

中国 海洋倾废管理

崔绍珍 叶 敏等 编著

海洋出版社

中国海洋倾废管理

崔绍珍 叶 敏等 编著

海洋出版社 出版发行

(100860 北京市复兴门外大街1号)

海洋出版社印刷厂印刷 新华书店发行所经销

1994年8月第1版 1994年8月北京第1次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:8

字数:196千字 印数:01~500册

定价:10.00元

海洋版图书印、装错误可随时退换

前 言

《中国海洋倾废管理》一书较全面地论述了中国海洋倾废管理的法律制度、操作程序、基础理论和技术方法,并强调了倾废管理中的实践和范例。组织编写本书的目的是为从事海洋倾废管理工作以及进行海洋倾倒活动的管理人员和科技干部参阅。

全书共分九章和三个附录。其中第一章、第五章由崔绍珍执笔;第二章、第八章由叶敏执笔;第三章由林山青执笔;第四章由李正宝执笔;第六章、第七章由杨小鸣执笔。第九章和附录一、二、三,由北海分局、东海分局、南海分局和局机关环保处提供素材。全书由崔绍珍和叶敏统稿。

由于我们水平有限,经验不足,书中如有缺点和不足之处,望请读者指正。

编者

1994年2月

目 次

第一章 海洋倾废管理总论	(1)
第一节 海洋倾废管理概述	(1)
第二节 中国海洋倾废管理与战略	(9)
第三节 《1972 伦敦公约》及中国的实践	(17)
第四节 主要缔约国履约情况	(27)
第二章 中国海洋倾废法律制度的产生和发展	(39)
第一节 海洋倾废法律制度的形成	(39)
第二节 海洋环境保护法关于海洋倾废的有关规定 ..	(41)
第三节 海洋倾废管理条例及其实施办法的主要内容	(45)
第四节 中国海洋倾废法规与有关国际法规的相协调	(48)
第三章 海洋倾废许可证制度和实施程序	(50)
第一节 海洋倾废许可证制度的概念和意义	(50)
第二节 海洋倾废许可证制度的法律效力	(58)
第三节 海洋倾废许可证制度的实施程序	(63)
第四节 涉外海洋倾废管理	(79)
第五节 《1972 伦敦公约》关于许可证制度的规定	(80)
第四章 中国海洋倾倒区的选划	(83)

第一节	海洋倾倒区选划的行政程序	(83)
第二节	海洋倾倒区选划的技术程序	(85)
第三节	海洋倾倒区选划的原理	(90)
第四节	海洋倾倒区选划的依据	(93)
第五节	海洋倾倒区选划方法	(97)
第五章	废弃物分类及评价程序	(104)
第一节	废弃物的分类及分类准则	(104)
第二节	废弃物分类标准	(110)
第三节	疏浚物分类标准和评价程序	(114)
第六章	海洋倾废的监督管理	(118)
第一节	海洋倾废管理机构及其职责	(118)
第二节	海洋倾倒活动的监视、监督和管理	(120)
第七章	海洋倾倒区的监测与管理	(127)
第一节	海洋倾倒区监测的组织和实施	(127)
第二节	海洋倾倒区监测方案	(129)
第三节	海洋倾倒区监测报告格式	(132)
第四节	海洋倾倒区的封闭与管理	(135)
第八章	违反海洋倾废法规的法律责任	(138)
第一节	法律责任的概念和种类	(138)
第二节	无过失责任制和举证责任转移制度	(141)
第三节	我国海洋倾废的执法程序	(143)
第九章	案例分析	(149)

附录一	范例.....	(158)
附录二	海洋倾废申请表格、证书.....	(183)
附录三	海洋倾废管理法规、标准.....	(215)

第一章 海洋倾废管理总论

第一节 海洋倾废管理概述

海洋倾废是指任何利用船舶、航空器、平台和其他运载工具向海洋倾废废弃物和其他物资的行为,包括向海洋弃置船舶、航空器、平台和海上人工构造物,以及向海洋处置由于海底矿物资源勘探开发和与勘探开发相关的海上加工所产生的废弃物和其他物质的行为。

