

区域建设用海规划开展战略环境评价的必要性探析

郭晓峰¹, 胡灯进²

(1. 国家海洋局第三海洋研究所 厦门 361005; 2. 福建海洋研究所 厦门 361012)

摘 要: 战略环境评价 (SEA) 是一项在高层管理层次上贯彻实施可持续发展的环境管理措施, 传统的海洋工程项目环境影响评价 (EIA) 的缺陷及可持续发展的要求是产生战略环评的根本原因。文章分析了区域建设用海规划的特点与战略环评的特征, 对区域建设用海规划开展战略环评进行了必要性探讨。

关 键 词: 区域建设用海规划; 战略环境评价; 必要性

1 区域建设用海规划的概念

区域建设用海一般指沿海连片开发需要整体围填的海域, 通常表现为位于同一海湾、河口、岛屿、生态敏感区和功能区等区域范围内, 连片布置且集中了至少3个或更多的围填海建设项目^[1], 一般都是大规模的围填海项目, 用海面积通常大于50 hm²。与一般的建设项目不同, 区域建设用海必须具备以下几个基本组成要素: 区域、连片、整体、围填。

区域建设用海与单个项目用海的区别主要表现在以下几方面: 在地理空间上, 区域建设用海涉及的海域空间范围大, 规划层次更高; 在时间尺度上, 区域建设用海更强调时间上的连续性, 通常规划实施时间较长, 要综合考虑累积效应; 在宏观层面上, 区域建设用海更体现综合性, 考虑的规划要素及用海影响问题多而全, 而单个建设项目用海则考虑得更具体、细致; 在结构体系上, 区域建设用海规划更强调系统性、协调性, 既要综合考虑用海与周边自然环境、社会经济条件等的外部协调性, 也要考虑规划用海区域内的功能分区、平面形态、项目布置等内部协调性。

区域建设用海规划是对整个区域用海进行的合理规划, 体现了项目用海的整体性、系统性、连续性。开展区域建设用海规划工作的核心内容是对区域用海开展空间上、时间上的合理布局与规划, 科学规划用海规模和平面布局, 确定规划实施建设时序。开展区域建设用海规

划工作的根本, 就是避免产生单个项目用海论证可行而区域整体论证不可行的问题, 实现科学用海和海域资源的可持续利用。开展区域建设用海规划工作的目标是通过对该区域用海进行空间上和时间上的合理规划, 来满足社会经济不断发展的用海需求, 实现科学用海和海域资源的可持续利用。

2 战略环境评价的概念及特点

战略环境评价 (Strategic Environmental Assessment, SEA) 是指对政策 (Policy)、计划 (Plan) 和规划 (Program), 简称 PPPs 及其替代方案的环境影响进行规范的、系统的、综合的评价过程, 包括把评价结果应用于相关的决策中, 即战略环境评价是在 PPPs 层次上及早协调环境与发展关系的决策和规划手段^[2]。

由于政策、计划和规划往往具有全局性、长期性、规律性和决定性的影响, 因此 SEA 是对项目环境影响评价 (EIA) 的深化和提高。它是在决策的源头及早协调环境与发展关系的一种手段, 它可使得战略开发活动的全局性影响、累积性影响、附加性影响和诱发性影响等一系列的影响在早期的政策、规划和计划阶段就得到充分的考虑, 有助于贯彻实施可持续发展战略。战略环评包括以下特点。

2.1 是个系统性工程, 强调考虑问题的全面性

战略环评的评价范围广, 内容复杂, 其范围在地域、空间和时间上均远远超过单个建设

项目对环境的影响,同时,各级发展规划的实施不仅对自然生态系统带来大的影响,而且对社会、经济系统也会产生很大的影响。因此,战略环评是一个系统性工程,其影响涉及面包括区域内所有拟开发行为及其对环境生态、社会、经济的全面影响,必须充分考虑环境、经济和社会的共同利益,实现三者的有机统一。

