

中国贸易便利化暨口岸营商环境征文集

第三辑（2021）

北京睿库贸易安全及便利化研究中心 中国国际贸易学会 中国报关协会

中国贸易便利化暨口岸营商环境征文集
第三辑（2021）

北京睿库贸易安全及便利化研究中心 中国国际贸易学会 中国报关协会

免责声明

北京睿库贸易安全及便利化研究中心、中国国际贸易学会、中国报关协会在征文集的收录过程中已尽可能进行了知识产权相关的审核工作，如文章涉及侵犯他人知识产权情形，仅代表文章作者本人的行为。

评审专家

杨晨光：原总署办公厅主任

何 力：原总署加贸司司长，广东分署副主任

齐忠平：原长沙海关副关长，福州海关一级巡视员

赖树佳：原广州海关副关长，一级巡视员

黎伟雄：原深圳大铲湾海关关长

江小平：睿库研究中心负责人

序 言

组织全国性的贸易便利化征文活动是我的多年夙愿，其目的是希望通过这样的活动，提高社会各界对贸易便利化的关注度，发现该领域的专业人才，由此推动贸易便利化研究工作。

2019-2020年，由北京睿库贸易安全及便利化研究中心、中国国际贸易学会、中国报关协会三机构共同发起的“中国贸易便利化暨口岸营商环境征文大赛”取得圆满成功。

2021年，三家机构再次联合举办了第三届“睿库杯”——“优化口岸营商环境、支持外贸创新发展”，此次活动得到海关系统与外贸领域专业人士的积极响应和支持，来稿内容涉及口岸营商环境改善、海关预裁定、跨境电商、RCEP享惠评估等诸多方面，提出了一些很有参考价值的意见和建议。经专家提议，现将通过初评进入专家团队评审范围的31篇文稿（包括获奖的19篇）汇集编辑刊印，作为征文活动留下的一个历史印记。

按计划，该项征文活动将继续按年组织下去，殷切期待明年有更多的人参与，有更多、更优秀的研究成果出现，为中国贸易便利化水平的提升和口岸营商环境的不断优化做一点有益的工作。



北京睿库贸易安全及便利化研究中心 主任

2021年12月25日

目 录

1. 海关语境下“货物”“物品”辨析	1
2. 对外承包出口货物复运进境期限设置的必要性探讨及调整优化建议	26
3. 以政策创新促进来料加工健康发展——建议对来料加工复出口货物国内采购予以出口退 税	38
4. 探索航空保税维修业务模式	45
5. 加工贸易“选择性保税”制度改革初探	62
6. 长江三角洲区域一体化发展中的海关监管制度改革与发展路径探析	75
7. 优化口岸营商环境视域下海关治理困境与改良路径探析	101
8. 中美经贸摩擦下关税关注重点及应对措施研究——基于USTR国别和国会报告	116
9. 跨境电商业态全口径统计的研究与应用	137
10. 基层海关行政执法视角下的“首违不罚”	175
11. 《行政处罚法》增设“降低资质等级”对海关企业信用管理制度的影响	186
12. 原产地认证比较研究报告	200
13. 基于企业视角对天津口岸进口冷链货物通关便利化的分析研究	215
14. 国产民用飞机“走出去”战略所需航材进出口保障政策初探	222
15. 关检融合背景下过境货物申报不实行行政处罚实践困境与对策探析	234
16. 浅析跨境电商发展状况和面临的困难——以温州市跨境电商综合试验区为例	245
17. 从企业视角看黄岛口岸进口板材整体通关现状	263
18. 我国口岸动植物检疫在通关便利化中的困境及解决路径	292
19. 从“三智”建设视角谈促进肉类进口通关安全与便利	301
20. 海关优化口岸营商环境之法治审视及对策	319
21. 关于完善海关预裁定制度的分析和建议	333
22. 从国际经贸规则新变化探析口岸营商环境持续优化的路径	351
23. 海关全面深化改革背景下企业容错机制调整初探	369
24. 后TPP时代RTA原产地规则国际比较与我国营商环境优化研究	381

25. 应对疫情大考创新海关监管服务路径研究	408
26. 新发展格局下国际油气资源配置中心建设研究——以浙江自贸试验区宁波片区为例	421
27. RCEP视角下“经认证的经营者”（AEO）贸易安全与便利化的实践性思考	435
28. 关于构建RCEP享惠评估体系的思考	448
29. 新时代海关与生态安全	465
30. 新形势下提升进口大宗散货监管效能研究	478
31. 中国关企商品归类工作现状及其争端产生原因综合分析	489

海关语境下“货物”“物品”辨析

从邮递渠道海关执法老大难问题说开去

——刍议海关法律制度中的“物”是“物”非

陈晓¹

（优秀奖）

作为口岸单位，与其他行政机关，特别是公安（边检）相比，海关较少直接管人，而是明显管物。物，作为实际监管的主要内容（标的），对海关而言自然意义非凡；而对行政相对人来说，能够通畅直白地晓得海关语境下的“物”，既有利于海关执法，也有益于维护自身权益。双方在同一语义规制下，进而在同一有关“物”的思维界定下开展执法和适法活动，将极大提高海关管理效能及进出境人员和物的通关效率。这对畅通国内国际双循环、促进外贸创新发展，打造市场化、法治化、国际化口岸营商环境意义深远而重大。

语言（文字）作为思维的物质外壳，具有确定性和稳定性的特征。从符合众所周知、众人方便使用的功能要求和树立国家律法权威角度出发，一个词语（概念）一旦形成（日常口语），或被有权

¹ 作者简介：陈晓，济南海关统计处、公职律师

机关定义（法言法语），非经时代演化更新或被有权机关再定义，不能轻易变更。海关语境下的“物”也是如此。

新中国海关在对物的监管中，不断提高精细化管理水平，执法效能日益显著；但随着经济社会发展，新情况新业态增多，出现了一些问题，追根溯源和海关语境下“物”的语义确立、理解及相关的适法和执法思维存在莫大关联。

那么，什么是“物”，什么是海关监管之“物”，海关在宏观上又是怎么管“物”的呢？

一、“物”的概念与海关监管“物”

词典上的“物”，是客观存在的：（1）东西，动物；（2）指自己以外的人或跟自己相对的环境；（3）与人相对的客观世界。

生活上的“物”，是人们能感知、可享用的具体的物质。

法律上的“物”，是民事法律关系的客体之一。指民事权利主体能够实际控制或支配的具有一定经济价值的财产。除人们个人身体以外的、凡能满足社会生活需要的，并且有可能为人们所支配或控制的一切自然物和劳动创造的物，均可成为民事法律关系的客体。根据其是否具有可移动性，物可分为动产与不动产。

海关在宏观上监管的“物”，更接近词典上的“物”的（1）

和（2），是客观存在的东西、动植物、相对人（卫生检疫管理对象）和相对环境（海关监管区）。但最易理解、涉及数量最多和最常见的是生活上的“物”和法律上的“物”，即《中华人民共和国海关法》（以下简称《海关法》）第二条列举的“监管进出境的运输工具、货物、行李物品、邮递物品和其他物品（以下简称进出境运输工具、货物、物品）”。本文所称海关监管“物”，仅针对上述法条指向的“物”，不涉及卫生检疫相对人和海关监管区。这也是传统海关法律关系客体中的“物”。在这个意义上，显而易见，海关监管之物都是动产。

进出境运输工具，作为承载和运输“货物、物品”的工具，纳入海关监管“物”的范围，是海关监管进出境“货物、物品”的连带之举和题中应有之义。除了运输工具，海关监管“物”为什么划分为“货物”“物品”？“货物”与“物品”有什么不同？划分的标准又是什么？

二、海关语境下“货物”“物品”的划分依据与执法现状

根据《海关法》有关规定，我国将进出境海关监管“物”区分为货物、物品两大类，适用不同的管理要求，包括报关方式、税率、许可证件等。《〈中华人民共和国海关法〉释义》（以下简称

《〈海关法〉释义》）阐明，“货物”与“物品”的区别突出表现在两个方面：“从实质要件上看，货物在进出境环节或进出境的目的属于贸易性质，而物品在此环节或进出境目的属于非贸易性质；从形式要件上看，货物应当签有合同或协议；物品则不存在合同或协议”。但是，二者之间不是绝然割裂毫无联系，“物品”在规定的条件下可以转化为“货物”。

上述情形，以进境邮递物表现最为突出。就以邮递渠道进境环节为例，相关法律法规依据包括：

法律文件	具体条文
《海关法》	第四十六条，“个人携带进出境的行李物品、邮寄进出境的物品，应当以自用、合理数量为限，并接受海关监管。”
《中华人民共和国进出口关税条例》（以下简称《关税条例》）	第五十七条第三款，“超过合理、自用数量的进境物品应当按照进口货物依法办理相关手续。”（“合理、自用数量”的表述与其他相关法律法规有关规定中的“自用、合理数量”不一致，但理论和实践中均认为二者实质要求同一。）
《中华人民共和国海关行政处罚实施条例》（以下简称《实施条例》）	第六十四条第四款，“‘物品’，指个人以运输、携带等方式进出境的行李物品、邮寄进出境的物品，包括货币、金银等。超出自用、合理数量的，视为货物。”
《关于进一步规范对进出境个人邮递物品监管的公告》（海关总署公告2010年第43号）（以下简称43号公告）	“三、个人邮寄进出境物品超出规定限值的，应办理退运手续或者按照货物规定办理通关手续。”
《海关总署关于进出境旅客行李物品监管有关问题的批复》（署监函〔2017〕488号）	“一、自用、合理数量原则是《中华人民共和国海关法》确定的对个人携带进出境行李物品、邮寄进出境物品（以下简称行邮物品）进行监管的基本原则。根据《海关行政处罚实施条例》，‘自用、合理数量’是指旅客或者收件人本人自用、馈赠亲友而非为出售或者出租的物品，并由海关根据旅客或者收件人的情况、旅行目的和

	居留时间所确定的正常数量。”
--	----------------

以上法律依据的内容，可以提炼概括为一个监管原则、两个转化标准、三重近似容易模糊概念。一个监管原则，即“物品”的监管原则以自用、合理数量为限；两个转化标准，即“物品”在规定条件下转化为“货物”的标准，有超出“自用、合理数量”和超出“规定限值”两个标准；三重近似容易模糊概念，即海关监管“物”原本实际是什么（“物品”或“货物”）、按照转化标准海关认为应该是什么（“物品”视为“货物”）和按照什么规定对其监管通关（按照货物规定办理相关手续）。

比较明确的是两个转化标准的关系，即“自用、合理数量”和限值的关系。“自用、合理数量”是海关物品监管原则，限值是为了充分体现这一原则，使业务现场在邮递物品实际监管作业中具有可操作性的具体化规定。历史上，具体规定与时俱进、有过数次修订，最新的规范系43号公告，该公告规定“个人寄自或寄往港、澳、台地区的物品，每次限值为800元人民币；寄自或寄往其它国家和地区的物品，每次限值为1000元人民币。”

难以把握的是，三重近似容易模糊概念，主要体现在“物品”转化“货物”的过程中。与此相关的规定性质应为法律拟制，即“物品”在实然状态下（原本是个人物品而非货物），只是由于超

出“自用、合理数量”或超出“规定限值”的规定，海关就以货物论，认为其不应属于“物品”，转化成为“货物”的应然状态，从而不应再按进出境“物品”办理海关手续，而应当按照进出口“货物”办理相关手续。

区别推敲这些概念的细微差别，意义在于透彻理解分析和应对解决长久困扰执法一线的这一老大难问题。

现场执法中，有的海关以“自用、合理数量”监管原则为度，超出的为“货物”，未超出的为“物品”；有的海关以43号公告限值标准为尺，符合规定情形的为“货物”，不超出规定限值的为“物品”。执法标准难免因人因事而异，不但在横向空间维度上各直属海关监管要求不一致，甚至在纵向时间维度上各现场海关前后期作业尺度也不能一以贯之。

三、“货物”“物品”执法逻辑瑕疵与立法执法问题

上述问题，仔细梳理其来龙去脉，不难明确其产生的原因。在邮递渠道进境监管通关环节，由于对一个原则两个标准认识不清、理解不透、把握不准，遇到“物品”转化“货物”情形，往往先执行简便易行的超出限值标准，在简单机械运用该标准难以应对复杂现场业务情况时，转而采用超出“自用、合理数量”标准，在两个标准间随意游走莫衷一是不知所终，恰恰忽视了应当贯彻始终的

“自用、合理数量”原则。究其根源，是执法逻辑上的本末倒置，“自用、合理数量”原则是纲，限值是目，应该纲举目张而不是相反。

这种有关“物品”“货物”分类界定范畴的、内在执法逻辑上的混乱错漏及其反映于外的立法执法问题，不但存在于“物品”转化“货物”的监管通关过程，还广泛呈现在限值认定、税款征收、行政处罚和知识产权海关保护等方面。

（一）限值认定

仅仅通过限值来划分“货物”“物品”，已经存在“法理”的先天不足；而限值本身是否达到规定数额的认定过程更是存在较大错漏。43号公告规定“个人寄自或寄往港、澳、台地区的物品，每次限值为800元人民币；寄自或寄往其它国家和地区的物品，每次限值为1000元人民币”，明确了“物品”的限值；同时规定“个人邮寄进出境物品超出规定限值的，应办理退运手续或者按照货物规定办理通关手续”。但如何确定“物品”价值、判断是否达到或超出规定限值，没有具体规定。以邮递渠道进境环节为例，现场实际监管作业流程、总署及各级海关互联网网站、12360全媒体平台对外发布的信息，均认为：要求纳税义务人向海关申报，如实提供发票、合同等单证，现场海关根据《进境物品进口税税率表》《进境物品归类表》《进境物品完税价格表》对有关物品进行归类、确定

完税价格和应适用的税率，并据此认定进境邮递“物”的物品价值。从而判断该进境邮递“物”是“物品”，还是“物品”转化的“货物”，进而确定相应监管方式。

错漏原因是张冠李戴，拿征税规定作限值数额的判断规则。根据《关税条例》第六十条“进口税从价计征。进口税的计算公式为：进口税税额=完税价格×进口税税率”和第六十一条“海关应当按照《进境物品进口税税率表》及海关总署制定的《中华人民共和国进境物品归类表》、《中华人民共和国进境物品完税价格表》对进境物品进行归类、确定完税价格和确定适用税率”的规定，海关结合该条例的其他条文，对进境物品征收进口税，进境物品的关税以及进口环节海关代征税合并为进口税。即上述相关规定，系对已划定为“物品”的进境邮递“物”海关如何征收进口税的征税规范，而不是运用上述条文特别是采用《中华人民共和国进境物品完税价格表》推算进境邮递“物”价值是否超出限值，进而划分该进境邮递“物”是“物品”、还是“物品”转化的“货物”的判断规则。用对“物品”征税规范中的完税价格推算邮递“物”的价格、进而依据43号公告限值有关规定将其划分为“货物”，这种倒因为果的执法逻辑、先后颠倒的监管操作，不但造成细心当事人和现场关员的许多困惑，还混同了“物品”与“货物”的实质区别。

价格多少，乃至价值高低不是“物品”与“货物”的根本区别。同样的“物”，只不过是基于其不同条件、不同管理目标要求，才被海关贴上了“物品”与“货物”的标签。但即便是标签化的事物，也有其本质属性。所谓本质属性是一事物区别于它事物而成其为该事物的根本特性。本质属性使一事物据以区别于它事物，不造成该事物的不确定性，也不给认识主体认识该事物造成困难。显然，从确定进境邮递“物”价值出发、进而贴上“物品”与“货物”的海关标签、再据此采取相应监管措施的执法逻辑，抹杀了“货物在进出境环节或进出境的目的属于贸易性质，而物品在此环节或进出境目的属于非贸易性质”的二者本质属性及实质区别，势必引发源头性执法风险。

限值不是“物品”“货物”的楚河汉界。更进一步，“物品”监管原则也不是划分“货物”“物品”的判断标准。仔细考察相关条文内容，“自用、合理数量”是海关对“物品”监管执法的原则，但不是划分和认定“物品”的标准。《海关法》第四十六条“个人携带进出境的行李物品、邮寄进出境的物品，应当以自用、合理数量为限，并接受海关监管”之规定，是义务性规范，是对行为主体——一个人（自然人）就已划分为物品类的商品，提出“自用、合理数量为限，并接受海关监管”的要求，而绝非指导海关如何认定“物品”的规范，或解释什么是“物品”这个海关法律术语的释

义性条文。

邮递“物”在进出境环节或进出境的目的属于非贸易性质，是“物品”的本质属性。而且，邮寄进境到国内的商品除非生产机械设备等，日常生活用品都为自然人自用，不在某个具体场合谈“自用”毫无意义。“合理数量”更具有主观判断的不确定性。外延可以任意扩大的概念是不能作为某个事物定性标准的——从这个角度也可将“自用、合理数量”原则认定为个人物品的判断证伪。而相对的，邮递“物”在进出境环节或进出境的目的属于贸易（或非贸易）性质，是一个内涵外延都很明确的描述商品流通属性的概念，作为国家进出境管理机关的海关，也应当据以判断“货物”“物品”。

（二）税款征收

默认零散小包裹邮件为“物品”，默许对其中的跨境网购商品征收个人物品税。仍以邮递渠道进境环节为例，违背立法原意直接默认个人网购邮购少量商品为“物品”，间接纵容了代购逃税违法行为。现场海关要求纳税义务人提供商品发票、购物小票和合同等单证，进而按照上述及相关“物品”征税规范确定价值、判断为“物品”并对其征收“物品”进口税的做法，虽然有利于固定证据，为审价征税提供材料和参考依据；但一方面既一定程度抹杀了“货物应当签有合同或协议；物品则不存在合同或协议”的二者形式上

的区别，也在执法层面默认了个人网购、邮购进境“自用、合理数量”的商品，这种进境环节属于贸易性、理论上应当作为“货物”对待实际监管却按照“物品”对待的合法性，有违立法初衷。

实际监管能力不足导致无法判断邮递“物”的贸易性或者非贸易性，只能综合采取“自用、合理数量”监管原则和限值标准加以甄别，并进一步把“自用、合理数量”监管原则弱化为验放标准，再将无视“货物”“物品”贸易性非贸易性核心内核的对进境邮递“物”监管通关的具体做法，固化为操作流程并呈现于大众眼前。这就是亟待改善的邮递渠道进境环节现场作业及其背后的执法逻辑。

在上述执法逻辑的必然作用下，现场海关甚至无奈变相默许了符合“自用、合理数量”监管原则的蚂蚁搬家式的代购行为。这些以牟利为目的化整为零的代购“货物”，海关现行有效法律法规和规范性文件没有予以累计监管和具体合计的规范，业务现场又确实囿于手段单一和行政成本，无法在进境监管通关环节查清和确认，只能统统按照“物品”征收进口税后放行。但在业务流程和政务公开层面，不应将纳税义务人提供商品发票、购物小票和合同等单证作为对个人“物品”征收进口税的形式要件。

这类做法，还导致人们质疑“跨境电子商务”海关监管执法政策。如果说“货物在进出境环节或进出境的目的属于贸易性质，而物品在此环节或进出境目的属于非贸易性质”，那么网购邮寄进

境的商品、并且提供了购物发票作为证明，为什么不按照“货物”监管、反而按照“物品”监管呢？如果说，在“自用、合理数量”原则下，个人邮购进境商品海关默认为“物品”的话，那么在同等条件下，跨境电子商务零售进口商品，与上述个人不通过跨境电子商务平台而通过其他平台网购邮寄进境的商品没有本质区别，为什么国家却对跨境电子商务零售进口商品按照“货物”征税呢？而且，按照“货物”征税的跨境电子商务零售进口商品进境后，根据《财政部、海关总署、国家税务总局关于完善跨境电子商务零售进口税收政策的通知》（财关税〔2018〕49号）相关规定不得进入国内市场二次销售。

对“物品”“货物”的应征税种和后续监管不能始终相应，执法逻辑难以自洽。不是“物品”，才能按照“货物”征税，但按“货物”征税后却不能在市场上二次销售。这种自相矛盾的立法执法逻辑，引发一系列诸如一线关员监管困惑、人们在传统邮购和跨境电子商务两种监管模式之间追寻利差投机而动的执法风险、甚至个案被投诉、被复议和被诉讼风险等问题。

寄递进境相同数量、相同价格的相同商品，在海关不同监管方式的作业下，出现了同“物”不同税的现象。究其根源，逻辑的同一律在海关立法执法各个环节均有不同程度地运用瑕疵，没有很好地遵守在同一场合同一立场必须使用同一概念、同一判断的基本思

维要求。同一律是形式逻辑的基本规律之一，就是在同一思维过程中，必须在同一意义上使用概念和判断，不能在不同意义上使用概念和判断。同一律在思维中的作用，就在于保证思维的确定性。

（三）行政处罚

主要表现在“物品”转化为“货物”的定性处罚上。

1. 《实施条例》相关条文与《海关法》立法原意相悖。该条例第六十四条第四款是“物品”转化“货物”的执法依据，其规定：

“‘物品’，指个人以运输、携带等方式进出境的行李物品、邮寄进出境的物品，包括货币、金银等。超出自用、合理数量的，视为货物。”第六十四条作为《实施条例》第六章附则内的条文，系对总则及其他各章的补充规定，具体对《实施条例》反复出现的11个专用名词术语作出了解释，属于释义性条文。因此，该条第四款应当是认定什么是“物品”“货物”的规范，即把前述“自用、合理数量”这个“物品”监管原则作为划分“货物”“物品”的判断标准，这明显不符合上位法《海关法》的立法原意，违背了《〈海关法〉释义》阐明的“从实质要件上看，货物在进出境环节或进出境的目的属于贸易性质，而物品在此环节或进出境目的属于非贸易性质”的基本判断。

而且，条文关键语义表述笼统含糊。即便从维护第六十四条第四款的合法性出发，对其不仅作释义性条文看待，还将其作为法律

拟制条文理解，该条文仍存在重大瑕疵。即原本不是“货物”的“物品”，只是由于“超出自用、合理数量的”海关规定，在《实施条例》上“视为货物”。但“视为货物”，是视为货物办理海关相关手续，还是视为货物定性处罚？如果系视为货物办理海关相关手续，则立法精神与《海关法》不悖、与《关税条例》同一，却又与《实施条例》立法目的关联不大；如果系视为货物定性处罚，其内容与意义属于海关行政处罚的基础性制度与原则性要求，则该条文应当在《实施条例》提纲挈领的第一章总则出现，不应当在第六章附则出现，条文内容意义与条文所处法律文本的位置不相匹配，且有唐突立法之嫌。

2. 相关条文没有很好地体现处罚法定原则。处罚法定原则是最基本的行政处罚原则，是依法行政原则在行政处罚领域的具体体现。其基本内涵之一就是处罚依据法定，即法无明文规定不处罚，受处罚行为是法定的。凡法律、法规、规章没有规定予以处罚的行为，均不受处罚。处罚必须有法律、法规或者规章依据，否则，行政处罚是违法的，应属无效。因此，处罚条文应当对受处罚行为的描述极尽清晰明确之功，尽量避免歧义与争议。反观《实施条例》第六十四条第四款，系对当受处罚行为规定，虽然结合该条例其他条文可以对违法行为涉及物为“物品”转化为“货物”的当受处罚行为定性处罚，但直接性、确定性和权威性确实大打折扣。

相比较刑法中的转化型抢劫罪，《实施条例》中涉及转化型“货物”的违法行为及其处罚，二者在条文表述和立法技术甚至严谨态度上高下立判。《中华人民共和国刑法》第二百六十九条规定“犯盗窃、诈骗、抢夺罪，为窝藏赃物、抗拒抓捕或者毁灭罪证而当场使用暴力或者以暴力相威胁的，依照本法第二百六十三条的规定定罪处罚”（第二百六十三条即刑法规定的抢劫罪），寥寥数语将转化型抢劫行为的构成要件（基本条件、前行为标准和前提条件）、客观条件、主观条件及如何处罚表述得清楚明白；而《实施条例》第六十四条第四款的“视为货物”则可谓语焉不详。能否因为第六十四条第四款只是描述违法行为涉及物，而不是描述违法行为模式就可以删繁就简甚至一笔带过呢？根据处罚依据法定的原则，显然不太合适。

3. 相关条文存在法条竞合等问题。在“自用、合理数量”范围之外，除了《实施条例》第十九条第（二）项涉及的超过合理数量、自用情形，和《实施条例》第六十四条第四款涉及的超出自用、合理数量情形之外，还存在逻辑推断上的非自用、合理数量和非自用、超过合理数量情形，相应规定却付诸阙如，有立法思虑不周全、规定事项存在遗漏之虞。如果从维护《实施条例》权威性和完备性的角度，把“超出自用、合理数量”的“超出”理解为“非”的话，就涵盖了第十九条第（二）项涉及的超过合理数量、自用情形。那

么，执法实践中遇到第十九条第（二）项“个人运输、携带、邮寄超过合理数量的自用物品进出境未向海关申报的”规定情形，是依据第六十四条第四款视为货物，按照《实施条例》关于进出境货物违法的相关规定处理，还是依据第十九条“予以警告，可以处物品价值20%以下罚款，有违法所得的，没收违法所得”呢？同法条文之间出现了抵牾。

条文规定的自身矛盾源于立法逻辑的混乱。在违法行为涉及物为“物品”转化为“货物”的行政处罚实践中，由于把“自用、合理数量”这个“物品”监管原则作为划分“货物”“物品”或认定转化型“货物”的判断标准，往往出现令人瞠目结舌的较大数额罚款（按照“货物”计核偷逃税款、价值及处罚额度均高于按照“物品”对待，而转化型“货物”数量上远少于原本型“货物”）或类似案件处罚标准不一结果迥异（如携带超量名牌手表、化妆品进境案，有的作为转化型“货物”对待、有的作为超量“物品”对待。原因在于部分机场海关把“自用、合理数量”中的“数量”理解为“数（金）额”与“数量”的统一，只要涉案金额或涉案数量中有任何一项超出，即“视为货物”）；转化型“货物”不具有原本型“货物”的通关资格和监管条件，即转化型“货物”，系海关在查验中发现原本型“物品”超出自用、合理数量，做出转化为“货物”的认定，随之转化的“货物”，但时过境迁，丧失了作为

原本型“货物”具有的申报条件及衍生的通关权利和监管可能（凸显在转化型“货物”属于涉及检验检疫商品的场合），往往在“物品”不予放行、线索移交、成案立案、责令办理后续手续等环节容易出现质疑争议（如对不予放行的法律性质）和程序遗漏（如听证），引发大量舆情、甚至行政复议和诉讼风险；从监管实际和证据法的角度，“自用”和“非自用”在进出境环节往往无法轻易明确证实，而行政诉讼中举证责任分配的基本原则是举证责任倒置，在行政处罚案件调查过程中，如果不正本清源，从“货物”“物品”的本质属性出发，重视和注意收集相关证据，而纠缠于“合理数量”或限值，一旦引发诉讼，势必面临较大败诉风险。

（四）知识产权海关保护

主要表现在知识产权海关保护领域有关侵权“物品”的法律依据存在条文抵触现象；有关侵权“物品”一定情形下按照侵权“货物”处理的规定存在较大问题。1. 侵权“物品”的禁限性规定不明确，法律规定表述不一、执法实践尺度各异。知识产权海关保护领域现行法律文件，以保护“货物”知识产权的法条为主，凸显了现有知识产权海关保护制度区别“货物”和“物品”的管理方式，侧重知识产权海关“货物”保护的意向。对侵权“货物”执法规定比较明确，对侵权“物品”监管条文较少。相关原则性规定包括：

法律文件	具体条文
------	------

《海关法》	第九十一条，“违反本法规定进出口侵犯中华人民共和国法律、行政法规保护的知识产权的货物的，由海关依法没收侵权货物，并处以罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任”。
《中华人民共和国知识产权海关保护条例》（以下简称《保护条例》）	第三条第一款，“国家禁止侵犯知识产权的货物进出口”。 第三十一条，“个人携带或者邮寄进出境的物品，超出自用、合理数量，并侵犯本条例第二条规定的知识产权的，按照侵权货物处理”。
《中华人民共和国海关关于〈中华人民共和国知识产权海关保护条例〉的实施办法》（以下简称《实施办法》）	第三十一条，“海关发现个人携带或者邮寄进出境的物品，涉嫌侵犯《条例》第二条规定的知识产权并超出自用、合理数量的，应当予以扣留，但旅客或者收寄件人向海关声明放弃并经海关同意的除外。海关对侵权物品进行调查，知识产权权利人应当予以协助。进出境旅客或者进出境邮件的收寄件人认为海关扣留的物品未侵犯有关知识产权或者属于自用的，可以向海关书面说明有关情况并提供相关证据。”
《关于对当事人无法查清的侵犯知识产权货物予以收缴的公告》（海关总署公告2005年第48号，以下简称48号公告）	首句，将制订和发布该公告目的表述为：“为有效实施《中华人民共和国海关法》和《中华人民共和国知识产权海关保护条例》，禁止侵犯受我国法律、行政法规保护的知识产权的货物、物品进出境”。

以上法条清楚表明，侵权“货物”属于禁止进出口货物，但侵权“物品”是否属于禁止进出境物品存在争议。虽然48号公告明确侵权“物品”禁止进出境，但《保护条例》和《实施办法》对进出境侵权“物品”的禁止性无明文规定，侵权“物品”亦未列入《禁止进出境物品表》和《限制进出境物品表》，而且《保护条例》和《实施办法》有关侵权“物品”“超出自用、合理数量”按照侵权“货物”处理的规定，特别是《实施办法》第三十一条第二款“进出境旅客或者进出境邮件的收寄件人认为海关扣留的物品未侵犯有

关知识产权或者属于自用的，可以向海关书面说明有关情况并提供相关证据”的规定，隐含了未“超出自用、合理数量”的侵权“物品”可以不按照侵权“货物”处理、或者侵权“物品”不禁止进出境的意义。现场海关对此认识理解各异，监管执法并不一致。

2. 侵权“物品”应当属于禁止进出境“物品”。随着知识产权成为国家战略，海关对知识产权的保护应当更加完备和严格，虽然《海关法》《保护条例》《实施办法》等上位法仅对“货物”禁止进出口予以明确，但48号公告是对上述法律法规的有益补充，应当深入领会贯彻执行。而且2016年12月国家邮政局、公安部、国家安全部联合发布的《禁止寄递物品管理规定》所附《禁止寄递物品指导目录》，将“侵犯知识产权和假冒伪劣物品”明确列入其中的第十六类。在国际国内日益加强知识产权保护趋势下，特别是国家相关部门开展源头治理已经做出禁止寄递侵权邮件规定的情况下，海关特别是邮局海关应当对侵权“物品”做出属于禁止进出境“物品”的理解和把握。

3. “自用、合理数量”监管原则对侵权“物品”不适用。《保护条例》《实施办法》有关“货物”与“物品”的法律内涵、立法思路与《海关法》一脉相承，即“货物”与“物品”这对概念的区别系在进出境环节或进出境目的是否具有贸易性，“物品”的监管原则以自用、合理数量为限。但禁止和限制进出境物品中的“物品”

与贸易性质无关。即包括但不限于列入我国《禁止进出境物品表》和《限制进出境物品表》在内的，国家有禁止性或限制性规定的进出境物品都应按照禁限物品进行管理，不存在“自用、合理数量”与否之说。侵权“物品”作为禁止进出境“物品”，不能把“自用、合理数量”作为侵权“物品”的监管原则，也不能把“超出自用、合理数量”作为侵权“物品”转化为侵权“货物”的标准，也不应当把“超出自用、合理数量”作为侵权“物品”按照侵权“货物”处理的条件。

作为《海关法》有关知识产权海关保护领域的配套法规，《保护条例》《实施办法》注重“货物”“物品”制度的协调一致，却忽视了进出境物品管制法律制度和禁限“物品”法律概念的冲突与解决，这就是产生上述执法问题背后的立法原因。

四、“货物”“物品”立法执法问题概括解决总路径

如何解决上述问题，现有研究成果和实际操作可以分为两类。其一，主张依托信息化、数字化等技术手段，构筑更加科学严密的监管体系，从而最大限度在执法一线能够实时确定“物”的海关法属性；其二，主张采取参与协商形式，最终由立法整合各方意见，从而从根本上明确“物”的海关法意义及其监管原则和通关要求。这种提供各种技术方案以确定“物”的海关法属性的方式可以称之

为海关语境下“货物”“物品”问题的“技术解”；通过参与协商、寻求形成海关监管“物”划分标准的共同意识、达成相应立法执法守法契约的方式，称之为海关语境下“货物”“物品”问题的“契约解”。两者之间的根本性差异在于：技术解纠缠于精确的信息和数字技术方案，而契约解则关注持续地参与、沟通与交流。

“物”的划分标准问题是更庞杂、繁复的海关语境下“物”的监管制度问题的起点。精确的数字化标准或许可以保证海关执法者和行政相对人一次性获得简易明确的认知和理解，但不能保障他们能够自如地应对其后或许将发生巨大变迁的时代背景和社会环境。契约解抛却“物”的划分中冷冰冰的数字之争，强调海关执法者与通关守法者之间的持续互动、参与和合作，参与各方对自己和他人都有相应的义务与责任，持久性地解决因海关对进出境“物”的划分带来的各种监管通关的问题。正是两者之间的差异决定了海关语境下“货物”“物品”问题应该更多适用契约解而非技术解；当然，在某些具体问题上，不能也无法排斥技术解。

运用技术解和契约解，构建海关语境下“物”的海关监管执法崭新制度，能够比较顺利有效解决有关外贸发展的问题包括但不限于：制定邮件、快件和跨境电商专门法规或统一的海关监管办法；打破货物税个人物品税和跨境电商综合税的藩篱、统一进口环节税制、实现同物同税；应用区块链技术构建货物、邮件、快件和跨境

电商数据管道、实现跨境“物”供应链信息国内国际协同、促进跨境“物”供应链合规，等等。

其中，尤其重要的是运用契约解，实现意见和同，并在立法明确海关语境下“物”的监管执法中关键词语（法律概念）的改变。随着出入境检验检疫管理职责和队伍划入海关，海关监管物的范围有所扩大。原检验检疫对监管物的划分大多笼统模糊，常常以“商品”“产品”“制品”“货物”“物品”等词语泛泛谓之；而原海关从征税角度出发，按照贸易或非贸易的进出境性质而严格区分。关检机构合并后会导致原检验检疫语境下的“物品”与原海关语境下的“货物”“物品”概念内涵和外延都有重叠交叉。

作为海关法律体系中根基性“物”的制度的基本概念，“物品”“货物”被各个效力层级的法律文件广泛涉及。如果大量使用同样称谓却不同内涵外延的“物品”“货物”概念，必然导致思维混乱、容易引发执法偏差，必须在监管立法源头和监管执法实务的各个环节清晰妥善地把握好逻辑的同一律，把监管执法相对“物”名实相符规范一致地划入对应“货物”“物品”的范畴，才能体现海关监管执法的公平公正。而遵守“货物”“物品”的逻辑同一律，必须坚持“货物在进出境环节或进出境的目的属于贸易性质，而物品在此环节或进出境目的属于非贸易性质”二者本质属性的基本判断。从跨境电商一系列新政来看，如整体政策区分B2B和B2C、对贸易性

质的跨境电商零售进口消费者（个人）征收货物税（优惠税率）、增列海关监管方式代码9710（“跨境电商B2B直接出口”，适用于跨境电商B2B直接出口的货物）和9810（“跨境电商出口海外仓”，适用于跨境电商出口海外仓的货物）等等，新海关恪守着上述基本判断和监管原则。

应当看到，随着互联网应用普及、物流零散包裹化和极速化、以及新业态的兴起，“物品”“货物”的传统界限进一步模糊淡化，现场一线监管执法按照固有工作思路快速准确区分更是难上加难。因此，通过主要按照数量多少设定高低不同的税率（因为不再执行20种商品停止减免税规定，商品种类也不应作为是否对其征税的决定因素），弃用“物品”“货物”的概念，而只用“物”或“商品”“产品”“制品”“货物”“物品”这类不带有实质执法先决条件意味的词语，统一海关监管执法尺度，也是制度改良的一条路径。

这些应当在以海关法修订为中心的海关法律清理过程中予以明确和完善。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	“咬文嚼字”考验立法者逻辑思辨能力，是海关立法工作特别需要且目前依然欠缺一个方面。 货物、物品的概念辨析是困扰海关几十年的老问题。 此文提出问题，进行了多角度分析，十分难得。此类概念的分析十分适合一个人独立进行推理、归纳思辨性研究。 缺陷：1. 文字表达似乎可以更加简练、高效；2. 引入一些工作中的实际实例更好；3. 借鉴国际海关的处理方法也可大大增加说服力。 我们提出问题和解决建议，宗旨和目标是被接受，采纳并实施，对象是总署职能部门经办人、处长、司长。用简练、最高效的文字、图表，让相关人员在花比较少的时间把问题、影响、解决办法的可行性是关务研究工作者的一大考研。
杨晨光	优点： 1、意义：海关监管特别是行邮监管中对“货物”、“物品”的正确区分和科学执法一直是老大难问题。本文把这个问题存在的根源、表现的形式以及带来的风险等，从不同层次、不同角度进行了全面、深入、系统地分析，并提出了解决这个问题的初步思路，对于从立法、执法等不同层面完善海关行邮监管制度，具有理论和实践意义。 2、分析：由浅入深，由表及里，层层递进，引人入胜，要点解析透彻，逻辑推理严谨。 3、表述：文字驾驭熟练，词语表达精准。 不足： 观点不够鲜明，表述似嫌繁琐，特别是解决问题的思路建议不够明确、具体，可操作性不强，有虎头蛇尾之嫌。
黎伟雄	解决总路径之外深入细化实现路径就更好了。
齐忠平	研究海关语境下货物、物品以及自用合理数量认定的课题，不仅需要法理知识，更需要了解掌握行邮业务知识、业务逻辑和业务发展沿革，因作者在后者方面的不扎实和错觉，导致诸多错误结论（篇幅所限无法一一展开），且建议部分依然较多逻辑推导，理论表述，不见实锤措施，均影响全文价值。 如有必要及方便，我可以与作者交换意见。
赖树佳	“货物”、“物品”是海关管理制度中最重要的基础概念之一，对海关管理的立法、执法都有重要影响，也是至今在理论和实践上尚未理清的“根基性”问题，因此，所选论题很有价值。文章以物品、货物的称谓相同，却在立法、执法上有不同的内涵外延及执行标准为主线，作了深入细致的分析讨论，

	层层递进、抽丝剥茧的演绎，体现很强的逻辑性；从货物、物品的概念，划分依据，以及税款征收、行政处罚、知识产权保护等方面存在的问题，进行多角度、多方面的剖析求证，论点、论据十分充分。思路清晰，法言法语，用词严谨，文字流畅也是文章一大特点。所述观点总的看来是能自圆其说，逻辑自洽、他洽，可成一家之言，尤其赞赏作者解决问题思路：弃用物品、货物的“二分法”，重整海关监管法律制度，这是升维思考之道。货物、物品概念源自 1951 年通过的《暂行海关法》，当时海关对进出境监管以征收关税、查缉走私为主要任务，在当时统制对外贸易的条件下，进出境的货物单一由国营企业经营，除此以外，就是个人携带进出的行李物品，且进出的行李物品情况也远没有现在复杂，“二分法”对海关管理简单易行。而当今我国已实行市场经济，经济活动全球化、网络化，错综复杂的进出境活动及其发展变化，使海关原本适用于计划经济时代的货物、物品概念，在新时期就不敷应对，新制定的规章制度顾此失彼，疏漏不断。“二分法”已不合时宜，而且也不是天条天律，弃用可以跳出旧框架，有更宽广的立法，执法天地。只是弃用后如何规范个人进出之物仍然要费思考。可惜文章未有细述，也未有给出一些基本的东西。另外，文章有的观点也有可商榷之处，比如对贸易性的理解，认为购买回来的就是贸易性（比如网购进口），这是有误解，海关眼里的贸易性是指主体的买卖所为，而且关键还是“卖”，关注的点是销售、转让、牟利等。瑕不掩瑜，文章不失为一篇有创意、有力度的深耕基础理论的学术性论文。
--	--

对外承包出口货物复运进境期限设置的 必要性探讨及调整优化建议

王霆轩¹

（鼓励奖）

一、什么是对外承包工程复运进境货物

《对外承包工程管理条例》（国务院令第527号）定义：对外承包工程，是指中国的企业或者其他单位承包境外建设工程项目的活动。

中国企业建设对外承包工程项目，首先要以监管方式“对外承包出口”从国内出口大量的工艺设备、施工材料、工程机械、检测仪器等货物。待工程项目结束后，出口的工艺设备、施工材料等已经转化进入工程项目而交付给国外业主。部分净残值较低的劳动工具、劳防用品，则在国外直接处理无需运回国内。但价值较大，使用周期较长的施工机械、检测仪器等则需要运回国内，以监管方式“退运货物”向海关申报入境。

在对外承包工程项目项下，以监管方式“对外承包出口”申报

¹ 作者单位：上海海关隶属车站海关

出口后，又以监管方式“退运货物”申报入境的货物，即为对外承包工程复运进境货物。

二、现行对外承包工程复运进境货物的进出口通关管理

在进出口通关环节对外承包工程复运进境货物的管理，同时包括：①对以货物流转过程中产生增值额为课征对象的增值税的税收征管；②对复运进境货物本身的监管，共两个方面的内容。

（一）对增值税的税收征管

增值税是一种以商品流通过程中产生的增值额为课征对象的流转税，它覆盖了国家经济领域的所有环节，是国内税收和海关税收共有的一个税种。对外承包工程复运进境货物完整的流通过程，横跨了国内、国际两个市场，对增值税的征收管理分别由税务机关和海关按照法律授权，各司其职、前后衔接，共同完成。

1. 在国内流通环节

对外承包工程企业在国内，通过市场采购或生产制造（仅限于生产企业）的方式获得货物的所有权。

由于我国增值税实行抵扣计税法，造成货物（或制造货物所用原料）在国内市场用于流转、生产、加工、贸易等所有环节的全部已征增值税，此时均由对外承包工程企业承担。

2. 在出口通关环节

对外承包工程企业以监管方式“对外承包出口”向海关申报出口货物。

根据财政部 国家税务总局关于出口货物增值税管理的财税[2012]39号文件规定，对外承包出口货物视同出口货物，适用增值税退（免）税政策。当货物实际离境，并在财务上做销售处理后，将免于征收销售环节的增值税，并按一定退税率退还国内已征增值税。

3. 在复运进境环节

境外工程项目结束后需要复运进境的货物，应该以监管方式“退运货物”向海关申报入境。

首先对外承包工程企业应向税务机关，补缴复运进境货物的原免抵退税款（补缴税款额=退运货物出口离岸价×外汇人民币牌价×出口货物退税率）。而后由税务机关出具《出口货物退运已补税（未退税）证明》。最后海关凭税务机关的出口未退税证明，不征收复运进境货物的进口关税和进口环节增值税。

4. 小结

以上关于对外承包工程复运进境货物增值税征管的政策法规，既能够保证出口货物以不含税成本进入国际市场，增强中国产品及企业的竞争力；又能够保证货物复运进境后承担相应的增值税，维护国内市场的税负公平。

该政策法规的设计，充分赋予对外承包工程企业根据实际需要，自由选择复运进境货物的权利。灵活简便，易于操作。

（二）对复运进境货物的监管

出于对安全质量，国内环境，产业保护等方面的考虑，我国对旧机电产品进口制定了严格的管控措施。

对外承包工程结束后需要运回国内的货物，多为价值较大，使用周期较长的施工机械、检测仪器，复运进境之前已在海外工地使用过，严格来讲都属于旧机电产品。海关对于对外承包工程复运进境货物的监管，根本目的在于要保证复运进境货物必须是原出口货物，坚决杜绝其它旧机电产品混在其中逃避法律监管进入中国境内情况的发生。

1. 在出口通关环节

对外承包工程企业以监管方式“对外承包出口”向海关申报出口包括施工机械在内的所有货物，均需将出口货物所用于的工程项目的合同编号、工程期限等信息向出口地海关备案。

2. 在项目建设期间

因某种原因造成工程项目无法在合同规定期限内完工，对外承包工程企业与项目业主重新约定了新的完工期限。即发生了工程项目延期的情况。

对外承包工程企业须在向海关备案的原工程期限届满前，向出

口地海关申请办理延期手续，将新的工程期限向海关备案。海关以新备案的工程期限为依据，对工程项目结束后需复运进境的货物进行监管。

3. 在复运进境环节

工程项目结束后需运回国内的货物，必须在项目合同规定的工程期限(包括经海关同意延长的期限)届满后3个月内复运进境，且能够提供齐全的原货物出口单证。

对于超过规定期限复运进境的货物，海关按照一般贸易进口货物办理相关手续，并照章征税。

4. 小结

保证对外承包工程复运进境货物就是原出口货物，是海关监管要达到的根本目的。为此监管法规制定了两个必要条件：一是在合同规定的工程期限届满后3个月内复运进境；二是能够提供齐全的原货物出口单证。考虑到工程项目建设可能发生延期，政策法规允许企业向出口地海关申请办理工程项目延期。

该政策法规的设计，在确保对外承包工程复运进境货物就是原出口货物的前提下，同时考虑到工程延期情况的发生，最大限度的为对外承包工程复运进境货物提供了通关便利。

三、对外承包工程企业合理需求与现行复运进境货物通

关管理政策法规之间的矛盾

（一）对外承包工程企业对已出口施工机械的使用需求

“一带一路”沿线国家基础设施建设普遍不足，对我国的对外承包工程业务具有较大市场需求。市场认可度较高，业绩优秀的中国对外承包工程企业，往往会相继甚至同时在“一带一路”工程建设市场中标建设多个项目。出于保证施工进度，控制经营成本，降低运输风险等多方面因素的考虑，企业希望以监管方式“对外承包出口”从中国出口的施工机械，能够在境外其所承建的多个工程项目之间合理调配统筹使用。待全部工程项目完工之后，再将施工机械复运回国内。如在此期间企业又中标了新的工程项目，则可以随时调整复运境时间，将施工机械继续调往新的工地使用。随着施工机械在境外使用时间的增长，折旧率越来越高，残值越来越低。企业可以灵活选择将施工机械在境外处理不复运回国内，或是继续选择复运回国内。

（二）现行对外承包工程复运进境货物通关管理政策法规的设计思路

从最终要达到的监管目的，可以把对外承包工程复运进境货物的通关管理分成两个方面的内容：第一、对与复运进境货物相关的增值税的征管，其目的是要保证复运进境货物承担相应的国内增值

税负；第二、对复运进境货物本身的监管，其目的是要保证复运进境货物就是原出口货物。围绕这两个监管目的设计的政策法规，所遵循思路和着眼点是不同的。

1. 增值税征管的设计思路

对于同一家对外承包工程企业，无论其同时在境外开工建设了多个工程项目；也无论其以监管方式“对外承包出口”申报出口的货物，和以监管方式“退运货物”申报复运进境的货物，是用于境外同一个工程项目或是多个不同工程项目的建设。货物出口时退还的增值税，和货物复运进境时补缴的增值税，均发生在该企业的财务帐目上。由于企业是增值税的纳税主体，而增值税的征收是以企业一个纳税期限内的销项税和进项税为基础进行核算的。因此，只要是对外承包工程企业以自己的名义申报出口货物和复运进境货物，无论这些货物是否用在该企业在境外承建的一个或多个不同的工程项目上，均不会影响增值税的征收管理。

可以得出结论，对外承包工程复运进境货物增值税的征管，是以企业为单位和着眼点进行政策法规设计的。

2. 货物监管的设计思路

为达到复运进境货物就是原出口货物的监管目的，海关监管政策法规要求：①对外承包工程复运进境货物必须在合同规定的工程期限届满（包括经海关同意延长的期限）后3个月内复运进境；②

能够确认为原出口货物，且单证齐全。

以上规定所称“合同规定的工程期限”，是指对外承包工程企业以监管方式“对外承包出口”申报出口货物时，向海关备案的工程项目合同中规定的工程期限。按照此规定，对外承包工程企业为了建设某个境外工程项目而出口的施工机械，运输到境外后只能用于该工程项目的建设。如果调配给同一家企业承建的其它境外工程项目使用，则可能超过规定的复运期限，而被海关按照一般贸易进口货物办理手续、照章征税。

可以得出结论，针对对外承包工程复运进境货物本身的监管，是以具体的工程项目为单位和着眼点进行政策法规设计的。

（三）企业需求与现行监管政策法规之间存在的矛盾

出于对施工周期、成本控制、运输安全等多方面因素的考虑，对外承包工程企业希望将已出口的施工机械，在其承建的多个境外工程项目之间合理调配统筹使用。但受制于海关关于对外承包工程复运进境货物期限的限制，企业将面临两难选择。

一是遵循规定，在向海关备案项目合同规定工期届满后的3个月内先将施工机械复运回国内，然后再以另一个工程项目向海关备案将施工机械运到境外工地。若该企业还有第三个境外工程项目，则在第二个项目完工之际需再将重复将施工机械于境内外往返运输的过程。这个过程中，企业需要承担高额的运输费用和海运在途风

险，以及牺牲多个境外工程项目宝贵的施工时间，严重影响经营收益。

二是违反规定，只考虑境外多个工程项目建设对施工机械的实际需求，而无视海关关于货物复运进境期限的规定。企业需要承担因施工机械超过了规定期限复运进境，而被海关按照一般贸易进口货物办理相关手续，并照章征税的后果。

这种由于对外承包工程市场情况变化而引起的企业现实需求，与现行海关通关监管政策法规之间的矛盾，随着中国对外承包工程企业对“一带一路”沿线国家市场的深耕拓展而愈加明显！

四、政策法规调整优化建议

对外承包工程复运进境货物通关监管政策法规中，关于增值税征管的规定，并不影响企业将已出口施工机械用于境外多个工程项目需求的实现。唯一与企业需求之间存在矛盾的，是针对复运进境货物本身进行监管的政策法规。具体讲就是《海关总署关于明确对外承包工程项目项下出口设备材料复运进境有关问题的通知》（署税发〔2013〕35号）文件中，关于对外承包工程完工后运回国内货物的复运进境期限的规定。

要保证对外承包工程复运进境货物就是原出口货物，以企业出口货物时向海关备案的工程项目合同规定的工程期限为标准，对货

物的复运进境时间设置期限要求，并不是必要的，也不是最优的方法。完全可以改变目前以具体的工程项目为单元的管理思路，取消对外承包工程复运进境货物必须在合同规定的工程期限届满（包括经海关同意延长的期限）后3个月内复运进境的规定。改为以工程承包企业为管理单元，以复运进境货物为着眼点的管理思路。

工作实践表明对外承包工程复运进境货物，都是价值较大，使用周期较长的施工机械和检测仪器等机电类产品。此类产品出厂时除了要用铭牌标明品牌、型号、出厂日期、技术参数等信息，还拥有用于身份识别的唯一序列号。如：对汽车进行识别的车辆识别代码（VIN码），对工程机械进行识别的机身序列号（车架号）等。可以在对外承包工程货物出口时，要求工程承包企业向出口地海关详细备案所出口车辆、工程机械、检测仪器等机电产品的品牌、型号、数量、身份识别信息（如：车辆识别代码、机身序列号、发动机号等），等可用于对货物进行识别的相关信息。一个较长时期之后，当对外承包工程企业需要将已出口的施工机械、检测仪器等复运进境时，出口地海关根据备案的信息内容对复运进境货物进行监管，已确保复运进境货物就是原出口货物。

通过上述监管政策法规的调整，由于取消了复运进境期限的限制，中国对外承包工程企业可以将已出口施工机械在其所承建的几个境外工程项目之间合理调配使用，并根据需要灵活选择复运回国

内的时间。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	提出问题，深入透彻地开展分析，在此基础上提出优化、改进建议。是海关政策研究的正确姿势。
杨晨光	优点： 1、意义：本文提出对外承包出口货物复运进境期限规定予以取消的建议是合理的、也是可行的，对于企业复运进境增加办理手续的选择、减少企业跑腿有积极意义。 2、分析：由浅入深，由表及里，全面透彻，逻辑严谨。 3、表述：文字通顺，词语精准，如同教科书。 不足： 现行的申请延期的规定对企业来说似负担也不大。
黎伟雄	这个领域比较偏僻，而遇到的问题又有解决的意义和必要，建议推荐给平说关事进行推动。
齐忠平	在“一带一路”大背景下，海关现行的一系列“复出口”、“复进口”、“暂时进出口”、“退运货物”等监管通关制度确有必要重新审视和梳理完善，以适应“一带一路”项目深耕拓展，降低企业制度性成本。本文从实际出发，分析梳理有理有据，决策参考价值较高。
赖树佳	文章分析现行对外承包程货物进出境管理制度很透彻到位，对新制度设计的底层原理说理清楚，逻辑性强，有很强的说服力。是行政部门研究政策的很好的基础材料。

以政策创新促进来料加工健康发展

——建议对来料加工复出口货物国内采购予以出口退税

朱冬梅 王卓 吕艳¹

当前，世界经济格局正在进入调整和重构期，我国加工贸易发展的国际环境和国内条件都发生了重大变化，承接国际产业转移不仅受到来自发达国家和发展中国家的“双向挤压”，新冠疫情又使竞争局面更加严峻并充满不确定性。面对“百年未有之大变局”，必须紧紧把握住全球产业重新布局的历史机遇，以创新举措加快推动加工贸易发展，提升我国制造业在全球价值链中的地位，推进更高水平的对外开放。

来料加工是加工贸易的重要形式之一，改革开放以来，来料加工与进料加工一同经历了高速度、跨越式的发展，一度支撑起我国对外贸易的半壁江山，对促进国际经贸交流、推动国内产业升级和技术升级、稳定就业发挥了重要作用。

根据海关统计，2021年1-6月全国来料加工进出口总值5144.41亿元（人民币，下同），同比增长5.8%，远低于同期进料加工进出口总值33784.18亿元、同比17.5%的增幅。随着我国制造业的飞速

¹ 作者单位：朱冬梅，大连海关自贸区和特殊区域发展处；王卓，国家税务总局大连高新技术产业开发区税务局；吕艳，大连海关企业管理和稽查处。

发展和税制改革的推进，对来料加工复出口货物国内采购料件和劳务不予退税已经不适应对外贸易发展的要求，对企业的生产经营带来了不利影响。建议推进政策创新，对来料加工实施与进料加工相同的出口退税管理，支持来料加工产业发展，积极应对疫情带来的冲击，促进我国对外贸易再升级。

一、现行来料加工出口退税政策分析

根据我国现行《出口货物劳务增值税和消费税管理办法》，对来料加工复出口货物实施免税管理，生产出口货物采购的国内原材料、零部件以及劳务等所支付的进项税额不能从内销货物的销项税额中抵扣或退税，因此全部计入企业成本。

对来料加工不予出口退税带来的负面影响主要体现在以下几方面：

一是造成进料加工与来料加工税负不公平。两种贸易方式下，进口料件部分在成品出口前均给予保税，生产过程也相同，即企业根据客户需要组织生产，这期间不仅提供加工劳务，很多情况下需要从国内采购部分料件和劳务，成品实际出口时，国内采购的料件和劳务的价值包含在其中随同出口。目前税制管理中对进料加工的国内采购料件和劳务予以退税，而来料加工仅是因为外方提供了部分料件不需付汇就对国内采购部分全部不予退税，造成两种贸易方

式下的税负差异，国内采购比例越大差异越明显。

二是不利于税制的规范统一。随着现代产业发展，为有效解决服务业和制造业税制不统一和重复征税的问题，2016年我国全面推开营业税改征增值税试点，全部营业税纳税人纳入试点范围，由缴纳营业税改为缴纳增值税。来料加工制成品出口时除了包含国内采购料件、提供加工劳务外，还可能包含交通运输、安装、装饰、测试、试验、化验等劳务，这些原征收营业税的劳务均已纳入增值税征管范围，能够取得增值税进项发票。营改增改革已实施4年多的时间，对来料加工国内采购料件和劳务不予退税已成为税制改革在进出口环节相对滞后的一环。

三是增加企业负担，影响企业经营决策。对来料加工国内采购部分不予退税而是计入企业成本，加重了来料加工企业的负担，导致在对外竞争中处于劣势。尤其近年来，我国制造能力、工艺水平、物流配送能力不断提高，对生产所需物料的整体供给能力大幅提升，无论是进料加工还是来料加工，出口产品中所含国内采购料件比重不断增加，很多通用料件都可以向国内厂商购买，只有少数专用料件根据客户要求进口。不可否认的是，在国际竞争日趋激烈的情况下，出口退税已经成为诸多对外贸易企业收入的重要来源之一。有的来料加工企业为了获得出口退税，改变生产经营策略，舍近求远，从国外采购部分料件，将本应可以通过来料加工开展的业务转而以

进料加工进行。甚至有企业铤而走险，直接伪报贸易方式，将来料加工申报为进料加工，引发海关、税务和外汇管理的违规风险，甚至酿成案件。如某科技公司申报开展进料加工，但经海关认定，该公司实际为来料加工，贸易方式申报不实，对当事人进行了行政处罚。

二、对来料加工予以出口退税的必要性与可行性

从海关统计数据看，2018年至2020年，来料加工贸易方式年平均进出口总值11136.77亿元，其中2020年虽然受疫情影响同比下降13.5%，但进出口总值依然达到9998.09亿元，接近1万亿元，在我国对外贸易中始终占据着重要地位。

未来相当长时期内，来料加工也将是不可替代的。从国际市场的选择看，中国是制造业大国，被称为“世界工厂”，产业基础完善、链条完整，生产加工能力居于世界前列，各国客户对中国加工贸易订单存在刚性需求；从国内企业的选择看，来料加工方式下企业资金不会被进口料件采购大量占用，也无需考虑市场销售的风险，因此依然是很多外贸企业乐于采用的一种贸易方式。

从来料加工企业具备的资质看，根据海关加工贸易管理规定，加工贸易企业包括经海关注册登记的经营企业和加工企业，均应具备法人资格（加工企业还包括由经营企业设立的虽不具有法人资格，

但是实行相对独立核算并已经办理工商营业证（执照）的工厂）。企业在办理来料加工手册设立时，应取得商务主管部门出具的生产能力证明，手册设立和核销均应向海关提交齐全、有效的单证材料。我国改革开放已经四十余年，随着生产能力的不断提升和规模的不断扩大，早期的来料加工作坊式加工模式已不复存在，而是实施企业式、规模化生产。

从税务部门和海关的管理能力看，对于进料加工国内采购部分予以退税的税收管理政策已经实施多年，相关的规章制度、系统建设、实际操作均已配套完善，税务部门与海关之间信息流转及时、联系配合顺畅。如果对来料加工复出口货物国内采购部分予以退税，有成熟的经验可以参照，可操作性极强。

三、对来料加工予以出口退税的成效估算及实施建议

粗略测算，如果对于来料加工复出口货物国内采购料件和劳务予以退税，以2020年全国来料加工的实际出口货值4690亿元为例，按照国内采购比例约50%、出口退税率为13%计算，实施出口退税即可为相关来料加工企业减轻税负约305亿元。同时，税负的一致和税制的统一能够促进企业间公平竞争，鼓励开展来料加工的外贸企业增加国内采购，向内贸市场释放更多的购买力，从宏观层面实实在在让利于实体经济，促进我国加快形成以国内大循环为主体、国

内国际双循环相互促进的新发展格局。

鉴于对来料加工复出口货物国内采购予以出口退税属于税制调整，涉及企业多，影响面较大，建议也可考虑根据对外贸易宏观政策的需要，优先在船舶制造、机械电子、服装纺织等鼓励出口的行业试行，或是在自贸试验区内企业先行试点，待取得良好成效后再全面推开。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	1. 提出了一个很好的问题 2. 测算不够精准，50%国内采购的数值依据是什么？ 3. 劳务增值多少？ 4. 海关如何管理没有涉及到 5. 总体论述很不充分
杨晨光	优点： 1、意义：本文对于来料加工企业减轻税负、公平税赋、扩大国内产品出口、加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，具有十分重要意义，所建议的实施步骤也具有较强的可操作性。 2、分析：抓住问题关键，运用数据对比分析方法，摆事实、讲道理，深入浅出，观点鲜明，论据充实，结论可信。 3、表述：文字流畅，语言清晰，简洁明了，通俗易懂，阅读轻松。 不足： 建议部分似可再充实、具体一点。
黎伟雄	该文更像一篇调研报告或建议书。
齐忠平	来料加工复出口退税问题是十几二十年前就不断研究提议的老老问题。加工贸易两大方式，来料加工和进料加工，前者是“加工”，就一个合同，后者才是“贸易”，有两个合同，所以两者退税政策的不同有其税理根据，当然理论探讨见仁见智，我们可以挑战它，但你要解剖并打败它的税理依据，你的观点才有说服力，而不是简单的以加工贸易税制统一来支撑。来料加工退税短板的解决方案就是转换贸易方式为进料加工操作，这也是两者统计占比悬殊的主要原因。既然有大体解决方案，税理又不一定扎实，所以来料加工出口退税问题的紧迫性和理论实践价值就比较低。建议本文不列入评选。
赖树佳	来料加工国内购料部分也应该给予出口退税，使之与进料加工政策相平衡，这是文章的论点。文章从税负公平、税制规范、减轻企业负担以及海关和税务管理手段成熟等方面进行论述，观点和逻辑无不妥，论述也较充分，有一定的实践价值。但文章理论深度还有待挖掘，主要是为什么国家对进料加工有国内购料退税政策，而来料加工无？进料加工与来料加工的本质区别在哪里？这个本质区别是不是及该不该成为适用不同退税政策的出发点和根据？在现阶段为什么不能只鼓励进料加工，不鼓励来料加工，等等。回答好这些问题，将有助于提升文章的理论层次，增强说服力。

探索航空保税维修业务模式

姜作滢¹

中国民航维修行业规模发展迅速，维修项目基本齐全。随着中国航空运输业蓬勃发展，中国已成为全球增长最快的民航维修市场。国内维修单位总数达到859家基本能够满足国内维修市场需求，同时还吸引部分国外航空器的机体维修业务。但大型航空维修企业加大飞机部件自修份额和国外机载设备原厂制造商企业加大维修业务在中国的渗透等多重因素的影响业务增长放缓，维修成本大幅增加。应积极采取有效措施，确保航空维修产业的良性发展，持续培育竞争新优势和维护产业价值链生态。

一、航空维修现状

航空维修是指对飞机及其上的技术装备进行的维护和修理，确保飞机的安全，航空维修是飞机使用的前提和必要条件，也是航空业的重要组成部分。而航空发动机是飞机的心脏，航空发动机维修既是飞机维修的一部分，也是航空机务工作的重要组成部分。随着全球机队规模的增加，维修供应商开始着眼于扩张其航线维修服务

¹ 作者单位：中国航发沈阳黎明航空发动机有限责任公司

网络，未来十年，全球航空维修业仍将维持持续增长。

随着航空市场的蓬勃发展，原厂制造厂商越来越把售后服务市场视为掘金之地。他们通过抬高备件价格、设置维修许可授权及收取专利使用费等方式，不断扩大自身的市场份额。近些年来，除了发动机产品之外，在飞机附件领域，原厂制造商已经成为航空维修产业的重要竞争对手，但从另一个角度看，原厂制造厂商与航空维修产业未来将会拥有更多的合作机会。随着国内及亚太地区低成本航空、货运航空开始兴起，二手航材的使用将成为主要趋势，未来几年航材资产管理将具有巨大市场空间。

目前，我国民航局批准的国内外维修单位总数达到859家，其中国内维修单位数量达到467家，国外/地区维修单位为392家，其中能够从事机体项目维修(含航线维修)有302家，能够从事动力装置项目维修有56家，能够从事螺旋桨项目维修有11家，能够从事部件项目维修有220家，能够从事特种作业项目维修有126家。

现阶段，国内航空维修分为三个层次，处在头部的是国内以民航企业及子公司为主导的航空维修企业，如北京飞机维修工程有限公司；处于中间的是以全球飞机维修巨头企业为主导的合资企业，如厦门太古飞机工程有限公司；处于底层的是独立第三方维修企业，如四川海特高新技术股份有限公司。

二、民航飞机维修运营情况

目前，国内飞机维修行业主要上市企业有四川海特高新技术股份有限公司（002023）、北京安达维尔科技股份有限公司（300719）、广州航新航空科技股份有限公司（300424）。均为独立第三方维修企业。

（一）企业营收情况

从三家上市公司近几年的公司公告反映出的维修业务经营情况：

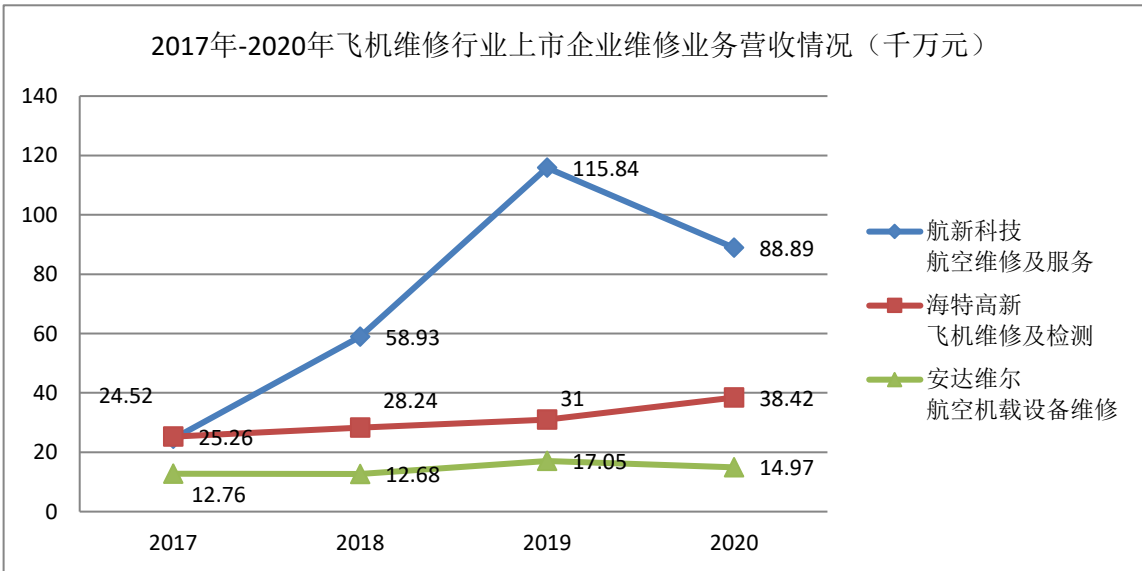


图1 2017-2020年飞机维修行业上市企业维修业务营收情况（千万元）

数据来源：上市公司年报

综合看，这三家年营收的规模都是亿元以上，尤其在2020年新冠疫情的全球大流行导致了一场全范围的交通运输危机。对航空维修及服务业务造成负面影响下航新科技仍能有8.89亿元的营业收入。同时由于国外原厂制造厂商依托技术优势以合资经营、授权维修等

方式，加速向我国民航维修服务市场渗透，并在零配件供应、工装设备、技术资料、维修手册、知识产权等方面对我国第三方维修企业设限；飞机制造商亦通过向航空公司提供打包维修服务不断渗透售后服务市场，企业的营业收入将有所下降。

（二）企业毛利率情况

从三家上市公司近几年的公司公告中反映出毛利率情况：

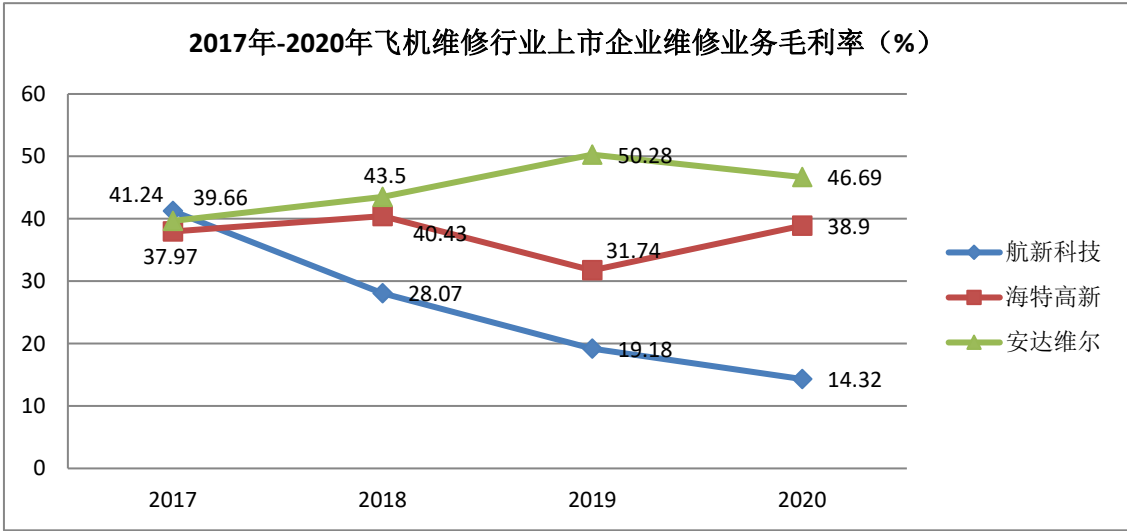


图2 2017年-2020年飞机维修行业上市企业维修业务毛利率（%）

数据来源：上市公司年报

从年报中可以看到，企业虽然毛利率有些下降，但从整体看，企业的维修业务毛利率处于较高水平，相比于制造业的毛利率还是高出很多的。

三、航空维修预测及行业投资分析

（一）航空维修预测

根据中国民航总局发布的《2020年民航行业发展统计公报》显示：截至2020年底我国共有运输航空公司64家，比上年底净增2家。民航全行业运输飞机期末在册架数3903架，比上年底增加85架。获得通用航空经营许可证的通用航空企业523家，通用航空在册航空器总数达到2892架。全行业新增657架航空器国籍登记。其中，新注册运输航空器136架。

随着未来十年亚太地区机队规模的不断增长，到2027年，新交付飞机将超过7700架飞机，约占全球新交付飞机总量的1/3。受老旧飞机退役的影响，2018-2027年，亚洲机队占全球机队的份额将从26.5%增长至33%。根据预测，到2027年亚太地区的航空公司的在役飞机机队规模将近8900架，其中，中国近5900架。

（二）航空维修投资分析

1. 航空维修产业可持续发展

当民用航空运输业景气时，大多数航企会增加航班，扩大机队规模，对于航空维修服务的需求自然水涨船高。当遇到类似于新冠疫情这样的情况时，纵使再缩减开支，飞机总归要维修的。对于飞机维修产业来说，在某种程度上是个“永续”的行业。

2. 航空维修行业是高门槛行业

航空维修的高门槛，不单单体现在对资金量的高需求，而是“人机料法环”各方面的高要求上。所以，从供需角度看，当供应

企业数量的增长保持平稳，而维修的需求在快速增加，维修价格自然就能不断上涨。但又因门槛够高，入门者寥寥。

3. 航空维修行业成本上升毛利减少

当企业无法将成本压力转嫁给客户时，这些上涨的费用将严重影响到企业利润。那问题就变成如何进行成本转移，正如前文所分析的，由于原厂制造厂的加入等一系列的因素，导致维修企业的利润逐渐下降。除非，航空维修企业有独门秘籍，企业才有议价能力，而这个独门秘籍可以是某项专利技术、工艺、业务能力，或者远低于竞争对手的航材、设备、工装价格等不同形式。上述几家公司都在不断的探寻技术突破，形成专有技术产权，以便减少常规维修带来的利润下滑。

4. 高素质技术人员的短缺

从目前情况来看，一线维修生产的人力缺口一直存在，并有扩大的趋势。这是因为有的企业为了更高的利润而压缩人力成本，无法根据一线人员实际工作给予相适应的薪酬标准，造成离职率较高，会造成年轻人在择业时不愿选择飞机维修这一行业，这在某种程度上加剧了行业人力的短缺。

5. 投资前景较为黯淡

从投资角度来看，虽然行业发展大有可为，但高投资、重资产、高风险这些资本最看重的点去衡量行业投资预期的话，非财大气粗

者慎入。

四、航空保税维修业务

航空保税维修业务可以提供一种将“加工贸易+航空维修”结合的可借鉴发展的新模式，航空维修作为航空制造业发展的新引擎，尤其是在后疫情时期，许多企业面临清洗与整合，或将成为我国大规模进入航空维修的契机，同时将带来新的投资空间，指引有效投资方向，创造新需求，提高产品附加值，培育新的经济增长点。

（一）现有保税维修政策

2014年海关开始探讨关于维修保税管理，依托海关特殊监管区域的物理围网监管优势，探索做好安全、卫生、环境、高技术、高附加值业务审批的管理工作。现在已经全面放开并鼓励企业在海关特殊监管区域内开展维修业务，在北京、上海、成都、天津等综合保税区的多年发展中已经取得了不错的成绩。

1）海关在2014年已开始探索保税维修业务，以海关特殊监管区域为依托，研究保税维修的发展方向与实际操作的政策指引。

2）2015年海关总署出台《关于海关特殊监管区域内保税维修业务有关监管问题的公告》正式确定了通过海关业务监管区域开展保税维修业务，同时，国家也在大力推动保税维修业务在综保区内集聚创新发展，提示综合保税区高质量发展水平。

3) 2016年初,《国务院关于促进加工贸易创新发展的若干意见》中提出支持发展生产性服务业。推动制造业有生产型向生产服务型转变。促进加工贸易与服务贸易深度融合,鼓励加工贸易企业承接研发设计、检测维修、物流配送、财务结算、分销仓储等服务外包业务。在条件成熟的地区试点开展高技术含量、高附加值项目境内外检测维修和再制造业务。

4) 2016年12月海关总署加贸司向商务部外贸司关于研究开放保税维修、拆解、再制造业务的建议函。详述了海关对于保税维修业务的开展建议与业务需求。

5) 2018年12月14日发布《关于保税维修业务监管有关问题的公告》。明确了区外企业开展保税维修的实操细节。

6) 2019年1月12日国务院发布了《关于促进综合保税区高水平开放高质量发展的若干意见》,将检测维修中心定义为推动综合保税区发展成为具有全球影响力和竞争力的五大中心之一。

7) 2020年5月13日,商务部、生态环境部、海关总署联合出台了《关于支持综合保税区内企业开展维修业务的公告》,明确了综保区内企业开展维修业务的范围和要求。

8) 2021年6月22日李克强总理主持召开国务院常务会议时,再一次重点强调了支持综合保税区、自贸试验区内企业开展保税维修。

9) 2021年3月31日《关于2021-2030年支持民用航空维修用航空器材进口税收政策的通知》。

10) 2021年3月31日《关于2021-2030年支持民用航空维修用航空器材进口税收政策管理办法的通知》。

11) 2021年7月2日《国务院办公厅关于加快发展外贸新业态新模式的意见》第四点第十三条：进一步支持综合保税区内企业开展维修业务，动态调整维修产品目录。支持自贸试验区内企业按照综合保税区维修产品目录开展“两头在外”的保税维修业务。政策从综保区扩大到了自贸区。

12) 2021年7月30日《关税征管司关于执行2021—2030年支持民用航空维修用航空器材进口税收政策的通知》。

(二) 航空保税维修发展的制约

根据工信部《中国民用航空工业年鉴》的数据，2019年中国航空零部件转包规模上升到123亿元，约占国际航空零部件市场总规模的8%。国内企业承接航空国际转包业务，主要是由中航工业和中国航发两大军工集团旗下主机厂或成立的合资公司承担。据统计，目前这两大军工集团旗下企业整体承担了约80%的航空发动机转包业务。波音、空客、庞巴迪、美国能源、斯奈克玛、罗罗公司等飞机及发动机公司是他们的最大客户。

在航空维修中，这些大客户属于原厂制造商，这给了航空国际

转包企业一个很好的切入点，以现有客户开展深度合作业务，而原厂制造厂商可依托技术优势利用现有国内资源和配置、进行授权维修业务，双方可共同向民航维修服务市场渗透。

1. 政策制约

从现有保税政策可以看出，保税维修政策倾向于海关特殊监管区域中的企业，但对于区外企业却没有这样大力度的优惠政策。区外企业想要利用先天优势，承接现有客户的零部件有偿维修和补修，想借助国外客户的合作试水航空维修产业，以延伸自己的产业链。现实中，区外企业都是已经具备规模的加工贸易企业，而且制造加工航空零部件的设备机器为了保持其作业时的精准度一般在设备安装装配时都进行地基嵌入，若强行搬迁，将对设备造成严重破坏。

海关总署在2018年将海关特殊监管区域的政策前出至区外，以公告2018年第203号为例，明确了区外企业开展维修保税业务的实操办法。但开展此业务的前提是（一）法律、行政法规、国务院的规定和部门规章允许的；（二）国务院和国家有关部门批准同意开展的。在一些城市，对于想要得到海关的批准，还需要有一番工作要做：

1) 向市商务局提出业务需求申请。

2) 按照海关要求，需要在厂房内建立专供保税维修业务使用的保税仓库，保税仓库必须设立物理围网、配备24小时实施监控的

监控探头。

3) 固废处理必须达到生态环保部的要求，生态环保部需出具批件。

4) 企业所在地政府部门的确认函。

5) 将确认函、环保批件等文件报请市商务局。

6) 市商务局牵头上报省商务厅、省环保厅，再上报国家商务部。

7) 商务部将转海关总署与生态环保部联合审批。

8) 审批合格后，持审批文件到所在地海关办理保税维修账册。

这一系列符合政策的常规流程将成为政策供给与企业需求之间存在的“玻璃门”，优惠政策看得见，但够不到，政策落地实施亟待打通“最后一公里”。

2. 费用制约

1) 按照海关规定在厂房内建立专供保税维修业务使用的保税仓库，并配备可24小时监控的监控探头与建立物理围网。按照物理围网区域的划分，此项费用至少需要300万元人民币以上。在试维修业务开展初期，对企业来说无疑是一笔巨大的投入。若客户对维修结果满意，也只能从小订单开始，按照订单及生产节奏，此生产成本2-3年内无法收回。若维修结果不满意，则维修业务到此为止。那么前期投入的300万元人民币，便成为生产车间最大的摆设，因

为拆除也需要相应的费用。

2) 东北一城市航空零部件转包生产企业，有开展保税维修业务意愿，因不能在综保区另建航空维修厂，若要开展维修业务只能整厂搬迁。经过各方面的测算，包括厂房修整及设备搬迁在内的厂区搬迁费用大约近3亿元左右，才可以达到现在的运营规模，而且搬迁的时间需要2年左右。

3. 模式制约

若建立第三方航空维修企业，需要配有专业维修设备，专业维修场地，专业维修人才，才可以构建起专业维修企业。随着飞机维修产业有传统的劳动密集型想高新技术型转变，企业资金的投入较大。在上文第三点中已经分析过，若企业想要加入到飞机维修行业中，非财大气粗者慎入。随着原厂制造商的下一步商业模式从卖产品向卖服务过渡，届时，其业务开展势必会重叠，因此对单纯独立第三方维修企业将受到极大冲击。

（三）航空保税维修建议

保税维修的监管难度在于旧机电类商品的进口的监管，所开展的业务是否是高技术、是否是高附加值、是否是低污染、企业是否正规、企业如何管理、各个部门是否对企业做出有效管理与应对。

1. 以国家外贸转型升级基地为政策试验区域

国家外贸转型升级基地是国家和地方重点扶持和发展的集生产

和出口功能为一体的产业集聚体，是培育信息、营销、品牌、质量、技术、标准、服务等出口竞争新优势的重要载体，是促进外贸发展方式转变和优化出口商品结构的重要抓手，为对外贸易由大转强和持续稳定健康发展提供有力支撑。

以政府做背书，各个相关政府部门协同运作提升管理水平，与企业间形成以管理体制创新推动技术创新，以技术创新回馈管理体制创新的螺旋上升式发展。将航空保税维修业务作为基地创新示范业务，选取基地内优质企业进行业务试点，将综保区政策红利与各项优势制度进行复制与推广，做到放得开、管得住。以加工贸易模式开展航空保税维修为产业抓手，扶持建立周边可复制业务，将产业链不断延伸及链接。以此带动综保区和基地周边企业协同发展，其带来的经济效益与区域发展规模将会超过综保区的发展。

2. 建立试点企业

国内企业承接航空国际转包业务，主要还是由中航工业和中国航发两大军工集团的旗下个主机厂或成立的合资公司承担。这些企业从规模到资金到客户资源以及企业的信用等级相对于普通企业来讲都是望尘莫及的，这些企业所属集团为上市公司，在海关的信用等级是一般信用企业以上，企业在建厂初期便接受安全、卫生、环境等政府部门的监督，政府监管部门每隔一段时间会对监控指标做抽样检查，这些都已经成为企业管理的重点。吸纳这样的企业作为

试点企业，将极大的降低因开展保税维修业务带来的不可控因素。

保税维修业务按照加工贸易企业的管理方式，可持所属地商务部门、所属地环保部门的审批，到海关办理保税维修手（帐）册，建立简化审批手续，重于企业中期监管与后期核查。对不符合监管要求与没有信守承若的企业，给与海关降级的处罚，一旦接受处罚，企业的加工贸易业务也将无法开展。建立试点企业，研究海关或政府部门在监管过程中对企业的影响，适当调整监管政策，有利于普惠有需求的企业。

3. 调整维修政策的门槛

由预测数据可以看出，航空维修产业在未来几年都将具有很远大的市场前景。越来越多的资料表明未来飞机制造将要转型升级，航空国际转包制造企业可以最先接触这些信息，若参与航空维修业务，必将会带动国内维修企业的产业升级。届时与国际产业同步升级，不仅能快速更迭航空零部件的发展，同时也有利于国内航空业的快速发展。调整航空维修门槛，吸纳更多有技术的周边企业参与其中，带动维修所需周边产品的发展，逐步形成航空维修区域，打造以加工生产到维修维护的特色航空维修集群。

国内的航空国际转包企业可借此得以两条腿走路，一边制造、生产；一边维修、维护。逐步提升加工贸易技术含量和附加值，延长产业链，推动生产制造与服务贸易融合发展。不仅扩大自身的营

业收入，还可以将加工制造与维修维护相结合，提升自己现有知识和技术的能力，同时作用于国内民用航空中，服务于民族工业，有助于企业国内国外市场的双循环的促进。未来航空维修产业率先从民航大国的形象进入国际市场，形成了自己独特的民航维修大国、强国的局面。

《国务院关于促进加工贸易创新发展的若干意见》国发[2016]4号指出，加工贸易是我国对外贸易和开放型经济的重要组成部分，对于推动产业升级、稳定就业发挥了重要的作用。全球产业竞争格局深度调整，加工贸易承接国际产业转移放慢，产业和订单转出加快，企业生产成本上升，传统竞争优势逐渐削弱。以创新驱动和扩大开放为动力，以国际产业分工深度调整和实施“中国制造2025”为契机，立足我国国情，创新发展加工贸易。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	1. 提出了一个十分值得关注、研究、解决的问题 2. 对现行制度和实际运作之间的矛盾分析不够透彻； 3. 航空器维修具有较强的专业性，要让普通的政府管理人员理解、接受是文稿价值的必要条件； 4. 对不同的维修类别的技术、设备要求未作清晰解释说明； 5. 建议多多采用实际事例。
杨晨光	优点： 1、意义：以专业的视角，对扩大实施“加工贸易+航空维修”相结合模式的政策需求、业务范围、落地区域、管理措施等进行了全方位分析研究，提出了通过扩大海关保税等政策效应、提高我国航空维修产业整体水平的政策调整方向和具体实施建议，对于在全球经济复苏困难的当前形势下，推动构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，具有创新意义。 2、分析：运用资料积累、统计分析、数据对比、实例解剖等方法，系统梳理了我国航空维修全行业的基本情况和发展前景，论据详实，论述充分，观点明确，见解独到。 3、表述：基本清楚到位。 不足： 文字表述不够流畅，似存在一些笔误，影响阅读效果。
黎伟雄	加大海关监管实现方式方面的论证来支持核心观点。
齐忠平	本文一至三段大篇幅分析航空维修的行业景气度和行业投资预测，无非说明商机无限，但逻辑上无法形成对下文的贡献或铺垫，因为商机无限不成为综保区内保税维修政策可以区内区外一视同仁的理由，何况现行保税维修政策都不是为抑制商机与发展，本文也未给出论证分析。小篇幅的建议部分又另辟新径，前后不连贯，重点不突出，对航空保税维修业务监管通关模式这一关务问题未提出有价值有针对性的政策建议与便利化改革措施。因此不建议本文列入评选。
赖树佳	探索航空保税维修业务模式，文章提出的支持区外（综保区、自贸区分）航空保税维修业务发展的观点，主要是从当前的国家政策、建设成本、经营模式等方面进行分析和提出建议，认为应给予区外的外贸转型升级基地及航空国际转包制造企业进行试点。观点明确，论述基本清楚，作为一个具体业务的建议，有一定的现实价值。不足之处是，对保税维修业务政策的改革方面未有论及，因为文章的观点实际上已经涉及要求保税维修业务政策的改变（改革），如果进行深入分析探讨，比如，为什么一定要在区内开展，而不能在区外开

	展？实际上区外也有条件实施与区内相同的海关等政府部门管理。为什么区外企业要建物理围网的保税零件仓？而海关实际监管是依靠底账，而不是依靠仓库卡口管理保税零件。类似这些问题，如果能讨论清楚，能从底层逻辑上支撑文章观点，则文章更有深度。
--	---

加工贸易“选择性保税”制度改革初探

周峰¹

(鼓励奖)

加工贸易税收制度主要包括保税制度、出口退(免)税制度和征税制度。现行加工贸易保税制度是指对加工贸易项下进口货物进口关税和进口环节增值税(不讨论其他进口税种)实施保税的一种税收制度。本文所指创新加工贸易保税税收制度是指创新一种对加工贸易进口货物实施进口关税、进口环节增值税(不讨论其他进口税种)税制分离,即仅对进口环节增值税实施保税,对进口关税不予保税的税收制度。在加工贸易监管实施阶段可以由企业自行选择上述保税方式,海关按照“选择性保税”监管方案实行不同的保税监管制度,以适应加工贸易发展新变化和企业多元化保税需求。

一、现行海关加工贸易保税监管制度的弊端

加工贸易是我国对外开放的重要战略之一,曾经是进出口贸易的“半壁江山”,由此产生的加工贸易税收制度包括海关保税监管制度对规范和促进加工贸易发展起到了积极作用。但是,随着全球

¹ 作者单位:无锡海关

产业竞争格局调整，国际市场需求萎缩，外资引进放缓，且部分产业和订单向境外低成本区域或国家转移等原因，加工贸易企业生存环境不容乐观，对制度性交易成本愈发敏感。海关传统的保税监管制度以“单耗”为核心的加工贸易全过程监管模式逐渐不适应当下加工贸易发展新需求。

（一）以“单耗”为核心的全过程监管模式，加工贸易企业合规成本高

现行加工贸易保税监管制度是贯穿加工贸易供给、生产、销售等各个过程和环节的全过程管理模式，海关要对进出口料件、半成品、成品及其他保税货物进行不断间的监管。在加工贸易手(账)册中海关要求备案出口成品、进口料件的品名、规格型号、数量、单价、总价，并备案成品对应料件的单损耗情况。在企业生产端海关要求专料专用，严格区分保税、非保税组织经营生产活动，以料号级核算半成品、成品、残次品单损耗。这种监管要求对于型号繁杂且产品更新换代快(有的多达成百上千种)的企业，原材料对应产品单损耗数据成几何级上升，实际单损耗与备案单损耗差异也很大，这势必要求企业在生产经营各个环节增加人力资源、技术手段加以管控，而事实上即便如此也很难达到海关监管的合规要求，因此有些企业宁可多交税放弃高成本的管控方式。如某大型线路板生产企业因生产特性难以区分一般贸易、加工贸易边角料，每年废液补税

税负500-600万人民币，而相关原材料如果一般贸易进口税负仅300万元人民币，因此该企业综合评估后选择退出加工贸易经营模式。

（二）以“单耗”为核心的全过程监管模式，加工贸易企业违规风险大

海关对加工贸易监管是个较长的过程管理，从原料进口经过加工到成品出口均在海关监管之下，涉及供应链、仓储管理、生产管理、工艺流程、财务核算等诸多环节，产品种类繁多，生产复杂且过程长，要保证保税进口的料件经加工成产成品后全部复运出口是一个十分复杂和困难的问题，其中任何一个环节的管理差错都有可能导致违规情事的发生。单耗是海关对加工贸易监管的重要依据，企业向海关申报单损耗数据后，海关端的核算系统所采用的逻辑和具体实现算法，同企业实际情况存在一定的差异，而传统的项号级核销转为料号级核销也使得海关的监管越发严格，这使得大型企业的料号管控工作量大大增加，增加了企业违规被查的风险。如某企业1亿人民币销售额，开展加工贸易与一般贸易直接成本差异仅300万元，但因实际单耗超单耗标准未能如实申报，被罚款1000万，追征三年税款3500万，对于企业来说得不偿失。

（三）以“单耗”为核心的全过程监管模式，现场海关监管效能低

加工贸易监管期限长、环节多、监管能力不足使得海关监管力

不从心，而企业生产经营活动有其自身的市场规律，贸易过程中的不可预知性，导致订单经常性变更，企业很难实时提供确定的进出口合同订单。而合同备案审批，这种违背市场规律的做法，使得企业不得不用虚拟的合同应付海关。海关对一份缺乏真实性的合同，投入大量的精力去审批，企业花大量时间办审批手续，企业和海关人员都会陷于被动应付，累于单证游戏，工作效率低下。单耗的核定与管理一直是海关加工贸易管理工作中的重点和难点，贯穿于整个监管工作的全过程，但目前海关监管尚存在固有局限性，不具备单损耗核定的专业能力，况且不同产业、商品特征千差万别，有些产品单损耗情况连企业也难说清楚，因此客观存在监管难的问题，极易导致花费巨额的监管成本但整个的监管过程仍流于形式，监管效能低下。

二、实施加工贸易“选择性保税”改革的思考

回望我国加工贸易40多年发展路程，海关对加工贸易保税监管制度的改革创新从未停止，也经历了几次比较大的变动。但无论怎么改革，都没有脱离以“单耗”为核心的料件成品数量管理模式，繁琐易错的监管方式让企业想保税但又怕保税。在财税政策、企业诚信环境等没有重大突破改变的背景下，优化保税税收制度、监管模式，设计更简单操作、更节省监管成本、政策更公平划一的监管

制度，规范促进加工贸易新发展是必然选择。

（一）创新“增值税保税”制度，改变数量监管，实行金额管理

增值税是以商品(含应税劳务)在流转过程中产生的增值额作为计税依据而征收的一种流转税，在国内流通环节采用税款抵扣的办法计征。即根据销售商品或劳务的销售额，按规定的税率计算出销售税额，然后扣除取得该商品或劳务时所支付的增值税款，也就是进项税额，其差额就是增值部分应交的税额。这种计税方式决定了海关代征的进口环节增值税能够作为进项税抵扣，如果没有征收进口环节增值税的商品实现国内销售的时候，由于没有进项税抵扣，理论上未征收的进口环节增值税会在国内销售环节被补征，也就不存在漏缴增值税的可能。“增值税保税”是在此基础上设计的一种保税税收制度，即在加工贸易料件进口时仅对进口环节增值税实施保税，进口关税照章征税(不讨论其他进口税种)。在此前提下，因为不需要监管加工贸易进口料件的进口关税，对进口环节海关代征增值税的监管可以大大简化，加工贸易料件、成品就不再需要以单耗核算进出存数量平衡关系计算未出口应补税料件数量。只需要核算进出口金额比例，100%履行出口合同即免交进口环节增值税，对未100%履行出口合同需补征进口环节增值税及缓税利息的内销保税料件，按照应补缴进口环节增值税料件金额 $= (1 - \text{成品实际出口金额})$

