



# 海域使用论证操作模式分析

黄明群

**摘要** 针对围填海项目用海管理中凸显的实质“无力控制”的严重不正常现象,文章通过对海域使用论证现行操作模式的剖析,指出其中致命弊端及由此导致海域管理的“无力控制”。在查因探源的基础上,文章从改进海域使用论证机制的角度,探讨了引入“不可行性论证”的必要性和可行性,并设计了海域使用论证的改进操作模式,提出了“两个论证同步进行、同场答辩评审、全局权衡审批决策”的新思路。希望有助于解决当前国家及地方海洋主管部门迫切需求的围填海等用海管理之困境。除围填海项目之外,此改进模式对于对海洋资源与环境或对毗邻海域使用影响较大的其他用海类型项目的严格控制,以及对于投资巨大的项目避免错误决策、盲目投资等方面也具较强的实用意义。

**关键词** 海域使用论证,弊端分析,不可行性论证,操作模式,设计,探讨

## 一、凸现在围填海用海管理中的“无力控制”现象

根据《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》),围填海项目用海必须进行海域使用论证。进行海域使用论证的目的(预期期望)是为了科学管海,其中就包括严格控制对海域资源与环境有较大影响,甚至完全改变海域自然属性的围填海项目的审批。

然而《海域法》实施以来,无论在国家还是地方海洋局,都发现在各地蜂拥而至的围填海热潮面前,海域管理实质处于“无力控制”的被动状态,严重偏离了预期期望。其集中表现在:凡经过论证的围填海项目都是可行或基本可行的,见不到论证认为不可行的项目;海洋主管部门也因此无法否决任何一个“经过论证”的围填海申请,也无法裁减任何一个围填海项目的用海面积申请,只能申请一个批一个,申请围填多大面积就批多少。

因此,在各地的围填海热潮的强烈攻势之下,如何进行有效的“严控”,已成为海洋主管部门的迫切需求。对此,笔者根据几年来从事海

域使用论证的实际工作经验和思考、认识,主要从海域使用论证机制的角度进行探源分析,希望有助于解决目前海域管理之困境。

## 二、海域使用论证现行操作模式的弊端分析

### (一) 现行模式的过程分析

海域使用论证的现行操作模式(以下简称现行模式)包括“海域使用论证—专家组评审论证报告—海洋主管部门审批”三个环节(图1)。其中,对于围填海等严控项目还要求先预审。

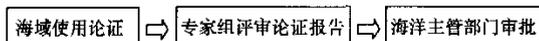


图1 海域使用论证现行模式

实际上,在现行模式下,这三个环节中,无论哪个环节,都无法对一个申请项目说“不”!——换言之,三个环节都无法把关,显然,问题的根源就出在现行模式本身!即操作模式设计的不科学所致。

操作实践也证实,此模式运行一段时间后,就发现系列问题:对于论证单位而言,“海域使

用论证”实质演化为“没有不可行的论证”；对于评审专家组而言，“论证报告评审”实质演化为“没有不通过的评审”；对于海洋主管部门而言，“以论证报告为科学依据的用海申请审批”实质演变为“不得不批”，都是无可奈何之事。

## （二）现行模式的致命缺陷

现行的海域使用论证机制，名为“海域使用论证”，故其论证内容应包含“可行性”与“不可行性”两方面（即所谓的项目用海的“利、弊”分析），但却只委托给一家论证单位；而预期期望则是，通过论证单位进行“科学”、“客观”的论证，把一个项目用海可行在哪、不可行在哪，以及综合结论究竟可行还是不可行全部都讲清楚。

也就是说，现行模式在设计时，实际上蕴含了一个非常重要的，也是致命的假设前提——论证单位在论证过程能真正体现“客观”、“科学”，这显然是一种“信任人”的操作模式——问题就出在这里，这是个高风险的置信假设，相当于把“赌注”全压在这家论证单位身上。

