

新形势下风景园林水域交通安全监管探讨

钱嘉佳

(南京市地方海事局 信息法规科, 江苏 南京 210036)

摘 要:文章分析了目前南京市的主要城市园林水域管理现状及风景游览水域交通安全管理面临的新形势,阐明了目前管理模式存在的问题,并提出了风景园林水域交通安全管理的建议,具有一定的参考价值。

关键词:风景园林水域;交通;安全;监管

中图分类号:U491.4

文献标识码:A

文章编号:1671-9891(2016)04-0057-04

0 引言

近年来,江苏省(以下简称“我省”)各地的水上旅游产业持续升温,水上旅游活动遍地开花。水上旅游的不断发展和促进经济增长,但也给水上交通安全造成了隐患。由于水上交通安全监管工作的特殊性,各职能部门在监管问题上权责不清晰,因此存在推诿扯皮现象,无法充分保障水上旅游的交通安全。^[1]随着经济、社会和科技的不断发展,我国相继出台了《安全生产法》、《旅游法》等法律法规,同时政府简政放权不断深化,不断促进海事管理机构改革创新管理方式,由事前监管向事中事后监管转变。具体措施包括:取消船舶进出港签证制度,对船舶安检规则进行修订,加快推进水上安全监管信息系统,落实水域电子巡航制度,下放行政许可、审批项目,规范执法过程,提升行政效率,积极发挥企业自主能动性和市场经济调节作用,更加有效地履行水上交通安全监管职能。本文将结合工作实际,对做好新形势下风景园林水域交通安全监管工作进行分析与探讨。

1 水上交通安全管理现状

1.1 法律法规现状

2002 年 8 月 1 日起施行的《中华人民共和国内河交通安全管理条例》第九十四条将城市园林水域水上交通安全立法权授予了省、自治区、直辖市人民政府,另外还规定了“有关船舶检验、登记和船员管理,依照国家有关规定执行”。但是自内河交通安全管理条例实施以来,我省一直没有出台具体的管理办法,而是在《江苏省内河交通管理条例》第二十三条中规定:“在通航水域从事水上水下游览活动的船舶,应当按照地方海事管理机构核准的航线或者划定的水域范围行驶。在非通航水域(包括城市园林水域)从事水上水下游览活动,经营人应当将水上水下游览项目批文、水上水下游览活动说明等材料向地方海事管理机构备案。”该项规定过于笼统,不具备可操作性。目前,我省地方海事管理机构开展水上风景游览区管理工作的指导文件仍是省安委会下发的规范性文件,即《江苏省水上风景区安全管理长效机制》。在此基础上,各市分别制定了各辖区的规范性文件,苏州、徐州等有立法权的个别市还制定了部分地方性法规条款。南京市则由南京市交通局、园林局、市政公用局在 2006 年共同发布了《南京市风景园林水域交通安全管理办法》,以此管理办法来指导海事管理机构履行水上风景游览区的水上交通安全管理职责。

1.2 水上游览经营活动现状

以南京市为例,目前南京全市范围内风景园林水域水上游览活动均有开展,名气较大的有内秦淮河夫

收稿日期:2016-09-29

作者简介:钱嘉佳(1982—),男,江苏南京人,南京市地方海事局信息法规科工程师。

子庙水域、玄武湖水域、六合金牛湖水域、高淳固城湖水域等。各类风景园林水上游览景区 8 个,经营单位达 9 家。船舶数量较多,全市辖区共拥有旅游船舶 138 艘,摇橹船 142 艘,电瓶船脚踏船等游客自操船约 587 艘。风景园林水域的主管部门有事业单位、开发区管委会、国有企业、政府部门等。经营者性质有国有、合资、合伙、私营等,其与风景园林水域主管部门关系复杂,既有风景园林主管部门的下属单位,也有私人承包风景园林水域游览活动经营权的,造成了经营者的硬件设施、软件管理水平也各不相同。

1.3 海事管理机构的管理职责

(1)督促水上旅游经营单位建立健全安全管理制度,落实安全管理主体责任,配备安全管理人员,要求经营者与各级工作人员签订安全管理责任书,建立水上风景游览区、船舶、船员数据库并保持定期更新。

(2)定期开展风景游览水域安全检查和船舶安全检查。重点检查旅游船舶是否适航、是否超载、证书是否齐全,船员及工作人员是否适任,经营单位或船公司是否限定水域内开展游览活动,是否定期组织应急演练,是否配足消防救生及防污染设备等。

(3)用书面方式向当地政府或交通主管部门或安全生产监督部门通报水上风景游览区管理有关工作,包括旅游船舶安全监管情况、违法处理情况、存在的事故隐患、提出的安全管理建议等。

