

渤海围填海历史遗留问题处理的实践经验启示 ——以大连金普新区为例

关晓健, 鞠茂伟, 陈兆林, 孙丽艳, 王 薇

(国家海洋环境监测中心 大连 116023)

摘 要:渤海三面环陆,优越的地理条件一度使环渤海的围填海活动趋于白热化。虽然围填海造地拓展了大量的土地空间,却也给生态环境带来了负面影响。2018 年国务院印发《关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知》,首次提出渤海海域禁止开发任何围填海项目,并要求加快处理围填海历史遗留问题。本文结合大连金普新区实践经验,提出了统一围填海遗留问题界定标准、强化监管、跨部门协调、开展多样化生态修复技术研究和构建全过程监管体系等要点,为今后我国围填海遗留问题的处理提供借鉴和参考。

关键词:渤海; 围填海; 围填海历史遗留问题; 金普新区

中图分类号:X32

文献标识码:A

文章编号:1007-6336(2021)06-0965-05

The experience reference on historical and problematic reclamation of bohai sea ——a case of Jinpu New Area

GUAN Xiao-jie, JU Mao-wei, CHEN Zhao-lin,

SUN Li-yan, WANG Wei

(National Marine Environmental Monitoring Center, Dalian 116023, China)

Abstract: Surrounded by land on three sides, the Bohai Sea has become the area with the most intensive reclamation activities. Although brought considerable land resources, the reclamation has also led to the continuous deterioration of the regional ecological environment. In 2018, the State Council issued “Notice on Strengthening the Protection of Coastal Wetlands and Strictly Controlling Reclamation”, which proposed to prohibit the development of reclamation in the Bohai Sea and speed up the handling of historical and problematic reclamation. Based on the practical experience of Dalian Jinpu new area, this article summarizes the key points of unifying the measurement, strengthening the departmental cooperation, carrying out diversified ecological restoration and establishing the whole-process supervision system for handling of the historical and problematic reclamation problems in the future.

Key words: Bohai Sea; reclamation; historical and problematic reclamation; Jinpu new area

1 渤海区域围填海造地概况

围填海造地是缓解人口快速增长与土地资源短缺矛盾的重要手段。随着社会的发展,我国沿

海地区先后经历了围海晒盐、农业围垦、围海养殖、工业和城镇建设填海造地等阶段^[1],围填海规模也从缓慢无序到高强度有序扩增,再到有计划逐渐放缓。

收稿日期:2021-07-05, 修订日期:2021-09-07

作者简介:关晓健(1991-),女,辽宁大连人,工程师,硕士研究生,主要研究方向为海洋环境管理, E-mail: xjguan@nmemc.org.cn

渤海位于亚欧大陆的东部,属于半封闭型内陆边缘海。作为中国唯一的内海,渤海三面环陆,岸坡平缓,潮间带广阔^[2],优越的地理条件推动了环渤海地区的工业化、城镇化快速发展。2011—2020年,环渤海三省一市获国务院批复的建设用围填海指标合计高达839.5 km²,辽宁沿海经济带、曹妃甸循环经济示范区、黄河三角洲高效生态经济区、天津滨海新区等国家级新区和改革实验区的建设^[3],一度使环渤海的围填海活动趋于白热化^[4]。渤海海岸带开发活动主要集中在大连市辖区与瓦房店市岸段、辽河口—双台子河口—大凌河口岸段、唐山市岸段、天津市岸段、黄河三角洲以及莱州湾南岸六个热点区域^[5]。

虽然围填海造地能在短时间内带来可观的土地资源,但大量事实和研究发现,其对生态环境的负面影响也是不容忽视的。渤海作为半封闭型内海,环境问题更为突出^[6]。1940年以来,渤海面积萎缩了5700 km²,萎缩速率大于82 km²/a^[7],2000年以来萎缩速率更是高达141 km²/a;渤海自然岸线的长度和比例急剧下降,由1990年的1397 km减少为2014年的561 km,占岸线总长度的比例由54.92%下降为16.18%^[8],部分区域向海推进距离超过10 km。滨海湿地大面积破坏、海水水质不断恶化、渔业资源“三场一通道”被侵占、生物栖息地减损破碎、海洋灾害频发等一系列问题不断威胁着渤海区域海岸带生态系统。

