

现代海关制度第二步发展战略规划

日期：2018-06-05 11:06:12 来源：

1998年，海关总署党组作出了《关于建立现代海关制度的决定》，勾勒出现代海关制度的基本框架，提出了建立现代海关制度两步走发展战略：用5年时间，在全国海关初步建立起现代海关制度的基本框架，然后再用5年左右的时间，到2010年前，建成比较完善的现代海关制度。

自1998年至2002年的5年间，全国海关认真贯彻邓小平理论和“三个代表”重要思想，确立并坚持“依法行政，为国把关，服务经济，促进发展”海关工作方针；以通关作业改革为中心环节和突破口，大力推进海关信息化建设，全面改革海关业务制度，对通关模式、作业流程、资源配置等进行了全面改革，基本实现了中国海关通关管理的“四肢协调”；坚持从严治关，大力加强海关队伍正规化建设。第一步发展战略的主要目标基本实现，现代海关制度初具规模。

2003年初，根据海关工作面临的新形势和新要求，海关总署党组提出全面建设现代化海关、实现建立现代海关制度的第二步发展战略目标。2004年4月，中国海关正式启动实施《2004—2010现代海关制度第二步发展战略规划》，以建立健全风险管理机制为中心环节，努力建设“耳聪目明”的智能型海关，各项改革和建设不断取得新的成果。

2006年，为深入贯彻中央提出的科学发展观和构建社会主义和谐社会等重大战略思想，全面落实《国民经济和社会发展第十一个五

年规划纲要》，海关总署制定了《海关贯彻国家“十一五”规划实施纲要》，并对《2004—2010 现代海关制度第二步发展战略规划》进行修订，形成了本规划。

一、形势和要求

新世纪新阶段，国际局势继续发生深刻而复杂的变化，和平、发展、合作成为时代潮流。世界多极化趋势深入发展，国际环境复杂多变，单极还是多极的斗争依然是世界各种力量较量的主线。经济全球化趋势深入发展，国际经济竞争依然深刻复杂。国际间经济贸易往来日益扩大，世界经济逐步回升。全球产业结构调整步伐加快，区域经济和双边经济合作更加活跃。贸易保护主义进一步抬头，更加广泛的国际合作和更为激烈的国际竞争同时并存。科技进步日新月异，科技创新成果应用和推广加速，尤其是现代信息技术的迅猛发展，正在改变国际贸易的成交、运输和管理方式。国际间货物、资金、信息、服务及人员的跨国界流动进一步扩大，传统和非传统安全威胁的因素不断增多。国际社会更加看重我国的作用和影响。

在国内，我国已进入改革发展的关键时期。国民经济继续保持平稳较快发展的势头，经济结构调整步伐加快。经济体制改革向纵深推进，社会主义市场经济体制逐步完善。行政管理体制改革不断深化，各级政府更加注重履行社会管理和公共服务职能。我国加入世贸组织后，在更大范围、更广领域和更高层次上参与国际经济技术合作和竞争，对外贸易进一步扩大，贸易结构不断优化，吸引外资规模持续增长，与东盟、东亚等国的区域经济合作进程加快，同香港、澳门

经贸关系更加紧密。同时，外贸增长方式粗放、进出口不平衡、贸易摩擦等问题更加凸显，对外经济发展及其对国内经济影响的不确定和不可控因素增加。随着经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化，构建社会主义和谐社会被摆在更加突出的地位。

20世纪80年代以来，从西方发达国家开始，兴起了一场世界性的政府改革运动以及随之而来的国际海关现代化浪潮。WTO、WCO等国际组织日益重视全球贸易安全与便利。WCO先后修订了《京都公约》，制定了《全球贸易安全与便利标准框架》，全面规范海关制度和标准做法。海关面临反恐、维护社会稳定、协助解决国际贸易争端等非传统职能不断增加的挑战；欧美等发达国家不断强化贸易安全，相继推出了“集装箱安全倡议（CSI）”、“海关—商界反恐伙伴关系计划（C-TPAT）”、“特大型港口计划”、“安全智能贸易航线试点计划”等。各国海关纷纷制定发展战略规划、修订海关法规、实施机构重组、调整人力资源配置、改革业务制度、拓展管理资源、推进信息化应用；同时广泛应用风险分析、信用管理、绩效考核和海关稽查等先进管理方法和技术。海关改革出现“四个转变”的趋势，即：管理理念从“行政主导”向“客户导向”转变；管理对象从以物为主向物和人并重转变；管理方法从单一模式向分类管理转变；管理方式从各自为战向广泛合作转变。

“十一五”是全面建设小康社会的关键时期，也是我国海关现代化建设的关键时期，海关工作面临着各种考验和挑战，“要求更高、难度

更大、任务更重”是海关工作长期面临的基本形势。海关业务量高速增长和管理资源相对缺乏的矛盾日益突出；以建立健全风险管理机制为中心环节的各项改革进入攻坚阶段，深化改革、整合创新更加艰巨、复杂；以海关税收为“轴心”的各项业务工作任务更加繁重，同时面临履行传统职能和新增职能的双重挑战；海关实行关衔制度，对全面开展准军事化海关纪律部队建设提出更高要求，等等。

