

内部资料

港口视点与研究

(第三十五期)



中國港口協會

CHINA PORTS & HARBOURS ASSOCIATION

2016年12月

《港口法》修订重大法律制度研究阶段成果介绍·(1)

交通运输部科学研究院 徐萍

21 世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展·(26)

上海国际航运研究中心 真虹

加强港口资源整合 推进长江港口转型发展·(41)

交通运输部长江航务管理局 朱汝明

本期发送范围：

中国港口协会会长、常务副会长、副会长、常务理事、港口企业会员单位、秘书处各部室；

送：交通运输部何建中副部长、部总工办、部水运局



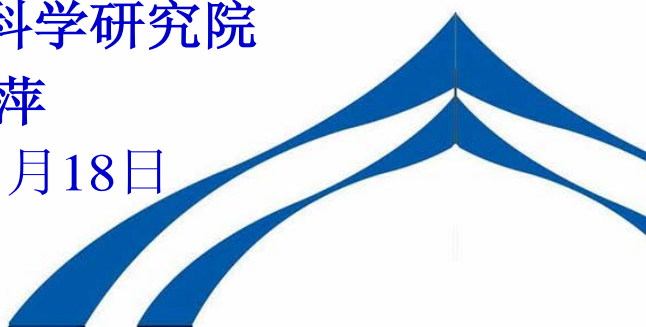
《港口法》修订重大法律制度研究

阶段成果介绍

交通运输部科学研究院

徐萍

2016年11月18日



主要内容



工作背景

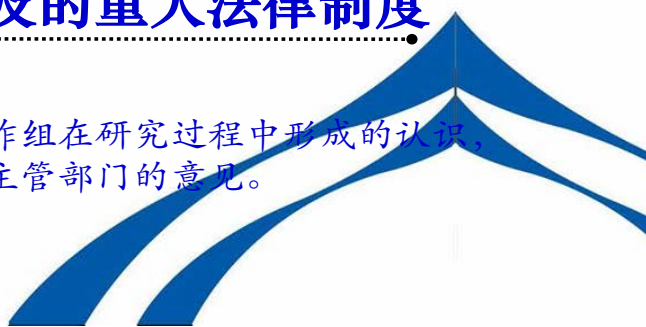


港口法修订的必要性和紧迫性



港口法修订涉及的重大法律制度

说明：汇报内容是交科院工作组在研究过程中形成的认识，并不代表行业主管部门的意见。





一、工作背景



工作背景

- 《港口法》颁布实施已12年，港口行业和环境已发生很大变化。
- 《交通运输部关于印发贯彻落实<国务院关于促进海运业健康发展的若干意见>的实施方案的通知》：完善政策法规体系，2018年完成《港口法》等相关法规制修订工作。
- 部水运局根据部工作要求，将《港口法》修订的相关研究列入2015年度水运重大政策研究工作。
- 通过此项研究，旨在为《港口法》修订工作的正式开展做好前期研究储备。

主要工作过程

- **2015年3月，启动研究：**水运局领导组织召开2015年度水运重大政策研究工作布置会，本研究正式启动。
- **4月，大纲评审：** 我院将本研究任务列入2015年交科院基本科研业务费项目、为部服务工作重点。院学术委员会组织召开研究大纲评审会。
- **6月，初步成果：** 项目组通过内业完成《港口法修订重大法律制度研究》（初步认识稿），向部水运局汇报并征求意见。

主要工作过程

- **7-8月，文献调研：** 系统梳理国内主要省市港口地方性法规的制定情况；同时，重点对美国《深水港法》、日本《港湾法》以及欧盟相关法律制度进行翻译形成国外借鉴部分。
- **9月，问卷调查：** 向全国主要沿海、沿江及内河省份的港口行政管理部门以及主要港口企业共发放问卷100份，收回有效问卷85份，摸清下一步重点调研方向。

主要工作过程

- **9-10月，实地调研：**项目组分别赴上海、浙江、江苏、湖北、重庆、四川、辽宁、广西和广东等省（市、自治区），同各地港口行政管理部门、港口企业以及行业专家座谈交流，并深入一线实地调研，编写调研报告。
- **11月，中期成果：**修改完善研究报告，形成中期成果。



主要工作过程

- **2016年1-2月，报告修改：**按照部水运局组织的专家咨询会意见，对报告进行修改调整，增加行业内较为关注的、亟待解决的热点问题。
- **3月-5月，问题的梳理和整合：**按照春节后部水运局讨论会中提出的研究思路，突出研究重点，对问题进行整合，剔除掉一些不在法律调整范围内的事项，同时对若干问题的调整和修订思路进行修改，形成目前的阶段性成果。



主要工作成果

- 1. 研究报告：《港口法修订重大法律制度研究》
- 2. 调研报告：《港口法实施状况与修订建议调研》
- 3. 资料汇编：
 - 《港口法及其配套规章制度汇编》
 - 《典型省市港口地方性法规规章选编》
 - 《美国、日本等国家港口法规编译》



二、港口法修订的 必要性和紧迫性

《港口法》的实施效果

- 行业认识：

《港口法》实施后的十余年是中国港口跨越式发展时期，业界对《港口法》的基础性法律保障作用给予肯定，有力促进了基础设施、生产经营、管理服务等全方位的发展。



《港口法》的实施效果

- 立法后评估：

以交通运输部《关于开展交通立法后评估工作的指导意见》（交体法发〔2009〕33号）为指导，针对立法目的、适用范围、法律定义、管理体制、港口规划与岸线资源保护制度、港口工程管理制度、港口投融资与公用基础设施建设资金来源制度、港口经营管理制度、港口安全与监督管理制度、法律责任等评估内容，从必要性、全面性、明确性、合理性、可操作性以及总体立法效果等方面建立相应的评估指标，选配相应的评估标准，来构建评估指标体系开展《港口法》实施效果评估。

通过对《港口法》实施效果的调研和评估：作为规范我国港口事业的龙头法、我国交通运输法规体系中一部重要的法律，对我国交通运输行业立法起到了领军作用；实现了立法的预期目的，对经济社会产生了正面积积极的影响，对我国港口事业的健康快速发展起到了积极的作用。

港口发展对港口法规体系的要求

- (1) 实现“两个一百年”奋斗目标、支撑服务国家重大战略迫切要求港口不断提升综合服务能力
- (2) 坚持创新发展理念、全面深化改革迫切要求进一步深化港口改革创新（简政放权、放管结合、强化服务—深化港口体制改革；财税体制改革—创新港口投融资模式）
- (3) 坚持开放发展理念、实施一带一路战略迫切要求港口进一步扩大对外开放（海运强国、港口强国、走出去）
- (4) 加快经济发展方式转变迫切要求大力推动港口转型升级、提质增效（适应和引领新常态；强化港口资源整合；促进综合运输和现代物流发展，拓展港口服务功能）

港口发展对港口法规体系的要求

- (5) 全面依法治国迫切要求完善港口法规制度体系、全面提升依法治港能力。构建严密协调的港口法规体系，增强协调性和可操作性，规范港口规划、建设程序等
- (6) 坚持安全发展理念迫切要求大力推动平安港口建设。新《安全生产法》对全面落实港口安全责任提出了新要求。
- (7) 坚持绿色发展理念迫切要求大力推动绿色港口建设（节约集约利用岸线资源、节能减排降碳、港口疏浚土循环利用、生态环境保护等）

港口发展对港口法规体系的要求

面对港口发展对港口法规体系的要求，现行的《港口法》以及相应的规章制度文件，在港口行业的规范和管理中存在着不适应性。

例如，港口、港区、港口设施、港口岸线资源等相关重要法律概念需要明确界定，港口码头分类需要规范明晰，港口管理职责的界定问题，港口工程建设管理、港口投融资和公共基础设施建设资金管理、港口规划和岸线资源保护、港口经营市场监管、相应的行政强制规定等缺乏有效的法律制度内容等。

