

利益相关者分析在海域使用论证中的重要性

陈培雄, 李 冬, 田双凤, 吕小飞

(国家海洋局第二海洋研究所工程海洋学重点实验室 杭州 310012)

摘 要: 文章根据工作实例阐述了海域使用论证中关于项目利益相关者分析在海域使用论证中的作用以及分析项目利益相关者的一些要点。通过这些论述有助于明确并重视“项目利益相关者分析”在整个论证工作中的职责, 理清“项目利益相关者分析”论证思路和工作方法。

关 键 词: 海域使用论证; 利益相关者; 协调; 建议

海域使用论证是指通过科学的调查、调研、计算、分析和预测, 对项目用海的可行性进行分析, 给出相应的书面材料的方法与制度^[1]。从1998年国家海洋局制定《海域使用可行性论证管理办法》至今, 海域使用论证工作在我国已经运作了10余年, 该工作的开展, 有效实现了加强海域使用管理、维护国家海域所有权和海域所有权的合法权益、促进海域合理开发和可持续利用的目标, 有效遏制了海域使用中长期存在的“无序、无度、无偿”的局面, 有力地保障了海洋经济持续、健康、协调发展。同时, 由于海域使用论证工作起步相对较晚, 相关的法律法规及规范建立不够完善, 论证工作的管理和实施依然有赖于在工作实践中逐步规范完善, 因此, 就需要广大海域使用论证工作人员在工作中对相关的难点和疑点问题进行剖析总结, 提出可操作性强的一些解决和改进方案。笔者结合工作中的实践经验, 就目前我国海域使用论证报告中项目利益相关者分析存在的一些论述要点以及存在的一些问题和难点进行探讨, 并提出一些建议, 以期为推动我国海域使用论证工作的完善, 促进海洋管理水平及海洋经济的可持续发展敬献绵薄之力。

1 海域使用论证中项目利益相关者分析的概念

利益相关者 (Stakeholder) 一词源于管理学概念, 1963年由斯坦福研究院的学者首次提出。随后, 利益相关者理论得到了更为广泛的

关注, 众多学者开展了相关的研究, 并由最初的企业为研究主体延伸到政府、社会组织、社区、政治、经济和社会环境等众多方面^[2]。此后, 随着理论研究的深入和不断发展, 利益相关者的理论应用范围得以不断扩大, 许多学者对于利益相关者的概念做了很多界定, 1984年, Freeman率先把该理论运用于实践, 并认为: “一个组织的利益相关者是指任何可以影响组织目标的或被组织目标影响的群体或个人”^[3]。这个定义第一次正式将社区、政府及环境保护主义者等实体纳入利益相关者管理的研究范畴, 该定义得到了众多学者的一致认可和推广。近年来, 国内有学者已把该理论广泛运用到生态旅游^[4]、企业管理^[5]和市场营销^[6]等相关领域, 并取得较好的研究成果。

随着《中华人民共和国海域使用管理法》的颁布和海域使用论证制度的建立, 利益相关者的概念也衍生至海域使用论证工作中。2008年7月颁布的《海域使用论证技术导则 (试行)》(以下简称《导则》) 将利益相关者定义为: 利益相关者是指与用海项目有直接或者间接连带关系或者受到项目用海影响的开发、利用者。在国家海洋局新近颁布的《关于征求〈海域使用论证技术导则 (征求意见稿)〉意见的函》中, 对该部分的内容进行了小部分修改, 将利益相关者定义为: 与项目用海有直接利益关系和受到用海项目影响而引发利益关系的开发、利用者。二者主要的区别在于将“间接连带关系相关者”的剔除, 也就是去掉了间接利益相关者这个概念, 而只需要论证与

