

中国贸易便利化暨口岸营商环境征文集

第四辑（2022）

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
第四辑（2022）

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。

2019-2021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。

2022年，三家机构再次联合举办了第四届“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，来稿内容涉及转让定价、中欧班列、口岸营商环境改善等诸多方面，提出了一些很有参考价值的意见和建议。现将获奖的21篇文稿汇集编辑刊印，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

2022年12月31日

目 录

1. 贸易便利化视角下海关通关无陪同查验的实施策略研究	1
2. 减免税进口科研物资流动管理模式研究	36
3. 海关涉知识产权行政执法文书瑕疵之检视与预防——以H海关近4年（2018-2022年）涉知 识产权行政处罚决定书为分析样本	51
4. 优化口岸通关环境重要性的实践与思考	80
5. 上海航空口岸跨境贸易营商环境提升研究	101
6. 跨境邮件监管的困境与破局	135
7. 常见医疗器械进口问题及解决方案探讨	152
8. 中欧班列评估的基本框架和场景应用	165
9. 进一步优化跨境贸易营商环境：以大力发展免税经济为视角——基于“案例分析+问卷调 查+数据建模”方法	194
10. 基于实验室视角对青岛口岸进口再生塑料固废鉴别工作的分析研究	214
11. 企业未定量事项补税的海关处置困境及对策浅析——以特许权使用费为例	234
12. 进口木材通关问题研究	252
13. 论关联进口货物转让定价在海关与税务双重监管下的协同管理模式探索	266
14. 让技术褪去神秘 让企业拥有预期——从减少关企纳税争议的角度谈优化海关税收征管 制度	301
15. 基于检验检疫视角的海关通关便利化研究	321
16. 试论转让定价管理创新：海关与税务机关协同管理	342
17. 以“单一窗口”为抓手，推动优化口岸营商环境再上新台阶	359
18. 海关总署线上业务咨询网站回复情况调查报告——基于11个直属海关366个问题回复情 况调查	370
19. RCEP实施视角下提升原产地治理效能助力优化口岸营商环境的思考——基于对广东关区 出口企业的调研分析	401
20. 数字化转型视域下中国海关数据治理问题及策略研究——基于WCO数据战略的分析	414
21. 国际视域下中国关税水平与关税结构优化路径——基于RCEP国家及其他重要经济体的比	

较研究	441
-----------	-----

贸易便利化视角下海关通关无陪同查验的 实施策略研究

黎艳婷¹

(优秀奖)

促进贸易便利化，实现快速通关、促进货物在安全的国际贸易供应链顺畅流动是对21世纪海关的要求。海关查验作为货物物流和整体通关流程中的重要环节，直接影响货物贸易效率和贸易成本，对一国的贸易便利和通关便利程度起着重要决定作用。当前我国海关查验主要采用陪同查验方式，在2020年新冠疫情后海关查验新增免到场协助查验、委托监管场所经营人协同查验两种选择，即开始小范围实施无陪同查验。无陪同查验因其便捷性和高效性受到企业和海关普遍欢迎，表示希望全面实施无陪同查验。

本文通过对陪同查验与无陪同查验在通关流程和查验费用上的差异进行对比分析，发现无陪同查验在流程简化上更具优势，同时通过分析黄岛海关某货代公司的通关数据，也可以发现黄岛海关在对木材实行无陪同查验后查验时间和通关时间均有缩减。虽然陪同查验方式有其存在的合理性，但是从贸易便利化的视角出发无陪同

¹ 作者单位：厦门象屿股份有限公司

查验的实施也许更契合21世纪海关及《京都公约》的要求。结合当前全国无陪同查验实施现状及深圳海关和青岛海关的实践经验，本文提出未来全面推广无陪同查验可从以下几方面出发：修改相关法规，提供法理基础；强化海关查验风险管理体系建设；完善查验现场“双监控”建设；提高监管作业场所服务质量；优化查验流程，保证实施效率；采取过渡模式，逐步推行无陪同查验；细化查验通知，给企业选择权。

一、概述

（一）研究背景

贸易便利化的核心要义是通过简化和协调贸易相关程序，降低贸易过程中的交易成本和费用。海关作为贸易便利化的直接参与者，与通关有关的各项制度与措施直接影响一国贸易便利化水平。在国际货物贸易中海关监管是重要环节，海关监管程序和效率对交易成本和费用有举足轻重的影响。《2020年营商环境报告》（Doing Business 2020）显示中国总排名31位，其中跨境贸易指标²中国排名56位。2020年中国进口耗时：边界合规时间³为36小时，合规成本为241美元每标准集装箱，进口耗时远高于尼泊尔、老挝、巴西、

² 衡量进出口货物的物流时间和成本

³ 跨境贸易指标下设出口边界合规和单证合规2个二级指标，其中边界合规时间和成本与遵守经济体海关规定而要求的检查程序有关，边界合规时间和成本反映了经济体海关的效率

韩国等国。从贸易便利化、通关便利化视角来看，促进贸易便利化，实现快速通关、“促进货物在安全的国际贸易供应链顺畅流动”是对21世纪海关的要求。而海关查验作为货物物流和整体通关流程中的重要环节，直接影响货物通关时间、通关效率和贸易成本，进而影响一国贸易便利化水平。

中国海关通关一直采用陪同查验方式，《中华人民共和国海关法》（以下简称海关法）第二十八条规定：“海关查验货物时，进出口货物的收发货人或其代理人应当到场”。但是在通关实践中海关早已根据通关实况对“到场陪同查验”的要求做了调整。2017年8月31日，海关总署为优化货物通关流程，做出取消收发货人在机检查验正常放行货物的《海关货物查验记录单》上签字确认的要求，即货物被抽中机检查验时，收发货人可免于到查验现场陪同；2020年新冠疫情爆发后，海关总署于2020年2月11日发布海关查验货物时收发货人可免于到场的公告，授权进出境货物收发货人在收到海关货物查验通知后，可选择不到场协助海关查验，委托监管场所经营人、运输工具负责人到场协助。而《京都公约》总附约标准条款3.36和3.37早已指出：“海关应考虑申报人出席或派其代表出席货物检验现场的要求。除非存在特殊情况，否则应批准此类请求”。无陪同查验实施后，其便利性和高效性受到企业和海关一线查验关员普遍欢迎和好评，表示希望能实现无陪同查验的常态化。但因为

制度设计、相关配套保障等均未做好充足准备，目前无陪同查验在中国仅是小范围试行。而无陪同查验的实施能促进贸易便利化，因此本文认为有必要在贸易便利化的视角下对中国海关通关无陪同查验的全面实施策略做深入研究。

（二）研究方法

1. 比较分析法

对比分析无陪同查验与陪同查验在通关程序、通关成本、通关效率、海关执法透明度等方面的异同并对国内外无陪同查验的实施经验进行归纳整理；

2. 数据统计法

以青岛关区某货代企业2019年-2021年的通关数据为基础，借鉴世界海关组织货物口岸放行时间研究（Time Release Study，以下简称TRS）的方法，对该企业业务系统详细记录的通关环节各时间节点进行数据分析，间接测算无陪同查验实施前后的通关耗时及查验耗时变化；

3. 实地调研法

实地走访深圳大鹏海关、青岛黄岛海关⁴查验现场，对无陪同查验的实施现状做详细记录，借鉴世界海关组织TRS研究方法，记

⁴ 深圳海关和青岛海关在探索实行无陪同查验过程中具有典型性，其中深圳海关2016年起实行“无接触式查验”，可视为无陪同查验的早期探索，青岛海关在2020年2月后开始小范围实施无陪同查验，在此过程中探索出诸多值得复制推广的经验

录整体通关环节各事项及时间节点、单证要求、成本耗费等内容，重点记录查验环节各事项；

4. 访谈法

采用半结构化访谈的形式，采访企业关务人员、海关关员及研究中心专家对陪同查验与无陪同查验的实施现状、意义、优劣势、推进思路等问题的看法和建议等。

二、无陪同查验实施现状分析

《海关法》规定：进出口货物应当接受海关查验⁵。海关查验货物时，收发货人应当到场，负责搬移货物，开拆并重封货物包装，如实回答查验人员的询问并提供必要的资料。2020年新冠疫情爆发后，海关总署发布《关于新型冠状病毒肺炎疫情期间的海关查验货物时收发货人可免于到场的公告》，“进出境货物收发货人在收到查验通知后，可选择不到场协助海关查验，委托监管场所经营人、运输工具负责人到场协助”，新增免到场协助查验方式，即无陪同查验。本章将重点分析无陪同查验的实施范围以及其在查验流程和查验费用方面与陪同查验的差异。

（一）实施范围

⁵ 《京都公约》对货物查验（examination of goods）的定义是：海关对货物进行实物检查，以确定货物的性质、来源、状况、数量、价值与货物申报单中提供的内容相符

2020年2月海关总署发布《海关查验货物时收发货人可免于到场的公告》，随后各关区根据实际情况制定本关区的具体操作办法。据北京睿库贸易安全及便利化研究中心发布的资料显示，该公告发布三个月后，除了深圳自2016年起逐步实施免到现场陪同查验外，天津、青岛、上海等7个沿海口岸均部分实施了无陪同查验，而厦门和黄埔海关尚未实施无陪同查验。

时隔一年多，笔者对天津、青岛等十个海运进口口岸⁶无陪同查验的实施情况又做了一次详细调查⁷。截至2022年2月，各关区针对进口货物实施无陪同查验的具体情况如表2.1所示。目前仅深圳关区全面实行无陪同查验，其他关区均为有限实施无陪同查验。在有限实施无陪同查验的关区里，青岛海关的实践探索值得关注，其按品类逐步推行无陪同查验，目前已对进口原木、板材和皮张实行完全无陪同查验，在此过程中探索出不少有效经验。

表2.1 暂行无陪同查验实施现状

直属关区	具体实施情况
深圳海关	2016年起在各隶属关区逐步推行“无接触式查验”，陪同查验人员在场外等候厅通过大屏幕观看现场查验情况，查验完成方可离开。新冠疫情后大部

⁶ 选取十大海运口岸作为调研对象原因在于：一方面，目前无陪同查验实施范围较小，空运和铁路运输进口货物因其货物自身属性、货物摆放特点等，还无法推行无陪同查验，所以无陪同查验多在海运进口口岸推行，故在此选取十大海运进口口岸作为调研对象；另一方面，为了与北京睿库贸易安全及便利化研究中心在2020年5月的调研情况做对比，经过一年多的时间，各口岸无陪同查验实施情况是否有变化

⁷ 本次调查选取十大海运进口口岸相关货代企业的口岸查验负责人、海关查验科关员等三十余名业内人士作为受访者，通过电话咨询、线上访谈、问卷调查及查阅公告等方式了解无陪同查验实施情况。

	分隶属关区出台免到候查厅等待的政策，真正实现无陪同
厦门海关	东渡海关和海沧海关：所有货品均可申请免到场协助查验，但是据东渡海关关员反映，目前没有接到任何申请 东渡海关冷链食品：由几家业务量较大的货代企业指派几名报关员专职陪同查验，其他企业委托其配合海关查验（查验服务费：500 元/票） 海沧海关冷链食品：由监管场所（查验场）经营人陪同查验，企业提前将查验所需资料提供给查验场（查验服务费：100 元/票） 海关完成查验后，查验无异常的由监管作业场所经营人在查验记录上签字；查验有异常的，海关通知收发货人或其代理人到场签名确认
青岛海关	黄岛海关：南港查验区与北港查验区进口原木、板材、皮张、冷链食品由监管场所经营人协助查验，收发货人或其代理人无需到场，其他类别商品如预包装食品类、粮食类、危险品、矿产类等仍需陪同查验
上海海关	洋山海关和外港海关：冻品查验时陪同人员不允许进入查验台，但是仍需代理企业派人到现场递交纸质单证至查验点窗口进行派单；木材类视通关情况决定是否无需陪同；目的地查验时，代理企业报关员不入场，司机在集合点查看现场查验情况，等待查验结果，并与报关员随时沟通现场查验情况；监管场所经营人不额外收取协助查验费用，且可提供“查验视频记录服务”
天津海关	东疆海关和新港海关：冷链食品完全无陪同；其他品类商品可申请免到场陪同，但据海关反映，申请免到场陪同查验的企业不多
广州海关	南沙海关：冷链食品完全无陪同，若是品名较多，海关会通知企业到场协助找货；其他品类多为陪同查验 白云机场海关：所有空运进口物品均未实现无陪同查验

大连海关	大窑湾海关：危险品与冷链食品实现无陪同，其他类别商品均可申请免到场陪同。查验前委托人须将货物情况告知监管场所经营人，现场查验有异常海关会第一时间联系委托人；监管场所经营人协助查验不额外收取协助查验费用
黄埔海关	东莞海关和老港海关：所有品类货物均可申请免到场陪同查验，但是相关查验关员反映暂未接到任何不到场申请
南京海关	吴江海关：工业品、纺织品等完成品、结构简单、风险低的货物可申请无陪同，动植检类等复杂商品不可申请无陪同
拱北海关	斗门海关：目的地检查均为陪同查验，口岸检查视货物类型决定是否无陪同； 湾仔海关：所有货物均可申请免到场协助，但企业申请意愿不高

（二）查验流程

无陪同查验是在陪同查验的基础上新增的一种查验方式，所以要剖析无陪同查验情况下的查验流程，首先必须对陪同查验情况下海关内部作业流程和企业作业流程做详细分析。

经实地调研并采访中国十大海运进口口岸⁸货代企业关务专员及海关查验科关员，可将陪同查验方式下海关风控系统下达布控指令至货物查验完毕放行期间的完整查验流程归纳为图2.2所示17个环节⁹：

⁸ 深圳、青岛、天津、广州、厦门、大连、上海、宁波

⁹ 本部分内容为采访海关查验科关员及货代企业查验负责人并查阅有关文件后总结所得。同时本小节所归纳的流程仅包含海运进口查验流程，其中代理企业部分的流程在各关区会存在微小差异，因此本部分仅总结归纳一般性步骤

1. 海关部分

1) 进口货物在H2018通关系统（单一窗口）上申报，申报内容触发风控系统提前设置好的风险参数（风险参数由进口国家、货物属性、收发货人信用等因素决定），被命中查验；

2) 风控系统向H2018系统发送查验通知，企业在单一窗口上查询详细查验信息；

3) 命中查验后，风控系统自动细化查验指令（总署查验要求即查验指令共有18项，一票货物会命中18项查验指令中的某几项），并向新一代海关查验系统（查四系统）发送细化查验指令、查验作业内容及其他要求；

4) 命中机检查验时，系统向H986审像系统发送机检查验要求，机检查验完成返回查验结果：放行或追加人工查验；

5) 系统下达人工查验要求时，查验科长在查验外勤系统中录入考勤名单（外勤查验关员名单），进行派单；

6) 查四系统随机给查验岗关员分配查验任务，并发送查验表单（表单中详细注明查验内容和具体作业要求）；

7) 外勤查验关员在口岸/目的地实施查验。查验过程中手持平板、执法记录仪、检测仪器等查验设备，按照细化指令检查具体项目（每个指令包含多项细化查验内容）并拍照上传；

8) 向查四系统（新一代查验管理系统）提交查验正常放行结果；

9) 若现场查验发现异常，将异常结果提交至查四系统，由审批岗审批；

10) 审批岗将异常情况移交至缉私、法规、通关等部门处理；

11) 审批岗在查四系统中录入查验异常处理结果，企业随后在单一窗口上可查询到异常处置结果。

2. 代理企业部分

1) 在单一窗口上查询查验信息：检查类型（检验、检疫、查验）、查验方式（机检查验、人工查验）、待查验集装箱号、查验场地等；

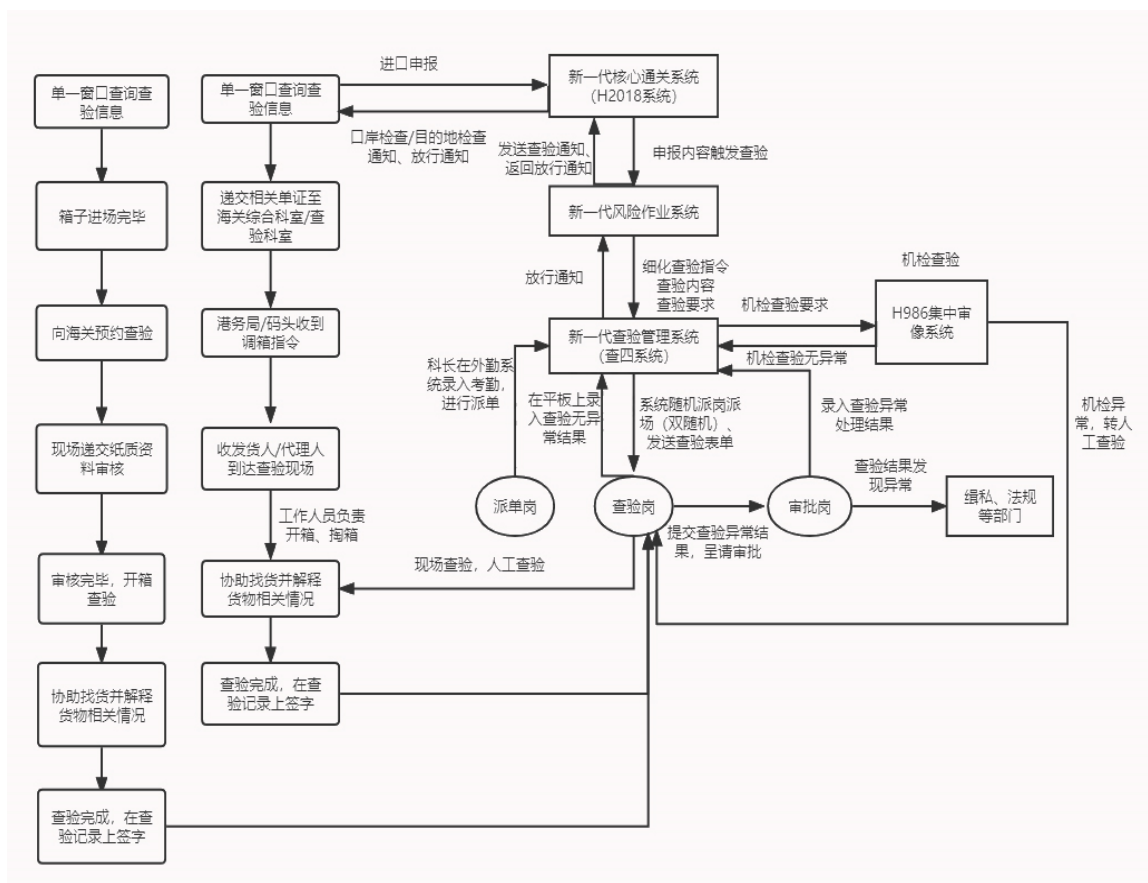
2) 按照要求递交报关单、装箱单、发票、原产地证书等单证至综合科或查验科（不同关区要求递交的资料有所不同）/无需递交纸质单证，待箱子进入查验场地后，向海关预约查验；

3) 相关科室审核单证后进行派单，港务局/码头收到调箱指令，报关员在码头有关系统上查询集装箱位置信息/现场递交相关纸质资料，海关审核完毕，开始查验；

4) 查验监管场所工作人员提前完成开箱、掏箱等动作，或等待报关员到达查验场地后开箱掏箱，紧接着外勤查验关员开始验货；

5) 陪同查验人员自行找齐所有品名待查验货物，并就关员查

验过程中提出的问题做解释;



2020年2月海关总署发布收发货人免到场协助查验后，为方便收发货人及时告知海关不到场协助查验，开发了免于到场信息交互平台，企业可在“互联网+海关”的“免于到场协助查验”模块进行申请，也可通过“单一窗口”的“免于到场协助查验”模块提出申请。查验前需收发货人提供相关材料配合查验的，可通过电子邮件或电子平台的方式向海关发送扫描件，完成货物查验后由海关监

管作业场所经营人或运输工具负责人在查验记录上签名确认，简易流程如图2.3所示。

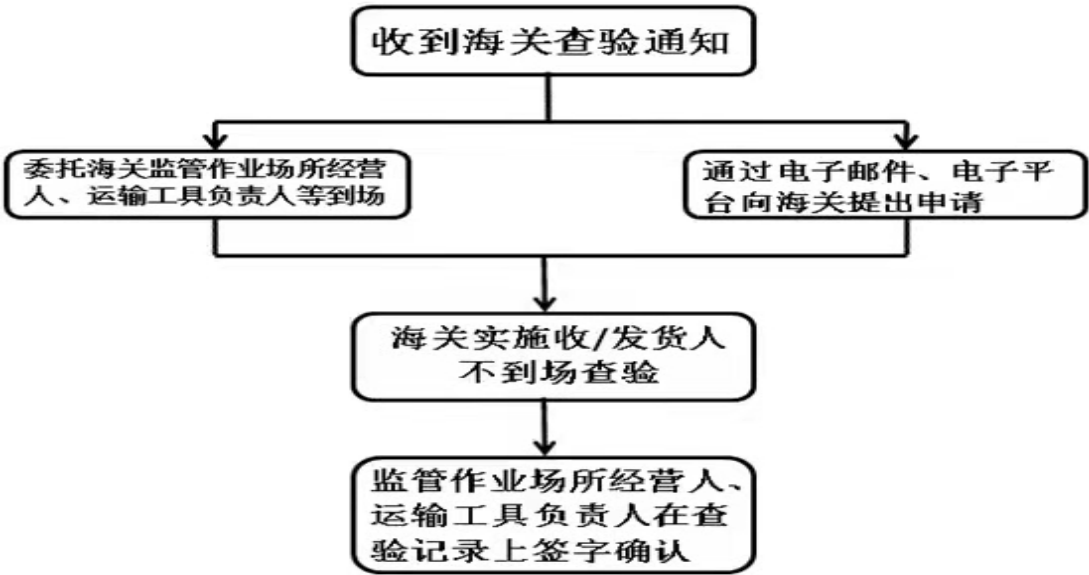


图2.3 免到场协助查验流程图

具体实施细节在各关区有所不同，根据深圳、厦门、上海、青岛、天津等口岸相关货代企业关务专员提供的通关实例，可将无陪同查验模式的查验流程归纳为图2.4和图2.5所示几个步骤，其中海关部分与陪同查验方式下的流程基本无差异，而企业部分的流程可分为无需提交免到场申请和需要提交免到场申请两种流程：

无需提交免到场协助查验申请情形下，代理企业在收到查验通知后，一类情况是需递交纸质单证资料至海关综合科室或查验科室，海关审核完毕后由海关向码头发送调箱指令；另一类情况是代理企业线上预约查验场地，并向码头发送调箱指令。随后箱子进场，由

查验场地工作人员协助查验，查验过程中若有异常情况，海关或者查验场经营人会通过电话或微信群消息通知代理处理。

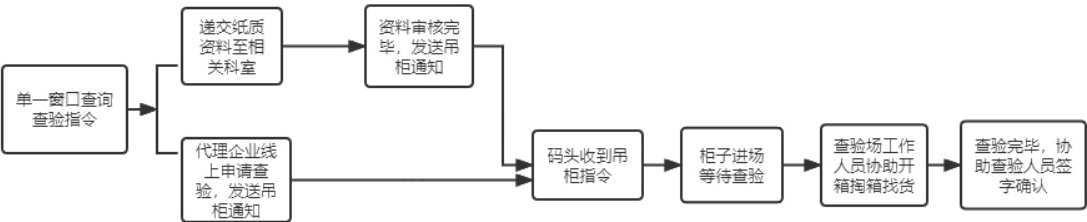


图2.4 免于提交“免到场协助查验”申请流程图

需提交免到场申请情形下，代理企业在收到查验通知后，需分别向海关和监管作业场所经营人提交不到场声明和免责声明，随后登陆互联网+海关/单一窗口，进入免于到场协助查验申请界面提交免到场申请。预约查验和递交纸质资料在某些关区可交由查验场地经营人完成，查验当天海关现场审核资料，审核完毕后监管场所工作人员协助开箱掏箱找货，查验过程中如有异常，海关或场地经营人将通过电话或微信群通知代理人。

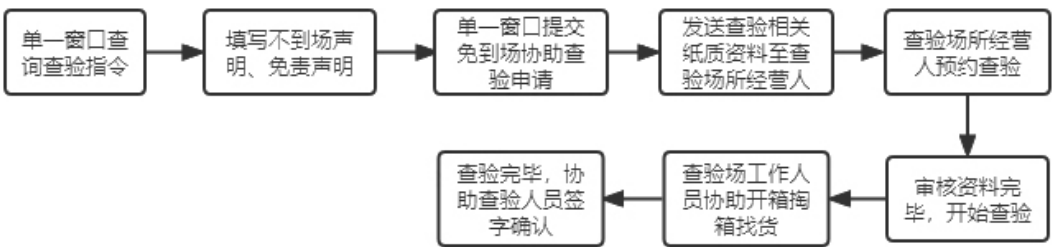


图2.5 需提交免到场协助查验申请流程图

对比图2.4和图2.5，需提交免到场协助查验申请的手续较无需提交申请的繁琐，通关时效会受影响，且多数情况下还需代理人到海关大厅预约查验、递交纸质资料，仅仅是在查验环节无需陪同，企业对此种类型的无陪同查验获得感和满意度并不高。与此同时，监管作业场所的免责声明虽然保护了监管场所经营人的利益但却没有保障收发货人的权益，这两方面因素一定程度上削弱了收发货人或代理人申请免到场协助查验的意愿。

对比图2.2与图2.4的企业流程部分，可发现无陪同查验的流程较陪同查验精简，企业少跑腿2-3次，且免到现场递交纸质资料，全程无纸化，更符合通关便利化和贸易便利化的要求。

（三）查验费用

海关对货物实施查验需要投入机械设备、场地及人力，整个查验环节需要做的工作包括吊装、移位（将集装箱从堆场运至查验区查验位置）、开箱、掏箱、验货等，这就产生了相应费用。除此之外，代理人陪同查验会产生查验服务费、查验时间过长会导致滞箱费、堆存费等。按照国际通行做法进口清关过程中产生的查验费用均由进口企业（收发货人）承担。需说明的是查验费用因海关查验而产生，但却不是海关收取，而是由提供上述操作服务的港务公司或码头经营人收取。表2.2展示了海运进口货物在整个陪同查验过程中可能会产生的各项查验费用：

表2.2 陪同查验费用明细

收费主体	费用名称	费用说明	收费标准
货代/报关公司	查验服务费	货代/报关企业代收发货人处理查验过程中各项事务，如递交查验资料、陪同查验、处理查验异常情况收取的服务费	根据所订立的合同收费标准收取
港务局/码头经营人	吊装费、移位费、开箱费、掏箱费、堆存费	吊装费、移位费：将集装箱从码头/堆场/货站等地吊运至查验场地产生的费用 开箱费、掏箱费：按照海关查验指令要求，将箱门打开并将货物掏出箱体，以便海关实施查验作业而产生的费用 堆存费：因海关查验而产生的超出码头免费堆存期所产生的场地占用费	各口岸查验服务单位及码头经营主体自行订立收费标准
船公司/船代	滞箱费	因海关查验而产生的集装箱超出船公司免费使用期限的集装箱占用费	由各船公司自行制定免费使用期限及超期分段收取费用标准
生物技术公司	消毒费、熏蒸费	对货物进行预防性检疫处理、检疫性虫害处理等所需支付的费用	由公司自行制定收费标准

与陪同查验方式下可能产生的查验费用相比，无陪同查验方式下进出口企业可免于或少支付查验服务费，同时也因流程简化使查验效率和通关效率提高而避免产生堆存费和滞箱费，但另一方面也因委托监管场所经营人协助查验而需支付额外的费用。具体传导机制和费用变化情况如表2.3所示。

表2.3 无陪同查验情况下查验费用明细

查验方式	查验费用变化情况
机检查验（费用节省）	传导机制： 查验代理/报关行-货代-进出口企业；货代-进出口企业 机检免陪同，货代减少甚至取消支付给查验代理/报关行支付的查验代理费，同时货代向收发货人（进出口企业）收取的代理费用也相应减少
人工查验（费用节省）	传导机制： 查验效率↑→堆存费和滞箱费↓ 无陪同实施后，流程简化，货代企业报关员在查验前免于多次“跑腿”，免于到现场协助找货，海关与监管作业场所直接对接，统筹查验安排，提高查验效率，避免产生因超时还箱、未被抽中查验的柜子在码头超期堆存而产生堆存费与滞箱费
人工查验（费用增加）	个别关区委托监管场所经营人协助查验需额外支付查验服务费
人工查验/机检查验（费用不变）	吊装费、移位费、开箱费、掏箱费、消毒费、熏蒸费等不变

三、无陪同查验对查验效率的影响分析

（一）黄岛海关无陪同查验实施对查验效率的影响分析

1. 数据说明

黄岛海关自2020年2月起开始对进口木材、纸张、冷链食品等品类货物实行无陪同查验，两年多时间里不断完善相关配套措施，探索出符合自身情况的最佳实践方案，极具代表性。因此，本小节将以黄岛海关某货代企业2019年10月¹⁰-2021年12月3402票进口货物的通关数据为基础，间接分析黄岛海关自2020年2月实行无陪同查验后进口通关时间的变化；所选择的货物类型为进口板材和原木，因为目前黄岛海关仅对板材、原木、皮张、冷链食品等实行无陪同查验，而冷链食品需消杀、新冠核酸检测，通关耗时还会受到冷库是否有库位等外在因素的影响，无法体现无陪同查验方式对通关时间的影响，故不将其作为分析对象。

2. 无陪同查验对查验效率的影响分析

海关货物查验时间按照不同的统计口径可分为广义查验时间和狭义查验时间。广义查验时间衡量的是货物触发查验指令开始到完成查验作业全程花费的时间。狭义查验时间记录的是查验关员开始

¹⁰之所以选择2019年10月为起始点，原因在于2018年关检融合，但直到2019年才真正实现关检操作系统和执法队伍的统一，除此之外黄岛海关在2019年第四季度才全面应用新查验管理系统（查四系统）和新风险作业系统，新查管系统和新风控系统上线使用后，查验指令、海关内部操作流程及现场作业内容发生较大改变，对查验效率会产生影响。因此以2019年10月之后的数据做分析可排除关检合并及新查管与新风控系统的应用等因素对查验效率的影响

查验作业至科长审批完成查验作业所耗费的时间，体现了海关查验作业的效率。但是由于查验关员开始作业的时间以及科长审批完成查验作业的时间无法获得，故本文以进入查验区至海关查验完成整个过程所花费的时间衡量无陪同查验的查验效率。表3.1和表3.2中各项指标的计算公式如下：

平均查验率=被查验总票数/进口总票数；

平均查柜率=被查验总柜数/进口总柜数；

查验时间=查验完成时间-入查验区时间

表3.1 2019年第四季度至2021年进口木材整体查验情况

	2019 年第四季度	2020 年	2021 年
进口总票数	247	1262	1439
查验票数	91	449	653
查验率	36.84%	35.58%	45.38%
查柜率	50.77%	57.92%	56.62%
平均查验时间（小时）	33.12	32.1	28.32

表3.2 2019-2021年各季度进口木材查验情况

时间	查验率	查柜率	查验时间（天）
2019 年四季度	36.84%	50.77%	1.38
2020 年一季度	42.85%	47.98%	1.50
2020 年二季度	40.58%	65.65%	1.29
2020 年三季度	30.11%	52.73%	1.41

2020 年四季度	30%	59.95%	1.15
2021 年一季度	42.71%	57.31%	1.09
2021 年二季度	53.87%	61.79%	1.10
2021 年三季度	47.08%	57.98%	1.33
2021 年四季度	46.03%	51.91%	1.20

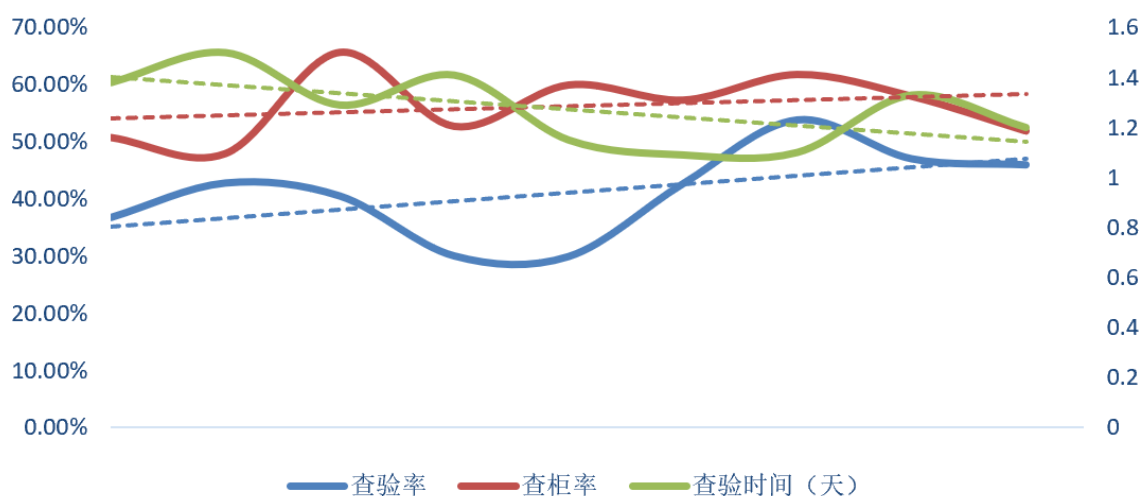


图3.1 各季度进口木材查验耗时情况

一般情况下，查验率和查柜率越高，表示海关和监管作业场所经营人查验作业强度越大，在查验设备未升级、查验方式及各项制度安排等未做调整的情况下，查验时间相应的会延长。但是从表3.1和3.2以及图3.1的数据来看，2019年第四季度至2021年，查验率和查柜率总体呈上升趋势，而查验时间呈下降趋势。而黄岛海关2019年第四季度至2021年并未升级查验设备，除查验方式自2020年2月起由陪同查验转变为无陪同查验外，其他查验制度并未做明显

调整。故可初步推断无陪同查验是提升查验效率、减少查验时间的首要原因。

（二）黄岛海关无陪同查验实施经验

由上一节对进口木材的通关数据分析可见，黄岛海关实施无陪同查验后其查验效率和通关效率有了显著提升。溯其原因可发现黄岛海关在推行无陪同查验的过程中更为主动，相较于最早进行无陪同查验探索的深圳海关更注重循序渐进和配套技术的保障，更加关注收发货人的知情权和监督权，也更注重执法的公开透明和可追溯。以下几点措施保证了其无陪同查验实施的高效性：

（1）选取个别品类货物做试点：与深圳海关直接对全品类货物推行无陪同查验不同，青岛海关选择渐进式的改革模式。进口货物中，除了冷冻食品，目前仅对进口原木、板材、皮张及植检类等结构简单、风险低、较易分货及货物查验异常情况处理较容易的货物推广无陪同查验，以试点的方式探索出可复制推广经验后再考虑对全品类进口货物推行无陪同查验；

（2）加强关港通口岸智慧查验平台建设：2021年青岛海关隶属关黄岛海关与港口同步发力，整合海关、港口与企业三方信息，打造关港数字化治理，创新推出“关港通口岸智慧查验平台”。该平台可根据货物属性、企业性质、船期、到港时间等对货物的查验顺序进行智能排序，保证查验顺序的科学合理、公平透明。海关在

通知企业查验后，同步将信息推送到平台，通过平台实现与码头、查验区生产作业系统数据交互，平台智慧安排查验货物物流计划，去除冗余作业和等待时长，海关第一时间实施查验。同时，进出口企业和代理企业均可通过智慧查验平台查询被查验货物的查验动态。海关查验中的9个节点信息，如海关受理查验预约、货物进入查验区、海关分配查验任务、查验完成等环节的具体时间节点均可通过该平台查询，保障了收发货人对货物查验动态的知情权，打破代理信息垄断；

（3）开发协检APP：为保障货主的监督权，在推行无陪同查验后，黄岛海关与港口共同开发协检APP，能够实现对查验过程的全程录证。查验作业场所装卸前协检人员使用该APP对集装箱及铅封拍照，上传系统进行信息比对，随后协检人员可收到掏箱要求，按照掏箱要求掏箱即可，无需等待查验关员到场验封后再开箱。并将掏箱后的货物状态、查验完成封箱门前后的状态等情况拍照上传，企业可在客户端查验现场查验动态。协检APP的使用使海关可在货物查验开始前统筹安排前期准备工作，提升查验效率的同时又保障了企业对海关执法的监督权。

四、无陪同查验实施过程中存在的问题

无陪同查验虽然在通关程序简化和效率提高上优于陪同查验，实施后也得到海关和企业的普遍欢迎。但是因为实施时间较短、经验不足、制度保障和配套措施不完善等原因导致其在实施过程中出现不少问题：

1. 实施范围较小、实施品类有限

就实施范围来看，目前仅深圳海关全面推行无陪同查验，其余关区除进口冷链食品无需到场陪同查验外，其余品类仍以陪同查验为主；就实施品类来看，各关区仅对风险较低、结构简单、货物查验异常处置较简单的个别品类推行无陪同查验，且各关区标准不一，有的关区危化品、木材和皮张类等无需到场陪同，而其他关区仍需陪同；

2. 未真正实现无陪同

目前各关区实施的无陪同查验还处于第一阶段，仅查验货物时无陪同，其余环节仍需跑腿，并未真正实现无陪同。查验前代理企业需多次跑腿到查验科室和查验现场递交纸质资料、预约查验、登记查验信息等，再加上海关对现场查验情况通报不及时，未开通新的沟通渠道，导致很多代理企业仍派报关员前往查验场地，想方设法与监管场所内协助查验人员或货车司机联系以了解查验最新动态，及时解决异常情况；

3. 企业申请意愿不高

从前述十个关区海关关员及货代企业关务人员的反馈情况来看，因申请流程繁琐且无相关配套措施，收发货人的监督权得不到保障，监管场所经营人协助查验的效率得不到保证，即使增加了“不陪同查验”和“委托监管场所经营人陪同查验”两种查验方式，也鲜有收发货人/代理人主动提出申请；同时无陪同查验让代理企业失去了特殊操作的空间，丧失了部分优势，所以部分代理企业不愿申请使用无陪同查验；

4. 监管作业场所配合度不高

企业普遍反映，无陪同查验实施后，监管场所并未做出相应调整，因监管作业场所人手不足且专业度不高，在被布控查验箱子及货物品名较多时，开箱掏箱和找货速度无法得到保证，申请免到场协助查验反而会影响货物的通关时效；除此之外，监管场所与货主的沟通渠道未建立，无法就查验现场情况及时沟通，仍需代理企业派人到场外等候询问；

5. 增加企业通关成本

个别关区若选择委托监管作业场所经营人协助查验，还需向其支付额外的服务费，企业通关成本增加；从时间成本上看，无陪同查验情况下，海关对货物查验情况通报不及时，代理企业无法第一时间获得货物查验动态，而监管场所也并未给货主/代理企业开通

新的沟通渠道，导致很多小问题无法及时给予解释，只能后续再联系通关科，增加通关时间成本；

6. 相关配套措施不足

无陪同查验实施后，多数关区和监管作业场所并没有推出相应的配套措施，如出台详细操作法规保障免到场情况下收发货人的权益、增加监管作业场所人手、为监管场所协助查验人员提供专业化培训、监管作业场所无条件提供查验视频记录服务等，故无法解决收发货人或其代理人有关能否及时有效处理现场查验异常、能否保证查验过程透明可追溯、能否充分发挥其监督权、能否不影响通关时效等担忧。

五、无陪同查验对贸易便利化的作用分析

（一）海关角度

1. 遏制寻租

贸易便利化水平的一个重要二级测量指标是腐败指数，也称清廉指数。根据透明国际（Transparency International）2020年1月发布的清廉指数指数，在180个国家（地区）的排名中，中国大陆排名80，得分41，处于世界中下游水平。廉政建设和反腐败一直是建设廉洁海关的重中之重，而查验一直是海关系统廉政建设的重点所在。海关查验一般为外勤作业，主要依靠人工查验，直接面对

管理相对人，一线关员自由裁量权较大，导致其成为海关廉政问题的高发区。传统陪同查验模式下，一线关员直接接触收发货人或其代理人，容易发生主动寻租和被动寻租行为。而无陪同查验通过切断查验人员与管理相对人的直接接触，通过“全封闭”、“双随机”、“阅卷式”的查验来有效避免寻租的发生。

2. 统筹查验安排

根据《海关法》及《海关进出口货物查验操作规程》相关规定，海关查验货物时陪同查验人员需到场，且必须在海关验封后方可开箱掏箱，意即海关查验货物时需等待陪同查验人员入场方可开始查验。而无陪同查验情况下，查验关员随到随检，也可与监管场所协调开箱掏箱事宜。无需等待海关验封，监管场所经营人可通过拍照上传封志及箱门照片，上传系统自动比对保存，进而提早开始开箱掏箱作业，加快查验进度。

3. 强化全国通关一体化改革效果

2017年7月中国全面实施全国海关通关一体化，企业可在全国任一海关办理通关手续，消除了申报关区限制，给企业异地报关通关带来极大便利。但是全国通关一体化改革因货物异地查验使其效果打折扣。因为海关查验货物时，需由收发货人或其代理到场陪同，很多企业会选择让异地报关行/货代来代理报关清关，若是选择让本地报关行/货代报关清关，在进口货物被抽中查验时就需要在查

验地找查验代理，或是企业自行前往查验地，这样一来既增加了通关成本又降低了通关时效，大大影响全国通关一体化改革的效果。而实现无陪同查验后，对进口企业而言异地报关可选择免到现场陪同查验，节省了代理清关费，对报关企业而言，免于在多地增设分支机构处理查验事务，如此企业异地报关意愿增强，也能进一步加快全国通关一体化改革步伐。

（二）企业角度

1. 简化通关程序

对比无陪同查验与陪同查验流程可发现，无陪同查验情况下代理企业在收到查验通知后仅需向海关递交纸质资料或直接向码头发送调箱指令，箱子进场后的查验全过程无需收发货人派代理人协同，这对收发货人和代理企业而言节省了大量人力。程序的简化让代理企业免于“跑腿”，有助于提升整体通关效率，缩短通关时间，契合了京都公约与贸易便利化协定中简化通关手续的要求，提升收发货人和代理企业的获得感。

2. 降低通关成本

从前文有关无陪同查验的查验费用、通关时间与查验耗时的分析来看，无陪同查验实施后，能够提升整体通关效率和查验效率，缩短通关时间和查验时间，从而避免堆存费和滞箱费的产生；与此

同时也能减少进口企业支付给货代/报关企业的查验服务费，降低交易费用。

3. 打破代理信息垄断

目前的陪同查验方式显然无法满足《贸易便利化协定》关于信息公开与透明的要求。当前多数进口企业仍选择将报关/清关业务委托给报关公司/货代，货物被布控查验后，由其派人到现场陪同查验，解决查验过程中的异常情况，现场查验进程、货物是否异常等情况，进口企业无法第一时间掌握，企业与报关公司/货代的信息并不对称，实践中就存在报关公司/货代利用信息差，向企业收取额外的查验服务费，更有甚者谎称货物查验异常，须通过寻租方式解决，以此向企业索取额外费用。而无陪同查验可一定程度上打破代理的信息垄断，由海关将现场查验情况通过照片、音视频等形式记录下来并上传至智慧查验平台，进口企业可第一时间了解货物查验进程，避免因信息不对称产生不必要的损失。

六、全面实施无陪同查验的策略建议

（一）修改相关法规，提供法理基础

目前在我国能证明无陪同查验实施的合法性的有关法律法规只有2020年2月海关总署发布的《海关查验货物时收发货人可免于到场》的公告，但其不具有强制性。虽然《京都公约》鼓励各成员国

采用无陪同查验方式，但中国《海关法》未对此做出回应。随着无陪同查验被越来越多的关区采用，其在未来的全面推行必须要具备法理基础，《海关法》、《进出口货物查验管理办法》、《进出口商品检验法》等与海关查验有关的法律法规需进行修订，以与《京都公约》标准条款3.6和3.7保持一致，保证无陪同查验的合法性。

（二）强化海关查验风险管理体系建设

为保证无陪同查验全面实施的效果，建议在当前风险管理体系基础上就以下三方面做进一步提高：第一，完善风险分析数据库建设。扩大风险分析信息来源，与工商、税务、商会等部门实现企业数据共享，充分运用大数据分析技术，对各部门间的企业关联信息做智能研判，提高风险分析的精准性；第二，借鉴风险管理先进理念和方法。如借鉴英国金融行为监管局提出的“监管沙盒”¹¹理念，以高级认证企业为基础，试验通过自律合规、第三方参与等方式降低查验率的创新模式，建立海关监管的“沙盒”机制；第三，技术和制度条件成熟时引入数字孪生技术¹²，提高海关查验风险分析水平和查验管理水平。通过搭建海关查验业务实时虚拟场景，让查验关员在高度仿真环境中进行实操训练，分析可能发生的风险和问题，

¹¹ 监管沙盒是一个安全空间，这一空间中的监管政策有所放宽，在保护消费者或投资者权益、严防风险外溢的前提下，尽可能创建一个鼓励创新的规则环境，金融科技企业可以在其中测试创新的金融产品、服务、商业模式和营销方式，不需要担心在碰到问题时会立刻受到监管规则约束

¹² 数字孪生技术是指使用传感器收集物理对象的适时参数信息，用以创建数字化的镜像模型，使用者可以利用这一技术直观的观察、理解、分析、模拟和优化相关的业务以及实施操作

探索可能的解决方案，以找到实务中提高查验效率、化解风险的最佳解决方案。

（三）完善查验现场“双监控”建设

无陪同查验方式的顺利推行要求对查验相对人的监督权给予充分保障，建立海关与企业之间的相互信任。目前全国海关查验现场执法已实现音视频执法记录仪全程录像，但是当前的双监控机制未能满足无陪同查验全面推行的需要。

首先，海关执法现场音视频执法记录仪的使用是出于内控需要，现场查验录像并未开放给查验相对人，即使查验相对人对查验结果提出异议，申请查看查验执法记录仪录像，一般情况下海关并不应允。所以音视频执法记录仪的使用并不能消除查验相对人不在场协助时查验是否合理、透明的顾虑；其次，虽然监管场所基本实现了视频监控，但是并不完善，无法做到无死角监控，同时仅有个别监管作业场所可为查验相对人提供查验现场视频记录服务。因此为了无陪同查验的顺利实施，必须完善“双监控”建设，考虑有异议情况下放宽查验现场音视频执法记录仪录像查看限制，同时监管作业场所应无条件提供查验视频记录服务。

（四）提高监管作业场所服务质量

无陪同查验的实施意味着监管场所经营人将作为代理人的代理人参与到进出口货物的清关中。根据委托代理理论，由于委托人和

代理人目标函数不一致，可能会发生委托人利益受损的道德风险和逆向选择问题。因此为防止道德风险和逆向选择问题¹³的出现，必须由第三方监督机构（相关政府部门）制定严格的管理措施，防止额外收费甚至是利用信息优势欺骗代理人和委托人从而谋取自身利益等情况的出现。此外，监管场所的清关服务行为属于市场经营行为，为提高自身竞争力，应重点关注服务质量的提升。无陪同查验全面推行的过程中，需要监管场所经营人的大力配合，做好海关与企业之间的沟通桥梁工作，同时监管场所加大人力资源的投入，加强协检人员的专业性培训。

（五）优化查验流程，保证实施效率

当前无陪同查验过程中递交纸质单证、预约海关查验、填写委托协助查验申请等阻碍高效通关的环节仍存在，耗费大量通关时间、人力资源和金钱成本。借鉴ESEIA流程再造方法，可对现有流程进行优化：首先，删除（Eliminate）递交纸质资料、线下预约查验、填写不到场声明/免责声明/委托查验申请等拖累查验时效、增加通关时间和成本的非增值流程；其次，创建（Establish）新流程。引入顺势机检作业，提高先期机检的使用比例，在货物进入查验区前即对货物在码头前沿完成全面扫描，提高后续机检查验和人工查验的效率；最后，整合（Integrate）相关各方并对系统进行信息

¹³ “道德风险”即代理人在委托人难于监督其行为情况下而做出不利于委托人的行动；“逆向选择”即代理人凭借信息不对称优势进行决策，给委托人利益造成损害

化自动化建设（Automate）。整合海关、港口与企业三方信息，建设智慧查验平台，公开查验各环节的相关动态，实现信息在三方的自动流转，让数据多跑路企业少跑腿；开发协检类APP，连接智慧查验平台，全程视频记录现场查验动态；引入即时通讯系统，实现现场查验、风控中心、关税审单部门、查验相对人等多方同时在线作业。现场查验部门通过即时通讯系统与风控、审单等部门实时连线，共同对单货情况作出判定、及时处理现场异常情况。与此同时，利用5G通信技术与查验相对人视频连线，实时对查验现场进行有效监督和协助，消除寻租隐患的同时提高查验过程中的关企沟通效率。

（六）采取过渡模式，逐步推行无陪同查验

陪同查验模式在中国已实施多年，执法人员已形成查验相对人协同查验的执法惯性，如果由陪同查验直接过渡到无陪同查验将面临较大阻力。故可采取渐进过渡模式，逐步推行无陪同查验：

一方面，借鉴深圳海关的改革经验，先在全国各海运进口口岸推行无接触式查验，在查验场地附近设置候查区，实时观看现场查验动态，既保障查验相对人对海关执法的监督权，又能避免查验相对人与查验关员直接接触诱发的廉政风险；

另一方面，从疫情防控角度出发，首先必须对进口冷链食品全面推广无陪同查验；其次，对于危险系数较高的化工原料或成品，也应实施无陪同查验，减少进入查验场所的人员数量，保障查验相

对人的的人身安全；除前述两类产品，可选择结构简单、违规风险较低的产品作为试点，试行无陪同查验，积累相关经验后再大范围推行。

（七）细化查验通知，给企业选择权

进出口货物被布控查验后申报人会收到查验通知书，查验通知书仅告知被布控查验的集装箱个数、箱号、检查类型及查验方式，细化查验指令和查验内容并不会在查验通知书体现，仅查验关员在查验作业单中可查询到。由于未告知细化查验指令和查验内容，查验相对人更愿意到场协助，一来可了解货物的查验内容，为将来货物进口及查验做好相关准备，二来可及时解答现场查验关员提出的问题。这种信息告知模式显然无助于无陪同查验的实施。故实施无陪同查验的同时，应更大范围公开查验有关内容，应细化查验通知，在查验通知书中注明细化查验指令和查验内容，让查验相对人可根据查验内容自行抉择是否申请出席查验现场提供协助。

当前海关查验的细化查验指令共18项¹⁴，具体的查验内容共有800多项。这些细化查验内容建议在查验通知书中提前告知查验相对人，给查验相对人是否出席查验现场的选择权。比如当细化查验

¹⁴ 辐射探测、预防性检疫处理、检查病媒/有害生物、动物临床检查、检查残留剂、检查车体/箱体、检查包装、核对品名、检查标签/标识、核对规格/型号、核对产源地、核对数量、核对重量、检查侵权、检查外观品质、检查夹藏/夹杂、检查温度、取样送检

指令为核查重量、外观品质、规格、数量等时，查验相对人并没有在场的必要，仅需查验关员仅核对单货是否一致即可。

七、结语

2020年新冠疫情背景下，为减少人员聚集，进出口货物海关查验新增了免到场协助查验的选择，各关区自2月起新增无陪同查验方式。无陪同查验因其便利性和高效性受到企业和海关普遍欢迎和支持，笔者在2021年恰好有机会亲身经历无陪同查验实施后的新查验流程，发现这种新模式相较于海关通关一直实行的陪同查验更高效，于企业于海关都是一大利好。但是无陪同查验在我国起步较晚，除了深圳在2016年起开始实施“无接触式查验”，做了无陪同查验的早期探索外，其余各关区都是在2020年2月后首次实施无陪同查验，并没有做好相关配套保障，所以无陪同查验的推行并不顺利。但是在贸易便利化和通关便利化背景下，无陪同查验是未来海关查验的发展趋势，我国海关通关实行无陪同查验也是履行《京都公约》等国际公约有关海关查验要求的体现。在此背景下，笔者选择对无陪同查验进行深入研究，以为后续在全国推行无陪同查验提出可行建议。

因笔者并非海关一线从业人员，对无陪同查验的分析难以做到全面深入，但已通过实地调研、线上访谈等形式，向多位业内专家

了解无陪同查验的有关情况，尽可能做到真实、科学、合理。在未来，随着我国海关查验制度和查验技术的进一步完善，在加快通关效率、提升贸易便利化水平的要求下，无陪同查验必定会全面实施，笔者也将持续关注无陪同查验的实施动态。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	可算作一篇高质量的研究报告，紧密结合实际，分析也比较透彻到位，提出的建议对实际工作有一定的参考价值。不足之处是学术味道太重，作为征文，篇幅可以大大简化。
杨晨光	选题意义：选题对于提高我国贸易便利化水平和国际竞争力具有很强的实际意义。同时，对于改革海关制度从无纸化升级到无人化也具有突破性意义。中国式现代化也呼唤海关管理高水平现代化，标准仍然是“三个有利于”（有利于发展社会主义社会的生产力、有利于增强社会主义国家的综合国力、有利于提高人民的生活水平）。希望本文能引起海关高层的关注。 研究方法运用及效果：本文属于典型的调查报告，比较熟练地运用资料搜集、比较分析、数据统计、实例解剖、图表展示、实地考察、个人访谈等各种调研方法，获得大量真实可靠的数据、流程、案例以及相关当事人意愿等一线素材，并进行科学准确地分析研判，得出的结论及相关建议具有较高的针对性、科学性和可操作性。 文章结构和文字表述：全文结构规范，调查报告各类要素齐全，分析逻辑严谨，文字清晰易懂。 不足：对无陪同查验可能带来的海关管理革命性变化，分析还可以再深远一些。
黎伟雄	该文以陪同查验“小切口”入手，深入研究分析通关便利化的重要环节——海关货物查验。能够充分运用比较分析法、数据统计法等研究方法和工具，以数据和案例采样辅助论证，论点鲜明、论据充分、论证逻辑性较强，具有一定的理论性和较强的实用性。如能在国际对比研究和科技应用提高效能方面作出进一步的研究和阐述就更好了。
齐忠平	本文对无陪同查验这一通关便利化新举措进行解剖麻雀式的深入浅出研究

	分析，来龙去脉清晰，再造流程清晰，因果逻辑清晰，结论可信可行，具有较高的业务决策参考价值。
赖树佳	文章结构严谨清晰，围绕无陪同查验课题逐层及多角度论证，较全面深入；对该课题情况熟悉，收集和掌握的资料较充分；论域口子小，论述深入，尤其是能深入到关键细节，且有中外比较，有较强说服力。如果说有不足，主要是有的地方还应深入说理。如应深入论证“陪同查验”的法律关系，陪同海关查验是《海关法》的规定，文章提出要修改海关法律，但为什么要修改呢？是仅仅因为无陪同查验能提高效率，减少费用，降低腐败风险？这显然不够。如果从扩大市场主体（企业）权利，缩减义务的角度论证，文章会更深刻。让政府过多占有的权利适度让渡给企业，符合市场经济及放管服改革方向，除法律法规规定情形外，是否陪同海关查验的选择权利还给企业，所谓无陪同申请，声明，委托场所企业等烦琐手续一概自动消失。

减免税进口科研物资流动管理模式研究

练兵 陈耿哲 余文涛 钟逸琳¹

（优秀奖）

在国家宏观政策大力支持科技创新发展的背景下，各科研机构进口减免税物资的数量与日俱增，现行进口减免税科研物资流动管理模式与科研单位主体在设备共享、流动监管等新生需求出现的矛盾已造成设备流动使用不便、社会效应较差等问题。为了深入贯彻落实党中央、国务院关于稳外贸稳外资决策部署，本文通过梳理现行科技创新政策、海关对于科研物资的管理规定以及调研科研主体实际需求，拟从三大方面探索一套与时俱进、适配科技创新特点的进口减免税科研物资流动管理模式。

一、研究背景

（一）国家宏观政策大力支持以科技创新驱动高质量发展

科技创新政策是引导、激励和规范科技创新活动的政府措施和行为，是提升国家科技创新实力的重要支撑条件。党的十九大以来，党中央全面分析国际科技创新竞争态势，深入研判国内外发展形势，

¹ 作者单位：深圳海关隶属福强海关

针对我国科技事业面临的突出问题和挑战，坚持把科技创新摆在国家发展全局的核心位置，全面谋划科技创新工作。

习近平总书记指出，要坚持科技创新和制度创新“双轮驱动”，以问题为导向，以需求为牵引，在实践载体、制度安排、政策保障、环境营造上下功夫，在创新主体、创新基础、创新资源、创新环境等方面持续用力，强化国家战略科技力量，提升国家创新体系整体效能。要优化和强化技术创新体系顶层设计，明确企业、高校、科研院所创新主体在创新链不同环节的功能定位，激发各类主体创新激情和活力。要加快转变政府科技管理职能，发挥好组织优势。

以科技创新驱动高质量发展，是贯彻新发展理念、破解当前经济发展中突出矛盾和问题的关键。根据党中央、国务院关于稳外贸稳外资决策部署，为全面落地“十四五”期间进口税收优惠政策，深化改革创新、优化监管服务，课题组聚焦科技创新政策面临的制度性障碍破题攻坚，用海关智慧为高质量发展增添新动能。

（二）科研单位主体特征、科研物资特征及流动需求

本文所研究的科研单位主要是指《财政部 海关总署 税务总局关于“十四五”期间支持科技创新进口税收政策的通知》（财关税〔2021〕23号）中的：科学研究机构、技术开发机构、学校、党校（行政学院）、图书馆，一般具有非营利性、主管部门审核较严、资信程度较高的主体特征，具体如下：

1. 非营利性

以推动科技进步为宗旨，不以营利为目的，主要从事应用基础研究或向社会提供公共服务，如指利用财政性资金设立的、取得《事业单位法人证书》的科研机构 and 公办高校，与同样可以享受减免税货物进口的生产经营型企业有明显不同。

2. 主管部门审核较严

根据《关于“十四五”期间支持科技创新进口税收政策管理办法的通知》（财关税〔2021〕24号），享惠科研单位的名单由相关主管部门核定，如科技部核定从事科学研究工作的中央级科研院所名单、教育部核定国家承认学历的实施专科及以上高等学历教育的高等学校及其具有独立法人资格的分校、异地办学机构名单、文化和旅游部核定省级以上公共图书馆名单等，有严格的核定标准和流程。

3. 资信程度较高

资信是民事主体从事民事活动的能力和社会对其所作的综合评价，科研单位的资质由主管部门严格审查、核定背书，机构运行管理机制、公开公示和信用机制、内部控制体系等机制较为完善，信用水平较高。

科研设备一般分为大型科研仪器和中小型科研仪器，根据《国家重大科研基础设施和大型科研仪器开放共享管理办法》，大型科

研仪器主要指单台套价值在 50 万元人民币及以上的科学仪器设备，原则上都应当对社会开放共享，为其他高校、科研院所、企业、社会研发组织以及个人等社会用户提供服务。本文所研究的科研物资主要是指中小型科研仪器，一般具有易移动可便携、使用需求急需的特点，比较经常发生跨区域合作使用的流动需求。

（三）海关减免税关于设备流动管理规定和科技创新政策现状

对于进口减免税设备，海关法律法规主要有以下相关监管规定和管理要求。

1. 《海关法》

第五十七条规定，特定地区、特定企业或者有特定用途的进出口货物，可以减征或者免征关税；依照前款规定减征或者免征关税进口的货物，只能用于特定地区、特定企业或者特定用途，未经海关核准并补缴关税，不得移作他用。

2. 《中华人民共和国海关进出口货物减免税管理办法》（海关总署第245号令）

第十六条规定，在海关监管年限内，减免税货物应当在主管海关审核同意的地点使用。减免税货物需要移出主管海关管辖地使用的，减免税申请人应当向主管海关申请办理异地监管手续，并随附

相关材料。减免税货物在异地使用结束后，减免税申请人应当及时向转入地海关申请办结异地监管手续。

3. 《财政部 国家税务总局 海关总署关于“十四五”期间支持科技创新进口税收政策的通知》（财关税[2021]23号）

第六条规定，经海关审核同意，科学研究机构、技术开发机构、学校、党校(行政学院)、图书馆可将免税进口的科学研究、科技开发和教学用品用于其他单位的科学研究、科技开发和教学活动。

对纳入国家网络管理平台统一管理、符合本通知规定的免税进口科研仪器设备，符合科技部会同海关总署制定的纳入国家网络管理平台免税进口科研仪器设备开放共享管理有关规定的，可以用于其他单位的科学研究、科技开发和教学活动。

4. 《科技部 海关总署关于印发〈纳入国家网络管理平台的免税进口科研仪器设备开放共享管理办法（试行）〉的通知》（国科发基〔2018〕245号）

第十四条规定，免税进口科研仪器设备开放共享一般不得移出本单位，因特殊情况确需短期或临时移出本单位使用的，应于移出前向主管海关提出申请。经主管海关审核同意的，管理单位可以将免税进口科研仪器设备短期或临时移出本单位使用，并在使用结束后及时运回本单位。管理单位应将海关审核同意文件的编号，及时上传至国家网络管理平台。

第十五条规定，免税进口科研仪器设备开放共享应当用于科学研究、科技开发和教学活动。管理单位确需将免税进口科研仪器设备用于其他用途，应按规定事先向主管海关提出申请。

二、现行减免税科研物资流动存在的痛点与堵点

结合海关减免税监管，以深圳海关关区为样本，通过文献及案例整理、数据分析、采访调研等形式，发现现行减免税科研物资流动存在以下痛点与堵点：

（一）“设备孤岛”现象造成重复购置、封闭使用、利用率总体偏低

科研设施与仪器的利用率不高、部分科研设施与仪器重复建设和购置，这是存在于科研资源利用领域多年的问题。具体表现形式如下：一是同一个类型的仪器设备，有的区域的可能会长期闲置，而有的区域的却超负荷运行；二是有的科研设备价格非常昂贵，不是每个企业或者科研院校都会配置。

以2020年深圳海关关区科研单位进口最多的商品“显微镜”为例，南方科技大学、深圳技术大学、深圳大学、深圳湾实验室等均进口了不少功能类似的显微镜，其中深圳技术大学进口的1套“透射电子显微镜”、1套“电子显微镜”货值近230万美元，如果可以通过简化的流动监管流程加大设备流动和共享力度，可以大大提升

设备的使用效益并节约政府为科研单位拨款或企业自主采购的资金。因此，“设备孤岛”现象不仅造成了社会资源的巨大浪费，而且科研单位节约设备成本问题也成为科技创新的“绊脚石”。

（二）海关减免税关于设备流动管理规定和科技创新政策与实际需求存在矛盾

1. 特定区域的限制阻碍物资流动

在海关监管年限内，特定减免税货物的申请人必须在海关监管下，严格按照“三个特定”原则等海关监管要求进行使用和处置，任何未经海关许可的处置行为都有可能被认定为违反海关后续监管要求的行为，进而被要求承担相应的法律责任。经调研，科研项目的有效期一般为2-4年，因此科研设备流动时间一般都会超6个月，现规定6个月为一个周期时间相对较短，科研单位需要频繁地办理结束科研设备流动及申请科研设备流动的手续。据某大学反映，拟使用温盐测量仪等设备投放到珠海黄茅海海域（经纬度坐标：113.6313197E，21.9961002N）进行野外观测，每2-3个月需收回到学校进行清洗与重新标定，还有部分设备需放置海域进行野外观测，隔一段时间需要收回清洗等处理后再投放，但回收时间往往要根据观测实际情况而定。在科研设备流动的特定区域及时限规定要求下，该大学不得不放弃设备流动的简化手续。

2. 异地监管手续办理的繁琐阻碍物资流动

根据海关总署第245号令第十六条，办理异地监管手续需要有转出、转入的流程，海关审核时限均为10个工作日，即使加急，减免税主体都需要提前备齐资料办理，而且办理成功后转入转出地海关需要通过邮寄异地监管联系单的形式互相确认，又需要一定时间。据某实验室反映，其进口了一套水下定位仪拟不定时地在深圳坂田雅宝水库、东莞松山湖无人艇基地、惠州大亚湾试验基地、湛江试验基地等地开展科研试验，需要在一个月内在深圳、东莞、湛江进行流动使用，但受限于异地监管的繁琐手续，无法在法定时间内满足异地监管的程序要求开展流动。

港澳与湾区内地的减免税物资未能突破关境的限制实现双向自主流动。以河套深港科技创新合作区为例，虽然该合作区位于深圳福田区与香港交界处，由深圳园区（约3.02平方公里）和香港园区（约0.87平方公里）组成，区内香港科技大学、香港理工大学、香港中文大学等5家香港高校在深圳设立的研究机构已在2018年取得科研院所免税主体资质，能够顺利享受支持科技创新进口税收优惠政策从而免税进口科研物资，但因现在的政策仍不支持港澳高校、研究机构将其拥有的科研设备直接转运或赠送给湾区的内地分校和研究分院，即使在面积不到4平方公里的区内也无法突破，而且区内涉及跨关境，办理免税进口手续更加繁琐。

3. 设备维修问题导致的后续监管手续阻碍物资流动

设备维修问题主要涉及使用地址的变化，分为三种情形：一是维修地点在备案主管海关关区内的；二是维修地点在备案主管海关关区外的；三是维修地点在关境外的。对于情形一，需办理变更使用地点手续；对于情形二，需办理异地监管手续；对于情形三，需办理退运出境甚至复进境手续。据某大学反映，该校进口设备因部件故障需要放置在中国境内公司进行检测维修，具体维修时间需要根据检测结果而定。而部分现行商品货物进出口规定也不利于科技合作交流深化，比如，海外和港澳返修科研设备入境也只能按进口处理等。科研单位进口免税设备随着使用率的增加必然会出现需要维修的情形，而设备维修导致的后续监管手续也不利于开展流动。

三、促进减免税科研物资便利化流动的可行性建议

在不违反海关总署第245号令、《财政部 海关总署 税务总局关于“十四五”期间支持科技创新进口税收政策的通知》（财关税〔2021〕23号）的大框架下，建议对现有监管模式进行突破、优化，形成适配科技创新特点的进口减免税科研物资流动管理模式，实现“办得快、管得住”。

（一）突破特定区域的地域限制

在一些特殊地域，如“粤港澳大湾区”、“长三角地区”、“环渤海地区”等逐步突破特定区域的地域限制，打通科研要素流动的地域范围。

以“粤港澳大湾区”为例：粤港澳大湾区共有 11 个城市，构成了“一个国家、两种制度、三个关税区”的区域格局。要促进减免税科研物资便利化流动，可在参照中西部地区相关减免税优惠政策的基础上，大胆突破关境、关区的限制，将区域内海关减免税进口科研设备流动的受惠主体范围扩大至粤港澳大湾区（涉及香港海关、澳门海关、深圳海关、广州海关、拱北海关、黄埔海关、江门海关）。通过签署合作备忘录或是出台特别规定的形式，实现科研物资在湾区关区范围内流动采用特定的、简化的设备流动及监管手续，湾区内各海关互通互认，推动湾区减免税审核与监管一体化。

（二）推动科研物资流动审核手续的优化简化

1. 对科研单位采用信任制管理并给予政策执行上的优待

基于科研单位具有非营利性、主管部门审核较严、资信程度较高的主体特征，可对其采用信任制管理并相对于其他减免税主体在政策执行上给予优待：

（1）申报手续后补。对急于流动无法及时办理相关手续的，可采用先书面报备移动后补手续的方式，如果因紧急情况甚至无法

在移动当天进行报备的，可在发生移动后的一天之内补充报备，并在规定工作日内完成后补手续。

（2）扩大区域范围。鉴于某些科研项目研究特征，科研物资可能需要移动至如公海、其他海域、山体等，这些区域超出了特定区域的范畴，但如果限制其移动，将非常不利于科研攻关。可通过扩大区域范围，对上述特殊区域的移动放开限制。

（3）增设流动时长弹性。针对不同的流动需求审核申报流动时长，如无特殊需求，最长设置时间不超过一年；如有特殊需求，在提交证明材料的情况下，最长设置时间不超过两年。

2. 设立科研物资流动审核系统

研发设立科研物资流动审核系统，通过集约审核、信用管理、智能申报的形式进行审核。

（1）集约审核。通过集中授理各海关减免税科研设备流动审核相关权限、设置简要审核参数的形式，在一个系统内实现免税科创物资流动审核互联、数据互通。

（2）信用管理。比照企业信用管理的模式，对科研单位实行减免税星级信用管理，星级高的科研单位可采用设备流动简易申报，一岗通过（为一级），星级低的科研单位增加审核层级（初复审为二级、初复终审为三级）。

（3）智能申报。设备流入流出审核以科研单位自主申报为主，设备如在申报时间内正常返回由主体单位自主申报通过参数设置实现系统自动审核通过，如超时申报返回会转人工审核，如未按时申报返回且无特殊原因报备系统会在该单位提交新流动申请时做出提示。

（三）推动科研物资流动监管手续的优化简化

1. 构建创新设备共享机制，推动大型科研设备共建共享

依托各类科研机构创新主体，打造科研设备共享系统，探索建立科研设施与仪器共享平台，破解仪器设备利用率低、资源浪费、仪器资源状况信息化程度低等问题。通过构建各类科研仪器设备线上线下共享平台，创新大型科研设备管理体制，打造资质认证、远程账户、预约平台，设备管理、便利通关等运作机制，促进各创新主体设备共享、协同发展。

2. 引入物联网技术

采集物资实时使用、在位数据，建立减免税科研设备的大数据模型网络。根据主体、商品设置具体管理标签，开展风险分析和实物监控，形成管理网络。通过大数据系统实时追踪记录设备基本信息、使用情况、所在位置，达到减免税货物后续监管的目的。

3. 年报与实地稽查紧密结合

加大利用信息化技术的手段，分析减免税年报内数据情况，寻找风险点，并与实地稽核查紧密结合，通过将管理重心后置的方式，防控减免税设备未经许可移作他用风险，实现高效监管。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	选题好！针对实际工作中存在的实际问题进行研究和讨论是睿库坚持的一贯理念，从这一点看，这个选题很好！研究工具和方法上也注意到实际调研，不足之处是实证研究方面还不够，如能收集、加入若干个更有典型意义的实际实例，就更加出彩。
杨晨光	选题意义：减免税进口科研物资监管对海关来说是个老话题，现实情况下似不多见，2021 年出台的《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》中似未具体提及，但从本文所述的国务院有关部门制发的有关文件规定和特定地区、企业、用途看，其中存在的问题也是不容忽视的，本文对完善减免税进口科研物资的海关监管具有积极意义。 研究方法运用及效果：本文采用样本分析、文献搜集、案例解剖、数据分析、采访调研等方法，获取一批实际数据、实例等实际素材，并进行了科学整理和归纳，发现的问题和解决问题的建议具有较高的针对性和可信度。 文章结构和文字表述：全文结构规范，分析逻辑严谨，文字清晰易懂。 不足：所选课题比较小众，普遍意义不明显。
黎伟雄	本文按照发现问题、研究分析、提出解决问题建议三个步骤进行，中规中矩，具有一定的实践应用价值。但因缺乏研究工具和方法的应用，影响了论证的充分性和文章的理论性。
齐忠平	科研减免税设备开放共享流动监管，是海关把关与服务平衡点把握的突出难题，本文基于关区开放格局实际和工作实践，直击痛点堵点，大胆突破，小心求证，优化简化，因地施监，提出解决方案，凸显用好、用足政策的意见价值。
赖树佳	文章依据海关现行对减免税进口科研物资管理的规定和管理现状，指出减免税进口的科研物资遇到的流动难、维修难等痛点，不适应科研机构的科研活动需要，并提出相应对策建议。观点明确，论述清晰，对策建议有可操作性和实践意义。不足和有待斟酌的地方主要有：1、文章摆事实多，讲道理尚嫌不够，局限了文章视野。有的地方可作些理论分析，如提出“突破关境、关区限制”，但道理在哪里没有深入分析，如果说清楚道理，那就不只是参照中西部地区做法，允许从某一关区扩大到粤港澳大湾区流动，而是可在全国范围内流动。2、文章说《海关法》规定，特定地区、特定企业或者有特定用途的进出口货物，可以减征或者免征关税。因此要严格按照“三个特定”原则等海关监管要求进行使用和处置。科研物资减免税是特定企业减免税，与特定地区，特定用途无关，这两个“特定”减免税另有内容。

海关涉知识产权行政执法文书瑕疵之检视与 预防

——以H海关近4年（2018-2022年）涉知识产权行政处 罚决定书为分析样本

杨陶 张炯¹

（优秀奖）

行政执法文书作为行政执法的书面文字载体，起着规范行政主体的行政行为、维护行政相对人的合法权益、宣传法制以及忠诚记录执法过程的作用，有着极其重要的价值和意义。但H海关及其隶属海关在2018年7月至2022年4月期间依法公示的347份涉知识产权行政处罚决定书，却存在着较多的“瑕疵”，反映了部分海关对涉知识产权行政处罚决定书重视不足。有鉴于此，有必要在厘清“瑕疵行政”中的“瑕疵”和行政执法文书中的“瑕疵”在内涵、分类方法以及研究内容上的不同后，对行政处罚决定书中出现的各类“瑕疵”进行分析，同时探讨这些“瑕疵”的成因，并有针对性地引入预防机制，以期达到降低“瑕疵”发生率的目的，真正做到程序正义和实体正义在行政执法文书中的有机统一。

¹ 作者单位：喀什大学政法学院

一、行政执法文书中瑕疵的内涵、分类方法与研究内容

行政机关在依法行使行政权、实施行政管理活动的过程中，往往需要以书面形式对其实施的诸多行政行为予以记载，这种书面形式就是行政执法文书，其记载的内容，就是行政执法文书的内容，文书是承载这些内容的载体。学界对“瑕疵”的研究多集中在“瑕疵行政”当中，对行政执法文书中的“瑕疵”关注较少。行政执法文书中的“瑕疵”主要是指行政机关作出的行政执法文书中存在的“瑕疵”，主要包括事实认定上的瑕疵、法律适用上的瑕疵以及程序瑕疵三大类瑕疵。因为行政执法文书展现出的内容有限且结构固定，难以窥见执法活动的全貌，因而这种行政执法文书中的“瑕疵”与“瑕疵行政”中的“瑕疵”有一定的区别。有鉴于此，有必要对“瑕疵行政”中“瑕疵”的内涵、分类方法与研究内容进行梳理，并依此为依据，结合行政执法文书中“瑕疵”的特点，确定其内涵、分类方法和研究内容。

（一）行政执法文书中瑕疵的内涵界定

近年来，“瑕疵行政”的提法常常出现在行政裁判文书中。但其并不属于我国的法律规范用语，学界对“瑕疵”概念的理解也存在狭义和广义之分。狭义“瑕疵”即“行政上微小的缺点”，是指轻微或微小的行政违法行为。而广义的观点则将“瑕疵”理解为

“不当”和“违法”两个上位概念，涵盖行政机关履行职能所做的全部违法和不当行政行为。我国司法实践对“瑕疵”一词的使用也存在狭义和广义之分。司法实践中，狭义“瑕疵”是指轻微的行政违法行为，对这一行为法院以指出或者指正的方式予以明确，并不追究责任。如在衢州市衢江区前程客运有限公司、衢州市衢江区人民政府教育行政管理（教育）再审审查与审判监督行政裁定书（[2017]最高法行申8687号）中，最高人民法院使用了狭义“瑕疵”含义，认为：衢江区政府在案涉校车使用许可审批表中盖章同意时，未标注审批时间，存有不足，但鉴于该瑕疵不足以否定被诉行政许可行为的合法性，且案涉许可涉及奔达公司的合法权益，一审法院对该瑕疵予以指正。广义的“瑕疵”则是指行政行为“不当”和“违法”，但这并不意味着所有的行政行为瑕疵均不得补救。在“潮州市金亨鞋业公司等诉潮州市政府行政复议纠纷案”中，法院认为，“对影响实质处理结果的行政行为瑕疵通过撤销的方式予以纠错；对于不影响实质处理结果的轻微瑕疵行政行为或可以通过事后补救方式予以‘治愈’的瑕疵……则应当考虑采取其他方式进行纠错。”

行政执法文书中的“瑕疵”应从有限广义上理解。因为行政执法文书具有形式程式性特征，结构固定，且部分用语程序化，因而一份行政执法文书中的“瑕疵”可能同时出现在案件事实部分、处

理理由部分（包括法律依据）以及处理决定部分。这其中可能既包括可以通过法院指出或指正方式予以明确的“微小的缺点”，又包括可能会影响到实质处理结果的“不当”和“违法”的“瑕疵”。但由于行政执法文书中的“瑕疵”未经法院对其进行实质性认定，故也难以将其具体认定为“违法”或“不当”，进而确定其法律后果。因此，研究行政执法文书中的“瑕疵”，应当对广义“瑕疵”的内涵进行限制，摒弃其中的“违法”要素，仅按照“不当”的思路进行“瑕疵”发现，同时不涉及判断“瑕疵”是否在实质上影响处理结果的问题。此处的有限广义是在结合“瑕疵行政”下司法机关和学界对“瑕疵”所作广义界定的基础上得来。

