

建造船舶试航安全责任分析与治理对策

沈阅

(中国船级社江苏分社, 江苏 南京 210011)

摘要: 建造船舶的试航阶段安全风险复杂, 极易发生水上安全事故, 造成人员伤亡和财产损失。本文从建造船舶试航的过程和特点出发, 总结了试航船舶的安全风险, 对目前行业内就如何落实船舶试航环节安全主体责任与安全监管责任所存在的分歧进行了分析, 并提出完善建造船舶试航安全责任机制的对策。

关键词: 建造船舶; 试航; 安全责任

中图分类号: U698

文献标识码: A

文章编号: 1006—7973 (2021) 08—0035—03

我国是造船大国, 拥有大小船舶修造厂 3000 多家, 造船量位居世界前列。船舶工业是一个技术密集、资金密集、劳动力密集的产业, 船舶的建造亦是一个庞大且充满各种风险的系统工程。在船舶建造的诸多风险当中, 建造船舶试航环节的安全风险尤为复杂。近十年来, 在建造船舶试航过程中, 各类大小事故时有发生, 其中个别事故所造成的损失特别重大, 在行业内外均产生了深远的影响。为此, 从建造船舶试航的特点和安全风险出发, 对目前建造船舶试航环节的安全主体责任与安全监管责任进行分析, 探讨如何完善试航安全责任机制尤具现实意义。

1 建造船舶试航的过程及特点

新建船舶的航行试验是一次全面的、综合性的试验, 是船舶正式投入使用前非常关键的一步, 是确定船舶的总体性能和设备质量是否满足有关法律法规、国际公约、规范、合同和图纸等要求的重要环节。试航前, 船舶应在船厂码头完成与船舶性能和航行安全有关的各类设备和系统的系泊试验, 取得国内船舶检验机构签发的船舶试航证书。同时, 船厂应拟定航行试验大纲, 取得船东、船检各方认可。此后, 船厂准备好必备的测试仪器和设备, 组织好试航人员队伍, 落实试航安全与应急预案, 并根据航行试验大纲的要求, 制定出详细的试航方案。最后, 根据当地海事部门的要求, 船厂准备好试航船舶的各项资料并进行申报, 得到海事部门核准并发布航行通告后方可按计划试航。在试航过程中主要对船舶动力、电力、操纵、通信和导航等进行全方面的试验。航行试验完毕后, 各方无异议便可以转入交船环节。

新建船舶试航是船舶的第一次航行作业, 是相关人员在—艘船上第一次配合工作, 是船上各设备、系统的

第一次协调运行。因此, 新建船舶试航具有如下特点。

一是试航区域的复杂性。船舶试航没有特定的区域, 试航作业在船厂与船东约定的航线、区域内实施。试航船舶在航行、停泊、作业的过程中均处于公共通航水域, 与其他船舶、水上设施和码头等有着密切的避让关系。二是船上人员的复杂性。船舶试航期间, 船上人员除船员外, 还有船厂工程技术人员、船东代表、船检人员、设备服务商等, 少则十几人, 多则上百人, 且多数人员为非水上工作人员, 缺乏水上工作、生活和应急处置的经验。三是船舶设施设备的不稳定性。建造船舶试航时船上的设施设备是全新的, 尽管试航船舶在船厂码头系泊试验期间进行了很多调试工作, 但许多设备仍需要通过试航来调整到完全正常的工作状态, 许多缺陷和隐患需要通过试航来发现和解决。

2 建造船舶试航的安全风险

基于建造船舶试航的过程和特点, 笔者认为船舶试航过程中主要有如下几个方面的风险。

(1) 航行的安全风险。船舶离开船厂码头驶往试航区域过程中, 由于通航水域交通状况复杂、船舶技术状态不稳定, 存在碰撞、触碰、浪损等诸多风险。比如, 2009 年 7 月 9 日, “安民山”轮在前往试航水域的航行途中, 由于船舶发电机故障造成全船失电, 引起舵机失灵, 进而导致了船舶失控, 在长江福姜沙南水道触碰东华能源公司液化气码头, 之后与过往船舶“华航明瑞 16 号”碰撞, 导致了码头局部倒塌, “华航明瑞 16 号”轮沉没的重大内河水交通事故。

(2) 作业的安全风险。试航船舶到达试航区域正式进行试航作业时, 会对船舶进行高强度的航行操作, 许多设备在试验过程中也会进行超负荷的运转。同时,

由于船舶操纵人员对船舶熟悉程度不够,船上人员缺乏紧密的配合,在试航过程中可能会出现一些人为的操作失误和设备的异常情况,从而危及船舶和船上人员生命安全。比如,2015年1月15日,“皖神舟67”轮在长江泰州水域试航时,由于操作不当,船舶在全速航行时采取大舵角转舵,船舶倾覆力矩超过复原力矩,致使船舶倾覆,造成22人死亡的重大安全生产事故。

