

美国经验视角下我国海关 贸易便利化制度的完善

周 阳

摘 要：我国除传统的通关便利外已经先后实施了以海关风险管理制度、海关企业分类管理制度等为代表的贸易便利化制度，取得了相当大的成绩，但也存在着不小的差距。本文选择美国海关贸易便利化制度的特点作为参照物，针对我国海关贸易便利化制度中的指导思想、海关与商界关系以及海关国际合作等问题展开对比分析，提出我国海关应当确立贸易便利与贸易安全平衡发展的指导思想、海关与商界之间应当构建“伙伴关系”以及深化海关国际合作并积极推动我国海关贸易便利化制度国际化。

关键词：海关贸易便利化；贸易安全；美国海关

中图分类号：F745.2 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-1894(2010)06-0019-10

“贸易便利化”一词出现的时间已经可以追溯到20世纪前半期的各种文献中，但截止到目前尚没有一个得到国际社会普遍公认的定义。2004年8月1日，WTO总理事会明确表示将以附件中规定的贸易便利化议题的谈判模式来启动贸易便利化谈判，涉及到的法律问题主要包括：澄清和完善GATT1994第5条（过境自由）、第8条（进出口规费与手续）、第10条（贸易法规的公布与实施）；成员方贸易便利化的需求和优先事项以及技术援助和能力建设。目前，谈判已经进入了协定文本的最后磋商阶段。

由于WTO所具有的重要地位和强大影响力，谈判的最终结果必然会主导贸易便利化的未来发展方向。从谈判的内容来看，均与海关有直接或间接的联系，而在现实中，进出口货物、运输工具及人员监管机构的性质使海关不免成为贸易便利化的“天生的敌人”，但这也使得海关成为影响一国贸易便利化水平的重要因素。世界海关组织(WCO)为此于2005年6月专门制定了《全球贸易安全与便利标准框架》（以下简称《标准框架》），各主要国家海关也纷纷推出了自己的贸易便利化制度，其中以美国海关的“海关—商界反恐伙伴计划”（Customs—Trade Partnership Against Terrorism, C-TPAT）、“集装箱安全倡议”（Container Security Initiative, CSI）等制度最具有代表性和影响力。对此，我国海关当然也不例外，除传统的通关便利外，先后实施了以海关风险管理制度、海关企业分类管理制

收稿日期：2010-07-05。

基金项目：本文为上海市教委科研创新项目(人文社科类)“贸易便利与安全视角下的中国海关法制建设新思路。”(09YS506)的阶段性成果。

度等为代表的贸易便利化制度,也取得了相当大的成绩,但也存在着不小的差距。下文中,笔者将以美国海关贸易便利化制度的特点作为参照物,针对我国海关贸易便利化制度中的几个问题展开对比分析,并提出进一步完善的建议。

一、贸易便利抑或是贸易安全优先——海关贸易便利化制度指导思想的选择

任何制度的产生均须构建在一定的指导思想之上,海关贸易便利化制度也不例外。在当前的时代背景下,我们在讨论海关贸易便利化制度的指导思想时,实际上就是要明确贸易便利与贸易安全的先后顺序问题。对于美国海关而言,虽然它自己一直宣称:“保障国家边境安全与促进合法贸易及旅客的便利是其双重任务”,^①但就其近些年实施的一系列制度的内容来看,贸易安全显然更为重要,贸易便利化更像是一个依附于前者大背景下的“产品”或者“效果”,即贸易便利化是在保证了贸易安全前提下的便利化,而不是建立在牺牲贸易安全的基础之上,它之所以做出这样的选择,主要有以下3点原因:

1. 贸易安全优于贸易便利的安排是贯彻美国海关当前首要任务的具体落实 “9.11”恐怖袭击表明在地理上的优势已经不再能够保护美国的安全。在这种情形下,过去认为是最安全可靠的“庇护所”却突然成了安全的软肋,美国上下为此受到的震惊是空前的,而且将长期地影响美国对威胁的估计以及它的国家安全战略目标的优先次序。捍卫国土安全无疑将成为重中之重。^②2002年7月,美国出台了历史上第一部《国土安全战略》,它指出:“未来的美国边界要抵御各种外部安全威胁,包括恐怖主义分子、恐怖主义工具、国际有组织犯罪、非法毒品、非法移民、网络犯罪以及自然资源的破坏或盗窃。与此同时,对于从事合法经济与社会活动的人员、货物和交通工具,未来的美国边界要促进它们的有效跨界流动。联邦政府要平衡资源配置,在对边界和运输安全系统面临的风险进行控制的同时,加速货物、服务和人员的流动。”^③美国海关作为国土安全部内第一线边境安全机构,需要重新调整政策采取更加直接的制度和措施来证明自己是一个合格的政府机构。因此,美国海关的首要任务是阻止恐怖主义分子及其武器进入美国,其次才是促进合法贸易与旅客的流动。^④

