第26卷 第9期 Vol. 26 No. 9
2009年9月 海洋开发与管理 September 2009

关于加强我国围填海工程环境管理的思考

陈书全

（中国海洋大学法政学院 青岛 266100）

摘 要 围填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。我国现行围填海环境管理的政策法规明确了各级政府项目用海的审批权限，使围填海项目走上了有法可依的使用论证和环评论证程序。但从政策层面看，由于尚未形成完善的海洋环境管理体制，海洋环境污染的法律责任过轻，围填海环境影响评价制度的相关政策内容模糊等原因，导致围填海工程在创造经济效益和社会效益的同时，也带来严重的环境问题。因此，加强围填海工程的环境管理就成为保护海洋环境的重要组成部分。

关键词 围填海工程；环境管理；海洋环境管理体制；环境影响评价制度

随着沿海地区社会经济高速发展，人口迅速增加，对土地的需求迅速增长，滨海地区的土地储备已远远不能满足需求，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，围填海造地已成为沿海地区解决土地资源紧缺问题的重要途径。截至2007年7月，全国各沿海省、直辖市围填海造地面积共计222 504.02 hm^2。围填海工程为我国提供了大量的城市工业、港口、交通和居住等土地，有效缓解了经济发展与建设用地不足的矛盾，加快了经济建设的步伐，创造了巨大的社会效益和经济效益。但由于缺乏统筹规划和有效管理，忽略了陆地生态环境和海洋生态的安全，不合理的围海造地所引发的海洋生态环境和资源问题在我国某些地区已初现端倪。

1 围填海工程带来的环境问题

海岸带地区是地球表层岩石圈、水圈、大气圈与生物圈相互交叉、各种因素作用频繁、物质与能量交换活跃且变化极为敏感的地带。现今的天然海岸线是在各种动力因素作用下经过长期演变形成的，处于一个相对动态平衡的状态，而围海造地是在短时间、小尺度范围内改变自然海岸格局，对系统产生强烈的扰动，造成新的不平衡，有时甚至会引发环境灾害，造成巨大的损失。

概括起来看，围填海工程所产生的环境问题主要有以下几方面。

1.1 围填海工程降低了附近海域的生态环境质量

沿海沼泽地、珊瑚礁、上升流与红树林并称四大最富生物多样性的海洋生态系统，它们具有防止水土流失，净化海水和预防病毒的作用。近年来，沿海地区的围垦、填海、筑坝、取沙、造塘、建港和石油开采等工程，造成河道港湾淤塞，滩涂湿地面积锐减，致使沿海滩涂生态环境恶化，工程完工后没有采取相应的修复海洋生态环境的措施及办法，再加上海洋捕捞过度、大量陆源污染物未达标

排放等因素，致使渔业资源萎缩，海洋生态环境持续恶化。

大规模围填海造地发展海水养殖、建设港口、工业化和城镇都不同程度地增加了生产和生活污水入海量，也是导致沿岸水质，尤其是垦区直排口附近水质恶化的重要原因。同时，围垦的土地绝大部分依然在种植户和养殖户手中，他们大量使用的化肥、农药及排放的污染物，也严重污染了海洋环境。《2007 年中国海洋环境质量公报》的监测结果显示，2007 年实施监测的入海排污口中，约 87.6% 的排污口超标排放污染物。主要超标污染物（或指标）为化学需氧量（CODCr）、磷酸盐、悬浮物和氨氮等。2007 年实施监测的排污口邻近海域面积 940 km^2，海水质量为四类和劣四类的海域面积达 530 km^2，占监测排污口邻近海域总面积的 56%。海域生态环境质量评价结果显示，约 53% 的排污口邻近海域生态环境质量处于差和极差状态；底栖环境质量未见好转；排污口邻近海域生物质量低劣，底栖经济贝类几近绝迹。

1.2　围填海工程导致潮滩湿地生境退化，降低海域的环境容量

由于生物只能适应某些自然条件，故在决定生态系统内种群结构时，自然条件往往发挥着更重要的作用。围海工程极大地改变了海洋生物赖以生存的自然条件，从而致使围海工程附近海区生物种类多样性普遍降低，优势种和群落结构也发生改变，这一点不管在表层的浮游植物和浮游动物还是在底栖生物调查中都得出同样的结果。

在陆地和大海之间的滩涂起到环境容纳与自净的作用。污染物质在流到大海之前，有一个缓冲和稀释的过程，许多有毒物都是吸附在沉积物的表面上或含在黏土的分子链内的。在许多湿地中，较低的水流速度有助于沉积物的下沉，也有助于与沉积物结合在一起的有毒物的储存与转化，使海洋生物有一个适应过程，在某些情况下，一些植物物种能有效地吸收有毒物质。

