

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 港口法释义

李飞 李适时 洪善祥/主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 编

中华人民共和国港口法释义

主 编:李 飞(全国人大常委会法制工作
委员会副主任)

李适时(国务院法制办公室副主任)

洪善祥(交通部副部长)

副主编:安 建(全国人大常委会法制工作
委员会经济法室主任)

陈富智(国务院法制办公室工交司
副司长)

彭翠红(交通部水运司副司长)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国港口法释义/李飞、李适时、洪善祥
主编. —北京:法律出版社,2003.10
(中华人民共和国法律释义丛书)
ISBN 7-5036-4541-5

I. 中… II. ①李…②李…③洪… III. 港口法
—法律解释—中国 IV. D922.296.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第087653号

法律出版社·中国

责任编辑/霍爱华

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑/法规出版中心

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/中铁十八局涿州印刷厂

责任印制/张宇东

开本/850×1168毫米 1/32

印张/8.5 字数/205千字

版本/2003年11月第1版

印次/2003年11月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn 电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn 传真/010-63939622

法规出版中心/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/law@lawpress.com.cn rpc8841@sina.com

读者热线/010-63939630 传真/010-63939650

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777 中法图第一法律书店/010-63939781/9782

客服热线/010-63939792 中法图北京分公司/010-62534456

网址/www.chinalawbook.com 中法图上海公司/021-62071010/1636

电子邮件/service@chinalawbook.com 中法图苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-4541-5/D·4259

定价:20.00元

撰稿人(按姓氏笔划排序):

王 翔 叶红军 安 建 刘左军

陈富智 赵 雷 徐庆岳

出 版 前 言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会主持组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

目 录

第一部分 释 义

第一章 总则	(1)
第二章 港口规划与建设	(18)
第三章 港口经营	(33)
第四章 港口安全与监督管理	(52)
第五章 法律责任	(71)
第六章 附则	(99)

第二部分 附 录

附录一:中华人民共和国港口法及相关法律、

行政法规、规章	(103)
中华人民共和国港口法	(103)
中华人民共和国安全生产法	(114)
中华人民共和国海上交通安全法	(129)
中华人民共和国环境影响评价法	(136)
中华人民共和国反不正当竞争法	(144)
中华人民共和国行政处罚法	(150)
危险化学品安全管理条例	(161)
中华人民共和国内河交通安全管理条例	(179)
船舶引航管理规定	(195)

附录二:相关的说明、汇报、报告、意见	(203)
关于《中华人民共和国港口法(草案)》的说明.....	(203)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国	
港口法(草案)》修改情况的汇报	(209)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国	
港口法(草案)》审议结果的报告	(213)
九届全国人大常委会第三十一次会议审议港	
口法(草案)的意见.....	(216)
十届全国人大常委会第二次会议审议港口法	
(草案二次审议稿)的意见.....	(220)
十届全国人大常委会第三次会议分组审议港	
口法(草案三次审议稿)的意见.....	(226)
地方和中央有关部门对港口法(草案)的意见	
.....	(232)
中央有关部门对港口法(草案)的意见.....	(240)
部分省、市现行港口管理体制及对港口公用	
基础设施管理、维护主体的意见	(244)
部分省、市对港口法(草案二次审议稿)的意见	
.....	(246)
上海港口的有关情况和上海有关部门、企业	
对港口立法的意见和建议.....	(250)
关于港口的概念.....	(257)
日本、韩国港口法和我国台湾地区的有关规定 ..	(259)

第一部分 释 义

第一章 总 则

第一条 为了加强港口管理,维护港口的安全与经营秩序,保护当事人的合法权益,促进港口的建设与发展,制定本法。

【释义】 本条阐释了本法的立法目的。本法的立法目的是:

一、加强港口管理

1. 港口是国民经济和社会发展的重要基础设施。其基本功能,是为船舶的停靠,水路运输货物的装卸、集散,旅客的候船和上下船,以及船舶所需燃料、物料的补给等提供有关的作业服务。没有相应的港口服务,水路运输的功能就不可能实现。建国后,特别是改革开放以来,我国港口事业取得了长足的发展。据交通部门统计,截至 2001 年底,我国已建成各类商港 1467 个,其中:海港 165 个,内河港口 1302 个。港口中的主枢纽港 43 个(海港 20 个,内河港口 23 个),地区性重要港口 18 个,其他一般港口 1406 个。全国港口共拥有生产用泊位 33441 个,其中万吨级泊位 810 个。2001 年,全国港口货物吞吐量 24 亿吨,比 1995 年增长 34.1%。上海、宁波、广州、秦皇岛、天津、青岛、大连 7 个港口的吞吐量超过亿吨,其中上海港吞吐量 2.2 亿吨,在世界港口中排名第 3。全国港口集装箱吞吐量 2748 万标准箱,比 1995 年增长 210%。其中,