— 需要开展《港口法》立法后评估以及《港口法》修订重大制度研究

国外港口立法情况

美国：《1974年深水港法》（Deepwater Port Act of 1974）

- 立法目的：授权和规范美国水域内深水港的选址、所有权、建设和运营；防止或者最大限度地减少因为发展港口而可能导致的负面影响，保护海上和沿海环境；在深水港的选址、建设和营运过程中，保护美国及其相邻沿海国的利益；保护国家和团体的权利以及控制数量增长，决定土地使用和依法保护环境。
- 2002年修订新增：一是鼓励建设、经营深水港，保障石油或者天然气运输的安全；二是通过为石油或者天然气提供经济安全的运输途径，促进外部大陆架的石油或者天然气生产。
- 关键制度：深水港的所有权、建设或者经营；港口安全和保安立法（2001年“9.11”事件影响）

国外港口立法情况

日本: 《港湾法》 (The Port and Harbour Law)

- 1959年5月31日公布, 即日起施行; 1987年9月4日修订, 2000年4月1日再次修订。
- **立法目的:** 发展交通、国土的适当利用与均衡发展、完善港湾秩序、开发与保全航道

目录

1. 港湾计划
2. 港务局
3. 作为港湾管理者的地方公团
4. 港湾区域与海港地区
5. 港湾工程费用
6. 开发保全航路
7. 杂则
8. 处罚规定

2000年修订主要内容:

1. 进一步明确港湾分类 (重要港湾、特定重要港湾、地方港湾)
2. 重新调整港口建设中国家承担比例, 支持重点港口建设项目
3. 强调同一区域各港之间联系和分工, 强调发挥广域港口功能
4. 充实港口环境保护对策内容
5. 增加船舶放置对策的内容

国内港口立法情况

法律概念:

- 《天津港口条例》, 对港区、港口建设项目等概念进行了界定。
- 《江苏港口条例》, 对沿海港口、内河港口、国家主要港口、省重要港口、一般港口、港口岸线、港口建设项目等概念进行了界定。
- 《浙江省港口管理条例》在其附则中对港口深水岸线等概念进行明确界定和详细解释。
- 此外, 黑龙江、四川、重庆、湖南等地对其他港口法律定义也进行了规定。

国内港口立法情况

港口行政管理:

- 《山东省港口条例》按照《港口法》确定的原则和本省港口管理实际，结合大部门制改革的要求，对港口行政管理主体问题作了进一步明确。
- 广东省在制定《广东省港口管理条例》时进一步明确了全省港口管理工作的主管部门和协管部门。

国内港口立法情况

港口安全监管和应急处置制度:

- 《山东省港口条例》明确了政府、政府有关部门及港口经营人在安全生产中的职责，对港口经营人应当制定的各类应急预案进行了明确。另外，还对港口经营人的安全评价、危货作业、疏港管理等作了具体规定，明确了港口设施保安、安全环境保护、安全监督检查方面的要求。
- 《江苏省港口管理条例》规定了危险货物港口作业资质认定制度。

国内港口立法情况

港口投融资和公共基础设施投资:

- 《山东港口条例》鼓励、支持和引导单位和个人依法投资建设、经营港口。
- 《江苏省港口管理条例》第二十四条规定，除国家规定外，县级以上地方人民政府应当根据港口建设发展需要，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。
- 《广西壮族自治区港口条例》鼓励和支持国内外经济组织和个人投资建设、经营港口以及与港口相配套的航道、铁路、公路、给排水、供电、通信等设施，依法保护投资者合法权益。



国内港口立法情况

港口经营管理制度:

- 《山东省港口条例》为降低港口建设成本，规定因港口建设项目填海形成的土地，海域使用权人应当自填海项目竣工之日起三个月内，凭海域使用权证书，换发国有土地使用权证书，确认土地使用权。
- 《广东省港口管理条例》中列明了港口经营人不得为非法营运业户提供服务的条款。



国内港口立法情况

港口工程管理制度:

- 《江苏省港口条例》专门“第三章 港口建设”第十七条至第二十七条共十一条对于港口建设程序、重点环节作出细化要求。
- 《广东省港口管理条例》中明确港口设施工程项目须逐级报审。
- 《广西壮族自治区港口条例》对港口建设的原则、建设程序及标准规范、开工备案、施工保护、竣工验收、档案管理等均作了明确要求。



国内港口立法情况

港口规划和岸线资源保护制度:

- 《山东港口条例》等分别明确了全省港口布局规划、港口总体规划和港区控制性详细规划的编制主体、权限和程序。
- 《江苏省港口管理条例》在港口规划分类方面，针对港口规划的实际，从有利于解决港区功能及分工、码头主要型式与布置、港口陆域布置方案，港口前后方协调，以及配套设施的布置要求、建设项目的规模、标准、配套设施的建设布局等因素出发，参照交通部进行规定。除明确了主要港口、重要港口规划编制、审批主体和程序外，根据省域内内河港口多的特点，还增加了一般港口总体规划的编制主体和审批程序。



国内港口立法情况

相关法律责任制度:

- 《山东省港口条例》中，对未经批准擅自临时使用港口岸线、擅自变更港口岸线使用范围和功能、转让出借出租港口经营许可证、为违规船舶提供装卸服务等行为规定了法律责任，这样规定既保持了与上位法的较好衔接，又突出了各项处罚的科学性和可操作性。此外，还对管理部门及其管理人员的违法失职行为，规定了相应的责任追究制度。

通过对国内外港口立法情况的梳理分析，目的是对《港口法》重大制度研究以及修订提供可供借鉴的经验和启示。



三、港口法修订 重大法律制度问题



重大法律制度问题

- (一) 相关概念问题
- (二) 港口行政管理体制问题
- (三) 港口安全管理职责问题
- (四) 港口投融资和公共基础设施建设资金来源制度问题
- (五) 港口经营管理制度问题
- (六) 港口工程管理制度问题
- (七) 港口规划和岸线资源保护制度问题
- (八) 港口相关法律责任制度问题

(一) 相关概念问题

- 港口及其分类——渔港、游艇码头、渡口和陆岛交通码头是否应纳入《港口法》调整范围？
 - 渔港不应纳入到《港口法》调整范围；
 - 应在修订中明确将游艇码头在《港口法》调整范围之外；
 - 渡口和陆岛交通码头如具备港口的一般特征，则可作为水路客运码头，在《港口法》调整范围之内，不再予以修订。
- 内陆港概念是否纳入《港口法》调整范围？
 - 将内陆港定位为港口的一种并列入《港口法》调整范围，存在很大的难度。
- 港区和作业区——概念是否添加到《港口法》中？
 - 港区和作业区的法律定义并未出现问题，但港区内的权力边界问题是困扰港口管理部门的突出问题。

(一) 相关概念问题

- **港口设施**——港口设施是否要做出界定？
 - 《港口法》及相关的《航道法》等法律中已经有明确的界定；
 - 对于公用基础设施和经营性设施资金来源问题也已有明确表述；
 - 目前的困扰主要是港口费收分配机制和法律执行的问题，因此这一法律定义不应纳入到《港口法》调整范围当中。
- **岸线**——如何细化港口岸线的概念？
 - 缺乏对港口岸线划定长度、保护措施与管理方法的细化；
 - 港口岸线资源的属性和物权问题是困扰港口企业和港口管理部门的核心问题，也是岸线管理和退出机制建立的前提；
 - 有必要在法律中对于岸线概念进行细化。

