

江苏沿海滩涂资源开发利用问题与对策研究^{*}

张芳怡

(南京大学金陵学院 南京 210089)

摘要:江苏沿海滩涂围垦开发利用的历史由来已久,在为国民经济建设作出积极贡献的同时,也不可避免地存在一些负面影响。文章旨在分析江苏沿海滩涂资源开发利用制约性因素的基础上,对其存在的问题进行剖析,并结合江苏实际,提炼出推进江苏沿海滩涂资源持续开发利用的对策,以促进滩涂资源合理开发和滩涂自然环境有效保护。

关键词:沿海滩涂资源;开发利用;制约性因素;问题;对策

中图分类号:F124.5 **文献标志码:**A **文章编号:**1005-9857(2015)04-0066-04

1 江苏沿海滩涂资源开发利用概况

2009 年 6 月 10 日国务院常务会议讨论并原则通过《江苏省沿海地区发展规划》,标志着始于 20 世纪 90 年代的江苏沿海开发战略正式上升为国家战略。江苏目前拥有的沿海滩涂资源约占全国滩涂资源总面积的 1/4,占江苏省土地后备资源总量的 87.76%,是江苏省乃至全国实现耕地总量平衡目标的重要保障。江苏沿海滩涂资源丰富,围垦历史悠久,经历了兴海煮盐、垦荒植棉、围海养殖、临港工业等为主要利用方式的多个阶段^[1]。近代以来江苏沿海滩涂围垦主要分布于盐城市,占围垦总规模的近 70%,目前开发利用方式以农业生产、水产养殖、国营盐场为主^[2],涉及三大产业的农、林、渔、化工、旅游、能源、交通等行业部门^[3]。

2 江苏沿海滩涂资源开发利用的制约性因素

2.1 自然因素方面,滩涂本底土地质量较差

在滩涂资源开发利用过程中,尤其是用于农业用途,会受到滩涂本身限制性因素的制约。滩涂土壤的含盐量较高,养分元素含量较低,限制作物生长,因此,在利用滩涂种植作物之前必须进行土壤改良和培肥。同时,由于淡水资源不足以及水质较差等因素制约,影响围垦土地脱盐过程以及农业生产用水。

2.2 硬件条件方面,沿海基础设施建设相对滞后

由于财政资金相对紧张和滩涂开发资金需求量大之间的矛盾,造成了当前滩涂基础设施相对滞后于沿海开发的要求,成为制约沿海开发的主要限制因素之一^[4]。滩涂基础设施滞后主要体现在:①沿海垦区大多为新中国成立后围垦而成,老垦区农田基础设施由于超期服役已经严重老化。②滩涂区域对内对外交通的公路路面状况及通达程度较差,公路交通网络体系尚未健全。③水利基础设施不配套,难以满足滩涂对淡水资源的需求以及垦区对排洪能力的要求。

2.3 技术条件方面,滩涂资源开发利用的科技理念和手段相对落后

江苏滩涂开发利用涉及的农业、水土资源、生物资源、环境、能源和材料等领域的技术水平与国外相比起步较晚,严重制约了沿海滩涂资源的科学开发与高效利用。从宏观层面,滩涂开发是一个复杂的区域发展概念,需要多学科专家学者、专业技术人员和管理人员的协同参与、综合决策;从微观层面,滩涂作物品种改良、海水养殖、病虫害防治、资源深加工等领域的技术水平,依赖于技术投入力度。

2.4 资金条件方面,滩涂围垦资金的需求与供给缺口较大

由于滩涂围垦开发投资大、风险高、效益低、

^{*} 基金项目:江苏省“青蓝工程”优秀青年骨干教师培养对象基金(2012)。

投资回收期长,金融部门很少参与投资围垦。省级滩涂开发专项资金非常有限,依靠企业和地方自筹围垦资金,围垦开发难度很大。据相关部门测算,目前围海造地一般每公顷需投资 6 万~10.5 万元,进行新围垦区配套建设还需要投资 6 万元/hm²,一般情况下围垦后用于农业,需 15~20 年才能收回投资。基于比较效益的考虑,滩涂围垦后较难形成耕地,因此围垦资金短缺在一定程度上制约了滩涂围垦的合理开发利用。