（二）行政执法文书中瑕疵的分类方法

《中华人民共和国行政诉讼法》仅在第70条、第74条、第75条、第76条以及第77条规定了存在“事实认定问题”“法律适用问题”以及“程序问题”的行政行为的处理办法，但并未对其详尽分类，对“瑕疵行政”下“瑕疵”的分类多为学理上的分类。如学者亓寥宾将“瑕疵行政”行为大致分为不合法行政行为（如根本违法、程序违法）、不正确行政行为（如征收税额错误、填写错误）以及不适当、不合理的行政行为（滥用自由裁量权问题）三类，与德国行政法对“瑕疵”类型的划分方式基本相当。学者袁钢在总结学界观点的发展进程以及我国行政诉讼的司法实践后，将“瑕疵行政”分

为四种，并指明了相应的法律后果：（1）重大明显瑕疵为严重违法行为，应判决行为无效，并赔偿损失；（2）一般瑕疵属于一般违法行为，应判决部分撤销或重作，或判决行为违法、赔偿损失；（3）轻微瑕疵属于轻微违法行为，应判决行为违法判决，并赔偿损失；（4）明显轻微瑕疵不属于违法行为，相应法律后果为“指正”。除外，还可将“瑕疵”分为事实认定瑕疵、法律适用瑕疵以及程序瑕疵。

受行政执法文书制式特征的影响，大部分行政执法文书的正文部分，特别是行政处罚决定书的正文部分，基本上皆由案件事实、处理理由（包括法律依据）以及处理决定三个部分组成，且其中的“瑕疵”几乎都为事实瑕疵、法律瑕疵和程序瑕疵。据此，鉴于“瑕疵行政”中“瑕疵”分类方式的复杂性，以及行政执法文书中的“瑕疵”与“瑕疵行政”中的“瑕疵”的区别，建议采用“三分法”的分类方式，将行政执法文书中的“瑕疵”分为事实瑕疵、法律瑕疵和程序瑕疵，并据此开展“瑕疵”发现活动。

（三）行政执法文书中瑕疵的研究内容

学界对“瑕疵行政”的分析和研究较多循着司法公开脉络，以裁判文书为研究对象，以司法审查为研究视角。以行政裁判文书为研究的分析通常以“瑕疵”行为的概念界定、行为的分类以及“瑕疵”行为的补救（治愈）方式和补救机制等内容为具体研究内容，

旨在通过实证分析结果，建立以“瑕疵行政救济”为核心的法律概念体系，是一种事后的补救研究。

对行政执法文书中“瑕疵”开展研究，通常是以行政执法文书为研究对象，主要通过对执法文书进行分析和检视，对其中的事实瑕疵、法律瑕疵和程序瑕疵进行“瑕疵”发现。对行政处罚决定书中“瑕疵”的实证分析可以称为“事前的实证分析”，主要研究行政处罚决定书中“瑕疵”的具体瑕疵类型、瑕疵产生原因，并据此向有关主体提出相应建议，以期从“事前”的角度提高行政执法水平，降低“瑕疵”的发生率。

二、海关涉知识产权瑕疵行政执法文书的样本来源与分析

（一）海关涉知识产权瑕疵行政执法文书的样本来源

2018年7月至2022年4月期间，H海关及其隶属海关共公示了347份有效的涉知识产权行政处罚决定书。这些决定书在侵权性质认定上均为国内企业出口的货物侵犯他人商标专用权（表2.1）。

表2.1 H海关及其隶属海关所作涉知识产权行政处罚决定书汇总表

涉知识产权行政处罚决定书作出海关	案件侵权性质	案件数量
H 海关	出口货物商标侵权	4 份
H 海关隶属的 H 机场海关	出口货物商标侵权	14 份
H 海关隶属 A 海关	出口货物商标侵权	150 份

H 海关隶属的 B 海关	出口货物商标侵权	47 份
H 海关隶属的 C 海关	出口货物商标侵权	11 份
H 海关隶属的 D 海关	出口货物商标侵权	8 份
H 海关隶属的 E 海关	出口货物商标侵权	14 份
H 海关隶属的 F 海关	出口货物商标侵权	12 份
H 海关隶属的 G 海关	出口货物商标侵权	29 份
H 海关隶属的 I 海关	出口货物商标侵权	10 份
H 海关隶属的 A 国际边境合作中心海关	出口货物商标侵权	39 份
H 海关隶属的 J 海关	出口货物商标侵权	7 份
H 海关隶属的 K 海关	出口货物商标侵权	2 份
合计		347 份

资料来源：根据H海关官方网站“双公示”信息统计绘制。

（二）海关涉知识产权瑕疵行政执法文书的样本分析

海关涉知识产权行政处罚决定书作为一种预定的制式格式文书，主要由案件事实陈述、知识产权侵权行为定性、行政处罚决定以及不服行政处罚决定的处理办法四部分组成。其中“知识产权侵权行为定性”部分，主要是指侵权行为侵犯商标权、专利权、著作权以及专用权。在出口货物侵犯他人商标权的情况下，一个典型的海关涉知识产权行政处罚决定书的结构如表2.2所示。

表2.2 中华人民共和国海关涉知识产权行政处罚决定书结构

中华人民共和国 XX 海关行政处罚决定书
XX 关知字（2022）XXX 号
一、案件事实陈述
当事人的信息：当事人名称、住所、证件名称、证件号码、法定代表人。
案件事实陈述：日期、侵权主体、侵犯商标名称、侵权货物（商品）数量、价值。

二、商标侵权定性
定性法律依据：《中华人民共和国商标法》第 57 条第 1 款或第 2 款。
三、行政处罚决定
处罚法律依据：《中华人民共和国海关行政处罚实施条例》第 25 条第 1 款。
四、不服处罚决定的处理办法
申诉涉及法律：《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政复议法》等。

资料来源：根据H海关官方网站公示的海关涉知识产权行政处罚决定书绘制。

通过对347份海关涉知识产权行政处罚决定书的检视和分析，发现“瑕疵”广泛存在于案件事实陈述、商标侵权定性、行政处罚决定以及不服处罚决定的处理办法部分。其中，在案件事实陈述部分，“瑕疵”有：（1）67份海关涉知识产权行政处罚决定书未能够叙明侵权货物的数量或价值，占比约为19.3%；（2）1份海关涉知识产权行政处罚决定书在依据《中华人民共和国行政处罚法》

（以下简称“《行政处罚法》”）第32条之规定作出从轻、减轻行政处罚的决定时，未能在案件事实部分依法叙写从轻、减轻的事理，占比约为0.28%；（3）83份特殊“瑕疵”，涉及行政处罚自由裁量权的问题，占比约23.92%。在商标侵权定性部分，有301份海关涉知识产权行政处罚决定书同时援引了《中华人民共和国商标法》

（以下简称“《商标法》”）第57条第1项、第2项、第4项的规定认定商标侵权，占比约为86.7%。在行政处罚决定部分，“瑕疵”有：（1）347份海关涉知识产权行政处罚决定书均未能在决定书当中提及与事前告知程序和听证程序相关的内容，占比为100%；（2）

有62份海关涉知识产权行政处罚决定书在依据《中华人民共和国海关行政处罚实施条例》（以下简称“《海关行政处罚实施条例》”）第25条进行处罚时，未能叙明具体所依据的条款，占比约为17.8%；

（3）有27份海关涉知识产权行政处罚决定书在依据《海关行政处罚实施条例》第25条进行处罚时，未能按照该条第1款之规定同时作出没收和科处罚金的处罚，占比约为7.7%；（4）有75份海关涉知识产权行政处罚决定书错误依据《中华人民共和国行政处罚实施条例》（以下简称“《行政处罚实施条例》”）作出行政处罚决定，占比约为21.6%；（5）有7份海关涉知识产权行政处罚决定书错误依据《行政处罚法》作出行政处罚决定，占比约为2%；

按照“三分法”的分类方式，可将样本中存在于海关涉知识产权处罚决定书不同部分的“瑕疵”按照事实瑕疵、法律瑕疵和程序瑕疵进行分类（详见表2.3）。

表2.3 H海关及其隶属涉知识产权行政处罚决定书中的“瑕疵”类型、数量及占比

瑕疵类型		数量	占比
事实瑕疵			
未叙明侵权货物的数量或价值	形式事实瑕疵	67 份	19.3%
未依法叙写从轻、减轻的事理	形式事实瑕疵	1 份	0.28%
自由裁量标准问题	实质事实瑕疵	83 份	23.92%
法律瑕疵			
援引《商标法》具体条款瑕疵	法条适用瑕疵	301 份	86.7%
援引《海关行政处罚实施条例》具体条款瑕疵	法条适用瑕疵	62 份	17.8%

错误适用《海关行政处罚实施条例》具体条款	法条适用瑕疵	27 份	7.7%
错误依据《行政处罚实施条例》作出行政处罚	法律适用瑕疵	75 份	21.6%
错误依据《行政处罚法》作出行政处罚	法律适用瑕疵	7 份	2%
程序瑕疵			
未提及事前告知程序	程序瑕疵	347 份	100%
未提及听证程序	程序瑕疵	347 份	100%

资料来源：根据347份H海关及其隶属海关涉知识产权行政处罚决定书所载信息统计绘制。

三、海关涉知识产权瑕疵行政执法文书的内容判定

（一）海关涉知识产权行政执法文书中的事实瑕疵

事实瑕疵分为形式事实瑕疵和实质事实瑕疵。形式事实瑕疵通常不会影响案件的实质处理结果。而实质事实瑕疵通常会影响案件的实质处理结果。

1. 海关涉知识产权行政执法文书中的形式事实瑕疵

结合学者对外国行政法律规范的研究，《行政处罚法》第59条的规定，以及对347份海关涉知识产权行政处罚决定书的检视与分析，可以将以下情形归入形式事实瑕疵范畴。

案件基本事实叙写瑕疵。如书面错误、计算错误及类似错误，通常表现形式为误写（错别字、笔误、术语误用）、误算（金额计算错误）、机械故障、其他错误（疏忽大意导致的明显错误）等。事实是案件的基础，行政机关出具的行政执法文书基本都涉及对案件事实的叙写，特别是涉及处理违法行为的行政处罚文书。行政执

法文书通常有四个写作要求，分别是格式规范、事实清楚、理由充分以及用语准确。事实清楚又包括财务数字叙写准确这一重要内容。在行政执法文书的制作中，经常会涉及财物，如税务行政执法文书会涉及纳税数额，行政处罚决定书会涉及处罚金额或者罚款金额，扣押物品时需要制作物品扣押清单等。涉及财物品名和数量的问题，应当叙述准确，主要应做到以下两点：（1）名称、品牌、型号以及规格要求叙写应明确清晰；（2）数量和价值要求叙写应绝对准确，禁止用概括的数字予以表述。在海关涉知识产权行政处罚决定书中，涉案货物的价值是行政机关作出行政处罚的依据，属于应当清楚叙写的事实。但样本中有67份不符合该要求的决定书，占比19.3%。以G海关2022年第0001号行政处罚决定书为例，G海关未在行政处罚决定书中叙述侵权货物价值的情况下，决定没收侵权货物，同时处以罚款人民币1920元，属于典型的形式事实瑕疵。

案件基本事实漏写瑕疵。通常表现为未对案件情节进行清晰叙写，如遗漏当事人基本情况、案件事实经过以及涉案货物的基本信息和情况。也就是，未能依法叙明从轻和减轻情节的事理。根据行政执法文书四项规范要求中的“理由充分”要求，行政机关在制作行政处罚文书时，应当在叙述案件事实后，结合案件事实，依据法律阐述处罚理由，从而为后续作出处罚决定奠定基础，即“依据法律分析事理”。根据“事实清楚”要求，行政机关应在行政执法文

书中清楚叙写案件的“关键情节”。所谓“关键情节”，是指决定或影响案件定性的情节，涉及当事人法律责任的情节，以及影响问题严重程度情节。根据“依据法律分析事理”和“关键情节”的要求，行政机关在依据《行政处罚法》第30条、第31条、第32条以及第33条的规定作出可以或者应当从轻、减轻行政处罚的决定时，应当在行政处罚决定书中叙明能够影响其法律责任的“关键情节”，并依据相应法律分析事理。在B海关2022年第0001号行政处罚决定书中，B海关根据《行政处罚法》第32条和《海关行政处罚实施条例》第25第1款之规定作出从轻或者减轻处罚决定，但并未叙明所依据的事实情节，也未能依据法律阐述处罚事理。虽然此类行政处罚决定书仅有1份，占比0.28%，但作为唯一一份依据了《行政处罚法》第32条作出从轻或者减轻处罚决定的海关涉知识产权行政处罚决定书，指明其错误之处能够为海关后续制作行政处罚决定书起到一定的参考和指导作用。

2. 海关涉知识产权行政执法文书中的实质事实瑕疵

实质事实瑕疵则主要是指行政机关依据自由裁量权，既包括适用法律作出裁决的权力，也包括根据其所收集的证据，依其心智认定事实的权力。海关涉知识产权行政执法文书中的实质事实瑕疵主要涉及行政机关滥用自由裁量权。在实践当中，自由裁量权是一个较为难以把握且争议较多的问题。该问题同样出现在了海关涉知识

产权行政执法领域当中。典型的表现形式为行政机关在认定事实时存有偏私、专横、反复无常的情形。众所周知，处罚幅度可以裁量，但不能恣意专断。根据《海关行政处罚实施条例》第25条第1款的规定，海关可以裁量没收侵犯知识产权的货物，还可以处以“货物价值30%以下”的罚款。但按照“货物价值30%以下”罚款的行政处罚，则属于行政机关自由裁量的问题。

在347份海关涉知识产权行政处罚决定书当中，除67份未能叙明财务数字信息和16份仅依据《海关行政处罚实施条例》第25条第1款的规定作出“没收”决定的处罚决定书外，其余行政处罚决定书都是在法律规定的“货物价值30%以下”的幅度内作出了行政处罚，符合法律的规定和要求。但合法并不意味着不存在“瑕疵”，也不意味着这种裁量一定公平、公正，不会影响案件的实质处理结果。以D海关2021年作出的6份涉知识产权行政处罚决定书为例（该海关在2021年共公示6份涉知识产权行政处罚决定书），D海关在没有对案件事实部分，特别是“关键情节”部分做出任何叙明、也没有依据法律阐述处罚事理的前提下，按照涉案货物价值30%的基准对商标侵权人作出了顶格行政处罚决定（见表3.1）。这种犹如无根浮萍的裁量处罚基准，采用“一刀切”的工作处理办法，不仅反映了行政机关行使自由裁量权力时的恣意和专断，也严重侵犯了当事人的合法权益。典型案例还见于E海关2021年第0005号和第

0006号行政处罚决定中。在0005号处罚决定书中，某科技有限公司同时侵犯了17个受保护的商标标识，涉案金额为116943元，科处罚金为11965元，裁量比例为10%。但在0006号处罚决定书中，该公司仅侵犯了5个商标标识，涉案金额为4494元，科处罚金为899元，裁量比例为20%。从侵权商标数量、涉案金额来看，0005号处罚决定书的裁量比例似乎更应高于0006号行政处罚决定书。

表3.1 2021年D海关所作涉知识产权行政处罚决定书

序号	案件名称与案号	涉案金额	科处罚金	裁量比例
1	关于对某有限公司出口侵犯“BOSCH”商标专用权的行政处罚决定书（乌卡关知字[2021]0001号）	284427元	85328元	30%
2	关于对某进出口贸易有限公司出口侵犯“LOUIS VUITTON”、“CHANEL”商标专用权的行政处罚决定书（乌卡关知字[2021]0002号）	7111元	2134元	30%
3	关于对某有限公司出口侵犯“BOSCH”、“PHILIPS”、“Panasonic”商标专用权的行政处罚决定书（乌卡关知字[2021]0003号）	95804元	28742元	30%
4	关于对某有限公司出口侵犯“BOSCH”商标专用权的行政处罚决定书（乌卡关知字[2021]0004号）	5634元	1690元	30%
5	关于对某有限公司出口侵犯“SAMSUNG”“Apple logo”商标专用权的行政处罚决定书（乌卡关知字[2021]0005号）	14670元	4400元	30%
6	关于对某有限公司出口侵犯“耐克钩图形”商标专用权的行政处罚决定书（乌卡关知字[2021]0006号）	10741元	3222元	30%

资料来源：根据H海关官方网站公示的海关涉知识产权行政处罚决定书统计绘制。

（二）海关涉知识产权行政执法文书中的法律瑕疵

法律瑕疵是指行政机关作出具体行政行为时所适用的法律有错误。通常表现为法条适用瑕疵和法律适用瑕疵。法条适用瑕疵是指

行政机关的行政行为适用的法律正确，但在适用具体条款时出现了错误，包括具体条款适用错误、条款具体内容理解错误。法律适用错误是指行政机关在作出行政行为时应当适用甲法律，但却错误地适用了乙法律。

1. 海关涉知识产权行政执法文书中的法条适用瑕疵

第一，适用《商标法》的瑕疵。认定出口货物是否违反了《商标法》第57条的规定，应当首先确认当事人的行为是否符合商标专用权侵权的构成要件：一是损害事实的客观存在；二是行为的违法性；三是损害事实是违法行为造成的；四是行为的故意或过失。在同时满足四个构成要件时，即构成商标侵权。从347份行政处罚决定书载明的内容来看，海关对商标侵权行为的认定都建立在四个构成要件上，不存在任何问题。其次，应当认定某一侵权行为在表现形式上具体符合第57条第1款第几项的规定。在347份行政处罚决定书中，有301份同时援引了《商标法》第57条第1项、第2项、第4项的规定认定商标侵权。这种同时援引的侵权认定方式显然存在问题。以H机场海关2022年第0003号行政处罚决定书为例，H机场海关认为，当事人出口的鞋、包上使用的商标/标识，与商标权人注册的商标相同，且事先未经商标权人许可，根据《商标法》第57条第1、2、4项的规定，上述货物属于侵犯他人商标专用权的商品，当事人的行为构成出口侵犯他人商标专用权货物的行为。H机场海关在认定

货物侵权行为构成《商标法》第57条第1项下所规定的“相同商品”时，又同时依据了该法第57条第2项、第4项的规定，明显存在法条适用瑕疵的问题。

《商标法》第57条第1项和第2项规定的关键区别是“相同”和“近似至足以构成混淆”。虽然后者在实务当中一直是一个较为难以认定的复杂事项，但这并非海关同时适用《商标法》第1项和第2项认定货物侵犯他人商标专用权的理由。无论是纯粹地从逻辑角度进行分析，或是根据《最高人民法院关于审理商标民事纠纷案件适用法律若干问题的解释》（2020）第10条和第11条对商标“相同”和商标“近似”作出的区分规定，或是通过在中国裁判文书网进行的检索，抑或是通过对近五年北京海关作出的141份涉知识产权行政处罚决定书的检阅和分析，认为第57条第1项和第2项应属于对立而不是统一的关系。即如果认为侵权货物与被侵权商标相同，则应当依据第57条第1项认定侵权，如果认为“近似且足以构成混淆”，则应当依据第57条第2项认定侵权，而不是同时适用第57条第1项和第2项认定侵权。

在海关行政执法过程中，侵权主体的一个侵权行为可能会同时侵犯多个权利人的商标专用权，或者单批次出口货物的标志侵犯单个商标专用权，但该批货物在组成上既有“相同”又有“近似”，致使行政机关同时依据《商标法》第57条第1项和第2项的规定认定

商标侵权。但这种情况须在行政处罚决定书中列明，当事人出口的某货物使用的A标识，与商标权利人注册的某商标相同；当事人出口的某货物使用的B标识，与商标权利人注册的某商标构成“近似”，且事先均未经商标权利人许可。根据《商标法》第57条第1项和第2项的规定，上述货物属于侵犯他人商标专用权的货物。此外，就第57条第4项的规定而言，海关执法人员不能简单地因其产品侵犯他人商标所有权，便认定侵权行为人存在伪造、擅自制造他人注册商标标识或者销售伪造、擅自制造的注册商标标识的行为，应当结合案件事实加以认定，并在行政处罚决定书中对该事实进行描述。

第二，适用《海关行政处罚实施条例》的瑕疵。主要包括两大类“瑕疵”：（1）适用《海关行政处罚实施条例》第25条第1、2款的瑕疵。该条第1款规定“……进出口侵犯知识产权的货物，没收侵权货物，并处货物价值30%以下罚款……”；第2款规定“……未按照规定向海关如实申报有关知识产权状况，或者未提交合法使用有关知识产权的证明文件的，可以处5万元以下罚款”。然而，共有62份行政处罚决定书在没有作出叙明的前提下，直接依据该法第25条的规定作出了处罚决定，并未细分其是依据第25条第1款还是第2款作出处罚决定。以B海关2019年第0002号和0008号行政处罚决定书为例，没有任何迹象表明侵权主体违反了第25条第2款之规

定，但B海关直接依据《海关行政处罚实施条例》第25条之规定对侵权行为人进行了行政处罚。（2）适用《海关行政处罚实施条例》第25条第1款的瑕疵。该条款有“没收侵权货物”和“处货物价值30%以下罚款”两项关键要求，该两项要求应同时适用。但有27份行政处罚决定书在没有做叙明的前提下，单独适用了“没收侵权货物”或“处货物价值30%以下罚款”。以B海关2020年第0004号行政处罚决定书为例，B海关根据《海关行政处罚实施条例》第25条第1款之规定，仅决定没收侵权货物，并未依照该条规定并处罚金。

2. 海关涉知识产权行政执法文书中的法律适用瑕疵

第一，错误适用《行政处罚法》。有7份处罚决定书直接依据《行政处罚法》第27条的规定对侵权人作出了行政处罚。该条规定的内容与惩罚出口货物商标侵权行为无关。以B海关2021年第0009号行政处罚决定书为例，B海关根据《行政处罚法》第27条的规定，决定没收侵权货物。

第二，错误适用《行政处罚实施条例》。结合对样本的检视，发现有一类特殊的法律适用错误。有75份处罚决定书，错误地适用了不存在于我国法律体系当中的《行政处罚实施条例》，并依据该“法律”第25条之规定作出了行政处罚。通过进一步检视后发现，海关应是意欲适用《海关行政处罚实施条例》第25条之规定作出行政处罚，但由于《行政处罚实施条例》在部分海关的行政处罚决定

书中，属于不需要单独叙写的“固定内容”，导致该错误持续存在近两年，才得以被纠正。如E海关2021年第0002号行政处罚决定书中，E海关依据《行政处罚实施条例》第25条之规定，决定没收侵权货物，并对当事人处以罚款6971元。

（三）海关涉知识产权行政执法文书中的程序瑕疵

行政法是程序法与实体法的有机统一，程序的正当性在行政法领域当中具有极其重要的意义。程序事项瑕疵是指行政机关在作出行政行为，执行公务过程中，未按法定程序要求行使权力，从而导致行政行为效力不确定。凡是在行政过程中违反行政程序原则，或缺少行政程序中的若干环节，或在执行过程中出现偏差，均为程序瑕疵。典型的程序事项瑕疵涉及未履行事前告知义务（不含听证权利）以及履行听证程序告知义务。对347份海关涉知识产权行政处罚决定书的检视，特别是涉及较大处罚金额处罚决定文书的检视，没有发现一份处罚决定书涉及与之相关的内容。

四、海关涉知识产权瑕疵行政执法文书的成因探析

通过对样本的检视与分析，发现行政执法文书中的“瑕疵”成因主要与行政执法文书的制式特征缺陷、对行政执法文书的价值认知不足以及裁量参考基准缺位有关。

（一）行政执法文书的制式特征缺陷

行政执法文书是一种程式性特点比较明显的文书。这种程式性特点主要表现在结构固定和部分用语程式化两个方面。结构固定是指行政处罚决定书都具有大体相同的固定结构，如行政处罚文书、行政复议文书等。部分用语程式化则表现为不少文书的用语都是统一的规范性文字。部分用语程式化又可以细分为两种用语方式：第一种是采取统一印制在格式中的方式，只需文书制作者在使用时填入适当文字即可；第二种是没有统一印制的文书格式，但是文书制作者必须用统一规定的文字书写，对其中稍有差别的内容，则用适当的文字加以区别。海关涉知识产权行政处罚决定书采用了第一种用语方式，以H机场海关2022年第0009号行政处罚决定书在商标侵权定性部分的文书格式内容为例。H机场海关认为，当事人出口的鞋、裤子上使用的商标/标识，与商标权人注册的商标相同，且事先未经商标权人许可。根据《商标法》第57条第1、2、4项的规定，上述货物属于侵犯他人商标专用权的商品，当事人的行为已构成出口侵犯他人商标专用权货物的行为。在该处罚决定书中，海关执法人员仅需填写进出口性质、商品种类以及侵权商标，而无需参照《商标法》的规定，具体确定商标侵权行为究竟是构成相同抑或是相似。行政执法文书形式程式化的特点源于文书规范性的要求，体现了行政执法的严肃性、权威性和强制性特点。但也正是这种文书规范性的要求，导致行政处罚决定书的僵硬性，使得执法人员按照

既定“模板”撰写决定书，而无需思考文书所载内容的合法性和正确性。

（二）对行政执法文书的价值认知不足

行政处罚法律文书是实施行政处罚措施的书面文字载体，是程序正义和实体正义的统一，起着规范行政主体的行政行为、维护行政相对人的合法权益、宣传法治的重要手段以及忠诚记录执法过程的作用。其既反映了对当事人行政处罚的具体内容，又体现了国家行政机关依法行使处罚权的步骤、流程，因此行政处罚法律文书是国家行政机关依法行使行政处罚权的基本保证，同时也是衡量、检查行政处罚的实施是否合法的有效依据。为此，规范行政处罚法律文书的制作格式，严格行政处罚法律文书的写作要求，认真制作行政处罚法律文书，对于保障行政处罚的合法、公平，监督、敦促行政机关依法履行职责，有效维护社会、经济和生活秩序有着十分重要的意义。但通过对347份海关涉知识产权行政处罚决定书的检视，发现海关执法工作人员似乎并没有认识到执法文书的重要性和价值意义，并且明显更加重视实质正义，而忽略事实认定、法律适用以及程序问题。典型的思维是，行政执法文书只是简单的格式套用，行政执法文书与依法行政没有必然的联系，能否正确适用《商标法》第57条的规定并不重要，只要最终能够认定侵权行为为商标侵权即可。这种认为程序本身不具有独立价值，仅为实现实质正义的工具，

以及无视程序正义，片面追求实质正义的观念，最终将使得实质正义难以伸张，而且会引发诸多问题。

（三）行政执法的裁量参考基准缺位

行政执法的裁量基准缺位是造成行政机关在行政自由裁量上恣意、专断的重要原因之一。国务院《全面推进依法行政实施纲要》中规定：“行政机关行使自由裁量权，应当在行政决定中说明理由”，而作为样本的347份海关涉知识产权行政处罚决定书皆未对此进行说明。根据《行政处罚法》第34条的规定，海关发布《海关对进出口侵犯知识产权货物违法行为行政处罚幅度参照标准（暂行）》这一规范性文件，但未对外公开该文件。347份海关涉知识产权行政处罚决定书中，仅有10份乌鲁木齐地窝堡机场海关作出的决定书适用该规定作为裁量基准，但未在决定书中说明行使裁量权的理由。

根据《行政处罚法》第34条、《中华人民共和国政府信息公开条例》第20条第1项的规定、《海关总署主动公开基本目录》对公开内容编制的基本目录，可以认为海关未依法公开《海关对进出口侵犯知识产权货物违法行为行政处罚幅度参照标准（暂行）》这一规范性文件，属于违法行为。公开属于应当依法公示的信息，这不仅是对公众知情权的保障，也是对公权力有效制约的手段之一。

在涉及对当事人基本权益减损的行政处罚决定中，不公开涉知识产权行政执法裁量参考基准，使当事人处于一种信息不对称状态下，不仅侵害了当事人的合法权益，也不利于社会公平正义的实现，故可以将该文件视为不存在，认定海关涉知识产权行政执法的裁量参考基准缺位。

五、海关涉知识产权瑕疵行政执法文书的预防机制引入

从规范文书的制作与检视流程，提升海关执法队伍法治素养以及完善并公开行政执法裁量基准三个方面，构建海关涉知识产权瑕疵行政执法文书的预防机制，以期从根本上降低文书“瑕疵”的发生率。

（一）规范文书的制作与检视流程

作为一种可诉的行政行为，行政处罚是指行政处罚主体对被认定为因主观过错违反了行政法律规范的自然人的法人或其他组织给予的最严厉的外部行政制裁，是行政机关以减损权益或者增加义务的方式对当事人予以惩戒的行为。作为行政行为文字载体的行政处罚决定书，完善文书的制作与检视流程，能够有效规范行政行为、保障当事人的合法权益，从而做到程序正义与实质正义的有机统一。

以347份海关瑕疵知识产权行政执法文书为例，规范文书的制作流程应当从以下几点着手：（1）增加对案件事实部分的叙写描

述。为了叙明行政执法文书中的事实部分，在制作行政文书时应当按照《行政处罚法》第5、40、54、56、57条的规定，清晰叙写案件的事实基本要素（包括行为时间、地点、目的、动机、过程、造成后果、当事人态度以及证据等内容）、关键情节（决定或影响定性的情节，涉及当事人法律责任的情节，以及影响问题严重程度的情节）、争议焦点、因果关系以及财务数字；（2）增加文书说理部分的叙写描述。理由是文书的灵魂，理由之前是案件事实，理由之后是行政执法机关作出的结论，理由起着承上启下的作用。在行政处罚决定书当中，应当注意运用证据认定案件事实、依据法律分析事理、引用法律以及事实理由应前后一致；（3）减少文书不必要的制式化内容。在乌鲁木齐海关作出的347份涉知识产权案件行政处罚决定书中，有部分“瑕疵”根源于行政执法文书的制式化特征，以“固定化”的方式反复出现，难以得到修正。因此，有必要减少文书的制式化内容，进行适当“留白”。

完善文书的检视流程是指适当引入执法监督机制。这里的执法监督是指最狭义解释下的执法监督，特指行政机关内部对行政执法的层级监督和专门监督。不同地域的海关、不同层级的海关，在执法能力和专业司法人才的配比上存在差距，使得海关在行政执法文书的检视能力上存有差异。因此，海关内部和海关上下级之间，有必要按照事前、事中以及事后三个时间节点，建立相应的内部检视

机制和上下级检视机制，及时对行政执法文书进行检视，降低文书“瑕疵”发生率。

（二）提升海关执法队伍的法治素养

行政机关和行政执法队伍的法治素养在很大程度上决定了其运用法律、实践法律的能力。中共中央印发的《法治中国建设规划（2020-2025年）》，提出要坚持严格规范公正文明执法，全面推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度；要推进统一的行政人员资格和证件管理、行政执法文书基本标准建设。党和国家对行政执法提出的建设规划，结合海关涉知识产权行政处罚决定书中现存各类“瑕疵”，就要求海关和海关执法人员两方面形成合力，从根本上提升执法队伍的法治素养，达到认识“瑕疵”，解决“瑕疵”，进而降低“瑕疵”发生率。

海关应大力提高法治工作队伍思想政治素质、业务工作能力以及职业道德素养，意识到建设德才兼备的高素质法治工作队伍是全面依法治国的基础性保障；认识到程序法（立法程序、行政程序、司法程序以及选举程序）是否完备并得到严格施行，是衡量一个国家法治文明、司法公正、诉讼民主、人权保障的重要标志。并在“两个认识”的指导下，通过宣传、培训、上级海关指导工作等方式从全局和宏观层面提升海关行政执法人员的尊法意识、守法意识

以及程序合法意识，引导海关执法人员增强对行政执法文书和程序合法的价值认知。

海关执法人员作为处理进出口知识产权侵权案件的当然主体和适格主体，应当摒弃长期以来认为“实质正义”即为正义的“行政习惯”带来的消极和不良影响，在“习近平法治思想”的指引下，树立崇高的理想信念，意识到个体对促进革命化、正规化、专业化、职业化的行政执法队伍形成的意义。据此，海关执法人员应积极主动改变固有观念，提升对行政执法文书重要性的认知，加强对法律条文和法律知识的理解，按照规范性要求提升法律文书的撰写能力，进而提升运用法治思维和法治方式的能力。

（三）完善并公开行政执法的裁量基准

行政自由裁量权本质上是一种选择权，在行使过程中不可避免地隐含着权力行使者的人性、价值观及道德选择向度等，包含有人治的色彩，所以，必然含有人类意志中非理性因素的不可预测性。而允许行政裁量则意味着行政领域法律规则的不严密以及成文法统治的欠缺，要求在处理行政事务时发挥人的主动性和积极性，以弥补法律之不足。但这种积极主动不可避免地会对社会秩序带来一定的危害。为此，控制行政裁量权的行使，避免行政裁量过程中可能出现的官员们的专横或滥用权力，成为各国行政法研究的核心内容之一。

由于行政处罚是行政机关以减损权益或者增加义务的方式对当事人予以惩戒的行为，是最严厉的外部行政制裁，因而更加需要严格地制定立法对其予以规范，以保障当事人的合法权利，扼制行政机关恣意、专断的裁量权力。据此，行政机关应当制定并执行行政裁量标准，正如美国学者戴维斯（K. C. Davis）在《裁量正义：初步分析》一书中反复强调：“限定裁量权的主要希望不在于立法，而在于更加广泛的行政规则的制定”。

事实上，海关已经注意到了涉知识产权行政处罚自由裁量基准缺位的事实现状，以及这种缺位导致的消极影响，并制定了《海关对进出口侵犯知识产权货物违法行为行政处罚幅度参照标准（暂行）》，以期实现以规则限制裁量的目的，在源头上防止行政自由裁量权的滥用。但海关并未依据相关法律规定将该暂行文件公开，也仅有部分海关依照该参考标准行使行政自由裁量权。海关可能基于该裁量基准在规定上不完善、不全面等原因，选择将其以内部文件的方式下达各海关，并要求对其适用与执行。但无论是出于保护当事人合法权益的目的，还是践行“全面推进依法治国”的实际需要，海关都应当及时完善相应的裁量标准，并予以公开。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	对提高涉及知识产权海关行政处罚决定的严谨性和文书质量有直接帮助。
杨晨光	选题意义：选题比较专业，对海关涉知识产权行政执法文书存在问题分析基本到位，提出的解决问题的思路建设也基本可行，对于完善海关执法、提高执法水平具有实际意义。 研究方法运用及效果：本文采用样本分析、文献搜集、案例解剖、数据统计、对比分析等方法，获取一批数据、实例等实际素材，并进行了科学整理和分析研判，发现的问题和解决问题的建议具有较高的可信度和可操作性。 文章结构和文字表述：全文结构基本规范，分析逻辑比较严谨，文字表述基本清晰。 不足：文章的学术性比较明显，与征文的实务性要求不够相符；文字表述不够简明。
黎伟雄	该文基于大量案例，充分运用研究工具和方法，针对海关涉知识产权行政执法文书瑕疵开展深入研究，具有较强的理论价值。如能在问题根源和预防机制上，结合海关实际作出进一步分析并提出实操性强的建议，则能加大文章的实践价值，更有利于海关在实际工作中参考改进。
齐忠平	该文在“瑕疵行政”展开“普法”分析的基础上，设定年段跨度和类别对海关处罚决定书样本从事实、程序、法律适用多维度“筛查”找瑕疵，做到了“事实清楚”、“证据确凿”、分析有据、逻辑严谨，也提出了都正确但都很难做到也显而易见的预防机制措施。但该文在法律上也有瑕疵，因太具体可在论坛讨论中交流。总体上该文是一篇有法律知识支撑和法理分析铺垫的某直属海关知识产权行政执法自查报告（法律文书篇），价值仅此而已。
赖树佳	执法文书瑕疵是一个比较常见但容易被人忽略的问题，选题上反映作者有较强的法律敏锐性。文章对某海关几年来 300 多份法律文书进行了较深入的分析研究，包括瑕疵的性质、分类、成因及预防机制等，有一定的现实价值。较强的法律专业触角和法理分析以及案例统计分析方法是文章亮点。如果说有不足，主要是提出的预防机制没有毛病但比较一般化，创新性不够。比如，预防机制第一点，主要是文书的事实、说理的描述叙述及减少制式化等专业技术上的改进；第二点说的是队伍法律素养，但新意不多，且较笼统，欠缺真正体现法治精神的实质性内容。文风细腻但显冗长，弱化了重点。

优化口岸通关环境重要性的实践与思考

竺微¹

(优秀奖)

2018年4月20日，关检融合正式拉开帷幕，海关总署发布了《全国通关一体化关检业务全面融合框架方案》，目的是为了促进贸易便利化，进一步提升营商环境。作为关检融合时代下的受益者——进出口收发货人及其代理人来说，经历了机构人员变化、业务流程调整、新报关单填制技能学习，以及适应新形势下不断快速迭代优化的海关通关系统。

融合期企业收获了众多的红利，如90%以上的单证实现“秒放”；报关单报检单整合后实现“一次申报”，逐步形成“一次查验，一次放行”的作业模式，提升工作效率和通关时效。但在关检融合后，由于原检和原关在监管制度、监管模式、风险参数、执法尺度、信息系统等方面存在一定的差异化，快速全面的融合对口岸通关环境带来更大的挑战。通关环境的优化与提升营商环境是呈“正相关”的关系，而检验两者关系的主体正是众多与之相关的进出口企业。

¹ 作者单位：上海欣海报关有限公司

笔者在文章撰写前期对部分企业进行了实地走访，站在企业角度收集关检融合后口岸通关环境优化上存在的堵点，并以案例形式呈现。包括在通关前关检政策公告发布的公开、透明、及时性，以及新旧公告发布的规范性和关联性均有待加强；通关环节申报系统及参数设置的不合理性，让企业在申报时无从选择从而影响通关时效；通关后企业在开展主动披露时，遇到不同关区过度执法的困境。希望以问题为导向，更全面直接的反应企业的痛点，为今后持续推进的改革工作赋能，也希望能更好的配合海关共同改善口岸通关环境。

一、当前企业在口岸通关中遇到的问题

（一）关检政策发布及信息公开是否足够透明

案例简介：今年年初全国部分化工品企业收到来自各属地海关的稽查通知书，原由是广州税管中心核查27079990税号项下石脑油疑似第二数量申报错误。广州税管中心的核查依据为“财政部 海关总署 税务总局联合发布的2021年第19号（关于对部分成品油征收进口环节消费税的公告）²。公告规定自2021年6月12日起，对归入税则号27079990、27101299的进口产品，视同石脑油按1.52元/升的单位税额征收进口环节消费税。

² 关于对部分成品油征收进口环节消费税的公告 (mof.gov.cn) 条文二：对归入税则号列 27079990、27101299 的进口产品，视同石脑油按 1.52 元/升的单位税额征收进口环节消费税。

属地海关在处理稽查案件时认为，由于第二数量申报错误导致漏缴税款金额超过人民币3000元，已达到案件移交缉私标准，后续需要对企业实施行政处罚。这对被稽查企业来说感觉非常冤枉，企业均认为此申报错误并非主观故意为之，因为企业作为买方是根据卖方提供商业发票上的实际升数向海关申报，何错之有？曾经有几家企业前来寻求协助，想了解海关是否有颁布过公告，明确告知涉案税号必须使用“给定公式”，根据商品法定第一计量单位（千克）换算成法定第二计量单位（升）进行申报。

对企业提出的诉求，笔者查阅了所有与成品油相关且对外公开的海关公告共计10个，其中公告中有明确法定数量申报规定的共4个，分别为2008年第99号公告（关于调整成品油等商品的进口环节消费税）、2009年第15号公告（关于调整成品油等商品的进口环节消费税）、2010年第46号公告（关于成品油进口环节消费税计征问题）、2013年第10号公告（关于明确成品油法定数量申报要求），其他六个均为对成品油消费税征收标准调整的公告，在仔细阅读以上公告后笔者发现的确存在以下问题：

1. 新旧公告更迭存在原文与附件内容分离情况

海关总署官网对外首个成品油公告于2008年3月4日发布，为海关总署2008年第14号公告（关于调整部分成品油消费税政策）³。

³ 海关总署公告 2008 年第 14 号（关于调整部分成品油消费税政策）(customs.gov.cn)条文一：自 2008 年 3 月 5 日起，对进口溶剂油、石脑油、润滑油、燃料油（蜡油除外）恢复按法定税率征收消费税，具体税目税率见附

公告明确自2008年3月5日起，对进口溶剂油、石脑油、润滑油、燃料油（蜡油除外）恢复按法定税率征收消费税，具体税目税率参考以下附件（图一）。从附件税率表中明确了所涉商品税则、商品名称、税率及备注中所列给定公式，但此公告只提到附件所列商品消费税率的调整，虽在备注里提及给定公式，但公告并未进行明确说明法定数量需要换算申报。

附件

成品油进口环节消费税税目税率表

税则号列	商品名称	税率	备注
27101120	石脑油	0.2 元/升	1 千克=1.385 升
27101130	橡胶溶剂油、油漆溶剂油、抽提溶剂油	0.2 元/升	1 千克=1.282 升
27101991	润滑油	0.2 元/升	1 千克=1.126 升
27101922	5-7 号燃料油	0.1 元/升	1 千克=1.015 升
ex 27101929	其他燃料油（蜡油除外）	0.1 元/升	蜡油：350℃以下馏出物体积百分比小于 20%，550℃以下馏出物体积百分比大于 80%

注：“ex”标识表示非全税目商品

图1

2. 公告内容表述不明确，规范性和关联性待加强

件。

九个月后海关总署又发布了2008年99号公告⁴，其中公告原文二（一）条款首次提及成品油进口申报时应与其他非成品油商品分单填报，并应同时填报千克和升数。但公告中并未明确企业在申报体积升数的时候必须按给定公式换算，公告表述不够清晰。

2010年-2013年期间，海关总署可能考虑到政策的统一和规范性，三年中先后发布2010年46号公告⁵和2013年10号公告⁶，46号公告明确“27101929、27101992、27101993、27101999”四个税号成品油法定数量申报要求（图二），10号公告除了这四个税号外，根据2008年第99号公告附件税率表所列税号作为依据扩展至11个税号（图三）。两个公告表述的方式易让企业误以为除11个税号外的其他成品油无需按此规定执行。

⁴ 海关总署 2008 年第 99 号公告（关于调整成品油等商品的进口环节消费税）(customs.gov.cn)条文二（一）：进口消费税应税成品油时，纳税义务人应单独向海关申报，并按第一法定计量单位（千克）和第二法定计量单位（升）同时申报进口数量。

⁵ 海关总署公告 2010 年第 46 号（关于成品油进口环节消费税计征问题）(customs.gov.cn)条文一：对于进口“其他柴油及其他燃料油（税号：27101929）”、“润滑脂（税号：27101992）”、“润滑油基础油（税号：27101993）”和“其他重油及重油制品（税号：27101999）”项下的成品油，第二法定计量单位（升）统一按附件中给定公式由第一法定计量单位（千克）换算后向海关申报并计征进口环节消费税。

⁶ 海关总署公告 2013 年第 10 号（关于明确成品油法定数量申报要求）(customs.gov.cn)：条文一：进出口货物的收发货人及其代理人在向海关申报《中华人民共和国进出口税则》和《中华人民共和国海关统计商品目录》中商品品目“2710”项下商品时，其第二法定计量数量(计量单位为升)应统一按附件中给定公式，由第一法定数量(计量单位为千克)换算后向海关申报。

附件

新增成品油计量单位换算标准

税则号列	商品名称	换算公式
27101929	其他柴油及其他燃料油	1 千克=1.176 升
27101992	润滑脂	1 千克=1.126 升
27101993	润滑油基础油	1 千克=1.126 升
27101999	其他重油及重油制品	1 千克=1.015 升

图2

附件： 成品油第二法定数量换算公式

商品编码	商品名称	换算公式	公式来源
27101210	车用汽油和航空汽油	1千克=1.388升	海关总署公告2008年第99号
27101220	石脑油	1千克=1.385升	海关总署公告2008年第99号
27101230	橡胶溶剂油、油漆溶剂油、抽提溶剂油	1千克=1.282升	海关总署公告2008年第99号
27101911	航空煤油	1千克=1.246升	海关总署公告2008年第99号
27101921	轻柴油	1千克=1.176升	海关总署公告2008年第99号
27101922	5-7号燃料油	1千克=1.015升	海关总署公告2008年第99号
27101929	其他柴油及其他燃料油	1千克=1.176升	海关总署公告2010年第46号
27101991	润滑油	1千克=1.126升	海关总署公告2008年第99号
27101992	润滑脂	1千克=1.126升	海关总署公告2010年第46号
27101993	润滑油基础油	1千克=1.126升	海关总署公告2010年第46号
27101999	其他重油及重油制品	1千克=1.015升	海关总署公告2010年第46号

图3

3. 总署下发各直属海关内部通知企业该如何获知相关信息

广州税管中心专项核查是以2021年第19号联合公告为依据，从内容解读是对公告所列税号成品油调整单位税额征收标准，其中公告条文二所列税号27079990，经企业查阅以往公告后均未发现此税号需要按海关给定的公式将数量折算为体积申报，企业按卖方发票所列体积申报何错之有？

经企业与属地稽查部门沟通后被告知，总署在2021年初下发税

管函[2021]158号通知（图四），根据通知附件（图五）所列，税号27079990项下成品油需按给定换算公式向海关申报第二法定数量（升），因此企业在21年6月12日后未按通知规定申报均被认定为申报不实，如漏交税款到达移送标准还需接受海关行政处罚。但是税管函为总署内部文件，直接下发给直属海关相关部门，作为企业应该从何渠道获取相关信息？

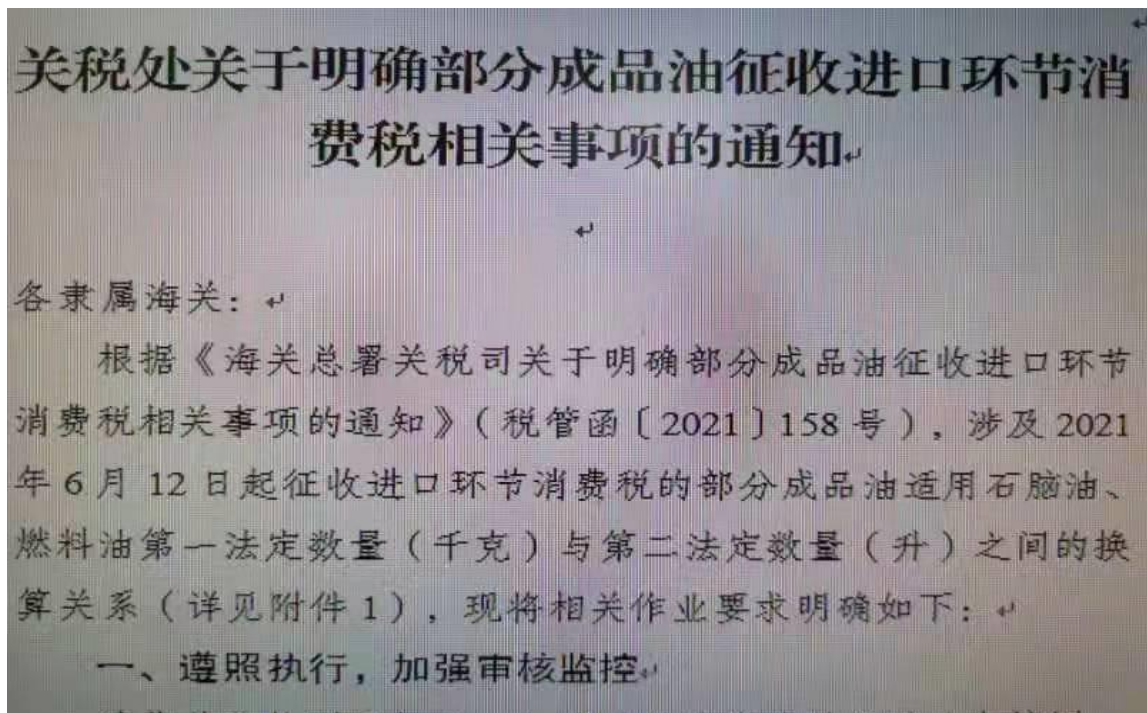


图4

附件 1

部分成品油第二法定数量换算公式

商品编号	商品名称	换算公式	公式来源
2707500010	200 摄氏度以下时蒸馏出的芳烃以体积计小于 95%的其他芳烃混合物	1 千克=1.385 升	《中华人民共和国消费税暂行条例实施细则》(中华人民共和国财政部、中华人民共和国国家税务总局令(第 51 号)),《财政部 海关总署 税务总局关于对部分成品油征收进口环节消费税的公告》(财政部、海关总署、税务总局联合公告 2021 年第 19 号)
2707999000	蒸馏煤焦油所得的其他产品		
2710129910	异戊烯同分异构体混合物,不含生物柴油		
2710129920	脱模剂		
2710129990	其他轻油及制品,不含生物柴油		
2715000010	440 摄氏度以下时蒸馏出的矿物油以体积计大于 5%的沥青混合物(例如,沥青胶粘剂、稀释沥青)	1 千克=1.015 升	

图5

(二) 申报系统在实际工作中存在的“不合理性”

1. 系统申报选项让企业无从选择, 直接影响申报准确性

案例简介: 某医疗器械企业从美国进口一批实验室用试剂, 商品名称为: 过氧化氢酶试剂滴瓶, 海关商品编码为28470000, 成分含量为: 过氧化氢3%、稳定剂0.05%、水96.95%。企业根据交通运输部《船舶载运危险货物安全监督管理规定》⁷第二十条规定完成海事局危险货物申报手续, 同时参考《危险化学品目录(2015版)》第903条(图六)判断, 企业商品过氧化氢含量为3%, 低于目录规定含量>8%的标准, 因此企业判断货物为非危险化学品。

⁷ 船舶载运危险货物安全监督管理规定(中华人民共和国交通运输部令 2018 年第 11 号)-政府信息公开-交通运输部(mot.gov.cn)条文二十: 船舶载运危险货物进出港口, 应当在进出港口 24 小时前(航程不足 24 小时的, 在驶离上一港口前), 向海事管理机构办理船舶载运危险货物申报手续, 提交申请书和交通运输部有关规章要求的证明材料, 经海事管理机构批准后, 方可进出港口。

903	过氧化氢溶液[含量>8%]		7722-84-1	
-----	---------------	--	-----------	--

图6

该批试剂于2021年10月14日进口，企业通过单一窗口录入申报数据。在录入到检验检疫编号时发现检验检疫编码列表（图七）无任何符合产品描述的选项。CIQ代码301为不用作食品添加剂的危险化学品，302为用作食品添加剂的危险化学品，列表中只有两个选项，企业该如何申报？

检验检疫编码列表					
	代码	名称	类型	HS代码	HS名称
☒	2847000000301	过氧化氢(不论是否用尿素固化)(危险化学品, 不用作食品添加剂)	危险化学品	2847000000	过氧化氢(不论是否用尿素固化)
☐	2847000000302	过氧化氢(不论是否用尿素固化)(危险化学品, 用作食品添加剂)	属于危险化学品的食品添加剂	2847000000	过氧化氢(不论是否用尿素固化)

图7

企业考虑到产品本身并非用于食品添加剂，因此勾选CIQ编码为301选项，并在报关单属性栏目勾选了33-非危险化学品。

但企业申报后单一窗口出现校验提醒，要求属性栏勾选31-散装危险化学品或32-件装危险化学品，并终止企业的申报行为。在无法如实申报的情况下，企业将属性栏从勾选的33-非危险化学品修改为32-件装危险化学品，系统重新申报成功并接收到口岸查验回执。

在实施口岸查验时海关发现企业申报为危险化学品，商品实际

为非危险化学品，以申报不实为由给予扣货处理。经过企业提供产品说明及情况说明，并多次与口岸海关沟通后方可予以放行。

2. 系统参数设置“一锅端”，营商环境从何而谈

案例简介：某医疗器械企业是国内一家知名的主营推进细胞学和基因组学研究方向的公司，每月要从美国进口大量的细胞培养基原液。企业于2022年1月14日向海关申报此商品，海关商品编码为38210000，成分含量：Mueller Hinton肉汤2.2%、聚山梨醇酯0.01%、水97.79%。此税号商品以动物源性成分含量5%为区分标准，含量大于5%需要通过美国USDA认证⁸，小于等于5%根据国家质检总局2017年第94号公告（质检总局关于推广京津冀沪进境生物材料监管试点经验及开展新一轮试点的公告）⁹条文九规定，凭境外生产商出具的安全声明核放。

从海关监管角度看，此商品以动植物源性成分含量5%为标准区分风险等级，但在系统风险参数设置上两种风险等级商品的查验率保持一致。据企业反应，申报40票被布控查验23票，查验率高达57.5%，并且由于在查验环节海关无法用肉眼辨别货物动植物源性成分含量，因此需要移交通关科做后续待处理，待企业提供情况说明、中文产品介绍等资料后方可予以放行，整个流程不仅延长通关

⁸ USDA 认证：“United States Department of Agriculture”，是美国最高级别的有机认证，从原材料到生产均严格把关，保证其产品没有任何危害人体的成份，100%有益。

⁹ 国家质检总局 2017 年第 94 号公告 (chinatt315.org.cn) 条文九：进口培养基中动物源性成分不高于 5%的，口岸凭境外生产商出具的安全声明核放。

时效也增加企业的通关成本，与当前总署深化“放管服”改革，优化营商环境举措是相违背的。

（三）海关规章制度是否能跟上通关改革步伐

海关通关改革十年，关检融合四年，改革浪潮一波又一波推动着企业全力以赴向前。但在急速前进的过程中海关规章制度的完善、企业内功是否练好，以应对改革带来的问题与挑战，答案显而易见。很多企业从“被监管”顺势被转变为“自我监管”，则问题逐渐暴露。

1. 海关降低事中干预比例，企业是否应该为“秒放”后出现的差错买单

随着两中心三制度的实施，海关大幅降低申报单证事中人工审核的比例，90%以上的单证实现“秒放”。海关不再将专业化人工审单对企业的申报规范作用有效保留，而是把全国进出口申报数据集中到上海、广州、京津实施人工审核。模式改变后事中人工审核覆盖率难以保障，更多的是依靠事后批量复核。再加上关检融合后申报系统的规范性、系统性和智能化程度还不足以支持用信息技术对企业申报数据做预警，很多企业无法及时发现申报错误，但企业的进出口行为又是在持续进行，往往由一票单证一个小的差错，随着“事中秒放—事后审核”时间差放大成较为严重的错误，甚至可能被移送缉私立案处罚。

案例简介:某医疗企业申报原产于美国的商品,货物总价为人民币100000元,申报时归入A税号,此税号企业向税委会申请对美加征关税排除,可免于征收对美特别关税。但在该税号连续申报一年后,企业被验估海关告知税号申报错误,应该归入到B税号,虽然B税号也在对美加征关税排除清单内,但由于货物已经到港完成申报,无法再用B税号重新申请对美加征关税排除,这就意味着企业需要补交一年的对美特别关税,补交税额超过百万人民币。

在通关改革以前,该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,如确实税号错误重新修改后申报,企业可以用经过海关确认后的税号去申请对美加征排除。但改革后,企业申报错误大部分都是在事后的批量复审过程中被发现,一件修改报关单的小事变成了缉私部门介入处罚的大事,同时企业也错过了可以申请对美排除的机会,必须被迫额外承担对美特别关税,这类通关改革带来的阵痛应该谁来买单?

2. 主动披露制度适用范围还需进一步明确

主动披露制度是中国海关进一步推动通关改革、优化营商环境的一项重要配套制度,旨在鼓励、引导企业自觉守法、主动纠错,使海关执法活动实现法律效果与社会效果的和谐统一。充分运用该制度可以让进出口企业有效地享受容错机制的红利,但在实际推进过程中,主动披露的实施效果并不理想。

案例简介：某集团企业下属有多家公司，集团合规部在合规审查时发现有一份报关单进口收货人栏目申报的企业名称与贸易合同上的买方不符，经内部沟通后确定为进口收货人申报错误，由于货值已经超过1000万人民币，企业立刻向申报地海关递交主动披露申请，但被海关告知进出口收发货人栏目申报不实属于影响统计，不属于涉税违规行为，因此不在海关总署2019年第161号（关于处理主动披露涉税违规行为有关事项的公告）¹⁰范围内，不接受企业主动披露。

其实在161号公告颁布前，海关总署第230号令（中华人民共和国海关稽查条例实施办法）¹¹第二十五条已明确规定了主动披露的适用原则和范围，但当时对于主动披露企业的免于处罚和减轻处罚的容错细则仍然不明确。笔者认为161号公告是对容错细则进行补充，首次明确了企业主动披露涉税违规行为不予行政处罚的情形，使海关执法更有依据。如果企业违反监管规定行为不在161号公告范围内，企业也是可以申请主动披露，由海关根据违规情节从轻或减轻处罚，而并非部分关员认为的不可以实施主动披露。由于部分关员对主动披露公告的混淆则直接影响了企业正常开展披露行为，海关关员对于公告适用范围的理解都存在偏差，更何况企业。

¹⁰ 海关总署公告 2019 年第 161 号（关于处理主动披露涉税违规行为有关事项的公告）（2022 年 7 月 1 日起失效）(customs.gov.cn)

¹¹ 《中华人民共和国海关稽查条例》实施办法（海关总署第 230 号令）(customs.gov.cn)条文二十五：进出口企业、单位主动向海关书面报告其违反海关监管规定的行为并接受海关处理的，海关可以认定有关企业、单位主动披露。

二、优化口岸通关环境的建议

以上只是企业在口岸通关链环节出现的问题之一，可能无法以点概面，但总体而言目前通关改革最直接的成果是压缩通关时效，提升营商环境。如今在收获改革成果的同时政府部门是否更应该放慢脚步多听听企业的声音，多站在企业的角度审视改革可能给企业带来的“负担”。在此笔者就以上问题提出一些自己的想法，可能建议点的高度不够，但确实反应了企业真实的想法。

（一）加强信息公开平台建设

1. 原关、原检及其他部委规章制度清理和整合乃当务之急

由于原检的法规政策很多都是以行业标准为指导，涉及面非常广，原政策的公开性和完整性就有待提高，关检融合后对原规章制度并未做进一步的清理及调整。另一方面部分政策与其他部委，如财政部、商务部、税务总局等部门联合发布，且时效性很长，有些需要追溯到10年前，甚至更久远。新政策颁布后与旧政策缺少关联性和延续性，建议所有与海关相关的政策都能统一发布在总署官网的政策发布平台，并能够在新政策发布时对目前仍继续有效的相关政策进行链接关联，让企业能够容易查到、获得和理解，以满足海关监管要求。

2. 让政策更及时透明，让企业应知尽知

随着移动信息平台 and 互联网的发展，海关近几年在信息服务渠道和公开性上做了很多工作，如通过自媒体海关发布、互联网+海关、总署官网等多种渠道发布新政。再加上AEO协调员制度的推行，结合线上线下各类政策宣讲，的确进步明显。但站在企业的角度，一方面建议海关在宣讲新政时不能只停留在政策表面，完成文字宣读，更应该结合新政出台背景、对企业的影响以及企业在运用政策时可能会出现的问题给与指导，以便让企业对政策做更精准解读及运用，毕竟新政颁布的目的是为了让更多企业获利、合规。另一方面建议新政颁布后对海关一线关员进行宣贯和培训，在实际执法过程中每个人对政策理解都不同，易出现执法不一致的情况。因为只有当新政颁布及时透明，让企业应知尽知，才能保证企业获取足够的政策来调整和优化业务流程，以确保有效合规。

（二）让智慧海关变得更智能

1. 让智能申报系统助力企业守法合规

关检融合后海关系统的业务处理模式发生了较大改变，各类系统升级，如查四系统、H2018系统3.0版等应用进一步加快了关检融合进程。海关监管系统通过大数据和各种智能化手段逐渐实现精准布控、风险防控，而单一窗口平台近几年虽也在进一步优化和增加对企业的服务功能，但在报关单申报端的智能化建设上明显跟不上

海关系统优化程度。建议在构建以信用为基础的企业自主合规前提下，能更多的帮助企业用智能化手段提高专业度和合规性。

关检融合前海关对于禁止、限制、法检性质货物基本都是以商品税号为维度监管，但原检除了税号之外，更多的是按商品用途、参数、成分多维度监管，两者融合后的申报系统为企业埋下了很多“坑”。如上文案例中的CIQ编码无从选择问题，如申报商品成分涉危险化学品、涉濒危问题，如旧设备属于重点监管旧机电但企业漏办理许可证问题等等，类似的“坑”在申报系统中无法有相应的逻辑校验和预警，无疑对企业自主合规带来了很大的挑战。由此产生的差错小则延误通关时效，大则变成违规走私行为，让企业苦不堪言。

其实以上这些“坑”完全可以通过在申报端增加逻辑校验预警来帮助企业合理规避风险。如CIQ编码无从选择问题，可以根据海关监管维度对编码做梳理，进行新增或缩减；如商品成分涉危及濒危问题，可以使用智能识别手段对申报内容与目录进行比对；如重点旧机电涉证问题，可以结合商品税号和商品属性比对进行逻辑校验预警。有了智能化手段给与企业预警后，一部分想合规但专业能力不足的企业即可实施合规管理，减少犯错概率。如果企业不根据预警提示进行申报则可认定为主观故意从重处罚，增加企业犯错成本。

2. 让风险参数布控更精准，提升高认企业获得感

海关以“诚信守法便利、失信违法惩戒”原则对企业实施信用管理。在海关总署251号令（中华人民共和国海关注册登记和备案企业信用管理办法）¹²第三十条对AEO高认企业管理措施中，除了国际互认措施外，最吸引企业的无非就是降低查验率。高认企业进出口货物平均查验率低于实施常规管理措施企业平均查验率的20%。那高认低查验率的红利企业是否有获得感呢，笔者从几家企业的反馈中发现并非如此。企业反馈相同的商品还是会经常重复被布控查验，就算查验从未被扣货，企业是AEO高认资质均不影响布控查验概率。从此现象推断海关对于风险参数布控主要还是基于税号和商品维度，企业资质和查获率可能只被作为辅助参数，起不到降低查验率的效果，才会出现相同且从未扣货商品查验率及其“稳定”。

希望海关能发挥信息化监管系统风险甄别潜力和风险防控体系优势，结合跨境贸易大数据平台、大数据应用中心作用，尽快将货物风险甄别防控参数设置的更精准、更智能，让诚信守法、自主合规的企业真正享受到AEO高认的便利措施。

（三）让主动披露真正助企业享诚信守法红利

海关于2014年开始推行企业主动披露制度，属于海关管理中的创新举措。此制度在企业开展自律管理的基础上逐步建立常态化管

¹² 中华人民共和国海关注册登记和备案企业信用管理办法（海关总署第251号令）(customs.gov.cn)条文三十：高级认证企业是中国海关AEO，适用下列管理措施

理，类似于刑法上的“坦白从宽”性质。该制度实行以来已经取得了较好成效,但由于对“宽度”标准的不明确,导致很多企业对主动披露存在一定的顾虑，一定程度上也阻碍了主动披露的推行。笔者与部分企业进行了交流，了解到他们主要顾虑点是由于主批制度的不明确，企业关务无法向集团保证披露后可能会产生的后果，万一违规行为不在不予处罚的范围内，那对于关务来说是失职，因此更多的企业关务可能会选择继续观望。

近期海关总署发布2022年第54号（关于主动披露涉税违规行为有关事项的公告）¹³，此公告在原161号基础上进一步释放主批红利，不管是在漏交税款金额、比例还是期限上，看似都非常明确。但公告新增了条文四：进出口企业、单位对同一涉税违规行为再次向海关主动披露的，不予适用本公告有关规定，后续海关也未对如何界定同一涉税违规行为做进一步解读，相信企业关务还是会持续观望。

建议海关在推进主动披露制度的同时，一方面需明确界定主动披露的适用情形，如上文案例中影响统计类、54号新公告中同一违规行为等情况做进一步明确，让企业能够更直观了解制度执行的标准；另一方面建议扩大适用情形，把海关常规稽查但还未发现问题的情形也纳入到主动披露范围中，让主批的“宽度”能更宽，进一

¹³ 海关总署公告 2022 年第 54 号（关于处理主动披露涉税违规行为有关事项的公告）(customs.gov.cn)

步鼓励企业实施主动披露、主动消除危害后果，充分享受到海关创新制度的红利。

海关改革的步伐从未停歇，检验改革进展和成果最直接有效的方法是企业的获得感。当下海关政策的透明度、系统的智能化、创新措施的落地性都将是企业所重点关注的，希望海关在加快改革步伐、提升通关时效和执法能力的同时，更应站在企业的角度，为企业创造良好的口岸通关环境，助企纾困、助企纠错、助企合规，以符合新时代中国特色社会主义新海关的根本价值追求——“执法为民，人民海关为人民”。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	案例法能够确定问题的真实存在，就此展开分析，提出具体以及宏观的解决建议就比较接地气，是一个很值得提倡的研究方法。
杨晨光	选题意义：这篇文章彰显了 4 大意义：一，“人民海关为人民”、“以人民为中心”、“三个有利于”等理念的贯彻落实需要在海关系统再次开展一次思想解放大讨论了；二，改变海关某些“为改革而改革”的行为已经刻不容缓，改革效果评估机制应该建立健全了；三，充分听取海关服务（监管）对象意见并得到大多数对象拥护是出台海关政策规定的前提，必须制度化、机制化、规范化了；四，文中反映的具体问题应该引起海关高度重视并尽快解决。建议睿库大力表彰宣传此文。 研究方法运用及效果：本文采用样本分析、案例解剖、数据统计、文献搜集、对比分析、图表展示等方法，获取大量真实可靠的实例、数据等一线素材，并进行了科学整理和归纳，发现的问题和解决问题的建议具有较高的针对性和可信度，对于海关改进工作具有十分积极的价值。 文章结构和文字表述：本文结构合理，问题导向，开门见山，言简意赅，一语中的。 不足：个别表述略显粗糙。
黎伟雄	文章通过举例谈问题，有助于把问题说清楚，并能提出改进建议，有一定的参考价值。但因研究工具和方法的运用不足，理论价值欠缺。
齐忠平	作者难得从业界视角，精选案例，解剖麻雀，以案说法，以案说理，直击长期困扰企业的通关难点、堵点、盲点、茫点、有的小标题以新颖的问句启发思考，文字生动，逻辑清晰，虽稍显零散但点点切题，条条中肯，凸显其为企业纾困解忧和为 HG 擦亮“执法为民”金字招牌的双重价值！
赖树佳	以企业通关存在问题为导向，辅之以案例作实证分析，所提建议颇具针对性，为解决问题提供方案，是文章一大特点。同时由于太集中在案例所反映的问题，虽有些就事论理，但说理还嫌太窄，如能举一反三，从更大的面上去提出创设制度机制，则文章会更深刻，价值更大。

上海航空口岸跨境贸易营商环境提升研究

应钧¹

(三等奖)

本文研究上海航空货运口岸推进跨境贸易营商环境改革建议方案，重点着眼于从世行测评范围拓展到跨境贸易全链条和提升企业感受度的角度阐述。

数据显示上海浦东机场进口货物整体通关时效与国内先进水平有较大距离。上海空运营商环境存在问题主要是：一上海口岸空运货物管理的公共服务职能体现不明显，无法在公开渠道找到最低服务标准、服务提示、服务质量考核等公共服务信息；二机场对辖区内处理空运货物的货栈和监管仓的主体管理职能的发挥不够充分；三机场内各监管仓库作业流程不统一；四上海机场空运货物物流信息查询困难，可视化程度不高等。

针对问题，作者提出，一制定统一的空运货物地面服务标准和服务时限；二对上海机场的二级监管仓库制定准入、退出和管理规范，提升监管仓库公共服务水平；三建立上海航空货物公共物流信息平台建设；四单一窗口开发统一的空运货物费用支付系统；五扩

¹ 作者单位：上海美华系统有限公司

大一级货站直提模式，减少货物在二级监管仓的滞留造成的费用增加和时间的增加；六尽快试点空运电子运单，减少纸质运单带来的操作阻碍等建议。

一、研究背景

（一）意义

营商环境的持续优化，是上海经济发展的重要手段。随着RCEP、CPTPP等自由贸易协定签定或实施，新一轮国际经贸规则开始调整，作为我国经济发展的“排头兵”和改革的“桥头堡”，上海要保持外向型经济的竞争力，需要对标最高标准，找到与十四五规划相对应的持续改善营商环境的具体措施，为我国新一轮经济发展做出上海应有的贡献。

（二）目标

研究上海航空口岸跨境贸易全链条，重点着眼于提升企业感受度，并提出航空货运口岸优化跨境贸易营商环境建议。

（三）方法

通过研究世界银行《营商环境报告》（Doing Business）中跨境贸易部分指标，了解海运各环节时效和费用的评估方法，并进而研究上海空运口岸的相关情况，掌握上海空运口岸进出口贸易货物

的各类费用构成、负担水平和通关时效性，提出可能的减负增效建议。

二、上海航空口岸基本情况

（一）上海口岸进出口贸易额和排名

2021年，全年上海口岸货物进出口总额11724亿美元，比上年增长25.7%，份额继续占据全国第一。其中，进口4963亿美元，增长27%；出口6762亿美元，增长24.8%。

表1 2021年进出口商品关别总值表（美元值）

关别	进出口	出口	进口	全国占比
	1至12月	1至12月	1至12月	进出口
总值	6,051,488,832	3,363,959,427	2,687,529,404	100%
上海海关	1,172,428,924	676,163,421	496,265,503	19%
深圳海关	982,108,130	652,437,036	329,671,093	16%
南京海关	509,277,505	250,539,595	258,737,910	8%
青岛海关	433,167,096	218,889,538	214,277,558	7%
宁波海关	317,708,545	226,410,937	91,297,608	5%
黄埔海关	276,221,194	133,165,859	143,055,335	5%
天津海关	257,751,642	128,826,893	128,924,749	4%
广州海关	249,636,291	169,787,536	79,848,754	4%
杭州海关	192,218,360	105,363,636	86,854,724	3%
厦门海关	175,573,444	118,079,430	57,494,014	3%
兰州海关	2,966,649	217,890	2,748,759	3%
大连海关	138,876,427	57,964,447	80,911,980	2%
南宁海关	132,079,709	60,890,200	71,189,509	2%
成都海关	123,123,002	69,147,693	53,975,309	2%
郑州海关	113,794,975	67,697,463	46,097,512	2%
北京海关	113,448,728	40,280,705	73,168,023	2%
重庆海关	102,743,326	67,451,861	35,291,465	2%
济南海关	79,563,554	41,646,888	37,916,666	1%
石家庄海关	72,120,878	12,003,363	60,117,515	1%
拱北海关	69,157,302	43,222,704	25,934,598	1%
西安海关	68,968,795	38,011,416	30,957,379	1%
福州海关	55,852,932	22,172,994	33,679,937	1%

武汉海关	49,903,478	26,805,886	23,097,592	1%
合肥海关	49,606,699	18,458,053	31,148,647	1%
乌鲁木齐海关	42,806,275	23,809,876	18,996,399	1%
湛江海关	37,969,500	4,572,439	33,397,061	1%
长沙海关	28,974,418	13,828,722	15,145,696	0%
南昌海关	28,559,160	13,029,875	15,529,285	0%
昆明海关	27,811,055	12,247,672	15,563,383	0%
哈尔滨海关	22,133,129	3,003,053	19,130,077	0%
沈阳海关	21,921,222	3,919,586	18,001,635	0%
江门海关	21,095,017	14,326,371	6,768,646	0%
汕头海关	20,279,359	12,172,420	8,106,939	0%
海口海关	19,687,817	4,269,075	15,418,742	0%
呼和浩特海关	12,022,994	3,305,625	8,717,369	0%
长春海关	9,852,532	1,785,140	8,067,392	0%
太原海关	9,141,842	3,046,214	6,095,628	0%
满洲里海关	6,572,178	2,778,378	3,793,800	0%
贵阳海关	3,085,286	1,368,410	1,716,876	0%
拉萨海关	643,928	420,664	223,264	0%
银川海关	603,805	432,864	170,941	0%
西宁海关	31,729	7,598	24,131	0%

数据来源：海关总署

上海口岸的货物进出口总值占全国19%，全国第一。比第二位深圳高出3个百分点。

（二）上海口岸主要进出口商品

1. 2021年上海口岸进口前15类商品

表2 2021年上海口岸进口前15类商品

	单位	第一数量(千)	同比(%)	美元值(万)	同比(%)
#全商品合计		529798449.3950	15.8623	49626550.3041	27.0265
农产品		13979911.4950	15.2534	3638587.2750	23.5465
制盐	千克	906095.3180	14.6090	9658.0693	14.1745
金属矿及矿砂	千克	19003115.5200	4.8679	341924.5180	65.5186
煤及褐煤	千克	17272163.5580	- 11.7370	152168.3315	25.8471
原油	千克	313186.9680	--	17604.8472	--
成品油	千克	3193919.6010	- 21.0426	226530.3443	17.5143
天然气	千克	5173694.1470	20.6423	238048.0371	75.4437
多晶硅	千克	28447.0600	36.2851	43429.7950	146.3729

基本有机化学品		3886204.2930	1.3916	952196.6795	35.3817
医药材及药品	千克	76849.3040	-2.7214	1838194.0332	7.0286
肥料	千克	25219.7830	-18.9801	2511.6814	-5.5873
美容化妆品及洗护用品	千克	181689.6540	9.9511	874712.8267	19.6097
初级形状的塑料	千克	7638329.2130	-9.8547	1633323.6117	23.4681
塑料制品	千克	526869.8400	5.2993	722877.7800	22.4350
天然及合成橡胶（包括胶乳）	千克	861789.9330	0.4417	176451.5668	28.3707

数据来源：上海海关

2. 2021年上海口岸出口前15类商品

表3 2021年上海口岸出口前15类商品

	单位	第一数量(千)	同比(%)	美元值(万)	同比(%)
全商品合计		561176449.3610	13.8195	67616342.1382	24.7895
机电产品*		440486603.8640	17.7774	38697716.4381	27.2816
高新技术产品*		348659645.5620	17.1682	18723520.2661	18.4060
纺织纱线、织物及其制品		27418607.9740	20.3988	5133686.2697	-8.6635
服装及衣着附件		18403903.4740	10.4779	4985323.7014	13.0325
基本有机化学品		4411753.1150	27.8363	2817049.0050	40.5417
塑料制品	千克	7323073.4290	18.6997	1976503.9835	27.8379
医药材及药品	千克	474201.0490	17.8778	1424724.7208	43.9547
钢材	千克	9749753.0200	15.2417	1319532.7743	53.1708
家具及其零件		781686.2770	12.1125	1120346.2777	29.5963
农产品		1616103.4270	5.9595	684840.2881	17.1236
未锻轧铝及铝材	千克	1266362.4660	17.3326	477043.5832	44.5657
体育用品及设备		1233457.2720	38.0398	390871.0111	59.9542
鞋靴	千克	339609.3140	33.5159	385500.8383	45.9440
玻璃及其制品		1996644.1430	8.9216	367166.3272	31.3054
箱包及类似容器	千克	442241.0980	20.4141	345742.7216	22.1337
未锻轧铜及铜材	千克	293292.1450	39.0480	302216.8443	93.1835

数据来源：上海海关

（三）上海空运口岸业务数据

2021年中国民航全行业完成货邮运输量731.84万吨，比上年增长8.4%。国内航线完成货邮运输量465.14万吨，比上年增长2.6%，

其中，港澳台航线完成18.99万吨，比上年增长8%。国际航线完成货邮运输量266.7万吨，比上年增长19.6%。



图1 近5年国内民航货邮吞吐量

上海浦东、虹桥两大国际机场全年共起降航班58.08万次，同比增长6.55%，占全国的5.94%。上海浦东和虹桥机场货邮量402.6万吨，占全国机场的25%。

表4 2021年全国货邮量前15位机场：

	名次	货邮本期完成	货邮上年同期	比上年同期增减%
合计		17827978.1	16,074,918.9	10.9
上海/浦东	1	3982616.4	3,686,627.1	8.0
广州/白云	2	2044908.7	1,759,281.2	16.2
深圳/宝安	3	1568274.5	1,398,782.5	12.1
北京/首都	4	1401312.7	1,210,441.2	15.8
杭州/萧山	5	914063.0	802,049.1	14.0
郑州/新郑	6	704748.9	639,413.4	10.2

成都/双流	7	629422.2	618,527.7	1.8
重庆/江北	8	476723.1	411,239.6	15.9
西安/咸阳	9	395604.5	376,310.9	5.1
上海/虹桥	10	383405.5	338,557.1	13.2
昆明/长水	11	377225.4	324,989.8	16.1
南京/禄口	12	359138.5	389,362.4	-7.8
武汉/天河	13	315998.2	192,018.0	66.9
厦门/高崎	14	297836.5	278,336.4	7.0
青岛/胶东	15	237603.0	206,785.9	14.9

数据来源：民航局，单位吨

（四）上海两机场货栈的布局

1. 浦东机场“四区两库”

1) 浦东机场航空货邮业务基础设施布局“四区两库”。“四区”是指一期货运区，包括一期货运站、东航物流浦东北货站和南货站，占地 18.4 万平米，含全货机机位 8 个，设计货邮处理能力 50 万吨/年；

2) 东货运区，包括航空快件处理中心、二期货运站、东航物流浦东东货站，占地 1.28 万平米，含全货机机位 10 个，设计货邮处理能力 120 万吨/年；

3) 西货运区，包括三期货运站、中货航浦东货站、联合包裹上海转运中心，敦豪速递北亚枢纽 FedEx 中国国际快件和货运中心，占地 1.67平方公里，含全货机机位38个，规划货邮处理能力 245 万吨/年；

4) 浦东机场综合保税区；

5) “两库”是指浦东机场海关第一、第二监管仓库区;

