

国际邮轮随客出入境行李物品的海关监管研究

陆伟捷

(上海交通大学船舶海洋与建筑工程学院 上海 200000)

摘要 邮轮旅游是旅游业的高端产品,近几年来,随着上海等城市相继为国际邮轮提供母港服务,我国的邮轮旅游和邮轮经济的发展迈入了起步阶段。然而,由于国际邮轮的特性和功能有别于其他交通运输工具,使得海关面临着如何解决对以国际邮轮方式进出境旅客及其行李物品实施监管的新课题。本文试结合国际邮轮及其旅客进出境的特点,提出切实转变监管观念、创新监管模式、提高监管质量,同时对海关监管“硬件”和监管“软件”从根本上进行改造和改革,积极探索海关如何对国际邮轮随客出入境行李物品实施有效监管的思路和方法。

关键词 海关 国际邮轮 行李物品 监管

引言

邮轮(英文为 Cruise 或 Cruseship)原意是指海洋上的定线、定期航行的大型客运轮船。“邮”字本身具有交通的含义,而且过去跨洋邮件总是由这种大型快速客轮运载,故此得名。众所周知的“泰坦尼克”号就是这种邮轮。现在所说的邮轮,是指配备了齐全的生活、休闲、娱乐与度假等各类设施,纯粹用于观光游览与休闲度假等活动,在海洋中航行的大型轮船,旅客可选择在海上、沿途停靠的港口或海岛附近进行观光游览。国际上根据航行的区域,把邮轮分为国际邮轮、地区邮轮和海岸线邮轮。在国内,一般把在海上航行的客轮称为“邮轮”,而把江河中航行的客轮称为“游轮”,小型的客轮则称为“游船”。

1976年9月,日本国际邮轮珊瑚公主号首次停靠中国大连港,岁月的车轮步入21世纪以来,访问中国沿海港口城市的国际邮轮数量呈逐年上升趋势。以上海口岸为例,2008年造访上海的外籍豪华邮轮有112艘次,随船出入境旅客15万余人次,比上年增长10%,预计2009年来沪的邮轮将达到126艘次,增长12%。2010年预计到达中国沿海港口城市的国际邮轮旅客将达到60万人次,显示了邮轮旅游的良好发展前景。

邮轮业在中国属新兴产业,处于起步发展阶段。目前,国家促进

邮轮经济发展的相关政策陆续出台,2008年6月,国家发改委下发了《关于促进我国邮轮业发展的若干意见》;邮轮港口设施进一步完善,已经建成上海国际客运中心、厦门国际客运中心、三亚凤凰岛国际客运中心等三个设施较为齐全的邮轮港口。我国已经初步具备了大力发展邮轮经济的条件。

随着近年我国邮轮旅游的迅猛发展,邮轮业发展面临的管理问题,也已逐步显现。由于国际邮轮的特性和功能有别于其他交通运输工具,中国海关也面临着如何解决对以国际邮轮方式进出境旅客及其行李物品实施监管的新课题。本文试结合国际邮轮随客出入境行李物品的特点,探讨海关如何对其实施有效监管的思路和方法。

一、国际邮轮随客出入境行李物品的海关监管的作用

改革开放以来,海关旅检工作发生了翻天覆地的变化。20世纪80年代初,实行“应税物品”和“免税物品”双通道查验方法;20世纪80年代中,实行“申报-技检-查验”的“三线一条龙”查验方法;20世纪90年代起,与国际通行做法接轨,实行“红绿通道”通关制度,并大力改进检查技术和检查方法,为促进对外开放,维护社会稳定和服务国家经济发展做出了积极的贡献。国际豪华邮轮首次停靠中国港口是在上世纪70年代,从目前停靠我国港口的邮轮数来看,接待规模尚处于

