

国际海关规则与实践丛书

主编：朱高章

副主编：于申 汪东虹 尹利群



CUSTOMS MODERNIZATION HANDBOOK

海关现代化手册

[比]Luc De Wulf [巴]José B. Sokol/主编

上海海关翻译小组/译

宋欣扬/校

中国海关出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

海关现代化手册/〔比〕伍尔夫 (Wulf, L.),
〔巴〕索科尔 (Sokol J. B.) 主编; 上海海关翻译小组译.
—北京: 中国海关出版社, 2008. 12
(国际海关规则与实践丛书)
书名原文: Customs Modernization Handbook
ISBN 978-7-80165-446-5
I. 海… II. ①伍… ②索… ③上…
III. 海关—现代化管理—手册 IV. F745-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 166484 号

北京市版权局著作权合同登记号: 图字: 01-2007-4957
Customs Modernization Handbook (Luc De Wulf, José B. Sokol)
Copyright © 2005 by The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
海关现代化手册
Copyright © 2005 by The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

This work was originally published by The World Bank in English as Customs Modernization Handbook in 2005. This Chinese translation was arranged by China Customs Press. China Customs Press is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

《海关现代化手册》由世界银行于 2005 年首次出版英文版。该作品的中文翻译权为中国海关出版社所有。中国海关出版社负责中文版的翻译质量。如有任何内容上的偏差, 均以英文原版为准。

本书中所涉及的调查结果、说明和结论仅代表作者个人观点。世界银行不能确保本书数据的准确性。涉及领土、背书及边界承认的法律地位时, 本书出现的任何地图中的边界、颜色、名称和其他信息并不意味着世界银行的任何判断。

海关现代化手册

HAIGUAN XIANDAIHUA SHOUCHE

编者: 〔比〕Luc De Wulf 〔巴〕José B. Sokol

翻译: 上海海关翻译小组

责任编辑: 左桂月 冯菲

出版发行: 中国海关出版社

社址: 北京市朝阳区东土城路 14 号 邮政编码: 100013

电话: 010-85271610 (发行部) 010-85271833-625 (编辑部)

传真: 010-85271611 (发行部) 010-85271536 (编辑部)

网址: www.haiguanbook.com

社办书店: 010-65195616 (电话) 010-65195127 (传真)

北京市建国门内大街 6 号海关总署东配楼一层

印刷: 北京市白帆印务有限公司 经销: 新华书店

开本: 787mm×1092mm 1/16

印张: 29.75 字数: 440 千字

版次: 2008 年 12 月第 1 版

印次: 2008 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-80165-446-5

定价: 45.00 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

《海关现代化手册》

翻 译 小 组

组长：丁 晔

成员：徐 敏 刘 涛 孙伟忠 黄远圆

杨 振 许秀融 马凌然 孙 洁

李佳之 丁 瑜 李菲菲 黄新平

张玉华 周 怡

缩写与简称说明

ACI	预先的货物信息
ACI	国际机场理事会
ACP	非洲、加勒比海及太平洋地区
ACP	巴拿马运河管理局
ACV	海关估价协定
ADCS	自动化数据采集系统
AfDB	非洲发展银行
AFTA	亚洲自由贸易协会
AGOA	非洲发展与机遇法案
ANZCERTA	澳大利亚与新西兰更紧密经济关系贸易协议
ANZSCEP	新西兰与新加坡紧密经济伙伴关系协议
APEC	亚太经济合作组织
ARAs	自主税收权力机构
ARO	原产地规则协议
ASAC	航空安全咨询委员会
ASEAN	东南亚国家联盟
ASEZA	亚喀巴特别经济区当局
ASYCUDA	海关数据自动处理系统
ATA	航空运输协会
BDV	布鲁塞尔估价定义
BGMEA	孟加拉国服装生产与出口协会
BIR	国内税收主管局
BIVAC	查验、估价与监管局
BOC	菲律宾海关
BOT	建设—经营—转让 (BOT 融资模式)
BOT	贸易局
BOO	建设—经营—拥有 (BOO 融资模式)
CA	英联邦代办

