《上海市内河港口管理办法》

立法后评估报告

上海市交通委员会

2019 年 10 月

《上海市内河港口管理办法》
立法后评估

一、摘要

《上海市内河港口管理办法》（简称《内河港口办法》）自1991年实施以来已有28年。其间，《内河港口办法》虽然经过6次修改，但均未触及其核心制度。随着本市港口建设的不断发展，《内河港口办法》需要进一步审视。我委开展了立法后评估工作，采取委托评估方式，根据《上海市规章立法后评估办法》设定的评估要求，对《内河港口办法》开展立法后评估工作。目前，评估工作已经基本完成，形成的主要评估结论如下：

一是，从制度规范性的角度，《内河港口办法》没有明显违反上位法之处，其核心制度在一般法缺位的时期发挥过重要作用，但是，由于该规章基于过时的内外港区分管理的模式，在《港口法》实行内外港统一管理的背景下，已经欠缺现实的合理性。规章整体符合公平、公正的原则，与其他规章基本能够相互协调。由于文本严重过时，绝大多数内容均已不适应社会经济的发展。

二是，从实施有效性的角度，行政相对人对《内河港口办法》的知晓度较高，满意度则不佳。《内河港口办法》的大部分条文都已经缺乏可行性，社会效果有效。配套制度的建设已经不再围绕《内河港口办法》展开。由于该规章的文本与现实脱节较为严重，其执行的有效性较差，适用情况非常有限，行政主管部门以执行上位法为主。实施过程中仍至少存在5个方面的问题，包括

区别管理内外港的模式已经被取消、“一区一港”的设置原则无法适应实际情况、多数条文已经为新法所完善、部分条文与上位法高度重复和部分条文无法执行等。

经过调研，尽管《内河港口办法》实际已经无法实行，但是实施部门仍然在执行与港口有关的法律、地方性法规和部门规章时，较好地履行了法律赋予的职责，效果是显著的。

在评估中，发现《内河港口办法》在实施过程中仍至少存在以下 5 个方面的问题:

1. 区别管理内外港的模式已经被取消，存在的必要性降低

《内河港口办法》立法后评估的核心问题，就是在《港口法》统一管理内外港的大背景下，是否还需要对内河港口进行独立管理。

多数主管部门均认为，可以考虑《内河港口办法》的废止问题，因为上海港口早已实质性地不区分内外港，在适用法律方面是同等对待的;《内河港口办法》已经实质性地被其他法律法规所取代，没有独立的、特殊化的制度，其历史使命已经完成。绝大多数行政相对人也不认为有必要继续区分内外港。

2. “一区一港”的设置原则不适应实际情况

《内河港口办法》规定，内河港口的设置原则是一区一港原则。实际上，本市最终只设立了一个内河港，并未按照一区一港的原则进行配置。目前，除芦潮港区和外高桥港区外，其余港区均未能实现选址落地。内河公共港区的建设也处于停滞状态。

内河港及内河港区设置的现状，实际上反映了内河港在本市经济发展中地位的不断弱化。内河港的建设，需要高等级航道建

设的支持，需要周边省市内河航运一体化的规模效应；同时，由于城市发展在土地、环保等方面要求的不断提高，具有一定污染性的内河港区、码头、经营人受到的限制也越来越多。可见，《内河港口办法》关于“一区一港”的设定，不符合当前本市发展的实际，应当重新考虑设置原则

3. 多数条文已经为新法所补充、完善

较为典型的，是使用内河港区岸线的申请文件。《内河港口办法》第七条规定，申请使用内河港区岸线的，必须递交上级主管部门的批准文件、县（区）级以上河道主管部门关于防汛安全的审查意见、所申请使用岸线地段的地形图和《上海市内河港区岸线使用申请表》。

而实践中，依照《办事指南》 ，已经不再使用《上海市内河港区岸线使用申请表》，而是《上海港口岸线使用申请表》；不是简单的岸线地段的地形图，而是建设项目的平面布置图及其所涉岸段地形图，不是县（区）级以上河道主管部门关于防汛安全的审查意见，而是海事、航道部门关于建设项目的意见；增加了申请人情况及相关证明材料（如营业执照）和建设项目工程可行性研究报告或者项目申请报告的要求。

依照《内河港口办法》，岸线使用审批通过后就应当核发港口岸线使用证。实践中，依照《办事指南》，岸线使用审批通过后，还需要申请港口岸线使用证，需要递交《上海港口岸线使用核准登记申请表》、建设项目的平面布置图及其所涉岸段地形图、规划和国土部门出具的用地规划许可或者有关的土地权属证明材料、交通运输部或者市交通委出具的岸线使用批准文件、申请

人情况及相关证明材料（如营业执照）和建设项目批准（备案）文件、建设项目初步设计报告及批准文件等。

4. 部分条文与上位法高度重复

经过梳理，《内河港口办法》第五条关于港口规划的主要内容，与《上海港口条例》第五条基本重合；第六条“港区”的概念，与《港口法》第三条“港口”的概念基本重合；第三十一条关于行政处罚和罚款收缴的规定，与《行政处罚法》第三十九条和第四十九条基本重合；第三十二条关于行政复议和行政诉讼的规定，与《行政复议法》第五条和第十二条基本重合。

5. 部分条文与现实脱节而无法执行

较为典型的，有《内河港口办法》第十五条将装卸作业区分为“营业性装卸”和“非营业性装卸”，依照《港口法》《上海港口条例》已无此种区分，统一为“港口经营”；第二十一条所称的“国家指令性计划”已不属于常态性事项；第二十四条所称的“上海市交通运输业统一票据”、第二十五条所称的“货物港务费”都已经不存在；第二十六条所称的“港口规费”也属于统收统用，并不区分内外港等。

针对上述问题，评估的建议主要是：废止《内河港口办法》。

总之，《内河港口办法》的评估结果较差，主要的制度已经丧失规范性作用，应当根据实际情况，考虑废止问题。

二、评估工作基本情况

2019 年 4 月—10 月，我委组织开展了《内河港口办法》的立法后评估工作。为了做好这项工作，采取委托评估方式：委托第三方对《内河港口办法》进行评估。

（一）评估对象的基本情况

1. 评估对象的立法及修改情况综述

1991年8月31日,《内河港口办法》由市政府第5号令公布，共三十四个条文，自1991年11月1日起实施。迄今已经实施近30年。1997年12月14日 、2001年1月9日 、2004年7月1日 、2010年12月20日 、2012年2月7日 和2015年5月22日 ，市政府对《内河港口办法》进行了六次修改，除主管机关名称的变更之外，主要的变化是减少行政审批事项和行政收费、完善行政审批程序、增加行政处罚力度、明确主管机关。

2. 评估对象的上位法及下位法、其他城市类似立法的情况

2003年6月28日，《中华人民共和国港口法》[1]（简称《港口法》）颁布，成为《内河港口办法》的上位法。2005年12月29日,《上海港口条例》[2]颁布，亦为《内河港口办法》的上位法。

除此之外，由于《内河港口办法》设定了本市内河港口建设规划、行业准入的许可要件及违法行为的行政处罚，因此，《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国行政许可法》和《中华人民共和国行政处罚法》，亦为其上位法。

《内河港口办法》没有规定法律适用的规则，与上位法及同位阶规范性文件的适用，应当依照《立法法》的有关规定确定。

（二）评估工作的目标及重点

1. 评估工作的目标

《内河港口办法》的实施部门包括市交通委员会、市航务管

[1] 2015年4月24日、2017年11月4日和2018年12月29日做了三次修改。
[2] 2010年9月17日、2015年7月23日修改。

理处、区交通行政主管部门和区航务管理所。

《港口办法》中的行政相对人，是内河港口经营人，包括在本市内河港口从事内河装卸业务的企业、专用码头单位、私营企业和个体工商户，在本市内河港口从事营业性内河装卸服务业务的单位和在本市内河港口建设码头以及在港区内使用岸线，进行施工作业、从事与装卸生产有关的工程项目的单位。

内河港口行业还涉及作为托运人的相关贸易和货主企业。根据项目的实际情况及评估难度，以有代表性的内河港口使用企业的评价，作为评估中的一个重要指标。

围绕目的/任务，合理设计评估指标，以客观的方法，尽可能地获取真实的信息，公正地给出评估结论。

2. 评估任务的重点

根据《上海市规章立法后评估办法》第十条“评估标准”之规定，制度规范性和实施有效性是规章后评估的主要方面。

其中，实施有效性是评估的重点。评估工作，不仅要运用科学的方法，搜集到真实、充分的信息，客观反映《内河港口办法》实施的社会效果，也要侧重分析实施中存在的主要问题和原因，为决策机构提出建议或意见。

（三）评估采取的方法与过程

1. 召开专题座谈会

2019 年 6 月 21 日上午，委相关处室、市航务处、浦东新区建交委、宝山区建交委、嘉定区交通委等部门的代表参加了专题座谈会。座谈会还邀请了城投环境、城建物资和金石物流等三家企业，作为内河港口经营人代表，一并了解相关情况。事先准备

了详细的座谈会方案，包括此次立法后评估的背景介绍及 33 个针对性问题。通过会议，详细了解了内河港口行政主管部门和行政相对人对于《内河港口办法》立法及实施的基本看法。

2. 发放评估调查问卷并有效回收

2019 年 6 月 27 日，向市交通委、市航务处、市区航务管理所、闵行区航务管理所、嘉定区航务管理所、宝山区航务管理所、松江区航务管理所、青浦区海事所、奉贤区航务管理所、崇明区航务管理所等主管部门，发放问卷共计 55 份，问卷在 7 月 23 日内全部回收，回收率 100%。

同时，向上海市申东木材有限公司、上海市环境油品发展有限公司、上海市仕顺市政道路材料有限公司等 100 家内河港口经营人或使用人，按照每家企业 1 份的数量，发放调查问卷共计 100 份。调查问卷的行业覆盖率达到 21.4%，采集的数据具有相当的代表性。问卷在 7 月 23 日内全部回收，回收率 100%。

调查问卷回收后，发现绝大多数问卷的填写质量较高，较多问卷对《内河港口办法》的重点条款，提出了意见和建议。

专题座谈会与问卷调查的有效开展，为评估报告的写作，奠定了坚实的基础。

3. 召开专家座谈会

2019 年 4 月 18 日召开了专家座谈，由于到会的，均为港口行业的专家，在充分准备的情况下，向与会专家咨询了项目的关键性问题。专家的意见对于保障评估报告的质量，起到了十分重要的作用。

4. 完善评估报告

结合调研和专家意见等，对评估报告进行了进一步的修改和完善，最终形成立法后评估报告。

三、评估具体情况

项目的评估指标体系如下表所示:

一级指标	二级指标	评估值
制度规范性	是否存在与上位法相抵触的内容	定性
	制度措施是否合理	定性
	是否符合公平、公正的原则	定性
	是否适应社会经济发展的需要	定性
	是否存在与其他规章不相协调的内容	定性
实施有效性	公众、行政相对人等对规章及其主要制度的知晓度、满意度	定性
	制度措施是否可行	定性
	相关配套制度建设情况	定量
	规章的执行情况和效果	定量
	实施中存在的主要问题以及原因	定性或定量

（一）评估指标体系评价表述方法的优化

1. 总体评估与核心条款评估相结合

《上海市规章立法后评估办法》第十条规定，评估单位应当从制度规范性及实施有效性两个方面进行评估，并且应当以实施

有效性为重点开展评估。第十一条规定，评估单位可以对规章进行全面评估，也可以根据实际需要，对规章的主要制度或者核心条款进行重点评估。

《内河港口办法》共计 34 个条文，权利义务关系相对简明、调整范围相对集中和具体、行政相对人群体数量相对有限。

根据座谈会上主管部门的介绍，截止 2018 年底，本市内河港口经营人为 467 家，生产泊位 830 个；危险品企业有 23 家，危险品泊位有 41 个；港口经营人呈大规模递减的变化。据文献报道，2017 年，本市共有近 1200 家内河港口企业，依托干支衔接的内河航道网分布于 9 个郊区和市区（苏州河、虬江）。[3]

同时，内河港及内河航运仍在不断弱化，2018 年的吞吐量为 4650 万吨；830 个泊位中，靠泊等级最大的，是黄浦江上的粮食仓储，约为 3000 吨；而最小的靠泊等级，仅为 50 吨，靠泊等级在 1000 吨的只有 89 个。而据文献报道，2017 年，本市共有各类内河码头泊位 937 个，内河码头长度 44.9 公里，内河码头货物年通过能力 1.07 亿吨。[4]

由于《内河港口办法》实施情况不佳、需要认真考虑其废止的问题，整体性的、宏观的评估不足以全面反映《内河港口办法》的各项评估指标，并就废止问题做出全面、客观的评价。因此，在总体评估的基础上，应当对该办法的核心条款进行重点评估，以充分论证其运行的实际情况和废止的必要性。

[3] 参见贾晓明：《海市内河港口和岸线现状分析》，载《港口科技》，2017 年第 3 期，第 48 页。
[4] 参见上海港口行业协会发布的《2017 上海港口行业发展报告》。

2. 制度规范性与实施有效性评估相区分

同时，对制度规范性和实施有效性的评估工作，进行了细分：

（1）制度规范性主要依据查询上位法的有关规定，并通过对实际案例的了解，经过内部讨论、咨询法律专家等方法，独立、客观地进行评估。总体评估的部分，以制度规范性评估为主；

（2）实施有效性主要依据座谈会及调查问卷了解的实际情况，尽可能以客观的语言予以表述，避免以较为主观的“非常好”“较好”“一般”和“差”等评估表达，而是以问题为导向，对《内河港口办法》逐条进行访谈或问卷调查，得出具体和针对性的结论。核心条款评估的部分，以实施有效性评估为主。

（二）总体评估情况

1.《内河港口办法》基本符合制度规范性的要求

（1）与上位法的抵触情况

《内河港口办法》的制定，尽管早于多部上位法（《中华人民共和国港口法》《上海港口条例》以及《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国行政处罚法》等），但是经过后续多次修改，并不存在与上位法显著抵触的内容。行政主管部门在座谈会及调查问卷中，均未反映实质性的抵触情况。亦未发现《内河港口办法》存在明显的违反上位法的情形。

（2）制度措施的合理性

《内河港口办法》作为我国关于内河港口最早的地方性规章，在当时实施内外港区别管理的时空背景下，具有相当的前瞻性和

合理性，有效地缓解了一般法缺失的问题。

《内河港口办法》由于制定较早，与现实脱节的情况较为严重。但是，制度措施的合理性指标，应当与实施有效性指标有所区别，不能以大多数条款无法有效实施的现状，简单地评判制度措施的合理性，并得出否定的结论。

《内河港口办法》是一部制定时间近 30 年的地方政府规章，而立法后评估的制度设计，现实性较强，并未充分考虑时间维度的问题。为求评估的客观性，本项指标应当根据时空环境做出分割性的评价。

在 2003 年《港口法》制定前，《内河港口办法》根据当时的管理体制，将内港与外港相互区别管理的模式制度化，并就一般法缺失的情况进行了有效的补充，诸多条款起到了一般法的作用，在当时的法律环境下，并不存在显著的不合理之处。

2003 年《港口法》制定之后，内外港管理逐渐走向统一。2005 年市人大还制定了《上海港口条例》，将上海港的管理制度进一步具体化。从各省市之后制定有关《港口法》的地方性法规、地方政府规章的情况看，绝大多数省市并不区分内外港，《内河港口办法》作为专门针对内河港口的管理办法，其制度措施的合理性和必要性已经大为降低，核心条文在现在的时空环境下，不再具有较强的合理性。

因此，从制度措施合理性的角度，《内河港口办法》在历史上发挥过重要作用，有一定的合理性；由于情势变更，其当前的合理性受到了严重影响。

（3）公平、公正原则的符合情况

《内河港口办法》的制定，最初是为了解决本市内河港口管理无法可依的问题，是此方面全国最早的地方性制度文件。从文本看，结构完整、内容翔实，对于调整事项的规定，措辞上较为平衡，权利义务的设定没有背离良法之目的。

结合制定时的社会经济条件，《内河港口办法》基本满足了当时对内河港口的管理需求，有效地保护了港口经营人的合法权益，就违法行为的处罚问题，提供了较为充分的执法依据，基本符合公平、公正的原则，具有较强的历史价值。

但是，随着经济水平的发展，《内河港口办法》中个别条文的权责分配，不可避免地出现了失衡。例如，据主管部门反映，根据《内河港口办法》第二十七条第（四）项或第（五）项，顶格处罚仅为 2000 元，在实务操作中已经失去震慑的意义，权责出现失衡。

总之，在制定之初，《内河港口办法》的权利义务设定，基本符合公平公正原则，但是经过近 30 年的时空变换，个别条款的权责失衡问题已经比较突出。

（4）社会经济发展的适应情况

客观而言，《内河港口办法》在制定之初是适应社会经济发展的，为管理内河港口提供了法律依据，规范了港口规划行为，保护了港口经营人的合法权益，促进了内河航运的发展。

但是，《内河港口办法》实施已近 30 年。30 年期间，上海港口的面貌有了根本性的变化，内外港口统一管理的制度安排早已落地，内河港口独立管理的必要性、合理性已经不复存在。30

年期间，大量的一般法、上位法生效，《内河港口办法》填补一般法缺位的历史使命已经基本结束。

《内河港口办法》的文本过时，且实施效果不佳，与社会经济发展存在相当大的脱节。该规章已经不适应当前本市发展港口行业的基本需求，不适应社会经济的发展。

（5）与其他规章的协调情况

《内河港口办法》属于较早制定的地方政府规章，主要调整本市内河港口的规划、建设、管理和经营等问题。

2009 年，交通运输部颁布了《港口经营管理规定》[5]；2018 年，颁布了《港口工程建设管理规定》[6]。根据《立法法》第八十二条之规定，两部部门规章与《内河港口办法》具有同等效力。

经过条文的梳理，没有发现《内河港口办法》与《港口经营管理规定》和《港口工程建设管理规定》存在明显的抵触情况。由于部门规章制定较晚，内容更为翔实，因此实践中适用部门规章的频率要明显高于《内河港口办法》。

行政主管部门及行政相对人在座谈会及调查问卷中，均未反映与其他规章存在不协调的情况。

综上所述，从制度规范性的角度，考虑到一定的时空环境，《内河港口办法》基本符合立法后评估的要求，5 个二级指标中，只有 1 个存在明显的不符点（社会经济发展的适应情况）；无论是行政主管部门，还是行政相对人，对于《内河港口办法》的制度规范性评价均较为正面，实践中亦未发现与上位法及其他规章

[5] 2009 年 11 月 6 日颁布，2014 年 12 月 23 日、2016 年 4 月 19 日和 2018 年 7 月 31 日分别作了三次修正。
[6] 2018 年 1 月 15 日颁布，2018 年 11 月 28 日修正。

冲突的实例。

综合认为，《内河港口办法》基本符合制度规范性的要求。

2.《内河港口办法》的实施有效性存在较为严重的缺陷

（1）公众、行政相对人等对规章及其主要制度的知晓度、满意度

由于《内河港口办法》仅为特定行业的政府规章，调整范围有限，不涉及自然人主体和市民日常生活，公众的知晓度较低，满意度测算不具有评估意义。评估工作主要针对行政相对人进行测评。

在调研中发现，尽管适用范围与其他一般法高度重叠，港口经营人、货主企业对于《内河港口办法》熟悉程度相对较高，在调查问卷中回答“不清楚”“不了解”“不知道”的比例较低。

同时，由于《内河港口办法》文本的过时问题较为严重，行政相对人对于《内河港口办法》提出的意见和建议较为集中，综合认为，该办法目前的满意度不佳。

（2）制度措施的可行性

在调研中发现，《内河港口办法》的核心制度多被其他一般法所取代，适用频率愈来愈低。在适用频率较低的前提下，行政主管部门并未反映执法缺乏依据的情况，行政相对人也未反映法律缺位的情况，可见，《内河港口办法》的可行性已经相对减弱。

该办法中的较多规定，因为制定时空环境变化而失去可操作性。例如，《内河港口办法》第十五条规定，内河港口装卸分为营业性装卸和非营业性装卸。但根据《港口法》和《港口经营管理办法》的规定，港口装卸作业已经不再区分营业性和非营业性；

又例如，第二十四条规定的“上海市内河装卸费用收取规则”“上海市交通运输业统一票据”、第二十五条规定的“货物港务费”和第二十六条规定的“港口规费”等，目前均已被取消。

（3）相关配套制度建设情况

关于《内河港口办法》的配套制度，可以分两个历史阶段去考察。

《港口法》颁布以前，市政府制定了包括《内河港口办法》在内的、有关港口的少量地方政府规章。例如，1989 年，市政府颁布了《上海港口专用码头管理办法》[7]；1992 年，颁布了《上海港口岸线管理办法》[8]等。上述地方政府规章，与《内河港口办法》一起，构成一个调整港口、码头、岸线的制度体系，在一般法缺位的时空环境中，起到了填补空白的作用。

