

海峡两岸船舶油污应急协作研讨会
会议材料之七

建立台湾海峡两岸船舶溢油应急 协作体系的建议

福建海事局

中国·福州

2003年8月28日~29日

《建立台湾海峡两岸船舶溢油应急协作体系的建议》目录

1	前言	1
2	中国溢油应急反应现状	2
3	台湾海峡水域溢油应急计划的简介	4
3.1	适用范围	4
3.2	组织指挥	4
3.3	应急队伍	5
3.4	应急设备	5
3.6	培训与演习	5
4	建立台湾海峡两岸船舶油污应急协作体系的必要性和紧迫性	6
5	建立台湾海峡两岸船舶油污应急协作体系的建议	6
5.1	在编制应急协作计划中充分体现两岸的协作思路	6
5.2	两岸船舶油污污染应急协作体系建议的基本功能	7
5.3	台湾海峡两岸船舶油污污染应急协作计划建设的基本内容及结构框架	7
5.4	建议实施两岸船舶油污应急协作应分两个阶段开展	9
6	海峡两岸船舶油污污染应急协作之展望	11

建立台湾海峡两岸船舶溢油 应急协作体系的建议

福建海事局

摘要：为了贯彻《中华人民共和国海洋环境保护法》，切实履行国际海事组织《1990年国际油污防备、反应和合作公约》（OPRC90）的义务，我国已建立了《中国海上船舶溢油应急计划》及重要海区的溢油应急计划，包括《台湾海峡水域溢油应急计划》。这些应急计划已经交通部和国家环保总局批准发布。本建议从《台湾海峡溢油应急计划》入手，认为《台湾海峡溢油应急计划》仅是台湾海峡大陆一侧的实施内容，海峡两岸在船舶油污应急协作方面有着重要的意义和前景，对此提出两岸协作的建议，实现对台湾海峡溢油的预控和保护海洋生态环境的目标。

关键词：两岸 油污应急体系 协作

1、前言

海上船舶溢油是造成海洋环境污染损害的主要因素之一，随着海上石油运输量日益增长，船舶溢油事故也不断发生。据统计，从1965年至1997年，全世界船舶溢油事故中，溢油量在万吨以上的共有79起，总溢油量为4146万吨，其中最严重的一次溢油量达26.7万吨。在我国，从1973年到1999年3月，溢油50吨以上的重大事故有53起，总溢油量2.9万吨，其中最大一次溢油量为8000吨。

海上船舶溢油事故，不仅使自然环境、生态资源受到损害，经济蒙受损失，而且严重危害人体健康。溢油事故引发的火灾，还可能会导致海上和沿岸设施、船舶等的损坏。

1989年发生在美国阿拉斯加的“埃克森·瓦尔迪兹”号油轮触礁搁浅事故，共溢油3万余吨。由于防备不足，措施不利，未能有效地控制油污扩散，使威廉王子湾遭受到空前的污染损害。海洋生态系统遭到破坏，大量野生动植物死亡，渔业资源受到危害，渔场被迫关闭。油污清除工作持续了两年多时间，污染损害赔偿和清

污费用达 80 亿美元。

1983 年发生在我国青岛污染了胶洲湾 230 多公里的产养殖区 15000 余亩。经济

2001 年 1 月 27 日“隆没。福建海事局紧急启动台将损失减少到最低程度；

2001 年 9 月 30 日上海域触礁，船底破裂进水，福如该轮不采取及时有效措施

2000 年 4 月 23 日在福泄油，海事局组织大量人力

2002 年 4 月 30 日在厦与出港的一艘集装箱轮碰撞事发后厦门海事局成功组织

为防治溢油污染，最大国家、区域、地方和港口溢了《73/78 国际防止船舶造了《船上油污应急计划》的应和合作公约》(OPRC)，《1992 年国际油污损害民事等有关海洋环境保护的公约

2、中国溢油应急响应

中国政府和海事主管部出迅速、有效的应急反应，一方面积极加入 OPRC 公提高履约能力；另一方面加制定污染应急计划，提高溢

根据 OPRC 的要求, 当事国应制订国家和区域的溢油防备和反应计划。按照《中华人民共和国海洋环境保护法》规定, 国家根据防止海洋环境污染的需要, 制定国家重大海上污染事故应急计划, 国家海事行政主管部门负责制定全国船舶重大海上溢油污染事故应急计划。中华人民共和国海事局(交通部海事局)在总结我国船舶监督管理和溢油应急防治经验和编制大连、天津、上海、宁波、厦门、广州等港口溢油应急计划的基础上, 参照 IMO 溢油应急计划编制指南和一些发达国家的溢油应急计划, 结合我国国情, 组织制定了全国海上船舶溢油应急计划, 并于 2000 年 4 月 1 日生效。

