



上海市人民政府
对外经济贸易委员会

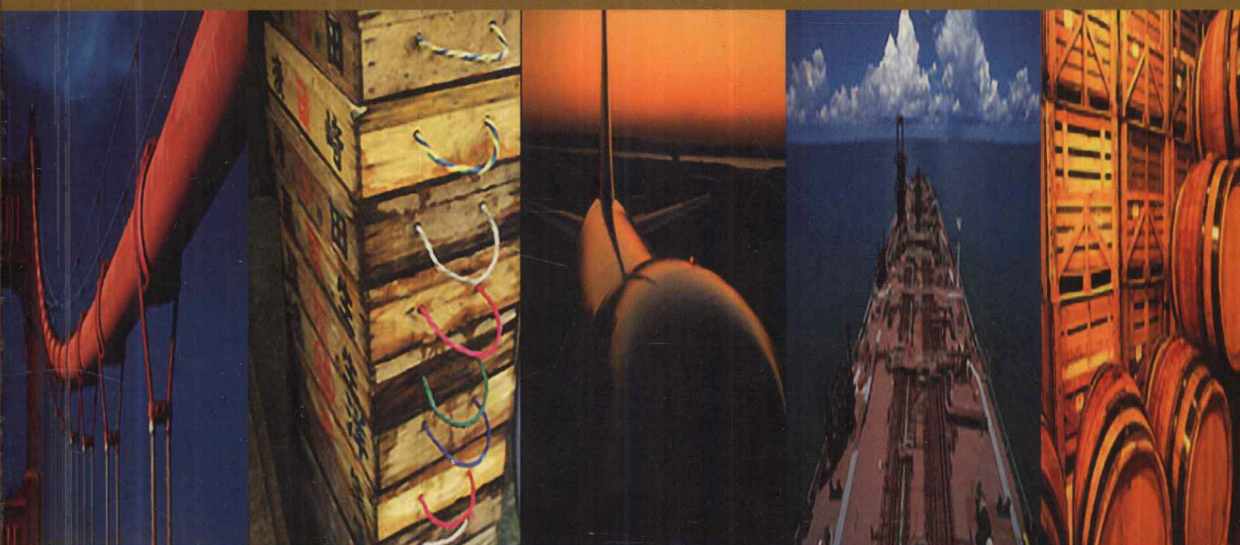
主编

PRICEWATERHOUSECOOPERS

普 华 永 道

“大通关” —— 提高上海通关效率

“Great Clearance” Project of Shanghai



朱晓明 等著

復旦大學 出版社

第十二届上海市市长国际企业家咨询会议报告

复旦大学管理学院MBA/EMBA教学参考书

“大通关”

—— 提高上海通关效率

“Great Clearance” Project of Shanghai

朱晓明 Ken vessey 郑 红 著
张 李 徐逸波 章式洪

復旦大學 出版社

图书在版编目(CIP)数据

外经贸发展研究丛书·第一辑/上海市对外经济贸易委员会编.
—上海:复旦大学出版社,2003.1
ISBN 7-309-03527-5

I. 外… II. 上… III. 对外贸易-经济发展战略-研究-上海市
IV. F752.851

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 002826 号

外经贸发展研究丛书·第一辑

上海外经贸委 主编

出版发行  出版社

上海市国权路 579 号 200433

86-21-65118853(发行部) 86-21-65644348(邮购)

fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 张宇宏 装帧设计 周 进

总 编 辑 高若海

出 品 人 贺圣遂

印 刷 上海丽佳分色制版有限公司

开 本 890×1240 1/16

印 张 40.5 字数 960 千

版 次 2003 年 1 月第一版 2003 年 3 月第二次印刷

书 号 ISBN 7-309-03527-5/F·768

定 价 200.00 元(全套五册)

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

《外经贸发展研究丛书》

编纂委员会

主 编：蒋以任

编 委： 朱晓明(常务)	史丽雯	徐逸波(常务)
马银芳	汪均益	张伊兴(常务)
刘锦屏(常务)	汤庆福(常务)	苏玉芳
陈启豪	程殿卿	向月华
赵抗美	俞建明	刘亚东
景 莹	丁士英	俞惠民
黄永明	郑 红	朱 红