2.2 强调早期介入,与规划决策制定过程紧密结合

国内外的经验表明,战略环评在决策制定过程中越早介入效果越好。它可以为规划方案的制订提供环境保护方面的依据,使规划在方案制定的早期阶段就考虑环境问题,这样可以有效降低规划对环境的消极影响,以最小的环境损失获得最佳社会、经济和生态效益,确保达到可持续发展的目标。

2.3 需要更广泛的公众参与

战略环评是一个为决策提供科学依据的过程,它涉及许多领域,关系到很多部门。在环境评价过程中需要有不同利益集团的参与,这是因为封闭研究作出的分析一般无法预测相关利益集团对新发展规划效果的看法,而相关利益集团常常还可以提供宝贵的信息资料。通过举行论证会、听证会或者其他形式,广泛听取社会各方面的意见和要求,可全面地了解和认识评价对象的环境状况,揭示出潜在的环境问题,最大限度地减少规划的盲目性、随意性,从而进一步提高规划决策的科学化水平。

2.4 必须灵活、充分的考虑替代方案

由于战略环评的高层次性以及战略的可选择性,替代方案甚至与规划政策本身一样成为战略环评的研究对象。因此,替代方案是战略环评的核心内容之一,应当贯穿在政策规划制定的整个过程中。

2.5 注重从环境承载力角度分析论证

规划政策的制定必须与当时、当地自然资源和环境资源相适应,能充分利用现有的资源和环境优势,符合当地环境资源的承受能力。因此,战略环评应当在环境承载力分析的基础上,深入研究开发活动给生态系统造成的累积效应、二次

效应,并从剩余承载力的角度来评估规划中的拟议开发活动对环境可持续能力的影响,为更好地实施可持续发展战略提供科学依据^[3]。

3 区域用海规划开展战略环评的必要性

3.1 传统海洋工程项目 EIA 的缺陷

目前海洋工程上马前实行的是项目 EIA 的环境可行性论证方式,通常在项目工程可行性研究完成之后进行。尽管传统项目 EIA 的应用范围越来越广,而且是一项很有效的工具,但其在很大程度上只能对发展建议作出被动反应,它只是处于整个决策的末端,而不是在决策过程中对发展战略的环境影响进行评估。因此,它不能改变发展战略,只能对具体项目表示认可或否决,难以达到区域海洋环境保护和资源优化利用的综合防治目的,不能从宏观决策上调整产业结构的布局,也就不能指导建设项目朝着有利于提高区域环境质量和推进可持续发展的方向去建设。而且,目前海洋工程的项目 EIA 影响分析范围仅局限于单个项目,而对于同一海域内的开发活动或一系列有关联的开发活动所产生的协作影响、累积影响和诱发性影响,则无法有效分析解决。

3.2 实现区域可持续发展的需要

对于区域海洋开发来说,关键在于区域发展有关的制度安排和决策是否具有可持续性。由决策和规划失误引起重大环境污染和生态破坏的教训很多,因此,在区域用海规划过程中,可持续原则应作为政策的核心和主体,通过规划、计划和最终的建设项目逐渐分解和贯彻。

战略环评是把可持续性原则通过“战略与政策—规划与计划—建设项目”逐步分解实施下去的重要手段和适宜方法^[4],它强调的是在政策和规划的早期介入,通过鼓励和保证公众参与,提高评价的可靠性和准确性。一方面,战略环评为评估政府用海规划的环境影响提供了一整套技术方法,为决策者提供环境相关信息和决策方案,帮助决策选择环境上最可持续的方案,也为环境管理提供指导;另一方面,战略环评也可以作为区域用海开发综合决策的运行框架,能够弥补政府部门间协作性不强、

信息分散的问题。在组织评价过程中,建立部门间渠道,使得决策过程和环境评价过程相互作用,促进决策科学化,提供公众参与机会,协调利益冲突^[5]。总之,在资源紧张、环境和生态问题日益受到重视的今天,用海规划的战略环境评价(SEA)和海洋工程的建设项目EIA的有效结合,将由上到下系统地可将可持续发展的原则贯彻下去,从而为合理开发利用海洋,促进资源的可持续利用提供指导。

