

谈如何提升新时期的江苏海域综合管控^{*}

谢伟军, 崔丹丹

(江苏省海域使用动态监视监测中心 南京 210003)

摘要:近年来,江苏省沿海开发的力度不断加大,用海活动日益频繁。文章综合分析了江苏海域使用现状的特点,并结合海域使用在促进国民经济和社会发展的同时存在的一些问题,提出了相应对策与建议。

关键词:海域使用;存在问题;对策建议

中图分类号:P74 文献标志码:A 文章编号:1005-9857(2015)09-0059-03

1 江苏海域使用特点

1.1 淤涨型滩涂

江苏省具有淤涨型滩涂,是全国围填海项目较多的省份。而其独特的辐射状沙脊群更是加大了江苏沿海中部海域水环境的特殊性和多元性,独特的资源优势,造就了江苏成为全国围填海项目众多的省份之一。近年来,随着江苏沿海开发战略的全面实施,江苏省根据《江苏沿海滩涂围垦开发规划》,沿海大规模围垦活动史无前例,且涉及面广、影响持续时间长。

1.2 海洋经济增长快

2006年,江苏全省海洋生产总值约1 287亿元,占全省GDP的5.9%,到2012年,跃升到4 800亿元,占全省GDP的8.9%。海域使用有力推动了海洋经济的发展,提升了沿海开发的水平,为我省沿海地区经济社会快速稳定发展做出了重要贡献。

1.3 渔业用海比重大

江苏省至2014年6月底,渔业用海1 652宗,所占比例分别为:省级为10.9%、连云港市为22.3%、盐城市为36.1%、南通市为30.7%,渔业用海面积为316 260 hm²,约占全部确权面积的93.7%。

1.4 海域使用空间分布不均衡

据江苏省连续两年对区域用海企业进驻开展投资效益评估分析,开发强度大的主要集中在

南通地区,在沿海岸线分布上,如东洋口渔港经济区区域用海、启东滨海工业集中区区域用海、海门滨海新区区域用海等开发和利用程度比较高,超过全省的平均水平。同时,启东五金机电区域用海、旗台作业区区域用海等开发利用较低。

2 存在问题

2.1 未确权用海较多

2014年,江苏省利用海域无人机、海域动态监管系统和现场核查等三位一体的方式,对全省28万hm²余养殖用海开展了专项核查,核查发现部分用海单位和个人不能严格按照海域使用管理的要求,存在违规用海情况,如海域使用存在发包现象、海域使用存在超范围、超面积情况,无证用海等现象依然存在。

2.2 海域使用利用率较低

根据江苏省连续两年开展的13个区域建设用海规划开发建设情况监视监测分析显示,用海企业的进驻率不高,各地开发利用也不平衡,区域用海围填结束后,大部分企业只是签有意向性,尚未签约或进驻,海域使用的总体利用率不高。

2.3 江苏围填海集约化程度不高

据资料显示,江苏省4个典型的围填海工程进行了综合效益评价数据显示,江苏省围填海工程现有效益在10.3亿~300亿元,约121.3万~

^{*} 基金项目:国家海洋局海域管理技术重点实验室开放基金项目(201301;201405028)。

2 072.0 万元/hm²。另据江苏省 2012 年度全省用海企业调查显示,全省用海企业的平均围填效益为 9 万元/hm²。总体来看,江苏省围填海企业用海集约化程度不高。

3 对策及建议

3.1 坚持海洋功能区划制度

3.1.1 科学编制好海洋功能区划

国家对江苏省新一轮海洋功能区划(2011—2020年)进行了批复,江苏省市、县两级海洋功能区划编制工作已经接近尾声。在考虑地方社会经济发展实际需求的同时,科学规划功能区,加强区域用海整体论证和整体管理。引导围填海向离岸、人工岛式发展,打造亲水岸线,保护潮流畅通,维护水动力环境总体格局稳定,才能有力地保障海域使用审批的制度化 and 规范化,更好地发挥海域空间效益,更好地服务沿海区域发展。

3.1.2 突出抓好区域建设用海实际开发和项目落实情况

海洋功能区划中明确提出要加强对区域用海的监管,而实际监管中,对区域用海,不仅仅要监管规划落实情况,更重要的是要对于连片开发、整体围填的建设或农业开发的海域,实行规划管理,统一监管,重点关注区域建设用海批复规划内容与实际项目进驻的吻合性是否一致。发挥区域建设用海总体规划的指导性和控制性作用,防止用海类型随意或恶意变更,从而对海洋环境造成巨大影响。

3.2 强化项目验收制度

3.2.1 完善制定合理的验收标准

为加强对填海项目的监督管理,国家海洋局出台了《关于印发〈填海项目竣工海域使用验收管理办法〉的通知》,规范了填海项目竣工海域使用验收工作的相关事宜。但从江苏省近年海域使用项目竣工验收实际工作中,还有一些问题尚未明确,主要是:①界址点界定模糊,尤其是对于位于水下部分的填海界址点,在低潮中不好到达现场的,是不是按照工程剖面图、竣工图等资料,推算获得填海界址点坐标;②验收中涉及的填海项目高程问题,是不是作为验收的依据之一;③验收的前提条件是什么,是不是只要项目围填结束就可以提出,对企业进驻情况、现场晾晒等情

