

海域海岸带整治修复进展与管理建议

纪大伟,田洪军,王园君,潘嵩

(国家海洋信息中心 天津 300171)

摘要:近几年来,中央财政通过海域使用金投入支持74个海域海岸带整治修复项目,取得一系列显著效果,但也存在缺乏全面规划、管理制度不健全、部分项目实施方案不科学、实施进度拖延等问题。文章鉴于目前海域海岸带整治修复项目进展和管理现状,建议海洋行政管理部门出台管理制度,加强项目事中事后监管,科学编制并严格实施整治修复规划,拓宽整治修复资金渠道,创新整治修复项目激励机制,推进整治修复项目管理信息化建设,从而推动沿海地区海洋生态文明建设和海洋经济发展。

关键词:海域海岸带;整治修复;海洋生态环保

中图分类号:P7 文献标志码:A 文章编号:1005-9857(2016)05-0087-04

The Progress and Management Suggestions for Coastal Zone Renovation and Restoration Project

Ji Dawei, Tian Hongjun, Wang Yuanjun, Pan Song

(National Marine Data and Information Service, Tianjin 300171, China)

Abstract: In recent years, the finance from the central government has made a series of significant achievements through the sea area usage fee to support 74 coastal zone renovation and restoration projects. but, there are many problems, for instance, the project planning is not comprehensive, the management system is not perfect, part of project implementation plan is not scientific, and the implementation schedule is not on time and so on. By analyzing the current progress and management situation on coastal zone renovation and restoration projects, the paper suggested the marine administrative departments to establish a management system, for strengthening projects before or after the supervision, the scientific establishment and strict implementation of the renovation and restoration planning, widening renovation and restoration funding channels and inaugurating project incentive mechanisms, to promote renovation and restoration project management information building, so as to promote marine ecological civilization and marine economy development in the coastal areas.

Key words: Coastal zone, Renovation and restoration, Marine environmental protection

收稿日期:2015-12-04;修订日期:2016-05-16

基金项目:全国海域海岸带整治修复项目库建设。

作者简介:纪大伟,副研究员,硕士,研究方向为海洋环境保护与海洋工程管理,电子信箱:34779894@qq.com

海岸带是陆海相互作用的重要区域,蕴藏着丰富的资源,是人类社会经济活动最活跃、最频繁的特殊地带。随着海洋经济的快速发展,人类活动对海岸带开发利用的强度也越来越大,为保护海域海岸带资源环境,国家海洋局于2010年发布《关于开展海域海岸带整治修复保护工作的若干意见》,指出“要进一步加强海域海岸带整治修复和保护工作,提升海域和海岸带的环境和生态价值,增强对海洋经济发展支撑作用”。海域海岸带整治修复和保护工作的陆续开展,不仅可以促进海洋经济发展方式的转变,提高海洋开发、控制和综合管理能力,而且对抑制海洋生态环境恶化、推动海洋生态文明建设具有重要作用^[1-2]。

本文所称“海域海岸带整治修复项目”(以下简称“整治修复项目”)主要指中央海域使用金返还支持的有关项目。

1 中央海域使用金投入情况

2010—2013年,财政部和国家海洋局通过海域使用金返还16.7亿元,共支持整治修复项目74个^[3],涉及沿海11个省、市、自治区和5个计划单列市,涵盖沙滩修复、退养还海、清淤疏浚、海堤修复、景观美化、构筑物拆除改造、生态修复七大类(图1和图2)。

从地区分布来看,山东省最多、共批复13个项目,宁波和深圳最少、各有1个项目获批;从时间跨度来看,2012年中央支持项目最多、全国共批复36个项目,而2013年仅批复1个项目;单个项目投入资金最多的是福建省漳州市八尺门退堤还海项目,共批复海域使用金7000万元,分3年实施。

