

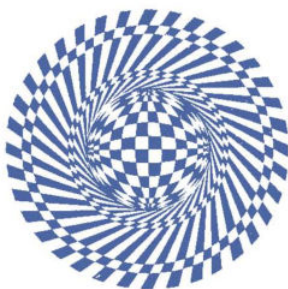
MPA

复旦大学公共管理(MPA)论文集·第五辑

新时期的海关治理：改革与变迁

顾丽梅 主编

Customs Governance in the New Period:
Reformations and Changes



MPA

复旦大学公共管理(MPA)论文集·第五辑

新时期的海关治理： 改革与变迁

顾丽梅 主编

復旦大學出版社

复旦大学公共管理(MPA)优秀论文集

学 术 委 员 会

主 任 竺乾威

委 员 (按照姓氏拼音为序)

包霞琴 陈周旺 扶松茂 顾丽梅

敬义嘉 刘建军 李春成 李瑞昌

苏长河 熊易寒 徐以华 臧志军

张建新 朱春奎

编 辑 委 员 会

主 任 顾丽梅

委 员 李春成 李瑞昌 熊易寒 张 平

前言(编者按)

复旦大学公共管理(MPA)优秀论文集每两年出版一辑,本书已经是第五辑。本优秀论文集主要是将复旦大学 MPA 学生近几年的优秀毕业论文或平时撰写的学术论文,在作者本人主动参与、重新创作的基础上予以公开出版。论文集入选作品是在每个答辩小组得分前两名的论文和由复旦大学国际关系与公共事务学院优秀论文评审小组遴选的优秀论文基础上,再根据本辑论文收录的主题要求进行遴选,并作为国务学院的一项科研成果公开发表。这与复旦国务学院强调以“学术立院”的学术传统是分不开的。

以“学术立院”是复旦大学国际关系与公共事务学院的办学宗旨,强调将“学术研究与管理实践”相结合,这也是复旦 MPA 的办学特色之一。为了彰显复旦 MPA“学术性”研究的特长,提高复旦 MPA 的学术水平,还定期组织学术沙龙“天下——公共事务论坛”,每期都有一个专题,由学院的教师参与点评和学术指导,活跃了复旦 MPA 的学术氛围,将理论研究与管理实践有机地结合起来,对于提升管理者的管理水平有积极意义,真正体现了学以致用和服务地方政府管理的价值追求。而每两年一辑的优秀 MPA 论文集,依然服务于“将 MPA 教育中的优秀研究成果与社会共享,尤其是与公共管理部门的实践者和公共管理研究领域的学术同行共享”这一宗旨,也是为了给复旦 MPA 学生搭建一个更好的学术平台,为 MPA 学生支撑起一块新的学术研究空间。

本期论文集主要围绕“新时期的海关治理:改革与变迁”这一主题展开。在这一主题中主要涉及“海关职能与治理研究”“海关关税与缉私研究”“海关监管与改革研究”和“海关公务员管理与绩效研究”领域。

第一部分“海关职能与治理研究”篇中,主要收录了《海关职能边界变动研究》《流程再造与政府效能——海关通关职能的电子政务建设》《直属海关在垂直管理体制下与地方政府关系的困境及对策》,集中探讨了海关职能边界延伸、位移和虚化;运用信息技术进行流程再造,提高行政效能;克服垂直管理体制与海关职能职责重叠的弊端,从技术和体制层面改善与地方政府关

系的路径等问题。《长三角区域一体化发展战略中海关管理制度建设与完善情况研究》《整体性治理视角下口岸通关“单一窗口”改革研究》《政策传播过程中海关新媒体角色研究——基于政治系统理论的分析框架》《信息不对称下海关加工贸易边角料管理问题研究》《海关查验自由裁量权研究——以厦门海关为例》等,集中分析了海关管理制度、口岸通关“单一窗口”建设、海关新媒体政策传播过程和环境优化、海关加工贸易边角料管理的透明度和专业化程度、固体废物贸易管制、突发公共危机事件舆情引导和治理、海关查验自由裁量权的合理行使、纪检监察特派员制度等治理问题。

