

## 中央生态环境保护督察典型案例

福建省漳州市海洋保护不力  
违法违规问题依然存在

2023年11月,中央第一生态环境保护督察组督察福建省发现,漳州市海洋生态环境保护不力,在沿海防护林保护、围填海历史遗留问题整改、海水养殖污染治理等方面违法违规问题突出。

## 一、基本情况

漳州市位于福建省南部,海域面积1.86万平方千米,海岸线长715公里,拥有20多个天然港湾。保护好海洋生态环境,构建起海洋生态安全屏障,对福建省海洋生态环境保护和海洋经济可持续发展均具有重要意义。

## 二、主要问题

一是部分沿海防护林破坏仍较严重。沿海防护林具有防风固沙、涵养水源和保持水土等作用,对改善沿海地区生态环境具有重要影响,其中基干林带是沿海防护林体系的核心。《福建省沿海防护林条例》明确规定,任何单位和个人不得擅自占用防护林地或改变防护林地用途。《福建省人民政府关于推进林业改革发展加快生态文明先行示范区建设九条措施的通知》明确,除省级以上批准的基础设施、公益事业、民生项目,以及重要的生态项目外,其他建设项目不得使用基干林带。督察发现,2019年5月以来,漳浦县七星海旅游度假区项目擅自在沿海防护林范围内扩修建游客中心、泡泡屋、海洋馆、别墅等经营设施,违规占用防护林地75.4亩,其中63.6亩属于基干林带。漳浦县没有进行及时查处,在2023年政府工作报告中还把七

星海景区设施持续完善作为成绩进行总结。漳浦县翡翠湾滨海旅游度假区配套项目违规占用沿海防护林地约54.6亩,陆续建设了康养中心、房车营地、足球场看台等经营性项目,漳浦县疏于管理、监管不严,至今未进行依法处理。

龙海区(原龙海市)白塘湾房地产项目,因部分地块不符合用林规定,原龙海市将相关地块分为四宗,分别以海上体育运动中心、大型海洋动物世界、海上垂钓中心、海洋公园等名义变相获批384.6亩用林手续,其中沿海防护林地365亩。目前,上述部分地块内已建设酒店、商业楼、游客服务中心,以及多栋高层和合院建筑等房地产项目。

二是违规用海问题依然存在。一些围填海历史遗留问题处置不力。2018年国家印发的《关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知》明确要求,依法处置违法违规围填海项目。福建省2019年编制《福建省围填海历史遗留问题处理方案》,明确了处置的具体要求。督察发现,漳州市对围填海历史遗留问题涉及的部分项目处置措施要求落实不到位。漳浦县赤湖镇违法填海项目占用海域6.6亩,整改方案要求清除违法填海,恢复海域原状。但漳浦县仅对相关填海区域破除场地硬化,并未对违法填海实施彻底清除,就于2021年上报完成整改。漳浦县佛昙镇下坑村违法填海2.8亩,整改方案要求清除违法填海,但当地以挖代拆,将填海地块改建为围海养殖项目,变填海为围海。龙海区紫泥镇巽玉村违法填海3.5亩,处置方案明确要求拆除其中2.2亩,但当地不仅未完全拆除,还新增围填海面积约3.2亩。

存在违规开发无居民海岛问题。海岛保护法规规定,未经批准利用的无居民海岛,禁止进行生产建设等活动。诏安县未经批准,以实施“福建省城洲岛生态修复及保护项目”为名,对无居民海岛城洲岛进行开发,已陆续建设了码头、海岛试验基地及景观道路等设施,违法占用海岛面积23.3亩。

三是统筹海水养殖和生态环境保护不力。南溪入海口是福建省重要河口,按照海洋功能区划用途管控要求为“九龙江江口特殊利用区禁养区”。督察发现,禁养区内仍有610多亩养殖池塘。龙海九龙江河口湿地自然保护区核心区区内还有460亩海上养殖未清退。漳浦县深土镇、赤湖镇将军湾沿岸密集分布着提水式海水养殖场,大量养殖尾水通过溪流直排入海,在海面上形成黑色污染带,对周边海域水质产生较大影响。监测结果显示,深土镇赤湖旧溪入海口化学需氧量49.6毫克/升、无机氮14.6毫克/升,分别超过《海水水质标准》四类海水水质标准9倍、28倍;赤湖镇赤兰溪入海口化学需氧量21.6毫克/升、无机氮3.09毫克/升,分别超过四类海水水质标准3倍、5倍。

