浅析涉海工程建设期和营运期环保监管责任的明晰与追究

闵 建，何晓兵，孙小峰
（如东县海洋与渔业局 南通 226400）

摘 要：海洋开发活动的蓬勃兴起和大规模用海行为的出现，给全国整个沿海带来了巨大的环境压力，海洋污染和生态破坏日趋严重，在众多的海洋开发活动中，涉海工程项目的建设始终是海洋开发活动的主体内容。如何缓解环境压力，强化环境监管，保护好海洋生态环境，进一步明确环保监管主体和责任，规范涉海工程运行程序，实施必要的问责追究，确保行政监管履责到位，是海洋环境保护工作健康、有序、稳步推进的一项有效约束机制。

关 键 词：涉海工程；环保监管；责任主体；问责追究

建设海洋生态文明是党的十八大提出“五位一体”的一个重要方面，并将“提高海洋资源开发能力，发展海洋经济，保护海洋生态环境，建设海洋强国”作为新时期的战略目标和任务。面对海洋资源的深度开发与利用，海洋环境问题带来的诸多风险，已严重威胁着海洋生态系统的健康和海洋资源的可持续利用，要想遏制海洋污染和对海洋损害的势头，实现海洋开发与保护的协调发展，就必须强化海洋工程的海洋环境监督管理[1]。目前，在涉海工程环境监管方面尚缺乏一套完整、规范的程序和方法，涉及的行政管理部门较多（据统计，中国涉海管理部门达 17 个），且相互配合与联动性不够，实际监管操作性较弱，一直处于被动状态。

1 相关概念解读

1.1 涉海工程

涉海工程通常由海岸工程和海洋工程两大类组成。工程主体位于海岸线向陆一侧的为海岸工程，为海岸防护、海岸带资源开发和空间利用所采取的各种工程设施，主要包括围海工程、海港工程、河口治理工程、海上疏浚工程和海岸防护工程。海洋工程是指以开发、利用、保护、恢复海洋资源为目的，并且工程主体位于海岸线向海一侧的新建、改建、扩建工程（包括围填海、跨海桥梁、海洋矿产资源勘探开发及其附属工程、海洋能源开发利用工程、海水综合利用工程、海上娱乐及运动、景观开发工程，以及国家海洋主管部门会同国务院环境保护主管部门规定的其他海洋工程）[2]。涉海工程是环保监管的主要对象。

1.2 建设期与营运期

建设期和营运期是一个项目的生命周期或存续期。建设期是指项目从落户、资金正式投入开始到项目建成投产止所需要的时间；营运期是指从项目正式投产运行至项目终结为止所存续的期间。建设期与营运期分属于环保监管的不同时点和阶段。

1.3 环保监管

依据项目海洋环境影响报告书（表）和环评核准意见的要求，对涉海工程项目在其存续期间内（包括建设期和营运期）所采取的监督检查和执法查处，停止违法行为和活动，落实环保设施及措施，使环保设施运行规范有序的一种行政管理行为，其目的是保障海洋环境不受涉海工程影响或减少影响。

1.4 责任主体

责任主体就是需要承担责任的单位、组织

或者部门，也包括自然人。对涉海工程而言，不同行业、不同部门在开发建设中所分工负责的内容不尽相同，承担的角色也不一样，应分别不同类型的责任，确定不同的责任主体。环保监管责任的主体在不同期限内、不同的项目而有所区分。

1.5　问责追究

问责追究源于西方社会早已实施的人事制度，引进问责制是对特定的问责主体针对各级党委、政府及其工作人员承担的职责和义务的履行情况而实施的、并要求其承担否定性后果的一种责任追究制度，是作为一种控制行政权力滥用和扩张的民主诉求和政治制度[3]，对于提高服务管理水平，建立一套有效的权力运行和环保监管约束机制等具有重要的意义。

