

全国海洋功能区划 实施评价

QUANGUO HAIYANG GONGNENG QUHUA
SHISHI PINGJIA

夏登文 徐伟 刘淑芬 主编

10100010111010001010100011
1101000101110101000011



海洋出版社

地址：北京市东城区东直门内大街165号
邮编：100027
电话：(010) 64033838

《全国海洋功能区划（2011—2020 年）》专题研究

全国海洋功能区划实施评价

夏登文 徐 伟 刘淑芬 主编



海洋出版社

2013 年 · 北京

图书在版编目 (CIP) 数据

全国海洋功能区划实施评价/夏登文, 徐伟, 刘淑芬主编.
—北京: 海洋出版社, 2013. 8

ISBN 978 - 7 - 5027 - 8615 - 1

I. ①全… II. ①夏… ②徐… ③刘… III. ①海洋资源 -
资源开发 - 经济区划 - 评价 - 中国 IV. ①P74 - 34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 151754 号

责任编辑: 张 荣

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 新华书店北京发行所经销

2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月第 1 次印刷

开本: 787mm × 1092mm 1/16 印张: 9.25

字数: 200 千字 定价: 48.00 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

《全国海洋功能区划实施评价》

承担单位暨编写人员

承担单位：国家海洋技术中心

编写人员：夏登文 徐 伟 刘淑芬 张静怡

李 锋 岳 奇 梁湘波 曹 东

侯智洋 石慧慧

前 言

海洋功能区划制度是《中华人民共和国海域使用管理法》确立的海域管理三大基本制度之一，是海域使用管理和海洋环境保护的科学依据。2002年以来，各级海洋功能区划的批准和实施，对于保证国家和地方经济社会发展的用海需求，统筹协调各涉海行业之间的用海矛盾，保护和改善海洋生态环境，促进海域的合理开发和可持续利用等发挥了重要作用。

上一轮海洋功能区划的实施期限截止到2010年，2009年国家海洋局启动了新一轮海洋功能区划的编制工作，为了总结经验，发现问题，提高新一轮海洋功能区划编制工作科学性，设立了“全国海洋功能区划实施评价”研究专题，本书是在专题研究报告的基础上完成的。本研究在我国属首次进行，没有现成的评价理论和评价模型，课题组从海洋功能区划设定的目标出发，对海洋功能区划目标实现程度、基本功能区设置和实施措施落实、海域开发利用情况进行了评价，总结分析了海洋功能区划实施效果和存在的问题，并对新一轮区划编制实施提出了建议。

本课题在研究过程中，国家海洋局海域管理司曾多次召开专家研讨会，许多专家都曾对本专题的研究提出宝贵的意见与建议，他们是：国家海洋局海域管理司阿东、韩爱青，国家海洋环境监测中心关道明、付元宾、王权明、李方，国家海洋信息中心胡恩和、李亚宁、张宇龙，大连海事大学栾维新，天津师范大学刘百桥等，在此表示深深地感谢！

限于作者水平，书中难免存在错漏和不足，敬请各位读者不吝指正。

“全国海洋功能区划实施评价”课题组

2013年5月

目 录

1 概述	(1)
1.1 项目背景	(1)
1.2 评价内容	(1)
1.3 评价过程	(4)
2 海洋功能区划目标的实现程度	(5)
2.1 海洋经济	(5)
2.2 海域开发利用与功能区划的符合性	(7)
2.3 海洋生态环境	(8)
3 海洋功能区的设置和实施措施	(21)
3.1 《全国海洋功能区划》功能区的设置及落实	(21)
3.2 海洋功能区划制度建设	(25)
3.3 海洋功能区划编制体系	(30)
3.4 海洋功能区划技术体系	(31)
3.5 海域使用管理执法检查	(34)
4 各海域的开发利用	(35)
4.1 辽宁省海域的开发利用	(36)
4.2 河北省海域的开发利用	(40)
4.3 天津市海域的开发利用	(43)
4.4 山东省海域的开发利用	(46)
4.5 江苏省海域的开发利用	(49)
4.6 上海市海域的开发利用	(53)
4.7 浙江省海域的开发利用	(56)
4.8 福建省海域的开发利用	(59)
4.9 广东省海域的开发利用	(63)
4.10 广西壮族自治区海域的开发利用	(67)
4.11 海南省海域的开发利用	(70)
4.12 公共海域的开发利用	(73)
5 海洋功能区划实施效果和存在的问题	(75)
5.1 全国海洋功能区划实施效果	(75)
5.2 海洋功能区划实施存在的问题及原因	(84)

