

国内水路运输管理条例

释义

顾问：安建（国务院法制办公室副主任）

高宏峰（交通运输部副部长）

徐祖远（交通运输部副部长）

主编：赵晓光（国务院法制办公室工交商事法制司司长）

何建中（交通运输部党组成员、政策法规司司长）

宋德星（交通运输部水运局局长）



国内水路运输管理条例

释 义

顾问：安建（国务院法制办公室副主任）

高宏峰（交通运输部副部长）

徐祖远（交通运输部副部长）

主编：赵晓光（国务院法制办公室工商事法制司司长）

何建中（交通运输部党组成员、政策法规司司长）

宋德星（交通运输部水运局局长）



1124342

人民交通出版社

1478182-84



内 容 提 要

本书针对《国内水路运输管理条例》(以下简称《条例》)的条文,从诠释含义、普及知识、介绍历史沿革及现状情况、阐述政策背景及立法本意等角度,对《条例》中总则、水路运输经营者、水路运输经营活动、水路运输辅助业务、法律责任、附则六章所有条款进行了全面解读,对《条例》的立法精髓、内涵进行了深入阐释。本书由直接参与《条例》起草和审核工作的人员编写和审稿,因此不失为一部宣传、学习、理解、掌握、执行《条例》的较权威读物。

本书可供地方各级人民政府、各级交通运输主管部门及有关部门、水路运输管理机构、水路运输从业者和相关科研教学单位、社会各界人士学习和使用。

图书在版编目(CIP)数据

国内水路运输管理条例释义 / 赵晓光,何建中,宋德星主编. —北京:人民交通出版社,2012.10

ISBN 978-7-114-10145-8

I. ①国… II. ①赵… ②何… ③宋… III. ①水路运输管理—条例—法律解释—中国 IV. ①D922.296.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第245795号

Guonei Shuilu Yunshu Guanli Tiaoli Shiyi

书 名: 国内水路运输管理条例释义

著 作 者: 赵晓光 何建中 宋德星

责任编辑: 张征宇 韩亚楠

出版发行: 人民交通出版社

地 址: (100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街3号

网 址: <http://www.ccpres.com.cn>

销售电话: (010)59757969,59757973

总 经 销: 人民交通出版社发行部

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京鑫正大印刷有限公司

开 本: 720×960 1/16

印 张: 15.5

字 数: 187千

版 次: 2012年10月 第1版

印 次: 2012年10月 第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-114-10145-8

定 价: 48.00元

(有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)

《国内水路运输管理条例释义》 编写委员会

- 顾问：**安建(国务院法制办公室副主任)
高宏峰(交通运输部副部长)
徐祖远(交通运输部副部长)
- 主编：**赵晓光(国务院法制办公室工交商事法制司司长)
何建中(交通运输部党组成员、政策法规司司长)
宋德星(交通运输部水运局局长)
- 副主编：**马森述(国务院法制办公室工交商事法制司副司长)
柯林春(交通运输部政策法规司副司长)
魏东(交通运输部政策法规司副司长)
智广路(交通运输部水运局副局长)
- 统稿：**黄克清(交通运输部管理干部学院副院长)
张林江(国家行政学院教授)
张雅萍(交通运输部政策法规司条法处处长)
- 编写人员：**梅秀兵 樊春丽 马存增 郑红 马琳
罗德麟 杨华雄 翁笑冰 周亮 杨海兵
李雪莲 张同戎 张立峰 张迎涛 李振斌

加强法制建设和管理创新 推进水路运输科学发展

(代序)

近日,温家宝总理签署国务院令,发布了《国内水路运输管理条例》(以下简称《条例》),自2013年1月1日起施行。《条例》的颁布实施,是我国交通运输法制建设的重要成果,对于推动水路运输科学发展,进一步开创我国现代交通运输发展新局面,具有重大现实和长远意义。