2　建设期与营运期责任主体的确认

2.1　建设期环保监管内容

项目建设期内需要核查监管的环保内容有：涉海在建或已建项目的海洋环境影响评价报告书是否经过海洋行政主管部门审核或核准；项目是否按照建设要求，落实工程（环保）监理；项目是否建立环境管理体系，各项环境保护设施是否根据环评报告书以及核准意见实施和管理；重大项目是否定期向海洋主管部门报送环境保护措施落实情况及海洋环境跟踪监测评价报告；项目施工期是否按要求进行施工记录、台账是否齐全；项目施工期生产、生活废水的排放是否经处理并符合《污水综合排放标准》；项目施工机械选型是否符合防噪要求，避开夜间居民休息时段，冲洗及维修中产生的泥浆和含油废水是否集中收集统一处理；项目施工场地内，建筑材料是否有序堆放，固体废弃物的管理是否符合要求；项目建设单位是否考虑到台风、风暴潮、寒潮等自然灾害的影响，制订有“防灾紧急避险预案”和突发性损害海洋环境事故应急反应系统及防治对策，配备相应的应急防范设施；按照环评要求，工程实施所造成的生物资源损失货币化估算量应投入一定的财力进行海域生态修复，是否制定并落实生态补偿措施、签订补偿协议，实施生态修复；项目是否与占用海域的利害关系人达成书面意见，并进行社会稳定性评价和安全通航评价；项目是否严格执行“三同时”制度，工程竣工后是否按规定程序向海洋行政主管部门申请办理环境保护设施的验收申请以及环境评价中要求的其他环保事项等。

2.2　营运期环保监管内容

项目营运期内需要检查监管的环保事项有：项目是否已建立健全各项环保管理制度，确保污水稳定达标排放；项目工程需要配套建设的环境保护设施是否存在未经海洋主管部门验收或者经验收不合格而投入运行的，需要限期整改的，是否整改到位；项目建成后，是否存在工程的性质、规模、地点、生产工艺或者拟采取的环境保护措施等发生重大改变的；是否存在需要重新核准或者后评估的内容；项目建设单位是否存在擅自拆除或者闲置海洋工程的环境保护设施的情形；项目是否存在向海域排放油类、酸液、碱液、剧毒废液和高、中水平放射性废水的现象；项目向海域排放低水平放射性废水，是否符合国家放射性污染防治标准；是否存在向大气排放含有毒、放射性物质的气体，是否经过净化处理，且符合国家规定的排放标准；采取污水离岸或深海排放工程排污口的设置是否符合海洋功能区划和海洋环境保护规划，有无损害相邻海域的功能，污染物排海总量是否超过控制指标；建设单位在工程试运行或者正式投入运行后，是否已如实记录污染物排放设施、处理设备的运转情况及其污染物的排放、处置情况，并按照国家海洋主管部门的规定，定期向原核准该工程环境影响报告书的海洋主管部门报告；项目工程正式投入运行前，是否制定有防治损害海洋环境的应急预案，报原核准该工程环境影响报告书的海洋主管部门和有关主管部门备案以及环评提出的相关要求等。

2.3　环保监管责任主体

根据相关法律规定，对海岸工程项目而言，海洋管理部门只负责其环境影响报告书（表）的审核，而对于海洋工程项目，海洋管理部门则负责环境影响评价文件的核准，由此可见，

海洋管理部门在不同类型环境影响评价管理中所负的行政职责和所处的行政角色都不同[1]。同时，规定县级以上人民政府海洋主管部门负责海洋工程污染损害海洋环境防治的监督检查，需出示规定的执法证件，且应当严格按照法律、法规规定的程序和权限进行，这是对海洋主管部门内部监管主体的明确。此外，公安、边防、海事、港务、交运、渔业、安监、水务等部门也承担着不同的角色。

(1)《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》)第四十三条规定，海岸工程建设项目的环境影响报告书由环境保护行政主管部门审查批准。但由于海岸工程建设项目涉及海域使用、浅海滩涂养殖和船舶航行安全，所以规定“环境影响报告书经海洋行政主管部门提出审核意见后，报环境保护行政主管部门审查批准”，“环境保护行政主管部门在批准环境影响报告书之前，必须征求海事、渔业行政主管部门和军队环境保护部门的意见”[4]。2013 年国家海洋局“三定”方案取消了海岸工程环境影响评价审核审批事项，因此，海岸工程环保监管主体应为环境保护行政主管部门。