根据国际国内形势和国际海关现代化发展趋势，中国海关必须坚持用发展的眼光、发展的方法解决发展中的问题，抓住机遇，与时俱进，准确把握海关工作在社会主义现代化建设中的历史方位；必须着眼全局，迎接挑战，高质量地完成税收、打私等各项任务，维护公平有序的进出口环境，保护国家政治、经济和社会安全；必须居安思危，更新观念，转变管理职能，改革管理制度，创新管理技术和手段，深入推进海关现代化建设，全面贯彻落实党中央、国务院对海关工作提出的“政治坚强、业务过硬、值得信赖”和“海关对内要为人民服务、对外要展示国家形象”的要求。

二、指导思想和基本原则

（一）指导思想。

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻科学发展观和构建社会主义和谐社会等重大战略思想，认真落实党的路线方针政策和党中央、国务院对海关工作的指示，始终坚持“依法行政，为国把关，服务经济，促进发展”海关工作 16 字方针和“政治坚强、业务过硬、值得信赖”海关队伍建设 12 字要求，树立和落实科学的治关理

念，准确把握把关与服务的平衡点，坚持以建立健全风险管理机制为中心环节，并以建立健全风险管理机制统筹海关各项改革，以构建综合治税大格局统筹海关业务工作，以建设准军事化海关纪律部队统筹海关队伍建设，全面推进和谐海关建设，努力建设智能型海关，为高质量地完成党和人民交给的各项任务、促进我国经济社会又好又快发展、把我国建设成为富强民主文明和谐的社会主义现代化国家作出更大的贡献。

（二）基本原则。

全面建设现代化海关，实现现代海关制度第二步发展战略目标，必须始终遵循以下基本原则：

1. 坚持科学治关。

科学治关是海关工作贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会重大战略思想的具体体现。科学发展观和构建社会主义和谐社会的重大战略思想是指导经济社会发展的世界观和方法论，必须贯穿现代海关制度第二步发展战略全过程，并以此审视和检验海关各项工作，准确把握把关与服务的平衡点，确保对外贸易安全与便利，不断增强海关工作的针对性、有效性。

2. 坚持依法行政。

依法行政是海关贯彻实施依法治国方略、提高海关行政管理水平、实现海关管理现代化的根本要求。海关无论是履行职责任务、维护国家利益，还是深化改革、促进经济发展，都必须始终坚持依法行政，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。

3. 坚持守法便利。

守法便利是海关促进贸易便利、提高执法水平的必然要求。市场经济是法制经济、诚信经济，必须大力规范企业进出口行为，引导企业诚信守法，维护企业合法权益，为守法者提供最大的便利，对违法者依法惩戒，营造健康有序的进出口环境。

4. 坚持综合治理。

综合治理是在完善社会主义市场经济体制过程中，有效履行海关职能的正确方法。海关工作在垂直管理体制下必须紧紧依靠各地党政、有关部门和社会各界，积极争取广大进出口企业的支持和合作，实现海关外部和谐。

5. 坚持以人为本。

全面推进海关现代化建设，关键在人。必须尊重人、培养人、教育人和关心人，充分调动广大关员的积极性、主动性和创造性，营造良好、健康的人际关系，始终坚持执法为民，切实尊重和维护管理相对人的合法权益，形成平等友爱、融洽和谐的海关人文环境。

6. 坚持整合创新。

改革是创新，整合也是创新。必须着眼于海关改革和建设全局，进一步整合海关信息资源、科技资源、人力资源和财力资源，努力扩大改革的综合效应，有效解决制约海关事业科学发展的深层次矛盾和问题。

三、战略目标

在初步实现现代海关制度第一步发展战略目标的基础上，以建立健全风险管理机制为中心环节，全面、协调地推进海关各项改革与建设，到 2010 年，基本建立起与构建社会主义和谐社会相适应，与完善的社会主义市场经济体制相配套，与国际通行规则相衔接，严密监管与高效运作相结合的现代海关制度，努力建设科学、文明、高效、廉洁、和谐的智能型海关，为促进我国对外经济贸易发展，把我国建设成为富强民主文明和谐的社会主义现代化国家作出更大的贡献。

科学——海关管理思想、管理制度、管理方法、管理手段能体现时代性、把握规律性、富于创造性，达到国际海关和国内相关领域的先进水平。在管理思想上，树立和落实科学的治关理念，“依法行政，为国把关，服务经济，促进发展”海关工作方针得到全面贯彻，风险管理、守法便利、综合治理、以人为本等先进的管理理念得到普遍认同；在管理制度上，机构设置合理，责权划分明晰，业务制度健全；在管理方法上，风险管理机制全面建立并基本健全，监管重心实现物与人并重，分类管理广泛实行；在管理手段上，运用科技创新海关管理的能力明显提升，信息化应用水平保持领先，海关管理智能化程度显著提高。

文明——海关物质文明、政治文明和精神文明协调发展，准军事化海关纪律部队的要求全面落实。加强海关物质文明建设，海关工作保障有力，海关人员工作、生活条件不断改善和提高。加强海关政治文明建设，决策机制科学民主，以《海关法》为核心的海关法律体系健全完备，执法行为统一规范，执法程序公开透明，执法监督实时有

效，干部人事制度改革适应海关发展的需要，人才结构更加合理，人力资源更加优化，机构编制管理更加规范。加强海关精神文明建设，思想政治工作坚强有力，海关职业精神、职业道德教育体系更加完善，学习型海关初步建成，人员素质普遍提高，海关文化健康丰富，关员精神面貌昂扬向上。