方案直接产生关联的开发、利用者。

2 海域使用论证中利益相关者分析的意义

利益相关者分析是项目海域使用论证工作中的核心部分之一,也是体现编制工作人员对于整个项目的认知和协调能力的关键环节之一。海洋开发是一项复杂的系统工程,由于多种资源共生于一个立体的、开放流动的环境中,一种资源的开发可能影响到另外一种或多种海洋开发活动。其次,由于海洋开发力度的不断加大以及工程项目的建设需求,新建项目可能需要占用已有项目的空间,导致已建项目布局或开发方式的改变,从而引起与周边原有和已经规划的开发利用者之间的冲突和矛盾的产生。因此,必须对这些利益相关者进行充分论证,明确界定项目的利益相关者,分析项目对其影响概况,同时也要定量定性分析项目开发活动对利益相关者的利益损失量,提出具有可操作性强、科学、客观、公正的协调建议。利益相关者分析可以确定海洋开发管理者和与项目有关的受影响者,并通过对这些受影响者间的关联分析、相互权利关系和影响程度轻重等确定每个利益相关者的协调优先性。随着海域使用管理工作的深入,这部分工作已经越来越多地受到重视,并成为论证工作中一个重要基础,从而使得项目通过论证工作,能及早明确受到影响的各方开发、利用者,确定其法人代表和管理部门,平衡这些群体与论证项目的利益关系。利益相关者分析是判断海域使用科学性、和谐性、合理性和可操作性的主要内容,是海域使用论证工作是否可行的主要依据之一,也是判别报告编制质量的重要依据。因此,做好利益相关者分析工作,是海域论证工作的基石,只有将这个基础打扎实了,论证工作才能做到有力、有据、有效。

3 海域使用论证中利益相关者分析的要求和步骤

《导则》中明确要求要根据利益相关者调查情况,以及项目用海类型、方式和规模等,按照受到影响程度的大小确定利益相关者,同时对于海域使用论证工作中利益相关者分析的内容也做了以下规定:①要重点分析项目用海对利益相关者的不利影响,包括:影响范围、

时间以及强度等;②对于分阶段实施的项目用海,按照项目用海的每个实施阶段分别分析论证对利益相关者的影响,并给出总体影响的论证结论;③要根据不同项目用海的特点和施工工艺,分析论证对利益相关者用海活动的影响,给出施工工艺的论证意见或建议;④要定量或定性确定利益相关者的利益损失量;⑤要提出与利益相关者的协调或建议。

从要求中可以看出,利益相关者的分析工作大致可分成 3 个最基本的步骤:一是在现场踏勘、相关单位和个人调访之后,界定用海项目的利益相关者,并且列出一个利益相关者列表。二是对于罗列的利益相关者进行深入分析,重点反映用海项目对利益相关者可能造成的影响,这个影响不仅仅包含空间的影响,同时也应包括时间的概念。如,填海项目对于周边利益相关者的影响,除了领域交界以及征地等所带来的空间敏感点分析外,对于填海项目在未来几年内可能对周边利益相关者造成的冲淤影响也必须有个明确的论证,以保证项目实施对利益相关者的损失最小化和利益最大化。三是对于利益相关者定性或者定量损失的一个补偿协议和建议。如果说前面两个工作是在探索和发现问题的话,那么最后一个工作则是试图在解决问题,这也是进行利益相关者论证的最终目的,只有在前期将利益相关者群体调访清楚,并提出协调和解决方案,施工工作才能做到的放矢,才能保证工期的有效和顺利进展,减少甚至杜绝矛盾的产生和激化。

4 海域使用论证中利益相关者界定的难点

海域使用管理除了解决人与自然协调发展的关系外,还要协调好人与人之间包括国民经济各部门、单位和个人之间在海域的分配、占有、使用和处分等方面的关系^[7]。因此,对于利益相关者的界定工作就显得尤为重要,但是由于我国海域使用管理工作是一项全新的综合管理工作,加上该工作起步较晚,各项基本法规建设尚不全备^[8];同时在实际工作中,有些报告编制人员甚至专家对一些利益相关者界定工作意见不一,无明确的标准,导致利益相关者的界定工作很多时候出现错位、失位和界定模糊不清现象。下面以

