

海洋污染监测在海洋环境保护中的地位与作用

纪 灵 陈 福

刘昌文 王荣纯

近 20 年来,海洋经济已经从传统的海洋捕捞、晒盐、航运逐步发展成为包括旅游、海水增养殖、海洋生物工程、海洋油气开采、盐化工、港口建设在内的新兴海洋产业体系。但一些不合理的开发也使海洋资源和环境遭到严重破坏,直接损害了海洋经济的可持续发展。因此,新修订的《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海洋环境保护法》)加强了海洋环境保护管理,而作为海洋环境保护管理组成部分的海洋污染监测也将发挥更大的作用。

一、海洋污染监测在海洋环境保护管理中的作用

海洋污染监测从宏观上可分为两大类:第一类是趋势性监测,其又细分为环境质量监测和污染源监测;第二类是控制性监测,其又细分为排污总量控制监测、浴场监测、赤潮监测、污染事故监测等。在海洋环境保护管理中,海洋污染的趋势性监测和控制性监测均为一种政府行为,二者相互配合,相互补充,缺一不可。污染监测在海洋环境保护管理中的作用包括以下几个方面。

(一) 海洋污染监测是制定海洋环境保护管理政策的依据

污染监测单位对海区内的水文、水质、底质、生物、生态、大气等项目进行定期监测,将获得的大量污染监测数据进行分析、研究后,分别编制成环境质量的各种简报及报告书。这些报告书较全面准确地反映了海区内各

种环境要素的实际情况,从中可以了解被监测区域的环境是否受到污染和破坏、程度如何、可能或已造成的环境损失及潜在问题存在的区域等。污染监测就像一把尺子,衡量着不断变化的海洋环境,积累和研究这些资料,找出规律性的东西,可为各级政府部门制定不同时期的环境保护规划和有关的方针政策提供可靠依据。

(二) 执行海洋环境保护管理的各项制度措施,离不开海洋污染监测的定量监督

1. 建设项目的环境影响评价离不开海洋污染监测

根据新修订的《海洋环境保护法》、《中华人民共和国海域使用法》等法律、法规的要求,建设、施工项目均要进行环境影响的预评价。要进行这样的影响评价,必须以工程项目所在地的环境状况的本底值(趋势性监测结果)为基础,结合工程的环境现状监测资料进行环境的影响分析及预评价。而这些相关的监测资料均由污染监测部门进行的常规监测及特例监测所获得。因此,没有污染监测就不能进行可靠的环境影响评价。

2. 建设项目的“三同时”是否完成,有赖于污染监测

我国相关的环境保护法律、法规均明确规定,建设工程要与配套的环保设施同时设计、同时施工、同时投产,即“三同时”。法律规定的“三同时”是否真正得到了认真执行并在实际工作中加以落实,关键要看工程项目竣工后,有关的环保设施能否正常运行,对污染物的治理能否达到环境影响报告书所提出的污染控制要求。这一任务必须由污染监测部门进行专项监测并作出明确结论,才能完成。

3. 实施海域污染物总量控制必须依靠污染监测

海域污染物总量控制是新修订的《海洋环境保护法》所确定的。近20余年来,我国近海环境质量日益恶化,污染损害事件频繁发生,究其原因,主要是陆域水污染物浓度控制、总量控制与海域功能目标、海域环境目标和海域污染物总量控制目标之间相脱节所致。随着海域污染物总量控制的实施,要求海洋污染监测为污染物总量控制管理模式的建立和实施提供依据,在实施污染物排海总量控制指标的提出、允许排污量的计划分配、排污许可证的颁发及发证后的监督管理等各阶段均需要污染监测部门的共同参与。

4. 进行海洋功能区划需要污染监测

海洋环境及其资源具有多宜性和兼容性等特点。在功能区划之前,必须对区域内的自然状况、社会状况和经济状况进行调查,查清地质、地貌、水文、气象、生物、物理、化学等要素的详细情况并进行分析,然后根据具体情况划分相应的功能区。在对功能区的选划、使用、管理到保护的各阶段,均需要污染监测资料为依据。

5. 划定排污口、收取排污费需要污染监测的数据

《海洋环境保护法》规定:向海域排放陆源污染物,必须严格执行国家或者地方规定的标准和有关规定。入海排污口位置的选择,应当根据海洋功能区划、海水动力条件和有关规定,在科学论证的基础上确定。而上述这些基础条件均涉及污染监测及调查的有关数据资料。另外,依法向排污单位收取排污费,必须依据该单位所排污染物的种类及数量的多少,这就要依靠污染监测部门对污染源的监测数据,通过计算得出。