《港口法》颁布以后，《内河港口办法》的主要内容，逐渐被其他一般法所取代，之后的诸多相关配套制度，主要依据《港口法》和《上海港口条例》展开。

2009 年，交通运输部颁布了《港口经营管理规定》；2018 年，颁布了《港口工程建设管理规定》。与此相应的，2011 年，市交通委颁布了《上海港口经营管理实施办法》[9]；2016 年，颁布了《关于港口行政处罚的裁量基准》等规范性文件。

《港口法》颁布以后，《内河港口办法》的必要性进一步降低，有关配套制度之展开，并非以《内河港口办法》为中心，而

[7] 1989 年 7 月 4 日发布，1990 年 9 月 24 日、1997 年 12 月 14 日、2010 年 12 月 20 日、2015 年 5 月 22 日四次修正。

[8] 1992 年 12 月 9 日公布，1997 年 12 月 14 日、2004 年 6 月 24 日、2010 年 12 月 20 日、2014 年 5 月 7 日四次修正。

[9] 该办法后于 2015 年 12 月 5 日被同名办法取代。

是以其他一般法为基础。从此意义上而言，《内河港口办法》的配套制度，因为主体制度的过时而失去建立之必要。配套制度是否缺位的问题，亦失去评估的价值。

（4）规章的执行情况和效果

在调研中，大多数主管部门和港口经营人对于《港口法》制定以前的规章执行情况和效果表示肯定。

随着《港口法》《上海港口条例》《港口经营管理规定》和《港口工程建设管理规定》等法律、行政法规、地方性法规、部门规章的颁布，区分管理内外港的模式被统一管理内外港的模式所取代，有关港口的行政法律体系日益完善。《内河港口办法》文本与现实脱节的情况比较严重，因此适用的空间越来越狭窄，频次也越来越少。目前，主管部门主要适用的，就是《港口法》《上海港口条例》和《港口经营管理规定》等，执行《内河港口办法》的情况已经很少，没有显性的执行效果可供评估。

综合上述情况，由于《内河港口办法》已经不适应本市当前港口发展和管理的需要，其执行情况不佳，效果不显著。

（5）实施中存在的主要问题以及原因

在调研中发现《内河港口办法》存在以下方面的问题:

① 区别管理内外港的模式已经被统一管理的模式所取代，《内河港口办法》存在的必要性逐渐降低

《内河港口办法》立法后评估的核心问题，就是在《港口法》统一管理内外港的大背景下，是否还需要对内河港口进行独立管理。

多数主管部门均认为，可以考虑《内河港口办法》的废止问

题，因为上海港口早已实质性地不区分内外港，在适用法律方面是同等对待的;《内河港口办法》已经实质性地被其他法律法规所取代，没有独立的、特殊化的制度，其历史使命已经完成。绝大多数行政相对人也不认为有必要继续区分内外港。

也有少数意见认为，《港口法》主要针对全国各个港口的管理，而《内河港口办法》比较细化，第四条对于职权的划分比较清晰，内港和外港在规模上区别较大，应该分别管理。

《内河港口办法》第四条确实属于对于《港口法》和《上海港口条例》在职权分配上的细化，但该条的内容，完全可以由其他规范性文件涵盖；而《内河港口办法》并未设定特殊的管理制度，实际适用也以《港口法》和《上海港口条例》为主，没有发现不适用《内河港口办法》会产生何种影响的问题;

② “一区一港”的设置原则无法适应实际情况

《内河港口办法》第三条规定，“本市内河港口的设置原则是一县、一区（特指浦东新区、宝山区、闵行区、嘉定区、金山区，下同）设一港，市区设一港。一个内河港口可划定若干内河港区。”实际上，本市最终只设立了一个内河港，并未按照一区一港的原则进行配置。

依照本市规划，计划建设 10 个主要、重要内河港区及 43 个一般内河港区，[10]包括芦潮港、外高桥、罗蕴 3 个主要内河港区和蕴东、安亭、塔汇、六团、三墩、钱桥和漕泾 7 个重要内河港区。一般内河港区包括合庆港区、曹路港区、杨盛港区、江桥港区、浦江港区、北沙港港区、俞塘港区、娄塘港区、徐行港区、

[10] 参见《上海市港区规划》。

南翔港区、工业区港区、外冈港区、白鹤港区、练塘港区、华新港区、老港港区、祝桥港区、新场港区、惠新港区、朱泾港区、石化港区、金卫港区、吕巷港区、张堰港区、兴塔港区、亭林港区、朱行港区、枫泾港区、钱桥港区、南桥港区、海港港区、柘林港区、青村港区等。

目前，除芦潮港区和外高桥港区外，其余港区均未能实现选址落地。内河公共港区的建设也处于停滞状态。

内河港及内河港区设置的现状，实际上反映了内河港在本市经济发展中地位的不断弱化。内河港的建设，需要高等级航道建设的支持，需要周边省市内河航运一体化的规模效应；同时，由于城市发展在土地、环保等方面要求的不断提高，具有一定污染性的内河港区、码头、经营人受到的限制也越来越多。可见，《内河港口办法》关于“一区一港”的设定，不符合当前本市发展的实际，应当重新考虑设置原则；

③ 多数条文实行的制度，已经为新法所补充、完善

例如，《内河港口办法》第七条规定，申请使用内河港区岸线的，必须递交上级主管部门的批准文件、县（区）级以上河道主管部门关于防汛安全的审查意见、所申请使用岸线地段的地形图和《上海市内河港区岸线使用申请表》。

而实践中，依照《办事指南》[11]，已经不再使用《上海市内河港区岸线使用申请表》，而是《上海港口岸线使用申请表》；不是简单的岸线地段的地形图，而是建设项目的平面布置图及其所

[11] 参见上海市人民政府网站《办事指南》，网络地址：http://zwdt.sh.gov.cn/govPortals/bsfw/findBsfw.do?_organName_=&_organCode_=&_organType_=&_itemId=SH00SH310100913003&_itemType=%E5%AE%A1%E6%89%B9&_stSubitemId=84f055b7-5b16-464b-b2e0-502ba16134e1#work-apply-data，访问日期：2019 年 9 月 3 日。

涉岸段地形图，不是县（区）级以上河道主管部门关于防汛安全的审查意见，而是海事、航道部门关于建设项目的意见；增加了申请人情况及相关证明材料（如营业执照）和建设项目工程可行性研究报告或者项目申请报告的要求。

依照《内河港口办法》，岸线使用审批通过后就应当核发港口岸线使用证。实践中，依照《办事指南》，岸线使用审批通过后，还需要申请港口岸线使用证，需要递交《上海港口岸线使用核准登记申请表》、建设项目的平面布置图及其所涉岸段地形图、规划和国土部门出具的用地规划许可或者有关的土地权属证明材料、交通运输部或者市交通委出具的岸线使用批准文件、申请人情况及相关证明材料（如营业执照）和建设项目批准（备案）文件、建设项目初步设计报告及批准文件等。

④ 部分条文与上位法高度重复

正如前文所述，《内河港口办法》制定之际，并没有一般法可供参考，实际上暂时性地起到了一般法的作用。然而，随着一般法的不断制定、完善，《内河港口办法》的部分条文与上位法重复。

例如，第五条关于港口规划的主要内容，与《上海港口条例》第五条基本重合；第六条“港区”的概念，与《港口法》第三条“港口”的概念基本重合；第三十一条关于行政处罚和罚款收缴的规定，与《行政处罚法》第三十九条和第四十九条基本重合；第三十二条关于行政复议和行政诉讼的规定，与《行政复议法》第五条和第十二条基本重合；

⑤ 部分条文与现实脱节，已经失去执行的意义

例如，第二条使用的“单位”“私营企业”“个体工商户”等用语明显带有时代烙印，2018 年，由于《中华人民共和国私营企业暂行条例》正式废止，私营企业不再是一类法定主体，当前，也不再有个体工商户从事内河港口经营；第十五条将装卸作业区分为“营业性装卸”和“非营业性装卸”，依照《港口法》《上海港口条例》已无此种区分，统一为“港口经营”；第二十一条所称的“国家指令性计划”已不属于常态性事项；第二十四条所称的“上海市交通运输业统一票据”、第二十五条所称的“货物港务费”都已经不存在；第二十六条所称的“港口规费”也属于统收统用，并不区分内外港等。

综上所述，从实施有效性的角度，《内河港口办法》未能符合立法后评估的要求，5 个二级指标均存在明显的不符点；整体上而言，无论是行政主管部门，还是行政相对人，对于《内河港口办法》的实施有效性评价均较低，执行效果不佳。

综合认为，《内河港口办法》未能符合实施有效性的要求。

（三）核心条款评估情况

1. 总则性条款

《内河港口办法》第一条、第二条、第三条和第四条属于该规章的总则性规定。

第一条规定，为了加强本市内河港口管理，维护港口正常秩序，充分发挥内河港口的集散枢纽功能，根据国家有关规定，结合本市具体情况，制订本办法。

依照《港口法》和《上海港口条例》，区别管理内外港已成为过去式。无论是基于上位法，亦或是基于《办事指南》中的规

定，内外港统一管理已是较为稳定的、长期的管理模式，调研中没有发现存在实质性的问题。

第二条设定了《内河港口办法》的适用对象和适用范围。其中，适用对象包括的“私营企业”已经不再是法定的一类民事主体，而本市港口经营人也不再有个体工商户。

依照《港口法》和《上海港口条例》，其调整范围应为港口规划、建设、维护、经营、管理及其相关活动，应当针对行为而非特定主体。界定行政相对人的做法已经不符合当前的立法通常模式。

同时，《内河港口办法》适用的经营活动，仅限于装卸作业。而依照《港口法》第二十二条第三款的规定，港口的运营活动并不限于装卸，应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。《内河港口办法》第六条定义港区功能时，也包含了为旅客和货物运输提供服务的内容。由此可见，从适用范围而言，《内河港口办法》已经落后于上位法的调整原则，历史局限性较强。

第三条规定，本市内河港口的设置原则是一县、一区（特指浦东新区、宝山区、闵行区、嘉定区、金山区，下同）设一港，市区设一港。一个内河港口可划定若干内河港区。

但是，实际上本市只设立了一个港口。内河港区的建设也因内河航运发展趋弱而进展缓慢。而内河港区的概念，实际上与《港口法》规定的“港口”的概念相重合，也不再具有实际的可操作性。

第四条规定，市交通行政管理部门是本市内河港口的主管部门，其所属的上海市航务管理处具体负责全市内河港口的管理工作并直接管理市区的内河港口。区一级交通行政管理部门负责各自辖区内的港口管理工作，其所属的区航务所具体管理本区内河港口。