笔者在实践工作中遇到的案例为切入,引申并探讨海域使用论证中的相关问题。

4.1 海域使用论证中航道和锚地的界定

目前关于航道和锚地的界定,编制工作人员存在着两种编制方式:一种是将航道、锚地直接列为利益相关者进行分析论证;另一种则是将航道、锚地的管理部门作为利益相关者。显然,前者对于《导则》中的概念理解更为广义,是对概念的一种引申和推广,认为利益相关者不仅仅是一个组织、群体和个人,同时也可以是有特殊性的一些自然属性物体,但是这样的界定结果带来的是后期对于利益相关者的协调问题,这种界定使得利益相关者失去了协调的主体,而在实际工作中作为真正的协调对象的相关管理部门则更多赋予管理地位,置身事外;第二种界定方式虽然相对清晰明了,但是在实际工作中也受到了很多管理部门的不解和疑惑,很多管理部门认为其对利益相关内容只有管理的权力,没有协调的义务,不应将其列为利益相关者。由此可见,关于航道、锚地利益相关者的界定方式,不论是技术人员还是政府相关管理部门之间各有己见,其协调方式也是各有方法,只是由于在工作程序中,航道、锚地的协调不像其他发生属性转移的利益相关者那么敏感(如,征地和青苗补偿等),因此常常受到忽略,并不引起特别的重视。

4.2 海域使用论证中无居民海岛的界定

海岛的定义人们一度以格陵兰岛为界,比该岛面积大的定义为洲或大陆,反则,面积小的定义为岛。1982年发布的《联合国海洋法公约》规定,“岛屿是四面环水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域”,被很多国家所接受。我国于1988年开展全国海岛综合调查,鉴于当时调查技术和时间等条件,仅限于对500 m²的岛屿实施调查,因此所发布的《海洋学术语海洋地质学》标准规定中,将海岛定义为“散布于海洋中面积不小于500 m²的小块陆地”,这是当时客观需求,主观界定的结果^[9]。2009年12月26日,《中华人民共和国海岛保护法》(以下简称《海岛法》)由中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过,并于2010年3月1

日起施行。该法第二条明确定义:我国海岛,是指四面环海水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域,包括有居民海岛和无居民海岛。同时《海岛法》第四条和第三十条对于无居民海岛的权属和开发利用进行了规定:无居民海岛属于国家所有,国务院代表国家行使无居民海岛所有权;从事全国海岛保护规划确定的无居民海岛的开发利用活动,应当遵守无居民海岛保护和利用规划,开发利用无居民海岛,应当向省、自治区、直辖市人民政府海洋主管部门提出申请,并提交项目论证报告和开发利用具体方案等申请文件,由海洋主管部门组织有关部门和专家审查,提出审查意见,报省、自治区、直辖市人民政府审批。无居民海岛的开发利用涉及利用特殊用途海岛,或者确需填海连岛以及其他严重改变海岛自然地形、地貌的,由国务院审批。

这些法律规定的实施,对于海岛管理工作而言是一个里程碑,同时也是一个航标,它们使得海域使用论证中关于无居民海岛的界定工作从有章可循(《无居民海岛保护与利用管理规定》)、无法可依进步到了有法可依、有章可循。但是,尽管无居民海岛的界定和开发、利用工作得到了统一和规范,对于利益相关者中所涵盖无居民海岛问题,日前却依然存在着两种不同的理解和定位:一种理解认为无居民海岛作为自然形成的陆地区域应该按照自然资源处理,可在报告中第一章节和第二章节中进行表述,并明确其已取得审批。另外一种理解则认为应该将无居民海岛列为利益相关者群体,明确项目对于海岛的影响范围、程度,进行定性和定量的评定。这种界定方式目前得到了一些专家的认可,但这种界定方式又带出一个问题:即在报告编制中无居民海岛协调者是谁的问题。如上所叙述:国务院代表国家行使无居民海岛所有权开发利用可利用无居民海岛,应当向省、自治区、直辖市人民政府海洋主管部门提出申请,报省、自治区、直辖市人民政府审批,那么编制人员是否把国务院或者是省、自治区、直辖市人民政府作为利益相关者列入利益相关者列表呢?这显然也是个可商榷的问题。目前比较常见的是将无居民海岛直接列为利益相关者,同时在附件中提供省、自治区、直辖市人