2 渤海围填海历史遗留问题处理的政策发展

2.1 渤海围填海管控政策从严

根据围填海专项督查结果,我国沿海地区普遍存在不同程度的违法、违规填海行为。环渤海作为继珠三角、长三角后中国围垦强度最大的区域之一,其问题主要集中在三个方面:一是脱离实际需求盲目填海造地,导致大片海域填而未用、荒废闲置;二是违法审批,监管失位,化整为零的拆分审批和未批先填问题普遍存在;三是滨海湿地面积减小导致环境承载力降低,近岸海域污染控制不力。

鉴于此,为协调人海矛盾,恢复沿海生境,

2017年多部委联合印发《围填海管控办法》,从严格控制总量、依法科学配置、集约节约利用等方面对围填海管控提出了要求^[9]。2018年,国务院印发了《关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知》(简称“24号文”),严控新增围填海项目,取消围填海地方年度计划指标,除国家重大战略项目外,全面停止新增围填海项目审批,并首次提出渤海海域禁止开发任何围填海项目^[10]。

2.2 渤海围填海历史遗留问题处理正式开展

渤海海域新增围填海项目虽然被禁止,但由于历史客观原因、产业政策原因、地域现实需求以及其他人为因素导致的未批先建、填而未用的围填海项目仍然大量存在^[11]。“24号文”强调,要加快处理围填海历史遗留问题,加强海洋生态保护修复,建立长效机制和组织保障。这是从国家层面首次提出围填海历史遗留问题的概念,并正式将围填海历史遗留问题的处理列入政府工作重点。随后《关于贯彻落实〈国务院关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知〉的实施意见》(简称《实施意见》)出台,提出要开展围填海情况现状调查,并制定围填海历史遗留问题处理方案^[12]。同月,自然资源部发布《关于进一步明确围填海历史遗留问题处理有关要求的通知》,要求依法处置未取得海域使用权的围填海项目,开展生态评估和生态保护修复方案的编制,一并出台了生态评估和修复方案编制技术指南。

为贯彻落实“24号文”及《实施意见》,环渤海三省一市积极进行围填海历史遗留问题处置工作部署,并陆续出台省内实施方案,渤海区域围填海历史遗留问题的处理正式开展。如何查清围填海遗留问题、使未确权项目合法化、已确权项目落地化成为现阶段渤海区域用海管控亟需解决的问题。

3 大连金普新区围填海历史遗留问题处理的实践探索

3.1 区域概况

辽宁省大连市金普新区于2014年6月设立,是中国第10个国家级新区,也是东北地区首个国家级新区^[13]。新区位于大连市西南部,管辖

范围包括金州区全部行政区域和普兰店部分区域,总面积约 2299 km²,所辖海域总面积 1969 km²,其中,渤海海域面积 768 km²,黄海海域面积 1201 km²,辖区周围环绕九大港口,港阔水深,终年不淤不冻,是东北亚国家经贸往来和开放合作的重要海上枢纽,也是渤海六个围填海开发热点区域之一。在 2017 年以前,金普新区天然的地理区位优势 and 强劲的经济 development 势头,驱动了大规模围填海开发建设。

3.2 围填海管控政策的落实情况

2018 年“史上最严”围填海管控措施出台后,金普新区所辖海域除国家重大项目外,停止了所有涉及围填海项目的申报审批工作,并在 2018 年年初率先启动了围填海项目的事后评估。由于当时没有明确的编制技术规范,新区率先针对围填海专项督查中发现的违法违规项目编制后评估报告,为围填海历史遗留问题的处理奠定了基础。

随着“24 号文”和《实施意见》的出台,围填海历史遗留问题的处理逐渐标准化和规范化。金普新区严格落实国家政策,采用现场勘察测绘、无人机航拍、卫星影像追溯以及与国家动态系统数据比对等途径,展开了渤海和黄海区域围填海历史遗留问题现状摸底调查工作,经多轮修订最终形成了金普新区围填海历史遗留问题清单。

