

全国海洋功能区划

QUANGUO HAIYANG GONGNENG QUHUA

概要

GAIYAO

张宏声 主编



海洋出版社

全国海洋功能区划概要

张宏声 主编

海洋出版社

2003 年·北京

图书在版编目(CIP)数据

全国海洋功能区划概要 / 张宏声编. —北京: 海洋出版社, 2003. 10

ISBN 7-5027-5984-0

I. 全… II. 张… III. 海洋资源-资源开发-经济区划-中国 IV. P74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 093144 号

责任编辑: 李正楼 陈文红

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)

北京彩艺印刷有限公司印刷

2003 年 10 月第 1 版 2003 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 9.25

字数: 255 千字 印数: 1~2000 册

定价: 32.00 元

海洋版图书印、装错误可随时退换

《全国海洋功能区划概要》编委会

主 编 张宏声

副 主 编 孙书贤 苗丰民

参编人员 潘新春 杨金森 杜 平

胡增祥 阿 东 艾万铸

周宏春 张振莺 李继龙

李 义 彭德成 张位平

栾维新 杨新梅 李淑媛

张志华 张绍丽 苗丽娟

马红伟 曹 可

序

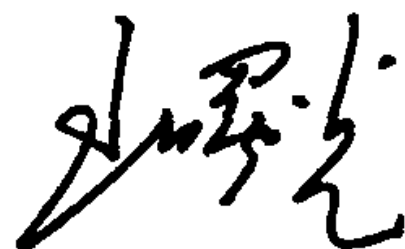
20 世纪 80~90 年代是我国经济社会发展最为迅速的时期。海洋经济发展在取得辉煌成就的同时，也带来了“海洋资源开发利用不足与过度开发并存，近岸海域污染和生态恶化加重”（江泽民同志在 2001 年中央人口资源环境工作座谈会上的讲话）等问题，进而威胁到沿海地区居民的生存安全和社会经济的可持续发展。保护海洋，保护海洋资源和环境，成为当前全球共同关心的重大问题。

实行海洋功能区划制度，是为加强海域使用管理和海洋环境保护，根据我国国情，总结国内外经验，在新的历史条件下采取的一项重大举措。1999 年修订的《中华人民共和国海洋环境保护法》明确规定，海洋功能区划是制定海洋环境保护规划、选择入海排污口、设置陆源污染物深海离岸排放排污口、兴建海洋工程建设项目的科学依据。2001 年颁布的《中华人民共和国海域使用管理法》，根据体现国家主权和维护国家利益的需要，明确地将海洋功能区划确定为国家在海域管理方面实行的一项重要制度，郑重提出“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”。

2002 年 8 月，国务院批准了《全国海洋功能区划》，并授权国家海洋局对外发布。这是广大海洋工作者辛勤努力的结果，是国务院领导高度重视海洋工作的结果，必将对贯彻实施《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》产生巨大的推动作用。《全国海洋功能区

划》体现了国家对海洋开发保护的发展战略和方针政策，为协调解决海洋开发保护中存在的矛盾、科学合理地使用海域、最大限度地发挥海域的综合效益，提供了依据。《全国海洋功能区划》的实施，必将为《全国海洋经济发展规划》提出的经济发展总体目标、经济增长目标及生态环境与保护目标的实现提供用海保障。

为了进一步让大家了解《全国海洋功能区划》的主要内容，国家海洋局组织有关专家，在全国和沿海 11 个省、自治区、直辖市海洋功能区划成果的基础上，编写了《全国海洋功能区划概要》。希望该书的出版，能够进一步推动和繁荣我国海洋功能区划科学研究，提高海洋功能区划管理水平，推进海域使用管理和海洋环境保护工作，使全国海洋功能区划确定的目标成为现实，为我国经济社会可持续发展作出贡献。



