

国 际 海 关 规 则 与 实 践 丛 书

• 海关总署国际问题研究中心 •



CUSTOMS MODERNIZATION INITIATIVES: CASE STUDIES

海关现代化建设案例研究

[比]Luc De Wulf [巴]José B. Sokol/编著

胡方友 孙向阳 林志军 蔡达 孙向磊等/译

中国海关出版社

国际海关规则与实践丛书

主编：朱高章

副主编：于申 汪东虹 尹利群



CUSTOMS MODERNIZATION INITIATIVES: CASE STUDIES

海关现代化建设案例研究

[比]Luc De Wulf [巴]José B. Sokol/编著
胡方友 孙向阳 林志军 蔡达 孙向磊等/译
孙向阳/校

中国海关出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

海关现代化建设案例研究/ (比) 伍尔夫 (Luc De Wulf),
(巴) 索科尔 (Sokol J. B.) 编著; 胡方友, 孙向阳, 林志军, 蔡达, 孙向磊等译.
—北京: 中国海关出版社, 2007. 12
(国际海关规则与实践丛书)
ISBN 978-7-80165-435-9

I. 海... II. ①伍... ②索... ③胡... ④孙... ⑤林... ⑥蔡... ⑦孙...
III. 海关—管理—案例—研究 IV. F745

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 150403 号

北京市版权局著作权合同登记号: 图字: 01-2007-4956

Customs Modernization Initiatives: Case Studies (Luc De Wulf, José B. Sokol)

Copyright © 2004 by The International Bank for Reconstruction and
Development/The World Bank.

This work was originally published by The World Bank in English as *Customs Modernization Initiatives: Case Studies* in 2004. This Chinese translation was arranged by China Customs Press. China Customs Press is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

本书中所涉及的调查结果、说明和结论仅代表作者个人观点。世界银行不能确保本书数据的准确性。涉及领土、背书及边界承认的法律地位时, 本书出现的任何地图中的边界、颜色、名称和其他信息并不意味着世界银行的任何判断。

海关现代化建设案例研究

HAIGUAN XIANDAIHUA JIANSHE ANLI YANJIU

作 者: [比] Luc De Wulf [巴] José B. Sokol

翻 译: 胡方友 孙向阳 林志军 蔡达 孙向磊等

责任编辑: 左桂月

出版发行: 中国海关出版社

社 址: 北京市朝阳区东土城路 14 号 邮政编码: 100013

电 话: 010-64275139 (发行部) 010-85271833-672 (编辑部)

传 真: 010-85271799 (发行部) 010-85271536 (编辑部)

网 址: www.haiguanbook.com

印 刷: 北京市白帆印务有限公司印刷 经销: 新华书店

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 13.25 字数: 184 千字

版 次: 2007 年 12 月第 1 版

印 次: 2007 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-80165-435-9

定 价: 25 元



海关版图书, 版权所有, 侵权必究

海关版图书, 印装错误可随时退换

《海关现代化建设案例研究》

翻 译 小 组

组长：胡方友

成员：孙向阳 林志军 蔡 达 郑建伟

孙向磊 金 峡 范 敏 王 勇

罗 晓 罗小庆 方雯苑 曹琪皓

前 言

近年来，政策制定者们越来越意识到便利货物及服务跨境流动政策的重要性。如果一个国家想要通过提高市场准入、降低关税、减少运输成本、加强交往来实现巨大的国家利益，完善的贸易便利机制确实至关重要。从中获得的收益可以使一个国家取得更快的发展速度，减少贫困。

海关是这个管理架构中的一个重要组成部分，因而也是经济发展的重要推动力量。精心设计的以提高海关行政效率为中心的海关管理模式有助于发展中国家融入全球贸易体系，进而获得巨大收益。因此，许多国家都进行了海关改革与海关现代化建设，通常这种海关建设都得到了世界银行或其他发展促进机构的资助。

不幸的是，由于许多改革项目都没有达到目标，这些海关改革的结果喜忧参半。为了帮助我们的成员从这些改革尝试中总结经验，吸取教训，世界银行国际贸易部正在准备出版一套工具书。本书为其中的一册，由8个海关改革的经验和教训作为案例。这些案例研究成果反映了在发展程度、文化及地域上完全不同的几个国家的海关改革现状。

