

基于陆海统筹的我国围填海管理

向芸芸¹, 陈培雄^{1,2}, 张鹤¹, 杨辉¹, 钱健¹

(1. 国家海洋局第二海洋研究所 杭州 310012; 2. 浙江大学海洋学院 舟山 316000)

摘要: 文章对比分析日本、荷兰和韩国以及我国的围填海管理情况, 提出我国在围填海管理方面缺少专门法律、相关规划亟须协调和衔接、海洋管理存在交叉或缺位以及公众参与程度较低等问题; 根据陆海统筹的理论内涵, 分别从主管部门、规划和资源市场 3 个维度, 对我国围填海管理进行统筹分析; 基于陆海统筹建立围填海管理制度框架, 重点从规划计划、项目审批、监督检查和后评估等方面加强制度建设, 以期优化陆海资源配置和科学管理围填海。

关键词: 围填海; 陆海统筹; 海域使用管理; 多规合一; 后评估

中图分类号: P748; P963

文献标志码: A

文章编号: 1005—9857(2018)06—0056—06

Coastal Reclamation Management Based on the Concept of Coordinated Land and Maritime Development

XIANG Yunyun¹, CHEN Peixiong^{1,2}, ZHANG He¹, YANG Hui¹, QIAN Jian¹

(1. Second Institute of Oceanography, SOA, Hangzhou 310012, China;

2. Ocean College, Zhejiang University, Zhoushan 316000, China)

Abstract: After comparing and analyzing the management of reclamation in Japan, the Netherlands, South Korea and China, the paper proposed that China lacked special laws in the management of reclamation, relevant plans needed to be coordinated, marine management was overlapping or absent, and that public participation was not enough. In accordance with the theoretical connotation of coordinated land and maritime development, three aspects, namely, the competent authority, planning, and resource markets, should be emphasized to achieve the overall analysis of the management of the coastal reclamation in China. After that, China's reclamation management framework was put forward, from several aspects of planning, project approval, dynamic supervision, and post-evaluation, to optimize the allocation of land and sea resources and accomplish scientific management of reclamation.

Key words: Coastal reclamation, Coordinated land and maritime development, Sea area use management, Multi-planning integration, Post-evaluation

收稿日期: 2017-11-10; 修订日期: 2018-06-01

基金项目: 国家自然科学基金青年科学基金项目“土地资源约束下海岛系统的适应性管理研究”(41506140); 国家海洋局第二海洋研究所及中央级公益性科研院所基本科研业务费专项资金资助项目(JG1719、JG1610)。

作者简介: 向芸芸, 工程师, 硕士, 研究方向为海洋工程咨询、海洋资源开发与管理

0 引言

随着沿海地区工业化、城市化和人口集聚的进一步加快,土地紧缺的矛盾日益突出,已成为制约区域社会经济发展的关键因素,向海洋要发展、要空间、要后劲成为重要战略取向。围填海活动在很大程度上缓解了经济发展和建设用地不足的矛盾,取得了显著的经济效益,对沿海地区社会经济发展发挥了重要作用。但围填海会使海域自然属性发生永久性改变,导致海洋泥沙淤积、海洋生态系统退化和海岸带生物多样性降低等问题,直接威胁海洋生态环境;此外,围填海与其他海洋开发利用方式之间的冲突日益凸显。

随着我国综合国力的日益增强和全面建设小康社会的现实需求,大力开发利用海洋资源和陆海统筹协调发展成为必然趋势。在当前世界经济加速转型以及我国加快推进科学发展和转变经济发展方式的特殊历史时期,陆海统筹理念的提出是我国在发展思路上的重要转折,是国际海洋开发利用和保护形势以及我国陆海发展实际情况综合影响下的产物^[1],已逐渐成为我国加快建设海洋强国、传承海洋文明和构建陆海相容并济的可持续发展格局的一系列战略方针和政策的综合。