2. 美国海关原先以“两段式”通关制度为代表的制度安排以及较高的守法水平已经使贸易便利化达到了一个相当高的水平 因此它完全可以在近些年将工作的重点转移到贸易安全上来,而不会出现因过分强调贸易安全而付出阻碍贸易便利的局面。例如,2004财政年度美国海关总共处理了2 810万份进口申报单,征收了270亿美元的税收。^⑤2005财政年度分别为2 900万份进口申报单与314亿美元税收。^⑥2006财政年度则是3 110万份进口申报单,税收是300亿美元。^⑦2007财政年度海关处理的进口申报单为3 000万份,征收税收330亿美元。^⑧2008财政年度这两个数字分别是2 900万份与345亿美元。^⑨2009财政年度有小幅度的减少,分别为2 480万份与290亿美元。^⑩

由此可见,美国海关近6年来处理的进口申报单与征收税收额并没有大的波动,而这6年恰恰是其实施新的制度和推出措施最为密集的6年,即便这些制度和措施将贸易安全放在了贸易便利化的前面,处于优先考虑的地位,除2009财政年度深受全球经济危机滞后效应的影响外,美国海关贸易便利化水平并没有明显的波动。

另一方面,据美国海关统计,2008与2009财政年度的整体贸易守法水平分别达到了

98.6%与98.5%。^⑩它意味着绝大多数进口交易是遵照法律法规实施的,从而极大地减轻了海关的工作压力并有效地推动了贸易便利化的发展。在人员方面,以航空旅客为例,多年来一直保持着非常高的守法水平,2005财政年度是99%,2006与2007财政年度均是98.7%,2008财政年度为99.5%,2009财政年度原先估计为99.2%,实际的数据虽然有所降低但也达到了98.1%。^⑪在公司方面,以C-TPAT成员守法率为例,2005财政年度为97%,2006与2007财政年度均是98%,2008财政年度高达99.9%,2009财政年度原先目标设定为99%,实际为97.5%。^⑫

3. 美国所面临的复杂国际和国内环境使得贸易安全比贸易便利具有更大的灵活度

这一点在目前全球经济危机的形势下显得尤其明显。不同政策和制度的背后代表着不同的价值取向。当前美国经济形势遭遇二战后最大的一次危机,由此而引发的全球金融危机还没有得到根本性的扭转,受经济下滑、失业率持续上升等多种因素影响,美国国内贸易保护主义不断抬头,贸易摩擦不断。尽管国际社会都普遍意识到为了抑制贸易保护主义,就应更快推动贸易便利化的进程,但具体到一个国家而言,或者说对于美国来说,显然贸易安全远比贸易便利更适合当前美国社会的价值取向,也更深得人心。况且强调贸易安全并不代表不赞成贸易便利化,相反美国还可以以此为理由向其他国家索取更高的“出价”,因此,贸易安全优先的安排具有更大的政策灵活度。

目前,我国海关贸易便利化制度的指导思想是贸易便利高于贸易安全,虽然说有些制度本身也不同程度地存在着贸易安全的因素,例如,海关与商界合作制度的高效运转固然可以极大地推动贸易便利化的水平,反过来海关与商界的良好合作提升了贸易安全的程度,但那都是因实施贸易便利化所导致的贸易安全的效果。

