

权威读本

全国人大常委会法制工作委员会民法室 编著

中华人民共和国 航道法 解读

主 编

信春鹰

(全国人大常委会法制工作委员会副主任)

权威读本

全国人大常委会法制工作委员会民法室 编著

中华人民共和国 航道法 解读

主 编

信春鹰

(全国人大常委会法制工作委员会副主任)

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国航道法解读 / 信春鹰主编. —北京:
中国法制出版社, 2015. 3
ISBN 978 - 7 - 5093 - 6102 - 3

I. ①中… II. ①信… III. ①航道管理 - 法规 - 法律
解释 - 中国 IV. ①D922. 665

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 024440 号

策划编辑: 谢玲玉

责任编辑: 李连宇

封面设计: 蒋 怡

中华人民共和国航道法解读

ZHONGHUARENMINONGHEGUO HANGDAOFA JIEDU

主编/信春鹰

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2015 年 3 月第 1 版

印张 / 8.5 字数 / 194 千

2015 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 6102 - 3

定价: 30.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66026587

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

目 录

第一章 总 则	1
第 一 条 【立法目的】	1
第 二 条 【航道的定义】	6
第 三 条 【航道规划、建设、养护、保护总体 要求】	11
第 四 条 【航道管理和资金投入责任】	15
第 五 条 【航道管理体制】	18
第二章 航道规划	23
第 六 条 【航道规划的类别、内容及与相关规 划的关系】	23
第 七 条 【航道技术等级划分】	28
第 八 条 【航道规划编制及公布】	30
第 九 条 【航道规划法律效力和修改程序】	35
第三章 航道建设	37
第 十 条 【航道工程建设应当依法进行】	37
第 十 一 条 【航道建设、勘察、设计、施工和监 理单位的工程质量和安全责任】	45
第 十 二 条 【交通运输主管部门的监督管理职责】	52
第 十 三 条 【航道建设工程竣工验收及报送竣工 测量图】	54

第十四条	【航道工程建设应符合防洪和不得危及其他工程的要求】	57
第四章	航道养护	60
第十五条	【航道养护管理部门及其工作义务】	60
第十六条	【航道维护尺度和内河航道图】	64
第十七条	【航道巡查】	66
第十八条	【发现航道损毁等危及通航安全情形时的处置】	69
第十九条	【进行影响通航的养护作业时应采取的措施】	71
第二十条	【航道养护作业可能造成航道堵塞时的处置】	73
第二十一条	【航道突发事件抢通及沉船沉物处置】	74
第二十二条	【航标的设置、养护、保护和管理】	77
第二十三条	【支持国防建设】	80
第五章	航道保护	81
第二十四条	【建设建筑物、构筑物应符合通航条件要求】	81
第二十五条	【闸坝及通航建筑物建设运行中的航道保护管理】	84
第二十六条	【航道保护范围内的建设要求及航道保护范围的划定】	94
第二十七条	【不得因工程建设降低航道通航条件】	97
第二十八条	【航道通航条件影响评价制度】	98
第二十九条	【航道通航条件影响评价审核权分工】	105
第三十条	【水工程通航水位、下泄流量管理】	106

第三十一条	【工程施工影响航道正常功能的处理办法】	110
第三十二条	【工程临时设施及残留物的清除】	112
第三十三条	【工程建设不得危及航道安全】	113
第三十四条	【桥区航标设置与管理维护】	115
第三十五条	【禁止危害航道通航安全的行为】	121
第三十六条	【禁止非法采砂】	125
第三十七条	【本法施行前的既有碍航闸坝的恢复通航】	130
第六章	法律责任	133
第三十八条	【航道建设、勘察、设计、施工和监理单位的法律责任】	133
第三十九条	【违反航道通航条件影响评价制度的法律责任】	135
第四十条	【未及时清除影响航道通航条件的临时设施及其残留物的法律责任】	140
第四十一条	【未按照规定设置航标等设施的法律责任】	141
第四十二条	【危害航道通航安全行为的法律责任】	143
第四十三条	【非法采砂法律责任】	145
第四十四条	【环境违法行为的法律责任】	149
第四十五条	【相关管理部门不依法履行职责的法律责任】	152
第四十六条	【治安管理处罚和刑事责任】	154
第七章	附 则	157
第四十七条	【军事港口、渔业港口的专用航道】	157

