

附件一：

“十二五”近岸海域 污染防治规划编制工作方案

2010年6月

目 录

一、背景形势.....	7
二、基本思路.....	8
三、规划任务.....	10
四、工作方式.....	13
五、技术路线.....	15
六、进度安排.....	17
附一：沿海省份规划技术报告提纲.....	19

一、背景形势

（一）“十一五”时期，我国近岸海域环境形势十分严峻

“十一五”时期，我国近岸海域的环境形势仍然十分严峻。主要环境问题可分为污染损害和非污染损害两类。污染损害问题主要表现为近岸海域营养结构失衡，水体富营养化问题严重，赤潮、绿潮日渐突出，近海生态系统严重受损；入海河流污染严重，污染事故频发。2009年全国近岸海域四类和劣四类海水的比例为21.1%，发生赤潮68次，累计面积14100平方千米，44.6%的入海河流入海水质为五类和劣五类。此外，部分小海湾的有机污染问题仍未解决，局部海域重金属污染和持久性有机污染问题突出，部分海域养殖污染问题严重。非污染损害问题主要表现为滨海湿地大量丧失，湿地的自然生态净化功能受损；部分河口入海淡水量减少，盐度升高，导致河口附近生境发生变化，河口生态系统退化。

（二）“十二五”时期，我国近岸海域环境面临巨大压力

“十二五”时期，我国近岸海域污染防治将面临新的挑战。首先，我国社会经济仍保持快速发展的势头。据《中国人口发展战略研究报告》，2015年我国总人口（不含香港、澳门特别行政区和台湾省）将达到14.0亿人左右，城市化程度将进一步提高。我国的宏观经济仍将保持平稳较快增长的势头，经济增长速度保持在8%-9%左右的水平。这一形势下，陆域污染物输入量将大幅度增加，对海洋环境形成极大的压力。其次，“十二五”时期，我国新一轮沿海开发规划陆续实施，我国沿海地区社会经济必将迅猛发展，这也将给近岸

海域生态环境带来巨大的压力。如果不采取有效措施，近岸海域环境污染和生态破坏问题将成为沿海地区全面建设小康社会和实现可持续发展的制约性因素。

二、基本思路

(一) 指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，坚持全面、协调和可持续发展的科学发展观，积极推进生态文明建设。以保护海洋生态系统健康和人体健康为最终目的，坚持“陆海统筹，河海兼顾”的原则，使近岸海域污染防治与流域水环境保护相衔接、协调，把近岸海域污染防治的要求纳入到流域水污染防治规划中；按照“分区、分类”的思路，根据我国海洋自然环境特征差异、海洋生态系统的差异性，以及海洋环境和生态系统受损原因及污染物类型的不同，坚持污染防治与生态保护并重，针对性地开展近岸海域污染防治工作；本着可持续发展的原则，协调海洋开发与近岸海域污染防治，开创资源可持续利用、经济可持续发展和生态环境良好的局面，使近岸海域环境得以“休养生息”。

(二) 规划原则

1. 分区控制，因地制宜

我国近岸海域面积广阔，由北至南涉及我国沿海 11 个省（区、市）和渤海、黄海、东海、南海四大海区，海域环境特征复杂，污染和生态问题各异。近岸海域环境问题与入海河流环境特点关系密切，与流域社会经济发展密切相关，涉及到我国辽河、海河、黄河、

长江、珠江等多个流域水系。因此，近岸海域环境管理应坚持“分区控制，因地制宜”的思想，基于近岸海域水污染分区开展近岸海域污染防治工作，并以分区结果作为环境问题识别、规划方案制定的重要基础和前提。

对渤海区，要按《渤海环境保护总体规划》的要求，认真编制该规划“十二五”实施方案，统筹落实相关规划任务，做好“十二五”近岸海域污染防治工作。

2. 陆海统筹，做好衔接

陆域是近岸海域污染最主要的来源，大量陆域污染物通过河流汇入海洋，是导致近岸海域水质恶化的主要原因。因此制订近岸海域污染防治规划，应统筹海域和陆域污染防治工作，按照“海域-流域-控制区域-控制单元”的水污染控制层次体系，进行近岸海域污染防治需求与入海流域和沿海区域污染防治规划的协调与衔接，在做好沿海地区海洋污染防治工作的同时，把海洋污染防治的相关要求纳入到流域、区域污染防治规划中。

3. 多方参与，统筹协调

近岸海域的污染防治是一项综合性工作，涉及多个部门和地区。规划编制和实施过程中，各级政府部门应分工明确，密切配合，形成合力，互为支撑，充分发挥多部门、各沿海地区的作用，力争实现多部门、多地区之间的统筹协调，有重点、分步骤地持续推进规划的编制和实施，确保决策的科学性和措施的可行性。

