

# 内河航运公司安全管理问题与对策研究

桓兆平，刘欣伟

(长江海事局，湖北 武汉 430014)

**摘要：**航运公司安全管理是水上交通安全链中的重要组成环节，是深化源头管理、完善和落实“从根本上消除事故隐患”，打造本质安全的重要保障机制之一。近年来，交通运输部不断强化航运公司安全管理工作，规范市场准入管理、推进《NSM 规则》对船舶生效实施范围、加强对航运公司日常监督检查等系列举措，对规范航运公司管理，督促航运公司落实安全生产主体责任，有效遏制水上重特大事故取得明显成效。但仍存在法规层次不高、法定职责边界不清晰、法规修改不及时等法律法规不健全不完善；从业人员素质不高、安全管理水平较低、安全意识淡薄等安全管理基础薄弱；运力过剩、船员流动无序、无序竞争等市场机制不健全等问题。

**关键词：**内河航运；安全管理；船舶管理

中图分类号：U698

文献标识码：A

文章编号：1006—7973 (2022) 11—0005—04

## 1 内河航运公司现状

### 1.1 数量多规模小

长江沿线内河航运公司近 2000 家，船舶在长江海事系统登记的航运公司近 1000 家，其中体系内航运公司 441 家。据调查，内河航运公司中，中央企业占比 1.54%，国有企业 6.78%，民营企业占 91.6%。

内河航运公司中，所属船舶 10 艘及以下的占 65.2%（其中近三分之一为单船公司或 3 艘及以下公司），11—20 艘船舶的占 18%，21—30 艘船舶的占 6.2%，31—50 艘船舶的占 4.6%，50 艘船舶以上的占 6%。

### 1.2 安全管理人员少素质低

据调查内河航运公司中，公司安全管理人员在 5 人及以下的占 41%，6—10 人的占 47.6%，11—20 人的占 8.6%，21 人及以上的占 2.8%。大部分公司管理人员文化素质不高，年龄偏大，且由船员转岗至公司岸基管理人员未经相关安全管理知识和管理能力的培训。部分非体系公司未配备专职海机务管理人员。

### 1.3 经济效益差

近几年，内河运输市场运价较低，运能大于运量，内河航运公司经济效益普遍较差。

### 1.4 船舶管理公司多

自《NSM 规则》对第四批船舶生效实施后，辖区船舶管理大幅增加。目前，辖区共有专门的船舶管理公司 91 家，占体系内航运公司总数的 10%，其中安徽地区 44 家。

### 1.5 过度市场化的船员用工方式

目前航运业公司化经营和家庭经营船舶并存，职业船员和家庭船员并存。特别是内河航运企业，从经营管

理模式上看可分为两类，第一类是规模化经营的航运企业。这类企业有专职的职业经理人和职业船员，公司化治理相对成熟。第二类是形式上是公司化，实质上是大量个体船舶挂靠，家庭船舶个体经营为主的经营模式。这类船舶船员大部分就是船东家族成员，甚至这类船员的诉求和第一类有很大的区别，在船舶配员、船员权益保护等问题上，他们大多代表的是船东的利益和诉求。近 20 年来，我国的航运企业船员用工方式也呈现出多元化，按组织模式分，可分为企业自有船员（含航运企业和服务机构）和个体流动船员两类。调研结果显示，二者占比分别约为 44% 和 56%，已经有超过一半的船员成为脱离“组织”的个体流动船员。

## 2 航运公司安全管理存在的主要问题及原因分析

### 2.1 航运公司船员教育培养使用管理的主体责任缺失

一是船员职业发展环境与社会发展不同步。近 20 年来，由于国家高度重视和政策支持，长江干线运输市场发展势头迅猛，货运量、集装箱吞吐量逐年增长，船舶运力快速增长，船舶大型化、标准化发展，但船员这个重要的航运人才队伍的培养却难以速成，未能同步跟进。船员社会化虽然是船员市场发展的结果，但是过度社会化造成个体流动船员没有“组织”，相应的管理、教育、培训、权益、高素质培养等方面没有依托，部分船员的自我保护意识不强，缺乏主人翁意识和规矩意识，缺乏职业道德约束。

在企业船员管理方面，航运公司和派遣单位之间有些职责不清、相互推诿，没有有效落实企业船员管理和

船员权益保障的主体责任。航运公司在分析船舶事故原因往往浮于表面，没有真正从公司自身管理上查找事故背后的原因，都归集到船员因素，在职船员作为航运公司的员工，把本应由公司承担的用、管、培的主体责任都推给政府部门或社会。

