



长江口水域内违规倾倒行为管理对策研究

夏方

(交通运输部长江口航道管理局, 上海 200003)

摘要: 长江口河势变动频繁、滩洲演变剧烈, 极易受到自然及人为因素的影响。违规倾倒行为不仅会造成航道地形的局部变化, 严重时还会造成航道局部淤浅, 影响通航安全, 增加航道维护成本, 破坏航道资源。从航道发展及航道资源保护的角度考虑, 应加强监管力度, 尽可能减少人为因素对航道河势的不利影响。

关键词: 长江口水域; 违规倾倒; 监管对策

中图分类号: U 616⁺.26

文献标志码: A

文章编号: 1002-4972(2013)11-0025-04

Countermeasure of management in illegal dumping in the Yangtze estuary

XIA Fang

(Yangtze Estuary Waterway Administration Bureau, MOT, Shanghai 200003, China)

Abstract: The Yangtze estuary regime changes frequently and it's easily influenced by natural and human factors. Illegal dumping causes not only local variation of channel topography, but also local siltation of the channel. This will affect seriously the navigation safety and increase the channel maintenance cost and destroy the channel resources. From the view of channel development and channel resources protection, it is necessary to strengthen the supervision and reduce human influence on the channel of the Yangtze estuary as possible as we can.

Key words: the Yangtze estuary; illegal dumping; supervision measure

长江是长江流域综合运输体系的主通道, 长江口航道是长江水运船舶入海的必经之路, 是长江黄金水道中通航条件最好、货流密度最大的区段。通过工程治理, 长江口深水航道的水深由工程前的7 m逐步加深到了12.5 m, 极大地改善了长江口航道的通航条件, 5万吨级海轮(实载吃水11.5 m)可以全潮进出长江口, 提高了航道通过能力和大型船舶营运水平, 带动了沿江经济效益的增长。根据长江口航道发展规划^[1], 长江口航道总体布局(图1)规划为“一主两辅一支”航道和其它航道——主航道(一主), 南槽航道、北港航道(两辅), 北支航道(一支), 是长江口航道体系的主体; 其他航道包括外高桥沿岸航道、宝山支航道、宝山南航道、长兴水道、新桥水道、

白茆沙北航道等。根据历史资料, 长江口河势变动频繁, 滩洲演变剧烈, 极易受到自然及人为因素的影响。违规倾倒行为不仅会造成航道地形的局部变化, 严重时会造成航道局部淤浅, 影响通航安全, 增加航道维护成本, 破坏航道资源。从航道发展及航道资源保护的角度考虑, 应加强监管力度, 尽可能减少人为因素对航道河势的不利影响。

1 长江口水域内倾倒情况

1.1 主要倾倒物种类

1) 疏浚土。

为开发航道、增加和维护航道尺度, 以及提高码头等级、加深和维护码头前沿和进出港航道

收稿日期: 2013-08-25

作者简介: 夏方(1983—), 女, 工程师, 从事航政管理工作。

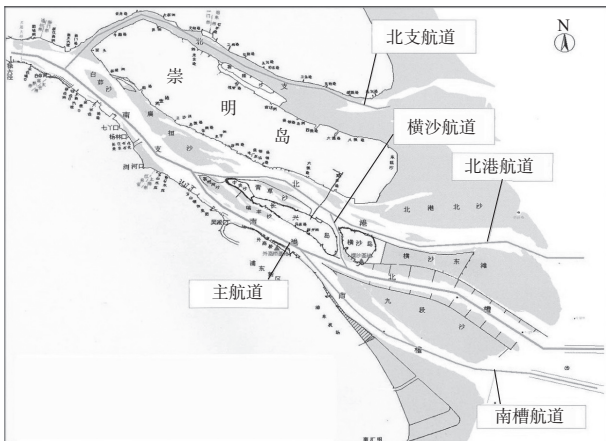


图1 长江口航道规划布局

水深尺度，采用挖泥船或其他工具在航道或者码头前沿清除水下泥沙所产生的泥土。

目前，长江口水域内主要疏浚土来自于长江口深水航道疏浚维护工程、南槽航道基建及维护工程以及宝山港区、外高桥港区以及部分沿江码头前沿疏浚工程。

2) 工程渣土（建筑泥浆）。

工程渣土是指建设工程的新建、改建、扩建

过程中以及建筑物、构筑物的修缮和拆除过程中产生的弃土或余泥。

建筑泥浆主要产生于建筑及桥梁桩基工程、地下隧道盾构工程及非开挖工程（水平定向钻及泥水顶管施工），用于保护钻孔孔壁，起到保护携带钻渣出孔的作用，是工程渣土中的一类。