4. 政府主导，明确责任

本规划所确定的沿海地区近岸海域污染防治的目标、任务和措施，要以沿海省（区、市）政府为主导，以沿海地市政府为主体，纳入政府工作计划，层层分解、明确责任、狠抓落实，强化考核。

三、规划任务

（一）进行重点河口和海湾陆海综合规划，控制氮磷入海总量

“十二五”期间，充分考虑近岸海域污染防治需求，统筹陆海污染防治工作。对于环渤海地区，要按照《渤海环境保护总体规划》的要求，稳步推进“十二五”重点流域规划，包括黄河流域、海河流域和辽河流域水污染防治规划任务与渤海污染防治工作的衔接。

对于其他海区，在有大河输入的河口和海湾，如长江口、杭州湾、珠江口—伶仃洋海域，积极推进与相关流域、区域规划的协调和衔接，进行系统设计，统筹兼顾，将海域污染防治的要求体现在流域、区域规划中，将总氮、总磷作为污染控制指标，纳入流域水污染防治规划。对于胶州湾、海州湾、北部湾等无大型河流输入的海湾，积极推进与相关区域规划的协调和衔接，将海域污染防治的要求体现在区域规划中，将总氮、总磷作为污染控制指标，纳入区域污染防治规划，落实入海氮磷负荷削减的任务。

（二）提升沿海地区污染防治综合能力

1. 沿海地区污染物排放总量控制

沿海地区依据相关海洋功能区和环境功能区的环境保护要求和水环境特征，实施污染物排放总量控制，确定氮磷营养盐、COD、石

油类，或者其他特征污染物的总量控制目标，并根据沿海工、农业生产及海上开发活动污染物排放实际状况，制定重点河口、海湾各类入海污染物排放总量分配方案，制定污染物排放总量削减计划，合理分配污染物排放配额。

2. 提升沿海地区污染治理水平，削减污染物入海总量

强化工业源达标控制，推动清洁生产和循环经济；加快城镇污水处理设施建设，提高城镇污水处理率和处理水平，加强流域面源污染防治，提升沿海区域环境治理水平，减轻和控制近岸海域环境压力，削减污染物入海总量。

（三）加强对海域污染源的控制

1. 进一步加强港口和船舶污染防治

强化港口船舶防污监管，实施船舶、舰艇及其相关活动的油污染物零排放计划；加强船舶污染物接收处理设施和港口污染处理设施建设，规范船舶污染物接收处理行为。

2. 防范突发环境污染事件

建立完善海上溢油监视体系，提高溢油监视能力；加强海上溢油及有毒化学品的泄漏等污染事故应急能力的建设，防范突发性环境污染事件的发生。

3. 推行循环经济，发展滨海生态养殖业

合理规划水产养殖规模和养殖方式，大力推广生态健康养殖，控制养殖的自身污染，减轻养殖活动对海洋环境造成的影响，保护海洋生态系统的健康，实现渔业资源保护和可持续利用。

（四）加强滨海湿地和岸线资源保护，开展重点海域生态修复与建设

1. 保护滨海湿地和岸线资源

严格按照相关规划计划管理的要求控制沿海围填海造地规模，依法控制海岸带采矿采砂活动，坚持严格论证，依法审批，适度开发的原则，遏制破坏性海岸带开放利用活动，保护海岸带湿地和岸线资源，整治受损岸线。切实加强沿海经济开发区的滨海湿地保护。

2. 建设沿海生态隔离带，构建陆海绿色屏障

加强滨海区域生态防护工程建设，合理营建堤岸防护林，构建近海海岸复合植被防护体系，缓减台风、风暴潮对堤岸及近岸海域的破坏。

3. 加大近岸海域生态保护力度，推进近岸海域生态修复与建设

对于生态破坏较为严重的海域，需进一步加大海域的生态保护力度，实施红树林、珊瑚礁、海草床等的生态修复与建设工程，加大伏季休渔和海洋增殖放流工作的力度，保护鸟类和珍稀海洋生物栖息地等重要自然生境。

（五）提升海域环境监管能力，强化监督执法，防范海洋环境风险

加强主要入海河流污染物入海量监测和近岸海域生态环境的监测评价工作，提升海洋环境监管能力和水平，扩展海洋监测和评价内容，促进海洋环境信息共享，逐步推进近岸海域环境数字化实时管理；开展近岸海域环境风险管理工作，增强近岸海域环境风险防

