# 海关全面深化改革总体方案

当前，经济全球化和区域经济一体化带动货物、服务、资本和技术的跨境流动规模持续增长，新型贸易业态不断涌现，国际贸易规则面临重建。世界海关正在经历深刻转型，全球贸易安全与便利标准框架、21世纪海关等国际海关标准和工具逐步实施，大数据、云计算、物联网、移动互联网等新技术不断影响和改变着海关管理。我国已成为世界第一大货物贸易国、第二大经济体，全方位开放新格局纵深推进，参与经济全球化的基础和条件发生重大变化，进出境领域面临的各方面安全威胁逐步上升，广大进出口企业和社会各界对海关公正执法、高效服务提出更高期望，保障安全便利、促进外贸健康稳定增长成为海关长期任务。

经过现代海关制度“两步走”战略实施和大监管体系建设，中国海关改革与发展取得了较好成效，有力保障了正确履行职责，支持和促进了国家经济建设与开放发展。但一些深层次矛盾和问题仍然亟需破解，监管水平与服务“五位一体”总布局要求不相适应，通关便利化水平与构建开放型经济新体制要求不相适应，海关职能实现方式与国家治理体系和治理能力现代化要求不相适应，关区藩篱和业务条线“蜂窝煤”现象突出，全方位全过程集中统一的风险防控能力还不强，管理重点不突出，资源配置不科学，科技应用不足。这些矛盾和问题制约了海关现代化的进一步发展。

在新的历史起点上，海关全面深化改革，是贯彻落实中央要求，顺应人民群众期待，提升全面履职能力的迫切需要。全国海关必须围绕全面深化改革，凝心聚力、攻坚克难，扎实推进海关现代化建设。

一、海关全面深化改革的指导思想、基本原则和总体目标

（1）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，全面推进依法行政，加快建设法治海关，以执法为民、服务大局为出发点和落脚点，坚持改革方向和问题导向相结合，运用法治思维推进改革，注重改革的系统性、整体性、协同性，着力转变职能实现方式，破除各方面体制机制弊端，着力制度创新，更加注重以解决长远问题的办法来应对当前挑战，提升把关服务能力。

（2）基本原则。

——遵循法治。运用法治思维和法治方式，夯实改革基础、凝聚改革共识、破解改革难题、提升改革成效，切实发挥法治对改革的引领、推动、规范和保障作用。及时将改革成果通过法治方式予以巩固和确认，实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。

——转变职能。简政放权，还权于市场、让权于社会、放权于基层，放管结合，推动事前审批向事中事后监管转变，形成最小干预、寻租无门的制度模式和稳定透明可预期的政策环境。

——创新驱动。以制度创新为核心，推动海关管理模式、机构设置、监管流程、运行机制的规范化和标准化。以科技创新为引领，将最新科技和装备应用到海关管理，实现管理手段、管理方式的信息化和智能化。

——集约高效。基于大数据理念，充分发挥信息、智力、技术等要素资源的集聚效应，加强人力资源、管理资源的集约管理和统筹配置，优化管理流程，推进统一执法，强化整体功能。

——协同治理。坚持开放合作，加强海关内外部协调配合，推动构建与管理活动中不同主体的新型合作伙伴关系，拓展管理时空，实现互联共享，从关注单一货物或单一企业向更加注重物流链及供应链管理转变，从单向垂直管理向多元综合治理转变。

（3）总体目标。面对新形势新要求，海关全面深化改革的总体目标是：建设中国特色社会主义海关，以构建一体化通关管理格局为抓手，转变职能实现方式，创新组织管理，打造先进的、在国际上最具竞争力的海关监管机制，促进贸易安全与便利，推进海关治理体系和治理能力现代化。到2020年，在海关全面深化改革的重要领域和关键环节取得决定性成果。

二、构建一体化通关管理格局

适应开放型经济新体制，破除部门、关区、业务条线之间的藩篱，以优化三级事权、整合机构职能、再造通关流程为核心的通关管理改革牵引海关监管管理体制改革，以落实“三互”推动口岸管理相关部门通关协作，形成集约高效、协调统一的一体化通关管理格局。

