

海域使用论证等级划分方法探讨

黄蔚霞^{1,2}, 张叶春¹, 颜文¹, 徐玉芬¹

(1. 中国科学院南海海洋研究所 广州 510301; 2. 中国科学院研究生院 北京 100049)

摘 要: 作为我国海域使用管理工作的一个重要组成部分, 海域使用论证制度在海域使用的审批、管理中起着至关重要的作用。由于海域使用论证工作起步较晚, 相关导则和规范在指导实际工作中暴露出一些问题, 因此需要不断的修改和完善。笔者结合实践工作经验, 在总结了2008年《海域使用论证技术导则》(试行)关于海域使用论证划分等级和依据在指导实际工作中存在的问题, 并分析了2010年征求意见稿的改进和调整意见, 提出了海域使用论证的等级划分除采用定性与定量相结合的方式, 还应当综合考虑海域级别、项目用途、项目规模和是否采取后论证模式等因素的观点, 旨在为进一步促进海域使用论证工作等级划分的合理化提供一些看法。

关键词: 海域使用论证; 技术导则; 等级划分

《中华人民共和国海域使用管理法》的颁布与实施, 使我国的海域使用管理模式发生了根本性变化, 即由原来单纯行政管理转为权属管理, 由多头分散管理转为集中统一的综合管理^[1]。开展海域使用论证是海域使用自身发展的要求, 也是贯彻落实国家相关法律的需要。海域使用论证从决策源头考虑其使用海域的可行性, 为保证海域资源的可持续发展提供了重要的保障。作为我国海域使用管理工作的一个重要组成部分, 海域使用论证制度在海域使用的审批、管理中起着至关重要的作用^[2]。近年来, 海域使用论证制度日趋完善, 海域使用论证管理呈现不断加强和逐步规范的良好局面, 在海洋管理工作中具有极其重要的地位和作用^[3]。由于起步较晚, 海域使用论证工作的相关导则和规范还在不断的完善和修改中, 因此在实际工作中有一些值得注意和总结的问题。

在2008年的《海域使用论证技术导则》(试行)中, 首次对海域使用论证工作等级进行了划分。它的提出是基于《海域使用分类体系》和结合海域使用论证的研究成果和工作实践, 按项目的用海类型、用海规模和用海方式, 同时采用了以项目用海类型、规模方式的主要构成要素为依据, 包括项目用海所在区域的社会经济、自然资源及环境条件、与海洋功能区划、

相关规划符合性、利益相关者、选址、方式、面积、期限的合理性以及项目用海的主要不利影响等方面分析要素来划分论证工作等级, 其由复杂到简单依次分为1级、2级和3级^[4]。

2010年5月, 国家海洋局组织进行了《海域使用论证技术导则》(试行)的修订, 形成了《海域使用论证技术导则》(征求意见稿)。其中, 对海域使用论证的等级划分进行了较大的调整, 论证工作等级依照项目的用海方式、用海规模和项目所在海域特征, 划分为1级、2级和3级^[5]。与2008年的《海域使用论证技术导则》(试行)相比, 它的提出除了基于《海域使用分类体系》, 还与项目所在海域的特征相关。

对海域使用论证的等级划分是海域使用论证的重要依据, 它不仅确定了海域使用论证工作的深度和广度, 又与论证中各项工作量密切相关, 如海洋环境现状调查和数值模拟计算的工作量等。因此海域使用论证的等级划分在整个海域使用论证过程中占有重要的指导地位。然而从《海域使用论证技术导则》(试行)执行至今, 海域使用论证过程中由于论证等级划分的不尽合理, 也造成了论证报告的编写质量不高和论证工作效率较低等问题。为了进一步完善海域使用论证制度, 加强海域使用论证在海域使用管理中的指导作用, 对海域使用论证等

级划分的研究势在必行。

1 海域使用论证等级划分的依据及方法

海域使用论证等级划分是在《海域使用分类体系》的基础上建立的,而海域使用分类必须了解和掌握影响海域使用级别划分的各因素之间的相互作用,依据一定的原则,科学划定不同类型的用海级别^[6]。

