

海关管理评论

(第三辑)

李海莲 徐伟 主 编



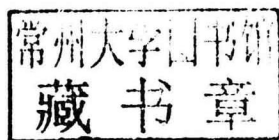
对外经济贸易大学出版社



海关管理评论

(第三辑)

主编 李海莲 徐 伟



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. 第三辑 / 李海莲, 徐伟主编. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2017. 11
ISBN 978-7-5663-1869-5

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 282160 号

© 2017 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 (第三辑)

李海莲 徐 伟 主编

责任编辑: 汪 洋 孟 阳

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 新华书店经销

成品尺寸: 185mm×260mm 7.25 印张 154 千字

2017 年 11 月北京第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-1869-5

定价: 31.00 元

目 录

关于加强进出口企业信用体系建设的思考	郑俊田	李 鹏 (1)
促进贸易便利化背景下我国单一窗口建设研究	吴爱华	林华凌 (13)
贸易安全、关税及海关监管风险有效管控研究		
——基于部分国家截面数据的多元回归模型实证检验	崔景华	杨 波 (27)
加工贸易海关保税监管及转型升级对策研究	张维亮	(43)
京津冀一体化背景下的海关通关一体化研究	李海莲	张楚翘 (55)
海关国际条约的文体特点	林晓洁	(71)
案例教学适用性的实证研究	崔鑫生	(79)
论报关职业教育与行业发展	邢 丽	(89)
现代信息技术对高等教育教学影响的研究综述及思考	李海莲	李采玥 (99)

关于加强进出口企业信用体系建设的思考

郑俊田 李 鹏

(对外经济贸易大学 深圳海关)

摘 要：随着海关职能的不断拓展，进出口企业信用体系在实际工作中凸现出各种问题，包括社会信用基础薄弱、内部信用数据分散、外部信息采集能力不足、分类评级方法存在弊端、信用应用形式单一、企业缺乏信用意识等，而这些现象背后的原因主要来自现行的法律法规、行政体制、关企合作关系、企业自身建设、社会信用环境等方面。进出口企业信用体系建设，需要海关、其他口岸管理部门和众多的进出口企业共同努力不断完善。应当借鉴国际上 AEO 制度的先进经验，建立健全 AEO 制度及其运行机制，加强海关与企业的合作力度，从而实现贸易便利与安全并重的目标。

关键词：海关 企业 信用体系建设

随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展，我国的进出口贸易发展迅猛，传统的海关监管已无法满足日益增加的进出口企业和日益增大的进出口贸易量的需求，亟须完善监管体系，推进治理能力现代化变革。信用体系建设就是其中重要的一步。

一、我国进出口企业信用体系建设的沿革

自推行企业类别管理制度以来，我国进出口企业信用体系的建设大致经过了以下三个发展阶段。

(一) 探索建立信用体系阶段 (1999—2008 年)

建立进出口企业信用体系的萌芽可追溯到 20 世纪 90 年代，当时为了保障进出口贸易的安全与便利，在现有监管资源的条件下优化配置，促进企业诚信守法，有效实施海关管理，海关总署联合商务部等有关部门制定出台了《中华人民共和国海关对企业实施类别管理办法》，并以海关总署 71 号令对外公布。海关实施类别管理的对象是与进出口活动直接有关的企业、单位，根据企业经营管理状况，遵守海关法律、行政法

规、规章情况和通关监管记录，保税监管记录，统计数据和稽查验证结论等，对企业进行评估，并按照守法便利的原则，实施对应的管理措施。这一阶段是进出口企业信用体系建设的探索阶段，其间，我国海关通过“规范企业行为”、建立“红名单”“黑名单”企业等方式初步摸索出了企业信用管理道路。

类别管理的出现有效地改善和加强了海关的监管资源的合理配置。然而，日益复杂的国际贸易形势使得现代海关对优化资源配置的要求越来越高，海关只有从战略高度挖掘人力资源，科学合理地管理企业信息，充分有效地利用信用管理方法，才能有效履行自身职责。在这一阶段，随着海关对企业类别管理制度的广泛应用，关企合作关系和信用管理内涵得到进一步强化，信用管理在实际运行中得到进一步加强。

