

# 浅谈海域使用论证质量控制的关键环节

马 龙<sup>1</sup>, 王培刚<sup>1</sup>, 宋士林<sup>1</sup>, 王丕波<sup>2</sup>

(1. 国家海洋局北海海洋技术保障中心 青岛 266033; 2. 青岛环海海洋工程勘察研究院 青岛 266033)

**摘 要:** 用海项目的海域使用论证是海域管理的重要技术支撑, 其质量控制具有非常重要的意义。文章主要根据笔者的论证实践和学习体会, 对海域使用论证质量控制的关键环节问题进行了详细阐述。内容主要包括: 在论证的前期阶段, 要重视质量控制的起始环节, 如论证资金的管理、项目的实地考察以及论证大纲的前期策划等; 在论证的中期阶段, 要对论证报告书质量严格控制; 在论证的后期阶段, 专家组评审要严格把关, 海洋主管部门要进行严格审批, 此外建议开展海域使用后评价研究, 以加强项目审批后的监督管理, 维护国家海域所有权, 促进海洋资源的可持续利用和合理用海。

**关 键 词:** 海域使用论证; 质量控制; 关键环节; 海洋资源; 可持续利用

海域使用论证是海域使用管理的一项重要基础工作, 作为科学用海、管海的重要技术依据, 在海洋管理工作中具有极其重要的地位和作用, 它直接关系到海洋资源的可持续利用和海洋环境的保护等重要问题。

海域论证工作从1998年至今已经运作了10余年, 这项工作的开展对于规范海洋开发与管理秩序, 依法保护海域使用者的合法权益, 促进海域资源的集约利用和海洋经济持续快速增长, 形成合理的产业结构和生产力布局, 促进用海审批决策的科学化、民主化等方面产生了重要的作用, 同时也为各级海洋行政主管部门审批海域使用权提供了科学依据。但是, 在取得巨大成就的同时, 海域使用论证工作中也出现了不少问题。海域使用论证报告作为海域使用申请与审批的技术性支撑, 其作用显而易见, 因此报告编制的质量问题将会直接影响到整个海域使用论证的质量<sup>[1]</sup>。对海域使用论证质量控制的环节很多, 本研究主要结合笔者的学习体会和工作实践, 分别从论证前、论证中以及论证后3个阶段详细阐述海域使用论证质量控制的关键环节, 希望与同行专家互相学习、讨论, 共同为我国海域使用论证整体质量的提高贡献自己的一份力量。

## 1 论证的前期阶段

海域使用论证的前期筹备阶段作为整个论

证过程的开始往往得不到大家的重视, 从而在质量控制的起始环节上就被疏忽, 如论证资金的管理、项目的实地考察和论证大纲的前期策划等, 因此海洋主管部门和论证资质单位都应在论证前做好充分的准备工作。

### 1.1 实行论证竞标制

建议实行论证竞标制, 并形成第三方机构管理论证资金<sup>[2]</sup>。由于目前一般都是业主出资并自寻论证单位进行海域使用前的论证工作, 因此往往会造成一些问题, 如论证单位间竞相压价、用海申请者拖欠论证费用等。更有甚者, 一些不符合海洋功能规划和严重影响环境的项目, 论证方也不能贸然做出对项目不利的结论, 转而变成设法为项目通过进行论证了, 这些都会造成市场秩序的混乱。采用招标投标的方式, 实行论证竞标制, 将有助于规范市场秩序。

此外, 鉴于海洋咨询中心作为国家海洋局行政管理和决策的技术咨询机构, 相对而言是目前比较中立的一个第三方机构, 因此建议形成由国家及地方海洋咨询中心并行监管, 同时地方海洋咨询中心又受国家海洋咨询中心监督管理的结构。国家级项目建议由国家海洋咨询中心来托管论证资金, 省(市、自治区)、地市级项目也可先由国家海洋咨询中心代管, 待地方海洋咨询中心成立后再移交。海洋咨询中心根据海域使用论证收费标准, 做出论证经费预

算,海域使用申请者将该项经费打入海洋咨询中心指定的账户代为保存。由海洋咨询中心招标,最终委托资质单位进行论证。只要按照海域论证管理的要求开展了工作,论证方法科学合理,结论明确可信,论证报告通过专家评审,不管报告给出的结论是用海可行或不可行,即可付款。若论证报告质量不高,不能通过专家评审,则海洋咨询中心可责令论证单位继续开展工作,直到通过专家评审。

### 1.2 进行实地考察

论证单位要进行实地考察,避免工程出现“先上车后买票”的现象。海域使用论证的目的就在于通过对申请使用海域的区位条件、资源状况、功能定位、周边海域开发现状、产业布局、整体效益、风险防范和国防安全等因素进行调查、分析、评价,最终提出项目用海是否可行。然而,从全国各地海洋执法检查的情况来看,“边论证、边施工、边办证”的“三边”工程现象在全国范围内依然存在,有些甚至出现“先上车、后买票”的情况,工程开工以后再补做海域使用论证工作,把用海审批当成“橡皮图章”。这些都严重扰乱了海域使用管理的正常秩序,并对海域使用论证质量控制产生了极大的负面影响,使得海域使用论证环节形同虚设,海域使用审批流于形式,同时也造成对海洋资源和海洋生态环境的危害。鉴于上述问题,论证单位要严格进行实地考察,加强对论证项目的正确引导作用。

