



“985工程”哲学社会科学创新基地
教育部人文社会科学重点研究基地 资助
中国海洋大学海洋发展研究院

我国滨海 旅游资源开发与管埋

张广海 著



海洋出版社

我国滨海旅游资源开发与管理

Development and Management of
Coastal Tourism Resources in China

张广海 著

海洋出版社

2013年·北京

图书在版编目(CIP)数据

我国滨海旅游资源开发与管理/张广海著. —北京:海洋出版社, 2013. 4

ISBN 978 - 7 - 5027 - 8501 - 7

I. ①我… II. ①张… III. ①滨海旅游 - 旅游资源开发 - 研究 - 中国②滨海旅游 - 旅游资源 - 资源管理 - 研究 - 中国 IV. ①F592.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 044684 号

责任编辑:方 菁

责任印制:赵麟苏

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编:100081

北京旺都印务有限公司印刷 新华书店发行所经销

2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:787mm×1092mm 1/16 印张:19

字数:430 千字 定价:60.00 元

发行部:62132549 邮购部:68038093 总编室:62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

序

当今世界,一场以开发海洋资源、发展海洋经济为标志的“蓝色革命”正在全世界范围内蓬勃兴起。我国是海洋大国,拥有 18 000 千米的海岸线和超过 300 万平方千米的管辖海域,为我国海洋经济的发展提供了得天独厚的基础条件。十一届三中全会以来,国家陆续设立沿海经济特区、沿海港口城市、保税区等,所有这些改革开放政策,都极大地促进了沿海经济的快速发展。“十·五”以来,国家批准实施海南国际旅游岛、山东半岛蓝色经济区等区域发展规划,掀起了新一轮的沿海区域经济发展浪潮,使得海洋空间与资源开发领域不断拓展。

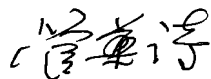
值得注意的是,在诸多海洋产业中,滨海旅游已成为沿海各省、市、自治区海洋发展总体战略的重要组成部分,“滨海旅游”作为新兴的支柱性产业得以重点发展。伴随区域经济发展与居民消费水平的不断提高、国家法定节假日调整和休假方案的实施,滨海旅游消费需求将呈现持续增长态势,滨海旅游资源开发、利用还将继续加强。目前我国已形成北起中朝边界的鸭绿江口、南至中越边境的北仑河口的滨海旅游经济带,滨海旅游业已跃升为我国沿海地区经济增长点,成为促进沿海经济模式转型的“利器”。

然而,由于旅游资源的过度开发,游客的持续增长和高度集中,滨海旅游开发的空间布局矛盾重重,加之沿海地区生态环境相对脆弱,滨海旅游环境压力逐渐增大。鉴于目前滨海旅游资源开发与利用正在如火如荼地开展,因此滨海旅游资源开发、利用与管理问题亟须相关理论和方法的指导。

《我国滨海旅游资源开发与管理》是一部系统阐释我国滨海旅游资源开发与管理状况以及存在的问题、发展趋势与对策建议的专著。张广海教授多年来从事旅游开发与规划领域的理论与应用研究,近年来对我国滨海旅游资源开发、滨海旅游产业发展、滨海旅游环境与可持续发展等方面进行了深入探讨。作者重点论述了我国当前滨海旅游资源类型体系、滨海旅游城市、海岛与滨海区域以及滨海保护区等方面的旅游开发、管理状况,比较系统地分析了我国

国滨海旅游开发与管理面临的诸多问题,并提出具有建设性的开发、管理对策与建议,具有较强的前瞻性和可操作性。对于加快我国滨海旅游资源的开发与利用,大力发展滨海旅游产业,提升我国旅游产业乃至海洋经济综合竞争力均具有重要的理论指导和借鉴价值。

中国工程院院士



2012年11月

前 言

进入 21 世纪以来,人类对滨海旅游的多层次需求日益增加,从简单的体验滨海“3S(sun、sea、sand)”风情向体育、观光、度假、康疗等多种活动并重的方式转变,促使滨海地区旅游资源的开发强度和开发规模不断加大,相继崛起了一批举世闻名的国际滨海旅游胜地,诸如地中海沿岸、波罗的海及大西洋沿岸、加勒比海地区及夏威夷群岛等。泰国、印度尼西亚、马来西亚等国家或地区的国际旅游业迅猛发展,也得益于滨海度假资源的全面开发。由于滨海旅游具有较高的重游率和较为稳定的客源市场,其创汇创收效果十分显著,当今世界上位居前列的旅游大国大多是有着广阔的海岸线和滨海旅游产业发达的国家。

