

# 汕头航政志

广东省航政局汕头分局编

一九八七年十二月

## 序 言

《汕头航政志》是我分局遵照上级有关编史修志的指示精神而编写的。《汕头航政志》的初稿于一九八七年四月完成。经征求意见并作适当的修改补充后，现正式定稿。本志属于专业志，内分六章与概述、大事记和附录，约六万五千字，断限时间为一九八六年，主要记述中华人民共和国成立后汕头地区地方航政管理的发展情况，同时也记述了建国前本地区一些航政管理情况。我们试图通过编写《汕头航政志》，为航政管理工作积累历史资料，揭示某些工作上的经验和教训，为加强航政管理提供一点借鉴，以起到“存史”和“资治”的作用，同时也为编写汕头交通志和水运史提供有关资料。

《汕头航政志》主要是根据档案资料编写的，部分内容则参引了报刊文章和本局机关科（室）、下属航政所、站及部分知情人提供的资料。在收集资料和编写的过程中，承蒙汕头市档案馆、广州中山图书馆、汕头航运公司计划科、档案室、东里港务所、汕头市志办等单位以及黄镇海、陈建修、陈吉和、肖寅宗、李正容、许广发、沈伟等人的大力支持或协助，谨致谢意。

由于编志工作对我们来说是一项新工作，加上历史资料不全和

我们编写能力有限，考证也不够，故本志中难免有错漏之处，敬请  
指正。

本志在分局朱汉铨付局长主持下，由林文雄、吴作华（主笔）  
负责编纂而成。

# 目 录

概 述.....	1
第一章 航政管理机构.....	3
第一节 清代及以前的水运管理记略.....	3
一、水运活动记略.....	3
二、历代官府对水运及船舶的管理概况.....	5
第二节 潮海关代管部份航政.....	7
第三节 民国时期的航政管理机构.....	9
第四节 建国后的航政管理机构.....	11
一、接管汕头航政办事处和引水业务所，成立航政局 .....	11
二、地方航政机构的沿革.....	14
三、地方与中央交通部部属两个水上监管机构的形成 和发展.....	20
第二章 辖区与港航监督业务的分管.....	25
第一节 辖区沿革及现状.....	25
第二节 地方航政机构与“汕头港务监督”的业务分工 .....	26

一、汕头港区的分管部分	27
二、船舶与船员的分管部分	28
三、海事处理及海难救护部分	28
四、打捞沉船沉物部分	29
五、船舶进出口签证部分	30
第三章 安全监督管理	31
第一节 民国时期航政管理业务记略	31
一、航政业务概况	31
二、收回潮海关掌管的航政事权	34
第二节 安全监督工作	36
一、港口反封锁与支前	36
二、港区、辖区现场安全监督管理	37
三、船舶进出港签证管理	40
四、安全大检查运动	45
五、组织安全竞赛与推广先进经验	47
第三节 季节性安全管理	48
一、春运季节	49

二、台汛季节.....	50
第四节 海难救助与海事处理及统计.....	55
一、海难救助.....	55
二、海事处理.....	56
三、海事统计与分析.....	58
四、辖区历年海损事故数量.....	60
第四章 船员技术管理.....	64
第一节 船员技术培训.....	64
第二节 船员考试发证.....	66
一、船员考试发证的历史沿革.....	66
二、船员考试委员会及其工作.....	71
第三节 持证船员的管理.....	75
一、规定船员配备人数.....	75
二、持证船员调动的管理.....	76
三、建立健全持证船员的技术档案.....	79
第五章 船舶技术管理.....	80
第一节 船舶检验发证.....	80

一、船舶检验发证分工的演变	80
二、船舶检丈发证工作的开展	82
第二节 辖区船舶概况	89
第六章 引航业务与管理	90
第一节 汕头港的引水业务与管理	90
第二节 榕江引航	91
一、榕江下游(汕头至榕城)的航道概况	91
二、榕江引航业务的开设	93
三、引航工作中的若干实例	95
四、榕江线的引航员简介	99
大事记	100
附    录	106
一、潮海关理船厅章程并续议告白及号炮事例	106
二、潮梅航政局所属船舶艘数表	110
三、潮梅单行轮电船季饷再拟减征等则表	111
四、潮梅航政局按章比照征收船课表	112
五、航政机关(港务监督)的性质、任务和权限	113