（二）信用体系建设完善阶段（2008—2014 年）

随着我国经济形势持续向好，对外贸易规模不断增长，国家信用体系建设的步伐加快，我国海关也朝着现代化发展方向迈进了一大步。在此背景下，《中华人民共和国海关对企业实施类别管理办法》已不适应客观形势的需要，有必要对其中部分内容进行修订和补充，以增强其科学性和有效性。2008 年，海关总署审议通过并发布了《中华人民共和国海关企业类别管理办法》，一是将报关企业和对外加工企业也纳入企业类别管理的适用范围中，并为将来新增其他类型企业预留了立法空间；二是增加了企业类别，将原来的四个类别改为 AA、A、B、C、D 五个管理类别，规定必须通过海关实施的验证稽查，在内控管理、财务状况、组织架构、贸易安全等方面达到既定的标准后，才能适用 AA 类管理，并成为中国海关的“经认证的经营者（Authorized Economic Operator，以下简称 AEO）企业”。

随着新的海关企业类别管理办法的正式实施，海关对企业有了更为科学的评估手段，加上世界海关组织（World Customs Organization，以下简称 WCO）先进理念的不断引入，我国海关开始由原有的行政管理旧模式向以企业为导向的新型管理模式转变，这对新时期海关工作既是机遇又是挑战。

（三）科学管理阶段（2014 年至今）

根据我国海关深度参与国际海关合作的需要，按照《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020 年）》的要求，海关总署于 2014 年制订了《中华人民共和国海关企业信用管理暂行办法》（以下简称《信用办法》），根据企业信用状况，明确将企业认定为认证企业（包括高级认证企业和一般认证企业）、一般信用企业和失信企业。即将原适用 AA 类管理的企业过渡为高级认证企业，适用 A 类管理的企业过渡为一般认证企业，适用 B 类管理的企业过渡为一般信用企业，适用 C 类、D 类管理的企业，海关按照《信用办法》重新认定企业信用等级。《信用办法》以“信用守法便利、失信违法惩戒”为原则，充分体现了国家社会信用体系建设的原则和要求。

伴随《信用办法》的发布，海关总署还发布了《海关认证企业标准》，对高级认证企业和一般认证企业的内部控制、财务状况、守法规范、贸易安全等方面进行赋分，并根据总分情况认定最终信用等级。

二、我国进出口信用体系建设的成效

（一）建立起进出口信用管理制度体系

我国海关将进出口企业的信用管理主动融入国家社会信用体系建设，注重进出口信用体系的顶层设计和制度建设，自 2014 年以来，相继以部门规章的形式出台了《海关企业信用管理暂行办法》《海关认证企业标准》等 10 项标准规范，初步构建起了较为完备的进出口信用管理制度体系。不断优化进出口信用管理实现方式，取消企业规模、成立年限等标准限制，根据企业信用状况将企业分为认证企业、一般信用企业和失信企业，按照诚信守法便利、失信违法惩戒原则，实施差别化的管理措施。大力推进进出口信用体系成果运用，在推进全国通关一体化等海关改革时，积极贯彻信用管理理念；在进出口环节开展安全准入和税收风险防控时，依据企业信用实施差别化通关管理措施，对高信用企业快速通关，对低信用企业重点监管，实现管得住、通得快。加大信用体系信息化应用力度，相继开发完成“进出口企业综合资信库”和“中国海关企业进出口信用信息公示平台”，运用大数据、互联网，主动对接国家统一信用信息交换共享平台，完善信用信息的记录、整合，促进进出口信用信息共享共用，实现守信联合激励、失信联合惩戒。

（二）给予守信企业通关便利

多年来，海关在这方面进行了卓有成效的改革，对认证企业适用优惠的管理原则和措施。一是适用最小的查验比例和最快的通关速度，海关认证企业办理进出口业务走“绿色通道”，享受便利化通关措施，企业进出口平均查验率比一般信用企业低 90% 左右，大幅降低通关成本，提高通关效率。二是适用最少的风险防控和最大的制度便利，取消或限制风险参数加载通关系统，对商品归类等税收要素实施先行验放手续。三是适用最优的税款交纳措施，经认证的加工贸易企业不需提供银行担保，实施信用放行；纳入汇总征税试点范围，减轻企业资金运转压力。四是享受“管家式”专业服务，海关为经认证的高资信企业单独配备关企协调员，及时提供通关政策咨询、业务疑难处置等服务。

（三）惩戒失信企业

近年来，海关在进出口环节大力加强对企业的行政性、市场性约束和惩戒。海关按照信用等级和风险程度对失信企业采取通关限控措施，重点审核报关单证，100% 开箱

查验申报的进出口货物，取样验估货物在确定结论作出前不予放行，失信企业货物通关时间远远高于全部货物平均通关时间。企业的失信行为一经查实，海关将下调其信用管理类别，停止其所有通关便利资格认证，并纳入进出口信用记录，有关信息共享给法院、税务、工商、证监、安监等多部门，纳入“失信联合惩戒”范围，使其在市场经营活动中处处受到限制，付出较大的失信成本。

