

“入世”后过渡期海关 工作对策研究

孙毅彪*

摘 要: 2005年,我国进入了履行“入世”承诺的后过渡期。研究分析“入世”后过渡期对海关工作可能带来的影响,及时提出应对措施,对促进我国对外经济贸易的稳健发展,切实提高海关把关服务的能力和水平具有重大意义。

关键词: 后过渡期; 海关; 对策

中图分类号: F752.55 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2006)01-0033-05

从2005年开始,中国主要产业在加入世贸组织谈判中获得的过渡期已经大部分结束,至此中国进入了“入世”后过渡期。

一、后过渡期中国履行承诺、享受权利的基本情况

1. “入世”过渡性条款已经全部启动 在WTO规则方面,2004年我国履行取消外贸权审批制度和给予外商投资企业完全贸易权的承诺,贸易权完全放开;在货物贸易方面,继2001年至2003年间基本完成关税减让和取消主要非关税措施后,在2004年至2006年间,我国将取消除化肥外的大部分农产品的关税配额管理;在服务贸易方面,服务贸易中大部分领域将取消限制,允许外商控股或独资,2007年以前,我国将取消对移动语音和数据、银行及其他金融(不包括保险和证券)、旅行社服务的外国服务提供者的地域和客户限制,等等。

2. 积极履行承诺,进一步开放市场 入世以来,我国的市场开放主要体现在关税减让、非关税措施取消和服务业市场的适度开放。2005年我国的关税总水平降至9.9%,涉及46种类别的产品,近900种具体产品。2005年包括汽车领域的35种产品,我国将累计取消400多个税号的非关税措施,基本取消非关税壁垒。在货物贸易扩大开放的同时,服务业开放明显提速。从2005年开始,主要服务业将在商业、通讯、建筑、分销、教育、环境、金融、旅游和运输共9大领域,约90多个部门进一步履行开放承诺。

3. 基本贸易制度发生深刻变化 根据2004年7月1日起实施的《中华人民共和国对外贸易法》,我国将已经实行了50年的外贸权审批制改为登记制,并对外国在华投资或注

* 作者系上海海关关长。

册的企业给予国民待遇,这意味着我国提前半年履行了放开外贸权的承诺。这一承诺的履行,对我国几十年来实行的基本贸易制度将带来深远的影响。

4. 进一步享受世贸组织成员的权利 在后过渡期内,除了可以继续享受世贸组织其他成员提供的最惠国待遇和国民待遇、通过参加世贸组织谈判直接参与制定多边贸易规则等权利外,从2005年起中国还可以开始享受全球纺织品配额取消、纺织品贸易一体化带来的利益。

二、“入世”后过渡期海关工作面临的挑战

入世以来,由于我国和WTO各成员方各自履行削减关税、取消非关税贸易壁垒及给予最惠国贸易待遇的承诺,极大地推动了我国对外贸易的大幅攀升。从2002年起,我国外贸均保持了20%以上的增长速度。与此同时,由于世界经济增长整体乏力、全球货物贸易增长徘徊不前,我国出口的高速增长引发了针对我国的贸易保护主义浪潮,继而造成与WTO各成员方,特别是与发达成员方之间的贸易关系日趋紧张。来自国外的反倾销、反补贴和保障措施逐渐成为国内出口产品在“入世”后过渡期内承受的主要风险,再加上一些国家频繁使用质量、技术、卫生、环保标准等非关税壁垒,这些给我国贸易环境带来诸多不利因素和可变性。

在中国进入贸易摩擦多发期的情况下,海关执法环境也随之发生相应的变化。后过渡期海关工作的挑战主要表现在以下8方面:

1. 业务量快速增长和海关人力资源匮乏的矛盾将更加突出 入世以来,全国海关监管业务量呈快速增长态势。其中,进出口货运量、审结报关单量、进出口货值均以年均13.2%、20.3%、36.4%的速度快速增长。而我国海关人员的增幅仅为3.5%,人员匮乏的问题十分突出。另外,物流国际化、运作专业化、经营个性化的现代物流业迅猛发展,给海关现有的管理理念和监管模式带来新的要求,对海关人力资源的质量也提出了新的挑战。目前,已全面落实和推进与我国香港、澳门更紧密经贸关系安排,并与东盟开展区域贸易安排谈判,国内外货物跨境跨区流动规模必将进一步扩大。在这样一个货物贸易大进大出的环境下,海关的执法风险和廉政风险的发生几率必将大大增加,监管将承受巨大压力。

