

创新案例十二

推行公务机出入境“一站式”服务



图片来源：新华网

一、案例背景

近年来，海南口岸呈现出以下特点：一是公务机、商务机增长迅速。随着海南国际旅游岛建设的不断深入，三亚旅游热持续升温，各种重大庆典、国际性赛事相继在三亚举办，国家政要和社会各界知名人士入出频繁。二是博鳌亚洲论坛安保等重大勤务标准高、要求严。自2001年海南作为博鳌亚洲论坛总部永久所在地以来，三亚凤凰机场作为海南省业务量最大的边检单位，一直是与会政要及重要贵宾主要的人出境口岸，每年都肩

负着博鳌年会的安保工作及贵宾专机的边防检查任务。

为响应国家“一带一路”倡议中“加大海南国际旅游岛开发开放力度，强化三亚国际门户机场功能”相关要求，同时做好海南自由贸易区建设便利口岸通关各项工作，海南边防总队凤凰边检站不断探索公务机出入境边防检查新模式、新内容，以提供高端服务措施，保障重特勤务开展为依托，带动口岸整体服务水平提高，有利于助推海南省旅游经济发展。



|||||

2018年8月19日，凤凰边检站在三亚凤凰国际机场出入境大厅开展“中国边检服务品牌集中宣传日”主题活动，向全社会宣传中国边检机关的服务理念、职业追求和服务承诺，宣传、普及出入境边防检查常识。

据悉，凤凰边防检查站于2014年10月成立全国现役制边检站第一家公务机专门查验队伍，在三亚口岸联检单位中率先实现人员分工的专业化、精细化，全力助推三亚旅游经济发展。

此外，还推行公务机“一站式通关”模式的“简环增效”措施，在确保管控安全的基础上实现了公务机、商务包机旅客随到随检、零等待、零停留；组织技术人员对26国免签团速验通关系统进行升级改造，将网上预报系统和前台速验系统的使用范围扩展到所有旅游团队，旅客均可免排队通关，还实现了返程旅客免申报免排通关，单个旅游团旅客查验耗时不断缩短等。

资料来源：《三亚日报》

二、主要做法

由于公务机旅客行程、出入境人数和时间较为灵活等特点，结合《公务商务飞机出境入境边防检查管理办法》相关规定，海南边防总队凤凰边检站主要通过以下几个方面推行“一站式”服务，吸引公务机入境（图 12-1）。

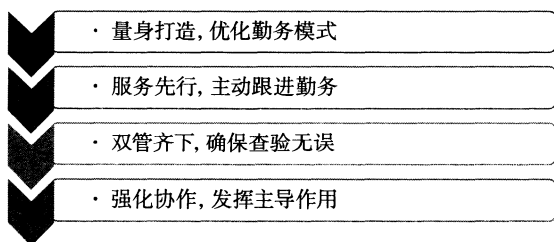


图 12-1 推行公务机出入境“一站式”服务，吸引公务机入境政策主要做法

（一）量身打造，优化勤务模式

成立凤凰边检站公务机检查科，并为公务机量身定制“一站式”通关检查，实现公务机旅客随到随检，“零等候、零停留”。一是预检巡查确保安全。针对当前公务机公司尚未具备互联网 API 申报条件、公务机乘员调整频繁的实际情况，凤凰边检站立足严峻的管控形势，通过电子邮箱、微信平台与公务机代理公司建立实时互通的公务机预检预报机制，预先对入境旅客信息进行审核，并派出专人赴公务机预停机位进行巡查，以“一对一”的方式对公务机通关流程进行全程监管。二是简化流程快捷验放。在严格执行《公务商务飞机出境入境边防检查管理办法》的基础上，根据公务机旅客礼遇要求的不同，适时派出工作小组登机办检，将验证平台前移，同步实施人证对照、证件检查、舱单核对、清舱检查工作，精简检查流程，缩短验放时间。三是交流沟通促进合作。为加强同驻场单位的协调配合，凤凰边检站派员为各公务机代理及相关驻场保障人员进行业务培训，并在每次勤务结束后邀请公务机公司人员对验放中各环节的衔接问题

