海砂区海域使用管理措施探讨

谷 颖[1,2]，刘艳云[2]，李金铎[2]

（1. 中国海洋大学 青岛 266071；2. 国家海洋局宁波海洋环境监测中心站 宁波 315010）

摘 要：文章从海域使用管理角度，针对浙江海域非海砂开采区和海砂开采区的现状及存在的问题，提出了海域使用管理措施及建议。

关 键 词：非海砂开采区；海砂开采区；现状；存在的问题；海域使用管理措施

海域使用管理是指国家根据国民经济和社会发展的需要，依据海域的资源与环境条件，对海域的分配、使用、整治和保护等过程和行为所进行的一系列决策、组织、控制和监督等工作的总称。海砂区海域使用管理应与所有海域一样根据《海域使用管理法》，通过海域使用权属管理、海洋功能区划管理、海域有偿使用管理、监督检查管理等制度来实现。海砂区的海洋开发活动可分为两大类：一类是将海砂用作矿产资源而开采；另一类是非海砂开采区，是利用海砂资源所形成的生态和景观，用作养殖、旅游、自然保护区等，以及并不利用海砂资源，只是在海砂区从事海上活动（航道、锚地）和建造海上设施（码头、桥梁、电缆管道、航标等）。以下就海域使用管理角度，对上述两大类用海方式提出管理措施。

1 非海砂开采区的海域使用管理措施

1.1 管理现状及存在的问题

非海砂开采区的开发利用方式包括：生态利用类、海上活动类和海上设施类。

1.1.1 生态利用类

海砂是沙质底床生态环境的重要组成部分。虽然沙滩位于开敞海湾，动力作用强，生物种类较贫乏，但海砂是沙生生物赖以生存的条件，但由于近年来环境改变而逐渐退化，目前浙江省仅苍南、象山铁港等少数沙滩还能用于养殖，这样迫使养殖渔民利用养殖塘填沙，营造人工沙质底床用于养殖文蛤等贝类生物。

海砂形成的景观是滨海旅游的重要组成部分，浙江省有许多滨海旅游地管理较好，如普陀山、朱家尖等地，也有一些滨海旅游地管理缺位，基本上未纳入海域使用管理范围。有些旅游点在沙滩旁建农（渔）家乐，垃圾和污水流入沙滩，影响沙滩环境。个别地方未经海洋等部门批准就构筑堤坝。

1.1.2 海上活动类

浙江海砂富集区与海洋动力作用的强弱直接相关[1]。在潮汐通道区域，由于潮流强劲，细颗粒物质被带走，而剩下颗粒较粗的砂。而潮汐通道往往是较好的航道。开辟港口航道，保障海上交通对国民经济的健康、可持续发展至关重要，尤其是对深水航道及重要港口的主要进出港航道的保护尤为关键，因此在海洋功能区划和海洋开发规划中总是优先考虑[2]。浙江海域航道四通八达，纵横交叉，数量比较多，且航道宽度定得很宽，如舟山海域几乎已为航道、锚地所覆盖，这主要是为适应当年航行技术的要求。在目前航行技术大大提高的条件下，航道设计规范规定的人工航道宽度要小得多，该差距在用海交叉不大的海域尚无多大关注，但在用海十分频繁的海域，则显得矛盾较为突出[3]。

1.1.3 海上设施类

主要指在海砂区铺设电缆管道、架设桥梁、建造码头、航标以及水利设施等重要建筑。建设这些设施是发展沿海经济的重要途径。因此相关法律法规都要求对上述设施加以保护。随着海洋经济的发展，这些设施越来越多，特别是电缆管道在海岛区海域纵横交叉，数量多，占用海域大，从而导致其他海洋资源不能充分

