



复旦卓越·海关管理专业教材系列

CUSTOMS
MANAGEMENT
SERIES

海关监管概论

厉力主编
祝少春 胡蓉 副主编

CUSTOMS
MANAGEMENT
SERIES

 复旦大学出版社



复旦卓越·海关管理专业教材系列

CUSTOMS
MANAGEMENT
SERIES

海关监管概论

厉力主编
祝少春 胡蓉 副主编

 復旦大學 出版社

图书在版编目(CIP)数据

海关监管概论/厉力主编. —上海:复旦大学出版社,2013.5
(复旦卓越·海关管理专业教材系列)
ISBN 978-7-309-09614-9

I. 海… II. 厉… III. 海关-监管制度-中国-高等学校-教材 IV. F752.55

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第065320号

海关监管概论

厉力 主编

责任编辑/宋朝阳

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路579号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

杭州长命印刷有限公司

开本 787×960 1/16 印张 25 字数 452 千

2013年5月第1版第1次印刷

印数 1—4 100

ISBN 978-7-309-09614-9/F·1919

定价:42.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究



前 言

中国改革的重要动力是开放,海关是开放之门。30年来,中国海关始终为国家经济和社会的健康发展保驾护航,在不断面对挑战和探索道路的同时,创造了一个又一个辉煌成绩。海关现代化改革的经历和结果,印证了海关监管的能力与水平同我国社会稳定、国家安全与经济繁荣密切相关。中国海关的制度改革与创新既是中国经济持续发展的一个重要支柱,也是中国社会进步的强大动力。

回顾历史,我们对海关监管理论的探索和研究从没停歇过。今后,当我们站在一个新的历史起点时,当改革开放过程中所积累的深层次问题逐一显现时,我们意识到,中国海关需要更艰辛和更卓越的理论引领、制度创新与智力支持。隔靴搔痒、老生常谈、华而不实的理论研究是不能服务于海关监管的实际需要的。我们需要的研究是可以反映现实、符合科学发展观的思考方式和研究方法。几个优秀的个体即使发光,也只不过是昙花一现、沧海一粟,海关监管制度的推进需要的是一个浩瀚的团体和持续的新生力量。本教材的撰写正在于培养未来海关关员进行独立思考的意识和解决问题的能力。

作为一本海关管理专业的本科自编教材,本书从计划出版、收集资料到设计构架、着笔落实都是不容易的。怀揣着一种朴素的教师责任感,本书的编写成员在充分吸收前辈们研究成果的基础上历时约两年时间终于完成了全部编撰工作。在这个过程中,编写组得到了很多专家和学者的指点和启发。在不断的改进和修正过程中,对海关监管的认识和思考也得到了升华。本教材在体系结构的构建上进行了开拓性的尝试,包括绪论、总论、分论和附录四大部分。绪论对海关监管的历史演进和发展进行了梳理和总结,在此基础上进行总体理论和具体理论的介绍,并在附录中列出海关监管的主要法律依据。教材内容涵盖了对进出口货物、进出境运输工具、物品等监管对象及监管制度的介绍,同时融入了海关知识产权保护、快件监管、企业分类管理等新内容。为了学生更好地理解海关监管在国家经济宏观管理中的地位和作用,本教材还增加了国际协定、贸易管制、国际贸易、物流监控等理论的介绍,让学生从法律、经济、贸易和管理等多学科多角度来认识



海关监管制度的现状和发展趋势。

为了让本书更富有阅读的趣味性和知识的广泛性,本书在写作过程中特设置了“知识链接”、“相关案例”、“参考阅读”和“推荐书目”等模块,作为对相关理论的信息补充和案例解释。同时,在各章前设置了“章前导读”和“本章重点”,在各章后设置了“本章小结”和“复习参考题”,以便于学生预习或复习时能抓住重点。作为上海海关学院第一本公开出版的“海关监管”自编本科教材,本书对“海关监管”的课程建设、教学管理和学术研究都有重要意义。读者通过本书不仅能在总体上把握海关监管的基础理论,还可以全面掌握和了解海关监管的具体规则、实践情况和前沿动态。编写组清醒地认识到,由于海关监管整体理论研究还不成熟,海关监管学科的本体理论尚须进一步充实和梳理,这些工作留待我们以后去弥补。