进行研讨，不断完善国际航线公务机通关保障工作（图 12-2）。

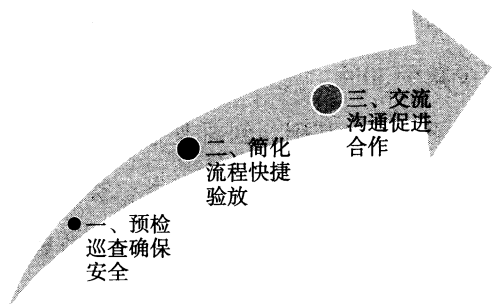


图 12-2 优化勤务模式

（二）服务先行，主动跟进勤务

公务机旅客行程、出入境人数和时间较为灵活，经常出现因个别旅客临时改变行程而导致出入境时间变动，因随行人员临时增加或减少而导致先前提交的申报单需要变更等现象。为了更好地服务好公务机旅客，保障好口岸经济的良好发展，通过利用公务机边检航显短信平台和设立边检公务机微信信息平台，加强和公务机公司代理的沟通交流，化被动接受通知为主动询问信息，提前掌握公务机入出境的旅客及员工人数、时间变化情况，督促公务机代理及时对申报单进行更改，避免申报单因公务机代理疏忽未及时更改而耽误旅客正常出入境的情况出现。

（三）双管齐下，确保查验无误

公务机作为高端商务活动和行政事务活动中主要交通工具，在法律规定的范围内最大限度地满足公务机旅客需求，是服务口岸经济最直接的做法，而公务机旅客的第一需求，就是时间。在边检职能范围内，能够在确保查控工作无误的前提下，以最快速度为公务机旅客办理入出境手续，就是满足需求最好的途径。一方面通过边检公务机微信信息平台，建立了“拍照预检”机制。即根据公务机出入境抵达地，在航班验放前通过公务机代理人员有选择地获取旅客资料页及签证（注）等信息，再由公务机检

查科组织检查人员对相关证件资料进行学习准备，做到勤务组织准备更加充分，可有效缩减真伪辨别、有效性核查、问题处理等环节的时间，公务机旅客验放时间至少减少30%。另一方面强化办检能力。公务机检查科以边检业务岗位练兵考核系统为基础，创新业务培训形式，设立“业务人人讲坛”栏目，由科员轮流负责一期的授课任务，提高对业务文件、证件鉴别和现场问题处理等知识学习的主动性，熟悉查验流程和各种边检手续的办理，熟记英、法、美等主要乘坐公务机来往我口岸国家护照证件的防伪特征。截至目前，凤凰边检站公务机检查科已开办了多期“业务人人讲坛”活动，科员均领取了旅客员工章并能够熟练验放公务机旅客及员工。

（四）强化协作，发挥主导作用

各相关部门建立协作配合长效机制，探讨交流公务机检查事宜，进一步明确各相关部门在公务机出入境检查中联动协作、旅客及行李物品检查、信息共享、情况通报等方面的责任，确保每一次出入境勤务均能够保证各部门相关人员全部到位实施检查，有效地杜绝了以往除正常执勤时间，其他相关部门较少人员配合凤凰边检站的现象。发挥好维护正常的公务机出入境秩序，并定期开展交流活动，通过讲授、座谈等形式，深入分析公务机出入境检查现状，及时总结协作配合经验，构建互助共赢的部门协作配合网络，确保公务机出入境旅客顺畅通关，打造出服务于国际旅游岛经济建设的边检服务品牌。

三、主要创新

依托“双航站楼”为公务机旅客提供三种服务：快速常规通关、贴身快验通关和特勤高效通关。

（一）快速常规通关

适用普通公务机乘客及机组人员的出入境边防检查，采取以下通关措

施：①为机乘提供安全保障：硬件改造、防暴反恐工作准备、人员预查控工作开展。②定制式快捷通关服务：为旅客提供场地预约、为旅客设计通关服务。③注重事前大幅缩短通关时间：根据预报做好当班证件知识学习和准备所需资料，做好预查控工作。采取发放“受检指引卡”，设置“边检候检区”和提供“叫检服务”。取得以下服务效果：①构建安全防护体系，为旅客提供前所未有的安全通关保障。②提供随到随检服务，24小时为旅客提供快捷通关服务。③建立预报分析机制，单个航班验放时间较以往提高50%（图12-3）。

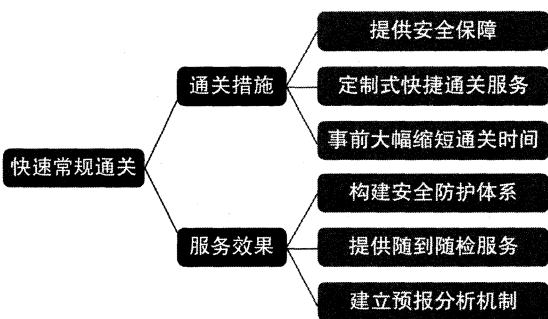


图 12-3 快速常规通关措施与服务效果

三亚凤凰边检站提高 59 国入境免签游客通关速度

小资料

170 名旅客 30 分钟通关，单个旅客通关速度仅用 10 秒。8 月 18 日晚，一架由俄罗斯克拉斯诺亚尔斯克直飞三亚的航班顺利落地，三亚凤凰边防检查站启用人工查验和自助通关双通道，实现旅客入境快速通关，这是该口岸当天第 8 架入境的国际航班。