（四）国际互认，助力我国企业“关通天下”

中国海关近年来大力推进 AEO 国际互认，就是要对我国的高信用企业在国际海关间实施联合激励，给予最优惠的贸易便利，助推企业更好地走出去，这就很好地贯彻了守信联合激励的原则要求。以货物出口到韩国为例，AEO 企业查验率和 2014 年以前相比平均降低 70%，通关时间平均缩短 50%。截至 2016 年 6 月，我国已分别和新加坡、韩国、欧盟以及我国香港等 31 个国家和地区实现了 AEO 互认，互认企业出口贸易额占到我国出口总额的 40%，且在不断增长中。目前，海关正根据国家“一带一路”建设部署，大力推进与美国、俄罗斯等主要贸易国以及哈萨克斯坦、以色列、印度、土耳其、埃及等国家的 AEO 国际互认合作，最大限度提升我国企业境内外通关便利化水平，增强其在国际市场的竞争力，促进我国外贸回稳向好。

（五）公正评信，高质量实施信用认定

海关秉承以下理念推进信用认定工作，树立海关诚信企业“标杆”：一是客观公正，海关评定企业信用，依据的是企业的进出口经营行为，并有一套完整的监督管理机制，确保评定结果真实可靠；二是公开透明，海关对企业信用等级的评价标准体系向社会公开，确保“游戏规则”公开透明，对企业的评定结果及时向社会发布，接受社会监督，防止执法腐败；三是国际接轨，中国海关的信用评价标准体系和有关管理制度充分与国际接轨。截至 2016 年 6 月，海关认证的高级认证企业有 3 563 家，一般认证企业有 36 308 家。

三、进出口企业信用体系建设存在的问题

（一）对信用管理制度认识不够深入

以信用为基础的管理理念未能全面落地生根。一方面国家信用体系建设是一项系统工程，无法一蹴而就，需要制度的完善和时间的累积；另一方面，海关以货物、报关单为管理对象的理念根深蒂固，在海关建设、发展的过程中，以企业为单元、以信用为基础的管理理念有待加强，特别是一些改革项目的架构和落地，其传统思维的痕迹依然明显，对海关信用管理工作的基础作用和核心地位未能全面、正确认识。在基层海关功能化改造的顶层设计中，对信用管理工作机构设置的重要性认识不够，制约信用管理工作

成效的发挥。

（二）信用管理的便利措施和配套制度出台进展缓慢

中国海关企业信用管理制度得到了国际同行和国内有关部委的充分肯定，作为先进制度安排被效仿和借鉴，但海关内部在推进企业信用管理与业务工作深度融合上仍需继续加强。海关认证企业的“获得感”不强，制度红利释放不够。企业获得海关信用认证后，能够享有的优惠措施相对不足，影响了企业信用管理制度的推进和落实，有违制度设计的初衷。例如，对差别化管理措施迟迟不能达成共识，对高级认证企业的制度优惠明显不足，对高低信用企业监管落差不明显，不同信用等级通关便利区分度不够明显等。

（三）专业人员相对不足，机构设置不够合理

目前，海关信用管理工作已不再是简单的类别评定，而是涵盖了企业培育、企业认证、重新认证、动态管理以及与外部信用管理部门对接，联合惩戒等一系列的工作，需要有一支专业的认证队伍系统地开展，但现有人员的能力与认证的标准和要求相比还有差距，地区之间不平衡，影响了海关企业管理工作的深度发展。以南京海关为例，截至2016年6月底，南京海关共注册报关单位107609家，其中高级认证企业224家，一般认证企业2669家，一般信用104578家，失信企业138家。关区共有专业认证人员80余名，工作压力与人手紧张的矛盾较为突出，在企业培育、企业信用动态管理方面处于人手紧张以致无法广泛开展、深入推进的困境。

（四）信用管理的社会认知度有待加强

近年来，中国海关在AEO方面的努力和成果得到了国际海关组织的认可和肯定。但在国内，海关信用管理的社会认知度尚待加强。海关系统内部对信用管理理念的认知有待统一，企业及国家其他行政部门对海关AEO资格的认可度还有待提高。在实践中，基层海关常常会遇到企业主动放弃高级认证资格的现象，以及企业提出的对AEO优惠措施“无感”的困惑。究其原因，一方面在于我们的优惠措施的“有效性”凸显不够，只有通过给AEO企业“获得感”，才能提升海关AEO制度的品牌效应；另一方面，海关AEO宣传工作的“精准性”和“实效性”有待提升。