(2)《海洋环境保护法》第四十七条规定，“……海洋环境影响报告书，由海洋行政主管部门核准，并报环境保护行政主管部门备案，接受环境保护行政主管部门监督”。《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》进一步明确了海洋行政主管部门的审批权，并且规定：“海洋主管部门在核准海洋工程环境影响报告书前，应当征求海事、渔业主管部门和军队环境保护部门的意见；必要时，可以举行听证会。其中，围填海工程必须举行听证会”。使海洋工程环境影响评价的审批程序更明确[5]。毫无疑问，海洋行政主管部门是环保监管的责任主体。

(3)《中华人民共和国海域使用管理法》(以下简称《海域法》)第三十二条规定，“填海项目竣工后形成的土地，属于国家所有。海域使用权人应当自填海项目竣工之日起三个月内，凭海域使用权证书，向县级以上人民政府土地行政主管部门提出土地登记申请，……换发国有土地使用权证书，确认土地使用权”。海域证换发土地证后，管理部门发生了变化，监管责任主体则需随之转移，参照陆域管理要求，落实相应监管责任。

(4)《防治船舶污染海洋环境管理条例》第四条规定，“交通运输主管部门主管所辖港区水域内非军事船舶和港区水域外非渔业、非军事船舶污染海洋环境的防治工作。海事管理机构依照本条例规定具体负责防治船舶及其有关作业活动污染海洋环境的监督管理”[6]。因此，对照这一要求，从事海洋交通运输船舶的污染防治监管责任应当由交通运输主管部门和海事管理机构共同承担。

(5)《危险化学品安全管理条例》第六条规定，“对危险化学品的生产、储存、使用、经营、运输实施安全监督管理，安全生产监督管理、公安机关、质量监督检验检疫、环境保护、交通运输、卫生、工商管理、邮政等主管部门分别负责各自职责范围内的监管工作”。目前，较多从事危险化学品生产、储存、经营的项目转移落户沿海，并在履行和办理报批用海手续，此类项目的环保监管应按照本条例确定的监管职能，明确不同环节所对应的监管责任主体。

(6) 建设期与营运期环保监管的内容存在较大的差异。绝大部分涉海工程项目，在建设期内的用海行为通常只是围堤、土建和设备安装调试及要求的环保设施的落实，监管责任主体和主体责任不难区分；由于个别项目的特殊性，如石油开采等海洋矿产资源勘探开发、风电场等海洋能源开发利用、海洋娱乐运动与景观等旅游开发、危险化学品储存、运输等项目以及因项目实施而产生的大气、噪声污染，而在营运期内则涉及多部门管理问题，潜在的环境、安全风险较大，单个部门监管从技术力量和监测手段上很难满足实际管理需要，因此，监管责任主体应是以政府牵头、多个职能部门共同参与组成的团队。

(7)《中国海监海洋环境保护执法工作实施办法》(国海办字〔2010〕824 号)进一步明确各级海监机构的区域管辖、层级管理和案件查处等问题，应依法对海洋保护区、海洋工程、海洋倾废、海洋油气勘探开发、入海排污口等

领域进行海洋环境保护监督检查。中国海监作为海洋行政主管部门特别授权的海洋环境保护执法查处机构，应为海洋系统内部环保监管的责任主体，其他部门参与、协调并配合，完成环保监管任务，目前由应海警局主体承担。

(8) 此外，渔港码头、堤防管护以及沿海旅游等项目工程的环保监管责任主体应分属不同的行政主管部门。

3　环保监管问责追究体系的建立

3.1　问责追究相关条规

《行政监察法》《公务员法》《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》《惩治和预防腐败体系实施纲要》《党员领导干部廉洁从政若干准则》《严格禁止利用职务上的便利谋取不正当利益的若干规定》及《海洋环境保护法》《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》和国家监察部、人事部、财政部和国家海洋局联合下发的《海域使用管理违法违纪行为处分规定》等法律规章中都明确有问责追究的内容。中央提出《改进机关作风，密切联系群众八项规定》，对违反规定将从严问责处置，为问责追究提供了依据。这些条规同样适用于海洋开发和管理的各个领域。

3.2　问责追究责任类型

问责追究具有硬约束力和宽范围的特点，主要有 4 个方面责任。

(1) 政治责任，即向执政党和权力机关负责。其责任主体对公共权力的行使可能偏离公共利益和公共意志，而受到权力的控制、约束和制裁；其结果将受到政党追究、权力机关追究和社会追究，也就是通常所说的政治责任感缺失需要问责。