居高临下地看，这种正反混合一体，且仅委托给一家论证单位进行论证的现行模式，就好比是在法庭上只有一位律师（相当于海域使用论证单位），既当正方律师，又当反方律师，既唱白脸，又唱黑脸，原来理想主义地认为，或过高地寄予信任（相当于海域使用论证现行模式中所蕴含的重要假设前提）——这位律师专业水平很高且很有职业道德，能够真正“客观”、“科学”地分析有罪还是无罪（相当于海域使用论证的可行或不可行），一个人能搞定。然后，法官（相当于海域使用论证的评审专家组）据此审判裁决。继而，法院院长或检察院（相当于海洋主管部门）据此批准。基于常识性认识，这种只有单个律师管正反两方的法庭辩论审判结构显然是不合理的。故曰，海域使用论证的现行模式在设计上存在着致命缺陷！

## （三）现行模式操作实践之验证

将近4年来的实际操作结果表明，在现行的“单个律师”操作模式下，由于种种社会现实，

论证单位无法说“不”，即律师只能为出资聘请方作“无罪”或“减罪”辩护，本来要求“客观”、“科学”地涵盖“可行性论证”和“不可行性论证”的论证报告却难以避免地倾向了“可行性”，即往往“可行的”写得很多，着重墨描绘，“不可行的”要么回避，要么轻描淡写，一带而过，或套用诸如“负面影响的程度是可接受的”之类的含糊说辞。法官（专家组）听不全，甚至听不到反面的辩论，只能裁决“无罪”（只要论证报告写得不是太差）。法院院长或检察院（海洋主管部门）也见不到反面的辩论，有的项目即使想否决或裁减围填海用海面积，因没有“不可行”的书面依据，也只能批准，无法否决。

清醒地评价，实际上，现行模式操作起来是“表面努力，实质无力控制”！这种状态，无论对于围填海等须严格控制的海域类型的海域使用管理，还是对于海洋资源与环境的保护，都是非常不利的。因此，海域使用论证操作模式务必进行改进，而且迫切。

## 三、对治思路——引入“不可行性论证”

目前，在海域使用论证管理中存在系列问题，其对治方法应当作为一个系统工程来对待。本文仅涉及其中的海域使用论证操作模式机制改进设计方面。

### （一）对治思路

在上文查因探源的基础上，操作模式方面的对治思路很简单，只要增加一个反方律师即可，即：引入“不可行性论证”，对现行模式进行改进。将现行的海域使用论证中所包含的“不可行性论证”另行独立，并委托另一家论证单位进行同步论证。

### （二）引入“不可行性论证”的必要性分析

#### 1. 机制设计的置信风险分析

从机制设计的置信风险方面分析，一般“信任制度”的操作模式明显低于“信任人”的操作模式（如美国宪政“三权鼎立”设计之初即作此思维）。引入“不可行性论证”是一种“信任制度”的操作模式，其风险必然低于“信任人”的



现行模式。

换言之,与其要把要求“客观”、“科学”论证的预期期望,全部托付给一家论证单位(即“信任人”的假设前提),莫不如把这样的预期期望,理性地托付给一种有效的制度(须知“信任制度”胜过“信任人”),即让两家论证单位在体现“客观”、“科学”的制度的约束之下,站在不同角度进行论证。在实际操作层面上,这种“双律师模式”至少将会比现行的“单律师模式”更“客观”、更“科学”、更“公正”。

### 2. 逆向思维的强大威力

“可行性论证”的本质是以正向思维为主线进行论证,而“不可行性论证”的本质则是逆向思维。逆向思维从相反的角度“挑刺”、“吹毛求疵”,二者若配合得当,将具有单一的正向思维所无法比拟的强大威力,常使研究成果更趋完美。例如,美国在研制某新型装甲车时,设计专家小组特意找爆破专家小组合作,一方专管设计制造,努力把战车做得很结实,另一方则专搞破坏,想方设法炸掉它。初时,“搞破坏的”没两下子就把战车炸个稀烂,设计方接着查找缺陷,绞尽脑汁做得更结实些。如此不断改进,几个回合之后,就很难被炸掉了,最终设计出了最坚固的装甲车。

作为海域使用论证过程的参与者,论证单位、专家组、海洋主管部门,乃至政府决策层都应充分关注逆向思维的应用价值,虽然这种“不同声音”、“不同意见”有时不一定就是正确的,某些甚至可能是错误的,但它能给我们提醒、启示,有利于我们不断修正、不断完善,从而更客观、更科学、更全面地认识、评估一个用海项目。

