

我国机场“一关两检”国际通关流程 发展现状和对策研究



中国民用机场协会
中国民航大学机场学院

2012-12-25

目 录

一、我国航空口岸总体布局和国际航线发展近况	3
二、机场联检单位的管理体制及其编制构成	12
三、机场联检部门的法规制度和服务标准	30
四、机场联检单位实施的主要先进经验和做法	36
五、机场联检单位口岸建设资金和财政补贴现状分析	54
六、机场航站楼国际联检区域现场用房的配置	69
七、机场航站楼国际流程的布局优化	84
八、机场落地签证和过境免签政策的推动落实	91
九、建设“电子口岸”背景下的机场国际货运业务发展	104
十、促进我国航空口岸建设快速发展的对策	109
结束语	117
附 录	118

我国机场“一关两检”国际通关流程

发展现状和对策研究

一、我国航空口岸总体布局和国际航线发展近况

(一) 全国机场口岸总体布局和联检机构总体设置概况

1、全国航空口岸的数量及其布局

航空口岸是一个国家进行对外贸易和国际交往的空中门户。截至 2010 年底，全国共有经国家批准对外开放口岸 278 个，其中水运口岸 137 个（海港口岸 81 个、河港口岸 56 个）、陆运口岸 79 个（铁路口岸 19 个、公路口岸 60 个），空运口岸 62 个，分布在沿海（145 个）、沿边（106 个）和内陆（27 个）地区。全国基本形成了沿海沿边水运口岸密集分布，各省中心城市及重点旅游城市空运口岸基本覆盖，沿边陆路口岸按需设立的全方位、多层次、立体化口岸开放格局。在空运口岸方面，有 61 个机场开辟了国际及港澳台地区定期或不定期包机航线。

2、航空口岸未来发展规划

按照国家口岸发展规划（2011—2015 年），在“十二五”期间，我国将推动运行效益较好的口岸开放，同时对运行不达标、功能退减

或布局不合理的口岸，进行必要的整合。此外，按照转新开、并入临近一类口岸和撤销等三种办法，继续对原二类口岸进行清理整顿。空运口岸的开放将总体严格控制，在重点保障“枢纽机场”和“干线机场”已开放口岸发展的同时，根据地方经济社会发展切实需求，结合国内航空机场发展和建设需要，对开放型经济社会和发展前景较好、进出境人员流动较大和辐射带动能力较强地区的机场，适量列入规划。对其他有一定区域需求和发展前景的机场，将在研究论证的基础上，在规划执行具体研究解决。在口岸开放的审理条件方面，提出“空运口岸项目已有中、外航空公司开通该机场估计航线的明确需求，内陆河沿边地区机场开放前国内定期航班航线不少于 10 条，沿海地区机场不少于 15 条。”的航线开通规模。在空运口岸运量指标方面，设定“空运口岸开放运行 3 年后年进出境货运量不少于 3 万吨或进出境人员运量不少于 5 万人次”的标准。



图 1 全国航空口岸分布示意图

3、航空口岸建设的突出问题

在“十一五”时期，全国航空口岸工作取得了很大成绩，但也存在一些问题，主要有航空口岸管理法制建设明显滞后，口岸管理工作机制薄弱，口岸检查检验设施建设标准缺项，口岸制度体系不完善、电子口岸建设滞后、口岸查验手续繁杂等等。在民航大力发展“国际化”的战略背景下，航空口岸需要进一步提升“一关两检”的通关效率，加快枢纽机场国际化建设步伐。

部分地区的航空口岸布局分散，口岸规模效益发挥不够，口岸通关协作有待加强。目前我国不少省市政府正在争取辖区内机场成为口岸机场，以作为招商引资和发展外向型经济的重要交通条件，仅江苏省就有南京、无锡、淮安、扬州、盐城、徐州等众多航空口岸。根据国家硬性规定，已有空港口岸的直线距离 500 公里以内不能开通其他空港口岸。我国现有空港口岸数量较多，分布较广，但由于小型国际航空口岸的航班少，海关、边检等联检单位的办公设施设备及人员编制等设置缺一不可，这使得航空口岸的利用率和通关效率偏低。对于一些通关数量严重不足的机场，有必要对某些航空口岸进行合并、撤消。对于仅有条件开通港、澳、台地区航线的机场，建议将这类航空口岸设定为特殊类别，在口岸建设标准、人员编制、流程设计等方面予以专项规范。

按国际通行的标准，国际机场之间应保持 500 公里以上的距离。相比之下，欧美国家的航空口岸分布数量有限，如澳大利亚联邦政府在全国设立了 25 个对外开放的口岸，其中海运口岸 18 个、航空口

岸 7 个。主要分布在东、南部的新南威尔士州和维多利亚州。而俄罗斯国内现有国际机场的数量多达 70 个，且分布很不均衡。根据俄罗斯运输部拟定的计划，计划在今后几年中大幅减少其所拥有的国际机场数量，将在国内构建 8 大枢纽空港和约 20 个大型国内机场，国际中转航空运输业务将主要由枢纽空港承担。

（二）全国区域性枢纽机场的国际化发展现状分析

1、民航局和各级政府日益重视国际航空的发展

国际航空运输不仅是运输业的重要组成部分，更是促进许多行业快速增长的助推力，国家或区域经济的发展在很大程度上也依赖于国际航空运输的发展。2008 年民航局提出建设“民航强国”的目标，并将“持续安全、国际化、大众化”列为三大发展战略。民航局的“十二五”规划也明确要大力发展以枢纽化运作为支撑的国际旅客运输；加强国际航空通道建设，增加枢纽的网络辐射范围和幅度；增强门户枢纽集散功能，提高国际中转旅客比重。2012 年 2 月 28 日在北京召开的民航运输工作会议上，民航局就将大力发展国际航空作为今年重点工作之一。提出“要大力开拓国际航空运输市场。要增强发展国际航空运输的紧迫感和使命感，大力实施国际化战略，规划至北美、南美、欧洲、亚洲、非洲的国际航线战略，巩固、加强、提升东南亚及周边航线，加密欧洲、北美航线，提高我国航空公司至欧洲、北美航线市场份额，增加南美洲、中东、非洲、加勒比地区航线。研究制定政策措施，加快航空公司“飞出去”的步伐。”再次强调了发展国际航空的重要

性。

2012 年 7 月，国务院发布《关于促进民航业发展的若干意见》，提出民航业的主要任务之一是“努力增强国际航空竞争力。适应国家对外开放和国际航空运输发展的新趋势，按照合作共赢的原则，统筹研究国际航空运输开放政策。鼓励国内有实力的客、货运航空企业打牢发展基础，提升管理水平，开拓国际市场，增强国际竞争能力，成为能够提供全球化服务的国际航空公司。完善国际航线设置，重点开辟和发展中远程国际航线，加密欧美地区航线航班，增设连接南美、非洲的国际航线。巩固与周边国家的航空运输联系，推进与东盟国家航空一体化进程。加强国际航空交流与合作，积极参与国际民航标准的制定。”

各省市对国际航线发展也日益重视，如湖南省政府先后出台《口岸发展专项资金管理暂行办法》鼓励开发国际航线，也出台《国际航空发展专项资金使用管理试行办法》给予国际航线航班资金奖励。广州市成立了国际航线拓展领导小组，给予南航广州始发的每条国际航线 1000 万元补贴，还出台了《白云机场航空货运发展补贴方案》。

为培育当地航空市场和开辟更多的国际航线，江苏省财政专门设立 2009~2012 年南京机场国际航线培育专项资金，每年高达 8000 万元用于国际航线补贴，其中省政府出资 7000 万元，南京市政府出资 1000 万元。国际航班分淡季和旺季分别予以补贴，对每个国际航班实行旺季补 5-10 万元，淡季补 10-20 万元的标准。倾斜的鼓励政策使得南京机场的国际地区航班增势明显，目前南京机场已经开通飞

往法兰克福、新加坡、东京、大阪、首尔等国家的国际客运航线，其中汉莎航空公司开设的南京—法兰克福国际直飞航线已经每周由 3 班增至 4 班，中国东方航空公司执飞的南京 - 新加坡航线每周由 3 班增至 7 班，韩亚航空公司南京 - 首尔航线每周由 4 班增至 7 班。

为了更好地服务北部湾经济区开放开发、加快建设中国 - 东盟自由贸易区等国家战略，从 2007 年起，广西壮族自治区在全国率先将航线培育专项资金列入年度财政预算，每年自治区本级财政提供 1 亿元，各机场所在地市政府并相应配套，合计航线培育资金达 2.5 亿—3 亿元。2007 年开通了广西至东盟 7 国航线，创造了全国民航在较短时间内一次性开通国际航线数最多的纪录。目前广西 2 个主要机场已实现与除文莱外的东盟所有国家通航的目标。

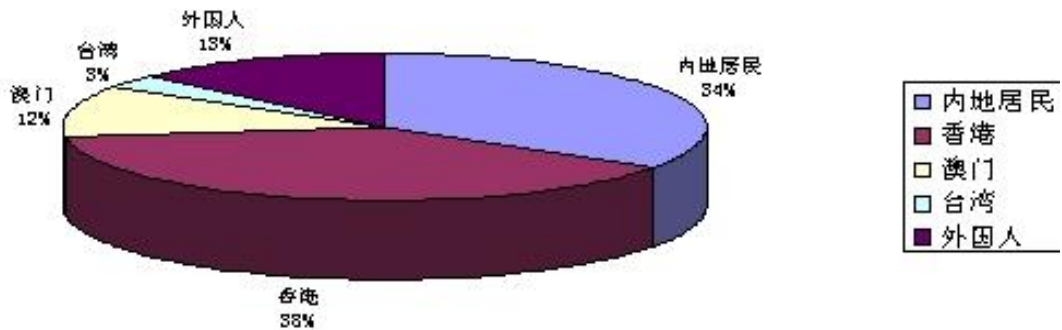


图 2 2011 年我国出入境人员情况对比表

2、国际航空业务量发展现状

据公安部出入境管理局统计，2011 年，全国出入境边防检查机关共查验出入境人员 4.11 亿人次，与 2010 年同期相比增长 7.6%，其中内地居民 1.4 亿人次，同比增长 22.6%。港澳台居民 2.17 亿人次，

同比增长 0.6%。外国人 5412 万人次，同比增长 3.8%，外国人出入境人数最多的口岸是上海浦东机场和北京首都机场，分别占总数的 19.1%和 16.3%；查验出入境交通运输工具 2482.3 万辆(架、列、艘)次，同比增长 5.5%，其中飞机 52.9 万架次。

在民航局、各地政府以及中央部委的大力支持下，我国国际航空运输业务获得快速发展。以新疆为例，新疆民航国际运输业近期发展迅速。从 1995 年国际旅客吞吐量突破 10 万人次，2006 年至 2008 年连续突破 20 万人次、30 万人次和 40 万人次，2011 年突破了 60 万人次。重庆机场的国际业务量更是以每年 100%的增长率发展。

表 1 我国主要枢纽机场的航空运输发展情况

机场名称	名次	旅客吞吐量 (人)	名次	货邮吞吐量 (吨)	航站楼面积 (平方米)	国际旅客吞吐量(人)
北京/首都	1	78,674,513	2	1,640,231.8	1,318,500	1759
广州/白云	2	45,040,340	3	1,179,967.7	353,000	740
上海/浦东	3	41,447,730	1	3,085,267.7	760,000	2200
上海/虹桥	4	33,112,442	6	454,069.4	82,000	
成都/双流	5	29,073,719	5	477,695.2	138,000	147.9
重庆/江北	9	19,052,706	11	237,572.5	104,900	133.4151
杭州/萧山	10	17,512,224	7	306,242.6	100,000	203
长沙/黄花	12	13,684,731	18	114,831.1	215,600	68
南京/禄口	13	13,074,097	10	246,572.2	133,000	104
武汉/天河	14	12,462,016	17	122,762.4	28,000	40 多

青岛/流亭	16	11,716,361	14	166,533.1	180,000	162
乌鲁木齐/ 地窝堡	17	11,078,597	19	107,580.5	68,350	60 多
沈阳/桃仙	19	10,231,185	16	133,903.5	66,800	90 万以上

3、区域性枢纽机场国际直飞航线的开通现状

目前我国国际航空运输业发展快速，但二线机场的国际航线开通难度大，二线机场的航空旅客对价格敏感，难以满足国际航线对商务舱的需求，无论国外航空公司、还是国内航空公司在运营国际航线时普遍存在亏损现象。欧美国际航线以国外航空公司承运为主，其运营航空总体盈利性好于国内航空公司，尽管现状亏损，但享受地方政府数量可观的财政补贴；外国航空公司的国际航线网络发达，渗透中国二线机场，有利于构筑其以国外基地为中心的枢纽化航线网络。相比而言，国内航空公司竞争力不足，国内航空公司飞国外的非基地机场的飞行成本大，不利于国际中转。

表 2 我国近年来枢纽机场直飞西欧的客运航线比较(不含京沪)

机场名称	国际航线	执飞航空公司	航班量	执飞机型	开通时间
南京机场	南京—法兰克福	汉莎航空	3 班/周	A340-300	2008
青岛机场	青岛—沈阳—法兰克福	汉莎航空	3 班/周	A340-300	2012
沈阳机场	青岛—沈阳—法兰克福	汉莎航空	3 班/周	A340-300	2012
杭州机场	杭州—阿姆斯特丹	荷兰皇家航空	4 班/周	B777-200	2010
厦门机场	厦门—阿姆斯特丹	荷兰皇家航空	3 班/周	B777-200	2011

重庆机场	重庆—赫尔辛基	芬兰航空	4 班/周	A330-300	2012
武汉机场	武汉—巴黎	法国航空	3 班/周	B777-200	2012
广州机场	广州—阿姆斯特丹	中国南航	1 班/周	A330-200	2011
广州机场	广州—伦敦希斯罗	中国南航	3 班/周	A330-200	2012

资料来源：CAPA (2012-8-20 至 2012-8-26)

4、促进发展国际航线的对策分析

我国北上广三地的国际枢纽化发展进展顺利，二线枢纽机场的国际化发展战略正在起步，两者之间既有相互促进，也有在国际市场争夺客货源的态势。建议民航局在政策引导和财政支持等方面予以谨慎对待。可应用诸如第五航权的放开、航线审批权宽松、航班时刻的优先提供等措施进行调控。

目前外航热衷于国内二线机场开通国际航线，而国内三大航的运力运量始终局限在三大机场。民航局运输司正在筹划出台政策，不支持外航串飞航线，建议民航局同时也出台政策支持国内航空公司开发二线机场的国际航线。国内航空公司开发二线机场的国际航线可采取多种形式，如经停北上广一线城市，或者两个二线城市之间的串飞（如青岛—沈阳—法兰克福航线）。另外国内航空公司还可利用第六航权，开通日本—中国—欧洲之类的国际航班。如海航在中日航权谈判取消占有率限制之后就开通了经停日本去美国的航线。

二线枢纽机场与基地航空公司共同培育国际航空市场，推广营销远程国际航线。机场不仅需要对国际航班起降收费减免，积极争取保

税航油政策，改善服务中转流程，引进大型洲际型航空公司，共同推广国际航线，组织国际客源。

二、机场联检单位的管理体制及其编制构成

（一）口岸联检单位的管理体制

1、口岸管理办公室

（1）口岸管理办公室的机构调整

我国的口岸管理基本上是分国家、省(自治区、直辖市)、口岸所在市三级管理模式。对于直辖市和部分省会城市实际上是两级管理，即国家和地方两个层次。随着国家机构改革，根据国发[1993]23号文件和国办发[1984]26号文件规定，对国家口岸管理领导机构的设置和职责范围作了调整，撤销了国务院口岸领导小组，其办事机构并入国家经贸委，称其为“国家口岸办公室”。1998年国务院机构改革，又撤销了“国家口岸办公室”，并将其口岸规划、审理职能交给海关总署承担。2006年5月，中央编办批复海关总署口岸规划办公室更名为“国家口岸管理办公室”。至此，撤销了近十年的国家口岸办恢复成立，其管理、协调和指导职能进一步强化。国家口岸管理办公室的主要职责是：研究提出各类对外开放口岸的整体规划及口岸规范的具体措施并组织实施；根据国务院的总体需求，组织协调口岸通关中各有关部门的工作关系，指导和协调地方政府口岸工作。

与国家口岸管理机构调整的同时，各省(市、自治区)根据各个地方口岸情况，口岸办分别合并到商务厅、经贸委和交通厅等不同的部门，多数省(市、自治区)合并到商务厅。近年来，省级政府逐步加强了对口岸工作的领导，绝大多数省(自治区、直辖市)恢复设置了省级人民政府口岸综合管理部门。上海率先成立了由市长任组长的口岸领导小组，建立了直属市政府的正厅级口岸领导小组办公室(2008年10月更名为上海市口岸服务办公室)。福建、浙江、海南等省整合口岸、海防、打私工作部门职能，成立了正厅级的省级口岸与打私、海防办公室；山东、四川、河南省则设立了由省政府办公厅管理的副厅级口岸办公室等。

同样各地市政府部门也相继设立了直属市政府或市政府办公厅的口岸办公室，统一管理口岸事务。以大连口岸局空港处的职能为例，该处负责空港口岸综合协调管理工作，口岸局办公室联系查验单位，代理公司，提供会员服务，优化通关。具体职责包括：监督检查驻空港口岸查验机关执法、把关和服务工作情况，协调、处理驻空港各单位间矛盾和业务纠纷；负责市空港发展委员会办公室日常工作；负责空港口岸开放和关闭的审核报批工作；负责空港口岸查验机关增加人员编制和办公、生活设施建设资金的审查、报批工作；组织协调开辟国际(地区)、国内空中航线；负责国际(地区)临时客货包机的审批和协调保障工作；负责市航空安全领导小组办公室日常工作；审批空港重要内外宾接待计划并监督实施；协调管理空港客、货运输生产

和服务质量 ;负责空港工作情况资料收集、统计 ,掌握月度生产情况 ,及时反映空港生产动态等等。

(2) 口岸办在管理体制上所存在的问题

1) 国家口岸办公室挂靠海关总署

目前国家口岸办公室挂在海关总署名下 ,在“一关两检”协调合作的过程中 ,海关总署同时承担着“裁判”和“运动员”的双重身份 ,从中央部委之间的协调角度来看 ,国家口岸办公室尽快理顺管理体制和运行机制。仅就民航而言 ,目前民航局无法管理口岸的联检单位 ,需要商请国家口岸办进行协调 ,但沟通渠道则需要通过海关总署再与国家口岸办打交道 ,毕竟国家口岸办主任是由海关总署署长任命的。

2) 地方口岸办政出多门

在国务院设立直属的“国家口岸办公室”的时候 ,各地对外统一称为省(直辖市、自治区)人民政府口岸办公室。但当国家撤销“国家口岸办公室”的时候 ,省市各级政府的口岸办继续保留 ,各地根据地方口岸情况 ,将口岸办分别合并到各自不同的政府部门名下 ,目前地方各级口岸管理机构的行政隶属关系尚未统一 ,分别挂靠省 (市、区) 政府办公厅、商务厅 (局)、发改委、工信委、经贸委等诸多部门 ,多数省(直辖市、自治区)合并到商务厅。例如 ,浙江省口岸办归并到省办公厅名下 ,而杭州机场口岸办则挂靠市政府办公厅。总体而言 ,地方口岸部门管理体制还需要进一步理顺 ,需要强化其管理、协调和指导职能。建立健全由口岸主管部门牵头、相关部门单位协同配合的口

岸联络协调机制作用，使得口岸工作合力更加牢固。

3) 地方口岸部门的行政级别偏低

目前地方口岸部门的管理体制不顺。机场所在城市的市级口岸办普遍为处级单位，口岸办以前在省市政府办公厅下直接设置独立机构，现在普遍挂靠在市促进贸易委员会、交通委员会等局级单位，虽然是政府部门，但其行政级别低，与机场及联检单位不对等。如果直接由所在地市政府办公厅直接管理则相对执行力更强。与其相比，省会所在城市或沿海开放城市的民航机场集团公司普遍由省、自治区政府直接管理，行政级别普遍为副厅级以上。同样，“一关两检”作为垂直化管理体制，普遍也是处级以上的单位，这样地方口岸办主持协调的难度增大。例如，南京海关为正厅级单位、检验检疫机场办事处为处级单位、机场边防支队为团级单位，而南京市口岸办则是处级单位，地方政府口岸办的级别普遍低于联检单位和机场集团公司，有时协调起来难度较大，难以发挥应有作用；另外，省会机场所在城市由省、市口岸办两级管理航空口岸事务，存在相互推诿的现象。通常省属口岸办因人手有限，仅有几个人的编制，其工作空间范围有限，很少直接管理具体的航空口岸，主要是市属口岸办直接管理所在机场的口岸事务，但是其行政级别低，普遍缺乏可资利用的协调资源，如经费、编制等，使其的协调能力受限。相比直辖市而言则相对有利，如上海口岸服务办公室为上海市政府的直属机构，其行政级别为正厅级，编制有 45 人，行使上海口岸管理以及“大通关”的协调、服务职能方面具

有权威性 ,机场口岸办作为市口岸办的 4 个外派机构之一承担上海航空口岸的协调管理职能。

4) 地方口岸运行管理机制有待完善

尽管我国省市两级政府都设有口岸主管部门 ,但由于国家口岸管理体制的顶层设计尚待完善 ,使得航空口岸的运行机制和管理体制都没有高效地建立健全。例如 ,对于新开辟的一条国际航线 ,从航空公司开始申报 ,到民航局的最终批复及“一关两检”部门的报备 ,并没有形成一套完整的审批报备机制和规范流程。而国际航线获批以后的执行环节 ,也没有形成一整套完整地、规范化的协调机制 ,以至驻场的各个单位部门很难协调 ,这是阻碍航空口岸快速而良性发展的最重要因素之一。

在口岸建设费用方面 ,国务院、中编办或者国家口岸管理办公室并未明确口岸建设费用分摊的实施办法或细则。通常国务院在对联检单位的编制进行调整时 ,将明确在口岸建设中由中央政府和地方政府各自负责的开支项目 ,如办公、生活用房和开办费、交通工具、通讯设备一般由地方政府负责 ,检查检验设备则由联检单位向上级部门申报购置配备。但实际上由于缺乏具体的操作实施办法 ,驻场联检单位和地方政府及机场在分摊比例、划分类别等方面需要进一步协调。

2、机场海关

(1) 机场海关的职责

机场海关的职能主要是对进出境的运输工具、货物、行李物品、邮递物品和其他物品进行监管，主要任务是检查货物是否允许进出境；征收关税和其他税、费，查缉走私，编制海关统计和办理其他海关业务。具体在旅检和货检工作中又分为客运监管、货运监管和快递物品监管。具体包括打击客运和货运现场的走私和金融犯罪；查获毒品走私、检查旅客携带的印刷品（报纸、书本等）；收缴侵犯知识产权产品；查获濒危动植物案；查获刀具等违禁物品。

在客运监管方面，遵循国际惯例，机场海关设置有红绿通道来引导国际通勤的旅客，红色为已申报的旅客通道，绿色为未申报的旅客通道，供旅客自主选择。监管的系统包括：视频监控系统、旅客通关系统、自行检查系统，对航站的监管区域实行全方位、多层次的监管，主要工作是进行打击走私，缉毒，濒危动植物检测等方面。

在货运监管方面，通关问题是对报关单的申报、通税、放行等手续办理和旅客通关分类的改革，在分类通关改革的基础上，对高风险货物重点查验，对低风险货物快速验放，来提高通关效率的质量。采用“2000 通关管理系统”。

在快递物品的监管方面，一些机场采用自动化检测系统和快速通关系统，主要是对单据快速审核和货物审核两个系统基础上进行的。

（2）机场海关的管理体制

海关为中央直属的垂直化管理单位，分为海关总署、直属关、隶属关等三级。只有直属海关有权申请增加人员编制，如果省域范围内

有多个直属海关，则各直属海关可直接向中央编制委员会申请扩编，如广东省拥有广州、深圳、湛江等多个直属海关。



图 3 中国直属海关单位分布示意图

对于机场海关管理体制而言，通常为海关总署——直属海关（正厅级）——机场海关（或机场办事处）的架构。机场海关与海关驻机场办事处的区别：机场海关由国务院批准设立，机场海关办事处有海关总署批准设立。从海关的机构管理体制上来说，机场海关是一个财政、人事独立的隶属关，在设立海关隶属关时必须是国务院批准，并且是由地方政府申请，还要核定编制，只有有了核定的编制人数，财政上就会有独立的经费。海关驻机场办事处通常为处级单位以下，机场海关则可为副处级、处级，最高可达副厅级。如首都机场海关是北京海关最大的一个隶属机关，属于副局级机关，共有 14 个处室，50 个科级单位。

南京机场海关的管理体制演变较为典型。2001 年 4 月，成立南京海关驻禄口机场办事处。2004 年 9 月，国务院批复同意将南京海关驻禄口机场办事处调整为南京禄口机场海关（正处级），2011 年 5 月 18 日，南京禄口机场海关正式挂牌成立，隶属江苏省级海关——南京海关。截至到 2010 年，南京海关在江苏省内共 18 个隶属海关（不包括南京禄口机场海关）。隶属于南京海关的金陵海关于 2011 年 1 月 25 日获得国务院批准正式成立，是服务于江苏省南京市的地市级海关机构，副厅级编制的行政机关单位，金陵海关负责南京市境内的所有海关，并直接管理南京禄口机场海关。在这一由海关总署——南京海关——金陵海关——机场海关四个层级所构成的垂直管理体制下，机场海关申请编制扩编的难度更大。目前我国省会城市所在的机场海关管理体制正逐渐向南京机场海关管理模式转化。