2003 年 9 月

前 言

海洋功能区划是我国政府在 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，其目的在于为海洋行政管理工作提供科学依据，为国民经济和社会发展提供用海保障。该项工作自提出以来，得到了全国人大、国务院和有关部门的高度重视，已经颁布实施的《中华人民共和国海域使用管理法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》等法律、法规，明确了其在海洋管理工作中的法律地位和作用。与此同时，国家海洋局会同国务院有关部门和沿海地方政府于 1989~1993 年、1998~2001 年开展了两次大规模的海洋功能区划工作，其主要成果已在海洋行政管理工作中得到有效应用，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、海洋功能区划的内涵

海洋功能区划，是指根据海域的区位条件、自然环境、自然资源、开发保护现状和经济社会发展的需要，按照海洋功能标准，将海域划分为不同使用类型和不同环境质量要求的功能区，用以控制和引导海域的使用方向，保护和改善海洋生态环境，促进海洋资源的可持续利用。其中，区位条件是指开发活动占有的场所及场所具有的属性；自然环境是指海域的地质、地貌、气候、水文、生物、化学环境、自然灾害等；自然资源是指港口资源、渔业资源、矿产资源、海水

资源、可再生能源、旅游资源、滩涂资源等；开发保护现状是指海域使用现状和海洋生态保护现状；经济社会发展的需要是指国民经济和社会发展对海洋资源和海域空间产生的需求。

按照《中华人民共和国海域使用管理法》的规定，海洋功能区划实行国家、省、市、县四级编制，国务院和省级人民政府两级审批。其中，全国海洋功能区划由国家海洋局会同有关部门和沿海省级政府编制，报国务院批准；地方海洋功能区划由县级以上政府海洋部门会同有关部门编制，其中省级海洋功能区划报国务院批准，市、县级海洋功能区划报省级政府批准。

二、海洋功能区划的必要性

首先，开展海洋功能区划工作是依法行政的需要。最近几年，党中央、国务院多次强调“一切政府机关都必须依法行政”，这是实现党的“十五大”提出的“依法治国”宏伟目标的具体体现。20世纪80年代以来，全国人大、国务院相继颁布了一系列的涉海法律、法规，并于1999年末修订了《中华人民共和国海洋环境保护法》，2001年颁布了《中华人民共和国海域使用管理法》。这些法律法规的制定，使得海洋管理工作的主要方面基本做到了有法可依。但是，并不等于有了法律、法规，就能管理好海域、保护好海洋环境，其前提是要有一个科学的、依法编制的海洋功能区划。正如国家海洋局王曙光局长在学习贯彻《中华人民共和国海域使用管理法》座谈会总结讲话中指出的：“海域使用管理法的颁布只是万里长征的第一步，更艰巨、更繁重的任务还

在后头”、“要切实做好支撑性工作，为全面实施《海域使用管理法》打下良好的基础。一是要抓紧完成海洋功能区划工作。没有海洋功能区划，海域使用审批就无从谈起，也就没有海域使用管理法的顺利实施。”

其次，编制海洋功能区划是合理使用海域的需要。20世纪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，行舟楫之便”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。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定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。因此，《中华人民共和国海域使用管理法》第四条规定：“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”。

另外，编制海洋功能区划是保护和改善海洋环境的需要。与陆地相比，海洋环境复杂多变，具有明显的全局性、复杂性和特殊性。20世纪80年代以来，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，明确了陆源污染的来源、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了依据。因此，《中华人民共和国海洋环境保护法》第六条、第七条、第二十四条、第三十条、第四十七条规定，根据海洋功能区划科学合理使用海域，制定海洋环境保护规划、开发利用海洋资源、选择入海排污口、设置陆源污染物深海离岸排放排污口、兴建海洋工程建设项目等。