## 概 述

汕头地区处于南海之滨，海岸线长约520·9公里，境内有韩江、榕江、练江、龙江、黄岗河等五大水系，通航河流共有62条，通航里程971公里。这些有利的地理条件，使本地区自古以来，海、河交通方便，水运也颇悠久发达。对水运及船舶，当地历代官府曾作了某些方面的管理。到了清朝末叶，政府腐败无能，丧权辱国，汕头因而被辟为通商口岸，外国人控制的海关也在汕头设立，洋船出入，华官不能干预。光绪末年，甚至答应洋人要求，把若干航政管理主权拱手交由洋海关代管，航业行政主权进一步丧失。民国初年，汕头虽设有航政专职机构，但长时间以征收船舶税饷为唯一或主要任务。三十年代初，在国人舆论压力和强烈要求下，经反复交涉，才将海关代管的部分航政事权收回归口管理。日寇侵占潮汕期间，航业受到极大摧残，当时的航政工作也处于无政府状态之中，航政管理业务也大为减少。战后，航政机构虽重新恢复，所开展的业务也未全面，所及的范围还不如三十年代初期。民国期间，虽有颁订某些所谓航政法规，但由于当时统治的固有弊病，航政管理的实际情况与职责规章名实难符，如内河非机动船检验，其驾长的考试发证、航行、停泊安全秩序的监督管理等，基本上都无办理，其

它各种航政业务，开展也不正常，加上航政机构的有些人员经常仗势敲榨中饱，其陋例举不胜举，今尚健在的老一辈船员对此仍众口皆碑。这些弊端，致使航政管理未能很好地服务于航业发展和保障人民生命财产安全。

中华人民共和国成立后，人民政权接管了汕头的航政管理机构和引水机构，组建了新的航政局，积极开展航政管理业务和其它有关业务，工作面貌为之一新。此后，汕头航政局及其分支机构经过历史沿革，分别演变成为今之中华人民共和国汕头港务监督和广东省航政局汕头分局。建国后，地方航政管理机构从小到大从隶属于政：企合一的单位到独立自成行政单位，组织体系逐步趋向健全。地方航政管理工作除了“文革”期间曾一度受到冲击外，也逐步加强。尤其是在党的十一届三中全会之后，航政管理机构为适应改革开放的新形势，进一步贯彻执行中央、省有关航政管理的法规，并结合辖区的实际，制订了一些行之有效的地方性规定，并积极深入基层，深入现场，进一步加强辖区水上交通安全秩序的监督管理船舶检验管理、船员技术管理，发挥了代表政府对通航水域及岸线的安全秩序实施行政监督和技术监督的职能。这对于服务生产，促进航运事业的发展，保障国家财产和人民生命安全，起了积极的作用。

## 第一章 航政管理机构

### 第一节 清代及以前的水运管理记略

#### 一、水运活动记略

据有关史志书记载，汕头地区的水运自古以来就颇发达。

汉代。元鼎五年（公元前112年），汉兵征伐南越，闽粤王余善派兵卒八千人随汉兵乘船进攻吕嘉，曾到达揭阳（汉代汕头地区皆称揭阳）。

隋代。大业六年（公元610年），武将陈棱和朝请大夫张镇州率领一支载有万余名兵士的船队，从义安启航渡海，向东攻击琉球国（隋代汕头地区为义安郡）。

唐代。汕头地区的农业生产和交通、文化已初具发达，有“海滨邹鲁”之称。大中三年（公元849年），宰相李德裕官于潮州，最后一段路程是乘船到达潮州的。

宋代。潮州的陶瓷生产甚为兴旺，潮州城东笔架山一带有瓷窑近百条，大量的瓷器经水路运销东南亚。徽宗年间（公元1101~1125年），盐运官李前主持浚挖了澄海南崎山北麓之南溪，进一步沟通了韩江下游支流的东溪、北溪与沿海的航运。

元代，沿海一带仍继续出海通番贸易，潮汕人已有航海到达印尼群岛的三佛齐国。

明代，洪武元年（公元1368年），廖永忠和朱亮祖率领明军乘船沿海路南下平粤时，其船队是最先到达潮汕的。洪武七年，朝廷实行海禁，潮汕沿海人民不顾禁令，仍出海通番贸易，远达日本和东南亚各国。嘉靖、隆庆年间，官方也认为“漳潮以番船为利”“沿海所在悉皆通番”。嘉靖年间，澄海人王天性也在咏《澄海八景》诗中云：“贾船商舶万里通，乘风破浪似飞空，回头笑指楼船锁，袖手虚谈横海功。”这都可见当时潮汕一带海运外贸的繁盛和海禁的有名无实。明中叶，潮州当地官府为修理湘子桥，向韩江线上航经该桥的船舶抽取“料银”，御史杨典（海阳县人）还曾在向朝廷上奏的《请留公项筑堤疏》中提出将该项收益用于修筑潮州的堤防。这也可以侧面反映出当时韩江船舶众多和河运的繁盛。在明代，还有不少潮汕人乘船涉洋拓殖东南亚。

