



为了贯彻落实《中华人民共和国海洋环境保护法》,防治废弃物的海洋倾倒对海洋资源和生态环境的损害,加强海洋倾废对海洋环境污染的控制与管理,根据《海洋环境保护法》、《排污费征收使用管理条例》(国务院令字第 369 号)、《中华人民共和国海洋倾废管理条例》(1985 年 3 月 6 日国务院发布)和《排污费征收标准管理办法》的有关规定,国家发展改革委员会会同财政部在广泛征求国务院有关部委局意见的基础上,开展了多次调研并认真听取了我国实施海洋倾倒作业的部分企业意见后,制定并颁布了《废弃物海洋倾废费收费标准的通知》,对 1992 年制定的《国家物价局、财政部关于征收海洋废弃物倾废费和海洋石油勘探开发超标排污费的通知》([1992]价费字 434 号)(以下简称《1992 收费标准》)进行了修订,在新形势下,提出了现行的收费标准。新修订的标准符合我国目前的实际,具有可行性。

一、征收海洋倾废费的法律依据

向海洋倾废废弃物应当缴纳倾废费,有着明确的法律依据。

1. 国内相关法规

《海洋环境保护法》第十一条规定:“直接向海洋排放污染物的单位和个人,必须按照国家规定缴纳排污费。向海洋倾废废弃物,必须按照国家规定缴纳倾废费。”

根据本法规定征收的排污费、倾废费,必须用于海洋环境污染的整治,不得挪作他用。具体办法由国务院规定”。

《排污费征收使用管理条例》第二条规定:“直接向环境排放污染物的单位和个人工商户(以下简称排污者),应当依照本条例的规定缴纳排污费”。

《中华人民共和国海洋倾废管理条例实施办法》第十五条规定:“申请倾废许可证和更换倾废许可证应缴纳费用。具体收费项目和收费标准由国家物价局、国家海洋局另行规定”。

2. 国际公约

《防止倾倒废物及其他物质污染海洋公约》(该公约通常简称《1972 年伦敦倾废公约》或《1972 伦敦公约》)虽然没有像国内法规那样明确规定倾废收费,但明确提出了污染者付费的原则,且明确了海洋倾倒是排污行为。

《1972 伦敦公约》第一条规定：各缔约国应个别地或集体地促进对海洋环境污染的一切来源进行有效的控制，并特别保证采取一切切实可行的步骤，防止因倾倒废物及其他物质污染海洋，因为这些物质可能危害人类健康，损害生物资源和海洋生物，破坏娱乐设施，或妨碍对海洋的其他合法利用。

第二条为：各缔约国应按照下列条款的规定，依其科学、技术及经济的能力，个别地和集体地采取有效措施，以防止因倾倒而造成的海洋污染，并在这方面协调其政策。

《1972 伦敦公约 1996 议定书》在前言中提出：“认识到在防止和消除海上倾倒造成的海洋污染方面可能需要在国家或区域水平上采用比国际公约或其他类型的全球协议中规定者更为严格的措施。确信：为了保护 and 保全海洋环境，为了对人类活动加以管理从而使海洋生态系统可以继续承受对海洋的各种合法利用并继续满足当代人和后代人的需求，能够而且必须不延迟地采取新的国际行动来防止、减轻并在切实可行时消除倾倒造成的海洋污染”。都承认海洋倾倒行为可能造成污染，属于排污。

3. 国家的环保政策

国家环保政策历来是强调“污染者付费、受益者补偿”，我国在 20 世纪 70 年代末引入这一理论并开始这方面的探索。1979 年制定的《海洋环境保护法》对排污收费制度作出了明确的法律规定，后来一系列的法规都强调了“污染者付费”的原则和政策。如上所述，既然倾倒也是一种排污行为，那么收取倾倒费也就相当于收取排污费，只不过是排污的方式不同，可采用不同的标准而已。