实践中,这种便利重于安全的指导思想也造成了一些负面影响。例如,加工贸易占取我国外贸的半壁江山,同时又是走私违规活动高发的重灾区。但自从对加工贸易实施电子联网监管改革之后,虽然海关的管理手续被大大简化了,企业的通关效率大为提高了,可蹊跷的是,在推行加工贸易监管模式改革的海关长三角一带所查发的加工贸易走私违规案件急剧下降,查到的也是未联网的企业,对联网企业几乎查不到案件。究竟是通过海关监管措施的改革杜绝了走私违规,还是海关改革措施造成海关监管的真空,找不到安全链风险的切入点,尚在研究当中。但有一点结症可以显示,即联网监管主要解决了海关与海关之间有关加工贸易数据的真实性或者说安全性问题,杜绝了开展加工贸易早期产生的“三假”走私问题,但对企业输送海关的数据的安全性,目前的监管模式难以给予有效的保障。对此,基层海关也有所反映,他们凭直觉预估到企业向海关输送虚假数据(已经被加工的非原始数据)的可能性存在,但就是难以核查。在加工贸易案件查发问题上的另一现象也值得关注,即相比在未搞这一改革的南方某些关区,其加工贸易走私案件仍居高不下,且与商业瞒骗走私案件多年处在一个稳定的比例当中,而搞加工贸易联网监管改革的关区,没有或者少有加工贸易走私案件,但商业瞒骗走私并未呈下降趋势。^⑬

因此,有人认为相比“便利”而言,当前我国海关强调“贸易安全”更为重要,其因在于:一是维护贸易安全是海关的天然职责,把关是海关的本分,服务是海关职责的延伸,切不可受经济组织、政治利益团体的“忽悠”,将海关的改革引入弱化自身职能、取悦于其他经济组织、团体的误区。二是国情的需要,与西方强国相比,我国国际贸易的竞争力仍不十分强大,改革需要的配套措施尚不到位,口岸管理仍不统一、规

范,对接世界贸易的国内外安全链仍十分脆弱,受到外来经济非安全因素冲击的风险较高,反走私、承担非传统海关职责的任务仍十分繁重,在这种条件下,维护贸易安全显得更为重要。^⑤

那么,我国是否可以参照美国海关将目前的贸易便利优先指导思想调整为贸易安全优先呢?笔者认为,确立我国海关贸易便利化指导思想的关键在于适合于我国国情,既不能脱离于实际而矫枉过正,将贸易安全放到贸易便利之前,也不能看不到贸易安全因素越来越重要的现实,因此,我国在现阶段应当确立起贸易便利与贸易安全平衡发展的指导思想,在设计和实施海关贸易便利化制度的过程中将这两个价值目标一并考虑进入,寻求贸易便利与贸易安全的协调发展,具体理由如下:

1.我国的国情决定了在相当长一段时间内海关必须大力推动贸易便利化 经过30多年的改革开放,我国的国力虽然得到明显的增强,但还是一个发展中国家,需要进一步加快融入世界经济的步伐。在这个过程中,贸易便利化就是一个非常好的手段,可以推动我国的货物、服务等更加快捷地输入到全球,同时也更加便利地引入我国现代化建设所需要的产品和技术。同时,在当前国际金融危机仍未彻底结束、我国遭受贸易保护主义压力愈演愈烈的大背景下,贸易便利化更成为加快我国经济转型、破解贸易保护主义的重要途径,正如WCO秘书长御厨(Kunio Mikuriya)所呼吁的那样:“贸易便利化是维持经济复苏的重要手段”。^⑥

2.我国海关“管理者”传统思维的惯性以及通关作业流程仍然不够科学 我国海关在管理思想上,还是传统的以自我为中心、以行政为主导的观念;在监管模式上,还基本上没有摆脱以货物为单元、口岸设防、防范为主的传统模式;在管理手段上,还是粗放的,基本上是沿用外延扩张的方式,如增加机构、人员编制来适应飞速增长的业务需要,信息化、网络化程度不高。^⑦海关通关作业流程仍然强调以“严密控制”为主,造成目前海关内部业务种类繁多、分工日益精细,管理规定的重量和数量浩繁,给管理相对人造成了极大不便。由于海关的所有职能任务都必须在运输工具、货物、物品进出关境的特定时空完成,仅通关环节需审核的各种监管证件和单证就达数十种之多,大部分口岸监管措施还是通过批文、证件、账册、单证、签章等传统纸质媒介体现,效率低下。