### 3. 来自海域管理实践的迫切需求

于青松根据多年的海域管理工作实践指出:“不可行性论证”的本质是对用海项目进行真正的风险研究,而非恶意否定项目。针对某些用海项目,尤其是在环境敏感区和风景旅游区的建设项目及大型填海项目,尝试在海域使用论证中引入“不可行性论证”机制,十分必要,非常紧迫。因单一的正面论证,虽也分析了某些不足,但很

难克服海域使用论证的致命弱点,易给决策者带来潜在误导,使决策失误,这方面有代价昂贵、教训沉痛的案例。若通过“不可行性论证”从逆向搜索项目潜在的、实施后可能的“后遗症”,可力减其不利后果。这种论证可在很大程度上弥补现行模式的不足,使决策更加合理、科学。

### 4. 他山之石——工程可行性研究中呼吁“不可行性论证”的启示

近年来,在项目的工程可行性研究方面也有众多有识之士呼吁要进行“不可行性研究”。在互联网上可搜索到许多相关文章,均系在产生严重后果的实例之后提出此必要性的。例如,横跨琼州海峡的粤海铁路(我国第一条跨海铁路)即是一典型例证:工程前的过于乐观的“可行性研究”,显示其美好前景,引导国家总投资额超过48亿元,但开通后实际月均运输量不到2万t,而最初设计的月运输能力则是90余万t;铁路开通一年多了,仍亏损经营,每天的贷款利息达30余万元,而实际日营运收入仅6万元,反差极大。

综观工程可行性研究方面诸多后果严重的案例,归结起来主要有两类,直指单一可行性论证研究之要害:一类是人为不客观因素,即因种种原因,只注重“可行性论证”,而对可能产生的负面影响则轻描淡写,根本没有进行深入研究,甚至避而不谈,致使“可行性论证”实质演化为“没有不可行的论证”;另一类则因单一正向思维自身的局限性所致,许多项目虽进行了认真的工程可行性研究,花费了很多人力物力(有的甚至集中了众多精英人物的智慧,并进行了较长时间研究),但做出的决策方案,在现实面前却陷入了“不可行”的尴尬境地。

因此,很多人提出要进行一种理性的,能让项目审批者和决策者听取不同的意见,能使决策更科学的“不可行性研究”。有些地方决策层已要求对重大项目要进行“不可行性论证”。据悉,湖南省决定从“湘江长沙段建坝工程”开始,拟对核电站选址、特大水库建设、新型农药投产、大型露天矿产开发等重大工程项目实施



“不可行性论证”。

以上这些工程可行性研究案例和认识,对于我们的海域使用论证、用海申请项目的审批与决策,都具有很好的启示和借鉴价值。

### (三) 引入“不可行性论证”的可行性分析

在这方面,主要考虑两个关键问题:与法律条文是否矛盾?“不可行性论证”的钱谁出?

#### 1. 法规层面的可行性

引入“不可行性论证”与《海域使用管理法》不矛盾。《海域使用管理法》第十六条规定:“申请使用海域的,申请人应当提交下列书面材料:……(二) 海域使用论证材料”。此处的“海域使用论证材料”当然可在以后的海域使用论证管理办法新文件中解释为:包括“海域使用论证报告”与“海域使用不可行性论证报告”。

#### 2. “不可行性论证”经费问题的解决方案

对于引入此项论证的经费出处问题,笔者拟出以下三个处理方案。

##### 第一方案:钱由用海申请者出。

在上述法律条文解释的基础上,可在以后的海域使用论证管理新办法文件中作硬性规定:围填海等类型项目的“海域使用论证材料”中必须包括“海域使用不可行性论证报告”,以此为用海申请的受理前提。文件如此规定,钱当然由申请用海的业主出。

第二方案:钱由海洋主管部门从“海域使用不可行性论证基金”中支出。

此方案由海洋主管部门当“反方”,出资聘“反方律师”(即承担“不可行性论证”的论证单位)。已有多位专家提出,目前围填海的海域使用金标准偏低,应大幅提高,以作为提高围填海申请门槛的一项措施,还提出可考虑从海域使用金中提取部分资金设立“海域使用不可行性论证基金”,即海域使用金“取之于海”,建议可考虑取其一部分“用之于海”。

