

KOUAN GUANLI LUNWENJI · KOUAN GUANLI LUNWENJI



口岸



管理



论文集

《中国口岸》杂志社 编
安徽人民出版社

责任编辑:王世超

装帧设计:任中华

口岸管理论文集

《中国口岸》杂志社编

出版发行:安徽人民出版社

地址:合肥市金寨路381号九州大厦 邮编:230063

经销:新华书店

印刷:安徽省地质印刷厂

开本:889×1168 1/32 印张:20.25 字数:500 000

版次:1996年11月第1版 1996年11月第1次印刷

标准书号:ISBN 7-212-01377-3/F·261

定价:22.00元

印数:00 001—05 000

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换



97
F752.5
25
✓

——《口岸管理论文集》——
编辑指导委员会

XHJp6103

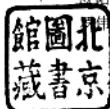
主任:叶剑

副主任:(以姓氏笔划为序)

马文金	马占敖	白路生	任伯鹏	吕兴	纪方
孙世红	孙嘉顺	宋东晖	刘涛	李诚	李毅
李邦秋	李炳淦	李慧勤	何光烈	沈洪波	邹金凤
汪集刚	罗文金	张仁理	张庆和	胡祖宏	柳育民
翁宗勇	徐炫杰	郭庆宏	贾和亭	康文海	曹筱凤
曹晓尔	章麒	蔡哲士	韩国芝	曾暑凡	德顺

成员:(以姓氏笔划为序)

马勇	马从坤	马文荣	马应恩	马朝辉	王胜
王才	王义善	王正富	王绍贤	王显春	王振轩
王振伦	王元吉	王公经	王云河	王新元	王继能
王德虎	毛文霞	尹燕山	石福华	史满录	刘水
刘万行	刘玉勇	刘瑞平	刘金水	曲树臣	朴吉松
孙洪江	许传俊	华定川	任秋生	朱立淦	朱伟雄
谷展深	李成权	李玉太	李哲	李博	李长胜
李流明	李宪仁	李曙功	李聚中	时珍	陈卫东
陈士钧	陈庆生	陈福才	陈家光	陈立明	迟景安
汪旭东	邵任良	陆培亭	邹小平	吴文	吴小淦
吴照贤	张大军	张世辉	张绍江	张洪安	张仲有
张学文	张焕定	张造春	张福矩	张德政	郎伟志
周建军	金铁	金贞子	金光日	项志新	范定邦
欧阳己求	林平贵	林光英	林福临	罗水登	段志
杨有仁	赵秀英	赵旭青	施养辉		



C

417706

徐长祥	徐德昌	郭志和	袁定国	袁建民	秦振业
崔元根	宿 军	曹忠兴	梁广运	黄瑞松	康志仁
曾庆新	彭志坚	温应棚	蒋教敏	蔡忠荣	蔡桂涛
蔡映春	潘达提	戴克平			

——《口岸管理论文集》——

编 辑 指 导 委 员 会

出版说明

口岸是国家对外开放的门户。改革开放以来,我国的口岸事业蒸蒸日上,口岸建设步入了高速发展的黄金时期,取得了令人瞩目的成就。与此同时,随着我国对外开放的逐步扩大,口岸的任务越来越重,对口岸管理工作的要求也越来越高。口岸工作中遇到的一些新情况、新问题亟待我们去研究探讨,在实践的基础上总结科学的理论,并用以指导我们的口岸工作。口岸管理作为一门新兴的学科,正越来越引起有关部门和有识之士的关注。《口岸管理论文集》的出版,便是近年来在理论和实践上进行这项有益探索的结晶。

《论文集》的作者大多数是工作在口岸一线的同志或长期从事口岸管理的领导。他们用辩证唯物主义的观点和方法,紧密围绕口岸实际,客观而科学地阐述口岸在建立社会主义市场经济体制、促进地方经济发展中的地位 and 作用,探索口岸管理和口岸规划与发展的新路子,研究深入开展口岸两个文明建设的新方法。所收论文观点明确,论证严谨,具有较强的针对性和可操作性。《论文集》的出版,对在新形势下进一步做好口岸工作,推动口岸事业的发展具有参考作用。

