

辽宁葫芦岛辽绥渔 35261 船“10·18”  
重大倾覆事故调查报告

辽宁省政府事故调查组

2026 年 5 月



# 目 录

一、事故有关情况 .....	2
(一) 事故船及相关单位概况 .....	2
(二) 船舶检验情况 .....	8
(三) 船籍港属地管理情况 .....	9
(四) 进出西湖嘴渔港情况 .....	10
(五) 气象及海浪信息 .....	12
(六) 气象预警召回指令发布情况 .....	13
(七) 事故发生经过 .....	16
(八) 事故应急处置及评估情况 .....	18
二、事故原因分析 .....	20
(一) 直接原因分析 .....	20
(二) 事故船勘验情况分析 .....	21
(三) 其他可能因素排除 .....	23
(四) 存在的主要问题 .....	24
三、事故涉及有关方面的主要责任 .....	27
(一) 生产经营主体 .....	27
(二) 农业农村部门(海洋渔业部门) .....	27
(三) 属地党委政府 .....	33
四、对有关责任人员及责任单位的处理建议 .....	36

（一）建议移送司法机关处理人员 .....	36
（二）对有关公职人员的处理建议 .....	37
（三）行政处罚建议 .....	37
（四）其他处理意见 .....	37
<b>五、事故主要教训 .....</b>	<b>38</b>
（一）人民至上生命至上理念树得不牢 .....	38
（二）船东船长安全生产意识淡薄 .....	38
（三）行业监管存在漏洞盲区 .....	39
（四）当地政府属地责任落实不力 .....	40
（五）事故教训汲取不深刻 .....	40
<b>六、事故防范整改措施建议 .....</b>	<b>41</b>
（一）拧紧责任链条，夯实安全管理根基 .....	41
（二）建立共管机制，形成安全监管合力 .....	42
（三）完善响应机制，强化监测预警召回 .....	42
（四）坚持问题导向，深化渔船专项整治 .....	43
（五）严肃追责问责，发挥警示惩戒作用 .....	44
（六）聚焦本质安全，推动实现长治久安 .....	44

# 辽宁葫芦岛辽绥渔 35261 船“10·18” 重大倾覆事故调查报告

2025 年 10 月 18 日 1 时 30 分许，辽绥渔 35261 船（以下简称“事故船”）返港途中在大连海域 27-4 渔区（121°7'23"，39°17'42"）倾覆，造成 8 人死亡、2 人失踪，直接经济损失约 1347 万元。

事故发生后，党中央、国务院高度重视，中共中央政治局委员、国务院副总理张国清作出重要批示，要求国务院安委办协调力量，加快搜救；渔业安全生产措施要硬落实，尤其是要落实好属地责任，坚决遏制渔业安全生产事故多发势头。国务院安全生产委员会对事故查处实行挂牌督办，并派出由应急管理部、农业农村部、交通运输部组成的国务院安委办督导组迅速赶赴现场，全程督导事故调查工作。省委书记许昆林、省长王新伟先后作出批示，要求认真落实张国清副总理批示要求，全力组织搜救；沿海各市要落实属地责任，加强渔船安全监管，认真排查风险隐患，提升本质安全水平，坚决遏制重特大安全生产事故发生。

根据《中华人民共和国安全生产法》《生产安全事故报告和调查处理条例》《辽宁省安全生产条例》《渔业船舶水上安全事故报告和调查处理规定》等法律法规规定，10 月 21 日，省政府成立了辽宁葫芦岛辽绥渔 35261 船“10·18”重大倾覆事故调查组（以下简称事故调查组），由分管应急管理工作的副省长任组长，

省应急厅牵头，省公安厅、省农业农村厅、省总工会、辽宁海事局、辽宁海警局及大连市、葫芦岛市政府有关负责同志参加，同时邀请省检察院派员参加。省纪委监委同步开展追责问责审查调查工作。

事故调查组坚持“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”和“四不放过”原则，通过现场勘验、查阅资料、调查询问、检验鉴定、视频分析、专家论证等方式，查明了事故经过、发生原因、人员伤亡和直接经济损失等情况，查明了相关生产经营单位及人员的责任，查清了属地党委、政府及相关部门存在的问题和人员的责任，认定了事故性质。同时，认真总结事故教训，提出了事故防范和整改措施建议。

调查认定，辽宁葫芦岛辽绥渔 35261 船“10·18”重大倾覆事故是一起因船东、船长不落实安全生产主体责任，未按规定配备职务船员，超过核定乘员出海作业，无视气象预警信息，不执行召回指令，未及时择港避风，返航途中遭遇强风导致渔船倾覆造成的重大生产安全责任事故。

## 一、事故有关情况

### （一）事故船及相关单位概况

#### 1.事故船基本情况

事故船渔船编码为 2114002001030018，船籍港绥中，所有权证书登记所有人为孟宪中，《渔业船舶所有权登记证书》<sup>[1]</sup>、

---

[1] 中华人民共和国渔业船舶所有权登记证书登记时间：2023 年 8 月 25 日。登记号码：（辽绥）船登（权）（2023）HY-200025 号。

《渔业船舶国籍证书》<sup>[2]</sup>、《渔业捕捞许可证》<sup>[3]</sup>和《国内海洋渔船安全证书》<sup>[4]</sup>均在有效期内。《国内海洋渔船安全证书》登记船舶类型为流刺网渔船，总长 32.68 米，船长 25.94 米，型宽 6.4 米，型深 2.33 米，总吨位 107，净吨位 37，船体材质木质，主机功率 396 千瓦<sup>[5]</sup>。

事故船最后一次交易时间为 2023 年 5 月 18 日，所有人尤丽红、齐海涛（二人为夫妻关系，绥中人）与罗忠久（常住大连瓦房店市长兴岛镇新港村八岔沟屯 15 号）签订渔船转让协议。5 月 29 日，尤丽红、齐海涛与孟宪中（常住绥中县小庄子镇）签订渔船买卖协议；2023 年 5 月 30 日，罗忠久与孟宪中约定，孟宪中仅为事故船所有权证书登记所有人，罗忠久拥有事故船所有权、使用权。

---

[2] 中华人民共和国渔业船舶国籍证书，登记号码：（辽绥）船登（籍）（2023）HY-200037 号，有效日期：2028 年 8 月 24 日。

[3] 中华人民共和国渔业捕捞许可证登记时间：2023 年 9 月 4 日。登记号码：（辽葫）船捕（2023）HY-200046 号，有效日期：2028 年 9 月 3 日。

[4] 国内海洋渔船安全证书登记日期 2025 年 7 月 22 日，登记号码：211400001151，有效日期：2030 年 5 月 29 日。下次检验日期 2026 年 6 月 6 日。准许该船航行与作业区域：沿海航区。

[5] 事故船为单一主机，即单机功率为 396 千瓦。



图 1 辽绥渔 35261 船照片

## 2.事故船载员情况

事故船核定乘员 9 人。根据《农业农村部关于调整海洋渔业船舶职务船员最低配员标准的通知》（农渔发〔2023〕13 号）规定<sup>[6]</sup>，事故船应配备二级船长 1 名，助理船副 1 名，二级轮机长 1 名，助理管轮 1 名。事发时事故船实际载员 10 人，超员 1 人；缺少二级轮机长和助理管轮。船上人员为：二级船长荆友平；助理船副贾忠保；普通船员李艳春、张兆林、马贵生、张延杰、李长明、夏红山、张广峰、豆冬冬。

## 3.事故船和船员保险情况

**（1）船舶保险。**事故船在中国渔业互助保险社辽宁分社投保了商业性沿海内河渔船保险一切险，保额 48 万元。保险期限：

[6] 《农业农村部关于调整海洋渔业船舶职务船员最低配员标准的通知》（农渔发〔2023〕13 号）：……24 米≤船长<36 米，驾驶最低配员二级船长 1 名、助理船副 1 名……250 千瓦≤主机总功率<450 千瓦，轮机最低配员二级轮机长 1 名、助理管轮 1 名……

自 2025 年 9 月 1 日起至 2026 年 8 月 31 日止。

**(2) 船员保险。**10 名乘员分别在中国渔业互助保险社辽宁分社和大连分社投保捕捞渔业安全生产责任保险，每人保额 100 万元。其中辽宁分社承保 6 人，保险期限：自 2025 年 9 月 1 日起至 2026 年 8 月 31 日止；大连分社承保 4 人，保险期限：自 2025 年 9 月 1 日起至 2026 年 8 月 31 日止。

#### **4.事故船安全设备情况**

**(1) 救生设备。**事故船应配备 FZ0004 型救生衣 9 件、RS5555-II 型救生圈 4 个、CHF-Y10 救生筏 1 个（定员 10 人）。据旅顺口区海洋发展局提供的事故船出港前检查拍摄照片显示，10 月 14 日现场检查时，7 名船员身着救生衣，主甲板有 2 件救生衣，救生筏安装正确，左右两舷悬挂有救生圈；16 日现场检查时，8 名船员身着救生衣，其他救生设备配备情况无法辨认。

**(2) 无线电通导设备。**甚高频无线电型号 FT-805，产品系列号：170200599；双向甚高频无线电话型号 CY-VH01，产品系列号：2018030597、2018050918；雷达 1 台，型号 ICOM；AIS<sup>[7]</sup>1 套（FT-8700B，MMSI<sup>[8]</sup>9：412223483，LIAO SUI YU 35261）。无线电通信设备检测证明事故船通信导航设备、渔船安全救助信息设备满足《国内海洋渔船法定检验技术规则（2019）》配备要求。

#### **5.编组作业情况**

---

[7] AIS: Automatic Identification System : 自动识别系统。

[8] MMSI: Maritime Mobile Service Identity : 水上移动通信业务标识。

8月26日，小庄子镇政府和绥中县海洋与渔业局驻港人员将事故船与辽绥渔35123船作为一组进行了编组，并出具了《二河口渔港渔船信息及编队生产信息》。在西湖嘴渔港停靠期间，西湖嘴渔港对事故船编组情况建立了《渔船编组》台账，台账显示事故船与辽绥渔35123船为一组，该编组船队序号12，编组长为辽绥渔35123船船主孙昭辉。

## **6.大连华砚船舶设计有限公司**

大连华砚船舶设计有限公司成立于2021年9月14日，统一社会信用代码：91210231MA11D9BD1W，注册资本：100万元，法定代表人为迟砚文。经营范围包括一般项目：船舶设计，船舶修理，技术服务、技术开发、技术咨询、技术交流、技术转让、技术推广，渔业专业及辅助性活动，与农业生产经营有关的技术、信息、设施建设运营等服务，信息技术咨询服务，商标代理，版权代理，知识产权服务（专利代理服务除外）（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）。该公司于2024年6月和2025年5月两次对事故船增加船用设备进行设计，并出具稳性计算书。