/成品备案出口金额)*料件实际进口金额，确定未出口成品金额占成品备案出口金额的分配比例来计算应补税料件金额，完成税款补缴手续。

(二)实施“选择性保税”模式改革，适应企业多元化保税需求

受新冠肺炎疫情的影响，企业的生存空间和转型发展面临着极大的挑战，加强加工贸易保税监管的顶层设计，以既简单专业又严密高效的方法实现海关加工贸易管理效能的提升，既是简政放权要求也是广大企业实际期盼。现行保税模式和“增值税保税”模式并存的“选择性保税”加贸保税监管新格局，实现了加工贸易差别化精细管理适应企业多元化保税需求。对进口高关税率的商品，关税成本敏感、有管理能力的企业可以选择现行保税模式。对进口零关税、低税率的商品，愿意承担关税成本、希望简化管理的企业可以选择“增值税保税”模式。在手(账)册备案环节，企业可以根据实际情况选择不同的料件保税模式，选择现行保税模式即按照现行“单耗”数量监管；选择“增值税保税”模式，即按照进出口金额管理，料件进口不免关税。在手(账)册核销环节，现行保税模式继续按照单耗核算进出存数量平衡关系；“增值税保税”模式不再申报单耗，只需核算进出口金额分配比例报税核销。实际操作中可以设立现行保税模式手(账)册，也可以设立专门“增值税保税”模式

手(账)册，对同一本手(账)册中的料件也可以分别使用不同的保税模式。

(三) 降低制度交易成本，减轻海关监管压力，实现关企双赢

加工贸易与一般贸易方式相比存在政策优势，加工贸易企业进口料件时免税进口，且进口料件因可采用收汇差额核销故可不对外付汇，大大减少进口料件部分税金及购买成本的资金占用，而一般贸易企业进口原料需实际付汇购买且征税进口。在出口退税方面，一般贸易企业在收汇核销上仅能采用全额核销，而出口退税均需在收汇核销后方可参与退税计算，而加工贸易企业因其进口报关单亦可参与收汇核销，故其在收汇核销上明显占时间上的优势，从而在收回出口退税资金上亦占先机。因此加工贸易保税政策对企业具有吸引力，但现实是企业想享受保税政策又怕繁琐的保税监管制度，“增值税保税”模式虽然不免关税，但是可以极大地降低制度性交易成本，让企业以低成本获得保税政策优惠。简政放权最好的办法就是简化制度，最简洁、最容易的制度就是好制度。“选择性保税”制度可以增加关税收入简化作业流程，将现场海关从繁琐的监管任务中解脱出来，将原用于监管手

(账)册的人力物力用于对交易真实性(包括实物真实与价格真实)的监管，真正实现监管模式的减法赢得企业主体活力的乘法。

三、“选择性保税”税收制度改革的可行性分析

“选择性保税”税收制度改革并没有取消原有保税模式，只是新增加了“增值税保税”模式，为企业结合自身特点更好的开展加工贸易业务提供了选择项，理论上可以不增加企业负担同时降低海关监管风险，是深化加工贸易改革促进企业发展的一条新路径。

（一）“选择性保税”改革具备“零关税”的有利条件

2021年我国进口商品优惠税率零关税税目已占总税目的10%左右。另外截至目前，我国已经与24个国家和地区签署了16个自由贸易协定，其中15个已经生效实施，共涵盖了8000余种零关税的进口产品。区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)的正式达成，将涵盖30多亿人口、占全世界三分之一GDP总量，货物贸易零关税产品数整体上超过90%。以无锡地区为例，2020年1-12月加工贸易进口商品税目1512个，零关税商品税目175个，占比11.5%；加工贸易实际进口总值1055亿人民币，零关税商品进口总值710亿人民币，占比67.3%(以上数据包括综保区，尚未考虑协定税率零关税等情况)。其中，区内加工贸易实际进口总值473亿人民币，零关税商品进口总值438亿人民币，占比92.6%；区外加工贸易实际进口总值582亿人民币，零关税商品进口总值272亿人民币，占比46.7%。由此可见零关税商品比例高，综保区尤甚。如果在综合保税区取消现行保税模

式，实行增值税保税模式，可以取消卡口，取消围网，实现货物自由进出。对于区外企业，实行增值税保税模式可以减少近50%围绕关税监管的海关监管资源，加工贸易企业可以减少近50%的进口保税料件的管理成本。增值税保税模式的推行，甚至可以吸引原来一般贸易进口货物履行出口合同的企业来参与加工贸易业务，享受增值税保税的优惠。

(二) “选择性保税”改革有“金二”系统提供技术支撑

2019年起在全国海关范围内全面推广应用金关二期加工贸易管理系统，系统全流程信息化管理，实施无纸化、智能化作业，稍加修改升级即能满足“选择性保税”改革需求。在“金二”系统加工贸易料件备案环节，增设现行保税模式、“增值税保税”模式两个模式选项。在企业端出口保税核注清单的申报环节(海关端加贸系统自动审核)，“增值税保税”模式生成料件进口关税照章征税，进口环节增值税免征的“保税核注清单”，审批通过后将自动生成不同征免性质的进口报关单，企业端完善相关信息后再向通关部门申报。在手(账)册核销环节，增加料件、成品进出口金额比例核算算法，自动进行金额平衡核算，确定料件补税金额。

(三) “选择性保税”改革对现行监管制度体系突破不大

“选择性保税”改革减少了关税保税制度，不增加减免税项目，不需要对《海关法》《关税条例》、《征税管理办法》等作重大调

整。关税、进口环节税税制分离也有先例，进出口货物减免税政策中对进口设备等即仅免关税，不免进口环节增值税。虽然如此，“选择性保税”模式要真正落到实处，还需要一系列条例、规章、内部工作制度的配合，创立一套适合“选择性保税”作业模式的法律体系和制度规范，对“选择性保税”实施过程中可能产生的法律问题进行梳理和明确，确保改革的推进有法可依。同时，海关手续的大大简化会改变现行所有加工贸易业务链上企业的利益分配格局，也将影响报关企业、物流企业、企业内部管控部门的利益结构。海关内部各部门的监管职责也将重构，由于加工贸易零关税商品不涉及关税监管，保税加工、税收征管、实物监管都不再是海关监管重点，加贸、通关、关税、稽核查等部门的监管方法手段都将作出重大调整，权力也将大大削弱，这是真正的刀刃向内的改革。

（四）“选择性保税”改革对现行财政税收制度影响较小

海关保税制度不同于通关、征税、稽查、统计和缉私等其它海关业务，其受国家宏观产业、财经、税收、贸易管制等影响尤甚，涉及外部多元关系协调。“增值税保税”模式的实施，理论上增加了海关关税收入，国家财政部门阻力小；加工贸易出口退(免)税制度对报关出口的货物退还在国内各生产环节和流转环节按税法规定已缴纳的增值税和消费税，或免征应缴纳的增值税和消费税。海关“增值税保税”保税制度的变化不改变“免抵退”等作业流程，税

务部门不需要调整现行政策规定。

四、结语

新形势下加工贸易发展虽然面临诸多挑战,但是国内国际双循环的新发展格局决定了在今后相当长一段时间内,加工贸易依然是我国扩大就业、促进贸易、增加税收的重要途径。本文提出的“选择性保税”新模式,旨在破除以“单耗”为核心的全过程监管模式的藩篱,为海关加工贸易监管有效适应新形势、新发展对市场主体监管的新要求作出初步探讨。具体政策落地落实,还有许多操作层面问题和内外关系协调问题,需要成立专门的研究机构或小组作细致的专题研究,实际推进也不可一蹴而就搞一刀切,或许可以从零关税集中的集成电路产业开始循序渐进逐步推开,最终由市场来决定资源配置,由市场来检验改革成效。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	提出了一个十分新颖的制度设想，论述比较充分、全面，欠缺：如能增加海关、企业两个方面专业人士对这个设想的意见、看法就更好了。
杨晨光	优点： 1、意义：本文以问题为导向，开门见山地指出了当前一些加工贸易企业的困境，分析了问题的关键。同时，根据进口环节增值税以金额为计税基础的税收特点，巧妙地规避关税保税所采取的耗时耗力以单耗为核心的现行保税监管模式，创新进口环节增值税的金额保税监管方式，并进行了可行性分析，一箭三雕地解决了企业降低经营成本、海关减少监管风险、社会防止经济下滑等难题，具有很强的可操作性，对于完善海关保税制度、解决加工贸易企业难题，具有重要的制度创新意义。 2、分析：运用统计分析、数据对比、实例解剖等方法，问题导向，开门见山，层层递进，循循善诱，逻辑严谨，观点明确，结论具有可信度。 3、表述：文字表达基本到位。 不足： 表述似不够简练，个别地方似衔接不够紧密。
黎伟雄	本文观点鲜明新颖，论述比较充分，能够比较准确地把握住加工贸易企业的难处和海关监管的痛点，提出较具可行性和实操性的解决意见，措施具有较强的实际应用价值。但因其研究方法和研究工具的使用不足，导致数据和实例支持论证方面有所欠缺。
齐忠平	金额管理保税法增加了需缴纳关税的合规成本，增加了税收风险，它是否普遍优于单耗管理保税法，本文未作综合比较分析和充分论证，极端个案不足为证。此外，实行放羊式的金额保税管理，如何防君子又防小人？也未提出应对之策，也影响了本文实践价值。
赖树佳	文章针对现行以“单耗”为核心的海关加工贸易管理制度存在的弊端，提出应辅之以“增值税保税”税收制度，形成两种保税模式以适应企业需要。这无疑是一个创新性改革思路，具有很大的现实价值，非常值得深入探讨。文章以“现行弊端”——“新设想”——“可行性分析”——“结语”为线索进行论述，方法上简洁可行。对弊端的分析较全面深入，切中了主要问题；新设想（增值税保税）和可行性分析是要解决怎样办和能不能办问题，是文章重点，应该要有更深入细致的论证。尤其是“增值税保税”是什么？这个模式有什么组成？对企业和海关有什么要求？要做什么事情？等等，这些细节非常重要，必须论述清楚。可惜文章在设计“增值税保税”制度时过于粗疏。比如，文章说“只需要核算进出口金额比例，100%履行出口合同即免交进口环节增值

	税…”，但进出口金额及出口合同是企业自行签订和申报的，海关如何确保进出口金额不会瞒报虚报？出口合同100%履行是不是就确保了进口料件都用于出口成品？没有留下内销？这类问题应该论及，并有相应的分析和说法。类似这些细节文章如能作更深更细的讨论，能大大增强文章的说服力，也使文章有更大的现实意义和理论价值。
--	---

长江三角洲区域一体化发展中的 海关监管制度改革与发展路径探析

余建明¹

2007年，习近平同志强调“上海的发展绝不可能独善其身，也绝不可以独惠其身，必须放在国家对长三角区域发展的总体部署中来思考和谋划”。2008年，国务院发布《关于进一步推进长江三角洲地区改革开放与经济社会发展的指导意见》，安徽列入了长江三角洲（以下简称长三角）地区城市群。2013年开始，长三角的成员城市从15个增至30个。2018年，《长三角地区一体化发展三年行动计划（2018-2020年）》公布，次年11月，国务院发布《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，有力推动长三角区域一体化发展战略的实施。

“一体化”的含义为：将两个或两个以上的互不相同、互不协调的事项，采取适当的方式、方法或措施，将其有机地融合为一个整体，形成协同效力，以实现组织策划目标的一项措施。长三角区域一体化发展涉及地方政府的协调、国际和国内市场的开拓、经济

¹ 作者单位：苏州工业园区海关

项目的承接和转移、研发和产业的合理布局、区域资源的有效利用、产业链和供应链的协同发展、海陆空立体物流体系的建立等课题。海关监管是区域经济一体化发展中的重要环节之一，对于联接国际和国内两个市场、推动产业链的延伸等方面具有重要的地位和作用。根据中央决策部署，海关总署围绕长三角地区一体化发展做了大量的工作，取得令人瞩目的成绩，但是海关监管在一体化的过程中还面临方方面面的问题需要应对和解决。

一、长三角区域一体化发展为海关制度创新提供基础

（一）长三角地理区位优势强

长三角区域范围包括上海市、江苏省、浙江省、安徽省全域，面积35.8万平方公里。以上海市，江苏省南京、无锡、常州、苏州、南通、扬州、镇江、盐城、泰州，浙江省杭州、宁波、温州、湖州、嘉兴、绍兴、金华、舟山、台州，安徽省合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、安庆、滁州、池州、宣城共计27个城市为中心区，面积22.5万平方公里。

长三角区域三省一市具有得天独厚的地理优势：位于长江的入海口，中国海岸线的中部地区，河海相连，水上运输便利。长三角区域以上海为核心，交通基础设施互联互通水平不断提升，尤其是核心城市之间，初步建立了以高速公路、快速铁路、高等级航道、

大中型机场等多种运输方式紧密联系、有序分工的综合交通运输网络。宁淮铁路、北沿江高铁、通苏嘉甬铁路、南通机场迁建、苏州新机场等一批重大基础设施项目也正在进一步推进中。

（二）长三角区域经济活跃度高

长三角区域一体化发展上升为国家战略，与其庞大的经济规模和完善的产业结构不无关系，也为长三角区域海关监管制度创新提供了基础。2018年，沪苏浙皖三省一市汇集了全国1/3的重大科技基础设施、1/3的中科院京外研究单位、1/4的“双一流”建设高校、1/4的国家重点实验室、1/4的国家工程研究中心。上海张江和安徽合肥作为两大综合性国家科学中心，是我国创新活力最强的区域之一，是我国创新驱动发展的重要策源地。长三角地区的上海、杭州、苏州、南京和合肥名列2018年中国城市创新创业活力排行榜前15名。

长三角区域城市产业发展各具特色：2019年，上海作为长三角地区领跑者，新能源汽车、电子信息产品、生物医药制造等产业呈持续上涨态势，新能源汽车总产值增长2.2%。江苏省的电子及通讯设备、计算机及办公设备、医药、仪器仪表制造业投资分别增长69.0%、23.7%、33.8%和79.5%。浙江省的计算机通信电子、仪器仪表、电气机械、新能源等产量快速增长。安徽省的制造业投资增长10.1%，信息传输软件和信息技术等其他营利性服务业增加值增长15.4%。在长三角区域一体化的过程中，上海运用其先发优势，带

动其他三省顺势发展，使得长三角海关监管制度创新成为可能。

（三）海关特殊监管区域转型升级优

截至2020年6月底，全国31个省、市、自治区设有155个海关特殊监管区域（以下简称特殊区域）。上海先后设立了3类10个特殊区域：1个洋山特殊综合保税区（以下简称综保区），1个上海外高桥保税物流园区，其余8个是综保区；江苏省有2类21个特殊区域，除了1个张家港保税港区外，其余20个为综保区；浙江省有2类10个特殊区域，除了1个宁波保税区外，9个为综保区；安徽省5个综保区。从类型来看，长三角的特殊区域绝大部分已转型升级为综保区。上海作为长三角地区的龙头，正加快建设具有全球影响力的科技创新中心，长三角区域特殊区域的优化发展成为承接海关监管制度创新的载体。

表1 截至2020年6月底长三角现有海关特殊监管区域分布及名单

	省市	关区	名称
1	上海	上海	洋山特殊综合保税区
2			上海浦东机场综合保税区
3			上海外高桥保税物流园区
4			上海外高桥保税区
5			松江综合保税区
6			金桥综合保税区
7			青浦综合保税区
8			漕河泾综合保税区

9			奉贤综合保税区
10			嘉定综合保税区
11	江苏	南京	张家港保税港区
12			苏州工业园综合保税区
13			昆山综合保税区
14			苏州高新技术产业开发区综合保税区
15			无锡高新区综合保税区
16			盐城综合保税区
17			淮安综合保税区
18			南京综合保税区
19			连云港综合保税区
20			镇江综合保税区
21			常州综合保税区
22			吴中综合保税区
23			吴江综合保税区
24			扬州综合保税区
25			常熟综合保税区
26			武进综合保税区
27			泰州综合保税区
28			南通综合保税区
29			太仓港综合保税区
30			江阴综合保税区
31			徐州综合保税区
32	浙江	宁波	宁波梅山综合保税区
33			宁波保税区
34			宁波北仑港综合保税区

35			宁波前湾综合保税区
36		杭州	舟山港综合保税区
37			杭州综合保税区
38			嘉兴综合保税区
39			金义综合保税区
40			温州综合保税区
41			义乌综合保税区
42	安徽	合肥	芜湖综合保税区
43			合肥经济技术开发区综合保税区
44			合肥综合保税区
45			马鞍山综合保税区
46			安庆综合保税区

全国特殊区域主要集中在长三角及珠三角地区，排名前五省份（直辖市）分别为：江苏、广东、山东、浙江和上海，长三角的三个省市位列前5名。2019年累计进出口额前10位的特殊区域，长三角占有6个，除上海占有2个外，其余4个为江苏的特殊区域。进出口额排名前10位的特殊区域详见下表：

表2 2019年进出口值全国前10位的海关特殊监管区域

序号	海关特殊监管区域	进出口值（亿人民币）
1	上海外高桥保税区	8819
2	成都高新综合保税区	4330
3	深圳福田保税区	3547
4	新郑综合保税区	3461
5	昆山综合保税区	3247
6	重庆西永综合保税区	2577

7	上海松江出口加工区	1780
8	无锡高新区综合保税区	1642
9	苏州工业园综合保税区	1551
10	苏州高新技术产业开发区综合保税区	1395

（四）自由贸易试验区改革创新多

长三角区域现有上海、浙江、江苏三个自由贸易试验区（以下简称自贸区）。中国（上海）自由贸易试验区是我国第一个自贸区，成立于2013年9月，涵盖上海市外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等4个海关特殊监管区域。次年12月，自贸区区域扩展，包括陆家嘴金融片区、金桥开发片区和张江高科技片区。2017年和2019年浙江和江苏也先后成立了自贸区。2019年8月，上海自贸区临港新片区设立，成为具备与国际通行规则相衔接、国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区。自贸区建设的重点内容是以制度创新为核心，以科技创新为引领，包括扩大投资领域的开放、推进贸易发展方式转变、深化金融领域的开放创新等内容。2017中国自贸区发展指数²显示，上海为81.62居于首位，上海自贸区作为首先的试点，其在经济发展上较为突出，自贸区对所在区域的经济发展推动力显著。2019-2020年度中国自贸区制度创新指数发布，“投资便利化”、“贸易便利化”、“金融管理与服务创新”、“政府职能转变”和“法治环境”5个维度

²自贸区影响力指数反映的是自贸试验区对区域经济发展和公众生活的影响及波及性。

进行评估，上海以指数87.14居于第一位。在海关监管制度创新带动下，自贸区的创新取得了较好的成效，对于推动区内企业更高水平开放、推进产业升级、营造高标准的营商环境起了积极作用。

二、海关促进长三角区域一体化发展的成效

（一）建立适应长三角经济发展要求的海关机构

海关适应长三角区域经济发展需要，设置众多的海关机构，计有上海、南京、杭州、宁波和合肥五个正厅级直属海关。上海海关业务工作具有监管业务量大，门类齐全，点多线长等特点。为保证各项业务的顺利开展，上海海关设有办公室、商品检验处等18个内设职能处室，浦东海关等29个隶属机构，上海海关机电产品检测技术中心等6个事业单位。近年来，随着上海改革开放和口岸发展步伐的加快，上海海关监管的业务量以每年20%左右的速度递增，各项主要业务指标位列全国海关首位。

长三角其他省份也根据区域产业特点，设立了门类齐全的海关机构处理进出口业务。南京海关除内设职能处室外，下辖金陵、苏州、苏州工业园区、无锡4个副厅级隶属海关，24个正处级隶属海关单位。2019年进出口商品总值位列全国海关第三位。浙江省内设有2个正厅级海关，杭州海关业务管辖范围为除宁波地区以外的浙江省全境及其所辖海域，管辖钱江海关、温州海关等13个隶属海

关。宁波海关设有18个隶属海关单位，整体业务量要高于杭州海关。合肥海关下设芜湖海关等10个隶属机构。

根据海关公布的进出口数据，按照全国直属海关进出口金额排名，上海海关和南京海关自2017年开始一直占据着第一和第三的位置。长三角区域海关监管的进出口商品总值在全国海关中占有举足轻重的地位，2019年进出口情况详见下表：

表3 2019年1-12月进出口商品总值 单位：千美元

序号	关别	进出口总值	出口	进口	全国直属海关所占位次
1	上海海关	920,752,360	540,306,939	380,445,421	1
2	南京海关	378,512,416	188,803,152	189,709,264	3
3	杭州海关	126,101,825	70,281,544	55,820,281	10
4	宁波海关	247,945,235	175,518,388	72,426,847	5
5	合肥海关	33,508,269	13,080,047	20,428,222	23

（二）实行全国通关一体化的海关监管模式

长三角区域海关由海关总署统一管理，参与海关总署的全国性改革。2016年7月1日，全国海关实施通关一体化改革，通过“两中心三制度”设计，企业任意选择通关或者报关地点和口岸，在全国任何一个地方可办理相关手续，企业通关成本更低，速度更便捷。上海与青岛和黄埔3地分别设立海关总署风险防控中心，分别开展空运、水运（来往港澳小型船舶除外）和陆运货物安全准入风险防控。上海与广州和京津分别设立3个海关总署税管中心。税管中心

主要按照商品和行业分工，对涉税申报要素的准确性进行验证和处置，重点防控涉及归类、价格、原产地等税收征管要素的税收风险。全国海关风险防控中心和税收征管中心建成，采用“一次申报、分步处置”的新型通关管理模式，在企业完成报关和税款自报自缴手续后，安全准入风险主要在口岸通关现场处置，税收征管要素风险主要在货物放行后处置。通关一体化改革明确了口岸海关、属地海关、风险防控中心及税管中心的职责，形成了口岸海关重点管实货、属地海关重点管单管验估、风险防控中心重点管安全准入、税管中心重点管税收征管要素的既专业分工又相互协作的监管机制。在全国通关一体化模式下，海关全面推广企业“自主申报、自行缴税”和汇总征税。企业可以自行网上申报、电子支付税款、自己打印税单，实现了“不见面”办理业务，进一步规范了执法风险。通关整体流程优化，通关效能提升，通关成本降低。

（三）建立起促进一体化发展的海关协调机制

长三角海关积极落实党中央关于长三角一体化发展的国家战略，比照长三角地区“一市三省”地方政府合作模式，建立长三角区域5个直属海关一体协同工作机制，制定《长三角区域内直属海关一体协同工作机制》（简称《协同机制》）和《海关支持长三角区域一体化发展重点举措》。《协同机制》主要包括两方面内容：一是在总署领导小组统一决策和领导下，建立长三角海关一体化协调机

制，通过召开定期联席会议，规划实施各项重点工作任务；建立长三角海关一体化日常工作机制，推进长三角专项业务工作。二是建立与总署和地方的沟通联络机制、问题需求的联合调研机制、改革创新的协同合作机制、工作任务的督促推进机制、异常问题的快速处置机制、信息交流和新闻宣传机制、能力建设的协同提升机制等。通过这些机制的实施运作，推动长三角各直属海关间建立更加紧密的联系配合、协同协作关系。从“信息互联互通、规则共商共建、作业协同协调、风险联防联控、资源通享通用”5个维度共同推进长三角区域改革。

(四) 开发运行了较为完备的海关信息化管理系统

海关业务的运行是以信息化系统为依托。近年来，为适应对外贸易发展和服务新贸易业态的需要，海关信息化系统也在不断更新和发展。目前海关在业务操作过程中使用的系统有海关总署和直属海关两个层级，其中署级应用系统有海关管理系统和海关作业系统两类，海关管理系统主要包括金关二期运行管理平台、海关政务办公系统（HB2012）、海关综合业务管理系统（HZ2011）、中国海关教育培训信息系统（HJ2006）等20多个系统，海关作业系统包括中国海关化验信息管理系统、海关监测预警系统、中国海关进出口商品归类系统、关税分析监控系统等约10个系统。各关的运行系统中，除了总署系统具有统一性，各直属关还根据关区业务特点，为开展

政务和业务自行开发的具有个性化特点的辅助系统。如辅助海关管理的政务办公、政策法规管理等10多个系统，辅助海关作业的跨境电子商务、非贸业务、物流监控、海关特殊监管区域管理等10多个系统。关检融合之后，总署、各直属海关陆续上线了金关二期系统、金关二期辅助系统、新风险防控系统、新查验管理系统等。各级各类的海关信息化系统门类比较齐全、覆盖面比较广，对于保证全国海关业务的运行通畅起着不可或缺的支撑作用。

三、海关推动长三角区域一体化发展的存在问题

海关在长三角区域一体化发展中占有重要的地位，面对区域经济这一发展有差异、需求有不同、资源有特色的大系统，其管理理念、法律规制、监管模式等还存在诸多不适应，主要表现为：

（一）一体化发展中管理理念的不适应性

推动长三角区域一体化发展是国家战略，各地海关高度重视，不断推出促进一体化发展的监管举措，但有些举措存在盲目性。

1. 盲目性的复制推广而忽视实际效果

有些地区海关在借鉴引进自贸区或特殊区域管理的成功经验时，不结合自身关区的实际，全盘照搬，一些适合其他地区发展的政策措施并不适宜当地区域的发展，往往是花费大量的人力物力却不能收到应有的效果。

2. 过于追求创新形式而忽视实际内涵

有些海关想方设法推出新举措，追求时尚、光鲜的名称，却缺乏解决实际问题的内涵，不能给企业带来真正的实惠，在某种程度上反而增加了企业的负担。

3. 缺乏深入细致的调研而忽视企业的实际需求

长三角区域一体化发展是一个大系统，企业对海关最大的需求就是进出货物流通得又快又好，最大程度的降低生产与物流成本。企业因产业特点、市场需求等各有其特点，海关在监管风险可控、保证合法进出的前提下了解企业需求及其差异性方面做得不够，尤其在新冠疫情肆虐，中央提出“六稳”、“六保”的形势下，还不能做到有的放矢地为企业排忧解难。四是海关业务改革与严密监管不同步的现象依然存在。一些海关的业务监管在关区内尚未实现统一的管理制度，在长三角区域海关也是实施各自的管理，有悖于长三角区域一体化发展的理念。

（二）法律规制不完善带来的不适应性

海关管理遵循一系列法律规制，包括总署的行政规章、主管海关的管理制度以及为实现管理目标而统一运行的信息化系统，分析现有的法律规制，也存在不适应长三角区域一体化发展的问题。

1. 顶层法律法规的缺失和不完善

以综保区管理为例，综保区是我国开放型经济发展的先行区，

国家赋予多项优惠政策，有其管理的特殊性。自2006年12月17日国务院正式批准设立全国首家综保区至今，未出台专门的综保区管理规定。综保区的管理一直参照《中华人民共和国海关保税港区管理暂行办法》（海关总署令第191号）。管理规定的不完善，造成执法困难。如综保区缺乏保税货物销毁的法律依据与处置途径，综保区区内因涉及知识产权无法内销又无法出区销毁；随着仓储货物按状态分类监管、增值税一般纳税人资格试点等政策的推行，非保税货物入区运营是大势所趋。依据《中华人民共和国海关法》的规定，非保税货物不是海关监管货物，该如何实施管理，是否可以查验，查验异常如何处置，违规如何处罚，都缺乏具体的法律规定和操作规程。还有些政策规定不具体不明确，《关于简化综合保税区进出区管理的公告》（海关总署2019年第50号）规定，“区内企业用于生产加工及设备维护的少量、急用物料”可以用卡口登记形式入区，但“少量”、“急用”无法界定，使得企业未能充分运用“简化进出区管理”这一优惠政策。长三角区域综保区设立数量多，进出区货物量大，各综保区缺乏统一规范的管理，区域执法的不统一有悖于长三角区域协调发展的初衷。

2. 新兴贸易业态缺乏针对性管理办法

2019年《国务院关于促进综合保税区高水平开放高质量发展的若干意见》出台后，广大企业高度关注、反响热烈，认为举措贴合

企业实际需求、瞄准问题靶向施策。在实施过程中，仍存在未能充分发挥政策优势的状况。一是尚未制定完善的操作规程，除了赋予综保区企业一般纳税人资格等举措的操作规程相对完善外，保税研发、保税维修等措施尚未制定配套的实施细则。允许区内企业开展“高技术、高附加值、符合环保要求”（即两高一符）的检测维修业务，由于商务部尚未出台配套的两高一符产业目录，检测维修业务准入门槛尚不明确，所以基层海关无法正常开展。二是对于优惠政策的延展性缺乏法律保障。现有的保税研发政策仅局限于综合保税区内，覆盖面小，实际开展企业数量少，而占加工贸易主体地位、数量庞大、具有研发条件和需求的区外企业尚无法在享受政策的前提下给予援助，在一定程度上影响了国家关于鼓励开展研发的政策执行效果。如何在法律法规许可的前提下，将优惠政策用足用好，减少现场海关的执法风险和追责的后顾之忧，是我们应该认真面对和思考的问题。

3. 法律规制与新系统存在矛盾冲突

新一代查验管理系统（以下简称新查管系统）与“商检法”及其实施条例即存在不统一性。新查管系统上线后，口岸进口的大宗散装商品，如散装化工品，按批次计算，100%被布控命中为“目的地事中查验”，这与“商检法”及其实施条例的规定相矛盾。“商检法实施条例”第十八条第二款明确规定进口大宗散装商品应当在

口岸检验。而“口岸检验”和“目的地查验”之间存在从口岸到目的地的监管风险，尤其是对于散装化工品、危险品而言，其安全监管的风险更是突出。但是这一矛盾无疑给现场执法人员的操作带来难度。

（三）海关信息化管理系统的不适应性

虽然海关总署和各直属海关开发和运用了多个信息化系统，但海关信息化系统在长三角一体化发展的过程中还存在诸多的不适应。

1. 信息化系统未兼顾多种物流运输特点

长三角区域的物流运输具有“少数量、多批次，多个企业拼货”的特点，总署开发运行的信息化系统未能兼顾。如目前金关二期的综保区管理系统，设置车辆与入库查验货物的绑定关联，布控查验以一车一单施行，一单被布控，则整车货物均需入库查验，不仅耽误其他非布控货物流转，影响多个企业的物流，在增加现场查验负担的同时，使得车辆的利用率降低，企业物流成本增加。

2. 信息化系统的设置未与业务改革同步

总署在全国推广实施进口货物“两步申报”试点改革，对于相当一部分企业来说，与“金关二期”系统相关联的报关单无法使用一次录入功能，分两次录入影响企业使用的积极性。“两步申报”要求在超期未完整申报、概要申报放行后需提供后续单证以完整申报，企业参与的积极性受限。信息化系统不完善体现在申报、查验、

放行等多个环节，新查管系统中目的地查验指令无法自动下达至目的地海关，此类单证需依靠人工流转至目的地海关，通关时间延迟。此外，新造集装箱出口监管至今未纳入全国通关一体化改革，各海关自行管理，未建立数据共享、物流共管的集装箱登记和使用的管理系统。

3. 多个系统并行与不兼容产生通关监管的矛盾

新上线系统与原先运行的老系统、原海关管理的信息化系统与原检验检疫的信息化系统的矛盾与不相兼容，造成口岸海关与目的地海关反复查验、部分商品的查验率高、布控查验完毕后报关单仍然无法放行、布控的报关单系统直接放行等等现象。这些问题的产生涉及多个系统，各个系统在衔接、数据交换等过程中会出现各种各样的问题。在通关一体化模式之下，作为海关和企业，无法快速判断和了解问题究竟出现在哪一个环节、哪一个系统，该联系谁，又该如何解决问题，企业无所适从。因此，海关信息化系统多而杂所产生的一系列问题也成为长三角区域一体化发展过程中，应该引起重视和着力解决的问题。

（四）关检融合改革带来的新问题

2018年4月20日，出入境检验检疫管理职责和队伍划入海关总署，统一以海关名义对外工作，实行一次申报改革。8月1日，关检融合迈上新台阶，实现了进出口报关一张单子、一次申报、一

道手续的改革目标。这既是党中央、国务院对海关机构改革的要求，更是广大进出口企业对口岸通关的热切期盼，也是海关深化改革、优化监管服务、有责任担当的革命性的改革。伴随着关检融合划时代的改革，也产生了一些其他问题。

1. 原海关和原检验检疫对货品监管的重点不一致

“一张单子、一次申报、一道手续”是表象的理想化的状态，原海关与检验检疫的融合不只是表面单证的融合，应是体现在监管理念、监管模式、监管程序的深度融合。原海关监管对货物、物品、运输工具的监管是重在单货相符；原检验检疫的监管重点是货品的质量、品质、安全等方面，双方监管的侧重点和目标不一致，因此各自在监管流程设计的监管重点不相同。以取样送检为例：原海关与原检验检疫对查验货物的取样送检处置流程不一致影响后续处置的问题。原海关查验取样送检货物在检验结果出来前原则上货物不予放行，而原检验检疫检验的部分商品（如进境食用水生动物），在现场查验合规仅涉及实施抽样检测的，取样完成后即可以正常放行。由此，关检融合之后，使用信息化系统录入取样送检查验结果时，是在取样结果出来之前放行货物，还是按照原海关、原检验检疫的流程予以处置，无明确的处理规定，现场海关执法无统一的标准作为参考。

2. 操作流程简单合并未实现关检融合的便利快捷

关检融合后，双方力求实现合并操作流程，避免重复作业，但是操作流程的简单合并并没有解决重复操作的问题，尚有部分流程的融合并不和谐，未真正实现流程的一次性操作。涉及法检单证的删改单是比较典型的问题，海关/商检信息通过“单一窗口”统一版申报后涉及单证删改，结关前的单证改单，不论改单内容是否涉及商检信息，法检单证均需要转岗到商检系统、提供正本资料交给现场关员处理商检信息，较之前仅需修改非商检信息相比，增加了商检环节的工作流程；对于结关后的单证改单，修改法检单证中的信息，需重新进行商检流向的人工审核、派单等操作，重复审核。对于需要检验检疫的单证的修改，则要求重新查询、联系对应口岸的商检窗口方可修改。关、检一些业务环节操作流程的不融合、不统一，也将成为阻碍长三角区域海关一体化发展的桎梏。

四、完善长三角区域一体化海关监管的对策建议

一体化的基本特征在于自愿性、平等性和主权让渡性，一体化是一个长期的、渐进的过程，在这一过程中制度化和法律化成为实现一体化的基本前提和保障。长三角海关具有实现区域一体化的地理区位、经济基础、产业特点等先决条件，在区域经济一体化的战略指导下，应积极面对、分析和解决存在问题，以保证长三角区域海关通关监管更加顺畅，创新制度推进更加有效，从而全力支持

“稳外贸、稳外资”，“保产业链供应链稳定”等党和国家统筹疫情防控和社会经济发展工作的顺利推进。

（一）树立科学的助推区域发展的创新观和政绩观

一是长三角区域海关要在现有建立的长三角海关一体化协调机制基础上，将加强问题需求的联合调研、改革创新的协同合作、工作任务的督促催办、异常问题的快速处置等机制落实到位，要有扎扎实实的、深入细致的工作作风，解决通关监管过程中的具体问题。要以担当负责的精神，具体而客观地分析国内外市场变化、海关信息化管理系统等非企业主观因素而产生的问题，及时妥善地予以解决。二是以地区产业发展特点为基础，以企业需求为导向，坚持实事求是的原则，开展区域海关监管制度创新，给企业带来真正的实惠，享受改革创新的红利。三是树立严密监管与促进发展相结合的理念，既控制监管风险，确保企业合法合规地经营进出口业务，又推动地方产业经济的发展，把握好二者在长三角区域海关一体化发展中的平衡点。四是健全激励机制和容错纠错机制。海关各级领导要树立勇于担当的精神，要把执法一线人员合情合理的即决性处理，与谋取私利的违纪违法行为区分开来，对产生的无意过失，要主动发声，减轻执法一线人员对“追责问责”的惧怕感，为敢担当勇作为的干部系上“安全带”。

（二）助力海关创新要素与区域创新的融合发展

以上海为龙头的长三角区域是中国最具创新力的地区之一，2019年，长三角地区的江苏、上海、浙江和安徽进入中国区域创新能力排名前10名。对于长三角区域来说，建立区域协同创新系统是大势所趋，长三角不同城市之间以及城市群系统间协作与共生，物质、知识、信息、技术产品、创新人才在不同城市之间以及城市群系统间自由流动，通过资源整合，实现系统从无序到有序、从低级到高级的状态。长三角区域海关应厘清保税检测、保税维修、保税展示交易、期货保税交割、融资租赁等项目的创新要素，积极加入区域协同创新系统，实现海关创新要素与系统中信息、技术等创新要素的叠加、互补与重组，使得海关系统的创新要素更加具有活力，更加具有区域经济发展的适配性，从而更加能够适应长三角区域产业发展的需要。

（三）完善长三角区域海关管理法律规制

一是认真梳理原海关和原检验检疫的法律法规，以及长三角区域原海关和原检验检疫制定的业务管理办法和操作流程，汇集双方业务管理和操作规程的冲突点。二是尽快制定和完善缺失的海关法律规制，包括综保区管理的法律规范，关检融合后的查验、废旧机电管理等具体的海关业务管理规范，尽快改变海关执法不统一、对企业要求参差不一等现象。三是完善现有海关总署信息化系统。对于控制和处理全国海关业务的金关二期工程，修正和完善系统存

在的核放单管理功能、与其他业务系统的数据交换和对碰功能、对辅助系统的接纳与融合功能等，进一步提高系统的智能化水平，为长三角区域一体化发展中的海关通关监管提供技术保障。四是梳理与金关二期系统相交集的新查管系统、新风控系统等功能，修补相互之间的不匹配、不融合，对部分信息化系统实行整合。五是建立长三角区域海关一体化辅助管理系统，上海海关业务量大、业务门类齐全，可以其辅助系统为蓝本，结合长三角地区其他海关的业务特点，推广运用至长三角区域海关，实现长三角区域海关辅助管理系统的一体化，实现区域海关执法的统一性。

（四）实现综保区和自贸区互促互进高质量发展

长三角区域设有3类46个海关特殊区域，其中上海洋山是特殊综保区，此外还设有上海、浙江和江苏3个自贸区。上海自贸区临港新片区的目标是“要努力成为集聚海内外人才开展国际创新协同的重要基地、统筹发展在岸业务和离岸业务的重要枢纽、企业走出去发展壮大重要跳板、更好利用两个市场两种资源的重要通道、参与国际经济治理的重要试验田，有针对性地进行体制机制创新，强化制度建设，提高经济质量。”认真研究原海关和原检验检疫在自贸区的制度创新，对标新海关的标准，解决关检职能交叉、重叠等问题，消除通关监管的交叉点和盲点，进行全面制度创新。梳理长三角区域自贸区和特殊区域所实施的普遍性和个案性创新措施，

分析各海关的区域特点，甄别选择适合的措施进行复制推广。

综保区和自贸区作为区域经济发展和外贸发展的重要载体，必须做大做强，才能以其为引擎，在区域经济发展中起到引领作用，带动区域经济的高水平开放和高质量发展。长三角区域海关应借力自贸区和特殊区域发展的特点和优势，探索两区海关管理制度优化与监管制度创新，实现长三角区域海关特殊区域之间、自贸区之间以及特殊区域和自贸区之间管理制度和监管制度的优化，促进长三角区域经济的高质量发展。

（五）畅通区域国际物流通道保障产业链供应链平稳

配合地方政府，搭建长三角区域物流管理服务平台，实时读取和分析区域物流服务信息，力保区域产业链供应链平稳。建立通畅快捷、绿色低碳的长三角区域水运物流通道，以上海为区域物流发展中心，依托上海港，将上海港功能延伸至长三角其他三省的内河港，作为上海港的喂给港和内陆点堆场，扩大上海港的货源辐射能力；创新“空运直通港快速通关模式”，上海浦东、上海虹桥、杭州萧山、南京禄口、苏南硕放等长三角区域的空港实现互联互通，简化空港操作环节，货物落地后无需进入货代仓库，通过卡车航班直接转运至目的地，既加快通关时速，又降低企业成本；充分利用自贸区制度创新平台的独特优势，以“虚拟铁路港”的理念，结合海关总署支持中亚、中欧班列物流通道多元化体系政策，助力长三

角区域企业融入国家“一带一路”战略，加强与“一带一路”沿线国家的合作，不断提升长三角区域在全球价值链中的地位与影响力。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	此文对长三角海关监管一体化目前现状的情况汇总做得不错，但提出的很多法规、制度、系统问题并不属于长三角海关协调或不仅仅存在于长三角海关，而是全国性的问题，所以和标题的对应性不强，针对问题所提出的解决方案也过于笼统。 建议就文稿当中所涉及到的问题逐项列出来，分个类，单项或分类作深入的研究讨论，对问题的解决更有帮助。
杨晨光	优点： 1、意义：本文视野广阔、规模宏大、资料厚重，全面系统地介绍和分析了长三角区域一体化和长三角海关监管一体化的成果现状、存在问题和改革思路，所展示的资料具有教科书式的检索作用，所揭示的问题具备全景式的目录作用，所提出的思路建议具有系统工程式的指导作用，可谓系统性、全局性的研究报告，对于从宏观角度认识和解决长三角区域一体化发展中的海关监管问题，具有重要的理论与实践意义。 2、分析：运用素材积累、统计分析、数据对比等方法，层层递进、由表及里进行论述和分析，逻辑严谨，观点鲜明，论据可靠，结论可信，是一篇经典的研究报告。 3、表述：文字流畅，用词规范，表达准确，阅读轻松。 不足： 全文约1.4万字，选题庞大恐有论述不透、具体不够。
黎伟雄	该文与其它同类文章具有同样的不足，即选题过大而又因研究方法和工具应用不足导致论证不够，大量篇幅用于介绍情况，对主题的聚焦度不够，整体比较分散，且对主题涉及的问题分析比较宽泛和针对性不强，从而解决问题的成效性受影响。
齐忠平	本文是一篇中规中矩的课题调研报告，但所查摆的问题多是全系统普遍的问题而非长三角一体化建设中特有的瓶颈，对于突破关键的管理体制藩篱推进一体化监管改革的措施手段上未提出有力而创新的举措，影响了全文实践价值。
赖树佳	作者作了较深入全面的调研，区域内经济发展及海关业务情况论述较清楚。反映了不少企业和基层海关遇到的困难和挑战，包括在管理理念、法律规制、信息化系统、关检融合等方面存在的主要问题。但是这些问题不是长三角区域独有，因而不是长三角区域一体化发展中海关制度改革的主要矛盾，仍然围绕这些问题研究区域一体化发展中的海关制度改革，难以提出有针对性和创新性的对策建议，文章提出的有关树立新观念、促进融合发展、完善法律规

	制、实现互促互进、畅通国际物流等方面大而原则的意见，没有错，但作用不大。
--	--------------------------------------

优化口岸营商环境视域下海关治理困境与改良路径探析

董瑞强¹

（鼓励奖）

安全与便利就像硬币之两面，考验着海关的履职能力和工作智慧。

对作为外贸主体的进出口企业而言，衡量口岸营商环境优劣的主要看：通关的速度（时间）和费用（金钱）。对进出境监管主体的海关而言，评价工作成效的关键在于：一是“一失万无”的口岸安全；二是上级领导的肯定认可。世界银行定期发布报告对全球经济体营商环境进行排名，其中跨境贸易便利化指数²反映的是进出口货物通关过程中耗费的时间和成本。通过对世行报告分析，我国跨境贸易便利化进口是短板，痛点是费用。海关作为优化口岸营商环境的牵头部门，对改善跨境贸易指标起主导作用，分析当前海关工作中存在的问题和困境，有针对性提出应对解决之策，具有一定

¹ 作者单位：北京朝阳海关

² 世行有关跨境贸易部分主要集中在进出口货物的通关及口岸作业中耗时和费用，分别使用了出口单证合规耗时、出口边境合规耗时、出口单证合规成本、出口边境合规成本、进口单证合规耗时、进口边境合规耗时、进口单证合规成本、进口边境合规成本八个指标。进口假设每个经济体从其常规进口伙伴进口一个标准化船用集装箱装运的汽车零部件（HS 编码 8708），出口假设每个经济体向其常规出口伙伴出口其具有比较优势的产品，以最大出口额来界定，我国为机电产品，运输方式为所选进口货出口最广泛使用的方式，我国为海运。吕大良. 营商环境视角下,我国跨境贸易便利化政策思考[J]. 国际贸易. 2018 年第 7 期。

的现实意义。

一、问题：海关在优化口岸营商环境工作中面临的困难和挑战

（一）后疫情时代安全重要性提升的影响

新冠肺炎疫情爆发并在全球快速蔓延，势必会影响全球供应链、贸易环境的安全稳定。不同于一些西方国家采取的群体免疫策略，我国新冠疫情防控采取“联防联控、群防群治”策略，以全社会的力量和资源进行治理。两种抗疫模式使得口岸成为重要防线和屏障。一方面公共卫生安全成为衡量一个国家和地区营商环境水平的重要内容，各国对疫区及境外人员和物品加强检查，采取包括关闭边境通道、加强检验检疫、航班加降、冷链采样、集装箱消杀等措施，通关成本（时间、费用）大大增加。另一方面，安全问题的一票否决，导致监管者不计成本的重视安全，直接或间接采取从严从紧措施挤压便利的空间，极易陷入“严密监管影响通关效率、快速通关不能确保安全”的两难境地，产生“安全—从严—便利—从宽”的跷跷板效应。

（二）应考式、运动式治理治标不治本

毋庸置疑世行评估报告对我国改善营商环境，包括跨境贸易带来了极大的改进和提高。但世行报告（2003年面世，DB2004发布）

这么多年以来，直到2017年底才引起我国各相关部门的高度关注，其主要原因源自国家领导人的关注和重视。海关在迎接世行评估中采取了精简监管证件、压缩通关时间、清理规范收费、提升信息化水平等措施，整体贸易便利化水平呈稳步提升态势，成绩有目共睹。但期间也存在临阵磨枪的应考心态，为迎评而采取了很多短平快的赶考式、应景式措施。比如：部分通关便利措施仅针对评估指标样本企业和商品；评估期间开展为期1-2个月的改善营商环境专项行动³；对问卷企业实行一对一帮助指导；邀请世行专家调研指导或专门赴世行汇报等。优化口岸营商环境依靠领导重视和运动式专项治理来保持，缺乏稳定性、普惠性、长效性，答卷指标虽好看，但企业感受却未必名实相符。

（三）行政指令式压减不符合市场规律

海关垂直管理体制保证了政令统一、令行禁止。但很多事情往往依靠领导人的讲话得以承诺或实施，过分强调刚性服从，且不承担决策失误后果。比如：以国务院会议和正式文件方式要求“年内集装箱进出口环节合规成本比去年降低100美元以上”和“进口和出口通关时间在去年基础上再压减三分之一”⁴，以会议文件和

³ 2017年11月起，在全国口岸开展为期2个月的集装箱进出口环节合规成本和通关时间专项治理行动。2018年12月起，在北京、天津、上海等地口岸开展为期3个月的促进跨境贸易便利化专项行动。2019年12月起，在北京、天津、上海、重庆、广州、深圳、杭州、宁波等城市开展为期4个月的促进跨境贸易便利化专项行动。孙霞云. 优化口岸营商环境永远在路上——海关总署牵头持续推进跨境贸易便利化工作综述[J]. 中国海关. 2020年06期。

⁴ 通关时间和收费涉及多家主体、环节众多、因素复杂，以海运为例，参与通关过程的除了海关，还有船公司、船代、收发货人、货代、码头运营单位、堆场、运输企业、理货、银行、单一窗口及电子支付运维机构、查验

“一刀切”方式给出降费和压时的标准，不合法无授权不可为精神，有悖市场原则。这种指令式的压减时效的做法，各关为完成任务还存在层层加码、指标拆解的现象，如果不切实际，则极易导致上有政策、下有对策。比如，个别海关为完成任务要求企业提前申报、限时完税、超时删单等，忽略了企业个性化需求和特殊情况，在实际操作中反而引发企业负反馈。

（四）花样式改革未有实质性、突破性进展

近年来海关改革力度不断加大，成效明显。但也存在有些改革并不符合企业需求、市场实际，效果欠佳。一方面海关改革多以自上而下推动为主，改革动力主要来自于基于政绩观考量的上级命令，为改革而改革，忽视改革的沉默成本和边际递减效应。“在这种管理思想指导下，行政上级容易犯主观主义的错误，缺乏深入细致的调查研究，或者不顾下面的具体情况，凭主观意志发号命令；下级则表现出对上级权威的盲目崇拜和依附，除了机械地执行指令外，对其余事情漠不关心，由此导致和助长了行政文化中的官僚主义和形式主义。”另一方面，改革的系统性、协同性不够，闭门造车多、开门共商少，很难贴合企业实际需求，与地方政府、行业协会、进出口企业共谋改革、共推改革和共享改革不够；自我肯定多、社会

掏箱部门、熏蒸/消毒部门、品质鉴定单位、报关报检代理等十多类作用各不相同的主体，通关过程的绝大部分环节实际上是由商业性服务机构按照市场规则来操作。详见江小平：睿库对世行最新《营商环境》的解析；世行《营商环境报告》有哪些缺陷？等系列文章。平说关事微信公众号。2021年8月访问。

认同度少，以至于有企业反应“海关改革请慢点走”。

（五）油水式关检融合难以脱胎换骨

海关机构改革旨在减少通关中的部门壁垒和协调成本，海关、检验检疫机构合并迈出了口岸大部制改革的一大步。但原海关主要以通关流程的事前、事中、事后为主线，实行一体化和风险式管理，原检验检疫则以卫动食商四大业务板块实施蜂窝煤式条线管理，两种模式存在根本性差异，并不兼容。关检机构队伍整合后业务融合并不顺畅，导致手续仍显繁杂、资源重复浪费，改头换面易、脱胎换骨难。比如目前原关H2018系统和原检e-CIQ系统仍为双系统运行，尚未实现整合优化，还需各自操作。再如“两段准入”模式下⁵卫动食商作为安全准入条块与风控中心融合不够，某票报关单被商检指令捕中后，如需撤销，现场需多头协调商检、风控等部门，来回反复、影响时效。

（六）机构臃肿、内卷化严重影响工作效率

海关机构改革为确保平稳过渡，并未下大力气精简机构、精简人员，一省多关现象不减反增，导致关区林立、机构臃肿。一是关际之间、部门之间协调难度大，体制性运作成本增加，与市场要素

⁵ “两段准入”是海关业务改革 2020 中的一项内容，涉及监管作业方式改革。将进口货物准予提离口岸监管作业场所视为口岸放行，以口岸放行为界，根据“是否允许货物入境”和“是否允许货物进入国内市场销售或使用”，分段实施“准许入境”“合格入市”监管。“两段准入”是在海关实施“分步处置”基础上，综合考量进境货物风险类别、高低、紧急等情况，实施分类施策、精准监管。安全准入职责主要由海关风险管理司指导下的风险防控中心承担。合肥海关。“两步申报”、“两段准入”在线访谈。http://www.customs.gov.cn/hefei_customs/479674/479675/3384831/index.html。

自由流动的需要矛盾突出。二是内卷化问题突出，新海关职能范围进一步拓展，业务门类、机构部门增多，各部门都强调自身工作的重要性，都出台文件、指挥基层、指导业务，某种程度上存在着“权力部门化、部门利益化”的现象。业务分类过细、结合部较多，有的事项一个部门不能行使完整的管理权，需要协调的部门多、成本高、难度大，造成大家都管但却管不好，有利则争、有责则推的局面。

（七）监督问责泛滥导致不愿担当作为

上面千把锤、下面一颗钉。海关按照“总署一直属一隶属”三级事权划分，总署决策，直属监督管理，隶属执行。几乎上级所有部门都对基层工作进行检查考核，现场应接不暇。比如今年开展的“现场监管与外勤执法权力寻租”专项整治，要求基层执法科室人人写体会、谈认识，互相查发问题，有关员坦言“现在干事就有被问责的风险，干多错多、不干没错”。监督检查的泛滥，导致基层为应对检查不敢越雷池一步，存在工作教条化倾向，动辄找依据、找出处，处处留痕、机械僵化，影响了实际通关效能。如新行政处罚法明确首违可以不罚，没有主观过错不罚，从旧兼从轻适用规则，但在实际操作中有的海关基于自身安全考虑，继续沿用以前标准和做法，还是从严从紧，即使一点报关单填报小错也逮住不放，层层流转处置，确保经得起检查、不负担责任。

（八）数据安全行动容易因噎废食

数据只有使用才具有价值。海关强化业务数据安全的职责所在、应有之义。但因为出了问题就一棍子打死，宁可错杀、不可放过的将各类数据端口统统关闭，导致海关数据成为一座孤岛，难以发挥其在通关中的特殊价值。出问题不可怕，有问题就要解决问题，而不是“一朝被蛇咬，十年怕井绳”，怕字当头，矫枉过正。目前地方商务部门已无法获取海关数据进行外贸政策分析研究；有的企业反映其报关单数据无法获取，难以实时掌握其进出口情况；现场关员在工作中查询报关单难、跨关区调取数据难，影响正常工作。

（九）新技术运用滞后于互联智能时代

科技是第一生产力，科技强关作为海关“五关建设”的重要内容，一直受到格外重视和大力推进。但面对大云移物智⁶等前沿科技，海关缺乏第一个吃螃蟹的信心和决心，创新应用不够，与公安等部门相比，在信息化建设和现代科技装备配备等方面明显落后。在硬件等显性方面投入较多，在软件应用、新技术尝试方面投入不足，缺乏颠覆性、实质性的科技生产力。总的来看，在科技日新月异的背景下，新技术辅助通关效率提升方面尚有很大的发挥空间，科技应用亟需加强，方法模式亟待突破。

⁶ “大”是大数据、“云”是云计算、“移”是移动互联网、“物”是物联网、“智”是人工智能、“区”是区块链。而“大云移物智区”实际上是解构了原有的产业链和生态圈再进行新的重构。详见：王丹. 大云智移: (2018) 浙江省银行卡产业创新和发展报告[M]. 浙江大学出版社. 2018 年 11 月。

（十）口岸通关环境有待进一步改善

从海关看：海关行政诉讼零败诉的要求并不合理。稽查、缉私后续救济措施效率不高，缉私体制改革后，缉私事权相对独立，导致关警协作成本增加，办案效率降低，拖累整体通关效率。**从口岸看：**口岸单位“铁路警察、各管一段”的管理模式，一定程度上影响了口岸通关整体效能的发挥。**从企业看：**企业意见建议缺乏和海关顺畅的沟通渠道，行政部门政策响应滞后市场反应。**从外部看：**世界经济复苏动力仍然不足，外部需求萎缩，贸易保护主义加剧，中美贸易战等增加了跨境贸易的障碍、壁垒，导致威胁、破坏和不确定因素增多，跨境贸易外部环境趋于恶劣。

二、对策：口岸安全前提下海关优化口岸营商环境的路径探析

疫情防控工作责任重于泰山，确保口岸安全已成为海关工作的重中之重。在此背景下，在海关通关时效已近极限情况下⁷，口岸通关提速降费难度加大。海关的破题之举在于协同共治、科技赋能、精兵简政、提质增效。具体而言，提速度重点要做到单证再简、流

⁷ 出口环节需要验核的监管证件已从 2017 年的 86 种精简至 41 种，减少了 52.3 %。2021 年 6 月，全国进口、出口整体通关时间分别为 36.68 小时和 1.83 小时，较 2017 年分别压缩了 62.34% 和 85.15%。据天津海关反映，企业进口提箱用时由原先的 1-2 天，最短压缩至 1.5 小时；海运出口整体通关时间由 2019 年 1 月的 8.51 小时压缩至今年 3 月的 0.88 小时。深圳口岸“船边直提”模式下，从卸船至提离时间由原来 4-6 小时压缩至 5-8 分钟，“抵港直装”口岸停留时间由原来 3-4 天压缩至 2 小时。详见：海关总署网站.持续优化口岸营商环境 5 月全国进出口整体通关时间压缩比稳定在 60% 以上. 2021 年 6 月. <http://www.customs.gov.cn/customs/xwfb34/302425/3734722/index.html>。

程再优、效率再高，降费用在于清单管理、公开透明、引入竞争、政府补贴。

（一）构造口岸安全“命运共同体”

新冠疫情防控再次凸显了口岸安全的极端重要性，筑牢口岸检疫防线成为时下海关工作的主线。如何更有效、更集约的确保口岸安全，对通关时效影响降到最低。为此建议树立大口岸、大风险、大安全理念，借鉴美国NTC经验⁸，建设国家口岸布控中心⁹，通过实体化运行，统筹整合口岸部际联席会议成员单位维护口岸安全力量¹⁰，实现统筹资源、统一指挥、快速反应、处置高效。一方面要把防控风险摆在突出位置，从重处置向重预防转变，严防各类威胁国家安全的禁限管制类商品、高风险人员进入，解决好人物同防问题，特别是将重大疫情疫病防好管住。另一方面要正确对待风险，墨菲定律昭示只要时间足够长、样本足够大，坏事情总会发生。因此不要一出事就问责追责，要具体问题具体分析，分清责任，容错纠错，

⁸ 美国设立海关与边境保护局 CBP，内设国家风险布控中心（National Targeting Center，简称 NTC），表现三大特点：一是将全面维护国家安全、保障国家利益放在绝对首位。二是实行一体化的中央风险管理模式。三是推进基于国际贸易供应链的风险管理。NTC 包括旅客风险布控中心（NTC-P）和货物风险布控中心（NTC-C）两部分，其中心任务是每周 7 天/全天 24 小时协调反恐风险布控并为美国海关的所有反恐行动提供支持。参见：傅庆. 美国海关风险管理集约化实践及启示. 海关稽查研究[D]. 2014 年第 9 期。

⁹ 2014 年 12 月，国务院正式出台文件《国务院关于印发落实“三五”推进大通关建设改革方案的通知》（国发〔2014〕68 号），提出：“建立常态化的口岸安全联防联控机制，相关部门联合开展情报收集和风险分析研判，定期发布口岸安全运行报告，在条件成熟的情况下，研究建立口岸风险布控中心”。2021 年 5 月海关总署发布《“十四五”海关发展规划》中提出“推动建立口岸安全风险布控中心，建立省（自治区、直辖市）级口岸安全风险联防联控机制，构建多元共治格局。”海关总署网站：“十四五”海关发展规划
<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/zfxgkml34/3789429/index.html>

¹⁰ 2015 年 6 月 5 日，国务院同意建立国务院口岸工作部际联席会议制度（国函〔2015〕97 号），建立由国务院领导同志任联席会议召集人，海关总署和其他成员单位有关负责同志为联席会议成员。2021 年 2 月国务院口岸工作部际联席会议第六次全体会议在京召开，胡春华副总理主持会议并作重要讲话，国务院口岸工作部际联席会议 25 个成员单位负责同志出席会议。详见：中国国际贸易单一窗口网站新闻，
<https://www.singlewindow.cn/>。

只要将损失控制在许可范围内就是成绩。

（二）推行监管沙箱¹¹：提高风险控制与创新驱动的能力

创新试点是探索路径、化解风险、降低成本、提高效率的重要手段。建议实施海关监管沙盒，沙盒中海关并不再是传统意义上的“监管者”，而是以一种“合作者”的姿态来，协助参与者将更安全、有效的技术付诸于实践。特别是海关在实施重大改革和政策之前，通过沙盒开展风险评估和压力测试，及时查漏补缺，扎紧“篱笆”，确保改革效果。比如在海关数据使用过程中，通过沙盒测试，一方面确保海关数据的安全使用，打破数据壁垒，另一方面海关可评估企业对海关数据使用方式、效果，根据结果及时推广或叫停，从而提升海关数据辅助治理能力。

（三）运用区块链技术¹²赋能通关提速

向科技要速度、要效率、要生产力，淘宝通过解决买卖双方信任机制难题，实现了业务的飞速发展。区块链技术凭借分布式协同、身份验证、可追溯、不可篡改等优势，能够打通数据孤岛、追溯数

¹¹ “监管沙盒”的概念首见于2015年3月英国政府科学办公室发布的报告《金融科技的未来》中，此后英国金融行为监管局（Financial Conduct Authority，简称FCA）将其作为治理工具引入到金融市场监管语境下。FCA引入的监管沙盒，是指监管者建立一定的框架，在采用适当的安全措施的前提下，允许金融科技创新公司在真实的市场环境中，测试其具有创新性的产品、服务或商业模式，并且不会因所从事的活动招致通常的监管后果。参见：腾讯研究院. 监管沙盒——开启数字治理探索之路. https://author.baidu.com/home?from=bjh_article&app_id=1552411615871680。

¹² 新加坡政府于2017年开始搭建并于今年投入运营的全球贸易互联网络（GTCN）平台，采用去中心化的分布式区块链技术，进行流畅的数码文件和资料传输，可更准确、及时地收集到如卖方、买方、价格、数量、承运人、保险、商品状况、货物存放地点等贸易关联数据，大大提高风险管理能力和瞄准目标能力，从而促进贸易便利化。北京市海淀区自2018年8月开始探索区块链技术在政务服务方面应用，国产“长安链”落地应用，目前有605个应用场景。北京改革情况交流[D]. 2021第34期。

据流通过程、明晰权责界定，有效解决市场机制不完善和诚信体系不健全领域中的信任机制问题。如果进出口主体的货物流、单证流等都可被证明是真实可信，则跨境贸易将实现前所未有之便利化。过去我们所有的技术、装备都是旨在打造“耳聪目明”的海关，也就是通过技术手段，延伸人的感官和视觉，从而尽可能作出更优的判断。现在通过区块链、人工智能实现机器代人。比如对接洋山港、青岛港等无人自动化码头，未来海关可借助自动过机、智能审图、机器判别、AI远程查验实现高效精准的智能监管、智慧通关。

（四）刀刃向内继续推进海关机构改革

一个和尚有水吃、三个和尚没水吃，精兵简政、瘦身强体。**总署层面：**减司局实现结构化布局，将卫动食商和风险管理司部分职能整合，由综合业务司统筹海关业务，承担指挥协调、组织管理职责；以两中心为主体实施“中心—现场”式扁平化管理。**直属海关：**原则上数量不超出省市自治区数量设置，同时探索实施京津冀、长三角、珠三角海关区域化管理。**隶属海关：**减数量减科室减冗员，实行功能化改造，资源向主业倾斜。此外，继续推动口岸大部制改革，实现口岸事项归口管理。

（五）职责清晰界定下的有限和有为

若无必要，勿增实体，管少管精管好。一要厘清海关权责边界，

做好“有限海关”¹³，把不该管、管不了的事权坚决放掉，多发挥市场“无形之手”作用和市场主体作用，理顺海关和与其他口岸单位的关系，减少冲突，增强执法的统一性、协调性和可操作性，决不包打天下。二要履职尽责、担当作为，做“有为海关”，聚焦“管得住、通得快”，将海关资源、人力聚焦到安全和便利上来，所有工作围绕以国门安全为重点强化实际监管、以促进经济发展为重点优化通关服务这两条主线，做到监管效能最优、监管成本最低、对市场主体干扰最小。

（六）打造合作互信的协同治理范式

变传统栅栏式、运动式监管为适应性监管，顺势而为。一是充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，充分依靠市场主体，强化企业在通关申报中的法律和责任意识，把简单的“猫和老鼠”的关系，转变为在守法便利、失信惩戒基础上的合作伙伴关系。二是解决好“谁适应谁”的问题，把海关服务对象的满意程度作为衡量海关工作绩效的标准，更多地吸收行业协会、企业等参与海关改革、决策和管理，形成以企业为单元、关企良性互动的协同治理模式。三是和口岸联检部门一起共同把进出口市场这块蛋糕做大、多做加法，共同把通关成本降低，放水养鱼，最大限度的增加口岸整体利

¹³ “有限海关”是指海关必须接受法律和社会的有效制约，克服在规模、职能、权力和行为方式上的无限扩张，以符合新型公共管理结构精简、有效、合法的要求。鲁培军，关于全面建设现代化上海海关的若干思考[J]，海关政研参考[D]，2004. (3)。

益，实现帕累托改进。

（七）建立务实管用的优化措施和工作机制

马克思、恩格斯曾说：一切划时代的体系的真正内容都是由于产生这个体系的那个时期的需要而形成起来的。”一**要**客观理性看待世行排名，关键要找到适合自己的路，做好自己的事。排名只是一个侧面，一定要立足自身，苦练内功，真正把工作做实做强。二**要**变被动为主动，提高地方政府的主动性、积极性，参照世行标准实施全国主要口岸的营商环境评价，定期发布报告，促进各地重视口岸营商环境，从而加大投入、持续优化。三**是**提升制度措施的可执行性和有效性，口岸营商环境好不好企业感受最直接，要摆正“做菜人”和“吃菜人”的关系，适合的就是最好的，根据企业需求量体裁衣。四**是**激励现场关员担当作为，发挥积极性、能动性，给予更多的自由裁量权，及时响应企业需求，将监督检查、追责问责控制在适度范围之内，落实首问负责制、日清工作法，确保通关事务有人管、事好办。

（八）培育市场化、法治化、国际化的营商环境

口岸营商环境没有最好，只有更好，必须持之以恒、久久为功。一**是**稳定透明可预期，保证企业充分知晓政策信息、制度规定、作业流程，以正确评估其决定和行为所可能带来的后果。二**是**提速降费补短板。着眼“瓶颈”问题，一个环节一个环节压，一张单证一

张单证减，一分一毫的降费用。力争所有进出口监管证件可通过“单一窗口”网上办理，持续加强对口岸环节违法违规收费等问题整治。在当前新冠疫情防控下货物消杀费用偏高¹⁴，应加强市场引导和行业规范，适度给予补贴、引入市场竞争、引导合理定价等。

三是法治理念先行，在新行政处罚法指导下，实现原则性与灵活性的统一，减少权力寻租空间，用好首过不罚、无过错不罚等容错机制，鼓励企业主动披露，促进企业守法自律，提高执法效能、减少执法成本。

行而不辍、未来可期。仰望星空，维护国门安全、促进贸易便利是海关的永恒追求和使命担当。脚踏实地，把满足人民对美好生活的向往作为海关一切工作的出发点、落脚点，回归专业、专注服务，合作共治、稳健前行，优化口岸营商环境我们一直在路上。

¹⁴ 不同口岸以及同一口岸不同公司的收费标准有所差异，但大致上一个40尺集装箱进行消毒、检测产生的直接和间接（包括进仓、出仓、过板、搬运、处置等）费用总计5000元左右。以厦门口岸为例，核酸取样95元/个，取样操作费用25/个，消毒费500元/40英尺标箱。详见：江小平. 海运冷链进口情况及建议. 平说关事微信公众号. 2021年2月。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	作者对口岸营商环境高度关注，深入思考，难能可贵。可惜的是着力点过于分散，蜻蜓点水，对实际工作所能发挥的作用力大大降低，建议采用集中优势兵力，逐一攻克策略。
杨晨光	优点： 1、意义：本文对当前海关管理存在的问题作了深刻的分析，涉及海关管理的目标理念、治理体系、制度标准、方式方法等一系列带有根本性、全局性的领域，一针见血、鞭辟入里、震聋发聩，有高度，有深度，有思想，有事实，符合国家治理体系和治理能力现代化推进方向，符合立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局时代要求，给人以启迪和深思，对于在新形势下提升海关制度创新和治理能力建设水平，具有基础性、理论性、思想性、实践性的重要意义。好文章！ 2、分析：开门见山、问题导向，由浅入深、由表及里，层层递进、剥茧抽丝，循序渐进、娓娓道来，思路清晰、观点鲜明，事例扎实、结论可信。 3、表述：文字通顺，用词准确，通俗易懂，阅读轻松。 不足： 选题宏大恐有论述不透。
黎伟雄	该文严格意义上是属于问题分析报告，所提问题比较客观，解决建议也相对应，但缺乏运用工具、实例和数据进行论证的过程，因此其理论价值缺失。此外该文实用性还是较强的，如能解决当中问题之一二，也是海关的不小进步。
齐忠平	泛泛而谈，面面俱到，虽个别观点措施有新意，但多数问题似曾相识，老调重弹，优化的路径不清晰，重点不突出。
赖树佳	针对问题提出对策，思路清晰简练是文章一大特点。对问题分析客观到位，对策思路新，只是过于原则。仍不失为一篇有创意好文。

中美经贸摩擦下关税关注重点及应对措施研究

——基于USTR国别和国会报告

于倜 李雪松¹

（三等奖）

一、关税概念及中美经贸摩擦相关背景条款

（一）关税概念——关税税率与关税壁垒

关税是指一国海关对进出口商品课征的一种税收。关税税率即根据海关对进出口商品课征关税时计算税额的比例。在世界贸易组织（WTO）规则中，存在约束税率、非约束税率和实施税率²三个概念。在中国，根据进口货物原产国（地区）的不同，进口关税设置最惠国税率、协定税率、特惠税率、普通税率、关税配额税率等不同税率。在美国，关税税率主要分为普通税率与特殊税率³两种。关税壁垒即以高额关税作为限制商品进口的对外贸易政策或措施，是一种应用广泛的贸易壁垒。

¹ 作者单位：于倜，杭州海关所属台州海关；李雪松，广州海关所属天河海关。

² 根据 WTO 规则，约束税率是指经过关贸总协定（GATT）谈判而确立的关税税率，列在 WTO 成员方的关税减让表中，可作为总协定的一部分而得到执行；非约束税率是指部分 WTO 成员方未作减让承诺的税目的关税税率；实施税率是指 WTO 成员方在边境对进出口商品实际征收的关税税率，一般不高于该商品的约束税率。

³ 根据 2020 年版美国协调税则（Harmonized Tariff Schedule, 2020 Revision 13），普通税率适用原产于与美国保持一般贸易关系（NTR）的国家和地区的进口货物，特殊税率适用原产于古巴和朝鲜两国、给予普惠制待遇（GSP）或与美国签署双边或多边贸易协定的国家和地区的进口货物。

（二）相关背景条款——美国301调查

301调查是美国贸易法律的一项重要条款，法律位阶上属于联邦立法，根据适用范围可分为一般301调查（针对不公平措施）、超级301调查（针对贸易自由化）和特别301调查（针对知识产权）。USTR可根据该条款对他国实施的法律、政策或做法进行调查，判断其是否对美国存在破坏公平贸易或违反WTO规则的贸易壁垒，决定是否建议政府采取提高关税、限制进口、中止贸易协定等报复措施。301调查在中美经贸摩擦中扮演重要角色，1991-2019年美国曾对中国就知识产权、市场准入等领域发起共计6次301调查（详见表1），结果几乎均促使中国与美国磋商和谈判，最终达成协议或妥协。而美国也多次利用301调查为自己在谈判博弈中占据优势。

时间	历时	涉及领域	起因	美国应对措施及结果
1991.04	9个月	知识产权	美国认为中国专利法存在缺陷，不利于保护美国作品著作权、商标秘密和商标权。	美国发起特别301调查，中美签订知识产权保护协议，中国作出改进知识产权法律承诺。
1991.10	12个月	市场准入	美国认为中国对进入其国内市场的美国商品设置了不公平的贸易壁垒。	美国发起一般301调查，中美签署《中美市场准入谅解备忘录》。
1994.06	8个月	知识产权	美国认为中国应当对其实施知识产权产品开放，以促进中国知识产权法律的实施。	美国发起特别301调查，直接启动制裁程序，中美达成知识产权的第二阶段协议。
1996.04	2个月	知识产权	美国认为中国尽管实施了知识产权法律，但在效果上仍对知识产权保护不力。	美国重启特别301调查，中美达成知识产权的第三阶段协议，中国完善知识产权法律。
2010.10	2个月	市场准入	在对中国清洁能源政策发起调查后，美国认为中国风能补贴计划违反WTO规则。	美国发起一般301调查，中国同意修改政策中涉嫌禁止性补贴的内容。
2017.08	7个月	知识产权	美国怀疑中国的技术转移、知识产权保护、创新等方面实施的政策和措施对其贸易利益有不合理歧视或损害。	美国发起特别301调查，对中国商品加征2500亿美元关税，中国对美国加征1100亿美元关税。

图1 1991-2019年美国对中国发起301调查的情况梳理

二、美国301调查及后续单边特别关税措施合法性分析

（二）美国301调查——有违WTO争端解决机制相关规定

WTO争端解决机制建立在1994年乌拉圭回合谈判通过的一揽子文件中《关于争端解决规则与程序的谅解》（DSU）基础之上，对WTO成员方具有普遍的拘束力。根据DSU第23条规定，如果成员方间发生贸易争端，应当向WTO争端解决机构（DSB）提起诉讼，不得自行采取单边报复措施（详见图1）。2017年8月，USTR就中国和技术转移、知识产权保护等方面实施的政策发起301调查，并于2018年4月依据调查结果开始对中国实施单边特别关税制裁。USTR指出本次调查基于《1974年贸易法》301节（b）项规定，涉及的外国投资者不得强制要求技术转让等方面的内容不属于WTO协定管辖范围内，无需通过DSU进行解决。但实际上，目前国际上对于外国投资者不得强制要求技术转让是否应被认定为属于WTO《与贸易有关的投资措施协议》（TRIMs协议）第二条规定的范围内尚处于争议中；同时根据DSU规定，关于调查涉及内容是否属于WTO协定管辖范围内应当由DSB进行认定，无权由美国单方面认定，且在DSB得出最终结论前，美国亦不能对中国采取单方面制裁。因此，USTR发起本次301调查有违WTO争端解决机制相关规定。

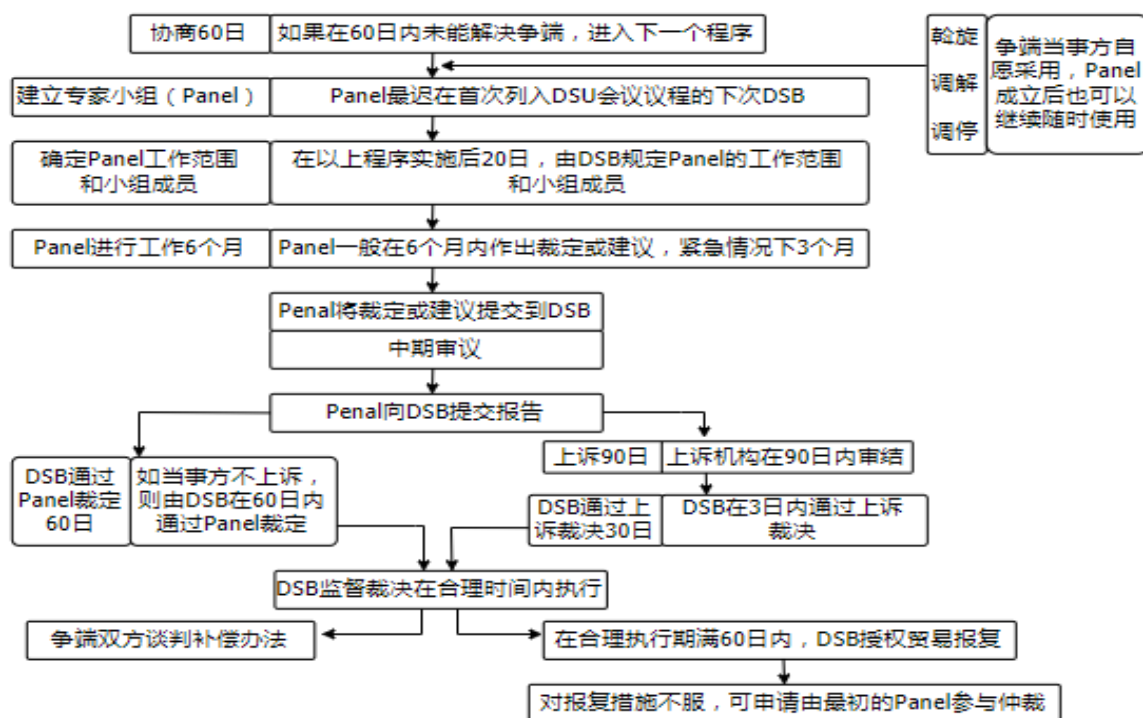


图2 依据DSU规定的DSB贸易争端解决程序

（二）后续单边关税措施——有违WTO成员方“关税减让”义务规定与“最惠国待遇”原则

根据《马拉喀什建立世界贸易组织协定》前言规定，WTO各成员方应当通过对关税和其他贸易壁垒进行削减的方式实现消除歧视性待遇的目的。WTO各成员在其减让表中列出的约束税率，是其对其他成员的基本承诺。美国承诺WTO的平均最终约束税率为3.4%，已实施平均最惠国税率为2.4%。美方单边加征特别关税，有违关税减让义务，导致约束关税不约束。而美国发起301 调查并对中国加征单边特别关税措施，属于建立关税壁垒并歧视他国产品的行为，有违其在WTO框架下应承担的义务规定；另一方面，“最惠国待遇”

原则是GATT第1条规定的在自由贸易方面最基本、最重要的原则之一，即对所有成员方一视同仁，不得亲疏有别。而从图2可看出，美国发起301调查及对中国采取的单边特别关税措施有违这一原则，因为美国对自中国进口的很多商品征收的关税远高于其对其他国家征收的关税，与实现贸易自由化的理念相悖。

2020年9月15日，WTO发布DS543案（United States—Tariff Measures on Certain Goods，中国诉美国关税措施案）争端解决专家组报告，指出美国没能举证证明其加征特别关税的措施符合GATT 1994第20条a款规定的例外条件（公共道德例外条款），最终裁决美国对进口中国的商品加征特别关税违反WTO规则。

三、中美经贸摩擦下美国加征特别关税措施情况以及为国别和国会报告的联系

（一）中美经贸摩擦下美国加征特别关税措施情况

2001年多哈回合谈判启动后，世界平均关税水平相较于1929—1939年资本主义国家普遍高筑关税壁垒转嫁国内经济危机时期已大幅度下降。但中美经贸摩擦下，关税壁垒仍不失为美国发起贸易战的重要武器。事实上，美国惯用特别关税手段构筑关税壁垒，影响各国对美商品进出口。图2（含表a与b）列举了2018年受美国加征特别关税冲击最大的几个国家（地区）。其中表a中的13个国家

（地区）分摊了14.9%的征税商品总份额，来自中国的进口商品占据了绝大部分，这也是中国出台关税反措施涉及最多向美出口商品的原因；加拿大、欧盟、墨西哥、俄罗斯和土耳其也陆续出台了大规模的关税反制措施，这是因为其对美出口商品中被加征特别关税的商品占对美出口的比重较大（表b）。而首当其冲的仍是中国，50%的对美出口商品受到影响，俄罗斯、土耳其和巴西均超过10%。

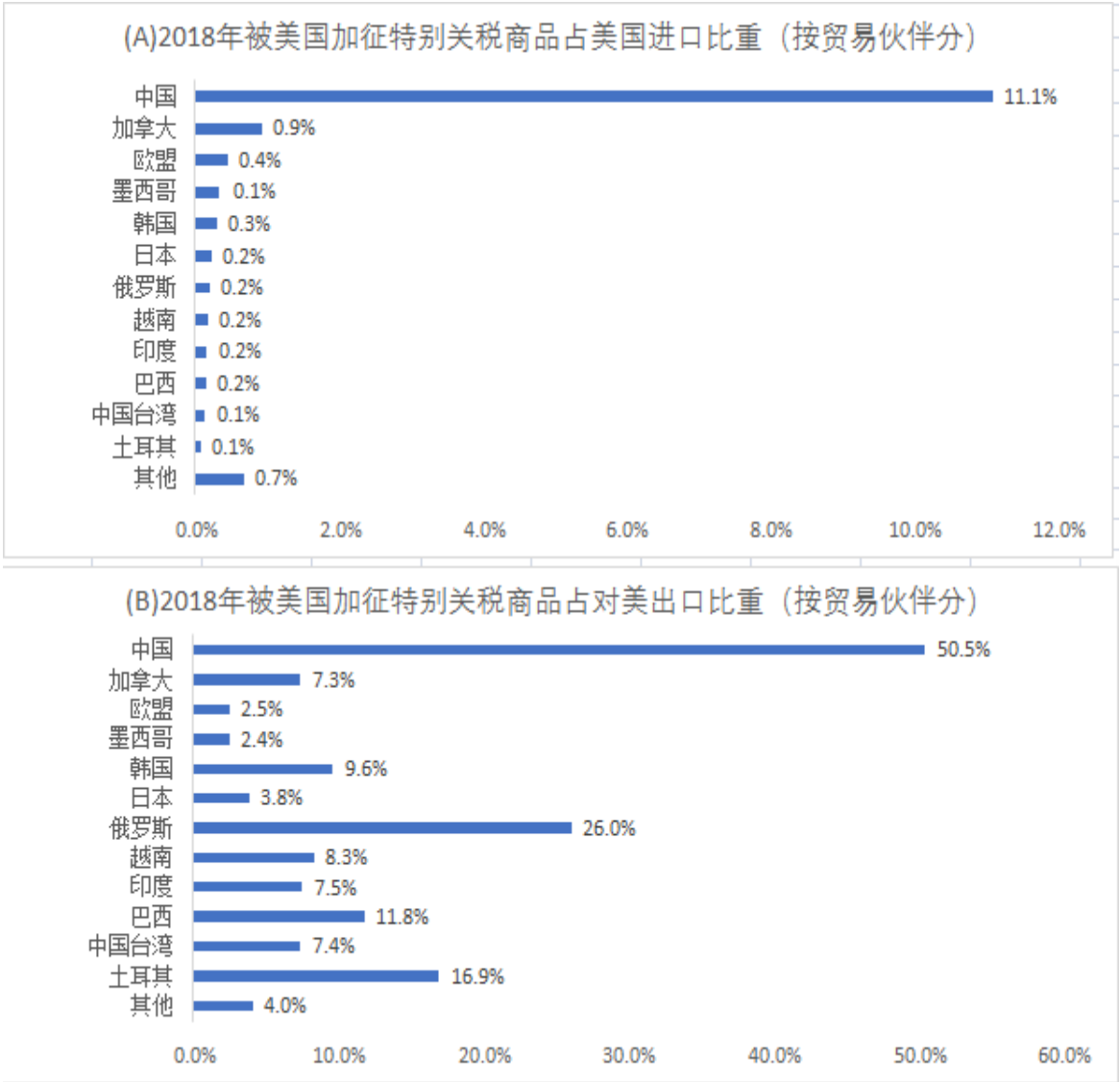


图3 各主要出口国（地区）受美国特别关税影响的幅度对比

（二）中美经贸摩擦下美国加征特别关税措施与国别和国会报告的联系

USTR每年3月都会定期发布国别和国会报告，作为对华和其他主要贸易伙伴特别关税等贸易政策和措施的重要参考。其中，国别报告分析美国主要贸易伙伴的各类贸易壁垒，并说明美国政府已经或拟采取的行动，而国会报告从贸易政策、法律体制等九个方面对我国执行WTO承诺情况进行评估，记录取得进展领域与存在不足方面。分析国别和国会报告对中国关税壁垒的关注重点与风险，对我国海关、企业等提前应对和防范中美经贸摩擦具有“指引”与预警作用。

四、国别和国会报告对中国关税壁垒的关注重点分析

（一）敏感产业关税方面——部分进口产品关税较高

国别报告指出，中国对一些与本国国内敏感产业存在竞争关系的进口产品仍实施较高的关税税率。例如，对自美国进口的大多数汽车产品设定的关税是15%，大多数美国出口至中国的音频和视频录像机产品仍然面临30%的关税。

一国产业关税高低，与其经济发展水平、产业发展阶段、产业结构等因素密不可分。美国、英国、德国、日本等众多发达国家在

其经济发展初期为保护国内敏感产业均普遍实施高关税政策，而对于当前需要保护的敏感产业产品领域，其设定的进口关税税率甚至比中国要高得多。以乳制品为例，2019年日本设定的平均最终约束税率和已实施最惠国税率分别为101.0%和95.1%，欧盟为44.8%和43.7%，美国为19.2%和19.6%，而中国为12.2%和12.3%。中国当前对进口汽车、音频和视频录像机产品设定的关税税率分别为15%和30%，与其经济发展水平、产业发展阶段等基本相适应。同时，中国在降低进口汽车、音频和视频录像机产品等产业关税方面也作出了极大努力。以进口汽车为例，根据国务院关税税则委员会公布的数据，2006年7月1日进口汽车整车关税税率经过第9次调整从1994年4月1日前的200%降至25%；2018年7月1日进口汽车整车关税税率降至15%。随着中国相关产业持续发展，竞争优势不断提升，相关产品的进口关税税率还会进一步下降。不过，当前中国整体产业关税约束税率和实施税率水平与美国等发达国家相比还存在较大差距，仍需警惕美国以中国对进口汽车、音频和视频录像机产品等一些与本国国内敏感产业存在竞争关系的进口产品实施较高的关税税率损害其国家安全或利益为由发起232或301调查。

（二）对美关税措施方面——部分商品加征关税较高

国别报告称，中国对某些美国商品加征的关税较高，甚至超过了中国的约束税率。中国之所以采取这些行动，是针对美国以国家

安全为由并根据《1962年贸易扩展法》和《1974年贸易法》分别实施232调查和301调查加征关税而采取的反制行为。

实际上，美国对中国发起贸易战至今已持续两年时间，为捍卫WTO多边贸易体制与自身合法权益，中国不得不采取对原产于美国的部分进口商品加征关税的反制措施。如上文所述，2018年美国对中国加征的特别关税明显高于对其他贸易伙伴的关税水平，相当一部分商品亦超过了美国对WTO承诺的约束税率，并使得50%的中国对美出口商品受到影响，这也是中国出台关税反制措施涉及最多向美出口商品的原因，部分商品加征关税较高亦属对等反制。随着对美加征关税商品市场化采购排除工作的开展，中美经贸摩擦似乎渐趋缓和。但2019年12月13日，中美达成第一阶段贸易协议所透露出一项重要暗示却是，美对中国进口产品加征关税将成为一种新常态。2020年4月18日、9月16日起，美国第二、三、七批排除清单部分商品又恢复加征25%关税。即使在目前美国新冠病毒感染人数升至全球第一、全美多家医院物资告急的情况下，许多抗疫医疗设备仍然在对华加征关税清单中。2020年2月1日起，根据国务院关税税则委员会《关于防控新型冠状病毒感染的肺炎疫情进口物资不实施对美加征关税措施的通知》（税委会〔2020〕6号），中国对按照防控新冠肺炎疫情进口物资免税政策进口且原产于美国的物资，不实施对美加征关税措施。美国人为设置的关税壁垒加速疫情的公共卫生

危机，从而导致美国的医疗服务提供商无法获得高质量、低成本的医疗服务。美国综合性战略研究机构兰德公司专家指出，美国应努力减少贸易壁垒，更多地成为多边组织的一部分。

（三）海关估价领域——特许权使用费、转让定价与“参考价格”

国会报告指出，针对特许权使用费，尽管WTO估价规则明确规定，只有当这些费用与进口有关且是货物被估价的销售条件时，才需要被计入完税价格，但部分海关关员仍自动将版税和许可费添加到进口货物（介质）完税价格中；部分海关关员很少考虑复杂的现代化供应链，对转让定价（transfer pricing）不够精通；尽管海关规定，通常应根据进口货物成交价格（进口商实际支付的价格）进行估价，但不少海关关员仍未能正确地使用“参考价格”，通常会导致较高关税。

转让定价具有跨国性、隐蔽性、复杂性、双面性等特征。实践中利用海关估价规则实行转让定价主要表现形式包括利用对特许权使用费计征关税的实施条件。在对特许权使用费的管理中，海关只对满足条件的特许权使用费有监管的权利，相比之下，税务机关有更大的“发言权”，税务机关利用成本加成法、利润分割法等方法调整转让定价，对海关在估价实务中有重要的借鉴意义。近年来，中国海关积极尝试海关估价的制度创新与完善，并基于估价规则贡

献了第一份“中国方案”——案例研究14.2（基于再销售价格法），具有里程碑意义。对于“参考价格”，现行《中华人民共和国海关审定进出口货物完税价格办法》中的估价方法严格参照WTO《海关估价协定》（以下简称《估价协定》），即成交价格方法（主要方法）、相同或类似货物成交价格估价方法、倒扣价格估价方法、计算价格评估方法、合理方法，并没有规定参考价格。并且在《海关总署关于执行〈WTO估价协定〉有关问题的紧急通知》（署税发〔2001〕453号）的第二条中明确规定，各关在严格按照成交价格原则审定完税价格时，要严格防止两种错误倾向，其中一种就是不尊重贸易事实，继续简单地采用参考价格或者价格资料作为最低限价来估价。事实上，随着全国通关一体化改革的推进，现场海关更多依据上级部门的指令进行判断，当申报的价格在区间内偏高或偏低，系统会提示现场海关关员注意，但并不代表海关一定要用此进行估价，仍然应当根据成交价格法或其他估价方法确定价格。不过，下一步仍需关注特许权使用费和转让定价，减少美国以中国部分商品存在海关估价问题损害美国跨国企业利益为由发起232或301调查的可能性。

（四）商品归类领域——自由裁量权与执法统一性

国会报告称，美国工业注意到中国海关关员在商品归类方面有着广泛的自由裁量权，作出的归类决定有时是武断的。这种缺乏统

一性和可预见性的情况给美国和其他准备向中国出口货物的外国公司带来了不必要的麻烦。

实际上，商品归类涉及领域和范围广泛，不排除部分归类具有复杂性且主观性判断存在诸多难点，使得对不同国家（地区）、不同主体作出的归类决定具有一定差异性。根据《中华人民共和国海关进出口货物商品归类管理规定》，中国海关进行商品归类，是在WCO《商品名称及编码协调制度公约》商品分类目录体系下，以《中华人民共和国进出口税则》为基础，按照进出口税则税目税号、税则注释、本国子目注释、海关总署发布的归类行政裁定及归类决定进行的，并非具有广泛的自由裁量权。同时，近年来中国海关在规范归类自由裁量权、推进归类执法统一性方面也做了很多努力。从2001年先后成立广州、天津、大连、上海等4个海关归类分中心打破关区藩篱、统一归类标准，到2016年后试点“尊重归类先例”“归类预裁定”等制度引导企业如实、准确归类申报，再到2018年后推进全国通关一体化改革、“海关+互联网”一体化网上办事平台建设，并整合归类分中心等关税职能部门为税收征管部门统一口岸执法权、提升归类认定准确性，均取得了明显成效。尤其是2019年5月，海关总署向海关内部和广大进出口企业推广发布了“海关归类一指通”APP及微信公众号平台共提供11个商品归类信息与涉税化验功能模块，将进出口税则税目税号、税则注释、本国

子目注释、归类行政决定、归类裁定等作为商品归类法律依据的信息进行开放式查询，便于进出口企业掌握归类依据。同时提供归类预裁定决定书、归类预裁定受理进度实时查询，进出口企业可了解到海关归类预裁定各类信息，使进出口贸易活动更具可预期性。不过，下一步仍需关注商品归类自由裁量权和执法统一性，降低美国以中国部分商品归类问题损害美国企业利益为由发起232或301调查的风险。

