

实施船舶污染治理“零排”方案 推进长江航运绿色高质量发展

司太生

(重庆海事局, 重庆 401120)

摘要: 通过对长江干线重庆段实施船舶污染治理“零排”方案的过程进行回顾, 梳理方案出台背景及其探索过程, 总结实施过程中的成功经验, 分析目前出现的问题, 提出进一步优化船舶污染“零排”治理方案的建议, 为保护长江上游水域生态环境、助力长江航运绿色高质量发展提供参考。

关键词: 船舶污染; 零排; 长江航运; 绿色发展; 高质量发展

中图分类号: U692 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006—7973 (2022) 06—0009—04

2022年1月4日, 长江海事局发布《全面推进船舶水污染物零排放的通告》, 在长江干线全面实施船舶水污染物“船上储存、交岸处置”“零排放”治理模式。这标志着重庆海事局经过两年探索、两年实践形成的重庆“零排”方案全面推广到了长江干线, “零排”成为船舶水污染治理新常态, 实现从治标到治本的历史性转变。2018年4月, 习近平总书记乘船考察长江时提出“船上的生活用水还是直排吗?”的问题; 4年后, 重庆海事局以“敢为人先”“勇攀高峰”的态度推进船舶污染治理创新实践, 有力回答了总书记之问, 保障了一江清水浩荡东流。

1 实施船舶污染治理“零排”方案的背景

党的“十八大”以来, 习近平总书记高度重视长江经济带发展, 2016、2018、2020年3次主持召开推动长江经济带发展座谈会, 指出推动长江经济带发展必须从中华民族长远利益考虑, 把修复长江生态环境摆在压倒性位置, 共抓大保护、不搞大开发, 努力把长江经济带建设成为生态更优美、交通更顺畅、经济更协调、市场更统一、机制更科学的黄金经济带, 探索出一条生态优先、绿色发展新路子。

2021年在第二届联合国全球可持续交通大会上, 习近平总书记发表重要讲话, 指出坚持生态优先, 实现绿色低碳, 要加快形成绿色低碳交通运输方式, 加强绿色基础设施建设, 推广新能源、智能化、数字化、轻量

化交通装备, 鼓励引导绿色出行, 让交通更加环保、出行更加低碳。2018年以来, 交通运输部先后出台《推进长江航运高质量发展的意见》《长江经济带船舶和港口污染突出问题整治方案》《建立健全长江经济带船舶和港口污染防治长效机制的意见》等有关船舶污染防治的决策部署, 提出逐步推行运输船舶“船上储存、交岸处置”为主的水污染物治理模式。交通运输部李小鹏部长在2020年1月组织召开的长江经济带船舶和港口污染突出问题整治工作视频会上指出, 要把整治长江经济带船舶和港口污染突出问题作为一项必须完成的政治任务, 作为打好污染防治攻坚战的重要内容, 作为推动长江航运高质量发展、加快建设交通强国的重要任务; 要求坚定不移贯彻落实新发展理念, 转变工作观念, 坚决整治突出问题, 走出一条长江经济带高质量发展的新路子。

重庆海事局始终牢记总书记的殷殷嘱托, 切实肩负起保护长江母亲河的重大使命, 突出减污降碳, 积极实施船舶水污染物“零排放”、大气污染物“零产生”、噪声污染“零打扰”三项治理。2021年, 长江干线重庆段转移上岸处置船舶水污染物20余万吨, 使用岸电超700万度, 减少有害水污染物排放5000余吨, 减少二氧化碳排放2万余吨。用实际行动还两岸居民“碧水青天”, 护一江清水永续东流, 体现了重庆海事局践行习近平生态文明思想的使命担当。

2 实施船舶污染治理“零排”方案的由来

习近平总书记曾经讲过“政策好不好要看乡亲们是哭还是笑”。船舶污染治理“达标排放”模式来源于国际公约，适合远距离航行的国际航行船舶。“达标排放”模式内河化后，不能良好适应我国内河航运特别是长江航运的实际情况：设备运行外部环境差，运行效果得不到保障；设备运行操作复杂，船员工作量成倍增加；设备需要不间断运行，船舶能耗大。虽然主管机关和船舶单位投入大量人力物力，但是污染防治效果并不明显。2018年、2019年长江经济带生态环境警示片连续曝光船舶水污染物处理不规范问题，主管机关不断加大监督管理力度，船舶单位不断实施“达标排放”技改，但效果甚微，面临无所适从的困境。

习近平总书记强调：“治好‘长江病’，要科学运用中医整体观，追根溯源、诊断病因、找准病根、分类施策、系统治疗。遵循总书记的指示，重庆海事局深入调研“把脉”，精准锁定问题症结，组织专班对长江重庆段船舶水污染物排放和接收体系建设情况进行深入调研，并对实际情况进行客观分析，发现受生活污水处理环节不易把控、防污处置成本偏高、船舶水污染物排放标准与岸上通行的“地表水环境质量标准”差异较大等多重因素影响，“船上处理、达标排放”方式暴露出一定的短板和不足。针对船舶污染治理中的难点和堵点，结合内河航行船舶水污染物总量不大、靠港作业频繁的特点，重庆海事局针对性提出船舶水污染物“船上储存、交岸处置”“零排放”新思路。

