

山东省海域综合管理中生态用海的对策研究

刘麒

(山东省海洋工程咨询协会 济南 250013)

摘要:生态用海已成为生态文明建设新形势下,海域综合管理的工作中心,是海域综合管理的新形势,也是新挑战。文章主要阐述了山东省在海域综合管理中生态用海面临的形势,分析了海域综合管理中生态用海方面存在的问题,从提高项目生态门槛、事中事后监管、陆海统筹、退“用”还海等4个方面给出了海域综合管理管控建议。

关键词:海域综合管理;生态用海;围填海

Analysis on the Situation of Ecological Sea Use in Integrated Management of Sea Area

LIU Qi

(Shandong Consultant Association of Ocean Engineering, Jinan 250013, China)

Abstract: Under the new situation of ecological civilization construction, the ecological marine utilization has become the work center of the Sea Area integrated management. Meanwhile, ecological marine utilization is also the trend and challenge of sea area integrated management. This paper mainly discussed the situation and problems of ecological marine utilization in sea area integrated management. In the end, sea area integrated management recommendations were provided from enhancing the ecological project threshold, overall restraint, co-ordination strategy of sea and land, and returning the resource to sea.

Key words: Sea area integrated management, The ecological marine utilization, Sea reclamation

海域和海岸线是稀缺的海洋空间资源,是海洋经济发展和海洋生态文明建设的重要载体。随着填海面积的增大,人类工程活动对海洋环境的影响进一步加深,在获取巨大收益的同时,引发的环境问题也不能忽视^[1]。近年来,海洋生态环境整体形势严峻,海洋资源利用方式粗放,开发强度过大等问题逐步显现,海洋综合管理面临新的挑战,为保护好海洋生态环境和资源节约利用,必须将生态用

海理念全面落实到海域综合管理的方方面面。

1 生态用海面临的形势

随着国家发展理念的转变,生态文明建设上升为国家战略,政策法规的陆续出台对海洋综合管理提出了新的要求。《关于加快推进生态文明建设的意见》提出,要加强海洋资源科学开发和生态环境保护,科学编制海洋功能区划,坚持“点上开发、面

上保护”,控制海洋开发强度,控制发展海水养殖,开展海洋资源和生态环境综合评估,实施严格的围填海总量控制制度、自然岸线控制制度、建立陆海统筹、区域联动的海洋生态环境保护修复机制。《生态文明体制改革总体方案》中提出健全海洋资源开发保护制度,实施海洋主体功能区制度,实行围填海总量控制制度,建立自然岸线保有率控制制度。《海洋生态文明建设实施方案》提出,以海洋生态环境保护和资源节约利用为主线,以加强围填海管理和海岸线保护为重点,以严格审查建设项目用海和区域建设用海规划为抓手,采取系统性和综合性的用海措施,将海洋生态文明建设贯穿于海域空间资源配置的全过程和各方面。

面对新的形势,国家海洋局海域综合管理司将海域综合管理工作进行重新梳理,提出了“一、二、三、四”的工作思路,就是围绕生态用海这一个中心,利用市场调节和宏观调控两个手段,行政、经济、执法三管齐下,严控论证、审批、监管、后评估4个环节,抓好海域综合管理工作。主要体现在两个方面:①海域使用政策不断收紧。2017年5月18日,国家海洋局印发了《关于进一步加强渤海生态环境保护工作的意见》,对渤海内围填海项目暂停受理、审核。7月3日,国家海洋局印发了《关于暂停受理和审批区域用海规划的通知》,暂停区域用海规划的受理和审批。随着国家海洋局相关政策的陆续出台,海域使用的门槛将越来越高。②生态用海政策相继出台。2017年1月19日,国家海洋局印发了《海岸线保护与利用管理办法》,提出了优先保护海洋生态环境,加强海岸线保护与利用管理,实现自然岸线保有率管控目标,构建科学合理的自然岸线格局。5月27日,国家海洋局印发了《建设项目用海面积控制指标(试行)》,通过确定的海域利用率、岸线利用率、海洋生态空间面积占比、投资强度、容积率、行政办公与生活服务设施面积占比、开发退让距离及围填海成陆比例8个指标,严格控制项目用海面积,推进海域海岸线资源全面节约和高效利用。7月12日,国家海洋局印发的《围填海管控办法》,从围填海管理、围填海总量控制、围填海项目的配置及集约节约利用等方面提出了

