

海域管理培训教材之三

海域使用论证技术方法

海域管理培训教材编委会 / 编

海域管理培训教材之三

海域使用论证技术方法

海域管理培训教材编委会 编

海洋出版社

2014 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

海域使用论证技术方法 / 海域管理培训教材编委会编. —北京: 海洋出版社, 2014. 11

海域管理培训教材

ISBN 978 - 7 - 5027 - 8905 - 3

I. ①海… II. ①海… III. ①海域使用管理法 - 业务培训 - 教材
IV. ①D993.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 132126 号

责任编辑: 赵 娟 肖 炜

责任印制: 赵麟苏

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编: 100081

北京旺都印务有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 787 mm × 1092 mm 1/16 印张: 16.75

字数: 320 千字 定价: 62.00 元

发行部: 62132549 邮购部: 68038093 总编室: 62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

海域管理培训教材编委会

主 任：张宏声

副主任：潘新春

主 编：潘新春

副主编：关道明 丁 磊 阿 东 司 慧

编 委：刘立芬 古 妩 张志华 张绍丽

刘百桥 于永海 胡恩和 谢 健

王健国 吴建政 黄发明 张永华

序

20年前，国家海洋局会同财政部根据国务院的批复颁发了《国家海域使用管理暂行规定》。海域管理作为一项全新的工作，在国内外没有现成的模式和经验可以借鉴，走过了从无到有、从小到大的光辉历程。12年前，全国人大常委会正式审议通过了《中华人民共和国海域使用管理法》。自2002年1月1日《海域使用管理法》实施以来，在党中央、国务院的正确领导下，在沿海地方人民政府的大力支持下，各级海洋主管部门坚持依法行政，不断开拓创新，全面实施《海域使用管理法》三项基本制度，构建了海域管理法律法规、区划规划、技术支撑三大体系，赢得了国际上的广泛赞誉。十多年来，我们加快了配套制度建设，积极推动海域管理地方立法，健全了海域管理法律法规体系；组织编制并报请国务院批准了全国海洋功能区划，扎实推进地方海洋功能区划编制，从实际出发出台了区域用海规划制度，完善了海洋功能区划规划体系；规范了海域使用论证、海域动态监测、海域价值评估技术领域，建设并运行了国家海域动态监视监测系统，成立了国家、省、市三级海域动态监管中心，构建了海域管理技术支撑体系。

在各级海洋主管部门的共同努力下，海域管理在实践中历经了“三个转变”，取得了显著成效：即从单一项目管理向宏观调控管理的转变，会同国家发改委建立了围填海计划管理制度，完善了用海预审，加强了海域资源供给的宏观调控，有力推动了沿海区域发展战略规划的实施；从行政审批为主向行政审批与市场配置相结合的转变，国家海洋局全面施行了海砂开采海域使用权市场化出让，沿海地方依法推进海域使用权招标投标，完善了海域资源市场化配置机制，有效保障了国家和地方重大项目用海需求；从重审批轻监管向审批与监管并重的转变，组织开展“海盾”专项执法行动，全面实施海域动态监视监测，切实强化海域使用事中事后监管，及时发现围填海疑点疑区，有力查处非法用海行为，规范了海域使用秩序，维护了包括渔民在内的各类用海者的合法权益，促进了沿海地区的社会稳定。

党的十八大做出了建设海洋强国的战略部署。2013年8月，习近平总书记在主持中央政治局第八次集体学习时高屋建瓴地指出，建设海洋强国是中国特色

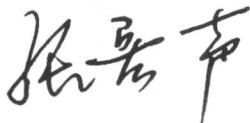
社会主义事业的重要组成部分，号召全社会进一步关心海洋、认识海洋、经略海洋；必须坚持走依海富国、以海强国、人海和谐、合作共赢的和平发展道路，全面推进建设海洋强国战略的实施。总书记的重要讲话，为海洋事业发展指明了前进方向，为海洋强国建设描绘了宏伟蓝图。与此同时，中央审时度势，做出了重组国家海洋局的重大决策，批准了国家海洋局“三定”方案，强化了海域综合管理职责，管理范围不断拓展，行政职能不断强化。