滨海地区位于海陆交界地带,气候宜人,空气清新,资源赋存丰富,且多天然良港,经济大多比较发达,社会环境和旅游基础设施较好,相对于山岳型旅游地所依托的城镇来说,交通较为方便,可进入性强。实践证明,滨海旅游资源开发与利用能够产生巨大的综合效应,其覆盖面广、渗透力强,不但能够创造良好的经济效益,提供就业机会,提升城市知名度,而且还能带动交通、商业、餐饮等产业发展以及加快城市基础设施及环境建设。尤其值得注意的是,滨海旅游资源开发可以实现滨海岸段旅游功能与工业、港口、养殖等多种功能在空间上的复合叠加,还可以对工业、港口、养殖等资源的旅游衍生功能进行深度挖掘,有利于提升区域滨海岸段资源与空间开发的整体经济效益。同时,滨海地带的生态环境较为复杂且相对脆弱,而滨海旅游作为具有显著可持续性特征的发展模式,有利于滨海资源和生态环境的持续保护。正是由于这些优势,国际上已充分认识到滨海旅游的产业特征和发展前景,联合国《21 世纪议程》指出:“沿海国家应当探索扩大依靠海洋资源开发消遣和旅游活动的潜力。”《中国海洋 21 世纪议程》提出的海洋开发战略目标是:“为保证海洋资源的可持续开发利用,为适应海洋旅游娱乐业迅速发展的要求,一切适宜于海洋娱乐的岸线、海滩、浴场和水域都要预留下来,保证旅游娱乐事业的需要。”《中国海洋 21 世纪议程》和《全国海洋经济发展规划纲要》均把“滨海旅游”列为新兴的支柱性海洋产业予以重点发展。2009 年“滨海度假”被确定为我国首批 12 条国家旅游线路之一,成为引导海内外游客流向和消费热点的重要的国家

品牌。总之,滨海资源开发日益成为提升沿海地区区域产业综合水平和国家竞争力的重要途径,滨海旅游产业已被视为海洋经济和世界旅游业持续发展的重要构成。

滨海旅游是世界产业经济中增长最快的领域之一,但国内外对滨海旅游的研究要落后于滨海旅游的实践,处于理论和应用探讨阶段,尚未形成比较统一和权威的研究体系。由于研究角度各异,出现了与滨海旅游相关的众多概念,如海岸带与滨海地区、海洋旅游与滨海旅游、海洋旅游资源与滨海旅游资源等。Miller^[1]认为滨海旅游(coastal tourism)是指发生在滨海区域和临近滨海水域的旅游、休憩和休闲活动。这些活动既包括旅游开发(酒店、旅社、餐饮业等),也包括支持滨海地区发展的基础设施(如零售业、航海业、供应商等),还包括供消遣休闲的航行、滨海和海洋生态旅游、水上巡游、游泳、休闲垂钓、潜水探险等相应的旅游活动。Wong^[2]则指出,滨海旅游(coastal tourism)是一系列广泛的活动开展、环境影响和沿海管理等问题的综合定义。Hall^[3]认为海洋和滨海旅游(ocean and coastal tourism)包括发生在滨海地区和沿海水域里的所有旅游业、休闲和娱乐导向的活动,其中包括住宿、食品工业、度假别墅和滨海旅游业的基本支持,如零售业、码头及活动提供者等,也包括一些旅游活动如划船,基于海岸或者海水的生态旅游,如巡航、游泳、钓鱼、潜水等。这些概念集中在对滨海旅游空间范围的界定和对滨海旅游的定义上,它所涉及的要素主要包括:①滨海旅游设施,如住宿设施、餐饮设施、游乐设施、景点等;②基础设施,如零售业、码头、各类活动有关设施等;③滨海旅游活动,如供消遣休闲的航行、滨海和海洋生态旅游、游船、游泳、休闲渔业、潜水探险等。整个滨海旅游活动的开展大部分是以相邻的滨海城市为依托,国际上众多的旅游胜地都是著名的滨海旅游城市。同时,滨海旅游还应当包括滨海地区的都市旅游、商务活动等以及与旅游活动相关的食、住、行、游、购、娱等诸要素所形成的旅游地域系统。值得注意的是,海洋旅游(marine tourism)是与滨海旅游(coastal tourism)密切相关的概念,同滨海旅游相比,其涉及的活动空间更为广阔,主要包括以海洋为基础的相关旅游产业,如滨海旅游、深海垂钓和远洋游艇,涵盖了海滨、海上、海中、海底和海岛开展的所有旅游和娱乐活动。Mark^[4]提出:“海洋旅游(marine tourism)包括以海洋环境(指那些含盐的和受潮汐影响之水域)为中心所从事的游憩活动,或接待许多人离开他们的居所而对海洋环境所引发的一系列活动。”显然,海洋旅游以海洋自然资源和人文资源为基础,以海洋生态环境系统为背景,表现为鲜明的海洋独特性和海洋生态性。海洋旅游强调旅游与海洋的关系,“以海洋为依托”、“以海洋环境为中心”而进行