一、海洋倾废管理的形成

(一)全球性的海洋倾废活动

全球性的海洋倾废活动开始于欧洲工业革命之后,由于欧美国家工业和海上贸易的发展,开始向海上倾废城市垃圾和港口疏浚物质,至今已有 100 多年的历史了。例如:英国伦敦市的垃圾于 1887 年开始向太晤士河口湾倾废。在英国的利物浦港、布里斯托尔海峡、普利茅斯海湾等都有疏浚物倾废点。在美国最早的倾废点有费城港、纽约湾。早期的倾废物质有疏浚物、城市垃圾和破船残骸等。直到第二次世界大战之前,海洋倾废的规模和数量都比较小,由于倾废废物进入海洋环境的污染物质也较少,基本上能被海洋环境吸收,没有发现对海洋生态环境产生什么有害影响,因此,海洋倾废活动一直被社会接受。

第二次世界大战之后,由于工业生产的迅速发展,城市人口急剧增加,人类消费水平大幅度提高,人为活动产生的废弃物(包括

生活垃圾和工业废弃物)也猛烈增长,使海洋倾废的规模和数量增大了很多。向海洋倾倒的废弃物除了上述的城市垃圾和疏浚物之外,还有大量的工业废弃物,一定数量的放射性废弃物和军事废弃物。倾倒点也不断增加,由此向海洋输入的污染物质也不断增加,给海洋环境造成压力,并且引起局部海域环境的污染损害事件。

到本世纪 70 年代之前,海洋倾废活动基本上处于无政府状态,即没有专门的立法,也没有专门的政府机构进行管理。倾倒点的设置也多是任意的。出于海洋环境保护的客观需要,海洋倾废实践中的教训,逐步引起了全社会的重视。人们清楚的认识到了:海洋是世界共同的资源,保护海洋是全人类共同的责任。海洋倾废立法和管理已提到国际社会的议事日程。1972 年在英国伦敦签署的《防止倾废废弃物及其他物质污染海洋的公约》(以下简称《1972 伦敦公约》),是一项全球性的海洋环境保护的专项公约,在此期间,还签署了一批区域性的和国家级的海洋倾废法规。例如:1974 年在巴黎签署的《防止陆源物质污染海洋的公约》、在赫尔辛基签署的《保护波罗的海区域海洋环境的公约》、1976 年在巴塞罗纳签署的《保护地中海免受污染的公约》等。上述海洋保护公约均为区域性的全面保护海洋环境的公约,其中包括海洋倾废的规定。1972 年在奥斯陆签署的《防止区域性的船舶和飞机倾废造成的海洋污染公约》,是一项专门的倾废公约。各个海洋国家也都制定了国家级的海洋环境保护法规,例如:加拿大、日本、前苏联、英国、美国、瑞典、新加坡、丹麦、芬兰、科威特、罗马尼亚,分别于 70~80 年代颁布了自己国家的海洋环境保护法规。我国的《海洋环境保护法》于 1982 年 8 月颁布,1983 年 3 月 1 日生效。各个国家遵照《联合国海洋法公约》第十二部分“海洋环境的保护与保全”和《1972 伦敦倾废公约》的有关规定,制定了各个国家的海洋倾废法律和规定,并建立了监督机构,依法实施管理,至此,海洋倾废走上了科学的法制的管理轨道。

