

厦门市海域功能区划实践中若干问题的探讨

A probe into some problems in the practice of Xiamen marine functional zonation

郑承忠, 郭允谋, 杨顺良

(福建海洋研究所, 福建 厦门 361012)

中图分类号: P741 文献标识码: A 文章编号: 1000-3096(2005)11-0081-05

1997年,厦门市制定了中国第一部市级海洋功能区划,率先实行了海洋功能区划制度,几年来在科学指导海洋开发活动、建立良好的海洋开发和管理秩序、合理地利用海洋资源和调整海洋产业布局、实施海洋经济的可持续发展等方面取得了良好的效果。但是,海洋功能区划实施后,厦门市的海域使用仍然存在一些问题。中国范围内的市、县级海洋功能区划刚刚完成,都还处于起步实施阶段,对于功能区划的管理和实践中出现的问题进行总结,分析探讨其原因,对于海洋功能区划管理体系的完善以及将来海洋功能区划的修编及海域使用规划编制具有借鉴意义。

1 海域功能区划管理与实践

1.1 海域使用结构的调整

《厦门市海域功能区划》于1997年编制完成,并由厦门市人民政府批准实施。该区划将厦门海域划分为西部海域功能综合区、东部海域功能综合区、同安湾海域功能综合区、大嶝海域功能综合区等^[1](图1)。根据各海域的自然属性和社会发展需求,确定了主导功能、兼顾功能、治保和限制功能等。通过功能区划的实施,促进了厦门市海域使用结构初步的合理转变。

几年来,厦门市的海域使用管理以区划为依据,建立起海域使用申请与审批登记制度。除新增项目外,还对已建成港区进行港池用海的确权发证。根据资料统计,截止2003年12月,基本符合该区划,登记发证的项目共113个,海域使用面积共计14135.87ha。

登记的各类型用海面积结构示于图2,而各类用海实际面积(包括未登记用海)示于图3。由图可见,各种用海以水产养殖所占比重最大,其次为港口航

运,第三为城建工程用海,旅游用海面积最小。功能区划实施5a后,海域使用项目的类型及结构特点总结分析如下:(1)港口航运的用海仍占较大比重。港口经济是厦门海洋经济的重要支柱,海域的开发利用无疑是以港口建设为主。5年来,该类用海项目登记59个,新增大小码头或泊位32个,用海面积317.58ha,其中填海面积195.66ha。另有厦门所辖海域的航道用海1925ha,锚地面积1211ha,港口用海总面积为3453.59ha。占这一期间各类用海的24.43%。(2)围海造地现象比较突出。1997年以来,包括土地开发、交通道路建设等17项,共围海造地841.04ha,以城建填海造地645.38ha比重最大,达到76.7%。前埔会展中心、环岛路二期、三期工程、保税区二期工程、鹭江道和西堤的扩建和整治,海沧滨海大道工程等都是寸土寸金的厦门岛和海沧城市的核心部位填海造地。这些项目用海,为厦门市的工业、港口、物流业、会展业、居民居住和休闲业提供宝贵的发展空间,获取了不可多得的土地资源。城建用海面积占5.0%。(3)水产养殖用海面积逐年增长。水产养殖规模的不断扩大,为厦门市农村经济和劳动力就业发挥重要作用。截止2001年底,水产养殖用海面积达到12148ha,包括浅海养殖2751ha、滩涂养殖6909ha、港湾养殖2488ha。与1996年相比,新增养殖面积1542ha。2002年,西海域水产养殖的清

收稿日期:2004-05-31;修回日期:2004-09-28

基金项目:厦门市海洋与渔业局资助项目“厦门市海洋功能区划修编”、“厦门西海域海域使用规划”

作者简介:郑承忠(1964-),男,福建永春人,副研究员,从事海洋工程、海洋开发与规划研究,E-mail:ZCZ@public.xm.fj.cn

理使养殖面积减少 2 346 ha, 但仍然还有 9 733 ha, 2003 年水产养殖面积基本没有变化, 占用各类用海总面积的 68.84%。(4) 海上旅游的用海需求初见端倪。