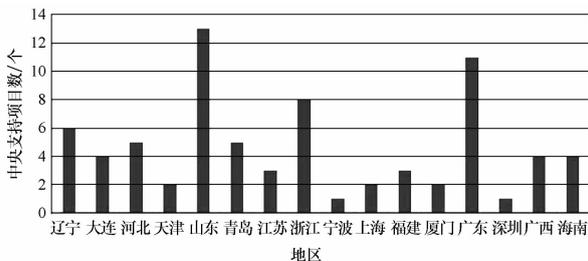


图1 海域使用金累计支持项目个数分布

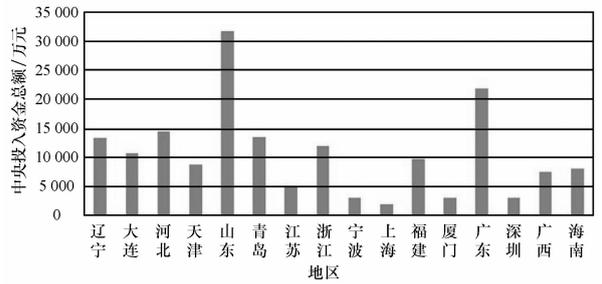


图2 海域使用金累计投入资金总额分布

2 整治修复项目实施情况

整治修复项目通过排污治理、垃圾清除以及清理海域内废弃和非法养殖设施等减少海洋污染物;通过退养还海、退养还滩、海底清淤和底质改造等提高近岸水文动力条件,增强自净能力,改善海洋环境质量;通过修筑防波堤护岸、清淤疏浚等提高抵御海洋灾害能力,保护沿岸人民群众生命财产安全;通过亲水平台、景观长廊、滨海广场等海岸景观建设,营造适宜居民和游客亲水的海岸环境,整体提升海洋景观质量,改善人居环境,提高公众海洋生态意识,营造良好社会环境。据估算,所有整治修复项目实施后将累计修复岸线188 km,修复海岸带面积5 876万 m^2 ,清淤面积1 157万 m^2 ,清淤量1 111万 m^3 。其中“北戴河海域综合整治与海洋环境保障工程”采用“沙滩—沙坝—潜堤”的技术完成西海滩中直浴场岸滩修复治理示范工程,清理近岸海域海水筏式养殖,建立北戴河海滩动态原位监测站,初步构建北戴河近岸海域海洋灾害监测预警系统和海洋信息服务平台框架,该项目恢复中直浴场沙滩服务功能,提高海洋灾害监测预警能力,为全国海域海岸带沙滩整治修复工作提供示范。

3 项目实施中的问题

通过走访相关海域管理部门和项目承担单位,以及现场查看整治修复项目实施效果,发现一些不容忽视的问题,亟须切实关注并加以解决。

3.1 管理制度有待完善

海域海岸带整治修复项目本身属于公益性项目,大部分项目实施不会改变海域自然属性,是通过整治修复改善海岸带基础设施和海域生态环境,是名副其实的惠民工程和民心工程;项目实施后该

海域仍属开放式空间,没有特定的海域使用权人,也不会划归某一单位或某个人所有。在调研过程中有承担单位反映,项目在实施过程中经常会面对执法部门检查,要求办理相关用海手续;另外整治修复项目包括申报、审批、监管和评估验收等诸多环节,工程具体实施中需申请立项并办理规划、土地、环评和招投标等相关手续,工程验收后需接受政府审计或委托第三方审计。目前一直没有出台明确的管理办法,项目制度建设与管理脱节,在项目推进过程中管理存在无据可依的情况。

3.2 部分项目与相关规划衔接性不足

《全国海洋功能区划(2012—2020)》明确要求:“开展海域海岸带整治修复。重点对由于开发利用造成的自然景观受损严重、生态功能退化、防灾能力减弱,以及利用效率底下的海域海岸带进行整治修复。至2020年,完成整治和修复岸线长度不小于2 000 km”。目前实施的大部分项目只是对局部岸段、海域进行整治修复,缺乏对整个区域环境进行综合论证和分析,未形成全面的整体修复体系。虽然中央海域使用金已经累计投入约16.7亿元,但据估算所有整治修复项目完成后修复岸线仅188 km,相比大量受损的海域海岸带,整治修复工程还处在起步阶段,需要坚持不懈的长期投入。在调研过程中发现,部分获批的项目与地方发展规划、港口规划和旅游规划等专项规划不协调,阻碍整治修复项目的落地实施,存在项目实施方案调整等问题,无法保证预设的整治修复效果。

3.3 项目执行进度普遍滞后

目前各项目执行进度普遍滞后于计划时间,主要原因包括:一是部分项目设计的实施方案深度不够,工程实施后达不到预期效果。如有的项目没有详细考虑沿海底质基础因素,把原滩涂湿地改造成人工沙滩,忽略滩涂湿地保护的重要性;有的沙滩修复项目没有详细论证海洋水动力特性,经过一段时间海浪冲刷搬运作用后,补沙效果基本忽略不计。二是部分项目建设涉及地区专项规划调整、拆迁补偿、产权纠纷等,导致项目的实施建设遇到很大阻力,在实施过程中需要更改设计或改变资金用途等,重新报批,影响项目执行进度。三是部分项

目在实施过程中要到相关部门立项,重走基建程序,预算要到财政部门审核,过程漫长而效率较低,影响项目执行进度。

3.4 项目资金筹措及使用待加强

现有整治修复项目的资金支持以中央分成海域使用金返还为主,缺少地方财政配套、企业投入相结合的多元化资金支持,资金来源单一且规模有限,单个项目资金额度难以产生规模效应,修复效果有限。另外,中央财政资金到位后,项目实施进度拖延,部分项目上报的工程估算和项目实施时的工程预算存在较大差距,且由于人工工资、运输价格、材料价格的上涨等原因,导致项目综合费用发生变化,资金使用需调整,不能充分发挥中央财政资金的效益。