6	海洋功能区划面临的形势	(91)
6.1	经济全球化进程加剧	(91)
6.2	国家区域和产业发展战略调整重大	(92)
6.3	沿海地区工业化和城镇化进程加快	(95)
6.4	建设用海需求旺盛亟须加强规范引导	(97)
6.5	海洋生态环境问题形势不容乐观	(99)
6.6	重大海洋灾害和海上污染事故频发	(100)
6.7	国家海洋权益维护形势日益严峻	(101)
7	海洋功能区划评价结论及新区划建议	(104)
7.1	海洋功能区划评价结论	(104)
7.2	新一轮海洋功能区划建议	(106)
附件1	各省(市、自治区)海洋功能区划调研中反映的问题	(111)
附件2	各省(市、自治区)海洋功能区划调研中提出的建议	(126)

1 概述

1.1 项目背景

海洋功能区划是海洋管理的基础性工作，是海域使用管理和海洋环境保护的科学依据。海洋功能区划是否科学合理，将直接影响国民经济发展的全局和全面协调可持续发展目标的实现。1998 年国家海洋行政主管部门开展了大比例尺海洋功能区划工作，2002 年 8 月《全国海洋功能区划（以下简称《区划》）》编制完成，并由国务院批复。之后，国务院又先后批准了 10 个省级海洋功能区划。各级海洋功能区划的批准和实施，对于保证国家和地方经济社会发展的用海需求，统筹协调各涉海行业之间的用海矛盾，保护和改善海洋生态环境，促进海域的合理开发和可持续利用等发挥了重要作用。

近年来，我国沿海地区经济社会取得快速发展，工业化、城镇化进程加快，对海岸和近海的开发利用提出了新的需求。特别是 2008 年以来，国务院相继批准和发布了广西北部湾、天津滨海新区、河北曹妃甸、广东“珠三角”、福建海峡西岸、江苏沿海地区、辽宁沿海经济带、山东“黄三角”、海南国际旅游岛等区域规划及重点产业振兴与调整规划。有关规划和具体措施提出在沿海地区建设一批国家和地方重大建设项目，产业用海需求迅猛增长。

为适应社会经济发展的新形势，同时考虑全国海洋功能区划于 2010 年到期，急需开展海洋功能区划修编工作。鉴于此，国家海洋局决定启动新一轮海洋功能区划编制工作，对上一轮海洋功能区划中存在的问题进行改进，对区划不适合经济发展和生态环境保护的部分进行修正，重新进行海洋功能区划目标的设定和功能分区。

为了总结海洋功能区划制度实施的经验和存在的问题，国家海洋局设置了全国海洋功能区划实施评价专题。其目的是通过专题研究，全面了解海洋功能区划的实施情况，客观评判海洋功能区划的实施成效，分析海洋功能区划执行中存在的问题，通过改进区划方案，扬长避短，提高新一轮海洋功能区划的科学性。

1.2 评价内容

《全国海洋功能区划》共分 5 个部分：我国海域开发利用与保护状况分析，海洋功能区划的指导思想、原则和目标，全国海洋功能分区，重点海域的主要功能以及实施海洋功能区划的主要措施见图 1.1。

