



A Study on Land Reclamation and Its Management Systems

围填海造地及其管理制度研究

胡斯亮 著

面对新的发展形势，我国必须审时度势，准确评价围填海造地的经济效益、社会效益与生态环境效益，综合考虑围填海造地的生态环境效益、经济效益和社会效益以及指标可获得性，论文构建了三层综合效应评价指标体系，运用市场价值法、专家评估法和问卷调查法，对围填海造地进行了实证分析，并进行了政策建议。采用分层次筛选法与综合指数评价法对围海造地各种效益进行了综合评价。其中，以南海区广东省为例，从水动力条件、海洋冲淤条件、海洋环境质量和生物资源四个角度实证分析了围填海造地的生态环境效益；以北海区河北省为例，以经济价值损益，对农业、盐业、运输业和旅游业的影响等为内容实证分析了围海造地的经济效益；以东海区福建省为例，实证分析了围海造地的社会效益，包括人口和就业、基础设施和公共服务、抵御灾害能力和景观效应的积极和消极影响。



中国石油大学出版社

围填海造地及其管理 制度研究

胡斯亮 著

中国海洋大学出版社
• 青 岛 •

图书在版编目(CIP)数据

围填海造地及其管理制度研究 / 胡斯亮著. —青岛:
中国海洋大学出版社, 2014. 8
ISBN 978-7-5670-0703-1

I. ①围… II. ①胡… III. ①填海造地—研究 IV.
①TU98

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 182456 号

出版发行	中国海洋大学出版社	
社 址	青岛市香港东路 23 号	邮政编码 266071
出 版 人	杨立敏	
网 址	http://www.ouc-press.com	
电子信箱	pankeju@126.com	
订购电话	0532—82032573(传真)	
策划编辑	潘克菊	
责任编辑	毕玲玲	电 话 0532—85902533
印 制	日照报业印刷有限公司	
版 次	2015 年 3 月第 1 版	
印 次	2015 年 3 月第 1 次印刷	
成品尺寸	160 mm×218 mm	
印 张	15.25	
字 数	290 千	
定 价	36.00 元	

摘 要

随着沿海地区经济的快速发展以及人口增长压力的日益增大,土地资源、空间资源短缺的矛盾越来越突出,对海洋进行围垦已经成为各国沿海地区拓展土地、空间,缓解人地矛盾的重要途径之一。

纵观国内外围填海的发展历史,可以发现围填海造地的效益分为正面效益与负面效益两方面。正面效益主要体现在社会经济方面,而负面效益主要体现在自然和生态方面,累积性负面效益更集中表现在资源影响上。在一定时期内,人们忽视了围填海造地的负面效益,只注重正面的经济效益,使得自然生态结构和资源的破坏反过来阻碍或减缓了社会经济的发展,并直接影响到区域社会经济的持续发展问题。海域资源的稀缺性、海洋环境的脆弱性和不可逆转性都决定了对待围填海造地必须持极其谨慎的态度,这也对政府加强围填海管理提出了客观要求。外部效应理论、海岸带综合管理理论、海陆一体化与区域协调发展理论是政府加强围填海造地管理的理论依据。基于上述理论,建立规范的围填海管理的制度框架,成为我国向海洋要土地、要空间的必然政策趋向。

我国围填海造地的历史变迁与北海区、东海区、南海区的典型围填海案例表明,虽然我国围填海造地的正面效益比较突出,增加了土地供给,缓解了沿海用地紧张的局面,且在一定程度上缓解了内陆地区的环境压力,但其负面效益也不容忽视:海湾面积锐减、海湾属性弱化;海岸自然景观遭到破坏;生态系统功能退化;造成资源利用冲突,加剧产业之间的矛盾;激化了社会矛盾,增加了社会的不稳定因素等。