本书由海关管理系厉力副教授主编并负责统稿;由海关管理系祝少春副教授担任副主编,编写各章导读、重点和小结,以及第一章第五节内容,并负责最终校对;海关管理系胡蓉老师负责第二章第三节到第五节内容的编写;此外,上海海关学院副巡视员顾佩军老师、海关管理系海关管理教研室蔡卫平副教授、原法律系邵铁民教授、原科研处余大乐老师、原海关管理系兼职教师金英姿老师都为本书的编写提供了宝贵的资料和巨大的帮助。本书在编写过程中得到了上海海关监管通关处、行邮处、关税处、加贸处、法规处等部门领导的大力支持与指教。在此,向他们一并表示感谢!

由于时间和能力所限,本书也一定存在不如人意之处甚或谬误,敬请各位前辈和专家指正,编写组愿意在大家的批评指教中不断改进和完善这本教材。

编写组

2013年3月



目 录

绪论：海关监管的历史演进和理念发展	(1)
总论	
第一章 海关监管概述	(11)
第一节 海关监管的概念、任务与权力	(11)
第二节 海关监管的对象和范围	(20)
第三节 海关监管的工作体系与法律依据	(31)
第四节 国际贸易方式与海关监管	(37)
第五节 海关监管学科的研究对象、研究方法和学科体系	(45)
第二章 海关通关制度	(55)
第一节 通关制度概述	(55)
第二节 中国海关通关管理制度的基本概况	(64)
第三节 分类通关管理	(69)
第四节 通关作业无纸化改革	(73)
第五节 便捷通关措施	(77)
第三章 海关监管与贸易管制	(81)
第一节 贸易管制概述	(81)
第二节 海关监管中涉及的主要贸易管制制度	(87)
第三节 我国海关实施贸易管制的主要监管规范	(94)
第四章 知识产权海关保护	(120)
第一节 知识产权海关保护概述	(120)
第二节 知识产权海关保护的备案	(124)



第三节	知识产权海关保护的具体实施及相关责任	(126)
第五章	海关物流监控	(132)
第一节	海关物流监控概述	(132)
第二节	海关物流监控的内容	(136)
第三节	海关物流监控的手段	(138)
分论		
第六章	一般进出口货物的监管	(155)
第一节	一般进出口货物的概念、特征与范围	(155)
第二节	一般进出口货物的监管	(157)
第三节	申报制度	(165)
第四节	审单制度	(173)
第五节	查验制度	(182)
第七章	保税货物的监管	(190)
第一节	保税监管制度概述	(190)
第二节	保税加工监管制度	(200)
第三节	保税监管场所与海关特殊监管区	(208)
第八章	特定减免税货物的监管	(219)
第一节	特定减免税货物的概念、特点和范围	(219)
第二节	特定减免税货物的海关监管制度	(221)
第三节	对特定减免税货物的处置与海关监管措施	(228)
第九章	暂时进出境货物的监管	(231)
第一节	暂时进出境货物的海关监管	(231)
第二节	ATA 单证册项下暂准进出境货物监管制度	(238)
第十章	其他特殊进出境货物的监管	(243)
第一节	转关运输货物的监管	(243)
第二节	过境、转运、通运货物的监管	(248)
第三节	无代价抵偿货物的监管	(251)

第四节	进口误卸或溢卸、放弃及超期未报货物的监管	(254)
第五节	退运货物以及租赁货物的监管	(256)
第十一章	进出境快件的监管	(260)
第一节	进出境快件的概念、特点和分类	(260)
第二节	进出境快件的监管	(262)
第十二章	进出境行邮物品的监管	(267)
第一节	进出境行邮物品监管概述	(267)
第二节	行邮物品进口税则	(271)
第三节	进出境行李物品的监管	(274)
第四节	进出境邮递物品的监管	(280)
第五节	进出境印刷品和音像制品的监管	(287)
第六节	其他进出境物品的监管	(290)
第十三章	进出境运输工具的监管	(296)
第一节	进出境运输工具监管的概述	(296)
第二节	国际航行船舶的监管	(299)
第三节	来往港澳小型船舶的监管	(304)
第四节	国际航空器的监管	(307)
第五节	进出境列车的监管	(308)
第六节	进出境汽车的监管	(311)
第七节	集装箱运输的监管	(314)
第十四章	海关对企业的管理	(319)
第一节	海关对企业的管理概述	(319)
第二节	海关对报关单位的管理	(320)
第三节	海关对企业的分类管理	(331)
参考文献	(339)
附 录	(341)



