

航道技术等级与航道规划关系析论^{*}

曾 文 吴肖燕

(交通运输部长江航道局,湖北 武汉 430010)

摘 要:述评内河航道技术等级与航道规划的内容,分析二者的异同及其对内河航道管理工作的影响。

关键词:内河航道管理;航道技术等级;航道规划;航道法规与规章

中图分类号:U612.1⁺1

文献标识码:E

文章编号:1672-9846(2012)02-0012-04

航道技术等级与航道规划都是按照《中华人民共和国航道管理条例》开展的航道管理工作,都是航道建设、管理、养护工作的重要依据。但长期以来,在理论界和实践中对两者的关系、效力的高低等认识都存在诸多分歧。为了厘清两者的关系,更好地发挥两者在航道管理工作中的积极作用,并为航道立法工作提供有价值的参考作用,本文就内河航道问题,从法律、技术标准和实践层面对两者关系进行梳理分析。

一、航道技术等级的相关依据及内容

(一)法规关于航道技术等级的规定

《中华人民共和国航道管理条例》第十条规定:航道应当划分技术等级。航道技术等级的划分,由省、自治区、直辖市交通主管部门或交通部派驻水系的管理机构根据通航标准提出方案。一至四级航道由交通部会同水利电力部及其他有关部门研究批准,报国务院备案;四级以下的航道,由省、自治区、直辖市人民政府批准,报交通部备案。

(二)技术标准关于航道技术等级的规定

《内河通航标准》(GB50139-2004)将我国内河航道由高到低分为 7 个等级,不同等级的航道

具有不同的技术条件和设施。通航标准低于Ⅶ级的航道可称为等外级航道。《内河通航标准》3.0.1 规定:内河航道应按可通航内河船舶的吨级划分为 7 级,即:Ⅰ级通航 3000 吨,Ⅱ级通航 2000 吨,Ⅲ级通航 1000 吨,Ⅳ级通航 500 吨,Ⅴ级通航 300 吨,Ⅵ通航 100 吨,Ⅶ级通航 50 吨。

(三)航道技术等级的确定及主要内容

航道技术等级通过航道定级程序确定。航道定级,即航道技术等级评定,是指遵循《内河通航标准》,对航道(包括通航海轮航道)现状等级进行分析,并考虑航运长远发展(至少 30 年以上),通过技术经济论证和规定的审批程序,确定某一河流及其各个河段的航道技术等级。

航道技术等级评定的主要内容:(1)航道概况;(2)航道建设与发展情况;(3)航道采用的基准面;(4)沿江(河)经济发展概况;(5)水运在综合运输体系中的地位和作用;(6)运量预测;(7)代表船型、船队现状及发展;(8)航道技术等级评定。

(四)航道技术等级评定工作开展情况

内河航道评定技术等级,是依据《中华人民共和国航道管理条例》规定进行的。1992 年 9 月,

*收稿日期:2012-02-06

作者简介:曾文(1973-),男,湖南长沙人,交通运输部长江航道局高级经济师,主要从事航运航道法规政策研究、行政管理研究。

吴肖燕(1975-),女,湖北孝感人,交通运输部长江航道局高级经济师,主要从事航道法规政策研究、行政执法监督管理研究。

交通部在广州召开全国内河航道管理和养护工作会议,确定开展航道定级的准备工作。1994年11月,交通部在苏州召开全国内河航道技术等级评定工作会议,颁布《内河航道技术等级评定工作大纲》(交通部交基发[1994]1145号),并布置正式开展航道定级工作。此后,各省成立了由省交通厅分管领导为组长的定级工作领导小组,组建了专门的定级工作班子,开展定级人员培训,并进行了大量的调查研究、测量绘图及与水利、电力、城建、土地等有关各部门的协调工作,完成了对各条航道的定级方案。