3.国内外安全形势的演变推动了贸易安全因素重要性不断提升 自从美国“9.11”恐怖袭击发生之后,全世界安全形势并没有随着一系列武装打击行动的开展有所缓和,极端分子不断发动针对各国政府及平民的恐怖袭击事件。我国与美国不同,承受传统安全的压力相对要小,但也面临着“藏独”、“疆独”等分裂分子的威胁,一些国际极端分子也纷纷扬言将针对我国实施恐怖袭击。在非传统安全方面,打击贩毒、洗钱、环境污染、侵犯知识产权等违法犯罪行为已经成为我国海关工作不可或缺的重要内容,这些都是需要考虑的安全因素。同时,由于世界经济的一体化程度是如此之高,即使那些没有直接卷入冲突或恐怖袭击的国家,也会因不断增长的安全担忧和较高的贸易摩擦成本而遭受损失。对那些高度依赖贸易(按其贸易占GDP的比重)的国家,包括许多发展中国家来说,在安全问题方面的共同行动已成为发展议程上的重中之重。^⑧

4.以WCO为代表的国际海关界已经将工作的重心从贸易便利调整为贸易安全 WCO自从1952年成立时起就将促进贸易便利化列为其主要工作目标,并先后制定和修改了诸多的公约、指南和计划以及提供技术援助和支持能力建设来推动贸易便利化的发展。^⑨虽然WCO在对其宗旨的描述中还将贸易便利化列在其工作任务的首位,^⑩但自从《标准框架》

制定通过后,实际上就已经代表了它倡导的各国海关制度主要方向的重大调整——从贸易便利转向贸易安全。除美国海关外,欧盟海关虽然在贸易安全问题上没有美国那样迫切,但也紧跟其后推出了以“安全智能贸易航线试点计划”为代表的贸易便利化制度。这些组织或者国家海关在国际海关界中占据着举足轻重的地位,掌握了行动的话语权,在相当程度上也迫使其他国家不得不紧跟这股转换工作重心的潮流。我国海关作为WCO的重要成员国与其被动接受,还不如主动根据需要做出调整。

二、海关与商界伙伴关系——海关贸易便利化制度的运行基础

海关贸易便利化是海关与商界的双方便利化。如果没有商界的积极参与和大力配合这个基础,海关贸易便利化制度不仅不可能达到预计设想的目标,还会走向失败。其实,贸易商是最有可能支持海关改革的。他们是最先受益于透明和快速通关程序,同时是最先对于低效能和昂贵的服务产生抱怨的人。让他们参与到改革的设计和实施的,让他们一直知道改革的进程是非常关键的。行业协会有相当的政治影响力,不仅能够争取到更多的预算,而且能够给其他政府部门施加压力,使他们的工作能够和海关改革后的工作相配合。私营企业界还能够监督海关改革的进程,使其关注点放在贸易便利的目标上。在改革的实施中他们也可能提供财政支持,因为它们是第一受益方,这在菲律宾和土耳其的例子中可以发现。作为对私营企业的回报,可以对改革方案中与私营企业利益相关的方面正式征求私营企业的意见。^②

但是,传统上海关与商界之间的管理者与被管理者的对立性角色定位阻止了两者进行深度合作的可能性。即使是海关推出贸易便利化制度,也因措施的执行对象——商界没有参与,而只能被动地、消极地予以承受。商界的权益由海关单方面决定,至于给商界是否真的带来便利并不是海关真正关心的内容。这也导致了海关与商界之间的沟通障碍不仅没有消除反而增加,进而造成双方的对立情绪和不合作行为的发生。因此,美国海关对海关与商界之间的关系进行了创新,将其定位于“伙伴关系”。

例如,在美国海关C-TPAT中,商界成员如要加入,就被要求必须签署一份包括具体指导它们如何行动的协议。协议虽然说是海关和商界机构共同“合意”的产物,体现的是“自愿参加”,但是一旦参加了,就必须予以严格遵守,否则海关就会取消给予他们的便利。此时,海关不再依赖于公权力对商界施加影响,而是采取利益交换的方式,诱使商界通过签署协议参加C-TPAT的方式来实现贸易安全框架内的贸易便利化。商界成员也被赋予了充分的自由选择的权利,可以参加当然更可以不参加,事实上即便是现在通过认证和验证的公司数量在整体中所占比例也处于少数。因此,这是一种真正意义上的平等伙伴关系。反过来说,正是这种关系才更说明了离开了商界的平等参与,美国海关的贸易便利化制度可以说将无法得以实施。

我国海关在加入WTO后,对于与企业之间的关系,有了更加清醒的认识。它认为,海关与企业,既是管理与被管理的关系,也是服务与被服务的关系,将其定位为一种合作伙伴关系。^③海关先后采取了一系列的措施予以推动,尤其在直属海关层面纷纷结合地方实际情况推出富有特色的海关与商界合作的模式。例如,深圳海关自2005年3月9日开始实行的“客户协调员制度”,即海关委任客户协调员对客户协调员制度企业实行专门化

