

新形势下进一步提升 我国港口设施保安履约能力的建议

安柏臣

(交通运输部水运科学研究院, 北京 100088)

摘要:近年来,我国港口设施保安履约工作不断深化,已从满足国际公约履约基本要求向主动与我国经济社会和港口发展的需要紧密结合转变。本文简要总结我国开展港口设施保安履约工作的17年来所取得的成绩,分析新时期我国港口设施保安履约工作面临的新形势、尚存在的一些不足,并在法规规范、管理机制等方面提出进一步提升我国港口设施保安履约能力的建议。

关键词:港口设施保安;履约;建议

中图分类号: D92 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006—7973 (2022) 01—0024—04

1 ISPS 规则及我国港口设施保安履约工作起源

纵观 IMO 各大公约的起源,几乎每一个公约或规则的诞生背后都有一个令世界痛心的灾难事故。比如最为人们熟知的“泰坦尼克”号沉没事件,推动了 IMO 第一个公约——《国际海上人命安全公约》(SOLAS 公约)的诞生。受美国“9·11”事件影响,IMO 针对当时全球严峻的反恐形势,增加了 SOLAS 公约第 XI-2 章“加强海上保安的特别措施”并制定了《国际船舶和港口设

施保安规则》(ISPS 规则)。ISPS 规则包括港口设施保安和船舶保安两方面内容,分为 A 部分(强制性)和 B 部分(推荐性)。A 部分是 SOLAS 公约第 XI-2 章的具体要求,包括缔约国政府责任、船舶保安、港口设施保安等十九个章节,B 部分则是对公约第 XI-2 章和 A 部分要求的实施指导。

ISPS 规则第一次有效动员 IMO 成员国政府开始关注船舶和港口设施保安工作,防范全球港口和船舶遭受

3 总结

习近平总书记指出“大力发展邮轮产业是一件利国利民利家的大好事”。邮轮产业作为复合型新兴业态,有利于培养我国经济发展的新动能。面对 RCEP 框架下的新机遇新挑战和全球邮轮市场 200 年来的大变局,我们要紧紧把握住我国体制机制抗疫所带来的战略时机,紧紧依靠国内大市场,积极适应国家发展内循环的战略要求,更加注重邮轮业的统筹发展,更要做到邮轮制造业和服务业并重,更加重视本土邮轮产业链培育发展,推动构建本土邮轮产业体系,增强我国邮轮产业的综合竞争力,助力我国加快构建以国内大循环为主、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

参考文献:

[1] 钱永昌,汪泓.邮轮绿皮书:中国邮轮产业发展报告(2020) [J]. 交通与港航,2020.

[2] 商务部解读《区域全面经济伙伴关系协定》 [J]. 中国外资,2020(23):14-17.

[3] 商务部国际司负责同志解读《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)之二 [EB/OL]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/1/202011/20201103016364.shtml>.

[4] 刘家国.发展邮轮产业“内循环”已成大势所趋 [J]. 中国水运,2020(12):13-14.

[5] 徐梅.RCEP 签署与亚太区域经济一体化前景 [J]. 东北亚论坛,2021,30(05):56-67+127.

[6] 张海粟.多视角探讨 RCEP 背景下中企的经贸机遇与挑战 [N]. 中国贸易报,2021-07-29(002).

[7] 庄芮,林佳欣.RCEP: 进展、挑战与前景 [J]. 东南亚研究,2018,(4).87-102.

[8] 李鸿阶.《区域全面经济伙伴关系协定》签署及中国的策略选择 [J]. 东北亚论坛,2020,(3).115-12.

恐怖活动威胁，为航运业、港口业的快速发展提供安全保障。我国作为 IMO 的 A 类理事国，批准或加入了 IMO 的几乎所有的重要公约。自 2004 年 7 月 1 日起，SOLAS 公约海上保安修正案和 ISPS 规则在我国正式生效。为了在全国范围内做好 SOLAS 公约修正案和 ISPS 规则的履约工作，我国明确交通运输部作为主管当局全面负责履约工作，船舶保安履约工作由部海事局负责，港口设施保安履约工作由部水运局负责。