更严格的要求,以促进海洋资源可持续利用。

山东省在海域综合管理工作中,始终坚持节约集约、依法用海、生态用海的原则,严格执行围填海计划台账管理,不超计划安排、使用指标,严控向产能过剩行业供海。为进一步提高用海项目审查审批的科学性和合理性,提高海域开发利用效率,落实海洋生态文明建设要求,陆续出台了一些新的管控措施。2016年组织编制了《山东省用海项目控制指标体系(试行)》,试行4个月共压减各类围填海项目用海面积1 km²余,初见成效。针对莱州湾特定区域海域管理存在的问题,及时启动了专题研究,编写了莱州湾特定区域海域管理研究报告,制定了《关于莱州湾特定区域海域管理的若干意见》,确定了管理的范围,划定了功能分区,提出了分类管理的意见。研究制定了《山东省海域使用权招标投标挂牌出让管理暂行办法》和《山东省无居民海岛使用权招标投标挂牌出让管理办法》,进一步加强了围填海资源配置手段,提升了全省海域资源价值。印发的《山东省海域动态监管工作管理办法(试行)》,明确了省市县三级海域行政管理部门和海域动管机构的职责,进一步规范了山东省海域动管工作机制和制度。组织编制的《山东省填海类项目填海竣工海域使用验收技术规程》,《规程》的实施,进一步简化了验收工作程序,提高了验收效率,对促进填海项目竣工海域使用验收起到了积极的推动作用。

2 目前生态用海方面存在的突出问题

国家海洋局为了贯彻落实国务院对生态文明建设提出的新要求,提出了生态用海的具体目标。山东省在生态用海理念的贯彻落实过程中已做了大量工作,但与生态用海要求相比,还存在一些差距,主要表现在以下几个方面。

(1)行业用海门槛相对偏低。在审查企业用海申请时,主要依据是发改方面的政策,对鼓励类行业基本上是放开,对限制类行业严格论证,对淘汰类行业禁止供海。但有些项目不一定必须用海,由于没有涉海行业用海目录,在用海必要性方面欠缺政策导向,因此对于不是必须放到沿海的项目,缺少将其退回的理由。

(2)控制用海规模量化手段相对薄弱。《山东省项目用海控制指标(试行)》出台较晚,虽然试行期间收到的成效不错,但通过试行也发现了一些不足,如控制指标体系仍不完善,个别项目不在指标覆盖范围内,无法通过指标核定其用海面积的合理性。另外,港口规划在报审过程中,未经过海域使用论证,整体规模偏大,港口项目用海合理性先天不足,致使后续用海审批工作比较被动。

(3)生态化要求还不够严格。以前,由于土地资源紧张,地方政府在引进项目落地时,更多地考虑地方经济发展需求,部分忽视了海洋生态环境保护,没有把生态利益放在优先考虑的位置。审查项目时,区划规划符合性、用海面积合理性等方面有相对完善的依据,对项目的生态、景观、绿化、亲水等生态建设内容,没有较成熟的规范依据。因此,在用海项目生态化要求方面还需要加强。

(4)顺岸填海仍占主导。目前围填海工程主要集中在港口建设和基础设施建设等方面,由于港口规划、自然条件和填海成本等的制约,大部分项目仍选择顺岸平推的填海方式,占用了大量的自然岸线,导致岸线的自然形态、生态功能和亲海属性等受到严重影响。

(5)事后监管全过程覆盖还有待深入。长期以来,始终坚持对海域管理事中事后监管问题进行制度建设和具体实施的探索和努力,但对项目是否按照论证报告确定内容建设、项目实施的实际生态环境影响、具体的经济社会效益等方面掌握不够全面,因此对用海项目的后续监测、综合评价仍需进一步深入和加强,从而对政策实施效果、调整需求做出更准确的判定。

3 今后的管控方向

针对当前用海现状及海域综合管理中面临的具体问题,建议尝试从以下4个方面提出对综合性生态用海相应的管控措施。

3.1 生态用海理念先入,提高项目生态门槛

严格控制项目用海规模,提高海域资源利用效率。进一步完善建设项目用海控制指标,通过海域利用效率、岸线利用率、投资强度、单位面积产能等指标^[2],严格执行建设项目用海面积控制指标和设

计规范,控制用海项目的建设规模,减少对岸线资源的占用,保护自然岸线;加强用海项目资源配置手段,鼓励通过市场化方式出让用海项目的海域使用权^[3],从而提高用海效率,控制用海规模,促进海洋资源全面节约和可持续利用。

优化项目平面设计,减少对海域自然属性的改变。根据《围填海管控办法》《建设项目用海面积控制指标(试行)》和《围填海工程生态建设技术指南(试行)》等文件要求,综合考虑项目用海区域自然条件和生态环境的适宜性和工程实施的经济性,合理优化项目平面设计,增加生态建设内容,遵循尽量少填、尽量透水、尽量开放的原则,优化项目用海方式和平面布置,鼓励采用透水构筑物、浮式平台等用海方式,围填海项目优先采用离岸人工岛、多突堤、区块组团等方式的设计思路。严格控制沿岸平推、截弯取直、连岛工程等粗放式填海活动,保护海岸地形地貌的原始性和多样性,促进新形成岸线的自然化、生态化和绿植化^[4]。

