



2010年7月 珠海

2010

珠江口海事安全论坛

Proceedings of Pearl River Delta Area Maritime Safety Forum 2010

航运公司安全与防污染管理

论文集

珠江口海事安全论坛组委会 编



大连海事大学出版社



2010 珠江口海事安全论坛 论文集

Proceedings of Pearl River Delta Area
Maritime Safety Forum 2010



珠江口海事安全论坛组委会 编



大连海事大学出版社

© 珠江口海事安全论坛组委会 2010

图书在版编目 (CIP) 数据

2010 珠江口海事安全论坛论文集 / 珠江口海事安全论坛组委会编. — 大连海事大学出版社, 2010.6
ISBN 978-7-5632-2450-0

I. ①2… II. ①珠… III. ①珠江—河口港—水路运输—交通运输安全—文集 IV. ①U698-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 110823 号

大连海事大学出版社出版

地址: 大连市凌海路1号 邮编: 116026 电话: 0411-84728394 传真: 0411-84727996

<http://www.dmupress.com>

E-mail: cbs@dmupress.com

大连金华光彩色印刷有限公司印装

大连海事大学出版社发行

2010年6月第1版

2010年6月第1次印刷

幅面尺寸: 210 mm×285 mm

印张: 18.5

字数: 537千

印数: 1~500册

责任编辑: 姜建军

版式设计: 晓 江

封面设计: 刘珂君

责任校对: 沈荣欣

ISBN 978-7-5632-2450-0

定价: 160.00元

前 言

回顾 2007 年 7 月、2008 年 9 月和 2009 年 6 月，粤深港澳海事及航运界百余专家齐聚珠海，共商珠江口海事安全，分别就珠江口高速客船安全管理、海上油污防备、反应与合作、交通环境与安全航行展开交流。作为成果之一，论坛主办者相继结集出版了系列《珠江口海事安全论坛论文集》，三期论文集都受到了业内读者的欢迎和肯定。

“2010 珠江口海事安全论坛”将于今年 7 月在珠海举行。本次论坛主题为“航运公司安全与防污染管理”，邀请各方重点围绕航运公司安全管理体系与海事监管和服务等内容进行研讨。

论坛主办者自今年 4 月发出论坛征集论文通知后，得到了政府部门及航运界人士的积极响应，共收到论文投稿 97 篇。经专家严格审稿，现将其中 65 篇论文汇编结集出版。论文选编工作本着尊重作者原意和文责自负的原则，对内容原则上不作改动，也不代表论坛组委会的观点。论文内容涉及航运公司安全管理与航运发展、海事监管服务与航运公司安全管理、航运公司安全管理体系运行和保持、航运公司安全管理体系审核、非强制实施 ISM 规则和 NSM 规则的航运公司安全管理和监督检查等。期望借论文集与各方分享“航运公司安全与防污染管理”方面的经验和成果，对解决存在的问题有启迪和帮助，推动珠江口水上交通安全工作向前发展。

编 者

2010 年 6 月 3 日

目 录

国内航运公司建立和运行SMS存在问题探讨.....	李思强 (1)
构建以治理为核心的非体系航运公司安全与防污染管理模式的初步研究	钟世钰 林立新 金德强 黄坚华 (7)
广东辖区航运公司安全管理体系审核不符合项剖析.....	方海波 颜辉健 (17)
对做好水上高速客运安全工作的几点思考.....	王家新 冯昂博 (27)
浅谈代管船舶的安全与防污染管理工作.....	安 琪 廖志伟 (31)
海事管理机构引入安全管理体系审核管理后评估机制的探索和实践.....	吴 峥 周亚旭 (35)
内河非体系航运公司安全监管浅析.....	邓坚民 (40)
对非强制实施ISM、NSM规则的航运公司安全管理和监督检查之探讨.....	林飞鹏 (47)
论非体系航运公司安全管理长效机制.....	梁志明 喻 雄 (54)
船长如何对船舶SMS的运行实施有效监控.....	邓邦豪 (58)
强化管理 控制高速客船夜航风险.....	李木裕 (62)
航运公司安全管理体系有效性评价研究与实证分析.....	黄 建 (65)
从“深能1号”事件看公司安全管理体系的缺陷.....	任大伟 葛志远 (70)
广东辖区水上交通行业中央企业安全管理现状及对策探讨.....	陈绍永 (76)
全面贯彻落实ISM规则 为船舶安全生产、公司争创效益保驾护航.....	石晓煜 洪 颖 (80)
ISM规则实施与航运公司安全管理探讨.....	黄少伟 (85)
利用综合管理体系应对当前国际航运形势.....	庄平华 (88)
船舶安全管理体系内审探讨.....	何景祥 (96)
航运公司安全管理有关问题及建议.....	林 溪 (102)
内河航运公司安全管理调查报告.....	尤敦强 黄志津 欧阳妍 (106)
中小航运公司船舶管理存在的问题及对策.....	叶俊勇 (111)
船公司提升SMS有效性和可操作性应注意的若干问题.....	李洪炎 (115)
ISM规则执行中存在的问题及对策.....	童 飞 (119)
创新海事服务,提升航运公司安全管理水平.....	连建清 (123)
对航运公司进行行政处罚法律依据的浅析.....	史鹏程 (127)
浅谈NSM规则在企业自用交通船管理中的应用.....	骆国强 钱 缘 黄机宏 丁洪祥 (130)
浅谈优化海事监管服务和航运公司安全管理.....	黄友超 (135)
浅谈安全管理体系精细化管理.....	杨鹄鹏 魏凯凯 田 华 (139)
探索航运公司安全管理体系有效运行的重要环节.....	张 拾 (143)
浅议船公司ISM规则实施的有效性.....	程俊勇 王志贤 陈茂生 (148)
人为因素对执行ISM规则影响分析.....	许广岩 (151)
安全管理体系是航运公司船舶安全的保障.....	余敏勤 (155)