(二) 港口行政管理体制问题

- **存在的主要问题：**
 - (1) 各地港口行政管理机构设置不统一。各港口行政管理部门，包括机构名称、机构性质、经费来源等，各不相同。存在重收费、轻管理等问题。
 - (2) 港口行政管理部门职能的界定不明、职能交叉。首先，交通行业内部职责交叉严重，港口部门同海事、航道等单位存在冲突；其次，港口管理部门同水利、环保、旅游等涉水部门之间存在职责交叉；此外，港口管理部门在具体的管理项目上，同公安、消防、环保等部门也存在管理权限切割不明确的问题。
 - (3) 省级层面港口行政管理职能相对弱化。《港口法》及相关法规赋予省级港口行政管理机构的职能特别是区域调控职能非常有限，使得其缺乏对省内港口实施必要的调控和管理手段。

（二）港口行政管理体制问题

• 存在的主要问题：

- （4）区域港口资源整合出现不同层级的港口管理体制。在浙江、广西、福建、河北、湖北等一些省（区、市），为了整合区域港口资源，优化资源配置，在省级层面实施港口资源跨区域整合，优化资源配置，新的管理机构与已有机构之间存在职责和层级不完全适应。
- （5）港口辅助业管理体制有待进一步完善。包括引航管理体制、港口理货体制改革、拖轮市场监管等问题。

（二）港口行政管理体制问题

• 调整思路：

- ✓ 明确港口行政管理机构名称、机构性质、经费来源、职责分工等内容；
- ✓ 调整与当前跨区域港口资源整合等发展形势不相适应的内容；
- ✓ 根据港口辅助业的改革方向调整相应内容；
- ✓ 做好交通部门内部的法律法规梳理，对管理存在交叉或冲突的要在法律层面或交通部层面予以明确。

（三）港口安全管理职责问题

• 存在的主要问题：

- （1）港口安全各方权责需进一步理顺，企业主体责任需全面落实。港口管理部门同安监等其他部门、同海事部门之间，仍然存在着职责重叠、交叉、空缺等问题；港口管理存在区域性差异和不平衡现象，造成港口安全监管资源相对独立和隔离，不利于资源的集中运用和调配，不利于政策、计划的落实和业务上的指导与监督；安全监管体系不完善，管理部门缺少经验。
- （2）港口安全法规体系不完善。危险货物港口经营许可准入条件需进一步细化和明确；市场监管依据相对不足，危险货物港口作业还需要其他更加行之有效的手段对其进行约束和规范；港口经营市场缺乏退出机制，陷入了“企业违法—督促整改—通过复查—再违法—再督促整改—再通过复查”的管理怪圈。



（三）港口安全管理职责问题

• 存在的主要问题：

- （3）港口应急管理不完备。应急预案体系有待完善，很多地市港口甚至还没有制定过应急预案；应急组织机构不健全，港口应急组织机构仅限于港航系统内部，政府各部门之间的协调不紧密；港口应急设备设施配备不足，应对港口突发事件的应急设备和设施基本依赖于港口企业，缺少专业队伍。
- （4）安全保障机制不健全，主要表现在执法装备不足、信息化建设落后、高层次人才缺乏等方面。
- （5）港口安全监管能力不足。港口行政管理部门没有配置危险化学品监管人员（没有编制），没有负责危险化学品评估管理的下属机构（没有法律依据），没有监管的设备设施（没有预算）。



（三）港口安全管理职责问题

- 调整思路：
 - ✓ 体现政府职能转变，重新梳理《港口法》以及相关法规中管理内容，对需要用市场机制代替的行政审批的内容进行调整，增加港口行政管理部门业务指导和服务内容，进一步明确涉及港口管理各部分的职责与义务。
 - ✓ 根据新《安全生产法》等新要求，重点充实完善对《港口法》中“港口安全”相关内容。

（四）港口投融资和公共基础设施建设资金来源制度问题

- 存在的主要问题：
 - 筹资总量不足，无法满足港口建设维护管理的需要。目前我国主要港口的公共基础设施建设维护资金短缺，有相当部分港口筹集到的资金无法满足港口航道、锚地建设维护管理的需求。
 - 资金来源渠道单一且不稳定。全国港口取消货港费的征收工作，港口公用基础设施的资金来源进一步缩窄，资金压力越来越大。
 - 港口建设维护资金保障不力。投入到港口公共基础设施的财政资金绝大部分属于建设资金，缺少港口设施维护管理资金和长效运行机制。
 - 港口设施（岸线资源）作为物权管理的相关规定未得到体现，企业难以将其作为抵押物进行融资，极大制约了港口企业发展。

（四）港口投融资和公共基础设施建设资金来源制度问题

✓ 调整思路：

- 结合规费调整改革最新要求，明确港口公用基础设施建设和维护的资金来源、投资主体、用途（专款专用）、资金监管方等，明确各方对公用基础设施投资比例。
- 完善现行《港口法》中“投入必要的资金投入”，加大中央和地方财政资金支持力度，以适应新时期港口发展形势。
- 增加港口投资领域外资的准入和退出的相应规定，探索实施负面清单管理制度。
- 明确港口公用基础设施划分标准，如航道、锚地、防波堤等。
- 探讨利用岸线使用证等作为抵押担保进行港口筹融资，拓展融资渠道。



（五）港口经营管理制度问题

• 存在的主要问题：

- 简政放权亟需港口管理部门加快从重事前审批向重事中事后监管转变，但在港口经营管理的事中事后监管中缺少法律依据。
- 港口功能拓展的界定和管理需进一步明确。近年来随着港口功能不断拓展延伸，船舶服务类等市场化项目实际上不需要经营许可，港口功能的拓展以及专业化亟需在法律层面予以明确。
- 港口经营许可的不适应性。一次立项、分期实施港口项目，普遍存在因无法开展整体竣工验收而不能颁发港口经营许可问题；历史遗留老码头，按照现行规定条款，难以达到要求，无法获得港口经营许可，但取缔依据不足。针对强化企业经营资质管理作出的规定不够具体、可操作性不强。



（五）港口经营管理制度问题

• 调整思路:

- 按照“简政放权、放管结合、强化服务”的要求，进一步调整、取消和下放行政审批，明确审批条件要求、市场准入及退出标准，简化流程，提高效率；加强港口经营市场信用体系建设、推广“双随机”抽查机制，加强事中事后监管。
- 对于港口功能拓展新出现的问题（如无水港）提出相应管理原则及方式，修订原则是以市场为导向，规范引导新生事物。
- 明确港口经营许可的量度指标，从企业规模等具体、量化方面提供尺度标准以及相应管理流程和制度，使管理更加透明。



（六）港口工程管理制度问题

• 存在的主要问题:

- 港口工程建设的规定过于原则性。作为上位法，《港口法》中对于工程建设中的规定比较简单，而且基本都是原则性的描述，只涉及关于前期要办的手续和事后验收。
- 港口建设审批环节过于繁冗，前期工作占用的时间过长，不能适应实际工程建设需要。
- 分期建设港口项目的验收与港口经营许可问题。在现行法律法规规定下，对于分期建设的港口建设项目，在审批和验收上均存在很大的困难。
- 港口设施维护管理制度不足。



(六) 港口工程管理制度问题

• 调整思路:

- ✓ 增加港口设施建设和维护的相关章节或条款，明确中央和地方政府、港口行政管理部门以及港口企业在港口设施建设和维护中的责任和义务。增加港口设施维护相关规定，保障港口公用基础设施建设维护资金，实现老旧码头港口设施维护的合法性。
- ✓ 参照其他部门对于工程建设管理的相关要求，进一步简化港口工程建设审批环节，实行分级分类管理，从审批向事中事后监管转变，引入企业信用管理、保证金等形式，提高港口工程建设效率，同时明确审批前置条件和各部门办理时限。
- ✓ 对于具有公益属性的港口项目可以明确一次立项、分期建设、分期验收。

(七) 港口规划和岸线资源保护 制度问题

• 港口规划制度存在的主要问题:

- 港口规划和岸线资源管理中，相关部门职责交叉与协调衔接不畅。港口总体规划的环评、通航安全论证等存在不同部门的重复管理问题。
- 港口岸线审批涉及部门较多，程序繁琐、周期长。
- 港口规划中未充分考虑周边配套衔接，水利、交通、国土、城建等部门的规划同港口规划不能有效衔接。
- 港口规划的科学性和前瞻性有待进一步增强。

（七）港口规划和岸线资源保护 制度问题

• 港口规划制度存在的主要问题：

- 港口规划实施的严肃性与控制性尚需进一步强化。一些原本规划的港口作业区用地，均在后期编制控制性详细规划时变成了其他用途，未征求港口管理部门意见。同时，规划的层面管理层级过高，在具体操作中问题很大。
- 港口规划不适应区域港口资源整合需求。全国各地不断加大区域港口资源整合力度，但港口事权属于地方政府事权，两者之间存在矛盾。
- 港区控制性详细规划缺乏法律地位。港区控制性详细规划对于一些大中型港口建设和岸线使用意义重大，但目前在法律中没有得以体现。



（七）港口规划和岸线资源保护 制度问题

• 岸线资源保护存在的主要问题：

- 港口岸线的资源属性特征不突出。港口岸线作为宝贵稀缺资源的属性特征概念未能在法律中得到充分体现，岸线回收难度大。
- 港口岸线资源审批程序繁琐，不能适应码头深水化、大型化需要。
- 港口岸线审批前置问题。港口岸线未作为备案货主码头项目立项的前置性条件，在未征求相关部门意见的情况下先备案，容易出现港口岸线利用不合理、不符合规划等现象。
- 缺少岸线资源退出机制，港口岸线资源存在闲置浪费现象。



（七）港口规划和岸线资源保护 制度问题

- 岸线资源保护制度方面存在的主要问题：
 - 港口岸线前后方用途划分不够细致，目前港口法以及各省对于相关岸线资源管理的地方性法规、规章上，还没有细化到前方和后方岸线资源用途的深度。
 - 岸线资源的有偿、有期限、及时使用问题。岸线资源与土地资源一样是稀缺资源，是否应实行有期限使用、有偿使用，还是允许转让或者租赁，究竟如何定性，需要在法律中予以明确。
 - 缺少岸线资源保护评估制度。



（七）港口规划和岸线资源保护 制度问题

- 港口规划制度的调整思路：
 - ✓ 强化港口规划与其他相关规划衔接协调。通过《港口法》对岸线进行合理分类，确保岸线综合利用。
 - ✓ 优化规划设计的审批流程。结合港口发展最新形势，简政放权，优化和缩短审批流程，适当下放审批权限。
 - ✓ 强化港口规划的周边配套和港城协调。重点加强港口物流、集疏运网络体系规划的内容，引导构建以港口为核心的服务体系。
 - ✓ 进一步增强规划的科学性。在港口法关于规划的内容中，增加科学性指导的相关论证内容。针对港区控制性详细规划，要赋予其法律地位，明确其功能定位、管理主体及相关程序内容等。
 - ✓ 港口资源整合后的规划。注重优化港口资源整合和设施配置，特别需要加强区域调控力度的内容。



(七) 港口规划和岸线资源保护 制度问题

• 岸线资源保护与管理制度的调整思路:

- ✓ 进一步明确港口岸线资源属性特征，保障政府对于资源的有效调控和优化配置权。
- ✓ 进一步确立岸线资源有偿使用制度。深入研究港口岸线资源的产权法律制度，明确港口岸线资源有偿使用出让管理规定。
- ✓ 建立港口岸线资源审批管理的多部门协调联动机制。
- ✓ 建立港口岸线退出机制。确立港口岸线的使用期限制度。对占而不用或没有生产经营、不及时使用，予以收回并强制注销。
- ✓ 统筹考虑港口岸线资源与后方用地。在《港口法》中明确，根据码头功能及吞吐能力，陆域纵深一定范围内为港口预留用地，并要求港口用地必须符合港口规划。
- ✓ 建立港口岸线资源利用评估制度。



(八) 港口相关法律责任 制度问题

存在的主要问题:

《港口法》关于法律责任制度的规定有一些已不符合适当性的评估标准:

- 行政处罚幅度过低，不能有效遏制行政相对人的违法行为。
- 行政强制规定尚属立法空白。
- 港口法中对超越经营范围的罚则没有相应规定。



(八) 港口相关法律法规 制度问题

• 调整思路:

- ✓ 结合现有经济水平和港口行政管理现状，依据效益原则适当提高相关行政处罚额度，以保证相关条文在管理实践中能执行到位，确保行政执法的有效性。
- ✓ 在法律责任中明确规定港口行政管理部门具有行政强制权，以进一步明确港口行政管理部门在维护保障港口管理方面的行政强制主体的合法性。

一是明确规定行政强制措施的种类：如限制公民人身自由，查封场所、设施或者财物，扣押财物等。

二是明确规定港口行政管理部门具有强制拆除权，以明确违法行为人在港口规划与建设、港口经营、港口安全等方面实施违法行为时，港口行政管理部门行政强制主体的合法性。



结 语

- 任何法律都是的一定的历史背景下产生的，我国《港口法》颁布实施以来，对促进港口全面发展起到了积极的作用；
- 进一步深化改革、港口新业态出现、调结构转方式等新常态，对完善港口法律法规提出了新要求，需要做相应的港口法律制度的修订,并需要加强执法；
- 国内外港口立法实践有一定可供借鉴的经验；
- 根据我国港口管理和运行实际，本次研究主要针对现有港口法涉及的主要制度问题；
- 以上内容是交科院工作组在研究过程中形成的阶段性认识，并不代表行业主管部门的意见，下一步需要深化研究和广泛咨询。



21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展

真 虹

上海国际航运研究中心

shzhenhong@gmail.com

2016.11.19

目录/ Contents

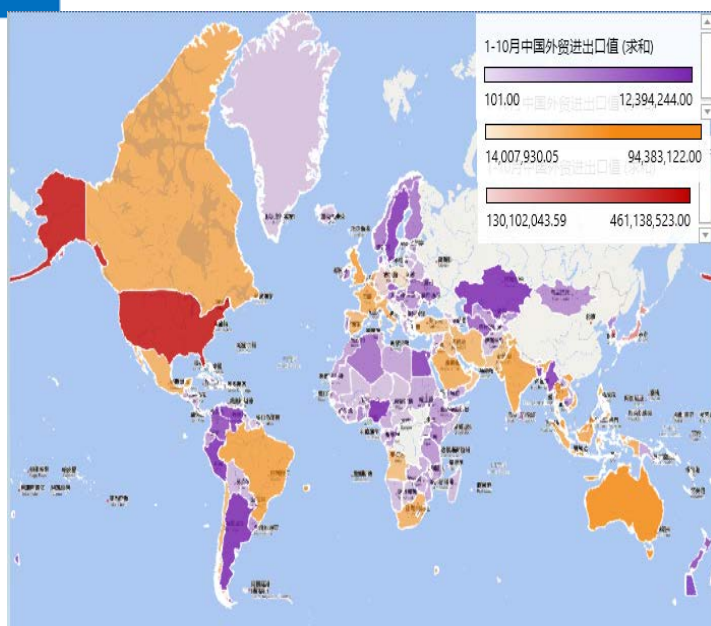
- 一、我国沿海港口服务海上丝绸之路的现状
- 二、海上丝绸之路境外沿线港口发展现状
- 三、海上丝绸之路境外沿线港口的合作机会
- 四、海上丝绸之路战略下的中国沿海港口功能定位
- 五、政府推进海上丝绸之路港口合作的策略
- 六、企业推进海上丝绸之路港口合作的策略