（二）我国海洋倾废历史和现状

我国是一个发展中国家,经济不够发达,工业起步较晚,海洋倾废活动也不像发达国家那样频繁。但是我国是一个海洋国家,沿海地区工业集中,人口稠密,海洋交通运输业发展的比较早。因此,在海上倾倒建港、疏港和维护航道作业产生的疏浚物,也有100多年的历史了。例如:1883年,清朝政府为了疏通位于吴淞口外黄浦江与长江汇流之处,已经阻碍黄浦江航道的吴淞内沙,向英国购置了“安定”号挖泥船进行疏浚作业,该项工程断断续续的进行了6年之久,挖出的疏浚物倾倒在吴淞口外海域。1889年又添造了“开通”号拖轮一艘,铁壳泥驳三艘,继续疏浚,两年间向海洋倾倒疏浚物24万多吨。从1912年至1941年的30年中,疏浚物倾倒总量为5000万吨左右,平均年倾倒量160多万吨。又如:青岛港从1901年开始对航道、港池进行疏浚,疏浚物倾倒在附近海域,至1931年,青岛港3号码头疏浚物倾倒量至少在45万吨以上;天津港于1904年用“北河”号挖泥船进行疏浚,疏浚物倾倒在航道两侧的浅滩上,到1947年,疏浚码头、闸口和航道疏浚物的年倾倒量猛增至165万吨;广州港疏浚物倾倒开始于1905年。此后,烟台港、安东港、营口港等疏浚物的倾倒也开始了。

以上历史资料表明,我国在解放以前,由于港口和航道的疏浚,就开始向海洋倾倒相当数量的疏浚物了。

建国以后,在恢复和发展社会主义经济建设时期,海上交通、对外贸易事业不断发展,随着装卸效率高的综合性现代化港口和专业化深水泊位的建成,包括港口和码头的新建、改造和扩建工程,港池、泊位、可通行航道的浚深、浚宽和浚长等工程的实施,疏浚物倾倒量也日益增加。据统计,年倾倒量从30年代的几百万吨增加到70年代的上千万吨,目前已经增加到5000万吨以上。

由于沿海地区经济发展和人口增加,使港、河口成为污染物途径或积累的区域,这不仅使疏浚物向海上倾倒的数量不断增加,而

且使疏浚物的成分也发生了变化。对疏浚物倾倒的管理,不仅要考虑海上交通安全的因素,还应考虑环境安全的问题。因此,在1982年制定《海洋环境保护法》时,把海洋倾废作为一个入海污染源加以控制和管理。1985年3月6日,国务院颁布了《中华人民共和国海洋倾废管理条例》(以下简称《条例》),从此,使海洋倾废管理有法可依。

据1985年的调查统计,除疏浚物之外,还有向海洋倾倒工业废弃物的现象。例如:广东的铬矿渣倾倒在珠江口内,造成了广州市水资源的严重污染;福建沿海渔民曾在近岸海域打捞出桶装的氰化物;也有科研、医疗单位把含有放射性的废物装入陶瓷罐里弃置在海中。到1983年3月1日,《中华人民共和国海洋环境保护法》生效之前,上述的倾倒行为均没有经过任何管理部门的调查、批准,我国的海洋倾废活动基本处于无政府状态。

二、海洋倾废管理概念

自50年代末期,人们为了处置废弃物,开始了有意识的海洋倾倒活动,这种利用海洋环境吸收容量和空间处理废弃物的选择,大大减轻了陆域环境的压力,但却使海洋环境增加了一个人为的污染来源。由于当时的倾倒活动不多,倾倒的物质种类也较少,所以没有形成管理制度,倾倒点也是随意选择的。到了70年代初期,倾倒活动在某些地区和国家已经很频繁,倾倒物质的种类也增加了,特别是有毒有害物质(如放射性和有毒化学品)的倾倒已经构成了区域性的环境污染事件,引起了国际组织和各国政府的关注。

为防止、控制和减少由于倾倒废弃物和其他物质造成海洋环境的污染损害,海洋管理部门依据有关法律的规定,采取一切切实可行的步骤和有效的措施,对海上倾废活动实施管理,使倾废活动按着法律程序和科学的步骤进行,以达到保护海洋环境、资源,促进经济发展的目标,这就是海洋倾废管理的含义。

(一)海洋“倾倒”的定义

按我国海洋倾废管理条例第二、七条的规定,“倾倒”包括:

(1) 利用船舶、航空器、平台、以及其他载运工具向海洋处置废弃物和其他物质;(2) 向海洋处置由于海底矿物资源的勘探开发和与勘探开发相关的海上加工所产生的废弃物和其他物质;(3) 向海洋弃置废弃了的船舶、航空器和其他人工构造物。“倾倒”不包括:船舶、航空器及其他载运工具和设施在正常操作中产生的废弃物的排放和处理。

这样一来,就存在一个如何区别“倾倒”与“非倾倒”的问题,最重要的区别在于,“倾倒”是指有意识的专门把废弃物及其他物质,通过载运工具运到海上弃置,而“非倾倒”则是载运工具自身正常操作产生的废弃物在海上的处理。例如,某一船舶或其他载运工具为了处置的目的,将疏浚物运到海上去倾倒,这种行为就是“倾倒”行为;而运送疏浚物的船舶或其他载运工具在航行或其他正常作业中产生的机舱含油污水和生活垃圾及其他废弃物向海上排放或处置,均属于“非倾倒”行为。又如,某运送货物的船舶,本不是为了在海上处置的目的,但由于不可抗拒的原因,为救助人生安全,将不应弃置的货弃置在海上,也构成了“倾倒”行为。

关于“倾倒”的定义,也不是固定不变的,它随着海洋事业的发展,在海上处置废弃物的形式和种类也有很大的区别,为了有效地控制海洋污染,“倾倒”包含的内容也在不断地发生变化。例如,1989年第十二次缔约国协商大会,通过一项决议草案,把废油回收船经过油水分离之后的含油废水排放及其浓度标准,都列入了伦敦公约管辖之内。近年来正在讨论的公约发展战略问题,又把海床储存和人工岛上处理放射性物质问题列为伦敦倾废公约大会讨论的重要议题之一。

(二)海洋倾废管理的对象、范围和内容

1. 海洋倾废管理对象

根据《海洋倾废管理条例》第四条规定,管理对象为在我国管辖海域从事倾倒活动的单位和个人,包括为了倾倒的目的,装载、运输废弃物的单位和个人,以及在我国管辖海域以外从事上述活动,影响或可能影响我国海洋环境的国家和地区,均应遵守我国的倾废法规。从事倾倒活动的单位和个人,按条例实施办法第二条可释义为:

管理对象包括任何法人、自然人和其他经济组织。(1)法人系指企业法人,包括全民所有制企业法人、集体所有制企业法人、联营企业法人、中外合资企业法人、中外合作企业法人、外资企业法人、私营企业法人和其他企业法人,事业法人等。(2)自然人是相对法人而言,系指具有民事权利能力,依法享有民事权利,承担民事义务的公民。(3)其他经济实体系指企业之间或者企业、事业单位之间以联营方式,共同经营或按照合同的约定各自独立经营的,不具备法人条件的企业及其他没有法人资格的经济组织。

2. 管理范围

根据《海洋倾废管理条例》第三条第一款规定,倾废管理范围是指我国的内海、领海、大陆架和其他管辖海域。按实施办法第二条第二款释义为:

管辖范围与我国海洋环境保护法相一致,其范围包括内海、领海、大陆架及其他管辖海域。我国的渤海、大连湾、胶州湾、长江口、杭州湾、湄州湾、金门湾、珠江口和琼州海峡等均属内海。就海洋倾废而言,上述区域内的倾倒活动都应按我国海洋倾废法规的规定办理。(2)“领海”系指我国主权管辖下的与其海岸或内水相邻接的一定范围的海域。我国政府于1958年关于领海的声明中宣布:我国的领海宽度为12海里。我国领海的范围是:自领海基线向外海方面12海里的海域。(3)“其他一切管辖海域”,按国际有关公约规定,领海之外的管辖海域通常包括大陆架和专属经济区等,本实施办法所说的其他一切管辖海域,包括我国的毗连区等海域。

