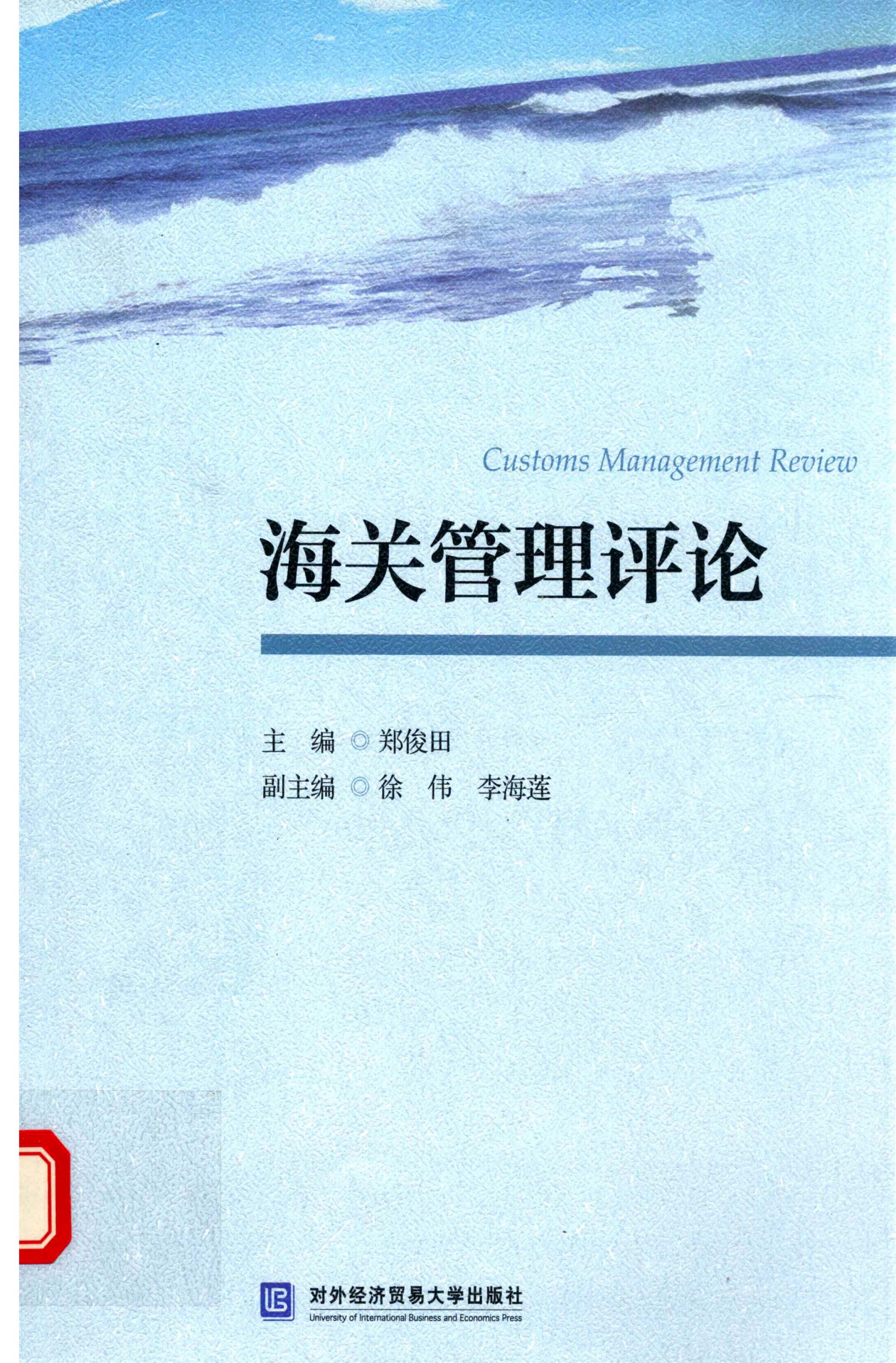




Customs Management Review

海关管理评论

主 编 ◎ 郑俊田

副主编 ◎ 徐 伟 李海莲

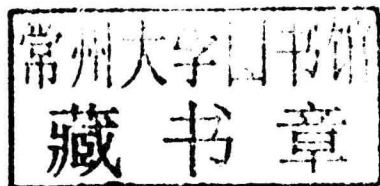


对外经济贸易大学出版社
University of International Business and Economics Press

海关管理评论

主 编 郑俊田

副主编 徐 伟 李海莲



对外经济贸易大学出版社
中国·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

海关管理评论 / 郑俊田主编. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2015
ISBN 978-7-5663-1464-2

I. ①海… II. ①郑… III. ①海关管理-文集 IV.
①F745.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 216184 号

© 2015 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

海关管理评论

郑俊田 主编

责任编辑: 汪 洋 冯小莉

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

北京九州迅驰传媒文化有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 185mm×260mm 14.25 印张 303 千字