（五）内部信用数据分散，外部信息采集能力不足

海关所掌握的企业信息主要来自企业递交的注册信息、年度报告以及海关管理过程中产生的统计数据和违规记录等。但由于职能的条块分割，各部门在政务电子化进程中一窝蜂地建设各自的职能信息系统，缺少系统性的统筹规划，不仅导致重复建设，更增加了信息共享的技术壁垒，如企业纳税守法状况信息在关税部门掌握、企业知识产权守

法状况信息在法规部门掌握、企业走私违法信息在缉私部门掌握等，各种信息无法得到有效整合利用。

作为全面评估进出口企业的客观数据，仅依靠海关数据远远不够，还应包括与企业相关的非海关业务数据，例如资金链、劳工关系、环保、能耗等，这些数据分散于其他政府部门。海关在获取外部门信用数据时，普遍采用一对多的交互方式，即以征求意见或情况咨询方式从其他主管部门获取信息，虽然信息来源权威性有保障，但沟通成本高、耗时长。随着信息技术的发展，陆续出现政府信息共享平台，实现了部门间多对多的交互信息方式，例如“信用惠州”等平台，理论上实现了信息的快速发布，但是仍存在共享协议混乱、目标模糊、共享效率低等问题，特别是数据的可靠性难以保障、引用时的法律效应尚未确立，导致平台沦为数据“堆场”，信息交互“合而不通”，信息孤岛现象仍未消除。

（六）信用应用形式单一

在面向海关各监管领域的应用中，信用信息多以分类级别形式呈现，缺少对企业个体差异化和形象化的具体描述。现场执法部门虽认同“由企及物”和分类管理理念，但由于对信用衍生产品的开发严重不足，缺乏全面深入的决策辅助工具，现场关员在实际执法中往往仍凭个人经验判断企业信用，导致分类措施得不到贯彻落实，信用管理陷入恶性循环。

由于各业务系统开发时间不同、功能设计不同、完善程度不同以及统筹协调规划的缺乏，导致众多企业关联数据存储位置较为分散，难以满足海关科技信息化管理的需要。以“企业信息管理系统”为例，该系统经过多次的升级，目前虽然已经实现了与稽查、通关、缉私等业务系统数据的对接，增加了实时加载监管通关、关税征管、加工贸易、企业稽查、企业违法及行政复议等情况的功能模块，但从企业风险提示和风险分类角度来看，该系统仍旧是处在机械地加载企业有关数据的层面，数据整合程度不高，查询功能呆板，并且涉及企业的数据指标依旧不够全面，不能完成企业动态信息向企业风险预警信号的智能转化，也无法为企业实时风险分类提供量化参考数值，信息融合度有待进一步提高。此外，由于各个系统所使用源数据的提取口径不一致，造成了众多的监管系统之间数据结果不统一，从而导致开展风险分析或其他海关业务时引用和分析结果存在差异，数据缺乏权威性。

四、完善进出口企业信用体系的相关建议

（一）完善进出口企业信用制度，实施企业差别化管理

通过对不同类别企业实施不同的管理方式，给予信用守法企业最大限度的通关便利，对失信企业进行严密监控。有鉴于此，为了达到提高通关效率和监管效率的目的，

首要任务就是完善企业信用管理制度，实施差别化管理，主要从以下几个方面入手。

1. 构建企业动态量化管理机制

加快建设目前的企业综合信息管理系统，整合海关各部门、各业务环节的企业信息，建立海关与工商、税务、商检等单位的企业信息交换机制，全方位收集企业信息，综合评估企业信用，动态调整企业管理类别。

2. 实现集约化管理

将分散在各部门涉及企业管理的职责统一起来，通过整合企业备案职能，将报关企业、进出口货物收发货人、运输企业、加工贸易企业等备案岗位统一归并到企业管理部门，实行企业管理的集约化。

3. 强化企业信用管理措施的差别化

根据企业分类标准，准确认定企业的风险等级，并在现场通关环节依据企业风险等级决定是否给予其相应的通关便利。全面评估现有各类通关优惠措施，对地方海关制定的便利措施进行清理，拉大便利优惠措施和普通措施之间的差距。同时，加强验证稽查的力量，在海关对企业内部的控制制度健全性、符合性和实质性进行全面测试的基础上，发现监管重点，并着力于为海关实施后续监控奠定基础。

