

适应经济全球化发展大事，实现加工贸易监管制度革命性变革

我要留言

——对海关加工贸易联网监管改革的审视与思考

天津海关 靳晨光

海关对加工贸易企业实行计算机联网监管改革（下称联网改革）具有根本性和革命性意义。在我国加入WTO和全面建设小康社会新形势下，在贯彻党的十六大精神和“三个代表”重要思想，以海关工作十六字方针为指导，探讨建设现代海关制度第二步发展目标中，应该认真联系已有的实践经验，对联网改革进行深入地审视与思考。

一、实行联网监管是海关管理适应经济全球化发展大势的改革与调整

党的十六大报告指出：“世界多极化和经济全球化的趋势在曲折中发展，科技进步日新月异，综合国力竞争日趋激烈。形势逼人，不进则退”。当今世界处在一个历史大调整时代，与之相关的方方面面都应随之调整，这是审视形势，思考问题的基本立足点。海关管理也要站在这个立足点上不断改革和调整。加工贸易是我国工业化建设和经济建设与世界经济连接的基本形式和主要通道，在经济全球化大潮下，加工贸易有“三个发展变化”对海关监管提出挑战：

（一）加工贸易外延规模发展变化的挑战

我国加工贸易外延规模已经由1980年16.7亿美元，增加到2002年3021.7亿美元，增长了181.4倍；在外贸中比重从4.4%提高到48.7%，其中出口达到55.3%。加工贸易不仅有效利用了外资，扩大了出口创汇，解决了劳动就业，带动了相关产业发展，而且形成强大制造能力，促进了产业结构升级，加快了我国工业化进程。有关专家分析，中国已经融入全球产业链，正在逐步成为世界工厂和制造业基地。党的十六大提出，要以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化道路。加工贸易实际上已经成为我国在经济全球化背景下，走新型工业化道路的主要选择和基本途径。面对加工贸易外延规模的发展变化，适应国家加工贸易发展战略和政策的需要，海关管理必须科学地容纳加工贸易快速发展的业务量，满足不同加工行业多样化、个性化生产的巨大需求，必须具备新的监管理念和监管能力，以信息化带动管理现代化，支持加工贸易健康发展，为推进我国工业化做出新贡献。

（二）加工贸易结构内涵发展变化的挑战

经过20多年的发展，加工贸易已经改变了最初以纺织、服装、玩具、鞋帽、箱包等劳动密集型行业、产品和市场结构为主的状况，其主体构成、贸易方式、产品结构、国内采购率等内涵均出现了一些新特点。加工贸易中外商企业比重从1990年28.8%提高到2002年75.3%，跨国公司在我国企业的出口占我国全部出口的1/3；兼顾国际国内两个市场的进料加工从1980年20.2%提高到2002年73%；资金和技术密集型产品加工日益突出，2002年加工贸易机电产品出口1169.9亿美元，占加工贸易出口65%和全部机电产品出口74.3%；加工贸易国内采购率达到46.2%，形成了跨区域采购网络和具有明显产业特征的产业聚集带。加工贸易结构内涵的发展变化对海关监管思路、监管模式、监管手段和监管效率提出挑战，要求海关必须尽快从根本上解决手册管理、深加工结转、委托加工、通关效率等方面的突出问题。

（三）加工贸易生产经营方式发展变化的挑战

加工贸易生产经营方式的深刻变化，主要以跨国公司为主体，以高新技术机电产品为代表。其新特点：一是经营理念转变。由以成本削减为主导转变为以创造价值为主导的竞合理念，促进了产业链整合。二是业务结构整合。把主要精力放在核心业务上，其余业务外包出去。三是物流供应链整合。从简单供产销，经过岛式、工作台式小批量生产，进入协同供应链阶段，整体协同预测，最大限度降低供应链物流库存。四是生产和物流管理信息化。ERP（Enter Prise Resource Planning—企业资源规划）是当前国际上通用的管理信息系统，其核心在于：以计算机为工具，整合企业各种资源，实现对整个供应链有效管理，使企业在市场中获得更强大的竞争力。目前世界500强企业绝大多数已经成功利用了信息技术，加工贸易生产经营方式变化是经济全球化必然结果。面对企业“订单电子化，采购全球化，供货快速化，生产零库存”和整个供应链协同化、信息化，海关监管必须拿出相应的有效办法。

海关与企业联网，是实现海关加工贸易计算机管理系统与企业ERP系统有效联接，以信息化推动管理现代化。它的实质

是将海关管理与现代化生产经营方式衔接起来，适应经济全球化发展的客观要求。这是海关管理尊重生产科学，尊重市场经济规律，尊重知识经济时代的体现，是海关管理适应经济全球化发展大势的改革与调整，是海关应对入世，把管理业务融入国际惯例和通行作法的有效措施。