2015 年 8 月北京第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-1464-2

定价: 49.00 元

序

《海关管理评论》是对外经济贸易大学海关管理系全体师生智慧的结晶。对外经济贸易大学海关管理系成立于1974年，由海关总署和北京外贸学院（对外经济贸易大学的前身）共同组建，是当时北京外贸学院的四系。四十多年来，海关管理系为我国海关事业发展、培养了大批精英人才，同时也涌现了多名国内知名的海关专业领域的专家、学者，在人才培养以及教学科研等方面取得了显著成绩。目前，对外经济贸易大学海关管理专业的教学与科研以理论联系实践为指导方针，专业研究以经济学、法学、管理学为理论基础，同时兼顾海关传统职能和非传统职能，涉及海关通关管理、海关行政法、海关稽查、海关统计、知识产权边境保护与海关税收等专业领域。

中国加入世界贸易组织后，特别是随着中国对外开放的不断深入，国际贸易规模不断增加，外贸占全球份额逐步上升。2014年，中国连续第二年居全球第一货物贸易大国地位。海关是国家对进出关境的运输工具、货物、物品进行监督管理的机关，也是执行国家对外经贸政策、促进对外贸易和科技文化发展、确保国家经济与社会安全的重要政府部门之一。在日趋复杂的国际贸易和国际安全形势下，海关管理的难度和挑战也与日俱增，这就要求我们不断提高教学质量和科研水平，不仅要培养出更高水平的专业人才，而且更要密切关注海关管理领域的新热点和新问题，不断拓展研究水平和提升研究深度。

我们希望《海关管理评论》可以成为海关管理领域的专家、学者以及相关领域的优秀管理者共同探讨海关管理专业理论与实践问题的平台。在这里，我们关注海关管理理论的最新发展和实践热点问题；在这里，我们运用理论分析和实证方法明确完善海关治理体系和实现治理能力现代化的路径与策略；在这里，我们紧跟国家发展战略，研究“一带一路”以及新型开放战略对海关管理的影响等。这一期《海关管理评论》的出版是第一次尝试，存在一些不足，因此欢迎读者和专业人士的批评指正，大家的热心参与和真诚关注就是我们奔向卓越的动力，我们会努力将《海关管理评论》办成高水平、高质量的研究海关管理理论和专业问题的平台，对提高我国海关管理专业的教学和科研水平，以及促进海关管理事业的发展竭尽我们的绵薄之力。

郑俊田

中国报关协会特聘专家

对外经济贸易大学关务研究中心主任 教授

目 录

关于中国海关文化建设的思考	
/ 郑俊田 郜媛莹 潘 希	1
海关业务规范化管理体系的构建与应用——以海关执法能力建设为视角	
/ 王宏宇	11
贸易便利化背景下海关执法统一性建设的若干思考	
/ 吴爱华 郜媛莹 王 婧	22
海关行政裁定理论和实践的悖论与消解	
/ 翟东堂 刘 璇	34
治理：海关税制变革的新坐标——以提高征纳双方遵从度为视角	
/ 苏 铁	43
通关一体化背景下海关税收治理现代化的实现策略研究	
/ 李海莲 王 伟	53
“新常态”下海关税收工作缕析	
/ 苏 铁	64
当代各国海关组织管理模式的发展趋势研究	
/ 徐 伟	72
基于 WTO 贸易便利化协定完善中国海关制度	
/ 王春蕊 常福阳	82
单一窗口案例研究	
/ 江小平 周卓见	97
构建“动态”风险参数的设想	
/ 朱发明	116
我国加工贸易发展现状及其成因分析	
/ 张维亮	127

关税、居民收入及社会福利——基于 VAR 模型的关税制度效应分析
 / 崔景华 136

“新常态”下的海关改革路径思考
 / 张芳芳 148

健全和完善海关公务员激励机制的思考
 / 林晓洁 何 赫 156

“一带一路”战略与中国外贸结构转型升级：基于全球价值链的视角
 / 吕 越 屠新泉 161

谁从 AEO 认证制度中受益最多？——以奥地利为例
 / Hans-Joachim Schramm 邵硕译 170

原产地规则和自由贸易协定的运用：文献综述
 / Jisoo Yi 韦薇译 180

中国海关改革：提高报关员职业素养以促进贸易便利化的路径选择
 / LiBing Wei 陈荣红译 197

追踪：税务信息交换方案对海关管理部门的启示
 / Chang-Ryung Han and Rachel McGauran 樊烨丹译 209

关于中国海关文化建设的思考

¹郑俊田 ²郜媛莹 ³潘 希

(^{1,2}对外经济贸易大学, ³成都海关)

摘 要: 当今时代, 文化越来越成为民族凝聚力和创造力的重要源泉、综合国力的重要因素。海关系统作为国家机关, 加强海关文化建设是贯彻落实中央精神, 坚持科学发展观, 顺应时代发展潮流, 提升海关管理水平的重要举措。文章首先分析海关文化建设的意义, 进而阐述海关文化的内涵及特征, 接着对海关文化建设的现状及存在的问题进行研究分析, 最后探讨深化海关文化建设的途径。