2 我国港口设施保安履约工作取得的成就

在各级交通运输（港口）行政管理部门和港口企业的共同参与和实施下，历经 17 年的发展，我国港口设施保安履约工作取得了显著成就。

2.1 制订了较全面的法规、标准体系

在正式开始履约工作之前，交通运输部率先着手研究国际公约的国内法转化工作，制订并实施了《港口设施保安规则》（交水发〔2003〕500 号），该文件是我国港口设施保安履约工作的首部指导性法律文件，对履约组织工作和相关要求进行了全面规范，为我国开展高质高效的履约工作奠定了坚实基础。2007 年，为持续推进履约能力，适应国内外最新形势变化，提高港口设施保安工作影响力，交通运输部发布了《中华人民共和国港口设施保安规则》（交通部令 2007 年第 10 号），将保安规则由“规范性文件”上升为“部令”层级。该版保安规则发布至今，又于 2016 年和 2019 年先后进行三次修正，以保持与我国社会发展及履约工作需要相适应。笔者通过对 ISPS 规则原文进行梳理，与港口设施保安相关的义务条款共计有 38 条，均已转化在保安规则之中，基本满足履约文件覆盖性要求。

为了配合保安规则的全面实施，我国又先后出台了一系列政策文件，如《港口收费计费办法》《船舶和港口设施保安报警处理程序》《港口设施保安演练演习指导意见》《港口设施保安符合证书年度核验办法》等文件，以及《港口设施保安评估导则》《港口设施保安计划制订导则》《交通运输行业反恐怖防范基本要求》《港口设施保安设备设施配置及技术要求》《港口设施保安标志》等行业标准。

各类法规、文件及标准的出台为规范开展港口设施保安履约工作起到了重要支撑作用，实现了日常监管规范化，保安、安全和应急管理一体化，保安培训制度化，保安训练和演习常态化，日常督察和年度核验深度化等

一系列有特色的保安管理和运营模式，将我国履约工作提高到了较高的水平，得到国际社会的高度赞赏。

2.2 建立了较完善的管理体系

我国港口设施保安工作实行分级管理、协同配合、分工负责、支持保障的管理体系，通过保安规则明确了各级、各地有关单位及岗位人员的职责。涉及的管理机关直接参与者包括：交通运输部、省级交通运输（港口）管理部门、港口所在地港口行政管理部门；涉及到的配合机构有：公安、海事、海关、边检等部门；具体的实施与责任主体是各地港口设施经营人或管理人；支持与保障主体是科研机构^[1]。图 1 反映的是我国港口设施保安工作的管理体系。此外，港口设施保安符合证书年度核验、管理部门日常监督检查和随机抽查等监督检查工作有序进行，港口设施保安运行和监督检查机制较为完善。

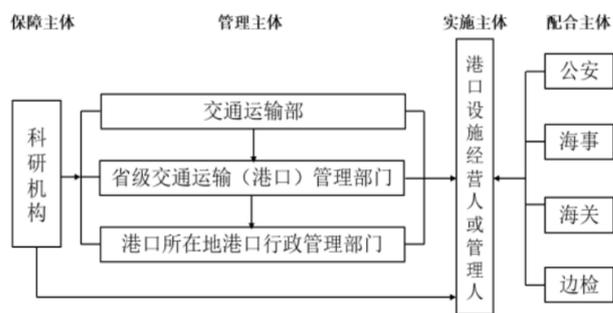


图 1 我国港口设施保安工作管理体系

2.3 港口设施保安工作得到全面落实

截至 2021 年 12 月，我国大陆地区共有 1051 个港口设施取得有效的《港口设施保安符合证书》，港口设施保安工作得到全面落实。随着履约工作的持续深入开展，我国已构建了一支经验丰富、保障有力的港口设施保安履约人才队伍，保安理念深入到每个对外开放码头；港口设施信息化建设稳步推进，保安信息与指挥系统基本建成，保安管理更加便捷高效；新的技术装备不断运用到港口设施保安工作中，履约资源不断丰富。

3 新时期履约工作面临的新形势

近年来，国内外对港口设施保安工作的具体要求均在不断深化和提高，我国的港口设施保安工作已从满足国际公约履约基本要求向主动与我国港口发展需要紧密结合转变。新时期，我国港口设施保安工作面临的新形势包括但不限于以下几个方面。

3.1 应对 IMO 履约审核机制强制化的需求

IMO 为确保其成立以来制订的关于海上安全和防污染等相关事项的 800 多个公约、规则等文书在其 160 多个缔约国中得到一致、有效地实施，逐步建立了履约强制审核机制。审核标准和内容主要是《III 规则》和《与〈III 规则〉有关的各文书所规定义务的非详尽无遗清单》（政府义务条款）。每个成员国需每七年接受一次审核，我国排在审核日程的第 147 位，原计划应于 2021 年接受强制审核 [2]。受全球新冠肺炎疫情等因素影响，此次审核尚未能如期进行。由于各成员国 ISPS 履约机制和履约水平不尽相同等多种原因，IMO 暂时将 ISPS 规则排除审核范围。但是，这次排除仅仅是一个阶段性的缓冲措施，以美国、澳大利亚等为代表的国家一直主张将 ISPS 规则纳入审核范围。预计在不久的将来，IMO 实施 III 规则积累了一定经验，特别是在强制审核第一阶段（2016–2023 年）结束后，极有可能将 ISPS 规则相关条款纳入审核范围。如何在 IMO 强制审核中交出我国的满意答卷，需要我国港口设施保安主管部门早作部署。

