

傅金龙 苗永生 周世锋 著

Haiyang Gongnengquhua De Lilun Yu Shijian

海洋功能区划的 理论与实践



海洋出版社

海洋功能区划的理论与实践

傅金龙 苗永生 周世锋 著

海洋出版社

2004 年 · 北京

图书在版编目 (CIP) 数据

海洋功能区划的理论与实践 / 傅金龙, 苗永生, 周世锋著. —北京: 海洋出版社, 2004.8
ISBN 7-5027-6175-6

I. 海… II. ①傅… ②苗… ③周… III. 海洋资源-资源开发-经济区划-研究
IV. P74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 076024 号

责任编辑: 彭 慧

责任印制: 刘志恒

海洋出版社 出版发行

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

(100081 北京市海淀区大慧寺路 8 号)

杭州供销印刷有限公司印刷 新华书店经销

2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月杭州第 1 次印刷

开本: 787 mm×1092 mm 1/16 印张: 13

字数: 316 千字 印数: 1~1 000 册

定价: 26.00 元

海洋版图书印、装错误可随时退换

前 言

海洋功能区划是依据海洋资源条件、环境状况和地理位置等自然属性,结合海洋开发利用现状和社会发展的需要等社会属性,合理界定海洋资源利用的主导功能和使用范围的一项活动。海洋功能区划的目的,是为各级政府、涉海部门、沿海和海岛地区合理用海和有效保护海洋资源提供科学依据,为海洋管理科学化、综合化、规范化和法制化提供基础,推动海洋产业的发展,并取得良好的经济效益、社会效益和生态效益,实现可持续发展。

《海洋功能区划的理论与实践》是总结我们三年多时间以来,在国家《海洋功能区划技术导则》精神的指导下,在浙江省开展省级海洋功能区划和杭州湾、洞头等地海洋功能区划的编制实践和心得体会基础上形成的。本书分为上下两篇,即“海洋功能区划的理论”和“海洋功能区划的实践”,其中下篇又分为“浙江省海洋功能区划报告”和“浙江省洞头县海洋功能区划报告”两部分。主要章节的内容分别如下:

上篇由五个章节组成。根据海洋功能区划是我国首创的一项开创性工作的实际情况,首先从探讨海洋功能区划的概念入手,结合开展区划实践的心得,提出进行海洋功能区划的意义和作用;其次对区划中应遵循的基本原则、多种功能重叠关系的处理等作了较为系统的阐述,并重点对国家的《海洋功能区划技术导则》所推荐的分类体系进行了深入探讨,提出了相应的改进,这一经改进并经浙江海洋功能区划实践的分类体系,现已成为国家海洋局修改全国海洋功能区划导则的重要参考依据;再次,总结多年进行区划工作的心得,介绍了开展区划适宜采用的基本方法,以及如何制作文本、报告、登记表、图件等区划成果,使开展区划的同志能尽快入门,掌握基本要领;最后,由实际从事海洋开发管理的同志为主,撰写了区划的报批、管理、修编、实施和监督检查等方面的内容。

下篇的第一部分由五个章节组成。其中前两个章节界定了浙江省海洋功能区划的范围,对浙江所处的自然环境、拥有的自然资源状况、海洋资源开发利用现状和今后的开发条件分别作了评述;中间章节则根据浙江实际,提出了浙江省海洋功能区划的分类体系,并划出相应的各类功能区,重点对具体的每一个功能区作了较为详细的阐述,使读者对浙江省的海洋功能区有一个总体性的了解;最后从区划成果实施的角度出发,提出浙江省海洋功能开发的总体设想,以及区划在具体实施中应注意的问题。我们相信,以浙江为例的省级海洋功能区划实践,不仅在区划方法和分类体系上对其他省(市、区)有借鉴意义,而且对读者了解浙江海洋资源状况,总体把握浙江的海洋功能特点和分布格局具有实际价值。