高效——海关工作符合行政管理体制改革和建设服务型政府的要求，服务型海关建设扎实推进，行政效率高，整体效能强，社会效益好，行政成本得到有效控制。海关系统政令畅通、指挥有力、运转协调，机关作风明显转变，关员业务精湛，工作效率显著提高。对外协调顺畅，“电子口岸”、“大通关”、综合治理等工作机制健全，整体效能充分发挥。海关工作适应经济发展和企业进出口活动需要，按照新的国际贸易和生产方式调整业务制度，通关效率明显提高。企业通关成本逐步降低，合法权益得到充分保护，举报投诉渠道畅通，难题急事得到及时妥善解决。社会各界对海关工作有较高的满意度。

廉洁——廉政建设贯穿现代海关制度建设的全过程，廉洁从政成为广大关员的自觉行动。与社会主义市场经济体制和海关行业特点相适应，教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败海关廉政工作体系基本建成；海关反腐败领导体制和工作格局全面形成，党风廉政建设责任制有效落实；反腐败抓源头工作深入开展，党风廉政建设与海关业务工作深度融合；权力运行监控机制基本完善，领导班子和领导干部行使权力得到有效监督，绝大多数关员的行为符合廉政规定，重大违纪违法案件得到有效遏制，社会对海关行风的满意度在相关行业中位

居前列。

和谐——按照构建社会主义和谐社会的总体要求，在构建社会主义和谐社会的大局中准确把握海关工作的定位，全面推进和谐海关建设。强化海关公共服务职能，切实履行国家赋予海关的把关服务职能，更好地为国家经济建设、政治建设、文化建设和社会建设服务。海关与广大进出口企业新型合作伙伴关系不断巩固，海关与各地、各部门的联系沟通和执法合作机制得到完善，海关工作得到社会各界的理解和支持。海关国际合作能力不断提高。坚持以人为本，加大整合力度，进一步理顺海关内部关系。充分发挥广大干部职工参与海关改革和建设的积极性、主动性和创造性，努力营造鼓励关员干事业、干成事业的良好氛围。

到 2010 年，海关要努力完成以下主要指标：

海关管理智能化水平明显提高，其中总署层面能够通过风险管理机制对全国进出关境的执法风险和廉政风险进行总体量化分析并有效处置，直属海关层面能够通过风险管理机制对关区内执法风险和廉政风险进行量化分析并有效化解，现场作业环节通过风险管理机制自动甄别各类报关单证比例达到 100%；风险管理布控率保持在 4%左右，风险管理布控有效率达到 25%以上；“应收尽收”率保持在 95%以上；遏制走私有效率 保持在 98%以上；进口货物当日放行率海运方式达到 80%，其他运输方式达到 90%；海关行政诉讼当年胜诉率（含撤诉案件）在 95%以上；海关内务规范检查合格率达到 99%；直属海关

领导班子及其成员党风廉政建设责任制考核合格率达到 **98%**；海关工作人员违纪违法案件涉案率每年控制在 **0.4%** 以内。

四、中心环节

以建立风险管理机制为中心环节，就是要按照“方法科学、手段先进、识别准确、反应敏捷、配合密切、管理有效”的要求，逐步建立涵盖海关工作各领域、各层级的风险管理机制，全面提升中国海关的管理水平。

（一）树立风险管理意识。

建立风险管理机制，必须转变观念，增强风险意识，承认、正视并控制风险。各级领导干部要用风险管理的思维和方法进行决策，处理和解决日常管理中面临的问题和矛盾。广大关员要掌握风险管理知识，熟练运用风险管理方法和技能。海关各部门、各单位要从思维理念、管理模式、工作制度、资源配置、技术保障等方面实行创新，自觉采取风险分析的方法去审视和处理问题，创造性地将风险管理的理念和方法贯穿于海关业务、队伍管理的全过程。

（二）全面建立并应用风险管理大系统。

风险管理大系统是建立健全风险管理机制的重要载体。充分发挥各级风险管理委员会决策、指导、组织、协调的作用，为建设和应用风险管理大系统提供有力保障。按照总署、直属海关的不同需求和智能化的工作方向，坚持“统一设计、集中服务、共同使用、共同维护”的原则，全面建设风险管理平台，建立队伍建设信息系统，加快整合、开发业务、队伍分析监控应用系统，到 **2010** 年，基本建成由统一业务

数据库、风险管理平台、队伍建设信息系统和若干分析监控应用系统构成的风险管理大系统。

（三）制订科学的风险识别和风险评估标准。

风险识别和风险评估标准是界定管理对象风险等级和风险值，科学确定海关管理重点的前提。建立与海关职能管理和风险管理机制相配套的规范化风险指标体系，确定各业务流程、业务环节统一的风险识别和业务、廉政风险评估参考标准。科学界定风险要素和风险值，对进出口企业和货物实施风险等级管理，队伍建设特别是廉政建设中也要引入风险管理机制。

（四）采取有效的风险处置措施。

风险处置的目的是有效控制和化解海关管理中的各类风险。健全和完善风险处置的操作规范和运行制度，根据各类风险程度，确定相应规范的风险处置方式，灵活运用消除、转移、防范、控制、分散、接受、回避风险等处置策略，合理选择风险处置方法和手段，对各种风险有效控制和化解。

（五）实现风险管理的业务联动。

加强各业务部门的信息共享与互动合作，建立政法、关税、监管、加贸、统计、稽查、缉私等业务部门相互协作、互为条件的风险管理协调运行制度，全面提高海关发现和化解执法风险的整体效能。各业务部门要依托风险管理平台积极开展风险分析，实现各类信息交流、共享和业务联动。风险管理职能部门要组织制定风险管理各项工作制度和规范标准，提供全方位信息支持和服务，开展综合风险分