我们希望《海关现代化建设案例研究》将有助于海关取得改革的成功，进而帮助发展中国家融入全球经济，最终实现他们减少贫穷的目标。

世界银行国际贸易局主任
Uri Dadush

鸣 谢

这些案例研究成果是许多海关专家和顾问共同协作、精心努力的成果。他们或是参与了被研究国家海关改革的过程，或是在他们的职业经历中累积了关于全球范围内的海关改革与现代化进程的很有价值的专业知识。案例研究使用了 Luc De Wulf（卢克德沃尔夫）和 Michael Lane（迈克尔·莱恩）创立的方法。编辑人员对作者提交的研究成果做了些修改和更新以更好地保证文章的一致性。

编辑及其他工作人员各自对案例研究进行了复核，这些人包括：Amparo Ballivián（世界银行）、Michael Engelschalk（世界银行）、Carlos Ferreira（世界银行）、Guillermo Gutierrez（玻利维亚国家海关）、Allan Katiga（乌干达税务局）、David Kloeden（国际货币基金组织）和 Michael Lane（原美国海关官员）。我们还想感谢加纳社区网的工作人员，特别是 Emmanuel Darko 和 Nigel Gregory，他们对作者进行加纳海关改革的研究提供了极大的帮助。我们收到了来自世界银行各个相关国家组的建议评论。我们也想感谢美洲发展银行贸易一体化及半球问题处处长 Peter M. Kalil 做出的贡献，特别感谢他为秘鲁案例研究的准备工作所提供的支持和帮助。另外，Paul Duran（顾问）帮助我们编辑人员保证了这些案例研究的一致性和连贯性。此书中表述的观点完全是作者的观点，未必反映世界银行组织、作者供职的机构或他们所在的国家观点。

此书是世界银行贸易部的工作成果，是在由 Larry Hinkle 领导的非洲部的牵头下编纂完成的，他们当时正在完成一项对非洲贸易改革的研究（《非洲的第一次贸易改革走了多远？》，非洲部业务论文系列 NO. 58a，2003 年 6 月）。这项研究表明，贸易自由化政策的成果将在贸易便利化领域得到应用，尤其是海关管理改革方面。

编者还要感谢 Melanie Faltas、Zeba Jetha 和 Lili Gabada，他们在这个项目中自始至终为我们提供了最好的工作上的支持。感谢文字学博士 Alice Faintich 为提升文章的可读性所做的努力。他们的贡献大大提升了本书的质量和水平。

缩写与简称说明

ACIT	摩洛哥海关和间接税署
ACV	海关估价协议
ASYCUDA	海关数据自动处理系统
BOC	菲律宾海关
CCMS	电子化海关管理系统（土耳其）
CEPS	加纳海关
COMESA	东部和南部非洲共同市场
CSCC	通关电子化支持
DFID	英国国际发展部
DIS	目的地验货公司
DTI	贸易商直接联入系统
EDI	电子数据交换
EU	欧盟
GCMS	加纳海关管理系统
GCNet	加纳通讯网络
GDP	国内生产总值
ICT	信息通讯技术
IDB	泛美开发银行
IMF	国际货币基金组织
ITS	天祥集团
MEF	秘鲁经济和财政部
MOF	财政部
MOTI	加纳贸易与工业部
NCB	玻利维亚国家海关
NCS	秘鲁海关
PSI	装运前检验
PTCP	菲律宾税务电子化工程
SADC	南部非洲发展共同体

SGS	通用公证行
SPACE	选择查验、后续稽查、提前通关、客户自我评估、电子数据处理
TCA	土耳其海关
TIMS	商业信息管理系统
TURC	海关重组技术部门
UNCTAD	联合国贸易和发展会议
URA	乌干达税务局
VAT	增值税
WCO	世界海关组织
WTO	世界贸易组织

目 录

前 言	1
鸣 谢	2
缩写与简称说明	3

第一章 概述	1
---------------	----------

第二章 玻利维亚	9
1. 贸易政策和税收	11
2. 海关管理	13
3. 海关改革的目标和范围	14
4. 改革的团队、保障措施和资金	15
5. 改革的组成	16
6. 改革的成功与不足	21
7. 持续改革的风险	25
8. 经验教训	26

第三章 加纳	29
1. 新加坡“贸易网”	31
2. 加纳的基本情况	33
3. 远景的实施	36
4. 加纳通讯网络的运营	40
5. 一次典型的进口贸易	42
6. 成果	44
7. 取得的经验和尚需努力之处	46

第四章 摩洛哥	51
1. 海关改革背景	53
2. 诊断与策略	55
3. 新的工作环境	61
4. 改革成果	71
5. 结论	75

第五章 莫桑比克	77
1. 背景	79
2. 海关改革目标和创新方法	80
3. 改革内容	86
4. 迄今为止的成果	93
5. 应当立即关注的重点问题	97
6. 得到的经验	99