本书参与作者：

黄 峰 艾里克 罗志松 解 震 邵 枫 戴鸣刚

朱晓明在上海第十二届 市长咨询会议上的演讲

“大通关”——上海提高通关效率的对策和建议

首先，我感谢大会组委会给我这样一个机会，就上海在未来如何提高通关效率，也就是我们所称的“大通关”项目提出意见和建议。

这些意见和建议是在综合了上海市外经贸委、上海海关、检验检疫、驻沪跨国公司及其他中外企业对于上海通关问题认识的基础上，在普华永道公司和上海市外经贸委的共同努力下完成的。

在今天这个短暂而又宝贵的10分钟内，我主要谈以下四个方面的问题：

- “大通关”缘起
- 目前上海在通关中存在的问题及分析
- 国外先进通关模式借鉴
- 关于“大通关”解决方案及建议

我们之所以要研究“大通关”问题，是因为

➤ 通关中存在的问题已成为制约世界各通商口岸进一步发展的瓶颈之一，上海口岸也不例外。

➤ 上海要建设成为国际经济、贸易、金融中心，通关问题的解决已刻不容缓。

比较一下空运进口的提货时间，可以清楚地反映出我们与先进国家之间的差距。从货物抵达到客户提货，马来西亚等中等发达国家需要10个小时左右，美、日、新加坡等发达国家仅需要6个小时，而上海的提货时间，尽管海关等方面作了巨大努力，也需要3—4天时间。

我们再具体比较一下上海和新加坡的通关情况。需要一提的是，尽管新加坡是自由港，与上海不尽相同，但其在提高通关效率方面所采取的措施对于上海是具有启发意义的。

比如由于新加坡实行电子预报关，覆盖面达98%；采用风险管理；进行“一站式”服务；并配以完善的电子商务系统等等。因此，从1999年的数据看，新加坡的口岸贸易和集装箱吞吐量是上海的3倍多，但其口岸

通关并没有感到太大的压力。

可以预见的是，随着经济全球化和我国加入 WTO，上海口岸贸易的迅猛发展对现有口岸通关构成的压力将是巨大的和紧迫的。

通过大量的调研，我们认为上海在口岸通关中存在的问题是很多的，需要强调的是，解决通关问题不仅仅是海关的责任，各报关行、货主单位以及政府部门都具有不可推卸的责任。

我们的问题主要体现在技术、管理、立法与培训三大方面。

1. 技术方面

我们在利用先进的计算机和信息技术手段方面存在明显差距，致使整个系统的效率低下。

2. 管理方面

在通关各环节中以及各环节的链接中，管理方面的问题也是显而易见的。无论是海关、检验检疫以及货主单位都存在需要大力改进之处。

3. 立法和培训方面

在立法和培训上我们做的也不够。我们对有关通关的立法及规定有许多滞后，透明度也不够，我们的报关人员缺乏培训。

以上问题在世界各国均不同程度地存在，各国尤其是发达国家对此早已有所认识，十几年来一直致力于采取各种措施提高通关效率，并取得了明显的成就。

比如：

- ▶ 美国——自动商业系统 (ACS)
- ▶ 澳大利亚——货物管理工程(CMS)
- ▶ 英国——海关货物处理系统(FEPS)
- ▶ 日本——自动通关系统(NACCS)
- ▶ 新加坡——贸易网络系统(SNS)

通过实施上述工程，可以将通关时间基本控制在 30 分钟之内，有的甚至只需要 3 分钟。这样就为对外贸易的发展提供了完善的环境。

再次需要澄清的是，提高通关效率并不意味着要削弱海关监管，而是恰恰相反，即在加强贸易监管的前提下，实现过程时间最小化。在以上认识基础上，我们认为提高通关效率必须首先要解决所示的八大问题，其中最重要的是电子商务和风险管理问题。

电子商务和互联网的运用可以进一步加强协调，实现电子报关和电子审单，并可以建立无缝的“一站式”通关系统。





只有运用风险管理才能建立一个比较灵活的、有效的海关监管体系，在决定给予进口商或出口商一个怎样的待遇时，风险管理是最基本的。

根据研究，我们认为“大通关”解决方案必须要包括所示的7个内容：

- 实现货物信息的一次输入、多次共享
- 实现货物的移动与文件相分离
- 利用先进的信息技术作为新系统的主要部分
- 运用成熟的风险管理技术将大多数的货物予以分类
- 引进进口后审查策略
- 设计一个一站式系统，允许所有的功能同时运行
- 与信誉好、进出口量大的企业建立伙伴关系

