

改革海关管理，为促进对外经贸服务

孔 宝 康

(一)

海关是国家产生后，并随着对外贸易的发展而逐步建立和发展起来的产物。在各个历史时期和不同社会制度里，统治阶级都把海关作为促进对外贸易发展和维护国家经济权益的重要工具，并通过海关管理活动实现统治阶级的意志和愿望。在对外贸易日益发展和国际经济技术合作、技术交流日趋广泛的今天，海关管理与对外经济贸易的关系显得更加密切。

十一届三中全会后，在对外关系上我国打破长期以来闭关锁国的局面，实行对外开放和对内搞活经济的政策。目前，我国改革和开放的历史进程，发展到了一个新的重要阶段，上层建筑必须适应经济基础的变革，这是马克思主义的基本原理。作为上层建筑的海关，应该在当前国民经济体制和外贸经营体制改革中，同步改革海关管理，从政策法规、管理制度和工作方法上有利于促进对外经济贸易的发展。为增强独立自主、自力更生建设四化的能力，我国与世界各国的对外贸易、利用外资、引进技术、多边合作等涉外经济活动必然在深度和广度上更加频

繁。上述涉外经济活动，最终都涉及到进口和出口两个方面，而所有的进出口活动都必须海关监督管理下，依照我国政府的有关进出口政策法规，合法地进出境。因此，在对外开放，发展国际经济技术合作，扩大进出口贸易中，海关管理是十分重要的一环。海关行政效率的高低，以及海关法规和管理制度是否适应对外经济贸易发展和变化，在一定程度上将会影响我国对外开放政策的贯彻执行和对外经济贸易的发展。反之，也会影响海关事业自身的发展。

海关职能概括起来就是“把关、服务”四个字。这里的“把关”是指海关依据国家有关政策法规对进出境的货物和物品进行监督管理，把守国家经济大门；“服务”是要求海关管理的方式方法以及实际效果要有利于社会主义现代化建设，具体体现在为对内搞活和对外开放以及促进对外经济贸易服务上。不管是“把关”还是“服务”，海关都要以国家政策和国家利益作为管理活动的准则，并在自身职权范围内通过监督管理活动达到“限制别人，发展自己”。

(二)

旧中国海关主权被洋人攫夺，海关成为帝国主义对我国实行经济侵略的工具。新中国成立后，海关主权回到人民手中，三十多年来人民海关在保护我国民族工业，促进对

外贸易和内外经济技术交流方面起过积极的作用，成为对外经济斗争的武器。

但是，近几年来，由于对外开放和对内搞活政策不断深入，经贸体制改革步伐逐步加

快,海关管理面临着许多新的问题,管理方式和方法跟不上形势发展的要求。主要表现在:

第一,外贸体制改革后,政企分开,权力下放,对外经济贸易实体由过去专业外贸公司独家经营发展为多种组织形式的经营实体,对外经济贸易的所有权、领导权和经营权由过去集中逐步趋向发散;贸易方式也由一般贸易发展为世界各国普遍采用的多种灵活方式。这样,原有的海关法规和管理制度与当前对外经济贸易发展的适应面越来越小,出现海关法规的断裂层,使海关履行管理职责时,无法可依,无章可循。新海关法公布实施后,还应逐步建立一套法律完备、门类配套、内外协调一致的海关法规体系,是当前海关管理改革中的首要问题。

第二,由于内外经济交流搞活,中外经济合作面扩大,以及国内生产能力的提高,进出境货物骤增。据海关统计,1985年进出境货物达一亿五千九百万吨,与1984年相比增加百分之二十五,与1979年相比增

加百分之九十;尤其是上述货物有相应部分是属于合资、合作、加工等性质,加工周期短,季节性强,市场反映敏感,有关企业纷纷要求海关实行快捷、简便灵活的申报、验关制度,使货物快结关、快查验、快放行,尽量缩短货物在口岸上的停留时间。这就要求海关改革目前传统的、落后的管理方式和方法。

第三,按照海关规定,货物进出境时,应由有关企业集中在进出口岸办理海关手续。由于这几年来,内地省区自营对外经济贸易的发展,经济特区的建立和加工单位的增设,以及保税工厂、保税仓库的设立,海关监管区域不断扩大。如果继续坚持上述规定,势必给有关企业增加负担和麻烦,进而限制或影响有关地区、有关部门和有关企业对外经济贸易业务活动的开展。因此,海关必须改变设关原则,设关地点逐步由口岸向内地延伸,海关管理也应由口岸辐射至内地各监管地点,形成管理网络。