国别	序号	2018 年关注重点	2019 年关注重点	2020 年关注重点	美国应对措施与结果
中国	1	中国入世协议建立的关税配额制度所承诺的市场准入仍未完全实现。中方并未每年增加对大米、小麦和玉米的关税配额。	中国入世协议建立的关税配额制度所承诺的市场准入仍未完全实现。中方并未每年增加对大米、小麦和玉米的关税配额。	中国入世协议建立的关税配额制度所承诺的市场准入仍未完全实现。由于配额申请人标准界定不清、配额分配程序不明确、未公布配额分配和情况再分配的详细情况，影响了其他贸易商、生产商的市场准入。	美国于 2016 年 12 月提起对中国小麦、大米、玉米三种农产品关税配额争端解决诉讼，WTO 于 2019 年 4 月 18 日公布裁决结果，认为中国的做法存在不透明之处，有违加入 WTO 的承诺，同时驳回了美方认为中方有公布配额分配和再分配详细情况义务的诉求。
	2		中国已经约束了所有 WTO 关税细目 ¹² ，对某些农产品的最高 WTO 约束关税税率为 65%。	中国已经约束了所有 WTO 关税细目，对某些农产品的最高 WTO 约束关税税率为 65%。	持续关注。
	3		2018 年 4 月，中国对美国进口的农产品、钢铝产品征收 15% 至 25% 的关税，以报复总统根据经修订的 1962 年《贸易扩张法》第 232 条调整美国钢铝产品进口的决定。	2018 年 4 月，中国对从美国进口的农产品、钢铝产品征收 15% 至 25% 的关税，以报复总统根据经修订的 1962 年《贸易扩张法》第 232 条调整美国钢铝产品进口的决定。	美国继续敦促中国解决这些行业产能过剩危机的根源。美国将采取一切必要行动来保护美国的利益。2018 年 07 月，美国在 WTO 就中国报复性关税启动了针对中国的争端解决程序。
	4		2018 年，在美国根据第 301 条款采取行动后，中国实施了一系列报复性关税。具体而言，2018 年 7、8 月，中国分别对 340 亿美元和 160 亿美元的美国进口商品征收 25% 关税，2018 年 9 月，中国对 600 亿美元的美国进口商品征收 5% 至 10% 关税。	2018 年，在美国根据第 301 条款采取行动后，中国实施了一系列报复性关税。具体而言，2018 年 7 月和 8 月，中国分别对 340 亿美元和 160 亿美元的美国进口商品征收 25% 的关税，2018 年 9 月，中国对 600 亿美元的美国进口商品征收 5% 至 10% 的关税。	持续关注。
	5		2018 年中国宣布了一系列最惠国关税削减。	2018 年中国宣布了一系列最惠国关税削减。	持续关注。

图4 2018-2020年国别报告中美国对中国关税关注重点

五、中美经贸摩擦应对措施的相关策略与建议

（一）上兵伐谋——扎实做好业务研究重视关税关注重点

一方面建议在海关估价领域加强对特许权使用费与转让定价的学习研究、企业调研工作。一是重点学习WCO最新版《海关估价纲要》《海关估价及转让定价指南》等估价一揽子文件，提升我国估价政策研究和认定技术水平，推动国际贸易规则的履行，例如研究海关如何借助转让定价资料判断特殊关系是否影响成交价格、准确审定关联价格。以WCO最新更新发布的《加强海关与税务部门国内合作和信息交换指南》为指导，建立海关和税务部门之间的联系机制。积极开展海关与地方税务局的互学互鉴，海关可借助税务部门掌握的广泛的企业信息进行可比性研究，而税务机关也同样需要借助海关了解企业进口商品的价格数据，双方可通过加强合作达到共赢。与此同时，结合诚信体系建设，提高企业依法申报的合规意识和能力，共同推动海关估价工作的开展。二是做好企业调研工作，提升产品成交价格计算准确性。特许权使用费与转让定价计算是复杂供应链下海关估价的难点与重点，可鼓励企业尤其是跨国企业就不同类型业务及产品的收入、成本费用及利润等数据信息和分析资料进行主动披露，以便于相关产品成交价格的准确计算。另一方面，在商品归类领域继续规范自由裁量权，推进归类统一执法。一是发挥税收征管部门归类专家力量促进各关区现场各业务条线归类统一执法；二是不断完善“海关归类一指通”微信服务号归类信息与涉

税化验模块功能，将进出口税则税目税号、税则注释归类决定裁定等作为归类法律依据的信息开放查询，可考虑上传归类先例，开通归类学习专家答疑版块，以保证不同关区海关间相同商品的归类一致性；三是可探索运用机器学习推进商品归类与价格认定自动化。具体而言，可借助大数据、云计算、人工智能等技术建立基于海量货物进口申报信息、其他关联信息等对特定货物进行统一自动归类与价格审定的分析预测模型，进一步提升归类与估价的准确性和执法统一性，实现海关价格和归类管理的精准化、专业化、智能化。此外，在进口汽车、音频和视频录像机等敏感产业关税方面，继续加强税政调研，为服务“减税降费”尤其是适当降低敏感产业关税方面贡献智慧与建议，降低经贸摩擦下美国以此发起232或301调查的可能性。

（二）吾有以待——熟悉运用国际规则维护我国合法权益

一方面建议熟悉运用WTO等国际规则，积极参与并推动WTO在规则与程序等领域的改革。以DSU为例，熟悉了解DSU磋商、专家组程序、上诉程序以及裁决的执行监督程序等内容，研究借鉴WTO官网公布的各国运用DSU解决贸易争端的最新案例经验，重视证据收集工作，提升上诉应诉能力，中美经贸摩擦下灵活运用DSU规则与程序维护我国合法权益。同时，在推进DSU上诉和裁决程序改革方面，可考虑通过加强上诉机构稳定性和独立性、细化上诉机构职责、推

进上诉机构成员多元化等方式，进一步提升DSU在解决国际贸易争端的权威性与执行力。另一方面，对标WTO规则与借鉴国外先进做法，推进知识产权海关保护立法完善并提升实施效果。美国曾对中国就知识产权领域发起过4次301调查，认为中国对知识产权保护不力或对其贸易利益有不合理歧视或损害。鉴于知识产权海关保护是中国知识产权边境保护的重要一环，对此可考虑借鉴美国、欧盟等国家（区域）知识产权海关保护经验，从扩大受保护主体范围、调整保护客体范围、优化进出口环节保护程序等方面入手推进相关立法完善，持续推动“龙腾2020”等知识产权海关保护行动常态化制度化开展，积极推进中美海关间交流协作、联合执法或执法互认，降低因知识产权海关保护引发经贸摩擦的可能性。

（三）求之于势——持续优化营商环境支持新兴业态发展

一方面建议对标世界银行《全球营商环境报告》跨境贸易评分指标，借鉴跨境贸易便利化先进经济体经验，持续优化跨境贸易营商环境。2019年10月，世界银行发布的全球营商环境总排名及跨境贸易指标排名均前列的经济体包括丹麦、韩国、美国、西班牙、法国等国家。其主要经验可概括为两点：一是优化通关环节和流程，推动货物申报模式改革。美国将入境初次申报和汇总纳税申报即“两步申报”模式应用于进口货物申报改革，西班牙、法国等欧盟国家将货物办理海关监管程序分为标准海关申报和简化海关申报，

均有效提升了跨境贸易通关效率。二是精简单证数量，推动全面无纸化与电子化。在丹麦报关单、商业发票和提单三份单证即可适用大部分贸易，韩国等发达经济体通过运用云大物联等新技术推进跨境贸易监管全流程电子化，极大降低了进出口单证合规和边界合规成本。另一方面，发挥数字经济优势，以跨境电商综合试验区和B2B出口监管创新为抓手，促进跨境电商业务稳定健康发展。与传统普货贸易不同，北美依然是跨境电商的最大市场，自关税加征以来，跨境电商的热度依然维持较快增长，在稳外贸方面成效显著。疫情发生后，国务院常务委员会一个月内四次部署外贸工作，4月7日会议决定新设46个跨境电商综合试验区，浙江省实现跨境电商综试区全覆盖。海关总署顺应贸易新趋势创新9710、9810⁴跨境电商B2B监管方法，于7月1日起在北京、杭州、广州等10个直属海关开展B2B出口监管试点，8-12月份在全国全面开展业务。建议发挥跨境电商贸易新业态进出口线上线下相结合的优势，借助试点海关先行先试积累经验，进一步优化监管作业模式。此外，加强与比利时的合作对接，做好杭州-列日关际合作项目，借助《杭州海关进口数字清关监管方案》等文件打造欧洲eWTP数字清关监管方案样板，建立“政务”+“商务”中国数字新基建，探索搭建集一般贸易、市场采购、跨境电子商务等多种贸易方式为一体的外综服平台，提

⁴ 增列海关监管方式代码“9710”，即“跨境电子商务企业对企业直接出口”，适用于跨境电商 B2B 直接出口货物；增列海关监管方式代码“9810”，即“跨境电子商务出口海外仓”，适用于跨境电商出口海外仓货物。

供通关、结汇、退税及交易、金融、支付、物流等一站式服务，为企业营造良好跨境贸易营商环境，创造外贸发展有利态势，以“三智”海关引领海关贸易安全和通关便利化合作。

（四）合纵连横——积极扩大自贸协定版图推进国际互利合作

一方面建议积极推进谈判合作进程扩大自贸协定版图。根据中国自贸区服务网公布的数据，截至2021年10月1日，除对与我国建交的最不发达国家进口货物给予特别优惠关税待遇外，我国已与26个国家（地区）签订实施了19个自贸协定/优惠贸易安排，正在谈判中的为10个，正在研究中的为8个。积极争取与北美、欧盟等发达经济体开展自贸协定谈判，通过提升自贸协定/优惠贸易安排最终零关税的产品税目数占比提高成员方贸易自由化水平，能便利我国外贸企业在更多国家（地区）享受更加优惠的关税减免待遇并开拓更多的国际市场，降低中美经贸摩擦加征关税带来的不利影响。同时，做好《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）、中国-东盟自贸区升级版等自贸协定/优惠贸易安排的实施管理工作。以RCEP协定为例，作为中国积极参与、即将成为世界上最大自贸区的RCEP协定已于2021年11月15日正式签署，该协定的实施有助于进一步消除其成员方关税等贸易壁垒，因此建议提前做好RCEP协定实施管理研究和规划，尤其是其项下原产地声明、背对背原产地证明等最新

规定的宣传推广解读等工作，推进中国与RCEP其他成员方间的互利合作，降低中美经贸摩擦对中国的不利影响。另一方面，继续积极支持并参与“一带一路”建设，保障新冠肺炎疫情期间中欧班列常态化运行，进一步推进与沿线国家（地区）的互利合作。以中欧班列为例，可考虑进一步压缩中欧班列口岸运行时间，保障货物便捷通关，助力沿线国家疫情期间“稳外贸拓市场”。疫情结束后大力拓展“点对点”跨境关际合作，扩大中欧“安智贸”等试点项目范围，就海关估价、商品归类、海关原产地等方面进行充分线上线下交流，推动区域贸易安全与便利化。

六、结语

当前全球贸易局势紧张，美国对欧盟、日本等众多贸易伙伴均挥舞关税加征大棒。中美经贸摩擦加上新冠肺炎疫情全球扩散更是为国际贸易雪上加霜。面对中美经贸摩擦的长期性和复杂性，建议海关扎实做好关税技术研究，进一步熟悉运用国际规则维护我国合法权益，优化营商环境支持新业态发展，积极扩大自贸协定版图推进国际互利合作，不断探索用新思维新举措妥善应对和减少中美经贸摩擦。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	国与国之间的关税纠纷可以分为政治因素和技术因素，中国和美国之间也同样。此文对美国对话的关税措施进行了较为系统的分析，资料汇集较为系统全面，对 WTO、WCO 有关规则的运用、分析也十分熟悉，基本功扎实。文章的不足：对美国的国别和国会报告所指出的中国出口方面的问题和中国海关对从美国进口商品的估价、归类等方面的问题应予以区分，重点放到中国海关，1. 中国对美国所提出的指控的基本态度和立场应该是什么？（譬如政治化的对等报复，技术性的实事求是）2. 美国所提出的问题是否存在？存在的普遍程度如何？3. 存在的原因是什么？4. 这几年的实际变化情况如何？5. 采取什么措施来解决？……
杨晨光	优点： 1、意义：在当前单边主义、保护主义抬头、经济全球化遭遇逆流的形势下，从维护 WTO 制度规则的角度，分析了美国对我实施的贸易歧视和贸易打压的现状、性质、危害等，并提出了关税专业的应对措施建议，专业性、技术性、可操作性比较强，对于发挥关税功能应对中美贸易摩擦具有积极的借鉴意义。同时，也令人长知识。 2、分析：运用素材积累、统计分析、数据对比、中英文对照等方法，论述有理有据，结论可信可靠，特别是运用孙子兵法理念开展论证，令人耳目一新、记忆深刻。 3、表述：文字通顺，用词准确，阅读轻松。 不足： 专业性过强，适用领域恐较窄；另有 1 处笔误：“RCEP 协定已于 2021 年 11 月 15 日正式签署”中的日期应为“2020 年 11 月 15 日”
黎伟雄	该文通过开展 基于 USTR 国别和国会报告以及我国经贸和海关监管情况的研究分析，提出中美经贸摩擦下关税关注重点及应对措施，具有一定的理论价值和实践意义。如能运用更多工具（实例验证法等）增加论证支持就更好些。此外，此文研究的落脚点在中美贸易摩擦，该阶段美国尚在多边主义的全球化轨道上，而所引用的情况和事例却有部分属于当前中美贸易战时期的，美国已经走向单边主义和遏制中国的道路上，就比较难以用全球化技术和规则去理解和实践了。
齐忠平	本文聚焦中美经贸摩擦加征关税焦点问题，知识量大，技术性强，逻辑连贯，文字顺畅，无论从决策层面还是执法层面，都对中美经贸摩擦背景下的涉税相关应对措施及便利化通关涉税因素排除具有较高研究价值。

跨境电商业态全口径统计的研究与应用

陆海生 方正 张建国¹

（二等奖）

跨境电子商务（简称“跨境电商”）是现代网络信息技术、商业模式变革与消费需求变化相互作用而形成的新兴外贸业态，一经问世便显示出勃勃生机。据统计数据显示，2014-2019年跨境电商进出口年均增速达120.0%，约为同期货物贸易增速的21.4倍，尤其是2020年1-6月，受新冠疫情影响，货物贸易同比下降3.2%，而同期跨境电商进出口却逆势增长28.7%。²跨境电商的快速发展，也引起各方高度关注。由于跨境电商是“互联网+”在外贸领域的典型应用，基于互联网的数字化、融合化、虚拟化特点，极易衍生出许多新模式，根据交易主体、交易流向、交易标的、运营方式、监管方式的不同，不同机构对跨境电商内涵外延的理解也各不相同，由此导致统计口径不一，数据来源多元，测量方法各异，测算结果也千差万别，亟需建立一套完整、科学的跨境电商业态全口径统计体系，以便更好地辅助宏观决策、指导业务管理，服务社会发展。

¹ 作者单位：杭州海关统计分析处

² 以上数据来源于海关总署官网：<http://www.customs.gov.cn/>，文中数据如无特殊说明，均来源于此。需要特别说明的是这些数据均为海关跨境电商管理平台统计数据，非业态全口径统计数据。

一、跨境电商统计相关研究综述

（一）针对跨境电商统计的研究

周广澜、王健、苏为华（2020）对跨境电商统计工作面临的困难进行了梳理，认为主要是由于国家政策的模糊理解，多部门监管属性、交易标的多状态存在，以及全球企业名录库建设等四方面原因所致。文章提出应重视广义层面的统计范围，以全面反映行业发展情况；由监管部门联合发布数据，以提升数据统计准确性；并依托平台规则框架，以提高统计水平的建议。周勍、王健、冯馨仪（2019）梳理了海关总署、国家统计局和商务部、各跨境电商综试区和商业研究机构对跨境电商统计的主要方法，分析了各种方法的局限性，认为改进跨境电商统计方法首先应明确统计对象和范畴，建议按照狭义和广义两个层面进行统计。其中狭义跨境电商的统计范畴主要为零售进出口部分，广义跨境电商的统计范畴应包括外贸综合服务平台在内的各种互联网技术在外贸领域应用场景的数据。其次从三个方面提出统计方法的改进，认为官方数据应从监管部门和跨境电商综试区两个层面提供；数据覆盖面应扩大至未向海关申报的B2C（寄递渠道）和B2B交易，才能全面客观反映真实情况；并提出应改进统计方法，提高科学水平，但未能提出系统、明确的跨境电商统计体系和方法。苏为华、王玉颖（2017）对我国跨境电商

综试区发展水平进行测度时，突出综试区的监管和服务特性，建立相应的指标体系，且将各综试区的跨境电商交易规模和在当地进出口占比作为衡量当地开展跨境电商的基础能力指标，但这两项指标仅是该指标体系下的二级指标，且数据来源为外部获取，非研究重点。

（二）“三新”经济统计的研究

跨境电商属于典型的“三新”（新产业、新业态、新模式）经济，因此，关于“三新”经济的统计研究成果可为我们提供一定借鉴。许宪春、张美慧（2020）提出数字经济规模核算的主要步骤，包括：界定数字经济范围；筛选数字经济产品与数字经济产业；确定核算方法；测算数字经济增加值、数字经济总产出等指标的规模。刘洲（2017）认为，“三新”经济统计的难点在于：统计范围难以确定，“三新”企业小、多、杂，统计分类较粗难以适应“三新”企业跨界特点，基层统计业务能力有待提高。而解决这些问题的关键在于：完善“三新”经济统计指标体系，创新统计调查方式和方法，加强部门间合作，强化对“三新”数据的深度开发，提升基层统计业务能力。周琳、吴珺（2016）分析了“三新”经济的特点额统计难点，指出由于“三新”经济的跨界特点造成现行分专业的行业统计难以适应，同时“三新”企业具有规模小、数量多、变化快等特点，也对长期统计监测带来困难。建议以“互联网+”为主线

建立“三新”统计制度，相关部委建立“制度共建、数据共享”的统计协作机制，但并未具体明确如何开展实务操作。

（三）国际组织的相关研究

1. 数字贸易测度手册

为应对数字贸易和科比数据日益增长的需求，国际经合组织（OECD）、世界贸易组织（WTO）和国际货币基金组织（IMF）于2019年联合发布《数字贸易测度手册》。该手册以数字贸易的概念内涵为基础，提出目前比较可行的数字贸易测度方法。手册认为，数字贸易是由“数字方式订购”和“数字方式交付”两大模式组成，并强调数字中介平台（DIP）的重要性。其中，针对数字方式订购的数字贸易测度，手册提出企业调查，家庭调查，信用卡数据和其他支付处理公司数据调查，微量贸易调查，海关调查，数据链接和私有数据源调查六种调查方式和其所包含的相关建议。针对数字方式交付的数字贸易测度，手册提出国际服务贸易（ITS）调查，国际交易报告系统（ITRS）数据调查，行政税数据调查，家庭调查，非银行实体提供的数字金融服务调查五种方法，以及所包含的相关建议。

2. 跨境电商标准框架

这是目前世界海关组织于2019年发布的一部最为贴近跨境电商发展实际的非约束性国际贸易法律文本，中国在其中发挥重要作用。

《跨境电商标准框架》主要为政府（特别是海关）、业界和其他利益攸关方实现共同和各自目标提供总体指导。主要包括：跨境电商的主要特征、³现状和趋势，明确了跨境电商管理的八大原则、⁴法律框架，和交易模式；⁵以及现行主要通关流程。《跨境电商标准框架》明确提出海关在跨境电商测量和分析方面应确保：一是建立测量机制。海关应和相关政府部门一起与跨境电商利益相关方密切合作，根据国际统计标准和国家政策，准确获取、测量、分析和公布跨境电商统计数据，以便科学决策。二是确定测量范围。跨境电商货物的统计应尽可能涵盖所有参与国际贸易各方间的交易，包括B2C和C2C交易，鼓励将B2B交易纳入测量范围。三是拓展数据采集来源。数据测量的主要来源包括海关、物流企业、邮政和快递运营商以及电商企业/平台的各个系统，可以根据国家政策和涉及的交易类型采用不同的方法，但不应给跨境电商利益相关方造成额外负担。《跨境电商标准框架》鼓励海关开发通用的测量系统，利用世界海关组织数据模型收集数据，以确保所有国家获得高质量、可靠及可比较的统计数据。

基于上述理解，我们认为要准确测算跨境电商发展的实际水平，

³ 跨境电商的主要特征是：网上订购、销售、交流，如果可行，网上付款；跨境交易 / 运输；实际（有形）货物；最终送达消费者 / 购买者（商业和非商业）。

⁴ 跨境电商管理的八大原则是指：提前获取电子数据，实施风险管理；简化手续，促进贸易便利化；维护公众和国家安全；加强税收征管；重视测量与分析；建立伙伴关系；开展公众宣传教育和能力建设；完善立法框架。

⁵ 《标准框架》明确主要适用企业对消费者（B2C）和消费者对消费者（C2C）交易。然而，鼓励成员将相同的原则和标准应用于企业对企业（B2B）交易。

必须在充分把握跨境电商内涵和外延的基础上，明确统计口径，通过统计方法的创新，来实现跨境电商的统计全覆盖。目的是真实、准确反映跨境电商发展的实际水平，为宏观决策、行业管理和监管实务服务。

二、跨境电商统计实务现状

（一）不同机构对跨境电商测算数据存在较大差异

跨境电商海关统计数据主要来源于跨境电商管理平台，目前纳入海关统计的跨境电商主要指监管方式代码为9610、1210和1239三种跨境零售进出口业务和9710、9810两种跨境企业对企业出口业务。据统计，2019年，全国跨境电商进出口总值1900.0亿元，增长41.1%，其中，进口918.7亿元，增长17.0%；出口981.3亿元，增长74.8%。但同期其他机构对跨境电商的测算数据则远远超出海关统计数据。例如：艾媒咨询经测算认为，2019年中国跨境电商有望增至10.8万亿元，并预计2020年市场规模将进一步扩大至12.7万亿元。网经社社会智库研究报告显示，2018年中国跨境电商交易规模（包含跨境B2B、B2C、C2C和O2O等模式）达9.0万亿元人民币，增长11.6%。其中，出口电商交易规模为7.1万亿元，进口电商交易规模达1.9万亿元，B2B交易占比达83.2%（约7.5万亿元）。此外，据中国产业经济信息网研究发布《2019年中国跨境电商交易规模、主要

商业模式及未来发展前景分析》显示，2018年中国跨境电商交易规模达到8.8万亿元，其中跨境电商B2B交易占比达80%以上，测算结果与网经社社会智库研究报告相似。

从国际海关统计实务看，目前除中国、韩国、荷兰等少数国家（地区）海关或统计部门外，绝大多数国家（地区）的海关或统计部门均尚未建立针对跨境电商的进出口管理和统计制度。其中，中国海关关于跨境电商统计的实践处在世界前列，相关做法得到经合组织、世贸组织以及国际货币基金组织的肯定。韩国海关的做法与我国类似，专门增设监管方式用于识别跨境电商货物（类似我国的直购进出口，但无网购保税模式）。荷兰海关对授权认证的与跨境电商相关的物流企业开发了便捷通关系统，以方便低值货物快速验放，实际上不区分跨境电商货物。欧盟、美国、加拿大、日本、澳大利亚、新西兰、香港、新加坡等经济体海关尽管加强了对低值小额货物的监管力度，但在海关管理和官方统计中，并未实现基于报关单的跨境电商精准识别和统计。总体看，中国在跨境电商统计实务方面居全球前列。

（二）跨境电商数据差异的原因分析

以上数据表明，不同机构对跨境电商发展趋势的判断都基本一致，认为跨境电商将保持较高增长速度，在外贸进出口总额中的占比也将逐步提高，但不同机构对跨境电商的规模测算则存在较大差

异。艾媒咨询等第三方机构调查分析2019年我国跨境电商交易规模已逾10万亿元，但纳入海关的统计数据却不到2000亿元。从深层次分析，其原因主要包括：

一是对跨境电商的概念定义不统一，内涵、外延不明确，统计范围、口径不一致。其中，海关、地方政府部门对跨境电商的界定范围相对较窄，主要指分属不同关境的企业或个人，通过互联网平台达成交易并形成订单，同时伴随货物跨境物流送达的商品交易活动，属于狭义范围的统计口径。而在其他机构测算中，对跨境电商的界定相对宽泛，将境内外主体通过平台询价、线下成交的也视为跨境电商，甚至将境内外主体通过电子邮件洽谈业务、网上银行付款的线下交易等方式也视作跨境电商，属于广义范围的统计口径。由于对跨境电商的理解不统一，导致较大数据差异。

二是跨境电商渠道多样，尚未建立起一套完整、科学的跨境电商统计监测体系。近年来跨境电商平台激增，部分平台数据仍未与管理部门联网，难以形成全覆盖、常态化的统计监测体系。从物流环节看，跨境电商货物进出口分散于9610、1210、1239、9710、9810等跨境电商零售进出口以及企业对企业出口模式、普通货物进出口、快件进出口、进出境邮递物品，以及旅客行李物品等诸多业务中，且异地通关、海外仓储现象较普遍，同时受申报不规范等因素影响，实际情况复杂多变，指标设置、数据采集、统计监测极为

困难。

三是缺乏完善的统计制度，科学完整性面临挑战。当前各对方针对跨境电商的统计调查均处于探索起步阶段，缺乏系统性、规范化、常态化的制度设计和运行机制，均存在不同程度的漏统、重统问题，无法真实、全面、准确、及时反映跨境电商发展的实际规模 and 水平以及其对外贸和整体经济的促进作用。数据科学性、完整性面临挑战，无法严格落实数据归口管理和统一发布的要求，对数据质量管控责任难以落实，也容易引发外界甚至国际上对跨境电商数据的质疑。

综上所述，现有外贸统计评估体系无法准确反映跨境电商实际规模和发展水平，必须根据跨境电商的特点，构建与其相适应的统计评估体系，才能真正摸清底数，辅助决策，促进发展。而要实现这一目标首先要全面准确把握跨境电商的定义、特点和发展趋势，科学界定其统计范围和口径，并且确保跨境电商统计数据实现归口管理，数出一门。

三、跨境电商业态全口径统计的相关思考

（一）准确把握跨境电商的内涵及外延

虽然跨境电商从萌芽起步发展到普及推广已逾10年，但至今尚未形成具有普遍共识、较有权威性的跨境电商定义，不同的机构对

其有不同的理解。笔者认为，准确理解跨境电商应从其交易的主体、客体和载体入手把握其实质，并以世界海关组织（2018）《跨境电商标准框架》中关于跨境电商特征的总结为基础，结合《中华人民共和国电子商务法》，国务院及各部委下发的各项法规、规范性文件中的相关表述，以及跨境电商相关工作实际，对跨境电商的内涵及外延加以界定。综上考虑，跨境电商可表述为：所有通过互联网等计算机网络数字化达成，由此产生了实际（有形）货物的移动，并需要办理海关手续的交易。⁶主要特征为：网上达成交易、有形货物、跨境交付。其统计范围为：分属不同关境的交易主体通过电商平台达成交易，在线生成订单，并实际跨境交付的有形货物。⁷根据上文表述可以明确，现阶段的跨境电商仅涉及有形商品网上交易的B2B、B2C、B2B2C和C2C模式，包括通过跨境电商管理系统申报的邮快件包裹，但目前不含在线提供的服务贸易和数字产品。

（二）跨境电商海关管理平台统计

2013年开展跨境电商试点以来，海关统计顺势而为，逐步探索形成现在的跨境电商统计体系，统计结果也被商务等政府部门和社会机构广为接受。该体系主要基于传统货物贸易统计“超级汇总”模式之上，根据海关监管方式结合物流渠道进行统计，数据采集范

⁶ 该定义综合参考《中华人民共和国对外贸易法》《中华人民共和国电子商务法》《世界海关组织跨境电子商务标准框架》等定义。

⁷ 根据《中华人民共和国电子商务法》第二条，金融类产品和服务不适用本法。因此，期货作为金融产品，其实物交割不纳入跨境电商统计。

围为通过海关跨境电商管理平台进行通关的有形货物。从统计手段看：现已覆盖网购保税进口、直购进口、一般出口、特殊区域出口、B2B直接出口，B2B出口海外仓等6种跨境电商监管模式，以及9610、1210、1239、9710和9810等5种监管代码，并针对跨境电商业态比较集中的邮快件渠道（监管代码为8639）进行了单列统计。由此可以看出，目前海关对跨境电商统计限于跨境电商的狭义定义，且不包括游离于海关跨境电商管理平台之外的各类交易，并未全面覆盖跨境电商业态。

（三）开展跨境电商业态全口径统计的构想

实际上，跨境电商业态发展早于政府监管，是分散在多种物流渠道和通关模式中的外贸新业态。即使在设立跨境电商特定监管代码以后，由于业务习惯、政策因素等多种原因，有些跨境电商货物或物品仍未通过海关跨境电商管理平台申报。因此，跨境电商统计不应仅限于几种特定海关监管方式的范围，但也不能泛化到明显不符合跨境电商特征的范围，如仅通过网络询盘而未实现网络交易的行为等。目前跨境电商统计存在的问题，实际反映出跨境电商官方统计和社会统计的局限性，海关传统统计方法单一、数据获取能力不足，社会统计的严肃性和权威性不足。因此，在遵守国际贸易统计规则，不影响贸易统计完整性和准确性的前提下，以原有按监管方式分类进行跨境电商统计为基础，综合运用统计调查等统计方法

和手段，通过大数据对业态涉及的支付、费用、物流等信息进行交叉验证，从而得出反映跨境电商业态发展的全口径统计数据。引入统计调查打破原有行政记录的单一统计资料来源，可通过“行政记录”“平台调查”以及“资料补充”三者相结合的方法，全面统计跨境电商货物或物品的进出口规模，准确测算海关跨境电商通关平台、普通货物（包含进口备货仓和出口海外仓）、邮包、快件等各渠道进出境的规模比例。

为提高海关统计数据的完整性，满足政府部门和社会各界的需要，2017年起海关总署统计司与国家统计局、商务部、外汇管理局等陆续开展联合调研，交换数据和信息，研究跨境电商的发展情况。目前已将邮快件、边民互市等数据纳入海关统计，为实现跨境电商海关统计全覆盖，开展业态全口径统计奠定了一定的理论和实践基础。

（四）开展跨境电商业态全口径统计应遵循的基本原则

对跨境电商实施业态全口径统计，无论是国内还是国际，均无先例可循，既要主动作为积极创新，又要尊重科学有序开展。在创新中必须遵循以下原则：

一是完整性原则。坚持统筹规划，系统设计跨境电商统计制度，规范统计范围、指标体系、测算方法和发布机制，拓展数据采集来源，涵盖各跨境电商利益相关方，全面反映跨境电商业态发展状况。

二是真实性原则。科学制定统计调查方案，建立健全多方合作机制和数据质量保障机制，确保数据的真实可靠，提高原始数据的可追溯性，增强统计制度的可操作性和统计数据的权威性。

三是创新性原则。坚持创新引领，提高海关统计反映新业态和解决新问题的能力。不应局限于传统海关统计方法，综合运用科技和统计调查等手段，不断优化大数据与电商背景下的跨境电商统计方法，完善跨境电商等外贸新业态的统计制度体系。

四是独立性原则。跨境电商统计是进出口货物贸易统计的组成部分，根据《中华人民共和国海关统计条例》第四条，实际进出境并改变境内物质资料存量的货物，列入海关统计。不论是跨境电商管理平台统计，还是业态全口径统计，都已满足上述两个标准，其进出口货物都已经列入进出口贸易统计（既包括货物贸易，也包括与货物相关的服务贸易）。但从统计方法和数据应用来看，跨境电商统计又是一种新的统计方法，有别于传统的海关贸易统计，是反映跨境电商业态规模和发展状况的单列统计，目前仍属于贸易统计的一部分，但在统计方法、核算模型和工作机制等方面均有明显差异，而且从发展趋势看，随着技术创新，可贸易对象不断拓展，统计手段不断创新，跨境电商统计范围有可能突破传统货物贸易统计范畴，向服务贸易领域延伸。

四、跨境电商业态全口径统计的方法

根据上述思路，跨境电商业态全口径统计方案设计如下：以电商平台为主要调查对象，结合海关行政记录和大数据分析手段，整体测算我国跨境电商规模，并进行部分维度的结构化测算，以期多维度全面反映我国跨境电商业态发展状况。

（一）统计范围

跨境电商业态全口径统计范围为：分属不同关境的贸易（交易）主体通过电子商务平台达成交易，在线生成订单，并实际跨境交付的有形货物。由此在物流通关渠道上，跨境电商业态全口径统计覆盖了通过海关跨境电商管理平台、邮快件渠道，以及通过一般贸易、加工贸易等方式办结海关手续后在网上销售的进出口货物。在业态模式上，跨境电商业态全口径统计覆盖了C2C、B2C、B2B2C等指向消费者的零售模式，以及跨境环节不直接指向消费者的B2B非零售模式（以下简称2C和2B模式）。

（二）统计资料收集

跨境电商业态全口径统计测算编制使用的统计资料包括：海关行政记录，针对跨境电商企业的重点调查（跨境电商平台统计调查），运用大数据手段采集的部分境外平台公开发布的财报数据、部分跨境电商物流、支付企业的物流费用和平台费用数据，以及境

外平台上的中国卖家和商品的销售数据等。具体统计资料内容如下：

1. 海关行政记录

海关行政记录来自海关跨境电商相关作业系统，主要包括通过跨境电商管理平台的海关特定监管方式数据（监管方式包括9610、9710、9810、1210、1239），邮快件统计数据（监管方式包括8639和8739），消费品的进出口数据等。

2. 跨境电商统计重点调查数据

重点调查对象主要为跨境电商平台企业，根据企业特点可分为四类：一是第三方平台，二是自建/自营平台，三是电商服务企业，四是电商卖家。前两类为提供跨境电商交易平台的企业，第三类为提供物流、通关等跨境电商服务的企业，第四类为提供商品，在第三方平台销售的企业。跨境电商业态全口径测算整体规模主要使用前两类企业的调查数据，后两类数据主要作为数据验证和结构化分析使用。其中：

企业样本主要通过商务等主管部门掌握的境内跨境电商平台名单、第三方机构提供的在亚马逊等平台销售商品的主要卖家、通过海关跨境电商特定监管方式进出口的收发货人、以及业界主要的跨境电商物流服务商来确定（标准为年度进出口值在5000万元以上，或半年2500万元以上的企业）。

在调查表中，企业除了填报整体跨境电商的进出口规模外（企

业将销售额折算为进出口金额填报），还需填报以下分项数据：

（1）根据海关通关渠道进行区分，需填报经海关跨境电商管理平台进出口的货物总值以及未经海关跨境电商管理平台进出口的货物总值。

（2）要求企业填报时区分自营进出口和代理进出口。

（3）对境内外销售数据要求进行直营销售和第三方销售的区分，并填报主要销售平台，以便后续去重。

（4）分国别、商品和境内地区的结构化数据。

上述调查可根据企业数和测算工作量统筹，每半年进行一次。若条件允许，可以提高调查频度。

3. 部分境外平台公开财报数据

收集亚马逊、eBay、shopee、wish等较大规模的境外电商平台的财报数据，获取其GMV、营收等数据，以此测算其跨境电商结算额。根据大多数企业的财报公布频率，可每季度收集到这部分数据。部分境外企业为半年度财报数据。

4. 支付和物流企业的物流费用和平台费用数据

可通过统计调查手段获取部分支付企业和物流企业，可获得跨境电商行业在货物成本和物流、平台费用等方面的结构化数据。

5. 第三方提供的境外电商平台的结构化销售数据

通过第三方机构获取亚马逊、wish等大型电商平台的销售数据，

可获得结构化的卖家所在地、商品结构的数据。

（三）跨境电商业态全口径统计测算逻辑

跨境电商业态全口径统计分进口、出口单独测算，具体方法如下：

1. 跨境电商进口数据测算

（1）测算方法

测算跨境电商进口规模时主要用到以下数据：（1）海关行政记录数据，即经海关跨境电商管理平台申报的进口数据；（2）通过调查问卷收集上报未经海关跨境电商管理平台申报的跨境电商数据（包括由第三方平台、自营/自建平台的填报数据，包括邮快件渠道的进口数据）。其测算逻辑是：先将海关行政记录数据汇总值 $Vi1^8$ （即数据（1）的汇总），统计调查数据汇总值 $Vi2^9$ （即数据（2）的汇总）根据调研得出的样本企业覆盖率 Rsi ，¹⁰进行同比例测算，再行将两部分累加，得出跨境电商业态全口径进口总值 Vi^{11} 。¹²计算公式如下：

$$Vi=Vi1+ Vi2/Rsi$$

⁸ $Vi1$:表示海关跨境电商管理平台申报的进口行政记录数据汇总值。

⁹ $Vi2$: 通过调查问卷收集上报未经海关跨境电商管理平台申报的数据汇总。

¹⁰ Rsi : 进口样本企业覆盖率。样本企业覆盖率主要指被调查平台跨境电商进出口规模占全部跨境电商进出口的占比，目前采用德尔菲法确定，定期进行评估调整。

¹¹ Vi :跨境电商全业态进口总规模。

¹² 关于跨境电商进口样本企业覆盖率确定是本研究中的重点与难点。在这里综合运用了企业调研、数据测算以及德尔菲法对跨境电商企业结构、头部企业贡献以及样本覆盖率问题进行分析。经综合测算，本次调查（2020年）的进口样本企业（包含绝大多数头部企业）在全部跨境电商进口业务中的占比为 90%。

（2）结果验证

对于测算结果的验证主要通过以下方法进行：对比主要平台的市场结构；比较海关进出口货物贸易统计和统计调查结果的逻辑关系；比较外汇管理局的支付数据和统计调查结果的逻辑关系。如：

比对历年头部主要企业（1-2家）的份额变化（ ΔP ），如果 $|\Delta P| \geq 10\%$ ，则需进一步验证数据的可靠性；

比较统计调查所得通过海关跨境电商管理平台的总值和海关进出口贸易统计中的对应数据，它们的差（ ΔV_1 ），如果 $|\Delta V_1| \geq 10\%$ ，则需进一步通过调整样本覆盖率参数等方式来调整结果；

比较外汇数据（ V_f ）、消费品数据（ V_c ）和测算结果的逻辑，理论上应为 $V_i \geq V_f$ ， $V_c \geq V_i$ 。

2. 跨境电商出口数据的测算

企业调研时发现，跨境电商出口仅有部分货物通过海关跨境电商管理平台申报，多数是通过一般贸易方式或邮快件渠道申报出口，难以通过报关单数据予以识别。因此，测算出口规模时，以重点调查采集的境内电商平台数据和境外平台财报数据为基础，以海关跨境电商申报清单和邮快件数据为验证。主要数据包括：

（1）境内主要平台出口统计调查数据（ V_{e1} ）

根据调查问卷采集的境内主要平台（包括第三方平台和自营/

自建平台)的在线销售货物出口值统计,将其直接累加记为 $Ve1^{13}$ 。

(2) 境外主要平台财报等公开数据 ($Ve2^{14}$)

以亚马逊、Wish、eBay和Shopee等中国出口卖家较多的电商平台的财报数据为基础,结合电商服务企业的平台管理费率、第三方支付服务费率等业界经营数据(用于将在线交易额折算出口FOB价格)以及境外平台中方卖家占比、邮快件电商包裹占比等访谈或不定期调查数据等综合测算得出。

以亚马逊财报数据为例,跨境电商出口数据测算过程如下:

在亚马逊公布的财报中,提供了其网上自营商店(Online stores)和第三方服务(Third-party seller services)的营收,这里分别记为 So 和 St^{15} 。

同时,根据支付企业提供的中国卖家在亚马逊平台销售商品需支付给亚马逊的佣金、仓储费和配送等费用,据此测算分别约占商品销售价格的15%、8%和3%(2019年调查数据)等,分别记为 $C1$ 、 $C2\cdots C_n^{16}$,可以测算在亚马逊第三方销售的商品结算额 $Ea1^{17}$,其公式为:

$$Ea1=St/\sum_{i=1}^n C_i$$

¹³ $Ve1$: 根据调查问卷采集的境内主要平台(包括第三方平台和自营/自建平台)的在线销售货物出口值雷计。

¹⁴ $Ve2$: 通过境外主要跨境电商平台出口的总额。

¹⁵ So 和 St : 亚马逊财报公布的网上自营商店和第三方销售营收值。

¹⁶ $C1$ 、 $C2\cdots Cn$: 亚马逊第三方销售的各类费用占销售价格的比例。

¹⁷ $Ea1$ 、 $Ea2$ 、 $S1'$ 、 $S1$: 分别表示亚马逊第三方销售和亚马逊自营销销售的结算额、中国商品在亚马逊的结算额及FOB价。

亚马逊自营部分可直接认为与其销售的结算额基本相等，记为Ea2。

根据第三方提供的亚马逊卖家所在地信息等数据，将中国商品在亚马逊等境外平台销售约占整体跨境电子商务销售的比例记为Ra¹⁸，因此中国商品在亚马逊销售的结算金额S₁'的计算方法为：

$$S_1' = (Ea1 + Ea2) * Ra$$

同时，可以通过支付企业和物流企业获得卖家在境外平台销售商品中平台费用、物流及清关费用以及税款和其他费用（C1、C2...C_m），扣除这些费用，将结算金额折算为FOB价Sa，计算方法为：

$$S_1 = S_1' * (1 - \sum_{i=1}^m C_i)$$

eBay等平台的财报中直接公布其电商交易总额（GMV，简记为G¹⁹），由于平台公布的GMV中包含了买家撤销交易、退货等情况，这就需要对平台财报公布的GMV数据进行折算，折算系数（D）依据第三方机构统计的主要平台退货率进行测算，其他算法与亚马逊的计算方法类似。中国商品比例记为R，平台费用、物流清关费用和税款等比例合计记为C，中国商品在eBay平台销售的FOB价（S₂）记为：

¹⁸ Ra：中国商品在境外平台销售的占比，该数据主要通过第三方大数据采集获取。

¹⁹ G表示境外平台的财报中直接公布其电商交易额，折算系数D表示最终结算额和GMV的比例，S2.Sn表示中国商品在境外平台销售的FOB总值，Ve2为中国商品在境外平台的销售额，Ve为总的跨境电商业态出口规模。

$$S_2 = G * D * R / (1 - C)$$

将各平台计算的数据（记为 S_1 、 $S_2 \cdots S_n$ ）求和，可得中国在境外主要平台销售商品的出口额 $Ve2$ 。

$$Ve2 = \sum_{i=1}^n S_i$$

（3）境内外平台数据整合

合并境内平台的调查数据与境外平台的测算数据，然后根据调研得出的样本企业覆盖率 Rse ，²⁰进行同比例测算，得出跨境电商业态全口径出口总值 Ve ：

$$Ve = (Ve1 + Ve2) / Rse$$

（4）结果验证

测算结果的验证主要通过以下方法进行：测算境内平台和境外平台的份额，与企业访谈反映的份额比较；通过扣抵方式测算普通货物等渠道出口规模占比，与企业访谈反映的占比比较；对比与外汇局数据的逻辑关系。如：

比对历年境内外头部平台的份额变化（ ΔP ），如果 $|\Delta P| \geq 10\%$ ，则需结合调查企业情况调整样本覆盖率等参数；

比较外汇数据（ Vf ）、消费品数据（ Vc ）和测算结果的逻辑，理论上应为 $Vi \geq Vf$ ， $Vc \geq Vi$ ；

²⁰ 关于跨境电商出口样本企业覆盖率确定也是本研究中的重点与难点。具体方法详见进口样本企业覆盖率的测算。经综合测算，本次调查（2020年）的出口样本企业（境内及境外的头部企业）在全部跨境电商出口业务中的占比为80%。

比较大货渠道数据：普通货物渠道和两种企业对企业电商监管方式（9710和9810监管方式）之和，其历年份额变化（ ΔM ），如果 $|\Delta M| \geq 10\%$ ，则需进一步了解具体情况，或需修正相关参数。

（四）具体指标的测算

跨境电商业态全口径统计的具体指标主要包括：贸易伙伴（国别/地区）、商品品类、物流通关渠道、国内地区分布。由于在企业调查时，所需的统计分项指标都是单维度的，无法沿用海关传统统计“超级汇总方式”获得交叉维度的结构化数据。因此，测算跨境电商业态全口径统计具体指标，是在跨境电商进口或出口总值基础上，根据各指标维度的调查数据占比计算出各指标维度的具体数值。各具体指标的调查计算方法如下：

1. 贸易伙伴（国别/地区）

（1）进口贸易伙伴（国别/地区）测算

在跨境电商平台调查中，要求企业填报国别的结构化数据。近年来，国家跨境电商进口政策对企业的吸引力较大，进口跨境电商企业的阳光化程度远高于出口，通过统计调查的方式可以覆盖大部分跨境电商平台，未能收集到结构化数据的比重较小。因此，调查获取的数据样本代表性较高，可直接使用。测算思路如下：在调查表内剔除电商卖家和电商服务企业部分，可获得特定国别/地区的

结构化样本值 M_i^{21} ，再根据比例测算可得出进口贸易伙伴（特定国别/地区）的进口值，计算公式如下：

$$M_i = M_i' * V_i / V_i'$$

其中： V_i 为跨境电商进口测算值； V_i' 为调查表内剔除电商卖家和电商服务企业后的对应全样本总值。

（2）出口贸易伙伴（国别/地区）测算

出口由于调查获取的境内、外平台结构化样本差异较大，因此两部分数据的结构化矩阵分开计算，再进行加权相加：

将调查获得的前两类平台的国别结构数据记为 Me_1 ，其涉及金额记为 Ve_1' ，将调查获取的填报主要平台为境外平台的电商服务企业和电商卖家的结构化数据作为境外平台的国别结构样本，记为 Ve_2 ，汇总金额记为 Ve_2' ，前面在计算总值过程中已获得了境内样本平台出口值 Ve_1 和境外平台样本出口值 Ve_2 ，由此可计算特定国别/地区的出口值 Me ：

$$Me = Me_1 * Ve_1 / Ve_1' + Me_2 * Ve_2 / Ve_2'$$

2. 商品种类

商品种类的结构数据测算，是在总结电商平台主要商品品类基础上，将进口和出口商品品类分为消费品和生产资料两大类，并在消费品下再细分10个品类，为调查时可照顾企业不同的分类习惯，

²¹ 文中结构化的规模用M系列的代码表示，这一系列的代码的计算方法都是在总规模计算完成的前提下，通过样本比例划分等方式分割总值来确定的。

提供HS编码和消费品品类的对应表。具体的结构化数据测算方法与贸易伙伴相同，不再赘述。

进口消费品分为食品生鲜，奶粉，纸尿裤，美容化妆、香水及日化洗护，医药医疗，手机、电脑、数码产品、家用电器及周边产品，家居家纺，服饰鞋包，玩具、婴幼儿用品和其他10类。

出口消费品分为服饰鞋包，手机、电脑、数码产品、家用电器及周边产品，家居家纺，珠宝首饰、钟表、眼镜，玩具、婴幼儿用品，娱乐运动用品，美容化妆、香水及日化洗护，园艺及各种家装工具，汽车及周边用品和其他10类。

上述商品分类遵循商品编码协调制度（HS规则体系）。因为从跨境电商货物或物品进出境渠道看，对于B2B交易的跨境电商货物应根据HS规则体系按照进出口货物归类；²²对于B2C或C2C交易的跨境电商零售进出口商品虽然可以进行简化归类，但简化归类的基础仍遵循HS规则体系；对于行邮渠道的跨境电商物品在纳统时也应按HS规则体系转化。所以，开展跨境电商业态全口径统计时的商品分类依然是在HS规则体系上完成。消费品的品类和HS编码对应表见附件。

3. 物流通关渠道

目前跨境电商适用的物流通关渠道主要有三类：通过海关跨境

²² 这里的 B2B 交易跨境电商货物既包括通过海关跨境电商管理平台申报的进出境货物，也包括未通过海关跨境电商管理平台申报，但通过跨境电商平台完成交易，交易特征符合跨境电商的货物。

电商管理平台进出境，通过邮快件渠道进出境，以及通过一般贸易、市场采购等普通货物渠道进出境部分。

对于物流通关渠道的结构化测算，采用行政记录和总值核减的方式。计算方法如下：在海关行政记录中直接获取通过海关跨境电商管理平台进出境部分的数据，记为M1，邮快件进出境部分（M2）在海关行政记录中主要分布在两个监管方式内：C类快件（监管方式8739）和跨境电商邮快件（监管方式8639，包括了邮包和B类快件）。根据2018年邮快件包裹跨境电商进出口情况调查结论，确定进出境邮快件包裹中，跨境电商进口包裹占比为80%，出口占比为98%。²³由于海关对进出境邮快件跨境电商进行统计时，对监管方式为8639的邮快件已按上述比例折算，所以，仅需对监管方式为8739的C类快件中的跨境电商进出口按比例折算。

通过行政记录获得M1和M2后，剩余部分就是通过普通货物渠道进出境部分M3，直接用总值扣减可得，计跨境电商进口或出口总值为V，那么M3为：

$$M3=V-M1-M2$$

4. 国内地区

国内地区的结构化测算，基本方法与贸易伙伴相同，主要通过调查获得相关结构化数据后计算，此处不做赘述。

²³ 2018年海关实施邮快件统计时，进行了邮快件包裹跨境电商的统计调查，抽取了6个城市5000个样本的邮包数据，调查了邮快件包裹中的跨境电商比例，最终确定这一比例进口为80%，出口为98%。

（五）月度跨境电商规模数据编制和半年度数据修正

为提高跨境电商业态全口径数据的时效性，弥补半年度企业调查相对滞后的缺陷，采用“直接采集”+“间接测算”方法编制当月和1至当月累计的跨境电商业态全口径进出口规模数据。

测算方案如下：根据半年度测算结果，计算普通货物渠道通关的跨境电商总值占同期消费品进出口总值的占比（R），假定该比例半年内不发生变化，可按此比例测算每月跨境电商通过普通货物渠道进出口的规模，再加上通过跨境电商通关平台进出口部分和邮快件渠道通关部分，可测算出每月跨境电商业态全口径进出口的数值。计算公式如下：

$$V_t = V_1 + V_2 + V_3 * R$$

其中 V_t 为跨境电商业态全口径进出口总值（进出口分开计算）， V_1 为通过海关跨境电商管理平台进出境总值， V_2 为通过邮快件进出境部分总值， V_3 为消费品进出口总值。

由于跨境电商金额占同期消费品进出口总值的占比（R）为每半年调查所得结果，受到公开财报公布时间等因素的影响，一般会晚于月度测算2-3个月时间，因此，在每次半年调查测算完成后，会根据新的结果调整已完成计算的历史数据。

受限于企业调查频次和平台公布数据时间，目前跨境电商业态全口径月度数据仅能做到规模测算，对于具体指标的月度结构化数

据尚未找到有效方法加以测算，有待深入研究和大数据应用等条件成熟后或将实现这一目标。

（六）大数据方法在跨境电商业态全口径统计中的应用

仅以调查表为统计资料，存在以下三方面不足：

一是通过调查表无法大规模获取统计颗粒度较细的数据，无法细化到国内地区，如地市和县市区。二是规模较小的省，一定概率会被忽略，无法统计这些省的跨境电商规模，不能满足管理的需要。三是受到调查周期的影响，月度数据的结构化测算还无法实现。

针对出口境外平台的国内地区结构化数据方面，采取通过第三方机构获取亚马逊平台的结构化数据，来部分取代通过调查获取的数据。亚马逊平台要求卖家提供卖家主体的注册信息，包括其国别、地区、地址等，并在店铺信息内公开，可掌握亚马逊上中国卖家的国内地区详细信息，可据此通过大数据分析获得亚马逊上的卖家地区分布结构。

另一方面，通过对部分支付企业数据的分析，可以获得一个非亚马逊境外平台的支付信息结构化的样本数据，可以取代非亚马逊平台的结构化矩阵。

因此，将分地区测算的数据分为3个部分，即境内平台部分数据、亚马逊部分数据和非亚马逊境外平台数据。分别使用调查数据、第三方机构大数据手段获取亚马逊公开数据和支付样本数据，理论

上可保证出口跨境电商覆盖面的完整，可以按此分析国内地区的结构化数据。

亚马逊数据在理论上可以按月获取，这使月度实现分地区统计有了实现的可能。具体统计资料的获取为：一是实现境内头部平台的月度结构化数据上报，二是亚马逊月度数据获取结构化数据，支付企业结构化数据半年一次调查，结构化矩阵半年内保持不变，在每月测算月度跨境电商业态全口径规模的基础上，可实现月度分地区数据的测算。

五、跨境电商业态全口径统计的科学性与可行性验证

跨境电商全链条包括平台、卖家、物流、仓储、支付等诸多参与者，以及海关、税务、外管等政府监管部门，链条各环节均有一定数量的数据沉淀。目前各社会机构主要通过收集各个渠道信息对跨境电商进出口规模进行测算，与现有的政府统计在概念认定、统计口径、统计方法上存在明显差异。从调研交流情况看，社会各机构主要以政府定期发布的相关信息，企业公开的财报数据，企业抽样调查数据，以及电商平台的外宣信息等为基础，测算出跨境电商进出口规模。这种测算方式难以最大限度地从单一角度采集数据，易导致数据的交叉重叠，造成一定程度的重统或者漏统，难以实现不同数据源之间的交叉验证，也缺乏对数据质量控制所需的行政等

手段。

（一）跨境电商业态全口径统计的实质是统计理论应用的创新

跨境电商业态全口径统计依托统计法律法规体系，以平台为主线采集基础统计资料，充分运用大数据和互联网技术，参照国际贸易统计规则，并采取行政记录、统计调查和模型测算相结合的方法，确保了跨境电商统计工作的科学性、可行性、权威性以及宏观延续性。其中，统计调查早已应用于国民经济核算、人口普查、失业率测算等活动。随着新技术的发展，一方面催生了许多新产业、新业态、新模式，对现有统计体系和统计制度带来巨大挑战；另一方面，也为统计作业提供新工具、新手段。而大数据应用更是近年来各国官方统计的一个重要趋势。2014年3月，联合国统计委员会成立“全球大数据工作组”（UBDGWG UN Big Data Global Working Group），目标是为各国统计机构职权范围内的议题提供信息和服务。一些发达国家在这方面也开展了卓有成效的实践探索。例如，英国于2014年成立“大数据团队”，试图用替代数据（音视频信息、交易记录、社交记录），通过数据分析变革统计生产过程和统计产出结果，先后完成：基于网络信息的价格指数构建，基于 Twitter 地理标签的人口流动和迁移等。英国统计局还利用统计调查、行政记录、大数据（主要是线上交易数据）来测算共享经济对英国经济

发展的贡献程度。美国也曾利用大数据对宏观经济进行监测，哈佛大学和麻省理工合作的BPP（Billion Prices Project）项目，采用互联网爬取技术，收集60多个国家，1500多种零售商品价格信息，构建滞后3天的消费者价格指数，效果令人满意。

上述实践表明，统计调查和大数据相结合，在应对样本繁多、跨界常态化的统计项目时具有不可替代的作用。

（二）以平台为主线进行统计资料的收集以避免重统

跨境电商业态全口径统计以平台为主线，厘清各方数据与平台关系，避免重复采集。例如调查数据收集中：一是确定企业类型，参与计算的为第三方和自建/自营两类平台，卖家和电商服务企业不参与总值计算，可有效防止重复统计。二是收集财报等补充数据时，也是以平台为单元采集，防止数据重复采集。三是统计调查中，要求平台企业区分是否通过海关跨境电商管理平台通关进行填报，使行政记录与平台的调查数据可以无交叉重叠的相加。

跨境电商业态全口径统计中采用的支付、物流等数据主要用于系数确定和交叉验证。因此，在计算过程中采用相对数值而非采用绝对数值参与计算。

（三）企业调查结合境外平台财报数据以避免漏统

跨境电商统计的难点在于无法实现对跨境电商所有参与方和所有环节的全覆盖。跨境电商业态全口径统计以平台调查为主，辅以

收集主要境外平台的财报等数据，以电商卖家和电商服务企业数据进行验证，最大限度避免了数据漏统现象，较好地满足了统计的覆盖面要求。同时，在调查过程中要求企业填报主要的成交平台，也可及时发现潜在的平台漏统风险。

（四）大数据手段和企业调查方式相结合以保证测算的科学合理

中国卖家在境外平台的占比，跨境电商销售价格中平台费用、物流费用等数据是跨境电商业态全口径统计中的重要参数，这些数据初期以企业调研，少量抽样结果为主。借助大数据手段，可以有效扩大样本覆盖率，提高测算的可靠性。通过实践，也可验证数据的准确性。例如，跨境电商销售价格中的各类费用组成，前期以数个企业数据来分析和后期与支付企业数据对比后，分解了部分样本企业的费用组成，结果基本吻合，匹配度较好。跨境电商平台的占比，也可以使用亚马逊卖家销售数据做详细分析，用以验证或者直接获得这一数据。

（五）遵循贸易统计规则以FOB/CIF统计可确保统计口径一致性

跨境电商进出口货物在整个链条中，其价格认定根据其交易环节不同，会有差异。比如最终的销售交割中应包含了商品价值、利润、物流费用、税款、平台费用和其他成本支出等，与进出口申报

价格和收汇价格都有区别，跨境电商统计作为外贸新业态统计应当与进出口货物贸易统计的标准保持一致。因此，本方案按照贸易统计的规则，进口采用CIF价格，出口采用FOB价格，将各渠道的价格统一转换至CIF和FOB价格，保证各环节的价格数据可比。

（六）采用自上而下的测算流程以确保统计项目之间的逻辑自洽

本方案采用先测算整体规模，再分维度测算结构化分项规模，这种自上而下的测算模式与国家GDP核算方式类似，可保证分项数据与总值的一致性，同时也保证了宏观统计结果的延续性。同时还能与整体贸易统计数据、消费品进出口数据的比对，保证了与整体进出口规模的宏观可比，以准确反映跨境电商业态发展的实际情况。

（七）借助海关网上调查系统以保证数据收集的可行性与权威性

由于跨境电商部分企业阳光化意愿不强、实际进出口环节存在大量买单、进出口收发货人数量多、存续时间短等因素，难以用传统人工调查方式直接面向众多电商卖家开展大规模调查，数据收集质量和效率也难以保证。以平台为主要调查对象的调查方案，可有效降低调查工作量和难度。依托海关网上调查系统和海关统计调查队伍，可有效保证电商平台调查工作的正常开展。跨境电商业态全口径统计调查数据的可行性和权威性得到领导和有关方面的肯定。

六、结束语

跨境电商业态全口径统计是个全新事物，目前仍在创新探索阶段。一方面，跨境电商在新技术、新模式的推动下，业态持续创新发展。另一方面，统计方法和手段也将随着技术进步而不断改善。从发展的视角看，跨境电商业态全口径统计未来需要进一步改进和完善的重点应包括：一是关注小规模地区业务规模测算。在分地区测算跨境电商业务规模时，或会存在规模较小的地区被忽略，这一情况需要通过增加对当地头部企业的调查，防止样本数据过小对地区统计产生较大影响。二是将头部企业变化情况实时纳入统计调查中。三是及时丰富和拓展大数据应用范围及手段。四是不断完善数据校验和核算机制，及时调整校验偏差。五是继续探索有效途径以提高统计的时效性和准确性。六是加强海关、商务、统计、外汇管理等部门的数据共享与协作，构建覆盖面更广的跨境电商业态全口径统计体系。七是积极开展数据溯源和共享，推动跨境电商国际合作与规则制定，贡献中国智慧与中国方案。八是在可预见的未来，随着技术发展，货物贸易将伴生越来越多的服务，应及时跟踪技术变化引发的贸易对象变化，将与货物相关的服务贸易及时纳入海关统计体系。

附件1：

表1 跨境电商出口主要消费品品类统计代码及名称

代码	主要类目	涉及主要商品编码（不完全列名）	说明	商品举例
01	服饰鞋包	42, 4303, 61, 62, 64, 65	包括各种材料的服装、鞋、帽、箱包，但不包括婴儿服装	如：化学纤维制男、女士上衣、皮鞋、运动鞋、帽子、皮手袋、行李箱等
02	手机、电脑、数码产品、家用电器及周边产品	8471, 8508, 8509, 8510, 8516, 8517121, 8518, 8519, 8521, 85258, 8528, 9006	家用电器包括厨卫电器、生活电器等	如手机、手机壳、电话机、笔记本、游戏本、平板电脑、台式电脑、吸尘器、榨汁机、搅拌器、电动剃须刀、电动毛发推剪、热水器、电吹风、电饭锅、咖啡机、音响、麦克风、DVD、照相机、电视机等
03	家居家纺	3922, 3924, 4419, 46, 4818, 6301, 6302, 6303, 6304, 6306, 6307, 6308, 6910-6912, 7013, 7321, 7322, 7323, 7324, 7418, 7615, 8210, 8211, 8212, 8213, 8214, 8215, 94013-94018, 9402, 9403, 9404, 9405, 9617	包括各种材料制的厨具、卫浴用品、餐具、家具、寝具、灯具等(不包括家用电器)，家用纺织品	如：马桶及盖、餐具、毯子、毛巾、床单、毛巾被、桌布、窗帘、床罩、蚊帐、帐篷、抹布、餐巾、杯子、保温杯、台灯、燃气炉灶、绢花、茶几等
04	珠宝首饰，钟表，眼镜	7113, 7116, 7117, 9101-9106, 9003, 9004, 90013。	包括贵金属或包贵金属制的首饰，贱金属制的仿首饰	如：金戒指、银手镯、珍珠项链、钻石项链、胸针、手表、闹钟、眼镜架、太阳镜、隐形眼镜等
05	玩具、婴	6111, 6209, 8715, 9503	婴幼儿用品包括婴幼儿服装、婴孩	如：棉制婴幼儿服装、玩偶、智力玩

	幼用品		车，但不包括奶粉、纸尿裤	具、婴儿手推车、安全座椅及垫等
06	娱乐运动用品	9504-9507, 8712	包括户外运动用品、游乐设施、运动器械、自行车等，圣诞节用品	如：游戏机、扑克牌、棋类、圣诞树及彩灯、圣诞帽、羽毛球拍、篮球、溜冰鞋、山地自行车、钓鱼用品等
07	美容化妆、香水及日化洗护	3303, 3304, 3305, 3306, 3307, 3401, 3402	包括化妆品、美容护肤品以及日化洗护用品	如：润唇膏、眼霜、面膜、爽肤水、精华素、洗发水、护发素、洗面奶、香水、花露水、洗洁精、洗衣液、肥皂、沐浴露、牙膏、牙线、牙刷（包括电动牙刷）等
08	园艺及各种家装工具	3925, 4418, 4814, 6904, 6907, 8201, 820210, 8203, 8204, 8205, 8206, 8301, 8302, 8544	包括门窗、砖等家居装修材料、家具零件和各类家用手动工具	如：门、窗框架、木地板、陶瓷制的铺地砖、修枝剪、螺丝刀、扳手、贱金属制的门锁、门铰等
09	汽车及周边用品	8701-8714, 94012, 85258039, 90148000	包括汽车用零部件、附件及周边用品	如：方向盘、行车记录仪、车载导航仪、汽车香水、汽车坐具（不包括婴幼儿安全座椅及垫）等
10	其他			

表2 跨境电商进口主要消费品品类统计代码及名称

代码	主要类目	涉及主要商品编码（不完全列名）	说明	商品举例
01	食品生鲜	02, 03, 04, 0504, 07, 0801-0811, 0813, 09, 1104, 1504, 1601-1602, 1604-1605,	包括动物食用产品、蔬菜水果、茶叶、谷物产品、糖果、咖啡、保健食品、	如：鲜冷冻猪肉、海鲜、麦片、饼干、深海鱼油、维骨力、复合维生素、叶黄素等

		1704, 1806, 19012, 1901-1905, 20, 21, 22	烟酒等	
02	奶粉	1901101	零售包装的奶粉, 包括婴儿奶粉和成人奶粉	
03	纸尿裤	9619001	包括婴儿和成人纸尿裤	
04	美容化妆、香水及日化洗护	3303, 3304, 3305, 3306, 3307, 3401, 3402	包括化妆品、美容护肤品以及日化洗护用品	如: 润唇膏、眼霜、面膜、爽肤水、精华素、洗发水、护发素、洗面奶、香水、花露水、洗洁精、洗衣液、肥皂、沐浴露、牙膏、牙线、牙刷(包括电动牙刷)等
05	医药医疗	30, 9018, 9019, 9020, 9021	包括治疗用的药品和医疗器械等, 但不包括保健食品	药品如: 幸福伤风素等 医疗器械如: 颈椎治疗仪、血压计、按摩器、助听器等
06	手机、电脑、数码产品、家用电器及周边产品	8471, 8508, 8509, 8510, 8516, 8517121, 8518, 8519, 8521, 85258, 8528, 9006	家用电器包括厨卫电器、生活电器等	如: 手机、手机壳、电话机、笔记本、游戏本、平板电脑、台式电脑、吸尘器、榨汁机、搅拌器、电动剃须刀、电动毛发推剪、热水器、电吹风、电饭锅、咖啡机、音响、麦克风、DVD、照相机、电视机等
07	家居家纺	3922, 3924, 4419, 46, 4818, 6301, 6302, 6303, 6304, 6306, 6307, 6308, 6910-6912, 7013, 7321, 7322, 7323, 7324, 7418, 7615, 8210, 8211, 8212, 8213, 8214, 8215, 94013-94018, 9402, 9403, 9404, 9405, 9617	包括各种材料制的厨具、卫浴用品、餐具、家具、寝具、灯具等(不包括家用电器), 家用纺织品	如: 马桶及盖、餐具、毯子、毛巾、床单、毛巾被、桌布、窗帘、床罩、蚊帐、帐篷、抹布、餐巾、杯子、保温杯, 台灯、燃气炉灶、绢花、茶几等
08	服饰鞋	42, 4303, 61, 62, 64, 65	包括各种材料的	如: 化学纤维制男、女士上

	包		服装、鞋、帽、箱包，但不包括婴儿服装	衣、皮鞋、运动鞋、帽子、皮手袋、行李箱等
09	玩具、婴幼儿用品	6111, 6209, 8715, 9503	婴幼儿用品包括婴幼儿服装、婴儿车，但不包括奶粉、纸尿裤	如：棉制婴幼儿服装、玩偶、智力玩具、婴儿手推车、安全座椅及垫等
10	其他			

附件2：评语

评审老师	评语
江小平	此文很好，选题好，铺垫清楚，论述有力。如果前半部分作大幅度压缩精炼，则更好！
杨晨光	优点： 1、意义：从统计专业的角度，分析了跨境电商业态全口径统计存在的问题及其原因，广泛借鉴国内外各类统计平台和统计模式，提出了建立不重复、不遗漏的跨境电商业态全口径统计方法，对于完善海关统计、促进跨境电商新业态发展具有积极的借鉴意义。 2、分析：运用资料积累、统计分析、数据对比特别是数学模式计算等方法，显示了作者扎实的统计专业功底，令人信服。 3、表述：文字流畅，表达准确，读后感到长知识。 不足： 专业性过强，适用领域恐较窄。
黎伟雄	该文从我国跨境电商业态统计现状和行业发展需要出发，全面深入地分析了相关领域的监管要求和决策需要，以及相关领域的国际实践情况，创新性提出“以电商平台为主要调查对象，结合海关行政记录和大数据分析手段，整体测算我国跨境电商规模，并进行部分维度的结构化测算，以期多维度全面反映我国跨境电商业态发展状况”的相关领域统计理论、验证方法和实现路径，观点鲜明，论据充足，论述充分，且思路清晰，逻辑性强，具有较强的理论价值和实践意义，是一篇不可多得的好论文，值得推荐。
齐忠平	跨境电商统计口径的混乱实际上是定义和概念的混乱，定义概念的混乱是立法滞后造成的，立法解决了，定义就有了，口径就明确了，这是根本办法。而本文提出采取“测算法”补充统计，用于经济研究分析自然可行，但用于国家权威数字统计？缺乏可行性。另文章稍显累赘有重复，建议进一步精炼。

基层海关行政执法视角下的“首违不罚”

周振宇¹

随着机构整合的完成和新业态的发展，海关作为进出境监督管理机关，在职能拓展的同时，不断面临新的执法实践问题。2021年1月22日，十三届全国人大常委会第二十五次会议表决通过了行政处罚法修订草案。修订后的《行政处罚法》首次将“首违不罚”制度落实到了法律规定层面，即“初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚”。对于海关执法而言，这无疑有助于破解基层面临的复杂局面和新情况新问题，在提高执法社会效益、减少执法成本、提升综合治理效能等方面有望实现海关与行政相对人的共赢。然而客观地讲，在督查、审计等内外部执法监督压力下，如何依法用好“首违不罚”制度，避免不用与滥用两个极端，是海关基层执法不可回避的问题，亦是本文探讨的出发点。

一、“首违不罚”制度简析

行政处罚具有“以惩戒违法为目的、具有制裁性”的性质，同时也有预防违法行为发生的功能。司法部行政执法协调监督局局长

¹ 作者单位：温州海关

赵振华指出，行政执法的价值绝非“为罚而罚”，而是要达到预防违法的实际效果。我国社会主义法治国家建设和政府职能转变也要求政府强化社会管理和公共服务职能，从全能型、管制型向管理型、服务型、法制型转变。秉持以人为本、为人服务的执政理念和国家建设需求，各级政府相继出台了一些创新型的政策和措施，“首违不罚”制度已经被部分行政机关应用到了行政执法实践活动中。

（一）“首违不罚”制度的由来

在当前建设法治国家和服务型政府的大背景下，各级政府都在规范行政执法、创造更好营商环境等方面进行探索。在法治社会里，行政执法应用理性、公正和人性化的态度，冷静而敏锐地处理社会问题，充分保障和尊重行政相对人的权利，从而实现实质意义上的公平正义。行政机关执法时如果能够在坚持法律原则的前提下充分考虑现实情况的复杂性和灵活性，就能有效减少执法冲突，化解执法矛盾，推动文明规范执法。“首违不罚”这种积极的探索制度就是在这样的背景下产生的，它是一种给予行政相对人一个自我纠正、消除违法行为后果、降低违法行为发生率的新型执法制度，具有很强的现实意义。

（二）“首违不罚”制度合理性与合法性辨析

“首违不罚”制度已经在包括税务机关、市场监督管理机关等多个部门进行了一定的实践。2020年，国务院在全国范围内复制推

广自由贸易试验区第六批改革试点经验，其中就包括“多领域实施包容免罚清单模式”，按照分工由司法部负责对市场主体符合首次违法、非主观故意并及时纠正、违法行为轻微、没有造成危害后果的行政违法行为，制定并发布多个领域的包容免罚清单，明确免除罚款的行政处罚。

这种执法实践引发了社会各界包括法学界的探讨。主要观点有以下三种：1、“首违不罚”作为一种以人为本理念下的行政处罚制度，具有规范层面的合法性，在对违法行为例外情况下“首违不罚”，并以附加提示对方法消除违法行为的社会危害性，是一种补充性制度；2、“首违不罚”制度得以合理存在的界域主要是制度实施的必要性与目的的设定方面，实质是将法律赋予执法主体的自由裁量权制度降低为零，但制度本身设计存在较大的不确定性，降低了执法主体的权威性，打破了法律上的平衡，效果并不理想；3、部分机关先后出台的“首违不罚”制度因改变了上位法规定的行政处罚事项，不具有合法性。

本文赞同第2种意见，首先根据“首违不罚”的字面意思，可以将“首违不罚”定义为：行政机关发现行政相对人首次实施了某一违法行为，但是主动消除违法，防止危害后果的发生，对于这种违法行为可以不予处罚。“首违不罚”的实施基础是行政相对人的“首次违法”，但是“首次违法”这个概念设定过于宽泛，比如是

理解为相对人真实的第一次违法行为还是理解为行政机关第一次发现的相对人的违法行为，是理解为相对人首次实施的某一种违法行为还是某一范围的违法行为等。其次行政机关在执法过程中是否适用、如何适用“首违不罚”具有很强的主观能动性，属于运用自由裁量权的范围。行政机关的自由限度过大，容易产生两种后果：一是滥用权力，这种情况容易对政府公信力造成不良影响；二是基于各种内外部的监督不使用这种权力，此时会导致这个制度实际上无法落地。

在“首违不罚”政策全面推广的执法实践中，由于缺乏统一规定（具体哪些行为可以适用“首违不罚”），各地自行出台的标准难免口径不一。以税务领域为例，《北京市税务行政处罚裁量基准》规定，纳税人未按照规定的期限变更税务登记的等 21 项税收违法行为适用“首违不罚”。《长江三角洲区域税务轻微违法行为“首违不罚”清单》中，适用“首违不罚”的违法行为则变成了 18 种。相同情形的“首违”可能在北京可以免罚，在上海却照罚不误。正如美国法哲学家博登海默所说：“法律概念乃是解决法律问题所必需和必不可少的工具。没有限定严格的专门概念，我们就不能清楚地和理性地思考问题”。“首违不罚”这一概念的缺陷正在于此。

二、基层海关行政处罚案例分析——以温州口岸为例

（一）市场采购贸易方式下海关执法新形势

市场采购贸易是我国新型的一种贸易方式，市场采购贸易方式在稳经济、促发展方面有一定的积极作用，但是一种贸易新业态的诞生也不可避免会伴随一些副作用。市场采购贸易方式针对的是市场中的小商品，涉及30多个行业、1500多个打雷、30多万种种类的小商品中难免有部分商品无国家标准或行业标准，无参考价格等情况，给海关查验、质量监管等带来一定困难。

以温州海关办理的出口侵犯知识产权案件为例，自2018年温州开展“市场采购”贸易试点以来，温州海关2019年至今办理的24起货物渠道查获的侵权案件的贸易方式均为“市场采购”。国内外采购商因完成采购后就出境等待接收货物，海关在办理案件调查过程中只能向报关单上的其委托的货代、外贸公司了解、调查案件情况。根据温州海关侵权案件相关情况，市场采购贸易方式下外贸公司仅凭货主提供的货物清单向海关申报出口，没有真正核实过出口商品的实际品名、归类、价格、品牌等信息。直至海关查验人员查获涉嫌侵权货物，外贸公司才知晓自己申报出口的货物实际是什么。侵权、假冒伪劣商品如果流出国门，将对我国的国际形象造成很大的不良影响，因此这种贸易方式下的监管模式值得探讨。

（二）寄递渠道海关执法新形势

关检融合后，海关执法范围由监管进出境货物、物品、运输工具延伸到对商品检验、卫生检疫、动植物检验检疫等多个领域。在这样复杂的执法现实中，基层海关难免会遇到不少法律适用问题。

以温州海关办理的行政处罚案件为例：A某邮寄活体动物进境，由于活体动物禁止邮寄进境，该行为同时涉嫌违反《中华人民共和国海关行政处罚实施条例》第二十条和《中华人民共和国进出境动植物检疫法》第二十九条规定。同一行为同时违反原海关的规定和原检验检疫局的规定的，择重，故对此行为的处罚最终适用《中华人民共和国进出境动植物检疫法》的相关规定，对该活体动物作退回或销毁处理，并对相对人A某处5000元以下罚款。

但是该案件从本文的“首违不罚”角度出发存在一个新的问题。我国进出境动植物检疫的主要目的是为了防止动物传染病、寄生虫和植物危害性病、虫、杂草及其他有害生物传入、传出国境，保护农、林、牧、渔业和人体健康，A某邮寄活体动物进境时已经被口岸海关拦截，该行为明显不会危及境内生物安全，且相对人为首次实施该类违法行为，是否可以视为“违法行为轻微、没有造成危害后果”不予处罚呢？

（三）“首违不罚”对新形势下海关办理行政处罚案件的影响

新《行政处罚法》第三十三条第一款规定，初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。根据条文的字面含义，我们无从得知违法行为实施到何种程度可以视为危害后果轻微，但是后面还有一个条件是及时改正。据此我们可以得出一个简单的结论，适用“首违不罚”的一个前提是这个违法行为产生的后果已经被消灭。仍以温州海关为例探讨“首违不罚”制度的落实对海关办理行政处罚案件的影响：

一是如何认定违规行为的性质。以市场采购贸易方式下的行政处罚案件为例，该类型的案件涉案货值较小，相应的处罚金额也不高。但是因该贸易方式项下货物基本都是由集装箱拼箱出口，其中一项或者几项商品涉及侵权容易造成整个集装箱货物滞留，集装箱产生的滞期费、货物未能及时到港产生的违约金等是企业一笔不小的开销。如果在海关查验人员查获侵权嫌疑货物后，相对人属于首次实施该类违法行为并申请将该批货物退关，是否可以适用“首违不罚”呢？根据“首违不罚”条款的几个要件，相对人首次违法、货物退关后无法再实现进出口环节侵犯知识产权的后果，是否符合“危害后果轻微并及时改正”的情形呢？

二是新型贸易方式下对“首违”认定难度加大。从市场采购新业态来说，温州市场采购贸易试点开展后政府为了促进经济发展给予了从事市场采购经营主体一定的优惠政策。新《中华人民共和国

公司法》修订后取消了公司注册资本最低限额制度，也就是说现在成立一个有限责任公司是没有任何注册资金压力的。这两个方面政策优势在推动我国经济繁荣发展的同时也有一定的弊端。相较于常规贸易业态如一般贸易，市场采购的“内贸性”决定了它对外贸公司没有过多要求，不需要具备一定的资质、能力、年限等条件，只要符合进出口资质和温州市政府的市场采购贸易资格就可以开展“市场采购”贸易业务。在这种前提下，一个自然人可以在其注册的公司首次违法后将该公司注销，重新成立新的公司。根据上面的联想，“市场采购”贸易方式下的收发货人的违法行为在被认定为属于“危害后果轻微并及时改正”情况下，完全可以根据“首违”逃避海关行政处罚。从寄递渠道新形势上来看，如果“首违”只针对同一种行为的话，行为人完全可以以每次不同行为都符合“首违”来要求免罚。

三、新背景下海关办理行政处罚案件的相关建议

（一）急需出台“首违不罚”适用清单

《行政处罚法》施行前，部分部门已经开展了“首违不罚”制度的实践，如国家市场监督管理总局、国家税务总局等部门相继出台了轻微或者违法首违不罚清单，对适用“首违不罚”制度的违法行为做出明确规定。赵振华局长表示，下一步将根据国务院关于在

全国推行“多领域实施包容免罚清单模式”工作的要求，认真组织推动落实新修订的行政处罚法的规定，切实转变工作作风，提升执法服务水平。基于当前的法律规定、制度设计和行政执法实践中都没有将“首违不罚”的内涵和外延作出明确规定，海关在今后的实际执法过程中会面临如何界定“首违”、适用“不罚”的情况。建议参考其他部门做法，就进出口货物监管、行李物品监管、商品检验、卫生检疫等多个行政执法领域分别制定“首违不罚”清单，刚柔并济作出行政执法行为。

（二）严格规范自由裁量权的行使

行政处罚自由裁量权是国家行政机关在法律、法规规定的原则和范围内有选择余地的处置权利，海关在作出行政处罚时往往也需要案件经办人员对各种情节的适用进行一个自主判断。《行政处罚法》将“首违不罚”制度纳入法律规定后进一步放大了行政机关工作人员的自由裁量权。但是从基层海关执法实践来看，由于客观的内外部监督、审计压力，基层关员的自由裁量权很难得到充分的运用。在“首违不罚”如何认定以及适用问题未得到解决的当下，相对于滥用的可能性来说，不用的可能性更大。因此，建议明确海关行政处罚案件中自由裁量权适用的范围，用“一把尺子量到底”的执法权威打消执法人员的顾虑。

（三）完善各部门案件处理信息通报机制

“首违不罚”条款的核心是行政相对人的违法行为属于“首次”范畴，单靠海关内部作出的行政处罚决定很难判断出该相对人是否为首次违法违规。尽管当前各部门作出的行政处罚决定书都需主动对外公开，但是在检索、收集外部门作出的行政处罚决定书时也存在一定的问题：一是检索到的内容不全面，有时候只能检索到标题，无法得知行政处罚的确切内容；二是作出处罚决定跟公开存在一定的时间差，可能存在未检索到相对人其他行政处罚而适用“首违不罚”条款不予处罚之后发现有其他行政处罚的情形。建议能够通过多部门的执法协调工作完善案件处理信息通报机制，及时将作出的行政处罚决定书进行多部门流转，防止执法差错发生。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	提出了一个很好的问题，但没有展开讨论就草草结束，实质性内容太少了。
杨晨光	优点： 1、意义：根据今年新修订的《行政处罚法》首次明确“首违不罚”制度的新要求 and 海关基层执法实践存在困难的新情况，比较全面地解析了这一制度的由来及内涵，以温州口岸为样本分析了基层海关执行这一新的法律制度存在困难，并提出了落实这一新的制度的建议，给人以知识和启发。“首违不罚”这一柔性执法制度如能在基层海关普遍落实，必将会有一大批企业享受到“初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚”的理性、公正和人性化的文明执法关怀，也给基层海关减少了执法压力和执法成本，意义重大。 2、分析：分析比较全面，素材比较扎实，建议比较明确。 3、表述：文字表达比较通顺。 不足： 本文论述似不够集中，有繁琐之嫌。
黎伟雄	该文通过“首违不罚”条文在基层海关执法实践的运用上存在的困难为切入点，从基层角度出发，探讨新形势下“市场采购”贸易和寄递渠道涉及的行政处罚，对“首违不罚”制度在海关行政执法中的运用进行剖析，提出解决的意见和建议，具有一定的实用性。如能在实例验证上加大力度，以及增加国际对比研究，就会更好。
齐忠平	现行海关行政处罚执法规范并未授权基层海关(或缉私局)直接适用《行政处罚法》办案，且未执行“首违不罚”也不违法，因为法语讲“可以”而非“应当”。一旦有权机关落实“首违不罚”精神，下达海关行政处罚“首违不罚”操作办法，不会仅仅只言片语，而是一套操作制度，包括如何认定“初次”、“危害轻微”和“及时改正”等，解决文章所有问题和担忧。此外，文中举例的市场采购和寄递渠道案件处理疑难问题，是老问题，非因“首违不罚”引发，因果逻辑不成立。综合看，本文对海关处罚执法价值有限。

《行政处罚法》增设“降低资质等级”对海关企业信用管理制度的影响

郑依蕊 周振宇¹

作为行政执法领域首部综合性法律和单行行政程序法，1996年《行政处罚法》确立的基本原则、相关制度和程序设计等，对我国行政法理论和后续行政立法、执法实践产生了深远影响，这是一部对推进法治社会具有里程碑意义的法律。《行政处罚法》曾先后于2009年和2017年作了个别条文修改，但主要框架和内容未作大的调整。随着我国全面依法治国进程的推进和行政执法领域改革的深入，原有的《行政处罚法》的局限性也日益凸显。在此背景下，《行政处罚法》作了较大的修订，将现有相关立法新成果、执法实践新经验进行了升级固化，并将于2021年7月15日实施。新法中第九条中增设了“降低资质等级”的处罚种类，将对海关信用管理制度产生较大影响。在此背景下，企业信用等级调整相关操作的变化将是海关企业管理部门需要对面的一项重要难题。

一、“信用惩戒”辨析

¹ 作者单位：温州海关

党的十六届三中全会首次明确提出“建立信用监督和失信惩戒制度”，十八大后我国加快了以守信激励和失信惩戒为核心机制的社会信用体系建设，“让失信者寸步难行”成为各部门共识和努力方向。2016年5月，《国务院关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》（以下简称《国务院意见》）的发布，使得跨地区、跨部门、跨领域的信用联合惩戒亦有了更为明确的政策遵循。

（一）国内理论研究、实务现状和相关概念厘清

1. 国内“信用惩戒”制度理论研究情况

一直以来，法学界对于信用制度的研究主要围绕经济信用展开，探讨信用在降低交易风险、繁荣市场经济方面的巨大价值，“信用”研究似乎成了经济法学的“专属领地”。对于社会信用体系中的“信用”来说，信用经济中的“信用”可以视为其中的部分内容。

国内对信用惩戒的行政法学研究起源于“行政黑名单”现象，随着研究的深入，一些学者开始深入研究“信用惩戒”这个本质问题。但是行政法学界对信用惩戒的研究探讨还是存在一定的不足，如没有针对信用惩戒这个概念进行有针对性的研究。从实务中来看，信用惩戒与“行政黑名单”、“行政违法事实公布”等做法联系密切，但如果认为信用惩戒就等同于“行政黑名单”、“行政违法事实公布”，会忽视信用惩戒的独有价值。

2. 国内“信用惩戒”制度实务现状

当前国内各地出台了许多信用行政法律规范，对公共信用信息的含义、范围、收集、公开和运用等做了明确规定。从行政法角度看，行政相对人的违法信息是行政机关对其做出相应信用惩戒行为的依据。根据目前学界对相关理论研究和各级政府的规范上来看，这类依据负面信用信息给予行政相对人惩戒的行政行为的定义尚未形成一致意见。众多现行有效的行政法规、规章对该类行为进行了规定，常见的定义表述包括“信用/失信惩戒”、“信用/失信约束”和“违法失信惩戒”等。规范上的概念混乱现象究其原因仍然是因为理论研究的不充分。虽该制度无上位法规定，且各类规范对“信用惩戒”制度的概念认定不同，但部分行政机关已经在其具体行政行为中进行实施，如海关企业信用管理中企业信用等级下调为失信企业。

3. “信用惩戒”的概念厘清

从实施主体看，信用惩戒是行政机关和法律法规授权管理公共事务的组织为主体实施的行为；从惩戒对象看，信用惩戒的对象是因违法而失信的公民、法人或其他组织；从惩戒的目的看，信用惩戒是为了制约失信人、警示社会从而提升行政执法效益、维护社会秩序。从信用惩戒的几方面内涵可以看出，本文关注的信用惩戒是指行政机关为实现特定行政目标而运用公共信用信息，对因违法而

失信的公民、法人或者其他组织采取的在一定期限内公示失信信息、加大监管强度、限制参与特定经济社会活动权限等惩处或警戒类行政行为，包括失信信息收集评价、列入、公布、失信惩处等若干阶段。

（二）将“信用惩戒”制度纳入法律范畴

新《行政处罚法》第九条增加了通报批评、降低资质等级、限制开展生产经营活动、责令关闭和限制从业的行政处罚类型，其中“降低资质等级”、“限制开展生产经营活动”和“限制从业”都属于本文探讨等“信用惩戒”范围，本文探讨的是“降低资质等级”这种行政处罚类型的应用。

“资质”是泛指从事某种工作或活动所具备的条件、资格、能力等，“资质等级”决定了该条件、资格、能力的大小范围。“降低资质等级”是一种为达到限制行政相对人实施某种行为目的的资格罚。在新法实施前，“降低资质等级”这种处罚形式在《建设工程质量管理条例》中有明确的规定，如第六十条规定“违反本条例规定，勘察、设计、施工、工程监理单位超越本单位资质等级承揽工程第，责令停止违法行为，……对施工单位处工程合同价款百分之二以上百分之四以下对罚款，可以责令停业整顿，降低资质等级；……”。但《建设工程质量管理条例》是特殊行业的行政法规，不具有普适性，因此海关一直未将企业信用管理制度中企业信用等

级下调行为视为一种行政处罚，而是作为一种具体行政行为加以实施。

二、海关企业信用管理制度现状

（一）海关企业信用管理制度的变革过程

海关的四项主要职能是监管、征税、缉私和统计，而企业管理是实现这四项职能的基础。20世纪90年代以来，随着我国对外贸易的不断增长，海关监管的重点逐渐从对每一批特定货物的监管转向对进出口企业的监管。为了协调贸易额增加与海关有限的人力资源之间的矛盾，适应世界海关组织制定的新的贸易秩序，中国海关已经逐步建立了企业信用管理体系。

1999年6月，由海关总署和中国经济贸易委员会制定的《中华人民共和国海关对企业实施分类管理办法》正式实施，标志着我国海关企业管理制度的诞生。该办法根据企业的规模以及守法程度对企业进行分级管理，共设置了四个管理类别A、B、C、D。2008年修订的《中华人民共和国海关对企业实施分类管理办法》对AEO（经认证的经营者，Authorized Economic Operator）概念进行了引入，同时将报关企业和加工贸易企业加入企业分类管理的范围。与此同时，还新增了AA类管理类别，并明确了AA类企业就是中国海关的认证企业，即AEO企业。2014年10月8日，《中华人民共和国海关企业

信用管理暂行办法》正式公布，新《办法》在信用层面对企业进行了严格分级。首次明确了海关依据企业信用状况将企业认定为认证企业、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，分别适用相应的管理措施。2018年3月，海关总署公布了《中华人民共和国海关企业信用管理办法》（海关总署第237号令，以下简称《管理办法》），对原有的《暂行办法》（海关总署第225号令）在企业类型、联合惩戒、异常名录、失信认定等方面进行了修订和完善。

（二）现行企业信用等级分类管理措施

1. 认证企业适用的管理措施

认证企业包括一般认证企业和高级认证企业。根据《管理办法》第二十三条、二十四条，一般认证企业适用的管理措施包括：（一）进出口货物平均查验率在一般信用企业平均查验率的50%以下；（二）优先办理进出口货物通关手续；（三）海关收取的担保金额可以低于其可能承担的税款总额或者海关总署规定的金额；（四）海关总署规定的其他管理措施，而高级认证企业除适用一般认证企业管理措施外，还适用更为优惠的管理措施。

2. 失信企业适用的管理措施

根据《管理办法》第二十五条，失信企业适用的管理措施为：

（一）进出口货物平均查验率在80%以上；（二）不予免除查验没

有问题企业的吊装、移位、仓储等费用；（三）不适用汇总征税制度；（四）除特殊情形外，不适用存样留像放行措施；（五）经营加工贸易业务的，全额提供担保；（六）提高对企业稽查、核查频次；（七）国家有关部门实施的失信联合惩戒措施；（八）海关总署规定的其他管理措施。

3. 一般信用企业一般为在海关首次注册登记或者备案的企业，其不能享受认证企业的优惠管理措施，也不适用海关对失信企业的惩戒措施

根据现行海关企业信用等级分类管理的措施，我们不难看出海关对失信企业的管理措施与一般信用企业和认证企业相比，必然会导致企业权益的减损，比如不予免除查验没有问题企业的吊装、移位、仓储等费用，不适用汇总征税制度、经营加工贸易业务的，全额提供担保等。

三、新《行政处罚法》实施对海关企业信用管理的影响

根据现行的《管理办法》，海关企业管理部门下调企业信用等级可归为两类，一是认证企业下调为一般信用企业，二是其他信用等级企业下调为失信企业。本文认为新《行政处罚法》中第九条中增加的“降低资质等级”处罚种类与海关企业信用等级下调为失信企业直接相关。原因包括：其一，根据海关企业信用等级设定的

