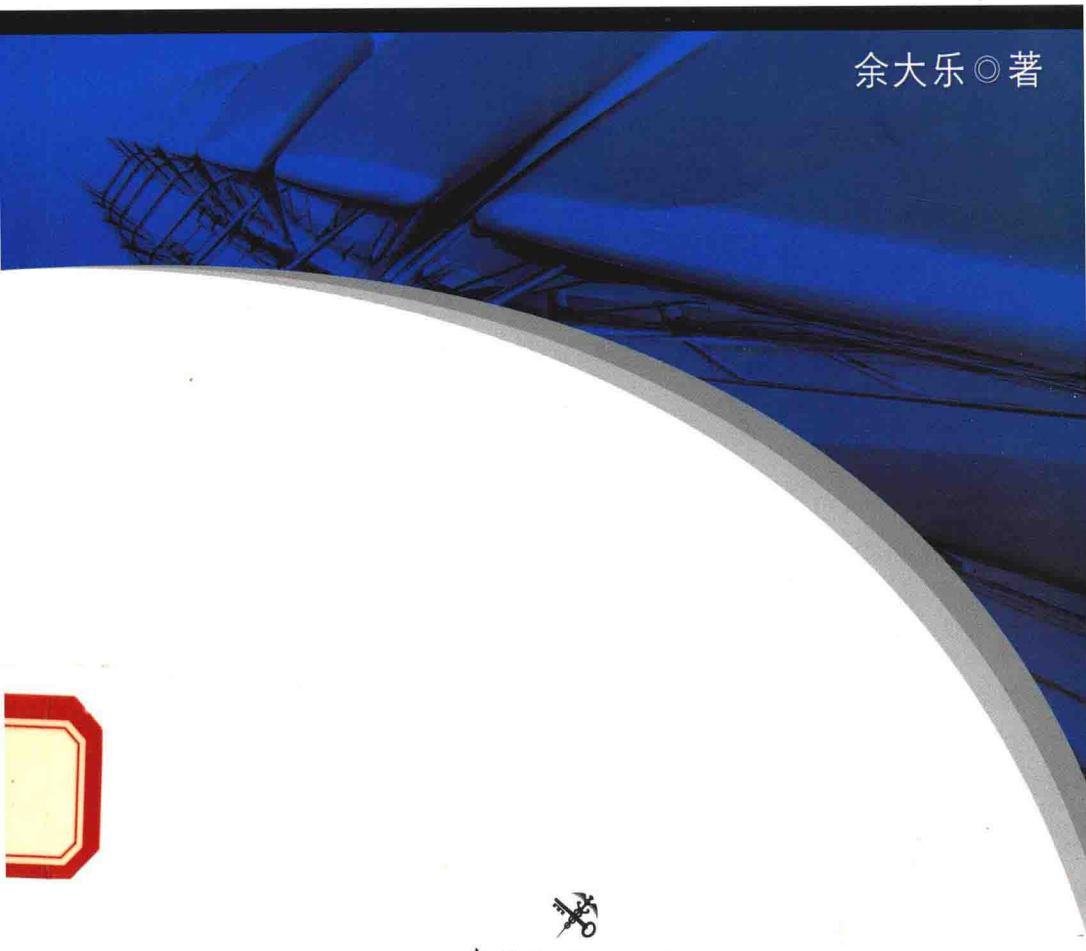


ZHONGGUO HAIGUAN GAIGE
YU XIANDAIHUALUN



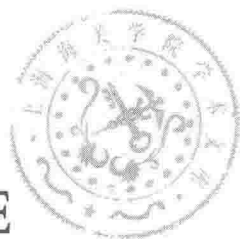
中国海关改革与现代化论

余大乐◎著



中国海关出版社

ZHONGGUO HAIGUAN GAIGE
YU XIANDAIHUALUN



中国海关改革与现代化论

余大乐◎著



中国海关出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国海关改革与现代化论/余大乐著. —北京:
中国海关出版社, 2011. 5

(上海海关学院学术文库)

