

港航工程法规

肖太陶 主编

齐东海 主审

大连海事大学出版社

港航工程法规

肖太陶 主编
齐东海 主审

大连海事大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

港航工程法规/肖太陶主编. —大连:大连海事大学出版社,1998.9
ISBN 7-5632-1054-7

I. 港… I. 肖… III. 水路运输-经济管理-法规-中国-汇编
IV. D922.296

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 23228 号

大连海事大学出版社出版

(大连市凌水桥 邮政编码 116026 电话 4684394)

大连海事大学印刷厂印刷 大连海事大学出版社发行

1998 年 10 月第 1 版 1998 年 10 月第 1 次印刷

开本:787×1092 1/16 印张:10.75

字数:268 千 印数:0001~2000

责任编辑:张 娴 封面设计:王 艳

责任校对:方 闲 版式设计:王瑞国

定价:15.50 元

内容提要

本书是为港口、航道、治河工程等专业的学生编写的较为专业的法律法规教材。

本书扼要介绍了港口管理、航道行政管理、航道养护费征稽管理、港航工程施工招标投标、港航工程合同管理、港航工程质量管理、港航工程建设监理、港航管理行政处罚、港航行政诉讼、港航工程纠纷中的经济仲裁、经济诉讼等方面的法律法规。

本书的目的,是想使学生在修完《法律基础》课以后,结合专业特点,进一步掌握有关港航工程法律法规的总体情况,掌握有关法律法规的特点,培养知法守法的意识,懂得如何运用法律法规为工程实践服务,学会用法律法规维护企业和自己的正当权益。

本书在编写时注意到实用性、针对性和通俗易懂。

前 言

本书是受全国港航教学指导委员会委托,为港口工程专业和航道工程专业的学生编写的教材,是交通部高等学校“九五”教材规划项目。本书的目标,是想使学生在修完《法律基础》课以后,结合专业特点,进一步掌握有关港航工程法律法规的总体情况,掌握有关法律法规的特点,培养知法守法的意识,懂得如何运用法律法规为工程实践服务,学会用法律法规维护企业 and 自己的正当权益。我们选择了与港航工程专业学生就业岗位关系程度比较高、实用性比较强的法律法规,作了概括的介绍。港口工程与航道工程具体情况不完全相同,不同专业或专门化的学生可以有所选择、有所侧重。

参加本书编写的有肖太陶、谢跃峰、陈一梅副教授和卢爱华、蔡晓霞讲师。肖太陶编写了第一章、第七章第四节、第八章;谢跃峰编写了第二章、第六章、第七章第一、二、三节;陈一梅编写了第三章、第四章、第五章;卢爱华编写了第九章、第十三章;蔡晓霞编写了第十章、第十一章、第十二章。全书的编写组织、编写大纲制定、统稿定稿等工作由肖太陶负责。

大连理工大学齐东海教授是本书主审。他详细审阅了书稿,提出了具体的修改意见。根据他的意见,我们对书稿作了全面的修改。本书在准备和编写过程中,还得到了朱大同、蒋宗燕教授和周福田、胡焱副教授的热情关心和支持。教务处许华、马晓莲老师为书稿的计算机处理提供了热情的帮助。在此一并表示我们衷心的感谢!

港航工程法规本身并不构成严格的学科体系,涉及的法规相当散杂,又无现成样本可照,虽然我们做了很大努力,仍可能会有错误或不当之处。我们欢迎读者的批评和专家的指正。

编 者

1998年2月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第二章 港口管理的法律规定	(5)
第一节 港口管理概述	(5)
第二节 港口行政管理法律法规	(6)
第三节 港口管理内容	(8)
第三章 航道行政管理法律制度	(15)
第一节 航道行政管理概述	(15)
第二节 航道行政管理法律制度	(17)
第三节 航道行政管理法律关系	(18)
第四节 航道规划和建设法律法规	(21)
第五节 航道维护和航道保护法律法规	(23)
第六节 案例分析	(28)
第四章 航道养护费征稽管理法规	(31)
第一节 航道养护费的概念、种类、性质、特征	(31)
第二节 航道养护费征稽管理的原则和内容	(36)
第三节 航道养护费征稽管理程序	(40)
第四节 案例分析	(46)
第五章 港航工程施工招标投标法律法规	(48)
第一节 概述	(48)
第二节 港航工程招标形式和方式	(49)
第三节 港航工程项目招投标应具备的条件和发包范围	(50)
第四节 港航工程建设施工招标投标程序	(51)
第五节 国际招投标	(57)
第六章 港航工程合同管理法律法规	(63)
第一节 工程合同管理概述	(63)
第二节 工程可行性研究合同	(66)
第三节 工程勘察设计合同	(67)
第四节 施工阶段合同管理	(70)
第五节 索赔与反索赔	(78)
第七章 港航工程质量监督管理标准与法规	(82)
第一节 概论	(82)
第二节 港口工程质量法规	(83)
第三节 航道工程质量法规	(86)
第四节 港航工程质量的监督管理	(88)
第八章 港航工程建设监理法律制度	(92)

