

海南省填海造地分级管控与管理研究

宋长伟,刘一霖

(海南省海洋与渔业科学院 海口 570125)

摘要:近年来海南省沿海地区掀起海洋开发热潮,通过填海造地拓展经济社会发展空间成为海南省作为海洋大省发挥区位优势和国际旅游岛战略优势的手段之一,但随着填海造地项目的增加也给海洋资源环境带来巨大压力。文章提出应对填海造地规模实行总量控制,对填海造地工程进行分区分级管理,划定禁止填海区、严格限制填海区和允许适度填海区,并提出填海造地管理措施,以期为海南省填海造地提供管控和管理依据。

关键词:填海造地;分级管控;海域管理;审批管理;动态监测;海域功能区划

中图分类号:P7 文献标志码:A 文章编号:1005—9857(2017)06—0092—04

Grading Control and Management of Land Reclamation in Hainan Province

SONG Changwei,LIU Yilin

(Hainan Academy of Ocean and Fisheries Sciences, Haikou 570125, China)

Abstract: In recent years, Hainan Province has seen a surge of interest in coastal and offshore development. With active land reclamation, Hainan has greatly extended its living space for social and economical development. These advantages will help Hainan maintain its position as developing marine province and attract more tourists. At the same time, the rapid development also has brought great challenges for the coastal environment. In this paper, it was proposed that the land reclamation activities should be controlled according to the total planned amount, and the land reclamation projects should be classified into different levels and management. It was also suggested to delineate the ban reclamation area, strictly limit the reclamation area and allow the appropriate reclamation area, and put forward land reclamation management measures for reclamation, to provide control and management basis for Hainan Province.

Key words: Land reclamation, Grading control, Sea area management, Approval management, Dynamic monitoring, Sea area functional zoning

填海造地是指因土地使用紧张或因需配合规划等原因,把原有的平直海岸、河口、港湾、海岛等用人工建设的方式将海岸线向外推或建设人工岛,以扩充土地用于项目开发建设的活动;不包括用于

防护、减灾、救灾等的海域海岛海岸带整治修复工程以及科研等特殊用途用海填海。

近年来,海南省沿海地区掀起海洋开发热潮,通过填海造地拓展经济社会发展空间成为海南省作为

海洋大省发挥区位优势和国际旅游岛战略优势的手段之一,以填海形成的新空间为依托,有力助推沿海地区产业化进程。与此同时,填海造地项目的增加也给海洋资源环境带来巨大压力与挑战。随着填海面积的增大,人类工程活动对海洋环境的影响进一步加深,在获得巨大收益的同时,引发的环境问题也不能忽视^[1]。非法围填海行为将对我国海洋生态环境造成很大破坏,同时对我国海洋行政管理造成很大阻力;应通过加强填海造地的执法监督、严格查处非法围填海行为等措施来化解填海造地对海洋生态环境和海洋可持续发展带来的不良影响^[2]。为科学利用海岸线和近海海域资源,应对填海造地规模实行总量控制,对填海造地工程进行分区分级分类管理,确需填海的项目须经严格的海域使用论证和环境影响评价,按规定由有关部门审批后方能开展。

1 填海造地分级

为有效控制填海开发建设活动、统筹海洋资源开发与保护,依据《海南省海洋功能区划(2011—2020 年)》中海洋基本功能区用海方式控制要求实行的三级管控,将海南岛周边 30 m 等深线以浅海域划定为禁止填海区、严格限制填海区、允许适度填海区,以加强海域利用空间管制。

(1)禁止填海区。禁止填海区是指禁止开发建设填海项目完全或显著改变海域自然属性的用海方式,禁止大规模透水构筑物、倾倒等部分改变海域自然属性的用海方式,保留原始自然岸线的海域。禁止填海区可适度开展用于防护、减灾、救灾等的海域海岛海岸带整治修复工程以及科研等特殊用途用海填海。