绪论：海关监管的历史演进和理念发展

在世界各国(地区)历史上,虽然海关产生的时间、组织架构、法律制度各不相同,但对货物、人员的进出境进行监督管理是各国、各地区海关的基本职责之一。2000多年前印度考底利耶所著的《利论》中就曾记载,商人须遵守管理规定,如经过插着旗子的收税站而不缴纳税款者,将被处以相当于应缴税款8倍的惩罚性关税^①。我国《中华人民共和国海关法》(以下简称《海关法》)规定,海关依法“监管进出境的运输工具、货物、行李物品、邮递物品和其他物品,征收关税和其他税费,查缉走私,并编制海关统计和办理其他海关业务”。据此,海关监管与征税、统计、缉私一起,被称为海关四项基本职能。

新中国成立之后,在很长的一段时期内经济上实施严格的计划经济体制,对外贸易由国家垄断,货物进出口的总量较小;进出境人员管理上实行严格的审批制度,进出境人员的数量较少;与货物进出口及人员进出境总体形势相适应,进出境运输工具总量也较少。在组织机构设立上,除新中国成立初期海关作为国务院职能部门实行垂直领导体制外,大部分时间中海关总署都是作为外经贸部的一个职能部门接受各级地方政府和外贸部的双重领导。

1978年,党的十一届三中全会重新确定了实事求是的思想路线,果断地把工作重点转移到以经济建设为中心的轨道上来,中国从此走上了改革开放之路。与此相适应,1980年国务院决定海关管理体制收归中央,这一举措让当时本处于粗放的经验式管理时期的海关工作也因此走上了改革和发展的快车道上。

一、起步阶段(1978—1985): 海关监管职能的恢复和建立健全

随着对外开放战略的全面实施,我国进出口贸易额大幅上升,利用外资数量逐年递增,贸易方式和运输方式不断新增。根据新时期的总任务和改革开放形势的要求,为实现海关工作重点向经济建设的转移,1979年全国海关关长会议提出

^① 参见〔日〕朝仓弘教:《世界海关和关税史》,吕博等译,中国海关出版社,2006年,第29页。



“依法监管征税,方便合法进出,制止走私违法,保卫促进四化”的二十四字方针,确立了海关为改革和对外开放提供服务的基本职能^①。

现代化建设要利用国内国外两种资源,要打开国内国际两个市场。海关与对外开放的密切关系决定着海关在体制上必须独立,必须恢复和建立健全海关业务制度。1980年1月1日,国务院决定海关管理体制收归中央,由海关总署统一领导全国海关机构,干部管理权限全部收回海关自行管理。海关统一管理关税征收和减免业务,恢复编制海关统计,实行统一的报关单制度等^②;同时,鉴于广东、福建、浙江沿海出现“渔民弃渔,农民废农,工人旷工,教师停教,学生逃学,竞相走私贩私”的大规模走私潮,海关肩负起严峻的打私职能。

但是,“文化大革命”使海关干部队伍极度老化,海关队伍呈现青黄不接现象,难以适应新时期“四化”及人员素质现代化的要求。为加快海关监管人才的培养,1983年关长会议有针对性地提出班子配备和第三梯队建设的任务,提出要开阔视野,“大胆放手地选拔一批德才兼备、文化程度较高、真正懂行、有闯劲、能开创新局面的中青年干部,坚决克服论资排辈的习惯势力和轻视知识分子的偏见”,规划到1990年建立正常的、完整的制度^③。这一人才培养规划为海关队伍长期保持生机活力以及高风亮节品德打下坚实基础。

二、快速发展阶段(1986—1990):“促进为主”方针下的海关大发展

受传统管理思想的影响,在海关监督管理活动中片面强调从严从紧,致使海关工作效率低下,态度作风生硬。这些习惯做法和指导思想已不能适应改革开放和当时中央领导人提出的参与国际大循环的沿海发展战略的需要。