6. 环境专项整治是否取得实效,要以污染监测结果进行评价

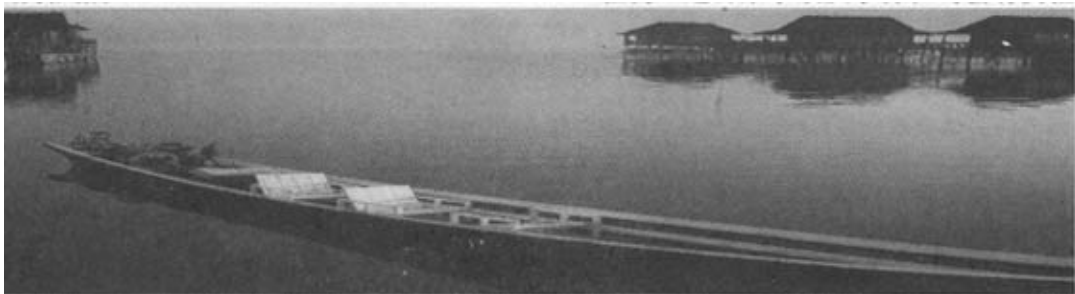
海洋环境保护管理部门在实际工作中会对区域内的某些问题或某项工程提出专项整治计划,如“渤海综合整治”、环保部门的“一控双达标”等。这些专项整治工作需对整治目标提出各种指标要求,治理工作结束后,效果如何?是否取得实效?这就要由污染监测部门对整治前后的环境状况进行专项监测,通过对比分析进行评判。

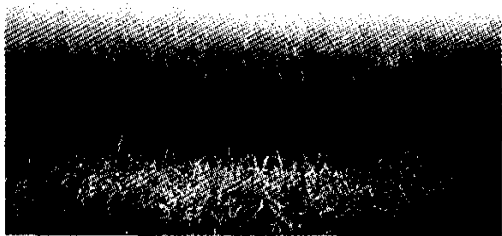
(三) 处理污染事故,解决污染纠纷,必须依据污染监测

海洋及近岸区域情况复杂,聚集了众多的港口、码头、临海工矿企业,污染事故的发生比较频繁,伴随着这些事故及一些单位污染物的事故性排放,还会引起有关部门之间或地区之间的污染纠纷,要依法处理这些污染事故,解决污染纠纷,则必须依据污染监测所提供的证据。

1. 污染监测能够及时准确地分析污染事故产生的原因,找出责任者

任何一起污染事故及事件,均会有责任





者,它可能是自然人,也可能是法人,还可能是自然灾害;通过污染监测部门进行污染事故的现场应急监测,能够及时准确地判定导致污染事故产生的污染物种类及数量。然后对这些污染物的来源进行分析检定,从而确定污染事故的污染物种类、数量及直接责任者。

2. 污染监测结果能对管理部门正确适用法律提供依据

污染事故发生后,管理部门通过调查、取证,依法对引起污染事故的责任者进行相适的处罚。因为法律赋予管理部门以自由裁量权,如《海洋环境保护法》第七十六条规定:“违反本法规定,造成珊瑚礁、红树林等海洋生态系统及海洋水产资源、海洋保护区破坏的,由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门责令限期改正和采取补救措施,并处一万元以上二十万元以下的罚款”。究竟是处罚一万元还是十万元,这要由主管部门依据破坏的程度进行,而这种“程度”的大小或轻重则主要由污染监测部门通过现场调查取证并结合长期积累的监测资料作出环境影响分析方能确定,而不是管理机关的主观臆断。

二、污染监测具有技术监督地位

(一) 明确海洋污染监测的技术监督地位

所谓监测即监督测量,是为了进行有关的监督而进行的测量,它与一般的测量有着本质的区别。从上述分析可以看出,海洋污染监测具有两重性,是海洋环境保护的重要组成部分,起着技术支撑作用。目前,在其他行政管理部门,如技术监督局所属的产品质量监督检验所、港监机关的化验室、卫生局的卫生防疫站、公安局的检验科,均在履行各自部门行政管理的技术支撑职能,具有执法监督地位。污染监测机构实际上是履行海洋环境保护职能的

技术监督机构。目前,在这一问题上的认识尚不完全统一。

(二) 充分发挥污染监测在海洋环境保护管理中的技术监督作用

污染监测是海洋环境保护管理体系中的重要组成部分,起着技术监督作用。现代行政管理既要求行政主体依法行政,依法律为准绳;更要求行政主体依事实为根据。“事实”需要定性,还需要定量。而海洋污染监测所提供的“事实”就恰恰具有定性、定量这两重性;同时还具有时效性、准确性、公证性等特点。因此,在海洋环境保护中应充分发挥海洋污染监测的技术监督作用。

综上所述,在海洋环境保护管理中,海洋污染监测具有技术监督地位,起着技术支撑作用。它是制定海洋环境保护政策的依据;执行海洋综合管理的各项制度措施是否到位,离不开污染监测的定量监督;处理污染事故、解决污染纠纷必须依靠污染监测的证据。因而,污染监测是海洋环境保护管理的重要内容之一。

参考文献

- 1 国家海洋局. 中国海洋政策. 北京: 海洋出版社, 1989
- 2 王铁民等. 海洋综合管理的有关问题. 海洋信息, 1998 (1)
- 3 联合国海洋法公约. 北京: 海洋出版社, 1983

(作者单位 国家海洋局烟台海洋环境监测中心站)

