

睿 库 研 究

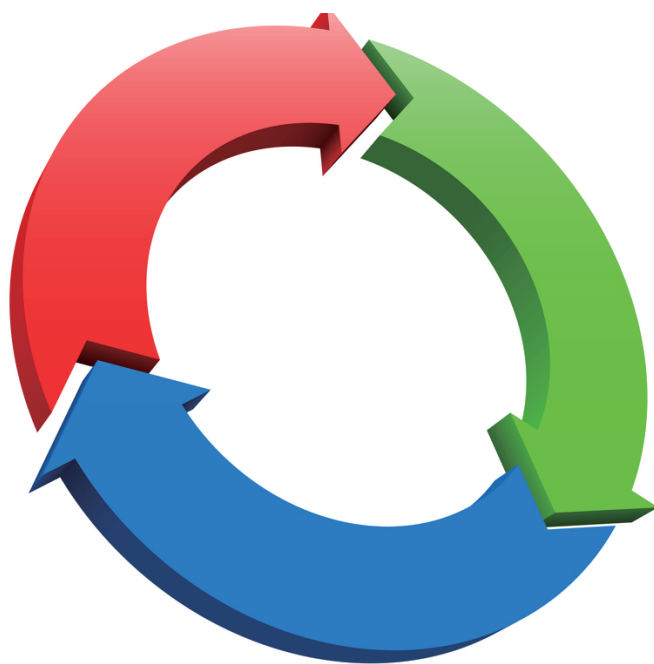


Recode-T(C)-2018007

21 世纪海关

加强贸易便利化和边境安全, 促进经济增长和发展

Customs in the 21st Century: Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security



21 世纪海关

加强贸易便利化和边境安全，促进经济增长和发展

CUSTOMS IN THE 21ST CENTURY

Enhancing Growth and Development

through Trade Facilitation and Border Security

原文：World Customs Organization/ 世界海关组织

原文发布：June 2008/2008 年 6 月

译稿：北京睿库贸易安全及便利化研究中心

译稿发布：2018 年 2 月

目录

引言 /1

瞬息万变的现状 /3

政府面临的挑战 /5

21 世纪海关：崭新而充满活力 /7

世界海关组织的未来角色 /11

结论 /13

引言

1、2002年，在世界海关组织成立50周年之际，各国海关领导人思考了未来影响海关效率和效力的主要因素。在20世纪的前八年，各国海关面临着贸易全球化带来的巨大而又相互矛盾的诉求。一方面，国际供应链需要保证安全和有效管控，另一方面，对合法贸易便利化提出的要求也越来越高。

2、各国海关领导人意识到，他们担负着研究新战略和发展新政策的重要责任，这将塑造海关在21世纪的角色。贸易和边境管理的发展蓝图和海关的角色应该体现出宏伟愿景，但应同时注重实用主义。面临的挑战包括商业和贸易的全球化、经济发展和缓解贫困、新的复杂治理规则、全球恐怖主义、环境保护、跨境威胁不断增长等。与此同时，新的宏伟、积极和创新的巨大机遇也随之而来：全球化海关网络、边境优化管理、旨在惠及全球的战略框架、海关对于供应链及其管理的深入理解、新技术应用、海关与贸易及其他国家在边境、执法和相关政府部门的深化合作等。

3、海关利用这些机遇能够保护国家财政利益、保护国家经济不受货物非法流通侵害、通过建立公平竞争的商业环境为国际贸易体系提供支持、提升国家竞争力、促进合法贸易，保护社会等。

4、海关如果能够提升自身的适应能力，注重战略发展，将发挥巨大的积极影响，包括降低合法贸易商的便利化成本，提高监控高风险货物流通的效果与效力，提升海关自信，促进各国海关监管互认等。

瞬息万变的现状

5、国际贸易是经济增长和发展的重要驱动力，提升了发展中国家和发达国家的生活水平，缓解了贫困，创造了一个更加稳定、安全、和平的世界。国际贸易遵循区域和多边贸易体系规则、特惠贸易协定和各国政府政策。新一轮发展受到众多因素影响，包括信息和通信技术的快速发展，交通方式和贸易自由的进步等。