关键词: 海关 文化 建设

一、海关文化建设的重要性

文化建设是中国特色社会主义事业总体布局的重要组成部分。没有文化的积极引领, 没有人民精神世界的极大丰富, 没有全民族精神力量的充分发挥, 一个国家、一个民族不可能屹立于世界民族之林。文化在不同的社会领域、社会团体和社会成员身上表现出不同的文化形式, 具有独特的文化特征。一个国家和民族的精神体现于文化。海关作为国家进出境监督管理机关, 承担着为国把关的神圣使命, 同样需要一种维系关系的精神纽带, 一种促进发展的文化动力。海关文化作为中国特色社会主义先进文化的重要组成部分, 是鼓舞海关人不断前进的精神源泉, 是全体海关人共同追求的理想信念, 为实现现代化海关事业的科学发展提供了强大的精神动力和思想保证。

海关文化源自海关事业发展, 又是海关事业发展的重要支撑。首先, 深化海关文化建设是适应我国社会经济发展形势的需要。随着改革开放程度的不断加深和社会主义市场经济体制的逐步完善, 海关在社会发展中的地位愈来愈重要, 对政治、经济、文化等各个领域的参与程度和渗透力逐步增强。海关事业遇到了新的发展机遇, 同时也面临着极大的挑战。海关不仅担负着宏观调控、组织财政收入、维护进出口正常秩序等重要职能, 而且在构建和谐社会、服务社会发展、改善经济环境等方面也发挥着越来越重要的作用。深化海关文化建设, 就是要将文化的导向、凝聚、约束、辐射等功能, 与以“把好国门、做好服务、防好风险、带好队伍”为旨的海关工作有机结合起来, 积极

探讨海关事业持续健康发展的新思路,使海关工作不断适应新形势、取得新发展、开创新局面。其次,深化海关文化建设是不断推进管理创新的需要。文化管理作为一种新颖的管理方法,已经成为当前管理工作的一个趋势。深化海关文化建设,就是要发挥文化激励、约束和引导的功能,不断升华广大海关干部职工的思想,规范他们的行为,实现个人追求和组织目标相协调。具体来说,就是要使传统的物本管理向现代的人本管理转变,充分调动人的主动性、积极性和创造性,由传统的组织管理向自我管理转变,由他律向自律转变,由经验管理向科学管理转变,提升管理品位,努力使管理实现由粗放到精细、由感性到理性的飞跃。再次,深化海关文化建设是打造高素质海关干部队伍的需要。当前世界经济全球化不断加深,科技日新月异,文化的传播与交流日益频繁,各种不同的文化相互激荡,对人们的思想观念产生了巨大冲击。海关部门代表国家行使海关执法权,社会接触面广,容易受到不良风气的侵蚀。不断深化海关文化建设,能够通过文化的认同感去不断凝聚人、塑造人和激励人,充分调动海关干部职工工作的主动性和积极性,培养他们牢固树立主人翁意识和强烈的责任感,增强整个海关队伍的凝聚力、向心力和战斗力,从而达到弘扬优良作风、发扬敬业精神、提高干部素质、激发工作动力的目的。最后,文化贸易的不断发展也对海关的工作提出了更多的挑战,海关需要与时俱进地应对更多来自文化贸易方面出现的新问题。这都将海关文化建设的任务凸显出来。

因此,海关的科学发展离不开文化建设,在当前海关立足新起点、谋求新发展、全面深化改革的关键时期,应当立足时代和实践新发展,以新的视角认识海关文化建设的重要地位和作用。

二、关于海关文化研究的评述

自文化建设的兴起与深入后,行业文化的研究也呈现一定的热度,其中包括了对海关文化的研究。但总体而言,我国的海关文化研究仍然处于探索和尝试阶段。从目前的研究成果来看,主要可以分为两类:一类是对海关文化的起源、沿革、内涵及特点等方面进行的研究;另一类则是对文化建设的经验、先进人物和事迹的介绍、总结与推广等。

2003年,王旭就曾撰文指出,海关文化建设是现代海关制度的重要内容,对推进现代海关建设具有重要意义。到2012年,关于海关文化的研究掀起了一个高潮。许宗茂(2012)认为,海关文化是物质文化、制度文化、行为文化和精神文化的统一,并以基层海关文化建设为例分析了海关文化建设的现状,提出海关文化发展的趋势应是建立参与型海关、法理型海关和服务型海关。上海特派办、上海海关学院联合课题组(2012)对海关文化建设情况进行了调研,调研结果显示,海关文化建设取得了明显成效,但依然存在着认识不深、缺乏总体规划和建设的新路径及新方法等问题。曾虎

(2012)从文化软实力的角度对海关文化进行了探讨,认为海关的文化软实力包含海关的精神力、制度力、形象力和亲和力,应通过培育和塑造海关的价值观、构建分层次的文化管理模式和舆论引导等来提升海关文化软实力。

