

南通市人民政府办公室文件

通政办发〔2018〕119号

市政府办公室关于印发《南通市防治船舶及其有关作业活动污染内河水域环境应急能力建设规划（2018~2020年）》的通知

各县（市）、区人民政府，市经济技术开发区管委会，苏通科技产业园区管委会，通州湾示范区管委会，市有关部门和单位：

《南通市防治船舶及其有关作业活动污染内河水域环境应急能力建设规划（2018~2020年）》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。



（此件公开发布）

南通市防治船舶及其有关作业活动污染 内河水域环境应急能力建设规划

(2018~2020年)

第一章 概述

(一) 编制目的

为贯彻落实《水污染防治行动计划》(国发〔2015〕17号)、《水污染防治行动计划实施情况考核规定(试行)》(环水体〔2016〕179号)、《江苏省“两减六治三提升”专项行动实施方案》(苏政办发〔2017〕30号)、《南通市“两减六治三提升”专项行动实施方案》(通政办发〔2017〕55号)等相关要求,进一步推进我市内河防治船舶污染事故应急能力建设工作,提高我市生态环境承载力,有效预防内河通航水域船舶污染事故,制定本规划。

(二) 编制依据

1. 法律法规规章

1.1 《中华人民共和国水污染防治法》(2017年6月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议第二次修正)

1.2 《中华人民共和国防治船舶污染内河水域环境管理规定》(中华人民共和国交通运输部令2015年第25号)

1.3 《江苏省内河水域船舶污染防治条例》(江苏省人民代

表大会常务委员会公告2004年第56号)

1.4《江苏省水上搜寻救助条例》(江苏省第十一届人民代表大会常务委员会公告第28号)

1.5《江苏省人民代表大会常务委员会关于加强饮用水源地保护的决定》(江苏省第十届人民代表大会常务委员会公告第146号)

2.相关政策文件

2.1《国务院关于印发水污染防治行动计划的通知》(国发〔2015〕17号)

2.2《水污染防治行动计划实施情况考核规定(试行)》(环水体〔2016〕179号)

2.3《交通运输部关于印发船舶与港口污染防治专项行动实施方案(2015-2020年)的通知》(交水发〔2015〕133号)

2.4《中共江苏省委 江苏省人民政府关于印发“两减六治三提升”专项行动方案的通知》(苏发〔2016〕47号)

2.5《江苏省“两减六治三提升”专项行动实施方案》(苏政办发〔2017〕30号)

2.6《省交通运输厅 江苏海事局关于印发江苏省防治船舶及其有关作业活动污染内河水域环境应急能力建设规划编制指南的通知》(苏交海〔2017〕27号)

2.7《省交通运输厅 江苏海事局关于印发江苏省防治船舶及

其有关作业活动污染水域环境应急能力建设规划的通知》（苏交海〔2017〕30号）

2.8《省交通运输厅关于分解落实2018年度交通运输263专项行动及水污染防治有关工作任务的通知》（苏交海〔2018〕6号）

2.9《省交通运输厅关于开展长江经济带危险废物非法转移倾倒运输环节整治工作的通知》（苏交海〔2018〕7号）

2.10《省交通运输厅关于落实长江经济带船舶污染防治专项行动方案（2018-2020年）的通知》（苏交海〔2018〕8号）

2.11《南通市“两减六治三提升”专项行动实施方案》（通政办发〔2017〕55号）

2.12《市政府办公室关于印发南通市2018年水污染防治工作计划的通知》（通政办发〔2018〕36号）

3.标准规范

3.1《港口码头水上污染事故应急防备能力要求》（JT/T 451-2017）

3.2《应急保障重点物资分类目录（2015年）》（发改办运行〔2015〕825号）

3.3《船舶溢油应急能力评估导则》（JT/T 8771-2013）

4.相关规划

4.1《南通市生态红线区域保护规划》（通政发〔2013〕72号）

4.2《南通市环境保护与生态建设“十三五”规划》（通政办发〔2016〕162号）

4.3《江苏省“十三五”突发事件应急体系建设规划》（苏政办发〔2016〕172号）

4.4《南通市“十三五”水污染防治规划》（通环委办〔2017〕1号）

4.5《南通市内河港口总体规划（2015~2035）》（通政办发〔2017〕81号）

（三）适用范围

1.时间范围

规划基准年为2017年，规划期限为2018~2020年。

2.规划范围

规划范围为管辖内河通航水域，包括南通、海安、如皋、如东、海门、启东等6个内河港区。规划主要针对船舶及其有关作业活动所造成的内河水域污染事故，提出防治船舶污染事故应急能力建设目标和规划方案。

第二章 现状分析

（一）区域环境和交通发展现状

1.区域环境概况

南通地处沿海经济带与长江经济带T型结构交汇点，拥有独

特的地理区位优势和水运发展优势。“十二五”期间，市生态文明建设工作取得了显著成效，水污染治理工作深入推进，全市污水处理能力和管道里程建设持续增强；城乡集中式饮用水源地水质达标率基本稳定在100%；生态红线管控和补偿机制进入实施应用阶段。“十三五”期间，市政府制定了《南通市环境保护与生态建设“十三五”规划》（通政办发〔2016〕162号），规划强化了饮用水源地保护。我市内河通航水域分布有多处湿地生态系统，对维持生态平衡、保持生物多样性以及涵养水源、蓄洪防旱、降解污染、调节气候、补充地下水、控制土壤侵蚀等方面发挥了重要保障作用。

我市现有饮（备）用水源地11处，分别为南通市长江狼山饮用水源地、南通市长江洪港饮用水源地、南通市老洪港应急水源地、通州区通吕运河金沙应急备用水源地、海安市新通扬运河海安水源地、启东市头兴港河汇龙镇水源地、启东市通吕运河水源地、如皋市如海运河如城水源地、如皋市长青沙饮用水源地、如皋市长青沙应急水库饮用水源地、海门市长江圩角河河口水源地。综上分析，若内河干线航道或港口码头附近水域发生船舶污染事故，可能会对饮用取水、湿地生态系统造成一定程度影响。

