



创新海关制度促进国际物流发展

2006年11月03日

随着世界经济的快速发展和现代科学技术的进步，现代物流业作为世界经济的重要组成部分和工业化进程中最为经济合理的综合服务模式，正在全球范围内迅速发展。因此，深入探讨海关如何通过深化改革，大力促进国际物流在我国的健康发展，具有非常重要的意义。

一、现代物流在经济发展中的重要作用

简单地说，物流就是货物或商品在空间和时间上的位移。现代物流指的是将信息、运输、仓储、库存、装卸搬运以及包装等物流活动综合起来的一种新型集成式管理，其任务是尽可能降低物流成本，为顾客提供最好的服务。在世界经济高速发展的今天，现代物流水平已成为衡量一个国家或地区现代化程度和综合竞争力的重要标志之一。

1. 现代物流是国民经济发展的基础

早在20世纪60年代，美国管理学权威彼得·德鲁克就预言，物流业是降低资源消耗、提高劳动生产率之后的“第三利润源”，是“降低成本的最后边界”。

现代物流业几乎涵盖了三次产业的所有领域和部门。发展现代物流业不仅可以降低企业的物流成本，提高企业的市场竞争力，而且必然减少企业流动资金的占用，加快资金周转速度；不仅能够带动固定资产投资、增加就业，而且还能加速产业结构的调整，强化中心城市的功能，并使电子商务真正成为现实。

随着我国改革的进一步深化、开放的进一步扩大，社会物流需求高速增长，国民经济对物流的依存度进一步提升，由于我国企业长期以来“重生产、轻物流”，加上历史形成的条块分割体制，使得我国企业的物流费用平均占商品价格的40%，而美国企业的物流费用平均只占货价的10%~20%，最高为32%。因此，面对我国目前经济中制造业与物流业发展的“一条腿长、一条腿短”的问题，我们必须认真研究解决，以增强我国的综合国力。

2. 现代物流是改善投资环境、扩大招商引资的重要条件

经过20多年的努力，我国外向型经济的发展取得了长足进步，物流也迎来了国际化竞争的新时代。实践证明，一个国家或地区的外向型经济越发达，对国际物流的需求就越大，对生产经营和贸易供应链的管理水平要求也就越高。由于国际物流的高效运转，在信息化时代，时间和空间的障碍对国际贸易的影响越来越弱。同时，现代企业的“大规模定制”、“全球采购”、“零库存”、“即时生产”等经营方式对国际物流的管理、服务水平也提出了全新的要求。因此，经济发达国家，特别是美国、日本、欧盟、新加坡等国家的投资者在选择投资区域时，把综合物流发展状况作为一个十分重要的考察条件来判断项目投资的效益。

3. 现代物流是引导加工贸易转型升级的重要力量

现代物流网络及其信息化是促进加工贸易发展的动力，是促进加工贸易企业从停留在环节生产状态走向制造业价值链

高端的催化力量。加工贸易的一个重要特点是，与最终产品相关的零部件需要大量采购、及时发送、准时交货；而现代物流业的主体是由诸多节点和线路组成的网络体系，网络成员之间形成稳定、紧密的联系。这种高效的物流网络支持不仅能使加工贸易制造业的产业链和供应链相互配套，加工制造和物流配送的发展相互协调，而且还可使加工制造业保持较强的市场运作能力和对市场的敏捷快速反应，为企业提高产品竞争力与市场占有率提供了强有力的保障。我国由于拥有明显的成本优势和巨大的市场空间，目前已成为跨国公司进行制造业生产线转移的重要目标。与此同时，越来越多的全球物流供应商随之跟进，将业务发展到我国沿海地区。在此过程中，现代物流业与加工贸易相互结合，发挥了重要的辅助、配套作用，并且显现出巨大的发展潜力。

二、海关促进国际物流发展的思路和原则

根据物流的地域流向，物流有国内物流和国际物流(又称“进出口物流”)之分。海关作为国家进出境监督管理机关，担负着“把关”和“服务”的神圣职责，是国际物流管理链条中的重要环节之一。