析，定期评估风险管理工作进展情况。

（六）围绕风险管理开展综合改革。

队伍建设、法制建设、信息化建设以及内部管理等领域的改革，要紧紧围绕风险管理这个中心环节，按照“此消彼长、内部挖潜、内涵优化”的原则，合理调整机构设置，整合人力资源，培养和使用风险管理人才，保证风险分析岗位的人员配备。充分运用风险管理方法，整合队伍建设风险信息，建立队伍建设信息系统，加强对执法风险转化为廉政风险的监控和防范，建立健全对廉政高风险部门和岗位的监控预警机制。利用各种风险信息数据，开展专业审计。加强建章立制，加大科技装备和经费投入，为建立风险管理机制提供有力保障。

（七）开展风险管理外部合作。

完善与商务、工商、税务、质检、银行、外汇管理等部门的计算机联网，实现货物流、信息流和资金流等跨部门、跨行业、跨地区的数据交换和信息共享，充实和完善风险管理平台数据库。建立健全与有关行业和重点企业的新型合作伙伴关系，拓宽海关风险管理的信息源。密切与相关国际组织、有关国家和地区海关的合作与交流，提高我国海关风险管理工作水平。

到 2010 年，以风险管理运作模式和风险管理大系统建成并有效发挥作用为主要标志的智能型海关建设基本完成，海关管理智能化水平明显提高，其中总署层面能够通过风险管理机制对全国进出关境的执法风险和廉政风险进行总体量化分析并有效处置，直属海关层面能够通过风险管理机制对关区内执法风险和廉政风险进行量化分析并有

效化解，现场作业环节通过风险管理机制自动甄别各类报关单证比例达到 100%；风险管理布控率保持在 4%左右，风险管理布控有效率达到 25%以上；运用风险管理思路开发的队伍建设信息系统已经初步建立并投入使用。

五、业务工作重点领域

海关要以构筑综合治税大格局统筹各项业务工作。综合治税大格局是以税收为“轴心”的海关业务管理大格局。在进一步明确总署、直属海关和隶属海关（办事处）综合治税 3 级事权、各有关部门协调配合的基础上，整合口岸一线监管、后续管理和打击走私等力量，完善审单中心和风险中心的通关操作、分析监控的平台功能，切实管住一般贸易、加工贸易、减免税等涉税渠道，实现以 3 个渠道为重点，3 级事权、3 支力量、2 大平台及各个部门良性互动和有机统一，不断提高把关服务整体水平，确保海关税收应收尽收，全面完成国家交给海关的各项任务。

（一）健全税收征管长效机制，确保国家税收应收尽收。

加大重要税源监控力度，建立“纳税人管理制度”，按照风险管理的思路和要求，完善科学全面的税收预测、征管监控和质量评估体系。不断完善审价制度，增强反价格瞒骗的能力。强化原产地管理，保证优惠贸易协议及我国非优惠原产地管理政策的有效实施。加强归类基础工作，设定科学合理的归类工作质量量化评价指标，提高归类准确率。提升执行减免税政策的水平，建立减免税项目的后续监控和绩效评估制度。按照国家财政税收体制改革的要求，积极参与国家税

收政策的研究与制定，有效落实国家各项税收改革措施，充分发挥海关税收的财政、保护和调节等职能作用。

到 2010 年，实现以企业为征管单元、征管技术成熟完备、监控评估科学有效为特征的海关税收征管制度的现代化；当年对全年税收流量预测数与年终实际税收流量数误差控制在 5% 以内，价格水平保持在 0.95 到 1.05 的合理区间，海关税收“应收尽收”率不低于 95%。

（二）提升海关缉私能力，维护国家经济安全与社会稳定。

始终保持打私高压态势，有效遏制智能化、组织化、职业化或群体性小规模分散走私活动，确保大规模走私不回潮。坚持“打防结合、综合治理、突出重点、坚持不懈”的反走私工作方针，进一步完善“联合缉私、统一处理、综合治理”的缉私体制。综合运用刑事执法和行政执法手段，坚持打击走私与正面监管紧密结合，推进缉私工作与其他海关业务工作的深度融合与协调发展，建立海关缉私工作长效机制，提高海关反走私整体能力和水平。在海关系统建立发现、控制、打击、预防“四位一体”的打击走私信息情报网络，提高反走私监测预警能力。紧紧依靠地方党政，加强与有关部门的联系配合，推动落实反走私领导责任制，完善“党政统一领导、部门各尽其职、企业自律配合、群众积极参与、完善法律制度、强化舆论引导、各方齐抓共管”的反走私综合治理格局。建立科学的反走私工作绩效量化评估指标体系，科学考核各级海关反走私工作成效。开展反走私、反瞒骗国际互助合作，积极参与反恐等应对非传统安全的工作。提高缉毒、“扫黄打非”等工作水平。制订并实施对进出口企业实施资格罚的操作办法，完善走私违规

企业“红黄牌”通报制度。

到 2010 年，基本建成管理科学、制度健全、运作高效、可持续发展的反走私工作长效机制；遏制走私有效率保持在 98% 以上，各直属海关缉私部门刑事执法年度考核合格率达到 90% 以上，行政执法年度考核合格率达到 95% 以上。

