

江苏水上应急力量建设“民办公助”模式探析

江 山

(江苏海事局 指挥中心, 江苏 南京 210009)

摘 要:水上应急工作既是各级人民政府的一项公益性职能,也是国家应急管理的一个重要组成部分。开展好水上应急工作,对提高政府公信力、发展航运经济、提升港口形象具有良好的促进作用。当前,江苏水上应急能力虽然已得到一定的提升,但水上搜救综合保障能力尚不能满足救助需求,沿海沿江水上救助力量和危险化学品水上应急能力严重不足。如何充分调动包括民营涉水企业在内的各方力量参与水上应急工作,是一个新的课题。通过分析在江苏省水上应急力量建设方面存在的问题及其产生的原因,根据长期从事水上应急协调指挥工作实践,有针对性地提出以“民办公助”模式加强民间应急力量建设的路径。

关键词:水上救助;应急救援;“民办公助”

中图分类号:U676.8

文献标志码:A

文章编号:2097-0358(2022)1-0048-05

0 引言

水上搜救的成效高低,不仅对人民群众的生命和财产安全直接带来影响,也会给水域的环境污染的风险增添变数,更会直接关乎政府的形象、权威和公信力。^[1]镇江古运河西侧的西津古渡,是世界上最早的救生组织的诞生地。经过二十多年的不断建设,国家建立的海上专业救助队伍有了突飞猛进的发展,但尚不能覆盖江苏省漫长的海岸线和广阔的海域。同时,国家对长江江苏段水上应急力量建设方面的投入微乎其微,致使江苏省水上应急工作在未来一段时期还依然以社会力量为主。因此,国家及江苏各级地方人民政府在社会救助力量、民间志愿者队伍发扬镇江济度救生精神的同时,需要加强对民营救助力量的技术指导,加大政策倾斜力度和资金扶持,实行搜救资源“民办公助”,促进江苏水上应急工作高质量发展。

1 江苏水上应急力量建设问题所在

1.1 沿海搜救力量严重不足

目前,国家专业救助力量仅有一艘专业救助船舶“东海救 116”在江苏海上应急待命,在连云港基地、通州湾各有一艘“不倒翁”型救助艇,承担江苏沿海的搜寻救助任务。东海第一飞行救助队在高东机场部署的 4 架海上救助直升机,负责长江口水域 200 公里范围内的救助值班任务,但单次加油救助能力只能覆盖北纬 33°以南海域,而北纬 33°至北纬 35°的广阔海域需要救助直升机先到南通或盐城的机场二次加油才能覆盖,这使得江苏沿海水域搜救力量相当薄弱。^[2]

1.2 内河防船舶污染能力缺乏

一是船舶溢油应急设备库难以发挥应有功效。尽管江苏省正逐步建立并不断完善船舶污染应急反应体系,在南京、镇江、张家港、太仓和常州建立了船舶溢油应急设备库,但应急资源难以发挥应有的应急功效。二是缺少专业的溢油应急队伍。目前,江苏省的防污染应急队伍主要由近百家码头、船厂、加油站、危化企业等单位约一千人组成,其中专业应急人员约一百人。以南京为例,南京市现有兼职应急队伍规模约为 300 人,其中扬子石化和金陵石化合计约 200 人,其余各码头单位合计约 100 人,应急队伍中通过海事溢油应急组织指挥培训的仅 1 人,经过溢油设备操作培训的约 60 人。三是专业防化装备配备严重不足。在水上应急过程中,部分搜救人员专业程度和个人安全意识不足,在接近有潜在危险的区域开展搜救作业时不按要求