民政府的相关批复,这种作法的可行性和合理性需要海域论证管理、工作人员进一步深思、探讨并在实践工作中进行完善、验证。

可见,海域论证工作作为一门“管理科学”和“软科学”,确实存在需要改进和完善的地方,只有在实践中不断地探索和思考,进而完善不足,弥补缺点,论证管理和编制工作才能做到“有序、有度、有偿”的局面,才能有力保障海洋经济的持续、健康和协调发展。

5 海域使用论证中利益相关者分析实例

5.1 项目简介

2008 年,舟山顺翔船舶修造有限公司决定选择在舟山市定海区岑港镇东大塘外涂投资兴建船厂,发展船舶制造业。工程主体建设包括 4 万吨级船台 3 座、配套的舾装码头 1 座及与其相适应的生产车间、堆场、办公生活用房和生

产辅助设施。其船台及厂区附属建筑场地通过围垦造地形成,项目用海类型为船舶工业用海。

5.2 利益相关者的界定

由于海洋资源与环境的多种类和多价值性,形成了同一海区多功能的重叠,造成海洋开发的多宜性。正是这种海洋开发活动的多宜性,使某一种海洋开发活动可能对其他单位或个人一种或多种海洋开发活动造成影响。在海域使用论证的过程中,应该明确确定出利益相关者,明确用海工程对这些利益相关者的影响程度和影响范围。根据现场踏勘、咨询和资料分析,舟山顺翔船舶修造有限公司新建船舶修造项目工程的主要利益相关者有:海洋运输管理部门(港口、航道、锚地)、定海西北临港投资开发有限公司、舟山增洲船舶修造有限公司和五峙山鸟类保护区管委会等。项目对于利益相关者的影响程度和概况见表 1。

表 1 利益相关者分布

编号	利益相关者	利益相关内容	方位	影响程度
1	长白水道 管理部门	长白水道	位于工程前沿,呈现东西走向,码头前沿距航道中心线约 1 500 m	工程实施后,对附近区域的流场影响和冲淤变化仅限于工程区前沿的局部区域;各港区 and 航道能维持目前的水深条件;工程后对锚地不会造成不良影响,但增加了通航密度,锚地使用密度也增加,需要与当地港航、海事部门联系,加强管理
2	长白岛锚地区 管理部门	长白岛锚地区	位于工程区东北方约 5 km 处	
3	定海东海农场 有限责任公司	东海农场养殖场	位于工程区南面东大塘后缘	养殖农场养殖户已经停止养殖,补偿协议已经签订,项目对其已无影响
4	定海西北临港 投资开发有限公司	定海工业园区公用码头	东面,与项目隔一排涝河	基本无影响
5	舟山增洲船舶 修造有限公司	增洲船厂	东面,距离本项目约 1.5 km	基本无影响
6	五峙山鸟类 保护区管委会	五峙山鸟类保护区	项目西面,核心区、缓冲区距离本项目 10 km 以上,实验区距离本项目 3 km	基本无影响

5.3 项目与利益相关者的协调

5.3.1 项目用海对港口海运的影响与协调

本项目属马岙港区,位于马岙港区一金鸡作业区深水岸线的西侧,项目舾装码头与马岙港区功能具有兼容性,是马岙港区开发规划的一部分。因此,不但项目开发与马岙港口规划

发展不产生矛盾,而且临港工业发展可以促进马岙港区的开发。

5.3.2 项目用海与长白水道航道、长白岛锚地区的影响与协调

本项目属马岙港区,长白水道航道位于项目外侧海域,该水道位于舟山本岛北岸与长白

山之间。根据《通航报告》拟建工程码头前沿与前方长白山岛的直线距离约2.5 km,水深10 m以上的可航宽度约2 300 m,本工程码头前沿至航道中心线约1.5 km。根据《舟山港航道锚地专项规划》长白水道既不是主要航线也不是次要航线,因此只有小型渔船和运输船来往,项目的施工和营运不会对水道的通航构成影响。根据数模资料分析,本工程项目建设后水动力条件的变化,泥沙冲淤仅限于码头前沿局部海域,影响程度不是很大,不会改变前沿海域的流场整体格局,不会改变马岙港区、长白水道航道、长白岛锚地区的水深条件。

