

# 我国围填海和自然岸线生态环境监管现状及对法律修订的建议

王鹏<sup>1,2,3</sup>, 赵博<sup>4</sup>, 林霞<sup>4</sup>, 闫吉顺<sup>4</sup>, 张连杰<sup>4</sup>, 张盼<sup>4</sup>

(1. 浙江省海洋科学院 杭州 310012; 2. 河海大学港口海岸与近海工程学院 南京 210098;  
3. 河海大学海岸灾害及防护教育部重点实验室 南京 210098; 4. 国家海洋环境监测中心 大连 116023)

**摘要:**为加强海洋生态环境保护,强化围填海和自然岸线生态环境监管制度建设,切实解决我国围填海的突出生态环境问题,文章基于2002—2018年全国围填海和自然岸线现状,分析当前我国围填海和自然岸线生态环境监管存在的不足,并提出具有针对性的对策建议。研究表明:全国大陆自然岸线保有率达标形势严峻;违规审批、处罚不力和监管不到位等导致大量围填海闲置以及自然岸线受损严重等问题;法律层面的滞后是造成监管不足的因素之一,建议尽快启动《中华人民共和国海洋环境保护法》的修订工作,从强化围填海事前审查、完善围填海事事后监管、加强自然岸线监管保护、提高围填海生态环境损害成本和强化地方监管责任5个方面完善法律制度建设。

**关键词:**围填海;自然岸线;海洋生态环境;环保督察;海域管理

中图分类号:P76

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2021)04-0080-04

## The Current Situation of Sea Reclamation and Natural Coastline Ecological Environmental Supervision and the Suggestions on the Law Amendment

WANG Peng<sup>1,2,3</sup>, ZHAO Bo<sup>4</sup>, LIN Xia<sup>4</sup>, YAN Jishun<sup>4</sup>, ZHANG Lianjie<sup>4</sup>, ZHANG Pan<sup>4</sup>

(1. Marine Academy of Zhejiang Province, Hangzhou 310012, China;

2. College of Harbor, Coastal and Offshore Engineering, Hohai University, Nanjing 210098, China;

3. Key Laboratory of Coastal Disaster and Defence of Ministry of Education, Hohai University, Nanjing 210098, China;

4. National Marine Environmental Monitoring Center, Dalian 116023, China)

**Abstract:** In order to strengthen the protection of marine ecological environment and the system construction of ecological environment supervision for coastal reclamation and natural shoreline, and effectively solve prominent ecological and environmental problems caused by coastal reclamation in our country, the paper put forward some countermeasures and suggestions with the analysis of insufficient supervision for coastal reclamation and natural shoreline, based on the present situation of coastal reclamation and natural shoreline in China from 2002 to 2018. The result

收稿日期:2020-05-22;修订日期:2021-03-23

基金项目:国家自然科学基金项目(51809052);海岸灾害及防护教育部重点实验室开放基金项目(201804).

作者简介:王鹏,副研究员,博士,研究方向为海洋生态修复

showed that the natural shoreline preservation rate of the mainland was facing a grim situation; Illegal approval, ineffective punishment and inadequate supervision had resulted in a large number of idle reclamation and serious damage to natural shorelines. The law level delay was one of the major factors that caused the imperfect supervision. It was suggested to start the revision of the "Marine Environmental Protection Law" as soon as possible, and to perfect the law and regulation from the below 5 aspects: strengthening pre-reclamation review, perfecting supervision after sea reclamation, strengthening the supervision and protection of natural shoreline, increasing cost of ecological environment damage in coastal reclamation, and strengthening local regulatory responsibility.

**Keywords:** Sea reclamation, Natural coastline, Marine ecological environment, Environmental Inspectors, Sea area management

## 0 引言

围填海是改变海域自然属性的用海活动。1949年以来,我国围填海经历围海晒盐、农业围垦、围海养殖以及工业和城镇建设填海等阶段,为拓展沿海地区发展空间、实施国家战略和促进经济发展提供重要保障<sup>[1-2]</sup>。然而愈演愈烈的围填海尤其是违法违规围填海极大地损害国家利益和海洋资源,其叠加累积的生态环境影响日益加剧,对海洋生态环境影响重大<sup>[3-4]</sup>。截至2008年,我国围填海活动已使海岸线长度比中华人民共和国成立初期缩减近2 000 km,且随着时间的推移,围填海活动的影响范围已遍及整个海岸带<sup>[5-6]</sup>。