薛晓星(2012)指出了当前海关文化的建设与发展存在着忽视历史性、忽视本土化、回避敏感问题等不足,应合理借鉴近代海关的文化遗产,重视海关史的研究,充分发挥精神引领的作用。姚永超等(2012)研究了海关的文化遗产问题,指出海关的文化遗产也分为物质文化遗产和非物质文化遗产,但目前对海关文化遗产的认识不深且保护力度不够。

除此之外,海关系统内也有一些文章对文化建设的经验、先进人物和事迹作了介绍、总结与推广等。如前海关总署署长牟新生(2007)撰写了《圣土不老——走读红其拉甫》一书的读后感,号召全体海关人发扬艰苦奋斗精神、加强海关文化建设。

但面对文化建设的深入和时代不断出现的新问题,现有的研究仍然存在一些问题。主要是理论深度、逻辑梳理尚不够;分析角度的立意还不够高,且视野较窄,大多数研究就事论事,具有“高屋建瓴”的鸟瞰较少;行业特色挖掘不足,尚未厘清、提炼出海关文化的灵魂及特色;行内与行外专家的结合不够,行业实践色彩有余,而理论分析偏弱;建设路径研究不够充足。本文则试图在已有研究的基础上,更进一步地厘清海关文化建设的背景、主要内涵及特征,并尝试提出目前海关文化建设应有的路径,试图形成一个完整的脉络和系统。

三、海关文化的主要内涵及特性

(一) 海关文化的主要内涵

海关文化是文化在海关这一行业的具体化、特色化,是在社会文化的基础上通过海关及海关关员的各种行政活动所形成的一种精神文化形态,属于行政文化的一种特殊形态,是社会文化在海关活动中表现出来的一种文化形式。它逐步形成于海关改革、建设与发展过程,被大多数海关人所接受,并具体体现在理想信念、道德规范、行为准则和生活方式等各个方面,不断地在“传承—总结—创新—发展”的道路上前行,是海关及海关关员应共同具备和遵守的理想信念、价值观念、道德标准、行为模式、生活方式及人际关系等各种生活准则与行为规范的总称,是海关管理中的“世界观”和“方法论”。

海关文化是多维的,从纵向上可分为心理观念层、制度层和物质层(或技术层);从共时和历时上还可分为中国海关文化、外国海关文化、古代海关文化、近代海关文化、当代海关文化和现代海关文化等;从海关文化的组成上,还可分为海关政治文化、海关法律文化、海关伦理文化和海关习惯文化等。

海关文化的体系结构可概括为核心、基础和外化三个层面。其中,核心层是精髓,

是灵魂。它源自社会主义核心价值体系，并在海关事业发展的实践中逐步提炼、总结，进而形成了“爱国、厚德、增信、创新、奉献”的海关文化价值核心。基础层是实体，是内涵。它在海关核心价值的指导下，围绕“四好”总体要求，通过制度设计、管理实践、工作模式和基础建设等，把海关核心价值贯穿于海关事业的各个方面，使海关行政体系的运作时刻体现出海关核心价值理念，同时在行政运作过程中不断巩固、完善海关核心价值。外化层是载体，是表现。经过基础层的贯彻、巩固、加强，海关核心价值已基本成为推进海关事业的文化自觉。为了使全体海关人更好地认同海关文化，使外界更好地认知海关文化，需要通过主题教育、文化宣传、艺术创作、文体活动等将海关文化具体化，并进一步增强对海关事业的文化自觉。可见，构建海关文化体系，关键是抓住核心，着眼于夯实基础，辅之以提升外化。

（二）中国海关文化的特性

首先，与世界其他海关相比，中国海关文化具有较为明显的中国特色。其主要表现在三方面：第一，在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论一元指导下的文化建设，是海关文化的基本特征之一，也构成了中国海关文化区别于其他国家海关文化最本质的特征；第二，广泛汲取中华民族和世界优秀文化遗产是中国海关文化的又一显著特征。新中国成立后，旧海关的一些有益的管理方式和经验得到了传承，外国海关文化的先进风险管理理念和通关模式得到了吸收；第三，坚持为人民服务，为社会主义事业服务是中国海关文化的另一主要特征。围绕不同时期社会主义事业的发展中心和人民群众的实际需求，海关工作方针进行了多次调整，就是海关文化这一特征的直接体现。

其次，海关文化具有行业性。海关文化的行业性，是指海关系统与其他行业系统相比较而显示出来的不可替代的独特性。海关作为国家行政执法机关，除具有一般国家行政机关的共同特点外，还具有自身的行业特点：一是管理的集中统一性；二是执法的相对独立性；三是工作性质的涉外性。海关文化是具有特色职能的海关在实践中积淀下来的理想信念和性格特征。这就注定了新时期海关文化浓厚的行业性。

