，自

20世纪90年代以来，欧盟及其成员国提出了采取一系列加强海洋工作的措施[2]。2002年欧盟海岸带综合管理建议书(EU Recommendations on Integrated Coastal Zone Management (ICZM))，确定海洋空间规划是整体区域资源管理的重要组成。2005年《欧盟海洋环境策略纲要》(EU Thematic Strategy for the Marine Environment (2005))发布了一个海洋空间规划的支持性框架。2006年6月7日，欧盟发布了《欧洲未来海洋政策绿皮书(2006)》，海洋空间规划被视为是管理日益增长的海洋经济冲突和保护生物多样性的关键手段。2007年10月，欧盟委员会在各成员国磋商成果的基础上颁布了欧盟《海洋综合政策蓝皮书》，以确保海洋资源的综合管理[3]，《海洋综合政策蓝皮书》指出，必须利用海洋空间规划手段，实现海洋的可持续发展，恢复海洋环境健康状况，欧盟将为海洋空间规划与综合管理制定共同的原则与指南。

在欧盟上述政策的推动下，多个欧洲国家，开展了海洋空间规划管理工作，并取得了较好的成效。北海的比利时、荷兰、德国、英国已经初步完成海域利用规划和领海范围内的区划提议。[4]

比利时是最早在其领海(TS)和专属经济区(EEZ)开展海域空间多用途规划系统的国家之一[4]，2003年起比利时建立了一个海域总体规划(Master Plan)，“总体规划”的建立过程首先是对航运、采砂、海岸防护、海底管线、石油开采等各种海域利用进行空间定位，并详细分析其对环境、生态以及其他海域使用行为的影响，评价海域利用行为的适宜性，根据人类生活、生态、景观和经济价值等关键性指标确定海域空间规划方案，“总体规划”第一阶段对海砂开采和离岸风场的开发进行海域空间定界，第二个阶段确立了珍稀的、脆弱迁移物种特别保护区(SPA)和维护自然生境或物种的自然保护区(SAC)。

荷兰建立了一个目标为有效利用海洋资源的“北海2015海洋综合管理计划”(Integrated Management Plan for the North Sea 2015)，海洋空间管理是该计划的关键手段。与比利时类似，荷兰的海洋空间管理也是一个海域使用许可系统，但是还包括一系列的空间利用及潜在问题的监察手段，加强海域空间的管理。这些手段主要包括：(1)利用区划图规定在现行法规下某类使用功能可以在哪些海域开发或最适合开发海域，应用整体空间评价框架发布许可；(2)建立海域空间利用监测与许可跟踪系统提供最新的海域利用现状图和预期海域利用图；(3)开展针对特定功能的海域空间研究，调整功能管理框架。

德国在2004年7月把联邦空间规划法案扩展到海洋专属经济区，在专属经济区建立海洋空间规划总体框架，2005年联邦海事和水文局完成了北海和波罗的海的海洋空间规划草案和相关的环境报告，空间规划的目标是建立最适宜的海洋空间利用区，使社会经济发展对海洋空间的需求与海洋空间生态功能相协调。相关的环境报告旨在鉴别和评估规划海域利用可能导致的显著环境影响。规划图标示了航运、石油开采、海底管线、海上风能、倾废、军事、渔业、自然保护等海域利用的现状用海区、计划用海区、核准用海区及个别特殊利用的优先区和保留区等。

澳大利亚、加拿大和美国等一些国家也有类似的海洋空间管理措施。

二、第一次海洋空间规划国际研讨会

2006年11月8日至10日，联合国教科文组织召开了关于利用海洋空间规划手段实施生态系统为基础的海域使用管理的第一次国际研讨会。在海域利用管理、海洋空间规划、海洋区划等方面有实践经验的20个国家的50多名代表参加了此次会议，会议的目的是总结和汲取各国海洋空间规划相关的有益经验，推动海洋空间规划的普及与实施，会议就海洋空间规划过程的各

方面因素进行了主题发言和讨论。

会议报告指出海洋空间规划的基本思想包括:(1)应用生态系统的方式管理和规范海洋开发行为,保护生态过程和生态系统空间,保证生态系统支持社会经济发展的能力;(2)同时考虑环境、社会和生态目标,为海域利用制订一个战略性的整体前瞻性框架,保障可持续发展;(3)识别并保护、恢复、重建海洋和海岸生态系统和资源等重要组成部分;(4)合理分配海洋空间,最小化利益冲突,增强各部门各环节的协调。

会议还根据各国的海洋空间规划管理实践总结提出了部分建议:(1)海洋空间规划是生态系统为基础的海洋管理的一个组成部分;(2)区划只是海洋空间规划和海域使用管理手段之一,实际的海域管理需要运用各种法规性和非法规性的手段;(3)海域利用的利益相关者参与到海域管理计划的制订和执行的全过程对管理计划的成效至关重要;(4)跟踪监测和评估是海洋空间规划过程的关键因素;(5)制订海洋空间规划需要调查掌握全面的空间定位清楚的海洋生态系统特征、用海行为及权限信息数据。

