

【产业经济】

# 航空口岸：建设滞后与发展超前并存的成因

谢敏，张建森

〔综合开发研究院（中国·深圳），广东深圳 518029〕

【摘要】本文分析了航空口岸建设对民航发展的促进作用和航空口岸建设与运作中存在的主要问题，在此基础上提出了若干政策建议。

【关键词】航空口岸 民航 机场 通关

【中图分类号】F562.3 【文献标识码】A 【文章编号】1004-6623(2008)01-0077-03

【作者简介】谢敏（1978—），女，新疆伊宁人，综合开发研究院（中国·深圳）项目研究员，南开大学经济学院在读博士生，研究方向为产业经济学；张建森（1964—），浙江温州人，综合开发研究院（中国·深圳）主任研究员、副教授、金融学博士后，研究方向为产业经济学。

航空口岸是口岸的一种，是我国对外交往的重要门户和窗口，是指供人员、货物和交通工具出入国（边）境的机场。近年来，我国航空口岸建设不断跃上新台阶，但同时存在机场航空口岸建设滞后和发展超前问题。本文拟对此进行分析。

## 一、我国航空口岸建设发展迅速

随着我国对外经济贸易的快速发展以及民航体系的持续完善，航空口岸建设不断取得令人瞩目的成就。“十五”期间，我国民用航空行业固定资产投资947亿元，新增机场21个，全国民用运输颁证机场达到142个。截至2005年底，全国共有对外开放航空口岸56个。

### （一）航空口岸建设促使航空物流规模迅速扩大

航空口岸虽然在口岸物流中所占比重较小，但随着社会物流的结构性调整，增势迅猛。近年来，由于外贸进出口总量的增加以及航空口岸建设的完善，我国全行业航空运输各项指标增长迅猛。“十五”期间，我国民航总周转量、货邮运输量分别增长113.3%和91.2%。2006年，航空运输继续快速发展，全行业完成运输总周转量306亿吨公里（其中，港澳航线完成3.3%，国际航

线完成33.7%），旅客运输量1.6亿人（其中，港澳航线完成3.4%，国际航线完成7.9%），货邮运输量349万吨（其中，港澳航线完成5.2%，国际航线完成26.4%），三项指标分别比2005年增长17.0%、15.5%和13.9%。当年共有定期航线1336条，其中国内航线1068条（至香港、澳门航线43条，占1.0%），国际航线268条（占20.1%）。

### （二）航空口岸建设促使物流园区在机场聚集

我国航空口岸正逐渐向综合物流中心转变，一些口岸借助特殊的地理优势已经成为海陆空中转集散中心。随着我国多层次保税物流监管体系的发展，物流园区日益在机场周边集聚，不少航空口岸成为集运输、转运、储存、装拆箱、仓储、加工、信息处理为一体的重要枢纽。如北京首都机场设立的保税物流中心（B型）已于2007年正式通过验收并投入运营，这将进一步优化首都机场供应链运作模式，提升首都机场的战略地位，形成辐射北中国区乃至整个东北亚地区的航空物流体系。再如深圳机场建设的保税仓和出口监管仓，对航空物流的高效流转起到了积极的保障作用，为深圳机场实施南中国货运门户战略奠定了良好基础。

从物流的组织现状来看，港口目前仍然承担着80%以上的口岸物流工作量。

## 二、部分机场航空口岸建设滞后、通关效率低下及其原因

### (一) 航空口岸建设滞后、通关效率低下的表现

我国各地机场间发展的差距较为明显,一些航空口岸的建设已经跟不上口岸业务量迅猛增长的需要,一是作业场地不足。一些航空口岸,由于前期规划未能充分预计到国际客运、货运业务的迅猛发展,致使口岸查验厅、隔离厅、国际停机坪、国际货运查验区、办公室等场地严重不足,无法满足多重类型国际航班运作的需要。二是人员编制不足。一些航空口岸业务量的快速增长不断增加了口岸管理的工作量,而人员编制并没有得到及时补充。以深圳机场口岸为例,深圳机场2001~2006年货邮吞吐量年均增长18%,而目前各口岸单位基本都是1993年开放口岸时定的人员编制,无法满足现有国际业务发展的需要,作业时间也不能满足航空公司和货主的需求,更不能提供24小时通关服务。三是通关效率低下。随着我国加入世贸组织,国内外企业更加关注口岸通关效率的提高,以降低通关成本,增强国际竞争能力。而目前,我国各地航空口岸通关效率普遍较为低下,如深圳机场经过多年改革,目前关务环境已大幅度改善,通关效率在全国名列前茅,但与邻近的香港机场相比仍较为落后。