(2)严格限制填海区。严格限制填海区是指允许用于渔港和现代渔业基础设施建设、旅游基础设施建设、矿产与能源用海、特殊用海等填海建设而完全或显著改变海域自然属性的海域。严格限制规模,填海面积不得超过《海南省海洋功能区划(2011—2020 年)》划定的农渔业区、旅游休闲娱乐区、矿产与能源区、特殊利用区等一级类海洋功能区面积的 10%。

(3)允许适度填海区。允许适度填海区是指具有较好海域空间资源和一定填海自然基础条件,填

海工程施工易于开展,对资源破坏程度较小或产生新的海洋资源的海域;具备海陆联动和区域经济一体化条件,具有经济辐射带动能力,对促进区域协调发展意义重大的海域。允许适度填海区可用于依法批准的交通、工业、城镇建设等重大建设项目填海,完善基础设施建设,满足重点行业用海需求。填海面积不得超过《海南省海洋功能区划(2011—2020 年)》划定的港口航运区、工业与城镇用海区等一级类海洋功能区面积的 15%。

2 填海分级规划思路 and 依据

2.1 分级规划思路

依据《海南省海洋功能区划(2011—2020 年)》各海洋基本功能区用海方式管理要求确定该区填海等级,在此基础上提高填海管控要求。①叠加生态环境敏感区,叠加海域划为禁止填海区;②叠加生物多样性保护优先区,叠加海域划为禁止填海区;③叠加优质砂质海岸,叠加海域划为禁止填海区;④结合用海需求,扣除具有依法建设需求的海域,保留与功能区划管控要求相一致或更严格的分级级别。

2.2 分级规划依据

《海南省海洋功能区划(2011—2020 年)》中划定的各类海洋基本功能区的管理要求中,用海方式确定的海域管控级别分为禁止改变海域自然属性、严格限制改变海域自然属性和允许适度改变海域自然属性,相对应的功能区规划为禁止填海区、严格限制填海区和允许适度填海区。

《海南省海洋与渔业厅办公室关于暂停安排生态环境敏感海域填海造地年度计划指标的通知》(琼海渔办[2013]304 号)提出,“在省政府明确填海造地相关政策和《海南省海域使用规划》确定有关用海布局规划之前,省厅暂停安排潟湖、内湾、海洋自然保护区等生态环境敏感海域的填海造地年度计划指标”。依据该文件要求,将海南岛周边潟湖、海洋自然保护区及河口区域等生态环境敏感海域划为禁止填海区。

生物多样性是维持人类生存、维护国家生态安全的物质基础,是实现可持续发展战略的重要资源,对社会文明的发展具有极其重要的意义。海洋生态环境保护是功在当代、利在千秋的伟大事业,

是我国海洋经济可持续发展的重要基石^[3]。《海南省生物多样性保护战略与行动计划(2014—2030年)》(琼府办〔2014〕98号)提出,“海岛与海洋生态系统包括滨海湿地、红树林、珊瑚礁、河口、潟湖、岛屿、海草床等典型海洋生态系统”“海岸带及近岸海域生物多样性保护优先区域主要保护对象为热带常绿季雨林生态系统、红树林湿地生态系统、海草床生态系统、近岸海域珊瑚礁生态系统以及黑脸琵鹭、麒麟菜、白蝶贝等生物种类。该区域现有国家级自然保护区为海南东寨港国家级自然保护区、海南铜鼓岭国家级自然保护区、海南万宁大洲岛国家级海洋生态自然保护区和海南三亚珊瑚礁国家级自然保护区;区内省级自然保护区有海南清澜省级自然保护区、文昌麒麟菜省级自然保护区、琼海麒麟菜省级自然保护区、海南南湾省级自然保护区、海南东方黑脸琵鹭省级自然保护区、海南白蝶贝省级自然保护区;区内市县级自然保护区有万宁大花角自然保护区、海南三亚六道市级自然保护区、澄迈花场湾沿岸红树林自然保护区等”。依据该行动计划,将海岸带及近岸海域生物多样性保护优先区域全部划为禁止填海区。