这时期登记的旅游用海项目 9 个, 面积 13.72 ha, 其中四项为旅游码头, 用海面积不包括无固定航道的海上看金门游、环鼓游等。旅游用海比重小, 仅占登

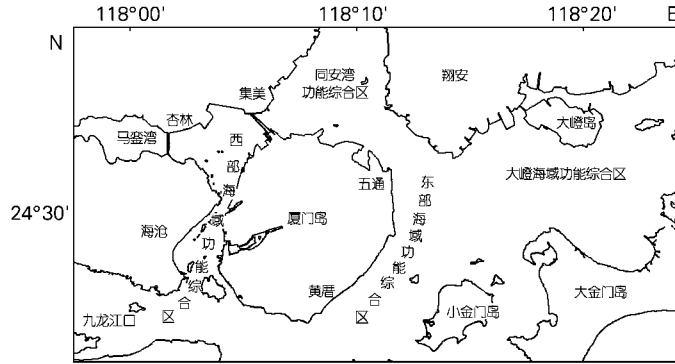


图 1 厦门市海洋功能区划分图

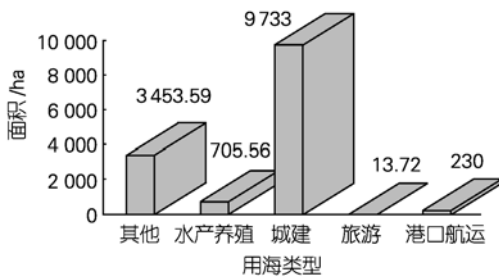


图 2 登记的各用海类型面积对比图

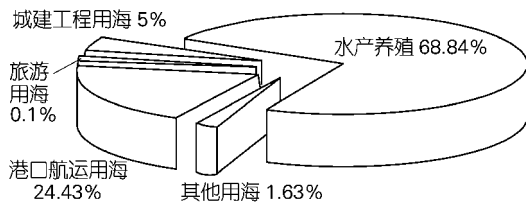


图 3 各类用海实际面积百分比饼状图

记用海总面积的 0.10%。但一些海上旅游项目如火烧屿生态园区、金厦海峡游, 海上夜游等陆续推出, 厦门市旅游业从滨海旅游向海上旅游拓展, 呈现了良好的

势头。(5) 包括浮船坞、输电工程、采砂用海等其他类型, 用海面积 230 ha, 占 1.63%。

1.2 海域使用论证制度的实施

1997 年厦门市实行海洋功能区划制度以来, 海域使用和管理进入了法制化轨道。2000 年起, 厦门市实施了海域使用可行性论证制度, 对改变海域属性、影响近岸水动力条件或改变主导功能的 22 个工程用海项目, 进行海域使用的可行性论证, 论证结果有与海域功能区划符合的、基本符合、不符合的或需对现有功能区划进行调整等 3 种情况 (表 1): (1) 符合功能区划的项目: 共有 13 项, 其中港口码头 9 个、航道一个、临海工业二个、海岸工程一个, 均位于西部海域综合功能区, 其主导功能为港口航运, 兼顾功能有临海工业区。(2) 基本符合海域功能区划的项目: 共有 7 项, 其中 4 项位于西部海域综合功能区, 3 项位于同安湾海域综合功能区。港口码头 2 项, 海岸工程 5 项。项目用海基本落在功能区划的同类功能区内, 但有 4 项部分占用其他功能区, 1 项要求调整功能类型的主次顺序, 另 2 项是用海意图与功能区划有差别。(3) 不符合或需调整功能区划的用海项目:

表 1 厦门市海域使用论证项目一览表

项 目	用途	面积(ha)	论 证 结 果
环岛路演武路~厦大白城段	道路	2.83	基本符合“区划”，但占少部分鳗鱼苗捕捞区(2)
杏段岸线整治	填海	50.0	不符合“区划”(3)
环岛路海军码头~演武路	道路	7.5	符合“区划”(1)
环岛路香山至墩上段	填海 / 围海	1.97 / 1.6	基本符合“区划”、1/4 面积占用码头预留区(2)
三码头至同益码头段综合整治改造工程	填海	16.0	与区划不存在矛盾，但占用海域造地(2)
东渡 18#多用途集装箱码头	码头/填海	45.8/24.23	符合“区划”(1)
海沧大道工程	围填海	100.04	与区划基本一致，局部占用“红树林防护区”(2)
猴屿西航道工程	航运	49.20	与“区划”相符(1)
同安湾海砂开采使用海域	采砂	198.0	要求对“区划”作局部调整(3)
海沧港区弃土区岸壁工程及钱屿东段岸壁整治工程	填海	70.0	与“区划”相符(1)
海事局专用码头	码头/填海	2.08/0.55	与“区划”基本相符，但用海意图有别(2)
海沧港区 10#泊位码头	码头/填海	5.42/4.00	符合“区划”(1)
五通~刘五店交通滚装码头	码头、航道	1.93	符合“区划”，建议局部调整功能顺序(2)
海沧游艇工业基地	填海	4.72	符合“区划”(1)
象屿保税区二期填海造地	填海	1.16	符合“区划”(1)
东渡港区 20#泊位	填海/码头	6.20/2.33	符合“区划”(1)
厦门大桥东侧海域清淤及岸线整治工程	清淤、岸线整治	未确定	符合“区划”(1)
国际旅游客运码头首期工程及小轮泊位	码头/填海	6.58/6.69	符合“区划”(1)
环东海域旅游道路集美至洪塘段工程	填海	未确定	基本符合符合“区划”(2)
鹭甬石湖山石化码头第二泊位	码头	1.5	符合“区划”(1)
嵩屿港区一期工程	码头/填海	40.40/11.16	符合“区划”(1)
厦门船舶重工二期工程	码头/填海	0.32/1.12	符合“区划”(1)

有 2 项，均为城市建设要求局部调整海域功能区划。西海域杏林海堤除险加固工程用海，符合城市规划，但不符合海域功能区划，围海造地 50 ha，要求海域功能与其相衔接。同安湾海砂开采利用，是城市建设为解决包括环岛路三期钟宅段的填海造地、保税区二期填海造地等工程的急需用砂，要求功能区划局部调整，增设海域采砂功能区。

2 海域功能区划管理与实践效果

厦门海洋功能区划的实施，建立了较为良好的海

洋开发和管理秩序，对于合理利用海洋资源，调整海洋产业布局，取得了良好的效果，促进了海洋经济的可持续发展。主要体现在：(1) 海洋功能区划成为海洋综合管理的重要手段和审批用海的依据。用海项目的审批登记依照海洋功能区划，一部分不符合或与区划存在一些矛盾，必须经过充分论证。基本扭转了海域开发利用的盲目性，改变了以往海域使用的“无度、无序、无偿”的局面，形成了较为良好的海洋开发和管理秩序。(2) 通过海洋功能区划的实施，逐步调整海域使用布局、优化海洋资源配置。如：为确保航道



的畅通,将鳗苗捕捞区限制于功能区划界定的范围内;东海域为更好地开发滨海旅游资源,2000年进行了水产养殖清理;2002年根据主导功能及限制功能要求,对西海域水产养殖进行全面清理等等。(3)协调了海域开发利用与环境保护关系,确保海洋经济的可持续发展。在海域功能区划中,对自然保护区、治理保护功能区、限制功能区、预留区和待定区的划定和实施,给厦门市留下环境保护和海洋资源可持续利用必要的空间。特别是西海域养殖密度过大,造成养殖自身污染,加速海洋环境质量的恶化。对水产养殖从限制到全部退出,使西海域的海洋环境得到一定程度的改善。