论航运公司安全管理体系运行和保持.....	胡 卓(159)
从SMS审核谈如何保持其有效性.....	吴士军 周笑怡(163)
航运公司安全管理体系运行和保持.....	林少衡(168)
试论安全管理体系运行和保持的关键.....	黄小雷(172)
浅谈进江海船安全管理体系状况.....	刘学浪(176)
实施安全管理体系 促进公司安全生产.....	郑承波(179)
航运公司安全管理体系运行和保持.....	池 炯(184)
浅析航运公司安全管理体系运行的有效性评估指标.....	杨芝龙 石万里(188)
安全管理系统的成功关键.....	童汉明(192)
航运公司安全管理体系审核工作的发展研究.....	林飞鹏(194)
广东辖区非强制实施ISM/NSM规则航运公司安全管理现状与对策探讨	王 枣 颜辉健 陈绍永(199)
航运公司安全与防污染监管和帮扶模式探讨.....	王德才 李思强(202)
如何更有效地对非强制实施NSM规则航运公司进行监管.....	唐 昕 吴 敏(206)
浅谈内河非体系航运公司的安全管理与监督检查.....	翁海龙(209)
浅谈对非强制实施NSM规则航运公司的监督检查.....	曾少涵 林建群(213)
浅议如何结合船公司ISM体系开展事故调查工作.....	许岩松(217)
船舶搁浅风险评估.....	陈天明 周亚旭 杨颖涛(220)
从NSM规则对船舶安全和营运要求修正《配员规则》的不足.....	黄国隆 陈云生(225)
浅谈航运公司安全检查及其管理对策.....	严晓华(230)
从湛江水域船舶污染事故浅析航运公司实施NSM规则注意要点.....	孙自伟 邓平贵(233)
浅析对航运公司安全管理的事故调查.....	方海波 杨颖涛(237)
船舶委托管理的利弊分析及对策.....	谢 芳(242)
从船员伙食现状中论证航运公司安全管理体系文件在船员饮食健康保证措施上的不足及对策	陈云生(245)
高速发展中的航运公司的安全管理与事故的预防.....	靳 东(248)
扩大强制实施NSM规则范围的探讨.....	郑林丰(252)
谈落实航运公司安全与防污染管理主体责任.....	黄锦标(255)
浅析PSC检查与ISM规则全面实施的相互影响.....	张 平(260)
浅谈73/78防污公约附则VI对航运公司安全管理体系的影响.....	钱 缘 李恩东 骆国强(264)
公司安全管理在船舶污染事故风险控制的作用及建议.....	谭振庆 吴海宁(267)
浅谈公司对船舶SMS的监控与检查.....	李土勤(272)
加强航运公司安全管理 强化小海船的水上安全监管.....	何道丰 冯振华(277)
SMS在高速客船公司的运行和保持.....	张 羽(280)
船舶安全管理中海员人为因素控制策略探讨.....	李雄兵(285)



国内航运公司建立和运行 SMS 存在问题探讨

李思强

(广东海事局审核办副主任, lsqiang@gdmsa.gov.cn)

摘要: ISM 规则和 NSM 规则的强制实施,进一步规范了航运公司安全与防污染管理活动,提升了航运公司安全与防污染管理水平。本文着重从当前航运公司安全管理体系建立和运行情况存在问题进行分析,剖析了目前航运公司建立安全管理体系的一些误区,同时对航运公司安全管理体系运行及维护中常见的问题进行了阐述,并针对航运公司建立及运行安全管理体系存在的问题,对航运公司及海事主管部门提出相应的解决措施及建议。

关键词: 航运公司;安全管理体系;问题;浅析

众所周知,ISM 规则的实施使我国国际航行船舶的安全管理水平得到了明显提高,对促进海上安全和防止污染起到了重要作用,对提高企业经济效益和市场竞争力产生了积极影响。为了有效遏制严峻的国内水上交通安全形势,加强对国内航行船舶的安全和防污染管理,促进我国航运业整体素质和管理水平的不断提高,交通部经过反复研究论证,运用 ISM 规则的原理并结合我国的实际情况,制定了《中华人民共和国船舶安全营运和防止污染管理规则》(简称 NSM 规则),并对实施时间作了明确要求,NSM 规则自 2003 年 1 月 1 日起对第一批船舶生效,即 150 总吨及以上的气体运输船、散装化学品船和载客定额 50 人及以上跨省航行的客滚船、旅游船、高速客船;2004 年 7 月 1 日起对第二批船舶生效,即载客定额 50 人及以上所有跨省航行的客船(内河客渡船除外)和 500 总吨及以上的油船(港内作业的除外);2007 年 7 月 1 日起对第三批船舶生效,即对 500 总吨及以上沿海跨省航行的散货船和其他货船。

NSM 规则生效实施,进一步规范了公司的安全和防污染管理工作。目前适用 NSM 规则的国内航运公司都建立、实施和运行保持符合 NSM 规则要求的安全管理体系(简称 SMS),促进了安全和防污染管理责任的落实,为船舶安全营运和防污染管理提供了具体的操作,明确了船岸管理人员的责任权力,提高了公司及船舶的安全和防污染能力,使得公司的安全管理状况趋于良性的发展态势,船岸人员安全意识逐步得到加强、安全管理的思维和观念在不断更新,营造了浓厚的安全氛围。

适用范围 NSM 规则的船舶正在有序地扩充,今后将有更多的国内航运公司建立 SMS,但 SMS 的建立不是一蹴而就的事情,需要公司足够资源的投入和船岸管理人员思想观念的转变。如果在建立 SMS 过程中,岸基资源的投入和船岸人员的管理没有达成共识、SMS 的运行等没有引起足够重视,势必导致 SMS 运行不畅,或运行效果不佳,达不到建立 SMS 的目的。笔者就航运公司在建立及运行 SMS 存在的问题进行了分析,以供航运公司建立及运行 SMS 时作参考,文中所述的不成熟地方,敬请同行批评指正。

一、航运公司在建立 SMS 过程中存在的问题

NSM 规则的核心是要求公司建立、实施和保持一个包括船、岸范围在内的 SMS,对公司及船舶所有涉及安全与污染的活动进行控制,因此 SMS 建立是公司实施 NSM 规则的一个极为重要环节。



(一) 公司没有对船舶安全和防污染管理能力正确评估, 量力而行去建立公司 SMS

对船舶安全和防污染管理现状进行正确的评估是建立安全管理体系的重要环节。目前实施 NSM 规则的公司管理的船舶种类、数量、经营航线、管理水平各异, 因此, 公司在建立 SMS 前应正确评估本公司的安全和防污染管理状况就显得十分重要。公司 SMS 是一个庞大的系统工程, 需要大量的人力、物力及其他资源的投入, 公司建立和运行体系应做好自我评估, 确定资源投入的方向。