为了在目前研究的基础上进一步推进“大通关”工程，我们建议：

- 争取中央同意上海进行“大通关”试点
- 尽快完成“大通关”实施方案
- 借鉴新加坡和其他先进国家通关模式，即“政府建平台，海关等部门用平台，电子商务公司管”平台

结束语

我们充分认识到，提高通关效率是一个巨大的系统工程，需要协调的范围大，并受到各种软、硬环境的限制，因此，争取国务院、海关总署及各级人大立法机构的支持就显得尤为重要；也正因为如此，提高通关效率就必然是一个渐进的过程，需要实现变革的决心和耐心。

我们同时呼吁那些有能力、有兴趣提供支持的中外跨国公司和企业参与我们的“大通关”项目，因为，各企业，尤其是与涉外贸易有关的企业将是“大通关”项目的直接受益者。

最后，我们希望到“十五”期末，即2005年，上海的通关效率能够达到发达国家的水平，我们将为此而努力。

谢谢！



目录

综 述	1
第一部分 上海口岸的货物通关环境分析	3
1.1 上海实行“大通关”的必要性	3
1.2 从海关通关到为商业活动通关	5
1.2.1 上海海关对通关系统的改革	5
1.3 上海当前货物通关的现状	6
1.3.1 海运货物的通关程序	6
1.3.2 空运货物的通关程序	7
1.3.3 特快专递的通关程序	7
1.3.4 外高桥保税区的空运进口货物的通关程序	8
第二部分 通关业务中存在的问题	9
2.1 货物进出口通关的有关问题	9
2.2 特快专递进出口通关的有关问题	10
2.3 各个部门之间协调合作的有关问题	10
2.3.1 海关通关环节的问题	10
2.3.2 检验检疫通关环节的问题	11
2.3.3 代理报关环节的问题	11
2.3.4 港务环节存在的问题	11
2.3.5 运输仓储环节存在的问题	12
2.3.6 影响通关的其他因素	12
2.4 新加坡的联邦快递和上海的联邦快递 ——对货物通关的分析	12

第三部分 国际先进的货物通关模式	14
3.1 美国	14
3.2 澳大利亚	17
3.3 日本	19
3.4 英国(菲里克斯托港)	20
3.5 新加坡	23
第四部分 上海口岸“大通关”的目标和策略	26
4.1 “大通关”的基本目标	26
4.1.1 “大通关”涉及的议题以及当前的措施	27
4.1.2 促进上海电子商务的发展	28
4.1.3 “大通关”的标准	28
4.2 关于提高“大通关”效率的几点建议	28
4.2.1 加强管理和协调	29
4.2.2 推进电子商务的建设	29
4.2.3 加强对物流公司的监管	29
4.2.4 加强资质培训	30
4.2.5 实现“一站式”服务	30
4.2.6 帮助建立 APEC (亚太经合组织) 海关通关模式	31
4.3 最佳的策略	31
4.3.1 立法方面的改革	32
4.3.2 提前获取信息	33
4.3.3 风险管理	34
4.3.4 灵活性	35
4.3.5 合作伙伴关系	36
4.3.6 灵活地进入和退出电脑系统	36
4.3.7 模块化的系统平台	36



4.3.8 进口后审查	37
4.3.9 培训	37
4.3.10 职能重组	38
4.3.11 电子商务与互联网	39
4.3.12 结论	39
分报告一：上海口岸通关中存在的32个主要问题	51
分报告二：海外调研	58
新加坡通关调研报告	58
台湾通关自动化(EDI)调研报告	70
美国、加拿大、香港通关调研报告	78
分报告三：上海口岸通关电子平台介绍	87
分报告四：上海海关“坚持改革创新，大力提高口岸通关效率， 支持扩大外贸出口”	94
分报告五：上海市“大通关”工作领导小组办公室向国务院八个部委 的汇报	100
分报告六：出口加工区空运进境货物快速通关操作规程	110
分报告七：外高桥保税区保税货物空运直通式介绍	113
附件一 上海市外经贸委、上海海关、上海出入境检验检疫局 2001 年 11月1日起实施“提前报关、提前报检、实货放行”的通告	116
附件二 国家外汇管理局关于调整出口收汇核销和外汇账户管理 政策的通知	117
附件三 研究报告(英文版)	119
后记	187



