

Research on the Four party Safety Responsibility Community for Passenger Ships—Based on the Supervision Practice of Small Ships with Less than 12 Persons in Dongying Waters Wang

Yueliang Wang

Dongying Maritime Safety Administration, Dongying, Shandong, 257000, China

Abstract

In recent years, with the booming development of the marine economy, small coastal passenger vessels with fewer than 12 people have been increasingly utilized in offshore oilfield production and wind power construction. However, constrained by factors such as an imperfect regulatory system and uneven management standards, their safety risks continue to emerge prominently, resulting in frequent accidents. Based on the characteristics of small coastal passenger vessels with fewer than 12 people in Dongying waters, this paper innovatively establishes a long-term supervision mechanism featuring a four-party safety responsibility community centered on “ship inspection agencies, ship management personnel, crew members, and maritime administration departments.” It provides a scientific and rational theoretical foundation and practical pathway for addressing the regulatory challenges of small coastal passenger vessels with fewer than 12 people.

Keywords

responsibility community; small passenger vessels; maritime supervision; mechanism

涉客船舶四方安全责任共同体研究——基于东营水域 12 人以下小型船舶的监管实践

王月亮

中华人民共和国东营海事局, 中国·山东 东营 257000

摘要

近年来, 随着海洋经济蓬勃发展, 沿海12人以下小型涉客船舶在海上油田生产、风电建设等领域的应用日益广泛。然而, 受监管体系不完善、管理水平参差等因素制约, 其安全风险持续凸显, 事故频发态势严峻。本文根据东营水域12人以下沿海小型涉客船舶的特点, 创新性地构建了以“船舶检验机构-船舶管理人员-船员-海事管理部门”为核心主体的四方安全责任共同体的长效监管机制, 为解决12人以下沿海小型涉客船舶监管问题提供了科学合理的理论依据与实践路径。

关键词

责任共同体; 小型涉客船舶; 海事监管; 机制

1 引言

本文基于东营辖区实际, 总结出该类船舶“三高两低”的典型特征, 即进出港艘次高、载客占比高、非体系航运公司占比高, 以及船检机构重视度低和海事监管覆盖率低。在此基础上, 从法律、船舶检验、船舶管理与运营四个维度, 系统剖析当前监管漏洞与风险成因, 创新性提出构建“船舶检验机构-船舶管理人员-船员-海事管理部门”四方安全责任共同体, 旨在为提升此类船舶本质安全水平提供理论依据与实践路径。

【作者简介】王月亮(1990-), 男, 中国山东东营人, 本科, 从事船舶监督研究。

2 东营辖区 12 人以下沿海小型涉客船舶“三高两弱”特征表现

2.1 进出港艘次占比高, 作业活动频繁

2024年, 东营港海域内12人以下沿海小型涉客船舶总计280艘, 全年进出港艘次达58830次, 占东营港内贸船舶总艘次的55.5%, 该类船舶已成为港口海上作业和近岸人员交通运输的绝对主力, 活动频度逐年增高。

2.2 实际载客占比高, 人员运送功能突出

东营港现有5艘普通客船专用于油田工作人员运输, 2024年完成旅客运输53057人次, 占全区海上人员运送总量的14.9%。与此同时, 12人以下沿海小型涉客船舶实际载客达302737人次, 占总人数85.1%, 反映出该类船舶在实际营运中承担核心人员运送任务, 涉客属性强、风险覆盖面广。

2.3 非体系航运公司占比高，管理基础严重薄弱

统计显示，负责该类船舶运营的航运公司中，非体系公司占比高达 86%。多数公司未建立标准化安全与防污染制度，缺乏专职管理人员，责任制落实不到位，系统性管理缺失成为重大风险源^[1]。

2.4 船舶检验机构重视程度低，有效供给不足

该类船舶种类复杂、功能多样，涵盖拖船、交通艇、工程船等多种类型，用于通勤、支援、作业等多场景，但当前检验机构未就其特殊运营方式和风险特点形成针对性检验标准及程序，检验强度与实际风险不匹配，难以从源头有效管控安全质量。

3 12 人以下沿海小型涉客船舶监管漏洞及风险分析

3.1 法律层面

3.1.1 《海上交通安全法》未清晰明确客船、货船定义

新修订的《海上交通安全法》自 2021 年 9 月 1 日生效以来，虽完善了海上运输安全监管法律制度体系，但未明确客船与货船的定义。实践中，通常依据《SOLAS 公约》及《国内航行海船法定检验技术规则》的相关定义，即客船指载客超过 12 人的船舶，货船指非客船的任何船舶。

3.1.2 《海上交通安全法》减损载客 12 人以下船舶的合法载客权益

《海上交通安全法》第五十七条“除进行抢险或者生命救助外，客船应当按照船舶检验证书核定的载客定额载运乘客，货船载运货物应当符合船舶检验证书核定的载重线和载货种类，不得载运乘客。”12 人以下沿海小型涉客船舶不符合客船的定义，故其属于货船。但根据《海上交通安全法》第五十七条，货船不得载运乘客，故减损了载客 12 人以下沿海小型涉客船舶合法载客的权利。