2. 社会经济概况

2017年我市实现地区生产总值7734.6亿元，按可比价格计算，比上年增长7.8%；全市人均生产总值105903元，增长7.8%；

产业结构继续优化，三次产业结构演进为4.9:47.1:48.0；完成固定资产投资4959.2亿元，比上年增长8.9%；社会消费品零售总额2873.4亿元，增长9.1%；进出口总额2360.2亿元，增长15.9%；实际到账注册外资24.2亿美元，增长1.5%。交通运输平稳发展，完成港口货物吞吐量23572万吨，增长4.2%。受区域经济结构调整影响，内河港口完成吞吐量5031万吨，下降1.1%。

3.水运发展概况

3.1港口码头情况

2017年底，内河港口拥有码头企业248家，泊位426个，其中危化品泊位（油品泊位、液体化工泊位）54个；完成内河港口货物吞吐量5031万吨，同比下降1.1%，其中石油、化工原料及制品吞吐量占比3.8%。根据南通市内河港口总体规划，预测2020年、2025年和2030年港口吞吐量分别为7000万吨、8600万吨和12000万吨，其中石油、天然气及制品、化工原料及制品吞吐量分别为160万吨、190万吨和250万吨。

3.2航道发展现状

2015年底，境内有航道294条，航道总里程3522km，其中等级以上航道里程821km。根据南通市内河航道网规划，将构筑以IV级及以上高等级航道为主干，V级、VI级航道为补充的“三纵四横”航道网。其中三纵包括连申线、通扬运河、洋口港疏港航道；四横包括栟茶运河、如泰运河-通同线、通吕运河、通启运

河等。规划等级航道里程共计970.38km,其中III级航道354.41km, IV级航道70.60km, V级航道451.69km, VI级航道93.68km。“十三五”期间,将重点推进通扬线(海安段、如皋段、九圩港船闸及通江连线段、市区改线段、圩亭河口-吕四段)航道整治工程,极大改善干线航道通航条件。

3.3到港船舶情况

2015年底,内河进出港船舶总艘次为21万艘次,其中进港船舶10.5万艘次,出港船舶10.5万艘次。按照区域划分,市区占比20.6%;通州区占比14.5%;海门市占比11.8%;启东市占比13.1%;如东县占比13.7%;海安市占比13.4%;如皋市占比12.9%。

3.4船闸及水上服务区发展现状

辖区分布有5座船闸和1个水上服务区,包括南通船闸、九圩港船闸、海安船闸、焦港船闸、吕四船闸和如皋水上服务区。2017年,5座船闸船舶流量为28.3万艘,其中焦港船闸通过量最大,占比为26.9%,其次为九圩港船闸、海安船闸、南通船闸和吕四船闸,船舶流量分别占比为24.7%、21.2%、20.8%和6.4%;5座船闸过闸货运量为1.2亿吨,其中南通船闸过闸货运量最大,占比为27.2%,其次为九圩港船闸、焦港船闸、海安船闸和吕四船闸,过闸货运量分别占比为23.7%、22.6%、20.5%和6.1%。如皋水上服务区于2014年开工建设,2016年基本建成,受相关土地手续影响,尚未正式投入使用。

4.内河水上交通事故统计与分析

2014~2017年，内河通航水域水上交通事故共发生240件，事故类型包括碰撞、搁浅、触碰、风灾、火灾、自沉和其他等，总体上来说内河水面上交通事故呈上升趋势。按照船舶类型划分，2015~2017年共有325艘船舶发生了水上交通事故，其中危化品船舶出现6艘；按照发生地点划分，主要集中在港口码头、桥区水域、船闸引航道等通航水域，其中连申线航道水域发生的水上交通事故最多。

南通市内河水面上交通事故时有发生，在地方海事机构积极应急救援下，水上交通事故对辖区水域造成污染影响得到了有效控制，如2016年如皋市沪江废油净化厂发生泄油事故，对辖区水域造成了污染。此外，辖区内现分布有多家危险化学品企业，远期危化品吞吐量仍将呈现增长趋势，由于连申线、通扬线是辖区主要干线航道，未来内河水域发生水上交通事故的概率可能会加大。若危化品船舶在辖区通航期间发生水上交通事故，可能会造成液体化工品（酸、碱、汽柴油、苯等）泄漏进入内河通航水域，造成辖区水域污染。

综上所述，我市管辖通航水域船舶污染事故的风险现实存在，“十三五”期间应当重视船舶污染事故的应急防范准备工作。

（二）船舶及其有关作业活动污染水域环境风险及特征分析
船舶及其有关作业活动对内河水域环境造成污染事故主要

分为四种类型，一是运输油品（汽、柴油为主）污染事故；二是化学品污染事故；三是船舶污染物（含油污水）污染事故；四是操作性污染事故。

运输油品污染事故：指船舶运输油品（汽、柴油）和船舶燃料油泄漏事故。2017年，南通市内河港口石油、天然气及制品港口吞吐量达到82万吨。根据内河港口总体规划，到2020年石油、天然气及制品港口吞吐量将达到80万吨，现状港口吞吐量规模已经超过内河港口总体规划预测成果，由此可见，石油、天然气及制品港口吞吐量呈现快速增长趋势。船舶在运输油品过程中，若发生碰撞、搁浅、火灾、爆炸等水上交通事故，可能会造成运输油品从货舱中泄漏，对内河水域环境带来风险。根据内河港口总体规划，到2020年内河港口吞吐量将达到7000万吨，除油品运输船到港船舶艘次增长外，散杂货船、化工品船等到港船舶艘次将继续增长。同时，辖区存在一定数量过境船舶，都将增加船舶发生水上交通事故的概率，直接威胁内河水域环境。

化学品污染事故：指船舶运输液体化工品（酸、碱、苯等）泄漏事故。2017年，南通市内河港口化工原料及制品港口吞吐量达到112万吨。根据内河港口总体规划，到2020年化工原料及制品港口吞吐量将达到80万吨，现状港口吞吐量规模已经超过内河港口总体规划预测成果。由此可见，化工原料及制品港口吞吐量呈现快速增长趋势。随着化工原料及制品运输量增加，船舶发生

