



长江航政史

(江苏部分)

长江航运史编写委员会

长江航政史

(江苏部分)

主 编 王曾博

副主编 吴克彪

长

会

责任编辑 卢其昌

封面设计 苏贻明

责任校对 罗哲嗣

长江航政史

(江苏部分)

主 编 王曾博

副主编 吴克彪

长江航运史编写委员会编

湖北省通山县印刷厂印刷

850×1168毫米 开本1/32 8.5印张 字数 210千字

印数：1—1100册 1993年12月第一次印刷

内部发行

内 容 提 要

《长江航政史》（江苏部分）是长江航政史的一个部分。详细地叙述了长江江苏段水上安全监督管理的形成、建设和发展的过程，反映了中华儿女管理航运安全的智慧和能力，讴歌了航政人员反对外来侵略和维护航政主权的光辉业绩。中华人民共和国成立后，长江江苏段航政管理工作适应日新月异的航运业发展要求，为其创造良好的水上安全秩序作出了巨大的贡献。资料翔实，内容丰富，历史正反方面的重大事件，均有细致的记述，可资借鉴。

长江航运史编写委员会

主 任	马志义					
副 主 任	唐国英	顾永怀	邵可诚	张永泰	荣作垣	
委 员	(以姓氏笔划为序)					
	王一定	王吉荪	田恒生	孙靖亚	李本可	
	李冬青	陈建国	陈宣丁	陈思本	邹恢庆	
	周 华	张先才	张后铨	张锡璞	庞永元	
	罗光琪	国都君	钟幼鹏	贺理富	高 鹏	
	郭士光	袁英茂	袁爱萍	黄振亚	黄耀荣	
	鞠殿海					
顾 问	刘惠农	陶 琦	贺崇升	张 明	解荏民	
	张绍震					
总 编	马志义					
副 总 编	黄振亚	张后铨	陈建国	许 可	江天凤	
	罗传栋					

前 言

长江航政史（江苏部分），是根据交通部和中国航海学会的统一部署，在长江航运史编委会、长江航政管理局（现长江港航监督局）编史办及南京航政分局（现南京长江港航监督局）的具体组织和领导下进行编写的。

本书是按照编年体例，以长江江苏段航政为主要内容，对航运安全监督管理，从远古迄至现代的演变和发展过程及其规律进行了探索和研究，力求详今略古，既体现总体脉络上的纵深感，又反映航政自身在各个不同时期发展的个性和特色，是一部尝试性的水上安全监督管理专著。

在长江航政史（江苏部分）的编写过程中，承蒙中国第二历史档案馆和江苏、浙江、安徽、上海等省市23家档案馆、图书馆、博物馆及上海、南京、镇江、蚌埠港务局等17家的档案部门与编史办的大力支持，为本书提供了大量的史料；长江航运史编辑室、长江航政局编史办以及本局一些老领导和有关部门对史稿作了具体指导和热情帮助；省市有关专家和学者王能伟、顾奎章、蔡致中、王茂榕等，对初稿进行了评审，提出了许多宝贵意见。在此一并致谢。

由于我们编写水平所限，错误及不当之处，在所难免，敬请读者批评指正。

编 者

长江航运史丛书已出版书目

长江航运史（古代部分）	人民交通出版社
长江航运史（近代部分）	人民交通出版社
招商局史	人民交通出版社
民生公司史	人民交通出版社
长江油运史	武汉出版社
武汉长江轮船公司史	人民交通出版社
芜湖长江轮船公司史	长江航运史编委会
重庆港史	人民交通出版社
涪陵港史	武汉出版社
万县港史	武汉出版社
宜昌港史	武汉出版社
枝城港史	中国文史出版社
沙市港史	武汉出版社
城陵矶港史	中国文史出版社
黄石港史	中国文史出版社
武穴港史	中国文史出版社
九江港史	人民交通出版社
安庆港史	武汉出版社
池州港史	武汉出版社
铜陵港史	武汉出版社
芜湖港史	武汉出版社
南京港史	人民交通出版社
镇江港史	人民交通出版社

高港港史
江阴港史
南通港史
长江航道史
长江上游航道史
长江中游航道史
长江下游航道史
川江航道整治史
宜昌船厂史
红光港机厂史
青山船厂史
江东船厂史
金陵船厂史
川江航运公安史
长江航运卫生史料
马鞍山港史
长江航政史（江苏部分）