3 存在的问题的探讨

3.1 海洋功能实施后,海域使用仍然存在的问题

虽然海洋功能区划的实施后,海域使用无序无度得到遏止,海域使用结构得到初步调整,但在海域使用方面,仍然存在以下几方面问题:(1)海域开发强度过大。主要表现在:城市的发展挤占海域空间,持续不断的围海造地,使海域受到蚕食。厦门市海域面积从上世纪50年代以来的430 km²缩小到如今的335 km²,而围海造地多集中在西海域,其面积由108 km²缩小到44.5 km²,1997年以来,海域又缩小了7.6 km²。港口开发强度不均衡。一方面,厦门本岛西部的港口岸线开发几乎用尽,西部海域水深大于10m的自然岸线,除大屿、象鼻咀外,大部分也已开发,深水岸线已基本无开发空间;一方面由于受两岸关系因素影响,东海域刘五店的深水岸线一时无法得到开发利用。西海域和同安湾的水产养殖已超过允许容量。从1997年以来的统计数字分析,近三年海水养殖随面积扩大,产量虽逐年有所递增,但只是9914台风水产养殖严重受损之后的恢复性增长,2001年比受灾之前的1998年养殖面积多880 ha,而产量却减少了7196 t。据有关研究,同安湾的贝类适养面积为3020 ha^[2],而2001年实际养殖面积为4280 ha,超过约41.72%。西海域的水产养殖规模历年有增无减,挤占港口航运空间。有研究表明,水产养殖是海湾主要污染源产生者之一^[3]。(2)海域环境保护压力持续增大,海洋生态环境继续恶化。表现在:过度的围海和填海造地,使西海域的纳潮面积至今累积已

损失58%,纳潮量减少了近60%,造成西海域、航道和部分港池的淤积,海水自净能力降低;海域的不合理使用破坏海洋生态环境,例如滨海滩涂湿地减少、围海和水产养殖使红树林大量毁损,鳄鱼屿一带的水产养殖不断扩大和海底采砂使文昌鱼群落消失^[4];杂乱无序的养殖设施影响城市景观等。(3)海域使用类型结构不够合理,行业之间争夺海域空间的矛盾仍然存在。如西海域包括厦门大桥周边海域的水产养殖侵占港区和航道;刘五店~五通一带海域的港口建设与同安湾水产养殖作为主导功能的矛盾;高崎闽台渔轮避风港占用保税二期规划区海域。水产养殖用海面积过大,而海上旅游用海比重太小,与厦门市定位为港口风景旅游城市的性质不相称。而另一方面,西海域水产养殖的退出,使得西海域大面积区域的规划和使用存在空白。

3.2 问题的讨论

从海洋功能区划的管理与实践分析,以下几方面因素是海域使用仍然存在一些问题的主要原因。

3.2.1 海洋功能区划的法律地位认识上的偏差

《中华人民共和国海域使用管理法》2002年1月生效,才真正确立了海洋功能区划的法律地位。在此之前,由于长期以来重陆轻海的惯性思维的影响,全社会海洋国土意识不强^[5],海洋功能区划的法律地位并未得到全社会的足够重视,功能区的调整也未按照法定的程序进行,而出现个别不符合功能区划的用海项目。

《海域法》为了确立以海为主导的地位,按照其他规划必须与海洋功能区划相衔接,而由于重陆轻海的惯性思维,在实际执行中,却要求海洋功能区划迁就陆域开发规划。《海域法》的执行出现偏差。

3.2.2 管理和协调机制不完善

由于海岸带管理体系不完善,海岸带海陆管理权的分离,致使海岸带范围内的城市建设规划、海洋功能区划、旅游发展规划、环境保护规划等各类规划,还存在编制相互独立,审批各自为政,缺乏统一协调机制。从而出现了许多规划的不相一致、甚至相互矛盾的状况,如:新区发展规划与海洋功能区划不一致,城市发展规划与环境保护规划不一致,水产养殖规划与环境保护规划不一致等等。同时也存在着海陆之间的用海矛盾、行业之间的用海矛盾等。

3.2.3 海洋功能区划的前瞻性不足

厦门市正在实施 2001~2005 年厦门市国民经济和社会发展规划,各部门相应制定了新的行业“十五”计划,2000 年国务院批准的厦门市总体规划确立了城市发展从海岛型向海湾型转变的框架,城市总体规划也作了一些重大调整。在厦门市逐步实现海岛型城市向海湾型城市转变的过程中,原有海洋产业结构和海域功能布局已经不能满足城市发展的需要。1997 年编制的《厦门市海域功能区划》仅在前 4 年多时间与经济发展相适应,不能适应区域经济高速发展的需要,其前瞻性不足。

