

# 开启航道发展新里程 步入航道管理新时代

枣庄市港航管理局局长

朱广玉

二十年磨一剑,《中华人民共和国航道法》(以下简称《航道法》)在千呼万唤之下终于出台,并将于3月1日起正式施行。

《航道法》自2014年年底公布以来,已在整个水运行业引起热烈反响,即便并未正式施行却已产生重要影响,带来诸多变化,这对于“九龙治水”下的内河航道无疑打了一针强心剂。众所周知,我国水运行业,特别是内河水运主要是借水行舟,航道管理部门并非水行政主管部门,长期以来,我国内河航道最高层级的法规是1987年国务院颁布实施的《航道管理条例》(以下简称《航条》)。《航条》实施后,在保护航道及航道设施,规范航道建设、管理、养护行方面发挥了重要的作用。然而,随着航道内船舶数量、吨位的不断增加,其他涉水行业主管部门法律法规的不断完善,航道方面的法规有些不能适应新形势下航道管理的要求,造成航道管理部门在进行航道管理工作时“保护航道资源免遭破坏、统一规划促进航道长远发展将起到至关重要的作用。

这部水运业期盼已久的法律,将使我国13万公里航道的建设、养护和保护得到有力的法律支持和保障,同时也意味着航道部门在水资源综合利用中的地位得到提升,对于“保护航道资源免遭破坏、统一规划促进航道长远发展将起到至关重要的作用。

### 构建制度体系 管理有法可依

执法主体资格的明确使港航管理有效可依,将在“九龙治水”的格局中有效提升航道管理部门的地位和作用,进而实现对航道资源强有力的保护。

明确了航道管理机构作为航道

执法主体的法律地位。《航道法》明确规定:国务院交通运输主管部门按照国务院规定设置的负责航道管理的机构和县级以上地方人民政府负责航道管理的部门或者机构(以下统称负责航道管理的部门),承担本法规定的航道管理工作。在此之前,1991年交通部制定的《航条实施细则》虽有规定,但由于行政规章层次较低,而且与行政法规存在一定程度上的抵触,航道管理机构在实际操作中很难依据《航条实施细则》确立自己的执法主体地位,往往对一些肆意破坏、损害航道的行为无能为力,不利于航道的保护。《航道法》首次以法律的形式授予航道管理机构执法主体身份,有利于航道管理机构独立执法,快速查处、制止破坏航道及航道设施,违反《航道法》的行为。

构建了财政资金保障制度。作为公益性基础设施,航道建设养护投资大、见效慢、正外部性强,航道发展的效益间接体现在对水运发展的促进和对沿岸经济的带动、环境的全面改善上,只能主要依靠政府投资,以政府财政作为主渠道来保证资金链。《航道法》明确规定:国务院和有关县级以上地方人民政府应当根据经济社会发展水平和航道建设、养护的需要,在财政预算中合理安排航道建设和养护资金。航道养护是保证通航航道畅通的最主要手段,这一规定,为实施航道养护工作提供了资金保证。以我市为例,航道养护工作主要包括:航道测量、航道疏浚、整治建筑物修缮、船闸节制闸维护、航标维护、航道场站维护以及航道管理船舶维护等相关的管理工作。以前,这些航道养护工作经费虽然一直有政府财政支持,但未明确规定养护资金来源,现在《航道法》明确了航道养护资金来源,保证了航道养护工作按时、

按期、按量开展。

完善了航道规划制度。针对航道存在的技术等级低、通航条件差等问题,《航道法》规定,航道应当划分技术等级,包括现状技术等级和发展规划技术等级。在此基础上,《航道法》进一步明确了航道规划应当包括航道的功能定位、规划目标、发展规划技术等级、规划实施步骤以及保障措施等具体内容,要求注重航道规划与其他规划的协调衔接。

明确了质量安全责任制度。航道建设质量安全的保障航道安全的基础。为筑牢这个基础,明确航道工程建设质量和安全的责任主体和边界,督促相关各方各尽其职、各负其责,《航道法》明确了航道建设各参与方和交通运输主管部门各自的质量安全责任。