再次，海关文化具有开放性。作为国家进出境的监督管理机关，海关文化本身就应具备开放性和包容性的特征。现代海关文化逐渐摒弃传统海关文化封闭性和排他性带来的本位主义和地方保护主义，是与经济政治发展相适应的开放的、兼容的系统。海关系统应加强与其他系统交流，进行“玻璃屋”式的透明管理，同时与行政客体之间保持平等地位和正常对话。此外，海关文化的开放性，也与文化的动态发展过程相适应。

最后，海关文化具有继承性和创新性。海关文化并不是虚无缥缈的，是在历史实践过程中产生、形成并逐渐实现的，因此就相应具有了继承性。在海关精神发展过程中，必然要结合自己的历史文化传统来重塑本行业的精神，一方面海关必须以自己的文化传统为载体，贯穿自身的文化体系始终；另一方面，传统海关文化的精髓在海关精神中得到凝聚和升华，为不同时期、不同阶段的文化提供了相互联结的纽带，同时也提供了海

关文化延续和传承的基础。海关文化始终随着社会的发展处于一种不断进化的过程中，这就决定了海关精神也绝不是一种静态的存在或传统，而是要随着社会的发展、海关面临的不断前进的形势而不断的充实和完善。实践不断出现新情况、提出新问题，需要文化不断创新，以适应新情况、回答新问题，这就要求作为海关文化重要组成部分的海关精神坚持科学治关理念，不断开拓创新以促进实践的进步。

四、我国海关文化建设的现状及存在的问题

（一）我国海关文化建设的现状

中国海关的文化体系已经基本形成。文化建关、文化兴关和文化育人的观念已经深入人心。

一是对海关文化建设的地位、作用的认识不断深化，自觉意识日益增强。各关都能从战略和全局的高度认识加强海关文化建设的重要性，自觉地把文化建设作为增强队伍的凝聚力、战斗力和创造力，促进人的全面发展，促进现代化海关事业科学发展的重要保证。多数海关坚持把“文化铸魂、以文化人”作为主导理念，扎实做好文化建设基础工作，明确提出“文化育关”，从发挥文化的培育、辐射、融合和规范功能入手，积极提高海关文化建设水平，广大关警员对海关文化建设的功能作用也有很高的认同度。特别是在十七届六中全会后，各直属海关都积极响应中央和总署党组的号召，更加自觉地把加强海关文化建设作为“推进社会主义文化大发展大繁荣”的重要组成部分，切实采取了各种举措深入推进。这些都充分说明了海关文化建设在广大关警员中得到越来越广泛的认可和越来越深刻的认知。

二是对海关文化建设的规律、特性的把握不断深化，自觉意识日益增强。在调研中，广大关警员普遍认为海关文化建设需要理性思考，需要对文化发展规律有科学把握。关警员从不同层次、不同视角对文化发展规律进行了深入的思考、研究和探索，普遍认为要注意把握文化发展的阶段性、文化构成的多样性、文化内涵的特色性、文化建设的长期性。这些观点的普遍提出和广泛认同充分说明了各关和广大关警员对海关文化建设规律的理解把握正在逐步加深，自觉程度日益增强。

三是紧密结合工作实际开展文化建设，文化凝聚人心、推动工作的功能得到有效发挥。各关以服务大局、促进中心工作为宗旨，不断提升文化建设的推动力：与文明创建工作相结合，开展青年文明号、巾帼文明岗、口岸共建、志愿者服务等活动，大力弘扬文明风尚，大力培育海关队伍文明服务、规范执法、奉献社会的良好气质，展示海关文明形象；与各类主题教育活动相结合，以先进事迹报告、巡回演讲、表彰奖励等形式，全方位、立体化地宣传可亲可学的模范形象，着力拓展先进典型教育的实践载体，激励关警员立足岗位建功立业，一批工作业绩优、群众基础好、示范作用强的典型人物脱颖而出，形成了具有海关特色的先进典型群体；与提高队伍整体素质相结合，开展高雅艺

术、文体活动，提高关警员修养，丰富关警员文化生活；与准军事化建设相结合，展现海关作为准军事化纪律部队的精神风貌。

四是充分利用各类资源打造鲜明的文化特色，海关的文化形象逐步鲜明。各关重视对海关历史文献、档案、文物等海关文化遗产的挖掘、整理、保护和运用，注重加强海关荣誉室和关史陈列室的建设，在新关员入关、关员授衔、入党宣誓时，利用其开展海关历史、海关荣誉、海关传统、海关文化等教育，激发海关人的职业自豪感和社会责任感。同时，充分发挥关史陈列室的辐射作用，努力将其建设成为展示海关文化的平台，沟通社会大众的窗口。此外，各关实施海关文化“走出去”工程，加强与国际海关、社会各界的文化交流与合作，不断扩大海关文化在国内外的影响。积极健全新闻宣传领导体制和工作机制，及时、主动地报道海关重要活动，科学、准确地介绍海关工作的重大方针政策调整情况和取得的成效，全面展示海关建设与发展的成就，争取社会各界对海关工作的理解和支持。