运输化学品泄漏的风险将加大。船舶在运输化学品过程中，若发生碰撞、搁浅、火灾、爆炸等水上交通事故，可能会造成运输化学品从货舱中泄漏，对水域环境造成风险。根据内河港口总体，到2020年内河港口吞吐量将达到7000万吨，除危化品运输船到港船舶艘次呈现增长趋势外，散杂货船、集装箱船等到港艘次也将继续增长。同时，辖区存在一定数量过境船舶，都将增加船舶发生水上交通事故的概率，直接威胁内河水域环境。

船舶污染物污染事故：指船舶含油污水污染事故。目前，内河通航水域单艘船舶含油污水产生量较小，由于船舶含油污水具有经济价值，不会直排入水。辖区船舶含油污水主要被社会个体户、港航企业接收，该类接收设施基本以流动小船为主，在大风、浪等恶劣天气下，容易造成船舶倾覆，进而可能会对辖区水域造成污染。此外，由于内河船舶通航密度大，若内河水域发生水上交通事故，可能会造成船舶含油污水泄漏进入水体。

操作性污染事故：指内河码头装卸管线泄漏、泵阀泄漏以及船舶违规排放压舱水、机舱含油污水等。危化品码头在装卸危化品过程中，由于员工操作不当，造成危化品泄漏进入水体；船舶在过闸或过桥时，由于净空尺度不足，需要注入压舱水才能通过，但通过后将压舱水直排入水，进而造成水域污染。

目前，南通内河水域在市区、通州、海门、启东、如东、如皋、海安等地方海事机构建成一定数量的防治船舶污染应急物资

储备库，并配备了一定数量的应急物资，现有应急防范工作以辖区地方海事机构为主。随着内河港口规模快速增长，发生水上交通事故的概率可能会加大，现有物资储备能力可能难以适应辖区内河航运发展需求，因此加快编制应急能力建设规划，加大船舶污染事故应急能力建设，提升辖区船舶污染风险应对能力，完善辖区应急物资储备，是保障内河水域水质和环境改善的重要基础。

（三）应急能力建设取得的成效

1. 应急体制机制基本建立

目前，已经成立了市内河水上搜救中心，是全市内河水上交通突发事件搜寻救助工作的应急指挥机构，负责研究议定内河搜救工作中的重要事宜，组织领导全市内河水上交通突发事件的应急反应工作。水上搜救分中心指挥体系包括应急指挥机构、办事机构、应急现场指挥部等，同时明确了各部门职责分工。加强市委宣传部、市政府办、市交通运输局（市地方海事局）、市安全生产监督管理局、市公安局、市财政局、市城乡建设局、市水利局、市环境保护局、市气象局、市消防支队以及具备船舶污染应急处置能力的港航企业的协调联动，基本形成了跨部门的协调工作机制。

2. 应急预案体系逐步完善

环境突发应急预案体系基本形成，涵盖了环境污染事故的应

对措施，并针对预案进行演练，因而环境污染事故的应对工作有据可依、有章可循。在各环境污染事故中都有涉及交通运输环境污染事故应急工作程序。

2.1 南通市突发公共事件总体应急预案

2005年，市政府制定了《南通市突发公共事件总体应急预案》（通政发〔2005〕86号），本预案所称突发公共事件是指突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件。依据突发公共事件的危害程度、影响范围和可控性，由高到低划分为四个级别：Ⅰ级（特别重大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）、Ⅳ级（一般）。该预案明确了事故灾难内容，包括交通运输事故、危险化学品事故、环境污染和生态破坏事件等。该预案发布为相关行业主管部门制定专项和部门预案提供了依据支撑。

2.2 南通市突发环境事件应急预案

为建立健全突发环境事件应急预案机制，提高政府应对突发环境事件的能力，有效预防突发环境事件的发生，及时控制、消除和最大程度地减少其造成的损失和危害，保障人民群众生命财产安全，维护社会稳定和环境安全，2015年市政府制定了《南通市突发环境事件应急预案》（通政办发〔2015〕197号），该预案适用于本行政区域内因企业事业单位排污或由其他事件引发以环境污染为主要灾害的突发事件，主要包括大气环境污染事

件、水环境污染事件、土壤环境污染事件等较大以上突发环境污染事件的应对工作。

2.3 南通市内河水上交通突发事件应急预案

为快速、有效地做好南通市内河水上交通突发事件的处置和应急工作，最大限度地减少人员伤亡和财产损失，保障干线航道畅通，防治船舶污染内河水域，保障内河水上交通运输安全，2016年市政府制定了《南通市内河水上交通突发事件应急预案》（通政办发〔2016〕54号），该预案适用于内河（长江除外）通航水域和水上风景游览区（长江、濠河风景游览区除外）内发生较大及以上水上交通事故、重大险情、船舶污染水域、自然灾害等方面的突发事件所采取的预警预防和应急处置行动。

2.4 南通市水上搜救应急预案

2012年，市政府制定了《南通市水上搜救应急预案》（通政办发〔2012〕138号），为建立南通市水上搜救应急反应机制，及时、有效地控制和减少水上突发事件造成的人员伤亡、财产损失和社会影响提供了依据。根据可能引发水上突发事件的紧迫程度、危害程度和影响范围，将预警信息的风险等级分为特别重大风险信息、重大风险信息、较大风险信息和一般风险信息四个级别。

2.5 南通市水上危险化学品事故应急预案

2012年，市政府制定了《南通市水上危险化学品事故应急预

案》（通政办发〔2012〕137号），明确了应急反应组织指挥体系、应急处置工作流程、应急处置技术和应急资源库和应急队伍建设标准等内容，从组织领导、处置工作流程、处置技术、物资储备等方面，对全市从事水上危险化学品运输企业做出了明确规定，进一步提升了全市水上危险化学品运输企业应急防范意识和水平。