武汉出版社
武汉出版社
人民交通出版社
人民交通出版社
武汉出版社
长江航运史编委会
武汉出版社
中国文史出版社
武汉出版社
长江航运史编委会
中国文史出版社
武汉出版社
长江航运史编委会
长江航运史编委会
中国文史出版社
长江航运史编委会

目 录

概述	1
第一章 长江江苏段航政的形成和初步发展	
(远古——1840年)	7
第一节 长江江苏段航政的萌发	8
一 长江下游先民的航运活动	8
二 早期航政的萌发	9
第二节 长江江苏段航政的形成	12
一 航政立法与造船质量检验	12
二 水运职官的设置	17
三 对海舶的管理	19
第三节 长江江苏段航政的初步发展	23
一 江海漕运对长江江苏段航政的促进	23
二 航政管理进一步加强	24
三 兼理航政的管理机构	30
四 长江口岸市舶司的兴废	32
第四节 清代前期长江江苏段航运和航政持续发展	34
一 漕运的兴衰和商货运输的发展	34
二 漕运海事的处理	35
三 税关兼理航政事务	36
四 津渡管理与护航救生事业	38
第二章 列强操纵长江江苏段航政	
(1840年——1927年)	44

第一节	长江江苏段航权的丧失	44
一	上海开埠和航权的丧失	44
二	列强假手航政庇护外轮与压制华轮	48
第二节	海关控制长江江苏段航政	52
一	江海关理船厅包揽航政管理	52
二	镇江关税务司把持航政和发放船舶专照	56
三	金陵关理船厅独理南京港口航政事务	58
第三节	打上半殖民地半封建烙印的航政规章	60
一	适应外轮需要的航政规章	60
二	南京港《搭客规条》的制订	64
第四节	太平军在长江江苏段的航政管理	65
一	军事性质的航政机构	65
二	对中外船舶的航政管理	66
第三章	收回部分航政权后的长江江苏段航政	
	(1928年—1949年)	70
第一节	收回部分航政权后的航政艰难施行	70
一	收回部分航政权的经过	70
二	航政机构的设立	72
三	船舶检丈、登记等航政工作开展维艰	76
四	“新大明”轮沉没及其它海事	79
第二节	江苏段航政在抗战初期的作用	80
一	协助江阴沉船封锁航道	80
二	组织江苏段轮运业转移	81
第三节	日军管制江苏段航政和战后航政的恢复	83
一	日军管制江苏段航政	83
二	航权的收回和维护	84
三	战后航政管理的恢复	87
第四节	战后航政管理工作的开展	90

一	清理日伪船舶及归还航商产业·····	90
二	船舶检丈登记和船员考试·····	92
三	监督航业和确定航线及定价·····	97
四	港口整顿和维护码头秩序·····	101
五	处理海损事故·····	103
六	开展淮河航政管理工作·····	104
第四章	建立社会主义航政管理体制	
	(1949年——1965年)·····	108
第一节	人民解放军对旧航政的接管和沿用 ·····	108
一	军管南京、镇江两航政处·····	108
二	对旧航政管理制度的暂时沿用·····	109
第二节	新的航政机构及规章制度的建立 ·····	119
一	建立新的航政机构·····	113
二	航政组织分由港航机构管理·····	115
三	建立“港务监督”·····	117
四	长江与地方航政的初步分工·····	118
第三节	航政管理工作的全面开展 ·····	120
一	适应港区特点 制定航政规章·····	120
二	船舶检验和船员考试·····	123
三	港区水上秩序整治及海事处理·····	124
四	船舶进出港口的签证·····	127
五	维护南京长江大桥水上施工安全·····	128
第五章	长江江苏段航政在曲折中前进	
	(1966年——1976年)·····	130
第一节	长江干线航政机构形成统一 ·····	130
一	筹建统一的长江干线航政机构·····	130
二	建立两级管理体制·····	132
三	长江干支流航政的分工·····	134