1.2 长江口水域内倾倒入现状

1) 长江口海域疏浚物海洋倾倒入。

1#倾倒入区：年倾倒入量分别控制在800万m³；

2#倾倒入区：年倾倒入量分别控制在800万m³；3#倾倒入区：年倾倒入量分别控制在2000万m³；

2) 长江口海域C1, C2, C3, C4吹泥站。

各吹泥站年最大倾倒入量800万m³。（有效期至2013年12月31日）

3) 吴淞口北倾倒入区（2013年5月2日起暂停使用）。

倾倒入区范围：Q11, Q12灯浮（即121°30'50"E、31°26'06"N，121°30'21"E、31°26'27"N）联线以北600 m和以南400 m水域。上海市海洋局于2012年共批准疏浚物倾倒入总量587万m³（图2）。

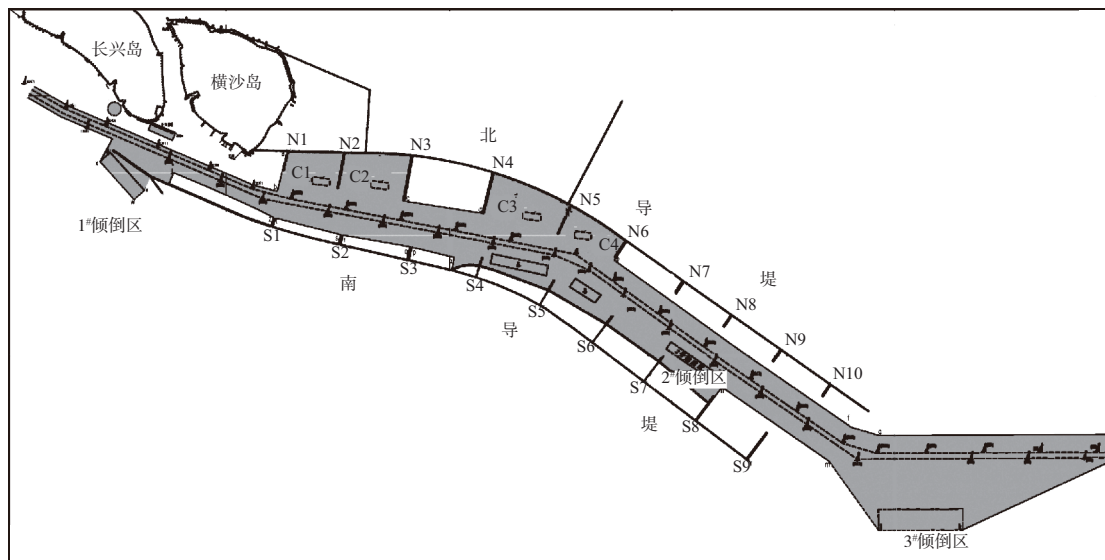


图2 长江口水域内倾倒入区位置

2 长江口水域内倾倒入管理现状

2.1 管理部门及依据

2.1.1 疏浚土

海洋管理部门：根据《中华人民共和国海洋

倾倒入管理条例》^[2]第四条，海洋倾倒入废弃物的主管部门是中华人民共和国国家海洋局及其派出机构，即国家海洋局东海分局及上海海洋局。

海事管理部门：根据《中华人民共和国水上

水下活动通航安全管理规定》^[3]第二条第六项规定，“公民、法人或者其他组织在中华人民共和国国内河通航水域或者岸线上和国家管辖海域从事下列可能影响通航安全的水上水下活动，适用本规定：（六）航道建设，航道、码头前沿水域疏浚；”第四条规定，“国家海事管理机构在国务院交通运输主管部门的领导下，负责全国水上水下活动通航安全监督管理工作。各级海事管理机构依照各自的职责权限，负责本辖区水上水下活动通航安全监督管理工作。”