当前的海域使用论证等级划分的确定,一般采用定性与定量分类相结合的方法进行划分。等级的确定重点考虑项目用海方式、项目用海规模和项目所在海域特征。同一用海项目由多个用海方式构成,按用海方式、用海规模、项目所在海域特征所判定的等级不一致时,采用就高不就低原则确定论证等级。

采用定性与定量分类相结合的方法,通过对海域使用类型的分类,结合用海规模和海域特征对论证工作进行分级。这种方法既有定性的海域使用类型、海域特征分析指标,也有定量的用海规模指标。海域使用分类以海域用途为主要分类依据,遵循对海域使用类型的一般认识,并与海洋功能区划、海洋及相关产业等的划分来相协调。在海域使用类型划分上保持项目用海的完整性,反应其总体特征,方便海域使用行政管理及相关工作。分类采用两级分类体系,共分为9个一级类和30个二级类。而用海规模的量化指标主要为用海面积、用海构筑物(管线等)的长度、取排水量和倾倒量来分类。

2 海域使用论证等级划分存在的问题

2008年的《海域使用论证技术导则》(试行)中对海域使用论证等级划分的方法简明扼要,考虑的因素不多,在分析一个新的海域使用论证项目的时候,对项目的定级容易,一目了然。但是这种方法也同样存在弊端,它只考虑用海方式和用海规模,对其他可能对项目本身来说非常重要的因素不加以考虑。在实际的海域使用论证过程中,主要存在以下问题。

2.1 划分原则没有考虑地区差异性

等级划分采用全国统一的原则,对不同等

级不同开发现状的海域采取同样的标准,对不同海洋生态环境的海域采取同样的标准,对海洋资源分布状况不同的海域采取同样的标准。显然,这种根据用海方式和用海规模两个单一因素来确定论证等级,是不太合理的。如,在不同海区的海湾、河口海域和近岸海域、其他海域采用统一的标准对用海论证进行等级划分;如,在海洋生态环境脆弱和海洋生态环境良好的海域采用统一的标准对用海论证进行等级划分;如,在海洋资源丰富的海域和海洋资源贫瘠的海域采用统一的标准进行等级划分。

2.2 未考虑用海项目的具体用途区别论证等级

同样的用海方式和用海规模,由于用海项目的用途不同,其用海对海洋生态系统和海洋环境的影响可能大相径庭,其用海的不利影响和风险也不能一概而论。如,同样是码头,油气运输和普通散货运输码头,其风险就大不相同。因此,不考虑用海项目的具体用途进行海域使用论证的等级划分也是不够科学的。

2.3 各级论证要求过于笼统

海域使用论证的工作等级划分为三级,对各级论证的要求过于笼统。1级和2级论证内容齐全,论证范围覆盖项目用海所涉及的全部区域,论证重点突出,进行详细调查、调访和资料收集。1级论证要求进行重点问题专题分析;2级论证可根据具体情况进行重点问题专题分析;3级论证不要求进行重点问题专题分析。1级论证要求有项目用海方式替代方案,并根据项目具体情况提供用海选址备选方案^[4]。现行有关论证技术规范分类管理不够细化,没有针对不同的用海方式设定详细的不同的论证内容和方法,导致论证的针对性不强。

2.4 应扩大特殊用海项目的范畴

对于特殊用海项目这类用海,应扩大其定义的范畴。事实上,有很多项目类型本身具有非常特殊的情况。如,公益用海项目、由于政策或技术规范空白或更新带来的项目和某些带有历史遗留问题等,都应当纳入特殊项目中,用较为特殊的方法解决其用海问题。

