

管理与保护

《海洋倾废管理条例》 实施中的几个问题

赵恩波

1985年3月6日《海洋倾废管理条例》的颁布,标志着我国海洋倾废管理工作走上法制轨道。在短短的几年中,海洋倾废管理工作已初步取得可喜成效。由国家海洋行政主管部门组织选划的海洋倾倒区,先后报经国务院批准和待批的已有50多个。截至1989年底向申请倾倒的单位发放倾倒许可证150多个。对于一些较为特殊的废弃物的海上倾倒,持慎重态度先选择试验倾倒区。为适应沿海地区经济建设,特别是港口建设的实际需要,对于一些国家或地方重点工程一次性少量的倾倒,适时地指定临时性倾倒区。在《海洋倾废管理条例》的实施过程中,主管部门逐步培养造就了一支海洋倾废活动的管理队伍和相应的技术支持力量。实施倾倒的行政相对人一方也逐渐懂得了海洋倾废活动须依法进行,履行海洋倾废所必须遵循的法定程序。

总之,《海洋倾废管理条例》的实施,有效地控制和减少了随意向海洋倾倒和违章倾倒行为,对保护海洋自然环境和自然资源,起到了积极作用。但是,也应该看到,海洋倾废管理工作并不是一帆风顺的。在

《海洋倾废管理条例》实施过程中,还不时地遇到一些人为的干扰。主要原因还在于认识上的问题。因此,有必要进一步阐明以下几个问题。

一、国家海洋行政主管部门管理较之行业管理是管理工作的发展

在过去相当长的历史时期内,由于各种因素的影响,沿海地区经济建设特别是港口建设发展缓慢。有些工程建设项目规模不大,且多采用回填作业方式,无需向海洋中倾倒。而一些江河航道的疏浚工程产生的疏浚物数量有限,又多以吹泥方式加固堤岸。这是从客观上讲缺乏向海洋倾倒的要求。在主观上,也有一个认识过程。在大书特书工厂烟囱林立、把浓烟滚滚誉之为天空盛开的“黑牡丹”时代,人们是不可能认识疏浚物的随意倾倒会对海洋自然环境和自然资源带来不利影响和危害的。因此,可以说,在《海洋倾废管理条例》生效之前,我国虽然在客观上有些海洋倾废行为,但主观上并未视其为海洋倾废活动。国家也没有明确哪一个部门专门负责管理此项活动。由于疏浚物是疏浚工程直接产生的,所以当时便由港务部门或港监部门从保障交通安全角度出发,指定抛泥区。

《海洋倾废管理条例》的实施,表明我国海洋倾废管理进入一个新的阶段。规定由国家海洋行政主管部门负责管理海洋倾废活动,是根据客观需要所做出的。首先,是沿海地区经济迅速发展,港口建设规模不断扩大,泊位的增多和船只吨位的增加都对疏浚工程提出要求,使疏浚物的数量相应增多。这在客观上提出向海洋倾倒的要求。其次,是在向海洋倾倒的废弃物中,除疏浚物之外,还有不少是工厂、电厂的废水、废渣,如粉煤灰、碱渣和一些高浓度的有机废液等。因此,如果说过去少量的疏浚物倾倒由交通部门负责尚能理解的话,那么面对今天

废弃物种类不断增多、倾废量不断加大的情况,再主张由交通部门管理显然是不合适的。再次,在人们环境保护意识普遍增强的情况下,废弃物的倾废绝不仅仅是给污染物的排放找出路,也不单单是为了保障交通安全,而是兼顾各个方面的要求,求得社会、经济、环境效益的统一而作出的抉择。因此,由国家海洋行政管理部门管理海洋倾废活动是适合我国实际情况的。比起以往的行业管理、企业内部管理来是进步,是管理工作上的一个飞跃。

