



# 大型围填海工程前期一体化策划

张鹏, 黄威, 段春艳, 钱立明  
(中交水运规划设计院有限公司, 北京 100007)

**摘要:** 大型围填海工程前期策划是集市场需求、工程立项审批、项目建设、环境保护、运营管理和效益评估等众多专业学科为一体的系统分析论证工作。以东莞长安新区围填海大型工程前期工作为例, 从项目运作实际需求出发, 梳理海洋部门管理政策和审批流程, 提出在产业策划、城市规划、项目申报、立项报批、管理模式和生态化海岸规划等项目前期工作全流程运作层面的策划思路和推进路线, 总结长安新区围填海工程前期工作的实操经验, 探讨提升水运设计咨询单位一体化解决大型围填海工程前期工作问题能力的路径和方法。

**关键词:** 一体化; 围填海; 前期策划; 系统策划

**中图分类号:** P 756.8; U 6

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1002-4972(2016)10-0034-06

## Integrated pre-planning for large-scale land reclamation project

ZHANG Peng, HUANG Wei, DUAN Chun-yan, QIAN Li-ming

(CCCC Water Transportation Consultants Co., Ltd., Beijing 100007, China)

**Abstract:** Large-scale reclamation project pre-planning is a systematic analysis and demonstration of many professional disciplines, including market demand, project approval, project construction, environmental protection, operation management, benefit evaluation, etc. Taking the large-scale reclamation project pre-planning in Chang'an new district of Dongguan as a study case, we consider first the actual needs of the project operation and analyze the management policy and approval process of the marine administrative department, and propose the planning idea and promoting means in the early-stage work of the whole process for the industrial planning, urban planning, project reporting, project approval, management mode and ecological coastal planning, etc., summarize the experience of early-stage land reclamation engineering practice of Chang'an new district, and probe into integrated solutions for problems in the early-stage land reclamation engineering.

**Keywords:** integrated; land reclamation; pre-planning; systematic planning

近年来, 为了缓解城市建设用地不足、保障经济持续健康的发展, 越来越多的沿海城市将目光投向了海洋, 通过围填海工程向海洋要地, 围填海工程已经成为海洋开发的重要组成部分。然而, 围填海工程在为经济社会的发展补充土地资源的同时也造成了生态环境恶化、与城市发展不协调和经济效益低于预期等问题<sup>[1]</sup>。面对围填海工程造成的负面影响, 国家及各地方管理部门加

强了对工程前期论证工作的管理和审批力度, 强调工程前期整体策划和用海合理性论证的重要性, 规范围填海工程前期工作审批流程管理。

在上述背景下, 建设方更加关注和重视围填海工程的前期论证工作, 迫切希望尽早开展围填海工程的策划咨询工作, 协助建设方系统性解决围填海项目前期策划阶段面临的诸多问题。

本文通过总结长安新区围填海项目前期一体

收稿日期: 2016-06-16

作者简介: 张鹏 (1981—), 男, 硕士, 高级工程师, 从事港口工程规划、设计、研究与咨询工作。

化策划工作全过程的经历,梳理其开展前期一体化策划的思路、路线和相关策划成果,推广经验,吸取教训,共同探讨一体化解决大型围填海工程前期工作问题能力的路径和方法。

## 1 前期一体化策划的必要性

### 1.1 大型围填海建设面临的主要问题

围填海工程的前期策划主要是处理好用海“必要性、真实性、合规性、合理性、协调性”的论证工作<sup>[2]</sup>,需重点解决以下主要问题:

#### 1) 论证围填海工程的必要性。

围填海工程前期策划首先要论证的就是围填海的必要性,明确围填海需求,论证围填海形成陆域是满足区域经济社会发展的排他手段或最佳选择。

#### 2) 论证围填海工程的真实性。

围填海工程实施后将改变原有海域的自然属性,因此前期策划需要从经济和社会需求角度论证在形成的新增土地上拟实施的项目真实性和可靠性,以避免造成自然资源的破坏和浪费。

#### 3) 论证围填海工程的合规性。

围填海工程必须严格遵照相关海域用海规划及区域上位产业规划的要求,因此需要在前期策划阶段论证工程实施和拟导入项目的规划符合性,确保工程的实施可纳入国家及区域的统筹管理。

#### 4) 论证围填海工程的合理性。

围填海工程的实施需要耗费大量的人力和物力,因此需要前期详细论证围填海建设技术方案、实施计划、资金使用和运营管理模式的合理性,避免无序开发和资源浪费,确保围填海工程的科学性。

