



沿海港口围填海要素制约问题分析及应对措施*

王达川¹, 姚海元^{1,2,3}, 丁文涛¹, 李善友¹, 赵鑫哲¹

(1. 交通运输部规划研究院, 北京 100028;

2. 综合交通规划数字化实验室, 北京 100028; 3. 天津大学, 天津 300072)

摘要: 全球吞吐量前 100 名港口中有 83 个位于沿海地区, 沿海港口作为我国重要的交通基础设施, 地位重要、不可替代。考虑到我国沿海地区的资源禀赋条件, 适宜建港的天然优良海岸线资源稀缺, 大部分港口需要通过工程手段弥补水深、泥沙淤积、风浪掩护的不足, 通过正常用海和必要围填海形成深水岸线资源, 是保障沿海港口建设发展的基本规律和必然要求。目前, 在《国务院关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知》发布后, 港口围填海实行“一刀切”, 直接导致了港口规划环评要求全部取消新增围填海, 围填海历史遗留问题处理极其缓慢, 沿海港口新建项目基本停滞等诸多问题, 港口建设与发展已呈现出“停摆”的征兆, 亟待重点关注并研究应对措施。

关键词: 沿海港口; 围填海; 历史遗留问题; 应对措施

中图分类号: TK 448.21; U 651

文献标志码: A

文章编号: 1002-4972(2023)02-0007-05

Factors restricting China's coastal port reclamation: analysis and countermeasures

WANG Da-chuan¹, YAO Hai-yuan^{1,2,3}, DING Wen-tao¹, LI Shan-you¹, ZHAO Xin-zhe¹

(1. Transport Planning and Research Institute, Ministry of Transport, Beijing 100028, China;

2. Laboratory for Traffic & Transport Planning Digitalization, Beijing 100028, China;

3. Tianjin University, Tianjin 300072, China)

Abstract: Among the top 100 ports in throughput around the world, 83 are located in coastal areas. As an important transportation infrastructure in China, coastal ports are playing an important and irreplaceable role. Due to the resource endowment conditions of China's coastal areas, natural excellent shoreline resources suitable for port construction are scarce. Consequently, most ports have to make up for the weaknesses involving water depth, sediment deposition, and wind and wave sheltering by engineering means. The fostering of deep-water shoreline resources through normal sea use and necessary sea reclamation is a basic rule and an inevitable requirement to ensure the construction and development of coastal ports. However, the implementation of port reclamation has been in a “one size fits all” manner after the issuance of the *Circular of the State Council on Better Protecting Coastal Wetlands and Having Land Reclamation Under Stringent Control*. This directly leads to a series of problems. For example, the strategic environmental assessment of port plans requires that all new reclamation works be canceled. Other problems include the slow handling of the longstanding problems in reclamation and the virtual stagnation of new coastal port projects. Port construction and development have already shown signs of a “standstill”, which necessitates urgent special attention and research for corresponding countermeasures.

Keywords: coastal port; reclamation; longstanding problem; countermeasure

收稿日期: 2022-07-11

*基金项目: 国家重点研发计划项目(2021YFB2600700)

作者简介: 王达川(1981—), 男, 硕士, 高级工程师, 从事港口规划与战略政策研究。

通讯作者: 姚海元(1988—), 男, 硕士, 工程师, 从事港口规划与战略政策研究、交通系统仿真研究。

E-mail: 18001313445@163.com

沿海港口作为我国重要的交通基础设施，地位重要、不可替代，是保障国家资源安全、经济安全的重要依托；是促进“双循环”新发展格局的关键节点；是实现行业“碳达峰、碳中和”运输结构调整的主攻方向，可有效拉动基础设施投资^[1-2]。考虑到我国沿海地区的资源禀赋条件，适宜建港的天然优良海岸线资源稀缺，大部分港口需要通过工程手段弥补水深、泥沙淤积、风浪掩护的不足，通过正常用海和必要围填海形成深水岸线资源，是保障沿海港口建设发展的基本规律和必然要求^[3-6]。

