

我国内河船舶无线电强制守听条款的必要性研究

杜梦娇

大连海事大学，辽宁省大连市，116000；

摘要：随着我国经济社会的快速发展，内河航运在水路运输体系中的地位愈加凸显。然而，目前在内河船舶领域尚缺乏系统、明确且可执行的无线电强制守听制度，使得船舶间及船岸间的通信未能得到充分保障，存在严重的安全隐患。本文从现行法律法规与执法困境出发，结合风险社会理论与行政法“公共利益优先”原则，提出立法、执法、配套与教育四位一体的对策建议，旨在促进我国内河航运安全法治化与高水平发展。

关键词：内河航运；无线电强制守听；航运安全；行政法；风险社会理论

DOI：10.69979/3029-2700.25.04.091

引言

内河航运是我国水路运输系统的重要组成部分，承担着大量货物运输、客运以及休闲旅游功能，在促进区域经济与社会发展中扮演着关键角色。随着内河航运活动日趋繁忙和复杂，各类船舶在狭窄水域里航行的碰撞、搁浅及其他事故风险不断增大。尤其在突发险情（如恶劣天气、通航变动、突发故障等）时，及时获取并有效利用无线电通信信息在减少事故概率和提升应急效率方面意义重大。

然而，截至目前，我国内河航运法律法规并未明确规定船舶的“强制接收（或守听）”义务，无论是在条例文本还是技术规则中，都未将“持续开机、指定频道守听”纳入强制性的法律义务。这种制度局限为海事执法部门在查处“不守听”或“擅自关机”行为时带来了诸多难题，也在事故预防与应急处置方面留下风险。

1 内河船舶无线电守听条款在现行法律框架中的不足

1.1 缺乏明确的强制性条文和法律地位

《中华人民共和国内河交通安全管理条例》作为内河水路上交通安全管理的主要行政法规，对通信设备的配备提出了原则性要求，如“船舶应当具备必要的通信导航设备”，但并未在条文中确立“船舶必须全天候开启无线电设备并守听关键频道”的强制义务^[1]。这种规定更多是“宜配备”或“应具备”的导向性表述，缺少刚性要求和违法后果的明晰。

《内河船舶法定检验技术规则》聚焦于设备在检验环节是否符合技术指标（如发射功率、调制方式等），未对航行过程中的实时使用情况作出强制规范^[2]，导致现实中设备合格但不使用的现象屡见不鲜。船舶只要通过检验，就被视为符合法律标准，而实际航行中是否开

启并守听无线电，却无进一步约束。

《中华人民共和国无线电管理条例》更关注国家层面的频谱资源管理、干扰防护及设备审批等^[3]，对“内河船舶必须持续接收”的具体场景没有作出专门化规定。

实务中经常出现“设备虽安装，但未开机或不关关键频道”的情形，执法人员面对这种行为时，无法找到合适的法律条款予以制裁或矫正，严重削弱了无线电通信在内河航运安全中的防控作用。

1.2 地方执法缺乏全国统一规范

部分航运发达地区（如长江流域部分地方政府）曾发布区域性规定或公告，要求在辖区范围内的特定水域开启并守听 VHF，如“进入某航段应守听 VHF06 频道”等^[4]。但由于缺乏上位法明确授权与系统化支持，这些地方规章的效力和适用范围仅限当地，难以在跨区域航行中形成持续约束。

如果船舶跨越多个省份或航区，不同地方规定之间可能存在不一致或差异，使得船东与执法者都面临适用法律不确定的现实困境。即便地方规章有意赋予海事部门某种处罚权限，但由于这些规章本身层级不高，且程序设计不够完备（如未明确取证方式、裁量基准等），很难对“不守听”产生足够威慑；在一些较为复杂或争议性较强的案件中，更是陷入执法困境。

尤其在涉及跨区域执法或联动时，如果没有全国统一的立法支撑，就难以将地方性的强制守听要求覆盖到更广泛的内河航道，无法在内河范围内开展系统化监管。在立法学上，这也体现出行政法“层级授权”与“区域授权”尚未紧密衔接的现状。

1.3 配套措施与技术手段不足

1.3.1 技术与监测网络不完善

要有效监管船舶守听状态，需要大范围、实时化的

无线电监测网络。然而我国目前仅在少数繁忙主航段或港口区域设置 AIS 或 VHF 中继站,对支流、内陆河道的覆盖极为有限。

即便侦测到某艘船舶存在关机嫌疑,因缺少足够技术手段或执法程序,海事部门可能难以及时登船取证,或无法获得可供法律认定的证据。事实认定与程序执行的断裂导致执法落入被动,也压缩了“强制守听”可能发挥的制度空间。