五是积极鼓励海关文化创作，繁荣景象初步呈现。各关以服务海关为主旨，积极发动、鼓励和支持关区各类文化人才开展海关题材的文学、艺术创作，同时支持专业文艺组织和艺术家创作海关题材的文艺作品，通过“写身边的人，唱身边的歌，演身边的事，拍身边的景”等活动，努力打造海关文化精品并推向社会。

六是文化建设有效融入海关日常工作，为文化强关提供了舞台。各关切实加强体制机制建设，理顺组织关系，健全组织机构，充分依据《纲要》精神，纷纷制定了本单位本部门文化建设的实施办法。在学习型组织建设中着力突出中国特色社会主义理论体系和社会主义核心价值观体系的学习教育，通过集中学习、辅导讲座、参观考察、主题实践等多种形式，积极利用网上在线学习平台，全面推进学习型海关、学习型处室和学习型科室建设，营造良好的学习氛围。在思想政治工作中注重用主流文化鼓舞人、激励人、引导人，紧扣时代主题，利用重要节庆日、纪念日和重大事件，运用关员喜闻乐见的形式开展了融思想性与艺术性于一体的主题教育活动，大力弘扬“爱国、爱党、爱关”思想，创新了思想政治工作的方式方法，增强了针对性和实效性。在廉政工作中自觉增加廉政活动的文化含量，积极开展生动活泼的廉政文化活动，推动廉政文化“进机关、进科室、进课堂、进家庭”，不断扩大廉政文化的覆盖面和影响力。

七是海关文化阵地和基础设施建设不断加强，为文化强关提供了保障。各关不断完善文体基础设施，逐步推进“四室一场”等具有广泛群众性的基本活动场所建设，积极共享社会文化资源开展海关文化活动；努力改善关警员的办公、生活和文化条件，创建文明有序、整洁美观的办公环境。

八是群众性文体活动蓬勃开展，文化自强更加具有吸引力。各关充分依靠群众，发挥关区文体骨干的特长和作用，形成了群体性文体活动的组织网络，同时积极开展行业性、地域性、群众性的文体活动，小型多样、健康有益、群众参与度高的文化活动在基层蓬勃开展，广大关警员的精神文化生活不断丰富，生活幸福指数明显提升，为缓解干

部职工工作压力、营造和谐氛围起到了极大作用。

海关文化建设在文化自觉、文化自信和文化自强等方面取得了一定成绩，这些成绩的取得，离不开积极贯彻社会主义核心价值观体系，大力弘扬海关精神这一海关文化建设之魂；离不开充分尊重关员主体地位，紧密贴近关员实际这一海关文化建设之本；离不开努力传承海关文化传统，努力推进地域文化、关史文化融合创新从而形成关区文化特色这一海关文化建设之源；离不开不断深化文化体制改革，科学谋划文化发展新格局这一海关文化建设之路。这为进一步推动海关文化建设和繁荣奠定了坚实的基础。

（二）我国海关文化建设存在的问题

1. 缺乏对海关文化建设实质的理解

一些单位还存在着重业务建设、轻文化建设以及文化工作边缘化的现象，海关文化建设与思想理论教育、思想政治工作、精神文明建设以及学习型组织建设等工作结合得不够紧密。海关文化建设与把关服务结合得也不够紧密。物质文化方面，环境虽得到较大优化，但文化阵地建设上仍显不足；精神文化方面，虽已提炼出海关十六字工作方针、十二字队伍建设方针、“忠诚公正、兴关强国”等一系列的建设方针和海关精神并在工作中得以运用，但是就如何进行全面的贯彻落实，还没有形成一个完整的体系，如何化“无形精神”为“有形行为”也还需要进一步的实践；制度文化方面，仍有少数规章制度操作性不强，流于形式，制度创新力度不够。

2. 海关文化建设缺少总体策划

近年来，海关系统一直忙着抓队伍建设、业务建设和廉政建设，抓文化建设的力度明显不够，甚至落入了“机关文化”的俗套，把文化建设简单地等同于“喊口号”、“考核机制”、“思想政治工作”和“文体活动”等。一是思路目标不明确。虽然海关总署下发了《海关文化建设纲要》，但个别基层单位并没有就如何加强海关文化建设进行深思熟虑，没有科学地制定本海关文化建设的规划，没有明确海关文化建设的基本思路和目标，很容易使文化建设处于一种相对无序的局面。二是工作缺乏连续性。海关基层文化建设是一项长期工程。由于没有统一的规划，没有考核制度，海关文化建设陷入了可搞可不搞的尴尬境地，甚至只是依领导的兴趣而定，依上级的重视程度而行，使文化建设步入短期行为。三是长效机制尚不完备。海关文化建设没有建立一套长期开展的有效机制，时紧时松、时快时慢、时重时轻，缺乏必要的连贯性。四是与地方文化结合不够。海关基层文化既是行业文化，也是地方文化不可分割的一部分。当前，部分基层单位在文化建设中只强调海关的行业特色，没有很好地立足于地域文化特点，使海关文化流离于地方文化之外，影响了地方社会各界对海关文化的认同，不利于创造良好的外部环境，影响了海关文化的社会效用。各关开展文化建设过程中在工作机制、条件保障、人才培养等方面存在一定差异。部分海关文化设施硬件配置较为薄弱，海关对文化建设的经费投入需要进一步加大。

