

# 正确处理航道行政许可 与港口经营许可的关系

俞海荣

(无锡市市区航道管理站, 江苏 无锡 214023)

【摘要】 简要介绍航道、港口在交通运输上的关系和作用, 分析目前航道许可和港口许可的现状, 提出有利于解决矛盾和促进许可工作的规范化、效能化方案。

【关键词】 航道; 港口; 许可; 协调

## 1 无锡市航道与港口现状

无锡市境内河道纵横, 是全国河网密度最大的地区之一, 水域占总面积的 25%, 水运资源十分丰富。辖区内共有大小河道 5 993 条、6 998 km, 内河定级航道 203 条、里程 1 674 km, 其中苏南运河、芜申运河、申张线、锡溧漕河、锡澄运河等 5 条航道规划为 3 级航道, 列入国家长三角地区高等级航道网, 是国家水运主通道的重要组成部分。依托航道临水而建的企事业单位仅城区就逾 500 家, 市区运河两侧布满大大小小的内河港口、码头, 承担着市区港口吞吐量 80% 以上各种物资的中转业务。据统计, 全市傍等级航道而建设的内河港口、码头 681 座, 有 2 个国家二类口岸无锡下甸桥货运港和宜兴直通式海关监管点, 无锡港已发展成为全国主枢纽港之一, 是长三角区域水陆客货集散中心、全国综合运输网的结合点。

## 2 港口与航道的关系

港口的定义是指具有船舶进出、停泊、靠泊, 水上交通旅客上下, 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。航道的定义是指在中华人民共和国沿海、江河、湖泊、

运河内船舶、排筏可以通航的水域。

港口与航道相同之处是都具有水域并可供船舶通航。港口是供水上运输货物集散中转、经营的场所, 具有区域性、经营性、系泊装卸性, 是船舶运输起点、终点的港湾; 航道是供一定尺度船舶安全航行的通道, 是船舶起始点到目的地的中间连接, 具有社会公共性、尺度标准性、船舶适航性。港口依赖于航道而兴建生存, 航道服务于港口而发展延伸。港口码头不宜直接设置在主航道上, 应避免航道弯曲水域。港口与主航道间通常应保持有一定航程的连接通道, 港口规模应与航道等级相匹配, 航道建设也应考虑港口规划。港口管理是维护港口的安全与经营秩序, 保护当事人的合法权益, 航道管理是保证航道畅通和航行安全, 充分发挥水运业在国民经济和国防建设中的作用。

## 3 港口经营许可与航道行政许可的关系

《港口法》设定港口经营许可和危险货物港口作业许可, 是规范港口、码头建立后使用管理的规定, 是规范经营行为、理顺港口管理体制、明确职责义务等而设立的行政管理行为。《中华人民共和国航道管理条例》设定临跨过河设施修建许可和航标设置许可。港、航两者管理职能的交叉即是通常所说的港口码头许可。

目前无锡地区港口、码头的设置、修建主要由航道主管部门进行审批,经航道许可并由海事部门办理作业许可手续后方可开工建设。

从实际看,水上管理部门众多(航道、海事、运管、水上公安、水利、工商、城管等),新增一个港口部门后,在原本水上管理职能繁多的局面上,又增添了一个不定因素。从外地履行职能情况来看,矛盾的焦点集中于码头许可职能的主体,港口部门与航道部门在交通系统内部的许可权上产生分歧。如江苏省内,一个申请人拟在运河边建造码头,按惯例先由航务管理处审查,并经省交通厅审核同意后发放航道行政许可证,而地方港口部门则认定应由港口部门发放行政许可证,虽航道行政许可盖有省交通厅印章,地方港口局则认为航道行政许可无效。无锡地区尚未形成这一尴尬局面,一是由于同属于一个交通局,可进行协调。二是各市(县)、区港口局仍在组建中,有的机构虽成立,但人员尚未完全到位;有的人虽配备,但职能尚未完全到位,对航道许可权冲击较小,行政许可主控权仍属航道部门。但这一矛盾如不及早觉察和解决,今后在无锡地区也同样会发生类似现象。探究产生这一矛盾的根源,实际上源于认识误区,是对港口许可和航道许可内涵理解不够透彻,是因职能交叉而没有细化明确造成的。

