

海域使用论证中论证等级确定的探讨

贾后磊¹，张志华²，王健国³，孙 娟²，谢 健¹

(1. 国家海洋局南海海洋工程勘察与环境研究院 广州 510300; 2. 国家海洋局海域和海岛管理司 北京 100860;
3. 国家海洋环境监测中心 大连 116023)

摘 要：依据海域使用管理的相关法规和技术标准，结合近年来的工作实践，分析了《海域使用论证技术导则》（试行）中论证等级判定存在的问题，探讨了以采用用海方式、用海规模和项目所在海域特征为判据，同时考虑项目涉海工程施工工艺，进行海域使用论证等级划分的具体方法。

关 键 词：海域使用论证；论证等级；用海方式

2008 年国家海洋局颁布实施了《海域使用论证技术导则》（试行）^[1]，提出用海项目海域使用论证实行等级划分制度。根据论证等级的不同，按相应要求内容开展论证工作，以使海域论证具有针对性和科学性。

划分论证等级是海域使用论证工作的关键技术之一，其目的是为了区分不同论证等级用海项目论证工作的内容、范围、深度和技术要求，使海域使用论证工作更具合理性和可行性。具体划分方法是，先确定划分等级的依据和判据，再建立论证等级和判据之间的关系。不同的论证等级决定了海域使用论证的工作深度和详细程度，因此，论证等级的划分决定了整个海域使用工作的质量和科学性、可行性。笔者结合近年来海域使用论证工作中遇到的部分实际问题和对导则的思考，对现行导则（试行）中论证等级的划分问题做了一些尝试性的探讨。

1 导则（试行）中论证等级的划分依据

为了全面、有效地规范海域使用论证工作，使不同用海类型、规模和方式的用海项目论证重点各有侧重，体现海域使用论证的特点。现行导则（试行）中依据项目的用海类型和用海规模将论证等级划分为一级、二级和三级（表 1）。

表 1 导则（试行）中海域使用论证工作等级划分

用海类型		用海规模	论证等级
一级类	二级类		
渔业用海	渔业基础设施用海	中心渔港、一级渔港	二
		其他渔港	三
	围海养殖用海	700 hm ² 以上	一
		100~700 hm ²	二
		100 hm ² 以下	三
	开放式养殖及人工鱼礁用海等	所有规模	三
...	...	...	...
工业用海	船舶工业	50 吨级以上	一
		50 吨级以下	二
海底工程用海	电缆管道用海	深海排污、输油、气管道	二
		输水管道及光缆等	三
排污倾倒用海	污水达标排放	所有规模	一
	倾倒区用海	所有规模	二
填海造地用海	—	所有规模	一
特殊用海	科研教学及海洋保护区用海	所有规模	三
	海岸防护工程用海	所有规模	二

等级划分补充规定：
a) 一级论证：填海，围海 50 hm² 以上（围海养殖除外），非透水构筑物长度 500 m 以上，连岛堤坝，海上人工岛
b) 二级论证：围海 50 hm² 以下（围海养殖除外），非透水构筑物长度 500 m 以下，透水构筑物
同一项目用海按类型、规模或者方式规定的等级不一致时，采用就高不就低的原则。其他用海根据用海类型、规模、方式，参照本表确定海域使用论证等级

2 导则(试行)中用海项目论证等级划分存在的问题

2.1 论证等级判定依据不充分

日前,海域使用论证等级的确定主要是依据用海类型和用海规模来确定的,而忽略了项目用海所在海域特征这一重要指标在海域论证等级判定中的重要性。

用海项目的用海类型和用海规模相同,但所处的海域环境特征有很大差别时,海域使用论证的内容和深度要求也应有很大差别,若论证等级相同,就无法体现论证工作的针对性和科学性。因此,仅考虑用海类型、用海规模来判定用海项目的论证等级很难有针对性,判定的科学性也有待考虑。例如,同一围海养殖项目,用海 100 hm^2 ,一个位于开发活动较为活跃、环境敏感区较为密集的海域,另一个位于开阔海域,且周边开发活动很少,没有需要特别关注的环境敏感区。根据现行导则(试行)中的规定:围海养殖用海 100 hm^2 的项目,其论证等级为 2 级。这样以上两个项目海域使用论证工作的具体内容、工作深度和详细程度要求相同,尤其是对周边海域生态环境资料要求是相同的,可能难以准确地分析论证项目用海对周围敏感海域的影响。因此即使用海类型和用海规模相同,也应根据用海项目所处海域的环境特征和所在海域的生态敏感程度不同,来判定论证等级。

