

为了进一步贯彻落实《海域使用管理法》，全面提高对海域的综合管理能力，推进海洋事业在国民经济和社会发展中的地位与作用，国家海洋局海域管理司与《海洋开发与管理》杂志社联合开展“海域使用管理”有奖征文活动。从2005年第4期开始，征文已陆续在本刊“海域使用管理专栏”中刊登。

整治陆源污染 净化海洋环境

练兴常

人口、环境、资源是困扰我国经济社会发展的三大问题。环境问题是这三个问题中最现实、最突出的问题，经济的无序发展影响和破坏了生态环境，生态环境的破坏严重地威胁到人类的生存环境和各类生物的生存环境。因此，必须加强海洋生态环境的保护与海洋环境污染的治理，建设碧海生态和绿色港湾，让人民群众吃上放心的海鲜食品，促进海洋经济发展与人口、资源、环境的和谐与协调发展。

一、近岸海域环境污染日趋严重

改革开放以来，随着我国经济和各项社会事业的快速发展，城市化速度的加快和城市人口的增加，城市污水排放量不断增加，尤其是沿海、沿江、沿岸工业经济的快速发展，不少城市和工业企业治污设施没有同步跟上，未经处理排放，未达标排放，偷偷排放，深埋管道往河口、海岸排放等，严重污染了近岸海域。陆上工业和生活污水的无度排放，河、湖污染水源径流入江、放海，已造成沿岸海域很少有一类水质，劣四类水质逐年增加。由于近岸海域严重污染，鱼类生存环境恶化，近岸海域鱼类资源越来越少，许多海洋生物资源几乎濒临灭绝。这种情况还有加剧的趋势。

(一) 主要污染物排放总量超过环境自净能力，导致污染范围和程度不断扩大加重

由于经济的快速发展，污水排放的总量也在逐年增加，海洋环境恶化的趋势尚未得到根本遏制，治理污染的速度跟不上污染增加的速度。近海海域污染形势依然严峻。据国家环保总局的统计，主要污染源排放量2001年为428亿t，2004年为482亿t，3年增长了12.5%；2004年全国化学需氧量排放量为1339万t，超过了水环境容量67%；氨氮排放量为133万t，超过水环境容量的90%。水污染已严重影响到生活、生产用水安全。

(二) 陆源污染尚未得到有效控制，近岸海域污染日趋严重

陆地主要水系水质恶化趋势尚未得到有效控制，劣四类水质比率依然很高。根据有关资料表明，2004年浙江八大水系中，近半河、湖受到不同程度的污染，达不到饮用水源的标准；部分河段水质属于五类、劣五类，已经丧失了直接使用功能。据调查显示，东海污染范围2004年比2003年扩大，严重污染海域面积比2003年增加了4000km²，中度污染海域面积增加了3000km²，严重污染海域主要集中在长江口、杭州湾和甬江口近岸海域。污染已经给近岸海域生态环境造成了



严重破坏,部分海域、港湾和海域底栖生物几乎绝迹或已经绝迹,海洋沙漠化现象已开始显现。

(三) 污染事故频繁发生,给渔业经济造成严重损失

据调查统计,2001—2004年全国共发生水污染事故3988起,平均每年近百起。从陆源入海排污口监测结果表明,约80%的入海排污口邻近海域水环境污染严重,其中劣四类水质占入海排污口邻近海域监测面积的50%。宁波海域四类、劣四类海水超过50%,其中劣四类占35%,属严重污染。严重污染引发赤潮发生频率增加,2004年东海海域发现赤潮53次,累计面积约26630 km²,比2003年增加了12080 km²,有毒赤潮达20余次,面积约7000 km²。污染、赤潮已造成渔业资源的严重损害和渔业经济的严重损失,2004年全国渔业污染事故,直接经济损失10.8亿元,海洋天然渔业资源直接经济损失为27.9亿元,海洋渔业养殖直接经济损失为8.9亿元,宁波直接经济损失也在2000万元以上。

二、形成海洋环境污染的深层原因

人口增长、经济社会发展是形成环境污染的主要动因,但不是主要原因。落后的经济、社会发展模式才是环境污染的主要原因。

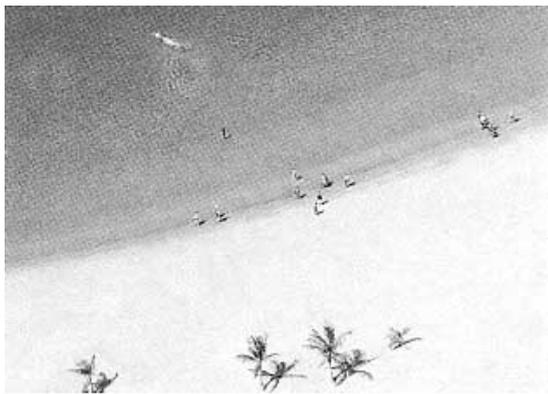
(一) 追逐GDP发展模式是造成环境污染的主要原因

没有经济的发展,就没有GDP,GDP则成为经济发展的晴雨表,同时也成为政府政绩和官员晋升的重要资源。因而诱发了不管好项目还是“坏”项目,不管它是否污染,有项目全都要,有项目统统上的火爆场面。环境评价是通得过的评价,企业排污就在环保部门默许、政府认同的范围之内。污水排河、入海,陆上环境清洁,眼不见为净。民不告、官不纠,GDP上去了,财政收入增加了,政府政绩显示了,就大功告成。因而,导致江河污染、海洋污染、生物污染,影响生态环境和人们身心健康的严重危害却不得而知。在发展优先、治污在后的地方利益驱动下,经济发展越

