

经济管理博士文库



中国

海关的制度创新和
管理变革

R

reenigeering in

高融昆 著

China

Customs

经济管理出版社

ECONOMIC MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中国海关的制度创新和管理变革

高融昆 著

经济管理出版社

责任编辑：张洪林

版式设计：王 超

责任校对：晓 泉

图书在版编目（CIP）数据

中国海关的制度创新和管理变革/高融昆著，—北京：经济管理出版社，2002

ISBN 7-80162-298-7

I. 中... II. 高... III. ①海关—缺席—研究—中国②海关—管理体制—体制改革—研究—中国 IV. F752.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2001）第 080255 号

中国海关的制度创新和管理变革

高融昆 著

出版：经济管理出版社

（北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编：100035）

发行：经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷：北京机工印刷厂

850×1168 毫米 1/32 9 印张 220 千字

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月北京第 1 次印刷

印数：1—4000 册

ISBN 7-80162-298-7/F·285

定价：22.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社发行部负责调换。

通讯地址：北京阜外月坛北小街 2 号 邮编：100836

联系电话：(010) 68022974

序

管理活动源远流长，但管理话题日久弥新。管理不但是一个组织存续的需要，更是组织自身发展的需要。

经济全球化将实现商品、劳务、资本、技术、信息等生产要素的大规模跨国界自由流动，从而使企业之间、国家之间的竞争发生了两个显著的变化：一是竞争空前激烈。现代竞争不但是科技的竞争、产品的竞争，更是制度的竞争和管理的竞争。国内国际市场的日益融合，因特网等现代信息技术在生产和交易中的成熟应用，统一的国际市场的形成，使竞争达到了白热化的程度；二是自然禀赋在竞争中作用日益下降，而管理、制度等在竞争中的作用日益突出。现代经济表明，科学的制度和机制，加上卓越的管理，将能够更大地凝聚资本、技术、人才，从而确保一个企业在激烈的竞争中获得比较优势和竞争优势。20 世纪 80 年代中期，青岛电冰箱总厂濒临倒闭的边缘，在资金、技术、产品方面没有任何比较优势可言。但是，就是在这样的逆境中，以张瑞敏为首的一批优秀企业家通过改革企业管理，创新企业机制，在短短的 10 多年时间里成功地塑造了一个举世瞩目的明星企业——中国海尔。中国海尔等一批企业的成功事例有力地证明，管理在现代企业竞争中的特殊地位和作用。在经济全球化的时代，越来越多的企业开始认识到，想要在日益激烈的竞争中获得自我发展的比较优势，必须强化管理，科学管理，实现管理的科学化和现代化。这也是近 10 年来管理思想、管理理论不断创新和发展的一个重要原因，也是全球范围内不断掀起“MBA 热”的重要原因之一。

长期以来，由于政府所面临的压力无论在形式还是在内容方面都不同于企业，因而政府对改进和创新管理的紧迫性远不如企业。尽管如此，这种情况近年来正在改变。这种变化主要体现在以下几个方面：一是政府的竞争意识普遍增强。尽管在市场经济条件下政府不可能再像计划经济时代那样直接干预企业的经营活动，更不可能替代企业参与竞争，但政府在规划和促进经济发展方面仍然是大有作为的。如各地政府为吸引投资、刺激经济发展竞相在改善投资环境、提供优质服务等方面都表现出了极大的热情和竞争精神。近年来华东地区的各级政府与华南地区各级政府之间所展开的竞争正是这样，而且这种竞争的激烈程度丝毫不亚于企业之间的竞争；二是为获得竞争的比较优势，各级政府和部门普遍加强了体制改革和管理创新，从而使政府的管理水平逐步提高；三是企业管理的理论和方法逐渐为政府所借鉴，成为政府管理创新的理论来源。继前些年的“MBA 热”之后，近年来社会上又掀起了“MPA 热”，这也是各级政府重视管理、加强管理的重要体现。