我国水运资源丰富,水路运输具有运能大、占地少、能耗低、污染小等特点,一直是客货运输的一种极为重要的方式,在我国综合交通运输体系中具有举足轻重的地位和作用。在相同运距运量情况下,水运能源消耗比公路、铁路等都有40%以上的降低。改革开放以来,我国水路运输业取得了长足发展,特别是近10年来,水路货物运输持续稳定发展,年平均增长率均保持在10%以上,对促进流域经济协调发展发挥了重要作用。2011年,全国完成水路货运量42亿吨、货物周转量7.5万亿吨公里,其中仅内河运输就完成货运量21亿吨、货物周转量6565亿吨公里。长江干线已成为世界上运量最大、运输最繁忙的通航河流,货运量是密西西比河的2倍、莱茵河的3倍。与此同时,也要看到,我国水路运输还存在运输能力不足、增长方式粗放、运输市场经营不规范等问题,难以有效适应经济社会发展和人民群众生产生活的需要。

《条例》的颁布实施,有利于加快国内水路运输建设的步伐,充分发挥水运优势和潜力,促进水路运输结构调整,推进技术进步和节能减排,进一步提升水运发展的质量和现代化水平。《条例》的颁布实施,也有利于加强水路运输依法管理,进一步规范水路运输经营行为,加快形成统一规范、竞争有序的水路运输市场,保障国内水路运输安全,更好地为旅客、货主提供安全、便捷、优质、经济的服务。《条例》的颁布实施,充分体现了党中央、国务院对水运事业的高度重视和关心支持,是我国交通运输工作进一步走向法制化、科学化的重要标志。

《条例》共六章四十六条,主要有以下六个方面的亮点。**第一**,更加突出促进水运业结构调整和转型升级。比如,《条例》规定,国家运用经济技术政策等措施,支持和鼓励水路运输经营者实行规模化、集约化经营,促进水路运输行业结构调整;国家支持和鼓励水路运输经营者采用先进适用的水路运输设备和技术,采取资金补贴等措施,引导并鼓励经营者按照新的船型技术标准对在用船舶进行更新或改造。**第二**,更加突出加强行业监管。比如,《条例》要求行业主管部门加强市场分析、宏观调控、从严执法等手段,维护水运市场健康发展。**第三**,更加突出加强安全生产。比如,《条例》对水路运输企业和船舶管理企业配备相应的海务、机务管理人员、高级船员以及有健全的安全管理制度等方面都作出了明确规定。而且,为保障水路运输安全,可以在特定的旅客班轮运输和散装液体危险货物运输航线、水域暂停新增运力许可。**第四**,更加突出提高服务质量。比如,《条例》要求经营者坚持“依法经营、诚实守信”原则,建立经营者诚信管理制度,依法依约提供安全、便捷、优质的服务,保障旅客、货主的合法权益。**第五**,更加突出规范和减少行政审批。比如,《条例》精简规范了水运行政审批事项,船舶代理、水路旅客运输代理、水路货物运输代理等3项业务不再进行经营审批,同时细化了设立

水路运输企业和船舶管理企业的许可条件,明确规定了审批程序和审批时效。**第六**,更加突出企业依法履行社会责任。比如,《条例》规定,当出现关系国计民生的紧急运输需求或发生突发事件时,应当优先运输需要紧急运输的人员、物资。

当前,受国内外经济环境的影响,水路运输行业发展面临着严峻复杂的形势。《条例》的颁布实施,是国内水运业依法发展科学发展的重要契机,各有关方面要认真落实《条例》的各项规定,形成推进水运业攻坚克难、加快发展的强大合力。要加大《条例》学习宣传的力度,在全社会进一步营造关心、支持水路运输事业发展的良好氛围。各级管理部门要认真履行职责,根据《条例》规定抓紧制定具体办法或实施方案,加强协调配合,切实做好行业监管、市场规范、服务提升等各项工作,推动水运事业健康平稳发展。水路运输经营者要依法规范经营,公平有序竞争,加快规模化、集约化发展,加快推进水路运输行业结构调整和转型升级,更好地服务国家经济社会发展。

《条例》的颁布实施,为我国水路运输依法发展、科学发展提供了坚强保障,成为我国交通运输工作与时俱进的新起点。我们要在以胡锦涛同志为总书记的党中央的坚强领导下,坚定信心、开拓进取、扎实工作,不断提高交通运输公共服务水平,为保障经济社会平稳较快发展和人民群众安全便捷出行作出积极贡献!

