

港口安全管理现状分析及对策研究

孙国庆

摘 要 本文根据港口体制改革现状,分析了港口管理主体发生重大变化的条件下我国港口安全管理体制存在的问题,重点对危险货物的港口作业安全管理问题进行了调查和分析,提出了我国港口安全管理的思路及对策。

关键词 港口 安全管理 危险货物

An Analysis and Measurements Study on Current Port Security Management

Sun Guoqing

Abstract: Some questions in our port security management system are analyzed in the situation of major variation on port management during the reformation of port, it was emphasised on the dangerous cargo handling in ports and has been made analyzed. Then some solutions and measures has been carried out.

Key words: Port; Security management; Dangerous cargoe

1 港口安全管理面临的形势

近年来,我国港口安全生产总体形势较好,重大火灾爆炸事故、设备设施事故基本得到有效控制,工伤事故发生率有一定幅度的下降。根据1992年至2000年对原交通部双重领导港口和直属港口9年的工伤事故统计,港口工伤事故年千人死亡率在0.03~0.07之间,接近或达到世界一些发达国家全行业千人死亡率的平均水平,港口安全管理工作取得了一定的成效。

目前,我国港口建设正处于较快发展阶段,大量石油化工码头、散货码头、集装箱码头的建设带来了较大的安全管理压力,机械设备的大型化、自动化趋势对操作人员提出了更高的技术和管理的要求,台风、风暴潮、雷电等不良气象对港口生产和大型机械设备的安全也构成了较大的威胁。特别是石油化工品、危险货物集装箱装卸储运量的高速增长增加了港口安全风险和难度。根据2003年对全国有危险货物港口作业的13个省市进行的港口危险货物装卸储运作业安全管理的调查,到2003年底全国有危险品泊位700多个,2002年油品、液化气及化学品码头吞吐量约2.1亿吨,危险货物库区总罐容约1800万m³,危险品集装箱堆场约200万m²,2002年危险货物集装箱吞吐量近100万TEU。

同时,港口体制改革给港口安全管理带来了新的问题。港口下放地方后,港口行政管

收稿日期:2004-02-16

理部门成为港口管理的主体,原来由交通部行使的行业安全管理职能由地方港口行政管理部门承担,港口安全管理的衔接、体制建设、法规建设、安全管理队伍建设等直接影响港口安全管理的效果。因此,港口安全管理急需解决的任务是建立完善的港口安全管理机制,切实履行起安全管理职能。

2 目前港口安全管理存在的主要问题

2.1 港口行政管理体制改革发展不平衡,安全监督管理存在管理缺位现象

我国于2004年1月1日开始实施的《港口法》赋予了各级港口行政管理部门对港口进行依法管理的主体地位和职责。安全管理是港口行政管理的一项重要内容,是港口行政管理部门行使港口管理职能的重要体现。

目前,多数港口所在地已经建立起港口行政管理部门,机构设置、人员配备基本到位并开始行使港口管理职能。但是也有部分港口行政管理部门的建立工作滞后,表现为体制不健全、人员不到位,仍然存在政企不分现象,对安全管理工作的职能转移交接工作带来了影响。安全管理职责不清和难以有效履行的现象也比较突出,特别是机构设置的滞后直接影响到安全管理职能的履行。因此,建立完善的港口行政管理机构是确保港口生产安全的前提条件。

2.2 港口安全管理机制不完善

港口安全管理的模式发生了重大变化,原港务局政企合一,安全管理注重作业现场设备设施和作业过程的检查和管理,而港口行政管理部门的安全管理职能带有行政执法性质,以对港口企业总体安全状况的宏观管理为主,体现监督和检查的职责。按照我国《港口法》、《安全生产法》和《港口危险货物管理规定》的要求,港口行政管理部门对港口进行安全管理的职责应以对港口企业安全管理制度、安全管理过程的有效性、危险货物经营企业和危险货物作业人员资质的认定、安全管理人员资质的认定和考核、危险化学品装卸作业现场监控为管理内容。目前,由于管理机构设置及人员配备等多方面因素限制,港口行政管理部门对港口企业安全管理方面的监督检查职能没有得到很好的履行,港口行政管理部门对港口企业的安全在管什么、怎样管的问题上没有得到有效的解决和界定,因此港口安全管理的机制直接制约了港口安全管理的效果。

