

文章编号: 1674 - 5566(2013)02 - 0306 - 07

## 省级海洋突发性事件应急预案的层级选择

唐建业<sup>1</sup>, 郭 倩<sup>2</sup>

(1. 上海海洋大学 海洋政策与法律研究所, 上海 201306; 2. 上海海洋大学 人文学院, 上海 201306)

**摘 要:** 最近海洋灾害及海洋事故灾难频发, 威胁越来越大, 引起国家和沿海地方人民政府对海洋突发性事件应急处置的重视, 不断编制和完善地方相关预案。以上海为例研究省级海洋突发性事件应急预案编制中存在的层级定位问题。考查国家与相关沿海省(市、自治区)的实践, 分析结果认为, 没有明确的标准来指导选择专项应急预案或部门应急预案。地方人民政府根据其行政区域内不同突发事件的频次与危害程度选择应急预案的层级。一般采用省级部门应急预案的形式, 将不同类型分开进行编制; 但当预期的危害程度增大时, 选择专项应急预案的可能性则较大。

**研究亮点:** 省级海洋突发性事件应急预案的层级选择是一个既有理论性又有实践性的研究命题, 通过研究国家和地方政府对相关预案层级选择的实践, 提炼出这种层级选择的考虑因素, 将会为地方政府制订预案提供理论依据。

**关键词:** 海洋突发性事件; 预案编制; 部门应急预案; 专项应急预案

**中图分类号:** D 993. 5

**文献标志码:** A

21 世纪是海洋的世纪, 世界各国竞相发展海洋经济。我国《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》首次以一章的篇幅强调推动海洋经济的发展, 要求“提高海洋开发、控制、综合管理能力”, 提出“完善海洋防灾减灾体系, 增强海上突发事件应急处置能力。”与此同时, 2010 年 4 月在墨西哥湾发生的英国石油公司“深水地平线”平台爆炸而引起的石油泄漏事故<sup>[1-2]</sup>与同年我国大连“7·16”输油管道爆炸漏油事故<sup>[3]</sup>, 2011 年 3 月日本本州岛福岛第一核电站发生爆炸引发海洋核污染<sup>[4]</sup>与同年 6 月我国渤海蓬莱 19-3 油田溢油事故等海洋突发事件, 警示着海洋突发事件应急处置不容忽视, 也为我国沿海各省在发展海洋经济的同时敲响警钟。

2007 年《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》)与 2006 年《国家突发公共事件总体应急预案》为我国海洋突发事件管理提供法律基础与预案框架; 国家海洋局对赤潮、风暴潮、海啸等预案适时进行了修订。在地方层面, 就上海市而言, 由于该市海洋行政主

管部门是在 2009 年才开始独立办公; 在海洋方面的预案, 仅有 2006 年《上海市处置海洋灾害应急预案》, 因此急需编制与完善海洋突发事件应急预案。本文在此分析研讨在海洋突发事件应急预案编制中存在的层级定位问题, 以此研究海洋突发事件应急处置制度的建设。

### 1 海洋突发事件及其特征

#### 1.1 海洋突发事件的概念

根据《突发事件应对法》第 3 条的规定, 突发事件是指, “突然发生, 造成或者可能造成严重社会危害, 需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。”

但对于“海洋突发性事件”, 目前尚没有一个统一的定义。根据相关文献资料, 各部门根据其职责内容, 对相关表述的定义也不一样。与“海洋突发事件”表述相近的是“海上突发事件”, 采取此表述的是海事部门<sup>[5-6]</sup>与海警部门<sup>[7]</sup>; 但两者在内容上存在很大差异, 前者仅指航行事

收稿日期: 2012-05-22 修回日期: 2012-06-21

基金项目: 上海市海洋管理事务中心项目(D-8005-12-0039)

作者简介: 唐建业(1976—), 男, 副教授, 研究方向为国际海洋法与海洋管理。E-mail: jytang@shou.edu.cn.