随着经济全球化迅猛发展，物流企业对提高国际贸易供应链管理水平的要求日益强烈，国际物流的发展迫切需要与之相适应的现代化的海关管理制度和手段。海关经过长期的探索和实践，根据自身的职责、任务和目标，确立了促进国际物流发展的思路，即坚持“三个创新”。

一是管理理念创新。在海关总的工作方针的指引下，海关首先从理念上进行创新，形成了“主动适应”和“以企业为主”、“客户导向”的理念；其次，将管理的着眼点从“由物及人”转到“由人及物”，关注的重点从货物和合同转到企业和管理者为主，加强货到前申报和事后监管，建立健全管理机制，重点放在企业自管，目的在于把握监管和效率以及安全和便利的平衡点；第三是立足中国国情，根据中国企业的发展水平、诚信程度以及自觉守法的情况，实事求是地确定监管方式。

基于理念创新，海关致力于建设“智能组合型”的通关模式。我国海关主动适应国际物流发展提出的新需求，转变观念，扮演好企业的管理者与合作者双重角色，同时，立足于中国目前大部分企业守法意识较弱、诚信水平较差的实际，逐步把传统的口岸“橄榄型”的通关模式，转变为建立在“哑铃型”通关模式基础上的“智能组合型”的通关模式。这就是说，在风险分析的基础上对所有进出口企业进行分类管理，对于业绩良好、守法经营的企业提供绿色通道，即最大限度的通关便利，而对于违规企业将进行严密的事后监管。该模式重点强调发展方向，强调发展过程和最终导向，谁先符合条件谁就先发展，当守法企业达到95%以上时就可以使用哑铃式通关监管模式了。

二是管理制度创新。海关通过全面实行和不断完善企业分类管理、加强风险分析监控，将风险管理意识融入所有的海关作业环节和部门中，致力于管理制度的改革和创新。

通过制度创新，实施企业分类管理，建立多种通关方式，给予企业与其守法水平相适应的便捷通关措施，促使企业守法自律。在行政处罚上要区分实质性违规和技术性疏忽、是主观故意还是客观疏忽、是法人行为还是自然人行为、是否屡犯以及违法的频率等，把管理资源集中在极少数风险较高、信誉较差的企业和货物上，以解决海关无限的监管责任与有限的管理资源之间的矛盾，同时为守法企业提供最大程度的便利和最高的通关效率。

三是管理手段创新。海关的出路在改革，改革的依托在科技。由于科技设备运行遵循的是程式和规则，其程序性和严密性是人力无法比拟的；其判别标准同样是遵循程式化的规则，不可能有主观性的好恶和私心，更不可能带有感情色彩，具有客观性和公正性；科技设备有人力无法企及的“能力”，具有高效性、超常性和耐力性。因此，海关通过改变传统的手工作业方式，加大科技投入，大力实行信息化管理，实现了在“管得住”的前提下，确保在口岸环节上的“通得快”。首先是通关系统的自动化，并运用集装箱检查系统、电子地磅等设备，实施非侵入式(NII)查验，以顺应国际集装箱物流强劲增长的态势。

三、近年来海关在物流监管方面的主要改革

海关是国际物流管理链条中的重要环节之一。根据海关的监管需要，可将国际物流分为“口岸物流”和“保税物流”两个部分，在海关内部分别由通关监管部门和加工贸易及保税监管部门负责，既分工又合作，形成完整的、全方位的海关物流监控体系。

当前，在考虑物流监控方面有一个“点”、“线”、“面”相结合的提法，就是要在“点”、“线”、“面”上实施以信息化为手段，实现对物流数据的跟踪和监控，确保贸易链的安全和便利。所谓“点”是指货物进、出、转、存的各个环节；“线”是指进出口货物在境内转关运输的过程；“面”是指海关一般监管区和特殊监管区。“点”、“线”、“面”三者有机统一、互为联动，通过“两面一线”的严密连接，实现对进出口物流的有效跟踪和监控。

海关既要确保物流在进、出、转、存各环节的安全顺畅，更要解决好口岸物流与保税物流的衔接问题，处理好物流的“点”、“线”、“面”三者之间的关系，实现货物流、信息流、单证流“相互印证、始终相符”。同时综合运用海关一线监管、稽查管理和打击走私等正面、侧面、逆向监管方式，创建通关监管新机制，对进出口物流实行全方位、立体式的管理模式，降低行政管理成本，真正实现“有效监管、高效运作”。