开发利用。

1.2　管理措施及建议

1.2.1　将非海砂开采区纳入海域使用管理目标

根据《海域使用管理法》的规定，海域归国家所有，任何单位和个人在中华人民共和国内水、领海持续使用特定海域 3 个月以上的排他性用海活动，可向海洋行政主管部门提出申请，依法使用海域。但在非海砂开采区的海域使用中，除海上设施类外，其余大多还未列入海域使用管理目标。滨海风景旅游休闲度假等基本上尚未列入海域使用范围，航道、锚地大多在海域使用管理法出台前就已公布或实施，但随着航海技术的大幅提高及兼顾其他行业的用海需求，在不改变原来航道等级的情况下，明确主要深水航道及主要海港进出港航道的宽度，有利于海洋主管部门切实加以保护。

海洋行政主管部门应依法对尚未纳入管理目标的海上开发活动加强管理，可与相关部门，如港航、海事、旅游等联合制订管理办法。

1.2.2　加强环境监管力度，控制环境污染

对沙滩周边的农（渔）家乐及沙滩游乐场制订环境保护措施，严格执行。主管部门应加强监督管理，以改善农（渔）家乐及沙滩游乐场的环境和生态，使沙滩开发处于可持续利用状态。同时维护良好生态系统，维护沙生生物的正常繁殖生长，将更能增加滨海旅游、休闲度假的乐趣。

1.2.3　各部门加强沟通，严格控制沙滩围填海

浙江省沙滩数量不多，面积不大，除著名风景名胜旅游区，如普陀山、朱家尖等处海滩面积稍大外，其余沙滩面积均不大，应注意避免使不多的沙滩资源因不当围填海而消失。各部门应通力合作，对沙滩区的围填海项目审批时，从严把关。

1.2.4　严格执行海域使用金征收制度

单位和个人使用海域，必须依法交纳海域使用金。应根据财政部，国家海洋局颁布的《关于加强海域使用金征收管理的通知》，严格执行海域使用金征收制度。这也体现了海域归国家所有及有偿使用的原则。

1.2.5　认真修编海洋功能区划及相关规划

海域使用必须符合海洋功能区划，严格执行海洋功能区划制度是实现海域资源科学、优化配置的有效手段。因此，在修编海洋功能区划时，在尊重各海域自然属性的基础上，要充分考虑当地未来社会经济发展的需求，加强与各涉海部门之间的协作与配合，科学设置海洋功能区，真正实现海域资源的集约使用和优化配置。

2　海砂开采区的海域使用管理措施

2.1　管理现状及存在的问题

随着经济发展速度的加快，基础设施建设规模的加大，需要建筑用砂越来越多，而陆域提供的河砂却越来越少，因此擅自去海域采砂的企业和个人日益增多。由于盲目开采，造成海砂资源浪费、生态环境恶化、海洋设施破坏。1999 年浙江省按照国土资源部《关于加强海砂开采管理的通知》和国家海洋局《海砂开采使用海域论证管理暂行办法》，制订了《关于加强海砂开采海域使用管理工作的实施意见》，明确了海砂开采需经申请、勘察、论证、审核、发证许可等程序，使海砂开采开始走上正规渠道。自 2004 年国务院下发《关于进一步加强海洋管理工作若干问题的通知》后，省（直辖市、自治区）、市 、县政府及其海洋、国土等部门按照国务院“从严控制围填海和开采海砂”的指示精神，对海砂开采加强管理，并进行执法检查，使海砂开采逐渐走上规范，盲目开采的现象逐渐减少，但目前仍存在几下几个问题：① 无证非法采砂活动依然存在；② 已获批准的采砂船存在越界超量违规开采；③ 部分地区未采取严格生态保护措施，海洋生态环境损害严重；④ 海上采砂安全问题比较突出，事故隐患明显存在，采砂船的抗风浪能力较弱，但在大风浪天气仍继续作业。

