
在中亚八国海关“风险管理与后续稽查”

培训班上的发言

中国乌鲁木齐海关 袁泽勇

尊敬的各国海关同行：

我很荣幸能有机会参加这期“海关合作委员会风险管理和后续稽查区域培训班”并就海关后续稽查这一课题作发言。

我的发言共分两部分：一、中国海关稽查制度简介；二、风险分析技术在海关稽查业务中的应用。

现在，我先介绍**第一部分：中国海关稽查制度**。

当今随着世界格局多样化、经济全球化和科技进步的日新月异，海关工作面临诸多新课题，现代国际物流形成和快速发展，以信息技术带动的商务电子化进程要求海关管理实现信息化；国际经济竞争的日趋激烈要求海关严格执法，维护国家经济安全；国际和区域间经济联系的日趋紧密需要海关推进贸易便利化；企业管理理论和实践的快速更新要求海关创新管理理念和监管模式。特别是中国加入 WTO 后，海关执法同时受到国内法制和国际规则的双重约束，日益加剧的快速通关和严密监管的矛盾迫使我们不得不寻找新的管理手段和方法。通过借鉴国际海关的通行做法，中国海关逐渐认识到要实现有效监管与高效运作的有机结合，管理方式必须以“货物为单元”向“以企业为单元”和“以货物为单元”相结合的方向转变。这种借鉴的直接结果之一就是海关稽查制度的建立，它标志着中国海

关的主要职能已转变为维护市场规则和秩序，提供更好的公共服务，而不再对企业和市场行为进行直接的干预。

一、海关稽查的基本概念

在中国，海关稽查制度是指海关在规定期限内依法对进出口经营企业及相关单位的会计帐簿、凭证、报表及其他有关资料和相关进出口货物实施稽核、检查，以审查、监督被稽查人进出口活动的真实性和合法性。

二、海关稽查的基本操作

海关稽查制度，作为一种新的海关业务制度，包括稽查准备、稽查实施和稽查处理三个阶段。

（一） 海关稽查的范围

按照《中华人民共和国稽查条例》规定，海关稽查的范围是一切与进出口活动直接有关的企业单位。这些企业根据其从事业务的性质、范围等可以分成以下六类：

第一类为从事对外贸易的企业、单位。包括具有国家批准的进出口经营权的专业外贸公司、工贸公司和其他具有进出口经营权的企业。

第二类为从事对外加工贸易的企业。包括承接来料加工装配业务的企业，承接进料加工业务的企业和承接补偿贸易项下加工、生产成品的企业。

第三类为经营保税业务的企业。包括经营保税仓库的企业，承接保税加工业务的专门工厂和专门车间，经营保税货物的展示、运输、寄售业务的企业以及保税区、出口加工区内的生产

加工企业。

第四类为使用或者经营减免税进口货物的企业、单位。包括外商投资企业、技术改造引进国外先进设备、仪器的企业，使用特定减免税进口货物、物品的科研、文化、教育体育等单位 and 机构。

第五类为从事报关业务的企业。包括专门从事报关服务的企业，经营对外贸易仓储运输、国际运输工具、国际运输工具服务及代理等业务，兼营报关服务的企业，自理报关企业。

第六类为海关总署规定的其他与进出口活动直接有关的企业、单位。包括从事转关运输的企业、经营海关监管货物仓储的企业等。

（二）海关稽查的内容

- 1、被稽查人的会计帐簿、会计凭证、会计报表、报关单证、合同发票、业务函电等有关资料；
- 2、有关的进出口货物、物品；
- 3、存放进出口货物的场所。

（三）海关稽查的时限规定

海关稽查的时限是指在一般贸易进出口货物自海关放行之日起 3 年内，保税货物、减免税进口货物的海关监管期限内及其后 3 年内。根据海关有关规定，减免税进口货物的监管年限为：

- 1、船舶、飞机及建筑材料（包括钢材、木材、胶合板、人造板、玻璃等）为 8 年；

-
- 2、机动车辆和家用电器为 6 年；
 - 3、机器设备和其他设备、材料等为 5 年。

（四）海关稽查的分类

根据《中华人民共和国海关稽查条例实施办法》的规定，可以将海关稽查分为两类。一类是常规稽查，它是指海关稽查部门遵照法定的权限和程序，依照预定的计划对与进出口活动直接有关的企业、单位展开核查，监督其进出口活动的真实性和合法性的一种稽查工作方式。另一类是专项稽查，它是指海关稽查部门遵照法定的权限和程序，依据信息、统计等资料的风险分析结果，在规定的时间内，以特定的商品、行业或企业为对象核查其进出口活动的真实性和合法性的一种稽查工作方式。