(2) 行政责任，即向上级行政机关和行政相对人负责。在代表国家实施行政管理活动过程中，因其违法或未履行相应职责和义务时所应承担的否定性的政治的、行政的以及法律的后果。其承担责任的方式有很多种，这是环保监管需要问责追究的核心内容。

(3) 道德责任，即向受害者和公众负责。按照职业道德、社会公德、家庭美德的标准来衡量，其约束力在于社会的监督、人民的监督，其责任后果是自我追究及良心和公众舆论的谴责。

(4) 法律责任，即向相关法律规范负责。其行为已触犯了法律，是最高层次的问责追究，其约束力具有特定的强制性，须在法律的框架范围内接受处罚，承担法律制裁的后果。

3.3　建立环保监管问责追究机制

问责追究是对承担否定性后果的一种责任追究制度。问责不仅犯错违法要追究，而且对行政管理人员的能力不足、推诿扯皮等官僚主义作风，甚至公众对其行为的合理怀疑等方面都要追究责任。海洋环境保护是一项长期而系统的社会工程，从涉海工程项目立项审批到运行的全过程需要承担无限责任，作为环保监管主体应当引入和建立问责追究机制，对每个环节设置相应的责任目标和控制点，定期实施问责检查，及时提醒和纠正环保监管人员在执行监管职责上的偏差，减轻监管责任风险，防止因监管不当、不力而引起大范围破坏海洋生态环境的恶果，造成难以挽回的经济损失，是新形势下增强责任心、提高环保监管能力的迫切需要。

4　环保监管保障措施

国家海洋局“三定”方案中关于保护海洋环境的职责，以及《国家海洋事业发展规划纲要》中“海洋环境和生态保护”关于海洋环境监督的要求[7]，未来海洋环境保护工作的重点将由环评审批服务逐步转向以环保监管为主的全方位、全过程的开发与保护有机结合的综合管理体系。

4.1　实施陆海统筹，职能部门密切配合

“推进海洋经济发展，要坚持陆海统筹，制定和实施海洋经济发展战略，提高海洋开发、控制、综合管理能力”是国家海洋经济工作会议提出的总要求。现阶段沿海地区经济发展，已突破陆域界限，延伸至海域，进入陆海统筹协调发展的新时代。坚持陆海统筹，要努力在海域与陆域开发上做到定位、规划、布局、资源、环境、防灾等 6 个方面相衔接，这是做好

海洋环保工作的基础和前提。目前，陆源污染、大规模填海造地、过度捕捞以及船舶溢油都是破坏海洋生态环境的主要原因，其中陆源污染已成最大“毒瘤”[8]。保护海洋生态环境，除加强对重大工程用海项目污染物排海监管外，最关键的是严格控制陆源污染物排放。沿海分布着众多的入海河口，将陆域污染物带入海中，造成沿岸海水富营养化十分严重，这就需要各职能部门之间密切配合，主动承担起法律赋予的环保监管义务，要充分利用现有的监测手段和资源，实现与环保、海事等部门的资源共享，统筹做好陆域和海域之间的对接，控制可能产生的污染源，做到上下齐心，整体联动，从源头上监管到位。

4.2 注重事前把关，侧重事中事后评估

涉海工程建设项目环境影响评价是涉海工程海洋环境监督管理的主要内容，也是整个涉海工程海洋环保工作的前提。所有涉海工程对海洋生态环境或多或少都会产生一定的影响，通过环境影响评价来完善和明确环保设施、环保措施，控制和减少对海洋环境的损害，也限制了一批重污染项目的落户。《海域法》出台后，涉海工程的环评已成为一项制度，并逐步程序化、规范化，事前把关已得到用海单位的认同和接受。但是，事中事后的监督评估还相当匮乏，一些用海单位不愿花费过多的环保投入，较多项目虽已建成，但需要进行环保设施竣工验收时，投入的力度和数量远远达不到环评的要求，只能靠限期整改来完善，很大程度上由于环保设施的建设不到位或简化，使项目进入营运期后，很难实现保护海洋环境的目标。因此，启动事中监督和项目后评估，才能较好地防止项目对海洋生态环境造成的潜在影响。

