省市县海洋功能区划编制初步研究

李　萍[1]　林　宁[2]

(1.广东省海洋资源研究发展中心　广州　510220　2.国家海洋信息中心　天津　300171)

摘　要　结合广东省市县三级海洋功能区划编制实例,分析了海洋功能区划在海洋综合管理中的作用和意义;指出了目前省市县三级海洋功能区划体系中存在的主要问题;并对解决问题的措施开展了初步探讨。

关键词　海洋功能区划;海洋综合管理;区划体系

海洋功能区划是根据海域的区位条件、自然环境、自然资源、开发保护现状和经济社会发展的需要,按照海洋功能标准,将海域划分为不同使用类型和不同环境质量要求的功能区。笔者结合广东省市县三级海洋功能区划编制实例,提出相关问题并做初步探讨。

一、海洋功能区划的作用

广东省海域位于南中国海,既是我国沿海区位最重要、海洋资源禀赋较好、自然环境较优越的海区之一,也是我国海洋经济最具活力和潜力的地区之一,还是用海需求和矛盾较为突出的海区之一。《广东省海洋功能区划》已于2008年2月经国务院正式批准实施。深圳市、江门市、湛江市、汕头市和揭阳市等5个沿海地级市的海洋功能区划已经广东省人民政府批准。目前,全省14个沿海地级市16个沿海县(市)均开展了海洋功能区划的编制工作。

广东省海洋功能区划以保护和合理利用海洋资源、提高海域使用效率、遏制海洋生态恶化、改善海洋环境质量作为贯穿始终的主线,对促进广东省海洋经济发展,实现建设"海洋经济强省"目标具有十分重要的意义。

随着陆域资源环境约束不断加大以及海洋开发深度和广度的拓展,《广东省海洋功能区划》作为依法管海、科学管海、规范管海的政策性、规范性和技术性文件,在规范广东省海域使用管理乃至海洋综合管理中起到越来越重要的作用。(1)为全省及市、县的海洋开发活动的宏观指导和决策提供科学依据,协调沿海各市、县之间、各涉海行业之间的用海行为,维护海洋开发秩序,实现合理、有序开发,保障海洋经济持续、健康发展。(2)为依法进行海域使用管理,尤其是为海域使用论证制度、海域使用权属管理制度和海域有偿使用制度提供依据。(3)为保护全省海洋环境、提高海水水质、促进海洋资源可持续利用提供科学依据。(4)为制定全省海洋发展战略和海洋管理地方法规、规章,编制海洋产业规划和海域使用规划提供科学依据。

二、省市县海洋功能区划编制中存在的主要问题

1.呈现区划"规划"现象

在各级海洋功能区划的编制过程中,应统筹考虑国民经济及社会发展规划、各涉海行业规划以及海洋专项规划,处理好与相关国民经济、港口、旅游以及城市发展规划等相关规划的衔接关系,但往往在编制过程中,为了衔接相关规划,容易陷入区划"规划"的误区。一是把各种规划的成果和内容简单、直接地搬到区划中来,使区划成了集各规划的"大杂烩"。有些市县级的海洋功能区划由于编制时间的滞后,几乎是集成了所有涉海行业规划的内容。二是区划本应是统筹考虑海洋区域的最佳海洋功能定位,体现宏观性和综合性,区划成果可以直接指导微观的海洋开发活动。而目前区划编制中经常会依照海域使用现状或者照搬涉海行业规划的相关内容,以至于区域的海洋功能与用海项目有一一对应关系,甚至连功能区的名称都是以企业名称+功能区来命名。例如,在《广东省海洋功能区划》中港口区中还有以"台山电厂用海区"来命名的。

2.省市县三级海洋功能区划定位不清

海洋功能区划体系有国家、省、市、县四级类型,按照《海洋功能区划技术导则》分类体系要求,依据上级区划编制下级区划。目前在省市县三级海洋功能区划编制中仍存在定位不清、层次不明、内容重复的问题。在分类体系没有细化的情况下,省级区划的相关内容通常是市县级区划的简单叠加或全部覆盖。市级区划是行政区划范围内的县级区划的简单叠加。例如,江门市的海洋功能区划范围覆盖新会区、台山市和恩平市,市级区划内容与台山市和恩平市的海洋功能区存在叠加关系。另外,由于工作开展时间不统一,甚至出现市县级区划先于省级区划编制和审批。广东省海洋功能区划的审批滞后于深圳市、江门市、湛江市的海洋功能区划。

3.省海洋功能区划局部修改过于频繁

海洋功能区划对海域功能适宜性评价和划定具有一定的时效性,受制于社会经济发展水平和科技手段的认知水平。区划具有一定的时间期限,在区划期内各海域主导功能应该是相对稳定的。但由于海洋功能区划涉及众多部门的用海利益,在部门协调和政府审批过程中往往要花费大量的时间。随着全社会对海洋的关注以及社会经济的迅速发展,用海需求日益增多,用海规模、强度、频率出现越来越强化的趋势,往往在功能区划还处于部门协调和政府审批过程中,新的项目工程要上马,用海需求发生新的变化,造成局部修改甚至是个别功能区的修改过于频繁。

三、主要措施

1.正确处理好区划与规划关系

海洋功能区划和涉海规划定位不同。区划是依据海洋自然属性、区位、环境和开发利用现状,结合社会经济发展需求,划定海域的适宜功能,明确限制功能或不适宜功能;涉海规划则是在一定的时间和空间范围内,统筹安排用海活动或项目。区划和规划既有联系,又有区别。在海洋功能区划的编制过程中,要正确处理区划与规划的关系,不能以区划代替规划,也不能以规划代替区划,应在功能区划的工作范围内对各种规划做综合分析,站在全局和战略的角度,对海域进行科学合理的功能定位。在功能区命名上,切忌以企业名称命名,一般可采用"自然地名+功能"的形式。