本次评价是对海洋功能区划实施后的评价，重点是规划实施的结果和规划实施的过

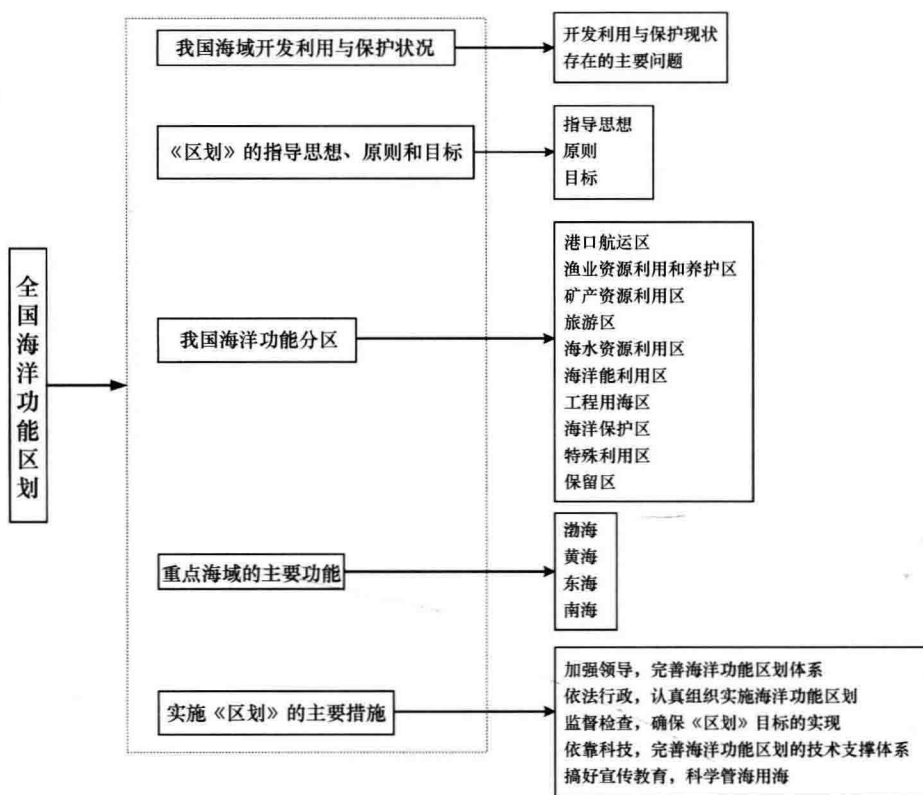


图 1.1 全国海洋功能区划文本结构图

程。主要评价内容如下。

(1) 对海洋功能区划目标的直接评价

评价内容是海洋功能区划直接规定的或者有条件控制的指标。如果海洋功能区划执行结果实现或基本实现了预定的指标，那么说明至少该时期区划在控制和执行这些指标上是有成效的。

《全国海洋功能区划》提出的目标如下：

建立起符合海洋功能区划的海洋开发利用秩序，实现海域的合理开发和可持续利用，满足国民经济和社会发展对海洋的需求。

2001—2005 年，加强海洋功能区划的实施管理，逐步调整不符合海洋功能区划的用海项目，实现重点海域开发利用基本符合海洋功能区划，控制住近岸海域环境质量恶化的趋势。

2006—2010 年，严格实行海洋功能区划制度，实现海域开发利用符合海洋功能区划，生态环境质量得到改善，海洋经济稳步发展。

海洋功能区划从海域开发利用、生态环境质量、海洋经济三个方面阐述目标，虽然没有提出定量的区划目标，但提出的要求明确。本书通过对区划初期和区划末期海域使用情况、生态环境质量和海洋经济等指标进行对比，评判区划目标的实现程度。

(2) 评价海洋功能区划提出的实施措施是否得到有效落实

《全国海洋功能区划》是国务院为贯彻执行海域管理和海洋环境保护等法律法规而制定的政策性、规范性和技术性文件,提出了保障区划实施的主要措施,措施是否得到有效落实是区划实施成败的关键。

海洋功能区划提出了保障实施的五项主要措施,主要包括:①加强领导,完善海洋功能区划体系,要求沿海省、市、县认真做好各级海洋功能区划修编和修订工作,涉海各部门要依法协调或衔接好海洋功能区划与相关区划、规划的关系;②依法行政,认真组织实施海洋功能区划,审批项目用海必须以海洋功能区划为依据;③加强监督检查,确保海洋功能区划目标的实现,要根据区划目标制定重点海域使用调整计划,明确不符合海洋功能区划的海域使用项目停工、拆除、迁址或关闭的时间表,并提出恢复项目所在海域环境的整治措施;④要依靠科技,完善海洋功能区划的技术支撑体系,加强海洋功能区划理论与实践研究,促进海洋功能区划工作的科学性、超前性与可操作性。建立结构完整,功能齐全、技术先进的海洋功能区划管理信息系统,建立海域使用与环境保护动态监视监测网络体系,全方位动态跟踪和监测海域使用状况与环境质量状况;⑤要搞好宣传教育,科学管海用海,多层次、多渠道、有针对性地做好海洋功能区划的宣传和培训工作。

针对以上情况,我们将对海洋功能区划的制度建设、编制体系和技术体系从以下四个方面对全国海洋功能区划的实施情况做出评价:①从政策层面分析海洋功能区划的制度建设情况;②分析《全国海洋功能区划》在省级区划中的落实情况,省、市、县三级海洋功能区划编制情况;③分析海洋功能区划实施的监督检查情况;④分析海洋功能区划技术体系是否完善。