3.2.4 海洋功能区划不够完善

1997 年的编制《厦门市海域功能区划》有不尽完善之处。主要有:(1)主导功能涵盖范围过大,使一些从自然属性和社会属性都应成为主导功能的海域成为兼顾功能,导致功能顺序的主次倒置。例如刘五店和五通为深水岸段,港口航运功能与水产养殖功能本不能兼容,原功能区划把该海区划为水产养殖主导功能区(同安湾内),在港口功能使用时就需要重作调整,又如西海域的红树林防护区,宝珠屿北部的海上运动娱乐区,都是港口航运不能兼容的,也不具备建港条件,这些功能区的主导功能为港口航运也是不适宜的;(2)与《海洋功能区划技术导则》的分类体系,划分指标及图例有些差异,与《福建省大比例尺海洋功能区划》部分不好衔接^[6]。

4 几点认识

功能区划的编制或修编必须建立在深入调研和科学分析的基础上。以往的海洋功能区划编制,由于经费不足或编制时间仓促,对海域自然属性和社会需求方面未能进行深入调研和论证。功能区的确定可能出现不很协调的现象,尤其对于高强度开发和海洋环境和生态比较脆弱的海区。

由于沿海地区社会经济处于高速发展的态势,城市建设、村镇建设以及整个社会经济的发展日新月异,海洋功能区划的编制必须充分考虑超前性和对经济高速发展的动态适应性。此外,海洋功能区划的期限应与经济发展速度相适应。这也必须建立在对未来经济发展充分调研分析的基础上。

市、县级海洋功能区划由于比例尺较大,其管理方面的应用比较具体,不适合进行大区域的功能综合

区划分,以避免管理使用时,出现局部区域主导功能和兼顾功能混乱的现象。

《海域法》规定,功能区划的调整必须经过充分的科学论证,并由原批准机构批准调整。但是对于生态脆弱的海区,重要的湿地和生态保护区、重要的景观保护区、沙滩及特殊地貌等重要资源利用区,在功能区划编制时应明确规定不得调整。

完善海岸带管理协调机制,实行海陆一体化管理。主要突出以下 3 方面的管理协调职能:一是资源开发利用管理与协调机制,二是规划的管理与协调机制,三是海岸带执法协调机制。在协调海陆规划及处理用海矛盾冲突时,要从海域的资源和环境条件,以及资源的优化配置和可持续利用的角度出发,对陆域开发活动提出更高的要求。

严格海洋工程和沿岸工程的环境管理,从严执行海洋工程和沿岸建设工程项目的海洋环境影响评价制度和海域使用可行性论证制度,关键在于加强对项目建设过程中的环境监测和海域使用监控,并尽快完善环境影响的后评价机制和海岸带开发利用规划的环境评价制度。

参考文献:

- [1] 东亚海域海洋污染预防与管理厦门示范区执行委员会办公室.厦门海岸带综合管理(中册)[M].北京:海洋出版社,1998.5-20.
- [2] 卢振彬,杜崎,严尤明,等.厦门沿岸海域贝类饲养面积和可养量的估计[J].台湾海峡,1999,18(2):199-204.
- [3] 詹力扬,郑爱榕,陈祖峰.厦门同安湾牡蛎养殖容量的估算[J].厦门大学学报(自然科学版),2003,42(5):644-647.
- [4] 方少华,吕小梅,张跃平.厦门国家级自然保护区厦门文昌鱼资源及其保护[J].海洋科学,2002,26(10):9-12.
- [5] 杨圣云,周秋麟.论厦门市海岸带综合管理[J].台湾海峡,1997,16(4):490-497.
- [6] 福建省海洋开发领导小组办公室,福建省海洋与渔业局.福建省大比例尺海洋功能区划[M].北京:海洋出版社,2003.50-67.

(本文编辑:刘珊珊)