1986年海关总署适时提出“促进为主”的海关工作方针,支持和服务于对外开放,服务于国家经济建设。海关总署认为“经过几年的实践,根据对外开放的需要,并参考外国海关的经验,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”。

“促进为主”方针的确立使海关工作与国家的经济建设更加紧密地联系起来,

① 《进一步发挥海关职能,更好地为经济调整服务》——朱剑白同志在全国海关关长会议上的发言,1981年4月10日。1985年关长会议又将其中的“保卫”改为“保护”。

② 《进一步发挥海关职能,更好地为经济调整服务》——朱剑白同志在全国海关关长会议上的发言,1981年4月10日。

③ 参见王润生署长,《进一步贯彻全面改革的方针,努力开创海关工作新局面》——在1983年全国海关关长会议上的讲话,1983年10月5日。

海关宏观监控的职能和作用得到充分发挥^①。例如：海关对转关运输等通关制度进行改革；实行旅客“红绿通道”监管制度；编制实施了以《协调制度》为基础的《海关进出口税则》；开发运用了 H883 报关自动化系统；正式实施《中华人民共和国海关法》并结束了海关法 30 多年的暂行现状等。“促进为主”的方针在当时得到社会的广泛赞同，可以说直接影响和推动了海关业务制度和监督管理模式的一系列改革，为海关事业的大发展奠定了重要理论基础。

实际上，正是当时我国中央政府提出的“两头在外，大进大出”的沿海地区经济发展战略，为我国海关提供了充分展现自身价值的机会，使海关的影响力得到空前的释放，从而确立了海关在我国对外开放进程中的地位。当时的国内政策和国际环境构成了海关地位得以形成、海关改革不断深化的历史因素。

在学习和参考外国海关监管经验的过程中，国外海关所推崇的“客户导向”思想也渐渐影响到中国海关，我们开始关注并推介国外海关“客户导向”的先进理念和方法。在 20 世纪 90 年代中期，海关总署针对我国海关监管中出现的问题，希望通过科学吸收和合理借鉴西方海关先进的理念和方法，以在创造性实践中探索中国海关的前行目标；而不应简单套用国外海关模式来裁剪或图解中国海关的现实，简单将其转化为我们试图建立的“现代化”内容。

三、隐患出现阶段（1990—1997）：海关监管的各种隐患也逐步显现

随着海关事业的迅猛发展，海关监管的各种隐患也逐步显现。20 世纪 90 年代初初期中国提出建立市场经济体制，海关的执法环境、监督管理对象均发生根本性的变化。在我国海关借鉴他国“客户导向”经验，探索“促进为主”方针的执行过程中，出现了一些偏差。受地方利益和局部利益的影响，有的海关实际出现不依法办事的倾向，更有甚者以“法外施恩”方式为走私提供方便。特别是 1992 年开始，党政机关、执法部门开始办“第三产业”，一些行政权力、特殊权力开始介入进出口经营活动，大肆参与走私，海关管理中的各种隐患已经形成并显现。

由于市场经济的快速发展和海关监管制度没有相应的得以健全，海关内部少数人不顾国家利益，违法谋利，滥用职权，严重影响了海关形象和职能履行。海关总署多次试图对指导思想进行纠偏，努力纠正在贯彻“促进为主”指导思想上的偏差。1988 年关长会议报告提出“不能离开把关讲服务，离开管理讲促进，离开全

^① 党中央、国务院十分重视海关工作，仅 1988 年国务院领导同志作出有关海关工作的决定、指示、讲话达 30 余次，集中到一点，就是要求强化海关的宏观控制职能和监督作用。



国大局讲为地方服务”^①。1992年关长会议报告又进一步提出：应注意贯彻“促进为主”方针中“偏死偏严和放松管理两种倾向”^②。1994年的关长会议上，海关总署党组指出建立现代海关制度是解决之道，要求对现代海关制度进行全面系统的理论研究和实践探索，提出应“逐步建立起与建立社会主义市场经济体制相适应，与对外开放相配套，与国际海关通行规则相衔接，方便与严格、效能与制约有机统一的有中国特色社会主义海关的管理体系”。此后，从1994—1998年，每年的关长会议主题报告都抓住建设现代海关制度建设这条主线有条不紊地开展海关各项改革。但是，在特殊的执法环境下很难有根本性的改变，思想认识上深层次问题仍未得到根本解决。

