

## 《生态保护红线，“与海争地”的转机》 调研报告摘要

2017年3至11月间，国际环保组织绿色和平结合桌面和实地调研，以江苏省为例对中国滨海湿地现状进行了分析。发现围填海速度过快是滨海湿地的首要威胁，且围填海后土地利用监管不善，会对滨海湿地造成进一步的威胁。除此之外，占用滨海湿地的围填海工程，存在未批先建、化整为零的乱象，对天然滨海湿地及生物多样性资源造成了极大的破坏。随着生态文明建设进程的加快，生态保护红线将成为中国生态保护工作的新契机。守住中国8亿亩湿地底线，保障和维护国家生态安全，需要切实划定和落实生态保护红线。

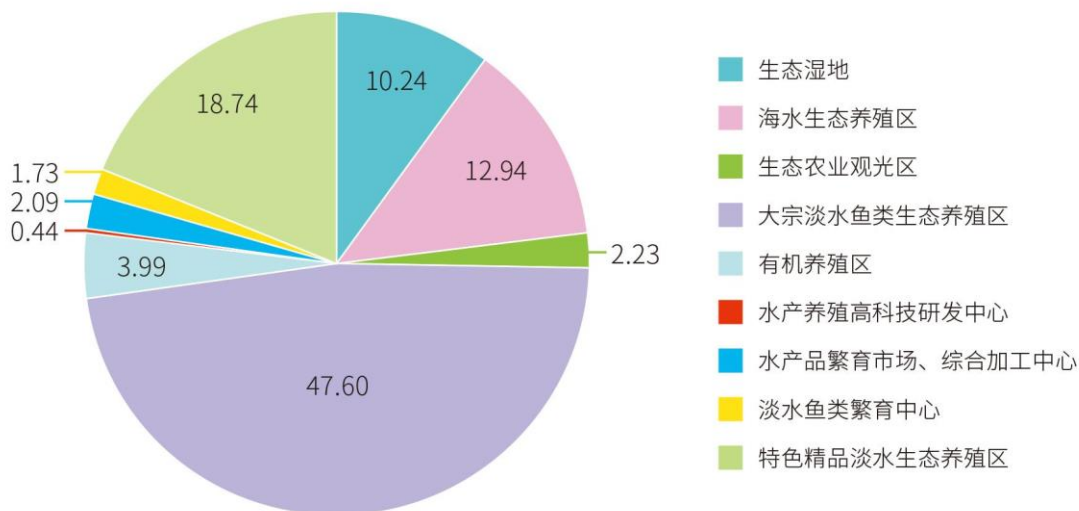
### 一、绿色和平的主要发现

江苏省是中国滨海湿地面积最大的省份，绿色和平在江苏的调研发现，除了大规模围填海对滨海湿地的占用，后续的农业、工业、旅游业的开发利用对滨海湿地也造成了极大地影响。

#### 1. 农业围垦对滨海湿地的威胁

盲目围垦、围而不用已经成为滨海湿地围垦的乱象之一，后续管理利用规划的缺失，不仅造成滨海湿地资源的浪费，同时存在生态空间预留不足及养殖业污染等问题。

**案例 1** 江苏省东台市条子泥垦区现有鱼塘和农业地面积仅占垦区面积 61.98%，在依然存在近 40% 利用空间的前提下，该区域还有继续扩大围垦区域的计划，到 2020 年，还将在条子泥、东沙高泥两地再围垦 5.995 万公顷滩涂<sup>1</sup>。且垦区生态湿地面积仅占 10.24%，远小于官方所称的 20%（图 1），存在利用率低、生态空间预留不足等显著问题。



▲ 条子泥围垦区各类用地区域比例示意图 (%)

图 1 条子泥围垦区各类用地区域比例示意图 制图：绿色和平

<sup>1</sup> 保尔森管理基金会：《中国滨海湿地保护管理战略研究结论与建议》，2015年，第8页。

## 2 工业侵占对滨海湿地的威胁

沿海化工园区存在排污不达标的情况，会对生态保护红线内的滨海湿地造成长期持续的影响。此外，占用滨海湿地的大型建设工程，存在化整为零、分散审批的嫌疑，对滨海湿地的生态环境造成难以逆转的破坏。

