

海洋生态文明建设对海域使用论证工作的具体指导

于大涛¹, 杜红², 王旭³, 高范¹, 崔雷¹

(1. 国家海洋环境监测中心 大连 116023; 2. 大连市旅顺口区人民政府公室 大连 116041;

3. 大连市旅顺口区海洋与渔业局 大连 116041)

摘要: 海洋生态文明建设是我国生态文明建设的重要组成部分。海域使用论证作为各类用海项目用海可行性分析的技术性分析工作, 在论证工作中引导用海项目贯彻海洋生态文明理念, 落实海洋生态文明建设具体方案, 极具现实意义。文章按照海域使用论证工作流程, 依据海洋生态文明建设具体方案, 按阶段分析了海域使用论证工作的具体工作内容, 以求通过海域使用论证工作落实海洋生态文明建设对用海项目的具体指导。

关键词: 海域使用论证; 海洋生态文明建设; 海洋功能区划; 海洋生态红线

中图分类号: P74

文献标志码: A

文章编号: 1005-9857(2016)01-0109-04

Specific Guidance on the Demonstration of Sea Area Usage from Marine Ecological Civilization Construction

YU Datao¹, DU Hong², WANG Xu³, GAO Fan¹, CUI Lei¹

(1. National Marine Environmental Monitoring Center, Dalian 116023, China; 2. Lushun District People's Government Office, Dalian 116041, China; 3. Ocean and Fishery Bureau of LuShun, Dalian 116041, China)

Abstract: The marine ecological civilization is an important part of the construction of ecological civilization in our country. Being a technical analysis of the feasibility analysis for various sea area use, demonstration of sea area usage is significantly practical to guide the sea area usage carrying out the concept and the specific program of marine ecological civilization construction. The article analyzed the specific work of the demonstration of sea area usage stage by stage according to the demonstration of sea area usage work process and the specific program of marine ecological civilization construction.

Key words: Demonstration of sea area usage, Marine ecological civilization, Marine functional zoning, Marine ecological red line

党的十八大提出将生态文明建设与政治、经济、文化、社会 4 种文明的建设并列, 构成“五位一体”的科学发展布局, 明确生态文明是社会整体文

明不可分割的一部分。在建设海洋强国战略背景下, 海洋生态文明建设是生态文明建设的重要组成部分。2015 年 6 月, 国家海洋局印发了《国家海洋

局海洋生态文明建设实施方案(2015—2020)》(以下简称《实施方案》),标志着我国海洋生态文明制度体系和能力建设的全面展开。

海域使用论证是海域管理的重要技术支撑材料,是优化项目用海,合理审批用海的重要手段。在海域使用论证过程中突出海洋生态文明建设是各级海洋部门及论证技术单位落实《实施方案》精神的具体体现。

1 海域使用论证中海洋生态文明建设的内涵

海洋生态文明建设的具体含义说法众多,笔者认为,海洋生态文明建设的重点在文明二字,所谓文明即人的意识形态要文明,要符合海洋生态可持续发展理论。体现在海域使用论证工作中就是将保护海洋生态、海洋环境,创建人与海洋和谐发展

的理念贯穿在整个论证工作当中。在全社会倡导生态文明建设的大环境下,在用海项目中做到海洋生态文明、人与海洋和谐发展成为用海项目可行性研究阶段分析的重点因素之一。

2 海域使用论证中对海洋生态文明建设的落实

海域使用论证工作的根本作用在于对项目用海的科学性和合理性进行评估,为行政审批提供决策依据和技术支撑^[1]。同时,在论证过程中对用海平面布局、用海类型、用海方式、用海面积等进行优化分析。海域使用论证对于合理开发海洋资源、保护海洋生态环境、维护国家海洋权益和广大用海者的合法权益、促进海洋经济的可持续发展具有十分重要的意义^[1](图1)。