第四十八条 【本法施行日期】	157
 附 录	
中华人民共和国航道法	159
关于《中华人民共和国航道法（草案）》的说明	169
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国 航道法（草案）》审议结果的报告	173
地方人大和中央有关部门、单位对航道法草案的意见 ...	176
航道法草案向社会公众征求意见的情况	187
有关方面对航道法草案的意见	196
航道法浙江省调研情况	202
航道法湖南省调研情况	210
航道法广西、广东调研情况	219
航道法江苏省调研情况	230
我国航道的基本情况	238
地方航道立法中规定的主要制度	244
航道法草案出台前评估情况	251
美国、德国、俄罗斯航道管理的有关情况	256
中德航道法国际研讨会简报	261
 后 记	 267

第一章 总 则

本章共五条，主要是关于航道法立法目的，航道的定义，航道规划、建设、养护、保护总体要求，国务院和地方各级人民政府的航道管理和资金投入的责任，以及航道管理体制等内容的规定。

第一条 【立法目的】 为了规范和加强航道的规划、建设、养护、保护，保障航道畅通和通航安全，促进水路运输发展，制定本法。

条文主旨

本条是关于航道法立法目的的规定。

立法背景

一、航道法的立法过程

航道是重要的基础设施。我国现有内河航道通航里程 12.5 万公里，沿海航道通航里程 8 千多公里，作为水路运输的基础，这些航道承载着约占社会货运总量 11% 和货物周转总量 47% 的货运量。但是相比于美国、德国等航运发达国家，我国航道的利用率还比较低，水路运输的效能还有待进一步发挥。实践中，我国航道保护和利用面临着航道规划科学化水平不足、航道建设等级和网络化程度较低，以及建设拦、跨、临航道建筑和进行非法采砂取土等活动造成碍航、断航等突出问题。

党中央、国务院高度重视航道事业对国民经济发展的带动作用

用。中央领导同志多次指示，要充分发挥内河航运作用，沿大江大河和陆路交通干线，推进梯度发展，推动产业转移，发展跨区域大交通大流通，形成新的区域经济增长极。加强航道的规划、建设和管理，将有限的航道资源保护好、利用好，对于促进具有运量大、能耗小、成本低、污染少等优势的水路运输业发展，进而带动相关区域经济发展，具有重要意义。

国务院 1987 年制定施行的《中华人民共和国航道管理条例》，对航道的保护和利用发挥了积极作用，但由于一些规定过于原则化、约束力不强，对一些新问题、新情况缺乏规范，已无法适应新形势下航道保护和利用的要求，有必要在总结实践经验的基础上，完善相关制度，并与公路、铁路、机场、管道等重要基础设施的专门法律相配套，制定航道法。2011 年 1 月印发的《国务院关于加快长江等内河水运发展的意见》（国发〔2011〕2 号）中明确提出了“加快出台航道法”的意见。近年来，全国人大代表、政协委员多次提出抓紧制定航道法的建议或提案。全国人大常委会 2011 年选择航道法进行了立法项目论证，并将该项目列入十二届全国人大常委会立法规划和全国人大常委会 2014 年立法工作计划。

2006 年 9 月，原交通部向国务院报送了《中华人民共和国航道法（送审稿）》。法制办收到此件后，多次征求国务院有关部门、部分地方人民政府、企业和专家的意见，进行了实地调研，召开了座谈会、论证会，通过互联网向社会公开征求意见，会同交通运输部等部门对送审稿进行了反复研究、修改，形成了《中华人民共和国航道法（草案）》，并于 2014 年 4 月 2 日国务院第 43 次常务会议讨论通过，提交全国人大常委会第八次会议进行了初次审议。