1997年下半年至1998年初,由交通部、水利部、电力部(国家电力公司)组成的航道定级评审组先后在吉林、广州、南宁、杭州、重庆、郑州、长沙市召开了七次专家评审会,对各省(自治区、直辖市)及交通部直属航道管理单位报送的定级资料进行评审,1998年10月,交通部、水利部、国家经贸委(国家电力公司)联合批准了I~IV级航道。1999年,各省级人民政府、交通主管部门分别完成了对V~VII级航道、等外级航道的审批。

这次定级后,全国还有黄河、赤水河、长江水富以上段、京杭运河黄河以北段等约5000公里航道,由于一些不确定因素,这次未定级。今后条件具备时,由各有关交通主管部门仍依据定级大纲的规定,进行论证和报批。

(五) 航道技术等级的水平年

《内河航道技术等级评定工作大纲》(1994年)规定:航道(I~IV级)的定级水平年为2030年,即36年;其它各等级航道定级水平年为2020年,即26年。

(六) 航道技术等级的作用

经批准的航道技术等级,是进行航道建设、管理的主要依据,并且对充分开发利用水运资源具有重要作用。

《交通部、水利部、国家经济贸易委员会关于内河航道技术等级的批复》(1998年10月30日)规定:经批准的航道技术等级是确定航道建设标准及与航道有关的临、过、拦河建筑物等设施的通航标准和进行航道管理的主要依据,各级交通主管部门应认真研究和拟定逐步实现航道技术等级的具体工程措施及方案,依据国家有关法律、法规,与有关部门充分协商,有计划、有步骤地组织实施,以改善和提高航道通航条件;对综合利用河

流的航道,应加强交通、水利、水电建设单位的协商和配合,结合届时的航运现状和航道发展规划,共同研究实施航道技术等级的有关工作;各有关部门在从事与航道有关的工程建设等活动时,应按照批准的航道技术等级并结合航道发展规划,处理与航道建设、管理等有关事务。

二、航道规划的依据及内容

(一) 航道规划的法规规定

《中华人民共和国航道管理条例》第七条规定:航道发展规划应当依据统筹兼顾、综合利用的原则,结合水利水电、城市建设以及铁路、公路、水运发展规划和国家批准的水资源总体规划制定。

第八条规定:国家航道发展规划由交通部编制,报国务院审查批准后实施。地方航道发展规划由省、自治区、直辖市交通主管部门编制,报省、自治区、直辖市人民政府审查批准后实施,并抄报交通部备案。跨省、自治区、直辖市的地方航道的发展规划,由有关省、自治区、直辖市交通主管部门共同编制,报有关省、自治区、直辖市人民政府联合审查批准后实施,并抄报交通部备案;必要时报交通部审查批准后实施。专用航道发展规划由专用航道管理部门会同同级交通主管部门编制,报同级人民政府批准后实施。

(二) 航道规划的定义及分类

航道规划是指根据国民经济发展对水运的要求(含国防要求),结合城市发展、国土、流域等综合规划,并兼顾其他相关专业规划,考虑一定时期内的航运开发可能、运输需求、开发前景,以及投资可能和投资效益等多方面的因素,对航道的建设与发展所做的较长期安排。

航道规划分为全国、区域或流域以及地方等多个层面的规划。

(三) 航道规划年限

《城乡规划法》规定:城市总体规划期限一般为20年,近期规划期限为5年。

《全国内河航道与港口布局规划》规定:本规划的实施期限为2006年~2020年,即15年。

《长江干线航道总体规划纲要》(交规划发[2009]35号,经国务院领导审阅)规定:规划水平年为2020年,即20年。

因此,航道规划的水平年一般为20年,与其他专业规划是一致的。同时,在规划执行5-10

年左右,通常会根据航道发展与建设情况以及国民经济发展的新要求,进行规划的修编或调整。

(四) 航道规划的主要内容

根据交通运输部《关于印发“十二五”期内河高等级航道建设规划编制内容及文本格式的通知》(规水便字[2010]069号),航道规划的主要内容有:

1. 航道现状(包括航道等级、通航建筑物和跨河桥梁分布等基本情况)、运输概况(航道的现状水平年航道货运量情况)、建设进展(重点是“十一五”以来航道建设情况)及存在的问题。

2. 发展要求(流域经济发展、对外开放、产业布局及调整、城镇建设、综合运输发展、河流治理与梯级开发等形势对航道建设的要求)和水运需求(航道客货运总量,主要货类构成等发展变化趋势,运输船舶、营运组织形式发展变化趋势,以及对航道建设的要求,预测航道水运量及主要货类水运量和船舶营运组织方式)。

3. 建设目标、思路和建设方案及与相关规划的关系。

4. 投资匡算和资金筹措。

5. 环境影响和环保措施。

6. 规划实施效果。

7. 问题和建议(规划中有待进一步研究的重大技术问题和下一阶段规划实施中需要有关方面协调解决的重要问题及建议)。

(五) 航道规划的作用

经批准的航道规划是航道、船闸和过河建筑物工程进行规划、设计和建设的依据,对航道的管理和养护也有重要的指导和参考价值。

三、航道技术等级与航道规划的关系

(一) 共同点

1. 两者都有相同的法律和技术标准依据。《中华人民共和国航道管理条例》第七、八条和第十条分别对航道规划和航道技术等级作出了明确规定。《内河通航标准》1.0.4及相关说明中也有相应的规定。

2. 两者都要按照等级或层次经有关部门批准后方可生效。根据《中华人民共和国航道管理条例》规定:Ⅰ~Ⅳ级航道的技术等级由交通部、水利部等部门联合批准,并报国务院备案;Ⅴ~Ⅶ级航道、等外级航道的技术等级由各省、自治区、直辖市人民政府、交通主管部门审批。国家航道发展规划由交通部

编制,报国务院审查批准后实施。地方航道发展规划由省、自治区、直辖市交通主管部门编制,报省、自治区、直辖市人民政府审查批准后实施,并报交通部备案。

3. 两者的编制、确定都要考虑航运、航道现状及远景。根据上述分析,航道技术等级与航道规划都要在认真分析航道现状、航运现实需求的基础上,并充分考虑未来一定时期航运发展和流域经济社会发展需求等因素而编制、确定。

4. 两者都是航道和有关涉水建筑物建设的重要依据。《内河通航标准》1.0.4规定:内河航道、船闸和过河建筑物工程应按批准的航道等级进行规划和设计,通航尺度应通过综合技术经济比较,合理确定。

同时,《内河通航标准》关于1.0.4条文说明中规定:“批准的航道等级”是指“批准的航道技术等级”或“批准的规划航道等级”。即“批准的航道技术等级”是指1998年10月交通部、水利部、国家经贸委联合批准的全国Ⅰ~Ⅳ级航道(含省定Ⅴ级以下、500吨级以上海轮航道)技术等级和各省、自治区、直辖市人民政府批准的Ⅴ~Ⅶ级航道技术等级。“批准的规划航道等级”是指经国家或交通行政主管部门和各省、自治区、直辖市人民政府批准的规划中所确定的航道等级,如国务院批准的主要江河流域综合规划中的航道等级等。

5. 两者都是航道管理、养护工作开展的重要依据和指导。拦、跨、临河建筑物等与通航有关的设施通航标准和技术要求的审批是航道行政管理工作的主要内容。根据《中华人民共和国航道管理条例实施细则》和《内河航道维护技术规范》的要求,与通航有关设施的通航标准和技术要求审批要依据经批准的航道技术等级及航道规划进行。根据《内河航道维护技术规范》2.2.1规定,内河航道应根据航道等级和通航要求确定维护类别,实施分类维护。

