

完善舟山海域“海上环卫”工作机制研究

□耿相魁 韦芸

联合国环境规划署和我国国家海洋局都把海洋垃圾定义为:在海洋和海岸环境中被丢弃、倾倒或遗弃的持久性的人造的或经加工的固体物质,包括故意弃置于海洋和海滩的已使用过的物体,由河流、污水、暴风雨或大风直接携带入海的物体,恶劣天气条件下意外遗失的渔具、货物等,囊括了陆源垃圾和海源垃圾,并直接导致了海洋生态环境恶化和海洋生物多样性减少。因此,治理海洋垃圾污染的“海上环卫”越来越重要。舟山市以“打造舟山美丽海湾,建设现代海洋城市”为契机,出台了《舟山市建立海上环卫工作机制实施方案》,构建起了以源头垃圾管控为基础、以湾滩问题巡查和垃圾清运处置为重点的“海上环卫”工作机制,完善了部门联动、日常监管、长效保洁三大工作机制,为建立国家“海上环卫”机制提供了舟山样板。但从当前“海上环卫”实践来看,海洋垃圾治理制度仍待健全,涉海管控部门协同仍待加强,经费保障和运营效率仍待提高,保洁队伍数量质量仍待提升,“海洋云仓”应用效能仍需普及,陆上垃圾入海、海漂垃圾、湾滩垃圾、弃置渔具和“绿色垃圾”管控仍待强化。为此建议:



一、完善海洋垃圾治理政策支持体系

首先要有强制性政策支持。一方面,推动海洋垃圾治理地方立法。明确规定地方、企业和个人责任与义务,规范行政主管部门监督管理责任,严格违规行为制裁手段。另一方面,制定海洋垃圾污染风险管理条例。从源头严格规范塑料渔具及其他塑料制品的生产、销售和使用,并会同有关部门严控塑料垃圾产生与入海。再一方面,出台海洋垃圾分类回收规

章制度。全面规定可回收物处理设施运营标准,合理布局海洋可回收垃圾处理设施,实现垃圾分类前端、中端、末端各环节有序衔接。

其次要强化激励性政策执行。一方面,创新污染者向治理者转变的奖励机制。通过财政补贴、税收优惠等手段,鼓励企业与渔民参与“海上环卫”,实现其海洋垃圾污染治理中作用的转变。另一方面,创新“积

分制”“赋誉”等激励机制。通过以“积分换物”、荣誉证书等多种形式,鼓励渔民带回海洋垃圾,并进行源头分类。再一方面,构建垃圾产业价值再分配体系。调动企业和个人参与积极性,将海岛低收入群体引入海洋垃圾分类减量体系,拓展增收渠道,实现生态共富。

再次要出台辅助性政策引导。一方面,用活“微”力量。做优新媒体传播,开通

“海上环卫”公众号、视频号,打造海洋环境保护宣传新阵地。另一方面,提升海洋环境公共服务社会认可度。试行“海上环卫”政府部门与港口企业衔接“开放日”,为公众提供参观访问机会,加深公众对“海上环卫”的了解。再一方面,提高市民海洋环境保护意识。协同公益组织开展海洋保护行动,积极推动公众参与清洁湾滩、清洁港口等活动。

二、完善海洋垃圾治理法治实施体系

首先,以法治思维引领海洋垃圾治理。一方面,发挥法治规范引导功能。运用法治手段提升海洋垃圾治理规范化精细化程度,提升治理整体效能,推动依法治海在“海上环卫”的贯彻落实。另一方面,实现职责法定和权责明晰。用法律制度规范政府和相关部门职能职责,明晰其海洋垃圾治理的法定地位和法律责任。再一方面,普及推广海洋法治思想。以“世界海洋日”等节庆日、纪念日

为契机,开展群众性普法宣传活动,有效促进法治建设与海洋保护融合发展。

其次,推动海洋垃圾治理立法。一方面,明确海洋垃圾治理的执法手段。以地方性法规形式规范海洋垃圾治理工作,通过制定专项立法或解释现有法律法规等方式,赋予政府及执法部门必要的行政处罚权和行政强制权,为“海上环卫”工作提供制度支持与保障。另一方面,推动海洋垃圾

处理责任立法。根据垃圾产生与处理过程,落实涉海垃圾处理各主体责任,严肃问责,实现“责任跟人走”、有责必究,追责溯源。再一方面,推动海洋垃圾监管立法。严控陆源垃圾入海,依据相应法律法规,对恶意倾倒垃圾主体严肃惩处,加大打击违法倾倒垃圾行为力度,对开放海域实施重点监测。

再次,严格规范治理执法行为。一方面,杜绝多头管理、重复检查和越权执法。

行政执法部门必须依法行使职权,不得妨碍渔民、企业正常生产经营活动。另一方面,严肃行政执法规定和执行。全面规范执法人员衣着标识、仪容仪表及行为用语,杜绝风纪不严谨、语言不文明等问题。再一方面,坚决抵制不良现象。以零容忍态度查处滥用职权、以权谋私等腐败行为,着力打造公正文明、包容审慎的“海上环卫”行政执法环境。

三、完善海洋垃圾治理监督管控体系

首先,以“回头看”增强监督实效。一方面,完善监督考核机制。市、县(区)和管委会、镇(街道)和社区(村)层层落实网格分片包干,强化湾滩属地管理,建立湾(滩)垃圾发现、清理、收运长效机制和监督考评制度。另一方面,完善岸线巡查和日常核查监管的联合执法机制。对岸线随意堆放垃圾、向海洋违法倾倒垃圾等行为,按照制度规定予以严惩。再一方面,