4. 设立“退出”机制

在类别管理制度中建立企业自我评估机制，充分调动企业自律的主观能动性，加强进出口企业信用各管理类别的适用标准以及对应优惠措施和责任义务的宣传力度，在遵守海关法律、法规的前提下，鼓励企业自行评估收益与成本的配比程度，当高资信的企业认为其所承担的责任和履行的义务远大于所获取的便利，且普通管理类别已经可以满足企业日常经营需要时，允许企业主动提出类别调整申请，降低其管理类别为正常水平，使进出口企业信用体系的动态调整机制更具灵活性和科学性。

（二）转变信息模块的决策和发展思路，融入社会诚信体系

随着进出口事务的日益复杂，仅凭个人感知已经很难做出正确的判断。大数据使信息结构呈扁平化，信息上传下达更为顺畅，能将管理事务的宏观概况与微观运作实时呈现在使用者面前。这就要求参与事务管理的人员转变过去拍脑袋决策的作风，要养成用数据说话、用数据管理、用数据决策的思维习惯。用大数据技术与思维去改进以往的工作方式，实现信用体系建设的现代化转变，即信息采集从单方封闭型向协同开放型转变、信用评估从主观粗放型向客观精细型转变、风险应用从被动响应型向主动预见型转变。

对外贸易是国民经济的重要组成部分，进出口的信用管理是社会信用体系建设不可或缺的一环，海关所掌握的信息对于全面描述企业信用状况有着重要意义。大数据海量与开放的特质决定了两者密不可分的关系，海关信用管理不能脱离社会信用体系而自成体系，更不能出现权利独占和信息独享，需深化“开门建关”理念，主动靠拢社会信

用体系，既实现建设步调一致，又突出专业领域特色，形成各部门的协同管理和政策叠加效应。

大数据带来的是对现有信用管理体系和运行构架的全新变革：以物联网为代表的泛在网技术为数据采集搭建了无限的空间，如体系的感知器官，感知包括声音、图像、位置等非传统数据在内的一切信息；互联网宽带技术就如同神经系统，为感知信息的高速传输、实时更新提供了信道支持；云计算则如神经中枢，对感知信息进行加工、存储，筛选有效关联信息；大数据则是负责总协调指挥的大脑，对最后汇集的信息进行挖掘、分析和决策，并反馈应用于实际监管等活动。整个体系功能更为智能、形式更为开放，更加注重与外部的交流互动，将广泛地吸纳社会各方面力量，实现从信用管理到信用共同治理的现代化转变。

信息资源只有在互相流动、形成规模效应的前提下才能够发挥出最大的价值，整合现有资源是获取信息潜在价值的捷径之一。一方面是实现海关内部信息的有效整合。要减少乃至消除部门间资源共享的屏障，需要从总署层面进行全面、细致、强力的规划推动，通盘部署信息系统构架。各部门系统作为功能节点存在，除独立职能的运转处理和存储功能外，应清除大量重复和矛盾的节点功能，实现节点间的平滑扩展、合而为一。另一方面是建立快捷有效的对外信息交互渠道。大数据技术是基于跨平台、跨数据类型、跨数据库的思想发展出来的，为政府跨部门间的信息资源共享提供了有效的解决方案。我国电子政务经过多年发展，为大数据应用下的互联互通奠定了良好的硬件基础。当务之急是建立统一的共享协议、厘清部门与核心平台的交互关系以及推进数据传输的自动化，而重点是要通过立法赋予平台数据的法律效应，改变平台数据仅可“远观”的现状，实现“可取”“可用”。

（三）针对不同规模企业确定管理重点

进出口企业基数庞大，企业规模、规范程度不一，无法用统一的方式进行信息采集。一直以来，中小微企业内部管理制度不完善、会计账务不规范、缺乏信用记录，很难用常规方法评估其信用状况。特别是大量的B类企业，既没有经过高资信认证审核，也没有因查获的违规情事而被记入黑名单，几乎游离于信用管理体系之外。对于这类企业，大数据改变传统征信方式，依据企业和关键人员留存在电子交易系统、政务平台等数据库的客观信息，进行全自动、大批量的信用分析，通过建立高效能、全风控的管理模式，为解决中小微企业征信难的问题开辟了一条新途径。而对于内部管理规范的大型企业，则有必要在企业内部管理高度信息化的基础上，给予更大的政策便利。如在供应链管理中使用电子台账管理技术，比如企业资源计划（Enterprise Resource Planning，以下简称ERP）系统、准时制生产方式（Just In Time，以下简称JIT）项目、电子数据交换和销售点数据分享项目等，在安全管理中使用物联网信息技术，比如应用全球定位系统（Global Positioning System，以下简称GPS）、无线电频率识别和智能密封技术等。在