(二) 不同点

1. 两者批准的主体不同。Ⅰ~Ⅳ级航道的技术等级由交通部、水利部、国家经贸委三部门联合批准,报国务院备案;Ⅴ~Ⅶ级航道由省级人民政府批准;等外级航道的技术等级由省级交通主管部门批准。国家航道发展规划由国务院批准;地方航道发展规划由省级人民政府批准。(下转第25页)

超越这个时代,必然受时代的限制。社会应当为个体追求幸福提供必要的便利,包括物质层面的财富分配机制和社会救助机制等,还包括精神层面的文化活动和言论自由的权利等。总之,公民个体不断地追求自身的幸福,也为家庭和社会创造着更多的幸福;社会为公民个体的幸福提供必要的支持,使得公民个体能够最大程度的追求幸福。

参考文献:

- [1]本刊编辑部.百年回眸:马尔萨斯人口论的再评价[J].人口研究,1998,(1):24-34.
- [2][10]穆光宗.穿过岁月迷雾:还马尔萨斯人口论以本来面目[J].科技导报,1998,(5):41-44.
- [3][美]熊彼特.经济分析史[M].北京:商务印书馆,1994:159.
- [4]张静.马尔萨斯的贫困观——评马尔萨斯的《人口原理》[J].赤峰学院学报(汉文哲学社会科学版),2010,(7):50-52.
- [5][6]James Bonar. Malthus and His Work[M]. Kessinger Publishing,2004:402-403.
- [7]P. Daene and W. A. Cole. British economic growth, 1688-1959: trends and structure[M]. Cambridge University Press,1962:183-189.
- [8][古希腊]柏拉图.理想国[M].北京:商务印书馆,1986:194.
- [9]T. R. Malthus. An Essay on the Principle of Population[M]. Library of Economics and Liberty,1826:8.转引自侯荣仙.重读马尔萨斯的《人口原理》[D].河南大学硕士学位论文,2007.
- [11]夏海勇.70亿人口给中国带来新挑战[N].中国社会科学报,2011-11-3.
- [12][美]李中清,王丰.人类的四分之一:马尔萨斯的神话与中国的现实(1700-2000)[M].陈卫,姚远,译.上海:生活·读书·新知三联书店出版社,2000:42.
- [13]现在为什么年轻人不愿生孩子[EB/OL].[2011-12-21].<http://news.cnool.net/0-1-23/9155.html>.
- [14]马尔萨斯.人口原理[M].朱泱,等,译.北京:商务印书馆,1992:10.
- [15]江泽民.关于教育的两个基本论断[EB/OL].[2011-12-21].http://news.xinhuanet.com/comments/2006-09/21/content_5120326_1.htm.
- [16]钱乘旦,陈晓律.英国文化模式溯源[M].上海:上海社会科学院出版社,2003:160.

(上接第 14 页)

可见,航道规划的批准主体层次要高于航道技术等级。

2.两者编制、确定的水平年限不同。航道技术等级确定的水平年是:I~IV级航道为36年;其它各等级航道为26年。航道规划编制的水平年:远期20年,中期10年,近期5年。

可见,航道技术等级的水平年要长于航道规划的水平年。

3.两者的主要内容有所区别。航道技术等级主要根据航运现实需求、航道现状,以及较长一段时间内航运发展的需求而确定,较少考虑航道建设目标的实现及资金保障、投资效益等。航道规

划的编制除了考虑近、远期航运需求,还着重从建设的角度,考虑航道建设目标、资金的安排、投资效益、实施效果,以及与相关规划的协调。

4.两者的侧重点不同。航道技术等级侧重于航道的远期发展和航道资源的保护、开发和利用,航道自身因素考虑较多。航道规划侧重于航道建设的可行性、必要性、效益性,以及外部协调性等。

航道技术等级与航道规划既有共同点,也有所区别;两者相互独立,又彼此互补;两者对航道建设、管理和养护都具有重要的作用。这两项制度要在航道立法中进一步予以确认和完善,共同发挥作用,更好地保护和开发好航道资源。