的海洋观光、娱乐、度假和游憩活动是其主要内容。根据海洋环境的特点、距陆远近与开发的难易程度,海洋旅游涵盖滨海旅游、近海旅游和远洋旅游。综上所述,滨海旅游开发是以促进滨海旅游业持续、有序发展为目标,以滨海旅游资源为核心,以滨海旅游市场需求为导向,以提高旅游资源吸引力和激发旅游者动机为突破点,对滨海旅游资源加以系统、综合利用的社会经济活动过程。可见,由于滨海旅游内容丰富、综合性强,滨海旅游开发研究涉及滨海旅游产业、海洋旅游资源开发、滨海城市旅游开发管理、海岛旅游资源开发管理、海洋保护区旅游开发管理和海洋旅游区划等诸多领域。

国外滨海旅游经历了萌芽、诞生、发展以及繁荣阶段,每个阶段都有各自的特点,反映了一定的历史演进规律。现代滨海旅游的雏形最早出现于18世纪早期的欧洲,根据历史文献记载,世界上最早的海水浴出现于1730年英国的斯盖堡拉和布赖顿。滨海旅游的萌芽阶段持续了一个多世纪,但其发展规模小,主要功能为治病和疗养,多为王公贵族所享受,滨海旅游行为是个别的,而非普遍的和大众的,这一时期现代意义上的滨海旅游尚未真正诞生。工业革命为现代滨海旅游的诞生提供了必要条件,铁路的出现不仅使英国的布赖顿成为更加有名的疗养地和度假胜地,而且在地中海、波罗的海及欧洲大西洋沿岸逐渐出现了各种滨海旅游度假区。这一时期滨海旅游范围不断扩大,功能逐渐延伸,且主要集中于工业革命后的资本主义发达国家。从19世纪末到20世纪“二战”结束是国外滨海旅游的快速发展阶段。汽车作为交通工具的普及、西方社会回归自然与热爱自然理念的出现以及经济发展使旅游的人数不断增多,成为推动滨海旅游业发展的主要动力。滨海休闲度假成为大众共同的向往,也开始吸引众多企业家、实业家们投资开发滨海旅游项目。自20世纪40年代开始,在全世界范围内,滨海旅游呈现繁荣局面,世界民航业迅速崛起,“二战”后的经济快速增长,和平与发展成为时代的主题,许多国家都制定了互免签证、自由对换货币、开放领空、开放国际航线的旅游政策,这些都大大推动了国际旅游业的发展。据世界旅游组织公布,早在1992年旅游业已超过石油成为世界第一大产业,据统计在百慕大、巴哈马、安提瓜和巴布达、圣克里斯托弗和尼维斯、开曼群岛、荷属安的列斯等加勒比海岛地区,旅游业均占国民收入的一半以上。

按时间及滨海旅游发展性质和程度的不同,我国滨海旅游发展历程大体划分为古代滨海游历期,滨海旅游的萌芽期,初步发展期、滨海旅游的快速发展和全面发展期。

(1)秦统一六国后(公元前219年),秦始皇东行郡县,先后三次登游琅琊

台,从秦汉时期,琅琊台便以滨海旅游胜地而名噪天下。之后,历代帝王、文人骚客更是以登游琅琊台为乐事,并在我国几千年的历史长河中留下了众多的观海听涛的典故、记载和文学作品。

