

福建省近 10 年填海项目实施情况调研概析^{*}

翁宇斌^{1,2}, 胡灯进^{1,2}

(1. 福建海洋研究所 厦门 361013; 2. 福建省海岛与海岸带管理技术研究重点实验室 厦门 361013)

摘要:自 2002 年《中华人民共和国海域使用管理法》实施以来,福建省围填海项目不断增加,在各类用海方式中,填海造地对海洋资源和海洋环境造成的负面影响是最大的。本研究对 2002—2011 年审批的填海项目实施情况进行充分的调查和分析,全面掌握福建省沿海各地填海造地项目的实际落实情况和存在的问题,以期为今后项目用海审批、管理提供决策参考,更好地做好项目用海的跟踪管理和提供服务支持。

关键词:福建省;填海项目;调研

中图分类号:C812;P7

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2015)12-0011-05

进入 21 世纪,伴随着我国城市化、工业化和人口向沿海地区集聚趋势的进一步加快,沿海地区土地资源不足导致的用地矛盾突出已成为制约沿海地区社会经济可持续发展的重要因素^[1]。福建省沿海地区经济比较发达,但土地资源相对紧缺,自改革开放以来,福建省沿海港口、临港工业、城乡建设和海洋渔业基础设施发展迅速,对土地的旺盛需求主要通过围填海造地来实现,对福建省的沿海海洋资源和环境形成巨大的承载压力,这种情况在福建省的海湾地区尤为凸显。面对各方提出不同规模的围填海需求,回顾福建省自 2002 年来已审批发证的围填海项目,不禁有这样的反思:为什么每一轮的海洋功能区划修编围填海需求如此强烈?福建省近 10 年来已审批的填海造地项目落实情况如何?实际完成多少面积的填海造地工程,有多少工程尚未动工?已完成的填海造地工程带来了多少经济效益?填海造地工程从项目申请到审批发证到工程的实施需要多长的周期?面对这一系列的问题,有必要对近 10 年来已审批的围填海项目,特别是填海造地项目的工程实施情况做一个充分的跟踪调查和分析,以全面掌握福建省沿海各地填海造地项目的实际落实情况和存在问题,以期为今后项目用海审批、管理提供决策参考,提高福建省海域使用管理水平服务支持。

1 填海项目调研情况

1.1 调查研究内容

本项目的研究对象为福建省管辖海域内 2002—2011 年经国务院、省区、市政府审批发证的填海项目。

项目研究内容包括:填海项目概况、用海项目审批程序调研、填海项目实施情况、填海项目在福建省主要海湾内的分布情况、填海产生的社会效益调查以及填海项目海洋生态环境保护措施落实情况等内容。

1.2 技术路线

本项目采取收集资料及现场调查相结合的方法。① 编制项目工作实施方案;② 开展用海项目的资料收集,包括对用海项目开展现场调查,与用海业主进行座谈、发放用海项目跟踪调查表;③ 对收集的调查表进行资料核对,数据无误可信的则采纳,数据有误的则根据档案资料进行调整修改;④ 进行数据处理和分析,并统计各类型项目用海情况,对用海项目进行分析;⑤ 提出意见和建议(图 1)。