三、比较与借鉴

对比国外海洋空间规划方面经验可以发现,国外海域使用管理上采取的海洋空间规划措施或计划基本目标、指导思想方面与我国的海洋功能区划相类似,海洋空间规划和功能区划的主要目标都强调指导海洋合理开发利用和保护海洋环境。我国的海洋功能区划工作实施较早,区划法律地位较高,区划推行的范围层次全面,这些均较国外领先。但在区划的综合管理措施、区划分区方法体系、区划实施措施等方面有一些差异。

首先国外的海洋空间规划在进行用海分区的同时,也十分强调各种综合管理手段的应用,针对不同的海域分区管理目标和生态保护目标制订细化的管理措施。如,英国制订海洋空间规划包括了规划目标、空间规划框架及一系列的执行细则、说明文件,其中空间规划框架的区划图确定了不同海域分区执行的总体管理政策,而附加细则、图则、二级区规划规定了具体海域分区内或某些时期内的特殊管理政策、海域利用指示等。

我国海洋功能区划在功能区海域使用管理措施方面较概略,目前只规定了不同功能区类型简要的环境保护要求,市、县级区划较少在省级区划的基础上加以细化,也未考虑海域差异化,尤其缺少针对特定海域的具体用海方式的界定、生态环境目标的保护等方面的控制措施。反映在海域管理方面,审批具体海域时依据是否符合功能区划一条准则略显不足,较难指导具体的海域使用决策。如,近几年持续快速增长的围海养殖区,大部分都位于划定的养殖区内,符合海洋功能区划,但大面积的围海养殖却带来了海岸线人工化、海湾束狭、滩涂海岛损失等诸多海洋环境问题,海洋功能区划在一些具体的养殖区,应该明确采用开放式养殖方式等具体管理措施。

其次在用海规划分区方面,国外的海洋空间规划注重建立比较系统的方法体系,从用海现状分析、环境影响分析、适宜性评价、海洋生态价值功能过程等各方面进行分区的论证。如,比利时的海洋空间规划报告,首先详细说明了电缆管线、海洋油气、海岸防护、军事区、航运、旅游用海、渔业养殖、科学调查、自然分配制度等一系列海域利用的现状空间分布位置、类型与特征、对周边用海和环境及社会经济的影响,其次采用GIS的空间化分析的方法表达各种海域利用的地质、化学、生态等多方面环境影响,从而为进一步的分区奠定依据。

比较而言,我国的《海洋功能区划技术导则》规定了区划原则、功能区分类体系与指标体系,并提出了指标法、叠加法、综合分析等,但缺少系统规范的操作分析步骤。国内的海洋功能区划

的技术方法方面，唐永銮、廖木星等人探讨了海洋功能区划区域海洋学方面的依据，邓超冰、胥东、陈剑、陈明剑、苗丽娟、梁湘波等人分别探索了海洋功能区划分的辅助数学模型方法、决策支持手段、指标体系定量分析等方法，朱庆林进行了功能区评价的数学模型研究。此外，还有专家学者总结了海洋功能区划编制中 GIS、遥感等辅助工具的应用，这些研究目前还有待进一步总结提高，以便形成系统化的操作指南与规范。

另外在规划的实施步骤方面，国外的海洋空间规划对规划实施情况监测、实施效果评估、公众参与、规划的调整等环节比较重视。例如，澳大利亚大堡礁海洋公园的空间管理实践中，根据管理目标选定了一些生态、社会经济、管理效果方面的监测指标执行了 50 多项定期和不定期的监测，评估分区的适宜性和管理措施的有效性，依据评估结果不断调整管理策略与规划分区。另外结合公众参与等手段，使大堡礁国家公园的生态价值得以保护，同时海洋旅游也繁荣发展。国家海洋局也十分关注区划的评估与修编问题，在目前执行的我国近海海洋环境综合调查与评价专项中设立了专门的功能区划评价专题，同时 2007 年颁布实施的《海洋功能区划管理办法》中也对功能区划的评估和修编做了程序上的规定，但还应在区划评估和修编的方法规范方面进一步加强。

四、建议

(1)细化海洋功能区划管理措施，在划定海洋功能区的同时应制订适应不同海域特点或特定功能区的具体管理措施，加强海洋功能区划对海域管理的科学指导作用。

(2)建立系统的功能区划分方法体系，应尽快总结我国多年的海洋功能区划编制实施经验和相关科研成果，建立相对完整的功能区划方法体系，以规范和指导沿海省市的海洋功能区划编制实施工作，保障海洋功能区划的科学性。

(3) 加强海洋功能区划实施情况的监测、评估，保证海洋功能区划的动态适应性。

参考文献

[1] 张宏声主编.全国海洋功能区划概要[M].北京：海洋出版社，2003.

[2] 李景光.欧盟颁布《海洋综合政策蓝皮书》(上)[N]：中国海洋报，2007.

[3] Fanny Douvere, Charles N Ehler. THE INTERNATIONAL PERSPECTIVE: LESSONS FROM RECENT EUROPEAN EXPERIENCE WITH MARINE SPATIAL PLANNING[R]. San Jose, California, Paper presented at the Symposium on Management for Spatial and Temporal Complexity in Ocean Ecosystems in the 21st Century at the 20th Annual Meeting of the Society for Conservation Biology, 24–28 June 2006.

[4] F Douvere, F Maes, A Vanhulle, et al.The role of marine spatial planning in sea use management: The Belgian Case [J]. Marine Policy, 2006.