2018 年 7 月，国务院发布《关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知》(国发〔2018〕24 号)(以下简称“国发 24 号文”)^[7]，我国沿海地区迎来了史无前例的围填海严控时期，所有围填海项目在执行过程中遭遇了“一刀切”，港口项目前期工作停滞，港口投资大幅下滑。由于港口是基础性产业，前期工作周期一般 3~4 a，能力始终处在动态平衡中，如出现“停摆”状态，沿海港口能力供给与运输需求间的动态平衡将被打破，极有可能出现新的瓶颈和制约，保障物流链、供应链畅通的水平将大大降低，支撑“双循环”新发展格局的能力遭遇严峻挑战。港口运输需求持续增长，港口作为基础性、先导性和服务性行业，需要保持一定的发展速度与建设规模，码头建设适度超前，确保物流链供应链畅通。

本文详细梳理了当前涉及沿海港口围填海的相关政策，通过典型港口调研分析现状情况，提出了在重大项目认定、围填海历史遗留问题和疏浚土处理等方面的建议，为下阶段及时应对并妥善处理围填海问题，科学把握港口发展特点，合理稳步推进港口基础设施建设提供了技术参考。

1 沿海港口发展基本情况

1.1 沿海港口有力支撑了国民经济发展

在党中央、国务院的高度重视下，我国沿海港口把握改革开放重大历史机遇，服务国家发展

大局，通过加强战略规划引导、市场化改革、体制创新、科技创新等一系列政策措施，已形成了科学发展体系，港口建设实现了由瓶颈制约到总体适应经济社会发展的历史性跨越。

截至 2020 年，沿海港口共有生产性泊位 5 304 个(千吨级及以上泊位)，设计年通过能力 93.3 亿 t，尽管受新冠肺炎疫情全球爆发的影响，港口吞吐量依然实现了 3.2% 的增长，完成货物吞吐量 116.5 亿 t(表 1)。沿海港口在我国对外贸易和“北煤南运”“北粮南运”中发挥了重要作用，承担起全国约 98% 的外贸集装箱和进口铁矿石、91% 的进口原油、92% 的进口煤炭、99% 的进口粮食的运输，有力保障了疫情下国际国内供应链稳定和双循环经济正常运转。沿海港口基础设施建设较好地支撑了经济社会和对外贸易发展，总体保持持续健康发展。

表 1 2020 年沿海港口设计通过能力及完成吞吐量

| 能力 | 总吞吐量/ 万 t | 集装箱/ 亿 TEU | 煤炭/ 万 t | 进口矿石 接卸/万 t | 进口原油 接卸/万 t |
|------|--------------|---------------|------------|----------------|----------------|
| 港口能力 | 93.3 | 2.1 | 18.1 | 7.8 | 6.1 |
| 实际能力 | 116.5 | 2.5 | 21.0 | 12.1 | 5.0 |

1.2 沿海港口在不断适应新形势中建设发展

2000 年以来，全国沿海港口吞吐量以年均 11.7% 的增速快速增长，当年泊位设计通过能力仅为 14.7 亿 t。为重点解决港口供给能力不足和专业化程度不高的矛盾，沿海港口建设了一批大型化、专业化的码头基础设施，在发展中解决设施供给总量问题和结构性问题，2010 年通过能力达到 55.1 亿 t，增长近 4 倍，“十一五”末我国沿海港口从瓶颈制约迈入总体适应的动态平衡状态^[8-10]。

但也应该看到，近年来沿海港口建设强度明显放缓，加之老旧码头普遍面临搬迁的压力，中小码头越来越不适应船舶大型化要求，港口能力供给与运输需求间的缺口不断扩大，码头能力供给和运输保障水平呈下滑态势，当前通过能力总体处于紧平衡状态，不平衡、不充分的问题仍然突出。主要表现在长江三角洲、珠江三角洲地区

