

# 完善上海市海洋倾废管理的对策研究

胡险峰,蒋真毅,莫磊

(上海市海洋局行政服务中心 上海 200050)

**摘要:**文章分析上海市海洋倾废管理在法制建设、资源化利用、倾倒活动控制、采样检测和评价标准、审批效率以及倾废监管机制等方面存在的问题,针对问题提出加快推进海洋倾废管理法制建设、引导促进疏浚泥的资源化利用、科学调控海洋倾废活动、制定新的疏浚物采样和成分检测评价标准、通过审批标准化提高审批效率、建立海洋倾废综合监管机制6个方面的对策措施,从管理、审批和执法3个环节对海洋倾废活动实施全方位、全覆盖和全过程监管,为上海市海洋环境综合管理提供保障。

**关键词:**海洋倾废;疏浚物;海洋环境;综合监管

中图分类号:P7

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2017)08-0070-05

## Countermeasures of Marine Dumping Management in Shanghai

HU Xianfeng,JIANG Zhenyi,MO Lei

(Shanghai Municipal Oceanic Bureau Administrative Service Center, Shanghai 200050, China)

**Abstract:** This paper analyzed the problems existing in the legal system construction, resource utilization, dumping control, sampling detection and evaluation standard, approval efficiency and dumping supervision mechanism of Shanghai marine dumping management. The paper also put forward six aspects of countermeasures, such as accelerating the construction of legal system of marine dumping, promoting the use of dredging mud resources, scientific control of marine dumping activities, developing new composition testing and evaluation standards of dredging sampling, improving the approval efficiency by standardization, establishing comprehensive marine dumping regulatory mechanism, under the problem guidance, to provide comprehensive guarantee from management, approval and enforcement of marine dumping activities of Shanghai, with all-round, full coverage and the whole process of regulation.

**Key words:** Marine dumping, Dredged material, Marine environment, Integrated management

2009年以来,上海市海洋局从健全组织机构、贯彻依法行政、完善审批流程、明确监管分工4个方

面开展海洋倾废管理工作;实现国家、省级、地市(县)级3级管理;以《中华人民共和国海洋环境保护

法》为法律依据;在实际工作中应用较规范的审批流程;由市海洋管理事务中心负责海洋倾废记录仪的安装和管理,由市海洋业务受理中心(现改名为市海洋局行政服务中心)负责海洋倾废审批和相关信息的发布,由中国海监上海市总队负责海洋倾废的批后监管。至今已初步形成具有本市特色的海洋倾废管理模式。

## 1 上海市海洋倾废管理存在的问题

### 1.1 法制建设有待完善

随着海洋经济的迅猛发展,海洋倾废管理工作面临的环境和形势发生了巨大变化,而现行法条已不再适应新的环境和形势,适用性不强、内容较滞后,针对一些违规倾废的新情况甚至找不到相关法律依据<sup>[1-5]</sup>。在目前上海市海洋倾废管理中,倾倒区容量较小、倾倒区综合利用协调性较差、违法倾废成本低、倾废审批流程较复杂等难题,在现行法条中仍没有明确和具体的解决途径。

### 1.2 废弃物资源化利用有待引导

目前在上海市倾倒区内倾倒的废弃物大部分为疏浚泥。除长江口深水航道疏浚泥大部分用于圈围工程外,黄浦江、外高桥和杭州湾地区的码头前沿疏浚泥基本采取海洋倾倒的方式处理,对海洋环境造成一定的影响。由于缺乏有效的引导机制和处置手段,疏浚泥的资源化利用之路举步维艰。

### 1.3 海洋倾倒控制有待优化

目前上海市可用倾倒区为8个,其中上海市海洋局倾废审批涉及倾倒区为4个,分别为长江口1#、2#、3#倾倒区和金山疏浚物临时海洋倾倒区。在审批过程中,上海市海洋局一般按照疏浚码头与倾倒区的距离来确定该码头疏浚泥的去向;而在倾倒区容量范围内,这种做法的合理性和科学性有待商榷和研究。

从海洋倾倒多年频率来看,春季和冬季的倾废许可证数量和疏浚物倾倒量比其他季度高,这种情况与码头业主单位的倾倒需求以及上海水文和气候条件有关。因此,在水交换条件较差的春季和冬季,疏浚船舶的大频次集中倾倒更易造成对海洋环境的破坏。