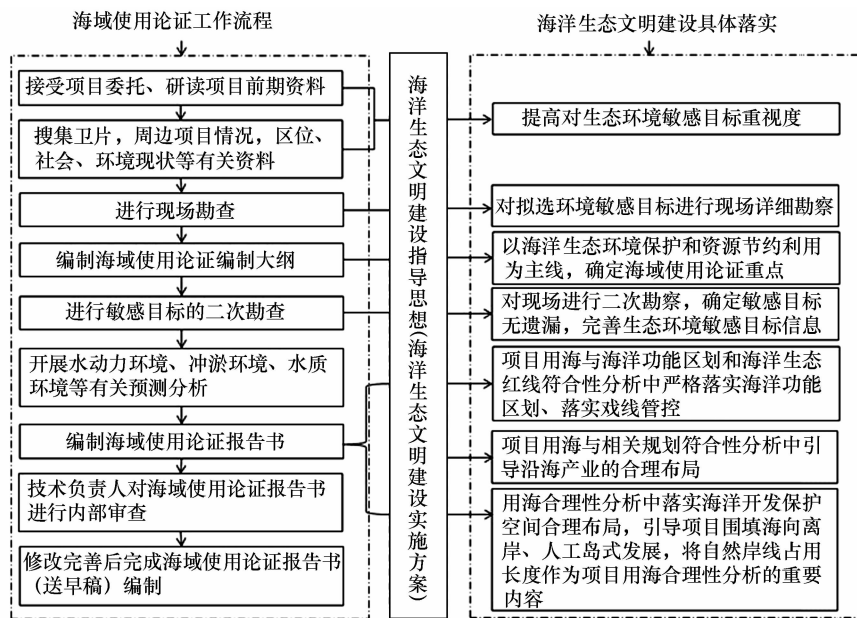


图1 海洋生态文明建设对海域使用论证各阶段的具体指导示意图

2.1 以海洋生态环境保护 and 资源节约利用为主线, 确定海域使用论证重点

海域使用论证重点的确定是海域使用论证工作开展的重要基础, 确定了论证重点就确定了论证工作的主要方向。

海域使用最直接的海洋资源影响就是对海洋空间的不可逆的占用, 该种影响在局部或单个项目中往往很难体现, 随着地区发展及时间推移, 用海

项目对海域空间的占用可能造成海域水动力和冲淤环境的变化, 进而影响海域生态环境。海域使用论证应本着集约、节约海洋资源的原则, 将项目用海面积、平面布置合理性作为海域使用论证重点。

用海项目对海洋生态环境的影响还存在于项目施工期。挖泥、抛石、疏浚、炸礁等等施工方式都会造成海洋生态资源的直接损失。因此, 在涉及施工内容的用海项目中应将资源环境影响分析作为

论证重点。

根据《实施方案》对围填海活动的控制要求,针对围填海项目应就用海方式进行深入论证,将其作为论证重点,从项目定位、产业类型、产能效益等方面分析项目是否仅为单纯获取土地而进行填海造地。对于涉及重点海湾、重要河口、重要滨海湿地、重要砂质岸线及沙源保护海域、特殊保护海岛等区域的围填海工程^[1],海域使用论证中应明确该工程不准建设或重新优化用海方式。

2.2 提高对生态环境敏感目标的重视度

资料收集与现状调查是海域使用论证工作前期资料获取的重要途径。通过研读有关资料,初步了解项目周边海域环境与开发利用现状,确定现场勘查重点。在现场勘查中通过现场观察、拍照、取样、走访、调研等形式,确定项目建设可能影响到的敏感目标。在此过程中提高对生态环境敏感目标的重视程度,确保在海域使用论证过程中对项目建设可能造成的生态环境敏感目标影响有深入的分析,从而达到落实《实施方案》中的海洋生态环境保护宗旨。

2.3 严格落实海洋功能区划、落实红线管控

海洋功能区是项目用海可行的基本条件,用海项目本身应首先要符合海洋功能区划对项目所在海域的自然、区位、社会发展和海洋经济条件的约束。《实施方案》中明确发挥海洋功能区划的约束性作用,严格落实海洋功能区划开发保护方向和用途管制要求^[2]。落实在海域使用论证工作中,就是在“项目用海与海洋功能区划符合性分析”中要坚持从用途管制、用海方式控制及海洋环境保护等方面分析项目用海的海洋功能区划符合性。

2012 年国家海洋局印发了《关于建立渤海海洋生态红线制度的若干意见》,意见依据渤海海洋生态特点和管理需求,分区分类制定红线管控措施^[3]。海洋生态红线是最基本的海洋生态环境保护要求,是维护海洋生态环境质量必须坚守的防护底线。