总之，海洋作为资源，具有整体性、流动性和使用多宜性的特点，极易产生用海矛盾和冲突。涉海部门根据各自发展需要编制和实施海洋开发规划，相互之间又缺乏协调的机制，势必造成海域开发秩序混乱、局部海域用海矛盾突出及人力、财力的浪费。与陆地相比，海洋环境复杂多变，具有明显的全局性、复杂性和特殊性。改革开放以来，尤其是20世纪90年代后，我国海洋经济、沿海经济和入海河流流域经济取得快速发展。但同时也带来了近岸海域污染加剧，包括赤潮在内的海洋环境灾害频频发生等问题。解决这些问题，必须制定和实施科学的和切实可行的海洋功能区划，并坚定地付诸实施，以指导今后一段时期我国海洋资源开发利用和海洋环境保护活动。

三、海洋功能区划的由来和发展

1979年8月，经国务院批准，国家科委、国家农委、军委总参谋部、国家海洋局和国家水产总局共同启动了全国海岸带和海涂资源综合调查工作。1980年2月26日至3月

3日，国家海洋局主持召开了全国海岸带和海涂资源综合调查领导小组扩大会议。会议明确提出：“调查工作还应当增加中国海涂资源区划方案、中国海岸带合理利用区划设想方案、中国海涂资源合理利用区划设想方案等”。这是最早提出在海上开展区划工作，也是海洋功能区划工作的雏形。1986年全国海岸带和海涂资源综合调查工作结束后，国家海洋局决定利用调查成果，开展海洋功能区划工作，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。1988年10月15日，李鹏同志主持召开的国家机构编制委员会第八次会议，审议并原则批准《国家海洋局“三定”方案》，首次提出国家海洋局的主要职责之一是“组织拟定海洋发展规划和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”。

为贯彻落实国务院1988年赋予的职责，国家海洋局从1989年开始，启动了第一次全国海洋功能区划工作。1989年组织制定了《全国海洋功能区划大纲》和《全国海洋功能区划简明技术规定》，1990年在渤海进行海洋功能区划试点；沿海各省（区、市）分别于1991～1992年开展了海洋功能区划编制工作，国家海洋局在1993年完成了《中国海洋功能区划报告》和《中国海洋功能区划图集》的编写和编绘工作；1997年11月12日，国家技术监督局发布了《海洋功能区划技术导则》（GB17108-1997）；1997年12月，中国海洋功能区划成果通过专家评审，并于1999年12月获得了国家科技进步三等奖。第一次全国海洋功能区划比例尺近岸海域为1:30万，外海为1:150万～1:370万，个别地区为1:4万～1:10万，全国共划分海洋功能区3663个（包

括海域和近岸陆域功能区)。通过这次海洋功能区划工作,初步揭示了我国管辖海域固有的自然属性及其与社会、经济发展因素的关系,基本确定了各个具体海区的优势功能,为合理开发利用海洋空间和资源,有效保护海洋生态环境,实现海洋经济持续和协调发展起到不可替代的、巨大的作用。同时也为规范海洋管理工作,协调各部门、各行业用海矛盾,合理审批海域使用项目提供了科学依据。

第一次全国海洋功能区划编制结束后,为了准确把握和量化海域的自然属性和社会属性,提高功能区划的实用性和可操作性,使区划成果为海域使用管理工作和海洋环境保护工作提供科学依据,国家海洋局提出在全国开展大比例尺海洋功能区划(即第二次全国海洋功能区划工作),并将其纳入《国家海洋局“九五”计划和2010年远景目标纲要》。1995~1997年,辽宁省大连市、山东省青岛市和长岛县、浙江省沿海市县、福建省厦门市等地积极开展大比例尺海洋功能区划试点工作。1998年的国务院机构改革,进一步明确了“组织拟定海洋功能区划”是国家海洋局的基本职责,并在随后由国务院新闻办公室发布的《中国海洋事业的发展》白皮书中,将制定大比例尺海洋功能区划作为中国今后为保证海洋环境的健康发展和资源的可持续利用必须做好的几项工作之一。