2.2　管理措施

2.2.1　依法加强管理，整顿市场秩序

海砂是重要的矿产资源。合理开发利用海砂矿产资源对沿海经济社会发展有重要意义。自 20 世纪 80 年代以来，浙江省海砂开采的速度发展很快，同时由于海砂开采而引发的社会环境和海上安全问题层出不穷。针对我国沿海海

砂开采的问题，国务院及相关部门曾出台《关于加强海砂开采管理的通知》和《海砂开采使用海域论证管理暂行办法》，并在《关于进一步加强海洋管理工作若干问题的通知》中明确指出："从严控制围填海和开采海砂。围填海和开采海砂是改变海域自然属性的行为，必须严格管理"；"自本通知下发之日起，距海岸线 12 海里以内的海域限制采砂，军事用海区、海底电缆管道保护范围、航道、锚地、船舶定线制海区和重要海洋生物的产卵场、索饵场、越冬场及栖息地禁止采砂。"

省（直辖市、自治区）、市、县政府及相关部门依法加强管理，业主（单位或个人）亦依法申请采矿许可证和海域使用权证，使海砂开采初步走上了有偿使用、有法可依的轨道。但执法检查发现，部分海域还存在非法采砂活动，造成海砂资源非法流失，还对海洋生态环境、海上航行、港口安全及渔业资源等造成了严重影响和危害。因此应继续依法加强海砂开采管理、整顿海砂开采秩序，严厉打击违法违规开采海砂的行为，并将航道疏浚而采挖的海砂用于销售或海洋工程吹填用砂纳入海砂开采管理范畴，规范海砂开采活动，建立海砂开采管理的长效机制，以保护和合理开发利用海洋资源，保护海洋生态环境。

2.2.2 海砂区海域管理要坚持疏堵结合、综合管理的理念

海砂所处海洋环境决定了它具有两重性。它既是矿产资源可以开发利用，为经济服务；同时又是海洋生态环境中的一项重要要素，它的变化会引起生态环境的变化。所以海砂区海域使用管理必须坚持疏堵结合的理念，既要满足国民经济发展必须的海砂供应，提供采砂业者必须的场所，又要保持良好的生态环境、海上设施和海洋活动，两者必须兼顾，不可偏废。为此，应根据海洋产业发展需求，采用不同涉海部门综合管理的原则，协调好不同产业的用海需求。

2.2.3 组织海砂资源的调查与规划工作

海砂资源的调查规划和海域生态环境影响论证是合理开采海砂资源、规范海砂开采活动的重要前提和基础。我们要进一步进行调查研究，摸清海砂分布情况和资源储量，在科学论证的基础上进行合理规划。在完成海砂资源勘查，海域使用论证确定可进行海砂开采的区块，在明确开采范围、开采规模、时限及评估标价（包括勘查费、论证费、海域使用金及资源补偿费等）的基础上，报上级主管部门批准后，可由省政府通过招标拍卖，出让海域使用权和海砂开采权。

2.2.4 进行海砂开采的动态观测

要按照国家海洋局印发的《海砂开采动态监测简明规范（试行）》加强对海砂开采活动的动态监测，根据监测资料，对照《海砂开采海域使用论证报告书》，给出海砂开采对海洋资源、生态环境及其他海洋开发活动的影响程度，提出减轻有害影响的对策建议，提请采砂业主采取相应措施；对海砂开采加剧海岸侵蚀或严重影响附近海域生态环境的检测结果及时报告主管部门，以便要求业主立即停止开采或停止下年度开采审批，必要时还要求业主采取生态修复措施，防止恶化海洋生态环境。

2.2.5 实行公司制管理，探索市场化运作之路

借鉴陆地上国有矿产资源开发和管理模式，海砂开采也可以实行公司制管理、市场化运作。① 由具有相关资质的公司通过公开招标的方式，成立专门的海砂经营管理公司。在办理矿产资源勘察证、海砂开采海域使用证、海砂开采许可证等相关手续后，取得海砂开采和经营权。② 将辖区所有零散的采砂船纳入公司管理，编制规范和工作流程，统一生产作业，克服不容易全面监管的问题。③ 海监机构重点抓好对公司的监管，依据有关的法律法规，运用市场经济管理规则和手段。着力建立全过程控制体系，如对采砂船只安装 GPS 定位跟踪监视，提高对海砂开采与使用的管理能力。