1.3 调查完成情况

实地调查 442 个用海项目,现场调访用海业主 395 家,发放调查问卷约 400 份,共收回反馈问

* 基金项目:福建省科技厅科技计划项目(2013R0026)。

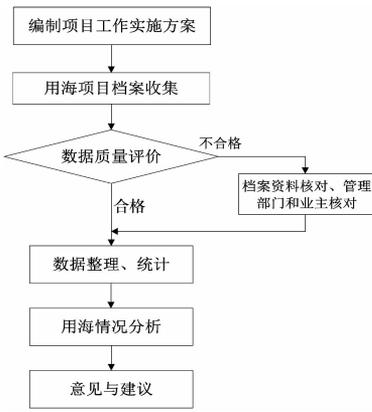


图1 技术路线

卷 296 份。其余资料通过福建省海洋与渔业厅动管中心补充收集。

2 用海项目审批数量及面积统计分析

2.1 填海项目数量及面积存在地域差异

填海项目审批数量及填海面积主要集中在福建省经济最发达的福州、泉州和厦门 3 个地区(图 2 和图 3)。

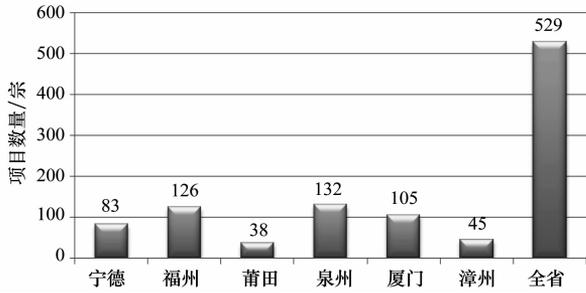


图2 填海项目数量统计

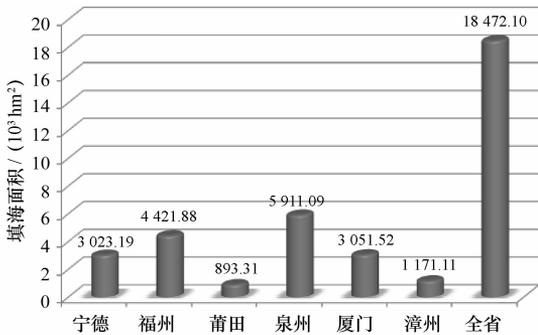


图3 填海项目面积统计

有些地区是由于各方面配套条件较好,较容易吸引企业前来投资开发(如,厦门、福州),有些则是本地企业实力相对较为雄厚,在经济发展过程中由于企业自身发展需求,进行填海(如,泉

州)。其他经济较不发达地区由于交通条件、经济实力及产业发展和其他配套等条件的制约,企业不愿在该地区投资开发,以致填海项目与经济发达地区相差较大。但随着经济发达地区海域空间资源逐渐紧张,近几年宁德、莆田等地区填海项目数量及填海面积逐渐增多。

2.2 填海项目主要集中在港口航运及工业制造等行业

从用海类型来看,填海项目主要集中在三大类:交通运输用海、工业用海及造地工程用海,代表行业主要为港口航运业及工业等类型项目(图 4 和图 5)。

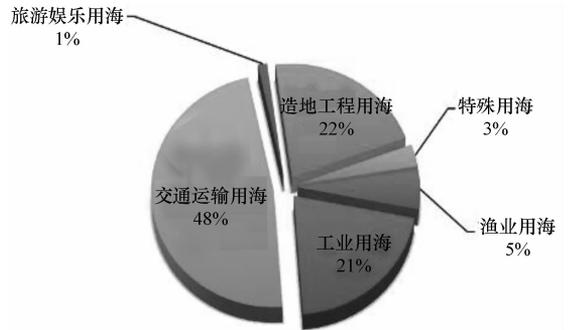


图4 用海类型数量统计

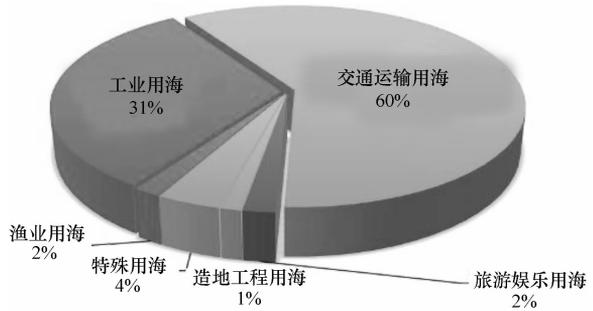


图5 用海类型面积统计

不断增长,航运业不断扩张,沿海地市都提出了“以港兴市”的口号,港航基本投资额由 2002 年的 7.98 亿元增加到 2012 年的 106.23 亿元,货物吞吐量由 2002 年的 10 201 万 t 增加到 2012 年的 41 818 万 t,至 2012 年沿海港口泊位数量 472 个,码头长度 83 142 m,导致许多岸线都被港口岸线所占据。已批的填海项目中交通运输用海占比达 50%。应密切关注港口航运业的产能过剩风险。福建省沿海地市土地供给紧张,腹地较少,许多工业项目落地时必须通过填海造地形成土地加以利用,因此,工业用海需求仅