2. 关税税率逐年下降,影响海关税收的不确定因素增多 随着我国经贸环境的不断变化,海关税收的不确定因素增多。首先,关税继续减让,总水平下降1.73%,达到9.9%。其次,我国与东盟全面合作协议的继续推进、给予非洲28个最不发达国家的零关税待遇以及CEPA实施范围的扩大,都将对海关税收产生影响。第三,在国家宏观调控和“双稳健”政策下,固定资产投资规模的过快增长将得到控制,从而减弱我国对钢材、铜、铁矿砂、棉花以及豆油等主要生产资料或原材料的进口需求。第四,主要税收商品价格的回落,汽车及零件进口的持续下降可能导致税收减少。第五,利用外资继续增长,减免税款将相应增加。

3. 加工贸易持续发展,海关保税监管能力亟需提升 入世以来我国加工贸易稳步发展,贸易额均占当年对外贸易总额的50%左右。在“入世”后过渡期,随着国内加工贸易的快速发展,加工的品种、工序、技术含量均呈现“多”、“细”、“高”的发展趋势。同时,跨国公司新的交易方式,以及全球保税物流运作模式的出现,都使海关传统的监管模式难以适应加工贸易多样化、复杂性和时效性的要求。海关对加工贸易的监管,既要创新监管

模式,促进转型升级,又要加强监管,防止加工贸易税收的“跑、冒、滴、漏”,这对海关的保税监管能力将是一个重大挑战。

4. 贸易管制的重点发生变化,海关贸易管制能力面临考验 入世后,国家贸易管制的重点由大宗工农业产品转向了国际公约管理的产品,涉及环保、安全的产品,突出体现了政治、文化、安全的需要。根据贸易管制的变化,海关必须相应调整监管的重心和手段,通过数据监控和风险分析实现管制目的,这对海关一线作业的技术性要求提出了挑战。如,敏感物项出口管制,涉及5大类、41小类、658项商品或技术,包括化工、机械、电子、生物制药等领域,仅有约30%的管制商品有具体的商品编码,绝大多数商品和技术需人工判断,这不仅要求相当的业务技能,同时也需要配备相应的技术检查设备,才能真正把贸易管制工作落到实处。

5. 外贸经营权全面放开,海关对企业的管理难度增加 “入世”以来,海关办理注册登记的企业呈迅猛增长态势。2004年9月底,全国海关受理企业登记总数达23.4万家,比入世前增长82.8%。其中,私营企业激增13.5倍,比重由4%上升到33%,增长势头最为强劲。私营企业的异军突起,改变了海关监管企业的构成。可以预见,随着新《外贸法》的全面实施,私营企业扩容速度还将不断加快。2004年全国私营企业走私犯罪案件为入世前2001年的3倍,这表明随着入世后外贸经营权的全面放开,外贸主体的多样化将使海关对企业的管理难度大大增加。

另外,根据《行政许可法》,国际货物运输代理企业的行政审批被取消,2005年货物运输代理服务等行业可建立外资独资子公司,货物运输代理服务合资企业的最低注册资本也将被给予国民待遇。2004年全国海关共注册代理报关公司2975家,比上年增长46.4%,比入世前的2001年更是大幅增长了91.7%。因此,“入世”后过渡期服务贸易行业限制全面放开后,报关服务市场也将呈现一个高速增长、竞争激烈的多元化发展格局。

6. 关联交易大幅增加,估价、归类将面临更大挑战 外贸经营权的全面放开、市场开放提速,必将深刻地影响贸易环境,使关联交易变得更为简单易行,由此产生的关联交易价格、跨国公司转移定价等价格瞒骗以及商品归类等问题,可能会从生产加工领域扩展到货物流通领域。不法企业实施价格、归类瞒骗的手法将更为隐蔽,低报价格、伪报品名等手段也将层出不穷,这给海关估价、归类工作带来新情况新问题。在2002、2003年的过渡性年度审议中,欧盟、美国等国家和地区已对我国海关在成交价格原则的运用、特许权和软件费估价等具体操作提出质疑。2005年后,海关估价仍将面临有关过渡性年度审议的相关问题。

