



市场经济体制下海洋渔业安全管理面临的问题与对策

作者：王诗成 文章来源：海洋财富网 点击数：370 更新时间：2008-10-17

随着社会主义市场经济体制的逐步建立和建设“海上山东”战略的实施，山东省的海洋渔业经济日趋活跃，并以迅猛的势头向深度与广度拓展，因而海洋渔业安全的管理面临着新的挑战，近年来的一些成功做法有待改进和完善。本文拟从山东省海洋渔业安全生产管理工作现状人手，粗略地探讨在新形势下如何搞好这项工作的路子，以供领导决策参考。

一、海洋渔业安全管理现状

山东省的安全工作是随着渔业生产的迅速发展而不断加强的，特别是“七五”期间，渔业生产发展势头迅猛，“七五”末水产品产量达152.2万吨，总产值67亿元，渔业安全工作得到了各级领导的高度重视，从机构建设、立法、宣传教育、制约措施等多方面做了大量工作，探索出了一些成功的经验。在此基础上，逐渐形成了一整套安全管理办法，通过不断完善，逐步在全省沿用下来，并在渔业生产中发挥着重要作用。1993年安全生产工作又上了一个新台阶，海损事故341起，直接经济损失558.4万元，死亡渔民23人，伤残渔民1人，比1992年海损事故359起、直接经济损失707.2万元、死亡渔民80人、伤残渔民9人分别下降了5%、21%、71.2%、88.9%。目前，山东省的海洋渔业安全管理现状可从以下几个方面来概括。

省设“山东省海洋渔业安全生产委员会”，宏观管理全省的海洋渔业生产安全工作，具体工作分别由省渔政处和港监(船检)处承担。渔政负责全省海洋渔业安全的日常组织管理工作，并负责对在海上航行、作业的渔业船舶进行安全监督检查，抢救救生。港监负责管理好渔港设施，维护渔港安全秩序；保护渔港水域不受船舶污染；对渔业船舶进行注册登记，依照规定征收港航费用；负责职务船员的考核发证和船舶进出渔港签证；监督管理渔用航道、航标，使其符合安全要求；发布航行通告；调查处理渔港水域内交通事故和其他沿海水域发生的渔业船舶之间的交通事故。

各市(地)的安全工作因缺少港监(船检)机构，一般落在渔政部门。各县(市、区)安全工作类似省里，分别落在渔政和港监(船检)部门身上。沿海各市(地)县(市、区)、乡镇的渔村、渔业公司及渔船也大都设有安全组织和安全专管人员。

(一)安全法规

目前为止，国家在涉及渔业方面的安全法规主要有：1958年8月交通部、水产部发布的《中华人民共和国非机动船舶海上安全航行暂行条例》；1983年9月20日农牧渔业部发布的《渔船作业避让暂行条例》；1985年11月9日农牧渔业部发布的《中华人民共和国渔业船舶登记章程》；1989年5月由国务院颁布的《中华人民共和国渔港水域交通安全管理条例》；1990年1月26日农业部发布的《中华人民共和国船舶进出渔港签证办法》；1991年3月5日农业部发布的《中华人民共和国渔业海上交通事故调查处理规则》等。这些规章从不同角度对非机动渔船安全生产避让、船舶登记、签证和渔港水域的安全管理及事故调查处理等方面做了比较详细明确的规定，但缺少一个综合性的、宏观的渔业安全法规。1986年以前，山东省尚无有关海洋渔业安全方面的法规、规章，《中华人民共和国渔业法》颁布实施以后，省水产主管部门针对渔业生产违章作业的实际状况，根据《中华人民共和国渔业法》规定，于1986年7月制定出台了《山东省小型渔船安全生产守则》；随后，于1989年12月省政府颁布了《山东省海洋渔业安全生产管理规定》，这是山东第一部渔业安全管理规章，结束了山东省渔业安全生产无法可依的状况，使山东省初步走上了依法管安全的轨道。

(二)安全教育与措施

山东省每年利用多种形式、多种渠道、多种工具进行安全生产教育，并组织安全生产月、安全生产周、安全百日竞赛、给渔民家属一封信、召开渔民及家属座谈会、安全教育学习班等多种生动活泼的活动，加强安全知识宣传，深化渔民安全意识。

