

推进三峡通航安全生产治理体系和治理能力现代化的思考

郑卫力

(长江三峡通航管理局, 湖北 宜昌 443002)

摘要: 本文对三峡通航安全生产工作现状进行了全面深入的调研, 分析了三峡通航所面临的形势要求和风险挑战, 紧紧围绕安全发展理念、统筹发展和安全的要求, 对从完善制度体系、健全综合安全管理体系、防范重大安全风险、提升安全管理水平、改善通航服务质量以及推动安全工作落地见效等六个方面进行系统的思考, 提出了推进三峡通航安全生产治理体系和治理能力现代化的具体措施建议。

关键词: 三峡通航; 安全生产; 治理体系; 治理能力

中图分类号: U692

文献标识码: A

文章编号: 1006—7973 (2021) 10—0047—04

长江三峡通航管理局管辖长江干线庙河至中水门 59 公里通航水域, 承担三峡、葛洲坝水利枢纽通航建筑物运行公益服务和枢纽水域通航综合行政管理两大职能, 通航调度范围从重庆云阳长江大桥至湖北石首长江大桥共 541.8 公里。三峡通航实行集安全管理、海事管理、航道维护、过闸船舶调度、船闸升船机运行、锚地管理、通信保障等于一体的综合管理模式, 三峡通航事关国家战略安全、物流通道畅通和沿江百姓民生, 具有政治敏感度高、安全风险度高、民生关联度高、社会关注度高等特点, 保障三峡通航安全始终是三峡通航管理的第一要务^[1]。

1 三峡通航安全管理现状

近年来, 在交通运输部和长航局的正确领导下, 三峡通航局高度重视安全生产工作, 人民至上、生命至上的安全生产理念深入人心, 党政同责、一岗双责、失职追责以及“三管三个必须”等安全生产责任制得到较好落实, 三峡通航安全形势持续稳定, 连续九年实现“零死亡、零沉船、零污染事故”三零目标。

1.1 安全管理体系逐步健全

三峡通航管理局始终以“三峡通航无小事”的政治担当, 以如履薄冰、如临深渊的危机意识不断强化安全管理, 以“四个不发生”(不发生 10 人及以上重特大水上交通事故责任事故, 不发生船舶漂流撞坝责任事故, 不发生船舶污染水域重大事故, 不发生航道、船闸维护管理责任事故)为安全管理目标, 持之以恒狠抓“四客一危”重点船舶安全监管、“三大一调”重点环境安全防范、“三期七节”重点时段安全管控, 逐步形成了以通航建筑物和航道安全运行为基础、远程安全监视和现

场安全监管为手段、锚地和通信服务保障的高效协同联动体系。

1.2 安全保障能力不断增强

面对日益繁重的通航业务需求和艰巨的安全管理任务, 在上级支持下, 近年来三峡通航加大了安全保障能力的建设力度, 相继建成左坝头中心基地、坝河口前方基地、西坝保障基地、仙人桥防污染应急基地、南津关监管救助基地等, 组成了全面覆盖三峡河段的强大安全保障网络。开展了乐天溪、莲沱航道整治和三峡坝上待闸锚地、葛洲坝船闸监测设施系统建设等, 航道锚地和船闸保障系统等基础设施进一步改善。VTS 系统、视频监控系統、水文气象系统以及综合安全监管系统等先进技术成功运用, 构筑了三峡河段全方位立体指挥监管体系。

1.3 安全管理水平持续提升

面对三峡河段船舶过坝组织难、通航安全监管难、和谐稳定维护难的挑战, 三峡通航局坚持问题导向、目标导向、结果导向, 全面落实风险排查和隐患整改双重预防机制, 以诚信管理为核心有效实施调度组织、过闸运行和安全监管, 严格实行过闸船舶 100% 安全检查和过坝船舶联动控制, 船舶配员不足顽疾得到有效遏制, 谎报过闸信息情况大幅减少, 船舶违规行为得到有效遏制, 过坝船舶沿途有序待闸降低了近坝河段内大量船舶待闸带来的安全稳定风险。诚信管理系统、北斗过闸申报系统、过闸安检系统等通航业务信息化系统逐步投入应用, 提升了安全管理的质量和效率。

2 三峡通航安全发展形势要求

当前我国面临复杂的国际国内环境, 三峡通航安全

形势也面临着新的变化，只有树牢安全发展理念，统筹国内国际两个大局，统筹发展和安全两件大事，才能守住安全发展底线。把握新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局对三峡通航的安全管理工作提出了新的更高要求。