第一节	概述	(92)
第二节	《土木工程施工合同文件》的组成	(93)
第三节	业主、承包人的权利和义务及监理工程师的职责	(94)
第四节	施工准备阶段的监理工作	(96)
第五节	质量监控的法规	(96)
第六节	进度监控的法规	(99)
第七节	费用监控的法规	(100)
第九章	港航管理行政处罚规定	(102)
第一节	总述	(102)
第二节	行政处罚的主体、管辖和适用	(104)
第三节	行政处罚的决定程序	(108)
第四节	行政处罚的执行	(112)
第五节	港航管理行政处罚文书	(115)
第十章	港航行政诉讼	(119)
第一节	概述	(119)
第二节	行政诉讼受案范围和管辖	(120)
第三节	行政诉讼中的证据	(123)
第四节	行政诉讼的程序	(124)
第十一章	港航工程纠纷中的经济仲裁	(129)
第一节	仲裁概述	(129)
第二节	仲裁机构	(129)
第三节	仲裁协议	(130)
第四节	仲裁程序	(131)
第五节	仲裁裁决的撤销	(133)
第六节	仲裁裁决的执行	(133)
第十二章	港航工程中的经济诉讼	(135)
第一节	经济诉讼受案范围和管辖	(135)
第二节	经济诉讼参加人	(136)
第三节	经济诉讼证据	(140)
第四节	执行程序	(142)
第五节	涉外民事诉讼程序的特别规定	(145)
第十三章	其他重要相关法律法规简介	(147)
第一节	水法	(147)
第二节	水上交通安全法律法规	(150)
第三节	水路运输管理法律法规	(153)
第四节	土地管理法	(157)
第五节	环境保护法	(159)
第六节	税法	(162)
主要参考文献		(164)

第一章 绪 论

一、港航工程法规的概念

港航工程法规是以港航工程建设行为为主要调整对象,为规范港航工程建设行为而制定的法律法规的总称。港航工程主要是指港口航道建筑物的规划、设计、施工和管理,不包括交通运输及运输管理、交通行政及行政管理。但是,考虑到不少同学毕业后有可能进入到交通运输及运输管理、交通行政及行政管理岗位工作,本教材没有依据港航工程法规的严格意义设计体系,而是根据实际的需要选择了有关的内容。本教材包含的法律法规知识,从不同的角度可以作不同的分析:

1. 按渊源形式及效力等级分,有法律、行政法规、部门规章、地方性法规、单行条例、地方规章、国际公约国际惯例等。
2. 按调整的内容划分,有调整交通行政管理法律关系的交通行政法;调整交通设施建设法律关系的交通基本建设法;调整乘客、托运人与运输者、港(站)方法律关系的交通经济法;调整交通安全法律关系的交通安全法等。
3. 按法律法规渊源是否独立来划分,有单行的法律法规和分散在其他部门法中的法律法规。

此外,还可以从内容是否涉外分为国际法和国内法;从交通运输的环节分为港口法、航道法、水路运输法、海上(水上)交通安全法、水法等。

二、港航工程法规的渊源

按照习惯的理解,法的渊源即法律规范的外在形式,它是人们了解法的效力的根据,也是学习和掌握法的体系的指南。港航工程法规的主要表现形式为:

1. 法律(狭义的法律):法律是指全国人大及其常委会制定并通过的法律规范。它包括两种,一种是法律整体与港航工程有关,如《中华人民共和国海上交通安全法》;正在起草中的《中华人民共和国港口法》、《中华人民共和国航道法》,如经全国人大或其常委会通过,也将是整体与港航工程密切相关的法律;另一种是法律中部分内容涉及港航工程关系,例如《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》中有关水资源保护、海洋污染等规定;《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国民事诉讼法》等等,虽不是专为港航行政管理制定的,同样适用于港航行政管理。

2. 行政法规:行政法规是国务院制定或批准的法律规范。国务院已制定或批准了大量的行政法规,其中有不少与我们所讲的港航工程法规有关。例如《中华人民共和国水路运输管理条例》、《中华人民共和国航道管理条例》、《建设工程勘察设计合同条例》、《建筑安装工程承包合同条例》等。

3. 部门规章:部门规章是指国务院各部、委制定的法律规范。国务院各部、委是国家的行业主管机关,根据宪法第90条第2款的规定,各部、委有权根据法律和国务院的行政法规、决定、命令在部门的权限内发布规章。交通部是公路、水路交通的主管部门,其制定的《水路运输管理条例实施细则》、《水路运输违章处罚规定(试行)》、《交通行政处罚程序规定》等均属部门

