国际海洋空间规划发展趋势及对我国的启示*

徐丛春　王晓惠　李双建

（国家海洋信息中心　天津　300171）

摘　要　海洋空间规划是海洋利用管理的一种有效措施，对于推动促进以生态系统为基础的海洋综合管理具有重要的意义。在综述第一次国家海洋空间规划研讨会情况的基础上，介绍了当今国际上对海洋空间规划的认识和研究状况，以及国际海洋空间规划的发展趋势，并结合海洋空间规划对我国开展相关工作进行了探讨，为我国改善海洋功能区划和海洋利用管理提供借鉴与参考。

关键词　海洋管理；海洋空间规划；海洋功能区划

海洋空间规划是以生态系统为基础管理人类活动的方法，是对人类利用海洋做出综合的、有远见的、统一的决策规划过程，在促进资源可持续利用、优化海域利用、协调解决人类利用与自然环境、使用者之间冲突上具有重要的效用。近年来，国际上先进海洋国家逐步形成了以生态系统为基础的海洋空间规划理念，旨在通过实施海洋空间规划推动海洋生态系统为基础的海洋综合管理的实现。在综述第一次国家海洋空间规划研讨会情况的基础上，介绍了当今国际上对海洋空间规划的认识和研究状况，以及国际海洋空间规划的发展趋势，并结合海洋空间规划对我国开展相关工作进行了探讨，为我国改善海洋功能区划和海洋利用管理提供借鉴和参考。

一、区域海洋管理与海洋空间规划

1. 区域海洋管理发展历程

为管理目的而进行区域海洋的确立和划分，最初是在1958年。当时第一届联合国海洋法会议通过了领海与毗连区公约和深海公约，他们按照领海、毗连区等对海洋进行区域划分，明确提出了各海洋区域的法律权限，构成了管理国家管辖海域的法律基础。此后，为了达到一些特殊的管理目的，主要是保护环境和人类健康的目的，政府间组织指定了一些其他海洋区域，如“防止油船污染国际公约”划定和管制一些特别敏感海区，以界定海洋区域的生态脆弱带。20世纪70年代，联合国环境规划署政府管理委员会“不断地对控制海洋污染和海洋海岸带资源管理的区域方法加以认可，并要求制定区域行动计划”（UNEP，1982），使区域方法在区域海洋计划中得到广泛应用。近年来，按照生态系统来确定海洋区域的边界进行管理的呼声越来越高，2002年召开的世界可持续发展峰会上所有国家对以生态系统为基础的海洋区域管理表示赞同，目前美国等发达国家正走向以生态系统为基础的区域

* 资助项目：国务院专项“我国近海海洋综合调查与评价专项（908-02-06-03）”.

海洋管理时期，以生态系统为基础的区域海洋管理逐渐由理念步入实践。

2．海洋空间规划是区域海洋管理的一种有效措施

海洋空间规划总体目标是创建和建立海洋空间利用及其各种利用之间相互作用的合理组织机制，平衡各种开发需求与环境保护需求之间的关系，并以公开和有计划的方式来达到社会和经济目标。

但是，海洋空间规划只是建立基于生态系统的海洋管理的措施之一，其他措施还包括海域利用管理规划（其中包括综合海洋空间规划）、区划图和管理规定、许可证（建设许可、污染物排放许可、施工许可）、基础设施投资、基建项目的选址、特别管理区域选划、标准（水质标准和沉积物质量标准）、经济手段(开发费、其他使用费用、执照或许可证费、拨款、补助金、税费、折旧补贴、税收优惠、税收扣除)、监督与强制性制裁（如，罚款、吊销许可证）、技术援助、教育和宣传材料散发等，他们共同保障以生态系统为基础的海洋管理的有效实施。

二、国际海洋空间规划的发展趋势

2006年11月8—10日，联合国教科文组织（UNESCO）的政府间海洋学委员会（IOC）和人与生物圈计划（MAB）在法国巴黎UNESCO总部召开了第一次国际海洋空间规划研讨会。研讨会的目的：（1）确定说明海洋空间规划有助于实施以生态系统为基础的海洋利用管理途径的实践经验；（2）形成愿意将以生态系统为基础的管理付诸实践的国际科学家和规划人员团体；（3）通过新的合作关系和互联网共享信息和经验；（4）确定未来行动的优先次序，包括确定海洋空间规划的国际准则和提高能力建设。来自20多个国家的政策制定者、管理人员以及科学家出席了研讨会，他们就海洋利用规划和管理，尤其是在海洋空间规划和区划等方面的实践展开了热烈的讨论，主要包括海洋空间规划的立法政策背景、海洋空间规划的程序、实施海洋空间规划、海洋空间规划中加入“人文因素”的必要性、海洋空间规划的监测、评价与适应性管理等。