根据国家口岸办公室的部署,我社承办《口岸管理论文集》的组稿编辑工作。经过一年多的努力,在各级领导和有关方面的关心、支持下,《论文集》如期呈现在读者面前。毋庸置疑,由于我们水平有限,加之时间仓促,纰漏和谬误之处在所难免,望读者不吝赐教。

《中国口岸》杂志社

1996年7月

目 录

关于口岸综合管理的思考(代序).....	叶 剑(1)
----------------------	--------

地位与作用

口岸工作要认真贯彻邓小平的对外开放思想	罗文金(13)
口岸,扩大开放和发展经济的支撑点.....	邹金凤(20)
从海南办大特区看口岸的地位和作用	余伯绅(24)
以口岸联合促京津经济联合	马占敖 孙方奎(30)
浅谈口岸的地位和作用	薛夫有(36)
从怡保内陆港看我国内陆口岸发展的必要性	董仪峰(42)
对加强口岸工作促进地方经济发展的思考	邹小平(51)
树立大口岸意识是适应加快开发新形势的需要	马占敖(57)
提高口岸综合功能,为对外开放和经济发展服务.....	赵永年(61)
论口岸开放与经济发展的关系	王桂兰(69)
发挥口岸作用,为自治区经济建设服务.....	张国良(77)

管理与改革

口岸工作必须努力适应市场经济的要求	李炳淦(85)
对口岸改革的几点思考	曾治文(96)
深化口岸改革,加强综合管理,为再创特区 新优势服务.....	马文金(101)
浅谈口岸管理如何适应两个根本性转变.....	阎 凌(105)

实行党务工作属地管理是口岸矩阵式

- 管理的关键…………… 张仲有 胡广玉 邹清章(112)
- 谈谈在现行体制下如何搞好口岸管理工作…………… 邹金凤(116)
- 抓立法是搞好口岸综合管理工作的主体工程…………… 余伯绅(126)
- 协调——口岸工作的重要一环…………… 黄福运(133)
- 关于口岸综合管理问题的思考…………… 任伯鹏(140)
- 浅谈党的领导与口岸的矩阵式管理…………… 范定邦 李 超(147)
- 关于口岸管理工作的几点思索…………… 郎伟志(154)
- 试用管理哲学指导口岸管理…………… 陈玉森(160)
- 口岸联合办公初探…………… 关义耀(167)
- 试论口岸执法把关与方便进出的关系…………… 陈福才(170)
- 口岸管理体制改革的我见…………… 马朝辉(176)
- 立法是加强口岸查验制度改革的重要途径…………… 迟景安(180)
- 从建立“五位一体”管理体制的实践看强化口岸

- 整体功能的必要性…………… 孙明韬(183)
- 论协调在口岸综合管理中的重要作用与应用…………… 习晓灵(188)
- 加强国际集装箱运输市场的管理,促进上海口岸

- 改革开放大发展…………… 姚金华(195)
- 浅谈市场经济条件下口岸工作的着力点…………… 张德政(200)
- 浅议水运口岸的管理协调…………… 陈立明(204)
- 加强口岸综合管理部门业务建设势在必行…………… 王钟和(210)
- 加强口岸综合法规建设势在必行…………… 赵振胜 张景利(214)
- 解放思想,实事求是,把口岸管理工作推

- 上新台阶…………… 戴克平(220)
- 浅议海监应如何进一步为口岸港航企业

- 保驾护航…………… 江伶俐(223)
- 建立和完善适应市场经济发展的水上交通安全管理
- 机制的探讨…………… 齐利平(226)