二、全面、正确地理解海洋倾废区的选划原则

《海洋倾废管理条例》的第五条作出如下规定:“海洋倾废区由主管部门商同有关部门,按科学、合理、安全和经济的原则划出,报国务院批准确定”。明确了选划海洋倾废区所必须遵循的原则。这里所说的科学主要是指在选划海洋倾废区时,应充分考虑该海域的地形地貌、潮汐潮流、自然资源的分布以及不同海域的海洋自净能力等多种因素。使倾废区的确定和海上倾废活动的开展顺乎自然规律。避免和减少行政管理中可能出现的主观任意性;合理主要是指海洋倾废区的选划确定和将来倾废区的使用,不仅仅关系到倾废废弃物(包括疏浚物)的部门和单位的利益,而且涉及到其他诸如渔业捕捞、海产品养殖、海洋石油、海洋盐业以及海洋资源的保护等各个方面。同时还关系到不同地区之间的利益。因此,需要统筹兼顾,权衡利弊,照顾到各方利益,做到合情合理;安全是指选划海洋倾废区时,要注意避开暗礁浅滩和流急浪高的海域,保障海上倾废活动的安全,这是其一。其二,是要注意避开海上航道和各种船只活动频繁的区域,保障海上各种航行和作业船只的安全。其三,要避开海产养殖区、海洋自然保护区、渔场和其他海洋开发作业及施工作业

区。保障各种海洋开发利用活动的顺利进行;经济是指综合经济效益。海洋倾废区位置的确定,不仅仅是实施倾废作业船只或其他载运工具往返途中的经济核算问题。因此不能简单地提出越近越好或越远越好,以距离的大小作为选划标准。海洋倾废区的确定和海上实际倾废活动,不可避免地影响到其他海洋开发利用活动。前几年发生的胶州湾、湄州湾和大窑湾等倾废污染案件,大都是单纯从实施倾废单位的经济利益出发,选择近距离倾废或违章倾废,结果造成其他部门的经济损失,以赔偿告终。再不能干以往那种省下倾废运输费支付赔偿费的蠢事了。不能只着眼于某一部门的利益算局部的经济账,必须从国家整体利益出发,算全局性的经济账。

上述原则又是相互联系地,不可孤立地、片面地理解。

三、疏浚工程与疏浚物倾废不能混为一谈

疏浚工程与疏浚物存在着一定的联系,即疏浚物是由疏浚工程的实施而产生的。但是,疏浚工程和疏浚物的海上倾废却是截然不同的两回事,切不可将两者混为一谈。不妨从以下几方面将两者加以区分:

第一,目的不同。疏浚工程旨在维护航道或扩宽挖深航道或泊位,增加港口吞吐量、便于航行和保障船只航行安全。而疏浚物的倾废旨在如何根据海域的自然条件和海洋自净能力,科学地管理疏浚物向海洋倾废。既为疏浚物这类废弃物的处理解决出路,又防止或最大限度地减轻对海洋自然环境和自然资源的污染损害。

第二,性质不同。疏浚工程属港务工程建设和经常性的航道维护活动。是根据航道、港池、泊位的自然淤积速度和淤积状况及港口扩建要求所进行的发展水路运输所需要的基础性工程。而疏浚物的海上倾废是利

用船舶或其他海上载运工具,将疏浚工程所产生的疏浚物或港口建设所产生的废弃物,有目的的向海洋中处置的一种倾倒作业活动。属于海洋环境保护的工作范畴。

第三,主管部门不同。疏浚工程是由交通系统的港务部门负责组织、由企业单位具体实施的。而疏浚物的倾倒是由《海洋倾废管理条例》所明确规定的国家海洋行政主管部门及其派出机构实施具体管理的。

第四,适用的法律不同。疏浚工程适用《中华人民共和国海上交通安全法》。而疏浚物的海上倾倒适用《海洋倾废管理条例》。

上述表明,疏浚工程和疏浚物的海上倾倒是严格区别的。若仅仅看到两者间的联系而忽视两者的明显区别。甚至将两者混淆起来是错误的。既违背“三定”后各部门的职责分工,又不符合国家法律规定。

四、关于江河口问题

对于江河口这一概念,人们有着多种理解和解释。从自然地理角度讲,江河口一般是指江河的入海处,多以“栏门沙”为界;从海洋水文角度讲,江河口是指一个相当大的范围。即向海一侧直至淡水水舌冲入海洋与海水明显的交界处。向江河一侧直达海水溯江河而上,与淡水明显的交界处。而且这一范围受江河迳流量与海洋潮汐潮流影响,是有周期性变化的。从法律角度讲,任何法都应有一个明确的适用范围。在法律条文中表述江河口时,应该是一条由具体经纬度地理座标确定的线。但遗憾的是我国在以往的立法工作中忽略了这一点,致使本来可以很容易明确的一个简单问题,反倒搞得复杂化。特别是在海洋倾废管理工作中,由于涉及到不同部门的职责分工问题,常常在“江河口”三个字上做文章。成为近几年来一直存在的难以解决的争议。