2024年8月23日，辽宁省农业农村厅公布辽宁省渔业船舶设计单位技术条件评价结果，该公司为丁级，可承担设计船长不超过30米且单机功率不超过295千瓦的渔业船舶。

## **7.盖州市九垄地街道办事处明洋机械加工厂**

盖州市九垄地街道办事处明洋机械加工厂成立于2019年6月13日，统一社会信用代码：92210881MA0YQ5T59Q，经营者：何文昌。地址：辽宁省营口盖州市九垄地街道办事处仙人岛村。经营范围包括机械加工、维修；机械零部件，零售；电气焊，服务。（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动）。该厂于2024年5月向罗忠久出售了1台液压网锚吊机，《船用产品证书》显示制造日期为2024年5月25日；2024年10月出售了1台理网机，事故船为通过2025年度船舶检验，该厂后补了《船用产品证书》，《船用产品证书》显示制造日期为2025年5月17日。

#### **8.绥中县二河口新村渔港**

绥中县二河口新村渔港为事故船的船籍港，统一社会信用代码91211421MA0U53KW9D，成立于2017年5月16日，地址：辽宁省葫芦岛市绥中县小庄子镇二河口村。经营范围包括许可项目：港口经营；船舶制造；船舶拆除；船舶修理；船舶改装；金属船舶制造。一般项目：船舶销售；船舶租赁；船舶拖带服务；船用配套设备制造等。渔港投资人柴振伟持股26%、柴振生（柴振伟哥哥）持股26%、周思红持股48%，内部股东轮流承包经营；目前，坞道由柴振生经营管理，工作人员包括上下坞力工3人，门卫、厨师各1人。

2025年7月5日至8月19日，事故船在该渔港上坞维修，该渔港仅提供渔船维修所需原材料和上下坞道服务，罗忠久临时

雇用施工人员完成了船舶捻缝、上油漆以及一些电气焊等维修。7月20日，该渔港在事故船尚未完成维修、未进行质量验收的情况下，出具了《木质海洋渔业船舶质量证明书》。8月19日，事故船完成维修下坞。

## （二）船舶检验情况

根据船检档案，2016年以来，事故船一直按照船舶检验要求进行年度检验和换证检验，最后一次换证检验完成日期为2025年7月22日，检验类别为换证检验，检验结果：按现行渔船技术规范的有关规定检验合格；证书有效期至2030年5月29日。

2024年5月，罗忠久在盖州市九垄地街道办事处明洋机械加工厂购买了1台液压网锚吊机<sup>[10]</sup>，未向船检机构申请擅自安装在事故船上。2024年6月5日，事故船在大连进行了年度检验，检验完成日期2024年8月20日，检验结果为：该船经检验合格。为船检需要，大连华砚船舶设计有限公司出具了吊机基座及加强图、总布置图、装载情况及完整稳性计算书，时间均为2024年6月24日。

2024年10月，罗忠久在盖州市九垄地街道办事处明洋机械加工厂又购买1台液压理网机<sup>[11]</sup>并由生产厂家安装完成。《船用产品证书》载明，液压理网机制造日期：2025年5月17日，发证日期：2025年5月19日。2025年5月12日，大连华砚船舶

---

[10] 产品型号：YMDJ-5/7KN；产品编号：MYDJ2024-19；制造厂：盖州市九垄地街道办事处明洋机械加工厂。《船用产品证书》中制造日期：2024年5月25日；发证日期：2024年7月8日，签章：辽宁省渔业船舶检验执法队渔船检验专用章。

[11] 产品型号：YLWJ-10KN；产品编号：MYLWJ2025-10。制造厂：盖州市九垄地街道办事处明洋机械加工厂。

设计有限公司出具《理网机操作力矩对船舶稳性的影响计算书》，结论为“满足”。6月6日，葫芦岛市海洋与渔业行政执法队在绥中二河口新村渔港对事故船进行了换证检验，对该船加装理网机未要求拆除，仅依据罗忠久提供的设计技术文件，现场核验理网机的加装位置。在检验中发现该渔船缺少10个救生衣自亮浮灯、2个救生圈自亮浮灯、2个救生圈浮索、2个球形和锥形船用号型，前后船桅灯安装错误，缺少坞修报告，当场制作了整改通知单并交付罗忠久。7月22日，海洋与渔业行政执法队未实际进行现场检验核查，仅依据二河口新村渔港出具的虚假《木质海洋渔业船舶质量证明书》，给予事故船通过换证检验，制发了《国内海洋渔船安全证书》。

### （三）船籍港属地管理情况

绥中县海洋与渔业局（绥中县海洋与渔业行政执法队）、小庄子镇政府依据“三定”规定、《绥中县海洋渔业船舶“三级”包保责任制工作方案》及上级部署要求负责渔船日常管理工作。事故船县级包保责任人为副县长邱枫，镇级包保责任人为小庄子镇政府工作人员郭家晖，村级包保责任人为二河口村干部贾爱秋。

2025年8月22日，瓦房店市海洋与渔业综合行政执法队出具事故船和辽绥渔35123船由绥中县二河口新村渔港转到瓦房店长兴岛渔港继续休渔的《渔船转港申请书》，要求转港过程中应配齐职务船员，离港前向绥中县海洋与渔业综合行政执法队报备。8月25日，绥中县海洋与渔业局出具《关于渔船转港申请

的回函》，同意两船于2025年8月26日至8月27日期间，转港至瓦房店长兴岛渔港停靠休渔。8月26日，绥中县海洋与渔业行政执法队马新对两船进行适航性检查，没有登船也没有对船员进行对照检查，就出具了《辽宁省渔船安全执法检查清单》，并签上自己和行政执法队一中队中队长李博名字。

8月26日18时23分，事故船在辽渔安小程序报告离港，但未履行离港前自查义务，未如实报告船员配备情况<sup>[12]</sup>，在不满足职务船员最低配员标准<sup>[13][14]</sup>（缺少助理船副、二级轮机长、助理管轮，只有1名二级船长和1名船员）的情况下，离开绥中县二河口新村渔港，于8月27日到达瓦房店长兴岛八岔沟渔港。

#### （四）进出西湖嘴渔港情况

大连旅顺口区西湖嘴渔港为事故船最后一次出海的靠泊港。西湖嘴渔港位于旅顺口区双岛湾街道大甸子村，地处渤海南端，是国家二级渔港。旅顺口区海洋发展局派驻人员组建西湖嘴渔港驻港工作站，事故发生前有3名工作人员：站长周蓬阳，事业七级管理岗，持有执法证；尹剑鹏，事业工勤岗，持有执法证；顾真真，政府雇员，无执法证。街道驻港人员为双岛湾街道办事处林建军，不参与外省市籍渔船管理。

[12] 《农业农村部关于施行渔船进出渔港报告制度的通告》第一项适用范围 进出我国渔港的大中型（船长12米及以上）海洋渔业船舶（以下简称“渔船”）应当遵守本通告。船长为渔船进出港报告第一责任人，应当在渔船进出渔港前向拟进出渔港的管理部门报告，并对报告的真实性和真实性负责。

[13] 《中华人民共和国渔业船员管理办法》第十七条 海洋渔业船舶应当满足本办法规定的职务船员最低配员标准（附件4）。内陆渔业船舶船员最低配员标准由各省级人民政府渔业主管部门根据本地情况制定，报农业农村部备案。

[14] 《农业农村部关于调整海洋渔业船舶职务船员最低配员标准的通知》（农渔发〔2023〕13号）驾驶：24米≤船长<36米，应配备：二级船长1名、助理船副1名。轮机：250千瓦≤主机总功率<450千瓦，应配备：二级轮机长1名、助理管轮1名。

10月12日3时许，事故船首次进入旅顺口区西湖嘴渔港。船东罗忠久找到西湖嘴渔港驻港工作站工作人员顾真真进行进港报告建档，由于报告材料为复印件，顾真真让罗忠久提供原件，罗忠久表示天亮后提供。天亮后，顾真真发现该船私自离港，罗忠久也未提供建档材料，该驻港工作站未建立事故船“一船一档”档案<sup>[15]</sup>。经查，此航次该船超员<sup>[16]</sup>（慧治滨海系统<sup>[17]</sup>显示，该船零时13分报告入港，随船人员10人），缺少二级轮机长（张兆林所持有的二级轮机长证书经核查为假证）、助理管轮<sup>[18]</sup>。

10月14日8时许，顾真真发现事故船再次进港后，告诉该船船员让负责人持相关材料到驻港工作站建档。随后，罗忠久到港站报告建档。建档时，顾真真发现该船缺少1名职务船员。随后，罗忠久找来持有三级轮机长证书的高付伟顶替<sup>[19]</sup>，以满足职务船员配备要求。中午12时16分，周蓬阳到事故船旁拍照，作为首次进港检查<sup>[20]</sup>留存照片。10月14日21时15分，该船在慧

---

[15] 《渔港管理标准化建设参考手册》对港内全部渔船登记、检查、监督，建立渔船信息档案，包括渔船证书证件、船员证书、安全责任险、安全执法检查清单及其他重要资料的复印件，港内所有渔船实现“一船一档”。

[16] 《中华人民共和国渔业船员管理办法》第二十一条第（八）项 渔业船员在船工作期间，应当符合下列要求：（八）不得利用渔业船舶私载、超载人员和货物，不得携带违禁物品。

[17] 《关于在我市全面推广应用“慧治滨海”进行进出渔港报告的通知》（大渔安整治办〔2025〕32号）文件要求第（七）项“各地区驻港专班、各级海洋与渔业执法机构及公安海防管理部门，要依职责对渔业船舶报告信息进行严格核查，……”

[18] 《农业农村部关于调整海洋渔业船舶职务船员最低配员标准的通知》（农渔发〔2023〕13号）规定：船长：24米≤船长<36米，二级船长1名、助理船副1名；轮机功率：250千瓦≤主机总功率<450千瓦，二级轮机长1名、助理管轮1名。

[19] 《中华人民共和国渔业船员管理办法》第十七条第二款 持有高等级职级船员证书的船员可以担任低等级职级船员职务。

[20] 《农业农村部关于印发〈渔政执法工作规范（暂行）〉的通知》（农渔发〔2020〕27号）第二十八条第（十）项 登临船舶后，渔政执法人员应当对渔业船舶证书、捕捞工具、捕捞方法、渔获物及船上人员等情况开展全面检查。重点检查是否有下列情况：（十）职务船员未满足最低配员标准，或者船上人员未持有合法有效的渔业船员证书。

治滨海系统报告后离港（系统显示随船人员 8 人，无高付伟信息）。经查，高付伟未随船出海。此航次该船超员（实载 10 人）并缺少二级轮机长、助理管轮。

10 月 15 日 23 时 17 分，事故船在慧治滨海系统报告进港。16 日 19 时 30 分许，荆友平等人到驻港工作站报告离港。19 时 44 分，周蓬阳开展离港前登临船检查时，没有上船检查，只把船员叫到岸上拍照，没有对人证是否相符进行核查，也不掌握该船实际搭载人数。10 月 17 日 0 时 12 分，事故船通过慧治滨海系统报告离港；2 时 14 分离港。此航次该船报告人数 8 人，实际登船人数 10 人，缺少二级轮机长和助理管轮。