二、征收海洋倾倒费标准重新核定的必要性

1. 履行《公约》缔约国义务有必要重新核定标准

《1972 伦敦公约》生效后的国际倾废活动

实践表明，尽管《1972 伦敦公约》在防止废弃物海上倾倒方面是一个创举，发挥了巨大的作用。但是随着联合国海洋法第三次会议的召开和《联合国海洋法公约》（1982）的签署，以及 1992 年第二次联合国环境与发展大会的举行，海洋环境的开发与保护受到了广泛的重视，环境与发展已成为全人类的共同命题。要求全面修改《1972 伦敦公约》的国家日趋增多。为了适应形势的变化，增强《1972 伦敦公约》的作用，在 1996 年召开的公约缔约国特别会议上，通过了《1972 伦敦公约 1996 议定书》。《1996 议定书》与《1972 伦敦公约》相比较，在对拟考虑进行海洋倾倒的废弃物管理方面，采取了更加严格的限制措施，以“反列名单”的方式，规定了七类可考虑采取海洋处置的物质，它们包括：（1）疏浚物，（2）城市阴沟淤泥，（3）渔业加工废料，（4）船舶、平台或其他海上人工构造物，（5）惰性无机地质废料，（6）天然有机废料，（7）岛上建筑废料。我国是《1972 伦敦公约》缔约国，又是《1972 伦敦公约 1996 议定书》的签署国，忠实地履行条约义务是我国参加国际组织的一贯立场。目前，我国正从国内立法、规章制度建立（或修订）等方面为批准《1972 伦敦公约 1996 议定书》积极开展准备工作，以使我国的法规制度体系能与国际条约更合理地衔接，由于《1992 收费标准》仅对疏浚物的海洋倾倒规定了相应的收费标准，且疏浚物的分类标准与现行的《疏浚物海洋倾倒分类标准与评价程序》也不能合理地衔接，因此，履行公约缔约国义务有必要修订《1992 收费标准》。

2. 贯彻实施《行政许可法》有必要重新核定标准

《行政许可法》第 59 条明确规定：“行政机关实施行政许可，依照法律、行政法规收取费用的，应当按照公布的法定项目和标准收费；……”。同时，国家也加大了对行政收费的管理力度，国家发改委已经下发了实行收费公示制度的通知。



通知要求,按照规定审批权限和程序制定的行政事业性收费,其收费项目、收费标准、收费依据、收费范围、计费单位、投诉电话等均应实行公示。因此,若没有相应的国家收费标准,将不能落实相关的收费公示制度,也会影响到倾废管理工作的正常开展,不利于《行政许可法》的全面贯彻实施。

3. 倾废管理工作的实际需要对接现行的收费标准重新核定

(1) 向海洋倾废物质的种类增加

随着我国经济的不断发展,沿海地区的开发力度逐年加大,向海洋倾废的废弃物的种类和数量也在逐年增加,近几年来,城市阴沟污泥、渔业加工废料、船舶、平台等均已产生了向海洋倾废的需求。《1992 收费标准》是根据当时的情况,只是对疏浚物和工业废物的倾废提出了收费的标准,而对其他废弃物的收费标准尚未有明确的规定,因此适时重新核定废弃物海洋倾废费征收标准是适应国际公约和国内法规的需要,也是适应国内管理实践的需要。

(2) 倾废管理的成本性支出增加

按照《海洋环境保护法》等法规的规定,国家海洋行政主管部门负责海洋倾废工作的监督管理。其工作内容主要包括:倾废活动的监督与管理、倾废区选划工作的组织、倾废区环境质量的监测、有关技术标准的制定等。虽然国家财政有部分行政经费支持此项工作,但缺口很大。因此,《1992 收费标准》中明确规定:“海洋管理部门征收的海洋废弃物倾废费,应纳入单位财务统一管理,主要用于海洋倾废管理开支,如海洋倾废区监测,海洋倾废区标志的维护,海洋环境评价和海洋环境污染的治理,以及海洋倾废管理所必需的科研、调查、管理人员津贴等开支”。国家收费制度改革后,要求所收缴的倾废费全部上缴国库,再根据管理工作的需要和收缴资金的情况,在年度预算中以成本性支出的项目拨付。随着海洋开发活动力度的加大,海洋倾废管理工作

量也不断加大,因此其管理的成本也不断加大。

(3) 海洋倾废区评估及监测工作费用增加

海洋管理部门为了解倾废区的环境变化情况,除要求倾废区的使用单位进行跟踪监测外,还要根据国家法规和公约的要求对倾废区的使用情况、倾废区的环境变化情况进行评估和监测,以确保倾废区的使用安全。并实时作出倾废区的继续使用、临时性关闭或永久性关闭等决策。随着环境保护工作要求越来越严格以及物价水平的提高,海洋倾废区评估及监测工作费用也在逐年加大,一是评估和监测的内容与 1992 年不同,二是评估监测实际发生的费用也比 1992 年翻了几番。这都属于倾废管理的成本性支出,需要从收缴的倾废费中支出部分进行补助。