目前, 不少只有一艘适用规则的船舶的公司也建立了 SMS, 但在岸基管理硬件上却很难达到要求, 岸基管理人员的队伍和素质跟不上, 造成管理上不去。若没有能力维护 SMS, 就应该将船舶交给有一定实力的公司去管理, 既保证了船舶的安全营运, 又节省了航运成本, 为公司创造更大的效益提供了保障。航运公司不要因为急于在航运市场上分一杯羹而匆匆忙忙建立体系, 一定要量力而行。

(二) 公司建立体系急于求成, 甚至出现为走捷径而花钱买体系的状况

由于 ISM 规则已在国内实施将近 10 年了, 大型航运公司均已建立 SMS 并取得了一定的经验, 经过主管机关的多次外审, 公司 SMS 得到不断完善, SMS 文件已基本达成共识并形成较为完善版本。这种情况下, 一些小型航运公司, 尤其是民营航运公司在市场利益驱动下, 往往引进大型航运公司体系, 但又没有很好地与公司实际相结合进行“消化吸收”。小型航运企业不同于大型航运企业, 机构没有那么庞大、复杂。小型船舶航行区域离岸较近, 船上设施简单, 船员配员少, 较易获得岸基地支持, 船舶安全和防污染问题一般由公司管理层解决, 问题并不复杂。岸基地管理人员可以一身兼几职, 同时船岸人员文化素质和技术素质都远比大型航运企业差一些。基于此, 建立符合本公司实际的 SMS, 使公司人员能有效执行的 SMS, 是件不容易的事情。

目前, 在利益的驱动下, 社会上出现了不少的 SMS 咨询公司, 咨询公司在激烈的市场竞争中纷纷打出“包通过”、“包认证”的旗号吸引航运公司, 有的公司为省事, 干脆花钱买体系, 结果是花了钱, 体系无法运行下去, 主管机关审核时漏洞百出。由此可见, 花钱买体系危害不浅。

(1) 由于规则实施的强制性, 一些体系咨询公司应运而生, 在其利益驱动下, 打着“包通过”和“包认证”的招牌, 促使某些欲急功近利的私营船公司产生花钱买体系的错误想法。公司 SMS 运行和保持其有效性不是一朝一夕的事情, 需要公司高级领导层的承诺和各级人员责任心、能力、态度及主观能动性的发挥, 只有这样才能保证体系连续有效地运行下去。花钱买体系只能买到不符合公司具体情况, 且可操作性极差的体系文件, 不可能执行和实施公司的安全和环境保护方针。这是当前国内公司建立 SMS 容易进入的误区。

(2) 每个公司在船舶营运安全管理方面都有自身的安全管理模式, 固有的管理模式观念根深蒂固, 对新的管理理念有着抵触和不习惯的情绪。再加上建立的 SMS 是咨询公司做的, 没有很好地结合公司实际, 文件又缺乏可操作性, 其结果是传统管理方法和新管理方法并存。这容易造成公司船岸员工对体系运行不感兴趣, 到最后, 体系文件只能是做个样子摆在那里, 形成了“两张皮”的现象。

(3) 由于咨询公司的素质参差不齐, 且在短期内无法对公司的现状进行了解, 结果是照搬已通过认证的公司体系文件, 相互抄袭, 使很多公司文件出现雷同, 内河航运公司文件中出现海船的关键性操作文件也就不足为奇了, 文件中一些规定在公司岸基和船舶中无法执行。

(三) 公司高层领导对体系建立重视不够, 资源和人员得不到正常的投入, 建立的 SMS 未能得到进一步的完善

NSM 规则前言第五条要求: 高级领导层的承诺是做好安全管理工作的基础, 各级人员的责任心、能力、态度和主观能动性则对船舶安全和防污染起决定性作用。SMS 建立及维护起始阶段, 需要大量资金和人员的



投入,如提高岸基专业管理人员水平需要开展一系列培训、对体系文件的修改及换版、对公司岸基及船舶开展的內审等活动都需要资金及人员的投入。目前,原属地方管理的国有航运企业已大部分进行了资产重组,企业性质已改变,资金的投入基本上是一个人作决定,缺乏科学性。由于公司领导层对体系建立的重视程度不够,公司 SMS 维护得不到资源和人员上的支持,在一定程度上限制了对 SMS 投入。

高层领导认为请了咨询公司就一了百了,很多事情认为是咨询公司的责任,这种不愿投入和不想下苦功夫的做法是极为不妥的,其后果也可想而知,造成体系建立后无法运行或运行不到位。

在当前航运业激烈竞争的形势下,航运公司运输比较繁忙,公司上下往往较重视经营,而没有充分考虑如何去完善已经建立起来的 SMS,忽视了体系的自我完善功能。在船岸人员没有充分理解的基础上运行公司 SMS 文件,公司建立起来的 SMS 又如何能在船上得到有效的运行呢?

(四) 公司管理人员对 NSM 规则理解不到位,对内审员培养没有引起足够的重视

国内航运公司普遍存在规模相对较小、船岸人员素质较低现象(特别是船员的素质较低),对熟悉、理解体系文件的能力有限。特别是民营性质的公司,多为家族式经营,公司岸基管理人员和船员文化素质偏低的问题尤为突出,直接影响到 SMS 的建立、运行和持续改进工作,对公司体系内人员的培训是今后 SMS 有效运行的又一重要环节。

实施 NSM 规则的公司及船舶的船岸管理人员对 NSM 规则理解存在偏差,大部分的航运公司不能自行建立体系,主要依靠外界的技术支持或生搬硬套建立体系。体系与公司的实际情况结合不紧密,造成在日常工作中运行不到位。究其原因,公司没有很好地学习和领会 NSM 规则条款内涵和实质,认为 NSM 规则就是 ISM 规则简化版本,在建立 SMS 时照搬实施 ISM 规则的公司 SMS,而没有结合公司的规模和操作人员的理解能力、船舶种类和航线的特点,面面俱到,建立的 SMS 文件过于复杂,让船岸操作人员望而生畏。

培养公司 SMS 的内审员是建立和维护公司 SMS 的中坚力量,但公司没有重视和培养公司的内审员队伍。在规则实施的推进阶段,主管机关及船级社相应举办了公司 SMS 内审员的培训班,有些公司没有把一些航运管理基础较好的专业人员派去培训,以至在建立公司 SMS 时没有合适的人员,只好去买大公司的体系文件或者请咨询公司写文件。公司管理人员完全不参与公司 SMS 的建立,以至建立的 SMS 脱离了公司的实际,而导致公司 SMS 不具可操作性。