交通运输部部长 

二〇一二年十月

目 录

第一章 总则	1
第二章 水路运输经营者	21
第三章 水路运输经营活动	68
第四章 水路运输辅助业务	98
第五章 法律责任	126
第六章 附则	163
附录	169
附录 1 国内水路运输管理条例	169
附录 2 中华人民共和国行政处罚法	179
附录 3 中华人民共和国行政复议法	191
附录 4 中华人民共和国行政许可法	202
附录 5 中华人民共和国行政强制法	220
后记	236

第一章 总 则

【本章提要】本章共有五条，条文虽然不多，但却是统揽全篇、贯穿和决定整个条例基本导向的纲领性条文，是整个条例制度构建的思想基础。第一条规定了立法目的，第二条规定了适用范围，第三条规定了国家对水路运输市场的基本政策，第四条规定了水路运输管理体制，第五条规定了国家对水路运输市场的基本管理要求。

第一条 为了规范国内水路运输经营行为，维护国内水路运输市场秩序，保障国内水路运输安全，促进国内水路运输业健康发展，制定本条例。

【释义】本条规定了《国内水路运输管理条例》（下文简称《条例》）的立法目的。

立法目的，是制定《条例》的根本出发点和想要达到的目标。根据本条规定，制定本条例有四个主要目的：

一、规范国内水路运输经营行为，维护国内水路运输市场秩序

水路运输业务包括旅客运输、普通货物运输、危险品运输等，船舶管理、船舶代理、旅客运输代理、货物运输代理等水路运

输辅助业务。规范水路运输市场经营主体的经营行为,维护旅客、货主的合法权益,建立良好的水路运输市场秩序已成为政府监管国内水路运输市场的根本目标,也是国内水路运输业健康、良好发展的根本保证。改革开放以来,随着国民经济的迅速发展,国内水路运输业也得到了蓬勃发展,国内水路运输市场经营主体数量日益增加,截至2012年6月,经营国内水路运输的航运企业6866家,其中经营沿海运输的企业2249家,内河运输企业4617家。国内水路运输服务企业6595家,其中船舶代理企业3177家,客货运代理企业3012家,船舶管理企业406家。内河个体运输经营者29550户。

国内水路运输船舶运力快速增长,截至2011年底,全国拥有沿海及内河运输船舶合计17.67万艘(14560.46万载重吨),船舶艘数仅为1997年的67%,但载重吨位约是1997年的5.4倍。其中,内河运输船舶16.58万艘(8779.99万载重吨),单船平均载重吨位为529吨,是1997年的6.8倍;沿海船舶1.09万艘(5780.47万载重吨),单船平均载重吨位约为5302吨,是1997年的5.8倍。

市场经济是法治经济,正常的市场经济秩序,需要靠法律规范来建立和维护。《条例》在规范国内水路运输经营者的经营行为方面作出了若干规定。设立了专章(第二章 水路运输经营者)对国内水路运输经营者在依法取得许可的经营范围内经营、保证船舶适航,禁止超载运输,按照有关规定、质量标准及合同约定为旅客和货物提供良好服务并保证旅客和货物运输安全,遵守有关危险货物运输的规定,履行班轮运输经营者的相关义务,依法优先运送处置突发事件所需物资和设备,重点保障紧急、重要的军事运输和关系国计民生的紧急运输等方面,对水路运输经营者的经营行为作了规范。