第二部分“海关关税与缉私研究”篇中,主要收录了有关海关保税、海关税收征管以及相关违法治理的相关文章,包括《中介机构参与海关管理的问题与途径研究——以海关保税核查制度改革为例》《中国在贸易自由化进程中的关税有效保护问题研究》《变迁中的我国海关税收征管模式研究》《出口骗退税海关整体性治理研究——以厦门海关为例》等。《农产品走私治理研究——以昆明海关为例》《从合作治理视角探讨海关缉私工作模式构建——以四种跨部门合作模式为例》《我国海关缉私专项治理研究》《打击走私犯罪的网络化治理——粤港缉私执法合作探析》等,分析了农产品走私治理、跨部门联合缉私工作模式、海关缉私专项治理机制转型、构建缉私网络化治理格局等问题。

第三部分“海关监管与改革研究”篇中,主要收录了与海关监管与改革相关的文章。《关联方跨境交易监管模式研究——如何营建海关内联外协监管模式》《整体性治理视野下海关后续监管的变革——对“三查合一”机制的实证研究》《我国保税物流新型监管模式研究》《海关特殊监管区域公共政策执行的有效性分析——以珠澳跨境工业区建设为例》《走向保税治理——未来海关保税监管发展之路》等文章,探讨了海关监管的模式与改革问题,例如,内联外协模式、“三查合一”机制等,并结合保税物流新型监管模式、特殊监管区公共政策执行、保税监管等,描绘了海关保税治理的改革图景。

第四部分“海关公务员管理与绩效考核研究”篇中,主要收录了与海关公务员管理和绩效考核评估相关的文章,例如,《海关旅检关员的情绪劳动研究》《公务员性别角色态度、成功恐惧与职业生涯发展的关系——以海关公务员为例》《对海关绩效考核的反思与评估——以郑州海关为例》《海关关员的工作满意度与离职倾向调查研究——以黄埔海关为例》《基层海关公务员的职业伦理困境研究——以 S 海关为例》《海关关员职业伦理遵从及其促进机

制研究——以黄埔海关为例》等文章,探讨了目前海关公务员情绪、角色态度和成功恐惧、工作满意度与离职倾向、职业伦理等问题,试图探寻提升海关公务员管理水平和优化绩效评估考核的路径。

简言之,本文集凸显了中国公共管理,尤其是公共服务与公共政策执行过程中的诸多问题,将实践探索与理论剖析相结合,也力图将定性研究与定量分析相结合,探讨了转型期中国社会发展与管理过程中的问题和经验,议题丰富,观点纷呈,处处闪现着智慧的火花与对公共管理的独立思考。但需要指出的是,文中的学术观点不代表本编委会的观点,每篇文章的原创性和数据资料的真实性均由作者负责。

本论文集得以顺利出版,首先要感谢复旦大学国际关系与公共事务学院的各位老师,也包括为复旦 MPA 教育作出贡献的各位老师,尤其要感谢那些为复旦 MPA 学生精心进行论文指导的导师。感谢复旦大学出版社孙程姣和刘畅两位老师为本书出版而付出的辛勤劳动!

此外,本论文集的付梓出版也是复旦全体海关班 MPA 同学与 MPA 中心全体成员共同努力的成果,是集体智慧的结晶! 在本期论文集的编辑过程中,MPA 中心的王美丽老师以及前同事谢余凤老师等都付出大量的辛勤劳动,其中王美丽老师积极帮助联系作者,把编委成员的修改意见及时反馈给作者,贡献颇多。尤其要感谢复旦国务学院公共行政系已经毕业的博士冀梦暉和在读的博士生黄六招、戚云龙同学,在繁重的学业之余,帮忙核对并参与编辑工作!