（三）提高通关监管水平，促进对外经济贸易和区域经济健康发展。

以口岸通关“管得住、通得快”为着力点，建立健全通关监管新机制。以 H2000 系统和全国及地方电子口岸为平台，以风险管理为基础，以作业流程重组为重点，全面整合通关作业改革，充分发挥审单作业、物流监控和职能管理三大系统的整体效能。进一步完善区域通关管理模式，健全货物转关机制，加强“应转尽转”工作，优化口岸海关与内陆海关业务分工和资源配置，适应区域经济和区域物流发展要求。积极推广提前报关、集中报关、无纸通关等通关模式，扩大便捷通关、快速通关等便利通关方式的范围，逐步建立全国海关统一规范的电子化通关作业流程和普遍适用的全程无纸化通关作业模式，实现海关监管的“前推后移”。继续推进物流监控模式改革，建立“选得准、查得好”的新型查验机制，规范对各类监管场所、进出境运输工具、货物的管理和实际监管，提高物流监控智能化水平。进一步深化行邮物品监管制度改革，积极推进行邮物品监管的信息化管理。完善武警参与海关监管和缉私任务长效机制。

到 2010 年，建成与国际物流发展趋势相适应、严密监管和高效

运作有机统一的通关监管工作体系，实现通关操作无纸化，物流监控信息化，查验管理科学化，行邮监管规范化；进口货物海运方式当日放行率达到 80%，其他运输方式达到 90%；出口货物海运方式当日放行率达到 90%，其他运输方式达到 95%；“应转尽转”率 达到 95%。

（四）深化保税监管改革，促进加工贸易转型升级。

贯彻国家加工贸易政策，积极推进各类海关特殊监管区域和保税监管场所功能整合和优惠政策叠加，形成具有全面保税功能的综合型海关保税监管区域，推动保税物流与保税加工同步发展。继续完善加工贸易海关管理各项制度，着重提高产业层次和加工深度，增强国内配套能力，促进国内产业升级，更好地承接国际高技术产业和现代服务业转移。全面实施保税加工监管作业的流程再造，制定新的工作程序和考核标准，实现管理的 3 个转变，即分散式管理对象从以合同为单元到以企业为单元转变，集中式管理对象从以企业为单元到以合同为单元转变，管理手段从纸质手册向电子账册和电子手册转变，建立以联网监管模式和区域监管模式为主的新型保税加工监管体系。大力构建新型保税物流监管体系，在全国范围内建立起多层次、多元化的保税物流网络，创新保税货物便利流转机制，实现海关特殊监管区域、保税监管场所之间及其与口岸通关监管场所之间的联动运作。优化保税物流监管流程，完善保税监管规章制度和信息化管理系统。

到 2010 年，建立起适应加工贸易转型升级和多元化发展要求的，更加开放、更具活力的新型海关保税加工和保税物流监管体系；以出口加工区和保税区等区域实施“物理围网”监管模式的加工贸易企业

进出口总值占加工贸易进出口总值的比率达 **25%**；以电子账册和电子手册实施“信息围网”监管模式的加工贸易企业进出口总值占加工贸易进出口总值的比率达 **95%**；加工贸易手册（账册）按期核销率达到 **98%**。

（五）健全进出口预警监测和统计监督体系，为国家宏观经济调控和海关管理提供决策服务。

统一规范数据管理，完善贸易统计和业务统计的数据管理体系，建立严密有效的数据质量保障机制。进一步完善进出口预警监测系统，健全进出口预警监测体系，积极主动地对进出口贸易各方面、各层次、各环节实行全方位自动监测、监控和预警，为国家宏观经济调控和促进对外贸易发展提供高层次的信息服务。完善执法评估系统，拓展执法评估范围和深度，充分发挥统计监督的作用。完善统计咨询服务制度，提高对外贸易数据发布水平，拓宽对外服务渠道，为社会提供多样化的统计信息咨询服务。扩大与主要贸易伙伴国的海关统计合作。

到 **2010** 年，以海关各类基础数据库管理体系为基础，为海关的各项业务管理工作提供及时准确全面的数据，实现对进出口情况的前期预警，货物流转的过程监测和海关执法状况的有效监督；在各业务系统完善的条件下，业务统计数据自动采集率达到 **100%**，决策辅助信息的服务范围达 **100%**，各类业务数据准确率达 **99%**，贸易统计数据更改量占贸易统计数据总量的比重降低到 **1%** 以下。

（六）完善海关稽查制度，大力规范企业进出口行为。

以风险分析为先导，以建立企业进出口诚信守法体系为目标，以一般贸易、加工贸易和减免税 3 个涉税渠道为重点，有计划地对重点企业开展常规稽查，加强对重点商品、重点行业、重点渠道的专项稽查、实时监控和跟踪核查，及时发现政策性、行业性走私违法风险。按照“守法便利、违法惩戒”原则，依托风险管理平台，健全企业守法海关评估制度及相关配套系统，完善企业分类标准和管理办法，并充分利用社会资源，加强综合治理，大力规范企业进出口行为。清理整顿报关市场，健全与社会主义市场经济体制相适应的规范的报关市场运作机制，完善报关代理制度，推进报关行业的规范化、专业化建设，引导企业、报关员实现自律管理。实施海关与企业的伙伴关系战略，完善企业投诉受理制度。密切与经济主管部门、行业协会和大型企业的联系，有效发挥 MOU 制度的作用。