开发、养护和管理海床和底土及其上覆水域的自然资源(不论为生物或非生物资源)为目的的主权权利,并对专属经济区内的人工岛屿、设施和结构的建造及使用、海洋科学研究、海洋环境的保护和保全等方面拥有管辖权。东海海域渔业资源和油气资源丰富,拥有苏岩礁的管辖权,就意味着拥有苏岩礁附近大片海域的捕鱼权和油气开采权的主动权。另一方面,由于苏岩礁地处东海和黄海的交汇处,该地处于整个东中国海的中心位置,西北扼黄渤海,东邻日本,南望台湾海峡。其战略地位是非常重要的,倘若台海发生战争,则苏岩礁将成为关注台海情势的一个前哨站,谁控制了苏岩礁,谁将在战争中占有了主动权。

韩国就是深知苏岩礁的重要意义,才不惜投资巨额资金在苏岩礁上建造一个海上平台。早在1952年1月18日韩国就发表过《关于毗连区海域主权的总统声明》,该声明主张将其主权和保护权之下的区域扩展到32°N,124°E,比苏岩礁还要向西推进130km。在与日本的独岛之争上,韩国就表现出强烈的主权欲望,特别是随着新形势的发展,韩国的海洋意识和维权意识更是与日俱增。

所以中国政府一定要认清形势,不要因为苏岩礁仅仅是一个水下暗礁,而中国是一个幅员大国,就麻痹大意,在苏岩礁建造平台,不过是韩国精心策划,制造的一个戴着公益服务和科研帽子的政治产品,目的就是在国际上造成控制苏岩礁的既成事实,争取在中韩专属经济区划界时的主动权,获得更多的海洋资源。

五、中国对苏岩礁应采取的措施

苏岩礁及其附近海域涉及的不是抽象的国家主权问题,而是实实在在的国家海洋权益。而韩国在苏岩礁修建科研平台的事实使中国在苏岩礁问题上处于较为不利的地位。更何况韩国事实上已经对苏岩礁附近海域的自然资源进行了勘查研究,一旦韩国付诸进一步行动,开始在这一区域开发自然资源,中国的利益将遭受进一步的损害。鉴于此,中国政府应进一步重视苏岩礁问题,加强韩国在苏岩礁及其附近海域活动的应对措施。

(一)在态度上,中国政府应该进一步重视苏岩礁问题。

对于韩国在苏岩礁的行为,中国政府仅仅是在2000年和2002年向韩国政府提出交涉和抗议,坚决不承认韩国单方面的行为,但这并没有对韩国的行为起到任何的限制作用。韩国依然是加紧对苏岩礁附近海域资源的勘探。韩国为建造“离岛海洋科学综合研究基地”所提出的“为全球共同关心的课题—地球环境变化研究提供核心资料”,仅仅是个借口罢了,借此麻痹中国政府,其真正目的为加紧控制苏岩礁,在国际上造成既成事实,争取在中韩专属经济区划界时的主动权,从而获得更多的海洋资源。所以中国政府应该从态度上进一步重视。

(二)在行动上,中国政府也要积极采取措施。

1、针对韩方在平台两处悬挂国旗,应该通过外交途径与其交涉,要求平台建造者用文字或其他形式代替国旗标志。

2、海洋执法上,中国海监等海上执法机构应该加强对苏岩礁平台

的动态监视,监督韩方始终遵守无人观测平台的承诺。一旦发现异常情况有关部门应该迅速做出反应。尤其要防止其在平台及其周围增加军事设施,建设其他娱乐设施。

3、在学术研究上,应该以专门研究机构和松散性组织相结合的办法,加强对东海苏岩礁海域的研究,研究苏岩礁的历史,掌握当前国际海洋动态,随时关注韩国对苏岩礁的海洋研究动态,尤其是韩国海洋战略思想和一贯政策的研究,把握苏岩礁未来发展的方向,做到未雨绸缪,有备无患,防止或减少国家海洋权益受到侵害。

4、海洋体制管理上,中国政府要对管理体制加以调整,最好是把松散的多个涉海部门综合成一个海洋资源部,成立同一的海上执法队伍,同时要加紧人才培养,购置海洋调查船以及仪器设备,利用科技手段更多地了解海洋,为开发利用海洋和最大限度地维护国家海洋权益打下基础。

