关于《中华人民共和国港口法（草案）》的说明

　　——2002年12月24日在第九届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上　　交通部部长　张春贤　　委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：　　我受国务院的委托，现对《中华人民共和国港口法(草案)》作说明。　　港口是国民经济和社会发展的重要基础设施。截至2001年底，全国已建成各类商港1467个，其中：海港165个，内河港1302个。这些港口中，主枢纽港43个(海港20个，内河港23个)，地区重要港口18个，其他一般港口1406个。随着港口建设的快速发展，港口对国民经济和社会发展的促进作用日趋明显，对经济增长的贡献率显著提高。据有关方面统计，2001年港口的货物吞吐量已达24亿吨，集装箱吞吐量达2748万标准箱，旅客吞吐量达1.86亿人次。　　为了进一步促进港口的发展，充分发挥港口在经济、社会发展中的作用，国务院已于2001年决定对港口管理体制进行改革。目前，新的港口管理体制运行顺利。但是，在港口快速发展的同时，也出现了一些问题：一是，港口规划不科学、布局不合理，码头布点过密，腹地交叉、重叠，功能雷同，已有港口功能得不到充分发挥。二是，港口岸线使用不合理，深水浅用，优线劣用，岸线资源浪费很大。三是，港口结构不尽合理，适应大型船舶靠泊的集装箱码头和大宗散货码头仍显不足，现有能力已趋饱和，利用率达到或者超过100%，而一般散杂货码头则明显过剩，低水平重复建设现象较为严重。四是，有的港口经营人经营行为不规范，盲目竞争、无序竞争，竞相压价，削弱了企业的经营效益。五是，有的港口经营人安全生产意识薄弱，安全隐患较多。六是，一些港口总体规划区内的设施建设多头审批，有的建设了许多非港口设施，甚至是永久性设施，增加了规划实施的难度。产生这些问题的一个重要原因是港口管理缺乏法律依据，港口经营缺乏必要的法律规范。因此，为了适应管理体制改革后新形势的需要，保证对港口依法实施管理，维护港口经营的良好秩序，促进港口健康发展，增强国际竞争能力，更好地为国民经济和社会发展服务，制定港口法是必要的。　　交通部在总结我国港口发展经验的基础上，经过调查研究，起草了《中华人民共和国港口法(送审稿)》，报请国务院审议。国务院法制办多次征求国务院有关部门和一些地方以及港口和水上运输企业的意见，听取有关专家、学者的意见和建议，并赴国外和国内进行实地考察。在此基础上，会同交通部对送审稿反复研究、修改，形成了《中华人民共和国港口法(草案)》(以下简称草案)。草案已经国务院第65次常务会议讨论并原则通过。现就草案几个重要问题说明如下：　　一、关于港口规划与建设　　针对港口发展中出现的规划不科学、布局不合理、浪费岸线资源以及规划执行不力等问题，草案就加强港口规划与建设的管理作了以下规定：　　(一)明确了港口规划的编制原则。　　港口规划包括港口布局规划和港口总体规划。港口布局规划是指港口的分布规划，包括全国港口布局规划和省、自治区、直辖市港口布局规划。港口总体规划，是指一个港口在一定时期的具体规划，包括港界、自然条件、港区划分、现状评价、吞吐量和船型发展、港口性质和功能、水域和陆域使用、港航设施建设岸线使用、建设用地配置以及分期建设序列等内容。为了使港口规划更加科学，符合实际并与其他有关规划相衔接、协调，草案规定：“港口规划应当根据国民经济和社会发展的要求以及国防建设的需要编制，符合城镇体系规划，并与土地利用总体规划、城乡总体规划、江河流域规划、防洪规划、港口所在地河道(河口)整治规划、海洋功能区划以及其他交通运输方式的发展相衔接、协调。”　　(二)明确了港口规划的制定和审批程序。　　为了增强港口布局规划的权威性，强化规划的约束力，提高其制定和审批程序的透明度，草案规定：“全国港口布局规划，由国务院交通主管部门经征求国务院发展计划部门、国土资源行政主管部门、城乡规划行政主管部门、水行政主管部门、海洋行政主管部门、渔业行政主管部门以及有关军事机关的意见编制，报国务院批准后公布实施。”