

HAIYANG FAZHAN ZHANLUEZHONG TIANHAI ZAODI DE
FALV GUIZHI YANJIU

海洋发展战略中填海造地的 法律规制研究

杨华 著



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

本书受到2012年度国家社科基金青年项目（编号：12CFX096）、2014年度中央财政支持地方高校建设项目、上海市浦江人才计划（14PJC098）资助

HAIYANG FAZHAN ZHANLUEZHONG TIANHAI ZAODI DE
FALV GUIZHI YANJIU

海洋发展战略中填海造地的 法律规制研究

杨华 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

海洋发展战略中填海造地的法律规制研究 / 杨华著.
—北京:法律出版社,2014.11
ISBN 978-7-5118-7133-6

I. ①海… II. ①杨… III. ①填海造地—法规—研究
—中国 IV. ①D922.297.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第256883号

© 法律出版社·中国

责任编辑/彭雨

装帧设计/李瞻

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

编辑统筹/法律出版社上海出版中心
经销/新华书店
责任印制/张建伟

开本/720毫米×960毫米 1/16
版本/2014年12月第1版

印张/19 字数/310千
印次/2014年12月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-7133-6

定价:49.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

2000多年前的罗马哲学家西塞罗曾说:“谁控制了海洋,谁就控制了世界”。^①“欲征服世界,必先征服海洋”,是美国著名海权论学者艾尔弗雷德·塞耶·马汉的经典要义。^②我国航海家郑和也说,“欲国家富强,不可置海洋于不顾。财富取之于海,危险亦来自海上”,这都充分说明了海洋的重要性,把海洋与国家的富强、国家的安危联系在一起。^③按世界通行的经济区域理论,距海岸线100公里以内的地区都属于沿海地区,全世界经济总量的60%集中在这条黄金带上,80%的特大城市也集中在这条黄金带上。^④于光远同志早年就提出要开发海岸带,“海岸带开发是一件聪明的事。作为我们这样一个有这么长海岸线,有三百多万平方公里海域的国家,作为对太平洋公海享有不可剥夺权利的国家来说,是决不能轻视或忽视的”。^⑤早在人类无法控制海洋的情况下,世界文明的发源地原本也都与水有关,古埃及文明发源于尼罗河流域,古巴比伦文明发源于幼发拉底河和底格里斯河流域(所以又叫两河文明),古印度文明发源于恒河流域,中国文明发源于黄河流域。随着科学技术的发展,人们征服海洋的能力越来越强,世界各国都纷纷将目光投向海洋战略。海洋战略具有重大经济意义和政治意义,是中华民族崛起的必由之路。历史上我国的陆疆最大曾达到2400万平方公里,^⑥但是海疆却一直裹足不前。实施海洋战略是世界强国发

① [美]艾尔弗雷德·塞耶·马汉:《大国海权》,熊显华编译,江西人民出版社2011年版,封底。

② 李双建、于保华、魏婷:“世界重要海洋国家海洋战略发展及对我国的启示”,载《海洋开发与管理》2012年第7期。

③ 王诗成:“欲国家富强不可置海洋于不顾(一)——郑和海洋战略思想研究”,载《齐鲁渔业》2000年第1期。

④ 中国新闻网:“李克强为新中国第一位博士总理”,载 <http://news.sina.com.cn/c/2013-03-15/102926540934.shtml>,2013年3月15日访问。

⑤ 于光远:“开发海岸带是一件聪明的事”,载《海洋开发与管理》1986年第2期。

⑥ 百度百科:“大蒙古国”,载 <http://baike.baidu.com/view/2163770.htm>,2013年4月21日访问。

展的成功经验,也是中国新世纪的战略选择。但实施海洋战略不光靠政治、军事、经济等手段,更需要靠法律手段保驾护航。填海造地是实施海洋战略必不可少的一个环节,然而我国却没有专门调整填海造地的法律规范,中央的政策和法律还存在相互抵触的情况,地方法律规范更是八仙过海、各显神通的乱战局面。沿海十一个省、市、自治区,就有九种对待填海造地的措施,这是名副其实的“九龙治海”,这种局面造成地方之间不仅无法统一,还“肢解”了中央的立法和政策规定。