此基础上建立海关与企业信息系统的互联对接，海关通过对企业物流、订单、仓储、账册等底层数据源的监控，完成监管、审价、保税核销、稽查等执法作业，实现嵌入式无干扰监管。

应实现对“大企业”的集约化管理。当前海关管理制度设计并没有体现出“大企业”应有的地位，反映在一是对“大企业”进行差别化管理的理念尚未被一致认可；二是对“大企业”进行差别化管理的措施尚未能在海关监管全过程实现；三是对“大企业”进行差别化管理的效能尚未被充分认识。与发达国家相比，我国海关还没有从更高的层次重视“大企业”管理问题，海关管理制度的设计还没有体现出“大企业”应有的地位，特别是没有设计与“大企业”需求相适应的管理模式，而“大企业”与中小微企业适用同样的通关模式，制约了“大企业”经营运作。

从实践看，深圳、青岛、宁波、天津等直属海关均打破常规改革创新，推行了各具特色的“大企业”管理制度，并取得了明显的成效。如深圳海关专门针对“大企业”推行“客协制度”，以少量人力服务 158 家“大企业”，既缓解了人力资源短缺的矛盾，优化了海关科学监管，又引导企业守法诚信，使企业从海关“要我规范”转变为“我要规范”，并拓展了企业规范自律的范围，企业从抓好自身管理提升到主动帮助上下游合作伙伴抓好规范管理。“大企业”的业绩发展和规范自律，做大了经济发展和消费市场的蛋糕，进一步培育并带动了中小微企业的发展，从而使所有企业都获得发展的机会。“大企业”管理还明显丰富了海关对地方经济的服务手段，有助于海关优化与地方政府的关系，获得在行业中具有很强代表性的“大企业”的支持合作，营造更加和谐的执法环境。

（四）注重提升海关对企业信用管理的控制力

1. 掌握严把准入关和定向宽松的平衡点

高级企业认证要严把准入关，体现了认证企业准入门槛降低后，信用等级晋升视角由关注企业规模转化到关注企业质量的更高要求。这不是巧设隐性规则、继续将小微企业拒之认证企业的大门之外，而是更加强调海关信用管理惠及的企业必须合法合规、不以大小论英雄。在此理念基础上，海关信用管理体系将有效规范企业的进出口秩序，并充分发挥其在进出口业界的重要杠杆作用。

同时，杠杆发挥作用的物质前提仍是认证企业在全部报关单位中的占有量，尤其是一般认证企业的占有量。在新的认证标准中，高级认证企业无须从一般认证企业过渡，可以根据企业质量直接认证，但因为高级认证标准是一般认证标准的升级，一般认证企业仍可以视为高级认证企业孕育的摇篮和初级形态。所以全国范围看，一般认证企业数量少或不均衡，将直接影响海关信用管理的效果，影响“由企及物”战略思维的落实。而海关监管资源与进出口业务发展不平衡的矛盾、一般认证企业分布与所属关区进出口业务发达程度成正比的现状一直是认证工作开展的原动力和现实需求。不根据所属关区

的进出口业务发展速度调整一般认证企业数量，不根据国家地域经济的阶段性政策需要适度培育、增加一般认证企业数量，而一味追求严格控制，是对新时期海关信用管理效能的浪费。

对此，各直属海关企管部门应该从日渐成熟的企业信用信息调查子系统中挖掘数据宝藏，在严格控制高级认证企业准入关的同时，研究本关区一般认证企业占有比例是否与本关区进出口业务量发展相一致；研究与国家经济政策走向关系密切的企业类型和经营现状，制定中短期认证培育计划。在因地制宜地开展大数据分析基础上，掌握严把准入关和定向宽松的平衡点，提高海关企业管理部门对认证工作的控制力。

2. 打造认证辅导和自主提升的良性循环

企业认证培育工作，是海关通过认证辅导帮助有可持续发展潜能的优质进出口企业，依照海关企业认证标准的要求实施自我规范、完善提升的过程。它是认证工作的前置，体现了海关对企业的服务职能，是新型关企关系的现实体现。直属海关应通过锤炼企业认证培育的控制力，以企业认证培育工作为抓手，将《海关认证企业标准》转化为企业规范管理的内生动力。

