

附件

《围填海项目环境影响评价文件审批原则 (征求意见稿)》编制说明

一、背景

(一) 审批原则制定的必要性

随着沿海地区经济的快速发展和人口增长对土地的压力增大，围填海活动成为缓解用地紧缺，促进区域发展的重要方式。围填海开发类型多样，主要包括城镇建设、港口建设、工业区开发建设、围海养殖、农业开垦等。据统计，2002年至2018年，全国实际填海造地面积约27.5万公顷，围海养殖面积约74.8万公顷。1990年至2015年，我国自然岸线累计消耗3500多公里，自然岸线保有率由64.7%减少至28.0%，其中2009年至2011年沿海各地因围填海每年消耗自然岸线约120公里。

长期以来的大规模围填海活动，使滨海湿地大面积减少，自然岸线锐减，对海洋生态系统造成损害。为了进一步严格管控围填海活动，2018年7月，国务院印发《关于加强滨海湿地保护 严格管控围填海的通知》(国发〔2018〕24号)，提出坚持生态优先、绿色发展，坚持最严格的生态环境保护制度，切实转变“向

海索地”的工作思路，取消围填海地方年度计划指标，除国家重大战略项目外，全面停止新增围填海项目审批。新增围填海项目要同步强化生态保护修复，边施工边修复，最大程度避免降低生态系统服务功能。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》进一步提出，要“坚持陆海统筹，发展海洋经济，建设海洋强国”。因此，在当前海洋生态环境保护和海洋经济发展的背景下，需进一步强化围填海项目环境管理，通过制定《围填海项目环境影响评价文件审批原则》，统一管理尺度，规范审批行为，为海洋生态环境保护提供政策支撑。

（二）任务来源

为配合环评审批权限调整，统一各行业建设项目环境影响评价管理尺度，规范建设项目环评审批行为，相关行业已发布实施或正在制定建设项目环评文件审批原则。截至目前，生态环境部共发布了港口、铁路、机场等 19 个行业的环境影响评价文件审批原则。根据工作安排，《围填海项目环境影响评价文件审批原则》（以下简称《审批原则》）纳入审批原则制定计划，同时作为《海洋生态环境监督管理》课题的计划产出成果之一，由生态环境部海洋生态环境司归口管理。

（三）工作过程

2020年1月至3月，评估中心梳理了由生态环境部审批的围填海项目，结合相关法律法规、政策文件、标准规范等内容和要求，起草了《审批原则》（初稿）。

2020年4月7日，评估中心组织专家对《审批原则》（初稿）进行了函审，并根据函审意见对初稿进行修改完善，形成了《审批原则》（修改稿）。

2020年10月21日，评估中心组织召开专家审查会，编制组根据审查意见对《审批原则》（修改稿）进行了修改完善，形成了《审批原则》（征求意见稿）。

二、审批原则的主要内容和制定原则

（一）适用范围

本《审批原则》适用于围填海项目环境影响评价文件的审批。陆上建设项目所属行业已发布环境影响评价文件审批原则的，从其规定；未发布的行业执行环境影响评价文件审批相关规定和要求。

（二）主要内容

针对环境保护相关法律法规、管理政策和规划符合性、项目选址及施工布置、平面设计和用海方式、围填海材料、生态保护措施、水环境保护措施、施工期环境保护措施、环境风险防范措施、环境监测计划与环境管理、生态环境保护措施论证、回顾性

评价要求、公众参与及环评文件质量等方面提出了审批的原则性要求。

1. 《审批原则》提出了项目与环境保护相关法律法规、政策和规划符合性的要求，指出项目需符合环境保护相关法律法规和政策，符合海洋主体功能区规划、海洋功能区划、近岸海域环境功能区划、“三线一单”等的相关要求，符合围填海管控、产业结构调整指导目录和海洋产业发展政策等要求。

2. 针对项目选址及施工布置，根据《海洋环境保护法》《自然保护区条例》《风景名胜区条例》《围填海管控办法》等相关法律法规和政策文件，明确指出不得占用自然保护区、风景名胜区、海洋特别保护区、水产种质资源保护区以及其他生态保护红线等法律法规政策文件禁止占用的区域，应避让珊瑚礁、红树林、海草床等重要生态系统。

3. 关于项目平面设计和用海方式的原则。根据《关于改进围填海造地工程平面设计的若干意见》（国海管字〔2008〕37号）中“平面设计要体现离岸、多区块和曲线的设计思路”要求，明确了项目平面设计应优先采用人工岛、多突堤、区块组团等方式布局，减少占用岸线资源，保护海岸地形地貌原始性和多样性。严格控制沿岸平推、裁弯取直、连岛工程等方式的围填海，鼓励采用透水构筑物、浮式平台等环境影响较小的用海方式。提出在