当前和今后一段时期，海域综合管理要以党的十八大及十八届三中全会精神为指引，认真贯彻落实党中央“五位一体”建设布局，坚持国家海洋局党组“五个用海”要求，划定蓝色国土开发利用管理生存线、生态线、保障线。海域是公共资源，也是国有资产，海域综合管理的使命就是要站在整个国家的高度，对有限的海域资源进行合理的配置，通过发挥市场在资源配置中的决定性作用，使其得到充分的利用，为国民经济和社会发展做出应有的贡献。这就需要在海域管理工作中认真总结工作经验，全面履行管理职责，加快转变政府职能，不断强化海洋综合管控，进一步深化“三个结合”：即理论与实践相结合、传承与创新相结合、管理与技术相结合。

有鉴于此，为加强理论研究，深化管理实践，海域管理司组织编写了一批培训教材。我真诚地希望，这批教材的出版能有助于各级海洋管理人员和相关技术人员提升政策与业务水平，能有助于广大用海者增强依法用海、科学用海、集约用海意识，能有助于广大海洋爱好者深入了解海域管理制度与实践。

“长风破浪会有时，直挂云帆济沧海。”在新的历史起点上，海洋强国建设的嘹亮号角正在吹响，海洋事业发展的宏伟蓝图已经绘就，海洋综合管理的有利东风扑面而来。让我们满怀崇高的历史使命感、强烈的政治责任感、时不我待的事业紧迫感，励精图治，引领创新，扎实推进海域管理工作，为早日建成海洋强国，实现中华民族伟大复兴而不懈努力。

国家海洋局副局长：



2014年9月

前 言

我国海域使用论证工作起始于 20 世纪 90 年代初, 2001 年颁布的《海域使用管理法》正式确立了海域使用论证的法律地位。海域使用论证作为海域管理的重要技术支撑, 其主要任务是于对项目用海的必要性、可行性和合理性进行综合分析评估, 为海域使用审批提供科学决策依据。多年的实践证明, 海域使用论证已成为贯彻落实科学发展观, 合理配置海域资源, 实现科学用海、科学管海的重要抓手。

近年来, 国家制定了一系列沿海地区战略发展规划, 东部率先发展战略深入实施, 用海需求不断增长, 用海类型和方式不断增多, 用海矛盾日益突出。同时, 随着我国海洋经济总量持续增加, 海洋产业结构加快转型, 迫切 need 加强海域开发利用的综合协调, 海域管理形势正面临深刻变化, 海域使用论证工作也进入了一个新的发展阶段。为全面提高海域使用论证从业人员的理论修养和业务素质, 准确理解掌握海域使用论证的相关政策规定、技术规范和基本方法, 我们组织了海域使用论证方面的专家学者, 对多年海域使用论证研究成果和实践经验进行了归纳总结, 编制完成了《海域使用论证技术方法》, 作为海域管理培训教材之一。

在本书编写的过程中, 力求既注重体系的科学性和完整性, 又注重分析方法的先进性和实用性。着重对海域使用论证过程中分析方法、工作步骤和具体要求进行分析解释, 并以恰当的示例进行说明。编写人员参阅了大量的有关文献, 吸收了以往海域使用论证教材一些观点和案例, 在此一并表示感谢。

参与本书编写的人员为: 谢健(第一章)、贾后磊(第二章、第八章)、于永海(第六章)、刘百桥(第七章)、张永华(第三章)、吴建政(第五章)、彭昆仑(第四章)、王健国(第八章)、王平(第七章)、马宝强(第一章)、郑兆勇(第三章)、李珊(第六章、第十章)、赵明利(第七章、第九章)、王厚军(第九章)等。统稿工作由贾后磊、于永海、张志华完成。限于编著者的水平, 本书难免存在不足之处, 恳请广大读者批评指正。