1 国外围填海管理

不同国家和地区在自然资源属性、生态环境状况和社会经济水平等方面存在差异,政治体制、文化观念和公众参与方式也不尽相同,因此在应对围填海所引发的环境和生态问题时采取的管理手段有所差别^[2]。日本、荷兰和韩国等开展围填海较早且规模较大,具有一定的理论和实践基础,对我国围填海管理具有重要的借鉴意义。

(1)日本建立了完善的围填海许可、收费和所有权归属等法律法规体系;强调海洋空间的战略意义,注重整体规划,建立围填海重点区域规划、空间规划和平面规划3级规划体系;在围填海总量控制方面以需求为主导,充分发挥市场调节作用,政府“不鼓励、不限制”^[3];近年来采取严格控制围填海的政策,积极进行生态修复补偿^[4];提倡公众参与,公众参与积极性高。

(2)荷兰没有对围填海进行专门立法,但制订

了公有水面围填海基本计划,建立国家、地区(州)和地方(市政)3级规划以及系统的围填海评估和管理体系,包括围填海论证评估、环境影响事后评估、施工和运营期损益评估以及公众评估等^[1];于20世纪90年代前鼓励围填海以抵御海潮和洪水,90年代后对围填海采取限制政策以保护岸线;实行公众、政府和议会评估制度。

(3)韩国建立了完善的围填海管理法律法规和审批制度体系^[5],并从国家层面制定规划;严格实施围填海总量控制,积极探索环境友好型的围填海工程技术^[6];于20世纪90年代前对围填海采取支持和控制政策,90年代后采取限制政策;重视公众参与在围填海管理中的运用,政府与公众加强互动,公众参与积极性高。

2 我国围填海管理

20世纪70年代前,我国对围填海采取无偿支持的政策;70—80年代对围填海的支持由无偿向无偿和有偿相结合转变^[5];1993年《国家海域使用管理暂行规定》明确提出严格控制改变海域属性或生态环境的开发活动,但未明确围填海管理权限;21世纪以来各级政府开始注重全面规划和统筹兼顾,围填海管理成为海域管理的重中之重^[7];2002年《中华人民共和国海域使用管理法》明确规定“国家严格管理填海、围海等改变海域自然属性的用海活动”,并据此出台一系列与围填海管理相关的法规、制度和规范性文件;2006年首次制定全国性的围填海规划,将近岸海域划分为禁止围填区、限制围填区、适度围填区和围填供给区等功能区域;2008年原国家海洋局提出加强海洋功能区划对投资项目的统筹和引导,保障重大工程项目的用海需求,强化专项用海规划及其项目管理,提高海域使用审批工作效率;2009年实行有保有压和宽严相济的围填海管理政策,引导和调控地方固定资产投资和产业布局;2011年原国家海洋局出台《围填海计划管理办法》,对年度围填海规模实行指令性计划管理,明确加强围填海项目事前、事中和事后的全过程监管;2014年原国土资源部提出加强陆海统筹,科学划定和坚守海洋生态红线,尤其是针对部分湾口小和海水自净能力弱的海湾坚决禁止围填海活动;

2017 年原国家海洋局联合国家发展和改革委员会、原国土资源部发布《围填海管控办法》，明确围填海应严格落实生态保护红线的管控要求，科学建立围填海总量控制目标和年度计划指标测算技术体系；同年，针对围填海管理存在的“失序、失度、失衡”等突出问题，首批 6 个国家海洋督察组在沿海地区开展全面督查。

总体来看，我国的海洋管理是原国家海洋局统一领导下的分行业管理体制，实质上属于分散管理体制^[5]。围填海管理存在的主要问题包括：依附于海域使用管理，缺少专门法律，海洋行政管理部门仅凭《中华人民共和国海域使用管理法》难以有效协调和处理用海矛盾；海洋功能区划与区域规划、城市总体规划和土地利用规划等其他相关规划之间亟须协调和衔接；沿海地区海洋管理存在交叉或缺位；公众参与程度较低。