优质的沙滩是海南珍贵的自然资源,填海造地可能引起砂质海岸的冲刷和淤积,破坏自然景观环境和海岸地形地貌,因此应禁止在优质砂质海岸进行建设工程填海造地。《我国砂质海岸生境养护与修复技术示范与研究》对海南省砂质海岸进行评价并划分等级,其中优质砂质海岸 32 个,对应的海洋基本功能区划为禁止填海区。

此外,功能区划中划定的港口区以及工业与城镇建设区,保留与功能区划中用海方式管控要求相对应的分级级别,不叠加上述更严格的控制要求;功能区划中划定的农渔业区、旅游休闲娱乐区、特殊利用区以及矿产与能源区,用海方式为允许适度改变海域自然属性的,均提高管控要求,划为严格限制填海区;功能区划中划定的保留区为严格限制改变海域自然属性,均提高管控要求,划为禁止填海区,但红塘湾保留区内考虑三亚新机场项目建设需求,划为严格限制填海区。

为保障港口和渔业基础设施建设需求,生态环

境敏感区、生物多样性保护优先区和优质砂质海岸区域的港口和渔港建设区不划为禁止填海区。

潮滩鼻海域在海洋功能区划管理要求中为允许适度改变海域自然属性,同时该岸段为优质砂质海岸,依据上述原则该海域应为禁止填海区。但该海域水下地形平缓,沿岸有零星礁石分布,具备填海自然条件要求,经科学论证可适度填海,因此规划为严格限制填海区。

临高白蝶贝保护区依据上述原则应全部划为禁止填海区,但沿岸有众多渔港分布,且渔业产业是临高海洋经济的主导产业,沿岸渔港基础设施建设是临高海洋经济发展的基础,因此临高白蝶贝保护区沿岸渔港建设区划为严格限制填海区。

3 分级规划结果

依据上述管控原则,通过图层叠加分析共划定禁止填海区 69.1 万 hm^2 ,占 30 m 等深线以浅海域面积的 73.6%;严格限制填海区 17.7 万 hm^2 ,占 30 m 等深线以浅海域面积的 18.9%;允许适度填海区 7.1 万 hm^2 ,占 30 m 等深线以浅海域面积的 7.5%。

4 加强填海造地管理

4.1 严格填海造地项目用海的审批管理

海洋行政主管部门依据海洋功能区划、海域使用规划和海域使用论证报告及专家评审意见进行预审,填海造地项目审核需征求同级有关部门意见。严格填海造地项目的海域使用论证,制定针对填海造地项目的更严格的论证大纲,减少盲目性,建立论证单位、评审专家责任追究制,严把论证评审关^[4]。省、市县级人民政府不得违反《中华人民共和国海域使用管理法》和国务院文件规定下放的填海造地项目审批权,严禁规避法定审批权限,将单个填海造地项目分散审批。报批时,对同一地点、同一项目禁止“化整为零”“少批多占”,坚决杜绝“先斩后奏”行为。严禁圈占和闲置海域,经批准的填海建设项目 2 年内未进行围填和项目建设的,由批准机关收回海域使用权。

4.2 加强填海造地项目的选址研究工作

填海造地项目必须符合法律、法规 and 规定要求,符合海洋功能区划的功能定位和管理要求,符

合相关规划和产业发展方向,符合经济社会发展的实际需要,与开发现状相协调。填海造地项目具体选址研究工作要根据经济社会和自然环境条件,顺应海岸线演变规律,选择具体的适宜围填区,最大限度地降低对资源和生态环境的破坏及影响。实践证明,科学合理的围填海工程对于缓解沿海地区人地矛盾、推动社会经济发展具有十分重要的现实意义,可产生显著的经济和社会效益,但违背客观规律的无序围填海必将给沿海地区带来严重的、永久的负面影响^[5]。

