

关于保护建设长江黄金水道的政策建议（共两项）：

- 一、 加快建设沿江铁路和全程物流系统的规划建议
- 二、 应对沿长江流域船舶污染综合防治问题的对策建议

2016年8月8日

（作者 上海交通大学公共政策研究所 所长 顾建光 教授；

联系地址：上海市华山路1954号 国际与公共事务学院； 电话：13916894715；

email: jgggu@sjtu.edu.cn)

一、 加快建设沿江铁路和全程物流系统的规划建议

长江是我国第一大江河，长江流域涉及我国19个省份，约占国土面积的五分之一，蕴藏着我国三分之一的水资源和五分之三的水能资源，拥有我国二分之一的内河航运里程。

据长江水利委员会统计，长江流域已建水库约4.6万座，总库容2500多亿立方米；建成地表水蓄、引、提、调水工程约522万座，实际供水能力约2000亿立方米；发展有效灌溉面积2.26亿亩；已建和在建水电站2400多座，总装机容量1.32亿千瓦；长江水系通航里程7.1万公里。

无疑，长江是我国人民赖以生存的母亲河，是服务我国经济发展的最为重要的黄金水道。长江对于中华民族的重要性怎么估计也不为过。对于这样一条世界级的大河，我们的战略应该首先是保护，然后是利用。

《十三五规划》关于推进长江经济发展的部分提出，“坚持生态优先、绿色发展的战略定位，把修复长江生态环境放在首要位置，推动长江上中下游协同发展、东中西部互动合作，建设成为我国生态文明建设的先行示范带，创新驱动带、

协调发展带。”

在当前长江航运运输已经处于接近饱和、承载过重的状态下，不宜再过于强调长江水道作为运输通道的开发利用。现代以来，随着多元交通运输工具的快速迅猛发展，总体上说，河道航运在国民经济中的地位在持续下降。但是，这不意味着大河通道在国民经济中的地位，包括运输通道发挥的作用在下降。

事实上，长江的水运系统已经不再能适应当前经济发展的需要。在世界上大河的两岸一般都建起了“钢铁巨龙”大通道。比如，美国密西西比河沿岸的铁路事实上已经成为流域经济的大动脉。现在长江沿岸的铁路仍然断续相间。我国东西交通仍然不如南北联系的便捷，严重阻碍了东西向经济带的发展壮大。

沿江铁路建设对于长江水运系统的发展和效率提升可以起到以下几个方面的作用：

1. 沿江铁路的贯通可以大大减轻长江航道本身的运输压力和运输量。在铁路贯通暂时还不具备条件的地段可以采取高速公路暂时替代。尽管铁路运输要比水运的成本略高，但是前者具有快捷、安全和准点、不受外部气候条件影响的优势。因此，沿江铁路运输可以很好地发挥对长江航道运输的替代作用。

2. 由于沿江铁路具有与公路运输之间的衔接贯通网络化功能，可以构成长江运输的立体系统，可以更好地扩大长江运输的“流域渗透”范围。如发挥“水铁联运”、“江海联运”的模式。

3. 沿江铁路系统的构建可以与航道运输系统形成之间的互补作用，更好发挥效能，给与运输客户以更好的机会选择。比如，某一段采取水上运输，另一端采取铁路运输。

由此可见，长江运输的未来目标是建设“全程物流系统”。所谓“全程物流

系统”是从两个方面而言的。首先是航道运输、铁路运输、公路运输乃至航空运输之间通过信息化渠道和互联网络的无缝衔接和统一调度。其次是在长江上游、中游和下游之间的无间隔统一协调的调度模式。

这样的物流系统还将有利于沿长江经济带结构的优化调整；有利于东中西经济的协调发展；有利于流域经济的整体性发展。

目前在长江经济中狭小的物资流通状况必须改变，区块经济内相当程度的封闭式物流循环应该打破。

具体地讲，就是要在沿长江经济带的各行政区划之间在管理、技术和信息网络方面的互联互通，建立起跨区域的统一协调的管理系统。

三、 应对沿长江流域船舶污染综合防治问题的对策建议

今年1月5日，习近平总书记在重庆召开的推动长江经济带发展座谈会上明确表示，当前和今后相当长一个时期，要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。把推动新型城镇化作为重要抓手，加强与“一带一路”战略衔接互动，培育长江经济带全方位对外开放新优势。

《十三五规划》提出，“推进全流域水资源保护和水污染治理，长江干流水质达到或好于Ⅲ类水平。基本实现干支流沿线城镇污水垃圾全收集全处理。妥善处理好江河湖泊关系，提升调蓄能力，加强生态保护。统筹规划沿江工业与港口岸线、过江通道岸线、取排水口岸线。”

