

浅析海事安全监管责任风险及措施

张剑

(九江市港口航运管理局, 江西 九江 332099)

摘要: 为了进一步提升海事安全监督管理的水平, 要针对行政管理内容落实更加科学有效的控制机制, 践行完整的责任风险监督模式, 践行权责统一管理的原则, 及时处理海事安全监管失职等问题, 为海事安全监督工作的落实奠定基础。本文分析了海事安全监管责任风险的内容, 并对具体的防控措施展开讨论。

关键词: 海事工作; 安全监督责任; 风险; 控制措施

中图分类号: U698 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006—7973 (2022) 05—0028—03

随着国际化发展进程的不断推进, 海上资源开发、海运项目也受到了广泛关注, 要积极提升海事安全管理效果, 共建海事安全新形势。

1 海事安全监督责任风险

在海事安全监督管理工作中, 海事的行政行为要满足法律法规的具体要求, 确保能满足行政法的相关基准, 而其满足实际行为条件的要求中, 首先, 要确保符合法定的基本权限, 并且满足法定的基本程序, 在事实清楚且证据确实充分的前提下开展相应的监督行为。其次, 要满足法律和普遍约束力的行政规则, 将法律宗旨和目的作为关键, 不滥用职权。若是违反以上的要求和原则, 则海事管理机构或者是相关责任人需要承担违法行使职权产生的法律责任。

1.1 具有责任风险的行政行为

1.1.1 海事行政许可行为

在海事安全监督管理工作中, 海事行政许可主要是指海事管理机构在法定管理范围内的相关职权, 结合行政管理相对人申请获取的权利能力和法律资格行为。较为常见的是行为许可和资格许可, 其中, 资格许可指的是船员适任资格、航运公司安全管理和防污染资质等^[1]。

1.1.2 海事监督检查行为

对于海事监督管理工作控制体系而言, 海事监督检查行为较为关键, 指的是海事管理机构为了能有效实现行政管理职能, 要在法定约束范围内对公民、法人亦或是相关组织进行行为检查, 着重检查其是否遵守法律、是否依照要求执行海事管理机构已生效的行政行为。与此同时, 要依据检查结果为后续工作的开展提供较为合理且直观的依据, 确保海事监督工作能落实到位。比如,

参考文献:

[1] 刘杨. 习近平出席全国生态环境保护大会并发表重要讲话 [EB/OL]. 新华社. (2018-5-19). [2022-3-8]. http://www.gov.cn/xinwen/2018-05/19/content_5292116.htm.

[2] 张文显. 法理学 (第五版) [M]. 北京: 高等教育出版社, 北京大学出版社, 2018:92.

[3] 曹金容. 海洋生态环境公益诉讼中惩罚性赔偿适用问题研究 [J]. 中国海洋大学学报 (社会科学版), 2022(01):42.

[4] 《习近平谈治国理政》(第二卷) [M]. 北京: 外文出版社有限责任公司, 2017:120.

[5] 赵微, 姚瑶. 海事涉罪案件行刑衔接疑难问题研究 [J]. 人民检察, 2018,(01):33-36.

[6] 丁英奇, 王枫梧. 论高空抛物综合治理法律体系的构建与完善 [J]. 浙大法律论, 2021,7(00): 122-131.

[7] 潘霓. 行政处罚法律体系的历史建构与完善 [J]. 广西政法管理干部学院学报, 2020,35(06): 49-55.

课题项目: 军队重点学科“政治工作(军事法学)”项目的子课题——“海警法学教学科研和服务部队团队”课题的阶段性研究成果。

2022 年，盐城市开展船舶开航前临时安全检查，相关内容见表 1。

表 1 船舶检查工作内容

序号	项目	内容
1	船舶	船舶是否适航、船员是否适任
2	设备	防污设备是否正常、 <u>AITS</u> 是否全天候开启
3	管理内容	是否制定安全应急预案

1.1.3 海事行政处罚行为

海事管理机构针对还没有构成犯罪的海事违法行为一般会采取行政处罚，其主要的目的就在于对违法行为予以制裁，有效维护海事管理工作的整体水平，确保经济和海上交通安全秩序的规范性。通常意义上的海事行政处罚主要涉及警告、罚款、暂扣或吊销适任证书等。