项目平面优化后，对岸线、潮流、波浪、海湾纳潮量及水交换能力、海床冲淤环境、海水水质、沉积物、海洋生物及其生境、海洋生态系统等影响可以得到缓解，项目所在海域的水文动力与冲淤环境以及海洋生态环境质量不会发生明显变化。

4. 关于围填海材料的要求。根据《海洋环境保护法》《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》等关于围填海工程使用填充材料的相关表述提出，围填海材料应符合围填海工程填充物质成分限值、有关环境保护的管理规定和技术要求。

5. 关于生态保护措施。根据《海洋工程环境影响评价技术导则》(GB/T 19485-2014)、《环境影响评价技术导则 生态影响》(HJ 19-2011)等标准规范，明确了项目应按照“避让、减缓、修复、补偿”顺序提出生态环境保护措施。指出项目对珍稀濒危物种、鱼类等水生生物的洄游通道及“三场”等重要生境、物种多样性及资源量造成不利影响的，需提出控制围填海规模、优化施工方案和施工工艺、合理安排工期、生境修复、增殖放流等生态保护措施。指出项目对区域生态系统造成不利影响的，需提出科学设计生态廊道、形成陆域后的生态和景观生态建设、建设生态化岸线、湿地和水系等措施。提出在采取上述措施后，对海洋生物及其重要生境、生态系统的不良影响能够得到缓解和控制，不会造成珍稀濒危或重要经济海洋生物在相关海域消失，不会对

生态系统造成重大不利影响。

6. 关于水环境保护措施。根据《海洋工程环境影响评价技术导则》(GB/T 19485-2014)、《船舶水污染物排放控制标准》(GB 3552-2018)等标准规范,明确了项目清基筑堤、海中取土(砂)、吹填溢流、爆破挤淤等作业对水质造成不利影响的,需提出优化施工方案和施工工艺等控制措施。针对施工船舶含油污水、生活污水、垃圾等污染物,需提出依法合规地分类储存、排放或转移处置的措施。针对项目设置排污口的,需提出比选方案。并提出在采取上述措施后,施工作业对海水水质的影响可以得到有效控制,船舶污染物能够得到妥善处置,排放、回用或综合利用均符合相关标准,排污口设置符合相关要求。

7. 关于施工期环境保护措施。根据《水污染防治行动计划》《船舶水污染物排放控制标准》(GB 3552-2018)等环境保护相关标准和要求,需分析施工布置环境合理性,对临时施工场地等需提出水土流失防治和生态恢复等措施,对施工期生产废水、生活污水、固体废物、大气、噪声等需提出污染防治或处置措施。

8. 关于环境风险防范措施。根据《建设项目环境风险评价技术导则》(HJ 169-2018),针对施工船舶事故性溢油等环境风险,需提出环境风险防范措施、事故应急预案编制、与各级政府及相关部门和有关单位建立合理的环境风险应急联动机制的要求。

9. 关于环境监测计划与环境管理。根据《海洋工程环境影响评价技术导则》(GB/T 19485-2014) 及项目对海洋生态环境的影响特点, 提出项目需制定施工及运营环境监测计划, 明确监测站位、因子、频次等要求, 并根据监测评估结果优化生态环境保护措施的要求。根据生态环境保护需要和相关规定, 需提出开展生态环境保护措施专项设计、科学研究、环境管理、环境影响后评价等要求。

10. 针对环评提出的环境保护措施, 提出应根据《建设项目环境影响评价技术导则 总纲》(HJ 2.1-2016) 等要求, 对生态环境保护措施进行深入论证, 并明确建设单位主体责任、投资估算、时间节点、预期效果等, 确保环境保护措施科学有效、安全可行、绿色协调。

11. 对于历史遗留围填海项目提出, 应开展海洋生态环境回顾性评价等, 并提出针对性的生态补偿、生态修复等措施。

12. 关于公众参与和环评文件质量。根据《环境影响评价公众参与办法》要求, 开展公众参与。按照《建设项目环境影响评价技术导则 总纲》(HJ 2.1-2016)、《海洋工程环境影响评价技术导则》(GB/T 19485-2014) 等相关导则规范, 高标准完成环境影响评价文件, 明确评价结论。