## 三、原因分析

漳州市对海洋生态环境保护的重要性认识不足,相关区县和部门发展理念存在偏差,履行海洋生态环境保护职责不到位,统筹经济高质量发展和海洋生态环境高水平保护不够。

督察组将进一步调查核实有关情况,并按要求做好后续督察工作。

河南省三门峡市城乡一体化示范区  
以生态修复之名违规挖湖造景

2023年11月,中央第二生态环境保护督察组督察河南省发现,三门峡市城乡一体化示范区(以下简称示范区)以河道生态修复之名,违规占用耕地挖湖造景,影响河道行洪安全。

## 一、基本情况

三门峡市地处黄河中游、河南省西部,是黄河流入中原的第一站,全市黄河段长度为206公里。三门峡城乡示范区于2016年挂牌成立,距市中心城区15公里,规划面积341.3平方公里。好阳河是黄河一级支流,流经三门峡城乡示范区后汇入黄河,其入河口位于河南黄河湿地国家级自然保护区和黄河河道管理范围。

## 二、主要问题

一是以生态修复之名违规占用耕地挖湖造景。国家2020年9月印发的《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》(以下简称《通知》)要求,禁止以河流、湿地、湖泊治理为名,擅自占用耕地及永久基本农田挖田造湖、挖湖造景。2020年3月,三门峡城乡示范区在未办理规划许

可和建设用地审批手续的情况下,违规启动建设包含好阳河湿地公园的黄河一级支流生态修复项目。在2020年9月《通知》下发时,规划面积约660亩、挖土面积约50亩的湿地公园一期工程正在施工,三门峡城乡示范区不仅未及时纠正违规建设行为,反而于2021年8月继续违规开工建设建设面积约930亩、挖土面积约400亩的二期工程,并于2022年8月全部建成二期工程。在好阳河入黄河口不足10米宽的河道基础上实施大面积开挖作业,严重破坏河道附近耕地、林地等原生地貌,总挖方量约27万立方米,且未经许可违规取用黄河水25万立方米,形成约450亩水面、9个人工岛屿的好阳河湿地公园。国土“三调”及年度国土变更调查数据显示,工程实际违规占用耕地490.77亩,其中包括“三区三线”划定的14.17亩永久基本农田。

二是违规阻断黄河干支流正常连通影响行洪安全。根据《河南省黄河河道管理办法》划定范围,好阳河湿地公园所在的人黄河口区域是黄河的河道管理范围,三门峡城乡示范区未按规定将好阳河湿地公园建设方案报黄河河道主管部门审核,而且违反河道管理条例关于“在河道管理范围内,禁止修建围堤、阻水渠道、阻水

道路”等管理规定,在好阳河入黄河口处违规修筑土坝围堤,防止黄河高水位时淹没好阳河湿地公园,从而阻断黄河干流与好阳河正常连通,影响河道行洪安全。

三是违反自然保护区要求建设旅游服务设施。好阳河湿地公园约75%的面积位于河南黄河湿地国家级自然保护区实验区。2018年4月起施行的《在国家级自然保护区修筑设施审批管理暂行办法》规定,在国家级自然保护区修筑临时设施和永久设施,应当经国家有关部门审查批准。督察发现,三门峡城乡示范区未经国家有关部门审查批准,擅自在保护区内的好阳河湿地公园建设停车场、钢结构木质平台、有机玻璃帐篷、露营地、观景栈道、餐饮等旅游服务设施,与自然保护区管理目标明显不符,且其中大部分项目已开始营业。