从实际上的海关业务来说，海关驻机场办事处和机场海关从事的业务工作是一样的，机场海关成立时一般会相应成立机场海关缉私分局，隶属于上级海关缉私局，实行警务化管理。关键的问题是涉及到编制扩大就比较难批，因为机场海关人员编制由总关人事处处理，而总关人事处又归属于海关总署。所以解决机场海关的人员紧缺，仅靠增加人员编制比较困难。

海关主要业务是客运、货运和综合三方面，通常综合科（行政科）负责行政、综合、后勤等工作；货检科负责进出口货物监管；旅检科负责旅客、行李、航空器监管；缉私科（口岸走私违法行为、刑事犯罪）。旅客检查科室可分多个科室，各科室之间实现三班倒，每个科

都分进出境检查，有的机场分设入境检查科和出境检查科，这有利于专业化分工，但不利于人员调配，大多机场设置统一查验进出境的旅客检查科。例如，大连机场海关是国家设在大连周水子国际机场的进出关境的监督管理机关，隶属于大连海关。目前共设置十二个科室：办公室、人事政工科、财务与关务保障科、机关服务中心、通关业务科、查验科、放行科、物流监控科、快件监管科、旅检一科、旅检二科、旅检三科。每个科室 9 人，每个岗位 4 个人，正常情况下至少 6 人以上处理现场。

(3) 海关“一区双检”的问题

在各地机场竞相申报空港型综合保税区的背景下，存在有个别机场出现两个海关争相主管航空货运站管理权的现象：一是保税港海关（位于机场北面），二是机场海关（位于机场南面）。两个海关对机场货站管理权争执不下，保税港区希望借此将货运量做大，它是衡量业绩的重要考核指标之一。目前在空间划分上，国际货站及货物由保税区海关负责，而飞机和机坪则由机场海关负责。在货物种类方面，鲜货和快件及外交邮件由机场南货运站处理，由机场海关监管；IT 货物及其他货物则由北国际货运站处理，由保税区海关负责。机场海关重点在旅客检查。这一属于海关内部的协调问题直接影响了机场国际货运的运行。“一区双检”体制存在如下问题：(1) 一架飞机存在多种货物，出现两个关号。需要在货运站拆解到不同海关进行通关。(2) 按照机位所在位置进行报关也存在问题，航空公司有可能更换机位。

(3) 普通国际货物也不得不进入保税港区，进出港区的手续十分繁琐，但普货和保税货物分开又十分麻烦。

3、机场边防检查站

(1) 机场边防检查站的管理体制

1991 年 11 月，经国务院批准，全国机场边防检查站从安全检查站单列分出，正式成立了中华人民共和国边防检查站，隶属于中国人民武装警察部队的边防总队。目前机场边防有两种体制，分别由公安部四局、六局主管。一是武警编制，国内主要城市的机场边防检查站是属于武警编制，这类边防机关是由公安部边防局(四局)直接领导。从边防的垂直管理体制来看，由上至下为武警部队(下设消防、森林、黄金、边防等八个总队)——边防总队——省(直辖市、自治区)公安边防总队(正师级)——边防支队或边防检查站(正团级)。全国的内陆地区有 12 家采取“队站合一”模式，即边防总队和边防检查站合一，如重庆、四川和贵州等。沿海地区的边防总站下设的边防检查站较多，可相互之间进行人员调剂，如浙江边防总队可内部进行人员调剂。

另一种是公安编制。1998 年，根据《国务院关于北京等九个城市边防检查职业化改革试点方案的批复》，北京、天津、上海、广州、深圳、珠海、厦门、海口、汕头 9 个城市成立了副厅级的出入境边防检查总站，由公安部出入境管理局(六局)垂直领导，边防检查人员由现役制武装警察转为职业制人民警察。这 9 个总站中现已有 7 个总

站提升为正厅级单位，共辖有出入境边防检查站（分站）58 个。例如，2011 年，中编办将北京边防总站升为正厅级，总站设有 6 个正处级部门，边检总站机关设办公室、政治处、督察处、边检处、后勤处和技术处。机关直属单位设培训中心、督察队、服务中心和技术保障队。下辖北京机场出入境边防检查站和北京铁路西客站出入境边防检查站、边防检查一队、边防检查二队、边防检查三队、边防检查四队、特殊勤务检查队和遣返审查所。目前这九个城市的边防总站大约能够办理全国百分之九十多的出入境旅客量。

警察化的边防体制优势明显，专业人员的队伍稳定，符合国际通行做法。由于武警化的边检管理体制受二次转业影响，人员流动性大。这一方面造成具有专业技能干部的流失，另一方面也加大机场、航空公司等与边检领导密切沟通的难度和成本。目前现役体制和职改体制的边防部门正在相互加强人员交流。

（2）机场边防检查站的职责

机场边防检查站应履行下列职责：1）对出境、入境的人员及其行李物品、交通运输工具及其载运的货物实施边防检查；2）按照国家有关规定对出境、入境的交通运输工具进行监护；3）对口岸的限定区域进行警戒，维护出境、入境秩序；4）执行主管机关赋予的和其他法律、行政法规规定的任务。

4、机场检验检疫的管理体制

检验检疫部门的机构变动较为频繁。1998 年，国家实行“三检合一”的机构改革以后，商品检验、动植物检疫和卫生检疫合在一起，组建成立了“出入境检验检疫局”，该局一度并入海关总署，而后国务院机构改革后又并入国家质量检验检疫总局。从机场检验检疫部门的垂直管理体制来看，通常可分为四级：即国家质量检验检疫总局—省出入境检验检疫局—市出入境检验检疫局—市出入境检验检疫局机场办事处。一些大型国际机场所在城市的出入境检验检疫局驻机场办事处可提升为机场检验检疫局。

机场的旅客检验检疫部门主要负责出入境旅客人员检疫、携带物的查验以及航空器的卫生监督和处理等工作。机场检验检疫部门的主要职责是：

（1）贯彻执行出入境卫生检疫、动植物检疫、进出口商品检验和食品安全法律、法规及工作规程，负责空港口岸区域内的出入境检验检疫和监督管理等行政执法工作；

（2）负责实施空港出入境航空器、交通运输工具、出入境人员及其携带物的检疫查验、传染病监测、突发公共卫生事件的应急处置和卫生监督管理；

（3）负责为空港出入境人员、交通工具提供饮食服务的生产、经营单位及其场所的卫生许可、监督检查和从业人员的健康检查，签发健康证；

（4）负责空港内出入境货物的检验监督、动植物检疫、卫生检疫和疫情检测，及时通报疫情信息；

(5) 负责空港内出入境检验检疫证单和标识、封识的使用及监督管理；负责旅游商品原产地证的签发；

从机场检验检疫的岗位设置来看，主要岗位有体温检测岗、入境放射性辐射检测岗、入境旅客平台查验岗、入境旅客行李查验岗、入境VIP旅客查验岗、中转旅客查验岗、公务机楼查验岗和专机楼查验岗等等。从检验检疫通道来看，可包括入境通道、出境通道、携带物旅客通道、VIP旅客通道、中转旅客通道以及托运行李旅客到达联检大厅通道等。

(二) 驻场联检单位的人员编制标准

随着机场业务量的不断增长，航空口岸财力、物力和人力投入相对不足的矛盾将更加明显，一线查验人员不足的问题尤为突出。

1、每个国际航班联检单位的当班人员

针对每个国际航班查验的联检单位当班人员因机场的不同而异。通常机场海关为4-5人（到达旅检则为2人），多则需要9人。有的机场海关旅检现场则要求每个国际航班有8个人上现场。即1人接受申报，1人调研岗负责旅客下飞机开始整个通道的行径过程中是否有异常情况，2人监机岗负责航空器内危险品、货物违禁品，1人X光机岗，2人开包查验岗，1人增税岗（负责开票据、数据录入）。每个国际航班的边防查验人员为10-20个人，多的执勤人员需要60人左右才能保障出入境航班的正常验放及手续的办理。每个国际航班的检验检疫部门查验人员为10人左右，最低为入境2人，出境4人。

联检单位的排班方式基本上是实行三班倒，也有两班倒或四班倒的情况。如首都机场 T2 航站楼现场边防检查站由四个大队负责，这四大队实行三班倒，接班时间是从早上 9:00—次日 12:00，上 27 个小时的班，夜班时 12 小时。首都机场边检站一共有 16 个分队和一个工作站，查验人员分出境和入境设六个分队，一般为三人出境，三人入境。

2、驻场联检单位编制不足的问题

全国航空口岸普遍存在一线在岗人员配备不足的问题，受制于人员编制问题。而由于全国各地新增的海陆空口岸太多，中央编制委员会办公室需要在全国范围内对垂直化管理单位的人员编制进行平衡，并重点倾斜于新增口岸。

随着机场国际业务量的快速增长，“一关两检”部门普遍面临增编的问题，但增编扩编的机制固化，造成一些执法服务力量严重不足。例如，沈阳桃仙机场的编制实际是 1991 年国家下达的，1992 年把安检移交给民航，移交前国家对沈阳边检下达了 52 人的编制，现在还是以前的编制。检验检疫部门“三检合一”时批的是 26 人的编制，现在人员仍是 27 人，但是工作量已经翻了两番多，由原来的 10 多万人次年国际旅客吞吐量到现在的 100 多万人次/年。又如南宁机场边防检查站现在的编制是按 2000 年的国际旅客量 6 万人次左右配备的，而 2011 年机场的国际旅客量已经达到 28 万人次，但编制至今未调整过。

表 3 各地机场联检单位的编制人员情况

机场名称	海关	边防	检验检疫
首都机场	关检员 603 人 (副厅级)	1300 多人的编制 (正厅级) 设有 6 个正处级部门	260 人的编制 (副厅级) 设 13 个处室 , 每个处室有 26 人
上海浦东机场	580 人 , 其中旅检处 156 人	现有 1300 多人 , 含民警 1000 多人、职工 13 人、文职 57 人	—
南京禄口机场	旅检科 24 人 , 设 3 个组	合计 150 多人 , 含排级以上干部 60 多名	40 多人 , 其中正式人员 20 人左右
重庆江北机场	几十人	170 多人 (含战士) 边检站有 65 人左右	—
呼和浩特白塔机场	现有 13 个人 含监管科 5 个人	79 人 , 其中干部是 45 人 (正团级单位)	8 人 , 2 人上岗 (含 1 名卫生检疫人员)
杭州萧山机场	100 多人 , 其中旅检科三个科室 45 人	124 人的编制 , 实际 150 多名干部	—
沈阳桃仙机场	59 人的编制 , 其中海关缉私分局 16 人	146 人 , 含业务三科 16 人 , 借调 75 人	27 人 , 其中旅检 3 个科总共 12 个人
大连周水子机场	在编人员 108 人 缺编 11 人	设 6 个科室 , 其中每个科室 16-18 人	有正式编制职工 50 余名
无锡硕放机场	28 人	76 人 , 其中干部 50 多人	24 人
西安咸阳机场	总数近 100 人 其中关员近 50 个	近 180 人	近 80 人
南宁吴墟机场	人员编制 41 人 , 共 5 个科室 (正处级)	三个科室 (正团级)	27 人 , 在职 16 人

在检验检疫部门的编制情况也是如此。以辽宁省的大连周水子国际机场和沈阳桃仙国际机场为例 , 由于检验检疫省局和直属局都在大连 , 所以大连机场批准升格为机场检验检疫局 , 而沈阳机场仍然是沈阳市检验检疫局驻机场办事处。但大连机场检验检疫局的编制仍为达

到额定标准。按照《国家对外开放口岸出入境检验检疫设施建设管理规定(试行)》第五条对空港口岸检验检疫机构工作人员数量核定标准的规定——“口岸年出入境每 188 架飞机核定出入境检验检疫工作人员 1 名”,2011 年大连国际机场的出入境航班为 12601 架次,核算下来需要配备检验检疫工作人员 67 名,机场局现有正式编制职工 50 余名,尚未达到标准配置。

沈阳机场的检验检疫人员编制更是不足。检验检疫局驻机场办事处的旅检部门有 3 个科,每个科 4 个人,总共 12 个人,需要完成现在沈阳航空口岸出入境基本接近年 100 万人次的国际旅客量的任务,而原先的编制是按照 10 多万人次的国际旅客量所核定的,编制的不足使得检验检疫部门的任务很重。

另外,检验检疫岗位的专业性较强,卫生检疫岗位的查验人员基本上都要求是公共卫生专业、临床医学专业的科班出身。国家质检总局卫生司的文件要求口岸的旅检单位医学专业人员要达到 60%以上,但是各个口岸基本达不到,在“三检合一”之后的质检总局系统公务员招录时涵盖了各种各样的专业。

3、联检单位查验人员的工作时间跨度大

国际客货包机申报航班时刻多考虑价格因素,常常选择在夜里起降,由于这些国际客货包机航班多为红眼航班,且航班时刻较为零散,国际航班之间的时间跨度大。这使得机场一线联检人员普遍工作强度大,在岗工作时间跨度大。有些机场的国际航班晚高峰时期一般都是

在半夜的零点以后和三点以前。如首都机场现在基本上白天的起降时刻已满，航班多增加到后半夜，T2 航站楼从零点到六点的服务的旅客数量占 20%。另外，首都机场的航空旅客出境高峰和入境高峰同时出现，工作人员有较大的压力。

又如大连机场最早的国际航班为早上 7：00，需要联检单位的工作人员在 5：30 之前上岗，最晚航班为 23：00，遇到航班延误则常常推迟到凌晨。而俄罗斯不定期的包机航班则在凌晨 2：00 降落，早上 5：00 起飞。为此建议地方口岸办需要与机场、包机商协调，选择合理的起降时刻。

（三）联检单位人手不足的现实解决办法

1、提升机场联检单位的行政级别

联检单位的行政级别与人员编制直接相关。京沪作为直辖市，两地机场联检机构的行政级别高，普遍都为副厅级单位，这样机场联检单位的人员编制上具有优势。

在机场国际客货业务量快速增长的背景下，联检单位通常将积极争取上级主管单位批准单位行政级别的升格。一旦海关驻机场办事处提升为机场海关；或检验检疫部门驻机场办事处提升为机场检验检疫局，或机场边防检查站由团级（处级）提升为副师级（副厅级），则这些联检单位将相应地大幅度增加人员编制。如 2011 年上海浦东机场边防检查站由处级单位提升为副厅级单位，则其编制大幅度增加，边检站 2011 年招了 200 多名民警，2012 年也招了 210 名民警，这

样将近 400 多名的新警全部分到虹桥和浦东两大空港口岸。边检站现有在岗人员已经达到 1300 人左右。

2、内部调剂和借调

机场边防检查站如执勤人员存在缺口，需要额外添置人员，通过边防总站从其他边检部门调拨现役战士。这一般不涉及借调费用，边防总站有相应的工资津贴，但是按照劳动法应该有的加班费都没有。

机场海关在缺编的情况下，解决人员短缺的一种方式是在上级主管部门在全关机关内部，临时招聘一些志愿者帮助解决；另一种方式是在没有志愿者的情况下，各个处轮流派人协助解决。如在东盟国际会议期间，海关驻南宁机场办事处可以向邕州海关临时借调关检员。重庆机场海关的部分人员由两路寸滩海关将水港海关人员划拨部分人员到机场海关。

3、聘请协检员和协管员

在联检单位编制不足的情况下，通过当地政府口岸办的积极协调，驻场联检单位通常可为其配备海关协管员或检验检疫部门的协检员。

协管员在机场海关旅客监管上来说是不太适合的，协管员主要是用在货场和现场的货运通道上，在关员的带领下进行协助监管。协管员没有执法权，只能代替海关其他事务，包括数据录入、旅客分流、后勤等工作。协管员再就是很多法律法规的知识和现场的处理能力不行，容易与旅客产生冲突矛盾。在后台作业中，协管员可以在监控室从事后台监控工作，包括货物通道上的监控和飞机停稳后机坪的监控等，经过培训后还可看 RSNB 图像。另外，机场海关缉私局还可借

调当地武警驻场、值勤,协助查验,但武警在海关旅检现场无权执勤。当地武警的财政支出由地方政府解决。

检验检疫部门也可通过临时招聘的方式增加“协检员”,协检员一般不能在现场进行专业查验。在“一机两屏”的后台作业中,协检员可以负责监看后台监控图像。

协管员或检验检疫部门的协检员部分缓解了人员不足的问题,但又带来了经费问题。毕竟联检单位的人员补贴是按照在编人员数量进行发放的,海关协管员与检疫协管员并没有计算在内,他们的平均补贴过低,需要各个方面提供人头经费。通常海关协管员与检疫协管员的费用由机场所在的当地政府支出,海关和检验检疫部门只负责人员管理。

总体而言,民航局、各级地方政府以及“一关两检”联检单位需要联合向国务院中央编制委员会呼吁,建立航空口岸的国际业务量和人员编制的关联增长机制。如国际客运量每增加 5000 人次,边防人员增编 1 人的关联机制,或者每 150 万人次的国际客运量分别设置 50-100 名海关、国检等在编人员等等。

三、机场联检部门的法规制度和服务标准

(一) 国际联检的有关法律依据

目前我国联检单位在机场执法过程中都做到了有法可依。海关部门主要依据的是《中华人民共和国海关法》;检验检疫部门的执法依

据包括《中华人民共和国进出境动植物检疫法》、《中华人民共和国国境卫生检疫法》、《中华人民共和国进出口商品检验法》、《中华人民共和国食品安全法》以及《国际卫生条例 (2005 年) 》；机场等民航单位则遵循《中华人民共和国民航法》。机场边防检查目前尚没有对应的法律，现在主要依据《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中华人民共和国公民出境入境管理法》以及国务院 1995 年 9 月 1 日颁布实施的《中华人民共和国出入境边防检查条例》，2013 年 7 月 1 日开始要实行《中华人民共和国出入境管理法》。国家口岸办曾拟订了《口岸管理法》，上报国家法制办时，因中央各部委的意见不统一而退回。

（二）国际联检的服务标准法规条例

我国有关口岸方面的国家法规制度严重老化，上世纪八、九十年代的规章制度至今没有修订。具体包括《国务院关于口岸开放的若干规定》（国发[1985]113 号）；《国务院关于批转国家计委、国家经贸委、财政部关于开放口岸检查检验配套设施建设意见的通知》（国发[1993]44 号）；国家经济贸易委员会、国家计划委员会、财政部《关于开放口岸检查检验配套设施建设标准及经费来源问题的通知》（国经贸[1993]520 号）等等。

由于没有出台更新的相关国家法规条文，现在航空口岸设施建设、管理还只能按 1993 年出台的 44 号文件执行。当时的联检单位标准用房的补贴标准是 800 元/m²，现在来讲这个补贴标准根本无法解决

联检单位用房要求，口岸办也没有新的文件可以执行，期望出台新的文件对联检单位用房给予更多补贴。

（三）机场联检机构的工作规程和通关服务标准

联检单位具有“执法”和“服务”双重职责，执法需要“严密监管”，而服务则需要“快速通关”。针对旅客的通关原则是：“高效、便捷、结合风险管理”；针对货物通关的原则是：“守法、便利”。为迎接 2008 年第 29 届北京奥运会和 2010 年上海世博会的召开，并推动国际航空运输发展，公安部、海关总署、质检总局等相关联检部门相继出台新的措施，简化旅客申报手续，加快放行速度，提高通关效率。

1、机场海关服务

机场海关不断革新监管通关手段，优化通关方式，营造安全、高效、便捷的通关环境。通过采用五级安检、“一机双屏”核辐射检测等手段来优化监管方式，提升监管力量。事实上对于国际通关旅客来说，在没有违规和走私物品的情况下通关环境是相当顺畅的。机场海关针对国际通关旅客携带毒品、濒危动植物制品、违规印刷品、核辐射等违规现象采取多层次的监管方式。

在处理人员通关的服务标准方面，对于海关的旅检工作而言是：“便捷，快速，礼貌”，但没有时效性要求。有的机场有具体要求，如深圳机场海关承诺旅客办理海关通关手续时间不超过 15 分钟，但需进一步查验的旅客除外。海关通关的通行能力平均为一小时通过 160 名旅客，基本一个航班所有旅客把行李拿完，再过海关，基本不超过

半小时。

海关侧重于在“执法”和“服务”之间保持一种平衡，如果国内外形势需要，则可提高查验率，如果通关压力大，则可适当调低查验率。例如，2012 年按照海关总署“国门之盾”行动的要求，机场海关保证物品的 100% 的过机机检（机器查验），也加强了物品检查。一般而言，机场海关的货物抽检率为百分之十几，包机、旅游航班的抽检率低。海关等联检部门虽然承诺是 24 小时办公，但由于周六、周日采用“预约制”，实际上货主无法 24 小时随时发货。

2、机场边防服务

机场边防检查服务的理念通常是“人本、专业、安全”，为人民群众提供安全、舒适、高效、便捷的通关服务，确保旅客顺利通关。同时做到公正执法，礼貌待人，接受监督，正确对待各类投诉，并对社会公布。服务的内涵是以服务为出发点和落脚点，按照构建和谐社会和建设服务行政指标发展，以人民群众满意的标准，以服务为中心，以友好高效专业服务为特色，正规化建设。

现在机场边检通道都有护照阅读机，按照边防检查员的平均查验速度，查验每个人的时间基本 25 秒就足够了，对外公布的是 45 秒。将来要取出入境人员的指纹、头像等生物特征则可能要慢一些，但电子护照将显著加快通关速度。

按照公安部出入境边防检查总站发布的《中国边检标准化服务手册（2.0 版）》中的规定：95% 以上的旅客等候办理边检手续不超过

25 分钟，对一般问题的处理应在 30 分钟内做出决定，确保旅客出入境通行方便快捷，服务优质高效。实际上在客流高峰期达标的难度大，另外在一些特殊航班更是难以满足，如阿联酋航空公司的 A380 飞机、伊朗航空公司的航班等。各地机场边防检查站承诺的现场服务水平和效率各不相同，首都机场承诺现场查验平均旅客边检时间少于 45 秒，100%旅客在通过边检时小于 3 分钟，保证 95%以上的旅客在后半夜的边防检查时间不超过 25 分钟。公安部出入境边检机关还承诺对各类投诉，自接到之日起 30 日内答复处理情况。

3、机场检验检疫服务

为了顺应提高通关效率的需求，口岸检验检疫部门提出有“提速、减负、增效、严密监管”的服务目标，实行常态情况下出入境旅客免填健康申报单制度以来，航空口岸的旅客通行速度也相应加快。根据《空港口岸检验检疫设施建设规范》的第十四条规定：出入境旅客检验检疫查验通道宽度为 150cm；通道数的设立以旅客最长候检时间 15 分钟，每名旅客查验时间 15 秒为前提，按照 15 分钟内出境或入境旅客最大客流量值，除以常数 60 计算（即：一条通道 15 分钟内查验的旅客数量为 60 名）。

在口岸检验检疫服务水平方面，质检总局有在 2014 年前完成国家口岸核心能力建设的目标，并贯彻执行《质检系统检验检疫机构能力建设的基本要求》。另外，我国机场还积极参加国际卫生机场申报评比的活动。“十一五”期间，全国共成功创建了 3 个国际卫生机场，

目前我国通过世界卫生组织(WHO)验收的国际卫生机场有北京、上海、南京和海口机场等 8 个。创建国际卫生机场需要按照《国际卫生条例》达到国际卫生机场的 7 个方面条件、《航空卫生指南》相关标准和国家出入境检验检疫行业标准《创建国际卫生机场规程》。

结合航空口岸申报制度改革的要求,国家质检总局组织人员编制了配套工作规范,包括《关于深化航空口岸出入境人员检疫健康申报制度改革全面加强口岸检疫查验能力建设的意见》、《航空口岸出入境人员检疫查验工作规范》、《航空口岸出入境人员卫生检疫查验能力建设要求指导意见》以及《口岸传染病排查指南(试行)》等规范性文件。

(四) 国际联检单位机场执法统一的问题

随着航班时刻、航班性质、始发中转地区、重要性的不同,会导致海关和检验检疫的抽查率不同。一线机场的查验程序相对简单,二线机场的查验程序严格复杂,由于业务量少,查验仔细,建议降低抽查比例,注重申报环节。这样对进出境旅客来讲就显得执法不统一,有时候旅客携带同样的东西,可能在这个机场的海关或检疫环节就要求接受处理,而在另一个机场则直接被放行了,从而引发旅客的各种质疑。从海关和检验检疫的角度来讲,重点的调研课题就是执法统一,执法不统一不仅给国际旅客留下不良印象,而且不法旅客就有可能选择性通关。

四、机场联检单位实施的主要先进经验和做法

（一）机场联检单位的总体发展概况

1、机场海关

从海关的职能来讲，交通工具、货物、物品是归海关管理的。在交通工具方面，是机组人员向海关申报交通工具的出境入境情况，海关上机进行抽查（包括客舱和货舱），交通工具有没有违法携带物品的情况，如果没有发现什么问题，就不会出现延误的情况，一旦发现问题，交通工具暂时就要扣留，可能就会延误。交通工具携带的物品，向海关申报的过程中也有合理的数量，对于交通工具的管理人员是不允许在所管理的交通工具上私自携带东西，但是如果是少量的，出于对旅客的考虑，可能就放行了。