#### （五）气象及海浪信息

据大连市气象台 10 月 16 日 16 时发布的 2025 年第 299 期《大连气象信息》显示：17 日中午至 18 日，偏北风，风力较大。大连近海及沿岸地区 6-7 级、阵风最大 8-10 级。风力最大时段在 17 日夜间至 18 日上午。

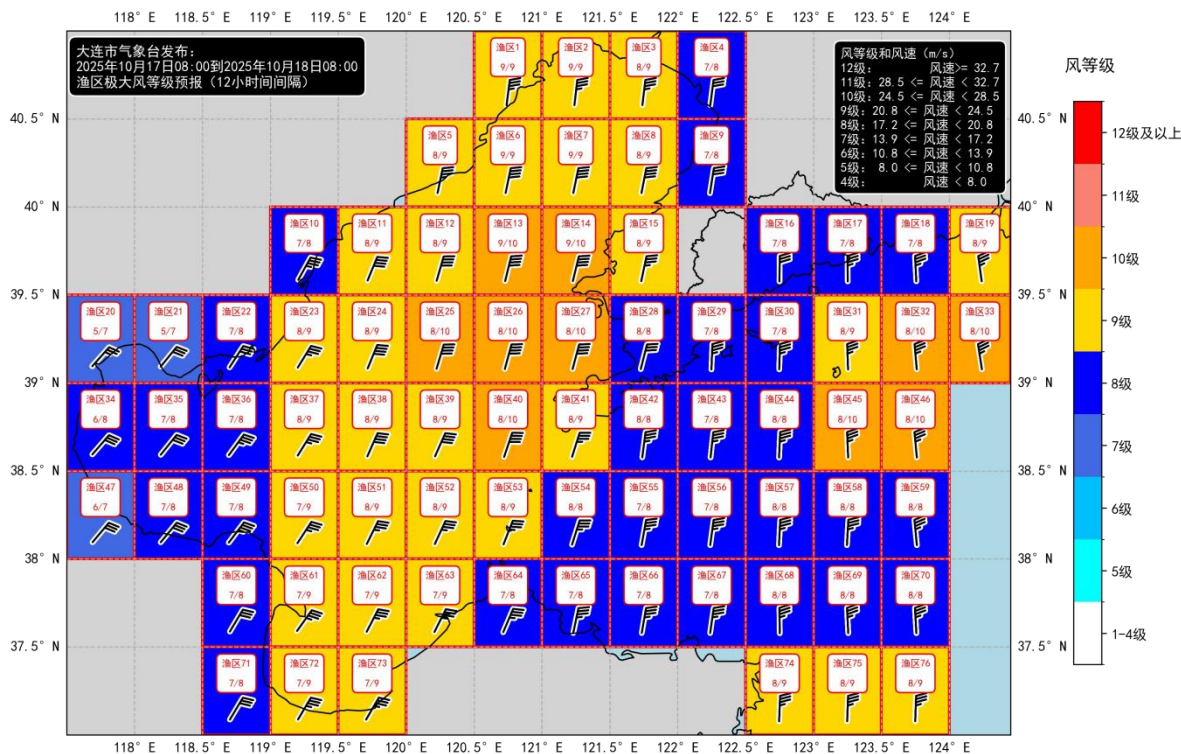


图2 大连市气象台海区预报信息（17日8时-18日8时）

据自然资源部大连海洋预报台提供的事发海域18日1时和2时实测气象信息显示：事发海域东北风，风速最大值为18.2米/秒（8级风）、18.3米/秒（8级风），极大风速最大值为23.5米/秒（9级风）、24.6米/秒（10级风），观测到的有效波高最大值为3.4米、3.7米，最大波高最大值为4.8米、5.2米。

#### （六）气象预警召回指令发布情况

省农业农村厅渔政管理处（安全生产处）工作人员于10月16日11时07分在全省渔业安全生产工作群中转发《辽宁省气象台寒潮、霜冻蓝色预警》：17-19日，渤海北部、渤海中部、黄海北部偏北风7-8级，阵风9-10级，渤海海峡偏北风7级，阵风8-9级；15时58分、16时10分、20时47分又陆续转发大

大连市气象台《10月17日渔区风向风级预报》、辽宁省海洋预警监测中心发布的海浪预警以及大连市海洋发展局和大连市海洋预报台联合发布的《10月17日至19日天气过程会商纪要-第1期》，要求各地高度重视本次强降温和大风，各市局在群内确认收到。16日14时，省农业农村厅召开全省渔业安全生产工作调度会议，分管副厅长对大风及较强冷空气防范工作再次进行强调和部署。17日，省农业农村厅转发农业农村部渔业应急值班传真《关于进一步加强大风与较强冷空气对渔业安全生产影响的通知》。17日12时，省海洋渔业行政执法总队通过北斗平台发送短报文，要求大连海域渔船17日14时前择港避风。

大连市海洋发展局于10月16日印发《关于做好冷空气大风天气渔业安全防御工作的紧急通知》（大渔安〔2025〕43号），并与大连市海洋预报台对天气情况进行会商，形成《10月17日至19日天气过程会商纪要-第1期》：渤海、渤海海峡10月17日14时前，所有渔船择港避风；在大连海域作业的外省、外市渔船遵照执行。16日20时45分，大连市海洋发展局安全处负责同志在大连市渔业安全群中发布该会商纪要，要求各地按照会商纪要，组织辖区渔船务必按时择港避风，各县区在群内确认收到，相关工作人员先后于16日20时46分、55分，在罗忠久所在的“二群八叉沟渔船渔港管理站”“西湖嘴渔港港监安全管理群”微信群中转发上述召回信息。

葫芦岛市海洋与渔业行政执法队渔业安全生产执法科于 10 月 17 日 10 时 28 分，将葫芦岛市渔业安全领导小组印发的《关于做好大风、大浪天气渔业安全防范工作的通知》<sup>[21]</sup>发布在市海防工作群，通知要求所有渔船 15 时前择港避风；转港外省、市作业渔船服从当地渔业行政主管部门指令。绥中县海洋与渔业局副局长邓泽宇安排综合执法队北斗指挥中心主任张磊先把市里的通知用北斗系统短报文向渔船发出预警提醒（只发送气象信息，未发送召回指令）；10 时 40 分，张磊在北斗值班室群转发了市通知，邓泽宇同时安排县渔船渔港办以绥中县海洋与渔业领导小组的名头制作便签下发各乡镇；12 点 35 分，邓泽宇在县海防群内发出《转发葫芦岛市海洋渔业领导小组关于做好大风大浪天气渔业安全防范工作的通知》；13 时 43 分，小庄子镇人民政府镇长苏畅在县海防群内看到了通知后回复“收到”，但因处理其他事务未将该通知进行转发或落实，小庄子镇、村包保责任人、渔船船主未在通知要求择港避风时限前收到通知。13 时 42 分，县海洋与渔业局党组书记王洪军在北斗值班室群里要求“随时关注海上渔船情况，从下午两点开始，每两小时统计一次”，北斗

---

[21] 《关于做好大风、大浪天气渔业安全防范工作的通知》为做好本轮大风、大浪天气渔业安全防范工作，确保人民群众生命财产安全。现将有关要求通知如下：一、加强领导，落实责任，细化防范措施。各级渔业主管部门要严格落实强大风、大浪天气各项防范应对措施，做好渔业生产防范指挥调度工作，及时排除各类隐患和险情，确保一旦发生险情能及时处理；降低损失。二是迅速将预警信息传递到各渔港、渔民、渔船养殖企业，明确防风预警措施和指令要求，确保不漏一港、不漏一船、不漏一人。三、渤海、渤海海峡，10 月 17 日 13 时前，主机功率 44.1 千瓦及以下渔船择港避风，停止海上养殖生产，人员上岸，港内渔船禁止离港，10 月 17 日 15 时前，所有渔船择港避风。四、转港外省、市作业渔船服从当地渔业行政主管部门指令。

指挥中心从 14 时至 22 时，每两小时统计并在北斗值班室中发送黄海、渤海作业渔船名单；16 时，张磊在北斗值班室群发布海浪蓝色预警第 24 期；16 时 55 分，邓泽宇在北斗值班室群再次发出海浪蓝色预警第 24 期，通过北斗向渔船发送海浪预警；18 时 58 分，县海防群内发布 62 条未返港渔船的信息（小庄子镇 4 条，含事故船），小庄子镇党委书记刘伟回复收到；19 时 25 分，镇长苏畅回复收到，并于 19 时 27 分联系了副镇长赵博，让其赶紧查看群里信息，有镇里 4 条船还没回来，进行跟踪；赵博立即联系镇原渔业助理金忠宝，金忠宝立即联系 4 条船主通知择港避风；19 时 33 分，罗忠久表示知道有大风，已与船长联系，大概需要 3-4 个小时才能靠港；21 时 22 分，赵博在县海防群内回复 4 条渔船返港情况，其中事故船预计于 23 时左右靠港；18 日 1 时许，张磊安排值班人员刘宇昊通过北斗平台短报文给在海作业渔船又发了短报文，记录表显示还有 19 条船未返港，包括事故船。

### （七）事故发生经过

10 月 17 日 2 时 14 分许，事故船从西湖嘴渔港出海，赴大连蛇岛周边海域从事刺网作业，网具为刀鱼网，同编组渔船为辽绥渔 35123 船，同时出港的还有辽瓦渔 25093 船和辽瓦渔 75078 船。

4 时 30 分许，事故船到达作业海域开始作业，事故船与辽

绥渔 35123 船相距约半海里，按照从东北向西南方向下网。

8 时 13 分，辽瓦渔 25093 船船长迟永国接到船东王以周微信发送的大连市召回指令（要求 14 时前进港），迟永国将召回指令信息通过对讲机告诉了辽瓦渔 75078 船、辽绥渔 35123 船和事故船。

9 时许，事故船和辽绥渔 35123 船开始起网。

12 时 30 分许，辽瓦渔 25093 船和辽瓦渔 75078 船起完网，往西湖嘴渔港返回，事故船和辽绥渔 35123 船继续起网。

11 时 44 分至 13 时 30 分许，荆友平和辽绥渔 35123 船助理船副赵双山分别通过微信向罗忠久和孙昭辉汇报两艘船捕捞情况；12 时 4 分，罗忠久和孙昭辉打电话商量：打不到鱼就去八岔沟渔港换虾网。14 时许，两船分别通过微信收到罗忠久和孙昭辉让去八岔沟渔港换虾网的信息。

14 时 30 分许，两船先后起网完毕，决定不返回西湖嘴渔港（距离返航点北偏东约  $48^{\circ}$ 、13 海里），返回八岔沟渔港（距离返航点北偏东约  $24^{\circ}$ 、48 海里）。

18 日 1 时 30 分许，辽绥渔 35123 船听到贾忠保通过对讲机喊“哎呀，‘310’赶紧回来”（辽绥渔 35123 船东曾经经营过一艘辽瓦渔 25310 船，事故船船员喊习惯了，所以还叫老船名），赵双山问“怎么回事？”，同时让船员何永健看事故船啥情况，何永健说看不到事故船航行灯了，赵双山通过雷达和 AIS 也看不到事故船了，随后何永健电话通知孙昭辉，孙昭辉电话通知了罗忠久。