二、航运公司 SMS 运行中存在问题

广东海事局 2009 对航运公司运行安全管理体系情况进行了分析,对公司船岸审核共发现了 1 486 项不符合规定情况。公司体系文件不符合 410 项,其中涉及国家强制性规定(85 项,占总数 20.2%),其次是不符合 ISM 规则和 NSM 规则 6(资源和人员)的规定(65 项,占总数 15.4%)。岸基活动审核不符合 432 项,主要是不符合 ISM 规则和 NSM 规则 6(资源和人员要素)(156 项,占 33.8%),其次在 ISM 规则 8(应急反应)(156 项,占 33.8%)。按照部门职能统计,不符合则主要集中在指定人员、海务机务和人力资源管理等部门。船舶不符合主要涉及 ISM 规则和 NSM 规则的第 7 款(船上关键性操作)和第 10 款(船舶设备维护保养),其次涉及规则的第 8 款(应急反应)。从以上审核发现不符合规定情况,笔者认为公司岸基部门在运行 SMS 工作中主要存在如下几方面的问题。

(一) 船岸人员接受 SMS 管理的观念没有从固有的管理模式中完全转变过来

船岸人员对运行体系仍处于被动接受阶段,“两张皮”现象仍然存在,其主要表现为:岸基人员对 NSM 规则理解不到位;对体系运行监控不力、投入不足、自觉性、主动性不强、体系内船员对体系不熟悉、理解不深,没有从根本上接受新的管理理念和自觉运用新的管理模式,势必影响体系的有效运行及效果。



（二）船岸管理人员队伍不稳定，体系内人员的更换随意性较大，相关的 SMS 培训跟不上

部分航运公司特别是民营企业的公司的岸基管理人员更迭频繁，在体系建立的初期，聘请了一些资深的船长及轮机长作为岸基管理人员，等初次审核完毕，便把一些岸基较专业的人员解聘（因为是花高价请回来的），而新聘的一些管理人员不熟悉公司的安全管理体系，因此在监控上也就出现了较大的漏洞。

实施 ISM 规则的公司，基本上都有自己的船员，船员的培训和知识更新能够有专门机构及人员进行培训。目前实施 NSM 规则的国内公司，大部分没有自己的船员队伍，所聘用船员因劳资关系等问题影响了船员队伍的稳定，船员队伍的发展和培训方面工作就相对滞后。同时受其他公司船员待遇等因素影响，船员更换较频繁，势必给体系内船舶安全管理带来不稳定因素，也不利于公司体系的正常运行及对体系的日常监督管理。

在船岸人员更换频繁的基础上，公司没有对新聘及转岗人员的培训工作引起足够的重视，不愿在培训上下工夫，造成管理人员不熟悉体系，不按照体系去管理船舶，船上不按照 SMS 文件去操作的现象。这样的恶性循环势必导致公司 SMS 在船上运行失效，船舶安全和防污染得不到保障，经济效益从何谈起。

（三）公司给予指定人员岸基支持及资源的支配权不够，对体系运行的监控不到位

从目前实施 NSM 规则的公司情况来看，大部分公司性质是民营的（有些是股份制的），公司在 SMS 上决策可以说是一个人说了算。而且指定人员大多数是兼职的，少数是专职的。指定人员在履行体系赋予其的监控职责中，未能真正得到公司在岸基支持及资源方面给予足够的支持，致使其不能真正履行其在体系中作为“督察”的角色，出现这种情况对公司 SMS 有效运行是极为不利的。

岸基管理人员对船上运行体系监控还不到位。对船上的关键性操作是否按照 SMS 文件的规定去操作、对船上那些因突发性运行故障而导致险情的设备和技术系统的定期测试是否按所制定的维护保养周期表进行，岸基管理人员是否做到了定期的检查监督，查看了船上的相关记录或报表。对船上发现的不符合规定情况是否按照 SMS 文件要求进行验证；对船上所进行的各种应急演练是否按计划进行，熟练情况如何，有无对演习的情况进行讲评总结；船长对体系的复查及船上运行 SMS 的评估是否按要求进行等方面均得不到有效的监控。

公司对代管的船舶管理不到位，所签订的管理协议还不能满足《航运公司安全管理体系审核发证规则》等相关要求，未能很好地履行安全和防污染管理职责。在船员聘用、调派、船舶和设备维修保养工作等方面，在很大程度上仍控制在船舶所有人或经营人手上，不能全面控制船舶的安全和防污染活动，“挂而不管”、“挂而管不了”情况仍然存在，SMS 未能在船上得到有效实施。

对公司所管的船舶出现的不符合规定情况及事故、险情，公司没有严格按照 SMS 的中有关程序要求去分析和纠正，公司岸基管理人员没有很好地组织相关人员进行分析，并制定详细的有针对性的整改措施，做好对纠正情况的验证工作。

（四）公司 SMS 培训没有落实到位，培训的考核和评估没有及时跟进

NSM 规则中特别强调了人员的培训和训练，而且要求公司要注重培训的效果。笔者在对公司 SMS 审核中发现，很大部分实施 NSM 规则的公司没有认识到培训的重要性，对公司 SMS 中所标志的培训项目及制订的计划没有很好地落实。对新聘及转岗人员的 SMS 培训工作，没有针对岗位的特点和要求进行，培训的内容千篇一律，公司没有按要求安排资深的专业人员对船长、轮机长、和大副进行集中 SMS 培训，导致船长也无法对在船船员进行相关的培训。培训还存在着有走过场、做做记录，应付审核的情况。

公司对体系相关人员的培训还停留在形式上，针对性不强，特别是对一些新生效的强制性法律法规、规定及相关指南没有及时地进行培训学习。其次是对体系内人员的培训后，没有对培训工作进行相应考核或评