该条的规定，与《港口法》《上海港口条例》和《港口经营管理规定》的职权设定没有本质区别，仅仅细化了市航务管理处和区航务所的具体分工。关于内部分工的设定，可以通过其他规范性文件调整，该单独条款不构成保留《内河港口办法》的必要条件。

2. 内河港口的规划

《内河港口办法》第五条和第六条是该规章关于内河港口规划的规定。

第五条规定，本市内河港口发展规划，应当按照《中华人民共和国城乡规划法》的有关规定和交通运输发展的需要，根据统筹兼顾、综合利用的原则，并符合上海市总体规划、土地综合利用规划以及江河流域综合规划的总体要求，由市交通行政管理部门负责编制。该规划在征求市规划、土地、水利、环保等部门的意见并报市人民政府批准后实施。

该条的内容已经严重滞后。

依照《港口法》第七条和第八条之规定，港口规划的原则性表述已被大幅度更新，不再采用第五条的内容。

从规划的法定要件看，《港口法》增设了“编制港口规划应当组织专家论证，并依法进行环境影响评价”和“港口规划包括

港口布局规划和港口总体规划”等《内河港口办法》没有设定的内容。

《港口法》第十二条还规定，港口规划的修改，按照港口规划制定程序办理。《内河港口办法》没有考虑到规划修改的问题。

依照《上海港口条例》第五条之规定，本市内外港口的总体规划属于一个整体，并没有内河港口规划的独立选项。如果推定内外港口可以分别规划，则内河港口规划应当经国务院交通主管部门会同市人民政府批准后公布实施。而《内河港口办法》仅要求市政府批准，在程序上缺少要件。

可见，上位法关于港口规划部分的内容，较《内河港口办法》更为全面。本质上而言，由于内外港口早已统一管理，《内河港口办法》规定的内河港口规划内容，操作的可行性大为降低。

《内河港口办法》第六条规定，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。

该条定义的概念与《港口法》第三条规定的“港口”概念基本重合，与上位法明显不协调。《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。而“港区”，则是“港口”的下位概念。《港口法》第三条第二款规定，“港口可以由一个或者多个港区组成。”

《内河港口办法》定义的“港区”概念，不能替代、混淆上位法关于“港口”的明确定义。《港口法》的定义不仅效力位阶

更高，内容也更为全面。

3. 内河港区岸线的使用

《内河港口办法》第七条、第八条、第九条、第十条、第十一条和第十二条是该规章关于内河港区岸线的使用的规定。相较上位法，该部分的内容存在过时和不完善的问题。

第七条规定了申请必须的四项文件，即上级主管部门的批准文件、区级以上河道主管部门关于防汛安全的审查意见、所申请使用岸线地段的地形图和岸线使用申请单位填写的《上海市内河港区岸线使用申请表》。

由于内外港口的统一管理，该条规定在实践中没有继续实施。使用内河港口岸线的申请，主要依照《上海港口条例》第六条和《办事指南》的规定。

目前，无论内外港，使用港口岸线，存在两方面的审批，一为“港口岸线使用审批”，需要递交建设项目的平面布置图及其所涉岸段地形图、申请人情况及相关证明材料（如营业执照）、建设项目工程可行性研究报告或者项目申请报告、《上海港口岸线使用申请表》和海事、航道部门关于建设项目的意见；二为“《港口岸线使用证》核发”，需要《上海港口岸线使用核准登记申请表》、建设项目的平面布置图及其所涉岸段地形图、规划和国土部门出具的用地规划许可或者有关的土地权属证明材料、交通运输部或者市交通委出具的岸线使用批准文件、申请人情况及相关证明材料（如营业执照）和建设项目批准（备案）文件等。

可见，《内河港口办法》中规定的申请文件，已经实质性地为上位法所修改、并为《办事指南》所具体化。

同时，《内河港口办法》没有考虑到港口岸线使用人终止使用港口岸线的情况，《上海港口条例》明确规定要办理港口岸线使用注销手续，交回港口岸线使用证。

根据调研掌握的情况，目前申请岸线使用的，主要是岸线的临时使用。

《内河港口办法》第八条规定，临时使用港区岸线的单位，必须向港口行政主管部门提出申请。申请的程序参照本办法的第七条办理。其中，临时使用规划港区内岸线的，港口行政主管部门应当征求河道管理部门的意见。在核准临时使用岸线的范围内，使用单位到期终止使用或者因规划建设需要必须提前终止使用的，应当按港口行政主管部门的要求负责拆除有关设施。

该条规定与《上海港口条例》第八条的规定基本重合。但是，《内河港口办法》没有考虑到临时岸线使用的期限问题，《上海港口条例》明确规定临时使用港口岸线的期限不得超过两年。期满需要续期使用的，续期最长不得超过一年。

实践中，当前多数的内河港区岸线使用申请为临时使用申请，而且存在不断续期的现象。很显然，《内河港口办法》的规定存在缺陷，应当依照上位法执行有关制度。

《内河港口办法》第九条规定，港口行政主管部门应当在接到使用岸线的申请报告及有关文件资料之日起 20 日内作出许可决定。20 日内不能作出决定的，经本行政机关负责人批准，可以延长 10 日，并应当将延长期限的理由告知申请人。港口行政主管部门对经审核批准的，发给港口岸线使用证；对不予批准的，给予答复。

尽管《上海港口条例》第八条规定的许可期限为 30 日，但是，依照《上海市人民政府政府关于公布第四批取消和调整行政审批事项的通知》[12]，港口岸线使用审批、港口岸线临时使用审批期限由 30 个工作日缩短为 24 个工作日。经调研了解，市级航务部门对于《内河港口办法》规定的时限表示太短，区级则表示较充分，呈现两级化。在内外港统一管理的大背景下，就岸线申请设立两个略有区别的许可时限没有必要，应当相互统一。

《内河港口办法》第十条规定，已获准使用岸线的单位，须在六个月内开始建设或者使用。逾期不建设或者不使用的，应当办理申请延期手续，延期时限为六个月。凡超过延期时限仍不开始建设或者使用的，由原审批机关收回港口岸线使用证。

尽管《上海港口条例》并未规定建设期限，但经调研了解，自 2008 年以来，没有新增的内河港区岸线建设情况，因此无法评判该条的适用性和合理性。

《内河港口办法》第十一条规定，在港区以外的通航水域内，建设单位需使用岸线新建、改建或者扩建码头及其相关设施的，应当按有关规定申请审批。有关审批机关在审批前应当征得航务机构同意。

经调查了解，该条所指的“港区以外的通航水域”并不存在，该条所针对的时空环境已经情势变更，不再符合实际。

《内河港口办法》第十二条规定，在港区内建设码头以外的其他各类工程项目，应当事先征得所在地县（区）以上航务机构同意，并按规定向规划、土地、河道管理等有关部门办理审批手

[12] 沪府发[2009]68 号。

续后，方可进行。

依照《港口法》和《上海港口条例》，目前已经不再区分码头工程项目和码头以外的其他工程项目。即使工程项目并非《港口法》和《上海港口条例》调整的港口设施，由于一般法的完善，《内河港口办法》第十二条的必要性已经大为减弱。而依照《上海港口条例》第十条的规定，规划行政管理部门审批有关建设项目时，应当听取港口行政管理部门的意见，而非区级（以上）航务机构同意。

较上位法，《内河港口办法》关于港口岸线使用问题，明显缺少对如下上位法制度的回应：

《港口法》第十五条规定的环境影响评价制度、第十七条规定的危险货物作业场所、实施卫生除害处理的专用场所制度、第十八条规定的航标设施以及其他辅助性设施制度、第十九条规定的竣工验收制度、第二十条规定的基础设施的建设和维护制度，以及《上海港口条例》第十一条规定的安全预评价制度、第十二条规定的编制勘察、设计文件制度、第十三条规定的施工许可制度、第十四条规定的施工安全监督制度、第十五条规定的竣工试运行制度等。

上位法的规定，明显比《内河港口办法》更为详细、具体。《内河港口办法》作为下位法，实施上位法的作用不明显、不突出。

4. 内河港口的管理

《内河港口办法》第十三条和第十四条是有关内河港口管理的规定。相较上位法，该部分的内容相对重复、缺乏必要性。

第十三条规定，港区内的所有单位和进入港区内的船舶、车辆或者个人均应当遵守港口管理和有关安全、治安、消防、环保等方面的法律、法规、规章的规定，并接受相关部门的监督检查。

第十四条则规定，未经航务机构的同意，任何单位或者个人，不得移动、拆除、毁坏港区内航务机构设置的设施。

在《内河港口办法》颁布后，《中华人民共和国环境保护法》和《中华人民共和国安全生产法》等上位法相继修改或生效，对于港口生产作业的事项对于港口管理的法律环境已经实质性变更。《内河港口办法》第十三条和第十四条在当前的时空环境下，是一种同义语重复，已经过时且无必要。

5. 港口装卸管理

《内河港口办法》第十五条至第二十三条，规定了内河港口装卸活动的分类、开业审批程序、审批权限、变更和注销营业等事项。相较上位法，该部分的内容缺少经营许可的概念、调整范围狭窄、过时条款较多。

《内河港口办法》第十五条规定，内河港口装卸分为营业性装卸和非营业性装卸。营业性装卸系指在内河港口为社会服务，发生各种方式费用结算的装卸业务及为装卸服务的业务；非营业性装卸系指在内河港口为本单位或者本身服务，不发生各种方式费用结算的装卸业务。

依照《港口法》和《上海港口条例》的规定，港口装卸作为港口经营活动的一种，并不区分其营业性。《内河港口办法》的这种划分，是计划经济时代的遗留，早已不符合当前的实践，也无法继续执行。由于《内河港口办法》缺乏港口经营的概念，因

此亦欠缺港口经营许可的概念和制度设计。

《内河港口办法》第十六条规定，凡要求设立内河装卸企业，内河专用码头单位、私营企业和个体工商户要求从事营业性内河装卸业务的，由市、县（区）港口行政主管部门根据本办法的有关规定和内河装卸吞吐量、吞吐能力以及港区现状等情况综合平衡后审批。第十七条规定，设立内河装卸企业，内河专用码头单位、私营企业和个体工商户要求从事营业性内河装卸业务的，应当符合《中华人民共和国港口法》规定的条件。

依照《港口法》和《上海港口条例》的规定，装卸作业属于港口经营活动的一种，首先应当取得港口经营许可。交通运输部为此还专门制定了《港口经营管理规定》。《内河港口办法》第十六条和第十七条之规定，没有在上位法的基础上做任何实质性的细化，必要性已经大为降低。行政主管部门普遍反映上述两个条文已经严重过时。