2.6南通市集中式饮用水源突发环境污染事件应急预案

为建立健全集中式饮用水源突发环境污染事件应急体制机制，提高政府防范、应对集中式饮用水源突发环境事件的能力和水平，切实保障公众饮水安全和生命健康，维护社会稳定和谐，2014年市政府制定了《南通市集中式饮用水源突发污染事件应急预案》（通政办发〔2014〕113号），该预案适用于本市行政区域内各集中式饮用水源（含备用水源）及其上游和周边，因上游受污染客水过境、入江河流受污染、船舶运输污染、企业污染物偷排或事故排放、危险化学品贮罐区泄漏、港口码头危化品（油类）泄漏等威胁饮用水源安全的突发事件。根据集中式饮用水源突发环境污染事件的性质、严重程度、可控性和影响范围等因素将集中式饮用水源突发环境污染事件分为特别重大（I级）、重大（II级）、较大（III级）和一般（IV级）四级。

2.7港口企业应急处置预案

为防止来自船舶、码头、装卸设备、储罐、输料管线、其它

设施以及相关化工类作业造成的溢出污染损害,保护水陆环境和资源,保障人体健康和社会公众利益。充分考虑码头、储罐区、输料管线及阀门、装卸设施的地理环境等因素,利用现有设备、器材及人员,对事故做出最快速、最有效的处理,内河港口多家危险化学品企业制定了应急处置预案,为保证区域环境、提升应急水平建立了基础。

3.应急信息化水平稳步提升

近年来,全市按照“感知海事”的发展要求,市内河水上搜救中心积极探索水域交通智能化动态监管手段,2009年~2011年累计投入1300万元建成南通市内河水上搜救中心监控系统,该系统集指挥、调度、通信、远程监控、视频会议等功能于一体,综合利用视频监控技术、卫星定位技术、地理信息技术、无线移动通信技术等高科技手段,通过船舶定位信息、重点航道的视频信息,及时对内河水交通安全及搜救进行统一指挥和调度,该监控系统于2011年6月通过了专家组验收。监控系统分两期实施,其中一期工程主要对市区范围内的重点水域、重点航段安装13个视频监控点;二期工程主要在六县(市)、区通航水域安装30个固定探头和6套移动电子眼,对辖区内重要航段和重点目标进行实时监控,随时了解船舶动态、航道情况。截止目前,我市已实现了省、市、县、点四级联网,实现了对辖区内重要航段和重点目标电子监控覆盖,全市在干线航道、重点航段、干支流交汇

水域等共建立了60个视频监控点。

4.应急物资储备库分布格局逐步完善

内河港口建成11个防治船舶污染应急物资储备库，主要分布在6个县（市）、区，配备应急物资类型包括围油栏、吸油拖栏、吸油毡、消防泵、防火服、防化服、测爆仪等，该类应急物资主要由省地方海事局于数年前统一配备，部分应急物资已经超过使用有效期。内河水域还分布着3家社会救援力量，主要配备的应急物资类型包括吸油毡、围油栏、吸油机等。目前，辖区分布港口企业248家，其中危险化学品企业40家，占比约为16.1%。危险化学品企业由于规模小，配备应急物资储备很少，主要是围油栏、吸油材料、黄沙、片碱等。

5.建成1个内河水面上搜救基地

截至2017年，通州区建成1个内河水面上搜救基地，该基地占地面积约为3910m²，建筑面积约1225m²，1000吨级内河泊位1个，工程建设总投资约为994万，资金来源于通州区财政。该水上搜救基地建成后主要承担辖区水上安全监管、搜救、综合素质和技能系统训练工作，并作为水上应急培训与演练中心，在人命救助、溢油处置、搜救训练及培训等方面发挥了重要作用。

6.应急力量正在形成

内河水域现有应急救援力量主要由地方海事机构工作人员组成，各地方海事机构现有应急力量在应对船舶污染事故中发挥

了积极作用，降低了船舶污染事故造成水域环境污染的概率。

（四）应急能力建设存在的问题

1.防治船舶污染应急资金保障和补偿补助机制尚未建立

尚未设立船舶污染应急处置专项资金，大型专业污染应急船舶建设资金紧张，部分辖区巡逻船舶老化严重，船舶抗风浪能力无法适应恶劣风况条件，严重影响应急响应时间；船舶污染应急预案的演练次数和应急人员培训不能做到全员演练和培训，覆盖能力不强；辖区部分航段内监控设备设施处于损坏阶段，由于缺少资金保障，设备处于瘫痪状态。“政府引导、部门联动、社会参与”的防污染应急工作体制机制有待进一步完善。

2.船舶污染监视监控手段有待加强

目前，内河水域共建成视频监控点60个，主要针对少部分重要水域、重要断面、重要危化品码头做到在线实时监控，但尚未形成全天候、全天时、覆盖全面的船舶污染监视监控系统，从而导致无法及时发现船舶污染事故，制约了应急救援行动的时效性。市区、启东、海门、海安、如皋、如东等地方海事机构曾经因视频监控能力覆盖范围不足，难以对相关水上交通事故进行调查取证，造成船员对行业管理机构不满。我市作为全省“感知海事”最早提倡者，随着科技信息化水平提升，与省内其他市相比存在一定的差距。根据省、市相关要求规定，到2020年，要求内河通航水域做到重要港口、重要航段、桥区水域等在线实时视频

监控，采用科技信息化技术，加强市、县（市、区）船舶污染视频监控手段的要求十分迫切。

3. 应急物资储备配备不足

各地方海事机构已经建成11个应急物资仓库，储备应急物资在规模、数量、类型上缺乏统一标准，因应急物资具有使用期限，各地方海事处、所仓库存在一定数量应急物资亟需更换。部分应急仓库由于库房面积不足，现有应急物资摆放杂乱，若发生船舶污染应急事件，将直接影响应急救援物资运送。虽然本市内河水域建成11个应急物资储备库，但是在防护类、救生类、通信类、消防类等物资配备方面均存在不足。内河水域航道里程长，危险化学品码头分布多，航道通航条件复杂，根据《港口码头水上污染事故应急防备能力要求》（JT/T 451-2017），现状地方海事机构及危险化学品企业应急物资储备难以满足防治船舶污染事故应急工作，加快完善应急物资储备十分迫切。

