

关于《山东海事局辖区船舶交通管制规定（征求意见稿）》的起草说明

为进一步规范山东海事局辖区船舶交通管制工作，防范大风、不良能见度、不良水文条件等风险因素对水上交通安全带来的不利影响，我局组织起草了《山东海事局辖区船舶交通管制规定（征求意见稿）》（以下简称《规定》）。有关情况说明如下：

一、制定背景

我省沿海和内河通航水域大风大雾等恶劣天气多发频发，且辖区通航密度大、船舶交汇频繁、水上客运繁忙、危险品运输活跃、通航环境复杂，严重影响水上船舶航行安全。1999年，客滚船“大舜”号在遭遇11级寒潮大风翻沉，282人死亡失踪；2010年，“世纪之光”轮与“海盛”在能见度不良条件下发生碰撞，造成“世纪之光”轮沉没；2013年，“兴龙舟65”轮、“紫海顺”轮分别在蓬莱、石岛附近海域遭遇大风沉没，共造成26人死亡失踪；2021年，“义海”轮与“交响乐”轮受雾影响在青岛朝连岛东南海域发生碰撞，造成海上溢油污染。

为防范恶劣天气等情况下的突出水上安全风险，山东海事局认真贯彻落实《海上交通安全法》《内河交通安全条例》等法律法规，在长期安全监管和服务保障工作中，积累了防范恶劣天气、科学开展船舶交通管制和禁限航工作的丰富经验和管理实践。

为适应新形势下水上交通安全管理的需要，提升船舶交通管

制工作的规范化、精细化和标准化水平，保障水上交通运输的安全畅通有序，山东海事局在总结多年监管实践经验、借鉴国内先进做法的基础上，启动了本《规定》的起草工作。

二、制定必要性

（一）防范化解风险、保障人命安全的需要。水上恶劣天气是导致船舶险情和事故的主要原因之一，通过《规定》明确各类船舶在不同恶劣天气条件下的禁限航标准，可以从源头上防范风险较高的船舶冒险航行，是践行“生命至上、安全第一”理念、推动海上安全治理向事前预防转型的关键举措。

（二）统一监管尺度、提升管理效能的需要。部分地市前期颁布实施了港口禁限航管理规定，明确了相关船舶交通管制标准，但部分已超过规范性文件有效期。同时由于实际情况不同，各地船舶交通管制做法差异较大，或依赖于个案研判和经验判断，缺乏统一、成文的量化标准。本《规定》的制定，将为全辖区提供清晰一致的操作依据，提升海事监管的权威性和公信力。

（三）服务港航经济、优化营商环境的需要。通过统一标准，将减少船舶交通管制的随意性，有利于航运公司、船舶代理和船舶科学规划船期和航线，减少因信息不明或等待指令造成的运营损失，从而营造公平法治、稳定透明的营商环境，更好地保护行政相对人的合法权益，服务和保障航运经济发展。

三、起草依据及过程

（一）起草依据

《规定》的起草主要依据《中华人民共和国海上交通安全法》《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国内河交通安全管理条例》《山东省海上人命搜寻救助条例》等法律法规。

（二）起草过程

我局指定专门部门负责《规定》的起草工作，2025年6月启动调研和文本编制，收集相关法律法规，梳理各分支局以往做法经验和遇到的问题，多次开展全省范围征求意见，经过充分的研究与讨论，完成了《规定》征求意见稿撰写。

四、总体考虑

《规定》充分评估船舶类型、结构特点、载货特性、事故致因等要素，将定性原则和量化标准相结合，实现山东辖区船舶交通管制工作的总体统一，主要基于以下总体原则：

（一）风险导向原则。以确保船舶航行和水上人命财产安全为根本出发点和最终落脚点，所有条款的设置均以充分的风险评估为依据。尤其在客船等重点船舶方面，根据其风险等级设置了更为严格的管制要求。

（二）分类分级原则。综合考虑船舶类型（如客船、危险品船）、船舶尺度（如中小型船舶、大型油船、大型矿砂船）、船舶结构（如抗风等级、操纵性能）、载货特性（如是否载运危险货物、是否易发生货物移动）等关键要素，实施差异化、精细化的管制策略。