(3) 对海域开发利用现状进行分析评价

统计沿海 11 个省(市、自治区)海域使用现状,分析其用海结构、用海面积年度变化趋势、海域使用的特点和问题。评价海洋功能区划作为海域使用管理的依据,在规范海域开发秩序,协调行业用海矛盾等方面发挥作用。

(4) 系统总结海洋功能区划实施成效和存在的问题

对海洋功能区划在保障重大建设用海,保障食物生产、维护渔区社会和谐稳定、改善生态环境,规范海域开发秩序等方面发挥的积极作用进行定性评价和系统总结;对区划编制、实施以及基础理论等方面的问题,尤其是不适应经济社会发展要求的地方进行分析,为新一轮区划编制积累经验。

(5) 客观分析海洋功能区划面临的形势

新一轮海洋功能区划应结合当前我国社会经济发展的形势,落实科学发展观和转变经济增长方式等要求,进行创新和改进。

(6) 提出海洋功能区划工作的建议

结合当前沿海经济发展的背景和对海洋功能区划工作的新要求,提出新一轮海洋功能区划编制建议。

1.3 评价过程

国家海洋局于2008年11月组织沿海各省开展了海洋功能区划实施情况调研,要求各省、市、区委托海洋功能区划编制技术单位承担调研任务,重点是了解各省市范围内重点海域主要功能和目标的落实情况、各重点海域的开发利用情况等,并分析海洋功能区划制度的实施成效和主要经验,海洋功能区划制度执行中存在的问题及原因等。截至2009年6月份,沿海11个省、市、自治区都按要求开展了调研工作,填报了调研表格,并提交了调研报告。

全国海洋功能区划实施情况评价课题组在山东、浙江、福建、广东、天津等地开展了实地调研,与相关管理部门和用海企业等进行了座谈。收集了功能区划实施以来的海域确权面积、重点海域海洋环境质量状况、执法检查等数据资料,收集了沿海地区发展战略规划报告、区域建设用海规划报告等,收发表格11套,表格99份,数据约20 000条。在沿海各省、市、自治区海洋功能区划调研的基础上,通过多次研讨,完成了该研究报告。本书正是在此基础上编写而成的。

2 海洋功能区划目标的实现程度

科学利用海洋资源，促进经济发展和保护海洋资源与环境是进行海洋功能区划工作的目的。海洋功能区划从经济、海域开发利用和生态环境三个方面设定了要实现的目标，根据区划目标的描述，报告从海洋经济、海域开发利用和海洋生态环境三个方面进行目标实现程度的评价。

海洋功能区划没有设定量化的区划目标，海洋功能区划作为海域使用管理和海洋环境保护的依据，在促进海洋经济可持续发展、规范海域开发秩序、改善生态环境等方面发挥了不可替代的作用。由于涉海行业众多，影响海洋经济、环境质量的因素复杂，我们无法把海洋功能区划发挥的作用分离出来。但海洋经济和海洋环境质量的统计数据所反映的现状和趋势能较好的反映海洋功能区划目标的实现情况。考虑到数据来源的权威性，我们主要采用正式发布的数据作为依据进行分析。

2.1 海洋经济

根据《中国海洋经济统计公报》中对海洋经济总体运行情况统计所采用的指标，结合功能区划的具体情况，我们选取了海洋经济生产总值、海洋经济产业结构和海洋产业吸纳劳动力能力三个指标进行评价。

2.1.1 海洋经济生产总值

海洋功能区划通过规范和引导涉海行业规划，有效地解决了海洋资源利用冲突，保障了国家大型项目用海，促进了海洋经济快速、健康发展。《全国海洋功能区划》实施以来，海洋经济增长水平持续高于同期国民经济的增长水平。据统计，2002 年全国海洋经济生产总值为 9 050.29 亿元，占国内生产总值的 9.4%；而到 2010 年全国海洋经济生产总值达到 38 439 亿元，占国内生产总值的 9.7%，比 2009 年增长 12.8%，约为 2002 年的 4.25 倍。海洋经济总产值实现了大幅度的提高（见图 2.1）。