2020年4月，重庆海事局出台《引导航运企业实施船舶水污染物零排放指导意见》，“意见”一经下发，得到迅速响应，大家积极支持水污染物“船上储存、交岸处置”，船员们纷纷表示，终于可以从繁琐的操作程序和繁重的记录中解脱出来了，船舶单位纷纷表示终于不用再不断技改、不断收到罚单了。在广大船舶单位和船员的期盼和支持下，“零排”推进迅速，2021年5月，重庆船籍港船舶全面实现水污染物“零排放”；2021年12月，长江重庆段到港船舶全面实现水污染物“零排放”；2022年4月，长江干线全线近1.3万艘船舶实施水污染物“零排放”。仅历时两年，长江航运就进入

“零排”时代。

3 实施船舶污染治理“零排”方案的过程

长江经济带共抓大保护，关键在“共”字，即实现长江经济带的共保共治。船舶污染治理“零排”方案的实施过程，即是实现中央和地方之间、各部门之间、各地方之间共保共治的过程。

3.1 中央和地方的共保共治

实施船舶污染治理“零排”方案是长航系统和直属海事系统服务地方经济社会发展的重要体现。习近平总书记对重庆提出了“加快建设山清水秀美丽之地”“在推进长江经济带绿色发展中发挥示范作用”“深入抓好生态文明建设，坚持上中下游协同，加强生态保护与修复，筑牢长江上游重要生态屏障”等指示要求。率先在重庆实施船舶污染治理“零排”方案，体现了重庆海事局在服务长江上游地方经济社会发展方面的“上游意识”和“上游责任”，体现了长航系统和直属海事系统在服务地方经济社会发展方面的主动作为和主动担当。

3.2 部门之间的共保共治

船舶污染“零排”治理体现了从仅治“船”到构建系统的“船-港-城”治理体系的转变，实现了综合治理。2020年修订的《重庆市水污染防治条例》，率先将“组织相关部门建立船舶水污染物处置联合监管制度”写入法规。重庆市印发《重庆市2022年推动长江经济带发展工作要点》，明确“全力推进船舶污染物重庆‘零排’方案”。由重庆市发展改革委（长江办）牵头，统筹重庆市交通局、生态环境局、住房城乡建设委、城市管理局等部门全力构建“船-港-城”体系，不断完善接收处置体系建设，加大与公共设施衔接力度，推动建成船舶污染物固定或移动接收设施1631个，实现长江重庆段码头100%具备船舶水污染物接收能力，“船-港-城”体系建设成效明显。各部门全力解决船舶污染治理中的突出问题，加快推进航运绿色发展，构建齐抓共管格局，形成船舶污染治理工作合力。

3.3 地方之间的共保共治

大力营造船舶水污染共管共治共护的良好环境，加强与沿江省市船舶水污染治理的交流合作，既学其他省

市的好经验，又共享重庆好的做法，互学互鉴共同推进长江大保护工作。四川、湖北等省市对重庆市推行的船舶水污染物“零排放”模式高度认可，对重庆市认可的“零排放”船舶相关设备实施免检。

4 实施船舶污染治理“零排”方案的经验

习近平总书记在2018年全国生态环境保护大会上提出：“不管有多么艰难，都不可犹豫、不能退缩，要以壮士断腕的决心、背水一战的勇气、攻城拔寨的拼劲，坚决打好污染防治攻坚战。”“零排”治理方案提出后，由于各方面条件限制，在实施过程中遇到了诸多难题，但重庆海事局上下不畏艰难、披荆斩棘、砥砺前行，通过坚持不懈地努力，逐一破解相关困局，为“零排”治理开辟了一条通往成功的道路。

4.1 坚持依法治理

虽然“零排”方案在推广初期就得到了辖区绝大部分船舶的积极响应，但是仍然面临执法无依据、船舶实施后无保障的尴尬局面。通过主动向重庆市人大汇报、邀请实地调研，最终使“零排”方案得到高度认可和支持。2020年7月，重庆市人大将“推进船舶污水收集上岸集中处置”纳入新修订的《重庆市水污染防治条例》，重庆“零排”方案从此有了法规保障。

4.2 坚持改造先行

“零排”后，船舶水污染物处理方式发生根本性变化，需要增设污水柜并同时盲断除通岸管路外的其余外排管系。为此，重庆海事局积极推动相关项目建设，将“零排”体系建设项目纳入“长江经济带生态环境保护修复建设投资三年滚动计划”，给予改造船舶以资金支持。同时，会同重庆市交通局全力推进船舶改造工作，发布“改造”通告，规范“改造”标准。到2021年底，全面完成近三千艘重庆籍船舶和近千艘到港外籍船舶增设污水柜和盲断外排管系的改造任务。