6、国际贸易格局复杂并处于动态之中，对外部因素极为敏感。这些外部因素包括：

- (a) 国际贸易量及复杂程度上升。2002年至2006年，国际贸易量每年上升8%，同时，区域贸易协定数量激增，优惠原产地规则也相应增加。
- (b) 新型商业模式和要求。即时配送、低库存和多式联运创新了货物跨境流转方式，也为供应链带来了压力。商业行为本身也提出了安全保护需求，比如不公平的国际贸易，包括货物走私、低开发票、原产地伪造、误归类、知识产权侵权行为等。
- (c) 安全威胁和有组织犯罪数量增加。国际贸易供应链容易被恐怖组织利用。恐怖分子可以破坏供应链，阻碍国际贸易发展。有组织犯罪集团通过动态网络实施犯罪行为，比如偷逃税款、实施跨境财务欺诈、走私毒品、危险品和禁止物品、洗钱、贩卖假货等。
- (d) 应对“边境”问题的新方法。针对跨境货物流通的

端对端管理要求，新的方法已经出现。比如世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》以及其他方案。

- (e) 社会需求。社会认为走私物品的跨境流通极为危险，尤其是违禁和危险物品，比如武器和毒品等。社会希望海关确保物品满足一定的质量和安全标准。社会同时关注危害公共安全和环境的物品，比如动植物。
- (f) 新型贸易方式。国际贸易中大约 50% 发生于关联方之间。
- (g) 关税欺诈行为增加。偷逃税费的行为呈现上升趋势。

政府面临的挑战

“各国面临的最大挑战是保证全球化成为造福全世界人类的积极力量”。¹

7、最新的发展趋势为现代国家扮演的角色提出了新的要求和视角。同时也使各国认识到，应共同承担责任，建立一个更加和平、繁荣和公平的世界，各个国家和不同的社会联系更加紧密、互相依赖。世界性的挑战已经跨越了边境的界限，需要全球做出回应。除了全球范围的合作外，各国也需要加强区域合作，建立并发展海关联盟，自由贸易区，经济伙伴关系协定。

8、战略驱动力和新的跨国挑战以及国家层面的挑战对 21 世纪的各个国家都提出了要求，各国承担的责任也陡然增加。联合国指出，全球化非但没有削弱，反而重新定义了各国扮演的角色，以及各国在国家、区域和国际层面应作出的必要回应。各国承担的主要责任包括：

- (a) 促进社会经济发展：通过制定和执行合理的社会经济政策保证社会和有效的管理。
- (b) 为经济发展创造条件：建立公平竞争的市场环境，培育有效的国际贸易体系。这些对经济发展和国家税收均至关重要。
- (c) 有效的边境管控：保证边境安全是国家最古老的职

¹ 联合国千年宣言

能之一。在极为开放的国际环境背景下进行边境保护更加重要，同时也面临前所未有的挑战。各国都已经认识到，国际贸易和经济一体化为全球化安全带来了新的挑战，各国应在全球范围内共同应对，共商适应全球的解决之道。

- (d) 提供安全保障：同样作为国家核心职能之一的安全保障，已经从传统的国家军事和政治安全扩展到包含国家经济安全在内。
- (e) 保护公民：保护公民不受威胁侵害，包括受污染的食品、不安全的玩具和消费产品、假药和其他仿冒产品，这些都成为海关必须履行的新责任。

9、政府要求国家的各个部门，包括海关在内，应以服务为导向，满足社会和商业发展的期望。换言之，海关应保证履行其承担的职责，同时倾听利益相关者的需求。

21 世纪海关：崭新而充满活力

10、海关的职责是监管货物流通、保障国家利益、确保税收。主要目标是保证货物的进出境符合国家政策和法律要求、打击走私、保障边境安全，同时确保合法贸易的便利化。

11、尽管海关的多数职责将保持不变，但是其承担的监管货物国际流通的职责已经扩展，而且将继续延伸，从传统的国际贸易关税征收以支持国库，到实施监管以及完成政府更宏观目标的其他职能。海关职能的扩展基于以下几个方面：货物跨越边境受到海关监管、海关具备的特殊专业技能要求海关扮演这些角色，海关一般被认为与国际贸易、供应链和贸易商相关。此外，海关不仅监管贸易行为，而且具备唯一的专业技能，具备处理与货物跨境流通相关危机的能力。

12、全球普遍认为海关的职能包括制定并执行一整套政策和程序，确保提升安全、有效的贸易便利和关税征管。这些职能通过对处理货物的国际流转、运输以及货物相关人的工具和信息的有效利用实现。