3. 管理内容

倾废管理内容是指上述管理对象在我国管辖海域内所进行的倾倒行为。按实施办法第二条第三款可归纳为下面几种行为：

(1)向我国管辖海域倾倒废弃物的行为；(2)为倾倒的目的，在我国陆地或港口装载废弃物和其他物质的行为；(3)为倾倒的目的，经过我国内海、领海及其他管辖海域运送废弃物和其他物质的行为；(4)在我国管辖海域焚烧处置废弃物和其他物质的行为；(5)因不可抗拒的原因而弃置船舶、航空器、平台和其他载运工具的行为。另外，在我国管辖海域以外倾倒、运载废弃物，造成我国管辖海域污染损害的，也适用本实施办法有关赔偿责任的规定。

(三)海洋倾废管理目标

海洋倾废管理的最终目标，是防止、控制和减少倾倒废弃物和其他物质污染海洋，危害人类健康，损害海洋生物和生物资源，破坏环境优美，或妨碍对海洋的其他合法利用。

为实现上述管理目标，海洋倾废主管部门，组织制定海洋倾废管理法规、制度、标准和政策，并采取法律、经济、技术、行政和教育等一切切实可行的措施和步骤，对海洋倾废活动和倾废区环境实施有效的管理。

1. 严格执行海洋倾倒许可证制度

海洋倾倒许可证制度是海洋倾废管理的核心，主管部门通过倾倒许可证的申请、审查、批准等管理程序，控制倾倒物质的种类、数量、倾倒场所和倾倒方式。其目的之一是禁止倾倒《海洋倾废管理条例》附件一所列物质。例如：有机卤素化合物、汞和镉及其他们的化合物、放射性物质以及其他具有高度持久性的塑料和其他合成材料制品等，这些物质被称为黑名单物质。由于上述物质在海上倾倒会造成有害影响，依法律规定，除非出现陆上处置会严重危及人类健康的紧急情况外，禁止向海洋倾倒。其目的之二是控制倾倒《海洋倾废管理条例》附件二所列物质（灰名单物质）和未列入附件

一、二的低毒无害的物质(白名单物质)。向海上倾倒上述物质须获准倾倒许可证,到指定区域按要求进行倾倒。整个倾倒活动和倾倒区环境均在主管部门的监督管理之中(还应包括公众的监督),当发现倾倒作业者有违规行为和倾倒区环境发生异常情况时,主管部门依据法律的规定,采用法律、经济、行政等手段进行调整。因此,海洋倾倒许可证制度是防止倾倒废弃物污染海洋的基本管理制度。

2. 贯彻环境影响最小原则

海洋倾废是人类有意识有目的的利用海洋环境容量和空间处置废弃物的一种尝试,这种尝试对社会经济的发展是一种支持和促进。但是,这种环境容量是有限的,对于那些有毒有害物质的持久性物质是否有容量,在科学上还没有可靠的证据。从保护海洋环境和资源的角度讲,虽然由于倾倒废弃物进入海洋环境的污染物只占入海污染源总量的10%,但对海洋环境资源完全没有影响是不可能的。这样一来,就给海洋倾废管理提出了一个重要课题,即如何控制和减少倾倒废弃物对海洋环境的影响,尤其是对法律允许倾倒的物质,在审批和管理过程中,首先应遵循对环境影响最小原则。

环境影响大小是相对而言的,须经过对比评价来确定。海洋倾废环境影响最小原则的内涵包括:通过废弃物陆地/海洋处置对比评价,选择对环境影响最小的处置方案;确定海洋处置方案之后,选择科学合理的倾倒区域和切实可行的倾倒技术,使其倾倒对海洋环境产生的不利影响减至最小程度。例如,在审批某非禁止向海上倾倒的废弃物时,首先应考虑该种废弃物是否有陆上处置或其他处置方案。若有,尚需进行陆地/其他/海洋处置环境影响对比评价,如果确认海洋倾倒对环境影响最小,则允许海洋倾倒,在批准倾倒许可证同时指定倾倒区域和倾倒技术要求。选择倾倒区,应按法律规定的科学、合理、安全和经济的原则,经与有关部门协商、论

