

口岸管理简明教程

KOUAN GUANLI JIANMING JIAOCHENG

翁宗勇 主编

中山大学出版社

前 言

口岸是国家的重要门户，也是国家发展对外经济贸易、技术合作、文化交流以及旅游事业的通道。多形式多层次加强口岸综合管理培训，对于提高口岸干部综合管理能力，维护国家利益，有着十分重要的现实意义。改革开放 16 年来，广东的口岸事业突飞猛进，成就斐然，同时造就了一批文化层次较高、知识结构合理的口岸管理干部队伍。但是，多年以来，口岸系统的培训工作由于没有一本系统的、专业的教材，不仅影响了培训质量，而且制约了口岸整体管理业务能力的进一步提高。为了改变这种状况，适应培训口岸干部、进一步提高管理水平的需要，我们组织有关实际工作者和教授、学者共同参与，编写了这本《口岸管理简明教程》（试用本）。

这本教材根据我们口岸管理工作的实践经验，充分运用现代管理学的原理，结合我省口岸工作实际，从理论和实践的結合上阐述了口岸管理的基本原理、指导思想、方式方法及基本程序，重点突出，通俗易懂，具有较强的针对性和实用性。这本书的出版，作为一种有价值的智力投资，或是一项开拓性的尝试，填补了广东省口岸专业教材方面的空白。诚然，由于口岸现行的管理体制正在改革探索中，教材中不少问题还值得进一步探讨研究，因此，还必须在实践中不断修订完善。

口岸综合管理培训是我们口岸综合管理部门的一项长期的工作，任重道远。我们一定要扎扎实实抓好这项工作，每一个口岸

管理干部都有责任有义务接受培训，打好基本功，为共同创建一个“依法把关、监管有效、方便进出、服务优良、管理科学、收费合理、国际一流”的现代化口岸做出应有的贡献。

编 者

1995 年 10 月

目 录

前言	(1)
第一章 口岸	(1)
第一节 口岸的概念与分类	(1)
第二节 口岸整体功能与综合效益	(4)
第三节 口岸的地位与作用	(9)
第四节 我国口岸的演变与发展	(12)
第二章 口岸管理	(18)
第一节 口岸管理概述	(18)
第二节 口岸综合管理	(29)
第三节 矩阵式管理原理	(37)
第四节 口岸管理体制	(44)
第五节 口岸党务归口管理	(49)
第三章 陆空口岸管理	(54)
第一节 陆空口岸管理作用与运作程序	(54)
第二节 过境陆路口岸管理	(56)
第三节 航空口岸管理	(61)
第四节 铁路客运口岸的管理	(67)
第五节 二类口岸及港澳直通车辆的管理	(70)
第四章 港口口岸管理	(76)
第一节 一类港口口岸管理	(76)

第二节	二类港口口岸管理	(86)
第三节	港口口岸其他方面的管理	(93)
第五章	口岸检查检验	(97)
第一节	口岸检查检验概述	(97)
第二节	港务监督	(103)
第三节	边防检查	(107)
第四节	海关	(114)
第五节	进出口商品检验	(121)
第六节	国境卫生检疫	(127)
第七节	动植物检疫	(131)
第八节	船舶检验	(138)
第六章	口岸发展规划与建设	(141)
第一节	口岸发展规划的内涵	(141)
第二节	口岸发展规划的编制	(148)
第三节	口岸发展规划的实施	(151)
第四节	口岸设施建设的管理和验收	(155)
第五节	口岸的维护、扩建、搬迁和关闭	(162)
第七章	口岸精神文明建设	(165)
第一节	口岸精神文明建设概述	(165)
第二节	共建社会主义精神文明口岸	(169)
附录一	中华人民共和国海上交通安全法	(180)
附录二	中华人民共和国公民出境入境管理法	(188)
附录三	中华人民共和国外国人入境出境管理法	(192)
附录四	中华人民共和国海关法	(198)
附录五	中华人民共和国进出口商品检验法	(211)
附录六	中华人民共和国国境卫生检疫法	(217)
附录七	中华人民共和国进出境动植物检疫法	(223)
附录八	中华人民共和国出境入境边防检查条例	(233)