(三)

对外开放是我们最大的政策。开放必须实行改革;改革,才能适应开放。海关管理改革的出发点应是如何更好地为经济基础服务。海关是执法机关、在进行体制改革,不断扩大地方自主权和部门自主权的新形势下,国家利益和地方利益以及部门利益的矛盾日益突出。海关在制订法规方面需要充分考虑既要维护国家利益,也要适当照顾地方和部门利益的因素,在一定程度上通过修订海关法和关税制度调节国家和地方的利益关系。暂行海关法自1951年颁布实施至今已有三十多年,某些条文内容和立法依据与当前对外开放和积极开展国际经济合作的要求不相适应,出现法规内容的“空白点”。目前,根据新时期总任务和对外开放的要求,

海关法的修订工作必须加紧进行,并在此基础上修订单行法规;为了使海关税则起到限制别人、保护自己的作用,根据国际经济形势和我国对外经济贸易发展战略要求,于1985年3月重新颁布“关税条例”和《海关进出口税则》,这是海关管理中的一项重大改革。税则不仅采用国际通用的海关合作理事会商品分类目录编排税目,而且为了使关税能够随时根据国内生产供求情况,对外经济贸易发展和斗争的需要,进行必要的调整,保持一定的灵活性,制订暂定税率,某些税率可根据外贸政策作出灵活反应,对限制商品可提高税率,对急需商品可降低或免征关税,改变过去长期不变的凝固状态,发挥关税的经济杠杆作用。

为促进利用外资、引进技术和扩大国际经济交流，海关必须逐步放宽关税政策，制订、修订和实施一系列新的关税特定减免法规。对中外合资、合作经营、开采海洋石油、建造旅游旅馆、中小型企业技术改造、进料、来料加工、补偿贸易、开发海南岛、建设经济特区所需进口物资，海关原则上都要实施特殊的关税优惠制度，以鼓励上述对外经济贸易活动的发展。

海关对进出口活动的管理，必须以政策、法规和关税为手段，从宏观上加强管理。但在微观上必须放开放活，该放宽的放宽，该免税的免税，该简化的简化。海关管理要经常研究经贸体制改革中出现的新问题，及时修订陈旧的、不适用的规章制度，建立新的规章制度，把修订规章制度与经贸体制改革同步起来；海关管理要解放思想，创新观念，把着眼点落在促进对外经济贸易、科技、文化交流和对外交往活动上，从过去以“防范为主”转变为以“促进为主”，把重点放在“服务”上。在不忽视对非法活动防范的原则下，放宽正面管理，改变过去长期以来对进出口货物实行严格的实际查验古老、过时的观念。海关要废弃传统查验方法，采用先进技术设备，简化手续，改进作业制度，降低查验率。海关监督管理制度的改革，必须从有利于而不是限制对外贸易和国际经济交往活动这一基本点出发，在坚持必要制度的前提下，进一步简化手续，采取灵活措施，提高工作效率，方便合法进出。要改变进出口货物集中在进出口岸办理海关手续的做

法，建立内地设关地办理海关手续的监管转运制度。对内地经由口岸进出口的货物，凡是具备海关监管转运条件的，原则上都可以在设有海关的进出口货物到达地、起运地办理海关手续。对在口岸办理进出口报关手续有困难的，经申请，海关可以派员到监管区域以外的地方接受报关，就地查验放行。对某些因故不能及时备齐报关单证的，可准予有关单位具保先放行，后补办报关纳税手续。对经济特区、经济技术开发区海南岛的重点企业和经营“三来一补”业务的重点企业逐步实行驻厂驻仓监管制度，即派遣海关人员驻厂(仓)监管或定期派遣海关人员下厂巡视监管。

长期以来，我国海关管理基本上是封闭型，与国际海关业务联系甚少。目前海关改革的步伐还迈得不大，还有许多改革的课题需要进行探索。随着我国海关加入海关合作理事会组织和即将恢复我国在关贸总协定中的缔约国地位，我国海关与国际海关间的横向联系、合作和业务交往活动必会日益频繁。我国海关管理应该借鉴和吸收国际海关现代化和科学化的管理方法，进一步简化海关手续，在海关业务制度和检查方法上逐步与国际海关取得协调，以提高我国海关的管理水平和工作效率，使海关管理改革从封闭型转向开放型。这个转变无疑对进一步推动和促进我国对外经济贸易活动，扩大国际经济合作是有积极作用的，与此同时，通过国际关税谈判，以关税作为武器维护我国的经济贸易权益。