高融昆同志的《中国海关的制度创新和管理变革》是在他的博士论文《中国海关管理：一个管理学的个案分析》的基础上修改而成。这本著作建立了“环境—制度—人”的分析框架，对改革开放以来中国海关管理中存在的突出问题及产生的主要原因进行了深入的分析，将企业管理的理论和方法成功应用到政府管理之中，并结合经济全球化、信息化和市场化的国际大背景，提出了调整海关管理战略、缩短海关管理战线、发展和提升海关核心能力、重组海关业务流程、改革海关管理制度、创新海关管理手段和方法等一系列重大对策和建议。通读这本著作，不仅有助于我们了解中国海关近 10 年来出现一系列问题的社会、经济背景和体制原因，也为我们分析其他政府部门的管理提供了有益的借鉴；不仅可以使我们看到海关管理改革的基本方向和希望所在，

也可以使政府的其他部门从中得到启迪。这是一部近年来并不多见的改善政府部门管理的研究著作。当然，政府管理面临的问题是复杂的、深刻的，一些问题具有国际的普遍性，解决这些问题是各国政府长期面临的共同课题。高融昆同志的这本著作只是在这方面做了一个尝试，对一些问题的研究也仅仅是开始。希望高融昆同志以及所有有志于政府管理研究的同志们深入研究、大胆探索、锐意创新，为改革和创新我国政府管理，实现政府管理的现代化继续作出新的更大的贡献。

陈佳贵

2001年10月8日

作者简介



高融昆，1963年生于浙江桐乡市。1980年考入上海海关专科学校，1983年毕业后到杭州海关工作。1987年考入中国社会科学院研究生院政治学系，主攻行政学，1990年获硕士学位后到海关总署工作。1998年考入中国社会科学院研究生院工业经济系企业管理专业，2001年获管理学博士学位。

高融昆长期在政府部门工作，并结合工作实际从事政府管理研究，发表《行政组织病分析》、《西方文官制度再认识》等行政学论文。1985年以来，重点研究海关管理和国际贸易问题，参与了海关稽查制度、通关作业改革等一系列重大课题的理论研究和改革实践，先后在《国际贸易》、《海关研究》、《经济学研究资料》等刊物发表海关管理和国际贸易论文30多篇，数十万字。主要论著《中国关税制度改革》（合著）获1997年度“安子介国际贸易研究奖”优秀著作一等奖。

目 录

导 论	理论与方法.....	1
引 言		1
第一节	对中国海关进行管理学分析的目的及研 究方法.....	3
第二节	为什么要用企业理论和企业管理理论研 究政府管理.....	6
第一章	改革开放以来海关管理的进展 及存在的问题	20
第一节	改革开放以来海关管理取得的进展	21
第二节	海关管理中存在的主要矛盾	27
第三节	中国海关管理面临的突出问题	32
第二章	原因分析一:环境.....	42
第一节	经济环境	42
第二节	体制与法制环境	52
第三节	社会道德伦理	58
第三章	原因分析二:制度.....	61
第一节	管理战略的失误	61
第二节	海关组织管理体系的特点及所受的制约	63

第三节	作业流程与监管模式	79
第四节	管理基础工作薄弱	82
第四章	原因分析三:人	87
第一节	政府人事管理存在的弊端	89
第二节	海关人事管理的行业特点及存在的问题	98
第五章	20 世纪 80 年代以来国际海关的企业化	
	管理潮流	113
第一节	各国海关推行以企业化管理为特征的现代化	
	战略的背景	113
第二节	美国海关运用企业再造理论实行重组	117
第三节	澳大利亚、新西兰海关实行“客户导向”的	
	改革	133
第四节	荷兰海关的契约式管理	144
第六章	经济全球化对海关管理的影响	149
第一节	经济全球化的缘由、特征	149
第二节	经济全球化与世界贸易组织	152
第三节	经济全球化、世贸组织与世界海关组织	155
第四节	WTO、WCO 对我国海关管理的影响	158
第七章	信息化对海关管理的革命性影响	165
第一节	信息化、网络化时代的到来	165
第二节	信息化、网络化对管理的影响	171
第三节	信息化社会对海关管理带来的影响	174

