

港口建设费征收工作风险评价

包雄关¹, 徐翔², 刘景龙²

(1. 宁波大学 海运学院, 浙江 宁波 315211; 2. 宁波海事局, 浙江 宁波 315000)

摘要: 港口建设费是一项专用于港口建设的国家政府性基金, 它对于促进我国水运基础设施建设起到了重要作用。文中从征管货物认定、征管流程、征收业务操作、特殊物流环节、征收财务管理和征管人员等方面分析了港口建设费征收工作中的管理风险, 用模糊综合评判方法建立评价模型, 并进行了案例分析。为正确认识和评价港口建设费征收风险提供了参考。

关键词: 港口建设费; 征收风险; 模糊综合评判

中图分类号: F552

文献标志码: A

文章编号: 1001-5132 (2014) 02-0117-04

港口建设费是专项用于沿海港口公共基础设施建设、内河水运建设、保障系统建设的国家政府性基金。2011年, 财政部、交通运输部联合出台了《港口建设费征收使用管理办法》^[1], 明确指出从2011年10月1日起, 港口建设费征收的主体由原港口经营人调整为海事管理机构, 港口所在地海事管理机构具体负责向对外开放口岸辖区范围内所有码头、浮筒、锚地、水域装卸(含过驳)的货物征收。新的征管办法使得港口建设费的征收工作更加规范有序。但是, 水运货物的多样性、码头规模和管理差异性等复杂因素使得征收工作还存在一些风险, 需要正确识别并加以防范。

新的港口建设费征管办法出台后, 一些学者对其征收和管理工作做了积极的研究。杨永松^[2]实地调研了港口建设费从2011年10月1日实行新的政策之后, 对我国港口建设和航运业的影响, 结合港口建设费征收政策的调整, 提出了加强我国港口建设和航运业的建议和对策。李实祎等^[3]分析了保税货物与减免税货物的认定区别, 提出了港口建设费征收工作中对保税货物的管理建议。陈佑元^[4]对集装箱码头征收过程中遇到的问题进行梳理, 提出了相关解决措施。刘景龙^[5]采用列举法和故障树法从客观因素和主观因素两方面对港口建设费征收过程中各项风险源进行分析, 提出防控

征收风险和廉政风险的措施。许家义^[6]以上海洋山保税港区为例, 分析了港口建设费的征收历程, 并提出了建立口岸费收价格定价和调整机制、搭建共享的口岸公共服务电子平台等探索性对策。研究现状分析可知, 对于新的港口建设费征收问题, 专家及学者的研究尚停留在适应性分析及地方性对策研究阶段, 个别文献对其风险管理和稽查工作进行了研究, 但深入系统性的研究比较缺乏。

基于以上背景, 研究港口建设费征收工作的风险评价, 对于加强港口建设费征收工作的过程控制、防止虚报漏报现象、提高海事监管力度和工作效率具有重要意义。

1 港口建设费征收工作的风险分析

1.1 征收货物认定风险

货物认定主要是对货物品性、数量以及物流性质的确认。《港口建设费征收使用管理办法》中规定, 按照货物品种的不同收取港口建设费, 并对一些货品减半征收或者免收。目前无论代收还是海事部门直收, 均是依照单证审核货物品名、数量以及物流性质, 客观上存在货主故意漏报、虚报或者更改货物品名的风险。

1.2 征收管理流程风险

从港口建设费征收管理流程中可以看出, 票

据的审核基本上依靠人工审核,且无其他口岸管理部门(诸如海关)的货物数据做比对,使得审核工作人员的工作量大,容易出现审核错误或者审核拖延。同时,根据征管流程,一般在清洁仓单明确后,才会开具港口建设费发票,存在并未做到在船舶离港前按照预配舱单的数量收取港口建设费并开具发票的风险。

1.3 征收业务操作风险

按照目前的操作,港口建设费的征收系统是一个独立的系统,与其他口岸管理部门的数据不能共享,需要认定的货物品种、数量等只能以申报单位申报为准,如有怀疑再去相关单位核查,操作中存在漏报、漏征的风险。