面对新的发展形势,我国必须审时度势,准确评价围填海造地的经济效益、社会效益与生态环境效益。本文在综合考虑围填海造地的生态环境效益、经济效益和社效益以及指标可获得性的基础上,构建了三层综合效应评价指标体系,运用市场价值法、专家评估法和问卷调查法、影子工程法等评估方法,对分析指标层各指标进行了说明和计算解释,采用分层次筛选法与综合指数评价法对围填海造地各种效益进行了综合评价。其中,以南部海区广东省为例,从水动力条件、海洋冲淤条件、海洋环境质量和生物资源四个角度实证分析了围填海造地的生态环境效益;以北部海区河北省为例,从经济价值损益,对农业、盐业、运输业和旅游业的影响等角度实证分析了围填海造地的经济效益;以东部海区福建省为例,实证分析了围填海造地的社会效益,包括人口和就业、基础设施和公共服务、抵御灾害能力和景观效应的积极和消极影响。

巨大经济效益以及由此引发的资源、环境和社会问题,表明政府加强围填海造地管理的重要性与必要性。以 20 世纪 90 年代为界,我国对围填海造地的管理与制度建设可以分为两个阶段。20 世纪 90 年代以来,我国的围填海造地管理制度主要包括相关法律法规,以及海洋功能区划制度、海域权属管理制度、海域有偿使用制度、环境影响评价制度以及海域使用论证制度等围填海造地管理制度。上述规章制度的实施在一定程度上规范了围填海造地行为,但在围填海专门法律法规建设、具体管理制度、管理体制、监管体制等方面存在一些亟待健全、规范与完善的内容。上述问题的存在主要是由于海域权属观念淡薄、缺少必要的法律法规和政策支持、多部门管海、职能冲突、对海岸带缺乏综合规划和管理等原因造成的。由于我国围填海造地管理制度还不够健全,海域管理法律、法规和配套规章制度体系尚需逐步完善,加上各省市海区使用立法工作发展不平衡,给我国海洋资源与环境的可持续发展以及经济社会等方面带来了一定的消极影响。

作为拓展生存空间和发展空间的重要手段,围填海造地在世界上其他沿海国家已得到广泛实践。根据各国围填海造地的目的

不同,可以分为生存安全需求主导型(如荷兰)、工业化发展需求主导型(如日本)、城市化发展需求主导型(如美国)三种主要模式。这些国家围填海造地的历史和管理措施的变迁,为我国完善围填海管理规章制度提供了较好的经验作为借鉴。

21 世纪,我国沿海地区围填海造地呈现新的发展趋势,针对我国围填海造地存在的问题以及管理制度的缺陷,通过制度创新,进一步加强围填海造地管理,成为当前我国实现海洋经济可持续发展的必然选择。基于海洋综合管理的需要,继续规范政府规制制度:建立健全围填海造地相关的法律法规体系;建立相对集中、统一的海洋综合管理体制;规范微观控制制度,加强政府管理围填海项目的制度基础。基于围填海造地项目过程管理的需要,需要理顺下列管理流程:搞好围填海造地的全面综合规划与管理;建立并完善围填海造地的战略论证制度;严格围填海项目的审批制度;建立围填海项目的跟踪检查和动态监测机制;建立围填海造地的后评估制度;等等。

A Study on Land Reclamation and Its Management Systems

Abstract

With the rapid economic development in coastal areas, the increasing pressure of population growth and the contradiction between shortage of the land resources and the space resources become sharper and sharper, so reclamation of the ocean has become an important way to develop lands' area and space, and to ease the contradiction between humanity and land.

Throughout the history of the development of domestic and external reclamation, we can find the impact of land reclamation can be divided into positive results and negative results. Positive results are mainly reflected in the socio-economic aspects, while the negative impact is mainly reflected in the natural and ecological aspects, especially the cumulative negative impact is more focused on the effect of resources. During a certain period, people ignored the negative effects of confining land reclamation, focusing only on positive economic benefits. The destruction of natural ecology and resources, in turn, hinder or slow down the socio-economic development, directly reflecting the sustainable development of regional socio-economic aspects. The scarcity of marine resources, the vulnerability and irreversibility of marine environment determine that the government should hold very cautious approach when treating land reclamation, and strengthen the management of reclamation. External effect theory, integrated management of coastal zone theory, integration of land and sea and re-

gional coordination development theory is the theoretical basis for the government to strengthen the management of land reclamation. Based on the above theories, establishing a standard framework for reclamation management system has become the necessary policy trend for our government obtaining land and space from the ocean.