作为我国海洋环境保护管理的重要法律依据,《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海环法》)对海洋事业的健康和可持续发展发挥了重要作用,但其中缺少关于围填海和自然岸线生态环境监管的相关内容。在这种背景下,分析我国围填海和自然岸线生态环境监管现状,总结其中存在的问题,并从《海环法》修订的角度提出切实可行的建议,有助于促进《海环法》正式完成从“污染防治”到“生态保护”的转变。

## 1 我国围填海和自然岸线现状

### 1.1 围填海和自然岸线的基本情况

我国填海成陆区域多用于港口、工业和城镇建设,同时填而未用现象也较突出。我国围海养殖规模同样不容忽视,已成为沿海地区最主要和最普及的海洋开发利用方式。

除占据滨海湿地空间外,围填海工程在一定程度上加剧海岸线的人工化,造成自然岸线形态破损、长度缩减和功能丧失。沿海各地自然岸线保有率虽接近管控目标,但原生自然岸线占比仍较低,保护形势仍十分严峻。

### 1.2 围填海和自然岸线的监管情况

2016年《海岸线保护与利用管理办法》确定以自然岸线保有率为目标的倒逼机制,督促沿海各地施行分类保护、节约利用、整治修复和监督检查等措施,加强自然岸线保护。同年《围填海管控办法》针对围填海活动存在的突出问题,采取健全机制、划定红线、控制总量、科学配置和强化监管等制度措施,加大对围填海的管控力度。2018年《国务院关于加强滨海湿地保护 严格管控围填海的通知》明确要在严控新增围填海的同时,加快围填海历史遗留问题处理,并加强海洋生态保护修复,建立滨海湿地保护和围填海管控的长效机制。

## 2 存在的问题

2018年我国启动《海环法》执法检查,指出长期以来大规模违法违规围填海活动导致滨海湿地面积锐减、自然岸线长度大幅缩减以及生态退化和资源闲置浪费等问题突出。除造成严重的生态环境损害外,在围填海和自然岸线监管方面也存在一些问题。

### 2.1 违法违规围填海问题严重

中央环保督察发现未批先填、边批边填、批小填大、围而不填和填而不用等问题大量存在。以辽

宁省大连市为例:截至2016年,大连港集团在太平洋湾区开发建设过程中已累计违法填海 $585\text{ hm}^2$ 和围海 $1\,368\text{ hm}^2$ ;2014年大连长兴岛经济区管委会违法填海 $222\text{ hm}^2$ ,用以建设生命人寿甲醇制烯烃项目。

## 2.2 地方政府处罚执行不力

部分海洋管理部门和有关地方政府虽对违法围填海进行处罚,但大多没有按照相关法律规定责令恢复海域原状,也没有追究相关人员责任,而是“以罚代管”,违法围填海所得远高于处罚金额,从而变相鼓励和纵容违法围填海行为,部分地区甚至将罚款返还违法单位,致使海洋生态环境破坏问题突出。例如:辽宁省瓦房店市财政部门曾以补贴名义,全额返还海洋管理部门对太平洋湾区违法填海行为执行的 $1\,150$ 万元罚款。

## 2.3 违规审批现象突出

中央环保督察发现违规审批围填海现象突出,有的地区采取“未批先建”“边批边建”和“化整为零”等手段规避国家法规政策约束,进一步加剧围填海活动对海洋生态环境的负面影响。例如:浙江省宁波市宁海县和杭州湾新区等地未经审批实施填海围垦面积达 $1.03\text{ 万 hm}^2$ ;2015年7月以来,浙江省海洋与渔业局在国家明确重点海湾和重点河口区域禁止围填海的情况下,违规审批围填海项目44宗。

## 2.4 自然岸线监管不到位

海岸带是自然环境演变最频繁和人为活动最剧烈的区域。长期以来我国对海岸带的管理存在责权不清和部门间缺乏统筹协调等问题,尚未建立有效的监管体系,加之过度和无节制的填海造地和围海养殖等活动,导致海岸带生态功能和自然景观破坏严重,自然岸线长度急剧缩减,海岸线人工化程度过高。

这些问题是多年来高强度的沿海开发活动造成的,同时是环境保护观念长期未能扭转造成的。随着围填海和自然岸线监管相关文件的下发并逐步落实到位,围填海活动和自然岸线受损状况得到有效控制,严管严控态势已经形成。未来关于围填海和自然岸线的监管将聚焦在围填海历史遗留问