下篇的第二部分为浙江省洞头县海洋功能区划报告。从我们这几年参与浙江省部分县(市、区)海洋功能区划的实践看,县级海洋功能区划的区域范围较小、功能较为简单一些,但更强调区划成果的指导性和可操作性。我们选择了全国海岛县之一的洞头县的海洋功能区划作为县级海洋功能区划的实例,也分为五个章节进行阐述。前两个章节主要从海岛县的特点出发,评述了其所处的自然环境、海洋资源禀赋条件、开发利用水平、面临的制约因素,并从总体上分析了海洋功能区划所涉及的自然属性和社会属性;在分类体系章

节,对照国家的《海洋功能区划技术导则》和《浙江省沿海市、县(市、区)海洋功能区划技术大纲》的原则要求,根据洞头海岛实际,主要对分类体系进行了简化,并对划分标准进行了适当的修订,使区划的技术线路更符合当地实际,使依此分类体系划定的区划成果更具可操作性;各功能区综述章节,考虑到外地读者主要关注的是县级区划的方法,而本地读者又相对较为了解当地海洋情况,因此这一章节仅较为简要地阐述了各功能区块的主导功能;本部分的最后章节除了提出洞头海洋开发总体设想和重点开发领域外,着重针对海洋开发和保护中存在的问题、海洋功能区划实施可能遇到的困难,提出对策与建议。

根据“总体设计、分头执笔、专人定稿”的写作思路,本书由傅金龙、苗永生、周世锋合著完成。总体设计和最终定稿由傅金龙负责。分头执笔情况是:第一章、第二章、第三章、第四章、第八章、第十三章、第十五章由傅金龙执笔,第六章、第七章、第十一章、第十二章由周世锋执笔,第五章、第十章由苗永生、傅金龙执笔,第十四章由傅金龙、周世锋执笔,第九章由傅金龙、周世锋、苗永生按功能区类型分头执笔完成。此外,宋维尔同志还帮助完成了相关区划图件的制作。

在本书的理论篇和实践篇的“浙江省海洋功能区划报告”写作过程中,国家海洋局潘新春司长、阿东处长和国家海洋局第二海洋研究所原所长余国辉研究员给予了热心指导,浙江省人民政府副秘书长楼小东、原省发展计划委员会主任孙永森、省海洋与渔业局原局长夏阿国、省政府经济建设咨询委员会副主任朱家良、省发展和改革委员会王东祥助理巡视员和原省海洋局局长黄庆明、副局长国守华高工、总工冯志高副研究员等给予了大力支持,浙江省级有关部门和宁波、温州、舟山、台州、嘉兴等沿海市及所属县(市、区)计划和海洋部门的领导和同志们提供了丰富的资料,时任浙江省经济建设规划院副院长、现任省发展和改革委员会副主任的黄勇研究员更是给予了鼎力支持和帮助,省海洋与渔业局的张元和、朱家立两位处长帮助进行大量的协调工作;在实践篇的“浙江省洞头县海洋功能区划报告”写作过程中,得到洞头县副县长苏友灿、原县计委副主任张福标和海洋处庄明贵等同志的大力支持和帮助。在此,对上述以及其他所有给予我们帮助的同志们表示衷心的感谢。

特别应当指出的是,本书写作过程中调研任务较重,涉及内容广,在写作、修改、完善过程中,我们的家人默默无闻地为我们的外出调研和潜心写作创造了良好的环境,保证我们能集中精力完成任务;海洋出版社的彭慧女士不厌其烦地帮助我们,按规范的编辑要求为我们完善文稿,为本书的顺利出版创造了条件。在本书即将付梓之际,谨向我们的家人和彭慧女士表示深深的谢意。

由于海洋功能区划是我国首创的一项理论性和实践性很强的工作,在我国开展时间不长,理论正在不断丰富和完善,实践还在不断继续。本书的出版意在抛砖引玉,为我国海洋功能区划工作添砖加瓦。由于海洋功能区划的复杂性,以及我们的认识水平有限,本书无论是海洋功能区划的理论部分,还是地方区划的实践部分,都可能存在不少值得探讨和商榷之处,恳请有关专家、同仁和广大读者提出宝贵意见,以便我们不断完善,改进我们的工作。