四、从严执法阶段(1998—2001)：“依法治关”，狠抓队伍建设



图 0-1 海关监管工作方针(1949—2002)

1997年，中共十五大确立了依法治国的基本方略。1998年海关开展了大规模反走私联合行动和专项斗争。同时，针对海关系统暴露出来的执法腐败严重的情况，总署多次召开专题关长会议，贯彻落实中央领导关于“坚决清除害群之马”等一系列重要指示，在海关系统内狠抓队伍建设，连续开展了以依法行政、廉洁自律为主要内容的教育整顿^③，这为“依法治关”治关理念的最终提出打下了坚实

① 参见戴杰署长，《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》——在1988年全国海关关长会议上的报告，1988年3月15日。

② 参见戴杰署长，《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》——在1992年全国海关关长会议上的讲话，1992年1月9日。

③ 参见钱冠林署长在1999年全国海关关长会议上的讲话，1999年1月25日。

的基础。

1998年7月,党中央、国务院召开了新中国成立以来规格最高、范围最大的全国打击走私工作会议。在最高当局的直接领导下,以史无前例的气魄向走私宣战,对长期处在反走私斗争一线的海关无疑是极大的鼓舞和支持。一方面,海关系统贯彻会议精神,打私斗争取得实质性的进展;另一方面,随着反走私斗争的深入,与“9898 湛江走私案”、“420 厦门远华走私案”^①等大要案有牵连的海关内部执法腐败逐步暴露。虽然说是“极少数”,但这些阴暗面却足以动摇高层决策和社会公众对海关的信心。“这些人为数不多,但危害极大,使国家遭受巨大损失,而且败坏了关风,损害了海关的形象”^②,海关在“廉政风暴”中被称为“最腐败”^③,社会对海关的信任度也跌至低谷。

在同年召开的全国海关关长会议上,海关总署党组作出了《关于建立现代海关制度的决定》,描绘了海关现代化的基本蓝图。建立现代海关制度是解决海关管理中深层次矛盾,从根本上适应市场经济体制和对外开放需要的历史选择。这一制度实际是要通过管理思想、管理制度、管理方法和管理手段的变革来实现海关管理的现代化,建立充满生机和活力的海关管理体系,能够全面地履行海关职能^④。由于我们的认识是一个渐进的、不断深化的过程,这是一个“摸着石头”不断探索的过程;此外,海关作为一国进出口环节的贸易管制执行机构,其执法依据将受国际贸易环境、国内贸易政策以及产业政策等多方博弈结果的影响,因此也势必会伴有政策制定过程中的反复和不稳定性特征。

为加强海关监管,海关总署总结改革开放以来执法活动的经验教训,于1999年1月在全国海关关长会议更新确定“依法行政、为国把关”为海关工作新方针,同时也确立了“依法治关”的治关理念。全国海关在“依法治关”治关理念的指导下,严厉打击走私违法活动,严密税收征管机制,切实落实国家进出口宏观调控各项政策措施,实现全国范围的计算机联网监管,有效地发挥了海关监督管理的职能作用。

在依法治国和加入世界贸易组织的新形势下,海关“依法治关”理念实际是“从

^① 湛江“9898”受贿走私案,国家税收损失百亿元,关长曹秀康等3人被判处死刑;厦门“420”远华走私案,国家税收损失500亿元,海关许多官员涉案,走私集团头目赖昌星已归案。