综 述

对上海迅速发展的对外贸易而言，上海口岸的通关效率在许多方面都存在着滞后，这严重地阻碍了上海作为中国最大的贸易口岸的进一步发展。上海市外经贸委对存在的问题进行了广泛的调查研究并征求了相关部门和企业的意见，形成了本文的第1、第2、第4.1和第4.2部分。普华永道介绍了其他国家先进的通关经验和做法，并提出了可行性建议，形成了本文的第3和第4.3部分。

本报告就是在以上研究的基础上形成的，旨在提出如何建立一个具有先进水平的通关模式，以实现上海既定的发展战略。

本报告的第一部分详细介绍了目前的通关现状，并描述了在经济全球化以及我国即将加入WTO这一宏观背景下，上海在提高通关效率方面所受到的压力，这从贸易促进的角度，点出了提高通关效率的真正意义所在。不言而喻，海关在货物通关事务中扮演着重要的角色，也是提高通关效率的关键所在。而且研究表明，最近几年来，海关所采取的许多改革措施都是针对如何提高货物的通关效率。因此，在第一部分的第三小节（1.3）中，还总结了各种货物的通关程序。

本报告的第二部分在第一部分数据的基础上，对延误货物通关的各种因素利用图形和表格方式进行了细致的分析。这些因素来自企业和政府部门。2.1小节中列出了当前存在的所有问题的清单（根据货物类型进行分类），所有导致这些问题的原因也在2.3小节中以清单的形式列举出来。

本报告的第三部分PwC公司介绍了发达国家的通关系统，并建议上海在此基础上设计并建立一种新型的通关模式。本部分介绍了美国、澳大利亚、日本、英国和新加坡的海关通关的具体做法，值得一提的是，世界各国均认为海关管理是各国应对全球贸易发展的挑战，实现政府国内和国际政策的重要组成部分。的确，海关管理面临诸多挑战，比如交易的复杂程度日益加深，而与此同时，政府和企业对提高通关效率的期望也越来越高，因此在如何提高通关便利与加强货物进出管理之间需要寻求适当的平衡点。

本报告的第四部分提出了一个集合各类优点的通关模式以供考虑。根据设定的“大通关”目标，该模式通过改变通关程序，即将货物的实际流动与海关的文件审核加以分割，目的是为了做到在货物运抵之前就实现电子预报关，而当货物一抵达就马上放行。

根据报告开始部分的分析以及对发达国家先进通关实践的介绍，报

告针对造成通关瓶颈的各种主要问题及原因提出了许多具体的建议(请见4.1.1和4.2.6小节)。这些建议都极为重要,必须给予及时而认真的考虑。

在第四部分的4.3小节,PwC根据经验对于重建海关通关系统作了评论。其中那些标有“最佳策略”的是专为上海海关通关系统作为参考的。更进一步需要指出的是,世界水准的海关通关系统所应具备的条件,在报告中都进行了详细的介绍(请见4.3.1和4.3.10小节)。

该报告是上海外经贸委和PwC共同努力的成果,希望它能有力促进上海通关系统的重建。



第一部分 上海口岸的货物通关环境 分析

1.1 上海实行“大通关”的必要性

通关效率是一个国家或城市投资和贸易环境中重要组成部分。近年来,随着上海逐渐融入到世界经济发展潮流,中外企业要求提高通关的效率的呼声日益高涨。如何提高通关的效率以促进贸易的发展已经成为一个不容忽视的问题凸现而出。

1. 全球经济一体化和中国加入 WTO 对提高通关效率构成外部压力

在信息革命和知识经济的有力推动下,全球经济一体化迅猛发展,竞争日益激烈。这种竞争也包括了城市之间的竞争。通关效率也不可避免地成为影响一个城市综合竞争能力的重要因素。

中国加入 WTO 以后,上海将会面临前所未有的发展机遇和挑战。为了进一步改善上海的投资和贸易环境,我们必须在不多的时间里使上海的通关效率接近乃至达到国际先进水平。