2.1 “统筹发展和安全”是三峡通航安全工作的根本遵循

党的十九届五中全会提出：“统筹发展和安全，建设更高水平的平安中国。统筹传统安全和非传统安全，把安全发展贯穿国家发展各领域和全过程，防范和化解影响我国现代化进程的各种风险，筑牢国家安全屏障。”这就要求我们必须坚持总体国家安全观，坚持人民至上、生命至上，将确保安全发展作为三峡通航高质量发展的第一要务，全力推进三峡通航安全生产治理体系和治理能力现代化，依靠发展全面提高三峡通航安全管理能力，推动更高水平的“平安三峡”建设。

2.2 两个《纲要》为三峡通航安全发展明确了目标任务

《交通强国建设纲要》和《国家综合立体交通网规划纲要》的相继出台，为我国交通运输发展指明了方向。《交通强国建设纲要》明确提出要不断提升本质安全水平、完善交通安全生产体系、强化交通应急救援能力，加强基于船岸协同的内河航运安全管控与应急搜救技术研发^[2]。《国家综合立体交通网规划纲要》提出要加强交通运输安全风险预警、防控机制和能力建设，健全交通安全监管体系和搜寻救助体系，强化交通基础设施预防性养护维护、安全评估等^[3]。三峡通航安全管理要贯彻落实两个《纲要》要求，必须全力推进三峡通航安全生产治理体系和治理能力现代化，把纲要精神细化实化，才能实现三峡通航长治久安。

2.3 守护大国重器是三峡通航肩负的历史责任

2020年4月24日，习近平总书记视察三峡工程，指出“大国重器必须牢牢掌握在自己手里”，2020年11月，水利部和国家发改委宣布三峡工程完成整体竣工验收全部程序，三峡工程建设任务全面完成，三峡工程进入正式运行阶段。三峡枢纽通航建筑物是三峡工程的重要组成部分，在新的历史阶段，三峡通航要以更大的责任担当和更加科学的管理手段，不断提高通航建筑物运行安全管理水平和过闸船舶安全监管水平，力保大国重器安全。

2.4 新冠肺炎疫情对三峡通航安全影响显现

新冠肺炎疫情自2020年爆发后持续在全球蔓延，这场公共卫生危机发展尚难预料，但其对三峡通航安全的影响却已在多方面显现。疫情对航运市场的冲击导致

航运企业效益不佳，影响过闸船舶的设备设施保障力度和船员队伍的稳定，主体责任难以得到有效落实。常态化疫情防控要求在过闸安检、海事监管和锚泊服务等方面避免与船员直接接触，同时又要保证通航管理与服务的质量，这需要进一步优化监管服务一体化机制，落实疫情防控应急状态下的安全管理措施，确保三峡通航安全稳定，为畅通国际国内双循环主动脉提供有力支撑^[4]。

3 三峡通航安全发展面临的风险和挑战

近年来三峡通航安全形势持续保持稳定，但稳中有险、稳中有忧。三峡河段通航环境复杂，“三大一调”重点环境、“四客一危”重点船舶、“三期七节”重点时段每年呈现不同的特点，危险品船舶过闸、船舶漂流撞坝等重大安全风险依然存在，安全问题及隐患还未得到有效根除，险情仍然时有发生，三峡通航面临的安全风险和挑战严峻复杂。

3.1 重大安全风险防范化解水平需进一步提高

根据交通运输部和长航局关于深化防范化解安全生产重大风险工作的意见，三峡通航管理局组织开展了安全风险全面辨识和评估工作，确定了四类重大安全风险，即载运危险货物船舶泄漏中毒和火灾爆炸风险、客渡船火灾和倾覆风险、通航建筑物断航风险，以及船舶漂流撞坝风险。这四类重大安全风险如果得不到有效控制，一旦造成后果是不可想象的，产生的影响也是不可估量的。防范化解三峡通航重大安全风险存在着对重大风险致险因子感知、捕捉手段有限，动态监测、实时预警能力不强，联防联控、协同应对工作机制有待完善等问题，需不断加强能力建设，确保三峡通航重大安全风险始终处于可控可控状态。

3.2 影响三峡通航安全的隐患和问题需进一步消除

一是航运企业安全主体责任落实仍不到位，诚信意识缺乏，船舶过闸谎报瞒报错报屡禁不止。船舶设备维护保养和设备自查不到位，汛期船舶机器故障多发频发，极易引起船舶碰撞和漂流撞坝。部分船员责任心不强、素质不高且流动性大，由于不熟悉枢纽通航环境，疏于值班值守，驾引技术水平参差不齐，导致出现船舶搁浅、错走航路、损坏船闸升船机设备设施等问题。二是汛期大流量条件下两坝间“四滩一湾一关”、葛洲坝大江下游航道水流条件复杂，葛洲坝一号船闸上游待闸靠泊能力不足，船舶航行受到诸多条件限制，枯水期葛洲坝三江航道受非恒定流影响，船舶搁浅风险较大，须运用智能化监管手段，实施差异化精准管控。三是三峡葛洲