4. 内河水上搜救基地布局不完善

根据《市发改委关于南通船闸海事所业务用房迁建及内河水上搜救基地项目建设书的批复》（通发改行审〔2014〕79号）和《关于南通市内河水上搜救中心海安分中心基地建设项目建议书的批复》（海行审〔2017〕472号），我市拟在市区和海安市建设2个水上搜救基地，但因相关土地政策、财政资金等因素影响，2个水上搜救基地一直尚未建成。近年来，随着城镇化发展

进程加快，辖区众多航道由于紧邻城镇社区，相关临河建筑设施逐渐面临征收，如海门市地方海事处城区海事所紧邻通启运河沿线，该海事所承担通启运河西片辖区的船舶防污染、水上搜救、应急处置等综合功能。目前，城区海事所即将面临征收，虽然海门高新技术产业园区管理委员会给予了征收补偿，但是所给补偿金额难以在通启运河西片辖区新建1处内河水面上搜救基地，通启运河作为海门市东西走向干线航道，承担着辖区东西走向的货运运输功能，若城区海事所被征收，在通启运河西片辖区无法建设水上搜救基地的前提下，通启运河西片辖区水上搜救、应急处置等综合功能将难以得到保障。目前，仅通州区内河水面上搜救基地紧邻航道，其他内河水面上搜救基地均远离干线航道，存在“三不靠前两个低”的弊端，即：应急指挥不靠前、应急处置不靠前、应急装备存放不靠前、信息化程度低、应急保障效率低等，现状这些弊端难以符合省地方海事局实现水上交通指挥中心“监管、预警、指挥、服务、监督”五大功能及“1+N”新型执法模式的要求。

随着“江海联运”战略实施，内河水运作为我市集疏运体系的重要组成部分，水水中转运输功能将会凸显，而内河通航水域又与饮(备)用水源地、生态环保湿地等重要环保敏感区域相连，防治水域污染要求标准高。目前，除通州区建立1个内河水面上搜救基地外，其他县(市、区)尚未建成具备综合功能的内河水面上

搜救基地，因此防治船舶污染事故水上搜救基地布局不完善，将直接影响水上应急救援工作。而辖区分布大量的危险化学品企业，航道通航条件十分复杂，若辖区发生船舶溢油或危险化学品泄漏事故时，将直接威胁内河水域环境。

综上所述，我市在防治船舶污染事故应急基础设施建设方面比较薄弱，加快完善内河水域水上搜救基地分布格局的需求十分迫切。

5.应急队伍体系不健全

目前，已经建成市内河水域水上搜救中心，但搜救中心未建立专业的应急队伍体系。虽然内河水域存在一定数量的船舶污染事故应急救援力量，但在船舶发生污染事故后，由于缺少应急专家、专业现场处置人员（公共、社会）、兼职、志愿者，水域发生船舶污染事故后，将不利于清除水域船舶污染。我市内河港口化工原料及制品品种较多（20种），现有应急救援力量队伍和行业管理部门因缺少专业的培训学习和实战演练，难以胜任今后的应急防范工作。因此，加快建立健全应急队伍体系的要求十分迫切。

第三章 规划思路和目标

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大精神，以水路运输发展与生态保护有机统一，港口码头

建设和环境保护同步规划、同步实施、同步发展，践行绿色发展理念，认真落实国家和省、市关于水污染防治相关部署，以提升防治船舶及其作业活动污染事故应急处置能力为核心，从整体发展的战略高度，着眼于防治重大船舶污染事故，构建防治船舶及其有关作业活动污染水域环境应急管理机制，形成组织健全、职责明晰、覆盖全面、设备精良、协调有序、反应快捷、运转高效的应急体系，实现区域社会经济和水路运输的协调发展。

（二）基本原则

1.统筹规划，资源整合。在市政府统一指挥下，政府相关部门（单位）、行业管理部门、港航企业、船舶污染应急处置单位等各方应急力量，在充分利用现有资源基础上，促进船舶污染应急平台、信息、队伍、设备物资等资源有机整合，实现资源共享，全面提升内河水域船舶污染应急处置能力。

2.预防为主，防治结合。加强水上船舶安全监管（巡航、现场作业等），加强源头管理，把事故隐患消除在萌芽状态，同时做好各项应急准备。

3.合理布局，分步实施。根据内河水域船舶污染事故风险程度，强化污染事故多发区、敏感资源集中区和船舶交汇密集区的应急力量配置，按照覆盖全面、快速响应的原则分区域、分层次进行应急力量布局。

4.软硬结合，突出重点。根据船舶污染事故应急特点，既充

分考虑应急预案体系、应急体制机制等软实力建设，同时兼顾应急信息系统、应急设备设施、应急队伍等硬实力建设，着力提升软硬实力。

5.依靠科技，提高素质。整合现有船舶污染应急救援力量和监控网络，发挥应急处置队伍和专家队伍的积极作用。充分做好应对突发船舶污染物事故的物资装备和技术准备，加强培训演练。

6.政府主导，社会参与。把政府主导与社会参与有机结合，充分发挥政府导向和市场机制作用，充分调动港口企业、航运企业、专业组织和社会团体参与船舶污染应急体系建设的积极性，提升船舶污染应急管理的专业化程度。

7.统一指挥，协调联动。船舶污染事故应急行动各方应急力量在市政府统一领导下，由市政府负责指挥，同时强化各相关部门、区域、企业协调联动，促进应急处置决策水平提升。

8.分级负责，属地为主。船舶污染事故应急处置实行市、县（市、区）政府（管委会）分级负责，市政府发挥应急指挥功能，属地政府负责具体应急处置，提高应急响应及时性，确保应急行动取得最佳效果。

（三）规划目标

到2020年，建成覆盖全面、设施先进、协调有序、反应快捷、运转高效的防治船舶污染通航水域环境应急体系。船舶污染应急

预案体系进一步健全和完善，应急救助更加高效合理，应急信息系统、应急设备设施建设得到重点推进和加强，应急队伍数量大幅度增加，防范和处置船舶污染事故能力显著增强，形成应急能力建设大格局，满足辖区水域防治船舶及其有关作业活动污染事故应急处置需求。