另外，依据国外军用定性分级方法可知，依据下列公式进行计算：

$$R = T * I \quad (1)$$

其中，R 表示风险程度、T 表示危险概率总量、I 表示危险严重程度。若是单次执法行为风险概率一定，则一年内执法行为次数越多，造成不良后果执法行为的次数越多。

$$T = P * Z \quad (2)$$

其中，P 表示单次执法行为危险概率、T 表示危险概率总量，Z 表示一年内执法行为次数。

$$P = DP * CP \quad (3)$$

其中，DP 表示单次执法行为存在缺陷的概率、CP 表示触发因素发生概率，要结合实际情况评估对应状态，从而减少风险因素造成的不良影响。

1.1.4 海事行政强制行为

指的是海事行政体系中的强制行为，海事管理机构在执法过程中，要结合法律条款对行政管理相对人进行财务或者是行为的强制性管控，以保证能满足行政执法的目标。较为常见的是责令停航、禁止进出港等。

1.1.5 海事裁判行为

在海事安全监督管理工作中，海事管理机构要依据法律条款、法规以及规章制度的具体内容获取授权，充当裁决人，对行政争议较大的情况予以裁决。在海事裁判工作中，主要包括行政复议和行政裁决，复议是指海事管理机构要结合公民、法人或者是组织申请对下级还是管理机构的行为予以集中评估，然后依法对决定进行审查。

1.2 影响因素

第一，执法者的心态。指的是执法人员是否具备

较高的职业精神态度，一旦执法状态不良，必然会出现不按照规定办理工作的问题，甚至存在滥用职权等现象，都会造成严重的安全监管责任风险^[2]。

第二，执法环境。主要是指社会环境、人文环境以及法律环境情形，三者共同构成了监管海事安全执法的整体环境状态。尤其是社会环境，是否存在“长官意志”的滋生，以及人情因素等，都会对海事安全监管工作的实际水平产生影响。

第三，执法素质。是综合化素质体态情况下，业务体系、修养水平以及政治面貌素质的体现，若是执法人员具备较高的执法素质，则行政执法效果会得到增强，反之则会减弱，因此，执法的责任机制、形象状态、能力水平都会对最终的评估和监管水平产生影响。

2 海事安全监管责任风险的控制措施

为了全面提升海事安全责任管理工作的水平，要针对可能存在的风险问题落实更加科学的管控机制，提升控制的基本水平，实现海事安全监管工作全面优化的目标。

2.1 优化认知水平

在海事行政职权落实的过程中，要严格依据法律法规的具体规定内容，确保海事行政职能管控水平满足要求。海事行政职权要具备法定性标识，对权力的服从要具备合格性以及广泛性。与此同时，权力要以服务人民为关键，所以，权力的内容、权力的表现形式要严格满足法律法规的具体标准^[3]。实现职权和责任始终围绕行政活动全过程而展开，并统一在行政管理活动中，真正意义上实现职权和责任的统一，避免任何违反责任要求的行为出现。

首先，要树立职权意识，明确职权和责任之间的正比例关系，确保执法行为的规范性和合理性，满足服务人民的基本要求^[4]。

其次，全面正确地完成法律的实施工作，在不违法越权的同时，也要避免失职渎职，将职权和责任之间的平衡关系作为后续工作开展的关键，真正意义上践行有法必依、执法必严、违法必究的原则。

最后，要在实际工作环境中合理区分海事行政权和公民权的本质区别，有效落实相关工作，避免越权等行为。要明确违法行政行为需要承担法律责任，不得以任何形式误判，确保海事行政监管工作顺利开展。

2.2 完善海事行政程序建设

在海事安全监督管理工作中，要整合责任风险管理模式，并且建立公正且科学的海事行政程序制度体系，

维持行政执法工作的整体效力。海事行政执法环境体系中,执法主体和相对人之间本身若是存在不对等的地位,就会造成海事行政执法主体和相对人对实体权利处分的不均衡问题。因此,公正的行政程序要在保证相对人不受行政执法主体任意支配的基础上,强化相对人合法权益的保护效果^[5]。