二、联网改革是实现海关管理高效性与有效性双赢的根本途径

时代发展到今天，加工贸易管理实践已经反复告诫，海关管理理念、监管制度、作业模式是否科学，能否适应时代要求，根本标志是管理能否达到高效性和有效性有机统一。合同手册监管办法和作业模式已经落伍，特别是与经济全球化背景下现代化生产经营方式格格不入：第一，审批手续繁，成本高，效率低。审批备案手册平均需用4—5天时间，核销一本手册则需要30天左右。第二，手册周转不开。企业多口岸进出口和结转深加工受限。第三，不同手册料件不能调剂使用。与现代化企业“接单制造”、“零库存”经营方式相悖。第四，无法与企业计算机管理衔接。海关监管与企业动态进出口和生产经营活动脱节。第五，对生产加工全过程和实货监控力度小。手册室内作业时间长，单证处理量大。第六，管理资源分散。缺乏风险机制，资源浪费，效益差。联网监管则从根本上解决了以上弊端。以天津海关联网模式为例，海关联网系统的核心是具有多种功能的计算机平台，其功能设计是实现监管高效性和有效性有机统一的关键。这个平台具有以下特点：一是采用了海关统一数据格式及标准；二是分别与海关H883/H2000系统和联网企业ERP系统相连，形成以H883/H2000E帐册为基础，以平台为中心，幅射企业ERP的联网系统；三是海关商品编码与企业ERP版本料号对接，完善和细化了H883E帐册；四是具有信息互换、适时提取、动态监控、风险分析、EDI报关等多种功能；五是设有核销逻辑程序模块和单损耗、副次废品及不同贸易方式参数，能适应法规和业务的调整变化，支持核算核销。

实践证明，联网系统在监管操作层面同时实现了高效性和有效性，将把关与服务有机统一起来。具体表现在：

1. 手续简化，监管主动。建立了企业电子底帐，按年度生产总量和经营范围一次性审批，从根本上解决了合同多次审批、变更、进口料件不能调剂使用、手册周转不开、进出口和结转不便问题；同时，电子底帐可以对进口报关单和入库清单自动比对，对企业实际进出口情况进行监督和总量控制，做到底数清楚，增强了监管主动性。

2. 通关便捷，监控准确。企业可以在网上使用EDI报关，可以在电子底帐备案范围内直接在进出口岸任意进口生产原材料和出口成品，还可以申请使用便捷通关程序，通关效率进一步提高；同时，海关以原材料料号和成品版本号作为监管点，增强了货物进出口监控准确性。

3. 网上服务，动态核查。企业可以在网上向海关传输生产单耗、出口成品等数据，申请核销，查询底帐、通关信息和电子文件处理结果，并及时获知国家有关政策法规变动情况；同时，海关可以适时提取企业进出口、库存和在线生产数据，展开动态监控和核查，经过风险分析，为下厂提供依据，增强了加工贸易实货监管针对性。

4. 核算科学，核销正确。计算机自动核算核销，提高了准确性和速度；可以适用动态即时核销和周期实际核销两种方式，核销机动性强，减少了核销次数，方便了企业；同时，以清单数据为依据核销作业，对相同料件按进口顺序核销，消除了因平均价格、不同价格条件、不同贸易方式和不同币种等因素对核销及征收缓税利息的影响，增强了监管客观公正性。

再则，推行联网改革有利于贯彻和体现“诚信便利”原则，可以进一步促进企业守法自律，净化加工贸易经营和发展空间，改善海关执法环境。首先，联网企业全部是海关实施A类管理企业，资信良好，投资规模和进出额数量大，实现了生产经营计算机管理。与这些企业联网并给予便捷和优惠，有明显示范作用，是对“诚信便利”原则的直接宣示；其次，联网企业规模大，对加工贸易环境建设影响力强。如，天津首批7家联网企业2002年加工贸易进出口额占全市加工贸易进出口总额的51.9%。如果联网企业达到30家左右，进出口额能达到70%以上，加工贸易规范管理和健康发展的大环境就建设起来了；再次，联网后海关可以有更多精力和时间加大对非联网企业管理力度，推动整个加工贸易业务走向规范化。

三、以联网改革为突破口和主线，推进加工贸易监管制度革命性变革

近几年来，与通关作业制度改革相比，加工贸易监管制度改革相对滞后，已经成为海关管理链条上的薄弱环节，成为建立现代海关制度的制约因素。在加工贸易业务占据半壁江山和经济全球化背景下，在国家政策、体制逐步调整、改革和完善趋势下，加工贸易监管制度改革势在必行，刻不容缓。