规章;建设部《关于开展建设监理试点工作的若干意见》、《关于印发〈建设监理试行规定〉的通知》、《工程建设监理单位资质管理试行办法》等,也是部门规章。部门规章是法律法规中数量最大也最为常见的表现形式,它往往是立法的准备,许多法律是在部门规章的基础上总结上升的;它往往又是法律的具体化,国家制定和通过的法律在不同的行业、不同的部门需要各种各样更便于操作更有针对性的细化。

4. 地方性法规:地方性法规是指省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常委会,省、自治区人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市人民代表大会及其常委会,制定和颁布的在本地区产生效力的法律规范。全国各地有数量不等的地方性法规,有些与港航工程法规有关。

5. 自治条例和单行条例:自治条例和单行条例是民族区域自治地方人民代表大会及其常委会,依照当地民族的政治、经济和文化特点制定并颁布的法律规范。根据民族区域自治法的规定,自治区的自治条例和单行条例须报全国人民代表大会常委会批准后生效。在我国一些民族自治地区,有一些有关交通的单行条例。

6. 地方规章:地方规章是指省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府,根据法律和国务院的行政法规制定的在本地区发生效力的法律规范。目前,地方各级人民政府制定了相当数量的地方规章,它们为发展地方事业,解决地域性突出问题,发挥着重要作用。

7. 国际条约和国际惯例:国际条约是国家之间缔结或参加的,对缔约国或参加国具有约束力的明示协议;国际惯例是国际上重复类似的行为并被认为是具有法律约束力的默示协议,即国际习惯。交通业(特别是其中的海上航运业)是国际性很强的行业,因此国际条约和国际惯例是交通法的重要表现形式。我国已参加的国际公约有《国际海上避碰规则公约》、《国际船舶载重线公约》、《政府间海事协商组织公约》等。我国参加国际公约时如有保留条款,则该保留条款不对我国产生约束力。国际惯例原则上各国承认,但有的国家有附加条件,如我国《民法通则》第150条规定:“依本章规定适用国际惯例的,不得违背中华人民共和国的社会公共利益。”

此外,有关的立法解释也是港航工程法规的渊源之一。在没有法律时,党和国家有关方针政策也具有一定的约束力。

三、港航工程法规与交通法律体系的关系

虽然港航工程法规不构成完整的独立的法律体系,但它并不是没有内在联系,也不是四面不靠的。按其内容与作用来说,可以把它看作是交通法的一部分,这样可以帮助我们进一步认识它的性质。

根据交通的构成特点,人们通常把交通分为广义交通和狭义交通。广义的交通,也称为大交通,是指人类利用一定的载运或传播工具,通过一定的线路和站、港、场等枢纽,将货物、旅客或信息进行空间位移的活动,它包括运输业和邮电业。狭义的交通,是指人类利用一定的载运工具(火车、汽车、船舶、飞机、管道),通过一定的线路(铁路、公路、航道、航线)和站、港、场等枢纽,将货物或旅客进行空间位移的活动,它包括铁路、公路、水路、航空、管道五种运输方式。在我国,实际工作中广义的交通由铁道部、交通部、中国民用航空管理局、能源部、邮电部等部、局分别管理,交通部管理公路和水路。港口与航道是水路交通的基础设施,港航工程是由交通部门规划、建设和管理的,所以从工作关系看,把港航工程法规视为交通法的一部分,是顺理成章的,也有助于加强人们对它的研究和认识。

四、港航工程法规概况

新中国建立后,特别是党的十一届三中全会确定了改革开放政策以后,港航事业在党和政府的正确领导和海内外广大人民群众的支持下有了很大的发展,港航立法工作也随之而蓬勃发展,取得了重大成就。主要表现在:

在航道管理方面,主要有国务院1987年6月12日发布的《中华人民共和国航道管理条例》、交通部发布的《中华人民共和国航道管理条例实施细则》、交通部、财政部、国家物价局颁发的《全国内河航道养护费征收和使用办法》及《长江干线航道养护费征收办法》、《船闸管理办法》等。

在水路管理方面,以国务院1987年5月12日发布的《中华人民共和国水路运输管理条例》和交通部1987年9月22日发布的《中华人民共和国水路运输管理条例实施细则》为龙头,包括与之配套的《水路旅客运输规则》、《水路货物运输规则》、《水路货物运输合同实施细则》、《水路运输违章处罚规定(试行)》、《水路运输管理费征收和使用办法》、《水路运输企业全面质量管理办法》等。