2. 虹桥机场东西货运区

虹桥机场航空货邮业务布局指已运营的东货运区, 建设中的西货运区4 万平米。目前, 有全货机机位2 个, 东航和机场物流在东、西两个货运区各有 2 个货站, 其中包括东航货站3万平米, 机场物流虹桥东货站1.1万平米以及中国邮政速递物流的货邮处理中心。

三、口岸营商环境的评判

(一) 受广泛认同的世行营商环境报告

一直以来世界银行营商环境报告是对一个国家和地区营商环境评判的主要标准之一。

世界银行营商环境报告从投资者的角度考量各经济体的营商环境, 设定标准化的测评指标, 制定科学的分值计算方法、统一测评的参数, 使得营商环境报告的结果具有横向和纵向的可比性, 即横向可在全球范围内对各经济体的营商环境进行比较, 纵向可对某一经济体随时间变化的营商环境比较。

该报告2004年首次推出, 尽管在2021年7月正式宣布停办, 其研究方法仍是考量口岸营商环境的重要参考系。

(二) 能综合考察经济体营商环境

世行报告通过测评企业全生命周期考察经济体营商环境，包括在创业、处理建筑许可证、获得电力、登记财产、获得信贷、保护少数投资者、纳税、跨境交易、执行合同和解决破产问题等环节设定定量指标。2021年度的《营商环境报告》还衡量雇佣工人和与政府签订合同（公共采购）的各个方面。

（三）能有效发现营商环境改善的经济体

世行2020年的营商环境报告揭示，发展中经济体的营商环境正在赶上发达经济体，《营商环境报告2020》中营商环境改善最显著的经济体是沙特阿拉伯、约旦、多哥、巴林、塔吉克斯坦、巴基斯坦、科威特、中国、印度和尼日利亚。

（四）能甄别某项改革对经济影响是积极的还是消极的

1. 改革促进经济发展

全球范围内，115个经济体使得经商更容易。巴林实施了数量最多的监管改革（9项），在几乎所有业务领域都有所改善。中国和沙特阿拉伯紧随巴林之后，分别进行了8项改革。近年来，中国在经商领域表现出了改革的迫切性。中国政府还成立了针对各项营商环境指标的工作组。中国在处理建筑许可证、电力获得和解决破产等方面都有显著改善。

2. 对营商环境的破坏

并不是所有的监管改革都能让创业者更容易经营。2018/19年度，26个经济体推出了31项抑制效率的改革。有些变化是有意识的权衡。例如，克罗地亚信贷局在评估欧盟一般数据保护条例的全部范围时，停止分发个人数据。在保护少数投资者方面，白俄罗斯延长了公司向市场通报关联方交易的最后期限。这一变化使企业更容易遵守监管，但增加了信息不对称，这可能对投资者有害。

（五）能寻找改善营商环境改革的动力

4个动力驱动因素，可以是一政治的，二经济的，三两者兼而有之，四周边国家的经济发展。研究144个经济体在1995至2006年间市场自由化改革的影响发现，在国家间进行改革的最重要因素是地理和文化的接近。

（六）海运跨境贸易口岸营商环境指标

1. 测评内容

营商报告记录了和海运进口和出口货物物流流程相关的时间和费用成本。营商报告测量了和在一批货物进口出口整个流程中的三组程序-单证合规、边境合规和国内运输有关的时间和费用成本。跨境贸易的数据是通过当地的货代、报关行、口岸管理部门和贸易商填制的调查问卷采集的。

2. 进口边境合规测评范围

船舶和卡车在港区排队等候开始至货物被提离港区，包括船舶等候靠岸时间、集装箱卸船时间、码头处理时间、码头存储时间、码头安检时间、提货卡车进港区排队等候时间、提货后卡车出港区等候时间。进口海关标准流程。在出口起运地海关对货物预检验、进口货物申报、海关审核、海关货物扫描检查、货物称重、货物实货查验、付海关规费。

3. 出口边境合规测评范围

截港时间、卡车进港送货排队时间、支付港区费用、港区货物处理时间、港区货物存放时间、港区货物安检、港区货物称重、装船。出口海关标准流程：海关对货物预检验、出口货物申报、海关审核、海关货物扫描检查、货物称重、货物实货查验、付海关规费。

4. 单证合规

捕捉所有启运地、目的地和任何一个转运地政府机构在单证方面要求的和合规有关的费用。单证合规成本包括获得单证（含盖章）、准备单证（含填表）、处理单证（含等待）、呈阅单证（含出示）以及提交单证（含电子申报）的成本。任何政府机构要求以电子或者书面方式提交的与货物相关的所有信息均被视为进出口过程中获得、准备和提交的单证。

5. 国内运输测评范围

在市内仓库进口卸货/出口装货、堵车、过路费、交警检查。

（七）对空运贸易营商环境的借鉴

世界银行对海运贸易营商环境的思路、方法体系、逻辑和测评方法等，具有代表性，可以借鉴用来对空运货物贸易营商环境的研究。

四、国内外航空口岸营商环境分析比较

（一）全球货运机场2021年数据分析

根据国际机场协会(ACI)的报告，2021年空运货物货运量为1.25亿公吨，同比增长15.4%，香港机场重回第一，上海浦东机场的货邮吞吐量排名第三。全球2020年的货运量为1.09亿公吨，相当于2016年的水平（1.1亿公吨）。

表5 全球最繁忙的10大货运机场

	国家	机场	2021 货运量 (万吨)	2020 货运量 (万吨)	同比
1	中国	香港机场	502.5	446.8	12.5%
2	美国	孟菲斯机场	448	461.3	-2.9%
3	中国	浦东机场	398.3	368.7	8%
4	美国	安克雷奇机场	355.5	315.8	12.6%
5	韩国	仁川机场	332.9	282.2	18%
6	美国	路易斯维尔机场	305.2	291.7	4.6%
7	中国	台北机场	281	234.2	20%
8	美国	洛杉矶机场	269.2	222.9	20.7%
9	日本	东京成田机场	264.4	213.8	31.1%
10	卡塔尔	多哈机场	262	217.5	20.5%

（二）香港机场空运货物通关时效分析

从货运量看，香港机场和浦东机场同属超大型机场。香港机场有5个货栈，分别是“亚洲空运中心”、“国泰航空货运中心”、“敦豪中亚区枢纽中心”、“香港空运货站”和“空邮中心”，没有二级监管仓库。

1. 香港机场机场货运服务的最低服务标准

1) 空站货运内——货物拆卸时间，a, 一般货物-客机：服务表现为航机抵达时间+5小时，机场目标为96%；b, 一般货物-货机：服务表现为航机抵达时间+8小时，机场目标为96%。

2) 货车轮候时间：服务表现为30分钟，机场目标为96%。

3) 提取进口货物时间：服务表现为30分钟，机场目标为96%。

2. 各货站较高服务标准，亚洲货运中心

1) 一般货物-客机：服务表现为航机抵达时间+3小时，机场目标为99%（若客机/客货混合机之货物总重量少于10吨，一般货物拆卸服务标准为3小时以下。货物总重量是10吨或以上，服务标准则为4小时以下）。

2) 一般货物-货机：服务表现为航机抵达时间+5小时，机场目标为99%。

（三）国内部分机场货运收费清单比较

1. 出港收费

表6 国内部分机场货运出港收费表

		深圳机场	上海机场东方航空	重庆机场	香港机场
处理费 (主运单)	普通货物	0.47 元/公斤, 最低收费 50 元/票	0.40 元/公斤, 最低收费 10 元/票	0.50 元/公斤, 最低收费 10 元/票	
	特种货物	0.50 元/公斤, 最低收费 100 元/票	0.60 元/公斤, 最低收费 20 元/票	0.80 元/公斤, 最低收费 20 元/票	0.78 元/公斤, 最低收费 215.98 元/票
	快件过站	0.50 元/公斤, 最低收费 50 元/票	0.60 元/公斤, 最低收费 20 元/票	0.80 元/公斤, 最低收费 20 元/票	
保管费	普通货物	0.10 元/公斤/日, 最低收费 50 元/票	0.20 元/公斤/日, 最低收费 10 元/票	0.10 元/公斤/日, 最低收费 50 元/票	2.00 元/公斤/日, 最低收费 33.25 元/票
	特种货物	0.50 元/公斤/日, 最低收费 50 元/票	0.50 元/公斤/日, 最低收费 50 元/票	0.50 元/公斤/日, 最低收费 50 元/票	166 元/票
	快件货物	0.50 元/公斤/日, 最低收费 50 元/票	0.50 元/公斤/日, 最低收费 50 元/票	0.50 元/公斤/日, 最低收费 50 元/票	——
其他费用	装卸费	200 元/集装箱	250 元/客户卡车	——	20 呎货车, 1433.65 元/辆车; 40 呎货车, 2676.14 元/辆车

2. 进港收费

表7 国内部分机场货运进港收费表

		深圳机场	上海机场东方航空	重庆机场
处理费 (主运单)	普通货物	0.45 元/公斤, 最低收费 50 元/票	0.50 元/公斤, 最低收费 10 元/票	0.50 元/公斤, 最低收费 10 元/票
	特种货物	0.50 元/公斤, 最低收费 100 元/票	0.60 元/公斤, 最低收费 20 元/票	0.80 元/公斤, 最低收费 20 元/票
	快件过站	0.50 元/公斤, 最低收费 50 元/票	0.60 元/公斤, 最低收费 20 元/票	0.80 元/公斤, 最低收费 20 元/票
处理费 (分运单)	普通货物	0.95 元/公斤, 最低收费 50 元/票	0.80 元/公斤, 最低收费 20 元/票	——
	特种货物	1.00 元/公斤, 最低收费 50 元/票	0.90 元/公斤, 最低收费 30 元/票	——

	快件过站	1.00 元/公斤，最低收费 50 元/票	0.90 元/公斤，最低收费 30 元/票	——
特殊方式提货	特定区域快速提货最低收费	——	0.70 元/公斤，最低收费 40 元/票	——
	海关直通式货物快速提取与分驳最低收费	——	0.70 元/公斤，最低收费 40 元/票	——
	特定货站普货按 BUP 形式快速分驳	——	0.70 元/公斤，最低收费 40 元/票	——
保管费	普通货物	0.30 元/公斤/日，最低收费 50 元/票	0.20 元/公斤/日，最低收费 10 元/票	0.10 元/公斤/日，最低收费 50 元/票
	特种货物	0.50 元/公斤/日，最低收费 50 元/票	0.50 元/公斤/日，最低收费 50 元/票	0.50 元/公斤/日，最低收费 50 元/票
	快件货物	0.50 元/公斤/日，最低收费 50 元/票	0.50 元/公斤/日，最低收费 50 元/票	0.50 元/公斤/日，最低收费 50 元/票
其他费用	装卸费	0.1 元/公斤	250 元/客户卡车	——
	复磅费	到付运费的 15%	到付运费的 15%	主运单的 5%
	查验费	50 元/运单	50 元/运单	——

五、上海空运口岸营商环境分析

（一）空运货物机场作业参与方分析

1. 航空公司

航空器运营人也称为航空公司或航空承运人，提供航空货物运输。运输合同（航空货运单）把航空器运营人和相关的签约方束在一起，目的在于把货物和邮件从一个地方（例如离港机场）安全和安保地运输到另一个地方（例如到港机场）。

2. 机场运营管理方

机场运营人指负责提供机场设施及并对机场设施提供安保的实体。运营人将建立物品流动的安全环境，并还可能负责提供“机场内”货运服务。在一些情况下，机场运营人是负责处理已查明航空货物中实物威胁所造成事件的例行服务的一方。

3. 地面代理

地面代理、地面服务人员是分包的并代表货运代理人和/或航空器运营人行事。当货运代理人或航空器运营人缺乏必要的设施时，就会把地面服务分包出去。地面服务包括给货物提供仓库以接收、处理、准备、和给货物和邮件贴标签，以及装载/卸载、中转、和货物与邮件存储。地面服务人员按照货运代理人和航空器运营人的指令，负责处理运行方面的事务。一旦托运货物准备好运输，货运代理人就会对货物放行，并指示地面服务人员把货物发给航空器运营人。

4. 航空货栈

货物及邮件的处理，特种货物处理（危险物品、贵重物品、活动物等）单证处理货物查询ULD控制ULD板/箱处理海关监管中转货联程服务Consol分运单提货。上海浦东机场有2类航空货栈，一是航司货栈，如东航货栈，主要对东航、国航、南航、中货航等提供货栈服务，还有DHL、UPS货栈等。二是中性货栈，上海浦东国际机

场货运站（PACTL货栈一期、二期）、上海浦东国际机场西区公共货运站，对所有航司提供公共服务。

5. 监管区和监管仓库

上海浦东机场有海关监管区，分为第一监管区、第二监管区，监管区内设有各监管仓库。对接货栈为货主提供进出口空运货物处理的服务。

6. 货代

货运代理人是供应链中运输物流过程的一部分，其主要任务是安排对航空托运物进行管理，使其准备妥当可由航空器运营人运输。这样的安排工作可能包括对货物进行集装。

（二）上海国际航空货站的3种模式分析

1. 航空货栈的3种模式示意

根据国内航空货运专业研究机构的研究，一般国际航空货运站的运营有3种模式，分别是：

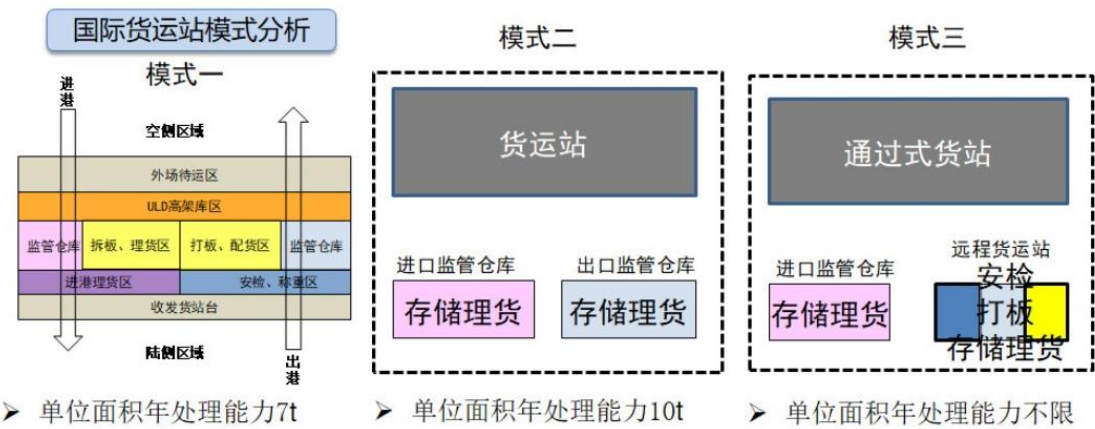


图2 货栈模式（民航资源网，周立行，《浅谈大型枢纽机场货运区规划与功能布局》）

上海机场目前是一级货站+二级监管仓的运营架构。运营上以模式二为主，但其他2种也有。

2. 模式二是主要操作方式

以进口为例，主要是以模式二操作，即一级货站处理主运单，理货后分拨到主运单对应的货代的二级监管仓，由二级监管仓对分运单货物理货后通知货主报关和提货。

3. 模式一作为补充方式

上海浦东机场也有模式一运营的，如东航一级货栈处理的东航承运的货物，在东航一级货站完成主运单和分运单的理货并通知货主办理报关和提货手续。

4. 模式三特殊方式

也有一些特定区域的货物是以模式三运营。即货物落地后，直接通过货栈运往特定区域处理、理货和报关，如外高桥保税区空运服务中心、张江海关监管事务中心、浦东机场综合保税区和苏州工业园区等。此模式下，特定区域的监管仓库类似于机场的二级监管仓库。

（三）上海空运进口流程分析

1. 基本流程图

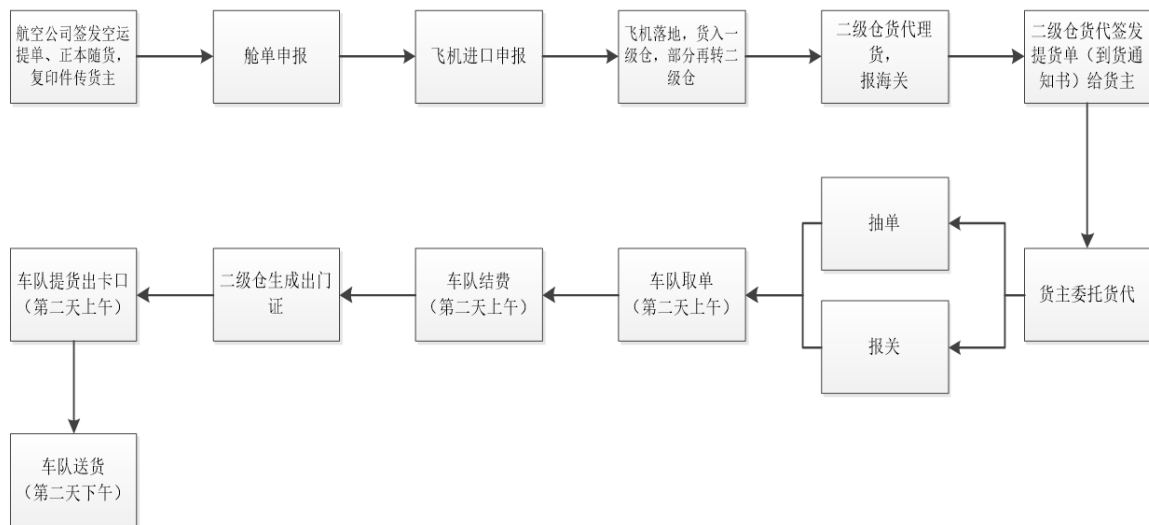


图3 空运进口流程图

2. 空运进口流程说明

表8 空运进口流程说明

动作	操作方	操作平台	费用	备注	时间
航空公司签发空运提单，正本随货，复印件传货主	航空公司	邮件通知			
舱单申报	地面代理	单一窗口			起飞前或抵达前4小时
飞机进口申报	航空公司	单一窗口			抵港前抵港时都要申报
飞机落地，货入一级仓，部分再转二级仓	地面代理	海关物流系统		可以总运单报关（放行）	卸货后6小时内报海关理货报告，需二次理货的，24小时内报
二级仓货代理货，报海关	二级仓货代	海关物流系统		可以分运单报关（放行）	分拨货物抵达，发送运抵报告，拆分后2小时发理货报告
二级仓货代签发提货单（到货通知书）给货主	二级仓货代	邮件通知			
货主委托货代	货主	货主在提货单	产生代理费		

		盖章			
抽单，和报关平行	货主货代找二级仓代	二级仓货代机柜台，正本运单	产生抽单费100元		
报关，和抽单并行	货主货代找报关行	单一窗口	报关费	分运单货只有二级仓理货后才能报关	海关总署网站查询 http://query.customs.gov.cn/mnftq/mquery.aspx
车队取单，第二天上午	车队到机场货主处取正本提单				
车队结账，第二天上午	车队	工作时间二级仓柜台付	仓储费141、货物操作费1550、抽单费95约1800不含税，10件，1.8吨	车队垫付，发票开货主货代	
二级仓生成出门证	二级仓货代	海关物流系统			
车队提货出卡口，第二天上午	车队	海关卡口系统	17点以后要加班费		
车队送货，第二天下午	车队		市内运输费		

(四) 上海空运出口流程分析

1. 基本流程图

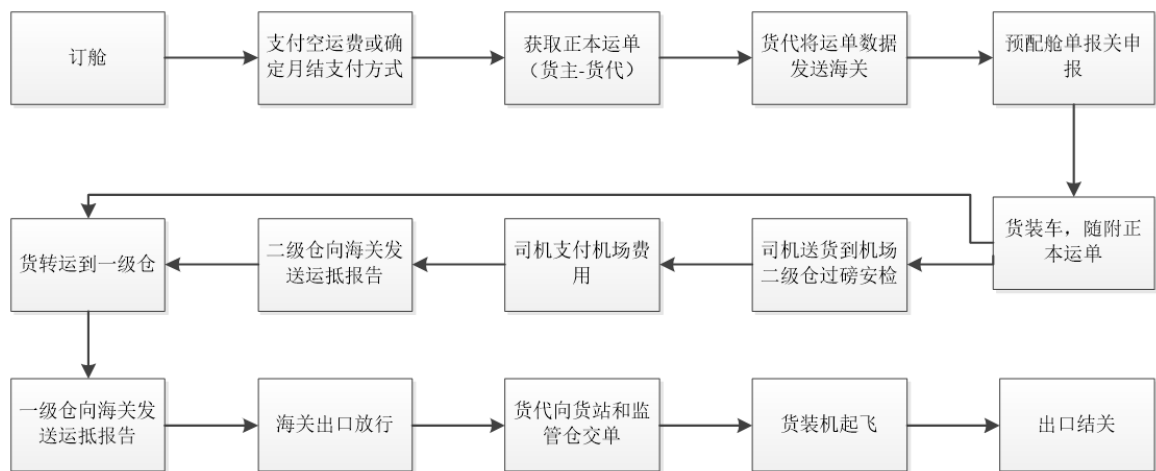


图4 空运出口流程图

2. 空运出口流程说明

表9 空运出口流程说明

	动作	操作方	问题
	订舱	货主	
	支付空运费或确定支付方式	货主	
	获取正本运单	货主-货代	
	运单数据发送海关	货代-地代	
	预配舱单报关申报		
	货装车, 随附正本运单		
并列	司机送货进机场一级仓过磅安检		浦东机场货站较多, 司机容易懵
并列	司机送货进机场二级仓过磅安检		浦东机场货站较多, 司机容易懵
	司机支付机场费用		
	二级仓向海关发送运抵报告		
	货转运到一级仓		
	一级仓向海关发送运抵报告		
	出口报关放行		
	向货站和监管仓交单	货代	
	货装机起飞		

(五) 上海口岸空运整体通关时效

根据国家口岸办2020年的数据分析, 上海的空运通关时效不容

乐观。其中进口整体时效落后于全国平均水平，且距离先进水平相距较大。

表10 部分口岸空运整体通关时效

2020 年	进口小时	出口小时
全国平均	45.49	0.96
上海	55.64	0.38
河南	18.41	0.89
重庆	19.24	0.27
广东	24.06	1.92

数据来源：国口办

进口通关整体时效指：进口货物到港至被允许提离的时长。

进口环节包括，飞机落地，卸货进货栈，理货，分拨，监管仓入仓理货，到货通知、报关申报、报关放行、抽单、结费、提货。

出口通关整体时效指：出口货物运抵海关监管区至报关单单证放行的时长。

六、上海空运口岸营商环境存在问题

（一）上海口岸空运货物管理公共服务职能体现不明显

打开上海机场的服务网站，找不到最低服务标准、信息披露、路线指南、服务提示、服务质量考核等等公共服务信息。对于货主、投资者等非货运行业人员无从获悉这些服务资讯。

(https://www.shanghaiairport.com/cn/hyfw/index_53519.)

[html](#))

而对标香港机场网站，相关服务标准、服务提示、服务质量考核等内容清晰可见。比较，后者在这方面做得比较到位。

(<https://www.hongkongairport.com/sc/the-airport/air-cargo/performance-standard.page>)



图5 香港机场服务标准公示

（二）机场对辖区内处理空运货物的货栈和监管仓的主体管理职能的发挥不够充分

如上海机场官网显示的信息主要是其下属的货栈、物流部门和

货代的相关信息，而其他非机场集团下属的货栈和监管仓的信息，却未显示。如没有东航货栈的信息，特别是作为上海机场空运货物处理终端的100多个二级监管仓库，没有任何一个地方可以公开查询到监管仓的具体信息。

而香港机场，在其官网明确显示了空运货物的五个货栈，“亚洲空运中心”、“国泰航空货运中心”、“敦豪中亚区枢纽中心”、“香港空运货站”和“空邮中心”，且有详细介绍和官网链接，对比香港机场，上海机场在这一块做得相对较差。

（三）机场内各监管仓库作业流程不统一

浦东机场监管区内100多个实际承担收放货功能的二级监管仓库，由不同的市场主体经营，造成作业流程、营业时间、收费等各不相同，难以统一、规范。由于有100多个监管仓库的存在，因此空运货物的缴费支付、开票等至今采取柜台现结的方式办理，没有信息化系统支持网上支付和网上开票等。

（四）空运货物的提货现场没有实行24小时提货放行

各个监管仓库有自己的营业时间，基本没有和海运一样实行24小时提货放行服务。

（五）空运一级货站和二级监管仓，未公示收费和服务承诺

除东航物流的货站在单一窗口有公示收费外，其他一级空运货

物货站和二级监管仓的收费在单一窗口或机场公共服务网站未有收费和服务承诺公示。

（六）机场海关部门查验工作时间较短，不能满足现场实际需求

经了解，工作日海关查验一般只安排到下午4点，过后不再受理，造成当天下午3点半以后送货进卡的货物无法查验，也无法上机。而周末的货，进口周六、周日海关都不安排查验，出口只有周六安排预约查验。

以上的查验安排，给企业的空运货物进出口时效带来较大影响。

（七）提前申报率低，一定程度上影响整体通关时效

按照海关总署规定，空运进口货物舱单申报后，企业即可报关，但实际情况是，企业因担心申报数据不准确造成删改单，故一般会等到二级仓理货完毕才报关，也影响整体通关时效。

（八）上海机场空运货物物流信息查询困难，可视化程度不高

比如报关申报时间查询、货物在机场货栈和监管仓的流转信息查询、货物通关状态查询、查验信息查验，监管仓位置、导航信息查询等。

（九）上海浦东机场进口货物整体通关时效与国内先进水平有较大距离的可能原因

根据国家口岸办的通报，2020年上海机场进口货物的整体通关时效55.6小时，低于全国45.49小时的平均水准，与排名第一的河南郑州机场18.41小时相比，相去较远。结合以上(一)到(八)的问题，分析原因可能有：

1. 提货有二级物流体系

上海机场由一级货站和二级监管仓构成，形成二级物流处理体系，一定程度上造成空运货物地面处理和通关时效的延长；

可以比较下货邮量超过上海的香港机场和上海一级货站货物的处理时效：香港机场最低标准：货机货物拆卸时间，飞机抵达后8小时。

浦东机场Pactle货栈8小时（1小时交接+7小时站内分解理货）。

因此从一级货站的货物处理时效看，浦东机场和香港机场相当。但上海大部分货物一级货站处理完后并不能马上报关提货，还需分拨至二级监管仓，加上二级监管仓的处理时效，上海的货物处理总时效明显高于香港机场。

而国内进口货物处理效率最高的郑州机场，实行的是也是一级货站模式，没有实行二级货栈加监管仓的模式。



图6 香港机场货运服务时效

表11 香港和浦东机场货栈时效比较

	货栈处理时间	二级仓处理时间
香港机场货栈	8 小时	无，可以提货
浦东 PACTL 货栈	8 小时	数个小时

2. 纸质和人工方式处理为主

上海机场的单证处理基本上还是纸质和人工方式，效率不高。如电子运单在上海没有使用、也没有参加国家层面的试点。各监管仓库的收费停留在柜台结算等。

3. 货物查验效率不高

机场各单位查验货物的效率不高。海关的查验力量不足、查验必须拉到集中的查验点才能查验等。

4. 提前申报率低

海关修改舱单的规定和操作较严格，造成企业不敢适用提前申报。

5. 没有实行24小时的服务体系

上海机场没有实行24小时的服务体系。

6. 硬件跟不上

上海机场的硬件已跟不上货运量的增长。一级货栈和第一、第二监管区容量已饱和，高峰时段经常堵车。在疫情期间，还出现卸不了货等情况。

七、进一步优化上海航空口岸公共服务具体建议

（一）制定空运货物地面服务统一标准和服务时限

参照香港机场的模式，有关空运货物管理部门和机场管理部门根据国家和上海市的有关要求牵头制定统一的空运货物地面服务标准和服务时限，如理货时限标准、信息化服务标准、24小时服务标准等，并建立考核机制，各货栈和监管仓库按此此行。

（二）公开空运货站和二级监管仓的服务标准和收费标准，并开发移动版应用

对上海机场的所有一级货栈和二级监管仓库，在机场和单一窗口等公共网站公开其收费标准和服务标准，方便企业查询。同时开发移动应用，配以移动支付。

（三）对上海机场的二级监管仓库制定准入退出和管理规范，提升监管仓库公共服务水平

建议可采取特许权经营方式、公开招投标等方式，并对二级监管仓实行考核制度，对考核不达标，退出监管仓库的特许经营。目前只有海关总署公布了在机场设立监管仓库的要求和条件，但这只是海关监管层面的规范性文件，而监管仓库经营的行业主管部门和机场管理部门并没有类似规范性要求，因此建议参照香港机场的做法，对具有公共服务属性的机场监管仓库，实行特许权经营，制定相应的准入和退出管理办法，切实加强对监管仓库的行业管理。

（四）推动建立上海航空货物公共物流信息平台建设

建议单一窗口整合航空公司、地面代理、一级货站、二级监管仓和海关等监管部门信息，为广大货主、货代和利益关系人提供公共的空运货物的公共服务功能。

2021年8月20日，海关总署、发改委、财政部、交通部等十部委局下发的《关于进一步深化跨境贸易便利化改革优化口岸营商环境的通知》（署岸发【2021】85号）的27项重点任务的第16项，明确提出：

“16. 促进航空物流通关便利化。依托“单一窗口”建设航空物流公共信息平台，推动航空物流全链条信息互联互通，实现运单申报、运输鉴定报告、货物跟踪、航线网络可视化等“一站式”服务。在具备条件的地区探索航空安检、打板等前置的物流模式，稳步推动符合条件的场外货站与重点枢纽航空口岸无缝对接，提升航空口岸分拨时效。”

据了解，在推动航空物流一体化平台建设方面，2020年7月，海关总署与中国民用航空局签署战略合作协议，共同推动“航空物流公共信息平台”建设。平台依托中国国际贸易“单一窗口”实现航空物流全链条信息集成，推动各类市场主体之间标准融合、信息互通，满足民航、海关等管理部门的监管合作和信息共享需要，实现国际进出港业务数据自动化，促进航空物流领域降本增效和高质量发展，打造更加开放、高效、便利的口岸营商环境。

而在地方的实践上，深圳已开展试点。2020年12月16日，“航空物流公共信息平台”模块在中国国际贸易“单一窗口”上线。平台上，外贸企业的航空货运进出口可实现订舱、称重、安检等多种信息的数据交换传输，企业信息录入进一步简化，有效解决航空物流公共信息多头填报、流转不畅以及效率不高等问题。

因此，作为中国最大的航空口岸，建设一体化航空物流公共服务平台已迫在眉睫，建议上海有关部门以单一窗口为平台，及早开发建设。具体功能可包括：

1. 空运货物物流信息的实时查询、展示、节点追踪；
2. 空运货物物流费用的查询、支付、开票等；
3. 空运进口货物的提取、出口货物的托运；
4. 机场空运货物服务标准、收费公示、质量考核报告；
5. 机场空运服务商信息查询，包括货栈、监管仓名称、地址、联系方式、业务介绍；
6. 根据具体货栈和监管仓的精确地理位置为司机提供提货和送货导航服务等；

八、进一步优化上海航空口岸营商环境建议

（一）开发统一的空运货物费用支付系统

空运货物费用支付系统是航空货物公共物流信息服务平台的子系统，但后者的开发工作量比较大，需要协调的部门比较大，因此可以在单一窗口先行开发统一的费用支付系统，解决目前机场100多家监管仓库各自收费、各自结算，柜台操作的现象。主要功能可以包括“收费监管仓库备案、收费项目备案、收费价格公示、费用清单查询、费用支付、发票打印、数据交换等。

（二）扩大一级货站直提模式

在东航货站直接的基础上，试点PACTL货站和虹桥机场货主直提模式，减少货物在二级监管仓的滞留造成的费用增加和时间的增加。

（三）进一步提高空运货物提前报关率

对货主和货代、报关企业关心的和提前申报密切相关的报关单修改删除、分运单修改等事项简化手续，实行容错机制，对一般情节轻微的错误不作处罚，解除企业提前申报的顾虑。

（四）尽快试点空运电子运单，减少纸质运单带来的操作阻碍

当前，我国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的大背景下，航空货运作为物流体系、流通体系的重要组成方面，迎来了数字化信息化转型升级的窗口期，但国内航空物流信息化总体水平还不能适应航空货运业务发展的需要，与国外先进水平仍存在较大差距，航空电子货运发展缓慢，在国际竞争中处于不利地位。

电子运单是航空物流公共信息平台建设的基础。“航空货运中性电子运单工程是实现‘物流一张单’的重要载体，主要业务包含运单电子化、货站信息系统和运费清结算系统，业务覆盖所有航空货运代理企业、机场货站和航空公司。”航空货运中性电子运单项

目投用后，可提高中国航空公司货邮装载率、机场货邮吞吐量和货运代理业务量，也将降低航空物流交易各方的时间和资金成本。当前部分国内地区已开展试点，取得较好成效。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	这是一篇很有质量的调研报告，比较深入全面地对上海空运口岸进出口货物的通关状况进行了调查、研究，针对目前存在的问题提出了对应的改善建议，值得赞赏！
杨晨光	选题意义：上海空港国内最大、世界前列，改善其跨境贸易营商环境，对于我国高水平开放、特别是上海当好“排头兵”意义重大。阅读本文后，对于国际国内空运形势长了很多知识，对于上海空港的重要地位特别是存在问题也有了更多了解，体现了作者了专业性和认知的科学性，应引起上海空港相关决策、监管、运营等部门的高度重视。 研究方法运用及效果：作者借鉴世界银行《营商环境报告》相关指标的评估思路和方法，采用文献搜集、统计分析、对比分析、国内外比较等方法，获取了大量而广泛的数据、实例等一线素材，并进行了系统整理和科学归纳，发现的问题和解决问题的建议具有较高的科学性、针对性和可操作性，对于提高上海空港货运能力具有重要的借鉴价值。 文章结构和文字表述：本文结构规范，分析逻辑严谨，文字表述基本清晰。 不足：问题与建议的对应似不全面，如海关查验工作时间不够长的问题；个别表述、个别图表似不够严谨。
黎伟雄	本文通过数据分析、案例研究、国际对比等方法，针对上海航空货运口岸跨境贸易营商环境进行研究分析，主题鲜明、数据翔实，并提出相应改革建议，是一篇质量较高的研究报告。
齐忠平	这是一篇具有国际视野又接地气的高水平的航空口岸营商环境研究报告。
赖树佳	文章全面深入分析上海航空货运口岸运行现状，对标香港机场管理经验，提出有针对性的优化措施，具有较强的实践意义。资料全面详实，注重比较研究，细化对策措施是文章特点和优势。但文章结构庞杂，粗细详略安排还有欠妥地方，在大目录下详述细项容易挂一漏万，是文章弱点。

跨境邮件监管的困境与破局

龚震¹

（优秀奖）

清末海关代办邮政，是我国海关与近代邮政交集的缘起，而后《万国邮政公约》又将关、邮相伴的关系在跨境活动中进一步强化，《海关法》将“邮递物品”单独列为海关依法监管的对象之一。“邮递物品”虽不足海关监管总量的万分之一，中国海关却为其专设机构人员，予以单独监管，这其中体现的是对邮件监管业务的重视。进入新世纪，跨境电子商务蓬勃兴起，曾经冷清的邮政柜台业已成为“海淘”“海代”一族的热门地，海关的国际邮递物品监管（以下简称“邮件监管”）业务量呈快速上升趋势。随着海关货运监管力度的不断加大，不法分子开始逐步将在货运渠道难以进出境的、国家有专门管制要求的各类禁止与限制进出口货物，如有害出版物、毒品、枪支及配件、象牙、血样、珍贵的物种资源、文物等，转移到邮递渠道出入境，邮件监管面临着前所未有的挑战，执法要求越来越高、执行难度越来越大。如不及时对其施以有效治理，将会给政治安全保卫、跨境电商发展和国际邮递业务本身造成危害，

¹ 作者单位：苏州海关

海关也将在对个人的税收监管中承担更多的舆论压力。基于这一背景，本文将对邮件监管中海关的执法方式进行探索性思考，以期突破跨境邮件监管困境，实现破局。

一、跨境邮件监管工作现状

自上世纪90年代中期以来，国际邮递物品进出境数量有了大幅度的增长，但仍难改变海关系统内部普遍认为邮件监管不是海关主业的现状，系统上下对邮件监管工作的内容、重要性、所面临的形势、业务发展情况等认识不足、研究不透、措施不力，邮件监管工作逐步被边缘化，这一现状既限制了国际邮政业务发展的步伐，也暴露了海关改革创新能力的短板。

（一）执法规范迟迟不见落地

现行部分邮件监管法规老旧滞后，公开和保密规定并行（一些保密的政治敏感内容，关员并不知悉，因此无从监管）；法规的“废、改、立”衔接不紧密，一些业务存在立法真空；一些基础性概念没有明确的界定和解释（如“自用合理数量”从来就指代不明）；一些规章缺乏配套的操作规范（如1984年海关总署修订发布的《海关对进出口邮递物品监管办法》，因为不适应社会经济发展形势和海关改革建设的需要，2008年被废止。海关总署将《海关进出境邮递物品监管办法》的修订工作列为2009年度一类立法项目，

征求意见数易其稿，2015年2月总署下发《海关寄递进出境货物物品监管办法》征求意见稿，但时隔多年，依然“只闻楼梯响，不见文下来”）。

（二）改革步伐屡屡出脚凌乱

随着邮件监管在反恐、缉毒、政治保卫、疫病防控、知识产权保护等方面的作用日益突出，海关在这些领域的新职能日益显现。然而，无论是现代海关制度“两步走”发展战略，还是大监管体系建设方案，以及海关综合配套改革方案，对邮件监管基本“视而不见”。而2010年以后，海关总署发布的一系列行邮监管公告又与国际邮递物品业务实际不相契合，招致社会舆论反击，在执行过程中反复“冲锋”“卧倒”。比如，《监管司关于进一步规范进境邮递物品监管的通知》（监管函〔2012年〕137号）出台即遭舆论和涉及企业的强烈质疑，结果“师未出、身先陨”，被立即中止执行。2015年7月，《监管司关于对〈行邮业务监管改革方案（初稿）〉征求意见的函》（监管司便函〔2015〕279号）下发，各方期盼方案能早日付诸实施，但在外部压力下，2015年9月17日总署召开全国海关加强行邮监管工作电视电话会议，“急性短暂性”漠视经济社会发展现实和口岸执法现状，没有缓冲期、没有执法弹性地要求立即执行《关于调整进出境个人邮递物品管理措施有关事宜的公告》（海关总署公告〔2010年〕43号），总署还组成蹲点督导组，

实地督导检查。为防止出现执法过错，现场执法宁左勿右，此举顿时造成各邮政口岸货满为患、出现全国性的“断奶潮”。五年前刚披挂上阵便鸣金收兵的43号公告，再度重铠出世，抗社会打击能力如何？现场关员是一言难尽地有苦说不出。近年来，随着中韩、中美等一系列政治、外交、经济争端，邮件监管被当作博弈筹码或“手中的牌”，且不说效果微乎其微，现场于无形中被上级海关增加了许多工作负担却是事实：实行“单独机检、单独查验、每日报表”等多项举措——且无论形势缓和扭转与否，以上临时监管措施往往被长期化，即使形势缓和亦不对既有监管措施按暂停或终止键，导致基层执法一线就只能接受越来越多的临时任务，流于形式的基层负担越来越重，最终积重难返。

（三）机构设置往往各行其是

邮件监管工作虽然内容涉及查验、审价、归类、征税、法规、缉毒等多个方面，是个“全科门诊”，但邮件监管业务的职能管理机构和人员配置却属于海关监管中的“小儿科”，在历次机构改革过程中不断被裁撤，各关从事邮件现场实际监管的人员也严重不足，致使全国海关邮件监管工作被严重削弱，无论是职能管理机构、管理人员还是现场实际监管查验人员的配置都与其承担的职责任务极不相称。目前，总署层级由监管司的快件邮件处“总管”全国邮件监管职能工作，直属海关中仅有6个还保留行邮监管处；全国28个

有邮件监管业务的海关单位中，有16个设立的是邮局海关或办事处，其余12个海关的邮件监管部门或是隶属于现场业务处的科室，或是与旅检合一。海关邮件监管单位驻邮政企业办公，大多是所在海关的小、散、远部门。

（四）监管手段每每依赖人工

目前邮件监管仍然采用粗放型、松散型、经验式的管理模式，尚未建立起全国海关统一的邮件监管信息化管理平台，业务数据基本上靠人工收集、手工统计，风险管理和信息化管理水平低，一些所谓的信息化也依然是靠人工采集数据、人工录入电脑，差错率很高、真实性不强，徒具其表、未有其实。部分海关已有的作业系统智能化程度不高，并未与邮政企业的信息化管理平台对接，海关对邮件物流的全程监控，主要依赖邮政企业的商业封志和邮政路单，海关的监管效率效能无从保证。邮件监管现场设置标准不统一，监管设备配备不配套，目前普及的现代化设备——X光机，装备很酷很有型，在实际应用中依然要凭执法人员个人经验验放，或是通过对邮件100%过机，以细查细验弥补信息化的不足。北京、上海、广州等邮办现场，虽然有了邮件面单的电子信息，但在面单信息较为普遍地存在缺失、虚假甚至恶意伪瞒报的情况下，在此基础上实施的风险管理，也是挂一漏十、收效甚微。

二、当前邮件监管中海关面临的挑战

近年来，邮递渠道逐渐成为毒品、枪支等违禁品走私和“蚂蚁搬家”涉税走私的重要渠道。对邮递现场的监督制约手段不足、机制不完善、管理不到位，内外勾结走私情事屡有发生，系统性和区域性风险不断增加，而海关的“特殊照顾”或“法外施恩”又易被别有用心之人拿来炫耀或诟病海关，关员的廉政风险和执法风险突出，邮件监管面临着前所未有的挑战。

（一）海关监管改革单边行动较多与相关部门改革互动不足之间的矛盾日益显露

习近平总书记指出：“全面深化改革是一项复杂的系统工程，要在基本确定主要改革举措的基础上，深入研究各领域改革关联性和各项改革举措耦合性，深入论证改革举措可行性，使各项改革举措在政策取向上相互配合、在实施过程中相互促进、在实际成效上相得益彰。”海关长期处于相对封闭、独立的执法状态，在邮件监管、跨境电商等业务的改革过程中，步子迈得太急太快，事前没有与相关部门就改革事项进行充分论证，事中也缺乏必要的沟通协调，导致相关部门配合执法的积极性不高，存在观望心态。比如，海关总署2010年第43号公告以及其后的一系列公告，以“严管”的姿态，欲凭一己之力，管理市场监管、税务等部门长期以来都束手无策的

网购行为，结果引起社会舆论强烈反弹，国家商务部也以咨询函的形式表示不理解。对比国家税务总局2015年5月6日公告要求不得对电商等新业态组织纳税评估检查的举措，虽然模糊了“依法行政”的界限，却获得了媒体的“点赞”。有鉴于此，海关亟需提升对外交往和协调的能力，不能总是一头热地单兵突进，既引舆情又损颜面。

（二）邮件监管量不断增长与监管资源有限之间的矛盾日益突出

当前，进出境邮递物品量的快速增长与各工作现场人力资源配置的不匹配，已成为制约邮件监管工作的突出瓶颈，面对紧急情况，更是捉襟见肘。据海关总署统计，2019年全国海关监管进出境邮件12.82亿件，同比增长1.18%。而全国海关邮件监管部门共有650名左右一线监管人员，即便这些人全部全年无休，人均日监管量也达5400件。为快速通关，枢纽口岸多数只能以寄递面单内容为基础数据进行风险筛查、比例抽检；中小邮办基本实行件件机检，全都处于高负荷工作状态。本次新冠疫情期间，前期防疫抗疫物资的进境、后期防疫抗疫物资的出境，都出现了突发性地爆发式增长，为了快速验放防疫物资，现场即使加班加点也无法避免非紧急邮件的大量滞留积压，造成许多邮件一两个月滞留在进出境口岸无人问津。由于监管量大、人手少且通关速度要求高，邮递物品的查验率和查获

率较低，监管风险日益增大。此外，国内一些邮政企业与国外非邮政公司合作，将不符合《万国邮联公约》规则要求的物品通过邮递渠道寄递，也加大了海关监管的压力和难度。

（三）邮件监管对监管人员素质和技能的要求与其人力资源配置之间的矛盾日益显现

邮件监管承担了除“贸易性”货物以外的几乎所有各类进出境货物物品的监管任务，诸如维护国家安全稳定、反恐防恐、“扫黄打非”、保护知识产权、打击“水客”和“蚂蚁搬家式”走私、服务“海淘”“海代”及国际会展、体育赛事通关事项等任务，监管物品量大分散、品种更新快、规格型号杂，加之对通关时效的要求高，现场即决式监管又涉及机检、归类、审价、计税等多个业务环节，需要具备较高职业素质和综合业务技能的关员才能胜任，但邮递物品相对货运渠道而言监管量较小、税收额较少，在以税收为中心的海关监管体系中，各关很少会把精兵强将配置在邮办。监管力量的先天不足造成邮递渠道违规走私活动有增多趋势，越来越多的“网购节日”又时常造成邮件积压，“快件不快”，严密监管和高效运作的矛盾十分突出。

（四）邮递物品“见物不见人”的特点与社会对邮递渠道安全性的要求之间的矛盾日益加大

邮递物品进出境需要填写寄递面单，但是境内外寄件人的填写大都很不规范，因为收验邮件的是邮政部门，它一般只关注地址、姓名等信息，对海关申报环节需提供的详细品名、价值等信息往往不在意，任由寄件人随意填写，甚至不填写也被收寄。海关的邮件监管不是第一现场，“见物不见人”，只能“就物管物”。邮递物品涉及面广、品种繁多，既涉及生产又涉及生活，既涉及千家万户又涉及社会各层面，在缺乏准确电子信息的情况下，海关很难实施风险管理，处于被动监管状态，防控难度很大。一些海关单位建立在随意填写、甚至故意作假的信息基础上开展的风险筛查，也似守株待兔。实际监管中，各国寄递物品邮政面单格式相异，文字不同，现场关员对面单内容大多是连估带猜。而邮件监管涉及政治、经济、外事、维稳、安保等方方面面，工作既敏感复杂、又责任重大，历来被各国政府视为关涉国家安全的重要领域，邮件监管部门政治把关的重要性和作用愈加凸显。

（五）社会普遍对跨境邮件监管规定知之甚少与海关刚性监管要求之间的矛盾日益凸显

随着个人海外留学、旅游、商务购物以及跨境网购风生水起并渐成风尚，邮办工作对象覆盖面急剧扩大且成分复杂，而邮件监管政治把关的特点决定了它既要坚持依法行政，又要体现人文关怀。但物品所有人或当事人中不少对海关监管规定不了解、不理解，认

为免税额度过低，民生商品税赋过高、管控过严；也有人对海关的征税、报关、退运等要求有抵触情绪，认为去现场面洽，即使不计时间成本，交通费就已高于税款，海关管理缺乏“人情味”，现场执法纠纷时有发生。2013年7月1日《监管司关于请汇总报送行邮现场应对闯关及暴力抗法情事的函》（监管函〔2013〕184号）从一个侧面反映了海关行邮现场执法的困扰。网络上对邮办执法的指责更多，引发的网络围观，时常令海关工作陷于被动。比如，社会舆论普遍认为，个人邮递物品进境限值过低，个人用品税率过高。行邮现场执法面对着外有民意汹汹，内存执法尺度不一的“两难”现状：一是常态性漏征。比如，个人从境外购买婴幼儿奶粉，实际上的数量“起征点”在执行中往往是法律规定的数倍；二是常态性“强征”。比如服装、鞋类、烟酒、化妆品等，品种品牌多、价格差别大，内部参照执行的价格表上制定的完税价格明显低于国外知名品牌定价。行邮现场如果都机械照章行事，不仅会使监管体系崩溃，还将因通关速度缓慢而招致更多的投诉与网络舆情；而如果行邮现场体恤民生而进行善意的“自由裁量”，又可能面临被追责的风险。现场关员左右为难、两面不讨好。还比如，近年来，不少人从境外网购仿真枪而因涉嫌走私武器罪被处罚甚至无期徒刑，定罪依据是2008年3月1日实施的《枪支杀伤力的法庭科学鉴定判据》第3.2条确立的“未造成人员伤亡的非制式枪支杀伤力判据为枪口

比动能 ≥ 1.8 焦耳/平方厘米”标准，相较于香港7.077焦耳/平方厘米，台湾20焦耳/平方厘米的要求，尺度过严，直接导致舆情普遍认为“量刑过重”。上述情况都对邮件监管执法人员的应对能力、执法理念和工作水平提出了更高的要求。

三、跨境邮件监管治理措施

作为海关监管业务中的一匹“黑马”，邮件监管的重要性日益凸显，而邮件监管工作中存在的问题和矛盾也日益突出，严重制约着邮件监管工作的发展，邮件监管改革创新刻不容缓。笔者认为，海关对邮件监管应具有开放性心态，未来，可进一步依托“大数据”“云计算”等高新技术和设备力量，抓住缉毒、防危、管制、防反宣等监管重点，合理布局监管力量，统一尺度、简便手续，秉持“宽严相济”的原则，实现“管得住、放得开、通得快”的目标。

（一）规则监管和原则监管的结合

一直以来，海关基本奉行规则监管模式，决策层制定明确而细致的规则，操作层在规则之内照章办事。但邮递物品涉及面广、品种繁多的特性表明，其商品新颖性、价格波动性及社会需求变换常常领先于监管机构的认识与行动，监管如果缺少必要的灵活性，就会落后于社会发展的步伐，而当两者距离过大时，就容易产生监管矛盾。就目前邮件监管的现状来看，在完善规则监管的同时，可适

度参考原则监管的办法，赋予操作层在遵循基本监管原则的前提下更灵活的监管空间。相对于规则监管以规则 and 标准为中心，重视过程而言，原则监管以原则为导向，更为重视监管的结果。原则监管可以帮助操作层均衡地维持监管的公平与效率，而不致于在新情况面前呆板僵化或滥用自由裁量权。如2010年海关公告引发“iPad关税门事件”后，海关总署下发《关于做好行邮工作促进社会和谐的通知》（署监发〔2010〕475号），规定了“把避免矛盾激化作为重要准则，促进社会和谐稳定”的行邮现场监管原则，缓和了现场矛盾。这是一种应急性的原则监管，应赋予其合法的监管地位，避免现场关员的后续法律责任。

（二）总体监管和风险监管的协调

邮件监管领域存在着严重的信息不对称和由此导致的逆向选择（即收寄件人利用各地邮办之间的执法尺度差异，选择执法宽松的海关作为验关地点，规避海关监管）和道德风险（即由于电子数据的缺乏，海关监管效能需要依靠邮政企业内部的约束机制），其产生的根本原因之一就是监管不足和不力——当前跨境邮件监管缺少能够监测、防范宏观系统性风险的专门机构是客观事实。建议采取两种方法予以补足：一是强化总署监管司快件邮件处的“总管”职能，充分发挥其“总体监管”的协调、规范、指挥功能，而不是对基层反映充耳不闻、应对迟缓；监管司快件邮件处应更多承担全国

范围内的巡查调研职能，主动收集发现问题，集思广益解决问题，而不是忽视漠视现场难处或坐等基层反映累积成山再闭门造车地出台应付之策。二是总署牵头成立由基层邮办专家组成的邮件监管监督专家组，类似于邮件监管领域的风险管理机构。专家组人员非常设，以便于专家深入一线，通过实践采集风险点；专家组定期召开碰头会，及时汇总处理新情况；由专家组牵头，制定执法细则，统一各地执法尺度。

（三）人工监管向信息监管的递进

信息时代的监管工作，离开信息举步维艰。通过监管业务作业电子化、监控手段智能化、职能管理数字化，促进邮递物品监管由手工作业向信息化管理转变；统一设置刚性化的信息系统，约束自由裁量权使用，加强对行邮监管执法的监督，控制和降低执法风险。对寄递进出境的个人物品，要求邮政企业根据物品的类别提交或申报符合规范申报要求的电子数据，海关凭电子数据进行监管验放。开发寄递进出境个人物品公共信息平台，收寄件人可以借助各种互联设备终端进行网上申报、网上缴税、网上查询，提高邮递物品通关效率，提升监管有效性和执法统一性，构建邮递物品简洁、高效的监管机制。

（四）邮件监管与快件监管的整合

国际邮政快件和进出境商业快件，乃至跨境电商业务同是海关监管对象，在一般情况下，海关应当按照相同的标准实施监管，但在实际操作中邮政包裹、EMS快件和其它商业快件的监管并不相同，包括监管法规、监管流程、监管模式等。海关对邮政包裹、EMS快件执行有别于商业快件的“保姆式”监管，既是对监管资源的浪费，也有违市场公平原则。机构改革之后，各地现场大多设有跨境电商监管机构，但绝大部分现场跨境电商监管机构门可罗雀，闲置了相当的人力资源，而邮件依然处于饱和式监管状态；另一方面，一些地方又在申请设立新的邮件监管机构，这种监管模式有违人员和机构精简、整合的改革思路。因此，建议借鉴世界海关组织发布的《快件通关指南》，最大程度地将国际邮件、国际快件、跨境电商三种业务监管模式和监管机构整合统一，既维护执法统一性和公平性，也便于民众理解和参与。

（五）依法行政与执法善良的平衡

“依法行政”是毋庸置疑的海关执法立足之本，但“依法行政”需要一个前提条件，就是所依据的法律法规必须符合公平正义的原则，要法本善良，法是良法。如果执法依据的是一个显失公平公正的法律法规，比如说被废止的《城市流浪乞讨人员收容遣送条例》，那“依法行政”不仅不能把国家治理好，还可能起到导致社会不公、引发反面舆情的负面效果。执法是一门平衡善良与公正的艺术，如

何在把握公平的原则下，尽可能实现“执法善良”，是海关执法面临的重点和难点问题。以“征税”环节为例，征税不仅要考虑纳税人的实际承受能力，更要讲究征税方法，就如英国经济学家哥尔柏说：“税收这种技术，就是拔最多的鹅毛，听最少的鹅叫。”在行邮税屡屡成为民意指责海关的焦点时，必须考虑征税的方式方法问题，达到和谐征税。对个人自用的邮递物品征税，与其说它是一种过境执法，还不如说它是一种带有纳税意识培育和安保提示的“心灵技巧”。其实，海关对邮递物品也曾长期给予较大免税额度，但因“轻举妄动”，以及宣传的不充分和传导的非理性，2010年海关总署第54号公告引发的“iPad关税门事件”、2012年海关总署第15号公告触动的“奶粉关税事件”，惊起“鹅叫”一片，引起网络拍砖，商务部等国家部委也并不站在海关一边。可见，在宏观政策未定的情况下，海关对个人进境邮递物品征税应以宽为宜，对婴幼儿奶粉等特殊“必需品”，可适当加大执法弹性，让利于民，如此一方面可缓解海关监管压力，另一方面可避免将民众将长期以来对食品安全等方面社会问题的积怨之火烧向海关。

四、结束语

本文通过对海关执法理念和方法的梳理重置，提出了进一步统一邮件监管理念，完善监管流程，建立信息流与物流紧密结合的管

理机制，强化内部执法监督等建议，以期实现海关对邮递物品的监管从人工化、纸质化、粗放式向智能化、电子化、集约化的根本转变，从而切实提升新时期海关跨境邮件监管工作水平。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	提出了目前海关对进口邮递、快件监管所面临的困境，但分析较为粗浅，对策和措施也显得较为空泛。
杨晨光	选题意义：作者以海关邮件监管专业角度，揭示了海关邮件监管存在的严重问题，数十年海关现代化改革未能触及海关邮件监管领域、以至仍然停留上个世纪的水平，痛心疾首溢于言表，让我这个退休老关员也感到十分汗颜。在全面推进中国式现代化的今天，跨境邮件海关监管关系到千家万户老百姓的切身利益，是海关工作贯彻“以人民为中心”发展理念和“人民海关为人民”根本宗旨的重要方面。本文对于引起各级海关的高度重视、尽快采取有效举措补齐短板，具有十分重要的意义。建议睿库大力表彰宣传此文。 研究方法运用及效果：作者以习近平总书记关于全面深化改革的指示为指导，采用现场调研、文献搜集、对比分析、案例解剖、数据统计等方法，获取大量真实可靠的一线素材，并进行了系统整理和科学归纳，发现的问题切中时弊，解决问题的建议有很强的综合性、针对性和可操作性，对于海关改进工作具有十分重要的参考价值。 文章结构和文字表述：本文结构规范，分析逻辑严谨，语言酣酣畅淋漓，问题导向，言辞犀利，表述流畅，一语中的。 不足：用数据和案例说话似不够。
黎伟雄	跨境邮件监管领域值得深入研究，希望作者能够充分运用各种研究方法，继续加大该领域的跟踪研究力度。
齐忠平	该文用大篇幅（第一第二大段）几乎全景式“揭露”邮递物品海关监管的矛盾和问题并提出对策措施，尽管见仁见智，或多或少对下一步邮件监管改革有启发意义。但通篇着眼于行政治理层面而非业务政策和通关流程，谋篇上头重脚轻，举例过于陈旧且有重复，影响了应用价值。
赖树佳	文章立足于系统详实的海关监管实践和相关资料，对存在问题进行深入的理性分析，摆事实具体充分，说理到位深刻，提出的五方面改革建议有较强的理论支撑，使文章有较强的理论和实践意义。不足之处是，五方面建议有些是较原则，如能再深入论证一些关键性落实措施，则文章更有价值。

常见医疗器械进口问题及解决方案探讨

毛小小¹

（优秀奖）

我国自2001年12月加入世界贸易组织以来，迅速融入全球经济体系，国际竞争力显著提升。20年来，我国积极履行入世承诺，完善市场经济体制，加快改善国内营商环境。其中，中国海关等边境机构持续深化改革，通关无纸化、预裁定、经认证的经营者（AEO）等政策安排持续推广，减税降费、提质增效取得进展，通关效率不断提高，口岸收费日趋透明。尤其是国务院2018年实施机构改革，将出入境检验检疫职能划入海关，边境管理机构的执法协调性、通关效能都有明显进步，让企业有了实实在在的获得感。我们的进口贸易量在不断提高，进口商品的范围在不断扩大，为提高医疗水平和改善医疗条件，我国进口医疗器械的数量也在不断增多。

据海关总署统计，2021年我国医疗器械对外贸易总额达1349.4亿美元，其中进口额502.1亿美元，同比增长18.4%；出口额847.4亿美元，降幅31.5%。数据表明，我们对进口医疗器械的需求有增无减。从全国进口海关口岸的贸易数据来看，2021年上海市医疗器

¹ 作者单位：上海天海康索特关务管理咨询有限公司

械进口规模位列全国第一，进口额达249.8亿美元，同比增长为24%，占比达49.7%。上海作为中国最大的医疗器械输入口岸，海关也一直在积极地探索管理模式创新，在有效把关的同时也更好地服务于贸易发展。但任何变革都是在循序渐进中不断地完善和发展，不可能一蹴而就。笔者作为服务在通关第一线的关务人员，就进口医疗器械在实际工作中碰到的一些问题做一些探讨。

根据百度百科对医疗器械的定义，医疗器械是指直接或者间接用于人体的仪器、设备、器具、体外诊断试剂及校准物、材料以及其他类似或者相关的物品，包括所需要的计算机软件。医疗器械包括医疗设备和医用耗材。其效用主要通过物理等方式获得，不是通过药理学、免疫学或者代谢的方式获得，或者虽然有这些方式参与但是只起辅助作用。由此可知，医疗器械的范围非常广，从我们常规认知中的仪器到我们现在检测新冠用的试剂，都属于医疗器械的范畴。

一、进口医疗器械在进口中的问题

（一）不能反映医疗器械真实情况的CIQ代码

从2018年8月1日开始，海关进出口货物实行整合申报，报关单、报检单合并为一张报关单，报关单上的商品编号填报由13位数字组成的商品编号。前8位为《中华人民共和国进出口税则》和《中华

《中华人民共和国海关统计商品目录》确定的编码；9、10位为监管附加编号，11-13位为检验检疫附加编号，即CIQ代码。在实际工作中，如何申报CIQ代码并没有具有法律效力的资料进行指引，也没有公开的官方平台对CIQ代码进行解读。这也使企业在申报CIQ代码时产生困惑。比如作为药械企业经常会用到的“缓冲液”，其对应的税号是“38249999.99”，在该税号项下有9个CIQ代码供选择，它们分别是：

- 301：（气体，危险化学品）
- 302：（易燃液体，危险化学品）
- 303：（易燃固体，危险化学品）
- 304：（遇水放出易燃气体的物质，危险化学品）
- 305：（有机过氧化物，危险化学品）
- 306：（腐蚀性物质，危险化学品）
- 307：（杂项物质，危险化学品）
- 308：（其他危险化学品）
- 309：其他化工品

对于危险化学品的分类，CIQ代码中并未注明其分类标准，而在实际操作中，危险化工品的分类标准有两种，一种是按GHS的分类标准，一种是按TDG的分类标准，这两种分类标准并不相同。这就导致企业在选择CIQ代码时因为不知道CIQ代码遵循的是哪个标准

而随意选择。

甚而至于，有时企业会面临CIQ代码无法选择的情况出现。比如某企业作为试剂成分之一进口的蛋氨酸, CIQ代码只有一种类型“饲料添加剂”（图1），这让企业在申报CIQ代码时无从下手。而CIQ编码作为检验检疫部门根据法律法规对进出口货物实施的分类编码，在申报时因为类型的缺少而导致企业只能选择完全与其商品用途不匹配的类型，也让CIQ编码的严谨性大打折扣。

代码	名称	类型	HS代码	HS名称
☒ 2930400000101	甲硫氨酸(蛋氨酸)(饲料添加剂)	其他饲料添加剂	2930400000	甲硫氨酸(蛋氨酸)

图1

（二）让企业无所适从的各监管机构独立的监管要求

进口医疗器械监管涉及多部法律规章，主要有《中华人民共和国海关法》《医疗器械监督管理条例》等。《中华人民共和国海关法》规定，中华人民共和国海关（以下简称海关）是国家的进出关境监督管理机关。海关依照该法和其他有关法律、行政法规，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，征收关税和其他税、费，查缉走私，并编制海关统计和办理其他海关业务。《医疗器械监督管理条例》规定，为了保证医疗器械的安全、有效，保障人体健康和生命安全，国务院食品药品监督管理部门

（以下简称食药监）负责全国医疗器械监督管理工作。根据上述法规，涉及医疗器械进口监管的机构主要有：海关和食药监。进口医疗器械自进境起到办结海关手续止，都需要接受海关的监管。食药监负责医疗器械监督管理工作。监管工作主要包括产品注册、生产、经营、使用及上市后再评价等环节。海关和食药监这两个部门有各自不同的监管侧重，食药监主要根据《医疗器械分类规则》及《医疗器械分类目录》对医疗器械进行分类管理，而海关是根据《协调制度》的商品分类目录来对所有的进口商品进行管理，由于不同监管机构所使用的分类规则在编制目的、编制逻辑方面差异较大，导致在对进口医疗器械的监管中有各自不同的标准，从而造成企业在通关中的难度也相应地增加，甚至因为不同的监管要求主动或被动的发生违规行为。

比如药械组合产品，随着科学技术的发展，越来越多的研发者创新地将药品和医疗器械结合在一起，开发出新型的药械组合产品，此类产品由药品与医疗器械共同组成，并作为一个单一实体。由于药品、医疗器械的监管模式不同，因此药械组合产品属性界定对药械组合产品进口后监管路径的确定非常重要。食药监对此类产品属性的界定是依据药械组合产品的定义和产品的主要作用方式来进行判定的，并以不造成药品、医疗器械管理交叉为基本原则。海关对此类产品的属性的界定是依据协调制度的归类总规则。两个不同的

监管机构因为彼此的监管重点不同，判断的法律依据不同，往往导致最终对产品属性判断的结果不同。比如“疤痕贴”（图2），该产品主要用于因手术、车祸、割伤或烧伤而留在身体任何部位的已愈合疤痕（增生性疤痕和瘢痕疙瘩），可在疤痕和外界环境之间提供一层物理屏障，保持疤痕湿润和清洁，从而有助于疤痕整体情况的改善，使面积减小，颜色退浅，起到治疗作用，也可与其它疤痕治疗方法配合使用，增强治疗效果。对于这类产品，食药监最终审定的结果是作为医疗器械进行监管，而海关最终认定的结果是按美容品进行监管。这两个对产品属性完全不同的结论使企业不得不准备不同的资料分别提交给海关和食药监。



图2 疤痕贴

同样，涂层支架（图3）作为一个非常典型的药械组合，在海关和食药监对商品属性的认定中都是按医疗器械进行管理。但是在实际的进口中，虽然海关对涂层支架也按医疗器械进行属性认定，但是因为支架上涂有药物，海关对该药物也会进行判断是否属于其需要监管的范围。在我国国内企业进口的有些支架上，有一种药物

涂层是紫杉醇，紫杉醇这种药物是用红豆杉加工制作出来的，野生的红豆杉属于濒危物种，因此如果是含紫杉醇成分的药进口时，海关需要企业提供濒危物种证明或非濒危物种证明。而对于含有紫杉醇药物涂层的医疗器械进口时，海关也会要求企业提供相关的濒危证明。这也使企业面临这样的监管要求措手不及，对于企业来说进口的就是支架，食药监并没有对支架上的涂层提出监管的要求，在海关的商品税则中支架本身也没有监管要求，但是海关在实际监管的过程中把药和械都纳入了需要监管的范围。这无形中也让企业在资料的提供上增加了难度，特别是事先不知道海关有这一监管要求的企业，在通关环节被卡住，如追溯到国外无法提供此类药物的官方证明，企业就面临不能进口此类医疗器械的风险。



图3 涂层支架

因为医疗器械是比较特殊的一类商品，对于商品属性有不同的认定不仅发生在跨监管机构间，在同一监管机构内不同的部门间也会发生认定上的差异。比如注射器用的推杆（图4），注射器主要由针管、橡胶活塞、推杆组成。在使用时，针管和活塞组成药液密闭系统，推杆将活塞推入整个针管中，完成针管中药品的注射。对

于单独进口的注射器用的推杆有海关部门认定为是塑料制品（不属于医疗器械零件），有海关部门认定为是注射器的零件（属于医疗器械的零件）。不同的两个认定结果导致同样的商品面临不同的监管要求，而这样的认定差异也导致客户顺利完成清关的不确定性增加，与海关的沟通成本增加。



图4 推杆

（三）常规地进口流程导致保质期短的药械无法进口

医疗器械进口流程一般为：（1）境外申请人在境内指定代理人向食品药品监管部门申请办理医疗器械产品的注册/备案。（2）国内医疗器械进口方与国外出口商签订外贸合同。（3）境外出口方订舱发货。（4）进口收货人或代理人办理报关报检手续。（5）在申报的目的地对进口医疗器械进行医疗器械品质检验。（6）进口医疗器械境内运输并交付进口商或其代理人。以上是医疗器械进口时的整个流程，涉及到实际产品进境后主要是（4）——（6）这三个流程。现在国外很多新型的药械无法进口到我们国内，也基于上述三

个流程上的时间不可控。因为某些新型的药械保质期非常短，对时效的要求非常高。而我们在报关报检上都需要一定的时间，很多的医疗器械都会用木箱或木托进行包装，对于木包装我们在口岸海关都要进行外包装查验；同样医疗器械在进口时应当有中文说明书、中文标签。说明书、标签应当符合《医疗器械监督管理条例》的规定以及相关强制性标准的要求，一旦国外发货方漏贴标签或标签不符合相关要求，还会涉及在进口口岸进行整改，重新贴标；在完成上述工作顺利清关运到企业后，还要进行商品检验，只有完成商检出证后该商品才能使用，以上这些流程都需要一定的完成时间，而出证的时间周期也比较长。整个流程周转下来就有可能无法满足相关货物的时效性的需求，这也使得很多企业打算进口新型的医疗器械时，经过流程上的评估以及对于时间上的预判，最终选择放弃把这些医疗器械引进到我们国内。这对于发展和提高我们国内的医疗技术也是不利的，特别是对于一些高危急症，对医疗器械依赖性强的患者，没有更多优质的医疗器械能供其选择。

二、优化进口医疗器械通关流程的途径

（一）完善CIQ代码

CIQ代码的完善可以从两方面着手，一方面可以像商品编码有归类总规则作为查询的标准一样，对于CIQ代码提供相关的查询规

则，明确告知每个品目中涉及的CIQ代码参考哪些标准进行分类，让企业对CIQ代码有更具体，更直观的了解，方便对自己申报的商品进行CIQ代码的准确选择；另一方面对于无法完全涵盖整个品目商品的CIQ代码，建议从该税号涉及的商品角度进行新增和补充，例如前文提到的作为试剂用，但CIQ代码只有“饲料添加剂”，此类情况也可以像商品编码一样，设置兜底代码，有“其他”的描述进行补充，不但能解决企业无法进行代码选择的困惑，也使得CIQ代码更为严谨和完整。

（二）统一监管要求

对于进口医疗器械的监管存在着交叉与重叠，建议海关和食药监之间能建立信息联动的机制，建立专用数据共享平台。目前企业在进口申报时填写备案或注册证编号，海关可实现联网核查，可以自动比对，也希望在两个部门间企业信息和产品信息都能实现数据的实时共享，食药监也能核查到相关商品的通关情况，加强这两个监管部门间的协调统一和信息共享机制，更有利于消除部门和部门间重复监管的情况；对于医疗器械这类特殊的商品也建议各监管部门间能建立统一的界定标准及监管要求，尽量保证各监管部门政策要求的均一性和一致性，在法规制度修订环节能更多的征求相关企业的意见和建议，比如对于药械组合的产品，在食药监认定为医疗器械的时候，海关也能认定为是医疗器械，在对商品属性的认定上

能尽量保持一致，在监管上的要求也尽量能保持一致，避免各监管机构间产生比较大的监管差异。也便于企业在进口环节对资料的准备及信息的报备，以及减少被动违规的现象。

（三）建立绿色通道

如上文提及的对于一些特殊的医疗器械，比如时效性特别强的医疗器械，建议各监管机构联动起来，建立智能共享平台，在平台上设置专门的“绿色通道”。可通过对企业管理水平和诚信度动态地评估，并与AEO信用评估联动起来，筛选出一批高资信的企业，对于属于此范围内的医疗企业都可在智能共享平台上进行特殊医疗器械绿色通道的申请，企业完成申请获得审批后，对于这些特殊的医疗器械能在各监管机构都获得“优先”权，在清关查验、木包装检验以及商品的检验和出证上都能加快速度，缩短操作的时间，加快操作的流程，这样才能打破保质期短的药械无法进口的瓶颈，让企业敢去把国外更先进的医疗器械引入到国内，让企业有更多的获得感和满意度。也可以刺激国内生产企业进一步提升创新水平，从而逐步实现国内产业发展。

三、结束语

希望在日常的工作中，各监管机构能从更方便企业守法，提升社会效率的角度出发，以市场主体需求为导向，以深刻转变政府职

能为核心，创新体制机制、强化协同联动、建立政企沟通机制，完善法规和政策保障，为进出口市场主体兴业发展营造稳定、公平、透明、可预期的执法环境和社会治理环境，把创建良好的营商环境落到实处，我们才能共克时艰赢得未来。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	把问题说清楚，说明白，解决措施建议也就水到渠成，从这一点上来说，这篇征文的选题比较好，好在一个“小”并且采用实际实例和图片来进行阐述，十分清晰明了！
杨晨光	选题意义：医疗器械进口监管效率一直是业界关注的重点，提高海关监管效率有很大空间。本文提出问题及解决问题的思路建议，有助于问题的解决。 研究方法运用及效果：本文运用文献搜集、图表展示、样本分析、对比分析、统计分析等方法，获得真实可靠的素材，并进行详细分析和梳理，找出的问题和解决问题的建议具有一定的参考价值。 文章结构和文字表述：结构简明扼要，分析条理清楚，表述开门见山。 不足：解决问题似可按照作者提出的“以市场主体需求为导向，以深刻转变政府职能为核心”思路、在海关监管措施进一步删繁就简方面下功夫。
黎伟雄	该文通过研究分析常见医疗器械进口涉及的商品编码等问题，结合实际提出三个方面解决建议，思路基本清晰。通过运用案例验证法进行阐述，具有一定的实践应用价值。如能运用更多的研究工具进行深入论证，以及朝可操作方向细化所提建议，应可进一步提高文章的理论价值和实践价值。鉴于该文涉及医疗器械进口的实际情况，且具有实例支撑，建议提炼修改、补充完善形成工作建议书，或通过《平说关事》反映情况。
齐忠平	此类由于原关与原检（含本文提及食药监）依然存在两个系统两套监管代码而让企业无所适从甚至埋“坑”的案例文章，看了好几年了，本评委的评语是“无语”！没啥好评的，因为每个字都是擦亮“执法为民”金字招牌的清洁水珠。

中欧班列评估的基本框架和场景应用

郭永泉¹

(一等奖)

中欧班列（China Railway Express）是由中国国家铁路集团（以下简称国铁集团）²组织，按照固定车次、线路、班期开行，运行于中国与欧洲以及“一带一路”沿线国家间的集装箱铁路国际联运列车。近年来，中欧班列取得快速发展，一跃成为我国在海运、空运之后的第三大跨境运输方式，引起国内外高度关注，对中欧班列的评估也成为重要课题。这里所指的评估范围很广，包括对中欧班列时段性运行绩效的测量，对中欧班列发展轨迹和前景的分析，对各地新开班列可行性的研判，对海关等部门创新监管模式的分析，等等。基于中欧班列的总体情况，可以建立一个共性的、基础性的评估框架（TT模型）。而后，根据评估的不同目的、不同用途，再设计具体的应用场景，开展相应评估。

一、中欧班列的总体情况

¹ 作者单位：武汉海关。感谢调研过程中海关、铁路、企业等各方人士的信息支持。

² 中欧班列运行之初，由国铁集团前身中国铁路总公司组织。中国铁路总公司于2019年6月18日改制，成立国铁集团，是国有独资公司，承担国家规定的铁路运输经营、建设和安全等职责，负责铁路运输统一调度指挥。

（一）业务影响

自2011年3月19日首次发车、2016年统一品牌以来，中欧班列业务范围不断扩大。截至2021年底，中欧班列累计开行48814列，运送货物443.2万标箱。中欧班列作为“一带一路”设施联通、贸易畅通的实践载体，为我国与欧洲以及沿线国家深化经贸合作搭建了载体，充分彰显国际公共产品的地位和作用。中欧班列还带动了我国沿线经济快速发展，为广大内陆地区打造了开放新平台，开辟了物流新通道。尤其是在疫情期间海空运输大幅萎缩的情况下，中欧班列持续高载运营，保障了防疫物资进出境，有力支撑了全球产业链供应链稳定和复苏。

（二）业务格局

中欧班列经由铁路边境口岸进出境，目前已形成“三大通道”“五大口岸”的口岸格局，即西通道的阿拉山口、霍尔果斯口岸，中通道的二连浩特口岸，东通道的满洲里、绥芬河口岸。³我国开行中欧班列的地区点多面广，已经形成干支结合的集疏运体系。一方面推进“枢纽对枢纽”的集拼集运式班列，在郑州、重庆、成都、西安、乌鲁木齐等地建设中欧班列集结中心，带动周边货源集聚和班列编组。另一方面继续保留“点对点”城市间直达班列，在义乌、

³另有一种说法将中欧班列通行口岸称为“四大通道”“七大口岸”，即增加了南通道以及广西凭祥口岸和云南河口口岸。从中欧班列定义来看，应以中国和欧洲之间通达的铁路为研究范畴。在我国国际运输管理和统计中，一般将中国与东南亚国家之间的铁路列入西部陆海新通道范畴。国铁集团在2021年开行班列的统计中，即将中欧班列和西部陆海新通道班列分开统计。

武汉、长沙、青岛、苏州、沈阳等地开行，实现班列的灵活组合。截止2021年，中欧班列已经铺画78条线路，通达欧洲23个国家的180个城市。中欧班列带动形成马拉舍维奇、布列斯特、杜伊斯堡、莫斯科等境外沿线铁路枢纽节点，承担境外班列编组换装、货物中转分拨、回程发运等功能。

（三）业务模式

中欧班列主要有三类主体：一是运营企业，也即地方班列平台公司，负责各线路班列的货运代理、运输服务和线路申请等经营事务，自主或委托报关；二是货代企业，也即货物收发货人（代理人），负责在国内外市场供货揽货以及收货；三是铁路企业，是中欧班列的实际承运人，负责线路管理、班列管理，其中境内段承运方为国铁集团，境外承运方主要是过境国和欧洲的铁路公司，如俄铁、哈铁、波铁、德铁等。以出口班列为例，其流程一般是：境内发货人与地方班列平台公司签订货物运输协议，班列平台公司再与境内外承运方签订协议，各承运方分别负责境内段和境外段的运输业务，并最终将货物交付给境外收货人。

（四）业务特点

1. 从运输路线看，中欧班列是轨道线式快速运输

运输载体和运输工具的结合度非常紧密，即“车不离轨、轨无另车”，不比其他运输方式存在一定的自由路线空间。具有“五定”

特点，即固定的装卸地点、运行线路、到发时间、车次和运输价格，行驶速度一般在120或100公里，其较之空运的运量更大、价格更低，较之海运的时效更高。

2. 从运输组织看，中欧班列是需要换装的国际铁路联程运输

中欧班列不是一车到底的，也不是仅有一个承运人。这是因为各国铁路运输业务基本实行专营，且轨距多不相同。⁴我国境内和欧洲国家使用准轨（1435毫米），而俄罗斯、哈萨克斯坦、蒙古等沿线国使用宽轨（1520毫米）。这就使得中欧班列在跨境运输过程中需要进行一次或多次换装，即更换列车车板。以中哈边境口岸站为例，中欧班列进出境时需要进行换装。⁵在换装同时，承运人更换为所在国承运人。