**案例 2** 盐城滨海化工园区主导产业为精细化工和医药化工，多次被查出超标排污、上马违规产业等违规行为。2015 年 6 月，江苏省环保厅现场检查时发现，园区污水一期处理厂（滨海艾思伊环保有限公司）废水总排口 COD 浓度超标 0.3 倍，并下达《责令改正违法行为决定书》；2016 年中央第三环保督查组对江苏的督查报告中指出，该化工园区存在违反规划环评要求的情况，在二期建设中大量引进了染料、医药、农药等项目，这些化工项目会产生氨氮、甲基苯、二氯甲烷、环己胺等有毒有害物<sup>2</sup>。督查报告点名园区中三泰化工周位酸项目，还在采用国家明令淘汰的铁粉还原工艺。后江苏省对相应的涉事单位进行了取缔和整改处理<sup>3</sup>。但今年 8 月绿色和平工作人员在园区中山河入海闸口处，仍看到河口水面由于排污呈现铁锈红色（图 2）。



图 2 2017 年 8 月 20 日，紧邻江苏盐城滨海经济开发区沿海化工园的中山河闸口，河口及沿岸是盐城保护区试验区的湿地，河口处一片铁锈红色的污水，一直延伸到海面。©Greenpeace 绿色和平

**案例 3** 江苏省如东县小洋口（洋口镇）“综合下海通道与作业场地工程”和“重装设备成套基地”两个在建工程，侵占为保护 IUCN 极危物种建立的勺嘴鹬保护小区。两个工程的环评报告彼此独立，文字说明中均未提及对方，然而，有证据表明两个工程均为海上风电建设的配套设施，《海域使用权管理规定》<sup>4</sup>第十六条规定：“同一项目用海含不同用海类型的，应当按项目整体受理、审查、审核和报批”，下海通道及重装基地工程的审批和建设存在“化整为零”的嫌疑。

<sup>2</sup> 《农药工业水污染物排放标准（征求意见稿）》编制说明

<http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgth/201702/W020170228401248457341.pdf>

<sup>3</sup> 2015 年江苏环保现场调查下达了《责令改正违法行为决定书》，

2016 年 11 月中央第三环境保护督察组对于盐城市沿海化工园区存在着违反规划环评要求的情况，责令立即改正废水超标排放的环境违法行为。

2016 年，对虾养殖户曾投诉滨海工业园的污染造成了虾塘大面积的损失。对虾死亡的原因是沿海工业园中的化工企业排污和夜间燃烧化工废物所致。

<sup>4</sup> 关于印发《海域使用权管理规定》的通知（国海发[2006]27 号）

[http://www.soa.gov.cn/zwgk/gfxwj/hygl/201507/t20150724\\_39266.html](http://www.soa.gov.cn/zwgk/gfxwj/hygl/201507/t20150724_39266.html)

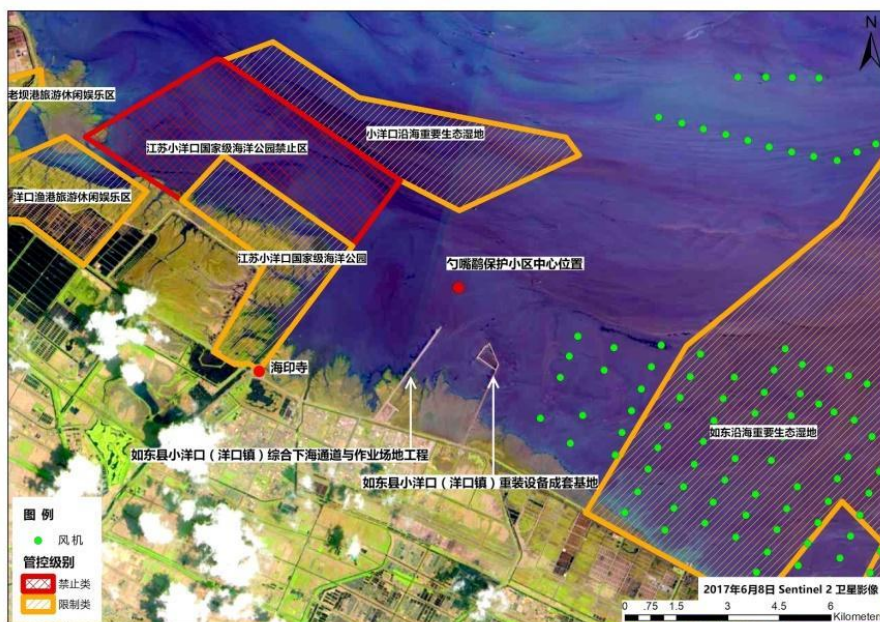


图 3 下海通道和重装基地工程和江苏省海洋生态红线区的相对位置

(来源：Sentinel 2 卫星影像 制图：绿色和平)

