海域使用疑点疑区监测核查技术导则

（征求意见稿）

编制说明

自然资源部南海发展研究院

2024年12月

# 一、工作简况

## （一）任务来源

2022 年2 月22 日，自然资源部下文《自然资源部办公厅关于征集2022 年度自然资源标准制修订工作计划建议的函》，自然资源部南海发展研究院（原国家海洋局南海规划与环境研究院）根据南海局职责，围绕在海域海岛监管业务工作中承担的海域使用疑点疑区监管具体工作流程和技术方法，开展《海域使用疑点疑区监测核查技术导则》的立项和标准草案编制。

经与中国海洋学会讨论，拟立项团体标准，中国海洋学会在2022年12月《关于下达中国海洋学会2022年第四批团体标准制修订计划的通知》（中海学字〔2022〕49号）中正式对《海域使用疑点疑区监测核查技术导则》进行立项，标准计划号为CSO-JH-36。

标准提出单位为：自然资源部南海发展研究院（原国家海洋局南海规划与环境研究院），主要起草单位为：自然资源部南海发展研究院（原国家海洋局南海规划与环境研究院）、自然资源部珠海海洋中心（原国家海洋局珠海海洋环境监测中心站）、自然资源部南海海域海岛中心（原国家海洋局南海标准计量中心）等。

## （二）制定背景

国务院在2018年7月印发了《关于加强滨海湿地保护 严格管控围填海的通知》，要深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，建立围填海管控长效机制，要求统一技术标准，建立动态监测系统，加强围填海情况监测，及时掌握滨海湿地及自然岸线的动态变化。

自然资源部自2018年开展了海域使用疑点疑区监管工作，建立了遥感监测、巡查监测和实地核查的海域使用疑点疑区监管业务化工作流程，但在监测核查各工作环节中仍存在技术空白，主要体现在海域使用卫星遥感监测方法不一，无人机和现场监测的方法流程和成果不明确、现场核查的标准缺失、疑点疑区监测核查成果要求不规范等方面。上述技术空白可能导致新增海域使用疑点疑区发现不及时、监测范围覆盖不全、疑点疑区核查和判定依靠技术人员经验水平等问题，未能及时对违法违规用海行为进行监管和查处，因此亟需加强海域使用疑点疑区监测核查的技术指引。

南海局自2018年起承担了南海海区的海域使用疑点疑区监管工作，组织南海发展研究院、南海调查中心、南海海域海岛中心和汕头、深圳、珠海、湛江、北海、海口、三沙海洋中心常态化开展海域使用疑点疑区监管，建立了较为顺畅和成熟的监管体系，形成了可满足实际业务工作需求的海域使用疑点疑区监测核查工作流程与工作方法。南海局组织局属单位开展了海域海岛监管指南的编制工作，并于2021年9月印发了《自然资源部南海局海域海岛监管指南》（试行），南海发展研究院主编了《南海区海域使用疑点疑区监管指南》，并在南海局监管业务工作中实施应用。

自然资源部南海发展研究院作为自然资源部南海局在南海海域开展海域使用疑点疑区监管工作的技术牵头单位，自2018年起开展了以半月为周期的海域使用疑点疑区监管业务化工作，基于海域使用疑点疑区遥感监测、无人机/地面监测和现场核查等环节中的工作经验和技术积累，拟制定海域使用疑点疑区监测核查技术指南。通过该技术指南的研究和制定，落实海域使用疑点疑区监测核查各工作环节的技术方法和要求，实现海域使用疑点疑区监测核查工作高效率、全覆盖和规范化，有利于及时发现并制止违法违规用海的苗头倾向，将违法违规用海行为遏制在萌芽状态，确保海域监督监管职责的有效履行。

## （三）起草过程

2022年9月至11月：标准立项工作，11月10日召开了立项审查会议，并根据专家意见对标准立项和标准草案进行了修改完善，完成中国海洋学会标准立项申请书。

2022年12月：中国海洋学会在2022年12月《关于下达中国海洋学会2022年第四批团体标准制修订计划的通知》（中海学字〔2022〕49号）中正式对《海域使用疑点疑区监测核查技术导则》进行立项。

2023年1月至6月：南海发展研究院组建标准编写工作组，并赴自然资源部南海局相关局属单位开展标准调研交流，并就具体海域使用疑点疑区监测核查技术方法与标准开展深入研讨，汇总梳理业务工作中的重难点问题和亟需标准化的流程方法。

2023年7月至12月：编制完成了《海域使用疑点疑区监测核查技术导则》草案。

2024年1月至6月：组织南海局局属单位召开了标准编写研讨会，针对草案进行了研讨交流，并结合海域使用疑点疑区监测核查业务工作的经验修改完善标准草案，并初步征求南海局局属单位意见。