第三方案:钱由业主和海洋主管部门共同出(系前两种方案之折中)。

即钱由“基金”中出一部分(体现国家科学管理海域的成本),业主出一部分(体现申请使

用海域的成本),按一定比例分担。其中,由“基金”出的那部分经费,在名义上可称为“不可行性论证经费的政府补贴”,因为以“补贴”的名义操作起来较主动。

以上三种方案设想中,第一方案符合“谁申请用海,谁出钱做论证”的常理,操作起来也相对简单。而且这样做,也可起到提高围填海项目的申请成本门槛之效,对当今围填海热潮可起一定“退烧”作用;第二、三方案涉及设立“海域使用不可行性论证基金”的前提条件,涉及的部门较多,协调起来需费时费力,且建立之后的实际运作也可能有不便之处。

综合利弊,建议可采用第三方案,并将第一方案纳入第三方案,作为其特殊情况(即“补贴”比例为零)。可采取区别对待的办法:对于围填海等须严格控制的项目,由业主出全部的经费,而不提供“基金”的“补贴”,即相当于第一方案,以提高围填海的申请门槛;其他用海类型项目则有占经费一定比例的“补贴”。至于不同用海类型的“补贴”比例问题,可留待讨论,建议将来可通过阶段性文件进行规定、调整,这样做具有主动性、灵活性。

### (四) 引入“不可行性论证”的不可行性分析

为将海域论证的改进操作模式(简称改进模式)设计得更趋合理、更具可操作性,在前文可行性分析基础上,很有必要再从“不可行性”的逆向角度提出问题,并探讨解决方法。

#### 1. 没必要所有用海类型都要做“不可行性论证”

考虑到“不可行性论证”的目的意义和业主的经济负担,一般的海域论证项目显然无此必要,仅以下几类项目才有必要做“海域使用不可行性论证”:(1) 对海域环境与资源影响较大,甚至改变海域自然属性的项目,属必须严格控制用海类型(如围填海、排污倾废等);(2) 对利益相关者有较大影响的项目;(3) 经济投资较大的项目;(4) 海洋主管部门认为有必要做“不可行性论证”的其他项目。



## 2. 业主不愿意出钱做“不可行性论证”

倘若站在业主角度考虑,的确是不太愿意出钱去搞一个对自己很可能不利(甚至完全否定其申请)的“不可行性论证”,这完全是在情理之中,可以理解。

处理方法:一方面,如前述,在行业管理规定的文件上,明确地硬性规定哪类用海申请必须有“不可行性论证报告”,否则对该项用海申请不予受理;另一方面,除围填海等必须严格控制的用海类型之外,对于其他用海类型项目的“不可行性论证”,建议可考虑由“海域使用不可行性论证基金”中支出一定“补贴”比例,以在一定程度上减轻业主的经济负担。

## 3. 如何避免“不可行性论证”倾向业主,即公正性问题

此微妙问题主要关系到委托途径和经费支付途径问题。

现行模式,由业主委托并将论证经费直接支付给论证单位,合同中一般都规定分期付款。若论证结论对业主的申请用海很不利,极可能影响到后期经费的正常支付,再加上受“拿人钱财替人消灾”微妙心理的影响,使得论证结论难免地倾向业主(这也是“海域使用论证”实质演化为“没有不可行的论证”的原因之一)。将来,若“不可行性论证”再采取这种方式,很可能也难达预期期望,这是在改进模式中不得不重视的一个重要问题。

兹有以下三种备择方案可供参考。

第一方案:由业主委托论证单位,但经费先全额汇到海洋主管部门设立的“管理账户”,再支付给论证单位。

第二方案:由海洋主管部门委托论证单位,论证经费也通过“管理账户”支付给论证单位,其中一部分或全额也是由业主出资。

第三方案:由海洋主管部门和业主共同委托(同为合同甲方),业主出资的经费和“海域使用不可行性论证基金”提供的“补贴”,都先汇到“管理账户”,再支付给论证单位。

以上三种方案,笔者认为第三方案具有可操

作性,又能保证“不可行性论证”的结论不受经费问题影响,论证单位才敢于“大胆说话”。但必须指出的是,上述“海域使用不可行性论证基金”和“管理账户”均须在符合《行政许可法》(尤其第58条、第59条)等法规规定的前提下,通过海洋主管部门与财政等部门的协调设立。