会后，全国人大常委会法制工作委员会将草案印发各省（区、市）人大和中央有关部门、单位、高等院校和研究机构征求意见。并在中国人大网上全文公布草案向社会征求意见。全国人大法律

委员会、全国人大财政经济委员会和全国人大常委会法制工作委员会联合召开三委座谈会，听取中央有关部门、地方人大、企业、全国人大代表和专家的意见。法制工作委员会还先后到广西、广东、江苏、湖南和浙江等地进行调研，听取地方意见，实地考察航道情况。在综合各方面意见的基础上，形成了航道法二次审议稿，并提交全国人大常委会第十二次会议进行了二次审议。2014年12月28日，全国人大常委会第十二次会议通过了《中华人民共和国航道法》，自2015年3月1日起施行。

二、我国航道的基本情况

我国内河航运资源丰富，流域面积在100平方公里以上的河流有5万多条，河流总长43万公里，具有发展水运的优越条件。新中国成立以来特别是改革开放以来，我国航道事业取得了巨大成就，航道的通航能力不断提高，部分航道的通航条件得到改善，对国民经济和社会发展发挥了重要作用。2013年年底，我国内河航道通航里程为12.5万公里，位居世界第一位，内河航道主要分布在长江、珠江、黑龙江、淮河水系。其中长江水系通航里程约占内河航道通航里程的50%，长江干线是我国内河水陆交通运输的大动脉，素有“黄金水道”之称。我国沿海航道8000多公里，主要分布在渤海湾、东部沿海、东南沿海、南部沿海和西南沿海。

我国内河航道按可通航船舶的吨级分为七级：一级航道可通行3000吨级船舶，二级航道可通行2000吨级船舶，三级航道可通行1000吨级船舶，四级航道可通行500吨级船舶，五级航道可通行300吨级船舶，六级航道可通行100吨级船舶，七级航道可通行50吨级船舶。我国七级以上航道里程约6万公里，其他为等外航道。三级以上航道仅有9894公里，不足总里程的7.9%。总的说来，我国航道等级偏低，多处于自然状态，航道建设滞后，网络化程度和通畅性差，难以实现干支流、江海直达运输，尚不能充分适应航运和沿江经济社会快速发展的要求。

根据 2007 年国务院批准的《全国内河航道与港口布局规划》，到 2020 年我国将建成长江干线、西江航运干线、京杭运河、长江三角洲高等级航道网、珠江三角洲高等级航道网以及 18 条主要干支流高等级航道，简称“两横、一纵、两网、十八线”，总里程达 1.9 万公里，其中三级以上航道和四级航道分别占 75% 和 25%。规划实施后，将实现主要资源腹地与消费地的有效联接以及主要江河的江海直达运输，这将对进一步加强区域间的经济和物资交流，促进沿江、沿河产业的集聚，降低运输成本，改善区位条件，提高产业竞争力，推进区域经济社会协调可持续发展具有重要意义。

沿海航道是国家沿海运输走廊的重要组成部分和国际贸易的主通道。目前，我国沿海主要港口中，大连、天津、青岛、日照、宁波—舟山等港口的航道可通航 30 万吨级及以上船舶，烟台、连云港、福州、湛江等港口的航道可通航 20 ~ 30 万吨级船舶，营口、秦皇岛、上海、温州、厦门、广州、深圳、防城港等港口的航道可通航 10 ~ 20 万吨级船舶，汕头、珠海、海口等港口的航道可通航 5 ~ 10 万吨级船舶。沿海航道作为沿海港口的重要出海通道，支持了我国沿海港口的快速发展要求。目前，我国沿海港口规模位居世界第一，共拥有生产用泊位 5675 个，其中万吨级以上泊位 1607 个。2013 年沿海港口完成货物吞吐量 75.61 亿吨，吞吐量为亿吨的港口共 21 个，全世界货物吞吐量排名前 20 大港口中，我国大陆港口占有 13 席，宁波—舟山港持续保持世界第一大港的地位。