（4）优化三级事权，整合机构和职能管理，推进各单位各部门协同监管。总署在现有决策、监督职能基础上，建设风险防控中心和税收征管中心，强化对业务运行的直接指挥。对总署相关司局及其职能进行整合优化，减少交叉重叠。建立健全总署与直属海关职能管理联动机制。

打破上下级海关内设机构间的简单对应关系，对直属海关、隶属海关内设机构及职责进行相应调整，简化管理条线。将直属海关能够通过信息化、集约化等手段实现区域化或全国性统一管理的风险防控、税收征管等职能统筹管理或由总署直管。推进部分隶属海关依托直属海关或位置优越、辐射能力较强的隶属海关，实现技术、财务、后勤保障等管理一体化，相关海关不设或少设综合管理机构。

推进各单位各部门协同监管。按照业务布局和监管链条中的不同位置，推动隶属海关功能定位和机构设置的差别化。口岸海关侧重运输工具、货物、物品、监管场所等监管，属地海关侧重企业稽查、信用管理等后续监管和合规管理，强化后续监管和合规管理结果在通关监管中的基础性作用。整合现场执法资源，形成通关监管、稽查、缉私三支执行力量，分别侧重现场实际监管、后续监管和合规管理、打击走私违法活动，强化三支执行力量协同监管。

（5）建立风险防控中心，实施业务风险集中防控。建立总署、直属海关两级风险防控中心，融合风险与情报管理工作，广泛搜集、全面整合海关内外部信息资源，统筹管理物流监控、风险布控、选择查验、现场指挥、业务协调等，重点围绕运输工具舱单、收发货人报关、企业资信和供应链等相关信息，开展安全准入风险分析、研判和处置，指挥现场监管，发布业务运行状况报告。

一级风险防控中心由总署风险管理（含改造后的上海、青岛、黄埔参数分中心）和缉私情报等力量组成，面向全国海关和进出境监管全过程，通过风险参数、布控指令、稽查指令等形式，统一下达总署各职能司局的作业要求，协调跨关区、跨部门业务。二级风险防控中心由各直属海关风险管理、缉私情报、物流监控、选择查验等力量组成，面向本关区通过风险参数、布控指令、稽查指令等形式，统一下达本关区各职能部门的作业要求，协调本关区跨部门、跨现场业务，监控指挥本关区现场作业，并向一级风险防控中心报送信息情报及风险参数、布控指令、稽查指令设置意见。

（6）建立税收征管中心，实施按商品和行业分类集中审单。在全国范围内设置若干个总署直管的按商品和行业分类的税收征管中心，推动全国海关专业审单、现场接单审核等资源的有效配置，以及向风险防控、稽查、现场验估等方面转型。

税收征管中心搜集与分析商品和行业相关的信息情报，汇总全国同行业和同类商品的报关数据，针对归类、价格、原产地等税收征管要素实施批量审核，根据审核结果下达放行后核查、稽查等指令，为通关监管、稽查和缉私提供关税技术支持，发布商品和行业税收状况分析报告。

建立健全风险防控中心与税收征管中心的联动机制。对需要放行前实施现场验估的，税收征管中心通过设置税收风险参数进行筛选，并通过一级风险防控中心统一下达指令。

（7）实施货物通关“一次申报、分步处置”的管理模式。改变以报关单为龙头的监管模式，相对分离安全准入和税收征管作业，第一步由风险防控中心分析验证货物品名、数重量、禁限类别等准入属性，排查准入风险后企业自缴税款或凭担保先放行货物，放行前需要现场验估的，可通过取样、留像等手段存证后放行；第二步由税收征管中心分析验证货物归类、价格、原产地等税收属性，通过批量审核与验估、核查、稽查等，完成货物放行后的税收征管作业。