Historical changes of China's land reclamation and the typical reclamation cases of the North sea area, the East sea area, the South sea area indicate that although the positive effects of China's land reclamation is prominent, which increases land supply, ease the tension of coastal land, and ease the pressure on the environment of inland areas to some extent, however the negative impact of reclamation can not be ignored. Reclamation will lead to sharp drop in the gulf area, weak of the gulf property and degradation of ecosystem function. The natural landscape of coastal will be destroyed. It will cause the conflict of using of resources, intensify the contradiction between industries, and intensify social contradictions, increase social instability, etc.

In face of new development situation, China must size up the situation; accurately make an estimate the economic, social and eco-environmental benefits of land reclamation. Considering these three aspects of effectiveness as well as availability of indicators, the paper constructs a three-tier combined effects' evaluation system, using the assessment methods such as market value method, expert assessment method, questionnaire survey method and shadow project method, etc. Each index of indicator level are described and calculated to explain. It comprehensively evaluates the various benefits of the land reclamation, using stratified screening method and comprehensive index evaluation method. Among them, the thesis empirically analyze the ecological envi-

A Study on Land Reclamation and Its Management Systems

ronmental benefits of reclamation from hydrodynamic conditions, marine sediment conditions, marine environment quality and biological resources these four angles by giving Guangdong province in the South sea as an example, analyze the economic benefits of reclamation with economic profit value, the influence of agriculture, salt, tourism, transportation as the content by giving Hebei province in the North sea as an example, analyze the social benefits of reclamation including population and employment, infrastructure and public service, the ability to resist disasters and positive and negative of the effects landscape effect by giving Fiji-an province in the East sea as an example.

Great economic benefits and the arising resources, environmental and social problems show that the importance and necessity of government's strengthening the reclamation management. Management of land reclamation and institution building around our country can be divided into two phases fringing by 1990's. Since then our management system around the land reclamation mainly includes the relevant laws and regulations, as well as reclamation management system such as marine function zoning system, marine tenure management system, marine paid use system, environmental impact assessment system and marine using demonstration system, etc. The implementation of these rules to some extent regulates the reclamation act, but there are some problems to improve, standardize and perfect in the specific reclamation laws and regulations, specific management system, management framework, monitoring system etc. The problem exists mainly due to a weak sense of marine ownership, the lack of necessary laws, regulations and policy support, multi-sector controlling the sea, the conflict of functions, lack of integrated coastal zone planning and management and other reasons. Our country's

management system around reclamation is not yet perfect. Marine management laws, regulations and supporting regulatory systems still need to be gradually improved, together with uneven development of various provinces and the cities using the legislation to marine resources. All of these brought about a certain negative impact to the sustainable development of China's marine resources, the environment and economic and social aspects.

Land reclamation is widely practiced in other coastal countries as an important tool to expand living space and develop space. According to the causes of each country, the type of land reclamation can be divided into these three modes, the first one is life security demand mode, such as Netherlands, the second one is the industrialization demand mode such as Japan, the last one is the urbanization demand mode such as America. The history of land reclamation and changes of management measures in these countries provide good experience for our country to improve the management regulations of the reclamation.