坝船闸运行时间长,葛洲坝船闸已通航40年、三峡船闸已通航18年,两坝船闸长期满负荷运行,随着时间推移设备设施技术状况有所下降,维护保养、更新改造和停航检修的技术难度更大,需要加大科技创新的力度,保障两坝船闸、升船机长期安全可靠稳定运行。

3.3 三峡河段应急救助能力需进一步增强

三峡通航在应急管理上具有快速高效实施决策指挥的优势,一旦遇到突发情况能够整体联动,有序实施交通管控、调度计划调整、船闸控制运行以及对外协调等措施,集中力量在最短的时间控制和排除险情。但也存在与地方政府水上搜救力量缺乏有效的应急协同机制,三峡河段水文气象等应急信息获取与预警的及时性、准确性不够,社会应急救助力量难以高效组织等问题。同时需要强化三峡通航应急值班体系和工作机制,提升应急预案的时效性和操作性,加强应急救助装备等资源配置,提高应急指挥信息化水平。

4 推进三峡通航安全生产治理体系和治理能力现代化措施建议

国家治理体系和治理能力现代化的实质是制度创新与制度文明[5]。推进三峡通航安全生产治理体系和治理能力现代化要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,牢固树立人民至上、生命至上的理念,统筹安全与发展的关系,坚持问题导向与目标导向相结合,守正与创新相统一,建立完善的安全生产法规制度体系和综合治理体系,夯实三峡通航本质安全基础,提升安全监管能力、公共服务能力和应急处置能力,为三峡通航高质量发展提供坚强支撑。

4.1 完善与统筹发展和安全要求相适应的制度体系

(1) 系统梳理三峡通航安全管理办法、规定等制度体系,与上级制定的三峡通航管理方面的法律法规和规范性文件进行对照,确保全覆盖、无遗漏。系统梳理船舶调度、船闸运行、航道锚地管理等通航管理制度体系,按照统筹发展和安全的要求进行修订优化。系统梳理近年来上级各项安全专项活动的内容和要求,对相应的三峡通航安全管理制度体系进行补充完善,将安全专项活动纳入常态化管理。

(2) 提请上级支持在过闸船舶所属航运企业安全管理体系审核过程中加大审核三峡通航安全管理相关内容的力度,对过闸船舶船员培训中突出通过三峡枢纽通航建筑物驾引操作等特殊技能要求。探索三峡河段安保水域范围内海事行政执法与治安刑事司法相衔接的机

制,推进三峡通航诚信管理与行业信用管理联合惩戒,积极争取纳入社会信用体系,提高行政执法和诚信管理的威慑力。

4.2 健全与三峡通航综合管理体制相衔接的安全治理体系

(1) 健全大通航大安全综合管理体系,实现三个“一体化”机制。即船舶指挥调度和安全监管一体化、安全监管与通航服务一体化、船舶过坝调度指挥全流程一体化。

(2) 健全齐抓共管的协同治理体系,建立三个机制。协调地方政府建立健全水上搜救联席会议制度,建立“政府领导、统一指挥、属地为主、专群结合、就近就便、快速高效”的水上搜救工作机制;协调地方政府相关部门建立健全三峡枢纽河段水上综合执法机制;协调三峡枢纽梯级调度部门以及地方应急、水文、气象、地灾等部门建立健全通航环境预测预警机制。

(3) 健全三峡通航安全第三方评估机制,开展三类评估。委托专业机构开展三峡通航安全生产体系综合评估、三峡河段水上交通安全管理履职情况评估、三峡和葛洲坝通航建筑物安全管理标准化评估等第三方评估工作,及时发现问题解决问题,持续改进三峡通航综合治理体系。

4.3 全力防范化解三峡通航重大安全风险

(1) 建立健全重大风险基础信息清单、责任分工清单、防控措施清单、监测监控清单和应急处置清单等“五个清单”,严格实行可视化、动态化、图斑化管理,做到一册一案、严防严控。

(2) 开展两坝间“四滩一弯”航道整治,科学实施葛洲坝大江航道流量和葛洲坝三江下引航动态吃水管控,争取建设葛洲坝一号船闸上游靠船设施,持续改善过坝船舶航行和靠泊条件。严格执行船舶过闸安检,强化重点区域、重点船舶管控,配备大马力拖轮坝前驻守,确保不发生漂流撞坝事故。

(3) 建设三峡—葛洲坝通航建筑物设施设备健康管理系统,持续开展设施设备技术升级改造和更新换代,提高设备使用寿命。配备检修专用装备,攻克检修技术瓶颈,实现应修必修、修必修好,保障设施设备长期处于良好工况。