(4)对于新增的水上风景游览项目,做好水上旅游项目的论证和评估工作,明确游览活动水域范围,按照《江苏省内河交通管理条例》的要求根据不同水域性质做好航线的批准或游览活动项目备案工作。

2 目前风景游览水域交通安全管理面临的新形势

首先,各职能部门的管理职责仍需进一步加以明确。2013 年 10 月 1 日施行的《中华人民共和国旅游法》第四十七条规定:“经营高空、高速、水上、潜水、探险等高风险旅游项目,应当按照国家有关规定取得经营许可。”这就意味着旅游行政管理部门对风景园林水域的各项水上游览活动应当履行行业管理职能。而 2014 年 12 月 1 日施行的《安全生产法》第九条规定:“县级以上地方各级人民政府有关部门依照本法和其他有关法律、法规的规定,在各自的职责范围内对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理。”这就明确了旅游行政管理部门和风景游览水域的主管部门对水上游览活动承担安全生产工作监督职责。而海事管理机构根据《江苏省内河交通管理条例》第二十三的规定而实施的无论是通航水域航线审批还是非通航水域水上游览活动备案,均不属于经营许可,不存在行业管理职能。对于通航水域,依据《中华人民共和国内河交通安全管理条例》的规定,海事管理机构负责通航水域的水上交通安全监督管理,对于非通航水域,承担水上游览活动的水上交通安全备案管理和按照国家有关规定对船舶检验、登记、船员管理实施监督管理。

第二,取消船舶签证给风景园林水域交通安全管理带来了监管模式的新要求。船舶签证是水上交通安全管理的一种非常有效的手段。在取消船舶签证以前,即使风景园林水域属于非通航水域,并不在海事管理机构的管理职责权限范围内,但只要有船舶,海事管理机构仍然可以按照通航水域的要求来进行船舶签证,进而对风景园林水域的交通安全进行监督管理。而取消了船舶签证之后,海事管理机构在如何做到对风景园林水域的交通安全监管不缺位、不越位、不错位的问题上应充分研究。

第三,私人游艇的快速发展给风景园林水域交通安全管理带来了冲击。随着经济的不断发展,居民生活水平的不断提高,私人游艇越来越多。海事管理机构也将随之面临着怎样做好交通安全监管的问题。

3 目前管理模式存在的问题

首先,海事管理机构没有将风景园林水域按照非通航区域进行管理。按照《中华人民共和国内河交通安全管理条例》和《江苏省内河交通管理条例》的规定,结合南京市辖区实际情况,风景园林水域属于多数属于非通航水域,海事管理机构的职责是船舶检验、登记和船员管理,并实施监督管理和对水上游览项目进行备案。而目前《江苏省水上风景区安全管理长效机制》和《南京市风景园林水域交通安全管理办法》并没有将风景园林水域按照通航、非通航水域区别对待,而是将通航水域与非通航水域一把抓,提出了同样的管理要求。因而,海事管理机构除了对承担风景园林水域船舶检验、登记及船员管理工作外,还需要对辖区内的所有风景园林水域进行巡查,履行安全监管职责。海事管理机构往往花费了大量的人力物力,发现了隐患却得不到经营者主管部门和旅游管理部门的重视。

第二,对 5 米以下不需登记、检验的船舶(浮动设施)监督管理存在空白,如水上自行车、竹筏、电瓶船或

人力摇橹船等。这种设施没有明确的技术规范和合格标准,也没有明确的管理部门。为了追求效益,经营者往往会忽视这类设施的安全管理,常常发生冒险经营、游客未穿着救生衣等现象。这种情况的发生必然带来严重的安全隐患。

第三,未经批准的风景园林水域游览活动隐蔽性较强,违法行为不易发现。风景园林水域分布范围广,散布在我市辖区各个角落,海事安全监管难度较大。而乡镇人民政府作为贴近群众生活的一级,最能发现违法活动的发生,却没有相应的职权。

4 风景园林水域交通安全管理的建议

4.1 推动立法,明确各职能部门责任

按照《安全生产法》、《旅游法》、《内河交通安全管理条例》为风景园林水域的水上游览活动安全监管立法,落实经营生产者、旅游主管部门、风景园林水域主管部门、海事管理机构、安全生产监督部门责任。应当明确经营生产者为安全主要责任;旅游主管部门和风景园林水域主管部门承担行业主管和领域主管职责;海事管理机构承担通航水域水上交通安全监管职责和非通航水域水上游览活动备案职责,政府及安全生产监督部门对水上游览活动的安全监管实施综合监督、协调。另外,还应当制定与完善5米以下不需要办理船舶检验、登记的船舶(浮动设施)的检测、维修保养职责制度。