综上所述,本项目的建设对长白水道的航行基本没有影响,工程建设对过往船舶仅有临时性影响,但不会影响长白水道的正常通航。

5.3.3 项目用海对船厂的影响与协调

根据数模计算分析,顺翔船业填海、码头用海产生的海床冲淤变化对增洲船厂基本没有影响。顺翔、增洲这些公司均在浙江定海工业园区内,项目之间由管委会统筹兼顾,相互协调,用海无冲突。

5.3.4 项目用海对东海农场养殖场的影响与协调

根据现场踏勘和调访,项目工程区附近并无滩涂养殖,也无正规张网作业。区内主要渔业生产是东海农场围塘养殖。根据定海工业园区的开发需要,东海农场养殖场于2006年列入规划开发区域,并于2008年7月停止使用,养殖户的补偿协议业已签署,因此工程的实施对养殖塘没有影响。

5.3.5 项目用海对公用码头的影响与协调

根据数模计算分析,顺翔船业填海、码头用海产生的海床冲淤变化对公用码头基本没有影响。公用码头和本项目都为浙江定海工业园区内项目,由管委会统筹兼顾管理,相互协调,用海无冲突。

6 结束语

通过对舟山顺翔船舶有限公司新建船舶修造工程项目开发利用现状的现场踏勘以及深入的调访工作,可以归纳得出本项目用海的利益相关者主要有海洋运输管理部门(港口、航道、

锚地)、定海西北临港投资开发有限公司、舟山增洲船舶修造有限公司和五峙山鸟类保护区管委会等。通过项目对这些利益相关者的影响及协调分析,论述了项目对海洋功能和周边利益相关者的影响。通过这些工作,使得项目的实施能够做到“有的放矢”“和谐”“高效”,能够保障项目与自然因素以及社会因素的协调性。

综上所述,项目用海利益相关者分析是论证报告的重点及基础之一,其对于了解项目的开发利用现状以及对周边海洋功能及利益相关者的影响,进而制定相关措施以保证项目能和谐施工、高效营运有很大的帮助,具有重要的意义。只有对项目利益相关者进行充分论证,整个项目的用海才能做到安全、有效。因此对于这方面的工作务必引起我们的重视。在实际工作中,论证工作者应该详细收集资料,科学分析,对项目用海利益相关者合理分析,做到分析全面、言简意赅、剖析透彻、富有逻辑。

参考文献

- [1] 苗丰民. 海域使用管理技术概论[M]. 北京: 海洋出版社, 2004.
- [2] FREEMAN R E. Strategic Management: a stakeholder approach[M]. Boston: Pitman, 1984.
- [3] 郑伟元. 中国土地学会土地规划分会土地利用规划修编研讨会综述[J]. 中国土地科学, 2005, 19(5): 59-60.
- [4] 谭红杨, 朱永杰. 自然保护区生态旅游利益相关者结构分析[J]. 北京林业大学学报: 社会科学版, 2007, 6(3): 45-49.
- [5] 江若尘. 企业利益相关问题实证研究[J]. 中国工业经济, 2006, 223(10): 67-74.
- [6] 郭媛媛, 王季, 王永东. 基于利益相关者理论视角的营销关系分析[J]. 企业经济, 2007, 321(5): 74-76.
- [7] 杭金建. 参与式森林资源调查过程中的利益相关者[J]. 分析方法, 2005, 13(2): 19-23.
- [8] 贾后磊. 海域使用管理中存在的问题及对策[J]. 海洋开发与管理, 2006, 23(5): 79-80.
- [9] 吴桑云, 刘宝银. 中国海岛管理信息系统基础: 海岛体系[M]. 北京: 海洋出版社, 2008.