#### 5) 论证围填海工程的协调性。

围填海工程形成土地后,将纳入区域城市管理范畴,因此需要前期策划论证围填海实施方案与现有城市相关规划、周边工程规划及现状条件的协调性,使得建设用海不受周边条件干扰,新增土地可以快速融入城市管理系统中。

### 1.2 策划的必要性

海洋部门审批围填海工程所需的系统性“五性”论证,要求建设方从前期立项到后期土地开发,开展全过程生命周期的系统研究。即从功能定位、产业策划、总体实施方案、管理模式、环境保护、风险把控等方面编制一套完整的链条式实施路径方案,其实施周期内各个环节必须环环相扣,层层推进。

水运工程咨询单位传统的工作思路是根据建设方要求,在工程可研咨询阶段切入,从项目的工程可行性研究开始逐步开展设计服务工作。然而面对新形势,建设方由于缺乏系统性、专业化前期论证的能力而导致项目策划推进困难重重时,急迫地寻求咨询单位能够从前期立项阶段就开始跟踪切入项目,以工程合法合规获得建设用海批复为核心,前置产业链条,综合安排全过程支撑工作,利用自身的技术优势和综合能力向建设方提供全周期、高水平的综合咨询服务。

1) 前期一体化策划是满足项目通过审批论证的需要。

通过前期一体化策划,形成完备的产业及项目策划方案、空间实施布局方案和运营管理方案,从海域使用的合理性、合规性和必要性等方面提供论证依据,满足海洋部门对围填海工程实施全过程的总揽要求,有利于行政审批机关掌握海域使用用途,明晰海域使用途径,保证海域使用的有序开发,实现“地”有所用,用为所需。

2) 前期一体化策划是保证项目科学实施的关键方法。

通过前期一体化策划,将围填海工程实施和后期运营阶段涉及的相关行政管理部门的关注点在前期工作中提前谋划,制定完整的实施开发方案,统一协调解决所涉及领域的难点和疑点,将形成的土地利用方案和现有其他规划进行无缝对接;将拟建设产业项目和当地现有产业进行差异化或升级化发展策划;将工程实施过程中可能遇到的问题在前期研究中提前提出解决方案,确保项目实施的科学性。

3) 前期一体化策划是实现项目如期建设的重要抓手。

前期一体化策划是将围填海工程涉及的各个层面的问题系统地放在一个研究框架体系内,由咨询单位统一策划推进,实现论证工作的步调一致和研究思路的整齐划一,保证了论证工作的系统性和完整性,是实现项目顺利推进的重要抓手。

## 2 前期一体化策划的策略和要求

### 2.1 策略机制

大型围填海项目一般具有规模大、边界条件多、审批流程多等特点,如何根据项目实际条件制定一套有针对性、系统性的策划方案是建设方关注的焦点问题。

通过工程实践逐渐总结出一套较为高效和实用的策略机制,称之为“把握现状、明确目标、掌控流程、评估风险、引导决策”的五步战略。

1) 把握现状,即梳理围填海项目已开展的相关工作,了解各类规划要求,掌握海域建设现状、边界制约因素、周边工程相关要求,做到现状脉络清晰。

2) 明确目标,即以用海审批为核心目标,分析用海审批“五性”的具体内容要求,针对性开展相关论证和前期工作,整理、准备完备的论证素材。

3) 掌控流程,即全面、系统调研国家、省、市审批用海的具体流程,明确各审批机构的前置条件和相互依托关系,调研围填海绿色通道和简化机制,充分沟通,力争最大程度简化审批手续。

4) 评估风险,即对围填海每一步的方案、流程、时间和审批条件等进行全面分析,评估存在的风险类别和严重程度,提出有针对性的解决方案,助力建设方准确决策。

5) 引导决策,即依据上述分析论证和评估,提出合理可行的工作推进结构图,全面协助建设方掌握项目存在的问题、推进的流程和存在的风险,制定科学的决策。

### 2.2 策划要求

一个成功的大型围填海项目的前期一体化策

划工作,可以有效协助建设方提前预判围填海项目运行过程中可能出现的瓶颈,有的放矢地制定解决方案。

#### 1) 满足系统性要求。

即必须引导业主明晰围填海工程全生命周期的工作思路,提前关注核心问题,开展相关策划,明确未来发展方向,避免工作路径的断裂。

#### 2) 满足科学性要求。

即准确把握各地方用海项目的审批流程和前置条件,提出可行的立项途径和立项方式,便于顺利开展后续用海审批的各项手续;编制初步可行的工程技术方案和资金计划,以帮助业主了解建设成本,提前研究资金筹措及建设管理方式;同时,制定总体实施方案,协助业主了解外部依托,便于其提前调配可用资源。

