

县域海洋功能区划的思考——以东台市为例

On division of marine functional zonation —a case study of Dongtai City

陈洪全^{1,2}

(1. 南京师范大学 地理科学学院, 江苏 南京 210097; 2 盐城师范学院地理系, 江苏 盐城 224002)

中图分类号: P72; P748; F127 文献标识码: E 文章编号: 1000- 3096(2004) 12- 0075- 04

海洋功能区划是根据海域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、有利于资源的合理利用, 能够发挥最佳效益的区域。然后, 按各类海洋功能区划的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的基础性工作。按照《中国 21 世纪议程》和《中国海洋事业的发展》白皮书^[1]及《中华人民共和国海域使用管理法》, 中国各沿海省、市、区, 近期都在开展海洋功能区划工作, 江苏省大比例尺海洋功能区划报告业已完成^[2], 东台市海洋功能区划, 正在江苏省及盐城市海洋功能区划的基础上进行, 现就县域海洋功能区划工作提出一些个人思考。

1 县域海洋功能区划的内容

1.1 县域海洋功能区划的任务

县域海洋功能区划, 是国家及省、市海洋功能区划的最基本的组成。通常, 中国各类自然区划一般都是以县域为基本单位, 其目的就是为了管理和实施的方便。县域海洋功能区划的任务是合理开发利用县域海洋资源, 保护海洋生态环境, 明确海域开发利用序次, 规范海域开发利用秩序, 实现该县海洋经济持续、协调、有序的发展, 并为制定全国海洋功能区划服务。

东台市是江苏沿海 17 个县(市、区)之一, 行政上隶属于盐城市, 位于 120°~ 121°E, 32°~ 33°N, 面积 2 267 km², 人口 2000 年底达 117.3 万^[3], 标准海岸线长 108.6 km, 约占江苏全省海岸线的 1/10, 2000 年东台市海洋经济产值约 10.5 亿元, 占全市国内生产总值的 11.3%, 位居盐城市之首。目前, 东台市社会经济发展水平已处于苏东中上游, 但海洋经济的比重仍偏低, 仅占江苏全省海洋经济产值的 3.51%^[4]。加快

东台海洋经济的发展, 尽快把东台建成江苏沿海大县(市)和强县(市), 保证江苏“海上苏东”战略的实施, 就应该充分发挥东台的区位优势, 科学制定东台海洋功能区划, 合理利用和保护海洋资源。

根据东台市海洋经济在江苏省的地位分析, 可以发现东台市“黄金海岸”的效益还远远没有发挥出来, 每 km 海岸线所创造的经济价值不及江苏省平均的 50%, 与山东、广东等海洋经济强省相比更低, 海洋经济发展的空间十分巨大, 应结合东台市国民经济与社会发展“十五”规划, 尽快把海洋经济确立成为东台市经济发展的支撑点和生命线。

1.2 东台市海洋功能区

海洋功能区划实际上就是按照一定的原则和指标体系进行海洋功能分区, 根据中华人民共和国国家标准《海洋功能区划技术导则》(国家技术监督局 1997- 11- 12 批准)规定的五类四级分类体系, 结合区域特点, 东台海洋功能区划, 保证五大类功能区不变, 即开发利用区、整治利用区、自然保护区、特殊功能区和预留区, 而子类、亚类、种类作些调整。具体如表 1。

东台海洋功能区的分类体系及类型代码, 是以江苏省海洋功能区划为依据, 以保证江苏省及全国海洋功能区划的一致性和完整性。在海洋功能区中, 针对东台的区域特点及海洋资源开发利用和管理的实际,

收稿日期: 2003- 07- 20; 修回日期: 2004- 05- 18

基金项目: 江苏省海洋功能区划资助; 盐城师范学院自然科学基金

作者简介: 陈洪全(1963-), 男, 江苏盐城人, 副教授, 博士研究生, 主要从事海洋地理研究, 电话: 025- 83599238, 13961998998, E-mail: chenhongquan6302@163.com