### 3 旅游业对滨海湿地的威胁

沿海旅游业的开发工程，占用保护区试验区和生态保护红线，破坏重要滨海湿地原始地貌，会对生态保护红线的功能造成极大的影响。

**案例 4** 江苏省盐城市月亮湾海滨浴场的建设改变了自然滩涂湿地的地貌，侵占国家级自然保护区实验区和江苏省生态保护红线，经江苏省海洋渔业局确认，该工程目前并未取得海域使用权，涉嫌未批先建等一系列违法违规操作（图 4）。

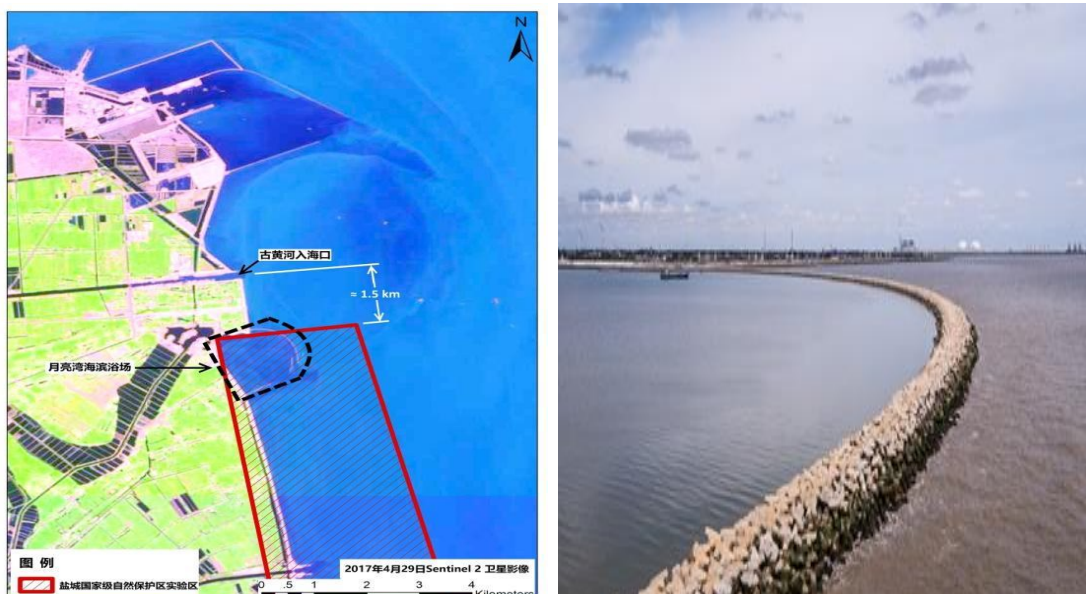


图 4 从月亮湾海滨浴场与盐城自然保护区实验区区域相对位置可以看出，海滨浴场几乎完全位于实验区内，且紧邻古黄河入海口。月亮湾海滨浴场防波挡沙堤已经明显改变了原生的黄海滨海湿地的生态环境 © 余永泽/Greenpeace 绿色和平

## 二、生态保护红线划定中存在的问题

生态保护红线划定后，将实现“全国一张图”，对红线内的生态环境进行严格保护。这对于所有生态空间，特别是滨海湿地这类长期存在保护空缺的生态空间来说，是一个难得的保护机遇。今年三月，江苏省出台了海洋生态红线保护规划，结合绿色和平的实地调研，我们发现生态保护红线在划定和落实的过程存在以下问题：

### 1. 存在“以次充好”的现象

小洋口国家级海洋公园被划入生态保护红线限制类管控区的部分区域，存在护花米草泛滥的情况，生态功能下降。而紧邻的勺嘴鹬保护小区却并没有被划入生态保护红线范围。这片滩涂湿地符合《湿地公约》中对国际重要湿地的定义，具有重要的国际意义，如果不能被划入红线进行保护，随时可能受到破坏而消失。