ISBN 978-7-80165-810-4

I. ①中… II. ①余… III. ①海关管理—中国—文集
IV. ①F752. 5-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 065824 号

中国海关改革与现代化论

ZHONGGUO HAIGUAN GAIGE YU XIANDAIHUALUN

作 者:余大乐

责任编辑:左桂月

出版发行:中国海关出版社

社 址:北京市朝阳区东四环南路甲 1 号

邮政编码:100023

网 址:www. hgcbs. com. cn

编 辑 部:01065194242-7527(电话)

01065194231(传真)

发 行 部:01065194242-7540/42/44/45(电话) 01065194233(传真)

社办书店:01065195616/5127(电话/传真)

01065194262/63(邮购电话)

北京市建国门内大街 6 号海关总署东配楼一层

印 刷:廊坊市恒泰印务有限公司

经 销:新华书店

开 本:787mm × 1092mm 1/16

印 张:16. 75

字 数:272 千字

版 次:2011 年 5 月第 1 版

印 次:2011 年 5 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-80165-810-4

定 价:32. 00 元



海关版图书, 版权所有, 侵权必究

海关版图书, 印装错误可随时退换

1840年鸦片战争爆发后，中国逐步沦为半封建半殖民地国家，也渐渐丧失了关税自主权和海关管理权。为收回海关自主权，清政府于1908年在北京创办税务学堂来培养海关专业人才，从而开创了中国海关高等教育的先河。1913年，税务学堂经北洋政府教育部批准更名为税务专门学校。至今，中国海关高等教育已有百年历史。在这百年征程中，贤杰辈出、百花齐放、卷章浩繁，闪烁着璀璨的智慧之光。

上海海关学校成立于1953年，是新中国成立后建立的第一所部属中等海关专业学校，承担着为全国海关培养人才的任务。1980年经国务院批准，上海海关学校升格为上海海关专科学校，1996年更名为上海海关高等专科学校。2007年6月6日，经教育部批准，在上海海关高等专科学校的基础上设立了上海海关学院。上海海关学院作为全国唯一系统设置海关类课程和专业的本科院校，承担着传播海关专业知识、培养海关专门人才、进行海关学术研究、开展海关国际交流与合作的重任。

上海海关学院的发展，事关人才培养重任，事关国家的海关大业，需要冷静思考、科学规划、抓住机遇、真抓实干，在新的起点上以新的办学思路、新的办学举措、新的办学业绩来适应海关和社会经济贸易发展的变化。为此，学院确立了走专业化、精品化、特色化的发展之路，分别设置了分属管理学、经济学、法学、文学等学科门类的若干个本科和专科专业。为实现立足海关、服务社会、面向国际，把学院建设成为教育、培训协调发展，具有鲜明海关特色的高等学府的办学目标，学院将坚持党和国家的教育方针，遵循教育教学规律，科学界定办学定位，努力发挥办学优势，逐步形成办学特色，不断提高教育培训质量，全面提升学院的综合实力和办学水平，真正将上海海关学院办成名副其实的海关人才培养基地。

上海海关学院要建设成为名副其实的海关人才培养基地，离不开海关理论的研究和海关学术的支持。学院明确提出积极探索构建以海关学为核心的学科群，探讨海关学基础理论，明确海关学的研

研究对象，建立包括海关管理学、海关法学、关税学等在内的二级学科理论体系，努力使中国海关拥有与自身地位相匹配的学科地位和理论水准。为进一步支持学院理论研究，活跃学院学术研究氛围，上海海关学院决定组织出版“上海海关学院学术文库”。文库的出版宗旨：一是鼓励全院教师围绕学科专业建设进行学术研究，多出学术精品，以此带动全院的学术氛围，推动海关学科专业建设；二是努力构建学术特色，力争形成海关学术思想体系，为我国海关实践提供理论支持。为此，文库将优先考虑出版对海关有重要理论价值，对海关学科专业建设有重要意义，反映海关前沿问题，具有较好社会效益的学术著作。

