海域利用规划环境影响评价的若干问题探讨

张翠萍，贾后磊，王 平，谢 健
（国家海洋局南海海洋工程勘察与环境研究院 广州 510300）

摘 要：文章对我国海域利用规划环境影响评价的必要性和现状问题进行了分析，并提出海域利用规划环境影响评价的目的、原则和工作程序。目的是更好地促进海域利用规划环境影响评价良性发展。

关 键 词：海域利用规划；规划环境影响评价；程序

2003 年 9 月 1 日颁布实施的《中华人民共和国环境影响评价法》明确规定应对规划的环境影响进行评价。2006 年国家环境保护总局办公厅下发了《关于进一步做好规划环境影响评价工作的通知（环办〔2006〕109 号）》；2009 年，国务院以第 559 号令颁布了《规划环境影响评价条例》（以下简称《条例》），自 2009 年 10 月 13 日起施行。《条例》明确要求要将思想认识统一到落实科学发展观、建设生态文明和探索中国特色环境保护新道路的高度上来，准确把握规划环境影响评价在新形势下的历史任务，充分发挥规划环境影响评价从源头防治环境污染和生态破坏的重要作用，促进经济、社会和环境的全面协调可持续发展。

从国内外的实践经验与历史教训来看，对环境产生重大、深远和不可逆影响的，往往是政府制定和实施的有关产业发展，区域开发和资源开发规划等重大社会、经济决策的依据。

到目前为止，中国开展的环境影响评价主要是针对具体的建设项目进行的，海域利用规划的环境影响评价研究在国内尚属空白，随着 21 世纪海洋经济世纪的到来，海域利用、海域区域建设用海项目得到空前发展，开展海域利用规划环境影响评价研究、建立科学的指标体系与评价方法显得十分必要。

笔者将在总结现有问题的基础上，结合工作实际，重点探讨现阶段规划如何开展海域利用规划环境影响评价，并提出工作原则和基本思路，以促进海域利用规划环境影响评价的良性发展。

1 开展海域利用规划环境影响评价存在的问题

目前，我国海域利用规划环境影响评价处于起步阶段，在全国范围内的实例并不多，笔者在开展实际工作中面临着一些突出的问题，严重影响和制约着海域利用规划环境影响评价的有效开展。这些问题主要表现在：国内尚无海域规划环境影响评价的相关编写规范要求；规划环境影响评价的评价技术方法和评价指标体系等尚不成熟，在实践工作中存在很大的不确定性；作为规划环境影响评价对象的规划，本身存在诸多模糊问题，为实际工作带来很大的困难。不同的规划需要使用不同的评价方法，因此必须灵活运用评价方法。

1.1 评价对象不明确

与环境影响关系密切的各个方面在海域利用规划报告中存在模糊性和极大的不确定性。例如，某个规划中，仅有简单的产业定位，而没有产业规模和基础设施等这些具有明确环境影响的内容，使得规划环评在实际操作起来非常难。

1.2 规划方案的缺陷性

在规划项目的时序安排上明显不衔接，近期规划与远期规划没有层次感，远期规划的内容和深度不能指导近期规划，近期规划对远期规划没有辅助作用。根据《中华人民共和国环境影响评价法》，规划方案需要有推荐方案和备选方案等，也就是说需要有替代方案。而目前

的海域利用规划方案多为单一方案，导致对其进行的环境影响评价比较被动。

1.3　规划项目缺少环境保护内容

目前在全国范围内开展的海域利用和区域建设用海规划等方面的规划布局均缺少环境保护方面的内容。例如，某个规划将区域划分为几个功能区，但未对该功能区进行环境保护方面的评述。如果规划编写者能够在编制规划的同时考虑到环保问题，那将会提高规划的环保可行性。

2　开展海域利用环境影响评价的主要思路

2.1　明确海域利用规划环境影响评价的目的

海域利用规划规划环境影响评价属于战略环境影响评价的范畴。战略环境影响评价是 20 世纪 80 年代国际上兴起的环境影响评价形式，是建设项目环境影响评价在战略层面上，包括政府的政策、计划和规划的应用，是实现可持续发展、避免宏观决策失误的重要手段和途径。

开展海域利用规划环境影响评价的宗旨是为了使规划成为“绿色规划”。单一用海项目的环境影响评价对于预防环境问题是不够的，海域利用规划带来的环境影响更加巨大和持久。因此，就要求在规划编制过程中，使环评机构介入到规划的编制程序中，从环境保护和可持续发展的方向出发，对规划进行环境影响评价，最后将评价结果作用到规划结果，为绿色海域利用规划保驾护航。通过海域利用规划环评可以为环境与发展综合决策机制提供技术支持、运行框架和长远效益，从而推动综合决策机制的简历和完善[1]。