CACM	中美洲共同市场
CAM	海关援助团
CARICOM	加勒比海共同体
CAS	国家援助战略
CBI	跨国界行动
CBP	美国海关与边境保护局
CCC	海关合作理事会
CCO	中央海关机构
CCP	中央控制点
CEFACT	联合国贸易便利与电子商务中心
CEPS	海关消费税及查缉部门
CIF	成本加运费加保险费
COMESA	东部和南部非洲共同市场
CRO	原产地规则委员会
CSD	集装箱安全设备
CSI	美国集装箱安全行动, CSI 倡议
CSTF	货物安全工作小组
C-TPAT	美国“海关—商界反恐伙伴关系”
DF	论证框架
DFID	英国国际发展部
DDS	暂免税方案
DTI	贸易商直接投入
EAC	东非合作组织
EBA	除武力外的一切手段
EC	欧洲共同体
ECA	欧洲与中亚
ECAC	欧洲民用航空大会
ECO	经济合作组织
ECOWAS	西非国家经济共同体
EDCS	电子数据采集系统
EDI	电子数据交换

EEC	欧洲经济共同体
EFT	电子资金转账
EFTA	欧洲公平贸易联盟
EPZs	出口加工区
EU	欧盟
FAK	所有种类的货物
FDI	外国直接投资
FOB	离岸价格
FTA	自由贸易协定
FTZ	自由贸易区
GAO	(美国) 总审计署
GATT	关税及贸易总协定
GCMS	加纳海关管理系统
GCNet	加纳通讯网络
GDP	国内生产总值
GEP	《全球经济展望》
GMS	大湄公河次区域
GOIEC	进出口综合监管组织
GOM	莫桑比克政府
GSP	(关税) 普惠制
GST	总销售税
GVC	关贸总协定估价守则
HQ	总部
HRO	协调非优惠原产地规则
HS	商品名称及编码协调制度
HWP	协调工作计划
IACA	国际航空承运人协会
IATA	国际航空运输协会
ICAC	廉政公署
ICAO	国际民航组织
ICC	国际商会

ICMP	国际海关现代化进程
ICR	执行完成情况报告
ICS	查验与监管服务
ICT	信息通信技术
IDB	泛美开发银行
IDI	制度发展的影响
IFALPA	航班飞行员协会国际联合会
IFIA	国际查验机构联合会
IGAD	东非政府间发展组织
ILO	国际劳工组织
IMF	国际货币基金组织
IMO	国际海事组织
IOC	印度洋委员会
IRU	国际陆路运输联盟
ISPS	国际船舶与港口设施安全法典
IT	信息技术
ITF	国际运输工作者联合会
LDC	最不发达国家
MDCS	移动数据采集系统
MFN	最惠国
MODAAC	ASYCUDA++ 审计模块
MODTRS	ASYCUDA++ 国内转关模块
MOF	财政大臣/财政部
MPF	规划与财政部
MTSA	美国海事运输安全法案
MUB	保税制造（生产）
NAFTA	北美自由贸易协定
NCTS	新海关转关信息系统
NGO	非政府组织
NPR	尼泊尔卢比（货币）
NTB	非关税壁垒

NVOCC	普通营运承运人
OECD	经济合作与发展组织
OED	世界银行项目运作评估部
OP	操作策略
OSC	操作安全商业
PAD	项目评估文件
PIN	个人识别号
PRA	港口风险评估
PRSP	减少贫困化战略文件
PSI	装运前检验
PSR	项目现状报告
PTA	优惠贸易协定
RCDP	俄罗斯海关发展计划
RFID	射频识别技术
RIFF	区域一体化便利论坛
RMG	快速制成服装
RSC	地区筹划指导委员会
RSO	安全认可组织
RTCD	陆路转关报关单
SAARC	南亚地区合作协会
SACU	南部非洲海关联盟
SAD	统一管理文件
SADC	南部非洲发展共同体
SADOC	海关管理与改革机构信息系统（加纳）
SAL	结构调整贷款及信用
SAR	职员评估报告
SAT	满意度
SBW	特别保税仓库
SCC	国家海关委员会
SDT	特殊和差别待遇
SECI	东南合作行动计划

