

我国海域使用论证与美国海岸带环评对比研究

孙敬文

(中国海洋大学 青岛 266100)

摘 要:目前我国海域使用论证工作中还有一些不尽如人意的地方,如人为降低论证等级、报告书整体质量不高、论证程序流于形式、论证结果与实际情况有差别等。针对这些问题,文章对比了我国海域使用论证与美国海岸带环评制度上的一些异同,总结出问题产生的六方面原因:论证周期不完整;海洋功能区划的约束力不强、论证对象不确切;不关注海域的累积影响;对跨机构合作和公众参与没有规定;缺少有效的监管方法;法律效力有限。为了进一步完善我国海域使用论证制度,应采取以下对策措施:增加必要的论证内容,使整个论证程序更加完整;增加筛选阶段,明确论证对象,提前审核项目用海与海洋功能区划及相关规划的符合性;深化整体海域使用论证工作,增加生态区划及环境容量等理念;建立部门合作和公众参与的长效机制,提高海域论证工作的效果;引入“三方合同”的监管方法,杜绝论证工作中的偏袒现象;将海域使用论证与海洋工程环评两制度结合,增强海域使用论证工作的法律效力。

关 键 词: 海域论证; 中国; 美国; 对比研究

海域使用论证是我国海域使用管理的一项重要制度,既作为海洋功能区划的技术支撑,也是审批项目用海的科学依据。其基本原理是国际沿海国广泛采用的用海许可证制度。其他国家在进行海域使用管理的过程中并没有建立专门的海域使用论证制度,一般而言,其相关内容是包括在广义的环评制度中的^[1]。然而根据《中华人民共和国环境影响评价法》(以下简称《环评法》)的有关规定,我国环评主管部门是环保部,考虑到海域所具有的诸多复杂特性,为更好地开展海域使用管理工作,国家海洋行政主管部门在我国引入环评制度的同时建立了海域使用论证制度。

建立海域使用论证制度以来,我国海域使用管理工作取得了显著的成效,规范了海域开发利用秩序,保障了沿海地区经济发展,改善了海洋环境质量状况。但是,由于我国用海项目情况多样,相对海域使用论证制度的不完善,导致在论证制度实施过程中,出现了一些用海项目的论证工作问题,值得重视。如,人为降低论证等级,报告书整体质量不高,论证程序往往流于形式,论证的结果与实际情况有差别

等。为了不断完善海域使用论证制度,进一步加强海域使用管理工作,有必要对国内外海域使用论证进行对比研究,找到我们的不足之处,吸收他们的成功经验。

1 与美国海岸带环评制度的对比

1969年颁布的《国家环境政策法》使美国成为最早建立环评制度的国家。20世纪美国的环评体制在经过整个70年代的不断完善,已基本成熟,到80年代末90年代初,有关海岸带环评的研究也已较为全面。尽管不同的学者对环评程序的划分不尽相同,其核心内容应至少包括:对项目的描述,筛选,研究,替代方案的比选,评价,评估和公示,评审,决策,监管这9个方面,下面就从这几个主要方面做具体的对比。

1.1 对项目的描述阶段

该阶段的设立是为咨询机构开展其后的论证工作提供充足的必要信息,在美国该阶段包括5个方面内容:①目的。项目的设计目标以及预期社会效益。②必要性。项目建设的

必要性和环评必要性。③ 工程概况。包括项目勘察、施工、运营、拆除等各个阶段的活动，以及这些活动所涉及的用海基本情况。④ 未来计划。是否有预期的扩建计划。该项目是否只属于一个更大项目的一部分。⑤ 项目所在海域概况。项目所在海域的自然环境和社会经济概况。

《海域使用论证技术导则》（以下简称《导则》）同样要求在概述阶段对项目进行必要的描述，主要区别在于对工程概况的描述上没有涵盖项目发展的各阶段（仅包括项目施工期），对项目未来计划的描述没有要求。

1.2 筛选阶段

筛选阶段是用来确定项目是否需要环评，通过筛选项目将被分为三类：明显需要环评的；明显不需要环评的；不确定，需要进一步分析的。在筛选的过程中一般采用6种方法：列举法；阈值法；列表法，矩阵法，网格法；图层和GIS；敏感区和规划符合性分析。

我国海域使用论证并没有单独设立此阶段，只是采用列举、阈值和列表的方法根据所在海域特征和用海规模对不同类型的用海方式进行了论证等级划分，根据等级的不同编制报告书或报告表。《导则》对于规划符合性分析同样作了要求，但是在论证程序上过于靠后，处于可行性分析阶段，在项目用海资源环境影响分析和海域开发利用协调分析之后。

