

世界教育之窗

随着世界各国经济市场日益紧密连接,海关作为国家守门人的重要性日益凸显。海关院校作为为国家培养海关专业人才、为海关提供职业技能培训服务的教育机构,其教育理念、教育水平与教育方法将直接影响海关从业人员专业水平与素养。中美贸易摩擦的反复、“一带一路”倡议的推进都对我国海关工作提出了更高的要求。尤其是在新冠肺炎疫情全球蔓延的当下,“关检合一”后我国海关面临着重大挑战,如何应对现今挑战以及面向未来,为海关界培养高素质的人才成为全球各方关注的焦点。

1 全球化带来的海关难题

进入21世纪后,全球化趋势加剧,国际贸易的动态发展、海关工作人员个人工作量的增加、政府期望值的提高、有组织犯罪及恐怖主义活动的增加给全球的海关工作带来了巨大的责任和压力。因此在21世纪,海关的职能有所转变——不仅要履行传统职能,还要承担包括有效促进贸易便利化、提高通关管理效率、增强海关对国家和边境安全保卫在内的第一责任。当前存在的“洋垃圾”、关税偷逃、野生动物制品非法贸易等方面的问题,不仅严重破坏了市场秩序,干扰了社会经济建设的正常发展,而且造成了国家关税税收的大量流失,更为国家安全带来了隐患。

“洋垃圾”跨境走私

随着世界各国经济市场日益密切相连,固体废物处理几乎成为各国共同面临的重大难题,一些发达国家通过各种方式将固体废物转移到其他国家,而发展中国家则为满足国内经济发展需要,将相对廉价的具备循环利用价值的工业固体废物带入国内,最终造成对当地生态环境的严重损害。“洋垃圾”主要指以走私或夹带等方式入境,是我国明令禁止进口的固体废物,其中以垃圾服装、垃圾电子产品、医疗废物等最为普遍。随着中国与世界经济联系的日益密切,“洋垃圾”进口的规模都前所未有地增大,为跨境环境治理带来巨大压力。从非传统安全理论角度,“洋垃圾”不仅对生态环境造成影响,也对社会安全、经济安全造成威胁。据统计,仅1998年至2015年,全国海关通过对走私进口“洋垃圾”等多个重点行业和商业开展稽查行动,为国家追征税款434.97亿元。在社会安全方面,“洋垃圾”非法人境携带的病毒、细菌等有毒有害物质会引起社会不安,例如2018年9月厦门海关查获不法分子用“洋垃圾”当假婴儿纸尿裤原料,给社会公共卫生带来了严重风险。作为传统环境安全问题,“洋垃圾”的跨境污染对现代经济发展、社会治理均提出了重大挑战。当前对“洋垃圾”的管控主要还是依托于国家层面的海关、公安、检验检疫部门互相配合,但“洋垃圾”通常打着正常、合法贸易入境,给海关检查带来了一定的困难。