记者从海南公安边防总队三亚凤凰边检站获悉，自今年 5 月 1 日海南省实施 59 国人员入境旅游免签新政至 8 月 18 日，三亚凤凰边检站入境人数 25.5 万人次，其中 59 国免签入境人数 14.5 万人次，占比 57%。

凤凰边检站坐落于中国南部热带滨海旅游城市三亚，担负着三亚凤凰国际机场航班、人员、旅客的出入境边防检查任务。近年来，三亚不断开通新的国际航线，凤凰边检站当前验放量外国人占比 85%。

三亚凤凰边检站增设“59 国人员入境海南旅游免签”专用通道，实现适用政策国家入境游客“随到随走”，提高通关速度。

“每名旅客检查控制在一分钟之内，要完成人证对照、证件鉴别、录入查验信息，确定无误后，在护照上盖上验讫章。”检查员周佳男说。

今年以来，海南公安边防总队围绕 59 国来琼免签、中国公民排队不超过 30 分钟以及出入境领域放管服改革等新政策，通过优化勤务模式，调整通道设置，启用自助设备，公开办结时间等措施，有效维护了海南口岸的安全稳定和通关顺畅。

资料来源：《海南日报》

（二）贴身快验通关

适用享受礼遇及重大外事活动贵宾及机组人员的出入境边防检查，采取以下通关措施：①重大外事活动采用专用通道验放等方式。②为非礼遇贵宾提供 VIP 服务。

统一采取旅客不在验证前排队候检、边检收齐证件统一办检，清舱干警在机上和休息室进行人证对照的检查方式。取得以下服务效果：①实施流动验放模式，做到无缝对接，快速验放重大外事活动贵宾，完全省去以往接还护照的时间。②根据规定主动跟进，为部分非礼遇贵宾提供验证区域“零停留”，用“咖啡时间”代替“候检时间”的验放模式，省去以往旅客排队候检，在验证台停留等待的时间（图 12-4）。

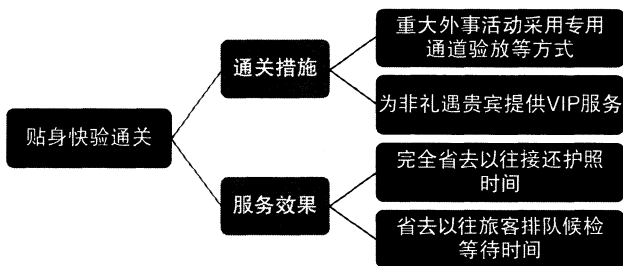


图 12-4 贴身快验通关措施与服务效果

（三）特勤高效通关

适用人员及迫降航班紧急救助、备降航班、临时入境人员及机组的出入境边防检查，采取以下通关措施：①提供备降接送机服务。对于任意一架公务机备降航班，只要旅客愿意，边检均允许乘客下机等候。②“首问首办负责制”为临时入境人员提供便利。边检提供“专人服务”，用流动验放模式为其办理入境手续。③“事先查验”和“公路办检”相结合启动绿色通道。

采取通关措施后的服务效果如下：①为任意备降公务机乘客提供下机休息服务，改变以往飞机停留时间较长才安排乘客下机休息的做法。②协助公务机公司为因不可控因素临时入境的公务机乘客办理相关手续，保证旅客快速入境。③紧急救助和为突发事件人员出境实行事先办检，保证出境人员一站登机(图 12-5)。

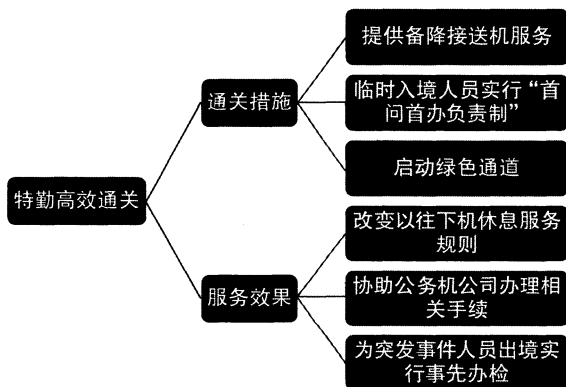


图 12-5 特勤高效通关措施与服务效果

四、案例启示

（一）以服务为宗旨，获得高效便捷的客户体验是检验政策创新实效的标尺

随着海南自由贸易试验区、中国特色自由贸易港建设进程的加速推进，海南高端商务活动和行政事务活动中公务机数量呈快速增长的趋势，服务质量的好坏和效率的高低会直接影响海南省的外界形象和营商环境。为满足客户对服务质量和时效性的需求，边检站为公务机量身定制“一站式”通关检查，通过事先预检巡查、事中简化流程快捷验放、事后交流沟通改进服务的方式，使客户获得高效便捷的服务体验。