故,后者涉及自然灾害、海上交通事故、治安刑事案件恐怖事件、群体性事件、公共卫生事件和重大海洋污染等。渔业部门则采用“渔业船舶水上安全突发事件”。

本文参照《突发事件应对法》,将“海洋突发事件”界定为,在海洋立体空间范围内突然发生,造成或者可能严重影响我国海域及沿海地区正常的生产、生活秩序,需要采取应急处置措施予以应对的事件等。

根据《突发事件应对法》突发事件可分为4类,即自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。海洋突发事件,也基本有这4种类型;但发生较多的是自然灾害和事故灾难。海洋中的自然灾害,也通常称为海洋灾害,有赤潮、风暴潮、海啸等;事故灾难,有人员落水、船舶污染、石油平台溢油、海底管道破裂等。

目前,海洋突发事件涉及法律法规有《海洋环境保护法》、《海上交通安全法》、《防治船舶污染海洋环境管理条例》、《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》、《对外合作开采海洋石油资源条例》、《中华人民共和国海洋倾废管理条例》、《铺设海底电缆管道管理规定》等。

## 1.2 海洋突发事件的特征

一般而言,突发事件具有突发性和紧迫性、危险性和扩散性、高度不确定性等特点。海洋突发事件因发生在海上,除有上述一般特征外,还具有特殊性。

相对于陆地来说,海洋具有以下一些特点:(1)海水具有流动性,海洋水文、气象条件具有多变性,这些自然条件的特性使海洋突发事件发展的态势相对于陆地上的突发事件更加难以预测,如石油勘探开发溢油引起的海洋事故类突发事件,由于海水的快速流动性、石油的迅速扩散性等特点给救援工作带来极大困难。如果事件发生与恶劣天气海况有关,如风暴潮、海啸等,其应急管理风险更大,难度更高<sup>[8]</sup>。(2)与陆地行政区划不同,海洋上尽管也存在行政管辖区域划分,但这种海域上的区划不可能像陆地上那样可能明确界定和标示,海域区划不仅存在横向上相邻地方省、(区)市、县等之间的行政区域,而且也存在纵向上的中央与地方之间的海域管辖行政区域的划分问题。这种海域管理方面的特点,容易导致突发事件发生后引起连带影响,危害到不

特定区域的不特定人群,加剧了海洋突发事件处理的难度。(3)处理发生在海洋上的突发事件相对于处理发生于陆地上的突发事件,其处理工具、技术手段、处理环境等都不一样,它受海洋气象、交通工具、技术手段等的限制;如果没有充足的资源,共同应对,无疑增加了突发事件处置的难度,如大连“7·16”输油管道爆炸事件应急救援过程中专业清污工作船的使用<sup>[9]</sup>。(4)突发事件一旦发生对海洋生态系统将产生重大影响,还易产生次生灾害,且短时间难以恢复<sup>[10]</sup>,如2010年4月发生在墨西哥湾的漏油事件,演变成美国历来最严重的油污大灾难<sup>[2]</sup>。

鉴于海洋相对于陆地的独特性,海洋突发事件应急处置具有跨地区、跨行业、跨部门,涉及多产业、多学科和多领域的大系统特征。如果缺少强有力的协调力和联动力,将会直接影响海洋突发事件应急处置的效率和效果<sup>[11]</sup>。因此,海洋突发事件应急管理需要一个完整的应急管理体系来支撑其运行,这个体系应包括指挥调度、处置实施、物质及人力资源、信息管理以及决策辅助等系统。这些系统应是按照功能而非部门进行划分,由来自于不同的部门或领域人员为实现保护目标协同作战<sup>[12]</sup>。通过这样应急管理体系的建设,建立一种反应迅速、互联互通、信息共享、协同应对的联动处理模式,以及一种有效的机制使应急人力、物力和财力迅速地调集,各种应急措施迅速地衔接,将海洋突发事件的影响降到最低。

## 2 我国应急预案层级及国家级海洋类应急预案

### 2.1 我国应急预案层级

根据《突发事件应对法》以及国务院《国家突发公共事件总体应急预案》相关规定,全国应急预案体系包括6个层级,分别是国家突发公共事件总体应急预案、国家突发公共事件专项应急预案、国家突发公共事件部门应急预案、地方突发公共事件应急预案、企事业单位应急预案和重大活动(大型会展和文化体育活动等)应急预案等。