3 陆海统筹的理论内涵

国际通常使用“一体化”表达“统筹”的概念，较典型的如《21 世纪议程》中要求采用“一体化管理和开发(UNCED)”方式开展海洋和海岸带管理。美国学者指出海洋一体化政策包括沿海地区的海洋部门和其他以土地为基础的部门之间的一体化以及沿海地区的陆地和水域之间的一体化^[8]。目前国际公认的、与一体化海岸带管理概念相联系的原则体现在世界银行和欧盟的《一体化海岸带管理》中，即海岸带规划和管理应考虑更加开放的系统，包括海岸带和非海岸带之间的水、空气、沉积物、人、污染物和商品的流动等，管理的层次至少包括空间、部门和组织 3 个方面。

在我国，“陆海统筹”一词最早由海洋经济学家张海峰提出^[9]。随着海洋经济的不断发展，海洋和陆地的联系在日趋紧密的基础上呈现多元化的态势^[10]，国内学者对“陆海关系”的研究逐渐从“以陆为主”过渡到“倚陆向海”“以海拓陆”和“海陆互依”，陆海统筹的理念逐渐被社会各界认知，并最终进入宏观决策层面^[11]。党的十九大报告明确提出“实施区域协调发展战略”“坚持陆海统筹，加快建设海洋强国”和“形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局”。

已有不同学者从不同角度对陆海统筹进行定义，较典型的如国家战略说、原则说和统一规划说等^[12]。目前较普遍的认知是将陆海统筹作为战略思想和原则，用于指导陆地和海洋的发展，即着眼于陆地和海洋 2 个地理单元的内在联系，统一筹划陆地和海洋 2 个大系统的资源利用、经济发展、环境保护和生态安全，通过统筹主管部门、规划和资源市场，实现陆海一体化发展^[13]。目前我国陆海统筹理念已进入国家战略层面，“十二五”和“十三五”阶段均将陆海统筹战略列入国家级发展规划，山东半岛蓝色经济区和浙江海洋经济发展示范区等一系列国家级区域规划相继通过国务院批准，江苏省出台《南通陆海统筹发展综合配套改革试验区总体方案》，广西壮族自治区提出“泛北”方案向陆海并举延伸拓展，极大地促进海洋综合发展新局面。陆海统筹已逐渐成为我国加快建设海洋强国、传承海洋文明、构建陆海相容并济的可持续发展格局的一系列战略方针和政策的综合，因此从陆海统筹的 3 个维度^[14]即主管部门统筹、规划统筹和资源市场统筹，对围填海进行管理，可更好地整合国土空间规划，对优化陆海资源配置、促进陆海经济发展和保障海洋生态可持续具有重要的实践意义。

3.1 主管部门统筹

从管理角度来看，明确围填海主管部门对于陆海统筹非常必要。目前在国家层面，已成立以自然资源管理部门为依托的统一机构，今后将通过制定宏观战略、专项规划和政策以及法律法规等，统筹规范陆地和海洋的开发利用活动^[1]；在地方层面，应依托即将整合的自然资源管理部门，避免由于围填海主管部门不明晰出现权责交叉或真空问题^[14]。

目前有改革典型为主管部门统筹提供参考。如，广西壮族自治区成立北部湾(广西)经济区规划建设管理委员会，负责对北部湾地区发展中的重大问题统筹协调，管委会办公室还成立由自治区发展和改革委员会、国土资源厅(海洋局)、住房和城乡建设厅、交通运输厅、环境保护厅、旅游局和海事局等单位共同组成的沿海岸线使用联合审核组，负责对沿海 3 市的围填海项目进行联合审核并出具审核意见，为推动陆海统筹发展提供体制保障^[15]。

3.2 规划统筹

从规划角度来看,现阶段的城市总体规划、土地利用规划和主体功能区规划中,涉海部分主要集中在沿海的陆地区域,海洋国土的重要性尚未得到充分体现^[1],而海洋功能区划也未完全实现与城市陆域在海岸带规划方面的衔接和协调。规划统筹即陆地和海洋实行一体化开发和规划管理,随着机构改革的进行,城市总体规划、土地利用规划和主体功能区规划必将多规合一,更进一步明确陆海统筹,强化海洋国土的重要地位,对城市海域的发展形态、时空布局以及与陆地的协调发展进行总体部署。