1 时 35 分，罗忠久微信问荆友平“你跑哪里了，老联系不上你”，荆友平未回复，罗忠久拨打微信语音通话未接通，此后一直联系不上，荆友平也未回复微信。1 时 53 分、2 时 6 分罗忠久两次拨打电话向赵双山问询事故船情况，赵双山说事故船可能出事了，看不到灯光了，在雷达和 AIS 上也看不到了，让罗忠久赶紧打救援电话。辽绥渔 35123 船因风浪太大，无法返回救援，滞航近 1 小时后继续向八岔沟渔港航行。

#### （八）事故应急处置及评估情况

##### 1.信息接报、响应及应急救援处置情况

10 月 18 日 2 时 10 分，罗忠久拨打 12395 向大连市海上搜救中心报警。接到报警电话后，大连市海上搜救中心按照海上搜救应急预案启动应急响应，在辽宁省海上搜救中心指挥下，协调北海救助局专业救助力量，海事局、海洋发展局等单位公务力量，海警、海军等军队力量，港作拖轮以及过路商船等社会力量前往现场开展水面和空中搜救，大规模搜救期间累计协调专业救助直升机 10 架次、船艇 83 艘次、固定翼无人机 1 架次开展水面和空中搜寻，搜救覆盖范围约 1050 平方海里。

截至 10 月 23 日 14 时，10 名失联人员仍未找到。辽宁省海上搜救中心组织召开专家评审会，经评估决定于 16 时终止大规模海上人命搜救行动，转为提醒过往商船和附近渔船开展常态化水面搜寻。

##### 2.善后及沉船打捞情况

10月18日，葫芦岛市成立30余人的前方工作组，由市政府副秘书长任组长，下设市海洋局、市应急局、绥中县3个工作小组，分别开展工作。绥中县工作小组，由绥中县委常委、副县长任组长，下设搜救、善后处置、综合协调等工作专班，全力开展事故处置各项工作。指定专人负责对接10名失联船员家属。同时，积极协调律师、渔业互保社以及罗忠久，加快保险理赔工作。

10月24日14时许，烟台打捞局派打捞船组前往沉船现场，10月26日4时30分到达沉船附近水域，但受现场渔网分布和恶劣天气海况影响，直到10月28日下午开始打捞作业。11月1日凌晨3时许，将事故船起吊至打捞船甲板上。11月4日，将事故船停放至旅顺口区大正码头，并交由葫芦岛市政府看护，同时事故调查组立即开展事故船现场检测、勘验工作。

### **3.应急处置评估**

事故发生后，编组船及时与事故船船东联系告知情况，并尝试返回救援，但因风浪太大，无法返回；船东及时拨打报警电话。大连海上搜救中心接到报警电话后，立即启动应急响应，并协调救援力量开展救援工作。省农业农村厅接报后按照《辽宁省渔业船舶水上安全突发事件应急预案》要求启动Ⅱ级响应，第一时间派出工作组赶赴一线，协调指导应急处置工作，严格按照事故上报时限向省委、省政府和农业农村部报送事故相关情况。海上搜救部门搜救行动组织严密，力量调配合理，覆盖水面与空中，体

现了多部门协同作战能力，搜救过程符合国家标准与操作规范。事故发生后未出现重大网络舆情，信息发布与舆论引导工作到位。

## 二、事故原因分析

### （一）直接原因分析

经调查认定，该起事故的直接原因为：船东、船长不落实安全生产主体责任，超过核定乘员出海作业，无视气象预警信息，不执行召回指令，未及时择港避风，返航途中遭遇 8 级以上强风造成渔船倾覆。

#### 1.未按时限择港避风

16 日 20 时 45 分，大连市海洋发展局在大连市渔业安全群中发布会商纪要，要求 17 日 14 时前渤海海域所有渔船择港避风。罗忠久所在的大连相关渔港微信群当晚均及时转发了该召回指令（本人称未及时读取）。17 日 8 时 13 分许，与事故船一起出海且作业区域临近的辽瓦渔 25093 船通过对讲机将大连市召回指令告诉了事故船。17 日 7 点 52 分，绥中县海洋渔业部门通过北斗平台短报文向渔船发布了海浪预警信息。17 日 12 时，省海洋渔业行政执法总队通过北斗平台发送短报文，再次发出召回指令，要求渤海海域 14 时前择港避风。

事故船和编组船在已知大风预警和大连海域召回指令的情况下，以未收到船籍港（葫芦岛绥中）召回指令为借口，未及时采取避险应对措施，继续起网作业，作业结束时（14 时 30 分）

已过了规定的应到港截止时间，错失最佳避险时机<sup>[22]</sup>。而辽瓦渔 25093 船和辽瓦渔 75078 船于 12 时 30 分许开始返港，15 时前已安全抵达西湖嘴渔港。

## 2.为更换渔网舍近求远

返航前，罗忠久和孙昭辉商量回八岔沟渔港换青虾网。10 月 17 日 14 时 30 分返航时，返航点距离西湖嘴渔港 13 海里、方位 048°，距离八岔沟渔港 48 海里，方位 024°。返回两渔港均属于偏顶风航行<sup>[23]</sup>，但船长选择舍近求远返回八岔沟渔港，延长了在强风强浪中航行的时间，事故发生时，事发海域极大风速为最大值。

## 3.返航途中遭遇强风浪

中国水产科学研究院渔业机械仪器研究所对事故船稳性进行了核算，在 9-10 级风海况条件下，事故船的最大复原力臂对应角及稳性衡准数均不满足要求，存在倾覆风险。大连海洋大学依据事故船的 2016 年稳性资料进行核算，事故船在遭遇 9 到 10 级大风天气时，将出现稳性不足问题，存在倾覆的极大可能性。天气海况超出了事故船抗风浪等级<sup>[24]</sup>，最终导致倾覆。

### (二) 事故船勘验情况分析

[22] 自然资源部大连海洋中心出具的《10 月 18 日辽绥渔 35261 失联事件海洋气象条件分析报告》：事发海域附近浮标观测到 17 日 12 时极大风速为 11.6 米/秒（6 级风），17 日 13 时极大风速为 14.9 米/秒（7 级风），17 日 14 时极大风速为 19.2 米/秒（8 级风），17 日 15 时极大风速为 22.3 米/秒（9 级风）；此后至事故发生时，极大风速持续为 20.6 米/秒以上。

[23] 自然资源部大连海洋中心出具的《10 月 18 日辽绥渔 35261 失联事件海洋气象条件分析报告》：事发海域附近浮标观测到 14 时风向为 21-44（东北风），15 时风向为 11-49（东北风）。

[24] 自然资源部大连海洋中心出具的《10 月 18 日辽绥渔 35261 失联事件海洋气象条件分析报告》：18 日 2 时浮标观测到的风向 28°，风速最大值为 18.3 米/秒（8 级风），观测到的有效波高最大值为 3.7 米，最大波高最大值为 5.2 米。

## 1.现场勘验情况

经现场勘验，事故船总长 32.64 米，型宽 6.39 米，型深 2.37 米。船体外观无明显结构性损伤。鱼舱内和舱口处残留少部分的网具、鱼箱、绳子等。舵机损坏、解体，两根液压伸缩杆都已经脱离舵轴；舵叶处于右倾 90°状态；驾驶室为舵轮操舵。舵机损坏严重，液压臂的四个连接件有三个脱落，现场未找到该脱落连接件；从现场液压臂的伸缩程度进行复原，舵机对应的角度接近左舵状态（35°~45°舵角，近满舵）。动力系统主机外观正常，进气管与排气管以及部分管路断裂。推进系统螺旋桨叶及尾轴有绳子缠绕，绳子另一头与鱼舱内的网片（未配备浮沉力）相连，网片和绳子部分在舱内，鱼舱上面未见舱盖。驾驶室内主机操作杆显示前进和加油位置（右侧为加油杆，已经拉到加油状态。左侧杆是前进杆，推到前进方向）。

## 2.船舶稳性分析

经中国水产科学研究院渔业机械仪器研究所和大连海洋大学对事故船稳性核算，认为事故船稳性满足相关规范对沿海航区<sup>[25]</sup>渔船的稳性要求。

## 3.设备故障情况分析

### （1）动力及推进系统

---

[25] 按照《国内海洋渔船法定检验技术规则》《渔业船舶水上安全事故报告和调查处理规定》《辽宁省海洋渔业安全管理条例》等规定，渔业船舶禁止超航区、超风级出海作业，准许航行与作业区域为沿海航区的渔业船舶遇有八级风，在港的不准出航；在海上作业的应停止作业，或驶往就近的港口避风。

根据中国水产科学研究院渔业机械仪器研究所出具的《“辽绥渔 35261”渔船基数状况勘验与稳性复核报告》：根据现场情况分析，螺旋桨叶及尾轴有绳子缠绕，系船舶倾覆翻滚时，绳子甩出漂浮在海面，螺旋桨此时也在水面处，螺旋桨继续旋转缠绕所致。大连海洋大学出具的《葫芦岛“10·18”辽绥渔 35261 船倾覆事故分析报告》，化纤绳缠绕螺旋桨存在两种可能性：一是如果事故船严格将网片和绳索下舱情况下，在倾覆过程中，受风浪侵扰叠加影响下，船体倾覆时渔获舱的舱盖受舱内网具与海浪冲击而脱落，网绳随之滑脱出渔获舱、漂浮于水面上并顺风流漂向船尾，此时仍在旋转的螺旋桨沉深较小，存在化纤绳被螺旋桨吸入而产生缠绕的可能。二是甲板上的部分绳索（或网用锚的连接绳索）在连续长时间的海浪冲击下，存在甩出船外并且漂浮船尾附近，被螺旋桨吸入的可能。

## （2）舵及舵机

大连海洋大学出具的《葫芦岛“10·18”辽绥渔 35261 船倾覆事故分析报告》显示：“舵叶近右舵 90 度与舵机复原状态下的左舵状态相矛盾，结合舵机损毁的严重程度推断，应当是舵机遭受外力所致”，事故船现场未见舵机连接件断裂痕迹。结合事故船北斗报位信息，事发前航向不定，但始终向八岔沟渔港航行，舵机液压系统正常。勘查中发现的连接件结构损坏可能为插销在事故船倾覆后掉落，导致连接件部分丢失，结构破坏。

## （三）其他可能因素排除

经调查，事发时事发海域没有商船和其他渔船经过，排除发生碰撞的可能。

事故船打捞后主甲板以下船体外板无破损，右侧外板局部有裂纹，据中国水产科学研究院渔业机械仪器研究所出具的《“辽绥渔 35261”渔船基数状况勘验与稳性复核报告》认定：“右侧舷墙中前部内凹，局部断裂、裂纹，属于吊装时产生外力所致”，排除船体破损渗漏原因导致事故发生。

10月17日事发海域风向为北到东北风，经对同编组渔船问询，结合事故船的返航轨迹看，该船返航时航向北偏东，属于斜顶风航行，航速由6节左右降到2-4节，表明事发时风浪较大，事故船采取了减速保持舵效措施，符合大风浪中航行的基本要求。