推进通关全程无纸化，修改报关单结构，优化随附单证递交方式。拓宽集中申报、提前申报的适用范围。

（8）改革税收征管方式。强化企业如实申报、依法纳税的责任，推动税收征管申报要素的审查由集中在进出口通关环节向全过程转变，由逐票审查确定向抽查审核转变。企业自报、自缴税款，海关受理后，不再开具税单进行缴款告知，由企业缴税后自行打印税单。海关通过前置税收风险分析、实施通关中验估、放行后批量审核、后续稽查等，实现对归类、价格、原产地等税收征管要素的全过程抽查审核。创新税收担保形式。推广集中汇总征税模式。

建立全面系统的归类、价格、原产地数据库。优化归类一致性协调解决机制，实施归类尊重先例制度。发挥行政裁定、海关预归类预审价等优质公共服务和社会化预归类服务的协同作用。转变以直属海关为单元的税收绩效管理模式，建立科学税收预测机制，完善税收质量考核。

（9）以区域通关一体化改革为突破口，实现全国一体化通关管理。围绕京津冀区域协同发展、依托黄金水道打造长江经济带、丝绸之路经济带和海上丝绸之路（以下简称“一带一路”）建设等战略部署，继续深化京津冀、长江经济带、广东地区等区域通关一体化改革，及时总结相关经验，从完善海关内部协作、互认共享等机制入手，加快实施通关作业前推后移，风险防控、税收征管等关键业务集中处置，推动海关监管管理体制改革，最终实现全国一体化通关管理。

（10）落实“三互”推进大通关建设改革。深入推进口岸管理相关部门通关协作，推动口岸管理相关部门通关管理相协调、相促进。

强化大通关协作机制，以电子口岸为基础推进国际贸易“单一窗口”建设，全面推进关检合作“一次申报、一次查验、一次放行”等口岸管理相关部门“一站式作业”，加强口岸管理相关部门间信息数据、查验设施设备等资源的共享，推动构建多部门的安全联合防控机制。改善大通关整体环境，完善口岸开放布局，推进国际物流大通道建设，推进口岸大通关的诚信体系和法治体系建设，拓展和规范通关服务。

三、加快转变业务管理职能实现方式

尊重市场规律，着力破解业务管理手段、方式与管理目标不适应问题，通过主动开放监管结果和数据、广泛建立与其他政府部门和社会组织等的合作、深度融入国家社会信用体系建设、充分运用大数据等新技术，实现业务管理从主要依赖事前审批、核批、备案向加强事中事后监管转变，管理模式向开放合作转变，监管时空向整个供应链延伸，形成多元综合治理的新型业务管理模式。

（11）加快海关特殊监管区域整合优化。改进海关特殊监管区域新设审批，简化审核和验收程序，落实退出机制，推进海关特殊监管区域类型、存量、政策、管理整合。充分发挥海关特殊监管区域联接国际国内两个市场、统筹两种资源的作用，建立适应区内企业开展委内加工、研发测试、境内外维修、跨境贸易电子商务、保税展示展销等业务需求的管理机制，优化区内产业结构、贸易结构、区域功能和监管模式，引导生产性服务业入区发展，促进加工贸易转型升级向产业链高端延伸，提高产品附加值和产业竞争力。以海关特殊监管区域的基础和优势，推动自由贸易园（港）区发展。

（12）深化物流监控改革。构建舱单管理、运输工具监管、监管场所管理（含海关特殊监管区域和保税监管场所）、货物查验“四位一体”的物流监控体系，统一口岸物流与海关特殊监管区域实际进出境物流监管。应用大数据、物联网、地理信息、智能卡口等新技术，更加注重与其他监管部门、企业以及监管场所经营人等各主体间物流信息的互联共享，实现对进出口货物和进出境运输工具在口岸通关和境内流转信息的有效监控，以及对进出口企业供应链信息的有效获取。改变多式联运多程转关监管方式，通过多方联网获取多式联运物流链全程信息，实施一次转运申报，启运地、换装地、指运地一次查验，对换装地不改变施封状态的予以直接放行。

改进查验方法和手段，强化风险分析与随机布控的有机结合，全面实施随机派查。提升查验效能，推进信息化条件下的新型查验作业模式，研究实施大型集装箱检查设备集中审像。对查验后仅需改单放行的，实施先放行后改单。

