我国海域使用管理和海洋环境保护的依据

——海洋功能区划

阿　东(国家海洋局海域管理司)

海洋功能区划是我国海洋管理部门在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，其目的在于加强海洋综合管理，协调解决海洋开发利用和环境保护工作中出现的问题，促进海洋经济持续、快速、健康发展。该项工作自提出以来，已得到全国人大、国务院和有关部门的高度重视，已经颁布实施的《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海洋环境保护法》)、《国家海域使用管理暂行规定》和《中国21世纪议程》等一系列政策法规，明确了其在海洋管理工作中的地位和作用。与此同时，国家海洋局会同沿海地方人民政府和有关部门开展了全国海洋功能区划和沿海省、自治区、直辖市大比例尺海洋功能区划工作，其主要成果已在海洋行政管理工作中得到有效实施，成为各级人民政府监督管理海域使用和海洋环境保护的依据。

一、什么是海洋功能区划

《中华人民共和国海洋环境保护法》第95条规定："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。"该定义中的自然属性是指海洋及其依托陆域的自然条件，包括地质、地貌、气候、水文、化学环境、生物生产力、自然灾害等；社会属性是指海洋及其依托陆域的开发利用现状、社会经济发展条件和需求（包括各部门的规划和计划）；自然资源是指与海洋水体本身有着直接关系的物质和能量及其与海洋开发利用有关的海洋空间，包括生物资源、矿产资源、海水资源、可再生能源、港口资源、旅游资源、滩涂资源等；环境特定条件是指海洋及其依托陆域的环境质量状况和环境容量；主导功能是指某一海域在多种功能同时并存的情况下，分析对比而选定的最佳功能。按该项功能安排开发利用活动，既能保证海域自然资源与环境客观价值的充分体现，又能保证国家和地区社会经济可持续发展的需要；使用范畴指海域的使用范围。海洋功能区划将海域划分为开发利用、整治利用、海洋保护、特殊和保留五大类功能区，涵盖了我国海洋开发利用和保护的各种类型。

二、为什么要开展海洋功能区划工作

首先，开展海洋功能区划工作是合理开发利用海洋空间和资源的需要。新中国成立后，我国开展了大规模的海洋基础调查和海洋资源调查工作，积累了大量资料，为海洋经济建设做出了贡献。但与调查工作的投入和资料丰富程度相比，调查工作所获取的资料没有充分发挥其价值，其原因主要是这些调查工作仅仅掌握了海洋的自然环境及资源的类别、分布和储量，而没有对这些资料进行综合分析，没有掌握其时空变化规律和组合关系，更为重要的是没有考虑社会需求。海洋功能区划依据海域的自然条件、资源条件和环境特定条件确定海域开发利用的合理性，明确回答某一海域适宜/不适宜干什么，在此基础上，依据社会经济发展条件和社会需求确定应选择何种功能（或功能顺序）以实现最佳效益，从而达到合理开发利用海洋空间和资源，促进海洋经济发展的目的。

其次，开展海洋功能区划工作是海洋环境保护工作的需要。80年代以来，我国沿海地区经济迅猛发展，海洋开发利用的深度和广度逐渐加大，随着陆源排污和海上排污量的逐年增加，我国海洋环境总体质量持续恶化，污染损害事件频繁发生。通过海洋功能区划工作，可对海域环境特定条件进行详细分析，为避免和减轻各种海洋开发利用项目之间的有害影响提供依据。同时，海洋功能区划通过对必要依托陆域的自然条件、使用现状和未来发展趋势的综合分析，明确其陆源污染的来源、分布和可能带来的影响，为合理分配岸线和近岸海域，减轻陆源污染物对海洋的污染提供依据。

第三，开展海洋功能区划工作是建立统筹协调机制，解决不同部门、行业间用海矛盾的需要。60年代以来，我国海洋开发利用活动逐步从传统的"兴渔盐之利，行舟辑之便"向包括油气资源开采、固体矿产资源开采、海水增养殖、滨海旅游、海水综合利用、海洋能开发等在内的海洋综合开发利用模式转变，到80年代末期，海域使用活动逐步复杂化和多元化。由于缺乏统筹协调机制，各个部门和行业分别制订和实施用海规划和计划，造成海洋开发过程中矛盾日益突出，沿海地区屡次发生港口航道、水产养殖、石油勘探、盐业生产、滨海旅游、军事设施之间的纠纷与矛盾。通过海洋功能区划工作，可以从海洋的整体利益和长远利益出发，综合平衡有关部门、行业在开发利用海洋中的关系，协调解决不同部门、行业之间的用海矛盾，达到合理开发利用海洋资源、促进海洋产业协调发展的目的。

为此，国务院在1988年将"组织拟定重要海区综合利用区划，会同沿海省、自治区、直辖市划定海洋功能区"的职责赋予国家海

洋局，以此作为“综合管理我国管辖海域”、“协调海洋资源合理开发利用，保护海洋环境”的依据，该项职责在1994年、1998年的国务院机构改革中得到进一步明确和加强。为了保证海洋功能区划的有效实施，财政部、国家海洋局于1993年发布了《国家海域使用管理暂行规定》，要求根据海洋功能区划统一安排和监督管理海域的各种利用。1999年，九届人大常委会第十三次会议通过了《海洋环境保护法》，要求依据海洋功能区划科学合理使用海域、编制海洋环境保护规划、开发利用海洋资源、选择入海排污口、审批海洋工程建设项目。两项法规的制定和实施，明确了海洋功能区划在海域使用管理和海洋环境保护工作中的法律地位。