2.5 资源管理方面,缺乏完善的滩涂资源开发利用规划与制度

由于处于海陆交互作用区域,滩涂资源开发利用活动的管理不是现有土地资源或是海洋资源相关法律法规和政策能够直接套用的。在我国目前海域管理实际工作中,存在着海洋功能区划代替海域权属管理的现象,造成海域“无序无度”使用问题不但没有有效解决,反而进一步加剧涉海活动之间的矛盾和纠纷。例如,填海造地涉及海域使用权和土地使用权衔接的问题,海洋行政管理与土地行政管理之间存在脱节,在土地管理的相关法律法规中对此问题没有明确规定。

2.6 组织管理方面,缺乏参与部门的监督与协调机制

江苏滩涂开发长期是多头管理体制,可以行使职权到滩涂上收费的部门较多,但投资开发的却很少。尽管近 10 余年来,省、市、县都设有滩涂管理局,但一直未能实现真正的统一管理。一方面,由于缺乏对滩涂资源使用权、开发权与收益权归属的明确划分,滩涂资源开发利用尚未形成一个统一协调的管理体制;另一方面,对已围垦区域通过土地使用权出让吸引外来资金参与围垦,监管机制的缺位使得政府收益流失较为严重。

3 江苏沿海滩涂资源开发利用过程中产生的问题

近年来,江苏滩涂资源的开发速度较快,一定程度上促进了地方社会经济的发展。但过热的开发往往带有一定的盲目性,在社会、经济与生态环境等方面存在诸多问题。由于受到上述制约性因素的综合影响,江苏沿海滩涂资源开发利用过程中主要存在以下问题(图 1)。

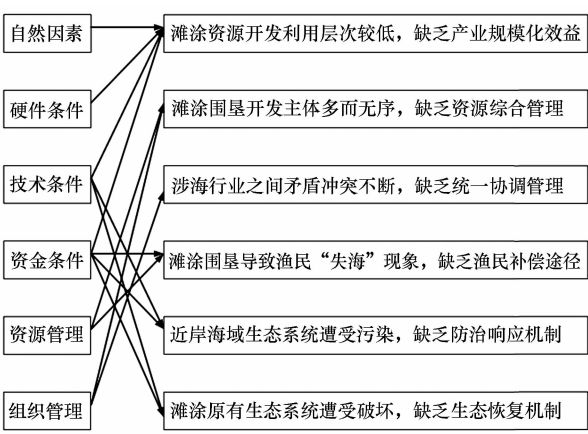


图 1 滩涂围垦制约因素与问题产生的关系

3.1 滩涂资源开发利用层次较低,缺乏产业规模化效应

江苏沿海滩涂开发利用多数为低层次开发,效益不高,据统计,滩涂区域粮食单产仅为江苏省粮食单产平均水平的 86%。垦区开发利用水平整体不高,产业规模较小。主要体现在:一是开发利用方向单一,以种植业和海(淡)水养殖业为主要方式;二是产业发育程度不高,经营层次较低,仍处于以生产原料及初级产品为主,产业链较短,产品附加值不高;三是沿海滩涂垦区开发方向往往取决于投资者,难以形成规模效应。

3.2 滩涂围垦开发主体多而无序,缺乏资源综合管理

为推进滩涂围垦开发,鼓励多元化主体参与滩涂围垦与开发利用,但由于滩涂综合性规划的缺位以及管理上职责不明,出现“自围自管、各自为政”的现象,这不利于垦区基础设施的统一配套,难以实现滩涂开发利用整体效益。同时,滩涂地区富集了土地、港口、盐业、矿产与海洋能等多项自然资源,土地利用具有多宜性,但当前沿海滩涂开发利用过程中往往忽视滩涂资源的综合利用。