虽然法律规定交通运输部门和人社部门的管理职责，但船员劳动权益保障监察工作应由人社部门承担。在实践中，地方人社部门对船员职业权益的保障并未开展有效且有针对性工作，交通运输部门在职业和社会保障等方面又无开展劳动监察、行政处罚的职能权限，船员在遇到劳动纠纷后，投诉咨询渠道非常有限，在其正当权益受到侵害时盲目去寻找自认为能够解决问题的机构，导致船员劳动领域的监察形同虚设。

上述情况，严重制约船员职业发展环境，造成职业吸引力低，尤其是内河航运，年轻人普遍不愿从事船员工作，航海院校学生毕业后能愿意上内河船工作的学生非常少。据一家油运公司相关人员讲述，公司去年在航海专业院校招聘 13 名船员，不到一年时间有 12 人离职上岸。目前，在长江内河船员年龄普遍偏大，50—60 年代的船员占比较大，有的航运公司一艘船舶船员平均年龄达 58 岁，船员年龄断层情况严重。长江新招录的船员平均年龄也达 44 岁，船多人少，船员供需矛盾突出，航运公司船员招聘难，高素质船员招聘更难。

二是船员无序流动，缺乏监管。内河航运公司自有船员占比少，大部分公司采取外聘船员，短期用工合同。而有的内河船员劳务派遣管理也不规范，船员以个人灵活就业为主，缺乏管理约束机制，再加上船员紧缺，造成不论是否在合同期，还是船舶在航行中，只要谁付工资多船员随时可以“跳槽”，公司管理严就随时可以炒公司“鱿鱼”等不安定现象比较普遍。航运公司面临船员流动性大，对船员想管而不敢管或管不了的管理难题，也同时有公司因船员流动性大，不愿投入精力、财力培养船员，航运公司用人而不培养人是当前航运发展的窘境。

## 2.2 船舶“挂而不管”和“代而不管”

一是船舶挂靠公司经营，挂靠公司“挂而不管”。据调查，长江沿线目前个体所有船舶以航运公司名义登记或光船租赁形式“挂靠”经营的问题突出，尤其是安徽籍船舶有 80% 以上是“挂靠”经营。其原因是根据《国内水路运输管理规定》：自有船舶运力超过 600 总吨的

经营者必须公司化，有健全的管理制度和操作规程，配备海机务专职管理人员等要求。对于个体船而言，由于公司化管理成本较大，因此个体所有船舶借以公司名义登记“挂靠”公司经营或以光船租赁形式“挂靠”公司经营情况大量存在，而这些“挂靠”船舶实际经营和管理者是船主而不是公司。在安徽调研时发现：有家公司光船租赁 100 多艘船舶，该公司没有向船东支付船舶租赁费用，而是船东向这家公司支付“挂靠”费用。“挂靠”船舶的经营、船员聘用、设备维护等管理均是船东负责，“挂靠”公司实际管不了。挂靠仅仅是为了满足公司化经营需要。

二是船舶委托管理公司管理，管理公司“代而不管”。其一是管不了。船舶管理公司承担管理船舶的安全与防污染管理责任，但绝大多数船舶管理公司不负责所管理船舶的船员管理、船舶维护等事务，船员招聘、船舶和设备维护保养等决策权仍是船东。其二是不想管。据调研发现，许多船舶管理公司为了吸引更多客户，收取船舶管理费用较低，为节约成本维持公司运营，有的船舶管理公司聘请退休船员担任海务主管、机务主管，有的临时聘请海务机务管理人员应对等等。公司内部管理松散，无考勤等管理制度，存在安全管理工作流于形式、记录造假等突出问题。据了解，船舶管理公司对管理船舶登轮检查、内外审核均需与船东协商，船舶管理公司人员差旅费由船东承担，船舶管理公司代管船舶几乎无安全投入，船舶管理公司的管理是形式大于内容。其三是管不到。许多内地船舶管理公司管理沿海海船，由于船舶管理公司办公地点不在船舶营运场所或区域，公司管理人员因路途遥远交通不便和住宿等差旅费成本大，登轮检查时间受限，再加上船舶靠泊受码头装卸时间、天气等因素影响，在船上检查也只能走马观花，流于形式。