收稿日期:2021-12-02

作者简介:江山(1973—),男,江苏射阳人,江苏海事局指挥中心船长。

穿戴防护装备的问题依然存在。

1.3 长江江苏段应急能力低下

一是应急拖轮缺乏统一管理。目前,长江江苏段港口、船厂、打捞企业共有各类拖轮一百余艘,但主要从事各类生产经营,尚未将这些拖轮纳入应急力量统一管理。二是应急过驳浮吊严重缺乏。目前,长江江苏段浮吊已动态清零,对船舶冲滩、搁浅后的应急处置带来重大影响。三是应急打捞力量逐渐萎缩。以盐城民营企业为主的民营打捞公司曾在长江江苏段迅速发展,规模较大的有南京扬子航务打捞公司、江苏蛟龙航务打捞公司、江苏亚龙航务打捞公司、盐城市沿江打捞疏浚工程有限公司、江苏稳强海洋工程公司等十余家企业,共有打捞工程船、拖轮近百艘,资深潜水员十余人,但近十年来发展逐步萎缩,有逐步撤离长江江苏段的趋势。

2 水上应急力量建设不足归因探究

2.1 沿海自然及人为因素复杂

(1)自然因素。江苏省受风、潮、雨、雾影响较大,该行政区年平均受台风影响3个,受寒潮大风影响5.1个,年平均雾日110.9天。^{[31]130-132}大风、浓雾带来的恶劣天气严重影响了水上设施和船舶的航行安全,给水上应急带来了很大困难。江苏沿海北起连云港,南至长江口,海岸线长954公里,海州湾渔场、连青石渔场、吕四渔场、大沙渔场、长江口渔场全面覆盖搜救责任区,交通繁忙的商船南北航线纵贯全境,每天过往船舶众多。由于沿海大多为滩涂,大吨位、深吃水、抗风能力强的船舶难以进入救险,而小吨位、浅吃水的船舶往往抗风能力差,在恶劣天气下船舶遇险时救助船根本无法出航。

(2)人为因素。沿海大开发,给江苏沿海搜救带来巨大压力。近年来,江苏沿海的大开发,各类水上水下建筑、设施的兴建,特别是盐城、南通沿海风电场的建设和维护,造成大量施工船舶、施工人员在海上作业,险情时有发生,台风、寒潮大风时人员撤离困难,极易造成群死群伤事件发生。此外,水上养殖业、捕捞业、旅游业、海洋资源勘探、海上旅游等产业的快速发展,也给沿海搜救带来巨大压力。

2.2 船舶防污染应急能力薄弱

长江江苏段大部分航段河道宽阔,航路曲折,洲汊纵横,河滩众多,长江干线、捷水道、内河航道相互交汇,通航条件较为复杂;部分航道弯曲狭窄,水流条件复杂,船舶航行困难;部分航段航槽变化无常,影响船舶航行和进出港安全。此外,沿岸码头林立,取水口、危险品码头、过江管线、大桥、锚地、停泊区和服务区遍布长江江苏段,通航条件较为复杂,使得碰撞、搁浅等事故风险较高,客观上对船舶防污染应急能力提出了极大挑战。

一是船舶溢油应急设备库难以发挥应有功效。长江江苏段虽然建成了船舶溢油应急设备库,但受缺乏专门运作资金、未设置专职管理人员等因素影响,没有组建起专业的船舶溢油、危化品应急队伍,也尚未建立完善的维护、更新与补充机制。各溢油应急设备库虽然配备了溢油类应急物资设备,但极少配备危化品应急物资设备,仅有港口、危化品码头根据自身需求配备部分较为专业的危化品应急物资设备。二是专业防化装备配备严重不足。在当前的专业防化装备条件下,搜救人员安全防护装备基本达不到接触危化品的防护要求,一旦遇到船舶危化品泄漏事故,多数情况下都是直接暴露在危险环境下。此外,各溢油设备库和配置点均无危化品洗消设备,无法对接触过危化品的搜救人员进行洗消和检测。

2.3 应急资源配备不足

(1)应急拖轮管理不规范。目前,长江江苏段的南京港(集团)有限公司轮驳分公司、南京长江油运有限公司、南通中远海运船务工程有限公司等近30家企业共有各类拖轮100余艘,尽管沿江各水上应急中心均跟这些拖轮企业建立了一定的合作关系,在处置各类险情时,可以协调这些拖轮从事人命救助、船舶拖带等应急工作,但缺乏相应的管理机制,尚未将这些拖轮纳入应急力量统一管理。在需要拖轮参与水上应急工作,特别是恶劣天气情况下的应急驻守时,由于搜救专用资金尚未纳入各级地方财政预算,在对这些应急工作补偿资金不到位的情况下,应急工作直接影响了企业的经济活动,造成拖轮参与水上应急的积极性不高。而且,拖轮尚未按应急工作需求在人命救助、溢油应急、消防、医疗等方面,配备必需的救生圈、抛绳器、应急灯、急救箱、担架等物资。