3.3 涉海行业之间矛盾冲突不断,缺乏统一协调管理

随着海洋经济的不断发展,各行业对围垦土地的需求逐渐增大,滩涂围垦会对涉海行业的发展产生影响,同时各涉海行业之间也会因此产生相互影响,由于协调管理机制的缺位,导致行业矛盾不断。主要体现在:一是对海洋捕捞业和围

海养殖业的影响,过度围垦开发会降低海洋空间资源价值,反过来影响围垦项目的开发成效;二是限制和挤占盐业发展空间,以及港口及工业区所排放的污染物对盐业取水环境会产生影响;三是滩涂围垦活动一般发生在浅海海岸带,其对水文及潮汐的改变通常会影响到航运;四是滩涂围垦引发的岸线冲淤变化,对旅游资源品质造成负面影响,从而影响滨海旅游环境。

3.4 滩涂围垦导致渔民“失海”现象,缺乏渔民补偿途径

滩涂围垦占用的是海域滩涂资源,而这个区域也是传统渔民捕捞、养殖的生产场所,因此围垦活动的实施导致渔民和海域使用者、政府之间产生矛盾,其根源在于我国海域使用权与渔业权之间的矛盾。我国《海域使用管理法》适用范围是持续使用特定海域 3 个月以上的排他性用海活动,而不适用捕捞用海这一渔业活动。渔民在海域滩涂上从事渔业捕捞作业,但对其不拥有法律承认的海域所有权和海域使用权,因此渔民索要补偿按照现有法律规定似乎没有充分依据。

3.5 近岸海域生态系统遭受污染,缺乏防治响应机制

沿海地区由于受到人类生产和生活行为的影响,沿岸生产生活污水的排放、入海河流的污染物携带以及滩涂养殖造成的富营养化等环境污染状况不断发生。主要表现为:一是随着沿海城市生活污水和工业废水排放量的不断增加,造成入海河流水质呈恶化趋势;二是江苏省大多数海岸是淤泥质海岸,坡度平缓,对污染物的自然降解能力较差,随着水产养殖面积的急剧扩大,养殖业污水排放量也迅速增加,易造成近海水源的富营养化,导致近岸水质遭受污染。

3.6 滩涂原有生态系统遭受破坏,缺乏生态恢复机制

滩涂生态系统对生态环境变化的特征反映具有先导作用,人类对滩涂的不合理开发利用,会降低滩涂生态系统的稳定性和生产力,甚至造成滩涂生态系统失衡。围垦施工及围垦后的开发利用,产生的噪声、废气、废水等污染会破坏附近地区的自然生态环境,对保护区内鸟类的迁徙、栖息、觅食等习性有一定的影响,可能会造成生物栖息地面积压缩、活动范围减小。此外,一

些外来植物物种(如大米草等)在沿海迅速繁衍,虽起到了护岸、促淤、保滩等作用,但由于其根系发达,使得贝类等底栖动物生物数量减少,对生物多样性构成威胁^[5]。

4 江苏沿海滩涂资源持续开发利用的对策

由于受到滩涂资源本底质量、淡水资源不足等自然因素,以及资金、技术、制度、管理等社会经济因素的影响制约,使得江苏沿海滩涂资源的开发利用过程中产生了滩涂资源开发利用层次和效益不高、近岸海域生态环境遭受污染和破坏、权责不明确、管理难度大等问题。根据上述问题的分析,本研究提出以下几点对策。

4.1 强化规划引导机制,坚持滩涂资源有序开发利用

一是完善滩涂资源开发利用规划体系。形成省级、市级、县(市)级等不同行政区域的滩涂资源开发利用规划的纵向层次以及总体规划、专项规划到详细规划等不同性质的滩涂资源开发利用规划的横向层次。二是衔接滩涂资源开发利用相关规划。滩涂资源开发利用规划体系内部的总体规划、专项规划与详细规划之间,上下级规划之间要相互衔接,以及与相关部门规划的衔接配套。三是完善规划评价技术体系,实现规划动态管理。通过滩涂资源开发利用的跟踪评价和后评价,适时对规划内容进行调整和优化,确保滩涂开发利用规划的顺利实施^[6]。