健全了航道养护管理制度。《航道法》强化了政府和航道管理部门的责任,要求国务院交通运输主管部门制定航道养护技术规范,负责航道管理的部门应当按照航道养护技术规范进行航道养护,保障航道处于良好技术状态,并对航道的巡查、维修、抢修等主要养护技术和等级建设、清障等养护作业的相关要求作了明确规定。

强化了航道保护制度。《航道法》规定,建设跨越、穿越航道的建筑物、构筑物,应当符合该航道发展规划技术等级对通航净高、净宽、埋设深度等通航条件的要求;在通航河流上建设永久性拦河闸坝,建设单位应当按照航道发展规划制度技术等级建设通航建筑物,并实现同步规划、同步设计、同步建设、同步验收、同步投入使用。同时,对可能造成航道破坏的行为作了禁止性规定,禁止在航道和航道保护范围内倾倒砂石、泥土等。这些制度的出台为我们的航道管理机构具体行政执法提供了有力的法律依据,

弥补了《航条》在航道管理上的法律空缺,规定具体,可操作性强。

设定了航道通航条件影响评价制度。根据航道保护的实际情况,《航道法》设定了航道通航条件影响评价制度。建设与航道有关的工程,建设单位应当在工程可行性研究阶段就建设项目对航道通航条件的影响作出评价,并送有审核权的交通运输主管部门或者航道管理机构审核。同时,最大限度缩小了需进行航道通航条件影响评价的建设项目的范围。建设单位报送的航道通航条件影响评价材料不符合本法规定的,可以进行补充或者修改,重新送审核部门审核。未报送航评材料而开工建设且逾期不补办手续的,将被处以二十万元以上五十万元以下的罚款。该制度的出台,规定了与通航有关项目必须向航道管理机构报送通航影响评价报告,为航道部门帮助相关单位科学决策,尽可能减少相关工程对航道设施的潜在不利影响提供了重要指导。

### 采取有效措施 确保执法必严

“徒法不足以自行”。法律的生命和权威都在于实施。交通运输部部长杨传堂提出,要深刻认识《航道法》的制度内涵,要把《航道法》的贯彻实施,作为落实党的十八届四中全会精神的重要抓手,开展形式多样的宣传、培训、教育活动,增强全行业学法尊法守法用法意识,努力实现良法善治的目标。杨部长对各级交通运输主管部门和航道管理机构切实履职提出了具体的要求,我局作为辖区航道主管部门,也将充分利用,精心实施,切实保护好、利用好辖区有限的航道资源,确保航道畅通、通航安全,促进辖区水运良性发展。

积极争取财政资金,保障航道养

护资金投入。《航道法》中明确了县级以上人民政府负责保障其事权范围内航道建设养护管理资金。作为辖区航道管理机构,我们将根据航道建设养护发展和管理实际需要,加快测算所需资金,积极争取地方人民政府在预算中合理安排相应资金,保障航道建设符合标准、满足经济发展需要。

加强《航道法》的学习宣传贯彻工作。《航道法》的公布与实施,标志着航道维护、管理、发展又树起了一个新的里程碑,我们要借着这股东风,在新的一年里切实把我市航道各项工作推上新的台阶。首先,要制定一个整体方案,内容涵盖宣贯工作的内容、步骤、方法、保障措施及责任部门等事宜。其次,要大力做好宣传工作,借助网络、报刊、媒体和标语、宣传栏、LED屏等方式与手段, 在全局营造浓厚的学习宣传氛围。再次,各有关部门要相互协调配合,认真开展好网站宣传制作、报刊采访发布和其他宣贯工作。同时,要做好《航道法》培训工作计划,对全系统航道工作人员进行一次全面培训。要以知识竞赛、《航道法》宣传月(周)等丰富多彩的形式开展工作,使宣贯覆盖机关、站点、船民和业户之间。各有关部门要抽调工作人员成立宣传工作组,携带学习、宣传资料,走访各辖区水运用户,广泛深入的进行现场宣传工作。