2.1.2 海洋经济产业结构

海洋功能区划统筹安排行业用海，促进了海洋二、三产业的快速发展，优化了海洋产业结构，为海洋经济可持续发展奠定了基础。统计数据显示，2010 年，海洋产业增加值 22 370 亿元，海洋相关产业增加值 16 069 亿元。海洋第一产业增加值 2 067 亿元，第二产业增加值 18 114 亿元，第三产业增加值 18 258 亿元。海洋经济三次产业结构比例为

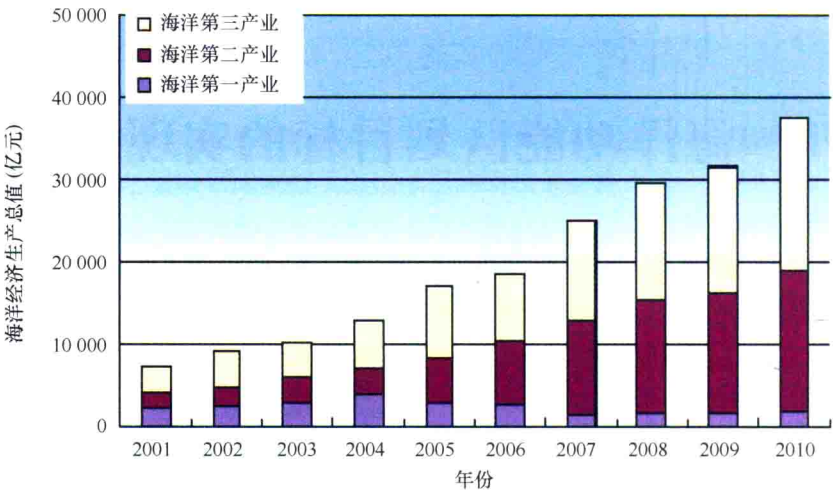


图 2.1 2001—2010 年全国海洋经济生产总值情况

5:47:48。而在 2002 年，海洋经济三次产业结构比例为 50:17:33。可以看出，以海洋渔业为主体的第一产业比重降低，工业制造业的比重进一步提高，以高科技、服务类行业为支撑的海洋新兴产业规模不断壮大。海洋经济产业结构得到了优化（图 2.2）。

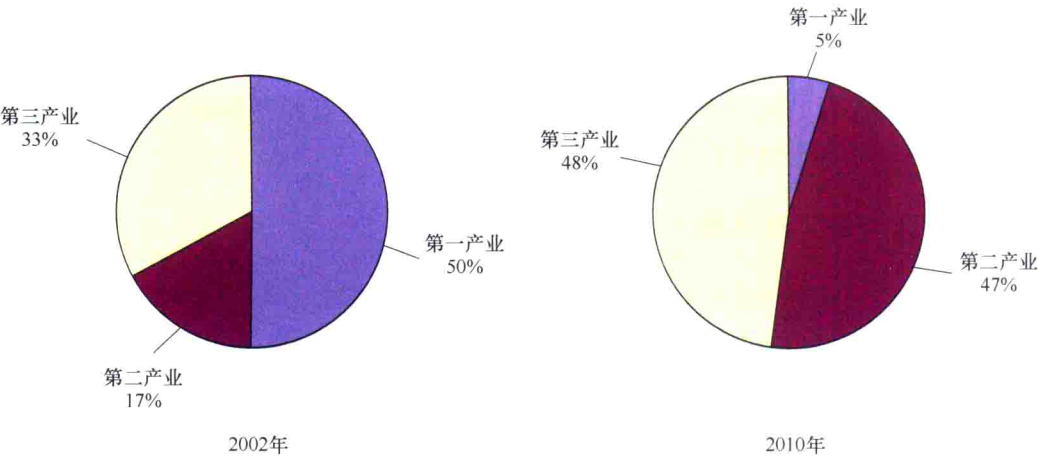


图 2.2 2002 年和 2010 年海洋经济产业结构比较

2.1.3 海洋产业吸纳劳动力能力

海洋功能区划实施以来，全国海洋经济生产总值每年平均以高于 8% 的速度增长，为社会提供的就业岗位逐年增多。目前，我国沿海地区有近 1/10 的就业人员从事涉海行业。在海洋经济发展的带动下，高新技术产业的发展推动了不少沿海城市成为全国经济发展的

中心区域,增强了沿海城市的人才吸引力和集聚力。据统计资料显示,2005 年我国主要海洋行业中就业人员为 2 780 万人,2010 年全国海洋产业就业人员达到 3 350 万人,比 2005 年增加 570 万人,约为 2005 年的 1.2 倍。海洋产业吸纳劳动力的能力大幅度提高(图 2.3)。