条文解读

立法目的，是指制定一部法律所要达到的任务目标。其通常被列为一部法律的第一条，明确宣示制定这部法律的根本宗旨，以开宗明义、总揽全法。根据本条规定，航道法的立法目的主要有：

一、规范和加强航道的规划、建设、养护、保护

航道是水运的基础，是港口的生命线，是国家重要的交通基础设施，属于有限的不可再生的战略资源，对于国民经济的发展和国防建设都有十分重要的作用。利用自然航道稍加整治即可进行水路运输，具有明显的资源节约、环境友好的比较优势，也是国际上优先倡导和发展的一种安全、高效、绿色、生态运输方式。航道发展包括了规划、建设、养护、保护等方面，建设现代化航道，需要从法律和制度上保障科学规划航道，为航道建设和保护提供依据；加快航道建设，以适应水运发展，特别是水运现代化和船舶大型化的需要；规范航道养护行为，提高服务水平，为水运提供良好畅通的航道通航条件；强化航道保护，着力解决在通航河流上建设跨、拦、临河建筑物碍航、断航、非法采砂等严重影响航道畅通和发展的的问题，为水运可持续发展提供保障。目前，上述领域虽然已有相关制度，但是在依法治国的今天，必须上升为法律，以国家意志和强制力保证其实施，才能达到保护和发展航道的目标。

二、保障航道畅通和通航安全

这是航道发展所要达到的基本目标，贯穿本法始终。这一目标，需要本法规定的所有权利义务参与者等社会各方共同努力才能实现，包括交通运输主管部门和负责航道管理的机构，水资源综合利用的其他相关部门，航道的使用者（即船舶所有人或经营人），航道沿线广大人民群众等。

航道是由一定的宽度、深度、弯曲半径和净空高度等要素组成的，供一定吨位船舶航行的连续性的通道，如果有一处达不到标准，就会造成整条航道不能畅通，甚至断航；航道的水下礁石、沉船、沉物还会对船舶航行安全造成严重不利影响。通过规范和加强航道的规划、建设、养护、保护，最终要达到保障航道畅通和通航安全的目的。如要满足一条航道成为供一定吨位船舶航行的连续性的通道，必须根据经济社会发展和综合交通运输需

要对其进行规划，通过投资建设实现规划的航道等级（尺度）和通航净空高度目标。航道处于不断变化之中，要保证航道满足船舶安全畅通航行，航道管理机构还必须进行航道养护，包括开展日常巡查、调标、疏浚、测量、扫床、船闸维护等工作。为了保护航道，保障航道上不出现新的碍航建筑物，航道管理机构还要定期巡航，对新建的跨、拦、临河建筑物依法进行管理。

三、促进水路运输发展

规范和加强航道的规划、建设、养护、保护，保障航道畅通和通航安全，就是为水运提供良好的航道基础条件，更好地服务于水运，促进水运发展，以适应经济社会发展需要。在我国的内河航道中，长江是沟通东中西部地区的水路运输大通道，2013年，长江干线完成货运量18亿吨，成为世界上运量最大、运输最繁忙的通航河流；珠江水系的西江干线航道已成为沟通西南与粤港澳地区的重要纽带，2013年完成内河货运量6.2亿吨，在支撑广西、云南、贵州等西部地区外向型经济发展和承接产业转移中发挥着重要作用；京杭运河已经成为“北煤南运”的水上运输大动脉；长江三角洲、珠江三角洲航道承载着本区域货运量的20%，已经成为区域综合交通运输体系的重要的、不可或缺的组成部分，在区域经济社会发展中发挥着十分重要的作用。沿海航道承载着我国对外贸易物资运输，与经济发展和国家安全息息相关。当前，在综合交通运输体系中，水运是短板，大力发展水运可以尽快缩小与其他运输方式的差距，实现水运与铁路、公路、民航、管道等运输方式的有效衔接和协调发展，更好地适应经济社会发展的需要，这是制定本法最根本的目的。