Part 01

我国沿海港口服务 海上丝绸之路的现状

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

1、中国沿海港口通道服务现状



数据来源：中国海关总署，上海国际航运研究中心整理

图3 2015年1-10月 中国对外各国外贸进出口额分布情况（单位：千美元）

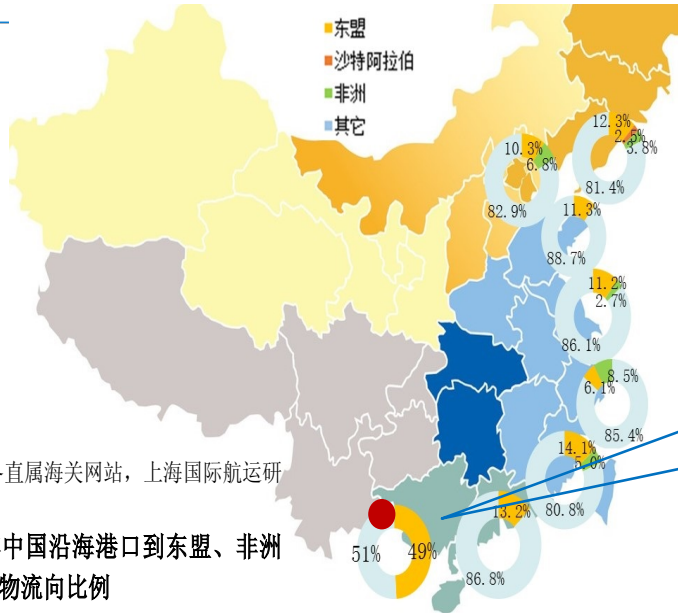
21 世纪海上丝绸之路沿线国家是中国下一步最具发展潜力的贸易伙伴国家。

与中国的贸易国家可分为三个梯队，是21世纪海上丝绸之路沿线国家分布在第二、三梯队。其年贸易规模可达到百亿美元级。

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

1、中国沿海港口通道服务现状

◆ 中国沿海港口外贸货物流向中1/10的货物往来于东盟地区。



中国沿海各港口至东盟地区的货流量几乎占到了其各关区外贸货流量的1/10左右。

通过广西北部湾港口进出口的货物中近一半左右的货物往来于东盟地区。

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

1、中国沿海港口通道服务现状

◆ 中国沿海港口能力充足，足以支撑21世纪海上丝绸之路贸易运输需求。

- 从需求来看，中国与21世纪海上丝绸之路沿线国家之间主要的运输货物形式以集装箱货物和小宗散货为主，**现有中国沿海港口能力在未来五年内足以支撑21世纪海上丝绸之路贸易运输需求。**
- 从中国沿海各区域来看，根据目前这些区域的港口供求关系来看，为保障今后畅通地服务21世纪海上丝绸之路运输需求，**长三角地区、珠三角地区以及西南沿海地区在集装箱码头通过能力方面仍可略有拓展。**

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

2、中国企业海外港口投资建设情况

◆ 沿21世纪海上丝绸之路国家成为码头布局重点区域。



图5 中国企业沿21世纪海上丝绸之路已布局码头分布及性质

- ▶ 中国企业海外布局的码头中，几乎65%左右分布于21世纪海上丝绸之路沿线。
- ▶ 其余分布于欧洲和北美洲码头项目主要以具有航运公司背景的全球码头营运商投资。

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

2、中国企业海外港口投资建设情况

◆ 前期码头投资主体以港口承建企业为主。

- ▶ 从海外码头投资主体的角度来看，**中国走出去投资的企业以港口承建企业和码头运营企业两大类为主**。其中，港口承建企业“走出去”投资起步较早；除招商局国际外，中国本土码头运营企业近两年才开始探索“走出去”投资之路。
- ▶ 在部分海外援建的项目中，由于前期中国为援建项目提供一定的前期建设资金投入，因此在建成后可能获得一定的运营权。

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

2、中国企业海外港口投资建设情况

- ◆ 投资类型以综合性码头和集装箱码头为主，同时在战略资源通道布局部分能源码头。

- 从目前布局的海外码头性质来看，大多数以综合性码头和集装箱码头为主。
- 除此以外，在重要的资源战略通道，中国港口企业积极布局能源码头。

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

Part 02

海上丝绸之路境外沿线港口 发展现状

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

1、海上丝绸之路沿线地区港口产能现状

◆ 21世纪海上丝绸之路沿线国家港口码头等基础设施也取得明显进展。

- ▶ 港口通过能力及集疏运条件得到较大改善，尤其是东南亚地区的印度尼西亚、马来西亚、泰国、菲律宾等国，以及南亚地区的印度、巴基斯坦、斯里兰卡等国。
- ▶ 阿联酋、土耳其、伊朗与沙特阿拉伯所在的西亚和埃及、苏丹与吉布提所在的东北非地区港口建设进度相对缓慢，产能矛盾逐渐显露，存在一定投资需求。

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

1、海上丝绸之路沿线地区港口产能现状

◆ 海上丝绸之路沿线地区港口的产能利用率存在差异。

表2 2007与2013年沿线地区全球码头运营商经营港口产能利用情况比较

21世纪海上丝绸之路沿线地区	产能利用率	
	2013年	2007年
远东地区	83.36%	79.20%
东南亚地区	76.19%	90.35%
南亚地区	74.49%	86.13%
西亚地区	76.98%	78.47%
东北非地区	76.30%	78.61%

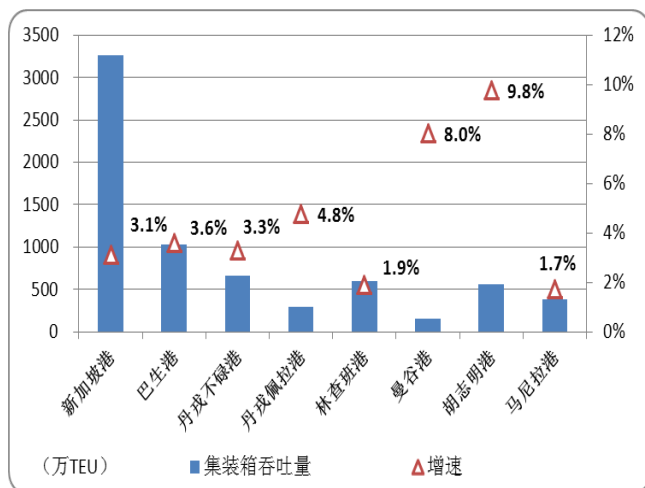
数据来源：德鲁里，全球码头运营商报告（2008版与2014版）。

- ▶ 与金融危机前的2007年相较，目前东南亚、南亚地区港口的产能利用率已有明显下滑；
- ▶ 西亚、东北非地区则基本持平；
- ▶ 远东地区却因贸易增速快于建设增速，导致利用率反升至80%以上

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

2、海上丝绸之路沿线地区港口生产现状

◆ 东南亚地区主要港口发展现状



数据来源：各港务局网站。

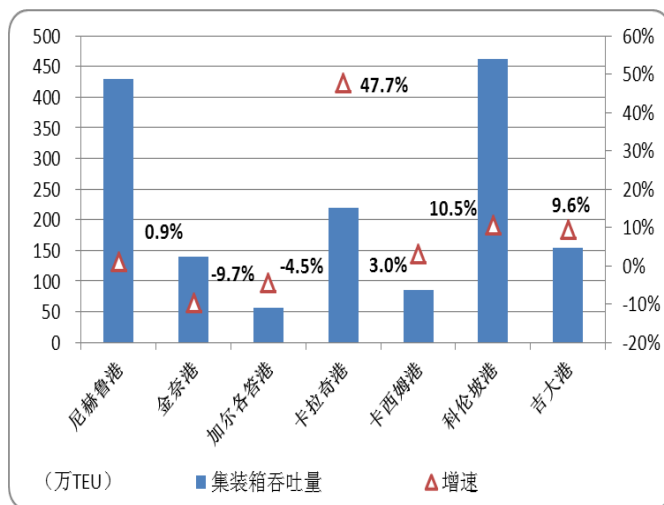
图7 2013年“海上丝绸之路沿线”之东南亚主要港口生产现状

- 在欧亚航线和区域贸易繁荣的双重作用下维持了**平稳的增长趋势**，主要港口均保持小幅正增长；
- 其中泰国曼谷、越南胡志明等**中型港口**受本国经济增长、港口基数较小，以及一带一路区域合作发展利好，增速远超新加坡等国际主枢纽港；
- 在船舶大型化影响下，货源将更多地向枢纽港汇集，并进行二程运输，这**或将极大地促进干线枢纽港贸易的发展**。