## 4. 与现有论证如何衔接

(1) 衔接模式:“不可行性论证”与现有的海域使用论证的衔接有两种方案

第一种衔接方案:需作调整,将现有的“海域使用论证”调整为“海域使用可行性论证”,这样与新增的“海域使用不可行性论证”分别从纯粹的正反两方面委托两家论证单位进行论证(相当于正反方律师法庭辩论的模式)。

第二种衔接方案:考虑到了“海域使用论证”的特点(认为不宜照搬正反方律师法庭辩论模式),不需作调整,即现有的“海域使用论证”照旧操作,新增“海域使用不可行性论证”;也分别委托给不同的论证单位进行论证。

对比以上两种模式,笔者认为第二种较可行,改动面小,较易衔接,且可操作性较好。

## (2) 如何处理论证过程中的重复调查问题

实际上是现有的“海域使用论证”和新增的“海域使用不可行性论证”的调查资料、基础性资料共享问题。宜在合同中约定资料共享问题,必要时可由海洋主管部门协调。

5. 无量化标准依据问题,即欲判“不可行”却无标准可依

海域使用论证中涉及的很多技术问题,例如项目实施后纳潮量减少、流速减少多大程度是“可行的”,超过多少则是“不可行的”,一直没有量化(定量或半定量)的标准,这不仅仅是将来的“不可行性论证”无法回避的问题,也是现行的海域使用论证中亟须解决的基础性工作,宜由海洋主管部门组织进行调研。即此属海域使用论证领域必须先行的基础性工作,而非“不可行性论证”自身存在的问题。

## 6. 两个出现相反的结论如何处理

首先应明确,“海域使用论证”和“不可行

性论证”的目的都是为海洋主管部门的审批和政府的决策提供技术支持、参考依据。因此,都不能只参考其中一个论证的结论,而只能通过两个论证,更全面地把握项目用海的利弊、损益情况,从而在综观全局、全面认识的基础上,作出科学、客观的决策。两个论证结论不一致、甚至相反,是改进模式操作过程中必然出现的,是“不可行性论证”的“威力”的正常体现(也是海洋主管部门“等待已久”的)。

改进模式下专家组意见的形成方法,以及在改进模式设计中,对两个论证的结论、专家组意见、海洋主管部门审批意见三者关系和操作方法提出如下建议。

(1)“海域使用论证报告”和“海域使用不可行性论证报告”应同场答辩、评审。

(2)专家组意见应分两部分:第一部分分别针对两份论证报告本身,主要提修改的建议等内容。第二部分是综合两个论证成果、全面权衡利弊之后的意见,应回答两个问题:论证结论是否合理?项目用海最终结论究竟可行与否(建议性质、参考性质的意见)?(注意:此第二部分的意见仅提交给海洋主管部门。)

#### 7. 其他问题

诸如“不可行性论证”的论证大纲、人员培训,以及收费标准等方面有待于调整、修改。

### 四、海域使用论证改进操作模式的设计与协调

#### (一)改进模式的总体设计

##### 1. 三个环节过程的规定

海域使用论证(照旧)专家组评审论证报告  
海洋主管部门审批海域使用不可行性论证(新增)同样是“论证—评审—审批”的三个环节过程,但已做了调整(图2)。

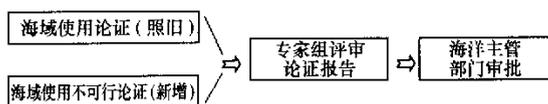


图2 海域使用论证改进模式

“论证”环节:保留现有的“海域使用论证”,新增“海域使用不可行性论证”,分别委托给两家论证单位同步进行论证。

“评审”环节:采用两个论证报告同场答辩评审方式。专家组意见分两部分:第一部分分别针对报告本身,是面向论证单位的意见和建议,主要提报告修改建议等内容,可在评审会上宣读;第二部分是专家组在综合两个论证的成果,并全面权衡项目用海的利弊、损益、得失之后,针对项目用海的可行与否的结论性认识,是仅面向海洋主管部门的建议性质、参考性质的书面意见、建议,不在评审会上宣读,这部分内容评审专家组仅对海洋主管部门负责,并单独提交给海洋主管部门。