第二条 【航道的定义】本法所称航道，是指中华人民共和国领域内的江河、湖泊等内陆水域中可以供船舶通航的通道，以及内海、领海中经建设、养护可以供

船舶通航的通道。航道包括通航建筑物、航道整治建筑物和航标等航道设施。

条文主旨

本条是关于航道定义的规定。

立法背景

本条规定是在《中华人民共和国航道管理条例》的基础上研究并逐步完善的。《中华人民共和国航道管理条例》第三十条规定，“航道”是指中华人民共和国沿海、江河、湖泊、运河内船舶、排筏可以通航的水域。这次制定航道法，重新对航道定义进行了界定，主要考虑到：一是需要进一步明确沿海航道范围，即内海、领海中经规划、建设、养护可以供船舶通航的通道才属于航道，否则，把茫茫大海可通航水域都定义为航道，不科学，也不经济；二是删除了排筏，因为从20世纪70年代以来，特别是国家实施了天然林保护工程以后，水上排筏运输的方式已经极少出现；三是把“水域”改为“通道”，航道不仅有宽度、深度和弯曲半径的要求，还有净空高度的要求，具有通道的属性。在常委会审议和征求意见期间，有的意见建议在本条规定的“江河、湖泊”后增加“水库”、“运河”。经研究，我们认为，本条规定中的“江河”包括自然河道和人工河道，“湖泊”也包括自然湖泊和人工湖、水库等，可以不再单独进行规定。

条文解读

根据本条规定，航道是指中华人民共和国领域内的江河、湖泊等内陆水域中可以供船舶通航的通道，以及内海、领海中经建设、养护可以供船舶通航的通道。航道包括通航建筑物、航道整治建筑物和航标等航道设施。其中，“江河、湖泊等内陆水域中可以供船舶通航的通道”是指内河航道，包括通航的人工运河（如

京杭运河)、水库(如三峡库区)和渠道;“内海、领海中经建设、养护可以供船舶通航的通道”是指沿海航道。

根据本条规定,首先,并非所有水域都是航道。我国的河道里程有43万公里,但其中只有12.5万公里是航道。原因在于,船舶航行对水域的通航条件是有技术要求的,包括一定的水深、宽度、弯曲半径及水流的稳定性等。因此,只有通过规划、普查等形式进行划定和公布的通航水域,才是法律意义上的航道。其次,纳入航道法规范的沿海航道是指需要人工建设、养护的沿海航行通道,一般是进出港的沿海航道,其他海上自然形成的习惯航路,不属于法律意义上的航道,不纳入航道法调整范围。

航道在资源分布、投入产出和维护畅通等方面都有其自身特点:一是航道资源的分布多受自然条件制约,通常难以人为改变;二是航道运输与其他途径的运输相比,投入较少而产出较高,特别是在大宗物资的长距离连续运输上有明显优势;三是维护航道网络需要坚持对既有航道的疏浚、整治、渠化和养护,而破坏航道网络却比较容易,少数碍航建筑物就能切断航道,破坏航道网络的畅通和完整。

除内河航道、沿海航道的区分外,我国内河航道根据通航能力,可以分为等级航道和等外航道。具有一定标准以上的通航能力,被主管部门标定技术等级的航道称为等级航道;其他航道称为等外航道。技术等级是表明航道水深、宽度、弯曲半径以及可通行船舶吨位的技术指标,包括现状技术等级和发展规划技术等级。现状技术等级,指航道目前的水深、宽度、弯曲半径以及可通航船舶吨位等,是航道养护的依据。发展规划技术等级,指根据航道自然条件、经济发展需求等确定,通过进一步开发建设,在一定时间内能够达到的技术等级,是航道建设以及确定跨、临、拦航道工程建设标准的依据。