港口能力紧张;上海、深圳等国际枢纽海港集装箱码头能力紧张,港口岸线和土地储备资源不足;外贸进口铁矿石码头接卸能力不足;LNG(液化天然气)新能源进口码头完善布局、建设需求紧迫,必须予以高度重视。

2 港口行业具有向海发展的特殊属性

前一阶段,我国沿海各地在扩展土地的强烈愿望下,盲目、无序地填海造陆,其规模大、环境影响严重,打破了沿海地区的生态平衡。本阶段的强力治理是必要的,但是也将对港口发展产生持续影响,所以需要认识港口建设中围填海的必要性。

2.1 围填海是港口建设的基本条件

港口行业发展有其特殊性,港口围填海是行业发展的必然,也是国际港口建设的通常做法。我国适宜建港的天然优良海岸线资源稀缺,大部分港口需要通过工程手段弥补水深、泥沙淤积、风浪掩护的不足,围填海是港口建设的基本条件。现阶段我国优良天然港址已基本开发完毕,只能在建港条件相对较差的地区,通过一定规模的向海延伸谋求发展空间,弥补资源不足的短板。全球吞吐量前 100 名港口中有 83 个位于沿海地区,港口建设都是通过一定规模围填海开展。近十年来,国外特别是发达国家港口建设放缓,港口围填海也有所减缓,但从未停止。

2.2 港口围填海具有独特性

1)港口围填海面积需求有限,其大小与海岸带类型有关。从已围填海规模来看,初步统计,20 世纪 80 年代以来港口围填海约占全国围填海总面积的 8.1%。对于港口围填海最集中的渤海湾地区,2002—2018 年,填海用地中用于港口建设仅约 1/4。从空间分布来看,我国港口围填区域主要分布在渤海湾、苏北、浙南等,大部分为淤泥质海岸,这与淤泥质海岸建港条件有关。

2)港口围填海建设可控、易控。长期以来,我国沿海港口基础设施建设均在港口规划体系的

指导下进行,通过规划管理、岸线审批、政策规范、资金引导等多种手段提高行业管理能力,提高岸线、海域、土地等资源利用效率,实现沿海港口规模化、集约化发展。

3 围填海相关政策要求

3.1 《国务院关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知》(国发[2018]24 号)

2018 年 7 月,国务院发布“国发 24 号文”,第二条第三款提出“严控新增项目。完善围填海总量管控,取消围填海地方年度计划指标,除国家重大战略项目外,全面停止新增围填海项目审批”。第三条提出“加快处理围填海历史遗留问题。原则上不受理未完成历史遗留问题处理的省(自治区、直辖市)提出的新增围填海项目申请”。国家重大战略项目新增围填海由省级人民政府报国家发展改革委、自然资源部;国家发展改革委、自然资源部会同有关部门进行论证,按程序报国务院审批。

3.2 《国家发展改革委关于明确涉及围填海的国家重大项目范围的通知》(发改投资[2020]740 号)

2020 年 5 月,国家发展改革委发布《关于明确涉及围填海的国家重大项目范围的通知》(发改投资[2020]740 号)^[11](以下“发改 740 号文”),自然资源部进一步明确了涉及围填海的国家重大项目范围是指“具体项目名称已列入党中央、国务院、中央军委及国家重大战略领导小组印发或同意的文件、规划,或列入国家发展规划(国民经济和社会发展五年规划纲要),或列入国家发展改革委会同有关部门编制印发的交通、能源、水利、石化等国家级专项规划”。其中,涉及水运项目的专项规划包括:《全国沿海港口布局规划》^[12]、《西部陆海新通道总体规划》^[13]。

4 当前存在的主要问题和地方诉求

通过对福建、山东两省的实地调研,围填海审批难是当前沿海港口项目前期工作推进的主要

制约因素，受此影响，目前全国共约 120 个港口项目（涉及码头泊位约 440 个）处于基本停滞状态。“国发 24 号文”提出除国家重大项目外，全面停止新增围填海项目审批；后续国家发展改革委虽提出了国家重大项目适用范围，但并未明确具体项目，政策落地难。主要存在以下问题：