1.3 研究阶段

研究阶段是为了确定环评的重点和影响的范围，给出缓解影响的合理措施，研究出一个节约有效的评价流程。国内外海域使用论证对于范围和重点相关内容的规定并无差别，只是在确定的方法上不同。美国海岸带环评是在研究阶段由指导机构结合其他非政府机构、利益相关者以及公众共同确定。《导则》是在总则和附录D中分别对论证范围和论证重点给出了具体的参照标准。采用具体标准的方法可以大大缩短论证周期、降低论证成本、提高论证效率，在一定程度上也规范了论证工作、保证了论证的质量，但同时也失去了利益相关者和公众提前介入的机会。

1.4 替代方案的比选阶段

我国海域使用论证与美国海岸带环评在此阶段最主要的区别同样在于没有对跨机构合作和公众参与作出要求，对替代方案的规定也不全面。《导则》只提出了用海选址方案比选和平面布置方案的优化、填海造地平面设计方案的优化、用海方式的优化、用海面合理性分析、用海期限合理性分析等要求，对项目施工工艺与方法的优化未作规定，对项目运营期的工艺设计优化未作规定。这与对项目的描述不完整是一致的。

1.5 其他阶段

目前我国海域使用论证在评价阶段与美国相比无论是方法上还是对数据的要求上已没有明显差别。在评估与公示、评审以及决策阶段的区别主要还是跨机构合作与公众参与的缺失。在监管阶段规定的内容有限、效力不足。内容上对监管主体未作规定，对监测没有硬性要求；效力上没有法律责任的规定。

此外，我国海域使用论证与美国海岸带环评相比最大的优势在于单独设立了海域使用对策措施的章节。给出对策措施并不是美国海岸带环评的重点，只是作为评价的目标之一贯穿于评价的各阶段，通过替代方案的选取等方式得以具体的实现。有学者认为，美国的环评报告是在错误的时间以错误的形式向错误的人提供错误的信息，环评不应仅限于写出一个书面的报告，而更应该提出解决问题的办法。《导则》从我国属于发展中国家的事实出发，明确要求提出具体的海洋功能区划实施对策措施、开发协调对策措施、风险防范对策措施和监督管理对策措施，作为论证分析的一部分，对指导实际论证工作有很强的现实意义。

2 成因分析

通过与美国海岸带环评制度的对比，可初步总结出导致我国海域使用论证制度现存问题的原因，主要可以归结为以下几个方面：论证周期不完整；海洋功能区划的约束力不强，论证对象不确切；不关注海域的累积影响；对跨机构合作和公众参与没有规定；缺少有效的监

管方法；论证制度的法律效力有限等。

2.1 论证周期不完整

论证周期的不完整，指的是论证没有涵盖项目完整周期的各阶段，也没有对项目的未来计划进行必要的审查。一个项目的完整周期，包括了项目从最初的勘察到施工、运营以及最终拆除的各个阶段。如果将论证的时间尺度仅限于项目的施工期，则无法对项目的勘察、拆除阶段的用海情况进行必要的论证，也难以给出项目运营期监管的具体实施细则。

我国海域使用论证的等级判据采用了阈值的方法，即对用海规模设定具体的标准，按照不同的标准划定论证等级，而不同论证等级所要求的严格程度大不相同。阈值法有其先天的缺陷，即一旦划定了最低标准，就为逃避标准提供了可能。国外某河口海岸地区的地方政府于1973年通过了一项环评法案，要求对所有一次性建设30栋及以上的房屋项目进行环评，此后大部分的房屋项目都将建设规模减小到29栋或更少，这种应对策略被称作“分割”^[2]。因此，如果不对项目的未来计划进行必要的审查，海域使用申请人就有可能为了逃避严格的论证程序而将一个大的项目“化整为零”，人为降低论证的等级。

2.2 海洋功能区划的约束力不强，论证对象不明确

海洋功能区划是依据《中华人民共和国海域使用管理法》（以下简称《海域使用管理法》）和《中华人民共和国海洋环境保护法》等法律法规编制的，一经批准就具有法律的约束力，各级人民政府和海洋行政主管部门必须按照海洋功能区划的内容审批、审核海域使用申请。然而在《导则》规定的论证程序中，项目用海与海洋功能区划及相关规划符合性分析处于整个论证分析阶段的中后期，难以发挥海洋功能区划的指导意义。

根据《海域使用管理法》和《海域使用论证管理规定》的规定，论证的对象是“排他性用海活动”。然而由于海域本身所具有的立体性特点，用海活动存在“非排他性”，互不冲突的用海者完全可以在同一海域中共同开发^[3]。《海