附录九 国际航行船舶进出中华人民共和国口岸	
检查办法·····	(242)
附录十 中华人民共和国船舶和海上设施检验条例·····	(246)
主要参考书目·····	(252)
后记·····	(253)

第一章 口 岸

第一节 口岸的概念与分类

一、口岸的概念

口岸，原指设在海口的商埠，也称通商口岸。据《政治经济学辞典》解释，商埠是“一个国家指定的准许外国人前来通商的地方”。^①由此可知，口岸原来的意思是指由国家指定对外通商的沿海港口。这与《辞海》将口岸解释为“对外通商的港埠”^②是一致的。历史在进步。这种将口岸仅仅理解为是对外通商的港埠的看法，已经远远不能适应现代国际交往的实际，也不能准确地反映口岸这个概念的真正的涵义。

从概念的内涵来看，口岸已不仅仅是经济贸易往来（即通商），还有政治、外交、科技、文化、旅游和移民等方面的往来。

从概念的外延来看，口岸也已不仅仅是指设在沿海的港口。随着陆、空交通运输的发展，对外贸易的货物、进出境人员及其行李物品、邮件包裹等，可以通过铁路、公路和航空直达一国腹地。因此，在开展国际联运、国际航空、国际邮包邮件交换业务以及其他有外贸边贸活动的地方，国家也设置了口岸。除了陆空

^① 许涤新主编：《政治经济学辞典》，中册，第206页。

^② 《辞海》，第721页。

交通运输业的发展之外，国家的对外开放政策也是决定口岸范围扩大延伸的重要因素。改革开放以来，我国外向型经济由沿海逐步向沿边、沿江和内地辐射，使得口岸也由沿海逐渐向边境、内河和内地城市发展。如果没有改革开放政策，即使有现代交通运输工具和设施，口岸的范围也不会扩大。

现在，除了对外开放的沿海港口之外，口岸还包括：国际航线上的飞机场；山脉国境线上对外开放的山口；国际铁路、国际公路上对外开放的火车站、汽车站；国界河流和内河上对外开放的水运港口。

综合地讲，口岸是由国家指定对外经贸、政治、外交、科技、文化、旅游和移民等往来，并供往来人员、货物和交通工具出入国（边）境的港口、机场、车站和通道。简单地讲，口岸是国家指定对外往来的门户。

二、口岸的分类

口岸可以从不同的角度进行分类，常用的分类方法有：

（一）按批准开放的权限划分

按照批准开放的权限，可将口岸分为一类口岸和二类口岸。

一类口岸是指由国务院批准开放的口岸（包括中央管理的口岸和由省、自治区、直辖市管理的部分口岸）。它包括以下几种情况：① 对外国籍船舶、飞机、车辆等交通工具开放的海、陆、空客货口岸；② 只允许我国籍船舶、飞机、车辆出入国境的海、陆、空客货口岸；③ 允许外国籍船舶进出我国领海内的海面交货点。

二类口岸是指由省级人民政府批准开放并管理的口岸。它包括以下几种情况：① 由检查检验机构覆盖或派人前往办理出入境检查检验手续的国轮外贸运输装卸点、起运点、交货点；② 同毗邻国家政府之间进行边境小额贸易往来的贸易点；③ 只限边

境居民通行的出入境通道。

（二）按出入境的交通运输方式划分

按照出入境的交通运输方式划分，可将口岸分为港口口岸、陆地口岸和航空口岸。

1. 港口口岸 指国家在江河湖海沿岸开设的供人员和货物出入境及船舶往来停靠的通道。它包括港内水域及紧接水域的陆地。港口水域包括进港航道、港池和锚地。天然掩护条件较差的海港还建有防波堤。港口陆域岸边建有码头，岸上有港口库场、港区铁路和道路，并配备有装卸、运输机械以及其他各种辅助设施。