作 者

2004年6月18日

于浙江杭州

目 次

上篇 海洋功能区划的理论

1 海洋功能区划的概念与作用·····	(3)
1.1 海洋功能区划的概念·····	(3)
1.2 海洋功能区划的特点·····	(3)
1.3 海洋功能区划的作用·····	(4)
2 区划范围、应遵循原则和技术处理·····	(6)
2.1 海洋功能区划的范围·····	(6)
2.2 海洋功能区划应遵循的原则·····	(6)
2.3 海洋功能区划的技术处理·····	(7)
3 海洋功能区划的分类体系与指标·····	(9)
3.1 国家标准的分类体系·····	(9)
3.2 改进后的分类体系·····	(11)
3.3 功能区的解释与说明·····	(13)
4 区划成果的种类与编制·····	(27)
4.1 区划成果的种类·····	(27)
4.2 区划报告的编制·····	(27)
4.3 区划文本的编制·····	(28)
4.4 区划登记表的编制·····	(29)
4.5 区划图件的制作·····	(30)
5 区划实施与管理·····	(31)
5.1 区划编制·····	(31)
5.2 区划审批·····	(31)
5.3 区划公告·····	(31)
5.4 区划实施·····	(31)
5.5 区划修编·····	(33)
5.6 监督检查·····	(33)

下篇 海洋功能区划的实践

第一部分 浙江省海洋功能区划报告

6 地理位置、自然环境和自然资源评价·····	(38)
-------------------------	--------

6.1	地理位置	(38)
6.2	自然环境基本特征	(38)
6.3	主要自然资源评述	(43)
7	自然资源开发利用现状和开发条件评述	(48)
7.1	主要自然资源开发利用现状	(48)
7.2	开发的有利条件与制约因素	(51)
8	海洋功能区划的分类体系	(56)
9	各海洋功能区综述	(59)
9.1	开发利用类	(59)
9.2	治理保护类	(124)
9.3	自然保护类	(134)
9.4	保留类	(142)
9.5	特殊功能类	(149)
10	海洋功能开发与管理	(153)
10.1	海洋功能整体开发设想	(153)
10.2	强化海洋综合管理, 发挥功能区划作用	(158)

第二部分 浙江省洞头县海洋功能区划报告

11	洞头县地理位置、自然环境和自然资源评述	(162)
11.1	地理位置	(162)
11.2	自然环境	(163)
11.3	自然资源评价	(164)
12	洞头县自然资源开发利用现状和社会经济条件评述	(167)
12.1	社会经济概况	(167)
12.2	自然资源开发利用现状	(170)
12.3	开发条件评述	(171)
13	洞头县海洋功能区划的分类体系	(174)
14	洞头县各海洋功能区综述	(176)
14.1	开发利用类	(176)
14.2	治理保护类	(187)
14.3	自然保护类	(189)
14.4	保留类	(191)
14.5	特殊功能类	(193)
15	洞头县海洋功能开发与管理	(195)
15.1	海洋开发设想与重点开发领域	(195)
15.2	海洋开发与管理中存在的主要问题	(197)
15.3	建议与对策	(198)
	参考文献	(200)

上 篇

海洋功能区划的理论

1 海洋功能区划的概念与作用

1.1 海洋功能区划的概念

要理解海洋功能区划，首先必须要了解什么是“海洋主导功能”和“海洋功能区”。

所谓“海洋主导功能”（又称优势功能）是指在某一海域多种功能同时并存的情况下，依据区域自然属性和社会需要程度，通过分析对比而选定的最佳功能。按此功能安排海洋开发利用活动，能取得经济效益、社会效益和生态效益相统一的结果。

“海洋功能区”是指根据海域、海岛及相邻陆域的自然资源条件、环境状况和地理区位，并考虑到海洋开发利用现状和经济社会发展的需要，而划定的具有特定主导功能，有利于资源合理开发利用，能够发挥最佳效益的区域。

相应地，“海洋功能区划”（division of marine functional zonation）按我国的《海洋功能区划技术导则》（GB 17108-1997）的定义，是指按各类海洋功能区划的标准（或称指标标准），把某一海域划分为不同类型的海洋功能区单元的一项开发与管理的基礎性工作。