4. 实施《排污费征收使用管理条例》需要对接现行的收费标准重新核定

《排污费征收使用管理条例》对排污费的收缴和使用都作出了明确规定。如第二条规定:“直接向环境排放污染物的单位和个人工商户(以下简称排污者),应当依照本条例的规定缴纳排污费”。第四条规定:“排污费的征收、使用必须严格实行‘收支两条线’,征收的排污费一律上缴财政,环境保护执法所需经费列入本部门预算,由本级财政予以保障”。第五条规定:“排污费应当全部专项用于环境污染防治,任何单位和个人不得截留、挤占或者挪作他用”。第十一条规定:要“根据污染治理产业化发展的需要、污染防治的要求和经济、技术条件以及排污者的承受能力,制定国家排污费征收标准”。“排污费征收标准的修订,实行预告制”。第十二条规定:“依照大气污染防治法、海洋环境保护法的规定,向大气、海洋排放污染物的,按照排放污染物的种类、数量缴纳排污费”等。既然海洋倾废是一种排污行为,就应当遵守该条例的规定。因此,为了落实《排污费征收使用管理条例》,国家发改委和财政部根据条例有关条款,结合海洋倾废的实际情况,在广泛听取意见的前提下,修

订了《1992 年收费标准》。

另外,为了实施《排污费征收使用管理条例》四部委于 2003 年颁布实施了《排污费征收标准管理办法》。依照该征收标准中关于“固体废物及危险废物排污费征收标准”的有关规定,对无专用贮存或处置设施和专用贮存或处置设施达不到环境保护标准(即无防渗漏、防扬散、防流失设施)排放的工业固体废物,一次性征收固体废物排污费。每吨固体废物的征收标准为:冶炼渣 25 元、粉煤灰 30 元、炉渣 25 元、煤矸石 5 元、尾矿 15 元、其他渣 25 元(含半固态、液态废物)。事实上,鉴于海洋环境的特殊性和复杂性,在海洋环境中处置废弃物,其带来的环境问题的解决、海洋生态环境的修复等,所需要的人力、物力投入都远远高于陆地。尽管废弃物海洋倾倒与固体废物陆地处置在环境管理与环境影响方面有相似之处,但是考虑到我国经济发展的实际情况,在拟定本标准时没有按照固体废物排污费的征收标准。而是采用了比陆地处置征收费用低得多的标准。

三、重新核定标准的指导思想和原则

1. 指导思想

此次修订标准的指导思想是利用环境经济学的方法,通过标准的修订,即要满足环境保护的需要,又要促进经济的可持续发展。实际上在环境保护中应用经济手段已有近 30 年的历史,在这方面我国主要采取如下经济手段:合理调整环境资源的市场价格;灵活应用政府控制环境污染的政策工具;制定有利于环境治理项目投资建设的政策。

上述三种经济手段可单独使用,也可以综合应用。在海洋环境保护领域,作为倾倒者首先应明确,海洋环境资源具有价格,最根本的依据是海洋环境资源具有形成经济资源的本质功能和属性。海洋环境资源是人类一切涉海活动,尤其是社会经济活动的前提和基础,并且是社会经济

发展的自然界限。人类的生产活动,只能是服从和利用海洋环境资源、环境条件所固有的属性和功能。既然海洋环境资源具有价格,则应该合理地确定海洋环境资源的使用价格。在海洋中处置废弃物,在客观上利用了海洋环境资源。

因此,符合实际、合理借鉴、充分协商、促进发展、保护环境是本次修订标准的指导思想。首先是要符合实际,也就是要符合我国的国情,符合当今社会经济发展的实际,符合国家的经济发展和科学技术水平,社会的海洋环境保护愿望和公众的环境保护意识;同时,充分考虑倾倒者的承受能力。其次是合理借鉴国际上其他国家的标准和国内其他行业的相关收费标准。充分协商是指广泛听取意见,在标准制定的过程中,国家发改委在两次发文征求了国务院相关部门的意见的基础上,又单独走访了交通部等部委,同时组织了有关专家参加的座谈会,听取经济、环境、工程方面专家的意见,还单独召开了倾倒单位代表的会议,听取倾倒单位对标准的意见。