表 1 东台市海洋功能区

大类	子类	亚类	种类	功能区
开发利用区(1)	空间资源开发利用区(11)	港口区(111)	港池(1111)	方塘河(1111-1)
				蹲门(1111-2)
				笆斗(1111-3)
		海上航道(112)	航道(1121)	方塘河河闸航道(1121)
				东台旅游度假区(1131)
				东台农业区
		旅游区(113)	农业区(1141)	(1141-1)~(1141-15)
				东台林业区
				(1142-1)~(1142-3)
		农林牧区(114)	畜牧业(1143)	东台畜牧业区(1143)
				东台工业区(1151)
				东台城镇区
		工业和城镇建设区(115)	工业区(1151)	(1152-1)~(1152-4)
				东台油气区(1211)
				东台固体矿区(122)
	矿产资源开发利用区(12)	油气区(121)	含油气构造(1211)	东台滩涂养殖区
				(1311-1)~(1311-8)
				东台淡水养殖区
	生物资源开发利用区(13)	养殖区(131)	滩涂养殖区(1311)	(1313-1)~(1313-10)
				东台海洋捕捞区(132)
				东台潮汐能区(1511)
整治利用区(2)	资源恢复保护区(21)	海洋捕捞区(132)	波浪能区(1512)	东台波浪能区(1512)
				东台潮流能区(1513)
				东台风能区(152)
		海洋能区(151)	潮流能区(1513)	东台风能区(152)
				东台海上工程建筑区(161)
				东台滩涂增殖区(2111)
		风能区(152)	滩涂增殖区(2111)	东台禁渔区
				(212-1)~(212-6)
				东台芦苇恢复保护区(2131)
		工程建筑区(161)	芦苇恢复保护区(2131)	东台滩涂草地恢复保护区
				(2132)
				东台防护林带区(2211)
	海上工程利用区(16)	增殖区(211)	海水养殖海域污染防治区(2221)	东台海水养殖海域污染防治区(2221)
				东台港口污染防治区(2222)
				东台地下水禁采和限采区(223)
	资源恢复保护区(21)	禁渔区(212)	港口污染防治区(2222)	东台地下水禁采和限采区(223)
				东台海岸防侵蚀区(231)
				东台防风风暴潮区(232)
自然保护区(3)	生态系统自然保护区(31)	防护林带区(221)	防护林带区(221)	东台防护林带区(2211)
				东台海水养殖海域污染防治区(2221)
	珍稀与濒危动植物自然保护区(32)	污染防治区(222)	海水养殖海域污染防治区(2221)	东台港口污染防治区(2222)
				东台地下水禁采和限采区(223)
	典型海洋景观自然保护区(33)	地下水资源保护区(223)	地下水资源保护区(223)	东台海岸防侵蚀区(231)
				东台防风风暴潮区(232)
	历史遗迹自然保护区(34)	海岸防侵蚀区(231)	防风风暴潮区(232)	东台海岸防侵蚀区(231)
				东台防风风暴潮区(232)
特殊功能区(4)	排污区(43)	排污区(43)	排污区(43)	东台排污区(43-1)
				东台排污区(43-1)
	典型海洋景观自然保护区(33)	科学研究自然保护区(333)	科学研究自然保护区(333)	东台科学研究自然保护区(333)
				东台科学研究自然保护区(333)
	历史遗迹自然保护区(34)	自然历史遗迹保护区(341)	自然历史遗迹保护区(341)	东台自然历史遗迹保护区(341)
				东台人类历史遗迹保护区(342)
	人类历史遗迹保护区(342)	人类历史遗迹保护区(342)	人类历史遗迹保护区(342)	东台人类历史遗迹保护区(342)
				东台人类历史遗迹保护区(342)

表 1(续)

大类	子类	亚类	种类	功能区
	泄洪区(44)	泄洪区(44)		东台河口排污区(43- 2) 东台河泄洪区(44- 1) 梁垛河泄洪区(44- 2) 方塘河泄洪区(44- 3)
预留区(5)	预留区(51)	港口预留区(511) 工业城镇预留区(512) 旅游度假区预留区(513) 特殊工程预留区(514)		东台港口预留区(511) 东台工业城镇预留区(512) 东台旅游度假区预留区(513) 东台海上工程预留区(514)

突出了开发利用区和自然保护区以及预留区,尤其是开发利用区中的空间资源开发利用区以及生物资源开发利用区等进行了详细的划分,而对特殊功能区中的军事区、倾废区,开发利用区中的化学资源开发利用区等,由于在东台表现不明显而进行了省略,尽量体现东台海洋功能区的地方性。