（三）辩证统一原则。充分吸纳山东海事局多年来的实践经

验，并参考了国内法律法规及相关行业标准，实现辖区船舶交通管制工作的总体统一。同时，在管制措施上充分兼容和适应特别规定、特殊区域、特定船舶等不同情况，在执行标准上综合宏观指导和量化执行，在管制区域上区分沿海、港口和内河，在管制依据上融合了天气预报、气象实测、船舶检验、通航论证、地方立法等多重因素。

（四）审慎客观原则。既严守安全底线，同时兼顾物流效率和行业关切，例如区分小型涉客船舶和大型客船，区分散装运输液体危险货物船舶和其他危险货物运输船舶，避免“一刀切”的粗放式管理，对现有做法既有“趋严收紧”，也有“适当放宽”。统筹风险管控和保通保畅，以期实现高质量发展和高水平安全的良性互动。

（五）动态优化原则。充分认识和考虑航运技术、气象预报技术、导助航技术的不断发展，对航线或区域专业气象预报、特殊安全保障措施等保持开放和包容，可根据实践反馈和技术进步进行动态适应和持续优化。

四、主要内容

《规定》共分为四部分，主要内容如下：

（一）总则。

明确了《规定》的立法目的、法律依据、适用范围、职责划分、总体要求、不同限制条件或规定的优先适用原则等内容。

（二）沿海交通管制。

1. 大风

大风是辖区水上交通事故的重要致因，也是海事部门采取交通管制措施的主要场景之一。据统计，山东沿海受7级及以上风影响年均150天，8级及以上风影响约90天，尤其冬季寒潮大风期间，海上风力可达8-10级，短时可能出现12级大风，海上可形成大到狂浪，造成的影响和风险包括：风浪增加船舶航行阻力，导致航速降低、操纵困难，严重时船舶摇摆剧烈、倾斜，甚至造成船体结构损坏；载运集装箱、卷钢、大件货物船舶易出现货物移位，载运易流态化固体散装货物船舶易产生自由液面，影响船舶稳性，严重时可导致船舶倾覆；船舶机电设备负荷增大，易造成设备损坏，甚至主机失控；货舱风雨密不良的船舶容易甲板上浪进水，严重时可导致沉没；船员作业风险高，船舶发生险情事故后，救援难度大。

《规定》针对大风造成的水上交通安全风险，在管制措施的操作实施方面主要考虑以下因素并设置相应条款：

(1)《规定》以气象预报的蒲氏平均风力为参照标准，一是充分预留交通管制的提前量，同时考虑了技术发展下气象预报时间跨度更长、更新周期更短的特点，可以实现既提前预判，也能动态调整；二是采用大众接受度较高的蒲氏分级，便于与大部分气象预报信息衔接；三是选择平均风力作为主要参考依据。平均风力通常是十分钟平均风速，表明了风力的整体水平和持续状态。使用相对稳定的平均风速作为依据，不仅因为船舶航行风险与持

续承受的风力影响密切相关，更是为了避免阵风的瞬时突变而频繁改变禁限航指令，有助于建立统一、清晰的禁限航触发门槛，便于各方的统一理解和对照执行。

(2)《规定》按照风力等级从低到高分别设置 ≥ 6 级、 ≥ 7 级、 ≥ 8 级、 ≥ 9 级四级阈值标准，管制对象范围逐级扩大，其中：

- “ ≥ 6 级”管制对象为游艇、客艇、交通艇等小型船舶，该类船舶尺度小，同时涉及娱乐、观光、休闲、运输（包括风电运维、油田服务）等活动，具有建造标准低、受风影响大、涉客影响大等多重风险。
- “ ≥ 7 级”管制对象为滨海旅游客船、陆岛客运船舶、省际客运船舶，此类船舶载客12人以上，虽航线或航行区域固定，具备极高的船舶建造标准，但该类船舶是水上交通安全的“重中之重”，一旦发生事故易造成群死群伤的恶性事件，应设置较为严格的管制标准。另外施工作业船舶涉及具体船型和尺度较广，考虑挖泥、起重、打桩、布缆、铺管等作业风险，对此类船舶明确“停止作业、采取避风措施”的总体要求，如同时具有中小型船舶等其他风险因素，适用其他层级的具体要求。
- “ ≥ 8 级”管制对象主要评估货物特性、船舶尺度和人员密集性等因素，分别针对载运易流态化固体散装货物、卷钢等可能影响稳性的货船、总长100米或3000总吨以下的中小型货船以及试航船、科考船、教学实习船等船舶。

