

全国海洋主体功能区规划

 人 民 大 学 社

全国海洋主体功能区规划



人 民 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

全国海洋主体功能区规划. —北京:人民出版社,2015.8

ISBN 978-7-01-015189-2

I. ①全… II. III. ①海洋经济—经济规划—中国 IV. ①P74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 199885 号

全国海洋主体功能区规划

QUANGUO HAIYANG ZHUTI GONGNENGQU GUIHUA

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球印刷(北京)有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:2

字数:22 千字

ISBN 978-7-01-015189-2 定价:6.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

国务院关于印发全国海洋主体功能区规划的通知	1
-----------------------------	---

全国海洋主体功能区规划	3
-------------------	---

一、规划背景	3
--------------	---

二、总体要求	5
--------------	---

三、内水和领海主体功能区	7
--------------------	---

四、专属经济区和大陆架及其他管辖海域主体 功能区	13
-----------------------------------	----

五、保障措施	14
--------------	----

附件 1 我国传统渔场	18
-------------------	----

附件 2 海洋国家级水产种质资源保护区	19
---------------------------	----

附件 3 国家级海洋特别保护区	21
-----------------------	----

附件 4 我国已公布的领海基点	22
-----------------------	----

国务院关于印发全国海洋 主体功能区规划的通知

国发〔2015〕42 号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

现将《全国海洋主体功能区规划》印发给你们，请认真贯彻
执行。

国务院

2015 年 8 月 1 日

（此件公开发布）

全国海洋主体功能区规划

海洋是国家战略资源的重要基地。提高海洋资源开发能力,发展海洋经济,保护海洋生态环境,维护国家海洋权益,对于实施海洋强国战略、扩大对外开放、推进生态文明建设、促进经济持续健康发展,对于实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦具有十分重要的意义。为进一步优化海洋空间开发格局,编制本规划。

本规划是《全国主体功能区规划》的重要组成部分,是推进形成海洋主体功能区布局的基本依据,是海洋空间开发的基础性和约束性规划。规划范围为我国内水和领海、专属经济区和大陆架及其他管辖海域(不包括港澳台地区)。

一、规划背景

(一)海洋自然状况。

自然地理。我国由北向南依次濒临渤海、黄海、东海和南海,拥有大陆岸线 1.8 万多公里,有辽东、山东、雷州三个半岛,渤海、琼州、台湾三个海峡,以及 17 条主要入海河流和众多港湾;拥有面积大于 500 平方米的海岛 7300 多个,其中有居民海岛 400 多个,总体呈无人岛多、有人岛少,近岸岛多、远岸岛少,南方岛多、北方岛少的特点。我国海岛生物种类繁多,具有相对独立的生态系统和特殊生境。

自然资源。我国拥有海洋生物 2 万多种,其中海洋鱼类 3000 多种;海洋石油和天然气资源量分别约 240 亿吨和 16 万亿立方米,滨海砂矿资源储量超过 30 亿吨,海洋可再生能源理论蕴藏量 6.3 亿千瓦,自然深水岸线 400 多公里,深水港址 60 多处,滩涂面积 3.8 万平方公里。

自然环境。我国海域自北向南纵跨温带、亚热带和热带三个气候带,南北温差冬季约为 30°C ,夏季约为 4°C ;年降水量 500—3000 毫米。我国海域季风特征显著,热带气旋影响大。海水表层水温年均 11°C — 27°C ,渤海和黄海北部沿岸冬季海面有结冰。沿海潮汐类型复杂,潮差变化显著。近岸海域潮流状况复杂多变。

生态系统。我国拥有世界海洋大部分生态系统类型,包括入海河口、滨海湿地、珊瑚礁、红树林、海草床等浅海生态系统以及岛屿生态系统,具有各异的环境特征和生物群落。

自然灾害。我国海洋灾害种类多,包括海啸、风暴潮、海浪、海冰、赤潮、绿潮,以及海平面上升、海水入侵、土壤盐渍化和咸潮入侵等。2011 年以来,我国共发生风暴潮、海浪、海冰等海洋灾害 470 多次,平均每年有 7 个热带气旋登陆,直接经济损失约 130 亿元。