将上海海关学院建设成为国际上有影响的海关特色院校是我们的宏伟目标。我们知道，实现这一目标的过程是长期的和艰巨的，但我们同时坚信，脚踏实地地奋斗又是充实的和充满希望的，“上海海关学院学术文库”正是脚踏实地留下的一步步脚印。“数风流人物，还看今朝”，我们有理由相信，在海关人的共同努力下，文库将会越来越精彩。

肖建国

2009年5月

序	1
从全国海关关长会议工作报告看海关改革历程	1
引言	3
一 选择关长会议报告作为分析样本的理由	4
二 全国海关关长会议及会议主题报告情况	5
三 中国海关改革与建设的历程	14
四 中国海关现代化改革发展之路	18
五 中国海关未来发展之路与建议	60
结语	70
市场经济体制中的海关法制建设	71
一 市场经济对海关法制建设的新挑战	73
二 在发展市场经济中海关法制建设的新对策	75
三 在市场经济建设进程中树立新的海关法律意识	78
海关法制建设的价值取向	81
一 价值观念与海关法制建设	83
二 成本—收益理论对海关法制建设的实质影响	84
三 对效益在海关法制建设实践中若干价值的思考	87
结语	92
中国海关现代化难点及其若干取向	93
一 现代海关制度的两大难题	95
二 中国海关现代化的若干取向	98
利益多元化与海关的决策选择	103
一 利益矛盾是现阶段海关面临的主要矛盾	105
二 利益多元化冲突中海关管理的两大基本矛盾	107

三 市场经济利益格局调整中的海关与企业	109
四 对海关改革和建设的阻力分析	112
五 利益矛盾和利益冲突中的海关决策选择	115
对海关工作指导思想的理性思考	121
一 “促进为主”方针的历史功绩及发展局限	123
二 新形势呼唤着新的海关工作指导方针	126
三 确立海关新的工作方针应当注意的几个问题	130
结语	133
海关的法治与现代化的法治海关	135
一 “依法行政，为国把关”与海关的法治	137
二 现代化的法治海关的实现途径	139
三 现代化法治海关建设应当注意的几个方面	142
对海关垂直领导体制的若干思考	145
一 海关执法腐败的教训	147
二 海关垂直领导体制弱化与执法腐败	149
三 强化海关垂直领导体制的若干设想	157
依法把关与贸易便利及海关行政效率	159
一 问题的提出	161
二 把关与服务的平衡之选择	163
三 在冲突与选择中应当注意的几个问题	166
结语	171
海关现代化的历史经验及改革启示和方向	173
一 建立现代海关制度的实质是实现中国海关的现代化	175
二 建立现代海关制度的理论与实践及历史经验和启示	177
三 行政管理体制改革是海关现代化的突破口	183
结语	187
海关现代化背景下的人才素质及教育和培训模式初探	189
导言	191

一 海关现代化背景下的海关教育和培训的理性透视	191
二 海关现代化背景下海关教育和培训模式的功能与定位 ...	195
三 海关现代化背景下海关教育和培训的人才培养模式之 重塑	198
关于整合海关风险管理推进策略的若干分析	203
一 现状、问题及思考	205
二 对海关风险管理推进策略的理论与实证分析	206
三 风险管理推进中应当注意的问题和建议	211
结语	213
海关若干重大决策的回顾及其影响	215
一 海关若干重大决策的回顾	217
二 科学决策、民主决策是正确决策的基础	225
结语	229
中国现代化背景下的“税专”与“关校”	231
一 “税专”成立的历史背景	233
二 “关校”的建立与发展	236
海关现代化视阈中的风险管理发展研究	241
一 海关现代化战略与风险管理的选择	243
二 海关现代化战略中风险管理的得与失	244
三 大监管体系构建中海关风险管理的新路径	247
结语	253
后 记	254