条件，海关信用等级在一定程度上以行政处罚作为评价标准，如有走私犯罪或者走私行为的、非报关企业1年内违反海关监管规定行为次数超过上年度报关单、进出境备案清单、进出境运输工具舱单等相关单证总票数千分之一且被海关行政处罚金额累计超过100万元的等情形，将被海关认定为失信企业，符合本文论述“信用惩戒”的概念和定义；其二，虽然目前资质等级在狭义范围内被认定为建筑业企业资质的一个分级标准，但新《行政处罚法》中并没有限制其范围，且资质等级调整作为信用惩戒的一种类型，广泛存在于行政机关的实务操作中。随着国家大力推动社会信用体系建设，社会信用等级将成为社会主体从事社会活动的一项资质要求，降低资质等级处罚方式的实用性也将进一步提高。“降低资质等级”纳入《行政处罚法》管理后势必将运用至其他行业中进行一定的管理，海关也不例外；其三，根据失信违法惩戒原则，企业降级成为失信企业后必然会导致的企业权益的减损，在一定程度上符合新法第二条所定义的“以减损权益或者增加义务的方式予以惩戒的行为”。综上，本文认为海关企业信用等级管理中信用等级调整为失信企业属于“信用惩戒”的一种表现形式，应该纳入《行政处罚法》“降低资质等级”的范畴。

按照现行的文件规定，海关注册企业若出现有走私犯罪或者走私行为的、拖欠应缴税款或者拖欠应缴罚没款项的、因刑事犯罪被

列入国家失信联合惩戒名单的等九种情形的，会被认定为海关失信企业。因此，新《行政处罚法》中提及的“降低资质等级”涉及海关信用等级调整中“其他信用等级企业下调为失信企业”的情形。

（一）根据行政处罚决定书或刑事判决书将其他信用等级企业下调为失信企业的情形

根据《管理办法》规定，企业有走私犯罪或者走私行为的、因刑事犯罪被列入国家失信联合惩戒名单的、非报关企业1年内违反海关监管规定行为次数超过上年度报关单、进出境备案清单、进出境运输工具舱单等相关单证总票数千分之一且被海关行政处罚金额累计超过100万元的等情形的，将被海关认定为失信企业。对于以上行为，海关企业管理部门将依据行政或刑事处罚决定书对企业信用等级调整。

从当前法律体系上看，“信用惩戒”区别于行政处罚，但其与行政处罚存在一定的连接性，一般而言“信用惩戒”的启动始于行政处罚、刑事判决生效之时，二者不存在时间差，如上述认定失信的情形。因此，“信用惩戒”程序的进程是受行政处罚程序进程影响，并与行政处罚程序之间具有不可割裂的联系。

（二）根据其他要求将其他信用等级企业下调为失信企业的情形

根据《管理办法》规定，企业因拖欠应缴税款或者拖欠应缴罚

没款项的，被海关列入信用信息异常企业名录超过90日的，假借海关或者其他企业名义获取不当利益的，向海关隐瞒真实情况或者提供虚假信息，影响企业信用管理的，抗拒、阻碍海关工作人员依法执行职务，情节严重的以及海关总署规定的其他情形被海关认定为失信企业。当前实务操作中，对于以上行为海关企业管理部门可直接对外出具《信用等级调整决定书》将企业信用等级下调为失信企业。

四、关于海关企业信用等级调整相关操作的建议

（一）厘清“降低资质等级”在海关企业信用管理制度中的适用范围

海关企业信用管理制度中企业等级下调包括了两种类型，一是认证企业调整为一般信用企业；另一种为其他信用等级企业调整为失信企业。本文认为“降低资质等级”行政处罚的范围只包括“其他信用等级企业调整为失信企业”。《管理办法》第十三条第（一）项规定“在海关首次注册等级或者备案的企业，海关认定为一般信用企业”；第十四条规定“企业申请成为认证企业，应当向海关提交《适用认证企业管理申请书》。海关按照《海关认证企业标准》对企业实施认证”。上述条文中可以得知，一般信用企业为初始级别，认证企业是符合更高阶要求并经过海关认证后达到的更高级别。

依据《管理办法》第二十三条、第二十四条、第二十五条、第二十六条的相关规定，我们不难看出《管理办法》中规定的上述管理措施完全是按照诚信守法便利（针对认证企业）、失信违法惩戒（针对失信企业）的原则来进行适用。回到本文的观点，“降低资质等级”这一行政处罚种类作为“信用惩戒”的一种方式，当然地只适用于失信企业的认定，而不应将所有的企业等级下调都纳入行政处罚的范围内。

因此，海关企业信用管理制度须对企业等级下调作出区分，对于诚信守法便利（针对认证企业）的部分，企业管理部门依然按照原来的审批制度对企业信用等级进行下调，而对于失信违法惩戒（针对失信企业）的部分，应根据新《行政处罚法》进行相应的调整。

（二）探讨“降低资质等级”的处罚方式

当前海关行政处罚决定多由海关缉私部门和法规部门做出，而海关企业信用等级调整则由企业管理部门做出，且部分情况下企业信用等级调整是依据前者出具的法律文书做出。新《行政处罚法》实施后，若按本文观点将失信认定纳入“降低资质等级”这一行政处罚种类范围，后续如何实施就成了我们要面对的首要问题。

1. 根据原有规定，在相关法律文书生效后做“降低资质等级”处罚

这种处罚方式容易让人联想到“一事不再罚原则”。所谓“一事不再罚原则”是指对行政相对人的某一违法行为，不得给予两次以上同类（如罚款）处罚，解决的是行政实践中多头处罚与重复处罚的问题。可见这里的“不再罚”并不包括不同种类行政处罚的并处，也不要求一次性做出。根据“一事不再罚原则”分步做出处罚在理论上来说也是具有可行性的。但在海关系统内部，如缉私部门做出行政处罚决定，企业管理部门根据该行政处罚决定做出“降低资质等级”的行政处罚决定，一是第二次行政处罚因不符合简易程序的规定，仍需经历调查过程，容易造成行政成本和资源的浪费，也容易损害海关的外部形象；二是企业管理部门是否具有相应行政处罚权限也需要商榷。

2. 修改《中华人民共和国海关行政处罚实施条例》等相应规定，将“降低资质等级”列入行政处罚具体条文中

在《行政处罚法》修改的背景下，《中华人民共和国海关行政处罚实施条例》也当然的应该在上位法的规定下做出相应修改。明确海关企业信用管理制度中符合“降低资质等级”的范围，并将“降低资质等级”写入相应文件条文中。海关缉私部门和法规部门在做出行政处罚决定时一并做出“降低资质等级”处罚。

（三）加强与地方各部门的联系沟通

根据《管理办法》第四条规定“海关根据社会信用体系建设有

关要求，与国家有关部门实施守信联合激励和失信联合惩戒，推进信息互换、监管互认、执法互助”。联合惩戒信息是海关收集的能够反映企业信用状况的信息，对于企业的信用等级调整有重大影响。新《行政处罚法》施行后，海关要加强与各部门的联系配合与衔接，定期收集企业相关信息，及时发布企业惩戒信息，多角度全面做好“降低资质等级”这一行政处罚。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	提出了一个很好的问题，但就关键内容的讨论展开不够充分，观点不够鲜明。
杨晨光	优点： 1、意义：对新修订的《行政处罚法》增设“降低资质等级”处罚各类作了全面系统地解析，如同教科书给人以启迪，对于海关完善行政处罚办法具有积极意义。 2、分析：对问题的解析全面而系统，逻辑严谨，层层递进。 3、表述：文字通顺，用词准确。 不足： 本文学术性似较强，解决通关便利化问题、优化口岸营商环境的针对性似嫌不够，与睿库征文主题关联似不紧密。
黎伟雄	本文从企业信用等级的分类管理出发，探讨将海关“企业信用等级”管理纳入“资质等级”管理的范畴，研究新法实施后对海关信用管理制度产生的影响，提出处罚实施的意见建议。总体思路清楚，论述基本清晰，但在论证过程中的工具使用不足，实例支持欠缺，在一定程度上影响文章的理论 and 实践价值。
齐忠平	本文对做好新处罚法“信用惩戒”条款与海关信用管理制度的法律衔接有见地有价值，其专业性可供相关行政立法部门决策参考。

原产地认证比较研究报告

沈静之¹

2013年WCO秘书处曾开展关于原产地认证事务现状方面的研究，而在2020这个版本中，进一步研究了WCO成员在原产地认证方面的发展趋向，在非优惠原产地领域，报告对商会签证费用进行联合评估，并阐述了电子证书和商会数字化签证的发展。在优惠原产地领域，报告研究近年来自由贸易协定项下原产地认证新特点，并介绍了区块链技术的应用、《经修订的京都公约》特定附件K的审核等内容。

一、非优惠原产地证明

WCO秘书处通过问卷调查了解成员在非优惠原产地领域的相关情况。秘书处在2013年向所有成员发放问卷，66个成员²作了回复。根据回复，大部分成员在进口环节不要求提供非优惠原产地证明。

（一）非优惠原产地标记

原产地标记一般是简单注明原产国或国别代码。59个成员

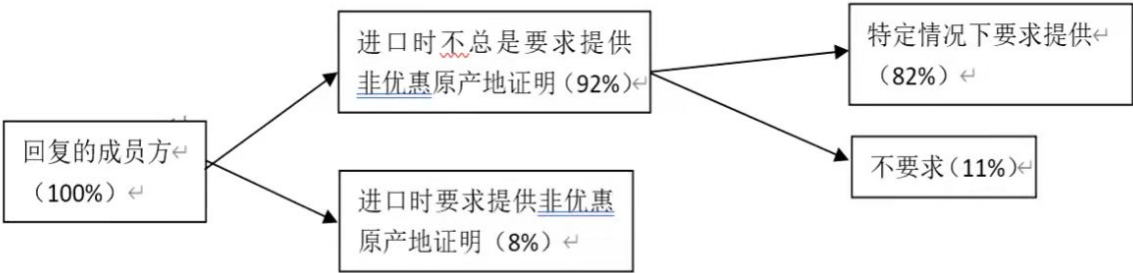
¹ 作者单位：杭州海关

² 来自欧盟的回复以问卷调查开展当时的欧盟成员国数量计，共计 27 个。

(89%)³要求进口申报时标记原产地，18个成员(27%)要求出口申报时标记原产地。此外，9个成员(14%)要求在发票上标记原产地，4个成员(6%)要求在货物或包装上标记原产地。

(二) 进口时对非优惠原产地证明的要求

《经修订的京都公约》特定附件K强调了进口方海关要求提供原产地证明文件的具体原因：只有因实施双边或多边协定中的经贸措施，或实施基于健康或其他公共目的采取的措施，在申请关税优惠时原产地证据文件才是必须的；只有进口方因合理原因质疑时，原产国主管部门提供的证明文件才是必须的。调查结果总体可见下图：只有极小部分答复的成员(8%)要求所有进口货物提供原产地证明，可见虽然只有少数成员已接受特定附件K并受其约束，但大部分成员的实际操作还是与推荐做法一致的。

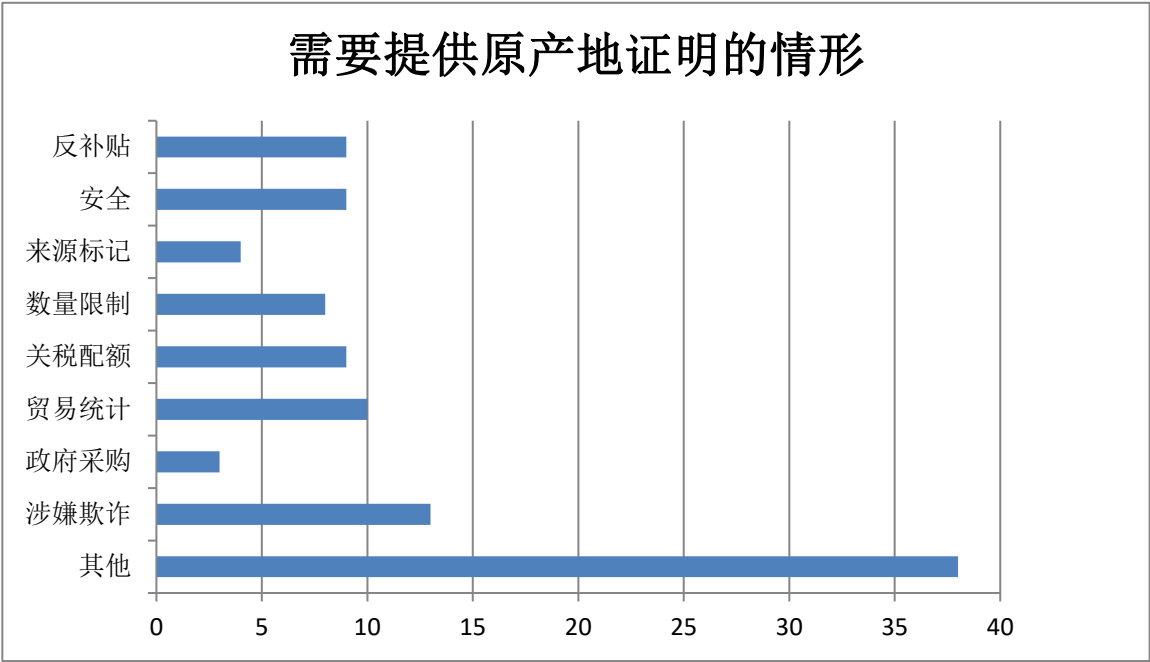


5个成员(8%)要求在进口时提供原产地证明，主要是中东和非洲国家。部分成员表示是出于海关估价需要，事实上WTO《海关估价协定》规定海关主要基于适当调整后的交易价格进行估价，这

³ 编者注：括号中百分比分母为回复问卷的成员数 66 个，下同。

些只能基于商业单据，而不是原产地证明。其他原因还包括征税、消费者保护、知识产权保护、风险管理分析、配额实施等。

关于需要提供非优惠原产地证明的情形。53个成员（80%）在问卷中进行了勾选，问题选项基本被涵盖于WTO《原产地规则协议》第一条第二款规定的非优惠原产地规则。



*因存在多选，总数超过回复成员方总数。

对于“其他”这个选项的详细描述，大部分相关成员表示视具体情况由海关决定是否需要提供非优惠原产地证明。

（三）非优惠原产地证明的种类

《经修订的京都公约》特定附件K明确了三种原产地证据文件，包括原产地证书、经认证的原产地声明、原产地声明。根据回复，原产地证书是主流形式。51个成员（77%）使用原产地证书，11个

成员（17%）接受原产地声明，21个成员（18%）接受经认证的原产地声明。

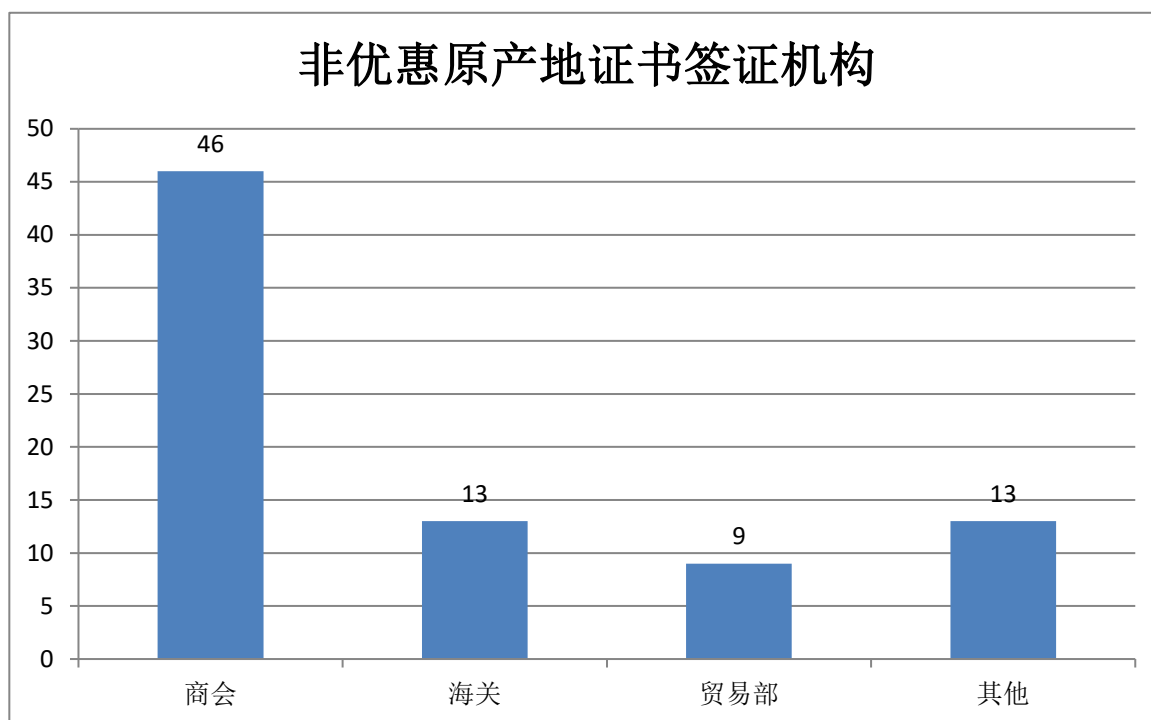
近年来部分成员开始使用电子原产地证书，系统的不断完善将有效减少关于原产地证明真伪的担忧。据国际商会（ICC），2019年65%的商会提供电子化服务。中国、英国、荷兰、比利时、韩国和西班牙的电子证书签发量巨大，其中中国和韩国已经全面采用电子方式签证（2019年中国签发约400万份，韩国签发55万份）。

面对新冠疫情，越来越多的国家将电子化签证作为提升贸易便利化和减少接触的有效途径。

（四）非优惠原产地证书签证机构

商会是非优惠原产地证书的主要签证机构，在46个成员（70%）商会是签证机构。据ICC，每年各种商会签发原产地证书超1500万份。2019年ICC出台了其国际原产地证书指引的更新版，以确保签证程序透明性，并致力于协调其成员统一签证标准。WCO与ICC保持紧密合作，为优化商会签证程序提供支持。

13个成员（13%）由海关签发非优惠原产地证书，9个成员（14%）由贸易部签证，还有一些成员由主管工业、农业或渔业的政府部门签证。部分成员由制造业或出口商联盟之类的团体经授权签证。7个成员（11%）由商会与海关等政府机构共同签证。



*因存在多选，总数超过回复成员方总数。

（五）原产地证书签证费用

50个成员提供了原产地证书签证收费情况，其中13个提供了海关或其他政府部门的收费情况，7个为免费的，其余收费1到9美元不等。40个成员提供了商会签证收费情况，最低为20美元，最高为450美元。欧盟成员各国的签证收费为1.5美元至50美元不等，平均约为23.5美元。据ICC，2020年签证的收费在0到50元间。商会签证费用在贸易中造成的额外成本依然值得注意。

（六）非优惠原产地证明核查

当有理由质疑原产地证明真实有效性的时候，可以启动核查，可能随机发起。45个成员（68%）向提出核查请求的海关或其他政

府部门提供原产地信息。在电子原产地证书系统中，证书真伪核查可以通过电子方式开展，如前所述，完善的系统可减少证书真伪的担忧，从而将核查重点转向货物是否原产的实质内容。

二、自由贸易协定项下原产地认证

秘书处主要从WCO数据库获取必要信息，对1994年到2019年间生效的209个FTA中与原产地认证程序相关的条款进行比较。

（一）优惠原产地认证制度的种类

不同的FTA中有出口方主管部门签证、经核准出口商原产地自主声明、经注册出口商或任意出口商声明、进口商声明等不同模式。

1. PEM, NAFTA, ATIGA和TPP模式⁴的比较研究

WCO的《优惠原产地规则比较研究报告》阐释了四种不同的优惠原产地认证模式，归纳了这些FTA中政府机构介入认证程序时体现的不同特征：

PEM：缔约方主管机构通过对证书进行认证，或由出口方海关部门核准可自主签发原产地声明的出口商，直接或间接地参与原产地证明的签发。

NAFTA：原产地证明基于自主原产地声明模式，由出口商或生产商出具，不需经过主管机构认证。

⁴ 编者注：PEM, NAFTA, ATIGA 和 TPP 的全称分别为泛欧—地中海自由贸易协定、北美自由贸易协定、东盟商品贸易协定和跨太平洋伙伴关系协定。

ATIGA：缔约方政府机构直接签发原产地证书，没有经核准出口制度。

TPP：进口商可以基于出口商、生产商或进口商出具的原产地声明，向进口方申请享受优惠待遇，不需要经过政府机构认证原产地证明。

2. 作为原产地认证例外的经核准出口商

根据PEM模式，研究关注的第一种类型包括两个特点：（1）原产地证书应当由主管机构签发或认证；（2）允许经过主管机构授权的出口商（比如经核准出口商）出具原产地声明。经核准出口商是经过主管机构核准的主口商，享有例外和特权资格，其须向主管机构提供充足信息证明已经掌握原产地规则并能准确判定货物原产地资格。

一般来说经核准出口商制度都是与官方签证制度组合实施的。但是在效仿PEM模式的其他一些FTA如欧盟—韩国FTA和EFTA⁵—菲律宾FTA中，经核准出口商出具的声明是唯一的原产地证明形式。可见FTA中缔约方考虑到其他缔约方的不同现状，在原产地规则中引入不同的认证程序。

3. 完全基于出口商的制度中的经注册出口商

经注册出口商制度是欧盟在普惠制方案（GSP）和部分FTA中提

⁵ 编者注：EFTA 全称为欧洲自由贸易联盟。

出的，货物的原产地由出口商自主声明。出口商只须向主管机构提供必要信息进行注册，不需经审核评估。主管部门可能会介入基于相关原产地规则项下行政合作而开展的核查。

2017年生效的欧盟—加拿大FTA中，欧盟的经注册/经核准出口商、加拿大的指定业务编号出口商出具的原产地声明是唯一的原产地证明形式。但是如出口商没有经过注册、核准或者经指定并授予编号，原产地声明的内容可以空白。为便于分类，将这种制度归为完全基于出口商的制度。

4. 完全基于出口商的制度和基于进口商的制度

NAFTA中主管部门不参与原产地证明签发。这种模式下可还再分成几类。NAFTA中由出口商出具原产地证明，美国《海关现代化法案》实施后，进口商需向CBP提供必要信息使之能够正确评估并判断是否符合其他合规要求，因此美国此后生效的FTA中，原产地认证由货物生产商、出口商或进口商完成，进口商可以基于其所知出具原产地证明。在下文中，将上此类模式归为完全基于出口商的制度。

而基于进口商的制度中，进口商对原产地的认证是基于出口商提供的货物制造加工工序相关详细文件或信息（也允许货物的生产商、出口商和进口商按照相应原产地规则规定完成原产地认证，因

此包括了出口商声明）。如CPTPP⁶规定由进口商完成的原产地认证必须基于：（1）进口商有证明货物原产资格的文件；或（2）出口商或生产商提供的证明货物原产资格的合理可靠文件。2018年签署的USMCA⁷中也与CPTPP一样。

5. 由主管部门签发的原产地证明VS自主声明

一些协定中只允许主管部门签发或认证原产地证明，且通常是固定格式证书。上世纪70年代以来在普惠制和很多FTA中这是最传统和普遍的模式，但是基于优惠贸易量的增长和原产地程序便利化的需要，原产地自主认证开始出现，经核准出口商制度、完全基于出口商的制度和基于进口商的制度都属于自主认证，虽然出口国主管部门的参与度使程序略有微小不同，而传统模式中主管部门始终参与优惠原产地证明签发。

（二）全球原产地认证制度分布

141个FTA（67.5%）⁸引入了自主认证模式，并提供多种模式供贸易商选择适用，这种灵活弹性增加了FTA利用的友好度和贸易便利度。

82个FTA（39.2%）须由主管部门签发优惠原产地证书，但同时也允许经核准出口商签发声明。大部分FTA中海关是签发原产地证

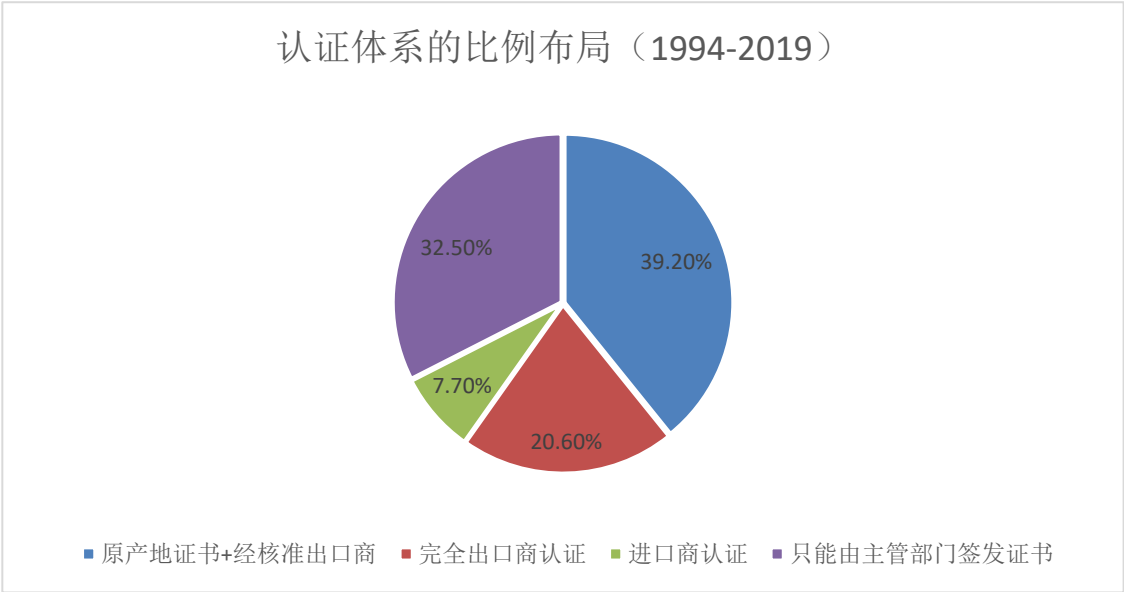
⁶ 编者注：CPTPP 全称为全面与进步跨太平洋伙伴关系协定。

⁷ 编者注：USMCA 全称为美国—墨西哥—加拿大自由贸易协定，已于2020年7月生效并取代NAFTA。

⁸ 编者注：括号中百分比分母为报告研究的FTA总数219个，下同。

书或认定经核准出口商的主管部门。43个FTA（20.6%）中有完全基于出口商的制度，16个FTA（7.7%）中有基于进口商的制度。共有59个FTA中主管部门不参与原产地证明签发。

68个FTA（32.5%）只允许主管部门签发原产地证明。这种模式中签证机构有海关、贸易部门或指定的私营团体。151个FTA（72.3%）引入主管部门签证模式。



（三）原产地认证制度的区域分布

经核准出口商制度主要出现在有泛欧地中海区域国家参与的协定中，有此制度的82个FTA中，其中48个是在泛欧—地中海区域内的国家间达成的，24个是由一个或多个泛欧地中海区域国家参与的跨洲际协定。

完全基于出口商的制度主要是出现在美洲地区的协定中。有此

制度的44个FTA中，其中15个是在美洲国家之间达成的，14个是有美洲国家参与的跨洲际协定且这一数量还在不断增加。

基于进口商的制度之前只在有美国参与的FTA中出现，但在目前更新的研究中，16个有此制度的协定中包括了没有美国参与的CPTPP和欧盟—日本EPA⁹。近年来在亚洲国家间达成的日本—澳大利亚EPA¹⁰和新西兰—中国台湾FTA也引入了此制度。前者在主管部门签证的同时也引入了生产商、出口商或进口商原产地认证。后者除了进口商之外生产商、出口商也可以签发原产地证明。此外，主管人员也可以签发，允许经济人/货运代理（或商会）签发。这些协定可谓在货物原产地证明事宜上非常灵活。

一项近期对跨洲际协定的研究显示，对完全基于出口商的制度、基于进口商的制度的使用正在增长，这些协定都选择少让出口缔约方主管部门参与原产地认证。

主管部门签证模式在全球各地的协定中都有出现，在非洲和亚洲是最主流模式，非洲内部的所有5个协定中都有此模式，亚洲内部的43个协定中则有34个（74%）使用此模式，几乎所有含此模式的跨洲际协定都含有亚洲缔约方。

/	合计	泛欧地中海地区	美洲内部	非洲内部	亚洲内部	跨洲际
经核准出口商	82	48	3	0	0	31

⁹ 编者注：欧盟—日本 EPA 全称为欧盟—日本经济伙伴关系协定。

¹⁰ 编者注：日本—澳大利亚 EPA 全称为日本—澳大利亚经济伙伴关系协定。

完全基于出口商的制度	44	0	15	0	7	21
基于进口商的制度	16	0	5	0	2	9
仅由主管部门签证	68	2	7	5	34	20
合计	209	50	30	5	43	81

三、关于原产地认证的进一步发展

（一）区块链技术

原产地认证和核查的普遍难点在于只有生产商和出口商掌握了关于货物原产资格的细节和必要信息，但是签证和后续核查机构也需要这些信息。区块链技术可助力原产地认证和核查程序的开展。区块链的每一个区块都包涵了上一个区块的哈希值、时间戳和交易数据，一旦记录，任何区块上的数据不能再被事后更改，除非所有后续区块都修改，这还需要网络上多数人达成一致。因此区块链技术可助于在不泄露原材料清单等商业机密的情况下解决认知差距，降低风险和成本，提升合规度、供应链透明度和不同利益方之间的信任度。原产地认证和核查时，可以利用区块链平台解锁查看不可更改的信息。

区块链技术的应用对原产地证书签发所带来的益处是有限的，只能证明主管部门已经签发了证书且未被篡改。但是区块链的可追

溯性将使得原产地认证可以基于区块链数据直接在边境开展，不再需要签证机构。

目前一些发展迅猛的区块链试点平台大部分是由私营部门倡议发起的，涵盖了政府部门关于贸易便利化和合规方面的信息要求，附带一些特定的原产地信息。海关对区块链技术应用也开展了一定探索，强调建设安全性和有效性的应用，降低通关时长和成本，减少欺诈行为，增强供应商责任，使竞争环境更加公平、政府税收更有保障。

2018年一批从肯尼亚海运出口到荷兰的鲜花应用了区块链试点项目“贸易物流管道”，包括了4份文件：原产地证明、园艺专用出口证明、卫生与植检证书、出口许可证。韩国和英国也尝试了类似的项目，而中东和南部非洲共同市场（COMESA）在2018年2月宣布他们的数字化自由贸易区通过区块链平台在交易方之间实现实时交互，其中包括电子原产地证明。美国海关边境保护局正在尝试创新的区块链解决方案和规范，以加强实施FTA的能力。

（二）《经修订的京都公约》的审核

对特定附件K包的审核原本并不包含于对《经修订的京都公约》的全面审核工作中，但是原产地规则的不协调和“意大利碗面”效应带来的影响日益显著，而且WTO原产地规则没有规定原产地操作程序。因此WTO成员同意在RKC审核中增加特定附件K，反映现代的

原产地操作实践，使程序更加高效，解决“意大利面碗”效应，成员表达了对更可执行、更高效的约束性规则的诉求。

此外，原产地规则和操作规程往往会被各种目的或政治选择所限制和掌控，很难协调统一。WCO秘书处为成员提供必要的帮助以就提案达成和解并扩充特定附件K，使之能更好地反映适当做法，成为起草产品特定规则、相关监管程序、证据文件管理等实体原产地规则的有效指引。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	此文为 WCO survey 报告的翻译，对原产地工作有参考借鉴，但不属于征文范围。如能参考国际情况，结合实际，对中国的原产地证书管理制度提出相应的建议就好了。
杨晨光	优点： 1、意义：这是一篇编译稿，严格说不属于论文。但作者详细编译了 2020 年 6 月世界海关组织(WCO)发布的《原产地认证比较研究报告》，涵盖了非优惠原产地证明、自由贸易协定项下的原产地认证、领域相关发展等内容，特别是对国际上依靠市场机制和先进技术开展原产地认证管理的先进理念和科学做法，对中国海关提高原产地管理水平、进一步优化口岸营商环境，具有重要的基础性参考价值，也让读者大长知识。 2、分析：报告运用了调查问卷、资料对比、事例解析等方法，全面梳理了当今世界原产地管理领域的现状及发展趋势，全面清晰。 3、表述：编译稿符合中文规范。 不足： 个别英文缩写未翻译成中文，如“FTA”。
黎伟雄	该文有比较而没有结论，特别是结合本国国情的对比研究和结论，因此没有主要观点和解决路径，实践性受到影响。
齐忠平	“原装”编译报告的价值在于“研究资料”。

基于企业视角对天津口岸进口冷链货物通关便利化的分析研究

李 晶¹

（优秀奖）

今年上半年，天津市外贸进出口总值为4015.2亿元人民币，比上年同期增长15.4%，创历史同期最高纪录。天津市外贸进出口稳中向好。新冠疫情发生以来，天津口岸已成为全国主要的进口冷链货物口岸之一，货物监管量在全国位居前列，同时天津口岸也是进口冷链货物辐射三北地区的主要进境通道。进口冷链货物营商环境水平成为了天津口岸营商环境的重要参考因素。

一、调研情况

为了精准掌握天津口岸进口冷链货物营商环境情况，笔者以个人名义通过开展**面对面访谈、发放调查问卷**等方式，调研了40家进口冷链食品相关企业、报关行以及相关协会，主动征求意见建议。

依据国际研究领域Wilson评级指标体系，设计了评价天津口岸进口冷链货物贸易便利化水平的5个一级指标。（即海关环境

¹ 作者单位：天津海关

（CUS）、规则环境（REG）、电子商务环境（ELB）、口岸费用（PRI）、口岸效率（PORT））。共发放调查问卷205份，收回198份、作答率96%。从收回的调研结果来看，90%以上的企业对海关环境（CUS）给予好评，有的企业反馈“肉类通关环节中，海关工作是通关环节中的亮点。”调研中部分企业对“口岸费用”“规则环境”“口岸效率”作出非肯定性评价。

二、基于调研发现的问题

经汇总梳理，企业反映影响进口冷链货物口岸营商环境的主要因素集中于：口岸通道不畅、冷链产业发展滞后、口岸服务费用较高、补贴政策少、银行金融支持力度不足、相关通关证书出具还需加快。具体内容参见附表。

表1 企业反映的天津口岸进口冷链货物通关的具体情况

序号	问题分类	问题大类描述	频数	百分比
1	口岸效率	港口、船代、货代、堆场衔接配合不流畅，港口调度仓库、装卸等查验前准备时间影响了货物通关时间，物流场站车辆调度有限，有时存在“货等车”情况，部分作业节点效率低，造成通关成本较高。	125	63.1%
2		疫情期间，口岸通道受阻，政策不确定因素多，货物完成所有口岸通关环节手续的预期不够明朗，国外供货商、国内收货方缺乏长期经营的信心。	98	49.5%
3		由于船舶动态不固定，存在抵港预计偏差，企业对港口船舶可用数量没有心理预期；货物集中到港期间，容易造成压箱。	76	38.4%

4		口岸承载能力有待提升，2017-2020 年天津口岸进口冷链货物快速增长，但插电位、冷库等配套设施相对发展滞后，远低于上海港。冷库库容有限。	51	25.3%
5		港口功能布局还需完善，对比上海“海铁联运”方式，能将冷链货物运至腹地。天津港缺乏除公路运输外的其他疏港渠道，更多的是采取“增加插桩”“分流堆存”“增加人力加快验放”等措施，解决饱和状态。	36	18.1%
6	口岸费用	港口费用较高：以今年 5 月 31 日为例，上海货物下船 4 天以内包干费 297 元；天津口岸打冷费 340 元/天，半天按一天收费。	154	77.7%
7		消杀费用无明显比较优势：以今年 5 月 31 日为例，天津统一定价约为 4700 元；上海指导价约为 5000 元，各一级库自行定价，且一级库数量多、周转速度快、服务态度好，企业可自行选定；厦门、浙江免费消杀。	98	35.2%
8	规则环境	政府补贴力度不足。以今年 5 月 31 日为例，唐山、张家港、郑州等地给予进口肉类 200—350 元/吨补贴。	87	43.9%
9		向银行办理冻肉类的汇总征税担保存在一定的不确定性。银行在评估风险时考虑，受疫情影响，冷链货物价格波动大、风险高，银行经过风险评估，不愿主动承接冷链货物类货物的汇总征税担保业务。	67	33.8%
10		其他动态调整的波动性“政策”因素增加了企业需要办理的手续以及接受相关单位对货物进行监督的环节，一定程度上也拉长了货物流通国内环节的时长，增加了不确定性因素。	54	27.2%
11		政府主导、港口配合的协同机制还有待完善，冷链产业结构不合理，加工、贸易等产业发展较为薄弱，天津港仅作为进口冻肉的物流“中转站”，在服务山东、河南等农业大省方面做得不够，缺乏客户“粘性”。	42	21.2%
12		行业协会牵头做法发挥有限，天津口岸冷链企业单打独斗，资源信息、数据不够透明、无法及时共享，没有形成集群优势。	89	44.9%
13	海关环境	《检验检疫证明》出证速度还需进一步加快。《检验检疫证明》对产品流通有着直接的影响，应进一步加快出证速度。	19	9.6%

三、工作建议

（一）构建与货物通关抵港信息匹配的集疏港服务平台，灵活调度码头运力、泊位等

为了增强企业进口冷链货物通关预期，建议港口集团上线运行货物抵港信息与码头运力匹配的预约服务保障信息化系统，建设天津口岸冷链综合服务平台，每日由港口集团实时更新码头现有泊位数、船舶舱位情况、码头冷库冷插数、车队运力量以及装卸效率情况，将企业通关所需的码头保障运力与港口现有承载能力、海关通关作业情况进行动态匹配，灵活安排调度泊位仓储以及车队、装卸人力，增强企业心理预期，减少货物额外等待、周转时间。建立码头应急调度指挥保障机制，针对冷链货物到港高峰期，划定红黄绿预警机制，提前预估最大承载运力，根据实际灵活加大人、物、车保障力度，确保码头峰值运转处于平稳状态。

（二）出台“硬核”措施，减轻冷链货物通关成本

天津口岸肉类协会发挥行业指导作用，汇总收集冷链运营企业对地方政府增加补贴保障的意见，加强产业引导和政策支持，向相关职能管理部门进行反馈。参考国内其他口岸消杀工作运营情况，合理设定政府指导价，增设符合设立条件的一级冷库数量，鼓励一级冷库按照市场需求、供需关系进行公平竞争，由地方政府对需要

进行消杀的货物量较大的规模型企业给予补贴。对核酸检测呈阳性的企业货物消杀、销毁等后续处置给予更大力度的补助。比照阳光价格管理模式，行业主管部门督促冷库经营方将价格公示，接受社会监督。对恶意哄抬价格等垄断行为、变向收费或以其他名义进行额外收费行为进行惩戒。

（三）加大金融帮扶力度，形成多部门联动支持效应

由金融监管部门牵头，协调银行、保险公司、担保公司，首先对具备高级认证资格的冷链货物从业企业以及经营信用较好的企业，综合运用关税保证保险、汇总征税担保模式，引入保险或公证单位等第三方机构，通过对冷链实货进行担保，分摊银行承受的相关风险，解决企业资金流动问题。加强口岸监管部门与银行、保险公司数据信息的共享，协助其进行风险评估，简化银行保函办理手续。探索建立进口冷链货物保税仓库，企业将进口冷链货物作为保税货物入库后，经营企业在报关前可暂缓缴纳关税及增值税，缓解企业经营成本。

（四）运用信息化手段，引入通关时长监控评价机制

依托口岸通关大数据资源及口岸冷链货物平均通关时长，对进口通关环节中涉及监管内容，逐岗位、逐作业环节建立规范化的作业时间标准，明晰操作规范、加强前后岗位联动衔接。对每日进口冷链货物报关单申报、审单、查验前准备、现场查验、送检、放行

等各通关环节的耗时进行监测预警，逐票分析、定岗定人定责，实施激励机制。对非主观故意或非影响通关监管环节的根本性问题，实施“容缺后补监管、审慎监管”模式，为冷链企业创造良好的通关环境。

（五）优化口岸功能布局，提升口岸进口冷链承载能力

加快港区建设进程，增加插电位数量，取消冷库库容限制，优化“近-中-远”冷库体系建设，加大对高资信社会化冷库的支持力度，提升冷链货物存储、周转能力。依托铁路中心站，探索延伸“海铁联运”为核心的多式联运范畴，将冷链服务延伸拓展至内陆腹地。

（本文观点仅代表作者本人观点）

附件：评语

评审老师	评语
江小平	采用问卷调查作为研究方法值得鼓励，但问卷调查这个工具的使用有其自身的适用范围和技巧。作者在这方面显然还是比较生疏。结果是发现问题很多，但都浮于表面。伤其十指不如断其一指，此文则连“伤”的程度都达不到。
杨晨光	优点： 1、意义：本文站在企业的角度，对天津口岸进口冷链货物通关便利化的发展现状、存在问题和改进建议作了科学、全面、深入的调查研究，所发现的问题和提出的建议都可以对号入座，直接为口岸各相关部门提供改进工作参考，对于提升天津口岸进口冷链货物通关便利化水平具有很强的针对性、指导性和可操作性，与北京睿库征文主题完全契合。 2、分析：运用调查问卷、当面采访、统计分析、对比分析等调查研究方法，问题导向、开门见山、紧扣实际、一针见血，取得的样本真实，发现的问题确凿，提出的建议可信，是一篇发现问题、解决问题“短平快”的优秀调查报告。 3、表述：文字通顺，言简意赅，用词准确，逻辑严谨，令人阅读轻松。 不足： 理性分析论述似嫌不足。
黎伟雄	个人进行问卷调查难能可贵，且回收率高，指标设置合理，分析问题和提出解决意见基本到位，作为工作建议书推荐给相关地区经贸部门是合适的。
齐忠平	本文在指标设计、问题描述和综合分析上可圈可点，但在冷链货物通关便利化敏感热点问题上未展开分析并提出针对性措施，也许“基于企业视角”有难言之隐。

国产民用飞机“走出去”战略所需航材进出口保障政策初探

韦杰 赵程¹

(三等奖)

航空产业一直被视为一个国家综合国力的体现，它能体现一个国家多个科学领域的成就。目前，全球的客机市场体量是非常可观的，但在这个市场中，波音、空客生产的飞机占据了全球几乎全部的份额，双寡头格局长期存在。中国商用飞机有限责任公司（简称“中国商飞”）作为我国实施国家中大型客机重大专项的主体，肩负着我国民用飞机产业化的重任，据其预测，未来二十年，全球预计将有40664架新机交付，价值约6万亿美元，市场需求强劲。航空产业可以说是一块大型的利益蛋糕，而我国在这当中所能分得的比重很小，如要颠覆波音、空客的双寡头格局，形成全球“三足鼎立”之势，前面仍是荆棘满途。

目前我国有中国商飞自行研制并已开展运营的ARJ21-700新型涡扇支线客机和正在测试的C919大型客机。其中ARJ21是中国首次按照国际民航规章、具有自主知识产权的中短程新型涡扇支线客机，

¹ 作者单位：广州白云机场海关审核业务处

自2016年6月投入国内航线运营以来，市场反应及销售状况良好。今年1月，中国飞机租赁集团控股有限公司、PT TransNusa Aviation Mandiri与中国商飞公司签署了60架ARJ21飞机买卖协议。按照交付计划，在完成印尼局方取证的基础上，今年10月ARJ21飞机将交付印尼的首家海外客户。TransNusa为中商飞首家海外客户，是贯彻一带一路方针的最好体现。ARJ21的出口对后续的国产飞机的海外飞机销售具有里程碑式的意义及重大突破。

飞机制造业的发展不光只是飞机的买卖，更需要可靠的航材保障，航材循环、飞机维修等后续运营项目作为市场支撑。在当前复杂多变的国际形势下，探索国产飞机海外运营开展的航材进出口政策需求和政策满足，已是国产飞机制造业持续健康发展的必要条件，研究和打造稳定可靠的航材供应模式和制度势在必行。

一、民用飞机运营的航材保障模式

国产飞机生产制造起步较晚，目前仅有ARJ21-700可实现量产，其飞机运营的航材保障供应网络仍处在初期布局阶段。参考全球飞机制造商及航材分销商等在我国航材保障业务，可通过销售、寄售、租赁、维修及交换等模式为海外运营的新机型提供保障服务。

（一）航材寄售是飞机运营初期常采用的模式

飞机运营初期，机队规模小，客户数量及运营范围有限，规模

效应难以形成。为保障飞机的运营，初期通过寄售是一种可行性较高的贸易模式。

航材寄售一般指航材提供方与航材分销商合作，将保障航材寄存在第三方的寄售库内，航材购买方在需要领用时购买并在约定时间内进行结算的一种航材服务方式。由于民航保障的特殊性及行业惯例，寄售库通常选在航空公司的主营基地或能够快速保障航空公司需求的地方。

此模式下，航空公司无需立刻投入资金采购航材备件，在发生故障时领用并按寄售合同要求完成结算即可。这将大大提高了飞机销售方的航材保障能力，并降低了客户运营初期的资金成本压力，如果能在境外航空公司实施，将有力推动国产飞机走出去战略实施。

（二）航材交换是企业节省成本最常选择的贸易模式

由于航材价格高，航空公司一般将可修复、高价值的航材作为周转件修复重复使用，对没有维修价值的航材作为消耗件一次性使用。现有航材保障模式可分为传统的航材保障模式和按照协议交换的保障模式。

航材交换保障一般指航材供应商与航空公司签署航材保障协议，确定航材清单，支援航空公司AOG（紧急订货）需求和日常定检改装需求，航空公司按照协议交换航材，并按照约定的付费模式付费。航空公司在航材发生故障时将需维修的航材给航材供应商并从其获

得可用航材，故障件与可用件的所有权发生交换。一般情况下为保障飞机运营，航空公司会在获得可用件时再拆下故障件给供应商，约定的付费模式有单次付费、按周期固定付费模式和按周期小时费循环费计算付费模式等，相关费用一般每年会按公式进行调整。

航材交换模式对降低航司运营成本起到关键作用：一是可有力支持新机型运营，新机型在缺少航线维护维修记录的情况下，客户很难准确预测备件储备种类和数量；二是有效降低航空公司运营成本，交换的付费方式和航材清单可以大幅减少航空公司提前购买航材的资金占用，又能有效保障航线的运营。

（三）航材维修、租赁是常见的航材保障模式

对可修复的航材，航空公司可选择将其送至有资质的维修厂商进行修理，修理完毕后返还给航空公司。一般情况下，会考虑厂商资质、维修价格、是否可提供替代件等，付费模式有按人工费、材料费计算或按照约定的整体维修协议付费。目前据了解，中国商飞与广州新科宇航达成合作意向，今后东南亚的出口飞机的后期航材保障维修业务将委托其开展。

航材租赁一般是指航空公司与经营租赁业务的企业或外商签订租赁合同，享有航材使用权并支付租金的行为。可分为经营性租赁和融资性租赁，以前者为主，后者常见于昂贵航材如发动机。

二、国产飞机海外运营航材保障在政策支持方面存在诸多障碍

目前，我国航空公司运营的飞机中绝大多数被波音、空客所垄断，受技术、材料、适航证等限制，这些飞机所使用的航材严重依赖于进口。为促进国内航空业发展，现有的政策和制度设计方面，监管层主要考虑的是对国内航空公司与境外飞机生产制造企业之间进出口航材业务的支持，而反过来，由于国产飞机“出海”的规模还未形成，对国内飞机生产制造企业与境外航空公司运营方面的业务开展，存在大量政策空白。如不提前设计航材保障支持政策，中国国产飞机在国外航空公司运营将遭遇成本高、通关难、监管苛刻等诸多困难，国产飞机走出去战略可能面临后继乏力的窘境。

（一）现有寄售代销方式限制较高，无法满足国产飞机航材出口需求

海关现有监管方式寄售代销²（监管代码1616），但该监管方式对经营单位和商品范围限制均非常严格，根据《海关业务规范化标准》规定，开展“寄售代销”贸易的经营单位性质要求为编码第六位须为“1”的国有企业，寄售代销贸易的商品主要包括：烟、酒、饮料、化妆品、胶卷和冲印材料、食品、小电器、工艺品、书

²监管方式寄售代销，是指寄售人把货物运交事先约定的代销人，由代销人按照事先约定或根据寄售代销协议规定的条件，在当地市场代为销售，所得货款扣除代销人的佣金和其他费用后，按协议规定方式将余款付给寄售人的交易形式

报杂等, 以及与开展进口机电仪器产品维修、技术服务有关的机电仪器产品零配件及易损易耗品, 中国商飞和出口航材均不在此列, 故国产飞机所用航材难以采用该监管方式申报出口, 且寄售代销目前海关各类规范性文件多为针对进口, 几乎没有出口方面的相关文件。若企业选择一般贸易(监管代码0110)将航材出口至第三方, 因其还未实际销售, 未有实际销售合同发票, 且其出口至收汇间隔时间长, 与海关现有监管模式不一致, 极易命中被核查。

(二) 现有航材交换政策不明确, 出口包修业务存在政策空白

一是航材交换仅限于包修管理, 目前海关政策仅有海关总署2016年6号公告明确进口飞机航空器材包修管理³可开展航材交换, 非包修情况下航材交换的申报和监管方法没有明确。该公告明确航材包修海关按修理物品(监管代码1300)对实际进出境航材进行监管, 对包修合同项下支付的包修费征税, 不对实际进出境航材征税。同时认可航材交换的贸易模式, 有利于航空公司合规开展航材包修业务。二是航材交换目前仅限于进口模式, 该公告仅针对国内航空公司与境外包修服务供应商, 对国内飞机维修公司保障境外航空公司飞机运营方面政策缺失, 航材出口包修只有参考价值, 因此, 国

³航材包修是指国内航空公司与境外包修服务供应商签订包修合同, 由包修服务供应商在包修合同约定范围内, 以修理航材或者交换航材的方式提供维修保障服务, 国内航空公司按包修合同约定, 分期向境外包修服务供应商支付“一揽子”包修费。分为修理航材方式(所有权不转移)和交换航材方式(航材所有权互换)。国内航空公司在申请办理航材包修业务前需向属地海关备案。

内企业按照修理物品开展航材交换和出口包修业务缺乏政策支持，海关执法也缺乏依据。

（三）航材进境修理模式下，禁止类旧机电或固体废物进口的风险如何防控需要政策指引

对于需要进境维修的航材，如最后确定无法维修而需要留在国内进行处置，按现行规定修理物品监管方式需要更改为一般贸易进口，按照航材交换模式需维修的旧件已进口到国内。由于旧品航材在税则号列中大部分属于机电产品，按照商务部、海关总署公告2018年第106号，这类航材有可能属于《禁止进口的旧机电产品目录》内的商品，甚至可能在口岸送检环节被鉴定为固体类废物，我国是否允许进口、需要办理何种手续、如何进行报废处置等仍是相关制度决策层需要探讨的问题。

（四）国产航材跨境流转缺乏税收优惠支持，使国产飞机运营成本上升缺乏竞争力

目前国产飞机主要购买方为国内航空公司，国际市场首先考虑开拓东南亚。中国商飞同时作为航材供应商在考虑成本、航材周转等因素，有强烈的需求将国内航材与国外航材通过航材共享模式实现低成本、高效率的运作。但目前中国商飞所期待的航材共享模式，缺少国家财政税收优惠和海关通关便利措施的支持，将大幅提升运作成本和航材周转效率。如，寄售国外库内国产航材如无法销售如

何复运进境、进口航材修理物品无法维修转一般贸易进口、将部分国内已完税的进口航材复运出境到国外航空公司等等诸多与航材共享模式相关的业务，均涉及海关多次征税及禁限类监管问题。又如，按照关税条例规定，修理物品进境时需要提供税款担保，如国产飞机所需的大批量航材都只能通过税款担保模式入境维修，也将大幅度提升企业运作成本。目前而言，对于国产飞机所用航材共享方面的支持政策还缺少前瞻性、制度性的安排，可能将影响我国民用飞机“走出去”战略实施。

三、建立支持国产飞机航材保障政策的几点建议

国产飞机“走出去”战略，是提升中国国际竞争力和引领国内工业科技水平发展的重要举措，但要保障国产飞机走出去战略的成功，做好对国产飞机海外运营的政策支撑“先手棋”同样重要。毕竟对于飞机运营，飞机的安全是第一位，保障飞机安全的航材供应也将是重中之重。

（一）对国产飞机走出去的航材保障应提前做好宏观政策规划

政策规划是政策制定走向理性化和科学化的必经阶段，针对国产飞机海外运营项目，政策规划更应聚焦问题导向和目标导向。由于中国商飞的国产飞机向印尼交付在即，航材保障问题已迫在眉睫，

建议相关政策决策层应尽快针对中国商飞的运营需求，启动各类机型国产飞机海外运营模式的模拟测试，对于保障国产飞机运营所需要涉及的航材保障各个环节，从成本、物流、通关、税收等各个方面制定有力支撑措施，尽快形成一整套政策方案，政策可以是渐进式的，边实施边完善，通过几年时间的实践积累，逐步形成有中国特色的国产飞机航材支持政策的一系列制度性安排。

（二）对“寄售代销”的重塑给予航材出口支持

当前由于“寄售代销”监管方式限制较多，以该监管方式申报进出口的案例非常少，出口近乎为零，建议拓宽该监管方式寄售代销的经营单位和商品范围，可结合航材寄售业务予以重塑，并提供航材出口寄售后未售运回国内的免税政策。如，企业以寄售代销的方式申报航材出口，应同时向属地海关申请备案，建立底账管理，出口时使用海关监管方式“1616寄售代销”申报，设定三到四年的时间限制，若货物在期限内未能完成销售原状复运进境，可以“9900其他”方式免税复进口，同时核销底账。考虑到航材的周转周期，海关还需对寄售航材原状复运进口的商品进行专业认定，例如，以企业申明、航材件号（全球唯一编码）结合布控查验进行监管。同时，由于全国海关实施通关一体化改革，航材的进口、出口可能涉及不同的海关监管，建议参考保税账册的方式，通过属地海关账册系统进行核增、核减管理。

（三）完善“修理物品”管理制度加速国产航材通关流转

通过拓宽海关“修理物品”的监管方式内涵实现对航材出口交换和航材共享模式的支持。如，国外航空公司将拆下的待修理航材以“修理物品”申报进口，国内维修厂商将用于维修海外飞机的替换件申报出口，为保障飞机运营安全，政策应允许国外航空公司会在获得可用件后，再拆下故障件给国内航材供应商或维修厂商，即，允许修理航材先申报出口后申报进口，实现国内可用航材与境外待修理航材以交换模式流通，否则待修理飞机拆下故障航材后只能趴窝等待航材更替件，会对国产飞机运营竞争力造成负面影响。但与此对应，海关监管方式“1300修理物品”原物进出的原则将被打破，政策上认可了交换修理，增加了海关的监管难度，为防止政策滥用，应通过企业资质备案审批、后续稽核查等防范监管风险。同时，为确保我国环境保护政策实施，修理厂商应申明若进口航材待维修件后续不能维修等类似情况下，应将原待修理件退运出境，避免造成国内环境污染。

（四）加快国产飞机全球航材供应链的建立

寄售代销模式是寄售人在不熟悉海外市场条件下开拓市场的一种初级阶段贸易选择，航材供应商的海外仓储、运营成本压力较大，借助寄售贸易建立或培育市场后，应结合交换、租赁等提供多元化的航材保障模式，以稳定市场、降低成本和规避风险。目前，出口

航材的监管方式还不完善，国产飞机、航材制造企业可参考“一线放开、二线管住”案例，争取更多的政策支持，积极将航材保障计划布局在综保区和海外仓，谋划建设国产飞机在东盟国家的航材分拨中心，国外客户按需下单后迅速安排分拨式配送。对于交换航材方式，故障件可通过保税维修的方式在综保区内完成航材的修理，再根据实际情况运至国外、国内或选择境内维修。通过综保区政策和海外仓布局，逐步实现国产飞机在东南亚航材分拨中心，为国产飞机打入东盟市场打上一针强心剂。

国产飞机所需的航材进出口业务，对于海关和相关业务主管部门都是新兴事物，囿于现有管理制度和进出口监管方式的设定所限，并不能很好的享受通关、税收和监管方面的便利。我们需要针对国产飞机的运营所需，加快研究、不断探索，大胆提出为其量身定做政策创新，大力完善相应的管理制度，才能更好使国产飞机走出去，拓展海外航空市场，促进国内国际市场的双循环。

由于笔者身在基层，水平有限、站位不高，仅希望本文能起到抛砖引玉的作用，引起相关制度设计者的关注。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	提出了一个非常重要、非常紧迫需要研究解决的实际问题，提出的解决意见也颇为合理和可实施性。
杨晨光	优点： 1、意义：行业专家参与征文讨论非常重要。本文将国产民用飞机“走出去”战略所需航材进出口保障领域的现状和下一步发展的政策需求作了全面梳理和研究，提出的对策建议符合国家拓展海外市场的政策方向，对于海关及时调整监管政策措施、促进国内国际市场双循环具有重要的参考作用。读后也大长知识。 2、分析：运用资料积累、数据对比、实例分析等方法，层层递进、由浅入深、循序渐进、逻辑严谨。 3、表述：文字通顺，用词准确，言简意赅，表达鲜明，令人阅读轻松。 不足： 国家对该行业的政策导向似可再详细一点，以增强对海关工作调整的指导性。
黎伟雄	他山之石，可以攻玉。如能与波音和空客进行对比研究就更好了。
齐忠平	本文为急需填补的国产飞机航材进出口政策空白提供解决方案，思路清晰，功课扎实，分析深入，文字流畅，具有较强的前瞻性和实用性。

关检融合背景下过境货物申报不实行行政处罚 实践困境与对策探析

韦杰 郭恒 唐趣¹

关检融合后，海关行政处罚执法依据包括原海关和原检验检疫相关法律，在基层行政处罚过程中遇到执法困境，亟待相关制度和法规的进一步完善。本文拟结合一起过境货物申报不实案例，分析在关检融合背景下海关对过境货物行政处罚实践存在的问题，并提出相关解决对策，以期进一步加强对过境货物监管，破解执法困境，消除执法隐患。

一、过境货物申报不实行行政处罚法律依据

关检融合前，海关对过境货物申报不实行行政处罚的主要法律依据为《海关法》《海关行政处罚法实施条例》。关检融合后，随着原检验检疫部门职能的合并，海关承担了涉检案件行政处罚的职责，其中《进出境动植物检疫法》及其实施条例等法律文件中关于过境货物检验检疫的相关规定，也属于海关作出行政处罚的法律依据。

（一）海关法律体系对过境货物申报的相关规定

¹ 作者单位：广州白云机场海关审核业务处

现行《海关法》第三十六条规定了过境货物如实申报和在规定期限内运输出境的义务；第八十六条规定了过境货物申报不实的法律责任。²《海关行政处罚实施条例》第十八条³规定了未按规定期限将过境货物运输出境的法律责任。同时，《海关对过境货物监管办法》对过境货物监督管理作出详细的规定。其中，第八条明确规定了经营人向海关如实申报过境货物的义务和申报的具体单证；第十九条规定了违反监管办法的法律责任。⁴

（二）检验检疫法律体系对过境货物报检的相关规定

关检融合背景下，过境货物若为动植物或动植物产品的，还应当符合检验检疫相关规定。在检验检疫法律体系中，《进出境动植物检疫法》和《进出境动植物检疫法实施条例》对过境检疫作出了详细的规定，其中《进出境动植物检疫法》第二十四条和第三十九条⁵以及《进出境动植物检疫法实施条例》第三十七条和第五十九⁶

² 《海关法》第三十六条 过境、转运和通运货物，运输工具负责人应当向进境地海关如实申报，并应当在规定期限内运输出境。海关认为必要时，可以查验过境、转运和通运货物。

第八十六条 违反本法规定有下列行为之一的，可以处以罚款，有违法所得的，没收违法所得：（三）进出口货物、物品或者过境、转运、通运货物向海关申报不实的。

³ 《海关行政处罚实施条例》第十八条 有下列行为之一的，处货物价值5%以上30%以下罚款，有违法所得的，没收违法所得：（六）未按照规定期限将过境、转运、通运货物运输出境，擅自留在境内的。

⁴ 《海关对过境货物监管办法》第八条 过境货物进境时，经营人应当向进境地海关如实申报，并递交下列单证：（一）《中华人民共和国海关过境货物报关单》；（二）过境货物运输单据（运单、装载清单、载货清单等）；（三）海关需要的发票、装箱清单等其他单证。

第十九条 对违反本办法有关规定情事的，海关依照《中华人民共和国海关法》和《中华人民共和国海关行政处罚实施条例》的有关规定处理。

⁵ 《进出境动植物检疫法》第二十四条 运输动植物、动植物产品和其他检疫物过境的，由承运人或者押运人持货运单和输出国家或者地区政府动植物检疫机关出具的检疫证书，在进境时向口岸动植物检疫机关报检，出境口岸不再检疫。

第三十九条 违反本法规定，有下列行为之一的，由口岸动植物检疫机关处以罚款：（一）未报检或者未依法办理检疫审批手续的。

⁶ 《进出境动植物检疫法实施条例》第三十七条 运输动植物、动植物产品和其他检疫物过境（含转运，下同）

条均对过境货物的报检义务和未按要求报检的法律责任作出了规定。同时，《出入境检验检疫报检规定》第九条和第十条⁷明确了过境货物报检时应提供的单证资料 and 具体要求。

二、过境货物申报不实行行政处罚的实践困境

案例简介：某快递公司通过港车承运一批过境快件从广州机场出发去往香港，《过境货物报关单》申报为“过境快件一批”，其中部分分运单申报为聚丙烯塑料盒、塑料容器、饼干等。经海关查验，上述货物实际均为燕窝，与申报不符。同时，该快递公司也未持货运单和输出国家或地区政府出具的检验检疫证书等相关文件在进境时向广州机场海关报检。

该案中，当事人未如实申报过境货物的行为同时违法了海关和检验检疫相关法律规定。在关检融合背景下，执法部门要在海关和检验检疫法律体系框架内做到全面评价定性违法行为，准确适用法律依据主要存在以下困境。

（一）申报不实处罚幅度立法空白导致执法困难

的，承运人或者押运人应当持货运单和输出国家或者地区政府动植物检疫机关出具的证书，向进境口岸动植物检疫机关报检；运输动物过境的，还应当同时提交国家动植物检疫局签发的《动物过境许可证》。

第五十九条 有下列违法行为之一的，由口岸动植物检疫机关处5000元以下的罚款：（一）未报检或者未依法办理检疫审批手续或者未按检疫审批的规定执行的。

⁷《出入境检验检疫报检规定》第九条 入境报检时，应填写入境货物报检单并提供合同、发票、提单等有关单证。

第十条 入境报检时除按第九条规定办理外，还应当符合下列要求：（九）过境动植物及其产品报检时，应持货运单和输出国家或地区官方出具的检疫证书；运输动物过境时，还应当取得海关总署签发的动植物过境许可证。

《海关法》第八十六条规定了过境货物申报不实的可以处以罚款。但在《海关法》和《海关行政处罚实施条例》中，没有具体条文对罚款幅度作出明确规定，导致过境货物申报不实的法律责任难以落到实处。

一方面，罚款幅度的立法空白，使执法部门处于“罚与不罚”的两难境地。目前《海关法》仅规定可以处以罚款，而非应当罚款。在此情形下，执法部门是否可以不予罚款，不予罚款的具体判断标准是什么均有待进一步讨论。同时，目前《海关行政处罚实施条例》仅对未按照规定期限将过境货物运输出境以及未经海关批准过境人员将其所带物品留在境内两种情形的罚款幅度作出规定，并未涉及过境货物申报不实的罚款幅度。在此情形下，若执法部门依据《海关法》第八十六条规定作出处罚决定，则面临自由裁量权难以掌握行使的问题。针对过境货物申报不实的情形，执法部门应当结合违法情节，例如申报不实货物的品名、数量、货值、税差等具体情况确定罚款幅度，以符合过罚相当的要求。然而，在目前罚款具体幅度不明的情况下，执法部门自由裁量权过于宽泛，缺乏自由裁量基准和受约束界限，容易引发执法风险，导致自由裁量权难以有效行使。

另一方面，在法律竞合情形下，执法部门难以“择重处罚”。关检融合后，海关实施行政处罚时往往面临法律竞合问题，在上述

案例中，当事人未申报过境燕窝的行为同时违反《海关法》和《进出口动植物检疫法》的相关规定。针对法律竞合情形，《海关办理检验检疫行政处罚案件操作规程（试行）》明确了择重处罚的原则。然而，在目前《海关法》《海关行政处罚实施条例》尚未明确罚款幅度的情况下，执法部门难以判断其与检验检疫相关规定孰轻孰重，做到择重处罚。

（二）当事人应负责任界限认定不清影响执法准确性

在本案中，当事人提出对于过境货物，没有明确法定文件要求其对客户的信息进行合理审查，且过境货物来自不同国家地区，各地对于开箱验视标准各有不同，无法做到对所有货物进行开箱验视核实其真实性和单证一致性。因此，当事人基于客户提供的信息向海关进行了如实申报。

上述申辩意见的焦点实质为当事人是否有对申报信息进行合理审查的义务以及申报不实法律责任的归责原则问题。根据《海关对过境货物监管办法》第八条和《动植物检验检疫法》第二十四条的规定，当事人作为过境货物的经营人和承运人，应当履行如实申报并递交相关单证的义务。因此，对客户提供的申报信息及随附单证等方面进行合理审查是依法履行如实申报法定义务的应有之义。

关于申报不实法律责任的归责问题，执法中有观点认为，由于目前国外未像我国一样建立严格的收揽件验视制度，当事人可能客

观上无法核实申报信息与实际货物一致性，尤其是在实际发货人故意伪报而当事人不知情的情况下，其是否应承担相关法律责任以及承担责任的界限都需要进一步考量。基于此，现行法律下当事人应负责任界限不够清晰，难以确定当事人的申辩意见是否属于免责事由，影响了执法实践对违法事实以及证据材料的全面认定，不利于保证执法的准确性。

（三）过境货物申报缺乏正面监管规定引发执法风险

现行立法中，尽管《过境货物监管办法》和《出入境检验检疫报检规定》对过境货物报关和报检方面有相关规定，但这些条文规定较为原则，缺乏详细的规范申报细则，对企业如何报关报检指引也不够明确，可能导致海关对过境货物监管存在漏洞，容易引起执法争议和风险。

对于过境货物，在申报方式上，目前海关无相关系统可供企业申报，只能以纸本过境货物报关单申报。在关检融合后，进出口货物报关单已将报关报检内容合并，但纸本过境货物报关单仍沿用基于原海关监管设计的文书，未纳入报检内容。同时，《出入境检验检疫报检规定》第四条规定报检人在报检时应填写规定格式的报检单，但目前规定格式的报检单为《入境货物报检单》和《出境货物报检单》，尚无规定格式的过境货物报检单。由于目前过境货物申报方式的不完善，上述案件当事人以海关无报检系统、报关即为报

检等理由认为不存在逃避法定报检责任的行为。实际上，由于过境货物缺乏相应报检途径，也会造成需报检却无法进行操作的局面。

在申报内容上，也缺乏针对过境货物申报的具体规范要求，对于申报要素的填写、随附单证的形式等都尚无明确规定。过境货物申报的实际操作往往与本案企业做法一致，仅笼统申报货物为“过境快件一批”，对于货物的具体品名、规格型号、税号、价格等均未逐项进行详细申报。同时，上述案件当事人也提出与海关签订的合作备忘录中仅要求对过境货物进行简要申报，因此，当事人认为其不存在申报不实的行为。

三、破解过境货物申报不实行政处罚实践困境的对策

海关和检验检疫机构融合至今已有3年，各类业务融合和系统融合都在如火如荼地开展，但在法律法规方面的统一步伐则略显迟缓。与原海关相比，原检更侧重于防范国门安全，因此应尽快完善原检方面的相关法律法规和正面监管规定，才能让新海关的基层人员，更好的规范执法行为，防范国门安全风险。

（一）明确过境货物申报不实行行政处罚的具体幅度

新《行政处罚法》和《海关办理行政处罚案件程序规定》已于今年7月15日起实施，明确规定了行政处罚裁量基准应当向社会公布。由此可见，现行立法对于规范行使行政处罚自由裁量权提出了

更高要求，以进一步提高行政执法的可预期性和透明度。对于过境货物申报不实的违法行为，《海关法》仅作出“可以处以罚款”的概括性规定和《海关行政处罚实施条例》罚款幅度立法空白的现状，不符合新法进一步规范行使自由裁量权的立法精神，给海关执法带来难以落实处罚规定的困境，也容易引起执法争议和风险。

建议以新《行政处罚法》和《海关办理行政处罚案件程序规定》的实施为契机，对《海关行政处罚实施条例》相关规定作出对应修改完善，并就过境货物申报不实的具体罚款幅度作出详细规定。参照进出口货物申报不实的法律责任规定，可进一步明确过境货物申报不实的具体行为类型及对应罚款幅度，规定自由裁量的具体范围，同时也为法律竞合情形下做到“择重处罚”提供明确比对基准。

（二）以是否履行审慎注意义务为界限认定责任承担

新《行政处罚法》第三十三条⁸规定了过错推定原则，即当事人能够提供证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。对于过境货物，若当事人认为其在申报不实行为上不存在主观过错的，建议执法部门结合《海关对过境货物监管办法》《进出境动植物检疫法》等法律法规中关于过境货物如实申报的相关规定，综合研判当事人在申报时是否履行了审慎注意义务并审查当事人提供的证据是否足以证明其不存在主观过错从而判定责任承担。

⁸《行政处罚法》第三十三条当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。法律、行政法规另有规定的，从其规定。

结合执法实践，在判定当事人是否履行审慎注意义务进行如实申报时，若当事人仅以各国缺乏统一开箱验视标准为由认为其客观上无法判断客户提供货物信息和单证真实性的，应判断其还不足以证明不存在主观过错。开箱验视仅是核查货物的手段之一，作为过境货物的经营人或承运人，应当通过完善的揽件管理制度、有效的技术措施、要求委托人提供货物真实资料等措施，综合审查客户提供货物信息的真实性，判断货物和单证的一致性，履行如实申报的法定义务。同时，建议执法部门紧贴“足以证明没有过错”的标准，加强收集审查当事人对客户提供的信息已做到合理审查、履行了审慎注意义务的证据。例如，要求当事人提供与委托人签订的协议、货物的原始清单发票、已采取确保货物单证真实性措施等相关证据，形成相互印证的完整证据链，确保维护当事人合法权益，降低执法复议诉讼风险。

（三）完善过境货物申报正面监管规定规范申报行为

关检融合后，过境货物申报缺乏详细正面监管规定是难以统一规范申报行为和导致申报不实法律责任难以落到实处的重要原因。为加强过境货物监管，避免因监管漏洞带来执法风险，建议从以下方面完善相关申报规定：

一是在申报方式上，建议将过境货物报关报检内容纳入电子申报系统。关检融合后，过境货物仍沿用纸本报关模式且缺乏报检内

容，容易造成监管漏洞和风险。为进一步加强过境货物监管，且符合海关通关作业无纸化改革的方向，应尽快将过境货物纳入电子申报系统。同时，在目前尚无过境货物申报电子系统情况下，应将报检内容融合到纸本过境货物报关单中。二是在申报内容上，建议按照过境货物报关单中的品名、规格等具体项目内容，要求过境货物进行逐项申报，明确简要申报的界限标准，规范企业申报行为，防范因笼统申报“过境货物一批”带来的监管漏洞和执法风险。三是在随附单证上，严格落实《海关对过境货物监管办法》《进出境动植物检疫法》《出入境检验检疫报检规定》等法律文件规定，按要求提供动植物检疫证书、过境许可证等相关单证，监督相对人履行如实申报义务。同时，在遵循法律法规要求的基础上，根据《关于深入推进通关作业无纸化改革工作有关事项的公告》（海关总署公告2014年第25号）等文件要求和全面深化业务改革的精神，建议梳理过境货物随附单证提交清单，根据业务管理要求划分货物种类，明确可免于提交的单证，如合同、箱单、运单等，以及必须提交的单证种类和提交方式，进一步细化强化海关对过境货物监管。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	过境货物应该如实申报并接受海关监管，此文提出了问题，但提供实际事例语焉不详，事件的过程不够清晰明了，潜在的危害性讨论不充分，相应的建议实施的必要性、紧迫性打了折扣。
杨晨光	优点： 1、意义：本文对关检融合背景下过境货物申报不实的行政处罚实践困境与对策作了深入分析，对于海关完善法制制度具有实际意义，符合本次征文主题。 2、分析：解剖麻雀，层层递进，逻辑严谨，结论可信。 3、表述：文字通顺，用词准确，阅读轻松。 不足： 有点就事论事，似可从更深层面、更高站位进一步研究。
黎伟雄	广州白云机场发往香港的货物是过境货物吗？
齐忠平	本文所列 1、导致执法困难的过境货物申报不实处罚幅度立法空白的问题和 2、影响执法准确性的当事人申报不实归责界限不清问题，均不存在。皮之不存，毛将焉附？建议本文不列入评选。

浅析跨境电商发展状况和面临的困难

——以温州市跨境电商综合试验区为例

王明立¹

（优秀奖）

一、跨境电商基本情况

跨境电商是一种新型业态形式，是互联网时代外贸模式的新发展，具有良好的发展潜力和广阔的市场空间。特别是在全球疫情反复、外贸市场低迷的环境下，跨境电商能够克服传统外贸市场订单不足、利润空间小、价值链低端等弊端，让商品从制造端直达客户终端，使贸易链条更加扁平化，能有效提升企业运营效率和收益。

当前我国为加大对外开放力度，加强与海外国家的交流，正积极推动跨境电商行业规模扩大，近年来陆续设立跨境电商综试区达105个，温州跨境电商综试区是2019年12月15日经国务院批准设立的第四批跨境电商综试区之一。根据规划，该综试区以“一区一核多园”的空间布局，构建“跨境电商+传统制造”创新发展示范区、跨境电商全球供应链创新示范区、全球进口商品全渠道销售示范区、

¹ 作者单位：温州海关

世界华商回归双创示范区等。自获批以来，温州跨境电商迅速发展，积极开通跨境电商项下业务，探索跨境电商发展道路。

（一）跨境电商硬件建设快速推进

目前温州跨境电商综试区的核心区正分阶段、快节奏推进跨境电商园项目建设。其中跨境电商一期项目投资约1680万元，由B保约1万m²仓库改造而成，于2020年3月25日进场施工、2020年6月19日建成投用。跨境电商园二期项目新建4.5万m²高标仓跨境电商园，总投资约3.29亿元，用地面积约108.8亩，于2020年8月13日开工建设，目前项目已完成结顶，正在进行主体壁板和道堆施工，计划今年8月份建成投用。

（二）跨境电商业务蓬勃发展

2020年，温州市率全杭州关区之先实现跨境电商9610、9710、9810、1210四种出口模式全覆盖，外贸新业态改革工作全省领先。2020年实现项下进出口总额11.77亿元，其中出口额7.13亿元，1210进口销售额3.85亿元，9710、9810两大新模式出口量位居杭州关区首位。根据省商务厅最新统计结果，2021年第一季度温州市跨境电商出口额达到43.05亿元，排全省第4。综试区实现项下业务进出口总额13.6亿元，同比增长34.4倍，其中出口10.2亿元，进口3.4亿元，实现跨境电商发展开门红。在5月举办的“2021中国新消费发展论坛”上，《2020跨境电商综试区能级指数报告》发布，温

州跨境电商综试区能级指数得分66.20，在全国105个跨境电商综试区中排名第25，位于优势梯队（14-36名）前列。

（三）加快项目招商入驻

截至目前，核心区内入驻并开展业务的跨境电商企业7家，引入合作平台219个，其中拼多多、淘宝全球购等头部平台已将温州综保区作为合作发货仓；意向入驻6家，其中行云集团已完成战略合作协议签订，计划下半年开展跨境电商1210进口零售业务，预计日均销售1.5万单以上。此外依托多方资源，积极对接走访菜鸟、淘宝全球购、拼多多等国内知名跨境电商平台头部企业，加快项目对接入驻。

二、面临的困难和问题

（一）风险挑战日益加大

1. 国际汇率波动导致结算损失

今年以来，人民币对美元、英镑、欧元等的汇率大幅上升，外币贬值严重。以浙江海舟包装机械有限公司一笔4月初的订单为例，当时美元汇率为6.55，收到货款后美元汇率为6.43，一件机械产品货值为9-10万美元，平均每件货因汇率波动损失近1万元。据企业负责人反映，其因汇率波动造成的损失还不算大，某个温州贸易商手中因此存下了接近500万美金，平均每美金汇率损失为0.4元。

2. 国际环境紧张影响货物交付

温州新超文具有限公司反映，该公司销往美国的5件货（笔记本）与其他纺织品货物装在同一个集装箱内，美国海关以纺织品检查是否含有新疆棉为由将该集装箱扣押1个月后才放行，物流速度被迫减慢，影响美国顾客收货时间。

3. 物流风险导致货物退回

温州东瀛国际贸易有限公司反映，该企业今年向日本出口一件日用品包裹，涉及金额约2700元，由于产品包装问题导致无法清关通过，而退回该批货物需征收10%的进口关税及相关运费。

（二）配套服务不够完善

1. 基础设施建设有待完善

一是仓储面积跟不上业务的快速发展需求。温州海库供应链有限公司反映，该公司现租用的仓库面积只有4000平方米，而备战“618”大促销，仓库面积至少需要10000多平方米，仓储缺口达60%。二是综试区专业场所配备不足。比如温州市的宠物用品行业，是该市外贸支柱产业之一，其中狗咬胶食品类在全球市场份额占据62%。狗咬胶产品以猪皮为原料，受非洲猪瘟事件影响，须出具原料非疫区证明、省级及以上原料检测证明和省级及以上海关对成品的商检报告三份材料，才可通关，因此该市虽然设立了综试区，但宠物用品依然要运送到杭州、上海等地进行检验检疫，抽检、送检

均使企业苦不堪言。

2. 金融信贷支持力度有待优化

跨境电商进口需要预交一部分保证金，然后生成的订单逐票核扣，不定期统一缴税后返还保证金额度。随着业务量的进一步上升，资金问题成为制约跨境电商企业发展的主要因素之一。泰顺农商银行反映，跨境电商是新兴行业且难以把握境外的真实情况，因此给相关跨境电商企业授信较为困难。跨境电商企业在办理保函业务时，无法给予信用授信，需要存储100%现金到银行担保才能开立银行保函。随着业务量的大幅提升，100%的担保显然让电商企业难以承受，也制约了企业的发展和综试区业务的做大做强。

3. 空港航线配套不足

跨境电商存在批量小、出口快、时效高的特点，对口岸物流能力要求更高。但受制于目前空港货运有限、海港航运能力不足、流转作业条件相对陈旧等短板，跨境电商物流成本相对较高。如当前温州口岸受客观条件限制，船少柜少，尚未建立大型的国际物流分拨中心，更是没有美森快船等跨境电商快线业务，不利于跨境电商货物的集散和分拨。同时集货所需集装箱仍然“一柜难求”，尚需从宁波等地调柜集货后再运抵宁波下水，进一步增加了跨境成本。相对于义乌、宁波、杭州等地，温州的物流成本较高，总体上相差10%左右，造成温州出口总值约三分之一货物委托外地贸易公司出

口，本地报关比例长期偏低局面。该市约有近80%的本土跨境电商企业选择将货物发至义乌、宁波等地，通过“外运集柜，回运出关”方式出口。根据货代反映，由于宁波港可供选择的船公司更多，船期与舱位也较多，从温州港发出的货物相较从陆运到宁波港再发出，时间上反而要慢3-5天。如温州金耀供应链有限公司因温州本地组货能力不足，选择在义乌成立分公司，每周约有30-40个集装箱货物（货值约200万元）运至义乌分公司。

另一方面，国际运输通路狭窄。空运方面，温州机场目前尚无全货机直航国际航班；海运方面，目前温州港开通了到台湾、越南等地的直航，到欧美等地的直航航线尚未开通。

（三）产业链内部协作还不够紧密

1. 跨境电商企业成本高，利润不及预期

一是内卷式竞争严重，价格战一触即发。如宏宇钮扣负责人反映，该公司免缝牛仔裤金属钮扣本身成本约0.6元/颗，行业成本价基本相差不大，但发现有些卖家售价为0.5元左右/颗，低于成本价约16%，有些卖家是为了冲排名，有些卖家则是缩减了成本，甚至以次充好。又如宝通贸易反映，透明圆形2孔树脂纽扣100粒行业成本价为30元左右，但由于同质化竞争严重，很多商家的售价低于成本价，该公司不能偷工减料，因此无价格下降空间，造成成交量较低，每月经成交7-10单、金额200-300元。二是物流成本较高。据

了解，跨境电商物流成本占到总成本的20%~30%，而物流成本中人工成本又占据重要部分，如美国的尾程配送费用，一般成本在8美元左右，相比国内高出5-10倍。同时，跨境电商目前销售的货品价值相对不高，导致电商毛利润相对偏少。据瑞安丹乐卫浴有限公司反映，水龙头等卫浴卫具，生产成本约为100元，销售价格一般在200-300元，而物流成本8美元，即使没有算上退货率等其他风险，其利润就已大大降低。海舟包装机械有限公司反映，公司为批量发货且货体积较大，一般走集装箱发货，原本货运往欧洲约3000美金/柜，近期为9500-10000美金/柜，涨价约300%，5月6日前往埃及的货运费报价为7400美金/柜，5月8日同条航线的海运费为8200-8314美金/柜。三是自建、租用、营运海外仓成本费用高。据吉米橙贸易温州有限公司反映，公司在日本有自建海外仓，面积约194平方米，当时公司约投入几百万人民币进行仓储建设，海外仓建设成本巨大。歌珊进出口有限公司在美国也另外租用海外仓，面积约2.2万平方英尺（约2000平方米），租金为20万美金/年。如奇特乐集团有限公司负责人反映，该公司在美国承租了一间3000平方米的海外仓，资金投入100多万美元，其中人工成本较高，仓库工人的最低成本达到15美元/小时，是国内的5-6倍，人工成本就占30%-40%；场地租金每年需20来万美金，由于海外仓成本较高，无力再继续新建。

2. 物流公司存在“店大欺客，挑肥拣瘦”的现象

如温州宝格丽卫浴洁具有限公司反映，物流公司一般更喜欢接物流件多的业务，对于物流件少的业务接单积极性不足，该公司因件少多次被有些物流公司以业务繁忙等理由推单。肯接单的物流公司，要收取额外费用，因此总费用要高市场价10%-20%左右。

3. 跨境电商平台问题凸显

一是跨境电商平台收费过重增加负担。以速卖通平台为例，一家跨境电商企业，要进入该平台实现小量交易，初期投入可能就高达10万元以上。二是电商平台费用高、维护难问题仍然突出。温州市贝威贸易有限公司反映，阿里巴巴平台费用和推广营销流量费用投入巨大，每年的投入需要100多万元，且缺乏熟悉跨境电商业务的高级运营人才和海外辅助推广平台资源，跨境出口业务拓展难度大。三是跨境电商平台与综试区的对接渠道亟待建立。市县一级政府对平台的潜在风险不可预知，寻求具体合作基本处于“眼盲”状态。四是平台资金周转慢。由于现有跨境电商平台存在收款周期长，回款速度慢等问题，导致部分中小企业资金周转压力较大，企业抗风险能力进一步降低。例如平阳佳融宠物营养科技有限公司反映，企业从事亚马逊与速卖通两个跨境电商平台运营，当前卖平台已在6个月内做到金牌级别，但在实际运营过程中，一个月销三万美金的店铺流转的资金就要投入十余万人民币，企业资金周转难度大大

提升。

4. 备案流程比一般贸易出口繁琐很多

服务公司替企业做好“9710”“9810”补贴备案后，需企业配合提供订单数据，细化到每一笔订单的进项要和店铺进项一致。而申报一般贸易时，只需一次性提供所有订单的数据，新政策的申报大大增加了企业的工作量。

（四）人才培养较为滞后

1. 专业人才难以招揽

根据最新的中国跨境电商人才研究报告数据显示：85.9%的企业表示跨境电商人才存在严重缺口，成为制约互联网外贸发展的主要因素。企业招聘岗位数与学生人数比（岗生比）超过250%，人才供不应求。如温州埃菲尔皮业有限公司于2020年8月开始筹备亚马逊北美站，由于公司内人手不足，公司负责人兼顾传统外贸及跨境电商事宜，导致亚马逊相关规划延迟，招聘跨境电商相关运营人才持续半年，企业于2021年2月底完成人才招聘，目前仍有跨境运营人才招聘需求。如苍南县生产的老李卤制品畅销全国，企业年产值达1亿元以上。然而由于缺乏此类复合型人才，公司至今无法开展跨境电商相关业务，在一定程度上限制企业未来发展。

2. 高校人才培养难以满足需求

目前高等学校培养出来的大学生专业性很强，复合型跨境电商

人才缺少对应的专业和学科，直到2019年10月教育部确定新增跨境电子商务专业，2020年开始招生培养。温州科技职业学院成为经批准招生培养跨境电子商务专业人才的全国第一批高职院校，也是温州高职院校中唯一设置跨境电子商务专业的学校，就目前招生情况来看，企业提供岗位数已大大超过学生人数。

3. 先发城市的虹吸效应明显

受制于城市能级，相比深圳、广州、杭州、宁波等一线、新一线城市和跨境电商先发城市，其他城市大部分本土企业由于实力不强、薪资水平低，缺乏全面的物流、报关、报检、结汇、退税等专业人才，特别是跨境电商中高端人才缺乏，呈现招人难，留人难的困境。例如瑞安从事跨境电商企业以中小企业为主，缺乏有影响力的电商平台、物流企业、第三方支付机构，规模小、实力不强、薪资水平缺乏吸引力，难以集聚高层次的电子商务人才，保守估计瑞安地区电子商务人才缺口接近900人。电子商务人才短缺，掣肘电子商务网站服务本地化进程。

（五）政策制度有待完善

1. 综试区统计体系尚未完全建立

由于综试区无票免税、汇总申报等优惠政策的影响，企业无需提供发票也可享受免税政策，因此许多电商企业做完业务不留痕迹，既不用向税务部门完税，也不用在商务部门备案，导致部门掌握数

据与实际均有较大出入。如以平阳县为例，2020年1-2月，该县按税务口径反映网络零售额3046万元，但浙江省电子商务大数据研究基地监测数据显示为17.1亿元，说明电商企业入统的零售额仅占全县总量1.78%。

2. 机械性制度对部门联动形成阻碍

综试区系列优惠政策需要部门之间共享、衔接、联动推进，但是各部门内部存在一些机械性规定，阻碍了部门联动，让政策兑现大打折扣。比如，各地的出口额数据是由企业提供的，商务部门需要对其报关单进行核实，但《中华人民共和国海关统计工作管理规定》（海关总署令第242号）中规定，“经海关总署批准，各直属海关统计信息根据地方政府实际需要予以共享”，温州地区的县政府每年都要与市海关签订保密协议，签订程序繁琐、时间长，每逢签期，往往一个月的政策兑现都要拖后1-2个月。

3. 海关监管方式未进行创新

跨境电商外贸业务主要以多批次与小批量现货交易方式为主，呈小额多单特点，客户对于商品配送周期要求较高。但是当前针对跨境电商试验区，海关监管仍以传统贸易为基础，政策标准存在缺位，导致货物通关在产品归类、报关费用、商检资质等方面存在较大障碍。如电子商务研究中心高级分析师张周平表示，目前在跨境电商综合实验区通关过程中，对于跨境电商新业务模式下的小额、

小量与多批次产品归类、报关流程与商检资质，仍然缺乏行之有效的出口通关标准方案，这不利于货物顺畅通关。

4. 海外仓出口退（免）税缺少明确政策支撑

通过海外仓出口货物的尚没有配套的出口退税政策，原因在于，海外仓的头程运输属于传统物流，而出仓国外派送段属于跨境电商零售环节物流，而只有完成了实际离境并销售，完成外汇收结算才符合出口退税条件。如安德利集团有限公司是开展跨境电子商务出口海外仓（9810）业务的生产企业，该企业截止5月12日已经实现167万美元的“9810”应退（免）税出口额，已经在阿联酋、巴西、俄罗斯、乌干达等国家开展海外仓业务，企业反馈由于海外仓业务在销售确认和收汇环节较一般贸易存在特殊性，担心在后续的出口退税环节存在财务风险和进度延缓。

5. 外汇收结算方式不完全适应现行出口退（免）税政策

跨境支付的方式主要有信用卡、银行转账、第三方支付和线下结算，不少跨境电商公司下面有几十、上百的个人掌管着公司各个收汇收款账户，通过这些账户由业务员直接收汇然后再转入公司基本账户。因此，从公司主账户上看，公司并未收汇，甚至并非收款，不符合出口退税收结汇的要求。如浙江远征汽摩附件有限公司和温州万和机械有限公司反映，由于两家公司都通过第三方跨境电商平台开展跨境电商业务，为避免第三方付汇情形影响其跨境电商业务

的退（免）税，目前跨境电子商务零售出口（9610）和跨境电子商务出口海外仓（9810）业务基本未开展，相关业务都以跨境电子商务B2B直接出口（9710）的方式进行报关。

6. 税务问题仍有待完善

当前，税务方面已经解决跨境电商新海关监管代码9710和9810项下的退税问题，但是无票业务仍未得到解决。如在货物采购过程中未取得有效进货凭证（增值税专用发票）的业务出口，更多跨境电商卖家采用“市场采购1039”方式进行出口申报，导致跨境电商出口业务不能做大做强。另外，按照国家税务总局《关于跨境电子商务综合试验区零售出口企业所得税核定征收有关问题的公告》

（国家税务总局公告2019年第36号）文所述：综试区内核定征收的跨境电商企业应准确核算收入总额，并采用应税所得率方式核定征收企业所得税，应税所得率统一按照4%确定。但是目前市场上使用较为广泛的9710、9810等跨境电商出口申报并未享受到相应所得税政策。

7. 9610现行通关模式单一、实际运行中存在排他性，业务模式难以实现规模扩张

全国现行跨境电商9610出口业务模式下，普遍需要通过邮政互换局海关监管中心，由邮政公司作为唯一承运人，通过跨境电商邮政小包形出口式，其他物流企业无法入驻参与，此单一通关模式可

能限制跨境电商新的出口增长，不利9610模式进一步扩张推广。以温州市鹿城区为例，该区鞋服、电器、眼镜等日用消费品企业大多以跨境电商9610模式成交、通过邮政小包方式出口，而根据测算，快件类包裹在物流费用上具备优势，约为邮政小包运费的二十分之一，多家物流和跨境电商企业有强烈意愿开展9610非邮商业快件出口业务。坚士锁业有限公司反映，该公司提供的商业快件海关监管场站已经落地，2021年1月已借助该场地完成了9610非邮商业快件类业务的试运行，首单由浙江中外运有限公司温州分公司承运的175件货值共14.54万元的快件类包裹成功发往台湾基隆港，拓宽了通关新渠道，但相关进出口运营人资质仍在海关总署审批阶段、尚未获批，此类快件出口仍难以正式推广铺开。

三、相关建议

（一）物流存储体系建设方面

一是加大物流仓储行业培育力度。进一步完善跨境电商园区的物流仓储设施建设，提升进出口货物的集聚和分拨功能。加大对电商企业海外仓建设的补贴，促进海外仓建设的规范化、规模化。二是组织从事跨境电商运营主体开展海外物流合作，以联合体形式对外开展物流配送合作，以选择长期合作的物流商享受代理折扣。学习国外先进的物流管理体系，实现海内外物流的有效对接。在跨境