港口口岸包括海港港口口岸和内河港口口岸。内河港是建造在河流（包括运河）、湖泊和水库内的港口，为内河船舶及其客货运输服务。海港包括建在海岸线上或海湾内的港口，也包括建造在江河入海口的河段上或近海口的感潮河段上的港口，前者主要为近海和远洋船舶及其客货运输服务，后者兼为海船和河船服务。

2. 陆地口岸 指国家在陆地上开设的供人员和货物出入境及陆上交通运输工具停站的通道。陆上交通运输工具包括火车、机动车辆、非机动车辆和驮畜。

陆地口岸包括国（边）境以及国家批准内地可以直接办理对外进出口经济贸易业务往来和人员出入境的铁路口岸和公路口岸。

3. 航空口岸 又称空港口岸，是指国家在开辟有国际航线的机场上开设的供人员和货物出入境及航空器起降的通道。

航空口岸包括国家批准的可以办理对外进出口贸易业务往来和人员出入境的航空器起降场站。目前我国对外开放的航空口岸分为两大类。一类是全方位对外开放的航空口岸，称为国际机场；另一类是有限制的对外开放的航空口岸，称为特定机场。这

种机场是为适应内陆和边远省区与邻近和周边国家发展经贸、旅游的需要，或者是为了方便各省区与香港间的直接联系而开放的。

此外，在实际工作中，还经常使用边境口岸、沿海口岸、特区口岸、重点口岸、新开口岸和老口岸等提法。这些分类虽然尚未规范化，但在制订口岸发展规划、制订各项口岸管理政策方面，还是有一定积极作用的。

第二节 口岸整体功能与综合效益

一、系统理论的基本概念

系统理论的基本概念有：

(1) 系统是由具有特定功能并相互联系的若干要素组成的有机整体。系统是由若干个可以互相区别的要素所组成的，一个要素不能构成系统；构成系统的各个要素之间是相互联系和相互作用的，要素之间没有联系、没有相互作用，也不成系统。

(2) 系统并不是组成它的各个要素的简单相加，而是一个整体。系统的整体功能大于各要素功能之和。

(3) 系统分封闭系统和开放系统。开放系统与外界环境交换物质、能量和信息。封闭系统与外界环境没有这种相互作用。

(4) 系统必须有一个与环境分离的界限。有些系统的界限是封闭的、严格的，有些系统的界限是不严格的，也不是封闭的。

(5) 封闭的物质环境有一种衰退的趋向。开放系统由于从外界取得投入，而且其投入量相当于系统自身消耗的能量和产出量之和，所以不会衰退下去。

(6) 如果一个开放系统要生存下去，就必须从它的外界环境

中摄取足够多的投入，以补偿它的产出和其自身在运转中耗用掉的能量和物质。这种状态称为稳定状态。

(7) 如果一个系统要达到稳定状态，就必须有反馈，即一种信息投入，它告诉人们该系统是否真的达到了起码的稳定状态。

(8) 除了整个宇宙之外，所有的系统都是分支系统。换言之，所有的系统都有其子系统，同时又都是一个更大系统的组成部分，呈现层次形态。

(9) 开放系统，特别是社会系统趋向于不断地完善和分化。换言之，一个开放系统随着它的成长趋向于使其组成部分变得更加专业化，组织结构变得更加完善，并且常常扩大它的界限，或者在扩大界限的同时形成一个新的更大的系统。

(10) 开放系统可以用不同的方法获得预期的结果（稳定状态）。这个概念称为“殊途同归”。在一个社会系统中，可以用不同的投入和不同的过程或方法实现目标，不存在唯一最好的方法。