结合各地海洋功能区划的实践，“海洋功能区划”可以简而言之是依据海洋资源条件、环境状况和地理位置等自然属性，结合海洋开发利用现状和社会发展等社会属性，合理界定海洋资源利用的主导功能和使用范围的一项工作。其目的是为涉海部门、各沿海和海岛地区合理用海、科学管海提供基本依据，为海洋管理科学化、综合化、规范化和法制化提供基础，促进合理开发和有效保护海洋资源，推动海洋产业的发展，使海洋开发活动取得良好的经济效益、社会效益和生态效益，实现可持续发展。

1.2 海洋功能区划的特点

从海洋功能区划的定义和目的看，海洋功能区划具有综合性、科学性、行政性、可操作性等特点。

（1）综合性。从海洋功能区划的划区依据看，不仅要考虑海洋资源条件、环境状况和地理位置等自然属性，还要结合海洋开发利用现状和社会发展等社会属性，注重自然属性和社会属性的全面分析和综合判断，防止在区划中出现偏颇。

（2）科学性。海洋功能区划是在有关技术规程指导下的一项严肃的科学工作，区划成果要经得起实践和历史的检验，因此，必须十分强调区划工作过程中的科学态度，保证区划成果的科学性。

（3）行政性。按照《中华人民共和国海域使用管理法》规定，我国从2002年1月1日起实行“海洋功能区划制度”。海洋功能区划成果从过去的科研成果演变为政府的依法用海、依法管海的基本依据。相应地，海洋功能区划也由各级海洋行政主管部门组织制定

后,报有审批权限的人民政府批准实施。因此,海洋功能区划从制定、审批到实施均有法律依据,体现了很强的行政性和强制性。

(4)可操作性。随着《中华人民共和国海域使用法》的生效实施,从法律上确立了海洋功能区划制度的法律地位,海洋功能区划成果经一定的法律程序后,成为各地依法用海、依法管海的基本依据,也成为调整各方面利益主体的有力武器。正因为海洋功能区划成果在海洋综合管理的实践中具有重要的地位,对海洋功能区划成果的可操作性就提出了很高的要求,否则,既成不了依法用海的基本依据,也无法作为协调各方利益的有力武器,反而有可能成为众矢之的,适得其反。

1.3 海洋功能区划的作用

(1)是依法行政的依据。2002年1月1日起实施的《中华人民共和国海域使用法》,在总则第四条明确规定,国家实行海洋功能区划制度,海域使用必须符合海洋功能区划。该法专辟第二章,对海洋功能区划的编制、遵循的原则、区划的审批、区划的修编、区划的公布,以及其他规划需要符合区划或与区划相衔接等方面作了系统的规定。随着《中华人民共和国海域使用管理法》的实施,海洋功能区划的法律地位已经确立,并且在法律体系中所处的地位十分重要。法律的实施需要有相应的技术依据为支撑,而编制海洋功能区划正是依法实行海洋功能区划制度的一项基础性工作。没有海洋功能区划为基础,海洋功能区划制度就无法实施,依法用海和依法治海也不完善。

(2)是海洋资源管理的依据。海洋资源管理包括港口岸线、海洋生物、矿产资源、海水化学、可再生能源等各类海洋自然资源的管理。目前以部门管理为主,其主要依据是各类资源管理法律和部门、行业发展规划。但依据《中华人民共和国海域使用管理法》第十五条的规定,养殖、盐业、交通、旅游等行业规划涉及海域使用的,应当符合海洋功能区划;沿海土地利用总体规划、城市规划、港口规划涉及海域使用的,应当与海洋功能区划相衔接。按照这样的法律规定,海洋功能区划将会成为其他相关规划直接的编制依据或主要应当衔接的方面,因此,在加强海洋资源的综合管理方面将发挥重要的作用,成为统筹海洋资源管理的重要依据。

(3)是海域使用管理的主要依据。海域使用管理是指在海岸线至领海外线之间的区域(包括水面、水体、海床和底土)内,对使用某一固定海域三个月以上的排他性用海活动的管理行为。实行海域使用管理的目的是为了加强海洋综合管理,实现海域的合理开发和持续利用,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。《中华人民共和国海域使用管理法》第三章、第四章、第五章,分别规定了海域使用的申请与审批、海域使用权、海域使用金。海洋功能区划已成为海洋主管部门审批海域使用申请的直接依据,并在实践中初步显示出良好的效果。