根据《国家突发公共事件总体应急预案》对应急体系的界定,国家突发公共事件专项应急预案,是“国务院及其有关部门为应对某一类型或某几种类型突发公共事件而制定的应急预案。”

国家突发公共事件部门应急预案,“是国务院有关部门根据总体应急预案、专项应急预案和部门职责为应对突发公共事件制定的预案。”

就省级突发公共事件应急预案而言,包括省级总体应急预案、专项应急预案和部门应急预案;市、县人民政府及其基层政权组织的突发公共事件应急预案等。参考《国家突发公共事件总体应急预案》及《上海市突发公共事件总体应急预案》等,省级专项应急预案是“为应对某种类型或某几种类型突发公共事件而制定的涉及数个部门职责的计划、方案和措施”;省级部门应急预案是“为应对单一种类且以部门处置为主、相关单位配合的突发公共事件,根据总体应急预案和部门职责制定的计划、方案和措施。”

## 2.2 国家级海洋类应急预案

根据中国政府网公布的信息,现已经公布国家级专项预案 18 个,待公布 3 个,总计 21 个;国家级部门预案 57 个。在 21 个国家专项预案中可能与海洋相关的有:《国家海上搜救应急预案》、《国家突发环境事件应急预案》等。前者涉及海上搜救;后者涉及海洋环境事件,如污染等。

57 个国家级部门预案涉及海洋的有国家海洋局 3 个、国家安全生产监督管理局 1 个、住房和城乡建设部 1 个、工业和信息化部 1 个等。国家海洋局的 3 个预案分别是:《风暴潮、海浪、海啸和海冰灾害应急预案》、《赤潮灾害应急预案》和《海洋石油勘探开发溢油事故应急预案》,同时国家海洋局还制订了《海洋石油勘探开发溢油应急响应执行程序》;国家安全生产监督管理局的预案为《海洋石油天然气作业事故灾难应急预案》;住房和城乡建设部的预案为《城市供气系统重大事故应急预案》,该预案可为海底管道突发事件应急处置提供依据;工业和信息化部的预案为《互联网网络安全应急预案》涉及海底电缆突发事件应急处置。

## 3 上海市海洋局及其在海洋突发事件管理方面的职责

### 3.1 上海市海洋局

根据《中共中央办公厅、国务院办公厅关于印发〈上海市人民政府机构改革方案〉的通知》(厅字〔2008〕17 号)的决定,上海市海洋局与上海市水务局合署办公。根据上海市人民政府办

公厅 2009 年第 10 号文件,上海市海洋局承担的职责中与海洋突发事件应急管理相关的有:贯彻执行有关海洋管理的法律、法规、规章和方针、政策;研究起草有关海洋管理的地方性法规、规章草案和政策,并组织实施;负责海洋环境观测预报和海洋灾害预报警报;负责协调海洋突发事件的应急处理;监督管理涉外海洋科学调查研究、海洋设施建造、海底工程和其他海洋开发活动等。

为了加强上海市海洋管理,2009 年在上海市海洋局独立后,分别成立了上海市海洋环境监测预报中心、中国海监上海市总队、上海市海洋管理事务中心等直属单位,承担海洋灾害预报警报工作以及参与海洋突发事件应急处置等职责。

### 3.2 上海市海洋局在海洋突发事件管理方面的职责

根据《突发事件应对法》第 4 条规定,突发事件实行“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”的体制。依据“属地管理为主”的原则,地方人民政府负责对其管辖海域内的各类海洋突发事件应急管理;就具体海洋突发事件而言,根据“分类管理”的原则,地方人民政府的相关职能部门依法牵头负责其职责范围内的海洋突发事件。因此,就地方人民政府职能部门之间的关系而言,在横向上存在主导负责与协助负责两种关系。

根据相关法律法规及预案,上海市海洋局,作为省级海洋行政主管部门,对非船舶污染、赤潮、风暴潮、海啸、海底电缆管道等海洋突发事件管理方面负有主导型职责;在海上搜救与船舶污染等海洋突发事件管理方面负有协助型职责。