估, 达不到 SMS 文件要求的培训效果。

(五) 公司没有很好地利用内审、有效性评价及管理复查的有力手段, 促进公司 SMS 的自我完善, 确保体系在船岸的有效运行

公司 SMS 的内部审核是公司自行组织开展的, 目的是核查、验证公司的安全和防污染管理工作的具体行为是否与 SMS 文件的要求相一致, 验证活动与文件的符合性。通过内审可以及时发现 SMS 在运行中存在的问题, 并采取纠正措施以使 SMS 得到不断的改进和完善。而有的公司却未能利用好自我检查的机会, 严格做好公司的内审工作, 在实施内审过程中, 敷衍了事, 没有按照文件的要求对照各岗位的管理活动认真审查。有这样一家公司, 内审报告中没有发现一个不符合项, 而在外审时却发现大量的不符合情况, 甚至出现了严重不符合项, 从而直接导致该公司的 SMS 被主管机关实施跟踪审核。如果该公司能在内审时发现多一点的问题, 甚至严重的不符合项, 都没有问题。只要在主管机关外审前纠正并关闭, 存在的问题已经得到解决, 也就不会导致公司的 SMS 被实施跟踪审核。

有效性评价主要是从 SMS 文件、内部审核的结果、培训情况、组织结构、行政管理、资源配置安全和环境保护目标的实现情况等方面内容开展评价。如果公司内审核工作没有做好, 将直接导致公司当年的有效性评价效果。管理复查则是根据有效性评价的结果或内外部条件发生变化时而决定进行的体系运行的核查活动, 是必要时才开展的。

内审、有效性评价和管理复查是公司 SMS 得以保持和完善的一个重要环节。公司通过内审、评价和复查, 对公司 SMS 的适用性和有效性及其能否实现安全和环境保护目标的情况做出评价, 以便采取措施改进和完善公司 SMS, 确保 SMS 正常、有效地运行。公司应加深对内审、有效性评价和管理复查的理解, 理解相互间的层次, 在具体实施时要注意区分内容、形式、人员等方面。

公司建立了结构化、文件化的 SMS, 并且通过了主管机关的审核, 只能说明公司在实施 NSM 规则中开了个好头。航运公司 SMS 的运行和维护是一个长期的工程, 需要在资金及人力资源上的不断支持, 要不断对体系运行进行监控, 才能确保体系在船上运行的有效性, 航运公司安全和防污染的管理水平才能不断提高, 公司的安全管理目标才得以实现, 并最终实现 NSM 规则所规定“保证水上安全, 防止人员伤亡, 避免对环境, 特别是水上环境造成的危害以及财产造成损失”的目标。

三、对航运公司及海事主管机关工作的几点建议

(一) 航运公司建立及运行 SMS 的建议

(1) 应结合公司所管船舶的实际, 合理评估建立 SMS 的能力, 要配备足够的有资质的岸基管理人员, 以满足公司 SMS 在公司岸基及船上运行的需要, 确保安全管理体系在船上的有效实施, 避免体系运行“两张皮”情况的发生。

(2) 充分认识 SMS 要全员参与的重要性, 牢牢抓住体系运行中的“一个核心, 二个关键点, 一个落脚点”, 即是公司高层领导重视为核心, 指定人员及船长是运行体系运行和监控的两个关键点, 安全管理体系要全面落实在船上为落脚点的体系运行理念。

(3) 要加强船员聘用考核的工作, 把好船员聘用关, 要注重对聘用干部船员考核工作, 特别要对所聘船长的适当指挥资格进行严格考核, 聘用了一位好船长就等于公司体系在船上运行成功了一半。

(4) 航运公司要加强对 SMS 实施过程中的培训工作, 特别是新聘及转岗船员的岗位职责的熟悉培训, 公司岸基要加强对船舶培训计划执行情况的监控, 确保船上培训不走过场, 保证培训效果。

(5) 要注重公司岸基及船舶开展应急训练和演习的工作, 特别强调训练和演习的真实性, 不要为应付检



查而做假记录, 加强对公司标明的船上可能出现的紧急情况的训练和演习, 以提高公司船岸在船舶发生紧急情况时能采取积极有效的应急措施, 以提高公司船岸的应急反应能力。

(二) 海事主管机关对航运公司审核管理方面的建议

(1) 应结合国内航运公司经营现状、地区差异及船岸人员素质, 为使 NSM 规则更加符合国内公司建立体系并能正常运行的实际, 需尽快修改或细化 NSM 规则, 确保规则更具适用性, 也为国内航运公司船舶安全防污染管理提供更贴切的管理标准。

(2) 要建立审核管理机构, 避免多头管理, 管不到位的情况。同时要加快审核员队伍管理模式改革, 制订审核员队伍建设规划, 建立专兼职审核员队伍, 以专职为主、兼职为辅, 采取专兼职相结合的审核员管理机制。要继续加大审核员知识更新培训力度, 举办审核员提高班、研讨会和审核交流等多种形式, 不断提升审核员整体素质, 做到有计划、有步骤地培养审核员, 以保证国内大量船舶及公司的审核工作正常开展, 以保证审核质量。

(3) 建立审核工作与海事监管的有效沟通机制, 利用现场监管、安全检查、事故调查以及船员管理管理、危管防污等主要海事执法的联动机制。加强审核针对性, 以提高审核效率和质量。

(4) 加强对航运公司审核后管理工作, 防止航运公司审核工作前松后紧状况, 要确保合理、有效地调用审核员, 对审核中发现严重或重大问题的公司或船舶要坚决收回证书或清出航运市场队伍, 真正建立起公平、有序的良好航运市场环境。

(5) 建立“安全诚信公司”管理机制, 对“诚信”较好和年度内安全状况较好的船公司, 实行“诚信”审核机制, 鼓励航运公司积极运行和完善公司 SMS、自觉落实企业安全管理的主体责任。 



构建以治理为核心的非体系航运公司

安全与防污染管理模式的初步研究

钟世钰¹ 林立新² 金德强³ 黄坚华⁴

- (1. 珠海海事局, 高级工程师, zh_shiyu@126.com;
2. 珠海海事局, 高级工程师, llxin@gdmsa.gov.cn;
3. 珠海海事局, 主任审核员, zhjdk@gdmsa.gov.cn;
4. 珠海海事局, 工程师, zhjdk@gdmsa.gov.cn)

摘 要: 本文以 2009 年珠海海事局辖区 37 家非强制建立安全管理体系的航运公司的监督检查数据为样本, 分析珠海辖区非强制建立安全管理体系的航运公司安全与防污染管理现状以及海事管理机构对此类航运公司实施监督检查的实践及其困境, 借鉴治理的理论, 提出改进非强制建立安全管理体系的航运公司安全和防污染管理的政策建议。