(二)问题和挑战。当前和今后一个时期,是我国全面建成小康社会的关键时期,也是建设海洋强国的重要阶段。随着用海规模扩大和用海强度提高,在满足工业化、城镇化快速发展对海洋空间需求的同时,保障海洋空间安全面临诸多问题和严峻挑战。

开发方式粗放。海洋产业以资源开发和初级产品生产为主,产品附加值较低,结构低质化、布局趋同化问题突出。近岸海域围填海规模较大,2002 年至 2014 年,围填海造地确权面积达 1339 平方公里。

开发不平衡。海洋开发活动集中在近岸海域,可利用岸线、滩涂

空间和浅海生物资源日趋减少,近海大部分经济鱼类已不能形成渔汛,近岸过度开发问题突出。深远海开发不足问题需要重视。

环境污染问题突出。入海河流污染物排放总量大,近岸海域水质恶化趋势没有得到遏制,局部海域污染严重,主要分布在辽东湾、渤海湾、胶州湾、长江口、杭州湾、闽江口、珠江口及部分大中城市近岸海域。

生态系统受损较重。受全球气候变化、不合理开发活动等影响,近岸海域生态功能有所退化,生物多样性降低,海水富营养化问题突出,赤潮等海洋生态灾害频发,一些典型海洋生态系统受损严重,部分岛屿特殊生境难以维系。

资源供给面临挑战。随着沿海地区经济社会的快速发展,生产、生活、生态用海需求日趋多样化,对传统海洋资源供给方式提出新的挑战。

二、总体要求

(一)指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神,按照党中央、国务院决策部署,遵循自然规律,根据不同海域资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力,合理确定不同海域主体功能,科学谋划海洋开发,调整开发内容,规范开发秩序,提高开发能力和效率,着力推动海洋开发方式向循环利用型转变,实现可持续开发利用,构建陆海协调、人海和谐的海洋空间开发格局。

(二)基本原则。

陆海统筹。统筹海洋空间格局与陆域发展布局,统筹沿海地区经济社会发展与海洋空间开发利用,统筹陆源污染防治与海洋生态环境保护 and 修复。

尊重自然。树立敬畏海洋、保护海洋理念,把海洋生态文明建设放在更加突出的位置,把开发活动严格限制在海洋资源环境承载能力范围内,维护好海域、海岛、海岸线自然状况,保护好海洋生物多样性。

优化结构。按照经济发展、生态良好、安全保障的基本要求,加快转变海洋经济发展方式,优化海洋经济布局和产业结构。控制近岸海域开发强度和规模,推动深远海适度开发。

集约开发。提高海洋空间利用效率,把握开发时序,统筹城镇发展和基础设施、临海工业区建设等开发活动,严格用海标准,控制用海规模。对区位优势明显、资源富集等发展条件较好的地区,突出重点,实施点状开发。

(三)功能分区。海洋主体功能区按开发内容可分为产业与城镇建设、农渔业生产、生态环境服务三种功能。依据主体功能,将海洋空间划分为以下四类区域:

优化开发区域,是指现有开发利用强度较高,资源环境约束较强,产业结构亟需调整和优化的海域。

重点开发区域,是指在沿海经济社会发展中具有重要地位,发展潜力较大,资源环境承载能力较强,可以进行高强度集中开发的海域。

限制开发区域,是指以提供海洋水产品为主要功能的海域,包括用于保护海洋渔业资源和海洋生态功能的海域。

禁止开发区域,是指对维护海洋生物多样性,保护典型海洋生态系统具有重要作用的海域,包括海洋自然保护区、领海基点所在岛屿等。

(四)主要目标。根据到 2020 年主体功能区布局基本形成的总体要求,规划的主要目标是:

海洋空间利用格局清晰合理。坚持点上开发、面上保护,形成“一带九区多点”海洋开发格局、“一带一链多点”海洋生态安全格局、以传统渔场和海水养殖区等为主体的海洋水产品保障格局、储近用远的海洋油气资源开发格局。

海洋空间利用效率提高。沿海产业与城镇建设用海集约化程度、海域利用立体化和多元化程度、港口利用效率等明显提高,海洋水产品养殖单产水平稳步提升,单位岸线和单位海域面积产业增加值大幅增长。