在港口管理方面,主要有:国务院1985年10月22日发布的《港口建设费征收办法》及其实施细则、国务院1985年9月30日《关于中外合资建设港口码头优惠待遇的暂行规定》及交通部单独或与有关部委联合发布的《企业专用码头建设和管理暂行办法》、《进出口船舶联合检查通则》、《港口作业事故处理的几项规定》、《港口水上过驳作业暂行办法》、《外贸船舶港口装卸速延工作暂行管理办法》、《港口治安管理规定》、《水运工程施工招标投标管理办法》以及建设部单独或与有关部委联合发布的关于工程建设方面的法规等。

在远洋运输管理方面,主要有:国务院1984年12月10日《关于改革我国国际海洋运输管理工作的通知》、交通部《对从事国际海运船舶公司的暂行管理办法》。此外,我国还参加了《1972年国际集装箱安全公约》、《1974年班轮公会行动守则公约》等国际公约,并与36个国家签订了海运协定。

在交通安全管理方面,以全国人民代表大会常委会1983年9月2日通过的《中华人民共和国海上交通安全法》和国务院1986年12月16日发布的《中华人民共和国内河交通安全管理条例》为基本法,包括与之配套的《中华人民共和国防止船舶污染海域管理条例》、《中华人民共和国对外国籍船舶管理规则》、《关于国际航行船舶行政监督检查和技术监督检查问题的请示》、《中华人民共和国海船登记规则》、《中华人民共和国船舶和海上设施检验条例》、《乡镇船舶管理办法》、《海上交通管理处罚规则》、《内河交通管理处罚规定》等。此外,我国还参加了许多国际公约,如《海上避碰规则》等。

交通部还通过对交通法的清理、汇编及立法解释,大大提高了交通法的明确性、可操作性,使交通立法工作迈上了新台阶。交通系统已初步实现了有法可依,为交通法制奠定了坚实的基础。

五、学习港航工程法规的意义

第一,这是依法治国的需要。什么叫依法治国?我们理解,依法治国就是指在中国共产党的领导下,依照法律对国家和社会各项事务进行管理。这要求各行各业的人们,特别是其中的骨干和从事领导工作的人们,要有法制观念、法律意识。

第二,这是依法治交通的需要。依法治国作为我们今后管理国家的战略方针,落实在我们交通系统,就是要实现依法治交通。依法治交通是依法治国的必然要求,又是依法治国的具体

化。

依法治交通是一项宏大的交通系统工程,它需要具备下列三个基本条件:一是必须建立起完备的交通法体系,这是依法治交通的法制条件。目前我国的交通法体系已基本建立,正朝着完善和完备方向努力。二是交通系统的干部职工必须带头遵守交通法,严格依法办事,这是依法治交通的干部队伍条件。三是全体公民必须具有交通法意识,懂得交通法基本知识并学会运用交通法维护自己的合法权益,这是依法治交通的社会条件。这三个条件中,有两个与我们这里讨论的问题有关。

第三,这是交通管理实践经验的总结。在交通管理历史中,我们有深切的体会,凡不重视依法治交通的时期,交通事业发展就慢,管理水平就差,交通当事人的合法权益就得不到有效保护,交通秩序就混乱。实践告诉我们,要办好交通事业,必须加强法律法规的学习。

第四,这是改革开放的客观要求。四项基本原则是我们的立国之本,改革开放是我们的强国之路。改革开放就要深化经济体制改革。交通行业是国民经济的重要组成部分,但由于历史欠账较多,交通事业的发展还不能满足经济发展的需要,为了尽快扭转交通滞后的局面,必须进行交通体制改革。交通体制的改革,需要稳定有序的交通秩序;交通行业扩大开放,需要按照有关国际公约和国际惯例来办事,需要对各方的利益关系进行新的调整,而这一切都离不开法制建设。

第五,这是培养复合型人才的需要。越来越多的事实表明,社会需要的不是单一的工程技术人才,而是既懂工程又懂经济,既懂工程又懂管理,既懂工程又懂法规的具有立体知识结构的人才。

我们希望,通过这门课程的学习,港航工程专业的同学能进一步树立法的观念,增强法律意识,提高法律素质;能掌握港航工程法律法规的基本情况,了解这些法律法规建立的背景、过程、意义,明白它们在港航工程实践中所起的作用;能懂得有关的法律程序,懂得运用法律法规知识为工程实践服务,用法律约束和规范自己的行为,维护企业和个人的正当权益,敢于同违法行为作斗争。

第二章 港口管理的法律规定

第一节 港口管理概述

一、港口管理的一般概念

(一)港口的作用与任务

港口包括港口水域、码头和陆域设施。港口是各种工程建筑物(水工、房建、铁路、道路、给排水等)和设备所组成的综合体,水工建筑物是这个综合体的主要部分。

港口是交通运输的枢纽,水陆联运的咽喉,是水陆运输工具的衔接点和货物、旅客的集散地。港口具有外贸功能、工业和服务功能,可以促进城市对外开放事业的发展,成为城市发展的杠杆和动力。另外,港口还具有军事等功能。港口对国民经济的发展有着极其重要的作用。