服务和驻厂式管理,实施便捷通关的海关监管制度。根据深圳海关企业管理处的统计数据,实行“客户协调员制度企业”监管通关模式后,享用该模式的企业的电子审单审结速度大大加快,企业从申报到收到海关交单提示信息的用时从改革前最短需50分钟缩短到不到1分钟;纸面单证审核时间大大缩短,海运口岸办理从接单到放行的手续从3~4小时缩至4分钟;以前加工贸易企业要完成合同备案、核销、形式报关等手续,至少要去3个科,而现在整合到了一个科;办理加工贸易电子账册变更等手续的审批时间从原来的3天减少到1天。^③但是,这种海关与商界之间的关系更多地体现出是一种自上而下的服务性关系,并不是一种平等主体之间的“伙伴关系”。因此,笔者认为对比美国海关的做法,我国需要采取以下几个方面的措施:

1. 确立海关与商界之间的伙伴关系的整体框架 在“伙伴关系”中,需要打破现行企业管理制度的海关与企业之间的管理者与被管理者单一角色定位,而应在法律法规的层次上明确规定两者还可以是平等的“伙伴关系”。此外,鉴于我国的中小企业普遍实力较弱的国情,商界的范围优先以大企业为主,在适当的时机再逐步推广到中小企业。但是,区分大企业与中小企业的标准应是灵活的、动态的以及开放的。这样才能最大限度地保证在执行过程中的非歧视性。

海关应与其他政府部门、行业协会及企业代表联合拟定一份安全指南,以便企业对比进行自我评估。申请加入“伙伴关系”的企业可以对比安全指南的内容对自身进行自我全面评估,并将评估的结果提交海关。与安全指南一样,海关应与其他政府部门、行业协会及企业代表联合拟定经认证的经营者资质鉴定制度。通过资质鉴定的企业,将被授予AEO(Authorized Economic Operators)的地位。海关对于AEO提供的便利不仅可以体现在传统的通关环节,还可采取信息便利、商誉鼓励、沟通便利等形式。

2. 注意发展与中小企业的关系 长期以来,我国对中小企业的发展相对忽视,尤其是中小企业对国际贸易影响力较弱的客观事实的存在,造成海关企业工作的重点一直着眼于大型企业或高新技术企业。另一方面,我国中小企业迅速成长,在繁荣经济、增加就业、推动创新、催生产业等方面,发挥着越来越重要的作用,成为推动国民经济和社会发展以及构建和谐社会的重要力量。^④同时,《中小企业促进法》第4条第3款规定:“国务院有关部门根据国家中小企业政策和统筹规划,在各自职责范围内对中小企业工作进行指导和服务。”这表明海关在自己的职责范围内加强对中小企业的指导与服务是应当履行的义务。因此,除一般“伙伴企业”所能享受的海关便利外,海关还可以在以下几个方面给“伙伴关系”的中小企业提供额外的便利:(1)适当减免向中小企业收取服务的费用;(2)适当简化中小企业的通关程序;(3)给予中小企业更长的过渡时间;(4)在海关内部设立专门的机构与人员负责中小企业海关事项;(5)定期举办面向中小企业的海关业务知识的专场咨询会;(6)定期举办中小企业的发展论坛,加强海关、中小企业之间的沟通交流;(7)积极配合其他政府部门与组织推出的促进中小企业措施的实施。

3. 充分借助行业协会等非政府组织的作用 虽然行业协会的发展在我国尚有诸多困难,但并不妨碍海关借助行业协会的作用。行业协会的基本职能包括提出行业规划、提供信息服务、培训企业职工、提供咨询服务、沟通政府与企业的联系及为会员产品促销和宣传提供服务等。^⑤不过,需要注意的是,处理好海关与行业协会的关系是确保行业协会发挥作用的前提条件。

一般而言,政府与行业协会之间的关系是合作伙伴关系,不是上下级关系,也不是指导与被指导、领导与被领导的关系。行业协会与政府的关系应该是“授权—合作”关系,但协会的发展需要政府去推动,并依靠行业协会的自律、自治实现行业自愿的有效配置。^⑤海关作为政府机构组成部门之一,在借助行业协会作用时也应遵循“授权—合作”原则。我国海关应制定一份全面促进海关与行业协会关系发展的规章,既可以作为开展两者交往的法律依据,更可以成为行业协会发挥作用的制度保障。^⑥