海洋可持续发展能力提升。海洋生态系统健康状况得到改善,海洋生态服务功能得到增强,大陆自然岸线保有率不低于 35%,海洋保护区占管辖海域面积比重增加到 5%,沿海岸线受损生态得到修复与整治。入海主要污染物总量得到有效控制,近岸海域水质总体保持稳定。海洋灾害预警预报和防灾减灾能力明显提升,应对气候变化能力进一步增强。

三、内水和领海主体功能区

我国已明确公布的内水和领海面积 38 万平方公里,是海洋开发活动的核心区域,也是坚持陆海统筹、实现人口资源环境协调发展的关键区域。

(一)优化开发区域。包括渤海湾、长江口及其两翼、珠江口及其两翼、北部湾、海峡西部以及辽东半岛、山东半岛、苏北、海南岛附近海域。

该区域的发展方向与开发原则是,优化近岸海域空间布局,合理调整海域开发规模和时序,控制开发强度,严格实施围填海总量控制制度;推动海洋传统产业技术改造和优化升级,大力发展海洋高技术

产业,积极发展现代海洋服务业,推动海洋产业结构向高端、高效、高附加值转变;推进海洋经济绿色发展,提高产业准入门槛,积极开发利用海洋可再生能源,增强海洋碳汇功能;严格控制陆源污染物排放,加强重点河口海湾污染整治和生态修复,规范入海排污口设置;有效保护自然岸线和典型海洋生态系统,提高海洋生态服务功能。

辽东半岛海域。包括辽宁省丹东市、大连市、营口市、盘锦市、锦州市、葫芦岛市毗邻海域。加快建设大连东北亚国际航运中心,优化整合港口资源,打造现代化港口集群。开展渔业资源增殖放流和健康养殖,加强辽河口、大连湾、锦州湾等海域污染防治,强化陆源污染综合整治。

渤海湾海域。包括河北省秦皇岛市、唐山市、沧州市和天津市毗邻海域。优化港口功能与布局,推动天津北方国际航运中心建设。积极推进工厂化循环水养殖和集约化养殖。加快海水综合利用、海洋精细化工业等产业发展,控制重化工业规模。保护水产种质资源,开展海岸生态修复和防护林体系建设。加强海洋环境突发事件监视监测和海洋灾害应急处置体系建设,强化石油勘探开发区域监测与评价,提高溢油事故应急能力。

山东半岛海域。包括山东省滨州市、东营市、潍坊市、烟台市、威海市、青岛市、日照市毗邻海域。强化沿海港口协调互动,培育现代化港口集群。加快发展海洋新兴产业。建设具有国际竞争力的滨海旅游目的地。开展现代渔业示范建设。推进莱州湾、胶州湾等海湾污染治理和生态环境修复。有效防范赤潮、绿潮等海洋灾害对海洋环境的危害。

苏北海域。包括江苏省连云港市、盐城市毗邻海域。有序推进连云港港口建设,提升沿海港口服务功能。统筹规划海上风电建设。以海州湾、苏北浅滩为重点,扩大海洋牧场规模,发展工厂化、集约化

生态养殖。加快建设滨海湿地海洋特别保护区,建成我国东部沿海重要的湿地生态旅游目的地。

长江口及其两翼海域。包括江苏省南通市、上海市和浙江省嘉兴市、杭州市、绍兴市、宁波市、舟山市、台州市毗邻海域。整合长三角港口资源,推动港口功能调整升级,发展现代航运服务体系,提高上海国际航运中心整体水平。发展生态养殖和都市休闲渔业。控制临港重化工业规模。严格落实长江经济带及长江流域相关生态环境保护规划,加大长江中下游水环境治理力度。加强杭州湾、长江口等海域污染综合治理和生态保护。严格海洋倾废、船舶排污监管,加强海洋环境监测,完善台风、风暴潮等海洋灾害预报预警和防御决策系统。

海峡西部海域。包括浙江省温州市和福建省宁德市、福州市、莆田市、泉州市、厦门市、漳州市毗邻海域。推进形成海峡西岸现代化港口群。发挥海峡海湾优势,建设两岸渔业交流合作基地。突出海洋生态和海洋文化特色,扩大两岸旅游双向对接。加强沿海防护林工程建设,构建沿岸河口、海湾、海岛等生态系统与海洋自然保护区条块交错的生态格局。完善海洋灾害预报预警和防御决策系统。

