试论海洋功能区划与近岸海域环境功能区划之间的关系及其实践意义

陆州舜[1] 卢 静[2]

(1.浙江省海洋与渔业局 杭州 310007; 2.浙江教育学院 杭州 310012)

摘 要 海洋功能区划与近岸海域环境功能区划是我国海洋环境管理的两项基本法律制度。文章从渊源、内涵、属性、功能、地位和适用范围等多方面、多角度论述了海洋功能区划和近岸海域环境功能区划之间的关系,并就如何指导海洋环境管理实践提出了粗浅的看法。

关键词 海洋功能区划 近岸海域环境功能区划

海洋功能区划与近岸海域环境功能区划是我国海洋环境管理的两项基本法律制度,在海洋环境管理中均居于基础性地位。因此,能否正确认识和处理两者之间的关系,有效协调和统筹两者的功能和作用,就直接关系到海洋环境管理自身的科学性和合理性,继而直接影响到海洋环境管理的成效。但由于这两项制度的名称十分相似,同时对两者的本质属性、基本功能、法律渊源、法律地位和适用范围等认识还不够全面和深刻,使得人们对两者之间关系的认识还比较模糊,在海洋环境管理的具体实践中,不能将两者做准确的判别和有效的区分,从而影响了海洋环境管理的实际成效。

笔者在回溯海洋功能区划与近岸海域环境功能区划法律渊源的基础上,试从两者的内涵着手,依次透过本质属性、基本功能、法律地位、适用范围等角度,对两者之间的区别做了详细的分析,对两者内在的逻辑联系做了梳理,最后还对如何正确指导海洋环境管理实践做了简要的阐述。

一、海洋功能区划与近岸海域环境功能区划的法律渊源

海洋功能区划作为一项法律制度,是由《海洋环境保护法》最先在法律层面提出、后由《海域使用管理法》在法律层面正式确立的。1982年制定、1999年修订并于2000年4月正式实施的《海洋环境保护法》,在第六条的条文中第一次明确了全国海洋功能区划的制定主体和审批机关,而该法第六条、第二十四条、第三十条、第四十七条的条文则规定了海洋功能区划的多种适用情形,明确了海洋功能区划对相关海洋开发活动的指导和规范作用。另外,该法还在"附则"部分第一次对海洋功能区划做出了法定解释。而后,由九届全国人大常委会于2001年10月制定、2002年1月1日起正式实施的《海域使用管理法》在《海洋环境保护法》的基础上,第一次明确地提出了"国家实行海洋功能区划制度",规定"海域使用必须符合海洋功能区划",从而标志着海洋功能区划法律制度的正式确立。该法还为海洋功能区划设立了专章,对海洋功能区划的编制主体、编制程序、与相关规划之间的关系等做了系统而

详尽的规定，因而可以称得上是实施海洋功能区划法律制度的“基本法”。

而近岸海域环境功能区划作为一项制度，则是源于国家环保总局于1999年12月所颁布的第8号总局令——《近岸海域环境功能区管理办法》。该部门规章对近岸海域环境功能区做了明确的定义，对该项制度的制定目的、执行主体、近岸海域环境功能区的划定和管理等方面内容做了系统的规定。

二、海洋功能区划与近岸海域环境功能区划的含义辨析

在《海洋环境保护法》的“附则”部分，对海洋功能区划做出了法定解释，即“海洋功能区划，是指依据海洋自然属性和社会属性，以及自然资源和环境特定条件，界定海洋利用的主导功能和使用范畴”。在《海洋功能区划技术导则》(GB/T 17108—2006)中，海洋功能区划是指“按照海洋功能区的标准，将海域及海岛划分为不同类型的海洋功能区”，而“海洋功能区”则是指“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，所划定的具有最佳功能的区域，是海洋功能区划最小的功能单元”。虽然上述两个定义在字面表述上有所不同，但其基本含义是一致的，都指出海洋功能区划的实质在于以功能为标准将整片海域进行划定为若干个相对独立的区域，区域之间有着不同的功能定位和利用方向。通俗地说，就是按照自然特征，将海域划分为具有不同自然属性的不可再分的区块，以解决各个区块用来“做什么”的问题。[1]

在《近岸海域环境功能区划管理办法》中，也清楚地表明近岸海域环境功能区划就是“近岸海域环境功能区的划定”，而“近岸海域环境功能区，是指为适应近岸海域环境保护工作的需要，依据近岸海域的自然属性和社会属性以及海洋自然资源开发利用现状，结合本行政区国民经济、社会发展计划与规划，按照本办法规定的程序，对近岸海域按照不同的使用功能和保护目标而划定的海洋区域”。国家环保总局在对《近岸海域环境功能区划管理办法》的说明中，也明确“在划定近岸海域环境功能区时，不仅规定了近岸海域环境功能区的使用功能，同时也规定了其应执行的海水水质标准的类别和应达到的水质保护目标”。由此可见，近岸海域环境功能区之间不仅具有不同的功能定位和利用方向，而且还有不同的环境保护目标。也就是说，划定近岸海域环境功能区的标准不仅仅是功能，而且还包括环境保护目标，即能满足该近岸海域环境功能区功能正常发挥所必须达到的海水水质类别。

