

国际物流新概念

——海关现代化与国际贸易高速公路

[美] Michael H. Lane 著

秦 阳 译



中国海关出版社

国际物流新概念

——海关现代化与国际贸易高速公路

[美]Michael H. Lane 著

秦 阳 译

中国海关出版社

图书在版编目(CIP)数据

国际物流新概念——海关现代化与国际贸易高速公路/
(美)莱恩(Lane, M. H.)著;秦阳译. —北京:中国海关出版社,
2001.9

书名原文: Customs Modernization and the International Trade Superhighway

ISBN 7-80165-024-7

I. 国… II. ①莱…②秦… III. 海关-现代化管理-研究
IV. F745

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 051268 号

京权图字:01-2001-3442 号

Copyright © 1998 by Michael H. Lane

All rights reserved. No portion of this book may be reproduced, by any process or technique, without the express written consent of the publisher.

本书简体中文版专有出版权由 Michael H. Lane 先生授予中国海关出版社。
未经出版者书面允许,不得以任何方式复制或抄袭本书内容。

版权所有,翻印必究。

国际物流新概念

——海关现代化与国际贸易高速公路

[美]Michael H. Lane 著
秦阳 译

中国海关出版社出版发行

(北京市朝阳区东土城路甲九号 邮政编码:100013)

北京新华印刷厂印刷 新华书店经销

2001年9月第1版 2001年9月第1次印刷

开本:880×1230mm 1/32 印张:8.75

字数:200千字 印数:3000册

ISBN 7-80165-024-7/F·8

定价:26.00元

**献给那些在海关领域中为国家服务的人们！
以及他们在产业界中的合作伙伴！
也献给我的夫人贝齐！**

——作者

前 言

冷战的突然终结导致了国际事务中的“真空”，迫使许多国家领导人和全世界寻求建立国际新秩序。如同冷战使世界两极化的方式一样，世界性饥荒、人口爆炸、贫富悬殊等问题此起彼伏，成为可能使世界走向一体化的动因。同时，全球经济和免税贸易正渐渐取代冷战，成为世界日程上的主要议题。以往的国际会议是由国家领导人和国防部长们参与讨论核武库议题的高峰会，而今天的国际会议则是由讨论全球经济和削减自由贸易壁垒要求的财政部长们所支配的。

日本奇迹、亚洲“四小虎”的成功以及中国作为主要经济力量的崛起，正鼓舞着全球其他国家制定促进出口的方案和创造旨在鼓励投资的优惠条件。同时，新兴工业化国家在培育一个需要更多进口商品的消费阶层。那些正处于向市场经济转型过程中的国家也在力求实现自由贸易和开放边境。

世界贸易组织(WTO)的成立，以及诸如北美洲的北美自由贸易协定(NAFTA)、南美洲的墨克索和安第斯条约、亚洲的亚太经合组织(APEC)、欧洲的欧洲联盟(EU)、非洲的西非国家经济联盟(ECOWAS)等地区贸易协定与经济合作组织的形成，有力地促进了全球经济大融合的趋势。

近年来，尽管我们目睹了经济发展的显著进步，看到了诸如香港、新加坡通过开放市场和自由贸易所取得的辉煌成就，但全球自由贸易的进程仍遇到了自身的“绊脚石”。旧的习惯很难改变，那

种可以追溯到几个世纪之前的保护主义在今天依然存在。为保护本国弱势产业,以取得明显的短期效益,许多国家宁愿牺牲自由贸易所带来的经济繁荣。而这些国家的海关则为此扮演着第一道和最后一道防线的角色。未来几年内,国际贸易数额和复杂程度的“爆炸性”增长,将重新考验所有海关的能力。

各国海关面临的挑战是:在帮助实现国内经济坚实有力发展的同时,还要作为非正式国际体系的一部分顺利地开展工作。现在是各国海关迎接挑战的时候了。

国际海关现代化程序

本书讲述的国际海关现代化程序(ICMP),为那些决定将本国海关改造成世界先进组织的国家以及与他们共同参与贸易过程的产业界伙伴,提供了具体指导和完整机制。国际海关现代化程序为海关和产业界提供了一个可以为卓有成效的国际体系奠定基础并能够实现下列目标的方法:

- 征收所有合理税收;
- 保护国家免受毒品和其他违禁物品贩运的影响;
- 致力于打击跨国犯罪;
- 禁止危害健康、安全和环境的物品进境;
- 为那些能够吸引投资、促进经济繁荣的合法贸易、旅行及旅游提供便利;
- 在全世界范围内促进统一、透明的通关体系。

与传说相反,一个在边境上有效执法并阻止违禁物品贩运的海关与一个促进合法贸易的海关并不矛盾,各国不必非得在两者间作出选择。国际海关现代化程序明确规定,以遵守海关法律、守

法成本、通关时间作为衡量海关效力的全球普遍标准。从这些可以具体衡量的目标出发开展工作,国际海关现代化程序构建了一个以下述组成部分为基础的现代化框架:

- 评估海关环境;
- 开发海关专业知识和技能;
- 保持海关廉洁;
- 程序管理;
- 自动化;
- 分析数据;
- 改善执法;
- 发展与产业界的伙伴关系和知情守法;
- 审计和账户管理;
- 评估守法和管理风险;
- 实施国际海关现代化程序。

本书将国际海关现代化程序的每一组成部分都单独列为一章,通过提供海关与其他政府机构同产业界之间进行合作的完整机制,使海关机构更接近于实现“更高守法、更优服务、更低成本”的目标。更为重要的是,国际海关现代化程序还在实现边境保护和贸易促进这两个目标之间,提供了解决误解和矛盾的方法。每一章都探讨了国际海关现代化程序的一个单独组成部分,定义了与海关的目标有关的目的与含义。本书还选取全球各国海关机构的一些“最佳做法”,以期证明许多国家所进行的海关改革与现代化,是有利于国家和贸易界的。

承诺和绩效

随着世界范围内海关关税税率的逐渐降低,政府(海关和其他政府机构)管理所带来的产业成本正变成各国政府、国际组织以及产业界广为关注的话题。

通过下列各项可以检验出许多国家的海关在进行改革和现代化过程中显出的失败与无能。由此,还可以发现海关怎样通过建立和维持合法贸易的壁垒来打破国家领导人的意图,现代商业文献中完整顺畅的国际贸易体系的概念,也只得到了粗略而草率的考虑。这些做法对使用它们的国家来说是极其有害的,符合全部国际公约的、现代化的、完整顺畅的海关制度完全可以代替它们。我们已经发现了国际贸易的障碍和壁垒,并提议采取积极的方法来消除:

- 承认并履行世界贸易组织有关货物归类和估价的国际公约;
- 承认并履行有关协调货物通关手续的《世界海关组织京都公约》;
- 按照联合国(行政、贸易、运输)电子数据交换标准开发自动化通关系统,来管理和促进进口货物通关;
- 取消那些不能为合法海关目标服务的、陈旧过时的、干扰性的海关监管措施;
- 消除边境上阻碍或抑制合法货物流转的非关税壁垒。

在许多发展中国家,海关是政府财政收入的主要来源。国际海关现代化程序的主旨,是在不破坏合法货物流转或不阻碍合法进口商业的情况下确保征收合理的关税。现代化做法使海关机构能够重新配置资源,集中解决特定的执法问题。

国际海关现代化程序对于消除国际贸易障碍和壁垒来说,必不可少的4个组成部分是:

- 接受和实施全部的有关估价、归类、原产地、手续的“国际海关标准”;

- 使用诸如联合国行政、商业、运输电子数据交换标准等公共计算机语言。实现“自动化”,是其他国际海关现代化程序组成部分的能动因素;

- “业务程序管理”将理顺海关手续,确保与国际商业惯例协调,并引入一套为取得长远胜利所必需的原则和义务,以继续完善国际海关现代化程序;

- 确保关税征收和大多数的进口商和纳税人守法的“审计和账户管理”。

世界上许多海关机构正在实施这4个统一的国际做法。但这些业务做法的实施,必须以下列两点为坚实基础:

- 在归类、估价、原产地、查验、执法方面的“海关专业知识与技能”。贸易界公认国际海关现代化程序的每一组成部分都是职业化的、可以作为国内海关专业知识;

- 组织和每个海关官员的廉洁。尽管国际海关现代化程序包括内在的内部监控和廉政检查措施,海关组织维持和树立绝对廉洁的良好声誉仍然是必不可少的。对于海关,腐败的诱惑往往超过其他任何政府组织,所以必须保持持续不断的警惕来确保组织和人员的廉洁。

任何国家政府都必须认识到,在海关机构现代化和改革方面的投资,将带来财政收入增加的短期收益和国家繁荣的长期收益。国际海关现代化程序为海关专家们提供了极具吸引力的状况:在增加守法和执法效力的同时,实现海关的改革与现代化。国际海关现代化程序为实现这些目标提供了一系列工具。

要想成功地实施,需要有从事全球贸易的产业界的行动与配合。产业界必须参与海关的现代化进程,增加其高层领导者对海关业务的重视程度,加强自己的全球经理人的培训与职业化。海关与产业界的伙伴关系,对于确保 6 万亿美元的货物和数以 10 亿计的人员有条不紊地跨越全世界边境流转来说,是必不可少的。

国际海关现代化程序的一个焦点,是全世界范围内的贸易界和海关领域在技术和做法上的转变。一旦有了外部援助并得知了由谁提供的援助(如:世界海关组织、其他海关机构、咨询人等)之后,海关机构的人员则不仅要成为使用这些技能的专家,而且要完全地理解并按照他们自己国家和海关组织所固有的、独特的情况对这些技能进行调整,这一点是必不可少的。

国际海关现代化程序并不是权宜之计,但它可以为特定的具体问题提供快速的补救办法。它要求承诺:在相当长的时期内,采用已经被证明的程序和技术进行改革和完善。国际海关现代化程序为学习型和知识创造型组织提供了框架,通过采取该程序,这些组织将变得有利于官员、组织、及其所服务的国家。

国际海关现代化程序,为每个海关机构将自身转变成成为世界领先组织提供了基本框架。世界领先的海关机构是每个国家参与全球经济计划的最重要组成部分。然而,海关在国际贸易中的作用却常常被贸易和经济原理所忽视,但正是在一个国家的边界上,国际自由贸易的原理或者得以真正实施,或者流于空文。一个老练成熟、表现良好的海关机构并不能够解决一个国家全部的经济、社会、环境或执法问题,但几乎每个国内和国际上的议题和挑战,都存在着海关可以通过努力作出贡献的方面。

在逐步融合的全球经济中,国际海关现代化程序认识到国内和国际问题之间的独特联系,以及海关如何可以提供这种决定性的联系。最后,国际海关现代化程序还洞察海关、产业界以及其他

政府机构之间复杂的、不断变化的关系,并阐明如何平衡这些关系以实现全体利益。

为了使海关能够发挥自己的全部潜力并实现对国家的最大贡献,各个国家的领导人必须维系、支持海关改革与现代化的良好政治意愿。

致 谢

尽管写书是一份寂寞孤单的工作,但它仍比我想象的更需要齐心协力地合作。许多机构和个人对我在美国海关和产业界的学习和发展作出过奉献,这使本书的出版成为可能。他们包括美国海关前任署长迈尔斯·安布罗斯(Myles Ambrose)、迈克·阿克利(Mike Acree)和卡罗尔·哈勒特(Carol Hallett)。作为海关管理者,他们每一位都促进了我的事业、指导着我的发展。我的良师益友与我的前任、美国海关副署长鲍勃·迪克逊(Bob Dickerson)和阿尔·德安格鲁斯(Al DeAngelus)也都为我树立了永不能及的榜样。前任署长乔治·魏斯(George J. Weise)在他任职期间也发挥了同样的作用,而且他作为一名领袖和海关现代化的管理者,也不失为楷模。联邦质量协会主席米歇尔·亨特(Michelle Hunt)与他的同事蒂娜·宋(Tina Sung)和卡罗林·伯斯廷(Carolyn Burstyn)是鼓舞着包括美国海关在内的众多美国政府机构,进行上千次改革的灵感源泉和典范。迪克·罗兹蒂(Dick Rosettie)、鲍勃·默尔(Bob Mall)和格雷厄姆·卡萨诺(Graham Cassano)也都通读了早期书稿并做了或大或小的修改。约翰·拉文(John Raven)也象我一样辛勤致力于本书,他鼓励我对本书的主要结构做了改变并拓宽了本书的范围,当然我无法对他所有的建议都一一作出评价。世界海关组织秘书长詹姆斯·谢弗尔(James W. Shaver)是全球海关改革者的典范,他对改进本书提出了非常宝贵的建议。鲍勃·米切尔(Bob