况需不需要规定等等。这就需要从江苏省实际情况考虑,出台一个统一明确的验收标准和办法,来规范验收程序和内容,从而提高验收的制度和合法化。

3.2.2 强调项目入户后分批验收制度

区域用海大多为整体围填后,由当地政府根据招商引资情况,企业分批进驻。如果验收仅在围填结束对界址情况等区域整体验收,那后期项目实施情况的监管就成为了空白。如有的围填海项目用海的性质已改变,农业围垦用海内的单宗项目用海,实际用途变为了建设用海;有的原本作为紫菜加工等用海,实际建设了化工厂等。有的项目还存在从项目建设前的海域使用论证阶段到项目竣工后的竣工验收阶段,海洋功能区划及相关规划可能发生了调整。所以,建议在围填海项目进行竣工验收时,除了按照《填海项目竣工海域使用验收管理办法》的有关要求外,还应对该围填海落户项目与功能区划的符合性、项目内确权项目的进驻情况、项目建设后的用途作为竣工验收条件之一。这样可以及时对不合理的落户项目进行调整,尽早避免项目用海不合理现象延续下去,也避免以往项目竣工验收后直接更换土地证情况发生,从而更有利于促进用海单位提高海域开发利用率。

3.3 强化用海指标制度

为提高围填海计划管理的科学性、规范性,国家发改委和国家海洋局 2010 年印发《围填海计划管理办法》提出,围填海计划实行统一编制、分级管理,围填海活动纳入围填海计划管理,围填海计划指标实行指令性管理。江苏省近几年每年用海指标在 2 000 hm² 左右,这相对江苏省沿海地区开发需求量,远远不足。同时,江苏省已对沿海市级政府下发了 10 hm² 建设用海审批权限,而省与市两级的指标分配问题也将显得突出。为更好地解决围填海指标总量与江苏省地方发展需求之间的矛盾、省级统筹指标与地方审批指标之间的矛盾,江苏省应尽早出台用海指标使用导向性意见,明确在用海指标安排中,以节约集约用海的基本原则,在考虑地方用海需求迫切、需求量大基础上,更注重地区已有用海的开发利用情况,通过对各地区海域使用开发强度的分析,从而引导有限指标向开发利用强度大的地

区倾斜,真正实现围填海的可持续发展。

3.4 推行海域动态监管机制

3.4.1 强化审批前技术复核

《中华人民共和国海域使用管理法》实施以来,国家和地方相继出台了海域使用管理的配套法规规章,海域使用申请审批工作逐步得到规范。但在项目用海召开审核委员会时,会出现项目不符合功能区划、与周边用海重叠等问题。故在项目用海审批前要推行技术复核,主要对项目与功能区划符合性、与海陆岸线衔接性、与相邻用海重叠性等进行复核,为管理部门把好了审批技术关,实现了海域管理的紧密结合,减少了后续用海中出现的相关问题,为海域审批环节进行有效的技术把关。

3.4.2 加强用海中动态监测

利用“卫星、航空遥感(“天上看”)、远程视频(“视频探”)、海域动态监测系统(“网上管”)、地面监测(“地上查”)的“3+1”一体化监管模式,对海域使用项目开展用海中动态监视监测。利用无人机快速、机动灵活的特点,对全省近岸海域开展30 m分辨率的卫星遥感监测,对热点海域开展2.5 m的遥感监测,对重点海域开展0.1 m的航空遥感监测;对全省重大用海项目、海岛实施360°视频监控的全方位、全天候的实时监控;利用动态监视监测业务系统,如实反映海域开发利用现状、围填海工程进展信息;结合遥感监测和视频监控比对,对重点建设项目和区域用海规划等定期开展地面监视监测,构建“快速定位、实

时核查、远程指挥”相结合的巡查体系,对用海项目实现了全过程监视监测,密切服务沿海大开发。

3.4.3 开展海域投资效益后评估

每半年开展一次全省的围填海项目投资效益评估,对围填海项目的施工进展、企业入驻等情况开展评估监测,摸清无证用海、改变用途用海、超范围用海及海域闲置等情况,分析单位岸线和用海面积的投资强度。另外开展年度用海企业调查,动态掌握全省用海企业实际生产经营等基本情况,分析不同用海类型企业所占用地面积及产出的经济综合效益。

3.5 构建海监执法威慑机制

海域动态监管部门要与海监执法建立相关联动机制,将在建用海项目监测中发现的疑点疑区等,上报至海监部门,通过海监部门执法监察查处非法用海项目,整顿海域使用秩序。在参与海监专项检查和应对违法案件核查时,各级海域使用动态监管部门也同时为海监执法提供精准的信息支撑和科学技术支撑,形成巡查监管的有效衔接。结合围填海资源潜力和围填海开发规模和布局,海域使用动态监管部门利用无人机、现场监测等协助海监执法,重点加大与海监部门联合开展围填海普查登记和“海盾”等专项行动,与海监队伍联动,同时也是对其他用海单位形成警告和威慑,从而为我省沿海地区有序开展科学用海创造一个良好的环境。

参考文献

- [1] 江苏省人民政府. 江苏省海洋功能区划(2011—2020年)[R]. 2012.
- [2] 刘赐贵. 关于建设海洋强国的若干思考[J]. 海洋开发与管理, 2012, 29(12): 8—10.
- [3] 翟伟康, 徐文斌, 李晋, 等. 我国海域使用现状特点及存在问题的分析[J]. 海洋开发与管理, 2012, 29(3): 26—30.
- [4] 刘晴, 徐敏. 江苏省围填海综合效益评估[J]. 南京师大学报, 2013(9): 125—130.
- [5] 常爱莲. 基于环境治理的我国围填海政策研究[D]. 青岛: 中国海洋大学, 2011.