围海造地工程对海洋生态环境的影响主要表现在对生态敏感区的影响和以天然湿地生境损失为特征的不可恢复性行为。围垦通过改变潮滩湿地生境中的多种环境因子，如潮滩高程、水动力、沉积物特性和植被演替等的综合作用，导致潮滩湿地生境退化。围垦对潮滩生态系统的影响可以通过底栖生物群落及多样性特征表现出来。总的来说，围填海工程附近海区生物种类多样性将明显降低，其优势种和群落结构也可能发生改变。如红树林的大面积消失，使中国红树林生态系统处于濒危状态，许多生物失去栖息场所和繁殖地，海岸带也失去了重要的生态防护屏障。同时，对滩涂和海湾大面积的围填海，严重影响纳潮量和海水自净能力，造成海洋生态系统的自我修复能力。

2　我国现行围填海环境管理的政策法规及其实施情况

当前我国在围海造地环境管理方面的主要依据有《中华人民共和国海域使用管理法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《全国海洋功能区划》和《全国海洋经济发展规划纲要》，国务院颁布的《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》，以及各省市地方的海域管理条例和海洋功能区划等，都对围填海管理工作提出了明确要求。2008 年新修订的《中华人民共和国防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》，规定了海岸工程与海洋工程的区别，加强了惩罚力度。

为了遏制盲目围填海对海域的无序开发使用，国家海洋局根据《中华人民共和国海域使用管理法》的规定，实施了海域使用许可证和征收海域使用金制度，在一定程度上减少了无序开发对海岸带的破坏强度。在海域使用管理政策导向上，国家海洋局提出：一是围绕海洋产业结构和布局的调整，统筹安排各行业用海，协调行业之间用海矛盾，提升和优化第一产业用海，积极支持二、三产业用海，并要为今后的发展预留足够的海域资源空间；二是倡导科学用海，发挥海洋功能区划的引导和约束作用，逐步实行规划管理，研究制定行业用海控制指标，严格进行海域使用论证，防止海域资

源的粗放利用和浪费。

同时，依据《中华人民共和国海域使用管理法》（以下简称《海域法》），我国还在不断完善配套法规。国务院先后批准发布了加强海洋管理工作、海洋功能区划审批、项目用海审批等5个规范性文件。国家海洋局也陆续发布了海域使用权管理、海域使用权登记等18个规范性文件，并会同财政部制定了海域使用金征收管理和减免方面的管理规定。另外，在《中华人民共和国海域使用管理法》颁布前后，沿海各省也根据本省海洋经济发展状况颁布了适用于本省的关于海域使用的地方法规和条例等。

上述法规和条例明确各级政府项目用海的审批权限，使围填海走上有法可依的使用论证和环评论证程序，逐步扭转用海“无序、无度和无偿”的局面。沿海地方政府为促进经济和社会协调发展、保护和改善生态环境、严格控制填海和围海项目，正在积极进行海洋功能区划的编制、修订和实施工作。各级海洋行政主管部门坚持依法行政，科学管海，海域使用管理法律制度的逐步落实，使海洋开发利用的秩序得到根本改善。特别是有偿使用海域制度的确立，不仅有效维护海域所有权和海域使用权人的合法权益，对于保护和改善海洋环境，保护海洋资源，防治海洋污染损害，维护海洋生态平衡也发挥了积极的促进作用。但由于我国围填海的环境管理工作刚刚起步，与可持续发展的基本国策相比，相关的政策法规还存在一些缺陷，带来如前所述的环境问题，这些缺陷具体表现如下。

2.1 尚未形成完善的海洋环境管理体制

虽然法律规定了涉海各部门的职权范围，但海洋环境管理体制和运行机制仍属于各自为政、分散执法的传统模式。一方面，我国目前的海上执法力量分散在不同的部门，一支执法力量只有权负责一个方面的执法，部门之间缺少联系沟通机制，影响执法活动的有序进行；另一方面由于各部门分工不明确，海洋管理职能和职责存在交叉或重叠的现象，执法机构及其装备重复建设。这样，由于缺乏统一的管理指挥，对突发事件的组织反应能力十分有限。