^② 参见钱冠林署长在1999年全国海关关长会议上的报告,1999年1月25日。

^③ 参见牟新生署长,《与时俱进,扎实工作,以新的成绩迎接党的十六大召开》——在2002年全国海关关长会议上的报告,2002年1月14日。

^④ 参见钱冠林署长在1998年全国海关关长会议上的报告,1998年1月12日。



从严治关”理念的延续和深化,进一步明确了“严”的标准和程度,就是以事实为依据、以法律为准绳,履行海关的各项职责。我国把依法从严治关贯穿于海关管理的整个过程,处理好“把关”和“服务”的关系,从而保证海关能够承担起把守国门并服务经济、促进发展的重任。“依法行政、为国把关”这一新形势下的海关指导方针,正如当年提出“促进为主”方针一样,高度统一了全国海关干部职工的思想认识。该方针对遏制大规模走私起了很大作用,但海关在继续对走私保持高压态势的同时,也需要保证贸易效率和便利。海关的职能之一是促进合法贸易,提高贸易效率,推动经济发展;而该从严方针难免会给占主流的合法贸易和守法企业造成诸多不便。因此,这一方针的提出背景注定了其作为过渡性方针的暂时性本质。

2001年海关总署党组又提出“十六”字方针^①,最终确定了“依法行政、为国把关,服务经济、促进发展”的工作方针,以求得“把关与服务”的平衡,实现了新的升华。海关工作指导方针是随着形势变迁而变化的,高层决策应注意分析海关管理中的矛盾,从而解决产生的问题,当工作方针不适应管理要求时,要及时作出调整,以避免重大挫折。从1978年“二十四字”方针到2001年的“十六字”方针来看海关的基本职能,我们认为可归结为“把关与服务”,把关的核心是依法行政,服务的目的是为发展经济。海关根据经济社会的发展和国家的改革战略,不断调整工作指导方针,对保护和促进经济社会发展,发挥了自身的职能作用。当然,也不排除随着历史的发展、改革开放的需要,海关工作指导思想及其工作方针还可能作新的调整,在提法上也可能会有变化,但“把关与服务”所蕴含的基本内核是不会改变的,这是海关的性质和历史发展的趋势所决定的。

五、精神文明建设阶段(2001—2006):确立了“以德治关”治关理念

2001年1月,江泽民总书记提出“把依法治国与以德治国紧密结合起来”的治国方略,这是国家在治理方式上的一个尝试,是社会信仰迷失的情况下所提出的要求。

2002年全国海关关长会议上提出“以德治关”就是要树立“为国家把关、为祖国争光、对人民负责”的海关意识,培养“公正廉洁、文明把关”的海关职业道德,建立一支“爱岗敬业、公正执法、高效服务、文明廉洁”的严守海关职业纪律的队伍,自觉抵制行政执法中的权钱交易、贪污腐化等丑恶行为。

“以德治关”是对“从严治关”方针的补充和完善,“以德治关”的关键是处理好“以德治关”和“以德治官”的关系,避免重政绩轻人格、重能力轻品质、重使用轻教育、重提拔轻监督。在处理“以德治关”和“依法治关”之间的关系方面,应坚持以

^① 2001年4月,海关总署提出“依法行政、为国把关,服务经济、促进发展”的新方针。

人为本,既发挥“法治”的“惩恶”功能,又发挥“德治”的“劝善”功能,将两者紧密地结合起来和有机整合起来,使之在从严治关的过程中相得益彰,发挥各自的最大效能。在当今核心价值观缺失、精神理想缺少的海关文化困境下,提出“以德治关”的理念,有助于在海关队伍管理中探索道德伦理调控的路径,拓宽海关精神文明建设和队伍建设的思路。

为尽快走出执法腐败阴影,中国海关在各方压力下开始形象重塑工作,努力重振雄风:

第一,我国海关于2001年1月1日正式实施新修改的《海关法》。该法专设“执法监督”一章内容,要求“海关履行职责,必须遵守法律,维护国家利益,依照法定职权和法定程序严格执法,接受监督”,对海关的队伍建设和廉政建设提出新要求。

第二,明确了开发风险平台的工作目标和任务。2002年总署党组决定“建立以企业为单元,信息化技术作支持,调查部门牵头,各部门共同参与的风险管理机制”,要求“尽快设计各部门共建共享、稳定安全、便于操作的海关风险管理数据库及其操作平台”。在风险管理平台取得初步成功后,海关总署提出应把风险管理当作中心环节,海关各方面工作都要以风险式管理为基本理念,或者说海关的各项制度改革和业务发展、创新都要体现风险管理这一本质要求,吹响了在中国海关全面推行风险式管理、全面启动现代海关制度第二步发展战略的号角^①。2004年作为中心环节的风险管理总体框架基本形成,于2005年开展风险管理试点,并于2007年全面推开。