#### （四）存在的主要问题

##### 1. 渔船“召而不回”问题突出

渔业部门发出气象预警信息和召回指令后，仅依靠乡镇落实召回，对拒不执行召回指令渔船未履行调查处理职责，渔船不按指令返港现象比较普遍，“有召无应”“有召无回”现象频发。10月17日截至18时58分，仅绥中县就有62艘渔船未按照召回指令择港避风。

##### 2. 船籍地包保人未及时将召回指令传达到渔船

10月17日当日，绥中县于12点35分许在县海防工作微信群中发布召回信息，小庄子镇镇长13时许回复收到，但没有及

时将预警和召回信息传达到镇、村两级包保责任人，导致在规定返港时限前没有包保责任人与船东船长联系。18时58分，在县海防工作微信群发布未返港船只信息后，小庄子镇政府才开始安排联系事故船，获知事故船预计于23时左右靠港的信息后，在县海防工作微信群进行了回复。

### **3.渔船超员且职务船员不足**

事故船核定乘员9人，10月17日离开西湖嘴渔港时，报告人数8人，实际载员10人，超员1人。按照职务船员最低配员标准，事故船应配备二级船长1名、助理船副1名，二级轮机长1名，助理管轮1名，事发时该船缺少二级轮机长和助理管轮。据查，该船9月1日开海以来，在大连4个渔港（八岔沟、龙王塘、柏岚子、西湖嘴）先后靠泊，均存在超员和缺少职务船员问题。

### **4.包保责任制落实流于形式**

省、市渔业部门于2024年4月印发、转发《海洋渔业船舶“三级”包保责任制工作方案》，绥中县于2025年9月才印发此方案。绥中县海洋与渔业局对部署的工作未跟踪问效，缺少对乡镇基层工作人员培训指导，未深入检查乡、村包保责任制落实情况，预警召回通知等工作落实不到位。小庄子镇政府未对包保职责进行细化分解，未将气象预警等应急信息接收发布职责明确到具体责任人，未制定包保责任考核制度，不掌握包保人履职情况。

### **5.渔船进出港失控漏管**

2025年8月，船东罗忠久通过向绥中县二河口新村渔港驻港工作人员输送香烟等，违规获取转港证明。8月26日，二河口新村渔港驻港工作人员未按规定对事故船进行适航性检查就出具《辽宁省渔船安全执法检查清单》，未对事故船进行离港前安全检查，放任事故船在不具备适航条件（只有2名船员）情况下转港。靠泊旅顺口区西湖嘴渔港后，罗忠久又向旅顺口区西湖嘴渔港驻港工作人员输送现金、香烟等，驻港工作站对事故船出港前登临船检查流于形式，仅简单地看证书、“数人头”、拍照片，不核实人证相符情况，不登船核查船员数量，未发现该船超员、缺少职务船员、张兆林持假证等问题。

## **6.船籍港、靠泊港共管机制不健全**

事故船登记船籍地为葫芦岛市绥中县，但实际所有人居住地在大连市瓦房店市，一般在绥中休渔、大连海域作业。大连市与葫芦岛市渔船共管机制不健全，船籍地对船舶的外地实际所有人约束力较低、监管意愿不足；靠泊港对异地渔船的监控、预警、召回等工作不愿插手，监管“两层皮”的问题比较突出。2025年全省发生的17起渔业船舶事故中，12起为异地作业渔船。

## **7.属地政府责任落实不到位**

大连、葫芦岛两地市县两级渔业执法队伍仍存在人员配备不足、业务能力参差不齐等问题。对海洋渔业管理部门落实安全监管责任的督促力度不足，对专项整治成效不高、执法宽松软虚等问题未能及时发现纠正，对失职失责的单位和人员未实施有效追

责问责。渔船“木改钢”工作推进滞后，提升渔船本质安全水平缺乏系统性、可操作的制度保障。

### 三、事故涉及有关方面的主要责任

#### （一）生产经营主体

2025年7月20日，在事故船未完成修理情况下采取不正当手段获得《质量证明书》<sup>[26]</sup>，通过2025年渔船换证检验<sup>[27]</sup>。2025年8月25日，违反在船籍港休渔的规定，通过不正当手段获得批准转港休渔<sup>[28]</sup>。未履行离港前自查义务，未如实履行出港报告义务<sup>[29]</sup>；未配备满足最低要求的职务船员；未按指令择港避风<sup>[30]</sup>。未建立健全安全生产责任制，未有效组织船员安全培训，未开展隐患排查<sup>[31]</sup>。

#### （二）农业农村部门（海洋渔业部门）

##### 1. 绥中县海洋与渔业局（绥中县海洋与渔业行政执法队）

未落实渔船召回职责，10月17日接到葫芦岛市渔业安全领

---

[26] 《国内海洋渔船法定检验技术规则》（2019）1.8.4 渔船制（改）造、维修单位：1.8.4.2 对出具的渔船修造质量证明书等文件的真实性和准确性负责。

[27] 《中华人民共和国行政许可法》（2019年）第三十一条：申请人申请行政许可，应当如实向行政机关提交有关材料和反映真实情况，并对其申请材料实质内容的真实性负责。第七十九条：被许可人以欺骗、贿赂等不正当手段取得行政许可的，行政机关应当依法给予行政处罚；取得的行政许可属于直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全事项的，申请人在三年内不得再次申请该行政许可；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

[28] 《葫芦岛市渔港和海洋渔业船舶管理条例》第十九条第一款：伏季休渔期间，海洋捕捞渔船和海洋捕捞辅助船应当在船籍港休渔。未经省渔业行政主管部门确认，不得在船籍港以外休渔。

[29] 《中华人民共和国渔业船员管理办法》第二十三条 船长是渔业安全生产的直接责任人，在组织开展渔业生产、保障水上人身与财产安全、防治渔业船舶污染水域和处置突发事件方面，具有独立决定权，并履行以下职责：（六）按规定办理渔业船舶进出港报告手续。

[30] 《辽宁省海洋渔业安全管理条例》第二十三条 渔业船舶禁止超航区、超风级出海作业。渔业船舶遇有超风级时，在港的不准出航，在航的应当立即停止作业，就近避风。在危险海域作业，应当按规定从严一级风级执行。

[31] 《辽宁省海洋渔业安全管理条例》第九条：渔业船舶所有人或者经营人应当履行下列海洋渔业作业安全职责：（一）对渔业从业人员进行安全教育；（二）建立健全安全生产责任制；（三）组织实施国家有关安全规章制度和安全技术操作规程；（四）督促、检查安全生产工作，及时消除事故隐患。

导小组发出的《关于做好大风、大浪天气渔业安全防范工作的通知》<sup>[32]</sup>后，未按照规定<sup>[33][34]</sup>通过北斗监控平台发送短报文召回渔船。违反《葫芦岛市渔港和海洋渔业船舶管理条例》<sup>[35]</sup>规定，未经省渔业行政主管部门确认，同意事故船在休渔期转港。未按照要求<sup>[36][37]</sup>派驻不少于2名驻港执法人员24小时驻二河口新村渔港值守。8月26日，对事故船出港前未按规定现场查验《辽宁省渔船安全执法检查清单》内容<sup>[38][39]</sup>。对专项整治行动统筹

---

[32] 《关于做好大风、大浪天气渔业安全防范工作的通知》（葫芦岛市渔业安全领导小组2025年10月17日印发）二是迅速将预警信息传递到各渔港、渔民、渔船养殖企业，明确防风预警措施和指令要求，确保不漏一港、不漏一船、不漏一人。三、渤海、渤海海峡，10月17日13时前，主机功率44.1千瓦及以下渔船择港避风，停止海上养殖生产，人员上岸，港内渔船禁止离港，10月17日15时前，所有渔船择港避风。四、转港外省、市作业渔船服从当地渔业行政主管部门指令。大连调度指令：一、渤海、渤海海峡，10月17日13时前，主机功率44.1千瓦及以下渔船择港避风，停止海上养殖生产，人员上岸港内渔船禁止离港；10月17日14时前，所有渔船择港避风。四、在我市海域作业的外省、外市渔船遵照执行。

[33] 《辽宁省涉海渔船智能监管系统管理办法》（辽农办渔发〔2024〕45号）第二十二条：第二十二条 市级、县级渔业行政主管部门应当建立24小时值班制度，根据所管辖渔业船舶数量合理配备应急值守人员应急值守人员主要职责包括：（二）遇有大风恶劣天气，利用系统预警，掌握管辖渔业船舶动态，配合属地政府调动渔业船舶避险。

[34] 《关于做好开渔后渔业安全生产工作的通知》（葫芦岛市海洋渔业安全领导小组2025年8月21日发）七、严格落实北斗监控和24小时值班值守制度：……二是要及时传递安全预警信息，如遇大风恶劣天气和渔船进入敏感水域情况，立即通过北斗短报文、渔船包保群、海防办及乡镇渔船管控渠道对渔船进行召回，严防渔船因恶劣天气发生事故。

[35] 《葫芦岛市渔港和海洋渔业船舶管理条例》第十九条：伏季休渔期间，海洋捕捞渔船和海洋捕捞辅助船应当在船籍港休渔。未经省渔业行政主管部门确认，不得在船籍港以外休渔。

[36] 《关于印发全面加强涉海渔船渔港综合管控若干措施（试行）的通知》（辽农领办〔2023〕41号）二、严格落实依港管船：5.全面实施驻港监管。县级人民政府组织在三级（含）以上渔港派驻监管人员。原则上渔业执法机构派驻不少于2名人员，属地乡镇（街道）派驻不少于1名人员，实行驻港监管，并负责就近三级以下渔港监管，实现监管全覆盖。

[37] 《辽宁省农业农村厅办公室关于加强海洋渔港驻港监管的通知》（辽农办渔发〔2024〕609号）一、加强组织领导，推动驻港制度化建设：沿海各级渔业行政主管部门及执法机构要结合实际建立健全渔港驻港监管工作机制，全省三级（含）以上渔港要设立驻港监管机构。要理顺驻港监管职能和监管体系，细化驻港监管职责分工、定港管船、定人联船、定期点船进出港报告、24小时值班值守、宣传教育等各项工作制度，严格落实制度公示，推进驻港监管工作落实落细。强化驻港监管队伍建设，指导属地乡镇（街道）按要求配齐配强驻港工作人员，每个驻港监管机构渔政执法人员不少于2人、属地乡镇（街道）工作人员不少于1人，实行驻港监管。

[38] 《辽宁省农业农村厅关于进一步加强渔船进出港管理的紧急通知》（辽农渔〔2025〕198号）……驻港监管机构要核对进出港渔船报告信息，对离港渔船由驻港监管人员现场查验《辽宁省渔船安全执法检查清单》内容。对无清单、不安全适航或未如实进行进出港报告的渔船，严禁离港。……

[39] 《辽宁省人民政府办公厅关于进一步加强渔业安全监管工作的紧急通知》三、严格执行渔船进出港检查制度：驻港机构对首次靠泊渔港的渔船必须进行全面检查和登记，对常驻渔船要严格按照辽宁省渔船安全执法检查清单