珠江口及其两翼海域。包括广东省汕头市、潮州市、揭阳市、汕尾市、广州市、深圳市、珠海市、惠州市、东莞市、中山市、江门市、阳江市、茂名市、湛江市(涠尾角以东)毗邻海域。构建布局合理、优势互补、协调发展的珠三角现代化港口群。发展高端旅游产业,加强粤港澳邮轮航线合作。加快发展深水网箱养殖,加强渔业资源养护及生态环境修复。严格控制入海污染物排放,实施区域污染联防机制。加强海洋生物多样性保护,完善伏季休渔和禁渔期、禁渔区制度。健全海洋环境污染事故应急响应机制。

北部湾海域。包括广东省湛江市(涠尾角以西)和广西壮族自治区

治区北海市、钦州市、防城港市毗邻海域。构建西南现代化港口群。积极推广生态养殖,严格控制近海捕捞强度,合理开发渔业资源。依托民俗文化特色,发展具有热带气候、沙滩海岛、边关风貌和民族风情的特色旅游。推动近岸海域污染防治,强化船舶污染治理。加强珍稀濒危物种、水产种质资源及沿海红树林、海草床、河口、海湾、滨海湿地等保护。

海南岛海域。包括海南岛周边及三沙海域。加大渔业结构调整力度,实施捕养结合,加快海洋牧场建设。加强海洋水产种质资源保存和选育。有序推进海岛旅游观光,提高休闲旅游服务水平。完善港口功能与布局。严格直排污染源环境监测和入海排污口监管。加强红树林、珊瑚礁、海草床等保护。

(二)重点开发区域。包括城镇建设用海区、港口和临港产业用海区、海洋工程和资源开发区。

该区域的发展方向与开发原则是,实施据点式集约开发,严格控制开发活动规模和范围,形成现代海洋产业集群;实施围填海总量控制,科学选择围填海位置和方式,严格围填海监管;统筹规划港口、桥梁、隧道及其配套设施等海洋工程建设,形成陆海协调、安全高效的基础设施网络;加强对重大海洋工程特别是围填海项目的环境影响评价,对临港工业集中区和重大海洋工程施工过程实施严格的环境监控。加强海洋防灾减灾能力建设。

城镇建设用海区,是指拓展滨海城市发展空间,可供城市发展和建设的海域。城镇建设用海应符合海洋功能区划、防洪规划和城市总体规划等,坚持节约集约用海原则,提高海域使用效能和协调性,增强海洋生态环境服务功能,提高滨海城市堤防建设标准,做好海洋防灾减灾工作。

港口和临港产业用海区,是指港口建设和临港产业拓展所需海

域。港口和临港产业用海应满足国家区域发展战略要求,合理布局,促进临港产业集聚发展。控制建设规模,防止低水平重复建设和产业结构趋同化。严格环境准入,禁止占用和影响周边海域旅游景区、自然保护区、河口行洪区和防洪保留区等。

海洋工程和资源开发区,是指国家批准建设的跨海桥梁、海底隧道等重大基础设施以及海洋能源、矿产资源勘探开发利用所需海域。海洋工程建设和资源勘探开发应认真做好海域使用论证和环境影响评价,减少对周围海域生态系统的影响,避免发生重大环境污染事件。支持海洋可再生能源开发与建设,因地制宜科学开发海上风能。

(三)限制开发区域。包括海洋渔业保障区、海洋特别保护区和海岛及其周边海域。

该区域的发展方向与开发原则是,实施分类管理,在海洋渔业保障区,实施禁渔区、休渔期管制,加强水产种质资源保护,禁止开展对海洋经济生物繁殖生长有较大影响的开发活动;在海洋特别保护区,严格限制不符合保护目标的开发活动,不得擅自改变海岸、海底地形地貌及其他自然生态环境状况;在海岛及其周边海域,禁止以建设实体坝方式连接岛礁,严格限制无居民海岛开发和改变海岛自然岸线的行为,禁止在无居民海岛弃置或者向其周边海域倾倒废水和固体废物。