3.2 保护优先,强化事中事后监管力度

严格落实区划红线制度,加强重点海域资源保护。落实好《围填海管控办法》的要求,对重点海湾、海洋自然保护区核心区及缓冲区、海洋特别保护区的重点保护区及预留区、重点河口区域、重要滨海湿地区域、重要砂质岸线及沙源保护海域、特殊保护海岛及重要渔业海域纳入生态保护红线,禁止实施围填海;对生态脆弱敏感区、自净能力差的海域限制实施围填海,确保生态功能不降低。

建立自然岸线保有率管控制度,加强自然岸线保护。严格审查改变自然岸线的项目,对不能满足所在市县自然岸线保有率管控目标的,一律不予批准;对于优质沙滩、典型地质地貌、重要滨海湿地等生态价值、资源价值显著的岸线,禁止改变自然岸线形态的开发利用活动;对于自然形态保持基本完整、生态功能与资源价值较好、开发利用程度较低的岸线限制开发,严格控制围填海等用海活动。对于占用自然岸线的新建项目,原则上应对项目附近的岸线进行整治修复,使其达到“具有自然岸线生态功能”的标准。项目周边不具有可修复岸线时,可以选择异地修复^[5]。

发挥动态监管作用,加强海域资源监视监测。继续发挥好省、市、县三级海域动态监管中心力量,不断加强对岸线、海湾、河口、重点海域等海域空间资源的监视监测,以及用海项目事中事后监管,及时掌握海域空资源情况与动态变化,为海洋资源环境保护提供技术支撑。

规范填海项目竣工海域使用验收,强化对填海项目的监督管理。严格按照修订后《填海项目竣工海域使用验收管理办法》,对填海造地项目和含有填海用海类型的建设项目开展验收工作,规范验收内容和程序,坚决杜绝“以验代批”行为。通过严格规范验收工作,倒逼用海行为的规范性,体现用海审批的严肃性。

3.3 陆海统筹,保障环境洁净

坚持陆海统筹,做到协调一体发展。要加强海洋和陆地两个系统的功能研究,统筹制定海岸带综合保护和开发利用整体规划,科学布局海陆的生产、生活、生态空间格局,实现陆海联动协调发展,构建陆海协调、人一海和谐的海洋空间。

坚持河海共治,打造水清、海蓝、滩净的生态格局。治水先治山,治海先治河。要加强与环保部门的联动,侧重源头治理,强化对陆源排污的监督管理,构建河、海、滩绿色协调的生态布局。

坚持洁净生产,降低用海项目环境影响。强化围填海项目环境污染防治,落后产能和高污染、高耗能、高排放项目用海坚决禁止,减少对海洋生态环境的影响。加强海上污染源监管,强化海洋石油勘探开发、海水养殖等海上污染的监测与治理,合理规划养殖用海区域,适当控制养殖规模,减少海

洋水体与底质污染。

3.4 退“用”还海,确保公众亲海空间

实施区域退让,建设生态长廊。建议在沿海岸线向陆向海各划出一定宽度的区域,规划建设生态长廊,维护海岸带生态系统的完整性,保护海岸带的自然生态调节功能,促进海岸带生态化和自然化。

实施已批项目退让,实现区域合理布局。以前各市由于缺少统一布局规划,申请项目用海一切为经济发展让路,致使许多用海项目布局不够合理,但随着经济的发展、生态文明的提出,存在着不协调现象,有些项目甚至影响整个城市的发展布局,因此,根据实际情况实施退让制度,有序实现受损海域资源环境的休养生息,逐步建立科学合理的区域布局空间。

实施新建项目退让,保障公众亲海空间。在新建项目临海一侧留出一定的区域,用于生态建设,保障公众亲海需求。通过用海申请的前期审查,对占用岸线的用海项目,从工程可行性研究报告着手,提出项目必须退让一定距离,留出一定宽度的生态、生活空间,用于生态建设和拓展公众亲海空间需求。

参考文献

- [1] 胡小颖.关于围填海造地引发环境问题的研究及其管理对策的探讨[J].海洋开发与管理,2009,26(10):80—86.
- [2] 国家海洋局.建设项目用海面积控制指标(试行)[Z].2017.
- [3] 国家海洋局.围填海管控办法[Z].2017.
- [4] 国家海洋局.围填海工程生态建设技术指南(试行)[Z].2017.
- [5] 国家海洋局.海岸线保护与利用管理办法[Z].2017.