13、要完成上述任务，要达成以下目标：

- (a) 制定清晰、明确的标准，加强货物的国际流转和货物相关人的准确性、可预测性和安全性。
- (b) 消除国际供应链中不必要的重复和延迟，如多次申报和查验的要求。

- (c) 在国家、区域和国际层面上创造公平竞争的环境，促进国际贸易体系建设。
- (d) 建立有益互利的伙伴关系，加强各国海关、海关与商界以及海关和其他政府部门的合作。
- (e) 提升海关能力建设，促进守法管理和贸易便利化。

14、全球化和其他战略驱动力迫切需要新的方法来管理国际贸易供应链中以及跨境的货物流动。这就对海关新的战略方向提出了新要求。新的战略发展方向主要包括以下主要方面：

- (a) 全球海关网络：21 世纪的全新挑战需要海关之间建立全新的合作关系。各国海关之间、海关与商界之间需要建立更加紧密的实时协作关系，促进合法贸易，加强海关监管。新的要求就是要建立公共和私营部门不同利益相关者的合作伙伴关系，建立全球海关网络支持国际贸易体系。建立全球海关网络的愿景包含了建立全球“电子海关”网络的含义，保证信息的无缝衔接、实时对接和无纸化流通以及互联互通。

各国海关互认是一个重要抓手。包括监管互认和经认证的经营者 (AEO) 项目互认。建立海关网络对 21 世纪模型中国际供应链点对点的无缝管理极为重要。点对点的供应链管理有助于开展更加深入的风险分析，如有需求可以提前介入管理；减少了在到达口岸阻塞路段对货物的干预；可以通过供应链对货物进行跟踪。实现此目标最基本的要求在于商界和海关之间、各国海关之间的安全且实时的信息交换，上述各方均在始于出口国海关的供应链之中。

- (i) 要求出口、转运和进口方提供符合国际标准的数据，采用世界海关组织货物单一代码和跨境数据参考模型。
- (ii) 实现各国海关数据库的互联互通，尽早交换货物全球流动数据的电子信息互换。

(iii) 在出口、转运和进口国海关之间建立互认和协调协议，消除在国际供应链中不必要的重复监管现象。

(iv) 建立标准，促进各国对经认证的经营者 (AEO) 互认体系的建立。

(v) 制定一系列各国海关之间数据交换的规定,包括数据保护。

(b) 协调边境管理：要求负责边境安全的所有相关部门的协调与合作。边境安全和管理针对跨境的旅客、货物和运输工具。政府也要探索更多的边境管理有效解决方案。针对货物跨境流通的协调边境管理要求如下：

(i) 认识到海关或行使海关职能的部门在边境监管货物方面应作为一线的主导部门。联合国贸易便利化网络联盟指出,海关最适合建立一体化流程,在进境口岸实施货物监管。

(ii) 引入电子单一窗口,贸易商只需向有关部门一次性递交所有所需信息和单证,这些信息将流转至所有相关部门。

(c) 情报驱动的风险管理：海关承担的职责和面对的机会越来越多,这就要求海关对风险连续性的理解更加深入。众所周知,稀缺资源应该被列为高风险级别。海关面临双重挑战：一方面是在操作层面如何最好地应用风险管理知识确定并缓解风险,而风险管理知识的增长速度极为迅速。另一方面是在操作层面之上如何运用风险管理知识并将之应用于海关自身管理当中。关键在于建立学习反馈机制,有利于海关整合与风险相关的行动,吸取过往经验,提升海关的前瞻性和预测性,而不仅限于作为回应。

(d) 海关 - 商界伙伴关系：21 世纪的海关应与可信赖的经营者建立战略伙伴关系。海关应理解商界的需求,同时商界需要知晓海关的要求。更重要的是,这种关系应该转化为伙伴关系,才能实现互利共赢。

(e) 实施现代管理方法、程序和技能：货物的快速流转、复杂的监管要求,需要现代化的创新方法。包括在远离边

境地点以稽查为基础的海关监管、从以交易为基础的海关监管转化在风险水平允许的情况下应用系统开展海关监管、逐渐脱离以单证为基础的系统。此外，有必要在国际公约（包括世界海关组织《经修订的京都公约》）和国际最佳实践的基础上对现有的海关程序进行反思。