从全国海关关长会议工作报告看海关改革历程*

CONG QUANGUO HAIGUAN GUANZHANG HUIYI GONGZUO BAOGAO KAN HAIGUAN GAIGE LICHENG

* 本文的合作者为上海海关范巍。获中国海关学会上海分会2010年度优秀论文一等奖。

引 言

2009 年是中国改革开放 30 周年，全国各界都开展了声势浩大的纪念活动，尤其是社会科学界，或纷纷举行纪念集会，或召开高层次的研讨会和专题论坛，主流和非主流的人士借这一历史时机发表了大量的文章，对中国改革开放 30 年的发展，对中国特色社会主义的伟大实践和积极探索进行认真总结。但是，处于对外开放最前沿的海关，除了《中国海关》等杂志刊登了一些以随笔形式表达的对 30 年改革开放的个体性感想外，海关系统的理论性刊物鲜有相关的纪念文章。

改革开放以来，中国社会处于历史性和革命性的转型过程中，波澜壮阔的改革波及了社会的方方面面。与这一进程相一致，中国海关也发生了深刻的变化。可以说，除了中国海关，没有哪个国家的海关在短短的 30 年内经历过如此跌宕起伏的复杂环境，尝试过如此巨大的制度变迁，并取得如此举世瞩目的成就，以及在国家政治经济生活中体现出自身的价值和获得如此崇高的地位。

毋庸讳言，海关的改革与创新是中国改革的重要篇章之一，既是中国整体改革和开放型经济的一个重要组成部分，也是推动中国经济和社会改革的动力之一。任何一段历史都具有其不可替代的独特性，尽管世事变迁，却从来没有阻挡过中国海关前进的脚步。我们无比庆幸能生活在这个充满变化和激情的伟大时代，工作在海关这一崇高岗位。

在这伟大壮丽的 30 年实践中，中国海关无疑需要从高山之巅进行宏观叙事式的理论总结。这就是一个无言的使命，摆在海关人的面前。然而，要想在浩如烟海的历史文献中对海关的 30 年进行梳理，无疑是一个浩大繁复的工程，无论从能力和水平、体力和精力上来看，均非笔者个人所能为；同时，在历史的进程中，作为个体始终只是充当着微不足道的沧海一粟，勉为其难地进行全景式的扫描，难免陷入盲人摸象之境地。因此，笔者选择全国海关关长会议工作报告这一切入点来探析海关改革历程，以反思和总结改革开放 30 年中海关的变革与发展。



一 选择关长会议报告作为分析样本的理由

全国海关关长会议报告具有全景性、权威性和功能性的特点，可以作为研究海关发展和改革历程的分析样本。

（一）关长会议工作报告的全景性

反映海关重大决策及其过程的重要文献，如海关总署署长办公会议纪要、署党组会议记录，以及领导人的内部讲话等，无疑都是最权威的文献，但其作为“机密文件”在目前的研究条件下很难得到。

从文献的角度看，海关总署各业务司局召开的专业性会议材料也很重要，但它们一般只是反映个别事实（即专业性的某一业务领域），要从具体抽象出一般较困难，而且这类文献数量庞杂，用做研究样本，其研读和整理等工作会十分繁重。

与上述文献相比，关长会议工作报告具有全景性的独特优点，比较容易获得且可以尽可能多地收集^①。因此，它是研究海关改革变迁和走向的较简便而有效的路径。

（二）关长会议工作报告的权威性

首先，报告一般由海关总署办公厅组织撰写，前期的关长会议报告执笔人都是海系统最优秀的、令人尊敬的“笔杆子”。执笔人在起草前大都要进行调查研究，拟定提纲后再进行撰写，初稿写成后要经过广泛的讨论，有时还要下发直属海关征求意见。所成文稿往往因其政治水平、理论水平和文字水平极高而成为经典文本。

其次，执笔人视起草关长会议报告工作为“政治荣誉”，其态度严谨认真，不厌其烦地进行修改，甚至到会议召开前始得定稿。比如2010年的关长会议报告，先后有20多人参与起草，时间长达3个月，九易其稿，最后成稿可谓是“字字千金”。