2.3 港口安全法规不完善,制度不健全

安全法规是港口行政管理部门行使安全管理职责的依据。近几年,我国在安全管理立法方面进行了卓有成效的工作,国家陆续颁布了《安全生产法》、《危险化学品安全管理条例》、《港口法》等法律法规,交通部在港口安全法规建设方面做了大量的工作,陆续颁布了《水路危险货物运输规则》(包装部分)、《港口危险货物管理规定》、《港口工程安全卫生设计规定》、《装卸油品码头防火设计规范》、《液化气码头安全技术要求》等法规,形成了较为规范的安全法规体系。原交通部直属港口和双重领导港口也根据各自企业的实际制定了相关的规范和企业标准,这些标准和规范对原来的港口安全管理起到了很好的作用。

但是,对于油品、散装液体化学品、液化气等液体危险货物装卸及储运的安全法规制度和危险货物装卸技术规范 and 标准以及危险货物事故应急预案等方面的具有行业指导性法律法规缺位较多,同时各类港口装卸作业缺乏统一的规范化作业标准。原有的港口

企业安全管理规章、标准多立足于企业自身状况,与现在的港口安全管理体制不相适应。港口行政管理部门依法行使安全管理职能所需的安管理规章、各种重大安全生产事故及灾害的应急预案还没有制定,安全管理的目标、任务、途径、职责也没有以法规的形式予以确定。在这种条件下,可能使事故隐患得不到及时发现并处理,港口生产存在事故风险。

2.4 港口安全管理队伍亟待建立

港口安全管理的职能是港口行政管理部门依法行政的主要职责之一。港口行政管理部门承担港口安全管理的行政监督职责,这一职责具有了行政执法的职能。

在安全管理体制建设的基础上,安全管理人才队伍建设决定了安全管理的质量和效果。由于港口行政管理部门的建立模式和途径差别很大,来自于交通厅局、港口企业、港航管理部门以及相关的其他行业领域的管理人群加入到港口行政管理部门,其中部分原来接触港口管理工作较少、对港口缺乏了解的人员会遇到很大的管理工作困难。特别是港口安全管理工作是一项技术性很强的工作,要求安全管理人员有很高的业务素质,并且必须适应于新的安全管理机制。因此,安全技术管理人才缺乏的现象突出地表现出来,直接困扰着港口安全管理工作的力度和效果。

2.5 港口安全管理职能交叉重叠问题突出,多头管理问题严重

首先,港口行政管理部门与其他安全管理相关部门的职责界定不清,职责分工不明确,管理职责重叠问题制约着港口行政管理部门行使安全管理职责的效果。很多情况下职能交叉重叠的问题相当突出,地方安全监督管理部门、港口行政管理部门、港口企业、海事部门、消防部门等均对码头作业安全进行管理。如:危险品从业人员的资质考核、危险货物装卸作业经营许可证的发放,参与管理的部门有海事部门、消防部门、地方安全生产监督管理部门、交通行业主管部门等,政出多门,企业无所适从;对于港口安全管理人员的培训、考核、认证等诸方面的多头管理现象也十分突出,给港口企业造成沉重的负担;港口安全监督管理方面,地方安全生产监督部门和港口行政管理部门在港口安全管理职责界定方面存在较多问题。

其次,体制改革后港口企业安全管理缺位严重。有些货主码头在原有体制下安全管理缺位严重,多处于自我管理的状态。港口下放后,原港务局对港区内经营企业安全管理负责或代行管理的职责弱化,港口企业已不具有行政管理职能,港口辖区内的独立经营企业的安全管理无人负责的问题突出地表现出来,易形成港口行政管理部门管理不到位、港口企业不再管、港口经营企业自身无法管的局面。

2.6 港口建设中安全设施“三同时”落实不到位,安全隐患较多

《安全生产法》和《港口法》提出了建设工程安全设施“三同时”要求,交通部在落实港口建设工程劳动安全卫生“三同时”的要求方面做了大量的工作。1994年交通部与原劳动部联合颁发了《港口建设项目职业安全卫生评价暂行办法》,在全国主要港口开展了港口建设工程安全预评价工作。但港口建设工程安全设施的“三同时”落实情况很不平衡,原部属港口和原双重领导港口基本能够严格落实安全设施“三同时”,部分货主码头、企业自用码头、外商投资码头和部分省市管理的码头建设工程的安全设施“三同时”落实工作不到位,甚至有的油码头、液化气码头、危险化学品码头等危险性较大的码头工程的安全设施“三同时”不落实,安全设施不完善,给工程投产后的正常生产带来了很大的隐患。

2.7 港口危险货物储运企业多,安全管理水平差别很大,安全隐患较多

目前我国港口从事危险货物储运的企业较多,码头、库区和危险品堆场分布较广,经济成分繁多,安全设施和安全管理水平差别很大。主要存在的问题包括:

1) 有的危险品码头及库区规划布局不合理,距离居民区和重要公共场所的安全距离不足,存在较大安全隐患;