编 者

2014 年 10 月

目 次

第1章 绪 论	1
1.1 海域使用论证制度的建立与发展	1
1.2 海域使用论证的作用和特点	2
1.3 海域使用论证原则	5
1.4 海域使用论证技术体系	6
第2章 海域使用论证总体要求	10
2.1 论证工作程序	10
2.2 论证等级判别	12
2.3 论证范围确定	17
2.4 论证主要内容	21
2.5 论证重点判定	22
2.6 论证成果编制	23
2.7 论证质量控制	25
第3章 项目用海基本情况分析	29
3.1 项目用海基本情况主要内容及要求	29
3.2 项目用海工程概况	30
3.3 项目申请用海情况介绍	40
3.4 项目用海必要性分析	43
第4章 项目所在海域概况分析	45
4.1 海域概况资料总体要求	45
4.2 自然环境简要分析	47
4.3 海洋生态概况	55
4.4 海洋资源概况	58
4.5 社会经济概况和海域开发利用现状	61
第5章 项目用海资源环境影响分析	64
5.1 项目用海环境影响分析	64
5.2 项目用海生态影响分析	106

5.3	项目用海资源影响分析	107
第6章	海域开发利用协调分析	114
6.1	项目用海对海域开发活动的影响	114
6.2	利益相关者界定	120
6.3	相关利益协调分析	123
6.4	项目用海对国防安全 and 国家海洋权益的影响分析	130
第7章	项目用海与海洋功能区划及相关规划的符合性分析	132
7.1	海洋功能区划的形式与内容	132
7.2	项目用海与海洋功能区划符合性分析	136
7.3	项目用海与相关规划符合性分析	147
第8章	项目用海合理性分析	154
8.1	用海选址合理性分析	154
8.2	用海平面布置和用海方式合理性分析	170
8.3	用海方式合理性分析	196
8.4	占用岸线的合理性分析	202
8.5	用海面积合理性分析	205
8.6	宗海图绘制	215
8.7	用海期限合理性分析	226
第9章	海域使用对策措施分析	228
9.1	区划实施对策措施	228
9.2	开发协调对策措施	232
9.3	监督管理对策措施	234
第10章	海域使用论证结论与建议	236
10.1	论证结论	236
10.2	建议	237
参考文献		239
附 录		240
附录1	论证重点参照表	240
附录2	海域使用论证报告书格式和内容	242
2.1	文本格式	242
2.2	海域使用论证报告书编写大纲	244
2.3	项目用海资源环境现状评价与影响分析附册	246

附录3 海域使用论证报告表格式和内容	247
3.1 文本格式	247
3.2 论证报告表格式	248
3.3 论证报告表内容要求	249
附录4 海域使用类型名称和编码	251
附录5 资料来源说明	252
5.1 引用资料	252
5.2 现场勘查资料	252
附录6 用海方式名称和编码	254

第1章 绪论

我国海域使用论证制度始于20世纪的90年代初,经过十多年来的发展和完善,于2001年颁布实施《中华人民共和国海域使用管理法》(以下称《海域使用管理法》)予以确立。海域使用论证制度的建立和完善为海域管理科学化奠定了坚实的基础。

海域使用论证既是海域使用审批的重要依据,也是用海项目顺利实施的基本保障,对于规范海域资源开发秩序,提高用海科学性、合理性,保护海洋生态环境,促进海域资源可持续利用,实现海洋开发的社会、经济和环境效益的高度统一,具有重要的意义和作用。为了科学、客观、公正地开展海域使用论证工作,有必要了解海域使用论证制度的发展历程,准确把握海域使用论证原则和技术要求。

1.1 海域使用论证制度的建立与发展

海域使用论证制度是在海域使用管理实践中逐步发展起来的。通过各级海洋主管部门积极探索,各论证单位创新实践,海域使用论证工作不断规范,海域使用管理制度得以不断完善。海域使用论证制度的发展进程大致可分为三个阶段。