表3-1 南通市防治船舶及其有关作业活动污染内河水域应急能力规划表

序号	规划	单位	数值	备注
1	视频监控覆盖数量	个	374	利用现有视频监控点：60个； 市区新建视频监控点：30个； 通州区新建视频监控点：34个； 海门市新建视频监控点：40个； 启东市新建视频监控点：61个； 如东县新建视频监控点：69个； 如皋市新建视频监控点：30个； 海安市新建视频监控点：50个； 覆盖重点港口、重要航道、重要河口、 事故多发地、桥梁航段等通航水域。
2	应急响应时间	时	2~4	气象条件允许情况下，港区内水域发生船舶污染事故，船舶污染清除单位、港口码头企业等应急力量能够在2小时以内到达，4小时内有效开展清污或防备行动。
3	溢油围控、回收、清除能力	吨	200	南通、海门、启东、如东、如皋、海安等6个港区：200吨。
4	化学品清除能力	吨	50	这里的化学品指类油性化学品及可用吸附材料回收的溶解类化学品、可采用中和剂方式处理的酸碱类化学品。对于挥发类、无法吸收回收及中和的溶解类化学品，其应急处置重点是事故预测预警与监视监控。
5	应急物资覆盖数量	个	4	新建市区、海门市、海安市3个内河水上搜救基地； 利用通州区已建成内河水上搜救基地。
		个	12	新建市区、海门市、海安市内河水上搜救基地应急物资储备库； 新建海安仁桥海事政务室、如皋水上服务区应急物资储备库； 利用现有7个应急物资配备模式：九圩港（1个）、通州区（1个）、海门市（1个）、启东市（2个）、如东县（1个）、如皋市（1个）。
6	运行保障能力	天	365	全天候运行。

第四章 主要任务

（一）健全应急体制机制

1.健全应急体制机制

制定了《南通市内河水上交通突发事件应急预案》（通政办发〔2016〕54号），明确了应急指挥领导机构、相关行业部门、港航单位等相关部门单位职责，建立健全了防治船舶污染事故应急体制机制，本规划应急体制机制建设将依托该预案规划建设。

2.健全演练和培训机制

健全船舶污染应急队伍的培训制度，有计划、有步骤的对各类应急队伍组织培训，提高其船舶污染应急专业知识和技能水平。建立船舶污染应急演练制度，各辖区定期开展溢油泄漏、化学品泄漏等事故应急演练，不断增强应对突发污染事故的能力。健全应急演练评估机制，按不同周期组织开展全市、企业内部等不同规模和级别的应急演练，深入探索船舶污染应急桌面演练、沙盘演练、模拟演练、实战演练等多元化的应急演练方式，制定应急演练评估标准，不断提高应急演练成效。

3.建立应急资金保障和补助机制

根据《江苏省水上搜寻救助条例》（江苏省第十一届人民代表大会常务委员会公告第28号），市、县（市、区）政府（管委会）应根据应急工作实际需要，安排相应的船舶污染事故应急保障经费，为船舶污染事故应急培训、应急演练、应急设施购置维护、应急救援救助、人员值班等提供经费支持。建立船舶污染应

急补助机制，对有贡献相关部门和社会力量给予一定补助，增强船舶污染事故应急防治意识和应急能力。

专栏1 应急体制机制重点建设项目

建立船舶污染应急资金保障和补助机制

（二）加强应急预案体系建设

为提升船舶污染事故防范意识，应当加强对《南通市内河水上交突发事件应急预案》（通政办发〔2016〕54号）相关预案审核和备案管理工作，强化各级应急管理机构对应急预案的指导、检查和监督，组织开展各类应急预案的评估工作，提升各级预案的全面性和可操作性。依托市、县（市、区）政府（管委会）现有水上监控平台，建立健全船舶污染应急预案库，实施预案数字化、电子化管理，实现与应急指挥决策系统有效衔接，便于高效、科学地调用船舶污染应急预案，提升船舶污染应急处置效率。加强已发布应急预案的宣贯和演练，确保污染事故发生第一时间迅速调动应急力量参与应急反应行动。加强对到港船舶防污染应急能力检查（文书和操作性检查），督促船舶根据运输货物特点、应急物资配备情况编制防污染应急预案，强化船舶防污染意识，建立市级、区域、作业区三级专项应急预案体系，共同应对船舶污染事故。在现有船舶污染事故应急指挥体系基础上，建立跨区域、跨部门船舶污染物事故应急联防联控机制，实现污染物防治设施、设备和器材统一调配使用，形成相关部门联防联控合力，严防船舶污染事故发生。

（三）加强应急信息系统建设

加大应急信息资源管理和基础设施建设力度，逐步建成完整、统一、科学、高效的现代化应急指挥调度体系，实现对突发船舶污染事故的信息集成、辅助决策、指挥调度等主要功能，提升区域协调联动能力。加强各辖区航道视频监控点基础设施建设，充分利用VITS（船舶身份识别与轨迹传感器）、AIS（船舶自动识别系统）、CCTV（视频监控系统）、VHF（甚高频）基站等科技信息化设备，为辖区水域船舶提供安全警示服务。由市、县（市、区）政府（管委会）牵头，在全市“雪亮工程”总体规划的框架内实施内河水域视频监控点布局建设项目，加强对重要航道、港口码头、重点水域、限制性区域、应急物资库、重要河口、事故多发地、桥梁区域等视频监控覆盖能力。建立交通运输（内河港口、地方海事、航道）、环保、水利、港航企业等单位部门的内河污染物监控网络体系；推进内河污染监控网络信息资源共享，形成多种技术相结合的现代化监视监控系统。

远期基于港口发展形势需求，布局无人机实施高空巡航巡视，拓展现场管控手段，发挥无人机空中和灵活机动的优势，实现空中、水面、陆上“三维一体”的全方位监控管理；加强内河水域船舶污染监视监测系统建设，健全船舶污染物预警预测机制；推动码头溢油、危化品泄漏监视报警设备的配备，建立交通运输、环保、水利、公安、港航企业等单位部门的污染物监测网络体系，推进污染监测预警网络信息资源共享，实现视频信息集