第二节	“文化大革命”对航政工作的冲击·····	137
一	机构瘫痪 人员分散·····	137
二	航政管理规章遭到破坏·····	139
第三节	航政管理工作艰难开展·····	139
一	航政管理工作开展的重重阻力·····	139
二	宣传航政法规和分段治理水上秩序·····	141
三	配合开展船检工作·····	143
四	海轮首航进江和福南水道开放·····	143
五	大桥、渔区的重点维护·····	145
第四节	航政管理关系的理顺·····	147
一	重新理顺隶属关系和调整组织·····	147
二	统一管理规章的制订和实施·····	150
第六章	长江江苏段航政的振兴和发展 (1977年—1982年)·····	157
第一节	开办船舶引航业务·····	158
一	船舶引航业务的始建·····	158
二	聘用和培养引航员·····	162
第二节	航政机构的充实与新建·····	164
一	处、站和科室力量的充实·····	164
二	对外监督管理机构的新建·····	165
第三节	完善管理制度与初定涉外规章·····	168
一	航政规章的恢复和完善·····	168
二	远洋船舶管理规定的初定·····	171
第四节	航政管理工作的加强和发展·····	173
一	加强船舶航行管理·····	173
二	严格船员考试和发证·····	177
三	船舶检验的整顿和趋向规范·····	179
四	对重点区域的重点管理·····	181

五	防止船舶污染和经济制裁违章船舶·····	184
六	及时处理海事·····	187
七	联合宣传检查水上安全·····	188
第七章	长江江苏段航政在对外轮开放中迅速发展	
	(1983年——1986年)·····	191
第一节	对外轮的监督管理·····	191
一	对外轮监督管理的准备·····	191
二	第一艘进江外轮“日本商人”号监管成功·····	193
三	对外轮监管办法的形成和实施·····	194
四	正确处理涉外事件 维护国家尊严·····	198
第二节	引航工作的进一步完善·····	200
一	扩大引航员队伍·····	200
二	进一步完善引航管理制度·····	203
三	及时安全引领船舶进江入港·····	204
第三节	适应港口开放 健全航政机构·····	207
一	充实领导班子和加强对外机构·····	207
二	进一步健全处、站和科室组织·····	208
第四节	根据辖区特点 实施航政管理·····	209
一	完善船舶航行、停泊管理措施·····	209
二	船检工作的发展和单立机构·····	211
三	船员考试制度日趋完善·····	213
四	监管船舶排污及危险品装卸·····	215
五	对薄弱环节的重点管理·····	218
六	研究海损事故 探求管理规律·····	224
第五节	提高航政管理能力·····	229
一	发展和培训航政管理队伍·····	229
二	航政管理设施增加·····	231
结束语	·····	234

附录:	236
1. 长江江苏段航政大事记	236
2. 长江江苏段航政历任领导一览表	256

概 述

长江江苏段，属于长江下游河段。它从安徽流入江苏，滚滚东去，经上海注入东海。在江苏省境内的长江总长约450公里，江宽、水深、流缓，是天然的优良航道。境内长江支流，纵横南北，组成脉络通贯的水运网络，终年通航，万吨级海轮可以直达南京。

长江江苏段，以江南地区优越的自然条件为依托，中上游物产丰富，经济腹地广阔，水运事业历来发达，船舶数量多，航行密度大。1983年以来，南通、张家港、南京、镇江四港相继对外开放，船舶种类繁多，相互干扰，影响安全航行的因素增加，为维护航行秩序，保证船舶航行的安全，加强航政建设是发展国民经济的重要一环。

我国航政管理，源远流长。1957年安徽寿县出土的“鄂君启节”，就说明早在公元前323年（楚怀王六年），长江上就有政府对商业航运管理的规定。“鄂君启节”是楚怀王颁给鄂地封君的行船特许证明，规定了以鄂城（今湖北鄂城）为起点的长江中下游行船航线、货物装载的限制、免税办法以及沿途停泊管理等事项。这是至今所见的，我国最早的航运安全管理的记载。由于行船航线循江东下，经安徽、江苏，行至扬州入邗沟，抵终点淮安，因而可以说，长江江苏段从这时起，航政管理始见端倪。

随着航运事业的发展，在长江水域管理航运活动的职官和机构逐渐建立和加强，特别是秦汉以后各朝代漕粮的征集扩及到长江流域。为了水上航行的安全，航道的疏浚，闸坝的建筑，以及船舶的建造就需要由国家设置水运职官专司其事。秦汉设置的