全国海上船舶溢油应急计划由三个层次组成(见图 1), 即中国海上船舶溢油应急计划、海区(北方海区、东海海区、南海海区和特殊区域的台湾海峡水域、秦皇岛海域)溢油应急计划和港口水域溢油应急计划。此外, 根据 MARPOL73/78 的要求, 我国国际航线和国内航线的船舶分别于 1995 年和 1996 年编制完成了《船上油污应急计划》。

船舶溢油应急体系的建立和污染应急计划的实施, 大大提高了对海上船舶溢油事故的应急反应能力, 减轻了船舶突发性污染事故对海洋环境的污染损害。2000 年 11 月 14 发生在广东虎门水域的“德航 298”碰撞溢油事故、2001 年 1 月 27 日发生在的福建平潭海域的“隆泊 6 号”触礁溢油事故的处理证明应急计划在船舶溢油事故中的实施是有效的、成功的。应急计划的制定与实施, 对履行中华人民共和国缔结或参加的国际公约的义务和深入贯彻《中华人民共和国海洋环境保护法》, 促进海洋经济可持续发展战略, 保护海洋环境将起到积极作用产生深远的影响。

我国在强化国内溢油应急立法、完善溢油应急体系的同时, 还加强了西北太平洋地区的国际间溢油应急合作, 与日本、俄罗斯、朝鲜和韩国五国联合制定了《西北太平洋地区环境保护行动计划》。为了加强对黄海水域环境的保护, 近两年又加大了与邻国的合作力度, 中韩两国的双边协议已在讨论之中。多边和双边协议的制定与实施必将对保护区域海洋环境发挥积极作用。

續

3、台湾海峡水域溢油应急计划的简介

3.1 适用范围

参照福建省海上搜救中心界定，从北纬 $23^{\circ} 30'$ 到 $27^{\circ} 10'$ ，东部中线（既 $27^{\circ} 23' N$ ， $122^{\circ} 37' E$ ； $24^{\circ} 51' N$ ， $119^{\circ} 57' E$ ； $23^{\circ} 02' 54' E$ 三点的连线）的海域（见图 2）。其中包括沿海著名的海滨旅游区海重要的自然保护区 18 个，船舶溢油重点防治区域 5 个。

3.2 组织指挥

台湾海峡水域溢油应急组织指挥系统由三级机构（机构组成及其与关系见图 3）。

第一级为台湾海峡水域溢油应急指挥部（简称“指挥部”）。负责本急的统一组织协调和指挥。指挥部办公室设于福建海事局，与福建省海办公室合署办公，负责日常业务工作。指挥部的总指挥由福建省人民政府，常务副总指挥由福建海事局局长担任，副总指挥与成员由省海上搜救小组有关成员及其他有关部门领导担任。

第二级为厦门、福州、宁德、莆田及泉州海区溢油应急分指挥部（“分指挥部”），负责各自辖区溢油应急的统一组织协调和指挥。分指挥部办公室海事局，与各地海上搜救分中心办公室合署办公，负责日常业务工作。总指挥由各地副市长兼任，常务副总指挥由各地海事局局长担任，副总由各地海上搜救分中心领导小组有关成员及其他有关部门领导担任。

第三级为海上溢油应急现场指挥部（简称“现场指挥部”），是分指油事故现场的指挥机构或临时指挥机构，由现场的海事处处长担任指挥。

总体上，该计划涵盖了包括了政府、经贸委、交通（海事）、环保、口岸办、外事办、海关、海洋、水产、民航、气象、邮电、保险、救捞门，还与海上搜救计划相结合。

3.3 应急队伍

本辖区福州、厦门、泉州海事局，以不同形式组建了清污队伍。共有 15 个清污队，专职与兼职人员约有 113 人。平时从事港区（或油码头）的油污染防治工作，如：布设围油栏、回收和处理油污水及残油等。港区发生溢油事故时，立即投入溢油应急行动。各清污队（或公司）大都是近 1—2 年成立的，具有处理港区中、小规模溢油事故的能力。

溢油应急防治队伍建设计划是组建能自养的溢油应急队伍一是按各分指挥部规定，辖区内各油码头视其规模大小组建由 2—6 人组成的专业清污队，在本辖区发生溢油事故时，由各分指挥部统一调用清污队人员。二是支持和发展各类清污公司。

