

# 全面深化改革 建设法治海关



## 编者按

2014年,中国海关大力推进简政放权,全面深化改革创新。上海自贸试验区海关监管服务制度推出并在全国复制推广,认真落实“一带一路”、京津冀协同发展和长江经济带国家战略,在京津冀、长江经济带和广东地区实施通关一体化改革,启动国际贸易“单一窗口”建设试点,关检合作“三个一”、通关作业无纸化改革全面推广,积极支持跨境贸易电子商务试点,实施海关支持外贸稳增长20条措施,针对农产品、毒品、洋垃圾、濒危物种等重点领域集中力量开展专项打击行动。

2015年,中国海关以落实“信息互换、监管互认、执法互助”推进大通关建设为重点,全面深化改革,以法治与改革统筹推进为关键,建设法治海关;以落实全面从严治党要求为主线,狠抓队伍建设;以改革带动全局,以法治筑牢根基,以尽责体现担当,以实干力促实效。今天,本版特将各地海关经验做法做一专题报道,以飨读者。

## 破解历史难题,中国海关改革正当时

北京海关关长 高融昆

“实践发展永无止境,解放思想永无止境,改革开放也永无止境。”自党的十八届三中全会作出全面深化改革的战略决策后,全国海关在总署党组正确领导下,积极探索海关全面深化改革的目标和路径,奏响了海关改革组曲的新乐章。

### 海关发展历程就是改革的历程

自1980年海关组织体制和业务制度重建以来,海关管理变革和制度创新的脚步从未停歇。从外部看,海关改革是为了更好地适应对外开放及市场经济体制建设的需要;从内部看,海关改革是围绕管理资源相对短缺与业务量快速增长、走私与反走私、腐败与反腐败3个矛盾展开。

在充分肯定海关以往改革取得成就的同时,也要清醒地看到遗留下来的矛盾和问题:一是执法不够统一,不同海关在归类、估价、原产地认定等方面存在差

异;二是以关区为单位的管理格局容易形成樊篱甚至壁垒;三是改革系统性、协同性不够,影响整体效能发挥;四是逐单申报、逐单征税、逐单统计的作业模式,容易产生局部制度性失灵的风险。

以通关一体化改革为标志的全面深化改革,就是要努力从根本上解决这3个矛盾和4个问题,这既是对过去一系列改革的继续和深化,也是本轮海关全面深化改革的攻坚之战。

### 通关一体化吹响全面改革号角

2014年,以京津冀通关一体化改革为突破口的通关一体化改革已经扩展到长江经济带和广东地区海关,在取得阶段性成果的同时,也为下一步向全国推广和全面深化改革积累了有益经验。

首先是确立了一体化思维和理念。全国海关作为一个整体,以一体化的思维方式和

制度方法,主动打破部门界限和关区壁垒;其次,从通关一体化到管理一体化,以一体化平台加“负面清单”管理为框架,对口岸和内陆海关管理功能定位和资源配置进行重新布局,把风险分析重点真正从商品转向企业,让广大守法企业享受最大的通关便利;三是探索建立与一体化管理相适应的考核指标体系,反映全关境范围海关“通存通兑”“信息互换,监管互认,执法互助”,加强与WTO、WCO、APEC等国际组织和主要贸易国在海关事务上的合作,在国际海关合作与竞争大格局中发挥更大的作用。



北京海关关长 高融昆



天津海关关长 李佩林



大连海关关长 周斌



上海海关关长 李书玉



南京海关关长 薛金陵



宁波海关关长 叶平



黄埔海关关长 李国



湛江海关关长 陈小颖

本版图片均由中国海关总署提供

## 深化海关改革以法治精神履职尽责

天津海关关长 李佩林

党的十八大提出了全面建成小康社会的历史任务,十八届三中全会提出全面深化改革,四中全会提出全面推进依法治国。我认为,当前和今后推进海关工作,要紧紧围绕上述几个方面,把海关工作放在国家经济社会发展全局中去谋划推进,取得实效。

深化海关各项改革,要着力破解难题。中央对未来一段时期中国经济特点作出战略判断,提出“新常态”的概念。这就要求海关工作在深化改革中主动适应新常态,积极服务新常态,凝聚勇气智慧,确保改革到位。