1.4 特殊物流环节风险

《港口建设费征收使用管理办法》规定对国际水水中转和保税货物免征港口建设费。但实际操作起来,还有很多问题需要解决,比如国际水水中转的认定、保税货物监控等。特别是对于进入保税区的货物,如果最终转入国内,则需要收取港口建设费。另外,对于国内中转货物,实际操作中存在监控不利的问题。

1.5 征管人员风险

此类风险主要指的是征管人员因为业务素质、责任心等问题而导致的征收风险。可能因为征收强度大、审核不严导致舱单审核等把关不严,或者由于征收人员对征收流程、规定、货物物流流程以及对软件操作不熟练导致的货物属性认定、应征/免征错误而产生的漏征风险。

同时,如果征管人员自律性差,其实际做法与既定的规定及流程不一致,会产生廉政风险。比如征收人员与货主串通擅自修改货物数量、修改货物品种、故意审核不严格等。

2 港口建设费征收风险评价指标体系

根据港口物流业务特点及港口建设费征收风险分析,建立风险评价指标体系(模糊评判因素集),具体列示于表1。

3 港口建设费征收风险评估模型

考虑到港口建设费征收风险评估系统比较复杂,影响因素较多,而且大部分指标很难进行精确的定量分析,因此笔者将定性和定量分析方法相

表1 港口建设费征收风险评价指标体系

准则层	指标层	指标内涵
征收货物认定风险 u_1	征收货物类别风险 u_{11}	对免征货物、减半征收货物的认定风险
	征收货物数量风险 u_{12}	对征收货物数量的认定风险
	征收货物性质风险 u_{13}	对征收货物性质,诸如中转货物、保税货物的认定风险
征收管理流程风险 u_2	代收管理流程风险 u_{21}	代收单位管理流程中存在的风险
	直收管理流程风险 u_{22}	海事直收流程中存在的风险
征收业务操作风险 u_3	征收申报操作风险 u_{31}	码头、代收单位申报操作中存在的漏报、误报等风险
	征收审核操作风险 u_{32}	海事局审核时存在的数据不符、审核错误等风险
特殊物流环节风险 u_4	水水中转货物征收风险 u_{41}	国际水水中转货物在认定、征收中存在的风险
	保税物流货物征收风险 u_{42}	保税货物在认定、征收监管中存在的风险
	中小货主码头直收风险 u_{43}	中小货主码头直收中存在的漏报、虚报等风险
征管财务风险 u_5	征收财务流转风险 u_{51}	代收单位的收取及上缴过程中存在的财务流转风险
	征收财务管理风险 u_{52}	征收主体单位的财务管理风险
征管人员风险 u_6	征管人员责任风险 u_{61}	征管人员责任性不强、业务不熟练导致的风险
	征管人员自律风险 u_{62}	征管人员自律性不强、违规收取等导致的风险
	征管人员管理风险 u_{63}	征管人员人手欠缺、管理制度不健全等导致的风险

结合,采用模糊综合评判方法建立评价模型。首先通过层次分析法得到各指标重要程度的数量权重,再运用模糊综合评判方法求得港口建设费征收工作的风险等级。

3.1 使用层次分析法确定指标权重

层次分析法通过同一层次各因素关于上一层中某个因素的重要性进行两两比较,经专家打分法构造判断矩阵。再根据判断矩阵的最大特征值解出相应的特征向量,对特征向量归一化处理后,便可得到同一层次各因素相对于上一层中某个因素的重要性权重。判断矩阵由专家打分得出,有一定的主观性,因此对于计算结果要进行一致性检验,若一致性检验未通过,需要重新调整判断矩阵。

3.2 多级模糊评判

首先建立评语集 $V = \{v_1, v_2, v_3, v_4, v_5\}$, 其中 v_1, v_2, v_3, v_4, v_5 分别对应经营风险级别为{高、较高、一般、较低、低}。