现在长江沿江城市大多在长江中取水，长江饮用水依赖度很高。整个长三角地区的城市饮用水几乎全部直接取自长江水。长江母亲河的水质如若遭到污染，

对于长江沿岸的居民生活饮用水安全来说，几近是灾难性的。

在水质防治方面，关于长江沿岸排水口以及水源地污染影响，已经得到各方比较多的关注，也有了大量的研究，提出了不少的防治之办法。然而天天在长江上通行的成千上万、几近饱和的船舶的排污，无时不刻不在对我们的母亲河构成污染威胁。对此仍然缺乏足够的重视，也没有得到有效的防治之道。

除了以上我们提出的建设贯通长江的沿江铁路，以减轻长江航道船舶流量的策略手段以外，在此特别提出对策建议：把船舶污染防治作为保护好长江水质的最为重要的保护屏障。

船舶污染防治是一个系统性的工程，其终极目标是建立一种安全、清洁、高效的船舶污染管理模式。船舶污染管理需要贯穿预防、生产、治理的全过程，管理对象涉及沿港船舶运输需求企业、进出港船舶的船主及承运人等。管理内容涉及船舶油类污染、有毒液体污染、包装有害物质污染、生活污水污染、垃圾污染等各个方面。

船舶污染的渠道主要包括以下几个方面。

（一）船舶造成的油渍污染。近年来的情况显示，在各种污染中，油渍渗漏造成的污染是最严重的。由船舶造成的油渍污染主要有正常营运操作性排油和各種事故所造成的溢油。正常营运操作性排油，主要是排出机舱底污水、油船压载水、洗舱水等中所含的油类。压载水和洗舱水的肆意排放造成的油污染更加突出。船舶事故溢油具有偶然性，一般情况下不会发生，其事故类型主要有五类：（1）因船体断裂造成的污染事故。（2）船舶触礁发生的污染事故。（3）因船舶碰撞发生的污染事故。（4）因船舶时空造成污染事故。（5）因船舶装卸货操作过失造成污染事故等。

(二) 船舶运输中的有害物质污染。近年来,随着运输危险化学品船的增多,有害物质造成的污染也越来越严重。运输这些有毒物质所造成的污染,包括压载水、洗舱水、舱底水以及由于发生事故造成的有毒有害物质的大量泄露和装卸作业中造成的跑、冒、滴、漏等原因造成的污染。沾有这些有害物质的包装材料、垃圾等入江河也会造成江河污染。

(三) 船舶生活污水污染。船舶生活污水通常是指生活中所产生的污水,主要是从生活处所排出的排泄物,如厕所排泄物、医疗室排泄物、厨房、洗浴室、洗衣间的排出污水等。由于生活污水中含有细菌、病毒及各种营养化物质,当其排放入江河后会对江河水造成污染。如江河水中所含的营养物质会导致江河水中的溶氧耗尽,有机物腐化后会散发出难闻的臭味等。

(四) 船舶垃圾污染。船舶营运中会产生船舶垃圾,这些垃圾主要包括垫舱物料、包装材料、脱落的油漆残渣、铁锈、油棉纱等,船员、旅客生活中形成的食品残渣、日常消费品的废弃物等其他废物。如果直接排入江河中,都将破坏江河资源,造成江河环境污染。

在船舶污染防治存在着法律制度规制方面的重要缺陷。

(一) 鉴于我国船舶污染防治的法律法规完善尚处起步阶段,相关制度的建立时间不长,一些制度也只是做了原则性的规定,缺乏具体的操作细则。在这种情况下容易产生新的问题。对于规制的具体执行者而言,可能产生行政不作为与自由裁量权过大的问题。首先是主管部门的管理尤其是执法具有“被动”属性,很难直接体现绩效的管理(水体环境保护),容易滋生不作为,而缺乏具体的操作细则却恰恰为行政不作为提供了借口。其次是自由裁量权过大。由于缺乏必要的操作细则,使得执行者的执法力度可轻可重,处罚幅度可上可下。

(二) 激励性的立法规制力度不够。公共治理强调多主体的参与，然而我国现行法律法规主要针对政府职能部门污染防治管理，强调传统规制手段，对激励其他主体参与污染治理的规定并不多见，从而造成了船舶污染治理的被动局面。参与治理的主体或是消极的完成硬性任务，或是侥幸的逃避责任，或是空有满腔热情却“报国无门”。