清代，汕头地区的水运日益发展，有名的“潮州红头船”大批远航至津、沪、江浙和东南亚一带，至咸丰初年达到了鼎盛期。公元1858年，潮汕的远洋帆船有四百左右艘。

以上的有关记述，可以说明汕头地区的水运历史确实源远流长。

## 二、历代官府对水运及船舶的管理概况

清代以前，潮汕地区基本没有比较固定的官府专门机构或职官对水运及船舶进行管理。如宋太平兴国五年（公元980年），有一艘三佛齐国（印度尼西亚苏门答腊岛上的一个古国家）的商船，载有香药、象牙、犀角等名贵货物来到潮州，外商自称因遇风飘流至此，由于当时潮州没有设立市舶司，州官只好把货物送交广州市舶司处理，并为此事上报朝廷。当然，有时官府为了统治者的利益，也曾经对某些水运活动及河道等实行过某些管理，但这些有限的管理也多是一时之权宜之计。如盐是历代封建王朝控制的物资，称为“官盐”，通过垄断盐的运输和买卖，官府可以获得很大的利益。宋徽宗年间，李前为官府的盐运官，那个时候汕头地区的海盐运输则归属李前管理。据地方志记载，潮汕地区的一些官员为了河运的畅通，曾对一些通航河道进行修缮和清除航道障碍，如明万历十六年（公元1508年），郡守叶元玉及知县王恺主持修浚了玉窖溪，“原水宽四丈，两旁官路一丈，河宽岸坦，殊为民便，近被居民侵占，致河路窄狭，舟楫难行，……请于太守限日清复原定丈尺。”，“万历三十一年（公元1603年）县令又查河路之侵占者，浚复之。”（引乾隆年间修之《潮州府志》）又如明正统年间（公元1436~1449年），潮州境内之“三利溪”被大水淹毁，州官

周硕勋到潮州上任后又倡导重新挖浚，自此潮人之“漕运者不之海而溪，”免除了“出没巨浪中小不支则有复溺之患”。

清代初期，海禁解除。随着潮汕地区水运的进一步发展，官府对水运和船舶的管理才比较重视。顺治十五年（公元1658年），在潮阳县设立河泊所，至雍正六年（公元1728年）后才裁撤。河泊所这个机构设置时间长达七十年，是潮汕地区的官府对船舶进行管理的较早一个专门机构。至于潮阳河泊所在当时如何对船舶和水运进行管理，可惜现在尚未见有具体记载。清代，官府为增加赋税收入，在沿海各主要港埠设立海关税口，对出入各关口的船运物资征收关税。雍正八年至乾隆二十一年（公元1730~1756年），潮州府在所属各地共设海关税口九个，各关口在征税时，要指定船舶停泊，登船查验载量，办理放行出口手续等，这也是对船舶实行了某种管理。由于海关税口属官府机构，故各税口及关役经常依仗权势进行敲榨勒索和营私舞弊，如“货船出入各税口业经前口验过，该口人役擅行登舟逐舱搜盘滋事，又有正货业已输税，而附载之搭客捎带有零星物件亦任意勒索，稍不遂意则借查夹带为名擅作威福”，或“更有视其船有贵重适用之物而短价勒买者”，“……种种陋弊不可枚举”。（引自《潮州府志》）对上述的恶习，官府为欺骗人民群众，也曾“奉颁禁例”示禁。但事实上，这些统治者的恶习是禁不住的。

## 第二节 潮海关代管部份航政

第二次鸦片战争后，腐败的清朝政府在西方列强的坚船利炮威胁下屈服了。咸丰八年（公元1858年）六月二十六日，签订了又一个不平等条约——“中英天津条约”，条约规定潮州列为通商口岸，一八六一年又签订续约，将潮州改为汕头。自此，汕头被辟为商埠并被迫对外开放，帝国主义列强的魔爪从此就毫无顾忌地伸向汕头。咸丰十年（公元1860年）八月十七日，由外国人掌握控制的“潮海关”在汕头设立（该关设立时间，另有史料载为1864年），对进出口船舶及货物施行检查和征收关税，英国人华为士为第一任潮海关税务司。一八六四年，当时的潮海关内部机构分为关税、海事两部分。至一九〇一年，其中的海事部门称为海务部，并设有理船厅。理船厅主任一职由关税部外勤总巡（洋员）兼任，该厅并订有章程十五款和续议告白四款及号炮事例（具体见附录）。潮海关理船厅当时主要掌管港内船舶停泊，测验与管理引水人员，签发引水执照，系泊设备的行政及技术管理，规定船舶的有关信号，监督船舶运载危险品，丈量、检验船舶，核发船舶证书，代领和代发船舶国籍牌照，处理海事纠纷等。潮海关理船厅设立后，汕头港口及整个粤东地区的航政管理事权从此就基本上由帝国主义控制的潮海关所掌握了。