(1) 探索实践阶段(1993—1997年)

1993年财政部、国家海洋局联合颁布的《国家海域使用管理暂行规定》的第四条规定:“对于改变海域属性或影响生态环境的开发利用活动,应该严格控制并经科学论证”,首先提出了海域使用论证的概念。沿海地方政府在《国家海域使用管理暂行规定》具体实施过程中,结合当地实际,对海域使用论证相继做出了具体的规定。同时,涉海科研和技术单位也在理论、技术方法等运用上开展了探索和实践。

(2) 初步建立阶段(1998—2001年)

1998年国家海洋局颁布的《海域使用可行性论证管理办法》,明确提出“海域使用可行性论证是审批海域使用的科学依据”,“凡持续使用某一固定海域三个月以上的排他性用海项目,应按照本办法进行海域使用可行性论证”。1999年2月实施的《海域使用可行性论证资格管理暂行办法》明确了海域使用可行性论证

资格管理等基本制度。以上两个管理办法的出台,标志着我国海域使用论证制度的基本确立。

(3)全面规范阶段(2002 年至今)

2002 年《海域使用管理法》正式实施,其第十六条规定:“申请使用海域的,申请人应当提交海域使用论证材料”,为海域使用论证制度奠定了坚实的法律基础。2004 年,《行政许可法》颁布后,国务院发布的《国务院决定对确需保留的行政审批项目设定行政许可的目录》,明确海域使用论证单位资质认定作为行政许可项目,由国家海洋行政主管部门负责审批。

随后,《海域使用申请审批暂行办法》《海域使用论证管理规定》《海域使用论证资质管理规定》《海域使用论证评审专家库管理办法》等一系列配套管理规定的出台,进一步完善了我国海域使用论证制度。此外,国家海洋局还下发了一系列关于加强海域使用论证报告评审管理、提高论证质量的文件和通知,要求不断完善海域使用论证评审机制,提高海域使用论证评审工作质量和效率,并要求各论证单位建立健全内审制度,有效提高了海域使用论证报告质量。

1.2 海域使用论证的作用和特点

1.2.1 海域使用论证的作用

海域使用论证是海域管理的重要基础工作,其根本作用在于对项目用海的科学性和合理性进行评估,为行政审批提供决策依据。全面加强海域使用论证工作,对于合理开发海域资源、保护海洋生态环境、维护国家海洋权益和用海者的合法权益和促进海洋经济的可持续发展,具有十分重要的现实意义。

(1)科学用海的重要保障

海域使用论证通过对申请使用海域的区位条件、资源状况、开发现状、功能定位、开发布局、整体效益、风险防范、国防安全等因素进行调查、分析、比较,提出项目用海是否可行的结论,为海域使用行政审批和监督管理提供科学依据和技术支撑。海域使用论证工作的开展,可以严格控制那些选址不合理、用海规模不恰当、滥用岸线资源、严重破坏海域环境等的用海项目,对项目用海方案进行科学优化调整,实现海域资源的最佳利用。

海域使用论证报告中的项目用海选址合理性分析是落实海洋功能区划、优化海洋产业布局、实现建设项目科学用海的前提条件;项目用海面积合理性分析、项目用海方式合理性分析和用海平面布置合理性分析论证,是贯彻集约节约原则的具体体现。

近年来,随着国家产业布局调整,大型港口、能源、重化工项目在沿海布局,提出了大量的用海特别是填海需求。海域使用论证工作在保障重大项目用海需要的同时,依据相关技术标准,优化了大量的项目用海平面设计方案。对沿海港口、码头建设项目,论证工作抓住单位岸线的接卸能力指标,着力优化码头岸线的布置,切实控制用海面积和岸线占用长度;对大型钢铁基地建设项目,论证工作抓住单位面积的钢铁产能指标和大区域填海的生态问题,着力优化平面布局设计,控制用海面积,改进围填海方式;对于核电项目,论证工作高度关注核电项目的敏感性,积极优化项目的填海和取排水方案,协调与周边海域海洋功能区划的关系。海域使用论证工作通过有针对性地优化用海方案,有效地提高了海域资源的利用效率,是合理配置海域资源,实现科学用海的重要保障。