当前外贸形势依然复杂严峻,新兴贸易方式和贸易形态不断涌现,经济结构正从“增量扩能”向“提质增效”深度调

整,经济向中高端迈进的态势明显。要积极促进京津冀协同发展,在总结经验的基础上,不断深化京津冀通关一体化改革,切实把把握好“疏解北京非核心功能”这一核心问题,在承接产业转移、促进贸易便利化等方面研究提出海关贯彻落实措施。要做好顶层设计,充分尊重市场主体地位,使海关监管越来越贴近市场运行规律,更加适应企业发展需求。要以天津自贸区获批为契机,落实李克强总理海关工作走在前列的要求,与地方政府协同配合,建设一个高端产业集聚、金融服务完善、监管高效便捷、辐射带动效应明显的一流自贸区。

强化法治海关建设,要以法治精神履职尽责,深化改革与依法治国是相辅

相成、相互促进、相互保障的。只有在海关具体工作中深入领会,切实贯彻法治要求,才能更好地为改革保驾护航。要梳理好目前海关各类制度规范,及时做好修订、废止等工作,进一步厘清权力边界,固化权力事项,推动海关的制度建设工作向“立治有体、施治有序”,使我们的法规制度体现人民群众意愿,符合市场运行规律,确保所依是“良法”,所施为“善治”。要坚决落实好四中全会“法定职责必须为,法无授权不可为”的要求,制定“权力清单”,明确哪些不能为,使每一位关员都时刻牢记“有权必有责,用权受监督”,把每一项权力置于阳光下行使。

## 把依法行政作为法治海关建设核心

上海海关关长 李书玉

海关是国家进出境监督管理部门,肩负着监管、征税、缉私和统计等重要职责,是具有行政执法和刑事执法双重权力的国家执法机关。贯彻落实好十八届四中全会精神,建设法治型海关,是海关服务国家发展战略,促进贸易便利化的必然要求。在海关法治建设中,应该坚持“五个必须”:

必须把党的领导作为法治海关建设的核心内容。海关作为国家执法机关,最根本的是要坚持依法行政,既坚持“法定职责必须为”,要履好职,尽好责,把做好经济大门;又要明确“法无禁止皆可为”,尊重企业的主体地位,保障企业的合法权益。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治最根本的保证。必须将党的领导贯彻到海关立法、执法、守法的全过程中,将党的路线、方针、政策准确地体现在海关的立法、执法之中,确保不偏差、不走调。

必须把依法行政作为法治海关建设的价值追求。坚持以法治维护公平正义,要求我们必须把公正、公平、公开原则贯穿海关立法、执法全过程,建立一套体现权利公平、机会公平、规则公平、提高透明度,扩大参与度,充分听取管理相对人的意见;施“善治”,把保障群众行使监督权作为海关执法的主导原则,通过强化关企协作和社会监督,确保海关执法的严格规范、公平公正。

必须把法治为民作为法治海关建设的本质要求。立“良法”,把保障人民的权利和进出口企业的利益作为海关立法的首要义。在海关立法过程中要公开提高透明度,扩大参与度,充分听取管

理相对人的意见;施“善治”,把保障群众行使监督权作为海关执法的主导原则,通过强化关企协作和社会监督,确保海关执法的严格规范、公平公正。

必须把依法行政作为法治海关建设的核心内容。海关作为国家执法机关,最根本的是要坚持依法行政,既坚持“法定职责必须为”,要履好职,尽好责,把做好经济大门;又要明确“法无禁止皆可为”,尊重企业的主体地位,保障企业的合法权益。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治最根本的保证。必须将党的领导贯彻到海关立法、执法、守法的全过程中,将党的路线、方针、政策准确地体现在海关的立法、执法之中,确保不偏差、不走调。

必须把法治为民作为法治海关建设的本质要求。立“良法”,把保障人民的权利和进出口企业的利益作为海关立法的首要义。在海关立法过程中要公开提高透明度,扩大参与度,充分听取管

规范性建设,逐步建立健全行政执法管理体系,执法资格管理体系和执法程序管理体系。

必须把深化改革作为法治海关建设的重要基石。改革为表,法治为里,以法治引领改革,以改革推动法治,才能表里如一。当前,上海海关承接的自贸试验区海关监管服务制度创新和长江经济带区域通关一体化等两项重大改革,都必须用法治方式凝聚改革共识,推进改革进程,破解改革难题,提升改革成效。

目前,上海自贸区海关监管服务改革的23项措施已全部落地生效,一批制度化、便捷化、与国际海关接轨的制度体系已初步形成。长江经济带通关一体化已顺利启动。下一步,上海海关将按照中央、国务院的要求和海关总署的部署,做好推广复制工作,并使之不断优化完善。