从港口管理与航道管理的性质来看,港口、航道的行政许可是两种不同类型的行政许可,两者貌似相似实则不同。港口许可是一种经营许可,其一要体现岸线资源的合理利用,因为岸线是一种不可再生资源,如不加以控制,将造成岸线资源的浪费并制约港口的发展,这是《港口法》调整的范畴,是航道管理力所不及的(虽航道部门有权对岸线进行管理,《航道管理条例实施细则》第24条第1款规定“在通航河道的管理范围内,水域和土地的利用应当符合航运的要求,岸线的利用和建设,应当服从河道整治规划和航道整治规划”,航道岸线管理的内涵是为航道的发展预留拓展空间,并保护临河建筑设施)。其二要符合国家的各项有关规划,包括港口总体规划、水路运输发展规划和航道建设规划,这一点与航道行政许可目的相一致(《港口法》第7条第1款、第16条)。其三要体现经营方面的要求,具有一定的资质条件,如“码头等固定设施应当符合有关技术标准的要求”(这一标准的前置与航道行政许可相关联)。航道许可中与通航有关设施修建(码头类)的许可项目,是一种与通航标准和技术要求方面的

许可。《港口法》未出台前,港口码头审批的主要依据是:(1)项目是否通过有关部门立项批准;(2)选址是否符合航道规划和等级要求;(3)是否符合《内河通航标准》、《河港工程设计规范》的有关技术标准、技术要求。其中最主要的是通航标准和航道技术要求。因此,航道主管部门在涉及与通航有关设施修建(码头类)的许可中主要审批的是通航标准和技术要求(《中华人民共和国航道管理条例实施细则》第10条第2项)。原则上港口许可和航道许可不存在矛盾,是相互依存又相互制约的两种关联许可,即在法律含义上为前置或后置的许可关系。

#### 4 正确处理港口经营许可和航道行政

在《港口法》未出台前,传统概念中的航道码头许可可包含有目前港口许可的形式,但它并不具有《港口法》中港口许可的实质,只有正确理解这一点才能协调处理好两项行政许可之间的关系。根据现有航道管理的法律规定,结合《港口法》、《港口经营管理规定》、《关于发布港口深水岸线标准的公告》等,航道行政许可(码头类)是港口经营许可的前置,而港口岸线使用、港口规划应是航道行政许可(码头类)审批的条件之一,笔者认为这是正确处理两者关系的关键所在。目前航道行政许可(码头)的主体是市(县)、区交通局所属的航道管理部门,港口经营许可的主体是市(县)、区港口管理局(由市局港口处审查),两个部门两块牌子一套班子,完全可以由市交通局、港口管理局联合发文,重新明确港口许可和航道许可的范围,界定部门职能、审查顺序的先后。为消除隐患,利于航道管理、港口管理工作同步、协调发展,防止内部矛盾的产生,可采取以下两个方案。

##### 4.1 集合归类型

由市交通局统一两项行政许可(专指码头类),由港口部门或航道主管部门进行管理。根据《行政许可法》第6条“实施行政许可,应当遵循便民的原则,提高办事效率,提供优质服务”、第25条“经国务院批准,省、自治区、直辖市人民政府根据精简、统一、效能的原则,可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政许可权”、第26条“行政许可需要行政机关内设的多个机构办理的,该行政机关应当确定一个机构统一受理行政许可申请,统一送达行政许可决定。行政