(4) 持续巩固长江禁捕、非法采砂成果,坚决防范“三无”船舶死灰复燃。强化客船和渡口渡船管理,采取多种措施整合辖区个体经营船舶。推动实施危险品船舶过闸强化管控措施,推进加快翻坝管道建设,引导危险品过坝运输分流。

(5) 运用法律、行政、经济等各种手段推动航运企业落实安全生产主体责任,通过运力调整逐步淘汰老旧及非标船舶,减少过闸船舶总量。制订过闸船舶建造技术标准规范,提高过闸船舶技术水平。引导货主选择管理规范、诚信经营的航运企业,提高诚信船舶市场竞争力,形成良性循环。

4.4 不断提升三峡通航安全管理水平

(1) 深化诚信管理。强化安全管理在诚信管理中的权重,完善诚信记分项目,优化诚信评选机制。拓展诚信结果运用范围,让失信船舶一处失信,处处受限,使安全管理成为过闸船舶内生动力和自觉行为。

(2) 创新监管模式。根据三峡通航特点,汛期两坝间通航、过闸安检、海事监管实施“老(老旧船舶)”“小(小型船舶)”“低(诚信分值低)”船舶差异化严管措施,在重点时段和重要环节,主要监管力量牢牢管住重点监管对象。

(3) 优化管理手段。建设智能三峡通航管理平台,拓展过闸安检科技化手段,提升三峡葛洲坝通航建筑物安保信息化水平。建设一支既能善于发现问题,又能严格执法监督,忠诚、担当、廉洁、高效的高素质监管队伍,提升监管专业化水平。

(4) 健全应急能力。完善应急值班联动体系,应急响应及时准确。建设应急管理信息系统,应急指挥快速有效。建立应急救援体系,争取实施监管救助基地扩建工程,最大限度减少事故险情对通航的不利影响。

4.5 持续改善三峡通航服务质量

(1) 严格实施长江干线过坝船舶联动控制,完善总量控制、分段管理机制,优化枯水期三江动态吃水控制标准和汛期两坝间通航流量标准,协调防汛和梯调部门开展洪水期控泄、枯水期补水调度,减少船舶积压并及时疏散,引导待闸船舶根据自身情况安全有序移泊。

(2) 建设三峡通航智能服务平台,向社会提供船舶过闸、待闸实时动态等通航信息,引导航运企业提前预判过坝拥堵情况,合理组织运输生产,逐步实现船舶过坝需求与枢纽通过能力的动态平衡。

(3) 用好三峡通航综合服务区,根据船方需求提供更多的温情服务。推广应用三峡通航e站,拓展过闸申报、政务服务、智能伴航等服务功能,提升船方过坝体验。优化三峡通航营商环境,政务服务更加便捷高效。

4.6 持续推进三峡通航安全工作落地见效

(1) 坚持系统观念,在科学研判三峡通航安全形势和通航需求的基础上,站在三峡通航高质量发展的高

度,围绕长治久安的总目标,做好顶层设计,围绕完善三峡通航安全法规制度体系,健全三峡通航安全综合治理体系,提升安全保障能力和安全管理能力等各项任务,制定总体方案、路线图以及时间表,有序整体推进。

(2) 坚持钉钉子精神,抓好安全生产专项整治三年行动和“三基”建设,提升隐患排查整治和安全检查的能力,补齐三峡通航安全管理的短板和弱项。通过“三基”建设提高三峡通航一线工作人员的安全意识、作风和能力,彻底解决基层一线认不清、想不到、管不了的顽症痼疾。健全日常督办检查机制,加强信息通报和现场检查,发现问题及时整改,形成管理闭环,做到久久为功。

(3) 坚持责任落实,建立健全自上而下、横向到边的安全管理网络和涵盖定责、履责、问责全环节的责任链,细化量化一线岗位责任。建立一案双查制度,对于事故险情按程序严肃追责问责,真正把责任落实到一线、落实到岗位。

5 结语

三峡通航安全工作任重道远,需要坚持目标导向、问题导向、结果导向,持续推进三峡通航安全生产治理体系和治理能力现代化,有效防范重大安全风险,深入推进安全隐患排查治理,不断加强应急能力建设,实现三峡通航长治久安。

参考文献:

- [1] 刘亮. 全面落实安全责任 合力打造更高水平的“平安三峡”[N]. 中国水运报, 2017-07-12(006).
- [2] 中共中央、国务院. 交通强国建设纲要[M]. 人民出版社, 2019.
- [3] 中共中央、国务院. 国家综合立体交通网规划纲要[M]. 人民出版社, 2021.
- [4] 唐冠军. 立足新起点 展现新作为 奋力开启全面建设强大的现代化长江航运新征程[J]. 中国水运, 2021(02):17-19.
- [5] 赖怡静等. 关于国家治理体系和治理能力现代化的哲学思考[J]. 中共福建省委党校学报, 2016(6):47-53.