3. 从运输工具看，中欧班列是机车、车节、集装箱与货物的多元组合

中欧班列是典型的牵挂式多车节编组列车，⁶将动力结构和载运结构进行拼装。一个机车可以牵挂多个车节，车节上放置集装箱，货物装载于集装箱内。一个班列使用一个铁路运输工具号，但同时对应多个舱单。⁷换装后完成全程运输的只有集装箱和货物，各段

⁴ 1937年，国际铁路协会做出规定：1435毫米的轨距为国际通用的标准轨距，1520毫米以上轨距为宽轨，1067毫米以下的轨距为窄轨。

⁵ 中方准轨线路延伸至哈方口岸站，哈方宽轨线路延伸至中方口岸站。中方出境至哈方的货物在哈方口岸站进行换装，哈方出境至中方的货物在中方口岸站进行换装。

⁶ 各国铁路列车编组规则不同。我国列车编组多为55节，俄罗斯及中亚国家列车编组为70节左右，欧洲国家列车编组为45节左右。中欧班列在换装同时完成重新编组。

⁷ 运输工具和舱单有着高度关联，舱单是国际运输工具的单证依据和信息载体，也是海关对进出境运输工具及

承运的机车和车节均为所在国运输工具。

4. 从运输规则看，中欧班列适用两套不同的国际联运规则

中国、俄罗斯、中亚国家适用的是《国际铁路货物联合运输协定》（简称《国际货协》、SMGS），大部分欧洲国家适用的是《国际铁路货物运输公约》（简称《国际货约》、CIM）。这两套体系在很多方面不一致，比如对铁路承运人的交货责任规定有明显的区别，铁路运单不能通用，需要在出入欧洲时更换SMGS/ CIM运单，并符合所在国海关规定。

二、中欧班列评估的基本框架：TT模型

中欧班列的发展规模和发展质量，主要取决于各类相关条件。这些条件包括运输能力、市场需求、安全、均衡、效率、成本等。依托这些条件，可以建立一个基础性的评估框架。

评估框架公式为：中欧班列总量= $k_1 \times$ 运输能力= $k_2 \times$ 市场需求= $k_3 \times$ 安全性= $k_4 \times$ 均衡性= $k_5 /$ 耗时= $k_6 /$ 成本

按国际惯例，对其中术语表述代之以英文缩写。该评估框架可称为TT模型⁸，其公式简化为： $TT = k_1 \times A = k_2 \times D = k_3 \times S = k_4 \times B = k_5 / T = k_6 / C$

搭载货物开展监管的主要依据。国外海关将舱单作为海关申报的主要单证。我国海关实行舱单传输制，由进出境运输工具负责人向海关传输。

⁸ 英文缩写含义如下：TT为Total transportation，A为Ability of transport，D为Demand of market，S为Security，B为balance，T为Time consuming，C为Costs，kn为对应因素量值的常数且kn≠0。

TT模型取决的因素按性质和作用不同，可以分为两大方面、六个条件、十五个因素，如表1所示。

表1 中欧班列评估框架（TT模型）

两大方面	六个条件	十五个因素
正向因素	运输能力 (A)	运输工具数量
		运输工具载量
		运输线路数量
		组织运输工具密度
	市场需求 (D)	进出口货源规模
		货源多样性
	安全性 (S)	贸易安全
		运输安全
反向因素	耗时 (T)	去回程比例
		重箱率
		在途耗时
		起抵耗时
	成本 (C)	换装耗时
		运输价格
		合规成本

首先是正向因素，与总量呈现正比例关系，其数值越高越具优势，有四个条件。第一是运输能力。这是中欧班列的基础条件，反映了在饱和状态下可达到的运输规模以及满足市场需求的能力，具有弹性变动的可能，其下包括四个因素：运输工具的数量、运输工具的载量、运输线路的数量、组织运输工具的密度。第二是市场需求。这是中欧班列的价值体现，反映了运输方式的利得可能，一般而言货源越充裕，流动越频繁，承运人的经济既得和经济预期也越高，其下包括两个因素：进出口货源规模、货源多样性。第三是安全性。这是中欧班列的重要保障，反映了运输方式应对风险和化解危机的能力，安全系数越高，班列越稳定且能够持久运行，其下包

括两个因素：贸易安全、运输安全。第四是均衡性。这是中欧班列的平衡程度，反映了运输方式资源投入的合理性以及收益的全面性，均衡系数越高，班列运力的利用率越充分，其下包括两个因素：去回程比例、综合重箱率。⁹

其次是反向因素，与总量呈现反比例关系，其数值越低越具优势，有两个条件。第一是耗时。这是中欧班列的效率指标，反映了运输方式的全程效率。在跨境运输距离较长的情况下，耗时越少，运输循环越快，总量越大。根据耗时阶段的不同，其下包括三个因素：在途耗时、起抵耗时、换装耗时。¹⁰第二是成本。这是中欧班列的耗量指标，反映了为保障运行而必须给予的投入。成本越低，与之相比较的收益就越大，总量也越大。运输成本投入需遵循市场规则和贸易管理规则，其下包括两个因素：运输价格、合规成本。

11

以上在TT模型中正向因素和反向因素的组合，形成了中欧班列的总体发展环境。如果要促进中欧班列发展，就应当提升正向因素，或者削减反向因素。反之，则可能抑制发展。

目前，中欧班列发布数据一般为三个量化数据，即TT模型十五

⁹去回程比例是中欧班列回程班列与去程班列的比例。重箱是集装箱进出口业务术语，相对于空箱而言，表示已装货物的集装箱。重箱率是指中欧班列运送集装箱中的重箱所占比率。

¹⁰换装耗时因运输工具、单证、路线等变更而产生。并非所有跨境运输方式都存在换装耗时，只有列车联运、多式联运、江海转运存在换装耗时。

¹¹此处所谓运输价格，是指运营方的资源投入和运输本身能耗在市场层面的总价格。所谓合规成本，是指向监管部门履程序、单证、信息化等义务的成本，与监管部门制度设计、管理方式、行政效率有很大关系。

个因素中的前三个因素：班列数量、班列运送集装箱数量、开通路线。这三个数据可以反映中欧班列的规模变化，但是不能反映质量变化和效益变化，更不能反映内外部各种条件组合的变化。如果将TT模型两大方面、六个条件、十五个因素统筹起来，就可以对中欧班列进行全面评估了。具体而言，TT模型具有很多实用价值，可以延伸出多个具体的评估应用场景，例举如下：A. 通过无量纲化后的赋值计算，测量全国或某个地方发展中欧班列的年度绩效；B. 通过分析各类因素的变化，研判中欧班列的发展轨迹和前景；C. 通过分项比较，判断一地开行中欧班列较之其他运输方式是否合适；D. 通过分析相关因素的关联度，确定监管部门（海关）支持中欧班列的工作重点。以下将分别研究这些应用场景下开展评估的技术方法、实施过程和相关结果。

三、应用场景A：评估中欧班列的年度绩效

（一）评估需求

对中欧班列的年度绩效进行评估，有着重要价值。在全国层面，可以直观掌握中欧班列的动态发展成效，判断其一段时间的增减趋势；在地方层面，可以在不同开行地区之间开展效果比较，判断各地班列的优劣。对班列的绩效评估，应将其数量、质量、效益通过客观的指标进行综合反映并赋值测算，汇总成一个量化式的绩效结

果。其中的指标，应当全面、客观、准确、可比、可算。当前，已经实施的绩效评估项目有“中欧班列高质量发展评价指标体系”，¹²其侧重于运输质量，包括重箱率、回程比率、发送（集装箱）量、运输计划兑现率、运输安全等指标。但是这些指标只能反映运输类绩效，不能反映中欧班列的贸易、市场、成本、耗时等经济类绩效。因此，需要建立更具多样性、兼容性的指标体系，实施更为灵活、准确的评估方法。TT模型是可以依托的基本的框架。

（二）评估思路

TT模型中有十五个因素，比较全面地反映了中欧班列的绩效。可以将这十五个因素转化为十五个指标，并分别赋予分值和权重，设定基准分，进而汇总测算出总分值，作为中欧班列的绩效分。这就需要解决三个问题：其一，各指标计量单位不同维度的问题。十五个指标的单位各不相同，分别有数量（辆、个），耗时（小时），价格（元），比值（百分比）等，还有一些指标不具备实际单位。这些需要通过无量纲化处理，转化为统一维度的可比可算单位。可行方法是参照每个指标的基准分，按比例变化给出分数。其中，在全国层面，参照基准分的增长/衰减幅度对应给分；在地方层面，按其在全国数值的平均水平比例给分。¹³其二，正反向指标转换的

¹²该指标体系由2018年12月举行的中欧班列运输协调委员会第三次全体会议制定，中欧班列客服中心每月公布一次指标。

¹³对于没有实际单位的指标，比如货源多样性、贸易安全、运输安全，可以通过调查问卷的结果给予分数。

问题。正向指标与总量呈现正比例关系，反向指标与总量呈现反比例关系。需要将反向指标转换为正向指标，从而开展同向比较，也即将耗时类指标改为单位时间工作量指标，将成本类指标改为单位成本收益量指标。其三，基准分确定的问题。目前所有的基准分评估无外乎两种模式：一是按目标赋分，常见的就是各类有标准答案的考试，以满分（一般为100分）为目标，分项计分后得到分值；二是按基期赋分，常见的就是各类统计指数，以某一个时期得分为基础分（一般也为100分），下一个时期得分与基础分相比，得到相应分值。中欧班列不存在发展结果的标准答案，也无法断言其目标上限，因此以基期赋分更为妥当。该基期可以回溯至合适年份，也可将最近评估年度倒推一年确定。

（三）评估过程

本文在此对全国中欧班列的年度绩效开展评估。按以上思路，完成绩效评估指标体系的建立，按十五个指标的权重分别赋分，并将反向指标转换为正向指标。评估基期暂定为2020年，将该年全国中欧班列基准分设为100分，并在各指标中代入该年的分项数值。通过分项数值的增/减幅度比较，可计算出评估年份各指标得分。评估指标体系如表2。¹⁴

¹⁴ 对部分基准数值的说明：组织运输工具密度主要反映中欧班列的集中度，计算各集结中心开行班列占总班列数的比例；进出口货源规模主要反映同向双边市场的利用率，计算中欧班列货运值占同期我国与欧洲国家贸易值的比例；货源多样性、贸易安全、运输安全指标通过一定量熟悉情况的从业人士开展调查问卷取得结果，并直接按分数赋予基准值；耗时类、成本类指标换算成正向指标后，难以用可测业务量表表述，以与上述调查问卷

表2 中欧班列绩效评估指标体系

	条件	指标	基准数值	基准得分	评估数值	评估得分
分项	运输能力 (A)	运输工具数量	12400列	10		
		运输工具载量	114万箱	10		
		运输线路数量	73条	5		
		组织运输工具密度	77%	5		
	市场需求 (D)	进出口货源规模	7%	5		
		货源多样性	问卷5	5		
	安全性 (S)	贸易安全	问卷8	8		
		运输安全	问卷8	8		
	均衡性 (B)	去回程比例	80%	8		
		重箱率	98%	5		
	耗时 (T)	在途耗时	5/小时	5		
		起抵耗时	5/小时	5		
		换装耗时	5/小时	5		
	成本 (C)	运输价格	8/成本	8		
		合规成本	8/成本	8		
总项				100		

(四) 评估结果

按以上评估指标体系，对2021年全国中欧班列绩效进行评估。在指标体系中写入2021年的分项数值，根据其与基准数值（2020年数值）的增/减幅度比较，计算出2021年各指标得分。在十五个指标中，七个指标取得增幅，五个指标取得减幅，三个指标持平。具体情况如表3。

经汇总，2021年全国中欧班列绩效评估总分为104.83。这一结果说明，2021年综合绩效相比基期（2020年）增长4.83%。

表3 2021年全国中欧班列绩效评估得分

	条件	指标	基准数值	基准得分	评估数值	评估得分
--	----	----	------	------	------	------

同口径方式取得结果，并直接按分数赋予基准值。今后的评估，将尽量保持调查问卷的同批样本人数，并直接就评估年份与基准年份的分项指标比较增/减幅度进行调查，以使结果清晰可测。

分项	运输能力 (A)	运输工具数量	12400列	10	15183列	12.24
		运输工具载量	114万箱	10	146万箱	12.80
		运输线路数量	73条	5	78条	5.34
		组织运输工具密度	77%	5	67%	4.35
	市场需求 (D)	进出口货源规模	7%	5	7.6%	5.43
		货源多样性	问卷5	5	问卷5	5
	安全性 (S)	贸易安全	问卷8	8	问卷7.6	7.60
		运输安全	问卷8	8	问卷7.2	7.20
	均衡性 (B)	去回程比例	80%	8	81.7%	8.17
		重箱率	98%	5	98%	5
	耗时 (T)	在途耗时	5/小时	5	4.3/小时	4.30
		起抵耗时	5/小时	5	6.2/小时	6.20
		换装耗时	5/小时	5	5/小时	5
	成本 (C)	运输价格	8/成本	8	7.2/成本	7.2
		合规成本	8/成本	8	9/成本	9
总项				100		104.83

四、应用场景B：评估中欧班列的发展轨迹和前景

（一）评估需求

中欧班列是怎样兴起的？走过了怎样的发展轨迹？未来的发展前景如何？这些问题，与年度绩效一样令人关切。评估中欧班列的发展轨迹和前景，有助于把握班列主要矛盾，作出精确调控和精准施策，助推班列良性发展。绩效评估是一个短时段观察，各类因素不会有很大变化，而发展轨迹和前景的评估是一个长时段观察，各类因素变化较大，需要找出造成这些变化的关键因素并分析其相互关系和作用机理，进而解释班列在各个阶段呈现的规模差异，预测班列在今后的发展可能性。同样地，评估也可以依托TT模型这一基本框架开展。

（二）评估思路

中欧班列从始至今，乃至今后的发展过程，其实就是各类条件此消彼长并不断组合优化的过程。所以可按以下步骤开展评估：1. 将一个基本因素（班列数量）作为衡量标准，将中欧班列的发展划分为若干阶段；2. 对同一阶段的条件因素进行分析，寻找阶段性制约因素；3. 对不同阶段的条件因素进行比较，寻找长期性制约因素；4. 解释和预测班列的变化。为直观呈现制约因素和变化关系，可以使用图示演绎方法。先对中欧班列的发展轨迹进行线式绘图（见图1）。明显可见中欧班列呈现加速增长的态势，大体上可以分为三个阶段：2011—2015年是初始阶段，年度开行班列数在千列以下；2016—2019年是加速阶段，年度开行班列数达千列级别；2020至今是爆发阶段，年度开行班列数达万列级别。可以分别对这三个阶段的制约因素开展问卷调查。

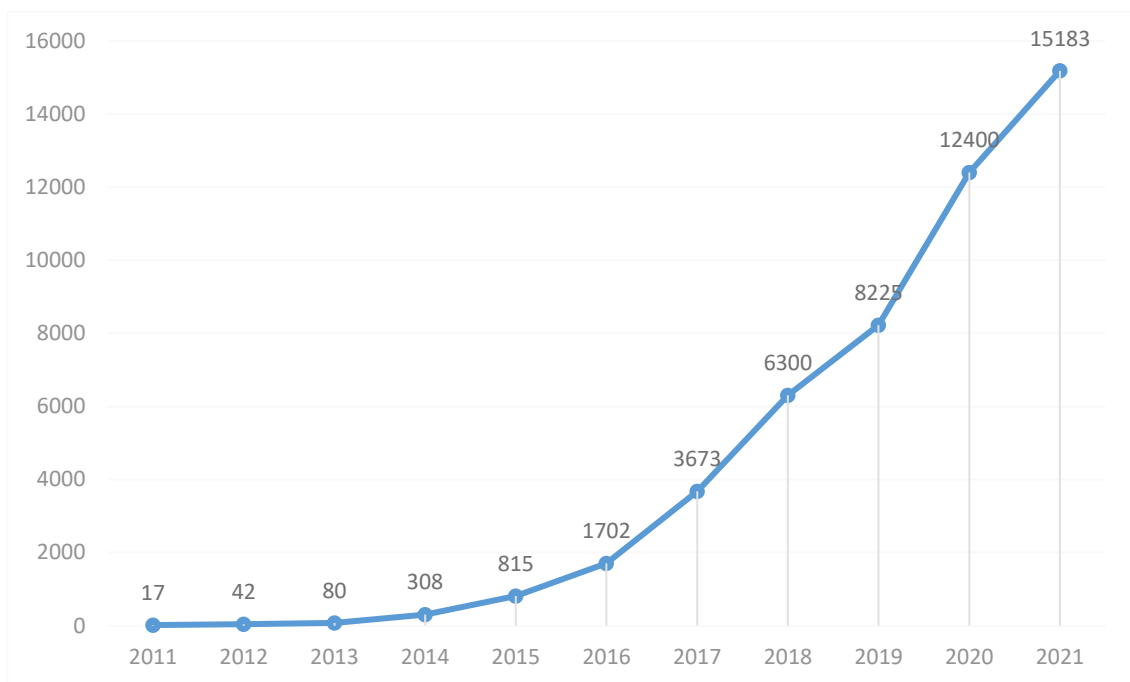


图1 中欧班列历年开行数

（三）评估过程

对中欧班列从业人士按三个阶段开展问卷调查，了解在中欧班列十四个因素中（开行班列数除外），哪些因素是主要制约因素。答卷结果差异性较大，但具有倾向性，可以选取每个阶段的前五项因素，即为阶段性制约因素（见表4）。

表4 中欧班列各阶段制约因素

阶段	年份	序数	制约因素
初始阶段	2011—2015年	1	运输线路数量
		2	运输价格
		3	换装耗时
		4	合规成本
		5	进出口货源规模
加速阶段	2016—2019年	1	货源多样性
		2	去回程比例
		3	换装耗时
		4	合规成本

		5	重箱率
爆发阶段	2020至今	1	运输安全
		2	换装耗时
		3	合规成本
		4	组织运输工具密度
		5	贸易安全

（四）评估结果

1. 中欧班列阶段性制约因素的变化反映了政府调促效果和市场主体自主效果

中欧班列开行之初，成本高、线路少、货源缺。各地政府实施了一些激励措施，比如政府补贴运营经费以降低成本，大量开发新路线以增加运能等。这些措施助推中欧班列进入到加速阶段。但是各地班列的同质化竞争日渐激烈，造成竞相压价、争夺货源、重开路线、空载回程等现象。在新冠疫情全球蔓延之后，由于国际间普遍采取跨境防疫措施和运输工具管制政策，海运和空运压缩运能、滞压严重、运输价格高企、“一仓难求”。而中欧班列却显出比较优势：运力稳定，运价相对低，运输时间可控，尤其是实施分段运输，司乘人员不过境，防疫安全性更高。在此背景下，大量货源由海运空运转来，促成中欧班列规模上的大爆发。截止当前，中欧班列各路线去回货源均充裕，盈利问题和压价问题得到市场层面的缓解，各地对于中欧班列的态度也由争夺货源改为争取排班资源，但是又出现新的资源配置问题：图定班列几近爆满，临时班列供不应求，路线承压达到上限。值得关注的是，2022年2月之后乌克兰紧

张局势造成事发地带的路段被毁、场站关闭，部分班列停运或绕道，引发区域性运输风险。

2. 中欧班列存在长期性制约因素，是需要着力解决的关键短板

虽然各阶段制约因素有较大变化，但有两个因素却贯穿始终，是一直以来都需要面对的问题，那就是换装耗时长和合规成本高。这两个因素都是反向因素，由中欧班列的客观条件所决定，涉及到国际运输组织和运输规则，较难解决。究其根本原因，中欧班列虽然是国际公共供给产品，但运输承担者和实际贸易者不一致，承运国的义务和利益不对称。沿线换装国在中欧班列的总利益盘子中所得份额并不大，自身缺乏改善基础设施、优化运输规则的动力。因此，这两个短板因素将在较长时间内存在，单靠市场自发机制无法彻底解决，通过监管部门和运营主体加强国际协调、推进执法互助和规则互认，可以在一定程度上弥补短板。

3. 中欧班列新旧制约因素联合作用，降低未来的增长预期

目前中欧班列的爆发式增长是全球疫情下物流资源临时调配的结果。一旦疫情结束，海运和空运恢复其正常状态，其运力或时效优势将凸显，而中欧班列由于长期性制约因素的存在，运能和时效受到限制，无法满足市场最大化需求，部分货源将回流向海运和空运。中欧班列目前的高增长率在较长时段内很难继续保持下去。同

时，沿线地缘冲突对班列的运输安全和贸易安全构成较大风险，未来发展面临着较多不确定性。

五、应用场景C：评估一地是否适合开行中欧班列或其他运输方式

（一）评估需求

中欧班列大举发展，吸引越来越多的城市加入到开行班列的队伍中。全国各地竞相开行班列，固然有助于营造“点对点”的铁路运输格局，丰富物流路线，带动全面开放。但由于适铁货源有限、轨道负荷有限，如果各地一股脑地抢开班列，必然造成同质化竞争和口岸严重承压，最终于大局无益，也使班列新开地的预期收益落空。各地条件禀赋各不相同，有的地方适合开行班列，有的地方适合其他运输方式。为此，需要对各地特别是新开地是否适合开行中欧班列进行评估，与其他运输方式进行综合比较，研判何种运输方式的客观条件更好，“收益-成本”比率更优，适铁则铁，宜水则水，能空则空。同样地，评估也可以依托TT模型这一基本框架开展。

（二）评估思路

中欧班列作为一种国际铁路联程运输，与其他运输方式有较大差别。如果开展比较，首先需要建立可比维度，在同一维度上进行各类条件的优劣势判断；其次需要撷取可比指标，对各类指标进行

分项量化比较；最后根据整体比较结果，对该地适合什么运输方式做出判断。TT模型中有六个条件、十五个因素，总体上反映了铁路特点，但是有的条件、因素对于其他运输方式却未必适用（比如换装在直航海运和空运中都不存在），需要进行筛选。同时，由于评估对象可能是班列新开地，运输工具数量已有规模但还不够大，需要转化描述为预期规模和口岸的容载规模。另外，一些与运输工具不相关的条件，比如口岸的区位距离、所在地产业结构、进出口商品种类，也是衡量运输方式可行性的重要标准，需要增加进来。经过如此调整，大体上可以基于TT模型，确立一个新的可行性评估指标体系，包括十二个指标：1. 运输工具预期饱和规模；2. 口岸容载规模；3. 口岸区位距离；4. 进出口货源规模；5. 进出口商品种类；6. 所在地产业结构；7. 配套集疏运体系；8. 运输安全；9. 运输均衡；10. 总体耗时；11. 运输价格；12. 合规成本。

在评估量化方面，对各指标分别从“适合中欧班列”“适合水运”“适合空运”“适合公路”角度赋分（10分制），并分项比较。单个指标得分最高的运输方式，则是该指标所对应的合适运输方式。整体加总之后，如有明显占优的运输方式，则结果显见。值得注意的是，由于各指标在实际中的权重影响并不相同，可能最终结果不止一种运输方式，需要结合所在地实际情况，选择运输方式组合或先后发展顺序。为了直观展现运输方式之间的比较效果，可以使用

表格与雷达图相结合的方式进行评估。

（三）评估过程（示例）

H省Y市是省域副中心城市，位于内陆地区，距离海洋和边境均十分遥远，但紧靠可通航江河，区内已有水运港口、机场（均为开放口岸），也有铁路车站和综合保税区，支柱产业依次为化工、装备制造、生物医药、新材料等，重要进出口商品包括化肥、机械设备、医药、消费品、农产品等。Y市当前贸易进出口主要在沿海清关，亦有部分货物经由水运转关，但耗时较长，进出境航班以客运为主。Y市目前有开放铁路车站并开行中欧班列的构想，试图就近打造铁路物流进出境通道，为此拟开展可行性论证。

按上述评估思路，对Y市的12项指标，按照中欧班列、水运、空运分别进行打分。其中对具有客观性的指标直接赋分，具有评价性的指标通过当地知情人士开展调查问卷，最终取得12项指标的相应得分（表5）。同时建立雷达图展现评估得分结构（图2）。

表5 Y市开行运输方式指标得分

运输方式	中欧班列	水运	空运
预期规模	5	6	2
口岸容载	7	6	3
口岸区位	8	5	6
进出口货源	6	7	2
商品种类	5	7	2
产业结构	5	7	4
配套集疏运	8	4	4
运输安全	6	8	7
运输均衡	6	8	5

总体耗时	7	3	9
运输价格	6	9	3
合规成本	5	6	7
总和	74	76	54

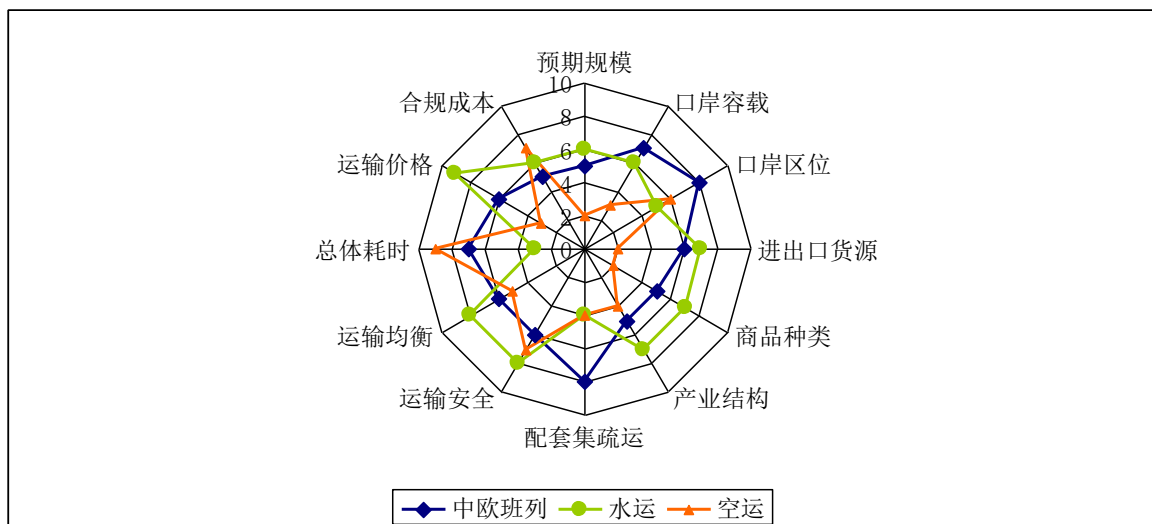


图2 Y市开行运输方式指标得分雷达图

（四）评估结果（示例）

分析上述Y市的指标得分，从总分来看，空运得分相对较低，不具备开展物流通道建设的可行性，中欧班列和水运的得分则非常接近，相差无几。从分项来看，中欧班列在口岸区位、配套集疏运、总体耗时等方面占有相对优势，在商品种类匹配度、进出口均衡、运输价格等方面则处于相对劣势，但总体上互有高低、参差不齐。因此，Y市适合同步开展中欧班列和水运通道建设。可行策略有：一是保持现有的水运通关模式和贸易规模；二是申请开放铁路口岸，规范化建设铁路车站，将新增本地贸易量多安排在铁路运输渠道；三是进行水铁分工，对欧洲及沿线国家进出口的商品特别是消费品、

农产品等由铁路运输，其他商品以及非欧洲方向的商品仍由水路运输；四是探索水铁联合，解决水铁运单通用、货物就近转驳等问题，实现两种运输方式效能叠加。

六、应用场景D：评估中欧班列海关监管通关实践

（一）评估需求

海关是进出口货物和进出境运输工具的监督管理部门，海关监管通关模式与中欧班列各因素有密切联系，深刻影响中欧班列发展。海关监管通关的通行模式，以海运空运为样本进行设计。海关对中欧班列大体上参照通行模式实施监管通关。但是，中欧班列与其他跨境运输方式有着较大区别，对海关监管通关提出了创新需求。特别是中欧班列因素众多，需要找出海关工作重点，以便精准发力，科学创新，提升监管通关整体效能，促进中欧班列持续稳定发展。为此，可以立足TT模型开展一系列评估，包括找出海关监管通关的关联因素，分析海关监管通关的前期创新成效和现实需求，提出海关进一步优化监管通关的措施建议。

（二）评估思路

对中欧班列海关监管通关开展评估，是一个庞大且专业化的系统工程，需要化繁为简，把握重点。先决条件就是对应TT模型，找出关联因素。中欧班列TT模型分为正向因素和反向因素，分别对应

着海关监管和通关。一般来说，海关监管增强正向因素，海关通关消减反向因素。具体分析，在TT模型十五个因素中，有五个因素受到海关监管通关的直接影响，即：货源多样性、贸易安全、起抵耗时、换装耗时和合规成本（表6）。这五个因素可称为海关因素。1. 货源多样性以海关监管为前提。海关对货物准入（出）以及货物合规性进行审核办理，在此基础上对班列业务经营范围给予许可。2. 贸易安全风险在口岸监管环节高效处置。中欧班列对在轨检验检疫和快装快检的要求很高，海关检查¹⁵、税收要素确认等作业程序也在较短的时间内完成。3. 起抵耗时和换装耗时受到海关作业时间的影响。运输工具及所载货物的启运、抵达以及相关换装活动，其完结都以海关的放行指令作为标志，所以也可以表述为整体通关时间。国内国外的海关作业方式、作业效率都会影响通关时效。4. 合规成本很大程度取决于海关通关方式。进出境合规成本主要是为符合海关规范化管理要求而必须履行的义务，包括单证合规、程序合规等义务，与海关的信息化、集约化管理水平有很高关联。

表6 中欧班列海关监管通关关联因素

	海关作用	海关因素
正向因素	监管	1.货源多样性
		2.贸易安全
反向因素	通关	3.起抵耗时
		4.换装耗时

¹⁵ 原出入境检验检疫机构职能划入海关后，海关查验和检验检疫合并为“海关检查”。本文所称“海关检查”，如非特别说明，是一个集合概念，包括了用于确定进出口货物真实性的海关查验（含海关验估），用于确定进出口货物合规性的商品检验、食品安全检验、动植物检疫和卫生检疫。

		5.合规成本
--	--	--------

围绕五个海关因素，就可以开展中欧班列海关监管通关评估工作了。根据时态不同，主要有两个方面的内容：一是对以往海关监管通关的做法进行整理归纳，对创新成效开展评估；二是对当前中欧班列运营中的问题进行分析，对现实需求开展评估。最后，基于以上评估，对中欧班列海关监管通关实践创新提出建议。

（三）评估过程

1. 评估中欧班列海关监管通关的创新成效

近年来，海关积极开展监管通关实践创新，特别是2020年海关总署印发和实施《海关支持中欧班列发展的措施》。其中一些创新措施对应中欧班列关联因素，取得了比较明显的成效。一是开发应用针对中欧班列的铁路运输工具系统和铁路舱单系统，¹⁶降低了合规成本。新系统贯通海关与铁路“总对总”数据通道，实现了海关和铁路信息传输的无纸化、即时化，并提供了铁路舱单归并功能。¹⁷二是推动“关铁通”合作倡议实施，¹⁸降低了合规成本和换装耗时。目前，中哈两国海关已经完成“关铁通”项目实货运行，中俄、中白等项目也在推进过程中。三是在部分海关试行铁路进出境快速通关模式（以下简称快通模式），压缩了起抵耗时。企业在属地海关

¹⁶ 铁路运输工具系统全称“运输工具管理子系统铁路运输管理应用”，铁路舱单系统全称“舱单管理子系统铁路舱单管理应用”。

¹⁷ 铁路舱单归并是同一进出境口岸、同一进出境日期、同一车次、同一境内收发货人、同一合同、同一品名的多票铁路运单货物归并为一份舱单，使企业一次申报即可完成原来需多次申报的内容。

¹⁸ “关铁通”全称为“海关—铁路运营商推动中欧班列安全和快速通关伙伴合作计划”，通过应用数据交换平台和安全智能锁开展数据共享，实现沿线国家海关的信息互换和监管互认。

办结所有通关手续，无需在口岸海关另行申报并办理转关手续。四是实施境内运费计税扣除，降低了运输价格。对于直接运抵内陆的回程班列，应税进口货物的国内段运费不计入完税价格。¹⁹五是利用中欧班列拓展新业务，提升了货源多样性。利用中欧班列开展进出口邮快件、跨境电商、冷链商品等运输，扩大了业务面。

2. 评估中欧班列海关监管通关的现实需求

目前中欧班列受短板因素制约，在运行中还存在一些堵点难点，对海关进一步创新监管通关模式提出了需求。一是监管模式需要优化简化。目前还没有形成对中欧班列的特色化、系统性海关监管流程，关铁作业联动和流程衔接还不够顺畅。沿线铁路场站标准率不高，资质授权不一，有些场站基础设施和信息化条件不高，不能支撑海关现场监管和检查作业。二是通关模式需要提升适配性。在口岸内地“少对多”的格局下，边境口岸难以应对日益增长的进出境班列，容易造成货物滞留和口岸拥堵。转关模式则受到通关时间统计口径影响，“两步申报”“两段准入”等特定通关模式还没有在中欧班列中得以推广。三是信息化建设和科技设备应用水平需要提升。缺少针对铁路的信息化专用系统。大型集装箱检查设备（H986）、远程定位监控、物联网感应、手持式快检等科技设备的配备比率，还比不上海运、空运渠道。四是沿线国家海关信息互换

¹⁹ 依据海关估价规则，进口货物完税价格为 CIF 价，货物运抵我国境内输入地点起卸后的中欧班列国内段运费不计入完税价格。

和通关合作需要加强。目前国际上尚没有统一的铁路运输海关监管多边协议。沿线各国海关监管资源、作业方式、合规要求各不相同，跨国协调难度很大。境外枢纽站点频繁出现拥堵，不能做到全程通关便利。

（四）评估结果

评估的目的在于结果应用。对中欧班列海关监管通关创新成效和现实需求的评估，相应可以得出措施建议，此即是评估结果。总的来说，海关可以承继并深化前期成效、突出问题导向，推动顺势监管、高效通关、综合治理，同步实现“管得住”和“通得快”，助力中欧班列打造世界知名物流品牌。为此提出以下建议。

1. 优化简化海关监管模式

一是推进沿线场站海关监管区规范化管理。对边境铁路口岸进行扩能改造，完善基础设施设备，提高班列接发、换装、通行能力。加强内陆地区场站建设，尽快将合规场站升级为正式口岸，提升舱单信息合规能力。二是实施精准化风险研判和现场检查。将中欧班列风险研判纳入“中心-现场”格局，实施两级防控局集中统一风险研判。用好“大通关”协调机制，将海关监管流程与铁路作业流程密切衔接，力促各环节业务并联开展、同步进行，统筹关铁检查同步实施、一次施封。三是构建车货全过程监管链条。根据班列特点，对海关监管作业流程可作如下特色化设置：（1）进境流程：

列车进境计划表-原始舱单-前置风险研判-进境确报-进境列车申报-理货报告-货物申报-过程风险研判-海关检查-放行。（2）出境流程：预配舱单-前置风险研判-运抵报告-货物申报-过程风险研判-海关检查-放行-装载舱单-出境列车申报-理货报告-出境确报。

2. 改革创新适铁通关模式

一是用活用好口岸清关、转关、通关一体化等多样化通关机制。除按规定需在进境地口岸实施检疫外，企业可自主选择在进出境地口岸办理清关手续，也可以选择转关至属地海关验放，或在属地海关申报、缴税，在货到口岸后由口岸海关验放。改进整体通关时间的统计口径，扣除转关在途运输时间，提升企业转关意愿。二是加强口岸海关和属地海关的通关合作。深化口岸海关、属地海关的协同互补、分工合作、信息互通、特例协调机制。转关全程“一次转关申报、一次查验、一次施封、一站到底”。三是深化各类新通关机制的应用。扩大中欧班列快通模式适用范围，扩大内陆铁路口岸海关的舱单管理权。探索中欧班列“站边直提”，允许货运车辆直接在列车卸载时到站台装箱提离货物。将“两步申报”特定模式应用于进口班列，将涉税完整信息申报义务后置于货物提离之后。探索实施“两段准入”，区分涉检货物的风险等级，分段实施“准许入境”“合格入市”检验监管。

3. 推动信息化建设和科技设备应用

一是建设适铁信息化管理系统。对内，按照新一代海关信息化系统整体框架，将铁路运输监管需求融入各项目中。对外，依托国际贸易“单一窗口”等平台，推进海关与铁路部门等相关主体实现信息横向联网。完善铁路运输工具和舱单新系统，在“总对总”的同时实现“点对点”，使各海关能与对应场站及时进行信息比对。二是研发应用适配性监管科技和设备。推动快速检测、口岸筛查、物联网感应、智能识别、单兵作业等适铁科研攻关项目。加大沿线场站H986、辐射探测、取样采样等设备的配备力度，争取做到按需配置并覆盖重要物流节点。推行集装箱先期机检、集中审像和职能审图。升级车载安全智能锁，实施全程轨迹定位、状态识别和无线远程施解封。

4. 促进沿线国家海关信息互换和通关合作

一是与沿线国家海关建立“智慧海关、智能边境、智享联通”合作机制。优化跨境铁路作业流程，建立与国际铁路联程运输相适应的海关磋商协调机制，在成本可控条件下探索应用“列车变轨距轮对”等新技术，提高边境口岸班列换装和监管效率。深化中哈、中俄、中白“关铁通”合作，与更多国家洽商“关铁通”项目。完善“关铁通”远程信息交换平台，便于进（过）境国海关凭交换信息直接放行班列。二是推进国际铁路运输及海关通关规范化建设。积极参与世界海关组织（WCO）铁路指南制定进程，推动在WCO《经

修订的京都公约》中加入铁路转运条款，争取形成铁路申报单证和数据标准的共性规则，促成各国海关监管程序对接。推动签署中欧沿线国家铁路运输多边协议，打通《国际货协》和《国际货约》的规则壁垒。

结语： 本文根据中欧班列的总体情况和业务特点，构建了一个基本评估框架：TT模型，包括两大方面、六个条件、十五个因素。依托这一基本框架，本文又对四个应用场景开展了评估。这四个评估场景的对象、需求和目的各不相同，所使用的思路和方法也有很大差别，有的是基于多元指标和大量数据开展的定量评估（比如对年度绩效和适合开行的评估），有的是基于特定因素和时态特征开展的定性评估（比如对发展轨迹和海关通关监管的评估）。所有的评估都能得出实实在在的成果，或体现为绩效分值，或体现为判断结论。或体现为措施建议。所以，通过“一个框架、四个场景”评估中欧班列具有可操作性和实用性，能够应用到实践中。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	对中欧班列的综合绩效评估方法上进行了十分有价值的探讨，但因为相关的实际测评细节缺乏，其科学性有待评估，最后对海关通关部分的测评及相关的建议措施质量不是很高。
杨晨光	选题意义：长知识、太专业，本人的知识水平已难以评审。但作者通过“一个框架、四个场景”对中欧班列的优势、绩效、短板及发展建议确实具有实用性和可操作性，对于提高中欧班列开行水平具有积极意义。 研究方法运用及效果：作者运用数学模型方法似乎非常熟练，属于高水平研究方法，结论似有科学性和可信度，相关部门如能采信，价值应会显现。 文章结构和文字表述：本文结构规范，分析逻辑严谨，语言表述流畅。 不足：由于专业性强，现实效果似难立竿见影。
黎伟雄	该文采用建模分析、场景应用分析、数据分析和文献研究等研究工具和方法，提出“一个框架、四个场景”评估中欧班列，主题鲜明、论据充足、论证充分，具有很高的理论价值。所提建议具有重要的实践意义，特别是涉及海关监管部分的建议具有较强的针对性、可操作性和实用性，是一篇水平较高的研究论文。希望能在评估实施中的科技应用，以及数据获取的路径研究上加以拓展，更臻完善。
齐忠平	本文在全景透析“中欧班列”这一新型跨境运输方式的基础上设计评估模型和应用场景，科学性实用性适应性较强，逻辑清晰文字流畅，使一个复杂专业的评估体系变得相对通俗易懂，让一位“专科医生”变身“全科医生”，对政策措施部分也务实理性对症简明，全篇综合应用价值较高。
赖树佳	文章评估框架和应用场景研究方法规范，所得结论有一定的参考价值。但其立足的 15 项研究要素属于表层要素，还有一些隐含要素未纳入分析框架，而这些隐含要素也是绩效评估的重要因素，比如政府的补贴金额，中铁公司的盈亏情况，这些社会成本是隐藏其中，缺少这些，结论并不全面。 （“2018 年以来，中欧班列（武汉）虽然获得了市级财政补贴资金支持，但仍然持续亏损。分析原因主要是为了发挥中欧班列在国际交流合作、区域经济发展、营商环境优化等方面的综合效益，中欧班列运费的市场价格低于实际运输成本，项目可持续发展压力大。”——摘自武汉市财政局 2022 年 09 月 29 日发布的《关于公开 2021 年度市级绩效评价的说明》）

进一步优化跨境贸易营商环境：以大力发展免税经济为视角

——基于“案例分析+问卷调查+数据建模”方法

何万冲、郭广萍、杨奕群，林怀忠、李

晓康，张新楠、周建铎，洪浩霖，杨浩

杰¹

（优秀奖）

2022年4月，习近平总书记考察海南三亚国际免税城，强调要更好发挥消费对经济发展的基础性作用。国家“十四五”规划以及《国务院办公厅关于进一步释放消费潜力促进消费持续恢复的意见》²均提出，“完善市内免税店政策，规划建设一批中国特色市内免税店”。免税业已形成一个独特的消费市场，有研究认为，到2025年我国免税品市场规模将超过2500亿元，占全球的份额将近三成。课题组³认为，在广州市荔湾区推进新型免税店设立、发展免税经济、吸引境外消费回流，是加快推进国际消费中心城市建设，构建

¹ 作者单位：荔湾海关 何万冲、郭广萍、杨奕群，广州市荔湾区科技工业和信息化局 林怀忠、李晓康，中山大学商学院 张新楠、周建铎，中山大学地理科学与规划学院 洪浩霖，广东工业大学国际教育学院 杨浩杰

² 国务院办公厅于2022年4月发布。

³ 2022年，荔湾海关、广州市荔湾区科工信局联合中山大学、广东工业大学等相关科研机构，成立课题组，就发展广州市荔湾区免税经济开展调查研究。

以国内大循环为主体，国内国际双循环相互促进新发展格局的重要抓手。

一、国家发展免税业的主要政策

在新冠疫情发生前的2019年，全球免税及旅游零售市场规模近6000亿元，我国居民境外消费达3000亿元左右，海淘市场规模超过2500亿元，市场规模十分巨大。2020年3月，国家发改委、商务部等23部委印发的《关于促进消费扩容提质加快形成强大国内市场的实施意见》提出，“加强对免税业发展的统筹规划，健全免税业政策体系”。

（一）免税商品及购买限制

免税商品是指免征关税、进口环节税的进口商品和实行退（免）税（增值税、消费税）进入免税店销售的国产商品⁴。免税商品销售业务是指设立在对外开放的机场、港口、车站和陆路边境口岸，以及在出境飞机、火车、轮船上和市内海关监管特定区域的免税商店⁵，向出境的国际旅客、驻华外交官和国际海员等提供免税商品购物服务的特种销售业务。常见的免税商品包括烟、酒、化妆品、精品及食品等。

⁴ 本定义引自财政部、税务总局、海关总署和国家旅游局发布的《关于进一步加强免税业务集中统一管理的有关规定》。

⁵ 根据《中华人民共和国海关对免税商店及免税品监管办法》（海关总署令 132 号，经海关总署令 240 号修订），免税商店是指经海关总署批准，由经营单位在国务院或其授权部门批准的地点设立符合海关监管要求的销售场所和存放免税品的监管仓库，向规定的对象销售免税品的企业。

免税商品必须出售给特定对象，主要有两类人：入境免税人群和出境免税人群。前者指的是来华游玩的外国人，早年为免税业发展的核心目标人群，具体免税方式包括直接免税和购买后退税；后者指的是中国内地公民出境游玩后回国购买免税品，也包括海南岛离岛免税这种特殊的免税形式。

早期我国的免税店主要服务出境游客和外交人员购买境外免税产品需求，为防止漏税管理较为严格。当前，居民旅客进境免税限额为5000元，连同进境免税店购物限额不超过8000元。

（二）关于离岛免税政策

该项政策目前只在海南岛实施。自2011年4月实施以来，海南离岛免税政策至今已有过8次调整，政策“含金量”越来越足。一是提高免税额度。2011年，离岛游客免税购物额度每人每年仅为5000元，自2021年7月1日起提高至10万元。二是增加商品品种。从最初18种增加到目前45种，尤其在2021年增加了广受消费者欢迎的电子产品等，并取消了单件商品8000元免税限额规定。三是扩大购物对象。由最初年满18周岁、乘飞机离岛但不离境的国内外游客，调整为年满16周岁、乘飞机、火车、轮船离岛但不离境的国内外游客。四是减少购物限制。购物次数从每人每年2次调整为不限次数，从最初的每种商品都有购买数量限制，调整为以额度管理为主，大幅减少有单次购买数量限制的商品种类。五是丰富提货方式。除了

可以在机场、火车站、港口码头指定区域提货离岛，2021年2月开始新增离岛旅客“邮寄送达”、岛内居民“返岛提取”两种提货方式，消费者最多可以在离岛后的180天内进行邮寄补购，多重利好政策极大释放国内的消费潜力。同时，海南零售商也在不断调整战略，尤其是拓展线上销售渠道，活跃离岛免税市场。

二、当前我国免税商店发展现状

免税商店，是免税业的具体表现形式，由国务院或者其授权部门批准，具备开展免税品业务经营资格的企业进行运营。我国于1978年授权中国人员服务公司（后更名为中国出国人员服务有限公司）为外国人、归国人员和港澳同胞等提供免税外汇商品服务。经过多年发展，目前共有中免集团、日上免税行、海免集团、深免集团、珠免集团、中出服、中侨、王府井集团等8家企业获得免税业实行特许经营资格（王府井集团暂未公告其持有的牌照类型）。早年免税商店发展规模并不大，但近年来国内消费能力不断提升，这一块作为引导消费回流的重要部分，在免税业中所占的比例越来越大，目前全国各地有百余家免税店，市场规模达400亿元。

我国免税商店运营模式主要为“Duty Free”⁶，即顾客在免税店购买商品时支付的已是不含税价。为引导海外消费有效回流，国

⁶ 目前，国际上免税市场的销售模式主要分为：Tax Free 和 Duty Free 两类。Tax Free 指消费者在购买商品时先行缴纳全部货品的费用（含税），同时在离境时提供相关凭证，即可对满足退税金额及退税商品名单内的商品退还

家出台一系列政策提振国内免税品及进口商品消费，如2011年国家放开口岸出境免税商店申立，2015—2016年增设口岸入境免税商店，2018年下调日用品进口关税，2020年发布海南自贸港建设方案、推动建设一批中国特色市内免税商店等。

当前，我国免税店主要包括口岸免税商店⁷、外交人员免税商店⁸、运输工具免税商店⁹、供船免税商店¹⁰、离岛免税商店¹¹、市内免税商店、外汇商品免税店等。不同类型的免税商店，其服务对象、销售条件等方面不尽相同。

市内免税业态主要包括外汇商品免税店与市内免税商店。外汇商品免税店销售对象包括外交人员、援外人员、劳务人员、留学回国人员、远洋船员以及其他持护照进出境的中国籍旅客等。市内免税商店销售对象限于即将出境的境外人员，且规定在口岸隔离区内将免税品交付购买人员携带出境。目前，拥有市内免税店或外汇商品免税店牌照的公司仅有中免集团、中出服和中侨，行业准入壁垒高且集中度高。全国现有外汇商品免税店17家，主要由中出服、中

增值税和消费税，所退的税额大约是商品原价的 5%-20%；Duty Free 是指消费者在购买指定商品并达到一定金额后，可在付款时直接免付这些商品的进口关税等税费，所免除的税率多为 20%~100%。

⁷ 口岸免税商店最为常见，有出境免税店和入境免税店两种，其销售对象限于已办结出境手续、即将前往境外的人员，以及尚未办理进境手续的人员。免税商店凭相关人员搭乘运输工具的凭证或者其进出境的有效证件销售免税品。

⁸ 外交人员免税商店的销售对象限于外国驻华外交代表和领事机构及其外交人员和领事官员，以及其他享受外交特权和豁免的机构和人员，免税商店应当凭上述机构和人员所在地的直属海关或者经直属海关授权的隶属海关按照有关规定核准的限量、限值销售免税品。

⁹ 运输工具免税商店销售对象限于搭乘进出境运输工具的进出境人员。免税商店销售免税品限运输工具在国际（地区）航行期间经营。

¹⁰ 供船免税商店的销售对象限于出境的国际（地区）航行船舶及船员。

¹¹ 目前仅在海南岛设置。

侨经营，分布在北京、大连、哈尔滨、上海、南京、杭州、合肥、南昌、青岛、郑州、重庆和昆明等地；全国现有市内免税店5家，由中免集团运营，分布在北京、上海、青岛、厦门、大连等地。

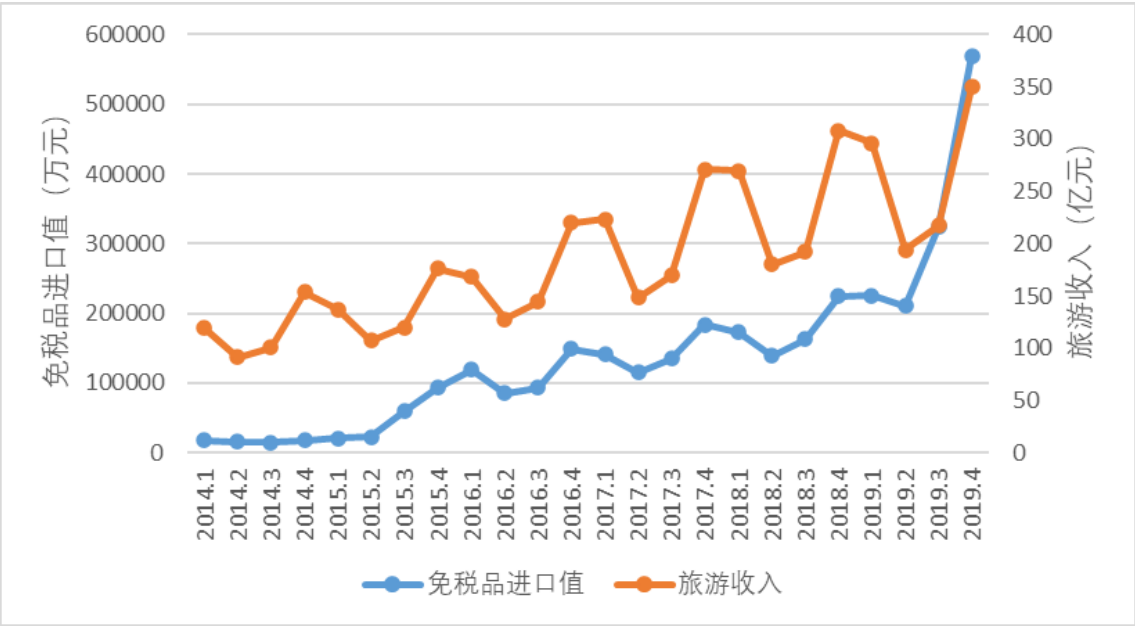
三、免税业支撑经济社会发展的案例分析——以海南为例

海南离岛免税政策自2021年起实施十年来，游客在海南购买免税品累计节省成本超过200亿元；其中，自2021年7月1日起实施离岛免税新政2年来，海口海关共监管离岛免税品销售金额906亿元、销售件数1.25亿件、购物旅客1228万人次；日均购物金额1.24亿元，较新政实施前增长257%。离岛免税政策，不仅为游客带来实惠，也推动海南经济转型，激发消费潜力，发展新兴产业，成为拉动海南经济发展的重要“引擎”。

（一）免税购物已成为海南岛旅游业的一张靓丽名片

旅游业是城市零售业的重要推动力，游客数量的增加必然带来消费的增长。购物体验是城市旅游中一个营造旅游吸引力的重要发力环节，广州、深圳、香港等城市均将市内大型商业综合体打造为核心景区。作为“亚洲最大”的免税城市，海南免税购物体验已然成为当地旅游业的一张名牌。以旅游收入、机场吞吐量作为衡量当地旅游业发展的经济指标，选取疫情发生前的时间段为分析对象，

通过将海南省2014~2019年每个季度的免税品进口值与上述两个经济指标进行相关性分析，可发现免税品进口值与机场吞吐量呈正相关关系，相关系数为0.585¹²（ $p=0.003$ ¹³），与旅游收入呈强正相关关系，相关系数为0.835（ $p=0.000$ ）。因此，海南免税店经营状况好坏与游客数量规模息息相关。考虑到免税店带来的经济效应可能具有一定的滞后性，将t期的免税品进口值与t+1期的经济指标做相关性分析，发现免税品进口值与旅游收入相关系数略下降至0.809（ $p=0.000$ ），而与机场吞吐量的相关系数则提升至0.702（ $p=0.000$ ）。从而可以推测，新开设免税店或免税品购物限制的放宽，对于海南游客数量的增长具有积极意义。



¹² 相关系数，是由统计学家卡尔·皮尔逊设计的一个统计指标，其描述的是两个变量之间的关系及相关方向。落在[0]时，表明两列数据完全不相干；落在[0, 1]时，表明两列数据正相关，值越靠近1表示相关性越高；落在[-1, 0]时，表明两列数据负相关，值越靠近-1表示负相关性越高。

¹³ P值是用来判定假设检验结果的一个参数，由R·A·Fisher首先提出。P值不可能低于0、也不可能超过1，P值越小表明结果越显著。

图1

（二）免税店已成为海南零售业的重要支撑力量

免税店对于海南商贸行业的贡献，一方面通过店内的销售额增加体现，为直接贡献；另一方面通过延长游客购物时间，为周边商圈创造更多零售额体现，为间接贡献。在零售业众多门类中，奢侈品类对于免税带来的价格优势更为敏感，大量的国际知名品牌商家通过入驻海南免税店的方式扩大自己的零售网络。基于此，选择社会商品零售额作为反映零售业总体发展的经济指标，其中烟酒类、化妆品类、通讯器材类等三类商品国际品牌相对集中，且便于旅客携带，以零售额总和作为奢侈品零售业的代表。经相关性分析，免税品进口值与社会商品零售额相关系数达0.841（ $p=0.000$ ），与奢侈品零售额相关系数达0.856（ $p=0.000$ ）。同样的，将 t 期的免税品进口值与 $t+1$ 期的社会商品零售额、奢侈品零售额做相关分析，得出的相关系数分别提升至0.900（ $p=0.000$ ）和0.868（ $p=0.000$ ）。可以预见，未来几年在周边国家旅游业、免税业遇冷的情况下，海南免税店将继续塑造中国的奢侈品消费市场格局。

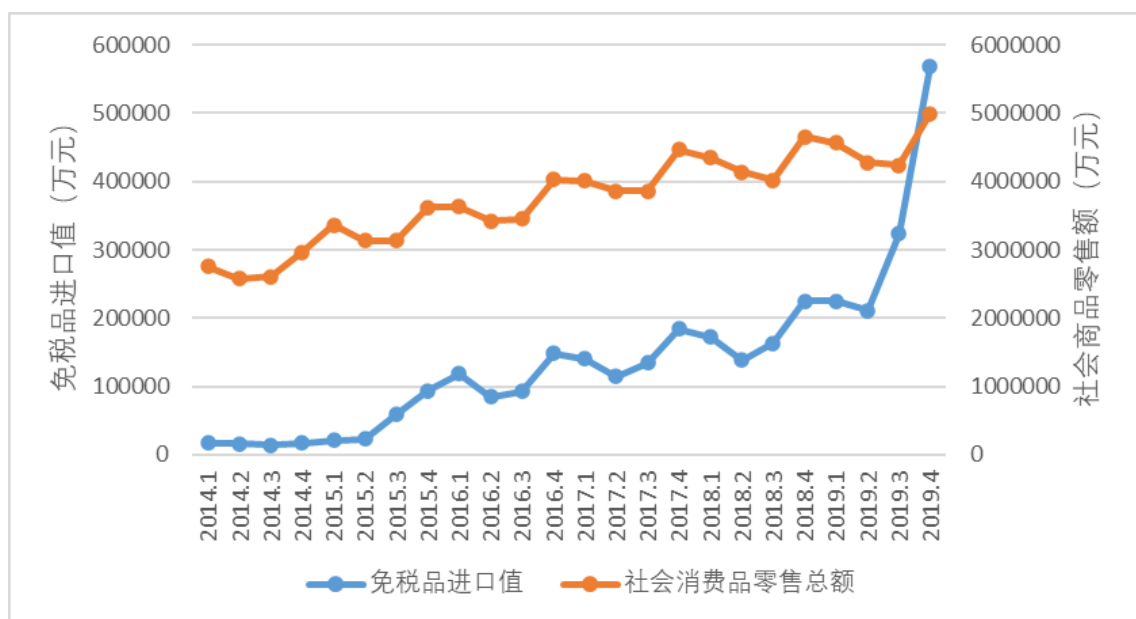


图2

（三）免税品进口“节节攀升”，带动海南省外贸进出口平稳发展

根据海口海关发布的2014~2019年“免税品”进口值和外贸进出口总值，可清晰看出海南免税经济在这一时段内的发展趋势。相比于海南省进出口总值的增减趋势，免税品进口值呈明显的逐年稳步增长态势，成为带动外贸平稳发展的生力军，也成为海南省商贸行业中的新增长点。其中，2014~2015年、2015~2016年两个时段的年增长率均超过100%。

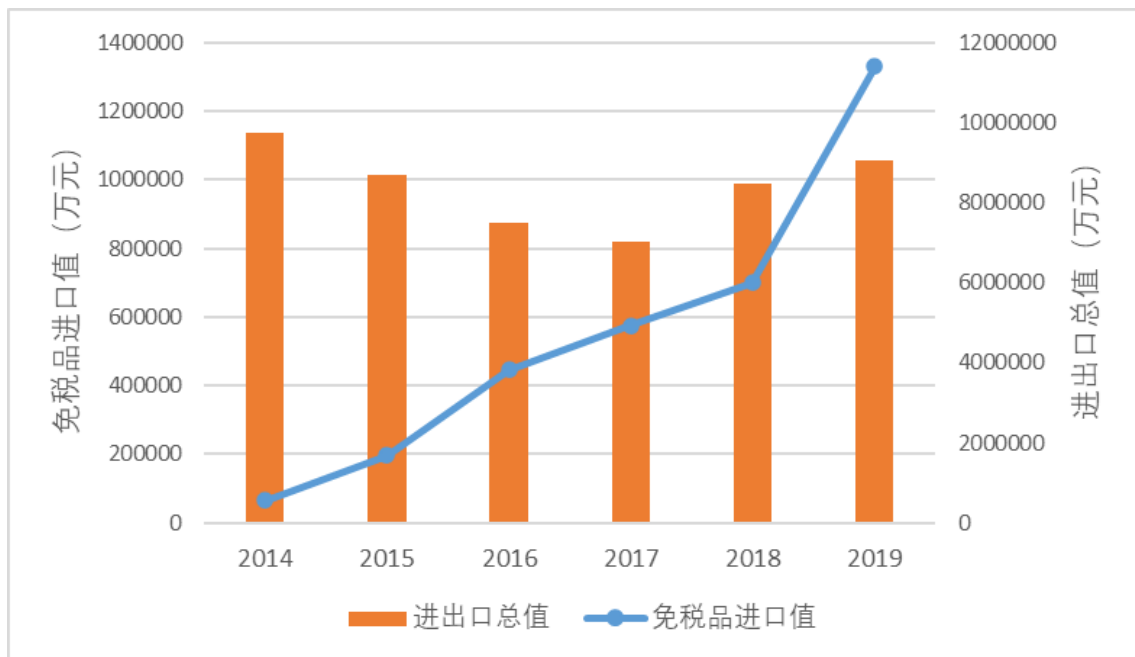


图3

四、发展广州市荔湾区市内免税经济可行性分析——基于问卷调查及数据建模方法

目前，市内免税业态已成为全球免税业最大的业态，其全球销售占比已经达39%，韩国市内免税业态收入占比甚至高达八成。相比之下，受多项政策制约，当前全国市内免税业态发展不尽人意，销售占比极低，开发程度严重不足，例如全国市内免税店2018年收入占当年免税业收入不足1%。究其原因，掣肘因素包括：免税业务的格局没有改变，市场开拓不足，目前在运营的外汇商品免税店和市内免税店仅覆盖十几个省市，且经营主体高度集中；免税额度过低，居民旅客进境物品免税限额为5000元（连同进境免税店购物限

额不超过8000元)；免税品类受限，全球热门奢侈品缺失，顾客购物动力不足；等等。

为深入分析广州市荔湾区发展市内免税经济的可行性，课题组在查阅科学文献基础上，自主设计调查问卷，于2022年5-6月份通过网络发放并回收2053份有效问卷，随后开展数据建模分析。有关结论如下：

(一) 地理位置好，广州市荔湾区具有发展市内免税经济的比较优势

广东省并未开设市内免税商店，因此有免税商品购买经历的大多数消费者均在机场免税店完成购物活动。而机场选址定位一般为郊区，不便往来，这很大程度上成为免税店经营规模难以扩大的根本原因。在被调查者中，即使有机场免税店购物经验的人，依然有64%的人认为距离市中心太远是阻碍购物的最主要的因素（图1）。在无免税店购物经历的群体中，39%的人认为距离过远使得自己从未考虑前往免税店（图1）。基于此，荔湾依靠其靠近广州市中心的地理位置，开设免税店后，将能在很大程度上减小距离摩擦对顾客进店消费意愿的负面影响，满足社会面对免税店的需求。

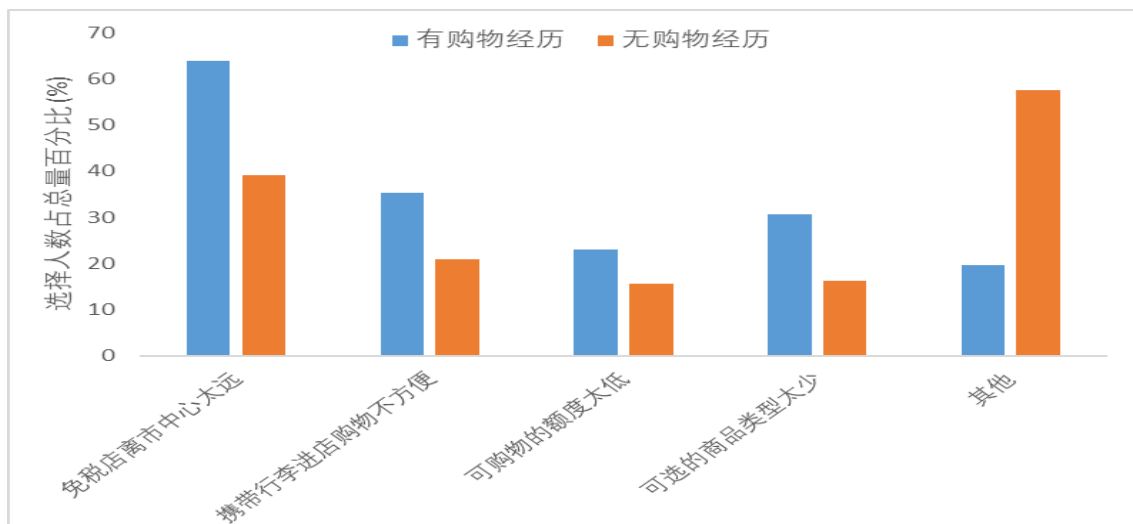


图4

（二）潜在客流大，近一半被调查者愿意前来广州市荔湾区购买免税品

潜在、充足的消费者数量是免税店盈利的核心保障。调查结果表明，如果在广州市荔湾区开设免税店，认为“肯定会”和“会”来店里购物的被调查者分别占19%、26%，合计近一半。可见，本地居民对于市内短距离购买免税商品意愿普遍强烈。

广东省尤其是大湾区，凭借高度城市化、完备的产业体系、特殊的政策优势，聚集了大批有竞争优势的高学历高科技人才，年轻群体的消费能力是左右广州市荔湾区免税店竞争力的重要因素。调查中发现，认为“肯定会”和“会”到免税店购物的人群中，有64%属于是年轻群体，即年龄在21-30岁之间，另有20%年龄在31-40岁之间（图2）。可见，区域内居民的整体消费水平与免税店的价格定位基本匹配。

得益于广东省发达的对外联系通道，区际人员流动性也一定为市内免税店的发展提供了动力。设立市内免税店，除服务本地消费者，还将辐射更广阔的区域，从更多的客源中获取收入。调查发现，在大湾区有过免税购物经历的客户中，70%来自珠三角，7%来自省内非珠三角的客户。除此之外，交通距离广州市3小时以外的省外客户也占了一定的比率，为16%（图3）。

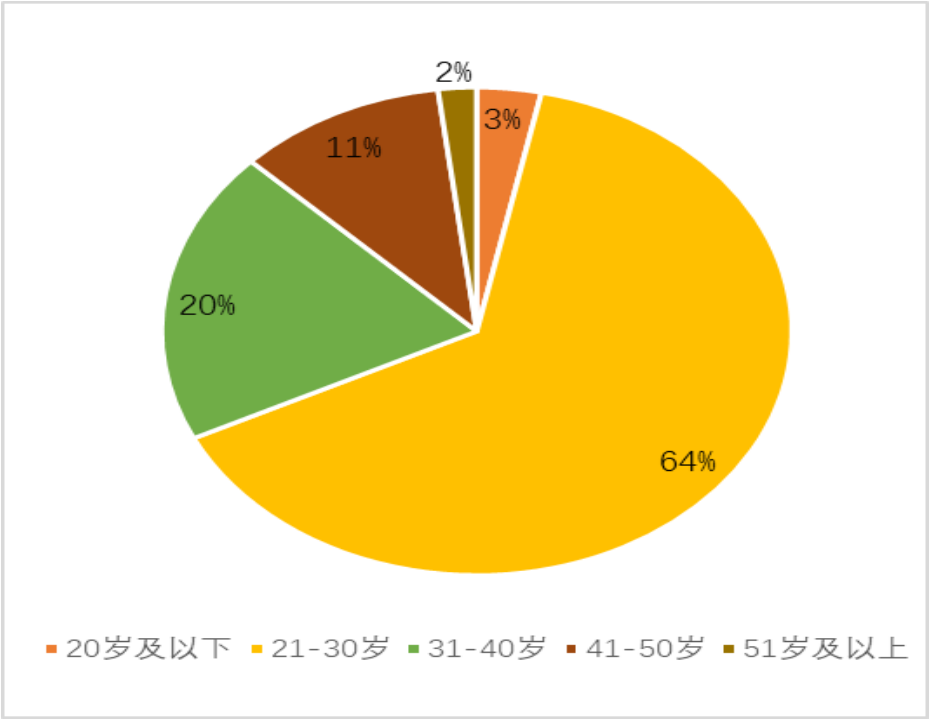


图5

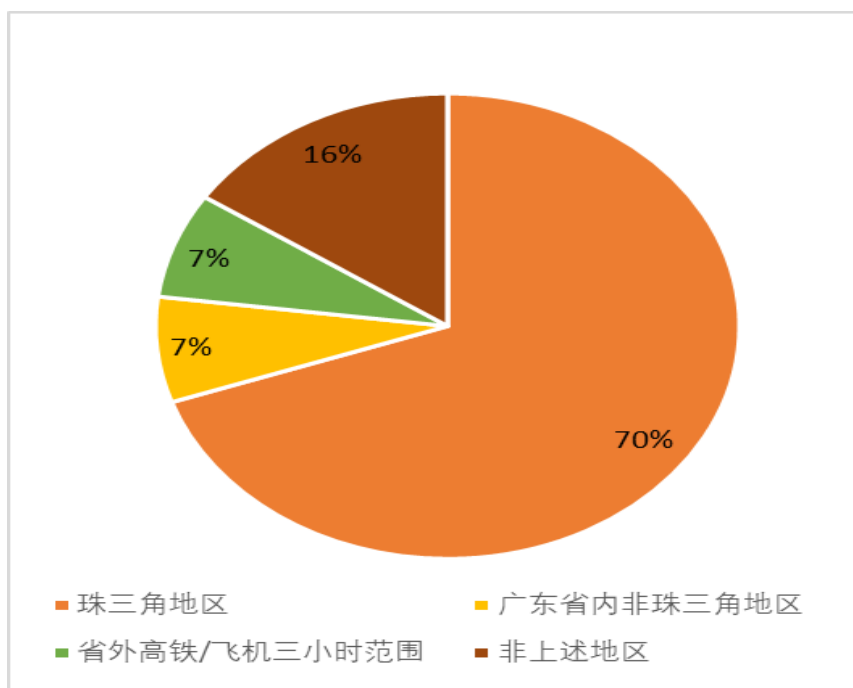


图6

（三）创收潜力强，有可能成为荔湾经济新的增长点

机场等口岸免税店的目标客户是即将出入境的消费者，因此购物时间会在一定程度上受到挤压。调查中发现，大部分消费者只在免税店作短暂停留。有过免税店购物经历的消费中，67%的被调查者在1个小时以内完成购物；90%的被调查者的购物时间低于2小时（图4）。市内免税店的突出优势，一方面是能满足在本区域内甚至在家门口购买的基本诉求，也不需另外安排特别的购物时间，出行更灵活；另一方面，在周围成熟商圈的引力作用下，市内免税店可以有效延长消费者在免税店及周边逗留的时间。这两方面无疑都将增加免税店的销售额。

免税店和普通商店相比，优势也体现在拥有更大的折扣提升空间。随着商品价格提高，免税带来的优势会相应增强。调查发现，有过免税店购物经历的消费者中，65%认为在商品折扣到5折时购买欲能得到增强，即使只有7折，仍有12%的人购买欲增强（图5）。因此，利用在顾客心目中的“品牌”效应，加上可控的打折幅度，免税店将成为荔湾新的经济增长点。

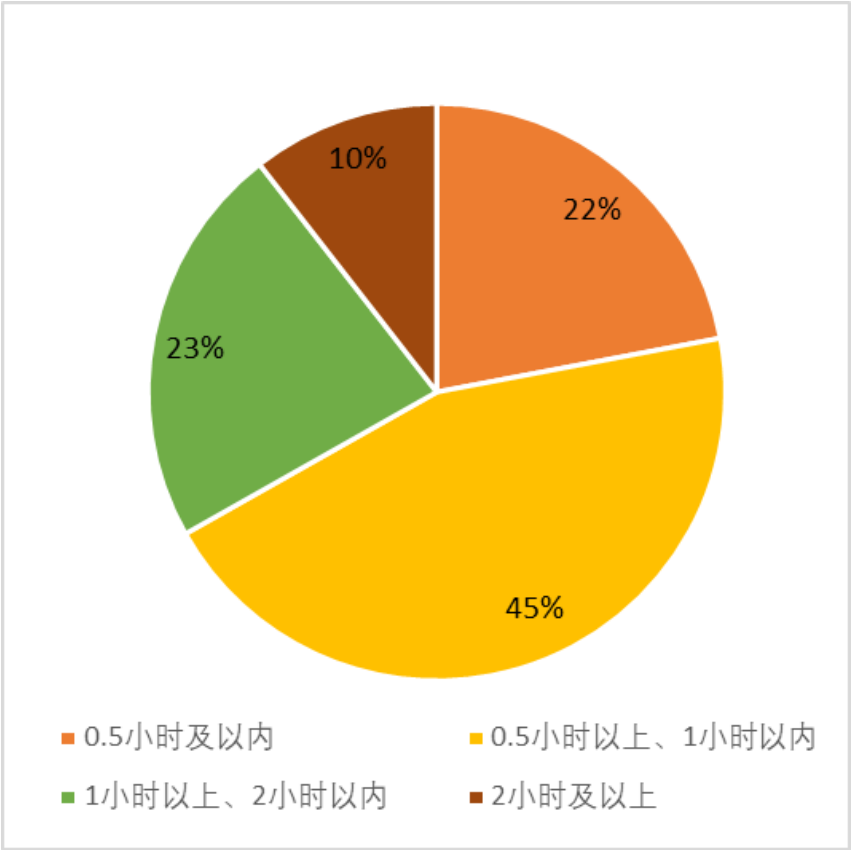


图7

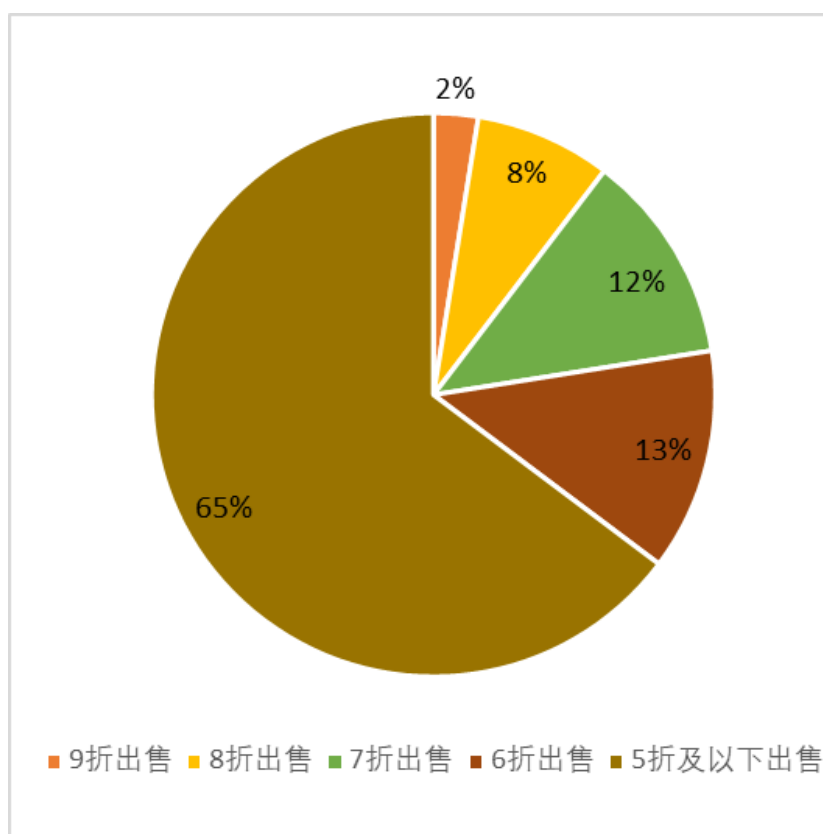


图8

五、在广州市荔湾区设立新型免税店的构想及路径

《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出“到2035年，大湾区内市场高水平互联互通基本实现，各类资源要素高效便捷流动；区域发展协调性显著增强，对周边地区的引领带动能力进一步提升”的发展目标，在广州市荔湾区申请设立新型免税店，以叠加“外汇商品免税店+市内免税店”政策为基础，将为实现上述目标注入新动力。

（一）落地新地标

习近平总书记曾于2018年考察广州市荔湾区永庆坊，永庆坊附近有粤剧艺术博物馆、沙面等其他景点，是年轻人和外地游客都爱去的打卡圣地，也是岭南文化的集中体现场所。为提升广州市荔湾区新型免税店知名度，方便打开更大市场，建议选择设在类似永庆坊的知名景点或网红打卡点，切实增强顾客的文商旅一体化体验感。永庆坊拥有麻石板、满洲窗、油纸伞、趟栊门、饮品店、民宿等古今元素，是兼具“西关风味”与“现代时髦”的代表。永庆坊一期完成后，连通粤剧博物馆、恩宁路老字号一条街，衔接上下九，人流密集，外来人群多，消费层次覆盖老中青幼，已成为广州城市新名片。目前永庆坊二期6万平米已建设完成，正在招商。如新型免税店落户永庆坊，将十分契合；可同步考虑引进目前国内有经营免税店资质的企业，以适当的合作方式，负责新型免税店落地建设、报批等具体事宜。

（二）培育新主体

根据现行规定，除经国务院批准有权经营免税商品销售的企业外，其他企业和个人不得经营免税销售业务。荔湾现有一些拥有丰富本土商业运营经验和庞大会员消费群体的优质商贸企业，他们具备强大的客源引流能力，可快速集聚免税客流，有广阔的发展前景。下一步，建议适时推动省、市争取国务院支持，进一步放开免税牌照的发放，鼓励市场主体多元化发展，在严格监管和市场准入的情

况下，允许更多有实力的企业进入免税市场，支持本土企业参与免税运营业务。倘能获批，对于大湾区万亿级的消费市场来说意义非凡，免税市场活力势必得到全面激活。

（三）扩大新人群

《中华人民共和国海关对免税商店及免税品监管办法》规定，“市内免税商店的销售对象限于将出境的境外人员”。此规定将国人排除在免税对象范围之外且不允许国人进店消费。建议下一步争取部委支持，扩大销售对象，除了入境的本国人，有符合条件出境记录的国内普通消费者、外国游客都可以到荔湾免税店购物，全面释放免税经济活力。