例如,根据《海洋环境保护法》第 5 条、第 17 条规定,结合国务院办公厅《关于开展勘定省县两级海域行政区域界线工作有关问题的通知》(国办发〔2002〕12 号)关于海域勘界界线的规定,上海市海洋局享有对非船源污染、海洋工程建设项目和海洋倾废等方面的监督管理职责,即主导型职责。根据《海上交通安全法》第 38 条、《国家海上搜救应急预案》、《上海海洋搜救和船舶污染事故专项应急预案》,上海市海洋局在海上搜救方面负有协助型职责,即“提供上海所辖海域水文、海况的实测和预报信息”、“负责组织所属海监船只参与海上应急行动”。

## 4 上海市现有预案层级分布

根据上海市政府网公布的应急管理相关信

息,除《上海市突发事件总体应急预案》外,有 3 类专项预案、5 类部门预案,共 36 个预案(表 1)<sup>[13]</sup>。

表 1 上海市专项预案与部门预案

Tab.1 The list of special and sectoral contingency plans of Shanghai

突发事件类型	预案级别	预 案 名 称
公共 卫生	专项预案 (2 个)	上海市突发公共卫生事件专项应急预案
		上海市突发重大动物疫情专项应急预案
		上海市处置突发药品安全事件应急预案
	部门预案 (3 个)	上海市处置重大植物疫情应急预案
		上海市处置食品安全事故应急预案
事故 灾难	专项预案 (3 个)	上海海洋搜救和船舶污染事故专项应急预案
		上海市网络与信息安全事件专项应急预案
		上海市安全生产事故灾难专项应急预案
	部门预案 (18 个)	上海市通信保障应急预案
		上海市处置特种设备事故应急预案
		上海市处置环境污染事故应急预案
		上海市处置道路交通事故应急预案
		上海市处置城市轨道交通运营事故应急预案
		上海市处置危险化学品事故应急预案
		上海市处置民用航空器事故应急预案
		上海市处置铁路事故应急预案
		上海市处置水务行业突发事件应急预案
		上海市处置内河交通事故应急预案
		上海市处置旅游突发事件应急预案
		上海市处置核与辐射事故应急预案
		上海市处置桥梁隧道运行事故应急预案
		上海市处置燃气事故应急预案
		上海市处置人群密集公共场所事故应急预案
		上海市处置建设工程事故应急预案
		上海市处置东海平湖油气田事故应急预案
		上海市处置供电事故应急预案
自然 灾害	专项预案 (2 个)	上海市地震专项应急预案
		上海市防汛防台专项应急预案
	部门预案 (3 个)	上海市处置气象灾害应急预案
		上海市处置地质灾害应急预案
		上海市处置海洋灾害应急预案
社会安全	部门预案 (2 个)	上海市生活必需品市场供应应急预案
		上海市粮食应急预案
综合保障	部门预案 (6 个)	上海市突发公共事件医疗卫生救援应急预案
		上海市人员疏散撤离应急预案
		上海市自然灾害救助应急预案
		上海市通信保障应急预案
		上海市粮食应急预案
		上海市生活必需品市场供应应急预案

3 类专项应急预案包括公共卫生类、事故灾难类、自然灾害类,共有 7 个预案。5 类部门应急预案中,有 3 类部门应急预案分别对应 3 类专项预案,即公共卫生类、事故灾难类、自然灾害类,部门应急预案共计 25 个。

在上述预案中,除 2006 年以上海市海洋局名义发布的《上海市处置海洋灾害应急预案》外,涉及海洋的专项预案有《上海海洋搜救和船舶污染事故专项应急预案》、《上海市防汛防台专项应急预案》、《上海市网络与信息安全事件专项应急预

案》。《上海海洋搜救和船舶污染事故专项应急预案》涉及海上搜救与船舶污染等突发事件的处置;《上海市防汛防台专项应急预案》涉及灾害性海浪和风暴潮灾害等自然灾害的处置;《上海市网络与信息安全事件专项应急预案》涉及海底电缆突发事件的处置。值得注意的是《互联网网络安全应急预案》在国家应急预案体系中仅是部门预案,而在上海市,网络安全方面的预案则是专项预案,如表1中的《上海市网络与信息安全事件专项应急预案》。除此之外,上海市部门应急预案《上海市处置东海平湖油气田事故应急预案》涉及海底管道突发事件的处置。