(4)是海洋环境保护的有力依据。海洋环境保护是指在我国管辖的内海、领海及其他海域内进行的防止污染损害、保护生态平衡的管理行为。早在1990年,《国务院办公厅转发国务院机构改革办公室对国家环保局、国家海洋局有关海洋环境保护职责分工意见的通知》(国办发[1990]54号)中就指出:“划分海洋功能区是海洋开发规划和海洋综合管理的一项基础性工作,其内容涉及海洋资源开发规划和海洋环境保护,其范围全面覆盖我

国管辖海域。此项工作由国家海洋局会同沿海省、自治区、直辖市和有关部门进行。沿海省、自治区、直辖市环保部门在近海海域进行的环境功能区划工作，应纳入海洋功能区划系列，互相衔接和协调。”从海洋功能区划本身的分类体系设置和具体功能区的划定看，属于海洋保护类的功能区占了相当的比重。随着《中华人民共和国海域使用管理法》和《中华人民共和国海洋环境保护法》的实施，海洋功能区划在海洋环境保护中的地位进一步加强，发挥的作用更大。

2 区划范围、应遵循原则和技术处理

2.1 海洋功能区划的范围

从海陆联动, 实行开发利用和综合管理一体化考虑, 海洋功能区划的范围应包括海洋和陆域两部分, 但应以海洋为主体。从实践情况看, 不同层级的海洋功能区划, 在海陆边界的划分上可以有所不同。

对全国海洋功能区划而言, 其范围是中华人民共和国的内海、领海、海岛和专属经济区以及相邻的所依托的陆域。全国海洋功能区划的重点是近岸海域和岛屿, 所依托的陆域范围宜从海岸线向陆延伸一般不超过 10 km。

对省及其以下的海洋功能区划而言, 其区划范围: 海域主要为内海和领海; 陆域属乡村地区以沿海乡镇所辖范围为界, 临海城镇(地级市所在地)建成区以临海第一条主要道路为界, 海岛为全部。区划重点为内海海域和所依托的陆域沿岸地区。

2.2 海洋功能区划应遵循的原则

海洋功能区的划定, 主要遵循以下七项原则。

(1) 以自然属性为主、兼顾社会属性原则。以自然属性为主、兼顾社会属性原则是指依据海区的自然资源和自然环境条件, 将自然属性放在首位, 即坚持以自然属性为主。但同时, 功能的确定又离不开区域经济社会发展需求, 所以, 必须兼顾社会属性。该原则是海洋功能区划最基本的原则。如滩涂资源, 其自然属性为滩涂生物的养殖, 根据社会经济发展的需要, 也可用部分滩涂围塘或填海造陆, 发展其他产业或开辟其他用途。

(2) 经济效益、社会效益、生态效益相统一原则。经济效益、社会效益、生态效益相统一, 是指在开发利用过程中, 开发活动不超过环境容量和资源承受能力, 从而实现可持续发展。一切开发活动都会在一定范围内和一定程度上改变原有的生态环境系统, 如果不遵循“三效益”相统一原则, 过度地开发利用, 不仅会导致生态平衡的破坏, 而且会使经济效益和社会效益减小, 甚至出现负面效应。例如, 由于过度捕捞, 加上沿海城市工业废水、生活污水大量流入, 海洋污染日趋严重, 加速了传统鱼类资源的衰退。实践证明, 只有适度开发资源并积极保护海洋资源和生态环境, 努力做到开发与保护并重, 才能使经济效益、社会效益和生态效益相统一, 实现资源的永续利用。

(3) 突出重点和统筹兼顾相结合原则。在划定各类海洋功能区时, 尽可能实现自然属性和社会属性的一致性, 正确处理好整体和局部、长远和近期的关系, 尽可能使主导功能和一般功能兼容安排。同时, 还要考虑各行业的协调发展, 注重近期开发与未来发展的需要, 并突出重点, 以保证海洋功能区划在今后的社会经济发展中起良好的促进作用。