### 1.4 疏浚物采样和检测评价标准有待细化

现行技术标准中提出的“网格布点”和“由疏渐

密”的布站方式在实际中难以执行,加上现场采样人员技术能力的限制,采样站位的代表性并不高;在疏浚物采样工作中,采样站位的个数基本符合技术标准要求,但采样站位的布设则相对随意,部分工程的疏浚物采样站位甚至可能不完全分布在疏浚区域内;在海洋倾废审批的实际工作中,常有样本成分超标的疏浚泥经重复采样直至得出清洁结论的情况。因此,须建立更加科学合理的疏浚物采样和检测评价标准。

此外,目前疏浚物成分检测费用由倾废业主自行承担,检测单位在一定程度上受制于倾废业主,有可能造成重复采样或检测标准相对宽松的现象。

### 1.5 审批效率有待提高

海洋倾废审批的目的是规范申请单位的倾倒行为、保护海洋环境和防止出现乱倾倒的现象<sup>[6]</sup>。上海市海洋局在不断深化审批制度改革的同时,对海洋倾废审批流程进行优化,进一步提高政府效率,但仍存在2方面的问题:①从采样检测到编制完成检测报告等前期工作所需时间较长;②海洋倾废审批项目的动态管理、审批流程的简化、审批方式的完善等,与上海市经济社会发展需求以及企业和服务群众需求还有较大差距。目前从申请人递交申请到领取许可证一般需要8~10个工作日,虽然比法定的15个工作日已有所压缩,但中间需流转的部门和单位有4个,复杂的流程降低了审批效率。

### 1.6 倾废监管机制有待完善

倾废监管一般由采样、检测、审批、监督和执法5个环节组成,在实际工作中行政管理、行政审批和行政执法的协同配合不够紧密,监管信息沟通不及时、不充分、不全面,导致对海洋倾废活动的监管未形成合力,给不法倾废单位以可乘之机。

## 2 完善上海市海洋倾废管理的对策

### 2.1 加快推进海洋倾废管理法制建设

上海作为全国经济的发展龙头,在海洋环境治理方面也承担着重要责任。在全国人大到上海就修改《中华人民共和国海洋环境保护法》进行调研的过程中,上海市海洋局主动配合、献言献策,积极、及时、全面地将本市海洋生态环境保护经验和需求反馈给调研组,配合做好法律修改工作<sup>[7]</sup>。此

后,上海市海洋局作为本市海洋行政主管部门,应继续配合国家做好关于海洋环境保护法律法规的制定和修改工作。

为适应目前海洋倾废管理工作形势,上海市海洋局将在现行法律法规的基础上,结合上海市实际情况,从4个方面制定上海市海洋倾废管理、审批和执法的规范性文件,即加强倾废区的选划和日常管理、加强审批流程的优化、加强倾废记录仪的管理以及加强倾废活动的监管效能<sup>[8]</sup>。

## 2.2 引导促进疏浚泥的资源化利用

目前上海市码头前沿疏浚泥虽有海洋倾废、固化、加热等多种处理方式,但由于海洋倾废简单方便、成本较低,成为最主要的疏浚泥处理方式<sup>[9]</sup>。疏浚泥倾倒入海不可避免地对海洋生态环境产生影响,政府部门可从3个方面采取措施,加快疏浚泥资源化利用进程<sup>[10]</sup>。

### 2.2.1 加强政府管理和政策扶持

通过地方管理条例控制疏浚泥的倾废量,同时在条例中明确监测、考核、经济补偿和处罚的办法,切实解决“违法成本低、守法成本高”的问题<sup>[11-12]</sup>。

此外,加强各管理部门的联动协调。以疏浚泥在圈围造地工程中的运用为例,目前上海圈围造地工程对于吹填材料的需求量很大,但由于缺乏政策引导和扶持,作为较理想的吹填材料的疏浚泥只能倾倒入海,造成资源浪费。建议由上海市发改委牵头,上海市水务局(海洋局)配合,联合上海市交通委、长江口航道管理局、地产集团等部门,研究疏浚泥综合利用的技术方案和扶持政策,大力推广疏浚泥的合理利用。

### 2.2.2 提高海洋倾废成本

政府可根据海洋环境承载力和物价水平,提出科学合理的收费标准,加大调整收费标准的力度,提高海洋倾废的成本<sup>[13]</sup>。此外,可通过建立生态补偿机制,鼓励倾废者选择较为环保的回收方式,提高生产效率,逐步形成产业化。