目录

第一章 我国海洋战略中的填海造地现状及其风险

第一节 填海造地的海洋战略背景	1
一、世界强国海洋战略对我国的启示	1
二、海洋战略中的填海造地	5
第二节 我国填海造地的状况	8
一、我国填海造地的基础条件	8
二、我国填海造地的总体情况	11
第三节 填海造地引发的风险	15
一、资源风险剧增	15
二、环境风险凸显	16
三、社会风险飙升	17
四、填海造地引发国际责任的隐忧	18
五、填海造地之风正在蔓延	19
第四节 当前填海造地引发的法律争议类型	21
一、填海造地“征海”过程中的争议	21
二、填海造地后“海变地”的争议	24
三、填海造地所依附的海域确权争议	25
四、填海造地土地开发的争议	25
五、填海造地的划界争议	26
六、研究填海造地法律规制问题具有重要意义	27

第二章 国外及我国香港地区对围填海的法律规定及司法实践

第一节 国外及我国香港地区填海造地的法律规定	30
一、国外围海造地的基本情况及其发展趋势	30
二、美国填海造地法律规定	31
三、日本的填海造地法律规定	33
四、荷兰的填海造地法律规定	37
五、韩国填海造地的法律规范	40
六、我国香港地区填海造地的法律规定	44
第二节 韩国及我国香港地区填海造地的法律实践	52
一、韩国新万金填海案	52
二、我国香港法院对“推定不得填海”法律原则的解释与认定	56

第三章 规制填海造地的理论基础

第一节 限制填海造地的理论框架	71
一、风险理论与预防理论	71
二、公共物品理论与外部效应问题	73
三、生态中心论视角下的海陆一体化与海岸带综合管理理论	76
第二节 以权利转换为中心的填海造地法律控制	77
一、围海造地过程中涉及的主要权利及其界定	77
二、围海造地过程中从海域使用权到围填权的法律承接	80
三、围海造地过程中从海域使用权、围填权到土地使用权的法律承接	84
第三节 围填权问题探讨	85
一、围填权问题的提出及其法律依据	85
二、围填权的构建	93
三、海域围填权应当成为填海造地的权利基础	101

第四章 我国填海造地的法律规制

第一节 我国现有涉海政策法规	106
第二节 我国沿海各省、市、自治区填海造地的法律规定	109
一、浙江省填海造地的法律规定	109
二、福建省关于填海造地的法律规定	116
三、广东省对填海造地的法律规定	127
四、辽宁省对填海造地的法律规定	130
五、河北省对填海造地的法律规定	132
六、海南省填海造地的相关法律规定	135
七、江苏省关于填海造地的法律规定	137
八、天津对填海造地的法律规定	141
九、上海市填海造地的有关法律规定	143
十、山东省对填海造地的法律规定	145
十一、广西对填海造地的法律规定	146
十二、“九龙治海”模式梳理	146
第三节 沿海各省、市、自治区填海造地不同法律规定的原因分析	150
一、各省、市、自治区的资源优势和发展定位不同	150
二、海域与土地的管理部门分割缺乏协调机制	150
三、“海变地”行为留给填海人的利益空间不同	151
四、填海造地形成的土地使用权特殊性的认识不同	153
第四节 沿海省市填海造地数量与法律规制关系的实证分析	153
一、海变地法律松紧度比较分析	153
二、填海造地的影响因素比较分析	154
三、填海造地数量与法律规制之间的关系	155

第五章 我国填海造地法律规制的缺陷分析

第一节 填海造地的相关概念界定需要明确	157
一、“海域”的界定	157

二、海岸线和滩涂的界定	160
三、海域使用权	168
四、填海造地的界定	173
第二节 我国围填海问题以权利为中心的法律调控缺失	177
一、《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域使用管理法》)	
第 32 条的导向及填海造地的研究现状	177
二、填海造地不应成为独立王国	181
三、实践中存在的问题	182
第三节 我国对填海造地的矛盾性规定	187
一、我国严格控制围填海的规定	187
二、我国鼓励围填海的措施	190
第四节 地方政府“九龙治海”做法的影响及其缺陷分析	194
一、“九龙治海”做法的缺陷分析	194
二、应对海变地的权利直接变更作出限制	196
第五节 现有法律对海域资源调控不足	197
一、现有规范性文件对围填海的法律规制不能达到预期目的	197
二、现有法律对海域资源物权调控存在缺陷	201
第六节 修改现有法律法规成本巨大	208
一、涉及填海造地的法律法规和部门规章繁多且各有不足	208
二、产生问题的原因复杂	211