创新科技巡察把控制度。运用卫星遥感、无人机、视频监控和生态云等手段,及时掌握海漂垃圾动态,科学部署“海上环卫”力量。

其次,规范渔船岸上垃圾处置程序。一方面,建立健全渔船垃圾岸上处置制度。对其污染物、废弃物收集、转运、处置程序严格把控,严格规范渔船垃圾处置流程。另一方面,建立海陆协同处置机制。将

渔船垃圾处置责任落实到船长,陆上环卫直接对接靠岸渔船,做好渔船垃圾上岸收集、分类处置、转运及资源化利用等工作,彻底杜绝渔船上岸垃圾可能产生的二次污染。再一方面,加强渔港日常保洁巡查。严禁渔船渔港停泊期间排放垃圾,保障港区水域清洁,鼓励媒体或网站公开曝光违规现象和违纪港口,强化全社会监督。

再次,打通各部门各层级数字平台。

一方面,建立完备的“海上环卫”政务公开平台。将不同层级政府纳入其中,实现信息府际共享。另一方面,统筹建立部门合作机制。打破“海上环卫”部门信息壁垒,推动部门协同合作。再一方面,将民众纳入“海上环卫”综合治理体系。借助微信公众号、小程序等平台,打通信息收集的“最后一公里”,实现全方位数字化“共治共享”。

四、完善海洋垃圾治理经费保障体系

首先,增加设施及日常管理投入。一方面,增加污染物收集设备数量。增加渔船分类垃圾桶和港口垃圾回收设施,增设渔船油污水收集点位,切实为渔民投放垃圾提供便利。另一方面,健全垃圾收运处置体系经费保障机制。适当补贴偏远海岛垃圾清运,提高偏远海岛垃圾收集率和收运效率。再一方面,加大新型环卫设备购置和技术改造投入。增加巡查

无人机数量,实现海漂垃圾全天候、全海域监控。

其次,提高管理队伍建设投入。一方面,提升成员管理能力。定期组织各类培训活动,经常开展地区间环卫经验交流,提升“三支队伍”(湾滩巡查队伍、海漂打捞队伍、清运处置队伍)工作水平。另一方面,完善绩效激励机制。根据绩效水平和贡献程度,给予不同层级的物质奖励

和精神鼓励,提升管理人员工作积极性。再一方面,打造志愿服务支持机制。鼓励社会组织、高校组织培育相应知识技术的志愿者,为“海上环卫”发展提供可持续保障。

再次,足额安排设施设备改造投入。一方面,定期检查海陆垃圾回收情况。在渔船上增设分类垃圾桶,方便渔民海上垃圾排放与分类,并定期检查,确保垃圾不随便入

海。另一方面,帮助渔船提升改造垃圾处置设施。探索建立渔船垃圾处理设备改造补贴机制,降低改造成本,引导帮助渔民安装渔船生活污水处理和厨余垃圾粉碎装置,从根本上解决有害垃圾直接排放问题。再一方面,提高垃圾无害化处理效率和可再生利用水平。加强产学研合作,推进垃圾打捞船舶和潮间带滩涂垃圾机械化收集设备研发。

五、完善海洋垃圾治理源头减量体系

首先,创新海洋垃圾源头减量政策。一方面,鼓励渔民出海使用绿色生活方式。提倡出海作业使用环保生活用品,尽量不使用一次性塑料制品,以循环替代品代替塑料制品,从日常生活中减少塑料垃圾产生。另一方面,支持渔民进行作业工具等节能环保改造。通过补贴、低价格置换等方式,激励渔民使用如太阳能电池、新型塑料浮球等环保生产用具,支持老旧渔船更新改造为节能环保安全新材料渔船,支持资源破坏强度大渔船更新改造为资源友好型捕捞

渔船。

其次,创新海洋垃圾源头减量方法举措。一方面,完善海洋垃圾系统分类管理。全面推行海洋垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处置,健全海洋垃圾分类处置全过程严控体系,将有害、可回收和其他垃圾分离开来,尽可能减少焚烧和填埋的垃圾总量,通过源头分类促进减量。另一方面,想方设法提高海洋垃圾资源回收率。推进再生资源回收与海洋垃圾回收协同发展试点,既在收集环节充分考虑回收的便利

性,又使可回收资源在进入清运环节前得到充分回收,通过提高资源回收率实现垃圾减量。再一方面,创新厨余垃圾处置程序。渔船配备专门厨余垃圾处理机器,经过加热、粉碎、发酵等工序,可将厨余垃圾变成饲料直排入海。

再次,创新海洋垃圾末端减量新路径。一方面,提高资源回收利用率。在海洋垃圾进入焚烧填埋环节之前,再次进行分拣和加工,将废旧物品分拣中心和加工处理基地与垃圾末端处理设施对接起来,减少浪

费。另一方面,创新垃圾末端多样化处理方式。依托绿色转化财政专项激励政策,支持垃圾焚烧处理热电项目,创新飞灰金属分离提取技术,采取多种手段和方法,做好垃圾末端处理。再一方面,实现海底垃圾减量和资源化利用。推动弃置渔具高值回收,以低成本激励渔民带回废旧渔具,完善回收前端分类处理配套体系,鼓励塑料再生企业创新垃圾淬炼技术,将废旧渔具“变废为宝”,打造废弃渔具高值回收产业链。

作者单位:浙江海洋大学