次于交通运输用海排在第二位,在已批填海项目中占比约 30%。

2.3 填海项目业主主体为国有企业

从业主性质来看,实施填海项目的主力主要是国有企业,说明目前国内基本上还是以国有经济占主导地位。泉州和厦门地区当地民营经济较为发达,因此,私营业主项目用海较多,约占项目总数的 1/3。其他外资和合资企业投资项目不多。

2.4 填海项目数量及面积呈现“上升—下降—上升”的发展趋势

《中华人民共和国海域使用管理法》刚实施的头几年,填海项目数量及面积呈现逐步上升的态势,至 2005 年,海域使用金调整之前,项目用海面积及数量突增,数量较 2004 年增长 1 倍还多,面积增长近 12 倍;2006 年之后又逐步下降;至 2008 年,由于受全球金融危机的影响,填海数量及面积均降至最低点,项目数量仅有高峰期的 2/5,面积则仅有 1/4。而后我国为促进社会经济发展,投入 4 万亿元大力拉动内需,用海项目又逐渐上升,2010 年之后,虽然项目数量增加,但总用海面积却呈下降趋势,2011 年项目数量达到相对高点,2012 年项目用海数量快速下降,仅有 2011 年的一半左右,同时用海面积也仅为 2011 年的一半略多(图 6)。

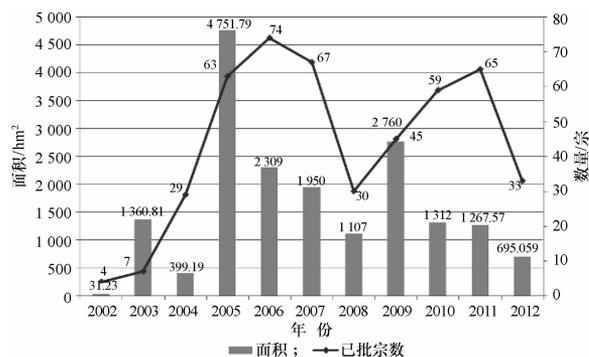


图 6 福建省 2002—2012 年省级审批填海项目数量及面积统计

2.5 填海项目及数量发展较快,部分海湾内可填海区已趋于饱和

福建省于 2005 年开展了主要海湾数模与环境研究工作,对福建省 13 个主要港湾进行分析研究,提出最优的围、填海开发与保护方案,并划

分了填海可行区和不可行区。通过分析填海项目是否符合海湾数模的成果,从而进一步了解填海项目的实施是否科学。根据调查样本统计,位于《福建省海湾数模与环境研究》中适宜围填区的项目占全省可行填海总面积的 17.63%。从项目分布上来看,建设项目大部分位于《福建省海湾数模与环境研究》填海可行区内,而位于《福建省海湾数模与环境研究》填海不可行区内的项目仅有 7 项,面积仅占 0.51%,从一个侧面反映了《福建省海湾数模与环境研究》在指导福建省的围填海工作中发挥了显著的作用。

据不完全统计,我国海湾、河口、海涂等滨海湿地面积已减少约一半。目前,福建省 13 个主要海湾中部分海湾的填海可行区已基本处于饱和或趋于饱和之中。如罗源湾、泉州湾、厦门湾等海湾可填海区域已所剩不多,建议应集约节约用海,提高项目用海效益,如需要用海应引导至湾外海域,减少湾内围填海压力及环境容量压力。