港口的主要任务是:1. 为水上客运作业;2. 组织货源,集合、疏散进出港物资;3. 进行换装作业,将货物从一种运输方式转为另一种运输方式;4. 妥善保管来港物资,确保数量与质量;5. 进行必要简单的加工,如散装货物的过秤、灌包、集装箱的拆装箱等;6. 向船舶提供燃料、物料、淡水及船员生活用品等;7. 供船舶在恶劣的气象条件下停泊,如避风等。

(二)港口的分类

1. 按功能、用途可分为:(1)商港:以一般商船和货物运输为服务对象的港口,也称贸易港。一般均兼运各类货物,设有不同的作业区。(2)渔港:专为渔船服务的港口。(3)工业港:供大型企业输入原材料及输出制成品而设置的港口,我国称为业主码头。(4)军港:专供海军舰船用的港口。(5)避风港:供船舶躲避大风浪和取得少量补给的港口。

2. 按地理位置可分为:(1)海港:位于有掩护的海湾内或位于开敞的海岸上。(2)河口港:位于河流入海口,或河流下游潮区界内的港口。(3)河港:位于河流沿岸,多以内贸为主,停泊河船。(4)运河港:位于运河上。

3. 按港口是否被批准对外开放可以分为:对外开放港口,对外贸易运输港口和内港。

4. 按港口的隶属关系可以分为:中央直属港口和地方所属港口(也称国家港和地方港)。

5. 按在水运系统中的作用可分为:(1)世界性港:常常是指那些在各大洲有庞大货源流动的重要口岸,是物资集散的巨大枢纽,世界各地的货物都汇集于此,大多数国家的船舶均到此停泊。(2)国际性港:这类港口与国外一些港口有业务上的联系,或与同一海域邻近国家的港口有船舶来往。(3)地区港:主要为某一地区的经济活动服务的港口。

(三)港口管理的性质、特征及其内容

从法律性质上讲,港口管理有企业管理的性质,也有行政管理的性质。其行政的管理属性主要表现在以下几个方面:

1. 城市性。港口是港口城市的重要组成部分,城市的市政建设、交通布局、工商和文教的设置等,与港口建设息息相关,港口的这种城市性使港口管理必须是一种行政的管理。

2. 国家性。港口建筑设施是国民经济的基础设施,关系到国家的繁荣兴旺。港口设施是一个建筑群体,包括各种码头、仓库、铁路、公路、管道、船舶、航道、锚地、装卸机械以及辅助生活设施等,均直接关系到国家对外贸易与文化交流,故港口的这种国家性使港口管理是国家的行政管理。

3. 主权性。港口作为国家的口岸具有主权性和权威性。港口的开放,对外进行贸易和通商,涉及国家的主权。港口的这种主权威性使港口管理必须是一种行政管理。

4. 整体长远性。港口规划与布局直接影响到国民经济发展和地区的繁荣,影响到国家的综合交通运输网的建设与发展,是国家国土规划的一部分,关系重大。由此,港口的规划与建设,江河湖海的水域岸线及相应的陆域占用的规划与审批,必须由国家和各级人民政府来统筹进行。港口规划的整体长远性也必然使港口管理是一种行政管理。

此外,港口管理的法规颁布,港区环境保护,危险品监装监卸,航运市场的管理等,均需有港口的管理部门来负责。

二、港口立法概况

港口法是调整港口法律关系的法律规范的总称。港口法律关系是一种综合的法律关系。它有国家对港口的管理与被管理关系,又有港口与船方的横向民事法律关系,还有港口内部营运等法律关系。对外开放的港口还涉及到涉外法律关系。这些法律关系与国家的主权、国家的经济利益、港方和船方的经济利益密切联系。制定港口法律规范,对于维护国家主权,维护国家经济利益,保护当事人合法权益,及时处理港口纠纷,有着极其重要的意义。

建国以来,我国制定了一批港口管理法规和规章。尤其是改革开放20年来,我国港口的行政法规建设进入了一个新的历史时期。一个以国家法律法规为主线,以部门行政规章为基本内容,以地方法规为具体实施细则的港口法律体系,正在逐步建立。在港口建设管理方面,国务院颁布了《中外合资建设码头优惠待遇的暂行规定》,《港口建设费征收办法》,《企业专用码头建设和管理试行办法》,《港口建设工程施工招标暂行办法》,《沿海港口分期建设,分期投产施行办法》,《港口以港养港资金管理暂行办法》等法规规章;在船舶靠离码头管理方面,我国颁布了《进出口船舶联合检查通则》,《船舶进出港口管理办法》,《海港引航工作条例》,《沿海港口信号规定》等等;在港口生产经营方面,《港口水上过驳作业暂行办法》,《港口国际集装箱码头暂行规定》,《沿海港口船舶靠离码头暂行规定》,《港口危险货物管理暂行规则》等法规规章;在港口安全监督管理方面制定颁布了《港口治安管理规定》,《港口消防监督实施办法》等规章。一些省、自治区、直辖市还制定颁布了一些地方性港口管理规定。这些法规规章的颁布实施,为港口基本法的尽早出台打下了良好的基础。