“都水长、丞”、“都水使者”等官，标志航政管理作为航运管理的重要组成部分而出现了。到了唐代，大规模漕运开始，唐王朝对漕运事业十分重视，对漕运管理创设了一套较完整的制度，还制定了一些简明的内河水陆交通运输有关法规。航政管理，作为国家权力监督船舶航行和港口水域的安全，已具备了法律权威。

宋元以迄明清，长江江苏段商品经济发展，商业航运发达。政府对航船的安全，对航道秩序的维护，大抵在唐律的基础上，制定出各项航政措施，由地方官吏及各地税关实施管理，逐步形成了长江江苏段近代航政管理的雏形。

鸦片战争以后，1842年，清朝政府被迫签订了《南京条约》，除割地、赔款、开埠、减税等外，沿海、内河及内港航权相继丧失，外国列强并假手海关直接操纵中国航运、航政、港口、引水、海事行政以及航道疏浚等，长江江苏段的航政管理权遂落入帝国主义之手，成为庇护外国航业和压抑中国民族航运业的工具。凡是船舶进出港口、船舶领取牌照、船舶丈量、船舶检验，船员、引水人员考试管理等，都由海关总税务司公布规章制度，命令各关外籍税务司及理船厅执行，中国政府既没有公布政策性的法令，也没有建立专管航政的机关。

1927年，国民政府成立后，尽管收回了部分航政权，建立了航政管理机构，但因外国列强不甘心放弃特权，阻碍重重，所实施的船舶检丈、登记等部分航政管理亦举步维艰，难期实效。抗战期间，西方列强废除了强加于中国的不平等条约。抗战胜利后，虽收回了航政权，但国民党统治区的海关大权仍掌握在美、英等外国人之手，航政部门在困难的条件下，还是尽力作了一定的工作，建立了航政管理秩序，有利于航政建设。中华人民共和国成立后，人民真正收回了沿海和内河的航政管理权，长江江苏段也建立了自己的水上安全监督管理。解放初期，长江航运体制效苏联，航政管理由港务局或航运企业领导，各项安全管理工

作收到了一定的效果。在南京长江大桥建造过程中，航政工作对水上施工及航行安全的维护起到了保障作用。1965年，国家建立集中统一的长江航政体系。在长江江苏段航政管理体制、管理制度、各项具体管理工作开始发展时，受到“文革”的干扰和破坏，航政工作处于徘徊。但由于党的正确路线和广大航政员工的抵制，排除干扰，努力工作，使航政管理工作在重重阻力中有所前进。突出地表现在，安全维护海轮首航和进江直抵港口，为对大型船舶监督管理积累了经验。1976年，动乱岁月结束以后，经过拨乱反正，航政管理在国民经济恢复和发展中才走向正轨，航政体制关系的理顺，管理规章制度的恢复和日渐完善，各项管理工作按照规范化要求全面实施，对航运安全起到了一定的监督管理作用。1983年，南通、张家港作为长江首批对外轮开放的港口，长江江苏段航政进入了对内对外安全监督管理的新的时期。

长江江苏段航政工作，是在交通部长江航政管理局领导下，由南京航政分局及其所属的镇江、高港、江阴、张家港、南通、浏河6个航政处分段管理。由于南京、镇江、张家港、南通4个港口对外国籍船舶开放，同时对内经济搞活，城乡物资交流频繁，乡镇船舶数量增多，以致长江下游的船舶流量猛增。以位于长江和京杭运河交汇点的镇江尹公洲水道为例，1986年初，日平均流量达1460艘，最高日流量超过2000艘，流量中有大量乡镇船舶，船不适航，证照不全，加上其他因素，造成长江江苏段航行秩序混乱。国务院和交通部极为重视，为了防止和减少事故的发生，多次召开会议并做出了加强交通安全工作的决定，为水上交通安全奠定了基础。特别从1978年党的十一届三中全会确定“改革开放”政策后，航政工作更出现了光明的前景。

首先，建立和健全了航政法规。在改革开放年代中，对长江江苏段的水上交通安全管理，在贯彻执行《中华人民共和国内河交通安全管理条例》、《中华人民共和国对外国籍船舶管理规