第六章 我国填海造地立法建议

第一节 填海造地法律规制问题研究的迫切需求	212
一、理论和实务已对填海造地关注有加	212
二、现有填海造地法律规制缺陷及其研究方向	214
第二节 我国海域使用管理法的使命及其面临的变革	215
一、我国海域使用管理法的历史使命	215
二、海域使用管理法面临变革	217

第三节 处理好填海问题上的利益相关人权益保护	222
一、海域使用权被征收人渔民的权利保护	222
二、填海造地的海域围填人权益保护	228
第四节 加快海域围填立法的建议	232
一、首先要重视填海造地立法问题	232
二、正确认识《物权法》对我国填海造地立法的影响	236
三、需要深入研究填海造地法律规制具体制度	239
四、需要研究填海造地与其他法律法规的协调问题	246
五、借鉴其他国家和地区填海造地法律实践经验	249
第五节 我国填海造地的立法设想	255
一、填海造地需要专门立法的对比分析	255
二、立法框架	256
三、立法效果	257

附录 Legal Regulation of Land Reclamation in China's Coastal Areas

.....	259
-------	-----

第一章 我国海洋战略中的填海造地现状及其风险

第一节 填海造地的海洋战略背景

一、世界强国海洋战略对我国的启示

美国受马汉“海权论”思想的影响,一直重视海洋战略问题。在海洋发展战略实施过程中,美国是世界上制定海洋规划最早也是最多的国家。^① 冷战时期其曾将远海作为重点,甚至反对《联合国海洋法公约》将 200 海里作为专属经济区。冷战结束后,美国海洋战略从远海转移到近海,以实现经济振兴发展。进入 21 世纪,为巩固和拓展其全球海洋利益,美国调整了自己的海洋战略,为强化对全球海洋的实际管控,美国再次调整其海洋战略,完善政策法规,加强海洋综合管理;重视海洋经济利益,加紧争夺海洋战略资源;凭借海上绝对优势,强化对海洋的安全控制。^② 就海洋发展而言,有人认为其核心原则有四点:加强对海洋和沿岸环境的保护;维护海洋经济利益;确立海洋探查国家战略;提高海洋研究和教育水平。^③ 所以,美国在本土范围内开始注重海洋、海岸和大湖区的生态系统保护,以解决海洋开发与环境保护的冲突问题。

日本在 19 世纪中叶的海权先后被美国等列强控制,“明治维新”后开始注

① 钊晓东:“美国海洋发展战略起步最早 领先全球”,载《中国海洋报》2011 年 9 月 9 日版。

② 刘佳、李双建:“新世纪以来美国海洋战略调整及其对中国的影响述评”,载《国际展望》2012 年第 4 期。

③ 崔晓文:“美国 21 世纪海洋发展战略”,载 <http://www.istis.sh.cn/list/list.aspx?id=1165>, 2013 年 4 月 20 日访问。

重海洋战略,甲午战争后,日本成为海上强国。^①从20世纪60年代继而开始推行“海洋立国”战略,大力发展国际贸易和海洋产业。随着海洋勘探技术的提高,到80年代,日本加强了海洋资源的勘探开发。进入21世纪,更是提出从岛国向海洋强国转变的雄心,一方面拉拢南太平洋岛国,谋求海洋霸权;另一方面配合美国亚太战略,谋求东亚海上主导权。^②同时强调海洋国土的防卫和海洋法律体系的完善,并提出了控制海洋、利用海洋和“由海制陆”的新的海权战略。^③