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

2、海上丝绸之路沿线地区港口生产现状

◆ 南亚地区主要港口发展现状



数据来源：各港务局网站。

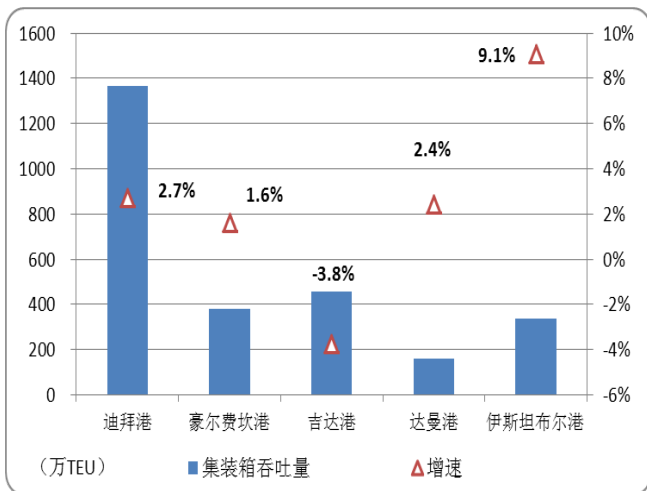
图8 2013年“海上丝绸之路沿线”之南亚主要港口生产现状

- 南亚作为海上丝绸之路的重要组成部分，**当地政府对港航业投资也十分巨大**。
- 虽然地区港口基础设施相对偏弱，但从近年生产形势看，**贸易货量正处于发展的起步阶段**；
- 相较之下，巴基斯坦、斯里兰卡、孟加拉等国港口发展较好，而印度等体量较大的国家港口则稍显疲软：一方面基建落后，另一方面政策抑制，均对货量增长产生了一定迟滞影响。

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

2、海上丝绸之路沿线地区港口生产现状

◆ 西亚地区主要港口发展现状



数据来源：各港务局网站。

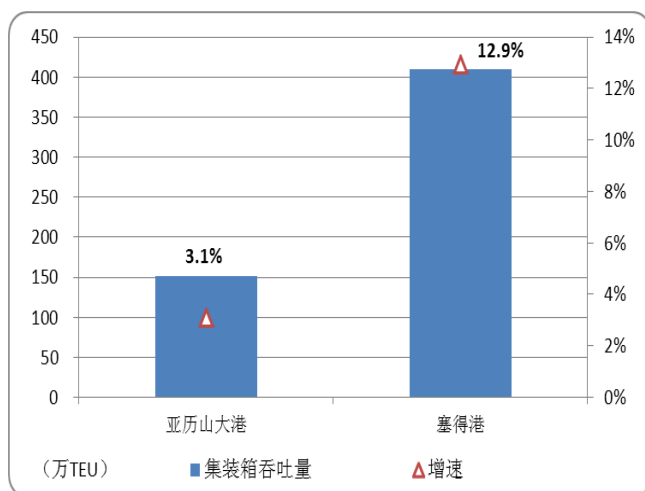
图9 2013年“海上丝绸之路沿线”之西亚主要港口生产现状

- 在生产方面，迪拜、伊斯坦布尔等港口发展较好，尤以达曼港、伊斯坦布尔港增幅居前，但其规模仍相对较小；
- 其余港口发展潜力相对不足。
- 西亚港口短期内或将难以适应中国与海上丝绸之路沿线国家双边贸易的快速增长。

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

2、海上丝绸之路沿线地区港口生产现状

◆ 东北非地区主要港口发展现状



数据来源：各港务局网站。

图10 2013年“海上丝绸之路沿线”之东北非主要港口生产现状

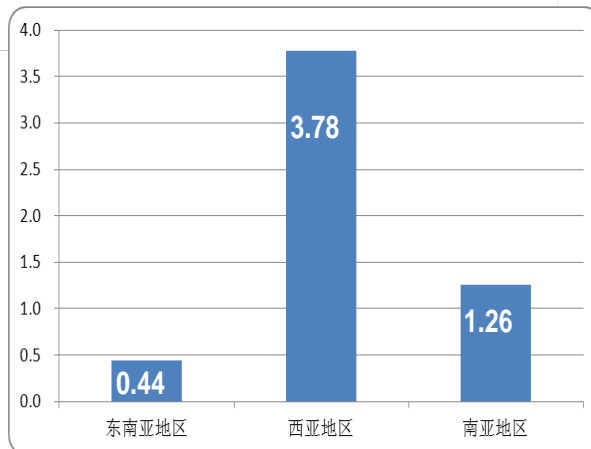
- 在生产上，2013年亚历山大与塞得港分别突破150万与400万TEU，两位数的涨幅体现了强劲的生产力。

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

3、海上丝绸之路沿线地区风险现状

◆ 海上丝绸之路沿线区域投资风险

- ▶ 21世纪海上丝绸之路沿线国家经济、政治、法律、文化都存在较大差异，不仅在市场体制、合作机制上不健全，在法律规范和政策保障上都有显著不同。
- ▶ 2005至2014年期间，中国在沿线国家投资失败的大型项目达32个，占中国海外投资失败项目总数的24.6%，沿线国家投资失败项目金额为560.2亿美元，占海外投资失败项目总金额的23.7%。



注：相对投资风险的衡量指标为投资受阻项目的价值规模与投资规模的比率；本图的相对投资风险指标值为2005年至2014年上半年期间各地区的投资受阻项目的价值总额与投资总额的比率。

图11 中国对21世纪海上丝绸之路沿线地区的相对投资风险

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

Part 03 海上丝绸之路境外沿线港口的合作机会

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

- ▶ **东南亚地区**新加坡、马来西亚、印度尼西亚的港口投资回报高于风险层级；
- ▶ **南亚地区**港口风险与收益均相对平衡；
- ▶ **西亚地区**阿联酋、土耳其、沙特阿拉伯、阿曼、卡塔尔、科威特都较适宜投资，但其风险与收益程度仍需按投资者偏好进行选择；
- ▶ **东北非地区**以苏丹等国具有一定投资价值。

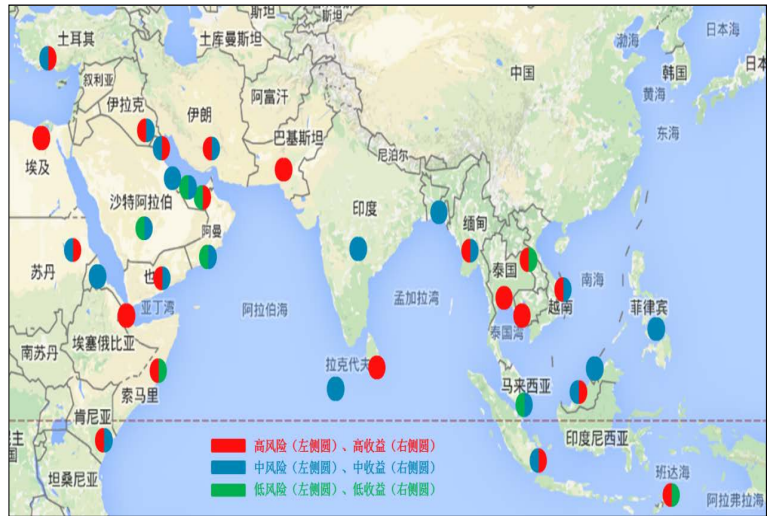


图16 21世纪海上丝绸之路沿线国家港口投资风险与收益

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

- ▶ 大部分地区都适宜优先进行从事商品贸易的**集装箱码头建设**；
- ▶ 东南亚地区的越南、印度尼西亚、柬埔寨、缅甸，南亚地区的印度、巴基斯坦，西亚地区的土耳其、沙特阿拉伯，以及东北非地区的埃及、苏丹等国**大宗干散货码头的建设**值得青睐；
- ▶ 随着油价持续下行，国际需求不断扩张，沿线国家对**油品码头**的需求也日益提升。