改革开放以来，我国在政策和管理制度设定上，对加工贸易主要采用了合同手册台帐担保式和出口加工区、保税区集中封闭式两种管理模式。前一种模式是至今为止加工贸易管理的基本模式。这种模式突出问题是管理手段落后，国家税收面临巨大风险。吴仪副总理提出，加工贸易保税业务管理应该上个新水平。牟新生署长指出，联网改革代表我国加工贸易改革的方向。我们正在创造一个有别于其它国家的加工贸易监管模式。联网改革，主要是对合同手册监管制度动“大手术”，把单个合同手册管理为特征的计划经济管理样式，变革为数字网络化管理为依托的市场经济管理样式。其“革命性”表现为，加工贸易监管理念、监管对象、监管手段、监管方法、监管资源配置和监管控制能力全方位实现质的飞跃。

加工贸易监管制度革命性变革的途径和手段是：以联网监管改革为突破口和主线，引入风险管理机制，整合管理资源，加强分类指导，加快实现监管科学化和现代化。其根本标志是实现“六个转变”，达到“两个适应”：

“六个转变”是：

（一）在监管理念上，从以我为核心的审批式监管向以诚信为基础、技术为依托的效能化监管转变。合同手册监管方式使海关形成了以坐堂记帐为基本特征的、以我为核心的审批式监管理念。实行联网监管改革，标志着海关在监管理念上转变为以诚信为基础，以技术为依托，追求监管最大效能，即监管的高效性和有效性的有机统一。可以从根本上改变“忽左忽右”、“顾此失彼”式的尴尬监管。

(二)在监管对象上,从合同手册为单元向企业为单元转变。合同是企业从事贸易和生产经营的凭据,手册是海关以合同为单元核发的监管凭证。海关把合同手册作为监管主要对象,监管过程分割并阻断,造成监管的盲点和盲区。海关监管建立在孤立点上,风险巨大,漏洞显见。实现联网监管,则把监管视点转移到企业资质上,把监管立足点放在企业生产经营核心系统上,不但使海关监管对象由孤立性的变为整体性的,而且使国家保税信贷直接建立在企业资产上,有效降低了监管风险,可以从根本上改变“瞎子摸象”式的盲目监管。

(三)在监管手段上,从人工静态式向计算机动态式转变。传统监管手段主要是登记、审批、核算、核销等纸质手工作业,不仅费时、费力,而且作业环节相互分割,监管是静态的。联网后,运用数据网络等现代化技术,实现了审批建帐、核算核销的自动化、参数化;海关监管与企业生产经营同步互动,动态地掌握企业进出口和生产库存情况;并对企业总体情况进行分析评估和风险提示,增强了海关监管的适时性,可以从根本上改变“刻舟求剑”式的失效监管。

(四)在监管方法上,从无选择的单据为主向风险式的实货为重转变。传统监管方法主要是室内审批和核销作业。忙于处理合同手册,缺乏风险分析,缺乏对生产加工全过程和实货有效监管。联网后,人力、精力、时间获得极大解放,在风险分析基础上,可以集中力量于货物进出口、生产经营、深加工结转、单损耗实际核定、内销补税货物验估、边角料残次品实际认定等,实现全方位、全过程物流监控和实货监管,可以从根本上改变“纸上谈兵”式的单据监管。

(五)在监管资源配置上,从分散化作业向集约化作业转变。传统作业模式是前期备案审批,中期分析核查、后期核销结案,机构和人力资源亦循此设置配备。造成作业分散,前后脱节,效能低下,资源浪费。联网后,具备了集约化作业条件,可以实现“三个相对集中”,即:料号归类、审批建帐、数据核对、平衡审查、申请咨询、业务办理、核算核销等相对集中;风险分析布控、指令核查、单耗制订核定、综合分析评估等相对集中;企业调研、下厂核查、实货监管等相对集中。据此,机构设置和人力资源配置亦可相应调整,实现监管作业模式的集约化,可以从根本上改变“四面出击”,“捉襟见肘”式的低能监管。

(六)在监管控制能力上,从被动承担巨大监管和税收风险向主动控制监管局面转变。合同手册式管理使海关基本处于盲目被动状态。手册是价值巨大的“有价证券”,刺激了少报多进、多报少出、高报单耗、擅自内销和飞料走私等违法犯罪活动,国家各种行政控制和进出口税收面临巨大风险。联网后,海关直接监控企业生产经营命脉,掌握着企业全部进出口活动,有效地防止了走私,化解了监管风险,可以从根本上改变“拣芝麻丢西瓜”式的被动监管。

“两个适应”是:适应了经济全球化背景下加工贸易规模、结构和经营方式发生巨大变化及发展趋势的需要;适应了我国在全面建设小康社会、走新型工业化道路中,对加工贸易发展战略、政策调整和管理体制改革的需要。