## 三、原因分析

三门峡城乡示范区资源节约和生态保护法治意识不强,违规占用耕地挖湖造景,自然保护区和河道管理不到位,相关部门监督管理不力。

督察组将进一步调查核实有关情况,并按要求做好后续督察工作。

2023年11月,中央第四生态环境保护督察组督察甘肃省发现,张掖市黑河流域违规取水建设人工水面、地下水超采治理不力、违法毁林开垦问题突出,加剧水资源紧张状况,加大生态环境退化风险。

## 一、基本情况

张掖市地处河西走廊中部,位于黑河流域中游,长期以来干旱少雨,水资源短缺,人水、地水矛盾突出,生态环境十分脆弱。坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产,把水资源作为最大的刚性约束,合理利用黑河流域水资源,对保障生态安全意义重大。

## 二、主要问题

一是大量人工水面长期违规取水。督察发现,张掖市甘州、临泽等区县有30余处人工水面存在违法违规问题,水域总面积达6000余亩。其中,2011年甘州区芦苇湾景区未批先建3个人工水面,开挖方量465万立方米,水域面积2250亩,一直未办理取水许可证,仅2022年就从黑河取水2600万立方米。2016年弱水花海景区建有3个人工水面,水域面积458亩,2016年至2021年一直未办理取水许可证,2022年补办许可证后仍超量从黑河取水6.7万立方米。2017年以来张掖奥林匹克森林公园未批先建11个人工水面,水域面积1248亩。

督察还发现,2020年6月国家加强“挖湖造景”排查整治以来,张掖市在弱水公园内未批先建2个人工湖,水域面积165亩;在白塔彩虹公园、张掖大剧院西侧公园内各建1个人工湖,水域面积合计34.1亩,占用耕地24.4亩。

二是地下水超采治理不力。由于长期大量抽取地下水,张掖市形成7个超采区。2016年印发的《甘肃省地下水超采区治理方案》明确要求,张掖市到2020年压减地下水取水量6640万立方米,但实际仅压减84.6万立方米,2021年地下水取水量又分别比2016年增加1460万立方米、1359万立方米。2020年以来,超采区内发生数千起超量取水问题,当地水务部门基本未依法查处。

2012年1月国家印发的《关于实行最严格水资源管理制度的意见》要求,“在地下水超采区,禁止农业、工业建设项目和服务业新增取用地下水”。督察发现,张掖市地下水超采区均为限采区,2016年以来,当地水务部门违规审批致远林业科技有限公司等20眼井。甘肃省水利厅2016年1月要求,2016年全国公共供水管网覆盖范围内自备水源井,张掖市不仅未落实相关要求,甚至又为经开区供水管网覆盖范围内河西制药等49眼井发放了取水许可证。2020年以来限采区内超许可取用地下水1.6亿立方米,地下水位持续下降。

三是违法违规开垦加剧水资源紧张。森林法规定禁止毁林开垦。督察发现,张掖市在土地整理项目实施过程中,毁林问题频发。2012年至2022年,开垦耕地占用林地约9.6万亩。地方林草部门放松管理,仅对1592亩毁林开垦的违法行为实施了处罚。地方林草部门提供材料显示,甘州区党寨镇上寨村、碱滩镇管家庄村违法开垦林地369亩、259亩问题均已查处整改到位,但督察发现实际并未整改。临泽县2020年在板桥镇西湾村违规实施土地整理项目,非法采伐林木851亩,现场督察发现仍在毁林。

此外,甘州区和高台县违反河道管理条例相关规定,未经批准在黑河干流建设3个橡胶坝用于蓄水。

## 三、原因分析

张掖市生态优先绿色发展理念不牢固,对落实中央要求筑牢国家西北生态安全屏障的极端重要性,对黑河流域水资源严重短缺、河西走廊地区生态环境极其脆弱的区域特殊情况认识不到位,落实最严格水资源管理制度不到位,经济发展、城市建设没有充分考虑黑河流域水资源环境承载能力,一些部门不作为、乱作为问题突出。督察组将进一步调查核实有关情况,并按要求做好后续督察工作。