### 2. 违背“应划尽划”<sup>5</sup>的原则

江苏省条子泥湿地符合《湿地公约》对国际重要湿地的要求，是国家二级保护动物卷尾鹈鹕、小青脚鹬、黑脸琵鹭，及勺嘴鹬等珍稀鸟种的栖息地，对维护中国及全球的生物多样性具有不可替代的重要意义。但该区域并未划入江苏省生态保护红线，违背了生态保护红线“应划尽划”的初衷。

### 3. 生态保护红线的监管不力

在江苏省海洋生态红线保护规划中，有部分生态保护红线和化工园区等污染源紧邻，有些工程建设甚至侵占了生态保护红线。如盐城市月亮湾海滨浴场，破坏了湿地原始地貌，产生深远影响。如果此类现象得不到有效管控，势必会影响生态红线区的重要生态功能，届时将很难保证生态保护红线的“功能不降低、性质不改变”。

## 三、绿色和平的建议

滨海湿地和森林、湖泊等生态系统一样，具有重要且不可替代的生态价值。如能将现行的生态保护红线机制与滨海湿地保护相结合，相信将会对滨海湿地产生最大化的保护效力。因此，绿色和平建议相关政府部门：

1. 对围填海工程中涉嫌违法违规的行为，展开彻查，确定违法事实后严厉查处。
2. 2017年即将完成生态保护红线划定的沿海省市，在现有基础上，加大滨海湿地在生态保护红线中的比例，划定过程中杜绝以次充好的现象，践行应划尽划原则，守住8亿亩湿地底线；
3. 尽快制定生态保护红线监管机制，杜绝在滨海湿地生态保护红线内或周边开展破坏湿地生态功能的工程，落实生态保护红线“功能不降低、面积不减少、性质不改变”的原则。

<sup>5</sup> 2017年7月18日《关于划定并验收生态保护红线的若干意见》的视频会议中，环保部长李干杰提出确保“应划尽划，应保尽保”。

## 附录 I 相关法律法规

### 《中华人民共和国海域使用管理办法》 2002

**第十八条：** 下列项目用海，应当报国务院审批：

- （一）填海五十公顷以上的项目用海；
- （二）围海一百公顷以上的项目用海；
- （三）不改变海域自然属性的用海七百公顷以上的项目用海；
- （四）国家重大建设项目用海；
- （五）国务院规定的其他项目用海。

前款规定以外的项目用海的审批权限，由国务院授权省、自治区、直辖市人民政府规定。

### 《中华人民共和国自然保护区条例》 1994

**第三十二条：** ... 在自然保护区的实验区内，不得建设污染环境、破坏资源或者景观的生产设施。

### 《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》 2015

（二十一）... 在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态红线，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变；科学划定森林、草原、湿地、海洋等领域生态红线，严格自然生态空间征（占）用管理，有效遏制生态系统退化的趋势。

### 《海域使用权管理规定》 2006

**第十六条：** 下列项目的海域使用申请，由国家海洋行政主管部门受理：

- （一）国务院或国务院投资主管部门审批、核准的建设项目；
- （二）省、自治区、直辖市管理海域以外或跨省、自治区、直辖市管理海域的项目；
- （三）国防建设项目；
- （四）油气及其他海洋矿产资源勘查开采项目；
- （五）国家直接管理的海底电缆管道项目；
- （六）国家级保护区内的开发项目及核心区用海。

上述规定以外的，由县级海洋行政主管部门受理。跨管理海域的，由共同的上一级海洋行政主管部门受理。

同一项目用海含不同用海类型的，应当按项目整体受理、审查、审核和报批。

**第二十四条：**海域使用申请人应当按项目用海批复要求办理海域使用权登记，领取海域使用权证书。海域使用权证书是海域使用权的法律凭证。

**第四十六条：**未经批准擅自转让海域使用权的，没收违法所得；有非法新建用海设施的，限期拆除，逾期拒不拆除的，依照《海域法》第四十二条、第四十七条的规定处理。

**《国家生态保护红线划定指南》 2017**

A. 1. 4 生物多样性维护功能是生态系统在维持基因、物种、生态系统多样性发挥的作用，是生态系统提供的最主要功能之一。