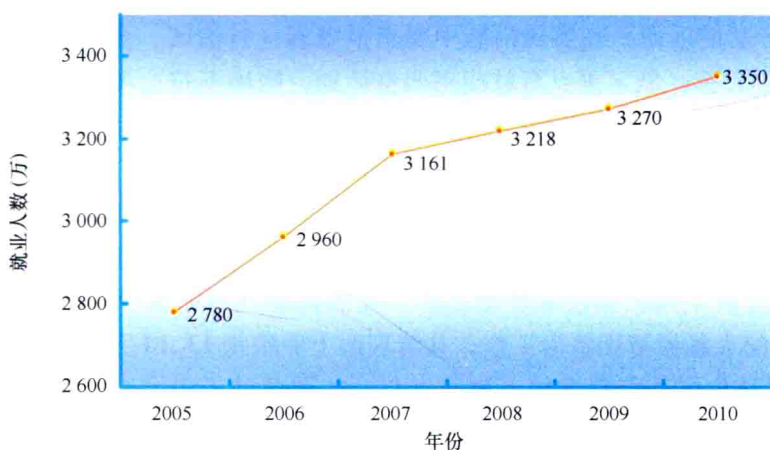


图 2.3 2005—2010 年全国涉海就业人员数变化趋势

通过以上三个方面的分析我们可以看到,海洋功能区划实施以来,我国的海洋经济生产总值大幅增加,海洋经济产业结构趋于合理化,海洋经济吸纳劳动力能力不断增强。综合看来,我国的海洋经济发展速度较快,势头良好,较好地实现了区划设定的目标。

2.2 海域开发利用与功能区划的符合性

根据《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》以及其他法律法规和文件的规定,海域的开发利用要依据海洋功能区划,不按海洋功能区划批准使用海域的,批准文件无效,收回非法使用的海域。因此,我们对重点海域开发利用情况的评价主要从项目与海洋功能区划的符合性或不符合海洋功能区划项目的调整两个方面进行。

2.2.1 用海项目与海洋功能区划的符合性

近年来,沿海各级政府严格执行海洋功能区划。在海域使用审批过程中,把项目用海是否符合海洋功能区划作为首要条件进行严格审核,对不符合海洋功能区划的用海项目坚决不予批准;对违背海洋功能区划的用海项目,要求申请人依据海洋功能区划另行选址。各省、市、区在用海项目审批时均要求符合功能区划。山东省海洋与渔业厅根据海洋功能区划,要求初步选址不符合海洋功能区划的羊口新港、马兰湾大宇船业、荣成成东船厂、黄岛油库等项目另行选址;辽宁、浙江等大部分省市还建立了建设项目预审制度,首先对是否符合海洋功能区划进行审查,如符合才要求海域申请者按规定开展论证等前期工作。

各级海洋部门把项目用海是否符合海洋功能区划作为批准项目用海的首要条件,保证了新上项目用海符合海洋功能区划。

2.2.2 对不符合海洋功能区划的用海项目的调整

《全国海洋功能区划》在实施措施中要求沿海省、自治区、直辖市人民政府要依据《区划》确定的目标,制定重点海域使用调整计划,明确不符合海洋功能区划的海域使用项目停工、拆除、迁址或关闭的时间表,并提出恢复项目所在海域环境的整治措施。沿海部分省、市依据海洋功能区划,对重点海域不符合海域主要功能的用海活动进行了调整。如大连市政府在《大连市海洋功能区划》出台后,对该市南部海域功能实施了调整。2006年、2007年完成养殖物第一、二期清理整治,2008年继续对市南部海域养殖物依法组织开展了第三期清理整治工作,完成清理养殖面积9 778亩^①。通过历时3年、连续3期的大规模清理整治工作,共清理海上养殖物13.14万亩、支出补偿资金近10亿元,有效地化解了南部海域养殖与港口、旅游业的矛盾和冲突,保障了辽东半岛东部海域港口航运、旅游等重点功能的开发利用。厦门西海域20世纪80年代以后,由于海域使用无法可依,西海域水产养殖无序、快速发展,密密麻麻的养殖设施挤占航道、调头区,加速航道、港区淤积,破坏了港口资源,阻碍了海上交通运输,也严重影响滨海旅游景观。全国海洋功能区划批复后,从2002年开始,厦门市政府用了3年的时间,依据海洋功能区划,组织开展了西海域禁止水产养殖综合整治行动,共投入1.99亿元用于养殖设施拆除的补偿。目前,西海域已恢复海蓝水清、航道畅通的状态,港口航运、滨海旅游、临海工业得到了快速、协调发展。山东省威海、青岛、烟台、日照以及福建省厦门等地都制定并实施了海域使用调整计划,对历史原因造成的不符合海洋功能区划的开发活动进行综合整治和恢复。目前,由于历史原因,仍有一些不符合海洋功能区划的用海项目存在,主要是旅游区、保护区等功能区内存在养殖用海等情况。