7. 受国内外税率差异及贸易环境变化的影响,反走私工作形势日益严峻 由于我国现有9.9%的关税总水平与发达国家3%的关税水平和WTO成员国6%的水平相比仍然偏高,以及还存在进口环节增值税和消费税等税收,加之对一些重要商品仍实行贸易管制,因此,在目前国内整体生产水平有待提高,国内市场对进口的需求有增无减的情况下,走私案件仍将处于“频发期”。随着“入世”后过渡期外贸经营领域多元化格局的形成,走私犯罪主体将由过去单一的国内企业和个人向国内外企业和团伙走私相掺杂的特点转变。同时,由于打击走私规模和力度的加大,走私犯罪向高智能、高科技方向发展的趋势十分明显。境内外勾结紧密化、制假过程境外化、交易方式电子化、对外付汇多样化使得走私犯罪手法更趋专业、智能和隐蔽。因此,打私工作更加艰巨,反走私斗争形势日益严峻。

8. 与贸易有关的知识产权海关保护不容忽视 我国于2004年3月1日正式实施了《知识产权海关保护条例》。新《条例》在备案有效期、担保金、海关调查权限等方面做了更有利于权利人的修改,也对海关开展知识产权边境保护工作提出了更高的要求。在后过渡期,如果海关不能对知识产权保护人的合法权利提供有效保护,我国就有可能被终止应享有的减让等优惠待遇,受到交叉报复。从2002年起,在知识产权方面我国将接受为期8年的过渡期审议。加大海关知识产权边境保护力度已成为保护境内外权利人的合法权益,维护正常的进出口贸易秩序,改善国内投资环境的迫切要求。

三、“入世”后过渡期海关工作的应对措施

随着“入世”后过渡期对我国经济的深层次影响逐步显现,海关把关服务的能力和水平面临重大考验。当前,海关工作必须以科学发展观统领全局,主动把握社会主义市场经济的客观规律,全面加强海关能力建设,沉着应对“入世”后过渡期的种种挑战,在进出境监督管理中为构建和谐社会努力作出海关应有的贡献。

1. 加快推进以风险管理为中心环节的现代海关制度第二步发展战略,有效缓解业务量快速增长与人力资源不足的突出矛盾 积极推进风险管理试点工作,加快建立“风险分析与监控中心”,在通关、查验、估价、加工贸易核销等领域全面开展应用。建立“放”、“控”、“管”、“评”为一体的监管作业新模式,着力整合海关系统信息、人力和职能3种资源,合理配置管理资源,缓解人员紧张的现状。加快风险管理的信息化进程,建立健全与H2000并列运行、相互作用、互相支持的风险管理大系统,实现统一数据库、统一管理平台、若干分析监控应用系统的有机融合。完善风险管理工作绩效评估与奖励激励措施,不断提高防范并化解执法风险和廉政风险的水平。

2. 坚持综合治税,健全税收征管长效机制,确保完成全年的税收任务 2005年前两个月,全国海关共征税689.11亿元,税收缺口达60.7亿元。要坚决克服近年来海关税收连创历史新高可能带来的盲目乐观情绪,增强忧患意识,以综合治税为核心,全面加强税收形势分析和预测,建立科学的税收征管质量考核体系,完善税收业务规章制度,稳定和涵养税源,确保完成全年税收任务。要加强关税部门与监管、通关、调查、缉私等部门的联系配合,加大商品归类、价格审核、报关规范、通关作业、加工贸易监管、海关统计、企业稽查的管理力度,打击价格、归类、原产地瞒骗等违法行为,多管齐下,及时查补征管漏洞,确保应收尽收。