在这次讨论会上，从来自不同国家、各个层面参会者的发言中，可以了解到当今国际上对海洋空间规划的认识和研究状况，以及国际海洋空间规划的发展趋势。

1．立法是海洋空间规划有效实施的理想的但不一定是关键的前提条件

制定并实施海洋管理的法律、法规，可确保海洋综合行政管理强有力的法律体系支撑，从而实现对整个海洋区域采取共同的有效措施，因此，通过立法来实施海洋空间规划是一个理想的选择。一些国家海洋空间规划的实施就是通过国家立法启动的，例如，《大堡礁海洋公园法》（1975年）为海洋公园的规划和管理提供了框架，《1997年加拿大海洋法》起草了东斯科舍陆架的综合管理规划，英国提出的《海洋法案》（2007年）将海洋空间规划作为其重点项目之一，近期已经得到修正的《德国联邦空间规划法》将空间规划的国家部门权限扩展至专属经济区。也有一些国家通过国家政策来启动海洋空间规划的实施。例如，2005年荷兰住房区域规划和环境部在其《荷兰国家区域规划政策文件》中首次公布了关于北海的条款，该条款通过空间规划为管理北海范围内的人类活动提供了指导。当然，也有不具备国家法规或政策的海洋空间规划的范例，例如，比利时海洋空间规划，它是首批实施的海洋空间规划之一，当时并没有专门的立法要求这样做。因此，通过立法来启动或推进实施海洋空间规划并不是海洋空间规划有效实施的必要条件。

2．监控、评估、有效的报告及适应性管理是海洋空间规划有效实施的基本要素

监控、评估、有效的报告及适应性管理是有

效的海洋使用管理的基本要素，海洋区域规划应该是包含这些要素的持续过程。监控和评估应该集中致力于影响或可能影响海洋管理区的最重要问题，并应编制一份解决主要管理需求的、全面的研究和监测的程序。有效的报告是向有关各方通报监测或评价结果的关键部分，应使报告的风格和详细程度适合媒体发布。适应性的管理可以明确已经实现的目标、确定可以弥补的差距、通过反馈机制改善决策等，适应性管理要求采取预防原则，随时准备吸收新的信息，以适应性程序开展管理规划和决策。这些基本要素的有机组合，形成了评价管理有效性的主要步骤：(1)确定管理目标所需要的结果；(2)选择指标；(3)开展监测；(4) 定期评估结果；(5) 报告研究结果和建议；(6)根据需要调整管理方法，即适应性管理。

3. 利益相关者尽早和持续地参与明确的管理程序对于成功实施海洋空间规划至关重要

在海洋空间规划的整个过程中，公众和利益相关者有效参与十分重要。随着人们对海洋区域认识的逐步深入，提高有关区域管理的公众参与程度，广泛地听取专家、社会团体及公众等利益相关者的意见，建立并完善反馈程序，实现多元主体和共同参与模式，是海洋空间规划实施的有效机制。利益相关者的参与有助于为海洋空间规划提供信息与支持，改善海洋区域管理的机制、政策与行动，从而起到减少决策风险促进决策民主化的作用。并且，利益相关者应该从开始就参与，这种参与在海洋空间规划整个过程中应该是及早、经常且持续的。托尔图加斯生态保护区是目前美国最大的保护区——佛罗里达群岛国家海洋保护区的一部分，该保护区的规划与实施被认为是一个协同决策的成功例子。在保护区的选划和扩张中，通过互联网向社会公众发送技术文件、地图以及其他可视化数据，使公众较好地分享和理解划分保护区的相关信息，进而增加了他们对保护区建设最终决策的支持与参与。同时，很重要的一点就是在项目开始时科学家们与其他利益相关者坐在一起来商议，这种直接的信息交流有助于彼此建立信任，形成一致意见。

4. 强调“人文因素”纳入海洋空间规划中的重要性

地理信息系统技术(GIS)以空间数据库为核心，采用空间分析方法和空间建模方法，通过提供多种空间的和动态的资源与环境信息，为管理者提供决策支持，被广泛应用于陆地系统或小尺度的海洋环境中。GIS 通过各种途径将环境进行信息分层以供查询、组合和分析，然而目前关于海洋的社会或人文地理工作仍远远不足，海洋环境的“人文因素”虽然被公认为纳入决策的重要因素，但却没有多少社会经济信息图层可用于海洋空间规划。而且，在有效完整的程度上社会经济信息表现为某种特定活动的存在与缺失，例如，渔业捕捞、采矿、疏浚及航运等。记载这些空间活动对于区域规划和决策显然是重要的，可是一旦这些活动信息在 GIS 系统中变换为信息图层，就会脱离开产生这些活动或现象的人文内涵、社会历史和文化背景等。因此，强调人文因素在海洋空间规划中的重要性，要通过社区参与、结合当地知识以及地理信息系统把海上活动与近岸社区、民生以及文化联系起来，这对于社区参与海洋管理、有效实施规划具有重要意义。

三、对我国开展相关工作的启示和探讨

国际海洋空间规划的研究进展和发展趋势，为我国开展海洋功能区划、海域使用管理等相关工作提供了重要的参考和借鉴意义。结合笔者对海洋功能区划理论和实践的认识和关注，有以下几点体会和启示以供探讨。

