

文章编号:1005-0523(2013)06-0094-05

江西水域消防监督工作现状、困境与对策

黄颖

(南昌市消防支队,江西 南昌 330000)

摘要:江西水利资源丰富,涉水行业人员众多,水上消防安全的重要性日渐显著。通过以船舶、水上餐饮场所、水上加油设施、涉水作业人员聚集区和港口码头为载体,从政策、管理层面分析了江西水域消防监督工作的现状,并结合工作实际阐述了江西省水域消防监督管理工作的弊端和困境,最终逻辑演绎出相应的政策建议,这无疑对改善江西省水域监管工作困境局面,保障水域安全事业顺利发展有着重要的现实意义。

关键词:江西;水域消防;监督管理

中图分类号:U692

文献标志码:A

江西省位于长江中下游南岸,作为著名的江南之乡,境内河流密布,水力资源丰富,江、河、湖泊约占全省总面积的十分之一。省内主要河流有赣江、抚河、信江、饶河、修水等五大水系,共有大小河流2 400余条,总长约18 400公里,通航水道约2 000余公里。长江由西向东流经江西的北部,长达152公里。江西拥有全国最大的淡水湖——鄱阳湖,它是长江流域最大的通江湖,岸线长1 800公里,面积达5 100平方公里,滨湖涉及南昌、九江、上饶三市的12个县区,100个乡镇,680个行政村,沿湖群众近百万人。鄱阳湖不仅是江西省境内五大水系流入长江的“中转站”,也是沟通江西与沿(长)江各省、市水路运输的“桥梁”。辽阔的水域面积,发达的内河航运,以及“鄱阳湖生态经济圈”的战略部署,水上消防安全的重要性日渐显著。特别是,2004年“10·6”赣江油轮特大火灾和2006年“1·12”赣江新建县樵舍航段油轮特大火灾,给我们造成的经济和人员损失至今可以说是记忆犹新。江西省自成立水上消防部队以来,虽然水域火灾形势逐步好转、总体趋于平稳,但是作为控制水域消防安全的“第一道防线”的水域消防监督管理工作仍然面临众多困境,如何提升监管效率、降低事故发生仍然是需要努力研究的重要课题。鉴于此,通过分析江西水域消防监督工作的现状,进一步剖析其中存在的问题和困境,最终逻辑演绎出相应的政策建议,这无疑对改善江西省水域监管工作困境局面,保障水域安全事业顺利发展有着重要的现实意义。

1 江西水域消防监督管理工作的现状

1989年公安部消防局会同铁道部、交通部、民航局公安局消防处召开协调会,对铁路、交通、民航系统消防监督的职责范围作了进一步划分。此次会议中明确,在我国沿海、内河水域航行、停泊、作业的一切中外民用船舶、水上设施,港口、码头区域内的一切建筑、设施、驻港单位和直接为航行服务的客货运输站(点)、货场、航修厂(站)、通讯导航站(台)、油库、物资器材库等消防监督工作,由交通港航公安消防监督机构负责。并受当地公安消防监督机构业务指导。由此可见,水域消防的重要性已受到各地政府机构、公安消防部门的高度重视^[1-3]。实际上,江西省在1995年12月20日第八届人民代表大会常务委员会第十九次会议就已经通过了《江西省消防条例》,对军事设施、国有森林、地下矿井、远洋船舶和铁路运营建设系统、民