上海港 634 万标准箱,名列世界集装箱港口第 5 位;深圳港 507 万标准箱,列世界第 8 位;青岛港和天津港超过 200 万标准箱;广州、大连、厦门、宁波 4 港都超过 100 万标准箱。港口对外开放逐步扩大。1978 年我国对外开放港口 18 个,现在已达 130 多个。

在港口事业快速发展的同时,也存在一些亟待解决的问题。比如:如何按照市场经济的要求,遵循“政企分开”和“统一、精简、效能”的原则,合理确定港口的行政管理体制;如何做到在充分发挥各方面投资建设港口积极性的同时,加强对港口建设的统一规划布局,克服目前因港口盲目重复建设严重,导致一方面是集装箱、原油、矿石等大型专业化深水码头泊位严重不足,特别是大型集装箱码头更是短缺,不能适应水路集装箱运输快速发展的需要,另一方面是一般的杂货码头、货主专用码头偏多,利用率低下的港口结构不合理状况,确保有限的岸线资源能得到合理利用;如何按照市场经济的要求,改革港口的经营机制,打破垄断,鼓励和推进公平竞争,提高港口经营的效率与效益;如何确保港口基础设施得到良好的管理和维护,充分发挥其效用;如何在保障港口经营人合法权益的同时,规范其经营行为,使其为港口经营业务的用户提供公平、良好的服务;如何加强对港口的安全管理和保护,维护正常的港口秩序;等等。解决好这些问题,需要综合运用法律的、经济的和必要的行政手段,加强对港口的管理。而法律的手段更具有权威性、强制性和稳定性的特点,是更为重要和有效的手段。同时,按照依法治国、建设社会主义法治国家的要求,采用经济的和必要的行政手段,也要以法律、法规为依据。为依法加强对港口的管理,按照全国人大常委会和国务院立法计划的要求,交通部起草了港口法(送审稿),报请国务院审议。国务院法制办在调查研究的基础上,会同交通部对送审稿进行了反复研究、修改,形成港口法(草案)。2002 年 11 月,国务院第六十五次常务会议讨论并原则通过了这个草案。同年 12 月,国务院将港口法(草案)提请全国

人大常委会审议。九届全国人大常委会第三十一次会议和十届全国人大常委会第二次、第三次会议对草案进行了三次审议,全国人大常委会法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市、中央有关部门、部分企业和研究机构征求意见,并通过召开座谈会,实地调查等多种方式,广泛听取意见。全国人大法律委员会和全国人大常委会法制工作委员会根据全国人大常委会组成人员的审议意见和各方面的意见,对草案进行了认真反复的修改。在2003年6月28日举行的十届全国人大常委会第三次会议的全体会议上,出席会议的160位常委会组成人员以144票赞成、7票反对、9票弃权的表决结果,通过了这部法律,国家主席胡锦涛同日签发主席令予以公布,将于2004年1月1日起施行。港口法的通过施行,为加强对港口的管理提供了明确的法律依据。

2. 港口法规定了港口管理的若干基本制度,主要包括:(1)港口行政管理实行“政企分开”的制度。港口的行政管理职能,由政府负责港口行政管理的部门承担;港口经营业务,由依法设立的港口经营企业自主经营。建国以来在沿海和内河主要港口长期实行的港务局“政企合一”的管理体制,从法律制度上得以改变。(2)鼓励国内外经济组织和个人依法投资建设、经营港口的制度,实现港口建设投资主体和港口经营主体的多元化。(3)港口建设的统一规划布局制度。港口布局规划和港口总体规划必须严格依照法定程序编制和批准,并予以公布。对依法制定的港口规划,各方面必须一体遵循,禁止违反港口规划建设任何港口设施。(4)建设港口设施使用港口岸线的审批制度。未经法定审批部门依法审查批准,不得占用港口岸线建设任何港口设施。这是保证港口规划得以有效执行,保证有限的岸线资源得以合理利用的重要措施。(5)有关县级以上人民政府应当保证必要的资金投入,用于港口公用基础设施建设和维护的制度。改革港口建设投资体制和港口经营机制后,港口各项经营性设施的建设和维护,应当主要由港口经