物流的关键环节，如保税区、检验检疫等，优化管理模式，提高贸易便利化。

（二）跨境电商人才培养方面

加大跨境电子商务人才的引进和培养，为跨境电子商务提供智力支持。一是政府推介，实现人企匹配。通过建立人才数据库，为跨境电商企业寻找外语、营销、技术等方面的专业人才提供便利，同时可利用商业论坛、人才招聘会等活动，为企业和人才搭桥牵线，实现有效对接。二是因岗设课，课岗融合。各大高校根据跨境电商不同岗位的工作内容和技能要求，设置相应的理论和实践课程，进而实现课程和岗位的深度融合。三是校企合作，加强融合。各大高校加强和跨境电商企业的合作交流，通过深入了解跨境电商企业对人才能力的需求，有针对性的开展专业培训，同时为相关领域的专业学生提供到企业实习的机会，实现理论学习和社会实践的知行结合。四是加大补贴力度，引进优秀人才。试点城市应制定相应的人才补贴制度，通过提高工资标准，给予创业、住房、税收等优惠政策，吸引海内外跨境电商人才流入。

（三）配套服务方面

一是加大银行对跨境电商的支持力度，将跨境支付范围由商品交易拓展至服务交易，取消结售汇限额要求，提高资金周转率。二是努力加强我国顶尖跨境电商平台与国际跨境电商平台之间的合作，

整合各平台优势，降低支付佣金。三是完善海关出口数据管理措施，整合跨境电商平台、跨境电商企业出口数据，集成跨境电商出口企业收结汇、报关、出口退（免）税等多方信息，便于各监管部门掌握跨境电商新型贸易方式发展情况。四是海关部门加快备案效率，缩短备案时效，建议将备案时间缩短至一周。

（四）政策制度方面

一是完善跨境电商出口业务的税收管理。建议保税跨境电子商务（1210）出口业务可以按照视同出口货物适用增值税退（免）税政策；跨境电子商务零售出口（9610）出口业务实行“无票免税、有票退税”的政策；跨境电子商务B2B直接出口（9710）按照业务模式参照一般贸易（0110）适用增值税退（免）税政策；跨境电子商务出口海外仓（9810）由于在销售确认以及预期收汇差异等方面原因，可以允许按最严格的申报条件（企业财务做销售、以报关单FOB计价、已按规定收汇）适用增值税退（免）税政策。二是实行差异化的扶持政策。对于不同监管模式的跨境电子商务业务，根据海关监管模式的差异实行差异化的扶持政策，比如今年7月1日以后跨境电商出口在原有监管代码“9610”、“1210（1239）”基础上增列了两个新的监管代码，分别为“9710”和“9810”，而针对不同监管模式的跨境电商业务所对应的税收政策是存在明显差异的，对跨境电商企业产生的税收成本也是不一样的。因此，从扶持产业

发展的角度最好能实行差异化的扶持政策，更有针对性的促进跨境电子商务产业的健康发展。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	反映了温州跨境电商目前存在的各个方面的问题，最大的缺憾是所有问题都是点到为止，远远不如就某一个具体问题进行深入透彻的分析，提出有说服力的建设性建议。
杨晨光	优点： 1、意义：作者以温州市为例，全面介绍了当前跨境电商的发展状况，重点是对跨境电商在发展中遇到的困难作了全面、深入、细致地梳理，令人担忧、印象深刻，同时从全局、整体的角度有针对性地提出了改进建议，对于政府部门推动发展跨境电商新业态、构建双循环新格局具有重要的实践意义。 2、分析：运用资料积累、统计分析、数据对比、实例解剖等方法，深入调查研究，观点与实例对应、素材与论述衔接，逻辑严谨，结论可信。 3、表述：文字通顺，用词精准，观点鲜明，阅读轻松。 不足： 建议部分似再增加可操作性。
齐忠平	本文所述跨境电商企业面临的问题多数是当下外贸企业面临的困难，涉关务问题并不十分突出。在稳就业、稳外贸的政策背景下，本调研报告建议提交能协调解决一揽子问题的政府主管部门参阅。
赖树佳	以温州案例分析当前跨境电商面临的困难，并提出建议，基于丰富的实例资料进行论述是文章一大亮点，提出的建议较切合实际，有较大的实践意义。 不足之处：针对温州状况所提建议有一定的地区局限性。

从企业视角看黄岛口岸进口板材 整体通关现状

黎艳婷¹

(优秀奖)

一、概述

(一) 研究目的

2018年关检融合后海关系统的业务处理模式发生了较大改变，升级版单一窗口、查四系统、H2018系统1.0到3.0版本的使用加快了关检融合进程。然而关检融合后的申报、查验等业务模式在给企业带来诸多便利的同时，仍有许多旧问题和新问题，影响着关检深度融合的效果。

本文旨在从企业视角分析黄岛口岸²关检融合后的通关现状。通过分析某报关企业2019年-2021年前八个月的进口板材清关业务数据并结合实践调研，剖析黄岛口岸近三年整体通关情况，为提升

¹ 作者单位：对外经济贸易大学

² 黄岛口岸位于山东省青岛市黄岛区，该口岸依托青岛港（世界第六大港、中国第二外贸大口岸）与世界上180多个国家进行贸易往来，其进出口业务由青岛海关隶属关——黄岛海关管辖。目前黄岛口岸的集装箱货物进出口业务在青岛港的三个码头展开：三期（QQCT）、四期（QQCTU）和五期（QQCTN）码头，其中五期码头为全自动化码头；查验区有四个，分别为加工厂查验区、南港查验区、北港查验区和综合保税区查验区。

黄岛口岸关检融合效果及其贸易便利化程度建言献策。

（二）研究内容

本文以某报关企业近三年（海关放行时间为2019年1月1日-2021年8月1日）代理进口板材清关数据为基础，借鉴WCO的TRS研究方法，精确测算进口板材从抵港至放行各个环节所需的时间，评估货物从抵港到放行期间海关、码头、查验区、船代等主体的工作效率，以确定影响货物整体通关进程的瓶颈。

本文研究内容包括以下几方面：首先对该公司代理清关的进口板材基本情况做简单介绍；其次以该公司近三年的清关数据为基础分析黄岛口岸近三年整体通关情况，涉及申报、查验、人工审单、入境货物检验检疫证明等方面的整体情况；最后归纳分析黄岛口岸当前通关流程中存在的问题及原因，并提出改进建议。

（三）研究方法

本文研究方法包括定量分析法、实地调研法和访谈法。

定量分析方面：以该公司近三年共计2768条报关数据的各时间节点为基础，包括抵港时间、申报时间、缴税时间、入查验区时间、查验完成时间和放行时间等，通过分析各时间节点之间的逻辑关系进而计算得出提前申报使用率、查验率、查验等待耗时、人工审核率、人工审核耗时等；

实地调研方面：走访黄岛海关办事大厅、黄岛三期四期和五期

码头、船代办公处、北港查验区和南港查验区等地，了解有关情况；

访谈方面：针对整体通关流程中的申报、查验、H2018 3.0系统的使用情况等方面的问题线上采访相关关员。

二、数据来源与数据处理

本报告所用数据来源于某报关公司近三年进口板材代理清关业务数据。累计2768条清关数据：2019年696条、2020年1207条、2021年1月1日-8月1日865条。

文中各项数据间的逻辑关系如下：

“申报时间”早于“抵港时间”为提前申报³；

“申报时间”晚于“抵港时间”为抵港后申报；

提前申报的通关时间=放行时间-抵港时间；

抵港后申报的通关时间=放行时间-申报时间；

查验票数比例（总体查验率）=被查验票数/进口总票数；

查验柜数比例=被抽中查验总柜数/进口总柜数；

查验等待时长=查验完成时间-入查验区时间；

无查验情况下，转人工审单判断标准⁴：提前申报并在抵港前

³ 提前申报：提前申报是海关为了加速企业通关，在货到以前提前进行单证审核，使货物到港后就能提货的一项便捷通关措施。进口企业在货物到港前且已有舱单信的情况下即可在单一窗口进行货物进口的申报

⁴ 黄岛海关曾就此标准做过有关说明：船舶已抵港，增值税和关税已缴的情况下，若报关单较长时间（以该公司关务人员的业务经验，这一时间大概为30分钟）仍处于“审结”状态（“审结”是指海关自动审单系统审结完成后给企业的回执，即通关无纸化审结）而未放行，则代表该单需要人工审单；本文计算的是无查验情况下的转人工审单比例，但在实际业务中，查验情况下也存在人工审单，然而这部分数据无法根据放行时间、抵港时间和缴税时间的逻辑关系计算得出。因查验情况下，不论有无人工审单，放行时间与抵港时间和缴税时间的

就完成缴税的条件下，抵港超过半小时仍未放行（放行时间-抵港时间>35分钟），说明转人工审单；抵港后申报的情况下，缴税后超过半小时仍未放行（放行时间-缴税时间>35分钟），说明转人工审单⁵；

转人工审单比例=转人工审单票数/无查验总票数；

转人工审单平均耗时=（提前申报下的人工审单耗时+抵港后申报下的人工审单耗时）/转人工审单票数；

海关通关时间=放行时间-申报时间

三、进口板材基本情况

（一）品类及来源地

近三年该公司代理清关的进口板材品类有云杉板材、榉木板材、樟子松板材、辐射松板材、红橡木板材等44种，其中云杉板材、樟子松板材和榉木板材的进口量占总进口量的比例超过60%；板材来源地包括俄罗斯、德国、巴西、加拿大、美国等38个国家，其中自俄罗斯和德国的进口量最大，合计占比超过50%。

差一定远远大于半小时，所以无法判断是否有人工审单。因此本文所计算的转人工审单比例只是一个估算值，实际业务中的转人工审单比例应该会比文中得出的比例要大得多

⁵抵港后申报的缴税时间晚于抵港时间和申报时间，从近三年两千多条通关数据来看，无人工审单情况下，缴税后5分钟内就会放行，而长时间不放行的则是转人工审单了。故此处以放行时间和缴税时间之间的关系来确定是否转人工审单

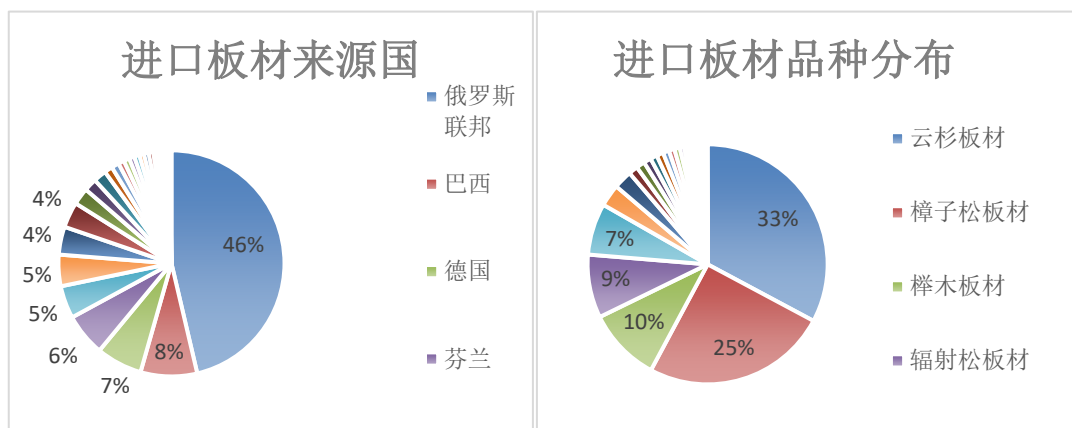


图1 2020年进口板材来源国及品种分布

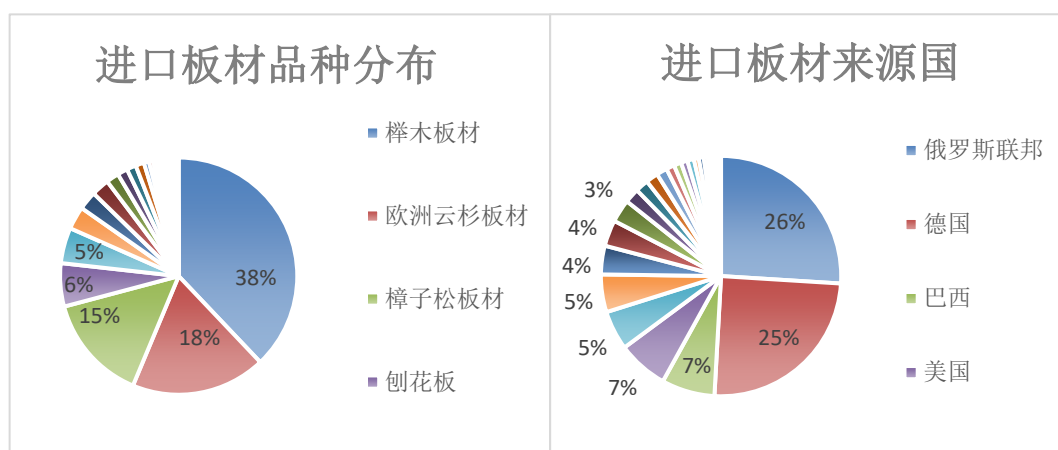


图2 2021年进口板材来源国及品种分布

(二) 进口板材柜数

进口板材使用的集装箱规格多为40英尺干货普柜（40GP）和40英尺干货高柜（40HP），一票报关单包含的柜数多数为1-5柜。以2020年为例，1207票进口板材中，1柜/票-5柜/票总数占比63.66%，极特殊情况下能达到一票60柜。近三年进口板材一票平均柜数分别为6柜/票、6柜/票和5柜/票。

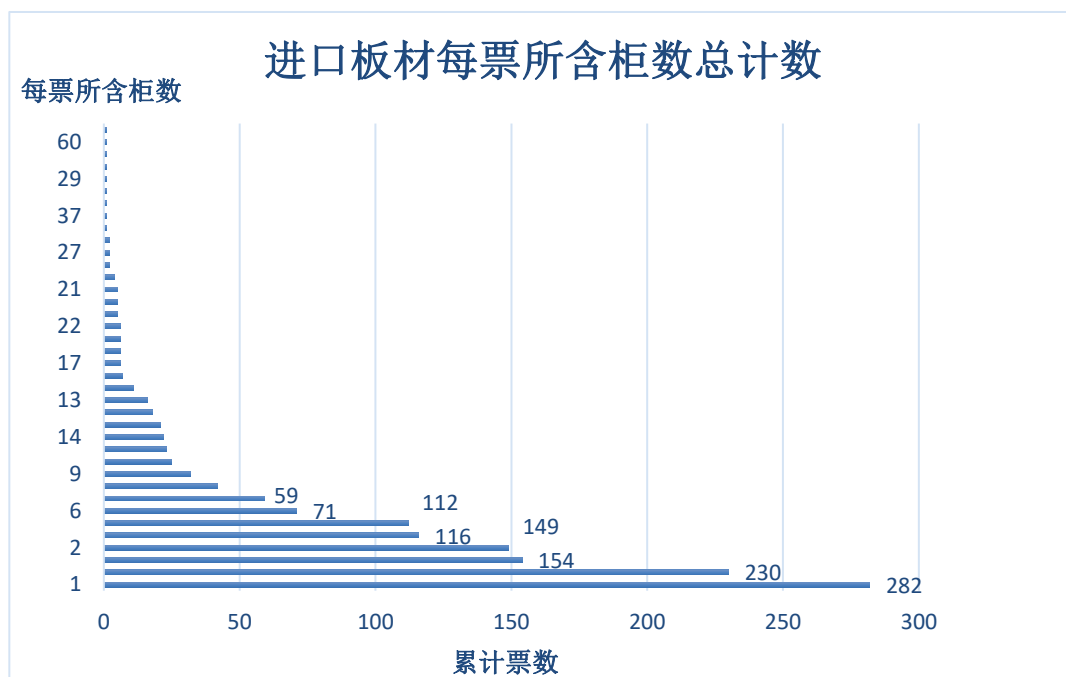


图3 2020年进口板材每票柜数总计数

四、进口板材通关情况

如图4所示，黄岛口岸进口板材通关全流程由17个环节构成。申报环节可提前申报也可抵港后申报，申报后海关系统自动审结并出税单⁶，缴税后若无查验指令和其他海关监管指令则直接放行，企业到船公司或船代处完成押箱并取得设备交接单后，即可将货物提离；若被抽中查验则须将板材运至加工厂查验区、北港查验区或南港查验区排队等待查验⁷：从五期码头运至南港查验区的板材在查验完成后须将箱子运回至码头，企业再派车到码头提箱，而从三

⁶ 板材增值税税率多为 13%，关税为 0，但是刨花板仍收关税，税率已由 3%降到了 1%

⁷ 青岛港划分出三个码头：三期、四期和五期码头。停靠在三期码头的箱子安排至加工厂或北港查验区验货，停靠在四期和五期码头的箱子则被安排至南港查验区验货

期和四期码头运至加工厂查验区、北港查验区和南港查验区的板材查验完成并放行后，可直接将货物提离。海关放行后可申请打印纸质入境货物检验检疫证明，自海关受理打印纸质证明之日起，平均3-4个工作日后才可取回纸质证明，此过程需跑腿两次⁸。

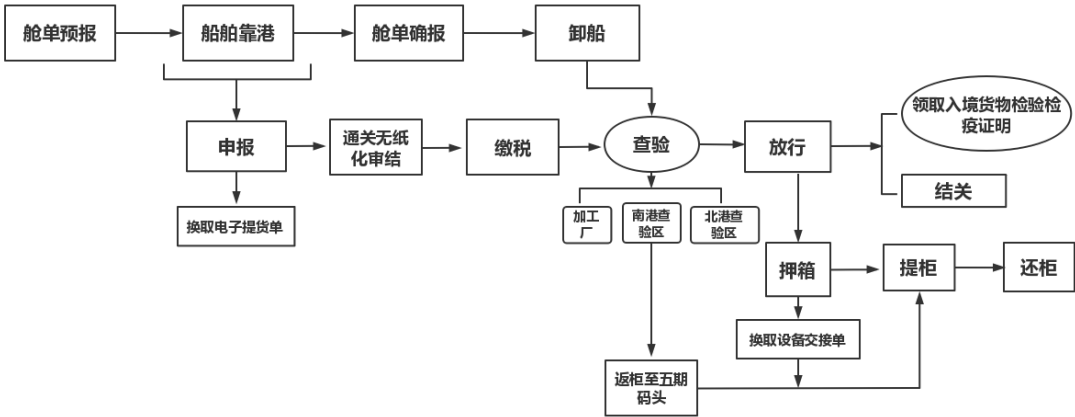


图4 进口板材通关流程

注：方框表示必须步骤，圆圈表示非必须步骤

（一）进口板材申报情况

表1 近三年进口板材申报情况

		2019 年	2020 年		2021 年
		全年	全年	1 月-8 月	1 月-8 月
总票数		696	1207	647	865
提前申报	总票数	404	506	273	404
	比例	58.05%	41.85%	42.19%	46.71%
	抵港至放行耗时 (小时)	1.46	0.48	0.43	0.49

⁸ 先去海关办公大厅登记相关信息，在收到单一窗口“打印完成”的回执后再去将纸质单证取回

抵港后申报	总票数	252	645	335	461
	比例	36.21%	53.35%	51.78%	53.29%
	申报至放行耗时 (小时)	10.97	6.44	6.84	7.10

注：本节所计算的提前申报和抵港后申报的通关耗时（放行时间-抵港时间、放行时间-申报时间）均是在无查验情况下得出的数据

1. 近三年进口板材提前申报的使用率整体呈下降趋势，由2019年的58.05%下降至2021年的46.71%，但2021年前8个月提前申报使用率较2020年同期回升4.52%。提前申报使用率下降的部分原因在于国外新冠疫情的严峻形势影响了出口商的办公效率，正本提单、板材原产地证书、植物检疫证书⁹等单证的出证速度变慢，再加上国际航空运输受限，运输效率下降，影响了进口的提前申报¹⁰；

2. 纵向对比使用提前申报与抵港后申报的进口通关时间，提前申报情况下，从抵港至放行平均耗时在1.5小时以内。2020年和2021年平均耗时少于30分钟。提前申报情况下货物从抵港至放行平均耗时要明显少于抵港后申报的通关耗时，节省出6-9小时。原因在于提前申报情况下，海关系统自动审单，判断企业上传的单证是否有误、是否为高风险，若无误且无风险则系统自动审结通过并出

⁹ 植物检疫证书简称植检证，一般由一国农林相关部门提供，目前我国与部分国家已实现植检证海关联网核查

¹⁰ 在无法使用提前申报的情况下，两步申报看似能解决因单证到的晚而导致的申报延误问题。但是企业关务人员大多数情况下并不愿使用两步申报，原因在于：首先，两步申报的第一步概要申报，虽然不要求上传正本提单、原产地等单证，但是概要申报放行后即使船到港了也一样不能提箱。因为必须要收到正本提单了才能换单押箱，有了电子提货单和设备交接单才能把货提走。同时在实际业务中，概要申报有时还会出现收不到查验指令的情况，货主已经把货提走了海关还要追回返至查验区查验；其次，概要申报后等单证都到齐了再进行完整申报，意味着关务人员得记着哪票货物使用了两步申报，后续要进行完整申报。而为了避免出现忘记进行完整申报的情况，企业需要配置两个申报人员：一个负责概要申报、另一个负责完整申报。所以企业宁可等单证都到齐了再申报也不愿采用两步申报

税单，企业缴税后，货物抵港确报海关直接放行。但也存在少数情况需转人工审单，但因货物抵港前2-3天就向海关申报，为人工审单留出了充足时间，能保证货物抵港后及时放行；

3. 横向对比近三年提前申报与抵港后申报的通关耗时，提前申报条件下2020年和2021年的通关耗时在30分钟以内，相较于2019年压缩了63.72%。抵港后申报的通关效率也有了小幅提升，2021年相较于2019年提升了35.45%，但是较2020年同期效率有小幅下降。

（二）进口板材查验情况

1. 进口板材查验流程及内容

（1）黄岛口岸进口板材查验流程由12个环节构成：

- 1) 在单一窗口上收到海关查验通知；
- 2) 在青岛海关智慧监管平台查询查验指令¹¹；
- 3) 在云港通平台查询船舶抵靠的码头以确定查验区¹²；
- 4) 卸船后在青岛海关智慧监管平台录入查验委托；
- 5) 外勤人员接受委托；
- 6) 查验区收到调箱信息¹³；
- 7) 查验区派车将抽中查验的柜子从码头调至查验区；
- 8) 在查验区排队等待查验；

¹¹ 青岛海关的查验指令分为来源 1、来源 2 和来源 3。来源 1 表示机检、来源 2 表示人工，来源 3 表示机检加人工

¹² 停靠在三期码头的箱子安排至加工厂或北港查验区验货，停靠在四期和五期码头的箱子则被安排至南港查验区验货

¹³ 北港查验区还需要在其小程序进行预约，查验区才能收到调箱指令

- 9) 现场查验（现场检验检疫+抽样送检）；
- 10) 查验完成；
- 11) 海关放行；
- 12) 到船公司或船代处押箱；
- 13) 货主直接从查验区提柜/从查验区返柜至码头再提柜¹⁴；

不计放行后货主提柜耗时，整个过程即从收到海关查验通知到海关放行，平均耗时为3.5天¹⁵；

值得一提的是内支线运输情况下从收到查验通知到放行的查验耗时问题：黄岛海关对于通过内支线船舶运抵青岛目的港的货物已允许其实际抵达青岛目的港后才申报，申报后方可收到查验通知。此情况下从收到查验通知到放行的查验耗时就仅仅囊括等待入查验区的时长与等待查验的时长；而在其他口岸，如天津新港和厦门莆田港和马尾港，当地海关的要求是货物抵达境内第一入境港并从该港发出后就要申报，申报成功后即可收到查验通知，但船舶并未实际抵达目的港，有时需等上一周船舶才能抵港，才可提箱验货。此情况下，从收到查验通知到查验完成放行，耗时会大大延长；

（2）查验内容：黄岛前湾口岸现场查验的重点在于板材中的

¹⁴ 从南港5期码头去查验区查验的板材在查验完成后需返回至码头才能提柜

¹⁵ 该耗时明显长于实际现场查验所需时间，原因在于等待入查验区的时间和入查验区后在查验区等待查验的时间较长，在4.5.2小节有具体分析。而现场查验耗时因情况不同所需时间不同：1、查验指令为机检的：过机过磅速度很快；有时在机检的情况下若是追加查验则还会安排掏箱，现场掏箱分为掏部分和掏全部，这个耗时较长，无法给出一个准确的耗时范围；2、查验指令为人工的：查验区每天会提前将今天要查验的柜子开箱，把板材和垫木取出来等待关员查验。验到某个柜子时关员会看垫木上是否有IPPC标识、IPPC标识上的信息是否与报关单一致，然后拍照上传就能完成查验，这种情况下现场查验的时间在5分钟以内

垫木和虫害，即垫木上是否有IPPC标识（若有该标识，则申报时必须填写有IPPC标识，若无标识，则填写无）、IPPC标识上的信息（主要是原产国）是否与报关单上填写的信息一致，除此之外还会关注板材的规格（极少数情况下需要检尺）。

2. 进口板材整体查验情况

表2 近三年进口板材查验情况

	2019 年	2020 年		2021 年
	全年	全年	1 月-8 月	1 月-8 月
总票数	696	1207	647	865
查验票数	148	342	193	330
查验票数比例（总体查验率）	21.12%	28.34%	29.83%	38.15%
不含桦木板材的查验票数比例 ¹⁶		24.44%	27.82%	21.04%
每票开箱查验柜数（个）	2.56	2.82	2.93	2.43
每票查验柜数比例 ¹⁷	52.64%	56.96%	57.06%	60.59%
查验等待时长 ¹⁸ （小时）		33.12	36.84	26.12

（1）近三年进口板材查验率变化幅度较大，2021年较2019年总体查验率上涨了17.03%，除了政策调整的原因，部分原因还在于进口板材的品种及数量有明显变化。如下图5、6所示，2019年和2020年被抽中查验的板材主要是云杉板材和樟子松板材，而2021年主要为桦木板材。业内人士表示，桦木板材因其价值高所以被抽中查验的比例也较高，2021年进口桦木板材数量的增加使板材整体查

¹⁶ 2019 年进口桦木板材数量较少，不做计算

¹⁷ 查验柜数比例=抽中查验总柜数/进口总柜数

¹⁸ 2019 年被抽中查验的样本量较少，不具代表性，故不做计算

验率上升，而除去桦木板材后，其他板材的查验率只有21.04%；

（2）近三年进口板材每票货物被开箱查验的平均柜数为2-3个，最高查验柜数分别为10个、14个、11个（此时进口柜数分别为26个、23个、31个）。近三年查验柜数比例在50%以上，意味着每票待查验货物有50%以上的柜子是需要开箱查验的，该比例在近三年呈上升趋势；

（3）查验等待时长

从集装箱进入查验区到查验完成，等待时长反映了海关查验工作效率。2020年查验等待时长平均值为33.12小时，2021年耗时减少至26.12小时，较2020年同期下降29.1%，海关查验工作效率有所提升，但等待时长仍超过1天，最长等待时长为8天；

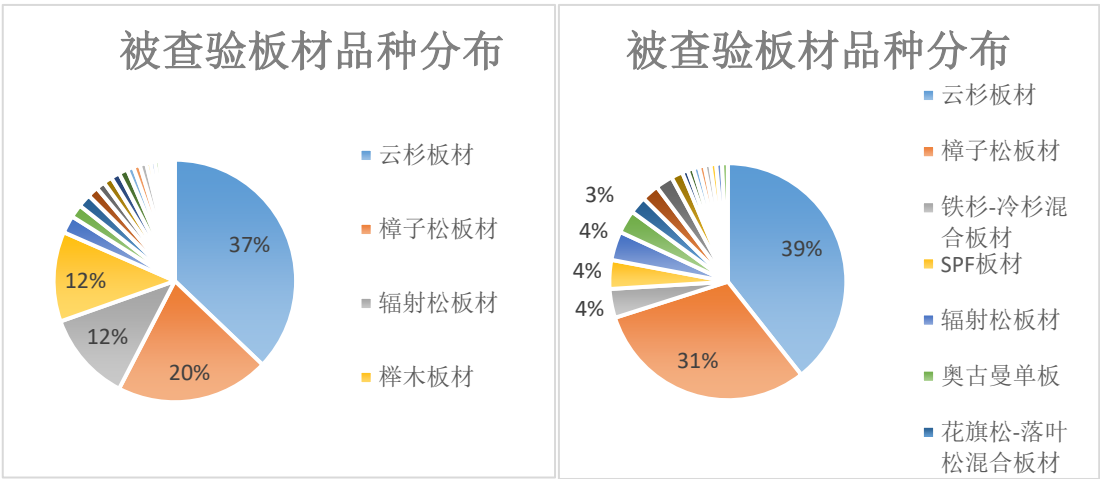


图5 2019年与2020年进口板材被查验品种分布

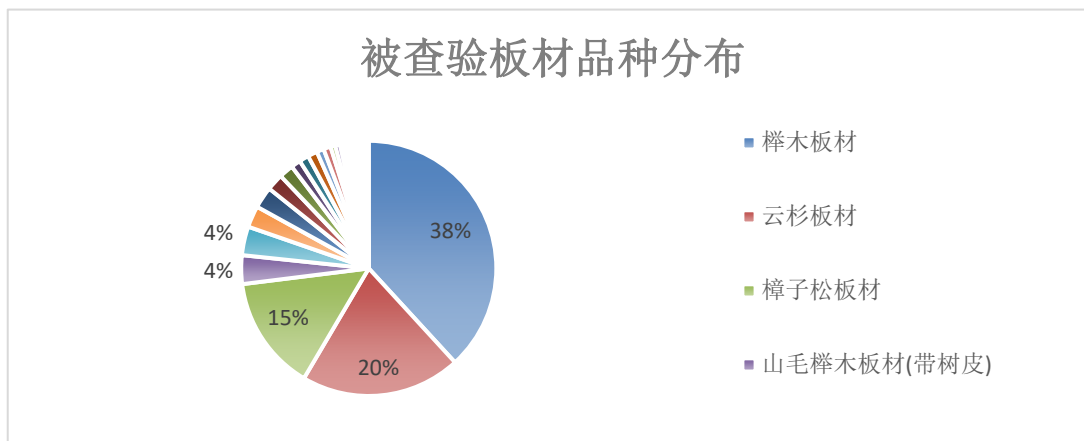


图6 2021年进口板材被查验品种分布

3. 进口板材查验率影响因素分析

查阅资料并询问业内人士及海关查验科关员，发现影响板材查验率高低的原因主要有以下几方面：

（1）板材来源风险等级。根据关检合并前质检总局发布的《出入境检验检疫流程管理规定》，进口板材的现场检验检疫比例和实验室检验检疫比例主要是依据产品来源的风险等级确定的。产品来源风险等级为低风险的，现场检验检疫比例为30%，中风险为50%，高风险为100%。风险等级判定很重要的一个因素是是否有疫情（虫疫）——某些国家或地区被判定为疫区¹⁹，则会提高其在海关查验系统内的参数占比，从而被抽到查验的概率就会变大²⁰；

（2）收货人的信用等级。板材的进口经营单位即境内收货人的信用等级会影响其被抽中查验的概率。信用等级高的企业相较于

¹⁹ 疫情区的调整是动态调整的，有些调整会在海关总署以公告的形式发布，但有些调整并不对外发布。有时候关员会在微信消息通知群简单告知一声，有时候并不通知，只有同行遇到了才相互告知

²⁰ 查验是由海关风控科在电脑里设置参数后，现场海关根据查验布控指令来实施查验。参数一般是根据品名、HS 编码、申报要素、原产国等进行设置的

一般信用等级企业或失信企业，被抽中查验的概率要小一些；

（3）海关总署一级风险防控中心²¹每年会制定一个查验率目标，并给二级风险防控中心（分设在各直属海关）设置查验率指标。而各直属海关为了达到每年的查验率目标，可能某些商品被抽中查验的概率就会增大。

4. 查验费用

黄岛口岸进口板材查验过程产生的费用来源于查验区²²和码头两大主体：查验区收取的费用即查验费²³，有415元/柜、420元/柜和590元/柜三种标准。若查验方式为机检则免单，费用由政府承担，但如果查出问题费用则由企业自行承担；若查验方式为人工则按不同查验区的收费标准全额收取，不论是否查出问题均不免单；码头收取的费用主要是因查验而未放行产生的集装箱码头堆存费，40英尺干货普柜（40GP）和40英尺干货高柜（40HQ）收费标准为：4天免堆期，5-7天为10元/柜/天，8-10天为30元/柜/天，10天以上为60元/柜/天。值得注意的是五期码头（QQCTN）要求在南港查验区查验完成的箱子再返回码头才可提箱，此期间产生的超期堆存费从第5天开始计费，而不是按其返箱当日计算一天的堆存费²⁴。

²¹ 由海关总署风险管理和缉私等力量组成，含改造后的上海、青岛、黄埔参数分中心

²² 查验方式为机检时，提供服务的是港务局，港务局直接和当地政府结算查验费；若是人工查验，则是由青岛港旗下的一家公司提供服务，该公司向货主单独收取费用。有415元/柜、420元/柜和590元/柜三种标准

²³ 查验费试音海关查验而发生，但不是海关收取，而是提供吊箱、移箱、掏箱、装箱等操作服务的专业公司或码头经营者收取

²⁴ 如21号入港，22号运至查验区，26号查验完成返回码头，27号出港。21号-24号为免堆期，堆存费收取25号-27号三天的累计费用，即使25号当日集装箱并不在码头堆存，也要收取25号当天的堆存费

（二）取样送检情况

进口板材现场查验完成后，关员会根据是否有虫疫以及政策的动态调整来决定是否取样送检。新冠疫情前黄岛口岸仍实施陪同查验，所以查验过程中外勤人员就可知道取样与否，但是样品检测与否、检测是否合格等结果均需主动联系关员询问²⁵。抽样送检整个过程即从取样到出结果耗时一周左右，在此期间，货物必须待在查验区等待结果。检测无问题直接放行，若检测出有虫害，需做熏蒸，熏蒸完成后复验，复验合格则放行，不合格则全部销毁或退回进口来源地。

（三）转人工审单情况

企业在单一窗口上传提单、发票、产地证、植物检疫证等单据并完成申报后，海关申报系统会自动运行审单规则进行审核，不再批批由人工审单。多数报关单由海关系统自动比对无误后审结放行，但部分报关单会经系统结合审单规则和风险分析后抽批转人工审单。随着关检融合进程的推进以及H2018系统的迭代更新，近三年板材进口报关单转人工审单比例有所变化，具体情况如表3所示：

表3 近三年进口板材转人工审单情况

	2019 年	2020 年		2021 年		
	全年	全年	1 月-8 月	1 月-8 月	1 月-4 月	5 月-8 月

²⁵ 受疫情影响，7 月中旬以来，外勤人员无需陪同查验，所以现场是否取样，样品是否已检测以及检测结果会统一在海关查验消息通知群公示，企业外勤人员必须密切关注消息群

无查验票数	548	865	454	535	228	307
转人工审单票数	71	72	56	97	30	67
转人工审单比例 ²⁶	12.96%	8.32%	12.33%	18.13%	13.16%	21.82%
人工审单耗时 ²⁷ （小时）	9.87	5.94	6.59	23.39	9.86	29.46

如上表所示，近三年转人工审单比例变动幅度较大，2020年较2019年减少6.43%，但是在2021年又上升至18.13%，较2020年同期增长了5.8%。而转人工审单势必会影响整体通关时效，由上表数据可见转人工审单的耗时在6-30个小时左右，意味着放行时间会延后6-30个小时左右。

相较于2019年和2020年，2021年人工审单比例较大，达到18.13%。拆解2021年前八个月转人工审单比例可发现，5月-8月转人工审单比例较大，达到21.82%，致使前八个月整体人工审单比例上升，而人工审单的耗时也从9.86小时上升到29.46小时。究其原因，业内人士表示2021年4月下旬海关申报系统切换为H2018 3.0系统后，转人工审单的单子增多，放行速度较3.0系统之前慢了许多；海关关员也表示，使用3.0系统后，明显感觉人工审单的单子增加了，很多普通的法检货物也开始转人工审单。

（四）入境货物检验检疫证明出证情况

2021年4月下旬黄岛海关将申报系统切换为H2018 3.0系统后，入境货物检验检疫证明的出证流程较之前也有所改变：首先在单一

²⁶ 转人工审单比例=转人工审单票数/无查验总票数

²⁷ 转人工审单平均耗时=（提前申报下的人工审单耗时+抵港后申报下的人工审单耗时）/转人工审单票数

窗口申报时先勾选申请打印纸质证明，海关放行后在海关微信消息通知群接龙即按顺序登记（每天会有4次接龙），告知关员哪票货物要申领纸质证明，关员进行汇总并将汇总表上传至消息群，告知企业是否受理成功，是否需要补交资料等。受理成功后企业关务人员再去海关单证科线下登记相关信息或补交资料，等待1-2天单一窗口收到检验检疫证打印完成的回执后再到单证科将纸质证明取回（因该纸质证明需交给相关关员签字，一天有两轮签字，所以有时当天就能取回纸质证明，有时须等到第二天才能领回），整个过程耗时3-4天左右。

H2018 3.0系统之前的出证流程为：企业在单一窗口申报时申请打印纸质检验检疫证明，随后会在单一窗口收到检验检疫证受理通过、评定合格、准予拟证、出证完成可领取的回执，在收到可领取回执当日或第二天就可到海关单证科领取纸质证明。全程仅需跑腿一次，且整个出证进度都能在单一窗口收到回执，而使用3.0系统后仅能收到最后一步即单证打印完成的回执，其他消息均通过微信消息通知群告知。

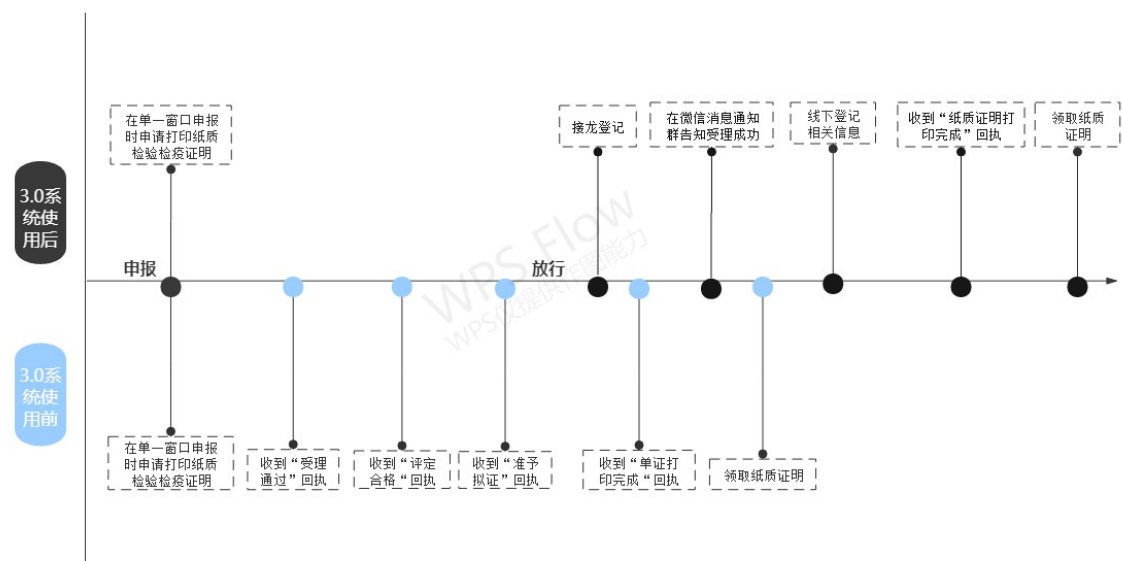


图7 H2018 3.0系统使用前后入境货物检验检疫证明出证流程

（五）通关时间比较

通关时间的统计口径分为广义通关时间和狭义通关时间。广义通关时间又称整体通关时间，衡量的是装载货物的运输工具实际进境至海关放行为止，即整体通关时间=放行时间-抵港时间；狭义通关时间仅衡量海关通关作业过程的耗时，包括海关审单、查验、征税、放行各环节，即海关通关时间=放行时间-申报时间。

本节所指通关时间为狭义通关时间即海关通关时间，目的在于评估近三年黄岛海关通关作业的时效性。

1. 近三年海关通关时间比较

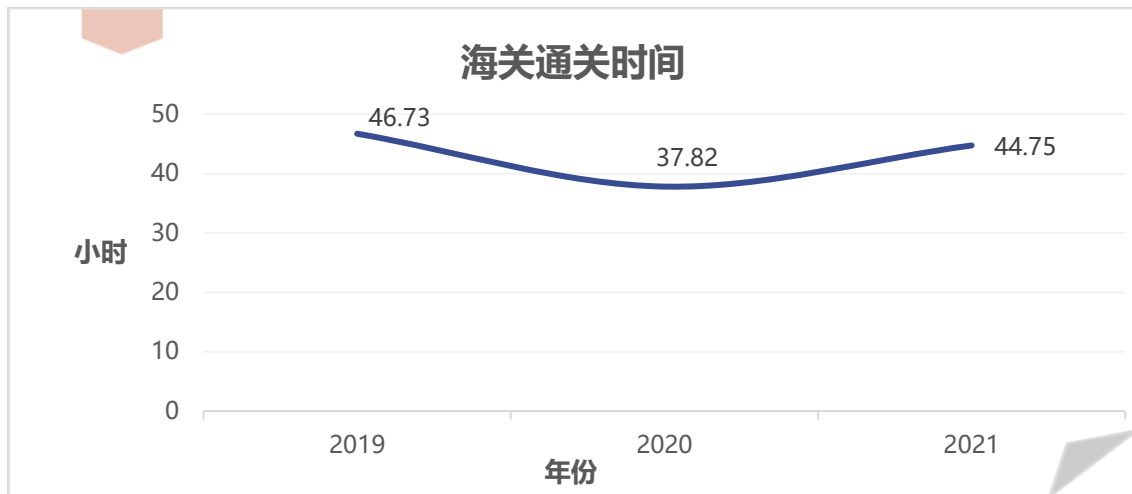


图8 近三年黄岛海关通关时间

近三年进口板材海关通关时间走势为先下降后上升，2020年海关通关时间较2019年同比下降19.07个百分点，但2021年又上升了18.23个百分点。究其原因，笔者认为主要原因在于2021年抽批抽中比例和转人工审单比例的上升。如前文分析，2021年进口板材抽批抽中比例较前两年涨幅较大，这一比例的增加意味着有更多的板材需要进入查验区等待查验，而从进入查验区到查验完成平均耗时超过24小时；除此之外，2021年转人工审单比例较2020年同期增加5.8%的同时，人工审单平均耗时多出16.8小时。这两方面因素足以影响其通关时效，使通关时间大大延长。

2. 径允放行与查验通关时间比较

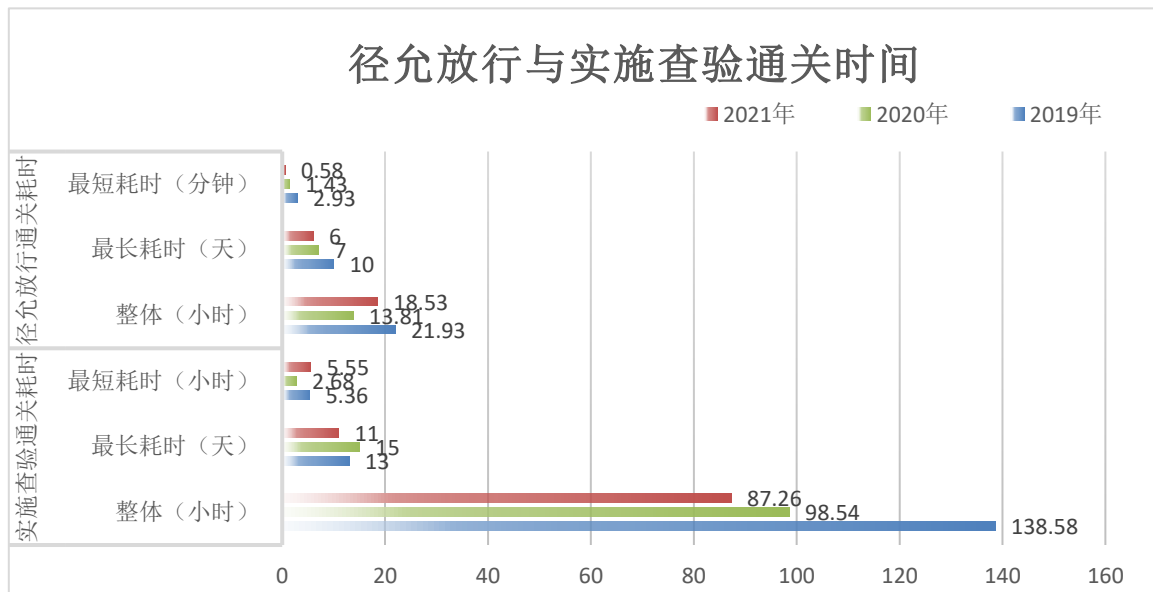


图9 近三年径允放行与查验通关时间比较

(1) 如上图所示，进口板材在被抽中实施查验的情况下整体通关耗时在3-6天左右，径允放行的通关时间在一天以内，实施查验的通关耗时比径允放行多出3-5天。原因在于被抽中查验的情况下，企业需经历12个环节才可将货物提离（如前文3.2.1所示），其中环节6-10即自查验区收到调箱信息到查验完成，平均耗时大于2天：首先查验区收到调箱信息后要视查验区是否有位置才能决定是否派车去调箱，而集装箱进入查验区后往往需要排队等待1-2天才能查验，若是海关现场决定抽样送检，还需多耗时4-5天才能完成查验；

(2) 近三年实施查验的通关耗时呈下降趋势，2021年较2019年减少了51.32个小时，通关效率有明显提升。可能的原因是2020年疫情后，黄岛海关开始实行无人陪同查验，企业无需拿着纸质报

关单到海关办事大厅找板材科科长安排查验派单，也无需去到查验区陪同查验，全程由海关自主进行派单、实施查验，无需企业外勤人员跑腿，节约了不少时间；

（3）实施查验的情况下，最长通关时间超过10天。究其原因，主要有两方面：一方面是等待入查验区耗时长，另一方面是入查验区后等待查验的耗时较长。如2020年最长通关耗时15天的情况下，货物从抵港至入查验区就等了10天。而这两个因素中，等待入查验区耗时长是主要原因：2020年通关耗时超过4天的141票单子中，84票单子是因为等待入查验区耗时超过3天而导致的通关耗时长，占比59.57%，2021年这一比例为65.85%，其余单子则是因为在查验区等待查验的耗时长所致，占比40.43%和34.15%；

（4）径允放行情况下，最长通关耗时大于5天，原因有四方面：提前申报情况下，货物在申报2-4天后才抵港；抵港时间刚好是周末，非工作日；申报并抵港后未及时缴税，影响放行；报关单转为人工审核，耗时较长。

3. 转人工审单与系统自动审结放行通关时间比较

表4 人工审单与自动审结通关时间²⁸

		2019 年	2020 年	2021 年
转人工审单通关耗时	整体（小时）	21.46	18.18	32.01
	最长耗时 ²⁹ （天）	3	7	6

²⁸ 2019 年无查验情况下自动审结样本量较少，不具有代表性，故不做计算

²⁹ 原因在于提前申报情况下船舶到港较晚，到港时间刚好是周末和节假日，海关不上班，影响其通关速度

	最短耗时（分钟）	97.00	51.41	36.72
自动审结放行通关耗时	整体（小时）		12.29	13.40
	最长耗时 ³⁰ （天）		4	6
	最短耗时（分钟）		1.43	0.58

注：本表数据均为无查验情况下得出的平均值

如上表所示，自动审结情况下，从申报到放行最短耗时仅为34.8秒，整体耗时在12小时左右。而转人工审核情况下，整体通关时间较自动审结要多出6-19个小时不等。原因在于人工审核耗时较长，平均耗时在5-24小时不等，增加了整体通关耗时；

2021年转人工审核整体通关时间增长了不少，较2020年多出13.83个小时，原因在于2021年转人工审核的平均耗时较长，为23.39小时，而2020年仅为5.39小时（如表3所示）。

五、进口板材通关过程中存在的问题

综合前文分析及黄岛海关当前的实际工作现状，可梳理出当前黄岛海关进口板材通关流程中还存在以下诸多问题：

（1）近三年查验柜数比例较高。近三年该比例在50%以上，2021年达到60.59%，即被抽中查验的每票货物超过一半的柜子需要开箱查验，这不仅增加了企业通关时间和成本，亦增加了海关的工作负担；

³⁰ 原因同上

（2）实验室检验检疫（抽批送检）的动态调整未能及时公布，甚至不公布。进口板材的抽批送检布控指令会根据国外虫疫情况进行动态调整，但是政策调整的通知及公告函等，黄岛海关并不都会在官方渠道公布，有时只是在微信消息通知群简单告知一声，但更多时候并不主动告知亦不对外公布，企业无法及时获悉政策的调整情况；

（3）取样送检进程的获知不便利。不论是疫情前的陪同查验还是现在的无人陪同查验，取样送检后的进程即样本是否检测、检测结果如何，企业均无法及时获知，要么主动联系关员询问，要么密切关注微信消息通知群，从关员上传的纸质统计表挨个查找货物的送检进程，企业始终处于被动地位；

（4）查验费用的收取不合理。关检合并前，海关查验不收费而商检查验收费，但是在关检合并后，仍根据查验指令的不同实行不同的收费模式——机检免单而人工不免单，这种收费模式实际上是延用了关检合并前商检查验的收费模式。在关检合并背景下仍实行这种收费模式让人感到疑惑；

（5）查验情况下，码头费用的收取不合理。从五期码头运至南港查验区查验的集装箱在查验完成后还须返回码头，但是集装箱在查验区等待查验的期间，若是出现超期，码头仍收取这些已运至查验区的柜子的超期堆存费，即使这些柜子在查验期间并没有在码

头堆存；

（6）从五期码头运至查验区的查验安排有待调整。从五期码头运至南港查验区查验的集装箱在查验完成后还须返回码头，货主才能提箱，而从三期和四期码头去查验区验货的集装箱则无此要求³¹。这样一来既增加了查验区服务主体的工作量，也会耽误货主提箱，货主必须等查验区派车将箱子返回码头后才能提箱，而查验区无法保证查验完成当天就能将箱子送回码头。除此之外，若是查验等待时间较长则会出现超期，而因抽中查验的箱子还需返回码头，货主除了支付未被抽中查验箱子的超期堆存费外，还须支付返场柜子的堆存费；

（7）北港查验区的提箱要求不尽合理。被安排至北港查验区查验的箱子，必须遵循先进先出原则，这一原则意味着若企业同时有好几票货物查验完成，后进入查验区的箱子即使先准备好提货单和设备交接单也无法将箱子提走，而必须等先入场的箱子提走了才能提后入场的箱子，这会耽误企业及时提箱，因为有时先入场的箱子可能因种种异常情况而无法及时换单押箱，也就无法及时提箱。北港查验区先进先出的要求不利于其查验区位的高效使用；

（8）查验工作效率有待提升。2021年被抽中查验的330票货物中，有123票货物的通关耗时超过4天，在这123票货物中，有81票

³¹ 咨询五期码头有关负责人，其表示原因在于五期码头为全自动化码头，运作系统未与查验区系统对接，而现场又无人员监管进出记录，出于严谨考虑，便要求去南港查验区查验的箱子再返场

货物的等待入场时间超过3天，意味着从企业向查验区发送调箱指令至箱子进入查验区，等待时长超过3天。而部分原因是现场查验工作效率较低所致³²。从入场到查验完成，平均等待时长超过24小时，箱子未能及时查验，货主就无法将箱子提走，查验区就没有空余区位来安排调箱，无法及时调箱就无法及时查验，形成恶性循环，影响通关时效；

（9）陪同查验效率低。黄岛海关在疫情之前一直实行陪同查验，即被抽中查验的箱子必须由该企业的外勤人员陪同实施查验，但这种模式的效率较低。实施陪同查验的情况下，外勤人员须递交报关单给板材科科长安排查验，科长派单后外勤人员去到查验区等待关员验货，有时一等就是一天，而且由于三个查验区相距较远，所以企业必须安排两个或三个外勤人员跟进现场查验，人力成本较高；

（10）转人工审单比例偏高。切换为3.0系统后，2021年转人工审单比例增多，较2020年高出近10%，人工审单耗时增长近4倍，通关耗时也多出近14个小时，转人工审单的通关效率表现欠佳；

（11）入境货物检验检疫证明出证流程繁琐。使用3.0系统后，纸质检验检疫证明的申请是否受理成功、评定是否合格均无法在单

³² 影响查验工作效率的因素可能包括场地面积、查验设施配备、查验关员数量、查验关员现场工作效率等方面。据该企业外勤人员反映，目前加工厂查验区、北港查验区和南港查验区查验板材的区位面积排序为：北港查验区<南港查验区≈加工厂查验区；南港查验区板材的查验关员有两组，北港查验区有一组查验人员，加工厂查验区一般是两组查验人员。南港查验区有4个现场查验关员（3个关员是固定在此查验区的），其他查验关员分布在北港和加工厂查验区，由板材科科长根据每日的查验派单量分配查验人员，在三个查验区之间来回帮忙

一窗口收到回执，所有消息都在微信消息通知群发布，企业必须密切关注群消息，既不便利又无效率。除此之外，全程还需要跑腿两次才能将纸质证明取回，实属不便，整个过程耗时也较长。

六、进口板材通关流程完善建议

针对上述问题，笔者认为可通过采取以下措施来完善进口板材通关流程：

（1）信息公开方面：应对外公布板材风险等级的划分标准，让企业能够根据这些标准做合理的进口安排，也能对其进口板材被抽中查验形成合理的预期；除此之外，因动态疫情防控导致的政策变化应及时在官方渠道统一公布，而不是让企业被动的去获知有关政策变化；

（2）信息回执方面：建议通过单一窗口更新取样进程、检验检疫出证进程等，而不是通过微信消息群上传纸质进程统计表，这有悖于通关无纸化的理念的同时，对企业而言也是极大的不便。通过单一窗口发送回执对企业而言是极大的便利，企业也能够主动获知相关动态；

（3）费用方面：首先，考虑取消人工查验方式下的查验费。人工查验即涉检查验，目前涉检查验在某些口岸已经实现了免费，如天津、南沙、张家港、沙田等地；其次，建议完善五期码头堆存

费的收费模式。从五期码头运至查验区查验的箱子查验完成再返回码头时，若是产生超期堆存费，不应从第5天开始就计费，而应以实际返回当天计算一天的堆存费，因为箱子在查验期间并没有占用其场地，码头并不会为这些箱子保留场位；

（4）查验安排方面：首先建议五期码头在优化其运作系统的基础上考虑取消查验完成后的返场要求。全自动化码头本应是给各方带来诸多便利的一大利好，如今却因自动化给货主、查验区服务公司等主体带来诸多不便，实属不该；其次，北港查验区提箱的先进先出要求应取消，以便企业灵活调整其提箱安排，亦能实现查验区位的有效使用；

（5）查验效率方面：建议海关查验科优化其查验安排，对每日查验量做动态调整，在合理范围内适当提高每日查验量，同时应与码头和查验区服务主体对接，优化调箱安排，缩短集装箱入场等待时间和等待查验时间；

（6）陪同查验方面：在完善协助查验配套和相关法律保障的基础上，建议今后全面取消陪同查验，实施无陪同查验。这样一来既能给企业减负，又能提高海关的查验效率；

（7）H2018 3.0系统方面：针对当前实际操作中存在的问题，优化3.0系统。如通过重设审单规则和风险分析规则，降低转人工审核比例；在信息回执方面考虑细化各环节的信息回执，让企业及

时获悉具体进程；

（8）入境货物检验检疫证明方面：仍需进一步推广电子检验检疫证明。除了借鉴电子发票的认证方式，在电子证书上增加电子签章和电子签名外，还应由海关出面与当地有关政府部门沟通，为电子检验检疫证明的可信度做背书，证明其有效性和合法性。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	深入、细致、透彻的实证性调查、数丰富的据分析为基础形成的研究报告，可以当作关务研究的范文。
杨晨光	优点： 1、意义：本文从企业的角度详细解析了一个报关企业在一个口岸近 3 年报关通关的具体案例，事例扎实、数据详实，在此基础上指出问题可信、提出建议可靠，为企业减轻进口成本、加快通关速度，具有实实在在的实际作用，是海关改进工作、改善口岸营商环境的重要依据。 2、分析：熟练运用定量分析法、实地调研法和访谈等方法，由浅入深、层层递进，结构完整、逻辑严谨，是一篇典型的调查报告。 3、表述：文字流畅，语言通俗，阅读轻松。 不足： 前面的基本情况介绍得似嫌繁琐；个别用词似可再准确一点，如有的“时间”可改为“时点”。
齐忠平	本文调研深入，方法得当，数据说话，建议中肯。不足是篇幅过长。

我国口岸动植物检疫在通关便利化中的困境 及解决路径

刘俊梅¹

一、口岸动植物检疫的必要性

（一）防止动植物疫情的传播蔓延

在出入境、过境供植物及相关物品中夹带病虫害是较为常见的一种疫情传播蔓延方式，动植物病虫害进入我国境内，可能会产生严重的病变并传播蔓延开来，从而引发更大面积和规模的动植物疫情，威胁国家和人民的安全。实践表明，动植物疫情一旦蔓延，则后续的治理工作及其引发的经济成本是无法估计的。因此，将动植物疫情有效控制在口岸隔离区，是防止疫情传播、节省治理成本的有效手段。

（二）防止外来物种入侵

根据世界自然保护联盟2000年发布的《防止外来入侵物种导致生物多样性丧失的指南》，外来物种入侵是指“在自然、半自然生态系统或生境中，建立种群并影响和威胁到本地生物多样性的一种

¹ 作者简介：南京大学法学院商法专业博士研究生，伊犁师范大学旅游与历史文化学院讲师。

外来物种。”外来物种入侵的引入路径主要有有意引进、无意引进和自然入侵三种。在我国，有意引进，如作为有用的植物引进，大约站50%，而致害性外来入侵物种中，40%属有意引进、50%属无意引进，经过自然扩散进入我国境内的外来入侵物种不到10%。有研究显示，认识滞后和进口贸易与外来物种的入侵具有密切关系。可见，人为因素导致的外来物种入侵问题急需得到重视，这就要求口岸动植物检疫机关加强对进出境、过境动植物及其他物品的检疫检验工作。

（三）维护国家和社会公共利益

20世纪后期以来，动植物疫情蔓延及外来物种入侵所造成的生态破坏以及生物多样性丧失问题已然成为各国普遍共识。动植物检疫是控制有害物种的侵入和传播、维护生态平衡、保护生物多样性的重要手段。因此，动植物检疫部门肩负着为国把关、维护国门安全之重责，其工作直接关系到我国生态安全和社会公共利益能否得以保障。

二、我国口岸动植物检疫的现状及困境

（一）口岸动植物检疫安全形势十分严峻

伴随经济全球化和人员往来日益频繁、以及贸易新业态和新模式的出现，贸易自由化便利化是必然趋势，但由此引发的新型检疫

风险也不容忽视，疫病疫情、有害生物、有毒有害物质伴随着各式各样的贸易传入我国的风险日趋加大。口岸动植物检疫面临的安全形势十分严峻，防止疫病疫情、有害生物等的传入相当于一场没有硝烟的战争，稍有不慎，将会给我国经济社会发展、以及人民群众健康安全和生态安全带来不可估量的损害。如检验检疫部门每年在口岸截获能够传播鼠疫、出血热等传染病的鼠、蚊等医学病媒数千万只；外来有害生物入侵风险加大，诸如检疫性实蝇、马铃薯甲虫等重大有害生物频频敲击国门；伴随跨境电商发展，疫情来源地、载体和渠道也日渐多元化。涉外贸易企业中存在对动植物检疫工作不理解不配合的情形，少数企业认为防范动植物疫病疫情和外来生物入侵是口岸检疫机关的责任，与企业无关，因此即使在贸易中发现问题也不愿意主动上报处理。

（二）过分追求通关速度和贸易便利化目标

近年来，全球动植物疫病疫情呈现出新发、易发、复发、频发的态势。尽管海关机构改革后，相关部门依法行政和为国把关的范围更加广泛，但随着经济形势变化和贸易政策发展，为了追求贸易便利化目标和促进地方经济增长，越来越多的口岸动植物检疫机关将其检疫移至目的地执行。另外，还有部分海关检疫部门由于片面追求通关速度和便利化，对来自疫区的动植物及相关物品的把关服务错位，对截获疫情的动植物和相关物品也未按照海关总署要求严

格处理。以上这些问题对我国动植物疫情防控、生态安全产生了极大的冲击，这些过度强调通关便利化的做法短期内的确可以为地区和企业带来经济上的发展便利；但长期来看，却不利于有害生物的检验检疫防控，由此引发的潜在风险远大于此发展利益。

（三）海关机构改革引发的监管短板

目前，我国的海关机构改革仍在进一步推进中，部分口岸动植物检疫岗位查验人员变动较大，对于海关总署出台的新政策，相关部门存在政策落实的滞后、慢作为和不作为等问题。上述变动也使得部分海关由一些专业知识缺失的工作人员开展检疫工作，加之改革致使短期内对一线查验人员的专业培训不足，最终出现对动植物疫情“检不出、检不全、检不准、检不快”。2020年10月17日，我国发布的《生物安全法》中明确规定了国家建立生物安全风险监测预警制度，可一定程度上弥补入境时口岸现场检疫的不足。然而，由于相关疫情监测不是通关的必经程序，各地海关对动植物安全监测工作的重视程度不一致。少数海关存在监测资源配置不合理、检测人员及经费保障不足、监测工作敷衍了事等现象。上述海关监管及一线查验人员的履职能力一旦存在短板，必将无法做到将疫情控制在入关之时，也不利于对疫情的及早处置，最终导致动植物疫情在我国境内蔓延传播，危害我国生态安全和社会公共利益。

三、我国口岸动植物检疫检验实现通关便利化的解决路径

（一）通关便利化不应以牺牲国家和社会公共利益为代价

海关是国门卫士，致害性入侵物种对生态环境和经济发展的破坏十分巨大。动植物疫病疫情传播及外来有害物种入侵过程中，从口岸进入到向我国境内扩散这一时期属于动植物防疫防控的“黄金时期”。这一阶段如果能及时有效检验出有害物质和生物，可有效规避风险及节省治理成本。因此，加强出入境、过境商品的动植物检疫检验是维护国家和社会公共利益的有效实现路径，即使是在通关便利化目标下，也不应降低其检疫标准。一味地追求通关便利化、通关效率和速度，而忽视对动植物检疫的严格要求，无异于自毁长城。以我国当前的经济规模、贸易水平和生态安全而言，当务之急依然是将危害国家安全的动植物病虫害拒之门外，对动植物检疫的通关便利化的追求不宜操之过急。尽管保障国家生态安全和贸易便利化目标之间在一定程度上存在此消彼长的关系，但二者并非是不相容的完全对立关系。因此，主张非此即彼、“生态安全优先论”和“贸易便利化优先论”都是片面的看法，实践中都是有害的。这就要求口岸动植物检疫机关在实际工作中，要把握好二者

之间的临界线，通关便利化目标的实现，可在服务理念、程序合并、多部门联合协作、信息共享、部分监测工作外包基础上实现，而在重要的检疫环节则不宜采取过度宽松便利的措施和标准，以防顾此失彼。

（二）在口岸动植物检疫检验中引入谨慎原则

随着全球经济一体化发展和贸易新业态出现，越来越多的动植物、相关物品随着各式贸易进入我国境内。对于贸易新业态、新模式背景下的动植物检疫，需要我国相关检疫部门在检疫工作和政策建议方面具有绝对的权威，结合具体情况从根本上维护我国生态安全。然而，在实践中，即使海关部门检疫工作执行得再严格，但其中涉及的诸多“科学不确定性”因素，依旧会对我国生态资源造成不可恢复的破坏和损害。“科学不确定性”是指即使依靠现有的科学技术也不能就某一行为可能造成未来的不良影响得出明确和确定结论的现象。例如，一些出入境、过境的动植物及相关物品中夹带的病虫害，在口岸动植物检疫中并不能及时准确地被识别出来，由此引发的生态安全威胁也可能处于未知状态。面的这种“科学不确定性”因素，我国可考虑引入谨慎原则。与预防原则相比，谨慎原则要求在面对可能发生的严重或不可逆转生态资源损害和威胁时，即使在科学不确定性条件下，也必须采取一定的措施防止生态环境恶化。但也需注意，谨慎原则用于进出口检疫中可能引发的贸易争

端问题，如欧美转基因产品贸易争端，便是谨慎原则与传统国际贸易制度规则冲突的一种表现。

（三）将专业性、技术性较强的检疫环节授权给第三方检测机构

国际植物保护公约（IPPC）秘书处于2021年4月通过了一项植物建议措施标准：《国家植物保护机构（NPP0）授权实体执行植物检疫行为之要求》，（以下简称“《要求》”）《要求》旨在确保NPP0将检疫行为授权给第三方检测机构的可靠性，并对此作出了具体要求。一方面，该措施标准可在一定程度上加快检疫检验的速度，从而实现贸易便利化目标；另一方面，还可以弥补口岸个别检疫人员在专业化方面的短板，规避动植物疫情传播和外来物种入侵的风险。《要求》对其成员方而言，并非是强制性的，但依据我国法律相关规定，其中部分内容极具可操作性，且已在部分口岸实施。除植物检疫证书的签发、植物检疫措施的制定或确立不能授权外，其余检疫行为，特别是监测、取样、检查、检测，甚至包括处理和销毁等流程，我国均可依国情及各地区情授权具有合法经营资质的第三方检测机构来执行。同时，为保证其过程的客观公正，授权主体可派遣工作人员全程监督管理，并签订协议明确双方责任，相应立法中也要明确第三方检测机构所需承担的法律 responsibility。

（四）海关行政处罚中引入企业合规审查制度

针对企业对动植物检疫及生态安全认识不足的情况，可探索引入企业动植物检疫合规检查制度的可行性。企业合规首先发端于美国，目前已成为全世界企业的治理方式。企业合规本质上来说，就是一种自我监管制度。在动植物检疫领域引入的企业合规制度，对于企业而言便是针对海关等监管部门的检疫检验和处罚所建立的管理体系，以防范因违法违规而受到的行政监管处罚。因此，在口岸动植物检疫中引入这一制度，其一，可提升通关速度；其二，可降低企业违规行政处罚成本；其三，可提高企业生态安全意识，理解并支持海关检疫检验工作。具体来说，就是要求企业在入关前完成动植物检疫检疫的合规检查并提交合规检查报告。同时，为鼓励企业积极建立或改进合规计划，对于开启合规检查的企业，海关监管部门和相关司法部门可将企业合规作为宽大行政处理和刑事处理的重要依据，并适当给予企业一定的法律奖励，例如合规不起诉、免除或减轻监管行政处罚或刑事定罪等。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	没有就标的物开展研究，也没有具有独创性的思想和建议。
杨晨光	优点： 1、意义：这是本次征文看到的第一篇侧重通关安全的论文，明确指出当前口岸动植物检疫过程中存在“过度追求通关便利化”、“海关机构改革导致的人员专业知识缺失”、“海关机构改革引发的监管短板”及“监管不足”等问题，强调“追求通关便利化不应以牺牲国家生态安全为代价”，并提出了“引入谨慎原则”、“授权第三方检测机构”、“引入企业动植物检疫合规检查制度”等改进建议，对于在筑牢国门生物安全防线基础上提升通关便利化水平具有积极意义。 2、分析：运用资料积累、文献检索、数据对比等方法，层层递进，逻辑严谨，素材扎实，结论可信。 3、表述：文字通顺，用词精准，阅读轻松。 不足： 思路建议可操作性似不够。
黎伟雄	该文采用文献资料研究方法，探索引入谨慎原则、第三方检测机构制度、企业合规制度在口岸动植物检疫中的应用，有一定的实用性。但整体上因研究方法和工具使用不足，数据和实例论证欠缺，对自身一些论点的支持力度不够，论证不够充分。
齐忠平	国检并入关检融合后的新海关，把关与服务的平衡点把握，更突出地表现在检验检疫安全准入与便利化通关之矛盾上，现场海关与企业都深受困扰，孜孜探索。本文从理论思考和实践操作多层面直面该挑战性问题，提出双赢思路和解决办法，有新意有见地有指导执法实践价值。

从“三智”建设视角谈促进肉类进口通关安全与便利

汪月¹

2020年，我国肉类产量7748.38万吨，进口贸易量991.1万吨，规模比例约为7.8：1，进口肉类货值2,131.5亿元人民币，占进口商品总值的1.50%。进口肉类产品通关安全与便利关系着老百姓舌尖上的安全与国计民生。肉类产品进口业务量增长迅猛，而当前通关环节中仍存在着若干不畅因素，有待以“智慧海关、智能边境、智享联通”建设为抓手寻求优化路径。

一、“智慧海关、智能边境、智享联通”的内涵

今年2月，习近平主席在中国—中东欧国家领导人峰会上提出“深化海关贸易安全和通关便利化合作，开展‘智慧海关、智能边境、智享联通’合作试点”重大倡议。

根据海关总署的研究阐释，“智慧海关”是指一个国家（地区）海关充分运用新思维、新技术，广泛应用智能自动化设备和系统，在监管过程中通过数字化处理、网络化传输、智能化判别等手段，

¹ 作者单位：上海海关

使海关治理能力在智能化、自动化和集约化等方面不断提升的形态和过程；“智能边境”是指一个国家（地区）海关与边境部门之间，合作创新边境治理的理念、制度和手段，合力打造各方信息互通共享、风险联防联控格局的边境治理新形态；“智享联通”是指不同国家（地区）海关及其他监管部门之间，全方位集成应用新技术新设备，实现网络互联、信息共享、智能判别、作业自动，全力推进全球海关网络建设，促进全球供应链智能合作。

“三智”建设一方面能够守护国门安全，一方面能够提升通关便利化水平。运用新技术、新系统、新装备，能够快速识别风险，最大限度降低监管干预对贸易便利化的影响；运用系统性、全局性思维，能够整合监管资源，在边境部门间、国际管理机构和商界伙伴间实现协同治理。

二、肉类产品进口通关管理制度框架

海关等监管部门高度重视进口肉类产品食品安全，坚决落实习近平总书记提出的食品安全“四个最严”要求，严把食品安全关，同时，在优化口岸环境的大背景下，广泛推出肉类产品进口贸易便利举措。

（一）安全监管链条形成完整闭环

《食品安全法》《进出境动植物检疫法》及其实施条例、《进出口肉类产品检验检疫监督管理办法》《进出口食品安全管理办法》等法律法规、规范性文件对肉类产品进口做出了具体的规定。

进口肉类产品的监管环节主要有三个：源头管控、口岸监管、后续监管。具体的管理手段包括评估审查、境外生产企业注册、进口商备案、进境动植物源性食品检疫审批、单证审核、现场查验、监督抽检和风险监测、回顾性审查、不合格食品信息通报等。进口肉类产品应符合我国法律法规、食品安全国家标准及双多边条约、协定等的要求。

企业申报进口肉类报关单后，大都需经过人工审单，如涉及反倾销等特殊环节可能还需经人工验估筛查。人工审单作业，需要审核企业提供的输出国家（地区）官方出具的检疫证书、原产地证书、动植物检疫许可等资料，并对官方检疫证书及动植物检疫审批数量进行核销。此外，部分进口肉类产品报关单需经口岸查验或目的地查验作业，海关对运输工具、存放场所卫生、箱封号、货物内外包装、标签、标识及说明书、货物性状、冷冻冷藏温度等状况进行查验。部分命中集装箱经新冠核酸采样及预防性消毒。经检验检疫合格的进口肉类产品，口岸海关签发《入境货物检验检疫证明》，准予生产、加工、销售、使用。

（二）贸易便利举措逐步推出

1. 无纸方式验核单证数增多

海关上线新一代通关管理系统，采用无纸方式申报的肉类产品，接单环节无需提供纸质正本官方证书。疫情期间，部分国家官方卫生证、原产地证、植检证等以电子数据验核代替纸质单证审核。

2. 优化通关作业流程

海关新一代通关管理系统，风险参数予以统筹设置，实现关检一次审核作业。将验估、接单、查验等环节由串联改为并联，降低岗位间操作顺序对通关时效的制约。推出免陪同查验方式，优化陪同查验制度。

3. 努力提升通关时效

加快食品检疫审批速度。大力推广应用提前申报、汇总征税、两步申报等申报方式及税收征管方式。推广应用“两段准入”，允许部分货物先行提离口岸后经目的地监管再进入国内销售使用环节。合理设置抽检比例，妥善安排查检作业加班尽量做到当日清。

4. 积极降低通关成本

2020年及2021年对部分冻猪肉产品实施暂定税率优惠，并降低新西兰、智利等国部分肉类产品协定税率。采用两步申报+汇总征税的企业可能获得更长的税款免滞纳金，从而缓解企业资金压力。2020年初，受国内外猪肉价格倒挂、到港量猛增、运力不足等影响，部分港区冷冻箱滞港，为了缓解滞港压力，部分港区积极扩容，努

力增加冷箱箱位数量。

三、通关环节限制肉类进口贸易安全便利的主要因素

（一）人工审单作业量大，智慧化程度不足

1. 安全准入风险防控智慧化程度不足

输华肉类产品准入参数设置还不完善，涉及暂停进口境外企业的参数还处于初步尝试阶段。还需要综合产品国别、种类、境外企业注册厂号等信息，人工验核准入，确认是否符合检验检疫要求。此外，肉类产品涉及动植物检疫审批许可，现场关员需要人工验核，并对检疫审批数量进行核销。而事实上，该项许可事项由海关批准，再由海关验核，理应通过系统实现自动校验核销。这在一定程度上影响通关时效，且存在安全风险。

2. 通关系统审核作业流程有待规范统一

新一代通关系统上线后，各地口岸肉类产品审单流程不一，有的采用一次申报无纸审单放行，有的先无纸审单，再有纸审放，还有的先有纸交单形式审放再在系统中接单放行。提交单证方面，有的口岸仅需在新一代通关系统中上传，有的口岸还要求在无纸化系统中上传。

3. 官方证书信息尚未实现联网比对

目前，肉类产品国外官方证书以纸质验核为主。我国与外方未

实现官方卫生证书联网核查，而是由出入境检验检疫协会负责在肉类产品卫生证电子信息核查系统中录入相关国家官方证书电子信息。现场关员人工验核纸质国外官方卫生证书、电子信息与报关单内容。人工验核作业除核对证面内容外，还要核对证书版本、签证官、印章等信息，并完成核销，工作量大。由第三方维护核查系统、录入电子信息，数据的真实性和安全性存疑。

（二）查验处置情况复杂，执法统一性有待提升

有企业反映受多家经营单位委托代理进口肉类产品，当检出不合格情况时各口岸处理结果不一。对于标签、箱封号、货物、证书及电子信息与报关单不一致等情形，有的口岸要退运、销毁，有的口岸经上级部门认定可以更改证书、报关单或对货物进行技术整改后予以放行。鉴于查验货物具体情况复杂，有待区分情形下发典型案例，明确执法标准、操作规程，避免自由裁量，提高执法统一性。

（三）签证法律依据连续性不足，有纸操作耗时耗力

前期睿库已对《入境货物检验检疫证明》做专题调研并提出了多条建议²，本研究对此进行简单的补充探讨。

1. 签发《入境货物检验检疫证明》的法律依据连续性不足

《国家质量监督检验检疫总局关于印发〈出入境检验检疫签证管理办法〉的通知》（国质检通〔2009〕38号）要求：入境货物通

² 说说《入境货物检验检疫证明》那点事，平说关事，2021-07-16

关后经检验检疫合格，或经检验检疫不合格、但已进行有效处理合格的，签发“入境货物检验检疫证明”。目前该发文实体机构已消失。《进出口肉类产品检验检疫监督管理办法》规定经检验检疫合格的肉类产品，口岸海关签发《入境货物检验检疫证明》，准予生产、加工、销售、使用。该办法将于2022-01-01废止，新的《进出口食品安全管理办法》并未对该签证行为做出具体规定。如无新的明确的法律法规等文件依据，肉类等产品签证行为或将面临法律依据不充分。

2. 部分现场纸质出证环节耗费大量人力

以上海某口岸为例，企业需至现场申领纸质版《入境货物检验检疫证明》，海关设置签证岗位，人员约二十余人，负责拟证、缮制、打印、发放等，签证岗位人员数量已超过接单岗位，人力资源紧张。有纸方式下，企业要前往现场领证，也消耗一定的人力、物力资源。

四、产生上述不利因素的原因分析

（一）肉类产品进口量增长迅猛

1. 近年来我国进口肉类业务量猛增

受国内需求旺盛、肉价上涨及非洲猪瘟疫情冲击等因素影响，2020年我国肉类产品进口贸易量991.1万吨，货值2131.47亿元人民币

币，同比增幅分别达39.1%、12.6%。肉类产品业务量快速增长，通关环节人工验核内容多，但海关人力资源规模相对稳定，使得海关现场通关压力较大。

2. 肉类进口口岸分布不均衡

肉类进口主要集中在上海、青岛、天津等口岸。以今年1-7月进口数据为例，上海市进口肉类产品货值289.15亿元人民币，全国占比22.88%；山东省进口货值219.1亿元人民币，全国占比17.34%；天津市进口货值110.11亿元人民币，全国占比8.71%。此外，在直属海关内部，肉类进口也集中于个别的隶属海关，如上海洋山、青浦，青岛黄岛，天津新港等。口岸分布不均衡，且缺少具体的新系统通关操作手册，使得各口岸做法不一。此外，主要肉类进口企业及代理公司也比较集中，具有批量报关的优势。相对集中的分布使得肉类进口通关的问题反馈不具有全国共性，所以海关内部及企业对肉类通关改革的反响还不够普遍。

（二）海关自身业务改革发展不均衡

1. 关检业务风险防控发展不同步

2018年4月检验检疫职责和队伍划入海关。原海关在2016年试点基础上自2017年全面实施全国通关一体化改革，建立了风险防控中心和税收征管中心，设全国和直属两级中心，风险防控的组织架构和系统参数设置逐步完善。尽管关检合并后正在逐步推进，但原

检验检疫风险防控体系建设远落后于原海关，检验检疫监管受商品特征影响明显，商品准入等关键风险点大量依靠人工审核甄别。进口肉类产品通关过程中更多的是关注检验检疫要求，且关系食品安全，因而人工验核内容过多。

2. 智慧海关建设尚在探索进程中

尽管云计算、大数据、物联网、人工智能、5G等新技术在海关监管中的探索应用越来越深入，自动化码头、智能卡口、智慧应用广泛。但海关监管设施智慧度不足，信息化水平与智慧监管需求不匹配，新技术应用在整合分析、综合研判方面还有待进一步发挥作用，通关作业系统异常频发，全国海关信息中心近30天内共收到全国海关系统异常工单请求达3500余份，智慧海关建设还有很长的路要走。

（三）合作治理存在一定壁垒

1. 国际间数据传输共享存在壁垒

尽管海关与口岸监管部门间通过“单一窗口”统一的数据标准实现了跨部门传输国际贸易数据，但国际间官方证书联网核查尚未实现。主要原因在于各国间官方数据标准存在技术差异，除非建立新的公共平台否则很难实现统一，而各国出于数据安全需要等方面考虑，现阶段不太可能建立一个国际性的官方的公共平台。

2. 海关等监管部门间合作不够深入

海关与市场监管部门、交通部门等就肉类进口通关放行后国内流通环节所必须的证明材料沟通探讨不够深入，有待针对企业关于取消《入境货物检验检疫证明》的诉求进一步调研商榷。

五、“三智”建设视角下促进肉类进口通关安全与便利的路径

（一）推动一体化风控，完善智慧海关监管

1. 推动涉检货物风险一体化防控

发挥海关风险防控体系的优势和经验，尽快纳入涉检货物检验检疫风险防控。挖掘信息化监管系统风险甄别潜力。发挥跨境贸易大数据平台、大数据应用中心作用，加强重点国家、地区航线舱单分析与布控，增强货物风险甄别防控力度。完善肉类产品检验检疫风险防控参数设置，综合采集货物检验检疫名称代码、国别、产品资质、企业资质、舱单信息等多维度立体数据，加强综合分析研判，提升系统智能化甄别能力，以更精准的风险防控促进事中环节人工干预查检比例持续压缩。运用技术手段开发智慧化系统工具，推动海关监管环节前推后移，强化事后监管和执行监督，守住肉类进口贸易安全底线。

2. 依托技术手段辅助智慧化海关监管

在H2018通关管理系统3.0版本应用的基础上，逐步优化作业系统，确保更加稳定运行，适量增加系统功能。探索进境动植物检疫审批许可证自动比对，自动核销，由系统自动验核肉类进口收发货单位、商品种类、数量、进口口岸、有效期等信息，取消人工审核，进一步提升作业效率。此外，在安全管理前提下，动态调整肉类通关政策法规要求，确保《入境货物检验检疫证明》签证行为法律依据连续性，适时适度精简作业环节，取消非必要的签证环节。同时，海关总署应明确通关审核作业标准，统一系统申报现场交单操作流程，使全国主要肉类口岸执法更加规范统一，更加便利企业。

（二）建设智能边境，让企业少跑路

1. 加强海关与市场监管等部门数据共享

我国国际贸易“单一窗口”于2014年开始试点，于2017年实现全国全覆盖，25个部委实现监管系统对接和数据共享，智能边境建设成果初现。在肉类进口安全监管上，应加强海关与市场监管、交通等负责国内流通监管的部门合作，共享进口肉类通关数据，传输合格产品电子信息，以取代商品流通环节纸质版《入境货物检验检疫证明》，从而简化通关环节、降低通关成本。同时通过数据共享，强化高风险商品追根溯源，开展联合办案、促进执法协作。

2. 扩大无纸化通关适用范围

如果监管部门认为现阶段尚不具备条件以电子通关数据传输取

代《入境货物检验检疫证明》签发，还可选择采用无纸化方式签发电子版《入境货物检验检疫证明》。如在单一窗口检验检疫模块增加功能，提供出入境检验检疫证明申领路径。类似于海关以往的《报关单证明联》《税款缴款书》等，采用无纸方式传输电子数据代替纸质申领，由企业自主打印，让数据多跑路，让企业少折腾。

（三）深化国际合作，推动智享联通

1. 推动检验检疫国际合作

鉴于国际间技术标准差异，难以在短时间内实现大范围的“智享联通”，故而可采用渐进式改革路径，先在区域内突破。海关业务数据国际交换合作已有诸多先例，如原产地管理方面，中瑞协定下瑞士向我国传输原产地证据文件，我国面向孟加拉等国开放特别优惠关税待遇原产地证书在线签发系统等。检验检疫数据交换合作可从“一带一路”国家入手，按照“十四五”海关发展规划，深化“一带一路”海关信息交换共享平台建设。通过公共平台传输官方证书电子数据，促进互联互通、贸易发展，推动联网核查，实现进口肉类产品兽医卫生证书品种、数量、屠宰厂、加工厂、储存厂、签证兽医官等电子信息实时查询比对，从而避免纸质证书的真伪难辨、人工审核繁琐等问题。此外，在联合国粮农组织FAO、国际食品法典委员会CAC、世界动物卫生组织OIE等国际组织引领下，积极参与共建“一带一路”国家食品安全合作机制，深化进出口食品安

全跨境检查执法协作和官方监管结果互认。

2. 构建商界合作伙伴关系

政策议题很大部分源于企业，合作共治方能达到善治的效果。海关等政府监管部门应转变观念，倡议与全球进出口商、承运人、港口运营人、代理人等建立商界伙伴关系，鼓励伙伴建言献策，以普遍的企业需求为导向逐步完善守法便利举措，从而吸引更多商界伙伴参与共建共治共享，凝聚贸易安全守法共识，推动行业自律。

附件1：

进口肉类产品监管相关法律法规、规章、规范性文件要求

文件名称	文号	生效日期	相关要求	发布日期
食品安全法	主席令十一届第九号，十二届第二十一号，十三届第二十二号，第八十一号	2009-06-01， 2015-10-01， 2018-12-29， 2021-04-29	进口的食品、食品添加剂、食品相关产品应当符合我国食品安全国家标准。进口的食品、食品添加剂应当经出入境检验检疫机构依照进出口商品检验相关法律、行政法规的规定检验合格。进口的食品、食品添加剂应当按照国家出入境检验检疫部门的要求随附合格证明材料。境外出口商、境外生产企业应当保证向我国出口的食品、食品添加剂、食品相关产品符合本法以及我国其他有关法律、行政法规的规定和食品安全国家标准的要求，并对标签、说明书的内容负责。进口商应当建立境外出口商、境外生产企业审核制度，重点审核前款规定的内容；审核不合格的，不得进口。向我国境内出口食品的境外出口商或者代理商、进口食品的进口商应当向国家出入境检验检疫部门备案。向我国境内出口食品的境外食品生产企业应当经国家出入境检验检疫部门注册。国家出入境检验检疫部门应当定期公布已经备案的境外出口商、代理商、进口商和已经注册的境外食品生产企业名单。国家出入境检验检疫部门可以对向我国境内出口食品的国家（地区）的食品安全管理体系和食品安全状况进行评估和审查，并根据评估和审查结果，确定相应检验检疫要求。	2009-02-28，2015-4-24、 2018-12-29、2021-04-29 修订
食品安全法实施条例	国务院令 第 557 号，根据国务院令 第 666、721 号修订	2019-12-01	国务院卫生行政部门依照食品安全法第九十三条的规定对境外出口商、境外生产企业或者其委托的进口商提交的相关国家(地区)标准或者国际标准进行审查，认为符合食品安全要求的，决定准予适用并予以公布。进口商应当建立境	2009-07-20 发布， 2016-03-01、2019-10-11 修订

			外出口商、境外生产企业审核制度，重点审核境外出口商、境外生产企业制定和执行食品安全风险控制措施的情况以及向我国出口的食品是否符合食品安全法、本条例和其他有关法律、行政法规的规定以及食品安全国家标准的要求。对通过我国良好生产规范、危害分析与关键控制点体系认证的境外生产企业，认证机构应当依法实施跟踪调查。	
进出境动植物检疫法	主席令七届第五十三号，十一届第十八号	1992-04-01， 2009-08-27	进出境的动植物、动植物产品和其他检疫物，装载动植物、动植物产品和其他检疫物的装载容器、包装物，以及来自动植物疫区的运输工具，依照本法规定实施检疫。输入动物、动物产品、植物种子、种苗及其他繁殖材料的，必须事先提出申请，办理检疫审批手续。通过贸易、科技合作、交换、赠送、援助等方式输入动植物、动植物产品和其他检疫物的，应当在合同或者协议中订明中国法定的检疫要求，并订明必须附有输出国家或者地区政府动植物检疫机关出具的检疫证书。输入动植物、动植物产品和其他检疫物，应当在进境口岸实施检疫。	1991-10-30，2009-08-27 修订
进出境动植物检疫法实施条例	国务院令第 206 号	1997-01-01	输入动物、动物产品和进出境动植物检疫法第五条第一款所列禁止进境物的检疫审批，由国家动植物检疫局或者其授权的口岸动植物检疫机关负责。符合下列条件的，方可办理进境检疫审批手续：（一）输出国家或者地区无重大动植物疫情；（二）符合中国有关动植物检疫法律、法规、规章的规定；（三）符合中国与输出国家或者地区签订的有关双边检疫协定（含检疫协议、备忘录等，下同）。国家对向中国输出动植物产品的国外生产、加工、存放单位，实行注册登记制度。向口岸动植物检疫机关报检时，应当填写报检单，并提交输出国家或者地区政府动植物检疫机关出具的检疫证书、产地证书和贸易合同、信用证、发票等单证；依法应当办理检	1996-12-02

			疫审批手续的，还应当提交检疫审批单。对输入的动植物、动植物产品和其他检疫物，按照中国的国家标准、行业标准以及国家动植物检疫局的有关规定实施检疫。	
国务院关于加强食品等安全监督管理的特别规定	国务院第 503 号令	2007-07-26	进口产品应当符合我国国家技术规范的强制性要求以及我国与出口国(地区)签订的协议规定的检验要求。质检、药品监督管理部门依据生产经营者的诚信度和质量管理水平以及进口产品风险评估的结果，对进口产品实施分类管理，并对进口产品的收货人实施备案管理。进口产品的收货人应当如实记录进口产品流向。记录保存期限不得少于 2 年。	2007-07-26
进出口肉类产品检验检疫监督管理办法	总局令第 136 号，根据署令〔2018〕243 号修改	2011-6-1 生效，将于 2022-01-01 废止	进口肉类产品应当符合中国法律、行政法规规定、食品安全国家标准的要求，以及中国与输出国家或者地区签订的相关协议、议定书、备忘录等规定的检验检疫要求以及贸易合同注明的检疫要求。对向中国境内出口肉类产品的出口商或者代理商实施备案管理。对进口肉类产品收货人实施备案管理。对进口肉类产品实行检疫审批制度。进口肉类产品随附的输出国家或者地区官方检验检疫证书，应当符合海关总署对该证书的要求。装运进口肉类产品的运输工具和集装箱，应当在进口口岸海关的监督下实施防疫消毒处理。进口口岸海关依照规定对进口肉类产品实施现场检验检疫。海关依照规定对进口肉类产品采样，按照有关标准、监控计划和警示通报等要求进行检验或者监测。经检验检疫合格的进口肉类产品，口岸海关签发《入境货物检验检疫证明》，准予生产、加工、销售、使用。	2011-1-4 发布， 2018-11-23 修改
中华人民共和国	署令〔2021〕249 号	2022-01-01	进口食品应当符合中国法律法规和食品安全国家标准，中国缔结或者参加的国	2021-04-12

共和国进出口食品安全管理办法		际条约、协定有特殊要求的，还应当符合国际条约、协定的要求。对进口食品实施合格评定。包括：向中国境内出口食品的境外国家（地区）（以下简称境外国家（地区））食品安全管理体系评估和审查、境外生产企业注册、进出口商备案和合格保证、进境动植物检疫审批、随附合格证明检查、单证审核、现场查验、监督抽检、进口和销售记录检查以及各项的组合。海关总署可以对境外国家（地区）的食品安全管理体系和食品安全状况开展评估和审查，并根据评估和审查结果，确定相应的检验检疫要求。海关制定年度国家进口食品安全监督抽检计划和专项进口食品安全监督抽检计划，并组织实施。进口食品的包装和标签、标识应当符合中国法律法规和食品安全国家标准；依法应当有说明书的，还应当有中文说明书。	
-----------------------	--	--	--