2.明确省市县三级海洋功能区划的定位

省市县三级海洋功能区划要定位清楚,体现不同的层次和级别。省级海洋功能区划应定位为综合性、指导性和限制性的区划。编制广东省级海洋功能区划"宜粗不宜细",旨在揭示不同的海域利用保护的功能属性,兼顾社会发展需求,要明确一定区域的海域适宜干什么,更要明确不

适宜干什么或限制干什么，从而对海域做出宏观的功能定位。编制广东省的市县级海洋功能区划应强调可操作性的定位。旨在确定更小面积海域的最佳使用功能或主导功能。市县级海洋功能区划的分类体系应比省级海洋功能区划的分类体系更加详细和具体，可以在现行的二级分类体系的基础上增加或细化分类体系。如果地级市行政区划中只包含一个沿海县（市），则不必再编制县（市）级海洋功能区划。例如，广东省潮州市只有饶平县一个沿海县，建议只编制潮州市级海洋功能区划。

3.加强区划的前瞻性和科学性研究

海洋功能区划应在客观展望未来科学技术与社会经济发展水平的基础上，充分体现对海洋开发与保护的前瞻意识，应为提高海洋开发利用的技术层次和综合效益留有余地。另外，应注重编制方法的科学性。当前编制海洋功能区划主要是集成基础地理、资源环境、社会经济发展等多学科的基础资料和科研成果，还处于专家经验或者定性描述的阶段。因此，要借助先进的技术手段，建立专家决策支持系统，对海洋功能做出准确和科学以及符合一定时间发展水平的定位。

4.加强对功能区划修改的管理

贯彻实施《海洋功能区划管理规定》是规范海洋功能区划管理的重要保障。规范程序是功能区划管理的关键。海洋行政主管部门提出编制海洋功能区划前，应当对现行海洋功能区划及各涉海规划的实施效果进行总结和评价，在此基础上提出编制工作的申请，经同意后方可组织编制。其中，组织编制省级海洋功能区划应向国家海洋局提出申请，组织编制市、县海洋功能区划应向省级海洋行政主管部门提出申请。

编制和修改海洋功能区划要建立公众参与机制。区划的有关成果要采取公示、征询等方式，充分听取用海单位和社会公众的意见，对有关意见采纳结果应当公布。在海洋功能区划修改阶段，属于重大修改的，应当向社会公示，广泛征求意见。

四、有关工作设想

1.加强海洋功能区划理论体系的研究

理论体系是海洋功能区划制度的重要支撑。回顾海洋功能区划走过的20年发展历程，无论在理论体系还是管理实践方面都取得了很好的成效。但从现行的海域管理制度可以发现，海域使用管理理论尤其是海洋功能区划理论体系的深入研究方面，还比较薄弱。海洋功能区划理论体系研究的滞后造成了管理的深度和精度难以拓展，尚未完全形成对海域使用管理的有效决策支撑。因此，必须加强海洋功能区划理论体系的研究。

2.尽快开展海洋功能区划的实施效果评估

区划实施后，效果是海洋功能区划制度生命力的体现。研究海洋功能区划实施效果评估的主要内容和技术方法，从行政管理、社会经济、海洋环境等方面来设计评估指标体系，从而全面评估广东省及市县级海洋功能区划实施的情况。同时，针对海洋功能区划修编、修订或个别调整之前，也进行海洋功能区划实施效果评估，以确保海洋功能区划整体工作的科学性和严谨性。

3.认真做好海洋功能区划的宣传和培训工作

通过宣传培训，不断增强各级海洋管理部门自身的科学用海观念和依法行政的责任感、使命感，以及各类用海者合理开发利用保护海洋的自觉性，进一步加强舆论监督，完善信访、举报和听证制度，充分调动广大人民群众和民间团体参与海洋开发保护监督工作的积极性，为区划实施营造一个良好的社会氛围。

4.加快市县级海洋功能区划的编制审批工作

国务院在《关于广东省海洋功能区划的批复》中明确提出“要尽快完成沿海市、县（市）海洋功能区划的修编工作”。对已经完成编制工作

的市、县级海洋功能区划要尽快报省级政府批准，对尚未开展市、县级海洋功能区划编制工作的地区要制定严密的倒计时工作方案。

5.加大力度整顿和规范海域使用管理秩序

通过海洋功能区划的实施、监督检查及海洋执法工作，切实做到以海洋功能区划引导和制约用海需求，保护和改善海洋生态环境，促进海洋经济有序、协调发展。对于不按海洋功能区划批准使用海域的，要坚决取缔，对海洋生态环境造成破坏的，要限期进行整治和恢复。珠江口及毗邻区域应严格控制海砂开采活动，加强海域和海岛生态环境保护；粤东、粤西海域应重点保证港口建设和渔业资源利用的用海需要。

参考文献

[1] 广东省海洋功能区划. 2008.

[2] 阿东. 海洋功能区划制度开始实施　明确规范政府行为. 瞭望新闻周刊, 2007(8).

[3] 栾维新，刘容子，王茂军. 海洋功能区划与海洋发展规划关系的研究. 海洋管理, 2001(2).

[4] 葛瑞卿. 海洋功能区划的理论和实践. 海洋通报, 2001(8).