### 1.3 进行前期策划

要对大纲进行前期策划,形成多专业的合作团队,避免出现单打独干的情况。许多项目的《海域论证工作大纲》多落于形式,似乎可有可无。有些甚至是盲目按照海域使用论证报告编写大纲开展工作。实际上,论证大纲编制是个十分重要的阶段,其间需要整体性、全局性地考虑论证项目的各项重要问题。所以务必认真考虑,仔细策划,尤其应找出论证的重点和调研的重点。

此外,海域使用论证工作必须由具备相关专业知识的持证上岗人员担当,同时要获取海洋水文、海洋地质、海洋化学和海洋生物等环

境资料和周边海洋资源开发利用现状。因此,海域使用论证涉及地质、水文、生物、化学、资源、环境、工程、经济和法律等多学科知识和技术,由于单个人的专业知识总是有限的,因此论证过程中需要不同专业人员组成课题组,密切配合,发扬团队精神。但是目前大多数资质单位的海域使用论证课题都是少数几个人就完成,甚至一个人从头至尾单打独干的情况也有。这些都严重影响到海域使用论证的质量。

## 2 论证的中期阶段

海域使用论证通过分析项目用海是否必要,海洋资源、环境条件能否满足用海要求,项目用海是否符合海洋功能区划,是否与区域海洋开发规划及产业布局一致,是否影响周边海洋资源的开发利用,与相关利益者是否协调,用海面积、方式和期限是否合理等问题来引导海洋产业的合理布局,向海洋主管部门和工程建设单位提出合理化的建议和意见。这些在论证报告中都能得到一一体现。因此,在这个环节中要严格控制论证报告的质量。

### 2.1 确定论证重点

要根据用海项目的具体特点及其他实际情况,确定论证重点,避免出现缺乏论证重点或论证重点不突出的现象。当前,论证重点不突出仍是论证报告书质量不高的一个主要而普遍的原因。而造成重点不明确的原因在于很多论证者没有弄清什么是论证重点,不知如何确定论证重点,在没有进行具体问题具体分析的情况下,机械地把导则要求的论证内容作为论证重点。有些甚至罗列大量的数据和资料,把结论留给别人。在《关于进一步加强海域使用论证工作的若干意见》(国海管字〔2009〕200号)文件中明确指出:“编制海域使用论证报告,要严格执行《海域使用论证技术导则(试行)》、《海域使用论证报告编写大纲》以及分类型海域使用论证报告编写大纲,要突出论证重点”。

所谓论证重点必须要以具体项目实际的用海情况为前提,遵循保护资源、生态、环境的原则,针对项目用海的方式和特点、所在海域的自然环境特征及其他实际情况而确定的论证

侧重点<sup>[3]</sup>。换句话说,不同类型的用海项目论证的侧重点都不同,比如说交通运输用海,水深、地形地貌及工程地质条件的适宜性是港口用海的最重要依据之一,这些应首先被确定为论证重点。而排污倾倒用海则更应侧重倾倒物排放对海洋环境质量、海洋生态环境及资源和周边产业的影响。我们只有紧紧围绕环境、生态、资源、经济、社会和公共安全等问题仔细地、有预见性地分析、研究用海项目的特点(类型、方式、规模等)、选址海域特征和实际情况,才能把握住项目用海论证的实质。

## 2.2 进行正确判断

要实事求是,对项目用海的可行性做出正确的判断,避免失真。进行海域使用论证最终的目的就是要提出项目用海是否可行,为海域使用行政审批和监督管理提供科学依据。但是目前海域使用论证的经费是由用海者承担,经费支付方式一般是合同签订后先支付一部分(约30%),完成并通过专家评审后再支付余下的部分,甚至出现审批通过才付款的情况。用海单位明显把海域使用论证理解为帮他们通过用海审批。在这种情况下,论证的结论很难保证客观、科学和合理,论证报告的质量更是无从谈起了。因此,在规范海域使用管理的同时,论证单位要力求以客观事实为依据,为项目用海的可行性做出正确的判断,避免失真。

## 2.3 完善审查制度

要切实提高论证报告的质量,论证单位还应建立健全海域使用论证质量管理体系,完善内部技术审查制度。由技术负责人把关,对本单位承接的海域使用论证报告编写大纲和海域使用论证报告进行技术审查,强化报告质量审查及其过程控制,通过自查、内审和外部反馈意见等途径,发现问题进行整改,确保论证报告质量。同时资质单位应尽快建立健全各种内部约束机制和责任追究制度,要教育参加海域使用论证工作的人员严格履行海域使用论证的各项规章制度。各级海洋行政主管部门应当严格把关,加强对论证单位的业务指导和监督管理,加强技术人员业务培训,严格持证上岗制度。