(2) 科学管海的技术支撑

《海域使用管理法》第十六条明确规定,单位和个人申请使用海域应当提交海域使用论证材料。科学合理的海域使用论证是保障用海项目顺利实施的先决条件,是海域使用审批的重要依据。海域使用论证制度主要包括论证报告编写与论证报告评审两个主要环节。论证报告的编写是论证工作的主体任务,只有严格执行有关技术规范,遵循规定的工作程序,才能科学客观地进行项目用海必要性分析、项目用海资源环境影响分析、海域开发活动协调性分析、项目用海与海洋功能区划符合性分析、项目用海合理性分析,提出项目用海的海域使用对策措施,并做出切实可行的论证结论,为各级政府审批项目用海起到技术把关的作用。其中海域使用论证报告中的海域使用对策措施,是项目用海者落实国家法律法规在用海过程中必须采取的对策措施,也是海域管理对项目用海监管的技术依据。另外,论证报告专家评审是海域使用论证工作的关键。论证报告评审是专家对论证报告质量把关的重要程序,经评审通过的论证报告将作为政府部门审批项目用海的主要技术依据。同时,通过对海域使用论证报告的抽查等措施,对海域使用论证工作进行全面监管,保证海域使用论证工作质量,从而为国家科学管海提供强有力的技术支撑。

(3) 权益维护的重要途径

《海域使用管理法》规定,国家享有海域所有权,而自然人和法人可以依法取得海域使用权。海域使用权的取得可以采用申请审批、招标、拍卖等方式。无论采用哪种方式取得海域使用权,海域使用论证都是必须开展的工作,即是说海域使用论证是用海申请者取得海域使用权的前提。但是,国家对于海域所有权的行使目标,决不单纯是财产的保值增值,而是最大程度上实现经济效益、社会效益、生态效益的有机统一。海域使用论证通过项目用海的选址、用海方式、用海面积的合理性分析以及围填海平面设计方案比选和优化,排除那些随意占用海域

和自然岸线、可能对生态环境造成严重破坏的用海方案,提出减少海域使用面积、优化项目布局的措施,保障海域资源的合理配置,切实维护用海申请人以及相关各方的利益。

海域使用论证中的一个重要内容就是通过对利益相关者的调查分析,提前发现项目用海可能涉及的利益冲突问题,提出切实可行的利益协调方案和建议,为化解用海矛盾发挥“消波减震”作用,维护利益相关者的合法权益,保证沿海地区社会的和谐稳定。

1.2.2 海域使用论证的特点

海域使用论证制度是《海域使用管理法》规定的重要制度之一。海域使用论证是一项综合的专业技术性工作,是有序开发海域资源、保护海洋生态环境、保障国家海洋权益的重要手段。

(1) 科学性

海域使用论证工作依据国家的法律法规和标准规范而进行,需要由具备海洋科学知识的持证上岗人员承担。论证工作的开展,需要运用相关仪器设备,获得海洋水文、海洋地质、海洋化学、海洋生物等环境资料和海域资源开发利用现状信息,在充分了解区域范围内海洋信息和资料的基础上,采用科学适用的技术方法,分析、论证和预测用海方案对资源环境及其他用海活动的影响,弄清区域范围内海洋自然环境的基本特点,保证项目用海影响分析的科学性。海域使用论证工作以现状调查和现场勘查为基础,辅以相关历史资料的收集和整理,进行全面系统的科学分析和评判,确保了论证资料来源、论证工作程序和论证结论的有效性和科学性。