为什么中国的航政管理事权要由外国人控制的海关代管？而海关代管的船舶事权有那些方面呢？据李少庭在一九三三年所著之《广东航政管理之沿革及港务设局之缘起》一书中云：“原夫海关理船厅之设，实行于前清光绪末年，无所谓条约关系也。徒以我国人材，当时深感缺乏，故不惜徇赫德总税务司之请，而以丈量船舶检验船舶，发给牌照，代领牌照诸要政，予外人经理之权。”又据一九三三年八月胡雄（当时的广东省港务管理局局长）所著之《收回广东各海关管理船舶事权之经过》一书中云：“迨至光绪二十八年订立中英通商行船条约时，于第十款列举，凡船舶之指泊口界之判定浮樁号船塔表望楼之分别设置，皆为海关权限所及，于是海关代管船舶事权之基础始确立。因条约关系操海关大权者属之客卿，而中国航政大权从此由外人越俎代庖，华官无从干预，各海关税务司得寸入尺，对于海事行政，遂无时不施其侵越，及专擅之行为矣……海关代管船舶事权之理船厅，其业务分别之，大概有航海行政及航海技术两部份。兹将该两部分之主要事务，略述于左：（甲）关于航海行政方面：一、船舶之登记与取缔事项；二、船舶之出入查核指泊事项；三、船舶之发给牌照事项；四、船钞之征收事项；五、船员及引水人之考核事项；六、船舶纠纷案之处置事项；七、造船造机之取缔事项。（乙）关于航海技术方面：一、港湾避风塘码头货仓修建事项；二、航路之疏通事项；三、河海之测量事项；

四、船舶之检验与丈量事项；五、灯塔浮标及其他海上标志之建设及管理事项。”这些记述，基本可以回答以上两个问题，这就是帝国主义的海关头目为进一步攫取中国的航政主权，对一些不平等条约再加以牵强附会，进而向清政府提出要求，而清政府软弱无能，加上当时我国这方面的人才缺乏，遂满足了洋人的要求，致把若干航政事权交由洋海关代管，而当时潮海关理船厅的业务范围，则和胡雄文中所述列的差不多。

### 第三节 民国期间的航政管理机构

民国二年（1913年）二月，汕头设立航政分局，隶属于广东省地方交通管理处所辖。汕头航政分局这个机构，是汕头地区在民国时期最早设立的航政机构。同年七月间（另有史料说为九月），汕头航政分局奉令裁撤，其原所负责的征解船税工作改由各县署代办。

民国五年，因各县署代征解船税无成绩，又规复汕头航政分局，并改称为潮梅航政分局，隶属于当时的广东省航政总局，分局地址仍设于汕头。

民国十八年十二月，省建设厅改组省航政总局为省河航政局，并将各地十一个航政分局一律删去“分”字，冠以地名而改称××航政局。原潮梅航政分局即随之改称为潮梅航政局，由建设厅直辖。

据史料记载，该局还在潮安、潮阳、澄海三个县设分卡三个，其“工作较省河航政局为简，较其他各属航政局为繁”。在各属十一个航政局中为唯一的“一等局”（其他各个航政局分别列为二、三、四等），其经费预算每年二万七千多大元，较其他航政局多1—4倍不等。当时配有局长、技士、总务主任、会计员各一名，征收员八名，事务员三名，稽查员二名，录事二名，分卡专员一名，分卡书记一名，分卡稽查二名，另局和分卡各配有巡兵水手若干名，配备的人员较其他各地航政局为多。

民国二十一年（1932年），广东省为筹备接管各海关代管的船舶事权，经省政府核准成立广东省港务管理局，秉承航政局办理航政事务。潮汕港务管理分局在民国二十二年（1933年）三月十日奉准成立，隶属于广东省港务管理局，原潮梅航政局同时奉令裁并于潮汕港务管理分局，由港务管理分局兼理潮梅全属航政。

民国二十五年（1936年）七月，国民党政府交通部在广州设立航政局，该航政局在汕头设立办事处，原潮汕港务管理分局也于当时改为潮汕船务管理所。民国二十八年（1939年）六月二十一日，日寇侵占汕头，潮汕各地相继沦陷，因航业凋零，业务大为减少，广州航政局汕头办事处随后撤销，潮汕船务管理所也于当年九月裁为分所。

抗战胜利后，广州航政局从广西迁回广州，又在汕头重设办事