2 县域海洋功能区划中存在的不足

江苏省东台市海洋功能区划工作,是为了满足海洋经济可持续发展和海洋综合管理需要而开展的一项海洋基础工作,也是实施“海上苏东”战略的基础工作。本次海洋功能区划要求的比例尺为 1/5 万,有别于过去的 1/20 万的海洋功能区划,故称为大比例尺海洋功能区划。由于大比例尺海洋功能区划工作,过去没有进行过,加之,东台市海洋功能区域范围广,类型复杂,因而,本次在东台市海洋区划工作中,存在着下列几个问题和不足:

2.1 陆域界址不一致,存在区域上的重叠和真空

海洋功能区划,是对沿海涉海区域和涉海产业的综合划区,按照中华人民共和国国家标准《海洋功能区划技术导则》,其范围包括中国的内海、领海、海岛和专属经济区以及相邻的依托陆域(依托陆域指从海岸线向陆延伸的与海洋开发密切相关的陆域,一般不大于 10 km,各地也可视具体情况确定其范围)。江苏省在进行大比例尺海洋功能区划时,所确定的陆域是海岸向陆为乡镇行政界线或城市规划区界线,一般为距海 1~5 km 的地带^[5]。这样,东台市海洋功能区划陆域包括临海的 3 个乡镇,即港镇、新东镇、新曹镇,以及市林场、东川农场、新川农场、新东台农场等行政范围 225.07 km²,约占东台市土地总面积的 10.26%。但是,在实际区划工作中,出现了自然范围和行政范围两个不同的概念,行政范围,也就是临海的三乡镇;而自然范围,一般是指老海堤(黄海公路)

以东,包括潮上带、潮间带和辐射沙洲 3 部分,面积近 1000 km²,除了行政上的沿海三乡镇以外,还包括三仓、曹丿等近海乡镇。这样,由于自然与行政范围相差数倍,给区划工作的严密性和准确性带来困难,一方面,现有资料的统计以行政范围为主,另一方面,规划与发展,又要充分考虑到自然上的一致性。除了陆域上的不一致以外,海域上也存在争议,与东台市北面相连的大丰市由于同属盐城市所辖,海上勘界问题不是很大,而与东台市南面相连的海安县以及如东县,隶属于南通市,与东台市海上勘界工作还没有完全结束,给县域海洋功能区划的实施带来一定的影响。

2.2 海洋经济统计口径不一致,存在数量和效益上的偏差

县域海洋功能区划是为了满足县域海洋经济的开发和管理,而目前有关海洋经济的概念还并不是十分的统一,包括“海洋经济”、“海洋产业”、“涉海产业”、“临海经济”等等,虽然国家统计局部门有海洋经济的统计口径,但是,县级海洋经济的统计资料还不完善,就东台市而言,海洋经济的产值一般是以沿海乡镇的国内生产总值为代表,这其中就存在着较大的偏差,一方面,非沿海乡镇中的涉海经济,特别是全市的海洋运输、海洋旅游、海洋化工等经济部门没有被统计进来,另一方面,沿海乡镇中的非海洋产业如建筑业、制造业、零售服务业等没有被排除,因而,东台市的海洋经济,实际上存在广义和狭义之分,广义的海洋经济,也就是沿海经济,甚至是全市经济,狭义的海洋经济,才主要指海洋产业。由于海洋经济统计上的偏差,这样,对东台目前海洋经济的规模和效益也就存在差异,2000 年,东台海洋经济产值,以沿海三乡镇统计为 10.5 亿元,在江苏省处于下游,若以近海五乡镇统计为 23.2 亿,在全省处于中游;若以海洋产业统计,仅海洋农业就达到 22.8 亿元,加上海洋运输、海洋旅游、海洋化工等,总产值近 30 亿,占到江苏省海