认真履行航道养护和保护职责。综合评估并平衡好各种关系,根据经济社会发展水平、航运发展需求,合理确定规划目标和建设具体安排,依法评定航道发展规划技术等级。依法开展航道工程建设,加快完善航道网络,提高航道等级,改善通航条件。严格执行法律对拦、跨、临等与航道有关工程的规定要求,确保通航建筑物

与主体工程同步规划、同步设计、同步建设、同步验收、同步投入使用,加强对航道建设工程的监督检查,保障航道建设工程的质量和安。切实按照技术规范进行航道养护,保证航道处于良好基础状态。根据航道现状技术等级或者航道自然条件,合理确定并及时公布航道维护尺度和航道图,依法做好航标设置、养护、保护和管理工作。加强航道巡查,及时进行维护并发布航道通告,合理安排航道养护作业时间,避免限制通航的集中作业和在通航高峰期作业。按照应急预案,尽快修复抢通因自然灾害、事故灾难等突发事件造成的航道损坏、阻塞。

落实航道通航条件影响评价制度。督促在通航河流上建设桥梁、水利水电枢纽与航道有关工程的建设单位,在工程可行性研究阶段履行建设项目对航道通航条件影响评价义务,认真做好评价审核工作,依据行业有关规定和技术规范要求,按照标准化、流程化、精细化要求,对评价审核的具体环节和有关程序作出细化规定,不断严密审核程序,规范审核流程,强化审核指引,堵塞审核漏洞,确保与航道有关工程满足航道通航条件和水运发展要求。

加大执法力度,有力维护航道安全。要按照公平、公正、便民原则,最大限度地提供优质服务和便利,做到依法履职与热情服务相统一。要严格规范执法,做到“法定职责必须为”,公正文明执法,坚持“法无授权不可为”。细化执法规则、完善执法程序、健全执法制度、规范执法裁量权,严格按照法定权限、时限和程序履行职责,对危害航道安全的各类违法行为,严格执法,严厉打击,坚决维护《航道法》的权威性和威慑力,切实发挥《航道法》良法善治的积极作用。

有关招标投标和工程建设管理的法律、行政法规的规定处罚。

第三十九条 建设单位未依法报送航道通航条件影响评价材料而开工建设的,由有审核权的交通运输主管部门或者航道管理机构责令停止建设,限期补办手续,处三万元以下的罚款;逾期不补办手续继续建设的,由有审核权的交通运输主管部门或者航道管理机构责令恢复原状,处二十万元以上五十万元以下的罚款。

报送的航道通航条件影响评价材料未通过审核,建设单位开工建设的,由有审核权的交通运输主管部门或者航道管理机构责令停止建设、恢复原状,处二十万元以上五十万元以下的罚款。

违反航道通航条件影响评价的规定建成的项目导致航道通航条件严重下降的,由前款规定的交通运输主管部门或者航道管理机构责令限期采取补救措施或者拆除;逾期未采取补救措施或者拆除的,由交通运输主管部门或者航道管理机构代为采取补救措施或者依法组织拆除,所需费用由建设单位承担。

第四十条 与航道有关的工程的建设单位违反本法规定,未及时清除影响航道通航条件的临时设施及其残留物的,由负责航道管理的部门责令限期清除,处二万元以下的罚款;逾期仍未清除的,处三万元以上二十万元以下的罚款,并由负责航道管理的部门依法组织清除,所需费用由建设单位承担。

第四十一条 在通航水域上建设桥梁等建筑物,建设单位未按照规定设置航标等设施的,由负责航道管理的部门或者海事管理机构责令改正,处五万元以下罚款。

第四十二条 违反本法规定,有下列行为之一的,由负责航道管理的部门责令改正,对单位处五万元以下罚款,对个人处二千元以下罚款;造成损失的,依法承担赔偿责任:

(一)在航道内设置渔具或者水产养殖设施的;

(二)在航道和航道保护范围内倾倒砂石、泥土、垃圾以及其他废弃物的;

(三)在通航建筑物及其引航道和船舶调度区内从事货物装卸、水上加油、船舶维修、捕鱼等,影响通航建筑物正常运行的;

(四)危害航道设施安全的;

(五)其他危害航道通航安全的行为。

第四十三条 在河道内依法划定的砂石禁采区采砂、无证采砂,未按批准的范围和作业方式采砂等非法采砂的,依照有关法律、行政法规的规定处罚。

违反本法规定,在航道和航道保护范围内采砂,损害航道通航条件的,由负责航道管理的部门责令停止违法行为,没收违法所得,可以扣押或者没收非法采砂船舶,并处五万元以上三十万元以下罚款;造成损失的,依法承担赔偿责任。

第四十四条 违反法律规定,污染环境、破坏生态或者有其他环境违法行为的,依照《中华人民共和国环境保护法》等法律的规定处罚。

第四十五条 交通运输主管部门以及其他有关部门不依法履行本法规定的职责的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

负责航道管理的机构不依法履行本法规定的职责的,由其上级主管部门责令改正,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第四十六条 违反本法规定,构成违反治安管理行为的,依法给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

#### 第七章 附则

第四十七条 进出军事港口、渔业港口的专用航道不适用本法。专用航道由专用部门管理。

第四十八条 本法自2015年3月1日起施行。

# 中华人民共和国航道法

(2014年12月28日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

政法规关于建设工程质量管理、安全管理和生态环境保护的规定,符合航道规划,执行有关国家标准、行业标准和技术规范,依法办理相关手续。

第十一条 航道建设单位应当根据航道建设工程的技术要求,依法通过招标等方式选择具有相应资质的勘察、设计、施工和监理单位进行工程建设,对工程质量和安全进行监督检查,并对工程质量和安全负责。

从事航道工程建设的勘察、设计、施工和监理单位,应当依照法律、行政法规的规定取得相应的资质,并在其资质等级许可的范围内从事航道工程建设活动,依法对勘察、设计、施工、监理的质量和全负责。

第十二条 有关县级以上人民政府交通运输主管部门应当加强对航道建设工程质量和安全的监督检查,保障航道建设工程的质量和全。

第十三条 航道建设工程竣工后,应当按照国家有关规定组织竣工验收,经验收合格方可正式投入使用。

航道建设单位应当自航道建设工程竣工验收合格之日起六十日内,将竣工测量图报送负责航道管理的部门。沿海航道的竣工测量图还应当报送海军航海保证部门。

第十四条 进行航道工程建设应当维护河势稳定,符合防洪要求,不得危及依法建设的其他工程或者设施的安全。因航道工程建设损坏依法建设的其他工程或者设施的,航道建设单位应当予以修复或者依法赔偿。

#### 第四章 航道养护

第十五条 国务院交通运输主管部门应当制定航道养护技术规范。

负责航道管理的部门应当按照航道养护技术规范进行航道养护,保证航道处于良好通航技术状态。

第十六条 负责航道管理的部门应当根据航道现状技术等级或者航道自然条件确定并公布航道维护尺度和内河航道图。

航道维护尺度是指航道在不同水位期应当保持的水深、宽度、弯曲半径等技术要求。

第十七条 负责航道管理的部门应当按照国务院交通运输主管部门的规定对航道进行巡查,发现航道实际情况达不到航道维护尺度或者有其他不符合保证船舶通航安全要求的情形,应当进行维护,及时发布航道通告并通报海事管理机构。