(2)我国滨海旅游开发最早可上溯到19世纪,始于秦皇岛的北戴河,主要目的在于避暑、疗养。新中国成立后,在恢复国民经济的同时,我国以治病疗养为主要目的修缮和兴建了北戴河、大连、青岛、杭州等滨海疗养度假区。这一时期,滨海疗养旅游可以称得上是一种荣耀,获得滨海疗养的机会仅仅是国家和地方的有关领导,以及全国广大的劳动模范和先进人物。如青岛的八大关有“万国建筑博览会”之称,毛泽东、邓小平、谭震林、刘少奇、周恩来、叶剑英等党和国家领导人和众多的劳动楷模都曾在此下榻疗养。

(3)改革开放之初,沿海地区率先进入旅游资源开发和旅游产业初步发展阶段,旅游开发属于资源导向型开发模式。“七五”期间受市场经济影响,开发模式开始向市场导向型开发模式转化,滨海旅游业在海洋产业中地位逐渐提升,成为中国沿海地区新的经济增长点。

(4)自1990年起,我国滨海旅游开始进入快速发展阶段。“八五”期间旅游开发为资源和市场导向双重开发模式。“九五”期间,为滨海旅游资源的深层次开发时期,滨海地区开始兴建多种旅游接待、娱乐与基础配套设施,多样化的滨海旅游产品得到开发。

(5)自2000年以来,滨海旅游进入了综合开发和全面发展阶段,以可持续发展和科学发展观为指导思想,滨海旅游资源开发力度、规模、速度均逐年增大,陆海一体综合开发,滨海、水域、岛屿综合开发,依托滨海旅游城市相继开发了旅游度假区、国家风景名胜区、国家森林公园、国家地质公园、历史文化遗产等各种类型的重要旅游景区,商务会展、滨海度假、休闲观光等滨海旅游产品得到日益丰富和完善,滨海地区成为我国国内旅游和入境旅游的主要旅游目的地。

作为海洋大国,我国拥有超过300万平方千米的管辖海域、18 000千米的大陆海岸线、14 000千米的海岛海岸线和6 500多个岛屿,涵盖11个沿海省市、自治区和53个沿海城市,滨海资源丰富而独特,开发空间和潜力巨大。伴随国内外滨海旅游消费需求的持续增长,我国滨海旅游资源开发浪潮将持续升温,滨海旅游亦将提升我国区域旅游经济综合竞争力,并为实现2020年成为世界第一大旅游目的地国和第四大客源输出国、达到旅游强国的发展目标贡献更大的力量。当然,应该看到在我国滨海旅游资源开发过程中,过度开发与旅游环境超载、滨海旅游与其他沿海产业在同一空间区域布局上的冲突,海

岛、沿海保护区等资源的旅游价值有效提升,沿海旅游城市开发潜力深度挖掘等问题需要我们进一步深入思考。实际上,这正为滨海旅游理论研究和实践应用方面提供了新的领域和课题。中国海洋大学是以海洋专业为特色的综合性大学,更有责任肩负起滨海旅游领域研究的持续探索和不断创新。在十多年的教学和研究过程中,对我国滨海旅游现象和产业发展逐渐形成了一些系统的认知和看法。《我国滨海旅游资源开发与管理》一书是笔者近年来先后在主持沿海城市旅游开发与规划项目课题,发表多篇与滨海旅游相关的学术论文等研究成果的基础上的理论提炼和总结,旨在探索我国滨海旅游资源开发的可持续发展模式,为我国滨海旅游发展做些积极的工作。

本书既有对我国及沿海省市滨海旅游规划、沿海省市景区开发与管理、滨海旅游开发管理的相关法规政策、沿海省市无障碍旅游区构建等滨海旅游开发与管理状况的整体梳理,也有对滨海旅游资源类型、质量评价与地域差异的系统分析,还分别阐释了我国滨海旅游城市、海岛、滨海保护区以及滨海旅游区域的开发与管理,归纳和总结了我国滨海旅游开发的诸多问题,并细致研究了可操作性强的滨海旅游开发对策,这些均是近年来对我国滨海旅游发展进行细致思考和深入探讨的结果。