快,污染也伴随经济发展的增长而快速增加。某些地区的经济发展是靠牺牲了其他地区的环境而得到的。按照目前的污染和防治水平,15年后我们的经济总量翻两番时,污染负荷会跟着翻两番。如果不提前解决环境污染问题,任其发展下去,对海洋这片蓝色的国土污染会日趋加剧。

(二) 企业追求利益最大化是造成环境污染的重要原因

企业是市场的主体,企业在市场中搏击必定要追求自身的利益。企业要发展,必须靠积累才能不断扩大再生产的能力。因此,一些企业法人,则把追求企业利益最大化视为唯一目标,一切生产成本就要从利益最大化中削减下来,排污则成为削减企业成本的丰厚利润。于是企业就与政府部门开展了排污与治污之间的搏击。为了追求利益最大化,不少企业有法不依,为减少治污成本,依然存在违法排污现象。一是未经处理直接排污,不需支付任何费用;二是配备安装治污设备,供环保部门检查之用,也就是说检查时开机,检查后关机,基本上不支付费用;三是虽有治污设备,正常开开停停,支付费用较少;四是选择时间排污,白天不排,晚上排;五是深埋管道排放,让环保部门追不着。一些企业检查时河水变清,人走时河水又变黑变臭。检查时污水处理设施开着,人走时机器全都停了。群众说这叫做打开机器“欢迎”,关掉机器“欢送”。这是一些企业偷排污水的公开秘密。检查发现,不少工业企业污染治理老账未清,新账又欠,违法排污





事件屡禁不止,一些已经关停的污染企业又死而复生,污水复排的情况屡有发生。污水排入江河、流入海洋,最终造成近岸海域的严重污染。

(三) 治污设施建设跟不上城市化发展的速度,致使城市生活污水和垃圾成为水污染的重要来源

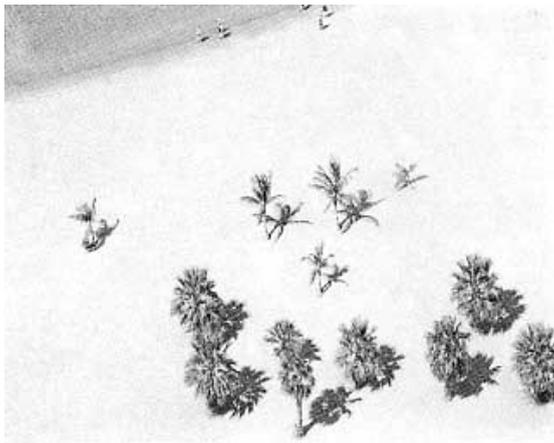
城市化发展速度加快,城市规模扩大,人口大量聚集,生活污水排放量和垃圾迅速增加,成为未来污染的重要来源。一是治污设施跟不上。据统计,2004年全国城市污水处理率仅为45%,中西部地区50%以上的污水未经处理直接排入江河。全国280余座地级以上城市中,有87座城市的污水处理率为零。二是设备利用效率偏低,目前已建成的污水处理厂中,能够正常运行的只有1/3,由于管网配套建设滞后,有1/3污水处理厂因无法收集污水而不能运行。三是雨污不分,造成污水处理成本的增加和污水处理质量的下降。生活污水的大量排放也是导致海域污染的重要方面。

(四) 粗放型增长方式及环境法制不到位

环境保护机制不健全、管理体制不顺畅、执法力度不够等,使得目前环境形势依然严峻,污染环境的情况就不可能得到有效的治理。

三、净化海洋环境污染的对策措施

整治陆源污染是改善海洋生态环境状况的重要前提,控制陆源污染是治理海洋环境污染的关键所在。认识不到位,陆污不根治,海洋环境



污染加剧的趋势则不可避免。那么,如何才能遏制陆源污染,保护海洋环境呢?