许可依法由地方人民政府两个以上部门分别实施的,本级人民政府可以确定一个部门受理行政许可申请并转告有关部门分别提出意见后统一办理,或者组织有关部门联合办理、集中办理”,两项行政许可归一个部门办理。同时,由于无锡市港口管理部门机构仅设立局一级机构,相配套的一线港政执法机构还未组建,现场执法很难到位,而市航道管理部门长期从事水上执法,机构、人员、装备等比较完备,管理经验丰富,根据《行政许可法》规定,完全可委托无锡市航道管理部门实施行政许可和一线执法。这样做,一是方便相对管理人办理申请事宜;二是解决推诿、扯皮等问题,提高工作效率和办事质量;三是健全执法机构的网络系统,确保执法指令的贯彻和执行到位,降低执法成本。

#### 4.2 关联层次型

航道行政许可(码头类)事项中申请人提交的申请材料应当包含港口规划、岸线使用等内容(即由港口部门先前置港口规划、岸线使用条件,出具相关证明材料),航道主管部门根据航道规划、通航标准、航道技术要求等依法审查核准后,颁发《江苏省内河航道临跨过河设施(码头类)许可证》。港口管理部门审批港口许可(港口经营许可、危险货物港口作业许可)时,应当要求申请人提供《江苏省内河航道临跨过河设施(码头类)许可证》后,方可准予受理港口经营申请(《港口法》第23条、《港口经营管理规定》第7条,明确规定应有码头等固定设施,也就是航道行政许可应在港口经营许可之前)。

(上接第24页) 将应收账款回收与个人收益相挂钩,明确“谁揽货、谁承担呆账风险责任”的原则,使每一个业务部门自上而下形成人为催收运费而努力的良好状态。风险经过量化可以直观地展现在销售人员面前,增强风险的可预见性,使其感到现实存在的压力,最大限度地防止坏账发生。

黑名单预警制度是呆账管理办法的关联产品。当客户欠费呆账风险率达到30%时,该客户即进入黑名单,并在企业内部各销售网点公示,企业利用强大的销售网络规避风险,一旦发现黑名单中客户在异地开展新的业务便及时将其锁定,可有效避免重大经济损失。

### 2.3 推广使用银行承兑汇票

近年来,汇票等新型金融工具的使用越来越频繁。银行承兑汇票是由银行承诺在商业汇票到期日支付汇票金额给收款人或持票人的一种票据,相比于商业承兑汇票,它具有更好的流通、变现能力,所承担的风险也要小得多。通过合理运作,它也能发挥与货币资金一样的作用,实现风险的规避和转嫁。

#### 2.3.1 提高资金使用效率

航运代理企业的特性决定它既有众多客户,也有众多供应商。企业完全可以利用供应商授予的信用期把收到的银行承兑汇票进行背书转让,大大提高资金的使用效率,也使企业的资金链得以顺利运转,用较少的资金带动较大的业务量。

#### 2.3.2 减轻客户即期现金流支付压力,为更深层次合作打下基础

企业收取银行承兑汇票能给客户带来很大收益,既在短期内减轻资金支付压力,也给予客户更长的信用期,在市场竞争日益激烈的今天,不失为争夺客户的最佳手段之一。目前,不少客户正是看中这一优惠措施,逐步扩大与代理企业的业务交流,使代理企业在各省市的市场占有率得到提升。

#### 2.3.3 获得与风险相对应的收益

银行承兑汇票的运用创造双赢局面,对于企业而言,它承担额外风险就应当获得额外收益。实践也证明这一点,收取银行承兑汇票有利于业务的开拓,为资金使用创造一种低成本的新模式,取得良好的效益,而制度的建立与完善能有效控制应收账款风险可能带来的负面效应。

当然,企业的每一项经营活动都存在风险,这就要求企业一方面运用成熟和科学的经营策略筛选优质客户,从源头上抑制风险的聚集;另一方面通过完善的内部控制体系把已经接受的风险转化成相对应的收益。

#### 参考文献:

- [1] 李敏,张美灵,韩家平. 企业信用管理[M]. 上海:复旦大学出版社,2004.
- [2] 朱荣恩,丁豪梁. 企业信用管理[M]. 北京:中国时代经济出版社,2005.
- [3] 吴晶妹. 信用管理概论[M]. 上海:上海财经大学出版社,2005.