### (二) 航空口岸通关效率低下对民航发展的影响

我国航空口岸的通关效率对民航发展的影响集中反映为对国际货运业务发展的制约。再以深圳机场国际货运业务发展为例,深圳机场所处的珠江三角洲地区位于世界最热航线伦敦-新加坡-迈阿密大三角的重心位置,深圳机场货运发展的经济腹地极为广阔,发展国际货运的区位优势十分有利。然而,珠三角航空货运量并没有集中于深圳机场(2006年深圳机场国际货邮吞吐量仅9.9万吨),而是主要由香港机场吸纳(2006年香港机场的货邮运输量已经达到360万吨,吸纳了珠三角70%~80%的国际航空货运量)。珠三角的航空货物,转道香港机场出口,除了货运基础设施、航线结构、航油政策等方面的差距,通关效率也是其中的重要因素。

### (三) 航空口岸建设滞后、通关效率低下的原因

1. 航空口岸管理法制体系不完善。目前,我国航空口岸管理所依据的主要法律如表1所示,此外贵州、安徽等省份以及太原、石家庄、青岛等地方政府颁布了当地的航空口岸管理办法。但总体来看,我国航空口岸管理与市场经济体制相配套、与民航业发展相适应的法制体系尚未完全建立,存在以下制约:第一,查验单位惩处违法行为的权力不足,例如按照现行法律规定,海关

对受走私分子雇用专门用来从事走私的运输工具无权没收,难以追究相应的法律责任。第二,目前航空口岸运作依据的法律对于通关作业流程等规定不明确,查验单位自身执法程序不健全。第三,法律法规未能及时根据社会经济的发展修订完善,加入WTO后,我国对外承诺的简化和统一通关手续、法律透明度等没有得到完全体现,口岸境内外法制建设差距较大。这都影响了口岸的依法顺畅运转。

表1 我国航空口岸管理的相关法律

法律名称	颁布时间	最后修订时间
中华人民共和国海关法	1987年1月22日	2000年7月8日
中华人民共和国食品卫生法	1995年10月30日	
中华人民共和国进出境动植物检疫法	1991年10月30日	
中华人民共和国进出口商品检验法	1989年2月21日	2002年4月28日
中华人民共和国国境卫生检疫法	1986年12月2日	
中华人民共和国公民出入境管理法	1985年11月22日	
中华人民共和国外国人入境出境管理法	1985年11月22日	
中华人民共和国民用航空法	1996年3月1日	

2. 社会整体诚信体系的缺失。一方面,走私和腐败严重影响了口岸整体通关效率,影响了守法企业的快速顺畅通关;另一方面口岸运作的各类物流企业,数量庞大,素质参差不齐,部分公司诚信不足,这些都严重影响了各地机场关务环境的改善。

3. 航空口岸运作涉及众多单位,协调难度较大。在航空口岸查验工作方面,海关管物,海关总署是主管部门,边检管人,公安部是主管部门;在检验检疫方面,国家质检总局是主管部门;口岸的国际贸易,商务部是主管部门;航空口岸的机场,民航总局是行业主管部门;边境口岸工作涉及对等开放,外交部是外事主管部门。航空口岸的检查检验设施、所需联检场地和检查检验单位的办公、生活土建设施的建设和投资,由地方政府负责;机场属地化改革后还要接受当地国有资产监督管理单位、交通局等单位的管理。此外,航空口岸还集中了航空公司、各类货运公司、货运代理公司、航空货站、航空物流园等企业。航空口岸通关效率由口岸各单位整体运转效能共同决定,航空口岸管理工作条块交叉的现实情况,决定了口岸运作整体协调难度大,影响了口岸的建设水平、通行能力和运行效率。

4. 查验单位资源配置机制不完善。国家对航空口岸查验的海关、边检、检验检疫等单位均实行垂直管理体制,各地口岸查验单位的预算全部纳入中央预算,经费

在1998年国务院机构改革之前,出入境检验检疫工作主管部门为国家出入境检验检疫局,1998年根据国办发[1998]114号文,国家出入境检验检疫局由海关总署管理,2001年,原国家质量技术监督局和原国家出入境检验检疫局合并,成立了国家质量监督检验检疫总局(正部级,简称国家质检总局)。