域使用管理法》第二十三条也作出了“海域使用权人对不妨害其依法使用海域的非排他性用海活动，不得阻挠”的规定。而何为“排他性”“非排他性”并不确切，现在属于排他性的用海活动，未来很有可能发展为非排他性，如不及时做更进一步的说明，就会造成海域使用管理工作上的困扰。

2.3 不关注海域的累积影响

单个项目本身的影响或许有限，但是多个项目累加就会产生显著的总体影响，这种效果被称作累积影响。特别是对于小型建设项目而言，往往因为规模不大难以引起人们的重视，然而如果在同一地区聚集了过多相近类型的项目，其产生的累积影响可能会远大于一个大型项目所能产生的影响。海域所包含的系统十分复杂，若不关注海域的累积影响，仅凭对每一个项目分别论证难以实现海域使用论证的预期目标。

2.4 对跨机构合作和公众参与没有规定

无论《海域使用管理法》或《海域使用论证管理规定》都没有对论证程序中的跨机构合作和公众参与作出规定。跨机构合作不但可以提高论证的效率，还是完成论证的必要条件。以项目用海对国防安全 and 国家海洋权益的影响分析为例，由于军事设施的特殊性和保密性，海域使用申请人、海域使用论证技术服务单位、地方人民政府都有可能不清楚当地军事敏感区的相关情况，如不结合军事设施保护委员会等有关部门，具体的分析就不具可行性。事实上，近年来由于该步骤的分析不足所导致的威胁军事敏感区安全的事件已屡见不鲜。

“公众”一般指的是非政府机构、组织和个人，这些群体往往最有可能受到项目潜在负面影响的损害。公众参与的缺失会影响到利益相关者协调分析的客观性，同时还会引起公众的抵触心理，极大降低论证的效果。用海项目所能产生的潜在负面影响越大，公众参与的需求也就越强，如果没有合法、畅通、有效的公众参与渠道和方法，社会矛盾在激化到一定程度时就会以极端的形式表现出来，引发不同程度的环境群体事件，轻则需要重新论证，重则造

成损害海域使用申请人投资、降低地方人民政府公信力、阻碍地方经济发展的满盘皆输的局面。

2.5 缺少有效的监管方法

监管既包括对项目施工期和运营期的监管，也包括对整个论证程序的监管。《导则》只是对提出监督管理对策措施应注意的方面作了规定，没有提出监管的具体方法，也没有指定监管的主体。如果指定项目方为监管的主体，则与项目方自身的利益相矛盾，难以保证所得监测结果的真实性和客观性，监管的效果也无从谈起。如果指定独立的论证服务单位为监管主体，在缺少制度约束的情况下，论证单位往往会忙于下一个项目的论证工作，无暇顾及以往项目的监管。

对论证单位的监管同样缺少有效的办法。现行制度鼓励通过招投标的方式选择具备相应资质的论证技术服务单位，然而论证所需的费用是由海域使用申请人直接支付给论证单位的，这实际上是建立了海域使用申请人与论证单位之间的利益关系，严重削弱了论证单位的独立性，如果缺少有效的监管，论证的公平、公正原则将难以得到保证。

2.6 论证制度的法律效力有限

海域使用论证制度是我国海域使用管理的一项重要制度，直接规范海域使用论证的法规是《海域使用论证管理规定》，而环境影响评价制度是我国环境法的一项基本制度，直接规范环评的法规是《环评法》，其法律位阶更高。相比之下，海域使用论证制度的法律效力还很有限，在各方面的强制力都很不足。

3 对策和措施

上述问题的原因并不是孤立的，它们之间也有着千丝万缕的联系，如论证周期不完整自然也就导致了无法关注海域的累积影响，缺少有效的监管方法一方面是技术原因，另一方面也是由于论证制度的法律效力有限。针对这些问题的原因，具体可以从以下几个方面着手改进。

3.1 增加必要的论证内容

增加对项目勘察期、拆除期的论证，增加对项目施工期、运营期的工艺与方法优化方案的论证，使整个论证更加完整。增加对项目未来计划的论证，杜绝项目“化整为零”、人为降低论证标准的情况出现。这就要求在对项目的描述阶段补充项目勘察、拆除期的用海情况和拟采取的工艺与方法，项目施工、运营期拟采取的工艺与方法，以及项目是否有未来计划等相关信息。为了确保项目方提供的信息全面、实用，还可以采取由论证单位列出所需信息的目录，再由项目方按要求提供充足信息的办法。