## 3 论证的后期阶段

在论证的后期阶段,专家评审会作为对海域使用论证报告最终的技术把关环节,不仅是对海域使用论证质量的重要保证,更是为海洋主管部门的顺利审批提供客观的意见及依据,因此要严格把握专家评审会的质量。此外,鉴于海域使用论证作为用海项目决策、审批的技术支持与参考依据,海洋主管部门的严格审批也将会对整个海域使用论证质量起到重要的促进作用。

### 3.1 做出公正判断

专家组评审要进行严格把关,做出公正的评判,建议引入第三方检定作为成果验收的辅助方式。

专家评审会是海域使用论证最关键、核心的把关环节。《关于进一步规范地方海域使用论证报告评审工作的若干意见(国海管字〔2009〕210号)》文件中强调,要加强评审会的监督力度,力求做到客观、公正。因此,建议国家海洋局进一步规范和统一海域使用论证评审的程序、方法和要求,将评审工作严格化、系统化。另外,还要建立评审专家培训制度,提高评审专家把握海洋法规政策和技术标准的水平,以便提高海域使用论证报告评审工作的质量。

此外,国家海洋标准计量中心及各海区海洋标准计量中心以加强专项质量监督检查为重点,目前已构建了海洋重大专项质量监督检查机制,并且在“我国近海海洋综合调查与评价”专项中发挥了非常重要的作用。鉴于此,可以将其引入用海项目的成果评审验收中,建立以国家海洋标准计量中心为主、各海区海洋标准计量中心为辅的第三方机构,形成用海项目的质量监督检查机制。一方面,对用海项目进行形式审查,为后续海域使用审批顺利进行奠定良好的基础;另一方面,还可以对专家评审进行监督,使其真正做到客观和公正。

### 3.2 做到依法行政

海洋主管部门要进行严格审批,做到依法行政。海域使用审批制度是海域使用法的一项基本法定制度,也是海洋行政主管部门履行行

政管理职责的具体体现。海域属于国家所有,不得侵占、买卖或以其他方式非法转让,因此在制定海域使用法时,应明确规定应当依法取得批准的用海活动范围,即:凡是固定、排他性地使用海域 3 个月以上的,必须提交海域使用申请并获得批准。但是,在一些地方还存在审查报批程序不统一、方式不规范等问题。有些甚至盲目为了政绩,不管对环境造成影响与否、是否重复建设,简化海域使用审批程序。这些都严重影响了海域使用的管理。在《国家海洋局关于进一步规范海域使用项目审批工作的意见(国海管字〔2009〕206 号)》文件中明确指出,要认真执行海域使用项目审查报批的基本程序,即:首先海域管理机构审查,其次审核委员会审核,再由办公会议审定,最终报本级政府审批。此外,还要进一步加强海域使用项目审批工作的严肃性,不断提高其规范化水平,加强对海域使用项目审批工作的监督检查,做到依法行政。

### 3.3 开展评价研究

建议开展海域使用后评价研究,以加强项目审批后的监督管理。海洋工程竣工投产后,海域使用论证便失去其约束作用,开展动态的海域使用后评价工作是近几年来国外海洋发达国家管理海洋工程方面应用较为成熟的一种管理手段。目前,在我国的某些领域已经建立起了相应的工程项目环境影响后评价体系,且已经形成了较为完备的建设项目环境影响后评价指标体系,如:水利工程项目、公路铁路建设项目和海洋石油平台等,但是其他海洋工程用海项目的海洋环境影响后评价工作仍处于起始阶段。

所谓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<sup>[4]</sup>。它一方面重新评估工程项目动工前的预测成果和评价的合理性;另一方面对该海洋工程项目建成后的实际社会影响、经济效益和环境质量进行综合的评价,全面反映该海洋建设项目对海域的实际影响和补偿措施的有效性。分析项目实施前一系列预测和决策的准确性和合理性,找出出现的问题和误差的原因,评价该海洋工程项目施工前的海域使用论证评价预测结果的正确性,从而提高相关企业和涉海管理部门的决策水平,为改进建设项目管理、环境保护管理、经济管理以及社会影响提供科学依据。此外,还将会对前期海域使用论证的质量起到间接的监督作用,防止在进行海域现状调查的过程中出现造假现象。

因此,为了进一步加强和规范海域使用项目的管理,更好地促进海洋资源的可持续利用,建议制定和加强海域使用后评价研究,确定海域使用后评价方法与内容,加强项目用海审批后的监督管理,对维护国家海域所有权,促进海洋资源的可持续利用具有重要意义。

### 参考文献

- [1] 黄明群. 关于提高海域使用论证工作质量的一些认识[J]. 海洋开发与管理, 2006, 23(5): 104-107.
- [2] 杨辉. 海域使用论证存在的问题及对策研究[J]. 海洋开发与管理, 2007, 24(6): 27-33.
- [3] 吴月英, 马越. 浅谈海域使用论证中论证重点的确定[J]. 海洋开发与管理, 2008, 25(12): 77-79.
- [4] 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.