目前海南省已以“多规合一”改革试点为契机,从战略、空间和实施管控 3 个层面搭建框架,形成以战略规划为引领、以空间规划为主体和以实施管控为支撑的《海南省总体规划》体系,充分发挥《海南省总体规划(空间类)》对部门空间规划和市县空间规划的管控、约束和指导作用,可为其他地区提供参考。

3.3 资源市场统筹

陆海统筹须正确处理政府和市场的关系^[16]。《中华人民共和国海域使用管理法》初步建立海域使用权市场化制度,原则性地规定海域使用权可通过审批以及招标、拍卖等公开出让方式取得,同时明确海域使用权可转让和继承^[14]。作为对城市发展用地的补充,围填海在实施过程中普遍存在填海形成的土地的海域使用权和土地使用权的转化问题^[17]。资源市场统筹即建立经营性用海和用地的政策协调机制,完善用海和用地的审批管理:一方面,对于海洋功能区划确定可填海的海域,应在土地利用规划年度实施计划和控制性详细规划中明确年度填海实施计划,并在填海形成的土地取得土地使用权登记前,完成相应土地的控制性详细规划覆盖;另一方面,对于经营性项目填海形成的土地,适当简化海域使用权和土地使用权转化的程序,推进制定统一的围填海项目海域使用权招拍挂出让方案。

江苏省南通市已探索建立海域使用管理和土地使用管理的联动协调机制,实行海域使用权和土

地使用权的联动审批和登记,可为陆海资源市场统筹提供参考^[18]。

4 基于陆海统筹的围填海管理制度框架

围填海是涉及面广、影响深远和关系复杂的系统工程。为规范围填海用海活动、完善围填海管理和调控机制以及确保海域空间资源的有序开发利用,本研究结合对上述问题的分析和对 3 个维度统筹方式的探索,构建陆海统筹发展理念下围填海管理制度的基本框架(图 1),并提出具体的管理对策和措施。

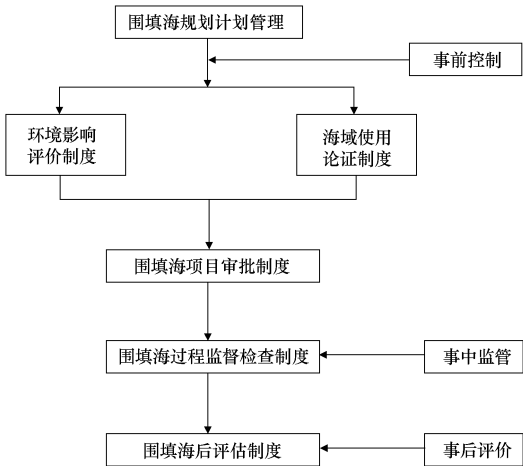


图 1 基于陆海统筹的围填海管理制度框架

4.1 围填海规划计划管理

国内外相关经验表明,从战略高度重视围填海项目,开展科学和全面的规划,对围填海的长远发展具有战略性意义^[19]。一方面,在编制与围填海相关的各项规划(如土地利用规划、海洋功能区划、城市总体规划、区域建设用海规划以及海岸线保护与利用规划等)时,应符合“多规合一”和“一带一路”建设的相关要求,切实体现陆海统筹的思想^[20],坚持开发利用和保护并重、近期需求和远期发展协调,将海洋国土纳入国家统一的国土空间规划体系,做好规划层面的统筹;另一方面,进一步强化对围填海的总量控制和分类管理,通过开展区域围填海适宜性的本底调查和评价,建立围填海控制总量和年度计划测算技术体系,科学确定围填海的发展规模和时空布局,确保海域空间资源的有序开发利用。