3. 对海关文化建设主体的培育力度有待进一步提高

尽管大家都认识到海关文化的重点在基层、主体在广大关警员，但是文化建设中基层的积极性和创造性、广大关警员的主体作用有待进一步发挥。在文化建设中构筑广大关警员的共同精神家园和价值追求，文化对人的塑造功能、凝聚功能、激励功能有待进一步显现。当前海关基层干部队伍面临的环境更加复杂化，海关干部面临的形势前所未有。税收任务连年增加，压力前所未有。面对国际复杂多变的经济形式，基层干部税收任务的压力非常大，容易出现畏难发愁和抵触情绪。面临的思想和文化冲击前所未有。社会形势多变、多元的特点和各种文化、价值观的碰撞、交织，使干部的思想意识形态面临诸多挑战。海关工作环境要求日新月异，精细化、现代化的进程加快，对干部的知识更新和管理创新以及信息技术的应用和管理模式变革的适应能力，均提出了新的更高的要求，尤其是中年干部，由于各种原因，接受新知识相对较慢，更容易感到力不从心。这就迫切需要通过基层海关文化建设，着力营造一种迎难而上、奋发有为的精神文化，鼓励创造、锐意变革的创新文化，永不满足、学而不厌的学习文化氛围，积极应对各种新挑战。

4. 缺乏海关品牌意识

海关干部文化需求与文化作品精良产出存在矛盾。虽然近年来出现了以一部《明朝那些事儿》一举成名而成为海关文化最知名的代言人的当年明月，与类似《金钥匙》式的后现代诗歌现象，但离“百花齐放、百家争鸣”的多元化文化情境还有很大的距离。在系统的文化建设中，在没有相当的经费投入、专家指导和专业设计的情况下，加之内部人才的创作局限性，作品的提炼、升华还不够，总体的创作还比较粗糙，文化产品的精神内涵和艺术精致程度还较低。在宣传制作上也缺乏较为规范的整体策划，存在一定的随意性，且目前多见于海关内外网、系统内报纸杂志、部分办公场所和印刷品，而其他媒介宣传的运用则较少。

五、关于海关文化建设的若干思考

海关文化的实践在于进一步巩固海关文化基础，不断提升海关文化影响力、感召力。其中，文化基础来自内涵，文化影响来自外延，文化感召来自特色。因此，必须立足于现实条件，切实增强实效性，分阶段有步骤地推进；必须坚持“壮大主流、百花齐放”的原则，既要有“阳春白雪”，又要有“下里巴人”，使海关文化呈现多样化发展；必须始终坚持和展现海关行业特点，努力吸纳、融会地域文化、传统文化和民间文化等内容，形成关区文化特色；必须注重积累，持之以恒，体现文化建设的长期性。

一要体现文化自信。自信是拥有特色的前提。海关人员不足6万，相较于军队、警察等系统，就其体量和影响力而言，充其量不过是个“小弟弟”。正因如此，海关更要有自己的文化自信，在文化建设上要“不卑、不弃、不亢”，做到以理性、科学的态度

进行文化反思、比较和展望，正确看待自己的文化，正确对待别人的文化，在认识自身不足的同时，充分认识海关文化的独特优势和发展前景，在深刻的思量中建构海关文化自信。同时，坚持以我为主、为我所用，以开放包容的胸怀兼纳百家之精华，融入海关文化元素，壮大海关文化气派，最终形成自己的文化品牌。

二要创造文化精品。精品是特色的标准。文化精品代表一个地区、一个行业的文化创新水平，是一个地区、一个行业发展水平的重要标志。这几年海关在文化创造上下了很大的工夫，但就其实际状况而言，尚无在社会上极具影响力的扛鼎之作，其影响力和震撼力都难如人意。但我们也欣喜地看到，海关在精品创造上已经迈出了可喜的一步，近期在央视一台黄金时段播出的《国门英雄》就很好地展示了海关的文化形象，相信随着像《国门英雄》一样具有强烈时代精神、鲜明海关特色的文化精品的集团式、轰炸式推出，海关文化品牌的形成指日可待。

三要推出典型群体。典型是特色的展示。培树典型是文化的使命，也是文化发展的标志。近年来，海关系统已经十分重视典型的培树和宣扬，也推出了诸如红其拉甫等在全国有一定影响力的先进典型。但就其影响面和群体性而言，还难言满意，在典型的培树和宣扬上尚有很大的提升空间。典型的层次代表文化建设的高度，要形成海关文化品牌，当务之急是要推出一批在全社会叫得响的典型群体，涌现出更多的红其拉甫式的“明星典型”，呈现出明星带群星、群星璀璨的局面，进而在群星的普照下，吸引广大群众的眼球，让广大群众通过对典型的认知真正感知到海关人的生与死、血与火、甘与苦、情与爱，在潜移默化中赢得对海关的尊重和支持。