附件2：评语

评审老师	评语
江小平	文章对肉类进口现行监管当中的问题进行了较为全面、系统的收集、梳理和分析，并在此基础上提出了相应的优化、改善建议，总体而言，是一篇不错的政策研究文章。不足之处是对问题的研究不够深入透彻，实例和数据的支持力度不够，大帽子是三智，而实际问题的解决有一部分依赖三智，有不少需要从制度、流程、国际合作入手，扣题不够严谨，或许直接以肉类甚至食品进口监管制度完善更好。
杨晨光	优点： 1、意义：通过对我国肉类进口通关现状深入细致的解剖，从“三智”的角度分析了当前贸易便利举措的实际效果、存在问题及其原因，特别是对“三智”内涵作了基本概述并从“三智”角度提出了促进肉类进口通关安全与便利的路径建议，对于海关管理数字化具有积极的创新意义。 2、分析：采用解剖麻雀、资料积累、统计分析等方法，层层递进、逻辑严谨、素材扎实、结论可信。 3、表述：文字通顺，用词准确，观点鲜明，阅读轻松。 不足： 建议部分的可操作性似可进一步增强。
黎伟雄	问题和建议基本到位，这些问题和建议大部分是普遍性的，不限于肉类才有。文章主要缺乏实例验证和数据支持的充分论证，且“三智”建设与文章主题之间的关系没有分析透彻。
齐忠平	本文为某类商品常规的进口通关监管工作调研，思路离散，篇幅太长，重点不突出，研究不深入，与“三智”挂钩逻辑性不强，措施建议部分虚多实少。

海关优化口岸营商环境之法治审视及对策

王洪波¹

（优秀奖）

法治既是市场经济的内在要求，也是其良性运行的基本保障。习近平总书记在中央全面依法治国委员会第二次会议上强调“法治是最好的营商环境”。海关围绕党中央、国务院关于优化营商环境的重大决策部署，以机构改革为契机，以法治海关建设为抓手，全力打造优质的口岸营商环境。根据世界银行《全球营商环境报告》，我国“跨境贸易”指标大幅提升，从2014—2017年的90多位上升至2018年的65位，2019年前进至56位，便利度分数达86.5分，超越日本、新西兰等国家。但是，相较我国总体营商环境在全球第31位的排名，“跨境贸易”指标还应有提升贡献度的空间。海关需要坚持问题导向和目标导向，突出法治思维和法治方式，更好的固根本、稳预期、利长远，打造稳定公平透明、可预期的法治化口岸营商环境。

一、海关法治营商环境面临的问题

¹ 作者单位：青岛海关

（一）海关立法的力度不够，亟需筑牢“新地基”

近年来，海关在深化关检融合的同时，启动全面深化改革2020，在业务领域的融合以及改革力度甚大，也取得了较好效果，但是必须认识到，枝叶繁茂系于根，真正体现融合程度的是关检法律规范的协调统一，保障业务改革纵深推进的是法治地基的牢固。目前海关主要执法依据有法律7部、行政法规23部、规章180余部。以海关规章为例，至2021年10月关检融合已3年多，一些关检规章仍然各唱各戏，井水不犯河水，一定程度上掣肘了关检深度融合以及业务改革步伐，如报关与报检、海关监管货物、海关结关、禁限物品、海关单证等法律概念不统一、不衔接；关检监管条件未统一、风险参数有时相互矛盾等；较多检验检疫规章按照行业、商品设立，叠床架屋现象突出，急需整合；存在一些擅自增加相对人义务或减少其权利的规定等等。法治与改革如车之双轮、鸟之两翼。海关立法的整合力度与融合深度不够，既不能适应海关新职责新任务的要求，又导致法治建设与深化改革实践相对脱节，难以起到为优化营商环境保驾护航作用。

（二）海关行政审批改革深度不够，需要涉足“深水区”

优化营商环境有赖于“放管服”改革，而“放管服”改革是以行政审批制度改革作为重要突破口的。2018年机构改革以来，海关行政许可事项从17大项、25子项减少至12大项、18子项，削减幅

度均近30%，改革力度不可谓不大，但是在改革深度方面尚待拓展，“冰山下的部分”更需要重视，对营商环境的影响往往更加深远。

主要表现：

一是隐性审批问题。近年来中央和国务院下发的一系列“放管服”改革文件，均强调要“严防变相审批”“整治各类变相审批”等。《优化营商环境条例》明确“严禁以备案、登记、注册、目录、规划、年检、年报、监制、认定、认证、审定以及其他任何形式变相设定或者实施行政许可。”现行海关规章中存在审批、审核、指定、认定、核准、注册登记、备案等名目较多、称谓各异的表述形式。据初步统计，海关规章规定的各类“备案”事项达50多项。相当一批事项与行政许可界限不清，具有类似行政许可的依申请、实质性审查、授益性、要式行为等特征，“程序上属于事前实质审查的情况下，许多行政备案事项已经完全符合行政许可的特征，产生了行政许可的法律效果”，如“供港澳蔬菜种植基地和供港澳蔬菜生产加工企业备案”、“进口涂料的生产商、进口商或者进口代理商备案”、“进境动物隔离检疫场指定”等均需要申请、受理、补正、审核、发证等程序，结合其行为内容、对相对人权益的影响以及实施程序看，具备了行政许可性质。

二是审批改革不彻底。其一，海关现行的“出境动物及其产品、其他检疫物的生产、加工、存放单位注册登记”审批事项细分为出

境水生动物养殖场、中转场、出境竹木草制品企业、出境水果果园等13种类型，“进境（过境）动植物及其产品检疫审批”涉及动植物品种繁多，都存在进一步削减空间。其二，“出口食品生产企业备案核准”已经取消许可准入管理，改为备案管理。但是在有关服务指南中仍然规定“对申请人提出的申请进行审核，对符合法定条件的，核发相关证明”“对于变更申请材料齐全、证明材料真实有效的，准予变更。”这些实质审查的规定，有违行政备案制度本意。其三，优化审批服务不到位。目前海关18个行政许可子事项中，海关总署、直属海关审批权的分别有6项、10项，占33.3%、55.6%，审批权限进一步下放的空间较大。

（三）治理能力需要进一步提高，与创新发展相适应的包容审慎监管仍在路上

一是制度任性问题。随着违法违纪责任追究力度加大，有法不依的执法任性问题呈减少趋势，但是制度任性，或者说是红头文件不合法不合理问题仍然存在，例如有总署内部文件规定，对于进境粮食擅自运递违法行为，一律暂停进口粮食经营单位的检验检疫资质。在没有上位法依据的情况下做出减损企业权利的规定，明显违反《中华人民共和国立法法》《优化营商环境条例》规定²。海关

²《立法法》第八十条第二款“没有法律或者国务院的行政法规、决定、命令的依据，部门规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范，不得增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责”。

《优化营商环境条例》第六十四条第一款“没有法律、法规或者国务院决定和命令依据的，行政规范性文件不得减损市场主体合法权益或者增加其义务，不得设置市场准入和退出条件，不得干预市场主体正常生产经营活动”。

规章等也存在此类问题，例如有10余部规章近20个行政处罚条款可能违反《中华人民共和国立法法》《中华人民共和国行政处罚法》有关规定。另外，对于规章制度的实用性需要予以评估，如《中华人民共和国海关行政裁定管理暂行办法》实施至今近20年，共办理行政裁定10余起，而《中华人民共和国海关预裁定管理暂行办法》实施以来，每年办理预裁定逾1000起，实用性较强，两个高度相近的规章存在整合的必要性。

二是海关执法刚性有余、柔性不足。包括行政处罚在内的行政执法是“守法便利、违法惩戒”的良性营商环境的重要保障。上个世纪末走私行为猖獗，2000年大修的海关法，不免留下执法尺度较严的历史烙印。进入全面依法治国的新时代，“行政执法的价值绝非‘为罚而罚’，而是要达到预防违法的实际效果。”《优化营商环境条例》明确“对新技术、新产业、新业态、新模式等实行包容审慎监管”。新的《中华人民共和国行政处罚法》大力推行“柔性执法”，规定首违不罚、无过错不罚、轻微不罚等。新的《中华人民共和国市场主体登记管理条例》对于违反该规定的违法行为，实行“先责令改正，拒不改正的再处罚”执法方式，体现了处罚与教育相结合的原则。还有税务系统以及地方政府等相继出台包容免罚清单等举措。相比之下，海关系统的执法理念急需赶上时代节拍。

动。”

三是机构整合优化与简政放权存在脱节。典型如走私违规、检验检疫、知识产权三类行政处罚案件，虽然处罚程序得以统一，但职能管理部门不集中，存在各自为政现象。执法理念方面，便利相对人意识不到位，例如相对于地方政府早已应用多年的网上复议，以及法院系统已经实施的网上立案、掌上诉讼，海关尚无统一的网上行政复议受理系统。还有关检融合后的执法信息化系统，各自为战现象突出，一些新系统上线或者系统升级后经常不稳定，体验感差强人意。

（四）海关政策制定缺乏政企沟通，相关各方获得感不强

改革涉及原有利益的变动，最优路径过于理想化往往难以成功，而权衡利弊、合理取舍是改革获得各方认可的次优路径。一些海关政策措施出台前，未能充分听取行业协会、企业代表、基层海关等意见，既容易导致涉企政策脱离实际，无法应对复杂而多变的市场经济，又未能获得企业诚心遵守，形成“上有政策下有对策”的局面，无论是企业还是现场海关的获得感不强。另外，诚信体系建设还不够完善，刚性约束机制推动还比较缓慢。行业协会等没有得到充分发挥，行业自律缺少监督，行业争端缺乏调和，往往多依赖于海关刚性执法手段，因其灵活度不够，容易使得争议升级。

二、优化口岸营商环境的法治对策

海关全面深化改革以来，在促进跨境贸易便利化方面做出的努力有目共睹。世界银行《全球营商环境报告2020》指出，中国在实行进出口货物提前申报、优化海关行政管理和公布收费标准等措施，简化进出口程序等方面值得肯定。以进出口整体通关时间为例，2020年进口、出口整体通关时间分别为34.91小时、1.78小时，比2017年分别压缩64.2%和85.5%。但是优化口岸营商环境要谋求更大成效，就必须向深化改革要空间，而当海关业务改革迈入深水区，就必须向法治要方向、要保障。

（一）大力推进关检规章规范深度融合

一是海关立法需要清晰可行的顶层规划。法律往往都是妥协后的产物。关检法律在立法目的、监管体制以及起草机关等均存在差异，原有法律难以整合。根据2021年全国人大常委会的修法计划，《中华人民共和国国境卫生检疫法》《中华人民共和国关税法》已列入初次审议法律案，《中华人民共和国进出境动植物检疫法》列入预备审议项目，而《中华人民共和国海关法》修法需要争取列入下一个五年立法规划。面对海关法律修订将历时较长的实际，总署层面可以立足于海关立法的长期性和复杂性，加强立法前瞻性，对于立法权限内外的法律规范制定不同策略，对于已经制约到深化改革的领域，如涉及“两步申报”“两段准入”“两区优化”等海关规章，立改废的步子不妨大一些、快一些，在合法性前提下积极发

挥主观能动性，总结固化行之有效的改革成果，不断积累立法经验，为日后法律法规等修法做好水到渠成之准备。

二是海关规章清理和整合是当务之急。法律是国家层面的顶层设计，而海关规章是口岸营商环境的具体制度抓手。机构改革已近4年，深入清理规章时不我待。建议抓住两个重点：其一是按照系统性、协调性、完整性的原则对海关规章进行全面清理，优化其结构布局，有序推进规章立改废释，确保不擅自增加海关权力，不违法增设行政相对人义务或者减损其权利，从源头上确保规章合法性、合理性；其二要主动适应海关深化改革的需要，对现行检验检疫规章一揽子统筹整合，确保规章立法符合海关业务改革需要以及工作实际，好使管用，如2021年修订的《中华人民共和国进出口食品安全管理办法》，用1部规章整合了《进出口水产品检验检疫监督管理办法》、《进出口肉类产品检验检疫监督管理办法》等6部规章，为规章成规模整合开了一个好头；《中华人民共和国海关办理行政处罚案件程序规定》不仅整合了原先的3个规章，而且统一了三类海关案件的行政处罚程序，呼应了基层执法需求，保障了营商环境良性发展。

三是营商环境重要领域要敢于突破。当前我国全面深化改革进入深水区，海关改革也同样如此。口岸营商环境的纵深优化需要重点领域的“伤筋动骨”。如法定检验目录的存废争议颇多，有观点

认为以风险管理为基础的现代海关监管制度，可以取代法检目录监管模式；也有观点认为法检方式应当回归技术贸易壁垒的本质，法检目录虽可保留但内容要大幅减少；还有的认为，建立在“不合格推定”基础上的法检方式，有为进出口企业产品质量安全背书之嫌，势必加重海关责任等。存在诸多争论和问题，恰恰说明大有改革空间，但都需要海关立法层面担当作为，积极提供法律上的论证和支撑，为业务改革的纵深推进拓展空间。成功的改革往往需要“时机”加“勇气”。深入践行习近平法治思想的当下，无疑是最好的时机，目前更需要的是自我改革、冲破利益藩篱的勇气。

（二）行政审批改革敢于动真碰硬

一是大力整合和清理行政审批项目。结合海关规章清理，同步开展行政审批自查整改工作，例如在进出境动植物检疫领域，对输入国没有明确要求的，及时取消相关审批事项；鉴于暂未取得注册登记资格的竹木草生产企业，海关依然可以接受其报检，出境竹木草制品生产加工企业注册登记这一审批项目实际已无保留必要；对于海关规章以及规范性文件中存在审核、指定、核准、登记、备案等界定不清情况，集中力量进行清理和规范，对于符合行政许可实质性审查特征以及其他行许可之实的名目已经要及时修改，坚决清理“隐形审批”，避免“变相审批”。

二是规范行政备案管理。当前行政许可与备案不清，已成为行

政审批改革一大隐患。《法治政府建设实施纲要》（2021-2025）提出“研究制定行政备案条例”，国务院已经在部分地区开展行政备案规范改革试点。海关行政审批改革一向走在国家部委的前列。面对新形势，自当敢为人先，大力整合海关行政备案事项，尤其涉及口岸营商环境的备案事项，要规范备案事项范围、备案程序以及相关法律责任等，既要防止以备案之名行许可之实，巩固行政审批制度改革成果，又要为海关加强事中事后监管提供支持。

三是加大优化审批服务力度。目前行政审批制度改革重点已从减少数量过渡到优化存量。《优化营商环境》第四十条第三款规定“行政机关应当通过整合实施、下放审批层级等多种方式，优化审批服务…”。对于诸如保税仓库设立、出境水果果园和包装厂、出境烟叶加工仓储企业、出境货物木质包装除害处理标识加施企业注册登记等审批受理部门在隶属海关、审批决定部门在直属海关的，可以结合规章修改，将审批权限下放到位。

四是推行集中审批。目前较多地方政府根据《中华人民共和国行政许可法》第二十六条规定，设立新的行政审批机构，推行集中审批制度，也有部分海关设立了海关行政审批中心，都取得行之有效的经验。尽管行政审批均已实现网上办理，但集中管理有利于行政审批改革向纵深推进。建议考虑借鉴地方政府经验，在审批业务量较大海关，探索推行集中审批改革。

五是加强行政审批的一体化建设。结合“智慧海关”建设，充分运用新思维和新技术，进一步优化完善行政审批信息化应用系统。推进线上线下深度融合，增强全国一体化平台服务能力，统筹建成协同联动的政务服务平台。顺应时代潮流，加快推进行政审批在内的政务服务向移动端延伸，实现更多政务服务事项“掌上办”。

（三）创新宽严相济的行政执法方式

一是全面落实告知制度。《法治政府实施纲要》（2021-2025）提出“全面严格落实告知制度，依法保障行政相对人陈述、申辩、提出听证申请等权利。”在做出影响当事人权利或增加其义务的行政行为前，应当保证当事人的知情权和申辩权，这是法治建设应有之义。新修改的《中华人民共和国海关注册登记和备案企业信用管理办法》规定了认定失信企业前的告知程序，保障了当事人陈述申辩权，但也有新修改的《中华人民共和国海关进出口货物商品归类管理规定》仍不认可归类告知程序。

二是创新执法方式。坚持处罚与教育相结合，广泛运用说服教育、劝导示范、警示告诫、指导约谈等方式，尽快出台海关包容免罚清单等，对于一些程序性违法或者危害后果不大的违法行为实行“先责令改正，拒不改正或者逾期改正再处罚”的包容审慎执法方式；拓展主动披露制度在关检业务领域的全面应用，努力做到宽严相济、法理相融。全面严格落实行政执法公示、执法全过程记录、

重大执法决定法制审核制度。规范涉企行政检查，避免出现涉企检查事项多、频次高等问题。

三是加强电子执法应用。《法治政府建设实施纲要》（2021-2025）提出“全面建设数字法治政府”。学习借鉴法院、公安等先进经验，不断提升海关制度创新和治理能力。新《行政处罚法》第四十一条规定了非现场执法程序。目前非现场执法在道路交通、交通运输等领域应用较多，能够大幅提高执法效率。海关可以结合“智慧海关”建设，在查检、旅检等业务领域大力推广应用。

四是推行海关网上执法、移动执法。《法治政府建设实施纲要》（2021-2025）提出“深入推进互联网+监管执法”“推行行政执法APP掌上执法”等。当前，海关正在推行“互联网+稽核查”等，同时可以探索移动执法模式，开发应用海关执法移动APP等，集成电子稽核查、小额税款支付、当场处罚等执法业务，进一步便利相对人，提高执法效率，努力打造新时代海关执法新形象。

五是执法有力度又有温度。海关执法既要严格执法，又要坚持处罚和教育相结合，体现预防和减少违法行为的功能，可以在快速办理案件办理、违法所得、证据规则、执法协助等方面细化完善，发挥执法效能，降低执法成本。对于因处罚力度不大而难以遏制的违法行为，可以应用《行政处罚法》关于“没收违法所得”的通用规定，以及《海关注册登记和备案企业信用管理办法》关于没收违

法所得计入企业信用状况的处罚金额等规定，加大违法主体的违法成本。

（四）加强政企沟通，增强政策预期度和稳定性

落实《法治政府建设实施纲要》（2021-2025）提出的“加强政企沟通，在制定修改行政法规、规章、行政规范性文件过程中充分听取企业和行业协会商会意见。”采取多种方式及时听取市场主体的反映和诉求，认真听取和反映利益相关群体的意见建议。结合实际，为市场主体留出必要的适应调整期，避免出现“突袭式”政策出台现象。坚持“开门立法”，积极运用新媒体新技术拓宽公众参与渠道，完善立法听证、民意调查机制，探索在海关立法研究中引入社会专业力量参与。加强对有关规范性文件进行前置审核与后续评估的工作机制。全面落实行政规范性文件合法性审核机制。大力推进决策、执行、管理、服务和结果公开，提高政务公开能力和水平。坚持以公开为常态、不公开为例外，用更加公开透明赢得市场主体更多理解、信任和支持。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	观点鲜明，方向正确，提出的问题也都实际存在，最大的不足是面面俱到，意见建议缺乏新意，丧其十指不如断其一指，还是要集中力量打歼灭战。
杨晨光	优点： 1、意义：从法治视角，对口岸营商环境中海关管理存在亟待解决的问题进行了深入分析和梳理，一针见血，直击要害。同时，从依法治国、转变政府职能的角度，提出了优化口岸营商环境的法治对策，抓住了根本，指出了当前海关法治建设的努力方向，令人震撼、催人奋进。 2、分析：运用资料积累、数据分析、事例解剖等方法，问题导向、开门见山，论据扎实、论述深刻，思路正确、令人信服。 3、表述：议定通顺，用词准确，观点鲜明，言简意赅，阅读轻松。 不足： 问题原因似可再深入分析，以利有针对性地实施对策。
齐忠平	本文阐述的问题和观点多似曾相识，缺乏创新。重头的“法治对策”部分之篇幅之写法之语气，皆似工作文件。
赖树佳	用法治审视营商环境存在问题，并提出法治对策，不仅研究角度新，而且分析深入，论证充分，具有相当的逻辑说服力及更深刻的思想价值。文章论及的违法增加社会主体义务或减损其权利、变相审批等现象，往往是权利人感受到但又难以抗拒，对营商环境的损害既严重又隐蔽，提出的几点法治对策针对性强，文章有较高的理论和实践价值。

关于完善海关预裁定制度的分析和建议

郭永泉¹

(三等奖)

结合国际规则以及我国海关实践，预裁定可以定义为：海关在货物进出口之前，基于进出口企业所提交的书面申请，依据现有法规制度，对其所申请事项做出固定的书面裁定。其中有三个关键词，分别是：预（在通关之前）；裁（对问题的裁断）；定（需出具固定的书面证明）。预裁定是海关通关一体化改革的重要内容，并与国际通行规则实现了接轨。预裁定制度实施三年以来，对提高通关效率、改善征纳关系、提升贸易便利化水平发挥了积极作用。但是在实践中，预裁定制度仍然存在一定的局限性，需要结合海关税收技术特点和企业实际需求，进一步完善制度。

一、海关预裁定制度的背景和沿革

（一）海关预裁定制度的国际背景

预裁定概念源于国际海关制度。长期以来，各国海关都面临着企业申报技术性困难、执法不统一这两大难题。特别是商品归类、

¹ 武汉海关

原产地以及价格等税收要素难以确定，成为企业通关中的最大障碍，也是海关执法不统一的主要原因。为此，国际上倡议和推行预裁定制度，将部分税收要素的确定前置置于通关流程之前，为企业提供明确的经营预期，也为不同海关执法提供明确的技术尺度，提前消除关企之间、海关之间可能发生的争议。美国是最早建立预裁定制度的国家。欧盟各国、日本、澳大利亚、加拿大等都在海关法规中建立了预裁定制度，并在实际工作中广泛应用。各国际组织结合关注领域，也在积极推行海关预裁定的国际立法。世界海关组织（WCO）《京都公约》总附约标准条款9.9作出规定：“应相关人请求，海关在掌握必要信息的条件下应发布具有约束力的裁定。”世界贸易组织（WTO）《贸易便利化协定》第3条为“预裁定”，要求“以合理的方式并在规定时限内向已提交所有必要信息的书面请求的申请人作出预裁定。裁定范围包括归类、原产地（必须项目），完税价格、关税减免和关税配额等（鼓励项目）。”同时，预裁定还出现在我国对外签订的多个自贸协定中，比如中智、中新（西兰）、中新（加坡）、中秘自贸协定中均有关于预裁定的双边义务约定。

（二）我国海关预裁定制度的沿革

我国海关对预裁定制度的探索经历了较长时间，大体上可以分为三个阶段：一是没有裁定的阶段；二是税收要素预确定、行政裁定、社会化预服务作为替代事务的阶段；三是预裁定的阶段。

长期以来，海关税收征管以“逐票审核+企报关验”为基本特征，空缺了预裁定这一必须环节，大量税收要素确认需要在通关过程完成，造成通关时效迟滞。而且企业在缺乏技术支持下，申报盲目性和随意性较多，抬高了关企双方的纠错成本。其后，我国海关探索实施“事先裁定”事务，但并没有与国际海关通常所称“预裁定”的对等概念。这不仅是翻译称谓上的区别，更有着内容上的差异。国际上实施的是广义预裁定，包括了各主体、各程序、各方式作出的裁定，兼具抽象行政行为和具体行政行为特征。我国海关曾经实行的三类“事先裁定”事务都不同于国际上的预裁定，是在局部范围内代行预裁定的功能作用。

1. 税收要素预确定

是直属海关通过固定程序作出的具体行政行为解释。这是一种狭义的事先裁定，由预归类、价格预审核、原产地预确定构成，其结果单次有效，限制在关区范围内使用，在制度上并不具备约束力。

2. 行政裁定

由海关总署作出，产生普遍约束，具有海关规章的同等效力。这是海关履行技术认定责任的最高法律工具。但其裁定程序相对繁琐，付诸实践非常滞后。自2001年《海关行政裁定管理暂行办法》（署令92号）发布，迟至2015年才有第一份归类行政裁定，至今发布数量非常少。

3. 社会化预服务

是指经中国报关协会授权具有服务资质的报关企业开展税收要素确定的事务，目前仅有商品预归类的社会化服务。这是一种市场化的契约行为。预归类服务单位出具的预归类意见书作为技术参考，不具备法律约束力。

随着全国通关一体化改革推进，海关税收征管由“逐票审核+企报关验”改为“全过程抽查审核”，企业在“自报自缴”流程下需要对税收要素的精准性承担主要责任。“事先裁定”事务因其程序繁琐或效力有限，不能支撑前期税收要素的辅助确认。海关改革迫切需要引进海关预裁定制度，形成税收征管“前推后移”“前后呼应”的完整流程。

二、我国海关预裁定制度的确立和特征

（一）预裁定制度的确立

2018年2月海关总署公布《海关预裁定管理暂行办法》（署令236号）（以下简称暂行办法），标志着我国海关正式确立预裁定制度。同时，海关总署还印发了规范性文件《海关预裁定操作规程》，具有海关内部执行和解释的效力，作为预裁定制度的必要补充。预裁定制度的确立，有着重大意义。

1. 在内容上，预裁定实现了与国际通行规则的接轨

预裁定是迭代产生的海关新事务，改变了之前其他事务代行功能的格局。预裁定与WTO、WCO相关国际协议的标准定义更为贴近，称谓表达一致。预裁定制度的确立，是我国履行国际协议承诺的具体实践，也为下一步参与国际海关合作、开展国际海关制度共商共建打下了坚实基础。

2. 在程序上，预裁定具有便利性和约束力

海关预裁定形成了统一规则，明确为通关前的必须环节，赋予企业申请预裁定的选择权，企业可以通过申请并获得明确结论，也可以不申请而直接选择通关申报。预裁定一旦生效，即载入海关通关系统，对申请人产生遵循申报的约束力。如此这般，通关中后期的要素争议置于通关之前解决，有效地减轻了通关压力。

3. 在手段上，预裁定为海关服务企业提供了新途径

海关预裁定融入全国通关一体化的格局，设定为直属海关的职责，与改革后的属地纳税人管理机制形成配套，丰富了直属海关服务和引导企业的功能。

（二）预裁定制度与类似事务的比较

预裁定制度集成了三类“事先裁定”事务的实践成果，既有承继和发扬，更有迭代和创新。预裁定全面取代税收要素预确定，“三预”作为一个历史名词消失。社会化预服务不对海关预裁定发

生影响，也脱离关联，变为第三方技术支持。保留下来的行政裁定在性质、主体、效力和流程方面与预裁定有明显区别，构成新的分工关系：预裁定适用于多数应用性裁定事务，作为具体行政行为，由企业向直属海关申请；行政裁定适用于少数规则性裁定事务，作为抽象行政行为，由企业向海关总署申请。为此，可以建立比较表（表1），对新的预裁定制度和以前的三类“事先裁定”事务进行比对。

表1 预裁定和类似事务比较表

	预裁定	行政裁定	税收要素预确定	社会化预服务
性质	具体行政行为	抽象行政行为	具体行政行为	社会事务
情形	归类、价格、原产地	归类、原产地、贸易管制	归类、价格、原产地	归类
目的	决定书	公告	决定书	意见书
申请时间	拟进出口 3 个月前	拟进出口 3 个月前	货物实际进出口 45 日前	不限
实施部门	直属海关	海关总署或授权机构	直属海关	预服务单位
公布与否	可公开（商业秘密除外）	海关总署发文公开	不公开	不公开
适用范围	关境内统一适用	关境内统一适用	直属海关关区内	供海关参考
制度状态	新设立	延续	废止	更改

由比较结果可知，预裁定制度与行政裁定、社会化预服务的差别较大，与税收要素预确定有多个方面的相似性，两者有承续关系，但是在关键内容上有三处明显差别：申请时间从进出口45日前延长

到3个月前；由不公开改为公开，反映了其效力的扩大；由局限于一关范围，扩展到全国海关通用。总结之，预裁定制度的合规要求更高，但适用面更广，权威性更强。

（三）预裁定制度的特征

我国预裁定制度在与国际通行规则接轨的同时，也有着自身的鲜明特征：

1. 价格仅裁定方法，而非数值

《贸易便利化协定》将价格作为各国海关可选择的鼓励裁定项目，而非必须裁定项目。我国将价格列入预裁定的必须业务范围，高于国际标准。但是价格的裁定对象不同以往“三预”中的“价格预审核”。以往预审核的实施效果不佳，盖因其试图确定商品的具体完税价格。在贸易合同尚未订立且国际市场价格隔日多变的情况下，要提前确定价格数值是难以完成的任务。而且，企业申请价格预裁定的目的，主要在于了解海关的估价方法以及适用于商品的价格组成要素、排除要素。所以，价格预裁定只针对申请商品的涉税要素和估价方法开展裁定，一般是对企业申请裁定的要素方法以“是”和“否”的方式回复，解决价格定性问题。

2. 企业可以实地申请裁定，也可以电子申请裁定

直属海关作为裁定受理机关，依据的是属地分工原则。申请人到注册地直属海关申请，与纳税人属地管理保持一致。在全国通关

一体化格局下，企业的申请方式是多元化的：如果是在属地申报缴税，自然可以进行实地申请，但如果是在异地申报缴税，不方便实地申请，也可以电子申请，通过“互联网+海关”一体化平台向属地海关提交预裁定申请。

3. 预裁定决定适用企业，也适用海关

对企业而言，其进出口与预裁定决定列明情形相同的货物，应当按照预裁定决定向海关申报；对海关而言，收到申请人按照预裁定决定进行的申报，应当予以认可。对于多次裁定的同一商品，海关还将转化为先例数据。

三、海关预裁定制度的问题

预裁定制度确立后，整体上运行良好，海关受理和出具预裁定的数量较之以前的税收要素预确定有明显增长。但与此同时，预裁定在具体实施中遇有若干难题，反映制度设计仍有不够完善之处，为今后的制度修订提供了方向。

（一）关于罚款相关规定的争论

《暂行办法》第十九条规定：“申请人提供虚假材料或者隐瞒相关情况的，海关给予警告，可以处1万元以下罚款。”事实上，此条款从规范性到实践性都有争论。

1. 《暂行办法》以署令方式公布，在法律位阶上属于部门规

章，需要与上位法保持协同

根据《行政处罚法》第十二条之规定，部门规章可以在法律、行政法规规定的行政处罚范围内作出具体规定，如果尚未制定法律、行政法规的，部门规章可以设定包括罚款在内的行政处罚，罚款限额由国务院规定。那么，预裁定申请中的虚瞒行为有无法律、行政法规的规定呢？《海关法》第八十二、八十六条分别就偷逃应纳税款、货物申报不实等情形规定可以给予罚款。但预裁定行为不是通关申报，也没有产生完整的税收要素，仅仅作为一种预期判断而关联到后期的纳税，在适用《海关法》条款上存有争议。《海关行政处罚实施条例》（以下称《条例》）在违反海关监管规定的处罚中，有第十五条作如下规定：“进出口货物的品名、税则号列、价格、原产地……未申报或者申报不实的，予以处罚……影响国家税款征收的，处漏缴税款30%以上2倍以下罚款。”这一规定较之《海关法》更为详细，也以“影响税款征收”这一兜底表述，对应了预裁定对象的虚瞒情形。但又带来两个新问题：如果适用，那么1万元罚款定额显然与《条例》的罚款范围不一致；如果不适用，那么罚款限额应当由国务院规定。所以，《暂行办法》从制度意义上设置定额罚款是不合适的。

2. 在实践中，这一罚款规定存在取证难、定性难的问题，没有办法得到执行

预裁定申请和正式进出口之间存在长达3个月的时间差，决定了同一商品的状态存在较大变化。预裁定之际，企业仅有贸易意向，或者草签形式合同，成交价格并未商妥，对实际商品的性质成分、具体原产地的认识也比较模糊。甚至在3个月内，由于天气、运输、市场等因素变化，价格、归类还会持续发生改变。预裁定时期企业提交的材料，客观上难以符合实际状态。由此判断申请人存在主观虚瞒的意愿，并不合适。而且企业申请的预裁定不存在直接获利，其在预裁定决定有效期内也可能会中止进出口。所以，仅从企业干扰海关作业的角度处于罚款的处罚，是不符合法理的，改为企业管理和风险管理措施更为合适。

（二）关于预裁定海关的疑虑

《暂行办法》第七条规定：“申请人应当在货物拟进出口3个月之前向其注册地直属海关提出预裁定申请。”明确了由各直属海关承担预裁定的职责，再结合其他法条关于预裁定决定可以在全国海关适用的规定，相当于一个直属海关的技术认定结果，可能会影响到全国海关的通关。这其实是放大了直属海关的职能作用，不由让人产生三个方面的疑虑。

1. 职责的错位

按照全国通关一体化形成的机构分工和协同监管安排，税收要素认定属于税收风险的集中处置和专业处理，应当属于税收征管局

的职责。直属海关不再负责接单和审单后，对于税收要素认定主要是“依令而动”，根据税收征管局的参数和指令开展验估作业。但是预裁定交予直属海关，相当于重新赋予税收要素认定的职责，打破了税收征管局管流程和技术、直属海关管事务和企业的分工格局。

2. 产生新的执法不统一

一体化改革的目的是消除执法不统一，预裁定本身也是为了实现通关过程的执法统一。但是将预裁定职责交予直属海关，有可能重新产生关际之间的执法差异。事实上，由于裁定商品多为技术难度大、少见罕见的“特例商品”，在无法取得先例和资料支持情况下，各关很可能作出不同的裁定结果，在后期的通关中造成争议。

3. 海关技术能力的差异

各直属海关由于设关条件和业务量差异，其开展预裁定的经验认识不同，能力水平参差不齐。一旦发生裁定差错，并被相同情性商品引用，其差错将成倍放大，超出本关区范围，影响全国纳税准确性。实际上，国际海关的预裁定多以专门机构或专家判断为主。美国的预裁定就是由专门的专家机构（国家商品专家处、海关委员会法规裁定司）作出。但如果改由税收征管局“一家”开展预裁定，在程序上也不合适，因其不是现场接单部门，无法也不便受理来自全国企业的申请。所以合适的解决办法是直属海关受理申请，税收征管局作出决定书。

（三）关于预裁定争议处置和救济程序的困惑

预裁定是对税收要素的认定，必然存在不同主体间的认识差异。预裁定作为一种具体行政行为，存在争议时，可以运用内部处置机制解决，也可以由当事人提起行政复议和行政诉讼。目前，预裁定争议处置和救济程序的相关制度还不够完善。

1. 争议处置程序形成循环

预裁定的争议处置由规范性文件《海关预裁定操作规程》规定，其内容是：现场海关如对预裁定决定有异议的，应先执行该预裁定决定，再通过规范渠道联系预裁定机关（出具预裁定的直属海关），双方沟通达成一致意见的，由预裁定机关进行处置；无法达成一致意见的，报关税专业机构（税收征管局）作出结论，仍由预裁定机关进行处置。这是一种“解铃还须系铃人”的争议处置办法，维系了预裁定权威和出具者的“自行纠错”，意味着直属海关具有技术解释权和处置权。但对于确实存在差错的预裁定，并不能及时得到纠正，反而会放大其差错的影响。

2. 救济程序难以执行

预裁定的救济程序由《暂行办法》第十八条规定：“申请人对预裁定决定不服的，可以向海关总署申请行政复议；对复议决定不服的，可以依法向人民法院提起行政诉讼。”这是一种复议前置的程序，一定程度上保证了海关事务专业化处理的效率，避免直接行

政诉讼造成的司法成本，与《海关法》相关条款形成衔接。根据《海关法》和《行政复议法》的规定，行政复议期间具体行政行为不停止执行。这是行政行为的效力先定性所决定的。但是实际上，预裁定决定书作出之时，进出口行为并未发生，其效力只有在通关过程申报后才能产生；其法律结果则是作为通关申报的主要附件，决定税款计征数额。所以，在通关之前是否可以就“未使用、未生效、无结果的文书”提起行政复议，存在法律程序上的争论。而且，由于预裁定之后企业仍可以改变其进出口计划，适用情形也可能随之改变，使得海关零收费并投入巨大精力开展的预裁定可能落空。如果对诸多未使用的预裁定决定书开展行政复议，由此造成的行政资源耗费是巨大的。因此，当前的争议和救济制度规定应当有所调整。

四、完善海关预裁定制度的建议

如前所述，预裁定制度试行时期还存在一些问题，需要系统性地加以解决。既要推进规范化建设，调整预裁定相关制度规定，也要优化配套条件，打造更具效率的制度执行环境。本文就此提出若干建议。

（一）调整部分制度内容

目前预裁定执行的是暂行制度。在经过实践检验后，可以对制

度中不适应形势的内容进行调整。

1. 修改预裁定虚瞒行为的处罚规定

删除预裁定制度中关于罚款的规定，代之以其他处罚措施。申请人提供虚假材料或者隐瞒相关情况的，降低其信用评级，纳入失信名单，对其以往进出口记录开展回溯式稽查，对其一段时间的进出口货物设置高风险参数，加大检查和验估力度。如果在通关审核或稽查中查实其已经使用预裁定决定书，并构成偷逃税行为，可以按《行政处罚条例》进行处罚，包括处漏缴税款30%以上2倍以下罚款。

2. 修改预裁定机构及其处置程序的规定

海关预裁定机构由直属海关改为税收征管局。各直属海关仅受理申请，但不作出决定书。企业向注册地直属海关实地申请，或通过“互联网+海关”等网络平台提交电子申请。直属海关按照所涉及的税收要素进行分类，通过内部作业平台流转到对应的税收征管局。税收征管局内设的关税专业机构承担预裁定的职责，通过其专业经验和掌握的各类先例参考，作出决定书，编署全国统一代码，再通过电子方式反馈申请人或公布，适用于全国海关。如此做法可以最大程度保证预裁定的质量和效率，维系海关执法统一性。

3. 修改预裁定争议处置和救济程序规定

在预裁定职责交由税收征管局后，遇有内部争议，仍由裁定机

构作出判断。对于重大疑难问题，可以通过海关税收专业技术委员会进行研判解决。遇有外部争议，可以在行政复议之前设置一个申诉程序，即当事人对海关预裁定有争议时，不改变预裁定的继续执行，但可以向原裁定机构或注册地直属海关提出申诉，裁定机构再次审查预裁定决定，视情况不同作出维持、撤销或变更决定书的决定。如果维持决定书，申请人可以提起行政复议，但应当提交其正式通关申报的有关证据。

（二）使预裁定和其他事务形成合力

可以预见的是，预裁定将成为海关服务贸易便利化的主要渠道之一。如何发挥好其他事务作用，适当分担预裁定的压力，使企业在面对通关事务时获得更加多元的技术支持，也是预裁定制度完善过程中的重要问题。这方面，主要是处理好内外三类事务的关系，即预裁定、行政裁定和第三方技术支持。

1. 在纵向上，将三类事务组合起来，形成程序选择

在社会治理体系和通关机制框架下，调整企业办事的先后顺序，即：第三方技术支持——预裁定——行政裁定，对应事务由易到难、由明确到不明确。一般而言，企业匹配自报自缴的申报义务，遇事“先找市场不找海关”，通过社会化渠道完成税收要素的确定；如果不能解决，再向直属海关提出裁定申请，由直属海关视情况分流，或送税收征管局开展预裁定，或呈送海关总署开展行政裁定。

2. 在横向上，使三类事务对应不同需求，形成梯度分工

重新调整各类事务的定位：第三方程序应便捷，主要针对申报企业的“初始疑难”，提供基本的税收要素填报服务；海关预裁定程序应严谨，主要针对企业提出的“首例商品”申请，适用于量少、特殊、法规政策明确的商品；海关行政裁定程序应审慎，主要针对不适合预裁定的“高级疑难”，适用于量多、影响广、法规政策不明确的商品。

（三）配套建好预裁定的机构系统

1. 在机构上，合理配置事权，提供专家人力保证

根据通关一体化模式“上收、统一、集中、分离、智能”的要求，立足新的机构职责，调整裁定事权。直属海关发挥其属地管理特点和“见企见单”优势，负责受理企业申请，进行程序分流。税收征管局作为关税统一作业机构，负责办理和维护预裁定，对裁定使用情况开展监控和分析。同时，还有必要依托全国海关税收专业技术委员会机制，发挥专家集中办事优势，对重大疑难的技术类事项开展裁定复审。当前，还应着力培养海关预裁定事务专家。在海关机构改革后，原关税专业技术机构被撤并，其中的技术专家型人才可以充实到专业技术委员会，专门负责办理预裁定。

2. 在系统上，优化运行条件，提供信息化平台保证

在海关搭建的统一智能化作业系统中，应保证预裁定事务的平台和通道。一是完善预裁定系统，联通外网企业端和内网作业平台，由外网提供企业认证、申请录入、提交资料等功能，由内网提供各级主体的审核作业及决定书签发和维护功能。二是基于现有的监控、评估和纠错系统，开展预裁定的适时监控和质量评估。三是推进各类数据库互联互通，构建预裁定资料和决定书的数据池，使预裁定结果转化为可公开的先例，在通关过程中为各海关共享互认，为企业提供通关申报的参考。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	预裁定一文逻辑性很强，不足是实践意义有限，文章所提到的问题基本属于理论上可能出现，实际工作当中基本不会出现、发生。
杨晨光	优点： 1、意义：对海关预裁定制度的历史形成、发展现状作了教科书式的疏理和介绍，体现了作者的专业水平。对海关预裁定制度出现的问题，以“良法善治”、提高通关便利化为标准，作了深入而系统的分析，并按照“先找市场不找海关”思路提出了完善海关预裁定制度的建议，对于从根本上解决海关治理中制度不完善、便利化水平不高的问题，具有积极而务实的意义。 2、分析：由浅入深，由表及里，层层递进，解析透彻，逻辑严谨。 3、表述：文字通顺，用词精准，观点明确，阅读轻松。 不足： 从论文的角度看，客观介绍内容似有多了一点。
黎伟雄	该文通过对比研究和法规文献研究等方法，结合海关实际深入分析相关领域存在的主要问题，提出可行性较强的意见建议，思路清晰，具有一定的理论和实践价值。如能在实例验证和数据支持上加以辅助论证方面做得更加充分就更好了。
齐忠平	这么好的预裁定制度，由于“引进”时的水土不服先天不足、“落地”时的拍脑袋设计闭门造车，难免陷于叫好不叫座的半死不活状态。作者对该制度的研究全面深入，文字表述精炼专业，查摆问题分析有据，建议措施对症下药，把死马当作活马医。可作者的医术再高明，起死回生也乏术。
赖树佳	对预裁定制度的来龙去脉作全面深入的阐述和比较研究是文章一大亮点。从分析问题入手提出对策，针对性强，从理论到实践都很有意义。一个值得商榷的地方：“在纵向上将三类事务组合起来，形成程序选择”，意在发挥社会组织作用，立意不错，但实际上可能还不行，因预服务既无约束力又要费用，而预裁定既有约束力又免费，企业恐怕会先考虑预裁定。文章提出的遇事找市场不找海关的观点，恐怕在海关才有决定权的预确定事项中行不通。但文章已经关注到如何借助社会力量协同海关管理的问题，值得再认识再研究。

从国际经贸规则新变化探析口岸营商环境持续优化的路径

崔建高¹

（优秀奖）

突如其来的新冠疫情既是一场灾难，也是一场检验一个国家治理体系和治理能力的大考。口岸作为我国“外防输入、内防反弹”的最前沿，是危机和矛盾集中交汇点。面对国际经贸规则新变化，口岸营商环境在疫情冲击中暴露的问题更加突出。新冠大流行终将结束，人类社会也将从疫情大封锁中逐步恢复到正常状态。精准把握国际经贸规则新变化，有利于我们从完善制度顶层设计出发，集中力量办好自己的事情，从顶层制度设计层面分析我国应对上述新变化的短板和不足，可以为后疫情时代持续优化口岸营商环境提供方法指引和现实抓手。

一、关注危机再分配效应，准确识别国际经贸规则新变化

刘鹤副总理在《两次全球大危机的比较》的指出“危机具有强

¹ 作者单位：呼和浩特海关统计处

烈的再分配效应，它将导致大国实力的转移和国际经济秩序的重大变化”。口岸是对外开放的门户和畅通国际国内双循环的桥梁纽带，是“外防输入、内防扩散”的关键环节，处于新冠疫情冲击的最前沿，是感受国际经贸规则新变化最真切最显著最直接的前哨阵地。

（一）创造性破坏，产业数字化转型加速

2020年，突然而至的新冠疫情迫使全球进入“大封锁”，经济社会按下“暂停键”。在2020年3月份疫情初期，就有36个国家（地区）进行国内活动限制、82个国家（地区）关闭边境、97个国家（地区）进行出入境限制、166个国家（地区）全国性停课。澳大利亚第二大城市墨尔本累计封锁235天，成为全球封锁时间最长的城市，造成示威者与警察严重冲突。联合国秘书长古特雷斯将新冠疫情称为“自第二次世界大战以来最严重的全球性危机”。疫情造成的大封锁严重冲击了原有经济社会秩序，导致大量线下交易转到线上，从而变革了全球消费习惯和办公方式，促进了网上购物、网上教育、网上医疗、网上娱乐等快速发展，给企业数字化转型带了前所未有的机遇。2020年，通过中国海关跨境电子商务管理平台验放进出口清单24.5亿票，同比增长63.3%。同时，网络消费群体迅速壮大。据《中国互联网络发展状况统计报告》显示，2020年6月，我国网络购物用户和网络支付用户规模达7.49亿、8.05亿，分别比2020年3月增长3912万、3702万。

（二）排他性显著，区域经济一体化加速

新冠疫情冲击，使得区域性自由贸易协定签署加快，导致世界贸易组织（WTO）等国际组织和国际协议的制约作用大幅减弱，国际经贸规则逐步从全球标准向区域性协商转型，国家和区域之间的经贸冲突较难通过原有的国际争端协调机制予以解决，多边贸易体制受到较大挑战。截至2020年底，全球有效的区域贸易协定（RTA）已经达到303个。同时，新签署的区域贸易协定又呈现出较强的排他性，使得区域性贸易保护主义在不断挤压全球贸易自由主义，经贸摩擦与地缘矛盾交错激化的风险在显著提升。例如：欧盟、美国通过主导《全面进步的跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）、《美墨加贸易协定》（USMCA）的原产地、竞争中立、知识产权保护等规则，意图通过新的经贸模式和区域性经济集团排除竞争对手。美国更是直接在USMCA中加入毒丸条款“任何一方与非市场经济国家签订自由贸易协议时，应允许其他各方在发出6个月的通知后终止本协议，并以它们之间的协议（即双边协议）来取而代之”，公然限制对手竞争。

（三）复杂性加剧，协调困难度大幅提升

WTO框架下传统经贸规则主要侧重关税、非关税壁垒、市场准入等边境措施，但《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）、《日本—欧盟经济伙伴关系协定》（EPA）等新区经贸规则则向服务

贸易、负面清单、准入前国民待遇、政府采购、国有企业、数字经济、投资者——国家争端解决机制（ISDS）等边境后措施大幅延伸，涉及国内政府部门大幅增多，协调应对难度加大。例如：EPA提出三零原则（零关税、零非关税壁垒、零补贴），就涉及海关总署、财政部、商务部、科技部、农业部、工信部、国家发改委等众多政府部门。同时，国际上主要经济体在国际贸易规则中的差异化诉求日渐突出，以美国为首的发达经济体和以中国为代表的新兴经济体利益博弈逐步呈现全方位和常态化的新特征，发达经济体抑制新兴经济体经济增长的意图更加明显，国际经贸规则主导权之争更趋激烈，国际经贸规则开始区域多边、区域双边、全球多边并行发展。例如：2020年，美国将中国、印度、南非、巴西等25个国家从“发展中国家名单”剔除。再例如：USMCA明确规定生产乘用车、轻型卡车对使用成员国的原料、人工等比例要求，迫使全球产业链、价值链向该区域集中。

（四）隐蔽性提升，技术性贸易措施加剧

技术性贸易措施以技术法规、标准和合格评定等形式成为低关税、零关税情况下，各国保护本国产业的重要手段，呈现出隐蔽性、灵活性等特征，成为国际贸易规则新变化中广受关注的焦点。例如：WTO规定的TBT分别在RCEP第6章、CPTPP第8章中予以体现。同时，受发达经济体与新兴经济体之间的诉求难以调和、不同经贸规则竞

合与冲突加剧等影响，全球各国对技术法规、标准和合格评定程序的应用力度大幅增强，不同经济体之间的技术性贸易措施分歧不断拉大。例如：2020年，共有83个成员通过WTO平台发布TBT通报3352件，SPS通报2124件，均创历史新高；其中前10位成员TBT通报的总数是2033件，占TBT通报总数的60.65%，发展中国家占了7个。发展中国家技贸措施出台的数量急速上升，进一步加大了我国技术性贸易措施工作应对的范围和难度。

二、关注自我延伸逻辑，对号查找顶层制度设计的短板

刘鹤副总理在《两次全球大危机的比较》中指出“在经济危机的过程中，会发生很多意外事件，它们似乎是一些小概率事件，由运气决定。但事实并非如此。经济一旦从正常状态转入危机状态，它就开始以一种不同寻常的方式循环。”因此，笔者从危机的自我延伸逻辑出发，通过与口岸营商环境密切相关的小概率事件，探寻顶层制度设计中存在的短板与不足，为有效应对国际经贸规则新变化，持续优化口岸营商环境提供案例借鉴。

（一）信息系统互联互通不到位，数字化建设需提速

“机器替代人工”、“科技解放人力”是各级党政部门加大科技项目投入、深化大数据、云计算、人工智能、物联网等新技术应用的共同目标。但是，随着各部门信息化建设突飞猛进，新系统开

放和新装备应用日渐普及，系统冲突和装备不兼容造成的精力内耗和人力浪费较为突出。一是跨部门系统互联互通需进一步增强。目前，通过国际贸易单一窗口，已经实现了26个部委联网传输，大幅简化了办事流程，提升了通关效率，但顶层设计尚显不足、数据标准尚未统一、数据共享尚不充分等问题仍然一定程度上存在。例如：因医疗器械注册证、产品质量安全书、合格证、产品检疫报告等没有实现联网比对，证件真伪往往通过企业自身承诺、现场识别等效率较低的方式实现。二是部门内系统互联互通需进一步增强。例如：在关检融合前，原海关、检验检疫均开发了大量的业务系统，金关工程（二期）自2013年7月启动建设，历时四年多，共建设了20个项目群109个项目。2012年4月竣工的金质工程则建成了一个基础应用平台和16个应用系统在内的应用体系，以及10大类66项标准体系。因彼此之间短时间内难以实现互联互通，各系统和平台独立操作，数据信息资源缺乏整体汇集和跨系统联动，需要重复操作和频繁登录，造成业务现场关员要在多个系统间来回切换，不仅降低了工作效率，而且耗费了大量的作业时间。因此，加快消除政府部门间和部门内的数据壁垒，将各部门分散的、独立的信息系统整合为一个互联互通、业务协同、信息共享的“大系统”，已经成为进一步优化口岸营商环境，与产业数字化进程同频共振的必然举措。

（二）有效应对排他性仍存短板，跨部门间协调亟待加强

当前，随着区域贸易协定的排他性日益显著，企业对优化制度顶层设计，加强国际国内政府部门间协调配合，降低制度性通关成本的呼声更加强烈。

一是跨国政府部门间的协调仍需加强。受语言文字、制度规范等不同影响，我国与贸易国之间跨境协调仍存在一些短板。例如：进口俄罗斯冻狭鳕鱼时，需要企业提供俄罗斯卫生证书。因俄罗斯卫生证书均为俄文版本，中国海关审核关员需要通过企业翻译版和以往单证进行对比，且受俄罗斯原始签证官笔迹影响较大，亟需通过跨境协调、提升互联互通水平提升单证审核效率。

二是国内政府部门间的协调仍需加强。随着国际贸易复杂性和整体规模大幅提升，通关过程中涉及的国内政府部门越来越多，部门间协调配合不紧密的情况时有发生。例如：因市场监管部门没有将企业信用信息向海关传送，海关大多通过国家企业信用信息公示系统进行跟踪查询，存在在海关JC2006四期系统上显示注销标志正常，可以正常开展进出口贸易业务，而实际该企业营业执照已注销的情况。再比如：受海关、银行、国库、税务部门四方增值税抵扣数据对碰异常影响，税务部门有时需要通过与海关纸质数据进行验核，降低了企业通关及增值税抵扣效率。

三是执法主体上位法律存在竞合与冲突。例如：在口岸新冠疫情防控中，海关、边检、疾控等部门对同一入境旅客存在重复测温、多次问询等情况，影响通关速度，也为后期追踪带来阻力。再例如：《海关法》确定的海关监管对象

为“运输工具、货物和物品”；《国境卫生检疫法》则将监管对象定义为“行李、货物、邮包等物品”，在概念上存在一定程度上的冲突。

（三）有效应对复杂性仍存短板，科学应对水平亟待提升

随着区域性自贸协定大幅增多，规则越来越复杂，企业对国内政府部门科学应对不同自贸协定的影响，有针对性的优化通关流程、创新监管方式、提升通关效率、降低通关成本的需求更为迫切，但政府部门间科学应对的能力和水平亟待提升。一是**没有建立统一的跨部门信息字典**。各政府部门受开发理念、开发公司、开发软件、开发时间不同影响，同类信息的格式不统一，跨部门信息交互应用难度大，协同交互水平较低。例如：不同政府部门底层信息库日期就存在“年：月：日”、“年/月/日”等数十种格式，没有统一的信息字典，使得非信息搜集部门难以按照统一的标准进行应用，甚至出现信息传递失真。二是**没有建立统一的监控评估指标体系**。受部门职权限制，没有梳理跨政府部门的统一的指标体系，没有建立各类政府业务的强耦合关系，难以科学凝聚应对不同区域性自贸协定特定条款的合力。例如：海关、外汇、税务、商务等部门均为高频政府数据的生产部门，但是以时间为横轴，以管理相对人、进出口货物等为纵轴，综合比对分析、实时监控内外贸税款缴纳情况、货物通关情况、外汇收付汇情况的监控指标体系没有建立，制约了

相关领域科学应对成效。三是**破解全球各国商品编码异构的机制没有建立**。按照世界海关组织（WCO）1987年制定的《商品名称及编码协调制度》（The Harmonization System Code，简称HS编码），国际通行的HS编码由6位数字组成，但重大国际事件及公约又以8位商品编码为主。例如：中美经贸摩擦中加征关税商品、签署区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）的15个国家发布的关税减让表等。如果不能破解全球各国HS编码异构问题，不仅政府宏观层面难以准确度量中美经贸摩擦、RCEP等重大国际事件对我国及关联国家的整体影响，而且企业微观层面也难以准确评估某类商品国际产业链、供应链发展情况，以做出科学的商业决策。例如：2021年6月9日，据英国《金融时报》报道，美国总统拜登拟对中国稀土磁铁加征关税，而稀土磁铁对应的HS编码（3606901、7202991、72029991、8505111）全部在6位以上，准确评估上述事件可能对我国、美国及全球稀土磁铁贸易的影响，就需要解决HS编码全球异构问题。

（四）技术性贸易措施应对缺乏系统性，整体能力亟待提升

技术法规、标准、合格评定、卫生检疫、有害生物防控等是全球各国采取技术性贸易措施的主要手段，其实质是以进出口风险管理为抓手，针对某类商品和某个领域采取的技术手段，旨在防控贸易风险，保护本国产业，提升本国企业参与国际贸易的能力和水平。

因此，技术性贸易措施的系统性、前瞻性尤为重要。目前，我国尚缺少针对性的战略规划和统筹协调部门，我国技术性贸易措施工作仍然处于被动应对层面，总体应对水平不高，针对国外技术性贸易措施尤其是专门针对我国产业和商品的技术性贸易措施信息搜集和获取渠道不完善，专门应对技术性贸易措施的数据库、政策库、措施库等建设尚处于空白状态，国内利益攸关方和监管部门合力尚未形成，对国外技术性贸易措施的语言转换、信息加工、决策辅助能力欠缺，系统性组织和整体性应对能力亟待提高。例如：目前我国有1000多个标准化技术机构（包括技术委员会（TC），分技术委员会（SC）和特别工作组（SWG））负责国家标准的制修订工作，几乎涵盖我国所有现行国家标准的领域和专业，集结了各利益相关方的顶尖技术专家。但是应对技术性贸易措施全国一盘棋的工作机制没有建立，没有专门的部门负责协调国内技术机构和业内专家，仍然处于各自为战、被动应对的状态。同时，同一部门内应对技术性贸易措施合力仍需进一步凝聚。例如：海关总署对进出口粮食监管主要依据产品种类和用途进行划分，稻谷、小麦、玉米、大豆、薯类等主粮品种和饲料用杂粮杂豆由动植司负责监管；大米、荞麦、绿豆、豌豆等食用杂粮杂豆由食品局负责监管，需要设立专门的机构整体协调应对国外针对我国粮食的技术性贸易措施，以提升整体应对能力和水平。

三、借鉴国际先进经验，加快补齐口岸营商环境的短板

近年来，我国出台了一系列政策措施，减单证、优流程、提时效、降成本，推动了我国口岸营商环境持续优化。“跨境贸易”指标全球排名由2017年第97位大幅提高到2019年的第56位，其中在进出口均为海运方式的经济体系中排名全球第7位。单纯采取精简进出口环节监管证件、压缩进出口货物整体通关时间等传统措施进一步优化我国口岸营商环境的天花板已经出现。例如：进出口环节需要验核的监管证件已从2018年的86种精简至41种，除3种证件因为特殊情况不能联网外，其余38种证件全部实现了网上申请、网上办理。2021年6月，全国进口、出口整体通关时间分别为36.68小时和1.83小时，较2017年分别压缩了62.34%和85.15%，持续优化的边际效应大幅降低，需要我们充分借鉴国际先进经验和通行规则，从顶层制度优化层面，主动作为、改革创新，着力推动口岸营商环境重点领域关键环节取得突破。

（一）借鉴新加坡经验，通过单一窗口实现信息系统硬联通

新加坡是最早开发应用国际贸易单一窗口的国家，1989年上线的贸易网（Trade Net），实现政府部门与企业通过电子方式交换信息。目前，已连接海关、税务等35个政府部门。通过单一窗口，

新加坡不仅实现了进口、出口（包括转口）贸易有关的申请、申报、审核、许可、管制手续全部线上完成，而且配套开发了全国性贸易及物流IT平台（Trade X change）与全球各国主要的商业系统和管理系统对接。同时，新加坡还开发了一站式贸易系统（Networked Trade Platform - NTP），监控全球供应链价值链情况。因此，建议我国进一步突出单一窗口的重要作用，按照应通尽通、应通必通的原则，推动单一窗口从监管证件联网，向一站式综合服务转型升级，建立政府各部门、企业与单一窗口互联互通的方法论、技术栈、接口云、字段格式、数据表单等标准，编制互联互通系统清单、数据清单、责任清单、任务清单，实现政府各部门信息化系统全域联通，切实解决人工被动审核单证等情况，提升整体数字化水平。同时，建立ERP(Enterprise Resource Planning)联网机制，持续拓展单一窗口跨境节点和企业关键节点，将我国单一窗口与重点企业管理系统、国际组织、其他国家通关系统有效对接，实现物流信息、供应链信息、价值链信息高度集成和深度耦合，把单一窗口切实打造成为持续优化口岸营商环境的智慧大脑和信息集散分析传递的总开关。

（二）借鉴挪威经验，通过国家贸易便利化委员会凝聚合力

挪威跨境贸易便利化排名始终处于《全球营商报告》前列。尤

其是在WTO《贸易便利化协定》实施后，挪威统筹财政、商务、交通、统计、国家安全、食品安全等15个政府部门和企业联合会、船东协会、商会等11个商业组织率先成立了“国家贸易便利化委员会”（NCTF），用以评估挪威进出口企业的冲突利益，消除进口、出口、转运货物流动中的不必要障碍，并在以下几方面取得显著成效：一是明显改善了商界和政府边境管理部门的对话；二是指定联络人员；三是开发边境货物快递通关系统；四是减少挪威海关持续重组给经营者带来的影响；五是改善邮递、快递等收件人数众多的货物常规处理；六是简化重复的单证检查要求；七是改善运输工具统计信息等。

目前，海关总署是我国优化口岸营商环境工作的牵头部门，但是随着国际贸易规则向边境后不断延伸，涉及的部门越来越多，协调难度越来越大，单纯通过一个正部级单位牵头推进稍显力量薄弱，建议我国借鉴挪威经验，成立国家贸易便利化委员会，提升贸易便利化协调规格，优化商界与政府对话机制，梳理完善国内法律法规体系，着力解决跨境政府间协调及国内政府部门联系配合的堵点难点问题。

（三）借鉴美国经验，通过完善标准提升整体应对能力水平

2016年，为有效落实《贸易便利和贸易执法法案》，美国政府

通过“自动化商业环境”（ACE）系统全面连接海关等47个政府机构，并开发“国际贸易数据系统（International Trade Data System）”，实现政府间数据共享、信息共用，将原本繁琐、重复的贸易数据实现“一站式”收集服务，大幅提升了信息传递效率和数据综合应用成效。

目前，行政权力条块分割导致的信息跨界壁垒，是制约政府部门间提升科学应对能力水平的重要因素，亟需建立标准体系，通过我国政府数据及全球各国贸易数据跨界整合提升整体能力水平。建议借鉴美国经验，着重做好以下工作：**一是建立统一的数据应用标准。**在《政务信息系统整合共享实施方案》有效推进的基础上，尽快建立覆盖所有政府部门的数据字典、数据标签、指标体系，从制度层面破解行政权力条块分割的壁垒，通过政府数据跨界整合和综合应用，盘活全量政府数据资产，为各部门综合应用提供操作指引，优化大数据辅助科学决策的机制。**二是建立政府高频数据跨界抽取机制。**当前，随着信息化建设的快速推进，海关、税务、外汇、商务等部门均建立了大量与企业经营、货物销售、商贸往来等经济社会活动密切相关的高频数据，且每日以秒为单位不断更新，是经济社会运行情况真实记录。建议以建立宏观经济运行微观实时监控图为抓手，将所有的行政行为和与政府有关的经济社会活动全部纳入实时监控范围，实现我国宏观经济运行情况实时监测、风险实时

感知、形势实时研判，并由相关业务主管部门对异常数据、风险信息做出解释，将传统的“听汇报、做决策”转变为大数据实时支持的“见异常、听解释、做决策”，不断提升大数据综合应用的能力和水平，切实发挥政务数据的生产要素价值。例如：2018年海关总署在关检机构改革之初，在原海关、检验检疫数据库尚未整合的情况下，就通过数据抽取，实现了关检两方业务的全流程、同口径实时监控。上述监控流程图单屏就包含了284个指标，覆盖了从货物申报、通关放行、检验检疫等各个环节，并对海关执法行为实现了无死角覆盖。三是建立全球各国商品编码拓扑图。根据国务院关税税则委员每年发布的《中华人民共和国进出口税则》，建立覆盖全球主要国家及经济体的8位税则号列的翻译对应机制，建立8位税则号列全球商品拓扑图，为量化评估RCEP等重大国际事件影响，精准掌握某类商品的全球税负情况、产业链和供应链发展情况提供参数支持。

（四）借鉴日本经验，提升应对技术性贸易措施的系统性

近年来，为了解决进出口货物申报种类繁多、海关审查时间较长、节假日通关限制等问题，日本推广了预备审查制度、关税事前预归类制度、关税延期缴纳制度、进出口许可前货物提取制度、海关咨询制度、推行港口24小时全天候通关等改革措施，取得了较好成效，日本通关效率始终处于全球前列。鉴于技术性贸易措施决策

系统和工作系统涉及外贸、海关、市场监管、科研、产业等众多单位，需要部门、行业协会、科研机构和出口企业共同协调配合，建议借鉴日本经验，坚持问题导向，围绕信息搜集不畅、国际标准采标率低等问题，调动行业协会、技术专家参与技术性贸易措施应对的积极性，建立国家技术性贸易措施信息搜集、资源共享、通报反馈平台，开发专门应对技术性贸易措施的数据库，完善进出口企业、贸易国、技术性贸易措施的蝶形图和鱼骨表，确保进出口企业可以第一时间获悉贸易国针对某类商品技术性贸易措施情况，提升企业应对积极性和主动性，为出口产品改造升级争取时间。同时，鉴于发达国家国际标准的采标率均在90%以上，我国存在较大差距问题，建议在国际标准应采尽采的同时，加大具有自主知识产权的新技术建标立档的进度，并积极申请为国际标准，抢占国际技术性贸易措施应对主导权和主动权。

四、结论

明者因时而变，知者随事而制。当前，国际经贸规则的新变化，不仅仅是新冠疫情大封锁对传统国际经贸规则造成的创造性破坏，更是深处百年未有之变局，以美国为首的发达经济体和以中国为代表的新兴经济体对国际经贸规则主导权的博弈，是全球经贸规则和经贸格局的重新洗牌。传统的深化跨境贸易便利化措施已经推动了

我国口岸营商环境大幅改善，但是在进出口环节需要验核的监管证件已经全部实现网上办理，全国出口整体通关时间已经压缩至1.83小时的情况下，继续采取传统措施优化口岸营商环境的边际效应势必大幅降低，边际成本将大幅增加，迫切的需要我们根据国际经贸规则新变化，结合全球贸易新形势，从顶层制度设计层面进行再优化、再调整、再改革。美国、日本、挪威、新加坡深化贸易便利化的方式方法，则为我国较好的解决制约当前口岸营商环境持续优化的问题提供了路径参考和经验借鉴，具有较高的选择性复制推广价值。近期，在海运集装箱一箱难求的情况，由于陆路边境口岸拥堵，中欧班列通关时效性受到大幅限制，开行量压减就是典型案例。而睿库研究中心2021年就“代理客户设备（商品编码9022120000）出口至国外维修”进行的网站咨询服务盲测所反映出的不同政府部门间的服务水平差异和政策把握差距，也进一步印证了加快优化我国推动贸易便利化的顶层制度设计，在后疫情时代持续优化口岸营商环境的紧迫性。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	文章的几部分逻辑对应关系不严谨，文章中有一些实质性内容，但标题帽子太大，反而不好。
杨晨光	优点： 1、意义：作用运用刘鹤副总理《两次全球大危机的比较》中关于危机对国际经济秩序的重大变化和危机的自我延伸逻辑的两个视角，对口岸营商环境面临的挑战和存在的短板作了深入全面地分析，并借鉴外国先进经验提出了改善的意见建议，发现问题、解决问题的针对性较强，具有应对百年变局的理论创新意义和未雨绸缪的基础性实践意义。 2、分析：运用文献检索、资料积累、数据对比等方法，思路清晰，逻辑严谨，系统全面，观点可信。 3、表述：文字通顺，用词准确，引经据典，观点鲜明。 不足： 涉及面似嫌宽泛，成果转化有一定难度。
黎伟雄	该文比较突出地进行了国际对比研究，比较准确地提出口岸营商环境存在的以信息化系统化不足为主要特征的问题，以拿来主义的实用性态度提出借鉴美国、日本、挪威、新加坡深化贸易便利化的方式方法，为我国较好的解决制约当前口岸营商环境持续优化的问题提供了路径参考和经验借鉴。顶层设计谈了，如能结合海关实际和口岸实际再深入研究分析和解决一些实际操作方面的主要问题，实用性就更强了，比如构建口岸大通关平台等。
齐忠平	本文跳出海关和口岸，从国际背景、规则运行和制度设计分析查摆口岸营商环境中上层建筑”问题，思路新颖，视角独特，深度与跨度兼具，相关建议具有较高理论研究价值和决策参考价值。

海关全面深化改革背景下企业容错机制调整初探

赵磊¹

（鼓励奖）

一、海关全面深化改革涉及容错机制相关内容

（一）相关条文

2019年，海关总署发布《海关全面深化业务改革2020框架方案》，以图持续深化全国通关一体化改革，建设新时代中国特色社会主义新海关，深入推进海关治理体系和治理能力现代化。《框架方案》以“统一执法、分类施策、精准监管、协同高效”为原则，主要内容是改革现行申报制度，实施“两步申报”；改革风险防控方式，实现“两轮驱动”；改革监管作业方式，实行“两段准入”等五项措施。

《框架方案》推行的基础，是深入推进全国通关一体化和保证“两个中心”和“三个制度”高效运转，正在推行的改革措施中有几个重要的关键点需要企业关注：一是“两轮驱动”是指加快建立

¹ 作者单位：大连海关隶属金石滩海关

健全科学随机抽查与精准布控协同分工、优势互补的风险统一防控机制，意味着海关的布控会更为精准，关检深度融合意味着精准布控指令的发出单位更加多元；二是实施进口“两步申报”通关模式，也就是实行进境安全风险防范“两段准入”和口岸分类提离方式，而且海关事中监管（也就是“一分改革”）对企业的干扰降低到很低的程度；三是改革完善邮寄、快递渠道通关监管和深化加工贸易监管改革等。

在实际的工作中，海关总署通过调整对现场监管的指挥方式完成了监管重心的调整，即，通过将海关监管链条分成事前、事中、事后三个部分，分别实施不同的监管措施。事前阶段风险分析侧重安全准入方面，对涉税问题干预较少；事中阶段风险分析主要侧重检验检疫口岸处置及可以通过实货查验验证的风险方面；事后阶段风险分析主要侧重批量复审发现的问题。按照“两步申报”工作思路，企业申报在安全准入环节如果未发现异常，就会直接进入事后风险监控阶段。从企业的角度来说，真正感受到的是通关速度提高了，大部分货物通关时间减少了，同时，海关稽核查的次数也增加了。

（二）《框架方案》涉及企业容错的主要方面

在明确各项改革举措以后，总署专门提出“完善主动披露制度。建立健全主动披露相关管理制度，结合企业资信和行为分析，完善

主动披露的认定、处置等程序和要求。建立自报自缴容错机制，对企业自行发现并提出修正申请的涉税申报错误，经海关认定确属工作差错的，不作为案件线索移交。”等作为企业权益保障措施。随后，海关总署在2019年印发《海关总署关于处理主动披露涉税违规行为有关事项的公告》，随后又通过总署、直属海关等层次的规范性文件对税款滞纳金减免程序进行了明确，对于企业涉税违规行为给予容错空间。

这些措施的施行，主要目的就是希望企业可以快速适应海关改革形势下新的通关环境。但是这些措施的终端细化做的还不够，根本原因在于企业关注的点其实没有改变，就是通关时间有没有变化，无意义的海关监管干扰有没有减少，企业犯了错误的救济途径够不够用等等。而海关执法的出发点很大程度上还是落在税的上面，这从对企业容错的政策出台主要是围绕进出口环节征税开展就能看得出来。从实际来看，涉税情事固然是企业担忧自身经营是否合规的主要方面，但是涉及禁限类商品的违规违法、看似情节轻微但行政处罚较重等问题尚未得到足够重视，企业容错机制亟待建立完善。

二、企业容错机制现状分析

（一）《框架方案》对企业的影响简述

1. 企业错误会被放大

如前所述，企业在两步申报时基本不受海关干扰，一方面通关效率得到提升，但海关专业化人工审单对企业的申报规范作用却没有有效保留。随着两中心三制度的实施，全国进出口申报数据集中到上海、广州、京津实施人工审核，事中有有效覆盖率难以保障，多依靠事后批量复核。企业的进出口行为是在持续进行的，一个小的错误就可能被“事中-事后”的时间差放大成较为严重的错误。

举个例子，某企业申报进口A商品，价值50000元人民币，归入B税号，关税税率3%。实际上，A商品应当归入B' 税号，关税税率5%。在改革以前，企业的申报错误很可能被集中审单部门发现，退单并要求企业提供情况说明，如有差错需要重新申报；改革后，企业的差错则很有可能在事后的批量复审过程中被发现。这段时间里，企业可能已经申报了100万元人民币的商品A，违规货值放大到原来的20倍，一件修改报关单的小事变成了缉私部门介入处罚的大事。

2. 现行主动披露政策应用效果不理想

主要表现为两方面：一是主动披露窗口期狭窄，一旦企业收到海关核查或者稽查等检查通知就失去主动披露资格，哪怕是在海关检查过程中主动说明海关未掌握的问题也无法认定为主动披露；而且很多企业没有建立海关事项定期自查工作机制，受主客观因素影响，企业通常很难察觉自身过失导致的违规行为，一般来说只有收到海关核查或者稽查等检查通知时才会回头检视自身经营行为，而

此时已经失去主动披露资格。二是海关主动披露政策过于关注涉税违法行为，对于影响国家出口退税、影响海关统计、影响海关监管秩序等非涉税违规行为的主动披露行为来说，由于涉及行政处罚，因此处置结果通常为移交缉私部门；而涉税违规行为只要在违规行为发生日起3个月内主动披露，无论税额多少均不需移交缉私，超过3个月的，税款高于50万元且漏缴税额占应缴税额比例超过10%的才要移交缉私部门。涉税与非涉税违规行为错罚失当，存在着不公平的问题。

3. 部分海关政策无法满足“两步申报”条件下企业从事外贸行为的需求

比如说《关于特许权使用费申报纳税手续有关问题的公告》（海关总署公告2019年第58号），要求纳税义务人在对外支付已计提的特许权使用费时，应在支付完成30日内向海关申报9500贸易方式并缴纳相关税款。但实际情况是很多企业计提并对外支付的特许权使用费确与进口商品有关，而商品的种类和数量非常庞大，很难用一份报关单完整申报。企业因此陷入两难境地：如果不按要求及时申报，则属于故意漏税，面临缉私部门处罚；如果按照要求申报，又很难做到如实申报，同样会被处罚。58号公告出台之前，企业可以向稽查部门主动披露，由稽查部门根据企业生产经营以及计提特许权使用费的实际情况，确定应纳税额；58号公告出台以后，总署

稽查管理部门与关税部门进行了协调，但并未出台可供现场海关作为执法依据的文件政策，导致企业违反海关监管规定的隐患仍未被排除。

4. 部分监管证件核碰方式难以适应改革形势要求

以原产地证书为例，目前海关业务系统已经实现了报关单数据与原产地数据的电子核碰，但是核碰内容过于细致。一旦税号信息出现差异，则无法享受原产地相关优惠政策。这种思路本没有问题，但是放到改革的新形势下，如果企业申报税号出现不构成税则号列申报不实的差错问题，且正确税号依然可以享受相关原产地优惠政策，目前海关系统无法实现再核碰，导致企业遭受损失。由于系统留痕的影响，现场海关在处置数据比对异常情况时的意愿不同。相对而言，未与海关业务系统联网核查的证件在出现异常情况时进行人工干预的可能性大于已经实现联网核查的证件。

三、完善企业容错机制途径

（一）尽快完善法治建设，倒逼执法理念提升

2021年1月22日，《中华人民共和国行政处罚法》由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议于2021年1月22日修订通过，自2021年7月15日起施行。目前，《海关行政处罚实施条例》还没有做出对应修订。

此次修订的《行政处罚法》在第三十三条明确规定，当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。同时在第三十六条规定，违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚；涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，上述期限延长至五年。由此可以看出，国家对于行政处罚的适用，正在脱离唯结果论，开始从制度层面关注是否有主观过错、是否真正造成危害性后果。行政处罚从单纯的惩戒性作用开始向警示+惩戒作用转变。现行《海关行政处罚实施条例》关于违规行为处罚的相关内容均有与新《行政处罚法》不相符的部分，应当以修订《海关行政处罚实施条例》为契机，尽快完善行政法规、规章、规范性文件等各个层级法律法规等执法依据，同时通过内外部培训、普法，倒逼现场执法者执法理念的更新与提升，

（二）深化企业信用管理成果应用

1999年6月1日，《中华人民共和国海关对企业实施分类管理办法》正式实施，该办法由海关总署联合外经贸部(现商务部)以及国家经贸委制定出台，适用于与进出口活动直接相关的企业。根据这一办法，海关评估企业的守法状况，包括经营管理状况、遵守海关法律法规情况以及有关的通关、报税、统计和稽查记录情况等，并按A、B、C、D 四个类别予以分类。海关根据企业进出口的守法或违法记录对企业类别进行动态调整。2008年4月1日，海关总署正式

实施《中华人民共和国海关企业分类管理办法》，将报关企业和对外加工企业也纳入企业分类管理，同时将管理类别增为五个，在A、B、C、D四个类别的基础上增加AA类，明确AA类为中国海关的“AEO企业”。2011年，海关总署对《分类办法》进行了修订。2014年12月1日，《中华人民共和国海关企业信用管理暂行办法》（海关总署令225号）正式施行。按企业信用状况，海关注册企业被分为认证企业（高级认证、一般认证）、一般信用企业和失信企业。认证企业能享受查验率较低、程序简化、优先办理等通关便利措施；高级认证企业在此以外还享有商品归类原产地确定、海关估价和办结其他海关手续前先行验放、海关协调员、AEO互认国家或地区的通关优惠等便利政策。由此，中国海关企业信用管理工作机制正是与国际接轨，并在一定程度上体现出国家信用体系建设成果。但是目前的AEO政策细化不够，很多优惠政策还只是落在纸上，需要海关各部门协同配合，出台相关操作规范，让企业真正感受到差别化管理的不同。

（三）完善企业容错各项终端政策

1. 做好海关预裁定的细化实施工作

2018年2月1日，《中华人民共和国海关预裁定管理暂行办法》（海关总署令第236号）开始施行。此办法的出台旨在促进贸易安全与便利，优化营商环境，增强企业对进出口贸易活动的可预期性，

同时也与WTO《贸易便利化协定》第3条“预裁定”，要求“以合理的方式并在规定时限内向已提交所有必要信息的书面请求的申请人作出预裁定”相契合。

实际上，在《预裁定管理暂行办法》颁布前，我国由《海关法》第四十三条提出、《海关行政裁定暂行管理办法》细化的海关行政裁定制度，以及《海关进出口货物商品归类管理规定》《进出口货物原产地预确定暂行规定》《中华人民共和国海关审定进出口货物完税价格办法》分别规制的商品预归类、原产地预确定和价格预审核制度（即“三预”制度）代行预裁定功能。预裁定制度实现了我国制度与国际通行规则的接轨，也为企业贸易合规化便利化打开了一扇大门。但这扇门仍然存在地域差异、执法者个人差异等问题。根据海关第2号行政解释，当事人依据海关预归类决定向海关申报，但海关预归类决定内容存在错误导致申报错误的，当事人行为不构成税则号列申报不实。这一道理同样适用于价格预裁定等方面。目前亟待解决的是如何打破海关预裁定的地域限制及具体适用细则等问题。

2. 完善主动披露工作制度

海关主动披露制度可以看做是行政相对人因向海关坦白相关违法违规行为，节约了行政成本，海关因而给予的从轻处置的固化程序。其原理与自首或者“坦白从宽、抗拒从严”类似。但是如前所

述，海关主动披露目前受绩效考核指标影响，过分关注涉税情事的披露处置，忽视安全准入方面的披露救济途径完善，不利于海关履行国门安全守护的职能，也不利于引导企业守法经营。因此，应当从时间、空间两个维度着手优化完善主动披露工作制度：从时间维度来说，应当明确在海关未发现相关问题线索之前企业均可提交主动披露报告，如果在海关送达检查通知之前提交可适用更大的从轻或减轻幅度，如果在海关开始检查但未发现相关问题时提交也可以适用减轻或从轻处置。从空间维度来说，企业披露的涉及海关监管、关税、检验检疫等各个方面的问题，海关应当公平、公正、高效处置，不能因为是否涉税而差别化对待。

3. 完善监管证件核碰方式

以原产地证书为例，这份证书主要用途在于证明指向商品实质加工的原产地，以及明确所有人可以享受由此衍生的各种优惠政策。因此，商品的身份属性是最关键的，物流属性是从属于身份属性的，不应该作为原产地证书信息与申报信息的核碰项目，但可以作为风险分析采集项目，为风险分析提供线索。同时，海关协调制度编码（HS）也不应该作为核碰项目，因为该编码在不同国家的海关执法中可能存在理解不同造成的差异，而且与商品的身份信息认定并不存在必然联系，过于死板的以HS为核碰是否通过的索引很容易给象征相对人造成不必要的损失。

4. 调整海关行政案件办理职能

目前，海关行政处罚权由缉私部门行使，缉私部门为提高办案效率，解决警员数量不够的问题，将两简案件（简单案件及简易程序案件）交由海关办理，一般案件以及刑事案件仍有缉私部门处置。为进一步提高处置效率，应当将全部行政案件归由海关办理，以便提高执法效率与统一性。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	观点和思路对头，但在对问题的挖掘、分析上，不痛不痒，缺乏深度。
杨晨光	优点： 1、意义：本文对当前海关执法对企业容错机制的现状及其存在的问题作了详实的分析，并从切实维护企业合法权益的角度出发，朝着“单纯惩戒”向“警示+惩戒”转变的方向，提出了完善海关执法中企业容错机制的意见建议，对于进一步提升海关制度创新和治理能力建设水平，具有基础性的积极作用。 2、分析：运用资料积累、案例分析等方法，层层递进，逻辑严谨，论据扎实，结论可靠。 3、表述：文字通顺，用词准确，观点鲜明，阅读轻松。 不足： 按照问题导向要求，论述似可再集中一点。
黎伟雄	实例验证和数据支持不足，国际对比研究可借鉴。
齐忠平	根本原因就是海关处罚条例从理念到操作都严重滞后了，尤其在“安全准入”至高无上的执法环境下，容错谈何容易？作者诸观点及建议均言之有理有物。大家与作者一样翘首以待一个脱胎换骨的新海关行政处罚条例。

后TPP时代RTA原产地规则国际比较与我国营商环境优化研究

赵世璐 李雪松 崔仁杰¹

(二等奖)

一、引言

2002年10月,为促进亚太地区贸易自由化,智利、新加坡、新西兰等亚太经合组织(APEC)成员发起谈判,并于2005年7月签订TPP协议。2008年2月,美国总统奥巴马宣布加入TPP谈判,推动TPP朝着大型高标准RTA方向发展。2015年10月,美国等12个成员国结束TPP谈判,达成TPP贸易协定,并于2016年2月正式签署。然而2017年1月,美国总统特朗普宣布美国退出TPP,这标志着后TPP时代到来。2017年11月,在冻结了20项TPP协议条款并修改生效条件的基础上,除美国外的11个TPP成员宣布将TPP更名为CPTPP,并于2018年12月30日正式生效。在贸易自由化与贸易保护主义交织碰撞加剧的后TPP时代,CPTPP、USMCA、欧日EPA、英日CEPA、RCEP²

¹ 作者简介:赵世璐,上海海关学院《海关与经贸研究》编辑部;李雪松,广州海关所属天河海关一级行政执法员;崔仁杰,上海海关学院海关与公共管理学院。

² 《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)于2018年3月8日签订,《美墨加协定》(USMCA)于2018年11月30日签订,《欧盟日本经济伙伴关系协定》(欧日EPA)于2018年7月17日签订,《英国日本全面经济伙

等大型高标准区域贸易协定不断出现，国际经贸规则面临着新一轮重构。

作为国际经贸规则的重要内容，原产地规则是确保缔约方彼此享有贸易优惠待遇的重要手段、海关三大关税技术之一，在RTA的制定与实施中扮演着重要角色。在后TPP时代新一轮国际经贸规则重构中，我国一方面面临部分发达国家RTA原产地规则趋严趋紧、贸易保护加剧等影响与挑战，另一方面又存在国内部分FTA原产地规则产业针对性、灵活性不高等问题与不足。随着RCEP实施进程加快、海关改革向纵深推进，“十四五时期”如何发挥好职能作用服务构建“国际国内双循环”新发展格局、以高水平开放促进高质量发展，如何助推FTA原产地规则进一步谈判与升级以优化我国营商环境，如何促进中小微企业在更加优化的营商环境中更好地利用FTA原产地规则、充分享受关税减免优惠待遇，是当前我国海关面临的重要课题。

二、后TPP时代RTA原产地规则主要特点与变化趋势

（一）不同RTA均重视原产地判定与规则实施程序的高标准，推动实现贸易便利化

根据《世界海关组织原产地手册》（*WCO Origin*

伴关系协定》（英日 CEPA）于 2020 年 10 月 23 日签订，《区域全面经济伙伴关系》（RCEP）于 2020 年 11 月 15 日签订。

Compendium)，区域优惠贸易原产地规则可分为原产地判定规则、运输标准、实施程序和其他相关条款四部分内容。其中原产地判定规则包括原产货物、实质性改变标准（税则归类改变、区域价值成分、加工工序标准）与补充规则（累积、微量等），原产地实施程序囊括原产地认证（原产地证明形式、免于提交原产地证明情形）和原产地核查等相关要求，原产地判定规则和实施程序是优惠原产地规则的核心内容。后TPP时代部分大型高标准RTA原产地规则主要变化见表1。

表1 后TPP时代部分大型高标准RTA原产地规则主要变化

原产地规则		CPTPP	USMCA	欧日EPA	英日CEPA	RCEP
实质性改变标准	税则归类改变	√	√	√	√	√
	区域价值成分	√	√	√	√	√
	制造与加工工序	√	√	√	√	√
补充规则	微量条款	√	√	√	√	√
	累积规则	√	√	√	√	√
	环保回收材料使用	√	√	√	√	
	生产材料使用说明及价值计算	√	√			√
	微小加工处理	√	√	√	√	√
	中性成分			√	√	√
	间接材料	√	√			√
	可互换材料	√	√	√	√	√
	成套货品	√	√			
	包装材料容器	√	√	√	√	√

	直运规则	√	√	√	√	√
	处罚事项	√		√	√	√
	原产地规则委员会	√		√	√	
程序性 规则	原产地证明	√	√	√	√	√
	原产地声明	√	√	√	√	√

CPTPP在原产地规则方面较多地延续了TPP的内容，保持了大型区域贸易协定的高标准范式，例如细化区域价值成分标准的计算公式、规定微量百分比为10%、明确纺织品和服装原产地规则判定中的“纱后原则”等。USMCA对部分产品也进行了原产地规则的细化和区分，将原产于北美的乘用车、轻型卡车及其零部件和重型卡车及其零部件的区域价值成分分别提升至75%和70%的发展目标，并在汽车原产地规则中设定了“劳工价值成分”。³还增加了成套货物、混合货物规则，当产品由原产产品和非原产产品组成成套或者混合而成，只要其中非原产产品的价值不超过最终产品价值的 7%，该货物仍视为原产货物。除此之外，USMCA还规定任何缔约方与非市场经济国家签订FTA，应允许其他缔约方在六个月通知后终止本协定并以（新）双边协定取代本协定。⁴

英日CEPA很大程度上延续了欧日EPA的基本框架，体现出欧洲高标准区域贸易协定的特点，规定建立原产地规则和与海关有关事

³ 以免税整车为例，原产标准要求区域价值成分达到 75%，即超过四分之三原材料须为美墨加区域内的原产材料，较 NAFTA 的 62.5%有明显提升。对乘用车的高工资含量要求在 2023 年逐步增加到 40%，且必须由每小时工资 16 美元以上的工人生产。

⁴ 源自 Article 32.10: Non-Market Country FTA，尽管 USMCA 对于“非市场经济国家”并没有给出官方的定义，但在中美贸易摩擦升级的大背景下，业内普遍认为“非市场经济国家”明显指向中国。

项委员会以确保双方海关在原产地规则上的合作，明确采用双边累积协定，这意味着来自英国或日本的材料和加工可用于计算在出口到其他国家时满足优惠待遇的原产地要求（欧日EPA采用基于自我认证模式的完全累积制度）。同时英日CEPA规定，即使来自第三国的材料（非原产地材料）用于生产，当货物满足产品特定原产地规则(PSR)中规定的要求时，可视为获得原产资格，并对纺织产品、糖糖果和饼干等特定行业产业原产地规则规定进行了细化。

由东盟十国以及中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰15个国家签署的RCEP作为亚太地区的高标准大型区域贸易协定，其原产地规则体现了包容性与灵活性。在实体性判定规则方面，RCEP采用区域累积原则，在以往中国—东盟“10+1”的基础上将累积的范围增大，规定在15个成员国过程区域内进行累积。在程序性要件规则方面，RCEP丰富了原产地证明文件形式，便利企业可以使用原产地证书申报，或者经申请获得经核准的出口商资格后开具原产地自主声明。此外，我国企业还可使用背对背原产地证明，即中间缔约方针对已由原出口缔约方开具原产地证明的货物，在符合RCEP规定条件下可再次分批分期灵活开具的原产地证明，企业的贸易、物流安排将更加灵活便利。

（二）区域价值成分标准等原产地规则制定更加严谨，特定行业产业标准进一步细化

区域价值成分又称增值百分比标准（附加值/从价百分比标准），一般适用于判定未发生税则归类改变但经过进一步精炼或加工货物的原产地。绝大部分RTA都在原产地判定规则中规定了增值百分比标准，方便其在实践中的理解和运用，允许针对发展中国家不同发展阶段进行简单灵活地调整，但对于经济运营商来说需要熟悉其投入的成本价值，对于中小微企业而言增值百分比规则的管理比较复杂，可能需要建立完善额外的账簿管理和复杂的会计制度。

根据 *WCO Origin Compendium*，不考虑税则归类的改变，一项货物只要满足其增值部分达到从价百分比标准的特定水平时，就可以被视为原产。而基于附加值/从价百分比标准的规则可主要以两种不同的方式描述：一是非原产材料的最大限额（第三方成分的最大限额，也即当外来投入品不超过某一临界值时，则该最终产品可以被视为原产产品），二是本国成分含量的最低标准（最低国内成分标准）。

在区域价值成分计算公式方面，后TPP时代不同RTA根据成员方发展阶段、贸易习惯等因素采取了不同的计算公式，例如CPTPP规定了成交价格法、扣减法、增值法和净成本法，USMCA使用了成交价格法和净成本法，RCEP采用的是扣减法与累加法。从区域价值成分行业产业针对性来看，除RCEP对所有行业产业采用统一的40%标准外，总体来看CPTPP、USMCA等其他大型高标准RTA区域价值成分

标准一般均按特定行业产业保护需求朝着更加严谨、更为细致的方向发展。

从TPP到CPTPP，区域货物原产资格判定标准保持了较高水平，不仅需要满足区域价值成分门槛，还需要原材料涉及某一项具体操作或满足某种特定的适用要求。相较于NAFTA，USMCA提高了以净成本法计算的区域价值成分标准要求，例如在乘用车、轻型卡车和重型卡车的生产中规定必须使用70%以上原产于北美的钢和铝，才能看作是原产于北美地区。（详见表2）USMCA 对产品的划分更加细化，对特殊产业制定特殊规则，特别增加了劳动价值含量和钢铝含量等具体要求，进一步加强了北美自贸区原产地规则制定的高标准、严要求和针对性强的特征。欧日EPA与英日CEPA也都明确对特定产品实行特殊保护，由双方商定一套原产地规则作为区域贸易协定实行基础。后TPP时代诸多大型高标准RTA原产地规则的严谨细化，强化了原产地规则贸易保护作用的同时也加大了中小微企业利用原产地规则的难度与管理成本。

表2 NAFTA与USMCA汽车行业原产地规则区域价值成分对照表

NAFTA			
区域价值 含量标准	生效时间	1998 年 1 月 1 日	2002 年 1 月 1 日
	乘用车和轻型卡车 整车及核心零部件	净成本法下 56%	净成本法下 62.5%
	其他汽车及其他零部 件	净成本法下 55%	净成本法下 60%