（13）改革加工贸易及保税监管。建立以账册为主线、符合企业生产管理实际的“进、出、转、存、销”管理体系，构建相对独立、且与报关单系统相关联的保税信息化管理系统。对不涉证、不涉税、不涉及贸易统计的非实际进出境保税货物，直接通过保税信息化管理系统，以账册核注核扣方式实现管理。

根据货物种类、企业信用等级和供应链信息向海关开放程度，完善海关核定单耗管理模式，对资信良好、信息透明、符合海关监管要求的企业，探索创新企业自核单耗的管理方法，以及通过进出口报关数据自动实现保税料件备案及核销，海关实施风险分析与随机选择相结合的核查和稽查。

（14）创新企业管理和稽查制度。加快推进进出口企业综合资信库建设和应用，融入国家社会信用体系建设，取消企业规模等标准限制，根据企业信用状况将企业分为认证企业（AEO）、一般信用企业和失信企业，按照诚信守法便利、失信违法惩戒原则，实施差别化的管理措施，引导和促进企业诚信守法、规范经营。创新企业协调员制度，提高企业合规管理能力。建立涵盖供应链企业、外贸综合服务企业等在内的新型关企合作模式。

实行“多查合一”，后续监管由稽查力量统一实施。稽查力量根据风险防控中心、税收征管中心下达的指令实施作业。建立“主动披露”制度，企业主动报告违规问题或差错的，可从轻、减轻或免予处罚。

（15）深化行邮监管改革。改革旅客携带物品自用合理数量验放模式，以物品价值为基础明确量化验放标准，并动态调整。提高单次进出境物品限值和免税额，对单件不可分割物品统一按超出限值部分征税。

适应跨境贸易电子商务发展，创新邮递、快件渠道进出境物品监管模式和税收制度。建立个人移动申报渠道，简化申报要求，便利个人在线申报进出境物品并缴纳税款。推动海关监管系统与跨境贸易电子商务平台的互联互通，充分掌握交易、物流、资金流等信息。支持跨境贸易电子商务平台运营主体、外贸综合服务企业、物流服务企业开展集中代理报关、纳税。推动将进出境环节的个人守法情况纳入国家社会信用体系。

（16）改革缉私工作机制。建立“缉私战区”作战模式，统一组织实施专项缉私行动和案件侦办。改革行政案件办案模式，逐步推行通关现场发现的简单案件、简易程序案件由通关现场即查即决，探索实施稽查部门发现的一般违规案件由稽查部门直接办理。整合缉私刑事、行政执法资源，实行“一案到底”办案模式。健全案件审理委员会运作机制，强化重大案件集体审议决定的工作机制。强化反走私综合治理，推动地方政府充分发挥打击走私基础作用，完善反走私综合治理组织体系建设。

（17）推进统计工作制度改革。建立海关数据统一管理使用的工作机制，确保数出同源、标准统一、管控有效、安全准确。建立海关数据开放与共享新机制。努力构建适应开放型经济新体制要求，既能真实反映客观实际，又能满足社会需求，符合国际统计标准的新型海关统计体系。加快建立和健全覆盖海关各业务环节的全面数据质量控制体系。深化和完善执法评估和监测预警工作机制，逐步建立大数据分析应用机制。

（18）深化海关国际执法合作。推进同其他国家海关“经认证的经营者”（AEO）互认，推动国际海关间实现“信息互换、监管互认、执法互助”（3M），加强战略性参与国际海关能力建设，完善与国际海关间行政互助协查机制，推动与国际海关间跨境监管程序协调。巩固和促进与“一带一路”沿线国家海关在双边及区域性机制下的交流合作。加强口岸工作的国际合作。

四、创新组织管理和能力提升机制

推进组织管理的法治化、科学化、规范化，着力破解资源错配、能力不足、作业系统封闭僵化、绩效考核导向不适应等难题，让人才、技术、管理、保障的活力竞相迸发，形成制度完备、科学规范、运行高效的综合管理体系。