最后，工作报告是海关总署署长一年一度向全国海关布置、总结工作的一种形式，会后还要在全国海关层层传达、一体执行。

要考察海关工作的现状和未来发展趋势，要分析总结其成败得失，以关长会议报告文本作为分析样本，说服力远高于其他文献，

^① 20世纪90年代以来，关长会议报告在《海关研究》上均有刊登，稍加收集即能获得。就此而言，《海关研究》为一般的人员提供了研究的机会。不足的是钱冠林署长所作的报告在刊登时大多没有具体的题目。

其权威性是毋庸置疑的。

（三）关长会议工作报告的功能性

首先，关长会议工作报告可视为署长向全国海关所发布的年度咨文，不仅是对年度工作的一般性通报，也是对全国海关改革和建设情况的系统总结，内容涉及海关工作的各个方面，对海关改革具有独特的引领和指导功能。

其次，海关总署的领导地位决定了它具有强有力的组织号召力，可以也有条件集中全国海关集体的智慧，全面丰富地吸收全国海关经验，高屋建瓴地总结、指导海关工作，从而决定中国海关改革的走向和未来发展。作为全国海关集体智慧和经验总结的工作报告，其往往具有决策和政策形成功能。

最后，关长会议工作报告的性质决定了其文本必须“讲政治”，与中央全局工作和国家经济工作保持一致，把海关工作置于对外开放重要组成部分的前提下进行文字操作。其对海关工作的宏观把握，必然要比其他文献更为精确，更具有贯彻和执行功能，因而其价值是不言而喻的。

笔者选择这些工作报告作为分析样本，一是试图通过分析海关特定时期文献的内容，考察海关30年来的改革历程和在国家对外开放中的影响及作用；二是从改革开放和中国经济发展的历史背景出发，考察中国海关职能演变的规律和作用发挥的必然性；三是总结若干可供决策选择和参考的内容，以期对未来有所启示。

正是关长会议工作报告所具有的上述特点，使笔者可以将其作为文本进行分析。

二 全国海关关长会议及会议主题报告情况

（一）全国海关关长会议报告文献的选取

笔者对全国海关关长会议工作报告的研究，始于1980年3月王润生署长所作的报告，止于2010年1月盛光祖署长所作的工作报告。^①期间，据不完全统计，海关总署大约召开了50次关长会议，报告人先后有7位，除了朱剑白、高祚为海关总署副署长外，其他报告

^① 笔者收集到27篇报告原文，主要是全国海关关长会议的报告，其他报告由于种种局限未能收集到。



人王润生、戴杰、钱冠林、牟新生、盛光祖等均为海关总署署长。^①

从1991年起,每年年初召开全国海关关长会议成为惯例。前期的关长会议会期比较长,从14天到28天不等;自1987年下半年起召开的会议,会期一般缩短为2~5天。此外,在一个年度期间,海关总署还根据形势的变化临时召开其他全国性的关长会议,^②这些会议多数是因为当时的特殊形势而召开的特例,由于其内容涉及海关全局性的工作,因此笔者也把这些报告作为研究对象。

不同历史时期的关长会议报告反映了主要领导人及其团队的风格和执政理念,不能不打上个人特质及所处特定时代的印记。虽然个人不能决定历史进程的个别外貌或局部后果,不能决定社会发展的一般趋势,但历史是人们创造的,因此个人的活动在历史上不可能没有作用。比如,戴杰署长能够顺应和把握时代的要求,挥洒自如地把海关带上了前所未有的辉煌之路;钱冠林署长处于向市场经济转轨的“多事之秋”,在当时海关如履薄冰的执法环境中,体现了重视理性思维、谋划细密的特点;牟新生署长具有真言无忌、大刀阔斧、掌控全局的风格;盛光祖署长则体现出海关进入新的历史时期后继往开来、平稳持重、深谋远虑的特质。这些报告所展示的海关改革与建设及发展历程在某种程度上反映了海关改革和建设的规律性和必然性,可以为后来者所研究和借鉴。

(二) 自1980年以来召开的全国海关关长会议^③

1. 1980年3月29日至4月25日,新组建的海关总署在北京召开了全国海关关长会议,会期28天。主要议题是研究贯彻国务院关于改革海关管理体制的决定,部署海关工作。