收稿日期:2013-10-23

作者简介:黄颖(1974—),女,高级工程师,主要研究方向为防火监督检查。

航系统的消防工作进行了具体部署。下面,分析江西省水域消防事故发生的主要载体和水域消防监管工作的重点,从而使我们能够更好地了解 and 掌握江西省的水域消防情况。

1.1 江西省水域消防事故发生的主要载体

1.1.1 船舶

船舶属于交通工具,是一个特殊的载体,在它不是很大的空间里,不但容纳人员,还有电气设备和燃油,诱发火灾事故的因素多且复杂。尽管危险性更大的客滚船在江西境内没有,但是违法经营的“小”油船、超载营运的客船、货船却是屡见不鲜。如2006年1月12日7时10分许,停泊在赣江新建县樵舍镇芦洲头水域的“合川688”油船和“玉茗油驳5号”驳船在起锚时爆炸起火,造成1人失踪,直接财产损失2 579 185元。并且,在联合公安部门对其开展的检查中发现,船舶普遍存在以下火灾隐患或习惯性消防违法行为:一是业主及其从业人员消防安全意识淡薄、知识缺乏、自防自救及疏散逃生技能生疏。二是消防设施及消防器材缺乏或不能保证完好有效。三是流动性强,行踪不定。职能部门发现了隐患要求业主整改后,往往得到的是业主的“口头承诺”。待职能部门“复查”时,他们则玩起“躲猫猫”,导致隐患整改难以落实。

1.1.2 水上餐饮娱乐场所

近年来,全国各地持续加大对各河流和航道整治的投入,对水域资源的开发利用进一步增强,全国已经形成了以长三角和珠三角地区为龙头的水上大旅游格局,已吸引并接待了无数的中外游客^[4-6]。目前,江西省境内在赣江、象湖水域均有水上餐饮船只。尽管船体面积不大,但其功能、用途、构造复杂,加之人员流动,有一定的火灾危险性。消防部门却无法定依据对其进行消防设计审核和验收、对投入使用的船舶进行开业前消防安全检查、发现火灾隐患又无法督促其落实整改(国家要求由交通港航部门监管)。因此,只能从消防知识宣传和从业人员的培训教育方面入手,督促加强消防安全管理。

1.1.3 水上加油站(船)

为了便于船只航行,更好地解决行船的加油过于繁琐问题,江西省水域也成立了水上加油站(船),但是从经营状况、消防管理、消防设施等整体情况上看,依然存在以下火灾隐患:一是水上加油站规划缺乏严肃性,水上加油船舶流动性强,超范围经营、非法经营现象时有发生;二是水上加油站(船)缺乏统一技术规范标准,封航的油驳组装上加油机就成了加油站,岸上油罐通根油管即给往来船舶加油;三是私营水上加油船设有厨房、休息室,多使用灌装液化气作为生活用火,且与作业区混在一起;四是部分加油站虽设置简易喷淋系统,但因疏于管理而损坏严重,配置的灭火器材也数量不够、缺乏维护保养,形同虚设;五是经营业主及相关从业人员缺乏消防安全知识,消防法制意识和防火意识淡薄。

1.1.4 涉水作业人员聚集区

一些渔民为了捕鱼、贩卖方便,以自购或租借方式生活在趸船上,这就成为渔民的生活相对集中的区域。然而,由于渔业的季节性很强,趸船是渔民临时生活住所,居住的大多是留守的老人、小孩,因此,居住条件相对较简陋,耐火等级低、缺乏消防器材和设施、电线乱拉乱接现象严重、存放大量易燃可燃物品,相当于陆上的“低洼危旧房”,多艘趸船聚集在一起,便成了“水上棚户区”,火灾危险性可想而知。

1.1.5 港口码头

目前,我国港口码头泊位持续增加。2009年底,全国内河港口拥有生产用码头泊位26 109个,其中,万吨级及以上泊位293个,比上年底分别增加178个和34个^[7]。港口码头泊位大型化、专业化程度进一步提升。全国内河港口万吨级及以上泊位中,1~3万吨级,3~5万吨级,5~10万吨级,10万吨级以上泊位分别为149个,83个,56个和5个,比2008年底分别增加了10个,8个,14个和2个。但是,由于港口、码头依江而建,在行政区域划分上难以明确主管地方政府,政府对消防工作的领导责任难以落实。而交通港航部门在实际工作中并没有对其实施监管。