《内河港口办法》第十八条规定：1．凡申请设立内河装卸企业，市管航道内的专用码头单位、市区内的私营企业和个体工商户要求从事营业性内河装卸的，向市交通行政管理部门提交《内河装卸企业（个体）开业申请书》。市交通行政管理部门应当自接到申请书之日起 30 日内依法作出许可或者不予许可的决定。予以许可的，颁发港口经营许可证（以下简称许可证）；不予许可的，应当书面通知申请人并告知理由。2．其他专用码头单位、私营企业和个体工商户申请从事营业性内河装卸的，向所在地县（区）港口行政主管部门提交《内河装卸企业（个体）开业申请书》。县（区）港口行政主管部门应当自接到申请书之日

起 30 日内依法作出许可或者不予许可的决定。予以许可的，颁发许可证；不予许可的，应当书面通知申请人并告知理由。

依照《港口法》和《上海港口条例》的规定，港口经营活动应当取得港口经营许可，该许可应当依法向港口行政管理部门申请。在实践中，上述规定被理解为属地化管理，并非完全依照《内河港口办法》的规定执行。例如，设立内河装卸企业并非由市一级交通行政管理部门审批，而是根据属地原则，由管辖的地区交通行政管理部门审批。

《内河港口办法》第十八条所涉及的申请材料目前也不再使用。依照《办事指南》，应当递交：1. 自有码头经营的，应当提供《港口工程竣工验收证书》或者港口工程试运行备案证明文件、港口岸线使用证明文件和港区平面布置图、码头前沿近期水深测量图等港口设施资料；租用他人码头经营的，应当提供与码头权属人签订的《上海港港口设施（码头）租赁合同》；2. 由质量技术监督部门颁发的港口机械安全检验合格证书；3. 港口经营业务申请表；4. 负责安全生产的企业主要负责人、安全生产管理人员，应当提供安全生产管理部门颁发的《安全资格证书》；负责港口统计工作的人员应当取得统计上岗资质（内河港区除外）；起重机等特种机械操作人员应当提供特种作业人员上岗培训证；5. 从事砂石、煤炭、矿粉等污染环境货物装卸和储存的，应当提供有关防尘防污制度；6. 与港口经营相关的办公用房、场所的所有权或者使用权证明；7. 港口经营基础设施、设备一览表；8. 经营管理制度、安全生产操作规程、安全生产责任制度、安全培训教育制度、安全检查制度、事故报告制度、应急救援预案、

港口统计管理制度等规章制度等。

可见，由于时空环境的转换，《内河港口办法》中的审批权限和程序，已经较为简陋，且不为实践所使用。

《内河港口办法》第十九条规定，凡持有许可证的单位、私营企业和个体工商户，要求变更许可证核定范围或者停业的，应当在 30 天前向原批准机关办理审批或者注销手续。

该条规定与《港口经营管理规定》第十七条、第十九条基本重合。

《内河港口办法》第二十条规定，内河装卸企业和专用码头单位要求从事危险货物装卸的，还应当按有关规定办理审批手续。

从操作层面而言，该条规定几乎没有任何具体内容，相较作为上位法的《上海港口条例》，较为简陋。《上海港口条例》第三十二条规定了危险货物港口作业资质认定制度，第三十三条规定了委托从事危险货物作业的告知制度、第三十四条规定了危险货物作业的紧急中止制度等，较《内河港口办法》更为具体、完善。

《内河港口办法》第二十一条规定，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，接受航务机构的监督、检查。

如前所述，国家指令性计划这一用语，仍属于计划经济时代的表述。当前针对港口的国家指令性计划较为罕见。《港口法》第二十七条的表述为，“港口经营人应当优先安排抢险物资、救灾物资和国防建设急需物资的作业。”《上海港口条例》第二十一条 的表述则为，“对载运抢险、救灾物资和国防建设急需物资的船舶，市港口行政管理部门根据国家有关部门和市人民政府的指令，统一组织指定船舶的靠泊泊位，优先安排作业。港口经营人

应当服从指挥。”

《港口法》和《上海港口条例》的表述显然更加符合当前的时空环境，是对港口经营人保障公共利益的法定义务，更为全面的规定。《内河港口办法》的规定已经严重过时。

《内河港口办法》第二十二条规定，从事营业性内河装卸、内河装卸服务的企业、私营企业和个体工商户以及专用码头单位，应当遵守国家有关规定，从事合法经营，并服从航务机构的监督、管理。

该条规定在制定时有填补一般法缺位的作用，但是目前已无实际意义，遵守法律是港口经营人的明示义务。

《内河港口办法》第二十三条规定，内河装卸企业和专用码头单位应当按规定向所在地航务机构报送有关企业基本情况和各项经济技术指标的统计报表。

该条内容与《上海港口条例》第二十七条第二款基本重合。

除此之外，在港口经营范围内，《内河港口办法》明显缺少对如下上位法制度的回应：

《港口法》第二十五条规定的理货兼业禁止制度、第二十六条规定的环保特别义务、第二十八条规定的收费公示制度、第二十九条规定的公平竞争原则、第三十条规定的行政主管部门报告制度、第三十一条规定的港口经营人保护制度;《上海港口条例》第二十条规定的堆存货物卫生除害处理制度、第二十二条规定的货物转栈储存制度、第二十五条规定的船舶废弃物、压载水接收、处理制度等。

上位法的规定，明显比《内河港口办法》更为详细、具体。

《内河港口办法》作为下位法，实施上位法的作用不明显、不突出。

6 .港口收费管理

《内河港口办法》第二十四条、第二十五条和第二十六条，该规章关于内河港口收费管理的规定。相较上位法，该部分的内容严重过时、无法执行。

第二十四条规定，凡在内河港口从事营业性装卸作业的，必须按上海市内河装卸费用收取规则计收装卸费用，并使用上海市交通运输业统一票据。

目前，不存在上海市交通运输业统一票据。

第二十五条规定，航务机构按国家和本市规定征收的货物港务费、港区岸线使用费等，除国家已有规定外，其费率标准和征收使用办法，由市交通行政管理部门会同市物价、财政部门根据国家有关规定制定。

目前，内河货物港务费已经取消。港区岸线使用费的收费标准则由市交通委联合物价局及发改委制定，通过物价局网站公开，市航务处统一征收。

第二十六条规定，航务机构征收的港口规费，应当用于内河港口的建设和管理。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。

目前，由于内外港统一管理，港口规费并不区分内外港，实践中也无法区分，该条实际上无法执行。

7.罚则

《内河港口办法》第二十七条至第三十二条，是该规章关于

罚则的规定。“罚则”的表述从法律技术上看已经过时，目前只使用“法律责任”这样的表述。《内河港口办法》罚则大部分的内容与上位法重复，个别条款处罚金额失去震慑价值，已经过时。

第二十七条规定，六种违反该规章的行为需要进行行政处罚：

（1）未依法取得许可证，从事内河装卸活动的，责令停止违法经营，没收违法所得；违法所得 10 万元以上的，并处以违法所得 2 倍以上 5 倍以下罚款；违法所得不足 10 万元的，处以 5 万元以上 20 万元以下罚款。

该条款与《港口法》第四十九条完全重合。

（2）涂改、转借、伪造、买卖许可证的，注销或者收缴其许可证并按本款第一项的规定予以处罚。

上述变造许可证的行为，已经不属于《港口法》和《上海港口条例》调整的事项，涉嫌触犯伪造、变造、买卖国家机关公文、证件、印章罪，应当由公安机关立案查处，《内河港口办法》作为地方政府规章，不宜设定类似条款。

而转借、买卖许可证的行为，在法律上不转移原港口经营人的法定义务，原港口经营人仍就港口经营活动，承担全部法律责任。

对于非法取得许可证的主体，第二十七条之处罚已经涵盖。

（3）未使用上海市交通运输业统一票据或者使用废票、伪票的，责令其限期改正，并可处以 500 元以下的罚款；对伪造、私印、倒卖票据的，处以 1000 元以上 3 万元以下的罚款。

如前所述，实践中已经不存在上海市交通运输业统一票据，该条无从执行。

（4）未经审核同意，擅自新建、改建、扩建、迁建内河码头的，责令其停止施工，限期补办手续，并处以 2000 元以下的罚款。

行政主管部门普遍反映该条的处罚力度欠缺，处罚金额已经过时。2015 年行政主管部门曾经处罚过一起擅自改扩建案件，对责任主体顶格处罚 2000 元，震慑效果有限。

然而，如果上述情况认定为“未经依法批准，建设港口设施使用港口岸线”，则可以依照上位法进行处罚。《港口法》第四十六条规定，“责令限期改正；逾期不改正的，由作出限期改正决定的机关申请人民法院强制拆除违法建设的设施；可以处五万元以下罚款。”

如果上述情况认定为“未经批准，擅自改变港口岸线使用人和港口岸线使用功能、使用范围”，则可以依照《上海港口条例》第四十条第一项之规定，“责令停止使用，限期改正，可以处一万元以上五万元以下罚款。”

由此可见，《内河港口办法》较上位法，明显与现实脱节。

（5）未经同意，擅自在港区内占用岸线，进行工程建设的，责令其退出所占用岸线，并处以 2000 元以下的罚款。

《港口法》第四十六条对该违法行为有明确规定，处罚金额为 5 万元以下。由于管理较为严格，调研过程中未发现近五年有此类违法行为被处罚的记录。

6．不填报港口统计报表的，责令其限期改正，并给予警告。

就该类违法行为，上位法没有调整。调研中了解到，行政主管部门对于不报送信息的港口经营人，仍会采取警告等措施。

《内河港口办法》还规定，违反本办法规定，不按期缴纳货物港务费等规费的，由市交通行政管理部门或者县（区）港口行政主管部门责令其补缴，每逾期 1 天，加收 5‰的滞纳金，情节严重的，可处以应缴款额 2 倍以下的罚款，但最高不超过 3 万元。

然而，依照《上海港口条例》第四十条第三项的规定，未按照规定缴纳港口岸线使用费的，责令限期补缴，并从应缴纳的次日起按日核收应缴费款千分之三的滞纳金；情节严重的，处应缴费款一倍以上五倍以下罚款。

在调研中了解到，目前航务主管部门只征收港口岸线使用费，滞纳金由缴费系统自动生成，通常发生金额较低，近五年没有滞纳金数额较大的案例。

从文义上而言，《内河港口办法》关于不按期缴纳规费的处罚，缺乏上位法依据，实际上已经为上位法的新规定所取代。

《内河港口办法》还规定，凡超出上海市内河装卸费用收取规则的规定计收费用或者违反其他价格管理规定的，由物价部门按国家有关违反物价的处罚规定予以处罚。

由于已经不存在上海市内河装卸费用收取规则，该部分的内容实际已经失效。

《内河港口办法》第二十八条规定，凡损坏港口设施的，各级航务机构可要求其照价赔偿或者限期修复。

该条系民事责任，不应由地方政府规章调整，而应由民事法律调整，通过民事诉讼解决。行政主管部门对于此条也表达了同样的意见。

《内河港口办法》第二十九条规定，各级航务机构的工作人

员在工作中应当严守法纪。执行公务时，应当着装整齐、佩戴证章。对滥用职权、徇私舞弊、弄虚作假者，由航务机构或者其上级主管部门予以行政处分；构成犯罪的，由司法机关依法追究其刑事责任。