2. 倾倒费确定的原则

合理地调整废弃物海洋倾倒费的标准,以经济杠杆促进倾倒单位采用清洁工艺、减轻对海洋环境的污染是修订倾倒费收费标准的原则。

向海洋倾倒或排放污染物,按照污染者付费的原则,应该由倾倒者缴纳一定的费用,而不应将海洋倾废的管理与污染减轻的费用转嫁给社会,造成社会的不经济。收取排污费和海洋倾倒费的目的正是为了促进污染者加强管理,节约资源,综合利用,治理污染,改善环境;促进污染者积极治理污染,承担社会责任,把社会不经济性内在化。

另外,海洋倾倒费和排污费的征收标准应该高于或至少略高于为减轻、防止和治理所排污染物的费用,以促进污染者治理污染。然而应当指出的是,在我国长期执行的海洋倾倒费收费标准只属于象征性收费,可以普遍地认为:废弃物的海洋处置是最为经济的废物处置手段。得出上述



片面结论的原因是因为人们忽略了海洋资源的商品属性。同时,过低的海洋倾倒费收费价格,使得污染者宁愿污染海洋环境而不愿意从源头上减轻或消除污染物的产生。因此,合理地调整废弃物海洋倾倒费的标准不仅是政府控制环境污染的政策体现,也是促进倾倒单位采用清洁工艺、减轻海洋环境污染的经济杠杆。

排污费征收使用管理条例和排污费标准管理办法正是在此原则的基础上结合国情制定的。因此,此次修订倾倒费的原则也是试图通过标准的制定,鼓励倾倒者自觉保护环境,采用清洁生产工艺和废物的无害化处理,控制和减少向海中倾倒物质的数量,以经济杠杆引导倾倒者减少倾倒。

上述原则在本次标准的修订中,主要体现在将有益处置和一般倾倒区别对待,将近岸倾倒与远海倾倒区别对待,将周围有没有环境敏感区区别对待。

四、标准的有关内容

1. 缴费和收费的主体

《废弃物海洋倾倒费收费标准的通知》第一条规定了缴费的主体是:在中华人民共和国内水、领海、专属经济区、大陆架和其他管辖海域倾倒各类废弃物的企事业单位及其他经济实体;两层含义:首先是倾倒地点,其次是行为的主体。

《废弃物海洋倾倒费收费标准的通知》第二条规定了收费的主体是:国家海洋局和沿海省、自治区、直辖市海洋行政主管部门,收取权限以《委托签发废弃物海洋倾倒许可证管理办法》(国土资源部第25号令)规定的许可证签发权限为准。

2. 征收管理和使用

《废弃物海洋倾倒费收费标准的通知》明确

规定了倾倒费征收管理和使用,首先是按照隶属关系分别全额上缴中央和省级国库,隶属关系指国家海洋局直属单位要上缴中央国库,省级海洋行政主管部门要将收缴的倾倒费按规定全额上缴省级国库,同时明确实行“收支两条线管理”,具体办法按照同级财政部门有关规定执行。

3. 检测费的收费标准

《废弃物海洋倾倒费收费标准的通知》第三条规定“海洋行政主管部门认可的检验机构对申请废弃物倾倒的单位进行废弃物特性和成分检测收取检测费的收费标准,由省、自治区、直辖市价格、财政部门制定”。

这里需要说明两点:一是海洋行政主管部门认可的检验机构是指经过废弃物特性和成分检测技术培训并取得检验资格的技术单位;二是收费标准,由省、自治区、直辖市价格、财政部门制定,主要考虑各地物价水平不同,其收费的标准也有所差异,因此将检测费的收费标准交由省、自治区、直辖市价格、财政部门制定,包括指国家海洋局直属的检验机构,都需要按照当地的标准收取废弃物特性和成分检测费。

4. 收费许可证

《废弃物海洋倾倒费收费标准的通知》第四条规定:“收费单位应按规定到指定的价格主管部门申领收费许可证,使用省、自治区、直辖市以上财政部门统一印制的票据,并接受制定价格、财政部门的监督检查”。

5. 收费标准

《废弃物海洋倾倒费收费标准的通知》对废弃物海洋倾倒费的征收标准作了具体规定。

按照倾倒物质、倾倒地点与倾倒方式的不同采取不同的收费标准。

(作者单位 国家海洋局环境保护司)