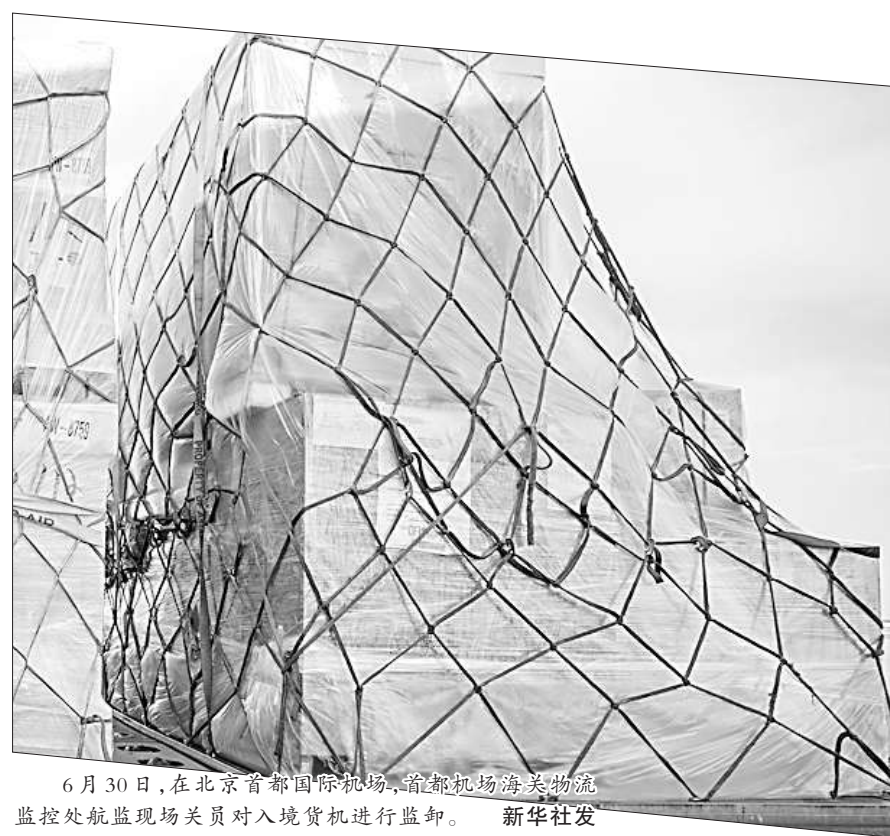
“人肉代购”偷税

随着居民收入水平提高、消费观念转变以及网络技术的发展,跨境购物在世界各地风靡起来,不仅催生出很多跨境电商平台,还催生出一大批“海淘”人员。据统计,2013年至2018年,中国“海淘”交易规模从1000亿元跃升至91000

亿元,用户规模从1800万人增长至1.01亿人。这一新型产业在促进对外贸易发展的同时,大量“海淘”通过“行邮”方式,造成了我国关税税收严重流失的问题。海关监管不严,对入境物品的审查备案制度不完善是关税流失的直接原因,近年来发生的人肉代购案,主要以利用工作或学习之余,以钻取海关检查漏洞为手段,偷逃关税。曾有新闻报道,在2018年韩国飞往上海浦东的一个航班上,查出代购人员100多人,由此可见,代购者能够频繁出境,顺利偷逃关税,与海关监管不严、查备案制度不完善直接相关,但“人肉代购”具有少量多次、隐蔽性强等特点,加重了海关的治理难度。

野生动物非法贸易

野生动物非法贸易一直是全球生物多样性保护的主要威胁之一,受市场需求和利益驱动,野生动物走私也成为继毒品、军火后最暴力的犯罪活动之一。中国高度重视打击野生动物及其制品走私工作,多年来连续开展了一系列国际国内专项行动,“零容忍”打击力度和成效得到了国际社会的认可,CITES(濒危野生动植物种国际贸易公约组织)秘书予以高度评价,世界海关组织官方也发文赞赏了中国海关的执法成绩。但是,野生动物非法贸易的贩运路线通常十分复杂,有组织犯罪团伙的走私活动扩大了非法贸易的规模,野生动物走私形势依然十分严峻。据统计,中国海关缉私部门2010—2017年间共查获野生动物及其制品走私案件4686起,其中出境案件21起,其余均为入境案件,其中空运途径个人携带案件数量较多,来源非洲的象牙及其制品的走私案件数量维持较高的水平。来源国与我国执法尺度不一是空运途径个人携带案件发生的主要原因。部分航班如埃塞俄比亚航空公司的ET606、ET604航班,案件频发。与此同时,来源国的社区贫困问题是偷猎频发的根本原因,而这一问题短时间内无法通过加大执法力度来改善。难以遏制其境内的非法贸易,就只能通过加强来源国、中转国的合作执法来减少此类走私活动。有组织的走私团伙往往具有高度的跨国、跨区域性,其成员警觉性高,内部联系紧密,分工明确,运输常涉及多个来源国和中转国,且现存的合法市场如英国、日本等地经销商在销售含有象牙的CITES(濒危野生动植物种国际贸易公约)象牙贸易法规,非法贸易的隐蔽性强,给海关打击带来巨大的障碍。