该条的表述，明显带有时代痕迹，按照目前的法律技术，不再使用类似表述。《港口法》第五十七条和《上海港口条例》第四十一条均作了规范性的表述，《内河港口办法》已无必要重复。

《内河港口办法》第三十条的问题，与第二十九条类似，不再赘述。

《内河港口办法》第三十一条和第三十二条的规定，均为上位法《行政处罚法》和《行政复议法》所涵盖之一般性规定，已无重复之必要。

（四）实施部门履职情况的评估

根据《上海市规章立法后评估办法》第十五条“评估报告”第二项之规定，评估报告应当包括“实施部门按照规章规定履行职责的评估”。为此，经调研，并结合行政相对人的有关反馈，对市交通委、市航务处、各区航务管理所等实施部门的履职情况进行评估。

经过调研发现，《内河港口办法》绝大部分内容已经过时、不具有可操作性，且所涉行业的市场规模相对较小，企业数量呈不断下降的趋势。《内河港口办法》已有较长时间缺乏有效执行，相关内容已经为上位法的新规定所取代，因而缺乏评估的针对性内容。这与对《内河港口办法》实施有效性的评估，可以相互印证。

但是，实施部门并没有因此放松对本市内河港口的行政管理，仍然严格依照上位法之规定，对内河港口经营人的经营活动进行有效监管，对违反港口管理法规的行为进行处罚。在评估工作中，没有发现实施部门怠于履行职责的情况，行政相对人也没有反映相关履职不到位的情况。

总之，尽管由于《内河港口办法》已经过时而暂无法评估实施部门的针对性的履职情况，但是，综合本次评估工作所获得的信息，实施部门在执行与港口有关的法律、地方性法规和部门规章时，较好地履行了法律赋予的职责，效果是较为显著的。

四、评估结论及建议

（一）基本结论

1.从制度规范性的角度，《内河港口办法》没有明显违反上位法之处，其核心制度在一般法缺位的时期发挥过重要作用，但是，由于该规章基于过时的内外港区分管理的模式，在《港口法》实行内外港统一管理的背景下，已经欠缺现实的合理性。规章整体符合公平、公正的原则，与其他规章基本能够相互协调。由于文本严重过时，绝大多数内容均已不适应社会经济的发展；

2.从实施有效性的角度，行政相对人对《内河港口办法》的知晓度较高，满意度则不佳。《内河港口办法》的大部分条文都已经缺乏可行性，社会效果有效。配套制度的建设已经不再围绕《内河港口办法》展开。由于该规章的文本与现实脱节较为严重，其执行的有效性较差，适用情况非常有限，行政主管部门以执行上位法为主。实施过程中仍至少存在5个方面的问题，包括运区别管理内外港的模式已经被取消、“一区一港”的设置原则无法

适应实际情况、多数条文已经为新法所完善、部分条文与上位法高度重复和部分条文无法执行等。

（二）评估建议：废止《内河港口办法》

通过整体评估和具体到每个条文的重点评估，全部的分析均明确指向同一个结论，即《内河港口办法》已经过时，其作用已为上位法所取代，实践中亦不再有效施行，且不存在废止后的显性风险。

为清楚起见，将《内河港口办法》每一条存在的问题，列明清单如下：

条文问题清单

规章原文	主要问题
第一条 为了加强本市内河港口管理，维护港口正常秩序，充分发挥内河港口的集散枢纽功能，根据国家有关规定，结合本市具体情况，制订本办法。	依照《港口法》和《上海港口条例》，区别管理内外港已成为过去式。无论是基于上位法，亦或是基于《办事指南》中的规定，内外港统一管理已是较为稳定的、长期的管理模式，调研中没有发现存在实质性的问题。
第二条 本办法适用于： （一）在本市内河港口从事内河装卸（含堆存，下同）业务的企业、专用码头单位、私营企业和个体工商户；	适用对象包括的“私营企业”已经不再是法定的一类民事主体，而本市港口经营人也不再有个体工商户。 依照《港口法》和《上海港口条例》，其调整范围应为港口规划、建设、维护、经营、管理

（二）在本市内河港口从事营业性内河装卸服务业务的单位； （三）在本市内河港口建设码头以及在港区内使用岸线，进行施工作业、从事与装卸生产有关的工程项目的单位。	及其相关活动，应当针对行为而非特定主体。 依照《港口法》第二十二条第三款的规定，港口的运营活动并不限于装卸。 与自身第六条的定义相悖。
第三条 本市内河港口的设置原则是一县、一区（特指浦东新区、宝山区、闵行区、嘉定区、金山区，下同）设一港，市区设一港。一个内河港口可划定若干内河港区。	实际上本市只设立了一个港口。内河港区的建设也因内河航运发展趋弱而进展缓慢。而内河港区的概念,实际上与《港口法》规定的“港口”的概念相重合，也不再具有实际的可操作性。
第四条 市交通行政管理部门是本市内河港口的主管部门，其所属的上海市航务管理处（以下简称“市航务机构”)具体负责全市内河港口的管理工作并直接管理市区的内河港口。 各县（区）港口行政主管部门负责各自辖区内的港口管理工作，其所属的县（区）航务所、署〔以下简称县（区）航务机构〕具体管理本县（区）内河港口。 县（区）航务机构业务上受市航务机构的领导和监督。	与《港口法》《上海港口条例》和《港口经营管理规定》的职权设定没有本质区别，仅仅细化了市航务管理处和区航务所的具体分工。 关于内部分工的设定，可以通过其他规范性文件调整，该单独条款不构成保留《内河港口办法》的必要条件。

第五条 本市内河港口发展规划，应当按照《中华人民共和国城乡规划法》的有关规定和交通运输发展的需要，根据统筹兼顾、综合利用的原则，并符合上海市总体规划、土地综合利用规划以及江河流域综合规划的总体要求，由市交通行政管理部门负责编制。该规划在征求市规划、土地、水利、环保等部门的意见并报市人民政府批准后实施。	依照《港口法》第七条和第八条之规定，港口规划的原则性表述已被大幅度更新，不再采用第五条的内容。 上位法关于港口规划部分的内容，较《内河港口办法》更为全面，增设了较多新的要件。 本质上而言，由于内外港口早已统一管理，《内河港口办法》规定的内河港口规划内容，操作的可行性大为降低。
第六条 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。 经批准划定的港区（包括已建成港区和规划港区，下同）是港口生产、建设、船舶停靠的专用区域。	该条定义的概念与《港口法》第三条规定的“港口”概念基本重合，与上位法明显不协调。 《内河港口办法》定义的“港区”概念，不能替代、混淆上位法关于“港口”的明确定义。《港口法》的定义不仅效力位阶更高，内容也更为全面。
第七条 凡需使用内河港区岸线的单位，必须持下列文件向港口行政主管部门提出申请： （一）上级主管部门的批准文件； （二）县（区）级以上河道主	由于内外港口的统一管理，该条规定在实践中没有继续实施。 使用内河港口岸线的申请，主要依照《上海港口条例》第六条和《办事指南》的规定。

管部门关于防汛安全的审查意见； （三）所申请使用岸线地段的地形图； （四）岸线使用申请单位填写的《上海市内河港区岸线使用申请表》。 港区岸线在市管航道内的，向市交通行政管理部门提出申请。	
第八条 临时使用港区岸线的单位，必须向港口行政主管部门提出申请。申请的程序参照本办法的第七条办理。其中，临时使用规划港区内岸线的，港口行政主管部门应当征求河道管理部门的意见。 在核准临时使用岸线的范围内，使用单位到期终止使用或者因规划建设需要必须提前终止使用的，应当按港口行政主管部门的要求负责拆除有关设施。	与《上海港口条例》第八条的规定基本重合。 《内河港口办法》没有考虑到临时岸线使用的期限问题,《上海港口条例》明确规定临时使用港口岸线的期限不得超过两年。期满需要续期使用的，续期最长不得超过一年。
第九条 港口行政主管部门应当在接到使用岸线的申请报告及有关文件资料之日起 20 日内作出许可决定。20 日内不能作出决定的,经本行政机关负责人批准,可以延长 10 日,并应当将延长	《上海港口条例》第八条规定的许可期限为 30 日。 依照《上海市人民政府政府关于公布第四批取消和调整行政审批事项的通知》,港口岸线使用审批、港口岸线临时使用审批期限由 30 个工作日缩短为

期限的理由告知申请人。 港口行政主管部门对经审核批准的，发给港口岸线使用证；对不予批准的，给予答复。	24 个工作日。 在内外港统一管理的大背景下，就岸线申请设立两个略有区别的许可时限没有必要，应当相互统一。
第十条 凡已获准使用岸线的单位，须在六个月内开始建设或者使用。逾期不建设或者不使用的，应当办理申请延期手续，延期时限为六个月。凡超过延期时限仍不开始建设或者使用的，由原审批机关收回港口岸线使用证。	自 2008 年以来，没有新增的内河港区岸线建设情况。 《上海港口条例》并未规定建设期限。
第十一条 在港区以外的通航水域内，建设单位需使用岸线新建、改建或者扩建码头及其相关设施的，应当按有关规定申请审批。有关审批机关在审批前应当征得航务机构同意。	该条所指的“港区以外的通航水域”并不存在。
第十二条 在港区内建设码头以外的其他各类工程项目，应当事先征得所在地县（区）以上航务机构同意，并按规定向规划、土地、河道管理等有关部门办理审批手续后，方可进行。	依照《港口法》和《上海港口条例》，目前已经不再区分码头工程项目和码头以外的其他工程项目。 即使工程项目并非《港口法》和《上海港口条例》调整的港口设施，由于一般法的完善，《内河港口办法》第十二条的必要性已经大为减弱。 依照《上海港口条例》第十条

