

浅析南海区国管填海项目海域使用与海洋环境动态监测和监管

张晓辉,黄根华,曾德相,窦金来

(国家海洋局珠海海洋环境监测中心站 珠海 519015)

摘要:文章在研究南海区国管填海项目海域使用与海洋环境动态监测工作现状的基础上,总结动态监测工作中发现的问题,包括海域使用动态监测法律地位模糊的问题,监测进度与施工进度不能同步的问题及监测与执法脱节、监管不到位的问题,深入分析其产生的原因,并从完善相关法律制度,进一步细化海域使用管理措施,建立管理、执法和技术部门三方联动等几个方面提出有效开展海域使用与海洋环境动态监测工作的一些对策和建议,为依法、规范开展海域使用与海洋环境动态监测和监管提供参考。

关键词:南海区;国管填海项目;海域使用与海洋环境动态监测;管理办法

中图分类号:X834

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2015)04-0028-03

1 引言

填海是指用固体物质填充原有海域,完全改变海域自然属性的行为^[1]。对海洋资源环境的影响主要表现在改变海域自然属性、改变岸线、减少滩涂资源、并对海洋水文、冲淤环境、海洋生态环境、渔业资源等造成影响。由于其规模大、投入高、对海洋环境影响大,2007年6月国家海洋局在《填海项目竣工海域使用验收管理办法》(国海发[2007]16号)的通知里明确规定:海域使用权人在提出竣工验收申请时要提交“施工过程海域使用动态监测报告”。虽然海域使用动态监测的要求被提出来了,但这个动态监测该“怎么做”,至今国家海洋局没有进一步出台相应的政策及技术规范进行指导。这就造成各地所开展的海域使用动态监测工作在内容和深度上有所差异,给海洋行政主管部门进行监管带来了难度。随着国家对填海项目管理的深入,规范海域使用动态监管和监测工作的要求迫在眉睫。

2012年5月,国家海洋局南海分局在经过广泛的组织调研后先后,推出了《南海区国管填海项目建设用海监督管理办法》(海南管字[2012]150号)和《南海区填海项目海域使用与海洋环境动态监测技术大纲》(试行)(海南管字[2012]159号)。这两个文件的出台,对于南海区形成统一

的技术方法、规范海域使用动态监测工作,满足海洋管理工作需求有着实际意义。

2 南海区国管填海项目海域使用动态监测现状

2.1 开展填海项目海域使用动态监测工作依据

2.1.1 通用依据

1999年12月25日公布的《中华人民共和国海洋环境保护法》[中华人民共和国主席令(第26号)];2001年10月27日公布的《中华人民共和国海域使用管理法》[中华人民共和国主席令(第61号)];2006年出台的《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》(国务院令 475号);2007年出台的《填海项目竣工海域使用验收管理办法》(国海发[2007]16号)。

2.1.2 专用依据

2012年5月,国家海洋局南海分局下发《南海区国管填海项目建设用海监督管理办法》(海南管字[2012]150号)和《南海区填海项目海域使用与海洋环境动态监测技术大纲》(试行)(海南管字[2012]159号),委托局下属各技术监测单位对国管填海项目进行海域施工期间海域使用与海洋环境动态监测。国管填海项目是指国务院或国务院投资主管部门审批、核准的填海项目。

(1)《南海区国管填海项目建设用海监督管理

办法》共包含 14 条规定,分别从制定依据、适用范围、监督管理内容、监督管理主体、监测方案审批流程、委托技术单位职责、用海单位发现问题汇报、处理以及技术单位和海洋行政主管部门发生渎职行为时的处罚等方面做了详细的说明。本办法的亮点在于明确规定了项目海域使用与海洋环境动态监测方案需在施工前 20 个工作日报南海分局审查,保证了《南海区国管填海项目建设用海监督管理办法》和《南海区填海项目海域使用与海洋环境动态监测技术大纲》(试行)在实际中得以贯彻执行,为海洋行政管理部门加强监管、规范海域使用秩序、保护海洋资源和环境奠定了良好的基础。