第三,建立了综合治税长效征管机制和新型税收考核机制,连年超额完成税收任务。随着我国加入WTO后,关税水平逐步降低,海关的税收任务日益严峻。从关长会议报告中看,1994年因国家对外贸和财税体制进行改革,海关税收突破500亿元,达到622.4亿元;1999年海关税收突破1000亿元,为1590.7亿元;2000年突破2000亿元,为2242亿元。2003年,国务院将“加快建立现代海关制度和税收征管制度”列入了国务院工作要点。总署党组在2004年提出的建立现代海关制度第二步发展目标中,将建立和完善海关税收征管制度纳入该战略规划的核心内容。

此外,建立健全海关物流监控系统,加强了海关一线监管和缉私力量,推行便捷通关措施,启动区域通关改革,加快了通关速度,通关监管效能不断提高;在这一期间“电子海关”建设实现了升级换代,完成了从H883系统到H2000系统的切换,形

^① 《全面推广风险管理平台,大力推进海关风险管理机制建设》——盛光祖副署长在全国海关全面推行风险管理工作会议上的讲话,2003年11月26日。



成了以通关监管网络化、物流监控智能化、现场执法规范化为主要特征的海关管理信息系统,海关队伍建设实施准军事化管理,从整体上提高了海关监管效能。

六、和谐建设阶段(2007年至今):以“科学治关”理念全面促进和谐海关建设

2007年,时任海关总署署长牟新生在全国海关关长会议上以《以科学治关理念统领海关工作 全面建设和谐海关》为题作报告,阐述科学治关理念与建设和谐海关之间的关系和意义。牟新生指出:必须坚持科学发展观,按照社会主义和谐社会的要求,认真落实温家宝总理关于“海关对内要为人民服务,对外要展示国家形象”的重要指示,全面贯彻“依法行政、为国把关,服务经济、促进发展”的海关工作方针和“政治坚强、业务过硬、值得信赖”的队伍建设要求,以科学治关理念统领海关工作全局,全面促进和谐海关建设。建设和谐海关,不仅要创建融洽友好的内部环境和合作发展的外部环境,同时要充分发挥把关服务职能作用,切实加强服务型海关、责任型海关和法治型海关建设。科学治关,全面促进和谐海关建设已成为我国海关系统进一步深化改革和科学发展的重要内容。

值得注意的是,2007年全国海关关长会议首次提出了关于海关传统和非传统职能的理论论断,即“海关税收、监管、保税、打私、统计等传统职能任务更加艰巨,维护贸易安全与便利、保护知识产权、履行原产地管理职责、协助解决国际贸易争端、实施贸易救济和贸易保障、参与反恐和防止核扩散、负责口岸规划管理等非传统职能任务不断加重。海关工作在整顿和规范市场经济秩序、促进产业结构优化升级、转变对外贸易增长方式、增强自主创新能力、落实区域发展总体战略、参与国家宏观经济政策制定、促进社会和谐等方面的作用更加重要”。这表明,首次在4项传统职能的基础上,明确提出7项非传统职能和7项新增业务。这标志着中国海关的职能基本上与发达国家海关的职能同步发展,又呈现出中国海关根据自身的特殊国情而表现出的特质,预示着中国海关职能跨入一个新的发展时期。

事实上,在经济全球化的趋势下,全球贸易受到诸多外部因素的影响。主要是日趋增多的对贸易安全和国家安全的威胁,不断增加的地区性贸易协定、日益复杂的贸易规则等对推行贸易便利化的影响,各国海关对全球贸易有效管理的难度加大。海关在全球贸易供应链管理中的贸易安全和贸易便利的重要性及其作用的有效发挥,都将对全球贸易产生影响,对海关履行新的职能提出前所未有的挑战。当下,对中国海关而言,亟须进一步厘清海关非传统职能的内涵和外延,加快在《海关法》中确认其实质内容,增强海关履行非传统职能的能力,建立与口岸其他部门的分工合作机制,整合管理资源,加大信息化系统的建设,把在进出境领域中应该管住的切实管好,确保海关非传统职能的有效履行。

总 论