6月30日,在北京首都国际机场,首都机场海关物流监控处航监现场关员对入境货机进行监护。 新华社发

全球化视角下的海关教育

李锋亮 舒宜彬

2 国际海关高等教育的联盟、认证与模式

院校联盟与PICARD认证

海关面临走私、偷税漏税、非法贸易、腐败等方面的重大压力,因此各国海关对于高素质的专业性人才一直都有迫切的需求,很多国家对海关教育都非常重视。很多综合性大学都设有海关高等教育的相关专业,除此之外还有国家专门设置海关类大学,比如俄罗斯海关学院、乌克兰海关学院。我国的上海海关学院也是一所专门的海关类大学,为我国的海关事业培养了大量人才。

2005年,在世界海关组织(WCO)的协调下,这些海关教育机构与部分企业建立了国际海关院校联盟(IN-CU)。经过15年的发展,国际海关院校联盟已经发展成为一个包括200多个成员和附属机构的国际非营利组织。联盟的宗旨是希望通过发展和推广高等教育项目,提高高等教育海关专业的学术形象,为世界的海关事业提供学术和应用研究以及对海关战略决策的智力投入。

在国际海关院校联盟的框架内,各国海关当局、教育机构和学术机构已经认识到,随着经济全球化、现代化的发展,海关需要有一套专门的知识、技能和行为,才能成为监管国际贸易以实现国家目标的独特政府机构,而为了实现这一目标,就需要在全世界范围内采用统一的标准、通用的专业方法来管理海关人员的专业化素质和职业发展。因此国际海关院校联盟成立后不久,世界海关组织于2006年在国际海关院校联盟的协助下,推出了“海关学术研究与发展伙伴关系”(PICARD)认证。PICARD的主要目标是为世界海关组织提供可以跨越国界的高等教育课程、项目与毕业生的合格认证。PICARD认证标准结合了世界各国高等教育机

构、海关与海关官员对高层次海关类人才培养所需的知识、技能的期待,可以作为全球范围内海关管理与海关事务领域的高等教育课程设置、人员招聘和职业发展的基准。

如果想让自己的专业、课程以及毕业生得到其他国家或者高等教育机构的广泛认可,获得PICARD认证就是一个必经之路。而国际上很多国家的海关高等教育机构在取得PICARD认证的同时,也根据自己国家国情的不同形成了相应的特点与优势。

俄罗斯通过教育协会整合国内资源,提升区域内的海关领导力

俄罗斯作为一个横跨欧亚大陆的国家,其海关机构的人才需求与技能培训需求较其他小国而言更加旺盛也更为复杂。因此,尽管俄罗斯有着专门培养海关人才的俄罗斯海关学院,但是依旧难以满足俄罗斯巨大的教育与培训需求。如何构建俄罗斯海关学院与其他高等教育机构海关专业的合作平台,进行水平一致的海关人才培养并提供相同标准的海关人员培训成为俄罗斯海关教育所需要攻克难题。为此,俄罗斯构建了俄罗斯海关大学教育与方法协会(EMACU)以整合俄罗斯高等海关教育资源。EMACU由85个高等教育机构组成,其中还包括一些原属于苏联加盟共和国国家的高等教育机构——白俄罗斯国立技术大学(BNTU)和吉尔吉斯国立技术大学(KNTU)一同提供海关高等教育服务,并且通过构建基于学术流动性的网络合作平台进行学术资源的共享。

要整合数量众多的不同高等教育机构尤其是跨国别教育机构的合作不是一件容易的事情,需要克服语言障碍、学分差异、课程设置差异、财政支持不充分等困难。在克服上述困难过程中,俄罗斯海关大学教育与方法协会总结了如下五条办学经验。