2.3 海洋生态环境

影响海洋环境质量的因素复杂,根据《中国海洋环境质量公报》,我们选取了海水质量、生态系统健康状况、重点功能区情况3个指标作为评价指标,此外,海洋保护区建设情况可以反映对海洋环境保护的重视程度,我们也将其作为海洋生态环境状况的评价指标之一。

2.3.1 海水质量

据2000年到2010年的海水水质监测数据显示,各类污染水质面积均有波动,但没有明显扩大趋势,污染水质总面积、二类、三类水质面积2010年均比2000年有所减少,其

^① 亩为非法定计量单位,1公顷=15亩。

中二类水质面积减少幅度较大，从2000年的102 000 km²减少到2010年的70 430 km²；四类水质和劣四类水质面积有所增加（表2.1，图2.4）。

表 2.1 2000—2010 年海水各类水质面积分布 单位：km²

年度	二类水质	三类水质	四类水质	劣四类水质	合计
2000	102 000	54 000	21 000	29 000	206 000
2001	99 440	25 710	15 650	32 590	173 390
2002	111 020	19 870	17 780	25 720	174 390
2003	80 480	22 010	14 910	24 680	142 080
2004	65 630	40 500	30 810	32 060	169 000
2005	57 800	34 060	18 150	29 270	139 280
2006	51 020	52 140	17 440	28 370	148 970
2007	51 290	47 510	16 760	29 720	145 280
2008	65 480	28 840	17 420	25 260	137 000
2009	70 920	25 500	20 840	29 720	146 980
2010	70 430	36 190	23 070	48 030	177 720

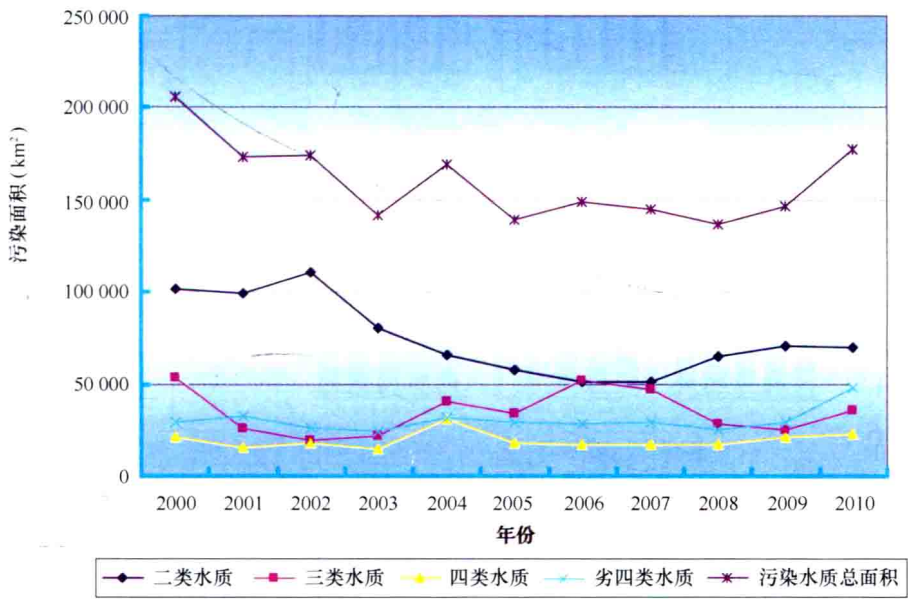


图 2.4 2000—2010 年各类水质面积分布趋势

2.3.2 生态系统健康

2004 年国家海洋局在全国沿海重点区域建立了 15 个生态监控区，2005 年增加为 18 个。历年来对生态监控区的海洋环境监测结果表明：我国近岸海域生态系统基本稳定，但生态系统健康状况恶化的趋势仍未得到有效缓解，近岸海域生境恶化、生态系统结构失衡、典型生态系统受损、生物多样性和珍稀濒危物种减少、赤潮等海洋生态灾害频发等问