三、海关稽查的目的

海关稽查的目的是：监督被稽查人进出口活动的真实性和合法性。其直接目的是监督被稽查人以下进出口行为，以审核该企业进出口活动的真实性和合法性：

- 1、进出口许可证制度的履行；
- 2、关税和其他进出口环节税、费的缴纳；
- 3、保税货物的进口、使用、储存、运输、加工、销售、展示和复出口；
- 4、减免税进口货物的使用和管理；
- 5、专业报关和代理报关企业的报关业务经营；
- 6、转关运输和暂时进出口货物的使用、管理；

7、其他进出口活动。

海关稽查的根本目的在于，通过审查和监督，简化海关手续，强化海关监督管理职能，规范企业的进出口行为，保障国家进出口法律、法规有效实施，促进对外贸易健康发展，维护国家利益。

四、规范企业进出口行为的方法和手段

1、 强制性规定企业必须履行法定的簿记义务。

2、规定企业必须履行妥善保管会计资料和进出口单证的义务。

3、被稽查人应当定期报送反映企业财务会计制度和与进出口货物有关的资料。

4、通过对进出口企业实施动态的分类管理，引入风险管理机制，规范企业的进出口行为。

5、对在与进出口有关活动中存在不规范行为的企业，由海关限期整改，逾期不改正的，由海关对其进行行政处罚。

五、海关稽查工作取得的成效及主要做法

以 2002 年度为例，中国海关全年共调查稽查企业 12041 家，查获走私违规案件 786 起，案值 28.9 亿元；查出其他补税情海关事 2045 起，补税入库 23.11 亿元，收取税款保证金或抵押金 8.06 亿元。主要做法：

（一）加大稽查工作力度。一是从 22 个关区（主要是内陆关区以及南宁、海口、湛江关区），选取 105 家自 2000 年以来没有违法记录的企业，组织开展以规范企业行为为目

的稽查，共查出有问题的企业 34 家，涉税 1.62 亿元。二是通过数据分析，选择 38 家大型加工贸易企业，以及奶粉、天然橡胶、棉花、铜箔等重点商品，组织全国海关开展专项稽查，共稽查企业 148 家，查出违规、补税情事 71 起，涉及企业 63 家，查获率 43.55%，涉税 2 亿余元。三是完成了对大型高科技企业摩托罗拉（天津）电子有限公司的专项稽查，查获违规案件 2 起，查出补税情事 3 起，涉税 1 亿余元。

（二）深入开展反价格瞒骗斗争。针对入世后低瞒报价格日趋增多的状况，强化贸易调查和反价格瞒骗职能，严厉打击低瞒报价格偷漏税行为。以 2002 年为例共查获价格瞒骗走私违规案件 709 起，案值 30.24 亿元。一是通过信息分析，组织北京等七个海关对 VOLVO、奔驰、宝马、起亚等品牌的轿车开展专项价格调查，已查清了低瞒报价格偷漏税问题，共补税入库 1 亿余元。二是组织全国海关开展为期三个月的打击价格瞒骗专项斗争。期间各海关共追补税款入库 8.78 亿元，征收保证金 5.51 亿元，其中查获价格瞒骗走私、违规案件 502 起，涉及偷漏税款 5.74 亿元。三是通过风险分析，组织有关海关对乙二醇、石油原油、苯乙烯、PET、大型计算机、感光材料、瑞士手表等商品开展专项价格调查。四是将上海、拱北口岸进口前 100 种商品的申报价格与全国平均价格及 2001 年价格，进行纵横比对分析，部署对其中申报价格下降的 66 种商品开展专项价格调查。五是在反价格瞒骗斗争中，加强与关税、加工贸易监管、统计等业务部

门的联系，形成行之有效的反价格瞒骗配合机制通过反价格瞒骗工作，各关进口货物价格指数均有不同程度的提高，为全国税收形势好转和完成全年税收任务发挥了积极的作用。

第二部分 风险分析技术在海关稽查业务中的应用

风险管理原是保险业的一种经营技巧，后被金融、投资、股市等行业引用并证实其具有广泛的适用性，成为管理学中新生的一种管理方法。世界海关组织（WCO）修改的《京都公约》总附约中，第一次将风险管理技术引进海关管理体制中，将其作为标准条款写入海关监管章节，并制定其实施指南。欧共体海关将风险分析作为监管原则写入海关2000年发展战略。亚太经济组织海关手续分委会将风险管理手段正式列入集体行动计划项目，同意成员国海关实施风险管理。美国、加拿大、澳大利亚、新西兰、荷兰和日本等国海关在风险管理理论的研究与实践应用方面先行一步，并已卓有成效。

