

# 提升出口农产品服务监管能力探索

秦利<sup>1</sup>, 汪永海<sup>2</sup> (1. 东北林业大学管理学院, 黑龙江哈尔滨 150000; 2. 黑龙江省边防总队漠河边防检查站, 黑龙江漠河 165300)

**摘要** 出入境边防检查机关(以下简称边检部门)处在改革开放前沿, 是国家对外形象的窗口单位, 代表国家在口岸通关中行使出入境边防检查的中央行政事务权, 对农产品出口贸易承担着重要监管职责, 对其农产品服务监管能力进行探索是促进我国农产品出口贸易健康发展的必然要求。通过对边检系统服务监管农产品的现状分析, 从农产品监管存在的主要问题入手, 提出了创新监管理念、健全培训机制、完善监管服务模式、健全监管法规等措施提高边检部门农产品服务监管能力。

**关键词** 农产品; 监管; 边检

中图分类号 S-9; C931.3 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2015)11-345-03

## Exploration on Enhancing the Regulation Capabilities of the Service of Export Agricultural Products

QIN Li<sup>1</sup>, WANG Yong-hai<sup>2</sup> (1. Management School of Northeast Forestry University, Harbin, Heilongjiang 150000; 2. Mohe County Frontier Inspection Station, Heilongjiang Province Frontier Corps, Mohe, Heilongjiang 165300)

**Abstract** At the forefront of the China's Reform and Opening up, The Entry and Exit Immigration Inspection Department (hereinafter referred as immigration department), the unit representing national image and exercising the right of administrative affairs in port customs clearance during the entry and exit frontier inspection on behalf of the country, is playing the important role taking regulatory responsibilities for agricultural product export trade. By exploring the regulatory capabilities can the healthy development of our country agricultural product export trade be promoted. Starting with the primary existing issues as well as analyzing the status quo of the service and regulation of immigration department of export agricultural products, the thesis put forward creative concept on regulation, methods on improving the training mechanism, the regulatory service pattern as well as the relevant laws and regulation rules aim at enhancing the regulation capabilities of the service of export agricultural products.

**Key words** Agricultural products; Regulation; Immigration inspection

我国是世界上最大的农产品生产国和消费国, 同时也是全球最主要的农产品出口国。目前, 随着农产品进出口贸易的不断发展, 如何保证农产品的质量安全、高速有效地完成农产品进出境问题, 对我国政府监管职能的针对性、有效性提出了更高的要求。作为国与国之间桥梁的边检部门, 对农产品这一特殊的出入境产品也有着特定的监管职能, 如何将监管职能在原有基础上进一步发展, 使其更加符合时代发展的潮流, 需要边检部门在实际工作中进行深入探索。

### 1 边检部门对农产品的监管现状

虽然每个时期边防检查工作的要求和标准都会有所不同, 但边检部门始终承担着一线执法执勤工作, 坚持以边防检查为中心开展各项建设工作。边检部门担任着重要的监管职能, 具体可以划分为以下四类: 第一, 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; 第二, 按照国家有关规定对出境、入境的交通运输工具进行监护; 第三, 对口岸的限定区域进行警戒, 维护出境、入境秩序; 第四, 执行主管机关赋予的和法律、行政法规规定的任务。而具体到边检部门对农产品的监管, 主要体现在对出入境的交通运输工具及其载运货物实施边防检查和监护的工作。

在对农产品监管时按规定逐项检查程序繁琐, 这样就会给蔬菜、水果、冷鲜等有特殊保质保鲜要求的农产品造成很大的负担。由于以往的边检部门出入境边防检查手续过于复杂, 很多时候影响了农产品的品质。为了缓解这一问题,

农户就不得不对农产品进行人工保鲜, 这样做不仅提高了生产和运输成本, 而且还使得经过人工手段保鲜后的农产品无法达到国际质量安全的标准, 使得产品进出口无法实现真正的流通。良好的通关环境来自于安全与畅通, 而安全与畅通取决于边防检查任务的完成质量。另一方面, 边检部门一直以来沿用的工作机制主要是以监管为主, 服务意识相对弱化, 被动监管、脱离群众的工作机制一直以来困扰着边检部门, 也成为要克服的一个难题。

