

填海项目竣工海域使用验收现状及管理对策研究

刘文勇,钱立兵,江林

(国家海洋局南海工程勘察中心 广州 510300)

摘要:填海项目竣工海域使用验收是落实海域法的重要保证,填海项目竣工海域使用验收管理办法自实施以来,在指导填海项目的监督管理和验收工作中发挥了重要作用,有力地推动了填海项目管理工作的开展。但目前存在着验收管理办法不完善、缺乏技术规范等问题,文章对填海项目竣工海域使用验收现状进行了归纳总结,并提出了相关管理对策,为国家海域使用管理和围填海开发管理提供参考。

关键词:填海;海域使用验收;现状;管理对策

中图分类号:P75 **文献标志码:**A **文章编号:**1005—9857(2015)04—0039—03

1 引言

我国是世界上人口、资源和环境形势最为严峻的国家之一,面临着人口增长和陆地资源不足的双重压力。为了解决土地资源不足的问题,从新中国成立到 20 世纪 90 年代中期,沿海地区先后兴起了 3 次围填海高潮。据初步统计,这 3 次大规模围填海造地面积达 12 000 km² (120 万 hm² 余),平均每年为 230~240 km²。这些新围填的土地都是当前改革开放的前沿地带,提供了约 2 000 万人的生存空间。

进入 21 世纪,沿海地区经济社会持续快速发展的势头不减,城市化、工业化和人口集聚趋势进一步加快。沿海省、市、自治区以占我国土地总面积 13% 的陆域承载着 40% 以上的人口,创造了 60% 以上的国内生产总值(GDP),土地资源不足和用地矛盾突出已成为制约经济发展的关键因素。在这一背景下,沿海地区掀起了第四次围填海造地的热潮,其主要目的是建设工业开发区、滨海新区、新城镇和大型基础设施,缓解城镇用地紧张和招商引资发展用地不足的矛盾,同时实现耕地占补平衡。目前,受巨大经济效益驱动,沿海各地围填海活动呈现出速度快、面积大、范围广的发展态势^[1]。

海洋拥有丰富的资源和广阔的空间,对人类未来的发展具有至关重要的意义。在人口急剧增长、陆域资源日渐减少的今天,保护、开发和利

用海洋已成为全球发展的新热点。2002 年《中华人民共和国海域使用管理法》实施以来,围填海活动结束了“无序、无度、无偿”的三无状态。

为了加强对填海项目的监督管理,规范填海项目竣工海域使用验收工作,根据《海域使用管理法》和《海域使用权管理规定》等有关法律法规的规定,国家海洋局于 2007 年 6 月 11 日下发了《国家海洋局关于印发〈填海项目竣工海域使用验收管理办法〉的通知》,《填海项目竣工海域使用验收管理办法》自实施以来,在指导填海项目的监督管理和验收工作中发挥了重要作用,有力地推动了填海项目管理工作的开展,但在实际执行过程中,也暴露出一些问题。本研究对填海项目竣工海域使用验收现状进行了归纳总结,并提出了相关管理对策。

2 填海项目竣工海域使用验收基本程序

填海项目竣工海域使用验收基本程序是:首先海域使用权人在填海项目竣工之日起 3 个月内,向海洋行政主管部门提出项目竣工验收申请,申请人申请时需要提供项目施工过程中的海域使用动态监测报告,填海项目设计、施工、监理报告,填海工程竣工图,海域使用权证书及海域使用金缴纳凭证的复印件,与相关利益者的解决方案落实情况报告及其他需要提供的文件、资料,经审查,认为项目可以竣工验收的,申请人可以委托有海洋测绘资质的单位对填海工程进行

测绘并编制竣工验收测量报告;其次围填海项目竣工测量完成后,由海洋行政主管部门组织验收,经验收符合批准使用范围,达到围填海设计要求,验收合格,出具竣工验收文件;最后由海域使用权人凭竣工验收意见、海域使用权证书、海域使用金缴纳凭证等相关文件,到填海成陆所在地县级以上国土资源行政主管部门办理国有土地使用权登记,并换发国有土地使用证,办理土地登记,换发国有土地使用权时,国土资源行政部门在海域使用证注明“已换发国有土地使用证”,并将海域使用证移交原发证机关^[2]。

3 填海项目竣工海域使用验收存在问题

随着海域开发活动数量和类型的日益增多,对于填海项目竣工海域使用验收,就出现《填海项目竣工海域使用验收管理办法》遇到不适用或未作具体规定的情形,以及缺乏填海项目竣工海域使用验收测量的技术规程,致使难以适用海域使用日趋精细化管理的要求。

(1)填海竣工验收的前提条件不明确,在什么情况下可以算竣工,有的填海项目只围堰,没有填充就申请竣工验收。另外,在实际工作中,项目填海面积大,存在分期验收的问题,关于分期验收,一般在什么情况下允许分期竣工验收。

(2)验收材料中存在的问题,动态监测报告以及施工、监理、设计等报告、与利益相关者的解决方案落实情况等要求提交的竣工验收申请材料没有标准格式或内容,导致提交验收申请的材料样式繁杂。

(3)对项目验收合格与否没有定性或定量判定标准,使得在实际工作过程中难以操作。国家海洋局 2007 年颁发的《填海项目竣工海域使用验收管理办法》(以下简称《办法》)规定不合理改变批准范围或超出面积实施填海的竣工验收不予通过,但是该《办法》没有规定实际填海范围面积与批准填海界址面积偏差标准,在实际工作中,由于海上施工条件限制等客观原因,项目填海边界的实际界址点、填海面积与批准填海界址面积往往有一定的偏差,目前对于允许多少程度的偏差未有统一的标准,在实践中各沿海省、市、自治区对此作法不尽一致,浙江省规定填海界址边界位移大于 5 m 或面积超出限差 1% 为验收不