1. 监测、评价及适应性管理应作为当前海洋功能区划管理的重要程序

国外海洋使用管理将监控、评估、有效的报告及适应性管理作为有效的基本要素，并提出海

洋区域规划应该是包含这些要素的持续过程，这为我国完善海洋功能区划管理程序提供了重要借鉴意义。当前，我国海洋功能区划从1989年启动第一次全国海洋功能区划工作开始，到2002年国务院批准《全国海洋功能区划》至今历经十余年，相继完成了从小比例尺到大比例尺的国家、省、市、县四级海洋功能区划的编制与审批工作，海洋功能区划的理论和方法体系得到不断发展与完善。然而，目前海洋功能区划仍是静态的，是以分类为基础而形成的分类区划，尚未建立起海洋功能区划的功能分级体系与标准，对功能区利用程度尚未建立任何理论和方法体系，更谈不上监测评估基础上建立适应性管理，基本上没有有效的、可行的管理措施和监控程序以调控海洋功能区划，这使我国海洋功能区划始终处于"管理乏力"的状态。近年来，国家海域使用动态监测系统启动实施，方案中提出对功能区要开展监测、评估，为海洋功能区划的有效管理提供了良好的契机，但限于目前关于海洋功能区监测、评估的理论和方法体系尚未形成，因此对功能区功能利用程度的监测评估结果有待进一步验证。笔者认为，对功能区监测、评估、有效报告及适应性管理是完善海洋功能区划的重要程序，目前最紧要的工作是借鉴国际经验，抓紧建立海洋功能区的监测评估理论与方法体系，从而为海域使用动态管理工作提供实践指导。

2．利益相关者及公众的参与和反馈应贯穿海洋区划或规划的整个过程

国际上先进的海洋国家在社会事务管理上具有较高的民主性和透明度，积极邀请利益相关方及公众参与管理，并认真听取采纳利益相关者及社会公众的建设性意见和建议，从而避免决策失误所造成的经济效益、环境效益与社会效益等损失，这为我国海洋区划和规划的制定起到了重要的参考价值。目前，我国规划政策制定过程中利益相关主体及公众的参与程度远远不够，这其中既有利益相关主体及公众参与意识不强有关，又有规划政策制定的政府部门在编制程序和过程上缺乏考虑有关。最近发布的《海洋功能区划管理办法》提出了"建立公众参与机制"，这是一个好的趋势，但是其中对于公众参与的阶段、形式、步骤和程度等具体事项并未明确规定。随着人们对海洋区域认识的逐步深入，以及对社会事务参与意识和"主人翁"精神的不断增强，提高利益相关者及公众对社会事务的参与程度，广泛地听取专家、社会团体及公众等利益相关者的意见，建立并完善沟通与反馈程序，实现多元主体共同参与模式，是改进海洋综合管理的有效手段和提高社会进步程度的综合反映，这对于加强海洋管理体制建设以及组织实施政策方面具有深刻的意义。

3．海洋功能区划理论与方法体系亟须进一步梳理完善

国际上对海洋区划和海洋空间规划都有较为明确的界定，两者间既有区别又有联系，在实践中海洋空间规划不一定要建立在区划基础之上，两者的特质性要求不能将两者混而谈之。按照《全国海洋功能区划》，海洋功能区划是指根据海域的自然资源条件、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，将海域划分为不同类型的海洋功能区，为海洋开发、保护与管理提供科学依据的基础性工作。目的是为海域使用管理和海洋环境保护工作提供科学依据，为国民经济和社会发展提供用海保障。按照海洋功能区划的初衷，海洋功能区划应以自然属性为主来确定海域的功用或效能，而这种自然属性是海域本身固有的，应包括海洋自然系统运行产生的功能、海洋生态系统运行产生的功能、海洋固有形态产生的作用等。但目前人们对海洋的认识远远不如陆地，海洋自然属性的相关研究也尚不够充分与深入，实际中对海洋功能区划的功能定位往往抛开海洋

的自然属性基础，更加突出海洋社会经济属性，使得海洋功能区划更加类似于海洋空间规划或海域使用规划。一般来说，区划是规划的基础，但不同于规划，它是更本质、更基础的区域的划分，因此将海洋功能区划等同于海洋空间规划或海域使用规划，偏离了海洋功能区划的初衷。所以，笔者认为，海洋功能区划应回归到以自然属性为基础的区划思路，借鉴综合自然区划等相关研究成果，研究各海域最本质、最基础的固有性质，并基于此重新梳理完善海洋功能区划的理论与方法学体系。

参考文献

[1] Visions for a Sea Change: Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning. UNESCO, Paris, November, 2006.

[2] 叶属峰，温泉，周秋麟.海洋生态系统管理——以生态系统为基础的海洋管理新模式探讨 [J]. 海洋开发与管理，2006(1)：77-80.

[3] 林千红.试论海洋综合管理中的区域管理[J].福建论坛(人文社会科学版)，2005(7)：113-116.

[4] 欧文霞，杨圣云. 试论区域海洋生态系统管理是海洋综合管理的新发展 [J]. 海洋开发与管理，2006(4)：91-96.

[5] 王江.公众参与城市管理的制度障碍和创新[J].现代城市研究，2003(2)：13-18.

[6] 周秋麟，牛文生，等.规划美国的海洋航程[M].北京：海洋出版社，2005.