航道管理部门：《中华人民共和国航道管理条例实施细则》^[4]第二条“中华人民共和国交通运输部（简称交通运输部）主管全国航道事业。各级交通运输主管部门设置的航道管理机构是对航道及航道设施实行统一管理的主管部门。”第十六条“航道和航道设施受国家保护，任何单位和个人不得侵占、破坏。航道主管部门负责管理和保护航道及航道设施，有权依法制止、处理各种侵占、破坏航道和航道设施的行为。”第三十条“除疏浚、整治航道所必须的排泥、抛石外，禁止向河道倾倒泥沙、石块和废弃物。”。

2.1.2 工程渣土（建筑泥浆）

上海市绿化市容行政管理部门：《上海市建筑垃圾和工程渣土处置管理规定》^[5]第三条“上海市绿化市容行政管理部门是本市建筑垃圾和工程渣土处置的主管部门。（针对建筑渣土（泥浆）水运处置）本市建设、交通港口、公安、规划国土、海事、水务、物价、质量技监、房屋、环保、民防等行政管理部门按照各自职责，协同管理。”

具体职责分工：

1) 绿化市容管理部门：负责在中转码头处置卸点核实；负责核发船舶建筑渣土处置证；负责在中转码头建筑渣土受纳情况实施监督；负责水上中转管理牵头协调。

2) 港口管理部门：负责实施建筑渣土（泥浆）装卸港口经营行政许可审批；负责渣土运输码头选点规划；负责市属内河航道码头、船舶备案，指导区县开展备案管理；开展中转码头规范管理检查执法；督促码头经营者使用备案船舶，

并实施规范装载。

3) 海事部门：负责相关水域中转码头、船舶备案管理；负责对相关水域船舶作业情况实施检查执法；出具船舶AIS航迹或智能导航轨迹证明。

4) 水务（海洋）部门：按照相关法规防汛墙、堤防等渣土堆放进行审批；负责对非法倾废行为的查处。

5) 城管执法部门：负责对进入中转码头运输车辆实施检查执法；督促码头经营者对进出运输车辆实施冲洗保洁；联合相关部门开展检查执法。

2.2 管理措施、效果及存在问题

2.2.1 管理措施

主管部门对疏浚土及工程渣土（建筑泥浆）水运倾倒实行许可证管理制度，即覆盖工程前期的研究论证，在评审通过的基础上发放许可证，施工过程中的监督检查，完工时的竣工验收。为了切实加强倾倒监督管理，主管部门在协调相关管理部门意见后出台了一系列的规章制度，以规范疏浚土倾倒作业及工程渣土（建筑泥浆）的水运处置作业。具体相关要求及措施有：

1) 码头要求：有与运营船舶相适应并经验收合格的港口码头设施；有经检验合格的港口装卸机械、设备（起重机械、皮带机等）；中转码头前沿水域水深符合通航安全要求；有防污染的环保设施：按章视频监控设备。

2) 施工船只要求：开底驳不得从事建筑渣土（泥浆）水上运输，持有国家海洋行政主管部门颁发的倾废许可证并驶往海上倾废建筑渣土（泥浆）的开底驳除外。必须安装AIS设备或智能导航仪并保持正常使用；船舶的安全和防污染设备符合国家船舶检验技术规范。

2.2.2 管理效果及存在问题

在日常的巡查过程中，执法人员发现施工单位还是较为遵守相关规定要求，均能提供有效的国家海洋部门出具的海洋倾废许可证以及海事部门颁发的水上水下作业许可证，并在允许的水域内施工作业。作业船舶会在《建筑渣土（泥浆）作业记录簿》中如实记录“建筑渣土（泥浆）”的装卸作业以及倾倒情况。但并非所有的施工

单位均能按照要求规范施工,在经济利益的驱动下,违规倾倒的主要有:

1) 未在许可证指定的倾倒区抛泥。

2) 无许可证抛泥。一些小型施工企业为节约油费,缩短运距,违规倾倒;一些大型施工企业,以单价较低的优势承揽了多项码头疏浚项目,结果是不到指定倾倒区便违规倾倒,或是在前往指定倾倒区的半途中便开打舱底泄光倾倒物,以轻船开到指定抛泥区,这其实也是一种变相的违规倾倒的行为。而且,此类违规行为多发生于夜晚,故意避开执法人员的工作时间,降低被查获的几率,对执法监管带来难度。

3 违规倾倒行为管理对策

由于长江口水域内疏浚作业大小项目较多,截止撰稿时,长江口水域内疏浚项目有46项,投入的施工船舶有42艘。此外,由于上海市建筑项目众多,还有大量来自内陆工程渣土(建筑泥浆)需要通过水运处置。对于执法能力来说,受到执法人员数量、执法环境、执法时间等因素的制约,执法成本相对较高,执法难度较高,执法成功率较低。针对上述违规倾倒的情况,结合管理实际情况,本文提出如下管理对策。

3.1 加强船载AIS系统监管力度

AIS系统,即船舶自动识别系统,管理部门可以实时掌握船舶的船名、船位、船速、航行轨迹等动态信息。根据海事部门的要求(国内航行船舶船载电子海图系统和自动识别系统设备管理规定),所有疏浚船舶、泥驳船都要安装AIS船台。虽然有相关规定要求,但通过多次现场巡查了解情况后发现实际的情况是,许多施工船舶均未在施工时刻开启AIS船台,这就为一些泥驳船违规倾倒提供了方便。我局曾通过AIS系统查获一起违规倾倒的案子,主要情况是:按倾倒许可证要求,某泥驳船应该到吴淞口抛泥区抛泥,但根据该船的AIS轨迹发现该船仅航行到吴淞口水域(离吴淞口抛泥区尚有两三公里的距离)即抛泥了,抛泥后随即返航。经海监部门调查,证实违规倾倒情况属实。本起案件的查获说明通过查询AIS轨迹可以达到查处违规倾倒的目的,因此,应该切实要

求并核查施工企业确保投入疏浚、运泥驳船的AIS船台设备24小时全天候正常开启。

3.2 采取核对账目的措施

对于一些以低价中标承揽疏浚项目的企业,可能会存在违规倾倒的可能性,相关管理部门应当给予重点关注。如果通过核对企业账目发现其用油、航程数据比实际的少,则可能会存在违规倾倒的嫌疑。核对企业账目,可以作为辅助检查违规倾倒的一种手段。

3.3 疏浚处罚手段

根据现有处罚手段,对于已经多次查获的违规倾倒的施工企业,将其列入黑名单,不允许该施工企业进入该市场。但实际情况是,列入黑名单的企业虽然不再从事此行业了,但是其下属的船舶依然在其他疏浚工程中出现,其原因是企业改头换面重新登记后进入了市场,违规倾倒行为依然屡禁不止。对此上述情况,建议将对上述企业的处罚改为要求该企业负责疏浚受到违规倾倒存在回淤影响的航段。

4 结语

长江口深水航道的发展带动着整个长三角流域的经济发展,为上海国际航运中心的建设夯实了基础。规范长江口水域内的倾倒行为,对于保护航道、保护航道资源起着至关重要的作用。对于施工企业,应该严格按照规定切实落实相关要求;对于监管部门,应该要多方联合监管,信息共享,齐抓共管才能达到更好的管理效果。

参考文献:

- [1] 交通运输部长江口航道管理局. 长江口航道发展规划[R]. 上海: 交通运输部长江口航道管理局, 2010.
- [2] 中华人民共和国国务院 中华人民共和国海洋倾废管理条例[S].
- [3] 交通运输部2011年5号令 中华人民共和国水上水下活动通航安全管理规[S].
- [4] 交通运输部2009年9号令 中华人民共和国航道管理条例实施细则[S].
- [5] 上海市人民政府2010年第50号令 上海市建筑垃圾和工程渣土处置管理规定[S].

(本文编辑 郭雪珍)