### 2 边检部门农产品监管能力存在的主要问题

边检部门作为一个服务监管机关, 职责重大, 面对农产品通关问题上, 还存在着很多的不足需要进一步提高。

**2.1 边检监管行为不规范** 农产品由于品种繁多及其本身的特殊性, 在边检监管过程中暂时还没有专门的法律法规可以参照, 造成农产品在边检监管时出现问题无法可依<sup>[1]</sup>。“我国农产品要通过国家标准化、计量和检验检疫中心实行的国家安全检测, 以确认其对人体健康、财产及生态环境是否有害”。但在农产品质量检测上我国并没有实现专业的检验标准, 边检监管执行较随意。

**2.2 通关不畅时有发生**<sup>[2]</sup> “在口岸实施边防检查时, 出于维护国家安全和社会稳定的需要, 要求对进出口货物进行详细检查, 但由于警力不足, 极大地影响了出口农产品办理速度, 对边贸混装货物进出口通关速度造成了严重障碍”。特别是遇有不可抗力原因时, 例如遇有气候或自然灾害、重大人员变动和节假日等情况, 口岸会发生临时闭关, 致使农产品出入境通关不畅。

**2.3 监管不严, 服务缺失**<sup>[3]</sup> “系统中个别官兵全心全意为人民服务的宗旨观念淡薄, 特权思想严重, 门难进、脸难看、话难听、事难办的现象仍不同程度的存在”。常出现处理问

**基金项目** 国家社科基金《食用农产品协会产品质量安全治理行为与绩效研究》(11BJY101)。

**作者简介** 秦利(1972-), 男, 重庆人, 副教授, 博士, 硕士生导师, 从事公共管理、农业经济管理研究。

**收稿日期** 2015-03-12

题方式方法单一、态度蛮横,伤害了群众的感情;法律意识淡薄,以管理者身份自居,常常不把执法对象的权利放在眼里,耍威风、使特权。个别存在对监管活动有抵触心理,认为监管过程就是给自己套紧箍咒的过程,监管是故意找茬,没事找事,因此,监管保障机制无法得到充分的发挥。

**2.4 业务部门指导缺失** 针对农场品进出口这一特殊监管对象,作为职能部门还没有形成单独、全面的培训,很多官兵对农产品监管程序不清楚,对农产品特殊性不了解,造成了实际监管中屡屡出现问题,一方面妨碍了边检监管工作的正常进行,另一方面造成了不必要的农产品损失。

### 3 提高对农产品监管服务能力的建议

#### 3.1 健全培训机制

**3.1.1 注重为农服务理念的培训。**在边检监管服务体系中,业务能力和服务理念都要得到重视。在提高官兵对农产品监管方面的业务技能时,也要培养服务农产品进出口理念的形成,坚持一切以“农”为本,服务人民<sup>[4]</sup>。“打破传统的重业务轻服务的工作通病,将为人民服务这一宗旨意识深深的树立在每一名边检部门执勤人员的心中,注重一切的业务都是以服务群众为核心,一切的业务提高都是为了更好的服务群众”。在工作中形成服务第一的习惯,运用良好的沟通技巧和坚定的宗旨意识,实现对农产品服务监管体系的全面提升。

**3.1.2 注重专项培训与日常学习相结合。**建立边检服务监管体系最重要的就是实现业务和人员的互动,最有效的方法就是保持整个体系的学习原动力,保证整个系统时刻处于新鲜血液的输送中,不断提高农产品监管服务的业务水平,在工作中学习,在实践中提高,提高对农产品的认识,更好更顺畅的实现农产品顺利通关。基层工作人员可以通过学习,推动工作实践,同时通过工作实践树立正确的工作理念,使得有效、成熟的监管服务体系在“学习——实践——学习”的过程中得到完善。通过学习充分调动边检部门检查员队伍互学互教、学用结合的学习培训氛围,促进学习与工作的同步增长。

**3.1.3 树立“榜样效应”<sup>[5]</sup>。**“经过多年的工作实践积累,目前我国边检部门拥有大量专业勤务能手和服务水平标兵式的骨干人才队伍,系统内部进行的各种评比活动也取得了很好的成效,榜样促进作为一种另类的培训模式潜移默化的影响着系统里的每一个人,有了明确的目标官兵们更能充分的发挥自身潜能,不断激发自身能力”。“榜样效应”的充分利用使得骨干人才得以重用,从而形成了优异“点”,用优异“点”带动整个面,使得凝聚力增强,随着“点”越来越多,面的覆盖范围逐渐增大,实现以点带面、点面结合、互相促进的有序发展。

