

国家重大海上溢油应急能力建设规划

（2015-2020年）

2016年1月

目 录

前言.....	1
一、规划目标.....	2
(一) 指导思想	2
(二) 规划原则	2
(三) 规划范围	4
(四) 规划目标	4
二、规划方案.....	5
(一) 组织指挥	6
(二) 监视监测	7
(三) 应急清除	9
(四) 应急队伍	14
三、保障措施.....	16

前言

海上溢油事故是人类开发海洋过程中最典型、最严重的环境污染事故之一。近几年发生的大连新港“7·16”输油管道爆炸火灾事故、蓬莱“19-3”油田溢油事故和美国墨西哥湾原油泄漏事件等对海洋生态环境造成的严重影响，进一步凸显了加强重大海上溢油应急处置能力建设的重要性和紧迫性。随着国民经济的快速发展，我国对石油能源的需求不断增加，海上石油开发、运输和存储活动日益增多，溢油事故的风险与日俱增，溢油事故应急的形势愈加严峻。

为提高我国重大海上溢油应急处置能力，大连“7·16”事故后，中央机构编制委员会办公室印发了《关于重大海上溢油应急处置牵头部门和职责分工的通知》（中央编办发〔2010〕203号），明确要求交通运输部负责会同有关部门编制国家重大海上溢油应急能力建设规划，组织、协调、指挥重大海上溢油应急处置工作。2012年，国务院印发的《关于同意建立国家重大海上溢油应急处置部际联席会议制度的批复》（国函〔2012〕167号）也要求研究编制国家重大海上溢油应急能力建设规划。为贯彻国家环境保护基本国策和生

态文明发展战略，提高重大海上溢油应急能力，按照全面建成小康社会的总体部署、建设海洋强国及海上丝绸之路的总体要求，特编制《国家重大海上溢油应急能力建设规划（2015-2020年）》（以下简称《规划》）。

一、规划目标

（一）指导思想。

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，按照党中央、国务院的决策部署，坚持保护环境的基本国策和生态文明的发展战略，按照全面建成小康社会的总体部署和建设海洋强国的要求，系统谋划，科学布局，中央和地方、政府和企业分工协作，共同推进应对我国管辖海域可能发生的重大海上溢油事故的应急能力建设，保障国家海洋生态环境安全，支撑海洋经济可持续发展。

（二）规划原则。

1. 全面覆盖，突出重点。溢油应急能力全面覆盖我国管

辖海域，最大程度保障国家海洋环境安全；重点强化事故多发区、石油开发及运输密集区等高风险海域的力量配置，注重敏感资源区的防护，加强应急力量薄弱环节的建设。

2. 统筹协调，综合利用。能力建设充分利用现有应急资源，注重资源综合利用和协同共享，注重应急装备物资与日常生产运行、社会服务相结合，注重调配中央和地方、政府和企业的应急能力。

3. 立足当前，着眼长远。既要针对当前我国海上溢油应急能力建设存在的问题，又要着眼未来社会经济发展带来的海上溢油风险形势变化和应急能力需求，设定合理可行的建设目标和建设方案。

4. 多方投资，共同参与。能力建设以中央政府投资引导，地方政府落实属地管理责任，企业落实主体责任，鼓励其他社会力量在完善的市场环境下参与，形成多元化投资建设格局。各方力量合理定位分工，有效衔接，在国家重大海上溢油应急处置部际联席会议的统一指挥下，共同应对国家重大海上溢油事故。