（19）加快法治海关建设。继续简政放权，减少行政审批，简化海关内部核批手续。创新立法模式，建立立法“绿色通道”，运用“一揽子修改”和“暂停实施”等方式，确保立法与改革的协调，强化全面深化改革的法治引导和保障。建立健全海关内部重大决策合法性审查机制。积极推行海关法律顾问制度。健全执法统一和政务公开机制，规范自由裁量权，严格规范公正文明执法。充分发挥行政复议法律监督作用。把法治建设成效作为衡量海关各级领导班子和领导干部工作实绩的重要内容。创新知识产权海关保护工作机制，拓展知识产权海关保护领域。完善行政委托、行政指导、行政合同以及购买公共服务等方式，支持社会组织承接部分海关事务，同时加强对社会组织和中介机构的引导和规范。

（20）强化科技创新和引领。根据改革总体方案和各专项改革需求，调整完善金关工程（二期）总体设计，探索对现有通关系统架构进行重新设计，建设基础数据统一、应用系统互联、内外网络安全的新一代通关信息化平台。深度融入电子政务、电子商务发展潮流，广泛建立与其他政府部门、企业、电子服务平台等信息系统的互联互通、数据交换，推动联网数据共享与自动核对，实现海关监管关键数据从源头获取。

搭建开放式、标准化、模块化、可复用的架构平台，完善构件化的共享复用机制，实施组件式开发，建设共享开放、随需应变的信息系统，提升对业务需求的快速响应能力。建立海关移动应用平台，实现移动执法及无障碍办公。推动技术外包和服务外包，完善管理机制和评价机制，提高海关科技研发与装备应用能力。以业务需求为导向，量身定制监管装备设备。规范信息化项目的决策、评审和准入退出管理。

（21）强化干部队伍建设，优化人力资源配置。建立与时代发展要求相适应的准军事化纪律部队建设工作机制，坚持从严管理，维护纪律刚性，转变工作作风。积极稳妥推进海关干部人事制度改革。建立健全科学的选拔任用机制和干部监督体系。深化海关公务员分类改革和海关专家制度建设。建立基于适岗能力的人员流动机制。建立海关与地方政府干部双向常态交流的机制。建立机关干部基层一线锻炼长效机制。完善海关院校教育、岗位任职培训、在职培训教育等多维度的海关人才培养体系。建立全国海关调查研究工作体系，统筹研究资源，建设海关智库，加强与外部研究机构的密切合作。推动设立海关工作人员加班补贴等，推动改善艰苦边远地区海关工作人员的工资福利待遇。

推动人力资源“瘦上强下”，配足配强重点业务领域人力资源。实施动态综合理编，探索人力资源跨关区统筹调配及对口支援机制。精简直属海关内设机构和机关人员，减少隶属海关非业务机构和人员。推动海关事业单位分类管理工作，推进海关事业单位岗位设置和聘用制度的实施工作。

（22）创新后勤保障管理。推进社会化、集约化的行政后勤保障。创新预算保障及管理机制，实施中期财政规划，推进建立项目库管理机制。完善罚没、暂扣货物物品等的管理制度。改革公务用车、办公用房等管理。试点公租统管等模式，优化海关干部住房保障制度。总结推广合法合规、行之有效、群众欢迎的关员生活保障机制。推进各级教育培训基地重点向业务实训、科技研发、对外交流等特色培训转型。

（23）健全权力运行制约和监督机制。统筹各领域监督职责和监督力量，提升监督效能。明确权力清单，细化责任清单，推进权力运行公开透明，运用“制度+科技+人工”重点管控权力集中的部门和岗位，建立健全覆盖执法与非执法两大领域，贯穿总署、直属海关、隶属海关三个层级，同步防控执法、廉政、管理三大风险的内部风险防控机制。

完善内部审计监督制度，依法独立行使审计监督权。构建审计监督、人事、纪检为一体的审计监督问责机制。推进审计信息化建设，以HL2008系统为依托，构建海关审计数据系统。对重大决策部署和重要政策措施开展跟踪督察。清理各类规定中不符合实际情况、不具备可操作性的义务设定和问责内容，更加关注维护关员正当权益，保护工作积极性。