2023年11月,中央第五生态环境保护督察组督察青海省发现,柴达木盆地盐湖资源开发中绿色发展理念树得不牢,生态环境刚性约束认识不清,存在无序扩张、违规取水、侵占草地等问题。

## 一、基本情况

柴达木盆地是我国主要的盐湖资源富集区,分布有察尔汗、大柴旦、茶卡等33个盐湖,生态安全地位重要。立足特有资源禀赋,处理好高质量发展和高水平保护的关系,是盐湖资源开发中必须把握好的重要问题。

## 二、主要问题

一是超规模开采、无证开采。察尔汗盐湖区域氯化钾生产企业长期超规模生产,采矿许可证批复每年总量为397万吨,但2019年至2022年实际年产量分别超出采矿许可的78.8%、70.7%、57.9%、84.1%。其中,青海盐湖工业股份有限公司实际建成产能500万吨,是采矿许可证批复生产规模的3.8倍。其所属的三元钾肥公司没有取得环评和用地手续,违规建设1.28万亩晒盐池。青海发投碱业公司、中盐青海昆仑碱业公司没有落实德令哈市政府整改整治中限产50%的要求,以虚假台账应付现场检查。

不仅超规模生产,而且存在私挖乱采乱象。格尔木市5家企业和2个个体经营户私挖18个盐田,占地525亩,大部分没有办理采矿许可、用地等手续,弃渣弃土随意堆放,卤水沟渠支离破碎。格尔木市和海西州盐湖管理部门对整治工作相互推诿,违法违规问题长期得不到解决。

二是违规取水用水。柴达木盆地多年平均降水量仅为83毫米,属于极端干旱区。水资源是盐湖产业发展的命脉所在。督察发现,一些企业不顾水资源刚性约束,违规取水用水。格尔木藏格钾肥公司溶矿用水不按取水许可要求从柴达木河下游泉集河取用淡水,而是擅自取用限制开发的南霍布逊湖卤水,2019年9月至2023年9月违规取卤水1.26亿立方米。青海盐湖工业股份有限公司资源分公司有16处地表水泵站,每年取水2136万立方米用于清洗设备,至今未办理取水手续。青海锦泰钾肥公司马海矿区和青海中航资源公司马海矿区通过拦坝、挖渠等方式,长期从马海湿地违规取水,每年取水量达700余万立方米。

一些企业超规模或违规开采地下水。2022年,青海盐湖工业股份有限公司所属蓝科锂业公司、钾肥分公司分别超量取用地下水134万立方米、402万立方米。格尔木盐化(集团)公司委托青海黄河实业集团建安公司经营氯化钾项目,后者私自都在兰县沙漠地区打井抽取地下水,截至2023年9月违规取水27万立方米。

三是违法占地和侵占草地。柴达木盆地生态环境极其脆弱。督察发现,青海发投碱业公司、中盐青海昆仑碱业公司蒸氨废液排放场长期违法占地约2.5万亩,其中天然牧草地4086亩。昆仑碱业的蒸氨废液排放场西侧坝体2019年以来出现明显渗漏,对相邻的柴达木梭梭林国家级自然保护区构成威胁。青海盐湖镁业公司蒸发塘、晾晒池等违法占地约3.3万亩。青海五彩碱业公司蒸氨废液排放场违法占用裸地9599亩。青海中航资源公司德宗马海钾矿违法占用1.7万多亩草地修建盐田。青海晶鑫钾肥公司违法占地1.5万亩,其中6000亩在处罚后办理了盐田租赁用地手续,剩余9000亩没有按整改要求恢复原状,仍作为盐田使用。

## 三、原因分析

海西州生态文明建设认识不到位,对盐湖资源高水平开发利用重视不够,盐湖管理、自然资源、水利、林草等相关部门监管不力,部分企业违法违规生产经营,对柴达木盆地自然生态造成严重影响。

督察组将进一步调查核实有关情况,并按要求做好后续督察工作。

甘肃省张掖市违规取水问题突出  
加剧生态退化风险青海省柴达木盆地盐湖资源开发无序扩张  
加重生态环境承载负担