营人自行投资,通过港口经营活动取得投资回报,国家对此予以支持和鼓励。而港口公用的航道、防波堤、锚地等公用基础设施,作为社会公共产品,政府仍然有责任投入必要的资金进行建设和维护。政府可以通过依法向港口使用者收取有关规费等办法,筹集必要的资金。(6)对港口经营实行市场准入的制度,从事港口经营活动必须依法取得行政许可。(7)确立了从事港口经营活动必须遵循的基本准则,包括港口经营人必须依照法律规定和合同约定向用户提供公平、良好的服务;港口经营性收费必须依法、合理、透明;禁止在港口经营中实施垄断和不公平竞争的行为等。(8)港口经营活动中的安全生产管理制度,包括港口危险货物作业管理的制度。(9)维护港口秩序,禁止从事危及港口安全和影响港口功能正常发挥的活动的制度。包括禁止在港口水域从事养殖、种植活动,禁止在港区内从事可能危及港口安全的采掘、爆破以及倾倒泥土、砂石等活动。(10)港口行政主管部门对本法执行情况实施监督检查的制度等。对这些法定的港口管理制度,各有关方面必须严格贯彻执行。

二、维护港口的安全与经营秩序

1. 维护港口的安全,是港口经营活动得以正常进行的前提。本法第四章对港口的安全生产管理和禁止从事危及港口安全的活动作了明确规定。

2. 维护港口的经营秩序。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。在市场经济条件下的港口经营活动,需要打破垄断,实行公平竞争,同时必须建立起竞争有序的经营秩序。通过制定港口法,确立港口经营活动必须遵守的基本规则,要求参与港口经营活动的各个方面都一体遵循,对违反港口经营活动法定规则的行为依法追究法律责任,这对于构筑港口经营活动的正常秩序,促进港口的健康发展,是非常必要

的,这也正是制定港口法的又一重要目的。

为了维护正常的港口经营秩序,本法规定了从事港口经营活动必须遵守的基本规则,包括:(1)从事港口经营活动,必须具备法定的资格条件,包括须有固定的经营场所,有符合规定的与所从事的港口经营活动相适应的经营设施、设备和专业技术人员、管理人员,以及法律、法规规定的其他条件,并依照法定的行政许可程序,经港口行政管理部门审查,授予港口经营许可证书后,方可在许可的范围内从事港口经营活动;(2)港口经营必须遵守法律、法规和国务院交通主管部门关于港口作业规则的规定,为港口经营业务的用户提供公平、良好的服务,为旅客提供安全、快捷、便利的港口服务;(3)港口经营人应当在其经营场所公布经营服务的收费项目和收费标准,未公布的不得实施;依法实行政府指导价或者政府定价的港口经营性收费,港口经营人必须按照规定执行;(4)港口经营人有义务优先安排抢险、救灾和国防建设急需物资的作业;(5)港口经营人应当遵守港口危险货物作业的规定,遵守有关安全生产的各项规定,加强安全生产管理,保证生产作业安全;(6)港口经营人不得实施垄断和不正当竞争行为等等。

三、保护当事人的合法权益

这里讲的“当事人”,是指港口经营活动涉及的各方当事人,包括:(1)从事本法第二十二条第三款所规定的各项港口经营活动的港口经营人;(2)作为港口经营人对方当事人的各项港口经营业务的用户,包括船方、货方、旅客等与港口经营人实际发生合同关系的各方当事人。

港口经营各方当事人作为平等的民事主体,应当按照自愿、平等、等价有偿和诚实信用的原则,订立有关港口经营业务的合同,全面履行合同约定的义务。他们的合法权益都受到法律的保护。考虑到港口属于公用基础设施,港口经营具有一定的独占性,本法