### 2.2.3 加快科研成果转化

加大对疏浚物回收的科研扶持力度。鼓励科研机构、高等院校、企业和个人研究开发科技含量高、拥有自主知识产权、有利于节约能源和保护环境的

疏浚物综合利用相关技术、设备和工艺;通过政府牵头、企业出资、高校立项的途径,构建产、学、研相结合的疏浚物综合利用科学体系。

## 2.3 科学调控海洋倾废活动

### 2.3.1 加大对各倾废区的科学管理

针对目前上海市海域疏浚物倾废的现状和趋势以及各倾废区的具体情况,建议分别从时间和空间上对疏浚物倾废活动进行调控。控制各倾废区内的倾废频率和倾废量,做好倾废工作计划,实行定期定量和均匀分散倾废,避免集中、连续和大量倾废。

长江口倾废区具有区域规则和宽广等优势,但在倾废废弃物时往往集中在靠岸一侧作业。为合理充分利用倾废区,可根据水深和水流条件等特点,制定倾废区分小区管理制度,综合调控倾废废弃物的分布。

### 2.3.2 合理控制倾废频率和时间空间分布

在时间上,将各倾废区的年倾废总量转变为季度总量,在每个季度核定的倾废总量范围内,实行“先申请先倾废”的原则,倾废量按照申请时间顺序进行审批和批准,相邻倾废区尽可能避免同时大量倾废;在空间上,由于疏浚物倾废船舶集中定点作业可造成海底地形变化,应通过合理控制作业区实现均匀倾废。

## 2.4 制定新的疏浚物采样和成分检测评价标准

### 2.4.1 进一步细化疏浚物采样检测标准,合理界定疏浚物环境影响

上海市海域疏浚物的来源复杂,各类港口、码头和航道疏浚工程中产生的废弃物所含污染物种类较多,现有的疏浚物采样技术标准难以满足倾废管理需求,需对疏浚物采样站位及其数量进行细化补充。

此外,现有的疏浚物采样检测指标不能完全反映上海市疏浚物的污染特征,应在疏浚物倾废前进行必测项目的分析检测,同时可根据污染区的污染历史选择与其相关的选测项目进行分析检测。

### 2.4.2 进一步完善疏浚物分类评价标准,科学判定疏浚物化学特性

在同一工程项目中,不同站位采集的疏浚物样品出现不同类别的情况时,应确定污染疏浚物的体

积进行相应处置,不应取各站位的算术平均值作为整个疏浚区域疏浚物类别判定的依据。

## 2.5 以审批标准化为依托,进一步提高审批效率

### 2.5.1 修订完善海洋倾废审批业务手册和办事指南

海洋倾废审批工作人员根据业务手册处理申请,申请人根据办事指南提交申请并根据规定的时限对审批流程进行监督。在审批业务办理标准化的框架内,从事项受理到审批办结整个流程公开、透明、高效运转,努力提高申请人的满意度。

### 2.5.2 完善网上审批流程,提高服务效能

结合上海市政府网上政务大厅建设,对海洋倾废等事项重新梳理审批流程,进一步明确8个审批环节和17个办理状态,强化审批的时效性,实现网上政务大厅的全程流转。今后,申请人可通过网上政务大厅上传资质证明和各种申请材料,经审核通过后,再到市海洋局窗口直接领取海洋倾废许可证,大大缩短办理时间,提升审批效率和服务质量。

### 2.5.3 探索建立审批效能后评估制度

线上审批平台方面,可充分利用微信公众号等将界面拍摄回馈给后台进行报错,促进相关部门完善网上平台;线下业务办理方面,可借鉴银行网点模式,将工作人员实名公开,添加评价工具对服务实时打分。无论线上还是线下,关键在于落实绩效考核,通过相应的奖惩措施督促工作人员提高工作热情。

## 2.6 建立海洋倾废综合监管机制

### 2.6.1 加强疏浚物采样现场监督

倾废单位通知检测单位进行采样时,应当同时通知海洋管理部门进行现场监督。按照技术规定的要求,经过管理部门人员现场确认,对拟疏浚码头进行采样,避免出现采样站位相距过近和采样地点错误等问题。采样应由管理部门人员签字确认。

### 2.6.2 规范检测分析报告的管理

海洋倾废审批部门在对检测分析报告进行审核时,应要求检测单位提供分析采样个数的证明文件,且分析采样个数应与检测分析报告站位数一致。为防止多次采样检测直至合格的情况出现,应加强倾废管理和审批的合理性,将疏浚物检测费用