1. 深化口岸物流监管改革

(1) 大力推行便捷通关措施。近年来，海关推行的便捷通关措施主要有：联网申报，无纸通关；提前申报，货到验放；担保验放，便捷通关；量身定做，简化手续；预约通关，上门验放。

(2) 积极推动区域通关改革。为适应我国区域经济一体化的发展趋势，海关打破行政区划和关区设置所造成的障碍，充分利用信息化手段，实施“区域通关”改革，简化海关手续，整合口岸和内地海关的管理资源，努力推动区域内市场资源的自由流动和有效配置，为企业创造一个守法便利、统一规范、快捷高效、共同发展的经济环境。“区域通关”就是以企业守法管理为核心、以守法便利为导向，通过提供多种通关模式，打破关区界限，实现物畅其流。其改革的重点为“3+厂模式”。“3”是指三种通关模式，即规范和简化转关运输监管、“属地申报，口岸验放”、“跨境快速通关”；“+1”是积极探索区域虚拟审单中心模式。

(3) 稳步推进卡口控制与联网系统试点工作。为了加快物流监控信息化建设，海关在2004年启动“卡口控制与联网系统”试点的基础上，2005年又进一步扩大了试点范围，通过对监管场所的围网封闭、闭路电视监控、卡口管理及计算机联网，实现了跨关区卡口间的电子数据联网，对运输工具和货物实行动态的信息监控和跟踪管理，初步建立了直属海关职能部门、隶属海关风险管理部门和现场海关物流监控部门三级监控体系，形成联动快速反应机制。

(4) 提高科技应用水平，发挥科技设备效能。海关为增强实际监管能力，方便企业快速通关，不断加大现代化的监管技术设备的投入力度，在全国海关共安装了50余套大型集装箱检查设备和大量X光机检查设备，推行非侵入式查验。同时，大力推行信息化管理，H2000系统的成功切换，使海关通关系统自动化水平上了一个新的台阶。

2. 创新保税物流监管制度

(1) 建立健全海关保税仓储物流监管体系。为满足现代制造业全球化分工协作的快速发展需要，促进加工贸易转型升级，近年来，海关积极探索保税物流管理制度的创新与改革之路，制定了《加工贸易和保税监管改革指导方案》及其分步实施方案，提出了建立“以保税港区港联动为龙头，以保税物流中心(A型、B型)为枢纽，以优化后星罗棋布的出口监管仓库和公共型、自用型保税仓库为网点”的多元化保税仓储物流监管体系的改革方案，从而形成全国范围内的保税物流网络，以满足不同地区、不同层次的国际物流发展需要。具体措施有：一是拓展保税仓库和出口监管仓库的功能；二是建立保税物流中心；三是开展保税港区港联动试点；四是建设洋山保税港。2005年6月22日，国务院批准设立中国第一个保税港区——上海洋山保税港，并已于同年11月正式封关运作。保税港区叠加了保税区、出口加工区、保税物流园区乃至港口码头通关的所有政策和功能，口岸物流与保税物流、保税加工交织融合，是目前我国在现有国情下政策最开放、功能最强大、层次最高级的海关特殊监管区域，也是我国探索特殊区域向自由贸易区、自由港转型的试验田。

(2) 引导出口加工区健康、快速发展，变加工贸易“放养”为“圈养”。出口加工区实行围网封闭，变加工贸易“放养”为“圈养”，海关监管更加严密，配套管理更加规范，企业通关更加便捷，经营环境更加宽松，降低了监管风险，提升了管理效能，出口加工区正成为政策优惠、通关快捷、手续简便、环境优良的海关特殊监管区域。出口加工区的健康、快速发展，引导加工贸易转型升级，延长产业链，提高附加值，吸收众多的配套厂商在特殊监管区周边投资落户，有力带动了配套的保税物流的发展。