认证培育工作，可以通过召开企业培育会、调查问卷、政策宣讲、与行业组织建立企业管理协作机制等多种形式，向企业宣讲海关信用管理办法、海关认证企业标准、企业在守法经营中应注意的问题以及高信用企业享受的便利措施等。通过点对点直接帮扶指导、实地走访等形式，帮助企业发现问题，提出整改意见，将海关的服务理念与企业进行对接，帮助企业更好地树立规范经营的信用意识。针对认证培育工作中企业的普遍性疑惑，如内部控制、贸易安全等标准是否应该成为认证企业的必备条件等，重点向企业深入解析——实施信用管理是与国际海关接轨、促进贸易安全与便利的有效手段，是支持企业“走出去”、增强国际竞争力的有力措施。坚持在培育过程中，让企业对信用体系、认证标准的具体内容既要“知其然”，更要“知其所以然”，努力拓展企业走出国门的大视角，帮助企业早日形成参与国际竞争的思维纵深。

3. 优化重点扶持和普惠服务的效能分配比例

关企合作新型模式的重点体现于新时期企业协调员工作制度。企业协调员制度，是深入落实“服务型海关”建设要求、切实贯彻“由企及物”监管理念、充分体现差别化管理模式、提高高资信企业通关效率、构建科学和谐发展的关企合作模式。在参观某高级认证企业时，海关总署鲁培军副署长提出，有代表性的、诚信程度比较好的企业应该得到海关的重点服务。海关行政服务资源的稀缺性，是企业协调员工作制度实施的固有属性。没有稀缺性，企业协调员制度就无法体现重点服务，令企业缺少晋升海关信用等级 的内在动力。同时，资源的稀缺性最终引发优势资源的汇集整合，这是传统“二八”理论的现实应用，是解决海关服务效能资源紧缺与企业服务需求日益增长矛盾的理论依据。

海关把控关企合作的控制力，应在服务效能向重点优质企业倾斜的基础上，固守向

广大进出口企业开展普惠性服务的工作信念。因为优势资源的汇集整合，将令重点优质企业得到额外的关注，企业将会灵活运用现有资源发起有利于问题解决的自助行为，有时并不一定求助于企业协调员。反而是众多的中小微企业受限于经营管理经验和海关业务知识信息的匮乏，在处理海关事务时常有举步维艰之感，其中不乏存在大量规模不大但发展潜力突出的一般信用企业。这类企业目前被排除在企业协调员服务制度之外，不利于体现海关对企业的服务职能。与此同时，企业协调员制度却因为服务的对象数量少、自我解决问题的能力强，而可能导致行政效能的闲置。

现有的海关统一服务热线 12360、中国电子口岸客服热线 95198 能够解决中小微企业大量的常识性、技术性诉求。鉴于目前的海关服务格局和实际工作量，企业协调员制度应该在重点服务好高级认证企业的同时，积极与 12360、95198 服务热线建立联系配合机制，提高解决重大疑难问题的能力，利用政策宣讲会、网络课堂、海关接待日等多种形式，公开对外服务，扩大社会影响，有力促进关企合作新关系的开展。同时，要认识到，适度、有规律的工作量，也会刺激企业协调员制度的长远发展。

4. 培育规范海关信用服务市场的“收”与“放”

《社会信用体系建设规划纲要》指出，“注重发挥市场机制作用，协调并优化资源配置，鼓励和调动社会力量，广泛参与，共同推进，形成社会信用体系建设合力”，是社会信用体系建设的主要原则之一。海关信用管理体系的建立，需要海关借助各行政部门、行业协会、中介服务机构等多方力量，统筹规划、协力完成，既要始终做好信用管理基础工作和领导创新，也要简政放权，敢于使用政策规则引导信用市场规范发展。

五、完善 AEO 制度，加强国际合作，促进贸易便利

我国现在已经全面进入“AEO 时代”，AEO 制度作为国际上通行的信用管理制度，在类别设置和评定标准等方面具有先进性和科学性。以荷兰海关为例，为了进一步促进贸易的便利与安全，荷兰海关从 2008 年开始积极推行《标准框架》下的 AEO 制度。一是建立客户协调员制度，在海关内部引入客户管理的理念，设置高级和初级两种客户协调员，专门负责协调 AEO 企业与海关的关系，帮助企业更好地了解和认识海关的各项规定，也帮助企业解决通关过程中的疑难问题，提高企业的通关效率；二是全面掌握货物信息，包括生产企业、物流企业、收发货人企业以及供应链上其他类型企业的相关信息，实行牵一发而动全身的全流程监管，降低进出口环节的风险；三是在 AEO 体系内对企业进行类别划分，以标准通关程序为基础，对不同类别的企业适用不同的简化程序，实施差别化监管，一方面确保企业获得快速通关、降低成本等便利；另一方面促进企业守法自律。引入 AEO 制度，一方面可以使海关信用评估更加科学规范，有助于引导企业守法自律，发挥其强化信用意识的主观能动性，树立以信用换效率，从而提高经济效益的观念；另一方面，与我国海关现行的信用管理制度相比，AEO 制度更偏重于