题的处理和海洋生态修复措施的落实等方面。

## 3 对《海环法》修订的建议

当前我国在法律层面对围填海和自然岸线的监管有明确表述的是《中华人民共和国海域使用管理法》,且其是从资源开发利用角度规范相关行为。《海环法》缺少相关直接表述,在修订过程中建议重点考虑生态环境监管,从5个方面着手增加相应内容。

### 3.1 强化围填海事前审查

充分落实好和利用好“三线一单”,强化对围填海的事前审查。“三线一单”是以三大红线为核心的生态环境区分管控体系,将生态保护的要求落实到国土空间,并对各类空间提出关于开发建设活动的限制性要求,从而引导区域和产业的健康发展。应在“三线一单”中提出并落实围填海管控要求,对围填海从空间布局、环境容量和准入条件等方面实施严格管理,降低围填海行为对海洋生态环境的损害。

### 3.2 完善围填海中事后监管

针对目前我国“重审批、轻监管”的现象,应完善围填海中事后监管制度措施。对于用海主体,应认真落实国家政策和环评文件提出的要求,如主动开展海洋环境跟踪监测,边施工边开展生态修复以及主动向社会公开环评文件、污染排放方案、生态修复方案、环境事故防范措施和应急预案。对于政府主管部门,应切实履行生态环境监管职责,将围填海监管工作列入年度工作计划并认真组织实施;严格按照国家相关政策要求,采用“双随机”抽查、挂牌督办、约谈和区域限批等综合手段,多措并举,开展围填海中事后监督管理工作。

### 3.3 强化自然岸线监管保护

自然岸线具有重要的生态价值。近年来,自然岸线保有率成为社会各界关注的焦点,国家将其列为生态文明建设的重要目标和沿海地方政府政绩考核的重要指标。作为自然资源种类之一,自然岸线本身不具有实体意义,但其所依附的海岸带区域具有重要的生态价值,因此要保护好自然岸线就必须保护好自然海岸。目前我国对于海岸线的管理模式是以自然岸线保有率为目标的倒逼机制,在

《海环法》修订中,除应明确自然岸线保有率的相关管理要求外,还应针对沙滩、红树林、珊瑚礁和海蚀地貌等典型自然海岸提出保护措施和管理对策,进而保护自然岸线。

### 3.4 提高围填海生态环境损害成本

现行《海环法》规定海洋工程损害生态环境的处罚标准,但并未单独提及围填海生态环境损害。一般来说,海洋生态环境损害的治理难度很大,在很大程度上须依靠海洋自身的恢复能力,而围填海又是众多海洋工程类型中对海洋生态环境影响最大的,因此普适性的处罚标准对于围填海损害来说是远远不够的。基于当前国家对生态环境治理的决心以及围填海生态环境损害的问题,在《海环法》修订中应进一步研究提高围填海生态环境损害的经济处罚标准,如除损害赔偿外还要纳入修复所需费用。同时,随着社会经济的发展,一般性和单一性的经济处罚已起不到威慑作用,应考虑建立诚信档案和违法违规“黑名单”等措施,多措并举,全面提高围填海生态环境损害成本,加大惩处力度。

### 3.5 强化地方监管责任

根据中央环保督察反馈的意见,长期以来粗放的围填海活动确实造成部分沿海地区滨海湿地和自然岸线的减少,给海洋生态环境带来负面影响。

因此,《海环法》修订应明确围填海和自然岸线为中央环保督察内容,地方各级党委加强对生态环境保护工作的领导,地方政府切实履行改善生态环境的责任,督促政府有关部门加强对围填海的监管,依法依规查处生态环境违法行为,并主动接受上级环保部门的督察。生态环境部和省级生态环境主管部门根据党中央和国务院的要求,组织开展对地方党委和政府的生态环境保护督察,对围填海造成的海洋生态环境影响和损害进行问责,压实压紧地方监管责任。

### 参考文献

- [1] 于永海,王鹏,王权明,等.我国围填海的生态环境问题及监管建议[J].环境保护,2019,47(7):17-19.
- [2] 刘伟,刘百桥.我国围填海现状、问题及调控对策[J].广州环境科学,2008(2):26-30.
- [3] 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.
- [4] 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.
- [5] 李易珊.严控新增围填海项目报批 加快海洋生态保护修复[J].海洋与渔业,2019(5):20-21.
- [6] 朱高儒,许学工.填海造陆的环境效应研究进展[J].环境科学学报,2011,20(4):761-766.