推动不力，渔业安全生产大检查、专项整治<sup>[40][41][42][43]</sup>等行动质效不高，平均 13 次渔船（渔港）检查发现 1 项隐患。执法“宽松软虚”，对“黑名单”渔船未采取惩戒措施。吸取教训不深刻，近年来发生的多起绥中籍渔船事故暴露出的渔船不适航、船员不适任、超员、进出港管理混乱、转港作业渔船管理不到位等共性问题没有得到有效解决。

## 2.旅顺口区海洋发展局（旅顺口区海洋与渔业执法队）

未有效督促指导驻港工作站履行渔船进出港登临船检查职责；西湖嘴渔港驻港工作站对事故船出港前登临船检查<sup>[44]</sup>流于形

---

检查。……

[40] 《关于开展“春节、两会”期间和冬季渔业安全生产大检查活动的通知》（葫渔安发〔2025〕2号）二、工作目标：通过开展“春节、两会”期间渔业安全生产大检查活动，全面贯彻落实《辽宁省人民政府办公厅关于进一步加强渔业安全监管工作的紧急通知》《全面加强涉海渔船渔港综合管控若干措施(试行)》（辽农领办〔2023〕41号）文件精神，逐船、逐港、逐人“过筛子”，加强渔船、船员管理、渔港综合管理，落实依港管船、编队生产、进出港报告制度，层层落实安全管理责任制，彻底排除“船”和“港”的双重风险隐患，切实做到“不安全不出海、不安全不作业”，有效遏制渔业安全事故发生。

[41] 《关于印发〈葫芦岛市渔业安全生产百日攻坚六大行动实施方案〉的通知》（葫芦岛市海洋与渔业局 2025 年 2 月 7 日印发）三、主要任务：本次百日攻坚行动覆盖全市所有沿海地区、所有涉海渔船所有渔港和码头和所有船东、船长，坚持问题导向和目标导向相结合，着力在风险隐患排查、渔船动态监控、渔港清底摸排、强化宣传教育、应急处置能力提升、联合执法监管等 6 个方面开展自查自纠、督查检查。

[42] 《绥中县人民政府办公室关于印发〈绥中县涉海渔船、渔港、船员、船厂排查整治工作方案〉的通知》（绥政办发〔2024〕19号）（一）安排部署阶段（6月5日至6月20日）由县海洋与渔业局牵头，结合我县实际，明确工作任务、细化职责分工，制定本辖区排查整治工作方案。对县、乡（镇）、村渔船三级包保工作进行排查，有包保责任人的要签订责任状明确包保责任；没有包保责任人的要尽快明确并签订责任状，务必做到有船必有包保责任人。对驻港监管机构情况进行排查，已派驻驻港监管机构和监管人员的，要通过文件形式明确，建立驻港监管人员花名册，此后人员发生变化，及时补充、调整；尚未派驻驻港监管机构和监管人员的，要立即按照要求派驻，务必做到渔港必须有人监管。要明确牵头排查、参加排查相关部门职责确定工作人员开展排查人员培训，确保排查质量。渔业行政主管部门执法人员填写《辽宁省渔船安全执法检查清单》，《辽宁省渔船安全执法检查清单》有效期为 60 天，对没有合格清单的渔船要采取有效措施限制其离港，直至整改合格后方可离港。

[43] 《关于印发〈葫芦岛市海洋渔船安全生产专项整治行动实施方案〉的通知》（葫渔安发〔2025〕10号）四、工作要求：1.加强组织领导，落实管理责任。全市组织开展海洋渔船安全生产专项整治行动，是保障人民生命财产安全、夯实安全生产基础的重要举措。沿海各地区和相关部门要进一步加强组织领导，压实属地管理责任、部门监管责任、船东船长主体责任、港主及驻港机构监管责任、三级包保责任，工作任务明确到人，采取一切有力措施，确保专项行动取得实效。

[44] 《农业农村部关于印发〈渔政执法工作规范（暂行）〉的通知》（农渔发〔2020〕27号）第二条 各级渔政执法机关实施行政检查、行政处罚、行政强制及相关的行政执法活动，适用本规范。

式，未认真核查职务船员配备<sup>[45]</sup>、人证相符<sup>[46]</sup>和实际载员情况，未发现张兆林持假证问题，未发现超员和缺少职务船员问题。合同制雇员无规范考核培训且无证执法<sup>[47]</sup>。牵头组织实施渔港渔船安全专项整治、“打非治违”等行动工作不到位，对单人执法<sup>[48]</sup>、未登船核查超员、不核查人证相符等违规行为整治不力，执法“宽松软虚”。未深刻吸取事故教训，渔船进出港未报告、缺少职务船员等问题反复发生。

### 3.葫芦岛市海洋与渔业行政执法队

未落实渔船召回职责，未按规定通过北斗平台发送短报文召回渔船；未充分利用北斗平台掌握的渔船动态，督促、调度属地政府召回渔船。对绥中县渔业执法工作中存在的未按照要求进行适航性检查、出港前安全检查，在转港渔船不执行船籍港休渔制度，对召而不回渔船处罚宽松软虚等问题监督指导不力。未按要求在坞道上进行换证检验，未对事故船维修后是否具备安全条件进行检验确认，违规核发《国内海洋渔船安全证书》。对近年来葫芦岛市渔业船舶事故暴露出的渔船不适航、船员不适任及超员、进出港管理混乱、转港作业渔船管理不力等突出问题，未制定针对性工作措施。

---

[45] 《中华人民共和国渔业船员管理办法》第十七条第一款 海洋渔业船舶应当满足本办法规定的职务船员最低配员标准。

[46] 《中华人民共和国渔业港航监督行政处罚规定》第二十八条 船员证书持证人与证书所载内容不符的，应收缴所持证书，对当事人或直接责任人处 50 元以上 200 元以下罚款。

[47] 《农业农村部关于印发〈渔政执法工作规范（暂行）〉的通知》（农渔发〔2020〕27号）第四条 渔政执法人员应当通过行政执法资格考试，取得行政执法资格。

[48] 《农业农村部关于印发〈渔政执法工作规范（暂行）〉的通知》（农渔发〔2020〕27号）第五条 渔政执法活动应当由二名以上渔政执法人员共同进行。

#### 4.葫芦岛市海洋与渔业局

未按《辽宁省海洋渔业船舶“三级”包保责任制工作方案》<sup>[49]</sup>要求，制定葫芦岛市工作方案，文件一转了之，对各县区落实情况未组织督导检查。对未按照指令在规定时间内返港的渔船，未督促县区采取有效措施召回。未按照《辽宁省转港渔船安全管理办法》要求，督促县区落实船籍港属地化监管责任。未采取有效措施推动解决专项行动质效低的问题，渔业船舶安全主体责任缺失、县区监管责任不落实等突出问题仍然大量存在。对全市海洋与渔业执法人员缺乏监督和考核，未有效解决渔业安全执法“宽松软虚”，对“黑名单”渔船、召而不回渔船不处罚等突出问题。未深刻吸取事故教训，事故调查处理浮于表面，未深入剖析本质安全和管理缺陷问题，未针对事故暴露的诸多突出问题，制定针对性防范和整改措施。

#### 5.大连市海洋与渔业行政执法队

未有效发挥统筹协调、监督指导全市海洋与渔业行政执法体系建设职能，对各县（区）长期存在的单人执法、无证执法等不规范行为及执法人员配置不科学等情况，未采取切实有效解决措施。未有效履行渔港、渔船、船员和渔港港务等执法工作职责<sup>[50]</sup>，对全市渔港驻港工作站渔船进出港报告和登临船检查监督指导

---

[49] 《关于印发辽宁省海洋渔业船舶“三级”包保责任制工作方案的通知》（辽农领办〔2024〕17号）一、加强组织领导：沿海各市要提高政治站位，充分认识渔船“三级”包保责任制工作的重要性、紧迫性、艰巨性，要根据本方案要求，结合本地实际，制定本地区渔船“三级”包保责任制工作方案，明确包保人员，细化责任分工。对已有包保工作方案的，如有与本方案要求相悖的内容，要及时调整修改，与本次印发方案保持一致。

[50] 《大连市海洋与渔业行政执法队内部“三定”规定》（大海渔执党发〔2024〕1号）（二）负责统筹协调、监督指导全市海洋与渔业行政执法体系建设和行政执法工作职责；（六）负责渔港、渔船、船员和渔港港务等执法工作。

工作职能“悬空”<sup>[51]</sup>，未对基层渔港驻港工作站执法不严格不规范、登临船检查流于形式等问题进行监督指导。汲取事故教训不深刻，对反复暴露出的渔船进出港不报告、超员、缺少职务船员、人证不符等违法行为打击不力。

## **6.大连市海洋发展局**

对市海洋与渔业行政执法队工作指导不力，针对辖区内出港渔船不按规定报告、执法人员登船检查流于形式、渔船违规出海、不按规定配备职务船员等突出问题，组织开展的渔港渔船安全专项整治行动效果不佳。

## **7.省海洋与渔业行政执法总队**

对全省海洋与渔业行政执法队伍履行监管执法职责情况监督指导不力，执法责任压得不实。对市、县船舶检验人员业务培训和现场指导缺失，基层检验专业人员匮乏、业务能力水平低，船舶检验任务与检验执法人员数量严重不匹配等问题突出，检验走过场、把关不严，违规出具检验结论问题突出。对各市执法工作中普遍存在的出港检查走过场、对不服从指令渔船不实施处罚等问题，没有有效解决；对渔船设计、修造单位技术条件评价把关不严、监管缺失；对船用产品证书发放把关不严。

## **8.省农业农村厅**

统筹渔业发展和安全不力，全省连续两年发生渔业船舶重大

---

[51] 《大连市海洋与渔业行政执法队内部“三定”规定》（大渔执党发〔2021〕7号）渔港执法大队：负责全市渔业港口、港口环境治理等行政执法工作的业务指导和监督。

《大连市海洋与渔业行政执法队内部“三定”规定》（大海渔执党发〔2023〕12号）渔港执法大队：负责全市渔港、渔船、船员和渔港港务等执法工作；……负责全市渔业船舶适航性状况执法检查的监督指导，……。

事故，较大事故数量居高不下，长期位居全国前列，连续两年被国务院安委办约谈。未按国家要求从省级层面推动建立“船籍港与靠泊港共管机制”，异地作业渔船“两不管”的问题突出。对“渔船实际经营人与登记所有人不符”“渔船无法正常转籍”等情况，未采取有效措施强化管理；对渔业执法工作长期、普遍存在的执法质效不高、船舶检验把关不严、非法违法行为查处不力等问题督促指导不够；推动解决木改钢、减船转产、信息化建设、从业人员培训等提升本质安全水平的工作不力。组织指导全省渔业船舶事故调查不深入，根源性问题、主观层面问题挖掘不够，防范措施针对性不强，同类事故反复发生。