3. 提高保税监管能力,促进加工贸易转型升级 深入研究保税物流发展的新特点,主动适应加工贸易多元化和保税物流体系的发展需求,实现加工贸易的规范化、网络化、信息化、区域化管理。加快推进加工贸易联网监管改革。完善出口加工区和保税区的功能,引导加工贸易增量进区。拓展保税仓库和出口监管仓库的功能,建立多元化保税仓储物流监管体系。积极推进“区港联动”及保税港的改革试点工作,推动现代物流产业的发展。

4. 加强海关统计预警监测职能,积极参与反倾销、反补贴等保障措施的实施 结合“入世”后过渡期的政策变化,充分发挥海关统计的预警监测作用,构建和完善预警监测系统,开展统计专题分析,及时发布预警监测信息,为国家和地方政府提供决策辅助。加强与外部的联系配合,建立协调联动快速反应机制,全方位、多层次地开展对税收重点企业、

主要税源商品、税收流向以及征收反倾销税、反补贴税商品的监控分析,积极配合国家反倾销、反补贴等保障措施的贯彻执行。

5. 不断提升打击走私规范秩序的能力,继续保持打私高压态势 针对后过渡期走私活动智能化、隐蔽化、组织化、国际化的发展趋势,坚持“打防结合、综合治理、突出重点、坚持不懈”方针,建立反走私长效机制,提高反走私整体能力和水平。建立反价格瞒骗机制,大力开展对关联交易等与价格相关因素的核查,有效遏制价格瞒骗走私活动。构建海关缉私情报网络,完善刑事行政执法手段,实行常规查缉与专项斗争并举的打私办法,始终保持打私高压态势。强化与工商、税务、公安、金融外汇等部门的协作,将反走私斗争纳入社会诚信管理体系,构筑政府和企业责任共担、专门执法机构和行业管理组织紧密结合的反走私链。

6. 提高通关效率,推进贸易便利化 以实施《电子签名法》为契机,大力推进电子通关,减少纸质单证手工处理作业,提高通关效率。应对区域经济一体化的发展趋势,加快泛珠三角、长三角等区域通关作业改革。加快推进信息化进程,进一步提高海关通关数据的自动化处理能力。积极配合口岸管理部门推进“大通关”建设,切实提高口岸管理的整体效能。加强与各国海关之间的国际合作与行政互助,通过多种形式广泛参与贸易便利化进程。

7. 提高依法行政水平,进一步加大知识产权海关保护力度 参照WTO规则的要求,认真贯彻落实《全面推进依法行政实施纲要》,努力提高依法行政的水平。尤其要适应TRIPS协议的要求,全面落实《知识产权海关保护条例》,提高知识产权海关保护水平。加强与工商、质检、商务等部门的行政互助。结合世界海关组织知识产权保护地区论坛的召开,遵循《上海倡议书》的有关宗旨和原则,积极借鉴各国海关的执法经验,加强情报交换、人员培训和执法技术交流等,全面提升知识产权海关保护的执法能力。

8. 引导企业守法自律,着力构建“海关监管、政府协管、企业自管、社会共管”的四管机制 全面贯彻“守法便利”管理理念,实行对企业的分类管理。对企业的进出口情况、纳税情况、价格情况进行横向、纵向和多维的比对,客观评价企业的信用等级,向社会公布企业“红、黑名单”。实现与工商、税务、外汇、银行、外经贸等部门有关企业的信用信息交流。加大对报关协会、行业协会等中介组织的协调力度,引导中介组织协助海关加强对报关行业的管理。

9. 全面加强能力建设,努力造就一支高素质的海关队伍 着力提高税收征管、打击走私、通关监管、保税监管和统计监测5种能力,全面加强海关能力建设。在能力开发环节,加快培养复合型人才和专家型人才队伍。在能力评估环节,建立科学合理、具有可操作性的能力评价体系,从德能、体能、技能、智能和潜能5方面进行分层次评价。在能力配置环节,根据职能调整,合理配置现有资源,以深入开展保持共产党员先进性教育为契机,加强队伍建设和党建工作,加大执法监督力度,切实提高关员抵御风险和拒腐防变的能力,为建设一支“政治坚强、业务过硬、值得信赖”的准军事化纪律部队提供保障。

(作者单位:上海海关)