1.3.2 执法困境:事实认定与程序缺位

实践中,船方常以“设备故障”“信号干扰”“维修保养”等理由为由,逃避处罚或质疑执法合法性。由于缺乏清晰的法律条款规定“何种故障需报告、何种情形须备案”,执法人员无法判断关机行为的正当与否。

此外,在程序法层面,对于“如何核实设备故障”“如何界定行为主观故意”也无明确指引。法律缺乏明确的归责规则,使得“不守听”究竟是否违法难以判断,执法陷入僵局,进一步加剧制度形同虚设的问题。

综观上述不足,立法上欠缺刚性条文、地方执法碎片化、经济动力和技术支持不足共同造成了“守听制度难以落地”的现实困局。随着我国内河航运规模与密度持续攀升,航道拥堵、船舶多元且参差不齐的局面进一步放大了潜在碰撞、搁浅、误操等风险。无线电通信原本应在紧急情况下作为第一时间的信息桥梁,但在缺乏强制保障的前提下,其效能将大打折扣。

2 从风险社会理论与行政法视角看强制守听的正当性

2.1 风险社会理论

贝克(Ulrich Beck)所倡导的风险社会理论^[5],揭示了现代化与技术化进程中风险呈现高度不确定性与系统性的特点,传统“事后补救”机制不足以防范重大突发事件。在内河航运这一高风险领域,船舶数量多、通航环境复杂,“不守听”将导致对气象预警、航行指令与紧急救援信息的接收障碍,极易引发碰撞、搁浅等事故链式反应。强制守听强调“预防性法律干预”,通过实时通信保障与应急协同,尽可能阻断事故的扩散路径,契合风险社会理论“积极预防”的核心命题。

2.2 行政法的“公共利益优先”原则

2.2.1 公共利益与私人利益的平衡

内河航运安全直接关乎人民生命财产与国家经济循环,属高度公共利益领域。当经营自主与公共安全冲突时,行政法允许对市场主体实施更强力管制,以避免社会整体蒙受灾难性损失。

2.2.2 运行成本与配套机制

强制守听或增加船舶电力损耗与设备维护负担,立法者可辅以差异化收费、财政补贴或技术扶持,恪守正当程序与比例原则,平衡行政监管目标与经营者的合法权益。

2.2.3 “比例原则”下的收益与成本权衡

比例原则是行政法中衡量“公共权力行使合理性”的核心标准,一般包括:适当性、必要性、狭义比例等要素。强制守听从适当性而言,可有效降低事故风险、提升应急效率;从必要性角度看,没有更温和且同样有效的手段能替代“随时守听”;从狭义比例考量,虽然增加了企业少量经济成本,但这部分成本与避免事故造成的社会损失相比依旧显著偏低。

因此,“强制开机、保持守听”在公共安全收益大于实施成本的总体评估下,符合行政法对公共利益的优先保障,也满足了“最小必要损害”原则。

2.3 合宪性基础:保障公共安全与合宪审查原则

从宪法视角看,我国宪法序言及相关条文都强调维护公共安全、保障公民生命财产的重要性,赋予国家对涉及公共危险的领域进行严格管理的正当性。

3 完善内河船舶无线电强制守听制度的立法路径与实施对策

实现无线电强制接收制度的有效落地,需要从立法、执法、配套与教育四个层次协同推进。

3.1 推进立法修订,确立强制性义务

3.1.1 补充或修订上位法

在《中华人民共和国内河交通安全管理条例》中专章增设“无线电通信安全”条款,明确船舶在航行或停泊中必须保持无线电设备开机并接收指定频道,禁止擅自关机或调离关键频段。此外,可规定相关行政责任与处罚方式,如警告、罚款、扣分乃至停航整顿,从而形成与《SOLAS 公约》类似的强制性立法效果^[6]。

3.1.2 出台细化部门规章与技术指引

交通运输部或海事局可联合无线电管理部门,编制《内河船舶无线电守听管理细则》,在其中细化“守听频道与开机时段:如要求在 VHF06 或 VHF16 频道上持续保持接收,航行时段不得中断;明确设备故障、紧急维修等如何向主管部门报告或备案;违规处罚程序:明确首次违规与屡次违规的裁量基准,降低执法争议与不确定性。在技术层面,还需进一步明确设备功率、频道划分和数据上传标准,以便全国范围内的监测站点能一致地进行识别、取证和信息处理。