第十八条 海事管理机构发现航道损毁等危及通航安全的情形,应当及时通报负责航道管理的部门,并采取必要的安全保障措施。

其他单位和人员发现航道损毁等危及通航安全的情形,应当及时报告负责航道管理的部门或者海事管理机构。

第十九条 负责航道管理的部门应当合理安排航道养护作业,避免限制通航的集中作业和在通航高峰期作业。

负责航道管理的部门进行航道疏浚、清障等影响通航的航道养护活动,或者确需限制通航的养护作业的,应当设置明显的作业标志,采取必要的安全措施,并提前通报海事管理机构,保证过往船舶通行以及依法建设的工程设施的安全。养护作业结束后,应当及时清除影响航道通航条件的作业标志及其他残留物,恢复正常通航。

第二十条 进行航道养护作业可能造成航道堵塞的,有关负责航道管理的部门应当会同海事管理机构事先通报相关区域负责航道管理的部门和海事管理机构,共同制定船舶疏导方案,并向社会公告。

第二十一条 因自然灾害、事故灾难等突发事件造成航道损坏、阻塞的,负责航道管理

的部门应当按照突发事件应急预案尽快修复抢通;必要时由县级以上人民政府组织尽快修复抢通。

船舶、设施或者其他物体在航道水域中沉没,影响航道畅通和通航安全的,其所有人或者经营人应当立即报告负责航道管理的部门和海事管理机构,按照规定自行或者委托负责航道管理的部门或者海事管理机构代为设置标志,并应当在海事管理机构限定的时间内打捞清除。

第二十二条 航标的设置、养护、保护和管理,依照有关法律、行政法规和国家标准或者行业标准的规定执行。

第二十三条 部队执行任务、战备训练需要使用航道的,负责航道管理的部门应当给予必要的支持和协助。

#### 第五章 航道保护

第二十四条 新建、改建、扩建(以下统称建设)跨越、穿越航道的桥梁、隧道、管道、缆线等建筑物、构筑物,应当符合该航道发展规划技术等级对通航净高、净宽、埋设深度等航道通航条件的要求。

第二十五条 在通航河流上建设永久性拦河闸坝,建设单位应当按照航道发展规划技术等级建设通航建筑物。通航建筑物应当与主体工程同步规划、同步设计、同步建设、同步验收、同步投入使用。

闸坝建设期间难以维持航道原有通航能力的,建设单位应当采取修建临时航道、安排翻坝转运等补救措施,所需费用由建设单位承担。

在不通航河流上建设闸坝后可以通航的,闸坝建设单位应当同步建设通航建筑物或者预留通航建筑物位置,通航建筑物建设费用除国家另有规定外,由交通运输主管部门承担。

通航建筑物的运行应当适应船舶通行需要,运行方案应当经负责航道管理的部门同意并公布。通航建筑物的建设单位或者管理单位应当按照规定维护保养通航建筑物,保持其正常运行。

第二十六条 在航道保护范围内建设临河、临湖、临海建筑物或者构筑物,应当符合该航道通航条件的要求。

航道保护范围由县级以上地方人民政府交通运输主管部门会同水行政主管部门或者流域管理机构、国土资源主管部门根据航道发展规划技术等级和航道保护实际需要划定,报本级人民政府批准公布。国务院交通运输主管部门会同国务院水行政主管部门和有关部门、国务院国土资源主管部门和有关省、自治区、直辖市人民政府划定公布。航道保护范围涉及海域、重要渔业水域的,还应当分别会同同级海洋主管部门、渔业行政主管部门划定。

第二十七条 建设本法第二十四条、第二十五条第一款、第二十六条第一款规定的工程(以下统称与航道有关的工程),除依照法律、行政法规或者国务院规定进行的防洪、供水等特殊工程外,不得因工程建设降低航道通航条件。

第二十八条 建设与航道有关的工程,建设单位应当在工程可行性研究阶段就建设项目对航道通航条件的影响作出评价,并报送有审核权的交通运输主管部门或者航道管理机构审核,但下列工程除外:

(一)临河、临湖的中小河流治理工程;

(二)不通航河流上建设的水工程;

(三)现有水工程的水毁修复、除险加固、不涉及通航建筑物和不改变航道原通航条件的更新改造等不影响航道通航条件的工程。