另外,国家制定了一系列规范性文件和技术标准,明确规范了论证工作的程序和要求,从政策、法规和技术等方面保障了海域使用论证工作的科学性。

(2) 针对性

海域使用论证是针对具体的用海项目和特定的海域开展的。不同用海方式、用海规模和所在海域特征,项目用海的论证等级也不同,进而呈现出的论证成果形式也不尽相同。论证重点因项目用海类型、用海规模、用海方式、环境资源与开发现状特征的不同而有所侧重,所以在论证重点判定过程中,应当有针对性地选择切合用海项目特点的内容作为论证重点。论证过程中应针对项目用海情况和所在海域环境特征,开展资料收集、现状调查和现场勘查等工作。项目用海所在海域和用海活动的变化,都有可能使论证工作发生根本性的调整。海域使用论证工作应紧抓项目用海主要问题,明确目标、突出重点地开展分析论证,使其有的放矢,确保论证工作真正的为项目用海审批提供决策依据,为海域使用监督提供

管理依据。

(3) 综合性

海域使用论证具有很强的综合性, 包含的学科涉及海洋地质学、海洋化学、海洋生物学、物理海洋学、经济学、管理学等。在论证报告编制时以采用现行技术标准和规范为主, 对尚无技术标准和规范的, 则采用各专业领域内较为成熟的研究成果。论证工作集成使用了相关的专业方法, 以宏观与微观相结合、外业调查与室内分析相结合、现状评价与模拟预测相结合、定量与定性分析相结合等手段, 运用列表法、数学模式法、专业判断法、对比法、图示法、描述法等方法, 综合地分析和论证。

在论证报告评审阶段, 评审专家组需根据评审项目用海的具体情况, 由海洋水文气象、海洋地质地貌、海洋化学生物、海洋渔业科学与技术、资源环境区划与管理、测量工程、船舶与海洋工程、水利工程、港口航道与海岸工程及经济学等相关专业的专家组成。

可见, 无论从海域使用论证报告编制, 还是从海域使用论证报告评审来看, 海域使用论证都具有很强的综合性。

1.3 海域使用论证原则

海域使用论证原则是开展论证工作指导思想的具体体现, 也是对论证工作的基本要求。在论证过程中, 准确贯彻各项原则, 不仅有利于端正论证人员的态度, 克服其主观性、片面性和随意性, 提高论证的可信度和有效度, 而且有利于强化论证工作的规范化、科学化, 保障论证结论的客观性、准确性。

根据海域使用论证技术导则, 海域使用论证工作应遵循科学、客观、公正的原则。坚持开发与保护并重, 实现经济效益、社会效益、环境效益的统一; 坚持集约节约用海, 促进海域合理开发和可持续利用; 坚持陆海统筹, 促进区域协调发展; 坚持以人为本, 保障沿海地区经济社会和谐发展; 坚持国家利益优先, 维护国防安全和海洋权益。实际工作中应严格遵循以下原则。

(1) 科学、客观、公正原则

海域使用论证是一项复杂的系统工程, 是在自然科学和社会科学的多学科研究成果的基础上, 运用科学的方法, 分析、判断论证对象是否与海洋功能区划相符合、对周边海域开发活动是否相协调及项目用海对资源环境可能产生的正面与负面影响, 综合衡量利弊得失, 从而提出科学的结论和有效的海域使用对策措施, 为管理决策提供科学依据。

因此海域使用论证工作应严格遵循自然规律, 从事实出发, 实事求是, 客

观、准确地把握项目用海与海域资源环境的关系,提出各项保护措施,降低项目用海对周边资源环境造成的不良影响,以实现海域资源的可持续利用。论证单位及其技术人员应严格依照法律、法规及规章规定的程序和方法,采用相关的技术标准和规范,科学、客观、公正地开展论证工作。

(2) 开发与保护并重原则

用海项目的开发、建设和运营,或多或少会对海域资源环境造成一定程度的不利影响。海域使用论证工作要坚持在海洋经济发展中注重保护海域资源生态环境,保障开发和保护同步发展。在实际工作中,须严格贯彻落实海洋资源环境保护的相关法律法规,科学严谨地开展海域使用论证工作,及时发现和识别项目用海活动可能造成的资源环境问题,提出合理开发利用海洋资源的对策和建议,实现开发与保护并重的目标。