1.2 江西省水域消防监督管理工作的重点

近些年,江西省的消防事业日益受到重视,水域消防发展也比较明显,2006年以来,江西省新建了南

昌、九江两个水上消防站,彻底结束赣江、鄱阳湖水域无消防力量的历史,全面承担省内,特别是长江、赣江水上消防应急救援和危险化学品船只事故的抢险救援工作。目前,江西省水域消防的重点主要是由长江水域九江段及鄱阳湖、赣江水域南昌段、旅游风景区水域和其他水域四个部分组成。

1.2.1 长江水域九江段及鄱阳湖

2008年,九江市公安消防支队、长江航道局公安局九江分局联合下发了《关于印发〈进一步明确农工商超市等七家场所消防监督管辖权的会议纪要〉的通知》,指出长江水域的消防监督和灭火救援工作由长航公安局九江分局负责实施,九江市公安消防支队积极协同配合;鄱阳湖水域的消防监督和灭火救援工作由九江市公安消防支队负责实施,长航公安局分局积极协同配合。因此,长江水域九江段的消防监督管理工作由长航公安局九江分局实施,九江市水上公安消防大队在业务上进行指导。目前,长航公安局九江分局从事消防监督(含灭火救援)的人员共有8名,都没有取得公安部消防局颁发的消防执法资格。鄱阳湖水域消防监督管理对象以湖面采砂船居多,受国家政策限制,九江水上公安消防大队并未实施监管。

1.2.2 赣江水域南昌段

赣江水域南昌段2 146平方公里行政水域和336公里的岸线范围内,有1 336艘船只、1 696名水上作业人员,59个涉水单位,88个涉水村庄。所辖沿岸的港口、码头、船舶安全工作(含消防安全)一直以来由省海事局海事管理处实施行政许可。由于机构设置的原因,省及南昌市地方海事局(港航管理处)未设公安机构,也未配备从事消防监督的人员,因此,对上述单位(场所)的日常消防监督管理基本空白。2012年,南昌市公安局明确赣江岸线(堤防)以上的所有陆地由属地公安机关管辖,以航道中心线为界,南昌市水上公安分局、南昌县水上公安分局各自负责本辖区治安管辖。因受国家政策限制,南昌市水上公安消防大队等职能部门只是从消防知识宣传和从业人员的培训教育方面入手,对水上诸如流动加油船、餐饮船、渔民聚居的趸船等场所,督促加强消防安全管理。

1.2.3 旅游风景区水域

此类水域单位、场所相对固定,且通过政府旅游部门或旅游公司经营,消防安全责任人、管理人明确,消防安全管理较为规范,消防安全职责落实较好。如新余市仙女湖风景区水域面积55平方公里,辖104个岛屿,旅游公司开发了8个,有大小48艘游船。码头及游船的营运由该市地方海事部门行政审批。岛上旅游建筑和设施由仙女湖公安消防大队按照法律法规实施行政审批并开展日常消防监督检查。同时,消防大队对船舶驾驶员开展消防安全培训教育,指导辖区单位开展“四个能力”建设。同样,鹰潭龙虎山风景区、九江云居山柘林湖风景区的经营模式类似,由辖区公安消防大队实施消防监督管理。

1.2.4 其他水域

水域沿岸各类单位场所的火灾防控工作重点因其本身性质不同而不同,因其所在行政区域的位置不同而不同。如,砂石厂码头、集装箱码头、油库码头;九江永修县吴城镇客运码头、南昌港客运码头、九江港客运码头,其地理位置、客(货)运性质及吞吐量,使得火灾危险等级显而易见。而在实际的消防监督管理工作中,受人员、装备、经费的限制,消防监督的范围往往局限于城市区及其周边的水域,距离相对偏远的县、甚至是镇,消防监督工作基本空白,形成了事实上的失控漏管。