二、系统理论在口岸中的运用

如果用上述系统理论的主要概念来分析口岸，我们会发现：

(1) 口岸显然是一个系统，并且是一个由相互之间有密切联系的众多部门组成的跨行业的社会系统。

(2) 口岸是一个与外界环境有物质、能量和信息交换的开放系统。国家投资兴建的各种口岸设施及其维护费用，派驻口岸参与其运作的各类人员及其薪酬，是口岸与外界环境的能量交换；进出口货物、出入境人员以及运送这些货物和人员的交通工具，是口岸与外界环境的物质交换；政治形势、经济发展、市场变化、战争或军事行动等等外部环境因素对口岸运作的影响，则是口岸与外界环境的信息交换。

(3) 口岸系统与其他系统之间的界限，有些是封闭的、固定

的，如偷渡人员、走私物品、患有检疫传染病的人员、携带有害生物的动植物及其产品等，都不能出境或入境；有些是不封闭、不固定的，如口岸与所在的城镇、口岸与其经济腹地之间的界限，就不像黑与白之间的界限那样分明。

(4) 口岸系统能够从外界取得投入，这些投入部分来自财政拨款，部分来自合理吸取的各种费用，因此口岸不具有衰退的倾向。

(5) 口岸要生存和发展，同样需要处于稳定状态，即必须从外界环境中获取足够的投入，以补偿它的产出和其自身在运作中耗用掉的能量和物质。一个进出口货物或出入境人员一年比一年少的口岸不能继续生存下去。一个人力、物力、财力不仅没有增加反而逐年减少的口岸也不能向前发展。这样的口岸无法获得足够补偿它的产出和自身运作所需要的能量和物质，处于不稳定状态，因此难以生存下去。

(6) 口岸系统要达到并保持稳定状态，同样需要反馈信息，通过反馈信息了解口岸系统是否确实最低限度地达到了稳定状态，是否处于走向衰落的危险之中。反馈能够起到预警作用。

(7) 口岸系统具有层次形态。口岸相对于国民经济来讲是一个子系统。口岸本身又是一个由若干子系统组成的大系统。概括地说，口岸包括以下五个子系统：① 监管系统，包括海关、边防检查、港务监督、卫生检疫（含食品检验）、动植物检疫、进出口商品检验、船舶检验等检查检验部门。② 交通运输子系统，包括航运、航空、铁路、公路运输和管道输送等运输部门。③ 外经外贸子系统，包括各类外贸进出口公司、外贸进出口基地、保税加工区、保税生产资料市场，以及保税仓库等经济部门。④ 服务子系统，包括港务、外轮代理、外轮供应、外轮理货、港口仓储、装卸，以及直接为口岸现场的人员、交通工具服务的代理报关报检、银行、商场、治安保卫、环境保护等服务机构。⑤

协调管理子系统，包括口岸委（办）、口岸党工委等管理部门。该子系统具有综合管理职能，与其他子系统有所区别。

（8）口岸系统具有不断完善和分化的趋向。例如动植物检疫就是由商检中分化出来的。随着外向型经济由沿海向内地辐射，口岸包括或涉及的单位有增多的趋向。口岸管理法规和管理机构也在逐步建立和健全。

（9）我国疆域辽阔，各地社会经济发展极不平衡，因此口岸的运作不可能只有一个模式。适用于一类口岸的做法，不见得适用于二类口岸；对港口口岸有效的做法，对陆空口岸可能就不那么有效；在经济发达地区的口岸行得通的做法，用到经济落后地区的口岸可能变得行不通。因此，口岸的运作应该有不同的模式。

（10）口岸系统是一个整体，它不是监管、交通运输、外经外贸和服务等子系统的简单相加，而是这些子系统的有机组合。这些子系统的有机组合能够使口岸系统产生出各子系统所没有的新功能，并使口岸系统的整体功能大于各个子系统的个体功能之和。口岸五个子系统的功能各有不同，如监管子系统的功能是检查检验检疫，交通运输子系统的功能是改变货物或人员的空间位置，外经外贸子系统的功能是联系客户和组织货源，服务子系统的功能是提供各种便利，协调管理子系统的功能是整合各个子系统的运作。通过协调管理子系统将其他四个子系统有机地组成一个整体，就可以产生出任何一个子系统都没有、只有口岸系统才有的新功能。这个新功能就是发展外向型经济的功能，就是促进对外开放的功能。

