

强化海洋工程建设项目 监管的几点思考

冯米玲 叶盛林 张相奎 尤建军 陈国旗 施晓来 张立新 纪焕红



随着我国海洋开发战略的深入实施，海洋经济已经成为国民经济新的增长点。数据显示，2001—2009年海洋生产总值年均增长率为16.12%，远高出同期GDP增速。2011年是“十二五”开局之年，“十二五”规划纲要提出了“发展海洋经济”的百字方针，特别强调要“提高海洋开发、控制和综合管理能力”。可以预见，海洋开发热潮的到来，将使海洋工程建设的规模和数量迅猛扩大和上升，无疑会给海洋环境带来巨大的压力，同时也为加快转变海洋管理方式提供了广阔的践行空间。2006年，为加强对海洋工程建设项目管理，国务院颁布实施了《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》，进一步明确了在海洋工程开发建设中海洋行政主管部门的职责、任务和要求。如何实现“十二五”规划纲要的要求，切实履行好法律赋予的职责，保持海洋资源和环境的可持续发展，是摆在海洋行政主管部门面前的重要课题。

基本状况及趋势

当前我国沿海区域发展战略布局已经完成,海洋资源开发和利用进入快速发展期,大批海洋工程建设项目陆续上马,海洋开发热潮进一步升温。海洋经济快速发展与海洋环境保护之间的矛盾日益突出,海洋管理工作面临新的机遇与挑战。

建设用海项目增多, 监管面临新形势

随着海洋资源开发活动的增加,海洋工程建设项目迅速增加。根据国家海洋局发布的《海洋行政执法公报》,2008年中国海监共检查用海项目26451个,发现违法行为2048起,违法用海占7.7%;2009年共检查用海项目28611个,发现违法行为1817起,违法用海占6.4%;2010年共检查用海项目29167个,发现违法行为1836起,违法用海占6.3%;用海涉及围填海工程、海上堤坝工程、跨海桥梁工程、海底管道、海洋矿产资源勘探开发及其附属工程、海洋可再生能源资源的开发利用工程等多种类型。从统计数据可以看出,用海项目数量呈逐年递增趋势,而非法用海行为屡禁不止,用海类型向多元化发展。这一发展趋势迫切需要监管部门创新管理体制和机制,履行服务、规范和保障的职能,主动适应新形势、解决新问题。

海洋环境保护管理要求提高, 监管面临新课题

随着社会的发展和环境保护意识的增强,各国对海洋环境保护的重视程度普遍提高,保护海洋环境成为海洋管理者义不容辞的责任。为加强对海洋环境的管理,我国于2000年对《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》)进行了专门修订,2006年又制定出台了《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》(以下简称《海洋工程管理条例》)。法律、条例的制定出台,标志着对海洋工程建设项目的监管更加严格,要求更具体、管理更规范。特别是《海洋工程管理条例》进一步明确提出了对海洋工程建设三个环节的具体监管,即海洋工程环境影响评价阶段、海洋工程在建和运营阶段、海洋工程污染事故的预防和处理阶段,也对用海者设定了更为严格的法律责任和义务。如何贯彻落实各项管理规定,加强海洋工程建设事前、事中和事后的全过程监管,保护用海秩序和海洋环境,是当前海洋行政主管部门面临的新课题。

海洋环境突发事件频发, 监管面临新考验

近几年,由于海洋石油勘探开发工程的骤增,海洋石油污染事件频繁发生,海洋环境承受着巨大的压力。以渤海为例,2006年渤海埕岛油田发生大规模原油泄漏事件,成为近年来污染海洋环境最为严重的事件;2007年7月曹妃甸科麦奇C平台因管道压力异常造成原油泄漏;2008年春节期间渤西管线因船舶抛锚引起管道泄漏造成天然气大量泄漏;2010年康菲石油平台原油泄漏以及南海1号平台单点系泊断开飘移都造成不同程度的海洋环境污染。据统计,仅2009年我国近海发生的重大溢油事件就达16起。海上溢油事件已是构成威胁我国海洋生态安全的主要原因之一,由于其具有污染快、破坏性强等特点,其处理难度和损害程度要比其他污染大得多。如何科学应对溢油等突发事件,提高快速应急响应能力、动态监管能力和事件处置能力,是对海洋主管部门的新考验。