其一,在俄罗斯海关大学教育与方法协会范围内,对不同高等教育机构的教学计划进行细致的比较研究。其二,要求每个高等教育机构制定一个合理可行的工作方案,使得教学工作计划能够匹配海关的实际需求,并确定工作方案的实施步骤。

其三,加强外语学习与交流,克服不同地区之间、不同高等教育机构之间的语言障碍。

其四,保证高等教育机构充足的资金,并对合作项目可行性审查。

其五,合作项目要形成具有约束

性的法律合同。

基于上述5条办学经验,俄罗斯不但将国家内部的海关教育资源实现了整合与共享,而且还推动国内的海关高等教育机构积极进行国际互动与合作,构建起了区域范围内的相互信任的国际高等海关教育的平台,也进一步提升了俄罗斯在区域内的海关领导力。

荷兰开设欧盟通用的海关硕士学位项目

随着全球化进程的推进,世界贸易网络变得越来越复杂,运输和物流服务已经重新分配和优化,其收益取决于增强的可靠性和降低的成本。但是,如果海关确保透明度和监控货物流动的能力不能跟上这些变化的步伐,就会在安全和保障方面给国家、社会和公众带来极大的风险,而且还会导致海关关税损失和服务质量下降等一系列的负面效果。对上述风险情况的典型监管回应是施行更严格的监管和更严格的控制,但这将提高相关企业与行业的行政负担和提高政府的监管成本,因此在贸易便利化与严格执法之间寻求新的平衡成为世界海关共同需要面对的重大挑战。

针对这一挑战,世界海关组织提出了“数据管道”概念作为解决方案,希望通过加强数据监管与透明度以形成“受信任交易者”,将有限的监管力量解放出来,专门用于监管不受信任的交易者。而要做到“数据管道”,就必须将海关电子化,而要实现海关电子化,就需要培养、培训能够胜任电子化的高素质人才。这些高素质人才需要熟悉新的信息收集处理系统,了解业务流程和贸易商的商业驱动因素,深入了解世界不同地区的贸易法规并进行合规检查和风险控制,传统的海关技能培训已无法满足以上要求。

为了满足海关的这种高素质、高层次人才的新需求,荷兰海关总署和贸易协会组织协调了多所大学的不同学科进行合作——代尔夫特理工大学、埃因霍温科技大学、鹿特丹管理学院、伊拉斯姆斯大学的法律系一起开发了海关与供应链合规硕士学位项目。该学位项目整合了三个不同的学科:(1)海关法规;(2)供应链管理;与物流;(3)信息技术与审计。这一学位项目是面向海关以及其他负责贸易、检查和贸易便利化的相关政府机构与企业的在职人员开放,学习计划为两年半。

由于该学位项目的课程规划是建立在欧盟委员会(EC)开发的海关专业能力框架上的,因此又可以向整

个欧盟的专业人员开放,相关课程的学分能够在欧盟区域内得到互认。而且由于是建立在欧盟专业能力框架上的,该项目还可以向那些没有大学文凭的人员开放,只是这些没有大学文凭的人员需要先进行硕士预备课程学习。为了使得该学位项目更具有国际化的优势,课程都是以英语授课。

由于该学位项目是面向在职人员,因此可以看作是对海关人员的高级培训,而且与其他海关培训方案不同的是,该学位项目还推行“相互学习”的教育理念:由来自海关行政管理部门和私营部门的学习者共同创建“学习社区”,利用他们对电子海关流程的共同关注和热情以及不同的视角、经验与体验,通过持续不断的互动来加深彼此对电子海关所需知识与技能的掌握与了解。

正是基于上述的模式设计,该学位项目不但回应了荷兰本土对电子海关高素质、高层次的人才需求,而且还在荷兰海关政府部门、大学和工商界之间构建起了创新与研究的密切合作,而其学分与学位也是能够在欧盟境内得到广泛的承认。