（三）规划范围。

1. 规划年限。规划的基础年为 2012 年，规划的水平年为 2020 年。

2. 区域界限。规划的区域范围为我国内海、领海、毗连区、专属经济区以及中华人民共和国管辖的其他海域。

3. 应急处置对象。应急处置对象是指石油平台、船舶、输油管道和储罐等风险源发生泄漏事故后引发的海面漂浮溢油。

（四）规划目标。

以有效处置发生在我国管辖海域内的重大海上溢油事故为目的，初步建成重点覆盖、科学决策、快速反应、与风险相适应的重大海上溢油应急能力体系，具体规划目标为：

覆盖能力：监视监测力量全面覆盖我国管辖海域，海上溢油清除力量重点覆盖距岸 50 海里的海域。

运行能力：海上溢油清除力量可在 5 级海况下出动，可在 4 级海况下开展应急作业。

快速反应能力：第一批空中监视力量和海上溢油应急清

除力量可分别在 2 小时、6 小时以内到达距岸 50 海里内的海域。

清除能力：距岸 50 海里内任意海域海上溢油清除能力达到 1000 吨，距岸 50 海里内的高风险海域海上溢油清除能力达到 10000 吨；沿海各省（自治区、直辖市）岸线溢油清除能力和回收物陆上接收处理能力可达到 10000 吨。

二、规划方案

规划内容主要包括溢油应急处置过程中的应急组织指挥、应急监视监测、溢油应急清除，同时考虑溢油应急全过程的队伍建设。其中，**应急组织指挥**是指利用管理、通信、信息等手段对溢油应急行动进行快速、协调、有序组织的过程，主要由健全的应急组织指挥机制、完善的溢油应急预案体系、高效的应急通信系统和信息服务体系四部分组成。**溢油应急监视监测**是指利用溢油监视监测装备对海上溢油的位置、漂移扩散情况进行搜寻和跟踪的过程，为应急处置方案制定提供重要依据，主要通过航天航空遥感、船舶及岸基雷达、视频、浮标等的监视监测实现。**溢油应急清除**是指利

用有关溢油应急装备设施对海上溢油进行控制、回收、清除、贮运、转移、再处理的过程，是溢油应急处置的核心，主要由海上溢油清除、岸线溢油清除和回收物陆上接收处置能力构成。海上溢油清除能力的提高主要通过建设溢油应急设备库、溢油应急船舶等实现；岸线溢油清除能力通过建设岸线溢油应急设备库实现；回收物陆上接收处置能力包含油污水贮存、废油处理、含油固体废弃物贮存和处置等装备设施的建设。**溢油应急队伍**是各类溢油应急处置装备设施能力发挥的关键因素，主要由组织指挥人员、应急监视人员和应急清除人员构成，队伍建设主要考虑应急人员的结构、人数、培训及演习演练次数等。

（一）组织指挥。

1. 健全海上溢油应急指挥机制。在国家重大海上溢油应急处置部际联席会议制度基础上，完善溢油应急组织指挥和应急力量协调的相关工作制度和运行管理机制。沿海各省、直辖市充分利用海上搜救中心（海上溢油应急中心）资源，健全省级海上溢油应急指挥机制。

2. 完善各级海上溢油应急预案。完善现有海上溢油应急预案体系，形成包括各种溢油风险源的国家、省、市级海上溢油应急预案体系。

3. 建设畅通的应急通信系统。依托有线、无线公网和专网，完善海上搜救应急通信网，构建溢油应急与海上搜寻救助一体的应急通信系统。加强海事、海洋、公安等部门及涉海企业通信专网建设，确保海陆之间、部门之间的实时语音、数据、视频通信畅通。

4. 建设高效的溢油应急信息服务体系。依托各部门、各单位现有信息系统和数据库建设，建设连接中国海上搜救中心（海上溢油应急中心）、省级海上搜救中心（海上溢油应急中心）和其余 22 个国家重大海上溢油应急处置部际联席会议成员单位的海上溢油应急信息服务系统，实现溢油相关信息共享。

（二）监视监测。

1. 提高航天航空遥感监视能力。依托国家海洋局等部门的遥感监视系统，建立海上溢油遥感影像的采集和解译平台，

在渤海-北黄海海域、长江口-宁波舟山海域、台湾海峡-珠江口海域、琼州海峡-北部湾海域等四处高风险集中海域实现海上监视业务化。国家海洋局北海、南海、东海分局卫星影像采集和解译能力纳入部门日常建设计划。利用国家海洋局的载人飞机加装 3 组载人机遥感监视系统，无人机加装 4 组无人机遥感监视系统，实现我国沿海管辖海域的全面覆盖和高风险集中海域的多重覆盖。