第八章	创新海关管理思想	181
第一节	中国海关面临的严峻形势和挑战.....	181
第二节	变革海关的管理思想.....	187
第三节	创新海关管理制度.....	196
第九章	重组海关业务管理制度	200
第一节	实行通关作业改革,建立新的通关管理体系.....	202
第二节	建立企业守法管理体系,促进企业守法自律.....	211
第三节	建立强制执行管理体系,提高海关反走私的行动能力.....	220
第四节	转变和创新海关职能实现形式.....	223
第十章	改革海关内部管理机制	237
第一节	海关组织创新.....	237
第二节	改革海关管理资源配置的思想和方法.....	245
第三节	建立竞争、绩效取向的新型海关人事制度	249
第四节	通过制度创新,建立新型的海关反腐倡廉机制.....	256
主要参考文献		266
后 记		271

导论：理论与方法

引 言

1999年，世界海关组织秘书长达内先生在海关廉政论坛上指出：“世界上几乎没有一个公共机构能够像海关那样典型地存在着如此众多的易于导致机构腐败的先决条件。行政管理上的垄断与广泛的自主处理权相互间强有力的结合，特别是在缺乏适当的监督管理系统和责任制度的工作环境下，极易孳生海关腐败现象。”^① 这一论断同样适用于中国海关。随着改革开放的不断深入，我国经济体制转轨，国民经济持续快速增长，对外开放的格局进一步扩大，海关机构、人员大幅度地增长，而相应的整个社会的法制环境没有得到相应的改善，海关管理没有根本性的改进，业务制度不能适应形势发展的需要，内部制度建设没有及时跟上，队伍建设存在一系列严重问题。海关内部相当一批干部不同程度地卷入了执法腐败活动。海关组织的机构能力弱化，管理的整体效能下降，严重制约了有效组织全国反走私斗争的能力。这是导致20世纪80年代末到90年代中后期将近十年的时间里，东南沿海地区走私猖獗，长期泛滥的原因之一。1998年7月，党中央、国务院针对当时我国社会出现的十分严峻的反走私斗争形势，在北京召开了全国打击走私工作会议。与以往召开的历次全国打私会议不同，这次会议不但规格高、规模大，更重要的

^① 海关总署国际合作司、监察局编：《中外海关廉政建设理论与实践》，第1页，2000年编。

是，它作出了一项具有划时代意义的重大决定：各级党政军机关、执法部门和司法部门一律不得经商办企业，已经创办的要一律脱钩。同时决定集中力量打击各类法人走私、特别是特殊法人的走私。江泽民总书记指出，对于特殊法人的走私，“不论涉及到什么人，都要一查到底，决不姑息”。一场以反腐败推动反走私、以反走私促进反腐败的联合斗争在我国进出境领域打响。在不到3年的时间里，中央查处了湛江、厦门等一大批内外勾结、受贿放私、执法犯法的特大案件。一批党政军和执法机关的领导干部被揭发出来，并受到了法律的严惩。仅湛江、厦门这两个特大走私案件中涉及到的各级党政军干部就有1000多人。通过近年来的廉政风暴，海关内部一批监守自盗、受贿放私、执法犯法的腐败分子，受到了法律的严惩。据统计，从1992年到2000年，海关系统共查处各类违法案件822起，涉及1374人，其中局级干部28人，处级干部181人。除了严重的执法腐败外，我国海关同样还存在着严重的官僚主义、形式主义和低效率现象，改革和管理的任务十分繁重。

《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》指出：“世界各国都为提高公共部门的效率而努力进行机构能力建设。这一任务之所以如此艰难，其中一个原因是政治上的。”但是，“持续的低效率或腐败问题并不完全是政治上的。政治家们和其他公共官员都对改善公共部门的业绩具有强烈的愿望和兴趣。……事实上，建立为有效公共部门服务的机构需要解决大量基本的行为因素，这些因素扭曲了激励机制，最终导致不良的结果。”^①

^① 世界银行：《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》，第7页，中国财政经济出版社，1997年8月第1版。