#### 3.2 创新监管理念

**3.2.1 对农产品的边检监管服务实现专业化。**边检部门要顺应时代的潮流,工作中体现现代化与时代性的有效结合,从而有效地带动对农产品监管服务工作,通过对农产品的监管服务工作不断改善农户的生活质量,这也是农产品监管服

务管理工作对边检服务专业化提出的符合时代发展的新要求,更是改革和创新管理理念的基本前提。

**3.2.2 对农产品的边检监管服务实现与时俱进。**先进的服务理念、服务思想是带动先进服务水平的基础,让服务对象感受到先进发展带给人们的便捷生活。将先进的服务理念运用在对农产品的监管服务工作中,实现以“农”为本,重视农业,高度发展农业,响应社会主义的发展号召,让农民真正感受到国家和政府对农业的尊重和支持,为我国农产品贸易得到顺利发展提供更便捷的通道。真正将“要服务人民”转变为“为人民服务”,体现整个边防检查的宗旨服务理念,监管服务的专业化水平也会因此得到提高。

**3.2.3 对农产品的边检监管服务实现科技化。**随着科技的迅速发展,边检工作人员也逐步意识到科学给边检服务水平工作带来的便利,随着工作人员对科学技术的运用,监管服务管理水平得到了很大程度的提高。科学的工作态度、先进的工作技术、科学的服务管理都会使得边检部门在对农产品的监管服务水平上有所提高,也进一步促进了向专业化和现代化的要求发展,提高整体服务水平。

#### 3.3 监管服务以“农”为本

**3.3.1 明确服务对象,真诚服务。**在公安部制定颁布的《关于进一步提高边检服务水平工作的意见》中主要强调了边检工作的指导方针,明确提出了边检部门要“以服务为中心”。在农产品出入境口岸,实际上就是以农产品的运输主体为中心,尊重他们的主体地位,清楚他们的具体需求,设身处地为服务对象着想。把服务对象放在中心地位,就需要经常性的换位思考和倾听,特别是在他们提出一些看似不太合理的要求,或者发生了利益冲突的时候,更要求边检工作人员保持情绪,真正做到不卑不亢,完成从“管理者”到“服务者”的角色转变。

**3.3.2 主动热情服务,尊重为主。**基层检查员在出入境边防检查工作中担当了非常必要、非常关键的角色,他们的行为、语言、理念和态度等等都直接代表着国家的形象。因此,边检部门的监管服务工作需要检查员具有高度的责任心和事业感,要具有良好的业务素质,实现人性化管理和亲情化管理,真正把出入境管理工作当成自己的事业、自己的追求,不断去维护和爱护,逐渐打造品牌和口碑。检查员在服务监管农产品时最多的接触的就是运输人员及农户。因此站在服务提供者的立场上工作,不仅体现了整个边检部门在农产品监管服务上以“农”为本的服务理念,更进一步展现了工作人员对待服务对象由衷产生的平等、热情、尊重和关注,降低了农产品出入境时运输人员的压力。这样的服务保障必将引起广大服务对象的深度共鸣。

**3.3.3 响应需求,确保农产品顺利通关。**农产品是否能够顺利通关是农产品服务对象最为关注的要点,因此,在双方共同努力下确保农产品一次性顺利通关才是边检监管服务时最主要的工作。保证农产品在整个通关过程中停留时间短、回应速度快,这才是边检监管服务工作的最佳表现。有时候,灵活调整一下边检的政策,特别是在海港口岸中对服

务对象需求的反应时间,就会对口岸运营单位产生立竿见影的经济效益。所以,必须要倍加重视边检服务的经济效益和社会效应,形成“时间就是效益、速度就是价值”的工作理念。

### 3.4 完善监管服务模式

**3.4.1 坚持管理透明化,接受群众的监督。**加强外界对边检工作的了解,通过公开服务等方式,让群众全面深入地了解边检工作的重要职责。开设咨询热线、投诉电话、边检网络公开平台(网络、微博、微信)等先进的传媒方式让群众更方便地参与到边检工作的监督管理上来,时刻接受群众的监督,时刻督促自身,坚持服务群众的工作宗旨。一方面可以监督边检机关监管服务工作,促进不断完善,提高工作水平,实现工作的透明化;另一方面让群众参与进来,共同管理好出入境管理工作,为通关顺利做好准备。可以将边检监管服务理念拍摄成一些言简意赅的宣传广告,使“中国边检”成为大家熟知的一个国家品牌,同时把一些政策性规定、措施及改进方面等加入其中,切实增强宣传工作的实用效果。