其实,关于江河口在海洋环境保护中所

处的法律地位问题,无论从国际法还是国内法中都不难找到法律根据。例如,1972年防止倾倒废弃物及其他物质污染海洋的公约(即伦敦倾废公约)中,由政府间海事协商组织、粮农组织、联合国教科文组织、世界气象组织、世界卫生组织、国际原子能机构和联合国共同设立的海洋污染科学问题联合专家组提出的海洋污染的定义是:“人类直接或间接地把物质或能量引入海洋环境(包括河口湾),造成损害生物资源和海洋生物、危害人类健康、妨碍包括捕鱼在内的各种海洋活动,损害海水的使用质量和减损环境优美等有害影响”。在1982年的《联合国海洋法公约》第一部分用语解释中,再次明确海洋环境的污染是指:“人类直接或间接地把物质或能量引入海洋环境,其中包括河口湾,……”讲海洋环境包括江河口,而且为世界各国所普遍接受,主要是充分体现了立法宗旨。表明江河口与海域的环境污染是不能截然分开的。作为江河与海的接合部,在环境保护方面与海洋存在着十分密切的联系。从国内立法中,也可清楚地表明,历来把江河口一带水域视同海洋的。例如,早在1986年2月6日“国务院关于修改《中华人民共和国外籍船舶航行长江水域管理规定》的批复”中,肯定了当时交通部划定的长江水域“是指自浏河口下游的浏黑屋(北纬 $31^{\circ}30'52''$ 、东经 $121^{\circ}18'54''$)与崇明岛施翘河口下游的施信杆(北纬 $31^{\circ}37'34''$ 、东经 $118^{\circ}43'30''$)连线沿长江向上……”即明确了外籍船舶航行长江水域管理规定的适用范围。很明显,浏黑屋与施信杆连线至入海处的长江口水域并未视其为长江水域。再者,国家海洋局为实施《海洋倾废管理条例》,在1987年5月8日“关于长江口、珠江口区海洋倾废管理范围的通知”中规定:“以崇明岛西岸为界,以东为海洋倾废管理范围”与交通部所划定、经国务院批准的长江水域也是基本衔接吻合的。

以上充分说明，将江河口的环境保护视同海洋环境保护范围，既符合国际法又符合国内法，是适合我国实际情况的。

五、行政文件与行政法规的关系

这里所称行政文件，系指国家行政机关发布的除行政法规之外，在一定范围内具有一定约束性的文件。

任何国家对其社会生活的组织管理，一般不外乎采用法律的、行政的、经济的手段。尤其是我国，长期以来善于运用行政手段。因此人们也逐步养成按“文件”办事的习惯。既便是在强调法制的今天，行政手段也自然不失为组织管理社会生活的重要手段。国家各级行政机关除深入第一线，到各种现场进行面对面的领导之外，往往通过拟定、发布行政文件实施领导。因此，应该充分认识行政文件的作用。

行政法规是指经国务院审议通过、由总理签发颁布的，对全国具有普遍约束性的规范性文件。

行政法规与一般行政文件至少有以下主要区别：第一，发布行政法规和发布行政文件的行政机关，法律地位不同。行政法规是由国家最高行政机关发布实施的；而一般行政文件是国家各级行政机关发布的。第二，发布的不同。行政法规是为调整某一特定的社会关系而制定的。是实践经验的积累，多由经实践检验、证明是正确的政策上升为行政法规的；而行政文件，多是一事一议，随机性比较大。相对行政法规而言，时效较短。第三，两者的效力不同。行政法规是靠国家强制力保障实施的，具有普遍约束性；而一般行政文件，多是建立在行政关系即行政机关与行政相对人之间的权利义务关系的基础上，依靠本行政系统内层级领导执行的，缺乏普遍约束力。

在多数情况下，行政法规与行政文件的精神、原则是一致的。但也不否认由于法制

观念、政策水平、业务素质等方面的差别，甚至出于门户之见，发布一些有悖于行政法规的行政文件。减少乃至杜绝此种情况产生，需从两方面努力：一是国家行政机关的公务员要增强法制观念，拟定行政文件时须注意与现行行政法规的协调一致。二是行政相对人一方，坚持有法必依，按法律、法规的规定办事。切不可抱有“县官不如现管”的思想。以执行与行政法规相悖的行政文件为借口，不按国家现行的行政法规办事，是于事无补、有害无益的。例如连云港港务部门以执行某部业务部门下发的与《海洋倾废管理条例》相悖的行政文件为由，拒不执行《海洋倾废管理条例》，被行政主管部门处以罚款，由上海海事法院强制执行就是一个深刻的教训。