SGS	瑞士通关公证行
SITPRO	简化国际贸易
SOLAS	海上生命安全国际公约
SPARTECA	南太平洋地区贸易与经济合作协定
SSP	行业战略文件
SSP	发货人安全计划
SUNAT	秘鲁国家税务署
TA	技术援助
TAEPD	贸易援助评估项目数据库
TAL	技术援助贷款
TAP	进料加工暂准进口
TARIC	共同体一体化关税
TCCV	海关估价技术委员会
TCRO	原产地规则技术委员会
THA	坦桑尼亚港务部门
TI	透明国际组织
TIMS	商业信息管理系统
TIR	《国际公路运输公约》
TRA	坦桑尼亚税务署
TRACECA	欧亚大陆桥计划（欧洲—高加索—亚洲运输走廊）
TRIE	国家间陆运转关系统
TRIPS	与贸易有关的知识产权协议
TSA	美国运输安全管理署
TTCA	转关运输协调主管部门
TTFSE	东南欧贸易与运输便利计划
UCR	货物惟一参考编号
UD	使用申明
UDEAC	中非国家海关联盟
UNCTAD	联合国贸易与发展大会
UNECE	联合国欧洲经济委员会

UNSAT	不满意度
URA	乌干达税务局
US	美国
UTRA	海关结构再造技术小组
VAT	增值税
WBCG	沃尔威兹海湾通道联盟
WCO	世界海关组织
WEF	世界经济论坛
WTO	世界贸易组织
ZRA	赞比亚税务署

目 录

缩写与简称说明.....	1
概述.....	1

第一部分 交叉性问题

第一章 海关现代化建设战略	15
---------------------	----

Luc De Wulf

1. 海关运作的目标	17
2. 成功的海关改革需要的背景因素	20
3. 海关现代化战略的发展	27
4. 海关现代化战略的实施	40
5. 操作性总结	42

第二章 海关人力资源和组织事宜	54
-----------------------	----

Luc De Wulf

1. 人力资源：有好员工才有好组织	54
2. 海关组织和组织设置	61
3. 自主税收权力机构	66
4. 管理合同	72
5. 操作结论	76

第三章 海关业务的法律框架和执法事宜	81
--------------------------	----

Kunio Mikuriya

1. 现代海关立法需求	82
2. 修订后的《京都公约》	84
3. 筹备一部现代海关法典	90
4. 海关现代化的潜在障碍	93
5. 海关法律的执行	98

6. 国际产权立法范本	100
7. 操作结论	102
第四章 海关廉政	103
<i>Gerard McLinden</i>	
1. 海关腐败的后果	104
2. 海关腐败的类型	106
3. 国际海关界的反响	111
4. 操作结论	132
第五章 海关风险管理	135
<i>David Widdowson</i>	
1. 风险管理的重要性	135
2. 贸易便利和监管	136
3. 平衡法	137
4. 守法管理	138
5. 将理论转换为实践	141
6. 守法评估和贸易便利	142
7. 风险管理：一个例子	144
8. 操作结论	145

第二部分 海关改革计划经验选编

第六章 通过 8 个国家的案例分析来学习相关政策与 操作经验	149
<i>Paul Duran 和 José B. Sokol</i>	
1. 各国案例研究的主要特点	151
2. 海关改革的过程	156
3. 海关改革的组成	161
4. 改革项目的成果	173
5. 经验与教训	180

第七章 世界银行贷款资助海关改革的 20 年：项目设计 和实施的趋势，以及经验教训	184
<i>Michael Engelschalk 和 Tuan Minh Le</i>	
1. 世界银行对海关改革的援助	185
2. 项目实施前论证工作和项目设计	188
3. 项目实施情况和结果	205
4. 未来银行业务在支持海关改革方面的主要结论和 经验	211