In the 21st century, land reclamation around our coastal areas presents a new trend. It has become the inevitable choice for our country to realize sustainable development of marine economy and to aim at the existing problems of the reclamation and defects of management system, to further strengthen the reclamation management through the system innovation. We should continue to regulate the government regulation system based on the comprehensive marine management needs. To achieve this goal, we should establish land-reclamation related system laws and regulations, establish the relative centralization, unified comprehensive marine management system, establish standard micro control system, and strengthen the system foundation of government's management of reclamation projects. In addition, we should stream-

A Study on Land Reclamation and Its Management Systems

line the administrative process, based on the needs of the management of land reclamation projects process. To achieve this objective, we should improve land reclamation about the comprehensive integrated planning and management, establish and improve land reclamation about the strategic demonstration system, strict the reclamation project about the examination and approval system, establish reclamation projects about track inspection and dynamic monitoring mechanism, and establish land reclamation about assessment system after the projects, etc.

目 录

0 引言	(1)
0.1 研究背景与研究目的	(1)
0.2 国内外研究现状与发展动态	(4)
0.2.1 国外研究现状及发展动态	(4)
0.2.2 国内研究现状及发展动态	(7)
0.3 研究方法与论文的主要内容	(14)
0.3.1 研究方法	(14)
0.3.2 论文的主要内容	(15)
0.4 论文的创新之处与不足	(17)
0.4.1 论文的创新之处	(17)
0.4.2 论文的不足	(17)
1 围填海造地与加强管理的理论溯源	(19)
1.1 关于围填海造地的争论	(19)
1.2 围填海造地效益的理论分析	(24)
1.3 政府加强围填海造地管理的理论依据	(27)
1.3.1 公共物品理论	(28)
1.3.2 外部效应理论	(30)
1.3.3 海岸带综合管理理论	(31)
1.3.4 海陆一体化发展理论	(33)
2 我国围填海造地的历史变迁与总体评价	(36)
2.1 我国围填海造地的发展历程	(36)

2.1.1	21 世纪以前我国围填海造地的发展历程	(36)
2.1.2	21 世纪我国围填海造地的基本情况	(39)
2.2	我国围填海造地典型案例评述	(41)
2.2.1	北海区围填海造地的典型案例评述——以秦皇岛港的围填海造地为例	(41)
2.2.2	东海区围填海造地的典型案例——以福建省厦门市围填海造地为例	(43)
2.2.3	南海区围填海造地的典型案例评述——以澄饶联围为例	(46)
2.3	我国围填海造地的总体评价	(51)
2.3.1	围填海造地的积极效应	(52)
2.3.2	围填海造地的负面影响	(54)
2.3.3	科学、适度围填海造地应注意的几个问题	(58)
3	我国围填海造地效益的综合评价	(62)
3.1	围填海造地效益分析与评价方法	(62)
3.1.1	指标体系构建	(62)
3.1.2	指标选择的解释	(63)
3.1.3	围填海造地效益评估的方法	(66)
3.2	围填海造地的生态环境效益	(70)
3.2.1	对重点海洋功能区的影响	(70)
3.2.2	对海洋环境质量的影响	(71)
3.2.3	对生物质量的影响	(73)
3.2.4	对海洋水动力条件的影响	(76)
3.2.5	对海洋冲淤条件的影响	(76)
3.2.6	围填海造地生态环境效益的实证分析:以南海区广东省为例	(77)

3.3	围填海造地的经济效益	(86)
3.3.1	经济价值损益	(86)
3.3.2	对农业的影响	(87)
3.3.3	对盐业的影响	(88)
3.3.4	对运输业的影响	(88)
3.3.5	对旅游业的影响	(89)
3.3.6	围填海造地经济效益的实证分析:以北海区河北省为例	(90)
3.4	围填海造地的社会效益	(94)
3.4.1	对人口和就业的影响	(94)
3.4.2	对基础设施和公共服务的影响	(95)
3.4.3	对自然灾害抵御能力的影响	(96)
3.4.4	景观效应	(96)
3.4.5	围填海造地社会效益的实证分析:以东海区福建省为例	(97)
4	我国现行围填海造地管理制度及存在的主要问题	(101)
4.1	政府加强围填海造地管理的现实必要性	(101)
4.2	20 世纪 90 年代以前我国对围填海造地管理的政策	(104)
4.2.1	国家无偿投资阶段:1950~1978 年	(105)
4.2.2	无偿和有偿投资相结合阶段:1978~1990 年	(105)
4.3	20 世纪 90 年代以来我国的围填海造地管理制度	(106)
4.3.1	20 世纪 90 年代以来我国对填海造地管理的发展阶段	(106)
4.3.2	相关法律法规	(108)
4.3.3	海洋功能区划制度	(110)