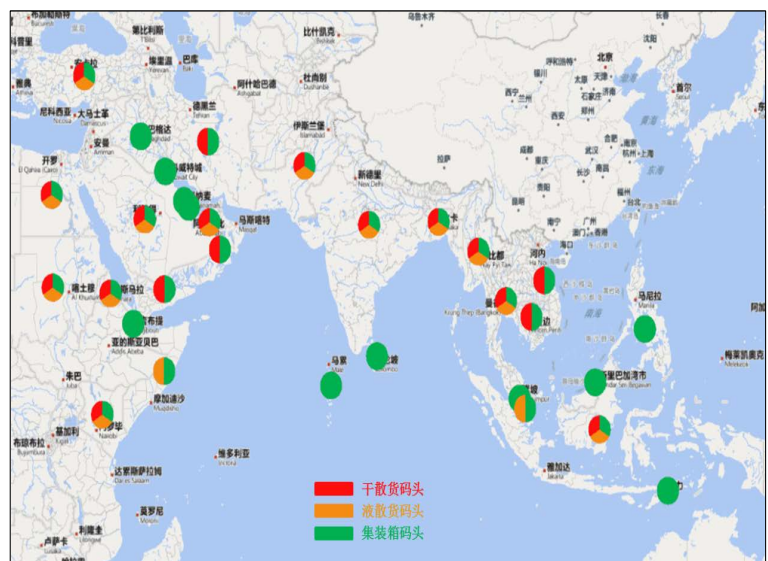


图17 21世纪海上丝绸之路沿线国家港口投资类型选择

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

Part 04

海上丝绸之路战略下的中国沿海港口功能定位

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

海上丝绸之路战略下的中国沿海港口功能定位



图18 五大港口群在21世纪海上丝绸之路中的战略地位

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

Part 05

政府推进海上丝绸之路 港口合作的策略

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

政府推进海上丝绸之路港口合作的策略

◆ 加强宏观指导，实现联动协调发展

- ▶ 行业主管部门尽快出台“21世纪海上丝绸之路”沿海港口发展指导意见。
- ▶ 探索建立沿海港口对接“21世纪海上丝绸之路”战略发展的政策协调和港口“走出去”项目联合推进机制。

◆ 加强政府服务支持体系建设

- ▶ 探索建立海外港口投资“高层推介小组”。
- ▶ 搭建海外港口投资信息发布平台。
- ▶ 探索设立21世纪海上丝绸之路沿线港口投资研究基金。

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

政府推进海上丝绸之路港口合作的策略

◆ 完善港口企业“走出去”的保障制度

- 重点构建完善的港口企业“走出去”金融支持机制。
- 解锁港口企业“走出去”面临的制度障碍。

◆ 促进跨区域通关便利化模式，构建海上丝绸之路通关一体化的体系

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

Part 06

企业推进海上丝绸之路 港口合作的策略

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

1、充分发挥母港通道枢纽作用

结合港口实际情况完善通道能力建设。

根据需求加密21世纪海上丝绸之路航线航班密度。

大力发展冷链物流及港口增值服务。

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

2、进一步提升港口企业国际化能力和水平

企业国际化进程有序推进。

企业内部管理运营架构国际化。

企业人才国际化。

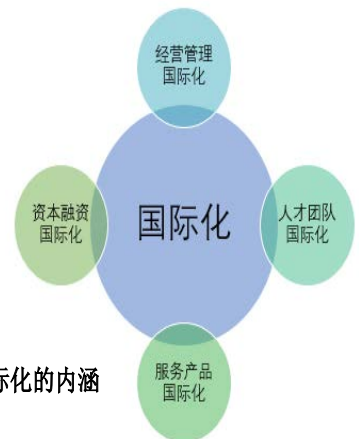


图21 港口企业国际化的内涵

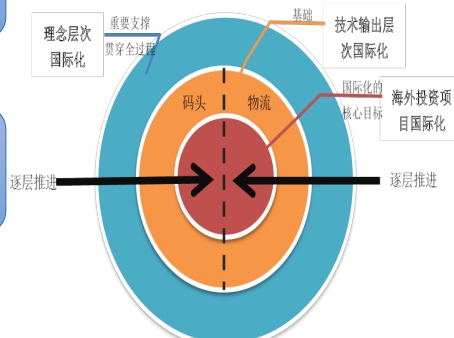


图22 港口企业国际化推进步骤

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

3、稳步推进海上丝绸之路沿线港口项目投资

- ◆ 加强与商务部、投行合作，寻找投资契机。
- ◆ 结盟组团“走出去”，分担投资风险。
- ◆ 深化与当地企业合作，实现投资可持续。
- ◆ 探索与港口承建企业合作，实现港口建设运营协同“走出去”。
- ◆ 探索与货主企业合作，布局战略资源通道。
- ◆ 依托中国制造产业海外布局，审慎选择投资区域。
- ◆ 逐步构建国际化物流网络，实现企业转型升级发展。

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】

谢谢！

真虹

【21世纪海上丝绸之路与中国港口业的互动发展】



加强港口资源整合 推进长江港口转型发展

交通运输部长江航务管理局

2016年11月

加强港口资源整合 推进长江港口转型发展



主要探讨问题

➔ 一、长江港口发展基本情况

三、长江航运发展面临的新形势

四、推进长江港口转型发展建议



长江港口发展基本情况



合理布局，枢纽港口战略支点作用不断凸显

上海、宁波—舟山港
龙头带动作用加强



“江海互动联合”运输格局逐步形成

长江港口发展基本情况



合理布局，枢纽港口战略支点作用不断凸显

- 重庆、武汉、南京港 支点服务能力提升，航运中心枢纽作用逐渐加强。
- 重要港口积极融入“三大城市群”建设发展，建成12个亿吨大港，“港城融合”发展格局逐渐形成。

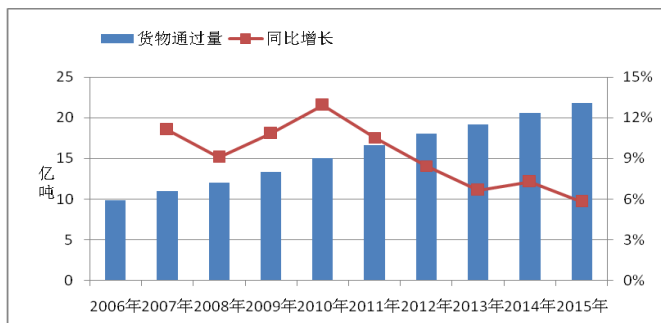


长江港口发展基本情况



合理布局，枢纽港口战略支点作用不断凸显

2015年，港口完成货物吞吐量21.18亿吨，同比增长6.4%；集装箱吞吐量完成1416万TEU，同比增长9.3%，十二五期间货运通过能力提高近50%，货运量增长45.1%。



长江港口发展基本情况



合理布局，枢纽港口战略支点作用不断凸显

依托长江经济带立体交通走廊建设，集疏运体系建设不断完善；通过与铁路、货主、船公司战略合作，铁水、公水、水水得到发展；加快集装箱多式联运、推进水陆、江海有效衔接，多式联运体系加快形成。