2. 1981年4月10日至27日,全国海关关长会议在北京召开,会期14天。会议的中心议题是清除“左”的影响,研究如何进一步发挥海关的职能和作用,更好地为经济调整和政治安定服务,为社会主义现代化建设服务。朱剑白副署长作了题为《进一步发挥海关职能,更好地为经济调整服务》的报告,王润生署长作了总结发言。国务院副总理谷牧到会作重要讲话。

① 1981年和1985年分别由朱剑白、高祚副署长作主报告。

② 初步统计大约有20次。

③ 在本部分史料的收集过程中,得到了前任上海海关高等专科学校杨延林校长的大力支持,他查找核对了在任时的工作日记。在他的热情帮助下,这些资料得到补充和完善。

3. 1983年1月12日，海关总署在北京召开部分海关关长座谈会，研究贯彻中共十二大和五届人大五次会议精神，讨论做好1983年工作，开创海关工作新局面的措施。

4. 1983年10月5日至18日，全国海关关长会议在北京召开，会期14天。王润生署长作《进一步贯彻全面改革的方针，努力开创海关工作新局面》的报告，朱剑白副署长作《进一步发挥海关职能，更好地为经济调整服务》的报告。会议讨论了海关机构改革、干部队伍建设和海关政策法规适应对外开放等问题。国务委员陈慕华到会讲话。

5. 1984年4月17日，海关总署在北京召开沿海海关关长座谈会，传达学习中共中央书记处和国务院召开的沿海部分城市座谈会精神，研究提出具体贯彻措施。

6. 1985年1月5日至18日，全国海关关长会议在北京召开，会期14天。戴杰署长主持会议，高祚副署长代表总署党组作了题为《加快海关工作的改革步伐，更好地为社会主义现代化建设服务》的报告。^①主要议题是研究贯彻《中共中央关于经济体制改革的决定》精神，提出了十项改革海关工作的措施。国务委员陈慕华到会讲话，强调海关要发挥“把关服务”的职能作用。

7. 1985年2月12日，海关总署在北京召开长江三角洲、珠江三角洲和闽南厦漳泉三角地区海关关长座谈会，传达学习有关这些地区对外开放文件，以及拟定海关的优惠措施。

8. 1985年4月2日，在北京召开当年第二次全国海关关长会议，学习和研究贯彻中共中央书记处、国务院对海关工作的指示。

9. 1986年1月15日，全国海关思想政治工作会议在天津召开。会议提出今后海关工作的指导方针，要把着眼点放在促进对外经济贸易、科技、文化交流和对外交往活动上，从以防范为主转为以促进为主。会议期间，国务院副总理田纪云、国务委员陈慕华等接见了全国代表。田纪云副总理在会上作了重要讲话。

10. 1987年2月16日至23日，全国海关关长会议在北京召开，会期14天。会议的中心议题是贯彻中共十二届六中全会决议，加强社会主义精神文明建设、法制建设和各项改革，树立海关意识和海关职业道德，严格海关纪律，更好地为社会主义现代化建设服务。

^① 在上海海关学院的档案资料中未能收集（找到）到该次会议的文稿，仅收集到《全国海关关长会议纪要》，本文涉及的内容主要来自该文稿。



11. 1987年7月27至31日，全国海关精神文明建设汇报会议在广州莲花山召开，会期5天。海关总署戴杰署长、王洁平副署长、各直属海关关长、海关总署机关各司局长及有关代表出席会议。戴杰署长首先传达了中共中央总书记赵紫阳关于党的基本路线“一个中心、两个基本点”的指示；有19个海关关长进行大会交流发言，主要汇报近几年来各海关进行精神文明建设的主要成果和经验教训，探讨今后深入开展精神文明建设的目标、措施。会议提出了建设有中国特色社会主义海关的目标。

12. 1988年1月12日，沿海海关关长碰头会在北京召开。会议传达学习了中共中央提出的沿海地区经济发展战略，以及国务院关于加强和深化外贸体制改革的决定；研究讨论了深化海关改革，促进外向型经济发展的问题。