4.2 调动配套投入机制,促进滩涂资源高效开发利用

一是充分调动投融资机制活力,拓宽滩涂资源开发利用的资金渠道。建立以政府资金为引导、社会资金为主体的投融资平台,组建江苏沿海股权投资有限公司,实行市场化运作,增强筹资能力^[7]。二是增加科技投入,提高滩涂资源开发利用的科技水平。加大滩涂资源调查、评价、规划、开发利用、生态保护、监管等方面先进技术的研究,鼓励和支持有条件的科研院所、高等院校和企业,以共建共享方式建立试验示范基地,增强滩涂资源开发利用技术的创新性、实用性和可行性,提高资源的开发利用效益。

4.3 创新环境保护机制,协调滩涂资源生态化的开发利用

一是合理布局生态空间,保护天然湿地。滩

涂开发必须预留出一定范围的生态空间,对于具有重要生态功能和价值的区域,通过设立自然保护区的形式加以保护。二是营造沿海滩涂防护林体系,构建沿海绿色屏障。依托交通路网和农田水利设施,加强沿海防护林带建设,形成沿海绿色屏障。三是创新生态补偿制度,弥补生态损失。加大对区域性、流域性污染防治的资金支持力度和财政转移支付中生态补偿的力度。

4.4 加强管理监督机制,规范滩涂资源开发利用行为

一是建立滩涂资源集中管理机构,协调相关部门工作。成立一个专门负责滩涂开发事务的咨询和协调工作的机构或委员会,由相关部门高层领导和专家教授共同组成。二是规范审批程序,加强项目实施监督管理。把滩涂围垦、开发利用、港口建设、城镇发展、配套公共设施和产业发展等编制成项目,根据项目投资规模和用地规模,采用分级审批制度。三是提高公众参与意识,健全公众参与机制。通过宣传政策、解释政

策,使公众对于沿海滩涂相关制度和政策有了必要的了解;采用座谈会、书面调查、专家咨询、公众听证会等形式,将公众意见直接作用于滩涂开发政策的制定和修改中。

4.5 完善权属管理机制,明晰滩涂资源开发利用主体权利义务

一是有效衔接海域使用权和土地使用权的转换关系。在建立海域使用权与土地使用权衔接制度时,在确保土地控制权掌握在政府手中的前提下,根据自用型填海和成片型填海等不同类型,采用不同方式,灵活操作。二是按市场调节的需要,明晰许可权和使用权。在现行法律制度下,可认为在取得渔业管理部门养殖许可的同时,也取得了养殖使用权。三是要尽快健全渔民补偿机制。根据具体情况,对于在养殖海域依法取得海域使用权的渔民以及在滩涂上捕捞作业的渔民,给予相应经济补偿和妥善安置,同时考虑实施“渔民城市化”来彻底解决渔民社会保障问题^[8]。

参考文献

[1] 陈君,张长宽,林康,等.江苏沿海滩涂资源围垦开发利用研究[J].河海大学学报:自然科学版,2011,39(2):213—219.
[2] 张晓祥,严长清,徐盼,等.近代以来江苏沿海滩涂围垦历史演变研究[J].地理学报,2013,68(11):1549—1558.
[3] 王芳,朱跃华.江苏省沿海滩涂资源开发模式及其适宜性评价[J].资源科学,2009,31(4):619—628.
[4] 李程.江苏沿海滩涂生态化开发的思考[J].国土与自然资源研究,2009(1):49—50.
[5] 黄少峰,刘玉,李策,等.珠江口滩涂围垦对大型底栖动物群落的影响[J].应用与环境生物学报,2011,17(4):499—503.
[6] 孙志林,干钢,黄兰芳,等.滩涂围垦项目后评价的初步研究[J].海洋开发与管理,2011,28(9):34—38.
[7] 蔡元成,赵敏,丛纯纯.江苏沿海滩涂开发的投融资机制研究[J].水利经济,2011,29(3):15—18,21.
[8] 姚立.填海造地管理中若干问题的研究[D].天津:天津大学,2007.