第二节·港口行政管理法律法规

一、概述

港口行政法律关系是指由港口行政法律规范调整的,其主体根据港口行政法规规定享受管理权利和承担被管理义务的,由国家强制力保证其实现的行政管理性质的权利义务关系,其在法律上具有下列特征:

1. 主体的不平等性,即管理者港务局或港务管理部门与被管理者之间是一种命令与服从、指令与执行的关系,没有平等可言。

2. 内容上的强制性,即港口行政法律关系的产生基于港口行政法律规范的直接规定或港口行政管理机关依法单方实施的港口行政法律行为,例如港口费用的征收等。至于被管理的单位或个人的意志则不在考虑范围之内。

3. 权利义务的 non 对偿性,即港口行政法律关系的权利义务非双方当事人自主确定,是非对应、非对偿、非利益归己的。

二、港务局的管理主体地位及其职责

作为港务管理机关的港务局,承担着繁重的行政管理职责。它行使着港口的规划、建设、引航、岸线管理、治安、消防、卫生、检疫、港口文教卫生等管理。目前交通部正在组织起草《中华人民共和国港口法》,试图将港务局的行政管理职责,在该法中进一步予以明确。

三、港口费收管理

港口费收是指港口港务管理部门和装卸、服务企业为进出港口的船舶及其所运货物,提供港区水域、航道、码头(泊位、浮筒、道路、铁路、货场)等港务设施,引领船舶;组织装卸,负责货物堆存保管,代办运输业务以及提供其他各种服务,向船方或货方收取的各项港口费用的总称。

我国的港口收费,按船舶经营的航线性质分为国际航线收费和国内航线收费两大类。航行国际航线的船舶及其所运货物的港口收费,由交通部统一管理,其所制定颁发的《航行国际航线船舶及国外进出口货物港口费用规则》和一些单项收费办法是全国所有外贸运输港口收费的依据。航行国内航线的船舶及其所运货物的港口收费,则按港口分别由各级交通主管部门分工管理。属于交通部直接管理的港口,其收费管理依交通部制定的《港口费收规则》、《长江干线港口费收规则》、《黑龙江港口费收规则》等一些单项收费办法进行。其余沿海、内河港口的港口收费,则由港口所在省(自治区、直辖市)交通主管部门管理,并依地方港口收费规则及办法执行,其收费项目、计费方法及费率水准因地而异,有较大差别。

(一)港口收费项目

按港口费用发生的性质,港口收费的项目有:

1. 港务设施收费

港务设施收费,是港务管理部门为补偿用于维护港区水域、航道、码头(泊位、浮筒)等港务设施的支出而向船方或货方征收的费用,习惯上又称之为“规费”。包括:(1)船舶港务费。船舶进港出港各征收一次,其中船舶按净吨(无净吨按总吨,没有总吨按载重吨)计收,拖轮按马力计收,但依规定免征港口费的船舶不在其列。(2)货物港务费。凡经港口吞吐的货物,按货物的计费吨,分别进口、出口各征收一次,但依规定免征港务费的货物不在其列。(3)停泊费。在港口码头、浮筒停泊的船舶均按船舶净吨(拖轮按马力)征收停泊费。其中国际航线船舶的停泊费征收是无条件的,即绝对地不予免征;而国内航线船舶的征收则为有条件的。

2. 船舶作业收费

船舶作业收费,是港方为船舶进出港区或在港区内移泊、靠离码头或浮筒、打开或关闭货舱提供劳务而向船方收取的费用。其中主要有:(1)航行移泊费。由引航员引航的船舶(包括拖船及拖带船舶)进出港及在港内移泊,按船舶净吨(拖轮按马力计)收。(2)系、解缆费。航行国际航线船舶在港口码头、浮筒靠离或移泊发生系、解缆作业,按系、解缆分别予以收费。航行国内航线船舶不收。(3)开关舱费。由港口工人开关船舶舱口,不分船舶层次和开关次数,分别按卸货、装货舱口数计收。

3. 货物作业收费

货物作业收费,是港口装卸企业为经港口吞吐的货物进行装卸转运,保管作业向货方或船方收取的费用。主要有:(1)货物装卸费;(2)起货机工力费;(3)货物保管费;(4)港口驳运费;(5)驳船取送费;(6)换装包干费。