主要问题及原因分析

随着海洋综合管理工作的深入开展,海洋工程项目监管方面存在的一些问题也逐渐显现出来,主要体现在以下几个方面。

一些地方海洋工程审批与执法脱节, 监管不到位

每一个海洋工程项目最初都要经历审批环节,既包括环评核准,也包括海域使用论证,这是判断该工程项目是否合法的重要环节。目前在国管项目审批中,执法机构“事前介入”到环评论证阶段,提前掌握了对该工程项目的环境保护要求,有利于建设过程中的跟踪监管。但是,在一些省市级地方审批的项目中,不仅审批环节执法部门没有参与,审批的项目信息也未反馈或抄送同级海监执法机构,导致用海项目在审批后不能得到及时监管,地方执法部门要想得到审批信息大部分依靠自己到企业检查才能获取——这是导致“未批先建、少批多建、边批边建”和产生大量违反“三同时”等违法行为的重要因素之一。另外,执法情况也不能及时反馈给管理部门,曾出现违法企业在接受执法部门立案查处过程中,审批部门还在为其积极办理合法手续的现象。

海洋工程执法缺少技术支撑, 科学性不强

海洋环境保护是一项集多元素的综合性管理工作,离



不开科技支撑。海监执法部门要想正确履行职责、依法执法、科学执法，更离不开技术部门的协助配合。以近3年的案件统计为例，查处违反环境保护法律法规的案件共700余起，其中大部分属于“行为罚”，而依据“危害后果处罚”的很少，严格从法律意义上讲几乎为零。究其原因，就是海洋环境污染损害技术标准的缺失，无法依据有关规定追究当事人的法律责任。衡量污染程度需要标准，是否造成污染需要检验鉴定，而这些都需要一个科学的指标体系做支撑，仅靠执法人员从现场掌握的情况很难作出正确判断。由于缺乏技术标准和技术监测能力，在海洋工程监管中存在很大的“盲区”。据了解，目前海洋监测部门已对海洋工程开展动态监测，但是由于执法部门与监测部门之间的沟通协作机制尚不健全，监测数据不能及时提供给执法部门，一些海洋工程在建设过程中是否存在违法行为，执法部门仍然无从得知。由于没有技术部门的监测和检验鉴定，一些违法情况无法得到验证，执法人员对此只能采取谨慎或回避的态度。

海洋工程环境评价体系不健全，标准缺失

要实现海洋工程建设工程项目的科学监管，离不开海洋工程标准体系。近年来，我国已陆续发布实施了《海洋工程环境影响评价技术标准》《围填海工程填充物质成分限制》《海洋溢油生态损害评估技术导则》等标准，为海洋工程管理提供了相应的技术依据和指导原则，但目前发布的这些标准仍远远不能满足海洋工程监管的需要。以海洋

工程的环境保护要求为例，污染程度的认定范围、面积、影响等方面均缺少技术导则和标准规范，生态系统的损害缺少相关的衡量标准与要素，依法认定违法行为缺少相关的标准化原则等。修订后的《海洋环境保护法》已经实施11年，《海洋工程管理条例》也已出台5年，而关于环境污染和生态损害方面的相关衡量标准至今还没有制定，导致一部分法律条款无法执行到位。这种情况不能简单地归因于法律不具有可操作性，而是应尽快组织制定配套的行业标准，来增强法律的执行力。

海洋工程动态监测体系不完善，监测水平不高

三个海区虽已初步建立了海域动态监视监测系统，但由于条件所限，目前分布在沿海岸段的视频监控点只能监测到很小的范围，无法监控到所有用海项目。海区与各中心站之间虽然建立了海洋环境监测数据传输网络，但由于监测范围不广、技术能力不强、动态监测网络体系还不健全，大部分海洋工程建设项目仍不能得到有效监控。主要原因有：一是随着大型用海项目特别是围填海项目的增多，海洋工程动态监测涉及面更广、工作量更大；二是能力建设相对不足，现有资金投入还不够，测量仪器和监测装备不能适应工作需要；三是由于刚刚起步，条件所限，自动化、信息化的程度较低；四是由于海洋工程监视监测对人员素质要求较高，不仅要求熟悉相应的海洋法律、法规和海洋环保措施的规定，还要求对工程建设