第三部分 海关可操作性贸易便利化的 指导方针

第八章 发展中国家的海关估价与世界贸易组织估价 规则	225
<i>Adrien Goorman 和 Luc De Wulf</i>	
1. 海关估价的重要意义及其历史回顾	225
2. 海关估价协议 (ACV)	230
3. ACV 协定在发展中国家的执行情况	233
4. 完善海关估价实践	237
5. 装运前查验 (PSI) 公司及其他相关服务项目	245
6. 操作结论	255
第九章 原产地规则、贸易与海关	267
<i>Paul Brenton 和 Hiroshi Imagawa</i>	
1. 何谓原产地	268
2. 确定实质性改变的方法	268
3. 非优惠性原产地规则协调工作的状况	273
4. 优惠原产地规则的定义	279
5. 现有自由贸易和优惠贸易协定中的原产地规则	288
6. 原产地规则对经济的影响	292
7. 原产地规则与贸易优惠的利用	293
8. 原产地规则与经济发展	297

9. 海关和原产地规则特惠管理的费用	299
10. 多哈回合——原产地规则	306
11. 主要运作结论	307
第十章 税收减缓与免除监管	319
<i>Adrien Goorman</i>	
1. 运进加工的税收减缓	320
2. 仓库储存、暂准通关和过境运输	341
3. 免税	346
4. 运作总结和指导方针	353
第十一章 过境与内陆国家的特殊案例	358
<i>Jean François Arvis</i>	
1. 海关过境体制的原则	361
2. 典型的过境操作	364
3. 主要的国际过境程序：《国际公路运输公约》	373
4. 过境便利制度	381
5. 操作结论	386
第十二章 海关对于货物安全的作用	390
<i>Luc De Wulf 和 Omer Matityahu</i>	
1. 改进货物安全的主动行动	391
2. 对于海关管理的意义	401
3. 辅助安全检查的技术	406
4. 操作结论	413
第十三章 信息通信技术在海关现代化中的作用	419
<i>Luc De Wulf 和 Gerard McLinden</i>	
1. 信息通信技术在海关现代化中的作用	420
2. 主要的海关计算机应用	425
3. 为海关开创信息化战略	430
4. 系统选型	436
5. 操作结论	455

概 述

本手册旨在为许多正在进行海关现代化建设的国家提供帮助。本手册认为，一个胜任的、组织完善的海关能够成功平衡自身的各种职责，以确保其高度履行财税目标和管制要求，同时尽量少地干涉进出境货物与人员的合法流动。

本手册认识到，各国国情存在巨大差别，因此各国海关需要根据其国家目标、执行能力和可用资源来制定适合自己的现代化建设方案。然而，达到现代化目标，很有可能需要采用本手册中所论述的核心原则，包括合理地利用情报、进行风险管理；最大限度地运用信息通信技术（ICT）；与私营部门的有效伙伴关系（包括旨在提高守法度的项目）；增强与其他边境管理机构的合作；通过公布法律、规章和政府指导方针等信息以增加透明度。

重要的是，海关现代化建设的成功是与整体贸易政策环境相关联的。简单、透明、协调的贸易政策会降低行政复杂性，增强透明度，并减少寻租和腐败的诱因和概率。因此，海关现代化建设还需从更广泛的贸易政策改革的视角进行检验。

（1）改进海关程序是贸易便利化日程的一部分

如果各国要增强其外部竞争力，更好地融入世界经济，就需要用贸易便利化措施来补充贸易自由化。当欧洲共同体在 1968 年实施统一对外关税时，它很快意识到要从其共同市场获得完全的利益，必须简化海关程序。出于同样的想法，世界贸易组织认识到，有些时候，非关税壁垒是比关税更严重的贸易障碍，而且还会妨碍贸易自由化目标的实现。于是 1996 年在新加坡议事日程就部分地增加了贸易便利化；确定海关过度成本即属于非关税壁垒。

贸易涉及进出境的货物。这需要遵循国家立法中可预见到的一系列程序。其中一些程序属于安全和标准的范畴，而另一些与海关有关。海关程序由国家立法机构管理，并通常由财政部下辖的海关的职员实施。遵循这些程序不是免费的，但这种费用往往过高。本手册既