关键词: 航运公司; 安全与防污染; 安全管理; 治理

一、导 言

2007 年, 我国出台了《航运公司安全与防污染管理规定》(2007 年交通部 6 号令), 将非强制实施《国际安全管理规则》(ISM 规则) 和《国内安全管理规则》(NSM 规则) 的航运公司纳入海事监督检查管理的范畴。如何对此类公司实施有效的监管和服务, 是安全与防污染源头管理的热点问题, 目前还没有系统的、操作性强、效能高的做法。

治理 (Governance) 理论伴随着公民社会的日益壮大和发展而出现, 并在政府公共管理中展现蓬勃生机。俞可平认为, 1989 年世界银行在概括当时非洲的情形时, 首次使用了“治理危机” (Crisis in Governance)。此后“治理”一词便广泛地被用于政治发展研究中, 特别是被用来描述后殖民地和发展中国家的政治状况。全球治理委员会 1995 年在《我们的全球伙伴关系》报告中认为, 治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。治理的目的是指在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动, 以最大限度地增进公共利益。治理的理想境界是善治 (Good Governance), 善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。善治的本质特征, 就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理, 是政治国家与市民社会的一种新颖关系, 是两者的最佳状态。治理理论打破了社会科学中长期存在的两分法传统思维方式, 即市场与计划、公共部门与私人部门、政治国家与公民社会、民族国家与国际社会, 它把有效的管理看做是两者的合作过程; 它力图发展起一套管理公共事务的全新技术 (俞可平, 1995)。治理理论具有解决社会问题的巨大优势, 广泛应用于政府公共管理中, 这一理论为非体系航运公司安全与防污染管理提供了有益的启迪。

本文以 2009 年珠海海事局辖区 37 家非强制建立安全管理体系的航运公司 (非体系航运公司) 的监督检查数据为样本, 分析珠海辖区非体系航运公司安全和防污染管理现状, 提出改进非体系航运公司安全和防污染

管理的政策建议。为了便于考察非体系航运公司的主要特征,本文所述非体系航运公司不包括以下公司:强制实施 ISM 规则的航运公司;强制实施 NSM 规则的公司;委托具有资格的管理公司管理其船舶的航运公司(船东公司)。

二、非体系航运公司安全与防污安全管理现状分析

(一) 非体系航运公司的运力结构特征

1. 非体系航运公司管理的船舶艘数少

如图 1 所示,珠海海事局 2009 年航运公司监督检查情况表明,37 家非体系航运公司,管理船舶总数 186 艘,每家公司管理船舶约 5 艘,有 28 家约 73%非体系航运公司管理 5 艘及以下船舶,其中 1 家航运公司管理船舶艘数最多的达 22 艘船舶,6 家公司管理船舶艘数为 1 艘。

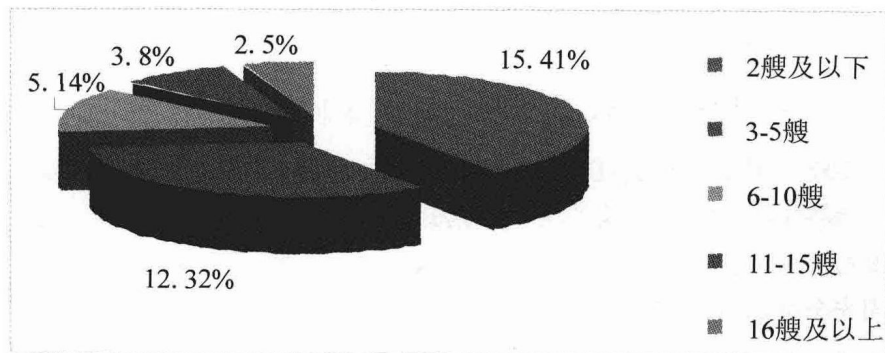


图 1 公司规模 (按管理船舶的艘数计)

2. 非体系航运公司管理船舶的平均总吨小

如图 2 所示,37 家非体系航运公司,管理船舶总吨达 197 656 吨,平均每艘船舶的总吨位 1 062 吨。有 10 家约 27%的公司管理的船舶平均总吨为 500~1 000 吨,管理船舶平均总吨 1 000 吨以下的公司有 30 家,占全部公司的 81%。

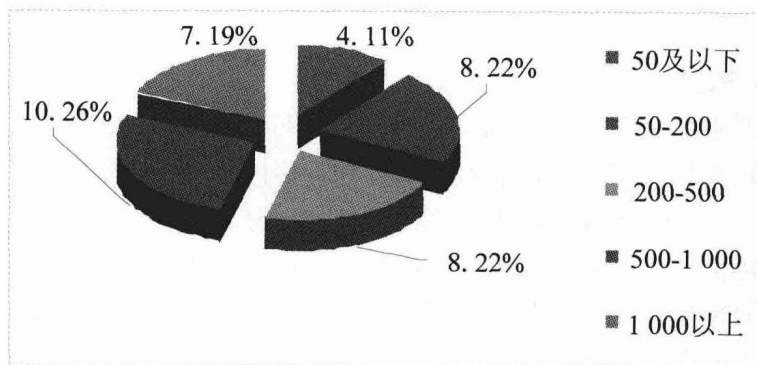


图 2 航运公司数 (按管理船舶的平均总吨计)

(二) 非体系航运公司的人力结构特征

1. 非体系航运公司的岸基专业技术人员配备少

2009 年对 37 家非体系航运公司监督检查表明,岸基管理人员一共 160 人,其中海务管理人员和机务管理人员一共 121 人,平均每家不足 4 人。如表 1 所示,若以是否持有适任证书为判断专业技术人员的标准,管理 10 艘及以下船舶的非体系航运公司实际持有适任证书的岸基人员为 28 名,占应配技术人员的 43.8%,



换言之，这类公司还有 56.2% 的专业技术人员配备缺口。其他的非体系航运公司也有类似的情况。总体上，非体系航运公司的岸基专业技术人员配备偏少。

表 1 非体系航运公司岸基人员配备表

船舶数量 (艘)	航运公司 (家)	海务人员 (名)		机务人员 (名)		实际持有适任证书的 岸基人员 (名)	专职管理人员 (名)	
		应配	实配	应配	实配		应配	实配
1-10	32	32	51	32	52	28	32	20
11-20	4	8	8	8	8	7	4	13
21-30	1	3	1	3	1	0	1	7