还特别规定了港口经营人在港口经营活动中应当遵守的基本准则,体现了对港口经营各方当事人权益实质上的平等保护。

四、促进港口的建设与发展

随着我国经济的快速发展和社会的进步,以及在经济全球化背景下世界贸易发展对我国港口业务需求的进一步扩大,要求我国港口生产能力应有较快的发展。据估计,到2005年,我国沿海港口货物吞吐量将达到20亿吨,而目前吞吐能力约14亿吨,能力缺口较大。我国港口能力必须有较快的发展,才能适应经济和社会发展对港口的需要。法律作为上层建筑,是为经济基础服务,为促进社会生产力发展服务的。制定港口法,以法律手段加强对港口的管理,维护港口秩序,其最终目的,是为了促进港口的发展。这一根本的立法目的,贯穿于港口法的始终,体现在港口法的各条具体规定之中。

第二条 从事港口规划、建设、维护、经营、管理及其相关活动,适用本法。

【释义】 本条是关于本法调整对象的规定。

本法以有关港口的规划、建设、维护、经营、管理等活动中的相关关系为调整对象。凡属我国水域内包括沿海、内河、湖泊的港口的规划、建设、维护、经营和对港口的行政管理活动,都必须遵守本法的规定。当然,按照我国香港、澳门两个特别行政区基本法的规定,只有列入这两部基本法附件三的法律,才能在这两个特别行政区适用。港口法没有列入这两部基本法的附件三中,因此,本法不适用香港和澳门两个特别行政区。香港、澳门的港口立法,由两个特别行政区自行制定。

第三条 本法所称港口,是指具有船舶进出、停泊、靠泊,旅客

上下,货物装卸、驳运、储存等功能,具有相应的码头设施,由一定范围的水域和陆域组成的区域。

港口可以由一个或者多个港区组成。

【释义】 本条是以给本法所称“港口”下定义的方式,来界定本法的适用对象。

一、按照本条规定,构成本法所称的港口,须具备以下三方面的要件:

1. 港口的功能要件。港口应具备以下功能:

(1)供船舶进出、停泊、靠泊的功能。港口应有供船舶安全进出的航道,应有供船舶安全停泊、靠泊的水域和设施。

(2)供旅客上下,货物装卸、驳运和储存的功能。作为客运港口,应有供旅客上下船舶的码头和客运服务设施;作为货运港口,应有供船舶停靠装卸货物的泊位和货物装卸、储存的设施、设备

2. 港口的设施要件。

构成本法所称的港口,必须要有可供船舶停靠、旅客上下、货物装卸等使用的水工建筑物,即要有与港口功能相适应的码头设施(包括系船浮筒)。没有任何码头设施,船舶只是沿岸顺坡自然停靠进行货物装卸、人员上下的江河湖泊中的“小港口”,不属于本法所称的港口,不适用本法的规定。

3. 港口的范围要件

港口是由一定范围的水域和陆域组成的特定区域。港口水域,包括港口内的航道、港池、锚地等一定范围的水上区域;港口陆域,包括码头上的装卸作业区、港口堆场、候船室等发挥港口功能所必不可少的与码头前沿水域相连接的一定范围的陆上区域。没有固定的水域和陆域范围的船舶停靠点,不属于港口范畴。按照本法的规定,对于合法建设的港口,其水域和陆域的范围界限应当在该港口总体规划中确定并公布。明确港口的海域和陆域范围,对于加强港口管理,维护港口秩序是非常必要的。

二、本条第二款规定,港口可由一个或者多个港区组成。这里所说的港区,是指由连续界线形成的水域和陆域范围组成的港口区域。一个港口可以仅由一个港区构成,也可以由多个有各自独立的水域和陆域范围的港区组合而成。如上海港,就是由黄浦江沿岸港区、外高桥港区和即将建设的洋山港区等多个港区所组成的。这里讲的“港区”,不同于通常说的港口作业区。港口作业区并不一定都有自己独立的水域和陆域范围。

第四条 国务院和有关县级以上地方人民政府应当在国民经济和社会发展规划中体现港口的发展和规划要求,并依法保护和合理利用港口资源。

【释义】 本条是关于政府在促进港口发展中应负的两项责任的规定。

一、国务院和有关县级以上地方人民政府应当在国民经济和社会发展规划中体现港口发展规划的要求。按照宪法的规定,国务院和县级以上地方各级人民政府分别负责编制全国和本地区的国民经济和社会发展规划,报本级人民代表大会审查批准后执行。由各级人民政府编制的国民经济和社会发展规划,是按照客观规律的要求,在科学分析和预测的基础上,根据需要与可能,对全国或本地区一定时期内的经济和社会发展目标所作出的预先安排,体现了各级政府努力争取实现的目标。港口是国民经济和社会发展的基础设施,国民经济和社会的发展必然会对港口的发展提出相应的要求。实践证明,如果港口的发展不能适应国民经济和社会发展的需要,造成经常性的“压船压港”现象,经济的发展也会受到制约。国务院和港口所在地的县级以上地方人民政府在编制本级国民经济和社会发展规划时,应当统筹考虑,在计划中体现港口发展规划的要求,作出适当地安排,以保证港口的发展与国民经济和社会发展的需求相适应。在这方面,国务院在编制全国国