海域利用规划环境影响评价不是要取代单一用海项目的环境影响评价，而是只应解决在规划层次上应处理和能处理的与环境有关的问题；与项目环境影响评价在目标思路、方式方法和深度等都存在区别。由于规划的各类不确定性，使得它无法达到与单一用海项目一样的深度和精度。这样的问题同样困扰规划环境影响评价较早开展和成熟发展的国家[2]。很多人希望在规划环境影响评价中解决好项目环境影响评价所要解决的问题，并且要求规划环境影响评价采用项目环境影响评价的标准来要求规划环境影响评价，结果反而未能充分发挥规划环境影响评价的战略性作用，未能最大限度地简化和优化项目环境影响评价。

2.2　海域利用规划环境影响评价的原则

（1）海域利用规划环境影响评价可借鉴国内外环境影响评价的理论方法。海域利用规划环境影响评价在国内刚刚开展，需要借鉴国内外较为成熟的环境影响评价理论和方法。例如，战略环境影响评价和区域开发环境影响评价的理论与方法。

（2）海域利用规划环境影响评价应注重海洋生态环境影响评价。海域利用规划是一种区域性的、综合性的用海规划，在进行环境影响评价时应注重海域利用功能调整对海洋生态环境的影响。

（3）海域利用规划环境影响评价的级别。海域利用规划环境影响评价分为国家级、省级和地市级。国家级的海域利用规划环境影响评价应根据国际的宏观海洋生态保护建设与发展战略，从宏观上评价海洋生态环境影响。地市级的规划环境影响评价应借鉴区域环境影响评价的方法，重点分析海域利用格局带来的海洋生态环境影响。

2.3　海域利用规划环境影响评价的工作程序

海域利用规划环境影响评价的中心内容包括规划分析和影响预测两大部分。主要的工作程序如下。

第一阶段：准备阶段。进行资料收集与分析工作，并确定规划环境影响预测、评价方法与指标体系。收集的资料包括海洋生态建设和环境保护的有关法律法规：① 海洋生态保护区面积、分布与规划；② 规划范围内的生态环境状况；③ 规划范围内重要渔业、海洋生物物种保护区等面积与分布等。

第二阶段：正式工作阶段。主要工作为海洋环境现状分析与评价，海洋生态环境质量分区，参与规划方案草拟并制订替代方案，然后进行环境影响预测和评价。

第三阶段：报告书编写阶段。根据区域环境生态现在分析结果，针对规划分析海域利用

规划的总体布局和平面布置的合理性与合法性，再根据填海施工预测施工期的环境影响和规划施工完成后的环境影响，最后编写环境影响评价专题篇章或说明。

3 海域利用规划环境影响评价的评价方法

海域利用规划环境影响评价的评价方法可以借鉴传统环境影响评价技术，并对其进行改进[3]，可将环境影响矩阵方法可以直接用于海域利用规划环境影响评价中。

笔者在工作实际中，还采用环境承载力分析法、空间分析和类比分析法等。在规划协调性分析中可以采用类比分析和环境承载力分析法，分析外部协调性和内部协调性；在开发海域生态适宜性分析中可以采用空间分析方法，通过将岸线分区结果与岸线类型图叠加，评价岸线规划的合理性；在环境影响分析中，采用环境承载力分析法，通过对水环境容量的分析预测污染物的排放总量。

此外，还可以利用政策评估方法，因为规划环境影响评价只有融入政府的决策制度和规划方案的过程中才能真正发挥其作用。

海域利用规划环境影响评价指标体系及评价方法还需要在实践中不断补充完善。

4 建议

由于国内关于海域利用规划的环境影响评价的理论方法尚不成熟，建议尽快开展这方面的理论方法研究工作，构建一套既符合国家的法律法规，又体现海洋环境保护特色的评价方法与指标体系。

目前，由于没有海域利用规划环境影响评价的有关技术规程和标准，给未来的规划修编工作带来一定困难。建议尽快组织力量进行技术规程和标准的制订，尽快出台海域利用规划环境影响评价的技术规程。

参考文献

[1] 李明光，陈新庚，吴仁海．战略环境评价在环境与发展综合决策中的作用[J]．上海环境科学，2002，21(5)：313－315.

[2] 李明光，龚辉，李志琴，等．开展规划环境影响评价的若干问题探讨[J]．广州环境科学，2003，18(1)：43－45.

[3] 肖华山．规划环境影响评价指标体系及评价方法探讨[J]．金属矿山，2003，12(330)：46－49.