3 已批填海项目实施情况统计分析

将填海项目分为填海竣工、正在施工和未施工 3 种情况,统计分析福建省填海项目填海实施的总体情况。

3.1 实施进度总体情况

全省调查的 529 个填海项目中获得施工进度信息的项目数为 451 项,其中已填海竣工的项目 341 项,占 75.6%;正在施工的项目 75 项,占 16.6%;未施工项目 35 项,占 7.8%。总体来看,绝大部分项目都有实际开工建设。但仍有部分项目仍未开始实施填海。

3.2 项目开工时间统计分析

根据《福建省海域使用管理条例》第四章第二十七条规定,“连续二年未开发利用的,由批准该海域使用权的人民政府收回海域使用权,并公告注销”,因此本次对填海项目的开工时间进行了调查,分析全省填海项目是否在规定期限内开发利用。要确定项目填海是否在确权两年内施工,需要获得项目确权日期和开工日期两个数据。全省调查的 529 个填海项目中同时获得上述信息的项目总计 78 项,其中 61 项是在海域使用权证确权后两年内开工建设,占项目数的 79.2%;16 项是确权两年后开工建设,占项目数

的 20.8%。由于获得有效信息的样本数较少,因此上述统计结果只能概略反映全省填海项目的情况。但仍可以看出,未按规定时间内开工的项目并未严格执行管理条例的规定。

3.3 项目实施后海域使用用途情况分析

《中华人民共和国海域使用管理法》第二十八条规定,“海域使用权人不得擅自改变经批准的海域用途;确需改变的,应当在符合海洋功能区划的前提下,报原批准用海的人民政府批准”。因此本次对福建省填海项目运营后是否按照海域使用申请时的用途使用海域进行了调查。全省调查的 529 个填海项目中获取有效信息样本数 208 项。调查结果显示,202 个项目的实际用途与海域使用申请时一致,4 个项目用途与海域使用申请时不一致,其中宁德 2 项、福州 1 项和漳州 1 项。总体来看,福建省绝大部分填海项目实施中均符合法规及管理条例要求,总体情况良好。

4 项目用海的社会经济效益统计分析

调查的 529 个填海项目调查表中填写年产值、利税和雇员数量等信息的只有 27 份,由于样本数量太少,无法全面反映项目的经济效益情况,只能作简略了解。据调查数据分析,在福建省第二产业为主要支撑的发展阶段,工业用海为效益最高的用海类型,而建筑业是经济效果最高的用海行业,且劳动力相对较为密集,为解决就业提供帮助;从企业性质看,国有企业用海经济效益最高,创造的利润和税收也相对较高,私营企业用海效益相对较低,而股份制企业雇佣劳动力相对较多。从整体上看,投资较高、项目规模较大的用海项目,其用海经济效益较高,同时提供的就业岗位数量也较多,该类项目多属于国有企业和外资企业。

5 填海项目海洋生态环境保护措施落实情况

项目用海对海洋生态环境影响主要分为两个阶段:第一阶段是施工期、第二阶段是营运期。从调查来看,施工期大部分用海项目能够遵守规定,但仍然有少数填海工程不遵守规定,采用直接顺岸平推填海的方式,对局部海洋生态环境造成一定的影响。营运期海洋生态环境保护主要是污水排放、垃圾处理和护岸安全风险产生的次生灾害等。从调

查看,大部分填海项目均将污水引入污水处理厂或自行处理后达标排放,固废垃圾实行集中处理,护岸安全巡查等,调查中未发现运营填海项目出现环境污染事故。项目实施中海洋生态环境保护措施落实较好,未出现重大环保事故。

6 填海项目存在的问题分析

根据调查分析,福建省在《中华人民共和国海域使用管理法》实施后的 10 余年中,海域管理工作成效显著。审批了多项填海项目,为福建省经济发展做出了巨大的贡献。通过科学合理的布局及严格有效的管理,使得审批的项目基本上按照法规的规定实施,尽可能地减少填海项目对海域造成的影响,有效带动了当地经济的发展。当然,在项目实施过程中也不可避免地出现了一些问题,对海洋主管部门依法管海、有效管海造成了一些不利的影 响。其主要问题如下。