4.2 尽快明确辖区内的各风景园林水域的水域性质

按照《内河交通安全管理条例》第九十一条(一)项的规定,通航水域的确定是海事管理机构职责范围,一旦确定了风景园林水域的水域性质也就明确了海事管理机构对风景园林水域的监管职责权限和适用的法律依据。根据《关于切实做好海事规范性文件管理工作的通知》的要求,由市级海事管理机构确定后报市级交通运输主管部门审批发布。

4.3 根据不同的风景园林水域性质确定不同的监管模式

属于通航水域的,一是加强巡航监督管理,按照《中华人民共和国巡航管理办法》制定巡航计划,安排好巡航部门和人员,做好巡航车艇的部署和调度,严格按照巡航工作制度和工作任务开展巡航工作,掌握通航水域通航秩序情况,查处违法案件。二是应当要求经营者定期报告旅游船舶航行作业情况,按月度将旅游船舶航次、载运量等详细通报给海事管理机构。通过报告制度准确掌握船舶动态,并加以统计分析,提高海事管理机构工作效率。

属于非通航水域的,按照省、市政府的事中事后监管工作的要求,将对非通航水域水上游览活动备案的检查纳入随机抽查事项清单,建立对非通航水域船舶、船员的“双随机”抽查制度,按年度制定检查计划并加以实施。检查中发现水上交通安全管理存在问题、隐患的,要求经营者限期整改并通报至旅游主管部门和风景园林水域主管部门,履行了水上交通安全监管职责即可。

4.4 加大信息化建设投入,实现电子巡航

加大海事监管手段的信息化建设投入,如CCTV(闭路电视监控系统)、AIS(船舶自动识别系统)、GPS(全球定位系统)、VITS(船舶身份识别与轨迹传感器)、VHF(甚高频通信)等,解决很多风景园林水域没有构建船舶监管监控系统的隐患。^[2-3]对已经建设有CCTV监控系统的,应当将信号同步传输至海事监控系统中,实现对风景园林水域游览活动的实时监控。对新增水上游览项目的经营者,要求经营者安装覆盖风景园林水域的CCTV和电子信息管理系统,并向海事管理机构同步传送数据。信息化建设的不断推进将不断提升海事监管的实时性与有效性,将有效保障风景园林水域游客的生命安全。

4.5 加快推进建立水上游览活动经营者诚信机制

李克强总理曾经提出“让失信者寸步难行,让守信者一路畅通”。社会信用体系将在优化社会资源配置,推动政府职能转变与简政放权等方面发挥越来越重要的作用。海事管理机构应当将风景园林水域水上游览活动经营者的信用信息和信用数据采集上报到政府信用主管部门,推广信用承诺和信用报告制度,宣传诚信企业和从业人员事迹,公布失信企业、从业人员的失信行为,开展信用评价。增强经营者安全管理主体责任意识,鼓励经营者自觉做好风景园林水域的船舶、船员安全管理工作,促进经营者及从业人员遵守安全生产和水上交通安全法律法规。

5 结束语

风景园林水域交通安全监管工作事关广大人民群众的生命财产安全,必须得到各方面的重视。笔者建议,在进行深入调研的基础上,应加快地方立法,同时海事管理机构应当积极主动作为,改变监管模式,按照通航水域和非通航水域不同的管理需求,以保障游客生命财产安全和规范风景园林水域水上游览活动为目的,进一步维护风景园林水域水上交通安全监管秩序。

参考文献:

- [1]张欣欣,席永涛,黄常海,等.基于证据推理的沿海水域交通安全评估[J].上海海事大学学报,2011(2):37-41.
- [2]谷溪,李军.船舶自动识别系统(AIS)的研究和应用[J].南通航运职业技术学院学报,2003(1):25-30.
- [3]李亮.基于GPS/AIS/VHF的船舶实时动态监控系统[D].武汉:武汉理工大学,2007.

Discussion on Traffic Safety Supervision of Landscape Waters under New Situation

QIAN Jia-jia

(Dept. of Information and Regulation, Nanjing Local Maritime Safety Administration, Nanjing 210036, China)

Abstract: This article mainly analyzes the present situation of main urban garden waters management in Nanjing and the new situation of traffic safety management in scenic water areas. It clarifies the problems existing in the current management mode and puts forward some suggestions on traffic safety management of landscape waters, which is of certain reference value.

Key words: Landscape waters; Traffic; Safety; Supervision

(上接第4页)

Analysis of Introduction and Integration of Socialist Core Values into Civilized City Construction in Nantong

GUAN Wei

(Workers' Union, Jiangsu College of Engineering and Technology, Nantong 226007, China)

Abstract: Based on an analysis of the significance and connotation of the introduction and integration of socialist core values into civilized city construction, this article advocates introducing core values into civilized city construction by means of government leading, strengthening propaganda, setting examples, culture edification as well as form innovation, which is expected to give full play to the guiding and promoting roles of core values in this field.

Key words: Socialist core values; Civilized city construction; Guidance; Integration