备注：应配标准按照珠海市水上运输管理处提供的有关沿海/内河普通货船经营资质管理中专职人员配备数量的。

2. 非体系航运公司的船员等级偏低

日常船舶监督检查以及船员档案检索表明，珠海辖区非体系航运公司的船员大部分属于海船丁类船员或者内河三等及以下的船员，低收入者居多，部分从渔业转移到船员队伍；部分收入较高，既是船东，也是船员，甚至一家都住在船上，以内河船舶居多；大部分船员基本属于自有船员，外聘船员数量相对较少；船员地缘特征明显，如来自斗门的农村地区、珠海的转产渔民往往分别在在内河工程船舶、陆岛运输船舶扎堆就业，再如来自粤东或粤西的船东则更多倾向于雇佣粤东籍或粤西籍的船员；文化教育程度普遍较低，法律意识普遍不强，安全意识较差，容易对政府和社会感到不满。

(三) 非体系航运公司的安全与防污染状况亟待改善

根据《2009 年广东海事局安全与防污染监督检查计划》，珠海海事局在 2009 年对非体系航运公司进行监督检查。从监督检查情况看，非体系航运公司的安全管理状况尚有极大的改善空间。如图 3 所示，存在问题最多的是公司没有定期组织训练演习，其次是公司没有确定安全与防污染管理的方针和目标。有些公司仍在沿用公司建立之初的管理制度和文件，如生产班组、安全生产等制度，并将其挂到墙上，认为制度上墙就满足要求了。考虑到航运公司监督检查业务属于比较新的海事管理业务，海事执法人员在检查方法、检查技巧方面相当陌生以及实施监督检查初期以政策宣贯和服务指导为主，实际上存在的问题可能更多。

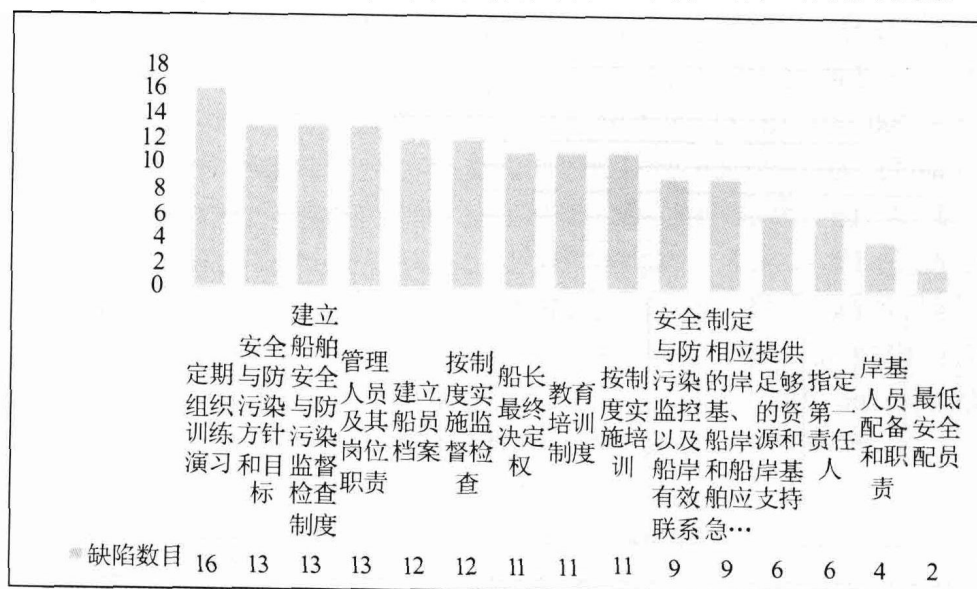


图 3 珠海非体系航运公司 2009 年监督检查缺陷项目分布

(资料来源：珠海海事局 2009 年航运公司监督检查年报)

三、珠海辖区非体系航运公司安全和防止污染安全管理的实践困境

(一) 珠海辖区非体系航运公司安全和防止污染管理的实践发展

除了持有安全管理体系审核员证书的执法人员外, 航运公司安全与防污染监督检查对其他海事执法人员而言, 属于相对较新的管理领域, 无论安全管理体系的理念、监督检查的方法和检查技巧均不可能一蹴而就。同时, 考虑到辖区航运公司的分布情况, 珠海海事局对航运公司安全与防污染监督检查管理采用三级管理模式, 即局监管处归口管理、海事处监督检查、监管处审核员定点挂钩检查模式。在这个模式下, 监管处负责航运公司安全与防污染监督管理的归口管理工作, 具体负责向非体系航运公司监督检查的业务培训、业务指导, 并对海事处开展工作情况进行检查; 海事处依照年度监督检查计划, 具体负责对所在辖区航运公司监督检查及日常管理; 监管处审核员与海事处直接定点挂钩, 具体指导海事处开展航运公司监督检查工作。

这种管理模式能将非体系航运公司管理与海事处日常工作有机结合起来, 将审核员和现场执法人员结合起来, 有利于海事处从源头上了解航运公司的安全管理状况, 实施源头管理; 有利于海事处在安全检查、现场监督等执法过程中发现的问题进行向上追溯, 实现闭环管理; 有利于锻炼海事处执法人员队伍, 提升管理水平; 有利于审核员深入航运公司, 及时掌握非体系航运公司的安全与防污染管理状况, 解答疑难问题, 提升监管和服务的质量。

(二) 珠海辖区非体系航运公司安全和防止污染管理的困境

尽管为了提升非体系航运公司安全与防污染监督检查的质量, 珠海海事局举办了宣贯会、座谈会, 并派出审核员带领现场执法人员到非体系航运公司进行监督检查, 解答疑惑, 送培上门。然而, 对非体系航运公司的安全与防污染监督检查还是存在着不同的认识和看法。