滨海旅游开发具有一定的特殊性和复杂性,需要以更加开阔的视野和持续的创新思想进行滨海旅游开发与管理的相关研究,本书只是一个阶段性的研究成果,今后尚需系统分析和理论积淀加以完善和丰富。

目 次

第一章 我国滨海旅游开发与管理状况	(1)
第一节 我国沿海省、市、自治区海洋功能区划	(1)
第二节 我国沿海省、市、自治区滨海旅游规划	(15)
第三节 我国沿海省、市、自治区旅游景区开发与管理现状	(20)
第四节 我国滨海旅游开发管理的相关法规政策	(38)
第五节 我国沿海省、市、自治区无障碍旅游区构建的现状	(41)
第二章 我国滨海旅游资源系统分析	(49)
第一节 滨海旅游资源界定及其分类系统	(49)
第二节 滨海自然旅游资源类型及系统分析	(64)
第三节 滨海人文旅游资源类型及系统分析	(72)
第四节 滨海旅游资源质量评价与地域差异	(80)
第三章 我国滨海旅游城市开发与管理	(87)
第一节 我国典型滨海旅游城市发展概况	(87)
第二节 我国滨海城市旅游市场开发特征分析	(99)
第三节 我国滨海城市旅游开发潜力评价	(107)
第四节 我国滨海旅游城市开发与管理中存在的问题及战略选择	(126)
第四章 我国海岛旅游资源开发与管理	(131)
第一节 海岛旅游的兴起	(131)
第二节 国内外海岛旅游理论研究与现状	(134)
第三节 我国的海岛旅游资源类型与分布	(139)
第四节 我国海岛旅游开发模式与战略	(151)
第五章 我国滨海区域旅游开发与管理	(159)
第一节 滨海旅游区域划分与布局	(159)

第二节	环渤海滨海旅游区	(163)
第三节	长三角滨海旅游区	(169)
第四节	泛珠三角滨海旅游区	(172)
第六章	我国滨海保护区旅游开发与管理	(177)
第一节	滨海保护区旅游开发的理论基础	(177)
第二节	我国滨海保护区旅游发展状况及问题	(187)
第三节	我国滨海保护区旅游开发的战略研究	(190)
第四节	滨海主题保护区旅游开发与管理	(193)
第五节	国外海洋保护区发展及对我国的启示	(195)
第七章	我国滨海旅游开发管理问题与对策研究	(200)
第一节	我国滨海旅游开发管理中存在的问题	(200)
第二节	我国滨海旅游发展战略现实对策研究	(205)
附录	(212)
参考文献	(286)
后记	(292)

第一章 我国滨海旅游开发与管理状况

伴随国家在海洋空间与资源开发领域的深入,一系列相关海洋发展政策与海洋规划战略、区域发展战略加大了滨海旅游资源的开发力度。改革开放以后,滨海旅游开发与管理日常工作日益完善,我国滨海旅游产业迅速发展,目前已形成北起中朝边界的鸭绿江口、南至中越边境的北仑河口的滨海旅游经济带。

在新中国成立初期,我国尚未建立海洋管理体制。随着海洋捕捞、海洋盐业、海上交通运输等传统海洋产业的迅速发展,有关部门只是建立了相应的产业管理机构和管理制度。由于当时社会经济能力较弱,对海洋空间和资源的开发利用规模较小,对海洋的污染、破坏及利用程度都较低。为掌握我国海洋的基本情况和维护国家海疆安全,1958年组织了“中国近海环境与资源综合调查”。1964年成立国家海洋局,承担全国海洋工作的综合协调责任,负责统一管理海洋资源、海洋环境调查资料收集整理和海洋公益服务。1972年斯德哥尔摩环境与发展大会后,我国政府开始重视区域环境污染问题,开展了海洋环境污染调查工作。1978年全国科学大会提出了“查清中国海,进军三大洋,登上南极洲”的三大海洋事业发展目标。1979年国务院批准实施了海岸带和海涂资源综合调查专项,并于1980—1987年间开展了全国性的调查工作,取得了丰富的成果。1997年我国相继开始了渔业资源调查和一些海洋物理、地质调查工作。2006年又启动了“中国近海海洋综合调查与评价”(“908专项”)。总体来说,海洋环境污染调查、全国海岸资源调查等重大活动及成果,体现了国家相关部门在海洋领域的管理能力和作用,也为制定我国海洋相关法律法规和海洋管理体制打下了坚实的基础。同时,我国相关部门制定或修订了《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国海域使用管理法》等多部海洋法律法规,以及《全国海洋经济发展规划纲要》、《全国海洋功能区划(2011—2020年)》等相关规划,为海洋资源开发提供了相关的政策引导和科学的决策依据,使我国海洋资源开发走上依法管理的轨道。