三、口岸的整体功能和综合效益

所有的系统都是为追求整体最优化而设计的。在整体最优化状态中，系统的整体功能大于系统的各个要素功能之和。各个要

素最优并不等于系统的整体功能也必然最优。往往有这样的情况，系统的各个组成要素并不是最优的，但它们组成的系统却可以有最优的整体功能。系统理论认为，系统的整体功能是否大于各要素功能之和，主要取决于系统的结构是否合理。一般来讲，系统的结构合理，系统的整体功能大于各要素的个体功能之和；反之，系统的结构不合理，则系统的整体功能小于各个要素的个体功能之和。口岸系统能否达到整体功能最优化，同样取决于口岸系统的结构是否合理。例如，口岸基础设施与口岸检查检验设施不配套，港口、机场、车站建好了，没有检查检验设施，造成口岸不能正常投入使用。口岸基础设施可能是最优的，但系统结构不合理，使得整体功能无法达到最优化。

口岸系统的整体功能最优化体现在通关能力上。通关能力可以用过境货物或过境人员的通关量来表示。每个口岸都有一个在现有设施和现有人员条件下，能够达到的最大通关能力。口岸的整体功能的最优化表现为口岸的实际通关能力接近或达到最大通关能力的程度。如果实际通关能力与最大通关能力一致，那就表示在现有设施和现有人员的情况下，口岸的整体功能已经达到了最优化。

口岸通关能力是口岸综合效益的重要部分，但不是全部。口岸综合效益除通关能力之外，还包括口岸在把关服务方面的成果及其效益、口岸在促进国民经济发展方面的成果及其效益、口岸在维护国家主权和树立国家形象方面的表现，等等。口岸在把关服务方面的成果及其效益可以用查获偷渡引渡人员的人次，查获走私货物的价值，实施国际预防接种人次，查处人员、动植物传染疫病、疫源批次，查出不合格进出口商品批次及对外索赔的价值等等指标来衡量。口岸在促进国民经济发展方面的成果及其效益可以用进出口贸易总额及其年增长率等等指标来衡量。口岸在维护国家主权、树立国家形象方面的表现虽然不能用具体指标来

衡量，但可以用实例来说明。口岸的综合效益就是上述四个方面的效益之和。

第三节 口岸的地位与作用

一、口岸是国家主权的象征

口岸是一个国家主权的象征。主权是一个国家独立自主地处理国内国际事务而不受他国干预或限制的固有的最高权力，它是与社会出现阶级和国家的同时产生的。有国家就有领土和疆界，没有领土和疆界的国家是不存在的。有领土和疆界，就必然有对入出境活动的管理。国家为了维护主权尊严和国家安全，同时也为了方便与邻国或地区以及异邦的经济文化交往，会有选择地在沿海、沿边、内河、内地城市的港口、车站、机场等地设置口岸，作为入出境的通道，并对这些对外开放的口岸进行管理。绝对不会有哪一个国家不对入出境活动进行管理。所谓自由港，也不过是为了鼓励和促进国际贸易，对船舶来港装卸货物，以及货物在港区贮存、加工等，不要求交纳税款，也不经海关人员检查而已。

口岸权是国家主权的重要体现。口岸权包括口岸开放权、口岸关闭权和口岸管理权。哪些港口、车站、机场等通道对外开放，哪些不能对外开放，对外开放的程度和方式，哪些口岸要关闭或暂时关闭，这是国家的主权。口岸管理权包括口岸行政权、关税自主权、进出境交通运输工具的检查权监护权、入出境货物和人员的检查权检验权，等等，这也都是国家的主权。