4.2 围填海项目审批制度

围填海项目的审批是围填海管理的重要环节,而环境影响评价制度和海域使用论证制度是开展围填海项目审批工作的重要材料和依据。在围填海项目审批前,应按照国家相关技术导则的要求,规范开展环境影响评价和海域使用论证,严格把好环境评价和选址论证的关卡,提高围填海论证和设计的科学性;在审批方式方法上,在严格依据海洋功能区划和围填海规划的基础上,应从区域总体布局出发,探索开展围填海的战略论证和综合评价,从宏观上控制围填海规划实施后可能对海洋生态环境产生影响的主导方向;在项目审批过程中,应加强对陆海统筹发展的总体协调和战略指导,从资源市场统筹的角度,规范围填海和土地的审批管理,加强用海管理和用地管理的衔接,推动围填海管理体制机制的创新。

4.3 围填海过程监督检查制度

各级主管部门应进一步强化对围填海计划执行情况的监督检查。通过编制围填海年度计划台账、开展海域动态监视监测以及对重大围填海工程开展围填海海域使用动态监视监测、环境影响动态监视监测和工程竣工验收等多种方式,全过程监管围填海过程;按季度上报计划执行情况和围填海实际情况,并定期组织围填海现场巡查和专项督查,形成动态的围填海执行情况评估和管理机制。具体来说,应落实用海管控和岸线保护责任制,按照规划确定的目标和任务,明确沿海各地填海管控和岸线保护与整治修复责任,将规划的填海控制规模、保留自然岸线长度和整治修复岸线长度等作为重要责任内容;建立围填海规划实施问责制,地方政府主要负责人对本行政区域内的围填海管控和岸线保护负总责^[7]。

4.4 围填海后评估制度

后评估是在项目已完成并运行一段时间后,对项目的目的、执行、效益、作用和影响进行系统和客观的分析和总结的技术经济活动。通过对围填海项目的合理性、可操作性和有效性以及项目开展后的社会经济效益、海域资源变化和生态环境影响等各方面情况进行全面和整体的评估,为围填海管理

和海域整治修复提供决策依据。通过总结围填海管理经验和分析存在的问题,进一步完善相关制度设计和应对措施;充分考虑围填海可能涉及的利益相关者的意见,借鉴国外公众参与制度的经验^[21],积极推进围填海实施过程中政府与公众的互动,让当地居民和涉海企业充分参与围填海管理的全过程,推进区域自然、社会和经济的协调可持续发展。

5 结语

围填海作为以海拓陆的重要方式,为保障我国重大项目用海和东部沿海地区率先发展发挥了关键性作用,为国家产业布局和结构调整创造了有利条件。当下我国对围填海必须严管严控和合理布局,在这种背景下,平衡围填海规模和海洋经济发展以及海洋资源开发利用和海洋生态环境保护之间的关系,更好地做到保护和开发利用的协调统一,是围填海管理面临的重大课题^[22]。只有建立更为科学严格的围填海管理制度,才能在满足建设用地需求的同时,保护蓝色国土。

参考文献

- [1] 曹忠祥,高国力.我国陆海统筹发展的战略内涵、思路与对策[J].中国软科学,2015(2):1-12.
- [2] 于永海.围填海评估方法研究[M].北京:海洋出版社,2013.
- [3] 项目考察团.日本围填海管理的启示与思考[J].海洋开发与管理,2007,24(6):3-8.
- [4] 岳奇,徐伟,胡恒,等.世界围填海发展历程及特征[J].海洋开发与管理,2015,32(6):1-5.
- [5] 孙丽.中外围海造地管理的比较研究[D].青岛:中国海洋大学,2009.
- [6] 刘姝.中日韩三国沿海城市填海造地战略研究与分析[D].大连:大连理工大学,2013.
- [7] 胡斯亮.围填海造地及其管理制度研究[D].青岛:中国海洋大学,2011.
- [8] 罗伯特·凯,杰奎琳·奥德.海岸带规划与管理[M].上海:上海财经大学出版社,2010.
- [9] 虞卓华.国土资源陆海统筹利用研究:以浙江舟山群岛新区为例[J].绍兴文理学院学报,2016,36(7):86-89.
- [10] 刘大海,纪瑞雪,邢文秀.海陆资源配置理论与方法研究[M].北京:海洋出版社,2014.
- [11] 王芳.对海陆统筹发展的认识和思考[J].国土资源,2009(3):33-35.
- [12] 叶向东.海陆统筹发展战略研究[J].海洋开发与管理,2008,

25(8):33—36.