第六章 秘鲁	103
1. 海关改革的背景及渊源	105
2. 海关改革的基础	107
3. 改革目标及策略	109
4. 改革措施	110
5. 改革成果	119
6. 总结	123

第七章 菲律宾	131
1. 背景	133
2. 改革的起因	137
3. 海关改革和现代化的支持者	140
4. 改革的进程	142

5. 评价	150
6. 总结	154
第八章 土耳其	157
1. 背景	159
2. 现代化规划	161
3. 海关改革的成效	172
4. 2001~2005 年改革计划	173
5. 结论	174
第九章 乌干达	175
1. 乌干达税务局	177
2. 海关改革	180
3. 未来的路	195
4. 重要结论	197
后 记.....	198

第一章 概 述

本书阐述了8个发展中国家海关现代化建设的案例研究，这8个国家是：玻利维亚、加纳、摩洛哥、莫桑比克、秘鲁、菲律宾、土耳其和乌干达。对这些案例进行研究的目的是为了获得这些国家如何实施海关改革的第一手资料并对他们的成功做出评价。本书旨在为政策制定者、从业者及发展机构的项目主管们概括在筹划和完成海关现代化建设时需要解决的一些关键问题；面向的读者是那些参与设计、实施海关改革及海关现代化战略的海关官员和世界银行及其他为发展中国家实施这些战略提供支持的单边或多边促进机构的员工们。除加纳外，所有的案例分析基本上都采用了同一种方法，目的在于说明改革的缘由、主要倡导者及改革的结果。加纳案例的研究有些不同，因为它主要分析了贸易和海关手续的自动化在贸易便利化及海关改革中所起的领导作用。

这些案例研究是许多海关专家和顾问组织整理的。他们或是参与了被研究国家的海关改革的过程，或是积累了关于海关改革与全球范围内的海关现代化进程的很有价值的专业知识。选择这些国家的目的是对不同大陆采取的不同措施做出评价，以期从它们各自的特点中得出有意义的结论。

为保证研究成果的通俗性和可比性，这些案例研究采用了同一种方法，主要对改革进程的5个方面进行了研究：

- 海关改革和海关现代化的背景，包括经济环境与政府体制、促使改革的各种因素、支持者、目标和规划、财政与技术支持。

- 与改革有关的问题。

- 改革措施本身，包括立法；管理手段的改进；人事管理相关问题，如薪水、职员选拔、培训、廉政和腐败问题；信息技术；估价；装运前检验的经验；特殊进口制度；放行前和放行后监管对象的选择。

- 改革的成果，包括改革对财政收入、贸易便利化、腐败、人事和工作量及采用国际标准的影响，在可能的情况下，还包括对可以量化的效果量化指标及管理相对人反馈的评估。

- 每项改革的经验都包含了对海关现代化建设可持续性的判断。

这些案例研究的成果和结论主要建立在对公共机构代表们——主

要是海关官员——还有监管部门以及私有机构代表们，包括进口商、报关行、运输部门及其专业协会的实地采访的基础上。有些结论是编者与其他在改革进程及改革结果问题上的有识之士进一步交谈过程中得出的。

采访分3个层次进行：（a）对改革的资助人和发起人进行采访以认清改革背后的激发及促进因素；（b）对能够提供改革过程及改革方法细节的海关官员及其他参与实施改革的官员的采访；（c）对直接面对海关执法的海关管理相对人的采访，以有助于评价改革的进程及结果。

尽管这些案例研究使用同一种方法，围绕同一个议题，但在对所涉问题研究的深度和广度上不尽相同。这些不同点反映了从事这些研究的顾问们的专业知识、对改革细节信息的掌握、各国建设的具体情况等的不同，以及在不同项目中不同改革因素的不一样的重要性。另外，由于这些研究多是在2002年中期进行的，有些研究结果可能有点过时了。

（1）玻利维亚

玻利维亚海关改革是副总统主导下对所有政府部门的机构改革框架的一部分，其目标是进行整体的革新。改革的一个重要部分就是彻底的人事革新，以根治海关的深度腐败。在改革中，由海关以外的顾问负责从合格的候选人中通过竞聘挑选新的海关职员。通过使用海关数据自动处理系统（ASYCUDA++）软件，玻利维亚国家海关（NCB）可以做到对货物进行随机选择查验，将实际查验控制在货物的20%以内。信息通讯技术（ICT）的进步使得玻利维亚国家海关可以更准确地控制通关时间，还可以修正弱点并且有助于设计出缩短通关时间的措施。这一程序还逐步向玻利维亚国家海关转交了估价职能。除了腐败大幅减少之外，大众消费品的走私也减少了。然而，对自由贸易的监管仍是个难题。近年来，由于国内外冲突引发的经济萧条，非传统领域的走私活动呈大幅上升趋势。另外，玻利维亚海关行政资源不足，无法保证其财政独立，而财政独立也是海关改革的前提之一。