复旦大学公共管理(MPA)论文集编委会

2018年12月

目 录

海关职能与治理研究篇

海关职能边界变动研究	(3)
流程再造与政府效能	
——海关通关职能的电子政务建设	(13)
直属海关在垂直管理体制下与地方政府关系的困境及对策	(26)
长三角区域一体化发展战略中海关管理制度建设与完善情况研究	(41)
中国海关纪检监察特派员制度研究	
——以机制设计理论为视角	(51)
整体性治理视角下口岸通关“单一窗口”改革研究	(82)
政策传播过程中海关新媒体角色研究	
——基于政治系统理论的分析框架	(95)
信息不对称下海关加工贸易边角料管理问题研究	(112)
固体废物进口贸易管制研究	(127)
突发公共事件在主流媒体微博空间传播机制研究	(140)
海关查验自由裁量权研究	
——以厦门海关为例	(160)

海关关税与缉私研究篇

- 中介机构参与海关管理的问题与途径研究
- 以海关保税核查制度改革为例 (179)
- 中国在贸易自由化进程中的关税有效保护问题研究 (191)
- 变迁中的我国海关税收征管模式研究 (206)
- 出口骗退税海关整体性治理研究
- 以厦门海关为例 (220)
- 农产品走私治理研究
- 以昆明海关为例 (229)
- 从合作治理视角探讨海关缉私工作模式
- 以四种跨部门合作模式为例 (246)
- 我国海关缉私专项治理研究 (261)
- 打击走私犯罪的网络化治理
- 粤港缉私执法合作探析 (273)

海关监管与改革研究篇

- 关联方跨境交易监管模式研究
- 如何营建海关内联外协监管模式 (291)
- 整体性治理视野下海关后续监管的变革
- 对“三查合一”机制的实证研究 (305)

我国保税物流新型监管模式研究	(320)
海关特殊监管区域公共政策执行的有效性分析	
——以珠澳跨境工业区建设为例	(336)
走向保税治理	
——未来海关保税监管发展之路	(354)

海关公务员管理与绩效考核研究篇

海关旅检关员的情绪劳动研究	(371)
公务员性别角色态度、成功恐惧与职业生涯发展的关系	
——以海关公务员为例	(385)
对海关绩效考核的反思与评估	
——以郑州海关为例	(410)
海关关员的工作满意度与离职倾向调查研究	
——以黄埔海关为例	(436)
基层海关公务员的职业伦理困境研究	
——以 S 海关为例	(452)
海关关员职业伦理遵从及其促进机制研究	
——以黄埔海关为例	(469)

海关职能与
治理研究篇

海关职能边界变动研究

陈雷*

【内容摘要】 当前海关职能存在配套滞后、法制机制不健全、主管部门间职能衔接不畅和体制下地方功利主义和保护主义干扰等问题,极大地导致了海关管理职能出现边界延伸、位移和虚化等普遍现象。其中,海关职能边界延伸,是指“国门”的内涵不断延伸,把关的职能不断拓展。海关职能边界位移,是指海关的中央事权与地方政府的地方事权始终处于此消彼长的状态中,职能边界处于一个动态过程之中。由此,我们要从“历史、政治、经济、立法、管理”这五个维度透视原因、分析权重、寻找对策、提供依据,对边界变动进行过程控制和结果优化,避免边界延伸、位移和虚化的负面效应,使边界变动始终向良性方向发展。因此,必须在五个维度分别进行突破,打破旧模式,构建新五维空间,才能解决边界变动带来的根本问题,更好地使海关职能实现服务当前政治经济社会的发展需要。

【关键词】 海关职能 边界变动 控制优化

近几年随着我国开放型经济快速发展,海关职能出现了边界延伸、位移和虚化的新发展和新变化。这些发展和变化产生了职能交叉、职能空白、配套滞后等负面效应,给海关职能的充分实现带来了新的挑战。目前对海关职能的研究大体可分为历史研究、构成研究、发展研究、局部研究、体制研究,较全面的专著有高融昆的《中国海关的制度创新和管理变革》,理念和方法性研究有孙毅彪的《海关风险管理理论和实践研究》等。实践中形成了一大批探索性、建议性的研究成果,如莫言的《关于口岸监管现状的调研与思考》,阳振荣的《全球贸易安全与便利背景下海关职能整合与创新研究》,还有《中国加入WTO后海关管理面临的新课题》《新形势下我国口岸海关监管职能存在的问题及对策研究》《新时期中国海关非传统职能问题研究——以上海海关为例》等代表性论文。这些文献资料为本研究提供了理论和实践的借鉴,本研究以此为基础,