“省、自治区、直辖市港口布局规划，由省、自治区、直辖市人民政府根据全国港口布局规划组织编制，并报国务院交通主管部门备案。国务院交通主管部门应当自收到备案材料之日起30日内进行审查。经审查符合全国港口布局规划的，准予备案，书面通知报送备案的省、自治区、直辖市；经审查不符合全国港口布局规划的，应当予以退回，书面说明理由，要求其修订后重新报送备案；30日内未通知准予备案，也未予以退回的，视为准予备案。经国务院交通主管部门准予备案的省、自治区、直辖市港口布局规划，由省、自治区、直辖市人民政府公布实施。”　　同时，考虑到港口总体规划的特点，港口总体规划的制定和审批既要符合港口布局规划的要求，又要考虑地方和有关部门的意见并保证主要港口以外的其他港口总体规划符合港口布局规划。因此，草案规定：港口总体规划由负责港口行政工作的部门经征求本级人民政府有关部门以及有关军事机关的意见编制，并报本级人民政府同意后按照规定批准、备案并公布实施。其中：主要港口的总体规划，由国务院交通主管部门征求国务院其他有关部门和有关军事机关的意见后会同有关省、自治区、直辖市人民政府批准，并公布实施；其他港口的总体规划，由省、自治区、直辖市人民政府批准，报国务院交通主管部门备案，并规定了国务院交通主管部门的备案审查程序。　　(三)明确了港口建设的审批制度和促进港口发展的措施。　　为了从建设环节把住关口，防止盲目建设港口、码头，浪费岸线资源，草案确立了港口建设的审批制度，规定：“港口建设应当符合港口规划。不得违反港口规划建设任何港口设施。违反港口规划建设港口设施，在建的，必须立即停建并予以拆除；已建成的，也必须立即拆除。”“在港口总体规划区内建设港口设施使用港口岸线，应当经负责港口行政工作的部门批准；依照其他有关法律、行政法规的规定，须经审批的，还应当依法办理审批手续。”　　草案在强化港口规划与建设管理的同时，还特别规定了促进港口发展的有关措施，主要有：一是，规定县级以上有关各级人民政府应当保证必要的资金投入，用于港口公用的航道、防波堤、锚地等基础设施的建设和维护，促进港口发展。二是，规定县级以上有关各级人民政府应当采取积极措施，组织建设与港口相配套的航道、铁路、公路、给排水、供电、通信等设施。三是，规定与港口相配套的航标设施、导航设施以及其他辅助性设施应当与港口同步建设，并保证按期投入使用。四是，规定港口内有关行政管理机构办公设施的建设应当符合港口总体规划，建设费用不得向港口经营人摊派。　　二、关于港口经营与管理　　为了加强对港口经营人的管理，规范其经营行为，维护正常的经营秩序，草案重点从以下几方面作了规定：　　(一)规定了从事港口经营的准入制度。　　港口经营是一种面向社会的公共服务，而且具有一定的独占性，公众和企业选择服务提供者的余地较小。为了保证港口经营人的服务质量，防止经营欺诈行为的发生，切实维护企业和个人的合法权益，草案规定了港口经营许可制度，并明确了许可的范围、条件和程序。此外，草案还根据港口管理体制改革的精神，对经营港口理货业务规定了许可制度。　　(二)明确了港口经营人的义务。　　针对港口经营活动中存在的一些问题，尤其是港口下放后可能出现的一些新情况，草案明确规定了港口经营人的义务，主要包括：　　1、应当向旅客提供快捷、便利的服务，保证旅客安全。　　2、港口经营人负有安全生产的责任，应当遵守国务院交通主管部门制定的港口业务操作规范，不得违规操作，不得指使、强令职工违章操作。船舶装卸、过驳危险货物或者船舶载运危险货物进出港口，应当将危险货物的名称、特性、包装和装卸或者过驳的时间和地点以及进出港口的时间等事项，按照国务院交通主管部门规定的时间报告海事管理机构和负责港口行政工作的部门。海事管理机构和负责港口行政工作的部门应当在接到报告后在国务院交通主管部门规定的时间内作出是否同意的决定，并通知报告人。但是，定船舶、定航线、定货种的船舶可以定期报告。火车或者其他机动车辆载运危险货物进出港口，应当将危险货物的名称、特性、包装和装卸以及进出港口的时间和地点等事项，按照国务院交通主管部门规定的时间报告负责港口行政工作的部门。