运输链、物流链、产业链“三链”融合发展格局逐渐形成。

长江港口发展基本情况



多措并举，长江港口生存发展环境不断优化

1. 推进航运管理体制变革

建立不同层面的协调机制



- 交通运输部建立推动长江经济带交通运输发展部省联席会议制度
- 长航局与沿江各省市交通运输主管部门建立制度化合作机制
- 长航局与其他部委相关机构建立沟通协调机制
- 长航局与沿江其他部属单位建立工作对接协调机制
- 建立长航局系统同一区段不同基层单位间工作联动协调机制



长江港口发展基本情况



多措并举，长江港口生存发展环境不断优化

推进长江航道管理体制变革



解决长江航道局存在的政事不分、政企不分、事企不分，长江干线航道分段管理、难以发挥综合效能的突出问题

开展长江干线水上综合执法改革试点



解决长江干线海事、航道、通信执法各成体系、执法力量分散、不能形成安全监管合力的突出问题

推进长江干线海事管理体制变革



解决长江干线上安全监管呈现分段管理现状、监管主体多、管理不统一的突出问题

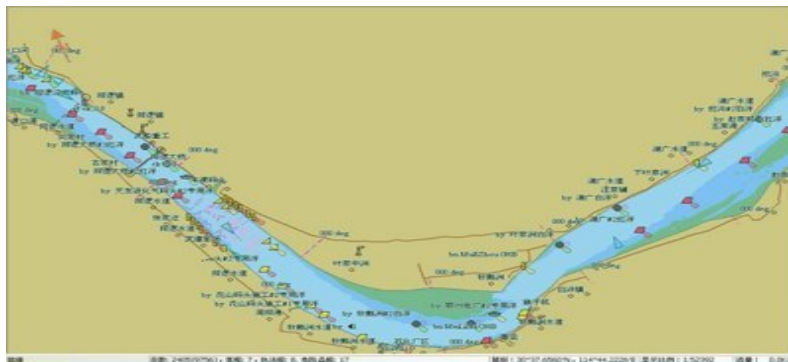
长江港口发展基本情况



多措并举，长江港口生存发展环境不断优化

2. 加快长江干线航道系统整治

深下游、畅中游
延上游、通支流



长江港口发展基本情况

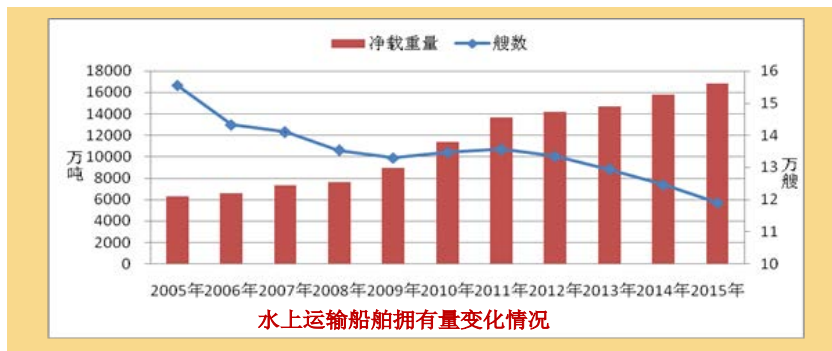


多措并举，长江港口生存发展环境不断优化

3. 加强港航市场整治和调控

✓开展市场专项整治

✓调整船舶运力结构



长江港口发展基本情况



➡ 多措并举，长江港口生存发展环境不断优化

4.加强支持保障系统建设

✓整合长江港口锚地资源，加快锚地公用集中化管理

- ① 江苏锚地实现一体化管理
- ① 中游锚地加强统一管理建立



长江港口发展基本情况



➡ 多措并举，长江港口生存发展环境不断优化

4.加强支持保障系统建设

✓加强长江港口岸线特别是深水岸线的管理

- ① 严格岸线资源开发利用
- ① 做好岸线利用评估监督



➔ 多措并举，长江港口生存发展环境不断优化

4. 加强支持保障系统建设

长江航运物流公共信息平台、航道综合服务、水上交通安全监管与救助、水上治安与消防等公共服务能力不断提升，通道运输保障能力进一步增强

➔ 创新驱动，长江港口发展外部活力不断激发

1. 联动联盟，港航发展聚合力进一步增强
2. 资源整合，区域一体化发展进一步提升
政府牵头引导港口资源整合
企业自主开展港口资源整合
3. 共享开放，行业发展空间进一步拓展



长江港口发展基本情况



➔ 长江航运发展面临的主要问题

- 长江航道通过能力结构性问题突出【上游航道整体通过能力不足，三峡和坝区通航紧张常态化，中下游枯水期航道维护还比较困难且不能完全适应大型海船进江运输等问题】
- 港口同质化竞争激烈，转型升级能力不足。【同质化竞争激烈，小散弱码头较多；资源整合统筹协调不够，行政壁垒突出；功能拓展瓶颈突出，港口功能重复现象严重】

长江港口发展基本情况



➔ 长江航运发展面临的其他问题

- 船舶运力结构矛盾突出
- 集疏运体系不完善
- 岸线资源利用率较低
- 诚信体系建设不完善
- 支持保障系统不健全
- 绿色生态水平较低

主要探讨问题

一、长江航运建设及发展基本情况

➔ 二、长江航运发展面临的新形势

三、推进长江港口转型发展建议



长江航运发展面临的新形势



➔ 认清航运发展面临的新形势

▲ 宏观经济形势复杂多变，世界经济格局调整分化，国内降本增效、供给侧结构调整持续推进。

▲ 长江航运发展下行压力较大，自去年以来持续徘徊在不景气区，“量增价跌，效益下滑”成常态化发展趋势。

长江航运发展面临的新形势



明确港航发展迎来的新机遇

1. 国家战略全面深化与推进
2. 长江航运新格局不断构建
3. 社会各界高度重视与关注



长江港航发展面临的新形势



迎接发展遇到的新挑战

- 第一**，适应生态环境约束，要求加强生态建设和生态治理。
- 第二**，适应区域发展新格局，着力改善与其他运输方式的有效衔接。
- 第三**，适应科技新变革，要求加快推进长江航运与互联网的有机融合。
- 第四**，适应行业治理新趋势，要求全面深化长江航运重点领域和关键环节改革。

加强港口资源整合 推进长江港口转型发展



主要探讨问题

一、长江航运建设及发展基本情况

二、长江航运发展面临的新形势

➔ 三、推进长江港口转型发展建议



加强港口资源整合，推进港口转型升级的建议



➔ 加强规划建设，着力提升港口发展内生动力

1. 规划引领，**统筹**港口建设发展

2. 合理建设，**夯实**港口发展基础



加强港口资源整合，推进港口转型升级的建议



➔ 加强开放共享，着力提升港口发展的聚合力

- 1.融入沿江城市群区域一体化发展
- 2.加强跨区域港口的联动联盟发展
- 3.加强区域内港口联动与融合发展
- 4.加强行业物流链上下游企业合作

加强港口资源整合，推进港口转型升级的建议



➔ 强化机制创新，着力提升港口增长驱动力

- 1.转方式，加强错位发展
- 2.提服务，稳定市场结构
- 3.调结构，优化资源配置

加强港口资源整合，推进港口转型升级的建议



➔ 加强通道建设，着力增强港口发展支撑保障

1. 加快航道整治及重点工程建设
2. 加强多式联运及物流体系建设
3. 强化港口专业化运输体系建设

加强港口资源整合，推进港口转型升级的建议



➔ 加强绿色发展，着力增强港口环保治理能力

1. 保护和改善水环境，加强生态治理
2. 推广清洁能源利用，增强绿色发展

加强港口资源整合，推进港口转型升级的建议



➔ 加强行业管理，着力优化港口外部发展环境

1. 修改完善港口法律法规
2. 开展市场整顿清理工作
3. 建立港口效能评估体系
4. 开展港口岸线监督评估



谢谢!



交通运输部长江航务管理局