* 陈雷,2012届MPA毕业生,就职于成都海关。

以海关职能的现实变化为实践支撑,探讨海关职能的控制和优化。

一、海关职能边界变动的焦点问题

(一) 边界延伸的问题焦点

在边境把关上,海关的职能范围已经扩大,职能边界已经延长。海关要承担维护贸易安全与便利、协助解决国际贸易争端、实施贸易救济和贸易保障、参与反恐和防止核扩散、负责口岸规划管理等众多非传统职能。海关工作触角已经伸到国家经济、政治、文化、社会以及生态文明建设多个领域,承担起越来越多的社会管理职责,“国门”已经跳出了进出关境“监管点”的概念。海关在经济服务上,已经深入国家宏观经济的层面,海关职能的边界是向下往深度的方向延伸,往专业化的方向发展。海关掌握独特的资源优势,发挥着宏观经济分析、外贸预测、外贸动态分析监控、决策分析和决策辅助等作用。海关经济服务的非传统职能越来越专业化,越来越深入。在国际合作上,海关职能有力地突破了国内职能边界,走出了国门。我国是世界海关组织的成员国,我国海关参与国际的合作与交流频繁,海关在国际舞台上发挥越来越重要的作用,参与多边国际海关公约增多。

由此带来的焦点问题主要集中于适应和配套问题。一方面,海关的应对能力面临突出挑战。对外开放战略、国土安全战略和区域协调发展战略的实施,使海关的边境把关、安全保卫和服务宏观经济等非传统职能不断增多。它们都有增长速度快、技术要求高、完成难度大的特点,对海关的应对能力提出了严峻挑战。另一方面,海关的发展配置面临严重匮乏。首先,目前海关人力配置长期严重不足,尤其外向型、专家型人才的缺口巨大。其次是装备跟不上,各种走私方式层出不穷,海关的技术装备更新机制相对滞后。

(二) 边界位移的问题焦点

首先是体制问题,我国海关实行垂直管理体制,地方海关直属海关总署,海关总署直接向国务院负责,海关属于中央事权。当地方事权扩张时,中央

事权相应收缩。相反,如果中央事权扩张,地方事权就相应收缩。在经济发展和地方利益驱动下,地方事权处于扩张中。其次是统筹问题。我国改革开放前三十年,经济重心主要集中在沿海城市,海关的部署和迅速发展也主要集中在这些沿海城市。进入改革开放的后期,海关部署逐渐进入内陆城市,国家的支持政策向这些地区倾斜,海关加强对这些地区的支持。再次是改革带来的问题。通过改革,海关管理从集中于一线监管到一线监管和后续管理并重,甚至重心向后续管理转移。优化事前,简化事中,强化事后,海关的职能在后续管理中的企业诚信管理、企业稽查、后期核销、价格瞒骗和贸易调查、风险分析和风险处置等具体职能方面实现了位移。

这些问题的焦点集中在三个方面。第一,地方事权膨胀一定程度绑架中央事权。由于以经济发展为驱动,地方政府从政绩和地方利益出发,以推动经济发展为第一任务。地方提出需求,海关成为地方经济发展的发动机。实际上,海关职能实现的边界已偏向地方,地方事权不断扩张,侵蚀中央事权边界。第二,转型的突进抵消了促进职能效果。在大通关实施之前,口岸海关、属地海关之间,各直属海关之间签订了不少“合作协议”“联系配合办法”,但实际运作中的业务协同、信息传递的手段仍较为匮乏。中西部地区海关与沿海海关之间缺乏有效的联系配合及信息传递机制。沿海与内陆的海关职能部门间、各业务条块间采集信息相互独立,系统之间的信息不实现共享与整合,根本上抵消了海关服务促进职能的重心西移效果,影响了海关整体监管效能。第三,职能扩展新领域的强化不充分。长期以来,海关的管理理念倾向于“口岸设防”,注重口岸监管和单证管理,忽视了企业管理和货物监管,监管时空未得到充分的拓展和延伸。但是职能转移和扩散后,后续管理的新领域的强化还是不够,目前管理还主要以具体货物为目标,“由企及物”理念在海关监管其他环节的应用还较为有限,如在保税监管、减免税管理等业务领域的应用仍处于起步和探索阶段,实际应用效果还不甚明显。