“审批”环节:海洋主管部门根据相关法规、标准(包括《海域管理法》和海洋功能区划等)和海域管理政策的规定,以两个论证报告、专家组的意见(两个部分)为进行科学、客观决策的重要参考依据,权衡利弊,对用海项目的申请作出审批意见。

#### 2. 改进模式与现行模式的比较

改进模式建立了“两个论证同步进行、同场答辩评审、全局权衡审批决策”的新操作模式,与现行模式相比,每个环节均有调整之处。

“论证”环节,在现有模式基础上新增“海域使用不可行性论证”,由原来的单独一家论证单位进行海域使用论证,变为由两家从不同的侧重角度同步进行论证。将海洋主管部门对海域使用论证的“客观性”、“科学性”的预期期望,由现行的“信任人”模式变为改进后的“信任制度”模式,降低了论证结论偏离预期期望的风险。尤其是“不可行性论证”为论证单位创造了“敢说话”的环境,并重点从逆向思维的角度,为挖掘项目用海的潜在隐患、负面影响等种种不利因素提供了强力武器。

“评审”环节,与现有模式相比,除了同场增加“不可行性论证”的答辩评审外,最重要的改进体现在评审意见上,为专家组创造了“敢说话”的环境。



“审批”环节,改进模式新增的“不可行性论证报告”和专家组的第二部分的意见,让海洋主管部门对项目用海影响的全局认识得更为全面,对用海项目的审批、决策更为科学、客观;也为海洋主管部门否决不合理的用海项目申请提供了科学依据,创造了条件,势必使海域审批管理从现状实质“无力控制”被动状态中脱离出来。

### 3. “海域使用不可行性论证”的内容

主要包括:项目用海的不必要性分析;项目选址的不合理性分析;项目用海平面布局的不合理性分析;不用海或减少用海面积的替代方案分析;项目用海对海洋资源和环境的不利影响、可能隐患;项目用海对利益相关者的不利影响;项目用海面积的不合理性分析;经济损失分析;风险分析;等等。

#### (二)“不可行论证”的适用范围

并非所有的用海申请都需要做“海域使用不可行性论证”,可规定一般的用海项目不必做,仅以下几种类型才做“海域使用不可行性论证”: (1) 对海域环境与资源影响较大、甚至改变海域自然属性的项目,属必须严格控制的用海类型(如围填海、排污倾废等); (2) 对利益相关者有较大影响的项目; (3) 经济投资较大的项目; (4) 海洋主管部门认为有必要做“海域使用不可行性论证”的其他项目。

#### (三)法规层面的协调

##### 1. 法律条文解释

《海域使用管理法》第十六条规定,“申请使用海域的,申请人应当提交下列书面材料:……(二)海域使用论证材料”。此处的“海域使用论证材料”可在将来的海域使用论证管理办法新文件中解释为:包括“海域使用论证报告(表)”与“海域使用不可行性论证报告”。亦即引进“不可行性论证”与《海域使用管理法》不矛盾。

##### 2. 《海域使用论证管理办法》修订应增内容

随海域管理新形势要求,为对包括围填海在内的海域使用加强管理、有效控制,对海域使用

论证管理办法相关文件的规定进行修订势在必行,建议至少应增加以下几个方面:(1)改进模式三个环节过程的规定;(2)“海域使用不可行性论证”的适用范围;(3)“海域使用论证材料”包括“海域使用论证报告”与“海域使用不可行性论证报告”;(4)对海域使用申请的预申请—预审程序的规定作必要补充;(5)“海域使用不可行性论证”的委托方式与经费支付方式。

#### (四)操作方法

进一步完善用海申请的“预申请—预审”程序,即由业主(海域使用申请人)向海洋主管部门提交预申请书面报告,其内容应包含拟用海域位置、面积、用途等项目基本情况,海洋主管部门在批复的预审意见中,须明确指出是否要做“不可行性论证”。对于需要做此项论证的项目,要在预审意见中交待论证委托程序—经费支付方式—评审方式等注意事项。

这样,通过“预申请—预审”程序,是否进行“海域使用不可行性论证”的主动权就掌握在海洋主管部门手中,起到有效管理控制的目的,尤其是对于“不可行性论证”的适用范围中的最后一种情况,即“海洋主管部门认为有必要做‘不可行性论证’的其他项目”。