(1) 一级评判: 分别针对准则层的各个因素,通过专家问卷调查的形式得出单因素评判矩阵 R_i 。

$$R_i = \begin{bmatrix} r_{i11} & r_{i12} & r_{i13} & r_{i14} & r_{i15} \\ r_{i21} & r_{i22} & r_{i23} & r_{i24} & r_{i25} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ r_{ij1} & r_{ij2} & r_{ij3} & r_{ij4} & r_{ij5} \end{bmatrix},$$

$$B_i = A_i \times R_i = (b_{i1}, b_{i2}, b_{i3}, b_{i4}, b_{i5}).$$

(2) 二级评判: 一级评判的结果作为二级评判的单因素评判,可得到二级评判矩阵 R 。

$$R = \begin{bmatrix} r_{11} & r_{12} & r_{13} & r_{14} & r_{15} \\ r_{21} & r_{22} & r_{23} & r_{24} & r_{25} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ r_{i1} & r_{i2} & r_{i3} & r_{i4} & r_{i5} \end{bmatrix},$$

$$B = A \times R = (b_1, b_2, b_3, b_4, b_5).$$

由此得到 B , 而 B 是 R 对评语集 V 的总体隶属向量。

3.3 综合评判分值

根据模糊评判方法的最大隶属度原则,可以从评判向量 B 中得出港口建设费征收风险的评价等级,也可以将评语集 V 的各因素数量化,得出具体的综合评判分值。

3.4 案例分析

根据某港口发展及港口建设费收取现状,对

某港口建设费征收风险进行评价。

取表1的评价指标,请10位专家对指标间的重要性打分,得到层次分析法的判断矩阵。进而用前述的公式得到评价指标的权重。

$$A = (0.165 \ 0.066 \ 0.152 \ 0.407 \ 0.073 \ 0.137),$$

$$A_1 = (0.428 \ 0.144 \ 0.428),$$

$$A_2 = (0.750 \ 0.250),$$

$$A_3 = (0.667 \ 0.333),$$

$$A_4 = (0.146 \ 0.566 \ 0.288),$$

$$A_5 = (0.750 \ 0.250),$$

$$A_6 = (0.428 \ 0.325 \ 0.247).$$

针对港口建设费的征收风险,请10位专家打分,得到隶属度矩阵为 $R_1 \sim R_6$ 分别为:

$$R_1 = \begin{bmatrix} 0.1 & 0.6 & 0.3 & 0 & 0 \\ 0 & 0.2 & 0.3 & 0.4 & 0.1 \\ 0.1 & 0.3 & 0.2 & 0.3 & 0.1 \end{bmatrix},$$

$$R_2 = \begin{bmatrix} 0 & 0.2 & 0.4 & 0.4 & 0 \\ 0 & 0.1 & 0.4 & 0.4 & 0.1 \end{bmatrix},$$

$$R_3 = \begin{bmatrix} 0.1 & 0.1 & 0.3 & 0.4 & 0.1 \\ 0 & 0.2 & 0.4 & 0.3 & 0.1 \end{bmatrix},$$

$$R_4 = \begin{bmatrix} 0.2 & 0.3 & 0.3 & 0.2 & 0 \\ 0.3 & 0.3 & 0.3 & 0.1 & 0 \\ 0.2 & 0.4 & 0.4 & 0 & 0 \end{bmatrix},$$

$$R_5 = \begin{bmatrix} 0 & 0.2 & 0.3 & 0.3 & 0.2 \\ 0 & 0 & 0.2 & 0.2 & 0.6 \end{bmatrix},$$

$$R_6 = \begin{bmatrix} 0 & 0.3 & 0.3 & 0.2 & 0.2 \\ 0 & 0.2 & 0.2 & 0.3 & 0.3 \\ 0.1 & 0.3 & 0.3 & 0.2 & 0.1 \end{bmatrix}.$$