浅谈新形势下国际航行船舶监护工作中出现的 新情况及其对策·····	田宝虎(236)
浅议现代海关制度与领导科学决策·····	许宗茂(242)
报关单证稽核制度探讨·····	王 斌(247)
试论海关与社会各界的合作制度·····	吴琪琳(253)
口岸管理环节的商业秘密保护问题之我见·····	郭忠保(260)
关于建立企业通关信用评估制度的构想·····	邹瑞汉(264)
扩大商检覆盖面之我见·····	厉汝明(274)
浅谈商检工作如何适应市场经济的要求·····	王根兴(281)
浅谈动植物检疫与海关的配合·····	赵宝庆(287)
发挥动植物检疫职能作用,主动积极为创汇 农业服务·····	崔茂森(295)
应注重开发利用口岸动植物检标本档案·····	钟冠德(300)
口岸如何防止野生动植物的外流·····	杨仕青(308)
就地办理入出境查验手续后二类口岸的 管理初探·····	何祥芬(312)

规划与发展

创建跨世纪的广东口岸新优势及对策研究·····	翁宗勇(321)
北京国际城市与口岸体系建设·····	彭继延(330)
北京建成国际港城战略的思考·····	李 庚 连 红(345)
论口岸发展要适应社会主义市场 经济发展·····	赵骥祖 曹 明(351)
从特区经济发展需要出发科学地进行 口岸规划和建设·····	黄福运 罗华新(359)
加强管理,正确引导,积极促进天津口岸 仓储业的发展·····	马占敖(365)

- 建设大连国际交通枢纽总体构想……………汪集刚(371)
- 从配合战略转移上谈发展内陆口岸……………朱东晖 袁志华(378)
- 河南口岸建设的现状、问题及发展对策……………马恒心(385)
- 依托黄金水道,发展港口经济……………王思聪 张延东(393)
- 南通立体口岸建设初探……………陈士钧 徐建人(400)
- 在边字上做文章,在开放上下功夫,
- 在内联上求发展……………谭静江 包青松(407)
- 加快三亚海港口岸建设之我见……………丁广强(410)
- 沧州口岸建设刍议……………董存峰(416)
- 利用交通区域优势加快九江口岸开放
- 步伐的探讨……………毛文霞 习晓灵(428)
- 按 ISO 9000 系列标准建立口岸大质量体系……………毛艳国(435)
- 建立与口岸经济战略相适应的海上安全
- 监督管理体系……………姜勇 王文利(443)
- 落实口岸经济战略,加速仓储行业建设……………孙德良(448)
- 论秦皇岛建成国际货运中心之一的构想、
- 依据和意义……………崔杰(454)
- 论联合开发、综合利用对北部内陆和边境口岸的
- 共同促进作用……………王喜贵(461)
- 从花都开设一类口岸的条件谈口岸开设要
- 实事求是……………林惠圆(471)
- 关于盘活朱家桥外贸码头之管见……………刘子佳(476)
- 内陆口岸发展趋势分析……………胡长安(481)
- 实施东联西出战略,发展西部二类口岸……………杨琰(487)
- 福建省二类口岸的现状与发展
- 设想……………李炳淦 江梅杰 庄劲波(490)
- 对二类口岸性质、存在问题和管理工作的
- 认识……………马恒心 宋林(497)

对广东二类口岸功能发挥的

- 思考…………… 黄海泉 廖腾芳 郑芳芸(501)
- 关于内陆二类口岸的发展构想…………… 董仪峰 王胜利(508)
- 发挥二类口岸优势,促进地方经济发展…………… 黄德夫(514)
- 加快二类口岸开放,强化二类口岸管理,促进山东
- 外向型经济快速发展…………… 庞金贵 张哲生 王建中(518)
- 发展二类口岸,促进地方经济…………… 魏耕夫(524)

共建文明

- 口岸共建是高层次的综合管理活动…………… 陈学勤(531)
- 论正确处理共建文明口岸活动中的几个关系…………… 李炳淦(535)
- 对发展市场经济与口岸精神文明建设的
- 几点思考…………… 李木林(545)
- 试论口岸精神文明建设的几个问题…………… 姜 玮(553)
- 从云南口岸工作看精神文明建设…………… 何光烈(560)
- 加大宣传力度,促进口岸发展…………… 任伯鹏(565)
- 开展“三个形象”教育,把共建活动推向新阶段…………… 薛夫有(570)
- 坚持口岸共建文明,提高口岸综合效益…………… 唐崇道(576)
- 试论口岸的群体意识…………… 苏向阳 卓 波(581)
- 试论单位自建和口岸共建的关系…………… 孔祥川(586)
- 廉政勤政是共建文明口岸的重要课题…………… 罗 坚(591)
- 加强口岸队伍廉政建设,树立“国门卫士”
- 良好形象…………… 郝应华(594)
- 适应社会主义市场经济的要求,加强口岸
- 文明共建…………… 秦贞奎(599)
- 浅谈共建活动对发挥口岸总体效能的作用…………… 陈作志(604)
- 试论口岸动植物检疫人员的作风建设…………… 李金山(610)