第一节 对中国海关进行管理学分析 的目的及研究方法

海关是一个十分古老的行业。海关管理是国家政府管理的一部分，它是随着国家对进出关境的货物、物品和运输工具实行贸易和非贸易管制制度的产生而产生的。在古代，由于国家赋予海关对进出境货物、物品和运输工具实施强制性的检查、征税等权力，海关不但是国家的财政工具，在一些国家还具有某种军事的性质。到了近代以后，海关通常不再具有军事的性质，但随着工商业的发展，特别是对外贸易的发展，海关税收的财政职能和海关作为实施贸易和非贸易管制工具的职能进一步得到加强。第二次世界大战以来，海关的职能作用在发达国家和发展中国家出现了分化的趋势。在发达国家，由于关税与贸易总协定 8 个回合的谈判，关税水平持续下降。到 1998 年乌拉圭回合谈判结束时，发达国家的关税平均水平降到 3%。关税在各发达国家财政中的作用已经降到很低的程度。非贸易管制措施也进一步被削减。另一方面，海关在反毒品、反化学武器和重大杀伤性武器扩散、反洗钱、知识产权保护等方面的新职能不断得到加强。从总体上看，在发达国家，海关的传统职能进一步弱化，新的职能不断扩张。海关正在以崭新的面貌活跃在国际舞台上。在发展中国家，关税水平虽然有所下降，但仍然维持在较高的水平上，到乌拉圭回合谈判结束时，发展中国家海关的平均关税水平为 15%。关税在财政收入中仍然占有重要的比重。非关税措施虽然减少，但仍然维持在较高的贸易管制水平。因此，在发展中国家，海关的传统职能仍然发挥着重要作用。同时，由于发达国家通过多边和

双边贸易谈判不断施压，发展中国家海关也不得不更多地承担起反倾销反补贴、反武器扩散、反毒品、知识产权边境管理等海关管理新职能。相比之下，发展中国家海关比发达国家海关在国家政治、经济和社会生活中发挥着更加重要的作用。

一、 分析研究中国海关管理的目的

按照我国法律规定，中华人民共和国海关是国家的进出关境监督管理机关，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。^①从海关的性质和职能看，我国海关与国外海关并无不同。但由于我国所处的特定政治、经济、社会发展阶段，我国海关兼有发展中国家海关和发达国家海关的特点，同时也具有中国海关所特有的特点：（1）关税及进口环节增值税在中央财政收入中具有十分重要的作用，占中央本级财政收入的1/3强；（2）即使到今天，中国仍然属于贸易管制比较多的国家，实施贸易管制的任务十分繁重；（3）打击走私任务艰巨；（4）海关还承担了许多不属于海关职能的工作，如打击骗税、骗汇等工作；（5）在知识产权边境保护等方面承担了与发达国家海关同样重要的责任；（6）负责编制并发布进出口贸易统计；（7）海关还承担着对进出境印刷品的意识形态管制。与外国海关相比，中国海关承担的职能更广泛，任务更繁重。

运用企业理论和企业管理理论研究分析政府管理，是近年来国际上政府管理研究中出现的新热点。在我国，也出现了运用企业理论和企业管理理论研究政府管理的新动向。但如何将政府管

^① 《中华人民共和国海关法》，1987年1月22日第六届全国人大常委会第十九次会议通过，同年7月1日实施。2000年7月8日第九届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议作出《关于修改〈中华人民共和国海关法〉的决定》予以修订。

理理论与企业管理理论有机结合起来，特别是如何将企业管理的理念和原则运用到政府管理中去，还是一个难题。在这方面，不但需要大量的规范的理论研究，也需要作深入的实证的个案研究。作实证的个案研究，就需要选择一个合适的政府部门作为切入点。这一政府部门应当具备以下几个条件：一是相对独立，与其他部门的“边界”比较清楚；二是业务相对比较单纯，易于量化，易于评估；三是在管理上确实存在需要研究解决的突出问题；四是这种研究将对其他政府部门的管理和改革具有借鉴意义。海关是政府管理的一个重要部门，但由于其独特的行业属性和体制特点，成为比较理想的分析对象。在管理体制上，海关实行垂直领导体制，国务院设立海关总署，统一管理全国海关，不受行政辖区的制约。在组织结构上，属于集中统一的职能型组织结构。全国关境被划分为 43 个关区，分别由 43 个直属海关管辖；每个关区再划分为若干小的关区，由若干基层海关负责管辖。同时，海关行业还具有业务相对单纯、易于量化等研究分析的有利条件。海关管理中存在的大量问题也迫切需要研究改进。