同时还成立了由各部门行业专家组成的咨询组，为应急行动提供及时技术咨询，对事故总结提供参考意见和对未来的海上溢油应急行动提出改进措施和方案。

3.4 应急设备

应急设备方面采取小型设备现有各港口分散配置、集中调用，大、中型设备配置于溢油污染重点防治区域（既闽江口海域、海坛海峡、湄洲湾至泉州湾外海域、厦门港以东海域及东山岛以东海域）的原则，并且对设备配置和数量、类型、经费预算做出了详细规划。

3.5 通信系统

计划中利用了几乎目前可用的所有通信方式，包括 GMDSS 系统、邮电公用网、全国交通专用卫星通信网和 Internet，实现溢油报警通信、指挥部与有关方面的通信以及溢油应急行动指挥通信。

3.6 培训与演习

体系还对作业人员和管理人员的培训目标、时间、内容等做了安排，对溢油应急演习做出了时间和内容上的规划。

总之，台湾海峡油污应急计划充分考虑大陆的具体情况和考虑到目前现有条件下的可操作性，又赋予一定的高科技含量，具有一定的前瞻性和今后的发展。

4、建立台湾海峡两岸船舶油污应急

台湾海峡是重要的航行通道，每年有大约 100 天都有许多大型油轮通过。目前，国际上的油轮船发生了多次的事故性溢油，给全球的海洋环境带来严重危害。在美国极其严格的港口国监督检查（PSC）下，老旧油轮被投入到 PSC 检查相对宽松的亚洲海域，船舶状况不佳，易发生事故，由于没能满足最损能力差，发生重大船舶溢油事故可能性大，是事故多发地区，这对海峡两岸的海洋环境带来严重危害。海峡两岸溢油反应体系，但是我们应该看到不足之外，海峡西侧一半，海峡水域的东侧一半并没有有效控制溢油，不是科学的处理溢油的方法，一旦发生重大溢油事故，其影响范围是随着气候、风向、潮水及相关的自然因素而扩大，必须要有两岸双方的合作和应急响应来减少损失。

但是目前两岸双方都对对方的溢油应急体系了解不够，缺乏设置两岸之间的协调、协作方法，缺乏协作互助的作用，两岸缺乏共同抵御重大溢油事故的应急协作体系是迫在眉睫的。

5、建立台湾海峡两岸船舶油污应急

台湾海峡两岸船舶油污应急协作，首先要制定《台湾海峡两岸船舶油污应急协作计划》，研讨共商提出《台湾海峡两岸船舶油污应急协作计划》，并在演习、培训、日常业务和实际的处理和处置中，建立牢固的协作基础。

5.1 在编制应急协作计划中要

(1) 充分尊重双方的意见，充分发挥各自的优势，实施台湾海峡区域性溢油应急方面的密切合作；

危险程度评估、重点保护区域、确认资源布局，建立支援应急指挥训练等方面的问题，并尽量运用最新的先进科技手段（包括 VTS）

(3) 建立和保持经常性联系，随时跟踪两岸间最新的协作需求，定期会晤制度，以解决协作中的阶段性问题；(4) 最终实现组织整合，并全面实现规范治理和规范开展溢油应急协作；(5) 重视各自独立决策的空间；(6) 贯通“一方有事，双方支援”的原则和协作利益服务。

船舶油污应急协作体系建议的基本功能：

作为处理重大油污事故的依据；

事件的指挥系统及支援协作的措施；

的适用范围；

危险区和敏感区域，列明优先保护次序和需要注意的事项；

范围内部门的通信联络方式，列明紧急事件主要联络渠道和机构；

的交流，技术研讨，联合演习及人员培训等。

海峡两岸船舶油污应急协作计划建议的基本内容

用和覆盖的海区范围

提供的所辖区域的风险区，绘制海峡两岸环境敏感区分布及资源

保护区

程序和联系通信系统

海峡船舶油污风险评估，并指出设备配备要求或规划，建立油污

互相通报防污资料制度

总原则，即研究制定船舶的污染应急行动及两岸配合和相互支援：

时，两岸均可按照具体的情况需要，向对方请求援助，援助方应

最快的提供援助，开展合作行动。

船舶油污应急协作指挥方案，以及启动协作计划的原则：

- 当油污事件仅涉及一方且属一般的油污影响时，只需启动一方油污应急计划予以解决。

- 当油污事件仅涉及一方，但事态严重，并评估可能影响另一方时，应启动协作计划，请求另一方加强戒备，并参加援助行动，协作行动由一方（即被援助方）担任指挥。
- 当油污事件涉及到双方的问题，应立即启动协作计划，协作行动由商定的其中一方担当指挥。一般情况下应商定由受污染较为严重的一方（或事件发生地点所辖的一方）来担任指挥。
- 当遇到特大的油污事故时，或者两岸协作都不足以应对时，双方共同成立临时协调中心担任指挥。协调中心设立于事件发生地最接近的港口，并由事件发生地所辖的一方作为召集人负责统筹指挥或协商确定中心总指挥，两岸各设现场总指挥。