3.1.3 超载处罚存在逻辑问题

《海上交通安全法》第五十七条未明确 12 人以下沿海小型涉客船舶应当按照船舶检验证书核定的载客定额载运乘客的义务，故虽处罚条款“船舶违反规定超过检验证书核定的载客定额、载重线、载货种类载运乘客、货物”无问题，但与其责任条款联系起来则有明显的逻辑问题。此外，货船载运乘客及 12 人以下沿海小型涉客船舶超过核定的乘客定额行为尚未列入《常见上海事违法行为行政处罚裁量基准》，进一步增加了执法难度^[2]。

3.2 船舶检验层面

3.2.1 人员属性界定不清，证书签发存在制度性混乱

《国内航行海船法定检验技术规则》虽明确定义了“乘客”与“特殊人员”，但在实际检验发证过程中，船检机构未根据船舶实际用途与乘员性质准确区分和填写“乘客人数”与“特殊人员人数”。例如，应属“特殊人员”的作业人员被错误列为“乘客”，或反之，导致证书与实际载人情况不符。

3.2.2 检验质量参差不齐，检验行为缺乏统一标准

由于尚未出台针对此类船舶的检验指南或实施细则，

不同检验机构、不同验船师在执行检验时尺度不一，检验深度和严度差异较大，影响了船舶安全技术状况的整体可靠性和一致性。

3.3 船舶管理层面

3.3.1 船舶主体责任落实不到位

在实际安全监管过程中发现，12 人以下沿海小型涉客船舶管理人主体责任落实不到位，管理人“重利益、轻管理”的情况较为突出，致使该类船舶隐患排查、日常管理、岸基支持、教育培训等制度落实上存在盲点或缺失，制度建设和责任落实“两张皮”情况较为突出，难以满足海上安全运营的需求。

3.3.2 多方协同管理机制缺位

辖区 12 人以下沿海小型涉客船舶服务于海上油田生产、风电建设、港口建设等领域，船舶所有人与油田、风电、建港等用船单位签订安全管理协议，负有船舶管理责任。但用船单位在实际使用此类船舶过程存在“重使用、无管理”现象，管理合力亟待提升。

3.3.3 安全意识与风险认知不足

船舶管理及使用单位未因船舶实际承担载客功能而提高管理标准，仍沿用普通货船管理理念，未因其载客特性而提高管理标准，进一步加剧了安全风险。

3.4 船舶运营层面

3.4.1 倾向使用小型涉客船舶，增加安全风险

由于 12 人以下沿海小型涉客船舶可实现客货兼运，船舶管理人和用船单位为追求利益最大化，倾向于使用此类船舶替代客船，导致其成为载运海上工作人员的主流工具，运营风险显著增加^[3]。

3.4.2 船员为货船船员，综合能力受限

根据《中华人民共和国船舶最低安全配员规则》，确定船舶最低配员标准应综合考虑船舶种类、吨位、技术状况、主推进动力装置功率、航区、航程、航行时间、通航环境和船员值班、休息制度等因素。12 人以下涉客船舶的最低配员证书按普通货船要求签发，未考虑其载客特性。货船船员在风险评估、应急培训及紧急情况应对能力方面存在一定短板。

4 基于“四方安全责任共同体”的 12 人以下沿海小型涉客船舶长效监管机制构建

4.1 船舶检验机构：技术标准升级与动态验证

4.1.1 制定专项检验指南

推动船检机构尽快出台《国内航行海船检验工作指南（12 人以下沿海小型涉客船舶）》，进一步完善船舶检验技术体系，明确此类船舶的检验项目和技术标准，建议对乘客聚集区结构防火、撤离通道设置、救生消防设备配置、特殊人员与乘客区分认定等实施重点检验。

4.1.2 统一人员分类与发证标准

严格依据《国内航行海船法定检验技术规则》界定“乘客”与“特殊人员”，规范证书填写要求，确保船舶载人属性与证书记载一致，从源头上杜绝制度性混乱。

4.1.3 统一人员持证要求

为提高所有登乘人员的海上安全意识和基本应急技能，从源头保障人命安全，建议船舶检验机构在签发船舶检验证书时，在“记事栏”或其他适用栏目中注明：“本船所载‘乘客’及‘特殊人员’在开航前必须持有海事管理机构签发的《海上交通安全技能培训合格证明》”。

4.2 船舶管理人员：压实主体责任与推动协同治理

4.2.1 督促建立安全与防污染制度

依据《航运公司安全与防污染管理规定》，督促此类船舶所属非体系航运公司构建覆盖隐患排查、岸基支持等要素的标准化制度，确保制度与实际运营相匹配。

4.2.2 强化船舶管理人主体责任

通过宣传培训、以案释法等方式，提高船舶管理人和用船单位对12人以下沿海小型涉客船舶安全管理的重视程度，推动树立“安全第一”的管理理念。明确其在隐患排查、教育培训、应急演练等方面的责任，杜绝“重利益、轻管理”现象。