## 改革与法治双轮驱动助区域外贸前行

宁波海关关长 叶平

当前,我国经济发展进入新常态,外贸发展也进入了稳增长、调结构、提质量特征的新常态。

浙江省是外贸大省,2014年实现外贸进出口总值21817亿元,增长4.7%;宁波市是外贸大市,2014年实现外贸进出口总值6432亿元,增长3.3%,外贸增速都已经从高速增长阶段进入到中高速增长区间。加之新型贸易业态不断涌现,国际贸易规则面临重建,大数据、云计算、物联网、移动互联网等新技术的出现,不断影响着海关管理。浙江省及宁波市正在谋划新常态下经济发展的新规划,分别提出了深化推进“八八战略”总纲领,建设“两富”“两美”浙江新格局和建设“港口经济圈”,重塑宁波竞争优势的战略新布局,也需要宁波海关主动适

应,积极支持。

适应新常态,融入地方发展新战略,必须根据海关总署的总体部署,统筹推进改革与法治,实现两轮驱动。一方面,要继续深化长江经济带区域通关一体化,复制推广上海自贸试验区海关监管创新制度、通关作业无纸化、关检合作“三个一”等各项改革,不断优化海关通关作业流程,提升贸易便利化水平,积极支持浙江省和宁波市对接融入“一带一路”、长江经济带等国家发展战略,主动服务浙江省江海联运服务中心和宁波市正在谋划新常态下经济发展的新规划,分别提出了深化推进“八八战略”总纲领,建设“两富”“两美”浙江新格局和建设“港口经济圈”,重塑宁波竞争优势的战略新布局,也需要宁波海关主动适

持续推进简政放权,转变职能,减少行政审批,简化海关内部核批手续;加大政务公开力度,提升制度质量,规范执法行为,加强法治保障,坚决落实海关执法为民。

当前,海关改革正步入深水区,进入攻坚期,难度在加大,复杂性在加深,利益冲突在加剧。要将改革蓝图变成现实,除了要全力以赴攻坚克难以外,还要将改革纳入法治轨道,发挥好法治对改革的引领、规范和保障作用,才能让改革航船行得更稳,走得更远。同时,法治也必须紧跟改革的进程和步伐,主动适应改革需要,及时巩固和保障成果,并在改革中不断推进,才能避免法治在改革中被虚置。正确认识并处理好改革与法治的关系,才能真正实现改革与法治双轮驱动,为区域外贸稳增长和国家发展贡献力量。

## 确保在法治轨道上推进海关改革

大连海关关长 周斌

2015年,是海关全面推进依法治关的开局之年,也是海关全面深化改革的关键之年。大连海关根据海关总署关于加强法治海关建设、深化改革的部署要求,结合关区工作实际,坚持“依法履职,改革创新,素质强关,内涵发展”的治关理念,确保在法治轨道上推进海关改革。

首先,改革方案于法有据。要确保改革方案符合法律规定,合法性论证成为改革方案出台的必经程序,海关法规部门和公职律师全程参与决策论证,提供法律意见,防范法律风险。2014年,大连海关清理和修订关区业务执法文件270件,决定废止58件,限期修改完善17件,对外发布《大连海关公告》7期,为大连市

内和营口地区设立“一站式”通关中心,优化大窑湾口岸集装箱查验模式,复制上海自贸区海关监管创新制度等改革提供法律支持。

其次,改革实施依法运行。要确保改革不由领导个人认识和重视程度决定,有效化解改革步入攻坚期和深水区面临的矛盾和风险,减少改革成本,就需要在法律的框架下制定一套科学有效、系统完备的工作机制。2014年,大连海关分别与沈阳海关、长春海关就加强执法统一性签订合作备忘录,并牵头东北及内蒙古地区“六关四检”共同签署深化关检合作协议,保证在协议框架内统筹推进东北区域通关一体化、东北电子口岸建设等改革,同时组织、协调“六关四

检”完成关检合作“一次申报,一次查验,一次放行”作业模式改革。

第三,改革成果用法保障。改革的“破”与“立”所取得的成果需要法律的“立”与“司”予以巩固和保护。2014年,大连海关税政调研工作上报调研课题15项,其中1项被国务院关税税则委员会采用。同时,与沈阳海关联合支持辽宁省外贸稳增长25项措施,并在《东北及内蒙古地区海关合作协议》框架内与呼和浩特海关、满洲里海关、沈阳海关、长春海关、哈尔滨海关等5个海关共同推动建立区域海关制度规范协调、执法联动、执法结果互认等机制,坚持将改革的主张转换为法律规范,确保改革行得稳、立得住、不变样、不朝令夕改。