(2)应急工程船严重短缺。2017年5月19日,江苏省政府办公厅印发《长江江苏段水上过驳专项整治工作方案》,要求2020年底前按照国家有关规定全面取缔长江江苏段水上过驳作业。沿江各市人民政府、省各有关部门和单位全面开展长江江苏段水上过驳专项整治,2020年底,实现长江江苏段过驳浮吊全部动态清零,也致使该水域应急过驳作业浮吊严重短缺,对船舶冲滩、搁浅后的应急处置带来重大影响。

(3)救助打捞能力下降。南京以下12.5米深水航道投入运营后,航行在长江江苏段水域上的船舶专业化、大型化越来越明显,而小型内河船舶越来越少。水上安全监管部门开展的各类专项整治行动成效明显,长江江苏段安全形势越来越稳定,但民营打捞公司在船舶打捞方面业务也随之减少,不得不逐步撤离长江江苏段。

(4)救助专业潜水员队伍难以为继。水下救助的潜水员的培养需要有一定的时间作保证,更需要在实践中锤炼。随着生活条件的改善,民营打捞公司现在很难招到能吃苦耐劳、敢于冒生命危险、在深水下作业的年轻人从事潜水员工作,致使潜水员队伍明显老龄化,年龄结构断层甚至后继无人。

3 水上应急能力建设“民办公助”模式实施路径

水上应急能力建设的提升需充分挖掘和发挥多元化资源,形成多方力量的合力。国家及江苏各级地方人民政府主动作为,以政策倾斜和资金扶持,对民办搜救资源采取“民办公助”的举措,可以在解决以上难题方面取得事半功倍的效果。

3.1 政府牵头扶持沿海民间应急力量建设

在江苏沿海,国家和地方政府可以牵头整合风电场、电力、码头等企业的资源,制定一定的优惠政策,要求企业在台风季节租赁应急待命直升机、购置大马力应急拖轮等,加大搜救能力建设。一是政府扶持,企业经营,在沿海部署大马力应急拖轮。国家海事部门牵头,通过省港口集团等国资企业投资,在南通沿海部署大马力、抗风等级强的高海况海洋救助船舶,并以省财政予以一定支持、沿海风电企业等共同承担的方式保障救助船舶的全年维护费用。应急拖轮平时可用于这些企业生产,应急时由省市水上应急中心统一调度,在评估运营情况后,可在盐城沿海部署类似远洋救助拖轮。二是政府牵头,租赁救助直升机。省发展改革委牵头,每年台风期间(三个月)租赁一架救助直升机和一个飞行基地,作为沿海高风险水域空中巡航和应急反应主要力量,相关租赁费用由沿海风电企业共同出资解决。

3.2 政企合力提升内河防污染能力

(1)引进企业,综合管理船舶溢油应急设备库。沿海沿江溢油应急设备库主管单位要引进防油污、危化品运维企业,进一步加强搜救基础设施和搜救装备的管理与维护,探索建立应急设备库全周期规范化建设与管理模式,形成可推广的应急设备库运维模式;完善溢油应急物资设备储备,加快危化品类应急物资储备建设和专业化搜救船舶引进,提升溢油应急设备库运维效率,初步构建船舶危化品事故应急处置物资保障体系,加强水上应急硬实力,提升江苏省水上应急、溢油与危化品处置应急储备能力。