对新形势下做好边防检查人员经常性思想工作的

几点看法..... 矫立鸿(616)

坚持系统论,正确认识口岸共建与自建的辩证

关系..... 陈明智(621)

浅谈海监思想政治工作..... 李聚谋(625)

编后语..... (631)

关于口岸综合管理的思考

(代 序)

国家口岸办主任 叶 剑

口岸是经政府批准而设置的国家对外开放的门户,具有基础设施和查验、监管机构,为人员、货物和交通工具合法出入国(关)境提供服务,通常设在港口、车站、机场和通道等处。

在研究口岸综合管理时,有必要对口岸的历史沿革及其作用简要回顾。我国口岸,早在春秋战国时期就有史籍记载,主要是用于军事的水港口岸,距今已有 2 000 多年的历史。唐朝时,口岸得到很大发展,并有了口岸方面的法令,《唐六典》、《唐律·卫禁》、《唐律·疏义》、《唐令》都对口岸的认证、验放作了明文规定,在广州设立了专门的口岸管理机构——市舶司。到了宋朝,设有市舶司的口岸已扩展到泉州、明州(今宁波)、海盐、杭州、温州、密州(今胶县)等地。到了元朝,市舶司改称市舶提举司,口岸管理规定有 22 条,非常详细明确。到了明朝,郑和七下西洋,远航亚非 30 多个国家。至清朝,取消了市舶提举司,在中俄边界广设“卡伦”,防范沙皇的军事侵扰和不平等贸易。清朝后期,朝政腐败,丧权辱国,使口岸的主权被洋人把持。

新中国建立后,口岸管理的主权回到了人民手中。1978 年,党的十一届三中全会决定,实行改革开放政策。1992 年,邓小平同志南巡讲话以来,我国的社会主义现代化建设再次进入了新的

历史阶段,国民经济迅速发展,对外贸易大幅度增长,综合国力明显增强,口岸工作也有了大发展。经过 17 年的改革开放,我国对外开放的一类口岸已从 1978 年的 51 个,发展到 1995 年底的 229 个,其中水运口岸 124 个(沿海 69 个,内河 55 个),陆运口岸 55 个(铁路 15 个,公路 40 个),航空口岸 50 个,比 1978 年的 51 个翻了两番还多;另外,还有二类口岸 350 多个,已初步形成了从沿海到沿江,从沿边到内地的多层次、多功能,水陆空立体交叉的口岸开放新格局。口岸的开放基本适应了国家对外开放形势的要求,同时也促进了国际贸易、国际交往、旅游事业以及与港澳台地区科技、文化交流和贸易的发展。从 1978 年到 1995 年间,我国进出口贸易总额由 206.4 亿美元,增加到 2 808.5 亿美元,增长了 13.6 倍;外贸进出口货运量由 7 033 万吨,增加到 3.68 亿吨,增长了 5.2 倍;入出境人员由 565.8 万人次,增加到 10 882 万人次,增长了 19 倍;入出境交通工具由 32.5 万艘(架、列、辆)次,增加到 1 095.6 万艘(架、列、辆)次,增长了 33.7 倍。

由此可见,口岸的兴衰与国家的兴衰紧密相连,国家兴,口岸兴。对口岸的管理是一个国家主权的象征,口岸的发展离不开对外开放,离不开经济的发展,它是随着国家对外开放的程度和经济建设的发展而发展的,是与一定时期生产力发展水平相一致的。口岸工作做好了,对对外开放和经济建设可以起到保障和促进作用;反之会制约发展。