**3.4.2 建立绿色通道保证农产品的顺利通关。**针对农产品在运输过程中的特殊性,边检部门对农产品开设通关绿色通道,推出一系列便企服务措施,真正实现农产品顺畅通关。例如,云南河口边检站,他们保证进出口热带水果货车随到随检,坚持做到不延时、不积压;口岸现场开设专用通道,极力减少开包查验,要求保持原包装的完整。还有厦门出入境边检总站东渡站,他们根据实际情况为载运台湾农产品的船舶提供“预约”服务,全天24小时为载运台湾农产品的船舶办理边检通关手续,确保其不等候、不滞留。这些为农产品开设的试点性“绿色通道”,可以在大范围试用,这样既节省了农产品的通关时间,保证了农产品的质量,也提高了工作效率,实现了“双赢”。

**3.4.3 运用高层协商机制和达成法律框架,推动农产品通关便利化<sup>[6]</sup>。**“我国可在国际性会议上就农产品贸易便利化或通关便利化与其他国家积极展开磋商,尽早达成推动国际农产品贸易及通关便利化的框架协议,扫清障碍阻挠,实现互惠互利”。与相邻国家可以通过协商来确定双方农产品进出口检验检疫统一标准和互认机制,达成共识,建立通报制度,保障农产品顺利通关。

**3.4.4 针对农产品这一服务对象,形成响应的服务模式。**

每一位服务对象都有着各自不同的观点和期望值,都希望能够得到更加优质便捷的服务。所以要把握住不同类型服务对象的需求特点,提供符合服务对象需求的服务方式,适应创新社会管理的新需要。针对农产品进出口,主要是以交通运输工具为主,可建立常态档案和抽样档案两套信息资料库,作为了解服务对象真正需求、对服务对象开展不同服务的基础工作。必须经常性开展专门的调查研究,针对不同情况出台差异化、系统化的政策措施,掌握管理尺度,实现个性化、实效化的管理特点。

**3.5 健全监管法规** 不断完善出入境边防检查制度,规定,是当前边检机关的一项重要任务,随着形势任务发展,要对出入境管理法规和边防检查条例等进行修订,去除其中不适应形势、影响和谐通关的条文,进一步明确边检部门和出入境人员的权利和义务,建立与构建和谐社相适应的口岸出入境管理格局。只有有法才能做到可依,形成一套完善的农产品边检服务监管体系,才能指导各级出入境边防检查机关进行合理、合法的服务监管工作。同时,各边检机关要关注服务监管人员对法律法规的学习和运用,及时进行培训,按时考核,为实际工作提供强有力的法律依据。

## 4 结语

农业关系到一个国家的命脉,作为一个农业大国,每天都有很多的农产品需要进行进出口贸易。边检部门只有通过努力不断的提升自己的服务监管水平,正确履行国家赋予的职责,在边境口岸时刻护卫我国农产品的顺利通关,为我国农产品的进出口提供桥梁保障。

## 参考文献

- [1] 秦臻.我国园艺产品出口技术性贸易壁垒的原因及对策[J].重庆工学院院长学报:社会科学版,2009,23(12):15-18.
- [2] 杨立钊.我国出入境农产品检测中存在的问题与质量检测网络体系[J].农业现代化研究,2010,31(4):467-470.
- [3] 宁小平.边检机关围绕和谐通关穿心社会管理的几点思考[J].武警学院学报,2011,27(9):22-23.
- [4] 杨红,李小飞.对新时期边检工作进一步发展的浅思考[J].中观管理信息化,2012,15(9):118-119.
- [5] 胡亚兴,梅玫.借鉴服务营销理论探索边检服务与管理模式创新[J].公安理论与实践:上海公安高等专科学校学报,2011(6):48-53.
- [6] 哈斯叶提·居马,李康强.中吉边检共建丝绸之路经济快车道[J].大陆桥视野,2014(11):84-85.

(上接第344页)

- [5] 余俊.国家司法中民间习俗的影响力评析——中国语境下哈特与德沃金之争的反思[J].现代法学,2011(4):42.
- [6] 桑本谦.理论法学的迷雾——以轰动案为例为素材[M].北京:法律出版社,2008(9):32.
- [7] 桑本谦.公共惩罚与私人惩罚的互动——一个解读法律制度的新视角

- [J].法制与社会发展,2005(5):104.
- [8] 前引[6]
- [9] 参见桑本谦.公共惩罚与私人惩罚的互动——一个解读法律制度的新视角[J].法制与社会发展,2005(5):105.
- [10] 苏力.法治及其本土资源[M].北京:中国政法大学出版社,1996:13.