#### 3) 满足客观性要求。

即客观分析项目推进各阶段的风险,评估相关等级,并提出针对性措施,尽量降低重大风险。

## 3 长安新区围填海一体化策划案例

### 3.1 项目概况

东莞市长安新区地处珠三角东部经济走廊中部交椅湾区域,处于珠江口湾区的地理核心,区域位置优越,交通优势突出,规划总面积约 20.36 km<sup>2</sup>。根据国家海洋局于 2012 年 2 月批复的《东莞市虎门港长安港区域建设用海规划》,可围填海面积约为 5.88 km<sup>2</sup>(图 1)。

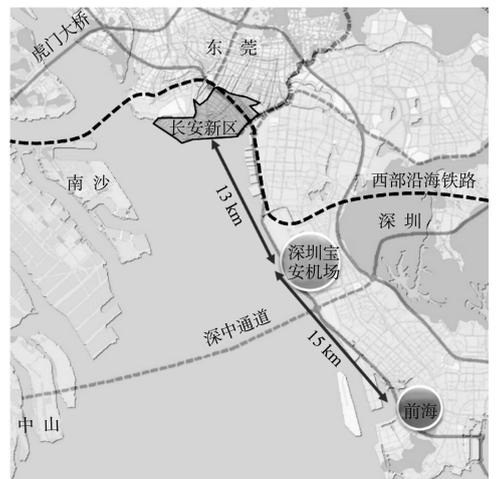


图 1 长安新区区位

项目于 2014 年开始前期研究工作。先后编制《东莞长安新区围填海项目前期工作咨询报告》、《东莞长安新区围填海项目策划咨询报告》和《东莞长安新区围填海总体实施方案》等文件,为长安新区项目用海提供了全面、合规、合理和有效的咨询论证成果,获得了广东省海洋与渔业局的认可和支持。目前,依照前期策划推进的起步项目已完成工程可行性研究工作,用海审批推进顺利。

### 3.2 项目特点和核心问题

长安新区围填海工程周边限制条件较多,策划难度较大。东莞虎门镇、长安镇的发展对填海区的功能定位提出了新的要求;深圳机场、广深沿江高速、常虎高速等交通枢纽对新区主干路网衔接及分期实施方案提出了工期需求;作为虎门港区的预留港区,需要填海区预留水运功能。本项目建设的审批涉及国土、交通、水利、海事、港口、机场和环保等多个管理部门,且部分流程存在相互制约,互为前置等,现状条件繁琐复杂。因此,要求前期策划工作以坚持科学性、严谨性和合规性为原则,尽快开展并一次性完成所有海域使用的相关论证工作。

经过系统梳理,总体认为,长安新区开展围填海工程面临的核心问题主要有 5 个:项目的规划的符合性、项目立项和流程化审批的可能性、项目的实施方案的可行性、项目不确定因素的可控性和项目管理模式的优选性。

### 3.3 策划方案

1) 编制《围填海产业策划咨询报告》<sup>[3]</sup>,构建产业体系,明确土地用途。

准确的产业定位和落地项目规划的符合性始终是影响项目立项的核心问题。解决的方案,是开展系统产业策划,进行顶层设计,要对长安新区远景规划有一个总体预期和应对方案,给出适宜的产业布局和分期发展路径,优先指导近期项目的分拆和实施。

在前期一体化策划形成的纲领性文件指导下,本项目《产业策划报告》主要围绕上位规划中的项目用海的核心功能,研判新形势下长安新区的产

业发展方向,明晰填海区产业与长安新区产业的互动发展关系,准确定位填海区的战略功能和战略目标(图 2)。构建填海区未来发展的产业体系,明确填海区未来发展的主导产业方向,结合珠三角地区现实的产业结构,细分出适于填海区发展的备选产业。从而,在上位规划的基础上,筛选出适合填海区发展的可实施产业项目。通过当前长安新区招商引资和产业导入的现实情况,确定了填海区起步工程的产业项目,并对后续项目的开展进行了初步规划。通过前期一体化策划,产业策划正确把握了上位规划中产业选择的主旨思想,并结合现实区域经济的发展需要,策划了一系列既符合上位规划要求,又适于填海区发展的产业项目。

《产业策划报告》结合实证分析,为填海区找到了未来产业项目的发展方向,明晰填海区形成土地的使用性质,确定了项目开发的商业用途,有利于管理部门有效管理填海区未来土地的使用用途,提高使用效率,避免海域使用的粗放、无序开发。