1) 规划环评普遍要求取消规划用海，导致港口规划修订推进迟滞，相应建设项目前期工作困难。

根据掌握的情况，全国各港口的总体规划多为 2010 年前后批复实施，部分规划已超过规划水平年，亟需根据新形势新要求开展规划修订等工作。近年来，生态环境部根据“国发 24 号文”中“除国家重大战略项目外，全面停止新增围填海建设项目审批”的要求，在港口规划环评审查阶段，将项目阶段停止新增围填海审批普遍延伸至规划阶段，导致港口规划修订工作难以推进。

通过调研，了解到近期沿海各地港口规划环评工作基本处于停滞状态，港口规划修订等工作推进困难。如青岛港总体规划修订已于 2019 年通过交通运输部与山东省人民政府的联合审查，但因存在规划围填海，规划环评报审工作基本停滞，天津、青岛、日照、温州、广州、湛江、锦州等约 20 项港口规划修订工作停滞或无法启动。仅山东省，就有青岛董家口港区通用和集装箱码头等 10 余个建设项目因缺乏规划依据，前期工作推进困难。

在调研期间，各地普遍希望在港口总体规划环评审查工作中结合港口实际发展需求和生态环境评估论证，在港口规划中合理新增必要的围填海。

2) “国家重大项目”认定难，可新增围填海的政策无法落地。

国家发展改革委发布的“发改 740 号文”是目前可以新增围填海的唯一政策出口，虽明确列入《全国沿海港口布局规划》的属国家重大项目，但事实上该规划属布局规划，未列出具体项目，

导致政策无法执行。目前，绝大多数沿海港口项目无法被认定为“国家重大项目”，难以办理新增围填海手续。在建港口项目多为 2018 年前取得海域使用批复，近期很多新建项目无法在短期内取得海域使用批复，新开工和储备项目不足。以福建、山东为例，自 2018 年国家围填海政策出台后，两省无一港口项目取得新增围填海手续。福建省福州港江阴集装箱泊位、三都澳通用泊位、厦门港翔安港区集装箱泊位等 23 个项目以及山东省青岛港董家口北三突堤、琅琊湾作业区通用泊位等 29 个项目均存在用海审批难的问题，无法开工建设。以上 52 个项目“十四五”期间涉及的项目投资超 230 亿元。

港口码头项目的建设周期多为 3~5 a，若新开工项目的建设规模跟不上吞吐量增长速度，能力供给与运输需求间的平衡将被打破，总能力和重点货类码头能力可能出现瓶颈制约。

调研过程中，部分地方建议充分利用“发改 740 号文”的政策空间，在《全国港口与航道布局规划》编制工作中，将部分水运建设项目界定为“国家重大项目”，保障必要的新增围填海。

3) 处置围填海历史遗留问题进展缓慢，严重影响项目建设进度。

2019 年自然资源部全面停止未完成的填海造地项目，随后则要求项目需先开展生态评估并制定修复方案，经省级人民政府同意，报自然资源部备案通过后，才可继续推进围填海手续。生态评估和生态修复方案编制具体要求和内容不明确，编制难度大，时间跨度长，导致围填海历史遗留问题项目进展缓慢。

根据调研情况，以福建、山东为例，分别有 64 个和 17 个项目涉及此类问题，已按要求编制了生态评估和生态修复方案，但目前均未完成备案，主要因为自然资源部门对相关报告的具体编制要求不明确，客观上导致工作周期长、备案难度大。