(1)海域征用补偿是用海难点。部分用海项目在海域申请、实施过程中,由于项目业主与当地村民在海域征用补偿方面不能完成双方可接受的协调方案,从而导致项目用海受阻,这是海域依法使用过程中一个难点,有些项目因此耽误工程正常建设。

(2)超填、违填用海未能有效依法处理。调查发现,超填、违填用海有主观故意者,也有其他原因者,比如,未组织有相应技术力量的施工单位导致放样不准,因台风护岸垮塌再行修复时超出填海范围等。多数超填、违填用海项目均受到海监部门的立案查处,缴纳了罚金,但是几乎都未按《中华人民共和国海域使用管理法》第四十二条的规定“恢复海域原状”。而且多数项目业主提出“对已处罚的超填、违填海域补办海域使用权证”的诉求。

(3)主管部门不完全掌握海域使用权变更信息。根据调查,福建省部分用海项目已事实上变更法人代表,作价入股、抵押,或者协议转让用海项目(含海域使用权证),但由于缺少备案或者相关办理手续的规定,海洋行政主管部门对此信息没有完全掌握,影响项目用海的跟踪管理。

(4)项目用海竣工验收落实不到位。项目业主对填海造地完成 后竣工验收相关手续要求不清楚,需要提供的材料具体要求与负责竣工验收

的测量单位资质要求规定不明确,经常出现提交材料缺漏或项目用海环境跟踪监测和竣工验收测量材料不符合要求。尤其是有不少项目是在《填海项目竣工验收管理办法》出台之前已回填完工的项目,其进行竣工验收工作相关资料无法提供(如“海域动态监测资料”)。

(5)部门管理衔接不畅。福建省 2008 年公布的海岸线是平均大潮高潮线,即滩涂属于海域范畴。但是,部分地方土地管理部门将滩涂视为陆地,致部分项目业主同时缴纳海域使用金和土地使用金。与上述交叉管理相对应的是,部分区域在权属上却成为管理真空区。

7 海域管理工作改进探讨

针对上述存在的问题,我们提出了以下几点建议,以期进一步提高福建省海域管理工作的成效。

(1)继续加强对围填海项目实施情况进行跟踪调查,确保围填海项目信息准确。

(2)进一步加大监管力度,保障项目用海正常实施。我国目前的海洋法律多数是 2000 年以后制定的,而且多数海洋法律具有明显的行业特色,综合性的法律少。法律主体具有行业特性,这在一定程度上弱化了海洋违法的成本和实质。加强综合性海洋立法、加强主导性海洋执法、加

强交互性海洋司法对于我国大规模围填海管理具有重要的现实意义^[2]。

(3)根据调查,有部分项目已批但未按规定在两年内实施,或者是已动工,但实际工期远远超过计划工期,已经造成海域资源的浪费。针对上述项目,海洋主管部分加强监管,若近期仍未有施工打算的,应按《福建省海域使用管理条例》的规定,对上述项目收回其海域使用权。对工期超长的项目应分析其具体原因,若是由于项目业主自身的原因,视情况可收回其海域使用权,避免海域资源浪费。

(4)对填海项目竣工验收管理办法进行细化,推进早期确权发证的填海项目的竣工验收工作,进一步推进项目用海在填海造地后能尽快落实项目用海后续进展,促进海洋经济发展。

(5)项目用海生态补偿落实项目甚少,应按相关规定尽快落实项目用海生态补偿制度。引入生态补偿机制,使填海行为的成本不低于海洋生态自身的价值,从经济上制约大部分填海造陆项目的盲目实施,迫使用海行为主体节约用海,并对征收的生态补偿费用专款专用,更好地保护和改善海洋资源生态^[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] 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.
- [3] 刘霜,张继民,唐伟.浅议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.