范能力；建立规划实施考核机制，加强规划实施的监督考核；建立海洋环境保护协调合作机制，实现多部门联合执法。

四、工作方式

（一）规划范围

为避免和减少近岸海域污染防治工作与流域水污染防治工作的重复，并保证本规划的相对完整性，本规划的范围包括沿海陆域和近岸海域两部分。其中沿海陆域包括九个沿海省（区）所属沿海地级市，以及天津市和上海市；近岸海域包括各省（区、市）的管理海域。对于流域范围超出本规划范围的入海河流，本规划提出入海河流在进入规划区界处的控制目标，并通过协调流域规划落实相关任务。

（二）规划时期

本规划的基准年为 2009 年，规划期限为 2011-2015 年。为减少随机性的影响，客观反映环境质量和污染物排放的变化趋势，针对环境质量、入海污染物通量，需对“十一五”（2005-2009 年）期间的历史数据进行综合比较和分析。

（三）组织形式

1. 成立规划编制领导小组

建立由环境保护部、国家发展改革委、科技部、工业和信息化部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、农业部、国家林业局、国家海洋局、全军环办，以及辽宁、河北、天津、山东、江苏、浙江、上海、福建、广西、广东、海南 11 个沿海省、自治区、直辖市

人民政府负责近岸海域污染防治管理工作领导小组组成的编制领导小组。负责规划编制工作的组织领导，把握规划方向，审查规划编制成果，协调解决规划编制中的重大问题。其中环境保护部为组长单位，发展改革委、国家海洋局为副组长单位。领导小组各成员单位分别确定一名联络员，负责规划编制过程中的日常工作。

2. 成立咨询专家组

由各部门推荐海洋环境保护专家组成，负责对规划编制工作进行指导，对规划编制过程中出现的重大问题提供咨询建议，对规划成果进行审议。

3. 成立规划编制组

由中国环境科学研究院牵头，各部门、各地方推荐专家组成编制组，执行规划编制领导小组的各项要求，承担规划的编制和修改工作。

4. 分层推进工作

其一，沿海省（区、市）在各地碧海行动计划编制工作（详见环办函〔2009〕749号“关于印发《沿海省份“十二五”碧海行动计划编制纲要》的通知”）基础上，结合“十二五”近岸海域污染防治规划技术大纲的要求，提出各沿海省（区、市）技术报告。报告提纲见附一。

其二，各部门结合“十二五”近岸海域污染防治规划编制工作的要求，结合本部门职责，提供规划编制的基础资料。

其三，对沿海各省市完成的技术报告和各部门提交的规划基础

材料进行归纳、分析、整合，根据“十二五”近岸海域污染防治规划编制的总体要求完成规划编制工作。

五、技术路线

(一) 近岸海域污染防治分区

从纵向上看，我国近岸海域污染防治规划由北至南涉及我国沿海 11 个省（区、市）的渤海、黄海、东海、南海四大海区；从横向上看，我国近岸海域污染防治与流域社会经济发展密切相关，涉及到我国辽河、海河、黄河、长江、珠江等多个流域水系。由于海域特征、流域特征及其他自然特征的不同，近岸海域污染问题及其成因具有明显的区域性差异。为保证近岸海域污染防治的针对性和有效性，综合考虑污染控制体系的层次结构，结合水系汇流特征、行政区划特征、海域自然环境背景，进行近岸海域污染防治分区，将规划区划分为一、二两级控制区。一级分区以黄海、渤海、东海、南海四大海区的近岸海域边界为基础，并结合相应的规划陆域区域，划分为黄海控制区、渤海控制区、东海控制区、南海控制区（表 1）。二级分区以沿海地市的陆域及其管理海域为区划单元。

表 1 我国近岸海域污染防治一级分区

分区名称	海域部分	陆域部分	主要入海河流	涉及沿海省份
黄海控制区	黄海近岸海域	丹东、威海、青岛、日照；连云港、盐城	鸭绿江	山东、江苏、辽宁
渤海控制区	渤海近岸海域	天津、大连、营口、盘锦、锦州、葫芦岛、唐山、秦皇岛、沧州；滨州、东营、潍坊、烟台	辽河、海河、黄河	辽宁、河北、天津、山东

分区名称	海域部分	陆域部分	主要入海河流	涉及沿海省份
东海控制区	东海近岸海域	南通；上海；嘉兴、杭州、绍兴、宁波、舟山、台州、温州；宁德、福州、莆田、泉州、厦门、漳州	长江、钱塘江、闽江	江苏、上海、浙江、福建
南海控制区	南海近岸海域	潮州、揭阳、汕头、汕尾、惠州、深圳、东莞、广州、中山、珠海、江门、阳江、茂名、湛江、北海、钦州、防城港、海南省沿海市县	韩江、珠江	广东、海南、广西