中国海关于1999年7月在6个直属海关进行全程式风险管理试点，并在近几年的全国海关关长会议上多次提出和明确加强海关风险管理的指导思想和要求，特别是在2001年全国海关调查工作会议上，进一步确定了将企业稽查建立在风险分析基础上的工作方向。这说明，在中国以风险管理为基础的科学管理手段在海关管理中运用的时机和条件已经成熟。

一、海关稽查工作实行风险管理的必要性

长期以来，中国海关稽查工作始终面临着一个突出矛盾，即如何运用科学的风险预测方法与实际稽查业务紧密结合，形

成行之有效的操作规范制度，解决辖区企业多、行业分布复杂和海关稽查人员数量有限，稽查企业比例低之间的矛盾，提高稽查的查获率，使海关稽查工作真正能够有的放矢、事半功倍。如何采取切实可行的措施，做到科学严密和准确效率相统一，将风险降低或控制在有效的范围内，预防和减弱海关稽查工作中风险的发生提高工作的针对性和质量，真正做到有效规范企业进出口行为。应该说，这也是世界上大多数国家海关所面临的共同问题，从世界各国海关实施风险管理的经验和取得的效果所见，除了增强海关稽查人员的稽查能力和综合素质以外，采取风险管理的科学方法，突出重点，重视对风险信息和进出口数据的分析，作好稽查对象和进出口商品的信息收集和对走私违规案件的总结、反馈工作，提高稽查工作的针对性，将是解决这一不利局面切实可行、行之有效的措施之一。

引入风险管理机制，是增加稽查风险的预见性、系统性、及时性、准确性和有效性的必然要求，可以减少人为干预，提高海关识别风险、评估风险和处置风险的综合能力和自动化作业水平，规避和减弱稽查岗位的风险，有利于海关廉政建设，同时也减少了海关稽查人员的机械劳动，为他们提供了更多有针对性去发挥智力才能的机会。通过采取风险管理方法，可有效地改变过去预防不及时、措施不得力、管理欠科学的被动局面，增强执法效率和查获率，提高稽查人员的风险意识，和极有效地预测风险、防范和控制风险。

二、稽查业务中应如何作好风险分析工作

海关实行风险管理是一个系统工程，目前尚没有完整的理论和实践总结。当前，由于对海关所面临的风险、产生风险的指标体系，实施风险管理的方法和目标以及风险管理的组织机构等问题缺乏统一的认识和理解，对在稽查业务中开展风险分析工作问题更是如此。在这种情况下，风险分析工作应本着先易后难的方针，改进监管方法，突出重点，管住管好重点企业和重点商品。突出重点的实质就是风险管理，而确定重点的方法就是风险分析，所以先从最基本环节开始，以信息采集和案件总结经验反馈为基础，以风险分析方法和手段开展工作。

（一）全面了解本关区或本口岸企业、商品进出口方面的总体特征和实际情况，对口岸进出口整体情况真正作到清晰明了。通过对本关区或本口岸进出口数据的采集、加工、分类、汇总提炼，找出其中的风险要素（例如：申报商品名称相同但商品编码归类不同的商品），有针对性的计算分析本关区、口岸商品、企业进出口量排行榜及年度增（减）幅度大的数据，确定重点企业以及特征明显的商品名单，突出重点，作好数据统计分析工作。

（二）在丰富、齐全、可靠、及时的风险信息支持下，对进出口通关数据进行有针对性的分析。此外，通过结合通关、查验、稽查、调查、缉私等部门查获案件的高风险要素和有关部门反馈的信息，汇总、分析查找出具有共性的实质内容，自由组合风险要素对通关数据库进行模糊查询，在全面、科学采集数据基础上对数据进行交叉对照、深入分析和综合评估，形

成本口岸或本关区进出口敏感企业或商品名单，也是作好稽查工作风险分析的方法之一。

（案例一） 某公司2001年以一般贸易方式向某海关申报进口韩国产酱油2864千克、烧酒5911.2升，申报件数1000箱，申报毛重17247公斤，申报净重8775公斤。通过对该票货物的报关单证进行分析，认为该票货物风险值较高：一是近年来口岸一般贸易方式进口韩国食品数量较多且列为该关重点监控商品；二是该票货物实际收货人有历史违规记录，为重点监控企业；三是该票货物申报总净重仅为总毛重的1/2，烧酒申报数量与常规箱载数量明显不符。