2024年7月至12月：修改完善《海域使用疑点疑区监测核查技术导则》，形成征求意见稿和编制说明。

# 二、标准编制原则和确定标准主要内容的论据

## （一）编制原则

1.实用性原则

按照海洋行业标准和团体标准的一般流程进行规范的编制，文件内容简明扼要、要求具体、内容明确、覆盖全面，具有实用性强、可操作性高的特点，符合当前海域使用疑点疑区监管业务需要。

2.科学性原则

本标准编制以满足海域使用疑点疑区监测核查的工作需要为主要目标，在分析海域使用疑点疑区监测的技术流程的基础上给出卫星遥感监测、现场和无人机监测的具体内容和要求，并充分考虑海域使用疑点疑区现场核查的实际情况，确保标准的科学性和合理性。

3.系统性原则

本标准对海域使用疑点疑区的卫星遥感监测、现场巡查、无人机巡查、现场核查、分析研判、成果制作等方面均做了相应的要求，各阶段之间有严密的逻辑关系，既互相独立，又彼此联系，共同构成一个有机统一体，从不同方面对海域使用疑点疑区全流程工作做出要求。

4.兼容性原则

本标准与国家、行业和地方标准协调一致。对于已有的国家标准，参照国家标准执行；无国家标准的，与有关行业标准保持一致。标准技术内容中引用其他标准时，明确指出所引用标准内容，增强标准的可读性和可操作性。

## （二）确定标准主要内容的论据

本标准按照GB/T 1.1-2020《标准化工作导则第1 部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定设计了前言、范围、规范性引用文件、术语与定义、总则、内容和要求、海域使用疑点疑区监测、7　海域使用疑点疑区现场核查、质量控制要求和附录，标准主要内容的依据如下：

1.目录框架的确定

为保证标准体系框架的科学性、合理性和规范性，工作组按照GB/T 1.1-2020《标准化工作导则第1 部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

2.标准适用范围的确定

本标准提供了海域使用疑点疑区监测核查各个阶段的工作内容、技术方法和具体要求。本标准的适用范围主要依据是《中华人民共和国海域使用管理法》，并参考《海域使用疑点疑区监测核查工作规范（试行）》和《建设项目海域使用动态监视监测工作规范》等原国家海洋局引发的文件。

## （三）标准引用文件

本标准直接引用的已有标准中的相关内容列入了规范性引用文件中；间接参考的法律法规、标准规范等资料列入了参考文献中。

## （四）海域使用疑点疑区监测核查内容

标准是对法律法规和政策要求的细化要求和具体落实。根据《中华人民共和国海域使用管理法》中第六章“监督检查”有关要求，以及《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）文件中有关健全调查监测体系、加强围填海监督检查等有关要求，确定了海域使用疑点疑区监测核查的技术方法、工作内容等内容。

# 三、试验验证的分析、综述报告，技术经济论证，预期的经济效益、社会效益和生态效益

为验证标准的科学性、合理性与实用性，工作组结合海域使用疑点疑区监管工作经验，对标准适用范围、海域使用疑点疑区监测核查技术方法、监测核查要求、监测核查流程等内容开展了自行验证，并委托南海局局属海洋中心等单位对标准中关键内容和指标进行试验验证工作。

经实际验证，标准的适用范围、海域使用疑点疑区监测核查技术方法、监测核查要求、监测核查流程科学合理，与《中华人民共和国海域使用管理法》等法律法规和《自然资源部办公厅关于进一步规范项目用海监管工作的函》（自然资办函〔2022〕640 号）等自然资源部的相关工作要求相协调，适用于目前和将来开展海域使用疑点疑区监测核查工作。

本标准相关监测核查方法有助于各相关单位规范性开展海域使用疑点疑区监测核查工作，提升监测核查能力与规范性水平，及时发现并制止违法违规用海行为或线索，保障海洋开发利用活动合法合规，服务于海洋强国建设。

# 四、与国际、国外同类标准技术内容的对比情况，或者与测试的国外样品、样机有关数据的对比情况

经查询，目前还没有与本标准相关的国际和国外先进标准。本标准不涉及实验测试类标准。

# 五、是否合规引用或采用以国际标准或国外先进标准为基础起草的团体标准

本标准未引用或采用以国际标准或国外先进标准为基础起草的团体标准。

# 六、与相关法律、行政法规及相关标准的关系

本标准的内容符合《中华人民共和国海域使用管理法》《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）等现行法律法规和部门规章的规定。

# 七、重大分歧意见的处理经过和依据

无。

# 八、涉及专利的有关说明

无。

# 九、实施团体标准的要求和措施建议

本标准批准发布后，建议由自然资源部相关主管业务司负责标准的宣贯培训与组织实施，引导海域使用疑点疑区监测核查单位系统性、规范化开展相关工作，及时监测和核查违法违规开发利用活动，保障海上正常开发利用活动，促进海洋事业高质量发展；在技术措施方面，由自然资源部南海发展研究院负责标准宣贯培训与具体业务应用的技术支持，推动标准的应用和实践。

# 十、其它应当说明的事项

无。