Mitchell)和罗宾·色纳克斯(Robin Xenakes)是我担任美国海关副署长时的同事,鲍勃从病榻上爬起来提供了可能的帮助。利奥·莫里斯(Leo Morris)、比尔·赫费尔芬格(Bill Heffelfinger)和迈克·洛夫乔伊(Mike Lovejoy)编写了供解决问题使用的学习案例。美国国际商业委员会(USCIB)和国际商会(ICC)也为本书提供了鼓励。美国国际商业委员会的布鲁斯·威尔逊(Bruce Wilson)、彼得·罗宾逊(Peter Robinson)以及乔·盖文(Joe Gavin)还对本书提供了特别的支持。弗明·库泽(Fermin Cuza)是全球海关领导者的榜样,也是美国海关的理想署长,他所做的远远超过仅仅简单地对本书进行审核、编辑和提供建议。现任美国海关代理署长萨姆·班克斯(Sam Banks)为本书中的许多概念提供了现实生活中的例证。丹尼斯·魏克曼(Dennis Wakeman)耐心地为本书制作了图表并承担了其他辅助性工作。领导着位于华盛顿的桑德勒 & 特拉维斯(Sandler & Travis)贸易咨询公司的潘·慕恩(Pam Moon)、吉尔达·华莱士(Gilda Wallace)和珀维尼亚·布朗(Pervenia Brown)为本书提供了振奋人心、准确及时、世界领先的开发支持。麦克·朗根(Mike Langan)以熟练的技术和敏锐的洞察力,在创记录的时间内完成了全书的编辑。艾伦·斯特默(Alan Sturmer)和约翰·贝克(John Beck)始终以其宽厚和忍耐,引导着我这个毫无经验的作者完成了本书的编著。里克·孔恩(Rick Koonce)在成书过程中也自始至终提供帮助。马尔科姆·斯帕罗(Malcolm Sparrow)象他对待美国海关的许多革新一样,认真细致地为本书的部分章节提出了意见和建议。美国和其他世界各国的海关同事们也在我的职业生涯和成书过程中给予了支持和指导。桑德勒 & 特拉维斯(Sandler & Travis)贸易咨询公司的总裁鲍勃·莎弗尔(Bob Schaffer)也给予我热情鼓励和热忱支持,没有这些我是无力完成本书的。李·桑德勒(Lee Sandler)和汤姆·特拉维斯(Tom Travis)提供了使我能够

开始和完成此项工作的良好环境。我的夫人贝齐·莱恩(Bettsy Lane)阅读了每个词汇、考虑了每个建议、评价了每个章节。事实证明,她作为读者和编辑也象她作为妻子和朋友一样地耐心和优秀。向对本书有所帮助的有关各方致谢之后,我承诺为本书所有的缺点承担全部责任。

序

世界经济的巨大融合使竞争力不断提高,但同时也夹杂着行动失败带来的损失。更富效率的政策体制逐渐胜出。

——世界银行 《发展中国家全球经济展望》^①

本书是为那些对改善跨越国境货物流转过程富有兴趣的人们撰写的,最主要的读者是任何致力于使海关手续和做法更有效率的各国海关机构。我们所关注的技术和规则,应该符合全球贸易界所有成员——尤其是全球的海关管理者的利益。成功的商业交易是贸易界全体参与者相互之间伙伴关系的结果,包括海关、进口商、供应商、产业界、海关专家、贸易便利者和决策者。贸易界所有成员对海关手续的基本了解,将有利于形成更加透明、协调、富于实效的国际贸易交易过程。最后,对致力于改善国际贸易过程和推动国际经济繁荣的学者、咨询顾问、金融机构和国际组织,本书将具有吸引力和参考价值。