到 2010 年，基本建立风险分析、企业稽查、企业管理“三位一体”的海关稽查工作新模式，实现促进企业规范进出口行为、建立企业进出口诚信守法体系的战略目标；企业守法率 达到 95%；后续管理覆盖的企业数 达到 5%，后续管理业务覆盖面 5 年内每年为 15%，后续管理有效率 达到 20%。

（七）加强口岸规划管理，增强口岸整体效能。

适应国家对外开放和发展的要求，认真落实《国家“十一五”口岸发展规划》，加强口岸规划管理工作。以提高口岸通行效率为目标，以规范口岸管理工作为核心，以强化口岸综合协调为手段，坚持“效益优先、统筹规划、调整布局、科学管理”的原则，充分履行国家口岸管

理办公室职责，组织协调口岸通关中各有关部门的工作关系，指导和协调地方政府口岸工作，发挥口岸联络协调机制作用，加强对口岸工作的指导、协调和管理。进一步优化口岸资源配置，加快推进口岸法规建设，研究提出各类对外开放口岸的整体规划及口岸规范的具体措施并组织实施，因地制宜地分类制定国家口岸查验监管设施建设的量化标准。按照国务院提出的“政府牵头协调、统一信息平台、手续前推后移、加快实货验放”的要求，进一步落实“大通关”制度，积极支持“电子口岸”特别是“地方电子口岸”建设，为提高我国对外开放水平，促进外向型经济发展提供良好的口岸环境。

到 2010 年，通过建立健全口岸开放的准入退出机制、口岸部际联络协调机制和口岸“大通关”信息平台建设，实现口岸法规健全、管理规范，布局合理、严密高效，关系融洽、环境优化，口岸整体效能明显提高的目标，参与达标考核的口岸数量与全国口岸总数的比例达到 85%。

六、综合保障重点领域

以建设“政治坚强、业务过硬、值得信赖”的准军事化海关纪律部队作为基本任务，统筹海关队伍建设各项工作，进一步深化法制建设和信息化建设，全面推进海关国际合作，加强综合管理和财务装备管理，为海关事业长远发展提供坚强保障。

（一）加强准军事化海关纪律部队建设，提高海关队伍整体素质。

以“政治强、业务精、管理严、作风硬、廉政好、效率高”为主要

标志，全面开展准军事化海关纪律部队建设，统筹海关队伍教育、管理、监督等各项工作。坚持准军事化管理与纪律作风建设相统一、机关建设与基层建设相统一、内强素质与外树形象相统一，把准军事化管理贯穿到海关建设各个领域和各个阶段，重点在内强素质上下功夫，努力形成有海关特色的准军事化管理模式。到 2010 年，海关内务规范检查合格率达到 99%，准军事化海关纪律部队建设各项要求得到全面落实，基本建成一支高素质的准军事化海关纪律部队。

1. 加强对海关队伍的教育。

按照准军事化要求加强海关思想政治工作，全面提高海关精神文明建设水平。深入开展邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和构建社会主义和谐社会理论的学习教育，树立社会主义荣辱观，加强海关系统各级党组织的思想、组织、作风建设，充分发挥党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，巩固扩大保持共产党员先进性教育成果，建立完善先进性建设长效机制。根据形势发展需要，进一步完善思想政治工作机制，按照贴近实际、贴近群众、贴近生活的原则，创新思想政治工作方法手段，每年突出围绕一两个主题，从不同侧面拓展思想政治教育的深度和广度，增强思想政治工作的针对性和有效性。规范海关各类表彰奖励，更好地发挥典型引路的作用。深入开展文明窗口建设和文明行业创建活动。实施《海关文化建设纲要》，加大海关文化建设投入，鼓励海关文艺创作，建成中国海关博物馆。按照准军事化要求加强教育培训工作，为海关现代化建设提供智力保障。实施《2006—2010 年海关教育培训规划》，完善教育培训

制度，健全海关专业教育与职业培训相结合的教育培训体系，优化教育培训资源，提升教育培训能力，实施全员培训；办好海关组织的在职学历教育和专业技术人员继续教育。培养造就海关专家队伍。以全员培训、终身教育、岗位成才为基本内容，大力建设学习型海关，促进人的全面发展。加大上海海关学院筹建力度，加强海关院校建设。

到 2010 年，建成与准军事化海关纪律部队建设配套的思想政治工作机制；建立健全满足海关教育培训需要的教材体系；处级以上领导干部参加脱产教育培训 5 年内累计不少于 3 个月，关员参加教育培训每年不少于 12 天的比例达 100%。2007 年完成上海海关学院筹建工作，2010 年学科建设达到国家标准。

2. 加强对海关队伍的管理。

按照准军事化要求加强海关队伍管理，是海关事业发展的根本大计。以提高素质、优化结构、改进作风和增强团结为重点，坚持党管干部原则，把海关各级领导班子建设成为坚强的领导集体。注重在海关改革和建设的实践中考察和识别干部，形成充满生机与活力的选人用人机制，建立完善领导干部“能下”机制。加大培养选拔优秀年轻干部的工作力度，加强后备干部队伍建设，建立后备干部库。树立正确政绩观，不断创新干部管理的方法和手段，建立健全科学的领导干部考核考察、绩效考评、监督制约等各项制度。加大跨关区跨系统干部交流力度。按照准军事化要求加强海关人才工作，开展人力资源调查，实施《海关人才发展纲要》，实行人才分类管理，明确各级海关在人才培养工作中的职责任务，制定实施各类人才的科学标准和激励