证,报国务院批准。在倾倒过程中,倾倒单位与管理部门需密切配合,尽量采取科学技术和管理方面的措施,减少对倾倒区及其周围海域的不利影响。一旦发现倾废区环境受到不良影响,应立即停止倾倒活动,查明原因。经过分析评价,确认该种废物的有害物质造成了倾废区环境的有害影响,则终止这类物质向海洋倾倒;若确认为由于倾废区环境条件或倾倒技术等原因造成的不良影响,可关闭该倾废区,重新划定倾废区;或采取更为有效的倾倒技术后再继续倾倒。

第二节 中国海洋倾废管理与战略

自1983年3月1日《海洋环境保护法》生效以后,国家海洋局依据第六章“防止倾倒废弃物对海洋环境的污染损害”的有关规定,会同有关部门制定了《海洋倾废管理条例》,经国务院批准,于1985年4月1日开始实施。同年9月6日,全国人大常委会批准加入了《1972 伦敦公约》。海洋倾废主管部门是中华人民共和国国家海洋局及其派出机构(以下称主管部门)。在国家政治体制改革和海洋管理体制建设中,明确沿海省、自治区、直辖市海洋管理机构是主管部门授权实施海洋倾废管理的地方管理机构。

主管部门依据条例和公约的规定,对我国管辖海域的倾废活动,以及在我国管辖以外海域的倾废活动影响或可能影响我国海域环境的倾废行为实施监督管理。从此,使我国的海洋倾废管理步入了法制管理的轨道。

一、海洋倾废管理现状

(一)我国海洋倾废管理现状调查

自1985年开始,国家海洋局组织各海区主管部门,对立法前的海洋倾废历史及管理进行了全面调查、整顿。经过调查,基本查

明了在我国近岸海域,曾经使用过和正在使用的倾废点有 56 处。倾废的物质主要是疏浚物和少量的工业废渣。同时也存在着将大量的工业废渣和城市垃圾堆放在岸边或直接堆入海中的情况。据调查统计,1975 年仅秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、黄浦、湛江八大港口向海洋倾废的疏浚物就达 1112 万立方米。仅大连市 1982 年向海洋处置的工业废渣达 195 万吨,其中大连化工厂每年排出的碱渣 33.2 万吨,含砷矿渣 14 万吨,大部分堆放在岸边或直接堆入海中,使臭水套一带海底堆积 1~2 米厚,退潮时露出茫茫的碱渣,致使大连港的水深变浅,面积也越来越小。调查中也发现,由于烟台港疏浚物倾废点选找的不合理,造成了港口淤积,影响了海域水产资源的生产量;珠江口倾废铬矿渣引起了水源污染,损害了人体健康。

为掌握疏浚物倾废对环境的影响,重点对青岛、烟台、大连港,长江口区、珠江口区倾废点(原港监指定的抛泥点)的环境质量和倾废物质的性质进行了调查,本着科学、合理、经济、安全的原则,提出了上述疏浚物倾废区的选划意见,同时也关闭了一些不合理的倾废点。

(二)组织选划一批急需的海洋倾废区

根据《海洋倾废条例》第五条“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”的规定和倾废活动的实际需要,自 1986 年以来选划出五批倾废区,国务院已批准了 38 个倾废区,第五批倾废区正在审理过程中。已批准使用的 38 个倾废区中,有 4 个空中放油区,2 个三类工业废弃物倾废区,1 个人类尿临时倾废区(现关闭),31 个三类疏浚物倾废区。除此之外,经国务院同意由国家海洋局批准 1 个碱渣试验倾废区;各分局根据工程的紧急需要批准了近 20 个临时倾废区。现在使用的倾废区 50 多个,其中大多数是疏浚物倾废区。目前,基本上适应港口、航道、码头以及海岸工程建设的需要。