鸦片战争以后，中国逐步沦为半殖民地半封建社会，口岸主权丧失殆尽。在对外开放的口岸中，有 2/3 是帝国主义列强强制中国履行一系列不平等条约而开放的。所有这些口岸，中国政府

在任何情况下都不得停止开放，即使是暂时停开也会受到外国侵略者的干涉和阻挠。另外 1/3 中国政府自行宣布开放的口岸，往往也是屈服于外国驻华公使、领事的要求的结果。口岸成为帝国主义国家对中国进行侵略的据点。1949 年中华人民共和国成立后，中国才完全恢复了口岸权。

二、口岸是经济发展的纽带

口岸在国民经济中占有重要的战略地位，在实现国内和国际两个市场对接上起着积极的促进作用。战略地位体现在口岸是国家经济发展的重要基础设施。口岸建设涉及港口、车站、机场、航道、铁路、公路等交通设施建设，而这些交通设施建设在国民经济中处于战略地位。交通设施和口岸设施是经济发展的重要基础设施。在大力发展交通设施建设的同时，也应同步发展口岸设施建设，否则交通设施的作用得不到充分发挥。口岸的建设与开放对国民经济的发展起着促进或制约作用。大力发展口岸建设，在合理分布的前提下增加口岸布点，会促进经济、特别是外向型经济的发展。这是因为，口岸布点多，布局合理，为外商前来洽谈生意、投资设厂提供了入出境方便，为货物直进直出提供了方便。口岸提供的这些方便在某种意义上比减免税等政策对外商前来投资更有吸引力。许多地方的实践表明，口岸的数量足够、布局合理，就促进经济的发展，反之，口岸的数量不足、布局不合理，就制约经济的发展。

口岸不仅在本国经济中起着重要作用，在国际市场的形成和发展中也起着重要作用。一国的经济发展离不开国际市场，而国际间的商品交换、资金融通、技术转让、劳务输出等都要通过口岸联结。随着经济建设的发展，口岸在国民经济中将越来越显示出其重要的战略地位和作用。

三、口岸是对外开放的标志

口岸是国家对外开放的标志。没有口岸就没有开放。口岸的开放程度在一定程度上反映了一个国家对外开放的程度。对外开放表现为政府间或民间在政治、外交、经济、军事、科技、文化、艺术、体育、教育、医疗、环境保护、资源保护、移民、制止国际犯罪、世界和平以及共同抗击自然灾害等等广泛领域里的合作和交流。通过合作与交流，我们可以继承全人类优秀的文化遗产，可以吸收当代人类创造的全部文明成果，来加快我国现代化的步伐。通过合作与交流，也可以让世界了解中国，让中国走向世界。可以这样说，没有开放，就没有交流；没有交流，就没有发展，甚至连生存也成问题。对外开放的重要标志之一就是口岸的开放。

四、口岸是国家安全的屏障

改革开放以来，我国政局稳定，经济繁荣，人民生活水平不断提高，国家日益强盛。面对这种大好形势，国际上一些敌对阶级和反动势力，并不会甘心他们的失败，必然会采取明的暗的等各种手段对我国的社会主义建设进行干扰和破坏。在对外开放的同时，西方一些反动腐朽的东西也必然会趁机而入。一些走私贩私、偷渡引渡、贩黄贩毒、劫机劫船等不法分子也会利用我国对外更加开放的机会进行各种犯罪活动。国外敌对势力对我国的渗透和和平演变，境内外犯罪分子进行的各种犯罪活动，许多是通过口岸进行的。因此，为了保卫改革开放的胜利成果，保证四化建设宏伟目标能够实现，就需要加强口岸管理，把口岸建设成为反演变、反渗透、反腐败、反犯罪的前沿阵地。因此，口岸在维护国家安全、维护国家利益、保障国内安定局面方面也具有极其重要的作用。