二、保障国内水路运输安全

安全发展是经济发展和社会进步的前提。安全生产事关人民群众生命财产安全,事关改革开放、经济发展和社会稳定大局,事关党和政府的形象和声誉。随着经济发展和社会进步,全社会对安全生产的期待不断提高,这要求各地区、各部门、各单位必须始终把安全生产摆在经济社会发展重中之重的位置,自觉坚持科学发展、安全发展,把安全真正作为发展的前提,使经济社会发展切实建立在安全保障能力不断增强、劳动者生命安全和身体健康得到切实保障的基础之上,确保人民群众平安幸福地享有经济发展和社会进步的成果。

保障国内水路运输安全发展是新时期水运行业持续稳定发展的第一要求。随着经济社会和水运事业的快速发展,水路运输越来越繁忙,通航环境越来越复杂,加之近年来气候环境变化,极端天气频发,对做好水路运输安全工作提出了新的更高要求,保障安全的责任和任务越来越重。船舶数量的增加和船舶大型化趋势也增加了水路运输安全管理的难度和复杂度。截至2011年底,全国拥有水上运输船舶平均载重吨位1 186.35载重吨,比上年末增长17.3%;载客量100.84万客位,比上年末增长0.5%;集装箱箱位147.52万TEU,比上年末增长11.4%。必须更加清醒地认识国内水路运输安全形势,更加自觉地增强安全责任感,更加科学地把握国内水路运输安全发展规律,采取有力措施强化安全综合治理,落实安全生产责任制,从源头开始,加强全过程安全监管,保障国内水路运输安全发展。

《条例》将安全管理要求贯穿始终。如在申请水路运输业务经营和申请船舶管理业务经营许可时,将具备健全的安全管理制度作为许可条件之一;“水路运输经营者”一章中,对水路运输经营者在确保船舶适航、保证旅客运输以及危险货物运输安全方面重点作了规定;“法律责任”一章中,对水路运输经营者未按

规定配备船员或者未履行船舶适航义务以及超载运输、违规运输危险货物行为都将依法进行处罚。

三、促进国内水路运输业健康发展

水运是国民经济重要的基础性和服务性行业,是我国综合运输体系的重要组成部分。我国内河水运资源丰富,改革开放以来,我国内河水运建设与发展取得了显著成绩,长江干线已成为世界上运量最大、运输最繁忙的通航河流,对促进流域经济协调发展发挥了重要作用。国内沿海运输业发展也取得了长足进步。2011年,国内水路运输完成货运量达36.2亿吨,货运周转量达26068亿吨公里,在综合运输体系中所占比重分别从1987年的7.7%和13.0%,提高到2011年的9.8%和16.4%。国内水路运输完成客运量2.46亿人次,客运周转量74.53亿人公里。

水路运输具有运能大、占地少、能耗小、污染轻、成本低等优势,是一种节约能源、保护环境的运输方式,对节能减排具有突出贡献,科学发展观更加提升了水运的地位和作用。当前,我国经济社会的快速发展与土地、能源等资源紧缺之间的矛盾日益突出,承受的环境压力也越来越大。因此,充分发挥水运在减少土地占用、降低能源消耗、加强环境保护等方面的重要作用,促进国内水路运输业健康发展是更好地服务国民经济快速发展和建设环境友好型、资源节约型社会的重大举措。

促进国内水路运输业健康发展是本《条例》的根本宗旨。本《条例》设立的市场准入制度,水路运输经营者需具备相应条件通过主管机关审批方可经营;宏观调控制度赋予主管机关可以在国内水路运输市场机制本身调节失灵时给予一定的行政和技术手段干预市场,引导其有序健康发展;规范经营者经营行为条款等。这些制度都是为了促进国内水路运输业健康发展。