3.3 围填海历史遗留问题处理的实践探索

根据围填海历史遗留问题清单,金普新区所辖海域涉及围填海历史遗留问题图斑共计 309 个,总面积约为 4088.63 公顷。其中,黄海区域图斑 161 个,面积约为 933.68 公顷,占总面积的 22.84%;渤海区域图斑 148 个,面积约为 3154.93 公顷,占总面积的 77.16%。围填海历史遗留问题按照填海现状和利用情况分为批而未填、围而未填、填而未用和已填已用四种类型。渤海区域批而未填类共计 11 个图斑,面积为 71.04 公顷,占金普新区遗留问题总面积的 1.74%;围而未填类共计 13 个图斑,面积为 22.65 公顷,占总面积的 0.55%;填而未用类共计 81 个图斑,面积为 2861.53 公顷,占总面积的 69.99%;已填已用类共计 43 个图斑,面积为 199.71 公顷,占总

面积的 4.88%。

金普新区涉及的围填海历史遗留问题中,未经批准已填成陆的总面积为 3655.2 公顷,其中,处于未利用闲置状态的面积为 3391.77 公顷,尤其是渤海海域,已填成陆未利用图斑面积为 2861.53 公顷,占金普新区围填海遗留问题图斑总面积的 77.16%,占金普新区填而未用图斑总面积的 96%,大面积的未批先填和填而未用与围填海专项督查的反馈意见相吻合。基于调查结果,渤海地区目前亟需解决的是大面积已填成陆土地的处理问题。为此,新区针对每个图斑按区域编制了生态评估报告、生态修复方案和处理方案,通过分析围填海遗留问题成因、围填海前后生态环境变化、资源影响程度、相关规划及生态红线符合性等,有针对性地给出生态修复措施和处理建议。生态修复措施主要包括拆除不合理填海区、滨海湿地整治、亲水岸线改造、植被养护以及增殖放流等,最大程度地减缓海岸带生态环境影响,对于严重影响生态环境的围填海项目给予强制拆除建议。处理方案主要是对予以保留的围填海成陆区制定开发利用计划,陆续开展近期项目的开发建设和远期项目的招商引资,逐步“去存量”,使其合法化、落地化。

4 围填海历史遗留问题处理的现状与问题

4.1 缺少法律保障和规范指导,围填海历史遗留问题界定模糊

根据金普新区的实践经验,围填海历史遗留问题绝大部分成陆时间在 2015 年以前,由于长期处于闲置状态,且缺少基础设计资料和稳定的防护措施,在海浪侵蚀和泥沙淤积作用下,很多结构属性难以准确判断,用海方式难以界定,用海边界更是无法准确测量。由于缺乏有针对性的法律、规范作指导,很多用海情形是否界定为围填海遗留问题存在争议,例如,因坐标参数转化错误等技术原因导致与项目审批位置存在偏差的填海区,实际填海高程介于高潮和低潮之间未达到设计标高的填海区,已填成陆未利用土地中间再次回挖水塘用于养殖的填海区,由于不明的历史原因导致坑湖或内湖周边形成陆域的区域,尚未办理用海手续就已换发土地证的围填海

区,等等。

4.2 审批管理部门交叉重叠,国土空间规划相对滞后

我国实行的海岸带管理体制由多层级、多部门组成,一个围填海项目的审批往往涉及土地、环保、海洋、水利以及城乡规划等多个部门^[14],不同管理部门之间职能交叉重叠,这就导致了围填海审批过程时常出现未取得海域使用权证书的项目直接换发土地证或已换发土地证的项目实际尚未填海等现象,海域审批和土地审批衔接的空白是围填海历史遗留问题的主要成因之一。

另外,我国正在施行的海洋生态红线制度、海洋功能区划制度以及区域用海制度的实际出台时间往往滞后于规划期限。以现行的《辽宁省海洋功能区划(2011—2020)》为例,其实际规划年限为2011—2020年,现已过期,但由于新一轮海洋功能区划尚未出台,所有项目仍需按照已过期的规划指导方向进行,与未来实际情况或产业政策一旦发生冲突,可能导致围填海项目无法落地。