3 对海域使用论证等级划分的几点建议

海域使用论证是一项崭新的工作,为了进

一步加快海域使用论证等级划分的科学、合理化进展,需要不断地在工作中总结、完善、提高。与2008年的试行版相比,2010年的《海域使用论证技术导则》(征求意见稿)有了很大的改进,其中对海域使用论证工作等级的划分主要改进了以下几点。①考虑了项目所在的海域特征,依照海域环境的敏感性分为敏感海域和其他海域,其他海域比敏感海域的同类型用海论证等级一般要低一级;②对于填海造地用海,根据填海规模对填海面积较小的用海降低其论证等级;③增加了温排水用海、取排水口用海等几个较特殊的用海类型的论证等级划分标准;④删除了特殊用海的论证等级划分标准;⑤某些类型用海的规模与论证等级划分标准发生了改变,如跨海桥梁的论证等级,长度大于5 km为1级论证改为长度大于2 km为1级论证。

对海域使用论证的等级划分除了采用定性与定量相结合的方式,还应当全面考虑其他因素。针对海域使用论证等级划分存在的各项问题,依据一定的原则与方法把对海域使用论证工作有重大影响,又能体现项目本身的因素作为划分海域使用论证等级划分的依据。可考虑的主导因素有海域级别、项目用途、项目规模和是否采取后论证模式等。结合以上各主导因素,对海域使用论证的等级划分有以下几点建议。

3.1 可考虑与海域的分等定级相关

2010年的《海域使用论证技术导则》(征求意见稿)虽然已经考虑项目用海所在海域的海域特征,但是对海域的分类还是较为笼统。近年来,我国已经开始对海域的分等定级开始了研究,其中的多因素综合评价法为多数人所采用,只不过每个人采用的主导因素有所不同。同样的,对海域使用论证的等级划分也可以参考这种模式,以综合考虑项目用海的综合信息,避免单一性地判断项目用海的影响,准确地对海域使用论证进行等级划分,以避免工作量的不足和重复浪费。

对海域的分等定级已经包含了区位条件、自然条件、资源状况、环境条件和社会经济条件等各方面因素。目前,对海域的分等定级方

法还处于探索阶段,我国至今并未形成成熟的海域分等定级方法。苗丽娟等对海域使用分类定级提出通过估算定级主导因素的作用分值,从而计算因素权重值,最后测算单元总分值的方法来划分海域使用级别^[6]。栾维新、王平等对海域分等采用多因素综合评定法,通过选择影响沿海地区(市、县)整体效益的因素和因子,并赋予相应参数,然后用一定数学公式进行加权求和,得到多项指标的综合评定分值(总分值),最后依各地区的总分值进行排队,确定海域等级^[7-8]。胥宁参考其他行业的分等定级制度,对我国海域的分等定级进行了研究,初步建立了海域分等定级程序,与前文提到的几种方法类似,不同的是他还计算了典型行业的海域级差收益,以最终确定海域的等级^[9]。

参考海域的分等定级方法,对海域使用论证的等级划分也可采用多因素综合评定法,在已经建立的海域分等定级的基础上,把海域等级作为海域使用论证等级划分的其中一个主导因素。以广东省沿岸为例,在珠江口海域和汕头港海域这两个同样属于海湾河口的敏感海域铺设一条海底电缆,由于珠江口海域的海上开发活动密度明显高于汕头港海域,因此可相应的提高其论证等级。

3.2 增加项目用海的具体用途等其他因素确定论证等级

除了项目的用海方式和用海规模、考虑项目所在海域等级等其他因素之外,用海项目的具体用途也是论证等级划分的一个重要因素。如,同样都属于填海项目,用于码头或项目后方陆域形成的填海和用于岸线修整的填海就不可一概而论,用于岸线修整的填海项目,其论证等级可相应降低;又如同样是码头,对操作者本人和周围设施的安全有重大危害因素的油气运输等易燃易爆、危险性高的用海,应相应的提高其论证等级。

除了项目用海的具体用途外,可增加其他可考虑的因素,如投资规模(用海部分投资所占比例高低)等,建立一个除了用海规模以外的另一个分支作为定级的考虑因素。

3.3 细化不同等级的论证要求

目前的海域使用论证划分等级后,对各等

级论证的要求过于笼统。细化不同等级的论证要求,是提高海域使用论证报告的需求,也是完善海域使用论证体系的需求。应进一步细化各等级的论证要求,一方面可以突出各等级论证的区别;另一方面,也可使海域使用论证从业人员对于海域使用论证的要求更加清晰。