三、海洋功能区划与近岸海域环境功能区划之间的区别

通过对两者法律渊源的回溯和对两者含义的辨析，可以看出海洋功能区划与近岸海域环境功能区划之间有着诸多不同，主要表现在以下几个方面。

1.两者的本质属性不同

由于海洋功能区划是将海域划分为具有不同主导功能和使用范围的空间单元，所以就本质属性而言，海洋功能区划就是以功能为标准，将海洋空间资源科学、合理地划分为若干功能单元，以实现海洋空间资源在不同涉海行业间的优化配置。而近岸海域环境功能区划虽然也将海域划分为具有不同使用功能的空间单元，但空间单元之间的区别不在于使用功能，而在于各自的环境保护目标不同，不同的使用功能仅仅是确定空间单元环境保护目标的一个依据。在实践中，单一的海洋功能区只有单一的主导功能，而单一的近岸海域环境功能区则可能有多个功能，但执行单一的环境保护目标，即执行单一的海水水质类

别区。可以说，近岸海域环境功能区划实质上就是划分具体的、以海水水质类别为表征的环境保护目标区。

2.两者的目的功能不同

海洋功能区划的目的就是通过划定具有主导功能和使用范围的海域空间单元，明确在该海域空间单元的海洋开发利用类型和方向，来规制各涉海行业和部门在该海域空间单元进行开发利用的随意性和自主度，正确而客观、公正地协调各涉海行业和部门在开发利用海洋空间资源和物质资源等各类资源，实现海洋资源开发最高的整体效益[2]。海洋功能区划的基本功能在于通过对海洋空间资源的科学配置与合理布局，来遏制海洋空间资源开发利用的无序状态。这是一种横向的规制。

而近岸海域环境功能区划的目的则是通过近岸海域环境功能区的划分，明确各近岸海域环境功能区的环境保护目标，并以此来约束和限制开发利用活动中对该近岸海域环境功能区环境质量可能产生影响的环境损害和污染行为，以致国家环保总局在对《近岸海域环境功能区管理办法》的说明中，明确"划定近岸海域环境功能区的主要目的是为了实施国家《海水水质标准》，控制近岸海域环境污染和生态破坏，保护和改善近岸海域环境"。在实践中，它通常不会依据使用功能对海洋开发利用活动的类型做出限制，所限制的恰恰是海洋开发利用活动的强度。近岸海域环境功能区划的基本功能则是通过确立近岸海域环境功能区的环境保护目标，规范海洋开发利用行为，来遏制海洋开发利用活动的无度状态。这是一种纵向的规制。

3.两者的法律地位不同

如前所述，海洋功能区划制度，是由《海洋使用管理法》和《海洋环境保护法》所确立的，得到了国家法律层面的承认。而近岸海域环境功能区划制度是由《近岸海域环境功能区管理办法》所确立的，在法律层面并没有对该项制度做出明确的规定。而《近岸海域环境功能区管理办法》是国家环保总局自行颁布的部门规章，法律层级和效力均在《海域使用管理法》和《海洋环境保护法》之下，因而海洋功能区划的法律地位要比近岸海域环境功能区划要高得多。

4.两者的适用范围不同

既然海洋功能区划制度是由法律所确立的，那么该项制度就具有最高的法律效力，适用于所有的涉海行业和部门，所有的海洋开发利用活动都必须予以严格遵守。而部门规章是由国务院各部委、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构，根据法律和国务院的行政法规、决定和命令，在本部门的权限范围内，制定的法律规范性文件，在本部门内具有普遍约束力[3]。因此，制定部门规章的目的是职能部门为了履行某项法律赋予自己的管理职能，通常只适用于部门系统内部，对部门系统外部则不具有拘束力。近岸海域环境功能区划制度，就是环保部门为了执行海洋环境评价管理职能所制定的规范性文件，一般情况下只适用于环保管理系统内部。由此可见，海洋功能区划的适用范围比近岸海域环境功能区划的适用范围要大得多。

四、海洋功能区划与近岸海域环境功能区划之间的内在联系

虽然海洋功能区划与近岸海域环境功能区划之间存在诸多的不同，但两者也不尽是排斥与对立，彼此之间有着内在的逻辑联系。在制定近岸海域环境功能区划的过程中，通常是先确定近岸海域环境功能区的使用功能，而后依据使用功能确定近岸海域环境功能区的环境保护目标。由于海洋功能区划制度是一项由《海域使用管理法》和《海洋环境保护法》所确立的法律制度，适用于包括环保部门在内的所有的涉海行业和部