由国家主管部门自上而下划拨,人员编制也由国家主管部门报中央机构编制委员会办公室审批。但是我国幅员辽阔,口岸管理战线拉得很长,一些业务增长迅猛的航空口岸,出现了管理资源严重滞后于业务发展的局面。与此同时,一些航空口岸查验单位资源不足,又给机场、地方政府带来了较大的负担。按照国务院有关行政管理法规,航空口岸检查检验设施建设资金由地方政府负责解决,地方新开口岸,所需联检场地和检查检验单位的办公、生活土建设施(包括宿舍),由地方统一投资,统一建设。一些航空口岸从开办时起,除按照规定由地方承担设施投入,还需接受来自地方的各种资助或补贴,如“伙食补贴”、“生活补贴”、“领导津贴”、无偿提供交通工具、通信工具、电器等等,以及提供“协管人员”等。但这些配置在一些地方并不能全部落实。这样,一方面垂直管理体制下一些航空口岸查验单位管理资源配置不足,另一方面地方补贴投入又欠规范,制约了航空口岸的建设,影响了通关效率。

5. 口岸通关作业流程不够规范。通关作业流程是指货物、运输工具进出关境时,口岸单位为履行各项管理职能而实施的一系列作业程序。有关通关作业的流程,海关法仅作了原则性规定,各地航空口岸通关现场缺乏统一规范的布局,各地货物通关流程也不尽相同,一些航空口岸通关流程沿袭“申报、查验、征税、放行”的所谓通关流程,一些航空口岸作业方式还较多采用传统方式,未能通过信息技术提高工作效率。

### 三、部分机场超前开放航空口岸的原因

目前,我国共有国际定期航班机场26个,国际不定期航班机场1个,国际航班备降机场5个,已经开放了56个航空口岸。有些航空口岸机场基本上只有1~2条国际航线,年平均航班在1~5个不等,相当一部分航线、航班年平均客座率都很低。一些经济较为发达地区,由于机场运营的国际航班不足,为国际业务配备的基础设施和设备使用率也严重偏低。

机场配套设施建设投入约占机场总建设投入的1/5左右。一些地方机场在条件尚未成熟的情况下,匆忙进行机场开放口岸建设,一方面占用机场大量建设资金,增加机场建设预算,另一方面因国际业务量不足,设施维护费用及相关业务费用成为机场沉重的包袱。机场现金流紧张,其正常运营必然受到严重影响。

一些地方政府热衷于开放航空口岸,往往是为了“改善当地投资环境”,吸引外资,有的更将其当作重要政绩,而对当地开放口岸的条件考虑不足,缺乏科学论

证。因此,一些地方在十分拮据的地方财政中筹集资金建设航空口岸,不仅占用了大量的资金、影响了当地机场的发展,也浪费了国家的管理资源。

### 四、政策建议

1. 民航管理部门应指导各地机场根据国内外航空运输市场发展趋势,找到顺应我国机场体系整体战略布局,又符合当地特点的机场定位。在此基础上,指导各地机场审慎、科学地进行航空口岸建设。

2. 国家立法机构可借鉴国际成熟口岸管理规则,结合我国航空口岸的特点,适应国际便利通关的趋势,适时修订航空口岸管理所依据的法律法规。国家有关管理部门应完善航空口岸管理体制,优化航空口岸的资源配置。

3. 各地政府和机场当局在机场土地规划过程中,应充分考虑海关、检验检疫等口岸单位的办公、查验、处理所需场所建设,以适应业务规模不断扩展的要求,在相应场所的选址安排等方面,需要积极听取口岸单位的建议,从作业流程、成本等角度综合衡量。

4. 各地政府应加强对航空物流的统筹力度,加强对航空口岸各单位整体协调,逐步规范、完善地方政府和机场当局对航空口岸的建设、投资和补贴机制。

5. 各地机场当局要配合口岸查验单位,不断提高口岸的信息化水平。一方面共同开发建设电子监管系统,通过电子化、集约化运作,提高口岸单位运作效能,满足货物快速流通及口岸单位有效监管的要求。另一方面,在可行性研究的基础上,共同完善查验设施设备,如购置台式安检机等,逐步引进IC卡识别、GPS监控等电子化设备,自动采集、确认和核对相关数据,实现高效运作。

6. 各地机场当局需联合航空口岸单位进行政策开发,创新业务模式和通关模式。特别是已经设立保税物流中心、出口监管仓、保税仓的航空口岸,需要挖掘航空口岸和保税物流功能,不断开发新业务,探索建立根据货物性质实行“分批出区、集中报关”的通关模式。

7. 各地机场当局、航空物流企业要积极配合航空口岸单位采用风险管理办法,实现对通关企业的规范化管理。可采取定期评估企业信用额度、风险分析、加强事后稽查等手段加强监管效果,促进企业守法自律,建立企业自律化约束机制,完善企业诚信体系,实现为守法企业提供最大的通关便利。

(收稿日期:2007-12-29 责任编辑:垠喜)