4.2.3 推动多方协同管理

建立船舶管理人及用船单位协同管理机制，船舶所有人与用船单位（油田、风电场等）签订协议，明确双方在船员培训、船舶维护、登船人员培训、载客流量现场核查等方面安全职责，进行合理分工，形成责任捆绑。

4.3 船员：载客运营能力与应急处置提升

4.3.1 优化船员配备与培训

针对12人以下沿海小型涉客船舶的载客特性，在船舶原有最低配员的基础上，适当提高船员配备标准，每船配备1名“乘客安全员”，负责救生设备检查、乘客秩序维护、乘客安全教育培训及船员应急演练等工作，确保船舶载客安全。

4.3.2 执行“开航三必须”制度

为确保船舶乘客安全，12人以下沿海小型涉客船舶执行“开航三必须”：必须100%核查救生衣穿戴并录像存档；必须播放乘客安全教育视频（含本船逃生路线演示）；必须落实“乘客安全员”职责并做好记录。

4.3.3 实战化应急演练

按照船舶应急演练要求，对12人以下沿海小型涉客船舶增加人员落水、起居处所火灾等专项演习频次，确保持续提升处突能力。

4.4 海事部门：实施精准执法与智慧监管

4.4.1 建立双清单监管体系

针对此类船舶载运乘客的特殊性，海事管理部门建立《12人以下沿海小型涉客船舶现场监督检查重点清单》，开展现场监督检查时重点检查船舶配员情况、船舶进出港报告情况、船舶应急演练情况、乘客开航前教育培训情况；建立《12人以下沿海小型涉客船舶船旗国监督检查重点清单》，开展船旗国监督检查时重点检查救生设备及消防设备维护保养情况、船舶舱底排水情况、主推进装置情况、导助航设

备情况等，提升船舶本质安全。

4.4.2 实施“常规+专项”检查机制

在全面落实常规窗口期检查的基础上，建议海事部门每年至少组织1次针对12人以下沿海小型涉客船舶的专项集中排查行动。专项检查应严格依据《重点检查清单》，聚焦载客合规性、救生消防设备有效性、应急演练记录真实性、船员履职能力等核心风险环节，实施靶向式、精细化检查。通过“常规检查不断线、专项检查深发力”的模式，缩小其与普通客船的监管差距，实现对安全隐患的早发现、早纠正，形成持续高压监管态势。

4.4.3 严格船舶检验机构监督

在船舶现场检查中，重点核查船舶救生设备有效性、舱底排水系统运行状态、结构防火合规性等检验项目，发现检验缺陷即时通报船检机构并跟踪整改；对因检验疏漏导致重大安全隐患的，约谈船检机构并按程序追究责任，倒逼检验责任有效落实。

4.4.4 加强所属航运公司日常监督检查

结合《东营海事局非体系航运公司海事监管“321”工作法》，加强此类船舶所属非体系航运公司的日常监管。三机制强基，督促航运公司建立基础档案更新完善机制、建立普法培训教育警示机制、建立会议通报总结评估机制；双检查提质，公司及船舶检查单独开展，相互支撑、公司及船舶检查协调开展，现场印证；一闭环除患，建立“隐患识别→限期整改→复查销缺→延期惩戒”管理链条，实现重大缺陷100%清零。

4.4.5 构建“互联网+载客监管”模式

利用信息化手段，如微信小程序、船舶动态监控系统（AIS）、视频监控等，对12人以下沿海小型涉客船舶的载客情况进行动态打卡、实时监控，杜绝超载、瞒报等现象。

5 结语

12人以下沿海小型涉客船舶已成为沿海水域人员运输的主力，其安全状况事关人民群众生命财产安全和海洋经济健康发展。本文立足东营辖区该类船舶“三高两低”的显著特征，系统剖析其在法律、检验、管理及运营环节的深层风险，创新提出以“四方安全责任共同体”为核心的长效监管机制，通过船舶检验机构技术定标、管理人员责任捆绑、船员能力再造、海事部门智慧赋能，构建贯穿船舶建造、检验、运营、监管全链条的责任闭环。该机制注重实务操作性与系统协同性，以期破解小型涉客船舶监管难题提供理论依据与实践路径。

参考文献

- [1] 福建省人民政府. 福建省使用船舶从事海上休闲活动安全管理办法[Z]. 2025.
- [2] 厦门市人民政府. 厦门市使用船舶从事海上休闲活动安全管理实施办法[Z]. 2025.
- [3] 沈良坤. 使用船舶从事海上休闲活动，安全咋保障？福建发布省政府令严管理[N]. 中国应急管理报, 2025-01-23(3).