门，这就使得海洋功能区划所确定的海域功能具有法定性和权威性，环保部门在实施《近岸海域环境功能区划管理办法》、确定近岸海域环境功能区的使用功能时，就必须遵从海洋功能区划，也就是说环保部门必须依据海洋功能区划所划定的某一海域的主导功能，来确定该海域的环境保护目标。海洋功能区划制度的实施，实际上取消了环保部门在制定近岸海域环境功能区划的过程中确定近岸海域环境功能区使用功能的自主权。虽然国家环保总局在对《近岸海域环境功能区管理办法》的说明中并未涉及这种自主权的合法性问题，但也认为近岸海域环境功能区划是对海洋功能区划的深化。那种“近岸海域环境功能区划是海洋功能区划的一部分，两者是局部与整体之间的关系”的观点[4]，笔者认为有待商榷。海洋功能区划是近岸海域环境功能区划的前提与基础，两者之间不是包含与被包含之间的关系。从某种意义上说，是否依据海洋功能区划来制定近岸海域环境功能区划，是近岸海域环境功能区划是否具有法律效力的前提和保证。

另外，在划定海洋功能区时，除了要考虑海域的主导功能外，还要考虑到海洋功能区地理单元的相对完整性和生态系统的相对独立性，并适当考虑海域整体功能的维护，海洋产业的协调发展和海洋生态环境的建设[5]，而生态系统的相对独立性则意味着海洋功能区环境保护目标的相对独立性，因而从理论上来说，海洋功能区的划定范围与近岸海域环境功能区的划定范围应该是一致的。

五、对海洋环境管理实践的指导意义

在海洋环境管理的实践中，所有的海洋环境管理措施其实都是围绕着环境保护目标而展开的。没有具体的环境保护目标，海洋环境管理措施就成了无源之水，显得无的放矢。具体来说，某一海域是否需要控制污染物排放，是否需要实施环境治理和修复，关键看这一海域的环境质量现状是否满足其环境保护目标，因为海域环境质量现状是否满足其环境保护目标，是评价该海域是否被污染的依据。由于海洋功能区划只是划定了各个海洋功能区的主导功能，没有明确各个海洋功能区的环境保护目标，而主导功能所对应的环境保护要求，又通常是一个范围，在实践中无法操作。如，在《海洋功能区划技术导则》(GB/T 17108—2006)中，将港口航运区中港口区的海水水质质量定为不劣于第四类海水水质类别，只是定了海水水质质量范围，但具体到某个港口区，到底应执行第几类海水水质标准，即到底是执行第一类、第二类、第三类、还是第四类，就不得而知了。所以在海洋环境管理实践中，海洋功能区划制度主要是通过禁止在保护类的海洋功能区中实施开发涉海工程建设项目的途径，来达到保护海洋环境的目的。而近岸海域环境功能区划，由于有明确的海洋环境保护目标，恰恰弥补了海洋功能区划在海洋环境管理中的不足。可以说，近岸海域环境功能区划制度是在海洋环境管理中使海洋功能区划制度得到落实的一座不可或缺的桥梁。因此，实现海洋功能区划制度与近岸海域环境功能区划制度的相互补充，是海洋环境管理取得实效的可靠保证。

如前所述，近岸海域环境功能区划制度源于国家环保总局的第8号总局令，一般只在环保管理系统内执行。因此，它只是海洋管理部门实施海洋环境管理，尤其是海洋工程建设项目环境评价管理的一项参考依据，而不是法定依据。海洋管理部门并没有必须遵守近岸海域环境功能区划制度的法定义务。然而从技术层面上来说，海洋管理部门只有借鉴和参照执行近岸海域环境功能区划制度，才能有效弥补海洋功能区划制度在海洋环境管理中的不足。《海洋环境保护法》等法律法规赋予了海洋管理部门组织海洋环境的调查、监测、监视和评价，以及审批海洋倾废活

动、核准海洋工程建设项目环境影响报告书等多项海洋环境管理职能，而这些职能的真正落实还有待海洋管理部门在海洋功能区划制度的基础上，进一步配套和完善类似于近岸海域环境功能区划制度的海洋环境管理制度。

六、结束语

笔者是针对海洋环境管理实践中普遍存在的对海洋功能区划和近岸海域环境功能区划的模糊认识和一般误区所做的一种个人解析，尝试用个人的视角，最大限度地还原海洋功能区划和近岸海域环境功能区划的真实原貌，以求正确认识和对待近岸海域环境功能区划制度的同时，能以更加科学和客观的态度认清海洋功能区划的本质和功能，以解海洋功能区划制度所不能承受之重。同时，抛砖引玉，以期广大专家学者和管理部门的同仁能在完善海洋环境管理制度方面做更多的探求，使得海洋功能区划能在海洋环境管理制度建设中充分发挥基础性作用。

参考文献

[1] 王佩儿，洪华生，张珞平.试论以资源定位的海洋功能区划.厦门大学学报(自然科学版)，2004，43(增刊):207.

[2] 游建胜. 海洋功能区划论——兼论福建省海洋资源环境及海洋功能区划. 北京：海洋出版社，2004：28~29.

[3] 湛中乐.公务员行政许可法读本.中央文献出版社，2004：95.

[4] 游建胜.海洋功能区划立法探讨.福建地理，2002，16(2):4.

[5] 苗丰民.海域使用管理技术概论.北京：海洋出版社，2004：6.