浅谈海域使用论证中论证重点的确定

吴月英[1,2] 马 越[1,2]

(1.国家海洋局东海信息中心 上海 200137；2.上海东海海洋工程勘察设计研究院 上海 200137)

摘 要 根据笔者的论证实践和学习体会，在准确界定论证重点含义的基础上，提出了海域使用论证中论证重点确定的总体思路和细节剖析的切入技巧，希望能对同行们具有借鉴意义，并能为提高当前论证报告质量贡献一点力量。

关键词 海域使用论证；论证重点；确定

海域使用论证是指通过科学的调查、调研、计算、分析、预测，对海域进行用海可行性分析，给出相应的书面材料，以达到科学用海、规范管理和可持续用海的目的[1]。作为海域使用管理的技术支持，用海项目的海域使用论证工作的重要性是众所周知的，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[2]。海域论证工作从1998年至今已运作了约11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，为海洋行政主管部门审批用海提供了强有力的技术支持，使以往海洋开发中普遍存在的“无序、无度、无偿”现象得到了有效的遏制[3]。

但是，在取得巨大成就的同时，我国海域使用论证工作中也出现了不少问题，其中重要问题之一是：目前海域使用论证报告质量总体不高，篇幅比例分量失衡，重点不突出[2-3]。国家海洋主管部门十分重视这个问题，对各论证资质单位发出《关于进一步加强海域使用论证质量管理的通知（国海管字〔2005〕128号文）》，其中第四条指出“明确各类用海项目的论证重点”。

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相当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。鉴于“海域论证的质量和水平直接影响到科学发展观在海洋领域的贯彻落实[4]”，准确确定论证重点则是提高海域论证质量和水平的一个重要体现。根据笔者的论证实践及学习体会，谈谈海域使用论证中论证重点的确定。

一、论证重点的提出

要准确确定论证重点，首先要清楚它的含义，需从论证内容说起，所谓论证内容，是指论证报告书的所有内容。导则所要求的“论证内容”是指论证报告书的主要内容，包括：①项目用海必要性分析；②项目用海与海洋功能区划和相关规划符合性分析；③项目用海利益相关者分析；

④项目用海选址、方式、面积、期限的合理性分析；⑤项目用海的主要不利影响分析；⑥结论、建议与对策。这六方面是所有论证报告书必须具备的内容，属于“共性”的论证内容。

所谓论证重点是指针对具体用海项目的特点、所在海域的特征及实际情况，尤其针对项目特点而确定的论证侧重点。属于“个性”和“针对性”的论证内容，它可在相应章节中突出，亦可单设专题进行论述。可见，论证重点和导则要求的主要内容都属于论证内容，论证重点即可包含在导则要求的主要论证内容之中，也可独立其外。

国家海洋局的海域使用论证报告书编写“旧”大纲（国海管字〔2003〕336号）中的“1.3 论证内容”与“新”大纲（国海发〔2008〕7号）中的“1.5 论证重点”作为标题，虽提法不同，但要求论述的内容应是完全相同的，即既要求列出“共性”的论证内容，更要求明确论证重点，必要的还应指出重点专题。只是“新”大纲针对目前论证报告普遍存在的“缺乏论证重点或论证重点不突出”的现象而更加强调了“论证重点”罢了。

二、论证重点的确定

关于论证重点的确定，导则要求：“根据项目用海的类型、方式、规模，围绕国家、社会关注的资源、生态、经济、社会、公共安全等问题，在确定的论证重点中选择1～2个重点问题进行专题性分析。”

导则的要求是原则性的、概念化的，并未给出可指导操作的分析思路和细节要求，这需要论证者在论证实践中自己去领悟。如果论证者不加分析地按照导则的要求生搬硬套，就会出现确定的论证重点不对或不全的情况，从而导致报告书编写质量达不到要求。在论证实践中到底如何把握上述要求呢？根据笔者的论证实践和学习体会，认为要准确确定论证重点，首先应找出确定论证重点的出发点：把握海域论证遵循环境优先的原则[4]，即保护资源、生态、环境的原则，且所论证的项目的建设不能引发经济、社会或公共安全问题。有了这个出发点，无论遇到什么类型的用海项目，其论证重点确定的思路都只有一条，就是要紧紧围绕环境、生态、资源、经济、社会和公共安全等问题来仔细地、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、实际情况。只要用海项目可能对选址海域的资源、生态或环境造成较大影响，亦或项目用海可能引发经济、社会或公共安全等问题的，都该确定为论证重点，必要时，再视项目用海引发上述问题的严重、复杂程度，在确定的论证重点中选择1～2个问题进行专题分析。有了分析思路，接下来的问题是：怎样根据用海项目的特点、类型、方式、规模、选址海域资源环境现状、周边利益相关者情况等等，确定怎样的论证重点呢？这就要求具体问题具体分析，下面针对几个用海类型和具体情况进行细节剖析。

化学污染型的建设项目，像临海工业、交通运输、排污倾倒等用海类型，其特点是都有污染物排放，如果任其排放入海，则会损害项目所在海域的水质、沉积物质量和海洋生物体的质量，并会最终危及海域的生态健康和安全。因此，若遇到这类污染型的用海项目，就该首先把“项目对海域环境质量的影响分析”和“项目用海对海域生态的影响”列入论证重点。

含有填海、围海、非透水构筑物等用海方式的建设项目，其共同特点是会对海域水动力环境造成较大改变，进而对沿岸泥沙运动、岸滩冲淤变化造成较大影响，因而，对于包含上述用海活动的用海项目，其论证应将“项目对海域水动力环境、沿岸泥沙运动及岸滩冲淤变化的影响”确定为论证重点。同样是填海造地项目，如果是大规模的（比如大于50 hm^2），则还应当将“填海工程的选址、平面设计优化”也列入论证重点，并进

行专题分析。

路桥、海底管道、海底隧道、海底场馆等用海项目，其共同特点是耗资巨大、施工周期长、难度大，一旦工程本身出现安全隐患，极可能造成重大经济损失并引发公共安全事故，因此，论证这类用海项目时，应根据实际情况将“各种可能因素对工程稳定性和安全性的影响”作为重点，进行专题分析。

海湾地区，会因海湾的“半封闭性”而导致海湾开发的累计环境影响效应。因此，在论证地处海湾的用海项目时，不仅应当将项目本身所造成的环境影响（如环境容量减少多少、流速减少多少、纳潮量或纳潮面积减少多少等）作为论证重点，还应关注已有开发项目所造成的累积环境影响（这个累积百分比影响量会很大），这样才不至于给出失真的结论。所以，应将“本工程的环境影响与海湾开发的累计环境影响分析”列入论证重点，进行分析研究。

三、结语

本研究构想为解决海域使用论证中论证重点难确定的问题，提供一种可能的操作思路和途径，并结合几个用海类型和具体情况，进行了有针对性的细节剖析，指出确定具体用海项目论证重点和专题的切入技巧，没有面面俱到，旨在抛砖引玉。希望能对同行们具有借鉴意义，并能为提高当前论证报告质量贡献一点力量。

参考文献

[1] 金继业，刘振民，刘志军. GIS 技术在海域使用论证中的应用探讨，海洋信息服务，2007(1)：13-15.

[2] 黄明群. 关于提高海域使用论证工作质量的一些认识.海洋开发与管理，2006(5)：104-107.

[3] 杨辉.海域使用论证存在的问题及对策研究.海洋开发与管理，2007(6)：27-33.

[4] 王宏.用科学发展观统领海域论证和海洋环评工作.海洋开发与管理，2008(7)：3-6.