机场海关和检验检疫部门通力合作，在机场旅检通道广泛实施 X 光机的“一机两屏”查验模式和“通关单联网核查”工作，实现了部门资源共享，优化了口岸通关流程，加快了通关效率。并开展了“5+2”、“白+黑”服务试点，探索国际中转旅客托运行李免提、自助通关等新型监管方式。

（1）实施入境关检“一机双屏”模式

在航站楼的监管现场来看，现在航空口岸普遍已经实现了入境检查的“一机双屏”的关检查验模式，把图像传输到终端，在对图像进行储存、比对、校对，通过“一机双屏”的模式，只要旅客经过机器，

检疫和海关两个部门就能共享信息和图像，提高了通关的效率，实现了航站楼的资源共享，也体现了联建单位之间的协作。“一机两屏”对海关和检验检疫的工作带来很多便利，实行的效果也不错。

(2) 实施“保税航油”政策

2011 年-2012 年，国家发改委批准海关总署免除全国范围内航油的国家关税，这一关税比重占全部航油成本的 6%。由于“保税航油”又可批准机场免除增值税 17%，这样航空公司在燃油方面平均节约 1000 多元/吨。目前全国只有 7 个机场和北京、天津、上海、广州、深圳、重庆 6 个城市实施“保税航油”政策，有待进一步推广。

(3) 优化通关环境

在客运方面，海关总署于 2008 年 2 月 1 日起实行新的进出境旅客申报制度，进出境旅客没有携带应向海关申报物品的，无需填写《中华人民共和国海关进出境旅客行李物品申报单》，应选择“无申报通道”（又称“绿色通道”）通关，如携带有应向海关申报物品的，必须填写《申报单》，并走“申报通道”（又称“绿色通道”）通关。

在货运方面，海关在实行提前报关、边报边放“绿色通道”、预归类、预审价、预申报和应税货物信任放行以及大手册、电子账册管理的基础上，积极探索“一次录入、分别申报”和推行多点报关、集中放行”以及上门验放等便捷措施，开展风险平台推广运用。通常机场海关监控科负责机坪监管，采取“白天常验，晚上流动”的监管方式，对监管点则派人巡查。

从通关来说，海关实行分类通关，将企业的风险级别划为 A/B/C/D 四级，其中 A 级风险最高，抽检率也高。不同企业的守信度、信誉度不同，检查力度不同。对于无关税偷漏和违禁品等信誉一直较好的企业，海关对其抽检率也低，风险小；对于信誉不好的企业报关时则实施 A 级风险检查。机场海关正推行“守法便利通关程序”，它是指符合海关守法经营条件的企业适用的海关程序，该程序包括预审价、预归类、原产地预确定、提前申报、无舱单提前申报、守法便利审单通道、联网报关、无纸通关、网上支付、担保验放、无因不查等便利措施。经海关核准后的企业进出口货物在通关各环节可适用部分或全部便利通关措施。

2、机场边防检查

边检部门作为执法部门，需要考虑到执法和服务两个方面，执法方面有明文的规定和标准，但服务最终的落脚点归根于旅客的感受。以执法为重向服务为主转变。

(1) 提高边检服务水平

自 2007 年以来，全国公安边检机关积极回应人民群众对通关环境、通关效率、通关体验的新期待、新要求，积极探索，全面推进提高服务水平工作。边检工作重心开始由“以管理为中心”转向“以服务为中心”。公安部要求从 2007 年 2 月开始把提高边检服务水平作为中心工作，从 2012 年 1 月 1 日起又施行了 12 项关于边检通关方面的便民措施。边检总站在落实这些举措基础上，通过开展专业的

业务培训、服务培训、宣传培训、专业及专项业务培训，努力达到增强民警的服务理念、专业素质和职业精神，同时形成更科学的激励机制。

2010 年，公安部出台了《公安部关于进一步提高边检服务水平的意见》，明确了“以服务为中心，坚持顺畅通关、坚持严密管控”的新时期边检工作指导方针，确定了新的工作目标，提出边检机关必须加强服务理念、专业素质、职业精神建设。并秉承“人本、专业、安全”的服务理念，服务成为边检机关一切工作的出发点和落脚点。

公安部提出要把边检这支队伍建成国际一流的执法队伍。“中国边检阳光国门”也是这个背景下提出的。2012 年 8 月 19 日，在公安部的统一部署和组织下，全国公安边检机关和出入境管理部门在全国 200 多个大、中城市同步开展中国边检服务品牌推介活动，并在全国各对外开放口岸统一启用边检服务品牌形象“天天”。中国边检服务品牌的核心价值是“友好、高效、专业”，定位为“中国边检·阳光国门”。此次在全国组织开展服务品牌推介活动，是公安边检机关从机场、海(河)港、陆路等对外开放口岸走向公众，通过与人民群众面对面互动交流，介绍边检机关的工作职责、服务理念和服务承诺，宣传、普及边检常识，主动接受全社会的评价和监督的一次有益尝试。

机场边防部门不断地努力提升边检服务水平。从首都机场边检部门在全国率先安装旅客满意度电子评价器之后，该系统正逐步推广应用至上海、深圳、广州等全国主要的航空口岸。机场边检部门普遍实行了 24 小时口岸备勤制度。在重大会议和节庆日活动期间，

机场边防检查站多设立边防专勤组，对一些专机包机进行验放，保障其快速通过。

边检部门还积极培育“自信开放、亲和体恤”的职业文化，从现场的LED屏展板以及小到便利措施等等一些细节，都体现了职业文化。从注重工作大局，通关效率，通关环境等要素方面，潜移默化的强化了官兵的职业归属感。

(2) 简化出入境手续

自提高边检服务水平工作开展以来，边检部门便逐步简化出入境手续，在简化流程方面，公安部自 2007 年 10 月 1 日起，率先将免填边防检查登记卡的人员范围扩大至包括内地居民、台湾居民及华侨在内的所有中国公民，并启用专为外国人使用的新版“外国人出入境卡”，并实现了中外旅客中转过境免填出入境登记；在自助查验通道方面，航空口岸也在逐步应用推广，航空旅客的使用人数也快速增长。例如，首都机场自助查验系统 2009 年 1 月 20 日正式投入使用，7 月 1 日增加了机组验放功能。2010 年入境自助通道累计验放香港居民 14.9 万人次，澳门居民 5000 多人次；累计验放国航机组员工 8.9 万人次。边防通关环境还根据客流和流程设置不断的持续的加以改进，如设置蛇行排队的出境通道，加设引导标志，设置出入境填卡台灯等。在国际通关的高峰时段，设置专门人员引导和疏导出入境旅客，通关环境得到明显改善。

(3) 边检技术的进步

自从提高服务水平的工作开展以来，边防检查部门的科技强警工作力度不断加大。边检系统建成了以边检信息系统为核心，以全球签证信息系统和全国人口管理系统为辅助的边检信息化体系。配备了边检信息查询系统、自助卡片打印机、大型文检仪、证件阅读机等专用设备，为有效提高出入境通关效率提供了必要保障。

在专业技术系统建设方面，首都机场等一些大型机场的边检站已经初步形成了 3 大网络，6 大系统，“三大网络”即边防检查业务网络、公安信息网络、通讯网络，“六大系统”即梅沙系统、预检预录系统、无线验放系统、通讯指挥系统、视频监控及控制指挥系统、自助通关系统为核心的全新技术体系，并进行了公安一级网改造、无线移动验放指挥车、指纹验章柜等项目建设。其中“梅沙系统”既是边防检查机关在对外开放口岸等执勤现场对出入境人员及交通运输工具实施边防检查、监控、管理的核心系统，也是口岸检查检验配套设施的重要组成部分。

1) API 制度

国际航班载运旅客预报信息系统 API (Advanced Passenger Information)制度是由公安部与民航局联合下发的一个预报信息系统。该系统于 2008 年 5 月 1 日开始在全国航空口岸推广实行。由经营国际航班的航空公司通过国际航空电讯协会 SITA 网络或者国际互联网，完整、准确、及时地向有关出入境边防检查站预报载运的旅客、机组人员信息。

API 数据的作用显著：1) API 数据来自中航信系统，避免联检

单位和航空公司的人工录入；2）通过中航信系统，联检单位可提前获取旅客的相关信息数据，提前做好准备，最大限度的保证通关效率；3）获取信息后，联检单位可以及时合理安排人员，进行岗位调整，最大限度的保证通过效率；4）飞机一关舱门，就把旅客信息通过中航信传给边防，然后边防把收到的旅客信息提前导入到与公安共享的信息，如果确定有不法份子，然后接机的时候直接控制起来。

API 在运行磨合阶段出现了航空公司信息通报不准、预报不及时的情况，但是经过目前的磨合，API 制度已经在所有的对外航空口岸全面推广应用，现在 API 制度在对外航空口岸的运行状态良好，各大航空公司落实良好，普遍预报率在 95%以上，能够取代填写“入境卡”，也对出入境边防检查起到了一定的促进作用。API 制度不需要机场部门配合，但是航空公司如外航派驻到航空口岸的，或者派驻到其他国家航空口岸的则需要机场配合。

从边检部门的角度来看，API 制度目前还存在一些问题：1）俄罗斯、缅甸等国的季节航班无法申报，因为当地机场不具备相应的条件。2）预报不及时。由于 API 预报涉及航空公司、中航信、边检总站等多个部门，任何一个环节动作迟缓都会影响预报信息的及时发送与接收；3）数据不准确，如拼音拼写错误、证件号码错误和性别错误等。API 信息预报的准确率总体较好，但数据不准确的问题仍然存在，主要表现在中文姓名的拼音拼写错误、证件号码错误、性别错误等几个方面，而上述错误正是影响边检查控工作的关键因素，一旦发生问题，后果非常严重。

针对上述问题，就边检机关而言，需要机场和航空公司做好以下几方面的工作：一是机场应进一步向航空公司严格工作要求，建立 API 信息预报工作风险责任机制，明确信息预报时限，确保信息预报的及时；二是航空公司应对承担信息发布任务的员工明确要求，保证旅客信息的准确，从源头上堵塞漏洞，降低经营成本。

2) 自助式通关系统

出入境自助查验通道是基于指纹、面相等生物特征识别技术，由通关人员进行自助操作的新一代出入境人员查验系统。通过预先采集通关人员证件、指纹、面相等信息，建立人员信息库，旅客通关时只需刷卡或其他出入境证件，通过按指纹和验证面相，即可完成自助通关，所需时间平均仅为 7 秒至 10 秒，查验速度比人工查验显著加快。该自助查验通道采用双道闸机，配备指纹仪(包括 OCI 证件阅读仪、数据库和软件)和自动拍照系统等。自助查验通关设备的检验速度比较快，技术比较成熟，关键是旅客信息的采集，需要遵循自愿的原则。现在我国一些大型国际机场航站楼出、入境边防检查现场正在推广应用由公安部自主安装的自助式通关系统。

自助查验通关系统的适用范围如下：1) 持《港澳居民来往内地通行证》的港澳居民；2) 持《往来港澳通行证》或《因公往来香港澳门特别行政区通行证》，并办妥多次有效签注直接往来港澳的内地居民；3) 持《大陆居民往来台湾通行证》，并办妥多次有效签注的大陆居民；4) 在中国内地航空公司定期国际航班上服务的机组人员。

公安部从政策和制度方面大力支持扩大边检自助查验通道适用

范围，进一步便利出入境人员通关。自助通关扩大使用范围有赖于政策的支持以及证件的信息化，这对于经常往返港澳间的旅客有意义，毕竟港澳卡式通行证比较规范，实际上边检人员对港澳旅客的人工检查也快，通常为 15 秒左右。未来自助式通关系统可推广到所有的中国公民，但问题在于仍需要人工查验中国公民出境有无入境地的签证。

3) 电子护照

电子护照的应用推广是我国出入境证件管理工作与国际接轨的一项重要手段，在加快通关速度、确保资料信息采集的准确性以及打击非法出入境活动等方面的重要作用不言而喻。既有助于边检部门在口岸查验时快速核实身份，提高人员通关效率，有助于保护公民出入境的合法权益，又对于防范不法分子伪造变造和弄虚作假骗取护照，遏制非法移民和人口贩卖等跨国有组织犯罪活动将产生积极作用。电子护照与普通护照的区别在于其可以精确采集旅客信息、辅助鉴别证件的真伪、最大程度地降低工作强度、有效避免手工录入造成的差错，对于提高通关速度作用明显。

我国于 2012 年 5 月 15 日起启用的电子普通护照通新启用的电子普通护照采用符合国际民航组织有关标准的高安全性智能卡芯片，具有很强的防伪性能。过密码技术对芯片数据进行保护，强化了其数字防伪性能，同时采用数十项防伪技术，增强了物理防伪水平。但电子护照需要逐步推进，目前全国各个国际航空口岸尚不能同时实施。

4) 多功能验放台

大连机场边防检查部门在“十一五”期间进行信息化建设，结合三期（T3）扩建，投放了16套多功能查验台，该设备由深圳盛世科技公司开发，这一国内先进的多功能查验台具有以下功能：1）自动拍照；2）自动比对；3）自动计数；4）服务评价；5）选择语音系统；6）自动截取录像。

考虑国际航班到达有各种延误情况，上海浦东机场边防部门在航站楼的入境长廊位置设置了监控视频，实时监控国际旅客到达的状态，便于边防部门根据实际到达状况实时调整执勤力量，也有利于对入境旅客提前做好预判。

3、检验检疫业务

航空口岸主要是卫生检疫的业务、动植物检疫业务和商检业务。旅客检查主要是卫生检疫和动植物检疫，货物检查是商检、卫生检疫和动植物检疫三者都有。检验检疫部门现阶段重点是运用“人—机—犬”查验模式，对入境旅客及其携带物的查验。具体检疫模式为：人（检疫员对旅客巡查）、机（X光机对随身行李检查）、犬（站在传送带上对托运行李进行检疫）的结合。机场检验检疫部门的主要工作职责如下：

（1）应用红外线温度仪测试所有出入境旅客的人体温度，对出现异常体温的旅客按照检验检疫部门相应处置预案进行登记、医学观察等处理。旅检员则通过目测旅客面部表情初步判断是否要进行进一步对旅客进行卫生检查。出港检疫主要是针对当前流行病的检疫。近

些年，针对 H1N1 等疫情，检验检疫部门和某些机场签订了备忘录，明确了在出现个别地区和航班固化二次测温工作模式。

（2）应用行李放射性检测仪对旅客行李及快件入境货物的放射性检测，来完成卫生检疫、动植物检疫。对国际旅客货物主要用检疫犬进行检疫，内容包括动植物产品、土壤、种子、细胞、骨骼等。

（3）检验检疫查收违禁产品，统一由专业卫生处理公司，集装箱消毒处理。

检验检疫部门综合运用风险分析、源头监管、现场查验、实验室检测、企业信用保证、认证注册验证、过程关键控制等多种手段，切实将检验检疫监管的重点转移到涉及健康、安全、卫生、环保和反欺诈等方面，并通过优化流程和各种手段的科学综合应用，增强把关的针对性和有效性，提高检验检疫的把关放行效率。

（1）旅客免填申明卡

自 2007 年 2 月起，以常态下旅客免填入境、出境检疫健康申明卡为主要内容的口岸出入境旅客健康申报制度改革在厦门、福建局各旅检口岸进行试点。而后 2008 年 1 月 1 日质检总局和民航总局联合下发《关于简化航空口岸出入境旅客健康申报手续的公告》，宣布在常态管理情况下，当国内外未发生重大传染病疫情时，出入境人员免于填报《出入境检疫健康申明卡》。但有发热、呕吐等症状，患有传染性疾病或精神病，携带微生物、人体组织、生物制品、血液及其制品、动植物及其产品等物品的出入境人员须主动口头向旅检通道检疫

官员申报 ,并接受检验检疫。旅客免于填报《出入境检疫健康申明卡》后 , 旅客的国际进出港及中转流程更加便捷。

(2) 口岸核心能力建设

按照质检总局落实《国际卫生条例 (2005) 》的要求 , 加强口岸核心能力建设作为卫生检疫工作的重中之重 ,我国作为世界卫生组织的成员国 , 对卫生组织的承诺是在 2014 年以前全部口岸要达到口岸核心能力标准 ,满足传染病等国际关注突发公共卫生事件应对和控制的需要。目前我国航空口岸的检验检疫基础设施基本是到位的 , 体检通道比较合理 ,布局也很科学 ,能够有效的开展检验检疫、卫生监控、疾病监测 , 卫生处理及突发事件应急处理工作。

(3) 航空器检疫电子申报系统

机场检验检疫部门以信息化建设为依托 ,进一步改革和完善检验检疫监管模式 ,积极推广应用电子视频监管系统、口岸查验管理系统等信息系统。一些机场航空器检疫处针对过境航空器实施了“统一申报 , 分类监管 , 重点查验 , 有效监管”。首都机场航检处拥有统一的电子申报系统 , 航空公司可通过登录航检处的网站进行统一申报 , 采用了比客户端跟开放的形式 , 质检总局拟将该系统从首都机场推广到其他机场。

(4) 加强反恐防范工作

各地机场检验检疫部门建立了卫生检疫查验工作实施方案、疑似

传染病应急处置预案、口岸突发核、生、化事件应急处置等各种公共卫生应急预案、处置方案。近年来国家质检总局对口岸反恐防范工作非常重视，按照国家质检总局相关文件要求根据航空口岸实际工作及机场检验检疫人员情况，成立反恐防范工作应急小组，为了保障各项工作的顺利进行，各地机场检验检疫部门制定各项预案，确保在发生突出事件后，做到第一时间报告，第一时间赶赴现场，第一时间进行果断处置。

为加强对出入境人员、货物、邮件及快件的检疫查验力度，严防恐怖分子运输及携带核辐射、生物、化学恐怖袭击材料出入境和在口岸范围内进行恐怖袭击活动，国家质检总局分别在有关口岸开展反核和辐射恐怖示范点建设，在有关机场出入境检验检疫局配置人员通道式辐射检测系统，以解决反恐工作设施不足的困难，不断提高口岸对核及辐射恐怖袭击事件的应急处理能力。

(5) 简化国际货运检验检疫流程

机场检验检疫部门为适应航空口岸的加速开放，服务企业的快速发展，积极开展创新管理、分类管理、风险管理和诚信管理。如上海机场检验检疫局创新浦东机场综合保税区分运单调拨模式，将分运单货物入区串联模式变为由第三方空运货物服务平台前往监管区/快件中心提货的并联模式。平均进区时间由原来的 10 小时缩短至 3 小时，分拨配送出区时间由 2 天缩短至 8 小时。该模式的研究探索及实践有效提高了区内企业空运物流实际操作效率。首都机场检验检疫局则启

动机场口岸采用入境“无纸申报”的方式对高诚信企业的低风险货物进行申报，集中、快速地办理放行手续的通关模式。还建立“进出口直通放行”制度以及“便捷通检”业务管理模式，对享有海关“先验后报”资质的企业进口的生产急需且无法在正常工作时间办理检验检疫手续的入境货物，给予在非正常工作时间实施口岸报检、查验等程序的便利，以保证货物的通关速度。

（二）机场在国际联检方面的协调

1、将联检单位的服务工作纳入 ACI、SKY 考核之中

国际机场协会 ACI (Airport Council International) 的 34 项测评体系有 4 项与联检单位息息相关的，其中包括护照与身份证检查的等候时间、检查人员是否有礼貌和乐于助人，入境护照和签证检查时间和海关检查。在国际机场协会组织的 2011 年度机场服务质量 (ASQ) 评价中，12 个内地参评机场涉及边检工作的指标排名均位居前列，其中首都机场 ACI 满意度测评整体排在第二位，上海浦东机场排名第五位。

以首都机场边防检查站为核心的北京边防总站的服务水平和业绩尤为突出。2006 年因中非合作论坛期间的优质服务而被公安处授予集体二等功；2008 年奥运会期间，又被国务院授予奥运会、残奥会先进集体的称号；2009 年 60 年建国大庆期间，因全力营造温馨、和谐、便捷的通关环境，而赢得各界的好评。首都机场推荐总站参加 2009 年在新加坡举办的亚太区机场服务质量论坛。2009 年，基于北

京出入境边防检查总站的服务提升上的突出成绩，公安部授予该边防总站荣立集体一等功。北京首都机场边检站至今已经连续四年荣获首都机场旅客服务委员会旅客满意度最佳贡献奖。

首都机场边防检查站积极参加国际机场协会 ACI 组织的服务质量(ASQ)调查工作，并把 ACI 测评排名中有关边检工作的指标、边检质量指标的纳入边防检查站内部的绩效考核中。在 ACI 的 2011 年度机场服务质量 (ASQ)评价中，首都机场 2 号航站楼边检机关在“护照、身份证检查的等候时间”一项中名列全球 180 个受调查机场中的第二，在“检查人员是否有礼貌和乐于助人”与“入境护照和签证检查”两项中名列第一。旅客平均候检时间约 10 分钟，比公安部规定的 25 分钟大幅减少。首都机场海关在综合评定中是排在第 3 位，这也是首都机场海关对内和对外通关工作以及沟通形式测评的反馈。

首都机场在参与 ACI 测评的同时，也参加了著名的航空公司与机场服务调查和咨询机构 Skytrax 组织的评选，在旅客服务方面，该公司继香港航空成功晋级 Skytrax 四星级航空公司之后又一次获得了第三方测评机构的高度认可，首都机场再次获得“全球最佳机场”奖。其中测评内容包括 134 项，其中有三分之一涉及到联检单位。具体要求包括快速通道的设置，设施的给与，形成有效的评价系统，文化意识以及服务承诺等等。

2、搭建枢纽机场的共建平台

机场作为发展国际航空业务和建设航空口岸的主体，具有组织协

调驻场联检单位的义务和职能。尤其在国际枢纽机场的建设过程中，机场当局需要加强多方战略协同，搭建枢纽建设平台。如上海浦东机场建立“同创共建”的公共平台和首都机场打造的“4-4-3”管控模式。

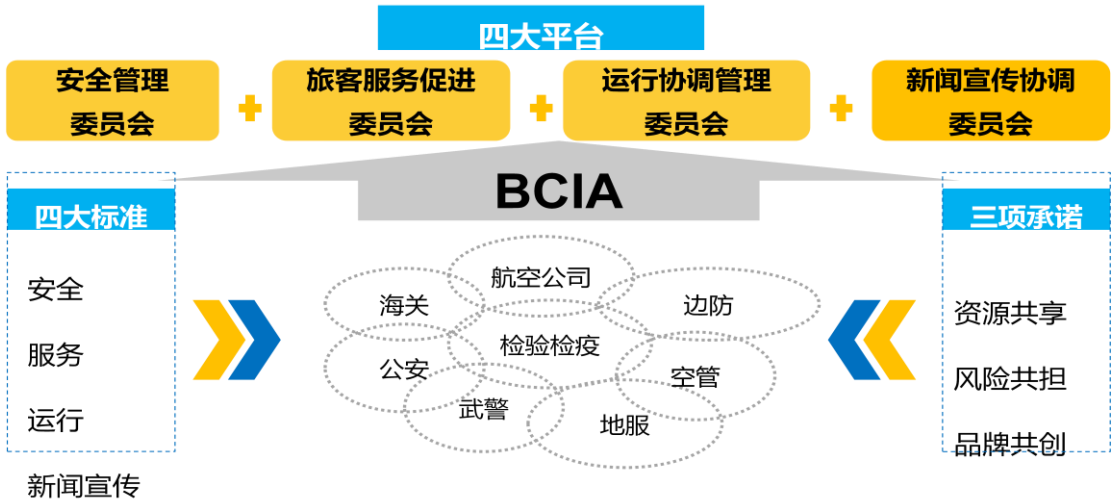


图 4 首都机场的“4-4-3”管控模式

北京首都机场经过长期的磨合和摸索，创造性地打造了有关单位大协作的“4-4-3”管控模式：即围绕“安全、服务、运行、宣传”4 大标准，建立了 4 个平台（安管会、旅促会、运协会和宣协会），形成了 3 大杠杆（经济杠杆、资源杠杆、信誉杠杆）。有效地提升航班延误处置水平和整体运行效率。一是机场积极搭建与北京市的合作平台。如首都机场与市旅游委建立战略合作关系，共同推动了 72 小时过境免签政策的落地；作为“京交会”战略合作伙伴，联合市商委，打造“一站式管家”服务。二是深化与航空公司的合作机制。首都机场定期组织召开与国航的枢纽建设工作会，就枢纽建设重要事项达成共识；三是与天合联盟签署合作协议，形成共建机制，推动首都机场西区枢纽建设。在口岸文化建设方面，首都机场秉承“同在国门下，同是一家

人”的国门文化理念，倡行中国服务、展示国门形象。围绕服务品质而开展服务之星的评选，对优秀员工、优秀单位进行嘉奖等举措来提高服务水平，提升服务理念。

3、搭建机场共享信息平台

积极加强国际机场共享信息平台的建设，推动在航空公司、机场、边检、海关、检验检疫等单位之间建立统一的信息平台，实现信息共享，确保相关单位能够在第一时间掌握旅客基本信息和航班信息，有效提高边防、海关、检验检疫部门通关的效率，缩短旅客等待时间。

（三）地方口岸管理部门

1、定期或不定期牵头举办联检单位协调会

由省市地方政府口岸办牵头，按季度或月份定期组织召开航空口岸联检单位协调会，以及时通报勤务工作中存在的现实问题，协商制定相应措施，确保口岸正常管理秩序，分解空港口岸通关工作任务。在有紧急或突发事件情况下，口岸办可牵头临时举行应急处置会议。