根据以上三点分析，认为该票货物有较大的伪报或夹藏走私嫌疑。经查验，当事人申报进口的酱油、烧酒摆放在集装箱外部，在集装箱里面夹藏SCOTCH BLUE威士忌酒（AGED21YEARS）2388瓶、SCOTCH BLUE威士忌酒（INTERNATIONAL）1152瓶，未向海关申报，是一起利用集装箱夹藏走私进口案。该案案值人民币213万元，涉嫌偷逃税款人民币126万元。

（案例二）1994、1995两年，计算机语言卡成为北京地区电脑部件销售中的热门产品，从某电脑资料和有关行家分析中获悉，北京地区市场销售的语言卡几乎全部是进口产品。作为敏感商品，我们进行了以下分析工作，第一、通过计算机运用H883程序，调阅北京地区所有进口语音卡经营单位的申报价格汇总表，就语音卡不同经营单位的进口申报单价进行横向对比，发现北京某计算机多媒体有限公司进口语音卡申报价格明显低

于其他单位的申报价格；第二、我们将该公司进口语音卡的申报单价加上税款及30%左右的利润（据市场调查，北京地区电脑产品的销售利润大致在30%左右），与其在国内市场的销售价格进行纵向对比，结果显示语音卡的申报价格存在明显偏低嫌疑。鉴于两项比较，我们分析该公司进口的语音卡存在低报价问题的可能性较大，于是确定对该公司进行稽查。

该公司为技术型独资企业，通过海关数据库查明，该企业1994年、1995年间先后从首都机场口岸以一般贸易方式申报进口价值人民币1500余万元的计算机语音卡15000余块。到公司进行稽查时，首先针对该公司的经营状况和财务科目设置情况，确定我们所要检查的重点科目，即“商品采购”、“应付帐款”和“银行存款”。在“商品采购”的借方发现每一批到货的语音卡均有两个价格，其中一个与报关价相符，另一个则接近报关价的一半。每一批到货的入帐价格均高于同批到货的报关价格的一半左右。随即我们调阅了有关价格的原始凭证，并向公司有关人员进行查问，了解到公司通过其在香港的总公司在境外为其采购语音卡，每次以随货一起到生产厂家的出厂发票（出厂价）报关，并以此价格先暂估入帐，帐务处理为：

借：商品采购（暂估价）

贷：应付帐款（暂估价）

过一段时间，公司再以香港总公司寄来的发票入帐，其发票价格由出厂和境外采购费用组成，帐务处理：

借：商品采购（实际入帐与暂估入帐的差额）

贷：应付帐款（实际入帐与暂估入帐的差额）

为了进一步落实对外支付情况，我们又查看了“应付帐款”的借方和其对应科目“银行存款”的贷方，得知，该公司两年间进的语音卡已全部按香港公司的发票对外支付，就此公司承认了其按两种发票报关，入帐造成低报价的事实。

本案在稽查实施前，做了充分的风险分析，从而确定了稽查重点，做到有的放矢。稽查实施过程中，针对一般贸易进口货物帐务处理方法设定正确的重点核查科目，迅速发现疑点，并在短时间内（一天）予以突破。

（三）作好绩效评估工作，即对稽查企业稽查结论的收集、研讨工作。在将稽查企业名单交由稽查部门进行稽查完毕后，应积极与稽查人员进行交流，收集稽查报告内容和稽查情况调研表，对稽查发现的问题及稽查人员感到应重点关注的一部分进行研讨，总结经验，形成经验性要素和时效性要素，进一步指导稽查工作的实施；同时对稽查完毕案件按类别整理，将有共性的案例进行归纳，及时开展专项稽查，保证稽查的时机性和有效性；对部分稽查完毕的案件根据实际情况有针对性的开展企业问卷调查和复查，认真作好绩效评估工作，减弱稽查岗位风险，真正作到预防及时、措施得力、管理科学，较好地规范企业进出口行为。

三、对实施中亚区域海关合作项下工作目标的几点意见。

1、 加强中亚区域间海关在信息交流和风险分析方面的合作，建立中国海关反价格瞒骗数据共享平台。

2、 开展中亚区域间海关对风险分析人员的培训和业务交流，建立完备的知识培训、信息交流机制。

3、 编写中亚区域海关合作项下工作进展情况通报（分阶段）。

4、 通过信息交流和风险分析，协调开展涉及两国或多国间对重点企业及重点商品的监控和查验。

5、 传递区域海关成员之间涉及一些进出口情况以及案件方面的行政互助协查请求。

6、 合作开展课题研究，编写区域海关案件新动态情况通报、专题报告。

7、 举办年会，建立区域海关联络官联系协调机制。

我的发言完了，谢谢大家！