### （三）属地党委政府

#### 1.小庄子镇

10月17日接到绥中县《关于做好大风大浪天气渔业安全防范工作的通知》<sup>[52]</sup>后，未将召回指令传达到渔船包保人，预警召回指令传导在基层断链。未按照《绥中县海洋渔业船舶“三级”包保责任制工作方案》<sup>[53]</sup>要求，细化分解包保职责，明确责任到人；《海洋渔业镇村干部包保工作责任书》<sup>[54]</sup>镇包保责任人、村包保责任人、船主姓名均为代签，包保责任人不了解包保工作职

[52] 《关于做好大风、大浪天气渔业安全防范工作的通知》二是迅速将预警信息传递到各渔港、渔民、渔船、养殖企业，明确防风预警信息措施和指令要求，确保不漏一港、不漏一船、不漏一人；渤海、渤海海峡，10月17日13时前，主机功率44.1千瓦及以下渔船择港避风，停止海上养殖生产，人员上岸，港内渔船禁止离港，10月17日15时前，所有渔船择港避风。

[53] 《绥中县海洋渔业船舶“三级”包保责任制工作方案》四、1.各乡镇、村要明确包保人的包保责任。……

[54] 《绥中县海洋渔业船舶“三级”包保责任制工作方案》（二）乡镇级包保主要职责：与包保渔船船东（船长）签订安全责任承诺书；动态掌握所包保渔船信息，了解所包保渔船的安全生产情况，及时上报渔船异动情况及安全隐患，督促渔民参加安全和培训，宣传渔业安全生产法规。通过微信群、电话等方式推送天气预警、禁渔期规定等信息。

责，包保工作责任书形同虚设；对渔船包保人落实包保职责情况未进行督导检查，不掌握包保人实际履职情况；对包保渔船拒不执行召回指令、拒不执行船籍港休渔制度等违法违规行为，未反馈至县级渔业主管部门调查处理。未落实转港渔船安全管理责任，未督促包保渔船严格执行船籍港休渔制度。

## 2. 绥中县

统筹渔业发展和安全不力。未按照《辽宁省海洋渔业船舶“三级”包保责任制工作方案》要求<sup>[55]</sup>，安排人员协助副县级干部履行渔船包保职责。在省工作方案印发 17 个月后才制定县级工作方案，相关内容与省工作方案要求不符。成立的海洋渔业安全领导小组职责分工缺失，对县海洋渔业部门和各乡镇督导力度不够，对县海洋渔业部门存在的未落实船籍港属地化监管责任、未按规定进行适航性检查、休渔期违规批准渔船离港、执法检查“宽松软虚”等突出问题失察；对“三级”包保责任制未能有效运转、渔船召而回等等问题失察。推进海洋渔业安全生产治本攻坚三年行动重点工作任务进展缓慢，专项整治行动质效低，渔船本质安

---

[55] 《关于印发辽宁省海洋渔业船舶“三级”包保责任制工作方案的通知》（辽农领办〔2024〕17号）（二）县级渔业主管部门及其执法机构要分别安排至少一名人员，乡（镇、街道）党委、政府要至少安排一名机关、事业单位人员，分别协助承担包保任务的副县级干部、乡级干部开展渔船包保工作。若协助包保人员发生变化，由派出单位及时补充调整。县级渔业主管部门及其执法机构协助包保工作的人员、乡（镇、街道）机关、事业单位协助包保工作的人员以及负责渔船包保工作的村（社区）干部，负责具体实施包保区域内的渔船包保工作，逐级向上级包保人员报告工作中存在问题，对于解决困难的问题，由副县级包保干部报县（市、区）党委、政府统筹协调解决；全面掌握包保渔船基本情况和包保渔船交易情况等，建立渔船信息台账，做好信息收集，定期组织检查包保渔船《安全执法检查清单》落实情况；对北斗信号异常或具有违法倾向性、苗头性的渔船，立即核查、召回；极端天气、防台防汛、禁渔禁航等预警信息发布后，调度包保渔船就近避风、回港以及禁渔禁航指令执行情况，每隔 4 小时统计汇总一次渔船应急处置情况，直至所包保渔船全部应急处置到位；开展渔业安全生产和涉外渔业宣传教育，及时传达渔船安全及管理有关要求。对包保渔船拒不执行召回指令、拒不执行船籍港休渔制度等违法违规行为，以及存在安全隐患的外省籍渔船拒不执行停航整顿指令的，逐级反馈至县级渔业主管部门调查处理。

全水平未得到有效提升。吸取事故教训不深刻，对事故暴露出的渔船不适航、船员不适任及超员、进出港管理混乱、转港渔船船籍港属地化管理责任不落实等共性问题，未制定落实针对性的工作措施，渔业安全事故责任追究制度未落实，同类事故反复发生。

### **3.旅顺口区**

统筹渔业发展和安全不力。未有效督促海洋渔业部门依法履行安全监管职责，对区海洋发展部门履行靠泊港管理职责不细不实等问题失察。对近年来渔船事故暴露出的进出港未报告、缺少职务船员等问题汲取教训不深刻，渔港渔船安全专项整治工作不到位，未能有效解决渔港渔船安全管理长期存在的突出问题。

### **4.葫芦岛市**

统筹渔业发展和安全不力。未按照要求制定本地区渔船“三级”包保责任制工作方案，明确牵头、督导部门，细化责任分工。未将“三级”包保责任制落实纳入党委政府督查重点内容，对绥中县及市海洋与渔业部门责任不落实的问题失察。未能解决市县两级渔业执法人员数量不足、业务素质参差不齐的问题；未有效督促海洋渔业管理部门和县区依法履行安全监管职责，对专项整治质效低、执法“宽松软虚”等问题失察，对不履行职责的部门及人员责任追究缺失。“木改钢”推进缓慢，提升渔船本质化安全水平缺少有效的制度措施。未深刻吸取事故教训，渔船不适航、船员不适任及超员、进出港管理混乱、转港渔船船籍港属地化管理责任不落实等共性问题多次出现，同类事故反复发生。

## 四、对有关责任人员及责任单位的处理建议

### （一）建议移送司法机关处理人员

#### 1.因在事故中死亡不予追究责任人员

荆友平，事故船船长，未按规定履行船长安全职责<sup>[56]</sup>，未按规定办理渔业船舶进出港报告，未按规定配备职务船员转港、出港作业；超过核定载员人数配备船员；在已知气象预警信息和召回指令的情况下，未按要求及时择港避风；对事故发生负有责任，因在事故中死亡，不予追究刑事责任。

#### 2.已被司法机关采取强制措施人员

罗忠久，事故船实际经营人，未按规定履行船东安全职责<sup>[57]</sup>，严格落实渔业船舶全员安全生产责任制，明确岗位职责分工；未按规定配备职务船员；未组织开展渔业船舶安全隐患自查自纠；在事故船未完成修理情况下采取不正当手段获得《质量证明书》，

---

[56] 农业农村部渔业渔政管理局《渔业船舶船东船长安全责任清单（试行）》二、渔业船舶船长安全责任：渔业船舶的船长是渔业安全生产的直接责任人，承担以下安全责任：1.渔船每次出海前开展风险隐患自查，如实填写《渔船出海前安全隐患自查指导项目》并存档备查。2.确保消防、救生、防污染、安全通信导航、船位监测等设备正常运行。3.按规定办理渔业船舶进出港报告。4.确保船员遵守值班制度，加强瞭望，正确显示号灯号型，严禁疲劳驾驶、无人值守。5.正确配载渔获物和渔具，保持船舶稳性。6.不得超员、超载、超航区航行、停泊、作业及非法载客。7.及时关注并掌握气象信息，正确应对极端恶劣天气、海况、险情等突发事件。8.组织开展日常训练、应急演练。9.发生重大险情或安全事故以及人员死亡或失踪时，立即向船东以及渔业渔政等部门报告，尽力救助船舶和人员。10.服从船籍港和靠泊港所在地人民政府及其有关部门的调度指挥。

[57] 农业农村部渔业渔政管理局《渔业船舶船东船长安全责任清单（试行）》一、渔业船舶船东安全责任：渔业船舶船东(渔业船舶的船舶所有人或经营人)是渔业安全生产的第一责任人，承担以下安全责任：

1.依照安全生产法律制度严格落实渔业船舶全员安全生产责任制，明确岗位职责分工，确保责任到人。2.保障渔业船舶安全生产所必须的资金、物资、技术、人员投入。3.确保渔业船舶持有齐全合法有效的渔业船舶证书、文件，按规定配员，并确保船证、人证相符。4.按规定配备消防、救生、防污染、安全通信导航、船位监测等设备，确保设备有效可用并及时更新。5.定期组织开展全员安全教育和培训，制定并实施应急预案，提高安全意识和生产技能。6.组织开展渔业船舶安全隐患自查自纠，不得擅自改变渔业船舶结构和作业类型，按规定申请渔业船舶检验。7.实施编组生产，及时掌握渔业船舶动态。8.不得指使、强令船长和船员违规违章、冒险作业。9.实名投保渔业安全生产责任保险及其他相关保险。10.发生重大险情或安全事故时，立即组织抢救并及时向渔业渔政等部门报告，服从救助指挥，配合事故调查，做好善后工作。

通过 2025 年渔船换证检验；在已知大风预警信息情况下，未督促船长及时择港避风，指使船长舍近求远返回八岔沟渔港更换渔网。对事故发生负有责任，已被公安机关采取强制措施。

## （二）对有关公职人员的处理建议

对于在事故调查过程中发现的属地党委政府及有关部门的公职人员履职方面的问题线索及相关材料，建议移交纪委监委审查调查组依法依规处理。

## （三）行政处罚建议

### 1.孟宪中（船舶登记所有人）

其明知自身不参与船舶经营管理，仍接受“代持”成为登记所有人，违反船舶所有权登记相关规定，同时违反《渔业捕捞许可管理规定》第三十二条第二款，建议根据《中华人民共和国渔业法实施细则》第三十三条，予以行政处罚。

## （四）其他处理意见

1.对调查中发现的绥中县二河口新村渔港违规出具《木制海洋渔业船舶质量证明书》，大连华砚船舶设计公司超范围承揽设计业务<sup>[58]</sup>、人员挂靠现象严重，盖州市九垄地街道办事处明洋机械加工厂不具备法人资格<sup>[59]</sup>、交付安装使用前未及时向船舶检验

---

[58] 2024 年 8 月 23 日，辽宁省农业农村厅公布辽宁省渔业船舶设计单位技术条件评价结果，该公司为丁级，可承担设计船长不超过 30 米且单机功率不超过 295 千瓦的渔业船舶。

[59] 《船用产品检验规则》1.5.3 船用产品申请方应具有法人资格，遵守法律、行政法规和本规则的规定，及时向船舶检验机构申请船用产品检验。船用产品设计、制造单位应具备相应生产、检测资源及完善的质量管理体系条件，如实向船舶检验机构提供真实、完整的图纸或文件资料、图纸及资料的合法性声明等信息，并对其设计和制造的产品质量负责。