4.3 加强填海造地项目的设计指导

填海造地工程的平面设计和布局应以集约、节约使用海域空间资源和环境资源为目标,以占用岸线尺度、新增岸线尺度、岸线曲折度、岸滩海洋生态环境和生物多样性、水流交换、环境容量、占用岸线和海域的经济效益和景观效益等为评判指标,进行工程选址、平面设计与整体布局的多方案比选和优化,最大限度地保护原有海岸地形地貌的原始性和多样性,维护天然岸线和海域资源的最佳效益。避免采用截弯取直、岛礁连接、平行推进等平面设计与总体布置。积极推动由海岸延伸式填海造地向人工岛式填海造地转变,由大面积整体填海造地向功能分离和多区块组合填海造地转变。充分考虑区域整体景观效果,保留一定比例的岸线、水域面积作为公共岸线和公共水域,满足公众亲海以及公共设施与生态环境建设的需要,提升围填海区域的景观和经济价值。严格对围填海需求和项目建设方案的合理性审查,尤其是要对区域整体规划和平面布局设计进行科学论证并严格把关,才能达到既能服务海洋经济建设需要,又能保护海洋资源、提升海洋潜在价值的目的^[6]。取得合法手续的填海造地项目,及时开展近岸海域环境功能区划调整,满足近岸海域环境功能保护的目标要求。

4.4 加强填海造地施工过程中和营运期的跟踪检查和动态监测

填海造地项目在施工过程中应根据海域使用论证报告和海洋环境影响报告提出的监测计划,在海洋主管部门和执法部门监督下,委托有资质的单位实施全过程的跟踪检查和动态监测,及时发现和

纠正各种违规或不规范的行为;跟踪检查和动态监测的重点是施工范围与边界,工程质量以及各项技术的应用,对岸滩资源、珊瑚礁生态、风景名胜等影响的各项指标等,及时发现问题、解决问题、总结经验教训;严格执行海域使用和填海造地项目环保竣工验收制度,引导填海造地项目走健康、可持续发展之路。填海造地项目在营运期对周边环境产生的影响应做到及时发现、及时报告、及时解决,本着“谁污染、谁修复,谁损害、谁补偿”的原则解决处理。加强海洋环境监测,建立专业海洋监测执法队伍,完善执法程序,实行全方位监测,定期评价海域使用尤其是填海状况,坚决制止乱用海、乱填海行为^[7]。

4.5 做好填海造地形成土地的管理工作

填海项目竣工后形成的土地属国家所有,依法纳入土地利用总体规划。海域使用权人应当自填海项目竣工验收之日起 3 个月内,凭海域使用权证书和海域使用红线图向县级以上人民政府土地行政主管部门申请换发国有土地使用权证书,按市场评估价缴纳土地出让金,已缴纳的海域使用金和填海成本予以抵减;符合国家划拨用地规定的,不再收取土地出让金。自填海项目竣工验收之日起超过 3 个月未依法申请换发国有土地使用权证书的,不得使用土地;海域使用权人未依法换发国有土地使用权证书擅自使用土地的,按照非法占用土地论处。

参考文献

[1] 胡小颖.关于围填海造地引发环境问题的研究及其管理对策的探讨[J].海洋开发与管理,2009,26(10):80—86.
[2] 徐祥民,凌欣.对禁止或限制围海造地的理由的思考[N].中国海洋报,2007—03—13(3).
[3] 刘霜,张继民,唐伟.浅析我国填海工程海域使用管理中亟须引入生态补偿机制[J].海洋开发与管理,2008,25(11):34—37.
[4] 孙书贤.关于围海造地管理对策的探讨[J].海洋开发与管理,2004,21(6):21—23.
[5] 刘伟,刘百桥.我国围填海现状、问题及调控对策[J].广州环境科学,2008,23(2):26—30.
[6] 刘百桥.完善法律法规严格项目审查[N].中国海洋报,2007—10—19(1).
[7] 尹晔,赵琳.关于填海造陆的思考[J].时代经贸,2008,108(6):97.