4. 其他劳务收费

除上述以外的其它各项港口收费,都属于这一类。这类费收内容繁多,其中较为主要的有:(1)船舶代理费;(2)船舶理货费;(3)供油供水费。

对于集装箱的港口收费,在上述一般货物港口收费的基础上,交通部另统一规定了国际航线集装箱港口费收办法和沿海长江国内集装箱费收的计收办法,是集装箱港口费收的管理依据。

(二)港口代征费用

1. 港口建设费。为了加快港口建设的步伐,经国务院批准,从1986年1月1日起,对进出我国主要港口的货物还需征收港口建设费。

2. 长江航道养护费。为加强长江干线航道的管理和养护,保证航道的畅通和航行安全,交通部决定自1983年4月1日起,对进出长江的航行国际航线的船舶征收长江航道养护费;自1987年3月1日起,对在宜宾至浏河口长江干线航道上航行的国内船舶征收长江干线航道养护费。

其他内河航道养护费,按各省、市、自治区交通主管部门的规定征收。

四、港口治安管理

为了加强港口治安管理,维护港口治安秩序,保障港口和旅客生命财产的安全,公安部、交通部于1989年联合发布实施《港口治安管理规定》。该规定共25条,适用于中华人民共和国沿海和内河的客货运输港口。港口治安管理由港口公安机关监督执行。

依《港口治安管理规定》,港口治安管理包括三个方面:1. 港区治安管理;2. 旅客治安管理;3. 船舶治安管理。

五、港口消防监督与管理

为了加强港口消防监督管理,保障港口、船舶运输生产安全,依据中华人民共和国消防条例及其细则,交通部于1988年7月5日颁发了《港口消防监督实施办法》。该办法共7章50条,已于1988年8月1日起施行。其适用范围:1. 中华人民共和国的港口(沿海及内河);2. 在港口水域内航行、停泊、作业的一切中外民用船舶;3. 港口内的一切单位和人员。

港口公安机关应依法设置消防监督机构,配备消防监督员。沿海开放港口和内河重点港口应设立港口公安消防队,负责对港口水域航行、停泊、作业的一切中外民用船舶和港区内的设施、物品发生火灾的扑救;大型油库、危险品仓库、大型物资仓库以及地处偏远、规模较大的厂、站要建立企业专职消防队。港口所属基层生产部门,应在编制内设立相应数量的专职或兼职人员;港口各单位应建立义务消防组织,加强群防群消。

第三节 港口管理内容

一、港口规划和建设的法律法规

(一)港口规划和建设的原则

1. 港口的布局要注意控制港口规模和优化港口结构,体现大中小港口并举的方针。在港口布局时考虑的因素有:(1)国家和地区经济发展的需求状况。由于港口是经济发展的基础性设施,因此可以超前一些。(2)建港的自然条件状况。(3)港口经济腹地的自然状况,如人口、资源情况等。(4)建港资金等。

交通部提出港口建设布局要“大、中、小港口并举,大、中、小泊位并举”,要求既要有重点地建设一批大港口,担负起集疏运的枢纽作用,也要建设一批适应对外开放需要并为大港分流、为地区经济发展服务的中、小型港口。在一个港口内,既要建设深水泊位,也要建设中、小泊位;既要建设专业化泊位,也要建设多用泊位;既要建设货运泊位,也要建设客运泊位,以发挥港口的最大功能。

2. 调动各方面积极性集资建港。建国以后,相当长的一个时期中,我国一直实行单纯由国家投资建港的办法,这是我国港口建设落后,压船压货现象严重的重要原因之一。由于港口建设投资大、周期长,国家财力有限,要加速港口的建设,必须调动各方面积极性。为此,国务院、交通部制定了一系列优惠政策,并用法规、规章加以肯定。80年代以来,我国利用集资建港,加快建港速度,积累了不少成功的经验。

3. 新建和改造相结合。在新建港口的同时,必须对老港、旧港进行扩建和改造,以挖掘内部潜力,提高港口吞吐能力。一般说来,老港口已有了比较成熟的经验和比较多的固定客户,只要投入一定数量的资金就可起到和新建港口同等甚至更大的作用。

对老港口进行扩建和改造的措施主要有:用现代化的高效率的装卸设备取代低效率的老设备、旧设备;扩大库容和堆场面积;将单一功能的码头改造为多用途码头;将通用码头泊位改造为专业泊位;推广集装箱运输等。另外,还可增加过泊措施,开展水上过泊作业等。

4. 创造多种方式的集疏运系统。必须坚持水陆集疏运并举的原则,搞好综合运输网络和规划,搞好各种运输方式的衔接,同时要建好港口港区的道路、铁路、管道及其他设施。

(二)港口建设资金

1. 国家投资

主要是财政拨款和港口建设费,其中港口建设费是国家向进出港口货物的发货人或收货人征收的用于港口建设的专项费用,是根据取之于港口,用之于港口的原则,为港口建设提供稳定的建设资金,依据国务院《港口建设费征收办法》而征收的,由交通部按国家有关规定统一安排使用。