较多省份建议简化论证、审批程序，例如采

用同一区域统一打包报批的方式，进一步明确生态评估和生态修复方案编制具体要求，加快历史遗留问题的处置。

5 应对措施与建议

5.1 切实依法依规履行规划建设基本程序

1) 贯彻落实“国发 24 号文”“发改 740 号文”等文件精神，处理围填海历史遗留问题等国家政策，加深对工作方案、办理程序等具体要求的理解，深化做实前期工作和有关专题论证，有力有序、扎实推进项目前期工作。各省内加强与发展改革、自然资源、生态环境等部门的沟通协调，数据共享、信息互通，合力加快项目落地实施。

2) 全面理解《港口规划管理规定》(部令[2007]11 号)^[14]、《交通运输部 生态环境部关于进一步明确港口总体规划调整适用情形和相应环境影响评价工作要求的通知》(交规划发[2021]129 号)^[15]等文件要求，优化规划理念，节约集约用地用海，创新工程技术，科学合理编制规划，弹性刚性相结合，并预留发展空间，避免“自捆手脚”。

5.2 加强协调,共同支持水运规划和项目前期工作

1) 建议交通运输部与生态环境部加强沟通协调，争取在港口规划环评过程中，支持新增规划用海的合理需求，及时推进环评审查。

2) 建议交通运输部会同国家发展改革委，从落实国家十四五规划纲要及 102 项重大工程的角度，细化港航设施建设项目清单，相应将其明确为“国家重大项目”。同时，在《全国港口与航道布局规划》(在编)批复后，进一步研究发布水运“国家重大项目”清单，并进行动态管理。

3) 建议交通运输部与自然资源部沟通，进一步明确与围填海历史遗留问题相关的生态评估和修复方案编制具体要求，研究采用“区域打包”等报批方式，简化备案流程，加快处理围填海历史遗留问题。

6 结语

2022 年 7 月交通运输部、国家发展改革委、自然资源部、生态环境部和国家林草局联合印发《关于加强沿海和内河港口航道规划建设 进一步规范和强化资源要素保障的通知》(交规划发[2022]79 号)^[16](简称《通知》)，将有效解决用海、环评等沿海港口建设的关键要素制约，为沿海港口重大工程推进保驾护航。《通知》立足规范和加快港口规划编制，统筹生态环境底线约束、港口中长期发展资源保障和基础设施适度超前建设要求，从科学编制港口规划、维护港口规划严肃性和聚焦规划环评审查重点三个方面提出了具体措施要求。此外，《通知》从进一步明确涉及围填海的国家重大水运项目范围、稳妥处理港口围填海历史遗留问题两个方面提出了保障沿海港口用海的意见。《通知》的出台为港口规划和项目建设提供了解决问题的思路和途径，未来应统筹安全、生态与发展，科学有序地发展港口，做好现代化发展的水运开路先锋。

参考文献:

[1] 刘健, 吴晓磊, 张志霞, 等. “十四五”期我国沿海港口发展思路[J]. 水运工程, 2022(S1): 42-46.

[2] 朱吉双, 宁涛. 强化指标引领推动我国港口高质量发展[J]. 综合运输, 2020, 42(2): 7-10.

[3] 陈汉宝, 郑宝友. 中国海岸波浪特征与建港条件研究[J]. 港工技术, 2005(3): 1-3.

[4] 任志福, 王幼松. 基于多层次模糊综合评价的河口港建港条件研究[J]. 水道港口, 2007, 28(3): 216-220.

[5] 辛文杰. 伶仃洋西岸浅滩建港条件分析[J]. 水利水运工程学报, 2010(1): 9-15.

[6] 高峰, 雷华, 刘海成, 等. 涌浪控制下的砂质海岸建港条件关键技术研究[J]. 港工技术, 2015, 52(5): 15-21.

[7] 国务院. 《关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知》(国发[2018]24 号)[N]. 中国海洋报, 2018-07-27.

[8] 刘剑, 王诺, 陈俊虎, 等. 关于集装箱码头年泊位通过能力核定的几个问题[J]. 水运工程, 2008, (4): 42-45.

[9] 张志明, 王海霞. 全国沿海港口码头综合通过能力核查成果介绍与分析[J]. 水运工程, 2006, (10): 44-49.