(2)推动船舶污染清除应急队伍建设,提升防污清污水平。省市县各级地方政府要加强危险化学品应急队伍建设,进一步强化应急管理(消防、安全监管)、环保、水利、港口、海事、救捞等部门应急救援力量,指导沿江危险化学品生产、仓储、装卸、运输企业建立与自身生产经营规模相适应的专职或兼职的应急救援队伍,并按照相关要求编制应急预案,通过改善应急装备、提高人员素质、加强培训演练等途径,着力提升危险化学品事故应急处置能力。同时,省市县各级地方政府还要依托江苏省现有大型船舶溢油应急设备库建立政府层面的专业应急队伍,负责设备库设备的日常维护管理,对社会清污队伍进行统筹、协调和培训。搜救中心要指挥协调应急资源和力量实施污染清除,推动各级政府以“统筹规划,布局合理”的原则引导、培育社会船舶污染清除单位做大做强。

(3)与辖区危化企业联合,专业防化装备配备共建共享。省市县各级地方政府按照统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制,建立完善船舶危险化学品应急处置资源储备和运行维护制度,明确应急物资储备种类、数量,落实相关单位应急资源储备责任义务,研究制定危险化学品生产、仓储、装卸、运输等环节及饮用水安全保障应急资源统筹配置方案。同时,省市县相关地方政府还要加快扬子石化国家级应急救援基地建设,推进江苏沿江危险化学品应急救援基地工程建设,依托南京、镇江、常州、张

家港、太仓及南通通州湾、启东、泰州、扬州溢油应急设备库,形成以省级危化品应急救援基地和设备库为主、溢油应急设备库为辅的江苏省船舶危化品事故应急处置物资保障体系。

综合考虑水系生态环境承载力、沿江饮用水源保护、运输安全等因素,结合生态功能区划、环境保护规划以及城乡规划,政府相关单位和部门需研究完善江苏省沿江危险化学品产业布局,规范长江两岸化工园区的建设和发展,优化石化、化工产业结构,推动长江危险化学品运输企业转型升级,实现船舶危化品事故源头治理。此外,政府相关单位和部门还要针对沿江危险化学品生产、运输等对饮用水水源的影响进行风险评估,完善监测预警措施和应急预案,推动有条件的地区落实应急水源,防范危险化学品事故引发次生突发环境事件。省市交通运输主管部门也要根据沿江化工园区布局、码头数量分布、船舶通航密度、危险化学品运输发展趋势等,加快危险化学品船舶专用锚地建设,研究制定科学合理的锚地建设方案。

3.3 整合长江江苏段水上应急力量

长江江苏段要以江苏省港口集团有限公司为牵头单位和主体力量,成立江苏省水上应急救援协会,整合应急保障拖轮、工程船、打捞船队伍,统一筹划水上消防、拖带、打捞、过驳减载等国资民营企业搜救力量的部署和调度,补齐应急过驳救助能力短板,建立相关行业标准,规范救援程序,接受省、市水上应急中心的统一调派。在长江江苏段每间隔60公里设置一处应急保障点,每个应急保障点配备1~2艘应急保障船舶。

(1)组建应急拖轮队伍。应急救援协会要充分依靠国有企业力量,联合民营拖轮服务公司共同组建应急保障拖轮队伍。该队伍接受江苏省水上应急救援协会统筹协调和管理,主要定位于人命救助、紧急拖带、驻点守护、脱浅救助、水上消防等应急救援工作,在南京、镇江、常州、无锡江阴、扬州、泰州、南通、苏州张家港、苏州常熟、苏州太仓所辖长江段均有部署,服务保障范围覆盖沿江八市长江水域,根据“统一指挥、就近就便、快速高效”的要求,原则上在接到指令后半小时内从实时位置到达救援现场。

(2)组建应急保障工程船队伍。应急救援协会结合水上应急救援的特点,根据长江江苏段航道航路设置情况尤其是各险要航段情况、南北岸码头建设运营情况和历年水上交通事故的统计分析,在两岸统筹布置应急保障点,配置应急保障工程船。应急保障点布置和应急保障工程船配置工作由江苏省港口集团负责实施:一是通过整合省港口集团现有浮吊,通过保养、修理、改造,满足应急保障工程船功能需求;二是按统一配置要求设计和建造新应急保障工程船;三是通过合法途径收购市场上其他设备设施。应急保障工程船使用统一的醒目外观,服从省(市)水上应急中心现场指挥调度,不执行应急抢险任务时固定在所属码头进行辅助作业,或者为沿江涉水工程建设提供服务,绝不从事江中水上过驳作业。根据长江江苏段水位气象、港口特征和事故险情热力图,应急救援协会可在板桥、新生圩、六圩、录安洲、高港、靖江、横港沙、常熟和太仓设置9处应急保障点,以满足基本应急保障需求。