3.2 新冠肺炎疫情防控工作的影响

2020 年初，肆虐全球的 2019 新型冠状病毒肺炎疫情在我国突然爆发，经过党和人民的不懈努力，疫情在我国终于得到有效控制，但是在世界上的许多国家，新冠病毒疫情仍然在快速蔓延，当前我国“外防输入、内防反弹”和“人物同防”的抗疫任务仍然繁重。对外开放的港口设施作为“外防输入”的前沿阵地和“人物同防”关键部位，任务艰巨、责任尤大。同时，受疫情影响，全球经济陷入低迷，部分地区频繁出现不稳定因素，海盗活动频发，安全形势不容乐观。码头原本正常的货物装卸作业、员工轮休，以及船员换班、物料交付、污染物接收等船舶服务活动，均受到疫情防控工作的巨大影响，给码头企业港口设施保安工作带来了新的挑战。

3.3 我国“放管服”改革的影响

党的十八大以来，我国政府高度重视并持续推进“放管服”改革，加快转变政府职能，不断优化营商环境、激发市场活力。根据《国务院关于取消和下放一批行政许可事项的决定》（国发〔2019〕6 号）和《关于公布十项交通运输行政许可事项取消下放后事中事后监管措施的公告》（交通运输部 2019 年第 15 号）等文件的规定，“港口设施保安证书核发”等许可事项从交通运输部下放至省级交通运输（港口）部门实施。此后，

部分省级交通运输（港口）部门又相继将相关许可事项下放到市级管理部门。随着各级港口主管部门的保安职责被重新划分，简政放权不断向纵深发展，对各级港口管理部门的事中事后监管工作提出了更高要求。

4 履约工作中尚存在的问题

4.1 保安工作开展水平不均衡

港口企业是港口设施保安工作的责任主体。由于企业的规模和管理水平、港口设施类型和装卸货种、货物吞吐能力和生产设备现代化程度、靠泊船舶的吨级和靠泊频率等差异，港口企业保安工作开展水平不均衡，履约能力参差不齐。笔者在调研中发现，部分港口企业保安履约意识仍有待提高，对保安工作的认识还存在局限性，保安培训和训练水平不高。

4.2 保安计划针对性和操作性不强

大部分港口企业委托中介机构制订港口设施保安计划，但部分企业在保安计划编写过程中的参与程度较低。保安计划是港口企业开展港口设施保安工作的依据和行动指南，部分企业制订的港口设施保安计划没有完全针对港口设施的实际，不能体现出港口设施的特点，致使保安计划在一定程度上难以全面、有效地执行和落实，出现履约工作和实际操作“两层皮”的现象。

4.3 中介服务机构缺少有效监管

2016 年交通运输部对保安规则进行修订，删除了保安组织的相关内容，港口设施经营人或管理人是否委托开展保安相关工作、委托谁，由当事人自主决定。自此，港口设施保安技术咨询市场完全放开，不再对咨询服务单位资质条件进行限定。此项修改的初衷是为了激发市场活力，通过市场化竞争促使技术咨询单位加强技术研究，提高技术咨询能力，但是，笔者在走访不同港口行政管理部门和港口企业过程中，通过调研获悉，因为缺少有效的监管政策和行业准入标准，目前港口设施保安技术咨询业务领域龙鱼混杂，受最低价中标等因素的影响，存在部分技术水平较低的中介机构为片面追求利益，不去注重提高自身技术水平和服务质量，反而大打价格战，扰乱行业秩序。低效低质的保安技术咨询服务，无法给予港口企业必须的技术支持和工作指导，特别是首次申请取证的港口设施，使得港口企业保安工作流于形式，影响保安工作的高质量开展。