（四）提升新额度

目前，跨境电商年度交易限值为每人2.6万元，海南离岛免税限额为每年10万元，对于释放中高端收入群体的旅游购物需求产生了重要作用，也在相当大程度上扩大国内消费、吸引境外消费回流，取得良好成效。建议下一步积极推动财政部等部委提高进境免税店购物限额，与海南离岛免税形成一定的政策落差，参照跨境电商年度交易限值水平，将荔湾新型免税店购物限额设定为2.6万元，消费者购买商品超出免税限额、限量的部分，照章征收进境物品进口税。

（五）拓展新品种

为适应国人消费需求的变化，建议争取政策支持，在荔湾新型免税店中设立日用消费品和烟酒免税区等，满足消费需求。同时，建议主管部门将销售品种从一直以来采用的正面清单模式，调整为负面清单模式，改善消费者购物体验，释放政策红利，提升群众获得感，促进消费中心市场建设。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	此文的研究思路缺乏严谨的逻辑性，海南免税业务蓬勃发展，所以荔湾在必要条件无法满足的情况下，分析收益、好处，无异痴人说梦。
杨晨光	选题意义：本文对于更好地发挥消费对经济发展的基础性作用、加快推进国际消费中心城市建设和进一步释放消费潜力、推动构建新发展格局具有独特意义，应予高度重视。 研究方法运用及效果：作者运用案例分析、问卷调查、数据建模、对比分析、资料搜集等方法，对广州市建设国际消费中心城市、广州市荔湾区发展免税经济的重要意义和可行性进行了深入分析，提出的建议具有科学性和可信度。 文章结构和文字表述：全文结构规范，分析逻辑严谨，文字表述清晰。 不足：选题的地域局限性比较明显，能否在海南离岛免税之外再建免税中心，存在竞争和不确定性。
黎伟雄	本文通过案例分析、问卷调查、数据建模、对比研究方法，研究免税经济发展和趋向，并就广州市荔湾区建设市内免税店可行性进行了论证，具有较强的实践价值。不足之处是实现路径的论述略显单薄，可操作性尚需加强。
齐忠平	大力拓展免税业无疑是消费升级盘活双循环的独特增长点，本文是一篇思路开阔、构思大胆、论证严谨、大湾区特色的建立新型免税店可行性报告。
赖树佳	为什么要开展免税经济？为什么要在荔湾区开展免税经济？理论依据难以令人信服。

基于实验室视角对青岛口岸进口再生塑料固废鉴别工作的分析研究

高超 陈春光 叶曦雯¹

(优秀奖)

再生塑料是国家政策鼓励倡导的绿色产业，在碳中和背景下，我国再生塑料具有良好的发展前景。近年来，国家出台一系列法规和政策全面禁止固体废物的进口，再生塑料固废属性鉴别工作成为热点。本文针对青岛口岸四年间有关再生塑料固体废物属性鉴别工作的数据进行统计、分析，结合时政时事对固废属性鉴别工作存在的问题进行探讨，提出完善的建议，为后期全国各地口岸提升查验命中率、通关效率提供宝贵的经验。

一、概述

(一) 研究目的

再生塑料作为废塑料再次利用的产物，因材料在加工过程中部分性能受限，一般不作为主要材料使用，更多的是掺混在塑料原料中搭配使用。目前再生塑料在纺织、汽车、包装、消费类电子产品

¹ 作者单位：青岛海关技术中心

等方面应用广泛。为缓解原料不足，从1989年开始，我国从境外进口可用作原料的固体废物，并建立固废进出口管理制度。随着时代发展变迁，从2011年开始，逐步建立较为完善的固废进口管理制度体系，采用分类管理方式，对禁止、限制、非限制进口固体废物分类管理。2017年至2020年末，国家制定《禁止洋垃圾入境 推进固体废物进口管理制度改革实施方案》，开始了蓝天保卫战三年作战计划，修订《固体废物污染环境防治法》，直至2021年起全面禁止进口固体废物。

青岛海关技术中心实验室从2018年开始被列入固废属性鉴别机构名单，至今已完成大批量固体废物属性鉴别，本研究针对2018-2021年青岛口岸进口的再生塑料固体废物属性鉴别工作进行数据统计及情况分析，从实验室视角解读再生塑料固废属性鉴别工作的查验布控趋势、固体废物相关的风险点、固废属性鉴别工作中存在的问题及完善改进的建议，为提升查验命中率，加快通关效率建言献策。

（二）研究内容

本文以青岛关区近四年（2018年1月-2021年12月）再生塑料固废属性鉴别工作的实验室数据为基础，统计每年查验送检的货物信息，包括货物品类、货物来源、货量、判为固体废物货物的情况，并分析判为固体废物的原因进行。挖掘进口再生塑料存在的风险隐

患，以及日常固废属性鉴别工作中存在的问题，优化检测时长，提出合理的建议，从而有效地提升查验命中率和通关效率，节省关区 and 企业的运营成本。

1. 研究方法

本文研究方法包括定量分析法和案例分析法。

定量分析法：对实验室四年来完成的再生塑料固体废物属性鉴别工作进行分类整理，分析不同时期不同月份的货品种类、货物来源、货值货量、固废检出比例、检测周期等项目，找出数据间的规律。

案例分析法：对大量的经典案例进行深度剖析，从中挖掘进口再生塑料存在的风险隐患，总结案例之间的联系，转变成有用的经验作为建议和推广。

2. 数据来源

本报告所用数据来源于实验室近四年进口再生塑料固体废物属性鉴别业务。

二、进口再生塑料基本情况

（一）进口再生塑料的品类及来源地

2018-2021年，实验室接收到固废属性鉴别业务的再生塑料品类有聚乙烯（PE）、聚丙烯（PP）、乙烯丙烯共聚物、聚苯乙烯

(PS)、丙烯腈-丁二烯-苯乙烯三元共聚物 (ABS)、聚氯乙烯 (PVC)、聚对苯二甲酸乙二醇酯 (PET)、尼龙 (PA)、聚碳酸酯 (PC)、聚乙烯醇缩丁醛 (PVB)、聚乙烯醇 (PVA)、乙烯-醋酸乙烯酯 (EVA)、聚甲基丙烯酸甲酯 (PMMA)、聚甲醛 (POM)、苯乙烯-丁二烯、苯乙烯嵌段共聚物 (SBS) 等。其中聚乙烯、聚丙烯及乙烯丙烯聚合物报验比例超过80%，且聚乙烯占比最大，约占总批次的70%。再生塑料来源地包括中国香港、中国台湾、韩国、日本、马来西亚、泰国、越南、老挝、印尼、巴基斯坦、德国、意大利、比利时、罗马尼亚、土耳其、加拿大、美国、沙特阿拉伯、阿联酋、南非等，其中亚洲成为进口再生塑料主力地区，约占总批次的82%，欧洲地区占比9%。而亚洲地区的再生塑料主要来源地为韩国，占比27%，日本、马来西亚、越南旗鼓相当，占比都在16%左右。

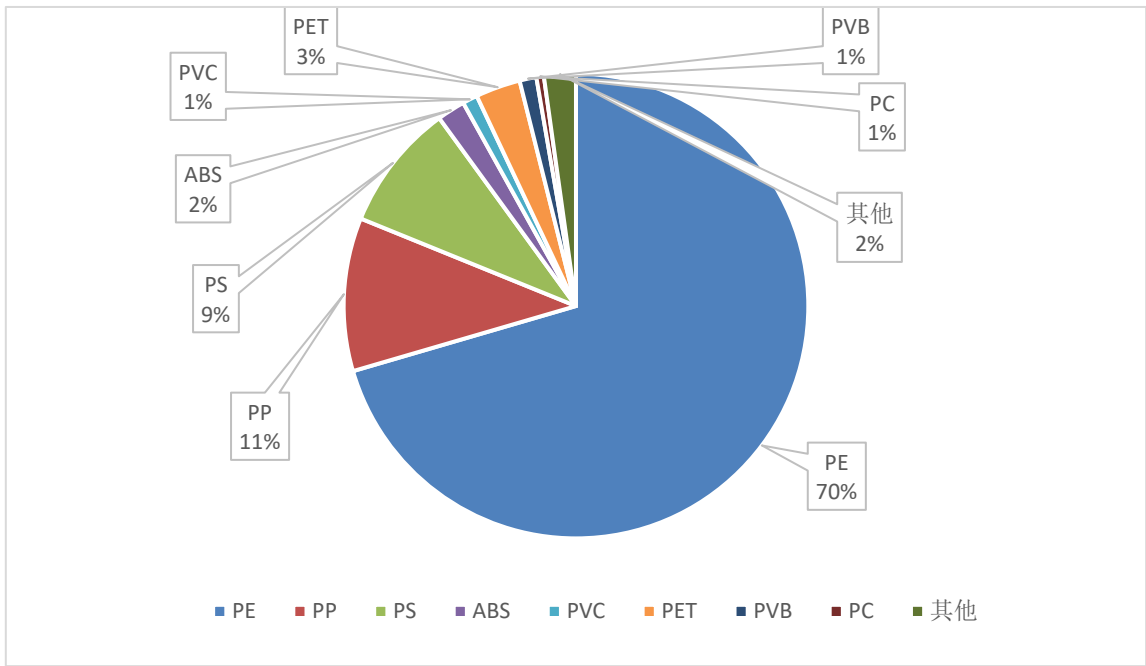


图1 再生塑料品类分布

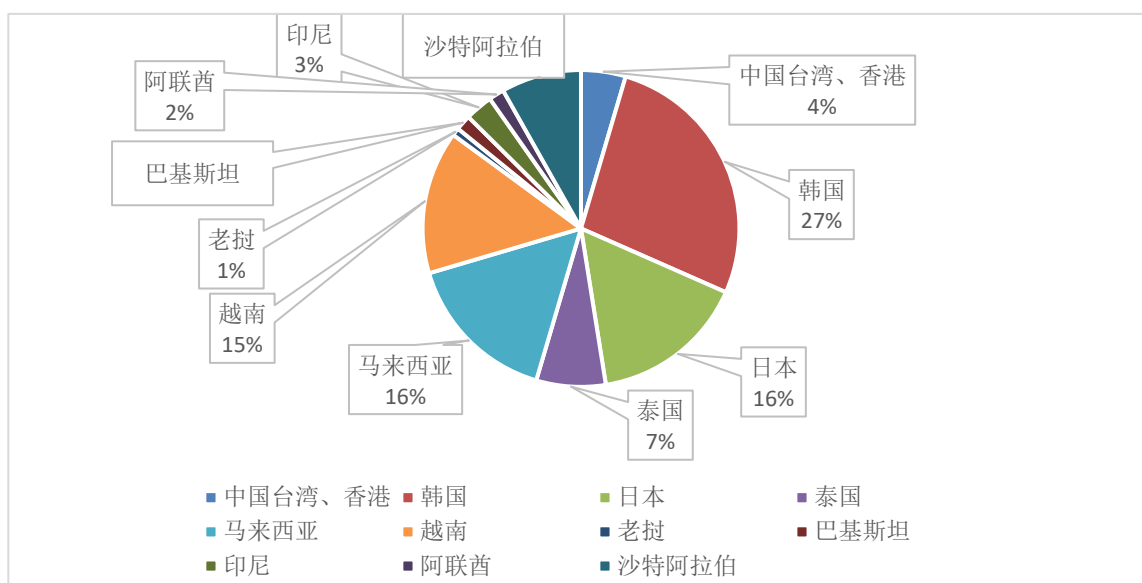


图2 再生塑料来源分布

（二）进口再生塑料货量分析

2018-2021年检测的所有进口再生塑料中，进口PE、PP及PE/PP聚合物总量占总货量比重的75%；PS货量占比12%；PET货量占比3%；ABS货量占比1.4%。可以看出市场对再生聚乙烯和聚丙烯的需求量是巨大的。

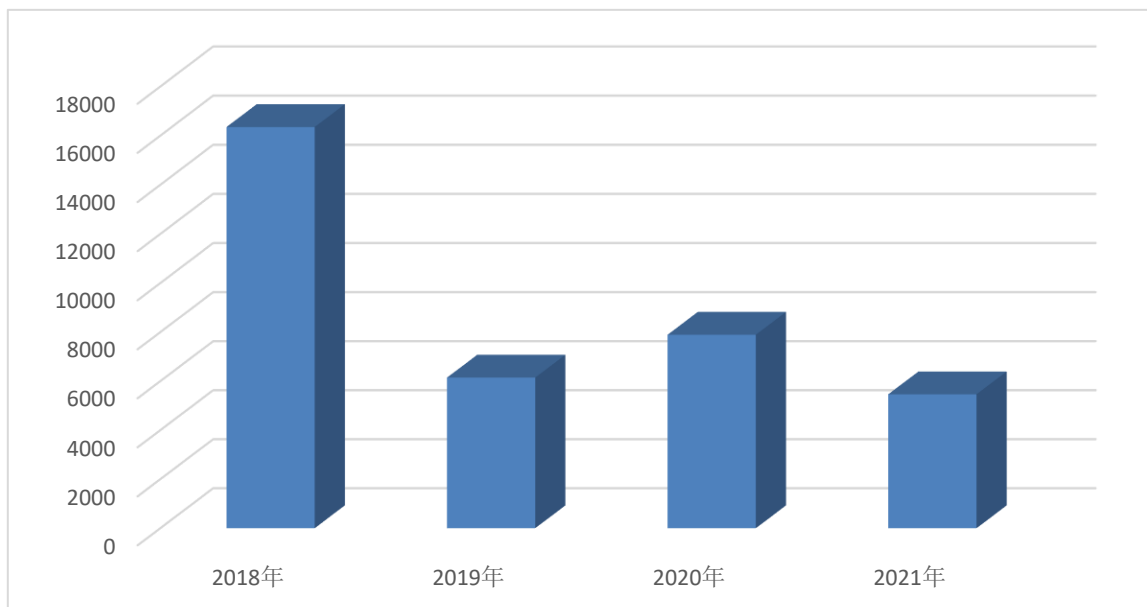


图3 再生塑料年进口货量

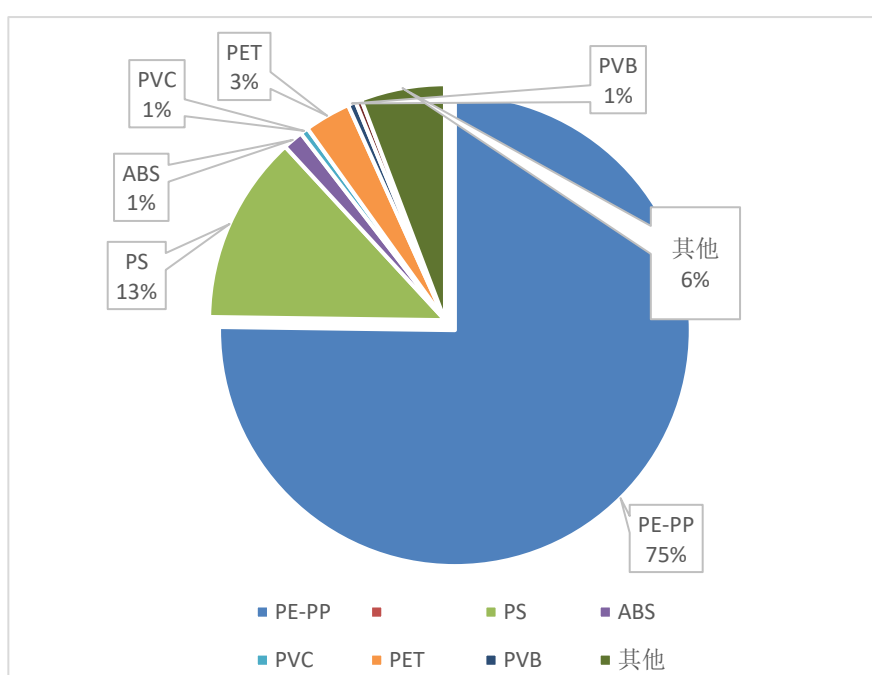


图4 不同品类货量分析

三、进口再生塑料固废属性鉴别情况分析

（一）进口再生塑料取样送检情况

2018年至2021年，固废鉴别报验总量呈下降并趋稳的态势。主要由于2018年为蓝天保卫战三年计划初期，关区对进口再生塑料几乎做到每批必检，从2019年开始，布控更加有针对性，固体废物相关法规及管理程序更加严格，使得企业进口数量有所减少，实验室检测数量大幅下降。从不同品类货物占比情况看，PE和PP报验比例逐年下滑，四年减少45%。2019-2020年再生PET瓶片因进口量增多而备受实验室关注，2020-2021年PS、ABS和PVC成为重点关注对象，报验比例大幅提升。究其原因，实验室对固废属性鉴别的关注点从过去对于外观及成分的一致性逐渐转向再生塑料的环保指标，即塑料中是否存在对人体健康及环境有害的物质。PS、ABS中的溴系阻燃剂、PVC中的邻苯二甲酸酯类增塑剂及重金属都成为新的风险点。

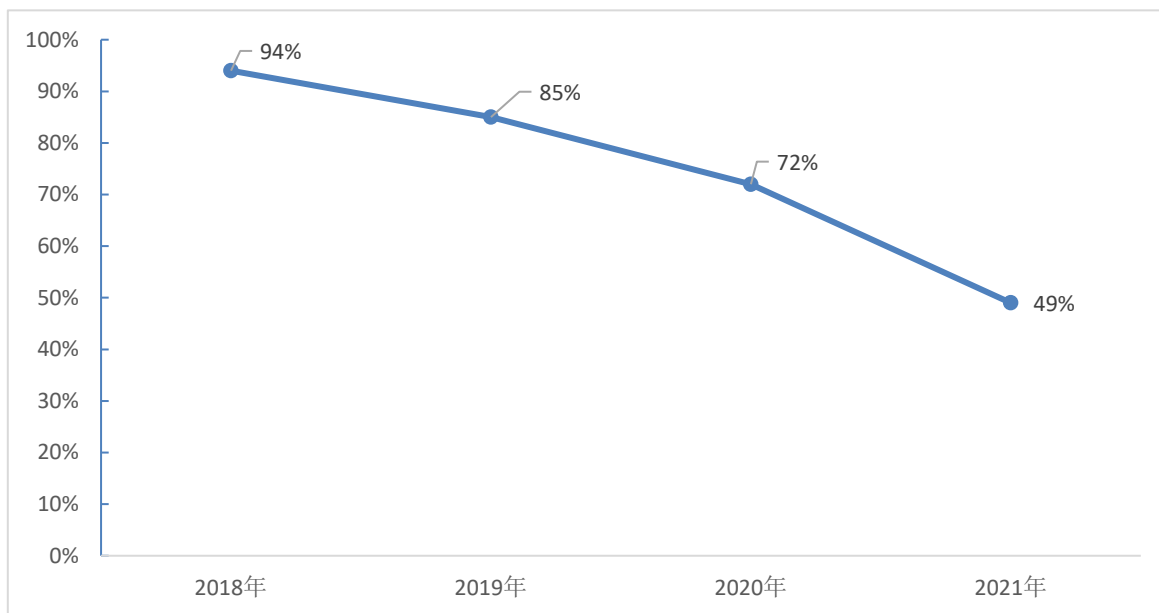


图5 PE/PP报验比例

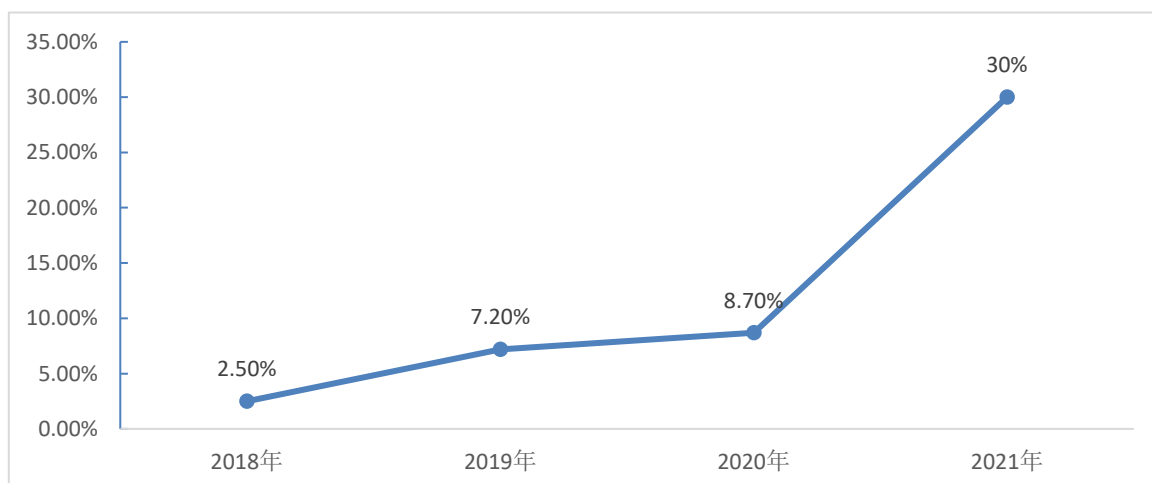


图6 PS报验比例

（三）固体废物检出情况

实验室数据统计，2018-2021四年间判为固体废物的货物占比约为10%，检出率从2018年-2020年逐年增加，2021年迅速降低。分析原因，主要有以下几个方面：

1、检测项目种类的增加，有毒有害物质筛查项目的普及，强化了固废鉴别工作的力度，使得再生塑料进口门槛提升。

2、关区布控更加准确，固废检出率提高。

3、进口再生塑料种类增多，除传统的塑料颗粒之外，新增许多卷膜、粉末、无规则颗粒，被判为固废的可能性有所增加。

4、固废联盟的经验积累，扩展了实验室对固废判断的新认知，结合多项检测手段，让判定结果更加果断。

随着固废检出率的提升，对进口企业同样也有警示作用，企业通过多年的经验，自然而然对固废鉴别的尺度有所掌握，对自身产品的质量把控更加明确，因此2021年后进口的再生塑料质量相对过去有所提高，检出率降低。

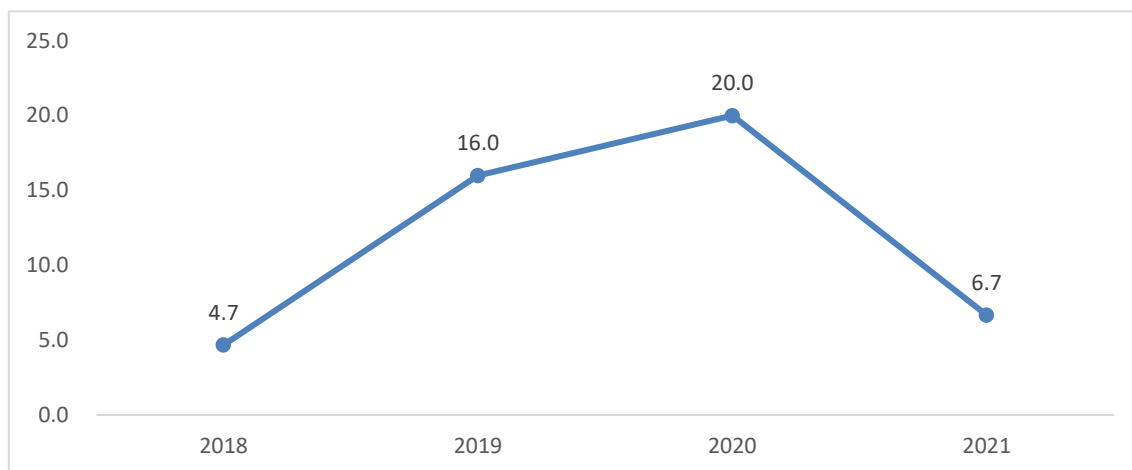


图7 固体废物检出率

（四）常见固废原因分析

根据实验室2018-2021四年数据，归纳整理出被判为固体废物的再生塑料的原因，通过分析其特征，列举出以下几种情况，有助于关区精准布控，也为其他固废鉴别实验室提供数据参考。

1. 外观差异显著

众多固废案例中，外观差异显著占据多数，外观差异主要指再生塑料颗粒颜色、形状、大小上的不同。

颜色差异分为同一色系有色差和不同色系两种情况，差异显著一般指样品中出现两种及以上不同色系的塑料。不同色系说明货物很可能是多条流水线产品下脚料或扫地料的混合物，同一批货物的颜色基本一致，即便是有色差也在同一色系，如果存在颜色差异显著的混合物，大概率被判定为固体废物。

形状、大小差异主要包括形状相同，颗粒大小不同；形状不同，颗粒大小相近（这种情况比较少）；颗粒形状和大小都不相同。不同大小说明货物生产工艺存在缺陷，没有将颗粒规格统一分选，不同形状说明货物可能是多种不同加工线产品的混合物，极有可能成分和理化性质出现差异。总之，外观差异越大，被判定为固体废物的可能性越大。



图8 固废案例一



图9 固废案例二

2. 理化性质差异显著

理化性质主要包括：再生塑料的成分、熔点、热焓、玻璃化转变温度、聚合物含量、熔体质量流动速率、拉伸性能等多个项目。当货物外观存在明显不同的时候，不同外观的颗粒常会出现理化性质差异显著的情况。理化性质不一致说明不同品质或不同类型的塑料相互掺杂，掺杂比例较高，原料的均匀性受到影响，导致后期产品的品质大打折扣。若进口原材料因成分混杂无法正常生产而被厂家废弃，将在国内继续形成难以消除的固体废物。

3. 环保指标不合格

2020年9月开始，实验室依据RoHS 2.0限量要求及标准GB/T 26572-2011《电子电气产品中限用物质的限量要求》加强了对再生塑料环保指标的关注，经过重点排查发现环保指标风险点主要集中在聚苯乙烯和聚氯乙烯两种再生塑料上。

2020下半年再生聚苯乙烯中检测出多批次多溴联苯及多溴二苯醚超标，主要原因是再生塑料由回收的电视机壳再加工造粒而成，回收的原材料中添加了限制使用的十溴二苯醚作为阻燃剂。2021年再生聚苯乙烯成为查验关注重点，仅2021年实验室完成再生聚苯乙烯颗粒塑料的固废属性鉴别，只有少数因溴系阻燃剂超标被判为固废，说明企业在进口再生聚苯乙烯时更加谨慎。

2020下半年有多批再生聚氯乙烯因重金属含量超标被判为固体废物，2021年有多批次因邻苯二甲酸酯类增塑剂超标被判为固体废物，固废检出率高达75%。再生聚氯乙烯中含有大量增塑剂，而邻苯二甲酸酯类增塑剂较为常见，且添加量较大，一旦使用了法规及标准中限制使用的增塑剂，则非常容易超标。而回收的聚氯乙烯绝缘皮破碎料中不仅邻苯二甲酸酯类增塑剂超标，重金属铅、镉含量也会超标。

4. 工艺指标不符合相关标准要求

固废鉴别工作中经常会遇到一些成品或半成品的回收料，针对传统塑料颗粒的方法已经无法适用，需要参考与该货物相关的标准。2020年实验室首次收到多种塑料卷膜的固废属性鉴别，主要集中在PVB膜和PET膜。78%的PVB膜被判为固体废物，主要原因是货物包装情况不一致，卷膜整体外观存在明显的缺陷，实验室推断该样品为生产或使用过程中的回收料复卷而成，且产品不符合标准GB/T

32020-2015《夹层玻璃用聚乙烯醇缩丁醛中间膜》要求，后期无法按照原用途使用。



图10 PVB卷膜一



图11 PVB卷膜二

5. 典型的“洋垃圾”

在固废鉴别工作中偶尔会遇到一种未经过人工分拣、清洗、熔融、造粒的“洋垃圾”，此类货物中多数是生活垃圾、工业垃圾的破碎料，颜色五彩斑斓，形状大小没有统一规格，夹杂纤维、泥土、金属、玻璃等杂质，是非常典型的固体废物。



图12 “洋垃圾” 案例一



图13 “洋垃圾” 案例二

四、固废属性鉴别过程中存在的问题

历经多年固废属性鉴别工作的开展，有效地阻止“洋垃圾”的进口，鉴别出大量固体废物，整个过程也是曲折前行，在摸索中发展。通过多年来实验室积累的经验，以及各进口再生塑料企业的不解和诉求，本文针对固废属性鉴别工作中存在的几个较为重点的问题进行探讨。

（一）企业与实验室对于固体废物的认知不同

企业与实验室对固体废物的理解存在一些不同，企业认为将回收的塑料重新分拣、清洗、造粒的产品属于再生塑料而不是固体废物，实验室对于固废的判定则考虑更多的因素，包括它的外观、理化性质、环保指标等。例如鉴别工作中经常出现因外观、理化性质差异被判为固体废物的案例，企业则认为这些差异不影响后续的生产加工。而实验室则认为货物存在较大差异很可能是生产加工过程的边角料、下脚料、扫地料的混合物，品质上不符合国内塑料制品的要求。随着近几年对再生塑料固体废物的把控，企业与实验室逐渐达成共识，对固体废物的认知已经不再是过去“洋垃圾”这么简单，而是对进口再生原料的品质有更高的要求。

近年来，我国塑料再生利用行业规范化水平不断提升，许多规模较小、污染较大的废塑料回收和再生加工企业被关闭，正规企业

规模不断扩大，管理水平不断提高，形成了一批较大规模的再生塑料回收交易市场和加工集散地，并不断发展成回收加工集群化、市场交易集约化的绿色经济。在碳中和背景下，国家出台了一系列政策，鼓励再生塑料产业发展，为再生塑料行业提供良好的政策环境。国家有关部门相继颁布了多项政策，大力发展可再生塑料分类回收体系，从政策角度看，我国已具备建立完善可再生塑料回收体系的基础。在此大环境下，对进口再生塑料品质的管控力度应继续加强。

（二）固废鉴别的法规及标准使用存在争议

实验室主要根据GB 34330-2017《固体废物鉴别标准 通则》对进口货物固废属性进行判断。对于再生塑料来说，之前除了GB 34330-2017标准之外，并没有规定其他标准作为判定依据。且大多数标准都是针对正品原料实施的，对再生塑料的研判有参考借鉴意义，却无法成为有效的依据，由此引发较多争议。2021年，GB/T 40006系列标准的发布，针对不同品类再生塑料的理化特性提出了具体要求。从某种意义上解决了我国塑料再生领域尚无产品标准，行业内无标准可依的尴尬局面。

（三）固体废物判定尺度的统一性存在争议

固废鉴别工作中往往会遇到一些因判定尺度不同引发的争议。例如再生塑料分拣过程中会遇到异形颗粒掺杂的情况、不同外观塑料颗粒理化性质存在差异的情况，这些参数并没有相关的标准要求，

难免引起进口企业与实验室间信息不对等，缺少足够有力的判定依据来支撑。目前依靠监管系统及固废联盟专家集体研判，后期有望出台相应标准或指南规范固废判定的尺度。

（四）海关提出的“三个一致”如今是否适用

早期的固废属性鉴别工作依据海关提出的“三个一致”规定为原则，即批次统一颜色、统一颗粒粒径、统一包装的再生塑料颗粒不按固体废物方式监管。该规定主要为了规范现场海关快速验放再生塑料颗粒而设定的便捷方法，对于实验室而言，判定固体废物需要考虑的因素越来越多，“三个一致”只能说明货物大概率上不是固体废物，具体理化特性及环保指标是否合格还需实验室进一步检测。即便是不满足“三个一致”，也不能断定其就是固体废物，还需更加完善的检测结果及证据链作为支撑。

（五）海关查验取样是否具有代表性

进口再生塑料单批次货量一般为20-100吨不等，常用的包装为承重600-2000 kg的吨袋，现场海关查验人员选取吨袋的数目及取样方式是否具有代表性都值得思考。规范取样流程并加以有效实施和监管，是保障实验室对来样固废鉴别准确性的基础。

五、进口再生塑料固废属性鉴别工作的完善与建议

（一）加强信息交流，打好“预防针”

海关固废属性鉴别实验室定期通过公众号或宣讲会面向企业分享固体废物判定案例，让更多企业了解实验室的判定尺度，了解最新政策、标准的实施，从而提前对再生塑料好坏有所甄别，减少试错的成本。

（二）走访生产企业，了解后期使用情况

再生塑料有着广泛的应用空间，实验室工作人员对再生塑料的认知局限于检测分析方面，生产应用领域还需深入学习。定期组织走访再生塑料生产加工企业，实地了解再生塑料的后续应用及废料处理情况，通过不断积累经验，拓展视野，对固废属性鉴别工作的开展有着积极意义。

（三）开展相关领域培训，及时更新认知

海关一线查验人员与实验室检测人员定期开展有关再生塑料领域的业务培训，包括实验技能、高分子材料基础知识、固废属性鉴别相关法规标准学习、现场人员取样操作等内容。及时更新知识点，使固废属性鉴别工作更加规范、专业。

（四）风控部门与实验室定期沟通，优化布控策略

海关风控部门的布控精准度决定固体废物的命中率，有效的布控能够加快通关速率的同时，保证固体废物拦截数量最大化。实验室通过阶段化数据统计分析，找出现阶段风险最大的塑料品类、来源地、进口企业，风控部门根据实验室的反馈数据，合理分配查验比例，优化布控策略，提升布控质量。

（五）加强对深色再生塑料颗粒的风险关注

再生塑料的颜色和透明度是衡量塑料品质的指标之一，透明度越高、颜色越淡、颜色越均一、杂质越少，说明品质相对越好。深色的再生塑料虽然颜色均一性较好，但存在固体废物的风险较大。实验室通常根据外观的差异分拣样品，不同外观的样品被检出理化性质不一致的概率较大。而深色容易覆盖住塑料样品间的差异，不易发现存在的问题。另外，深色再生塑料的应用范围较窄，品质上不如浅色粒子，多数为多次回收利用的再生塑料。多次循环使用过程中加入较多添加剂，经常会有难闻的气味，应引起检测人员的关注。

（六）增加装运前检测服务，降低企业进口风险

实验室可向企业提供装运前检测服务，通过装运前照片视频及取样分析，对进口再生塑料的品质提前做出判断，给出风险评估。让固体废物从源头及时刹住，降低企业进口风险，减少不必要的损失。

六、结语

随着废塑料禁令的提出，我国废旧塑料进口量逐渐降低，未来的中国可能由过去的废旧原料进口国转变成净输出国。为了减少国内资源环境的压力，生态环境标准逐步提高，循环经济的发展成为主导，全球废塑料贸易格局也将发生变化。固废属性鉴别工作多年的开展，为净化国内进口再生资源市场起到不小的贡献。

本文通过分析青岛口岸进口再生塑料固废属性鉴别工作的各项数据，进一步探讨总结规律，提出问题并给出建议，对未来进口再生塑料监管工作提供技术资料和数据支持。综合来看，韩国、日本及东南亚各国依然是再生塑料进口重点关注地区，聚乙烯、聚丙烯需求量一直保持主力的位置，应关注其外观和理化性质的差异，聚苯乙烯及聚氯乙烯未来持续关注其环保指标。

实验室与关区风控部门、查验部门应深入合作、定期开展交流培训，建立高效精准的布控方案，从前端到后端全方位防范，齐心协力阻止低值劣质的废旧塑料进口。国内废塑料回收体系应尽快建设完善，规范市场环境，提高国内废塑料的回收料和供应量，减少进口带来的风险。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	此文选择的研究方法得当，分析透彻，对实际工作具有很好的指导作用。
杨晨光	选题意义：本文重点研究了进口再生塑料和进口固体废物的科学鉴别、合理利用，对于相关海关和企业具有专业意义。 研究方法运用及效果：作者运用定量分析、案例解剖、文献搜集、图表展示等方法，获取了大量真实可靠素材并进行了科学归纳，梳理出规律特征和存在问题，提出的完善建议具有针对性和可信度。 文章结构和文字表述：本文结构基本规范，分析逻辑基本严谨，文字表述基本清晰。 不足：再生塑料和固体废物的本质区别界定不够。
黎伟雄	本文基于青岛口岸有关数据，采取数据分析和案例验证等方法，对固废属性鉴别进行论述并提出建议，具有实践价值。但建议部分的可操作性要加强。
齐忠平	再生塑料固体废物属性鉴别是拒洋垃圾于国门之外的滤器和利器，但也是关企在通关个案上频发争议的难点堵点，该文运用定量分析法、案例分析法和技术标准、实验原理，分析梳理其“难”与“堵”的来龙去脉前因后果并提出对策建议，深入浅出，条理清晰，数据说话，意见中肯，是一篇有技术内涵有说服力的价值好文。
赖树佳	对青岛口岸进口再生塑料固废鉴别工作的总结分析有一定的借鉴意义，提出的对策措施还嫌一般化，新意不多。

企业未定量事项补税的海关处置困境及对策 浅析 ——以特许权使用费为例

赵磊¹

(三等奖)

一、问题的提出

根据目前通行的会计核算方法，企业对自身生产经营过程中产生的财务权利业务主要使用权责发生制和收付实现制两种方式进行核算，要么以实际收到或付出作为核算标准确定收入或费用，要么以本会计期间发生的费用和收入是否应计入本期损益为标准，处理有关经济业务。不论采取何种方式，对于发生的事项属于收入还是费用、相关事项的对价及具体支付方式（一次性付清或者分期付款）、对价的支付期间（事前支付、事后支付或按阶段支付）等问题还是应当明确的，尤其应当做好定量工作，否则企业会计人员就无法进行会计处理。具体到本文来说，以企业对外支付特许权使用费为代表的未定量事项在海关的申报纳税就是一个摆在企业面前的

¹ 作者单位：金石滩海关

难题，也是一个海关监管的重点和难点。推而广之，无论是企业还是海关，都有必要对与海关监管有关的未定量事项的类别、产生的来源以及特征进行厘清，并据以采取有效的企业处理方法和海关监管方法。

二、相关概念

（一）未定量事项

会计中有或有事项的概念。或有事项，是指过去的交易或者事项形成的，其结果须由某些未来事件的发生或不发生才能决定的不确定事项。或有事项的结果是否发生具有不确定性，或者或有事项的结果预计将会发生但发生的具体时间或金额具有不确定性。本文所说的未定量事项，就是一种预计将会发生但金额具有不确定性的事项。

（二）特许权使用费

根据《中华人民共和国海关审定进出口货物完税价格办法》（总署令〔2013〕213号，以下简称《审价办法》）第五十一条之规定，特许权使用费，是指进口货物的买方为取得知识产权权利人及权利人有效授权人关于专利权、商标权、专有技术、著作权、分销权或者销售权的许可或者转让而支付的费用。

（三）海关稽查

根据《中华人民共和国海关稽查条例》（2016年修订，以下简称《稽查条例》），海关稽查，是指海关自进出口货物放行之日起3年内或者在保税货物、减免税进口货物的海关监管期限内及其后的3年内，对与进出口货物直接有关的企业、单位的会计账簿、会计凭证、报关单证以及其他有关资料(以下统称账簿、单证等有关资料)和有关进出口货物进行核查，监督其进出口活动的真实性和合法性。

根据《审价办法》，海关针对进口商品完税价格可以开展价格核查，是指海关为确定进出口货物的完税价格，依法行使《审价办法》第四十三条规定的职权，通过审查单证、核实数据、核对实物及相关账册等方法，对进出口货物申报成交价格真实性、准确性以及买卖双方之间是否存在特殊关系影响成交价格进行的审查。

（四）主动披露

“主动披露”作为一项容错管理模式，是指与进出口业务直接有关的企业、单位主动向海关报告其违反海关监管规定，并接受海关处理的行为。该制度在2016年修订的《稽查条例》当中正式推出，并在以后的行政执法实践中通过《〈中华人民共和国海关稽查条例〉实施办法》（2016年修订，以下简称《实施办法》）、海关总署公告等形式不断细化、规范，初步形成了较为完善的行政管理体系。

（五）公认的会计准则

公认的会计原则，是指根据《审价办法》，在有关国家或者地区会计核算工作中普遍遵循的原则性规范和会计核算业务的处理方法，包括对货物价值认定有关的权责发生制原则、配比原则、历史成本原则、划分收益性与资本性支出原则等。

（六）完税价格

完税价格，是指海关在计征关税时使用的计税价格。本文只讨论进口货物的完税价格。根据《审价办法》第五条，进口货物的完税价格，由海关以该货物的成交价格为基础审查确定，并且应当包括货物运抵中华人民共和国境内输入地点起卸前的运输及其相关费用、保险费。根据第七条，进口货物的成交价格，是指卖方向中华人民共和国境内销售该货物时买方为进口该货物向卖方实付、应付的，并且按照相关规定调整后的价款总额，包括直接支付的价款和间接支付的价款。

三、特许权使用费补税的简要说明

（一）特许权使用费补税的原理说明

海关对企业对外支付的特许权使用费征税，其实质是对受特许权使用费对外支付影响的进口商品的完税价格的还原，是对特许权使用费对应的专利、专有技术、商标权或其他特许权利涉及到的进口商品完税价格进行调整导致的必然结果。特许权使用费是一种国

际通行的权利对价，源于交易双方在技术、市场占有份额、品牌地位等方面的不平等。从我国对外支付特许权使用费的形成来看，我国企业为了提高生产力，对外引进先进技术，并开办经济实体以实现相关技术。作为引进技术的对价，国外公司要求国内企业支付技术（商标）使用费，否则不予技术（商标）使用许可，为了实现相关技术而必须使用的原料、零部件和设备也不向国内企业销售。很多公司在收取特许权使用费时采用销售额（或者生产量）按比例计提的方式（销量计提和产量计提），即国内企业作为被许可方，其使用相关技术生产并销售的成品，销售额的一定比例要支付给许可方。应当注意的是，企业计提特许权使用费以后，如需对外支付，需要按照我国税法要求缴纳代扣代缴所得税（税率10%）和增值税（税率6%）。因此，企业计提的特许权使用费和其对外支付的特许权使用费是不同的。

举例说明，国内A公司准备生产销售s产品，该产品的生产专利、专有技术和商标为国外B公司拥有，A公司为实现生产销售s产品的目的，要就相关生产销售活动取得B公司许可，要向B公司按照上述方式支付技术使用费、商标费，并按照B公司的要求采购原材料和生产设备。那么，A公司通过进口方式采购的原材料和设备，其完税价格受到特许权使用费的影响，在进口申报时并不完整，在A公司确定对外支付义务及具体数额以后，该完税价格受影响的具体幅

度就可以被测量出来，A企业可以实现对完税价格的调整，并通过申报或者主动披露的方式向海关补缴相关税款。换句话说，在A公司确定对外支付义务及具体数额以后，如确定该费用与进口货物相关，则A公司即有义务向海关完税。

（二）特许权使用费应税特点

1. 滞后性

如前所述，海关对进口货物的征税是发生在货物进口环节，而使用销量计提（产量计提）等方式计算并对外支付特许权使用费的企业，其计提并对外支付的特许权使用费行为通常发生在特许权利对应产成品（无论以销量计还是以产量计）使用的原材料、零部件、半成品和机器设备进口（如确有必要）之后一段时间。因此，涉税特许权使用费的应税义务产生较进口行为而言有滞后性。进口环节，企业无法准确计算应税税基，无法也不应承担应税义务。

2. 复杂性

首先，特许权使用费是企业使用技术、商标等对外支付的对价统称，包含技术使用费、技术许可费、技术研发费、商标使用费、分销费用、技术门槛费等多种名目，计提标准千差万别。其次，海关对相关费用是否与进口货物相关的认定会因许可合同制定的不同以及企业经营的实际情况而产生较大差异。再次，同样是对外支付特许权使用费，使用进口货物比重大的企业税基就高于使用国产货

物比重大的企业。最后，对于特许权使用费的财务处理有很多方式，是否对外支付也有很多方式，而且理论界对于特许权使用费究竟是非贸属性还是贸易属性一直都有争论。综上，不同企业之间、同一企业的不同时期支付特许权使用费的应税问题差异很大，不能一概而论，需要因时因企因产品而论，实事求是的梳理分析相关情况和影响因素。

3. 非对应性

通常情况下，企业计算特许权使用费采用的是销量计提或者产量计提的方法，而企业的生产活动是连续的，这就意味着从严格意义上来说，企业生产并销售的特许权对应商品所使用的原材料、零部件可能分属不同批次的入库原料、零部件，同一批次生产出来商品中每一个产成品所使用的机器设备的加工工时可能无法精确计算，因此要想非常准确的将特许权使用费对应产成品还原到进口环节的数量、本币价格、汇率将是非常困难的事情，再考虑使用的原材料的加工误差差异，这种还原基本无法实现。但也正是基于持续经营的会计核算基本原则以及一贯性的会计核算一般原则，海关对于特许权使用费应税税基采用当期对应方式核算，即考虑企业计提特许权使用费的会计期间内相关进口商品完税价格。企业界对此也表示认同。

4. 延续性

从以上分析可以看出，特许权使用费在产生上具有受让双方地位不平等的特点，而这种不平等很难在短时间内消除，因此这种基于不平等的地位产生的溢价对价在国内企业的生存周期中可能要对外支付很多年。因此，企业对外支付特许权使用费的行为本身是具有延续性的，每次对外支付的内容也相差不大。但从实际经营的微观层面分析，企业间的不平等地位总体虽然没有太大变化，却是时时刻刻都在发生着细微的改变，这种改变既有产品的革新、流程的优化，也有双方议价能力的变化，因此，可以说每一次对外支付特许权使用费的行为都是不一样的。就像一个孩子，每天的变化可能并不明显，但一段时间以后再回首，就会发现孩子已经截然不同。从这个角度说，企业对外支付特许权使用费的延续性也是一个相对的稳定延续，并不是绝对意义上的不变。

四、特许权使用费应税痛点及堵点分析

（一）无过错被追税容易变成企业的“案底”

从特许权使用费应税原理来看，企业之所以滞后履行纳税义务，主要原因在于特许权使用费准确数额产生的滞后性，也就是说，企业在本身愿意且有能力履行应税义务的前提下，因为义务的具体数额不明确，是无法履行义务的。这种情况下，企业少缴或漏缴进口环节税的原因不应归咎于企业。但从近年的行政执法实践来看，企

业主动披露并缴纳相关税款所依据的《海关稽查结论》中，通常都有“因为企业违反海关监管规定导致少缴（漏缴）税款”之类的表述，引用的法条也是与此相对应的《海关法》第六十二条“因纳税人违反规定而造成的少征或者漏征，海关在三年以内可以追征”。企业本无过错，却要承担违反海关规定的后果，这显失公平。从严格意义上讲，因为违规被海关追税，已经给企业的信用带来了负面影响，也就是有了“案底”。

（二）申报疑难问题多导致企业申报困难

2019年，海关总署发布第58号公告，对特许权使用费申报纳税手续有关事项进行了明确。根据公告第四条，纳税义务人在货物申报进口时未支付应税特许权使用费的，应在每次支付后的30日内向海关办理申报纳税手续，并填写《应税特许权使用费申报表》。报关单“监管方式”栏目填报“特许权使用费后续征税”（代码9500），“商品名称”栏目填报原进口货物名称，“商品编码”栏目填报原进口货物编码，“法定数量”栏目填报“0.1”，“总价”栏目填报每次支付的应税特许权使用费金额，“毛重”和“净重”栏目填报“1”。其中，商品名称、应税特许权使用费金额两项是很多企业很难准确申报的项目。原因在于，多数相关企业生产成品对应进口商品远远不止一项，甚至多达成千上万项，按照目前海关报关单50项品名的容量，企业应当如何申报？至于应税特许权使用

费金额，通过前述分析可以看出存在相当的定量困难，企业很容易陷入“不报不行、一报就错”的困境。

（三）主动披露限制多窗口窄缩减政策红利

主动披露政策是《稽查条例》中明确规定的企业自查纠错救济途径。但为了避免出现主动披露政策被滥用的风险，海关主动披露的适用需要符合较为严苛的条件，即企业只有在未接到海关稽查通知的情况下才能主动披露；否则，即便企业在海关尚不掌握相关问题的时候主动交代，也无法被认定为主动披露。同样是在2019年，为了解决综合治税问题，鼓励涉税违规企业打消顾虑，轻装上阵，海关总署印发161号公告，明确了企业涉税违规不予行政处罚的相关情形。161号公告的出台很大程度上解决了58号公告仓促出台带来的企业守法成本不确定性影响问题。为了更好地鼓励企业采用主动披露的方式解决守法经营问题，同时为了规避可能产生的审计风险，海关总署在2022年出台了161号公告的升级版——54号公告。该公告一方面提高了对符合条件的主动披露企业实施行政处罚的成本门槛，确实降低了企业的部分经营成本；但一方面又收紧了涉税违规行为不予行政处罚的适用范围，提高了适用条件，尤其是针对特许权使用费的延续性补税出台了针对性的限制措施，事实上增加了企业解决问题的难度，增加了企业的经营成本。

（四）“鞭打快牛”现象增加了企业观望甚至违法的概率

一方面，从海关推出主动披露政策的初衷来看，主要是为了给守法经营的企业一个解决因为违规导致企业信用受损难题的出口，是为了降低企业守法成本。但由于信息不对称、信息滞后等原因，存在海关对企业运行情况不了解和企业对海关执法不明晰的“双盲”问题。这种情况下，企业对于向海关主动披露是有顾虑的，因为这相当于自曝家丑。尤其是在所涉问题在很多企业中普遍存在时，观望情绪更盛。另一方面，从海关行政执法的角度来说，目前是以风险管理为主体的正面监管辅以稽核查为主的后续监管。应当说从目前的实际情况看，海关后续监管还没有实现《海关全面深化改革总体方案》相关要求。这是受到后续监管指令下达指向性、有效性不高，后续监管队伍人力、监管资源不足，迎审及责任追究制度日趋严格等因素制约而形成的，这种压力的存在造成后续监管部门对于可能出现问题的企业会更加感兴趣。如果企业主动披露，有可能吸引海关监管视线，给企业造成不必要的成本增加，形成“鞭打快牛”现象。则企业观望、拖延等的概率自然会增加。

五、特许权使用费应税问题纾解对策分析

（一）优化未定事项补税处置方式

1. 增加处置方式

企业如有未定事项涉及海关税款征收的，企业毫无疑问应当承担完税义务。从税收征管的基本要求看，作为进出口环节税的关税和增值税、消费税，其税基无法准确计算时是无法计算应纳税额的，征税机关也无法按照一定标准要求企业按照定额征收。企业未定事项在很多情形下时没有办法在申报时确定应补充的完税价格额度，也就无法确定应补税的税基。那么，在相关数额确定的情况下，也就是排除了无法申报的障碍，企业就可以通过申报完成纳税义务。但是从实践来看，由于特许权使用费牵涉时间范围较长，商品较多，金额较大，准确申报较为困难。而且，如果企业并不直接对外支付特许权使用费，按照58号公告则无需申报，但这明显漏税。因此，建议对未定事项企业愿意补缴税款的，增加申报以外的其他处置方式，让企业有更多选择机会，为企业尽纳税义务提供方便。

2. 优化申报机制

要求企业就对外支付特许权使用费向海关申报缴税的2019年58号公告亟待优化。首先，按照58号公告，企业对外完成支付30天内要向海关申报。但根据《审价办法》的精神，构成进口商品完税价格的应该是企业计提的特许权使用费，如果企业按照对外支付特许权使用费则低报完税价格，涉嫌漏税；可这又与58号公告的规定相抵触。其次，企业如果按照2019年58号公告申报，则存在商品名称、应税特许权使用费金额两项申报疑难，企业如使用单一窗口申报，

由于要提交的材料数量巨大，容易出现申报差错，也给后台审单人员带来很大不便；如果去现场递单，通关窗口要在短短十几个小时（海关进口通关平均作业时间）内完成稽查岗位1个月左右才能完成的申报要素审核，有点儿强人所难。因此，特许权使用费的申报机制亟待优化，以更好的实现便民、利企、强监管等目标。

3. 善用中介机构

随着社会各领域分工的不断深入细化，政府部门服务社会更多的采用政府购买公共服务方式进行，海关监管在这方面已经有了较为成熟的经验和做法。目前，会计师事务所、税务师事务所等机构已经能够广泛参与海关稽查执法；各实验室、鉴证机构广泛参与海关检验检疫相关业务。我们相信，合理利用具备资质的第三方中介机构，可以有效缓解海关监管的人力资源困难，也可以有效弥补海关相关专业知识短板。比如，企业对外支付特许权使用费是否应税、应税数额等如果有中介机构审验，并出具报告背书，海关执法就可以得到非常重要的参考。

（二）贯彻法律精神，转变执法理念

1. 落实《行政处罚法》法律精神

2021年修订生效的《行政处罚法》第三十二条规定，“当事人有下列情形之一的，应当从轻或者减轻行政处罚：

（一）主动消除或者减轻违法行为危害后果的；

.....

（三）主动供述行政机关尚未掌握的违法行为的；

.....”

第三十三条规定，“违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。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。当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。”

从《行政处罚法》制定的精神可以看出，行政相对人并非出于主观故意的行政违法行为符合条件的，可以依法从轻或者减轻处罚，或者免于处罚。而目前针对特许权使用费涉税行为的行政处置始终是以企业违反海关规定为前提条件，对于企业并不公平，也与事实不符。在今后的工作中，海关应当从企业贸易实际出发，看企业行为是否违反法律法规，再采取恰当的方式进行处置，不应“一刀切”。

2. 实事求是，优化对未定量事项的监管

海关监管是为国家把守经济大门，要做好这项工作就要贴合贸易实际过程实施监管。因此，海关应当尊重国际贸易实际情况，对于以特许权使用费为代表的企业未定量事项是否应税、企业应当如何履行纳税义务等问题进行充分调查研究，尊重通用会计准则、贸

易惯例、贸易习惯等实际情况，制定合理有效的监管办法，而不是简单地“一报了之”。

3. 优化调整主动披露相关政策

从目前的实践来看，海关现行主动披露政策适用时间范围过窄，企业收到海关稽查通知书以后即丧失主动披露资格，哪怕海关尚未发现企业违法事实或线索，企业主动交代相关情况也无法享受主动披露的政策红利，这明显不符合《行政处罚法》的立法精神。另外，2022年海关发布54号公告，明确规定“进出口企业、单位对同一涉税违规行为再次向海关主动披露的，不予适用本公告有关规定”，这项规定在特许权使用费的应用上，通常被理解为“同一合同”项下的两次或多次涉税违规行为。根据前述分析，企业计提特许权使用费在很多情况下存在横向（企业与企业间）和纵向（同一企业同一合同的不同时段）差异，要准确申报需要相当的专业知识和工作经验，企业依法执行难度较大。因此，应当优化主动披露相关政策，让企业能够真真正正踏踏实实的享受到相关改革红利。

（三）进一步提升海关行政监管能力水平

1. 深入推进“阳光行政”

对于企业而言，稳定、透明的行政执法环境是营商环境最重要的组成要素。2019年，国务院制定的《优化营商环境条例》第六十二条规定，“制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、

规章、行政规范性文件，应当按照国务院的规定，充分听取市场主体、行业协会商会的意见。除依法需要保密外，制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件，应当通过报纸、网络等向社会公开征求意见，并建立健全意见采纳情况反馈机制。向社会公开征求意见的期限一般不少于30日。”因此，如果要对现行特许权使用费申报制度和主动披露制度进行优化调整，应当遵照国务院的相关规定对外公开征求意见，并依照政务公开相关要求做好相关政策法规、执行依据、注意事项、司法救济与行政救济途径等的公开工作。

2. 保持监管政策的相对稳定性

于企业而言，稳定、透明、可预期的政策环境是非常重要的，如果能够保持稳定性，企业甚至可以接受相对较低的工作效率，因为稳定的预期可以帮助企业优化经营策略，提高库存管理水平，合理安排资金流等。生产型企业尤其重视相关政策环境的稳定性，而绝大部分特许权使用费支付企业属于生产型企业，因此，我们有必要保持海关监管政策的相对稳定性。但保持稳定性不是一成不变，我们也要根据市场主体遇到的困难和问题等实际情况对现行政策进行优化调整，但要注意，在非涉密且不影响安全的情况下一定要充分征求相关方意见。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	此文分析到位，建议贴近实际，不足是数据及实例实证方面有些欠缺。
杨晨光	选题意义：作者以特许权使用费为例，对企业未定量事项补税问题作了系统而全面地分析和梳理，对于减少国家税收跑冒滴漏、提高海关执法能力、维护法律制度的公信力，具有一定意义。特别是文章的专业性很强，具有教科书水平，一般人写不出来，值得重视。 研究方法运用及效果：本文运用专业知识，采用资料搜集、案例解剖、对比分析等方法，提出的问题和解决问题的建议具有科学性和可信度。 文章结构和文字表述：本文结构规范，分析逻辑严谨，文字表述基本清晰。 不足：选题比较“小众”，实践意义可能受影响。
黎伟雄	本文以特许权使用费为例，研究分析未定事项及其在海关监管、征税方面存在的问题，思路清晰、主题明确，所提出改进思路及途径的针对性和可操作性均较强，具有一定的理论价值和实践价值。如能采用数据分析、案例验证等工具加大论证的支持力度，并在改进建议措施方面加以细化，则更为完善。建议以工作建议书形式提交相关部门参考。
齐忠平	本文通过“解剖”税收征管领域关企长期争议的特许权使用费痛点以及衍生的“主动披露”执行尴尬，从转变理念、完善法制、优化机制、阳光执法、营商环境多维度提出对策建议，选题好，理念新，情况明，表述准，论证足，文字顺，对重大业务改革决策参考价值较高。
赖树佳	文章以特许权使用费为例对企业未定量事项补税存在的痛点、堵点、成因及对策作了深入的分析研究。资料客观详实，论述深刻到位，逻辑脉络清晰，文字简练，具有较强的说服力，对当前企业与海关都遇到的处置困境提供了可资参考的解决路向，有一定的理论和实践意义。不足之处是，对策分析部分还嫌过于原则，点到又止，如能进一步展开措施、方案，则文章价值倍增，收画龙点睛之效！

进口木材通关问题研究

张大伟 李静¹

（优秀奖）

木材作为重要的生产资料，在国民经济和社会发展中具有不可替代的作用。我国是世界上最大的木材与木制品加工国、贸易国和消费国，木材需求主要依赖进口。尤其是2017年全面停止天然林商业性采伐后，进口木材迎来巨大增长空间，目前对外依存度近60%，主要用于造纸、家居等行业。据统计，2021年我国进口木材（税号4403原木+4407锯材）9383.4万立方米、197.3亿美元。本研究针对全球木材产业链物流链情况、中国进口情况、通关中存在的问题情况开展调研分析，并围绕促进进口木材高效通关、支持行业企业发展提出几点建议。

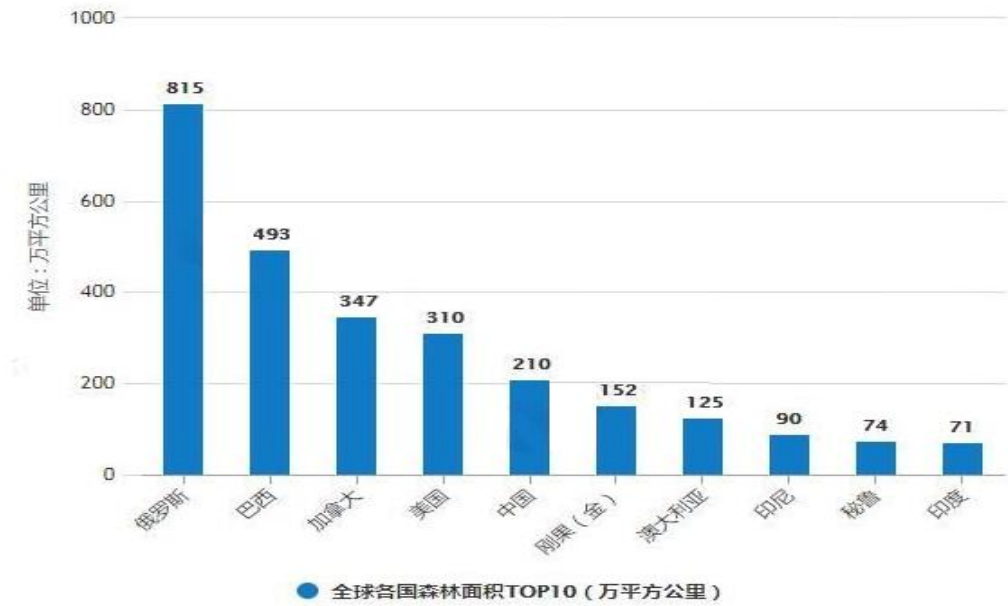
一、全球木材产业链物流链情况

（一）全球木材产业整体概况

全球森林面积共计 40.6 亿公顷，约为陆地总面积的 31%，欧洲（含俄罗斯）占全球森林面积的25%，其后依次是南美洲

¹ 作者单位：张大伟，海关总署风险防控局（青岛）；李静，深圳市全运通物流发展有限公司青岛分公司

（21%）、北美洲和中美洲（19%）、非洲（16%）、亚洲（15%）和大洋洲（5%）。森林面积排前十的国家依次为俄罗斯、巴西、加拿大、美国、中国、刚果(金)、澳大利亚、印尼、秘鲁、印度，其中俄罗斯以815万平方公里的森林面积位列全球第一。

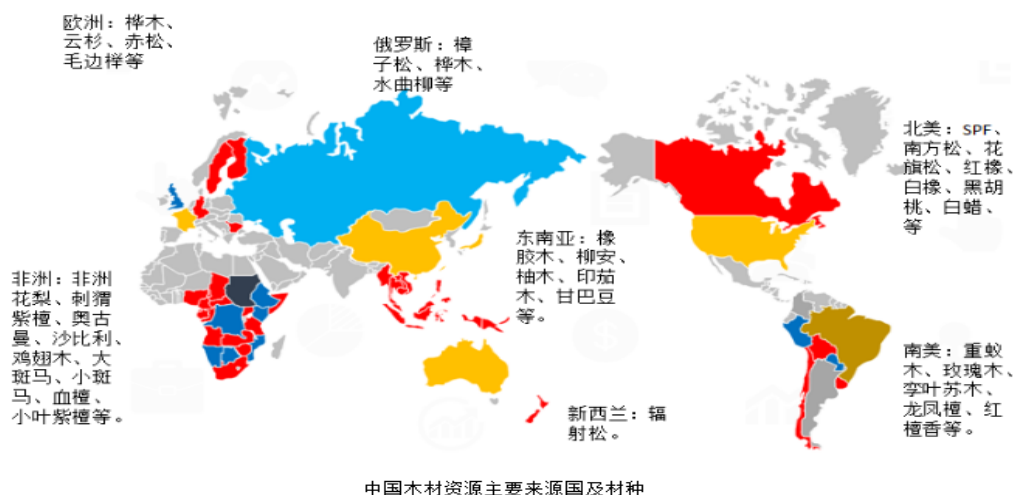


除俄罗斯外，欧洲还有一些木材生产与出口的重要国家。例如瑞典，森林蓄积量约在30亿立方米左右，是世界上第二大锯材出口国，出口量达1100-1200万立方米。奥地利、德国、芬兰等国也都是锯材出口的佼佼者，合计每年锯材出口量约占全球1/5。在北美地区，美国是原木年出口总量排行第二的国家，年出口原木为1100万立方米左右；加拿大则是锯材和人造板出口总量位居榜首的国家，锯材年出口为4000万立方米，人造板出口约1250万立方米)。

从人造板来看，世界年产总量大约2亿多立方米，其中中国是生产量最大的国家，为6300多万立方米，占全球产量的1/4；其次是美国，与中国产量相差不多；加拿大位居第三。从出口情况看，全球总出口量为6800万立方米，其中加拿大以1250万立方米排名第一，之后分别为马来西亚、德国和印度尼西亚，分别占出口总量的7—10%。

（二）主要木材产地及种类

澳洲材主要为新西兰、澳大利亚辐射松，占松原木进口量第一。俄罗斯材最常见的有水曲柳、柞木、桦木、榆木、楸木及各种松木。东南亚材以产红木著称，有紫檀、酸枝、花枝等，橡胶木锯材大量进到中国，缅甸柚木更是以其优良的品质而闻名于世。南美材大多是地板坯料进到中国，产地是巴西、玻利维亚、秘鲁等，苏里南和圭亚那是目前南美仅有的能大量出口原木到中国的地区。非洲材的小叶紫檀、非洲酸枝、大叶紫檀等是制作古典红木家具的好材料，西非各国的亚花梨（刺猬紫檀）作为新晋红木木种，以极高性价比迅速充斥红木家具市场。北美材的硬木木种有红橡、白橡、水曲柳、黑胡桃、红樱桃、枫木、黄杨、赤杨等，软木种类有铁杉、黄松、花旗松、白松等。欧洲材中桦木是最成熟的，此外欧洲橡木、水曲柳这几年也在慢慢打开市场。



（三）我国进口木材贸易情况

2022年上半年，我国进口木材（原木+锯材）3488.5万立方米，同比下降23.3%；进口金额83.8亿美元，同比下降6.6%；平均单价240.2美元/立方米，上涨21.8%。我国木材进口量（立方米数量）排名前5位的原产地分别是新西兰（占24%）、俄罗斯（21.2%）、德国（9.4%）、泰国（5.3%）、美国（4.8%），排名较同期变化不大。

（四）我国进口木材物流情况

一是俄罗斯进口木材。其进口主要是铁路运输。俄罗斯森林资源丰富，与中国接壤，铁路相通，尤其是俄罗斯主要木材产区（远东地区和西伯利亚）距中国较近，铁路运输成本相对较低，因此成为我国进口木材的主要来源国。目前，俄罗斯的原木或锯材主要通过满洲里、二连浩特、阿拉山口、绥芬河进入国内市场，其中满洲

里已成为我国最大的俄罗斯木材进口口岸，占比高达44%。中欧班列的开行为俄罗斯进口木材提供了更便利的流通渠道，各地纷纷依托中欧班列优势，建立木材集散中心，开行木材定制班列。2018年，首列中欧（俄）木材班列抵达甘肃武威，由俄罗斯列索西比尔斯克出发，经俄罗斯克里斯诺亚尔斯克市、过境哈萨克斯坦共和国，在新疆阿拉山口口岸报关、报检、换装后到达武威。武威依托打通的俄罗斯木材物流通道，申请建立进境木材检验检疫监管场地，打造西北木材集散地。成都国际铁路港自2018年3月开行木材定制班列，已开通满洲里、二连浩特、阿拉山口、绥芬河四个木材口岸通道，建立中欧班列（成都）国际木材集散中心。除此之外，还有山东日照、江苏徐州、湖南长沙、重庆等地也纷纷开通了中欧班列木材班列。

二是热带材和北美材。其进口以海运为主，在国内流通的运输方式包括铁路、公路和水路3种方式，但以水运为主。如长江黄金水道的木材运输，以江苏省张家港口岸为主，是我国热带材进口量最大的海运木材进境口岸，主要进口热带原木，来源国主要为马来西亚、加蓬和巴布亚新几内亚。以海运形式进口木材以散装原木为主，到岸后由内地批发商就地购材，然后以汽运或船运形式将木材转运到二级批发或零售市场。另外，一部分木材以汽运形式通过云南各边境口岸（瑞丽、腾冲、盈江），如从缅甸进口的热带材，以

汽运的形式到瑞丽等边境口岸，通过铁路运输到华南或华东地区进行再加工。

二、全国木材进口基本态势

（一）上半年原木进口量下跌较为明显

2022年上半年，我国进口税号4403原木2215.4万立方米，同比下降29.7%；进口税号4407锯材1273万立方米，同比下降8.7%。原木进口下降幅度较大的主要原因，一是国际木材采购价格持续大幅上涨，国内买家纷纷观望，不敢贸然下单采购；二是海关总署2021年第110号公告于今年2月1日起生效，原产于7个国家的松木进口口岸受限，海关监管措施加严，对原木进口影响较大。

（二）自俄罗斯木材进口量受影响较大

2月下旬俄乌冲突爆发以来，俄罗斯木材的运输、付汇均受较大影响，原有订单无法发货或运输不畅，物流运输和通关手续多、周期长，新的采购订单又在国内买家强烈的观望态度下变得更加谨慎和理性，导致俄材进口量有所下滑。据业内人士预计，随着西方国家对俄罗斯制裁的加剧，这一影响仍将持续较长一段时间。

（三）国内木材仓库全面“爆仓”

据统计，3月份太仓木材仓库存量约为130万立方米，接近历史最高位；南康、东莞、宁波、青岛、成都等木材基地的仓库库存情

况也大抵如此，许多仓库出现“出不去、进不来”局面。3月份以后，尽管这一局面有所缓解，但与往年相比，仓库出货量仍然比较低迷。据了解，造成木材仓库全面“爆仓”的主要原因是国际和国内终端消费市场疲软，部分木材加工厂已减产，个别甚至已停业。

（四）疫情影响下全国木材主要进口口岸持续切换

2022年上半年，我国木材进口口岸主要是青岛（占13.6%）、日照（13.6%）、洋山港（8%）、绥芬河（6.5%）、太仓（6.2%）、张家港（5.6%）、满洲里（5.5%）、南沙（3.3%）、深圳大鹏（3.3%）、二连浩特（3%）。同比2021年上半年，青岛排名首位占比变化不大，日照提升3.9个百分点，下降幅度较为明显的有洋山（-1.7百分点）、太仓（-3.2%）、绥芬河（-2.7%）。2月份总署110公告生效后，深圳口岸原木进口量大幅下降。3月下旬上海爆发疫情以来，原从上海口岸进口的木材陆续分流至周边一些港口，“水龙头效应”突显。

三、当前全国木材进口通关存在的主要问题

（一）部分国家进口木材检疫风险提升

如新西兰是我国主要的木材进口来源国之一，2022年上半年，青岛海关从62船次、219.79万立方米新西兰船运散装辐射松原木中截获检疫性有害生物长林小蠹，同比大幅增长416.67%、365.26%，

如此密集检出此类有害生物较为少见。调查发现，自新西兰进口木材密集检出长林小蠹的主要原因是其港口检疫处理方式的变化导致。根据进口木材企业反馈的信息，为防止有害生物传出，2021年12月以前，新西兰对辐射松原木在港口实施熏蒸处理后装船，但因使用熏蒸剂污染环境，新西兰民众反对在港内熏蒸。从2021年12月以后，新西兰全国港口中只有吉斯伯恩（Gisborne）和陶然加（Tauranga）2个港口装运的原木可以在港口实施熏蒸处理，其他港口装运的原木均不再实施熏蒸处理，改为去皮处理。由于使用机械去皮的原木，在疤节处、凹陷处仍有树皮残留，为长林小蠹的存活提供了条件。

（二）进口木材海关查验送检率较高

据某物流公司反映，该企业代理自某口岸进口原木的票查验率为100%、柜查验率约40%、送检率约45%；锯材的票查验率约50%、柜查验率约20%、送检率约20%。查验原木的票熏蒸率约27%、柜熏蒸率为55%；锯材的票熏蒸率为6%、柜熏蒸率为15%。高查验率和送检率一定程度降低通关效率。一季度某口岸原木进口从申报到海关放行平均通关时效为6.5天，若需送检平均通关时效为12.89天，若需熏蒸平均通关时效为15.22天；锯材正常平均通关时效虽较原木短，但若需送检和熏蒸，则与原木接近。

（三）各地海关对进口锯材木质包装监管执法尺度不统一

为了便于装卸，进口锯材通常会在每一板（捆/扎）底下放置木条若干。这些木条既非托盘，也非框架，更多是作铺垫使用，业内俗称“垫木”。“垫木”数量不多、体积不大，装货前，有些供货商会严格按照海关关于木质包装规定作烘干或无害化处理并施加IPPC标识，但也有众多供货商达不到此要求。去年11月起，海关加强了对木质包装的监管，对木质包装普遍采用是否主动申报、是否施加IPPC标识作为执法依据。即凡有垫木未申报的，一律转后续处置；凡未施加IPPC标识的，需对整票货物作熏蒸，有些还需先取样送检。上述做法，全国各口岸不尽相同，但总体偏严，导致货物通关速度慢、企业成本高。

（四）各地口岸海关对110号公告执行不一致

总署2021年第110号公告生效后，由于未出台明确操作指引，现场海关与企业在执行起来普遍面临困境。但总体来看，公告所涉及各相关海关普遍趋紧趋严。如个别海关对进口原木需多次采样、送检；个别海关现场查验后，需反复请示上级，待上级答复后方作出执法决定；个别海关抱持“多一事不如少一事”心态，明里暗里不欢迎在本口岸进口，造成货物通关时效延长。

（五）海关取样送检工作手续繁时效慢

进口木材因其货物自身的属性，向来是海关重点监控与监管商品，涉及原检业务事项多，取检送检频率高。但由于目前各海关取

样送检工作普遍存在环节多、手续多、样品化验量大、耗时长、进度不公开透明、周末及节假日实验室上班时间与口岸不同步等弊病，取样送检工作已成为影响进口木材通关效率的一大掣肘。

（六）进口木材熏蒸消杀费用大幅上涨

自今年1月1日起，全国几乎所有一线海运口岸均大幅提高进口货物熏蒸/消杀费用，调整幅度基本翻倍，企业成本高企、不堪重负。据了解，其原因主要有二：一是今年起原属国家检验检疫部门的检测单位正式脱钩，熏蒸/消杀业务全面走向市场化运作；二是熏蒸/消杀原材料价格大幅上涨，推动熏蒸/消杀费用水涨船高。

（七）海关监管场地不足、港口堆存能力有限给海关监管带来较大挑战

目前，海关对进口木材指定监管场地的概念、场地设置、防疫要求等内容均有明确规定。这些规定既给木材进口设置了一定的门槛，也考验着海关的监管资源、监管能力与监管经验。按照动植检法及其实施条例，进口散装原木需进行上中下三层检疫，合格后方可放行提离海关监管场地，现有监管场地远远不能满足日益增长的木材进口需求。

四、促进进口木材高效通关支持行业企业发展的相关建议

（一）基于科学分析研判风险前提下适当降低布控查验率、送检率

建议对于同一时期（如3个月）、同一原产国家（地区）、同一厂商、同一批次发货的进口木材，若此前连续查验3票且无异常的，可适当减少布控查验和送检的数量；对于一票多柜的，可适当调低布控查验率，减少查验的柜量。

（二）合理处置进口木材木质包装问题

进口木材的木质包装大部分只是木条，数量少、体积小，很多都是进口木材自身的边角料，装货前曾与木材一同进行过烘干或无害化处理。这种情况下，其木质包装是否需与其他普通木质包装一样以严格标准对其进行监管，值得商榷。建议根据现场查验情况具体分析，凡已采取烘干或无害化处理措施的，慎重适用“是否施加IPPC标识”这一唯一标准，尽量避免“一刀切”。

（三）加强110公告所涉商品进口监管工作的透明度

对公告所涉商品的监管，既要严格标准、严密措施，又要理顺关系、公开透明。一方面要求海关内部的执法程序和要求应明确清晰，避免现场海关反复请示、持久等待；另一方面应将海关监管的红线要求、企业需办理的手续等公之于众，避免让企业“雾里看花”、做你猜我猜式的“盲盒游戏”。

（四）改进海关取样送检

一是将化验工作前置，对于一些常见、简单的样品化验，从实验室前置到业务量大且集中的海关通关现场，实现快速取样、快速化验、快速出具结果；二是确保风险可控前提下，准许货物先行提离，减少企业滞仓、滞箱费用；三是调整实验室人员上班时间，实行“预约加班”制度，安排人员周末或节假日上班、平时轮休，使实验室人员的上班时间与口岸通关人员保持同步，加快货物通关速度。

（五）推动相关部门加强对熏蒸/消杀费用的监督管理

对企业反映强烈的熏蒸/消杀费用问题，建议由海关牵头，推动相关政府部门、行业协会等联合调研，加强对熏蒸/消杀费用的调研分析，寻找一套既能让进出口企业普遍接受、又符合熏蒸/消杀机构利益的合理化、市场化定价方案，同时加强对其监督与管理，防止出现垄断和恶意抬价等行为，实现熏蒸/消杀工作的良性运作，真正助企纾困、以实际行动支持和促进外贸发展。

（六）加大海关指定监管场地建设力度

支持木材进口大口岸合理规划港口布局，加快泊位建设，优化港内堆场设置，配套进口木材专用查验场地，扩建进境原木指定监管场地，提高进口木材接卸和周转条件。推动地方政府扶持企业做好港外货场规划，探索建立原木预处理消杀通道，完善植物疫情防控体系，将原有小型货场整合资源，化零为整，改造升级，建立起

交通便捷、疫情可控、符合要求的大型木材货场集散地，，提高港口仓储能力提高海关监管效能和条件。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	逻辑严谨、分析透彻、说理充分，方法应用得当。不足之处是实例援引不够。
杨晨光	选题意义：本文对全球木材供应物流链情况、中国进口情况、通关中存在的问题作了全面而深入的调查研究，令人长知识，围绕促进进口木材高效通关、支持行业企业发展提出的建议，对于世界上最大的木材与木制品加工国、贸易国和消费国的我国来说，具有积极的实践意义。 研究方法运用及效果：作者运用现场考察、文献搜集、对比分析、案例解剖、数据统计、图表演示等方法，获取大量真实可靠的一线素材并进行了系统整理和科学归纳，发现的问题切中要害，解决问题的建议有较强的综合性、针对性和可操作性，对于海关改进工作具有重要参考价值。 文章结构和文字表述：本文结构规范，分析逻辑严谨，文字表述流畅。 不足：提出的建议务实性似不够。
黎伟雄	本文基于全球木材产业、物流运输、本国进口情况，研究分析通关中存在的问题，针对性提出改进建议，具有实践价值和可操作性。
齐忠平	又是一篇反映特殊进口货物通关涉检痛点堵点问题“寻医镇痛”文章，背景了然，链条清晰，痛点直击，把脉确准，建议务实，致力于“解痉镇痛疏堵”的价值凸显。
赖树佳	对木材进口通关监管提出的改进建议，有一定的参考价值。