2.2 用海规模的划分指标过于笼统

现行《海域使用论证技术导则》(试行)中规定所有规模的填海造地用海项目论证等级均为一级。也就是说,填海 1 m^2 和填海 100 hm^2 的论证等级一样,划分的规模指标过于笼统,失去了论证等级判定的科学性。另外,这样规定将造成填海 1 m^2 的项目海域使用论证工作也应按照论证等级一级的要求开展工作。由于一级论证要求水质调查至少布设 20 个站位,海洋生态调查至少布设 12 个站位等。对于小范围的填海工程来说,既增加了工作量,又延长了论证工作时间,甚至可能会影响到工程工期。例如,为了改善生态环境,某市为治理污染较严

重的某一河口,欲抛石填海进行挤淤形成滩涂以便进行红树林种植,抛石填海面积约为 0.9 hm^2 。按《海域使用论证技术导则》(试行)的要求,论证等级应确定为一级。该工程是一项公益性工程,旨在通过对受污染的人海口进行整治,以恢复入海口附近海域的生态环境,改善周边海域的沿岸景观。该工程的建设对周边海域没有不利影响,并且填海面积较小,若要求其按照一级论证的要求开展论证工作,将增加了论证工作量,也导致工作周期加长,成本提高,对此类具有保护海洋生态作用的公益性项目,难免会产生一些不利影响;同时也使海域使用论证工作失去了应有的合理性和科学性。再如,所有规模的污水达标排放用海项目,论证等级也均为一级,也有类似的问题。

《海域使用论证技术导则》(试行)中规定所有规模的透水构筑物其论证等级均为二级,实践中发现,有些项目透水构筑物用海面积很小,对海域自然属性影响不大,可以按照论证等级三级的要求开展工作。例如,某市某海滨码头改扩建项目,拟将原渡轮码头改扩建成两个 1 000 吨级泊位的汽车滚装渡轮码头,码头年设计通过吞吐量为 30 万辆。码头结构采用桩基梁板结构,用海 0.2812 hm^2 。根据《海域使用论证技术导则》(试行)的要求,该项目的论证等级应为二级。二级论证项目应至少进行一次海洋环境现状调查,并要求水质调查至少布设 12 个站位,沉积物调查至少布设 6 个站位等,这将增加工程投资和延长工期。其实本项目透水构筑物用海不会对海域自然属性造成明显改变,并且本项目符合海洋功能区划,与周边利益相关者协调较好,完全可以对其论证内容和使用资料方面降低要求,按照三级论证的要求来开展论证工作,这样既减少了工作量,也节省了时间和工程费用。所以,应根据透水构筑物的长度或者使用海域面积的不同,来判定论证等级。

另外,《海域使用论证技术导则》(试行)中对某些用海项目的规定又过于宽松。例如,电缆管道用海中的输水管道和光缆等项目的论证等级均为三级。其实管道长度不同,所处海域的生态敏感程度不同,其对周边海域开发活

动和海域环境的影响也不同,应根据管道铺设的长度等进一步细化用海项目的海域使用论证等级。

2.3 用海规模规定的不确定性

《海域使用论证技术导则》(试行)中对用海规模的规定存在不确定性。例如,《海域使用论证技术导则》(试行)中规定渔业基础设施用海类型中,用海规模为中心渔港及一级渔港,论证等级为二级;用海规模为其他渔港,论证等级为三级。其实中心渔港及一级渔港等是指渔港等级,与用海规模不能等同而论,不是所有中心渔港、一级渔港的用海规模都比其他渔港大。再如,船舶工业,用海规模50 t以下的论证等级为二级。这里的50 t应该是指船舶工业中的修造船规模,与船舶工业用海规模不同。

3 论证等级划分改进设想

3.1 完善论证等级判定依据

根据《海域使用分类》(HY/T123)^[2]中的相关规定,海域使用类型采用两级分类体系,共分为9个一级类和30个二级类;用海方式采用两级层次体系,共分为5种一级方式和21种二级方式。

用海类型作为论证等级判据时不具有唯一性,如,某一项目用海类型为渔业用海中的渔业基础设施用海,但同时也可能是填海造地用海。但根据《海域使用分类》(HY/T123)中的规定,几乎所有的用海类型都可以归纳为21种用海方式(二级方式),但不管为哪种用海方式,其都具有唯一性。此外,用海类型的划分主要是依据海域用途,而用海方式则可反映海域使用对海域自然属性的影响程度。根据近年来的实践经验,界定海域使用类型时仅依据海域的用途是不够完备的,不能很好地起到科学论证海域开发和保护海域环境的目的。因此根据用海特征及对海域自然属性的影响程度,区分海域使用的方式成为有效的工具和手段。可见,采用用海方式作为论证等级判据更具有唯一性和合理性。