(2) 摩洛哥

尽管没有制定一部详尽的行动计划，摩洛哥的海关改革与现代化仍经过了周密筹划并涵盖了海关工作的各个层面，改革措施是有的放矢、注重实效的。海关和间接税司（ACIT）的工作重点发生了显著转变，由征税和执法转变为注重贸易便利化和行政公开。改革的推进极大地受益于作为海关和间接税司合作伙伴的私有机构的积极参与，他们参与了改革措施的制定，包括全部商品编码的编制及世界贸易组织（WTO）海关估价协议的执行。海关和间接税司积极鼓励所有海关员工都来思考和贯彻这项改革，同时加强员工培训，提高员工的积极性。正是有了海关通讯技术的初步发展，海关员工和海关管理相对人能够深入参与到此次改革中来，并极大地促进了海关作业自动化。通过将选择查验控制在报关总量的 10% 及其他手续简化措施，海关通关时间大为缩短。而将这些结果在海关和间接税司的网站上发布，又对其他公共或私有机构形成了压力，促使他们加快办事速度，减少对进口商品放行的延误。

(3) 莫桑比克

希望通过广泛依靠外部专家来管理及实施改革并以海关监管为目标对进出口商品进行估价是莫桑比克改革的最大特点。莫桑比克在重建被连年战争彻底摧毁的政府职能时采取了这种非常规方式。此次改革的设计最初考虑全面并理想远大，但改革的真正实施却是逐步推进、分步进行的，引入了全面的控制系统；国外援助资金对改革进行了大力支持。在改革过程中，莫桑比克海关引进了一套现代化的信息通讯系统，启动了人事更新计划，按照新的能力和诚信要求来招聘员工，并确定了新的薪资标准，现有很大部分员工将被安排分流。由于需要较长的时间来组织一个中央级的部门以领导一个高效有力的海关并使其成为设想中的新国家海关，与国外专家的聘用合同被两度延长。这种创新性的改革方法是不是保证改革持续下去的最好方法，还需要实践的进一步检验。莫桑比克（海关）还没有完成它的人员分流计划，还需要继续发展信息通讯系统来有效遏制长期的腐败和走私问题。

（4）秘鲁

在秘鲁，海关改革和海关现代化被列入了总统执政的议程范围，他自始至终给予了实施改革强有力的政治支持。秘鲁海关拥有实施改革的完全自主权并保持了必要的一贯性使改革得以顺利完成。秘鲁建立了中央海关机构，使海关拥有了自由裁量的权利，这对完善海关职能、取得改革成果十分重要。整个改革方案考虑全面，并有序开展，稳步推进。改革之初，在经过一段时间的整合之后，秘鲁海关实施了一系列的措施，主要包括立法、理顺办事程序、在一套国内开发的完整的计算机程序基础上全面实施自动化作业、引进风险分析和后续稽查机制、实行大规模的人力更新。海关的行政和财政自主权使海关可以应用有效的管理和人事机制，包括提供具有吸引力的薪资和开除不合格及腐败的关员。装运前检验作业的实施反映出这种服务在高效海关作业中起到的作用。

（5）菲律宾

菲律宾改革成功的决定性因素包括：最高层强有力的政治支持；强大的、卓越的、持续的业务领导；海关首长对改革的主导权，以及来自私有机构中海关管理对象的资金支持。改革的不足之处，一是由于海关缺乏必要的权利和资金，无法保障关员的福利，导致关员的工作积极性不够高，再加上改革后关员政治上的要求无法得到满足，导致之后的改革开始倒退；二是其他相关的进出口通关部门在现代化建设方面没有跟进，进而妨碍了贸易改革的进程。尽管如此，简化通关手续的采用以及自动化的大幅进步，几乎影响到了所有的通关环节。采用具有风险评估和选择查验支持功能的 ASYCUDA++，大大改进了海关监管，缩短了通关时间。

（6）土耳其

主导土耳其海关改革和现代化建设的有两个目标：一是使海关立法与行政管理结构达到欧盟的标准；二是实现海关手续自动化。建立一个得到土耳其海关强大政治支持和有序管理的独立的现代化建设项目