第一节 我国沿海省、市、自治区海洋功能区划

一、海洋功能区划背景

由于初期对海洋环境的认识不深,缺乏统一规划和协调机制,我国海洋开发保护管理缺乏科学依据,导致海洋资源的粗放式开发,造成严重的环境污染和资源浪费,使得海岸生态破坏严重、岸线利用不合理、近海海域污染和生态环境质量恶化等现象持续发生,难

以有效地发挥海洋环境资源的巨大功能。长期以来,我国实行的是部门管理为主的行业管理体制,海洋综合管理较为薄弱,加上海域功能划分得不科学使得海洋管理部门和相关行业间开发利用海洋资源的矛盾日益突出,沿海地区在港口航道、水产养殖、石油勘探、滨海旅游等产业之间的冲突较为严重。为了对海洋功能进行科学划分和合理定位、协调海洋功能区与沿岸陆域功能区之间的关系、实现海陆经济活动协调发展,1988年我国首次提出海洋功能区划工作,1989—1997年国家海洋局组织沿海11省、自治区、直辖市以及部分高等院校和科研机构开展了全国海域的小比例尺海洋功能区划工作,1998—2001年又开展了中国近海的大比例尺海洋功能区划工作,在此基础上2002年8月编制完成《全国海洋功能区划》,并由国务院发布实施,2012年3月,《全国海洋功能区划(2011—2020年)》经国务院批准正式实施。海洋功能区划是一项史无前例的、开创性的、大型的海洋开发与管理的基础工作,明确提出了我国海洋功能区划的概念、原则、任务与内容、功能区分类、功能区指标体系以及海洋功能区划方法等,弥补了此前海洋功能区划的不足,为我国海域使用管理的科学化与制度化和海洋环境保护提供了科学依据,为经济发展提出的建设用海需求,渔业生产、渔民增收提出的基本用海需求,和生态安全提出的保护用海需求提供保障。

二、海洋功能区划相关理论

(一) 相关概念

1. 海洋功能区划

《全国海洋功能区划》以邓小平理论和江泽民“三个代表”重要思想为指导,以实施可持续发展战略、促进国民经济和社会发展为中心,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、改善海洋环境质量为目标,从我国海洋开发利用现实与未来发展需要出发,协调好与其他涉海规划、区划的关系,科学合理地划分出不同的海洋功能类型区,用来指导、约束海洋开发利用实践活动,保证海洋开发的经济、环境和社会效益。

海洋功能区划的依据是海域的地理位置、自然资源状况、自然环境条件、开发利用要求与社会需求等;区划过程是通过确定各海区主导功能和次级功能顺序,科学合理地安排各功能区域的资源开发利用和保护。区划类型包括开发利用区、治理保护区、自然保护区、特殊功能区和保留区五大类,这些类型区的开发与建设成为我国海洋管理的基础。此外,区划层次可划分为国家、省、市、县四级。国家和省级海洋功能区划是宏观的,具有指导性,市、县海洋功能区划往往要求具体、详细的功能区划,具有指令性。显然,海洋功能区划是以维护海洋生态健康的同时实现社会净效益的最大化为目标,对某一海域按自然属性和生态特征差异进行分区,并经科学论证来确定各海区适宜利用方式的过程,用以制定海洋资源优化配置制度,来指导人类的海洋开发行为。

2. 海洋功能区

海洋功能区是指根据海洋的自然资源条件、环境状况和地理位置,并考虑到海洋开发利用现状和社会经济发展需求所划定的,具有特定主导功能,有利于资源的合理开发利

用,能够发挥最佳效益的区域。其中主导功能系指海洋特定区域对人类生存或社会发展所具有主导意义的“价值”和“作用”。海洋功能区包含4层含义:①海洋特定区域的自然属性条件是划定海洋功能区的基础和先决条件;②海洋特定区域的社会属性条件是划定海洋功能区的必备条件;③区划确定的是海洋特定区域的主导功能,而不是其所有的一般功能;④划定海洋功能区的目的是为了保证实现海洋资源的合理开发利用,实现海洋综合效益的最佳发挥提供科学依据^[5]。