	的规定，规划行政管理部门审批有关建设项目时，应当听取港口行政管理部门的意见，而非区级（以上）航务机构同意。
第十三条 港区内的所有单位和进入港区内的船舶、车辆或者个人均应当遵守港口管理和有关安全、治安、消防、环保等方面的法律、法规、规章的规定，并接受相关部门的监督检查。 **第十四条** 未经航务机构的同意，任何单位或者个人，不得移动、拆除、毁坏港区内航务机构设置的设施。	在《内河港口办法》颁布后，《中华人民共和国环境保护法》和《中华人民共和国安全生产法》等上位法相继修改或生效，对于港口生产作业的事项对于港口管理的法律环境已经实质性变更。 《内河港口办法》第十三条和第十四条在当前的时空环境下，是一种同义语重复，已经过时且无必要。
第十五条 内河港口装卸分为营业性装卸和非营业性装卸。营业性装卸系指在内河港口为社会服务，发生各种方式费用结算的装卸业务及为装卸服务的业务；非营业性装卸系指在内河港口为本单位或者本身服务，不发生各种方式费用结算的装卸业务。 前款所称的各种方式费用结算包括使用常规装卸票据结算，将装卸费用计入货价内的装卸销售结合、运输装卸销售结合和承包工程单位的原材料自行	依照《港口法》和《上海港口条例》的规定，港口装卸作为港口经营活动的一种，并不区分其营业性。《内河港口办法》的这种划分，是计划经济时代的遗留，早已不符合当前的实践，也无法继续执行。由于《内河港口办法》缺乏港口经营的概念，因此亦欠缺港口经营许可的概念和制度设计。

装卸等多种结算方式。	
第十六条 凡要求设立内河装卸企业，内河专用码头单位、私营企业和个体工商户要求从事营业性内河装卸业务的，由市、县（区）港口行政主管部门根据本办法的有关规定和内河装卸吞吐量、吞吐能力以及港区现状等情况综合平衡后审批。 **第十七条** 设立内河装卸企业，内河专用码头单位、私营企业和个体工商户要求从事营业性内河装卸业务的，应当符合《中华人民共和国港口法》规定的条件。	依照《港口法》和《上海港口条例》的规定，装卸作业属于港口经营活动的一种，首先应当取得港口经营许可。交通运输部为此还专门制定了《港口经营管理规定》。《内河港口办法》第十六条和第十七条之规定，没有在上位法的基础上做任何实质性的细化，必要性已经大为降低。行政主管部门普遍反映上述两个条文已经严重过时。
第十八条 开业的审批程序与审批权限： （一）凡申请设立内河装卸企业，市管航道内的专用码头单位、市区内的私营企业和个体工商户要求从事营业性内河装卸的，向市交通行政管理部门提交《内河装卸企业（个体）开业申请书》。市交通行政管理部门应当自接到申请书之日起 30 日内依法作出许可或者不予许可的决定。予以许可的，颁发港口经营许可证（以下简称许可证）；不予许可的，应当书面通知申请人并告知理	依照《港口法》和《上海港口条例》的规定，港口经营活动应当取得港口经营许可，该许可应当依法向港口行政管理部门申请。在实践中，上述规定被理解为属地化管理，并非完全依照《内河港口办法》的规定执行。 依照《办事指南》，所涉及的申请材料目前也不再使用。

由。 （二）其他专用码头单位、私营企业和个体工商户申请从事营业性内河装卸的，向所在地县（区）港口行政主管部门提交《内河装卸企业（个体）开业申请书》。县（区）港口行政主管部门应当自接到申请书之日起 30 日内依法作出许可或者不予许可的决定。予以许可的，颁发许可证；不予许可的，应当书面通知申请人并告知理由。	
第十九条 凡持有许可证的单位、私营企业和个体工商户，要求变更许可证核定范围或者停业的，应当在 30 天前向原批准机关办理审批或者注销手续。	与《港口经营管理规定》第十七条、第十九条基本重合。
第二十条 内河装卸企业和专用码头单位要求从事危险货物装卸的，还应当按有关规定办理审批手续。	从操作层面而言，该条规定几乎没有任何具体内容，相较作为上位法的《上海港口条例》，较为简陋。 《上海港口条例》第三十二条规定了危险货物港口作业资质认定制度，第三十三条规定了委托从事危险货物作业的告知制度、第三十四条规定了危险货物作业的紧急中止制度等，较《内河港口办法》更为具体、完善。

第二十一条 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，接受航务机构的监督、检查。	国家指令性计划这一用语，仍属于计划经济时代的表述。当前针对港口的国家指令性计划较为罕见。 《港口法》第二十七条的表述为，“港口经营人应当优先安排抢险物资、救灾物资和国防建设急需物资的作业。” 《上海港口条例》第二十一条的表述则为，“对载运抢险、救灾物资和国防建设急需物资的船舶，市港口行政管理部门根据国家有关部门和市人民政府的指令，统一组织指定船舶的靠泊泊位，优先安排作业。港口经营人应当服从指挥。”
第二十二条 从事营业性内河装卸、内河装卸服务的企业、私营企业和个体工商户以及专用码头单位，应当遵守国家有关规定，从事合法经营，并服从航务机构的监督、管理。	目前已无实际意义，遵守法律是港口经营人的明示义务。
第二十三条 内河装卸企业和专用码头单位应当按规定向所在地航务机构报送有关企业基本情况和各项经济技术指标的统计报表。	与《上海港口条例》第二十七条第二款基本重合。
第二十四条 凡在内河港口从事营业性装卸	目前，不存在上海市内河装卸费用收取规则和上海市交通运

作业的，必须按上海市内河装卸费用收取规则计收装卸费用，并使用上海市交通运输业统一票据。	输业统一票据。
第二十五条 航务机构按国家和本市规定征收的货物港务费、港区岸线使用费等，除国家已有规定外，其费率标准和征收使用办法，由市交通行政管理部门会同市物价、财政部门根据国家有关规定制定。	目前，内河货物港务费已经取消。港区岸线使用费的收费标准则由市交通委联合物价局及发改委制定，通过物价局网站公开，市航务处统一征收。
第二十六条 航务机构征收的港口规费，应当用于内河港口的建设和管理。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。	目前，由于内外港统一管理，港口规费并不区分内外港，实践中也无法区分，该条实际上无法执行。
第二十七条 对违反本办法有下列行为之一的，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： （一）未依法取得许可证，从事内河装卸活动的，责令停止违法经营，没收违法所得；违法所得 10 万元以上的，并处以违法所得 2 倍以上 5 倍以下罚款；违法所得不足 10 万元的，处以 5 万元以上 20 万元以	第一项与《港口法》第四十九条完全重合。 第二项，上述变造许可证的行为，已经不属于《港口法》和《上海港口条例》调整的事项，涉嫌触犯伪造、变造、买卖国家机关公文、证件、印章罪，应当由公安机关立案查处，《内河港口办法》作为地方政府规章，不宜设定类似条款。 而转借、买卖许可证的行为，在法律上不转移原港口经营人的法定义务，原港口经营人仍

下罚款。 （二）涂改、转借、伪造、买卖许可证的，注销或者收缴其许可证并按本款第一项的规定予以处罚。 （三）未使用上海市交通运输业统一票据或者使用废票、伪票的，责令其限期改正，并可处以 500 元以下的罚款；对伪造、私印、倒卖票据的，处以1000元以上3万元以下的罚款。 （四）未经审核同意，擅自新建、改建、扩建、迁建内河码头的，责令其停止施工，限期补办手续，并处以 2000 元以下的罚款。 （五）未经同意，擅自在港区内占用岸线，进行工程建设的，责令其退出所占用岸线，并处以 2000 元以下的罚款。 （六）不填报港口统计报表的，责令其限期改正，并给予警告。 违反本办法规定，不按期缴纳货物港务费等规费的，由市交通行政管理部门或者县（区）港口行政主管部门责令其补缴，每逾期 1 天，加收 5‰的滞纳金，情节严重的，可处以应缴款额 2 倍以下的罚款，但最高不超过 3 万元。 凡超出上海市内河装卸费用收	就港口经营活动，承担全部法律责任。 对于非法取得许可证的主体，第二十七条之处罚已经涵盖。 第三项，实践中已经不存在上海市交通运输业统一票据，该条无从执行。 第四项，行政主管部门普遍反映该条的处罚力度欠缺，处罚金额已经过时。2015 年行政主管部门曾经处罚过一起擅自改扩建案件，对责任主体顶格处罚 2000 元，震慑效果有限。 第五项，《港口法》第四十六条对该违法行为有明确规定，处罚金额为 5 万元以下。 第六项，就该类违法行为，上位法没有调整。 第二款，依照《上海港口条例》第四十条第三项的规定，未按照规定缴纳港口岸线使用费的，责令限期补缴，并从应缴纳的次日起按日核收应缴费款千分之三的滞纳金；情节严重的，处应缴费款一倍以上五倍以下罚款。 第三款，已经不存在上海市内河装卸费用收取规则，该部分的内容实际已经失效。

取规则的规定计收费用或者违反其他价格管理规定的，由物价部门按国家有关违反物价的处罚规定予以处罚。	
第二十八条 凡损坏港口设施的，各级航务机构可要求其照价赔偿或者限期修复。	该条系民事责任，不应由地方政府规章调整，而应由民事法律调整，通过民事诉讼解决。
第二十九条 各级航务机构的工作人员在工作中应当严守法纪。执行公务时，应当着装整齐、佩戴证章。对滥用职权、徇私舞弊、弄虚作假者，由航务机构或者其上级主管部门予以行政处分；构成犯罪的，由司法机关依法追究其刑事责任。	《港口法》第五十七条和《上海港口条例》第四十一条均作了规范性的表述,《内河港口办法》已无必要重复。
第三十条 对阻挠或者妨碍航务机构工作人员依法执行公务的，由公安机关按国家有关规定处理；构成犯罪的，由司法机关依法追究其刑事责任。	《治安管理处罚法》和《刑法》等一般法已经作出规定。
第三十一条 港口行政主管部门作出行政处罚,应当出具行政处罚决定书。收缴罚款，应当出具市财政部门统一印制的罚没财物收据。 罚没收入按规定上缴国库。	与《行政处罚法》和《行政复议法》规定重复。

第三十二条 当事人对港口行政主管部门的具体行政行为不服的，可以依法向同级人民政府或者上一级主管部门申请复议。当事人对同级人民政府或者上一级主管部门的复议决定不服的，可以依法向人民法院起诉。 当事人在法定期限内不申请复议，不提起诉讼，又不履行具体行政行为的，作出具体行政行为的部门可以申请人民法院依法强制执行。	