洋经济的 10%，这样，不同的统计口径，2000 年东台市海洋经济的产值相差近 2 倍。

2.3 海洋功能区划区域特点不明显，缺乏区域重点和特色

海洋功能区划由国家、省(市、区)、市(地区)、县(市)等多级组成，由于有严格的技术导则和操作规程，因而，系统性强，形成了统一的模式，便于相互嵌入和对比，更有利于操作和管理。但是，不同的县域、区域条件不同，社会经济条件也不一样，所以，海洋功能区划的特色和重点就应该存在差异，这样，才能更好地因地制宜，发挥区域优势。就东台市而言，5 大功能区都存在，各子类、亚类、种类等都有不同程度的分布，然而，东台海洋功能区的产业特色，应该以海洋农业，尤其是海洋水产业为重点，东台是全国重要的对虾产区，以及经济贝类生产区，2000 年海水产品产量达 6 万 t，其中，贝类产量 2 万 t，占江苏省的 1/10 以上，包括文蛤、四角蛤、青蛤、泥螺等特色产品，因此，要把经济贝类的生产区和保护区建设作为开发利用区中生物资源开发利用的重点，并可考虑在自然保护区中设立经济贝类保护区；东台海洋功能区的区域特色是岸外巨大的辐射沙洲，包括东沙、蒋家沙、毛竹沙、外毛竹沙等，以东台的港为顶点，呈辐射状分布，世界罕见，其中，仅东沙面积就达 693.73 km²^[6,7]，因此，无论是在空间资源开发利用，还是在预留区中都应该充分体现辐射沙洲的特色，要把辐射沙洲作为一个区域整体统一规划。

3 县域海洋功能区划的建议

东台市大比例尺海洋功能区划，是在实地调查和了解有关资料和数据的基础上，并依据江苏省和盐城市大比例尺海洋功能区划，对全市管辖海域及必要依托陆域各功能属性进行分类，然后根据主导功能进行分区划片，并以区划图、区划报告、功能区划登记表、基础资料汇编和实施办法等形式反映出来，经专家技术组审查修改后，再报批并向社会公众发布后执行。为了更好地总结本项工作，特提出如下个人思考与建议。

3.1 县域海洋功能区划必须与国民经济和社会发展规划相协调

根据《海洋功能区划技术导则》，海洋功能区划必须坚持六大原则，即以自然属性为主，兼顾社会属性的原则；四效益统一的原则；统筹兼顾，突出重点的原则；备择性原则；可行性原则；超前性原则。其中，以自然属性为主，兼顾社会属性的原则是关键。表面上看，海洋功能区划，以该地区的区位、自然资源和自然环

境为首选条件，好似一种自然区划，但是，该地区的社会条件和社会需求等社会属性决定了应选择什么样的功能顺序以实现最佳效益，因而，海洋功能区划又是一种经济区划。只有将海洋功能区划纳入本地的国民经济和社会发展规划，才能更好地确定海洋功能区划的地位，保证海洋功能区划的实施。当前，各地都在抓紧制定国民经济和社会发展的“十五”计划，县域海洋功能区划应该主动地相配合，将海洋经济的发展、海洋资源的开发与管理、海洋环境的保护等内容，作为沿海县(市)国民经济和社会发展的“十五”规划的重点之一。国家计委已将海洋经济作为七大重点产业之一，海洋经济应该成为沿海地区发展外向型经济的核心。

3.2 县域海洋功能区划必须发挥区域优势

海洋功能区划是发展海洋经济的基础。“靠山吃山、靠水吃水”，沿海地区的人们自古以来就不断地从当地的海洋中获取资源和财富，过去，人们一直把海洋捕捞作为一劳永逸的产业，仅东台就出现过“鳊苗大战”、“对虾大战”、“海蜇大战”等，随着海洋水产品的减少，以及大量的禁捕区、禁捕期的存在，原来先富起来的小渔村又出现返贫现象，这时，人们又认识到“要致富，先修路”，把修建海港作为发展经济的捷径，后来，又看到海滨浴场、海洋旅游有利可图，又跃跃欲试，这种模仿和雷同，以及低水平地重复建设，既发挥不了区域优势，又破坏了海洋资源与环境。县域海洋功能区划就是要扬长避短，寻找区域优势和突破口，确定本区域主导功能和功能顺序，形成海洋开发和利用的特色。目前，海洋水产、海洋航运、海洋油气已成为全球海洋经济前三大产业，而海洋化工、海洋药物、海洋旅游也已成为海洋经济中发展最快的产业，还有海洋食品、海洋船舶制造、海洋新能源利用等等，为海洋经济的发展提供了巨大的空间。因此，不同的区域，应该选择适合自己的开发之路，做到人无我有，人有我优。例如，东台海洋水产业，要突出经济贝类的生产；海洋航运业，可建成江苏中部沿海最大的油码头；海洋旅游业，要建成全国最具特色的海洋湿地公园。