围填海造地及其管理制度研究

4.3.4	海域权属管理制度	(113)
4.3.5	海域有偿使用制度	(116)
4.3.6	环境影响评价制度	(118)
4.3.7	海域使用论证制度	(120)
4.4	我国现行围填海造地管理制度存在的主要问题	(122)
4.4.1	缺少针对围填海造地管理的专门法律 ...	(122)
4.4.2	相关制度不能满足围填海造地管理的现实需要	(123)
4.4.3	围填海造地管理体制尚未完全理顺	(128)
4.4.4	围填海造地监管体制不健全	(131)
4.5	围填海造地管理制度不健全的原因及其消极影响	(134)
4.5.1	围填海造地管理制度不健全的原因	(134)
4.5.2	围填海造地管理制度不健全造成的消极影响	(137)
5	国外围填海造地的实践与可借鉴的管理经验	(141)
5.1	国外围填海造地实践的历史变迁	(141)
5.1.1	荷兰:生存安全需求主导型	(142)
5.1.2	日本:工业化发展需求主导型	(146)
5.1.3	美国:城市化发展需求主导型	(149)
5.2	荷兰、日本、美国对围填海造地的管理	(152)
5.2.1	荷兰对围填海造地的管理	(152)
5.2.2	日本对围填海造地的管理	(155)
5.2.3	美国对围填海造地的管理	(160)
5.3	中国与荷兰、日本、美国对围填海造地管理的比较	(164)
5.3.1	中荷比较	(164)

5.3.2	中日比较	(166)
5.3.3	中美比较	(170)
5.4	启示	(171)
6	我国进一步加强围填海造地管理的制度框架	(176)
6.1	我国沿海地区围填海造地的发展趋势	(176)
6.2	围填海管理制度重新设计的基本原则	(178)
6.3	围填海造地管理制度框架的构建	(180)
6.3.1	加强围填海造地管理的宗旨	(180)
6.3.2	围填海造地管理制度的综合框架	(181)
7	我国进一步加强围填海造地管理的具体制度安排	(188)
7.1	继续规范政府规制制度:基于海洋综合管理的需要	(188)
7.1.1	完善规制的依据:建立健全围填海造地相关的法律 法规体系	(188)
7.1.2	创新宏观管理体制:建立相对集中、统一的海洋 综合管理体制	(189)
7.1.3	规范微观控制制度:加强政府规制围填海项目的 制度基础	(194)
7.1.3.1	完善海洋环境影响评价制度	(194)
7.1.3.2	规范海域有偿使用制度	(195)
7.1.3.3	因地制宜建立围填海造地的综合评估体系	(196)
7.1.3.4	改进围填海造地工程的平面设计方式	(197)
7.1.3.5	建立生态修复与资源养护制度	(197)
7.1.3.6	社会监管机制:完善公众参与制度	(199)
7.2	理顺管理流程:基于围填海造地项目过程管理的需要	(200)

围填海造地及其管理制度研究

7.2.1 搞好围填海造地的全面综合规划与管理	(200)
7.2.2 建立并完善围填海造地的战略论证制度	(201)
7.2.3 严格围填海项目的审批制度	(203)
7.2.4 建立围填海项目的跟踪检查和动态监测机制	(203)
7.2.5 建立围填海造地的后评估制度	(205)
7.3 夯实管理基础:建立围填海造地管理的科学支撑体系	(206)
8 结语	(209)
参考文献	(216)