2. 加强其他多种手段溢油监视能力建设。利用各地港口码头、石油平台、船舶及陆上建设的各类雷达和视频监视系统，作为航天航空遥感监视手段的补充。各有关部门和单位在日常港口建设和公务船舶建造计划中，可结合溢油应急处置要求安装溢油监视报警系统和溢油监视雷达，研发在船舶交通管理系统上扩展溢油监视功能，实现对溢油风险源集中分布海域的连续监视。

3. 提高溢油跟踪预警能力。利用溢油应急监测浮标，监测事故海域的水文环境，跟踪溢油的漂移路径，提高溢油漂移预警能力。以海区为单位配置应急监测浮标，考虑监测浮标的配合使用和替代，三大海区各配置 2 套。

（三）应急清除。

1. 加强海上溢油清除能力建设。海上溢油清除能力按照“中央政府和中央企业力量为关键力量，地方政府和地方企业力量为主要力量”的思路建设。根据测算的各地溢油应急能力建设规模需求，中央政府根据“沿海海域全面覆盖，风险源集中地区优先布置”的思路安排引导性资金，中央企业根据“与企业生产风险相匹配”原则建设企业溢油应急能力，不足部分由地方政府投资或鼓励当地专业清污公司建设。

规划在全国沿海 44 个地区（市）加强溢油应急清除能力建设，建成设备库 191 座，其中新建 25 座；建成专业溢油应急船舶 260 艘，其中新建 11 艘；各部门新购置固定翼飞机时考虑增加溢油分散剂喷洒功能。

（1）加强中央政府海上溢油清除能力建设。按照中央政府力量全面覆盖沿海 50 海里内海域，沿海主要港口均应布点的原则，到 2020 年，共建成国家溢油应急设备库 28 座（已建成 16 座），在丹东、营口、锦州、天津、日照、台州、温州、福州、汕头、深圳、湛江、三亚等地新建溢油应急设

备库。在北方、东海和南海三大海区配置专业溢油应急船舶 4 艘。各部门新购置固定翼飞机时考虑增加溢油分散剂喷洒功能。

(2) 推进中央企业溢油清除能力发展。到 2020 年，在现有 15 座溢油应急设备库基础上，扩建惠州设备库。建成专业溢油应急船舶 27 艘（已建成 22 艘），新建的 5 艘大型专业溢油应急船舶分别配置在东营、宁波、惠州、珠海和三亚。

(3) 加强地方政府和企业溢油清除能力建设。到 2020 年，建成海上溢油应急设备库 148 座（已建 135 座），在丹东、天津、温州、宁德、福州、莆田、厦门、漳州、揭阳、汕头、汕尾、惠州、三亚等地新建 13 座设备库。建成溢油应急船舶 229 艘（已建 223 艘），新建 6 艘大型溢油应急船舶分别配置在烟台（1 艘）、台州（1 艘）、福州（1 艘）、泉州（2 艘）、广州（1 艘）。

2. 加强岸线溢油清除能力建设。考虑最不利情况下海上溢油全部上岸清除的需要，岸线清除能力目标与海上溢油应急清除能力目标相匹配。按照“全省协调、全面覆盖、重点

加强”的原则，确定我国沿海各市(地级市)岸线清除能力达到 1000 吨，各省(直辖市、自治区)岸线清除能力达到 10000 吨。以省为单位，结合各地区海上溢油风险水平，提出各市(地级市)岸线溢油清除能力建设方案。由于广东省海岸线较长，涉及台湾海峡-珠江口和琼州海峡-北部湾两个高风险集中海域，其岸线清除能力目标为 2 万吨。

加强沿海 11 个省(自治区、直辖市)岸线溢油清除能力建设。岸线溢油清除能力建设总规模达到 12 万吨，其中，广东省 2 万吨，其余各省(自治区、直辖市)1 万吨，各地区能力需求见表 1。由于目前沿海各省岸线清除能力薄弱，全部需要新建，可结合海上溢油清除设备库的布局进行建设。