(2)《南海区填海项目海域使用与海洋环境动态监测技术大纲》(试行)规定了其适用范围、规范性引用文件、监测内容、技术方法和监测成果的编写格式。其主要监测内容包括以下 3 部分:① 填海工程建设总体情况;② 填海界址和面积、海洋水动力环境、岸线变化与岸滩冲淤、海洋环境质量状况(包括海水、沉积物、海洋生物生态);③ 海域使用和海洋环境保护对策措施落实情况。监测成果分航次简报和技术报告两种,其中航次简报又包括填海界址与面积动态监测航次简报、水动力环境动态监测航次简报、岸线变迁动态监测航次简报和海洋环境质量动态监测航次简报 4 种格式。《南海区填海项目海域使用与海洋环境动态监测技术大纲》(试行)在监测范围、站位布设、监测项目要素等方面与填海项目《海域使用论证报告书》进行了很好地衔接,有利于施工前后的对比,通过施工过程动态监测结果验证前期海域使用论证预测结果。上述法规规章结合项目《海域使用论证报告书》和《海洋环境影响报告书》及其批复文件中的有关要求共同构成南海区海域使用与海洋环境动态监测工作开展的依据。

2.2 工作流程

南海区国管填海项目海域使用与海洋环境动态监测工作的流程是:① 收集项目《海域使用论证报告书》及批复、海域使用权证、《海洋环评报告书》及批复、填海施工组织设计方案等基础资料,并组织技术人员进行初次现场踏勘;② 按照《南海区填海项目海域使用与海洋环境动态监测技术大纲》(试行)的要求完成动态监测工作方案报海洋行政主管部门审查;③ 根据审查意见调整动态监测方案;④ 根据

调整后的动态监测方案组织开展填海界址和面积动态监测、海洋水动力动态监测、岸线变迁动态监测、海洋环境质量动态监测、海域使用对策措施落实情况调查等;⑤ 分阶段分别报送现状调查航次简报、年度报告和总报告;⑥ 海域使用与海洋环境动态监测报告提交填海竣工验收评审组。

2.3 粤西海域国管填海项目海域使用与海洋环境动态监测基本情况

国家海洋局珠海海洋环境监测中心站作为粤西海域主要的监测业务化单位,自 2010 年至 2013 年年底,共承担国管填海项目海域使用动态监测任务 12 个,项目归属地分布于珠海、台山、阳江和湛江等 4 个市(县)。12 个项目中有 6 个项目是与填海项目动工同时开展的动态监测工作;有两个项目距离填海结束已有一段时间,为了满足竣工验收的要求,只能补做 1 次施工结束后监测;还有 4 个项目是在填海施工过程中期或晚期介入。若以《南海区填海项目海域使用与海洋环境动态监测技术大纲》(试行)出台时间为分界线,在此之前共开展海洋环境动态监测项目 7 个,之后按照新的统一的技术要求开展海域使用与海洋环境动态监测项目 5 个。期间共编制海域使用与海洋环境动态监测报告 4 份、海洋环境动态监测报告 5 份、航次简报期 100 期,数据报表 112 份,由用海单位分别报送至国家海洋局南海分局和中国海监南海总队。

3 存在问题与对策措施

3.1 海域使用动态监测法律地位模糊的问题

施工过程海域使用动态监测一方面可通过施工过程的动态监测结果验证前期海域使用预测结果;另一方面为海洋行政主管部门开展工程监管提供技术支持,其重要作用不言而喻。然而,海域使用动态监测除在《填海项目竣工海域使用验收管理办法》里作为验收成果之一有所提到以外,无论是国家层面的法律法规,还是国家海洋局再无出台相关政策对海域使用动态监测作专门的规定。目前国家海洋局南海分局虽出台了《南海区国管填海项目建设用海监督管理办法》,但仅针对国管填海项目,尚未推广到省管填海项目,且对海域使用动态监测开展的强制性未作规定,导致在项目洽谈过程中,部分业主认为