注释:

傅岷成《海洋法相关公约》,厦门大学出版社,2005年1月第1版,第30页

傅岷成《海洋法相关公约》,厦门大学出版社,2005年1月第1版,第43页

傅岷成《海洋法相关公约》,厦门大学出版社,2005年1月第1版,第20页

傅岷成《海洋法相关公约》,厦门大学出版社,2005年1月第1版,第5页

参考文献:

【1】傅成《中国周边大陆架的划界方法与问题》,中国海洋大学学报·社会科学版,2004年第3期

【2】傅岷成,《海洋法相关公约》,厦门大学出版社,2005年1月第1版

【3】江河,《和平解决东海争端法律研究》,法学评论,2006年第5期

【4】金永明,《东海划界争议解决路径研究》,上海经济研究,2008年第8期

【5】梁西,《国际法[M]》,武汉大学出版社,1993年

【6】袁斌,《试论东海大陆架划界问题》,大连海事大学学报·社会科学版,第4卷第2期,2005年6月

【7】张良富,《中国与邻国海洋划界争端问题》,2006年版,海军出版社

【8】张耀光等,《中国与海洋邻国间海域划界问题的研究》,地理科学,第20卷第6期,2000年12月

【9】赵理海,《海洋法问题研究》,北京大学出版社,1996年

【10】赵芸芸,《东海大陆架划界分析》,硕士论文,2006年6月
作者简介:杨红伟(1982-),女,山东济宁人,中国海洋大学政法学院国际法硕士研究生

较低水平。目前对邮轮的监管方式也是参照对普通班轮的管理经验,但随着邮轮经济的蓬勃发展,我们必须加快对国际邮轮随客出入境行李物品海关监管的研究。

(一)是海关履行出境监管职责的基本体现

按照《海关法》之规定,进出境物品必须由设有海关的地点进境或出境。物品所有人应向海关申报、接受海关监管,除法规规定免验外,进出境物品由海关查验,按规定验放。随着邮轮经济发展步伐的加快,以上海为例,到2010年世博会期间,预计将有近百万人次的客流搭乘邮轮到访上海。届时,与目前年均10万多人次的监管量相比,无疑是一个极大的考验。面对这一即将到来的严峻挑战,加快研究和探索既符合中国国情又适应邮轮旅客特点的有效监管办法,是确保海关履行监管职责和实现合法便利、快速通关的必要保障。

(二)是海关服务经济发展工作方针的重要体现

邮轮业的发展,对区域经济发展起着一定的带动作用,以上海为例,随着上海国际邮轮码头的建成并投入使用,必将带动周边商业、旅游、餐饮等一系列服务性行业的发展,成为上海国际航运中心建设的重要组成部分。因此,加快对邮轮监管模式的研究探讨,是海关工作服务区域经济发展的重要体现。

(三)是海关树立良好对外窗口形象的有利途径

海关监管的对象是物,但物品本身不会进入特定范围成为海关监管的直接对象,而是由人的行为使“物”成为海关监管的对象。从一定意义上说,旅检工作是海关工作对外的“窗口”,与社会公众接触面广。随着社会公众维权意识的增强,对海关在工作效能、作风态度和执法能力方面都提出了新的更高的要求。邮轮旅游的特殊性,极易造成通关瓶颈。因此海关必须积极应对,研究探索出一套行之有效的监管办法,切实解决邮轮旅客快速通关的难题,进而树立和维护海关对外的良好形象。

二、国际邮轮随客出入境行李物品的海关监管的特点和现状

进出境旅客通关,系指进出境旅客向海关申报,海关依法查验行李物品并办理进出境物品征税或免税验放手续,或其他有关监管手续之总称。由于国际邮轮运作和邮轮旅客活动的特点和需求,主要有以下几个特点:

(一)邮轮特别是豪华巨型邮轮具有快速通关的要求

与其它进出境运输工具不同,每艘邮轮特别是豪华巨型邮轮进港时,都会带来大量的游客和船员。2008年和2009年美国皇家加勒比公司旗下以上海港为邮轮母港的两艘豪华邮轮“海洋迎风号”和“海洋神话号”载客量都超过2000人。目前海关实行了“红绿通道”通关制度,并采用机检设备对行李物品检验和人工重点查验相结合的方式实施监管。实践证明,现行海关监管办法从流程和环节上尚能做到有效监管,但是还不能适应邮轮旅客快速通关的需求。假使每人通关时间约1分钟,一艘1000人的邮轮就需要近17个小时,即使海关同时开通4个红绿通道同时办理旅客入关手续也要近5个小时。而按照国际惯例,对邮轮乘客的通关,要求两个小时能让全部乘客登陆,两个小时又能让乘客返回邮轮。

(二)邮轮游客频繁上下船的要求

对于搭乘邮轮来沪观光的境内外游客来说,上海及周边的旅游资源日益丰富多彩,对世界各国旅游观光者的吸引力与日俱增。邮轮在沪靠港期间,游客频繁地上下船观光、购物就成为其必然的需求。然而对于目前海关监管工作来说,外籍邮轮常被视作“境外”,上船需办理出境手续,下船需办理入境手续。游客频繁地上下船即可被视为频繁的出入境,其携带物品也频繁的出入境,为监管工作带来困扰。

(三)邮轮游客团体游客为主的现状

从目前来看,搭乘邮轮游客的多为团体游。一般由国内旅游接待单位根据事先议定的观光景点和消费场所等旅游日程安排,全程提供旅游接待服务。以2005年到访的“蓝宝石公主”号为例,该轮为上海带来3000多名欧美游客,就此成行的2日游团队超过100个。国内旅游接待单位为加强竞争力,争相提供优质便捷服务。有时旅行社的过度服务,也给海关的监管带来干扰。

(四)现行对于邮轮的监管在“软硬件”方面均有所缺失

在“硬件”方面,上海一直缺乏专业的邮轮码头,即使新落成的上海国际客运中心码头也达不到国际远洋型邮轮的专用码头的水平,只可以算是一种混用码头。在“软件”方面,则是缺少符合国际惯例的针对邮轮旅客及其行李物品的监管办法。因此亟需制定既符合国际惯例又针对我国国情的邮轮旅客及其行李物品的监管办法。

三、国际邮轮随客出入境行李物品海关监管的创新模式

笔者认为,邮轮监管尽管是海关管理的一个极小部分,但也同样要树立和落实科学的治关理念,要切实转变监管观念,创新监管模式,以风险管理为手段,提高监管质量,要按照内外和谐有机统一的要求,

充分体现执法为民,切实尊重和维护管理相对人的合法权益。为实现上述目标,笔者谨提出以下几点浅见:

(一)运用风险管理理念,对邮轮旅客实施差别化监管

随着经济全球化和我国对外开放的日益深入,旅客监管在强化政治保卫、打私缉毒等传统监管职能的同时,反恐维稳、知识产权保护等非传统职能方面的工作任务越来越重。因此,我们必须运用风险管理的理念,在监管中,针对航线、旅客旅游形式的不同,相应采取不同的方法,实施分类管理,最大限度地提高口岸通关速度。一般而言,参与长途航线,纯观光旅游的进出境旅客监管风险较小。相对而言,搭乘邮轮费用较高,路程花费时间较长,如果短期内多次搭乘邮轮进出境而无特殊理由的旅客,就应当适当加大监管力度。