无意论述低效率，也不详述所有海关组织和海关业务的失职，尽管个别章节中会涉及这些部分以及介绍如何最好地进行改正。然而，正是因为这些低效、失职的一贯存在以及它们对一国竞争力所产生的负面影响，促使贸易者和政治领导人寻求能使各国海关机构更加高效的方法。本手册力求帮助达成这一目标。因此，必须简单地提一下这些改革需要解决的主要低效率现象。第一，过时的立法不能明确地树立海关的权威，不能与国际承诺步调一致，不能提供充分的透明度和可预测性，并会产生复杂的程序进而妨碍信息技术和风险分析的充分运用。第二，海关关员将不能很好地适应贸易者的需求，而这些贸易者正面临着不断变化和日趋复杂的商业环境。通常，关员们的待遇（包括职业管理和培训）是不充分的，所以激励和保留合格的关员是一项重要的挑战。第三，操作性程序往往过多而且不必要地复杂，自由裁量权过大，而出口商很难获得免税进口商品。第四，各国海关经常未能充分运用现有的信息通信技术，而这与基于事先通知、直接贸易商进口、追踪设备的现代商业运作实践是不相称的，并且增加了贸易者的成本，造成了自由裁量权的产生，妨碍了监察和审计工作。第五，正如投资者调查表和腐败系数显示的那样，不少海关机构存在着较高质量的腐败现象。第六，走私活动减少了财政收入，给了不道德的贸易商不公平的优势，并损害了关税结构中所固有的保护政策。总之，海关程序经常过于费时、不可预测，并削弱了其税收的功能。

（2）正确的论证是关键的起点

海关业务由多个系列的、互相联系的程序构成。为达到高效的目的，海关业务必须适应不断变化的贸易行为和现代化管理方法，并反映出所在国的各种目标。可是，一些国家的海关操作方法和这些标准并不相符。由于长期的传统，他们倾向于拖延货物清关，以不透明的方式操作。经验显示，有效的海关现代化程序往往从良好的论证工作开始，以识别出现存体系的缺点，确定改革的战略，鼓励利益相关者提供支持。成功的现代化事业同样需要全面综合的方法，即解决现有问题、涵盖海关行政各方面的方法，以及适当的后续行动。当然，战略必须现实可行，并兼顾国家的实施能力、所需时间、利益相关者的

水平和所需的政治支持。

同样，这些改革措施应与所追求的贸易政策相一致，并能够适应变化的环境。例如，现在对诸如贸易便利化和国家安全之类问题的重视比过去更加普遍。

（3）人力资源政策应成为海关改革的核心工作

由于不断增加的地区和国际的贸易协议、贸易者日益增长的复杂性，以及赋予海关的各种不断变化的目标，使贸易政策正变得日趋复杂，这导致海关的任务也变得越来越困难。安全问题现在已是一个新的重要挑战。对关境内所有货物实施统一的海关操作是十分重要的；加快货物放行对增强贸易商的竞争力是至关重要的。同样，需要遵守在估价和归类方面的国际标准，以及原产地方面的地区标准。

良好的人力资源管理是建设高效海关的关键。可这一点却经常被忽视。人力资源管理是多方面的，它包括招募、培训、职工福利、升职以及执法。完成这些任务并不是轻而易举的，有时必须在受限制的环境下执行。这些困难不应该阻碍对可能的新倡议和可替代方法的研究。然而，案例分析显示，在这么多的制约因素中，人力资源问题还是应该获得更多的关注。

僵化的、有时往往是过时的公务员管理政策束缚了人力资源改革。为了摆脱这些束缚，许多国家已着手寻求彻底的机构变革。例如，设立了自主的税收权力机构（ARA）以防范僵化的政府管理政策，并在业务问题上提供更多的财政自主权和更大的灵活性。然而，经验表明建立 ARA 组织并不一定能保证成功，因为这些组织往往把注意力放在提供更好的员工福利上，却没有充分关注其他增强海关业务效果和效率的要素。同样，经过较长时间之后，许多 ARA 组织没能保持其创建之初的灵活性和自主性。

实施改革的另一机制是寻求与私营部门签订管理合同。如果设计合理、监管得当，管理合同确实能改进各个方面的海关业务。迄今为止，这些管理合同主要在特定的环境下进行了试点，即在一些从激烈的动荡冲突中诞生、机构能力很弱的国家（如莫桑比克和安哥拉）进行测试。私营部门的介入，使这些国家在短期内和在困难的环境下能