成和监视预警监测系统。

专栏2 应急信息系统重点建设项目
• 南通市区内河视频监控点布局建设工程（30个） • 通州区内河视频监控点布局建设工程（34个） • 海门市河视频监控点布局建设工程（40个） • 启东市河视频监控点布局建设工程（61个） • 如东县内河视频监控点布局建设工程（69个） • 如皋市内河视频监控点布局建设工程（30个） • 海安市内河视频监控点布局建设工程（50个）

（四）完善应急处置体系建设

内河防治船舶污染事故应急处置体系建设将包括以下三个方面，一是完善内河水面上搜救基地布局建设；二是完善应急物资储备库布局建设；三是回收物陆上清除能力建设。

1.完善内河水面上搜救基地布局建设

按照“覆盖全面、重点加强”的原则，本次应急能力建设规划拟布局建设南通市区内河水面上搜救基地、海安市内河水面上搜救基地、海门市内河水面上搜救基地等3个内河水面上搜救基地。

2.完善内河应急物资储备库布局建设

新建海安市（仁桥海事政务室）（1个）、如皋水上服务区（1个）应急物资储备库；补充完善市区九圩港海事所（1个）、通州区（1个）、海门市（1个）、启东市（2个）、如东县（1个）、如皋市（1个）等7个仓库物资储备。

基于内河港口和航道发展规划，以及危险化学品增长趋势，

为实现快速应急响应，应当在市区、海安、如皋等地安排3艘专业应急处置船舶值守，应急专业处置船舶具备消防、救援、油污水回收、化学品回收等综合功能。

辖区港口企业虽然储备了一定数量防污染应急物资，但由于应急物资具有使用有效期，因此行业管理部门应当按照《港口码头水上污染事故应急防备能力要求》（JT/T 451-2017）的规定，及时督促港口企业对应急物资进行更新，确保应急物资能够满足应急处置需求。

3.回收物陆上清除能力建设

应急回收物陆上清除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。根据《南通市内河港口和船舶污染物接收转运及处置设施建设方案》，将依托该建设方案实施接收转运处置，无需再投资建设油污水回收物陆上清除能力。

推动化学品码头废水清除能力建设，督促化学品码头配套完善危化废水回收、存贮等设施设备建设，同时加强与辖区污水处理厂合作，解决化学品废水处置路径。根据《南通市内河港口和船舶污染物接收转运及处置设施建设方案》，将依托该建设方案实施接收转运处置，无需再投资建设化学品回收物陆上清除能力。

专栏3 应急处置体系重点建设项目

- 新建内河水面上搜救基地3个（市区、海安、海门）
- 新建海安仁桥政务室、如皋水上服务区2个应急物资库
补充完善九圩港（1个）、通州区（1个）、海门市（1个）、启
东市（2个）、如东县（1个）、如皋市（1个）等7个仓库应急物
资储备
- 新建3艘多功能专业处置船（市区、海安、如皋）

（五）加强应急队伍体系建设

1.加强基层综合性专业应急队伍建设

市、县（市、区）政府（管委会）牵头、交通运输、环保、城乡建设、水利等相关部门参与配合，加强基层综合性专业应急队伍建设，细化应急队伍职责，配备必要应急物资装备，加强专业队伍互动演练，提高应急队伍综合应急能力。定期更新基层综合性应急队伍人员构成，及时补充基层综合性应急队伍人员数量。

交通运输部门督促港口码头企业建立由本单位职工组成的应急队伍，进一步充实应急力量。强化港口应急队伍制度建设，完善港口应急队伍日常管理制度、演练培训制度、设备维护保养制度、奖优惩劣制度，提升港口应急队伍处置能力水平。

水上运输企业须根据运输货物特点、应急物资配备情况，强化船员防污染意识，加大船舶防污染的宣传和培训教育，提升水上运输企业和船员先期应急处置技能和经验，通过实战演练和培训机制实现水上运输企业应急队伍、船员等处置能力水平大幅提

升。

2.充实应急专家库建设

充分利用专家人才的专业技能，完善应急队伍体系建设。建立由油品、化工品、设备设施、行业管理、后续处置等各方面专业人才组成的专家库。定期更新专家库人员构成，及时补充完善专家库人员数量。定期组织专家开展论坛、讲座，通过论坛、讲座的形式宣贯应急救援专业知识，发挥专家在应急能力方面的专业优势和特长，夯实应急队伍的专业知识和专业技能水平。

3.推动社会救援队伍建设

加大社会化救援队伍扶持力度。采取政策倾斜、资金扶持等相关措施，继续鼓励社会化救援队伍入驻本市，优化社会应急队伍分布格局，发挥社会应急队伍在船舶污染事故应急处置中的辅助功能。依托内河水上游救中心，鼓励志愿者和兼职队伍建设，与高校、港航企业建立合作机制，形成完善的志愿者和兼职队伍体系。对志愿者和兼职队伍给予一定资金扶持，定期组织培训和演练，推动志愿者和兼职队伍成长发展。

专栏4 应急队伍体系重点建设项目
• 建立应急专家库 • 建立社会救援队伍库（包括专业、兼职、志愿者）

第五章 保障措施

（一）加强组织领导

在市政府统一领导下，各县（市、区）政府（管委会）要建立防治船舶污染应急能力建设工作机制，制定完善工作例会制度、情况报告制度、联络员制度，结合全市“两减六治三提升”专项行动和“河长制”工作要求，加快形成应急处置工作合力。各相关部门要按照分工和各自职能，切实加强对本规划的协调、组织和监督，共同推进防治船舶污染应急能力建设。

（二）明确责任分工

交通运输、环保、水利、财政等部门应在属地市、县（市、区）政府（管委会）统一领导下，按照各自职责做好防治船舶污染物应急能力建设工作，提升全市防治船舶污染事故应急能力水平。