(三) 边界虚化的问题焦点

政府管理职能由多个纵向和横向部门分担,部门职能之间存在边界模糊,边界的划分作用不明显,从动态变化角度来说就是边界虚化。也就是说本应由两个或多个部门在某一职能环节上进行衔接和联合,由于衔接机制缺失不能有效衔接,造成各管一段,交界处、过度处的职能虚化。有的情况是各部门都争着

管,结果导致职能交叉;各部门都不管,结果导致职能覆盖空白;有关部门随意性比较大,有时管有时又不管,存在职能偶然性。首先是口岸部门结合部的虚化,多个部门职能存在交叉区域,表现为职能规定交错、职能分工交错、职能流程交错、重复管理,这实质上是边界虚化。其次是联合管理部门间的虚化,由于有关部门缺少统筹的环节,实质上导致边界虚化,相关联合行动时,各部门有时管有时不管的现象频发。再次是国际国内市场管理间的虚化,由于结合部的衔接不到位,留下了结合部的空白,口岸和国内市场管理本应联合管理,但是却变成铁路、警察各管一段,中间部分是结合部空白,实质上导致边界虚化。

以上可以归结为三点:第一,口岸管理体制难以形成监管合力。口岸监管体制是以条条管理模式为主。由于海关、商检、边防、海事等各部门都实行垂直领导,当口岸现场面临问题、发生矛盾而无法协商解决时,会面临管理上的多头指挥,最终上报有权解决问题的国务院主管领导,启动调查研究程序和协商机制确定解决方案,再层层传达至现场口岸部门,这不利于口岸现场的监管,口岸效能发挥受到了限制。第二,纵向配合缺乏协调部。海关职能管理经常会涉及多个部门,需要联合行动。顶层部门联合决策,统一步调,联合下达指令由基层部门执行。执行中往往问题较多,呈现上联合、中空缺、下分散的状态,在上下之间没有一个中间的协调机构,很难做到上下贯通,左右一致。第三,横向配合缺乏衔接机制。海关相当于国内外两个市场中间的一道门。在海关把人流、物流等放进国内的那一刻起,国内市场的主管部门并不能有效衔接。因为各部门从自身业务特点与要求出发,设计规划建立了标准各异、网络独立封闭的集中式信息化系统。当一个企业行为在国内发生时,不能很好地追溯其在口岸的行为,最终造成监管的漏洞。

二、海关职能边界变动分析

(一) 海关职能边界延伸分析

1. 边界延伸影响因素的构成

影响边界延伸的因素包括历史、政治、经济、立法、管理五个方面。其中在边境把关、国际合作、服务经济上的延伸都有历史性资源和手段的积累与

沉淀;政治要求把边境上把关职能凸显出来,上升到维护国家政权安全的高度;经济发展则直接延长了服务经济和边境把关边界,而且大大丰富了职能延伸实现的方式;立法上主要为新边界的创建和旧边界的巩固提供法律依据;管理创新则引起海关管理模式的变革,从而一方面导致海关职能边界从一线向后续管理的延伸,另一方面通过管理的改革创新服务和适应于这些延伸。