USMCA						
区域价值含量标准	生效时间		2020年1月1日	2021年1月1日	2022年1月1日	2023年1月1日
	乘用车及轻型卡车整车		净成本法下 66%	净成本法下69%	净成本法下72%	净成本法下75%
	乘用车及轻型卡车零部件	表 A. 1* 所列核心零部件	净成本法下66% 或交易价值法下76%	净成本法下69% 或交易价值法下79%	净成本法下72% 或交易价值法下82%	净成本法下75% 或交易价值法下85%
		表 B* 所列主要零部件	净成本法下62.5% 或交易价值法下72.5%	净成本法下65% 或交易价值法下75%	净成本法下67.5% 或交易价值法下77.5%	净成本法下70% 或交易价值法下80%
		表 C* 所列辅助零部件	净成本法下62% 或交易价值法下72%	净成本法下63% 或交易价值法下73%	净成本法下64% 或交易价值法下74%	净成本法下65% 或交易价值法下75%

（三）累积规则由不完全/货物（材料）累积向完全/生产累积发展，部分允许生产商累积

根据 *WCO Origin Compendium*，原产地累积允许优惠贸易体系中一成员方的产品被进一步加工或添加到该优惠贸易体系另一缔约方的产品中，视为原产于后一个国家。即在确定货物的原产资格时把货物生产中所使用的RTA其他成员方的原产材料，视为货物生产所在成员方的原产材料。这实质上放宽了原产货物的定义、降低了货物获得原产资格的门槛，并提供了在优惠贸易体系内，发展成员国之间经济关系的灵活性。

从累积客体标准来看，累积规则可分为完全累积⁵和不完全累积⁶；从累积的地域范围来看，累积规则可分为双边累积与区域累积。而生产商累积是指如果一货物在一个或多个RTA成员方内由多个生产商生产，则该货物为原产货物。

从适用的累积类型来看，CPTPP、USMCA等北美模式大型高标准RTA规定的累积规则为完全累积、区域累积和生产商累积。相较于以往日本参与签订的RTA，欧日EPA采用基于自我认证模式的完全累积制度，这一制度在亚太地区目前只有少数自由贸易协定采用。中国-东盟FTA、亚太贸易协定等中国早期签署或升级的FTA普遍采用的是双边累积规则，但在RCEP中，第三章第四条第一款规定了不完全累积、区域累积规则，这使得生产商可以更加灵活的进行材料采购和战略布局，有助于促进区域内的生产分工，扩大成员国间的贸易份额，打造更加优化的区域供应链与价值链；而第二款规定了成员方将在五年内审议累积条款并“考虑将第一款中累积的适用范围扩大到各缔约方在内的所有生产和货物增值”，实际上即提出了向完全累积规则发展的目标。

（四）原产地证明形式选择更加丰富多样，原产地声明规则普遍引入或进一步完善

⁵ 完全累积即允许生产累积，对中间品原产资格不做要求。在这种累积的情况下，在RTA一成员方进行的所有生产阶段都可算作在制造原产货物时赋予原产资格的工序，无论该工序是否足以赋予材料本身原产资格。

⁶ 不完全累积即允许货物（材料）累积，在这种累积的情况下，中间品出口国的货物（材料）必须具有原产资格以后才能被进口国累积，视为原产于进口国。

原产地声明是由企业（进出口商、生产商、供应商或其他当事人）自主在商业单证上对该货物原产地所作的正式声明、无需向签证机构申办原产地证书的证明形式，具有行政成本低、方便快捷等优势，有助于降低企业贸易合规成本、提高货物通关时效、提升企业信用水平与产品出口国际竞争力，极大地优化营商环境。从原产地声明规则规定来看，USMCA、欧日EPA、英日CPEA、RCEP等均普遍引入或进一步完善了原产地声明规则。

NAFTA早在1994年即引入了原产地声明规则，规定原产地声明与原产地证书具有同等法律效力，美国在随后签订的美国-智利、美国-秘鲁、美国-韩国等FTA中继续广泛引入原产地声明规则，构建起“北美模式”原产地声明体系。“北美模式”原产地证明形式一般由出口商或进口商自主选择是否适用原产地声明，原产地声明无需经相关主管机关核准或认证，且出口商或进口商不承担首要法律责任。其中，NAFTA原产地声明使用率要比原产地证书使用率更高，这与NAFTA原产地声明立法水平、便利程度、贸易体量大小、多方利益均衡等因素密切相关。相较于NAFTA，USMCA进一步完善了原产地声明规则，细化出口商、进口商开具原产地声明的规定。

表3 美国早期签署实施原产地声明条款的部分FTA

协定名称	签署时间	原产地声明开具主体	开具主体是否需核准
NAFTA	1992年8月	出口商或生产商	无需核准

美国-智利	2003年6月	出口商或生产商	无需核准
美国-秘鲁	2006年4月	出口商或生产商	无需核准
美国-韩国	2007年6月	出口商或进口商	无需核准

欧日EPA、英日CEPA采用的是“泛欧模式”原产地声明规则，特点是原产地声明开具主体为经核准出口商或供应商，对原产地声明项下货物原产资格信息的核查权在出口方海关，原产地声明与证书具有同等法律效力，并一般由出口商、供应商承担开具原产地声明的首要法律责任。欧日EPA、英日CEPA采用由出口商或供应商开具原产地声明的形式，在降低货物原产地证明难度的同时提高了认证效率，但是对原产地证明的监督管理能力要求较高。

与以往中国签署或升级的包含原产地声明条款的FTA不同的是，RCEP首次采用了经核准出口商、无需经核准的出口商或生产商并存的原产地声明形式，是否会采用进口商声明形式未予明确规定。大规模实施推广以企业信用担保为导向原产地声明制度，有助于简化海关业务办理程序、降低企业贸易成本。RCEP生效后经核准出口商原产地声明制度即可实施推广，但根据RCEP第三章第16条第2、3和4款规定，本协定出口商或生产商原产地声明由不同缔约方将在生效后实施10年以内、最长不超过20年内实施，也即RCEP两种并存的原产地声明形式是分阶段实施。

三、我国FTA原产地规则规定应用现状与存在不足

（一）区域价值成分标准整体偏低、缺乏区分梯度，行业产业针对性、灵活性有待强化

一国签署或升级的FTA原产地判定规则中区域价值成分标准的高低，与其所处发展阶段、产业行业情况、经贸政策导向、商谈FTA其他成员方贸易习惯等因素密不可分。中国-东盟FTA是我国2001年加入WTO以后最早商谈的FTA之一，当时我国刚“入世”，“世界工厂”还未出世，对FTA原产地规则对开放经济的作用也未有成熟概念，因此不可能像NAFTA等RTA那样按不同行业和产业部类厘定增值从价百分比标准，因此包括区域价值成分标准在内的原产地规则制定得较为宽松，更注重在农产品原产地规则设置保护条款。

受中国-东盟FTA、亚太贸易协定等我国早期商谈的FTA原产地规则的示范效应影响，我国随后签署的大多数FTA原产地规则在区域价值成分等方面制定的标准整体偏低（工业品等领域区域价值成分标准绝大多数为40%，极少部分为30%或60%），加之加工贸易政策规定得较为宽松，这造成区域外部分国家利用FTA政策漏洞在中国加工并获得中国原产资格后出口至其他国家，削弱了FTA促进区域内成员方贸易互惠合作的优势。

近十年以来，我国已发展成为“世界工厂”，对原产地规则对开放经济的作用逐渐深化，货物贸易发展迅猛，形成了一批批优势和龙头行业产业，但由于部分发达国家贸易保护主义抬头频频发起

经贸摩擦，我国部分弱势行业产业缺乏有效、有针对性的保护，重点工业产品和新兴行业的原产地规则研究相对较少，加之后TPP时代我国最新签署或升级的包括中国-智利、中国-毛里求斯、中国-柬埔寨、RCEP等大多数FTA规定的工业品等领域区域增值从价百分比仍为40%，使得我国FTA原产地规则整体保护性较弱，致使FTA区域外部分产品贴上“中国制造”的伪标签，不仅损害了我国企业合法的出口权益，还提升了我国遭到反倾销制裁的风险，这不利于我国营商环境的优化。

表4 2017年1月以来我国签订/升级的部分FTA原产地规则增值从价百分比规定

协定名称	签署/升级时间	增值百分比
中国-智利升级版	2017年11 月11 日签署升级议定书	40%
中国-马尔代夫	2017年12 月7 日签署协定文本	40%
中国-新加坡升级版	2018年11 月12 日签署升级议定书	40%
中国-东盟升级版	2019年8 月20 日签署升级议定书	40%
中国-柬埔寨	2020年10 月12 日签署协定文本	40%
中国—毛里求斯	2019年10 月17 日签署协定文本	40%
RCEP	2020年11 月15 日签署协定文本	40%
中国-新西兰升级版	2021年1 月26 日签署升级议定书	40%

同时，后TPP时代的高标准RTA中，CPTPP几乎所有产品适用于税则归类改变标准，USMCA将汽车和纺织业实质性改变标准上调强化原产地标准设定的针对性，英日EPA原产地规则清晰、简单和易

于适用并授予原产地判定更大的灵活性，欧越FTA详细规定了农产品完全获得的非原产农业材料的比重限制，但我国部分FTA原产地标准设定缺乏灵活性与针对性，缺乏梯度的区域价值标准难以区分弱势产品与强势产品的国际竞争优势，对于部分以进口原材料用于国内生产货物的原产地判定标准不够明确，对重要行业的规则导向作用不明显，这不利于引导国家重点行业的发展和国内产业结构的调整优化，不利于我国营商环境的进一步改善优化。

（二）部分FTA中小微企业出口利用率较低，企业管理与海关行政管理成本偏高

FTA利用率是指对FTA现有优惠待遇的利用程度，即FTA实际享惠货值占有资格享惠货值的比率。FTA与一般经贸关系相比可为企业提供更为优惠的贸易条件，若加以广泛利用则可降低企业贸易合规成本、提升产品国际竞争力。根据商务部网站公布的数据，目前我国已与26个国家（地区）签署共计19个FTA，2019年我国已生效实施FTA综合利用率为77%。但我国与欧盟、瑞士、澳大利亚等发达国家FTA综合利用率相比还存在一定差距，FTA出口利用率低于进口利用率，且中国-东盟等贸易体量较大、企业集中出口目的地适用的部分FTA，企业尤其是中小微企业利用率偏低。

一般而言，FTA关税优惠水平和市场开放程度、FTA原产地规则以及政府部门相关的推介和服务是影响FTA出口利用率的三个重要

因素。其中，FTA关税优惠水平和市场开放程度越高，企业尤其是中小微企业出口货物能享受到的关税减免优惠待遇即越高，利用FTA的意愿即越高，推动FTA出口利用率水平即提升；原产地规则越统一、宽松、灵活、可选择空间广阔，中小微企业理解和运用能力越强，办证差错率越低、质量越好，FTA出口利用率越高；政府部门提供的FTA推介和服务越精准、对中小微企业帮扶力度越大，FTA出口利用率即越高。

Wignaraja（2013）分析了亚太地区FTA出口利用率低的原因，其中阻碍企业尤其是中小微企业适用FTA的最主要因素是对FTA的了解程度不足，其次是出口加工区和信息技术协定的替代、获得原产地证书的时间和管理成本、部分产品FTA优惠力度小等因素。2018年杭州关区对FTA原产地规则利用情况的调查中显示，企业对于FTA的利用率存在较大差异，大部分企业利用的次数年均不足30次，半数企业虽然有专门的原产地管理人员，但专业程度欠缺。在FTA优惠政策及应用上，有近3成企业表示遇到过困难，困难主要集中在政策认识和原产地规则过于复杂方面。

我国部分FTA原产地规则企业尤其是中小微企业利用率较低，与多个FTA原产地规则交织复杂的“意大利面碗”效应因素密不可分。后TPP时代各类RTA仍不断涌现，原产地规则交叉重复的冲突现象仍在持续，当一国参与到多个RTA之中，而其原产地规则又相互

交叉复杂到难以想象的地步，标准不一、内容多样不仅会增加中小微企业管理费用，还会提升海关等部门行政管理成本，不利于营商环境优化。中小微企业如果与多个国家存在贸易往来，根据不同RTA（FTA）的要求就必须对区域价值比重、原料投入进行精确计算，并在规定的期限内保存发票、提单、装箱单等相关商业单证；海关通过原产地判定来核定关税税率时又需要进行复杂的判断程序，付出更多的人力物力投入。

（三）引入原产地声明规则的FTA不多且未成体系，且开具声明的准入门槛一般较高

一方面，我国大部分FTA中采用的是传统单一的原产地证书形式，原产地声明起步较晚且引入该规则的FTA不多。除CPTPP外，USMCA、欧日EPA、英日CPEA、RCEP等均普遍引入或进一步完善了原产地声明规则，然而目前我国已签署及已谈判升级的20个FTA中，仅有中国-澳大利亚、中国-新西兰、中国-瑞士、中国-冰岛、中国毛里求斯和RCEP等6个FTA引入了原产地声明规则，其中中国-瑞士和中国-冰岛FTA原产地声明于2014年以后才正式实施使用，而贸易体量、我国货物出口量值以及签证量金额均较大的中国-东盟、中国-韩国等FTA均未引入原产地声明规则。

另一方面，我国FTA原产地声明规则在原产地证明形式选择、原产地声明监管等方面的规定基本一致，但在原产地声明开具主体、

声明有效期起始日期等方面有所差异（详见表6）。与北美模式采用部分出口商或生产商原产地声明、部分出口商或进口商原产地声明且已形成成熟完善的原产地声明应用体系不同，我国FTA原产地声明目前处于探索实施阶段，主要采用的是经核准出口商和预裁定/行政裁定并行的原产地声明形式，尚未形成较为成熟系统的多元化、高水平的原产地声明立法与管理体制。

表5 中国已签署的引入原产地声明条款的FTA

协定名称	签署时间	声明开具主体	开具主体 是否需核准	声明有效期起始点
中国-冰岛	2013年4月	经核准出口商	需核准	声明填具之日起12个月内有效
中国-瑞士	2014年4月	经核准出口商	需核准	发票或其他商业单证开具之日起12个月内有效
中国-澳大利亚	2015年6月	出口商或生产商	基于预裁定/行政裁定	声明签发之日起12个月内有效
中国-毛里求斯	2019年10月	经核准出口商	需核准	声明开具之日起12个月内有效
RCEP	2020年11月	经核准出口商；出口商或生产商	经核准出口商需核准；出口商或生产商无需核准	声明开具之日起1年内有效
中国-新西兰升级	2021年1月	经核准出口商；出口商或生产商	经核准出口商需核准；出口商或生产商基于预裁定/行政裁定	声明签发之日起12个月内有效

同时，原产地声明门槛较高、了解或熟悉声明规则的企业不多等因素导致企业对声明的使用率偏低。以中国-瑞士FTA为例，中国海关总署根据FTA等制定出台的相关公告中规定该FTA项下我国经核

准出口商需满足“AA型生产型企业”（相当于目前海关认定的“高级认证企业”）的要求，然而我国实际申办原产地证书的企业中的出口商、生产商以“其他海关注册登记和备案企业”居多，声明准入门槛较高以致该FTA项下我国出口至瑞士的货物声明使用率较低。同时，相较于原产地证书，原产地声明在我国签署的FTA中出现较晚、尚未大规模通过宣讲培训等形式普及推广，了解或熟悉原产地声明规则的企业不多，加之原产地证书由海关签发即以政府信用为担保具有较高的真实性有效性保障、近年来海关持续探索原产地证书自助打印智能审核等改革举措使企业充分享受便利，不少企业已习惯选择向海关等签证机构申办证书，这也导致企业对FTA原产地声明的使用率偏低。

四、后TPP时代我国FTA原产地规则应对策略与完善路径的建议

（一）为区域价值成分标准区分梯度，提升原产地判定规则的行业产业针对性灵活性便利性

后TPP时代，“北美模式”RTA原产地规则条款整体上正朝着日趋严谨细化的方向发展，例如CPTPP、USMCA等主要大型高标准RTA对汽车行业产业设定了较为严格的原产材料适用条款以及较高的区域价值成分准入门槛，以保障区域内优势产业的发展；欧日EPA与

英日CEPA也都明确了对特定产品实行特殊保护，由双方商定一套原产地规则作为区域贸易协定实行基础，细化不同行业产业货物的原产地判定标准。

实际上，在2018年11月签署的中国-新加坡升级版FTA就已对原有的原产地规则进行了优化和升级，对FTA主要享惠货物——42个6位税号的石化产品的原产地标准进行调整，即在区域价值成分标准基础上增加税则归类改变和化学反应标准，提升了相关产品原产地判定标准的针对性与灵活性。这也反映出我国正逐步重视通过特定产品对我国重点行业、FTA主要享惠产品进行保护，以推动其更好地获得贸易优势。

在贸易自由化与贸易保护主义交织碰撞加剧的后TPP时代，我国也可根据实际发展阶段、发展情况，为区域价值成分标准区分梯度，强化原产地规则设计的行业产业导向性，对FTA主要享惠产品采取更为灵活便利的原产地判定标准，对长期处于贸易逆差、发展相对薄弱或者FTA一旦实施生效将受到较大冲击的行业产业适当考虑发挥帮扶作用，增强对加工贸易原产地标准的限定，在RCEP实施之后针对我国的重点产业、命脉产业和薄弱产业订立更加细致的原产地规则和程序，这对于推动产业结构优化升级、助力我国新发展格局构建、服务“十四五时期”外贸高质量发展、优化我国营商环境均具有重要作用。

一方面，在订立高水平的原产地规则时我国可以对标国际最高水平、适当借鉴发达国家的相关做法，但要立足本国国情。例如美国在高呼“让制造业回归”之时，在USMCA中针对汽车行业在附件TABLE G 列明了不适用中间产品规则产品，即对84. 07 或 84.08 品目下发动机、8708. 40 子目下变速箱进行排除。由此，北美生产的变速箱价值将完全计入原产价值成分，但是中间产品规则对变速箱的排除，把变速箱生产时非原产零部件的价值计入非原产地成分价值，充分考虑到了例外情况。另一方面，在新一轮国际经贸规则的重构中，我国要敢于挑战不合理的贸易规则，与面临同样困境的发展中国家积极对话，提高联合程度，共同寻找适合自身发展利益的贸易规则。

除此之外，可继续发挥包括国家部委、行业协会、企业在内的原产地部际工作平台的作用，以该平台为基础完善原产地规则制定机制，广泛征求各部委、行业协会和企业意见，充分了解国家整体利益和行业具体利益，以制定出更高水平、更具有行业产业针对性的FTA原产地规则。同时，考虑到非成员企业产品进入到自贸区市场的路径，还需对原产地规则实施后的作用效果进行论证。在非成员企业通过对外直接投资、出口但不满足原产地标准、出口且满足原产地标准三种方式进入自贸区市场时，由于不同产业偏好不同，原产地保护标准也会有差异。因此，我国需要根据不同产品对外贸

易综合情况，切实构建模型进行分析，在改变原产地规则之后是否非成员企业偏好改变市场进入模式，论证原产地门槛的保护效果。

（二）充分发挥海关优化营商环境作用，降低中小微企业成本、提升FTA出口利用率

作为国际贸易“纸黄金”，FTA原产地证书是证明其项下出口货物符合FTA区域原产资格、享受进口国关税减免等优惠待遇的重要凭证，而通过提高中小微企业原产地规则运用能力从而提升其FTA出口利用率，有助于降低企业贸易合规成本、提高产品国际竞争力，拉动出口“量质齐增”，服务“十四五时期”外贸高质量发展。我国海关可从以下几个方面打造优化有利于中小微企业FTA原产地规则利用率提升的营商环境：

一方面，建立统一的立法框架、提高FTA原产地规则的统一协调性。通过整合多项原产地相关署令、公告等规范性文件，建立更高层级的FTA原产地管理工作的法律支撑，推动原产地规定统一、宽松、灵活，提升中小微企业理解和运用能力。同时，结合各关区实际情况，积极开展“中小微企业帮扶计划”，通过精准推介与服务加强中小微企业对FTA原产地规则的熟悉掌握。例如，可选取各关区部分中小微企业作为重点“一对一”帮扶、“企业升级”培育对象，对于新增备案或产品预审的企业，在征询其培训意向后纳入定期线上线下培训计划，就FTA关税减让情况、原产地规则、原产

地证书填制规范等进行宣讲，帮助企业充分了解不同FTA关税优惠水平和市场开放程度，熟练掌握区分复杂交叉的FTA原产地规则的方式方法。再如，可强化大数据分析 with 精准服务导向，根据辖区中小微企业出口产品、国家（地区）、签证数量、货值、享惠等情况进行分析，制定调整其他方面有针对性的帮扶策略。

另一方面，进一步推进原产地领域贸易便利化改革与政务窗口服务优化，缩短中小微企业获得原产地证书的时间并降低管理成本。例如，全面推广普及出口原产地证书智能审核，优化系统审单规则，提升审单质量与效率，进一步缩短企业原产地证书打印审核等待时长。拓宽原产地证书自助打印、电子联网覆盖范围，推进中国-东盟FTA、亚太贸易协定等FTA项下自助打印谈判、电子联网进程，便利企业“足不出户”即可打印寄送标准化、格式化自助打印证书，实现成员方之间的原产地电子数据自动联网。再如，进一步推进政务服务窗口“好差评”服务评价体系建设，优化原产地签证人力配置，强化签证人员原产地基础业务培训力度，保障签证质量的前提下进一步缩短企业获得原产地证书时间，为办证企业提供更加优质快捷便利的政务服务，降低中小微企业成本。

同时，与主要贸易伙伴积极协调，加快FTA原产地规则的谈判升级，进一步提升已签署实施的FTA的关税优惠水平和市场开放程度。还可考虑加强对中小微企业出口产品情况的税政调研，了解清

楚哪些产品出口占比大、享惠金额偏低、属于我国需着力扶持的行业产业，有针对性地在FTA原产地规则谈判升级中与其他成员方进行沟通磋商，提升其关税减让优惠力度，扩大原产地政策红利覆盖面。

表6 后TPP时代我国签署升级的部分FTA原产地规则情况

原产地规则		中国-智利升级版	中国-马尔代夫	中国-新加坡升级版	中国-东盟升级版	中国-毛里求斯	RCEP	中国-新西兰升级版
实质性改变	税则归类改变	√	√	√	√	√	√	√
	区域价值成分	√	√	√	√	√	√	√
	特定加工工序	√	√	√	√	√	√	√
补充说明条款	微量条款	√	√	√	√	√	√	√
	标准单元						√	
	累积规则	√	√	√	√	√	√	√
	环保回收材料使用							
	生产材料使用说明及价值计算	√	√	√	√	√	√	√
	微小加工处理	√	√	√	√	√	√	√
	中性成分	√	√	√	√	√		√
	间接材料						√	
	可互换材料		√	√		√	√	√
	成套货品	√			√	√		
	包装材料容器	√	√	√	√	√	√	√
	直运规则	√	√	√	√	√	√	√
	原产地电子信息联网	√		√	√		√	√
	处罚事项	√		√	√		√	
	原产地规则委员会					√		

程序性 规则	是否使用原产地声明					√	√	√
-----------	-----------	--	--	--	--	---	---	---

此外，在与FTA伙伴谈判升级协定过程中积极引入原产地电子信息联网、背对背原产地证明等贸易便利化条款、进一步简化原产地实施程序性要求，充分发挥海关优化营商环境作用。后TPP时代我国在FTA谈判升级中对原产地规则进行了不断地优化，例如中国-智利升级版FTA中双方同意扩大签证机构的范围，允许企业可以通过中国贸促会申领原产地证书；中国-新加坡升级版FTA首次实现了我国与东盟成员国的原产地电子信息联网，目前中国海关已实现原产地电子信息联网的优惠贸易安排已达12个⁷，RCEP也引入了原产地电子信息联网、背对背原产地证明条款；RCEP还设定了“标准单元”条款，明确了确定货物原产地的基本单元。除FTA谈判升级外，国内立法转化也应进一步简化原产地实施程序性要求，以进一步降低中小微企业成本、提升FTA出口利用率。

（三）对不同成员方采取相匹配的原产地证明形式，加快声明规则普及宣传与企业培育

通常发达经济体热衷于同发展水平较高的缔约方采用单一的出口商申报模式，如欧日EPA、欧韩FTA等，与发展水平较低的缔约方则采用原产地证书和出口商申报共同适用的双轨制模式，如欧哥秘

⁷ 分别是：亚太贸易协定（仅韩国）、中国-东盟 FTA（仅新加坡、印度尼西亚）、香港 CEPA、澳门 CEPA、中国-巴基斯坦 FTA、中国-智利 FTA、中国-新西兰 FTA、中国-新加坡 FTA、最不发达国家特别优惠关税待遇、海峡两岸经济合作框架协议（ECFA）、中国-韩国 FTA、中国-格鲁吉亚 FTA。

FTA等，或是仅采用单一的原产地证书传统模式。我国签订的FTA中较多的采用原产地证书模式，但已在中国-瑞士、中国-冰岛、RCEP等FTA中尝试了经核准出口商申报模式。该模式对于原产地证明的监督管理能力要求较高。目前，我国正处于从单一原产地证书模式向“双轨制”模式过渡阶段，建议根据不同类型的缔约对象采取相对匹配的原产地证明模式。在与一般发展水平国家签订FTA中可以保持原产地证书模式或者采用基于预裁定的原产地声明，从进口角度防控原产地伪瞒骗风险，在和企业合规情况好、海关监管能力强的较发达国家签订FTA中可尝试采用“双轨制”模式，便利出口企业充分享受关税减免等优惠待遇。

同时，建议加快推动《中华人民共和国海关经核准出口商管理办法》的细化实施，统一明确原产地声明开具格式与填制规范，经核准出口商认定的细化标准和程序，受理经核准出口商申请关区各部门具体分工及办理时限等内容，便于为企业开展申请、海关受理申请等形成清晰全面的指引；加快原产地声明规则的普及宣传与企业培育，实施“企业升级计划”提升企业信用等级便于其获得经核准出口商开具原产地声明的资格，通过新媒体宣传、线上线下培训等多种形式搭建完善原产地声明规则的全方位的政策辅导体系，推动原产地声明规则的普及宣传与使用，充分调动企业使用原产地声明的积极性主动性。

此外，在条件成熟时可适当放宽FTA原产地声明的准入门槛。在企业信用记录较好、贸易合规程度较高、对原产地声明等规则了解熟悉程度较高基础上适当放宽FTA原产地声明准入门槛，有利于培育更多原产地声明开具主体，扩大声明受惠面、保障声明政策红利惠及更多中小微企业、搭建新型关企合作伙伴关系，推进“守法便利、失信惩戒”的原产地声明执法体系构建完善。

五、总结

习近平总书记在2021年1月世界经济论坛“达沃斯议程”对话会上提出，要建设开放型世界经济，坚定维护多边贸易体制，不搞歧视性、排他性标准、规则、体系，不搞割裂贸易、投资、技术的高墙壁垒。后TPP时代，面对诸多带有区域保护主义色彩的原产地规则新变化，我国海关应积极回应，直面挑战，制定和实施具有我国国情特色的原产地规则，增强规则制定的话语权，充分发挥海关职能进一步提升贸易便利化水平优化我国营商环境，服务我国新发展格局构建、推动“十四五”时期外贸高质量发展。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	对各个自贸协定的原产地规则的梳理、比较研究颇为全面，深入。相关建议也具有针对性，属于此次征文当中比较好的一篇。
杨晨光	优点： 1、意义：本文对当前全球贸易规则特别是原产地规则的演变及对我国的影响，作了较为全面的梳理和分析，并从发挥海关职能作用、维护多边贸易体制的角度，提出了积极的意见建议，显示了作者的专业水平和国际视野，令人长知识，对于提升我国原产地规则的运用能力具有基础性意义。 2、分析：运用资料积累、数据对比等方法，论据扎实，论述全面，结论可信。 3、表述：文字通顺，用词准确。 不足： 英文缩写中文说明似不够。
黎伟雄	该文通过研究后 TPP 时代新一轮国际经贸规则重构，以及我国面临的影响与挑战，以及国内部分 FTA 原产地规则产业针对性、灵活性不高等问题与不足，结合 海关面临的重要挑战和课题，采取对比研究和文献研究等方法，对主要观点进行了有效深入的论证，思路清晰，论证充分，具有较强的理论价值和实践意义。希望能够在结合海关和企业实际情况进行有针对性推进实施方面，加强实例验证和数据支持。
齐忠平	要争取国际规则制定的话语权，必须深入研究规则，做足功课，并为我所用，本文所呈现的，令人欣喜。只是，国际贸易规则的划时代，毫无疑问要以 TPP 为里程碑吗？一个中美俄德均未参与的 TPP，就是世界最高水平的规则？后 TPP 时代的提法，国际经贸界有共识吗？国内也认同吗？外行人老是有许多问号。

应对疫情大考创新海关监管服务路径研究

张大伟¹

（鼓励奖）

当今世界正经历百年未有之大变局，而新冠肺炎疫情已然成为这场大变局中的大变量。目前，全球疫情发生已逾一年半，但仍在持续演变且未有终结之势，叠加外部环境逆全球化思潮甚嚣尘上，国际贸易及国际物流严重受压，以及国内经济恢复仍然不稳固、不均衡，复杂严峻的内外部形势对处于守卫国门一线的海关，提出了重大而艰巨的任务挑战。如何适应形势发展，改进海关监管服务，是摆在我们面前的一场世纪大考，是全国海关上下必须扛在肩上的政治担当。

一、充分认识海关务必同时打赢两大战役的任务艰巨性

习近平总书记高度重视疫情防控工作，反复强调疫情防控只能加强不能放松。海关肩负着防止疫情跨境传播、保障国门安全的重任，必须深入贯彻总书记重要批示精神，把疫情防控作为重中之重，增强做好疫情防控的责任感使命感紧迫感。

¹ 作者单位：海关总署风险防控局（青岛）

（一）坚决打赢防风险与促便利的攻坚战

新冠疫情“黑天鹅”使全球产业链、供应链遭受重创，经济全球化的三大支柱——商品、资本和人员的跨国流动均出现放缓乃至逆转趋势。据联合国贸发会议报告，2020年全球货物贸易额同比下降5.6%，创2008年国际金融危机以来最大降幅；服务贸易更是下降15.4%，降至上世纪90年代水平。国际物流体系遭受重压，全球集装箱流转使用遇阻，一个集装箱需要146天才能循环回到始发地。飙升的集装箱费率反过来推升租船费，2021年8月中国到美国的集装箱运费价格创下每40英尺逾2万美元的新高。新冠病毒的全球传播助推逆全球化思潮获得更多动能，美国炮制所谓溯源报告企图政治甩锅，包括中美贸易摩擦、单边主义和保护主义等威胁多边贸易体制。疫情压缩需求+逆全球化+国际物流受阻，后疫情时代国际贸易前景不容乐观。

反观中国经济与外贸进出口，展现出强大的韧性和综合竞争力。2020年，我国成为全球唯一实现经济正增长的主要经济体，外贸进出口32.16万亿元，同比增长1.9%。但是必须清醒地认识到，当前外贸态势是一种脆弱紧平衡，长期保持下去的不可控因素太多。世卫组织认为，全球疫情正处于“第三波浪潮的早期阶段”。近期国内疫情反弹，给国内国际双循环相互促进的新发展格局带来巨大压力。

目前，海关坚守国门第一哨，严防疫情输入已战逾一年，防风险、保安全基本做到了守土负责、守土尽责。同时，海关也是双循环发展格局的助力者，持续优化外贸营商环境，提高通关效率、压缩通关时间、降低通关成本，破解“一舱难求、一箱难求”等痛点堵点，全力保障国际供应链安全稳定，为全球抗疫贡献力量，必然成为中国海关的政治担当。

（二）坚决打赢统筹人防与物防的阻击战

新冠疫情发生以来，海关坚决维护口岸公共卫生安全，通过加强第一入境点卫生检疫，联合地方政府形成联防联控闭环，有力遏制境外疫情通过口岸蔓延扩散。除新冠外，海关在严防境外鼠疫、霍乱、黄热病、甲流、寨卡等其他重大、新发、再发传染病传入方面的压力也是有增无减。

新冠疫情爆发前到爆发初，口岸卫生检疫部门侧重于对出入境旅客、船员监管的“人防”。但随着对疫情传播途径的认识加深，工作重心逐步转向“人物同防”阶段，防控工作逐步扩展至对进口冷链食品和进口高风险非冷链集装箱货物的检测和预防性消毒。以青岛海关为例，2021年上半年开展进口冷链商品新冠病毒核酸监测取样23.4万余个，包括产品样品、内外包装样品及环境样品等，共7千余批货物。开展预防性消毒货物3千多个标箱，3.8万吨，共检出新冠病毒核酸阳性货物14批。

二、深刻把握海关防疫稳外贸方面存在的矛盾不足

（一）战时思维与疫情防控常态化之间的矛盾

疫情防控是一场攻坚战、阻击战、总体战，海关又是责无旁贷的主战场，这就要求海关上下及每一名关员必须时刻保持战时状态、树立战时思维。但疫情防控在短期内完全结束是不可能的，较长时期处于疫情防控状态，是基于疫情防控的复杂性、长期性、艰巨性所决定。一些应对疫情的临时性制度、措施、方法不能永远停留在“临时”状态，要及时推动从“战时”向“平时”转变。此外，常态化疫情防控下的部分关员容易产生懈怠思想、出现作业违规失范行为。

（二）防风险与促便利之间的矛盾

防风险与促便利从来都是一对矛盾，如何权衡轻重、统筹兼顾，达到两者之间的最优平衡点是海关工作的永恒追求。在疫情防控常态化的情况下，防风险与促便利矛盾更显突出，也更考验海关工作水平。就受影响较大的冷链货物而言，据调研，自2020年11月9日国务院部署全国开展进口冷链食品预防性全面消毒以来，进口冷链货物在口岸提离等环节存在重复检测消杀、排队入舱消杀、综合物流成本大幅上升等问题，造成通关速度下降，滞港一度较为严重。如企业曾反映，由于各地政府设置专舱不能满足进口货物的消

杀检测需求，专舱“堰塞湖”现象严重，“抢号进舱”成为常态，成为冷链物流“最短板”。

（三）“人防”与“物防”资源配备之间的矛盾

受严峻复杂疫情影响，进出境旅客、行李物品、进口冷链货物、非冷链高风险货物常规作业工作量显著增加。工作重心的调整伴随着口岸防疫人力资源以及监测预警、消毒、采样、检测等监管资源的再分配，尤其是在“人物同防”新阶段，面对疫情防控巨大压力，海关将大量人力物力投入“人防”“物防”。但同时，海关对于货物、物品、运输工具等的常规监管压力并未同步减轻，如何运用有限的海关管理资源与防疫资源，同时做好疫情“人防”“物防”与优监管、稳外贸等常规工作，对海关整体工作提出了新的更大考验。

（四）应检尽检与能力手段不足之间的矛盾

疫情防控要求海关和地方部门携手对进境冷链和非冷链货物联合强化风险监测，通过开展核酸检测和全面预防性消杀有效化解疫情随货物入境风险。核酸取样工作标准要求高，每个集装箱需要采集多幅照片，单个集装箱作业耗时长，严重影响作业效率。监管模式、技术手段、硬件设备设施已无法满足复杂疫情环境下的监管要求，一次快速消杀的有效联合监管模式亟待建立，全面快速消杀的新技术需要加快研发应用，单兵作业系统急需优化升级，“非侵入式”核酸快速监测、自动化消毒、自动化搬运等设备设施也需要尽

快配备并发挥作用。

（五）制度建设与实践操作之间的矛盾

现行《国境卫生检疫法》侧重对检疫传染病、监测传染病的防控，未引入“国际关注的突发公共卫生事件”等概念，导致口岸检疫工作一时难以与国际疫情防控形势相接轨。《国境卫生检疫法实施细则》对鼠疫、霍乱、黄热病等检疫传染病有较为详细规定，但对如新冠肺炎等新发传染病并无细化规定，存在较多法律空白地带。海关应急管理存在上位法“盲区”，疫情预防监测、应急治理法律体系不完善，没有明确的风险监测和评估、风险分级、风险沟通等风险管理规定。卫生检疫法及其实施细则对于海关与地方政府、卫生行政、医疗机构、边防、交通等单位之间的联防联控责任、机制等均未涉及，一定程度上制约了部门间的信息共享和行动协同。

三、适应疫情防控常态化改进海关监管服务的基本路径

（一）完善对标国际、完备自治的常态化疫情防控规范

疫情防控是遭遇战也是持久战，常态化疫情防控必须运用法治思维和法治方式，将执法行为、操作过程始终框定在法律法规、规章制度的框架体系下，以制度机制之刚性运行，补足作业人员长时间精神紧张、工作压力大导致的执行短板。

一是对标国际开门立法。《国际卫生条例（2005）》侧重于对

公共卫生风险的全面防控，其范围不局限于某种特定的疾病。相较之下，《国境卫生检疫法》及其实施细则管辖的对象和范围较窄，与国际法衔接不够紧密。比如，出现“国际关注的突发公共卫生事件”时，国内法缺少相关规定和应对举措。应尽快修改完善国内卫生检疫相关法律法规，进一步全面履行国际法义务，更好地接轨全球卫生安全治理。

二是加强顶层设计立法。在此次疫情防控中，暴露出《国境卫生检疫法》与《海关法》《传染病防治法》《突发事件应对法》等法律法规存在相互“打架”“贻误战机”的情况。应加快统筹解决海关国境卫生检疫执法依据过于分散和部门间职责不清等问题，建立健全口岸疫情预防监测、应急治理、联防联控等法律制度体系。

三是推动临时规定“转法”。此次疫情期间许多行之有效的临时性规定、规范性文件属于“战时”措施，后疫情时代应将其通过立法程序予以整合固化，填补疫情防控过程中凸现的法律空白和漏洞。如国务院新冠疫情防控联防联控机制要求对进口冷链食品的全面预防性消毒，对于防范新冠肺炎疫情通过冷链货物输入发挥了重要作用，但不可否认的是，该类措施一定程度上限制了行政相对人对货物、物品的占有、处置等权利，而这种限制权利的措施，一般需要法律法规层面的确定。因此，在将来修订《传染病防治法》《国境卫生检疫法》等的过程中，应统筹考虑、合理吸收，为相关

管理、执法措施提供更加明确的法律依据。

（二）构建人物同防、多元立体的常态化疫情防控网络

一是统筹人货“船”，力求精准防控。对人，应在高风险地区、航线等分析的基础上，整合健康申报和快速流调，推行从旅客健康申报、风险初筛到分类分流的集成监管服务，提升旅客通关效率和通关体验。吸取前期部分机场管理教训，推动入境和国内通道物理隔离，最大限度避免交叉感染。**对货**，尤其是进境冷链货物和高风险非冷链集装箱货物，应加强风险信息收集、针对性布控。针对企业反映的冷链货物重复检测消毒情况，应与相关部门磋商交流，推动各地冷链报备系统统一平台、一次录入、全国通用，在口岸环节只进行一次预防性全面消毒，各省之间的出舱证明互认，以提高清关送货时效。**对“船”**，包括所有进境运输工具，应建立多点触发精准预警机制，将船员换班、高风险航线、异常申报、船员国籍作为关键点，到港前开展“一船一评估”，强化轨迹核查，构建电子围栏，通过已检出案例的深入分析，对触发预警船舶针对性采取针对性检疫查验措施。

二是统筹前中后，强化监测预警。“早发现、早报告、早诊断、早隔离、早治疗”的“五早”是阻断疫情传播的关键措施。目前，疫情防控的中后环节防控工作相对完善，下步的重点应突“前”，加强监测预警，强化源头管控。构建境外“哨点”，密切跟踪境外

疫情信息，与重点国家地区主管部门开展磋商交流，督促其落实出口方主管部门监管责任，通过远程视频检查等方式，加大对境外冷链食品生产企业的检查力度。

三是统筹上中下，推进一体运作。疫情防控是对海关治理体系和治理能力现代化的一次实战演练，只有总署、直属海关、业务现场上下贯通，职能部门与执行部门通力协作，一控与二控错位分工，才能将疫情防控落细落实。适应疫情防控常态化的形势发展需要，优化建立人物同防的资源配备机制和业务作业模式，密切业务结合部的协调配合，充实卫生处理、医学检验等相关专业人员，确保后备人力关键时刻“顶得上、不掉队”。

（三）提升管控有招、服务有效的常态化疫情防控能力

一是提升专业执法能力。疫情防控，任何一环都不能出问题，一出就是大问题。因此应强化检疫准入、境外预检、检疫审批、口岸查验、实验室检测等多道防线、多种技术、多项措施的综合应用。加强新发、烈性传染病过境阻断技术，重大动物疫病、植物疫情、外来物种等防控关键技术，食品安全风险因子检测、预警和监控追踪技术等研究应用，提升现代化国门安全总体防控科研能力水平。加快冷链、非冷链高风险货物快速消杀新技术研发应用，破解制约疫情影响通关的世界性难题。

二是提升智慧监管能力。深化科技赋能，推行“自助式、移动

式、智能化”业务模式，探索以机器代替人工、用智力释放人力。深化大数据应用，加强国际间疫情数据交换、信息收集，实现对出入境旅客、货物、运输工具自动化风险评估和精准布控。推动“智慧港口”建设，推广智能卡口、无人集卡、智能理货等应用，实现物流单据的多方主体共享，提升码头作业效率。提高非侵入式检查（NII）设备利用率，减少不必要的检查或后移对时间不敏感的实物检查和行政核查，减少个人接触，降低进出口合规成本，减少疫情对整体通关时间的影响。

三是提升模式创新能力。疫情防控事实上助推了远程办事、线上服务等现代化监管模式的建立健全，后疫情时代应继续在模式创新上下功夫。如以“少接触”“无接触”方式办理行政审批、企业注册等业务，利用远程线上审核、辅以资料信息核对的方式开展“云查检”作业，有利于减少人员集聚；优化稽核查作业模式，“一次下厂、一次取证、一次办结”，有利于减少对企业的经营干预。探索推进基于区块链的集装箱电子放货平台应用，对海运单、提货单等电子单证上链的集装箱货物，港航企业实行全程电子放行，海关提供电子放行信息予以支持。

四是提升深度服务能力。越是在外贸形势严峻的情况下，越要坚持人民立场，既当好监管者，又当好服务员，及时解决企业“急难愁盼”。注重换位思考，对管理相对人不理解、不配合海关加严

监管措施的情况，应加强宣贯、耐心解释，以开放包容赢取业界理解支持，避免个别人员借疫情防控之名简单机械执法。同时在严监管的基础上，立足职能拓展服务广度深度。如今年前8月，中欧班列累计开行10030列，发送集装箱96.4万标箱，同比分别增长32%、40%。在国际海运费飙升的情况下，成为一条“便宜通道”，因此海关应创新监管服务措施，支持企业用足用好中欧班列走出去。发挥WTO/TBT—SPS协议预警和通报评议作用，帮助企业开拓多元化出口市场。

（四）建立错位协同、综合治理的常态化疫情防控机制

一是建设全方位、全天候的海关应急管理体系。海关应急管理是国家应急管理体系的重要组成部分。突出“没有发生疫情时关键抓‘防’，发生疫情后处置要‘快’”，建立健全海关内部符合垂直管理特点、适配三级联动管理体制的综合应急管理体系，推动跨领域、跨部门单位间建立统筹协调、上下衔接、左右联动的工作机制，统筹制定全面科学有效实用的应急预案，综合研判国内国外疫情信息情报，及时预警风险态势，采取针对性应对措施。

二是构建反应敏捷、运转高效的关地联防联控新机制。目前，海关与国家应急体系的衔接尚不够紧密，与外单位、部门间的联系配合和信息共享机制，远未达到畅通无障化的程度，应急管理合力难以形成。应将疫情防控能力作为口岸核心能力建设的重要因素，

按照“标准化、动态化、实战化”的要求，建设统一的应急响应、信息共享和执法协作平台。加强与各级政府和卫生行政部门等的协调沟通，建立健全属地政府牵头的处置口岸突发公共卫生事件联防联控合作机制。开展与机场、码头、车站、航空公司、船舶代理等单位的常态化协作，及时开展信息共享、情况通报，形成疫情防控闭环。加快培育与第三方机构多元治理新模式，注重与专业企业、行业协会和非政府组织等社会主体的合作，提升应对效率，缓解海关管理压力。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	选题过大，尽管用力不少，但蜻蜓点水，没有穿透力。
杨晨光	优点： 1、意义：作者以口岸防疫专业角度，开拓全球视野、立足全国格局、运用“三新”（立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局）思维，抓取的素材、作出的分析、提出的观点，既有政治理论又有业务专业，既有战略高度又有当务之急，既有顶层设计又有实际操作，对于提升海关制度创新和治理能力建设水平具有积极的理论与实践意义。 2、分析：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，综合运用维度分析、文献检索、数据对比、案例解析、理论提炼、逻辑归纳等方法，达到了形势紧迫、矛盾尖锐、问题严重、观点鲜明、建议深邃、整体严谨的效果。 3、表述：文字驾驭、词语表达、疏理归纳等各方面能力具佳。 不足： 改进路径部分可操作性略显不足。
齐忠平	本文对常态化疫情防控下把关与服务矛盾体的分析、揭示并提出创新举措，尽管是初步的，但对启发思路、指导实践颇具价值。

新发展格局下国际油气资源配置 中心建设研究 ——以浙江自贸试验区宁波片区为例

鄢冯昕 喻晋 胡剑松¹

一、建设国际油气资源配置中心的重要意义

能源是现代社会发展的三大支柱之一，以石油、天然气等为代表的化石能源仍是全球能源供应的主体。据英国石油公司发布的《世界能源统计年鉴2020》数据显示，2019年全球一次能源消费总量达583.90EJ（1EJ=10¹⁸J），其中石油占33.1%，天然气占24.2%。

（一）有利于推动构建新发展格局

2021年3月5日，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要（草案）》下发，明确要“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。其表现特征为“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进”；核心是“循环”，打通生产、分配、流通、消费的堵点和梗阻；关键在改革，促进生产要素自由流通和资源优化配置，提高

¹ 作者单位：宁波海关所属镇海海关

国民积极循环效率，增强经济发展的内生动力。国际油气资源配置中心建设，旨在国际油气资源贸易领域构建关键节点，打通分配和流通环节，是推动国内国际双循环的重要抓手。

2020年4月初，习近平总书记视察浙江时指出，浙江要“努力成为新时代全面展示中国特色社会主义制度优越性的重要窗口”。2021年5月24日，李克强总理考察浙江时强调：“中国要实现现代化，必须要扩大开放，充分利用国内国际两个市场、两种资源，与国际各国开展自由、公平贸易。希望你们进一步做好大宗商品进口、储运等，打造大宗商品战略中转基地”。在推动“一带一路”倡议实施、推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变过程中，浙江理应抓住发展机遇，在推进自贸试验区创新发展先行先试上发力，以浙江自贸试验区宁波片区为载体推动建设国际油气资源配置中心是应有之义。

（二）有利于保障国家能源安全

能源安全是实现国家安全的重要条件，没有能源安全就谈不上国家安全。“二战”时期日本为夺取东南亚石油等矿产资源与英美开战，最终战败；上世纪70年代，阿拉伯国家发动“石油战争”，引起西方发达国家经济衰退；美国发动海湾战争、伊拉克战争的重要原因之一就是控制中东石油主产区。当前，个别西方国家抱持“冷战”视角，以贸易战、制裁等手段威胁、遏制中国崛起；南海

问题、台湾问题不时被别国炒作，海上石油运输通道途经海域面临诸多不确定因素；世界原油主产区局势动荡，国际油价受突发事件影响波动较大，对我国经济带来诸多不利影响。

2020年，石油、天然气等在我国能源消费占比合计达30%，其中石油消费73731万吨，进口54239万吨，对外依存度高达73.56%。油气资源产品的进口渠道和价格是否稳定是关乎我国实现国家富强、民族复兴的重要因素，建设国际油气资源配置中心对提升我国在国际油气市场的发言权，维护国家能源安全有着至关重要的作用。

（三）有利于支持宁波舟山港世界一流强港建设

2020年3月29日，习近平总书记考察宁波舟山港时指出宁波舟山港在共建“一带一路”、长江经济带发展、长三角一体化发展等国家战略中具有重要地位，是“硬核”力量，强调宁波舟山港要坚持一流标准，把港口建设好、管理好，努力打造世界一流强港。2021年3月，中共中央、国务院印发《国家综合立体交通网规划纲要》，指出要发挥宁波舟山港等国际枢纽海港作用。

宁波舟山港作为全球第一大港，现有生产泊位606座，其中万吨级以上大型泊位163座，5万吨级以上的大型、特大型深水泊位98座；已开通国际航线244条，其中远洋干线110条，连通世界100余个国家（地区）的600余个港口。

2017年3月，党中央、国务院批准设立浙江自贸试验区，2020

年经批准增加宁波片区，就是要发挥宁波舟山港全球第一大港的体量优势，建设东部地区重要海上开放门户示范区、国际大宗商品贸易自由化先导区和具有国际影响力的资源配置基地。以建设油气资源全球配置基地为抓手，利用好浙江自贸试验区政策优势的同时将极大推动宁波舟山港世界一流强港建设。

（四）有利于“碳中和”长远战略目标实现

原油作为“工业血液”，其价格的变化将对产业经济带来诸多影响。油价格过高，直接影响就是给石油消费国带来较重的经济负担，并间接造成严重的外汇负担和高能耗产业冲击。油价过低，也会对整体经济产生复杂影响，甚至直接影响新兴产业布局，2014-2016年美国页岩油气革命导致全球油气供应剧增，国际油价大幅下滑77%，从2014年6月的115美元/桶跌至2016年2月的26美元/桶，直接阻碍美国新能源汽车行业发展。

2020年联合国大会上，我国提出“二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和”的目标承诺。“十四五”规划也将加快推动绿色低碳发展列入其中。建设国际油气资源配置中心，其重要目的之一就是提升我国在国际能源市场上的定价话语权，以维护国际油价的合理波动，推动绿色产业、环保产业发展和“碳中和”长远战略目标的实现。

二、浙江自贸试验区油气全产业链发展现状

浙江自贸试验区自2017年设立以来，积极推进油气产业高质量开放发展，从“不产一滴油”到初步形成“万亿级油气产业格局”，现已成为全国油气企业集聚度最高的地区。2020年，世界单体工业投资规模最大的民营石化项目—浙江石油化工有限公司4000万吨炼化一体化项目一期2000万吨成功投产，二期项目预计2021年底投产；2020年全年开展保税油加注作业7517艘次，船用燃料油直供量达到472.4万吨，供应能力跃升全国第一、全球第八大船用燃油加注港；全国首个民营千万吨级的LNG项目—新奥舟山LNG接收站项目一期建成投用。

2020年，国务院批复同意《关于支持中国（浙江）自由贸易试验区油气全产业链开放发展的若干措施》，在引进油品贸易国际战略投资者、提升油品流通领域市场化配置能力、提升大宗商品跨境贸易金融服务与监管水平等11个领域提出了26项具体支持措施，目前已总结提炼的27项改革试点经验已向全国复制推广，为全国油气产业供给侧结构性改革积累经验。

2020年浙江自贸试验区（舟山片区）主要经济指标

	主要指标	预计完成数	增长率
国际油气交易中心	大宗商品交易额（亿元）	6550	36.7%
	油气交易额（亿元）	5200	57.6%
国际石化基地	原油加工量（万吨）	2300	390%

	石化基地工业产值（亿元）	730	351%
国际油气储运基地	油品储存能力（万方）（万吨）	3230（2907）	4.2%
	LNG接收规模（万吨）	230	221%
	油气年吞吐量（亿吨）	1.2	36.4
国际海事服务基地	船用燃油加注量（万吨）	472	15.1%
	保税油混兑调和（万吨）	250	54%
国际油气贸易中心	自贸区外贸进出口额（亿元）	1200	39.4%
	油气贸易额（亿元）	5000	56.2%
油气全产业链招商	新设企业（家）	7357	6.2%
	自贸区实际利用外资（亿美元）	2.8	180%

2020年8月30日，国务院批复同意，宁波成为浙江自贸试验区扩展区域的三个片区之一。浙江自贸试验区宁波片区的设立旨在进一步发挥宁波舟山港优势，推进油气资源全球配置基地建设。

三、建设国际油气资源配置中心存在的问题

（一）宁波、舟山片区分工与重点发展方向不明确

宁波、舟山两地均建有大型炼油厂（镇海炼化扩建后炼油产能3800万吨/年、浙江石化计划炼油产能4000万吨/年）、大型油品仓储基地（镇海国家石油储备基地和中石化集团石油商业储备、舟山岙山石油储备基地和黄泽山油品储运基地等），也都建有配套的大型油品接卸码头（如镇海炼化就配套有4500万吨/年深水海运码头）等设施。

在短期内，由于国内外需求总量较大，两地产能均能被市场吸收。长此以往是，如果缺乏两地间的差异性长远规划，宁波、舟山

片区油气相关产业势必会形成区域内竞争，无法形成有效的错位发展，竞争力合力的提升将受到较大制约。

（二）国内液体化学品船舶运力存有脱节隐患

根据交通运输部水运局发布的《2020年沿海省际货运船舶运力分析报告》，2020年，内贸化学品船舶实际运量3625万吨，其中含外贸航次运量195万吨及油品运量146万吨，净内贸货运量3283万吨，占总运量90.6%。现有运力仅有9.4%（341万吨/年）弹性空间，内部调配潜力有限。与此同时，内贸液体化学品下海量（运输量）一直保持在年均10%左右平稳增长。特别是随着浙石化、恒力等大项目产能投放，2020年下海量首次突破3000万吨，达到3284万吨，年增长17.9%；2021年新增产能大都在下半年投产或延至2022年，预计2022年会迎来第二个下海货量增长高峰。

2020年沿海省际货运船舶运力变化表

船舶类型	载重吨（万	载重吨变化（%）	船舶数目	数目变化
沿海省际油船	1087.31	+5.41%	1221	-28
化学品船	121.7	+8.42%	280	-1
液化气船	25.37	+2.22%	74	+1

建设国际油气资源配置中心势必涉及国内外大量的油气及液化品运输环节。受疫情影响，预计2021年原油船船队规模较2019年增长4%、吨海里供应增长6.6%。整体上预测原油船的运力利用率仅为76%，远低于疫情前水平（2019年为85%）。就现阶段而言，国

际油运市场运力相对充足，而国内液体化学品船舶运力潜力有限，存有脱节隐患。

（三）出口退税配额制约燃料油供船业务开展

2020年国家下发了1000万吨的燃料油出口退税配额（其中中石化的配额为400万吨），保税船用燃料油市场高度依赖进口格局被打破（2019年舟山燃料油加油量400万吨，均从新加坡进口），国内保税船用燃料油进口约1224万吨，较同期下滑14%左右，国内炼厂保税船用燃料油产量由2019年的20万吨左右增至2020年的779万吨。同年，中国保税船用燃料油销量1671.71万吨，增幅39.79%；其中，浙江自贸试验区燃料油直供量472.4万吨，供应能力跃升全国第一、全球第八。

船用燃料油出口退税政策出台较晚，其配额总量和覆盖企业范围的不足（配额制下，仅中石化等5家大型国有企业能够享受退税政策），致使企业特别是新崛起的民营大炼化产业高成本开展低硫船用燃料油业务，其赢利能力和发展动力将直接制约炼油产能结构性过剩严重、产品特色不明显、盈利能力不强等问题的解决。

（四）能耗双控、“碳中和”战略与石化产业现实发展的瓶颈

以宁波石化经济技术开发区为例，区内主要化工企业的生产工艺技术、单位能耗等虽已处于国内同行业领先水平，但能耗总量、

环保排放等指标的绝对值与其他行业相比仍处于较高水平。随着重大项目陆续引进投产，园区节能减排压力日趋增大；加上当前“碳达峰”“碳中和”战略的需要，园区环境容量指标已近饱和，新项目推进受环境排放总量调剂困难制约明显。也就是说，能耗、水耗与碳排放量的限制已经成为石化产业发展的主要瓶颈。

四、国际油气资源配置中心的发展方向及建议

（一）发展方向

建设国际油气资源配置中心是浙江建设“重要窗口”的具体举措，也是浙江自贸试验区的全局性部署。根据《中国（浙江）自由贸易试验区深化改革开放实施方案》，舟山片区将聚焦大宗商品配置基地建设，重点发展油气储运、加工、贸易、交易及海事服务等全产业链；宁波片区将聚焦大宗商品资源配置建设，重点发展油气全产业链、大宗商品贸易、航运服务等产业。舟山片区与宁波片区联动发展，全力打造以油气为核心的大宗商品全球资源配置基地。到2025年，力争油品储备能力达到7000万吨以上，炼油能力达到9000万吨/年，油气交易额达到1万亿元人民币，铁矿石混配矿量达到2200万吨，LNG接收规模达到2300万吨/年以上。提升大宗商品价格全球话语权，成为保障国家能源安全和加快人民币国际化的重要力量。

（二）发展建议

1. 明确舟山片区和宁波片区的错位发展方向

如何发挥现有产业基础实现差异化协同发展，需明确两地差异化的重点发展方向和精细化发展规划。根据两地当前建设发展状况，两地均有集生产、储运、贸易、服务于一体的油气全产业链发展链条。但舟山片区的产业链条集中于浙石化产业链，其他配套产业多集中于液化品存储领域。可争取开展油气储备体制改革试点，推动民营企业、跨国公司代储国油，探索商储国储转换机制，试点开展石油储备动态轮换，逐步增加油气储备品种。探索土地地下空间利用的创新举措。推进建设用地地上、地表、地下分别设立使用权，探索利用地下空间建设油气仓储设施。宁波片区可充分发挥镇海炼化、中金石化、万华、东华能源等大型炼化集团产业集群优势，积极争取国家支持，推动绿色石化基地，聚焦高端化学品和化工材料，做大做强化工上下游产业链。鼓励国内外投资商以资源、资金、技术、市场参与建设经营石化基地。

2. 推动国内液体化学品船舶运力稳步提升

国内液体化学品运输需求将持续迅猛增长导致的国内液体化学品船舶运力不足问题日益凸显，需采取多方面措施。建议交通运输等部门应在充分调研的基础上，积极开展国内沿海化学品、液化气运输市场分析，深入分析市场运力供求状况，及时调增运力总规模

和优先发展船型，引导市场运力发展。建议在自贸试验区范围内，允许通过将中国籍国际航行船舶转入国内运输、从国（境）外购置或者光租船舶转入国内运输、现有船舶扩大经营范围等方式申请新增运力，同时海事管理机构、海关等部门在油气液化品运输船舶内外贸性质转换、新船购置等方面也可以出台便利化措施予以助力。

3. 探索宁波舟山供油一体化监管和国产燃料油出口监管仓库直接供船模式

为支持浙江自贸试验区打造东北亚燃油加注中心，推动宁波片区、舟山片区联动发展，探索一体化、集约化监管模式，简化保税燃料油加注监管流程。研究建设宁波舟山港供油申报平台，实现企业与海关、海事、港务等各部门数据共享、信息互换，供油企业在同一个平台进行供受油申请、进出仓申报、核销等手续，全程无纸化申报、无纸化审核，提高业务办理效率，实现宁波舟山港保税供油“一口申报、一体监管”。

受国产燃料油供船可享受出口退税政策利好的影响，宁波口岸国产船用低硫燃料油产量和供船数量均大幅增长，为提升国产燃料油出口竞争力，针对目前国产燃料油通过出口监管仓库结转 to 保税仓库再出仓供船的流程，探索提出由出口监管仓库直接出仓供船，从而简化业务流程，节省企业经营成本，预计业务操作时间将压缩20%以上。

同时建议注册在自贸区的企业，享受燃料油出口退税免配额政策。

4. 探索危化品“一日游”业务

随着原油精细加工的延伸和市场需求，危险化学品已成为市场主流液化品的主要组成部分。但由于其剧毒、易爆等危险特性，安监部门视其为审批的禁区、监管的禁区。2021年7月22日，宁波市北仑区政府、大榭开发区管委会、宁波保税区管委会联合召开万华化学MDI“综保区一日游”业务协调会，会议原则同意万华化学纯MDI等产品进出综保区监管方案。标志宁波将拥有特定区域的危化品一日游场所。建议在完成业务试点运行后，允许自贸区内注册企业公用该场所开展危化品“一日游”业务，以满足生产型企业对产成品资源多样化调度，提高对市场需求的适应性。

5. 构建石化产业双碳双控管理平台

发挥现代企业在绿色能源科技领域的专业优势，政企携手打造以“顶层设计、集中控制、实时统计、及时预警、提前规划、系统优化”为特征的数字化双碳双控管理平台。通过对政府、园区和企业的碳数据、碳指标及能耗数据指标实施统一管理，实现能耗及碳排放足迹的可跟踪、可分析、可视化，以及区域内能耗碳耗全流程实时统计、精准跟踪和及时预警，构建企业、园区、政府“三位一体”的数字化碳管理体系。同时建议对自贸区内注册企业采用碳排

放总量控制、分级共享模式，实现含碳产业的合理化发展布局。同时建议在自贸区内建立“碳边际供应”激励机制和“碳排放指标”交易机制，引导企业开展低碳化工生产研究。

6. 创新液体化工品保税仓库数字化管理新模式

针对目前液体化工品的国内产能和进口数量均大幅增长，液体化工品储罐处于满负荷运作状态且供不应求的情况，探索提出保税和非保税液体化工品“同罐共储”（在确保安全生产以及所存商品品种、规格等核心要素完全一致的前提下，通过建立宁波海关液体化工品保税仓库数字化监管系统，综合运用大数据分析、数字化建模、动态数据可视化等技术手段，对液体化工品仓库同一储罐内不同监管属性的液体化工品，实现“看得见、分得清、管得住”的监管目标。），将不同贸易性质的液体化工品在信息流上分开，且确保货物流与信息流的一致性，从而提升现有储罐资源的综合利用率和经营灵活度。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	文稿把大量笔墨投入到和建设国际油气资源配置中心所面临的和海关监管没有关联的事项上，而对海关关联事项的分析、研究不深不透。
杨晨光	优点： 1、本文主要研究宁波国际油气资源配置中心建设问题，与睿库本次征文“通关便利化”主题及海关监管似关系不大。但从建设好宁波国际油气资源配置中心角度看，具有积极的参考价值，建议可向宁波市有关部门推荐。 2、本文运用文献检索、统计分析、数据对比等方法，站位视野比较开阔，论据素材比较扎实，抽出问题比较准确，思路建议比较务实，文字表述比较顺畅。 不足： 个别提法可再斟酌，如“宁波舟山港作为全球第一大港”。
黎伟雄	该文站位于战略布局方面的规划研究，在错位发展和数字化建设上具有一定的实践性。但因选题偏大，论述不透彻，且研究方法的运用不足，从而导致理论性不强。
齐忠平	所谓国际油气资源配置中心，实即保税油供船老话题。发展建议部分基本局限于作业改革，虚实相间，价值有限。
赖树佳	情况清楚，数据详实是文章亮点。针对存在问题提出对策性意见比较全面，也有可圈可点之处。不足的是，所提建议大而笼统，面面俱到又论证不足。比如，提出宁波、舟山两地要差异化发展，未有足够的论证。两地为什么不能同时做大形成规模？而一定要错位发展？如何错位发展？这是个事关两地发展战略的重大问题，应该要有充足深入的研究和比较研究，才能得出结论并令人信服。

RCEP视角下“经认证的经营者”（AEO）贸易安全与便利化的实践性思考

梁惠其 钟剑锋 白保军 刘昱杰¹

（优秀奖）

2020年11月15日，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）正式签署，标志着当前世界上人口最多、经贸规模最大、最具发展潜力的自由贸易区正式启航。党中央、国务院对RCEP高度重视，国务院常务会议要求按时间表抓紧做好RCEP落地实施国内相关工作。海关总署党委积极推进RCEP实施准备工作，服务构建新发展格局、推动“十四五”时期外贸高质量发展。“经认证的经营者”（Authorized Economic Operator，以下简称AEO）制度作为RCEP区域合作框架下贸易便利化的重要内容之一，是海关落实RCEP实施准备工作的题中之义。

AEO相关内容在RCEP协议中主要集中在第四章“海关程序与贸易便利化”第十三条“对经认证的经营者的贸易便利化措施”，共分6个条款具体阐述对AEO提供贸易便利化措施的基本原则、AEO规定标准、AEO贸易便利化措施具体内容以及AEO互认合作等。

¹ 作者单位：广州海关

2005年，我国海关签署《全球贸易安全与便利标准框架》实施意向书以来，一直致力构建AEO制度体系。2014年，制定《中华人民共和国海关企业信用管理暂行办法》，首次明确AEO的实体要求和标准，以及认证程序和便利措施等。2018年，总结暂行经验，公布《中华人民共和国海关企业信用管理办法》。2021年，再次修订公布《中华人民共和国海关注册登记和备案企业信用管理办法》，明确高级认证企业是中国海关AEO，将于11月1日正式施行。截至2021年8月底，我国AEO数量达到4140家，与20个经济体46个国家或地区签署了AEO互认安排（协定），有力促进了贸易安全和便利化。

一、RCEP签署为深入推进海关AEO制度建设提供了新的契机

（一）有利于加快RCEP成员国间AEO互认合作

RCEP协议第四章的附件中，明确了各成员国执行各项海关程序和贸易便利化条款的期限，其中明确了文莱、柬埔寨、老挝、缅甸、越南等5个国家对AEO贸易便利化措施的实施期限。RCEP协议的15个成员国中，已有10个国家建立了AEO制度，该附件的期限要求，意味着这5个成员国海关要在各自期限前，完成本国AEO制度建设，并与RCEP其它成员国实施AEO互认。届时所有的RCEP协议成员国均建立起AEO制度，在实现了AEO互认安排之后，将成为世界上区域范围

最大的AEO“朋友圈”。这个制度设计既是一种有助于成员国海关推进AEO制度建设的倒逼机制，也将推动成员国之间加强沟通互信，通过积极谈判早日实施AEO互认，让AEO能够在更多国家地区享受贸易便利措施。

（二）有利于持续深化海关AEO协调员制度

RCEP协议第四章的十三条第六款中提到“指定海关官员为协调员以解决经认证的经营者的海关问题”，采纳了中方的建议使用协调员制度主动为守法企业提供便利措施，这是中方将AEO协调员制度首次推广到国际协定并且使区域内成员接受及采纳建立相关制度。我国海关早在2018年印发了《海关企业协调员工作管理办法》，制度机制较为完善；在直属海关层面建立了关企合作委员会工作机制，在隶属海关设置了企业协调员岗位，海关协调员人才队伍逐步成熟和不断扩大；搭建了海关信用管理微信在线咨询平台，关企互动关系紧密、畅顺。鉴于我国海关在此条款规则下拥有丰富的工作经验，可以预见在今后RCEP实施过程中，我国海关能够更好地主动输出相关经验，打造中方主导的规则文案并积极引导成员方接受采纳，在更高层次、以更广阔视野进一步深化海关AEO协调员制度建设。

（三）有利于进一步推动AEO贸易便利化措施落地见效

RCEP协议第四章“海关程序和贸易便利化”明确提出以下目标，包括：保证法律法规的可预见性、一致性和透明度，促进货物快速

通关，海关合作和便利贸易，并专门设置了“对经认证的经营者的贸易便利化措施”、“快运货物”加快通关等相关条款，体现了RCEP成员国都致力于优化经认证的经营者享有权益，考虑进一步改善货物放行时间，充分推进落实各项贸易便利化措施，切实惠及广大企业。此框架下为海关针对存在差距的业务领域，如快运货物尽可能在货物抵达并且提交放行所需信息后6小时内放行，采取更积极措施推动贸易便利、提升AEO获得感和满意度，注入了更强推动力；我国海关也可以与其它成员国海关更顺畅地开展合作，获得更加全面真实的关境外货物通关数据，更好地推动贸易便利措施落实，保护我国AEO企业权益。

（四）有利于鼓励广大企业尤其是中小企业成为AEO

RCEP协议第四章的十三条内容中指出，“成为经认证经营者的规定标准，在可能的范围内，不得限制中小企业的参与”，这是考虑到RCEP各成员国间经济发展水平不均衡，市场活力需要不断激发，鼓励将更多的中小企业纳入经认证的经营者培育范围。习近平总书记多次作出重要指示批示，要求支持中小企业发展，助力中小企业和困难行业持续恢复，发展专精特新中小企业；国务院也高度重视“六稳”“六保”工作，把支持量大面广的中小微企业发展作为“六稳”“六保”工作的重中之重。通过广泛宣传RCEP对中小企业的关注度和惠及面，可以吸引和鼓励更多中小企业申请AEO认证，

把握RCEP区域经济的深度融合发展机遇，助力国内国际“双循环”战略。

二、RCEP区域合作框架下海关AEO制度面临的挑战

（一）AEO互认覆盖面需进一步扩大

根据AEO互认国际通行规则，只有成功实施互认安排，即两国海关发布了实施AEO互认公告，将AEO互认措施的“白纸黑字”落实为“真金白银”，AEO才可以在对方国家开展进出口货物通关时真正享受到AEO互认便利。目前，我国海关AEO互认国家或地区数量居世界首位，但在RCEP成员国中，我国已签署并且实施AEO互认的国家只有新西兰、韩国、新加坡、日本等4个；其他10个成员国中，马来西亚、澳大利亚目前为已经签署AEO互认协议但尚未正式实施，泰国、印度尼西亚、越南、菲律宾4国已建立本国海关AEO制度，剩余文莱、柬埔寨、老挝、缅甸4国的AEO制度仍在建设推进中。我国与RCEP其他成员国签署AEO协议数量尚未过半，AEO互认享惠覆盖率仅为28.5%。同时，虽然当前世界主要国家的AEO制度都是以《全球贸易安全与便利标准框架》作为模板，但由于各国的行业贸易状况、法律规章制度均存在差异，都会根据本国国情进行“量身改造”，尤其是RCEP成员国发展不均衡，甚至部分成员国的AEO制度仍在建设过程中，实施互认难度更大。

（二）AEO认证标准体系有待优化完善

AEO认证是保证和促进贸易安全的重要支撑。随着我国海关信用体系建设的不断发展,《海关认证企业标准》已形成“1+N”体系,即通用标准+各类型企业单项认证标准,对促进各行业企业强化信用建设、参与AEO认证起到了积极作用。对照RCEP协议第四章第十三条关于“成为经认证的经营者”的规定标准”的原则要求,其中几点值得关注:一是RCEP协议提出,认证标准可以包括“财务偿付能力,包括在适当的情况下提供足够的担保或保证”。我国海关2019年起实施的新认证标准取消了财务指标不达标允许企业提供银行或第三方金融机构保函的救济途径,企业的财务指标不达标将直接不予通过认证。而高新技术、外贸综合服务等行业企业由于具有前期投入成本高或轻资产、回报周期长等行业特点,难以完全满足营业利润率、速动比率、资产负债率等指标要求。二是RCEP协议提出,认证标准不得“被设计或实施从而在具有相同条件的经营者之间构成或造成任意或不合理的歧视”。按我国海关现行“1+N”认证体系,未设定单项认证标准的企业则只需要满足通用+单项“1+1”标准即可通过认证,而设定单项认证标准的特定行业企业,如外贸综合服务企业需要同时符合“通用+外贸综合服务+进出口收发货人”三类共137项细化标准要求²,进出境快件运营人和跨境电子商务

²原《海关认证企业标准》中高级认证企业的通用标准有 17 条 64 个项目,进出口收发货人标准有 10 条 50 个项目,外贸综合服务企业标准有 5 条 23 个项目

平台企业也是要同时符合“1+2”三类逾百项细化标准要求³，客观上较未设定单项标准的行业企业增加了认证的叠加成本，未能更好地体现设立单项认证标准适应和推动特定行业AEO认证的正面作用。三是RCEP协议提出，认证标准可以“允许进行必要内部控制的记录管理系统”，以及不得“在可能的范围内，限制中小企业的参与”。目前海关部分认证标准对中小企业友好度有待提升，如进出口货物收发货人高级认证标准中，在“信息系统控制”方面要求建立“企业生产经营、进出口活动、财务数据等的信息系统，在客户管理、合同管理、财务管理、关务管理、物流管理等方面具备可记录、可追溯、可查询、可分析、可预警等功能并有效运行”，在“场所安全控制”方面要求装配视频监控设备、出入库人员驻守等，未能完全吻合中小企业规模小、管理架构轻、经营方式灵活的特点，无形中提高了中小企业的认证门槛。

（三）AEO认可度和获得感有待持续提升

RCEP协议第四章第十三条的内容中，鼓励缔约方可以在规定的7条贸易便利化措施之外，基于国际标准制定更多贸易便利化措施，进一步深化RCEP区域间贸易的自由便利程度，提升AEO的获得感。今年初，海关总署印发《海关认证企业管理措施目录》，明确AEO享受优先办理、减少监管频次、降低通关成本、缩短办理时间、优

³进出境快件运营人高级认证需要满足通用标准、报关企业单项标准、进出境快件运营人单项标准；跨境电子商务平台企业高级认证需要满足通用标准、进出口收发货人单项标准、跨境电子商务平台企业单项标准。

化服务等五类22条管理措施，进一步健全完善海关信用监管制度体系，持续释放AEO政策红利，在制度设计层面已远超RCEP协议对AEO提供贸易便利化措施的标准。但就促进贸易便利化而言，部分管理措施工作成效还有较大提升空间，一是具体执行环节存在一定困难，如优先办理类部分措施由于AEO数据未嵌入相关业务操作系统，主要依靠现场人工干预，难以从根本上保证覆盖率和执行度；“开展暂时进出境等海关特定业务的高级认证企业可以向海关申请免除担保”的管理措施，由于缺乏具体业务实施细则，也难以落地推广。二是部分管理措施惠及面不够广，如减少监管频次类、降低通关成本类管理措施主要通过对“进出口货物收发货人”的监管程序实施，报关企业、物流运输企业获得感相对较低。三是缺乏特定行业AEO贸易便利化措施，如根据海关“1+N”的认证标准体系，收发货人、快件、电商、物流运输等不同类型的企业适用不同的认证标准，但通过海关AEO认证后，所能享受到的管理措施均为上述普适性管理措施，部分AEO由于行业特点、运营方式限制，不具备享受上述普适性管理措施的基础条件，享受政策红利有限。

（四）AEO互认实施效益评估体系有待健全

AEO互认的核心在于互认国向双方AEO提供与进口、出口或过境手续和程序相关的贸易便利化措施。RCEP协议第四章第十七条提出，各缔约方应使用工具测算海关放行货物所需时间，从而不断提升

RCEP区域经济整体的进出口通关便利化水平。随着RCEP成员国AEO制度建设日趋完善，以及我国与RCEP其他成员国AEO互认实施范围不断扩大，鉴于RCEP成员国通关便利化水平不一，我国AEO在互认国家享受贸易便利化措施的情况，将直接影响我国AEO是否享受互认国“对等红利”，关系企业的国际竞争力和发展水平。目前，我国海关已经着手建立AEO的获得感指标评估体系，但客观上仍处于侧重关境内通关评估、侧重企业主观评价的起步和探索阶段，与互认国家在信息货物放行时间、互认措施执行数据等方面的多维度信息共享和交换仍存在改进空间，对AEO关境外通关状况关注度不够，AEO互认效益实证检验和科学支撑不足。

三、RCEP贸易安全和便利化要求对优化完善海关AEO制度体系建设的启示

（一）加快与RCEP其他成员国AEO互认扩大企业受惠面

加强对WCO《标准框架》中“SAFE安全包”的研究，熟练应用WCO关于AEO互认工作标准，掌握国际互认规则，进一步细化适用到我国海关AEO制度中，完成国际规则国内法化，为深化AEO互认夯实基础。组建AEO互认工作专班，因应RCEP其他成员国AEO制度建设、互认进度等情况分类施策，积极对未建立AEO制度成员国开展AEO制度和能力建设国际合作。探索“一对多”区域AEO互认模式，充分

利用区域内文化互通、经济互补优势，通过制定RCEP成员国普遍接受的统一AEO互认标准“一揽子方案”，加快AEO互认准备、谈判、签署和实施的步伐，扩大我国在RCEP区域的AEO互认国家“朋友圈”数量，为我国AEO“走出去”享受RCEP红利夯实基础。

（二）优化认证标准体系增强贸易安全管理的适应性和科学性

突出认证重点，参照RCEP要求，侧重从守法记录、管理系统、偿付能力、供应链等方面，聚焦贸易安全，遵循“认证内容相关性”“标准设置必要性”原则，对现行认证标准体系进行简化、优化，剔除与海关业务关联度不高或不会对海关监管产生直接影响的企业内部管理事项。厘清单项标准，区别进出口货物收发货人与外贸综合服务企业、跨境电商平台企业、进出境快件运营人等单项标准的适用范围，调整相应指标突出单项标准之间的差异性和行业适配度，对申请认证企业一致实施通用+特定“1+1”认证形式。允许信用担保，结合不同行业特点修订财务、贸易安全等指标，对具有特殊情形导致指标无法达标的企业，允许政府、金融机构担保，或企业自主改进措施予以补偿，在保证企业具备财务偿付能力、供应链安全的同时，增强认证标准对高新技术企业、新业态企业和中小企业的友好度，为深化AEO培育夯实基础。

（三）大力推动贸易便利化措施持续增强AEO获得感

完善配套管理，结合系列贸易便利化措施，细化具体业务操作指引，优化业务管理系统，强化智能应用运行，健全跟踪督导考评机制，确保措施的刚性执行，切实构建以信用为基础的新型海关监管机制。实施分类管理，对应单项认证标准，结合不同行业AEO的个性化需求，尤其是对战略支持产业企业、新兴业态，精准施策出台行业特色的贸易便利化措施，回应不同行业企业期盼，凸显守法诚信企业差异化管理效应，实现AEO“各取所需”，促进行业高资信企业发展。增强联合激励，推动完善与市场监管、税务、金融等不同部门间高资信企业的激励措施，探索不同部门间高资信企业“联合认证”、“资格互认”，最大限度惠及高资信企业，合力优化营商环境。

（四）构建AEO互认效益评估体系释放互认红利

积极扩大和巩固互认国家关际合作，倡导建立全球关际信息共享云平台，搭建“一对多”信息定向共享通道，建立进出口企业基础数据库、海关监管关键程序数据库，实现互认国家双向全景展示。研究贸易便利化海关指数，立足RCEP协议等合作框架要求，从AEO互认措施执行、海关合规监管能力、贸易密切度、企业体验感等多维度建立特色指标体系，直观反映AEO互认国家海关对AEO贸易便利化水平。开展内地与香港AEO互认效益评估试点，充分发挥“一国两制”、内地与香港贸易往来频繁的优势，以内地与香港AEO互认

为样本开展实践性评估，形成可复制可推广的经验，为更广范围开展AEO互认效益评估提供借鉴。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	提出了问题，但研究、讨论缺乏深度。
杨晨光	优点： 1、意义：紧扣 AEO 制度，分析了实施 RCEP 中海关 AEO 的职能要求、积极意义以及面临的挑战和优化的思路建议，对于完善海关 AEO 制度、进而提高通关便利化水平具有积极意义。 2、分析：运用资料积累、数据对此等方法，论据扎实，论述充分，逻辑严谨，结论可信。 3、表述：文字通顺，用词准确，观点鲜明，阅读轻松。 不足： AEO 安全与便利的价值取向似不够突出，有就事论事之嫌。
黎伟雄	本文通过论述推动“经认证的经营者”(AEO)企业贸易安全和便利化，结合执法实践比对研究，分析存在的问题，提出完善海关 AEO 制度体系建设的具体路径，基本论述清楚，具有一定的实践意义而理论研究提炼不足。
齐忠平	本文通过对 RCEP 框架下 AEO 条款与中国海关 AEO 制度进行比较分析研究，揭示问题，指出挑战，思考应对，全篇逻辑清晰，研究严谨，文字流畅。干货较多。
赖树佳	文章站在 RCEP 条件下对我国海关加快推进 AEO 制度建设的有利条件和面临挑战作了较全面深入的分析论证，提出的启示建议既有理论及国际视野，又紧密结合实际，站位高而又理性客观，有较大的理论和实践意义。有的建议如能适当展开和深入，则更有指导价值。比如，制定成员国普遍接受的 AEO 互认标准“一揽子方案”、剔除与海关业务关联度不高的企业内部管理事项、精准施策出台行业特色的贸易便利化措施，等等，如能再深入一点指出其中要点，或论述其基本内涵，则文章更丰满，有更大的指导意义。

关于构建RCEP享惠评估体系的思考

徐晓雪 马波¹

（一等奖）

一、研究背景及意义

2020年11月15日，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）正式签署。这标志着当前世界上人口最多、经贸规模最大、最具发展潜力的自由贸易区正式启航。RCEP以全面、现代、高质量和互惠的自贸协定为目标，对标国际高水平自贸规则，形成了区域内更加开放、自由和透明的规则。对于进出口企业而言，企业从RCEP中能够享受的最直接的收益是在符合原产地规则的前提下，我国和RCEP伙伴国的绝大部分产品相互实行零关税或优惠关税，同时也能享受到贸易便利化的好处。进口企业更容易从自贸伙伴国找到物美价廉的货源，出口企业则有机会把产品打入自贸伙伴国市场或扩大市场份额。

《国务院关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》强调，要借鉴其他国家开展自由贸易协定（FTA）谈判评估的有益做法，进

¹ 作者单位：徐晓雪，深圳海关关税处；马波，深圳海关隶属福强海关

一步完善评估制度，通过对FTA谈判进行利弊分析和风险评估，提高FTA利用率，用足用好优惠措施。

本文旨在探索构建一套RCEP享惠评估体系，通过对企业利用RCEP政策的程度和可能带来的经济效益认可程度等方面的研究，掌握企业在进出口贸易过程中利用RCEP享惠存在的难点，解决RCEP优惠政策到达企业的“最后一公里”问题。对提升服务企业的针对性，降低RCEP利用成本，促进进出口贸易，具有重要的理论和实践意义。同时，对RCEP享惠评估的研究有利于海关统计和掌握国家在对不同地区、不同产业在进出口贸易中享受优惠情况，根据不同产业享受税收优惠的不同，为国家产业调整提供可行性参考。

RCEP享惠评估既需要从国家、产业、企业等宏观维度进行调查，掌握RCEP实施过程中面临的问题和障碍，同时也需要通过RCEP的利用率、覆盖率、原产地实施成本等量化指标，实现实施成效的可视化。本套RCEP享惠评估体系，从测评维度和测评指标两个角度出发，在评估过程中利用双向交叉的方式，以达到不同测评维度下实施成效可视化和不同测评指标下反映各宏观层面存在的实际问题的效果（详见图1）：

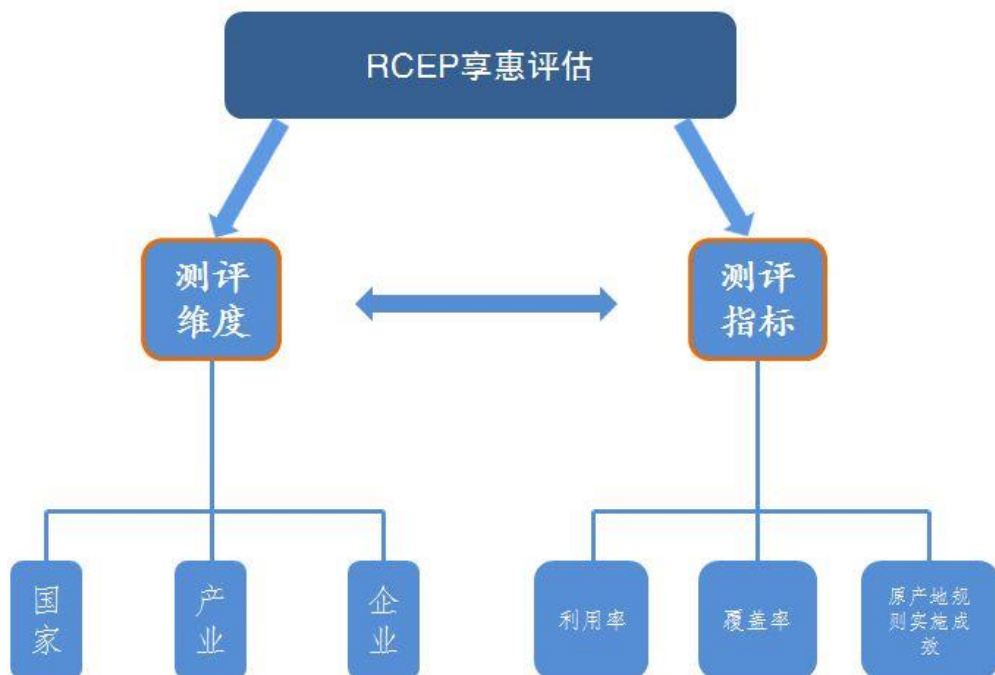


图1 RCEP享惠评估体系

二、RCEP享惠评估指标的选取与内涵

（一）FTA利用率

1. FTA利用率指标的误区和偏差

关于FTA利用率的测算，最早源于2008年美国经济学家鲍德温对东亚区域经济一体化的研究，他认为整体无序的FTA，特别是原产地规则，阻碍了东亚地区生产网络的正常运行，多重FTA引起的“意大利面条碗现象”导致东盟自贸协定(AFTA)实际利用率仅为3%，这一极低的数字引起了学者们的高度重视。而在此后的相关研究中，一些学者指出，这数字明显被低估，原因主要有三方面：一是该计

算指标具有严重缺陷，其对自贸协定使用的理想状况过高估计，因而实际利用率反而偏低；二是由于东盟国家中包含了像新加坡和马来西亚这些零关税比例较高的国家，这些国家FTA利用率极低，拉低了FTA的整体利用水平；三是尽管自贸协定是在1992年签订，但其真正实施减税是在1999年，很多企业刚开始对自贸协定的信息和优惠政策并不十分了解。亚洲的一些学者根据较新的数据，对指标的测算方法作了进一步修正，发现除了新加坡和马来西亚之外，其他东盟国家的FTA利用率能达到30%—50%。然而，长期以来，学术界对FTA利用率指标仍然没有给出一个权威和明确的计算方法，使得不同研究结论的比较变得较为困难。

亚洲开发银行（ADB）2013年在工作论文中对FTA利用率的文献进行系统地梳理，指出目前各类指标存在的六种主要问题，深入分析了企业不利用FTA的主要原因，并提出了一些指标修正改进方法。尽管学术界对FTA利用率的指标逐渐取得共识，但在实际工作中，由于对FTA利用率概念的理解不清，导致相关指标在实际使用中存在着较多误区和偏差，无法跟踪利用率指标的变化以及进行跨产业和地区的比较，因此有必要对其中存在的一些问题进行解释和说明。

2. RCEP利用率指标内涵

从FTA利用率定义来看，RCEP利用率是指RCEP成员国的进出口企业利用本国签订RCEP的优惠政策促进进出口贸易的行为。因此，

RCEP利用率指标的基本测算公式如下：

$$\text{RCEP利用率} = \sum_{i \in P} M_i / \sum_{i \in D} M_i$$

其中，分子是享受RCEP优惠政策的贸易商品金额，分母是出口总额或者进口总额。有的学者将利用原产地规则和优惠关税率促进出口的厂商数量占有所有厂商的比例视为利用率。一般情况下，采用贸易金额反映RCEP利用效果更为可信。数值越大，反映企业越好地利用了RCEP规则，享受实际关税优惠政策。

从企业使用RCEP的收益角度看，主要取决于其享受税收优惠幅度的大小。RCEP给企业带来的实际优惠等于进出口商品的最惠国待遇（MFN）关税和RCEP关税优惠的差额。该差额越大，企业得到的实际优惠就会越大。相反，如果该差额较小甚至为负，则企业就没有激励去使用RCEP。因此，从企业实际选择RCEP的动机来计算RCEP利用率，必须首先根据税收减让表对应税商品和优惠商品的MFN关税和RCEP优惠关税进行比较，达到以下四种商品集合（详见图2）：

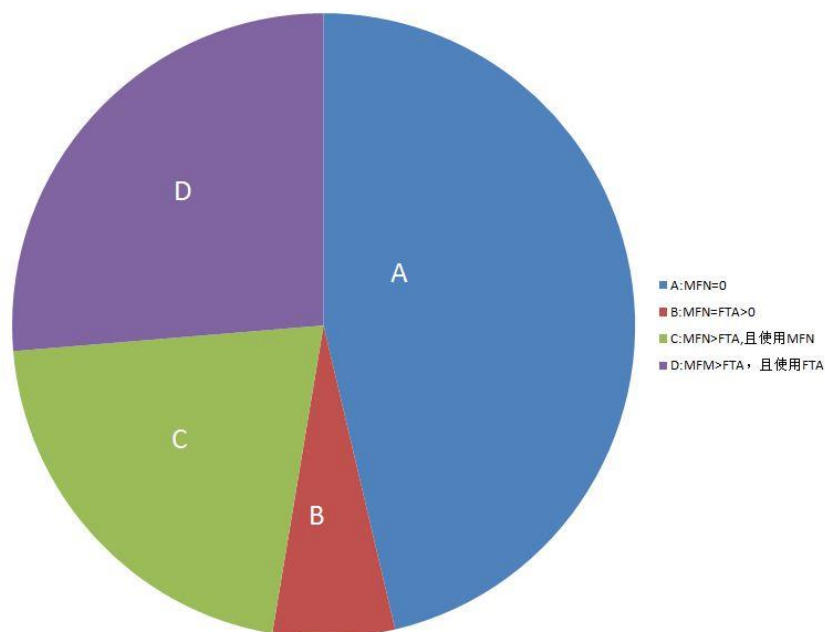


图2 四种商品集合比较

商品集A：商品在MFN税率已经为0。例如，新加坡几乎所有进口商品的MFN税率都为0。日本和马来西亚也有80%左右的贸易是在零MFN税率下进行的，显然对于这类商品来说，RCEP签订与否对企业都没有太大影响，这也是东亚地区自贸协定利用率偏低的一个主要原因。

商品集B：商品的MFN税率等于RCEP优惠税率，且MFN税率大于0。对于这类商品，企业一般也会选择直接使用MFN税率（因为使用RCEP政策的流程比较麻烦，反而会增加成本）。这类商品的存在一般有两个原因：一是在RCEP的谈判和签订过程中出现的问题，这类商品不在关税减让表内，所以对于这类商品而言RCEP没有带来额外的优惠。另外一个原因就是RCEP降税计划中，这类商品的RCEP优

惠税率是在未来某个阶段才开始下降，而在此过渡期都维持原有的MFN税率。不管是上述哪一种情况，都是国家层面RCEP战略谈判的问题。

商品集C：商品RCEP优惠税率小于MFN税率，但企业却没有使用RCEP优惠税率，这类商品其实就是我们需要重点关注的商品。RCEP优惠税率要比MFN的税率低，但企业却放弃使用较低的优惠税率而去使用较高的MFN税率，最主要原因是企业使用RCEP的收益要小于使用RCEP的成本，或者是该种商品在RCEP政策下减税幅度太小，或者是因为企业使用RCEP的合规成本太高，造成企业放弃本可以享受的税收优惠。

商品集D：商品RCEP税率小于MFN税率，企业也确实使用了RCEP税率。这类商品就是在RCEP政策实施过程中，企业有效利用RCEP优惠税率的部分。

在实际测算过程中，根据税收减让表对分母中的应税商品集合进行调整，从而可以得到更加客观准确的RCEP利用率。在利用率的测算过程中采用RCEP调整利用率（Adjusted Utilization Rate） $=VD/(VC+VD)$ 。相比较一般的利用率指标，该指标主要对分母进行了调整，减去了MFN=0和MFN小于等于RCEP税率的商品，因为这部分商品并没有给企业带来额外的税收优惠，因此，该利用率指标能够更好反映企业实际使用RCEP情况。