(3) 集约节约用海原则

随着海洋经济的快速发展和用海项目的不断增加,海洋资源开发利用强度日益提高,新的用海方式不断出现,海洋产业布局也变得复杂,用海项目之间互相影响、互相制约的情况屡见不鲜。海域使用论证工作的重要任务之一就是坚持集约节约用海理念,提高海洋资源利用效率,推动海洋经济的可持续发展。通过统筹考虑海洋产业的规模和总体布局,合理开发利用海域资源和有效保护资源环境,优化项目用海选址、用海平面布置和用海方式,严格控制选址不合理、滥用海域资源,限制严重或永久性改变海域自然属性的项目用海,鼓励支持集约节约型的用海方式,提高海洋资源利用率,以推动海洋经济的可持续发展。

(4) 坚持国家利益优先

海洋是国家的国防前哨,是国家安全的重要屏障。没有坚固的海防,就不可能有整个国家的安全与发展。凡是用海项目可能对国家海洋权益和国防安全造成不良影响的,海域使用论证过程中必须提出调整或取消项目用海的建议措施。对于涉及领海基点保护的用海项目,应当针对领海基点保护问题进行重点论证,确保领海基点及周边环境的安全;对于涉及军事用海的项目,在同等条件下,应优先满足军事用海的需要。

1.4 海域使用论证技术体系

随着海域使用论证工作的不断深入,海域使用论证技术体系不断得到充实和发展。随着科学技术水平的不断提高,将会有更多的新技术和新方法为海域使用论证工作所采用,促进海域使用论证技术体系的不断完善和提升。

1.4.1 海域使用论证技术特点

(1) 宏观和微观相结合

有些项目用海的时间长,影响范围广,项目所涉及的建设、运营及资源环境影响时间跨度较大,对资源环境的累积效应、协同效应、次生效应等需要很长时间才会凸显出来。项目实施造成的资源环境影响具有滞后性,有时可能持续较长的时间。因此,论证中需考虑较大时间尺度上的环境问题,即长期效应。与此相反,有些项目用海时间短,或具有间歇性,这就要考虑海域使用造成的局部影响。为了从宏观和微观的层面上对项目用海的影响具有较为精准的分析 and 判断,需要运用与之相适应的方法和技术手段。

(2) 定性与定量相结合

项目用海涉及广泛的社会、经济、环境要素或因子,各要素或因子间的关系也较为复杂,由于复杂性和不确定性,在某些情况下,难以进行全部的定量研究,这时定性分析方法占有重要地位。在时间、财力、人力、技术手段等条件允许的前提下,应尽可能多地使用定量分析方法,以降低分析结果的不确定性,保证论证结论的客观性和科学性。

(3) 政策与技术相结合

分析用海项目的合理性和可行性,需要了解项目所属行业的管理政策、技术方法和标准。不同的行业都有较为健全的管理体系,深入的理论研究基础,一般都建立起比较完善的分析方法和技术标准体系,因此在海域论证工作中,要依据海域论证技术要求,紧密结合行业管理政策,参考行业规定的技术标准,才能确保论证分析结论更具有针对性和全面性。

1.4.2 海域使用论证技术意义

海域使用论证的实践经验表明,要保证论证工作落到实处,必须完善配套法律法规体系,严格执行海域使用论证的技术导则和技术标准。

(1) 从目的上保证论证报告提供清晰有效的信息

为满足海域使用论证工作的管理要求,国家海洋局先后制定了一系列海域使用论证的技术规范,从《海域使用论证报告书编写大纲》到《海域使用论证技术导则》以及分类型编写大纲,都对海域使用论证材料的技术、方法进行了具体的规定,其主要目的就是要求论证报告能向管理者、用海者和公众提供真实可靠的信息。适合管理要求和行业特点的海域使用论证技术体系,可以保证论证工作的技术质量,为管理决策提供内容全面、结论准确的参考信息。