措施，推进海关队伍能力建设。贯彻《中华人民共和国公务员法》，完善公务员管理制度。适应区域协调发展要求，整合管理资源，探索建立区域海关管理模式，健全海关系统科学的机构设置和人力资源配置体系。坚持垂直管理体制，充分发挥广东分署和天津、上海特派办的作用，强化海关的全国统一性和对外一致性。贯彻落实《海关基层建设纲要》，健全基层建设工作机制，实行量化考核，加强检查督促，把基层单位建成“政治坚强，业务过硬，管理严格，为政清廉”的坚强集体。稳步推进海关事业单位改革。

到 2010 年，海关各级领导班子的思想政治素质和执政能力有明显提高，领导班子作风建设有明显改进，领导班子年龄、知识和专业结构有明显改善，领导班子团结和活力不断增强；厅局级后备干部有两个以上领导岗位工作经历的达到 100%，有基层工作经历的达到 95% 以上；直属海关、院校领导班子保持以 50 岁左右的干部为主体的梯次配备。建立起一套与建立现代海关制度第二步发展战略目标相适应的干部人事制度。

3. 加强对海关队伍的监督。

按照准军事化要求，以《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》为指导，**加强党风廉政建设和反腐败工作**。全面深入贯彻落实党风廉政建设责任制，各级领导干部切实履行“一岗双责”，巩固和完善海关反腐败领导体制和工作格局。完善海关总署党组巡视制度，加大巡视检查工作力度，重点加强对领导班子、领导干部特别是主要领导干部的监督。完善重大事项和重要干部任免的监督

程序，加强对人财物使用的监督。加大查办案件力度，保持惩治腐败高压态势。运用风险管理手段，逐步建立健全廉政风险预警和处理机制。加强人教、监察、督审等部门间的联系配合，整合各部门现行考核办法。深入开展反腐败抓源头工作，推动党风廉政建设与海关业务建设深度融合，切实降低和化解廉政风险。按照准军事化要求加强督察内审工作，建立健全督察内审长效内控机制，实现对海关执法活动及相关管理活动的有效监督和客观评估。充分发挥广东分署和天津、上海特派办对辖区内直属海关进行执法检查 and 执法监督的职能作用。探索建立内部审计监督与外部审计相结合的新的审计体制。开发海关队伍建设信息化系统，实现对各直属海关队伍建设整体状况的综合评估。

到 2010 年，建立起长效的思想道德教育机制、完备的反腐倡廉制度体系、科学的权力运行监控机制，建成完善的惩防腐败体系。直属海关领导班子及其成员党风廉政建设责任制考核合格率达到 98%；海关工作人员违纪违法案件涉案率每年控制在 0.4% 以内；行政相对人满意度达到 90%；建立并全面应用队伍建设信息系统，对直属海关、隶属海关的思想政治工作、干部教育培训、领导班子和领导干部综合考核评价、队伍监督检查工作的信息覆盖率达到 100%；经济责任（管理）审计覆盖率达到 100%；在直属海关、隶属海关中建立督察内审长效内控机制的比率达到 90%。

（二）加快法治海关建设，适应国家全面推进法制建设要求。

贯彻《全面推进依法行政实施纲要》，建设法治海关。建立海

关立法评估制度和法律法规定期清理制度。贯彻行政许可法，规范审批程序，深化海关行政审批制度改革。加强对执法行为的检查和监督，规范行政执法行为，保证海关行政执法行为的规范性与统一性。完善重大事项法律审议论证机制。以完善行政救济程序为重点，健全海关法律救济制度，维护行政相对人的合法权益。开展海关全员法制教育培训，增强广大关员法制意识，提高依法行政能力。健全完善法律监督机制，加强行政复议基本制度建设。实行执法责任制和执法过错追究制。加大知识产权海关保护力度。做好海关行政应诉工作，确保海关行政执法的有效性。

到 2010 年，与《海关法》相配套的主要行政法规更加健全，以《海关法》为核心的海关法律体系更加完善，海关行政诉讼当年胜诉率（含撤诉案件）在 95%以上，建立和完善海关行业标准体系，制定行业标准 40 项以上。

（三）坚持走科技强关之路，全面提升海关信息化水平。

坚持以“电子海关”、“电子总署”、“电子口岸”建设为重点，加大科技投入，加强科技资源整合，提高科技装备和信息技术的整体效能，努力实现海关科技发展从系统建设为主向能力建设为主的战略转移，充分发挥信息技术在海关工作中的基础性、先导性作用。坚持自主开发和市场化、社会化相结合，提高综合研发能力。全面应用 H2000 系统，完善海关业务处理和管理信息系统。整合海关各类信息资源，加强与政府相关部门的信息化合作，实现信息资源共享。全面提高海关系统政务信息化水平，实现业务监控分析及辅助决策的智能化。完善

安全、可靠的信息网络管理系统和运行管理机制。重视科技人才资源的开发和建设，加强海关科技人才培养。建立海关信息化标准体系。加强科技项目资金设备管理，健全科技投入绩效评估制度。完善科技奖励办法。