建立空港口岸通关工作的联络协调机制，形成较为高效顺畅的通关氛围。以共建文明和谐口岸为基本载体，以与各口岸查验单位签订空港共建文明和谐口岸责任书，以考核评估为基本手段，结合社会各界意见和明察暗访情况，加强了与口岸查验单位的监管沟通，形成了由口岸管理部门牵头协调、各口岸单位积极配合、基本适应当前空港通关要求的通关协作机制。建立口岸管理部门与查验单位大通关热线

电话，沟通协调进出口货物、出入境旅客和交通工具在通关中遇到的问题。

以重庆机场为例，实施定期会商机制和不定期协商机制的结合，建立航空口岸季度工作会议制度，至今航空口岸会议已经举办了 35 次。第一次参加单位有机场、国航、川航、边防、海关、检验检疫 6 家；第二次增加国安局、公安局、机场指挥中心等；第三次增加空管局、民航安监局，至今已有 12 家单位参加。会议由重庆市口岸办主导，会议经费轮流做东，先各单位汇报，再提出议题，并提出解决办法，并形成会议纪要，便于会后落实。

2、设立促进口岸发展的奖惩制度

目前航空口岸普遍由省市地方口岸办牵头建立了健全管理有效、运转灵活的口岸通关协作机制，备查验单位和重点企业间建立了联络员工作制度、通报反馈制度和联络员月报制度等长效协作机制，并实行定期会议制度，互相支持互相配合，齐心协力提高空港口岸的整体效能。如在上海市口岸办空港处的协调下，上海航空口岸先后进行了如下改革：2008 年上海机场正式实施“三单合一”的改革；2009 年基地航空公司和国际联检单位又共同推出“通程联运”服务项目；2011 年联检单位试点实施“一单两报”制度，2012 年又实施关检通关单无纸化改革、浦东机场 24 小时直接过境旅客免办边检手续等。

各级地方政府口岸办还建立了空港口岸通关协作的检查制度，扎实抓好通关政策的落实。采用定期和不定期方式，在不同层次和范围

内，采用明查暗访、跟踪、调查、自查、抽查等方式对空港口岸的通关、服务、物流、秩序等工作进行检查，抓好已出台的各项大通关措施落到实处。并制订口岸发展办法或设立口岸发展基金，在对联检单位实行考核的基础上，对联检单位进行表彰。

五、机场联检单位口岸建设资金和财政补贴现状分析

（一）国际航线业务量快速发展与联检单位编制不足的矛盾

1、国际业务量的快速发展

自从民航局提出建设“民航强国”目标以来，“国际化”的发展步伐明显加快，二线国际机场的国际客货业务量增长显著，联检单位的查验任务也随之不断增加，但联检单位受制于原有编制的不足，现有的人员编制已不能适应大量国际航班的查验任务。以西部的呼和浩特机场为例，自 1992 年 3 月开通国际航线以来，从开始 1 条航线增加到现在的 9 条，其中固定国际客运航线 2 条，分别为乌兰巴托—呼和浩特、天津—呼和浩特—乌兰巴托；季节性旅游航线 4 条，分别为韩国首尔（仁川空港）—呼和浩特、呼和浩特—香港、呼和浩特—俄罗斯伊尔库茨克、韩国济州岛—呼和浩特，2012 年又新增了澳门—呼和浩特临时旅游航线、香港—呼和浩特直飞航线，近期呼和浩特国际机场还将陆续开通台湾、曼谷至呼和浩特相关航线。由于机场国际业务量的快速增长，但“一关两检”部门的现有的编制大多是按许多年前的

国际业务量所配备的 , 现行的人员编制增幅远远跟不上机场国际业务量的发展速度。

2、各种非正班国际航班频繁执飞

目前国内机场的非正班国际航班主要有专机公务机、旅游包机、货运包机以及国际备降航班等等。这些航班由于属于正常航班计划以外的航班 , 联检单位对此类业务量的快速增长有抵触心理。机场一旦进入旅游旺季或节假日 , 在航线增加或夜航航班增加的情况下 , 因联检单位的执勤力不足无法有效应对客流高峰的问题将随时出现。

(1) 专机、公务机业务

在重大活动或节假日时候 , 机场起降的专机较多 , 另外紧急救助的国际公务和商务专机起降也多 , 这些都额外增加了联检单位工作人员的劳动量。对于这些重大活动期间起降的专机和公务机 , 联检单位一般能够采取“特事特办”的方式来完成机下适应保障。如海关、检验检疫共同采用移动式 X 光机查验 , 边检使用移动式工作站 , 这样就形成了机下检验技术 , 这些技术设备一般由机场所在的地方政府投资 , 能更好的为“一关两检”提高工作效率。

在平常时间里 , 联检单位对公务机 (国内飞国际、国际飞国内) 起降并不支持 , 由于公务机起降时刻变动大 , 多临时性安排的 , 有时公务机起降只是机组人员进行调机 (机场少有驻场的公务机机组人员 , 多是临时从外地调过来) 。因公务机多为富裕阶层人士进行飞行 , 有的机场联检单位通过各种方式额外收取费用。

(2) 国际旅游包机业务

在国际包机业务方面 ,许多机场的临时性国际旅游包机航线已经常态化 ,包机运营初期是由国际旅行社或包机商组织客源 ,或者承包若干飞机座位(如 1000 座) ,或者与航空公司共同承担空座的风险 ,定期飞行后则由航空公司和旅行社共同分享收益。这些航线不仅使本地旅客回流 ,甚至使得外地旅客也流入。

临时性的客运国际包机为了降低成本 ,一般选择红眼航班 ,这样可降低票价 ,如重庆飞泰国普吉岛的直达的廉价国际航线 ,甚至出现 99 元、199 元的低票价。国际包机业务对于旅客、机场及地方政府来说都是有着显而易见的好处 ,但“红眼航班”给联检单位和其他服务单位则带来压力 ,特别是当这些“红眼航班”频繁发生延误的时候。另外 ,有些旅行社组织包机的业务不熟练 ,多因办理手续出差错而造成航班延误 ,这要求旅行社和包机商提高相应的业务能力 ,并积极与联检单位沟通 ,协商包机航班时间。通过畅通信息通道 ,提前掌握包机人数 ,便于安排上岗执勤人员。

就国际客货包机来说 ,联检单位对其反映最强烈 ,他们认为保证正常航班是联检部门应尽的义务 ,而临时包机就不应该是他们正常工作范围之内 ,属于额外增加的工作 ,因此意见比较大。在春节、黄金周等传统节日期间 ,机场一般将给予联检单位现场值班人员一定的加班费和误餐费 ,这样便于协调国际旅游包机事宜。

(3) 国际货运包机业务

国际货运航班大部分为夜间操作，且准点率低，航班变动性大，经常出现航班取消、延误、变更等情况。另外，许多国际货运航班进出港的时刻较为分散，通常每隔一个多小时来一两架飞机，这使得联检单位不得不长时间熬夜等候。

尽管不少机场联检单位提出了 24 小时工作制，但实际上夜间多为值勤状态，并不进行查验工作，而节假日和周末也多采用预约查验制度。为此建议联检部门，尤其是国际转运中心的机场海关多考虑相关工作时间的安排，以满足对国际货运包机查验、国际过境货物中转手续办理的需求。

(4) 国际备降航班业务

在国际航路附近的国际机场经常遇到国际备降航班的降落请求，这些国际备降航班的机动性大，其降落时间根本无法预计。通常联检单位在机场正常截关之后，联检人员下班后就分散居住在城市各个地方，如果有国际备降航班落地，则需要从市区重新召集联检人员回到机场，这一过程通常需要较长的时间，这将直接增加了国际旅客的等候时间，最终造成国际备降航班的延误。

通常个别的国际航班在机场备降之后，联检单位尽量不会让旅客下飞机，会让这些旅客在航站楼的隔离区里等待，最终去目的地机场办理入境手续。如果有特殊原因需要在备降机场下机的话，那么该机场的边检人员就要将这些旅客的证件手续打包发往目的地机场，在目的地机场办理临时的入境许可，旅客最终还是要坐飞机去目的地机

场补办入境手续。机场当局一般是尽可能地拒绝国际航班的备降，其原因是不仅服务收费减半，而且在保障人员方面也不好临时抽调。

（二）联检单位执勤强度大与收入相对偏低之间的矛盾

1、劳动强度偏大，工作时间超长

由于国际航班的执勤时间跨度过大，联检人员普遍从早上 7、8 点到第二天凌晨，工作人员压力大。机场检验检疫部门的旅检工作为 7×24 小时全天候通关的责任工作制，不享受假日加班补贴，货检方面为保障大型会展等活动，机场局经常为有关方面开辟绿色通道、特事特办，克服各种困难，无条件加班加点。

当机场业务量严重超时超量的时候，机场普遍实行三班到、四班倒，有的机场采取上两个白天住一晚的办法，劳动强度比较大。如果联检单位一线人员的工作压力长期难以释放，将不利于航空口岸安全与稳定。以边检为例，某机场边检站执行 1 架次航班检查任务的执勤人员约为 25 人，除去值班领导、技术保障及监护战士外，检查人员仅有 13 人，在旅游旺季时，每天均有航班出入境，且出入境时刻极为零散，执勤人员疲劳、厌战等问题十分突出，另外，连续工作也易因精力不集中导致执勤差错和事故的发生，多次发生“漏检”事件。

2、一线员工工作辛苦，收入相对偏低

航空口岸的联检人员编制不足，联检单位的工作强度大，而待遇与机场员工相比，收入反差大，一线联检人员心理有些不平衡。同时

空港联检人员与其他同类岗位相比也有差距。与海港相比，空港查验人员的劳动强度普遍远甚于海港查验人员的，在海关货检方面，空港是按票单查验，空运票单多且杂，劳动强度大，而海港是按货单查验，且其海港查验人员的收入较高。在边防方面，空港边防站普遍在待遇、休息时间都与海港的边防站存在差距，空港边防的工作时间基本上是一周六天的工作量，其工作待遇一般。

（三）联检单位在办公经费和设备购置方面存在资金缺口

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。按照国务院有关口岸建设的行政法规规定，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都由地方政府负责；查验设备的购置则由联检单位自行承担。

由于编制不足和加班工作，目前一些联检单位除了中央财政预算开支之外，还享有地方政府的专项补贴。例如有的机场边防补贴主要是来自中央财政的军费补贴，专项经费由边防总队可向机场所在的当地政府提出申请。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之外，还需接受来自地方政府及机场的各种资助或补贴，如“伙食补贴”、“生活补贴”、“郊区补贴”、无偿提供交通工具、通信工具、

电器等等以及承担聘用“协管员”“协检员”费用等等。但这些配置在一些机场并不能全部落实。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，另一方面地方政府和机场的补贴投入又无章可循，无法规范化运作，这两方面都制约了航空口岸的建设，也影响了通关效率和机场国际航空运输业务的发展。目前联检单位在口岸建设资金上反映突出的主要问题有以下方面：

1、一些联检单位的办公经费不足

由于办公经费与人员编制挂钩等因素，有的国际机场联检单位的办公经费不足，如某机场边防检查站 2011 年由边防总队下达的公用经费为 94.9 万元，专项经费 81 万元，而该边防检查站实际办公支出为 247 万元，经费保障缺口达 71 万元。该边防站平均每年有近 100 万元的经费缺口，这样部队执勤执法工作受到严重影响，办公津贴无固定来源，只能寻求地方政府和机场予以支持。

2、一些联检单位查验设备的购置经费不足

按照文件规定，查验设施应由联检单位的上级主管单位负责，但是现在由于联检单位编制不足，按照现在的编制统计，现有的设施已经足够了，联检单位的上级主管单位对新的要求并不负责。所以许多联检单位直接要求由机场或当地政府提供办公设备或业务执勤设备，目前许多联检查验设备都是由机场和政府提供的。在新航站楼建设和旧航站楼改造过程中，由于口岸相关的检查设施、查验设施设备使用已久，部分设备已经老化，落后或者损坏，现已无法适应当前航空口

岸“快进快出”的发展形势。从口岸当前需求和长远发展建设的角度考，有必要解决查验设施、设备不适应查验需求的问题，更新、维修现有监控设备，确保口岸现场管控严密；更新验证台并配备高性能查验设备，进一步完善现场执勤辅助设施。

有鉴于此，有的联检单位直接向机场扩建指挥部提出了国内相对比较先进的查验设施。例如，某机场新建 T3 航站楼，建设之初并没有编制购买联检单位现场查验设备的预算，在 T3 投入使用之初，联检单位则提出要机场方面购买查验设备事宜，他们认为自身单位预算偏低，边检单位的年预算额是 3700 多万，检疫部门的年预算额为 960 多万元，无力购买检验检疫测温设施、放射监控设施、视频监控设施等。否则只能拆原有航站楼的旧设备转场使用。目前机场和联检单位双方为此已构成僵局。

对于重要机场的联检设施设备购买，联检单位的上级主管部门实际上是大力支持的。例如，2012 年首都机场的边防设备经费投入达 1.5 亿元，这批经费是经过机场边防检查站申请立项、由公安部直接批下来。首都机场也是予以了大力支持的，资金支持多涉及到机场的现场改造方面，包括设备、检查台、通道、技术设备。

（四）联检单位享有财政补贴的现状

1、当地政府的口岸基金奖励政策

机场所在地方政府给予联检单位补贴是比较名正言顺的，但由于联检单位为公务员管理体制，执行“阳光工资”政策，不允许享有加班

补贴等名目，中央六部委曾联合检查各级单位的“小金库”，不允许地方政府发放联检单位补贴。在此背景下，当地政府则将联检单位纳入“文明和谐口岸”共建单位，由奖代补，在省市两方面解决。取消对联检单位的直接补贴后，地方政府多以口岸奖励的形式予以发放。由省市政府制订口岸单位考核办法，并设立一定数目的口岸奖励专项基金，“口岸基金”需要对联检单位进行考核，根据旅客满意率等指标给予联检单位一定的表彰。通常每年年底由省市口岸办对空港、海港的联检单位进行考核评选，根据考核情况进行奖金发放。如湖南省为了加强本省口岸工作，规范口岸发展专项资金的管理，由省财政厅制定了《湖南省口岸发展专项资金管理暂行办法》，规范了口岸资金的使用范围，并规定可对购置、维护、保养口岸现场查验设备给予适当补助；对口岸现场海关、检验检疫部门经省政府批准聘用的临时人员经费缺口给予适当补助；口岸文明共建活动；推进全省口岸大通关建设；国内外跨区域口岸通关协作等等。

上海口岸查验单位在全国率先实施“5+2”和“7 * 24”的工作制，上海市政府为此给予联检单位“5+2”工作制部分加班补贴。无锡市政府平均每年奖励口岸单位为 800 万元。此外每增加一条国际航线，市政府还给“一关两检”三家联检单位各 20 万元。另外边防站在设立之初，与无锡市政府签署协议，每年市政府提供 300 万元作为办公经费。大连市政府出台口岸奖励办法，并与联检单位逐一签署责任状，最后年终奖励金额由市政府定夺。济南市政府自 2009 年开始每年在部门预算中从“服务外包产业发展专项资金”中固定安排了规模为

1500 万元的“航空口岸发展专项基金”,专项用于扶持济南市航空事业的发展。南京市政府以燃气、郊区补贴等形式每年给予全市范围内的联检口岸部门 5000 多万元,其中给南京海关、南京边检、南京检验检疫约 200 多万元,实际落在机场联检单位很少,主要是因为机场海关、检疫部门无独立的银行户头,仅机场边防部门有独立帐户,补贴资金直接拨付到机场联检单位的上级主管部门。另外,南京机场 2011 年直接补贴 50 多万元给联检单位。

有些市政府口岸办无充裕的补贴资金,多通过为口岸联检单位争取获得国家级、省市级等各类精神文明奖的形式作为补偿。有的地方政府对联检单位的财政补贴是借助于航线补贴基金。东北某省为推动航线发展,由省财政专门设立一个 800 万元的航线发展基金,该基金的使用是先由市口岸办提出来,再由财政部门审核,最后再具体运用。其中一些经费就直接用于“一关两检”部门的补贴,当时运作比较好。但从 2011 年开始,由该省机场集团接手市口岸办负责航线工作后,省市政府各出资 5000 万元,设立 1 亿元的航线发展基金,由省机场集团负责支配该基金,重点补贴国内外航线,这样市口岸办对联检单位的补贴就因此而中断。另外,有些地方政府对联检单位的协管员、协检员的聘用也是按照人头费直接提供相应的财政补贴的。

2、机场给予联检单位的补贴

机场作为企业,按照相关规定不能直接给联检单位提供现金补贴,否则审计部门将予以严格查处,有的机场就曾因向联检机构发送现金

补贴而引发审计部门的处罚，造成机场和联检单位的被动。审计部门并不反对联检单位享有机场提供的各项间接补贴，但认定其在经费使用上需要符合财务制度要求。

机场一般财务支持的重点为联检单位的通讯、办公业务用房、监控设施等以及设施设备维护费用。机场普遍以购买办公设备、交通工具、通讯设备等各种报帐形式给予联检单位以间接补贴，有些资金充裕的机场对联检单位的土地征用、办公建筑及设施设备费用予以全额投资包干，联检单位的各种办公维修、日常运营、生活住房、办公用房也都由机场保障。这些费用累计起来相当可观，个别大型机场每年仅直接通过当地政府口岸办向联检单位支出的各种补贴多达 400-500 万元，让不少机场难以承受。也有极个别机场本身员工收入不高，没有向联检单位直接提供任何补贴经费。

3、航空公司和包机商对国际客货包机业务的补贴

对于不定期的国际客运包机航班，这类航班通常以夜航为主，多为红眼航班，且多集中在节假日期间。联检单位认为正常航班是法定业务范围，而包机业务则是额外的负担，属于加班范畴，在理论上可不予支持。为此联检单位经常以人员不足的理由不予以保障，有的机场因而被迫放弃航空公司开辟的国际货运包机业务，或者有的国际联检单位则向航空公司或包机商索要加班补偿。

针对这种情况，有的机场由当地政府口岸办协调，依据每个国际包机航班的联检单位上岗人数进行加班补贴，包机补贴按照每人 1

00 元的标准给予，每个国际包机保障航班的所有全体通关服务人员约为 55 人（按照进港 25 人，出港 30 人计），补贴费用由航空公司或包机商承担，每个航班的费用为 5500 元左右，该款项由航空公司和包机商自行协商解决。收费方式是由口岸办负责代为收取费用，再分别划拨给所在联检机构，联检单位不直接收取包机费用。该口岸办认为航空公司和包机商可以接受 5500 元/航班的收费，认为旅游包机组织者在国际旅游目的地也接受当地提供的补贴。国际货运包机的数量相对少，且包机商或航空公司能够提供补贴的难度大。

（五）各地机场的补贴方案存在问题

1、机场补贴力度有限

我国各地机场的发展情况和经济效益不一样，补贴标准多是联检部门与机场双方领导进行私下协商明确。通常东部沿海地区经济效益好的机场给予联检单位的补贴则多一些，而国际旅客量少、经济效益不佳的机场则相对补贴少些。

总体而言，机场作为具有公益特性的企业，给予联检单位的补贴费用有限，难以满足三家联检单位的各种需求，如某机场边防部门要求机场给予每年 500-600 万元/年的财政补贴，而机场实际上仅只提供 40-50 万元/年的补贴金额，两者相距甚远，在边防部门看来，机场的补贴充其量仅算是“慰问金”。

2、补贴难以直接惠及一线人员

一般而言，省市两级地方政府给予口岸部门的补贴总量不少，但地方政府给予的补贴通常是直接拨付到联检单位上级口岸主管部门的帐户里，由这些大关、大局对补贴款项再在辖区内海陆空口岸的各联检单位进行统筹分配，最终落实到航空口岸中一线联检在岗人员手中的补贴就非常有限。不少机场的口岸联检单位行政级别低，自身没有独立的帐户，则难以直接享受到提供的专项航空补贴。

3、补贴政策难以制度化、规范化

机场给予联检单位的补贴始终处在一种动态过程，补贴方式不固定，补贴标准不统一，最终的补贴方案大多数是通过领导层面之间的良好私交而达成某种默契，但经常随着领导层的人事变动而重新调整。机场补贴往往是水涨船高，随着机场国际业务量的增长而递增。机场给予联检单位现在实行的补贴政策往往只能稳定 1~3 年，此后又得按实际情况双方再商讨新的补贴量。

另外由政府出台针对有关联检单位的个人补贴的实施办法实际上无法出台，现在公务员实行阳光工资，加班费、误餐费等各项财政补贴在财务制度上难以通行。

（六）完善和规范机场补贴方案

1、各地机场需要规范化补贴制度

全国航空口岸类型、功能、自然条件、社会环境、建设水平等方面存在较大差异，各联检单位的人员配置、体制和机制也不尽相同。

由于驻场联检单位的缺编情况不同，工作业务量也大小不一，同时白天和晚上的工作时段也存在差异，联检单位对各种补贴的要求不同，各地只能根据不同城市、不同机场、不同单位进行差异化补贴。所以由民航局制订全国统一的对联检口岸建设补贴制度实际上是不可行的。机场给予驻场单位的交通工具、办公设备、加班津贴等各项支出可以经过机场与联检单位双方进行反复协商和测算得出来，再在此基础上对间接补贴制度予以规范化和制度化，这样可避免机场和联检单位在这方面所耗费的大量时间精力。补贴方案需要考虑的因素：1）国际航班业务量大小；2）联检单位编制的缺口情况；3）联检单位的工作量和工作时段；4）执飞航班的飞机机型大小。

（1）补贴方式

建议由机场所在的市口岸办协调，机场配合，专门统一制定航空口岸的考核（或奖励）办法，将对航空口岸的“间接补贴”改为“直接补贴”，其口岸补贴经费由市政府口岸办直接划拨机场联检单位，由联检单位再发放个人，以避免经由联检单位上级的大关、大局进行统筹分配。具体补贴发放可依据联检单位执勤人员每季度的上勤情况。

补贴经费的发放不宜由机场直接发放，应由政府进行统筹：1）当地政府与联检单位都是政府部门，机场作为企业发放补贴不合适，体现出当地政府的关心体恤和重视；2）当地政府可以出台指导意见和实施办法，根据业务量、工作量和编制情况等，通过补贴和奖励的方式对联检单位进行考核、约束和管理；3）口岸办具备公正、客观

的立场，而联检单位为执法机构，应接受地方政府的监管。

（2）补贴经费的来源

目前有些补贴资金是由当地省市政府全部承担，也有的是由机场直接全额出资的，但补贴发放则是当地政府口岸办出面的。建议航空口岸补贴资金主要由省市两级政府列入财政支出，机场可予以适当比例的补贴资金的支持。

2、补贴制度化存在的问题

各地机场情况不相同，需要制定各自的补贴办法。机场出台规范化、标准化的补贴制度后固然可使得机场与联检单位的协调建立在一种良好的机制上，但也将会带来一些弊端。

（1）联检单位有可能将机场补贴视作应得的固定收入而将其固化，只要编制问题尚未解决，联检单位还将向机场继续提出新的补贴要求。

（2）补贴制度化后的实施难度大，由于各地机场的补贴办法不一，将导致各地机场联检单位将相互攀比，机场又需要寻求平衡点。

（七）口岸建设升级的资金筹措难度大

1、航空口岸设施建设维护的主体不明

按照有关部门规定，航空口岸如果是为国家服务的，口岸建设费用由国家全额投资的；如果口岸是为全省服务的，则省里出 60%，国家出 40%；如果口岸主要是为地方政府服务的，则地方政府 100%

出资。国家一类口岸的建设，国家出资 60%，当地政府 40%。但目前我国的中小型航空口岸建设主要由地方政府投资，受制于资金的短缺，中小机场的航空口岸建设普遍因陋就简。

针对各地区口岸检查检验基础设施建设标准不统一、无规范的情况，国家正在研究出台统一规范的建设标准来指导全国口岸建设。

2、国外联检设施设备建设资金的来源

国外的口岸建设资金来源体现出“取之于民、用之于民”的特征。以美国为例，为了减少联邦开支，美国国会批准海关、移民局对检查的旅客、车辆实行收费。美国规定对从航空口岸入境的旅客，每张机票附加 10 美元，由航空公司代收代缴，所收费用由财政部划给移民局、海关用于设备更新等。同样，作为发展中国家的越南为了支持口岸发展建设，出台了口岸建设的扶持办法，专门规定从海关关税中返还一定比例用于航空口岸基础设施建设。

六、机场航站楼国际联检区域现场用房的配置

（一）联检单位办公和业务用房的需求分析

1、机场航站楼内国际联检业务用房的分配

联检单位的用房包括办公、执勤、通道三部分用房。目前“一关两检”联检单位在现场业务用房、设施配置等方面都有自己的技术标准和规范，但如果机场按照“一关两检”的各自标准实施起来，有的机场联检用房面积合计起来甚至达到了整个航站楼建筑面积的三分之