[13] 刘明.陆海统筹与中国特色海洋强国之路[D].北京:中共中央党校,2014.

[14] 邹广,钟澄.沿海城市海陆统筹发展的几个问题[J].开放导报,2015(4):61—64.

[15] 曹忠祥,刘保奎,王丽.广西陆海统筹发展调查与思考[J].海洋开发与管理,2015,32(3):53—57.

[16] 蔡安宁,李婧,鲍捷,等.基于空间视角的陆海统筹战略思考[J].世界地理研究,2012(1):26—34.

[17] 张惠荣.海域使用权与土地使用权相互转化中的法律问题探讨[J].海洋开发与管理,2008,25(12):49—53.

[18] 范娇娇.基于陆海统筹的南通市沿海滩涂区域空间管制研究[D].芜湖:安徽师范大学,2015.

[19] 罗艳,谢健,王平,等.国内外填海工程对广东省的启示[J].海洋开发与管理,2010,27(3):23—26.

[20] 曹忠祥,宋建军,刘保奎,等.我国陆海统筹发展的重点战略任务[J].中国发展观察,2014(9):42—45.

[21] 高更和,李小建.区域可持续发展评估的公众参与视角:以地方 21 世纪议程南阳试点为例[J].地理科学进展,2005,24(5):97—104.

[22] 刘洪滨,孙丽.胶州湾围垦行为的博弈分析及保护对策研究[J].海洋开发与管理,2008,25(6):80—88.



(上接第 38 页内容)

[7] YANG S Y,LI C X,LEE C B,et al.REE geochemistry of suspended sediments from the rivers around the Yellow Sea and provenance indicators [J]. Chinese Science Bulletin, 2003, 48(11):1135—1139.

[8] 李春娣,颜文,陈木宏,等.西太平洋暖池温区中心 REE 记录的沉积序列及特征气候事件[J].自然科学进展,2005,15(7):830—836.

[9] 刘宝林,王亚平,王吉中,等.南海北部陆坡海洋沉积物稀土元素及物源和成岩环境[J].海洋地质与第四纪地质,2004,24(4):17—23.

[10] 田正隆,戴英,龙爱民,等.南沙群岛海域沉积物稀土元素地球化学研究[J].热带海洋学报,2005,24(1):8—14.

[11] SHOLKOVITZ E R,ELDERFIELD H,SZYMCZAK R,et al. Island weathering:river sources of rare earth elements to the Western Pacific Ocean [J]. Marine Chemistry, 1999, 68:39—57.

[12] 韩吟文,马振东,张宏飞,等.地球化学[M].北京:地质出版社,2003.

[13] 魏复盛,陈静生,吴燕玉,等.中国土壤环境背景值研究[J].环境科学,1991,12(4):12—19.

[14] 郑凯清.南海 HX132 柱状沉积物稀土元素特征及其沉积环境意义[D].北京:中国地质大学,2012.

[15] SONG Y H,SHEN L P,WANG X J.Preliminary investigations on the behavior of REE in crusts of weathering of some rocks[J].Chinese Science Bulletin,1988,33(15):1279—1283.

[16] 赵一阳,鄢明才.中国浅海沉积物地球化学[M].北京:科学出版社,1994.

[17] 吴绍渊.南海海底稀土元素研究进展[J].海洋科学,2014,38(3):116—121.

[18] HASKIN M A,HASKIN L A. Rare earths in European shales:a redetermination[J].Science,1966,154:507—509.

[19] 李双林.东海陆架 HY126EA1 孔沉积物稀土元素地球化学[J].海洋学报,2001,23(3):127—132.