贸易安全方面的要求，引入 AEO 制度，有助于全面掌握企业的商业伙伴、组织结构、管理制度等重要信息，将信用管理的范围沿整个供应链进行纵向延伸，通过建立科学有效的评估模型，应用信息技术和数理统计对企业的信用风险进行定量分析，使评估结果更加真实、准确，整个信用管理流程更加规范，从而为海关管理决策提供有力支撑。同时，引入 AEO 制度还有利于与国际接轨，使我国高资信企业在国外通关环节享受同样的“国民待遇”，尽可能简化审批流程、提高通关效率，最大限度地降低成本，提高国际竞争力。同时，应当积极参与国际合作。以美国为例，除了积极争取商界合作与支持外，美国海关还充分发挥国际合作的平台效应。美国海关非常重视制度推广，包括利用 WCO 平台搭建多边合作机制，保障国际贸易的便利与安全，在与其他国开展访问交流的同时，将贸易便利化提升到国际合作的重要层面，采取实质性的措施，促进对外贸易的顺利发展。

参考文献

- [1] 陈苏明. AEO 制度及国际海关 AEO 互认研究——基于供应链安全与便利的视角 [J]. 国际商务研究, 2012, 33 (5).
- [2] 樊严峰. 强化基层海关稽查职能的思考 [J]. 行政事业资产与财务, 2013 (9).
- [3] 广州海关课题组. 关于海关职能的再认识 [J]. 上海海关学院学报, 2012, 33 (6).
- [4] 稽查司课题组. 信用管理在全国通关一体化改革中的职能定位及制度创新, 2016.
- [5] 李红艳, 刘丽珍. 信用管理概论 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2007.
- [6] 廖百艳. 海关与商界伙伴关系的若干思考 [J]. 商场现代化, 2012 (33).
- [7] 刘广平. 关企合作备忘录 [J]. 中国海关, 2011 (1).
- [8] 马永飞. 基于 AEO 制度贸易便利与安全保障的研究 [J]. 上海海关学院学报, 2012, 33 (5).
- [9] 孙俊成. 论海关企业资信评估分析框架 [J]. 时代金融, 2013 (11).

促进贸易便利化背景下我国单一窗口建设研究

吴爱华 林华凌

(对外经济贸易大学 厦门海关)

摘 要：受全球经济总体复苏乏力、国际市场需求萎靡，国内经济增速放缓以及生产资料、劳动力等要素成本持续上升等多种因素叠加影响，近年来我国进出口贸易面临的形势十分复杂和严峻。为此，国务院连续出台了多项稳定外贸增长的政策措施，从政府简政放权、改善营商环境、提高贸易便利化、减少流通环节收费等多个方面努力提高我国国际贸易的竞争力。单一窗口，作为一项世界贸易组织（WTO）和世界海关组织（WCO）一直提倡各国采取用于提高国际贸易便利化水平的重要措施，已经广泛运用于全球 50 多个发达国家和发展中国家（经济体），并取得了显著的良好效果。实行单一窗口，不仅可以使企业减少重复性数据和单证的录入，从而降低综合物流成本，而且可以实现口岸管理部门之间的“信息互换、监管互认、执法互助”，从而使政府部门更好地提供公共服务。

本文结合国际单一窗口建设的成功经验，根据我国的实际情况，提出我国单一窗口建设中存在的问题和面对的困难，最后提出我国单一窗口建设的目标、原则以及优化法律支持环境，加强服务能力建设，推动数据协调简化，提升技术保障能力的路径建议。

关键词：服务型政府 单一窗口 建设

一、单一窗口的概念和种类

单一窗口（Single Window）通常被定义为：进出口贸易各方等管理相对人通过单一平台就能提交满足全部进出口贸易管理要求的标准化数据和单证。如果数据是电子化的，重复的数据只需要提交一次。^①

根据上述定义，单一窗口应当具备以下四方面要素：一是申报一次性，即重复性的数据和单证只需要一次性向政府部门申报；二是平台唯一性，通过唯一的平台对申报的

^① UN/CEFACT. Recommendation No. 33—establishing a single window for international trade [EB/OL]. <http://www.unece.org>.