## 2.3 航运公司经济效益差安全投入少

近几年受疫情、国内外经济环境等因素影响，对长江航运冲击较大，客运基本停滞，货运也是举步维艰，尤其是 2022 年油价大幅上涨，船员工资上涨而货运价格持续走低，运力过剩，大量船舶（据不完全统计，个别地方达到 13.6%）因无法继续营运而报停封存。许多个体船舶因为要定期还船舶贷款，市场环境不好船舶也要营运，在安全投入方面大幅减少，减少船舶配员、船舶设备不维护而“带病”航行，潜在增加航行的安全隐患。

## 2.4 海务机务管理人员履职能力较差

一是岗前培训不到位。目前航运公司聘用的海务机务管理人员仅仅满足水上服务资历的要求即可，船长大副可以担任海务主管，轮机长大管轮可以担任机务主管。从船员转岗至岸基从事安全管理工作，缺乏相关安全与防污染管理法律法规、体系知识等培训，管理能力明显与其岗位职责不相匹配，有的公司聘请的海机务管理人员文化素质低，甚至连电脑都不会使用。

二是海务机务存在兼职情况。一是创收，有的航运公司海务机务岸上工作一段时间后，因为船上工资高（尤其是国际航线船员），有机会就上船工作两三个月；二是换证，根据《国内水路运输管理规定》要求，航运公司海务机务管理人员不能在船上兼职，而船员适任证书的换发必须有水上服务资历，为保存证书有效，海务机务管理人员任职期间要上船工作。三是顶缺，航运公司船员紧缺时，公司海务机务临时顶替一段时间。

三是优秀海务机务人员招聘难。高级船员工资比岸基海务机务管理人员工资高出许多，而且到航运公司担任海务机务，其船员适任证书可能会过期不能换证，所以许多高级船员尤其是年轻优秀高级船员不愿在航运公司担任海务机务管理人员。

## 2.5 内河 3000 总吨及以上散货船和其他货船安全管理标准不一致

自 2021 年 1 月 1 日起，《NSM 规则》对在直属海事系统登记的内河 3000 总吨及以上普通货船生效，即在直属海事系统登记的内河 3000 总吨及以上普通货船强制建立并运行安全管理体系，而在地方海事系统登记的内河 3000 总吨及以上普通货船不需要建立并运行安全管理体系，造成安全管理标准不一致，在长江航行船舶尤其是安徽籍船舶矛盾突出。建立并运行安全管理体系，必然要加大安全投入，规范管理，但在货主选船等方面并没有因建立运行安全管理体系而比非体系船舶享受优惠待遇，反而造成一些不公平待遇。如果同样是配员不足的违法行为，建立体系的船舶可能会被收回安全管理证书而停航，而未建立体系的船舶仅处罚整改即可。近两年来，仅安徽籍有 200 多艘船舶由直属海事系统转到地方海事部门登记。

## 2.6 政出多门，多头管理

一是检查多合力小。许多公司尤其是危化品航运公司反映安全主管部门多，检查多，政策理解等方面存在差异。一家危化品运输公司每年接受的检查仅地方安全

监管部门有交通主管部门的港航事务管理中心和现场综合执法两个部门、应急管理部门、公安部门、街道管理部门等。安全监管部门多，信息未实行互联互通，未完全形成合力。

二是执法标准不一致。应急管理部门要求危险品公司安全管理人员定期上网课培训考试，持危化品安全管理员证书，而交通管理部门要求配备专职海务机务管理人员，管理危化品船的海务机务管理人员应经过油化特殊培训并在相应危化品船从业资历。内河危险品航运公司安全管理尚没有明确统一牵头管理部门。

## 3 措施及建议

### 3.1 建立健全船员诚信信用管理体系

一是建立航运公司对船员职务晋升评价制度。船员的培养应从职业操守、航海技能等各方面进行考核，能力行不行、是不是好船员，航运公司最有发言权。建议船员的职务晋升、换证等应有所服务航运公司签署意见。

二是建立船员信用信息平台。船员从业资历、职务晋升、违法行为、责任事故、服务航运公司对其不遵守劳务合同、随意“跳槽”等不诚信记录等纳入信用信息管理，在系统中进行记载，信息社会共享，供航运公司挑选优秀船员。

### 3.2 加强船舶管理公司监管

一是严把船舶管理公司市场准入关口。目前船舶管理公司市场准入门槛过低，建议增加船舶管理公司业务市场准入评估机制，对申请船舶管理业务的安全管理组织机构、专职管理人员、安全管理体系的建立和运行、安全投入等可行性进行充分评估认证。