合格,实际填海界址边界位移 5 m 以内、面积超出批准填海面积 1% 以内,超出面积按规定补缴海域使用金;海南省则认为实际填海范围、面积超出批准的范围和面积,只要认为属于工程施工的合理偏差,补缴超出批准填海面积部分海域使用金即可,在验收结论判定时首先以是否主观恶意填海为依据,其次以超出面积部分占原用海面积的 5% 以内为控制界限。

(4)换发土地证的过程存在的主要问题。填海造地项目换发土地证的过程主要存在两个问题:一是并非全部填海均换发土地证,对于护岸、斜坡等国土行政主管部门并不对其换发土地证;二是对未换发土地证的部分,海洋行政主管部门是否要重新换发海域证。

(5)验收管理办法对测量单位资质等级没有明确要求,没有区分从事国管项目和省管项目的测量资质等级要求,对从事竣工验收测量人员资格认定管理没有明确,没有资格证书也没有专门的定期培训教育制度,使得从事测量工作的人员素质参差不齐。

(6)缺乏明确的填海竣工验收技术标准、规程规范,对于竣工验收测量的工作内容、作业方法、流程、界址点界定、填海外缘线范围的确定、报告编制要求等没有具体规定,导致各地开展的海域使用竣工验收测量没有统一标准,各测量单位所作的内容差别很大,甚至存有难以满足验收工作要求的现象。

4 填海项目竣工海域使用验收管理对策

(1)尽快修改完善《办法》,规定填海竣工验收的前提条件,明确项目验收合格与否给出定性或定量判定标准,对项目超出面积的处理方法进行明确,即超出多少面积或比例验收就不合格,对在合理范围内的超填海部分可以采取补办手续的方法确权。

对竣工合格与否判定的定性:是否验收合格重点分析项目实际吹填面积界址与批复面积界址是否一致,是否按照海域论证及环评进行吹填,是否落实海域使用批复文件要求。

对竣工合格与否判定的定量:重点分析是否有超面积填海的主观故意,超填面积占批复填海面积的百分比来进行判定。

(2)编制《填海项目竣工海域使用验收测量规范》行业,明确竣工验收的标准,验收测量的内容、技术方法和要求,测量报告的重点,测量报告的章节等技术要求内容。

(3)针对完工后不申请竣工验收等竣工验收的随意性问题,虽然目前难以在《办法》中有突破性的增加罚则,但可适当参考土地管理的一些经验,增加相应的行政措施,比如:若干时间内,填海工程变化不大的而未申请验收的项目或一定期限内闲置的海域,可收回其海域使用权等。在一定程度上能缓解竣工验收随意性问题。

(4)明确施工、监理、设计等报告、与利益相关者的解决方案落实情况等各项提交材料的标准样式。

(5)针对区域用海等大面积填海、无项目填海、化整为零填海等问题,能否考虑拓展竣工验收内容或将竣工验收环节后移至项目建设投产之后,从而避免上述现象的产生。

(6)出台对编写竣工验收报告单位与人员的资质管理规定,由国家海洋局对竣工验收的人员定期组织培训教育,并颁发有关培训证明。另外,建立测量单位黑名单制度,对于弄虚作假的单位予剔除。

(7)明确填海外界址线界定的具体标准,《海籍调查规范》规定填海范围岸边以填海造地前的

海岸线为界,水中以围堰、堤坝基床或回填物倾埋水下的外缘线为界^[3]。该外缘线定义不清晰,建议具有斜坡式结构的填海项目,水下外缘线为水下斜坡与海底泥面相交线,不包括泥下部分;直立式结构填海项目采用护岸坡顶线为外缘线。

填海界址测量方法包括以下 3 种:① 位于人工海岸、构筑物及其他固定标志物上的界址点、海岸坡脚低潮时露出水面的界址点以及护岸坡顶,宜采用 GPS 定位法、解析交会法和极坐标定位法直接测量;② 对于位于水下部分的填海界址点,应采用水下地形地貌扫测的方法确定,通过侧扫声呐获得海底声图图像,并结合水深数据,解译判读填海水下外缘线^[4];③ 对于无法测量填海界址点的,应采用与界址点有明确关系的标志点作为实际测量点,并根据相关资料,如工程剖面图、竣工图等资料,推算获得填海界址点坐标。

(8)对于具有斜坡结构的填海项目,应要求测量单位界定填海项目的成陆范围,并给出明确的坐标和面积,以便于海域使用证与土地使用证的换发与衔接,填海项目中属于海域范围(即成陆范围之外)在换发证后仍属于海域管理范畴,以坡顶线作为海陆分界线,斜坡结构部分的用海方式可以定义为非透水构筑物。

参考文献

- [1] 刘述锡,孙淑艳,于永海,等.围填海导致的生态问题和对策[J].海洋开发与管理,2013,30(12):63—66.
- [2] 国家海洋局.填海项目竣工海域使用验收管理办法[Z].2007.
- [3] 国家海洋局.HY/T 124—2009 海籍调查规范[S].2009.
- [4] 汤民强,刘文勇,魏巍.填海项目竣工海域使用验收测量的技术方法[J].海洋技术,2009(2):80—83.