2.2.6 开展海砂资源开采秩序的专项整治

（1）坚决取缔无证开采等违法违规行为。要针对已有开采海砂的船只进行全面清理，坚决取缔无证和未纳入政府计划管理的开采船只，坚决取缔证照不全的开采船只，坚决取缔以假借疏浚航道、海洋工程建设为名开采海砂的船只。

（2）清理超限、超量开采等违法违规行为。对目前持有国土资源部批准的采矿许可证和国

家海洋局核准的海域使用权证的企业，应全面检查是否存在超越海域使用权证开采范围或采矿许可证开采总量进行开采等违法违规行为，发现问题及时依法查处。

（3）依法清查逃、漏国家税费违法违规行为。全面清查海砂开采企业依法交纳各种税费的情况，发现问题按国家有关政策及法律法规进行补交和处罚。

（4）全面清理越权审批海域使用权或海砂开采权的行为。坚决取消未经依法批准的海域使用权和海砂开采权，坚决纠正违反法定权限和程序审批的海域使用权和海砂开采权，同时清理不符合现行法律法规的地方规范性文件。

2.3　保障措施

2.3.1　加强对海砂开采工作的领导

成立由政府领导任组长，发改委、国土、海洋、交通海事、公安和监察等行政管理相关部门参加的海砂开采工作领导小组，组织协调各有关部门开展海砂开采的申请、审批、监督及整治，建立长效管理机制。相关部门应就加强海砂开采有关问题沟通协调，定期通报交流有关情况，及时研究解决有关问题。

2.3.2　建立海砂开采联合执法机制

在各级海砂开采工作领导小组领导下，整合相关部门的执法力量，组织联合执法队伍，建立联合执法的各项制度，形成强有力的联合执法机制，加强对海砂开采的执法监察工作。严格按照有关法律法规，及时查处海砂开采的各类违法违规行为。要加大对非法开采海砂活动的打击力度，对暴力抗法者依法移送司法机关追究刑事责任。对监管不到位，有案不查或查处不力的，要追究有关人员的责任。

2.3.3　确保海砂开采执法监管工作经费

各级政府要根据海砂开采专项整治、执法监管和建立长效管理机制的实际需要，落实必需的财政专项资金，同时配置必要的行政执法装备。要从出让海砂采矿权和海域使用金所得的价款中提取一部分资金用于海砂开采的监督管理工作。

2.3.4　强化依法开采海砂资源的宣传教育

要结合海砂开采专项整治工作，利用各种新闻媒体，大力加强海砂开采相关法律法规的宣传教育。在专项整治中，要对海砂开采企业、采砂船主进行有关法规政策的集中培训教育。要在一定的范围公告开展海砂开采专项整治的信息，公布举报电话或者投诉网站，畅通举报投诉渠道。通过宣传教育，形成依法开采海砂的良好社会氛围。

3　结束语

本文对浙江海域非海砂开采区和海砂开采区的现状及存在问题进行了深入的调查，为海洋行政主管部门对海砂区的海域使用管理工作提出了有针对性的管理措施及建议，这些措施的实施将有助于保护和改善海砂区的生态环境，协调与周边海洋开发活动的关系，保障海域可持续利用，促进海洋经济的发展。

参考文献

[1]　国家海洋局第二海洋研究所．舟山海域港口资源图集[M]．北京：海洋出版社，2005.

[2]　冯应俊，朱家立，任迪康．浙江沿海海砂资源分布研究报告[R]．2003.

[3]　何易培，池方庆．浙江沿海及主要港口航行指南[M]．大连：大连海事大学出版社，2008.