## 善用法治思维构建海关现代化管理体系

南京海关关长 薛金陵

今年是贯彻落实十八大四中全会精神的开局之年。海关事业已进入新阶段,改革符合“限权”、“授权”的法治主题;启动业务改革的同时推进规范性文件的立法工作;重大业务改革出台前,强制性组织内部风险评估会和外部立法听证会;强化法治把关,法治部门参与决策,完善法律顾问辅助决策制度。坚持以法治规范改革过程,建立内部审批、法治论证、成效评估等

系列程序规定;建立更加便捷高效的授权机制,允许局部先行先试,同步修订制度法规,建立动态修订完善的制度机制,坚持以法治防范改革风险,以法治化解矛盾问题,以法治强化公平正义,以法治强化监督问责,实现权责一致。

进行动态评估和持续完善;探索建立面向社会的海关立法听证程序,使海关政策举措真正得到政府叫好、企业欢迎、群众拥护,突出打造监督制约的“权力之笼”,实现海关法治监督机制的全面升级,加强对内部权力的制约,建立关键部门和重点岗位“分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗”制度,实现各业务节点的实时透明,突出优化法治专业人才培养,实现海关法律辅助决策机制的全面升级,建立符合海关需要、具有海关特点的专业法治人才培养机制,完善法律专家和法律顾问制度,实现各级海关法律顾问全覆盖,为海关各级领导用法治眼光审视发展问题,用法治思维规划发展路径,用法治方法营造发展环境,用法治手段破解发展难题,用法治规范保障发展成果。

### 准确把握改革与法治关系 切实发挥法治引领和保障作用

改革已驶入深水区,海关更需法治护航。坚持以法治引领改革决策,加强顶层设计,改革符合“限权”、“授权”的法治主题;启动业务改革的同时推进规范性文件的立法工作;重大业务改革出台前,强制性组织内部风险评估会和外部立法听证会;强化法治把关,法治部门参与决策,完善法律顾问辅助决策制度。坚持以法治规范改革过程,建立内部审批、法治论证、成效评估等

### 善用法治思维和法治方式 努力推进海关法治建设全面升级

突出强化领导干部的依法执政能力,实现海关考核衡量体系的全面升级,建立述职、述廉、述法制度,建立领导干部学法用法登记和任前法治考试制度,建立重大决策合法性审查机制,突出完善良法善治的制度基础,实现海关法律规范体系的全面升级,全面开展“制度复盘”,对全国海关法律制度体系进行系统性梳理,设立重要规章制度“基层执行情况监测点”,对制度

## 主动作为争做海关基层改革排头兵

黄埔海关关长 李国

中国经济发展进入新常态,建设开放型经济新体制深入推进,对海关改革发展提出了新的更高要求。

以黄埔海关为例,与广州海关2个直属海关同在一市,东莞地区存在7个隶属单位的监管布局,一定程度上引发了横向协同不够、执法不够统一、资源配置不够合理等问题。对此,黄埔海关提出,不等不靠、主动作为,打破地区藩篱,把“业务管理一体化”作为关区改革的突破口,在管理理念和管理模式上大胆创新,争当海关业务改革的试验田和海关基层改革的排头兵,进而积累“可复制可推广”的新经验。

海关改革必须以法治为保障。黄埔海关业务管理一体化改革始终贯彻坚持公平性,着力贯彻“守法便利、违法惩戒”和“守法企

业人人平等”理念,坚持合法性,在出台改革措施前充分论证其是否合规、可行,杜绝“今天是改革项目,明天就成为改革对象”的现象;坚持系统性,重视整体统筹、顶层设计,力求内部协调推进,外部有效衔接。

黄埔海关改革从以下方面入手:积极推进隶属海关的功能化改造,根据各个隶属单位的业务特点,供应链和物流规律进行适当的专业化分工,打造属地型海关、口岸监管型海关和园区监管型海关,形成各具特色并功能互补的隶属海关机构布局。

重新设计业务管理流程,把海关视为一个整体,推进互联互通,打破“领地”界限,实现“一关通”;实施“瘦上强下”、“瘦内强外”,充实加强现场监管、风险管理、后续管理,新

兴业务等薄弱环节职责任务和执法力量。

积极探索“信息互换、监管互认、执法互助”,分步实施,先推进与商检、边防等口岸执法部门的“互互”,再加强与外经、工商、税务、外管等国际贸易管理部门的“互互”,在这个基础上,努力建设国际贸易“单一窗口”。

同步防控执法、管理和廉政风险,推进办事标准和办事程序的统一规范;探索海关全部执法行为“进系统、标准化”,充分压缩自由裁量和权力寻租空间。

目前,黄埔海关业务管理一体化改革已取得初步成效,监管能力进一步提高,资源配置进一步优化,执法统一性进一步加强,风险防控力度进一步加大,企业满意度进一步提升。