2) 港区内危险品经营企业高度集中,安全管理水平参差不齐,特别是安全管理协调差,一旦发生事故可能波及港区多家企业;

3) 货主码头及库区安全管理相对薄弱,安全设施、消防设施不完善情况突出,安全管理人员相对缺乏,安全管理不到位;

4) 部分码头经营企业无危险货物装卸作业许可证,港区内从事危险品仓储作业无危险品经营许可证;部分危险品从业人员业务素质较低,作业人员流动大,文化程度相对较低,缺乏系统的危险品知识和技能培训,无证上岗现象比较突出;

5) 部分港口经营企业安全管理规章制度不完善,安全管理松懈,库区进出管理不严,没有制定重大事故应急预案,对重大事故应急预案的演练较少,一旦发生事故将因缺乏必要的应急措施而加重事故控制难度和灾害程度;

6) 部分经营危险品的码头企业缺乏安全设施,油气、危险品码头基本安全设施缺位,造成了极大的安全隐患。

3 港口安全管理的思路及对策探讨

3.1 建立港口生产安全管理的长效机制

3.1.1 完善港口安全管理机构,理清安全管理职责

港口行政管理部门应建立行之有效的安全管理机制,健全安全管理机构的设置和人员的配备,明确各级安全管理部门的职责,明确与海事部门、消防、地方安全生产监督管理部门、港口企业或港口经营人的安全管理职责分工。

3.1.2 完善港口安全法规建设

港口行政管理部门应根据各级交通主管部门制定的法规的要求,结合港口实际,建立和完善港口安全管理的法规体系,主要包括:制定港口安全管理规定或细则,明确安全管理的任务、目标、程序和方法及对安全管理职责进行界定,减少或避免港口安全多头管理、职责不清的弊端;制定港口危险货物事故应急预案、重大生产安全事故的紧急疏散和救援预案、预防自然灾害预案,建立港口重大生产安全事故的应急救援体系等。

3.1.3 建立港口经营安全资质准入机制

港口作业具有很强的专业特点和自身的作业规律,对从事港口装卸储运作业的企业或经营人实行安全资质准入许可制度,对相关作业人员的安全资质实行审核准入制度,是关系到港口企业安全生产的重要条件。港口企业或港口经营人必须具有相应的技术、设施条件、安全管理制度和从业资质。对港口危险货物从业人员、特种设备从业人员、安全技术人员的资质进行考核、管理是港口行政管理部门履行安全管理监督职能的重要内容。

3.1.4 落实港口建设工程安全设施“三同时”要求

落实港口建设工程安全设施“三同时”是注重本质安全,从安全隐患源头抓起的主要措施,对安全管理工作具有非常重要的现实意义,是保证港口生产本质安全的重要手段。

3.1.5 加强港口安全管理队伍及人才培养

港口安全管理需要通过具有安全管理、安全技术知识的专业技术人员来履行安全管理职责。港口安全管理队伍建设应根据相关法规的要求和赋予的职责,对所有安全管理人员进行严格的港口安全管理知识和安全技术知识的培训,形成一支懂安全技术和管理的的高素质安全管理队伍。

3.1.6 加强港口建设规划中对安全环境的审查力度

港口建设项目规划、审批必须重视对周围社会环境和设施的影响,码头建设必须考虑对周围居民、公共设施的安全影响,特别是油码头、液化气码头、危险品码头的规划应严格执行相关规范的要求,应从相对集中、统筹考虑、降低对公共设施产生重大影响的角度进行管理和审批,保证港口建设的有序、安全和规范发展。

3.2 确立港口安全管理的长远目标

各级港口安全管理部门应明确各自的职责,主要应从建立港口安全管理机制、安全法规体系、安全管理队伍等方面的基础工作入手,同时加强危险货物作业的现场监督及危险货物经营企业资质、作业人员资质的考核与监督、港口建设项目安全设施“三同时”的监督、港口建设项目安全环境的审查以及港口重大事故应急救援预案的制定与实施等工作的力度,形成一整套完善的安全管理体系,保证依法、有序、有效地履行港口安全管理职能,从而保证港口生产的安全和港口生产的持续稳定发展。

4 结论

我国港口体制改革带来的港口管理主体的重大变化对港口安全管理产生了较大的影响,港口安全管理体制存在的诸多现实问题直接制约着安全管理的效果,港口安全管理应注重近期安全管理目标与长效安全管理机制的结合,在体制建立、法规体系建设、安全管理队伍建设等方面进行基础性工作,同时加大地方港口行政管理的安全管理力度,完善港口安全管理模式和手段,我国港口安全管理工作将为港口生产提供安全、高效的环境,为港口生产安全提供保障。