六、关于试验倾倒地和临时倾倒地问题

在《海洋倾废管理条例》的实施过程中，主管部门从我国目前的实际情况出发，在具体管理工作中，针对一些特殊的废弃物的长期、大量的倾倒地和一些重点工程一次少量的海上倾倒地，分别选划试验倾倒地和指定临时倾倒地，是符合立法精神的。

例如化工厂的碱渣、发电厂的粉煤灰，每年将有几十万到上百万吨的倾倒地量，需长期连续性地向海上倾倒地。如果在确定倾倒地之前，不进行必要的试验，是很难预料实施倾倒地后，将会对海洋自然环境和自然资源产生什么样影响的。倘若仅靠资料分析，而没有现场试验数据就轻率地选划、报送国务院审批，也是缺乏严肃性的。再说，选划试验倾倒地都是逐一向国务院备案的，同样履行选划一般倾倒地的法定程序，绝非主管部门职权的任意延伸。

随着沿海地区经济建设和商品经济的发展，港口建设、尤其是地方中、小型港口建设和其他一些海岸工程建设，亟需解决向海洋倾倒地问题。而目前倾倒地的选划、审批周

杭州湾北岸近岸水环境的保护与治理

唐寅德 陈德昌 虞志英

(华东师范大学河口海岸研究所)

杭州湾北岸是上海经济发展战略的重点地区,近年来由于沿海经济的振兴,国土资源的开发利用,近岸水域环境已将受到来自上海中心城截管污水工程,金山石化总厂和星火工业开发区排放近2亿吨/年的工业污水和生活污水的污染。为了充分利用近岸水环境的自净能力,保护与治理提高近岸水环境的质量,就需要在充分了解掌握杭州湾北岸近岸海域水环境质量现状的前提下,对北岸地区现已决定拟建和在建工程排海污水的环境影响进行预测分析,从而提出适宜该水域环境治理的措施,以达到经济社会和环境效益三者的综合统一。

一、水环境质量现状

由环境监测资料表明^[1,2],影响杭州湾北岸近岸海水质量的主要污染物是油和无机氮;为了全面反映本区近岸水域环境污染的程度,选取DO、COD、油、酚、Pb、Cd、Cu、Zn、Cr、无机氮、无机磷、氯化物12项污染因子,以国标二类海水水质标准进行杭州湾北岸近岸水环境质量现状评价^[3],结果如表1。

由表可知:秋季时,测点和断面的水质要素质量综合指数均低于0.40,因此海水水质属于尚清洁范畴,测点的污染指数稍高于断面。春季时,测点水质要素质量综合指数值接近0.80,海水质量已进入轻度污染的程度;断面为0.44,表明海水已受到微量污染。从两次不

期比较长,尚不适应形势的需要。针对这一情况,由主管部门根据实施海上倾倒单位的要求和所掌握的各海区自然环境资料和资源分布状况,指定一些适合于一次性少量倾倒的临时海上倾倒区,完全是从适应我国沿海经济建设的形势出发,而采取的积极、有效的措施。从立法本意讲,三类废弃物倾倒区本来是规定由海洋行政主管部门负责组织选划和审批的,只是由于某种原因才改变了原送审稿的写法。但《海洋倾废管理条例》中规定,国家海洋行政主管部门对于国务院批准的三类废弃物倾倒区的使用情况予以监测监视,若发现其不适宜继续使用,有权将其封闭。足以证明,海洋行政主管部门为管理好

海洋倾废,保护海洋环境所采取的一些具体措施,完全是职责范围内应该做的事,与《海洋倾废管理条例》的规定是一致的。

在《海洋倾废管理条例》实施过程中,绝大多数倾倒单位自觉遵法守法,主管部门也在实际管理工作中,逐步摸索出一些经验。在去年发布的《海洋倾废管理条例实施办法》中,对海洋倾倒区的划分、倾倒许可证制度的申请发放程序、各级管理机构的职责分工以及疏浚物的分类标准等,都作了比较详细的规定。相信,只要上述几个问题在认识上得到解决,《海洋倾废管理条例》和《海洋倾废管理条例实施办法》会得到顺利执行的。