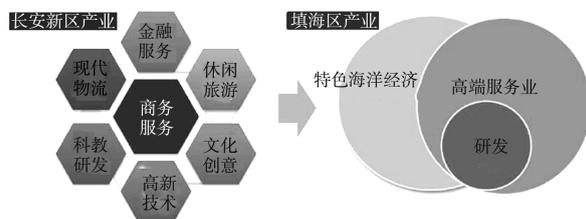


图 2 长安新区产业发展方向和填海区产业选择关系

2) 编制《围填海建设咨询报告》<sup>[4]</sup>,系统梳理立项、审批流程,全面评估风险。

#### ① 立项途径。

围填海工程形成土地后所实施项目的审批主要在规划、海洋、水利、环境和交通等行政部门,项目建设应与城市总体规划、防洪(潮)规划、岸线规划和海域使用规划相协调。因此,在立项审批阶段就需要根据自身特点,筛选合适的立项途径。

从规划符合性角度看,本项目毗邻港口岸线的陆域、海堤及规划的游艇码头区是交通水运配套基础设施;河堤、水系等开发项目可按照水利

堤岸、防护等工程报批；而与规划湿地、生态护岸等相关的区域可采用海洋生态修复工程立项。

从立项审批内容看，采用何种立项途径差别不是很大，项目的立项审批由政府发改部门根据项目性质进行审批、核准或备案；由项目所属行业的主管机构(海洋与渔业局、水务局、交通运输局和住建局等)进行行业审查和管理，其他相关主管机构进行项目专项评审出具意见。

尽管长安新区围填海工程是东莞市级审批立项的项目，但几个关键环节的审批权在省级(国家级)机构，如河道管理范围内建设项目工程方案审查在珠江水利委员会、滩涂利用由省水利厅审批，50万 $\text{m}^2$ 之内的用海审批在广东省海洋与渔业局，在用海审批、滩涂审批过程中，还需要征求军事、交通、航道、国土部门意见。另外，由于工程所处区域位于东莞、深圳交界处，与广州隔江相对，在滩涂利用、通航方面还需要获得广州和深圳相关部门的同意。

## ②立项方式。

建设项目的立项审批目前有3种方式：审批、核准和备案。根据《关于投资体制改革的决定》，建设项目投资主体分为企业投资主体和政府投资主体，其中企业投资主体主要在一切实非垄断的竞争领域从事投资活动；政府投资主体主要投资于关系国家安全和市场不能有效配置资源的经济社会领域，如提供公共产品和公共服务的基础设施建设、保护和改善生态环境、促进欠发达地区的经济社会发展、推进科技进步和高技术产业化等，决定项目审批程序的是项目的性质，政府投资的项目、使用政府投资资金的项目采用审批制；不使用政府投资资金的企业投资项目，采用核准制和备案制。

## ③审批流程。

经过前期系统的调研，长安新区围填海项目审批全过程如图3所示。

其中，东莞市内的评审可通过“绿色通道”项目予以适度简化，用海及省级专项评审是项目能够顺利推进的核心流程。

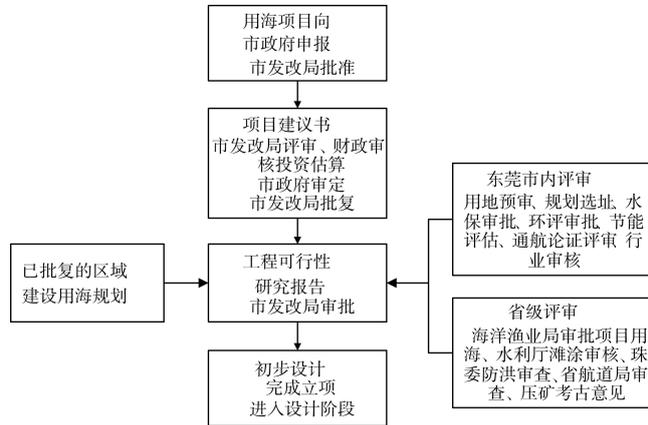


图3 项目立项流程

## ④不确定因素的控制。

总体看，长安新区前期策划需要控制的不确定因素主要为项目立项的不确定性、项目审批通过的不确定性、工程技术和投资经济风险、对周围环境的影响风险以及社会稳定风险。但只要科学、严谨地做好前期“五性”的论证工作，策划真实的产业项目，严格遵照立项的相关途径和方式，准备完备的审批所需材料，编制可行的技术方案，项目的不确定因素是可以得到有效控制的。

