

关于围海造地管理对策的探讨

孙书贤

围海造地是人类开发利用海洋的一种重要方式，也是人类向海洋拓展生存空间和生产空间的一种重要手段。

随着人口的增长与经济的高速发展，作为我国经济增长最活跃、工业化和城市化进程最快的区域——东部沿海地区，非农业建设用地扩张与耕地资源量锐减，环境恶化、资源短缺与人民生活需求日益提高的矛盾不断尖锐，向海洋空间发展，以缓解沿海地区人地矛盾、优化生态环境、保障人口食品安全、维持社会经济可持续发展，具有重大战略意义。

但是，围海造地在带来经济效益的同时，也对海洋生态环境和海洋的可持续发展产生了不良影响。

当前，我国正处在工业化、城镇化快速发展的时期，建设用地压力加大，除加大对存量建设用地的挖潜力度，提高土地资源集

约利用水平外，围海造地已成为沿海地区解决用地紧张局势的重要途径。如何在不影响沿海社会经济发展的同时，全面落实科学的发展观，合理地开发与管理好海域这一珍贵的、有限的空间资源，已经成为摆在各级海域管理部门面前的紧迫任务。

一、我国围海造地的基本情况

我国早在汉代就开始围海。唐、宋时江苏、浙江沿海，围海规模逐年扩大，曾有围海百里长堤。据有关专家统计，我国在沿海围海造地累计达 0.17 亿 hm^2 ，约占我国可耕地的 12% 以上。

新中国成立以来，我国的围海造地得到了较快的发展，先后经历了三次大的围海造地高潮。第一次是新中国成立初期的围海晒盐；第二次是 20 世纪 60 年代中期至 70 年代，围垦海涂扩展农业用地；第三次是 80 年代中后期到 90 年代初的滩涂围垦养殖热

潮, 目前已有形成以工业和城镇建设为主的第四次高潮之势。据初步统计, 新中国成立以来我国已围海造地 120 万 hm^2 余, 相当于现有滩涂面积的 55%。其中以江苏沿岸规模最大, 约占全国围海造地总面积的 40% 以上。主要开发利用方式包括了农林种植、旅游、港口、油气、波浪潮汐电站、盐田、工商业、滨海砂矿、城镇建设等, 涵盖了工业、农业、林业、旅游、交通、工矿企业、能源、化工等多个行业, 在缓和我国沿海地区国民经济各部门对土地资源的需求, 尤其是缓解耕地、盐田、海水养殖、城市、港口、工矿企业等方面的用地矛盾, 发挥了重要作用。

二、围海造地引发的生态环境问题

围海造地的利是明显的, 它的弊同样明显。不但直接围填的天然海域将消失, 其邻近海域的生态环境也将发生很大的变化。

围海造地可导致潮差变小, 潮汐冲刷能力降低, 港湾内纳潮减少, 海水自净能力明显减弱, 区域内海水水质日益恶化, 加大了赤潮发生的频率和强度。围填海材料中的污染物质和围填海活动过程中产生的大量悬浮泥沙也对海洋环境产生一定影响。

盲目的围海造地造成天然滨海湿地削减, 不仅滩涂湿地的自然景观遭到严重破坏, 许多重要的经济鱼、虾、蟹、贝类生息、繁衍场所消失, 许多珍稀濒危野生动植物绝迹, 海岸生物多样性迅速下降, 而且大大降低了湿地调节气候、储水分洪、抵御风暴潮及护岸保田等功能。

由于岸线、海底形态的改变, 影响了自然条件下的潮流场与泥沙运移规律, 有些情况下会在局部造成持续的侵蚀或淤积, 破坏海岸与海底的自然平衡状态。由于围海造地多发生在沿海港湾内, 很容易造成港湾内泥沙淤积, 使航道变窄、变浅, 严重影响了船只航行。江河入海口处的围海造地还会梗塞部分入海河道, 影响排洪, 衍生洪灾。

围海造地还往往会破坏一些珍贵的海岸

景观和历史遗迹, 如红树林、珊瑚礁海岸, 不仅是珍贵的生态系统, 也是重要的自然景观; 如天然海湾的消失、岸线趋于平直等。据初步统计, 由于围海造地使海岸线裁弯取直, 我国的海岸线已经比新中国成立初期缩短了 1 500km 余。

三、围海造地应遵循的原则

考虑到围海造地的复杂性及其对生态环境的重大影响, 按照科学发展观的要求, 围海造地必须综合考虑自然条件、社会经济条件和生产力发展布局的需要, 正确处理好围海造地与生态环境保护的关系, 统筹规划, 合理布局, 综合利用, 强化管理, 确保社会、经济和生态效益的有机统一。具体应遵循以下原则:

1. 因地制宜, 合理调整布局

我国海岸线长、港湾多, 各个岸段的自然、资源和社会经济条件千差万别, 开发利用状况及潜力各不相同, 必须因地制宜地考虑各个岸段的条件和特点, 从基本国情和维持良好的生态系统出发, 合理布局。

2. 坚持深度、高附加值开发为主, 高效利用的原则

据科学统计, 浅海海域的生产力高出相邻土地 4~5 倍, 而且围海种植还需洗盐改良土壤, 短者二三年, 长者七八年甚至十几年, 还需要有充足的淡水资源保证和相应的配套水利设施, 利用效率较低。因此, 除淤长型淤泥质滩涂外, 围海种植应严格限制。重点保证港口、旅游和工矿企业建设及必须临海的工程和防护工程等用海的需求。

3. 坚持集约经营、节约使用和综合利用的原则

围海造地应全面考虑和权衡社会、经济、生态、景观等各方面的因素, 以“炒海皮”为目的的围海造地原则上不能审批; 围海造地规模应限制在尽量小的区域内; 围海造地应结合必要的恢复地貌景观、自然美化(绿化)、消除障眼丑物等改良措施, 提高整体综合效益。

4. 坚持在开发中保护、在保护中开发, 以保护为主的原则

优先保护好重要的“原始”海洋区域、海洋珍稀濒危物种及其生境、典型海洋生态系统、有代表性的海洋自然景观和具有重要科研价值的海洋自然历史遗迹等, 为将来多保留一些天然的“本底”; 保护好海岸防护工程, 防御自然灾害的侵袭, 保障人民群众的生命和财产安全; 在海湾、半封闭海的非冲刷型海岸地区原则上不得围海造地。

四、加强围海造地管理的对策

1. 加强规划、计划控制

组织围海造地专项规划, 在深入调查研究的基础上, 根据海洋功能区划和毗邻陆域的土地利用规划, 统筹考虑各个海区围填海容量, 科学合理地制定围海造地规划, 清理不合理的围海造地项目, 指导新的围海造地开发与管理工作。

制定围海造地年度计划, 结合各地区海域条件和社会经济发展需求, 合理确定不同地区围海造地年度控制数, 实行围海造地年度总量控制制度。

2. 完善经济调控手段

逐步提高围海造地海域使用金征收标准, 建立围海造地招标投标条件市场机制, 使“炒海皮”的无利可图, 保障真正生产经营者的用海需求, 保障国有海域资源性资产的最大收益, 通过价格杠杆调控围海造地。

3. 严格履行申请审批程序

严格围海造地项目的海域使用论证, 制定针对围海造地项目更严格的论证大纲, 对围海造地引起水动力条件改变、对其他开发利用活动的影响及效益评估进行深入地分析预测, 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。

项目审批前, 必须进行现场踏勘, 必须充分征求有关部门意见。围海造地的审批权限不得下放。

逐步建立对围海造地项目的动态监测和后评估制度, 及时发现、总结围海造地的经

验和教训, 调整、引导围海造地走健康、可持续发展之路。

4. 加强围海造地的执法监察, 严肃查处非法围填海行为, 杜绝非法围填海活动

注意到围海造地可能会引发的生态负效应, 《中华人民共和国海域使用管理法》第四条明确规定: “国家严格管理填海、围海等改变海域自然属性的用海活动”, 并对围海造地的管理设置了最严格的审批权限, 即“填海 50 公顷以上的项目用海”应当报国务院审批。2002 年 7 月, 国务院办公厅专门发出《关于沿海省、自治区、直辖市审批项目用海有关问题的通知》, 进一步规定: “填海 (围海造地) 50 公顷以下 (不含本数) 的项目用海, 由省、自治区、直辖市人民政府审批, 其审批权不得下放”。经国务院批准发布的《全国海洋功能区划》也明确要求: “合理、适度围垦, 严格保护沿海自然保护区”、“严格控制港湾区域的围垦活动”。2003 年 5 月, 国务院发布的《全国海洋经济发展规划纲要》也明确指出, 要“严格控制滩涂围垦和围填海, 对围垦滩涂和围填海活动要科学论证, 依法审批, 严禁围垦沿海沼泽湿地、芦苇湿地和红树林区”。

有关方面也已经认识到盲目围海造地的危害, 很多地方政府已开始主动清理、拆除不合理的围海项目, 许多社会有识之士也已经在呼吁加强围海造地的管理。各级海域管理部门都应严格按照法律和国务院规定的要求, 进一步提高加强围海造地管理工作的认识, 增强责任感和使命感, 尊重科学规律, 克服主观臆断, 认真履行管理职责, 珍视、经营、管理好这片珍贵的海域, 使这片珍贵的海域能够得到永续利用, 为我国社会经济的可持续、健康、协调发展不断作出更大的贡献。

(作者单位 国家海洋局海域管理司)