被替代条款	替代内容
第五条 本市内河港口发展规划，应当按照《中华人民共和国城乡规划法》的有关规定和交通运输发展的需要，根据统筹兼顾、综合利用的原则，并符合上海市总体规划、土地综合利用规划以及江河流域综合规划的总体要求，由市交通行政管理部门负责编制。该规划在征求市规划、土地、水利、环保等部门的意见并报市人民政府批准后实施。	**《港口法》第七条** 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，体现合理利用岸线资源的原则，符合城镇体系规划，并与土地利用总体规划、城市总体规划、江河流域规划、防洪规划、海洋功能区划、水路运输发展规划和其他运输方式发展规划以及法律、行政法规规定的其他有关规划相衔接、协调。 编制港口规划应当组织专家论证，并依法进行环境影响评价。 **第八条**

	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，包括港口的水域和陆域范围、港区划分、吞吐量和到港船型、港口的性质和功能、水域和陆域使用、港口设施建设岸线使用、建设用地配置以及分期建设序列等内容。 港口总体规划应当符合港口布局规划。
第六条 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。 经批准划定的港区（包括已建成港区和规划港区，下同）是港口生产、建设、船舶停靠的专用区域。	**《港口法》第三条** 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。
第七条 凡需使用内河港区岸线的单位，必须持下列文件向港口行政主管部门提出申请：	**《上海港口条例》第六条** 建设港口设施需要使用港口岸线的，应当在立项前向市或者区、县港口行政管理部门提出

（一）上级主管部门的批准文件； （二）县（区）级以上河道主管部门关于防汛安全的审查意见； （三）所申请使用岸线地段的地形图； （四）岸线使用申请单位填写的《上海市内河港区岸线使用申请表》。 港区岸线在市管航道内的，向市交通行政管理部门提出申请。	书面申请。使用港口岸线申请应当包括岸线的使用人、使用范围、使用期限、使用功能。 对使用港口非深水岸线的，市或者区、县港口行政管理部门应当自收到申请之日起三十日内，按照上海港口总体规划和港区控制性详细规划的要求进行审批；对使用港口深水岸线的，由市港口行政管理部门报国务院交通主管部门审批。对经审查批准的，核发港口岸线使用证。
第八条 临时使用港区岸线的单位，必须向港口行政主管部门提出申请。申请的程序参照本办法的第七条办理。其中，临时使用规划港区内岸线的，港口行政主管部门应当征求河道管理部门的意见。 在核准临时使用岸线的范围内，使用单位到期终止使用或者因规划建设需要必须提前终止使用的，应当按港口行政主管部门的要求负责拆除有关设施。	**《上海港口条例》第八条** 因港口设施建设、货物装卸等需要临时使用港口岸线的，应当向市或者区、县港口行政管理部门提出书面申请。市或者区、县港口行政管理部门应当自收到申请之日起三十日内作出审批决定。临时使用港口岸线，不得新建永久性的建筑物、构筑物和设施。 临时使用港口岸线的期限不得超过两年。期满需要续期使用的，续期最长不得超过一年。
第九条 港口行政主管部门应当在接到使用岸线的申请报告及有关文件资料之日起 20 日内作出许	《上海港口条例》第八条规定的许可期限为 30 日。 依照《上海市人民政府政府关于公布第四批取消和调整行政

可决定。20 日内不能作出决定的，经本行政机关负责人批准，可以延长 10 日，并应当将延长期限的理由告知申请人。 港口行政主管部门对经审核批准的，发给港口岸线使用证；对不予批准的，给予答复。	审批事项的通知》，港口岸线使用审批、港口岸线临时使用审批期限由 30 个工作日缩短为 24 个工作日。
第十二条 在港区内建设码头以外的其他各类工程项目，应当事先征得所在地县（区）以上航务机构同意，并按规定向规划、土地、河道管理等有关部门办理审批手续后，方可进行。	**《上海港口条例》第十条** 在上海港口总体规划确定的规划港区内，不得新建影响港口规划实施的建筑物、构筑物和设施；规划行政管理部门审批有关建设项目时，应当听取港口行政管理部门的意见。
第十九条 凡持有许可证的单位、私营企业和个体工商户，要求变更许可证核定范围或者停业的，应当在 30 天前向原批准机关办理审批或者注销手续。	**《港口经营管理规定》第十七条** 港口经营人变更经营范围的，应当就变更事项按照本规定第十三条或者第十四条规定办理许可手续，并到工商部门办理相应的变更登记手续。 港口经营人变更企业法定代表人或者办公地址的，应当向港口行政管理部门备案并换发《港口经营许可证》。 **第十九条** 港口经营人应当在《港口经营许可证》有效期届满之日 30 日以前，向《港口经营许可证》发证机关申请办理延续手续。 申请办理《港口经营许可证》

	延续手续，应当提交下列材料： （一）《港口经营许可证》延续申请； （二）除本规定第十二条第一款第（一）（二）项之外的其他证明材料。
第二十一条 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，接受航务机构的监督、检查。	**《港口法》第二十七条** 港口经营人应当优先安排抢险物资、救灾物资和国防建设急需物资的作业。 **《上海港口条例》第二十一条** 对载运抢险、救灾物资和国防建设急需物资的船舶，市港口行政管理部门根据国家有关部门和市人民政府的指令，统一组织指定船舶的靠泊泊位，优先安排作业。港口经营人应当服从指挥。
第二十三条 内河装卸企业和专用码头单位应当按规定向所在地航务机构报送有关企业基本情况和各项经济技术指标的统计报表。	**《上海港口条例》第二十七条** 从事港口经营、建设及相关活动的组织和个人，应当依法及时、准确填报统计报表，提供统计调查资料。
第二十七条 对违反本办法有下列行为之一的，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： （一）未依法取得许可证，从	**《港口法》第四十九条** 未依法取得港口经营许可证从事港口经营，或者港口理货业务经营人兼营货物装卸经营业务、仓储经营业务的，由港口行政管理部门责令停止违法经营，没收违法所得；违法所得

事内河装卸活动的，责令停止违法经营，没收违法所得；违法所得 10 万元以上的，并处以违法所得 2 倍以上 5 倍以下罚款；违法所得不足 10 万元的，处以5万元以上20万元以下罚款。 （五）未经同意，擅自在港区内占用岸线，进行工程建设的，责令其退出所占用岸线，并处以 2000 元以下的罚款。 违反本办法规定，不按期缴纳货物港务费等规费的，由市交通行政管理部门或者县（区）港口行政主管部门责令其补缴，每逾期 1 天，加收 5‰的滞纳金，情节严重的，可处以应缴款额 2 倍以下的罚款，但最高不超过 3 万元。	十万元以上的，并处违法所得二倍以上五倍以下罚款；违法所得不足十万元的，处五万元以上二十万元以下罚款。 **第四十六条** 有下列行为之一的，由县级以上地方人民政府或者港口行政管理部门责令限期改正；逾期不改正的，由作出限期改正决定的机关申请人民法院强制拆除违法建设的设施；可以处五万元以下罚款： （一）违反港口规划建设港口、码头或者其他港口设施的； （二）未经依法批准，建设港口设施使用港口岸线的。 **《上海港口条例》第四十条第三项** 未按照规定缴纳港口岸线使用费的，责令限期补缴，并从应缴纳的次日起按日核收应缴费款千分之三的滞纳金；情节严重的，处应缴费款一倍以上五倍以下罚款。
第二十九条 各级航务机构的工作人员在工作中应当严守法纪。执行公务时，应当着装整齐、佩戴证章。对滥用职权、徇私舞弊、弄虚作假者，由航务机构或者其上	**《港口法》第五十七条** 交通主管部门、港口行政管理部门、海事管理机构等不依法履行职责，有下列行为之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处

级主管部门予以行政处分；构成犯罪的，由司法机关依法追究其刑事责任。	分；构成犯罪的，依法追究刑事责任： （一）违法批准建设港口设施使用港口岸线，或者违法批准船舶载运危险货物进出港口、违法批准在港口内进行危险货物的装卸、过驳作业的； （二）对不符合法定条件的申请人给予港口经营许可的； （三）发现取得经营许可的港口经营人不再具备法定许可条件而不及时吊销许可证的； （四）不依法履行监督检查职责，对违反港口规划建设港口、码头或者其他港口设施的行为，未经依法许可从事港口经营业务的行为，不遵守安全生产管理规定的行为，危及港口作业安全的行为，以及其他违反本法规定的行为，不依法予以查处的。 **《上海港口条例》第四十一条** 违反本条例规定，港口行政管理部门不依法履行职责的，由其上级机关或者监察机关责令改正，给当事人的合法权益造成损害的，应当依照国家赔偿法的规定给予赔偿。 港口行政管理部门的工作人员有下列情形之一的，由其所在单位或者上级机关依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追

	究刑事责任： （一）不依照本条例规定的条件、程序和期限实施行政许可的； （二）参与或者变相参与港口经营的； （三）发现违法行为不及时查处，造成后果的； （四） 索取、收受他人财物，或者谋取其他利益的； （五） 其他违法行为。
第三十条 对阻挠或者妨碍航务机构工作人员依法执行公务的，由公安机关按国家有关规定处理；构成犯罪的，由司法机关依法追究其刑事责任。	**《治安管理处罚法》第五十条** 有下列行为之一的，处警告或者二百元以下罚款；情节严重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处五百元以下罚款： （二）阻碍国家机关工作人员依法执行职务的； **《刑法》第二百七十七条** 以暴力、威胁方法阻碍国家机关工作人员依法执行职务的，处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者罚金。
第三十一条 港口行政主管部门作出行政处罚，应当出具行政处罚决定书。收缴罚款，应当出具市财政部门统一印制的罚没财物收据。 罚没收入按规定上缴国库。	**《行政处罚法》第三十九条** 行政机关依照本法第三十八条的规定给予行政处罚，应当制作行政处罚决定书。 **《行政处罚法》第四十六条** 当事人应当自收到行政处罚决

第三十二条 当事人对港口行政主管部门的具体行政行为不服的，可以依法向同级人民政府或者上一级主管部门申请复议。当事人对同级人民政府或者上一级主管部门的复议决定不服的，可以依法向人民法院起诉。 当事人在法定期限内不申请复议，不提起诉讼，又不履行具体行政行为的，作出具体行政行为的部门可以申请人民法院依法强制执行。	定书之日起十五日内，到指定的银行缴纳罚款。银行应当收受罚款，并将罚款直接上缴国库。 **《行政复议法》第十二条** 对县级以上地方各级人民政府工作部门的具体行政行为不服的，由申请人选择，可以向该部门的本级人民政府申请行政复议，也可以向上一级主管部门申请行政复议。 **《行政复议法》第五条** 公民、法人或者其他组织对行政复议决定不服的，可以依照行政诉讼法的规定向人民法院提起行政诉讼，但是法律规定行政复议决定为最终裁决的除外。 **《行政处罚法》第五十一条** 当事人逾期不履行行政处罚决定的，作出行政处罚决定的行政机关可以采取下列措施： （三）申请人民法院强制执行。