同时考虑项目所在海域特征对论证等级判定的重要性,应该把该指标纳入作为判据之一。

此外,《海域使用论证技术导则》(试行)中规定深海排污、输油等海底管道所有规模均为二级(表1),该判定结果针对暗挖式施工的海底管道来说是相对较合理的,但对于明挖式施工的海底管道,由于该施工方式对周边海域环境和开发活动的影响较大,其论证等级应高于暗挖海底管道的等级要求,所以建议在论证等级判定时还应考虑施工工艺。

综上,采用用海方式、用海规模和项目所在海域特征作为论证等级的主要判断依据,同时考虑涉海工程的施工工艺,是比较科学、合理的方法。部分用海方式的海域使用论证等级的判据见表2。

3.2 细化用海规模

论证等级判定依据中的用海规模,应结合近十几年项目用海的基本情况、审批权限和实践经验等,对用海规模进一步细化,以便使论证等级的判定更具合理性和科学性。如,针对填海造地用海,根据冶炼、石油、化工、造船、造纸、火电、核电和海上机场等项目填海造地用海和其他填海造地用海的不同,进一步细化用海规模,以填海30 hm²和填海5 hm²为两个区段。填海造地用海大于或等于30 hm²,所有海域论证等级均为一级;填海造地用海5~30 hm²,处在敏感海域时论证等级为一级,处在其他海域论证等级为二级;填海造地用海小于5 hm²,所有海域论证等级均为二级(表2)。再如,污水达标排放用海按照每天污水排放量,同时结合项目所处海域特征来判定论证等级。

3.3 增加论证报告表的要求

《海域使用论证技术导则》(试行)中规定一级、二级和三级论证的项目都需要编制海域使用论证报告书。根据以往海域使用论证工作开展的实践情况,有些论证等级为三级的项目,可适当简化报告书的内容,以报告表的形式进行论证,如有必要可依据用海项目的特点及用海海域的特征,对相关内容开展专题论证并提供专题报告。这样可使论证工作更具有针对性和科学性。

表 2 部分用海项目的论证等级判据

用海方式		用海规模	所在海域特征	论证等级
填海造地用海	冶炼、石化、造纸、火电及核电等项目填海造地用海	所有规模	所有海域	一
	其他填海造地用海	填海 $\geq 10\text{ hm}^2$	所有海域	一
		填海 $5\sim 10\text{ hm}^2$	敏感海域*	一
			其他海域	二
		填海 $\leq 5\text{ hm}^2$	所有海域	二
...		...	...	...
跨海桥梁、海底隧道用海	跨海桥梁	长度 $\geq 2\text{ km}$	所有海域	一
		长度 $800\sim 2\,000\text{ m}$	敏感海域	一
			其他海域	二
		长度 $\leq 800\text{ m}$	所有海域	三
	明挖海底隧道	所有规模	所有海域	一
	暗挖海底隧道	所有规模	所有海域	二
	海底仓储	所有规模	所有海域	一
	海底水族馆等	所有规模	所有海域	二
...		...	...	...
污水达标排放		污水排放量 $\geq 3\text{ 万 m}^3/\text{d}$	所有海域	一
		污水排放量 $1\text{ 万}\sim 3\text{ 万 m}^3/\text{d}$	敏感海域	一
			其他海域	二
		污水排放量 $\leq 1\text{ 万 m}^3/\text{d}$	所有海域	三
...		...	...	...

注：1. 并行铺设的海底电缆、海底管道等的长度，按最长的管线长度计；
2. 新增温排水和污水达标排放应考虑原排放规模；
3. 敏感海域主要包括海洋自然保护区、海洋特别保护区及重要的河口和海湾等。

4 结束语

论证等级划分是海域使用论证技术方法中的关键内容。笔者在归纳、总结海域使用论证工作实践经验的基础上，建议海域使用论证等级采用用海方式、用海规模和项目所在海域特征 3 个判据为主，同时考虑用海项目涉海工程的施工方法和工艺，并根据近十几年项目用海

情况和审批权限等将用海规模进一步细化，使论证等级划分更趋合理、科学。

参考文献

[1] 国家海洋局. 海域使用论证技术导则(试行)[Z]. 2008.
[2] 国家海洋局. HY/T123-2009 海域使用分类[S]. 2009.