1998年5月28日,国家海洋局正式通知沿海省、自治区、直辖市人民政府开展大比例尺海洋功能区划工作,同时印发了《沿海省、市、自治区大比例尺海洋功能区划总体工作方案》。为了协调海洋功能区划工作中各部门之间的关系,提高海洋功能区划的技术水平,国家海洋局组织成立了全国

大比例尺海洋功能区划技术指导组，其成员包括国家计委、国土资源部、交通部、农业部、水利部、国家环保总局、国家林业局、国家测绘局、总参作战部、海军司令部、北京大学、中国海洋大学、中国科学院地理研究所、国家海洋局及所属有关单位，以及沿海 11 个省（区、市）海洋管理部门等单位推荐的专家或专业管理人员。根据工作进展情况，国家海洋局在辽宁省大连市和广西壮族自治区北海市举办了二期海洋功能区划技术培训班。这次大比例尺海洋功能区划工作得到了沿海各级人民政府的高度重视，各地区都成立了政府有关领导任组长，各部门领导参加的领导小组及有关专家参加的技术指导组和编制组，确保了海洋功能区划工作组织到位、人员到位和经费到位。2001 年末，沿海 11 个（区、市）完成了大比例尺海洋功能区划编制工作，其中 7 个省市经省级人民政府批准执行。2003 年上半年，辽宁省、山东省、广西壮族自治区、海南省海洋功能区划经省（区）人民政府审核同意后，报国务院审批。全国近 50 余家科研院所、约 400 家涉海管理机构、近万名工作人员投入到这次大比例尺海洋功能区划编制工作，完成了沿海 11 个省（区、市）及 2/3 以上市、县（市）的区划文本、登记表、图件、编制说明、研究报告，并建立了全国和部分地区海洋功能区划管理信息系统。海洋功能区划纸质和电子图件比例尺为 1:5 万，部分区域为 1:2.5 万~1:5 000。全国共划分海洋功能区 1 万余个，是第一次全国海洋功能区划划分功能区的近 3 倍。

根据 1999 年新修订《中华人民共和国海洋环境保护法》和 2001 年新制定《中华人民共和国海域使用管理法》的规

定，全国海洋功能区划由国家海洋局会同有关部门和沿海省（区、市）人民政府编制，报国务院批准。为此，自 2000 年开始，国家海洋局着手编制《全国海洋功能区划》，并重点开展了以下工作：首先，2000 年 9 月成立了全国海洋功能区划编制工作领导小组、技术指导组和编制组。领导小组包括国家计委、国家经贸委、国土资源部、建设部、交通部、水利部、农业部、国家环保总局、林业局、旅游局、总参谋部、国家海洋局等 12 个部门的有关领导；技术指导组包括领导小组成员单位及国家测绘局、海军司令部等 14 个部门的专家；编制组包括国家海洋局海洋发展战略研究所、国家计委国土开发与地区经济研究所、国家海洋环境监测中心、中国海洋大学、国家海洋信息中心、国务院发展研究中心、交通部、农业部、国家环保总局、旅游局、中国海洋石油总公司、辽宁师范大学等单位的知名专家。其次，组织开展了专题研究，进行了实地调访。专门设立了沿海地区经济社会发展与海洋产业布局研究（国家计委国土开发与地区经济研究所主持）、全国海洋功能分区（国家海洋信息中心主持）、四大海区和重点海域的主要功能（国家海洋环境监测中心主持）、海洋功能区划技术导则修订（国家海洋信息中心主持）和海洋功能区划管理信息系统建设（国家海洋信息中心承担）等五个专题研究项目。另外，与国家有关部门进行了前期协调工作，取得了主要涉海部门的支持和协助。编制过程中，国家海洋局组织有关专家开展了专题研究和现场调研工作，征求了国务院有关部门、总参谋部和海军司令部及沿海 11 个省（区、市）人民政府和有关部门的意见，收集了各部门、各地区制订的“十五”计划、重点专项规划及涉海规