一了，实际上很难达到此标准，这就会与机场部门产生一定的矛盾，影响机场与联检单位之间的合作关系。

东部沿海某国际机场的国际业务量发展较快，2011 年拥有 220 万人次的国际旅客吞吐量。在机场申报新建国际航站楼工程审批工作过程中，为了方便审批获得通过，由机场在图纸上签发临时分配航站楼各联检单位的用房，在审批通过后，联检单位以此为依据要求分配用房，最终使得新建的国际航站楼内联检单位占用面积偏大，仅边防单位的现场用房就达 32 间，包括培训室、更衣室、临时问题处理室等，甚至配备有小型接待室，机场的检验检疫面积则有 1200 平方米。该用房分配方案实际上是由于机场方的一个操作失误，只能将错就错的结果。尽管该机场付出了较大代价，联检单位对国际旅检业务和用房保障尚还满意，但对国际货检设施设备的配置又提出了新的要求。由于该机场开启国际航站楼联检单位业务用房高标准配置的先例，全国机场的联检单位纷纷都以该机场为参考样板，借此说服所在机场大力支持联检单位的用房需求。

2、联检部门的办公用房布局

机场航站楼内的联检办公用房、商业用房布局要求是不同的，商业用房要求临近旅客，而联检办公用房则要求远离旅客。由于航班间隔时间大，联检单位的工作人员普遍想利用航班空隙的待岗时间进行短暂的休息，如果回到办公室又太远，在航站楼内的联检现场区域则又普遍没有设置的休息室。为此，有的联检单位提议值班地点和办公

地点都设在航站楼内 ,但机场航站楼的面积有限 ,难以达到这种要求 ,实施难度很大。

由于联检单位的现场工作场地与休息室如果隔离太远 ,带来不便。为此建议航站楼的设计时 ,将联检办公楼建立在航站楼中间的位置。这在先进的机场已有应用的先例 ,例如 ,香港机场联检办公楼就设置在客运大楼旁 ,日本羽田机场联检办公机构也设置在航站楼附近。

另外 ,联检单位在工作区的用地需要也无标准和规范可言 ,如某西部机场的边检单位提出在机场新建的 T3 航站楼区域需要 120 亩地用作边检办公用地 ,机场坚决不同意 ,市口岸办为此协调困难。

(二) 联检单位办公和业务用房的行业标准

1、海关部门业务用房标准

海关总署对口岸检查硬件设施要求必须达到海关标准。根据海关总署 171 号令规定 ,《中华人民共和国海关监管场所管理办法》于 2008 年 3 月 1 日起施行 ,该办法附件 1 中的《中华人民共和国海关监管场所设置标准》,对码头类监管场所、公路转关监管点、陆路边境口岸监管场所、货栈类监管场所 (含空运货栈设置标准)、堆场类监管场所、仓库类监管场所、储罐类监管场所、快件类监管场所、边民互市贸易类监管场所、台轮停泊点类监管场所、旅客通关类监管场所 (含空运港站旅检现场)、国际邮件类监管场所和监管场所内查验场地予以明确了设置标准。

2、边检部门办公、业务及生活用房标准

1999 年 3 月颁布《中华人民共和国出入境边防检查单位建设标准(暂行)》，以加强出入境边防检查单位建设投资的管理，合理确定建设规模。适用于新建边检总站及站的办公、业务及生活用房、干警培训基地、遣返审查所的建设。改建和扩建项目在充分利用原有设施的基础上，也可参照执行。2011 年 12 月 31 日颁布实施的国家标准(公安部《关于印发<国家对外开放口岸边防检查现场设施标准>的通知》)，为新建口岸和老口岸改造、搬迁提供一个边防检查现场设施建设标准，使口岸检查现场的边防检查设施逐步规范化。另外，广西等一些省市区政府也编制了对外开放口岸边防检查建设设施标准。

机场边防站的现场用房包括：小型会议室、用餐场所、会客室、询问室、机要查控和机房等。有的执勤功能用房严重不足。《口岸现场设施建设标准》中的要求无法有效落实。以处理查控报警事件为例，由于此项工作的涉密性，要求必须将当事人带至专门的留置场所，而实际情况是由于缺乏必要的功能用房，当事人只能滞留在候检区域，若确系在控人员，极易发生人员脱逃、伤害旅客等严重问题，影响正常出入境秩序，边检机关无法实施有效控制。

在边检人员办公用房方面，大多数机场的建设标准较高，但也有有的机场配置用房比较简陋，如呼和浩特白塔机场边检站的办公楼是 1984 年建成的，可谓是目前全国省会级机场中边检站的用房条件是最差的，人均办公面积只有 3 平方米，有的一个办公室挤五六个人，而且有些房子老化严重，存在安全隐患，每年都需要进行定期维修。航站楼现场办公用房也非常紧张，按照边检的工作流程，许多功能用

房都没法逐一实现，多功能的实现只能凑合在一间屋里使用，工作人员在现场休息也是集中挤在一个小屋里。但需要指出的是该机场具有特殊性，即呼市白塔机场面临着迁建与否的抉择，在决策正式出台之前，该机场原则上不会大兴土木。

3、检验检疫部门的业务用房标准

质检总局在机场检验检疫查验设备和用房配置标准方面有明确规定。2007 年国家质检总局 149 号文件中的《国家对外开放口岸出入境检验检疫设施建设管理规定》适合于口岸检验检疫设施规划、设计、建设、验收及其管理工作。包括检验检疫行政办公业务用房、专业技术用房、查验场所、检疫处理场所以及其他相关配套设施。其中附件 2 为《空港口岸检验检疫设施建设规范》，该规范适合于空港客运、货运口岸检验检疫设施建设。

依据国家质检总局〔2007〕149 号文件中的“关于印发《国家对外开放口岸出入境检验检疫设施建设管理规定》的通知”，该规定适用于口岸检验检疫设施规划、设计、建设、验收及其管理工作。所涉及的口岸检验检疫设施包括检验检疫行政办公业务用房、专业技术用房、查验场所、检疫处理场所以及其他相关配套设施。其中附件 2 还专门设有《空港口岸检验检疫设施建设规范》。该规范依据当前全国空港口岸检验检疫人员数量及检验检疫用房面积，核算出每人检验检疫用房平均面积为 52 平方米。

该规定中的第五条对空港口岸检验检疫机构工作人员数量核定

标准的规定——“口岸年出入境每 188 架飞机核定出入境检验检疫工作人员 1 名”，再按照《国家对外开放口岸出入境检验检疫设施建设管理规定》第六条、第七条规定——“依据当前全国空港口岸检验检疫人员数量及检验检疫用房面积，核算出每人检验检疫用房平均面积为 52 平方米”、“空港口岸检验检疫用房的总面积应当按照本规范第五条核算人数乘以 52 平方米的方法计算”。

以大连机场为例，2011 年大连国际机场的出入境航班为 12601 架次，核算下来需要配备检验检疫工作人员 67 名。当前大连机场检验检疫局需求办公用房面积应为 3484 平方米，当前检验检疫的实际办公面积为与该标准差距非常大，从检验检疫部门的角度来看，该机场业务用房方面远远不能达到口岸核心能力建设的要求。

(1) 专业用房不足

对于我国现有的国际机场而言，普遍存在检验检疫排验时的业务用房和专用设施不足的问题，行政用房、入境通道、隔离单元都缺乏相应专业用房。包括负压室、流行性疾病调查室、微生物实验室、媒介生物实验室、标本室和黄热病预防接种室等等。并要实行“三区”(污染区、缓冲区和清洁区) 隔离，例如，有的机场航站楼无隔离病房，遇到重大疫情必须请求机场、当地政府支援。检验检疫设施有规定的硬性指标，必须有药品库和隔离室，隔离室包括旅客隔离室和工作隔离室。此外已有的检验检疫用房面积不足，如果严格按照《国家对外

开发口岸出入境检验检疫设施建设管理规定》的要求，各地机场的检验检疫的实际用房面积远远不够。

（2）设施流程不合理

在航站楼内未设置临时通道通向隔离区，对发生重大疫情和核生化有害因子突发事件控制时，对疫情的扩散不能及时应对，对待重大疫情时航空口岸在应对重大疫情时应设置相应的专门通道，以最大的速度减少扩散，确保旅客的安全，同时提供检验检疫足够大的留验区域，进行二道测温。

针对旅客托运行李通常安装有放射性检验系统，但当发现行李问题时无法及时处理。隔离区内的有检验检疫系统，但检验检疫通道的出口与隔离区较远，给办公人员带来不便。

（3）没有针对航空器专用的洗销场地

在航空器检疫方面，大部分机场没有对航空器（交通工具）专用的洗销场地，如核辐射防护、排污等，查验人员的防护消毒也无法进行到洗销，场地设施也应配备污染区、半污染区，再就是隔离区内的洗销，包括对人员和交通工具的洗销。

另外，根据质检总局颁布的《口岸核生化有害因子监测技术方案-反恐能力建设设备配置方案》，在入境旅客通道处、入境邮件查验现场、国际货物储运场地或检验检疫集中查验场地配备化学反恐快速监测设备。这类设备配备的成本高，也需要专用场地放置。

（三）国际联检部门共同面临的问题

1、国际中转设施的不足

针对国际转国际的旅客来说，机场航站楼内需要设立足够大的独立封闭的国际中转区，这既为联检单位处理国际流程提供便利，也是拉动国际旅客在航站楼内进行餐饮、购物及休闲等各类消费的有效措施。有的机场航站楼没有设置中转厅，则需要由专门的引导员进行引导，将国际旅客和国内旅客分开。

我国国际机场普遍缺少独立封闭的国际转国际的中转厅。北京首都机场和上海浦东机场正式于 2013 年 1 月 1 日开始实施 72 小时免签过境政策，这需要在航站楼配置有专门的查验区域和检查通道，两地机场的国际联检区为此进行了改造升级。当两地机场的国际免签中转旅客逐渐增多时，机场和航空公司仍将面临着不少的压力，毕竟航站楼设计之初并未充分考虑国际中转的各项需求。目前首都机场国际转国际的中转旅客与成田、仁川机场相比非常少，其国际中转旅客数量仅占 5%。相比之下，东京成田、首尔仁川等机场则有接近半数的出入境旅客，这些机场的国际中转区较大，香港、迪拜等机场甚至在独立的国际中转区内无需签证。

2、缺乏独立运行的难民收容遣返中心

航空口岸的难民收容遣返工作主要的是针对无国籍、无签证的旅客，如果这部分人耗在机场航站楼里面，既需要边防部门紧急调配执勤人员，在安全上也存在隐患。从国际流程处置上来考虑，机场航站

楼内应设置独立运作的难民收容遣返中心,这样有利于各种入境问题的解决。例如德国法兰克福机场在空侧设置有难民收容遣返中心,并对于这部分旅客有专门的边检通道和安检通道,在办理签证方面拥有一套完善的流程、机制、设施,来保证边防安全。

首都机场是我国主要的出入境口岸,目前首都机场边检部门航站楼隔离区的功能用房紧张,无法腾出房间用作难民收容遣返用房,航站楼内尚缺少独立营业的难民收容遣返中心。当遇到没有签证的旅客,需要将这些旅客带出航站楼,再到北京市口岸办办理签证,根据有关规定,承运的航空公司负责这些旅客食宿、遣返的费用,这不仅仅是经济方面的问题,也有安全问题,通常需要配置警力陪同这些旅客。另外目前 T3 航站楼内有 9 个隔离区内休息室,但容量有限,根据法律规定,不能对这些旅客采取监管的措施,为确保这些旅客在滞留期间的安全,只能让其进入隔离区的措施,但这些人通过安检时又会带来了一定的困难。

(四) 航站楼联检用房的设计环节和分配机制

目前我国机场在航站楼的设计阶段,仅仅是以座谈会的形式听取联检单位的意见和建议。实际上在这一阶段,需要充分考虑满足联检单位的专业需求,同时满足旅客吞吐量增长的需求和保持安全运营生产的需求。广州白云机场二期工程在这方面便有先进经验,在 T2 航站楼的设计阶段,机场海关先期派人全程驻守,以充分与机场进行对接,甚至涉及到一些关于设施设备技术等细节化的考虑安排。

根据机场的中远期以及终端规模,航站楼的国际联检区可有一定预留面积,可采用灵活设计,杭州机场、无锡机场、重庆机场等直接就设有独立的国际航站楼。机场规划目标是在航站楼内有限的建筑空间内,既能满足航空公司、商家租用办公室和店铺的需求,同时也能合理地解决联检单位用房问题。

在口岸用房用地的设施方面,海关总署、质检总局、公安部都制定有自身的行业标准,在国际联检用房面积分配时以此作为依据。惟独民航局没有相应的技术标准,而各地机场只认可国家标准或国家发改委以及民航局所制订的规范标准,对其他行业部门制订的规范标准并不认可。但当机场部门与联检单位协调航站楼国际区的面积分配时,如果联检单位以其自身的规范标准作为依据进行协商时,机场方面因无民航局所提供的法定依据而往往处于被动地位。机场现行的做法是根据预测的国际客流量确定国际联检用房面积。例如,重庆机场在总建筑面积为 45 万平方米的 T3 航站楼中,先界定 T3 航站楼国际联检部分的总建筑面积,再由各家联检单位各自进行分配。

(五) 航空口岸服务水平的国际标准评价

1、国际一流航空口岸的基本指征

根据国际机场协会的统计资料,总结归纳国际一流航空口岸(世界排名前 10 位)在各项指标上的具体特征如下:

- (1) 设施设备:3-5 条跑道,3-6 座航站楼,航站楼间中转便捷。
- (2) 客货运规模:年客运吞吐量在 5000 万人次以上,货邮吞吐

量在 185 万吨以上。

(3) 国际旅客中转时间：45-60 分钟。

(4) 通关速度：一般货物平均通关时间进口不超过 2 小时；出口不超过 1 小时。

(5) 旅客满意度：4.5 分以上。

2、航站楼服务等级考虑的因素

航站楼服务等级划分需要考量的因素有：航站楼拥挤程度、各类设施旅客排队时间、旅客等待空间、旅客步行距离及旅客办理手续总时间等；另外，大型机场航站楼各项公共设施面积分配，需考量进入航站楼的旅客数量、旅客特性、设施服务特性、航班延误及服务水平。这些都是考量机场服务水平的重要因素。

表 4 IATA 空间服务等级定义

服务等级	服务水平	流动状况	延误	舒适度
A	优	自由	无	优
B	高	稳定	稀少	高
C	可	稳定	可接受	可
D	足够	不稳定	可接受	足够
E	不足	不稳定	无法接受	不足
F	无法接受	交叉流动	无法接受	无法接受

资料来源：IATA

国际航空运输协会 IATA 对各种空间服务等级，按照服务水平、流动状况、延误及舒适度等项目，定义由高到低(A 至 F)六种等级。

当服务等级采用 A 表示服务水平优、旅客流动状况自由、无延误且舒适度为优。若服务等级采用 C 表示服务等级可接受、旅客流动状况稳定、延误情况及舒适度均可接受。当服务等级降到 E 表示服务水平不足、旅客流动状况不稳定、延误情形已无法接受且舒适度不足。

3、旅客在各功能区的空间分配及时间标准

IATA 及英国机场管理集团分别给出了航站楼设施服务空间与时间标准。见下表 5 和表 6。

表 5 IATA 建议的航站楼设施服务空间与时间标准

设施种类	空间标准	时间标准
出境大厅	无规定	无规定
行李过磅处	携带随身行李的旅客每人 0.8 平方米，无随身行李的送行旅客每人 0.6 平方米	95%旅客小于 3 分钟，高峰小时 80%旅客小于 5 分钟
边防检查	携带随身行李的旅客每人 0.8 平方米，无随身行李的旅客每人 0.6 平方米	95%旅客小于 1 分钟
安全检查	无规定	95%旅客小于 3 分钟，严格安全检查航线 80%的旅客小于 8 分钟
出境旅客休息室	坐、站姿旅客每人 1.0 平方米，60%旅客需要有座位	无规定
登机休息室	携带随身行李的排队旅客每人 0.8 平方米，无随身行李的排队旅客每人 0.6 平方米，未排队旅客每人 1.0 平方米	登机时排队等候时间小于 5 分钟
入境检疫处	每人 0.6 平方米	95%本国旅客小于 3 分钟，95%其他国家旅客小于 12 分钟
行李提取处	国内航线及短途国际航线每人	自第一位旅客进入行李提取处开

	0.8 平方米 ,长途国际航线每人 1.6 平方米	始 , 所有行李需在 25 分钟内全部运至行李提取处供旅客提取 , 90%旅客等候时间小于 20 分钟
海关行李检查处	受检查旅客每人 2.0 平方米	
入境大厅	坐、站姿接机人员每人 1.0 平方米 , 长途航线旅客每人 1.6 平方米	入境边检处无规定

资料来源: Ashford et al.

表 6 英国机场管理局建议的航站楼设施服务空间与时间标准

设施种类	空间标准	时间标准
出境大厅	坐、站姿旅客每人 1.0 平方米 ,10% 旅客需有座位	无规定
行李过磅处	携带随身行李的旅客每人 0.8 平方米 , 携带托运行李的旅客每人 0.6 平方米	95%旅客小于 3 分钟
边防检查	携带随身行李的旅客每人 0.8 平方米 , 无随身行李的旅客每人 0.6 平方米	95%旅客小于 3 分钟
安全检查	无随身行李的旅客每人 0.6 平方米	95%旅客小于 3 分钟
出境旅客休息室	坐、站姿旅客每人 1.0 平方米 ,60% 旅客需要有座位	
登机休息室	坐、站姿旅客每人 1.0 平方米 ,60% 旅客需要有座位	无规定
入境检疫处	每人 0.6 平方米	95%UK/EEC 旅客小于 3 分钟 , 95%其他国家旅客小于 12 分钟
行李提取处	国内航线每人 1.25 平方米 , 短途国际航线每人 2.0 平方米 , 长途国际航线每人 3.25 平方米	自第一位旅客进入行李提取处开始 , 所有行李需在 25 分钟内全部运至行李提取处供旅客提取

海关行李检查处	无规定	
入境大厅	坐姿旅客每人 0.8 平方米，站姿旅客每人 1.0 平方米，20%旅客需要有座位	入境边检处无规定

资料来源：资料来源：Ashford et al

在现有服务设施的基础上，要提高单位时间旅客服务量，可以调整服务设施的配置，即通过设施数量的改变来提高单位时间旅客服务量；另一种方法是降低服务水平，也就是增加旅客的等待时间，使旅客队列加长，增加功能区的拥挤程度。这是提高单位时间旅客服务能力的两种有效的方法，但是两种方法如果单独使用，在短期内可以有较好的效果，但从长期的发展角度来说，将会出现很大的问题。

如果只增加服务设施数量，而保持服务等级不变，单位时间旅客服务能力可以得到一定提高，但运营成本也将大大增加；如果只降低服务等级，而不改变服务设施配置，在短期内单位时间旅客服务量会有所提高，但随着机场客流量的不断增加，机场将会变得越来越拥挤，旅客办理登机手续时所需等待的时间越来越长，以至达到旅客所能承受的极限，在这种情况下，降低机场服务等级将导致功能区旅客流出现瓶颈，甚至出现滞留现象，导致旅客对机场的服务的满意度下降，进而影响机场的声誉，使机场在同类机场的竞争中处于不利的地位。

因此，机场应综合考虑，将两种方法结合起来，既能优化机场航站楼的资源配置，又可以保持一定水平的服务等级，使机场和旅客双方都能得到满意的结果。在航站楼系统中，联检单位的服务效率不是一成不变的，其服务率随着旅客排队的长度而发生变化，是动态的。

排队旅客较多时，服务率就会适当提高。这主要体现在机场的实际运营管理过程中，机场部门和联检部门可以根据旅客到达情况及设施服务情况，做出相应调整，将旅客的排队长度及排队时间限制在某一范围内。

4、国外机场先进的出入境检查制度

(1) 韩国的 KISS 项目

KISS (Korea Immigration Smart Service ，简称 KISS) 项目是韩国政府部门最出色的公共服务品牌之一。KISS 项目是韩国法务部外国人出入国政策本部的创新产物，其核心价值概括为 3S：“Speed - 提升速度”、“Smart - 便捷管理”、“Smile - 微笑服务”。经过近几年的运作，KISS 项目已经取得了十分突出的成效。

(2) 荷兰的旅客护照自动识别系统

荷兰阿姆斯特丹的斯希普霍尔机场启用新的旅客护照自动识别系统，这一护照识别系统外观与普通安检门相似，当旅客经过该系统时，系统摄像装置会自动对人体面部进行扫描，之后与已存储在护照上的生物芯片内相关信息进行核对，以辨别护照真伪。新系统将大大缩短旅客排队等候入关的时间，也可以大幅减轻工作人员人工识别护照真伪的工作量。但它并不能完全取代人工，在对一些可疑乘客进行检查时，依然需要额外询问和检查。新系统在斯希普霍尔机场安装有 36 套。不过，这一系统目前只适用于持有欧盟国家以及挪威、冰岛等国护照的旅客。

(3) 美国境外入境审查 (美国境外入国审查)

美国境外入境审查 (United States border preclearance) 是美国一种边防检查的特殊措施。它是美国设立在境外的边防检查机构 , 作为国内边防检查的辅助机构。在美国海关和边防保护局 (U.S. Customs and Border Protection) 的管理下 , 在许多美国境外的机场设立美利坚合众国的相关入境检查设施 , 包括证照查验、公共健康检查及农产品检疫。这些一般在国际航线的目的地机场才要经过的程序将被提前在旅客登机前进行完毕。这样做的目的除了是希望使冗长的入境相关检查手续更有效率 , 不要让传统的国际出入港拥塞外 , 这个措施更可使许多没有边境检查设备的机场得以开航国际航线。

七、机场航站楼国际流程的布局优化

(一) 机场航站楼国际流程方面存在的问题

1、国际流程顺序问题

目前全国各地的航站楼流程设计不太一样。我国民用机场航站楼的国际流程布局先期是参照欧洲机场模式设置的 , 后期又参考了美国机场的做法 , 至今已经形成自身的特点。目前中国的“一关两检”做法属于“出境管控型”, 相对而言对出境管控严格 , 而欧美及日韩发达国家的口岸联检做法属于“入境管控型”, 对入境客货管控严密监控。另外国外对检验检疫的环节要求不同 , 一般对动植物检疫严格要求 , 如澳大利亚是严禁旅客携带各种新鲜物品及动植物产品等 , 而对卫生检

疫则相对宽松，以美国为例，因其医疗体系发达，对于流行性疾病防治与控制具有充足的疫苗储备和技术支撑，所以对境外流行性疾病的爆发并不以为意，所以在口岸通关时对疾病患者的监控并不重视，通关环境相对轻松。

我国机场航站楼的传统国际流程设计如下：

(1) 入境流程：检验检疫[卫生检疫(人)，检疫犬(行李)]——边检——提取行李——海关；

(2) 出境流程：检验检疫——海关——办理值机(托运行李)——边检——安检——登机；

上述流程广泛为我国机场航站楼的国际联检区所采用，而有的机场采用其他形式的流程设计则多多少少存在隐患。如某个北方机场 T2 航站楼的流程布局从检验检疫的角度考虑就存在问题：该出境流程是旅客是先托运行李，再过卫生检疫，而后再过海关。先过检疫、再过海关的流程布局方式有利于加快通关速度。但在疫情爆发的时期，如果有的旅客发热了，则按规定不能允许其出境，但是该旅客的行李已经托运了，就必须通过航空公司拿回行李，这样给航空公司也造成麻烦。另外，旅客在先托运行李时，检疫部门在缺少人员的情况下没有人去管行李，但是旅客所托运的动植物产品是监管对象，这样就会造成漏管。

有的机场航站楼出境流程是“海关——检验检疫——边检——安检”的设置。这从检验检疫角度考虑出境通道布局顺序不合理，应该是检验检疫在第一关，海关在第二关，否则当检验检疫部门发现传染

病时，可能已经将海关人员传染了。

有的机场航站楼国际出境流程设置不合理，边检通道设在海关查验之前。这样当有旅客在海关通关时报关不顺，行李较多时容易造成拥堵，影响整个联检单位的工作。

有的国际航站楼（如杭州机场）则采用“一站式通关模式”和“半开放式”海关监管模式，这一模式充分体现了“高效、便捷、人性化”的海关通关理念。即旅客出境时先向海关主动申报，无需申报的可在过检验检疫和海关通道之前直接办理行李托运和换票手续，本人则仅需携带手提行李依次通过卫检、海关、边防、安检，进入国际候机厅等候登机。

就目前而言，民航局及“一关两检”部门都未出台航站楼国际流程设计布局的技术标准，从通关执法的角度来看，国际航站楼流程设计需要进一步规范。

2、国际通关设施的流程协调和容量平衡问题

目前航站楼内的安检和边检的通道数量基本一致。对于出境旅客，安检和边检都是每人必检，安检和边检检查的旅客的数量是一致的，但安检和边检的验放速度是不一致的，边检快于安检。边检验放旅客的速度快，平均每个旅客仅需要 45 秒左右，而相对而言安检则普遍为六个人一组，平均每名旅客要耗时 3 分钟左右，安检的验放速度较慢，同时安检的通道数量多数要比边检的通道数量少。如果边检通道全部打开验放，安检是难以承受的。由于安检的速度比边检要慢，这

样容易造成边检和安检之间的旅客拥挤，最终导致延误。

所以在查验通道方面，各联检单位除了要满足自身查验的通道数量和总体宽度之外，联检通道之间还需要有一定纵向间隔，以保证旅客有合适的候检区域。但许多机场的航站楼往往候检场地设施不足，由于候检区面积严重不足，当一个或多个大型航班同时落地时，现有候检区极易造成拥堵，随着国际航班量的持续增多，这一瓶颈问题将日趋严重，且因建筑空间受限、管网拆改难度大、需要保持日常运营等各种因素而难以整改。