三、海关国际合作——海关推行贸易便利化制度的重要平台

如果说美国海关贸易便利化制度的顺利实施一方面依赖于商界的合作与支持,另一方面则是充分借助于国际合作的平台作用。海关国际合作不再是局限于“你来我往”式的友好互访交流,而是注入了贸易便利化的实质性内容,使其成为国际合作的一个重要组成部分。广义上的海关国际合作主体包括有外国政府、国际组织及外国法人等,但美国海关贸易便利化制度的国际合作对象主要分为国际组织和外国政府两个层次。

以国际组织为例,此处的国际组织主要是指与海关事务相关的组织,其中以WCO为典型代表。美国海关非常注重利用WCO的平台来推行自己的制度,尤其积极争取在WCO的框架内建立起保证国际贸易供应链的安全和便利的多边合作机制。例如,美国海关就毫不掩饰地宣称:C-TPAT制度的第三个目标就是“通过与国际社会的合作协调,使C-TPAT的核心思想更趋国际化,并主张C-TPAT通过与供应链上所有国内外的供应商建立联系,来确保进入美国的整条供应链的安全。广义上,尽可能使C-TPAT的核心原则更趋国家化既有利于保护美国的利益,也保护全球贸易。这样的举措更大程度地保证了全球贸易的安全,同时也便利了美国向其他国家出口货物。因此,C-TPAT的国际化将促进供应链在全球范围内的安全与便利。”^⑦

事实证明,美国海关的努力取得了丰硕的回报。2005年6月,WCO通过了《标准框架》,试图通过采用数据交换、提前申报、风险评估等方式,在保证供应链的安全前提下简化海关手续,达到加强国际贸易安全与便利的目标。《标准框架》在其前沿部分的介绍中,明确指出:“全球贸易体制极易受到恐怖分子的利用,从而严重损害整个全球经济。WCO有必要通过一个不阻碍反而便利贸易流动的方式来保护全球贸易安全的战略。”它充分表明,在WCO看来,贸易安全已经取得了优先于贸易便利的地位,这对于一个一贯以推动贸易便利化为己任的国际性组织来说不可谓不是一个巨大的战略转变,也在事实上沦落为美国海关贸易便利化制度宏观指导思想的“国际版”。

除此之外,我们还可以在《标准框架》内处处看到美国海关贸易便利化制度的身影。例如,《标准框架》支柱二及随后的技术说明中便明确地将海关与商界之间的关系定位于“伙伴关系”,即“各海关都应该与企业建立伙伴关系,以保证国际贸易供应链的安全”,并较为详细地阐述了两之间合作内涵及标准框架。其中,《标准框架》支柱二的标准条款1规定:“与国际贸易供应链所联系的经授权的经营者应当参与一项自我评估体系,该体系以预先制定的安全标准和最佳做法为参照,以确保其内部政策及制度提供适当的保障措施,并排除货物和集装箱从海关监管的目的地验放前存在的危险。”显然,这条规定非常类似于美国海关C-TPAT制度中海关对申请加入的认证环节。因此,海关与

商界之间“伙伴关系”这种定位与其说是WCO层面的一种创新,倒不如说是对美国海关C-TPAT制度的一种确认和追随。为此,美国海关还向那些表示愿意加入《标准框架》的国家提供能力建设的援助,包括现场诊断评估,培训和技术援助等多种形式。在2006财政年度,美国对8个国家实施了诊断评估,安排了13个培训任务以及4个高级别的咨询服务。^②

目前,我国海关国际合作从形式到内容、从广度到深度都发生了深刻的变化,在维护国家利益、推进海关现代化建设等方面发挥了重要作用。^③同时,我国海关还将为企业开拓国际市场提供便利和服务作为海关国际合作的目标。在国际海关合作中率先倡导“监管互认、执法互助、信息互换”海关合作模式,重点加强与欧盟、美国、日本、东盟、韩国、俄罗斯、中亚等主要贸易伙伴和周边国家地区的海关合作。在第六届中国—东盟博览会和2009欧亚经济论坛上,会同地方政府成功举办了海关专题论坛和海关领导人峰会,与东盟和俄罗斯、中亚等国家海关就推进贸易便利化达成广泛共识。中俄总理定期会晤委员会海关合作分委会成立后,把治理俄“灰色清关”作为主要任务,确定了9个方面的合作措施,取得了初步成效。在WTO、WCO多边框架内积极发挥我国海关的作用,努力维护我国企业经贸利益。^④但是,我国并不具有美国那样的全球影响力,可以向全球推行符合本国利益的做法和实践,但可以在以下几个方面进行努力,积极推动我国海关贸易便利化制度国际化:

1. 逐步确立在区域海关贸易便利化合作中的主导地位 目前,我国海关与4个区域性组织的合作联系十分紧密,即中国与东盟海关合作,大湄公河次区域(GMS)海关合作,中亚区域经济合作(CAREC)下的海关合作以及上海合作组织海关合作(海关工作组)。合作任务从以往单纯参加会议发展到担任区域海关合作委员会、工作组和研讨会的主席,合作领域覆盖商讨简化和协调海关手续、实施风险管理和后续稽查、使用电子信息交换技术、加强执法合作等海关优先合作领域。同时,大力推进APEC、东盟10+1、东盟10+3、上海合作组织等区域合作领域中的海关合作,积极探索“一站式”海关检查、联合作业、统一载货清单、海关信息交换等合作试点项目,在区域海关组织中发挥了主导作用。^⑤因此,我国可以在区域海关合作中施加自己的影响,适当的时候输出本国贸易便利化的成熟做法,使其逐步成为区域海关贸易便利化制度的标准,从而确立起我国在区域海关贸易便利化中的主导地位。

2. 在多边海关合作中突出贸易便利化主题 自从加入WCO以来,我国海关参加了历次WCO理事会会议和有关技术委员会会议。2002年当选为WCO财政委员会委员,2004年当选为WCO理事会副主席(亚太地区)并承办了WCO亚太地区情报联络中心(RILO)和地区培训中心(RTC)。在自身积极参与WCO标准框架规则制定并努力实施的基础上,还积极推动亚太地区成员实施该标准框架,组织实施了“鳄鱼行动”等十余次亚太地区和跨洲多国海关专项执法行动,成功主持和组织了第11届WCO亚太地区海关署长会议及第五次高级战略小组会议,充分展示了协调和推动国际海关合作的能力,在多边海关合作中影响力明显增强。^⑥由于多边海关合作的议题众多,因此我国应当重点突出贸易便利化主题,借助于多边海关合作的平台,对外大力宣传我国海关贸易便利化的经验和做法,扩大我国海关的国际影响力。

3. 加强海关贸易便利化的技术合作,提升对外技术输出的力度 我国海关已经与主要发达国家(地区)海关建立了长期、稳定的技术合作关系,以中荷海关技术合作项目为龙

头,带动并发展并形成中韩、中日、中澳等一批有特色、有影响、有实效的短、中、长期技术合作项目,为我国海关培训了近千名中高级管理人才和业务人才。借助于这个渠道,我国海关应当将海关贸易便利化纳入到双边技术交流的内容之中,拓宽培训参与者的范围,吸收贸易便利化第一线人员参加培训,逐步建立起面向并服务于海关系统各层次关员的双边培训与交流体系,为我国海关贸易便利化制度的发展培养人才、提供经验。

同时,从20世纪90年代中期起,我国海关改变了过去单纯接受外国海关培训的状况,开始利用上海海关学院和WCO亚太培训中心的师资条件,为蒙古、越南、埃及等几十个国家和港澳地区海关提供培训,获得广泛好评。在以后的培训过程中,应当充分介绍我国海关的贸易便利化制度,不仅可以在外国受训海关官员心中留下良好的影响,还可以根据具体某个国家的要求提供贸易便利化的专项技术援助。

(作者单位:上海海关学院)

注释:

- ① U.S. Customs and Border Protection Fiscal Year 2009-2014 Strategic Plan, p2.
- ② 潘振强,吕有生.对美国国家安全战略的思考[J].美国问题研究,2008.
- ③ Office of Homeland Security, National Strategy for Homeland Security, July, 2002, p22.
- ④⑨ U.S Customs and Border Protection, Performance and Accountability Report, Fiscal Year 2008, p6.
- ⑤ U.S Customs and Border Protection, Performance and Accountability Report, Fiscal Year 2004, p6.
- ⑥ U.S Customs and Border Protection, Performance and Accountability Report, Fiscal Year 2005, p6.
- ⑦ U.S Customs and Border Protection, Performance and Accountability Report, Fiscal Year 2006, p6.
- ⑧ U.S Customs and Border Protection, Performance and Accountability Report, Fiscal Year 2007, p6.
- ⑩ U.S Customs and Border Protection, "Performance and Accountability Report, Fiscal Year 2009", p6.
- ⑪ http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/archives/2009_news_releases/nov_09/11242009_5.xml, 2010年4月2日访问。
- ⑫ U.S Customs and Border Protection, "Performance and Accountability Report, Fiscal Year 2009", p55.
- ⑬ U.S Customs and Border Protection, "Performance and Accountability Report, Fiscal Year 2009", p56.
- ⑭⑮ 李文健.海关改革与发展的价值目标——推进贸易便利与维护贸易安全不能顾此失彼[J].上海海关高等专科学校学报, 2006, (4).
- ⑯ <http://www.wcoomd.org/speeches/?v=1&lid=1&cid=13&id=207>, 2010年4月6日访问。
- ⑰ 高融昆.中国海关的制度创新和管理变革[M].北京:经济管理出版社, 2002.
- ⑱⑲ [比]Luc De Wulf, [巴]José B. Sokol.海关现代化手册[M].北京:上海海关翻译小组译, 中国海关出版社, 2008.
- ⑲ http://www.wcoomd.org/home_wco_topics_pfoverviewboxes_pfoverview.htm, 2010年4月2日访问。
- ⑳ http://www.wcoomd.org/home_about_us_strategic_plan_mission_statement.htm, 2010年4月7日访问。
- ㉑ 曾庆龙.海关与企业:合作伙伴新定义——访海关总署署长牟新生[J].中国海关, 2003, (2).
- ㉒ 金颖, 李义章, 陈雁群.深圳海关的帕累托法则[J].中国海关, 2007, (11).
- ㉓ http://zxqys.ndrc.gov.cn/zsqyjb/t20080131_189149.htm, 2010年3月6日访问。
- ㉔⑳ 瞿鸿祥.行业协会发展理论与实践[M].北京:经济科学出版社, 2003.
- ㉕ 周阳.试论我国海关与商界之间伙伴关系的构建[J].特区经济, 2007, (3).
- ㉖ Securing the Global Supply Chain: C-TPAT Strategic Plan, p8.
- ㉗ U.S Customs and Border Protection, "Performance and Accountability Report, Fiscal Year 2006", p18-19.
- ㉘⑳⑳ 朱高章.深入学习贯彻十七大精神, 进一步做好海关国际合作工作[J].海关研究, 2008, (4).
- ㉙ <http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab1/info211375.htm>, 2010年4月9日访问。

A Discussion on Improving the Customs Trade Facility System of China ——A Perspective from the United States

ZHOU Yang

Abstract: China has made great progress in implementing trade facility systems, represented by customs risk management system and customs enterprise classification system, in addition to the traditional measures facilitating customs clearance. Still, a substantial gap remains between China and developed countries in this regard. With the feature of the US Customs Border and Protection trade facility system as the frame of reference, comparing and analyzing the guiding ideology of the customs trade facility system, the relationship between the customs and the business, as well as international customs cooperation, this article proposes that China customs should establish a guiding ideology of balancing trade facility and trade security; Customs should build a “partnership” relationship with the business; international customs cooperation should be strengthened; the internationalization of China customs trade facility system should be proactively promoted.

Key words: customs trade facility; trade security; US Customs Border and Protection

(上接第9页)

[9] 杨权. 上海市政协常委: 加快建设上海航运金融新高地 [EB/OL]. 和讯网, 2009-11-30.

[10] 方翔. 国际货运代理行业协会瞄准企业需求 [EB/OL]. 新民网, 2010-02-26.

[11] 沈骏. 充分发挥长江黄金水道优势, 加快上海国际行业中心建设 [EB/OL]. 交通运输部长江航务管理局, 2009-11-24.

A SWOT Analysis on the Development of Shipping Finance in Shanghai

ZHA Gui-yong GAO Feng

Abstract: The complement of strategy of International Finance Center and Shipping requires Shanghai to develop the shipping finance as soon as possible. So, this paper makes a SWOT analysis on the development of shipping finance in Shanghai, and puts forward the route choice and suggestions for Shanghai on the experiences of other international ports.

Key words: Shanghai; shipping finance; SWOT; route choice