第一,落实行政公开。行政公开是海事管理机构在行政管理工作中开展过程中的重要行为模式,除了一些涉及国家机密、个人隐私或者是商业机密的信息,都需要向行政相对人或者是社会公开相关事项,从而引导大众对实际情况和处理过程有更加明确的认知。具体内容见表2:

表2 行政公开内容

序号	项目	内容
1	海事行政执法依据	结合法律法规相关条款进行陈述
2	海事行政组织法决定过程	以书面资料的形式呈现
3	海事行政执法结果公开	在相应网站上公示具体结果

第二,当事人参与模式。在海事安全监督工作中,当事人参与指的就是海事管理机构落实改营行政管理工作时,若是采取对当事人合法权益产生影响的行政行为,除了法律特别规定的内容以外,是准许当事人参与到整个行政程序中的,这能最大程度上保证处理模式的公开性,并且能针对具体行政行为予以细化分析,更好地完成证据的获取和评估。也就是说,为了保证海事监督工作的透明性,相关机构要履行告知义务和听取陈述、申辩的义务,形成更加公正合理的判定,确保海事监管工作效力的最大化^[6]。

第三,职能分离模式。在海事安全监督管理工作体系建立的过程中,要践行职能分离的应用控制模式,确保海事管理机构行使内部职能时能形成有效的分离处理控制机制,确保不同部门或者是不同工作人员行使对应工作职能。其最大的作用就是从根本上杜绝执法人员腐败或者是职权的滥用,减少执法人员对案件存有偏见而有失公允,为行政决定的公正性、准确性和公平性提供保障。

第四,制度模式。首先,要落实不单方接触制度,避免海事执法人员单方接触当事人造成不公正处理问题的情况,尤其是杜绝在一方当事人不在场情况下单独与另一方接触或者是听取其陈述、接受资料等行为。其次,时效制度。要保证海事行政执法工作的全过程和各个阶段都受到法定时间的限制和管理,有效匹配时效监督机制。

2.3 优化工作标准

在海事安全监督管理工作中,任何一个环节的工作水平都会对最终的评估产生影响,因此,不仅要严格执行法律法规等内容,也要健全科学规范的工作标准体系,确保工作效率最优化。比如,《海事管理质量管理体系》就是借助体系活动的要求,对每一次内审和外审予以重视,保证工作体系的科学性,并配合工作质量内容落实对应的评价,保证行政管理工作的每个环节都在质量规范范围内。

另外,要结合实际情况开展适当的考核管理机制,提高业务科室、分支机构以及巡查海事执法机构工作检查的水平,确保能“防微杜渐”^[7]。

2.4 强化监督力度

第一,要建立健全全范围监督体系,保证约束机制的科学性和规范性,制定海事系统统一监督执法管理体系,并结合具体情况落实执法形式和程序的监管,依据责任追究制度提高责任意识。

第二,要践行“以人为本”的管理理念,分层级分重点地开展培训工作,保证海事执法人员能更加明确责任内容,提高执法人员的整体执法水平和素质。

第三,要健全外部监督网络,完善舆论监督网,从而形成特殊的监督模式,打造全民监督的管控体系,并且要依托政府的职能作用,将海事行政执法直接纳入到地方政府监督执法工作范围内,确保监督管理的实效性得以优化^[8]。

3 结束语

总而言之,海事安全监督责任管控工作中,要明确风险问题和产生原因,并针对相关情况落实有效的管理机制,维持安全监督管理的实效性,实现权责统一的管理目标,促进行政管理工作中全面进步,也为海事安全水平的优化奠定坚实基础。

参考文献:

[1] 李贺. 从《安全生产法》谈海事行政执法责任风险与防范[J]. 中国海事,2017(7):27-30.
[2] 费中强. 双重预防机制构建中海事安全监管责任辨析[J]. 中国海事,2018(12):27-29.
[3] 孙玉洁. 基层海事机构全面履行监管责任的思考[C]. 2018年海事管理学术年会论文集. 2018:132-134.
[4] 邓健,沈慧,周韧,等. 基于风险管控的内河船舶污染损害责任保险机制[J]. 中国航海,2019,42(4):109-113,135.
[5] 张恒. 长江干线危险品运输海事监管研究[D]. 辽宁:大连海事大学,2017.