(二)运用信息化管理手段,提高监管的针对性和有效性

积极探索实现旅客申报单的电子信息化。目前对旅客进出境的监管业务信息化水平大大落后于海关其他业务,已成为海关现代化建设的薄弱环节。旅客申报制度运行实施以来,在规范进出境旅客申报行为,增强海关执法透明度,加强海关对进出境旅客行李物品的监管,维护国家政治、经济、文化安全等方面发挥了积极的作用和效能。但遗憾的是,作为海关实施风险分析的主要依据,包含着旅客基本信息和申报信息这些重要的原始数据的旅客申报单,目前还停留在简单的纸面归档整理和为案件提供法律依据这一初级阶段。因此,对旅客申报内容实施信息化管理,将极大地提高海关监管的针对性和有效性。

(三)规划监管场所,实现严密监管和便捷通关相统一

根据邮轮载客量大,具有快速通关需求,以及邮轮靠岸后,旅客随意上下船频繁等特点,有必要针对性地规划海关监管场所。首先是要营造快捷、舒适、便利的邮轮旅客监管通道和大厅。其次是要实行进出境通道的严格分离,由于邮轮旅游带有度假的特点,势必会出现进出境通道未实现彻底分离,有可能在监管现场产生负面影响。三是在海关监管区域设置电子门禁,加装闭路电视监控系统等。鉴于邮轮靠岸后,旅客上下船频繁,且多在海关正常八小时工作时间之外,采取上述举措可以有效地发挥监管作用,延拓海关监管时间和监管效能。

(四)实行流程再造,延拓海关监管空间

目前海关对邮轮的监管参照了对班轮的监管模式,流程如下:1.邮轮靠岸;2.旅客申报;3.X光机检查;4.旅客入境。按照这种流程可以实现对国际邮轮方式进出境旅客及其行李物品的有效监管。但由于把大量工作集中在口岸完成,在某些时期,若遇到豪华巨型邮轮进港时,鉴于此类邮轮旅行航线和周期长、旅客和行李数量多、入境后旅游行程安排紧张,必然会形成通关的“瓶颈”问题。为此笔者提出,在预知某豪华巨型邮轮即将进港时,派员自邮轮航行的上一港登轮,在该轮进行服务和监管,向旅客讲解通关须知,接受旅客咨询,办理申报通关手续,保证邮轮靠岸后,旅客可以直接下船,最大限度地减少船舶和旅客在港口停留时间。流程如下:1.旅客申报;2.邮轮靠岸;3.X光机检查;4.旅客入境。此外,部分豪华邮轮配备有小型行李检查机,如有必要,可在船上即完成机检工作。这样,邮轮靠岸后,只需对高风险旅客及其行李物品进行人工重点查验,从而加快通关速度。

(五)探索社会共管,构建和谐通关环境

社会共管机制就是与国际邮轮旅客进出境活动相关的各社会共管主体各司其职,各负其责,加强管理,互相配合,共同规范国际邮轮旅客进出境行为的机制。社会共管主体既包含与海关同为出入境管理部门的边检等口岸管理单位,也包含了为旅客提供服务的船公司、旅行社、港区等企业单位。可以通过建立《合作备忘录》的形式明确社会共管各主体在规范旅客进出境行为工作中的权利义务,同时建立固定有效的联络协调机制、信息共享机制、双向培训机制和应急防范机制。最终的目的是建立与国际通行惯例相符合的国际邮轮旅客监管模式,共同规范国际邮轮旅客的进出境行为,实现对国际邮轮随客出入境行李物品有效监管和快速通关的有机结合,从而构建和谐和谐的通关环境。

结论

对国际邮轮随客出入境行李物品实施科学、有效的监管,是海关管理面临的一个新的课题,必须要运用风险管理的理念,充分利用信息化手段,合理设置通关监管场所和通关作业流程,实现严密监管和高效运作的有机统一,构建和谐和谐的通关环境,促进邮轮经济在我国进一步发展。

参考文献:

[1]《2008-2009中国邮轮发展报告》中国交通运输协会邮轮游艇分会 上海市虹口区人民政府 联合出版

作者简介 陆捷捷 女,上海交通大学船舶海洋与建筑工程学院船舶与海洋工程专业2007级在职硕士研究生