海洋渔业保障区。包括传统渔场、海水养殖区和水产种质资源保护区。我国沿海有传统渔场 52 个,覆盖我国管辖海域的绝大部分。海水养殖区主要分布在近岸海域,面积约 2.31 万平方公里。我国现有海洋国家级水产种质资源保护区 51 个,面积 7.4 万平方公里。在传统渔场,要继续实行捕捞渔船数量和功率总量控制制度,严格执行伏季休渔制度,调整捕捞作业结构,促进渔业资源逐步恢复和合理利用;加强重要渔业资源保护,开展增殖放流,改善渔业资源结

构。在海水养殖区,要推广健康养殖模式,推进标准化建设;发展设施渔业,拓展深水养殖,推进以海洋牧场建设为主要形式的区域综合开发。加强水产种质资源保护区建设和管理,在种质资源主要生长繁殖区,划定一定面积海域及其毗邻岛礁,用于保障种质资源繁殖生长,提高种群数量和质量。

海洋特别保护区。我国现有国家级海洋特别保护区 23 个,总面积约 2859 平方公里。加强海洋特别保护区建设和管理,严格控制开发规模和强度,集约利用海洋资源,保持海洋生态系统完整性,提高生态服务功能。在重要河口区域,禁止采挖海砂、围填海等破坏河口生态功能的开发活动;在重要滨海湿地区域,禁止开展围填海、城市建设开发等改变海域自然属性、破坏湿地生态系统功能的开发活动;在重要砂质岸线,禁止开展可能改变或影响沙滩自然属性的开发建设活动,岸线向海一侧 3.5 公里范围内禁止开展采挖海砂、围填海、倾倒废物等可能引发沙滩蚀退的开发活动;在重要渔业海域,禁止开展围填海及可能截断洄游通道等开发活动。适度发展渔业和旅游业。

海岛及其周边海域。加强交通通信、电力供给、人畜饮水、污水处理等设施建设,支持可再生能源、海水淡化、雨水集蓄和再生水回用等技术应用,改善居民基本生产、生活条件,提高基础教育、公共卫生、劳动就业、社会保障等公共服务能力。发展海岛特色经济,合理调整产业发展规模,支持渔业产业调整和结构优化,因地制宜发展生态旅游、生态养殖、休闲渔业等。保护海岛生态系统,维护海岛及其周边海域生态平衡。对开发利用程度较高、生态环境遭受破坏的海岛,实施生态修复。适度控制海岛居住人口规模,对发展成本高、生存环境差的边远海岛居民实施易地安置。加强对建有导航、观测等公益性设施海岛的保护和管理。充分利用现有科技资源,在具有科

研价值的海岛建立试验基地。从事科研活动,不得对海岛及其周边海域生态环境造成损害。

(四)禁止开发区域。包括各级各类海洋自然保护区、领海基点所在岛礁等。

该区域的管制原则是,对海洋自然保护区依法实行强制性保护,实施分类管理;对领海基点所在地实施严格保护,任何单位和个人不得破坏或擅自移动领海基点标志。

海洋自然保护区。我国现有国家级海洋自然保护区 34 个,总面积约 1.94 万平方公里。在保护区核心区和缓冲区内不得开展任何与保护无关的工程建设活动,海洋基础设施建设原则上不得穿越保护区,涉及保护区的航道、管线和桥梁等基础设施经严格论证并批准后方可实施。在保护区内开展科学研究,要合理选择考察线路。对具有特殊保护价值的海岛、海域等,要依法设立海洋自然保护区或扩大现有保护区面积。

领海基点所在岛礁。我国已公布 94 个领海基点。领海基点在有居民海岛的,应根据需要划定保护范围;领海基点在无居民海岛的,应实施全岛保护。禁止在领海基点保护范围内从事任何改变该区域地形地貌的活动。

四、专属经济区和大陆架及其他 管辖海域主体功能区

我国专属经济区和大陆架及其他管辖海域划分为重点开发区域和限制开发区域。

(一)重点开发区域。包括资源勘探开发区、重点边远岛礁及其周边海域。该区域的开发原则是,加快推进资源勘探与评估,加强深