(4) 多功能区域, 备择性窄的优先原则。海洋是一个多功能的综合体, 同一区域往往拥有多种功能, 但不同开发功能所需的资源环境条件有宽有窄。在分析和确定多功能区的主导功能时, 对海区资源和环境条件要求较宽的开发项目应让位于对资源和环境条件备择性窄的项目, 以科学合理地开展利用资源。如港口区的划定, 对岸线类型、水深、水文、地质、航道、锚地、掩护条件以及陆上腹地等都有一定的要求, 而且一旦建成, 港区、航道、锚地及陆上的堆场、仓库等便不能再为其他行业所使用, 备择性很窄。因此, 一般而言, 其他备择性宽的行业要服从于港口区这一备择性窄的行业。

(5) 实事求是、尊重科学原则。海洋功能区划应建立在对区域的自然、经济和社会特征作比较全面、客观分析的基础上, 遵循海洋自然规律, 研究自然和社会的发展趋势, 联系当地实际, 从全局和长远考虑来安排功能区, 以求得到符合科学规律的结果, 力保海洋功能区划的科学性。

(6) 适度超前性原则。随着科学技术的发展, 海洋产业不断拓展, 人们对海洋自然特征及资源的认识不断深化。在海洋功能区划中, 必须体现出在科学预见基础上的超前意识, 要为将来更高层次的高新技术和社会发展需求留有余地。在海洋功能区划中, 不能只顾及开发现状, 同时还要考虑到将来海洋产业发展的需要, 适当保留发展空间。

(7) 保护军事设施、保证军事用海需要原则。军事用海是海洋功能中一项重要内容, 也是建设海洋强国的有力保障, 但因事关国家军事秘密, 在海洋功能区划中不可能明确划出相应的军事用海功能区。根据《中华人民共和国军事设施保护法》和《中华人民共和国军事设施保护法实施办法》的规定, 海洋功能区划中不划定具体的军事用海功能区, 但应确立保证军事禁区、军事管理区的优先用海要求这一原则, 以军民兼顾, 妥善处理军地关系, 建设海洋强国。

2.3 海洋功能区划的技术处理

2.3.1 开发重点优先处理

开发重点是指能对当地经济发展起带头作用的产业和区域, 划定海洋功能区时应优先保证这些功能开发的需要。

2.3.2 海洋开发规划与现状处理

海洋开发规划依据资源特点, 围绕本地区经济发展的需要, 是一定时间内的开发安排。因此, 现有的海洋开发规划是功能区划参考的重要基础资料之一。在编制海洋功能区划时, 要吃透规划, 注重处理好与规划的关系。对规划合理的内容应融合和兼顾, 对不合理的内容应进行协调和调整。功能区确定之后, 海洋开发规划应以功能区划为基础, 安排开发项目应当选择主导功能或按功能顺序排列。

开发现状, 从某种意义上讲是一定生产力水平的反映, 具有资源性、实践性和时代性。但是, 开发现状不一定是合理的、科学的。在功能区划时, 应按功能区划的原则处理好两者关系。凡已开发利用的功能和主导功能相一致的, 则该功能就是该区域的主导功能, 应予以保留; 在功能顺序中已开发利用的功能虽不是主导功能, 但两者不存在根本性

矛盾的，则这种开发利用活动要酌情限制并加以引导；对开发现状不合理，与该区域的主导功能有根本性矛盾的，即具有排他性的，应通过与有关部门、地方政府协商，调整开发方向。

2.3.3 多种功能重叠关系处理

海洋是一个多功能的综合体，开发利用具有多宜性，往往造成沿海地区的功能重叠，一种功能的开发可能会对另一种功能带来影响，这种功能之间的影响作用主要有以下四种。

(1) 依赖性。指两种以上功能相互间存在着依赖的关系，即有甲功能的存在才有乙功能的开发利用。如港口，只有在具有航道的条件下才可能建港。

(2) 互补性。指两种以上功能相互补充，使各自功能得到更好的发挥。如历史遗迹与旅游，许多历史遗迹本身是人文旅游的重要组成部分，而旅游的合理开发也会促进对历史遗迹的保护。

(3) 兼容性。指两种以上功能在一个区域同时存在、互不妨碍，共同开发一般无多大矛盾，有的甚至能够发挥更充分的资源配置效率。如防护林的存在，可涵养水土，减少自然灾害侵害，也能产生经济效益和景观效果。