(二) 区划范围

我国拥有管辖海域面积超过300万平方千米,其中,具有完全主权的领海和内水是我国领土的重要组成部分,尤其是海岸带范围内的浅海海域资源,是海洋开发利用最为密集的区域;专属经济区和大陆架是我国具有勘探开发自然资源主权和管辖权的区域。按照行政区划,我国沿海地区包括辽宁省、天津市、河北省、山东省、江苏省、上海市、浙江省、福建省、广东省、广西壮族自治区和海南省11个省、市、自治区,台湾省和香港、澳门特别行政区需特殊区划,暂未统计在内。该范围包括53个沿海城市,其中有2个直辖市和51个地级市。

海洋功能区划的空间范围包括我国管辖的内水、领海、毗邻区、专属经济区、大陆架及其他海域(香港、澳门特别行政区和台湾省毗邻海域除外)。依托陆域包括全部无居民海岛,以及与海洋功能区划分有直接关系的有居民海岛和大陆沿岸一定宽度的陆域。

(三) 区划目的与原则

海洋功能区划的目的是根据区划单元的自然属性,结合社会需求,确定各功能区域的主导功能和功能顺序,制定合理的开发利用方向,为海洋管理部门对各海区的开发和保护进行管理和宏观指导提供科学依据,实现海洋资源的可持续开发和保护。海洋功能区划应达到以下几个基本目的:宏观指导各类海洋开发活动,建立良好的开发秩序,充分利用海洋资源和空间,形成合理的产业结构和生产布局;协调各海洋行业、沿海各地之间的相互关系,发挥其综合效益,为加强和实施海洋综合管理提供科学依据;为制定全国海洋发展战略、政策和规划提供科学依据。

为了能够客观认识海洋功能区的形成过程、结构特点和分布规律等,达到反映各海洋区域单元分异规律的目的,海洋功能区划应遵循以下技术原则:①区域分异性原则——作为海洋功能区划最基本的原则,要求在不同海域,根据自然属性的差异考虑特定区域开发利用与保护的合理性,并结合社会经济条件和市场需求最终划分出不同的海洋功能单元,实现最佳效益;②相似性和区际间差异性原则——即通过识别和概括因为自然因素和社会需求的差别所导致的区域内功能的相似性和区域单元间的差异性,实现对区域的合并和划分;③统筹兼顾、突出重点原则——进行海洋功能区划时,要兼顾开发利用和保护、主导功能和一般功能、近期开发和未来开发以及海陆经济活动相互关联性,合理配置整治利用区和保留区;④备择性原则——当某一区域中存在互不兼容的功能时,应优先安排海洋直接开发利用中资源和环境等条件备择性较窄的项目,同时也要注意安排海洋依托性和配套性开发利用功能;⑤可持续发展原则——根据海洋资源再生能力和自然环境的适应能力,确定

海洋特定区域的功能,实现海洋资源的可持续开发利用和保护;⑥可行性原则——海洋功能区划是完善我国海域使用管理制度、开展海洋环境保护工作、合理布局海洋生产力的重要依据,也是实施海域功能管制、有序有度开发海洋资源、强制性保护海洋生态系统、提高近海海洋环境质量的主要措施,应重点保障海上交通安全和国防安全,保证军事用海需要,因此,区划应具有适当的超前性和可行性,并依据等级性原则对海洋功能区进行逐级划分。

三、全国海洋功能区划

为控制、引导海域的使用方向,保护和改善海洋生态环境,促进海洋经济的可持续发展,国家海洋局依据《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》以及国家有关法律法规和方针、政策,于2002年9月10日发布了《全国海洋功能区划》(以下简称《区划》)。

(一)全国海洋功能区分类体系

《区划》确定海洋功能分类体系由10个一级类海洋功能区及相应的二级类海洋功能区构成,并对每种海洋功能区的开发保护重点和管理要求进行了解释(表1-1),全国及沿海各省市、自治区各类海洋功能区的分布状况如表1-2所示。