题依然严峻。大部分海湾、河口、滨海湿地等生态系统处于亚健康状态（图 2.5）。

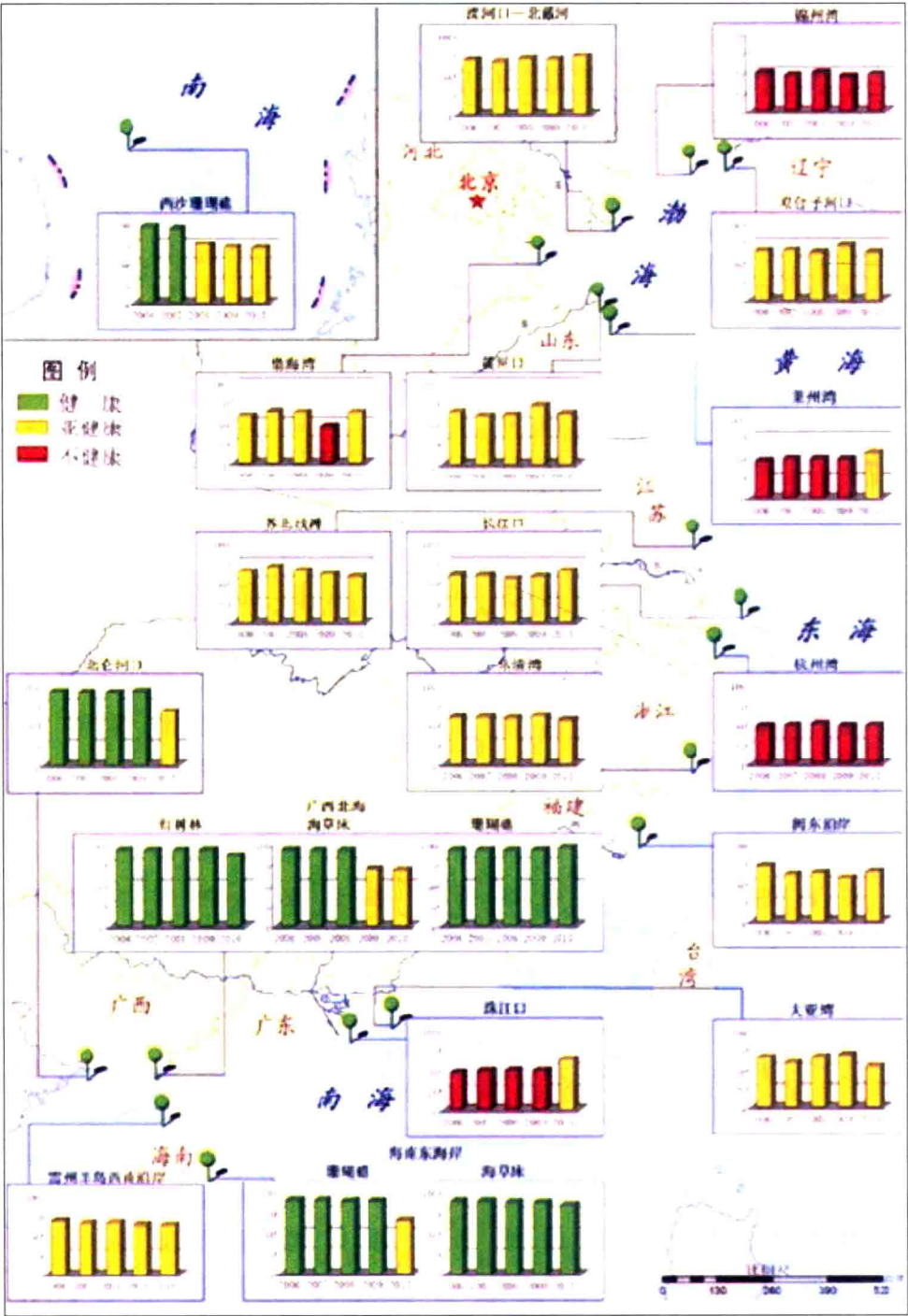


图 2.5 2006—2010 年我国近岸典型海洋生态系统健康状况