航道等级从高到低划分为七级:一级航道可通航3000吨,水深3.5至4.0米,单线直线航道宽度70至125米,弯曲半径670

至 1200 米；二级航道可通航 2000 吨，水深 2.6 至 3.0 米，单线直线航道宽度 40 至 100 米，弯曲半径 550 至 810 米；三级航道可通航 1000 吨，水深 2.0 至 2.4 米，单线直线航道宽度 30 至 55 米，弯曲半径 480 至 720 米；四级航道可通航 500 吨，水深 1.6 至 1.9 米，单线直线航道宽度 30 至 45 米，弯曲半径 330 至 500 米；五级航道可通航 300 吨，水深 1.3 至 1.6 米，单线直线航道宽度 22 至 35 米，弯曲半径 270 至 280 米；六级航道可通航 100 吨，水深 1.0 至 1.2 米，单线直线航道宽度 15 米，弯曲半径 180 米；七级航道可通航 50 吨，水深 0.7 至 0.9 米，单线直线航道宽度 12 米，弯曲半径 130 米。

目前，我国内河航道通航里程近 13 万公里，沿海航道通航里程 8000 多公里，包括以长江、珠江、京杭运河和淮河水系、黑龙江和松辽水系为主体的内河航道网，以及以环渤海湾、长三角地区、珠三角地区、东南沿海、西南沿海为主体的沿海航道。

1. 内河航道及其技术等级

受水系分布和自然条件的影响，我国可开发的通航河流主要集中在东部、中部、西南部、东北地区。现在已经形成以长江、珠江、京杭运河和淮河水系、黑龙江和松辽水系为主体的全国内河航道体系。其中，长江、珠江、淮河水系的航道里程分别约占全国内河航道通航里程的 50%、13%、14%。从航道等级分布看，可通航 500 吨级船舶的四级及其以上的航道约占 15.1%，其中可通航 1000 吨级船舶的三级及其以上的航道约占 8.1%；低于四级的航道约占 84.9%。

我国的内河航道中，还包括我国与邻国边界河流上的国境航道，以及先后经过我国和他国的国际河流航道，主要有：黑龙江水系中俄界河航道，鸭绿江、图们江中朝界河航道，以及澜沧江—湄公河国际航道等。

2. 沿海航道及其通航能力

沿海航道是我国沿海南北综合运输走廊的重要组成部分，主

要包括连云港以北的沿海航道，连云港以南、福建诏安湾以北的沿海航道，福建厦门以西沿海航道，广东沿海航道和广西沿海航道，共计 8000 多公里。

截至 2013 年年底，沿海港口主要进港航道共 175 条，其中 5 ~ 10 万吨级 46 条，10 ~ 20 万吨级 29 条，20 ~ 30 万吨级 13 条，30 万吨级以上超深水航道 14 条。

3. 航道设施

航道设施是航道的组成部分，包括通航建筑物、航道整治建筑物和航标等航道设施。主要的航道设施有：

(1) 通航建筑物。又称过船建筑物，它是指在拦河闸坝或者水利水电枢纽上建设的供船舶通行的水工设施，作用是使船舶从一个水位提升或下降至另一水位，以克服集中水头差，实现船舶航行过坝的目的。通航建筑物主要有船闸和升船机两种形式，如长江上的三峡、葛洲坝船闸，三峡垂直升船机。有的位于水利部门或企业建设的以防洪为主同时兼顾发电、航运的水利枢纽上；有的位于水力发电企业建设的以发电为主同时兼顾防洪、航运的水电枢纽上；有的位于交通运输部门建设的以渠化航道、改善通航条件并具有防洪和发电功能的航电枢纽上；还有以航运为目的的船闸。目前，通航建筑物的运行管理单位有交通运输部门、水利部门、水电企业等。

(2) 航道整治建筑物。是指调整和控制水流，减少泥沙淤积，稳定航槽，改善航道通航条件的工程，一般包括丁坝、顺坝、导流坝、潜坝、防波堤、挡沙堤、护岸、护底和护滩等。

(3) 航标。是指标识航道范围、位置、走向，以及供船舶导航、定位或者用于警示等其他专用目的的助航设施，包括视觉航标、无线电导航设施和音响航标。

航道通过规划、普查、航道技术等级评定、统计等方式进行确定和公布。如交通运输部会同水利部等有关部委于 1998 年完成了内河航道技术等级评定并向全国发布；2003 年，交通部完成了