（二）以需求为导向，简化公务机入境程序是提升服务质量的重要保障

创新公务机出入境边防检查新模式，针对服务对象的需求采取不同的检查方式，如针对普通公务机乘客及机组人员采取快速常规通关，针对适用享受礼遇及重大外事活动贵宾及机组人员采取贴身快验通关，针对迫降航班紧急救助、备降航班、临时入境人员及机组采取特勤高效通关。在实践中，对受到服务对象广泛认可的特殊勤务措施进行宣传、推广，让所有需要帮助的旅客在任何时候都能够享受到高水准的通关保障服务。

（三）充分利用信息化技术是增强监管效能的关键

以公务机出入境“一站式”服务为代表的便利化措施，是以风险管理、分类管理和信用管理为基础，利用微信信息平台开展预检，科学协调把守国门和快速通关的关系，既保障了出入境人员的安全，又充分发挥了新型监管模式的灵活性，真正做到“事前降低门槛，事中提高效率，事后加强监管”。下一步，可以根据个人社会诚信度进一步加强信用记录在事后监管中的应用。

（四）推进公务机“一站式”创新举措是优化海南营商环境的重要抓手

随着海南自由贸易试验区、中国特色自由贸易港建设的推进，各种国际性的大型文化活动和体育赛事频繁在海南三亚召开，在高端商务活动和行政事务活动中用作交通工具的公务机数量呈快速增长的趋势，公务机边防检查工作也逐渐进入人们的视野，服务质量的好坏和效率的高低会直接影响海南省的外界形象，进而影响海南省的营商环境，良好的服务质量和高效的通关是提升营商环境的重要举措。

五、专家点评

在实践中，各种促进贸易便利化的措施大都体现在通过贸易程序和手续的简化、适用法律和规定的协调、基础设施的标准化和改善等，为国际贸易活动创造一个简化的、协调的、透明的、可预见的环境。因此，贸易便利化涉及的内容十分广泛，几乎包括了贸易过程的所有环节，其中海关与跨境制度是问题的核心。

公务机“一站式”通关模式是在确保管控安全的基础上，通过改造升级网上预报系统、前台速验系统、通关系统，实现公务机、商务包机旅客随到随检、零等待、零停留的模式，旅客均可免排通关，还实现了返程旅客免申报免排队通关，单个旅游团旅客查验耗时不断缩短等。

海南省为了推进公务机“一站式”通关服务，组建专门的公务机业务检查科，实现单证交接、手续办理，减少了公务机候检等待时间。“一站式”通关服务可为公务机旅客提供包括公务出行、商旅出行、专线自由行、国际通关等在内的“一条龙”服务。边检部门应切实提升自身专业化能力，改进服务，使海南省各机场公务机服务平台更具吸引力、竞争力和价值创造力，为海南经济发展做出新贡献。

在政府行政职能的转变过程中，从监管到监管和服务并举的理念值得

思考和借鉴。推进公务机“一站式”通关服务体现了相关部门“急社会之所急，想社会之所想”的思维模式。在“安全高效管住”前提下，“放开”是通关模式的大胆创新。优化流程，实现关检合作等具体做法体现了政府部门从监管向监管和服务并举的理念，为更多监管部门转变政府职能、建设服务型政府提供了借鉴。

推进公务机“一站式”通关服务为真正实现“一线放开，二线管住”提供了有效路径和宝贵经验。公务机“一站式”通关服务极大简化了公务人员进境的备案程序和手续。在大数据时代，可以借鉴公务机“一站式”通关服务模式，借助现代信息工具，进行分类管理探索对非公务人员进行信息信用分级以及实现国家间的信息共享，使更多的国际旅客享受便捷的通关服务。

本案例说明，由于贸易便利化措施不涉及关税的减免，改变烦琐的作业流程在现有制度框架内是可以大有作为的，是贸易便利化的有效方法之一。而且，贸易便利化措施可以根据对象的特征而设计。监管部门在确保国门安全的基础上，根据监管对象的特征和进出境的实际需要，制定个性化的贸易便利化措施，就会带来“双赢”的结果。

点评专家：海南大学经济学院副院长、副教授 余升国

第四篇

提升行政效能