机构申请船用产品检验、后补船用产品证书等违法违规线索，建议移交省海洋与渔业行政执法总队依法依规另案处理。

2.建议绥中县委、县政府分别向葫芦岛市委、市政府作出深刻检查。

3.建议旅顺口区政府向大连市政府作出深刻检查。

4.建议葫芦岛市政府、省农业农村厅向省政府作出深刻检查。

5.对发现的其他违法违规线索，移交有关部门另案处理。

## **五、事故主要教训**

### **（一）人民至上生命至上理念树得不牢**

习近平总书记对安全生产工作多次作出重要指示批示，强调坚持人民至上、生命至上，以“时时放心不下”的责任感，抓实抓细工作落实，盯紧苗头隐患，全面排查风险，坚决防范遏制重特大事故发生。我省近年来针对渔业船舶事故多发问题也开展了相关整治工作，然而从事故暴露出的问题看，整治质量和效果未达预期，问题隐患仍然大量存在，连续两年发生重大事故，较大事故多发势头没有到有效遏制，暴露出属地党委政府、有关部门和生产经营主体汲取事故教训不深刻，安全发展理念树得不牢，防范化解重大安全风险的意识不强、能力不足，有关问题隐患没有得到根本解决，重大事故没有得到有效遏制。

### **（二）船东船长安全生产意识淡薄**

船东船长是渔业安全生产的第一责任人、直接责任人，其安

全意识淡薄、漠视法律法规是事故发生的根源所在。本起事故中，船东船长在多次、多渠道接收到预警和召回指令后，仍心存侥幸，以“未收到船籍港指令”为借口拒不按时返港，甚至为更换渔网舍近求远择港返航，一系列危险操作直接将渔船及全体船员置于致命险境，最终因错误决策导致事故发生。此外，事故船还存在超员、长期缺少关键职务船员、弄虚作假逃避监管等严重违法行为，反映出船东将经济利益置于安全之上，主体责任悬空。

### （三）行业监管存在漏洞盲区

进出港检查是监管部门打击违法违规、化解风险、整治隐患的关键环节，把关不严会直接放任风险隐患演变为事故。目前，异地作业渔船共管机制没有有效建立，船籍港存在“管不到、不愿管”的问题，靠泊港则存在“管不了、不想管”的现象，两地监管责任界定模糊、联动协作机制不畅，形成“两不管”的监管盲区。此外，“靠港吃港、靠船吃船、利益勾连”情况普遍，渔业领域“微腐败”问题严重影响渔业安全监管责任落实。本起事故中，船籍港驻港机构未按规定开展适航性检查即违规出具合格清单，靠泊港驻港工作站检查“走过场”，仅简单核对证书、“数人头”，对超员、缺少职务船员、持假证等重大隐患视而不见。进出港报告制度设计存在漏洞，在离港检查结束后、渔船出港前，船员可随意调换却无人监管，职务船员配备、人证相符等核心安全管理要求被轻易规避。渔业部门对“召而不回”等普遍违规现象未及时采取严厉措施，执法震慑力不足，部分渔船经营主体形成“召可不回、

违规不罚”的错误判断，对气象灾害预警信息、召回指令置若罔闻、拒不执行。这一问题不仅使风险防控措施失效，更严重损害了政府公信力。

#### （四）当地政府属地责任落实不力

基层履职效能与包保责任制执行成效直接决定安全监管的落地质量，两者缺位均会导致安全责任链条断裂。本起事故中，县级部门发布气象预警信息和召回指令后，镇政府相关人员未及时查阅、未部署传达，在靠港截止时间 5 个小时后才仓促联系事故船，导致预警召回指令严重滞后；同时，镇政府未细化包保岗位职责、未明确应急信息传递责任人，使包保责任制沦为“纸面责任”。更值得警惕的是，绥中县滞后 17 个月才印发包保工作方案，既未开展基层培训指导，也未深入检查落实情况，导致制度执行出现“中梗阻”。县级层面推动滞后、指导缺位，乡镇责任划分不细，对责任落实情况不跟踪、不核实、不督导，本应层层负责，却层层失守。

#### （五）事故教训汲取不深刻

以往事故调查存在“就事论事”的浅层化问题，调查报告过度侧重天气等客观因素，未能深挖事故根源，渔船本质安全问题较少提及，淡化甚至回避监管责任落实、制度体系漏洞等主观核心原因；反思总结流于形式，制定的整改措施针对性不强、浮于表面，部分事故调查报告甚至没有提出整改措施，难以实现标本兼治。对船东船长、实际经营人等处罚力度偏轻，对相关监管人员

的追责问责力度不足，未形成“事故必追责、追责必从严”的震慑效应。从近年事故统计数据来看，同类问题反复出现、同类事故反复发生，事故教训未能转化为从根本上消除事故隐患、从根本上解决问题的扎实成效。

## 六、事故防范整改措施建议

### （一）拧紧责任链条，夯实安全管理根基

各沿海市党委政府和各级渔业行政主管部门要严格落实安全生产“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”和“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”责任。省级渔业行政主管部门要注重制度设计和机制建设，重点破解法规标准制定、异地作业渔船监管执法、跨部门协同等系统性难题，对市县两级落实省委、省政府关于渔业安全工作部署情况开展精准督导帮扶。市县两级党委政府要深入研判本地区渔业安全风险，制定有针对性管控措施，建立主要领导牵头、定期调度、挂牌督战的工作机制，将渔业安全履职情况纳入绩效考核与督查重点，对执行滞后、落实不力的单位和个人开展严肃约谈问责，确保属地领导和部门监管责任落到实处；压实渔船县、乡、村三级包保责任制，严防乡镇“中梗阻”和村“最后一公里”失守。组织开展船东船长及船员全员安全培训和警示教育，将经营主体责任落实情况纳入渔船信用评价体系，与补贴发放、专项捕捞资格等权益挂钩，综合运用法律、行政、经济等手段，压实船东船长及实际经营人责任；对主体责任不落实导致事故的，依法从严从重追

究其法律责任。

## （二）建立共管机制，形成安全监管合力

省级渔业行政主管部门要结合实际尽快推动建立我省船籍港与靠泊港共管机制，明确两地监管责任边界，健全信息共享、联合执法等协同机制，督促异地作业渔船严格遵守靠泊港管理规定及避险指令，形成监管合力。沿海各市要压实渔港包保责任，开展包保落实情况专项督导检查，形成包保责任闭环管理；开展渔政执法人员政策法规、专业知识全覆盖培训，提升隐患排查能力与监管执法规范化水平；推动市县级渔政行政执法力量逐步下沉至渔港一线，保障监管力量足额配备、履职到位。驻港监管机构（含船籍港、靠泊港）及渔业执法部门要严格履行进出港管控职责，全流程闭环监管，在重点渔船出港前须登船逐项核验进出港报告信息、船员资格证书、渔船适航状态、编组作业落实情况等关键要素，重点排查超员、职务船员配备不足等重大事故隐患，严格落实“不检查不出港、不安全不出海”刚性管理要求。完善进出港报告及检查相关制度，运用电子围栏、视频监控等技术手段锁定检查后出海作业船员信息，杜绝船员违规调换现象。

## （三）完善响应机制，强化监测预警召回

健全省、市、县三级渔业安全应急指挥体系，完善预警响应全链条工作机制，明确各级部门应急响应职责。配齐值守人员及必要设施设备，严格执行领导带班和 24 小时值班制度，实时监控渔船船位动态、编组作业情况、通导设备离线报警等关键信息，

重点抽查“黑色四小时”及事故高发海域渔船值班值守情况。完善应急预案并定期演练，确保紧急情况处置及时、规范。加强渔业、气象、自然资源等部门联合会商，提升预警精度；健全预警信息传递与应急召回机制，制定分级分类分区域应对措施，通过应急指挥中心、渔船包保人等多渠道将预警信息精准推送至港、至船、至人；遇恶劣天气，属地政府第一时间组织避风召回，包保干部立即到港值守督导。对拒不执行避风、撤离等安全指令的，依法采取强制措施并予以严惩，树立监管权威。

#### （四）坚持问题导向，深化渔船专项整治

沿海各市要深入总结分析近年来渔业船舶事故教训，聚焦暴露出的突出问题，紧盯重大风险隐患，深入开展海洋渔船安全生产专项整治，动态更新“一船一册”台账，做到底数清、情况明。对于核定乘员 10 人及以上、违法违规情节严重或为大中型老旧渔船的，纳入重点管理名单；对于达到规定限制使用船龄的老旧渔船，加大检验频次并开展专项安全评估，若评估不达标一律禁止出海。提升隐患排查整改针对性，特别要将异地挂靠、长期脱管、老旧渔船、擅自改造船舶列为重点，实施分级分类管控，紧盯突出问题严打严治，确保隐患真消除、问题不反弹；要组织相关部门对县（市、区）隐患问题整改情况进行常态化实地复核检查，对核查结果实行签字背书备案制度。省级渔业行政主管部门要组织相关单位对各市复核检查、县（市、区）整改情况进行“飞行检查”，对发现的问题立即督促整改。

### （五）严肃追责问责，发挥警示惩戒作用

省级渔业行政主管部门要牵头规范全省渔业船舶事故调查工作，把握调查方向，明确调查重点，坚决杜绝“就事论事”“避重就轻”等问题。严格开展事故责任追究，既要严肃追究船东船长、实际经营人主体责任，更要严查监管人员失职渎职行为，对较大及以上渔业船舶生产安全事故，依法依规对属地党委政府负责人进行追责问责，形成“事故必追责、追责必从严”的强大震慑效应。健全渔业行政执法与刑事司法衔接机制，对涉嫌危险作业、重大责任事故、伪造证件等犯罪的，坚决移送司法机关追究刑事责任。将事故教训纳入各地安全生产培训核心内容，强化全员安全生产红线意识，筑牢思想防线；开展事故防范和整改措施落实“回头看”，对整改不力、问题未解决、责任追究不到位的，约谈属地党政主要负责同志，必要时启动提级督办，保障追责问责成效转化为整改实效。强化风腐同查同治，深挖事故背后腐败根源，对相关人员履职情况开展“全链条”调查，坚决惩治群众身边的“蝇贪蚁腐”。

### （六）聚焦本质安全，推动实现长治久安

各级渔业行政主管部门要牵头梳理、制修订渔业安全生产相关的地方性法规、规章和标准规范，提高违法违规行为处罚标准，推动建立基于风险的差异化监管机制、渔业安全生产责任保险制度、从业人员安全信用评价体系等长效机制，全面提升渔业安全生产治理体系和治理能力现代化水平。沿海各市要严格落实渔船

更新改造和减船转产工作方案，全面完成“老旧小木”渔船改造任务，同步升级改造渔船通导、救生、消防等关键设施设备，加强渔船设计、修造、检验等环节监管，提升渔船本质安全水平；对还未能改造的“老旧小木”渔船，要全面开展稳性试验，评估安全性能，坚决禁止稳性不足、抗风力差的高风险渔船出海作业。积极推进智慧渔港建设，运用信息化、智能化技术手段强化现场监管。加强渔业船员培训机构管理，提升培训质量；常态化开展船东船长船员安全航行、应急处置等实操技能精准培训，定期组织安全技能比武及应急演练，提升船员安全素质。积极推进渔船渔港组织化管理，提升安全管理质效。