4.3 转变管理理念，规范用海监管行为

沿海大开发已成为海洋经济时代和建设海洋强国的一大主要特征，需要在保护的前提下运行，传统的管理模式是重审批、轻监管，忽视了过程控制。如何采取有效的控制方法，降低对海洋生态系统影响的风险，作为用海单位和社会公众，要调整和转变环保监管的思路与理念，创新生态修复的模式，探索海洋生态系统修复的新途径，拓宽生态修复的内涵，制定出台建设期、营运期的监管操作技术规范和生态修复资金管理办法，使监管程序、监管过程更加合理、更加规范到位，监管效果更加体现海洋环境保护的新要求。环保监管是一个连续、动态和常规性工作，要针对不同项目的特点，以环评核准意见为依据，分析和明确敏感目标、敏感因子，全面掌握需要监管的主要内容和重点方面，编制监管方案，抓住每个环节，侧重查找项目建设、营运过程中的不足和影响环境的隐患，以整改为抓手，通过环保监管措施和手段的落实，使项目在环保可控的范围内健康运行。

4.4 充实监测力量，提升巡查监管水平

根据现阶段建设海洋生态文明的整体要求，基层监测、监管力量相对薄弱、基础设施及装备条件较差，尤其是在研究探索海洋承载力和海洋环境容量控制等方面，还远远不能适应和满足沿海大开发的需要[7]。每个项目环评核准意见都要求加强海洋环境的跟踪监测，除选择确定监测单位、明确监测内容外，日常的监测监管必须依靠基层的力量和技术来完成，目前在实际监管巡查时，只是凭借经验和直观感觉进行，缺乏有效的监管装备，特别是发现问题后，不能在最短的时间内掌握第一手可靠数据和资料，要像建立海域动态监管中心一样，建立县级海洋环境监测站，添置必要的仪器设备，进一步完善监管手段，在人力、物力和财力上给予相应保障，使项目建设和运行过程始终保持良好的状态。要通过定期的培训和交流，提高环保巡查监管人员的素质，这样才能及时了解和掌握工程项目实施过程中对周边海洋环境的影响程度，最大限度地降低海洋环境风险，也才可能实现建设生态海洋这一目标。

4.5 运用问责机制，强化监督考核考评

问责的结果就是落实和追究当事人应当承担的责任，问责的形式较多，有公开道歉、责令作出书面检查、通报批评、公开谴责、诫勉、引咎辞职、责令辞职、免职、撤职、行政处分、司法处理等。在海洋环保监管中，要灵活运用问责机制，一方面是对环保监管人员的约束，

有利于增强监管人员的责任心，及时发现和改正监管工作中存在的不足，随时调整环保监管思路；另一方面对涉海工程项目进一步落实环保措施也将起到较好的促进作用，使项目单位更好地遵循环保优先、环保先行的原则，无论是建设期，还是营运期，都能始终坚守环保阵线。通过问责追究，加强对监管人员的考核考评与换岗交流，建立奖惩激励机制，将监管中不良的倾向性苗头消除在萌芽状态，达到“惩前毖后，治病救人”的效果。

参考文献

[1] 卢静．试论涉海工程海洋环境影响评价信息系统的构建[J]．浙江教育学院学报，2007，3(2)：67－71.

[2] 国务院第 148 次常务会议通过．防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例[Z]．2006.

[3] 傅美容．论我国行政问责制度的完善．(2010－11－05) [2014－01－20]．http://chinalawedu.com/ne.

[4] 马英杰，封晓梅．论我国涉海工程建设项目环境影响评价制度[J]．现代商贸工业，2008，20：4.

[5] 胡益峰，蒋红，郭朋军．初探海洋(涉海)工程环境监视监管方法及对策[J]．海洋开发与管理，2012，29(3)：45－48.

[6] 王真茂，王彬彬．论如何发挥海事部门在涉海工程建设项目海洋环境影响评价中的积极作用[C]//乔冰．中国科协 2009 年海峡两岸青年科学家学术活动月——海上污染防治及应急技术研讨会论文集．北京：中国环境科学出版社，2009.

[7] 曹宇峰，曾松福，秦晓光．加强海洋工程建设项目监视监测监督管理刍议：以厦漳跨海大桥工程为例[J]．海洋开发与管理，2012，29(3)：49－51.

[8] 李惠钰．海洋生态修复迫在眉睫(求是理论网－生态－环境保护)[Z]．2012.