(一) 要增强各级的海洋环保意识,充分认识遏制和治理陆源污染、保护海洋生态环境的重要性和紧迫性

必须克服“海纳百川,纳污无害”的倾向。改革开放20余年来的经济快速发展,环境也为经济发展付出了沉重的代价。江河水体污染负荷已超过承受污染的能力,环境容量的老本已经基本吃光,环境污染超容量承载的范围仍在继续扩大,已经成为我国经济社会和谐发展的严重障碍,必须引起高度重视,采取切实有效的措施,加强对海洋环境的治理和海洋生态环境的保护。我们既要金山银山,更要碧海蓝天。

(二) 必须确立治海先治陆的思想理念,建立陆源排放总量控制制度

治海先治陆,控污是关键。第一,要加强对排污总量控制制度的研究,制订切实可行的排污总量实施方案,根据各地环境容量承载能力,实施排污计划;第二,要加强对企业分类排污的研究,制定不同种类企业的排污实施计划和排污收费标准,加大企业的环境成本,促使企业自觉关、停、并、转,彻底根治污染源;第三,要加强对政策指导的研究,鼓励企业绿色生产,要把环境保护作为企业发展的重要目标,教育和引导企业把追求环境效益摆上重要位置,要求在生产过程中重视对人的健康价值的关注,重视对环保、对社会的贡献,努力实现经济、社会、环境效益的共赢。要实行清洁生产,在经济发展的同时,最大限度地减少废水及各种固体废物向海洋排放倾倒。

(三) 实施废物无害化处理,推动循环经济发展

积极探索实践“减量化,再利用,资源化,无害化”发展循环经济的新途径。充分利用废水、废气、废物,实现资源—产品—废气、废水、废物再资源化的循环经济新路子。一是要加快对城市生活污水、垃圾的处理,建立城市污水处理厂和垃圾发电厂,把城市生活污水和垃圾全部纳入净



化处理,实行废物利用;二是要加快对农村生活污水、垃圾和畜禽粪便污水对河流、海域的污染;三是要加快水污分流基础设施和灌网建设,提高污水处理能力和质量;四是要加大公共财政对环保基础设施的投入,尽快建立企业、社区(乡镇),城市中心区和县(市)中心镇的三级污染物接纳、处理机制,完善各类污染物分类、接纳、处理、净化、排放、再利用的各项措施,使排污容量,符合海洋环境容量自净能力的要求。

(四) 尽快建立生态环境补偿机制和环境损害赔偿机制

建立生态环境补偿机制和赔偿机制,是实现经济社会和谐发展的迫切需要。一是要逐步推行环境有益向环境输出的地区付费,环境资源消耗多的富人向贫困人群付费,污染户向受损害百姓付费。二是要建立“谁破坏,谁付费,使用者补偿,损害者赔偿,保护者得到补偿”的政策性补偿机制。三是要改变谁污染、谁治理的方式,对各种排污企业实行政府收费,委托专业公司建设治污设施,集中接纳处理。这样做既可以降低治污成本,又可以提高治污质量,彻底改变谁污染、谁不治的状况。四是要提高排污费和补偿标准。现有企业排污和生活排污收费标准偏低,治污经费不足是造成环境治理赶不上污染的一个重要原因。按现有收费补偿标准,企业宁可缴排污费和补偿费也不愿治理污染,这就加重了社会治理的政府负担。应按用水量计缴排污费,提高排污收费标准,对超计划排放的企业实行同类企业两倍甚至更高的排污收费和补偿标准。这样可以为治理污染、保护环境筹集足够的资金,促使企业和居民也为用水成本的增加自觉节约用水,减少污水排放。污水通过处理,净化排放,海洋生态环境才能从根本上得到改善。

(五) 加强对海洋环境的保护和治理

发展是硬道理,保护更是硬要求,要加大对海洋环保的执法力度,依法处置各类环保问题,严格监控沿江、沿海污染物排放入海;要开展对各类作业渔船排放废油等污染物的治理;加强对

沿江、沿海拆、造船厂和有污染工厂的治污力度;重视对企业排污口的监视、监测,为治理污染、保护海洋环境提供法定依据,以确保海洋生态环境维持良好状态。

(六) 强化舆论监督,营造环保氛围

整治陆源污染,净化海洋环境,仅靠单一的法律手段是不够的,还需要加强对污染企业的舆论监督,增加污染企业的环保成本。舆论监督是公众监督,法律监督是少数对个别的监督。在一种违法行为不是十分严重的情况下,法律难以采取强制措施的情况下,舆论借助法律进行监督的作用和效果往往会好于或者超过经济处罚、法律监督的作用和效果。因此,环保中的突出问题,应通过新闻媒体的曝光,接受公众的监督,并采取法律的、经济的和舆论监督相结合的手段,促使企业整治污染,保护环境。通过舆论监督,营造人人关心海洋环境、人人爱护海洋环境的良好氛围,海洋环保这一突出问题一定会得到更好的解决。

(七) 建立环保考核和责任追究制度

一是要加强对环保的考核力度,实行一票否决制。要加强对企业的社会责任教育,对一些恶意偷排、直接、超标排放三废的企业,要将它们的劣迹记录在案,责成采取环境损害赔偿,必要时实行强制性关、停。不要因为就业、财政收入及GDP的增长而放松不管,干扰环境整治。二是对环评机构和个人实行责任追究。对在环评中弄虚作假、编造数据的环评机构,应实行资质降级,对环评人员应取消其从业资格,以确保环评的可信度和准确度。三是应将环评机构推向市场。环评机构必须与行政机关脱钩,进入社会中介组织,实行环评主体多元化,鼓励环评竞争,以确保环评的公正性、准确性、科学性和合理性。这样,就可以从源头上预防海洋环境污染与生态破坏。

(作者单位 浙江省宁波市海洋与渔业局)