(3) 监管缺失的风险。由于建造船舶试航的全过程都不在船厂专用水域与码头,而是处于公共通航水域,工业信息化和应急管理等部门监管在客观上被弱化,存在即使想管也无能为力的局面。而试航船舶航行水域的海事部门又存在具备监管能力却缺乏监管依据的现象。例如,出于某种原因,在2017年新实施的《船舶登记工作规程》中,海事部门删除了对试航船舶进行临时登记的要求,即不把试航船舶视为完全意义上的船舶,在法理上剥夺了试航船舶对航行权的主张,使得通航水域的海事部门对试航船舶的监管失去了法律依据。此外,船舶试航的过程往往跨越多个地区,试航船舶出发当地相关部门与试航期间沿途相关政府部门、水上搜救中心等未建立有效的信息流转互动机制,导致除了船舶出发地以外的其他地区相关部门不能及时了解试航船舶的航行动态,难以做到及时的监管和应急处置。

3 建造船舶试航安全责任争议

面对试航船舶存在的各种风险,业内对由谁来承担船舶试航期间的安全主体责任和安全监管责任存在争议,且国家目前也没有统一明确的船舶试航管理规定,这使得在船舶试航过程中相关安全责任难以得到落实,船舶试航的安全风险难以得到控制。

(1) 安全主体责任的争议。谁在船舶试航过程中承担安全主体责任,业内有三种观点。第一,船厂唯一安全主体责任说。持这一观点的人认为,船舶试航是船舶建造的环节之一,建造船舶未交船前是工业半成品,非正常船舶,船舶出厂试航是在船厂内施工的一种延伸。因此,船舶试航过程中的所有风险隐患应由船厂负责解决,安全主体责任由船厂承担。第二,船厂与船东共同安全主体责任说。一般情况下船舶建造的过程是特定的船厂与特定的船东之间履行建造合同的民事关系,船东是船舶的所有人,船厂是施工单位。同时,试航是船东船厂共同确定的,还有大量的试航项目和试航船员队伍

也是船东主导的。因此,船东应当与船厂共同承担安全主体责任。第三,试航服务机构安全主体责任说。有人认为,在建造船舶试航前船厂与试航服务机构签订了合同或协议,已经把船舶航行、靠泊、作业的操作权交给了试航服务机构派遣的船长及其他船员,试航期间的所有试验项目均需要经过船长的认可才能够进行。因此,船长应该代表试航服务机构带领船员队伍保障试航的安全并在试航期间承担安全主体责任。

(2) 安全监管责任的争议。船舶试航由谁承担监管责任,业内同样有三种观点。第一,工业信息化部门安全监管责任说。持有这一观点者往往同时持有船厂唯一安全主体责任的观点。船厂作为船舶试航唯一的安全责任主体,那么工业信息化部门作为船厂的监管部门,理应承担船舶试航的安全监管责任,这是管行业必须管安全的认识论。第二,工业信息化部门和应急管理部门共同安全监管责任说。有人认为船舶试航是与工业安全有关的活动,除工业信息化部门负有安全监管责任外,应急管理部门对风险隐患的排查、事故险情的处置同样负有监管责任。第三,海事部门安全监管责任说。有学者认为新造船舶试航前已经在技术上满足安全航行、停泊与作业的条件,并取得了船舶检验机构签发的试航证书,在航行过程中与普通船舶没有本质的区别。同时,船舶试航的全过程在客观上均是在海事部门负有监管责任的公共水域内进行,且试航水域在试航前也得到了海事部门的认可,那么海事部门应承担起试航船舶的监管责任。

4 完善建造船舶试航安全责任机制的对策

综合前文所述,建造船舶试航是一项特殊的水上活动,关系到水上人命财产和水域环境的安全。因此,消除各方在承担船舶试航安全责任中的争议,建立一套完善科学的船舶试航安全责任机制十分必要。对此,笔者有如下对策。

(1) 建立多元安全主体责任机制。船舶试航是一项复杂的系统活动,仅靠一个主体单元难以实现,必须依靠船厂、船东、试航服务机构三方各司其职,整体联动,才能化解试航过程中的风险隐患。船厂作为船舶的建造者,是毫无疑问的安全责任主体,但在试航过程中,船厂往往并不操纵船舶,也不具备操纵船舶的能力。因此,试航服务机构的船员和船东安排的船员对试航船舶的操