2. 地方政府投资

地方政府投资包括由港口所在地政府投资和港口所在地政府与经济腹地地方政府联合投资。对联合投资建港有关方面一般都订有协议,根据协议经济腹地地方政府投资建港后,对港口泊位、仓库、堆场等享有一定权利。

3. 货主投资

为保证企业对深水运输的需要和改善经营管理,提高经济效益,国家经委、交通部于1984年1月9日发布了《企业专用码头建设和管理试行办法》,以鼓励企业建设专用码头。沿海、沿江、沿河的企业,具备通船条件的,应充分利用水运,积极建设企业专用码头,以满足本企业运输的需要。《试行办法》已于1984年2月1日试行。

4. 中外合资

外国公司、企业和个人(简称外国合营者)在我国境内同中国的公司、企业共同投资兴办合

营企业(简称合营企业)建设港口码头。国务院于1985年9月颁布并实施了《中外合资建设港口码头优惠待遇的暂行规定》,以扩大对外经济合作与技术交流,加速港口码头建设,从而适应我国社会主义建设事业的发展。

《中外合资建设港口码头优惠待遇的暂行规定》根据港口码头建设投资大,建设周期长和资金利润低等实际情况,规定凡外国公司、企业和个人在中国境内同中国的公司、企业共同投资兴办合营企业建设港口码头的,除适用有关合营企业的法律、法规、规章外,在合营期限、纳税、费收标准和兼营项目等方面可享受优惠待遇;港澳等地的公司、企业和个人投资建设码头的,按照《中外合资建设港口码头优惠待遇的暂行规定》办理。

5. 贷款

贷款包括向国内信贷机构贷款和向国外贷款投资建设港口。向国外贷款如上海、天津、广州等港利用世界银行贷款建港,秦皇岛港、石臼港、青岛港利用日元贷款建港。

6. 港口自有资金

港口将港口装卸、运输及第三产业的利润投资建港。

二、港口货物装卸管理

(一)港口的最主要的生产任务是港口货物装卸,按照装卸作业的特点可以分为船舶靠泊装卸(即船舶靠指定的码头泊位进行装卸作业)和水上过泊装卸(即大船靠码头、浮筒、装卸平台,或大船在锚地用驳船或其他从船装卸货物)。装卸过程由一个或一个以上的操作过程所组成。通常有下列几种:(1)船—船;(2)船—车(包括火车与汽车);(3)车—库场;(4)库场—库场;(5)船—库场。

港口管理的法制建设正逐步走向正轨。目前,港口装卸业务的管理主要是依据地方港务局的内部作业章程进行,尚无统一立法可循。但港口水上过泊作业则应依据我国《港口水上过泊作业暂行办法》的规定。经国务院批准于1986年1月11日由国务院办公厅发布并同时生效的《港口水上过泊作业暂行办法》,适用于中华人民共和国境内的一切港口。该办法第二条明确规定,所谓水上过泊作业是指大船靠码头、浮筒、装卸平台,或大船在锚地用驳船或其他从船装卸货物的作业。对货物的装卸,《港口水上过泊作业暂行办法》规定,在船舶到港排队等泊的情况下,港口应当按照“三先三后”的原则(先计划内后计划外、先重点后一般、在相同条件下按船舶到港先后顺序),统一调度,统一指挥,合理安排作业。船方或其代理人 and 货主或其代理人,应当服从港方安排。港口除应利用本港浅水码头和其他设施进行过泊作业外,还应当利用货主码头(企业专用码头)和附近的港口进行过泊作业。

《港口水上过泊作业暂行办法》还明确规定:驳船到非本港经营的码头装卸,驳船经营单位应当和码头经营单位签订合同,逾期不履行合同的,码头经营单位应当收取驳船滞期费。

关于过泊作业的装卸费用,《港口水上过泊作业暂行办法》规定:(1)过泊作业的装卸费率,应当按照国家规定的价格管理权限,分别执行交通部或省级交通厅(局)公布的港口费收规则;(2)过泊作业的过泊费率,由各港口根据本港实际情况提出建议草案,按照分级管理的原则,分别报交通部或省级交通厅(局)批准后公布执行;(3)过泊作业的费用,由货主负担;但大船因受港口公布的吃水限制,在锚地、港外加载或减载的过泊作业费用,由船方负担;(4)港口可以根据实际情况,确定本港同一货种“水转岸”的按计划过泊量,并按年计划过泊量所收的过泊费用,由该货种(过泊和未过泊的)均摊;(5)港口对货种、工艺、流向固定的过泊作业,可与货主签订过泊费用包干合同,并报交通部或省级交通厅(局)备案。