2.2 海洋环境污染的法律责任过轻

《中华人民共和国海洋环境保护法》中第八十条规定：“违反本法第四十三条第一款的规定，未持有经审核和批准的环境影响报告书，兴建海岸工程建设项目的，由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门责令其停止违法行为和采取补救措施，并处5万元以上20万元以下的罚款；或者按照管理权限，由县级以上地方人民政府责令其限期拆除。”第八十一条规定：“违反本法第四十四条的规定，海岸工程建设项目未建成环境保护设施，或者环境保护设施未达到规定要求即投入生产、使用的，由环境保护行政主管部门责令其停止生产或者使用，并处2万元以上10万元以下的罚款。”新修订的《中华人民共和国防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》虽然在处罚方面依照《海洋环境保护法》的规定予以处罚，但是，海洋污染治理难度非常大，被污染的海洋环境的恢复在很大程度上要依靠海洋本身的自净能力来解决。以上法律对于投资上亿的海岸工程建设项目来说，罚款额度的处罚过轻，起不到威慑作用。

根据《中华人民共和国环境影响评价法》第二十八条规定了环境保护行政主管部门应当对建设项目投入生产或者使用后所产生的环境影响进行跟踪检查，对造成严重环境污染或者生态破坏的，应当查清原因、查明责任，并依法追究属于为建设项目环境影响评价提供技术服务的机构以及属于审批部门工作人员的法律责任。上述规定，虽然使建设项目环境影响评价形成了一整套完整的法律程序，但是并没有明确建设单位在环境影响后评价中的法律责任。

2.3 围填海环境影响评价制度的相关政策内容模糊

现有的围填海工程环境影响评价是以围填海工程对海洋环境和海洋资源的影响为重点进行综合分

析、预测和评估，并没有将海洋生态环境作为重要的内容进行影响评价。如《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》第九条规定：在海洋工程可能对海岸生态环境产生破坏的，其环境影响报告书中应当增加工程对近岸自然保护区等陆地生态系统影响的分析和评价。什么情况属于“可能”，海洋工程环境影响评价制度并没有规定。这样模糊的立法，往往导致最后的“可能”变成“不可能”，建设者没有责任，主管机关也没有强制性的义务。而且这一规定仅对近岸陆地生态进行环境影响评价，将海洋生态环境的范围缩小。同时，海洋工程污染防治法中规定的环境影响评价制度，内容有些简单，很多问题没有得到充分的规定，没有涵盖更大范围的政策、计划及其他对环境有影响的战略评价。

3　加强围填海工程环境管理的政策建议

3.1　建立相对集中且统一的海洋环境管理体制

要改变我国现行海洋管理的多头管理现象，就要建立相对集中且统一的海洋环境综合管理体制。① 研究确定围填海造地的管理者构成，通过立法明确各管理者的职责与权利。② 对围填海工程实施过程管理。围填海申请者首先在完成利益相关者协调和环境影响评价的基础上，申请者向所在地区的管理机构提出申请，管理机构对申请材料进行审查；再通过公示征求公众意见，然后征求项目所在地基层管理部门、环保局、水利局和其他相关机构的意见，并对意见做出评价；最后做出关于利益相关者处理、填海范围与面积、填海收费、施工与使用年限等的许可决定，向国土资源管理部门提出许可认可申请，在获得许可的前提下，管理机构据此向申请人发放填海许可证。③ 建立和健全省、市、县各级海洋生态环境保护行政管理机构，实行各级政府领导任期内的海洋生态环境保护目标责任制，把海洋生态环境保护工作，列入政府的重要议事日程，切实抓紧、抓实、抓好，避免局部开发和各自为政出现的弊端和海洋生态环境的破坏。④ 逐步建立和完善海域使用执法监督检查制度，强化海域使用管理的执法监督工作。沿海县级以上地方人民政府海洋行政主管部门及其所属的中国海监机构要加大执法力度，整顿和规范海域使用管理秩序，对《海域使用管理法》实施后未经批准非法占用海域，无权批准、越权批准或者不按海洋功能区划批准使用海域，擅自改变海域用途等违法行为的，要严格按照《海域使用管理法》的有关规定，追究有关当事人的法律责任。

3.2　加强对围填海工程的调研和规划，尽可能降低或避免围填海对环境的负面影响

3.2.1　科学编制围填海的规划

填海规划项目应符合海洋功能区划和近岸海域环境功能区划，明确近期和远期开发功能和目标，从围区的自然条件和当地社会经济条件出发，根据特定的地形、地貌和水陆区域等分布情况，统筹兼顾，全面安排，构建国家、省、市、县多级围填海造地规划体系，并明确各级规划的法律地位，实现围填海工程从需求管理向供给调节转变，提高各级政府对围填海工程的宏观调控能力。实施围填海工程年度总量控制和分类管理制度，发挥规划的引导和约束作用，优先保证国家能源、交通和工业等重大建设项目和重要公共基础设施建设的用海需求，防止海域资源的粗放利用和浪费。