划、区划成果，并根据各部门提出的意见对全国海洋功能区划进行了修改和完善。在此基础上，完成了《全国海洋功能区划》编制工作，并于2001年10月17日通过了全国海洋功能区划编制工作技术指导组会议审议，2001年11月13日通过全国海洋功能区划编制工作领导小组会议审议。国务院于2002年8月22日批准了《全国海洋功能区划》，国家海洋局根据国务院授权于9月10日发布了《全国海洋功能区划》，并在《人民日报》和《经济日报》上公布了该区划的宣传稿。

四、海洋功能区划的实施

当前，随着国家、省、市、县四级海洋功能区划编制、审批工作的逐步完成，海洋功能区划的实施工作已成为海洋功能区划管理工作的重要组成部分。根据国务院的批复精神，海洋功能区划是海域使用管理和海洋环境保护的依据，具有法定效力，必须严格执行。各地区在海洋功能区划编制（修订）和实施过程中，要坚持在保护中开发、在开发中保护的原则，使有限的、稀缺的海域产生出不断增长的经济效益、社会效益和环境效益。要自觉地去认识和把握客观规律，使海域开发利用的规模和强度与海洋资源和环境承载能力相适应，走海洋事业的可持续发展之路。

在贯彻实施海洋功能区划过程中，关键是海洋行政主管部门必须依法行政。审核项目用海，必须以海洋功能区划为依据，以促进经济和社会协调发展、保护和改善生态环境、严格控制填海和围海项目、保障国防安全和海上交通安全为原则。海洋功能区划的编制和修订要经过科学论证，切实可

行。经审批的海洋功能区划必须严格执行，修改已批准的海洋功能区划必须经过法定程序。在海域使用管理工作中要杜绝人情批海、关系批海，严把审查关。在制定有关政策措施过程中，要遵循《全国海洋功能区划》确立的原则、目标，采取一切必要的有力措施，保证海洋功能区划落到实处。加强监督检查是实施《全国海洋功能区划》的重要保障。沿海县级以上人民政府海洋行政主管部门及其所属的中国海监机构要加大执法力度，对不符合海洋功能区划的用海活动要坚决进行整顿，各种涉海区划、规划都要与海洋功能区划衔接。

本书在《全国海洋功能区划》和沿海省、自治区、直辖市海洋功能区划成果的基础上，全面地分析了我国海洋资源及海域开发保护现状，对海洋功能区划的指导思想、原则、目标、全国海洋功能分区及重点海域主要功能进行详细探讨，以期使广大读者对海岸带及邻近海域、海岛及邻近海域、大陆架和专属经济区的海洋功能区有更深入的了解，同时使各级海洋行政管理人员能够提高认识，统一思想，加强领导，精心组织，根据国务院批复的要求，全面实施海洋功能区划，切实做到以海洋功能区划引导和制约用海需求，保护和改善海洋生态环境，促进海域合理开发利用和海洋经济有序、协调发展，把海洋管理工作提高到一个新的水平，为推动我国经济和社会可持续发展作出新的贡献。

编 者

2003 年 5 月

目 次

前 言	(3)
第一章 我国海洋的基本概况	(1)
一、我国各类海洋资源的基本概况	(1)
二、沿海各省市海洋资源概况	(11)
三、我国海洋资源的总体评价	(35)
四、人口增长对海洋的需求	(41)
五、国民经济发展对海洋的持续需求	(44)
第二章 我国海域开发利用与保护状况分析	(47)
一、我国海域开发利用与保护状况概述	(47)
二、我国各类海洋资源开发利用与保护现状	(47)
三、沿海各省市海域开发利用与保护现状	(69)
四、我国海洋资源开发保护总体战略	(94)
第三章 《全国海洋功能区划》的指导思想、原则和目标.....	(106)
一、指导思想.....	(106)
二、原则.....	(106)
三、目标.....	(108)
第四章 全国海洋功能分区.....	(109)
一、海洋功能分区依据.....	(109)
二、海洋功能分区方法.....	(109)