到 2010 年，总署到直属海关的业务运行骨干网可用性达到 99.98%；H2000 核心系统的可用性达到 99.9%。

（四）提高海关国际合作能力，服务国家外交、外经贸工作大局。

加强海关事务的国际交流与合作，在更大范围、更广领域、更高层次开展国际海关行政互助，拓展与重点国家海关的交往与合作。充分利用双边互助合作协议，加强与外国海关在法律制度、打击走私、知识产权保护、贸易统计、贸易便利化和反恐等领域的合作，在安全、互利的基础上，实行数据交换和信息共享。更深入地参与多边海关合作事务，积极参与 WCO、APEC 的有关工作。加大与港、澳、台海关合作力度。深入开展贸易便利化、WCO《全球贸易安全与便利标准框架》、非传统职能对海关工作的影响等重大课题的研究，努力吸收国际先进成果。

到 2010 年，参加国际组织框架下与海关制度相关的主要国际公约比率达到 80%；中国海关在国际海关事务中的影响力与中国在国际舞台上的地位基本适应。

（五）强化海关综合管理，提升海关行政管理水平。

按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要

求，全面提升海关行政管理水平。健全决策辅助机制，完善重大事项集体决策、专家咨询、社会公示、听证以及决策失误责任追究制度，提高海关决策的科学化、民主化水平。办公综合部门不断强化为领导决策科学化民主化服务、为各部门服务和为基层海关服务的意识，弘扬“顾大局、能战斗、严自律、讲奉献”的精神，提高调查研究、组织协调、科学管理、联系基层、文字综合等能力。健全督办机制，提高协调能力，确保各项决策、部署和具体工作目标落到实处。健全政务信息机制，充分发挥政务信息对科学决策的基础作用。健全办公运行机制，提高办文、办事、办会规范化水平。健全公共关系机制，推行关务公开并逐步实现制度化，建立海关公共服务咨询体系，加大新闻宣传力度，完善新闻发布制度，树立海关良好的社会形象。健全海关应急处理机制，妥善处置突发事件。狠抓纪律作风，提高机关行政效率。延伸涉密办公网络（红机网）的覆盖范围，不断完善海关政务办公系统（HB2004），建立标准统一、功能完善、安全可靠的政务信息化管理平台。

到 2010 年，把各级海关综合管理系统建成参谋到位、落实有力、运转高效的决策指挥运行中枢，海关政务办公系统（HB2004）应用率达 100%。

（六）加强财务装备保障管理，确保海关事业发展需要。

加强预算管理，实现海关预算标准化、科学化。创新海关重大项目管理机制，推行重大项目管理民主决策、项目库管理和项目追踪问效 3 项制度。全面实行国库集中支付，实施综合理财，调整和优化支

出结构，保证人员经费、重点业务工作和武警海关执勤部队等重点需求。控制基建规模，提高资金使用效益，充分发挥资产装备使用效能，降低行政成本，建设节约型海关。提高走私罚没财物管理水平。全面推进政府采购改革，规范财务装备管理制度，坚持依法理财，加强监督检查，严肃财经纪律，加大保证金核销力度。

到 2010 年，建成一套预算有标准、执行有约束、决算有考评的科学规范的海关预算管理制度，预算执行率达 99% 以上。

七、建立健全规划推进落实机制

为落实本规划确定的各项建设、改革和发展任务，有步骤、有计划地推进海关现代化进程，各部门、各单位要切实加强领导，建立健全推进落实机制，综合统筹协调，精心组织实施，加强考核评估，保障规划确定的各项目标按期实现。

（一）建立规划实施推进制度。

总署成立现代海关制度第二步发展战略总体推动领导小组（简称总课题组），并设立总课题组办公室（简称“总课题办”）作为日常办事机构，以加强对海关改革和发展的总体指导和统筹协调，推动规划贯彻落实，协调推动各分项改革的实施，检查评估改革效果，推动现代海关制度第二步发展战略目标的全面实现。为保持规划落实的连续性，海关年度工作计划要与本规划相衔接。要大力开展对内对外的教育宣传活动，为规划实施营造良好的舆论氛围。

（二）建立协调配合、分工落实制度。

建立权责明确、信息共享、协同作战的协调配合机制，分解目标

任务，明确职责权限，协调推进规划实施。各部门、各单位要根据本规划要求修订完善分课题指导方案，有条件的直属海关也应制定本关区发展规划。总课题办应加强分类指导，统筹推进各项工作深入开展。

（三）建立署级课题研究制度。

总署建立署级课题研究制度，按照规划的整体部署，认真分析改革中遇到的重点、难点，每年组织开展课题研究，提出对策和措施。各直属海关单位可根据本关条件，建立相应的调查研究制度，按照总署总体安排，结合自身实际组织开展调研，提出有针对性的意见和建议，为海关改革和发展提供理论和智力支持。

（四）建立规划实施的检查评估机制。

加强规划实施的跟踪分析，建立规划的年度监督制度、中期评估制度和最终评估制度。总课题办每年应组织人员，结合执法评估和队伍建设评估工作，对规划主要指标完成情况进行评估，总署各部门对相关分项改革的进展与成效进行检查评估。总课题办于 2008 年对规划实施情况进行中期评估，2010 年进行最终评估，评估结果形成书面材料呈报署领导，并与年度考核、干部任用挂钩，同时以适当形式通报全国海关。

（五）建立规划动态调整机制。

本规划经总署党组批准后下发执行，全国海关均应严格按照规划确定的目标任务开展工作，非因规定事由并经规定程序，不得变更本规划。但在本规划执行期间，如内外部形势出现重大变化，可在深入

调研的基础上，依照相关程序，对本规划的目标任务做适当调整。

（ 2006 年修订）