运用企业理论和企业管理理论研究分析中国海关管理，可以达到以下目的：（1）从管理学角度向社会解释近年来海关系统出现一系列严重问题的原因；（2）提出避免产生这些问题的对策和措施，既解决海关管理自身存在的问题，也为其他政府管理部门提供借鉴；（3）尝试在政府管理研究方面走出一条新路来。

二、研究方法和本书结构

本书运用公共管理学理论、企业管理理论，根据“环境—制度—人”的分析框架，对海关管理进行管理学分析。在研究方法上利用多年来参与海关管理和改革实践的有利条件，做到规范研究和实证研究相结合，理论研究与改革实践相结合。在时间跨度上，以改革开放以后的八九十年代作为研究样本，着眼于 21 世

纪初期的海关管理改革。

在导论交待了本书的理论依据和研究方法以后，第一章简要回顾了 20 世纪 90 年代中期以前中国海关管理取得的成就和存在的问题。第二章从经济、政治和社会三个不同层面，研究分析了近 10 多年来中国海关出现一系列管理问题的环境因素。第三章着重从海关组织结构、管理体制、各项业务制度、作业程序及各项内部控制机制角度，分析导致中国海关出现一系列严重问题的体制和制度原因。第四章从现行人事制度、干部管理角度深入分析中国海关队伍出现严重塌方的“人”的因素。第五章重点分析介绍美国、澳大利亚、新西兰、荷兰等国海关学习借鉴企业管理理论和方法，改革海关管理的具体做法，勾勒出国际海关推行企业化管理的趋势。第六章从经济全球化出发，研究分析全球化对中国海关管理带来的挑战和机遇。第七章研究分析了信息化、网络化条件下的海关管理特点与要求。第八、九、十章分别从管理思想、制度程序、内部组织结构、管理方法和人事管理等角度，研究提出建立科学、文明、廉洁、高效的现代海关的目标模式和制度框架，论述了中国海关人事制度改革和创新队伍廉政建设的基本构想。

第二节 为什么要用企业理论和企业管理理论研究政府管理

管理是个十分古老的话题。最早可追溯到远古时代。从理论上说，自从人类意识到靠单个人的力量无法完成预先确定的目标而需要共同协作来完成任务时，管理便产生了。氏族、家庭，特别是国家和政府的出现，将古代管理提高到一个崭新的水平。在

古埃及、古巴比伦、古希腊和古代中国的早期文献中都有了一些关于管理思想和方法的零星记载。《圣经·出谷记》中关于摩西听从其岳父耶思罗的教诲，采用“以十为限”的规则实施管理的记述，表明人类已经开始有意识地进行管理^①。以金字塔为代表的伟大远古文明，充分展示了管理在那个时代所达到的精湛水平。然而，与当今世界企业管理遥遥领先的局面不同，直到19世纪末20世纪初现代公司制度形成之前，在这个世界上，对国家治理和政府管理的研究一直主宰着管理世界。在那个漫长的时代，不可能找到关于企业管理的著作。有关管理的著作基本都属于国家治理、政府管理范畴，部分则属于军队和教会管理方面的。中国古代“修身、齐家、治国、平天下”的儒家学说，对中国古代管理产生了深远的影响。可以说，古代管理著述都以经邦济世、国家治理为宗旨，反映了古代社会重农抑商、工商业极不发达的客观现实。

一、 现代管理的起源

新航路的开辟，以寻求原料供给和产品销售为宗旨的国际市场的形成，为工商企业的发展创造了广泛的空间。英国工业革命成果的传播，亚当·斯密的自由经济学说和大卫·李嘉图的自由贸易学说影响的日益扩大，逐步改变了政府对工商业的不信任看法，放松了对工商业发展的控制，^②从而推动了工商业近一个世纪的空前发展。从那时以来，世界上发生了四次主要的创新浪潮：第一次发生在1780年到1840年，这就是英国的工业革命，

① （美）丹尼尔·A·雷恩：《管理思想的演变》，第18页，中国社会科学出版社，1986年1月中译本。

② （英）埃里克·罗尔：《经济思想史》，第147、185页，商务印书馆，1981年1月中译本。