3.2 强化执法监测与跨部门协同

3.2.1 建设全覆盖监测网络

通过专项资金扶持或政府采购,逐步在主要航道、港区、过闸点和繁忙水域布设 AIS 中继站、VHF 侦测设备、卫星监控系统等,为海事部门提供实时的船舶通信状态数据。对偏远支流或水网密集区,可借助无人机、岸基短程监测设备等灵活方式进行补盲,力求在广阔的内河航道中构建基本完整的监测网络,减少监管“盲区”。

3.2.2 跨部门联动与区域协同

海事部门与无线电管理、渔政、水利、公安等部门可建立常态化的联合执法机制,对疑似违规船舶采取“快速通报、联动处置”的模式。同时,推动省际或跨区域协作,针对跨省航行船舶实现执法信息共享,杜绝“区域监管割裂”导致的真空地带。将违规记录纳入全国性“船舶信用档案”系统,实现对不守听船舶的多地、多环节联合惩戒。

3.3 配套经济激励与财政支持

3.3.1 补贴与优惠政策

对按照规定升级或更新通信设备并持续守听的中小型船东,可探索减免港口费、过闸费或检验费;经济困难地区也可由地方政府设立专项基金,对相关费用进行部分补贴。通过这种经济杠杆手段,减少“长期开机”的成本阻力,让经营者更愿意主动合规。

3.3.2 差异化收费与行业自律

对屡教不改或多次违规关机的船舶,可在通航许可、保险费率、港口调度等方面实行严管或限行;而守法记录良好的船舶则享有优惠或优先权益,形成“守法收益-违规成本”悬殊的局面^[7]。

行业协会或保险机构也能通过签署“船舶诚信守听公约”的方式,建立“白名单”或“黑名单”制度,对诚信度高的企业给予品牌推广、费率折扣,对失信者则公开曝光或保费上浮,使得强制守听与行业诚信评价紧密结合。

3.4 强化船员培训与行业文化建设

3.4.1 制度化培训与执照考核

将“无线电强制接收”纳入船员培训大纲和考试必考项目之内,包括设备常见故障处理、应急通信流程以及具体守听频道和时段。通过周期性培训与年度考核,确保航运从业者具备“技术能力+法律意识”双重合规素养。

在执照考核或复检环节加入“守听操作演练”,以

检验其是否正确掌握关键频道的使用方法;若发现操作不熟练,可安排补训或限期整改。

3.4.2 常态化宣传与行业自律

海事管理机构可定期发布“优秀守听船舶”榜单,与事故率或投诉率挂钩,以鼓励各航运企业树立守法典范。对于屡次违规的船东或船舶可进行警示通报或媒体曝光,让违规行为在舆论和市场层面受到双重压力。

4 结语

内河船舶无线电强制守听制度在我国虽尚未全面确立,但其重要性与必要性已在实践与学理层面日益凸显。强制守听不仅能有效防范和减少船舶碰撞、搁浅等事故,也能在突发险情时第一时间实现信息共享、提高搜救效率,彰显公共安全与公共利益的优先地位。

在推进该制度完善的过程中,需要针对立法、执法、经济激励和文化建设四大方面进行统筹设计。只有在各级政府、行业协会、科研机构及船舶经营者等多方合力的基础上,通过立法端与执法端的“双轮驱动”,配合经济与文化层面的扶持,才能全面建立起“不守听即违规,不开机即危险”的行业共识与社会氛围,推动内河航运从粗放式管理向精细化、法治化迈进,为我国水运事业的安全可持续发展奠定更加稳固的法律与制度基石。

参考文献

- [1] 中华人民共和国国务院.《中华人民共和国内河交通安全管理条例》. 最新修订版.
 - [2] 中华人民共和国交通运输部.《内河船舶法定检验技术规则》. 2020 版.
 - [3] 中华人民共和国.《中华人民共和国无线电管理条例》. 最新修订版.
 - [4] 欧洲莱茵河中央委员会.《莱茵河航运规则》. 最新修订版.
 - [5] 贝克, 乌尔里希. 风险社会: 新的现代性之路[M]. 社会科学文献出版社, 2008.
 - [6] IMO. International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS). 2020, as amended.
 - [7] US Coast Guard. Inland Navigation Rules & VHF Radio Use. 2019 Edition.
- 作者简介: 杜梦娇(2000.11—),女,汉族,河南三门峡人(籍贯),硕士研究生(学历),研究方向:宪法与行政法学(具体专业),通讯邮箱: dmj18303627609@163.com