四要提升海关文化力。按照“把好国门、做好服务、防好风险、带好队伍”的“四好”总体要求，既要加强三大风险防范制度建设，又要加强廉政文化建设，通过两者的有机结合，强化关警员守法、服务、创新、高效、清廉的意识，提高其自我要求、自我发展和自我完善的自觉性，从而充分发挥“文化把关”作用，积极推进海关业务建设。同时，海关作为全国仅有的三支衔级部队之一，必须根据“政治坚强、业务过硬、值得信赖”的海关队伍建设要求，通过文化建设，做到外树形象、内强素质、令行禁止、严格自律，在新阶段使队伍建设迈出新步伐。

五要突出特色。文化的生命在于其体现着一个国家的精神，凝结着一个民族的灵魂，反映着一个时代的特征。每个真正有文化精神的组织，必定有其鲜明的文化特点。例如，人民军队的听党指挥、服务人民、英勇善战；苹果电脑的创新与时尚；丰田汽车的品质与节能。海关文化要有生命力、感召力，就必须要有自己的特色和品牌。突出海关文化特色，关键在于通过增强爱国爱关和敬业奉献，突出海关文化的责任性，通过强化依法行政和规范执法突出海关文化的法治性，通过坚持理念创新和包容并蓄突出海关文化的开放性，通过完善内控机制和风险管理突出海关文化的廉洁性，通过加强以人为本和协作共赢突出海关文化的和谐性，通过落实垂直管理和衔级制度突出海关文化的纪律性。

总之，当前海关系统正面临着新的历史起点上推动海关事业新发展的机遇与挑战，只有更加自觉、更加主动、更加有力地加强海关文化建设，用先进文化陶冶情操、愉悦心灵、拓宽视野、提升素质，不断增强海关科学发展的“软实力”，不断创新海关管理理念和方法，不断凝聚全体海关人的智慧和力量，才能为海关事业又好又快发展提供坚强的思想保证和强大的精神动力。

参考文献

- [1] 牟新生．当代海关文化的优秀成果——读《圣土不老——走读红其拉甫》．中国作家，2007（19）．
- [2] 上海特派办，上海海关学院联合课题组．海关文化建设调研报告．上海海关学院学报，2012（1）．
- [3] 王旭．海关文化建设之我见．中国国门时报，2003-12-02．
- [4] 薛晓．海关文化的历史继承与发展的思考．上海海关学院学报，2012（4）．
- [5] 许宗茂．略论海关文化建设．上海海关学院学报，2012（1）．
- [6] 姚永超，郑文镇．海关文化遗产研究初探．上海海关学院学报，2012（4）．
- [7] 曾虎．海关文化软实力现状及提升路径研究．上海海关学院学报，2012（6）．

海关业务规范化管理体系的构建与应用

——以海关执法能力建设为视角

王宏宇

(海关总署政策法规司)

摘 要：十八届四中全会对法治政府提出了清晰明确的要求，海关总署党组制发的《海关总署党组关于贯彻落实中共中央全面推进依法治国若干重大问题决定的意见》进一步明确了法治海关建设的目标和工作部署，执法能力建设是其中的重要内容。本文借鉴行政法学和行政管理学的研究成果，提出了进行规范化管理是提高海关执法能力的有效途径的观点。并结合这一理论，梳理了海关近 30 年的业务规范化管理实践，对取得的成效和存在的问题进行了分析和总结，提出了海关业务规范化管理体系的主要架构及其作用，指出了业务规范化工作下一步发展应采取的主要措施，对实现海关执法能力建设的科学化、系统化、可操作化及可持续发展进行了有益的探索。

关键词：海关 规范化 管理 执法能力

对于大多数关注海关法治建设的人来说，“规范化”是一个既熟悉又陌生的词汇。说它熟悉，是因为在许多关于海关法治、执法等的文件、文章中都会出现这个词；说它陌生，是因为对什么是“规范化”、如何实现“规范化”，或者说海关法治建设需要什么样的“规范化”缺乏清晰、系统的认识。本文拟从推进法治建设、提高海关执法能力的角度来研究规范化管理的有关问题，借鉴行政法学和行政管理学的研究成果探讨将规范化管理应用于海关执法实践的原则和方法，以期探索出一条能够切实提高执法能力的有效路径，实现海关执法能力建设的科学化、系统化、可操作化及可持续发展。

一、海关执法能力建设与业务规范化管理的含义

(一) 海关执法能力建设的含义

1. 执法行为的定义、内涵和特点及提高执法能力的含义

执法能力表现上看就是执法水平的高低，通过执法行为表现出来。根据行政法学，