2. 边界延伸影响因素的权重

相对而言,经济和管理因素对边界延伸的影响比较大,是影响边界变动的突出因素。因为边界延伸的主要推动力在于海关非传统职能,而非传统职能的产生和发展又主要来源于经济发展和管理创新。海关作为国家进出境监督管理机关,也必须站在国家的高度来重新审视和布局如何适应经济发展要求,必须有更多的履行职能投入确保国家对外开放战略、国土安全战略、区域发展战略的实施。

3. 边界延伸影响因素变化的阶段性

如果依照改革开放以来经济发展和海关工作方针变化特点,大致可以划分为三个阶段:从1978年至1990年为第一阶段,1991年至2000年为第二阶段,2001年至今为第三阶段。第一阶段经济因素占主导地位,这个时期,海关的工作方针总体上以促进经济发展为主,海关服务经济发展的职能不断延伸,这时期经济因素对海关职能边界的影响占主导地位;第二阶段,政治因素的重要性迅速上升,这个时期立法规范的要求逐渐突出,国际、国内政治经济形势的不断发展,全球化进程不断加速,一些新的非传统职能随之成为海关实施监督管理的重要内容,海关担负的责任越来越重;第三阶段,管理因素是主导因素,加入WTO后,中国海关面临管理创新以适应国际化发展的问题很突出,非传统职能要求更高,管理中人的因素在职能延伸中相对滞后,人力资源配套和素质能力提高的问题突出,海关履行非传统职能凸显了人员素质上的挑战。

(二) 海关职能边界位移分析

1. 边界位移的影响因素

因为边界位移主要是体制和立法造成的问题,体制和立法都与历史有着千丝万缕的联系,所以历史对边界位移的影响是共同的,我国现有体制和整个法

律体系,包括立法的习惯,都沿袭了历史的传统。在服务政治大局的指导下,经济发展战略的启动,难免会导致海关职能边界的位移,其中充满利益的博弈。

2. 边界位移的影响因素权重

首先是地方和海关的事权关系问题。我们的现实,一方面是部分地方性立法中给海关增设无上位法依据的义务;另一方面,有时候海关模糊了自身的定位,不加选择地执行地方性立法,甚至置于“地方”的领导之下^①。其次是立法问题,海关立法与地方存在交叉。海关执法的依据是宪法、法律、行政法规以及总署制定的部门规章,根据法理,地方性法规、地方政府规章以及部门规章的立法目的都是为了实现中央的行政管理目标,因此立法之间完全有可能交叉和重叠。“部分地方性事务”实际上也是“中央事务”,需要中央驻地方机关来执行^②。在社会经济发展的过程中,中央与地方之间的利益诉求有所不同,因此,中央与地方在进出口贸易的政策上自然有不同的需求,中央对海关实行垂直管理的最直接目标,就是力求破除地方保护,维护中央政令统一。

3. 边界位移的影响因素变化

首先,在纵向维度上,地方有扩大管理权的趋势,中央有掌控更多权力的趋势,两者在进与退中博弈。海关作为中央事权,经济因素影响其职能边界上下位移非常明显。其次,在横向维度上,随着国家实施协调发展战略,产业、财税等政策中心向西推进,很多经济资源逐渐向西部推进。海关的工作重心随之逐步向西移动,职能在西部围绕服务经济发展而逐步扩大,经济因素对边界位移的影响逐渐突出。在改革发展历程中,海关的改革和发展带来管理模式的革新。从20世纪80年代起,海关引进先进的管理理念和管理手段,管理因素始终是影响海关职能边界前后位移的主要因素。

(三) 海关职能边界虚化分析

1. 边界虚化的影响因素构成

口岸监管管理体制、管理理念上还未摆脱“无限政府”“管理型政府”的影子,即认为政府的职能无处不在,既提供公共服务,也包办市场事务;政府职

① 梁润超、王军、陈桃生:《海关执行地方性立法问题初探》,《海关法专家论坛》2010年第2期。

② 如《澳门车辆入出珠海跨境工业区珠海园区管理办法》,其主要内容由地方公安部门执行,但同时,出入境的车辆管理属海关事务,需要海关执行。因此,海关事实上也执行地方性立法的相关规定。