#### (五)委托方式与经费支付

委托方式:“海域使用论证”的委托方式可照旧,但“海域使用不可行性论证”则采用海洋主管部门和业主共同委托的方式(即共同为合同甲方)。至于经费出处及支付方式,照旧的“海域使用论证”仍也照旧;而“不可行性论证”则采用较特殊的处理方式。

首先,为体现政府保护海洋资源和环境的管理成本,也为了减轻除围填海项目以外的其他用海申请人(业主)的经济负担,宜“取之于海,用之于海”,即在海域使用金中抽取一定比例作为“海域使用不可行性论证基金”,从中提供部分金额作为“不可行性论证”的“补贴”。在要做“不可行性论证”的几种用海类型中,对于需要严控的围填海用海,政府不提供“补

贴”，全由业主支出；对于其他用海类型，应根据不同的用海类型和项目实际情况规定不同的“补贴”比例。

其次，由海洋主管部门协调设立“管理账户”，将由业主出资的经费和由“海域使用不可行性论证基金”提供的政府“补贴”全额转入“管理账户”。

然后，由海洋主管部门负责，将“管理账户”中的“海域使用不可行性论证”的经费按合同约定的付款进度，足额支付给论证单位。

这样，就能使论证单位摆脱“拿人钱财，替人消灾”，以及倘若论证结论对业主的申请用海不利可能会影响到论证经费支付的社会现实问题的干扰，为承担“不可行性论证”的论证单位创造一个敢于“大胆说话”、客观论证的良好环境，更为政府决策层、海洋主管部门清醒、全面、客观地认识项目用海利弊得失状况创造了前提条件。

## 五、结论

海域使用论证现有模式存在致命缺陷，导致论证难以避免地倾向“可行性”，无法达“客观”、“科学”之预期期望，进而必然导致操作实践中出现的海域使用管理实质“无力控制”，尤其对于诸如围填海等本应严格控制的项目更是凸显其弊。

引入“不可行性论证”机制对现行模式进行改进十分必要，可为论证单位创造一个敢于“大胆说话”、客观论证的良好环境，进而为评审专家组、海洋主管部门、决策层全面认识项目用海的利弊损益创造前提条件。

海域使用论证的改进模式设计了“信任制度”的操作机制，实际操作偏离预期期望的风险势必低于“信任人”的现行模式。

引进“不可行性论证”不违反《海域使用管理法》的规定，并可在将来的海域使用管理办法类新文件中对“不可行性论证”增加相关条文进行规定。

从可行性和不可行性两方面分析，在海域使

用论证改进模式中引进“不可行性论证”是可行的、可操作的。

改进模式可采用“海域使用论证”（照旧）+“海域使用不可行性论证”（新增）的新操作模式，在“论证—评审—审批”三个环节过程可采用“两个论证同步进行、同场答辩评审、全局权衡审批决策”的方式。

并非所有的海域使用申请都要做“不可行性论证”，仅几种需要严控的类型（如围填海等）才有必要。

改进模式中考虑了“不可行性论证”的委托方式和经费支付方式，使论证单位可摆脱因经费支付问题对论证客观性的干扰影响。

## 六、建议

考虑到引入“不可行性论证”的必要性和改进模式的优点，更为海域使用管理摆脱实质“无力控制”的被动局面的迫切要求，建议尽早考虑试点试行改进模式之事宜。

改进模式中涉及到的“海域使用不可行性论证基金”和“管理账户”的设立问题，建议通过海洋主管部门和财政等部门协调解决，且须符合《行政许可法》等相关法规的规定。

相关的量化标准是海域使用论证中亟需的用于判定“可行”或“不可行”的重要标准依据，此项研究属海域使用论证领域务必先行的基础性研究工作，建议及早安排。

## 参考文献

- 1 于青松. 问题与建议：在重大用海项目中应引入“不可行性论证”机制. 中国海洋报, 2004-06-11
- 2 则忧, 洪莉英. 兼听“不可行性论证”. 厦门日报, 2004-06-20
- 3 黄亮斌. 湖南将实施建设项目“不可行性论证”. 中国环境报, 2005-02-16

(作者单位 国家海洋局第三海洋研究所)