表 1 岸线溢油清除能力规划方案

省份	地区	岸线溢油清除能力 (吨)	地区	岸线溢油清除能力 (吨)
辽宁	丹东	1000	盘锦	1000
	大连	5000	锦州	1000
	营口	1000	葫芦岛	1000
河北	秦皇岛	2300	唐山	6700
	黄骅	1000	---	---
天津	天津	10000	---	---
山东	滨州	1000	威海	1000
	东营	1500	青岛	3500
	潍坊	1000	日照	1000
	烟台	1000	---	---
江苏	连云港	8000	南通	1000
	盐城	1000	---	---
上海	上海	10000	---	---
浙江	嘉兴	1600	台州	1000
	宁波	2400	温州	1000
	舟山	4000	---	---
福建	宁德	1000	泉州	3000
	福州	1000	厦门	2000
	莆田	1000	漳州	2000
广东	潮州	1000	汕头	1000
	揭阳	1000	---	---
	汕尾	1000	珠海	1000
	惠州	1100	江门	1000
	深圳	4000	阳江	1000
	东莞	3500	茂名	1000
	广州	2000	湛江	1400
海南	海口 (含澄迈、文昌)	4000	东方	1000
	三亚 (含三沙)	2000	儋州 (含洋浦)	3000
广西	北海	3600	防城港	1000
	钦州	5400	---	---

3. 提升回收物陆上接收处置能力。溢油应急回收物陆上

接收处置能力由当地环境保护部门引导，企业投资建设。按照“全省协调，全面覆盖，重点加强”的原则加强回收物陆上接收处置能力建设。沿海 11 个省（自治区、直辖市）按照 1 万吨溢油事故应急处置需求，相应建设海上溢油应急回收物陆上接收处置能力（广东省按 2 万吨）。

溢油应急回收物陆上接收处置能力建设内容包括油水混合物贮存能力、废油利用能力、含油固废贮存能力和含油固废处置能力。按照处置 1 万吨海上溢油事故的陆上接收处置能力需求，到 2020 年，沿海各省（自治区、直辖市）均应建成 6.3 万立方米的油水混合物贮存能力、6 千吨的废油利用能力、7700 立方米的危险固体废弃物贮存能力以及 1 万吨含油固废处置能力；广东省应具备 12.6 万立方米的油水混合物贮存能力、1.2 万吨的废油利用能力、1.54 万立方米的危险固体废弃物贮存能力以及 2 万吨含油固废处置能力。除含油固废处置能力外，沿海各省（自治区、直辖市）的其他能力达到规划目标。

在沿海各省（自治区、直辖市）加强含油固废处置能力。
11 个沿海省（自治区、直辖市）各改造 1 处水泥窑协同处置

设施，河北、江苏含油固废处置能力基本满足需要，辽宁、天津、山东、上海、浙江、福建、广东、广西和海南需分别新增 3.75、4.90、3.60、0.10、0.05、4.35、9.45、4.90 和 4.50 万吨含油固废年处置能力。

（四）应急队伍。

1. **加强组织指挥人员队伍建设。**在国家重大海上溢油应急处置部际联席会议统一指挥下，依托各级海上搜救中心和海洋、环保、安全生产、公安、海事、救捞等部门，建设国家、省、市三级溢油应急组织指挥人员队伍。由中国海上溢油应急中心牵头，交通、海洋、环保、公安、渔业、保险、法律、医疗、安全等相关行业专家共同组建重大海上溢油应急专家队伍。

2. **加强监视监测队伍建设。**依托海洋、海事、港口、渔业等各级监视监测力量，建设国家和地方海上溢油应急监视监测技术队伍。

3. **加强应急清除队伍建设。**整合国家和企业现有力量，组建由国家队伍、企业队伍和志愿者队伍构成的重大海上溢

油应急清除队伍。

（1）国家队伍。依托救助打捞和航海保障等部门，结合国家船舶溢油应急清除能力布局，建设专兼职结合的国家专业应急队伍。必要时组织军队、武警、公安队伍参与重大海上溢油应急清除行动。