论关联进口货物转让定价在海关与税务双重 监管下的协同管理模式探索

吴昇¹

(三等奖)

根据世界海关组织（World Customs Organization, WCO）的定义，转让定价是指确定位于不同税收管辖区的关联企业之间转让商品、服务和资产的价格和其他条件。²

随着经济全球化重构产业链、价值链和供应链，制造型跨国企业往往通过直接投资和间接投资的方式，在全球区域内匹配最优区位并有效利用当地和周边资源，构建企业价值最大化的研发、供应、生产、销售、营销和售后网络。跨国集团在各司法管辖区内设立的实体之间流转有形货物所涉及的转让定价议题，受到相关国际组织和各经济体监管机构的关注，而海关部门与税务部门³正是与关联企业之间跨境转让有形货物的定价强相关的监管机构。

¹ 作者单位：维沃移动通信有限公司

² WCO: Customs Valuation and Transfer Pricing,
<http://www.wcoomd.org/fr/topics/valuation/activities-and-programmes/customs-valuation-and-transfer-pricing.aspx>

³ 专指征收企业所得税当局

但是，海关部门和税务部门针对转让定价适用规则层面的差异，使得关联企业在双重监管下的税收遵从缺乏可预期性，也与行政法中的信赖保护原则相抵触。因此，近年来，WCO、经济合作与发展组织（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）、各国家或地区海关与税务部门积极探索解决方案与变革实务。在现有体制机制和不突破上位规则的前提下，中国海关与税务局也开始在深圳市试点关联进口货物转让定价协调管理模式，为企业合规经营致力创造更优的营商环境。显然地是，深圳先行先试的协同管理模式并非是终局，要实现可持续性的协同管理，需要对当前规则的持续性优化，乃至上升为全国层面的规则。

一、转让定价双重监管的现实困境

海关部门与税务部门都具有税收征管权限，从属于税收管辖监管机构的上位概念。在不同税收管辖区的机构设置中，海关部门与税务部门一般存在平级、从属和整体三种关系，但无论机构设置如何，海关事务和所得税事务通常由不同组织和人员专职管理。

从转让定价规则的维度来看，两个监管机构在适用法律依据、税收征管种类、税收征管基础、税收征管重点、关联关系判断、转让定价评估原则、转让定价评估方法等多重维度上还未达到一个动态平衡的状态。以中国为例，具体表现为：

表1 中国海关与税务部门在转让定价议题方面监管差异

序号	监管机构		中国海关	中国税务局
	对比项目			
1	适用法律依据	国际法	世界贸易组织（WTO）《海关估价协定》 WCO《海关估价与转让定价指南》（2018年版）	OECD《转让定价指南》（2022年版） 《联合国发展中国转让定价实用手册》（2021年版）
		国内法	《海关法》 《进出口关税条例》（国务院令〔2003〕392号） 《海关审定进出口货物完税价格办法》（《海关总署令》第213号） 《海关进出口货物征税管理办法》（《海关总署第124号令》） 《海关稽查定管理暂行办法》（《海关总署令》第236号）	《企业所得税法》及其实施条例 《税收征管法》及其实施细则 《国家税务总局关于完善预约定价安排管理有关事项的公告》（《国家税务总局公告2016年第64号》） 《国家税务总局关于特别纳税调查调整及相互协商程序管理方法的公告》（《国家税务总局公告2017年第6号》） 《国家税务总局关于完善关联申报和同期资料管理有关事项的公告》（《国家税务总局公告2016年第42号》）
2	税收征管种类		关税和增值税、消费税等进口环节海关代征税	企业所得税 （注：仅讨论税务转让定价影响的税收征管种类）
3	税收征管基础		进口货物的完税价格	应纳税所得额（企业每一纳税年度的收入总额，减除不征税收入、免税收入、各项扣除以及允许弥补的以前年度亏损后的余额；企业实际发生的与取得收入有关的、合理的支出，包括成本、费用、税金、损失和其他支出，准予在计算应纳税所得额时扣除）
4	税收征管重点		海关部门重点关注单笔进口货物的成交价格是否受到买卖双方特殊关系的影响，从而导致进口方申报的成交价格过低，少缴或不缴关税和增值税、消费税等进口环节代征税。	将集团利用各税收管辖区的税负差异，在税负较低的税收管辖区调高所设立实体的应纳税所得额，在税负较高的税收管辖区调低所设立实体的应纳税所得额，从而达到集团内部整体税负最轻。因此，税务部门则重点关注中国大陆实体的境外采购成本是否过高，从而造成应缴企业所得税的流失。
5	纳税义务发生时间		关税：未明确 增值税、消费税：报关进口的当天	以权责发生制为原则，属于当期的收入和费用，不论款项是否收付，均作为当期的收入和费用；不属于当期的收入和费用，即使款项已经在当期收付，均不作为当期的收入和费用。
6	关联关系判断		有下列情形之一的，应当认为买卖双方存在特殊关系： （1）买卖双方为同一家族成员的； （2）买卖双方互为商业上的高级职员或者董事的； （3）一方直接或者间接地受另一方控制的； （4）买卖双方共同直接或间接地受第三方控制的； （5）买卖双方共同直接或间接地控制第三方； （6）一方直接或者间接地拥有、控制或者持有对方5%以上（含5%）公开发行的有表决权的股票或者股份； （7）一方是另一方的雇员、高级职员或者董事的； （8）买卖双方是同一合伙的成员。 买卖双方存在着相互有联系，一方是另一方的独家代理、独家经销商或者独家受让人，如果符合上述规定，也应当视为存在特殊关系。	关联方是指与企业有下列关联关系之一的企业、其他组织或者个人： （1）在资金、经营、购销等方面存在直接或者间接的控制关系； （2）直接或者间接地同为第三者控制； （3）在利益上具有相关联的其他关系。 企业与其他企业、组织或者个人具有下列关系之一的，构成关联关系： （1）一方直接或者间接持有另一方的股份总和达到25%以上；双方直接或者间接同为第三方所持有的股份达到25%以上。如果一方通过中间方对另一方间接持有股份，只要其对中间方持股比例达到25%以上，则其对另一方的持股比例按照中间方对另一方的持股比例计算。 两个以上具有夫妻、直系血亲、兄弟姐妹以及其他抚养、赡养关系的自然人共同持股同一企业，在判定关联关系时持股比例合并计算。 （2）双方存在持股关系或者同为第三方持股，虽持股比例未达到本条款（1）项规定，但双方之间借贷资金总额占任一方实收资本比例达到50%以上，或者一方全部借贷资金总额的10%以上由另一方担保（与独立金融机构之间的借贷或者担保除外）。 借贷资金总额占实收资本比例=年度加权平均借贷资金/年度加权平均实收资本，其中： 年度加权平均借贷资金=∑（借入或者贷出资金账面金额×i）借入或者贷出资金年度实际占用天数/365 年度加权平均实收资本=∑（实收资本账面金额×i）实收资本年度实际占用天数/365 （3）双方存在持股关系或者同为第三方持股，虽持股比例未达到本条款（1）项规定，但一方的生产经营活动必须由另一方提供专利权、非专利技术、商标权、著作权等特许权才能正常进行。 （4）双方存在持股关系或者同为第三方持股，虽持股比例未达到本条款（1）项规定，但一方的购买、销售、接受劳务、提供劳务等经营活动由另一方控制。 上述控制是指一方有权决定另一方的财务和经营政策，并能据以从另一方的经营活动中获取利益。 （5）一方半数以上董事或者半数以上高级管理人员（包括上市公司董事会秘书、经理、副经理、财务负责人和公司章程规定的其他人员）由一方任命或者委派，或者同时担任另一方的董事或者高级管理人员；或者双方各自半数以上董事或者半数以上高级管理人员同为第三方任命或者委派。 （6）具有夫妻、直系血亲、兄弟姐妹以及其他抚养、赡养关系的两个自然人分别与双方具有本条款（1）至（5）项关系之一。
				7
8	转让定价评估方法		价格测试法：买卖双方之间可能存在特殊关系，但是纳税义务人能证明其成交价格与同时或者大约同时发生的下列任何一价格相近的，应当视为特殊关系未对进口货物的成交价格产生影响： （1）相同或类似货物成交价格法：向境内无特殊关系的买方出售的相同或者类似进口货物的成交价格； （2）倒扣价格法：所确定的相同或者类似进口货物的完税价格； （3）计算价格法：所确定的相同或者类似进口货物的完税价格。 价格环境测试法：海关经对与货物销售有关的情况进行审查，认为符合一般商业惯例的，可以确定特殊关系未对进口货物的成交价格产生影响。	税务机关应当在可比性分析的基础上，选择合理的转让定价方法，对企业关联交易进行分析评估。转让定价方法包括可比非受控价格法、再销售价格法、成本加成法、交易净利润法、利润分割法及其他符合独立交易原则的方法。

从上述对比项目可知，中国海关部门与税务部门税收征管的口径大相径庭，使得作为关联进口方的中国大陆实体在税收遵从领域，陷入了类似“零和博弈”的场景。

从转让定价实务的维度来看，受现行体制机制的影响，两个监管机构在管理关联进口货物转让定价方面存在明显的信息不对称壁垒。中国海关在与企业进行转让定价相关的价格磋商过程中，通常会要求企业提供转让定价文档（转让定价报告），但该资料显然是

为了符合税务部门的关联交易申报要求而编制的。如海关采信转让定价文档内的可比性分析、转让定价方法选择和使用等信息，可能会直接适用其中所列示的利润率四分位区间的中位值来调整进口货物的完税价格。相应地，企业在准备转让定价文档或税务部门管理特别纳税调整事项时，较少考量海关估价的因素。另外，企业申报企业所得税时，甚少会将与海关价格磋商的结果作为税前扣除凭证。监管实务的割裂，进一步加深双重监管下协同管理的难度。

二、国际上对转让定价管理模式的有益探索

世界贸易组织（World Trade Organization, WTO）《海关估价协定》对WTO成员国具有强制约束力，其海关估价规则在成员国内部普遍已实现国内法转化。在买卖双方存在关联关系的前提下，如果进口方能够证明关联交易价格未受到关联关系的影响，海关则应接受进口方所申报的成交价格作为估价基础。海关通常适用销售价格法和价格测试法核查关联交易价格是否受到关联关系的影响。WCO海关估价技术委员会（Technical Committee on Customs Valuation, TCCV）不定期更新不具有强制约束力的《海关估价纲要》，包括咨询意见（Advisory Opinions）、评论（Commentaries）、解释性说明（Explanatory Notes）、案例研究（Case Studies）、研究（Studies）等，为WTO《海关估价协定》

提供技术层面的说明并丰富其内涵，对WCO成员国海关立法和实务具有广泛性的指导意义和现实意义。

OECD本身是一个由37个经济体组成的国际组织，但所发布的《跨国企业与税务部门的转让定价指南》（Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations）⁴和提出的应对“税基侵蚀与利润转移（Base Erosion and Profit Shifting, BEPS）”行动计划方案，对关注转让定价议题的各国税务部门和跨国企业具有普遍性的指导意义。为实现国际税收现代化变革，包括中国在内的多国税务部门，通过OECD合作伙伴、G20等管道积极与OECD开展双边合作。在国际税收规则遵从方面，中国税务部门不断推进转让定价的“独立交易原则”、转让定价文档、可比性分析、转让定价方法（可比非受控价格法、再销售价格法、成本加成法、交易净利润法、利润分割法及其他符合独立交易原则的方法）、预约定价安排（Advance Pricing Agreement, APA）、转让定价相互协商程序（Mutual Agreement Procedure, MAP）等原则和规则转化成国内法。近年来，OECD还提出“双支柱（Two-Pillar）”的BEPS包容性框架，包括利润重新分配规则和全球最低税规则。

⁴ OECD: Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations, <https://www.oecd.org/tax/transfer-pricing/oecd-transfer-pricing-guidelines-for-multinational-enterprises-and-tax-administrations-20769717.htm>

过去，对于双方重叠的关联企业之间跨境流转有形货物所涉及的转让定价议题，海关部门和税务部门受各自相关国际组织或国际协定以及科层制体制的影响，较少产生横向的互动和合作。近年来，相关国际组织和发达经济体等已经开始研讨相关议题，并在规则与实践上积极探索解决方案。

（一）国际组织探索的历史沿革

为了弥合跨部门的信息鸿沟，在2006年和2007年，WCO和OECD在布鲁塞尔举行了两次关于转让定价和海关估价的WCO/OECD联席会议，与会者包括来自世界各地的海关部门、税务部门、跨国企业、国际组织、咨询公司和学术机构。在2007年第二次WCO/OECD联席会议后，成立了一个关注小组，响应会议后的后续行动。同年，关注小组完成讨论后提出如下建议⁵：

1. 讨论建议将提交至TCCV第26届会议参考；
2. 焦点小组汇总的演示材料和案例研究提供给TCCV参考；
3. 向TCCV下届会议提议审议下列技术要点，检视是否需要提供更多的材料供审查和审议：

（1）检视WTO《海关估价协定》第1.2（a）条“销售环境”在转让定价场景下的运用。

⁵ Focus Group: Meeting of the Focus Group on Transfer Pricing Brussels, 26 October 2007, Summary of the proceedings, <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/valuation/activities-and-programmes/transfer-pricing/recommendationstransferpricingpube.pdf?db=web>

(2) 考虑在转让定价协定中表述，所申报的完税价格将在后续做必要调整，以实现预先确定的利润率下的海关估价处理（被称为价格审查条款）。这可能是价格审查条款委员会初期工作的进展。

(3) 焦点小组中来自私营部门的成员可通过国际商会（ICC）或主席的邀请，就相关议题向TCCV提出见解。

4. 鼓励海关部门和税务部门加强对话；

5. OECD将继续提供支持。

在2010年的第31届会议上，TCCV通过了评论23.1，承认转让定价报告可用于销售环境测试法。

2015年，WCO首次发布《海关估价与转让定价指南》（WCO Guide to Customs Valuation and Transfer Pricing），该版指南提供了海关估价与转让定价两个议题的详细信息，并探讨了海关可以在多大程度上利用转让定价报告获得的信息来审查关联交易。此外，该版指南还提供了部分国家或地区的海关实践和私营部门的观点，鼓励海关部门与税务部门在政府和企业事务上更紧密合作。

在2016年的第42届会议和2017年的第45届会议上，TCCV分别采纳了案例研究14.1和14.2，为成员国适用销售环境测试法时利用转让定价报告、APA中的有效信息。

2016年，在OECD和ICC的支持下，WCO发布《加强国家层面海关与税务部门合作与信息交流的指南》，特别指出在海关估价与转让定价议题上，海关与税务部门分享信息与技术是互利共赢的。⁶

2018年，WCO更新发布《海关估价与转让定价指南》，收录了OECD/G20的BEPS项目的最新进展、TCCV最新发布的案例研究以及部分国家或地区的最新规则与实务实践。尽管该版指南对协同管理模式未达成明确的解决方案，但指出，海关部门与税务部门的共同目的是：确保价格近似于交易双方无关联关系并在正常商业水平情况下协商达成的。此外，该版指南强调，在海关对价格的后续稽查或磋商过程中，不能仅仅依赖转让定价报告。WCO对海关估价的建议总结如下：

1. 善于利用APA和海关预裁定制度：海关部门可利用税务部门与企业达成的APA有效信息估价。此外，海关部门还可针对关联进口货物转让定价做出预裁定。
2. 转让定价协议审查条款：跨国集团企业之间可订立转让定价协议，说明所申报的完税价格可在后续因应海关估价做必要调整。
3. 转让定价调整：如税务部门在货物进口前调整价格，则海关部门估价应考虑该转让定价调整；如税务部门在货物进

⁶ WCO: Guidelines on Customs-Tax Cooperation, <https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/guidelines-on-customs-tax-cooperation.aspx>

口后调整价格，海关部门可根据TCCV评论4.1做追溯性价格调整。

4. 海关部门、税务部门以及商界的良好实践：面对当前挑战，WCO鼓励海关部门、税务部门以及商界在政策与实务中的良好实践如下：

表2 WCO关于海关部门、税务部门以及商界的良好实践

序号	组织 良好实践	海关部门	税务部门	商界
1	匹配投入资源	在全国范围，评估当地跨国企业参与境外关联交易的程度，控制所投入资源；	/	/
2	配置专业团队	确保由组织内专业人员从事海关估价（特别是政策和稽查团队），并給予适当的培训机会；	/	鼓励有进口业务的跨国企业确保其海关和税务顾问（内部或外部）就海关部门和税务部门在海关估价与转让定价方面的议题互相沟通；
3	打破信息壁垒	利用转让定价信息：根据评论23.1的原则，海关部门在审查关联交易时使用转让定价文档（如有），然后根据个案分析判断已有足够信息作出最终决定或需要补充更多信息；	在转让定价调整时，考虑企业如果确定进口货物的完税价格	在准备转让定价文档时考虑海关估价的因素；在谈签APA时考虑海关估价的因素；
4	参与国际研讨	监督和参与TCCV的讨论；	/	/
5	跨部门合作	建立和加强与国家税务部门的联系与合作： （1）提议举办强化互信或业务培训研讨会（如海关与税务部门互相为对方提供本部门的业务培训） （2）探讨信息交换的可能性； （3）考虑临时性或永久性的人员借调或能拥有税务背景的人士； （4）成立专门关注跨国集团企业的团队，如果海关部门与税务部门有共同上级，单一团队可以涵盖税务和海关事务。海关部门与税务部门可考虑联合进行后续稽查，但考虑到双方后续稽查期间不一致，可操作性不强； （5）考虑与税务部门签署谅解备忘录，涵盖上述要点	建立和加强与国家海关部门的联系与合作： （1）提议举办强化互信或业务培训研讨会； （2）探讨信息交换的可能性； （3）成立专门关注跨国集团企业的团队，如果海关部门与税务部门有共同上级，单一团队可以涵盖税务和海关事务。 （4）考虑与海关部门签署谅解备忘录，涵盖上述要点。	/
6	对外合作	建议与商界讨论优化实践。	/	根据本国程序，确保提前知会海关后续可能发生进口后价格调整； 考虑向海关申请价格预裁定（如有）； 与海关合作，提供并协助解释与进口货物相关的转让定价分析和信息。

（二）域外税收管辖区的规则与实践

自转让定价双重监管的议题受国际组织关切开始，许多国家或地区也开始在规则与实践上开始探索适当的解决方案。

1. 海关估价有限度认可税务转让定价调整结果——以美国、加拿大、澳大利亚、英国为例

（1）美国

美国国内税法法典（Internal Revenue Code, IRC）第1095A条⁷规定，一般而言，关联方进口任何资产至美国境内，相关成本费用金额（系买方计算该资产税基或存货成本所应当考虑的因素，以及系计算该资产完税价格所应当考虑的因素）在计算相关税基或存货成本过程中，不得大于计算该资产的完税价格。换言之，关联进口商向税务部门申报所得税时，不得申报高于其向海关申报的完税价格，即海关估价结果为税务转让定价调整提供了价格上限。

美国海关与边境保护局（Customs and Border Protection, CBP）在相关价格预裁定案例中认定，CBP可以有限度认可国税局（Internal Revenue Service, IRS）批准的转让定价报告或APA, 如HQ 546979⁸、HQ 548233⁹等。此外，在HQ W548314¹⁰一案中，CBP还进一步认可关联方确定一个转让定价方法的客观公式，用于进口成交价格申报和进口后的追溯性调整，前提是：

- 1) 在进口前已有书面的“公司间转让定价政策”，且该政策是依据IRC第482节“纳税人之间的所得分配与抵扣”制定。

⁷ Internal Revenue Code Sec. 1059A: Limitation on taxpayer's basis or inventory cost in property imported from related persons, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/1059A>

⁸ CBP Ruling HQ 546979: Acceptability of transfer prices for transaction value, <https://rulings.cbp.gov/ruling/546979>

⁹ CBP Ruling HQ 548233: Acceptability of transfer price; transaction value; Advance Pricing Agreement, <https://rulings.cbp.gov/ruling/548233>

¹⁰ CBP Ruling HQ W548314: Transaction Value; Formulas; Post-Importation Adjustments; Revocation of HRL 547654, https://www.cbp.gov/bulletins/Vol_46_No_23_Title.pdf

- 2) 美国纳税人在提交所得税申报表时使用该转让定价政策，且该转让定价政策的任何调整应由纳税人在所得税申报时申报或使用；
- 3) 针对所有需要价格调整的产品，公司的转让定价政策规定如何确定转让定价以及相关调整；
- 4) 公司保存并提供其账簿和/或财务报表中的会计细节，以支持在美国境内的价格调整申报；以及
- 5) 不存在其他可能影响CBP接受转让定价的条件。

基于上述参考因素，进口商的转让定价政策可被视为在进口前制定的客观公式，CBP用于确定成交价格成立的。在确定成交价格时，CBP还应考虑转让定价政策涉及的价格调整因素。HQ W548314一案还说明CBP鼓励进口商适用和解机制（reconciliation program）来进行进口后价格调整程序。

（2）加拿大

加拿大边境服务机构（Canada Border Services Agency, CBSA）备忘录D13-3-6《所得税转让定价和海关估价》（Income tax transfer pricing and customs valuation）¹¹的观点是，加拿大税务局（Canada Revenue Agency, CRA）已有APA项目，可协助加拿大纳税人确定遵从《所得税法》（Income Tax Act）下的转让定价

¹¹ CBSA Memorandum D13-3-6: Income tax transfer pricing and customs valuation, <https://publications.gc.ca/site/eng/9.561291/publication.html>

以及加拿大对外签订的国际税收协定。CBSA可以有限度但不能全盘接受APA的结果，未来还有可能进一步参与APA的谈签程序。

CBSA 备忘录D13-4-5 《关联方的成交价格》（Transaction Value Method for Related Persons）¹²进一步说明，关联方之间有多种协议或文件，如转让定价协议、转让定价报告和APA，其中的价格调整将会影响完税价格。假设为符合协议或文件的条款和条件调整的实际转让定价，将会产生追溯性调整。价格调整记录也会计入进口商的会计账户，CBA根据调整结果是调增或调减，向进口商出具付款通知单或收款通知单，这种情形可能发生在一个财年的全年、年末或年末后。当确定一个财年内发生的价格调增或调减的净总额时，进口商必须向CBSA申请修改完税价格，完成补税或申请退税。但对于价格调减所产生的退税申请，CBSA将进行更严格的审查，特别是基于交易净利润法的计算结果；进口商应当首先证明价格调减的结果符合转让定价报告中确定的公平交易的利润率区间，其次被要求证明价格调减涉及的与交易相关的实际资金转移，包括向CRA申报企业所得税的文件。

（3）澳大利亚

澳大利亚边境部门（Australian Border Force, ABF）的实践声明 B_IND08 《估价-转让定价政策》（Valuation-Transfer

¹² CBSA Memorandum D13-4-5: Transaction Value Method for Related Persons, <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/dm-md/d13/d13-4-5-eng.html>

Pricing Policy)¹³要求有从关联供应商进口货物的澳大利亚企业有义务向ABF申请估价建议 (Valuation Advice) 和/或向ABF提交主动披露报告, 披露任何追溯性的转让定价调整, 前提是该调整将影响销售货物的成本 (Cost of Goods Sold, COGS), 即货物在原进口环节的完税价格。ABF提倡进口商适用估价建议, 不仅可以对过去四年的转让定价进行追溯性调整, 还可以对未来五年的转让定价进行前瞻性调整。即使在未来的五年, 进口商仍应就转让定价的追溯调整项向ABF披露, 但鉴于前期估价建议的结果已经确定ABF可接受的价格区间, 相关主动披露流程得以简化。估价建议结果出具后, 进口商相应完成补税或在进口之日起4年内申请退税。此外, ABF也认可在估价建议程序中考虑转让定价报告, 并鼓励进口商与澳大利亚税务办公室 (Australian Taxation Office, ATO) 谈签APA的过程中考虑海关估价因素。

(4) 英国

英国皇家税务与海关总署 (HM Revenue & Customs, HRMC) 发布的第252号公告《进口货物的海关估价、增值税和贸易统计》(valuation of imported goods for customs purposes, VAT and trade statistics)¹⁴第28节“方法1 (成交价格法) - 关联方

¹³ ABF Practice Statement B_IND08: Valuation-Transfer Pricing Policy, <https://www.abf.gov.au/imports/files/fact-sheets/valuation-transfer-pricing-policy.pdf>

¹⁴ HRMC Notice 252: valuation of imported goods for customs purposes, VAT and trade statistics, <https://www.gov.uk/government/publications/notice-252-valuation-of-imported-goods-for-customs->

交易”明确接受由独立第三方出具的可行性研究或转让定价报告，作为证明转让定价仅用于海关估价的公平交易证据。HRMC并不质疑转让定价结果，因其属于企业税范畴。转让定价作为适用成交价格法基础的前提是：

- 1) 转让定价满足成交价格法适用的条件和限制，以及关联关系不影响成交价格；以及
- 2) 进口货物的转让定价已计入或扣除成交价格的调整项目。

在进口前或进口时已存在买卖双方的转让定价协议，并表明可能进行追溯性价格调整，或者进口商在进口支付税费时，承诺发生价格调整及时通知HRMC，HRMC则可在后续酌情调增或调减应付税费。如果追溯调整的价格上升，HRMC将视为买方向卖方支付的进口货物总价款的一部分，向进口商发出补税通知；如果追溯调整的价格下降，进口商可以在进口之日起3年内向国家退税中心申请退税，并随附转让定价协议以及从卖方收到的回扣和卖方出具的付款通知单。如果价格追溯调整仅涉及增值税，进口商应通过增值税申报进行调整。

2. 海关估价与税务转让定价协同管理——以韩国、智利、巴西为例

(1) 韩国

[purposes-vat-and-trade-statistics/notice-252-valuation-of-imported-goods-for-customs-purposes-vat-and-trade-statistics#method-1-buyer-and-seller-related](https://www.korea.kr/eng/purposes-vat-and-trade-statistics/notice-252-valuation-of-imported-goods-for-customs-purposes-vat-and-trade-statistics#method-1-buyer-and-seller-related)

韩国海关总署（Korea Customs Service, KCS）已建立预约海关估价安排（Advance Customs Valuation Arrangement, ACVA）机制¹⁵，专门针对有关联交易需求的韩国进口商和海关之间的预先估价安排事宜。ACVA安排的议题可以包括：

- 1) 关联关系是否影响成交价格；
- 2) 适用海关估价的方法是否合理；
- 3) 是否适用成交价格法的调整项目；
- 4) 完税价格是否合理；
- 5) 国家税务总局（National Tax Service, NTS）批准的APA或申请细节中确定完税价格及其方法。

ACCA机制总共可分为5个步骤，分别为“预先磋商”、“提交申请”、“审查&磋商”、“ACVA委员会”、“决定&裁决”和“后续监督”，相关安排结果的有效期为3年（可展期2年）。进口商可以向KCS和NTS同时申请ACVA和APA，KCS和NTS可应进口商申请对海关估价和税务转让定价进行协同管理。

（2）智利

智利财政部2016年第64号决议¹⁶第2、3条说明，在涉及关联进口货物的情形下，尽管两个监管机构有自身立法，有权对关联进口

¹⁵ KCS: Advance Customs Valuation Arrangement, <https://www.customs.go.kr/kcs/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=10440&cntntsId=5092>

¹⁶ vlex: Resolución 64 EXENTA, HACIENDA (2016), <https://vlex.cl/vid/resolucion-num-64-exenta-631593826>

货物的转让定价质疑、评估与确定，但APA应由智利国家税务局（Servicio de Impuestos Internos, SII）和海关总署（Sociedad Nacional de Agricultura, SNA）共同签署。相应地，SII和SNA共同发布协同解决方案SII第54号决议/SNA第3637号决议¹⁷，细化APA协同谈签程序。

2019年12月11日，SII和SNA与纳税人签订APA，这是全球首例有海关当局参与谈签的APA。¹⁸

3. 海关估价对税务转让定价的信息化管理——以印度为例

为管理快速增长的关联交易数据，以及采取技术导向的路径履行海关职能，印度间接税和海关中央委员会（Central Board of Indirect Taxes and Customs, CBIC）于2022年1月在其官方网站新增人工智能模块“间接税预分析（Advanced Analytics in Indirect Taxation, ADVAIT）”¹⁹。ADVAIT模块的主要功能包括：

- 1) 增强对现有的被测试实体和相关欺诈的分析，减少欺诈和税费流失；

¹⁷ SII official website: Resolución conjunta entre el Servicio de Impuestos Internos y el Servicio Nacional de Aduanas que establece instancias de coordinación, procedimientos y plazos para los efectos de resolver solicitudes de acuerdos anticipados de precios, valores o rentabilidades normales de mercado cuando se trate de importaciones de mercancías entre partes relacionadas, <https://www.sii.cl/documentos/resoluciones/2016/reso54.pdf>

¹⁸ Deloitte tax@hand: Tax authorities sign first-ever APA, <https://www.taxathand.com/article/12922/Chile/2020/Tax-authorities-sign-first-ever-APA>

¹⁹ CBIC official website, <https://saksham.cbic.gov.in/>

- 2) 运用高性能数据挖掘、预测分析和风险评级来预测间接税收入；
- 3) 在司法管辖区的商品和服务税识别号（Goods and Services Tax Identification Number, GSTIN）级别生成诸如商品和服务的印度进口侧海关商品编码（Harmonized System Nomenclature, HSN）的分析报告；
- 4) 采信机器学习模型作为海关决策的依据；
- 5) CBIC 能够从 ADVAIT 对每一票进口报关单（Bill of Entry, BOE）的估价信息和变化进行实时分析；通过对商品描述分析，确定匹配和恰当的HSN；监测数量、价格、商品、原产地等多因素的变化；识别潜在操纵税收制度的新单位或实体。

引入ADVAIT模块后，CBIC可以有效监测关联进口货物价格的任何重大波动，并要求进口商解释价格波动的合理性。关联进口货物的海关估价方法由CBIC的特别估价处（Special Valuation Branch, SVB）负责审查，进口商需向SVB提交转让定价报告，详细比较公司在实体层面的利润与每笔交易（即进口）的利润。²⁰

三、中国版协同管理模式的有益探索

²⁰ Deloitte tax@hand: CBIC launches new machine learning based valuation module for customs purposes, <https://www.taxathand.com/article/22938/India/2022/CBIC-launches-new-machine-learning-based-valuation-module-for-customs-purposes>

2022年5月18日，深圳海关和深圳市税务局联合发布《关于实施关联进口货物转让定价协同管理有关事项的通告》（深关税〔2022〕62号，以下简称“协同规则”），决定对关联进口货物转让定价实施协同管理，是国内首个地区的监管机构探索并真正落地协同管理模式。注册地在深圳的企业且同时符合海关预裁定申请条件和预约定价安排申请条件的，可以率先享受协同管理的便利措施。

本次新政可以概括为：一次申请，协同受理，共同但有区别的协商、落地与监督。

“一次申请”是指，符合条件的企业可以向深圳海关和深圳市税务局同时申请关联进口货物转让定价协同管理。

“协同受理”是指，深圳海关和深圳市税务局受理后，可以各自或联合对企业进行书面或实地核查，与企业磋商关联进口货物转让定价所达成的定价原则及计算方法，运算得出的进口货物价格（成本）。

“共同但有区别的协商、落地与监督”是指，深圳海关和深圳市税务局达成一致意见的，与企业签署《协同管理备忘录》，同时根据现有制度分别做出海关预裁定和税务单边预约定价安排²¹。企业应按上述《协同管理备忘录》执行，并在每个年度终了后6个月

²¹ 当前协同规则未涉及双边预约定价安排和多边预约定价安排。

内，向深圳海关和深圳市税务局报送执行情况的年度报告。深圳海关和深圳市税务局负责监督企业遵从情况和关键假设条件变化情况。

在企业关键假设条件未发生变化的前提下，《协调管理备忘录》适用三个公历年度，明确海关估价方法和税务转让定价方法、财务报表以及公平交易值域。企业应确保任何一个年度的实际财务指标按照公平交易值域的中位值执行。如果低于或高于中位值的，企业需按照财务指标中位值进行价格调整，并及时告知深圳海关和深圳市税务局。

四、海关估价与税务转让定价的协调优化建议

综上所述，当前在深圳市试点的关联进口货物转让定价协同管理模式本质上是在不抵触上位法的前提下，在授权范围内的地方立法改革与制度创新。所谓协同管理，不仅要处理好监管部门间相关规则与实践的横向关系，还应理顺与上位法的纵向关系。

（一）上位法的协调优化建议

1. 确定并协调关税与进口环节海关代征税的纳税义务发生时间

纳税义务发生时间是指纳税人发生应税行为且应当承担纳税义务的起始时间。随着立法精细化要求的提出，税务部门的税收法律法规及各类规章逐步界定各税种在各业务场景下的“纳税义务发生

时间”。以增值税、消费税等两类进口环节海关代征税为例，现行的《增值税暂行条例》（国务院令第691号）第十九条规定，进口货物的增值税纳税义务发生时间为报关进口的当天；现行的《消费税暂行条例实施细则》（财政部令第51号）第八条规定，进口应税消费品的消费税纳税义务发生时间为报关进口的当天。截至目前，最新的《增值税法》（征求意见稿）第三十三条和《消费税法》（征求意见稿）第十六条已分别修改调整为“进口货物，纳税义务发生时间为进入关境的当天”和“进口应税消费品，纳税义务发生时间为进入关境的当天。”

但是，纵观《海关法》第六十条²²、《进出口关税条例》（国务院令〔2003〕392号）第三十七条第一款²³、《海关进出口货物征税管理办法》（海关总署令第124号）第二十条第一款²⁴等海关法律法规，关税未有一个明确的纳税义务发生时间。所谓“海关填发税款缴款书之日”是否为关税的纳税义务发生时间还有待商榷，毕竟上述文件也适用于进口环节海关代征税。再者，进口货物的增值税和消费税计税价格计算，也依赖于关税税额的确定。假设所谓“海关填发税款缴款书之日”系关税和进口环节海关代征税的纳税义务发生时间，则会与现行税收部门的法律法规相抵触，毕竟“海关填

²² 《海关法》第六十条：进出口货物的纳税义务人，应当自海关填发税款缴款书之日起十五日内缴纳税款……。

²³ 《进出口关税条例》（国务院令〔2003〕392号）第三十七条第一款：纳税义务人应当自海关填发税款缴款书之日起15日内向指定银行缴纳税款。

²⁴ 《海关进出口货物征税管理办法》（海关总署令第124号）第二十条第一款：纳税义务人应当自海关填发税款缴款书之日起15日内向指定银行缴纳税款。

发税款缴款书之日”显然发生在“报关进口的当天”或“进入关境的当天”之后。

因此，由于关税和进口环节海关代征税属于同一环节征管的税种，海关部门有必要与税务部门商讨确定并协调关税和进口环节海关代征税的纳税义务发生时间，并确保双方的法律、行政法规、部门规章等规范性文件用语规范和逻辑严密。

2. 协调进口货物成交价格（采购成本）的适用汇率

海关估价适用汇率的依据是《海关进出口货物征税管理办法》（海关总署令第124号）第十六条第二款²⁵。

从企业所得税角度来看，会计处理适用外币折算汇率的依据是《企业会计准则第19号——外币折算》应用指南（国务院令〔2006〕18号）第二条第（二）项²⁶；税法处理适用外币折算汇率的依据是《企业所得税法实施条例》（国务院令第512号）第一百二十九条第一款²⁷。

²⁵ 《海关进出口货物征税管理办法》（海关总署令第124号）第十六条第二款：海关每月使用的计征汇率为上一个月第三个星期三（第三个星期三为法定节日的，顺延采用第四个星期三）中国人民银行公布的外币对人民币的基准汇率；以基准汇率币种以外的外币计价的，采用同一时间中国银行公布的现汇买入价和现汇卖出价的中间值（人民币元后采用四舍五入法保留4位小数）。

²⁶ 《企业会计准则第19号——外币折算》应用指南（国务院令〔2006〕18号）第二条第（二）项：以历史成本计量的外币非货币性项目（存货等），由于已在交易发生日按当日即期汇率折算，资产负债表日不应改变其原记账本位币金额，不产生汇兑差额。

²⁷ 《企业所得税法实施条例》（国务院令第512号）第一百二十九条第一款：企业所得以人民币以外的货币计算的，预缴企业所得税时，应当按照月度或者季度最后一日的人民币汇率中间价，折合成人民币计算应纳税所得额。年度终了汇算清缴时，对已经按照月度或者季度预缴税款的，不再重新折合计算，只就该纳税年度内未缴纳企业所得税的部分，按照纳税年度最后一日的人民币汇率中间价，折合成人民币计算应纳税所得额。

外币折算产生会计处理与税法处理上的差异已有相应的法规准则指引。但是，企业所得税的预缴和汇算清缴适用的外币折算汇率，与关税和进口环节海关代征税适用的外币折算汇率并不协调。建议海关在《海关进出口货物征税管理办法》第十六条第二款增加兜底条款，授权在制定协同规则时，可以由海关部门和税务部门共同协商所适用的外币折算汇率。

（二）协同规则的协调优化建议

1. 明确并协调协同管理适用对象

当前试点的协同规则适用对象是符合《海关预裁定管理暂行办法》（海关总署令第236号）第四条²⁸和《关于完善预约定价安排管理有关事项的公告》（国家税务总局公告2016年第64号）第四条²⁹的企业。综合来看，由于本次试点的规范性文件联合发布的监管机构为深圳海关和深圳市税务局，深圳海关的管辖范围为广东省深圳市、惠州市的各项海关管理工作，而深圳市税务局的管辖范围为广东省深圳市内有关业户的税收征管工作。因此，注册地在深圳的企业且同时符合海关预裁定申请条件和预约定价安排申请条件的，可以参与本次试点。

²⁸ 《海关预裁定管理暂行办法》（海关总署令第236号）第四条：预裁定的申请人应当是与实际进出口活动有关，并且在海关注册登记的对外贸易经营者。

²⁹ 《关于完善预约定价安排管理有关事项的公告》（国家税务总局公告2016年第64号）第四条：预约定价安排一般适用于主管税务机关向企业送达接收其谈签意向的《税务事项通知书》之日所属纳税年度前3个年度每年度发生的关联交易金额4000万元人民币以上的企业。

但是，海关部门和税务部门对关联关系的认定条件存在上位法的差异。根据《海关审定进出口货物完税价格办法》（海关总署令第213号）第十六条³⁰和《国家税务总局关于完善关联申报和同期资料管理有关事项的公告》（国家税务总局公告2016年第42号）第二条³¹，海关部门和税务部门可能对同一个企业与境外交易方的关联

³⁰ 《海关审定进出口货物完税价格办法》（海关总署令第213号）第十六条：有下列情形之一的，应当认为买卖双方存在特殊关系：

- （一）买卖双方为同一家庭成员的；
- （二）买卖双方互为商业上的高级职员或者董事的；
- （三）一方直接或者间接地受另一方控制的；
- （四）买卖双方都直接或者间接地受第三方控制的；
- （五）买卖双方共同直接或者间接地控制第三方的；
- （六）一方直接或者间接地拥有、控制或者持有对方5%以上（含5%）公开发行的有表决权的股票或者股份的；
- （七）一方是另一方的雇员、高级职员或者董事的；
- （八）买卖方是同一合伙的成员。

买卖双方在经营上相互有联系，一方是另一方的独家代理、独家经销或者独家受让人，如果符合前款的规定，也应当视为存在特殊关系。

³¹ 《国家税务总局关于完善关联申报和同期资料管理有关事项的公告》（国家税务总局公告2016年第42号）第二条：企业与其他企业、组织或者个人具有下列关系之一的，构成本公告所称关联关系：

（一）一方直接或者间接持有另一方的股份总和达到25%以上；双方直接或者间接同为第三方所持有的股份达到25%以上。

如果一方通过中间方对另一方间接持有股份，只要其对中间方持股比例达到25%以上，则其对另一方的持股比例按照中间方对另一方的持股比例计算。

两个以上具有夫妻、直系血亲、兄弟姐妹以及其他抚养、赡养关系的自然人共同持股同一企业，在判定关联关系时持股比例合并计算。

（二）双方存在持股关系或者同为第三方持股，虽持股比例未达到本条第（一）项规定，但双方之间借贷资金总额占任一方实收资本比例达到50%以上，或者一方全部借贷资金总额的10%以上由另一方担保（与独立金融机构之间的借贷或者担保除外）。

借贷资金总额占实收资本比例=年度加权平均借贷资金/年度加权平均实收资本，其中：

年度加权平均借贷资金=∑_i 笔借入或者贷出资金账面金额×_i 笔借入或者贷出资金年度实际占用天数/365

年度加权平均实收资本=∑_i 笔实收资本账面金额×_i 笔实收资本本年度实际占用天数/365

（三）双方存在持股关系或者同为第三方持股，虽持股比例未达到本条第（一）项规定，但一方的生产经营活动必须由另一方提供专利权、非专利技术、商标权、著作权等特许权才能正常进行。

（四）双方存在持股关系或者同为第三方持股，虽持股比例未达到本条第（一）项规定，但一方的购买、销售、接受劳务、提供劳务等经营活动由另一方控制。

上述控制是指一方有权决定另一方的财务和经营政策，并能据以从另一方的经营活动中获取利益。

（五）一方半数以上董事或者半数以上高级管理人员（包括上市公司董事会秘书、经理、副经理、财务负责人和公司章程规定的其他人员）由另一方任命或者委派，或者同时担任另一方的董事或者高级管理人员；或者双方各自半数以上董事或者半数以上高级管理人员同为第三方任命或者委派。

（六）具有夫妻、直系血亲、兄弟姐妹以及其他抚养、赡养关系的两个自然人分别与双方具有本条第（一）至（五）项关系之一。

（七）双方在实质上具有其他共同利益。

除本条第（二）项规定外，上述关联关系年度内发生变化的，关联关系按照实际存续期间认定。

关系判断存在根本性的性质认定。显然，在不突破上位法限制的前提下，只有在海关部门和税务部门对关联关系认定上交集的企业，才能真正参与本次协同管理的试点工作。因此，建议协同规则应明确并协调适用管理对象，便于企业对在政策适用前的自我评价。

2. 新增协同管理优先受理对象

根据《关于完善预约定价安排管理有关事项的公告》（国家税务总局公告2016年第64号）第十六条³²，明确有七种情形下，税务部门可以优先受理企业的预约定价安排申请。但在《海关预裁定管理暂行办法》（海关总署令第236号）未有相关优先受理条款。

《海关认证企业管理措施目录》（署企发〔2021〕16号）的“优先办理类措施”规定有高级认证企业提出预裁定申请的，海关优先受理、优先办理。

建议在协同规则中新增协同管理优先受理对象条款，预约定价安排优先受理对象可沿用《关于完善预约定价安排管理有关事项的公告》（国家税务总局公告2016年第64号）第十六条的情形；海关

³² 《关于完善预约定价安排管理有关事项的公告》（国家税务总局公告2016年第64号）第十六条：有下列情形之一的，税务机关可以优先受理企业提交的申请：

- （一）企业关联申报和同期资料完备合理，披露充分；
- （二）企业纳税信用级别为A级；
- （三）税务机关曾经对企业实施特别纳税调查调整，并已经结案；
- （四）签署的预约定价安排执行期满，企业申请续签，且预约定价安排所述事实和经营环境没有发生实质性变化；
- （五）企业提交的申请材料齐备，对价值链或者供应链的分析完整、清晰，充分考虑成本节约、市场溢价等地域特殊因素，拟采用的定价原则和计算方法合理；
- （六）企业积极配合税务机关开展预约定价安排谈签工作；
- （七）申请双边或者多边预约定价安排的，所涉及的税收协定缔约对方税务主管当局有较强的谈签意愿，对预约定价安排的重视程度较高；
- （八）其他有利于预约定价安排谈签的因素。

预裁定优先受理对象为高级认证企业，增强AEO高级认证企业资质的“含金量”和企业“获得感”。

3. 新增跨国集团企业内部转让定价协议的要求

同时遵从监管机构要求和符合企业实质经营情况的跨国集团企业内部转让定价协议或政策，在域外已被证明是弥合海关估价与税务转让定价监管差异的良好实践。建议协调规则除了输出三方的《协同管理备忘录》以外，还应要求企业根据《协同管理备忘录》修改完善内部转让定价协议或政策，后经海关部门和税务部门的复核后生效，有利于促进协同规则尽快落地见效、执行到位。

4. 协调应用海关估价方法与税务转让定价方法

在认定买卖双方存在特殊关系（即关联关系）的前提下，海关部门根据《海关审定进出口货物完税价格办法》（海关总署令第213号）第十七条³³和第十八条³⁴，或适用测试价格法，或适用销售环境测试法，证明特殊关系未对进口货物的成交价格产生影响的，可接受进口商申报的成交价格作为确定完税价格的基础。从法规角度来看，测试价格法和销售环境测试法没有适用顺序的限制，也未

³³ 《海关审定进出口货物完税价格办法》（海关总署令第213号）第十七条：买卖双方之间存在特殊关系，但是纳税义务人能证明其成交价格与同时或者大约同时发生的下列任何一款价格相近的，应当视为特殊关系未对进口货物的成交价格产生影响：

（一）向境内无特殊关系的买方出售的相同或者类似进口货物的成交价格；
（二）按照本办法第二十三条的规定所确定的相同或者类似进口货物的完税价格；
（三）按照本办法第二十五条的规定所确定的相同或者类似进口货物的完税价格。
海关在使用上述价格进行比较时，应当考虑商业水平和进口数量的不同，以及买卖双方有无特殊关系造成的费用差异。

³⁴ 《海关审定进出口货物完税价格办法》（海关总署令第213号）第十八条：海关经对与货物销售有关的情况进行审查，认为符合一般商业惯例的，可以确定特殊关系未对进口货物的成交价格产生影响。

限制同时应用两类海关估价方法。测试价格法适用的前提是考虑商业水平和进口数量的不同，以及买卖双方有无特殊关系造成的费用差异，但对相同或类似货物成交价格法、倒扣价格法、计算价格估价法也没有适用顺序的限制。值得注意的是，测试价格法不能够适用其他合理方法审查确定进口货物的完税价格。

根据《国家税务总局关于特别纳税调查调整及相互协商程序管理办法的公告》（国家税务总局公告2017年第6号）第十六条，税务部门应当在可比性分析的基础上，选择合理的转让定价方法，对企业关联交易进行分析评估。转让定价方法包括可比非受控价格法、再销售价格法、成本加成法、交易净利润法、利润分割法及其他符合独立交易原则的方法。税务转让定价方法也没有明确的适用顺序限制，但各方法有相应的适用交易类型。

就计算逻辑而言，部分海关估价方法与部分税务转让定价方法存在交集，例如相同或类似货物成交价格法与可比非受控价格法、倒扣价格法与再销售价格法、计算价格法与成本加成法，但仍存在诸多差异。在实务中，根据最新的《中国预约定价安排年度报告（2020）》³⁵，2005-2020年期间，APA最常用的转让定价方法是交易净利润法，最常用的利润率指标是完全成本加成率和息税前利润率，涉及的行业以制造业为主，这与大部分跨国集团企业在华实体

³⁵ 国家税务总局：《中国预约定价安排年度报告（2020）》，
<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810214/n810606/c5170101/content.html>

的功能风险情况、可比性要求高低程度、企业的交易及价格信息披露的充分性等有关。该报告也指出，税务部门希望在实际工作更多运用其他转让定价方法。

协调应用海关估价方法与税务转让定价方法，是协同规则的关键与难题。建议海关部门与税务部门充分利用部门联合立法的管道和平台，充分磋商与协调匹配相关实体的合理方法。

5. 明确并协调《协同管理备忘录》适用期间的溯及力

根据《海关预裁定管理暂行办法》（海关总署令第236号）第十三条第一款³⁶和第十四条³⁷，海关预裁定决定的有效期为三年，但对其生效前已经实际进出口的货物没有溯及力。

根据《关于完善预约定价安排管理有关事项的公告》（国家税务总局公告2016年第64号）第三条第一款和第二款³⁸，预约定价安排的有效期为三至五个年度的关联交易。预约定价安排确定的定价原则和计算方法追溯可以适用于以前年度该关联交易的评估和调整，最长追溯期为十年。

³⁶ 《海关预裁定管理暂行办法》（海关总署令第236号）第十三条第一款：预裁定决定有效期为3年。

³⁷ 《海关预裁定管理暂行办法》（海关总署令第236号）第十四条：预裁定决定对于其生效前已经实际进出口的货物没有溯及力。

³⁸ 《关于完善预约定价安排管理有关事项的公告》（国家税务总局公告2016年第64号）第三条第一款和第二款：预约定价安排适用于主管税务机关向企业送达接收其谈签意向的《税务事项通知书》之日所属纳税年度起3至5个年度的关联交易。

企业以前年度的关联交易与预约定价安排适用年度相同或者类似的，经企业申请，税务机关可以将预约定价安排确定的定价原则和计算方法追溯适用于以前年度该关联交易的评估和调整。追溯期最长为10年。

考虑到海关预裁定决定与预约定价安排的有效期和溯及力，当前协同规则的《协同管理备忘录》第三条³⁹规定，适用期间为三个公历年度，但未明确是否溯及以往期间。建议在《协同管理备忘录》第三条“适用期间”明确该备忘录涉及的关联进口货物协同价格适用期间的溯及力。

6. 明确并协调《协同管理备忘录》期间失效、修订或终止（被撤销）的情形

根据《海关预裁定管理暂行办法》（海关总署令第236号）第十三条第二款⁴⁰和第十六条⁴¹，已生效的预裁定决定期间失效的情形是所依据的上位法发生变化，且影响其效力；被撤销的情形包括企业申请材料问题造成预裁定决定需要撤销、预裁定决定错误等。已生效的预裁定决定无期间修订的情形。

根据《关于完善预约定价安排管理有关事项的公告》（国家税务总局公告2016年第64号）第十条第（三）项⁴²、第十三条⁴³和第十

³⁹ 《协同管理备忘录》第三条：本备忘录涉及的关联进口货物协同价格适用于 20XX 年至 20XX 年共三个公历年度。

⁴⁰ 《海关预裁定管理暂行办法》（海关总署令第 236 号）第十三条第二款：预裁定决定所依据的法律、行政法规、海关规章以及海关总署公告相关规定发生变化，影响其效力的，预裁定决定自动失效。

⁴¹ 《海关预裁定管理暂行办法》（海关总署令第 236 号）十六条：已生效的预裁定决定有下列情形之一的，由海关予以撤销，并且通知申请人：

（一）因申请人提供的材料不真实、不准确、不完整，造成预裁定决定需要撤销的；

（二）预裁定决定错误的；

（三）其他需要撤销的情形。

撤销决定自作出之日起生效。依照前款第（一）项的规定撤销预裁定决定的，经撤销的预裁定决定自始无效。

⁴² 《关于完善预约定价安排管理有关事项的公告》（国家税务总局公告 2016 年第 64 号）第十条第（三）项：预约定价安排执行期间，企业发生影响预约定价安排的实质性变化，应当在发生变化之日起 30 日内书面报告主管税务机关，详细说明该变化对执行预约定价安排的影响，并附送相关资料。由于非主观原因而无法按期报告的，可以延期报告，但延长期限不得超过 30 日。

⁴³ 《关于完善预约定价安排管理有关事项的公告》（国家税务总局公告 2016 年第 64 号）第十三条：预约定价安

五条⁴⁴，已生效的预约定价安排期间失效、修订或终止的情形是企业发生影响预约定价安排的实质性变化，并经税务部门认定；终止的情形包括税务部门与企业发生分歧且无法解决、没有按照规定的权限和程序签署预约定价安排、税务部门发现企业隐瞒事实、税务部门发现企业拒不执行预约定价安排或者存在违反预约定价安排的其他情况等。

当前协同规则的《协同管理备忘录》第八条第二款⁴⁵、第九条⁴⁶和第十一条第二款⁴⁷规定了已生效的《协同管理备忘录》期间失效、修订或终止的情形，包括企业未遵照执行备忘录、三方就备忘录的执行和解释发生分歧且无法协商解决、企业发生实质性变化导致备忘录无法继续适用、企业提出终止备忘录等。显然，当前协同规则的期间失效、修订或终止（被撤销）的情形范围小于上位法。在不修改上位法的前提下，建议在《协同管理备忘录》中明确并协调海关预裁定决定与税务预约定价安排期间失效、修订与终止的情形。

排执行期间，主管税务机关与企业发生分歧的，双方应当进行协商。协商不能解决的，可以报上一级税务机关协调；涉及双边或者多边预约定价安排的，必须层报国家税务总局协调。对上一级税务机关或者国家税务总局的决定，下一级税务机关应当予以执行。企业仍不能接受的，可以终止预约定价安排的执行。

⁴⁴ 《关于完善预约定价安排管理有关事项的公告》（国家税务总局公告2016年第64号）第十五条：没有按照规定的权限和程序签署预约定价安排，或者税务机关发现企业隐瞒事实的，应当认定预约定价安排自始无效，并向企业送达《税务事项通知书》，说明原因；发现企业拒不执行预约定价安排或者存在违反预约定价安排的其他情况，可以视情况进行处理，直至终止预约定价安排。

⁴⁵ 《协同管理备忘录》第八条第二款：如申请人未遵照执行的，主管海关和主管税务机关按照相关规定，协商修订或者终止备忘录。终止备忘录的，主管海关、主管税务机关有权另行确定关联进口货物的完税价格。

⁴⁶ 《协同管理备忘录》第九条：如三方就本备忘录的执行和解释发生分歧，应先协商解决。经协商不能解决的，可以修订或者终止本备忘录。

⁴⁷ 《协同管理备忘录》第十一条第二款：申请人发生实质性变化导致备忘录无法继续适用的，或者企业提出修订、终止协同管理备忘录的，主管海关和主管税务机关按照相关规定，协商修订或者终止备忘录。

7. 完善协同管理规则的补（退）税程序

根据《海关法》第六十二条⁴⁸和第六十三条⁴⁹、《进出口关税条例》（国务院令〔2003〕392号）第五十一条⁵⁰和第五十二条⁵¹、

《海关进出口货物征税管理办法》（海关总署令第124号）第四章“进出口货物税款的退还与补征”，关税和进口环节海关代征税的补税程序是海关发现少征或者漏征税款，应当自缴纳税款或者货物、物品放行之日起一年内，向纳税人补征；因纳税人违反规定而造成的少征或者漏征，海关在三年以内可以追征。退税程序是海关多征的税款，海关发现后应当立即退还；纳税人自缴纳税款之日起一年内，可以要求海关退还。

根据《税收征收管理办法》第五十一条⁵²和第五十二条⁵³，企业

⁴⁸ 《海关法》第六十二条：进出口货物、进出境物品放行后，海关发现少征或者漏征税款，应当自缴纳税款或者货物、物品放行之日起一年内，向纳税义务人补征。因纳税义务人违反规定而造成的少征或者漏征，海关在三年以内可以追征。

⁴⁹ 《海关法》第六十三条：海关多征的税款，海关发现后应当立即退还；纳税义务人自缴纳税款之日起一年内，可以要求海关退还。

⁵⁰ 《进出口关税条例》（国务院令〔2003〕392号）第五十一条：进出口货物放行后，海关发现少征或者漏征税款的，应当自缴纳税款或者货物放行之日起1年内，向纳税义务人补征税款。但因纳税义务人违反规定造成少征或者漏征税款的，海关可以自缴纳税款或者货物放行之日起3年内追征税款，并从缴纳税款或者货物放行之日起按日加收少征或者漏征税款万分之五的滞纳金。

海关发现海关监管货物因纳税义务人违反规定造成少征或者漏征税款的，应当自纳税义务人应缴纳税款之日起3年内追征税款，并从应缴纳税款之日起按日加收少征或者漏征税款万分之五的滞纳金。

⁵¹ 《进出口关税条例》（国务院令〔2003〕392号）第五十二条：海关发现多征税款的，应当立即通知纳税义务人办理退还手续。

纳税义务人发现多征税款的，自缴纳税款之日起1年内，可以以书面形式要求海关退还多缴的税款并加算银行同期活期存款利息；海关应当自受理退税申请之日起30日内查实并通知纳税义务人办理退还手续。

纳税义务人应当自收到通知之日起3个月内办理有关退税手续。

⁵² 《税收征收管理办法》第五十一条：纳税人超过应纳税额缴纳的税款，税务机关发现后应当立即退还；纳税人自结算缴纳税款之日起三年内发现的，可以向税务机关要求退还多缴的税款并加算银行同期存款利息，税务机关及时查实后应当立即退还；涉及从国库中退库的，依照法律、行政法规有关国库管理的规定退还。

⁵³ 《税收征收管理办法》第五十二条：因税务机关的责任，致使纳税人、扣缴义务人未缴或者少缴税款的，税务机关在三年内可以要求纳税人、扣缴义务人补缴税款，但是不得加收滞纳金。

因纳税人、扣缴义务人计算错误等失误，未缴或者少缴税款的，税务机关在三年内可以追征税款、滞纳金；有特殊情况的，追征期可以延长到五年。

所得税的补税程序是因税务机关的责任导致未缴或者少缴税款的，税务机关在三年内可以要求纳税人或扣缴义务人补缴税款，但是不得加收滞纳金；因纳税人或扣缴义务人计算错误等失误导致未缴或者少缴税款的，税务机关在三年内可以追征税款、滞纳金，有特殊情况的，追征期可以延长到五年；对偷税、抗税、骗税的，无追征期限限制。退税程序是纳税人超过应纳税额缴纳的税款，税务机关发现后应当立即退还；纳税人自结算缴纳税款之日起三年内发现的，可以向税务机关要求退还多缴的税款并加算银行同期存款利息。更具体地是，根据《关于完善预约定价安排管理有关事项的公告》

（国家税务总局公告2016年第64号）第九条第（四）项⁵⁴，预约定价安排涉及适用年度或者追溯年度补（退）税款的，税务部门主动按程序补税或退税。

根据当前协同规则的《协同管理备忘录》第六条第一款⁵⁵的规定，在备忘录执行期间，企业被允许对关联进口货物在进口后进行追溯性价格调整，价格调整则会涉及到关税和进口环节海关代征税以及企业所得税的补（退）税事项。建议在《协同管理备忘录》第

对偷税、抗税、骗税的，税务机关追征其未缴或者少缴的税款、滞纳金或者所骗取的税款，不受前款规定期限的限制。

⁵⁴ 《关于完善预约定价安排管理有关事项的公告》（国家税务总局公告2016年第64号）第九条第（四）项：预约定价安排涉及适用年度或者追溯年度补（退）税款的，税务机关应当按照纳税年度计算应补征或者退还的税款，并向企业送达《预约定价安排补（退）税款通知书》。

⁵⁵ 《协同管理备忘录》第六条第一款：在本备忘录适用期间，申请人任何一个年度的实际财务指标应当按照第五条第三款确定的公平交易值域的中位值执行。如低于或者高于中位值的，申请人需按照财务指标中位值进行价格调整。

六条“申请人货物价格调整”明确规范海关部门和税务部门根据各自补（退）税程序完成对企业的税款补征或退还、利息和滞纳金的计算等事宜。

8. 提升双重监管的信息化水平与协作

2021年3月24日，中共中央办公厅、国务院印发了《关于进一步深化税收征管改革的意见》⁵⁶（以下简称“《意见》”）第五条“精准实施税务监管”第（十九）项将利用关联交易逃避税行为列为应当加强风险防控和监管的重点领域之一，因此，需要加强预防性制度建设，加大依法防控和监督检查力度。此外，《意见》在多处提到提升税收征管信息化水平。例如，《意见》第二条“全面推进税收征管数字化升级和智能化改造”提出，充分运用大数据、云计算、人工智能、移动互联网等现代信息技术，着力推进内外部涉税数据汇聚联通、线上线下有机贯通。2025年建成税务部门与相关部门常态化、制度化数据共享协调机制。《意见》第六条“持续深化拓展税收共治格局”第（二十一）项提出，加强情报交换、信息通报和执法联动，积极推进跨部门协同监管。

自全国通关一体化改革以来，海关总署在京津、上海和广州设立三个税收征管中心，覆盖重点进口货物品类和海关商品编码。

“特殊关系是否影响成交价格”不仅是口岸海关验估进口报关单的

⁵⁶ 中共中央办公厅、国务院：《关于进一步深化税收征管改革的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2021-03/24/content_5595384.htm

税收要素之一，还是三大税收征管中心后续稽核查的重点工作之一。根据《“十四五”海关发展规划》⁵⁷（以下简称“《规划》”）第（八）条“确保税收要求”，税收征管工作已有专项的税收风险防控能力提升工程。其中，第（三）项“发挥科技引领支撑作用”提出，强化科技创新应用，持续提升关税大数据研发与应用能力，建立大数据应用安全体系下的、符合税收征管特点的数据驱动式征税大数据应用研发工作机制。以大数据驱动税收征管工作，是海关部门识别与防控“特殊关系是否影响成交价格”风险的重要工具。此外，《规划》第（五十）条“全面统筹推进”也要求海关部门加强与国家相关部委、地方政府等沟通协作。

当前协同规则是落实《意见》、《规划》等上层规划的具体表现，也是深圳在建设中国特色社会主义先行示范区过程中扩宽经济特区立法空间、探索新兴领域立法的先行先试。建议深圳海关与深圳市税务局在当前协同规则的基础上进一步尝试打破跨部门的信息壁垒，积极探索关联交易、转让定价等大数据开放共享试点，利用现代信息技术提升双重监管水平与协作。

五、未来协同规则的展望

⁵⁷ 海关总署：《“十四五”海关发展规划》，http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/29/content_5628110.htm

当前协同规则是国内海关和税务部门就关联进口货物转让定价议题的首次联合立法，也是未来协同规则上升为国家级规范性文件的改革试点工作。建议海关部门与税务部门成立跨部门工作专班，跟踪监督政策执行成效，必要时委托第三方专业机构进行政策跟踪审计。同时，组织专班人员学习研究域外规则与实践，积极参与国际组织的多边研讨会议。

展望中国海关部门与税务部门在参考借鉴域外成熟经验的基础上，以实务反哺协同规则的重构，乃至拓宽协同规则的立法边界，在海关估价与转让定价领域献上“中国方案”。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	这是一篇高质量的研究报告，有深厚的专业能力和宽阔的国际视野，在大胆探索、尝试的基础上，对现有制度的缺陷提出了切合实际的优化建议。
杨晨光	选题意义：选题比较专业，对于提高海关管理精细化具有较大意义。 研究方法运用及效果：本文运用翻译分析、对比研究、文献搜集等方法，对相关规则协定作了深入分析和详细解读，提出的优化建议具有针对性和可信度。 文章结构和文字表述：本文结构规范，文字表述基本流畅。 不足：解决问题的思路似乎越改越繁琐，不符合简政原则。
黎伟雄	本文采取国际对比研究等方法，对转让定价进行深入研究，基于双重监管探索中国版协同管理模式，思路清晰、论述严谨、是一篇高水平的专业论文，所提建议具有针对性和可行性，值得相关部门参考实践。
齐忠平	本文关于转移定价与海关估价的研究，至少在三个方面达到了衔接贯通：一是在国际惯例规则与国内经验做法方面，而是在关务与税务涉价征管方面，三是在理论与实践相结合方面，是一篇有国际视野又有实践创新的高质量研究报告。
赖树佳	文章对关联进口货物转让定价在海关与税务双重监管下协同管理问题作了深入的探讨，通过介绍大量国际相同管理经验打开了文章研究视野，并以此为背景导入我国深圳地区海关与税务协同管理的初步实践，分析论证了目前深圳协同管理版本存在的不完善问题，从上位法律、适用对象、定价方法、溯及力等方面提出改进和对策建议。文章资料充实、分析论证深入且多层次多角度，有相关实践及较强的底层逻辑作依据，使文章有较强的说服力和理论性。如能在建议上再展开，深化细化对策方案，则文章有更大的实践价值。

让技术褪去神秘 让企业拥有预期

——从减少关企纳税争议的角度谈优化海关税收征管制度

廖佳¹

（优秀奖）

税收征管作为海关执法最易引发纠纷的领域之一，其执法质效和规范化水平直接影响到公众对海关执法水平和口岸营商环境优劣的感知。而优质高效的口岸营商环境是海关推动更大范围、更宽领域、更深层次对外开放，助力构建新发展格局的重要抓手。有鉴于此，笔者选取海关执法最易引发纠纷的领域之一——税收征管为切入点，通过梳理分析现行法规制度和具体执法案例，找出当前税收征管领域存在的关企主要争议点和执法难点，并从减少关企争议的角度提出一些改进思路和建议，以期为完善海关税收征管制度和助力打造市场化法治化国际化口岸营商环境尽一份力。

一、关税技术审核——理解困难的征税基础频引争议

确定货物、物品的归类、完税价格和原产地，是海关征税的重

¹ 作者单位：重庆海关

要前提，也是众所周知的三大关税技术性难题。为规范相关管理，在《海关法》《进出口关税条例》（以下简称《关税条例》）等法律、行政法规和海关相关国际贸易协定、条约之外，海关专门制定了关于归类、完税价格和原产地的规章和大量规范性文件，但因认定标准的模糊性、程序约束的欠缺和关税技术审核本身的复杂性，导致关税技术审核问题争议频发。

（一）认定标准模糊引发争议

以价格申报为例，虽然《海关审定进出口货物完税价格办法》（以下简称《审价办法》）中尽可能详细的列举了各种估价方法，但对一些涉及分摊、技术难度较大的，如特许权使用费等，或者未明确列名的一些跨境费用，企业未申报或者申报的与海关计算的不一致的，是否按照违法行为对待，缺乏统一的认定标准。

再看归类申报，《海关行政处罚实施条例》第十五条规定的处罚前提是归类未申报或者申报不实，未申报易于判定，但申报不实的概念模糊，而对外的海关各类执法文件中均无申报不实的判定依据，仅在内部文件《2号行政解释》中，列举了应当认定为申报不实的5种情形，且不讨论内部文件能否作为执法依据的问题，该解释中列举的情形如“明确列名”，何为“明确列名”本身就是一个主观判断的概念。

申报不实与单纯的技术性申报错误的界限模糊，结果却天差地别。申报错误只需修改错误项，补征1年税款，申报不实需追征3年税款，还将面临行政处罚和滞纳金等，这导致海关和管理相对人争议不断。

（二）欠缺程序约束引发争议

现行关税技术审核规定普遍将规范重点放在审核主体、审核内容、违规责任等实体方面，对审查程序、期限、企业异议处理和权利救济等程序规定较少，引发诸多对海关执法程序合法性的质疑。

以某关区原产地对外核查为例，经办关员历时3年多次发起对外核查，回复的函件结果有说证书为伪造，也有说证书为官方签发的，多次反复，海关认定证书为伪造要求企业补税，企业则认为证书为真实拒绝补税，争执不下。

归类的程序性问题更是常见。《海关法》《关税条例》《海关进出口货物商品归类管理规定》（以下简称《归类管理规定》）等法律、行政法规、海关规章均未明确归类的程序约束问题，仅以内部文件的形式，规定了内部人员寻求归类技术支持的方式，对外的归类争议处理程序、时间期限、企业救济等均无规定。导致海关对于企业因商品归类问题而作出补税决定、处罚决定等具体行政行为，常只以“归类错误”为执法依据，而没有书面的、详细的归类依据和理由，也没有企业质疑和磋商等救济程序，企业只能被动接受海

关归类结果，当事人的知情权和申辩权都得不到保障，使得海关执法程序受到质疑，公信力受到一定影响。

（三）规则本身的复杂性引发理解争议

以商品归类为例。商品归类是一门分类的学问，主要依赖于归类人员对分类规则，即《中华人民共和国进出口税则》（以下简称《税则》）《进出口税则商品及品目注释》《进出口税则本国子目注释》中规定的目录条文和归类总规则、类注、章注、子目注释以及其他归类注释的理解²，在对自然界中存在的初级产品或是发展相对成熟已形成普遍共识的商品，如动植物产品、纺织品等进行理解时，一般争议较少；但在对近年来生产、发明的新型产品，尤其是具有多种功能的机电产品等的理解上，不同人可能会出现不同认识，各国对同一商品认定存在争议到世界海关组织进行争议解决的案例并不少见。可以说，有的归类本身就是一种观点妥协的结果，难以得出统一的答案。

二、时间节点——应明未明的权利义务起止点多发纠纷

明确征税起止时间、扣除时间、海关发现时间等，是界定关企双方权利义务期限的重要环节，但海关现行税收征管相关制度中，

² 《海关进出口货物商品归类管理规定》第二条：本规定所称的商品归类，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。

对追、补税期限内的时效中止和“海关发现之日”等部分时间节点规定不够清晰，因此导致的执法争议已成为海关和行政相对人最常见的执法争议之一。

（一）追、补税期限的时效中止争议不断

1. 内部文件能否作为执法依据引争议

海关现行法律、行政法规及规章对追、补税期限的规定均未涉及时效的中止，但实际执法中海关长期根据《1号行政解释》对追、补税期限内的海关审查期间进行扣除。根据《立法法》相关规定，没有上位法为依据，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。³期限的扣除将延长行政相对人承担海关义务的时间，对其权益构成实质性影响，《1号行政解释》作为未对外公开的海关内部文件，能否作为期限扣除的执法依据存在争议。在对外的《海关补征税款告知书》中，海关引用的都是法律、行政法规或海关规章的条款，并不能说明追、补税期限的问题。企业和社会律师时常质疑海关执法的合法性⁴。

2. 扣除期限的争议

在2021年7月15日新《行政处罚法》和《海关办理行政处罚案件程序规定》（以下简称《程序规定》）实施前，《1号行政解释》

3 《立法法（2015修正）》第八十条第二款：部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项。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。

4 如《山东宏信化工股份有限公司与中华人民共和国江阴海关、中华人民共和国南京海关行政复议一审案件》（（2017）苏01行初521号）等。

规定能扣除的四种期间，均无明确时间限制，扣除半年、一年是常事，时间跨度二年以上的积案，也不是少数。这导致海关实际的追、补税时间远超《海关法》第六十二条规定的，缴纳税款或者货物、物品放行之日起一年内补征，三年内追征，行政相对人长期处于对不确定法律关系的担忧中，影响其经营、生活。

目前行政处罚中的侦查、调查期限在《程序规定》中已有明确规定，相对来说时间可预期。目前仍无明确规定的稽查和税收核查期限，已逐渐成为关企争议的新焦点，亟待出台明确的限制规定。以某稽查案件为例，2020年5月1日开始稽查，2022年8月底才做出稽查结论，时间跨度达28个月。还有前文提到过的原产地对外核查案件，从立案到制发处罚决定书的时间跨度长达6年。按照该类期限扣除，将企业履行海关义务的期限从3年延长到9年，对社会关系和法律关系的稳定性存在较大影响。

再者，对企业而言，除保税及特定减免税货物以外，海关放行后即可对货物自行处置，对货物放行后进行销售或加工生产获得的利润有着固定预期，且海关税费可能是其进行进出口贸易商业谈判的基础之一。如果追、补税期限不可预期，企业很难通过常规的贸易手段，如将之作为成本转嫁给贸易后续方或是调整采购计划等来降低损失等，这导致海关后续的追、补税差额通常只能由进口货物的收货人、出口货物的发货人或是进境物品的所有人来承担，这可

能使企业更注重短期利润，或是降低对海关审查的配合度，不利于企业稳定经营和交易安全，也不利于海关监管措施的前推后移。达不到国务院要求的提升贸易便利化，优化口岸营商环境的效果。

（二）“海关发现之日”如何认定引争议

海关发现少征或者漏征税款之日是判定能否进行追、补税的重要时间节点，也是滞纳金征收的截止点，对事实认定和法律适用至关重要。但由谁发现、如何确定并固定“海关发现之日”，相关法律、行政法规、海关规章均无明确规定，这也引发了一系列的关企争议。

例如，某海关通过单证复核发现企业归类申报存疑后，4次要求企业补充资料，3次申请归类专业认定并移交缉私部门，这些时间最长间隔达15个月，以不同的节点为海关发现之日，得出的结论差异巨大，对“海关发现之日”的确认亟待明确。

（三）海关作业期间企业如何申报存争议

关税技术审查、调查、稽查等海关作业通常需要一段时间才能得出最终结论，在此期间企业如按照原来的申报方式继续申报，可能被海关认定为继续犯；如按照海关初步认定的新方式申报，可能最后认定原申报并无错误，新申报需修改相关单证增添企业负担；且可能出现因海关审查时间过长而超过补税期限，出现空档的情形。

以前文的稽查案例为例，海关2020年5月1日开始稽查，2022年7月30日作出“申报错误、补税1年”的稽查结论，对2020年5月2日至2021年7月30日期间申报的货物，有观点认为，按照《海关法》规定已不能补税，但2019年5月1日至2020年4月30日期间申报进口的货物，却可以在扣除稽查期限后补税，也有观点认为，自海关稽查作业开始后的时间均可补税。执法统一性受影响。

三、商品编号——定位不明的申报基础惹争议

《进出口税则》规定的只有8位税号和关税税率，但报关实践中企业申报需填写10位商品编号，《归类管理规定》只说明“同一商品编码项下其他商品编号的确定，按照相关规定办理”⁵，这个“相关规定”具体在哪里查询，出现异议由谁负责解释不够明确，海关内部亦时常出现责任划分争议，让一线执法人员和进出口企业处理困难。

而海关出版社、经济出版社等均会印发包含9、10位商品编号的《海关进出口税则》，海关和企业均长期使用该类参考书作为归类的依据，该类出版物的法律效力如何，第9、10位商品编号能否以此为申报标准，缺乏明确规定。近期已出现多起因该类出版物印刷错误导致的归类理解和申报错误案件，如何定性亟待明确。

5 《进出口货物商品归类管理规定》第二十七条：本规定所称商品编码是指《中华人民共和国进出口税则》商品分类目录中的编码。同一商品编码项下其他商品编号的确定，按照相关规定办理。

四、从减少关企纳税争议的角度优化海关税收征管相关制度

党的二十大报告指出：要“扎实推进依法行政，转变政府职能，优化政府职责体系和组织结构，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，提高行政效率和公信力，全面推进严格规范公正文明执法。”《贸易便利化协定》规定，每一成员应以非歧视和易获取的方式公布进出口程序、申诉程序、征收规定等，以便政府、贸易商和其他利益相关方能够知晓。法治不仅要实施，更要以公众看得见的方式实施。减少关企纳税争议，优化法治化营商环境、提高贸易便利化程度，不仅要优化实体法律规则，更要强化程序正义。

（一）优化关税技术审核相关制度

海关关税技术审核业务的封闭性和唯一性，不仅加重了海关自身的责任和负担，也引发了诸多社会的误解和诟病。提升海关法治化水平、推动优化跨境贸易营商环境，有必要掀开海关关税技术审核的神秘面纱，让海关关税技术审核的规则和流程更透明，让更多人理解、参与和研究海关关税技术审核规则。《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》指出“加强行政程序制度建设，严格规范作出各类行政行为的主体、权限、方式、步骤和时限。”关税技术

审核作为行政审核的一种，也应有明确的审核主体、审核范围、审核方式、审核步骤和审核时限。

1. 统一追补税期限，限制技术审核期限和次数

关税技术审核规则复杂，客观上难以用通俗易懂且没有理解歧义的规定来明确判断对错，关企对追补税认定争执不下的主要原因在于差异巨大的后果，故建议将追补税期限统一规定为三年，以缩小结果差异来降低对过程认定的争议。

同时，关税技术审核需依赖于企业提供的商品资料，不同资料可能得出不同认定结论，为保持审核的稳定性和严肃性，建议限制海关审核期限和次数，明确企业应提供真实完整全面的资料，超出期限提供的，不予认可。

《行政复议法》规定的审查期限为常规六十日，可延长不超过三十日。《行政处罚法》规定的常规办理期限为立案之日起九十日内，法律、法规、规章另有规定的，从其规定。⁶《行政许可法》规定的常规办理期限为二十日，联合办理、集中办理的最常可延长到六十日。关税技术审核虽然专业性较强，但其作为行政行为的一种，从行政效率和立法惯例的角度而言，其办理期限和审核次数也应有相应的限制，且从公平原则和比例原则来看，关税技术审核的期限和次数不宜与其他行政行为差异过大。

6 《行政复议法（2017 修正）》第三十一条，《行政处罚法（2021 修订）》第六十条，《行政许可法（2019 修正）》第四十二条。

故，建议规定：关税技术审核应当在海关收到企业完整资料之日起六十日内审结，问题疑难复杂需提请关税技术委员会表决的，可延长三十日。需要企业补充资料的应一次性告知需补充的资料内容，补充资料次数不得超过二次。

2. 明确关税技术审核程序

以商品归类为例，建议在对应规章中增设海关对企业归类等技术问题申报存疑时的处理程序和争议处理规则。例如：

海关对申报商品归类的真实性、准确性有疑问时，应当制发《海关商品归类质疑通知书》，书面告知纳税义务人或者其代理人质疑的理由，纳税义务人或者其代理人应当自收到《海关商品归类质疑通知书》之日起10个工作日内，书面提供相关资料或者证据，证明其归类真实、准确。

海关审核前款资料后，认为仍存疑的，应当制发《海关归类磋商通知书》，纳税义务人或者其代理人自收到通知之日起5个工作日内与海关进行磋商。磋商不能达成一致的，海关可审查认定进出口商品归类。

纳税义务人或者其代理人对海关归类结果不服的，可向上一级海关申请归类复核或者行政复议，对复核或复议结果不服的，可提起行政诉讼。

纳税义务人或者其代理人超过规定期限提供前款资料且无正当理由的，或是放弃提供资料的，视为放弃磋商，认可海关审核认定结果。

海关审查确定进出口商品归类后，应当出具《海关商品归类告知书》，就如何确定进出口商品的归类作出书面说明，并明确告知企业申请归类复核、行政复议或者提起行政诉讼的权力和渠道。