4 管理建议

为加强对海域海岸带整治修复项目的综合管理,提高项目的工程质量和实施效果,推进项目的工程进度和竣工验收,提出以下几点建议。

4.1 完善项目管理体制,加强全程监管

针对项目不同阶段的管理需要,完善项目管理的规章制度。出台《海域海岸带整治修复重点方向及项目申报指南》,规范整治修复项目重点支持方向及支持类型、项目申报流程。出台《海域海岸带整治修复项目实施方案(范本)》,规范项目实施方案编制内容、不同类型项目设计重点与经费编制深度等,使项目实施方案整体满足项目施工及招标要求。出台《海域海岸带整治修复项目管理暂行办法》,明确各级海洋行政主管部门和承担单位在项目中的主要职责、规划编制与项目库建设、申报与实施管理流程、监督检查及验收管理要求等。

项目获批后,项目承担单位要严格按照国家有关规定和要求,委托具有资质的勘察设计单位编写初步设计,确保初步设计的质量、内容和深度。项目的施工、监理和海洋环境监测单位以及工程建设主要材料必须进行公开招标,招投标活动要严格按照《招标投标法》《政府采购法》及国家其他有关招投标规定执行。建设单位必须严格执行有关财务管理的规定,全面加强项目资金的使用管理和监督检查,提高资金使用效益,任何单位和个人不得

挤占、挪用、截留建设资金。在项目建设过程中,建设单位应同步开展项目档案建设工作,形成的档案要进行档案验收,未进行档案验收或档案验收不合格的,不得通过工程项目的竣工验收。

4.2 科学编制并严格实施整治修复规划

根据海域开发利用过程中海域海岸带自然景观受损严重、生态功能退化、防灾减灾能力减弱等实际情况,结合沿海经济社会发展及环境保护要求、海洋开发利用保护和综合管理实际需要,依据全国和省级海洋功能区划科学编制整治修复规划,并与城乡发展规划、水利规划、生态环境规划、旅游专项规划等做好协调衔接。规划项目时,要树立“区域整治”的用海理念,坚持区域化、一体化打造的整体思路,突破零打碎敲、分散零乱的局限,对分散区块进行有效串联、合理布局和整体规划。规划要明确提出海岸防护、沙滩资源修复、近岸构筑物整治、海域清淤、海岸景观美化等项目内容的整治修复目标,编制整治修复项目名录,提出整治修复规划的岸线长度和海域面积指标,制定整治修复规划的实施保障措施。整治修复规划一经批准必须严格执行,整治修复项目的立项审批和各类整治修复活动必须依据和符合海域海岸带整治修复规划,各级海洋行政管理部门应统筹推进整治修复各项工作,加强规划监督检查,禁止随意修改规划,切实维护规划的权威性和严肃性。

4.3 拓宽资金渠道,创新整治修复运行模式

加大中央和地方财政海域使用金的转移支付力度,同时按照“谁投资、谁受益”的原则鼓励和引导社会资金参与海域海岸带整治修复,研究探索整治修复市场化资金运作模式,建立多元化的投融资渠道,形成以政府资金为主导、吸引社会资金投入的海域海岸带整治修复资金保障体系。制定社会资本投资海域海岸带整治修复项目的优惠政策,综合运用海域使用金减免等手段,调动社会投资主

体、海域使用权人以及地方政府等参与海域海岸带整治修复的积极性和主动性。根据项目资金来源(国家财政资金、地方财政资金、企业投资)和项目性质(公益性、半公益性、营利性)实行差别化管理,将有助于整治修复项目的全面推进,贯彻落实全国海洋功能区划所提出的整治修复目标。

4.4 推进整治修复项目管理信息化建设

在信息安全的基础上,根据项目管理流程的具体需要,开发建设海域海岸带整治修复项目库及管理决策支持系统。项目库建设主要包括整治修复项目基本信息库、整治修复项目申报信息库、整治修复项目检查验收信息库、整治修复规划管理信息库和整治修复政策规范文本库。管理决策支持平台包括信息发布平台和管理应用平台,对整治修复项目的申报、审核、实施、检查、验收等进行全方位监管,实现整治修复项目的浏览查询、数据统计分析、图形输出、直观效果显示等功能,为资金利用效益合理化和整治修复项目实施规范化,以及管理决策的时效性、全面性提供信息支撑保障。

5 结语

海域海岸带整治修复是一项复杂的系统工程,需要统一规划、管理与协调,建议后续重点做好整治修复的管理和研究工作,努力控制海域海岸带生态环境恶化的趋势,保护优质沙滩和自然岸线资源,恢复典型滨海湿地、海湾等一些重要生态系统的服务功能,提高海域海岸带资源的价值。

参考文献

- [1] 吴珊珊,刘智训. 关于海岛生态整治修复及保护项目的思考和建议[J]. 海洋开发与管理,2013,30(4):9-12.
- [2] 赵立明. 海岛整治修复项目管理现状分析与建议[J]. 海洋开发与管理,2013,30(6):47-50.
- [3] 郭信声. 填海造地系列述评之三:海域使用金助力海洋生态文明建设[N]. 中国海洋报,2014-12-03(A1).