3.4 应考虑“特殊用海”项目

2010年的《海域使用论证技术导则》(征求意见稿)取消了对“特殊用海”这类用海项目的海域使用论证等级划分,笔者认为应明确“特殊用海”项目的定义,适当扩大范围,特事特办,简化程序,节约各种资源和成本。如,科研教学、海洋保护区用海、海岸防护工程用海和公益用海项目等,某些由于政策或技术规范空白或更新带来的项目,某些具有历史遗留问题的项目等,应当纳入“特殊用海”项目中,特事特办,为海域使用管理提供便捷的通道,避免论证工作的重复、浪费和缺乏针对性。

3.5 应考虑项目后论证的相关事宜

由于政策漏洞和地方管理不善,常常出现某些项目未论证已施工的现象,这种情况下,如果按照常规的论证程序,必然出现反程序论证的局面,只能得出“项目可行”的结论。在海域使用管理上,除了采取一定的处罚措施,还应当对这种“已成事实的项目”进行后论证,以便及时发现问题,防止对海域造成更大的影响。

海域使用后评价是指海洋工程项目建成并正式投入生产运营一段时间以后,通过调查研究该海洋工程项目实际发生的社会影响、经济效益影响和环境影响,并同该海洋工程项目的海域使用论证中的预测评价成果进行对比,复核该海洋工程对社会、经济和环境影响的实际发生情况和动工前的预测结果的差异^[10]。目前,我国针对海域使用后论证体系的研究较少,国家也没有出台相关的政策、法律、法规和规范,在整套海域使用后论证体系建立起来之前,可以考虑将需要进行后论证的项目论证纳入海域

使用论证等级中的其中一级。

4 结束语

科学、合理地确定海域使用论证的等级划分是开展海域使用论证工作的重要依据,有利于提高论证的效率和节约论证成本的投入,有利于提高海域使用论证的质量,为海洋行政主管部门审核项目提供更科学的依据。笔者分析了《海域使用论证技术导则》(试行)(2008年)在指导实际的海域使用论证工作中存在的问题,总结了2010年征求意见稿的改进和调整并提出了一些建议,旨在为规范海域使用论证工作提供一些新的看法。对海域使用论证的等级划分调整虽然不能一步到位,但是尽早进行相关的研究和技术规范的调整是非常必要的。

参考文献

- [1] 史美良. 海域使用管理中存在的问题及应采取的对策[J]. 现代商业, 2009(18): 82-83.
- [2] 赵明利, 谢健, 李珊. 海域使用论证中利益相关者分析存在的问题及建议[J]. 海洋开发与管理, 2009, 26(1): 3-8.
- [3] 曹淑萍. 海域使用论证管理探讨[J]. 南方国土资源, 2009, 78(6): 35-36.
- [4] 国家海洋局. 海域使用论证技术导则(试行)[Z]. 2008: 6-8.
- [5] 国家海洋局. 海域使用论证技术导则(征求意见稿)[Z]. 2010: 5-8.
- [6] 苗丽娟, 李淑媛, 王玉广. 海域使用分类定级方法初探[J]. 资源调查与评价, 2005, 22(4): 75-77.
- [7] 栾维新, 李佩瑾. 我国海域评估的理论体系及海域分等的实证研究[J]. 地理科学进展, 2007, 26(2): 25-34.
- [8] 王平, 谢健. 海域分等与海域使用基准价评估研究, 以广东省沿海地区为例[J]. 热带海洋学报, 2008, 27(1): 65-69.
- [9] 胥宁. 海域分等定级制度浅析[J]. 海洋通报, 2003, 22(5): 44-49.
- [10] 王勇智, 王曙光, 鲍献文. 海域使用后评价的初步研究[J]. 海洋开发与管理, 2008, 25(1): 60-66.