2 江西水域消防监督工作存在的困境

2.1 水域消防安全监管体系不健全

目前,很多消防安全事故的发生是由于管理人员不重视、思想麻痹大意、缺少监督与检查所致,对操作人员也缺乏消防安全教育。即便是当年形成了会议纪要,明确水域消防监督工作由交通海事部门实施、公安消防监督机构业务指导,但随着政治体制改革、经济的快速发展,水域消防安全工作管理体系和责任体系尚未健全,如此带来的弊端日渐凸显,水域消防工作“抓什么,怎么抓?”思路难以清晰,工作较为被动。各省市也是沿袭传统做法,监管模式五花八门,部门联合监管机制还未有效构建。

2.2 水域消防执法制度不完善

《消防法》明确规定军事设施、矿井地下部分、核电厂的消防工作,由其主管单位监督管理,森林、草原的消防工作,法律、行政法规另有规定的,从其规定。但是,水域消防不在之列。我国现行的消防法律法规对水域特别是船舶的针对性不强,目前在国家层面上尚无一部专门针对内河水域及涉水行业的消防监管法律法规,现行的《消防监督管理规定》,不适应港航公安机关消防监督机构的执法实际,导致难以有效实施消防行政处罚。并且,各执法部门职责不明确,职能缺位、越位现象时有发生。

2.3 水域消防规划不科学

虽然,近年来各地水上消防建设得到快速发展,相继建立了水上消防站、水上消防大队等,但水域消防规划没有纳入城市总体发展规划,水上消防规划、装备建设、人员编配等等还不能适应当前内河水域发展需要。我省尚无水域消防专业规划。仅新余市配备了一艘消防监督艇。全省实际在岗从事水域消防安全监管的专业人员仅有14人,其中公安8人,消防监督员6人(南昌1人,九江2人,新余2人,鹰潭1人)。

2.4 水域安全事故风险较大

随着江西省经济的快速发展,火灾发生的概率也将逐渐增加。《江西省消防事业发展“十二五”规划》中明确指出,虽然江西省连续多年有效预防和遏制了重特大火灾事故,但火灾起数和损失仍呈现明显的波浪递升态势。“十一五”末期,我省人均GDP已超过1 500美元,全省十万人口火灾死亡率和GDP火灾损失率与全国平均水平相比还较低,火灾存在一个潜在的上升空间。进入“十二五”时期,江西省将进入史无前例的经济持续快速发展的大好时期,公共消防安全面临着火灾总量持续增加和火灾事故易发多发的高风险。

3 提升江西水域消防监督管理能力的对策

“十二五”时期是江西省推进鄱阳湖生态经济区建设的重要时期,也是加速科学发展绿色崛起、建设富裕和谐秀美江西、实现全面建设小康社会奋斗目标的关键时期。进一步做好消防工作,维护火灾形势稳定,对于顺利实现全省经济社会发展目标具有重大而现实的意义。为此,加强和改善江西省水域消防监督管理,有效预防和控制水域火灾形势已是刻不容缓。在现有的法律法规框架下,结合江西省水域消防监管的实际情况,提出以下5点建议。

3.1 应建立健全水域消防安全监管体系

落实政府对内河水域消防工作的领导责任,把水域消防工作列入政府消防工作的重要内容。针对水域功能划分,对港口码头、水上消防安全布局制定出具有科学性、前瞻性和可操作性的水域总体消防规划。并把水上消防站、消防通信、消防装备建设等公共消防设施纳入总体规划加以实施。同时,明确各部门的具体责任,将水域消防事务充分落实到具体的单位和责任人,并与绩效挂钩。

3.2 要制定地方性法规或出台规范性文件

理顺公安消防、海事、渔政、港航等水域行业监督管理部门的关系,明确水域消防监督主体,科学划定水上消防管辖范围,逐步建立和完善水上日常消防监督检查机制、水上火灾事故调查处理机制、水上设施消防审核监督机制。同时,大力宣贯《消防员职业健康标准》,建立健全各项工作制度和协作机制,加强与省内外各大医院业务合作关系,为基层官兵完成防火、灭火和应急救援各项任务提供了坚实的后勤保障。