4.3 坚持主体责任落实

着力落实企业防污染主体责任，建立企业主要负责人、企业内设部门、船舶、船员四级责任链，实现责任主体全员动员。对航运企业船舶零排管理流于形式的，坚持举一反三，强化惩戒措施；对未有效落实零排要求

的船舶，将其所属企业所有船舶列入重点监管对象，实施到港全覆盖现场核查，并对航运企业实施约谈，从而督促航运企业落实主体责任，保障船舶零排不打折、不走样。

4.4 坚持严格执法

“零排”治理作为创新的监管手段，面临全新的监管环境，重庆海事局通过分阶段推进，促使“零排”治理成为习惯。实施伊始，围绕污水“零排”管理要求，创新监管方式实施九个“一”工作举措。不断加大执法力度，遵循“无禁区、全覆盖、零容忍、强高压”的原则，采取“错时巡航”“杀回马枪”等形式，严厉打击偷排直排、虚假交付等行为。2021年，实施防污染现场检查近3万艘次，查处各类涉污违法行为超150件。同时，坚持刀刃向内，主动对问题船舶涉及海事监管情况进行倒查，并对落实不力的基层单位进行约谈，通过严肃对内执纪问责，强化基层监管责任落实。

5 进一步提升船舶污染治理“零排”方案实施效果的建议

虽然船舶污染“零排”治理已经取得了初步的成效，但是在其实施过程中仍然遇到了诸多瓶颈，还需要进一步的总体谋划并持之以恒加以推进。

5.1 完善顶层制度设计

当前，船舶水污染物“零排放”治理尚未强制实施，现有“达标排放”船舶实施“零排放”缺乏必要的技术标准进行规范，“零排放”实施后的效果缺乏必要的评估细则予以评判，违反“零排放”管理要求的船舶在违法行为的认定和处罚实施方面存在空白。现阶段船舶水污染物“零排放”主要针对船舶垃圾、含油污水、生活污水、洗舱废水等，数量较大的“灰水”（洗碗水、厨房水槽、淋浴、洗衣、洗澡池和洗手池下水道的排水等）以及载运普通干散货物船舶货舱清洗水等尚未纳入排放管控范围，影响了“减排”效果。因此，需要尽快通过顶层设计明确上述空白领域的具体要求并提前加以引导，逐渐减小长江航运的快速发展与高质量绿色发展之间的矛盾。

5.2 统筹协调船岸联动



船舶水污染物“零排放”治理是一项系统性工程，需要从船、岸两个维度协同发力，强化保障措施，统筹协调整体推动。一方面是必须要确保必要的资金支持，统一实施船舶污水收集设施安装改造；另一方面需要统筹规划建设岸基支持保障设施，提高污染物接收转运处置能力和效率，实现“船—港—城”有机融合，打通肠梗阻，畅通微循环。通过从技术规范、经济政策和监管措施上做好岸上和船上的协调与衔接，打通船舶水污染物交付、接收、转运、处置全环节。

5.3 长江全线协同推进

长江经济带全流域的广泛性以及长江水系各通航水域的连通性，形成了长江干线和支流水域、长江上中下游各水域船舶相互流动，船舶登记地、航运企业所在地以及长期作业地不统一的特点。因此，在目前船舶水污染物“零排放”治理实施过程中，更需要相关部门协同推动、联合执法，实现干线与支流、上中下游之间的协调联动，统一全流域执法标准和水污染物接收政策，建立实施长江经济带统一的船舶水污染物“零排放”治理机制。

5.4 各方力量广泛参与

推进船舶水污染物“零排放”，除了交通运输部门和海事管理机构的积极努力外，还需要港航企业、污染物接收单位的广泛参与以及住建、城管、生态环境等相关部门的积极配合。航运企业需要认真落实污染防治第一责任，及时完善所属船舶的设施设备，落实船员污染防治责任，确保船舶水污染物主动交付上岸；港口企业和污染物接收单位应主动承担船舶水污染物接收责

任，进一步增强服务意识，规范水污染物交接和收费行为，严格杜绝虚假交付接收行为发生，确保船舶水污染物接收转运处置数据的真实性和准确性；住建、城管、生态环境等相关部门应督促岸上转运处置单位及时转运、妥善处置接收上岸的污染物，确保危险废物得到规范处置。

6 结语

重庆海事局将以习近平生态文明思想为指导，以习近平总书记视察长江重要讲话精神为根本遵循，将确保船舶污染物“零排”治理措施得到有效落实作为长江干线重庆段船舶污染防治攻坚战的新征程，砥砺奋进、笃行致远，以高标准的制度、高水平的管理、高要求的执法，助力长江航运高质量发展，以实际行动迎接党的“二十大”胜利召开。

参考文献：

- [1] 三峡库区及其上游水污染防治规划 [A]. 2001.
- [2] 三峡库区及其上游水污染防治战略咨询研究报告 [R]. 2008.
- [3] 重庆市水污染防治条例 [A].

(本文作者系重庆海事局局长)