（二）RCEP覆盖率

RCEP覆盖率指的是在来自RCEP成员国的应税进口商品中，享受RCEP关税优惠的产品的比例。对于那些在MFN为零的进口商品，在这里不予考虑，因为在这种情况下RCEP的关税优惠对这些商品没有影响。一个RCEP的覆盖率越高，表明这个RCEP的覆盖范围越广，更多的商品由于RCEP的实施享受到了关税优惠。

测算RCEP的覆盖率指标首先需要在RCEP实施之前应税商品的进口额，其次需要这些应税商品中由于RCEP实施而能够享受税收优惠（降低税率或者免税）部分的进口额。

$$\text{RCEP覆盖率} = (\text{VC} + \text{VD}) / (\text{VB} + \text{VC} + \text{VD})。$$

这在一定程度上说明了一个RCEP的规模和范围，享受税收优惠的商品进口额占总应税商品进口额的比例越高，说明该RCEP的范围越大。

（三）原产地规则实施成本

原产地规则在任何FTA中都有着举足轻重的地位，尤其是在如今的全球价值链分工体系下，中间产品需多次跨越国境，各国和地区之间的原产地规则重重累积，会对最终产品的成本和价格产生极大的影响。因此，有必要对现有原产地规则进行审视和改进，减少贸易障碍，促进我国与RCEP伙伴国的贸易发展。评估角度包括：

首先，在执行原产地规则的过程中，会产生填写证书要求的文

件、原产地证明的文本等人工费用，以及其他确保文件完整可用的相关费用。

其次，申请原产地证明也会花费大量的时间成本，尤其是很多公司不仅要面对RCEP原产地规则，还要研究繁多的其他原产地规则，要管理原产地规则相关信息，建立会计系统，将会产生巨大的时间成本和管理成本。

最后，出口国和地区原产地证书签发程序以及进口国的原产地核查程序产生系列的执行成本。如果原产地证书遭到退证查询，要承担货物在口岸滞留的仓储费用和违约风险。

三、RCEP享惠评估维度的选取与区别

（一）企业维度

企业层面的RCEP享惠程度评估可以分为两种，一是针对出口或者进口至特定目的国的贸易数据加总获得RCEP贸易金额占总出口金额的比重；二是具体观察企业是否在某一特定商品（HS8位数）的进口贸易中实际享惠。然而，这两种测算都存在问题。第一种方法测算得出的享惠程度更多与进出口商品的结构有关，可能由于在某些零关税商品上进出口金额较大，从而低估了企业整体对RCEP信息使用能力。第二种方法只能衡量单产品企业，对于国际贸易中出现的多产品企业而言，无法根据企业是否申请优惠原产地信息来比较

RCEP利用的深度。

通过问卷方式实施RCEP享惠评估的常见角度包括：

1. 利用效果评估

调查问卷可以设置以下9个问题，以深入了解企业利用RCEP优惠关税的状况（答案可以设置为：非常同意、比较同意、一般同意、不太同意、非常不同意等几个级别）：

问题1：“对RCEP的优惠政策很了解”；

问题2：“对具体某项RCEP了解”；

问题3：“了解RCEP原产地规则的具体要求”；

问题4：“对原产地证书申请流程熟悉”；

问题5：“熟悉优惠贸易货物进出口通关手续办理流程”；

问题6：“知道如何在进出口税则中查找相关产品的优惠税率”；

问题7：“对关税减让模式及税率调整公告很清楚”；

问题8：“是主动使用原产地规则的”；

问题9：“利用RCEP的优惠原产地规则频率高”。

通过对问卷结果的剖析，考察不同特征的出口企业对于RCEP的利用程度差异。

2. 经济效益评估

研究出口企业利用RCEP政策所带来的经济效益，可以在调查卷

中设置以下8个问题（答案可以设置为：非常同意、比较同意、一般同意、不太同意、非常不同意等几个级别）：

问题1：“有助于增加出口量”；

问题2：“有利于扩大高新技术产品的出口”；

问题3：“使得出口产品更具有价格优势”；

问题4：“有利于增长利润”；

问题5：“有助于加入全球区域生产网络和产品供应链”；

问题6：“有利于推动投资和开拓新业务”；

问题7：“更愿意与RCEP伙伴国企业共同建立伙伴关系（代工、合资或战略联盟等）”；

问题8：“有利于开展人民币结算”。

通过问卷，了解已利用RCEP优惠政策的出口企业对这八个可能带来的经济效益的认可程度，并在此基础上进行进一步的分析。

3. 享惠评估实施岗位构想

根据对企业RCEP利用效果及经济效益的分析可以发现，RCEP享惠评估需要评估部门能够时刻关注RCEP政策的实施情况，经常性深入企业了解其经营动态，掌握企业进出口产品及国家等情况。海关关税部门恰恰具有牵头优势，可以通过在相关属地海关设立享惠评估监控岗位，利用属地海关靠近进出口企业，能够以走访企业进行税政调研和政策宣传的优势，及时掌握企业税政诉求，提供针对性

政策帮扶和业务指导，并主动与国家其他部门及地方政府加强合作，收集其他国家或地区原产地证书签发手续和经验，简化审核程序，降低企业利用RCEP成本，提高RCEP利用率。

4. 享惠障碍分析

一是企业在利用RCEP优惠关税政策过程中面临的障碍，可从企业缺乏有效的RCEP信息、进口国非关税壁垒、海关税则归类、利用RCEP的成本费用较高等角度分析。

二是企业不能利用RCEP政策，可从国外进口商没有要求，企业安于现状；RCEP相关信息的缺失抑制优惠政策的使用；部分企业对RCEP持消极态度，不愿去利用RCEP政策等角度分析。

三是根据企业的性质开展比较分析，小型企业、国企、外资企业的障碍因素不同。从小型企业可能因规模限制，获取信息阻力更大，利用RCEP的成本和费用更高；国企可能面临非关税壁垒障碍；沿海企业与内陆企业面临的问题可能不同；不同企业因出口产品不同，减税幅度不等的众多角度进行分析比较。

（二）国家维度

RCEP有15个成员国，采取成员国间两两降税的模式。对某一国家RCEP利用率是根据我国与该成员国两两关税减让表以及两国的进出口双边贸易数据计算得到的，因此，对利用率的评估是基于该特定国家的RCEP利用率测算。在有多个成员的RCEP当中，计算这种

RCEP的总体利用率需要特别小心。因为RCEP成员国对我国关税减免结构都不一样，所以RCEP利用率应在分别计算我国与RCEP成员国利用率的基础上，根据贸易额权重进行加权获得。但是，FTA评估整体上还是较少采用加总数据，特定国家特定FTA的影响评估会更具针对性。

对RCEP成员国的利用率实施分析，在比较利用率高低基础上分析差异原因。差异原因的分析角度可以考虑海关清廉程度、法律制度健全程度、国民法律意识等制度环境。

（三）产业维度

不同行业的RCEP利用率之间必然存在较大差异。通过对照HS编码对不同行业在RCEP成员国的出口额比重及利用率高低，发现具有较大利用率挖掘潜力的行业。重点关注出口额位于前列，但利用率低于平均水平的行业。挖掘行业出口占比高、利用率低的行业，提升空间较大。

同时，分析行业的利用率与MoP（即优惠差额，由RCEP与MFN税率的差值来度量）之间是否存在正相关关系，即MoP高、潜在获利空间大的行业，其RCEP利用率是否高于MoP低、获利空间小的行业，进而分析行业MoP，即税收优惠是否为企业决定利用RCEP的主要考虑因素。

四、RCEP享惠评估需要关注的问题

（一）RCEP进出口享惠贸易数据的获取

根据RCEP利用率指标的定义，分子是RCEP进出口贸易金额。对于出口贸易数据而言，该数据通常在出口国较难获得。因为一般情况下，特定RCEP项下出口金额是由进口国海关统计，出口国虽然在报关单有企业申报一栏，但此项目非必填选项，企业一般情况下都不会填写。进口贸易RCEP实际享惠数据可以根据报关单上的协定代码，判断每笔进口是否享受协定优惠，进口国一般可以更为准确分析进口国RCEP使用情况。

近年来，我国与发达国家所签自贸协定条款中，例如中瑞、中韩自贸协定中开始包含海关数据交换等内容，使得可以通过交换国外海关的进口数据从而较为准确地计算本国出口RCEP享惠情况，但一些发展中国家，比如一些东盟国家在这方面的数据统计手段仍然较为落后。对于RCEP部分成员国，很难通过进口海关获得准确的数据，分析我国出口RCEP利用情况。采用原产地证书（C/O）的签证额数据可以作为优惠协定贸易额的近似替代，因为部分发展中国家，进出口商要享受到RCEP的政策优惠，多向本国的贸易管理部门办理原产地的纸质或电子证明，该证明项下的贸易金额可以基本等同于RCEP下的贸易额。

尽管如此，这一指标的测度仍然存在偏误，首先部分贸易商在获得原产地证书的情况下仍然有可能因为不断变化的市场形势取消或者放弃出口。其次，进出口商在实际办理签证的过程中会略微高报货物的出口金额，因此采用原产地证的签证数据会在一定程度上高估RCEP利用率。此外，我国的优惠原产地证书可由海关和贸促会共同签发，原产地证签证数据需要采用两个机构的签证加总数据。

（二）分母中理论不享惠商品的扣除

在目前国内利用率指标测算中，大多数为了计算方便，没有剔除MFN等于零以及MFN小于等于FTA协定税率的商品，这将导致利用率明显被低估。同时在行业比较和地区比较中，由于进出口商品结构存在着差异，利用率的计算更容易受到零关税商品因素的干扰。比如，HS第14大类中黄金属于MFN关税等于零的商品，如果不将这部分进口剔除，将会导致HS14大类乃至整体RCEP利用率的极大低估。再如，一些地区加工贸易比重较高，相较一般贸易，这些地区进出口的商品更多因为加工贸易优惠政策可以直接享受零关税优惠，无需额外利用RCEP优惠关税政策，这类地区在计算RCEP利用率时，如果不将零关税商品排除，利用率会明显偏低，以至于在评估RCEP政策实施效果时缺乏可信力。除了MFN关税为零的商品，还要考虑暂定税率和信息技术商品税率为零的商品，经这些调整后的指标能够更好地反映企业主动利用RCEP规则，以及实际享受关税优惠的情况。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	针对各类双边或者多边贸易协定实施效果的评估，一直以来是比较热门的研究主题，而 RCEP 则是近一年来对外经贸领域的热点话题，本文同时抓住了两个方面。 文章对 RCEP 享惠评估可能用到、最常见的三类测评指标进行了介绍，尤其是对 FTA 利用率，不仅介绍了相关渊源和计算方法，同时也指出了其不足，并结合 RCEP 自身特点提出了改进的办法，这一内容值得关注。另外文章也就 RCEP 享惠评估的维度进行了说明。最后本文也提出了在 RCEP 享惠评估中需要注意的问题。 总体来看，这篇文章针对 RCEP 享惠评估，就基本方法和角度做出了比较清晰、简介的论述，表达的观点符合逻辑，具有理论价值，但是比较遗憾的是本文缺乏实证应用层面的论述，没有再进一步进行具体的评估或者试验性测算。
杨晨光	优点： 1、意义：近日，李克强总理在上海考察时说：“即将生效的 RCEP 将形成全球最大自贸区，要用好更大程度贸易投资自由化便利化的机遇，拓展合作共赢空间。”如何落实“用好更大程度贸易投资自由化便利化的机遇，拓展合作共赢空间”，是当前国家、企业和海关的热门话题。本文抓住解决 RCEP 优惠关税政策到达企业“最后一公里”的关键问题，从企业、地区、产业三个维度对 RCEP 实施效果进行全面评估和分析，深入研究 RCEP 享惠评估指标的内涵和方法，发现实施中存在的问题，既引导企业充分用好用足 RCEP 优惠关税政策，又为海关及其他政府部门决策提供参考依据，对于全面推进国家自贸区战略具有重要的理论和实践意义。 2、分析：熟练运用资料积累、文献检索、数据分析、数学模型、国际对比、调查问卷等各种方法，开门见山、问题导向，方向正确、选题重要，层层递进、逻辑严谨，论据扎实、结论可信，体现了作者高超的专业能力，是一篇高水平的专业论文，值得推荐。 3、表述：文字通畅，用词准确，英文规范，观点鲜明，阅读轻松。 不足： 个别自我表扬的表述似可省去。
黎伟雄	本文充分论述构建 RCEP 享惠评估体系，深入研究企业利用 RCEP 政策的程度和可能带来的经济效益认可程度等方面问题，促进海关等政府部门在了解企业在进出口贸易过程中利用 RCEP 享惠存在的难点，以利于采取措施解决 RCEP 优惠政策到达企业的“最后一公里”问题。该研究在当前 RCEP 实施在即具有“及时雨”作用，对于提升服务企业的针对性，降低 RCEP 利用成本，

	促进进出口贸易，具有重要的理论和实践意义。同时，对 RCEP 享惠评估的研究，有利于海关统计和掌握本国在对不同地区、不同产业在进出口贸易中享受优惠情况，为国家产业政策的制定，推进自由贸易和全球化发展发挥参谋助手作用。
齐忠平	本文为 RECP 专研论文，大稿小投了。

新时代海关与生态安全

王均山、于长伟、朱蕊¹

2014年4月15日上午，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央国家安全委员会主席习近平在主持召开中央国家安全委员会第一次会议时提出，坚持总体国家安全观，走出一条中国特色国家安全道路。新时代国家安全体系总体国家安全观包括16种安全，政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、网络安全、生态安全、资源安全、核安全、海外利益安全、生物安全、太空安全、极地安全、深海安全等于一体的国家安全体系。习近平总书记在十九大报告中提到：“中国开放的大门不会关闭，只会越开越大！”随着经济全球化不断加深，国际间交流日益频繁，外来物种入侵威胁不断加大，对海关如何维护我国生态安全提出了新的要求。

一、近年来外来物种入侵途径研究

从海关近年来截获方式看，外来物种入侵分为无意见出入和有意引进两种方式。无意传入是指伴随着进出口贸易、对外交流、国

¹ 作者单位：日照海关

际旅游等人类活动无意间传入，主观上并没有引进的意图。有意引进是指为了发展农业、林业和渔业的需要，有意识引进优良的动植物品种作为经济物种、药物、饲料或观赏等用途，但由于缺乏全面综合的风险评估制度，引入后管理不当成为入侵物种。我国目前已知的外来有害植物中，超过一半的种类是由于人为引种造成的。

（一）无意传入

1. 随交通运输工具传播

随交通工具传入的有害生物一般最早出现在铁路、公路、机场、港口、定点加工厂等周边地区并逐步向外蔓延，导致周围植被遭到损害而退化。如豚草最早是随火车从朝鲜传入我国的，三裂叶豚草等也是随着交通工具传入的；褐家鼠和黄胸鼠是通过铁路系统从内地传入新疆。对此，每年海关都会投入大量的人力物力在上述地点设置外来入侵物种监测点并制定应急预案，确保及早发现，及时消灭外来入侵物种。未经处理的国际航行船舶压舱水排放也可能造成生物入侵和生态灾难，并已被全球环境基金组织(GEF)和IMO宣布为海洋面临的“四大危害”之首。欧洲莱茵河、泰晤士河等地的大闸蟹据传是随着海运货轮的压舱水传入后泛滥成灾，每年造成数亿元损失。还有些水生附着生物能够附着在船舶上，随船舶旅行引入。例如1947年食肉性的红螺（*Rapana thomasiana*）自日本海迁移到黑海，十年后几乎导致黑海塔乌塔海滩的牡蛎灭绝。

2. 随进境动植物及其产品入侵

我国每年需要从国外进口大宗的大豆、大麦等农产品。据海关统计数据，2021年前2月全国共进口大豆1340.7万吨，货值409亿元。从检疫的情况来看，大宗农产品携带有害生物数量十分庞大，有时一船产品中可发现数十种之多。假高粱就是20世纪70-80年代从美洲国家的进口粮食中传入我国的。此外我国每年还进口大量的木材及随附货物的木质包装。松材线虫就是通过进口的机电产品等使用的木质包装传入我国的。这种有害生物可造成大片针叶类树木枯萎死亡，给我国造成了不可估量的经济损失。目前我国口岸每年都能从日美等进口货物的木质包装材料中截获大量的松材线虫。1998年9月在我国山西省沁水、阳城等县的部分油松林内首次发现的红脂大小蠹，是随带皮的进口松材传入的。

3. 随苗木、种子等栽培材料引入入侵

如毒麦传入我国是随小麦引种带入，它与小麦的形态极为相似，很易混杂于引种的小麦中。松突圆蚧 (*Hemiberlesia pityophila*) 最初从广东沿海随进口的杉材中传入我国，随后扩散至华南、华东并向北蔓延，所到之处松树连片枯萎死亡。1988年，原产美国的湿地松粉蚧随进口的一批松树穗条传入我国并迅速蔓延。

4. 国外入境旅客携带

国外入境旅客携带的果蔬肉类甚至鞋底，都可能会成为外来生物传入的渠道。例如，我国各口岸海关经常从入境人员携带的水果中查获地中海实蝇、桔小实蝇等检疫性有害生物；北美车前（*Plantago virginica*）、湿地松粉蚧可能是通过旅游者的行李粘附带入我国。

5. 国外入境邮件携带

网络购物和电子商务的迅猛发展为生物入侵增添新的传入途径，甚至还有不少我国法律明确禁止携带和邮寄进境的动植物及其产品在市场上公开销售。这些有害生物正借“网购”入侵我国。近年来，全国各地海关截获的禁止邮寄进境物主要包括活动物、活植物及其繁殖材料、标本、土壤等，如某些多肉植物等。

（二）有意引进

1. 作为食用或药用植物引入

我国传统中药所采用的多种草药绝大部分为中国原产，但也有部分为外来物种，其中一些成为入侵植物，如为了解决饲养生猪饲料不足被引入我国的水葫芦和微甘菊、大米草等，再如肥皂草（*Saponaria officinalis*）、含羞草决明（*Cassia mimosoides*）、土人參（*Talinum paniculatum*）、垂序商陆（*Phytolacca americana*）、洋金花（*Datura metel*）等。

2. 作为观赏植物引入

对奇花异草的追求，促使人们不断地引进外地的或国外的花草品种。这些花草免不了从花园中逃逸，其中一些外来观赏植物逃逸后成为危险的外来入侵种，如熊耳草(*Ageratum houstonianum*)、剑叶金鸡菊(*Coreopsis lanceolata*)、秋英(*Cosmos bipinnata*)、堆心菊(*Helenium autumnale*)、万寿菊(*Tagetes erecta*)、加拿大一枝黄花、圆叶牵牛(*Pharbitis purpurea*)、马缨丹(*Lantana camara*)、含羞草(*Mimosa pudica*)、红花酢浆草(*Oxalis corymbosa*)、荆豆等。水族馆和家庭水族箱的普及，也使一些外来水生植物成为外来入侵种。例如原产美国的水盾草(*Cabomba caroliniana*)，现在已经出现在浙江的河流中。如从亚得里亚海引到法国水族馆的绿藻(*Caulerpa taxifolia*)，就是通过释放孢子，在法国当地海洋生态系统中形成了优势种群，使本地海洋植物大量消亡。马缨丹原产热带美洲。1645年间由荷兰人引入台湾，作为观赏植物栽培。现在在中国热带及亚热带地区蔓延，排挤当地植物，堵塞道路，其植株具臭味，茎有刺，是一种有害灌木，其肉质果实通过当地鸟类啄食而得到进一步的传播。

3. 作为牧草或饲料引入

作为牧草或饲料引进而造成入侵的例子很多，例如喜旱莲子草、白花草木樨(*Melilotus albus*)、赛葵(*Malvastrum coromandelianum*)、大黍(*Panicum maximum*)、梯牧草(*Phleum*

pratense)、牧地狼尾草(*Pennisetum setosum*)、苏丹草(*Sorghum sudanense*)、波斯黑麦草(*Lolium persicum*)、大藻(*Pistia stratiotes*)、芒颖大麦草(*Hordeum jubatum*)。喜旱莲子草在20世纪50年代后期我国的南方许多地方将此草作猪饲料引种扩散,嗣后逸为野生。它严重堵塞河道,影响泄洪,还从水渠爬到了旱地,成为蔬菜、甘薯等农田最难根除的杂草以及柑橘园的主要害草。喜旱莲子草在20世纪50年代后期我国的南方许多地方将此草作猪饲料引种扩散,嗣后逸为野生。它严重堵塞河道,影响泄洪,还从水渠爬到了旱地,成为蔬菜、甘薯等农田最难根除的杂草以及柑橘园的主要害草。

4. 作为改善环境植物

为快速解决生态环境退化、植被破坏、水土流失和水域污染等问题,许多地区都在积极地进行植被恢复工作,但其中使用的一些物种是危险的外来物种。已经有一些物种形成入侵,如地毯草(*Axonopus compressus*),典型的案例有互花大米草(*Spartina anglica*)、薇甘菊和凤眼莲等。互花米草(*Spartina alteriflora*)自1979年从美国东海岸盐沼植被被引进,首先于1980年10月在福建沿海等地试种,之后得到大规模推广,1982年扩种到江苏、广东、浙江和山东等地。当初引种的目的是为保滩护岸、改良土壤、绿化海滩与改善海滩生态环境。现在这个物种已经在浙江、福建、广东、

香港大面积逸生，成为沿海地区影响当地渔业产量、威胁红树林的一个严重问题。

5. 人为投放

如1952年，美国侵略朝鲜的战中，空投了携带鼠疫、霍乱的媒介生物（跳蚤、蚊、蝇等），对朝鲜实施了大规模的“生物媒介战”。

二、现阶段防控存在的问题

（一）证据收集难度大

海关作为政府部门，在行政执法的过程中负有举证责任。近年来国家的与执法程序的要求也越来越趋于严格。然而目前我国口岸卫生检疫尚未建立健全全球外来生物鉴定电子图库且远程鉴定和基因鉴定技术薄弱，处于起步阶段，对外来物种信息掌握不全，鉴定特别是对新物种的鉴定有一定的难度。海关在查验过程中截获到的有害生物往往不是完整的植株/昆虫，甚至只是残缺的植物种子/昆虫，关键识别部位经常缺失，有时截获的是检疫性有害生物的幼虫、虫卵等，非常不利于鉴定。如果没有充足的证据证明截获的种子/昆虫等属于检疫性有害生物，若对货物采取除害处理等措施则存在争议，如果企业对此进行行政诉讼，海关将处于非常不利的地位。此外很多进口货物数量大，如进口木材每船数量达几万根，凭人工

从如此数量的货物中寻找只有几毫米长的检疫性有害生物无异于大海捞针。

（二）全民的生物防控意识亟待提高

随意放生鳄龟等国外引进的动物现象国家屡禁不止、海关截获屡次截获某些多肉植物等国家明令禁止入境动植物及其产品，说明我国全民的生物防控意识亟待提高。这些行为也每年给国家造成大量的经济损失。例如数年前有人在泰山放生的松鼠如今大量繁殖，严重破坏当地植被，国家每年都要耗费大量的人力物力用来整治；公园中随处可见被人放生的鳄龟，严重威胁当地生态平衡，甚至导致有些湖泊中鱼类灭绝。还有一些人虽然对抵制外来物种入侵有一定的认识，但当涉及自身经济利益时却还是故意触碰法律底线。如海关对进境木材进行检疫的过程中，货主为了防止自家的货物被检出有害生物，故意将木材堆垛得容易塌方对查验人员造成生命危险，企图是使查验人员无法查验或者因害怕发生危险减少查验时间，降低检出检疫性有害生物的概率。在旅检通道有些入境旅客不配合检测，暴力闯关也是一种类似的行为。

（三）缺乏快速监测、发现技术及机制

目前对进境植物及其产品携带有害生物的检测发现主要依靠查验人员通过肉眼观察，有些检疫性有害生物隐藏在货物深处，需要通过观察外在症状，进一步处理甚至需要送实验室才能够发现。截

获有害生物的概率与查验时间成正比，与当前快速通关、无感通关等趋势相矛盾。同时同一批货物的有害生物截获率与查验人员的业务素质、负责任程度息息相关，查验效果受光线、天气等外在因素影响非常大，业务运行稳定性不强，并不能保证检疫性有害生物能够100%截获，这对外来生物入侵造成了前在的威胁。

（四）法律法规个别条款过于陈旧

例如现行的《中华人民共和国进出境动植物检疫法实施条例》发布时间为1996年12月2日，在20多年的时间中很多地方都没有根据国家社会经济变化的变化进行修订。根据其第六十二条规定，引起重大动植物疫情的，尚不构成犯罪或者犯罪情节轻微依法不需要判处刑罚的，由口岸种植物检疫机关处2万元以上5万元以下的罚款。相比之下，我国《反不正当竞争法》规定：为经其它经营者同意，在其合法提供的网络产品或者服务中，插入链接、强制进行目标跳转，处10万元以上50万元以下的罚款；情节严重的处50万元以上300万元以下的罚款。若有人引起重大动植物疫情，单独按照《中华人民共和国进出境动植物检疫法实施条例》进行行政处罚的上限仅有违法在网页上条广告弹窗的行政处罚下线的一半，对于企业根本毫无警示作用。

（五）个别防疫措施可操作性差

例如《ISPM15国际贸易中木质包装材料管理准则》要求对国际贸易中使用的木制包装材料进行检疫处理并施加标识，但是允许替换不超过1/3的木制包装零部件，允许用经过检疫处理的木制包装零部件重新组合成新的木制包装，还允许使用过的木制包装不经检疫处理直接使用。同时ISPM15并不要求对一件木质包装中的所有的零件都施加标识。这造成在实际操作中很容易造成一件木制包装尤其是大型机械设别的木制包装中经常是含有带有不同国家、不同公司的检疫处理标识的零件，还有很多零件没有检疫处理标识。查验人员很难界定这些没有检疫处理标识的零部件是否经过检疫处理，更无法判定未经过检疫处理的零部件是否超过1/3。同时木制包装的检疫处理标识防伪功能几近于无，不法企业很容易伪造烙印，给未经检疫处理的木制包装施加检疫处理标识。经过处理的木制包装也有可能在使用受到污染而携带有害生物。此外ISPM15规定的检疫处理措施也不能彻底消灭其可能携带的有害生物，只是将有害生物的数量杀灭至不易引起外来有害生物传播，将风险控制在可接受的范围内。随着时间的流逝，木制包装中的有害生物可能会繁殖增多，不再符合要求。事实上海关时常从进境货物随附的木制包装中截获检疫性有害生物。

三、措施及建议

（一）加强对海关常用法律之外的文件研究

目前海关执法以原关《海关法》、原检的“三法”和《食品安全法》等法律及其实施条例为主。除此之外还有还多法律和其它文件也涉及到海关的业务，应加强研究。例如我国很多进境动植物及其产品都与出口国签有双/多边协议，协议中包含对货物的检疫要求。例如，有些进境货物，根据双边协议要求，在出口中国前需在出口国先进行检疫处理。对于此类货物在检疫的过程中仅仅检出活体非检疫性有害生物是否判定国外检疫处理不合格，违反协议要求，判定重新进行检疫处理是一个值得研究的问题。再如《大气污染防治法》第一百零四条规定：违反本法规定，有下列行为之一的，由海关责令改正，没收原材料、产品和违法所得，并处货值金额一倍以上三倍以下的罚款；构成走私的，由海关依法予以处罚：

1. 进口不符合质量标准的煤炭、石油焦的；
2. 进口挥发性有机物含量不符合质量标准或者要求的原材料和产品的；
3. 进口不符合标准的机动车船和非道路移动机械用燃料、发动机油、氮氧化物还原剂、燃料和润滑油添加剂以及其他添加剂的。

该条规定大多数情况下严于现行的商检法。

（二）加快新技术在海关的应用

加快PCR技术在有害生物鉴定方面应用，加大基于宏基因测序、基因条形码技术的高效检测技术应用，提高有害生物鉴定范围和准确度。研究光谱、声纹等技术在检疫方面的应用，逐步由机检代替人工查验，提高检疫性有害生物截获率与稳定性。建立国家有害生物标本库，推广“互联网+智能识图”技术，开发有害生物自动识别系统，大力推进5G技术的远程有害生物鉴定技术，提升检测效率。

（三）构建全方位合作的联防联控机制

加强与WTO、IUCN等国际组织和与我国有经贸往来国家间的协作交流，建立全球外来入侵物种分部信息、标本、鉴定图谱等共享机制，加强在鉴定特别是远程鉴定、基因鉴定的方面的合作。积极参与《中国外来入侵物种名录》制修订，积极与国内海事、边检、环保、农业等部门合作，加强对港口和国内外来物种入侵情况监控，开展联合培训演练，提高风险应对能力。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	梳理了进口传播的类型方式，危害性也捎带作了介绍，但针对性措施苍白无力。
杨晨光	优点： 1、意义：这是本次征文看到的第二篇侧重通关安全的论文，与 28 号论文一样研究的是动植物检疫领域，对于提高口岸通关安全水平具有积极意义。 2、分析：运用资料积累、案例解析等方法，分析得全面、细致、有条理。 3、表述：文字通顺，用词准确，观点鲜明。 不足： 研究的思路似缺少创新，改进的建议似缺少可操作性。
齐忠平	本文选题上切合国家战略，下切合海关实际，研究分析颇具系统性和专业性，但对策建议部分虎头蛇尾。意犹未尽，影响了全篇价值。此外，标题的涵盖面过大。

新形势下提升进口大宗散货监管效能研究

廖健 宋青青 乔学杰

毕华 武善坤 徐亮¹

在我国深化供给侧结构性改革，构建国内国际双循环新发展格局过程中，大宗散货进口成为支撑国内产业、能源、民生的刚性需求。机构改革以来，随着海关监管职能的进一步拓展，进口大宗商品的监管任务更为繁重。新形势下提升进口大宗散货监管效能，有效防范大宗散货进口带来的固体废物进境、国门生物安全、海关监管与服务等风险值得关注与研究。

一、进口大宗散货海关监管面临的新形势

（一）职能拓展对海关监管效能提出新要求

一是布控查验幅度进一步延伸。进口大宗散货物监管涉及执行安全、卫生、环保、反欺诈等法律法规，海关布控指令承载了主要执法要求，与原有布控相比无论是布控范围还是布控要求均发生深刻变化。二是多部门联合执法需求显著提升。核对品名、取样制样、数重量鉴定、品质检验、残损鉴定等需要多个监管部门协同完成，

¹ 作者单位：廖健、宋青青、乔学杰、毕华，党委巡察工作办公室；武善坤，日照海关；徐亮，党委第七派驻纪检组

每个环节均会对进口大宗散货整体通关效率带来影响。三是外部执法环境对海关监管成效影响明显增大。除进口贸易商、加工使用单位、港口管理单位外，大宗散货监管还涉及到保险公司、检验鉴定机构、船公司等多个关联企业，各部门不同的管理水平和诉求叠加对海关监管总体成效影响明显增大。

（二）职能整合对海关业务流程提出新要求

一是通过“单一窗口”、“互联网+”，整合了申报要素、申报方式，进口大宗散货海关监管面临报关从业人员业务能力提升挑战。二是现有的海关监管作业系统功能不能满足统一风险研判等“5个统一”业务改革要求，实际运行中遇到数据丢失、指令丢失的情况，前置作业、现场查验、综合处置、后置作业各环节协同风险防控面临考验。三是大宗货物放行后的监管还游离于综合新一代通关作业系统之外，如转基因大豆进口的后续运输监管系统未与综合新一代通关作业平台对接；另外测量水尺等作业还停留在单证作业水平，模式落后。

（三）国际形势对海关监管模式提出新要求

当前，逆全球化思潮泛起，国际贸易中不确定、不稳定、不安全因素增多，亟需海关不断创新监管作业模式。随着全球新冠肺炎疫情防控常态化发展，进口大宗散货海关监管将面临强化供应链安全、应对突发公共卫生事件、压缩通关环节和流程等多方面的机遇

和挑战，同时，优化口岸营商环境助力企业不断提升国际竞争力和参与国际贸易规则制定能力的紧迫性也在增加。

二、进口大宗散货监管面临的困难和风险

（一）固体废物进境风险依旧不容忽视

1. 退运难持续存在

一是部分小型贸易公司在货物可能被判定为固体废物时，将境内收货人进行工商登记注销；二是货物承运人、提单收货人无法联系国外发货人实施退运；三是申请无害化处置方案过程中，当地环保局不同意跨辖区处置，导致方案搁浅问题；四是大宗固体废物在装卸、存储、鉴定、退运等环节，作业时间长，据统计，出具鉴定结果短则2周，长则1个多月，如果复检长达几个月，会产生较高费用。

2. 检验结果易引起争议

从实践来看，当事人对固体废物首次鉴定结论持怀疑态度已成为常态，提交复检申请也是常规做法，申请行政复议和提交诉讼情况也日益频繁，这对现场海关开展固废监管排查带来一定压力。部分口岸曾发生进口铁矿砂因涉含铁尘泥被判定为固体废物，在当事人同意并已完成退运的情况下，发货人仍提起行政复议和法律诉讼，虽然海关最终赢得诉讼，但诉讼风险的增加和诉讼本身给现场海关

监管带来的压力持续增大。

3. 标准执行难

部分商品在涉及固废判别时，需要符合相应的国家标准，但标准执行起来存在一定旷量，易引发争议。目前，进口再生钢铁原料作为推动我国钢铁行业高质量发展的重要战略举措，钢铁行业协会等已多次组织《再生钢铁原料》政策标准解读会议，但无论是行业协会、企业还是部分参与标准起草人员的解读，均与海关现有监管要求存在较大差异，海关在政策解读、执法统一和宣传引导等方面均面临挑战。

（二）防控生物安全风险压力增大

1. 有害生物防控手段落后

一是鉴定能力不足。目前，基层海关普遍缺乏基因和分子鉴定等高科技手段的应用能力，有害生物能够准确鉴定到种的比例不高，有害生物幼虫鉴定更是普遍性难题。二是监测手段有待完善。有害生物监测是防范外来有害生物传入，弥补现场查验手段不足，实施重大疫情应急处置，以及控制和减轻外来有害生物危害的基础性工作，目前监测仍存在覆盖面不广、监测种类不全、缺乏新技术新手段应用等问题。三是风险预警能力不足。由于对国外有害生物疫情发生情况缺乏系统了解渠道，不能及时针对性开展重点监测。

2. 部分国家除害处理效果差

欧美国家出于环保规定，对输出原木较少采用溴甲烷熏蒸处理，一般采用菊酯类药剂喷洒处理或者磷化氢气体熏蒸，穿透能力差导致除虫效果很差，尤其是对钻蛀性有害生物几乎没有效果。非洲、东南亚、南美洲等发展中国家或地区以及俄罗斯等木材输出大国，官方机构对输出木材的检疫工作不够重视，机构不健全，检疫除害能力有限，植检证书上显示经境外检疫除害处理的木材，仍会发现携带有活体有害生物甚至检疫性有害生物。

3、部门间联合协调机制不健全

一是地方政府、港口、加工厂和运输企业等对进口原木、大豆等携带有害生物的危害性和检疫重要性认知不足，协同管控存在风险。二是海关只负责在口岸进行监测，缺乏同地方林业等部门的联合监测沟通，尚未形成监测合力。三是为了防范基因漂移，进口转基因大豆的运输、储存、加工均要处于封闭环境，仅靠海关很难实施全程有效监管。

（三）海关的监管服务水平有待提升

1. 重大政策落地滞后，与地方政府、企业诉求不匹配

以再生钢铁进口为例，在再生钢铁原料进口政策放开的第一时间，地方政府就提出创建“海关监管示范口岸”和“进口和集散交易中心”等需求，海关虽然在政策研究、进口监管流程规范等方面作了大量工作，但因相关政策尚无明确规定，在回应地方诉求方面

仍显被动。

2. 改革及相关配套措施仍不完善

一是改革配套措施仍存“最后一公里”问题。海关总署对部分进口矿产“先放后检”，海关完成合格评定并签发证书后，企业方可销售、使用，现场海关仍面临是否需要后续监管、由谁负责、如何开展等一系列问题。二是部分大宗商品法检项目检测效益低。以关区某技术中心为例，2020年法检总项次69938项，其中大豆品质检测24316项次（171船），占全年法检总数的34.8%，检测费计费约90万元。正常情况下，海关实验室大豆品质结果与国外检验结果差异不大，检测结果既不用于结汇，也不用于执法，检测效益效能低。

3. 鉴定业务改革未能充分释放改革红利

一是监管作业流程待优化。铁矿砂等作为100%法检商品，按现有流程执行“辐射探测”“检查病媒/有害生物”“检查夹藏/夹杂”和“取样送检”等多项查验指令，导致铁矿砂等查验时间过长，AEO企业享惠措施落实不到实处。二是矿产品机械化取制样程度较低。大部分现场取样工作依然需要手工完成，手工取制样不仅耗费大量人力，而且存在时间长、效率低、样品代表性差，存在不能够实时、准确记录取制样过程等问题。三是检验负担重。铁矿砂等大宗货物的重量及品质鉴定涉及价格结算、贸易纠纷处置等刚性

需求，且目前社会委托检验的价格一般在人民币0.3元/吨至0.8元/吨不等，SGS等部分外检报价0.1美元/吨左右，单船的鉴定费用少则几万元，多则数十万元，目前向海关申请免费鉴定的比例居高不下，隶属海关负担较重，有待寻求公共长效解决方式。

（四）监管安全风险持续存在

进境大宗化矿商品涉及原油、液化石油气等危险化学品，海关查检工作场所包括运送及存放易燃易爆、有毒有害化学品的船舶和罐区，查检关员作业过程中面临的安全风险持续存在。一是现场监管特种查检设备缺乏，不具备防爆、防静电功能，不能满足危化品现场查检安全作业要求。二是安全作业防护装备配备较为零散，保养维护和定期校准检测不够规范，缺少统一标准。三是化工矿类商品检验监管岗位缺乏铅防护服等辐射防护设备，存在被辐射伤害风险。四是一线关员需乘拖轮前往锚地，攀爬软梯登轮实施检验检疫，坠海、货仓窒息等岗位生产安全风险时刻高悬。

（五）全方位廉政防控风险更加复杂

一是大宗散货贸易主体多元化，出于规避资金、交易、监管风险，大宗散货贸易主体与加工使用主体分离，小规模贸易公司的参与，更易寻求利益产生权力寻租风险。二是大宗散货成交量大，单票贸易额度大，海关水尺测量、品质鉴定等业务微小的偏差即可产生数十万元以上的可期利益，利益相关方围猎海关动机强烈。三是

大宗散货的装卸、堆放、运输要占用和使用港口及相关物流公司的资源，海关监管工作流程、作业时间、作业效率能够影响到相关物流公司的利益，溢出新的权力寻租空间。

三、进口大宗散货有效监管措施和建议

（一）依托信息化手段，不断提升监管智能化水平

一是提升现场查检的智能化水平。加快便携式智能查验设备的投入应用，集成化矿等商品物态、色泽、密度、气味、放射性检测和数据采集功能，对有害生物采用超声波、热成像、基因和分子鉴定生物检测设备，有效支持监管作业层面专业化和智能化提升。二是利用无人机开展水尺观测及自动识别，实时回传数据，运用人工智能视频技术识别并计算水尺数据，实现监管流程再造和溯源验证。三是运用物联网、区块链等技术，建立海关共享大数据池，运用大数据分析手段，辅助风险、通关、查验、统计、稽核查和缉私等部门交换信息，联防联控。四是配备防爆、防静电执法记录仪，以及高风险安全生产防控设备，从技术投入上保障安全生产。

（二）推进监管流程再造，不断提升海关监管服务水平

一是深入开展立法调研，从理论和实践层面研究和调研海关监管和提供社会公共服务的职责、边界、实施方式，以职能优化协同高效为原则，将海关监管衔接政府管理，以市场主导为原则优化公

共服务产品供给，提出立法修法建议。二是探索强制性辐射探测准入监管与普通查验分离，在锚地、靠泊和卸货作业环节进行初筛、排查，辅助运用智能化取样，以及第三方技术手段，降低常规查验比例。三是深化鉴定业务改革，将不涉及安全风险的大宗商品质量、重量鉴定交给经认证的社会机构，海关直接采信或抽查验证。四是对落实再生钢铁进口等产业新政策指定口岸监管，先由单一口岸探索执法模式，规范执法尺度，量化执法标准，随后引领关区其他监管口岸推广。五是制定科学的安全防护设备配置标准，统一标识标志、防护功能参数及防护使用方式，确保关员人身和工作安全。

（三）加强内外联动，打造口岸监管联防联控机制

一是与行业监管部门开展执法协作，形成进境有害生物联防联控体系，构建和完善进境木材、大豆检疫、销售、加工的全过程协同监管。二是在双边合作机制的框架下，定期向输出国家检疫机构通报进境检疫发现的问题和国内技术标准，预防检疫风险于国门之外。三是加大新政落地宣传力度，强化与行业协会等沟通协调，加强舆论引导，联合加大政策宣讲、立法调研、监管解读，迭代优化执法空间。四是参与地方安全生产联防联控机制，将海关监管有效衔接地方政府落实安全监管主体责任，强化应急物资储备和使用演练，提高口岸风险协同应急处置能力。

（四）治教并举，构建高风险岗位廉政安全防护网

一是结合“现场监管与外勤执法权力寻租”专项整治，开展廉政高风险岗位排查，制定风险防控措施，明确监管人员的执法责任和关科两级领导的党风廉政建设责任。二是强化内部控制，定期开展人员轮岗交流，组织开展专项执法督察检查，优化岗位控制、程序控制、层级控制。三是净化廉政环境，动态排查隐形隐性“海外兵团”、不良中介、涉嫌参与廉政案件人员，与地方政府形成整治合力，净化执法和廉政环境。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	提出了一些很好的问题，但研究思路不够开阔，研究方法上没有使用合适的工具，导致研究缺乏深度。
杨晨光	优点： 1、意义：本文从提升进口大宗散货监管效能这个专题切入，分析了当前海关监管现状，一针见血地指出了存在的问题，并按照“市场主导为原则”、“提升监管智能化水平”、“打造口岸监管联防联控机制”等思路提出了改进措施建议，对于提升海关大宗散货监管效能具有积极的借鉴意义。 2、分析：运用资料积累、案例解析等方法，素材扎实，论述充分，结论可信。 3、表述：文字基本通顺，用语基本准确，阅读总体轻松。 不足： 部分段落主题及内容似有交叉。
齐忠平	关检融合后海关货运监管服务面临全新挑战，其中“大宗散货”自有其“大”的难处。本文选题独特，思路清晰，实践丰富，梳理全，干货多，建议对。不足是建议部分的针对性和可操作性不够强。

中国关企商品归类工作现状及其争端产生原因综合分析

王华强¹

(优秀奖)

商品归类作为海关三大技术活之首，是海关各项业务工作的基础之一，亦是海关贸易、安全、税收职能得以体现的重要保障。商品归类因涉及的要素信息关联税率、贸易管制等，其工作的敏感性毋庸置疑；与此同时，商品归类的主角—产品具有较强的技术性，归类规则的理解又具有一定的专业性，导致海关和企业会对同一商品的属性认定产生不同的认知判断，并会对归类规则的运用理解产生意见的不一致，从而导致海关与企业之间商品归类争端的产生。

全面依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，随着我国“依法治国”建立法制政府战略的不断落实，国民经济和对外贸易的不断发展，企业的依法纳税、维权意识得到了日益增强，海关的执法环境也发生了巨大的变化。为了有效解决海关与企业之间的商品归类争端，我们必须对关企目前各自的商品归类工作现状进行全面剖析，找出商品归类争端产生的深层次原因并

¹ 作者单位：上海海关学院

对其进行分析，为商品归类争端的解决提供切实可行的解决路径和政策建议。

一、海关和企业商品归类工作现状比较

（一）海关商品归类工作现状

中国自1992年加入《商品名称及编码协调制度公约》（简称《协调制度公约》），就以《商品名称及编码协调制度》（简称《协调制度》）目录体系为基础制定《中华人民共和国进出口税则》（简称《税则》）；特别是自2017年7月1日之后，中国海关全面推进通关一体化改革进程，商品归类工作经过多年的探索和实践，已基本形成比较科学的工作体系，同国际通行惯例也日渐趋于一致。

中国海关是一家与国际接轨较早的政府部门，海关商品归类工作在入世之前就已采纳国际通行的做法，并形成了较为完善的工作管理体系。一是海关商品归类组织架构体系逐步健全。经过历次业务改革，形成了海关总署归类决策、税收征管局辅助决策、直属海关职能管理、隶属（现场）海关归类执行、海关总署和税收征管局及直属海关职能部门共同开展归类监督管理的组织架构体系（中国海关商品归类工作的组织架构如图1所示）。二是海关商品归类法律制度体系逐步完善。《中华人民共和国海关法》（简称《海关法》）、《中华人民共和国进出口关税条例》（简称《关税条

例》）、《中华人民共和国海关进出口货物征税管理办法》（简称《征税管理办法》）、《中华人民共和国海关进出口货物商品归类管理规定》（简称《归类管理规定》）、《中华人民共和国海关预裁定管理暂行办法》（简称《预裁定管理办法》）等法律法规相继修订和颁布；具有法律效力的归类依据（诸如《税则》、《进出口税则商品及品目注释》（简称《税则品目注释》）、《中华人民共和国进出口税则本国子目注释》（简称《本国子目注释》）以及海关总署公布的归类行政裁定和归类决定）逐步对外公开，海关归类执法的透明度逐步提高。三是海关商品归类信息化管理水平逐步提高，“中国海关进出口商品归类系统”、“中国海关化验管理网”等信息平台相继开发应用，人工智能、大数据运用等技术得到飞速发展，海关归类工作的准确性和统一性不断提高。

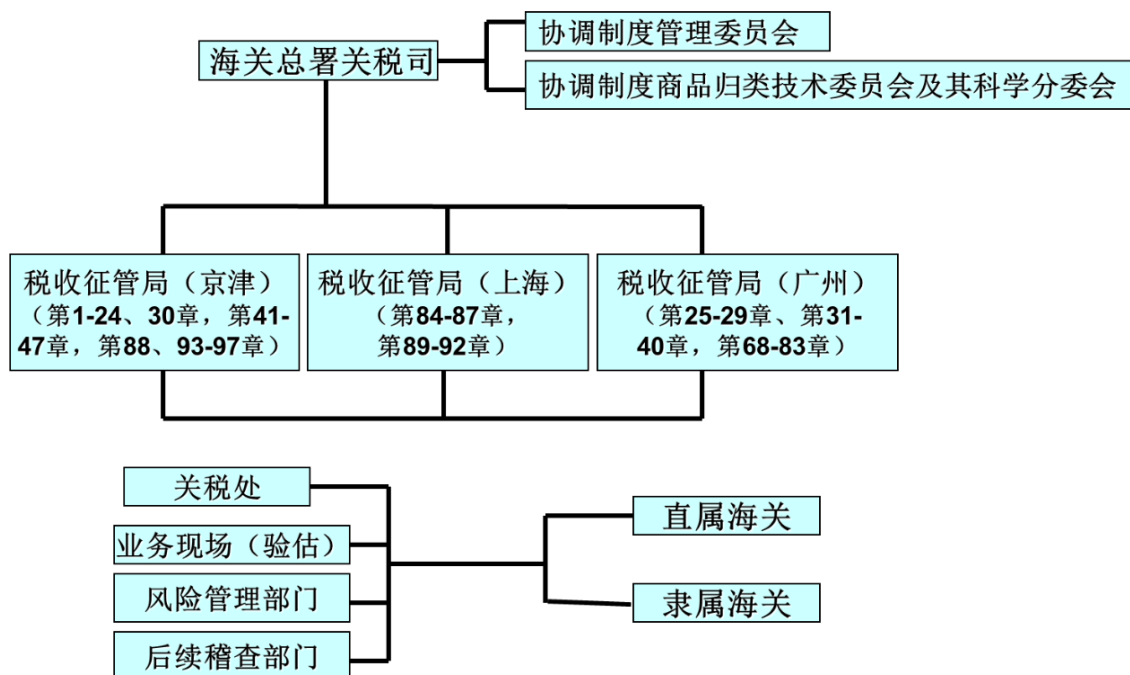


图1 中国海关商品归类工作组织架构

目前海关对企业申报的商品税号引发质疑，主要来源于以下两种渠道：一是税收征管局通过参数及指令下达的归类事中和事后质疑；二是来自于综合业务、验估或稽查部门的归类事中和事后质疑（非执行税收征管局参数及指令）。如综合业务、验估或稽查部门与进出口货物收发货人就申报税号存在归类争议，各级海关归类业务或职能管理人员可以利用中国海关进出口商品归类系统向直属海关关税处提交归类认定申请，由其确定归类并签发编号为W-3的海关内部归类专业认定；针对疑难商品，直属海关关税处亦可向海关税收征管局提交归类认定申请，由其签发编号为W-2的海关内部归类专业认定。如海关税收征管局征税部门与进出口货物收发货人之间存在归类争议，一般情况下由执行参数及指令的综合业务、验估、

稽查等部门提交归类技术支持联系单，海关税收征管局提供归类技术支持，对存在归类争端的商品税号可进行归类专业认定。如不同直属海关之间针对同一商品存在不同归类认定意见，且在海关税收征管局层面仍无法达成一致性意见，可提交海关总署协调制度商品归类技术委员会讨论确定并可制发归类决定（会议每年按需召开，一般为1年1次或2次；受新冠疫情等因素影响，自2019年起此会议一直未开，暂时处于“熄火”状态）。海关层面的商品归类争端解决路径可参见图2所示，一般情况下，海关税收征管局会对如下情形进行归类专业认定：①海关与企业有较大归类争议，且存在归类疑难的；②《税则》、《税则品目注释》没有明确规定，且与国际、国内行业标准有较大差异的。

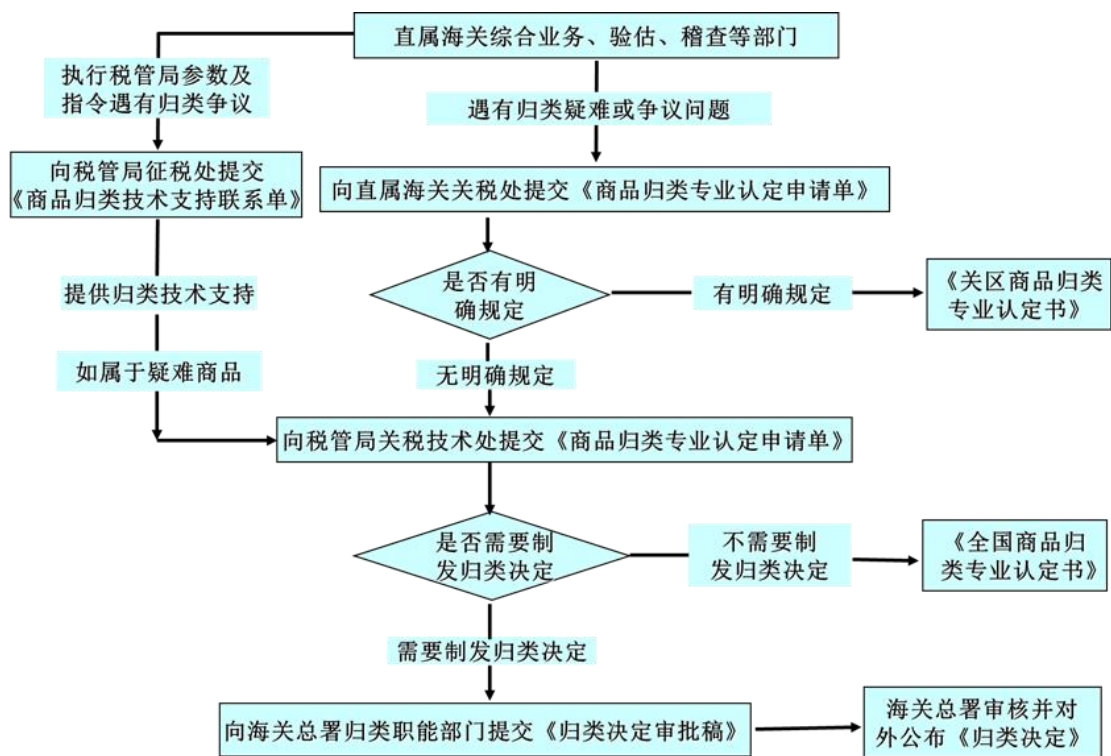


图2 海关层面商品归类疑难问题或归类争议解决路径图

我国已于2018年2月1日实行归类预裁定制度，直属海关关税处针对归类疑难商品或是有意见分歧的商品，会在签发归类预裁定之前通过中国海关进出口商品归类系统向海关税收征管局申请归类专业认定，然后再按海关归类专业认定的结果制发归类预裁定。在实际工作中，也存在较少部分的企业会对海关预裁定的归类结果不接受并产生质疑；虽然《预裁定管理办法》第十八条规定，“申请人对预裁定决定不服的，可以向海关总署申请行政复议；对复议决定不服的，可以依法向人民法院提起行政诉讼。”，但真正走到这一步的企业却为数不多。

（二）企业商品归类工作现状

《协调制度》是一种国际通行的商品分类目录，是开展国际贸易的通用语言和标准工具^[2]。商品归类除了和传统的税收征管（包括出口退税）、贸易管制相关工作直接关联之外，在检验检疫划入海关、关检深度融合之后，也被更加广泛的赋予了市场准入和准出、贸易安全等标签；商品归类工作牵一发而动全身，可谓是进出口企业开展国际贸易的“牛鼻子”，异常重要。目前，企业的商品归类工作主要由物流等相关部门负责，其工作流程及争端解决路径如图3所示。

[2] 王华强. 协调制度与海关商品归类[J]. 纺织导报, 2007(7): 113-114.

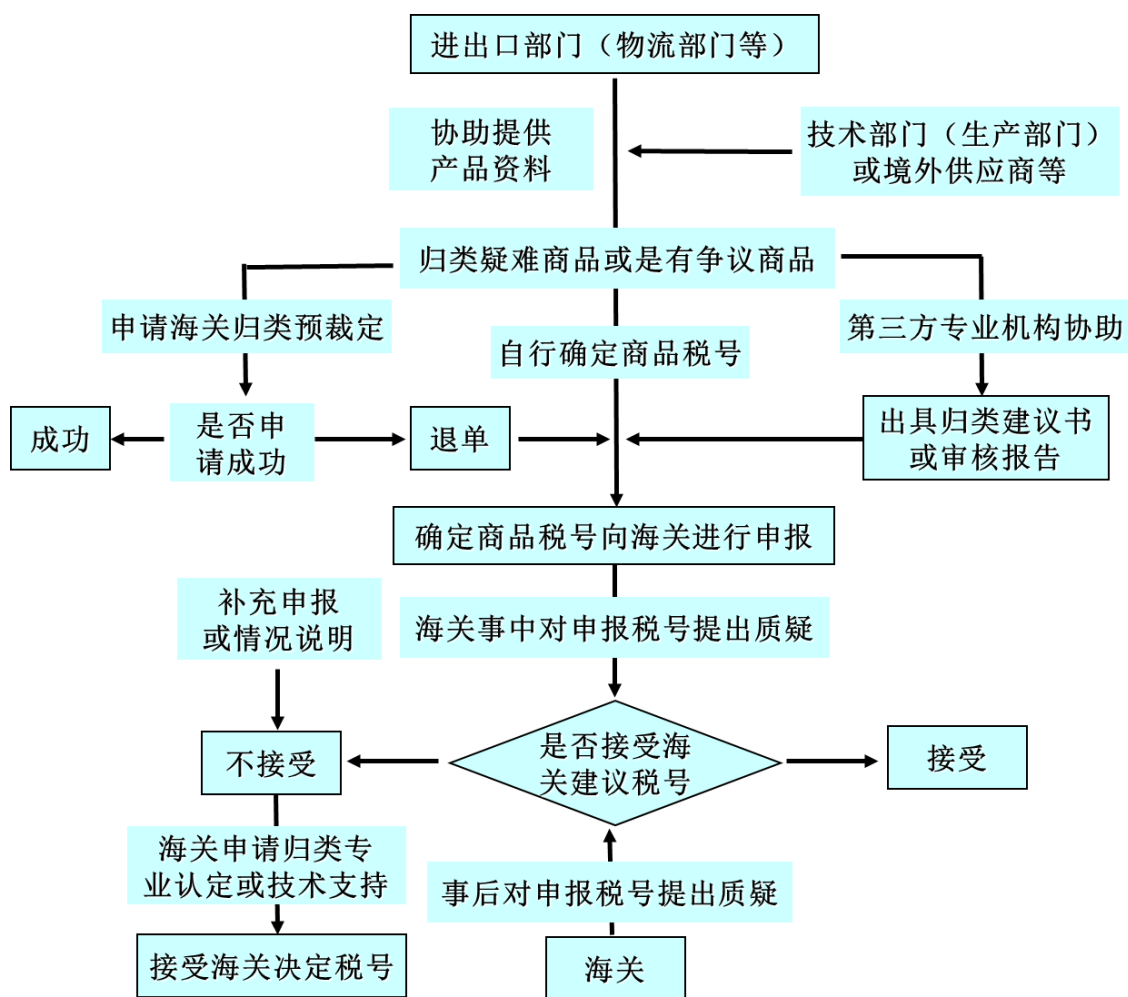


图3 企业商品归类工作流程及争端解决路径

为了全面了解进出口企业的商品归类工作现状，为海关与企业商品归类争端解决提供更为客观的支撑材料，设计、发放“中国商品归类现状及其争端解决情况-企业专业人士调查问卷”，并有效回收186份问卷；参与问卷的企业以外商独资企业为主，海关资信等级以AEO认证企业占多数；参与问卷的人员所在部门以供应链为主，经理和主管级别的人员占大多数；参与企业和人员符合行业现状。商品归类工作的重要性达成共识，其具有较强的专业性和技术

性也得到了从业人员的认可；虽然较多公司管理层重视或比较重视商品归类工作，但在具体的组织架构设置方面，还存在较大的不足，专业的事务没有得到应有的重视。在此次调查问卷的反馈中，有36.02%的企业同时设有专门的进出口部门和归类岗位，而19.35%的企业是没有专门的进出口部门和归类岗位的（具体如图4所示）；进出口企业关于商品归类部门和岗位设置的缺陷也在调查问卷中得以体现，有10.75%的企业表示公司管理层不重视商品归类工作（具体如图5所示）。

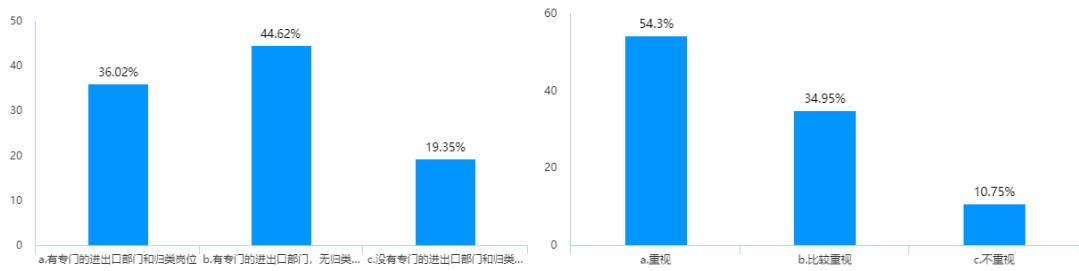


图4 进出口部门和归类岗位设置情况图 图5 公司管理层重视商品归类工作情况图

根据《归类管理规定》第二条的相关规定，商品归类是指在《商品名称及编码协调制度公约》商品分类目录体系下，以《中华人民共和国进出口税则》为基础，按照《进出口税则商品及品目注释》《中华人民共和国进出口税则本国子目注释》以及海关总署发布的关于商品归类的行政裁定、商品归类决定的规定，确定进出口货物商品编码的行为。《税则》、《税则品目注释》、《本国子目注释》等是准确进行商品归类工作的必备工具书，其重要性毋庸置疑；但在反馈的问卷中（具体如图6所示），还有31.72%的企业表

示，公司仅配备了《税则》，其他工具书没有提供；更有甚者，还有10.22%的受访企业表示公司是没有配备这些工具书的，税号一般也都是在网上查询得到的；此种情形，尤如将士上前线却只身前往、未带任何武器；这些企业要谈准确归类，尽到合理审慎义务，任重道远。

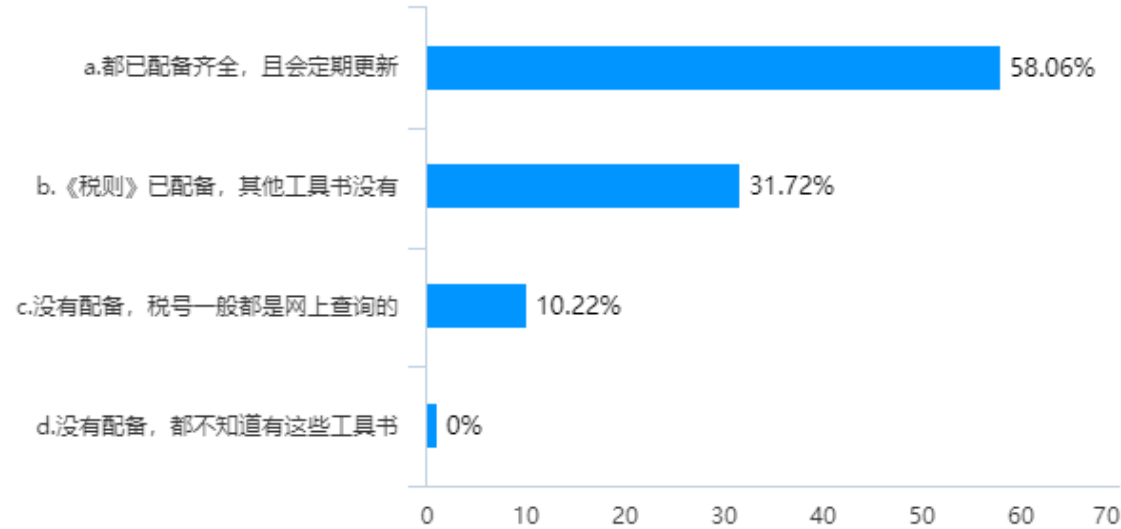


图6 进出口企业商品归类工具书配备情况

商品归类是项极其专业化和复杂化的海关事务，为了对清关时效和贸易成本进行预先判断，针对归类疑难商品企业可以根据《预裁定管理办法》的相关规定，向注册地直属海关关税处申请归类预裁定，借助海关专家的力量实现企业提前准确确定商品税号的目的。海关预裁定制度是中国政府履行国际义务，促进贸易便利化而实施的一项利国利民政策；在此次问卷调查中，有66.13%的企业对此业务有相应需求（具体如图7所示），但仅有26.88%的企业有为归类

疑难商品申请成功海关归类预裁定的经历（具体如图8所示），上述两组数据与预期相比略显偏低；造成此种情况的原因之一在问卷中也得以体现，虽然预裁定制度在中国实施已有三年多时间，海关也通过各种途径进行宣传，在受访企业中还有34.95%的表示对归类预裁定制度及其申请程序不了解，好政策并未得到有效运用。

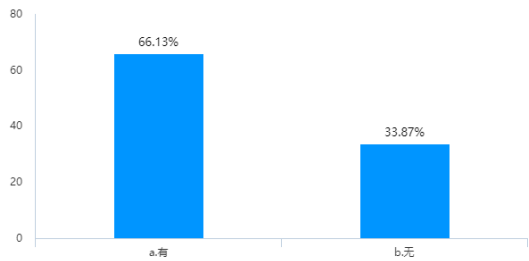


图7 企业归类预裁定业务需求情况

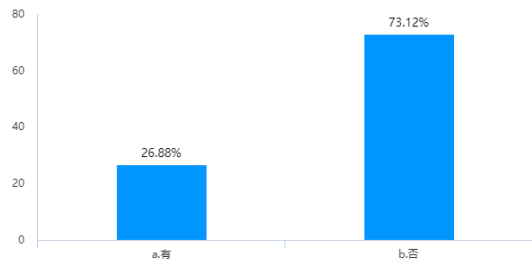


图8 归类预裁定申请成功经历分布情况

（三）海关和企业商品归类模式比较与差异

从事商品归类业务的人员通常知晓，准确确定商品税号有两大要点：一是要对准备确定税号的商品属性信息进行完整获得和权威认定，此处的商品属性信息主要是指商品名称、结构组成（成分含量）、加工工艺、用途、功能、工作原理等；二是要对具有法律效力的归类依据进行正确理解和合理运用，此处具有法律效力的归类依据主要是指《税则》、《税则品目注释》、《本国子目注释》、海关总署发布的归类行政裁定、归类决定等。此两大要点，无论是对于海关还是进出口企业，都不可或缺，或是顾此失彼；否则就无法做到商品税号的准确确定。

《关税条例》第三十条明确规定了企业的如实申报义务；但在

实际的归类工作中，由于企业关务人员不直接负责、掌握商品资料信息，并且企业内部通常没有相应的归类工作制度进行约束，企业技术人员提供给关务人员进行税号确定的商品资料信息有时是不全面或不符合归类要求的；更有甚者，有时提供的商品资料信息是错误的或者是从网上（例如百度）直接复制过来的，这也为申报税号被海关质疑、引发归类争端埋下了伏笔。相反，海关归类组织架构体系健全，归类从业人员队伍稳定且经验丰富，而且大多数都是理工科科班出身，对分管的《税则》品目商品知识了解比较全面和精通；长时间的不断学习与经验积累，练就了一双“火眼金睛”。另外，《关税条例》第三十一条明确规定企业应根据具有法律效力的归类依据对申报货物进行商品归类，海关对其归入的税号依法进行审核；中国1992年就已加入《协调制度公约》，中国海关深入研究《协调制度》及其注释已近三十年，对具有法律效力的归类依据的掌握已到了“炉火纯青”的程度；与此同时，海关也较为注重归类从业人员的队伍建设和传承帮带；相反，绝大多数企业未设有归类专门岗位，专业的事并未安排专业的人员来从事，往往是进出口、采购或其他人员兼职从事归类工作，专业度和准确度可想而知。

海关内部针对归类疑难或存在归类争议的商品，有一套完善的归类争端处理工作制度和流程，且有专业机构和专家队伍按分工进行专业化的处理；而企业面对归类疑难或是存在归类争议的商品，

往往采取最多的方式是委托报关行出具第三方的归类建议书；由于中国的报关行发展具有先天的不足，其专业化建设进程缓慢，出具的归类建议书通常会受到海关的质疑。如果企业申报的税号受到海关的事中或事后的质疑，如不接受海关建议的税号，即使海关内部按流程将归类疑难或是有争议的商品上报上级海关进行归类专业认定，但在此环节，企业的参与是缺位的，通常仅有一个知情权，而无真正的参与权和表达权；海关和企业并未在客观、公正、规范的基础上搭建归类争端解决平台，基本上是海关一方在主导争端的解决；这对企业而言是不公平的，不利于跨境贸易营商环境的改善。

二、海关和企业商品归类争端产生原因分析

（一）针对商品归类行为的原因

1. 《税则》税目设置复杂

我国是国务院关税税则委员会制定《税则》，规定关税的税目和税率等；具体实行的是由财政部牵头，多部门共同参与的管理体制（海关总署是参与者之一）；国务院关税税则委员会负责《税则》的制定，并在每年年末公布下一年度的关税调整方案。1992年1月1日，我国加入《协调制度公约》，开始以《协调制度》目录体系为基础，结合本国国情制定我国的《税则》。

我国《税则》在实施上，除引用《协调制度》的归类总规则、

类注、章注和子目注释外，其仅在扉页对税率做出适用说明，并未就相关政策措施在《税则》实施中的适用规则做出更为详细的规定。美国税则是由美国国会授权国际贸易委员会负责编制，每年公布并实施调整方案。美国的税则由三大部分组成：总注释、税率表以及依托税则制定实施的进出口管制措施。美国税则还编制了4条附加规则，作为《协调制度》6条归类总规则的补充；除此之外，美国税则在《协调制度》类注、章注、子目注释的基础上，还根据其进出口管理需要制定了附加注释。欧盟对外实行统一的关税政策，所有欧盟成员国海关均采用一部共同税则；欧盟委员会全权负责税则目录的编制、修订和维护等工作。欧盟税则亦是由三部分组成：总则、税率表及税则附则；其总则部分除了包含《协调制度》的6条归类总规则之外，还制定了税率适用总规则及归类适用总规则；在税则附则部分，还分别就农产品、配额、相关证件管理等方面做出相应规定；总则和税则附则所列相关规定均随附相应的商品清单。相比而言，欧美税则较好解决了《协调制度》与本国贸易实际相衔接的问题，夯实了进出口管理的法律遵从和“知法守法+合理自审”的基础；而我国《税则》的目录与税则应用规则是相互分离的，除海关总署制定的相关管理规章制度、商品归类决定、商品归类行政裁定、商品预裁定以及本国子目注释对外公告外，还有较多的相关解释性规定和归类专业认定等则是通过内部的渠道发文执行的，作

为海关管理相对人的企业则是不知晓的。

表1 中国2002-2021年《税则》8位税目/关税总水平变化情况表

年份	《协调制度》6 位子目数	《税则》8 位税目数	关税总水平 (%)
2002	5225	7316	12
2003	--	7445	11
2004	--	7475	10.4
2005	--	7550	9.9
2006	--	7605	9.9
2007	5052	7646	9.8
2008	--	7758	9.8
2009	--	7867	9.8
2010	--	7923	9.8
2011	--	7977	9.8
2012	5205	8194	9.8
2013	--	8238	9.8
2014	--	8277	9.8
2015	--	8285	9.8
2016	--	8294	9.8
2017	5367	8547	9.8
2018	--	8549	7.5
2019	--	8549	7.5
2020	--	8549	7.5
2021	--	8580	7.5

海关总署前署长于广洲曾指出：现行《税则》税号设置复杂，俨然一部“天书”；复杂的《税则》既增加了海关的监管成本，又加大了企业的守法难度，与当前的国际贸易发展极不适应。表1为

我国《税则》近二十年的税目变化情况，由于我国除了海关在使用《税则》执法之外，还有其他二十多个政府部门在制定进出口政策时会采用税则目录体系；多方参与下各个独立的团体都会提出相应的税目设置需求，久而久之就会使我国的《税则》变得日益复杂，犹如“天书”。在此背景下，企业与海关就商品适用税目产生分歧在所难免。

2. 税目及规则理解差异

我国的《税则》原封不动地照搬了《协调制度》的6位目录体系，然后再结合本国的国情设置了第7、8位。《税则》（包括《协调制度》）中的类注、章注和品目条文是具有法律效力的归类依据，法律条文相对而言是晦涩、不易理解的；而且《税则》中的类注、章注、品目条文大多数是经规则制定者高度提炼的法律文本，实践中对于条文的理解和判断往往会带有一定的主观色彩，这就难免会因为个人的知识结构的差异以及认知的不同，进而对同一商品的税号确定产生不同的归类结论；《税则》本国子目条文的理解亦存在上述问题；具体商品在没有一个权威官方机构做出税号确定的归类决定之前，由于对具有法律效力的归类依据的不同理解，这就导致归类差异和归类争议是不可避免存在的。

《税则》中的6位目录体系是由《协调制度》翻译转换而来的，个别品目条文的立法原意有时会因文化差异或是意境的不同导致意

思无法完全表达出来；例如：品目6109和品目6110都包含“背心”产品，从中文字面理解二者是一类产品，但从英文角度来看，品目6109的“背心”对应的英文为“vests”，品目6110的“背心”对应的英文为“waistcoats”，二者包含的产品是有差异的；具体可见如下表2所示。另外，《税则》中个别子目条文亦存在翻译不准确或是没有将本意全部翻译出来的情形；例如税目8517.11中文翻译为“无绳电话机”；而其对应的英文为“Line telephone sets with cordless handsets”，翻译成中文意思为“有绳电话组件附带若干个无绳电话机”；税目8517.11的中文和英文意思差异较大，如仅是关注到中文子目条文而没有注意到英文的立法原意，归类从业人员很容易犯错导致产品的错误归类，此类商品存在归类争端在所难免。

表2 品目6109和品目6110项下“背心”区别情况一览表

品目	英文品目条文	中文品目条文	具体背心产品类别
6109	T-shirts, singlets and other vests, knitted or crocheted	针织或钩编的T恤衫、汗衫及其他背心	一般是指：贴身穿（贴着皮肤穿）的背心
6110	Jerseys, pullovers, cardigans, waistcoats and similar articles, knitted or crocheted	针织或钩编的套头衫、开襟衫、背心及类似品	一般是指：非贴身穿（贴着皮肤穿）的背心

根据归类总规则六的相关规定，子目注释亦是具有法律效力的归类依据；但纵观《税则》或《协调制度》全文，对子目具有相应

约束力的子目注释数量相对偏少，这就给部分子目的理解造成了困难，并引发归类争端的产生。例如：8544.3-**车辆**、航空器、船舶用点火布线组及其他布线组，此处的“车辆”是否包括第八十六章的“铁道（轨道）车辆”曾有企业进口“铁道机车用线缆布线组”，就被海关告知其不应将该商品归入税号8544.3090，理由是8544.3项下的“车辆”仅指《税则》第八十七章的车辆，不包括《税则》第八十六章的商品。无独有偶，《税则》部分本国子目也存在条文定义不清晰的问题，例如：税号7326.9010---工业用，此处“工业用”具体指什么，界定标准是什么，截至目前未有本国子目注释或是归类决定加以约束，给海关、企业准确确定产品的税号带来了麻烦。表3为海关总署近十年颁布的本国子目注释数量，相对《税则品目注释》而言其数量偏少，且近几年处于“熄火”状态，不利于归类意见分歧的消除。

表3 近10年海关总署新增、调整和废止的本国子目注释一览表

年份	8位税目数	新增	调整	废止	合计
2012	8194	297（累计）	0	0	297
2013	8238	11	2	0	13
2014	8277	9	2	0	11
2015	8285	0	0	0	0
2016	8294	6	10	0	16
2017	8547	0	14	-8	22
2018	8549	0	0	0	0

2019	8549	0	0	0	0
2020	8549	0	0	0	0
2021	8580	0	0	0	0
合计	——	323	28	8	359

注：2012年新增本国子目注释数量为0；截至2012年，本国子目注释数量累计297；截至2021年10月，本国子目注释数量累计323；2012-2021年，新增本国子目注释26。

3. 商品属性复杂（或信息不完整）

《协调制度》及《税则》中的商品目录设置是有极强的逻辑和章法可循的，但商品本身的发展相对而言是不受逻辑和体系的框架限制的；类注、章注、品目条文、注释等原本清晰的概念或约定，往往会因为科学技术的发展、商品种类的突飞猛进而变得不再确定或适用。另外，我们也必须承认，《协调制度》商品目录的设置总是滞后于商品自身发展的，我们需要不断地完善和更新才能适应跨境贸易的需要，《税则》中本国子目设置以及本国子目注释的新增也面临同样问题。

从事商品归类工作的一般是物流或供应链的部门人员，只有较少一部分企业会对商品归类岗位设置专门的工作人员；在进口或出口申报前获得完整的产品资料信息，是准确确定商品税号的基础之一；但实际工作中关务人员并不保管产品资料信息，其需要向技术部门或是采购部门相关人员询问才能获得；针对企业在商品税号申报前，是否可以完全获得商品的原始技术资料或是规范申报要素等信息，发放、回收调查问卷且其结果如下图9所示；在受访的186家

企业中仅有37.1%的可以完全获得，58.6%的仅部分可以完全获得；另外，在针对技术或其他部门提供资料信息时，是否发生过提供的产品资料是错误（不真实）的，或提供的商品名称是错误的等情形，其结果如下图10所示，其中有68.82%的企业存在上述情形；上述情形为商品税号申报错误、引发海关归类质疑埋下了伏笔。

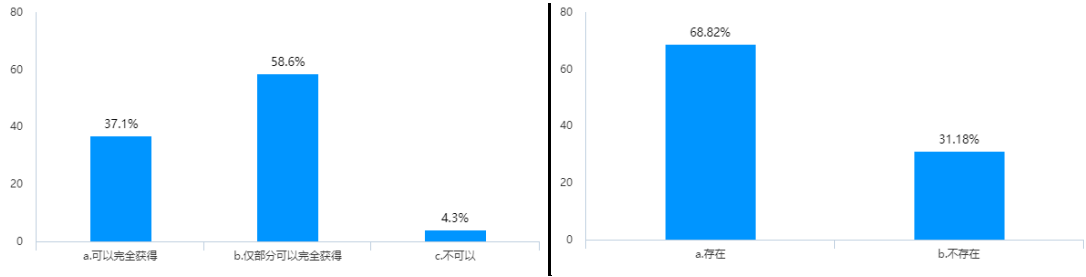


图9 原始技术资料或规范申报信息获得情形图 图10 商品资料信息错误提供情形图

另外，对于商品资料齐全的疑难（复杂）商品，由于对《税则》品目条文或是《税则品目注释》的理解不一致，海关和企业必然会对其税号的确定产生意见分歧，这是符合实际且属正常之事。如海关通过归类决定形式对该类商品的税号予以确定和规范，或是企业按要求向海关申请归类预裁定或归类行政裁定，海关予以受理并签发，则海关和企业的归类争端问题可以顺利得到解决。表4罗列了近10年海关总署颁布的归类行政裁定和归类决定的数量，总体而言它们颁布的数量偏少，与中国的货物贸易第一大国的地位极度不对称，无益于商品归类行为的规范和争端问题的解决。中国海关签发的归类预裁定数量与归类决定和归类行政裁定相比，数量上有一定的增加；但与欧美发达国家每年制发的归类预裁定数量相比，结合

中国目前的进出口贸易量，中国海关制发的归类预裁定数量还是有很大上升空间的；为实现这一目标，需要企业和海关的共同努力。

跨境贸易的商品属性是准确确定货物税号的基础，而随着科学技术的进步，多功能、多用途的新商品层出不穷，该类商品的属性判断比较复杂且有较大的难度，人们对其的正确认知也通常需要一个过程；另外，《协调制度》的目录体系以及对商品的界定，有时与行业标准和日常的惯有认知会存在一定的偏差；上述种种因素亦为归类从业人员准确确定货物税号造成了一定的麻烦。

表4 近10年海关总署（海关）颁布的归类预裁定、归类行政裁定、归类决定的数量

年份	归类预裁定	归类行政裁定	归类决定（本国）	归类决定（世界海关组织）
2021	553	—	0	0
2020	614	—	4	91
2019	554	—	0	0
2018	110	4	27	77
2017	—	5	25	0
2016	—	11	35	60
2015	—	4	45	0
2014	—	—	21	386
2013	—	—	70	0
2012	—	—	20	0

注：2021年统计时间截至10.31日；“归类决定（本国）”指中国海关制发的归类决定，“归类决定（世界海关组织）”指世界海关组织制发的归类决定，中国海关转换而来。

4. 少部分企业有意违规

进出口货物申报的税号，一头牵动企业的贸易成本和清关效率，一头关系国家税款的流失及贸管政策执行力度；“简单的”税号阿拉伯数字，受到海关与企业的广泛关注。由于税号背后关联的信息较为敏感且存在利益，的确会有一部分企业因追逐利益铤而走险，恶意篡改或是故意选择税号进行申报。

“企业明知道申报的商品税号是有问题的，但为了维系既有的利益（如低税率、高出口退税率、无需申请证件等），而故意视作不知道或有意规避之，不对商品税号的准确适用进行重新审核和更改”，针对上述情形面向企业发放、回收调查问卷，在受访的186家企业中仍然还有31.72%的存在“故意”情形；部分企业确定货物税号，遵循的是利益至上或是“省事”优先，而不是结合商品信息根据具有法律效力的归类依据进行的，此类行为严格意义上不属于归类争端。

（二）针对商品归类执法的原因分析

1. 归类违规认定

（1）归类申报不实理解

《中华人民共和国海关行政处罚实施条例》（简称《条例》）第十五条规定，进出口货物的税则号列（税号）申报不实的，海关将按照《条例》的规定予以处罚，有违法所得的，没收违法所得。多

年年，商品归类申报不实的认定一直是海关行政违法案件中的争议焦点，认定是否得当关系海关执法的权威性。

在很长一段时间内，如企业申报税号被海关质疑并达到立案基准，只要企业申报的税号与海关上级部门最终认定的正确税号不符的，海关即可认定企业构成“申报不实”，并给予企业相应的行政处罚。此种做法对于海关而言，简洁明确、易于操作，有利于维护行政秩序，符合行政效率原则。但在实践中，由于这种认定标准没有考虑商品归类工作的专业性和复杂性，况且部分归类疑难商品其税号的最终确定本身也是一个举手表决或是妥协的结果；另外，如一味追求归类最终结果的对错，而未对企业的主观故意加以区分，其是不符合当事人对法律公平公正的价值期待的。另外，上述做法会导致海关各地执行力度和执法尺度不一，容易引发关企归类争端，受到了部分海关与企业在不同层面的一致诟病。

2012年海关总署政法司会商关税司和缉私局，专门出台了《海关总署关于发布第2号行政解释（试行）的决定》（简称《2号解释》），以明确《条例》第十五条有关进出口货物税号申报不实规定的理解和适用。《2号解释》为确定进出口货物是否存在归类申报不实的情形提供了三条途径：一是“应当认定为税则号列申报不实的情形”，主要包括涉案货物属于“明确规定”的或海关曾书面告知当事人商品正确归类情形的；二是“不应当认定为税则号列申

报不实的情形”，前提是进出口货物不属于应当认定为税则号列申报不实的情形，且属于海关列举的三种“豁免”情形的（分别是：海关预归类决定错误导致的申报错误；海关对申报税号做过实质性的归类审核且放行；属于商品归类疑问题，上报海关总署归类技术委员会讨论决定）；三是“兜底条款”，对于不符合一、二情形的案件，结合商品归类事实情况，参照前款体现精神做出准确认定。

（2）归类明确与否的认定

《2号解释》试图通过海关内部立法，将商品归类“申报不实”的界定范围给予具体化，以便海关执法时易于操作；但由于商品归类这一工作本身的专业性和复杂性，无法通过有限的言语将归类多种可能都囊括其中，各种主、客观原因导致《2号解释》相关条文在理解和执行过程中会产生诸多分歧，影响最终的认定结果，关系企业的声誉和经营，处置不当极易引发行政复议或对簿公堂。

根据《2号解释》的相关规定，涉案商品如属于在《税则》品目条文中具体列名的或有关类注、章注和子目注释明确写明的，或属《税则品目注释》具体列举的品目商品范围，或与《本国子目注释》中所述商品相同的，或与海关总署已公布的商品归类行政裁定、商品归类决定所述商品相同的，应当认定为商品归类申报不实行为，海关可依据《条例》第十五条的规定给予企业相应行政处罚。但无论是《条例》还是《2号解释》或其他相应法律法规，它们都

未对“具体列名”、“明确写明”、“具体列举”、“商品相同”等词语含义制定相应的判断标准；涉案商品是否属于《2号解释》规定所提及的情形，由于用词的语境和含义的理解不同，海关与企业之间会存在一定的分歧，直接关系企业是否最终认同海关的归类申报不实认定，也直接决定海关执法是否有章可循。

对于《2号解释》规定的不应当认定为归类申报不实的情形，其主要是通过列举给出了三种“豁免”的情形，特别是针对第二种涉案商品经过海关实质性归类审核的，海关也是根据列举的方式给出了部分适用的情形。但在实际工作中，如遇到《2号解释》未具体列明的情形，例如：企业问询属地海关，海关给予口头明确答复的归类咨询；或加工贸易进口料件备案海关审核通过，合同执行期间料件申请内销的；上述申报税号是否亦属于经过海关“实质性归类审核”的？海关与企业之间会产生争议，法理中的信赖利益保护原则会受到挑战。

2. 归类认定主体及移交

对于企业商品归类是否构成申报不实，究竟应由海关哪个部门进行认定，《2号解释》及其他相关文件都未做出明确的规定。一般情形下，如海关事中或事后对企业申报的税号适用提出质疑，并根据企业提供的情况说明和归类依据判断其申报的税号有误；至于企业的申报行为是否构成申报不实，则需要海关相应的部门做出归

类认定（归类是否疑难或是否明确），结合有关的案件事实进行综合判断并认定为申报不实，才能移交缉私部门进行相应的行政处罚。

商品归类工作具有专业性和复杂性的特点，归类是否疑难或归类是否明确的认定是一项技术工作，理应由专业的部门进行开展。但在实际工作中，由于没有明确由海关哪个部门进行认定，部分海关可能会按照其对《2号解释》相关规定的理解，自行将企业的归类行为认定为“申报不实”，将企业的涉案归类直接移交缉私部门处理；目前，归类涉税案件一般处置流程作业耗时长、操作繁琐，一个案件处理下来最少要耗时半年，甚至2-3年；此种操作，极易引发企业对税号申报行为的“翻案”，不接受海关之前建议的税号而重新引发归类争端。

由于归类是否疑难或是否明确的认定，海关目前还没有非常清晰的标准和操作细则，也未指定专业的部门负责此事，导致部分海关归类“申报不实”的认定无法及时开展，或涉案归类申报事实认定不准确，反复出现立案又撤案的情况，或是在案件的线索移送方面存在推诿扯皮的现象，影响归类争端的解决。

3. 报关代理功能缺失

中国加入世贸组织以来，跨境贸易得到了长足发展，货物的进出变得日益频繁和多样化；市场化的报关行不断发展和数量激增，为进出口货物的快速清关发挥了重要作用。但随着海关通关一体化

改革的不断深入，海关和管理相对人之间的权力和义务不断清晰，“知法自律”、“合理审慎”、“责任共担”等经营理念逐步被官方所要求，贸易合规已逐渐成为企业开展跨境贸易的首选。

时代的发展对报关行等代理机构提出了更高的要求，需要其既能解决快速清关等程序性的事务，还要求其能辅助确定与“涉税”、“涉证”、“涉检”等风险相关的核心要素，诸如商品税号、价格、原产地等，这就对报关代理企业从业人员的业务水平提出了更高的要求。目前，我国报关行业的发展还未进入成熟时期，有相当部分的报关代理企业片面追求眼前利益，精力大都放在应付恶性竞争上，忽视企业内部的优化管理，从而影响公司整体在商品归类等方面的专业技术水平的提升。另外，报关代理企业从业人员水平参差不齐现象还将长期存在；受市场经济影响，报关从业人员流动性大的现象尤为突出，员工频繁跳槽已成为报关企业的一大痼疾；由于人员流动性大，培训员工、提高员工素质往往是为其他企业做嫁衣，故企业提升员工整体素质特别是归类水平的主动意愿性不强。

总的来说，商品归类是项技术性较强的工作，第三方机构特别是报关行还尚未具备对各类商品归类进行研究并作出权威判断的综合能力；报关代理行业的发展，还需市场的不断自我净化，特别是从业人员归类等业务水平的提高。

三、结论和建议

商品归类工作是海关各项业务的基础，税号作为国家贸易、安全、税收政策实施的一种载体，包含了海关对商品监管的众多信息。在全国通关一体化的模式下，商品归类工作的基础性、国际性、复杂性、敏感性的特点越发明显；这也引发了海关和企业之间的归类争端行为层出不穷，也非常有必要对此类争端行为产生的原因进行综合分析，为商品归类争端的高效解决创造扎实基础。

随着跨境贸易开展的不断深入，越来越多的企业尤其是外资500强企业，对商品归类工作引起了重视，开始尝试在全球或是亚太区、中国区总部组建贸易合规团队，尤为关注商品税号的贸易合规。但也必须清醒地认识到，还有相当一部分的进出口企业，是没有专门的人员开展商品归类工作的；就商品归类工作本身而言，在企业层面还是大范围存在专业的事务未获得专业人员从事，而是兼职偏多；更有甚者，部分企业是典型的“三无企业”，无专门部门、无专业人员、无配备专业书籍，进出口环节商品税号申报错误在所难免。而海关则是商品归类组织架构健全，归类从业人员队伍相对稳定，且经验丰富、分工细化；另外，海关还注重借助大数据技术进行风险分析，通过人机结合提高归类质疑的精准度，企业税号申报错误被发现的概率大幅提升，企业跨境贸易合规势在必行。

为了有效解决海关和企业之间的归类争端，建议企业高层要高度重视商品归类工作，注重归类专业人才的培养或引进，实实在在做到专业的事务由专人负责，各方面条件尚可的企业，尝试推行商品归类工作专家负责制；与此同时，企业内部应建立商品税号准确确定的部门配合工作机制，技术、研发等部门负责提供满足归类要求的完整、正确的商品资料信息，进出口部门负责根据具有法律效力的归类依据进行如实、规范和准确的申报；除此之外，也建议企业将上述做法予以制度化，并明确相关部门的权责，以确保该项工作的顺利开展。另外，企业在利益诱惑面前，要放弃畏难和侥幸心理，遵纪守法、杜绝有意违规情事发生。

海关作为《协调制度》的管理者，《税则》制定的重要参与者，应在商品归类争端的解决中起到先锋模范作用；对具有法律效力的归类依据（诸如类注、章注、品目条文）理解存在分歧的地方，建议海关通过颁布归类决定的形式予以规范，以降低因条文理解差异产生归类争端的概率；要继续加大归类预裁定制度实施的政策宣讲，充分调动现有人力资源、积极满足企业对其的较大业务需求。与此同时，建议海关进一步明确税号申报不实的界定范围和认定部门，在归类争端解决过程中，应考虑归类案件的复杂性和技术性；在企业无主观故意基础上，倡导“疑罪从无”和“宽严相济”、“过罚相当”的处置原则。另外，建议海关继续加大对企业的商品归类政

策宣讲力度，积极通过线上或线下的模式，向辖区企业相关人员普及海关商品归类的原则和方法，同时也要加大面向企业管理层的关于商品归类守法便利、违法惩戒的案例宣讲，触发企业高层共鸣。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	前面的研究和分析都十分深入，但最后如何解决目前存在的问题，寥寥数语，头重脚轻，很不协调。
杨晨光	优点： 1、意义：本文将归类工作的现状及关企争端的原因作了深入分析，特别是对我国现行税则“天书”的复杂现象作了专业解析，并简要介绍了欧美发达国家税则管理与协调制度衔接的有效做法，这些都对海关治理特别是税则制定和实施从根本上进行改革提供了基础性依据。但本文对于解决问题依然是“道高一尺魔高一丈”的思路，容易钻入更加繁琐纷争的“死胡同”，值得商榷！ 2、分析：熟练运用文献检索、统计分析、数据对比、调查问卷、图示关联等方法，素材扎实，论述充分。 3、表述：文字通顺，用词准确，阅读轻松。 不足： 问题原因的分析与解决问题的建议似脱节，思路值得商榷。
齐忠平	作者专业扎实，思考深入，文章逻辑清晰，深入浅出，把复杂问题说简单，把专业问题说通俗。本文既是一篇商品归类研究论文，也是一件商品归类问题的本科院校教学课件。
赖树佳	文章论及归类工作中关企组织架构、工作模式、归类规则、争议问题、法律法理等领域，多角度、多层次全面论述了归类工作的现状、问题、成因及建议。论述全面充分，论证严密，能自圆其说，有较高的理论价值和实践意义。结论及建议部分如有更多创新见解，则文章价值更大。