3.3 县域海洋功能区划必须坚持开发与管理相结合

县域海洋功能区划是合理开发利用海洋资源，保护和保全海洋环境，实施海洋综合管理的重要举措。通过海洋功能区划，一方面要合理开发和利用海洋资源，充分发挥海洋资源的经济、社会和生态效益，另一方面，要规范用海秩序，加强海域的监督和管理，保护海洋的生态环境。《中华人民共和国海域使用管理法》

(下转 82 页)

(上接第 78 页)

第十二条规定:“沿海市、县海洋功能区划,经该市、县人民政府审核同意后,报所在的省、自治区、直辖市人民政府批准,报国务院海洋行政主管部门备案”。要保证海洋功能区划的实施,首先,必须提高沿海地区公民的海洋意识,把开发和保护海洋作为自己的自觉行动;第二,要强调海洋功能区划的法律作用,一切涉海活动必须在海洋功能区划范围内进行;第三,要建立一支素质好、装配精的海洋监督和执法队伍,提高海洋管理的水平和效益;第四,要发挥经济和行政的调节作用,促进海洋资源的合理和有序流动。《中华人民共和国海域使用管理法》第十二条规定:“国务院海洋行政主管部门负责全国海域使用的监督管理。沿海县级以上地方人民政府海洋行政主管部门根据授权,负责本行政区毗邻海域使用的监督管理”。因此,县级海洋行政主管部门,要作为县域海洋功能区划的直接责任人,充分履行职责。当前,各县(市)海洋与渔业局作为海洋利用与管理的主管部门,在抓好渔政的同时,要加强海洋综合管理的力度,为海洋农业、海洋运输、海洋化工、海洋旅游等提供全方位的服务。

3.4 县域海洋功能区划必须走可持续发展之路

海洋是全球生命支持系统的一个基本组成部分,也是资源的宝库,环境的重要调节器,是人类社会可持续发展的宝贵财富。“21 世纪将成为海洋的世纪”已成为人们的共识^[8]。随着社会经济的发展和科学技术的进步,海洋经济已成为推动社会进步的重要力量。海洋经济,有别于大陆经济,它是走向海外和全球的开放型经济;现代海洋经济又强调高科技、低污染,也是知识经济和生态经济。因此,要利用海洋功能区划,促进产业结构的调整和区域结构的优化。一方面,要大力提高海洋经济的比重,将传统产业向海洋产业发展,加快发展海洋水产、滩涂农业、海洋运输、海洋化工、海洋旅游等,另一方面,又要将传统海洋产业向

新兴海洋产业过渡,改变对海洋资源滥捕滥采的粗放经营模式,加强科技兴海的力度,发展海洋功能食品、海洋制药、海水养殖、海洋精化工等,以及海洋旅游的开发、临海城市的建设。从东台海洋发展战略来看,通过“十五”期间的努力,力争把东台市沿海建成发展水平较高的海产品养殖和出口基地,重要的海洋产品研发和加工基地,新兴的海洋科技创新基地,初步形成以绿色标准化农业为平台,以清洁无污染工业为主体,以生态旅游业为支撑、以沿海新港为依托的海洋经济新格局。

致谢: 本文得到导师张忍顺教授悉心指导,谨表谢忱!

参考文献:

- [1] 国务院新闻办. 中国海洋事业的发展[N]. 中国海洋报, 1998-05-29(2).
- [2] 江苏省海洋与渔业局. 江苏省大比例尺海洋功能区划报告[M]. 北京: 海洋出版社, 2002. 1-15.
- [3] 盐城统计局. 盐城统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2001. 1-30.
- [4] 江苏统计局. 江苏统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2001. 15-407.
- [5] 江苏省海洋与渔业局. 江苏省海洋功能区划[M]. 北京: 海洋出版社, 2002. 1-2.
- [6] 张忍顺, 陈才俊. 江苏岸外沙洲演变及条子泥并陆前景研究[M]. 北京: 海洋出版社, 1992. 18-31.
- [7] Zhu Xiaodong, Zhu Dakui. The characteristics of the Environmental Resources of the North Jiangsu Radial Sandbar and its Strategy of Sustainable Development[J]. *Ocean Development and Management*, 2001, 5: 50-53.
- [8] 冯士, 李凤歧, 李少青, 等. 海洋科学导论[M]. 北京: 高等教育出版社, 2000. 7-12.

(本文编辑: 刘珊珊)