

# 浅议辽宁海岸及滩涂开发中 存在的主要问题

刘锦明

(国家海洋环境监测中心 大连)

**摘要** 本文依据编制辽宁海岸及滩涂资源综合利用规划的体会,着重阐述了海岸及滩涂开发中存在的占用不合理、开发不充分、行业之间争占滩涂,人为活动及工业污染损害环境,宏观失控、权属不清、管理混乱等主要问题,强调指出加强法制建设,是社会主义市场经济条件下解决上述问题的主要途径。

众所周知,岸线和滩涂地带,是海陆两大自然地理单元的结合部,是海洋向陆地的过渡地带。从自然环境条件看,它受海陆两方面多种营力的作用,岸线进退、滩涂冲淤,经常处于动态变化之中。从社会环境条件看,沿海地带人口众多,城镇密布、生产力发达,是全国改革开放的前沿,工业污染也比较严重。这个地带,既是当前海洋开发的热点所在,又是行业之间对岸线的挤占和滩涂的使用争议的焦点。辽宁濒临渤、黄二海,岸线绵长、类型众多、滩涂发育,为开发利用海洋资源提供了良好的条件。辽宁省海岸线总长为 2500 多 km,占全国海岸线总长的 8.7%,居全国第五位;滩涂面积 186 多 km<sup>2</sup>(约 19 万公顷),占全国的 9.7%,居全国第六位。多年来,辽宁海岸及滩涂开发取得了长足的进步,为全省社会经济发展做出了重要的贡献。但不容讳言,海岸及滩涂开发中亦存在许多问题,必须引起高度重视。

## 1 海岸及滩涂占用不合理,资源开发利用不充分

辽宁省人均占有大陆岸线只有 5cm,但不合理占用的岸线触目皆是,令人十分惋惜。如大连市 88km 岸线,已经占用的 52km 岸线中有一半不合理。南部海滨风景区内有四个海带养殖场、空三军、修船厂等单位挤占了风景岸段。一些冶金、机械、化工厂矿由于历史原因也长期占用了珍贵的岸线。特别是大化长年向海湾排渣,致使拦潮坝外港池淤浅,已经影响了 10 万吨船只下水后在湾内调头。再如,辽河下游盘锦海湾,是世界著名的海滨苇场。集中连片的苇塘在解放初期有芦苇 11 万公顷(160 万亩),后来“以粮为纲”,盲目毁苇种稻,现仅剩不足 7 万公顷(100 万亩),远远不能满足辽宁造纸的需要。每年不得不动用上万辆车皮,从黑龙江、湖南,甚至两广和新疆购进芦苇,耗资几千万元,劳民伤财,造成极大浪费。

从“辽宁省海洋资源综合开发规划”报告可知,辽宁省可供建港、晒盐、养虾养贝、建海水浴场和风景区的岸段很多,潜力很大。如全省沿海宜港自然岸线约有 186km,除已开发利用之外,尚有 135km 未开发利用,占宜港岸线总长的 73.05%;全省宜盐滩地约 3.6 万公顷,如完全建成盐田可新增生产能力 167 万吨;全省海水浴场 72 处,占用岸线约 150km,目前仅有 7 处服务设施较完善,16 处只有简陋的服务设施,约有 49 处,130 多 km 尚未很好开发。即使已经开发的岸段,也往往只是开发一种功能,其他功能尚未充分发挥。

## 2 行业之间争占滩涂问题严重

行业之间争占滩涂主要包括稻、苇、虾、贝、盐之间;其中最突出的是晒盐与养虾之间。

众所周知,稻田、苇田、盐田大都是在潮上带。因多年开发,条件较好的地段大都已经利用。20 世纪 80 年代以来由于养虾业的蓬勃发展,在既适于晒盐又宜于养虾的潮滩地段,虾盐争滩

现象十分普遍。

### 2.1 乱建虾圈影响盐场的纳潮与排淡

大连新金皮化盐场的明阳分场周围,几乎全是乡镇的虾圈,2县7乡镇的共有84个,4000多平方米虾圈、15km长的虾坝直接建在盐场大坝上。除少数虾圈留有省政府规定的50m宽的水道外,秦均严重影响纳潮。再如皮化厂的皮口盐场东侧赞子河原下游河道宽约200m,夏季洪水期排淡顺畅。近年来因在河道下建了15个虾圈,河道缩为几十米,泄洪不畅,盐场不得不耗资几十万元将原来的防洪坝增高1.5m。类似的情况在复州湾、金州盐场均有发生。复州湾八分场附近邢甸河下游,原400m河道变窄为20m,金州区五十里台原宽20m的泄洪道被虾圈占用,仅余3.5m宽的小沟。

影响盐场纳潮和排淡的后果严重,仅复州湾四分场、六分场和普兰店分场三处统计,每年少制卤水60万立方米,少产盐10万吨。

### 2.2 偷用盐场水电,影响盐场产量

沿海各地虾圈公开使用和偷用盐场养水圈卤水现象严重。如复州湾盐场周围5乡18村,80年代末共建虾圈83处计133公顷。其中除15个自己抽水外,其余全部用盐场水,使盐场每年白白耗电15万度。新金皮化厂统计,直接用盐场水的乡镇虾圈约133公顷,年用水量1200万立方,少产盐3万吨。