本书旨在提供一种能将任何海关机构转变成为世界领先组织的综合方法。一个富有效率和效益的海关组织,会为国民经济的每个部门和每个环节提供无数的优惠和便利。政府可以通过完善的税收征管系统来增加税收并实现其政策目标;产业界可以依靠便利的贸易交易处理程序来实现利润更大化;外国供应厂商将透明、协调的海关手续视为确定贸易伙伴的关键因素。上述结果将形成有助于贸易拓展的良好环境。

同样,构建精良的海关组织和现代化的跨越国境的货物处理系统,并不会“自动地”把一个国家推到发达工业化国家的顶尖行列。但是一个行动缓慢的、不理智的、腐败的、不可信任的或不协调的海关体制,必然会使一个国家排在经济发展序列的落后位置。在一个以高速运输、尖端通讯和信息技术为标志的时代,由于某些海关的改革和现代化建设相对落后,贸易和投资则会轻易地绕过它们所在的国家。在全球经济中富有竞争力的海关是进入繁荣工业化国家俱乐部的筹码之一。

改革的框架

本书集中阐述一个由核心要素组成的框架,每个海关组织都应该围绕这个框架进行构建。尽管某些特定的过程对于一些海关来说是比较重要的,但事实上对主权国家而言,每个海关的制度都是非常独特的。规模大小、地理位置、经济状况、发展程度和政策目标等等,都是海关组织的重要组成部分。本书介绍了如何参照国际标准和国际公约、将各自国家的具体情况同统一做法结合起来、建立完整海关体系的基本方法。

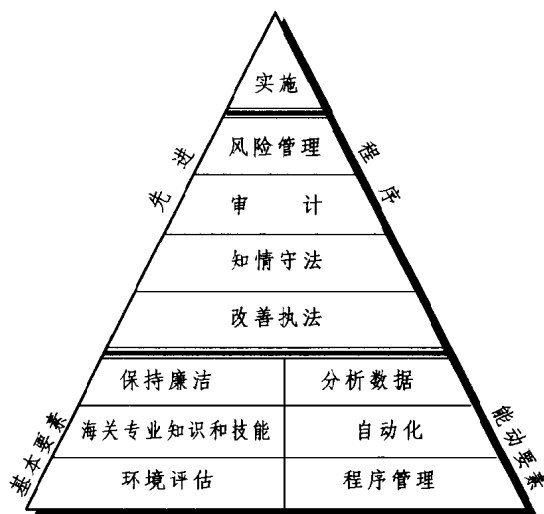
国际海关现代化程序是海关改革的框架,它可以为任何一个海关所使用,而不论其现在的发展状况和复杂程度如何,它是一个旨在使海关提高到先锋地位的系统方法。

国际海关现代化程序分为4个部分。第一部分介绍“基本要素”,即为将来的改进奠定基础的国际海关现代化程序的三个基本要素。它们是(1)评估海关的环境;(2)开发海关的专业知识与技能;(3)理解海关廉政的重要性。这些要素是构建任何海关组织都必须奠定的基础。

第二部分阐述了海关现代化的三个“能动要素”。(1)业务程序管理(Business Process Management)和全面质量管理(Total Quality Management);(2)海关程序的自动化;(3)海关数据分析。我们之所以将这些组成部分称为“能动要素”,是因为它们为海关机构提供了新的力量、潜能以及先前无法达到的可能性。这些程序为各国海关打开了一扇前所未有的、高效的大门。

第三部分讲述了先进程序,即由第二部分中所讲到的“能动因素”发展而来并使之成为可能的新能力。这部分包括有关的执法、审计、同产业界的伙伴关系和风险分析等组成部分。第四部分致力于解决国际海关现代化程序所有组成部分的实施与整合以及未来的挑战。

可以用以下方法对国际海关现代化程序进行图解说明:



如上图所示,国际海关现代化程序是在基于世界各国海关组织的力量、弱点和目标并不一致的认识上开发的,国际海关现代化