(三) 制定原则

总体原则：本《审批原则》的制定依法合规，结合围填海项目工程及环境影响特点，在涵盖内容较全面的同时突出重点，并具备可操作性和适用性，满足各级生态环境主管部门的环评审批要求。《审批原则》的制定紧紧围绕严守生态保护红线和环境质量底线，注重环保要求的不断更新、与时俱进。

围填海项目的环境影响评价文件的编制和技术评估工作以相关环评技术导则、评估导则以及技术评估要点等技术规范文件为指导，本《审批原则》不对具体的技术细节进行要求。

1. 于法有据，依法合规。《审批原则》的制定以现行相关的法律法规、部门规章、政策文件、标准规范等为依据。《审批原则》中的要求以依法合规为准则。

2. 涵盖主要内容，突出重点问题。《审批原则》内容覆盖了环境保护相关法律法规、政策和规划符合性、项目选址及施工布置、平面设计和用海方式、围填海材料、生态保护措施、水环境保护措施、施工期环境保护措施、环境风险防范措施、环境监测计划与环境管理、生态环境保护措施论证、回顾性评价要求、公众参与及环评文件质量等内容，覆盖范围较全面。同时结合围填海项目环境影响特点，重点关注项目对水动力、冲淤环境、海洋生态等的影响。

3. 总结环评经验，满足审批要求。按照现行的环境管理要求，

结合近年来已批复的围填海项目环评经验及实际建设中有效实施的环保措施，《审批原则》有针对性的提出了措施采取原则和总体环保要求。《审批原则》的制定应满足各级生态环境主管部门的需求，切实解决实际环评审批和环评管理中的重点问题，提出明确要求、统一管理尺度，具有可操作性和实用性。

4. 严守生态保护红线、保护海洋生态环境。《审批原则》明确要求项目选址、施工布置等不占用自然保护区、风景名胜区、海洋特别保护区、水产种质资源保护区以及其他生态保护红线等法律法规政策文件禁止占用的区域。通过采取针对性的污染防治、生态保护和环境风险防范措施，最大限度降低环境影响，保护海洋生态环境。

5. 结合管理要求，逐步完善。《审批原则》发布后，将适时对其适用性、可操作性等实施情况开展评估。继续跟踪围填海项目的环保措施及实际效果，不断总结环评管理中存在的问题和经验，逐步完善环评审批要求。

（四）依据文件

本《审批原则》的编制主要依据法律法规、部门规章、政策文件、标准规范等，具体如下：

1. 主要法律法规、部门规章

《环境保护法》《海洋环境保护法》《环境影响评价法》《领

海及毗连区法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《噪声污染防治法》《固体废物污染环境防治法》等。

《建设项目环境保护管理条例》《防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》《自然保护区条例》《风景名胜区条例》等。

《建设项目环境影响报告书（表）编制监督管理办法》（生态环境部令 2019 年第 9 号）、《建设项目环境影响评价分类管理名录（2021 年版）》（生态环境部令 2020 年第 16 号）、《突发环境事件应急管理办法》（环境保护部令 2015 年第 34 号）、《环境影响评价公众参与办法》（生态环境部令 2018 年第 4 号）和《中华人民共和国船舶及其有关作业活动污染海洋环境防治管理规定》（交通运输部令 2017 年第 15 号）等。

2. 政策文件

《国务院关于加强滨海湿地保护 严格管控围填海的通知》（国发〔2018〕24 号）、《围填海管控办法》（国海发〔2017〕9 号）《关于印发〈海洋工程环境影响评价管理规定〉的通知》（国海规范〔2017〕7 号）、《关于改进围填海造地工程平面设计的若干意见》（国海管字〔2008〕37 号）、《关于加强滨海湿地管理与保护工作的指导意见》（国海环字〔2016〕664 号）、《关于贯彻落实〈国务院关于加强滨海湿地保护 严格管控围填海的通知〉的实

施意见》(自然资规〔2018〕5号)、《关于进一步明确围填海历史遗留问题处理有关要求的通知》(自然资规〔2018〕7号)和《关于明确涉及围填海的国家重大项目范围的通知》(发改投资〔2020〕740号)等。

3. 标准规范

《建设项目环境影响评价技术导则 总纲》(HJ 2.1-2016)、《海洋工程环境影响评价技术导则》(GB/T 19485-2014)、《环境影响评价技术导则 大气环境》(HJ 2.2-2018)、《环境影响评价技术导则 生态影响》(HJ 19-2011)和《建设项目环境风险评价技术导则》(HJ 169-2018)等。