据估算,因虾圈和集体盐场偷用国营盐场卤水,仅大连市每年就使国营盐场少产盐20万吨。

### 2.3 虾圈争占滩涂,影响盐场扩滩发展

盐业要发展,除内涵挖潜外,主要靠外延扩大再生产。由于虾圈争占滩涂,特别是一些宜盐滩涂已被虾圈包围,使盐田扩建受到严重阻碍。如瓦房店市交流岛乡共有宜盐滩涂5300公顷。但由这些原因亦不能用于盐场扩大生产。再如旅顺盐场自然条件优越,原计划在营城市扩建年产2~3万吨的盐田,现已被虾圈占用。还有皮化厂皮口镇外面中心坨子以东滩涂,皮化原计划建盐田,现西侧已建虾圈,东侧也计划建虾圈,皮化扩建计划难以实现。

辽宁海盐产量一直不足,供需矛盾十分突出。近些年不但没能很快地扩大盐田面积,反而在“养虾热”过程中一些盐田也改为虾圈,势必导致海盐供需矛盾的加剧。

行业之间争占滩涂的问题比较复杂,它不仅是自然资源的合理开发利用问题,还反映了不同所有制之间的权益问题,必须引起政府各级部门的高度重视。

## 3 人为活动和工业污染严重损害环境

### 3.1 人为活动带来的影响

在海洋开发过程中,一些临岸部门和单纯受局部利益的驱使,对海岸破坏的现象比较严重。如黑石礁养殖场仅仅为了扩大海带晒场竟炸礁填海,将数十亿年前形成的海岸岩溶景观破坏。一些单位为了修建老虎滩渔港和菱角湾修船厂,竟将老虎滩公园对面的“老虎头”劈去了一大片,严重破坏了自然景观。兴城、绥中、大连等沿海各地任意采挖沿海砂砾,破坏岸堤的现象也较严重。如旅顺铁山镇柏岚子砾石堤长2000m,宽30m。因长年采挖,年开采量约5000m<sup>3</sup>,致使砾石堤逐年萎缩,岸线后退,解放前建于堤顶的民房,已被迫向陆迁移三次。海滨砂砾处于盲目开采的状况由此可见一斑。

尤其是一些潮间带浅滩的构筑物对环境和生态的影响更大。如庄河市石山乡蛤蜊岛大坝是于1983年为了在蛤蜊岛建一个渔码头而修建的。坝长1150m,宽5m,高4.5m。大坝为石砌

实心坝,仅在靠岛附近留有直径2m的分水道9个。大坝竣工后,由于水交换条件改变,水流不畅,促淤现象日益严重,淤积速率达30cm/a。原来蛤蜊岛东侧潮滩盛产蛤仔和文蛤,平均亩产1.0~1.5吨。建坝后贝类资源日益衰竭,生态遭受破坏,当地干部群众反响极大。

### 3.2 工业污染带来的影响

辽宁是全国重工业生产基地,沿海人口密集。由于工业污水、生活污水和垃圾的排放量较大,严重污染损害了环境,并对海洋水产业带来严重危害。

大连市大连湾周围有127个排污口,年向湾内排放污水4.8亿m<sup>3</sup>。污水中含有害物质50余种,其中主要污染物是油、砷、铅、酚、COD等,部分海域无机氮和活性磷酸盐含量已达富营养化程度。据有关资料介绍,湾内各种污染物入海量每年25万吨,其中有机物(以COD计算)为21万吨,悬浮物3.7万吨,氨氮近3000吨,无机磷为90吨。因此,大连湾内常发生赤潮。大连湾内香炉礁、后海套、大盐村、棉花岛等潮滩先后荒废,年损失蛤仔100吨。全国渔业环境监测网会议曾估算,大连湾内由于污染造成的损失每年为3500万元。

锦州湾污染的主要污染源是锦西化工厂、石油五厂、葫芦岛锌厂等。年排废水3500万吨,废渣18万吨。这些废水、废渣长年向锦州湾排放,致使锦西县五里河口470公顷(7000亩)滩涂贝类资源绝迹,成为死滩。

辽宁拆船业的发展,本是一件好事。但由于拆船厂点多选在重要渔业岸段和滩涂,加上拆船技术低防污措施差,往往给渔业生产带来严重危害。如瓦房店市劳改支队在交流岛乡拆卸两艘外轮时,一起漏油事故造成55km长的水域污染,两个虾场损失140万元,四个专业户死虾苗300余万尾。再如营口市●鱼圈区在拆卸“托比阿斯”号油轮时,舱底破裂,漏油50多吨。另外,530多吨含油废水任意排入海中,严重威胁渔业生产。