已获得海域使用权证书,对施工过程开展海域使用动态监测行为有抵触情绪;还有的业主对海域使用动态监测工作不予足够重视,在项目预算经费中没有计算这笔费用或预留经费不足,致使海域使用动态监测工作难以顺利进行。建议专门出台针对海域使用动态监测方面的法律法规,这样开展海域使用动态监测工作的依据就更加充分。同时,需加强、加大动态监测的宣传力度,尽量在项目早期,如在项目海域使用论证和环评阶段就建立“施工过程海域使用动态监测”的观念。

3.2 监测进度与施工进度不能同步的问题

从海域使用监管的角度来讲,填海项目海域使用与海洋环境动态监测工作应与填海项目动工同时开展,若前期调查资料不足,还需进行补充调查,但实际情况并不理想。有的填海项目早在《南海区国管填海项目建设用海监督管理办法》出台前完成施工,期间未作动态监测,为了满足竣工验收的要求,此类项目容易出现补做监测的情况。由于动态监测是过程监测而非结果监测,若项目完工后补做,实际上已失去了动态监测的意义,而且此类项目动态监测方案的编制也是个难题。还有些动态监测项目,海域使用与海洋环境动态监测工作在填海施工中期甚至晚期才得以介入,究其原因与业主对后期监测经费预留不足有关,这就导致个别业主故意拖延动态监测工作进度而达到降低监测费用的目的。此外,还有的填海项目计划施工进度与实际进度有出入,给监测工作带来了困扰。建议管理部门进一步细化《南海区国管填海项目建设用海监督管理办法》,针对那些无法弥补施工过程动态监测的填海项目制订相应的管理措施,并对故意拖延海域使用动态监测进度的行为制订惩罚措施,从而提高海域使用动态监测工作的针对性和时效性。

3.3 监测与执法脱节,监管不到位的问题

《南海区国管填海项目建设用海监督管理办法》规定了监测技术单位在动态监测过程中发现

违法违规用海行为时,应提醒用海单位采取应对措施,并上报执法部门处理。然而,现实中监测技术单位把问题反映给用海单位后,用海单位未必会向执法部门报告。虽然按要求用海单位还要向管理部门和执法部门报送航次简报,由于简报的时效性不强、违法信息反馈滞后,也会影响执法部门的处理效果。因此,建议由海洋行政主管部门牵头,海监执法机构和监测单位共同配合,建立专人联系、定期沟通、联合巡查等工作机制^[2]。动态监测结果的反馈改为承担动态监测的技术单位,由其发现问题后在第一时间将动态监测结果反馈到管理部门和执法部门,为管理和执法提供决策依据;执法部门应及时将现场巡视执法所收集的信息提供给管理部门和监测部门,以便根据实际情况制订出切实可行的管理措施及动态监测方案。管理、执法和监测部门要定期汇总和公布相关信息,建立信息沟通平台,做到信息共享,形成三方联动,从而提高项目业主“依法用海、保护海洋环境”意识。

4 结束语

填海是属于完全改变海域属性的用海活动,对周边海域资源条件和开发利用活动影响较大。如何实时动态、科学准确地掌握填海和海岸线变化的情况,以及对周边海域造成的影响,促进海域资源节约集约利用,是海域使用管理过程中存在的一个突出问题。针对填海类型、规模和方式的不同,在填海项目海域使用与海洋环境动态监测工作中不断总结经验,探讨并明确科学合理、规范有效的动态监测工作内容,重点关注监测工作的焦点和难点,实施填海工程前期、中期和结束后的全过程监管,是及时发现用海违法行为、防止海洋环境突发事件发生的有效途径;是切实维护用海秩序、合理开发利用海洋资源、有效保护海洋生态环境的必然要求;也是深化海域管理、环境保护等相关法律法规的重要举措^[3]。

参考文献

- [1] 张明慧,陈昌平,索安宁,等.围填海的海洋环境影响国内外研究进展[J].生态环境学报,2012,21(8):1509-1513.
- [2] 张树刚,张钊,吴颖石,等.涉海工程环境影响跟踪监视监测现状及思考[J].海洋开发与管理,2014,31(3):96-99.
- [3] 林同勇.海域使用动态地面监视监测内容探析[J].海洋开发与管理,2014,31(6):10-13.