3) 编制《围填海总体实施方案》<sup>[5]</sup>，通过总体方案设计，合理施划项目分期和管理模式。

## ①总体方案设计。

以“依法依规、高效用海、近远结合、有利施工”为原则，合理进行总体方案设计，在节约投资、保护环境，填海与产业发展协同的理念下，从填海区建设全生命周期角度论证总体实施方案的可行性，确保整个填海区项目的可持续发展。

## ②分期实施。

依据区域建设用海规划，根据长安新区产业发展阶段性特点，优先发展高契合度、高吸引力产业；在满足产业衔接科学性、工程技术合理性、环境影响可行性和配套依托支撑性等要求的前提下，结合过程化建设的技术要求，实现减少临时工程投入、减少围堰重复建设和节约投资的目的，拟将长安新区填海区域总体划分为三期工程，实施起步项目的同时启动配套主干路网的建设工作，为后续项目的建设提供依托。整个区域填海计划在2016—2020年完成，总工期5a。

同时, 长安新区填海区后方城市作为填海区的直接依托, 其集疏运体系、市政综合配套服务规划与填海项目实施直接相关, 通过综合梳理, 保证围填海实施与后方城市建设的协调性和一致性。



图 4 长安新区分期实施方案

### ③管理模式。

大型围填海项目工程规模大、建设内容复杂、建设要求高, 涉及层面广, 需要具有较强运营管理、程序管理、技术管理等专业经验的项目管理团队, 把握项目功能定位、报批、设计, 到施工、建立、造价控制等各个环节的运作规律, 从而提高项目管理水平、减少工程建设的损失和浪费。

结合长安新区围填海工程的特点, 长安新区采取了建设期和运营期不同的管理模式, 包括长安新区管委会独立开发、长安新区管委会交由企业独立开发和长安新区管委会与企业合作开发 3 种方案, 可根据“整体打包、逐个实施、成熟一个、实施一个”的原则进行开发建设。

## 4 前期一体化策划对大型围填海工程的启示

长安新区围填海一体化策划工作总体完成三项咨询成果: 编制《围填海产业策划咨询报告》, 论证了产业定位、项目类型与上位规划的符合性; 编制《围填海建设咨询报告》, 论证了项目立项和流程化审批的可能性; 编制《围填海总体实施方案》, 论证了项目实施方案的可行性、项目不确定因素的可控性和项目管理模式的优选性。

总体来看, 长安新区围填海工程前期一体化策划, 是对沿海地区开展大型围填海工程前期报批工作的一次有益实践。对我国沿海地区开展类

似工程具有以下几点启示:

- 1) 找准核心问题, 精确深度策划、正确引导业主需求;
- 2) 从“五性”角度重视实施方案的可行性和导入项目的前期符合性;
- 3) 从项目审批部门的角度清晰了解立项关注点, 开展精准论证;
- 4) 全面梳理支撑条件, 提早开展必要的外部支撑研究;
- 5) 全面、准确评估风险, 协助建设方把控不确定性并及时采取有效措施;
- 6) 注重真诚、直接、有效的沟通。

## 5 结语

1) 围填海项目的核心问题是策划和定位、项目立项途径、立项方式、审批程序、实施方案和风险控制等问题。

2) 针对大型围填海工程核心问题提出的五步策划机制和三项策划要求, 有效应对了用海“五性”的审批, 形成了良性的分析论证机制, 为地区大型围填海工程前期工作指出了思路方向、明晰了实施路径、强调了重点事项。

3) 围绕策划机制提出的可操作性较好的产业策划、立项策划和实施策划咨询方案, 初步解决了合规性问题, 较好地推动了长安新区围填海的建设进度。

## 参考文献:

- [1] 岳奇, 赵梦, 刘淑芬, 等. 我国围填海现状及其潜在风险分析[C]//Information Technology for Risk Analysis and Crisis Response (RAC-14); 中国灾害防御协会风险分析专业委员会第六届年会论文集, 2014: 918-923.
- [2] 唐静. 广东省围填海管理制度存在问题及“直通车”政策研究[D]. 湛江: 广东海洋大学, 2014.
- [3] 张鹏, 黄威. 长安新区围填海产业策划咨询报告[R]. 北京: 中交水运规划设计院有限公司, 2015.
- [4] 钱立明, 张鹏, 王玉岭. 长安新区围填海建设咨询报告[R]. 北京: 中交水运规划设计院有限公司, 2014.
- [5] 张鹏, 黄威, 段春艳. 长安新区围填海总体实施方案[R]. 北京: 中交水运规划设计院有限公司, 2015.