## 4 宏观失控 权属不清 管理混乱

随着科技进步和人们认识的提高,特别是海水养殖业和滨海旅游业的发展给人们带来的经济实惠,使人们越来越在利益的趋动下向海岸、滩涂要效益。上到中央部委、省各厅局、沿海各市,下到沿海县、乡、村,越来越重视对海岸及滩涂的开发利用。但由于受各自部门、地区局部利益的限制,加上全省尚没有一个海岸及滩涂资源的综合开发利用规划,在宏观上必然失控。人们很难从海岸和滩涂的自然环境特点和资源优势出发合理安排开发项目,出现只考虑局部而忽视整体,只重视经济效益而忽视生态效益的偏向是很难避免的。如前些年养虾挣钱,政府提倡老百姓愿干,一些盐田、稻田、苇田不论其条件是否适宜养虾都竞相改为虾圈,就是一个明显的例证。偌大的一个辽宁省,人均只有5cm大陆岸线和0.074亩滩涂,如不加宏观控制,合理规划,继续乱占乱困,其后果将贻害无穷。

全省海岸及滩涂的权属问题同开发利用方向问题一样,都会导致管理工作的混乱。如大连市与丹东市关于丹坨子岛屿的归属问题,双方都认为自己的,长期争论不休;庄河市和普兰店市以碧流河为界,1981年一场大雨导致河流改道,河道中心线向庄河一侧移动300m左右,庄河市尖山乡失去3000多亩滩涂意见很大;普兰店市普兰店镇与金州区石河镇在普兰店湾滩涂因扩建虾圈引起争议,大连市领导出面调解,幸免发生械斗造成伤亡事件。至于因滩涂贝类管养范围、定量网具的布设地点等权属问题引起的纠纷更是不胜枚举。甚至出现你建虾圈冲我的坝,我也建坝冲你的坝的劳民伤财、相互对峙的做法。究其原因,主要是建国以来就从来没有对滩涂、浅海水面及岛屿进行界定。人们只是按传统习惯来管理使用过去由于对这部分海洋空间重视不够,开发不足,尚未引起争议。现在不同了,海岸、滩涂、水面就是资源,就是财富,权属

矛盾也就逐渐突出出来。

1988年10月国家土地管理局和国家海洋局曾联合发出“关于加强滩涂资源管理工作的通知”，强调指出“对滩涂资源权属不明确的地方，土地管理部门要会同海洋管理部门认真调查、加强管理，禁止任何单位和个人侵占、破坏和买卖或者以其他形式非法转让”，并要求“各地要对现有滩涂资源及使用情况认真进行一次清查”。据了解，该项工作进展缓慢，文件提出的要求尚未真正落实。宏观失控，权属不清，必然导致管理工作的混乱。

综上所述，海岸及滩涂开发中存在的主要问题，已经影响了海洋资源的开发利用，必须引起高度重视。由于海岸及滩涂这一特殊的海洋空间在当前海洋开发中占居重要的地位，所以许多部门、行业都十分重视。如省市海洋局、国土、土地、交通、水产、盐业、芦苇、农垦、旅游等部门、行业都十分关注全省海岸及滩涂的开发，都在搞调查，编制规划计划，制定法规、条例、管理办法。它们之间如何分工协作，又如何统一协调，是关系到海岸及滩涂资源管理及开发利用的一个至关重要的问题。

当前，辽宁省正在开展第二次创业，调整产业结构，加快改革开放的步伐。在由传统的计划经济向社会主义市场经济转变的过程中，特别要加强法制建设，一个国家的管理，主要靠法制。笔者认为，海岸及滩涂资源的管理同样要靠法制。虽然目前我国已有了不少海洋方面的法规，如海洋环保法、渔业法、海洋倾废管理条例等可以遵循，但对于海岸、滩涂资源直接有关的海岸带管理法、滩涂管理条例等，全国及辽宁均没有颁布新的法规。法制不健全、不完善，加上人们法制观念淡薄、执法不严，也必然导致海岸及滩涂的开发利用处于混乱状态。笔者高兴地看到，国家海洋局和财政部于1993年5月31日正式颁布实施“国家海域使用管理暂行规定”，它不仅强化海洋管理职能，也完全可以促进海洋经济的进一步发展。笔者建议省、市、县各级政府要加快管辖区域的海岸、滩涂管理条例的制定步伐尽早颁布实施，同时加强执法、护岸、扩滩队伍的建设，保证各类法规的顺利实施。笔者深信，在社会主义市场经济的建立过程中，随着海岸及滩涂管理的法制建设进一步完善，海岸及滩涂这块宝贵的海洋空间的建设“海上辽宁”中必将发挥越来越大的作用。

## 参考文献

- 1 刘锦明，张裕华．辽宁海岸线及滩涂资源综合开发利用．内部资料，1990
- 2 史鄂侯等．辽宁省海洋资源综合开发规划．海洋出版社，1992

# 我国批准《联合国海洋法公约》问题

赵理海

(北京大学法律系 北京)

**摘要** 本文对《联合国海洋法公约》作了概要评价，分析了批准《公约》的必要性，以及我国批准《公约》的利弊和时机。

**关键词** 国际法 海洋法公约 法律制度

1982年通过的《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)现处于关键性阶段。一方面，越来越