3.3 加大经费投入

为了保障消防工作的有效进行,2006至2008年江西省部队地方业务经费由2005年的2 817万元增至1.61亿元,增幅达575%,并且2012年江西省投入近10个亿消防部队正常业务经费,其中6.68亿元、实施67个基建营房建设项目;投入3亿多元新增消防车256辆、装备器材10万余件(套)。尽管如此,与其他省份相比,江西省的消防经费投入仍然不足,山东省在2011年就已经投入近23亿元消防经费,是江西省2012年的2倍多。今后,还要逐步加大消防经费的投入力度,要切实加强经费保障和监管力量的实施,真正扭转目前经费短缺、装备落后、人员不足的被动局面。

3.4 注重人才的培养和引进

我们知道,消防工作的有效开展离不开科技人才的支撑。由于江西省是个经济欠发达地区,相对较低的工资待遇和艰苦的水域消防工作环境难以吸引高能力、高素养的专业型人才。因此,江西省要充分立足切实际,制定出合理的人力资源长期规划,坚持“培养人才”和“引进人才”两条腿走路。一方面,逐步改善现有水域消防人员的薪酬水平以激发工作热情,合理运用职务层级、工资等级和工资档次晋升等差异化手段,提高人岗匹配水平;另一方面,可以提供较为优惠政策(包括经济收入、工作地位等)吸引一批省外优秀技术人才,给他们创造充分发挥其才能的舞台,充分体现人才自身价值,提升主人翁精神和归属感。

3.5 提升宣传培训的力度

在日常的管理工作中,江西省各级消防部门应采用多种形式开展水上消防宣传。其一,在主航道设置广播、标语、横幅等,对过往船只不断进行消防宣传。其二,加强专业技术培训。可以分批次对各分局所有专、兼职消防监督员进行消防业务知识培训教育,以新《消防法》宣贯为主线,深入开展消防宣传培训教育活动,加强消防宣传教育阵地建设。其三,要结合社会管理创新,采取“走出去、请进来”的方式,水域消防要加强与港航企业单位、船公司的沟通,将消防基层基础工作做得更细、更实、更好,推进江西水域消防工作走向社会化。

参考文献:

- [1] 李柏涛. 浅议内河加油船消防安全管理[J]. 珠江水运, 2005(5): 30-31.
- [2] 何勇平. 对长江湖南水域汽渡消防管理的思考[J]. 水上消防, 2006(5): 34-37.
- [3] 沈勇辛. 长江南通水域消防保障初探[J]. 水上消防, 2007(4): 20-23.
- [4] 王剑文, 曹刚. 我国内河水域消防监督管理初探[J]. 中国应急救援, 2011(2): 14-17.
- [5] 公安部消防局. 消防法律法规文件汇编[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2006: 22-30.
- [6] 陈宏, 林志忠. 散装货船装卸过程的潜在危险[J]. 世界海运, 2002(2): 22-24.
- [7] 罗波. 三峡两坝船闸水域消防安全形势分析[J]. 水上消防, 2010(1): 32-34.
- [8] 《水上消防》编辑部. 持续平稳: 长江干线水域消防安全工作主基调[J]. 水上救援, 2012(2): 13-17.

The Current Situation, Dilemma and Countermeasures of Water Fire Supervision in Jiangxi Province

Huang Ying

(Fire Bbrigade of Nanchang, Nangchang 330000, China)

Abstract: Jiangxi is rich in water resources, and there are many water industry personnel, so the importance of fire safety of water becomes more and more significant. This article, taking the ship, water dining areas, water gas facilities, water operations personnel gathering area and the port as the objects, analyzes the current situation of the water fire supervision management of Jiangxi province, and combing with actual work illustrates the problems and dilemmas of it. At last, it logically deduces the corresponding policy recommendations. This will no doubt have important practical significance on improving the current situation of water fire supervision management of Jiangxi Province, and securing smooth development of water security.

Key words: Jiangxi; water fire-fighting; supervision management