前两者在大风天气下极易发生货物移位、上浪进水等造成船舶倾覆事故，且经常出现稳性突然丧失、船舶瞬间倾覆、救生装置无法释放等现象，逃生和救援难度大。试航船、科考船、教学实习船等船舶人员密集，在此次《规定》制定中重点考虑并纳入。

- “≥9级”管制对象为“中韩航线客货班轮”。目前山东沿海共有中韩客货班轮航线8条，各地都已明确其管制标准（8级或9级）。本次《规定》制定在环境未发生明显变化的前提下，尽可能避免改变当前沿用多年的停航做法，因此采用其中相对较宽松的管制标准。各地海事机构结合其船舶、港口、航线特点如制定了更严格的标准，可依据《规定》中的相应条款继续执行。

（3）为明确不同尺度范围气象预报的参照标准，并鼓励定制化气象预报的使用，规定了交通管制优先参照特定航线或港区、海区的专业气象预报结果。并考虑实际情况和风险防范需要，明确实测风力明显大于气象预报时按实测风力执行管制措施。

2. 不良能见度

受地理位置及气候条件影响，山东沿海春、夏季大雾天气频发，其中成山头海区年均雾日90多天，历史最高119天，是全国海上大雾最多的海区；青岛港海区年均雾日56天，是全国受雾影响最大的港口。大雾导致能见度降低，影响船舶雷达性能，降低其探测距离和准确性；且造成驾驶人员视觉受限，难以发现周围

船舶、航标及障碍物，增加了碰撞和搁浅的风险。

《规定》按照能见距离从大到小分别设置 ≤ 2 海里、 ≤ 1 海里、 ≤ 800 米、 ≤ 500 米四级阈值标准，管制对象范围逐级扩大，其中：

- “ ≤ 2 海里”为航海实际中通常认定的“能见度不良”，依据《国际海上避碰规则》和良好船艺，“标准”明确了“备车、备锚、控制航速”等行动规则和总体要求。
- “ ≤ 1 海里”在航行中通常应启动雾航戒备状态，该数值易通过雷达量程标定并判断，管制对象包括载重吨 12 万吨及以上的大型油船、吃水大于等于 15 米的大型散货船、散装运输液化气体船舶、操纵能力受到限制的船舶四类，此类船舶具有操纵性差、危险性高等特点，靠离泊要求严格。
- “ ≤ 800 米”主要对涉客、涉危等重点船舶进行管制，包括游艇、滨海旅游船舶、陆岛客运船舶、试航船舶、限于吃水的船舶和散装运输液体危险货物的船舶。
- “ ≤ 500 米”条件下，船舶进出港受到严重影响，明确所有船舶禁止进出港。

3. 其他情形

《规定》明确了强降雨、强对流等影响船舶航行安全的极端天气预警期间以及受涌浪、水流等因素影响时，相关船舶需采取的安全措施；另外针对黄河入海口水域的特殊水文条件，明确流量达到 2500 立方米/秒以上及调水调沙、流冰等情况下旅游船的禁

航要求。

（三）内河交通管制。

根据小清河等内河通航水域的通航环境特点，依据小清河通航安全论证专家意见，结合实践经验和船舶特点，明确以下管制标准。

1. 大风。规定了船舶所在航段气象预报蒲氏风级超过平均风力 7 级及以上时，所有船舶不得冒险航行。

2. 不良能见度。按照“≤1000 米”和“≤600 米”两档，明确了不同船舶在能见度不良时的交通管制标准。

3. 以泄洪流量为主要指标，明确了小清河王道船闸上游河段泄洪期间的内河船舶交通管制标准。

（四）附则。

1. 对《规定》中“平均风力”进行了解释和厘清。

2. 明确了法律法规规章以及上级规范性文件另有规定的，从其规定；明确了例外情形，即参与搜救行动的船舶、执行公务的船舶、采取经海事管理机构认可的特殊安全保障措施的船舶，在保障安全的前提下可以不受有关规则的限制。

3. 明确《海上交通安全法》中规定的其他需要采取管制措施的情形，如“发生险情事故、进行军事活动、开展大型水上水下活动等”。与恶劣天气下的量化标准进行区分，并对其他交通管制适用情形作进一步补充。

4. 明确海事管理机构为保障水上交通安全，可提前采取科学、

合理的其它预防性安全管理措施，以满足适应特殊情形、防范特殊风险的需要。