一、口岸综合管理的形成及其主要内容

(一)口岸综合管理机构形成

口岸综合管理的形成、发展是口岸工作发展到一定阶段的产物,是客观形势的必然要求。李岚清副总理指出:“口岸委办机构,是适应我国国情而设立的,也是中国的特色,从现阶段看,应该加强。”

口岸综合管理是指在口岸相关各专业或行业管理基础之上,

为维护国家的整体利益和长远利益,为发挥口岸综合效能,为保证口岸安全、畅通、文明、高效所进行的口岸整体管理活动。

在口岸的相关专业或行业管理有外贸管理、运输管理、查验管理、海关管理和供应保障管理等。上述行业和专业管理,均为涉外单位,有的口岸达 30 至 40 个之多,单位之间互不隶属,又不统一,各有各的规章制度,互相之间又有业务交叉,管理范围和查验项目重复,经常出现一些矛盾。口岸综合管理机构正是为适应进一步对外开放的需要,解决分头管理、各自为政等问题而设立的。1973 年初,周恩来总理亲自修改并签发了国发[1973]19 号文件,对口岸存在的问题提出了改进意见,并提出了“集中领导,积极协作,统一对外”的口岸工作方针。由于当时正在进行“文化大革命”的历史背景,19 号文件的要求没有真正贯彻落实。1978 年 11 月,国务院发布了《国务院关于加强港口口岸组织领导的通知》(国发[1978]245 号),这是新中国建立之后,关于成立口岸综合管理机构的重要文件,它确定了港口口岸综合管理的方针、管理范围和综合管理形式。随着形势发展的需要,1984 年 1 月 21 日国务院又发布了《国务院关于进一步加强口岸工作的通知》(国发[1984]16 号),改国务院港口口岸领导小组及办公室为国务院口岸领导小组及办公室,管理的范围由过去的港口口岸扩大到水陆空口岸。在此期间,凡有对外开放口岸的省、自治区、直辖市和口岸所在城市,也都先后成立了相应的口岸综合管理机构,或称口岸管理委员会或称口岸办公室。据不完全统计,到 1995 年底,全国已有口岸委办 200 多个,口岸综合管理干部 3000 多人。

实践证明,从中央到地方建立各级口岸委办,加强口岸综合管理是完全必要的,是提高口岸综合效能的好形式,在保证口岸安全畅通方面发挥了重要作用。李鹏总理就口岸综合管理机构的作用指出:“实践证明,建立口岸机构有利于协调各方面工作,提高效率”;“建立各级口岸机构是提高进出口运输综合能力的一种好形

式”。

(二)口岸综合管理的主要内容

根据国发[1984]16号文件、国办发[1987]21号文件和国发[1993]44号文件以及其他相关文件和国务院领导同志的有关批示、讲话,口岸委办的主要职能有:口岸开放规划、年度开放计划和口岸扩编、升级;口岸查验配套设施建设规划和管理;外贸运输计划的平衡和组织实施;监督检查口岸各有关单位执法情况;协调和解决口岸管理工作中的矛盾;督促口岸供应、代理、服务等单位按有关规章和涉外要求做好工作;会同有关部门调查研究并提出口岸查验制度和管理体制改革的意见,经批准后组织实施;建立健全口岸综合管理的各项规章制度,进而制定口岸综合管理法规;组织口岸管理干部培训和口岸相关单位业务人员的专业培训;组织交流口岸管理经验;组织开展共建文明口岸活动。当前,口岸综合管理工作的重点是:深化改革,管好用好已开口岸,在充分发挥口岸的整体功能和效益上下功夫。

二、口岸综合管理的特点及其工作方法

(一)口岸综合管理的特点

口岸综合管理处内部与外部,条条与块块,多部门、多环节纵横交错的结合部,各种矛盾比较集中,难度较大,涉及面广,如不及时协调解决,就会对内对外造成很大影响。因此,口岸综合管理不同于行业管理,也不同于企业管理,有其特殊性,主要特点是:

1. 涉外性。口岸是国家对外开放的门户,通过口岸,中国走向世界,世界了解中国。口岸综合管理的涉外性表现在:

(1)边境口岸的管理涉及双边乃至多边外交关系。

(2)水运和航空口岸涉及国家的领海、领空主权,涉及到国家间的航运和航空协定。

(3)对货物、旅客和交通工具的检查验放,涉及到国际惯例和双边对等条款等。

因此,树立良好的国门形象,保持良好的对外信誉,是口岸综合管理的重要任务。

2. 政策性。口岸是国家的形象,对外代表国家,对内代表政府。口岸各单位虽然其隶属关系不同,但都是国家的职能部门。经过口岸出入的人员有普通旅客,也有国家元首;有从事合法活动的旅客,也有进行非法活动的人员;有一般贸易货物,也有特殊物资。因此,国门无小事。大到一项措施、政策,一个法规的制定、出台,小到一次检查、一项收费,无不体现着国家的政策。

3. 时限性。口岸是关境(口),保证口岸的安全畅通、文明高效,做到客便其行,货畅其流,是口岸的基本要求。口岸综合管理的时限性表现在:

(1)外贸合同有时限,索赔条款有时限,进口货物早一天到用户手中,就会早一天产生效益;出口货物早点验放,就可以早点结汇。

(2)旅客进出,旅游、经商、公务都有时间要求。时间就是金钱,效率就是生命。

(3)口岸安全畅通,就能吸引更多的客货,就会有很好的社会效益和经济效益。口岸查验手续繁琐,经常堵塞,其社会效益和经济效益都会受到影响。

(4)如遇突发事件,更需迅速疏解,避免事态扩大引起连锁反应,造成更大损失。

4. 整体性。口岸是几十个隶属国务院各不相同的部门或地方政府不同厅、局的相关单位组成的有机综合体,这些单位在口岸都按照各自上级的要求负责某一方面或某一环节的工作,既相互独立,又相互依存,任何一家都不可能完成全过程和全部的口岸工作。因此,在口岸工作中树立口岸一盘棋思想,在涉及国家整体利益问题上,局部利益必须服从全局利益,这是做好口岸工作的基本保证。口岸综合管理包括多部门、多环节、多层次的综合,如果从

现代管理科学的角度来讲,口岸综合管理是一个系统工程。在口岸综合管理中,有中央与地方纵横交叉的问题,有法律管辖范围交叉问题,查验、检疫也有重复和交叉问题,因此,也可以说是纵横结合的矩阵式管理。口岸管理的整体性好比一个交响乐队,每种乐器,每种演奏都不可缺少,但要演奏出协调、优雅动听的乐曲,就需要有一个统一的乐谱和指挥;如果各吹各的调,即使都很卖力,如不协调,也不会产生好的效果。

(二)口岸综合管理的主要工作方法

口岸综合管理的目的是,既要保障国家的权益,又要保证口岸安全畅通,文明高效。围绕这一目标,口岸综合管理要坚持以下三个原则:口岸整体原则,统一对外原则,责权对应原则。在管理上可采取如下几种方法:

1. 行政协调法。是指行政组织依照各项政策、法律、规章制度等行使权力,直接约束管理对象,使各个方面围绕共同目标协调行动,以保证全局根本利益实现的管理方法。这种方法具有强制性。由于口岸管理活动涉及的对象多、内容广,关系到国家的根本利益,如果在口岸管理活动中,各部门、各地区、各单位各行其事,就可能给国家造成重大损失。为贯彻统一的计划、政策和联合对外的原则,国家和地方口岸委办或地方政府有时必须使用行政手段来协调各方面的行动,以保证国家整体利益的实现。

由于行政协调方法是以权威和服从为前提的一种管理方法,必须做到情况明,职责清,决心大。具体要把握好:一是必须从各自口岸的实际出发,遵循客观规律,合理确定行政协调的范围;二是强化管理机构 and 办事程序;三是提高管理人员素质,建立责任制,完善行政法规。

2. 经济调节方法。是指依据客观规律的要求,运用经济杠杆(如关税、汇率、规费、奖金、罚款等)和经济方式(如经济合同、财务管理体制、进出口代理制、经济责任制)来执行管理职能,用调节经