表1-1 海洋功能区分类体系

一级类			二级类	
代码	名称	含义	名称	含义
1	港口 航运 区	为满足船舶安全航行、停靠,进行装卸作业或避风所划定的海域	港口区	供船舶停靠、进行装卸作业和避风的区域,包括港池、码头和仓储地
			航道区	供船只航行使用的区域
			锚地	供船舶候潮、待泊、联检、避风使用或进行水上装卸作业的区域
2	渔业 资源 利用 和养 护区	为开发利用和养护渔业资源、发展渔业生产需要划定的海域	渔港和渔业设施 基地建设区	可供渔船停靠、进行装卸作业和避风的区域以及用来繁殖重要鱼苗的场所,包括港池、码头、附属的仓储地以及重要苗种繁殖场所等
			养殖区	以人工培育和饲养具有经济价值生物物种为主要目的的渔业资源利用区,包括港湾养殖区、滩涂养殖区、浅海养殖区等
			增殖区	因过度捕捞和不合理采捕或环境破坏而使海洋生物资源衰退或生物资源遭到破坏,需要经过繁殖保护措施来增加和补充生物群体数量的区域
			捕捞区	在海洋游泳生物产卵场、索饵场、越冬场以及它们洄游通道使用国家规定的渔具或人工垂钓的方法获取海产经济动物的区域
			重要渔业品种保 护区	用来保护具有重要经济价值和遗传育种价值的渔业种类及其产卵场、越冬场、索饵场和洄游路线等栖息繁衍生境的区域

续表

一级类			二级类	
代码	名称	含义	名称	含义
3	矿产资源利用区	为勘探、开采矿产资源需要划定的海域	油气区	正在开发的油气田和已探明的油气田及含油气构造
			固体矿产区	正在开发的矿区或尚未开发但已探明具有工业开采价值的矿区
			其他矿产区	正在开采的矿区或尚未开发但已探明具有工业开采价值的除油气、固体矿产之外的其他种类矿区
4	旅游区	为开发利用滨海和海上旅游资源,发展旅游业需要划定的海域	风景旅游区	具有一定质和量的自然景观或人文景观的区域
			度假旅游区	具有度假、运动及娱乐价值的区域
5	海水资源利用区	为开发利用海水资源或直接利用地下卤水需要划定的海域	盐田区	已开发的盐田和具有建盐田条件的区域
			特殊工业用水区	从事取卤、食品加工、海水淡化或从海水中提取供人食用的其他化学元素等的区域
			一般工业用水区	利用海水做冷却水、冲刷库场等的区域
6	海洋能利用区	为开发利用海洋再生能源需要划定的海域	潮汐能	已开发或具有开发潮汐能条件的区域
			潮流能	已开发或具有开发潮流能条件的区域
			波浪能	已开发或具有开发波浪能条件的区域
			温差能	已开发或具有开发温差能条件的区域
7	工程用海区	为满足工程建设项目用海需要划定的海域	海底管线区	已埋(架)设或规划近期内埋(架)设海底管线的区域,包括埋设海底油气管道、通信光(电)缆、输水管道及架设深海排污管道的区域
			石油平台区	已建或规划近期建设海上石油平台的区域
			围海造地区	规划近期内通过围海、填海新造陆地的区域
			海岸防护工程区	已建或规划近期内建设为防范海浪、沿岸流的侵蚀以及台风、气旋和寒潮大风等自然灾害的侵袭等海岸防护工程的区域
			跨海桥梁区	已建或规划近期内建设跨海桥梁的区域
其他工程用海区	已建或规划近期内建设其他工程的区域			
8	海洋保护区	为保护珍稀、濒危海洋生物物种、经济生物物种及其栖息地,以及有重大科学、文化和景观价值的海洋自然景观、自然生态系统和历史遗迹需要划定的海域	海洋和海岸自然生态保护区	以海洋和海岸自然环境、自然资源和具有一定代表性、典型性和完整性的生物群落和非生物环境共同组成的生态系统作为主要保护对象的区域
			海洋生物物种自然保护区	以珍稀与濒危物种种群及自然环境作为主要保护对象的区域
			海洋自然遗迹和非生物资源自然保护区	在对自然历史的研究方面具有重要科学价值(如地质剖面、海蚀—海积古海岸地貌等),经县级以上人民政府批准的自然历史遗迹保护区
			海洋特别保护区	在海洋环境中那些在自然资源、海洋开发和海洋生态方面对国家和地方有特殊重要意义,需要特别管理和保护,实现资源持续利用的区域