1. 属地市、县（市、区）政府（管委会）

负责落实所在地辖区内船舶污染物应急能力设施设备建设，督促相关部门按照应急能力建设规划，完成内河水域搜救基地、信息化系统、应急物资储备库建设和物资配备等工作，负责对应急物资库设备日常维护管理；建立相关部门协同推进工作机制，完善辖区内应急能力联防联控机制。

2. 市环保局

负责牵头协调全市范围内重特大环境污染事故和生态破坏事件的调查处理，指导协调各县（市、区）政府（管委会）重特大突发环境事件应急处置、预警工作，协调处理有关跨区域环境污染纠纷，统筹协调全市重点流域、区域污染防治工作；承担从源头上预防控制环境污染和环境破坏的责任。按国家、省、市规

定组织审查重大经济和技术政策、发展规划以及重大经济开发计划的环境影响评价文件,对涉及环境保护的法规规章草案提出有关环境影响方面的意见,按国家、省、市规定审批重大开发建设区域、项目环境影响评价文件。组织实施环境保护“三同时”制度;负责制定水体、固体废物、化学品等污染防治管理制度,会同有关部门监督管理饮用水水源地环境保护工作。组织开展污染源排污情况和建设项目执行环境保护“三同时”制度情况的监督检查。开展环境稽查,对环境违法行为进行调查并依法实施处罚;负责向交通运输部门提供监测数据和必要的环境保护技术支持;积极与交通运输、地方海事等部门建立联动巡航机制,定期对辖区通航水域进行检查监督。

3.市水利局

负责饮用水源地水量调配,保障饮用水源地的水量供给;组织或参与全市水利质量与安全生产事故和涉水违法事件的调查处理;组织或参与制订全市水利工程质量与安全生产应急预案并组织实施;负责提供实施应急能力建设项目所需的重要水源地、取水口等基础信息,参与船舶污染事故应急能力项目建设工作。

4.市交通运输局(内河港口、地方海事、航道)

组织拟订并监督实施全市内河港口及航道、交通物流业等行业发展规划;负责全市内河港口岸线、陆域、水域的统一管理工作;负责除长江和沿海以外的本市其他通航水域的水上安全监督、内河救助打捞工作;负责船舶检验和船舶防污监督管理工作;负责协调国家重点物资和军事、抢险救灾等紧急、特种物资的港

口运输管理；督促内河港口企业制定水污染事故应急预案，配备相应的应急设备和应急物资；推动内河港口企业信息监控水平提升，与行业管理部门建立信息共享机制；参与应急设备库及物资配备建设工作，根据职责开展相应的应急处置工作。

5.市财政局

市、县（市、区）财政部门负责落实与规划项目建设相关资金保障；同时积极配合争取省生态环境保护投资基金支持，鼓励更多金融和社会资本进入船舶污染防治应急能力建设领域。

（三）资金来源

市、县（市、区）政府（管委会）应根据项目实施进度，分年度纳入政府预算，重点保障应急设备物资储备库运行、日常维护保养、应急设备配备、船舶污染监视监控系统等项目有序建设。积极拓宽资金来源渠道，鼓励社会资本参与防治船舶污染应急能力建设，形成多元投资机制，共同保障内河防治船舶污染应急能力建设。本规划中有关资金的测算不作为财政预算安排的依据。

（四）项目管理

本次规划涉及多个建设目标，各建设项目在前期工作中应加强项目综合管理。涉及视频监控系统的建设内容，纳入全市“雪亮工程”统筹开展实施。项目前期研究、工程设计、工程施工、招投标等环节应委托专业的机构来完成，通过项目管理的方式，保障各项目能够顺利建成。

（五）加强跨区域协作

南通紧邻盐城、泰州，在交界水域发生重大规模的船舶污染

事故及本辖区应急设施设备不足时，市政府及时报请省政府负责协调周边设区市的应急资源参与相邻水域的船舶污染应急处置。加快辖区水域港口企业建立船舶污染应急联防、联控应急体系，加强溢油、危化品应急能力建设，共同应对内河沿线船舶污染事故。

（六）加强社会应急力量扶持

为充分发挥社会应急力量在防治船舶及其有关作业活动污染水域环境应急能力建设中的作用，应加大对社会应急队伍的扶持。目前，内河水域社会应急力量主要由社会航运企业、港口企业、地方海事机构组成，现有社会救援力量在人员素质、人员数量、机构分布上难以做到对内河水域全面覆盖。为了加强社会应急力量在应急能力建设的作用，市、县（市、区）政府（管委会）应当对社会应急救援力量给予一定的扶持，为社会应急力量发展起到示范引领作用。

（七）重视培训、宣传教育和演练

积极开展船舶企业座谈、主题日活动等多种形式的宣传教育，普及防治船舶及其作业活动污染水域环境的科学知识，提高公众水域环境保护意识和污染风险防范意识。积极建立应急救援培训和演练制度，从行动上强化应急救援队伍的专业知识和专业技能。由市内河水上交通突发事件应急指挥中心负责组织应急管理和救援人员的岗前培训以及常规性培训；内河各危险化学品码头单位应根据危险化学品的种类和数量，建立一支能满足本单位需要的水上危险化学品事故应急防治队伍，承担本单位预案的制

定、应急设备的管理、维护及演习，在事态需要时服从应急指挥中心的统一指挥。市内河水上交通突发事件应急指挥中心办公室应根据实际定期或不定期的组织开展应对人员遇险、航道堵航、船舶火灾、船舶污染等突发事件的应急演习，提高应急反应系统的实战能力。

第六章 与相关规划的关系

本规划为我市突发事件应急体系建设的重要组成部分，注重与《国家水上交通安全监管和救助系统布局规划(2005~2020)》、《江苏省“十三五”突发事件应急体系建设规划》、《江苏省防治船舶及其有关作业活动污染水域环境应急能力建设规划》、《南通市内河港口总体规划(2015~2035)》、《南通市“十三五”水污染防治规划》、《南通市环境保护与生态建设“十三五”规划》等相关规划的协调和衔接，在与相关规划的基础上进一步增强船舶污染应急能力建设，是贯彻落实国家、省、市应急能力建设规划要求，提升港口防治船舶污染事故应急能力水平的需要。