施工有一定的专业知识，而现有人员的知识水平和结构远不能满足目前监视监测工作的需要。

对策与建议

加强海洋工程建设项目监管，进一步完善海洋管理体制机制，创新管理方法，是新时期海洋管理工作的基本要求。“十二五”期间，面对新形势、新任务和新要求，为加强海洋环境保护，规范、有效地开展海洋工程建设项目的监管工作，对策与建议如下。

统筹管理资源，形成监管合力

温家宝总理在全国第六次环境保护工作会议上提出要从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题。国家海洋局刘赐贵局长强调要树立六种意识和提高六种能力，为海洋管理工作指明了方向。海洋管理部门要自觉树立大局意识和主体意识，以海洋资源和环境的可持续发展为己任，以提高海洋资源开发保护和综合管理能力为新时期赋予我们的历史责任和要求，统筹管理资源，形成海洋管理新格局。海洋管理系统应建立必要的协调配合机制，完善相关规章制度：管理部门作为海洋环保业务工作的“龙头”，应主动牵头其他部门建立沟通协调机制，明确各部门分工，统一分级、分区履行好各自职责，形成监管合力；执法部门应及时将现场执法所收集和反馈的信息提供给管理部门和技术部门，以便研究制定切实可行的环境政策、管理措施和技术标准；海洋监测中心和各监测站作为海洋环境管理和执法的“耳目”，要主动跟踪一些重要污染源的情况，将数据及时传送到管理部门和执法部门，为管理和执法提供决策依据；管理、执法、监测部门要定期汇总和公布相关信息，建立信息沟通平台，做到信息共享，特别是环评、“三同时”、违法治理、动态监测等情况要及时进行通报，必要时进行会商，提高海洋工程监管工作的针对性和实效性。

建立健全标准体系，提高监管能力

标准是对行为的规范指导，也是对法律条文的具体细化，更是海洋行政主管部门依法监管的主要依据和手段。《海洋工程管理条例》的出台，为系统开展“海洋工程标准体系”建设提供了法律环境。要实现海洋工

程建设项目的科学化、规范化监管，就要树立发展意识，运用科学、标准化的原理，构建“海洋工程标准体系”框架。要统筹兼顾各类用海项目的规律和特点，充分考虑海洋工程项目监管的整体性和特殊性，根据总体需要，从可持续发展角度，考虑分批分步骤制定所需的标准。在现有条件下，可以计划分三步走：第一步，优先制定海洋工程建设监管急需的国家标准和行业标准，如，海洋石油勘探开发环境保护执法检查规范、海洋工程环境保护执法检查规范、海洋环境污染损害认定标准等；第二步，对目前需要而又有一定制定难度的标准和规范，可以通过收集国内外资料和广泛调研的方式，规划在未来一段时间内研究的重点目标，通过立项等形式先开展研究课题，再适时制定出台；第三步，开展与海洋工程建设项目监管相关的技术标准创新和推广工作，引导产、学、研、用各方面共同推进具有我国自主知识产权的海洋工程重要标准的研究、制定及优先采用。

推进监测体系建设，提升监管水平

海洋环境监测与评价工作作为海洋管理的重要组成部分，应进一步规范化、科学化和系统化。国家海洋局应制定《全国“十二五”海洋环境监视监测与评价体系建设规划（纲要）》，统筹建立覆盖全国的海洋环境监视监测网络，切实提高海洋环境保护和为海洋经济建设服务的意识，以海洋管理和社会需求为导向设计海洋环境监测网络，统筹各监测站位、要素、频率的设置。要进一步完善分级管理制度和运行机制，建成以三个海区环境监测中心为原点、各海区中心站（海洋站）为辐射点的覆盖全海域的立体监视监测监管网络体系。要建立海区海洋灾害应急响应和指挥决策平台，加强与沿海各级政府的信息沟通与交流，及时提供和发布灾害信息；进一步发挥卫星遥感系统监视监测的优势，加强区域联动，在数据、资源上形成互补。同时，借鉴国外和国内先进经验，引进海洋工程“监理”机制，监理具有第三方性质，目前在国际通行，可首先在涉外管理或其他重大海洋工程中率先应用。目前我国陆地建设工程都有监理单位，而海洋工程监理尚属空白，有关部门应尽快研究制定相关指导性意见，以推进海洋工程监视监测体系进一步完善，提高监管水平。（本文系国家海洋局机关党校第32期“提高海洋综合管理能力”专题研究小组课题成果）