(4) 排他性。指两种以上功能完全不能并存，有甲就不能有乙。如排污区、倾废区不能进行海水养殖等。

对依赖性、互补性、兼容性的功能区，可相互重叠；对排他性的功能重叠关系处理，坚持以下原则：一是备择性窄的优先原则，备择性宽的应服从于备择性窄的；二是效益原则，社会效益、经济效益、生态效益好的优先；三是综合平衡原则，主要是根据现状和社会发展需要进行综合平衡，确定主导功能。

海洋功能区划的分类体系与指标

3.1 国家标准的分类体系

根据国家制定的《海洋功能区划技术导则》（GB 17108－1997），海洋功能区采用五类四级体系，划分为开发利用区、整治利用区、海洋保护区、特殊功能区和保留区等五类，每一大类又分出若干个子类、亚类和种类（详见表 3－1）。

表 3－1 国家标准的海洋功能区划分类级别体系表

大 类	子 类	亚 类	种 类
开 发 利 用 区	空间资源开发利用区	港口区	
		海上航运区	航道
			锚地
		旅游区	
		农、林、牧区	农业区
			林业区
			畜牧业区
		工业和城镇建设区	
		核能利用区	
	矿产资源开发利用区	油气区	
		固体矿产区	金属矿区
			非金属矿区
	生物资源开发利用区	海水养殖区	滩涂养殖区
			浅海养殖区
	海洋捕捞区		
	化学资源开发利用区	盐田区	
		地下卤水区	
	海洋能和风能开发利用区	海洋能区	
		风能区	
	海上工程利用区	海上工程建筑区	
		海底管线区	

续 表

大 类	子 类	亚 类	种 类
整 治 利 用 区	资源恢复保护区	增殖区	
		禁渔区	
		地下水禁采和限采区	
	环境治理保护区	防护林带	
		污染防治区	
	防灾区	海岸防侵蚀区	
		防风暴区	
		防海冰区	
海 洋 保 护 区	海洋自然保护区	生态系统自然保护区	红树林生态系统自然保护区
			珊瑚礁生态系统自然保护区
			湿地与沼泽地生态系统自然保护区
			汇聚流生态系统自然保护区
		珍稀与濒危生物自然保护区	珍稀与濒危动物自然保护区
			珍稀与濒危植物自然保护区
		历史遗迹自然保护区	自然历史遗迹保护区
		典型海洋景观自然保护区	人类活动历史遗迹保护区
	海洋特别保护区		
特 殊 功 能 区	科学研究试验区		
	军事区		
	倾废区		
	排污区		
	泄洪区		
保 留 区	预留区		
	功能待定区		

国家制定的《海洋功能区划技术导则》，从海洋功能区划的实践看，存在着以下问题。

一是在分类体系上，虽然采用五类四级体系，分为大类、子类、亚类和种类，但在分类体系中将不同层级的大类、子类、亚类和种类统称为“区”，混淆了层级概念，在实践中容易引起混乱。例如，“海洋自然保护区”子类，包括了“生态系统自然保护区”、“珍稀与濒危生物自然保护区”、“历史遗迹自然保护区”、“典型海洋景观自然保护区”等4个亚类，而仅“生态系统自然保护区”亚类又可细分为“红树林生态系统自然保护区”、“珊瑚礁生态系统自然保护区”、“湿地与沼泽地生态系统自然保护区”、“汇聚流生态系统自然保护区”等4个种类，将这样不同层级的功能区统称为“区”，在实践中很不容易识别。

二是在功能区的设置上，还可以作适当的扩充、删减和进一步完善。例如，滩涂资源是十分重要的海洋资源，对其进行开发利用，是沿海地区实现土地占补平衡的一项重要举措。随着沿海地区人口的增加，以及工业化、城市化进程的加快，适当围涂势在必行，因此，围多少、在什么地区围等问题是海洋功能区划中一个上下共同关注的“焦点”，也是无法回避的问题，因此需要增设“围涂开发利用”方面的功能区设置，以便积极引导滩涂资源开发，实现可持续发展。再如，军事区虽然在导则中作了设置，但因涉及军事机密，且区划成果要以一定的形式向社会公布，在各地的海洋功能区划实践中，无法将军事区划