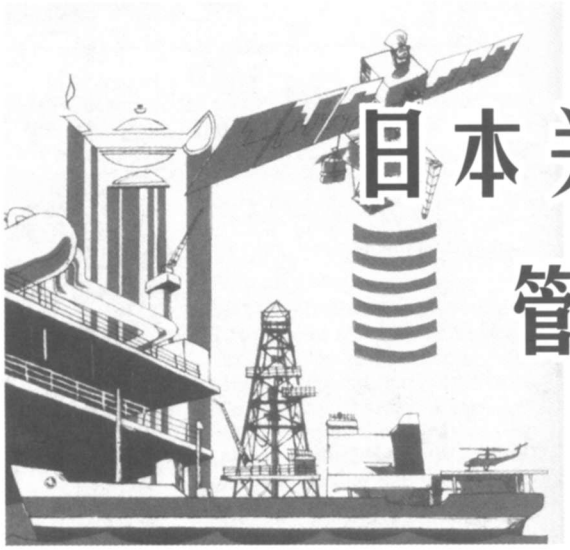

日本关于海洋危机管理的动议

●李　严

1997年1月2日，俄罗斯的“纳霍德卡”号油轮(载重13 139吨，船龄26年)在日本的岛根县隐岐岛海域沉没，从船上流出的大约5000升的C号重燃料油大面积地污染了日本海沿岸。“纳霍德卡”号油轮的溢油漂浮在福井县三国町附近的海面上，为了防止海洋环境的恶化，当地的人们用长柄勺将重油从海面舀出，那无可奈何的情景令人感触极深，总也不能从脑海中抹去。

1997年7月2日，一艘巴拿马籍油轮(载重147 000吨，船龄1年)在日本横浜市本牧码头海域触礁，流出原油1556公升。日本国出动了104艘作业船，采用吸油垫除掉漂浮在海面上的油膜，用中和剂对油污进行了处理。出事海域附近的渔船也通力合作参加清除油污的行动，投入的船只最多时3000余艘，大约用了10天才把漂浮的油污清除，而那些沉入海底的毒性油渣还在继续污染着东京湾。类似油轮、液化天然气船等载有危险物品的船只在东京湾航行，虽说有严格的控制，但每天平均驶过的这类船只数量仍有663艘。尽管该油轮发生事故的原因是操船失误，但是，一边回避密集的渔船一边又要小心翼翼地在渔礁附近航行，紧张的精神状态不能说不是引起事故发生的重要原因。

1997年10月15日晚上9点钟左右，在新加坡海峡，一艘泰国油轮(载重129 702吨)与一艘塞浦路斯油轮(载重75 428吨)相撞，从塞浦路斯的油轮中流出燃料油25 000吨。尽管有日本专家协助进行回收漏油的作业，但泄漏的燃油仍漂向附近的各个岛屿。据说事故的原因是由于9月27日印度尼西亚森林火灾的烟雾将泰国南部直到菲律宾的吕宋岛全部笼罩，海上能见度不良造成了操船失误。此一例可以说明，人类有必要重新认识海洋与大陆的关系。以上列举的都是1997年以来在海上发生的泄漏油事故，并且全都发生在被称作日本生命线的海域。为此，日本发出了关于日本海危机管理的动议，旨在预防上述海损事故在日本海频繁发生。

日本阪神大地震后，在日本出版了很多关于危机管理的图书。这些书中的事例多数取自美国的加利福尼亚大地震中危机管理系统开展有效活动的情况。“Risk management”(危机管理)、“Emergency management”(应急管理)这两个英语词汇在日本都被译为危机管理。“Risk management”是指对已经发生的灾害和事故进行处理，以求现场得到迅速恢复和改善。而“Emergency management”强调的则是在假设灾害发生的情况下，成立能对应各种灾难的支援系统，并对其进行防灾训练。由此可见，同一个词的含义有两种，一种是指危机管

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

理的现场活动，而另一种是对危机管理的预测和准备，两词的着眼点完全不同。

在日本，静冈县的地震灾害对策系统受到了颇高评价。而在阪神大地震中让人看到的却是交通中断，倒塌的房屋起火而灭火设备又不足，还有生活用水和食物的缺乏等现象，这一切使得人们对灾害的恐惧依然不能释怀。

“纳霍德卡”号油轮的沉没事故是极其典型的，且不说在波涛汹涌的恶劣天气时根本无法回收原油，即使是当天气好转后，也只有一艘大型油回收船作业。沉入2400米深海中的“纳霍德卡”号油轮，至今已流出约1万吨的原油，而目前却没有将其采集回收的技术。“纳霍德卡”号在公海上发生的海洋污染致使他国受害，并且在处理该船的重油污染作业时还牺牲了几个人。从硬件和软件这两方面看，给人留下的印象是海上作业的安全性目前尚不成熟。

鉴于前面谈到的各种情况，有关海洋的应急管理，应从下述几个方面实施：

①在成立危机发生时的支援组织的同时，确立能集合官方、民间组织为一体的国际协同体制。

②危机发生时，离现场最近的海上保安本部就作为现场指挥。

③船级社要加强检查，限制不符合规格的船舶航行。

④提高港口、国家的控制机能，制定防止沿海灾害的规划。

⑤制定相关制度：所有的船只实行国际上的统一编号，船舶有义务将其位置定时发送，由卫星来管理其航行情况。建立这样的制度对于船舶防止遭遇海上劫持或人为灾难也是非常有效的。

关于危机管理则分为防止受害范围扩大方面的危机管理和环境恢复方面的危机管理，而且应该针对上述两种不同的情况制定出各自需要的具体对策，其基本内容如下：

①分管各海域的海上保安总部应配备大型的救援船。这种船必须能够在波涛汹涌的海上实施救援作业，船上还可携带数架直升机，同时还要加强船上医院功能。

②海上保安部应配备大型油回收船。该船必须能在波涛汹涌的海上实施救援作业，并进一步开发更加有效的油回收技术。

③向海面上播撒油中和剂应被视为最后的手段，有时在海上将污染油烧掉或许对海洋的污染还要小一些。

人类应保护地球环境和海洋环境，对于海上的灾难应尽可能防患于未然。但是，海上灾难发生时如果能进行全面妥善的危机管理，这对于推进人类社会健全的经济活动以及保持健康的地球具有十分重大的意义。

目前，人类对于发生的海上重大事故都曾提出过安全措施，但是对于不同海域里所发生的形形色色事故却没有积累足够的经验，同时没有相应的健全机制。在海上事故发生时，由于没有完善的救援体制，在人员救生、救急食品的运输和环境恢复等方面，往往需要很长的时间，使受灾者感到灾害发生之后似乎被人们遗忘了。

在即将进入21世纪的今天，救灾物资存储仓库的设置，对可以抗灾害环境的救生车辆、船只的研究，以及危机管理所需要的新技术的综合开发等方面，应该成为国家性的事业，需要国家行为统筹安排，规范管理。然而，在开发利用海洋空间的同时，譬如在海洋上建设机场、工厂、电站、休闲娱乐设施以及城市等，应在考虑海洋环境的再生技术的开发、海上建筑物事故的预测及对策的同时，也应考虑海难事故、恐怖活动及突发战争对海上设施的危害，从而采取有效的防范措施及应急措施，把危险性降到最低程度。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net