哥斯达黎加海关教育重视多学科交叉

哥斯达黎加是中美洲的一个国家,由于其不设立军队,并且宣布自己为永久中立国,又被称之为“中美洲瑞士”。自从哥斯达黎加和中国建交后,一直和中国保持良好的外交关系,并和中国签订了自由贸易协定,目前中国是哥斯达黎加第二大贸易伙伴。哥斯达黎加大学公共管理学院的关海专业以其多学科交叉的特点而著名。

哥斯达黎加大学公共管理学院的使命是将学院打造成一个可以对具有公共行政、海关管理和对外贸易等学科的专业人才进行培训,使其具备在国家和国际上展现卓越能力的学术空间。其愿景是成为公共管理、海关管理和外贸方面的思想和创新中心,在区域、国家、国际相关事务上做出相应贡献;具体到海关管理及对外贸易专业,则是注重培养具备跨学科的海关领域专业人才,使其无论是在公共机构或是私人机构中均能承担执行国家海关系统要求与对外贸易任务的责任。

为了实现上述使命与愿景,哥斯达黎加大学海关管理及对外贸易专业从道德、责任与知识三个层面设定了三条人才培养原则。其一,倡导与条约和国际协定规定的义务相一致的公共责任的基本道德价值。其二,促进国家海关和对外贸易体系的发展,以满足国家、私营部门和区域国家实体的要求。其三,为学生提供多学科训练。



7月14日,一艘远洋运输轮在江苏连云港港集装箱码头卸运货物。海关总署发布数据显示,今年6月份,我国货物贸易出口、进口首次迎去年内双双同比增长,回升态势好于预期。 新华社发

3 国际海关教育的经验与启示

目前,我国的海关事业面临新形势的巨大挑战。为了迎接新挑战,破解新难题,需要在海关高等教育上借鉴国际上的经验,以提升我国海关高等教育的质量,进而为我国海关事业培养出高质量、高层次、大规模的专业人才。

加强与工科院校的联系,探求海关信息化人才培养模式

现今信息技术高速发展,信息技术已经对每个行业产生了深远的影响,海关行业也不例外。电子商务的发展浪潮之外,电子商务的发展影响,海关行业也不可置身于信息技术发展浪潮之外。电子商务的发展影响,海关行业也不可置身于信息技术发展浪潮之外。电子商务的发展影响,海关行业也不可置身于信息技术发展浪潮之外。电子商务的发展影响,海关行业也不可置身于信息技术发展浪潮之外。

物物流链信息、多渠道多手段识别货物信息等问题可能成为下一阶段世界各海关所面临的问题,相关系统的测试开发、标准的讨论建立均离不开高素质人才的参与。我国的海关人才应该不只是系统熟练的操作者,更应该是相关系统的开发者、国内外规则制定的参与者,因此培养一批有海关背景,了解海关需求同时掌握系统开发技术的人才是有必要的。

针对海关工作新任务调整相关专业设置

“关检合一”后我国海关通关流程得以进一步简化,但这也对海关以及报关、货代企业人才提出了更高的要求,由于报关和报检业务可以一次性申报完成,原本的报关报

检岗位在未来也可进行合并,由此带来了新的人才需求。海关院校应结合新的工作流程,适当增设报检开发、标准的讨论建立均离不开高素质人才的参与。我国的海关人才应该不只是系统熟练的操作者,更应该是相关系统的开发者、国内外规则制定的参与者,因此培养一批有海关背景,了解海关需求同时掌握系统开发技术的人才是有必要的。

加强海关研究生教育

目前很多国家都有了海关的研究生教育项目,而中国未来对于各方面高层次海关人才的需求一定是越来越多,因此有必要未雨绸缪,设立更多的研究生教育项目,既要有学术学位,又要有专业学位,既要有硕士,又要有博士,助力我国的海关事业引领世界先进水平。(作者系清华大学大学教育研究院副教授、博士研究生)