加拿大在20世纪80年代末由联邦议会通过海洋政策,在苏联解体的背景下,该政策加强了海上执法力度以确保海洋渔业资源权益,21世纪初,加拿大提出海洋管理从单一资源或单一产业管理方式向更广泛、更全面的海洋资源和空间管理方法的转变的战略,2009年加拿大发布了《加拿大北方战略》,确定了在该地区行使主权、促进社会与经济发展、保护环境、改进治理等战略方针。加拿大海洋战略是以繁荣海洋产业、增加就业和经济发展机会为目标。^④

澳大利亚于1951年签订了《澳新美同盟条约》,又在1954年加入东南亚条约组织,并全力打造具备强大攻防能力、能够快速部署的远洋舰队,以期实现达成其海洋战略规划的目标。^⑤同时,其海洋战略中明显体现出对海洋资源的关注。20世纪80年代末,澳大利亚为应对海洋产业国际竞争,加强海洋资源开发利用,强化海洋管理,促进海洋科技与海洋产业的结合。到90年代末、进入21世纪后,澳大利亚开始关注海洋开发过程中带来的环境保护问题,更加注重海洋的可持续利用,强调合理规划和管理海洋资源及其产业利用。

俄罗斯的海洋战略目标远大,既涉及近海,也关注世界各大海洋;既重视安全利益,更重视海洋资源的开发。在俄罗斯海洋战略中,北极是其重点,南极也是其关注的地区。^⑥主要依据是2001年7月普京签署的《2020年前俄罗斯联邦海洋学说》,强调复兴海上强国。在俄罗斯领导人看来,“俄罗斯只有成为海

① 曾光强、冯江源:“略论日本海洋战略及其对中国的影响”,载《日本问题研究》2006年第2期。

② 王珊:“从‘岛国’到‘海洋强国’——日本海洋战略的嬗变”,载《社会观察》2012年第12期。

③ 李双建、于保华、魏婷:“世界重要海洋国家海洋战略发展及对我国的启示”,载《海洋开发与管理》2012年第7期。

④ 樊川:“加拿大的海洋战略”,载《海洋开发与管理》1988年第4期。

⑤ 肖鹏:“澳大利亚的海洋战略”,载《海洋世界》2012年第1期。

⑥ 左凤荣、张新宇:“俄国现代化进程中的海洋战略”,载《国际关系学院学报》2011年第6期。

洋强国,才能成为世界强国”。^① 其在军事上确保海军在世界海洋的地位,在科技上加强海洋科技的发展,在经济方面的主要目的是尽可能多地获得海洋资源。^② 确保海洋大国地位,不断拓展海洋利益。俄罗斯海洋战略实施的手段灵活,并由联邦政府统一领导、各部门紧密配合,注重运用外交和法律手段,同时也发挥军事力量的威慑作用。^③

印度长期以来都在谋求控制印度洋,成为海权大国。“控制印度洋”是印度孜孜以求的梦想,印度海军则坚持“沿海防御—区域控制—远洋进攻”的战略发展思路。^④ 从20世纪70年代初,印度提出了印度洋控制战略,80年代进一步加强其远洋攻击能力,进而制定“层防战略”,增强了远洋攻防能力。^⑤ 90年代又实施“全球扩展战略”,海洋战略涉足西太平洋、大西洋地区。^⑥ 在经济上,积极与东南亚国家合作开发海上油气田,勘探海底资源等。科技上还积极参与大洋考察和南北极科考工作。可以看出,印度的海洋战略包含了经济、贸易、政治、军事、科学和技术等各个层面的内容。^⑦

通过以上海洋大国的海洋战略总体构建可以看出,海洋战略是一个复杂的综合体,不仅涉及军事、政治、外交目标,还涉及经济、法律战略构想。所以,海洋战略不是单方面的,而是综合体,国外专家詹姆斯·霍尔姆斯也认识到中国的海洋战略不单是海军战略。^⑧ 因此,从战略上重视海洋、制定海洋整体规划显得非常迫切,同时综合治理海洋、提升海洋管理的科技化和法治化水平也尤为重要。解放军军事科学院罗援曾强调:对于中国的海洋权益,我们应当采取综