例如，有的机场航站楼由于安检与边检的设置间距比较短，当边检通道快速而大量验放旅客后，安检之前的旅客候检区场地就显得明显不够，造成拥堵。如果有足够的候检场地，边检可以很快验放旅客。现在主要面临的问题就是在高峰时期，安检不能以同样的速度消化掉边检验放过的旅客，同时也不具备足够的候检场地。另外，有的机场也有出境海关与检验检疫间距过短，且两者之间没有进行物理分隔。

3、国际通关通道设施数量与人员配置数量不匹配的问题

我国不少机场国际联检区的通道设施数量超过联检人员配置的数量，这以边检通道尤为明显。由于边检和安检是人人必检的环节，在通道布局上，新建的机场航站楼在设计之际往往预留足够的通道数量。如上海浦东机场 T1 航站楼出境通道 20 条，入境通道 32 条。有些机场的国际到达共 4 条通道，无专用的贵宾通道和工作人员通道。

对于一些新建的航站楼来说，普遍设置较多数量的机场边防通道，

通道设置为扁平状布局。例如，首都机场总站在 T2 航站楼一共设置了 88 条边防检查通道，其中入境是 34 条，出境是 32 条，过境 8 条，自助通关是 10 条，国际中转是 4 条。T3 航站楼边检通道一共 112 条，入境是 42 条（包括国际中转是 8 条），出境是 46 条，自助通关 20 条，VIP 旅客通道是 4 条。但由于人手有限，这些机场航站楼的所有通道无法在高峰期间全部打开。

4、国际通关通道设置分散的问题

联检单位由于人员紧张，普遍不希望分散执勤力量。从海关角度讲入境通道上有贵宾通道、工作人员通道、红色和绿色通道，出境的通道上由于面积的限制以及人员紧张只有一个通道，还有一个工作人员通道。由于人手紧缺，即使机场航站楼专门设置有国际航班贵宾通道，但国际联检人员一般都不进驻现场，贵宾仍需要走航站楼内的公共通道，除非有重大节庆日公共活动，联检单位临时派驻人员进驻国际贵宾通道现场办公，或者抽调人员前往收取出入境证件，进行人证对照，返回检查现场办理相关查验手续。

京沪等大型机场拥有多个国际航站楼，国际联检单位人员必须分头工作，如首都机场 T2、T3 航站楼的边检部门有 8 个执勤现场，实际上每个执勤现场都涉及到警力的调动、调配问题，现场执勤场地的分散影响到警力的使用效率。同时还有些机场航站楼的检验检疫通道设置分散，同一出境或入境通道分为两个部分，造成人员分散，对于检验检疫人员调配的压力较大，执检工作压力较大。尤其在面临疫情

的特殊情况下 ,通道设置的位置分散 ,给检疫工作人员带来很大压力。

5、关检“一机双屏”布局方面的问题

2005 年 ,海关总署、国家质量监督检验检疫总局联合发布《关于口岸旅检现场关检合作工作有关事项的通知》(署监发〔2005〕262 号) ,其中提出了口岸海关、检验检疫机构对旅客携带进境物品查验实行 X 光机“一机两屏”模式。即 :从旅检现场海关管理的 X 光机检查设备中接出线路 ,连接检验检疫机构的显示屏 ,实现海关、检验检疫执法人员同时监控 X 光机采集的受检查的旅客行李的物理图像 ,达到双方对 X 光机物理图像的信息共享。但该通知未涉及到具体的实施办法 ,而是建议由海关、检验检疫机构商地方政府口岸管理部门研究落实 ,从航空口岸的实践来看 ,“一机两屏”模式尚存在以下问题 :

(1)入境通道的“一机双屏”的设置 ,检验检疫的检验区与海关 X 光机间隔太大 ,有的检验区距离 X 光机远至 30 米开外 ,如果相距较远 ,有时候当检疫部门发现行李有问题时 ,旅客已经携带行李走掉。另外 ,按照口岸检疫核心能力建设的相关规定 ,主机与副机两机之间距离不超过 3 米 ;

(2)在实际的操作中 ,海关和检验检疫部门各自检验的重点不一致 ,对双方查验带来了不利的影响 ,对旅客所携带的动植物的查验带来困难。目前“一机两屏”的布置模式在现有机场航站楼实际的操作中有一定的难度 ,而在新机场的建设中则能够推广标准化的运作模式。

(3) 查控权的问题：过机的操作权的掌握也没有明确规定，由于 X 光机是由海关提供的，实际操作权在海关，实际上海关和检验检疫都可有权截留旅客查验。对可疑行李的查验通常因距离过远而漏检。某一机场海关的入境 X 光机设置在检验检疫现场工作台相距近 30 米距离处，可以说是全国空港中距离最远的，对旅客携带物品的查验工作将带来很大的难度，不能做到及时有效的监管，不利于快速通关，容易出现重复查验的现象，甚至会导致部分旅客对大连空港口岸产生不良印象。

6、国际联检区的口岸文化建设工作的的问题

在机场航站楼的国际联检区域，需要形成由联检单位所形成的航空口岸文化。但我国机场航站楼内的口岸文化不够浓厚。航站楼联检区内的一些公告栏、宣传栏商业化的气息太重，缺少执法、防控的宣传，联检单位的宣传材料没有相应的地方可张挂，用以公示通关的法律法规公告牌数量少，以及缺乏为旅客免费服务的东西。对检验检疫宣传力度不够，很多旅客对一些违禁物品没有一定认识，机场标示信息牌小且数量少，不能对旅客进行很好的引导。

建议航站楼的国际联检区域不要过于商业化，在联检大厅和人员通道里应加强一些执法、防控、防疫的宣传，具有展示联检单位自身口岸文化的地方。

7、国际航班信息沟通渠道不畅的问题

有些机场、航空公司与联检单位之间存在国际航班信息沟通协调

不到位的情况，如一些境外航空公司在机场为设代办，当航班发生一些特殊情况如延误、航空器上发现嫌疑人员，联检单位不能直接与航班负责人交涉，联检单位不能提前做好相应处置工作。

当国际航班发生延误时，联检单位获取航班信息的渠道是机场方面的电话通知，航空公司、机场经常未能及时通知到联检单位。建议民航局或机场牵手搭建一个综合信息公共平台，无论是服务单位、联检单位、保障单位都可以接入该信息系统的端口，通过这个平台获取所需要的信息。

八、机场落地签证和过境免签政策的推动落实

一般而言，国际枢纽机场的中转业务比例需达到 30%。新加坡、韩国仁川机场目前中转旅客比例占 50%；客流量年均 8000 万的亚特兰大机场的中转业务则高达 80%；迪拜机场中转客流更高达 90%。目前我国京沪穗三个大型枢纽机场的旅客中转比例均不到 10%，远远低于国际上对于枢纽机场中转比例的要求。大力提高国际转国际、国内转国际和国际转国内的比例已经是我国国际枢纽机场发展的重头戏。

（一）扩大机场落地签证和签注政策的应用范围

1、落地签证和过境免签政策的概念

我国航空口岸进出境人数的总量偏低。据统计，2011 年，从中国各口岸出入境的人员数量达到 4.11 亿人次，其中港澳台地区的出

入境数量居多,各地公安机关出入境管理部门审批内地居民往来达到1953.38万人次,香港居民来往内地达到近1.58亿人次。而我国航空口岸涉及国际过境中转的客运总量则更低,在2011年首都机场7867万人次的旅客吞吐量中,国际转国际的客流仅有35.4万人。而与之相比的是在韩国仁川机场2011年3506万人次的旅客吞吐量中,其中转旅客就有566万人次,国际转国际旅客达到175万人次。

目前我国出国人员享受免签证或落地签证的待遇较低,一般人出国需要先预约,再办签证,并要求在指定的时间接受面签,这对频繁出国的公务和商务旅客来说很不方便。根据亨氏签证受限指数的推出者Henley & Partners顾问公司在2011年3月公布的《2010年公民旅行签证受限指数全球排行榜》,在98个参评国家中,中国排在第88位,位列98个参评国家中的倒数第10。在金砖国家中,巴西排名第28位,共有130个国家和地区对巴西人实施过境免签,俄罗斯排48位(83个国家和地区对俄罗斯人过境免签),印度排第77位(50个国家和地区免签),均高于中国大陆。另外,启动于1986年的美国豁免签证计划(VISA WAIVER PROGRAM)允许特定国家的公民出于旅游、商务的目的在美国境内旅行而无需申请签证。目前共有36个国家被指定为免签证计划参与国,中国不在其列。

从世界各国签证制度来看,我国签证制度较为严格。但适度宽松的签证政策是大型国际枢纽机场吸引中转旅客的通用法则,可以有效提升国际中转旅客的比例,也是提升旅客满意度、进一步优化航线网络的重要保障。口岸签证签注业务是我国签证制度逐渐宽松化的一个

具体体现，它是由公安部授权当地公安部门开展实施的，根据业务受礼、审核、调查、审批等工作需要，在航空口岸入境处设立外国人落地签证点和台胞落地签注点。一般航空口岸是先申请台胞落地签注点，条件成熟后再申请外国人落地签证点。

2、落地签证的实施条件和应用推广现状

按照公安部规定，外国人因下列事由，可以向设在机场口岸签证机关申请办理签证：中方临时决定邀请来华参加交易会的；应邀来华参加投标或者正式签订经贸合同的；按约来华监装出口、进口商检或者参加合同验收的；应邀参加设备安装或者工程抢修的；应中方要求来华解决索赔问题的；应邀来华提供科技咨询的；应邀来华团组办妥签证后，经中方同意临时增换的；看望危急病人或者处理丧事的；直接过境人员由于不可抗拒的原因不能在 24 小时内乘原机离境或者需改乘其他交通工具离境的；其他被邀请确实来不及在中国驻外机构申请签证，并持有指定的主管部门同意在口岸申办签证的函电的；我国国际旅行社和经批准的港澳旅行社组织、接待的旅行团。

台湾居民口岸签注点是为事先未办妥《台湾居民来往大陆通行证》或签注的台湾居民办理一次入出境有效《台湾居民来往大陆通行证》及三个月一次入出境有效来往大陆签注。

公安部出入境管理局负责审批落地签证点或签注点，并不是所有的国际航空口岸都有入境落地签资格。公安部决定自 2012 年 6 月 20 日起，增加广西南宁、江苏无锡机场口岸为台胞办理入境证件和签注

点，至今公安部已授权 30 个城市设立台湾居民口岸签注点。

由各省（市、自治区）公安厅在所在机场设立签证管理处，负责机场落地签证业务，口岸签证处并未正式纳入联检单位的范畴。签证处与职业化改革的 9 个边防总站同样归属于公安部出入境管理局（六局）管理，而机场边防检查归属于公安部边防管理局（四局）管理。

（二）推动我国主要机场过境免签政策的落实

过境免签政策是指旅客获得前往某国家的入境签证后，搭乘交通工具，途经第三国家国境时，停留时间不超过一定期限，可免办第三国的过境签证，过境免签也可以指在过境机场方便申请办理低价位或免费的过境签证。

从目前的情况来看，应优先吸引国际中转的旅客，提升的空间较大。（1）通过免签政策，第三国可为过境航空旅客提供当地的旅游产品服务，增强中转机场的吸引力；（2）国际间中转的旅客具有较高的经济附加值，消费的能力较高一些，例如食宿方面，商品销售；（3）对国际间旅客的检查，行政成本比较低，如果具备足够国际中转客运机，能增大客运的流量；（4）我国北京首都、上海浦东、广州白云等大型枢纽机场在吸引国际中转旅客方面存在一定的优势，因为这些机场的国际航线多，飞往的国家和地区多，对于国际中转旅客来说选择的余地就相应加大了。

1、主要国家的过境免签政策

目前世界各国政府通过签署相关协议 ,除了相互之间免签证以外 ,还执行过境免签的政策。欧美国家有美国、英国、澳大利亚等国 ;亚太地区有日本、韩国、阿联酋、马来西亚、泰国、新加坡等国。

表 7 亚太地区主要的过境免签政策

机场名称	免签时效	免签条件
韩国仁川机场	免签国家以外的外国旅客中转时间在 24h 之内	符合条件者可在机场申请中转签证 , 时间为 30 天
日本东京成田机场	提供 72 小时过境免签证	凡持有美国、加拿大、澳大利亚、新西兰以及欧洲申根公约国家其中一国的有效签证 , 并且飞机在 72 小时之内转飞 , 可申请 72 小时过境免签证
阿联酋迪拜机场	提供 96 小时的过境签证	由航空公司提出申请和担保 , 并出示酒店预订单和个人行程单
马来西亚吉隆坡机场	提供 120 小时的转机免签证政策	持有前往第三国的签证和 120 小时内离开马来西亚的机票可申请过境签证
新加坡樟宜机场	提供 96 小时的免签证待遇	过境的中国或印度公民持有前往指定国家的有效签证以及 96 小时内离境机票
中国香港国际机场	提供 7 天的免签证待遇	内地旅客过境香港 , 可获得 7 天的停留时间
中国北京首都机场	指定的 45 个国家可享受 72 小时免签证过境	持有本人能证明其国籍身份的有效国际旅行证件 , 符合前往国家或地区入境条件 , 持有 72 小时内已确定日期及座位的从首都机场出境前往第三国或地区的联程机票或者相关证明
中国上海机场 (含上浦东机场和虹桥机场)	指定的 45 个国家可享受 72 小时免签证过境	凭本人有效国际旅行证件、前往国(地区)签证和已确定日期及座位并在 72 小时内离境的联程机票或相关证明 , 过境上海的空港口岸前往第三国(地区) , 可免办签证在上海行政区域内停留不超过 72 小时

目前我国航空口岸普遍实行的是 24 小时免签过境政策，只有北京和上海航空口岸实行 72 小时免签政策。相比而言，韩国的过境免签政策更为宽泛。由于韩国对中国实行免签政策，中国消费者已经成为韩国免税店的消费主力，由于韩国济州岛对中国游客实施免签，这进一步促使大批中国消费者到济州岛购物。在济州岛的免税商品销售中，有 87% 依靠中国消费者。

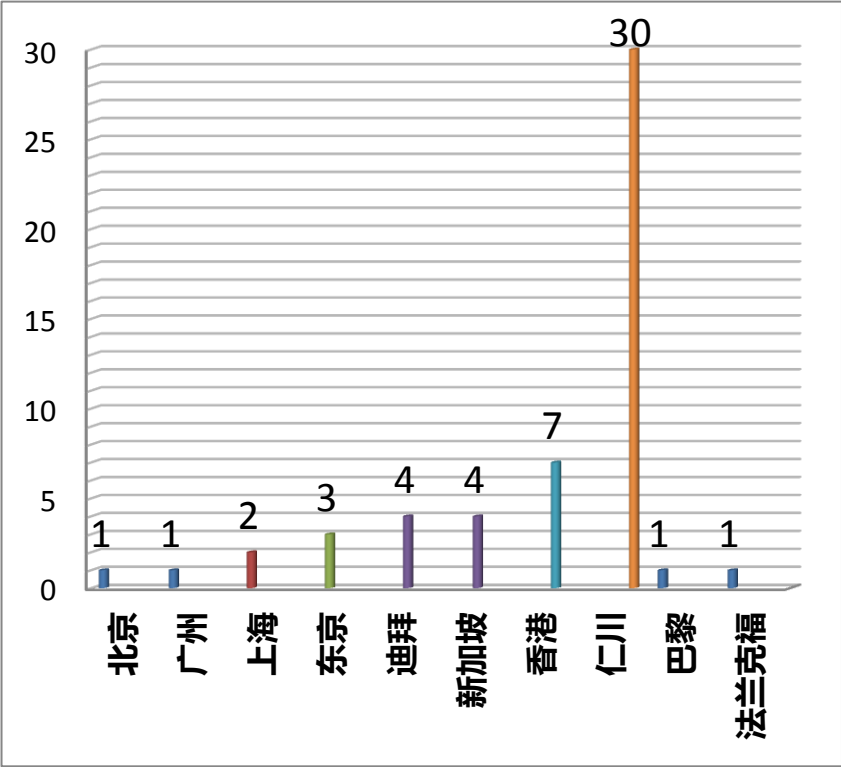


图 4 国内外主要机场的过境免签天数比较

2、机场过境免签的配套服务

过境免签政策既能够带动旅客吞吐量，也将拉动旅游业的增长。过境签证政策可重点在国家门户枢纽机场和大型国际枢纽机场设置，并在政策保障、设施流程优化、旅游开发、地面交通等诸多方面予以

支持。上海口岸已经实行了 48 小时的免签证过境的政策，现在给予美国、加拿大、澳大利亚、新西兰、新加坡、韩国、日本、瑞士以及 25 个申根协议国等 32 个国家的公民来沪 48 小时过境免签政策，但是办理过境手续必须符合两个条件：第一，提前定妥过境联程机票，确认 48 小时内前往第三国家或地区的联程机票不能在抵达机场后再购买；第二，只能从上海浦东、虹桥两个航空口岸过境。

我国北京首都机场也即将对特定的国家实施 72 小时的免签证政策。首都机场“72 小时免签”项目是由首都机场和北京市旅游委员会合作申报，涉及如何免签、保证按期回国等问题。经过首都机场与海关、检验检疫、边检及口岸办共同合作，共同促动，最终实现了 72 小时过境免签政策的落地。2012 年 4 月 28 日，国务院批复在北京口岸对部分持有第三国签证和机票的外国人实行 72 小时过境免签政策；同年 8 月 23 日，公安部会同外交部、北京市政府研究确定了北京口岸适用免签政策的 45 个第一批适用免签政策的国家名单。根据国外城市的经验和调研的结果测算，预计到 2015 年，首都机场年国际转国际客流将达 128 万人次。其中，中转入境人数将达到 64 万人次，2012 年~2015 年中转入境人数累计将达到 180 万人次。同时首都机场从运行资源、旅客流程、中转服务设施和商业产品设计 4 个方面采取多项举措，还开展了针对国际过境旅客 7 日免签的政策研究，以为过境免签旅客提供安全顺畅、便捷高效、贴心愉悦的中国服务，推动 7 日免签政策的实施。

北京首都机场和上海浦东机场及虹桥机场自 2013 年 1 月 1 日起成为国内首家具备实行 72 小时过境免签政策资格的机场，对 45 个国家或地区部分持有第三国签证和机票的外国旅客实行“72 小时过境免签”政策。这 45 个国家中包括 24 个欧洲申根签证协议国家和 7 个欧洲其它国家、6 个美洲国家、2 个大洋洲国家以及 6 个亚洲国家。这些国家的遴选是根据 2009 年到 2011 年北京接待国外入境和过夜游客情况排名而来的。

3、国际转国际边检过境免签政策方案

目前中国实施的是 24 小时过境免签制度，且仅限于机场口岸。根据即将于 2013 年 7 月 1 日起施行的《中华人民共和国出境入境管理法》，将扩大了过境免签适用范围，将外国人 24 小时过境免签从机场扩大至海、陆、空口岸，该法律规定外国人入境，应当向中国驻外签证机关申请办理签证。持联程客票搭乘国际航班、船舶、列车从中国过境前往第三国或者地区，在中国境内停留不超过 24 小时，且不开口岸，或在特定区域内停留不超过规定时限的可以免办签证。

《出入境管理法》还规定：“经国务院批准，特定地区过境免签时间可超过 24 小时。”由此可见，除了京沪航空口岸之外，我国其他的主要航空口岸均可积极向国家争取国际转国际边检过境免签政策方案，优化免检流程，推动免检政策的实施。边防部门针对国际中转旅客验放“停留许可”，一般通关则为“放行”。上海浦东机场作为国家边检通关改革的试点，从 2012 年 3 月 15 日开始，试行 24 小时直接过

境旅客免办边检手续政策，即从浦东机场 24 小时内过境我国、且不离机场口岸限定区域的旅客可以免办边检手续。其条件是航空旅客需要有下一站的联程登机牌；且该旅客必须是进行空-空中转。实行这一政策的直接受益者是航空公司，也有助于国际航空枢纽的建设。截止到 2012 年 7 月 20 日，浦东机场办理这类旅客量总计 93146 人次，与 2011 年相比增加了 139.9%。但浦东机场的边防管理难度加大，存在有中国旅客先去香港，再经上海浦东机场出境到欧洲的偷渡现象。

4、过境免签的流程设计

机场过境免签的配套设施可分为功能性设施和服务性设施。功能性设施指服务于免签旅客中转流程的必要设施，具体包括边检通道、行李寄存设施、出境特别通道等等；服务性设施指为提升旅客中转体验和服务品质而提供的附加设施，包括过境宾馆、娱乐区、休息区、商务中心、商店和餐饮等。

针对免签现在首先考虑的事情是旅客的现场操作验放问题，边检单位的检验问题。再者现场操作流程上存在问题，公安部对边检专用通道设置有一定的规定，包括指示牌等。机场在航站楼内也需要相应增加一定的食宿场地，提供一站式服务区域（酒店、旅游等）。

在流程设计方面，一方面是免签旅客流程设计及保障方案的实施研究，分析过境旅客对简化流程和服务保障设施的需求，并设计配套保障方案，并实施配套设施改造；二是 72 小时过境免签政策实施后

对航站楼现有流程的影响，研究对现有航站楼流程的优化方案。还需要针对过境旅客需求研究开发航站楼商业资源，提出航站楼商业开发方案及旅游产品设计方案；三是与航空公司合作营销方案研究，联合航空公司开展国际中转航线设计的营销工作，协助过境旅客办理免签手续，推动航空公司开展商业购物和旅游产品的推介。

（二）国际航班国内段的运行模式

从人员角度来说，国际航班国内段就是按国内旅客方法办理手续。出境地口岸、入境地口岸和目的地地区是有区别的。在执飞国际航班国内段的这个过程中，既有执飞航空公司需要承担的职责，也有两地海关及检验检疫部门所要各自承担的职责，所以航空公司与两地海关、检验检疫部门所签署的协议就是明确了这些具体的内容。为此海关总署还专门出台了《国际转国内行李后台监管指导意见》。

通过航空公司及两地海关及检验检疫部门之间签署协议，使得国际航班国内段的行李问题已经基本解决。以天津—呼和浩特—乌兰巴托航线为例，从海关的角度来讲，从天津去乌兰巴托的旅客，其托运行李在天津就办理了相应的托运手续，到了呼和浩特市即出境地口岸，这些旅客的国际托运行李就可以不用卸下飞机，而是由天津机场海关转给呼市机场海关一个关封，说明国际航班国内段中的国际旅客的托运行李数量，而随机人员及随身物品则要在出境地口岸下飞机，在接受海关检查后再重新登机。按照规定，国际航班国内段旅客和国内旅客的托运行李是应该分舱的，但有的飞机没有分舱就用软隔离带隔离

开。从检验检疫的角度考虑，对于从乌兰巴托来的国际旅客，在到达呼市白塔机场之后，机场检验检疫是属于第一关，下机的旅客和行李都要接受检查，而继续前往天津的过站旅客只进行针对人员的卫生检疫，而不查验其的托运行李，该航班抵达天津以后，由天津机场的检验检疫部门对托运行李进行检查。

边防部门是在国际航班国内段航班的最后出境地口岸进行执法检查，但从边防角度来看，国际航班国内段有可能会造成以下问题：（1）国际厅涉及非法出入境；（2）现场检查易漏检；（3）直航和非直航旅客调换登机牌。一些不法分子通过调换登机牌的方式摆脱监管而非法出境，毕竟非查验旅客在第一站不经过证件查验系统。非直航旅客和直航旅客在国际航班上的混合将对查验人员带来旅客监管的困难。

（三）国内与国际互转的“通程航班”行李直挂模式

通程航班服务的本质是将以往旅客在中转站自取行李办理二次托运的工作转为由航空公司代理。从始发地出发的中转旅客的托运行李在抵达中转地之后，航空公司会将入境旅客的托运行李转运至机场为海关所提供的检查设备上，协助旅客完成行李的一系列海关检查工作。“行李直挂”模式最早是由沈阳航空口岸发明使用的，它是在运作“沈阳——厦门——新加坡”航线过程中提出来的，经过海关、边防、检疫到国家有关部门进行探讨，到厦门方面签署了有关手续和备忘录，两地海关、检验检疫都要签协议，协议主要涉及到行李查验工作的不

同分工，最终将该模式运作起来的。2008 年，国航首次在首都机场简化中转模式流程，开展“通程联运”模式，至今国航已经开展了以北京为中心的 39 个城市的联运，实行“一站到底”的形式。

经海关总署批准：自 2012 年 6 月 15 日起，对乘坐南航经停白云机场的所有中转出境旅客以及对乘坐南航经停白云机场和国航经停首都机场的部分航班的入境中转旅客试行“通程航班”监管模式。享有这种“通程联运、行李直挂”服务的旅客可在始发地一次性办理国内与国际 2 个航段的登机牌，而托运行李也只需在始发地机场办理，在目的地直接提取。其他航空公司、机场暂不试行该模式，仍按照现行模式监管。

国际中转航班的后台验放问题主要涉及到后台验放端口，需要海关在后台实施监管、机场和航空公司在后台完成转运。硬件设施需要提供旅客中转厅以及海关指定查验区。在信息设备投入方面，需要建设“行李再确认系统”、“航班信息预申报自动生成系统”以及“安检图像远程传输功能”等。在对国内转国际的旅客进行后台检查过程中，通常航空公司先对重点航班、重点人群是否携带有违禁物品进行排查，以形成有效的监管。