## 5 上海市海洋突发事件应急预案层级选择

### 5.1 地方专项预案与地方部门预案的法律效力

2007年《突发事件应对法》明确规定了国家建立健全突发事件应急预案体系,预案体系是行政紧急权力执行的法律依据;但该法没有明确规定预案的法律性质。《国家突发公共事件总体应急预案》仅规定“突发公共事件总体应急预案是国务院应对特别重大突发公共事件的规范性文件”。而在美国,应急预案是具有普遍约束力的法律文件<sup>[14]</sup>。

从实际操作层面上来看,我国的预案体系和法律体系是两个并列的系统。这两种系统可以分别理解为紧急情况下行政权力行使的依据和正常状态下行政权力行使的依据。因此,可以根据预案制订主体的不同,并参照相应法规或规章制定主体,来判定其法律性质。国家总体预案和国家专项预案,由国务院办公厅发布,则可以推定其法律效力相当于行政法规级别的规范性文件;国家部门预案,由国务院相关部委制订发布,则可认为是部门规章级别的规范性文件;省级总体应急预案和省级专项预案,由省级人民政府负责或组织制订发布,可认为是地方政府规章级别的规范性文件;省级部门预案,由省级人民政府的职能部门制订发布,可认为是其他规范性文件。如2010年《广东省突发事件应对条例》第20条则明确就此进行规定,“省人民政府负责制定省总体应急预案,组织制定省专项应急预案,省人民政府有关部门负责制定本部门省级应急预案。”

据此,上海市公共突发事件总体预案与上海市专项预案的效力等级可为上海市政府规章级别的规范性文件;对内对外均具有约束力,司法审查时“参照”使用。因此,如果上海市海洋突发事件应急预案的层次定位为上海市专项预案,则其法律效力相当于政府规章,在司法审查时参照使用;如果定位为地方部门预案,则其效力等级为其他规范性文件,法律意义上是行政机关具体行为的操作方案,但无严格的对外约束力,司法审查时可以不予考量。

### 5.2 上海市专项应急预案的编制与机构设置

根据现有上海市专项应急预案的编制、机构设置情况看,专项应急预案,是“由相关市级协调机构负责编制,报市政府批准后实施”;以上海市人民政府办公厅的名义对外发布的,对上海市社会经济影响产生重大影响突发事件的应急预案。而上海市部门预案,是“由相关职能部门或责任单位负责编制,报市政府批准后实施。”

就机构组织方面,专项预案都会设立一个长期存在的市级指挥部,作为处理此类突发事件的市政府领导下的市级议事协调机构,尽管这些指挥部是一个松散的委员会性质的组织。一般这种市级指挥部的总指挥由市政府分管副市长担任,副总指挥分别由市政府分管副秘书长及相关职能部门的领导担任。

如《上海市防汛防台专项应急预案》,是2012年6月18日由上海市人民政府办公厅以沪府办〔2012〕63号文件(《上海市人民政府办公厅关于印发修订后的上海市防汛防台专项应急预案的通知》)向各区、县人民政府、市政府各委、办、局及各有关单位发布。通知明确规定,该应急预案是经过上海市人民政府同意的。此专项预案由上海市防汛防台指挥部统一组织指挥,办公室设在上海市水务局,负责综合协调本市防汛防台工作。

### 5.3 上海市海洋突发事件应急预案层级选择分析

#### 5.3.1 上海市部门应急预案

根据目前沿海各省(市、自治区)在海洋突发事件应急预案编制的实践,采取地方部门应急预案是通行的做法。如福建省分别就赤潮、风暴潮、渔业船舶安全等分别编制福建省部门应急预案;辽宁省分别就船舶污染、海上搜救、海洋自然