第二条 经营国内水路运输以及水路运输辅助业务,应当遵守本条例。

本条例所称国内水路运输(以下简称水路运输),是指始发港、挂靠港和目的港均在中华人民共和国管辖的通航水域内的经营性旅客运输和货物运输。

本条例所称水路运输辅助业务,是指直接为水路运输提供服务的船舶管理、船舶代理、水路旅客运输代理和水路货物运输代理等经营活动。

【释义】本条规定了《条例》的适用范围以及有关用语的含义。

一、适用范围

法律的适用范围,也称法律适用的效力范围,包括法律的空间效力范围、时间效力范围和对象效力范围、行为效力范围,也就是法律何地、何时、对何人何事具有约束力。

(一)空间效力范围与时间效力范围

空间效力范围,是指法律生效的空间范围。一般来说,各国都是依据维护国家主权和领土完整及国家统一的原则,确定法律的空间效力范围。通常而言,一个主权国家的法律适用其全部领土及主权管辖的其他范围。由于空间效力范围具有一定的普遍性,通常适用于本国境内,法律中都不加以规定,只有在需要作出特别规定时才加以规定。《条例》第二条第一款规定:“经营国内水路运输以及水路运输辅助业务活动,应当遵守本条例。”这里虽然没有明确“在中华人民共和国境内”生效,但这是不言而喻的。根据香港、澳门基本法附件三中列明的延伸至香港、澳门生效的全国性法律外,《条例》对香港、澳门特别行政区不适用。

时间效力范围,是指法律生效的时间范围,包括生效时间、失效时间以及是否具有溯及力。《条例》第四十六条对《条例》的生效时间作了规定,即“本条例自2013年1月1日起施行”,未对失效时间以及是否具有溯及力作出规定。法律溯及力是指法律规范对其生效之前的行为和事件是否适用或者是否具有约束力。法律不溯及既往是一项重要的法律原则,除非有特殊情况,现代法治国家都不承认法律溯及既往。我国的法律一般是没有溯及力的。《条例》施行前,行政机关应当做好有关准备工作,有立法权的机关应当通过法定程序清理、修改、废止与《条例》相抵触的行政法规、地方性法规、部门规章和地方政府规章。清理、修改、废止与《条例》不一致的行政措施,完善行政强制的实施程序,做好学习、宣传和培训工作。

(二)调整对象与适用范围

《条例》主要调整的对象理所当然是水路运输活动。根据《条例》第二条的规定,《条例》调整对象可以从三个方面理解:一是从《条例》规范的活动类型看,《条例》调整对象是包括国内水路运输以及水路运输辅助业务;二是从《条例》规范的活动范围看,《条例》调整对象是包括国内水路运输经营者以及水路运输辅助业务经营者的设立和国内水路运输以及水路运输辅助业务活动;三是从《条例》规范的主体看,《条例》调整对象主要是负责水路运输管理的部门、国内水路运输经营者和水路运输辅助业务经营者。

二、有关用语含义

(一)国内水路运输的含义

根据本条第二款的规定,国内水路运输有下几个方面的含义:

1. 始发港、挂靠港和目的港都在中国管辖的通航水域内。

这一规定主要是为了排除挂靠港或者目的港在中国管辖的

水域之外的运输。如一些邮轮运输,始发港和目的港都在我国国内港口,但航线途中挂靠了日本、韩国等国家的港口,此种水路运输不属于国内水路运输的范畴。又如国际货运班轮或者国际邮轮在国内多点挂靠时,其中的国内段运输仍然是国际运输,并非国内运输。

2. 经营性。

纳入本《条例》调整的国内水路运输业务,是指为社会提供服务,并产生费用结算的水路运输,不包括非经营性国内水路运输业务。非经营性水路运输,无论是私人游艇还是自货自运,都只是为自身生产、生活需求而使用船舶,并非为社会提供公共服务,故本《条例》不作调整。

3. 主要是指水路旅客运输和货物运输。

本《条例》根据运输对象的不同,将国内水路运输分为旅客运输和货物运输。

水路旅客运输,是指用船舶经水路将旅客从一港口运至另一港口的行为。载运旅客的船舶从一港口起运经水路回至原地点的行为视为水路旅客运输。

水路货物运输,是指用船舶经水路将货物从一港口运至另一港口的行为。

水路货物运输,又分为普通货物运输、散装液体危险货物运输等。

(二)水路运输辅助业务的含义

本《条例》调整的国内水路运输辅助业务包括船舶管理、船舶代理、水路旅客运输代理和水路货物运输代理等。即将船舶管理业和原水路运输服务业的内容全部纳入,统称为水路运输辅助业务。