2. 上海外贸的迅猛发展对提高通关效率形成内在需要

上海对外贸易的发展迅猛,上海的“九五”出口额相当于“六五”、“七五”和“八五”期间的总和。预计上海在“十五”期间的对外贸易仍然保持较快的增长。

随着上海口岸向中国第一、亚洲领先、世界一流的目标前进,上海口岸进出口吞吐量逐年上升。

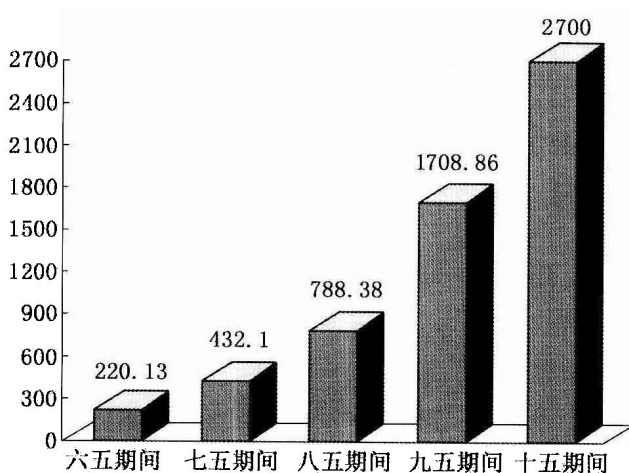
但是,通关速度慢已成为制约上海口岸对外贸易主要瓶颈之一,在相当程度上影响到上海建设成“一个龙头,三个中心”宏伟目标的实现。



上海口岸吞吐量预测

年份	海运货物量 (单位: 亿吨)	海运集装箱 (单位: 万标准箱)	空运货物量 (单位: 万吨)
2005	2.1	800—900	150
2010	2.4	1300—1400	230
2015	2.2	1700—1800	310
2020	3.0	> 2000	390

上海进出口的增长 (单位: 万吨)



3. 各外国政府致力于采取有力措施来提高通关效率

由于先进的货物通关系统,对促进投资和贸易繁荣,对把口岸城市发展成国际贸易中心具有重要的作用,因此,世界各国政府均采取各种政策以提高通关效率。

- 美国—自动商业系统 (ACS)
- 澳大利亚—货物管理工程
- 英国—海关货物 2000 工程
- 新加坡—贸易网络系统

通过实施上述工程,可以将通关时间基本控制在 30 分钟之内,有的甚至只需要 3 分钟。这样就为对外贸易的发展提供了完善的环境。



1.2 从海关通关到为商业活动通关

口岸是一个主权国家根据政策需要和具体地理条件而设置的出入国境的门户、通道和窗口，具备基础设施和查验、监管等机构，为人员、货物和交通工具合法出入国境提供服务。

货物通关一般是指海关和检验检疫机构对货物出入国境的申报、查验、监管放行的一整套手续和作业流程。广义上的通关，尤其是对商业界来说，往往要超越上述范围，包括：运输公司、报关行、进出口公司、仓储以及其他服务公司等相关方面，以及所有涉及和支持货物能够被及时地放行工作都是被称为“通关”。

为了方便起见，在本研究报告对通关问题的讨论时，将广义的通关命名为“大通关”。

1.2.1 上海海关对通关系统的改革

近几年来，上海市政府采取了许多改革措施以鼓励外贸的发展，而上海海关也正在建设一个现代化的海关系统。1998年4月，海关建立了一个“集中处理系统（CPG）”从而使得上海市的26个海关作业现场都可以通过这个系统对所有的海运货物的海关申报进行初步审核。该集中处理系统（CPG）对每一批进出口货运都有所记载，从而有效地支持下属海关的工作，并及时断定是否还需要进行全面检查。

技术手段的运用是这次海关通关制度改革的基础。采用高科技可以更有效的满足对物流管理的需求，并有助于海关关税的征缴。

在业务管理上采用专家负责制，引入风险管理机制强调对进出口货物的实际监控。目前，上海海关启用的系统，可统一受理电子报关，集中审核和交换数据，识别需进一步跟踪的目标。

在运用高科技方面，上海还建立了一个海关数据中心，以便存储和交换通关数据。数据交换是通过计算机网络进行传输和集中处理。外部与外经贸部、口岸主管部门以及运输公司之间以EDI形式连接，实现通关数据交换与共享。