四、联网改革中需要研究和解决的问题

联网改革,必须坚持以海关工作十六字方针为指导,确定目标,科学规划,统筹协调,稳步推进。实践经验证明,推进改革,企业资质和ERP系统是前提;设计开发联网平台是核心;技术和法律支持是保障,培训和提高人员素质是基础,统一认识和加强领导是关键。改革中要注意研究和解决好的主要问题是:

(一)关于统一规划和组织领导

联网改革涉及全国海关,改革中联网平台的规划设计、与H883/H2000等相关系统衔接、监管体制调整、监管资源配置、技术法律支持、相关部门协调等重大问题,需要总署统一组织和决策。鉴于联网改革近几年在全国推进不平衡状况,建议总署成立改革领导小组,主要业务和科技司室共同推动;统一规划设计,统一标准规范,统一支持保障,统一协调配合;从实际出发,借助已有成果,因势利导,分类界定规范,以形成全国大统一、地区小自由、多种模式并存的规范化联网监管新格局。

(二)关于高效性与有效性的有机统一

改革要达到的监管目标是监管高效性与有效性双赢,不宜偏废,不能妥协。解决这个问题最重要的是要明确规范联网核查的概念和内容,设计和开发好联网系统,并注意衔接好H883/H2000系统和电子口岸系统。天津海关在开发联网平台时,设计了兼容进口清单后置模式。企业进口报关清单可以在报关前或在货物进厂入库后生成,还可以由电子商务数据直接自动转换生成。入库单数据上传到联网平台,与进口原材料报关单自动比对相符后写入底帐,进口监控跟踪到库,数据准确性强,适应了企业各种需求,比较好地把监管高效性与有效性统一起来。

(三)关于改革分步实施和稳步推进

联网改革,应先试点,后分步扩大推进。其间:一是做好调研摸底。特别应摸清企业资质状况和ERP系统情况;二是抓好宣传培训。三是处理好新旧监管模式转换。手册向电子底帐转换是复杂和困难的,应专门研究确定。四是规范跨关区结转。联网企业跨关区结转既有新旧模式衔接,又有跨关区协调,总署应统一明确。五是完善联网平台。目前的联网平台主要是适应IT业特点,应完善开发有多种行业特点的新平台,以适应不断扩大联网需要。

(四)关于联网与合同手册两种监管模式并存

目前,能与海关实现联网的主要是实行计算机管理的高新技术企业,以IT业为代表。一些传统行业如,纺织、服装、鞋帽、玩具等,企业规模小,自动化程度低,没有实现或全部实现计算机管理,在一定时间内合同手册监管模式还会存在。需要解决好两个问题:一是拿出相应办法和机制,推动合同手册企业向联网升级转变;二是探索合同手册监管模式改良办法,使其在现有基础上进一步规范和完善。

(五)关于分散化作业向集约化作业转变

联网监管信息化不能代替联网监管现代化。联网监管改革不能寄托于一个软件系统或一个计算机程序,在实现信息化

同时，必须择机在监管制度、作业模式和业务机制上推进变革，实现监管资源最优配置，全方位达到监管“双效”性要求。由分散化向集约化转变是复杂的，是渐进式到飞跃式转变，需要在改革中审时度势，创造条件，逐步实现。

(六) 关于技术支持和法律支持

联网改革首先从作业手段改起，不但涉及计算机、网络、软件程序、监管设备，而且涉及作业模式和监管制度，因此，技术和法律支持至关重要。技术支持至少有四个问题：一是组织业务和技术专家并委托专业软件公司共同设计开发网络平台 and 软件程序；二是在调研测试业务信息数据量和发展空间基础上确定和购置硬件设备；三是解决软件开发和硬件配备资金问题；四是研究确定联网运营机制和技术管理模式，正确处理海关、联网企业、软件公司和管理公司之间关系。法律支持除了建立健全联网法规、规章外，最重要是解决电子数据法律地位和电子操作法律效力问题，否则联网监管将遇到巨大障碍。

(七) 关于海关管理与其它行政管理的衔接配套

改革后不但海关监管要实现计算机化，外经贸审批、非关税控制、银行缴税和担保、外汇收付汇、出口退税等都要衔接配套，需要统一协调推进。

我要留言

 www.AllChinaCom.com	 www.China-my.com	 www.china-88.net	 www.China-18.com	 www.China-138.com	 WorldQiye.com
 www.TradeChinese.net	 cn-expo.com	 CompanyChina.org	 ChinaEconomicNews.com	 Chinese-Biz.com	 www.88-china.com

中华人民共和国 京ICP证010418(一)

世界经济研究中心 WORLD ECONOMIC RESEARCH CENTRE 版权所有

通讯地址：香港兴发街邮政局38062号世界经济研究中心秘书处

香港电话：(00852)2915.6312 香港传真：(00852)2915.6313

香港政府登记注册号：18159887-002-01-06-0

E-MAIL: TEL15911081861@126.com 国内联系电话：(0)15911081861