三、怎样编制海洋功能区划

开展海洋功能区划的直接目的是满足海洋管理工作的需要，最终目的是实现海洋资源与环境的可持续利用和海洋经济的可持续发展。因此，海洋功能区划编制工作应当注意以下几个方面的问题。

首先，海洋功能区划的编制过程是科学决策过程。作为一项跨部门、跨行业的综合性工作，海洋功能区划应当由各级人民政府组织编制，应当成立有关部门参加的领导机构、有关专家参加的技术咨询机构及具体的编制机构。在编制过程中，要加强部门之间的联系，全面、准确、及时获得有关部门的资料和规划成果。在协调论证过程中，要广泛征求涉海部门、行业及重要用海单位的意见，妥善处理开发利用和保护的关系，协调解决不同部门、行业之间的用海矛盾，避免造成纠纷。

第二，海洋功能区划应当适应市场经济条件下的海洋开发利用机制。90年代以来，我国逐步实行社会主义市场经济，市场逐步代替计划成为资源分配的手段，非政府资本的投入（如外资、自筹资金等）逐步取代国家投资成为经济发展的动力，在计划经济下的那种长期计划（规划）已经难以编制和实施。在这种背景下，海洋功能区划应适应市场经济条件下海洋管理工作的需要，从静态向动态转化（即区划不应是固定不变的，而应随着经济发展变化每隔一段时间调整一次）；从规定使用范围向规定禁止使用范围转变（即区划不是明确规定具体海域的开发利用方向，而应规定具体海域的不适宜开发利用方向）。

第三，海洋功能区划工作应当“软起步，硬着陆”。编制完成的成果不应停在科学研究阶段，而应转化成政府批准的规范性文件和法规，切实为海洋管理工作服务。为此，海洋功能区划成果应当具有以下几方面特点：一是可操作性，市、县级海洋功能区划应当提出合理使用海域及改善海域环境质量的原则、方法和步骤；二是通俗易懂，不仅易于专业技术人员理解，而且易于决策人员和海域使用者理解；三是形式直观，通过建立海域功能区划管理信息系统实现海洋功能区划信息输入、显示、编辑、查询、统计分析、空间分析、输出、查询的直观化和便捷化。

四、如何实施海洋功能区划

作为政府监督管理海域使用和海洋环境保护的依据，海洋功能区划经批准后，应当制定配套实施办法，并在政府公报和本行政区域范围内发行的报纸上公布文本，采取多种形式广泛宣传。在实际管理工作中，应切实做到以下几点：

其一，遵照执行《国家海域使用管理暂行规定》第4条、第7条和《海洋环境保护法》第6条的规定，依据海洋功能区划审批海域使用项目。海域使用管理的目的是为了实现海域的合理开发和可持续利用，维护国家海域所有权和海域使用者的合法使用权，其核心是海域使用审批和有偿使用制度。而实施海域使用审批制度的关键是海洋功能区划制度的建立。

其二，遵照执行《海洋环境保护法》第7条的规定，根据海洋功能区划制定海洋环境保护规划。海洋环境保护规划是对一定时间内海洋环境保护目标和措施所作出的规划，

其目的是在发展经济的同时保护环境，使经济与环境协调发展。通过海洋功能区划工作，揭示出海域的最佳开发利用方向及其在形成、演变、本底、承载力、敏感性、使用与保护等方面的差异性，为因地制宜，实行不同区域的资源开发、经济建设和环境保护政策、制定环境规划目标和强化环境管理提供科学依据。

其三，遵照执行《海洋环境保护法》第24条的规定，根据海洋功能区划开发利用海洋资源。海洋资源包括生物资源、矿产资源、海水资源、可再生能源、港口资源、旅游资源、滩涂资源等，开发利用管理工作以部门、行业为主，主要依据是部门、行业发展规划。对于没有编制海洋功能区划的地区，各部门、行业规划是海洋功能区划编制的重要基础资料。对于已经编制海洋功能区划的地区，各涉海部门、行业规划应以海洋功能区划为依据安排开发利用项目。

其四，遵照执行《海洋环境保护法》第30条和47条的规定，依据海洋功能区划选择入海排污口、设置陆源污染物深海离岸排放排污口、审批海洋工程建设项目。海洋功能区划对排污区的条件进行了严格的限定，规定其不得与海水养殖区、盐田纳水区、自然保护区、滨海风景区、重要的海洋生物产卵区和稚仔鱼索饵区等功能区相重合，为排污口的选择和设置提供了依据。海洋功能区划专门划定了海上工程利用区及其与海岸工程建设有关的开发利用区，为海洋工程（包括海岸工程）建设项目的审批提供了依据。

其五，遵照执行海洋倾倒区和海洋保护区的管理规定，依据海洋功能区划选划海洋倾倒区和海洋保护区。海洋倾倒区是指用来倾倒疏浚物或固体废弃物的海区，已被列入海洋功能区划第四大类特殊功能区。海洋保护区是指以保护海洋环境及其资源为目的，在海域、岛屿、海岸带、海湾和河口划出界限加以专门保护的区域，已被确定为海洋功能区划第三大类功能区，下分海洋自然保护区和海洋特别保护区两个子类。近几年较大面积倾废区基本上是依据全国海洋功能区划确定的，已经建设的60个海洋自然保护区都属于全国海洋功能区划中划定的221个海洋自然保护区之列。