4.3 已填成陆区整治修复难度大,修复措施形式单一

《实施意见》规定,围填海历史遗留问题必须编制生态修复方案,对违法违规的历史遗留问题要明确修复措施,并责任到具体部门。在实践过程中发现,由于围填海造地具有较强的不可逆性、严格的排他性和绝对的位置固定性^[15],一旦成陆,所占用的海域空间很难用作其他用途,已填成陆区域整治修复难度较大。另外,修复措施本着“谁受益谁补偿、谁损坏谁修复”的原则^[16],最终主体落实到建设单位,这就导致修复方案制定过程中往往重经济成本、轻环境保护,修复措施大多流于表面,形式单一,且无法考核效益,措施基本集中在通过增殖放流补偿渔业资源等方面上,对围填海区域的滨海景观资源和生态环境改善作用甚微。

4.4 监管能力薄弱,难以满足围填海实际管控需要

渤海围填海历史遗留问题的处理暴露出我国在海洋开发活动中,从前期项目核准、中期施工建设监管、后期环境跟踪监测以及违法行为

查处等方面还存在诸多薄弱环节,例如,对污染严重行业、低端重复旅游及房地产业用海门槛设置较低,对擅自改变围填海用途和范围的用海项目监管不到位,对滨海湿地及岸线动态变化情况了解不足,围填海信息的解译、提取、分析自动化程度弱,违法成本较低导致行政处罚流于形式、用海主体多次知法犯法,等等,现有的监管能力和手段无法满足实际围填海监管的需要。

5 围填海历史遗留问题的经验启示与对策建议

5.1 统一围填海历史遗留问题的界定标准

围填海历史遗留问题的成因错综复杂,最终表现形式为海域在无手续或手续不合法的前提下被围填成为土地。《实施意见》指出,未列入围填海历史遗留问题清单的已填成陆项目,原则上不予办理用海审批手续,围填海历史遗留问题的界定将是区域项目审批建设的前置条件和重要依据。鉴于目前围填海历史遗留问题界定模糊的现状,应加强整体规划和宏观调控,从国家层面出台统一的、有针对性的围填海历史遗留问题技术规范 and 法律法规,明确围填海历史遗留问题界定标准,并给出具体参考示例,用以规避因区域不同、调查方法不同、测量主体不同、产业政策不同等因素导致的界定争议,保障政策顺利实施。

5.2 基于“陆海统筹”,强化围填海监管跨部门协调

职能的交叉重叠以及分级分权的管理原则不利于海岸带集中管理。在现阶段“陆海统筹”的管理模式下,应强化围填海监管跨部门协调合作,对海域使用权和土地使用权的衔接给予明确的指导意见和法律保障,海洋功能区划和土地利用规划做到有效衔接和功能匹配^[17],并早于规划期限出台,以消除政策衔接之间的空白和冲突,为围填海项目的布局带来切实可行的参考价值^[18]。此外,海岸带地区应破除空间屏障,理顺陆海管理中的行政分割,建立陆海统筹联动的动态矢量管理系统,实现生态红线一张图。

5.3 开展多样化、特色化的生态修复技术研究

自2010年以来,国家一直积极推进海洋生态修复工程,累计投入中央财政资金137亿元,

修复岸线 260 多千米,恢复修复滨海湿地面积 4100 多公顷,修复沙滩面积 1200 多公顷,随着“蓝色海湾”“南红北柳”“生态岛礁”海洋生态重大修复工程的不断推进,受损海洋生态系统得到了初步恢复^[19]。鉴于我国目前已施行成功的修复案例,围填海历史遗留问题区域在因地制宜的基础上,应丰富和完善生态修复的手段和途径。在节约优先、保护优先、自然恢复为主的思路指导下,通过退围还海、岸线清理整治、生态廊道建设、陆海生态连通性恢复、生境岛屿构建和异地修复补偿等方式优化海域空间布局,鼓励进行区域特色生态修复技术研究。通过多样化、丰富化的技术手段,切实起到修复滨海湿地、改善区域生态环境的作用。