① 左凤荣:“俄罗斯海洋战略初探”,载《外交评论》2012年第5期。

② 李双建、于保华、魏婷:“世界重要海洋国家海洋战略发展及对我国的启示”,载《海洋开发与管理》2012年第7期。

③ 左凤荣:“俄罗斯海洋战略初探”,载《外交评论》2012年第5期。

④ 李兵:“印度的‘印度洋战略’将如何影响中国”,载《新重庆》2010年第4期。

⑤ 王新龙:“印度海洋战略及其对中国的影响”,载《国际论坛》2004年第1期。

⑥ 李双建、于保华、魏婷:“世界重要海洋国家海洋战略发展及对我国的启示”,载《海洋开发与管理》2012年第7期。

⑦ Sureesh M. Ehta, *Freedom to Use the Seas: India's Maritime Military Strategy*, New Delhi: Integrated Headquarters Ministry of Defense (Navy), 2007, p. 3.

⑧ 詹姆斯·霍尔姆斯:“也认识到中国的海洋战略不单是海军战略”,刘怡编译,载 http://www.21ccom.net/articles/qqsww/zlwj/article_2013040380553.html, 2013年4月20日访问。

合治理;要凸显六个存在,即行政存在、法律存在、军事存在、执法存在、经济存在与舆论存在;在经济存在方面,我们既要开发相关海域的油气资源,也要开发其旅游、文化资源,要将“开发”纳入综合考虑。^①其中的法律存在、执法存在与海洋法治有直接关系,既包括国际法,也包括国内法。

我们在看到世界海洋大国在强调海权、解决安全问题之后,直接关注的重点就是海洋资源、经济利益的争取,也看到他们在海洋的综合管理方面所给予的重视,如俄罗斯重视对海洋的综合管理,在1998年颁布的《俄罗斯“世界洋”目标纲要》强调构建对海洋的综合管理模式,开世界之先;^②美国于2009年由奥巴马政府公布的《美国政府部门间海洋政策工作组中期报告》中强调开始逐步建立以生态保护为核心的海洋综合管理机制。^③所以,我们国家在海洋经济尚未高速发展的同时,要有从战略上重视用海、科学用海的思想,要有对海洋综合管理的意识和模式,尤其是依法治海模式。

现任国务院总理李克强在辽宁省主政期间,让辽宁受益最大的是思想,让“内陆人”有了面向大海的开放意识,也彻底扭转了辽宁人对自己的认知,为那里植入了“海洋意识”,也就是海洋发展的战略思想。辽宁陆地海岸线全长2290公里,^④占全国的12%。辽宁14个城市中有6个在海边,全省三分之二的面积在离海100公里以内。但过去几十年,无论是电力网架,还是交通布局,辽宁始终以一种内向的姿势寻求发展。而辽宁拥有宜港岸线1000多公里,适于发展大型临港工业的荒滩和废弃盐田2000多平方公里。为此,他号召全省要“转身向海”。在大连,他圈中了一座叫长兴岛的孤岛,开发临港工业区。在锦州,他告诉那里的人们,在孙中山的建国大纲中,锦州湾可以建设成亿吨大港。

① 罗援:“海上摩擦正步入多发期 中国将有所作为”,载《中国青年报》2012年12月29日版。

② 左凤荣:“俄罗斯海洋战略初探”,载《外交评论》2012年第5期。

③ 左凤荣:“俄罗斯海洋战略初探”,载《外交评论》2012年第5期。

④ 关于辽宁省确切的海岸线长度还需要权威的数据,中国新闻网在“李克强为新中国第一位博士总理”的报道中是2290公里;有学者引自杜碧兰等人在其论文《海平面上升对中国沿海主要脆弱区潜在影响的研究》中说是2000公里;还有新华网辽宁频道报道大连海岸线是1906公里,占辽宁省海岸线总长度73%(网址 <http://www.ln.xinhuanet.com/lyyoupd/dalian.htm>),那意味着辽宁省海岸线长度是2611公里。这些数据的不统一也暴露出几个问题:一是我国对待填海造地的态度不够严谨;二是填海造地可能造成了不同时期海岸线的巨大变化。