3.3 构建海洋生态文明的需要

目前,我国社会主义改革开放已进入全面建设小康社会的时期,国民经济仍将继续保持快速发展,并提出了建设生态文明的理念,而海洋经济是国民经济的重要组成部分,海洋生态文明亦是生态文明建设的重要组成部分。

我国是填海大国,据不完全统计,在1950—2002年期间,我国已经实施围填海面积约199万hm²,相当于现有滩涂面积的55%^[6],并呈逐年上升的趋势。短短3年时间,我国的填海面积从2004年的5352hm²上升到2007年的54006.53hm²^[7],增加了9.1倍,尤其个别地区在建设用海项目尚不明确和未经过充分论证的情况下,盲目圈占海域,不仅造成了海洋环境的严重破坏,也造成了海域资源的极大浪费。目前,我国海洋工程建设项目实行项目环境影响评价制度,然而,我国的海洋环评局限于单个建设项目的环评,仅能在小范围内预防或减轻其带来的环境影响。区域建设用海属于同一片海域建设多个项目的用海方式,正如上述传统项目EIA的缺陷,单个项目的环评工作无法从根本上预防区域建设用海对环境的负面影响。因此,就我国目前严峻的海洋环境保护形势而言,通过制度创新,开展区域用海规划的战略环评势在必行。通过实施战略环评,对规划用海区域内的多个项目进行综合分析和区域环境承载力分析,有利于从源头上防治或控制区域建设用海项目对海洋环境与资源的损害,从而达到优化资源利用和环境保护的目的。

4 结束语

2003年9月实施的《中华人民共和国环境

影响评价法》和2009年颁布的《规划环境影响评价条例》中均明确规定:“国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门,对其组织编制的土地利用的有关规划,区域、流域、海域的建设、开发利用规划,应当在规划编制过程中组织进行环境影响评价”,为区域建设用海规划战略环评的开展提供了强有力的法律保障。近年来,环保部门不断推进战略环评的开展,在战略环评的技术方法、理论体系和实施机制等均积累了一定的经验,为区域建设用海规划的战略环评实施提供了借鉴基础。

目前,我国海洋经济的发展驶入快车道,随之而来的海洋环境问题也愈来愈严重,已经直接阻碍了海洋经济的可持续发展^[8]。要实现二者的协调发展,在区域建设用海规划的编制过程中开展战略环境影响评价是一种有效的措施。因此,在目前的形势下,应该首先对区域建设用海规划的战略环评引起足够的重视,积极借鉴国内外先进的海洋开发战略环评实践和理论成果,形成符合我国国情的、系统的用海规划战略环评理论体系,以便更好地促进我国海洋环境保护事业的发展,实现海洋经济的可持续发展。

参考文献

- [1] 国家海洋局海域管理司. 区域建设用海总体规划报告编写技术要求(试行). 2008. 5.
- [2] RIKI T, ELIZABETH W, STEWARD T, et al. Strategic Environmental Assessment. London: Earth Scan Publication Ltd, 1992.
- [3] STAKHIV E Z. An Evaluation Paradigm for Cumulative Impact Analysis[J]. Environmental Management, 1988, 12: 725—748.
- [4] 西宝, 王玲. 城市可持续发展过程中战略环境影响评价研究[J]. 学术交流, 2003(2): 115—118.
- [5] 包存宽, 尚金城. 建立我国战略环境影响评价理论与实践体系[J]. 环境导报, 1999(5): 1—4.
- [6] 刘育, 龚凤梅. 关注填海造陆的生态危害[J]. 环境科学动态, 2003(4): 25—27.
- [7] 国家海洋局. 海域使用管理公报[R]. 2002—2007.
- [8] 唐雪水. 我国海洋环境保护规划的必要性探析[J]. 海洋开发与管理, 2008, 25(1).