安全措施主要抓船员技术培训与考核，提高素质，加强海上作业时的通讯联络；推行编队生产等作业方式；配备救生安全设施；搞好抢险救生等。

省及各市、县安全管理部门每年组织大型检查，并坚持平日监督检查，按有关规定对渔业安全违规行为



大海之子频道

海洋科普频道

海洋美食频道

海洋文化频道

海洋视频频道

商务平台频道

胶莱人工胶莱海河

海洋财富论坛频道

为处以罚款等。另外，全省推行渔业安全目标量化管理，并作为考核各市、县水产工作成绩的主要方面之一。

二、新形势下安全工作面临的问题

党的十四大确立了发展社会主义市场经济的宏伟目标，水产市场经济将突出市场价格的导向作用而日趋活跃，而水产行业管理将逐步转向宏观、间接管理，大幅度削弱计划和指令性管理。为此，作为水产行业管理重要组成部分的安全生产管理便面临着新的挑战，具体表现在以下几个方面。

(一)法制不健全，执法不严肃

社会主义市场经济是法制经济，渔业经济作为市场经济的一个组成部分，更应强调法制建设。安全生产管理是渔业行业管理的有机组成，但山东省乃至我国渔业安全管理方面的法律、法规不仅很少，且仅有的几个规章也有待进一步完善。特别是随着山东省建设“海上山东”战略的实施出现了一些新的矛盾，如浅海滩涂养殖业异军突起，安全生产形势严峻，亟须制定这方面的安全法规、规章。山东省的《山东省海洋渔业安全生产管理规定》需补充、完善的内容也很多，如“罚则”中规定的罚款幅度太低，人命关天的安全违法行为比起破坏资源违法行为的罚款要低10倍甚至几十倍、百倍，这怎么能引起渔民对安全的重视呢？

执法不严肃是造成目前安全事故频发的原因之一。如，有的渔船超航区、超抗风等级违规作业遇险后，被有关船只救助，我们的舆论宣传只是表彰施救船只、人员，而执法部门对违章遇险渔船却不能及时追究责任，课以重罚，以儆效尤。这样姑息纵容，导致了安全意识不强，依赖性大，事故接二连三。

(二)渔民整体素质不高，安全意识不强

市场经济大潮的推动将比前几年的鱼价放开更大限度地调动渔业生产积极性，特别是渔业经济作为商品经济，其利益直接的特征使内陆若干闲散劳力涌向沿海。部分沿海渔民在前几年富了以后，不愿再上船劳作，因而大批雇佣内陆劳力。这样，近年来随着沿海浅海养殖规模加大，捕捞业逐步向外海、远洋延伸，渔船尤其是养殖渔船上的渔民有近50%是内陆闲散劳力，这部分人员大都没有接受过系统的技能训练，有的上船前甚至分不清船头船尾，不明白网具类别，搞不懂操作程序，因而安全意识不强，整体素质不高，使安全事故隐患增加。

(三)船舶性能差，安全设备不足

目前，山东省水产品产量中有95%以上属于集体渔业和个体渔民。市场经济体制的建立促使渔业经济的多元化越来越明显，特别是集体渔业和个体渔民的发展相当迅速，囿于自身发展能力和捕捞逐渐转向养殖，山东省拥有的大型钢壳渔船呈减少趋势，而尾挂机养殖船和小型捕捞船却一哄而上，且大部分渔民只追求经济效益，忽略了安全设施的配备和船体的维修。这样，在养殖业逐渐由岸边拓展到较深的浅海，以及小型捕捞渔船因近海资源衰退而走向深海的情况下，超航区、超抗风等级违章作业现象有增无减，不安全因素大幅增加，导致安全事故不断发生。

(四)抢险救生经费无来源

“一方有难，八方支援”是长期以来海洋渔业安全管理中保留的优秀传统，不管是渔船、渔政船，还是军用舰艇，不论出事地点(海区)多远，不论风高浪大，只要一听到发生了安全事故，方方面面都会伸出救援之手。但在目前市场经济的形势下光依靠“支援”已暴露出很多新的矛盾，以参与抢险救生的主体——渔政船来讲，每抢救一艘船、一个人，人力除外，光耗费的柴油等物资便以上万元计，而渔政管理经费越来越少，定额包干，且主要用于资源管理，加之柴油等物资大幅涨价，施救后，有关部门只给予精神奖励，计划内、指令性物资随市场经济体制的建立几乎没有了，使经费紧张的渔政在抢险救生时步履维艰。被救单位本来处于危难关头，让其事后补足施救费又有悖常理；而人命关天，“见死不救”又有违于社会主义人道主义精神。

(五)渔船投保积极性不高

虽然山东省水产与保险部门联合搞“安全百日竞赛”活动多次，加大宣传力度，促进渔民参加保险的自觉意识，但由于小农思想和侥幸心理的限制，相当一部分个体渔民不愿参加保险，减弱了对自然灾害的抵御力。