(8) 标明两岸所辖应急防污队伍或应急防治设备的资料，按规定的表格填制所辖应急防污队伍或应急防治设备的资料，以便于双方在寻求或提供援助时作参考，选择适当的人力和物力资源。

(9) 业务技术研讨、交流培训和演习

定期进行业务和技术方面的研讨和交流，轮流举办联合演习，以便工作人员熟悉双方的设备和运作。联合安排开展工作人员的培训，以促进人员的素质提高，保证协作计划的良好实施。

(10) 制定两岸船舶油污应急费用支付和偿还办法

费用评估和协助索赔基本遵循《1990年国际油污设备应急和合作公约》、《1969年国际油污损害民事责任公约》(CLC1969)和《1971年国际油污损害赔偿基金公约》(FL71)以及国内相关的油污损害的法律、法规。

当两岸合作方的一方负责调查处理的溢油事故造成海洋污染损害，如溢油事件造成了另一方利益人的损害。需要进行民事责任赔偿时，或双方按照协作计划共同参加溢油的清除控制需要索取清污费用时，那么双方应对事件索赔取证，并及时提供有关的资料，备齐索赔资料双方共享。负责调查处理的一方在处理对于另一方提出的费用和索赔应与充分考虑。

(11) 研究探讨在船舶油污机载遥感、卫星遥感监测技术、油污应急专家系统

便对
湾海
议先
已建
的溢
的运

建立
括溢
取的

双方
够有

性溢
岸的
协会

视、
油监

视系统双方采取互补的形式，采取多种监视方法，充分利用监视设备的互补性来强化溢油监视系统，及时向两岸双方提供监测报告，溢油扩散预测等信息，对溢油事故的影响程度和范围进一步评估，以便制定应急对策方案。协作中应注重现代高新技术的运用和开发研究；如台湾海峡 VTS 项目、VHF 项目、台湾海峡船舶定线制、船舶报告制的研究和建设，开发应用溢油模拟系统和专家评估系统等。

(3) 完善溢油应急通讯系统

有效的通信联络能使遇难船舶得到及时救援，使溢油事故得到及时处理，以尽量减少人命和财产损失和环境损害。目前大陆虽然强化了台湾海峡的安全通讯网络，但还没有做到沿台湾海峡全面覆盖，存在许多的盲区，而台湾在海上通讯方面由相当的优势和基础，两岸的合作能够产生互补的作用，使台湾海峡溢油应急通讯系统得到进一步的改善。

(4) 统筹利用两岸的溢油应急设备

溢油应急设备的配置，特别是溢油应急船舶、飞机等在溢油应急计划中占有重要的地位，但设备的配置不仅耗费大量的资金，而且维护、保养管理的投入也很大。如配置不合理，将造成极大的浪费。因此，在溢油设备的配置上，两岸合作有着重要意义，通过双方协作合理配置重要的溢油设备，形成互补型的设备配置机制，既有利于资源的保护，又有利于设备的应用和维护管理。

(5) 建立两岸双方溢油合作工作机制

对需要两岸共同参与溢油应急反应的溢油事故，做出如溢油评估、溢油监视、调遣应急设备、船舶材料、人员进入等方面的安全和协调，包括回收污油以及污染物的处理和运输安排。

(6) 台湾海峡属于溢油事故索赔证据共享

当两岸合作方的一方负责调查处理的溢油事故造成海洋污染损害，如溢油事故造成了另一方利益人的损害，需要进行民事责任赔偿时，或双方按照协议共同参与溢油的清除控制需要索取清污费用时，那么两岸双方应对事故索赔取证，并及时提供有关资料，备齐索赔资料双方共享。

6、海峡两岸船舶油污污染应急协作之展望

海峡两岸溢油合作能够实现两岸双赢，有百利而无一害，可以促进海洋经济的可持续性发展，实现绿色海峡，达到保护海洋环境的目标，是造福人类的工程。两岸溢油合作，防治船舶溢油污染海域，为两岸的发展创造一个良好的外部环境，同时，也为台湾海峡双方船舶的海难救助和防治船舶污染水域的合作创出新路，大家一起共同守护这片蔚蓝，“让航行更安全，让海洋更清洁”是我们的共同目标。