强化各级党组（党委）主体责任和纪检监察机构的监督责任，健全责任考核、检查、评价和追究制度。改革海关查办腐败案件体制机制，直属海关单位纪检监察机构线索处置和案件查办在向同级党组（党委）报告的同时必须向驻署组局报告。完善直属海关单位纪检监察机构主要负责人报告工作制度。建立直属海关单位党组纪检组组长（纪委书记）人选动议和监察（审）室主任任前征求驻署组局意见的工作机制。制定党风廉政建设重要工作约谈制度。改进和加强巡视以及纪检监察特派员巡察监督。加强对各级一把手监督。充分发挥分署和特派办的监督检查等职能作用。健全缉私系统和基层海关纪检监察工作体制。

（24）改革考核评估与绩效管理。建立科学的绩效指标体系，坚持量质并举，强化绩效管理发现问题、提升质量的导向作用。归口绩效考核职能管理，统一协调绩效指标的设计、计算、发布等工作。控制考核指标数量，不搞指标分派和层层加码，简化考核程序与方法，合理设置不同指标权重，并根据形势变化及时调整。创新口岸海关、属地海关及其他功能型海关的分类考核，并根据其在监管整体布局和管理链条中所发挥的作用实施整体评估。健全海关单位内部各层级、各部门之间的互相评价机制。建立以社会（企业）满意度为导向的外部评价制度，更加注重外部评价和第三方评估。

五、加强改革组织实施

（25）明确重要领域和关键环节改革推进步骤。

——近期（2014—2015年）：总结推广中国（上海）自由贸易试验区海关监管服务制度创新。继续深化京津冀、长江经济带、广东地区等经济联系密切区域通关一体化改革。研究制定报关审核管理、征管方式、协同监管三项制度的改革实施方案和风险防控、税收征管两个中心的建设方案，启动改革试点。推动口岸管理相关部门“一站式作业”，将“单一窗口”试点项目推行到沿海海运口岸，强化大通关协作机制，形成“三互”改革方案。制定其他重要领域和关键环节各项改革实施方案并启动改革。

——中期（2016—2017年）：完善三项制度和两个中心建设，基本完成全国一体化通关管理改革。落实“三互”推进大通关建设改革，初步形成内陆沿海沿边一体化通关管理格局。其他重要领域和关键环节各项改革取得实质性进展。

——远期（到2020年）：一体化通关管理格局全面建成，全面深化改革重要领域和关键环节的各项改革取得决定性成果。

（26）加强组织实施。各单位、各部门要把思想和行动统一到总署党组关于全面深化改革的重大决策部署上来，正确处理全局和局部、当前和长远的关系，正确对待利益格局调整，全力参与、支持、配合改革，坚持一张蓝图干到底。

要切实加强改革工作的组织领导。海关总署全面深化改革领导小组及其办公室负责本方案的统筹协调、整体推进、督促落实。各级党组要切实履行领导责任，完善科学民主决策机制，充分发挥领导核心作用，进一步强化政治纪律和责任意识，推动各项改革任务的落实。

要切实抓好各项改革任务的推动落实。各牵头单位、参加单位要切实负起责任，按照任务分工，迅速协同行动，抓紧制订具体改革项目的实施方案，明确时间表和路线图，确保绝大多数改革举措在2017年底前做实。强化改革工作的督促检查，加强对方案实施情况的跟踪分析，建立健全改革举措实施效果评价体系和灵活高效的应急处置机制。要在改革推进过程中对可能出现的新情况、新问题预留解决机制和调整空间，适时完善改革举措。

要加强改革宣传和舆论引导。积极宣传改革的新进展、新成效，为改革顺利实施营造良好氛围。引导广大关警员积极投身改革事业，使广大关警员成为改革设计的参与者、改革推进的实践者、改革落实的监督者、改革红利的分享者。

要加强改革实施的联系协作。坚持开门搞改革，广泛听取社会各界意见。加强与相关部委、地方政府的横向联动，做到积极主动沟通协调，确保协同推进改革。加强上下互动，切实处理好顶层设计与基层首创的关系，做到全国海关一盘棋。

中国关务2017-3-2