5.4 构建围填海造地全过程监管制度体系

我国围填海开发活动应切实制定全过程管理体系,从严控行业准入标准和用途管制、细化生态红线区管控要求、健全调查监测体系、加强围填海监督检查等方面形成工作合力,完善围填海监管制度体系构建,严厉打击非法围填海活动。围填海项目的前期选址应进行严格论证,提高行业准入门槛;通过建立湿地现状普查和动态监测系统,全面掌握滨海湿地动态变化,从源头把握海域开发状态,在妥善处理围填海历史遗留问题的基础上及时发现新增围填海活动^[20];细化和严守海洋生态红线管控要求,尽快完善新一轮国土空间规划修编,在建设过程中严格落实用途管制,及时叫停违规用海项目;定期开展“回头看”专项执法活动,坚决遏制和打击破坏滨海湿地的违法行为,持续加强围填海监管能力建设。

参考文献:

- [1] 张静,张振克,张云峰.我国海洋空间开发过程中公共利益保护研究[J].海洋开发与管理,2012,29(5):32-37.
- [2] 徐晓达,曹志敏,张志珣,等.渤海地貌类型及分布特征[J].海洋地质与第四纪地质,2014,34(6):171-179.
- [3] 侯西勇,毋亭,王远东,等.20世纪40年代以来多时相中国大陆岸线提取方法及精度评估[J].海洋科学,2014,38(11):66-73.
- [4] 宋洋,张华,侯西勇.20世纪40年代初以来渤海形态变化特征[J].中国科学院大学学报,2018,35(6):761-770.
- [5] 侯西勇,张华,李东,等.渤海围填海发展趋势、环境与生态影响及政策建议[J].生态学报,2018,38(9):3311-3319.
- [6] 张秋丰,靳玉丹,李希彬,等.围填海工程对近岸海域海洋环境影响的研究进展[J].海洋科学进展,2017,35(4):454-461.
- [7] HOU X Y, WU T, HOU W, et al. Characteristics of coastline changes in mainland China since the early 1940s[J]. Science China Earth Sciences, 2016, 59(9): 1791-1802.
- [8] 叶小敏,丁静,徐莹,等.渤海湾近30年海岸线变迁与分析[J].海洋开发与管理,2016,33(2):56-62.
- [9] 刘麒.山东省海域综合管理中生态用海的对策研究[J].海洋开发与管理,2017,34(S2):49-52.
- [10] 贾后磊,张翠萍.海洋生态调查在海域使用论证中的作用探究[J].海洋开发与管理,2020,37(6):3-7.
- [11] 唐俐.我国填海造地物权法律问题研究[D].长春:吉林大学,2017.
- [12] 黄华梅,吴玲玲,苏文.历史遗留围填海项目生态保护修复相关思考[J].海洋开发与管理,2020,37(6):14-19.
- [13] 张峰.新区建设变化监测方法研究及应用[J].北京测绘,2016(6):119-122.
- [14] 张舜栋.围填海造地的法律规制现状与对策[J].海南热带海洋学院学报,2020,27(1):28-34.
- [15] 温馨燃.渤海海域围填海时空演化特征及发展建议[D].长春:吉林大学,2020.
- [16] 陈红蕊,黄卫果.编制自然资源资产负债表的意义及探索[J].环境与可持续发展,2014,39(1):46-48.
- [17] 曾容,刘捷,许艳,等.海洋生态保护红线存在问题及评估调整建议[J].海洋环境科学,2021,40(4):576-581,590.
- [18] 崔野.新时代推进海洋环境治理的难点与应对[J].海洋环境科学,2021,40(2):258-262.
- [19] 陈雪初,戴禹杭,孙彦伟,等.大都市海岸带生态整治修复技术研究进展与展望[J].海洋环境科学,2021,40(3):477-484.
- [20] 周鑫,陈培雄,李欣瞳,等.围填海存量资源梯度开发初步研究[J].海洋开发与管理,2019,36(5):8-13.