13. 1988年3月15日至17日，全国海关关长会议在北京召开，会期3天。出席会议的有海关系统的代表184人，中纪委和有关部委、新闻单位的代表24人。会议的任务是总结十一届三中全会以来海关改革与建设的实践，研究具有中国特色的社会主义海关的建设方针；贯彻沿海地区经济发展战略；落实《国务院关于海关工作的通知》。戴杰署长作了题为《全面落实国务院关于加强海关工作的通知，努力建设有中国特色的社会主义海关》的报告。17日，田纪云副总理接见全国海关关长会议代表并作讲话，指出：海关担负着重要任务，要进一步解放思想，深化改革；在海关建设上一是促进与监管相结合，二是物质文明与精神文明一起抓；海关作为执法部门要保持廉洁。

14. 1988年11月15日，沿海海关关长座谈会在深圳盐田召开。会议着重研究如何发挥海关宏观监控的职能作用和加强廉政建设等问题。

15. 1989年4月17日，沿海海关关长汇报会在深圳盐田召开。主要任务是贯彻田纪云副总理关于“把海关建设成无形的钢铁长城”的指示，更好地为治理整顿、深化改革和推进对外开放服务。

16. 1989年11月23日至27日，全国海关关长会议在广州莲花山召开，会期5天。会议的任务是贯彻中共十三届五中全会和江泽民总书记的国庆讲话精神，部署海关工作。

17. 1991年1月16日至21日，全国海关关长会议在北京召开，会期6天。戴杰署长作了题为《深化海关改革，促进对外开放，为

我国进一步稳定发展服务》的报告。出席会议的有海关系统的代表184人，中纪委和有关单位、新闻单位的代表24人。21日，国务院副总理田纪云接见了与会代表，并作了重要讲话。

18. 1992年1月9日至14日，全国海关关长会议及“双先”表彰会议在北京召开，会期5天。出席会议的各级领导和先进代表共有268人，戴杰署长作了题为《支持扩大开放，促进经济建设，努力为巩固和发展我国社会主义制度服务》的报告。

19. 1993年1月11日至15日，全国海关关长会议在汕头召开，会期5天。戴杰署长作了题为《加快海关改革步伐，支持扩大开放，为建立社会主义市场经济体制服务》的报告。会议提出，1993年海关改革的基本目标是：逐步建立起与加快经济建设和扩大对外开放相适应，与建立社会主义市场经济体制相配套，与国际海关通行做法相衔接，方便进出与严格管理有机结合的有中国特色社会主义海关的管理体系。

20. 1993年5月24日至27日，全国海关关长座谈会在北京召开。会议期间，国家主席江泽民接见与会代表并讲话，要求建立新型的海关队伍，能够适应社会主义市场经济，出污泥而不染，抗腐蚀永不沾。会议提出在业务工作中贯彻“促进为主”方针，在队伍建设上贯彻“从严治关”方针。

21. 1994年1月30日至2月3日，全国海关关长会议在北京召开，会期5天。钱冠林署长作报告。会议在总结1993年工作的基础上系统地提出了“一个目标、两项方针、三条基本经验”。^①

22. 1994年8月26日至27日，全国海关关长碰头会在广州莲花山基地召开，会期2天。钱冠林署长代表总署党组，提出了“依法行政，贯彻政策”的海关工作基本准则，用来纠正“促进为主”方针带来的偏差。

23. 1995年1月17日至21日，全国海关关长会议在大连召开，会期5天。李岚清副总理发来贺信，钱冠林署长作主题报告。会议确定了海关业务工作的4项任务。

24. 1995年4月19日，部分海关关长座谈会在上海召开。这是

^① 钱冠林署长在该年的关长会议上认为，“一个目标、两项方针、三条基本经验”是对15年来海关改革与建设实践的初步的理论总结。“一个目标、两项方针、三条基本经验”即建立现代海关制度的目标，促进为主和从严治关两项方针，以及三条基本经验。