灾害等制订辽宁省部门应急预案。同时,如表 1 所示,2006 年上海市已经就海洋灾害编制了上海市部门应急预案。因此,在此情况下,选择采用部门应急预案,按不同类型的海洋突发事件分别编制各自独立的应急预案,行政成本较小,容易实现。

但这种选择可能存在预案的效力以及预案的系统性两个方面的弊端。如果是上海市部门预案,则其编制主体是上海市海洋行政主管部门,即上海市海洋局。根据前面关于预案法律效力比较看,其效力较低,协调范围相对较小。在系统性方面,表现为各海洋突发事件预案之间缺少联系,不能形成合力或整合资源。

### 5.3.2 上海市专项应急预案

除可选择上海市部门应急预案外,也可以选择上海市专项应急预案,即编制一个上海市海洋突发事件总体应急预案,作为专项预案,涉及自然灾害和事故灾难等;然后,在此框架下编制各具体的各类型海洋突发事件的分预案,这些分预案可以视内容而定位为上海市部门应急预案层级或上海市海洋局的应急预案。这种预案框构,一方面提高预案效力,加强预案系统性;另一方面,也可常态下的海洋管理提供各单位交流的平台,促进海洋管理向综合化发展。

沿海省(市、自治区)将海洋突发事件预案定位为地方专项预案的实践并不是没有,只是很少,如《广西壮族自治区风暴潮海啸灾害应急预案》(桂政办函[2007]17号文)。尽管从预案名称看,该预案是并没有明确是专项应急预案,但从内容上,特别是机构设置方面的规定,“自治区人民政府设立风暴潮、海啸灾害应急工作领导小组”、“领导小组由主管副主席担任组长”,可以推定该预案是一个地方专项层级的预案。

当然,将预案定位为地方专项预案,既需要现实需求,也需要政府意愿。现实需求包括海洋突发事件对地方社会经济的实际影响或威胁程度以及地方海洋行政主管部门履职尽责需要。如果海洋突发事件对地方社会经济影响非常大,则其预案的重要性也非常高,就很可能定位于专项预案;反之,则需求不大。从此方面也可以看出风暴潮、海啸对广西社会经济的影响程度较大。部门履职需求,则预案的层级应满足海洋行政主管部门履行其在应急事件处置方面的职责。

预案层级过高,则可能造成行政成本浪费;偏低,则可能造成履职不到位。理论上,各省(市、自治区)级海洋行政主管部门依法所承担的海洋突发事件管理的职责应是相同的,但因各省(市、自治区)实际海洋突发发生情况与不同类型海洋突发事件的威胁程度不同,其对预案层级的需求也不一样。因地方专项应急预案涉及相应指挥机构的设置,在上海市,则需要设置一个应急指挥部,作为市政府领导下的市级议事协调机构,因此需要政府有此方面的意愿。一定程度上,这种政府意愿也是与现实需求密切相关的。现实需求越大,政府意愿相应会增大。

但突发事件具有突发性,为现实需求的估算带来很大不确定性。在墨西哥湾石油泄漏事故后以及日本核电站事故后,各国对海洋石油钻井平台与核电站安全投入前所未有的关注,现实需求发生了根本的转变。因此这种现实需求的预期不应该完全依赖于历史资料的统计,需要着眼长期,未雨绸缪。

## 6 结论

海洋突发事件有很长的历史,原来主要关注海洋灾害,如国家海洋局自 1989 年就开始编制《中国海洋灾害公报》。但随着我国海洋经济发展战略的逐步实施,如 2011 年《浙江省海洋经济发展示范区规划》纳入国家发展战略的规划,以及海洋石油平台与管道事故、核污染事故等海洋事故灾难,促使国家和地方人民政府重视海洋突发事件的应急管理问题。

海洋突发事件应急管理中,应急预案是重要环节之一。目前国家和地方两个层面都制订了与海洋相关的专项应急预案与部门应急预案。考查国家与相关沿海省(市、自治区)的实践,没有明确的标准来指导选择专项应急预案或部门应急预案。各地方人民政府根据其行政区域内不同突发事件的频次与危害程度,选择应急预案的层级。当预期的危害程度增大时,成为专项应急预案的可能性则较大。