在营口,他提出,营口应该照着天津滨海新区的规模来规划建设,两个新区要隔海相望、并驾齐驱。5 年后的 2010 年,已经是国务院副总理的李克强前往辽宁视察时,营口曾经的滩涂地上,一座现代化的新城、一个大规模的产业基地已经蔚然成形。从最初的“三点一线”,到后来扩展为“五点一线”,再到后来的“沿海经济带”,如今,辽宁沿海被一条长达 1400 多公里的滨海公路连接起来,集聚了几十个产业集群和数十个重点工业园区。2009 年 7 月,辽宁沿海作为整体开发区域被纳入国家战略,这片土地被赋予了打造成中国沿海地区新经济增长极的全新战略定位。近几年,辽宁经济年均增长超过 12%,全省大约有一半以上的生产总值来自沿海,固定资产投资 60% 以上来自沿海,实际利用外资接近 70% 来自沿海。连内陆腹地区域的发展,也形成了面向大海的新态势。沿海经济带,以沈阳为中心、150 公里为半径内的城市群所构建的“区域经济共同体”,以及“突破辽西北”战略,曾经辉煌的老工业基地,在三大发展战略中逐渐走出衰颓。^① 这篇中国新闻网的报道可以说是现任总理以辽宁为试点对国家海洋发展战略的实际运用。由于海洋战略发展很多情况下必须依托一定的载体——土地,所以辽宁省也是我国填海造地数量最多的省份之一。^②

正是“转身向海”的思想转变,我国的海洋战略轰轰烈烈地实施起来了。且不说我国“辽宁舰”建造及服役、常规化“巡航钓鱼岛”等系列强化海军建设的海权意识;政治上我国对渤海、黄海、东海和南海高度重视,并对印度洋上的海上货物运输通道及太平洋区域事务积极参与;行政管理方面也有积极举措,三沙市的设立就明确信号。

二、海洋战略中的填海造地

随着人们对有水区域的征服能力逐渐提升,当今,全世界一半的人口、一半的生产、一半的消费都集中在沿海地带,而陆上地区的人口、生产和消费却只有 10%。^③

① 这段文字来自中国新闻网。参见“李克强为新中国第一位博士总理”,载 <http://news.sina.com.cn/c/2013-03-15/102926540934.shtml>, 2013 年 3 月 15 日访问。

② 可以 2009 年、2010 年、2011 年国家海洋局公布的《海域使用管理公报》中的数据为例证。

③ Benrong Peng, etc, *Ecological Damage Appraisal of Sea Reclamation and Its Application to the Establishment of Usage Charge Standard for Filled Seas: Case Study of Xiamen, China*, Environmental Informatics Archives, Volume3(2005), pp. 153 - 165.

我国沿海地区以 14% 的陆域土地面积,^①分布着全国 50% 以上的大城市,用不到全国 30% 的陆域土地,承载着全国 40% 以上的人口,占有着 70% 以上的国内生产总值,生产着占全国 90% 的出口产品,吸引着占全国 85% 的外来投资。^②高密度的人口使人们的生存空间显得有些缺乏,沿海居住的人们开始开垦滩涂和浅海区域,于是填海造地行为逐渐兴起。特别是在沿海大中城市及邻近地区,用于滨海城镇建设、港口码头建设、工业基地建设、围垦等填海造地工程的数量和面积大幅度增加。而且填海方式大多采用海岸向海延伸、海湾截弯取直或利用多个岛屿为依托进行围填,忽视了资源的利用效率和生态环境价值。这不仅带来了自然岸线缩减、海湾消失、岛屿数量下降、自然景观破坏等一系列问题,也造成了近岸海域生态环境破坏、海水动力条件失衡,以及海域功能严重受损。2007 年,国务院印发《中国应对气候变化国家方案》(国发〔2007〕17 号文件),将海岸带及沿海地区列为适应气候变化的四大重点领域之一。因此,需要对填海造地问题加以审慎的关注。