(3)适应加工贸易迅猛发展的新特点，探索多种联网监管的实现形式。加工贸易联网监管代表着海关对加工贸易监管改革的方向。根据各地实际，从加工贸易企业不同情况出发，海关积极探索联网监管的多种实现形式。一是封闭型保税工厂模式。对信誉较好、有条件实现卡口管理、闭路电视远程监控并且实现全程计算机管理、内控机制完善的大型加工贸易企业，海关可按封闭型保税工厂实施联网监管，海关的口岸功能拓展到企业卡口，让企业享受最大的通关便利。二是标准模式。对完全具备规定条件的加工贸易企业，海关按照“电子账册+联网核查”的要求实行监管，使企业享受相应的海关优惠措施和通关便利。三是加工贸易联网监管区模式。加工贸易联网监管区是海关以“信息围网”取代“物理围网”，对加工贸易企业实施的“区域化”联网监管。这既可以是在龙头企业的带动下，由上下游关联企业形成一个联网监管区，也可以是地理上相对集中的一个区域，由符合条件的人区企业形成一个联网监管区。四是过渡模式。对前些年探索建立的尚未成熟的联网监管模式，在相当长的时间内仍需继续发展完善，再逐步向“电子账册+联网核查”的方向过渡。五是联网监管公共平台模式。对内控机制完善但尚未实现全程计算机管理的加工贸易企业，可通过联网监管公共平台，按要求向海关如实申报、定期传输，从而实现联网监管。

四、未来海关在物流监管方面的改革展望

根据党中央提出的“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续发展的科学发展观”的要求，海关将在未来的工作中，继续解放思想，开拓进取，丰富“三个创新”内容，不断推进各项改革和建设。

1. 继续深化通关监管改革，促进口岸物流健康发展

在促进口岸物流发展方面，海关将重点做好三项工作，为实现通关操作无纸化、物流监控信息化、查验管理科学化奠定良好的基础。一是积极探索实施电子通关改革；二是继续完善物流监控模式改革；三是健全查验工作机制。

2. 进一步发展保税物流，逐步实现优势互补、功能叠加

(1)完善保税港区运作。作为我国第一个保税港区，上海洋山保税港区具有国际中转、国际配送、国际采购、国际转口贸易、出口加工五大功能，是特殊区域优惠政策的叠加。下一步，海关已确定将洋山保税港区中的港口作业、保税加工、保税物流三个功能区作为一个有机整体进行监管，按照“一体化”管理的要求制定监管办法和实施方案，实行信息化、封闭化、集约化管理，实现自由港或自由贸易区的功能。

(2)推动各类特殊监管区域的功能整合和政策叠加。随着开放型经济的深入发展，各地对各种保税功能的需求不断增加，这使得现有各类特殊监管区域和保税监管场所的功能单一、政策不配套的问题开始显现出来。为了推动各类特殊监管区域的功能整合和政策叠加，海关下一步将采取三方面的措施：一是功能整合，使各类特殊监管区域都能基本具备保税加工、保税物流两大功能；二是政策整合，统一各类特殊监管区域的税收政策，包括货物的境外入区保税、境内入区退税、出区入关征税、区内免征增值税和消费税等等；三是监管模式整合，统一海关的监管模式、作业流程、操作规范和信息化管理系统，降低监管风险，提升管理效能。海关总署将遵循“一体化”规划、集约化开发的原则，研究整合各类特殊监管区域的管理系统，建立统一的信息平台，同时加强与各部委的联系协调，扩大联网数据的交换范围。

(3)强化信息化管理，实现区区联动。海关下一步将根据各类特殊监管区域(场所)之间货物在保税状态下更便利地结转和协调发展的要求，通过制度创新和海关信息化管理，探索试点区区(包括保税港、区港联动的物流园区、保税物流中心、保税仓库、出口监管仓等)联动的海关监管新模式，在确保有效监管的前提下，疏通保税货物在各类海关特殊监管区域(场所)间的合理流转渠道，建立与保税监管场所之间货物保税流(结)转相适应的区区联动管理系统，构建区域(场所)间的通关“一体化”机制，实现区域(场所)间的整体联动，实现优势互补，提高区域的竞争力，促进区域间的协调发展，更好地适应和促进进出口物流的发展。

来源：《港口经济》