民经济和社会发展规划时,一直是这样做的。例如,由国务院编制并经九届全国人大四次会议通过的我国《国民经济和社会发展规划第十个五年计划》中,就对“十·五”期间的港口发展提出了明确的要求。“十·五”计划提出,交通建设要统筹规划,合理安排,加强港口建设,健全畅通、安全、便捷的现代化综合运输体系;要加强沿海枢纽港口建设,发展水路运输,建设国际航运中心。在国务院制定的年度国民经济和社会发展规划中,也对重点港口的建设作出了安排。港口所在地的省、市、县各级人民政府,也应当依照法律的规定,在本级国民经济和社会发展规划中,体现港口发展规划的要求。

二、县级以上有关各级人民政府应当依法保护和合理利用港口资源。

这里讲的“港口资源”,主要是指港口岸线资源。所谓“岸线”,是指江河湖海沿岸水域和陆域的自然分界线。由于建设港口对江河湖海岸线的水深、水流、地形等自然条件都有一定的要求,并不是任何一处岸线都可以建设港口。换句话说,可以建设港口的岸线资源是有限的,特别是可以建设供大型船舶停靠使用的深水岸线资源更是十分有限。因此,港口岸线资源是国家的宝贵财富,必须十分珍惜、加强保护和合理开发利用。为了加强对港口岸线资源的合理利用和保护,本法规定:港口布局规划和总体规划必须按照法定程序编制、审批;建设港口使用深水岸线一律由国务院有关部门统一审批,从严管理;加强对规划执行情况的监督管理,对违反港口规划建设港口设施的,依法追究其法律责任。国务院和县级以上有关地方人民政府应当严格依照法律的规定,采取有效措施,加强对港口岸线资源使用的统一规划、合理布局,贯彻深水深用、浅水浅水和节约使用的原则,确保我国有限的港口岸线资源能得到尽可能合理的利用,发挥其最大的效能。

第五条 国家鼓励国内外经济组织和个人依法投资建设、经营港口,保护投资者的合法权益。

【释义】 本条是关于国家鼓励投资于港口的建设和经营的规定。

一、港口是资金密集型的基础设施。港口建设,特别是大中型港口的建设,需要投入大量的资金,仅仅依靠国家财政的投入,不能满足国民经济和社会发展对港口发展的需求。改革、开放以来,国家采取多项措施,鼓励、引导国内外经济组织投资建设港口,保护港口建设投资者依法享有权利和利益。

在鼓励、吸引国内各方面的资金建设港口方面,早在1986年,针对当时沿海港口通过能力严重不足,压船压港现象经常发生的状况,为吸引国内各地方的资金投向沿海港口建设,尽快扭转港口建设滞后的不利局面,交通部发布了《关于内地省、区、市在沿海集资建设港口码头的试行办法》,对鼓励内地各省、区、市及其所属部门和企业按照港口建设计划在沿海港口投资建设码头及相应的仓库、堆场、辅助设施等,作出了具体规定。

在鼓励、吸引国外资金投入我国港口建设、经营方面,国务院早在1985年9月就发布了《关于中外合资建设港口码头优惠待遇的暂行规定》。该规定明确提出,凡外国的公司、企业或个人在中华人民共和国境内,同中国的公司、企业共同投资兴办合营企业(以下简称合营企业)建设港口码头,除适用有关合营企业的法律、法规、规章外,根据其投资大、建设周期长和资金利润率低的实际情况,按照本规定给予优惠待遇。允许合营企业有较长的合营期,可以超过三十年,具体合营期限由合营各方协商确定。合营期满后,如合营各方同意并报外经贸部或其委托机构批准,还可以延长合营期限。经合营企业申请,当地税务机关审核并报财政部批准,企业可以采取固定资产加速折旧的办法回收投资。合营企业以投资总额内的资金进口建设码头必需的原材料、装卸设备、运输工具