（2）企业队伍。依托专业清污公司和三大石油公司建设重大海上溢油企业专业应急队伍。依托港口企业和中小型涉油企业建设与企业应急需求相适应的企业队伍，主要参与港区和沿岸海域的重大海上溢油应急清除。

（3）志愿者队伍。由地方政府组织有关人员组成溢油应急清除志愿者队伍，主要参与岸线和沿岸海域的重大海上溢油应急清除。

4. 强化现有机构培训功能。为提高应急队伍的管理和技术水平，依托烟台溢油应急技术中心、秦皇岛海上溢油应急反应中心开展组织指挥、应急清除专业队伍的培训；依托国家海洋局环境监测中心和烟台溢油应急技术中心开展监视监测队伍的培训；拓展国家大、中型船舶溢油应急设备库的培训功能，加强对企业兼职队伍和志愿者队伍的现场培训。

5. 定期组织应急人员演习。组织相关部门和单位每年进行至少 1 次的重大海上溢油应急演习，明确应急人员参与演习次数，提高重大海上溢油事故应急时部门间的配合协作水平和相关人员的实际操作能力。

三、保障措施

1. 完善法律法规标准规范体系。制定专门法律，系统解决溢油污染海域的责任确定、罪责判罚、民事赔偿、法定豁免等一系列法律问题，并完善《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国突发事件应对法》等相关法律。

制定海上石油生产、储运、沿岸油品炼制和存储等环节的溢油防范措施技术规范，制定完善各类溢油应急设备配置标准。

2. 加大政府支持力度。中央政府和沿海地方各级人民政府将规划中确定的建设项目纳入当地的经济发展和环境保护规划，并落实建设资金和运维资金，有序推进规划实施，保障项目正常运行并发挥其应急能力。

综合运用环境责任保险、石油行业信托基金等经济手段

建立重大海上溢油事故应急专项资金，保障事故发生后各项应急工作的顺利进行。

沿海各级政府还应对溢油应急设备库等应急工程在土地、岸线使用和项目立项方面给予一定的支持，确保溢油应急能力建设的顺利进行。

3. 科学有序组织规划实施。各级人民政府和有关单位根据本规划梳理建设项目，分解建设任务，落实建设主体，有序推进项目实施。

建立考核监督机制，将规划提出的建设目标和内容纳入各级政府考核目标，保证规划项目按期完成。

4. 研究完善溢油应急市场化机制。建立规范、完善的溢油应急市场体系，创新溢油应急力量可持续发展的市场化机制，为溢油应急企业创造公平有序的发展环境。扶持和鼓励相关组织或机构成长为大型溢油应急服务供应商。鼓励行业和区域成立溢油应急联盟或协会，建立应急联防机制，共同应对重大海上溢油事故。

鼓励溢油应急清除单位与溢油应急物资生产厂商做好协议储备，支持溢油应急物资生产厂商根据相关协议进行生

产能力储备，避免资源浪费。

5. 重视溢油源头防控和环境监测能力。溢油源头防控是减轻溢油污染的关键环节。交通运输部组织加强事故船舶封堵和残油卸载能力建设，国家海洋局、国家安全生产监督管理总局和环境保护部组织石油开采、生产、储存、运输等企业加强溢油源的封堵控制能力建设。

国家卫星气象中心加强对事发海域的气象监测预警能力建设，国家海洋局、农业部等加强对事发海域水质污染、重要海洋渔业资源等的监测能力建设。

6. 重视科技支撑、设备研发和检测能力建设。设立重大科研专项，组织产学研协同攻关，加大沉潜油监视监测及清除、恶劣气象与高海况条件油污回收、滩涂溢油清除技术及装备，可生物降解型吸附材料等溢油应急技术、装备和材料的研发。

提高溢油应急设备质量及效果检测能力，规范各类应急设备生产企业，保障应急设备库应急功能的发挥。