负责港口行政工作的部门应当在接到报告后在国务院交通主管部门规定的时间内作出是否同意的决定，并通知报告人。　　3、优先安排运输抢险物资、救灾物资和国防物资。　　4、维护港口公平竞争秩序，不得利用其优势地位，排斥或者限制其他港口经营人的经营活动，妨碍公平竞争；不得利用其优势地位哄抬或者压低价格，损害客户和其他港口经营人的利益，并不得以其他手段强迫他人接受其提供的港口服务。　　三、关于负责港口行政工作的部门的职责　　根据港口管理体制改革的精神，中央直属和双重领导的港口全部下放地方管理，并实行政企分开，港务局不再承担行政管理职能。对港口的行政管理职能相应转移到了地方人民政府确定的负责港口行政工作的部门。依据有关文件规定，负责港口行政工作的部门既要依法加强管理，维护正常的港口经营秩序，又要防止滥用权力，违法行政，干预港口企业的经营自主权。据此，草案在赋予负责港口行政工作的部门必要的管理手段和职权的同时，还规定了相应的责任：一是，规定了不依法审批、许可的责任，即国务院交通主管部门不依据法定条件许可港口理货业务的，负责港口行政工作的部门不依据法定条件许可港口经营、审批港口总体规划区内建设港口设施使用港口岸线、审批港口危险货物作业场所和实施卫生除害处理的专用场所、审批船舶火车或者其他机动车辆装卸、过驳危险货物或者载运危险货物进出港口的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级或者撤职的行政处分；造成重大生产安全事故或者致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的，依照刑法关于滥用职权罪、玩忽职守罪或者其他罪的规定，依法追究刑事责任。二是，规定了不依法实施监督检查的责任，即国务院交通主管部门和负责港口行政工作的部门对本法规定的事项不实施监督检查的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级或者撤职的行政处分；造成重大生产安全事故或者致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的，依照刑法关于滥用职权罪、玩忽职守罪或者其他罪的规定，依法追究刑事责任。三是，规定了不依法及时撤销许可并予以处理的责任，即负责港口行政工作的部门发现港口理货业务经营人、港口经营人不再具备经营条件而不及时撤销许可并予以处理的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级或者撤职的行政处分；造成重大生产安全事故或者致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的，依照刑法关于滥用职权罪、玩忽职守罪或者其他罪的规定，依法追究刑事责任。四是，规定了对未经许可的行为不依法进行查处以及发现安全隐患不及时处理的责任，即负责港口行政工作的部门对未经许可擅自从事港口经营、擅自经营港口理货业务而不实施监督检查的，或者发现安全隐患不及时依法处理的，或者对违法行为不依法予以处罚的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级或者撤职的行政处分；造成重大生产安全事故或者致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的，依照刑法关于滥用职权罪、玩忽职守罪或者其他罪的规定，依法追究刑事责任。　　需要说明的是，我国现有沿海渔港1022个，内河渔港120个。这些渔港大多规模小，主要为渔业生产服务，历来由渔业行政主管部门负责管理，因此，草案规定：“渔业港口的管理工作由县级以上人民政府渔业行政主管部门负责，具体管理办法由国务院依据本法的原则制定。”同时，考虑到军港的特殊地位和作用，草案还规定：“军事港口的建设和管理办法由国务院、中央军事委员会依据本法的原则制定。”　　《中华人民共和国港口法(草案)》和以上说明是否妥当，请审议。