二是规范船舶委托管理的船舶法定证书监管。目前内河船舶委托管理形式仅签订委托管理协议，而船舶检验证书、船舶国籍证书中船舶管理人仍是船舶所有人或经营人，与实际船舶管理人不一致。船舶委托管理时，船舶相关法定证书中船舶管理人应进行变更，标明船舶实际管理人，既履行法定手续也便于现场监管。

三是落实船舶管理公司海务机务管理。《国内水路运输辅助业管理规定》第十七条规定：“船舶管理业务经营者应当按照国家有关规定和船舶管理协议约定，负责船舶的海务、机务和安全与防污染管理。”海务、机务具体管理事项未具体规定，且船舶管理公司不负责实际的船员管理和船舶维护保养工作，对所管理船舶的海

务、机务管理和安全与防污染工作没有抓手，空对空，落不到实处。建议研究出台管理公司承担海务管理、机务管理和人事管理的基本管理标准。

四是限定船舶管理公司经营区域。建议船舶管理公司只能代管本省范围内船舶或船舶主要营运场所在船舶管理公司注册地，代管其他区域船舶的船舶管理公司应在相应区域设置办事处，负责日常安全管理工作。

### 3.3 加强航运公司岸基安全管理人员培训，提升履职能

一是强化航运公司主要负责人的培训。督促航运公司落实安全生产主体责任，关键是抓好航运公司主要负责人落实安全生产第一责任。定期组织主要负责人开展安全与防污染法律法规知识的培训、体系管理、应急管理等知识的培训，提高航运公司主要负责人的安全意识和管理能力。

二是加强海务机务管理人员专业知识和管理能力的培训考核。航运公司安全管理水平高不高、安全管理体系运行质量好不好关键在于人。《国内水路运输管理规定》第八条第三款规定：“海务、机务管理人员所具备的业务知识和管理能力与其经营范围相适应，身体条件与其职责要求相适应。”但是对海务机务是否具备相应的业务知识和管理能力的培训考核未进行规定。建议根据《中华人民共和国安全生产法》第二十七条规定：

“航运公司海务主管、机务主管应当由主管的负有安全生产监督管理职责的部门，对其安全生产知识和管理能力考核合格方可上岗。”

### 3.4 建立航运公司海务机务船员适任证书换发制度

为保持航运公司海务机务管理队伍的稳定，建议建立航运公司海务主管、机务主管船员适任证书换发管理相关制度，海务主管和机务主管一年内可以在本公司所属船舶担任相应职务，时间不得超过两个月，水上资历累计不超过6个月。既有利于提高海务、机务管理能力，也有利于避免海务机务违规兼职现象，同时有利于吸引更多优秀高级船员到航运公司从事海务机务管理工作。

### 3.5 《NSM规则》适用范围应持续推进

内河3000总吨及以上船舶统一纳入《NSM规则》的适用范围。《NSM规则》对第四批生效船舶只适用于直属海事系统登记的内河3000总吨及以上散货船和其他货船，建议抓紧推进地方登记的内河3000总吨及以上散货船和其他货船适用《NSM规则》的可行性研究，避免仅因选择的登记机关不一样而适用于不一样的标准

问题。

### 3.6 出台扶持航运企业的相关政策

运力过剩形成水运市场货主定价，承运人无底线竞价的市场环境，再加上疫情等方面对水运市场的影响更是雪上加霜。建议研究水路运输价格的相关支持政策，指导或限定水路运输价格的最低标准，避免无序竞争，也有利于保证船舶安全营运。出台扶持政策，实施运力供给侧结构性改革，鼓励航运企业重组，实施真正意义上的公司化管理，鼓励淘汰老旧船舶，鼓励绿色动力船舶建造替代，限制新增运力，避免无序发展。

### 3.7 建立协调统一安全监管机制

主管部门对航运公司安全管理的目标是一致的，对服务航运企业的宗旨是一致的。各主管部门对航运公司的检查应采取联合检查的方式，每年召开一次航运公司安全管理协调会议，建立统一检查清单、统一检查标准、统一检查时间，检查情况互通、检查结果互认。

### 3.8 加快内河交通安全管理法律法规的修订和制定

修订《内河交通安全管理条例》，增加航运公司安全管理的规定，明确航运公司主体责任，界定安全监管职责边界，统一《NSM规则》实施范围，并纳入立法议程，提高法律层级。