对于中转出境旅客，要求统一在国内始发站办理托运行李交运手续，托运行李运抵机场后，海关借助机场安检系统对托运行李进行检查，对需要开箱检查的托运行李，由承运的航空公司或者其委托地面代理单位负责运至海关指定区域，并通过机场安检部门读取登机牌等方式找到旅客本人，引导旅客至海关查验区接受检查。中转出境旅客

的手提行李统一在中转站办理海关手续。

对于中转入境旅客，要求旅客在抵达机场后，承运的航空公司或其委托单位负责将中转旅客引导至中转旅客等候厅等候，并负责将所有中转托运行李运送至海关中转监管现场接受检查。对海关需要开箱检查或者中转旅客主动申报有需要办理海关手续的托运行李，承运的航空公司或其代理单位负责将相关旅客引导至海关中转监管现场，连同手提行李一并办理海关手续。待所有托运行李经海关检查放行后，承运的航空公司或其代理单位负责引导其他中转旅客前往海关中转监管现场办理手提行李海关手续。

就首都机场而言，其 T3 航站楼是一个开放式的监管格局，不管是旅客托运行李还是旅客随身行李物品，都需要海关进行检查，机场海关也对此情况进行了流程的调整，形成一种有效的监管模式。T3 航站楼里的国航 40 条航线已经实现了国内-国际中转行李后台验放，T3C 国际航班国内段的始发与终到段实现海关监管。而首都机场 T2 航站楼不管是出港还是进港都是一个封闭式的格局，为此在航站楼三层改造设置一个中转平台，可同时实现旅客在国际区里的国际转国内、国内转国际的交叉中转。

2011 年 5 月，首都机场与国航、北京海关、北京出入境检验检疫局共同签署通程航班合作备忘录，推行首都机场国际转国内通程行李直挂服务。2012 年 9 月 15 日，对乘坐国航的德国法兰克福-北京、瑞典斯德哥尔摩-北京、意大利米兰-北京经首都机场 T3 航站楼的国际中转国内的旅客，试行“通程航班”监管模式，实现免行李提取，上

述三个城市经首都机场中转行李直挂服务开始试运行。该通程服务可在进境方面经北京中转至国内 86 个站点，出境方面开通国内 45 个城市始发经北京中转到国际 68 个站点。

目前首都机场等正在深化国际转国内行李直挂的试点工作，完善行李直挂运行方案。首都机场也与南航、东航及天合联盟共同争取政府部门的政策支持，推动 T2 航站楼开通国内转国际行李直挂的试点航班，并力争扩大到更多的航班范围。相信不久以后，国际与国内互转的“通程航班”行李直挂模式将在全国主要枢纽机场逐渐推广开来。

九、建设“电子口岸”背景下的机场国际货运业务发展

随着我国经济结构的转型和产业结构的梯度转移，东部沿海地区国际货运量的自然增长快速化发展阶段已经过去，东部沿海地区的主要国际货运枢纽机场更多地将依赖转关、过境、过站货物。这对现行的国际联检制度提出了新的要求，为此东部沿海机场需要加强与驻场联检单位的合作，并密切与中西部地区机场的分工协作。

（一）继续深化“关检合作”模式

机场海关在货运方面主要是针对货物、快件进行查验，其重要的评价指标为通关量，这点与机场寻求客货业务量的增长目标是相通的。不少机场海关根据进出口货物航空运输的运行特点和规律，实行“5+2”和晚上预约工作模式，积极采取“便捷通关”、“网上支付”、“无纸通关”、“集中报关”等多项举措。针对海关现场查验耗时长的的问题，机场海关采

用“三预”(预申报,预审定,预规定)申报制度,减少货运、报关企业无准备的报关行为。

在货运方面,完善海关“属地申报、口岸验放”和检验检疫直通放行模式。积极深化区域间口岸合作。东部沿海地区联检部门加强与内陆腹地省区市之间的合作,包括机场海关与属地海关签订了区域通关协议;检验检疫局与内地检验检疫机构签订了直通合作协议等等。

(二) 大力加强机场的电子口岸建设

大力推进枢纽机场“一关两检”的电子化平台建设,建立基于航空口岸的电子海关、电子检验检疫和电子边检的信息查验体系。目前我国海关系统正在实施“金关工程”,可实现全国联网报关,包括所有通关的旅客、货物信息,实现了电子信息化。其中“电子口岸”是我国“金关工程”的重要组成部分。目前电子口岸已实现了与国家电子口岸建设协调指导委员会的 15 个成员单位(包括国家发改委、公安部、环境保护部、铁道部、商务部、海关总署、税务总局、工商总局、质检总局、外汇局、贸促会、交通运输部、民航局等)和香港工贸署、澳门经济局、欧盟委员会税收与关税联盟总司以及 13 家商业银行联网。经过多年“电子口岸”建设和“大通关”建设实践,国务院各部门和地方各级政府更加认识到航空口岸快速发展的重要性和紧迫性,共建安全高效和谐航空口岸已经成为各部门和各级政府的共同愿望。建议民航局全面与“电子口岸”的联网,并在国家电子口岸建设协调指导委员会发挥更显著的作用,以进一步建立健全共同管理、协商决策的国家电

子口岸建设领导体制和工作机制。

（三）深化一体化的口岸信息体系

依托信息共享的电子口岸，加速机场信息化建设，最大限度地提高联检工作效率。一是口岸各部门均要加强信息基础建设，实现口岸各部门之间的联网，深化一体化电子口岸。需要指出的是我国现有机场航站楼的信息化改造难度大。由于航站楼设计建设之初预留管线走向和路由有限，在需要保持航站楼正常运行的前提下，进行新增的联检单位通关系统改造的难度较大。以新建的上海浦东机场 T2 航站楼为例，该航站楼在设计之初已经在建筑地面层预埋了许多光纤电缆，因公安部出入境管理局要求在北京可采用图像方式直接监控上海浦东现场，由于是采用图像传输而不是数据传输，这样就占用了大量预留的光缆容量，使得安装其他联检单位的通关系统（如海关的金关系统等）难度异常加大，毕竟航站楼需要 24 小时运营。

二是制定和完善标准化的航空口岸信息实施方案。根据航空物流技术、航空物流标准、航空货物运输、包装和流通加工国际化，物流管理、信息处理、供应链管理的国际化和航空物流组织、航空物流法规等要求，建立和完善航空口岸各部门的各业务流程、作业环节的标准，尽快实现对航空物流信息采集、处理、加工的标准化和自动化。

（四）加快国际货运枢纽机场的建设

目前亚太地区至欧洲和北美航线的中转货运量主要流向香港、韩

国仁川机场进行转运 ,国内尚未形成真正具有国际航空货物转运中心 ,为了提升我国国际货运枢纽机场的作用 ,民航局和海关总署等有关部门有必要重点扶持上海浦东机场、广州白云机场以及北京首都机场等发展成为面向亚太地区的国际航空货物转运中心 ,促进在我国周边地区转运的流失货物回流国内机场进行中转。鼓励国内货运航空公司利用北上广地区的机场发展国际—国内的中转航线。

1、国际转国际业务

针对不需要进行重新分拣、拼箱的国际过境货物 ,建议有关部门批准采取“联程直单”的方式 ,允许在国际货运机场(试点)实现同一航空公司不同飞机之间的机坪中转功能 ,空侧的空-空中转可有效地避免飞机舱位资源的浪费 ,提高航空公司和机场的运营效率。

建议简化国际过境货物在国际货运机场(试点)的过境中转流程 ,在保证海关有效监管条件下 ,允许货物在海关监管货栈(一级监管库)内根据不同的目的地进行分拣、拼箱 ,从而更好地提高进出境航班的利用率。

建议有联程合作关系的航空公司可以在国际货运机场(试点)实现国际进出口货物在各自国际航班之间的相互转运 ,从而最大限度地利用航班资源 ,实现优势互补。

2、国际转国内业务

针对国外连接国际货运机场(试点)并延伸国内其他城市的货运航班 ,建议对该类型航班可承载货物类别 ,制定统一标准或申请、审

批流程。

鼓励并允许国内其他城市通过国际货运机场（试点）出境的国际出口货物，通过航班承运至国际货运机场（试点）后，可以由货运机坪直接接驳至不同的国际货运航班出境；反之亦然，允许经国际货运机场（试点）中转目的地为国内其他城市的国际进口货物，通过国际航班承运至国际货运机场（试点）后，可以由货运机坪直接接驳至不同的国内航班运至最终目的地。

针对一些需要经过两个不同关区的进出口货物转关作业，建议简化二次转关作业申请流程。针对一些特殊的需要经过三个不同关区的进出口货物转关作业，建议出台相关流程。

（五）国际货运通关环境方面的政策建议

为了支持我国基地货运航空公司由传统型货运航空公司向集成商转型，支持集成商在国际货运机场（试点）的转运中心操作。以借助基地货运航空公司加大国内转关的运输量。

建议支持外航在国际货运机场（试点）的机坪中转操作；支持外航操作国外连接国际货运机场（试点），并延伸至国内其他城市的货运航班。重点借助国际货运巨头发展国际转国际、国际转国内的货运中转业务。

在快件运输方面，建议在修订快件监管办法的同时，加入针对转运中心国际中转的相关监管条款；并建议开发以分运单为基础的快件国际中转监管系统。

十、促进我国航空口岸建设快速发展的对策

（一）建立促进航空口岸建设的部际、省部协调机制

除了在运行层面建立航空口岸各相关部门的协调制度之外，航空口岸还需要建立部际、部省之间的高端合作机制，以创建优质高效通关环境的伙伴关系，进一步提高航空口岸通关的整体效能。

在中央部际之间的合作层面上，目前民航局无与联检机构的会商机制，民航局国际司仅停留在航权批复文件上抄送海关总署等有限联系上。结合国务院发布的《加快民航发展的实施意见》，建议民航局运输司将口岸职能纳入其管理范畴，并专门设立专门处室予以管理。建议由国家口岸办公室牵头，民航局具体组织，由海关总署、质检总局、公安部以及外交部和旅游局参加的航空口岸建设的部际合作机制。具体可协调解决理顺机场联检机构资源配置机制，规范对联检单位的补贴制度，民航局实现与海关系统主导的“电子口岸”联网等重大问题，共同推动枢纽机场保税航油业务、国际多式联运业务、国际免税业务的发展，并积极促成国际过境免签等便利通关政策在主要航空口岸的应用推广以及京沪口岸扩大免签国家范围和延长免签时长。

在省部之间的合作层面上，目前民航局与各省（市、自治区）政府都陆续签署有加快地方民航发展的战略合作框架协议，建议在以后省部合作协议中，双方将航空口岸建设内容纳入合作框架之中，各省（区、市）政府与民航局共同争取所在地机场各联检部门支持，具体涉及到航空口岸的建设资金落实、完善落地签证等通关政策、简化

出入境联检手续和再造联检流程等诸多方面。

在机场运作的层面上，国际旅客吞吐量的增长需要机场集团、各航空公司以及各驻场联检机构的共同努力，鉴于各地机场与联检单位之间的配合、支持力度都不尽一样，倡议各口岸办、机场、航空公司及联检单位加强交流、互通有无，相互配合，通过签署合作备忘录、进行定期或不定期联席会议等途径，或者参照设立机场安全管理委员会的通行做法，由省市口岸办牵头在机场设立航空口岸建设委员会，建立民航行业管理机构、地方政府、机场、航空公司以及旅游部门之间的国际航空运输工作协调机制，完善航空口岸管理体制，优化航空口岸的资源配置，强化国际航空运输事务的日常工作沟通，及时解决运行中发生的问题，共同为建设高效便捷的航空口岸而努力。

（二）简化国际客货流程和提高联检工作服务水平

建议民航局牵头启动国家航空运输简化手续委员会工作机制，积极协调海关、边防、检疫等主管部门，在海关与检验检疫部门建立“一单两报”、“一机两屏”、“联合查验”的制度基础上，继续建立健全机场“一关两检”的部际合作机制，共同制定“一机两屏”的实施细则，改进规范联检查验程序，简化客货中转流程，减少审批程序和办事环节，提高通关效率和服务水平。

在国际货运方面，围绕国际货运枢纽机场“大通关”目标，积极改善枢纽机场通关环境，大力简化货物通关和国际中转手续，并建立一体化的航空口岸监督体系。建议民航局协调海关总署和质检总局进一

步推进“关检协作”,在航空口岸实行海关、检验检疫的一次报检报关,统筹协调现场查验工作,减少作业环节,进一步降低企业通关成本。

在北上广等国际航空枢纽建设方面,借鉴已有的航空枢纽建设框架体系,建议由国家发改委牵头,组织省市两级政府、民航局、海关总署、质检总局及公安部有关领导组成国际航空枢纽建设领导小组,其下再由上述部委的相关司局共同形成省部合作机制,共同推动国际航空枢纽的国际化进程。

在重要的区域性航空枢纽建设方面,建议由省(直辖市)政府口岸办负责具体牵头,组织省市两级政府、民航局、海关总署、质检总局及公安部有关司局参加的省部合作机制,共同推动主要航空枢纽的国际化进程。

(三)建议民航局出台机场航站楼联检部门业务用房的技术标准

建议由民航局牵头,联合海关总署、质检总局以及公安部联合出台以下的法规条文和规范标准:(1)机场航站楼国际出入境流程、国际过境中转流程设置的技术标准;(2)国际过境厅、中转厅以及过境中转通道的规划设计技术细则;(3)航站楼国际联检区现场业务用房的使用面积标准等,以使机场以及驻场联检单位有章可循,有据可依。

建议民航局和海关总署、质检总局以及公安部联合出台国际机场航站楼联检单位设施业务用房配置的规范,该规范可按照机场国际旅客吞吐量的设计规模以及航空口岸特性进行分级确定,建议的分级包括年设计国际旅客吞吐量 50 万人次以下;50 万-100 万人次;100

万-200 万人次；200 万-500 万人次以及 500 万人次以上等。根据航站楼内的联检单位用房标准化的级别划分，不同级别的机场所配置的国际联检用房类型、数量及面积的标准各不相同。主要面向港澳台地区的国际航空口岸可采用建设标准偏低的特殊标准。这些技术标准同时可协调好“一关两检”三家单位之间相应的现场业务用房标准，使其三者之间相互配套相辅相成，避免联检单位在现场业务用房分配上的各自为政。

（四）多渠道筹集资金来加强航空口岸建设

在现有的国际业务量水平快速发展的背景下，通过民航局和口岸部门之间的部际合作机制，一方面，争取中央和省（直辖市、自治区）财政将口岸基础设施建设资金纳入同级财政的年度预算，确保满足开放航空口岸和口岸改造建设的资金需求，包括航空口岸小区的建设、人员增编外聘等费用。另一方面，除了支持省市两级政府出台航线补贴政策以外，还需要鼓励出台航空口岸建设补贴政策，或者从航线补贴专项资金中单列出航空口岸建设专项资金，以用于联检单位的办公用房、查验设施设备更新改造以及联检单位加班津贴等开支。此外，还应公示和规范化联检单位查验设施设备的配置标准及购置资金来源，明确机场联检单位的查验设施设备的购置和维护资金原则上由“一关两检”部门负责，差额部分才由地方政府或机场承担。

另外，考虑到航站楼国际联检区的公益性特征比较明显，参照民航局和财政部联合设立的通用航空发展专项资金的做法，建议民航局

从政府性基金——民航发展基金中专门列出国际航空口岸建设专项资金，并相应制订出国际航空口岸建设专项资金使用办法。另外，建议将每名国际旅客按照 90 元/人的民航发展基金费收费标准提高到 100 元/人的标准，其中 10 元为专门用于航空口岸建设的费用，该航空口岸发展基金为专款专用，收入上缴中央国库，纳入政府性基金预算，由民航局负责统筹使用，主要用于机场航站楼内联检部门硬件设施的建设维护费用。另外，在条件成熟时，建议民航局会同财政部联合批准制定全国国际客货包机补贴办法，适当收取包机费，将其纳入民航发展基金中的航空口岸发展专项资金之中，以解决在包机运作过程中，查验单位私下收费紊乱的问题。

（五）建立与人员编制和建设标准挂钩的航空口岸分级制

针对机场“一关两检”机构人员编制不足的问题，建议民航局与中编办、海关总署、公安部以及质检总局共同协商，建立与编制和建设标准对应的航空口岸分级制度，以实现主要航空口岸国际航空业务量增长与联检人员编制增加的互动机制，并加快提升重点地区的航空口岸建设水平。

我国口岸按照开放程度分为一类口岸和二类口岸，航空口岸目前都属于一类口岸。针对我国航空口岸数量较多、分布较广的特征，建议对航空口岸按照航线性质和开放程度分三类进行等级划分：一级航空口岸为面向全球开放的国家级国际枢纽机场，国家对这类口岸的人员编制、建设标准予以倾斜性的政策支持；二级航空口岸为重点面向

特定区域开放的区域性、门户型国际枢纽机场，这类口岸急需建立人员编制与航空口岸业务量同步增长的机制；三级航空口岸为仅限于开通港、澳、台地区航线的航空口岸，这类口岸主要针对支线机场、地级市以下或者 500 公里范围内已有航空口岸但又另新开通的航空口岸，这类口岸的人员编制和口岸建设也相应地按照低标准要求专门设定，国际通关流程也按照自助式为主的简化流程设计。

实行航空口岸分级后，一、二级航空口岸的规划建设布局将是民航局实施国际化发展战略的重点依托所在。而对三级航空口岸的特定航线约束既可强化大陆与港、澳、台之间的“中国”概念，也可防范韩国仁川、新加坡樟宜等周边机场以这些机场作为其枢纽化运作的众多喂给节点来弥补其自身腹地市场不足的缺陷。

（六）建立健全国际航班的审批报备制度

按照现行的民航局航班审批制度，机场申请的国际航班一旦民航局审批通过后，则由机场报备给联检单位。目前联检单位普遍反映机场增加航班仅给其一个通报，联检单位只有知情权，而无发言权。基于既要理解联检单位知情权的诉求，又不宜增添国际航线审批复杂性的原则，建议建立民航地区管理局与机场联检单位的上级主管部门之间的联系渠道，就国际航线开通情况至少提前一周以上的时间向机场海关、边检站及检验检疫的上级单位函告或通报，由联检单位上级机关自上而下地安排部署国际航班的联检业务，毕竟仅靠机场或口岸办的通知不足以要求联检单位进行航班的检查与保障工作。

建议建议民航局统一制订针对国际定期航线开通而由机场向驻场联检单位的“报备”规章制度，机场在申请民航局开通新的国际航线获得审批通过后，并发文报备，以让联检单位提前做好准备。对于国际客货包机航班需要严格审批管理，不定期国际航班开通之前需要机场充分与联检单位进行协调沟通。

（七）大力推动区域性国际枢纽机场的国际化发展进程

2012 年民航局下发《关于推进民航东北地区国际航空运输发展的意见》，对东北地区国际航空运输发展进行定位，确立发展目标和原则，并从八个方面提出建议和措施。《意见》的出台为我国各个地区发展国际航空运输指出了方向，尤其是在国际航权、航线扶持政策、基本建设、时刻资源等几个较难解决的方面，建议民航局继续出台鼓励各地区发展国际航空运输的指导意见，重点推动区域性国际枢纽机场的国际化发展进程。

在枢纽机场定位方面，根据全国各地区枢纽机场的地理优势和发展特点，明确机场定位和功能，打造面对不同国际区域的不同定位门户机场，区分客运和货运的不同经营项目，完善国际航线上的优惠鼓励措施。在国际枢纽机场的口岸建设项目的立项、资金方面给予支持。

在国际航权开放方面，适当增加内陆地区枢纽国家门户机场的某些成熟国际航线上的航班；如果航空公司申请开通新的定期国际航班，在国际航班经营许可授权评审中享有一定的优先权；在国际航权分配上，给予基地航空公司一定优先权。给予各个地区的国际航线适当保

护；鼓励支持航空公司开发以国家门户机场为始发站的国际航线，尤其是开通非洲、南美洲等发展中国家和地区航线；允许各个地区门户机场的某些国际航线甩飞至国内二、三线城市。

在市场准入、时刻资源分配上，对积极开展国际转国内和国际转国际的枢纽化运营业务的基地航空公司给予政策倾斜，合理安排国内和国际航班时刻，方便客货的中转衔接，提高中转服务功能；对门户机场间的现有航线时刻予以保护，在门户机场时刻资源增加时，门户机场间的航线拥有一定优先权；枢纽机场国际航线及其国内衔接航线的时刻需求优先得到分配。

在国际航线扶持政策方面，对新开国际航线，在培育期内减免一定费用；协调各门户机场所在地方政府建立国际航线发展基金，对新开国际航线给予扶持；鼓励航空公司引进运力，协调国内有关主管部门，在进口航材、航油关税、增值税、租机包机税费等方面尽可能地降低税率，并协调地方政府在土地和税收方面给予优惠。

（八）加快国际货运业务发展，优化国际货运流程

在国际货运方面，需要重点依托机场建立一体化的航空口岸制度体系。紧紧围绕国际货运枢纽机场“大通关”目标，坚持准确、快速、简捷、高效的原则，统一规范航空口岸各部门的行为，以实现运作的一体化和规范化。积极改善枢纽机场通关环境，大力简化货物通关和国际中转手续。并建立一体化的航空口岸监督体系，提高风险管理水平，降低查验率，提高查获率。

建议民航局协调海关总署和质检总局进一步全面推进“关检协作”，在航空口岸实行海关、检验检疫的一次报检报关，统筹协调现场查验工作，减少作业环节，进一步降低企业通关成本。并积极协调强化跨区域机场之间查验部门间协作，实行“提前报检、提前报关、货到验放”、“属地申报、口岸验放”、“直通式放行”等便捷通关模式。积极推动主要国际枢纽机场的空港型综合保税区建设，发展适应国际中转、国际采购、国际配送、国际转口贸易等业务要求的国际航空物流体系。

结束语

当前中国民航业在以建设“民航强国”为总体目标，以“持续安全”、“国际化”、“大众化”为三大发展战略的背景下，正处于稳健发展和结构转型的关键阶段。在这一时期，在民航局牵头组织下，在涉及航空口岸的相关中央部委、机场所在地的各级地方政府通力协作下，通过全民航行业各企事业单位的共同努力，中国民航业的国际化战略进程必将获得突破性进展！

本项目是在中国民用机场协会有关领导的提议下进行的，在项目研究过程中，得到中国民用机场协会有关领导和同志的鼎力支持，在项目组利用有限经费进行广泛的实地调研过程中，也先后得到北京首都机场、上海机场、广州白云机场、南京禄口机场、杭州萧山机场、无锡硕放机场、重庆江北机场、西安咸阳机场、南宁吴圩机场、大连周水子机场、沈阳桃仙机场以及呼和浩特白塔机场等大力协助，在此一并表示感谢！

附 录

《中华人民共和国海关监管场所管理办法》

附件 1 中华人民共和国海关监管场所设置标准

一、码头类监管场所设置标准（略）

二、公路转关监管点设置标准（略）

三、陆路边境口岸监管场所设置标准（略）

四、货栈类监管场所设置标准

（一）空运货栈设置标准

1. 具有独立的封闭区域；
2. 设立隔离围网（墙），高度不低于 2.5 米；
3. 建立通道出入卡口，配置符合海关监管要求的卡口设备（电子栏杆、电子读写设备、电子识别设备、电子监控设备、电子地磅等）并与海关联网；
4. 配备电子计算机管理系统，并与海关电子计算机联网，能按照海关要求的格式实现相关电子数据的传送、交换，海关可进入监管场所电子计算机管理系统查询、统计运输工具、货物的停靠、存储位置及相关处理情况；
5. 安装具有存储功能（储存时间不少于 3 个月）的视频监控系统，供海关对监管场所进行监控，监管场所灯光及监控系统须满足海关实施全方位 24 小时监控需要；
6. 具有储存、堆放、装卸海关监管货物的仓库、场地及设施，监管货物按

照进口、出口、暂扣、特殊库进行分类存放，不同类别货物应当隔离，并设置明显区分标志；

7. 提供满足海关查验货物要求的场地，并配备便于海关实施查验的相关设备；

8. 为海关提供必要的办公场所。办公场所应具备网络、通讯、取暖、降温、休息和卫生等条件。

(二) 铁路货栈设置标准(略)

五、堆场类监管场所设置标准(略)

(一) 综合性货运堆场(如：集装箱堆场、散杂货堆场等)设置标准

(二) 新造集装箱专用堆场设置标准

六、仓库类监管场所(如：综合性仓库、航空食品供应库、进口分拨库、出口拼装库、展览品监管仓库等)设置标准

(一) 具有独立的封闭区域；

(二) 建立通道出入卡口，配置符合海关监管要求的卡口设备(电子栏杆、电子读写设备、电子识别设备、电子监控设备、电子地磅等)并与海关联网；

(三) 配备电子计算机管理系统，并与海关电子计算机联网，能按照海关要求的格式实现相关电子数据的传送、交换，海关可进入监管场所电子计算机管理系统查询、统计运输工具、货物的停靠、存储位置及相关处理情况；

(四) 安装具有存储功能(储存时间不少于3个月)的视频监控系统，供海关对监管场所进行监控，监管场所灯光及监控系统应当满足海关实施全方位24小时监控需要；

(五) 提供满足海关查验货物要求的场地 , 并配备便于海关实施查验的相关设备 ;