3.2.2　合理选择围填海方案

根据围填海需求，科学设计围填海方案（包括地理位置与范围等），在进行水动力、环境容量、化学环境、生物生态、海洋资源和社会经济综合预测评估的基础上，对围填海方案作综合分析与优选。在实施过程中还应考虑社会经济条件的制约、工程技术水平限制和环境影响的制约。

3.2.3　开展有关围填海工程的环境影响和综合损益的评价

对拟建围海造地项目进行环境影响评估时，将滨海陆地与海岸、海洋联系起来作为一个整体进行考虑，综合考虑围填海工程对海岸线和海岸生态环境的影响，做到既要发展，又要合理的保护，因

此，为了严格把好选址论证和项目审批关，应该结合围填海工程特点，运用环境经济学和会计学的原理与方法，选取财务损益、国民损益、社会损益、资源损益和生态损益等多级总量指标构建围海造地综合损益评价体系，对围海造地的利弊与损益做出公正且客观的分析，对围海造地后可能带来的环境问题要提出切实可行的对策措施。

3.3 加强围填海工程环境问题的治理和整顿

在严格控制陆源污染物入海总量的同时，围填海工程实施同时应做好以下两方面工作：① 保护海岸带和海洋重要生态系统，增强海洋环境自净能力。一是加强现有海洋自然保护区和海洋生态特别保护区的建设，规划建设一批新的具有保护价值的海洋自然生态、自然遗址、地质地貌、种质资源、珍稀濒危物种、滨海湿地等海洋自然保护区，重点保护珊瑚礁、红树林和重要海洋生物资源。二是加强近海重要生态功能区的修复和治理。针对围填海区域生态环境的脆弱性，整治工程的原则是尽可能保持海湾的纳潮量，维持一定量的水体交换。通过大型的生态工程的建设，改善海湾水动力条件，加快海湾内外水体交换，逐步改善近岸水域的水质和环境。在重要海洋生态区域建设海洋生态监控区，强化海洋生态功能区的监测、保护和监管，开展海洋生态保护及开发利用示范工程建设，逐步改善沿岸的生态环境。三是沿岸可开辟为城市景观岸段，提升城市的整体形象。四是加快沿海防护林建设工程，加强海岸工程的环境管理和海岸带保护管理。五是加强对陆源污染物的治理和控制，减少污染物进入近海水域。② 研究海洋生态补偿政策，规范有偿用海制度。在对生态损失进行评估的基础上，明确海域的使用权，确定海洋生态补偿费具体金额，根据专款专用、维护海洋生态平衡的原则，明确收费依据、收费标准和收费分配、归属问题。这对于保护和改善海洋环境，保护海洋资源，防治海洋污染损害，维护海洋生态平衡均具有重要的促进作用。

3.4 继续加强海洋环境管理方面的法律法规建设

① 进一步健全海洋生态保护法律、法规体系，加强各级政府对海洋生态保护工作的领导和管理。② 各级政府应抓紧制定《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国野生动物保护法》和《中华人民共和国海域使用管理法》的实施细则及海洋生态环境保护的综合性地方法规。③ 在《中华人民共和国环境影响评价法》的基础上，完善海洋环境影响评价主体和建设单位法律责任的法律规定。首先，应当明确海洋环境影响评价主体在跟踪评价和后评价中的法律责任。其次，应当明确建设单位在后评价中的法律责任，真正落实后评价制度，使环境影响评价法律责任体系更完善。对于海岸工程建设项目，它的投资都比较大，一旦污染海洋环境，将很难恢复，因此还应该加大处罚力度，在最高罚款的数额上有一定程度的提高，使其起到一定的威慑作用。

参考文献：

[1] 王志勇，赵庆良，邓岳，等. 围海造陆形成后对生态环境和渔业资源的影响：以天津临港工业区滩涂开发一期工程为例 [J]. 城市环境与城市生态，2004 (12).

[2] 孙书贤. 关于围海造地管理对策的探讨 [J]. 海洋开发与管理，2004，21 (6).

[3] 苗丽娟. 围填海造成的生态环境损失评估方法初探 [J]. 环境与可持续发展，2007 (1).

[4] 彭本荣，洪华生，陈伟琪，等. 填海造地生态损害评估：理论、方法及应用研究 [J]. 自然资源学报，2005 (9).