4.4 水域周界和通道控制措施较为薄弱

周界和通道控制是港口设施保安工作的重点之一。

目前针对陆域周界与通道的控制措施较为丰富,除采用人员巡逻值守和设置实体围墙和大门等物理管控措施外,港口企业还广泛采用如电子围栏入侵探测报警系统、智能门禁系统、车辆道闸系统等技防措施,基本满足保安工作需要。但是,针对水域周界和通道的控制措施较为薄弱^[1],尤其是针对渔船等小型船舶不听劝阻靠近码头的情况,港口企业缺乏行之有效的管控措施,这也是业界公认的难点和痛点之一。目前仅 LNG 码头等少数大型港口企业在船舶靠离泊期间安排消拖两用拖轮等警戒船在港口设施周边进行全程警戒,其余大部分码头仅能依靠视频监控系统进行监视,或向海事、边检等管理部门寻求帮助,但控制效果和时效性无法得到保证。

5 新时期提升履约工作能力的建议

5.1 主动跟踪最新的公约要求,提高国际话语权

港口管理部门及科研机构应进一步加强国际合作,深化互联互通理念,深度参与有关国际组织的重点工作、重要会议和重大活动,关注并跟踪 ISPS 规则的发展和最新修正案内容,组织开展支撑性研究,为全球港口设施保安工作提供“中国方案”、分享“中国经验”,增进我国在国际标准和规则制定中的影响力和话语权。

5.2 及时修订国内履约文件

《港口设施保安评估导则》《港口设施保安计划制订导则》《港口设施保安设备设施配置及技术要求》《港口设施保安标志》等标准为我国的履约工作起到了重要支撑作用,但随着履约经验的积累和我国国情的变化,保安规则已先后经历多次修订,但这些规范却并没有及时修订,已经出现了许多与当下管理规定和履约工作实际不匹配的地方,建议交通运输部及时组织科研机构对国内的相关标准进行制修订,以更好地满足当前的履约工作需要。同时,建议交通运输部组织制订工作指南,就履约工作中的关键问题如保安评估范围的确定、符合证书的核发程序、港口设施发生重大变化的情况认定等进行统一指导,避免各地管理部门因对政策的理解不同而出现较大的差异化管理。

5.3 深化放管服改革,完善履约机制

放管服改革的目的是为了精简审批流程,充分发挥地方政府贴近基层的优势,激发企业活力。建议各级港口行政管理部门建立权责清单,实行分级管理,避免重复管理,精简审批程序,加强事中事后监管。充分利用年度核验、日常监督检查、履约工作抽查等事中事后管

控措施。此外,建议港口管理部门加强与海关、边检、海事、公安、海警、渔政等部门的沟通和协调,建立联防联控机制,为港口企业在海域和空域周界控制等薄弱方面提供有力支撑。

5.4 开展新冠肺炎疫情常态化下的港口设施保安履约工作研究

随着全球新冠肺炎疫情形势的不断变化,我国的防疫政策也在不断调整。虽然国内的疫情基本得到控制,但受他国疫情防控不力的连累,加之新冠肺炎病毒本身具有较强的变异性和传播性,短时间内恐怕无法完全消除。目前,人与新冠肺炎病毒将长期共存的观点已渐渐被更多人接受。对外开放码头作为“外方输入”和“人物同防”的关键部位,具有与航行国际航线船舶直接接触、人员流动性大、作业环境复杂、水路运输与国民经济关联大等特点,如何在满足防疫要求的情况下,尽最大可能地减少对港口生产作业等活动的影响,同时满足港口设施保安履约工作要求,需要港口行政管理部门会同卫生行政管理部门等单位进行科学、深入的研究。

5.5 系统开展 ISPS 规则履约评估

开展 ISPS 规则履约评估工作,系统梳理履约要素,从公约义务条款的覆盖性和履约活动的符合性两个方面客观评估我国港口设施保安履约的阶段性成效,查找可能存在的问题、分析制约发展的原因,及时补齐工作短板。不断提升我国港口设施保安工作能力,为应对 IMO 强制审核机制做好准备。

5.6 鼓励开展新型保安设备设施技术研究

鼓励港口企业开展保安设备设施科技攻关或课题研究,激发生产一线员工的创新能力。鼓励科研院所联合相关生产厂家,跨越行业壁垒开展产学研合作,开发研制实用新型保安设备设施,丰富保安资源。如将人脸识别、北斗定位、移动终端、大数据等新技术应用于传统的保安工作当中。

参考文献:

- [1] 交通运输部 SOLAS 公约港口设施保安履约工作组. 港口设施保安培训教程 [M]. 人民交通出版社, 2011.
- [2] BAO, Junzhong. 国际海事组织计划于 2021 年对中国实施履约审核 [J]. 航海教育研究, 2016, 04(v.53;No.649):47-47.
- [3] 杨扬. 我国港口设施保安履约现状及发展对策 [J]. 中国港口 (11):3.