世界上许多陆地资源贫乏的沿海国家和地区,都很重视利用滩涂或海湾填海造地。其中最典型的要算荷兰了。荷兰 1/5 的土地面积是 800 年来通过填海得到的。荷兰的堤坝绵延 2400 公里,堪称世界之最。日本、韩国、印度等国也都在向大海要土地,一是扩大耕地面积,增加粮食产量;二是增加城市建设和工业生产用地。在过去的 100 多年中,日本一共从海洋索取了 12 万平方公里的土地。由于日本的城市和工业基地多集中在太平洋沿岸的狭长地带,许多城市只有向海洋要地,围海造地成了日本许多县、市地方政府的一门必修课。韩国的围海工程也在蓬勃开展,仁川国际机场距仁川市 15 公里,是围海填沙建造而成的,围海大堤总长 17.3 公里。位于韩国东南端的釜山,正在建设能够同时停靠 30 艘超大型集装箱船舶的釜山新港,将于 2011 年建成投入使用。南亚大国印度同样也在向印度洋要土地。印度孟买市原来在离岸 16 公里的孤岛上。近百年来,印度人填海造城,新增城区 200 多平方公里,将市区扩大了 2 倍,发

① 中国海洋报:“科学合理的围填海对我国发展意义重大”,载 http://www.jszf.gov.cn/art/2010/10/27/art_80_63470.html, 2011 年 5 月 4 日访问。

② 姜旭朝:“海洋资源:中国的资源宝库”,载《中国报道》2010 年第 10 期。

展成千万人口的大城市。斯里兰卡的科伦坡机场也是用 840 万立方米的砂石,填入 15 米深的海中建造的。^① 我国台湾地区台塑集团的麦寮六轻也是填海造陆的巨大工程,开发造地的面积约 2255 公顷。^② 摩纳哥国土面积很小,从 1981 年开始在海湾填海造陆 0.22 平方公里,扩大国土 12%。马尔代夫首都所在的马累岛仅 1.8 平方公里,但居住着 4 万人,只得向海洋进军,造陆 0.56 平方公里,扩大了 1/3。巴林填海面积 410 平方公里,是原有国土面积的 76.3%。^③

我国填海造地现象由来已久,我国经历了围海晒盐、围涂扩农、围垦养殖三次大的填海造地浪潮,目前,正在经历填海造地的第四次浪潮,^④主要用于工业开发、旅游、基础设施建设等。经国家海洋部门批准的填海面积从 2002 年的 2033 公顷增长到 2011 年的 31,771.82 公顷,9 年间增长近 15 倍。^⑤ 在海洋战略背景下的填海造地更将顺风顺水。为配合国家发展海洋经济目标的实施,大型的填海项目比比皆是,洋山港、港珠澳大桥、曹妃甸首钢搬迁、天津滨海新区……

2012 年 11 月,国务院批复文件同意 8 个省份的海洋功能区划,其中对上海、广东、海南三省市的围填海规模控制、海水养殖功能区面积、海洋保护区面积等进行了界定。根据批复,到 2020 年,上海市全市建设用围填海规模控制在 2300 公顷以内;广东省全省建设用围填海规模控制在 2.3 万公顷以内;海南省全省建设用围填海规模控制在 11,150 公顷以内。沪粤琼未来 8 年围填海总规模可达 3.6 万公顷。^⑥ 可以预计,在今后的海洋经济发展中填海造地依然是土地的重要来源,但不可否认的是填海造地引发的问题需要专门法律的介入。

① 王前:“邻国要求新加坡停止填海造地拒绝提供沙石”,载《环球时报》2007 年 4 月 15 日版。

② 陈冀:“过度填海造地会带来报复性恶果”,载《经济参考报》2010 年 6 月 25 日版。

③ “世界沿海国家如何围填海”,载《经济日报》2010 年 9 月 1 日第 11 版。

④ 刘述锡:“我国围填海导致生态问题和对策”,载 <http://www.minmengln.cn/newshow.asp?id=640&nnid=9037&classname=专题调研>,2010 年 2 月 1 日访问。

⑤ 参见国家海洋局《2002 年海域使用管理公报》和《2010 年海域使用管理公报》。

⑥ 每日经济新闻:“沪粤琼未来 8 年围填海总规模可达 3.6 万公顷”,载 <http://www.21cbh.com/HTML/2012-11-7/4ONjUxXzU1NjY4OA.html>,2013 年 5 月 5 日访问。