- (f) 利用技术与工具：海关必须利用新兴的前沿技术，提升风险管理、情报处理和非侵入式查验等水平。
- (g) 赋予海关权力：为应对这些挑战，海关应通过国家立法增强执法权力，有权事先获得信息，开展国内和国际的信息交换。这些权力对海关来说很有必要，在有效打击组织犯罪时尤为重要。海关关员的安全保障也需进一步提升。
- (h) 营造专业化、以知识为基础的服务文化：海关未来发展要以知识为基础、客户为中心。关员的胜任能力要能够满足及时回应客户关注并提供服务，将合法贸易的管理负担降至最低。培训和组织文化应提高廉政水平，体现一致性、透明度、诚实和公平。有效的变革管理和领导力技能也需进一步提升。
- (i) 能力建设：海关应确保具备操作模型中各个方面的能力和技能，充分、高效地发挥海关职能。毫无疑问，“全球海关网络”以海关的专业化和胜任能力为基础，需要强化并关注能力建设，以完成目标。世界海关组织哥伦布计划是一项提升海关能力建设的国际化宏伟计划。面临的主要问题包括如何管理稀有资源以开展可持续能力建设、如何提升有效的绩效标准、监管和后续跟进、如何避免重复工作以及如何受援国扫清障碍。发达国家和发展中国家海关的领导力以及在他们之间建立真正的伙伴关系对可持续性的能力建设都极为重要。
- (j) 廉政建设：打击腐败依然是今后一段时间内的重要工作。各国海关要继续遵守世界海关组织《阿鲁沙宣言》。廉政建设的缺乏将导致哥伦布计划的努力付之东流。

世界海关组织的未来角色

15、WCO 是一个跨政府组织，在国际层面代表各成员国的利益。为了应对海关面临的挑战，WCO 需要制定全新战略，包括：

- (a) 强化海关提出的价值主张，支持国际贸易体系建设，推进全球贸易发展，加强边境安全。通过以下措施实现：
 - (i) 深化对海关所面临挑战的理解，制定应对挑战的方案；
 - (ii) 帮助利益相关者熟悉海关的新角色和新职责；
 - (iii) 制定并延续相关标准和工具，满足各成员国的需求。
- (b) 在国际舞台代表海关发声，加强与相关国际组织的关系，建立并维持高水平的技术合作关系（比如世界贸易组织、联合国、专业机构、国际海事组织、世行和国际货币基金组织等），促进海关发展，强化 WCO 角色。
- (c) 通过能力建设培养可持续发展的海关胜任能力
 - (i) 清晰区分全球化海关使命和国家层面的具体执行要求；
 - (ii) 促进海关向高效、务实、具备积极回应能力发展，能够开展更加广泛的边境和供应链监管。
- (d) WCO 秘书处应重新定位，支持各成员国发展；
 - (i) 培养政策、研究和战略发展能力，对全球趋势和发展开展高质量分析并进行宣传；

- (ii) 完善现有机制，引入货物管理的新机制和问责机制，包括与区域结构相关的管理机制；
- (iii) 监管各成员国的执行和守法情况，提升对执行中面临困难的理解，促进 WCO 工具的使用；
- (iv) 反思税收选择，支持 WCO 发展。

结论

16、全球环境的瞬息万变要求政府和海关领导者做出回应。面对难以克服的困难，全球贸易体系急需制定对应方案。

17、各国海关领导人共同商定的愿景声明旨在满足政府、公民和利益相关者的期望。21世纪海关新战略方向期望各国海关扮演一个全新且活力十足的角色，具备独特的能力，完成各自的任务，为政府提供强大支持。今后数十年中，海关在确保安全、提升各国经济发展方面仍将发挥重要作用。世界海关组织已经建立了重要平台，通过了《全球贸易安全与便利标准框架》，应用了一系列国际化工具开展信息共享，提升了国际贸易监管标准，加强了风险管理，打击了贸易瞒骗和其他威胁。在此基础上，有必要建立打击制假和其他形式非法行为的细化标准。

18、全球发展的宏伟计划，发展中国家和社会的发展能力始终是不可或缺的重要一环。世界海关组织已经制定了最全面的方案，为世界各国海关提供可持续发展的能力建设。WCO体现了最真诚的伙伴关系，也必须反映出发达国家和发展中国家及其经济发展之间的紧密联系。这种伙伴关系建立在对世界各国互相依靠的全新认识基础之上，也必定会促进团结精神、互帮互尊、积极合作。



北京睿库贸易安全及便利化研究中心 www.re-code.org
地址：北京市朝阳区建国门外大街甲 24 号东海中心 1107
电话：+86-010-65150119