在海事执法人员方面, 主要问题是三个: 一是管还是不管的问题。不管, 涉及监管责任, 害怕责任追究; 管, 自己对安全管理体系理念的认识, 对监督检查的程序、方式和技巧却不足, 难于胜任。管不好, 也会有责任追究, 处于两难中。二是认为应该管, 但是对管的尺度把握却有不同的看法。“一管就死, 一放就乱”颇能代表部分执法人员的观点。鉴于非体系航运公司管理属于海事管理的新业务, 也是非体系航运公司安全管理的新做法, 绝大部分执法人员认为, 初期的监督检查应与服务指导并重, 循序渐进, 推进非体系航运公司安全管理的水平。三是非体系航运公司内部管理制度普遍比较混乱, 内部管理人员和船员技术素质较低, 船舶技术状况较差。2007年交通部6号令赋予海事管理机构监督检查发现缺陷的处置手段相对单一, 就算是非常严格的检查和处罚, 也难于全面解决源头管理的问题。退而言之, 假设处置手段齐全, 凭海事管理机构的监督检查还是难于全面解决源头管理的问题。因为最严厉的处罚不仅涉及部分人的就业问题, 也可能会严重影响为岛上居民提供日常生活必需品(如煤气、淡水、蔬菜)的陆岛运输, 会产生就业和民生问题。

在非体系航运公司方面, 同样也有争议。主要有两个, 一是对海事管理机构的监督检查不理解。交通行业管理部门按照运输管理的法律制度, 对航运公司的经营资质进行管理, 其资质条件已经对安全管理制度、岸基管理人员配置等方面作了规定。普遍的观点是, 航运公司已经按照要求落实了人员配置, 相关的制度已经上墙, 而且交通行业管理部门还建立并实施了经营资质动态管理和预警管理, 对资质情况进行定期的核查和不定期的抽查。因此, 非体系航运公司尽管支持和配合海事管理机构的监督检查, 但是在思想上还存在着模糊的认识, 认为海事管理机构的监督检查属于“重复”检查。二是安全管理的理念和意识问题。公司规模很小, 船舶就是一个谋生工具; 船员如果文化程度和素质高, 就上岸工作了, 不会开个小船谋生。因此, 聘请更多的岸基人员、编制更符合要求的安全管理制度是非常困难的; 就算制定了制度, 船员也很难执行到位。



（三）珠海辖区非体系航运公司安全和防止污染管理的困境的分析

非体系航运公司安全与防污染管理，吸收了实施 ISM 规则和 NSM 规则的经验，从管理的角度引入了安全管理体系的理念，其有效实施将极大改善非体系航运公司的安全管理水平。对于非体系航运公司监督检查的困境，可以从公司结构、人力资源结构、公司规模、竞争能力、监督管理机制、安全管理意识等微观层面分析。本文试图从更宏观的层面分析困境产生的根源，笔者认为，非体系航运公司监督检查制度的设计及其有效的实施，隐含这以下几方面的逻辑。

一是非体系航运公司基本满足《国内水路运输经营资质管理规定》的资质条件。对于规模比较大的航运公司而言，一般可以达到甚至超过标准的要求。而当谈到规模微小的非体系航运公司时，可能就会有问题。小型非体系航运公司可以认为是弱势群体的获利途径，少数家庭的谋生手段，无论是规模结构、人力资源结构均难以满足制度设计的要求。规模越小，越难于满足标准要求，特别是那些以船为家的水上人家。如、对经营 10 艘及以下船舶的航运企业，无论 1 艘，还是 10 艘，均要求在岸基分别配备海务、机务、专职管理人员各 1 名。珠海辖区某公司，管理 2 艘船舶，总吨合计 33，平均每船总吨不到 17。珠海 37 家非体系航运公司，有 28 家约 73% 非体系航运公司管理 5 艘及以下船舶，6 家公司管理船舶艘数为 1 艘，根据公共选择理论的观点，市场经济下个体选择活动中适用的理性（追求个体利益最大化）原则来推测，作为营运性的企业，非体系航运公司完全按照资质标准配备岸基人员困难非常大。由此，他们寻求各种方式来规避这个责任就不足为奇。因此，资质标准建基于《国内水路运输经营资质管理规定》的非体系航运公司安全与防污染的制度设计与小型非体系航运公司的现实差距大，产生了“水土不服”的情况，这是非体系航运公司监督检查的困境的根源之一。

二是委托管理能够解决非体系航运公司岸基人员配备的问题。既然自行配备岸基人员困难，为何不考虑委托管理呢？实际上，政策已经提供了委托管理的政策，但对于非体系航运公司而言，同样也存在困难。航运企业属于赢利性组织，船舶管理公司和非体系航运公司追逐利益最大化是其本质属性。船舶管理公司一般考虑代管船舶的收益和风险的关系，才能决定是否代管其他公司的船舶。由于非体系航运公司规模小，市场竞争力小，赢利能力差，难于支付船舶交给其他公司管理的成本；非体系航运公司船舶技术状况较差，管理风险大；非体系航运公司人员安全意识相对较差，管理难度大；个别船舶管理公司代而不管，只收费，不履行管理责任，也容易让非体系航运公司失去对船舶管理公司的信心等原因，船舶管理公司代管非体系航运公司的船舶也没有发展成熟。因此，在市场机制的作用下，委托管理的制度也难于得到有效执行，这是非体系航运公司监督检查的困境的根源之二。

三是非体系航运公司岸基管理人员和船员具备了一定安全管理体系的基本知识。“十年树木，百年树人”，尽管中国航运经济高速发展，但是人的素质不可能跟上安全发展的需求，尤其是低等级的船员，更是如此。由于经济高速发展，人们在陆地就业的机会大量增加以及船员职业声望的下降，船员来源，特别是低等级船员的来源，大部分是受教育层次较低的人。有人笑言，“农民洗干脚上的泥”就可以上船工作，尽管农民还必须经过一定的培训才能上船，但这一现象凸现了关系船舶安全的执行者——船员来源的尴尬境地。囿于本身受教育程度相对较低，对安全管理体系的理念认识陌生，导致了非体系航运公司难于编制符合强制性规范要求、操作性强的安全管理制度；个别公司能把安全管理制度编制好，却难于保证船员有效执行。因此，从业人员的安全管理水平低是非体系航运公司监督检查的困境的根源之三。

四是海事管理机构具有较高水准的执法队伍，并配套了符合安全管理体系理念的管理机制。一方面，非体系航运公司安全和防污染监督检查属于新的海事管理业务，任何一个执法人员，都离不开持续的学习和培训，并在实践中成为一名胜任的航运公司监督检查人员。除了审核员外，其余海事执法人员缺乏充分和系统的培训，监督检查的经验也相对浅薄，因此，短时间造就一种具有较高水准的执法队伍难度也比较大，执法