3. 鼓励社会成立第三方关税技术服务机构

独木难成林，降低海关执法压力、提升执法统一性，优化海关关税审核相关制度，仅靠海关自身的力量远远不够，建议提升制度开放性，强化社会合作，让更多人理解、参与和研究海关关税技术制度规则，共同助力国际海关税收征管规则往对中国和中国企业发展更有利的方向修改和转化。

建议借鉴《全球贸易安全与便利标准框架》中关于“海关与贸易界的合作”的相关理念，鼓励社会成立类似于“会计师事务所”、“律师事务所”的第三方关税技术服务机构，提供系统、专业的关税技术相关政策研究和咨询服务，并借鉴《进出口商品检验法》中对第三方检验机构的采信管理⁷，采信符合一定条件的第三方关税技术服务机构出具的关税技术认定结果。在发生关企争议时，企业可通过第三方机构进行关税技术确认，通过拓展参与和救济渠道，

⁷ 《进出口商品检验法(2021 修正)》第六条第三款：对本条第一款规定的进出口商品检验，商检机构可以采信检验机构的检验结果；国家商检部门对前述检验机构实行目录管理。

打破对规则封闭性的质疑，提升关税技术审核的社会认知度和制度公信力。

同时鼓励各行业协会、商会成立行业关税技术认定研究中心，对本行业相关产品和技术变化与现行关税技术认定规则存在的不协调、不一致的方面进行研究、论证，提出改进建议和制度优化方向，并与海关形成反馈合作机制，共同推动企业合规管理和国际关税技术认定规则的修改和转化，从而降低关企纳税争议。

（二）时间节点——给予企业清晰明确的预期

1. 在《海关法》中新增追补税时效中止和终止相关规定

海关审查客观上需要一定的时间，这段时间用于确认企业行为是否合法，不占用具体追溯时间符合国际通行做法，欧盟等境外海关法律中均规定了追税时效的中止，如《欧盟海关法典》规定：复议期间，行政相对人陈述、申辩等的自海关告知行政相对人之日起至海关给予的行政相对人发表意见的时间结束之日，期限暂停计算。

⁸但以内部文件的形式规定，不符执法依据公开、透明、合法原则，易引发执法争议，建议在《海关法》中新增追税时效中止相关规定。如规定，下列期间应当在追、补税期限内予以扣除：一是海关对纳税义务人是否违反海关监管规定进行的调查、侦查和稽查期间；二是涉及境外协助开展税收核查的期间等。

⁸ 《欧盟海关法典》，国家口岸管理办公室编译，中国海关出版社，第 69-70 页。

同时，从社会和法律关系的稳定性角度考虑，期限不宜无限期延长，域外海关相关法律制度对期限的延长也有终止性规定，如《欧盟海关法典》规定：任何海关债发生之日起3年期满后，不得向海关债务人制发缴款书。如果海关债的发生原因是一项会导致刑事诉讼的行为，前述3年期限，可依照成员国法律最短延长至5年，最长至10年。⁹

根据《程序规定》，侦查、调查期间本身已经规定了“公告、检测、检验、检疫、技术鉴定、复议、诉讼”的扣除。稽查无明确办案期限规定，对外税收核查仅在部分协定中有明确时间期限规定，为避免多重扣除和无限期扣除，建议借鉴《欧盟海关法典》关于期限终止的规定，新增期间扣除的终止规定。

目前海关办理行政处罚案件规定的一般办理期限为6个月，确有必要延长的，可延期不超过6个月。案情特别复杂或者有其他特殊情况的，经直属海关负责人集体讨论决定后可继续延长。¹⁰但从《行政处罚法》的立法精神和优化营商环境的总体发展基调来看，期限不能无限期延长，设定最长扣除期限2年较为合理。已有规定的对外税收核查，规定的期限普遍在1年内，如中国-东盟全面经济

⁹ 《欧盟海关法典》，国家口岸管理办公室编译，中国海关出版社，第69-70页。

¹⁰ 《海关办理行政处罚案件程序规定》（署令第250号）第七十六条 海关应当自行政处罚案件立案之日起六个月内作出行政处罚决定；确有必要的，经海关负责人批准可以延长期限，延长期限不得超过六个月。案情特别复杂或者有其他特殊情况，经延长期限仍不能作出处理决定的，应当由直属海关负责人集体讨论决定是否继续延长期限，决定继续延长期限的，应当同时确定延长的合理期限。

上述期间不包括公告、检测、检验、检疫、技术鉴定、复议、诉讼的期间。

在案件办理期间，发现当事人另有违法行为的，自发现之日起重新计算办案期限。

合作框架协议规定的为270天内，中国-新西兰自贸协定规定的是6个月内，区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）规定的为90日。举重以明轻，暂无期限规定的稽查期间的扣除，也不应超过前述期限。

故，建议在《海关法》中增设规定：追、补税扣除期间最长不得超过2年。

2. 明确海关发现之日的认定方式

实践中海关发现违法行为的情形除了自行发现，还可能存在相关机关移送、第三人举报、当事人主动投案等情形。“海关发现”形式多样、情况各异，难以一一列明，而产生争议的主要原因在于关企对各自权利义务起止点的不同认定，故建议明确海关发现企业存在违规行为时，应以一定的形式记录、固定证据，不涉及案件机密的情形下，海关可以书面形式告知行政相对人，以达成对时间节点的统一认识，避免在后续追补税或是复议诉讼时发生争议。如规定：海关发现行政相对人有可能违反海关监管规定的行为的，应固定证据并以统一的格式留档；海关未留档的，以最先可明确认定的时间为海关发现之日。

例如：某企业于2018年4月1日向海关申报进口一批打印设备，同日缴纳税款40万元后货物放行。2021年3月28日，海关发现该批货物可能存在特许权使用费未申报，可能涉及少缴税款10万元，3月29日海关制发价格补充申报通知书说明海关发现的问题并要求企

业补充资料，则海关发现之日为2021年3月29日，未超过3年追征期限。同等情形，如海关发现后未固定证据，而是于2021年3月29日作为案件线索移交，因超过《行政处罚法》规定的2年追溯时效，不予立案，退回后已到2021年4月1日，则已超过3年追征时效，不能再追征税款。

3. 明确海关审查期间企业的申报问题

海关审查期间，企业行为性质并未定性，从有利于维护法的稳定性和行政管理秩序的角度，建议明确：企业如有进出口需求，仍按照原申报方式和内容进行申报，待海关审查结束后，根据审查结论进行退补税等后续处理，此期间的行为不认定为违反海关监管规定的行为或是走私行为，同时，因海关审查已经是发现企业申报可能存在违规行为的标志，即使最后因审查时间问题导致未审查的后续批次超过了追补税期限，审查期间的申报货物也应按照最后的认定结论全部进行追补税。

以前文提到过的稽查案例为例，海关2022年7月作出“企业税号申报错误，补征一年税款”的稽查结论后，2020年6月至2022年7月期间，企业按照原税号申报的进口货物也应按照新的税号进行改单补税，即使2020年6月至2021年7月期间的单证已超过1年补征期限，但不认定为违反海关监管规定的行为。

（三）商品编号——明确主管部门、一口对外

以10位商品编号进行申报，是海关的监管规定。无论海关内部各部门的权责如何划分，均不应以此为由影响行政相对人的申报或是让相关法律关系处于互相推诿、一事一议的不稳定状态中。故，建议明确10位商品编号的具体申报依据，指定一个主管业务部门由其牵头协调、汇总内部其他业务部门和其他机关的商品编号拆分需求，并统一对外发布和解释。

从实际运用来看，《海关进出口税则》等工具书是目前对10位商品编号罗列最明确、最全面的，也是海关审核和企业申报的主要参考依据，建议从节约执法成本和提升执法效率的角度出发，明确该类工具书具有法律效力，以便合理界定企业责任，企业依照该类工具书所载内容进行申报出现错误的，如企业能证明其不存在主观过错（如明知道书出错，仍按照错误内容进行申报等），则可根据《行政处罚法》不予行政处罚等¹¹。

同时，为保证申报行为的严肃性，海关可通过立法加强对第三方出版社的管理，对出版内容多次出现错误或出现重大错误的，海关可责令其整改或予以罚款等。

五、结语

11 《行政处罚法（2021 修正）》第三十三条 违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。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。

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。对当事人的违法行为依法不予行政处罚的，行政机关应当对当事人进行教育。

公开公正、权责明晰的税收征管法律制度是海关执行税收监管的前提，也是纳税义务人履行义务的前提，转变固有执法理念、提升制度透明性和执法结果的可预期性，是降低关企纳税争议、优化海关税收征管执法的法律效果、政治效果、社会效果的有效路径。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	伤其十指不如断其一指，此文所涉及到的问题都很有价值，但把这么多的问题放在一起就成了大杂烩，可惜了。
杨晨光	选题意义：作者按照党的二十大要求，选择税收征管这个海关执法最易引发纠纷的领域，通过梳理分析现行法规制度和具体执法案例，找出当前税收征管领域存在的关企主要争议点和执法难点，提出减少关企争议的思路和建议，有利于完善海关税收征管制度、打造市场化、法治化、国际化口岸营商环境，有利于“提高行政效率和公信力、全面推进严格规范公正文明执法”。这是一篇高层次、高水平的论文，建议睿库大力宣传表彰。 研究方法运用及效果：非常赞同作者关于“提升制度透明性和执法结果的可预期性，是降低关企纳税争议、优化海关税收征管执法的法律效果、政治效果、社会效果的有效路径”的研究思路，海关一贯引以为傲的征税三大技术迫切需要改进了。作者以高超的专业能力和自我革命的精神，熟练运用逻辑推理、对比研究、文献搜集等方法，对相关制度规则作了深入分析，发现的问题切中要害，提出的意见建议具有较强的科学性和可操作性。 文章结构和文字表述：本文结构规范，分析逻辑严谨，观点鲜明合理，表述清晰流畅。 不足：从删繁就简角度思考改进海关执法似还有空间。
黎伟雄	本文研究的领域是海关实际工作中值得关注的，当中存在的关企主要争议点和执法难点基本符合实际情况，所提出的改进思路和建议具有实践价值。建议以工作建议书形式提交相关部门参考应用。
齐忠平	本文围绕海关税收征管三要素及追补税做法，观察分析关企纳税争议的焦点难点及其背后的法理得失和税制现状（有的问题业界都呼吁了十几年），均有理有据有案可鉴可循。但对策建议部分过多局限于修法增条的拾遗补缺，以及规则流程的优化细化，未能从体制机制、执法理念和破除早已不合时宜的“紧箍咒”上下药去根，有隔靴搔痒之感。
赖树佳	文章以海关归类、价格、原产地等税收征管要素的相关制度和实践为论述背景，梳理出关企主要争议点，并结合案例分析论证其中的权利义务关系及其存在的问题，论域口子小，且紧密结合实际，故论述较集中深入；提出的对策建议主要是程序正当、增强可预期及弥补法律空白等方面的具体措施做法，既有较强针对性，又有相当的可操作性。文章提出归类争议可类比价格磋商的做法，设定相应的处理程序，其程序性要求有独到之处，但类比价格磋商是否合理则还需作更深入的探讨。

基于检验检疫视角的海关通关便利化研究

宋广三 刘宏斌 马进 刘继坤 狄新园¹

(二等奖)

一、前言

优化口岸营商环境、促进贸易便利化工作是党中央、国务院做出的一项重大决策部署。习近平总书记在党的二十大报告中提出“推进高水平对外开放”“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”要求，国家《“十四五”对外贸易高质量发展规划》把实现贸易自由化便利化达到更高水平作为“十四五”时期要努力实现的目标之一。为建立通关便利化评价机制、发挥评价的引领和督促作用，海关总署在2022年促进跨境贸易便利化专项行动部署中，强调要探索建立具有中国特色的口岸通关便利化评估体系。

检验检疫是海关通关流程的重要环节。机构改革后，出入境检验检疫管理职责和队伍划入海关总署，对法定检验的进出口商品而言，企业不再需要同时向两家机构办理申报和验放手续，通关便利化程度得到大幅提升。但由于检验检疫工作内容并没有发生实质性

¹作者单位：宋广三、刘宏斌、刘继坤、狄新园，南京海关所属镇江海关；马进，南京海关

变化，只有完成所有必要的检验、检疫手续，才能被允许国内销售或使用、出口或进入另一个海关程序。在检验检疫查检过程中，往往会涉及到抽采样、实验室检测、熏蒸消杀等，难免会增加企业进出口成本，使得企业对于海关通关便利化的期待，更多体现在涉检领域。基于检验检疫视角对海关通关便利化开展调查研究，进行指数测评，有助于了解企业需求和获得感，明晰通关便利化中的短板，为新形势下海关改革决策提供参考。

二、贸易便利化评价现状

对贸易便利化的评价，目前国际上已经有很多成熟运用的方法，例如：

世界海关组织货物放行时间研究TRS，是世界海关组织对口岸程序效率的通用测算标准。它关注的是通关速度，不反映通关成本，时间戳数据主要来自海关通关系统。海关总署根据该方法并结合我国口岸管理实际，给出了“整体通关时间”和“海关通关时间”两个统计口径。

世界银行营商环境指数DoB，通过单证合规、边界合规和国内运输三个指标，测评相关进出口活动的时间和成本（不包括关税）。由于世行连续2年发布的营商环境报告存在数据更改违规行为，

2021年9月，世界银行发布声明，决定停发《全球营商环境报告》，并宣布将构建新的评估体系。

世界经济论坛贸易促进指数ETI，从市场准入、边境管理、运输及交通设施、贸易环境四个方面来衡量一系列与贸易障碍有关的相关政策问题。

经济合作与发展组织贸易便利化指数TFI，通过与《贸易便利化协定》条款对应的11个指标打分赋值并取平均数获得。最初旨在衡量OECD国家实施的特定贸易便利化措施对经济和贸易的影响。北京睿库贸易安全及便利化研究中心基于该方法，进行了一定的修改和调整，按照《贸易便利化协定》各条规定，逐项参照评议，并每年发布《中国贸易便利化年度报告》。该研究利用业内专家打分来确定指标权重更具科学性。

对于贸易便利化的评价，一直存在着各种不同的设计方案。所用方法各有侧重，国际组织采用的评价方法不可能完全适用于中国国情，也不能从检验检疫视角对通关便利化进行评价。提高通关便利化水平归根结底是落脚到进出口企业的获得感上，本研究无论是指标选取，还是确定指标权重，均将最具发言权的进出口企业作为主要参与方，力争从检验检疫视角客观反映海关通关便利化水平。

三、通关便利化指标体系构建

（一）指标体系

在设计指标体系之前，笔者所在课题组对进出口企业开展了深入调研，总结了企业对通关便利化的三个关注焦点：时间成本、经济成本、环境体验，并以此构建3个一级指标。其中，时间成本和经济成本分别是指企业从开始申报到海关检验检疫合格放行之间所耗时间和费用。环境体验则是对进出口贸易检验检疫手续、程序、单证、信息、政策等方面的考量。

根据检验检疫具体工作与《WTO贸易便利化协定》的条款相关性，按照贸易便利化的四大原则：简化、协调、标准化、透明化，分别建立二级、三级指标。构建的检验检疫通关便利化评价指标体系（Inspection and Quarantine of Customs Facilitate Clearance Index, IQCFCI）共有3个一级指标、5个二级指标、10个三级指标，详见表1。指标数据为主观数据，通过对进出口企业满意度调查获得。

表1 检验检疫通关便利化评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	问项	涉及《WTO贸易便利化协定》条款
时间成本	时间成本	时间成本	1检验检疫环节所耗时间	/
经济成本	经济成本	经济成本	2检验检疫环节所耗费用	/
环境体验	申报	标准化程度	3. 是否电子申报； 4. 是否标准化格式单证。	7.1 抵达前处理； 10.3 国际标准的使用。
		简化程度	5. 申报手续和单证精简程度； 6. 进出口货物或船舶是否实现单一窗口。	10.1 手续和单证要求； 10.4 单一窗口。
		协调程度	7. 是否可以提前申报； 8. 信用等级高的企业在单证方	7.1 抵达前处理； 7.7 对经认证的经营

			面是否有所便利； 9. 有关申报电子系统功能及数据共享情况。	者的贸易便利化措施；
	检验与放行	标准化程度	10. 检验检疫风险布控标准化、规则合理性； 11. 各地海关检验检疫程序或手续统一性。	7.4 风险管理； 10.7 共用口岸程序和统一单证要求。
		简化程度	12. 同批货物检验检疫是否“一次查验”； 13. 涉及多个部门查验业务是否同时实施； 14. 查验手续精简程度； 15. 是否需要重复提供已申报单证。	8 口岸机构合作； 10.1 手续和单证要求；10.4 单一窗口
		协调程度	16. 不同风险货物差别化管理； 17. 后续监管与快速放行的协调程度； 18. 企业信用等级与便利化相关性； 19. 检验检疫跨关区协作顺畅度。	7.4 风险管理； 7.5 后续稽查； 7.7对经认证的经营者的贸易便利化措施； 8 口岸机构合作。
	政策落实与透明化	协调程度	20. 有关法律法规协调性、完备性； 21. 贸易便利化政策落实有效性。	/
		透明化	22. 信息公开全面性、易得性； 23. 重大改革措施出台前的评议机会，政策生效前的“过渡期”“缓冲期”，参与检验检疫业务磋商的机会； 24. 风险通报及时性、实验室检测规范性、结果认可度； 25. 检验检疫相关规费及罚款合理性 26. 可预期的作业环节耗时。	1 信息的公布与获取； 2评议机会、生效前信息及磋商； 5其他增强公正性、非歧视性及透明度的措施； 6 进出口相关规费及罚款原则 7.6确定和公布平均放行时间。

（二）指数模型构建

1. 指标权重计算

检验检疫通关便利化与进出口企业利益密切相关，指标的重要程度，他们具有最直接的体验，也最有发言权。基于此，本项研究

各级指标权重以客户导向，通过对相关企业问卷调查获得。指标权重打分共邀请了江苏省4个地区，17家大中型企业负责进出口业务资深经理，共17人参与。其中物流代理企业11家，生产经营企业6家。根据对盖洛普调查方法的研究表明：在有效问卷达到15-50份时，可以满足对某一问题的定性分析的需要，抽样总量在此区间即可。

对每一个指标采用李克特（Likert）五级量表，测量受访者对这些指标重要性的态度。李克特量表是属于评分加总式量表最常用的一种，是一种心理反应量表，常在问卷中使用。该量表由一组陈述组成，每一个陈述有“非常同意”“同意”“不一定”“不同意”“非常不同意”五种选择，分别记为5、4、3、2、1分。经过对各指标得分进行加总平均计算后，得到各级评价指标的权重值，详见表2。其中各级指标权重之和为1。

表2 评价指标体系各级指标权重

一级指标 A_k	一级指标权重 W_{Ak}	二级指标 B_i	二级指标权重 W_{Bi}	三级指标 C_{ij}	三级指标权重 W_{ij}
A ₁ 时间成本	$W_1=0.36$	B ₁ 时间成本	$W_{B1}=0.36$	C ₁₁ 时间成本	$W_{11}=0.36$
A ₂ 经济成本	$W_2=0.27$	B ₂ 经济成本	$W_{B2}=0.27$	C ₂₁ 经济成本	$W_{21}=0.27$
A ₃ 环境体验	$W_3=0.37$	B ₃ 申报	$W_{B3}=0.1184$	C ₃₁ 标准化程度	$W_{31}=0.037272$
				C ₃₂ 简化程度	$W_{32}=0.040564$
				C ₃₃ 协调程度	$W_{33}=0.040564$
		B ₄ 检验与放行	$W_{B4}=0.1295$	C ₄₁ 标准化程度	$W_{41}=0.043370$
				C ₄₂ 简化程度	$W_{42}=0.043370$
				C ₄₃ 协调程度	$W_{43}=0.042761$
		B ₅ 政策落实与透明化	$W_{B5}=0.1221$	C ₅₁ 协调程度	$W_{51}=0.061050$
				C ₅₂ 透明化	$W_{52}=0.061050$

2. 指数测评方法

检验检疫通关便利化指数IQCFI是海关检验检疫通关便利化评价结果的最终体现。由于评价指标体系采用分层指标模型，其三级指标的值以及权重值是测评IQCFI的基础。所采用的评价模型如下：

$$IQCFI = \sum C_{ij}$$

其中， C_{ij} 是第*i*项二级指标项下第*j*项三级指标的具体得分。

四、实证研究

（一）实证调查方案

2022年三季度，在江苏省5个水运开放口岸，对25家大中型进出口物流代理公司、生产经营企业开展问卷调查。其中物流代理公司13家、生产经营企业12家。调查问卷上的每个三级指标都给出了详细释义，以便受访者能够正确理解。由其对每个三级指标共26个问项进行满意度打分，依然采用李克特五级量表，指标测算时取加权平均值。对企业打分较低的问卷进行电话回访，并走访一线从事检验检疫作业的海关关员，以多角度了解和查证相关问题。

（二）指数测评结果

对获得的调查数据进行统计汇总，按照构建的指数模型进行测算，获得指标体系各三级指标的得分，详见表3。

表3 检验检疫通关便利化评价指标体系三级指标得分

一级指标	二级指标	三级指标	权重	打分结果	三级指标
------	------	------	----	------	------

A _k	B _i	C _{ij}	W _{ij}	(满意度)	得分
A ₁ 时间成本	B ₁ 时间成本	C ₁₁ 时间成本	0.36	3.98 (79.6%)	0.286560
A ₂ 经济成本	B ₂ 经济成本	C ₂₁ 经济成本	0.27	4.11 (82.2%)	0.221940
A ₃ 环境体验	B ₃ 申报	C ₃₁ 标准化程度	0.037272	5.00 (100%)	0.037272
		C ₃₂ 简化程度	0.040564	4.33 (86.6%)	0.035128
		C ₃₃ 协调程度	0.040564	3.67 (73.4%)	0.029774
	B ₄ 检验与放行	C ₄₁ 标准化程度	0.043370	3.75 (75%)	0.032528
		C ₄₂ 简化程度	0.043370	3.62 (72.4%)	0.031400
		C ₄₃ 协调程度	0.042761	3.25 (65%)	0.027795
	B ₅ 政策落实与透明化	C ₅₁ 协调程度	0.061050	3.73 (74.6%)	0.045543
		C ₅₂ 透明化	0.061050	4.11 (82.2%)	0.050183

为了增加可视性，将最终得分按百分制进行转化，将三级指标分值乘以100后，逐级加总，可得各二级指标、一级指标的分值。IQCFCI测评结果为79.81，其中，时间成本、经济成本和环境体验3个一级指标得分分别为28.66、22.19、28.96。由此可知企业对三个指标的满意度分别为79.6%、82.2%、78.3%。

(三) 问题汇总与分析

从进出口企业对指标权重的打分结果来看，各指标重要程度依次为，环境体验37分，时间成本36分，经济成本27分。可见，在检验检疫通关便利化指标体系中，企业最关注的是环境体验，其次是时间成本，最后是经济成本。

从IQCFCI指数测评结果来看，在一级指标中，企业对经济成本满意度最高为82.2%，对环境体验满意度最低为78.3%。在二级指标中，申报满意度最高为86.3%，检验与放行满意度最低为70.8%，政策落实与透明化满意度为78.4%。在三级指标中，申报环节的标准

化程度满意度最高为100%，检验与放行环节的协调程度满意度最低为65%。

从反馈问题在指标上的分布来看，全部集中在环境体验方面，凸显了企业对优化检验检疫通关环境的期待。其中，检验与放行环节反馈的问题最多，涉及第10~12和17~19问项，申报和政策落实与透明化环节分别涉及第5、9和第20、21问项。反馈的具体问题整理如下：

1. 申报问题

(1) 国际贸易“单一窗口”功能问题

一是目前“单一窗口”无法实现对涉及检验检疫信息的修改补报功能，比如由于国外客户没有提供木托盘信息的非法定检验货物，企业报关发现漏报木质包装后，只能先申请删单，再重新申报，增加了申报耗时，甚至对企业信用造成影响。二是“单一窗口”查询时间段设计不合理，查询报关数据，只能按照7天的时间段进行查询，报关代理企业报关数量普遍较多，查询历史记录时可能记不清具体时间段，导致查询工作量较大。三是在“单一窗口”申报备案清单数据时不能直接调用已通过辅助管理系统申报的核注清单等数据，增加企业申报工作量。四是口岸查验需要属地企业提供盖章的委托查验书和报关单才能实施预约查验(以往需要邮寄或送达正本，现在只需提供扫描件)，不能通过“单一窗口”提交。五是部分企

业希望将主动披露网上申报、进境检疫审批、废物原料国外供货商和国内收货人许可等监管证件办理业务向“单一窗口”集成。

（2）海关信息化系统重复录入问题

进口粮食检验监管涉及新一代查验管理系统、许可证管理系统、进境粮食检验检疫管理系统、动植物检验检疫信息资源共享服务平台、H2018新一代通关管理系统、疫情上报系统等多个信息化系统，粮食进口均需逐批次在这些系统中进行相关操作，重复劳动不仅耗时耗力，也不利于提高通关效率。

2. 检验与放行问题

（1）检验检疫查验比例高、过程长

据反映，法定检验的进口矿产品、粮食、木材等基本是批批查，而且部分进出保税库会面临2次查验，进出各查验一次，甚至布控到不适用的查验内容（比如对不带根的植物布控进行根部线虫检测）。而且检验检疫查验并非只是对货物现场查验，往往还涉及取制样、实验室检测和拟稿出证等环节，处置时间需要几天甚至十几天的时间。由此引起的查验吊箱、掏箱以及木质包装熏蒸等，还会产生额外的费用。还有海关认证企业反映，检验检疫查验布控与企业信用等级关系不密切，存在认证企业查验率过高但从来没有查获的情况，导致认证企业进出口通关时间与一般信用企业通关时间倒挂，未能享受到相应的通关便利。

（2）口岸海关查验工作量大、货物流转慢

海关通关一体化后，业务量与监管力量分布不均衡的矛盾比较突出。进口货物集中在若干个口岸海关处理，存在排队查验、检疫，取样化验等问题，尤其是进口危化品2021年起改为由口岸海关进行“批批验核+抽批检测”后，口岸海关进口危化品监管压力倍增。以进口硫磺为例，由于很多国家不认定固态形状规则硫磺属于危化品，所以大量从国外进口的带包装硫磺，包装上均未张贴符合要求的安全公示标签，需要整改，但受制于口岸场地和作业能力，一批50个集装箱吨袋装硫磺，从掏箱，到调包，再到重新张贴标签，往往需要1到2天时间，企业期盼加快货物流转。

（3）检验检疫专业人员存在结构性短缺，影响通关时效

新海关成立后，海关职责范围更加宽广，队伍更加壮大，但人员分散化和职责简化问题在实际工作中愈加突出。按照海关现行分段管理模式，具有相关专业背景人员按照事前、事中、事后分散到不同部门。这样做的优点是相互制约，有效防控风险，不足在于造成专业人员的分散，使得各个环节都出现专业性人力资源结构性不足的现象。根据《海关总署货物现场“查检合一”实施方案》的要求，每组查验人员至少包含1名符合查验指令要求资质的关员，而危化品现场查验要求则更为严格，要求“双人双岗，持证上岗”，且资质每三年一更新。没有危化品、动植检、卫检、食品等检验检

疫资质无法进行相关产品现场查验和后续监管，在“双随机”、无资质无从派单等因素影响下，相关作业环节难免出现时效性延迟。

（4）跨关区业务协调不畅，检测结果不共享不互认

一是由于权限设置原因，不同关别海关无法通过海关通关管理系统，调阅有关企业和其他关别海关报关的报关单随附资料，需要的话也只能通过直属关层面出具工作联系单调阅，给检验检疫查验、后续监管等环节造成诸多不便。由于不同海关对特定商品熟悉程度，监管尺度把握难免存在差异，发现的问题往往需要口岸关、查验关与属地关、申报地关之间进行咨询核实，而受限于系统程式化用语，又难以阐明所需信息，导致问题可能来来回回几个月得不到实质解决。二是同一批（船）进口的大宗散货，在减载港海关、进境地海关、调运流向地海关之间没有统一的取样送检、风险监测协调机制，在多关同时检测的情况下无法在系统内互相查询结果，能提供结果的有时也不互认。

3. 政策落实与透明化问题

（1）法条竞合问题尚未完全解决

关检融合之后海关虽然废止了部分原检验检疫规章制度，一定程度上避免了一个部门同时存在两套程序的问题，但仍存在部分关检规章、程序不兼容的问题，甚至存在部分执法依据不一致的问题，比如《进出境动植物检疫法实施条例》规定：“伪造、变造动植物

检疫单证、印章、标志、封识的，由口岸动植物检疫机关处2万元以上5万元以下的罚款。”而《海关行政处罚实施条例》规定：“伪造、变造、买卖海关单证的，处5万元以上50万元以下罚款。”此类情况可能导致海关执法标准不一、重复处罚的问题出现。

（2）检验检疫领域无主动披露路

随着海关监管的前推后移加之关检融合的业务整合，稽核查部门需要承担更多的监管职责，新修订的《海关稽查条例实施办法》中增加了关于主动披露的相关规定，自实施以来在涉税业务领域取得了一定的积极效果，是推动贸易便利化的重要改革措施。然而，检验检疫领域违规问题目前尚无披露途径。因《海关稽查条例》未将检验检疫相关事项纳入稽查范围，根据“法无授权不可为”的原则，稽查无权介入涉及检验检疫后续管理的相关事项。而且涉检违法违规行为认知度较低，企业难以精准有效披露。比如，出口备案食品企业核查作业表单内容多达90余项，涉及法律法规10余部，而中小微食品企业缺乏专业人才，面对长长的表单和规定，即便有心主动披露，也难以保证自查自纠的质量。

（3）仓储物流业管理不规范

有属地企业反映，集装箱货物在口岸通关后，口岸码头堆场存在故意压箱、拖延提货等情况。卸货还箱时，仓管人员经常以“修箱费”“污箱费”等名头向企业额外收取费用，要不就交“搞定

费”；有同时开展保税和非保税业务的企业反映，保税区场站存在歧视性收费，对非保税货物区内车辆进出分类监管仓库关联收费高，远远高于保税货物。这些问题虽然与海关检验检疫工作无关，但也造成了企业对通关环境体验变差。

五、改善检验检疫通关环境的建议

通关环境对通关时间和成本具有着直接或间接的影响，是企业最为看重的指标，也是反馈问题最多的指标。随着关检业务深度融合、协调推进贸易便利化进程的加快，提升通关环境体验将是海关促进检验检疫通关便利化的主攻方向。建议从完善电子软件系统、改进管理与服务等方面入手，补足检验检疫通关环境短板，从而提升海关通关便利化总体水平。

（一）完善相关电子系统，实现数据互联互通

1. 改进“单一窗口”功能

一是增加涉检申报信息的修改功能，使报关单修改和撤销管理更加规范和统一。二是优化系统查询功能，增加报关数据查询时间段范围，新增按月、按年查询功能。三是实现数据交换，在“单一窗口”申报备案清单（报关单）数据时可以直接调用已通过辅助管理系统申报的核注清单等数据，降低企业申报工作量。四是对布控查验的报关单，在“单一窗口”增加报关单随附单证补充提交功能，

并自动将补充的随附单证推送至查验系统，实现更大范围的通关无纸化。五是扩大业务覆盖面，将主动披露网上申报、进境检疫审批、废物原料国外供货商和国内收货人许可等监管证件办理业务向“单一窗口”集成。

2. 整合海关内部涉检业务系统

以新一代查验管理系统为基础，将各个涉检业务系统加挂到查验系统，形成“子母”系统关系，建立信息共享、数据互通机制，真正做到海关内部“一个窗口”管理，减少信息重复录入，提高工作效率。

（二）优化风险布控规则，推进定向精准监管

1. 深化大数据集成应用，提升风险防控智能化水平

充分利用运输工具管理系统、舱单系统、查验管理系统等监管系统，以及港口、经营企业、运输企业和代理报关等提供的相关信息，建立国际贸易全链条大数据风险分析模型，梳理分析各种数据与查发数据关联特征，形成高风险收发货人库、高风险商品库、高发风险时间等风险数据库，进行参数化、自动化的智能风险分析，实现系统精准判别、避免无效监管。

2. 按照企业查获情况，建立查验率动态调整机制

对多次查验没有问题的认证企业减少布控查验，对长期未查获的认证企业查验率再减半布控。并适当增加企业信用等级要素在风险参数体系中的权重。

（三）灵活配置人力资源，协调实施检验监管

1. 因地制宜调配人力资源

根据不同隶属关所涉业务监管阶段和重点的不同，因地制宜调配人才、技术、设备资源。如进口粮食多的口岸关，应重点配置一线查检人员，加工企业多的属地关，应重点配置稽查后续监管人员。

2. 用好海关技术机构力量

新海关技术机构拥有大量具有专业背景的事业编制人员，所从事技术领域均与进出口商品检验检疫密切相关，可以探索通过委托、授权等方式允许他们参与一线行政执法工作，或者通过专家连线、远程鉴定等技术手段，将实验室的专业技术支持前推至一线查验环节，缓解一线人员查发技术储备不足、鉴定能力欠缺、人力资源紧张的矛盾。

3. 协调实施分类分段管理

参照国际、国内商品流通过程中分类、分段管理模式。根据不同类别产品特点和辖区进出口特征，梳理海关检验检疫业务关键环节，以利于规范执法、防范风险、提高效率为原则，设置隶属海关

内设机构、分配检验检疫专业人员，将海关各业务流程科学合理嵌入选、查、处过程，避免一刀切式的分段。

（四）强化区域海关协作，一体推进通关便利化

1. 强化协作平衡工作量

将区域内各关区海关业务量和人力资源匹配，设置工作量阈值，达到阈值以后，在便利企业前提下，除需要在口岸查验的货物以外，可将完整申报和抽中查验、检验检疫等作业分流至属地海关进行，有效利用属地海关监管力量，提高通关效率和工作质量。

2. 探索信息化系统跨关区授权

在经济一体化区域内设置一个虚拟关区代码，统一对各类信息化系统授权，或者单独开发接口程序给区域内特定岗位在一定范围内授权，打破关别障碍和信息瓶颈，实现区域内多关如一关的一体化格局。

3. 建立隶属关跨关区直接协调和专家解决机制

建立申报地关和查验关、属地关和口岸关跨关区直接协调机制，统一监管尺度，简化咨询流程。同时引入专家争议解决机制，建立海关区域专家库，专家具有关务争议解决决定权。协调无果的，由提出协调请求的海关在系统发起专家解决申请，系统根据专家专业领域自动指派专家，专家在规定时间内根据学识经验做出决定。

4. 推动检测结果共享和互认

对进口大宗散货，建立取样送检、风险监测协调联动机制，对同一批（船）进口的大宗散货，推动减载港、流向地等相关海关之间检测结果共享，在风险可控的基础上，实现检测结果互认。

（五）健全海关制度体系，降低关务合规风险

1. 深化关检制度融合

进一步推动《海关法》《进出境动植物检疫法》《海关稽查条例》《海关事务担保条例》《海关行政处罚实施条例》《进出境动植物检疫法实施条例》等法律法规的修订工作，使关检法律法规体系融为一个整体，消除法条竞合问题，满足依法行政需要；全面梳理涉及关检融合改革、与关务合规相关的规章制度，对规定存在交叉重叠甚至不一致的予以清理、合并。并充分考虑风险防范和贸易便利的协调统一，使海关法律规范体系更加科学完备。

2. 统一区域海关内控文件

全面梳理整合包含检验检疫职责在内的区域海关各类自行制订的管理规定、实施细则及操作规范，尤其是涉及不同海关、不同业务存在交叉事项的管理规定，保证区域内海关协调联动有章可循，确保基层海关检验检疫作业程序和手续的一致性，为企业提供稳定的通关政策预期。

3. 探索检验检疫领域主动披露的实现路径

一是提高企业主动披露积极性，将检验检疫领域主动披露事项纳入海关管理，将主动披露与下达稽查、监管指令、信用管理有机结合。二是简化企业主动披露的手续，如企业存在性质相同的多个披露事项，且该多个事项之间具有合同、运输工具等关联性，允许企业向对其中一个事项具有管辖权的海关披露全部事项，做到海关“一次性”受理。三是降低企业主动披露的难度，推动建立海关“企业自律联络员”和中介机构参与主动披露制度，利用线上线下沟通机制，为企业主动披露提供指导。

（六）合力打造风清气正的口岸营商环境

一是加强口岸、属地海关以及港口码头及其管理部门之间常态化的信息通报机制，在区域内定期以企业座谈等形式征求企业意见，企业也可以通过公开的渠道主动反映情况。二是加强区域内各条线纪检协作，成立区域通关一体化、贸易便利化联合纪律检查工作组，实施检查任务时，检查组成员在区域内随机指派。三是在通关业务量较大的口岸，海关可以争取设立多个监管仓库，企业进出口货物可以自主选择存放地点，以市场竞争机制倒逼仓储物流业提供良好服务，合力打造风清气正的口岸营商环境。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	此文前半部分单独就检验检疫事项设计一个测评体系似乎价值不是太大，但后半部分调研或获得的情况、问题以及针对问题提出的建议有比较高的参考价值。
杨晨光	选题意义：在关检合一改革浅表红利释放后，深层次问题开始凸显，其中因检验检疫没有发生实质性变化而给企业带来的困惑更加突出。本文针对这个问题进行了深入调查研究，对于通过关检深度融合、进一步释放通关便利化红利，具有积极意义。 研究方法运用及效果：本文采用资料搜集、问卷调查、现场考察、比较研究、案例解剖、数学模型、定性定量分析等方法，特别是以《贸易便利化协定》和北京睿库贸易安全及便利化研究中心基于该协定每年发布的《中国贸易便利化年度报告》方法为基准，获取了大量真实可靠的一线素材并进行了深入分析和科学梳理，发现的问题及改善的建议具有较高的科学性和可行性。 文章结构和文字表述：全文结构规范，分析逻辑严谨，文字表述清晰。 不足：所提建议在简化手续、降低收费、减少环节等方面的措施似不够。
黎伟雄	本文采取建模分析、数据测算、问卷调查、案例验证等多种方法，就检验检疫通关便利化进行研究。主题明确、思路清晰、论证充分，所提建议针对性强，具有一定的理论价值和较高的实践应用价值。文字表述方面有待加强。
齐忠平	本文作为一篇某经济大省关检融合后的检验检疫通关程序便利化测评报告，综合运用多种分析工具和研究方法得当，建模指数测评与实证调查研究相结合得法，其测评数据和反映问题有典型意义，其对策建议有逐条研究吸收采纳的价值。
赖树佳	依据企业调研所得并参照 WTO 贸易便利化基本原则构建通关便利化评价指标体系，再回到企业中进行测评，是文章从实际出发、有较强说服力的研究方法。针对测评结果，提出有针对性的提升通关便利化具有措施，具有较强的实践价值。文章既有通关便利化的全局视野，又紧扣通关便利化中环境体验的突出问题，使文章研究更深入具体，比如，从申报问题，谈到单一窗口问题，再谈到诸如不能更改只能删除重报、不能模糊查询、不能调用已申报数据等增加企业麻烦的问题。有理论，有实践，思路清，研究深是文章亮点，文章虽然基于检验检疫视角，但研究成果基本覆盖海关通关管理全域。建议部分如能再深入一些，则更有价值。

试论转让定价管理创新：海关与税务机关协同管理

林倩余¹

(一等奖)

跨国公司（Multi-national enterprises, MNEs）进口货物转让定价（Transfer Pricing）问题是海关和税务机关共同关注的问题，对两个部门的税收工作都有着直接影响。但是，海关与税务机关对于转让定价问题的审核方向是相反的²，商界普遍认为二者的管理要求无法协调，在一定程度上增加了跨国公司的合规成本。这一现象在世界范围内普遍存在，已成为一个世界性难题。本文旨在探索海关与税务机关对跨国公司转让定价进行协同管理的思路与方法，为转让定价世界难题的破解提供深圳方案、中国智慧。

一、转让定价协同管理的必要性与可行性

（一）必要性分析

¹ 作者单位：深圳海关

² 《联合国转让定价操作手册》提及“.....由于双方的管理目的、理论依据、文档规定等不同，海关与税务机关采取的方法（针对转让定价）常常会有所差别，甚至互相矛盾”。具体而言，海关要防控跨国公司进口货物低报价格，以确保税款应收尽收；而税务要防范跨国公司进口货物高报价格、转移利润，以确保应税利润处理合理水平。

根据经济合作与发展组织（OECD）、世界海关组织（WCO）等国际组织统计，跨国公司集团内部交易在全球国际贸易中的占比达60-70%，而1999年联合国UNCTAD的统计数据显示，这一占比约为1/3。据此可以看出，近20年来跨国公司在国际贸易中的占比急剧上升，跨国公司内部交易已经成为国际贸易的主要模式。然而，跨国公司内部交易定价不同于公开市场充分竞争所达成的价格，集团内部成员之间相互提供产品、劳务或财产而进行的内部交易定价通常被称为“转让定价”。理论上，转让定价是一个中性概念，其本身并不意味着非法或滥用。

对于跨国公司进口货物转让定价，正如本文开篇所述，海关和税务机关在审核目标、审核方向是相反的。这是二者的职能定位所决定的。海关代表国家行使进出口监督管理职权，依法征收进口货物的关税与进口环节增值税，而完税价格的确定直接影响税款的计核——完税价格的高低直接决定税款的高低，因此打击低报价格、确保应收尽收一直是海关税收工作的重中之重。税务机关是企业所得税的主管部门，代表国家对境内企业的生产经营所得和其他所得征收所得税，如果跨国公司高报进口货物价格则会侵蚀所得税的税基，因此防范高报价格、转移利润是税务机关的重要任务。由此而来，为了应对海关和税务机关的审查，跨国公司在设定价格时的出发点是截然不同的。

同时，海关与税务机关在转让定价管理中所遵循的法律法规不同，具体管理方法存在差异，这给跨国公司合规遵从造成了巨大困扰。

税务方面关于转让定价的法律法规的渊源是《OECD跨国公司与税务机关转让定价指南》。该指南以“独立交易原则”(arm's length principle)为基础，为跨国公司转让定价的确定和测试³提供了具体方法，即可比非受控价格法、成本加成法、再销售价格法、交易净利润法、利润分割法等。这些方法作为国际通行标准已被商界和各国税务机关所广泛使用。根据我国特别纳税调整实施办法（国税发2009年2号公告）及相关规定，我国税务机关在跨国公司转让定价管理中也是遵循独立交易原则，采用OECD指南所推荐的转让定价方法。

海关方面对于进口货物的价格管理遵循的是《WTO估价协定》（以下简称《协定》），其原则是“公平、统一、中立”。作为WTO成员国，中国入世后已将《协定》转化为本国立法，主要体现在《海关审价办法》（213号令）⁴中。对于海关而言，转让定价问题意味着买卖双方存在特殊关系⁵，海关需审查确定特殊关系是否

³ 转让定价的测试是指对转让定价是否合理进行测试、评估。

⁴ 即《中华人民共和国海关审定进出口货物完税价格办法》。中国入世后出台的《审价办法》几经修订，现行《审价办法》（海关总署 213 号令）2014 年出台。

⁵ 见《审价办法》第十六条规定。

影响进口货物的成交价格，审查方法有价格测试法⁶和销售环境审查法⁷。对于特殊关系影响成交价格的，海关应依次适用《协定》规定的五种方法进行估价，即相同货物成交价格方法、类似货物成交价格方法、倒扣方法、计算方法、合理方法⁸。

由于海关与税务机关在转让定价管理方面所依据的法律制度不同，管理方法存在差异，审核方向相反，对跨国公司的经营活动造成巨大困扰。商界普遍反应在实操层面难以同时满足两个管理机关的要求，在一定程度上增加了跨国公司的合规成本，加大了其税负的不确定性，甚至带来违规风险。因此，在实操层面推动两套制度、两套方法的协调，一直是跨国公司的强烈诉求⁹。

目前，我国正在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，这对持续优化营商环境、促进高水平开放提出了更高要求。推动海关与税务机关对跨国公司转让定价开展协同管理，推动两套制度、两套方法在实操层面的协调，是进一步稳外贸稳外资、优化跨国公司进口营商环境的必然要求，也是建设社会

⁶ 《审价办法》第十七条规定：买卖双方之间存在特殊关系，但是纳税义务人能证明其成交价格与同时或者大约同时发生的下列任何一款价格相近的，应当视为特殊关系未对进口货物的成交价格产生影响：（一）向境内无特殊关系的买方出售的相同或者类似进口货物的成交价格；（二）按照本办法第二十三条的规定所确定的相同或者类似进口货物的完税价格；（三）按照本办法第二十五条的规定所确定的相同或者类似进口货物的完税价格。

⁷ 《审价办法》第十八条规定：海关经对与货物销售有关的情况（*circumstances surrounding the sale*，有翻译为销售环境）进行审查，认为符合一般商业惯例的，可以确定特殊关系未对进口货物的成交价格产生影响。但《审价办法》未对“销售环境审查”的具体方法与程序进行规定。WCO 估价技术委员会研究认为，销售环境审查的内涵很宽泛，只要与销售相关的情况、资料都可以纳入审查。

⁸ 见《审价办法》第六条规定。

⁹ 国际商会（ICC）、海关与贸易便利化委员会曾联合发布《政策声明》（*Policy Statement*），建议通过综合方案实现转让定价与海关估价的协调与融合。详见《世界海关组织（WCO）税收一揽子指导意见》。

主义先行示范区、推动海关和税务治理体系和治理能力现代化的必然要求。

(二)可行性分析

虽然转让定价与海关估价所依据的国际法渊源不同、具体方法不同，但是二者之间存在高度相似性。其一，转让定价的“独立交易原则”与海关估价所遵循的“公平、统一、中立”原则高度相似，二者都是为了确保关联交易价格不受特殊关系影响、在充分竞争下达成的；其二，两套方法之间也存在诸多相似之处，如转让定价的可比非受控价格法类似于海关估价的相同、类似货物成交价格方法，转让定价的成本加成法类似于海关估价的计算方法，转让定价的再销售价格法类似于海关的倒扣方法。

转让定价与海关估价在实践中如何融合、协调，早已成为全球关注的热点问题。世界海关组织（WCO）早在2006年起就联合OECD举办研讨会，组织海关、税务及商界专家进行研究，寻求推进两套方法体系融合的方案。2010年WCO估价技术委员会（TCCV）通过了“WCO评论23.1”，明确了海关在根据《协定》进行销售环境审查时可以使用转移定价报告。2012年WCO出台《WCO关于海关估价与转让定价指南》，建议各国海关建立或加强与本国税务部门的联系合作，加强信息交换，签订合作备忘录；建立一个大规模的业务团队，重点负责对跨国公司的管理，尝试与税务部门开展联合稽查。2017

年，WCO还推出《关于加强海关与税务机关合作和信息交换的指南》。WCO的指导性文件为推动海关估价与转让定价的协调奠定了基础。

根据WCO的指导意见，个别发达国家已尝试在转让定价领域开展海关与税务部门的合作。韩国海关从2008年起先后推出了《关联交易价格预裁定制度（ACVA）》、《关税、国内税预调整制度》、《关税、国内税后续协调制度》等系列制度，致力于缩小海关估价与转让定价之间的差异。根据2015年韩国海关推出的《关税、国内税预调整制度》，纳税义务人可以同时向海关申请ACVA和向税务机关申请APA（预约定价安排，仅限单边）¹⁰，以促进税务部门与海关在审核时达到协调一致¹¹。《关税、国内税后续协调制度》则规定纳税义务人在税务机关对其价格进行调整后可以向海关提出修改申请¹²。

近年来，中国海关积极参与WCO估价技术委员会各项工作，我方提交的转让定价估价案例（再销售价格法）于2017年通过委员会审议，成为继“WCO案例研究14.1”¹³之后WCO出台的第二个转移定价案例——“WCO案例研究14.2”，为世界海关贡献了中国智慧。

¹⁰ APA 即 Advance Pricing Arrangement，预约定价安排，是指跨国公司就其未来年度关联交易的定价原则和计算方法，向税务机关提出申请，与税务机关按独立交易原则进行协商并达成协议。预约定价安排有双边和单边之分，双边是指跨国公司同时向进出口国的税务机关提出申请，单边则指跨国公司仅向进口国税务机关提出申请。

¹¹ 2018 年中国海关代表团与韩国海关开展转让定价研讨交流时，韩方反馈尚未有企业就该制度提出申请。

¹² 但海关受理申请后发现存在不符合《WTO 海关估价协定》原则的，可以拒绝修改申请。

¹³ 以美国海关提交的转让定价案例（交易净利润法）为基础。

同时在国内实践层面，一些直属海关在转让定价领域积极探索制度创新，尝试在海关估价中充分运用转让定价同期文档相关信息，或接受企业关于转让定价政策的备案和回溯性价格调整的申报。但是，目前国内尚未有海关与税务部门开展转让定价协同管理的先例。

二、转让定价协同管理的思路与方法

（一）面向将来，预约定价

海关与税务机关关于跨国公司转让定价的协同管理以“面向将来”为原则，重点针对跨国公司未来年度的进口货物进行海关价格预裁定和税务预约定价（APA）。通过联合审查、共同协商，双方对跨国公司进口货物确定一致的定价原则或定价公式（简称“协同价格”），作为海关计税的完税价格及企业所得税的年度申报货物成本。在此基础上双方与企业达成关于进口货物转让定价的三方预约定价。

方法上，海关和税务部门结合各自的管理规定和筛选标准，共同选取一定数量的可比公司，确定可比非关联交易的毛利率水平，即符合“独立交易原则”的行业毛利率水平；海关以此为基础按照类似倒扣价格法的合理方法¹⁴确定进口货物的价格，作为海关计税

¹⁴ 《审价办法》第六条规定的合理方法。根据相关规定，合理方法是第六条规定的前序方法的灵活使用。

的税基；税务部门以此为基础计算应税利润，作为征收企业所得税的税基。

程序上，由跨国公司同步向海关和税务机关提出价格预裁定申请和预约定价申请，并根据双方要求提供同一套资料供两个管理部门联合审查。通过海关、税务同步联合审查，平衡两个部门的管理要求，确保企业的转让定价符合两个管理部门的规定，解决企业双向合规的矛盾和困境，提高企业对税负的预见性和确定性。

（二）联合审查，统一标准

海关与税务机关开展转让定价协同管理的核心在于“统一标准”，即双方采用同一方法、同一标准对跨国公司未来的进口货物价格达成一致意见。就海关而言，是在《审价办法》第十八条所规定的“销售环境审查”的框架下，运用转让定价方法协同税务部门开展审查，采用合理方法确定跨国公司未来进口货物的价格。

按照转让定价方法确定符合“独立交易原则”的可比非关联交易的毛利率水平¹⁵，关键在于寻找并确定可比企业组。但是，根据海关和税务机关所依据的法律法规，双方对可比企业组选择所关注的重点有所不同，各自管理中的标准不同。根据海关估价原则，基于对被估货物的商品属性的考虑，海关更关注产品的可比性和交易规模、商业层级的可比性，以及企业是否在同一区域；税务部门则

¹⁵ 类似于海关估价中倒扣价格法应用时所指的境内销售同级别或同种类货物的利润和一般费用。

重点考虑企业所承担的功能、风险以及所拥有资产的可比性。为保证有充足的可比公司样本以供筛选，在通过BVD全球上市公司财务分析数据库等系统进行检索¹⁶时，可先放宽检索条件，再通过逐步剔除、收窄的筛选方法，对无财务数据、数据异常、经营亏损的备选企业以及主营业务、商品、功能、风险不可比¹⁷的备选企业进行剔除。以此为基础统一审核标准，在动态中不断平衡双方的管理要求，最终可获得符合双方要求的独立可比企业组；通过计算可比企业组的四分位¹⁸中位值毛利率，进而可确定符合“独立交易原则”的行业毛利率水平，以此为基础约定跨国公司进口货物的定价原则或定价公式¹⁹（简称“协同价格”）。

（三）顺势管理，减税降负

转让定价协同管理应以“顺势管理”为导向，尊重跨国公司自身经营规律，不增加企业在提交资料、申请流程、实现手段等方面的义务，同时在法律、政策、制度所允许的范围内，想方设法为企业减税、降负、增效。一是在保持企业跨境经营活动稳定性²⁰的基础上，针对企业关联进口货物的申报价格与三方预约定价确定的

¹⁶ 转让定价实操中，一般通过 BVD 全球上市公司财务分析数据库（OSIRIS）检索备选的对比企业，进行分析、评估，确定对比企业组。

¹⁷ 例如，针对功能单一的分销型企业，可以在对比公司检索条件中设置研发费不超过 3%，查找功能相似的对比公司。

¹⁸ 四分位法是统计学的一种分析方法。

¹⁹ 进口货物价格 = 进口货物境内再销售价格 × (1 - 行业毛利率)

²⁰ 在跨国公司转让定价实务中，由于集团全球定价战略、企业自身经营考虑，企业往往会在集团内部交易中维持原有的申报价格，通过年度自行调整的方式，进行转让定价后续调整。

“协同价格”的差异，海关和税务机关统一在每个年度（企业财务年度）结束后²¹分别进行税款调整。即企业在进口货物海关申报中可以维持现有的价格水平，由海关和税务机关根据“协同价格”对其价格、利润做年度调整。二是海关与税务机关分别对企业应纳税款合并计算，多退少补。理论上，如果企业申报价格低于“协同价格”，则产生海关补税、税务机关退税；反之，如果企业申报价格高于“协同价格”，则产生海关退税、税务机关补税。如果企业进口货物品种较多，则可能存在有的定价偏高、有的定价偏低的现象。对此，海关与税务机关可按照约定“协同价格”对其应纳税款进行合并计算，多退少补，应补尽补，应退尽退，切实为企业减税降负²²。三是尽可能简化手续，海关方面可采取不修改原始报关单申报数据、另行申报形式报关单或出具手工税单、适用加权平均税率的方式进行补、退税操作，减少企业工作量，降低海关行政成本。

三、转让定价协同管理的难点与创新（海关视角）

（一）优化海关价格预裁定制度，为企业转让定价合规提供量化方案

²¹ 一般为次年5月31日前。

²² 在前期个案调研中发现，通过海关与税务机关协同管理，企业在税务机关有可能退税数百万，在海关补税约数十万。

现行海关价格预裁定制度是2018年出台《海关预裁定管理暂行办法》的组成部分。根据该办法，价格预裁定仅针对进口货物完税价格相关要素是否应税以及适用的估价方法进行裁定，不提供定量分析，即只定性不定量。跨国公司转让定价协同管理需要针对企业未来进口货物的定价或定价公式进行约定，必须解决量化问题。因此，需要推动海关价格预裁定制度进一步优化完善。目前，在协同管理中可以依托价格预裁定制度，由直属海关关税职能部门在签发价格预裁定决定书的基础上，叠加具体的量化方案，通过“价格预裁定+量化方案”，实现海关、税务、企业三方预约定价。

（二）借鉴税务部门管理经验，探索完善“销售环境审查”具体方法

目前，海关对跨国公司转让定价的审核依据是《审价办法》第十八条。但第十八条仅对关联交易销售环境审查做了原则性规定，即：“海关经对与货物销售有关的情况进行审查，认为符合一般商业惯例的，可以确定特殊关系未对进口货物的成交价格产生影响”，并未针对“销售环境审查”的具体程序出台明确的操作指引。此前，WCO估价技术委员会指导性文件“评论23.1”已明确转让定价有关资料可以用于海关销售环境审查，并通过两个案例研究提供了实践范例。因此，在转让定价协同管理中借鉴税务部门转让定价管理经

验，既符合WCO指导意见，也有助于海关对“销售环境审查”的具体方法进行研究，为下一步完善制度积累经验。

（三）采用“整体利润”审查思路，简化审核，便于企业合规

传统的海关价格管理一般在通关环节针对每一票进口货物进行审价。对跨国公司关联交易价格进行审查时，海关常常会发现没有测试价格²³，或仅有部分进口货物（或部分规格型号）存在测试价格；如海关经审查确定特殊关系影响成交价格、需另行估价时，也常常面临无法找到相同或类似货物价格的问题。此外，如果跨国公司进口货物品种繁多²⁴，要逐一、逐票使用相同或类似货物价格进行估价则工作量巨大，不具备可操作性。鉴于进口价格（成本）对企业经营产生的影响最终将体现在企业利润中，税务部门针对企业进口货物交易的“整体利润”而非“单一价格”进行评估并做相应调整的方法更为合理、高效，且便于企业遵从。同时，税务机关对转让定价的测试评估方法与定价方法一致，也有利于与企业的磋商沟通。因此，建议在开展转让定价协同管理中，通过对企业进口货物国内再销售的年度“整体利润”进行评估，对照符合“独立交易原则”的可比非关联交易的行业毛利率水平，确定企业的转让定价

²³ 指《审价办法》第十七条规定的用以测试关联交易是否影响成交价格的三种可比价格。跨国公司进口货物多发生在集团内部，涉及专有知识产权，因此通常不存在十七条规定的测试价格。

²⁴ 个案中有可能涉及近 2000 个品种的进口货物。

原则或定价公式，进而确定税款调整方案。在此基础上，以企业为单元，通过开展年度集约化审核进行价格管理，可以简化海关工作，降低行政成本，同时也便于企业合规遵从。

（四）将特许权使用费纳入整体利润审核，简化操作，促进执法统一

随着科技进步和贸易模式的不断发展，跨国公司进口货物关联交易中往往会涉及专利、商标等知识产权，由此可能产生海关估价中的应税特许权使用费。海关审查中面临“认可企业关联交易不影响成交价格，采用成交价格法，将特许权使用费作为成交价格的调整项计入完税价格”或“认为企业关联交易影响成交价格，采用成交价格以外的估价方法确定完税价格”的选择。贸易实践中，对跨国公司本身而言，特许权使用费的设定和支付，也是集团内部实现利润分配的一种方式。从会计处理层面看，特许权使用费属于企业销管费用范畴。如果企业进口货物的境内再销售全部为非关联销售，通过确定可比非关联交易的毛利水平，采用销售收入减去毛利的方法，可以得出符合独立交易原则的调整后成本（即进口价格）；而企业再销售毛利的计算过程本身已涵盖销管费用（特许权使用费）。因此，将特许权使用费纳入毛利率的整体评估予以统筹考虑，海关可不再针对特许权使用费做另行调整。这也避免了海关同时使用两种不同估价方法（成交价格法和合理方法）对同一进口货物实施估

价或采用单一方法估价而调整不到位、执法不统一等问题。因此，将特许权使用费纳入企业整体毛利率指标予以考量，综合评估，有利于简化操作，促进执法统一。

（五）发挥直属海关作用，做好属地企业转让定价延续性管理

海关与税务机关关于转让定价的协同管理应按照属地原则，面向属地纳税企业开展，方便双方合作沟通，确保风险可控。同时，参照税务机关预约定价制度和现行海关预裁定制度，协同管理方案的有效期可定为三年。因此，海关方面需依托属地纳税人管理制度，由直属海关关税职能部门与税务机关相关部门开展合作，通过联合审查，提出三方预约定价的建议方案；海关总署层面可依托海关估价技术委员会成立“转让定价协同管理专家组”，对直属海关的建议方案进行审核把关；终审确定的三方预约定价方案（“价格预裁定+量化方案”）应向分管商品的税管局报备，并纳入属地纳税人管理系统；直属海关关税职能部门依托“双特”台账²⁵开展延续性管理，与税务机关同步开展年度审核调整，确保税款调整及时、准确无误。对协同管理企业还可纳入差别化管理，实现税管局和直属海关的错位管理，既便于企业通关，促进贸易便利化，又有助于税收风险防控，提升海关税收治理水平。

²⁵ 指《审价办法》所规定的特殊关系、特许权使用费等应税事项。

四、转让定价协同管理的作用与意义

一是提高跨国公司税负确定性，促进跨境贸易便利化。以企业需求倒逼改革创新，通过海关与税务共同评估企业关联交易进口货物定价的合理性，简化程序，统一要求，解决企业按两种价格计税、准备两套资料、双向合规困难等难题，提高税负的确定性和可预见性，为企业营造低成本、更便捷、可预期的税收营商环境，稳定投资信心，促进贸易便利化。同时，海关与税务开展协同管理，有可能在一定程度上减少制度性重复征税²⁶，真正做到为企业减税降负。

二是完善纳税人属地管理，提升海关税收治理水平。就海关方面而言，转让定价税收管理着眼企业整体经营情况，通过对企业申报价格、营业利润的整体审查，与通关环节针对报关单的逐票验估形成互补；通过属地海关（直属海关，下同）与税务部门合作，对跨国公司转让定价开展协同管理，有助于发挥直属海关对属地纳税人知根知底、便于沟通的管理优势，与三个税管局的税收征管形成互补；有助于消弭不同口岸海关针对同一个企业进口相同货物的申报价格进行审核调整所产生的重复执法、互相冲突等问题，促进全国海关执法统一，进一步推动海关税收征管制度和治理能力的现代化。同时，转让定价协同管理以海关价格预裁定（叠加量化方案）

²⁶ 个案中存在海关对跨国公司进口货物的价格调整未纳入所得税税前扣减，导致企业多缴纳所得税。有个案显示企业累计多缴 400 多万元税款。

与税务预约定价（APA）为实现方式，有助于企业提升合规水平，减轻海关稽查、税务稽查部门的作业压力，减少关企矛盾，降低海关、税务的管理成本，确保国家税收应收尽收。

三是贡献深圳方案，助力国家治理体系和治理能力现代化。转让定价在海关与税务机关之间的协同问题，是个世界性的难题，尚无成熟的国际规则可循。通过海关与税务局在协同管理个案实践中不断总结经验，形成既符合深圳实际，又可复制、可推广的跨境事项协同管理模式，可以为国内与国际层面研究此类问题提供实践参考，贡献深圳方案、中国方案，推动国家治理体系和治理能力的现代化。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	大胆探索、大胆尝试，是一项具有突破性的制度创新，制度本身值得推广，精神值得倡导。
杨晨光	选题意义：海关与税务机关协同管理好跨国公司内部交易转让定价，是新时期、新课题，作者选择这一领域进行深入研究，提出完善转让定价协同管理的思路与方法，对于进一步引起相关部门高度重视、优化管理、促进贸易便利化，具有积极意义。读后很长知识。 研究方法运用及效果：作者运用文献搜集、数据统计、案例解剖、定性定量分析等方法，对跨国公司内部交易转让定价的概念、现状、问题并提出完善转让定价协同管理的思路与方法，具有较高的科学性、可信度。 文章结构和文字表述：结构基本规范，分析基本严谨，表述基本清晰。 不足：“作用与意义”部分放在最后似不妥。
黎伟雄	该文既专业又实用，具有较高的理论和实践价值。据悉深圳海关与深圳市税务部门最近正按照此思路开展合作，说明文章的思路方向是正确的，所提建议也是符合实际可操作的。按照该实践路径推进应可在解决相关世界性难题上贡献深圳方案及中国智慧。希望能在科技应用提高效能和纳税人管理制度应用上进一步拓展研究。
齐忠平	本文对转让定价海关与税务协同管理的必要性与可行性的研究分析，逻辑性、关联性和创新意识较强，但对其可操作性的探索，偏重海关方面，影响了解决方案的可复制可推广。
赖树佳	文章在分析转让定价货物的海关管理与税务管理异同的基础上，着重对协同管理的思路、方法、难点及创新等问题进行深入探讨。文章思路十分清晰、说理充分，逻辑性强，有很强的说服力，且不乏解决问题的具体方案，有的还有独到新意，比如在难点与创新部分，提出并分析论证试行“整体利润”审查、将特许权使用费纳入整体利润审核等都是一中突破，对完善和发展海关审价制度具有理论与实践的创新意义。

以“单一窗口”为抓手，推动优化口岸营商环境再上新台阶

邓志辉¹

（优秀奖）

国际贸易“单一窗口”是国家为广大进出口企业搭建的公共信息平台。它的主要功能简单说就是“三大”，即大通关、大物流、大外贸；它的主要特点是“三跨”，跨地区、跨行业、跨部门。企业通过“单一窗口”平台一点接入、一次性递交满足监管部门要求的格式化单证和电子信息；监管部门处理状态通过“单一窗口”平台反馈给申报人；监管部门按照确定的规则，共享监管资源，实施联合监管。它通过“一个平台、一次递交、一个标准”的一站式高效服务模式，整合政府监管、公共服务信息资源，搭建起企业与监管部门之间的桥梁。平台的主要用户对象为货主、货代、报关行、船代、码头、船公司等国际贸易物流相关企业。

一、“单一窗口”的作用

¹ 作者单位：广州市黄埔区商务局（区口岸办）

联合国贸易便利与电子业务中心（UN/CEFACT）总结归纳了“单一窗口”五项优势，可以整体提升政府和企业国际竞争力。一是降低成本。根据联合国提供的数据，国际贸易便利化措施每年可为世界贸易节省一万亿美元的费用。二是减少负担。“单一窗口”可以同时减少企业申报负担和政府处理负担。三是数据准确。企业通过“单一窗口”一次录入，系统进行自动审核，大大减少了数据重复录入次数和单证数据差错。四是效率提升。“单一窗口”为政府部门之间、政府和企业间的电子数据无缝对接提供平台，增强执法风险防控水平和政策透明度，提高通关效率，压缩通关时间。五是程序便利。通过“单一窗口”以系统化的方式收集所有数据，并就数据、单证和流程进行协调和简化，使整个贸易程序更为简洁明了且标准化。

对企业来说，“单一窗口”提供了集约化、一站式的服务功能。企业足不出户，就可向海关、外汇、税务等部门一次性提交相关申请资料，一窗通办相关部门业务。

对政府部门来说，“单一窗口”实现了口岸各部门间的信息共享和业务协同。比如进出口环节38种监管证件全部通过“单一窗口”实现联网核查、无纸通关。再比如，国际航行船舶进港数据在上下港之间复用共享，企业进港申报时间由原来的一个多小时缩减到5分钟以内。

二、“单一窗口”发展和地方平台功能优势

目前我国正在大力建设国际贸易“单一窗口”，分为国家标准版和地方特色版。自2016年建设以来，国家标准版已对接口岸和外贸领域25个部委系统，提供739项对外服务，累计注册用户达443万余家，日申报业务量达1200万票。而地方特色版有广东、广州、深圳、厦门等地建设的“单一窗口”，其中广州“单一窗口”上线地方特色模块 19类、服务 582 个，注册企业超 6 万家，累计业务量超 6.5 亿单。广州“单一窗口”涵盖国家标准版全部功能，同时为企业提供本地特色服务和外贸进出口“一站式”的综合服务。具有4大功能优势：一是本地服务更加及时有效。按照国家《国际贸易“单一窗口”运维管理规程》，本地所有企业的业务、技术问题均由本地“单一窗口”承办和解决。广州“单一窗口”作为服务广州进出口企业的本地“单一窗口”，对接21个驻穗口岸管理部门，能够更及时有效协调沟通和解决企业问题。企业通过微信公众号、微信群、电话及邮件等多渠道向广州“单一窗口”发起咨询，同时可享受到以“在线答疑图文并用、客服热线20秒应答”为标准的服务，大大提高问题的解决效率。二是有利于企业得到政策帮扶。市区两级相关部门联动广州“单一窗口”，将广州“单一窗口”申报数据作为落实扶持政策的重要参考依据，精准帮扶企业。企业通过

广州“单一窗口”申报，将申报数据全面落地广州，有助于扶持政策的兑现，助力进出口企业更好发展。三是享受更多广州“单一窗口”贴心服务。广州“单一窗口”为企业提供了全流程通关状态跟踪、通关信息查询、企业业务统计分析等服务和功能，企业可以直接使用。四是让口岸业务更加顺畅和高效。跨境电商、市场采购新业态以及海运、空运无纸化，货物查验放行等口岸业务都与报关数据息息相关，通过广州“单一窗口”申报，能让企业在广州口岸开展业务更加顺畅和高效。

三、“单一窗口”发展瓶颈

为贯彻落实党中央、国务院关于深化“放管服”改革、优化营商环境、促进跨境贸易便利化的决策部署，各地建设的“单一窗口”已基本覆盖企业向管理部门申报的所有业务功能，运输工具、舱单、报关单三个核心业务申报覆盖率已基本达到100%，再加上这两年各口岸联检单位采取的压缩通关时间各项措施，管理部门内部通关环节耗时已压缩至极致，而影响进出口货物整体通关时间主要集中在企业与企业之间资料流转、协同作业的环节上，导致无法真正实现港口、航运、货主、代理、口岸监管部门间的电子数据联网交换，对口岸服务和通关效率存在一定影响。

（一）企业与企业之间单据交接未实现电子化

企业和企业之间的单据传递仍多采用电子邮件、传真、纸质递交等原始方式进行，其中提货单、设备交接单需在货代、船代、拖车公司和码头多个角色之间进行纸质交接，影响进出口货物流转时间，程序繁琐、费时费力，几个环节跑下来，至少需要一天时间，严重影响通关效率。

（二）企业的信息系统各自林立，数据交互共享困难

各个船代和码头系统标准不同、接口复杂，而船代和码头系统未实现数据的交互，作为进出口企业/货代需在多个企业的对外服务系统重复录入数据，录入数据不一致，直接影响后续的通关环节是否可以顺利进行。以出口货物舱单数据传递为例，货代需在不同的船代系统按各个船代不同的要求录入预配数据，还需要在不同的码头系统录入运抵报告发送申请。按照海关要求，只有预配数据与运抵数据核碰成功，才能进行后续的通关操作。这个流程繁琐且出错机率高，货代、船代和码头之间数据衔接困难，拉长了出口货物报关准备时间。

（三）企业与企业之间费用结算直接影响货物流转速度

企业与企业之间费用结算方式多采用现金、支票、汇款等方式进行，部分企业开展业务面向多个主体缴纳保证金等费用，收费主体结算方式且结算周期差异大。有的企业为了收取费用，甚至直接

增设环节，让进出口企业/货代必须到其办公地支付费用。这种情况不但增加了企业自身的生产成本，也拖慢了货物的通关效率。

（四）部分企业及其业务信息化水平低

部分小船船代和码头仍采用原始作业方式，在目前信息化高速发展推进的情况下，这些企业的生产效率缓慢，拖慢了口岸整体的信息化水平，影响了通关效率。

四、原因分析和解决思路

（一）无纸化系统的推进

目前各地均在推进无纸化系统建设，有的由地方电子口岸平台进行建设，有的由港口集团进行建设，或是由政府部门支持的其他第三方公司进行建设，但无明确统一建设主体，导致推进缓慢、各方参与范围不广。比如广州市在2020年依托“单一窗口”开发了进口集装箱货物提货单（D/O单）及设备交接单（EIR单）无纸化系统，至今在相关业务办理上仍然实行线上、线下“双轨”运行，主要原因在于“提货单”是收货人凭正本提单向承运人或其代理人换取的可向场站提取货物的凭证，也是承运人或其代理人对场站放箱交货的通知，船公司等企业认为无纸化存在一定放货风险，而且无纸化系统需要船公司、船代、码头、堆场等各方的支持和配合才能有效运转。比如在广州黄埔的集司码头，作为试点企业之一，目前仅有

一、两家船代在使用无纸化，而且其使用率占码头总业务量较低。针对上述情况，本人认为可以从以下方面着手：一是加大宣传力度。政府部门积极向各企业宣讲无纸化的功能优势，明确提货单电子信息在流转过程中包括企业在内的各方的责任和义务，打消企业顾虑。二是加大推进力度。鼓励企业使用进口集装箱货物提货单（D/O单）及设备交接单（EIR单）无纸化系统，并进行适当补贴。通过实现装箱单、设备交接单、提货单等单证的电子化，将船代、码头、报关行、拖车公司、货代之间的数据交换由线下转到线上，让“数据多跑路，企业少跑腿”，加快进出口货物流转速度，提高企业生产效率。

（二）数据录入平台对接

针对数据录入等问题，广州市也依托“单一窗口”推出统一的预配舱单预录入系统，让进出口企业/货代在系统中统一录入出口预配数据，向各个船代和码头提交出口数据，确保预配数据和运抵报告数据的一致性，大大地减少了出口货物报关的准备时间，得到了广大进出口企业/货代的认可。但在广州本地有数十家船代以及驳船公司的船代，大部分大船船代和业务量大的小船船代已接入该系统，但仍未能做到全覆盖，目前仅在南沙和黄埔进行推广应用。主要原因在于船代要求货代使用其自行开发的对外服务系统，且每单收取使用费，直接影响了该系统的推广应用。政府可加大推广力

度，通过实施补贴退坡机制引导企业使用统一录入系统。通过加强综合平台建设和使用，让企业在一个平台办理所有进出口业务，而不再需要登录不同船代、码头、船公司的系统，按每个企业不同的标准录入数据，实现从数据源头采集数据、各个角色各司其责、“一单到底”，让企业不再需要面对不同业务而重复录入。

（三）企业间费用结算网上付

通过实现企业与企业之间费用结算的统统一线上支付，让企业不需再跑银行进行转帐，无需再到不同企业支付现金，或在不同企业系统不同业务系统质押保证金，提高企业的工作效率，减轻中小企业的资金压力。

（四）中小企业信息化搭建

通过企业SAAS平台建设，为中小企业提供网上作业平台，让无信息化系统建设能力的小企业可通过平台管理其核心业务，并与其他企业的信息化系统实现数据的互联互通，改变目前由于部分企业信息化程度低，而导致整个物流链电子数据交互断裂的局面。

五、今后建设方向

国际贸易“单一窗口”建设是推进口岸通关改革、促进贸易监管制度创新的重要内容，对全面提升口岸通关效能和贸易便利化水平，更好地服务和促进经济发展具有重要意义。在今后深化“单一

窗口”建设中，本人认为应从口岸通关领域向国际贸易管理全链条延伸：

（一）功能应用多样化

探索利用大数据、物联网、区块链等先进技术建设智能化“单一窗口”，推动口岸业务创新，形成先进技术在“单一窗口”应用的场景；加强与税务、银行等部门机构对接，打造与金融机构数据交互智慧平台，拓展规费支付、外汇结算、融资业务。

（二）一站式平台服务信息化

依托“单一窗口”构建一站式综合信息服务平台，解决企业之间数据交换标准不一、数据流转不畅等问题。全面推进无纸化电子化，加快实现“一个平台”“一站式办理”模式，进一步降低企业时间和成本，全面提升港口服务能级，增加企业满意度。全面推广设备交接单、提货单等无纸化电子化应用，实现覆盖船舶抵离、港口作业、货物通关等各环节；全面推广建设口岸业务统一受理、办理平台，加快实现在线预约、电子支付、电子网签、单证流转等“一站式”服务，进一步优化口岸作业流程、缩短业务办理时间。

（三）进出口贸易流程可视化

完善口岸通关时效系统，建立涵盖通关全流程环节的跨境贸易大数据平台，为企业提供全程可跟踪的物流信息服务，让企业可实时查询货物的物流状态信息。

（四）口岸收费透明化

建立健全港口口岸全流程收费查询、办理平台，推动各收费主体通过国际贸易“单一窗口”公开收费标准、服务项目等信息，增强口岸收费的透明度和可比性。当前单一窗口平台的收费公示功能可进一步优化，根据企业需求推荐显示最优方案。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	基本上局限于指出问题，对原因进行了粗浅分析，但都不够深入透彻。
杨晨光	选题意义：作者选择“单一窗口”这个老话题，依然发现当前的瓶颈，并提出完善建议，对于完善“单一窗口”建设、更好地发挥其作用，具有积极意义。 研究方法运用及效果：本文采用资料搜集、案例解剖、统计分析、定性定量分析等方法，获得了大量真实可靠素材，分析梳理了当前存在的问题并提出了完善建议，具有可信度和可操作性。 文章结构和文字表述：本文结构基本规范，分析逻辑基本合理，文字表述基本清晰。 不足：单一窗口基本情况介绍有点繁琐，一些观点不够鲜明。
黎伟雄	该文提出了合理化建议，可资参考。
齐忠平	本文通过剖析通关信息化平台“单一窗口”，查摆问题分析原因并提出解决思路乃至建设方向，全面系统，务实专业，没有过多的理论阐述和概念定义，却是一篇对提升通关便利和效能、为外贸提质增效有实实在在贡献的价值好文。
赖树佳	文章针对单一窗口建设运行存在的具体问题进行有针对性的分析破解，但文章多是就事论事，难以揭示单一窗口的深层次问题，尚嫌深度不够，无论如何，该文是一篇脚踏实地，了解实情，贴近现实，注重解决实际问题的对策性论文，有一定的实践意义。

海关总署线上业务咨询网站回复情况 调查报告

——基于11个直属海关366个问题回复情况调查

上海海关学院贸易便利化团队助研学生

课题组¹

（二等奖）

一、调研背景

（一）WTO、WCO等国际组织对促进贸易便利化提出了更高要求

世界贸易组织作为促进国际贸易自由化便利化最具权威性的国际组织，在疫情肆虐与全球贸易保护主义抬头的当下，不断寻求通过改革以应对新世纪的变迁带来的巨大挑战。其中针对各国政府，尤其是各国海关，世界贸易组织提出要贯彻透明度原则，确保信息的可获取性与及时性。