(六)管理体制不适应市场经济形势

山东省海洋渔业管理职能，自建国以来一直由省、市、县的行政管理部门承担，沿用的是计划经济体制下的安全管理模式。从目前看，随着市场经济体制的建立，暴露出许多新的矛盾，诸如管理职能是从行政角度出发的，基本上是“催耕催种”式管理方式，而且机构重叠，承担责任不尽合理，缺乏整体性、统一性和协调性。

三、强化渔业安全工作的几点建议

针对山东省海洋渔业安全管理存在的上述问题，结合市场经济特点，根据中央有关体制改革的精神，笔者认为，除坚持多年来一些行之有效的好的管理办法外，还应从以下几个方面着手抓好山东省海洋渔业安全管理工作。

(一)把安全管理纳入法制轨道

建议国家尽快制定《中华人民共和国海洋渔业安全管理条例》，山东省应结合市场经济带来的新问题，抓紧修订《山东省海洋渔业安全生产管理规定》，并应尽快制定《山东省浅海滩涂养殖业安全管理规定》和其他法规性文件。各市、县也应结合本地实际情况制定行之有效的规章、章程，各集体单位、乡镇应制定有关安全方面的制度和制约措施，并全面抓好落实，将渔业安全生产及管理纳入法制轨道。

(二)加强渔民培训和考核

宜本着“取之于渔，用之于渔”的原则，以有偿服务形式，自上而下全面进行渔民新成分的培训工
作，并把新船员培训与老船员的考核结合起来，全面提高渔民整体素质。要制定培训计划和培训、考核制
度，形成规模，养成习惯。最好由省水产局出面牵头成立“山东省渔民培训中心”，把渔民培训、考核工
作系统化，从业务技能、安全自救技能和渔业生产设备的操作等各方面加强培训，提高培训的质量。

(三)加强安全的监督管理

各级渔业安全管理部门要利用渔政船和港监及基层管理机构全面加强海陆的安全监督检查，对安全事
故的主要责任者要严惩不贷，罚一儆百；对典型事故案例要及时通报全省，予以严厉批评；要坚持事故不
清不放过、意识不提高不放过、补救措施不落实不放过的“三不放过”原则。同时，通过电视、广播等手
段加强舆论监督，并把安全工作列入考核领导者水产工作政绩的重要组成部分。

另外，要加强渔船更新、改造、建造、过户买卖的审批，严把渔船质量关，加强安全设施的配备工
作。宜利用建立市场经济体制的良好时机，由省水产主管部门成立“山东省渔船(安全)设备服务公司”，
统一供应高质量的安全设备，如救生衣、救生圈、救生艇、导航定位设备等。

(四)建立抢险救生基金

抢险救生工作直接关系到国家和人民的生命财产安全，为适应市场经济，充分调动各有关部门的抢险
救生积极性，建议由山东省海洋渔业安全生产委员会牵头成立“山东省海洋渔业抢险救生领导小组”，从
多渠道筹集建立“抢险救生基金”。基金来源采取财政补贴一部分，本着“取之于渔、用之于渔”的原则
从渔民手中征收一部分的办法。“基金”主要用于抢险救生和奖励有功人员。对已参加保险的渔船，抢救
费用由保险公司支付，奖励有功人员从“基金”解决。对已征收“基金”的渔船(没参加保险)，施救费从
“基金”中支付。

(五)强化保险、增强自救能力

宜针对渔民对保险认识不足的问题，与省保险公司联合搞一次大型宣传活动，如电视知识竞赛等，并
自上而下对渔民实施强化保险，全面增强抵御天灾人祸的能力，强化自救意识，最大限度地减少事故的发
生及其带来的危害。

(六)建立适应市场经济的管理体制

山东省渔政、港监是两个相对独立的执法部门，而渔政与港监的执法各有侧重，港监是以安全管理为
宗旨的执法部门，理应履行安全管理的主管部门职责。随着市场经济的逐步建立，山东省的海洋渔业安全
工作也将逐步走向法制化、目标化管理轨道，这就要求理顺安全管理体制，由渔政代管改为渔监主管，渔
政主要担负海上安全监督管理、抢险救生职能。省渔业安全生产委员会办公室可改设在港监机构内，加强
对安全的日常管理。各市(地)、县(市、区)也要有相应的机构，上下一致，保持安全管理的整体性、统一
性、协调性，从而消除体制不顺带来的弊端。

(1994年1月)