《实施方案》在主要任务中提出要在全国建立海洋生态红线制度,将重要、敏感、脆弱海洋生态系统纳入海洋生态红线区管控范围并实施强制保护和严格管控^[2]。在已确定海洋生态红线制度的沿海

省份用海项目海域使用论证分析中,应分析项目选址、施工期、运营期污染物排放影响,以确定是否对海洋生态红线控制区造成影响。

2.4 引导沿海产业的合理布局

海域使用论证中“项目用海与相关规划的符合性分析”主要内容是阐述国家产业规划和政策,分析论证项目用海与海洋经济发展规划,海洋环境保护规划,城乡规划,土地利用总体规划,港口规划,以及养殖、盐业、交通、旅游等规划的符合性^[4]。在促进涉海产业结构调整 and 转型升级,优化海洋空间开发布局的海洋生态文明建设要求下。海域使用论证中应逐步引导用海项目根据海域资源配置向产业集群、高质、节能方向发展。对不符合各类产业用海面积控制指标的项目从项目用海论证阶段即提出重设方案或优化方案的建议。

2.5 落实海洋开发保护空间合理布局

海域使用论证中用海合理性分析章节是海域使用论证工作中的主要部分,该部分内容从项目选址、用海方式、平面布局、用海面积、用海期限等几个方面分析项目用海的合理性。可以说该章节内容集中体现了海域使用论证单位对用海项目的技术分析成果。

根据《实施方案》中对“实施自然岸线保有率目标控制”的管理要求。用海项目将自然岸线占用长度作为项目用海审查的重要内容,引导围填海向离岸、人工岛式发展,限制顺岸式围填海^[2]。海域使用论证中应就项目用海方式、平面布局、占用岸线长度等问题进行深入分析。对不符合《实施方案》指导精神的用海项目方案,建议项目单位联合设计单位、可行性研究单位和海域使用论证单位一同对用海方案进行优化,保障各级政府落实自然岸线保有率指标不被突破。

2.6 海域使用论证依托海洋环境影响评价,强化公众参与度

根据《国家海洋局关于加强海洋工程建设项目环境影响评价公示工作的通知》等有关规定,目前海洋环境影响报告书中公众参与程度较高,在评价阶段均采用网上公示,并结合现场发放调查问卷等方式进行公众调查。但海洋环境影响报告中的调

查内容主要针对海洋环境影响,针对海域使用论证中的重点分析内容,如用海合理性分析、相关规划符合性分析、开发利用协调分析等内容均少有涉及。《实施方案》中要求强化海洋生态文明建设宣传教育。落实到基层工作中如何实施,笔者认为在具体用海项目中落实公众参与是加强对公众宣传教育的绝好切入点。海域使用论证工作可以结合海洋环境影响评价工作的公众参与环节,在公众参与中说明海域使用论证工作在海洋生态环境保护 and 资源节约利用、落实海洋功能区划和海洋生态红线制度、优化沿海产业的合理布局、实施自然岸线保有率目标控制等方面所做的具体工作,让公众参与到用海可行性的论证阶段。从而提高地方民众对海域使用论证工作的认识,了解技术单位、海洋行政主管部门等的具体工作,提高海洋生态文明建设认知程度。

3 结论

海洋生态文明建设关乎我国海洋事业的发展

大局,落实海洋生态文明建设是每一个海洋工作者责无旁贷的义务。海域使用论证做为各类用海项目用海可行性分析的技术性分析工作,在论证工作中引导用海项目贯彻海洋生态文明建设的理念,落实海洋生态文明建设具体方案,极具现实意义。海域使用论证报告要把好用海项目的第一道关,将海洋生态文明建设落实到具体工作之中。

参考文献

[1] 海域管理培训教材编委会. 海域管理概论[M]. 北京:海洋出版社,148.

[2] 《国家海洋局关于印发〈国家海洋局海洋生态文明建设实施方案〉(2015—2020 年)的通知》[Z]. 国海发[2015]8 号,国家海洋局,2015 年 6 月 19 日.

[3] 国家海洋局.《关于建立渤海海洋生态红线制度的若干意见》[Z]. 2012 年 10 月.

[4] 国家海洋局.《海域使用论证技术导则(2010)》[Z]. 2010 年 8 月.