(三) 我国水域管理遵循行业管理为主，行业管理与综合管理相结合的管理体制。防治船舶污染水体的主管机关是江河海事部门，同时还涉及港务监督、渔业行政主管部门、军队环保部门。船舶污染防治的管理部门。根据其使用属性不同可分为渔船、商船、军舰，其中渔船由隶属于农业部的渔政部门管理，商船的污染防治工作由交通运输部的海事部门管理，军舰由于其特殊属性不受任何其他主管机关管理。当船舶造成水域的环境污染事件时，环境污染的防治会因船舶的属性、船舶所从事的活动牵扯不同的主管职能部门

在船舶防治方面的实务操作中，长江船舶污染治理工作存在以下的问题。

(一) 船舶污染防治涉及部门多，缺少协调机制。船舶是一个流动性的水上作业平台，在水上有港口、航道、水利等，也有其他兼管安全的部门对其进行多头管理，政出多门，难以形成一个连贯整体。主管职能部门职权分工存在交集与空集，部门间出于自身绩效考量容易产生行政权异化，互相推诿扯皮，难以形成执法合力。

(二) 执法部门和执法程序间缺少磨合。以溢油应急响应体系为例，政府部门之间的信息沟通沿袭传统的层级传递模式，险情逐级上报，指令层层下达。各参与职能部门的应急管理系统各自孤立，信息无法达成共享，导致综合性信息分析不足，使得预测预警功能得不到充分发挥。还有个别部门出于自利因素，对信

息采取瞒报做法，导致信息沟通不畅，影响了体系的正常运作

（三）公众媒体的参与监督机制薄弱。目前来看，我国江河流域船舶污染防治的公众媒体参与监督渠道尚未真正形成。船舶污染的直接受害者举报困难，媒体深度报道压力较大，出现污染后果异常严重时治理工作才能有效开展，延误了治理最佳时机，进而严重影响了我国江河流域船舶污染防治管理工作的效率。

建设完善长江船舶污染防治的执法与治理制度的对策意见。

（一）**细化执法依据。**船舶污染治理包括对污染事件的调查、取证及污染事件的处罚等方面。根据我国现有船舶污染防治实务发现，在认定污染事件性质时，法律、法规、规章未对排放污染废弃物行为予以明确的界定，即哪些属于禁止排放，哪些属于未按规定排放，最终导致行政处罚裁量权过大。这方面的改进有赖于相关法律法规的具体细，使其具有更好的可操作性。

（二）**独立专业中介机构参与监督。**独立专业中介机构作为第三方，其公正、独立的特性决定其能够为船舶污染防治工作提供较快较准的信息，缓解船舶发生污染事故后的缓报瞒报难题。同样的，专业独立中介机构也可在行政执法的监督中发挥公正独立的作用。建议设立执法“独立董事”机制，专业独立中介机构以独立第三方身份参与行政执法工作，记录执法全过程并追踪执法结果，撰写观察报告并直接对船舶污染事务协调机构负责。

（三）**培养并支持污染防治的公众参与机制。**政府职能部门提高执法绩效确实可以改善江河流域船舶污染治理，但仅凭细化执法依据、改进执法手段、扩大执法覆盖面和加大主动巡查的力度、实施执法绩效考核是无法克服执法自身属性带来的缺陷。因此发挥污染防治其他利益主体，尤其是社会第三方参与，可以一定程度的弥补执法不足，起到及时、科学、高效的治理效果。

船舶污染防治社会参与主体包括民间组织、媒体及公众。

以民间组织为例，其可发挥三大作用：第一，开展环保宣传运动，提高公民的环保意识。通过自身的专业优势向社会公众提供新的水体环境信息及船舶污染防治的先进理念，通过组织水体环境保护的活动吸引社会公众参与，提高水体环境保护意识。第二，在政府与公众间建立沟通渠道。民间组织能同政府保持密切的关系，传达民情反映民众期望，使政府的政策更体现公众的需要，同时民间社会通过约束所属成员从而促成港口环境利益及权利诉求的理性化、程序化。第三，参与船舶污染防治立法，起到监督与促进作用。由于民间组织是社会的基础性力量，可形成有效的舆论监督；可利用其专业优势提供科学的决策建议；可就自身关注的事件进行跟踪调查，披露港口环境污染事件，揭露不法行为。

我国的民间社会参与环境保护仍处在初级发展阶段，尽管国际法以及发达国家对非政府组织参与环境保护的法律规定和制度设计各不相同，但还是有一些共同的规则和成熟的经验，对我国十分具有借鉴意义。