（二）主要环境问题分析及评估

对近岸海域及沿岸陆域环境问题进行分析评估，对近岸海域面临的环境压力进行诊断，查清我国近岸海域所存在的主要环境问题，分析造成这些环境问题的主要原因。环境问题的分析评估需分类、分区开展，针对不同类型环境问题（例如，重金属污染、有机污染、富营养化、底质、栖息地破坏、生态退化等）及不同区域（例如，各海区、海域、环境管理区划分区）分别进行。

（三）优先关注问题和区域甄别

基于海域主要环境问题识别和近岸海域环境压力诊断，以及我国各海区和重点海域的社会经济发展状况、生态敏感区分析、保护区分布等，重点考虑不同环境问题对生态系统健康、人体健康、海洋资源以及其他经济和社会价值等方面的影响，提出各海区和各重点海域的主要环境问题，确定我国近岸海域各海区优先关注区域。

（四）规划目标与指标研究

基于所关注的优先环境问题、重点区域，结合其影响因素及发展趋势，确定“十二五”近岸海域污染防治的规划目标。同时，为

推进计划的实施，反映目标完成情况及规划实施的有效性，研究建立规划指标体系。

（五）规划重点任务设计

围绕阶段性目标的实现，重点着眼于优先环境问题及其敏感区域，在入海污染物总量控制、重点海域陆海综合规划、加强陆域和海域污染控制、海域生态保护以及提升环境监管能力等方面，提出改善我国近岸海域生态环境质量的重点任务。

（六）重点项目与投资需求

围绕规划目标的实现和规划任务的完成，统筹近岸海域污染问题、项目经济技术可行性以及投资效率等因素，设计重点项目库，进行项目投资框算和项目效益分析，进而进行规划目标可达性分析。

（七）保障措施

从规划的组织实施、责任落实、法律法规建设、考核评估、科技支撑、经费筹措、公众参与等方面，提出规划实施的保障措施和政策建议。

六、进度安排

（一）规划准备阶段

1. 2010年5-6月：召开部门协调会议，讨论规划编制工作方案和规划技术大纲（初稿），并完成规划编制工作方案和规划技术大纲修改工作，印发《“十二五”近岸海域污染防治规划编制工作方案》。

2. 2011年6月：成立规划编制领导小组、咨询专家组、规划编制组。召开咨询专家组会议，讨论审议《“十二五”近岸海域防治规划

编制技术大纲》。完成《“十二五”近岸海域污染防治规划编制技术大纲》修改。

3. 2010年6-7月：召开相关部门和沿海省市规划编制培训班，讲解编制工作思路、技术大纲。

（二）规划编制阶段

1. 2010年8-11月：各部门根据分工情况进行专题调研、分析，开展规划基础资料收集、分析整理工作，各地方开展碧海行动计划编制工作。到12月底，各部门提交相关规划编制材料，各地方完成规划技术报告和碧海行动计划初稿及其研究报告等相关附件。

2. 2010年12月-2011年5月：编制组完成《“十二五”近岸海域污染防治规划》初稿第一稿，并与流域规划进行协调。根据协调结果，完成《“十二五”近岸海域污染防治规划》初稿；召开联络员会议进行审议修改规划初稿，形成规划征求意见稿。

3. 2011年6-7月：将《“十二五”近岸海域污染防治规划》（征求意见稿）提交到相关部门和沿海省（区、市）征求意见。

4. 2011年8-9月：根据征求意见情况，完成规划征求意见稿的修改稿；召开咨询专家组会议，并根据专家意见形成规划报批稿。

（三）规划报批阶段

2011年10-11月：将规划报批稿送相关部门会签后报国务院批复。

附一：

沿海省份规划技术报告提纲

1. 环现状与形势分析

1.1 区域社会经济发展背景

1.2 近岸海域环境质量现状与趋势

1.3 “十二五”时期近岸海域环境形势分析

2. 重点问题与主要任务

2.1 近岸海域优先关注环境问题与区域分析

2.2 主要任务

3. 治理工程与投资需求

3.1 工程项目

序号	项目类别	项目数量	投资（万元）	所占投资比重（%）
1	工业点源污染治理			
2	城镇污水处理			
3	面源污染治理			
4	海岸生态隔离带建设及绿化工程			
5	海域生态修复与建设			
6	船舶、石油平台污染治理工程			
7	海上污染应急工程			
8	监测监管能力建设			

序号	项 目 类 别	项目数量	投资（万元）	所占投资比重（%）
9	科学研究与示范			
	合 计			

3.2 投资需求

4. 政策措施建议

主要附件、附表、附图等