重新划分海关总署、直属海关以及隶属海关的事权，重新调整职能部门组织形式和工作方式，建立信息中心、通关管理中心以及物流监控中心，形成职能机构及专职审单人员支持信息系统，信息系统支持通关管理，监控管理监督和控制物流的通关管理模式。上述三个中心形成海关执



法的支持和保障——决策的下达和执行——决策的监督和反馈。

但是，当前的海关操作程序仍然保持了传统的按每一笔交易的发生逐笔审单、征税和放行的基本模式。整个过程可以分成如下三个阶段：

前道环节包括下面几个方面：

1. 接受进出境运输工具的申报。
2. 接收船代或空运代理的进出口舱单电子数据。
3. 进行验证和初审。

中间环节主要是进口商 / 报关行与海关通关产生联系：

1. CPG 起到对申报进行审核和评估的作用。
2. 现场海关执行征税，检查并放行。

后道环节则是舱单和报关单的核销 / 验证、统计。

1.3 上海当前货物通关的现状

1.3.1 海运货物的通关程序

进口

船舶与货物到港之前，由船舶代理将进口载货舱单的电子数据传送给海关船监处，通过海关 CPG 系统货物信息被传送给各现场海关。

货代通知收货人货物已运抵，收货人指定报关行把电子电报传送到 CPG。在这个系统中进行审核以决定该批货物是否需要接受全面检查。根据电子反馈和电子批准，报关行或进口商就可以把一份带有所有相关单据的申报文件（例如：进口许可证等等）呈交给当地的现场海关。海关即对申报文件进行审核，并履行其他的海关手续，如：查验、征税、放行等等。

如果电子反馈此次报关存在问题，进口商就需要对 CPG 发出的询问作出答复，然后才能到海关呈交申报文件。

任何可疑的情况将被反映到其他调查部门以进行跟踪调查。

有关进口海运货物的通关程序请参见附录 1。

有关通关管理模式请参见附录 8，有关通关的流程见附录 9。

出口

对出口货物进行电子预录入；CPG 对申报进行审核以便决定该货物



是否需要接受全面检查。如果情况正常,报关行或出口商便可以向海关呈交一份带有所有相关单据的申报文件(例如:出口许可证、配额等等)。如果需要检查或化验,会做出检验计划。如果不需要进行检查,货物就被放行准予出口。

船代在载货船只驶离上海港三天之内,需要把货物舱单通过 EDI 传送给海关,以进行核销验证。然后,海关告知出口商前来办理出口货物外汇核销和出口退税签证手续。

如海关结关前发现出口数据不准确需要作更改的,先由船代到船监处作舱单数据更改,再到现场海关进行电子数据确认。

有关出口海运货物的通关程序,请参见附录 2。

1.3.2 空运货物的通关程序

上海是一个国际性的大都市,拥有虹桥和浦东国际机场两个国际航空港。这两个空港的货物吞吐量日益增长并且空运在将来会更加普及。

上海 1999 年完成的外贸总额达到 386 亿美元,其空运的货物总值就达到 93 亿美元,增幅达到 44%。今年上半年,空运货物总值又增长了 55%,达到 63 亿美元。

客户越来越多地选择空运这种运输方式,可是上海空运的通关效率却低于发达国家和中等发达国家,他们平均只需要 6 到 12 个小时即可完成货物通关的全过程,相比之下上海需要 80 个小时才能完成。

飞机在到达空港后,与空运货代共同协作将舱单传到空港海关,由其对货物进行初步的审核。随后,所有的货物被运到空港地面代理的仓库里。第二天,货物被清理分类,并用信函的形式通知收货人货已运到。

接到通知后,收货人指派报关行履行与海运货物通关相类似的海关通关程序,包括:向 CPG 进行电子申报,以及到现场海关或空港海关呈交申报文件。

有关空运货物报送的程序,请参见附录 3 和附录 4。

1.3.3 特快专递的通关程序

当今世界上,特快专递是人们的最佳选择。在上海,这种服务也满足了多种商业需求。目前,DHL、UPS、TNT 和 FEDEX 四家公司在上海的业务量迅猛增长。它们的年均增长率达到 40% 到 50%。