再据公式 $B_i = A_i \times R_i = (b_{i1}, b_{i2}, b_{i3}, b_{i4}, b_{i5})$ 可得:

$$R = \begin{bmatrix} 0.0856 & 0.414 & 0.2572 & 0.186 & 0.0572 \\ 0 & 0.175 & 0.325 & 0.325 & 0.175 \\ 0.0667 & 0.1333 & 0.333 & 0.3667 & 0.1 \\ 0.2566 & 0.3288 & 0.3288 & 0.0858 & 0 \\ 0 & 0.15 & 0.275 & 0.275 & 0.3 \\ 0.0247 & 0.2675 & 0.2675 & 0.2325 & 0.2078 \end{bmatrix},$$

$$B = A \times R = (0.132 \ 0.282 \ 0.305 \ 0.195 \ 0.087).$$

隶属度矩阵中的最大值为代表“一般”风险级别的0.305,故根据最大隶属度原则,该港口建设费的征收风险为一般水平。若将评语集 V 的各因素数量化为 $V = (1 \ 0.8 \ 0.6 \ 0.4 \ 0.2)$,则综合评判分值如下:

$$Q = \sum_{i=1}^5 v_i \times b_i = 0.6356.$$

从评价结果分析可知,该港港口建设费征收工作中,征收货物类别、征收货物性质、国际水水中转货物征收、保税物流货物征收和中小货主码头直收中存在一定的风险.其主要原因是对于货物类别的鉴定手段不够完善,国际水水中转、保税物流货物监管措施不够系统,对中小货主码头的一些不规范操作还缺乏有力的监督对策.另外,因为一些代收单位的管理人事变动,使得舱单申报和财务管理人员等对港口建设费的征管办法和操作流程不熟悉,存在人员管理和申报风险等.

模糊综合评判的综合评判分值并不能严格地对应风险等级,但可以将综合评判分值作为港口建设费征收工作的经营风险度指标,并根据风险度的大小采取相应的风险控制策略(表2).

4 结语

分析港口建设费征收工作存在的各种风险,找出风险源,并用正确的方法予以评价,是规避风险的基础.在实际工作中,要采取相应措施,尽量控制和减少风险发生或减少风险发生后所造成的损失.港口建设费征收工作内部及其外部环境都是在不断发展变化中,因此需要对港口建设费征

表2 港口建设费征收风险度及风险控制策略

风险度	风险控制策略
[1.0, 0.8)	严密监控并采取特别措施
[0.8, 0.6)	密切监控并全面关注征收工作的内外部环境
[0.6, 0.4)	监控风险变化情况并做好风险防范工作
[0.4, 0.2)	监控重要风险并关注工作效率
[0.2, 0]	正常工作,适当关注风险

收工作进行日常监督和定期审查,以保证其风险管理系统的可靠性和有效性.

参考文献:

- [1] 财政部,交通运输部.港口建设费征收使用管理办法[R].2011.
- [2] 杨永松.港口建设费的调整对中国航运业影响及其对策的研究[D].武汉:武汉理工大学,2012.
- [3] 李实伟,赵云涛.港口建设费征收工作中“保税货物”[J].中国海事,2012(2):19-29.
- [4] 陈佑元.集装箱港口建设费征收问题探析[J].交通财会,2012(4):62-67.
- [5] 刘景龙.论港口建设费征管的风险防控管理[J].中国海事,2012(5):53-55.
- [6] 许家义.对港口收费的诸多质疑和建议[J].中国港口,2013(3):16-21.

Risk Evaluation on Port Construction Toll

BAO Xiong-guan¹, XU Xiang², LIU Jing-long²

(1. Faculty of Maritime and Transportation, Ningbo University, Ningbo 315211, China;

2. Ningbo Maritime Safety Administration, Ningbo 315000, China)

Abstract: As a governmental charge designated for port construction, the port construction toll, plays an important role in improving national maritime infrastructure. This paper analyzes the risks existing in the toll collection from the perspective of cargo, toll procedure, toll operation, special logistics operation, toll operator and management. An evaluation model is built using fuzzy analysis technique with a case study followed. The study is expected to pave foundation for the toll risk evaluation and the operation analysis.

Key words: port construction toll; risk; fuzzy evaluation

(责任编辑 章践立)