**关于废止《上海市内河港口管理办法》的说明**

《上海市内河港口管理办法》（以下简称《办法》）自1991年11月实施已经28年，先后进行六次修正，均是个别条款调整。《中华人民共和国港口法》（以下简称《港口法》）出台后，港口实行统一管理，不再以内港和外港区分,而是依据《港口法》、《上海港口条例》等法律法规对港口进行监督管理。2019年按照《上海市规章后评估办法》，我委组织开展了《办法》立法后评估工作。经评估和深入调研，《办法》核心制度在上位法中均已有相应的规范，部分条文与现实脱节已无法执行，拟予以废止。具体说明如下：

**一、《办法》的基本情况**

长期以来，上海港分为对外开放港口（以下简称外港）和内河港口（以下简称内港），外港实行的是交通部与上海市政府双重领导的政企合一体制，由原上海港务局直接经营并管理；内港实行由原市和区县交通管理部门两级分工的管理体制。为加强内河港口管理，1991年8月31日市政府发布《办法》，自1991年11月1日起施行。《办法》共六章34条,对内河港口规划、建设、装卸管理、收费管理等方面进行规范,并设定了未依法取得许可证从事内河装卸活动、未使用交通运输业统一发票、不填报港口统计报表等方面的法律责任。《办法》的施行，为管理内河港口提供了法律依据，在一定时期发挥了积极作用。

根据法制统一原则，从1997年至2015年，对《办法》进行六次修正，主要是有关行政管理部门称谓发生变更、涉及的法律法规名称发生变化、以及依据相关法律法规对个别条款进行调整，如1997年将“[上海](http://www.9ask.cn/sh/)市交通运输局”修改为“上海市人民政府交通办公室”等；2001年删除“港口管理费”相关内容，将“上海市人民政府交通办公室”修改为“上海市城市交通管理局”等；2004年依据《中华人民共和国行政许可法》和《港口法》等法律，调整了许可期限、处罚幅度，将“上海市城市交通管理局”修改为“上海市港口管理局”和将“交通行政主管部门”修改为“港口行政主管部门”等；2010年将“《中华人民共和国城市规划法》”修改为“《中华人民共和国城乡规划法》”，将“《岸线使用证》或者《临时岸线使用证》”修改为“港口岸线使用证”，将“上海市港口管理局（以下简称市港口局）”修改为“上海市交通运输和港口管理局（以下简称市交通港口局）”，对有关与经济社会发展实际不适应的内容作出修改，删除“私营企业和个体工商户不得从事危险货物内河装卸业务”等；2012年根据《中华人民共和国行政强制法》有关规定，调整了实施主体；2015年将“市交通港口局”修改为“市交通行政管理部门”等。

**二、废止《办法》的主要考虑**

《办法》实施28年来，国家和本市先后出台了《港口法》、《上海港口条例》以及相关配套法律文件和标准规范，建立了完整的港口管理法律制度体系。按照《港口法》、《上海港口条例》，区别内外港管理已成为过去式，对上海港实行统一管理已是较为稳定的、长期的管理模式。目前，《办法》在实务中已不适用。

**（一）主要管理制度为现行法律法规完全覆盖**

为了加强港口管理,维护港口安全与经营秩序,2003年6月28日第十届全国人大常委会通过了《港口法》，自2004年1月1日起施行。2005年12月29日上海市人大常委会通过《上海港口条例》，自2006年3月1日起施行。

近些年来，配套出台了《港口规划管理规定》、《港口岸线使用审批管理办法》、《港口工程建设管理规定》、《水运建设市场监督管理办法》、《港口经营管理规定》、《港口危险货物安全管理规定》等一系列部门规章，以及《港口装卸术语》（GB/T 8487-2010）、《港口危险货物经营企业安全生产标准化规范》（JT/T 947-2014）、《客运码头安全管理基本要求》（JT/T 1293-2019）等标准规范。

目前，以《港口法》、《上海港口条例》、交通运输部规章为主的港口管理法律法规规定，明确了港口规划编制、港口岸线使用审批、港口建设管理、港口经营许可、港口安全和维护等制度规范，囊括了《办法》所规定的主要管理制度，《办法》在主要制度安排上，已为现行法律规定所覆盖。

**（二）相关规定与上位法不一致**

由于《办法》的出台早于《港口法》、《上海港口条例》等法律法规，相关规定与上位法不一致。

**一是关于适用范围。**《办法》第二条针对的是适用对象，包括从事内河装卸（含堆存，下同）业务的企业、专用码头单位、私营企业、个体工商户，从事营业性内河装卸服务业务的单位等；《港口法》、《上海港口条例》适用范围是港口规划、建设、维护、经营、管理及其相关活动，针对的是活动而非特定主体。

**二是关于港口港区的定义。**《办法》明确“本办法所称的内河港区，系指在内河通航水域沿岸具有船舶停泊、旅客上下、货物装卸堆存等设施，为旅客和货物运输提供服务，具有一定的平稳水域和相应陆域的场所”；《港口法》规定“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”。

**三是关于港口规划。**《办法》规定的是内河港口发展规划；《港口法》明确港口规划包括港口布局规划和港口总体规划。

**四是关于港口经营。**《办法》包括装卸（含堆存）业务、装卸服务业务；《港口法》规定港口经营包括码头和其他港口设施的经营，港口旅客运输服务经营，在港区内从事货物的装卸、驳运、仓储的经营和港口拖轮经营等。

**五是关于不填报港口统计报表法律责任的规定。**《办法》规定“由市交通行政管理部门、县（区）港口行政主管部门或者其委托的市、县（区）航务机构予以处罚”，《统计法》明确是县级以上人民政府统计机构。

**（三）相关规范与新的形势、新的管理要求不适应**

《办法》是1991年出台，基于当时的立法背景，随着社会经济的发展，已发生较大变化，相关管理规定已与当前的形势、新的管理要求不适应。

**一是关于港口装卸有营业性和非营业性之分。**《办法》规定，内河港口装卸分为营业性装卸和非营业性装卸，从事营业性内河装卸申请取得港口经营许可。按照《港口法》和《上海港口条例》的规定，港口装卸是港口经营活动的一种，而不再以营业性与否为区分标准。从事港口经营，均应当遵守《港口法》、《上海港口条例》等法律法规规章的规定，申请取得港口经营许可。

**二是关于国家指令性计划。**《办法》规定“从事营业性内河装卸的企业应当保证完成国家指令性计划”，国家指令性计划这一用语，属于计划经济时代的表述。

**三是关于内河装卸费用。**上海内河港口装卸在2000年左右市场化，装卸费用实行市场调节价，《办法》出台时实施的上海市内河装卸费用收取规则不再适用，同时不再使用上海市交通运输业统一票据。

**四是关于港口规费、管理费和货物港务费征收。**《办法》规定“港口规费、管理费的征收和使用应当接受同级物价、财政部门的监督和检查”、“航务机构按国家和本市规定征收的货物港务费”，上述费用均已取消。如《关于取消部分行政事业性收费项目的通知（沪财税〔2017〕26号）》明确“自2017年4月1日起，取消内河货物港务费”。

实践中，本市内河港口管理执行《中华人民共和国港口法》、《上海港口条例》等有关法律法规规定，全方位监管制度有序实施，《办法》的主要制度、措施已不再适用。根据法制统一的原则，为维护法律法规的一致性、严肃性，拟废止《办法》。