(六) 提供存放海关扣留货物的仓库 ;

(七) 为海关提供必要的办公场所。办公场所应具备网络、通讯、取暖、降温、休息和卫生等条件。

七、储罐类监管场所（如液/气体专用储罐堆场等）设置标准（略）

八、快件类监管场所设置标准

(一) 具有独立的封闭区域 ;

(二) 建立通道出入卡口 , 配置符合海关监管要求的设备 (电子栏杆、电子读写设备、电子识别设备、电子监控设备、小型电子地磅等) 并与海关联网 ;

(三) 配备电子计算机管理系统 , 并与海关电子计算机联网 , 能按照海关要求的格式实现相关电子数据的传送、交换 , 海关可进入监管场所电子计算机管理系统查询、统计运输工具、货物的停靠、存储位置及相关处理情况 ;

(四) 具备自动传输和分拣设备 ;

(五) 安装具有存储功能 (储存时间不少于 3 个月) 的视频监控系统 , 供海关对监管场所进行监控 , 监管场所灯光及监控系统应当满足海关实施全方位 24 小时监控需要 ;

(六) 具有专门储存、堆放、装卸海关监管货物的仓库、场地及设施 , 并设置明显区分标志 ;

(七) 提供满足海关查验货物要求的场地 , 并配备便于海关实施查验的相关设备 ;

(八) 根据海关需要 , 提前预留海关监管设备所需的场地和设施 ;

(九) 提供存放海关扣留货物的仓库 ;

(十) 为海关提供必要的办公场所。办公场所应具备网络、通讯、取暖、降温、休息和卫生等条件。

九、边民互市贸易类监管场所（如：边民互市点、边民互市区、边贸市场等）设置标准（略）

十、台轮停泊点类监管场所设置标准（略）

十一、旅客通关类监管场所（如：出入境旅客陆运、海运、空运港口旅检现场）设置标准

(一) 具有独立的封闭区域 ;

(二) 在出境或者入境封闭区域建立出入通道 , 并分别设置“申报通道”、“无申报通道”、“外交礼遇通道”和“工作人员通道”;

(三) 各通道之间相互隔离 , 符合海关监管要求。各通道内应预留必要的电源、网络接口 ;

(四) “申报通道”和“无申报通道”纵向划分为申报区、查验区和处理区 ;

(五) 安装具有存储功能 (储存时间不少于 3 个月) 的视频监控系统 , 供海关对监管场所进行监控 , 监管场所灯光及监控系统应当满足海关实施全方位 24 小时监控需要 ;

(六) 为海关提供旅客行李查验台、海关法规公告栏 (包括电子公告屏) , 安装海关通道标识及现场隔离设施等 ;

(七) 在出港实行开放式布局 , 配备具有远程判图和操控的行李系统和五级安检系统。建有相应的网络、设备 , 实时、准确提供中转旅客电子信息 ;

(八) 为海关提供存放扣留货物、物品的库房 ;

(九) 为海关提供专门开展海关征税、询问、视频监控、毒品检测、印刷品音像制品审查的工作场所及设施。办公场所应当具备网络、通讯、取暖、降温、休息和卫生等条件。

十二、国际邮件类监管场所（如：国际邮件互换局、国际邮件交换站等）设置标准

(一) 具有独立的封闭区域；

(二) 配备电子计算机管理系统，并与海关电子计算机联网，能按照海关要求的格式实现相关电子数据的传送、交换，海关可进入监管场所电子计算机管理系统查询、统计运输工具、货物的停靠、存储位置及相关处理情况；

(三) 安装具有存储功能（储存时间不少于 3 个月）的视频监控系统，供海关对监管场所进行监控，监管场所灯光及监控系统应当满足海关实施全方位 24 小时监控需要；

(四) 具有专门储存、堆放、装卸海关监管邮件的仓库、场地及设施，并设置明显区分标志；

(五) 有满足海关查验邮件要求的场地；

(六) 邮件分拣及 X 光机检查设备应当与海关联网；

(七) 根据海关需要，提供海关检查设备所需的场地和设施；

(八) 为海关提供存放扣留邮件的库房；

(九) 为海关提供接受报关、视频监控、毒品检测、印刷品音像制品审查的工作场所。办公场所应当具备网络、通讯、取暖、降温、休息和卫生等条件。

十三、监管场所内查验场地设置标准

(一) 封闭式查验场房。地面高度适合集装箱或者集装箱厢式货车的对接，对接门的尺寸能满足封闭对接需要，方便搬运叉车上下作业。

建设有车辆停靠区、掏箱区、货检 X 光机检查区，并应当配备相应的装卸设备。

(二) 平台式查验场地。查验平台高度适合集装箱车或者集装箱厢式货车的停靠，方便搬运叉车上下作业。

建设有车辆停靠区、掏箱区、货检 X 光机检查区，并应当配备相应的装卸设备。

国家对外开放口岸出入境检验检疫设施建设管理规定(附件 2)

空港口岸检验检疫设施建设规范

第一章 总则

第一条 根据空港口岸功能，空港口岸检验检疫设施包括检验检疫用房（含行政办公业务、专业技术用房）、出入境旅客及其携带物检验检疫现场设施、出入境货物堆场检验检疫现场设施、出入境航空器检疫现场设施。

第二条 空港口岸检验检疫设施建设中，应根据口岸客运、货运特点及检验检疫监管工作需要选择性设置出入境旅客及其携带物检验检疫现场设施、出入境货物堆场检验检疫现场设施、出入境航空器检疫现场设施。

第三条 本规范适用于空港客运、货运口岸检验检疫设施建设。

第二章 空港口岸检验检疫用房

第四条 依据当前全国海港口岸检验检疫工作量及人员编制核算，每名检验检疫人员每年可同时完成 26900 人、188 架飞机和价值 425 万美元货物的检验检疫任务。

第五条 空港口岸检验检疫机构工作人员数量依照下列标准核定：

- （一）口岸年出入境每 26900 人核定出入境检验检疫工作人员 1 名；
- （二）口岸年出入境每 188 架飞机核定出入境检验检疫工作人员 1 名；
- （三）口岸年出入境价值 850 万美元的货物核定出入境检验检疫工作人员 1 名。

依照上述三种方法核定的空港口岸检验检疫机构工作人员数量以最大值为准。

第六条 依据当前全国空港口岸检验检疫人员数量及检验检疫用房面积，核算出每人检验检疫用房平均面积为 52 平方米。

第七条 空港口岸检验检疫用房的总面积应当按照本规范第五条核算人数乘以 52 平方米的方法计算，并依据《国家对外开放口岸出入境检验检疫设施建设管理规定》第五条、第六条规定进行规划、设计和建设。

第三章 出入境旅客及其携带物检验检疫现场设施

第八条 空港客运口岸应当规划、设计和建设相互分离、完全封闭的出境旅客通道和入境旅客通道，并分别设置出入境旅客及其携带物检验检疫现场设施。

第九条 出入境旅客及其携带物检验检疫现场设施包括旅客侯检区、查验通道、旅客携带物查验区、检验检疫现场业务用房及其相关配套设施。

第十条 出入境旅客检验检疫侯检区位于口岸出入境旅客通道最前端，应当保证通风透气、光照充足，是出入境旅客等候健康申报及体温监测，接受医学巡查的场所。

第十一条 出入境旅客检验检疫侯检区域从查验通道前侯检线向外延伸计算，其面积以旅客最长侯检时间 15 分钟为前提，依照每 15 分钟内出或入境旅客最大客流量乘以每名旅客 1 m² 侯检面积计算。

第十二条 出入境旅客检验检疫侯检区配套设施包括：

引导牌：位于出入境旅客通道起点至出入境旅客检验检疫侯检区之间；内容为中英文“前方请接受入/出境检疫查验”；规格为 100cm×30cm，颜色为蓝底白字，字体为黑体(以下统称：规格 A)。

告示牌：位于出入境旅客检验检疫侯检区，用于向旅客告知入出境检疫查验有关事项；规格为 200cm×80cm，颜色为蓝底白字，字体为黑体，可选择设

置电子触摸屏(以下统称：规格 B)。

公告栏：位于出入境旅客检验检疫侯检区，用于张贴有关公告；规格为 300cm×100cm (以下统称：规格 C)。

宣传栏：位于出入境旅客检验检疫侯检区，用于传染病预防宣传；按规格 C 制作。

填卡台：位于出入境旅客检验检疫侯检区，用于张贴健康申明卡填写式样、出入境旅客填写健康申明卡；规格为长 150 cm、宽 80cm、高 110cm，涂印“出入境健康申明卡填写处”中英文字样。

候检线：在出入境旅客检验检疫侯检区，平行涂印于距出入境旅客检验检疫查验台正前方 150cm 处，规格为 150 cm×10cm，并明示“请在黄线外候检”中英文字样。

第十三条 出入境旅客检验检疫查验通道位于出入境旅客检验检疫侯检区域正后方处，是监测出入境旅客体温，接受出入境旅客健康申报，核查预防接种证书、健康证明或其它相关国际旅行卫生证件的场所。

第十四条 出入境旅客检验检疫查验通道宽度为 150cm；通道数的设立以旅客最长候检时间 15 分钟，每名旅客查验时间 15 秒为前提，按照 15 分钟内出境或入境旅客最大客流量值，除以常数 60 计算（即：一条通道 15 分钟内查验的旅客数量为 60 名）。

第十五条 出入境旅客检验检疫查验通道配套设施包括：

标志牌：位于出入境旅客检验检疫查验通道正上方；规格为长 150 cm、宽 50cm，左侧上下排列涂印“中国检验检疫”中英文字样，中文大小 30cm×10cm，英文大小 20cm×10cm，颜色为蓝底白字，字体为黑体，右侧涂印中国检验检疫

徽标，可以采用电子式或灯箱式标志牌(以下统称：规格 D)。

查验台：位于出入境旅客检验检疫查验通道两侧，应当保证光线充足，用于接受出入境旅客健康申报、核查预防接种证书、健康证明或其它相关国际旅行卫生证件；规格为矩尺型，正面长 150cm，侧面长 110cm，高 110cm，台面宽 60cm。

测温设备设置区：位于出入境旅客检验检疫查验通道处，用于安装测温设备，对出入境旅客实施体温监测。

通道护栏：位于出入境旅客检验检疫查验通道前方两侧，护栏与查验台间隔等宽，用于全部出入境旅客有序进入、通过查验通道；规格高 110cm。

第十六条 入境旅客携带物检验检疫查验区位于空港口岸旅客通道入境旅客行李提取处后方；出境旅客携带物检验检疫查验区应当位于空港口岸旅客通道出境旅客行李托运处前方，是检疫监管出入境旅客携带物，核查携带、伴侣动物的检疫证书及疫苗接种证书的场所。

第十七条 出入境旅客携带物检验检疫查验区面积以每名被抽查旅客等候时间最长 15 分钟，平均查验时间 5 分钟为前提，依照 15 分钟内出或入境旅客最大客流量乘以抽查比例，再乘以每名被抽查旅客人均 2m² 等候查验面积计算。

第十八条 出入境旅客携带物检验检疫查验区配套设施包括：

标志牌：位于出入境旅客携带物检验检疫查验区正上方处；按规格 D 制作。

告示牌：位于出入境旅客携带物检验检疫查验区，用于向旅客告知出入境检验检疫有关事项；按规格 B 制作。

公告栏：位于出入境旅客携带物检验检疫查验区；按规格 C 制作。

查验台：位于出入境旅客携带物检验检疫查验区两侧；用于检疫查验出入境旅客携带物，核查携带动物、伴随动物的检疫证书及疫苗接种证书；规格长 150cm，宽 80cm，高 50cm，配备可以有效阻断外部视线的活动挡板；数量根据第十五条有关内容，依照 15 分钟内出或入境旅客最大客流量乘以抽查比例，再除以常数 3(即：每查验台 15 分钟内可完成 3 人次旅客携带物检验检疫查验工作)计算。

X 光机设置区：位于出入境旅客携带物检验检疫查验区前端，用于安装 X 光机，对出入境旅客携带物实施查验。

禁止进出境物品投弃箱：位于出入境旅客携带物检验检疫查验区，明示“禁止进出境物品投弃箱”中英文字样，规格 40cm×30cm×70cm。

第十九条 出入境旅客通道旁应配置检验检疫现场业务用房，包括现场办公室，值班室，接待室，检验室，档案室，食品、动植物及其产品处理室，截留物品贮存室，除害处理室，预防接种室，工作准备与贮藏室，隔离留验室，传染病检测室，消毒室，医学检验室，签证室，应急处理（诊疗）室，更衣休息室，检疫犬圈养室。

第二十条 检验检疫现场业务用房配备的数量、面积应以满足出入境旅客通道检验检疫现场办公、业务和休息需要为原则；各用房应根据用途相对独立，区域界限明确。

第二十一条 检验检疫现场业务用房位置应毗邻于相应的旅客通道检验检疫场所，保证出入境检验检疫工作人员、器具及设备直接、迅速、无障碍的进出查验区域。

第二十二条 根据检验检疫现场业务用房用途，应配备和完善相应的通讯(视音频、数据)、水、电(弱电)、污水处理、负压等配套设施。

第四章 出入境货物堆场检验检疫现场设施

第二十三条 空港货运口岸应当规划、设计和建设封闭的外贸货物专用堆场，堆场地面平整、硬化处理，防鼠措施到位，库房设计合理，废旧物品、鲜活冷冻品设置专用堆场或仓库。

第二十四条 外贸货物专用堆场应当设置出入境货物检验检疫现场设施，包括：货物检验检疫查验区、检疫处理区、电子监管设施、检验检疫现场业务用房及其相关配套设施。

第二十五条 货物检验检疫查验区场地面积>10000m²。场地划分有符合要求的相对隔离的拆箱、分拣场地，场地面积>500m²。

第二十六条 出入境货物检验检疫查验区要求：

(一) 地面平整、坚固、硬化，无病媒生物孳生地，场地及周围环境应具备有效的防鼠设施与防鼠带；

(二) 设有冷冻(冷藏)集装箱的辅助制冷设施及防火、防汛、防盗设施；

(三) 设有污水处理及排放设施，设有垃圾存储与处理设施，上述设施应符合国家相关标准。

第二十七条 出入境货物检验检疫查验区配套设施包括：

标志牌：位于出入境货物检验检疫查验区入口处；参照规格 D 制作。

查验平台：位于出入境货物检验检疫查验区，用于集装箱、货物的检验检疫查验操作；规格宽 5m、高 150 cm、长度以能够同时对五辆集装箱卡车实施

查验为宜，台体涂印“中国检验检疫”及中国检验检疫徽标(以下统称：规格 E)。

第二十八条 空港货运口岸应当设置完全封闭的出入境货物检疫处理区，主要功能是对出入境货物、集装箱进行检疫处理（包括熏蒸、消毒、热处理、除鼠、除虫等）。

第二十九条 出入境货物检疫处理区应当位于港区生产、生活区的下风方向，面积不少于 500 m²。

第三十条 出入境货物检疫处理区要求：

（一）地面平整、坚固、硬化，无病媒生物孳生地，场地及周围环境应具备有效的防鼠设施与防鼠带；

（二）设有污水处理及排放设施，设有垃圾存储与处理设施，上述设施应符合国家相关标准。

第三十一条 出入境货物检疫处理区配套设施包括：

标志牌：位于出入境货物检疫处理区入口处，标示检疫处理区域；按规格 D 制作。

告示牌：位于出入境货物检疫处理区周边；规格长 150 cm、宽 50cm，涂印“检疫处理作业危险，请勿靠近”中英文字样。

检疫处理平台：位于出入境货物检疫处理区内，用于车载集装箱及内容货物的检疫处理业务操作；按规格 E 建设。

熏蒸处理库：位于出入境货物检疫处理区内，用于散货、木质包装等熏蒸及热处理；要求密闭良好，容积适当。

第三十二条 空港货运口岸应当设置电子监管设施，包括堆场和通道卡口的视屏监控系统和箱号、车号识别系统，满足科学监管和快速放行的需要。

第三十三条 出入境货物堆场应当配置检验检疫现场业务用房，包括：办公室，值班室，接待室，档案室，更衣休息室，样品前处理室，样品存贮室，现场检测室，检验及抽样工具存放室，检疫处理药品、器械存储室，熏蒸库。

第三十四条 检验检疫现场业务用房配备的数量、面积应以满足出入境货物堆场检验检疫现场办公、业务和休息需要为原则。

第三十五条 根据检验检疫现场业务用房用途，应配备和完善相应的通讯(视音频、数据)、水、电(弱电)、污水处理、负压等配套设施。

第五章 出入境航空器检疫设施

第三十六条 空港口岸应当划定(指定)航空器熏蒸、消毒、除鼠、杀虫和航空器污水、垃圾检疫处理的专用作业区(停机坪)。

第三十七条 空港口岸应当在航空器及其污水、垃圾检疫处理作业区附近配备检疫处理药品、器械的存储、操作设施。

第三十八条 空港口岸应当在停机坪附近设置相关场所，保障对供应航空器饮用水、食品(蔬菜)等实施现场检验检疫的需要。

第六章 附则

第三十九条 空港口岸媒介生物本底调查等卫生监督及配套设施建设由检验检疫机构商口岸主管部门确定。

中华人民共和国出入境边防检查单位建设标准（暂行）

一九九九年三月

第一章 总则

第一条 为了加强中华人民共和国出入境边防检查单位(以下简称边检单位)建设投资的管理,合理确定建设规模,制定本标准。

第二条 出入境边防检查是国家设在开放口岸担负出入境边防检查任务的执法职能部门,对维护出入境管理起着重要的作用。

第三条 本标准适用于新建边检总站及站的办公、业务及生活用房、干警培训基地、遣返审查所的建设。改建和扩建项目在充分利用原有设施的基础上,可参照执行。

第四条 本标准是编制和审批边检单位建设规划、项目建议书、项目可行性研究报告、工程初步设计的依据。新建项目应严格按建设程序,经主管部门审批,并纳入所在地的建设计划,不得擅自更改。

第五条 边检单位的建设应严格遵守本标准,本标准未尽事宜执行相关的国家标准、规范和规定。

第二章 建设规模

第六条 边检总站、站办公及业务用房的建设规模应以国家批准的现行机构和机关人员编制定员为依据,按照本标准的建筑面积指标,分项计算,综合确定。

第七条 每个边检总站应建设干警培训基地,其建设规模应以总站(含所属单位人员)编制为测算依据,分为三类:

人员编制 1000 人以下，按在培学员 80 名确定；

人员编制 1000～1500 人，按在培学员 120 名确定；

人员编制 1500～2000 人及以上，按在培学员 250 名确定。

第八条 每个边检总站应建设遣返审查所，其建设规模应以审批项目建议书年份前 2 年的日均监管审查统计数为测算依据，分为两类：

日均监管 60 人以下按监管 60 人测算；

日均监管 100 人以上按监管 100 人测算。

第三章 选址用地和总平面

第九条 边检单位选址应位于水、电、气等城市于管附近和地质条件较好、通讯条件良好的区域内，并宜选在距各边检站相对适中的位置，能保证出入迅速的要求。

第十条 边检用房应符合所在地城市总体规划的要求，并与周围环境相协调，其建设用地由所在地政府无偿提供，并免交地方征收的各种收费。

第十一条 建设用地要坚持科学、合理、节约用地的原则，做好总体布局，统一规划并合理安排各类用房，应作到分区明确，方便管理，一般以多层建筑为宜，如受用地条件限制，在考虑办公用房、干警培训基地、遣返审查所合建或总站与新增边检站合建等因素的情况下，也可考虑建成高层建筑。

第十二条 建筑的标准层高不宜超过 3.2 米。

第四章 建设内容与建筑面积指标

第十三条 根据边防检查业务需要，其建设用房含边检总站、站办公及业务用房，总站干警培训基地用房，总站遣返审查所及干警生活用房。

第十四条 本标准建筑面积均按多层建筑考虑，其使用面积与建筑面积的折算系数为 70%；若建筑高度超过 24 米的高层建筑，其折算系数应为 67%。为合理提高使用面积系数，应控制门厅、电梯间、走廊等辅助面积。

第十五条 边检总站办公及业务用房含办公室、会议室、边检指挥中心及出入境检查监视室、禁止出入境查控室、武器及警服被装库、体能训练及文娱活动室、备勤值班宿舍、办公辅助用房、服务用房、通用设备用房、车库（含自行车及汽车）、人防工程。其建筑面积以边检总站机关定编人员为基数，按表 1 规定测算。

表 1 边检总站办公及业务用房建筑面积表 单位：M² / 人

用房名称	人均建筑面积	备注
办公室	6	
会议室	3.4	
指挥中心及出入境检查监视室	2.8	
禁止出入境查控室	3.8	
武器及警服被装库	2.5	
体能训练及文娱活动室	1.0	
备勤值班宿舍	1.0	
办公辅助用房	2.9	
服务用房	4.0	
通用设备用房	1.4	

车库	4.0	
人防工程	1.0	
合 计	33.8	

第十六条 边检站办公及业务用房含办公室、会议室、指挥室及出入境检查监视室、禁止出入境查控室、武器及警服被装存放室、体能训练及文娱活动室、备勤值班宿舍、办公辅助用房、服务用房、通用设备用房、车库、人防工程。其建筑面积以边检站定编人员为基数，按表 2 规定测算：

表 2 边检总站办公及业务用房建筑面积表 单位：M² / 人

用房名称	人均建筑面积	备注
办公室	6	
会议室	3	
指挥中心及出入境检查监视室	2.0	
禁止出入境查控室	1.6	
武器及警服被装库	2	
体能训练及文娱活动室	1.0	
备勤值班宿舍	1.0	
办公辅助用房	1.5	
服务用房	3.0	
通用设备用房	1.4	
车库	4.0	
人防工程	1.0	
合 计	27.5	

第十七条 总站干警培训基地的建设内容包括教室(含教员办公室)、文体活动及会议室、学员宿舍、图书资料及阅览室、微机及语音教室、浴室、厕所(含盥洗室、大会议室、食堂及辅助用房。其建筑面积以在培学员为基数,按表3规定测算。

表3 总站干警培训基地建筑面积表 单位:M²/人

	每在培学员建筑面积	备注
教室(含教员办公室)	2.5	
微机及语音教室	1.5	
图书资料及阅览室	0.5	
文体活动及会议室	1.0	
大会议室	1.5	
学员宿舍	8.0	
浴室(含锅炉室)	1.0	
厕所、盥洗室	1.0	
食堂及辅助用房	2.0	
合 计	19	

第十八条 总站遣返审查所建设内容包括监管室、审查室、监管人员办公室、仓库、车库、食堂、厕所及盥洗室、值班室。其建筑面积以被监管审查人员为基数,按表4规定测算:

表4 总站遣返审查所建筑面积表 单位:M²/人

	被监管人均建筑面积	备注
监管室	12.5	

审查室	1.0	
管理人员办公室	0.5	
仓库	0.5	
车库	0.75	
食堂、辅助用房	2.25	含干警就餐
厕所、盥洗室	1.25	含干警厕所
合 计	19	

第十九条 干警生活用房包括职工住宅和单身宿舍 ,其建设标准按在编人员60%的带眷职工和 40%的单身职工考虑。职工住宅建筑面积指标暂按局级每人110 平方米 ;处级每人 90 平方米 ;科级每人 70 平方米 ;科以下每人 60 平方米。单身宿舍每人建筑面积 10 平方米。

第五章 建筑标准及设备材料

第二十条 边检用房建筑装修材料的选用要以经济、适用、卫生、安全为原则 , 兼顾美观 , 不得使用进口装修材料。

第二十一条 边检用房通用设备和器材应尽量选用高效、节能、安全和利于环保的国产优质产品。

第二十二条 边检用房外装修 ,应根据城市总体规划要求 ,对主要建筑物的外墙面 ,宜选用中级装饰面材 ;主要入口部位也可做局部重点装修 ;外门窗宜选用密闭性和保温隔热性好的材料。

第二十三条 边检用房的内装修应以满足功能和使用要求为主 ,并应区别不同情况采用相应的标准 :一般办公室、会议室应采用普通装修 ;门厅、贵宾接待

室、边检会晤室等重要部位可做局部中级装修。有特殊技术要求的，应按工艺要求进行装修建筑。

装修等级参照国家标准的相关规定划分。普通装修系指地面为普通水磨石，墙面喷涂或与此造价相当的装修标准；中级装修系指装饰面普通瓷砖，天花板做石膏吊顶，或与此造价相当的装修；重点装修系指适当选用石材，或与此造价相当的装修标准。

第二十四条 五层以上(含五层)的边检用房可设电梯，高层边检用房应设消防电梯。具体设置数量和运载能力应根据人流量测算确定。

第二十五条 边检用房的照明采用普通灯具，重要部位可适当选用中级灯具。

建筑防火与消防设施应符合建筑设计防火规范的要求，宜设置火灾报警装置。

边检用房的用电负荷和通讯设施应能满足办公现代化要求。各类办公、业务、技术用房应考虑办公自动化发展的趋势，进行综合布线，预留管线和接口。

第二十六条 公共卫生间应有良好的通风和卫生条件，并应设置前室。

第二十七条 边检用房应尽量采用城市集中供热方式进行采暖。夏季可采用适当的方式进行人工降温，高层边检用房可采用集中制冷降温系统。除有特殊要求的技术用房和大型会议场所外，一般办公室的通风采用自然换气方式。

第六章 附则

第二十八条 本标准自颁布之日起执行，由国家发展计划委员会负责解释。