3.2 增加筛选阶段

在论证报告第一部分概述中增加筛选阶段。在筛选阶段分析项目用海与海洋功能区划及相关规划的符合性，研究项目是否需要进行论证，并确定相应的论证等级。将项目用海与海洋功能区划及相关规划符合性分析提前到筛选阶段，在程序上更加合理，对于不符合相关区划和规划的，要么研究对海洋功能区划及相关规划做出调整，要么直接否决项目的可行性，不必再继续下面的论证工作。同时，在充分考虑海域立体性特征的前提下进一步明确对论证对象的规定，特别是陆域立体化经济发展模式正逐渐兴起，海域势必也会迎来立体开发的热潮，在这种背景下有必要去掉“排他性”这种非必要的约束。

3.3 深化整体海域使用论证工作

新颁布的《海域使用论证管理规定》较之前的《海域使用可行性论证管理办法》新增了对“整体海域使用论证”的规定，即市、县两级人民政府海洋行政主管部门应当对依据海洋功能区划选划的养殖区进行整体海域使用论证。只要不是围海养殖、建设人工鱼礁或者省、自治区、直辖市以上人民政府审批的养殖用海项目，单位和个人申请养殖用海时不再进行海域使用论证。这大大提高了养殖用海管理的效率，降低了相关成本，强化了海洋功能区划的指导意义，便于在论证过程中引入环境容量等概念，有利于对累积影响的关注。因此，有必要进一步深化整体海域使用论证的工作：在编制海洋

功能区划时更多的考虑生态区划的理念；将相邻市、县两级海洋功能区划中属于同一功能的海域结合起来进行整体海域使用论证；适当放宽整体海域使用论证的对象，不必仅限于养殖用海。

3.4 建立部门合作和公众参与的长效机制

部门合作有利于项目方案的优化设计，有利于本底资料的充分共享，有利于对累积影响的识别和评估，有利于环境监测以及制定、执行有关措施等工作的协调。因此，应当建立跨政府、跨部门、跨机构，以及政府与部门间、政府与机构间、部门与机构间合作的长效机制。必要时，如在重大项目论证时，还可采取成立临时工作小组的办法吸收有关部门的成员。公众参与原则是我国环境保护的一项重要原则，事实反复证明公众参与可以有效降低项目施工后产生争议的可能性，因此有必要在相关法律法规内对公众参与作出规定，并给出具体的公众参与操作方法指导。

3.5 引入“三方合同”的监管方法

美国加州地方政府为了解决环评中由于利益关系导致的偏袒问题，在环评费用支付的方式上采取了一种“三方合同”的办法。即项目一旦确定并得出所需的环评预算，项目方便将经费存入一个由政府所有的托管账户中。当咨询机构充分完成了各个阶段的工作，政府再将费用发放给咨询机构。政府通过这种方式控制咨询机构的工作程序和质量，有助于确保评价的独立性和客观性。如果咨询机构或个人所做工作带有偏袒性，那么就会被剥夺评价的资质。

经实践证明，“三方合同”是一种非常有效的方法，可以极大改善评价所得信息的质量。值得注意的是，“三方合同”将政府从单纯的技术工作中解放出来，同时并没有减弱其监管力量，有利于更好地发挥政府作用。鉴于此，我国海域使用论证应当在招投标制度的基础上广泛采用“三方合同”的方法，不但可以用来支

付论证费用，同时还可以用于项目运营期监测的管理。地方人民政府或有关部门以“三方合同”的方式委托独立的专业机构对项目实际产生的影响进行监测，并通过费用支付及资质考核等途径牢牢把握监管主动权。考虑到监测的长期性，还可以采用分期的方式发放费用。

3.6 将海域使用论证与海洋工程环评两制度结合

海域使用论证与海洋工程环评两项制度在所体现的环境法基本原则、工作原则、管理模式、资质管理、工作程序、就法律责任的规定，以及行政主体、适用范围、工作技术等多个方面有着诸多相同之处，在现有条件下完全可以将两个制度相结合，统一进行管理，借此提升海域使用论证管理的法律效力。

4 结束语

通过与美国海岸带环评这种相对成熟的海域使用管理制度的对比研究，我们发现我国海域使用论证从规则制定到具体执行都还有不少值得完善的地方。尽管中美两国政治制度、历史文化背景和经济水平不同，然而“见贤思齐”，我们的海洋行政主管部门完全可以更加灵活地借鉴发达国家相关先进经验解决现实存在的诸多复杂问题，实现我国海洋管理跨越式发展。

参考文献

- [1] 张小雪. 我国环境影响评价制度与海域使用论证制度的比较[D]. 青岛:中国海洋大学,2008:6.
- [2] JENS C Sorensen. A Guide to Impact Assessment in Coastal Environments[M]. Narragansett: Coastal Resources Center, University of Rhode Island, 1992.
- [3] 杨辉. 海域使用论证的理论与实践研究[D]. 青岛:中国海洋大学,2007:6.