船舶管理,是指船舶管理经营人根据约定,为船舶所有人或者船舶承租人、船舶经营人提供海务、机务等管理服务。

船舶代理,是指船舶代理机构接受船舶所有人、船舶经营

人、承租人的委托,在授权范围内代表委托人办理与在港船舶有关的业务、提供有关服务的代理行为。

水路旅客运输代理和水路货物运输代理,是指代理人接受旅客或者托运人、收货人的委托,在授权范围内代表委托人办理有关客运、货运业务、提供有关服务的代理行为。

水路运输辅助业务是伴随着水路运输业的发展而衍生出来的,主要为国内水路运输提供辅助性服务的相关业务。水路运输业经过几十年的蓬勃快速发展,相关辅助业的种类和规模也得到了发展和壮大。当前,船舶管理、船舶代理、水路旅客运输代理和水路货物运输代理等水路运输辅助业已经成为水路运输业不可分割的组成部分,为推动水路运输业的快速发展发挥了巨大作用。其健康发展与否直接影响水路运输业能否稳定和健康发展。对水路运输辅助业务进行规范和管理,也成为水运管理业务的重要组成部分。交通部^①先后发布了《中华人民共和国水路运输服务业管理规定》(交通部令1998年第6号)、《国内船舶管理业规定》(交通部令2001年第3号)对相关活动进行规范和管理。

除传统运输辅助业务外,近年来,船舶交易、航运经纪等业务形态在航运界兴起,这些新兴业务是适应国内水路运输市场的发展需求应运而生,是现代水路运输辅助业务的代表,虽然没有列明,但包括在水路运输辅助业务之中。交通运输部及地方交通运输主管部门在不同层面制定了相关规范性文件对这些新兴业务进行调整。考虑到对这些新兴业务的管理制度尚不成熟,不宜在水路运输行业做统一规定,故《条例》暂不做调整。但是,随着这些业务的发展,管理经验的不断总结,交通运输部可以根据《条例》对这些业务作出具体的管理规定(第三十二条)。

注:①交通部现已更名为交通运输部,后同。

第三条 国家鼓励和保护水路运输市场的公平竞争,禁止垄断和不正当竞争行为。

国家运用经济、技术政策等措施,支持和鼓励水路运输经营者实行规模化、集约化经营,促进水路运输行业结构调整;支持和鼓励水路运输经营者采用先进适用的水路运输设备和技术,保障运输安全,促进节约能源,减少污染物排放。

国家保护水路运输经营者、旅客和货主的合法权益。

【释义】本条是关于国家有关公平竞争、保障安全、节约能源和环境保护的政策规定,目的是促进国内水路运输行业的健康、长远发展。

一、国家关于水路运输市场的基本竞争政策

国家禁止垄断和不正当竞争行为,鼓励和保护水路运输市场的公平竞争行为。1993年,为保障社会主义市场经济健康发展,鼓励和保护公平竞争,制止不正当竞争行为,保护经营者和消费者的合法权益,中华人民共和国主席令第六十八号公布了《中华人民共和国反不正当竞争法》,同年12月1日起施行。2007年,为了预防和制止垄断行为,保护市场公平竞争,提高经济运行效率,维护消费者利益和社会公共利益,促进社会主义市场经济健康发展,中华人民共和国主席令第十号公布了《中华人民共和国反垄断法》,于2008年8月1日起实施。这两部法律对不正当竞争和垄断行为进行了界定并规定了严厉的处罚措施。我国仍处在社会主义市场经济初级阶段,一些形形色色的垄断和限制竞争行为不仅损害企业和消费者的利益,而且阻碍国家经济和技术的发展。国内水路运输业要想健康发展,必须禁止不正当竞争行为和垄断行为。只有创造公平竞争的环境,才能保障水路运输业健康稳定可持续的发展。