纵安全有着直接的影响,船厂在落实安全主体责任过程中难以对这些船员进行有效管控,使得船舶安全风险失去控制。正如此,以船厂的安全主体责任为核心,建立多元安全主体责任机制显得十分必要。这一机制的构建,重点在于明确除船厂以外的试航船舶操纵者或其他影响船舶安全的试航参与者在试航作业中的安全责任,科学研判试航过程中各主体履行安全责任的能力,厘清各方的关系和责任边界,使得试航船舶的安全责任能真正落到实处。

(2) 建立多方协同监管机制。船舶试航是跨区域、跨江河湖海、跨行业管辖区段、跨工业门类的活动,仅靠一个部门难以做到全方面的有效监管。建议在地方政府的统一领导下,建立由工业信息、应急管理、海事等部门协同参与的监管机制,明确安全生产综合监管与行业监管的关系,落实“管行业必须管安全,管业务必须管安全,管生产经营必须管安全”的要求。首先,可以根据目前船舶试航监管的现状,制订出台船舶试航安全监管责任规范和权责清单,厘清工业信息部门、应急管理部门和海事管理部门的职责分工和职责边界,细化各部门的职责内容和工作规程,避免权责交叉和互相推诿。其次,建立一套完善的试航船舶信息流转制度,将试航船舶沿途各相关政府部门有机联系起来,避免信息传递不畅所产生的监管盲区。最后,应配套设立服务于试航安全监管的评价考核、督查巡查、宣传教育体系,起到对协同监管机制的助推作用。

(3) 建立专业的试航人员队伍。首先应设立船舶试航的安全准入条件,对试航船员的来源加以管控。无论是通过第三方试航服务机构还是船东自行派遣船员试航,试航期间操纵船舶的船员均应来自同一具备试航资格的试航服务机构或航运企业,在制度上杜绝船厂或船东随意拼凑组织试航队伍。其次,应建立试航人员的资格认证制度。目前,船舶在试航期间进行船舶操纵和设备调试的工作人员主要由临时组织的试航船员和船厂的工程技术人员组成。这些人员没有接受过针对船舶试航的专业性培训与考核,对试航船舶的特殊性缺乏认识,在面对试航船舶人员构成复杂、设备状态不稳定且需要进行高强度试验这些现状时难以适任,容易导致操作性事故,在紧急情况时也不具备应急处置的能力。因此,应对从事试航的人员进行专门的资格认证,针对试航的特点和风险对其进行专业培训和考核后持证上岗,并严

格限制没有资质的人员参加试航作业。例如,试航船员应根据试航船舶相较于普通船舶的差异,进行危机管理、拥挤人群管理等培训;船厂工程技术人员应进行水上消防、救生和急救的培训等。

(4) 健全法律保障制度。无论是船舶试航的活动保障和应急保障,还是试航所产生的人命财产损失的救济,都应处在健全的法律法规体系之下。在目前还没有全国统一的试航安全管理规定的背景下,仅江苏和上海两地海事部门根据当地现状和需要出台了船舶试航安全管理规定。但这些规定一方面仅是从海事管理部门的角度出发制订,缺乏顶层设计,规定的内容难以做到全面且合理。另一方面,相关规定均着重强调船厂和船东如何落实安全主体责任,而对海事部门在船舶试航活动中应承担什么样的监管责任含糊不清,对船舶试航过程中的应急保障和发生人命财产损失后的救济途径也不明确。因此,建议国家尽快出台针对船舶试航的法律法规,把船舶工业安全与水上交通安全的边界地带衔接起来、管控起来。重点是明确试航船舶的属性,明确各方在试航活动中的安全责任,形成全国统一的船舶试航管理要求,消除对试航船舶的监管争议,填补各部门在试航船舶监管上的缺失。

5 结语

建造船舶试航环节一旦发生事故,容易导致重大的人员伤亡和财产损失。本着对生命负责、对财产负责的态度,不断完善建造船舶试航安全责任机制,落实相关各方的安全主体责任和安全监管责任,是维护船舶试航安全的根本保障,也是促进船舶工业和航运业高质量发展的基础性任务。

参考文献:

- [1] 沈忠. 新造试航船舶安全监管难点与对策 [J]. 中国海事, 2018(9):40-42.
- [2] 石钧. 长江江苏段新船试航管理浅析 [J]. 中国水运(下半月刊), 2011(1):6-7.
- [3] 朱永俊. 从事试航人员任职资格存在的问题与对策 [J]. 中国海事, 2015(3):48-50.
- [4] 祝一鸣. 试航船舶侵权法律问题研究 [D]. 辽宁:大连海事大学, 2020.
- [5] 翟昊. 论试航船舶碰撞的法律责任主体 [J]. 中国水运, 2020(8):22-23.