在浙江省,随着海洋灾害应急指挥部的成立<sup>[15]</sup>,可以预计原来的浙江省部门应急预案《浙江省海洋灾害应急预案》将会修改并升级成浙江省专项应急预案。就上海市而言,取决于其政府对未来海洋突发事件潜在威胁的预期、实际管理

需求等。这种预期会受到相关外部环境或特定事件的影响而改变。反过来,如果某个省(市、自治区)编制了关于海洋突发事件的专项应急预案,则可以推定该省(市、自治区)海洋突发事件对其社会经济影响或威胁很大。

#### 参考文献:

- [1] MASCARELLI A. After the oil [J]. Nature, 2010, 476: 22-24.
- [2] GRAHAM B, REILLY W, BEINECKE F, et al. Deep water: the gulf oil disaster and the future of offshore drilling [R]// WASHINGTON D C, National commission on the BP deepwater horizon oil spill and offshore drilling, January 2011.
- [3] 赵远哲,王海潮. “7·16”事故启示:我国水域污染应急体系建设亟待加强 [J]. 中国海事,2010(8):5-8.
- [4] NORIO O, YE T, KAJITANI Y, et al. The 2011 eastern Japan great earthquake disaster: overview and comments [J]. International Journal of Disaster Risk Science, 2011, 2 (1): 34-42.
- [5] 宋金平. 如何做好船舶海上突发事件的预防工作 [J]. 中国水运,2010,10(7):41-42.
- [6] 叶国峰. 提高海上突发事件应对能力的若干思考 [J]. 浙江交通职业技术学院学报,2008,9(3):41-43.
- [7] 张云博,黄耀东. 论海警部队处置海上突发事件的“统一领导、集中指挥”原则 [J]. 科技信息,2009(10):47.
- [8] 谭黎娟,王宪辉. 提高海上突发事件预警预防能力 [J]. 中国水运,2009(11):35-36.
- [9] 陈庆华,杨章跃. 同方江新海洋环保船驰援大连“7.16”事故海面溢油清理 [J]. 中国军转民,2010(8):76-77.
- [10] 吕建华,曲风风. 完善我国海洋环境突发事件应急联动机制的对策建议 [J]. 行政与法,2010(9):17-19.
- [11] 王琪,赵璟. 海洋环境突发事件应急管理中的政府协调问题探析 [J]. 海洋开发与管理,2009(4):27-30.
- [12] 计雷,池宏. 突发事件应急管理 [M]. 北京:高等教育出版社,2009:26.
- [13] 上海政府网. 预案管理 [EB/OL]. [2012-06-21] www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node29366/index.html.
- [14] 张或通. 论应急预案的法律性质及效力 [J]. 法制与社会,2009(8):327-328.
- [15] 浙日. 浙江省海洋灾害应急指挥部要求 提升重大海洋灾害防御水平 [N]. 中国海洋报,2012-4-20(2).

## Determination of the hierarchies for provincial contingency plans of marine emergency affairs

TANG Jian-ye<sup>1</sup>, GUO Qian<sup>2</sup>

(1. Institute of Marine Policy and Law, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China; 2. College of Humanities, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

**Abstract:** Recently marine disasters and marine accidents have happened very frequently, bringing about great threats, which attracted great attentions of central and coastal governments on marine emergency affairs and it is necessary to formulate and update relevant local contingency plans. This paper takes Shanghai as the subject to study the determination of the hierarchies for provincial contingency plans of marine emergency affairs. Taking into account of practice by relevant coastal provinces, a conclusion can be drawn that no specific standards or guidelines for choice between sectoral contingency plans and special contingency plans. Nevertheless, local governments tend to determine the hierarchies for the plans in terms of the frequency and the threat of marine emergency affairs they faced or are facing. Most provincial governments adopt sectoral contingency plans for marine emergency affairs and formulate separate plans for different kinds of emergency affairs. When potential threats are increasing, it is, however, likely to upgrade or adopt the plans to special contingency plans.

**Key words:** marine emergency affairs; formulation of contingency plans; sectoral contingency plan; special contingency plan