纳入政府预算势在必行。

### 2.6.3 加强审批工作的全面性

在明确各部门和单位职责权限的前提下,充分利用政府数据共享平台,建立2个方面的沟通渠道:①海洋倾废审批部门与工商等管理部门的沟通平台,及时掌握疏浚业主和疏浚作业单位的资信情况;②海洋倾废审批部门与管理、执法的三方沟通平台,及时了解与审批相关的信息。

### 2.6.4 强化日常监管工作的常态化<sup>[14]</sup>

(1)建立海洋倾废环境跟踪监测制度。对于某次倾废活动,海洋行政主管部门可采用环境跟踪监测的方法对倾废作业进行监控。具体流程为:在签发海洋倾废许可证后,对疏浚工程实施进行监督并对倾废区进行环境监测;在倾废过程中,要求倾废单位定期报告作业进度;在倾废完成后对工程是否结束倾废进行核实,要求倾废单位交回许可证和记录本,并提交工程竣工报告和倾废区环境监测报告,再次进行验收。通过监督管理和跟踪监测相结合的方式,有效规范倾废单位的作业行为,保护海洋生态环境。

(2)加强海洋倾废记录仪的使用。为全面开展海洋倾废批后监管工作,应在上海市海域范围内对进行倾废作业的船只全部限期安装倾废记录仪,超过期限未安装倾废记录仪的作业船只可暂停为其办理倾废许可证,禁止其进行倾废作业。倾废记录仪的具体使用可探索建立相关制度,如发现作业船只未打开记录仪可先短信提醒,经提醒无效的进行审核,经核实属故意的,可回收倾废许可证并将倾废企业纳入海洋倾废管理黑名单等。

(3)建立海洋倾废失信信息的归集和使用管理制度。上海市海洋局于2016年年底制定《上海市海洋倾废失信信息归集和使用管理办法》,明确规定6种严重违法违规情形,将作为特别严重的失信情况予以记录并报送市信用信息平台,作为本市各行政管理部门实施市场禁入或强制退出措施的依据。

## 3 结语

本研究在对上海市海洋倾废管理现状进行分析的基础上,结合近年来的管理经验,梳理日常海洋倾废管理工作在法制建设、资源化利用、倾废活

动控制、采样检测和评价标准、审批效率以及倾废监管机制等方面存在的问题。针对梳理出的问题,提出加快推进海洋倾废管理法制建设、引导促进疏浚泥的资源化利用、科学调控海洋倾废活动、制定新的疏浚物采样和成分检测评价标准、通过审批标准化提高审批效率、建立海洋倾废综合监管机制6个方面的对策措施,从管理、审批和执法3个环节对海洋倾废活动实施全方位、全覆盖和全过程监管,为上海市海洋环境综合管理提供保障。

### 参考文献

- [1] 联合国.联合国海洋法公约[M].北京:海洋出版社,1992:3,101.
- [2] 国家海洋局政策法规和规划司.中华人民共和国海洋法规选编[M].北京:海洋出版社,1998:112.
- [3] 司玉琢.国际海事立法趋势及对策研究[M].北京:法律出版社,2002:266.
- [4] 杨文鹤.伦敦公约二十五年[M].北京:海洋出版社,1999:309.
- [5] 范志杰,宋春印.海洋倾废活动的发展历程[J].交通环保,1994(5):19.
- [6] 崔绍珍,叶敏.中国海洋倾废管理[M].北京:海洋出版社,1994:1,18.
- [7] 张皓若,卞耀武.中华人民共和国海洋环境保护法释义[M].北京:法律出版社,2000:45.
- [8] 张功.二十一世纪海洋倾废国际立法趋势及我国对策[D].大连:大连海事大学,2000:14-27.
- [9] 高专.海洋倾废的管理的现状和未来[J].交通环保,1995(4):26.
- [10] 王豪.生态的恶化与环境治理[M].北京:化学出版社,2001:29.
- [11] 全国人大环境保护委员会办公室.国际环境与资源保护条约汇编[M].北京:中国环境科学出版社,1993:84-85.
- [12] 方晓明.1972 伦敦公约与中国海洋倾废管理[J].海洋开发与管理,1995,12(2):72.
- [13] 张和庆.中国海洋倾废历史与管理现状[J].湛江海洋大学学报,2003(5):16-17.
- [14] 曹英志.国际海洋倾废立法趋势研究[D].青岛:中国海洋大学,2007:27-29.