(3)组建应急打捞船队伍。为提高长江江苏段抢险打捞能力,应急救援协会应根据长江航运发展和船舶大型化发展趋势,鼓励既有打捞公司增强打捞专业化能力建设,确保在长江江苏段提供抢险打捞服务的打捞船数量超过30艘,力争平均单船起重能力超过400吨,单船船龄控制在30年以下。江苏省水上应急救援协会要统筹调配水上打捞力量,充分依靠社会资源,为沉船沉物打捞清障提供高质量、高效率的服务,提高长江江苏段打捞救助专业化发展水平。为此,一是要建立长江江苏段打捞公司名录、单位负责人、具体联系人台账,完善沟通协调机制,确保在打捞任务产生的第一时间内,能够快速供省水上应急中心统一调配;二是研究制定打捞船评价标准,其主要指标包括船舶排水量、打捞能力,以及起吊、抽水、潜水、压缩空气、水下电焊、水下切割等船舶功能配置,对现有长江江苏段23艘打捞船进行能力评价和分析,并结合打捞公司资质、能力等评估打捞公司综合服务能力;三是加快老旧打捞船淘汰,提升打捞船安全技术性能。

(4)联合培养潜水人员。在合理部署打捞力量和潜水员基础上,省市县各级水上搜救中心应通过合同等方式,要求民营打捞公司船舶在相对固定区域驻守,加强潜水员的训练和梯队人才的培养。同时,省市县各级水上搜救中心应提前将潜水员培训费用列入水上应急经费预算,确保企业在当年正常经营而潜水员不能维持相对合理收入时,利用搜救经费给予他们一定的补助。

4 结束语

水上应急工作是航运生产安全的最后一道屏障,关涉人民群众的切身利益,是各级政府的公益性职能。

针对江苏水上应急救援能力建设的困境,江苏各级地方政府需要以“民办公助”的模式加强水上应急能力体制机制建设,同时加大财政投入,优化整合各方资源,提高综合应急救援能力。2021 年 12 月 21 日,江苏地方政府和水上港口集团联合出资的大马力应急拖轮“苏海 01”的列编,填补了江苏省自有大马力拖轮应急救援的空白,增强了海上极端恶劣天气应急能力,在全国率先进行了水上应急“民办公助”的尝试,这将为建立完善的应急能力体制机制提供经验借鉴。

参考文献:

- [1]蒋来德.南京长江水上搜救应急体制研究[D].大连:大连海事大学,2019.
- [2]卞智勇.江苏省水上搜救公共服务现状与发展研究[D].大连:大连海事大学,2009.
- [3]张同斌.长江江苏段航路指南[M].南京:江苏人民出版社,2008.

(责任编辑:范可旭)

Exploratory Analysis of “Privately-owned and Publically-assisted” Mode in the Construction of Jiangsu Water Emergency Force

JIANG Shan

(Command Center, Jiangsu Maritime Safety Administration, Nanjing 210009, China)

Abstract: Water emergency work is of not only a public welfare function of people's governments at all levels, but also an important part of national emergency management. Carrying out water emergency work plays a positive role in improving the government's credibility, developing shipping economy, and promoting the image of the port. Presently, although Jiangsu's water emergency capability has been improved to a certain extent, the comprehensive support capability of water search and rescue cannot meet the demand for rescue. How to fully mobilize all parties, including private water-related enterprises, to participate in water emergency work is a new topic. By analyzing the problems existing in the construction of water emergency forces in Jiangsu Province and their causes, and according to the long-term practice of water emergency coordination and command, a targeted approach is put forward to strengthen the construction of civilian emergency forces in “privately-owned and publically assisted” mode.

Key words: water rescue; emergency rescue; “privately-owned and publically assisted”