¹作者：卞泽麟、贾越、贺子钰、易韬扬，作者单位：上海海关学院海关与公共管理学院；指导人：周卓见，单位：北京睿库研究中心；崔仁杰，单位：济南海关所属莱芜海关。

世界贸易组织《贸易便利化协定》（Trade Facilitation Agreement, TFA）的第一条为“信息的公布与可获取性”，第一条第3款提及设立“咨询点”的规定：“每一成员应在其可获资源内，建立或维护一个或多个咨询点，以回答政府、贸易商和其他利益相关方就第 1.1 款所涵盖事项提出的合理咨询，并提供第 1.1（a）项中所需要的表格和单证。”此外，WTO 通过的《马拉喀什协定》附件3建立了贸易政策评审机制（TPRM），赋予其相对独立的法律地位，确立其透明度功能。WTO对TPRM实现贸易政策透明设立了较为理想化的目标，并在创设过程中确立了国内透明（Domestic Transparency）的目标，但各国践行效果不一。2022年初的国新办发布会上，商务部相关负责人宣布我国已全部实施了《贸易便利化协定》的所有条款。但现实中，咨询与问题回复的仍与国际的主要发达经济体存在差距。

世界海关组织2015年与2022年两次将数字海关建设作为国际海关日主题，《世界海关组织2022-2025战略规划中》更是将注重科技与创新至于未来三年重点工作的首位。WCO鼓励成员推进数字化建设，提升数据应用水平，并在保证安全的前提下加强信息交换推动供应链各方互联互通。强化监管与优化服务是我国海关两大职责，对于优化服务而言，线上咨询平台具有独特的作用，其不仅为各方

沟通提供了渠道，也是政府形象最直接的塑造方式，同时业务问题咨询中的积累的大量数据亦可为政府决策提供参考。

（二）国内信息化、服务型政府建设加快推进

随着政务公开化、透明化深入人心，我国民众和企业对与政府开展互动交流抱有强烈愿望，对政府部门依法公开相关信息的呼声持续增强。政企民互动交流体现了我们党和政府为人民服务的宗旨，促进了我们党的执政能力的提升，顺应了社会主义市场经济发展的需要，有助于社会主义市场经济体制的完善。近年来，我国海关持续推进贸易自由化便利化，坚定不移推进高水平对外开放，推动贸易高质量发展。中国海关作为进出关境监督管理机关，肩负着稳外贸、促发展的重大职责。

我国十四五规划中提到要加快数字化发展，加强数字社会、数字政府建设，提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平，建设开放共享平台，提升全民数字技能，强调信息服务的重要性。

线上咨询是政务信息服务主要平台之一，是沟通政、企、民三方的桥梁，对于政府职能的发挥与治理效能的提升具有重要意义。当前，我国部分政府机关已在该方面做出了探索创新，并将其作为优化服务、建设数字政府的一部分。如公安部发布《全国公安机关“一网通办”建设规划（2020年—2022年）》，打造“互联网+政务服务”平台，设置“警民互动”版块并具有搜索功能，形成了部、

省、市、县四级的一体化平台体系；民政部与商务部均推出“智能问答”机器人，群众可实时查询、咨询问题；教育部在主网站设置四块功能，即“部长信箱、政策咨询、投诉举报、征求意见”，对留言的种类及联系方式做出细分；工业和信息化部“公众参与”主页面提供常用联系电话，设置“意见征集、部长信箱、电信申诉、网上信访”等版块，网上信访与国家政务服务平台联网。各部门对于线上咨询平台样式设置不一，但已将政企民互动交流视为政府工作的重要部分。2022年6月6日，国务院发布《关于加强数字政府建设的指导意见》，要求国务院各部委、各直属机构加强数字政府建设，适应新一轮科技革命和产业变革趋势、引领驱动数字经济发展和数字社会建设、营造良好数字生态、加快数字化发展。

海关总署目前已推出诸多线上服务，如“互联网+海关”、“互动交流”等，如图1。



图1 海关总署互动交流网页

其中互动交流板块，开设了“署长信箱”、“业务咨询”、“举报投诉”等线上功能，其中海关总署官方网站的“业务咨询”功能是企业或个人向海关咨询问题的主要通道。

二、调研方案

（一）调研目的

作为肩负政企民互动交流与促进贸易便利的重要平台，海关总署线上业务咨询网站服务质量值得关注。2022年第一季度，中国海关通过该功能共收到2780条咨询业务。企业或个人在通过该功能进行咨询时，可以指定某一直属海关来回答问题。但当前，海关业务咨询板块对于问题是否已处理的判断标准为是否海关对该问题进行答复，这样的处理方式是否得到提问人的认可尚待商榷。同时，对于一个问题海关进行回复即意味着该问题咨询的办结，缺少提问人的评分与满意度调查，难免会使问题回复质量缺少有效的评价。

为了考察直属海关咨询问题回复具体情况，我们开展了一项调查活动，设置第三方评分规则，从“速度”和“质量”两方面着手打分，对第一季度部分直属海关（本次调查选取十一个直属海关）所有回复问题一一普查评分，以了解各直属海关在回复情况中差异以及海关总署业务咨询功能的实际效果。

（二）调研对象

本次调查的十一个直属海关为：大连海关、天津海关、青岛海关、上海海关、宁波海关、厦门海关、拱北海关、广州海关、黄埔海关、深圳海关、南京海关。

本次调查的上述海关业务咨询回复时间段（以提问时间为准）为2022年第1季度（2022年1月1日—3月31日）。

各个海关调查打分问题数量为：

表1 十一个直属海关第一季度调查问题数量			
直属海关名称	第一季度问题总数	企业问题数量	个人问题数量
南京海关	78	9	69
青岛海关	61	30	31
上海海关	49	21	28
大连海关	37	1	36
厦门海关	21	11	10
深圳海关	20	8	12
广州海关	20	8	12
宁波海关	20	16	4
拱北海关	20	11	9
黄埔海关	20	19	1
天津海关	20	7	13
合计	366	141	225

为确保样本的数量及各海关调查时间段的吻合度，对不足20个问题的海关将问题提问所在时间段扩大至2021年12月—2022年4月，以确保各海关最终调查问题 ≥ 20 个。

（三）调研评分方法及分数计算

1. 回复速度评分规则

在回复速度方面，以从在海关网站上留言咨询的时间点，到海关予以回复的时间点（回复方式不限，邮件、留言、电话等均可）之间花费的时间进行考察，并按照以下标准对各直属海关的每个问题的回复速度进行评分：

24小时内：5分；

48小时内：4分；

72小时内：3分；

96小时内：2分；

96小时以上：1分；

未回复：0分。

海关普查分析回复速度评分“XX海关A1”=总得分/本季度处理问题数量

2. 回复质量评分规则

在回复质量方面，设置五项（A-E）常规扣分项及一项特殊扣分项(F)。根据以下评分标准对海关回复的内容进行判断、评分：

A. 如果有必要给出法律法规政策依据而未给出的，扣1分（给出法律法规依据但未给出法律法规使用相应指导、未提供查询方向的扣0.5分）

B. 如果有必要给出具体解决思路、具体办法或具体职能部门而未给出的，扣1分。（给出网站无效、联系方式错误或解决思路不可行，扣0.5分）

C. 如果有必要给出具体技术手段或操作路径而未给出的，扣1分（仅给出海关热线视为未给出具体技术手段或操作路径）。

D. 如有必要给出拟处理结果而未给出的，扣1分（非海关业务范围且海关提供主管单位的不扣分）

E. 如有必要给出补救措施而未给出的，扣1分

F. 每漏答一个问题，扣1分

海关普查分析回复质量评分“XX海关A2”=总得分/本季度处理问题数量

3. 普查分析总得分计算

海关普查分析总得分“XX海关A3”= $A1 \times 20\% + A2 \times 80\%$

4. 普查打分模式

本次普查速度打分采取背对背评分。质量打分采取三评三审制，四人负责打分，一人负责总评。质量评分严格按照拟定打分方案，对于每个问题的打分保存原始数据内容，列明扣分项。首先，四人分为两组，分别对部分海关进行打分；之后，四人两两交换打分内容，重新打分；最后，对于两次打分分差超过一分的题目由总评人进行重新打分，以此确保打分具有准确性和科学性。

三、调研结果

（一）总述

问题回复时长方面，大部分海关于问题收到后48小时内进行回复，部分问题延至72小时，极少数问题延至一周回复，问题回复时长与问题咨询内容复杂度关系较大。整体来看，政策咨询、邮包查询类问题回复较快，业务困难、问计求策类问题回复较慢。每个问题留言时间与处理时间可查，时长统计可行，具体情况仍需进一步分析。

问题回复质量方面，不同类别的问题处理方式差距较大，例如，对于海关外贸数据请求的问题，其中不涉及法律法规、进出口说明内容，海关回复主要在于告知数据是否可查及提供查询办法和途径。对于进出口邮寄税费咨询问题，海关回复主要在于商品归类编码，税率。

（二）十一个直属海关最终得分情况

1. 各海关回复速度得分比较

各直属海关针对问题的回复方式有一定的差异，具体如下：

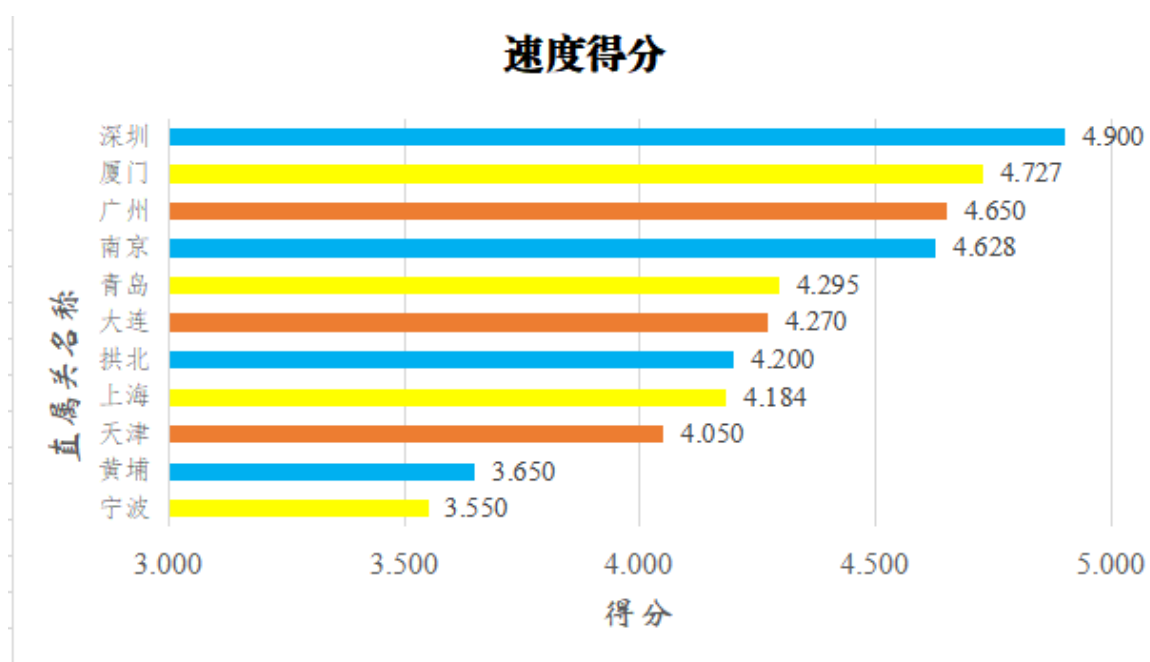


图2 各海关回复速度得分排名

由统计数据可见，十一个直属海关最终得分都在3.0分（72小时内回复提问人）以上，总体时效尚可，其中本次普查速度得分平均分为4.282分，方差0.184，中位数为大连海关4.270分，最高分为深圳海关4.900分，最低分为宁波海关3.550分。除宁波海关、黄埔海关外，其余均在4.0（48小时内回复提问人）以上。值得一提的是，南京海关与青岛海关在第一季度中收到问题数最多，回复速度仍在平均分以上。黄埔海关与宁波海关得分在4.0以下，回复速度有待进一步提高。本次2022年第一季度海关总署业务咨询网站回复情况普查速度得分前三名为：深圳海关4.900分、厦门海关4.727分、广州海关4.650分。

2. 各海关回复质量得分比较

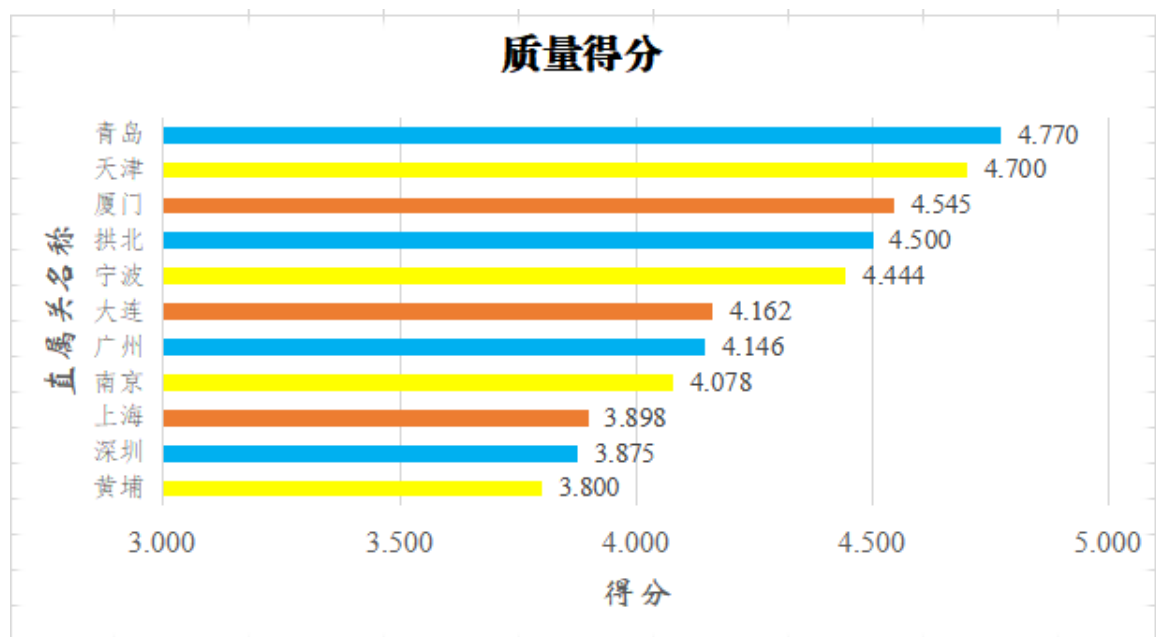


图3 各海关回复质量得分排名

由统计数据可见，十一个直属海关最终都在3.5分以上，本次普查质量得分平均分为4.265分，方差0.117，中位数为大连海关4.444分，最高分为青岛海关4.770分，最低分为黄埔海关3.800分。除黄埔海关、深圳海关、上海海关外，其余均在4.0以上。本次2022年第一季度海关总署业务咨询网站回复情况普查最终得分前三名为：青岛海关4.770分、天津海关4.700分、厦门海关4.545分。

3. 各关最终得分排名

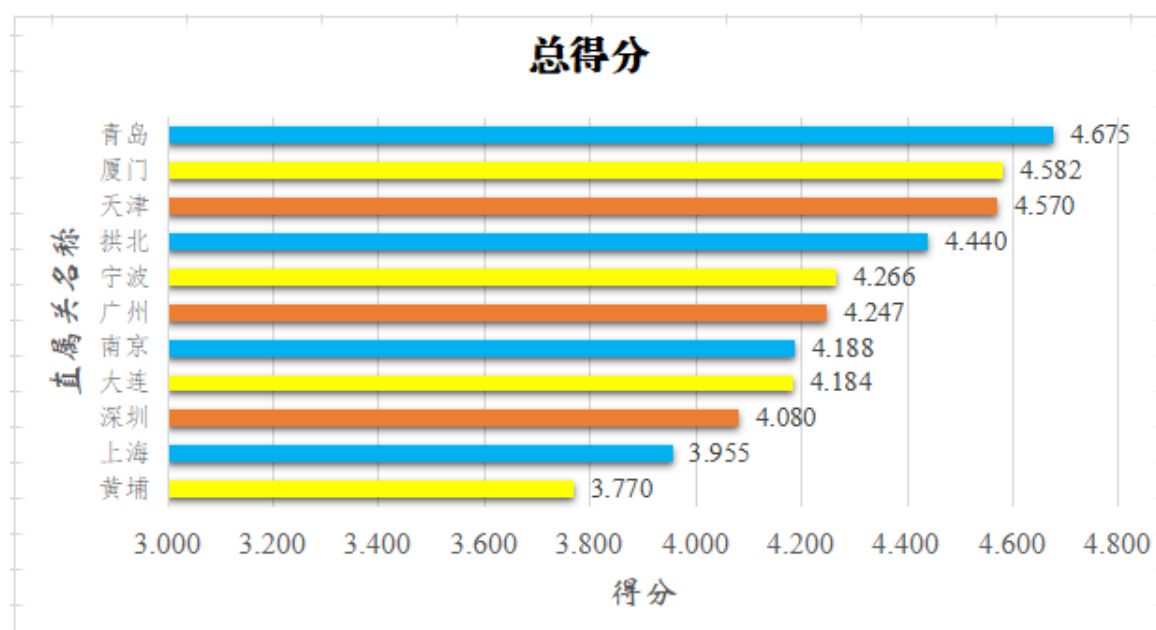


图4 各海关回复质量总得分排名

由统计数据可见，十一个直属海关最终得分都在3.5分以上，本次普查质量得分平均分为4.269分，方差0.117，中位数为广州海关4.247分，最高分为青岛海关4.675分，最低分为黄埔海关3.770分。除黄埔海关、上海海关外，其余均在4.0以上。本次2022年第一季度海关总署业务咨询网站回复情况普查最终得分前三名为：青岛海关4.675分、厦门海关4.582分、天津海关4.570分。

（三）质量评分扣分项统计

从各海关扣分情况来看，通过对本次十一个直属海关所有打分问题的扣分项A-F的数据统计分析发现，D项[如有必要给出拟处理结果而未给出的，扣1分（非海关业务范围且海关提供主管单位的不扣分）]扣分次数最多，总共扣分147次。各项扣分次数如下：

表2 回复质量扣分项次数统计

基础扣分项	扣分次数
A. 如果有必要给出法律法规政策依据而未给出的，扣 1 分（给出法律法规依据但未给出法律法规使用相应指导、未提供查询方向的扣 0.5 分）	32
B. 如果有必要给出具体解决思路、具体办法或具体职能部门而未给出的，扣 1 分。（给出网站无效、联系方式错误或解决思路不可行，扣 0.5 分）	41
C. 如果有必要给出具体技术手段或操作路径而未给出的，扣 1 分。（仅给出海关热线视为未给出具体技术手段或操作路径）	23
D. 如有必要给出拟处理结果而未给出的，扣 1 分（非海关业务范围且海关提供主管单位的不扣分）	147
E. 如有必要给出补救措施而未给出的，扣 1 分	16
特殊扣分项	扣分次数
F. 漏答一问题，扣 1 分	19

通过扣分项次数统计可见，D项占比半数以上，达到53%，是扣分次数最多的选项，给出拟处理结果将成为海关咨询回复完善的重点方向之一。相比之下，E项（6%）、C项（8%）扣分次数占比不如10%，可见对于技术手段和补救措施等技术性回复质量较高。各扣分项占比如图4。在整体分析之下，由于每个海关普查问题数量不一，因此整体分析存在一定差异，十一个直属海关存在着各自的扣分情况。特殊扣分项F反映了海关漏答问题的情况，虽然只占比7%，但各海关情况不一，在此也做了梳理，如图5所示。

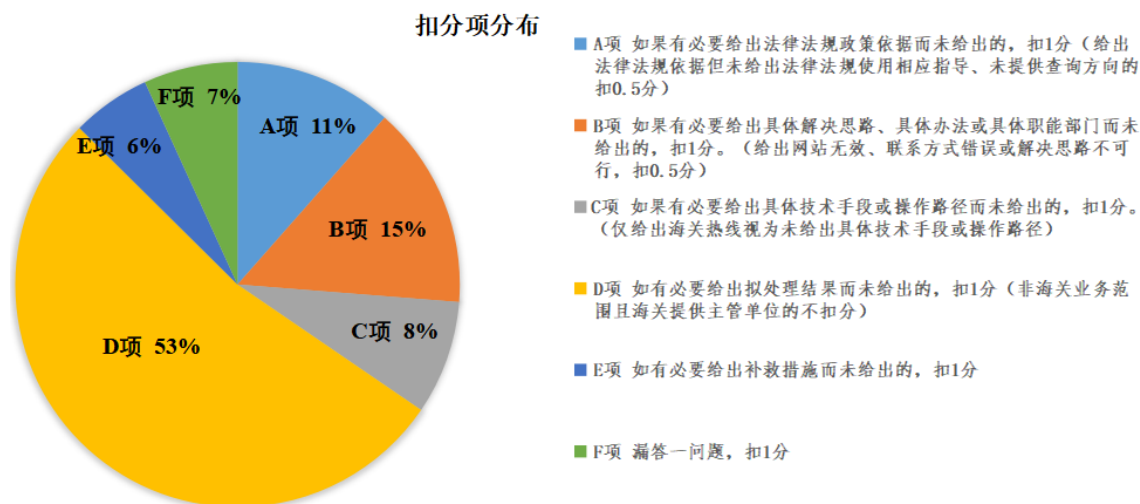


图5 各海关回复质量扣分项分析

根据十一个直属海关各自扣分项目统计分析发现，厦门海关、大连海关、深圳海关、南京海关、天津海关、上海海关最多扣分项均为D项，与整体结果一致。但广州海关、青岛海关、拱北海关的最多扣分项为B项，宁波海关最多扣分项为A项，黄埔海关最多扣分项为C项。此外，十一个直属海关中，特殊扣分项F反映了海关漏答问题情况，本次调研中五个海关在回复问题中都存在不同程度的漏答情况，分别是大连海关、广州海关、青岛海关、拱北海关、上海海关。具体如表3。

表3 十一个直属海关扣分项目统计

海关名称	最多扣分项	该项内容	扣分项目是否包含 F 项
厦门海关	D	如有必要给出拟处理结果而未给出的，扣 1 分（非海关业务范围且海关提供主管单位的不扣分）	否

大连海关	D	如有必要给出拟处理结果而未给出的，扣 1 分（非海关业务范围且海关提供主管单位的不扣分）	是
宁波海关	A	如果有必要给出法律法规政策依据而未给出的，扣 1 分（给出法律法规依据但未给出法律法规使用相应指导、未提供查询方向的扣 0.5 分）	否
深圳海关	D	如有必要给出拟处理结果而未给出的，扣 1 分（非海关业务范围且海关提供主管单位的不扣分）	否
南京海关	D	如有必要给出拟处理结果而未给出的，扣 1 分（非海关业务范围且海关提供主管单位的不扣分）	否
天津海关	D	如有必要给出拟处理结果而未给出的，扣 1 分（非海关业务范围且海关提供主管单位的不扣分）	否
广州海关	B	如果有必要给出具体解决思路、具体办法或具体职能部门而未给出的，扣 1 分。（给出网站无效、联系方式错误或解决思路不可行，扣 0.5 分）	是
青岛海关	B	如果有必要给出具体解决思路、具体办法或具体职能部门而未给出的，扣 1 分。（给出网站无效、联系方式错误或解决思路不可行，扣 0.5 分）	是
拱北海关	B	如果有必要给出具体解决思路、具体办法或具体职能部门而未给出的，扣 1 分。（给出网站无效、联系方式错误或解决思路不可行，扣 0.5 分）	是
黄埔海关	C	如果有必要给出具体技术手段或操作路径而未给出的，扣 1 分。（仅给出海关热线视为未给出具体技术手段或操作路径）	否
上海海关	D	如有必要给出拟处理结果而未给出的，扣 1 分（非海关业务范围且海关提供主管单位的不扣分）	是

（四）不同类型咨询问题回复情况比较分析

从提问内容与回复情况的角度来看，本次十一个直属海关第一季度调研问题共计366个，以咨询者提问内容为标准，可以将咨询

的问题分为个人问题和企业问题两类，统计发现，个人问题共计225个，占问题总数的61.48%；企业问题141个，占问题总量的38.52%。根据提问的具体内容，可以将个人问题分为三类：行邮监管、海关统计、政策咨询。相较于个人问题，企业问题的提问内容更为复杂、专业性较强，种类更多。根据提问具体内容，可将企业问题分为关税征管、海关监管、检验检疫、商品归类、企业管理、加工贸易、网站信息。问题分类汇总情况如表4、表5、图6所示。

表4 个人问题数量统计

问题分类	数量
行邮监管	194
政策咨询	12
海关统计	20
合计	226

表5 企业问题数量统计

问题分类	数量
关税征管	34
海关监管	42
检验检疫	41
商品归类	10
企业管理	18
加工贸易	13
信息海关	6
合计	164

数据说明：部分问题涉及多方面，存在一个问题多个分类情况，因此问题分类统计数略多于问题总数。下文中数据若无特别说明，均来源上表所示数据。

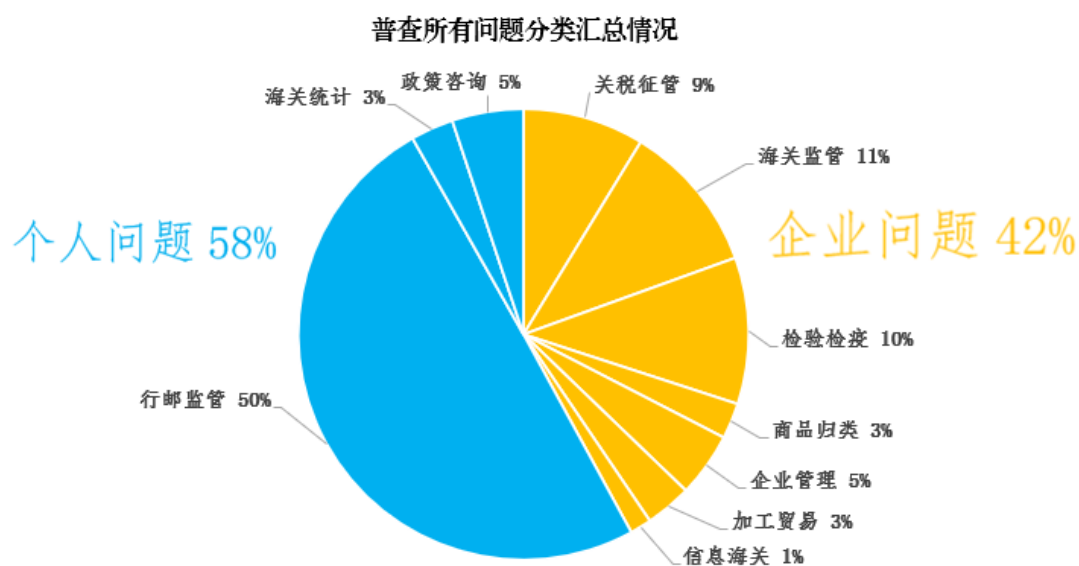


图6 调研问题分类情况

从回复速度和回复内容的质量两方面比较，整体而言，海关对个人问题的回复优于对企业问题的回复。具体情况如下：

1. 个人问题回复情况

个人问题虽然在数量上超过企业问题，但其中绝大部分都是“行邮监管”问题，种类较少。在回复速度方面，三类问题得分均在4分以上，政策咨询类问题得分最高，为4.64分，海关统计最低，仅有4.17分。在回复内容质量方面得分最高的为海关统计类问题，为4.76分，得分最低为行邮监管类问题，仅有4.18分。值得注意的是行邮监管类问题占个人问题总量的85.84%，是个人问题的主体，而其回复速度仍能保持在4.51分，相较之下其回复内容的质量得分仅有4.18分，在三类问题中最低。

由此可见提升行邮监管类问题的回复内容质量是优化海关线上咨询个人问题回复的关键所在。

2. 企业问题回复情况

在回复速度方面，检验检疫类问题和商品归类问题得分低于4分，分别为3.96分和3.40分，信息海关类问题得分最高，为4.67分。最高分与最低分间超过1分的差距可以说明回复速度与问题涉及的专业领域之间存在一定关系。在回复内容的质量方面，关税征管类问题得分最高，为4.41分，网站信息类问题得分最低，只有3.33分，网站信息类问题针对企业线上业务办理时遇到的问题。此外，商品归类问题、加工贸易问题得分也低于企业问题总体平均分。可见改善企业类问题的线上咨询效果应从网站信息、加工贸易和商品归类这三类问题着手。

网站信息问题回复质量波动较大，其质量得分较低的主要原因是部分回复中未对问题本身作答，而是仅给出了海关咨询热线，未能发挥线上咨询应有的作用。商品归类问题得分较低的原因主要是未能给出具体的技术手段或操作路径，加工贸易类问题则是因为未能给出法律法规使用方面的相应指导，同时未给出必要的拟处理结果。

四、海关总署业务线上咨询存在的问题

通过本次普查调研，结合调研数据结果以及与国内外相关网站功能比较情况，针对海关总署业务咨询网站，从海关回复情况和总署网站功能设计两个方面总结了当前海关总署业务线上咨询存在的问题。

（一）海关问题回复中存在的不足

1. 同一网站上不同海关回复缺乏统一标准

由于缺乏统一的评分标准和规范性文件，各海关线上业务咨询回复情况差异明显，本次调研中回复质量得分最高的青岛海关为4.77分，得分最低的黄埔海关仅有3.80分，两者的分差高达0.97分。此外，各海关的回复风格也存在较大的差异，例如，在提问者提供的具体信息不足，海关无法给出准确答复的情况下，不同海关的处理方式也有所不同。例如，南京海关倾向于直接通过电话联系提问者提供帮助，或建议提问者致电海关服务热线进行针对性咨询；天津海关、黄埔海关海关会在回复中给出提问者需要补全的信息；青岛海关则会给出相关的海关文件让提问者根据具体情况自行比对。在个人问题类行邮监管问题中，对于提问者查询个人包裹状态的请求，厦门海关、天津海关海关会给出邮包的通关状态以及具体的放行日期；而大连、南京等海关只会给出各申报地海关的联系方式。由于不同地区海关主要业务存在差异，收到的提问种类也各有不同，例如，大连海关的线上咨询问题里，查询个人包裹状态的请求占了

第一季度问题总数的83.78%，而黄埔海关则几乎没有收到过对于任何种类的个人问题的咨询。

2. 缺少对法律法规使用方法的具体指导

对于提问者的困惑海关往往仅给出了可供参考的法律条文或政策规定，甚至仅给出了这些文件的查询途径，却并未将这些法律或规定与提问者的具体情况相联系。提问人往往由于不具备相关法律与海关业务知识才向海关提问，因此仅给出相关法规让其自行比对参考并不能帮助提问者准确判断自身的情况，从而使得咨询回复的质量大打折扣。课题组通过对提问与回复具体分析，此类问题产生的部分原因是提问者提供的信息较为模糊，为避免造成误导，海关只能给出相关法规，而不能作出准确结论。另外，海关回复人员与提问者在专业知识储备上差距较大，海关人员认为足够简明扼要的回复在提问者看来可能仍是复杂难懂的。

3. 避开线上回复，倾向于使用电话联系

在许多问题的回复中，海关未对问题本身进行解答，而是直接给出了海关统一热线或者直属海关的联系方式，然而这些方式不通过线上提问就可以获得，这就使得线上咨询的意义打了折扣。另在部分回复中海关表示已与提问者通过电话联系并解决了问题，这样的回复一方面不利于对该问题的海关回复质量进行评估，另一方面不利于有类似问题的提问者参考历史问题的答复情况。海关倾向于

使用电话联系与线上咨询本身的局限性有一定关系。首先是交互性较弱，线上咨询只能以一问一答的形式进行，提问者必须一次性给出所有必需的信息，提出所有的需求和困惑，但受限于提问者的专业素养，这一条件并不容易满足。此外，线上咨询具有一定的延迟性，海关一般至少要10个小时才能对提问者的问题做出回复，某些情况下则需要48乃至72个小时才会做出回应。尤其是当提问者无法在第一次提问中给出所有关于问题的信息时，海关只能在回复中指出所需的剩余信息，让提问者补全后再进行准确的回复，这种情况会让回复解答所需的时间延长至原先的两倍甚至三倍，对于部分时间成本较大的加工贸易或进出口企业是极不友好的。

4. 缺乏实用性的解答或建议，难以一次性解决问题

部分涉及专业业务范畴的问题中，海关并未对问题本身进行详细回答，而倾向于给出具体部门的联系方式。这种情况常见于个人问题中的“行邮监管”类问题和企业问题中的“加工贸易”和“商品归类”问题。在“行邮监管”类问题中，提问人往往会提出查询个人邮包清关状态的请求，而在调研的十一个海关中只有青岛、广州、天津、厦门四个海关能够及时查询邮包的状态并告知提问者，其余海关则只会给出联系快件公司的建议或者提供各申报地海关的联系方式，让提问者自行查询。这反映了部分负责人员尚不具备全面的业务能力且未与有关部门建立对应的联系，只能在自己能力范

围内为咨询者提供联系线索。此外，对于查询邮包状态问题的回复可能存在涉及个人信息泄露的问题，因此部分海关并未在回复中予以公示。在企业问题中，除了海关回复人员的业务能力外，线上咨询互动性弱的特点和提问者提供信息不足也是海关回复难以给出具体的技术路径或拟处理结果的重要原因。

5. 读题不准确，偶见少答漏答的情况

由于提问者本身的文字表达能力限制，在提问中往往长篇大论，不能突出自己的需求和困惑。但负责海关回复的工作人员应仔细阅读、全面回复。在调研过程中，近半数海关（五个直属海关）回复对部分问题存在漏答的情况。

（二）网站功能设计存在的不足

1. 缺少问题分类及检索功能

海关业务咨询板块位于海关总署网站“交流互动”下“业务咨询”一栏，从位置设置来看便于公民及企业查找和使用。首次使用需进行注册并登记，可根据实际情况选择登录方式，允许匿名提问。但业务咨询问题列表只设置“编号”“主题”“问题分类”“提问者”“投递单位”五栏且不能进行筛选，无法选定一类问题，选定一定时间范围或选定某个海关进行查看，不具备科学的检索功能，这使得使用人无法有效对过往问题进行查找，因而已解决问题也难以对相似问题的提问者提供一定参考（如图7）。虽然设置了“主

题”“编号”查询，但查询结果是在海关总署网站内搜索相关信息而非在“业务咨询问题”栏目内搜索相关问题。



图7 海关总署业务咨询功能设置

2. 问题显示已处理后缺少提问人反馈评价机制

当前，海关业务咨询板块对于问题是否已处理的判断标准为海关是否对该问题进行答复。这样的处理方式相对片面，无法得到提问者的反馈与评价。同时，对于一个问题，海关进行回复即意味着该问题咨询的办结，后续没有提问人的评价，也没有进一步咨询的反馈，如果对该问题需要进一步询问，则要重新提问一个问题。这样的咨询服务难免会使问题回复一定程度上流于形式，使所提出的问题难以得到完全解决，如图8。



图8 海关总署业务咨询问题回复页面

五、海关总署业务咨询网站改进建议

本次调研发现, 海关总署业务咨询网站已逐渐成为企、民与海关交流的重要窗口之一, 然而海关对于咨询者回复质量和网站功能设计仍有较大提升空间。数字政府建设方兴未艾, 我国海关应及时完善线上业务咨询功能, 以期走在改革创新前列。根据调研情况, 本课题组提出如下建议:

本次调研发现, 海关总署业务咨询网站已逐渐成为企、民与海关交流的重要窗口之一, 然而海关对于咨询者回复质量和网站功能设计仍有较大提升空间。信息公开化、透明政府建设方兴未艾, 我

国海关应及时完善线上业务咨询功能，以期走在改革创新前列。根据调研情况，本课题组提出如下建议：

（一）建立线上业务咨询的标准回复模板

目前，海关总署虽然设立了集中咨询的平台，但是却只是起到了一个汇集各海关的窗口渠道作用，并未形成统一规范。同一窗口下，各海关回复情况各异，回复格式、解决思路、建议有效性等各不相同。为提升回复质量，进一步确保网站的整体性，应当尽快建立线上业务咨询回复的细则，并建立标准回复模板，并进一步细化为工作方法。

标准回复模板可涵盖以下内容：

1. 告知咨询人得到问题回复的时限（如48小时内、5个工作日内、7天内、15日内等）。此部分应在签转时在网页中显示，或以原咨询方式告知咨询人。

2. 告知咨询人能否解决问题。此部分包括咨询人的诉求问题是否属于海关业务范围，海关是否能够予以解决或协助解决。

3. 告知咨询人答复依据。在答复中，应做到有法可依、有法必依，根据事实说话。如是咨询法律法规类问题，应对法律法规条文进行较为详细的解释说明。

4. 告知答复结果。如果咨询问题属于海关业务范围，应给出完善的答复结果，如果不属于海关业务范围，应具体给出咨询人应联

系的部门。这些不仅需要全国海关建立统一细则标准，其背后还需要扩充一批具备专业法律知识和海关业务知识的人才力量。

另外，小组成员在调研过程中发现部分海关倾向于在回复栏只回复“请拨打海关热线或已与提问人电话联系”。为尽量避免类似情况，应对线上答复进行规范，线上业务咨询网站应当发挥其线上咨询、线上办理的真正作用，成为便捷利民的网络工具。

（二）畅通部际交流渠道

海关是涉外性强、相对独立的政府部门。但是，实际工作中与其他部门仍有不少交集。在回复过程中，如不在海关业务范围内，或海关无法完全解决，还应当签转其他部门，如税务、财政、邮政、边检等部门。例如，在“行邮监管”类问题中，抽取的11个直属海关中只有4个海关能够及时查询邮包的状态并告知咨询人，其余海关则只给出联系快件公司的建议或者提供各报关部的联系方式，让咨询人自行查询。未来，应提升交互系统建设，建立多部门快速联系渠道，使得相关问题能够迅速响应到问题涉及具体部门或环节，在处理跨部门、多业务的问题时，发挥综合问题处理能力。

（三）重视线上咨询热点问题，开设自动回复或安排专人答复

在已调研的366个问题中，个人问题为225个，企业问题为141个。个人问题包括政策咨询、海关统计、行邮监管，其中行邮监管

是个人提问最多的问题，占80%以上。企业问题包括关税征管、海关监管、检验检疫、商品归类、企业管理、加工贸易、网站信息等，其中咨询数量排在前三的是海关监管、检验检疫和关税征管。上述热点问题（行邮监管、海关监管、检验检疫、关税征管）是个人和企业咨询较多的问题，海关应当统计其问题下往往包含哪些常见问题，并汇总问题解决方案或具体建议，建立对于该类问题自动回复、智能回复的机制，从而达到质量与效率的双重提升。同时，增加该方面的专业人员为相关问题提供更高质量的答复。这样既能够促进海关资源的优化配置，又可以为咨询者提供人工和机器回复双重参考。

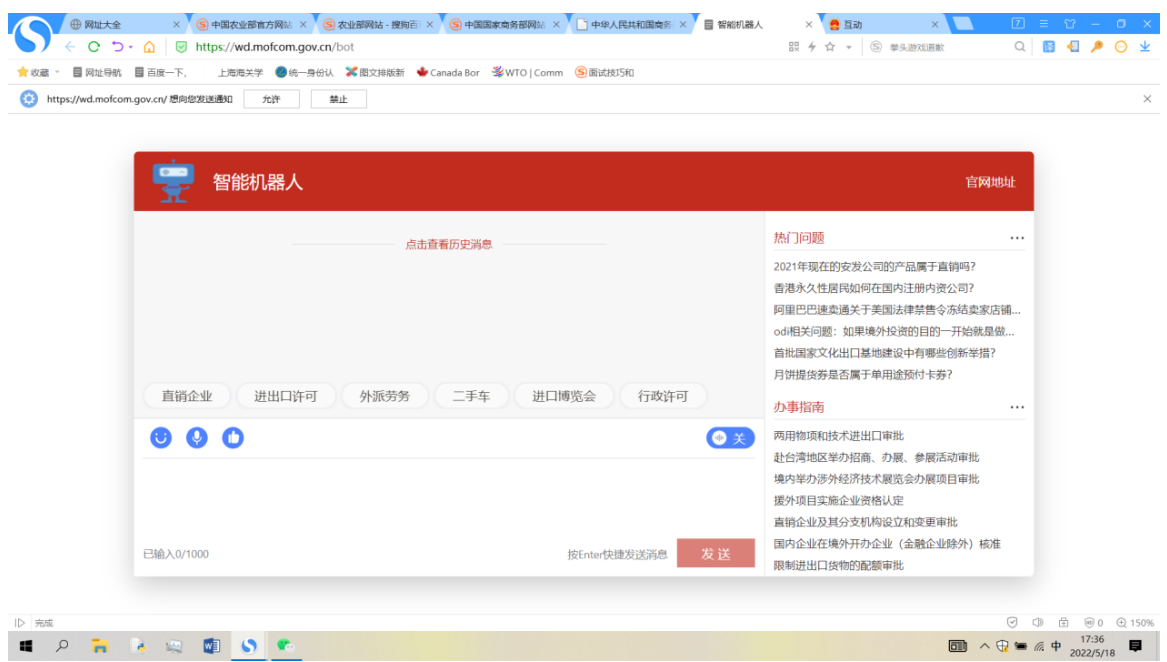


图9 商务部智能回复页面

（四）进一步优化网站功能并引入社会监督

首先，应当在显著处说明海关业务咨询网站工作范围与无法解决的问题，以免咨询人盲目等候多日却未获得有效回复，还会增加海关的工作量。其次，对于每位访问者，可开通访问者线上调查改进功能或设置答卷（类似欧盟，如图10）。

欧盟在线调查

* 根据今天的访问，您对网站的整体满意度如何？

- ☐ 非常满意
- ☐ 满意
- ☐ 中性
- ☐ 不满
- ☐ 非常不满意

* 您是否找到了要查找的信息？

- ☐ 是的
- ☐ 不
- ☐ 部分地

* 您在寻找什么信息？

在 1 到 3 个选项之间

- ☐ 文件、出版物、报告
- ☐ 赠款和投标
- ☐ 在欧盟机构工作，培训
- ☐ 欧盟如何运作（角色、结构、起源）
- ☐ 欧盟预算
- ☐ 欧盟主题
- ☐ 其他内容（请注明）
- ☐ 我没有特别寻找任何东西
- ☐ 欧盟联系人
- ☐ 欧盟统计
- ☐ 欧盟权利（学习、工作、旅行、消费者权益、医疗保健）
- ☐ 欧盟法律
- ☐ 参观欧盟机构，导游
- ☐ 新闻
- ☐ 欧盟语言
- ☐ 国家（欧盟成员国和其他欧洲国家）
- ☐ 教育材料
- ☐ 欧盟符号（国旗，国歌，座右铭，欧洲日）
- ☐ 如何向欧盟发送问题
- ☐ 在欧盟经商
- ☐ 欧元

* 您多久访问一次网站？

- ☐ 日常
- ☐ 周刊
- ☐ 每月

图10 欧盟官网受访者评价页面

还应更进一步公开咨询信息并完善检索功能，将所有咨询通道进行集中放置，增加关键词搜索功能，以便类似问题咨询者可以参考海关已回复的相关问题的情况。教育部的咨询方式有“部长信箱”与“政策咨询”两种，部长信箱内容不公开，且部分通过收集联络，政策咨询是公开的。公安、民政部类似，都显示留言内容和回复内容。工业和信息化部虽然也有“部长信箱”，但只是把留言、信访、统计数据等功能集合起来的一个版块，和教育部的有很大差异。四个部门的网站都提供关键词搜索功能，并统计当月留言数量。

最后，开通评价机制并允许咨询者进行问题跟踪咨询。目前诸多问题的咨询，由于咨询者不具备专业素养，往往长篇大论或表意模糊，而咨询网站上只是一次性提问，得到答复后无法再次追问。这样的结果是，虽然海关认为咨询者提供信息不全，但无法进一步了解，咨询人也无法和海关进行进一步的在线交流，因此很多问题未得到妥善解决。此外，海关业务咨询页面当海关进行一次回复后，无论回复情况如何，都视为该问题已办结，这对海关工作难以起到有效的监督。对于问题是否办结认定应由提问人和海关共同完成。对问题是否已处理，应同时加入提问人的认定和打分，若该问题提问人认为尚未解决或存在疑问，应允许其对该问题进行跟进提问。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	这是一篇很有特色的调查研究报告，选了一个很小的题目，应用科学的方法对考察内容进行系统的收集、梳理、分类、分析、给出谁好谁差，哪方面好，哪方面差的判断，结论高度可信，最后的建议被接受、采纳并且实施的概率大大提高。不足之处是开始部分，大段铺垫完全多余。文章的结构和文字的精炼上还有很大可以提升的空间。
杨晨光	选题意义：选题非常好！从全社会网上服务水平看，海关的网上服务水平似不算高，而恰恰广大进出口企业和进出境人员对海关网上服务需求很高。课题组敢于自我革命、反躬自问，以海关系统线上咨询为切口，站在线上咨询受众的角度，想受众所想、急受众所急，调研思路是正确的，调研方法是科学的，调研素材是可靠的，调研分析是切实的，调研结论是可信的，对于提高海关网上服务质量和水平具有重要意义。本文完全符合睿库征文价值取向，建议大力宣传表彰。 研究方法运用及效果：本文运用调查问卷、现场调研、文献搜集、统计分析、案例解剖、图表展示等方法，获取大量真实可靠素材，并进行了系统整理和深入分析，发现问题和解决问题的建议切合实际，有很强的针对性和可操作性，成果明显。 文章结构和文字表述：全文结构规范，分析逻辑严谨，文字表述流畅。 不足：调研背景部分似可再简练一些。
黎伟雄	透明度和可预期性，以及与企业合作是贸易便利化的重要组成部分。该调查报告运用工具和分析手段，以翔实的数据和深入的分析反映相关领域不同单位存在的差距和问题，是科学和客观的，具有较强的理论性和实践意义。建议提交相关部分参考改进，并坚持这样的促进思路和做法。
齐忠平	该文视角独特，别具一格，设计用心，分析细腻，建议中肯，意义深远。对此类皇帝不急太监急的事，关键还是为如何让皇帝也急起来支招，皇帝急了，自然懂得该怎么改怎么做。
赖树佳	文章掌握的资料数据较详实，量化分析较客观，提出的建议有一定的实践价值。是一篇不错的调查提报告。但业务咨询网站只是一个窗口，需背靠强大的业务部门并获得其强有力的支持才能真正发挥作用，这是一个运行机制问题，文章在这方面仍未充分论及，是其不足之处。

RCEP实施视角下提升原产地治理效能助力优化口岸营商环境的思考

——基于对广东关区出口企业的调研分析

RCEP实施情况研究课题组¹

（优秀奖）

党的二十大报告指出，要推进高水平对外开放，稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放。RCEP是当前涵盖世界人口最多、经贸规模最大、具发展潜力的自贸协定（FTA），其高质量实施对进一步提升我国对外开放水平、优化口岸营商环境、助力企业更好地“走出去”等具有重要意义。原产地规则是RCEP的核心内容，直接关系到优惠贸易安排的实施落地。RCEP实施至今已超过10个月，有必要对其实施情况、存在问题等进行调研分析，以便海关不断提升原产地治理效能，推进RCEP高质量实施，助力企业尽享政策红利和推进外贸保稳提质增效，更好地助力优化口岸营商环境。

一、RCEP原产地规则的内容、特点及其对口岸营商环境的影响

¹课题组成员及其所在单位：梅毅之、丘亮、马江南，广州海关关税处；杨杰、李娟、马惠绸、李洁莲、李雪松，广州海关所属天河海关；邵旭亮、王小康，税管局（广州）。

RCEP构建了具有一定特色的关税与原产地条款，突出表现为可灵活选择的产品特定原产地规则、以贸易便利为导向的原产地声明制度、背对背原产地证明制度等，其高质量实施对海关优化口岸营商环境、降低企业贸易成本具有重要意义。

（一）RCEP实体性判定规则的内容、特点及其影

RCEP正文²第三章第一节“原产地规则”通过原产地标准³和补充规则⁴建立了判定货物原产资格的规则体系。一是产品特定原产地规则广泛使用选择性标准，为企业提供更多选择。据测算，RCEP“产品特定原产地规则”清单中采用选择性规则占清单全部规则的比重高达65.8%，便利企业根据实际情况选择采用区域价值成分、税则归类改变标准等单一标准，或者上述标准中的两项或者两项以上组成的选择性标准。二是加工工序标准采用“化学反应”⁵标准，便于准确判定化学品原产地。RCEP规定适用化学反应标准的货物（主要集中在协调制度第29和38章），如果是在一缔约方通过化学反应制备的，应当视为原产货物，便利企业实现出口化学品原产地判定的准确性。三是采用“10+5”区域累积标准，便利跨国企

² RCEP正文包括货物贸易、服务贸易、原产地规则、电子商务、知识产权等共计二十个章节，内容全面、覆盖广泛。随着相关便利化规则的落地实施，RCEP将显著降低域内贸易成本，提升本地区的产品竞争力，逐步发挥贸易创造效应，给企业带来更多商业机遇，也给消费者带来更多选择和实惠。

³ 原产地标准明确了原产货物的范围，列明了货物适用原产资格的条件，涵盖完全获得、区域价值成分、税则归类改变等实质性改变标准。

⁴ 补充规则对累积、微小加工等内容做出规定。

⁵ 化学反应是指通过分子键断裂以形成新的分子键，或者通过改变分子中原子的空间排列而形成新结构分子的过程。

业优化产业链物流链布局。RCEP确立区域累积标准，使得在确定产品的原产资格时能够把其生产使用的RCEP其他缔约方的原产材料视为产品生产所在缔约方的原产材料，即企业可在RCEP的15个缔约方中挑选供应商，有助于降低企业获得原产资格与享受关税优惠的门槛，助力其优化产业链物流链布局，促进产业转型升级。

（二）RCEP程序性要件规则的内容、特点及其影响

RCEP正文第二节“签证操作程序”明确了具备原产资格货物享受关税优惠需满足的程序性规则。一是引入原产地声明制度，给予符合条件的企业享受相对更加便利的待遇。在信用管理与贸易便利化理念的推动下，RCEP引入并同时规定了经核准出口商和出口商或生产商两种原产地声明模式，经核准出口商可自行开具原产地声明，无需向海关等签证机构申领原产地证书，从而有助于其降低贸易成本、提升国际竞争力。二是引入背对背原产地证明制度，提高企业在销售策略以及物流安排方面的灵活性。对于在一缔约方中转或者再次出口的未经处理的原产货物，该缔约方的签证机构、经核准出口商可依据初始原产地证明正本签发或开具背对背原产地证明，货物在缔约方间运输、物流分拆而不影响其原产资格。三是协定文本就原产地电子联网作出专门规定，⁶助力提升享惠货物清关效率。RCEP鼓励缔约方间建立官方联络点，探讨建立原产地电子信息交换

⁶即原产地电子信息交换，我国目前已先后与10个FTA伙伴实现了原产地电子信息交换，其中包括韩国、新西兰、新加坡和印度尼西亚等4个RCEP缔约方。

系统，有助于强化我国与RCEP成员的联系合作，畅通货物清关，进一步优化口岸营商环境。

二、RCEP关税与原产地条款实施情况以及对海关优化口岸营商环境的影响——以广东为例

本次调研选取的样本企业（原产地签证企业和经核准出口商）共904家⁷，涵盖不同经济类型、信用等级、行业种类。调研显示RCEP关税与原产地条款实施总体顺利，企业享惠明显海外市场拓宽，助力口岸营商环境进一步优化。

（一）企业货物出口与关税享惠情况

一是企业货物出口主要目的地为RCEP缔约国中的东盟、澳日韩。接受调研的904家企业均有出口业务，RCEP缔约方为其重要出口市场。按贸易国别计，企业货物主要出口⁸至日本（48.5%）、澳大利亚（37.8%）韩国（37.4%）、泰国（36%）、越南（35.8%）等RCEP缔约方。二是近九成企业的出口货物在RCEP降税给惠范围内。问卷显示，807家企业（89.3%）出口至RCEP国家的货物在RCEP降税给惠范围内，97家（10.7%）反映出口的无纺布（HS编码5603.91，下

⁷ 企业关区分布：广州（297家）、深圳（116家）、拱北（114家）、汕头（32家）、黄埔（93家）、江门（181家）、湛江（71家）。按企业的经济类型划分：国有企业26家（占比2.9%，下同），私营企业402家（44.5%）；按企业的海关信用等级划分：AEO企业275家（30.4%），其他海关注册登记和备案企业626家（69.3%）；按企业的经营类别划分：贸易型企业175家（19.4%），生产型企业671家（74.2%）；按企业经营所属的行业类别划分：机械化工行业132家（14.6%），电子行业152家（16.9%），纺织、服装、鞋帽行业155家（17.2%），玻璃、石材、珠宝、陶瓷行业93家（10.3%）。

⁸ 问卷中该题为多选题，企业不同货物可能出口至RCEP不同国家。

同）、真皮休闲鞋（6403.91）、换气扇（8414.51）、蓄电池组（8507.60）等主要出口产品不在RCEP降税给惠范围内。三是大部分企业的出口货物在RCEP进口国顺利享惠。根据调研数据，470家企业（52%）出口货物在RCEP进口国顺利享受过RCEP关税优惠（协定税率）。

（二）原产地证书（声明）应用情况

一是近八成企业主要选择申办RCEP原产地证书。调研数据显示，721家企业（79.8%）货物出口时选择的RCEP原产地证明文件形式是向中国海关申办原产地证书，57家（6.3%）表示“开具过RCEP原产地声明但以申办原产地证书为主”（详见图表3）。二是超九成企业办理/使用RCEP原产地证书后通关顺畅。接受调研的821家企业（90.8%）反映申办RCEP原产地证书后暂未出现出口货物在进口国通关受阻或收到原产地核查的情况（详见图表4）。三是部分企业在办理/使用RCEP原产地证书（声明）时遇过困难。问卷显示，25家企业（7.1%）表示“产品不在RCEP降税/给惠范围”“RCEP部分产品降税/给惠力度不大”影响了其选择办理/使用RCEP原产地证书（声明）的意愿。

三、RCEP实施视角下影响提升原产地治理效能助力优化口岸营商环境的主要问题

（一）优惠（FTA）原产地规则体系有待完善

一是统一适用、更高层级的优惠原产地规则立法体系尚未形成。随着《中华人民共和国海关〈区域全面经济伙伴关系协定〉项下进出口货物原产地管理办法》等RCEP国内法律法规的制定实施，我国优惠原产地规则立法体系进一步得到完善。但与欧美成熟的立法体系相比，我国优惠原产地规则法律法规体系还不够统一完整，有关规定散落于多项署令、公告等规范性文件中。二是优惠原产地规则在顶层设计方面对重点行业产业升级发展的促进作用有待提升。受中国—东盟等早期商谈FTA的示范效应影响，我国随后签署实施的包括RCEP在内的大多数FTA项下原产地规则，在区域价值成分等方面制定的标准偏低（以40%居多），行业产业针对性不强。同时，我国目前对重点工业产品和新兴行业的原产地规则研究相对较少，不利于充分发挥优惠原产地规则对重点行业产业升级发展、助力口岸营商环境优化的促进作用。

（二）原产地声明制度设计应用亟待优化

一是当前RCEP经核准出口商认定标准较高、企业惠及面较窄。问卷显示，85家企业（9.4%）认为“经核准出口商原产地声明对企业资质要求和门槛较高，不符合开具原产地声明的条件”。根据《中华人民共和国海关经核准出口商管理办法》，经核准出口商资格的认定条件之一是申请人必须是海关高级认证企业（即AEO企

业)。根据《海关总署文告》2021年第10期相关数据显示,截至2021年11月底,中国海关共有AEO企业4281家,仅为海关注册企业总数的0.26%。二是多重因素叠加导致经核准出口商资质对企业吸引力不强。根据问卷数据,623家企业(68.9%)认为“海关等签证机构信用高、服务好、出证快,申办RCEP原产地证书货物出口更有保障”。部分企业表示“担心通关问题”等。此外,41家海关AEO企业(4.5%)表示暂无意向申请RCEP经核准出口商资格认定,原因包括“成为AEO企业后已经很便利了”等。三是经核准出口商原产地声明制度有待进一步推广。问卷显示,今年以来开具RCEP声明数量超过100份的经核准出口商有14家。对企业的培育扶持力度有待加大,以助力其充分利用相关政策红利。

(三) 原产地管理的电子化和便利化改革有待深入推进

一是原产地单证流程管理尚未实现全面电子化无纸化。目前原产地证书审核环节所需的验证数据仍无法脱离纸质化载体,企业在打印 RCEP 等原产地证书后仍需将正本寄送至进口国,发生原产地退证核查时海关仍需验核企业所保存的纸质资料扫描件,原产地领域的贸易便利化水平还有进一步提升的空间。二是原产地证书自助打印覆盖面有待进一步拓宽。问卷显示,部分企业在对海关优化RCEP实施的建议中提出“希望我们申领的去往不同RCEP国家的RCEP原产地证书尽可能都实现自助打印”。当前,我国对输往新加坡、

泰国、日本等7个国家的RCEP原产地证书已实施自助打印，改革红利有待继续释放。

（四）原产地规则实施评估体系有待完善

一是原产地规则实施情况评估机制有待优化。目前，我国原产地规则实施评估在政府与行业间联系和协同方面存在不足，吸纳高校、科研院所等外脑机构参与相关评估的情况比较少，系统性、全局性的评估机制有待完善。二是原产地规则实施评估领域对大数据的应用亟待强化。大数据应用不够深入不利于海关对RCEP原产地规则实施情况深入开展评估分析，精准帮扶企业用好用足RCEP等FTA关税与原产地规则政策，更好推动口岸营商环境进一步优化。

四、RCEP实施视角下提升原产地治理效能助力优化口岸营商环境的思路和对策建议

（一）完善优惠原产地规则的顶层设计，提高统一协调性与产业针对性

一是建立统一的立法框架、提高FTA原产地规则的统一协调性。以RCEP实施为契机，整合多项署令、公告等规范性文件，加快原产地管理相关法律法规建设，通过推进《中华人民共和国进出口货物原产地条例》等原产地领域法律法规的修订，制定协调统一的原产地规则体系，建立判定更加精准、管理更加有效、作用更加凸显的

原产地法律法规体系，提高原产地规则的统一协调性。二是搭建长效合作机制提高FTA服务产业发展的针对性。建议与相关部委搭建长效合作机制，强化沟通联络，广泛征求各部委、行业协会和龙头企业意见，充分了解国家整体利益和行业具体利益，提高FTA原产地规则服务我国产业发展的针对性。例如，与RCEP缔约方开展协定升级谈判时，重点优化升级产品特定原产地规则，丰富区域价值成分等原产地标准，保障 RCEP 实施充分带动我国机电化工、生物医药等重点、优势、新兴产业高质量发展。

（二）加快原产地声明制度的优化推广，拓宽享受政策红利的企业覆盖面

一是优化现行的AEO企业认证标准顶层设计，拓宽使用原产地声明企业的覆盖面。根据不同类型的企业对AEO 通关便利措施的需求情况及其与进出口通关的关联度，综合借鉴学习欧盟、韩国、日本等国家AEO制度的相关情况，遵循简洁实用、智能高效的原则，将AEO企业认证标准顶层制度设计模式由现行的“通用+单项”标准改革为“信用分值+企业分类”标准，提升AEO企业的质量；同时，将AEO企业认证标准分类由目前的按企业类型的“通用+单项”标准改革为按企业类型的专项标准，专项标准优化为进口企业、出口企业、报关企业和其他企业⁹四个类型，并根据不同的企业类型制定不同

⁹ 指除列明企业类型以外的其他企业，例如跨境电子商务平台企业、支付企业等。

的认证标准和适用的管理措施，使企业认证管理更精准、更有效。

二是加大对企业的培育扶持力度，助力企业充分利用制度红利。以货物出口到RCEP项下国家的企业、“专精特新”小巨人企业为培育重点，多措并举加大对AEO企业的培育力度，帮助更多的企业特别是生产型企业成为海关的AEO企业，具备RCEP经核准出口商认定条件。对于重点产业的相关企业，有针对性、多角度开展RCEP宣传，帮助企业提升对RCEP的认识，引导企业积极向海关申请RCEP经核准出口商资格认定，自行开具原产地声明，便利企业充分享受 RCEP 政策红利。

（三）持续提升原产地管理电子化便利化水平，进一步降低企业贸易成本

一是推进原产地单证流程管理的全面电子化无纸化。进一步拓展区块链、人工智能（AI）、5G等新技术在原产地签证、通关协调、退证核查等领域的应用范围。例如，可引入区块链平台，由RCEP缔约方海关、进出口企业、物流公司、银行等贸易主体上链，在平台上实时全流程共享指定货物来源及流向等信息，实现原产地数据和其他贸易单证信息的自动比对，保障数据信息的真实性可靠性，实现原产地单证流程的全面电子化无纸化。二是进一步拓宽原产地证书自助打印和电子联网应用覆盖面。积极推进RCEP等FTA项下原产地证书自助打印谈判、电子联网进程，便利企业“足不出户”即可

自行打印原产地证书，实现中方与更多的RCEP缔约方原产地电子联网，降低企业贸易成本，助力企业货物在境外顺利通关享惠。另外，可考虑积极与FTA伙伴合作探索原产地证书“跨国自助打印”，即由进口商登陆国际贸易“单一窗口”平台打印经出口国海关审核的原产地证书，降低纸质原产地证书寄送至进口国可能出现的灭失风险，节约企业贸易与时间成本。

（四）不断提升原产地规则实施评估水平，助力优化口岸营商环境

一是建立完善科学的原产地规则实施评估体系。参考欧美等发达经济体对FTA原产地规则实施评估的维度或角度，推动形成国内部门机构间协同配合的制度性评估机制，定期做好RCEP等FTA项下重点区域、重点行业、重点企业的调研，引入高校、科研院所等外脑机构，参与评估FTA关税以及原产地规则实施情况。二是强化RCEP等FTA原产地规则实施评估领域的大数据应用。以RCEP为例，建立和完善RCEP大数据库，打通生产、贸易、物流的全链条数据，便于海关及时开展更为深入、详细的统计分析，有针对性地为属地出口企业制定实施RCEP等FTA政策宣讲、企业信用培育、海外市场开拓指引等帮扶举措，服务RCEP等FTA高质量实施，提升原产地治理效能，助力口岸营商环境进一步优化。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	问卷调查是一个有效的研究工具，但真正效果取决于调查内容以及问卷的设计，就该主题而言，问卷调查所获得的结果较为笼统，实际针对性偏弱。
杨晨光	选题意义：又是一篇专业性、务实性、普遍性强、能够实实在在解决企业需求的好文章！对于提高我国企业特别广东省内企业更好地用好 RCEP 优惠条款、扩大进出口贸易以及提高海关原产地管理水平，都具有十分重要意义，也符合睿库征文价值取向，建议睿库大力宣传表彰。 研究方法运用及效果：本文运用大规模调查问卷方法及样本分析、文献搜集、案例解剖、数据统计、对比分析、图表展示等方法，获取大量真实可靠一线素材，并进行了深入、细致、科学的分析整理，了解的情况真实可靠，发现的问题切合实际，提出的建议科学合理，具有较高的理论价值和实践意义。 文章结构和文字表述：全文结构规范，分析逻辑严谨，文字表述清晰。 不足：调查问卷样本如果附后文章会更有可信度。
黎伟雄	文章分析疫情形势下国际航运市场变动及其对通关效率的影响有一定的认识价值，但在对策部分仍嫌粗略和原则，且未见到位和开创性见解。比如提出“应当有勇气结合中国经济发展的实际情况设置符合中国国情的、真正能够反映中国外贸营商环境实际的通关效率指标考核体系”，但这个考核指标体系的内容是什么？或者有些什么基本遵循？文章没有论及，仅仅提出个想法，虽然没有错，但价值不大。
齐忠平	本文在研究分析 RCEP 原产地规则条款特点及其在广东实施情况的基础上提出优化完善规则体系、推进贸易便利化的对策建议，思路清晰，论证充分，对策对症，脚踏实地，对用好用巧 RCEP 原产地规则促进外贸提质增效有参考价值和现实意义。
赖树佳	文章通过对广东 904 家进出口企业的调查，分析论证 RCEP 条件下原产地治理效能存在的主要问题，进而提出提升治理效能的对策措施。研究思路清晰，调查方法较客观，收集的资料较全面，分析论证也较充分，对策措施有针对性，文章有一定的理论和实践意义。但文章主要是从“企业”及“政府”的纬度进行研究，得出的结论虽然没有毛病，但显然太窄，如能再加入“社会”这个纬度加以研究，如行业协会、商会等社会组织的培育和作用，则文章理论深度及价值将会大大提升。

数字化转型视域下中国海关数据治理问题及策略研究

——基于WCO数据战略的分析

赵世璐 崔仁杰 李雪松¹

(三等奖)

WCO秘书长御厨邦雄在2022年1月26日国际海关日宣布：2022年WCO工作主题为“拥抱数据文化、构建海关数据生态、促进海关数字化转型”。²这是继WCO于2016年提出“数字海关：渐进发展”后又一次将数字化作为发展主题。WCO强调将在新的一年致力于通过拥抱数字文化和构建数据生态系统来加速海关数字化转型，邀请全球海关界共同推进该主题的实施，思考如何在全数字环境中以最佳方式运营，以获取和利用来自整个贸易生态系统的数据。为构建数据生态系统和整合现有系统，WCO共提出四点设想，³一是建立正式的数据治理，以确保数据的关联性、准确性和及时性；二是利用WCO和其他机构已经制定的有关数据格式和交换的标准规则；三是

¹ 作者单位分别系上海海关学院科研处、济南海关所属莱芜海关、广州海关所属天河海关。

² 参见 WCO Secretariat celebrates International Customs Day 2022, <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2022/january/wco-secretariat-celebrates-international-customs-day-2022.aspx>, 2022-10-25 last visited.

³ 参见 WCO dedicates 2022 to Scaling up Customs Digital Transformation by Embracing a Data Culture and Building a Data Ecosystem, <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2022/january/wco-dedicates-2022-to-scaling-up-customs-digital-transformation.aspx>, 2022-10-25 last visited.

构建适当的数据管理模式，以确保正确的人访问正确的数据，并遵守数据保护法规；四是采用渐进式方法，例如通过数据分析来收集和利用数据来支持决策。可见，新一轮海关数字化转型已从电子化转向数据化，突出国际协作下的数据战略，强调共联性、国际化的数字治理。



图1 WCO数据战略路线图

来源：作者根据WCO文本翻译整理

国务院印发的《“十四五”数字经济发展规划》中将数据资源作为数字经济发展的关键要素，并指出当前数据资源尚未得到有效发掘，应当依托自由贸易试验区、数字服务出口基地和海南自由贸易港，针对跨境寄递物流、跨境支付和供应链管理典型场景，构建安全便利的国际互联网数据专用通道和国际化数据信息专用通道。

积极借鉴国际规则和经验，围绕数据跨境流动、市场准入、反垄断、数字人民币、数据隐私保护等重大问题探索建立治理规则。海关作为进出境监管机关，未来海关的数据治理将不仅局限于国内监管数据的统计和分析，而是形成国际数据的共享联通以及高效的数据治理框架体系。如何推动WCO倡导的数据战略落地实施，合理地利用经贸领域的数据规则提升海关数据治理效能，构建全方位的数据治理框架促进我国海关数字化转型，是本文研究的重点所在。

一、WCO推动海关数字化转型的背景

当前，随着全球开放程度的不断提升，国际经贸衍生出诸多新特点，“三零”产业链一体化布局，全球价值链深度发展，国际贸易呈现扁平化、碎片化、数字化趋势，服务与投资区域自由化水平和开放度不断提升。其中，数字贸易飞速发展，数据资源得以开发，有关数据流动与使用的规则成为了国际谈判的前沿议题，数字产品待遇、关税、无纸化贸易数据交互、跨境数据流动、源代码等相关规则已成为国际社会的焦点话题。数字贸易的蓬勃发展催动传统监管手段的转型升级，庞大且呈动态化的跨境数据流动催生国际数据治理规则的构建，信息技术手段的更新使数据治理成为可能。在此背景下，WCO从数据如何为海关发展赋能的角度，提出了一定具有前瞻性的数据战略，以期尽早地挖掘数据的治理效能。

（一）动态且庞大的跨境数据流动正逐渐形成

跨境数据流动并非数字经济发展的产物。最初的跨境数据流动主要出于商业目的，例如早期子公司之间企业数据的传输等，且在传输前已经做好了传输安排。但就当前而言，信息技术（IT）的进步推动了全球分工体系的日益成熟，跨境数据流动随时都可能因为决策的变化而动态调整，并由此成为整个全球网络进程的一部分。随着互联网技术的发展和普及，这种数据的跨境传输更加便捷，个人、企业与政府之间可以进行实时的点对点的传输，这使得跨境数据流动呈现动态化。现阶段，不仅企业，个人也逐步参与到跨境数据流动之中，个人和企业之间、企业与企业之间的商业及非商业数据流动日益呈现多向化。

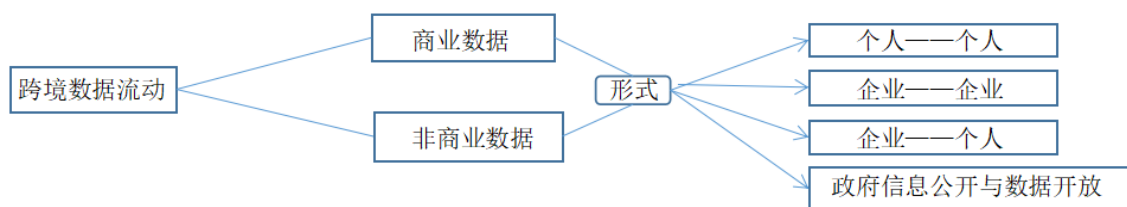


图2 全球跨境数据流动动态图

在这些跨境流动的数据中，包含承载公司信息的商业数据、数字贸易中的数据产品、政府监管所需的信息化文件等不同性质的数据。一份数据可以在多个角度中探索其价值，将数据作为一种形式而言，数据可以是诸多商品的电子化形式，诸如电影、电子图书等；将数据作为一种手段而言，数据可以将很多关键信息的交付转为线

上电子化；基于数据本身的内容，则可以通过数据内容分析，推动统计、决策分析、风险管理等诸多政企行为精准化，将信息虚拟价值落地成为现实经济和社会效益。跨境流动的数据既可以作为基础资源为海关监管执法提供决策参考，同时，海关又可以利用跨境数据流动形式开发新的贸易便利化工具。对海关而言，如何利用丰富的数据资源，建立数据格式和交换的标准规则，打造海关的数据治理模式，对于维护贸易安全与便利具有重要意义。

（二）新兴科技应用中数据价值得到发掘

数据分析、人工智能、区块链、物联网、云计算和其他基于互联网的服务等所有快速发展的数字技术使得数据的潜在效益得到发掘。如今，数据的获取、共享和使用已经成为经济增长和社会福祉的核心驱动因素之一。数据的跨境传输和共享，是经济各个部门不可或缺的组成部分，也是物联网和人工智能等颠覆性技术的关键创新来源。经济合作与发展组织（OECD）于2022年10月12日发布了题为“跨境数据流动：评估关键政策和举措”的报告⁴。特别指出，该报告旨在促进七国集团国家及其他地区之间就国内和跨境数据共享达成共识和对话，这种努力对于支持在政策和监管方法方面取得

⁴ 参见 CROSS-BORDER DATA FLOWS TAKING STOCK OF KEY POLICIES AND INITIATIVES, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5031dd97-en.pdf?expires=1667096964&id=id&accname=guest&checksum=40CB8486399F0A97F2A8BE0913A842EE>, 2022-10-25 last visited.

协调一致的进展至关重要，这些方法充分利用数据的潜力，促进全球经济和社会繁荣。

表1 国际经贸中数据价值的作用表现

层面	主要特点	主要表现
市场竞争	数据要素具有非竞争性和零边际成本特征	对企业在国际经贸中决策、制定战略、开发产品等发挥重要作用
	数据效益具有强外溢性，对其他经济要素起到正外部性	有利于市场对资源的优化配置，促进对传统要素的价值开发，形成要素最佳组合
产业发展	以数据为基础资源	国际数字平台、数据服务及贸易相关产业发展，如人工智能、云计算平台、信息集成系统服务、大数据分析等
	以数据为内容载体	数字产品跨国传输及数字服务相关产业的发展，如电影、游戏、应用软件、电子出版物、社交网站、搜索引擎等
经济形态	以数字贸易平台为媒介的贸易	跨境电子商务
	利用数字化手段进行产业升级与模式开发	数字产业化和产业数字化
政府管理	发挥电子数据作用促进贸易便利化	电子签名、电子认证、单一窗口、无纸化贸易
	利用数据进行安全监管和打击犯罪	数据矩阵下的风控管理、海关利用数据分析建模打击欺诈

来源：作者整理

“数据文化”能够帮助使人们提出问题、挑战思维并依靠详细的洞察力做出决策，而不仅仅是应用直觉或本能。对于海关而言，未来一方面需要培养人员准确解释和分析数据的能力，熟悉数据的收集和应用，以形成数据驱动的文化。另一方面，海关应当考虑在与供应链上其他参与者建立数据应用关系，与其他政府机构共享数据分析。

（三）数字时代下国际经贸规则演变日益激烈

WTO多哈回合谈判受挫以来，区域贸易协定（RTA）⁵成为诸多国家达成贸易协议的优先选择。新一轮国际经贸规则谈判中，许多大国间达成的贸易协定扮演了重要角色。区域贸易协定谈判中由于所涉国家较少，目的性较强，使得许多在WTO下难以解决的问题易于达成新的方案。尤其是近年来，CPTPP、USMCA、欧日EPA、RCEP等大型贸易协定的不断涌现，使得诸多经贸规则通过区域贸易协定谈判平台逐步上升为极具影响力的国际规则。

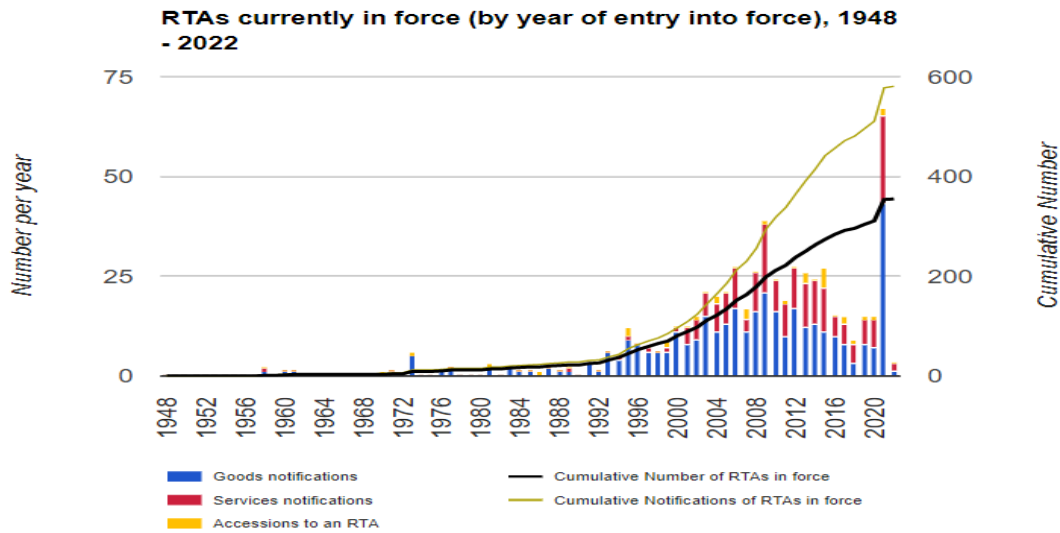


图3 WTO统计区域贸易协定发展历程与近期态势⁶

国际经贸规则构建中，网络、信息领域成为了新的争夺焦点，尤其是针对数据的储存、提取和调用更是涌现出各具特色的国际规则条款，这些规则一方面是当前国际经贸规则重构在数字经济领域

⁵ 按照世界贸易组织（WTO）定义，RTA（Regional Trade Agreement）是指同一或不同地区的两个/多个国家之间签署的互惠贸易安排，RTA 缔约方之间开展贸易可以比同非缔约方开展贸易享受更优惠的条件。RTA 作为 WTO 非歧视原则的例外被 WTO 规则所允许，但成员需要将其缔结的 RTA 向 WTO 通报。

⁶ WTO: “Regional Trade Agreements Database”, <http://rtais.wto.org/UI/charts.aspx#>, 2022-10-25 last visited.

的拓展和延伸，另一方面也折射出未来数字时代下经贸治理的趋势和特点，围绕数据形成的新规则框架已逐步从依附于传统贸易规则而逐渐成为一种新型规则体制。

表2 高标准大型区域贸易协定数据流动与使用相关规则比较

协定 具体规则	CPTPP	USMCA	RCEP
金融服务中数据流动	√	√	√
通过电子方式跨境传输信息	√	√	√
数字产品定义	√	√	×
数字传输关税	√	√	√
数字产品的非歧视待遇	√	√	×
电子签名和电子认证	√	√	√
个人信息保护	√	√	√
计算机设置	√	√	√
非应邀商业电子信息使用	√	√	√
源代码	√	√	×
政府数据公开	×	√	×
数字知识产权	√	√	√
执法中数据提取与调用	√	√	√

来源：根据协定文本整理⁷

⁷ 《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，《区域全面经济伙伴关系》（RCEP）于2020年11月15日签订。

国际社会有关数据流动与使用规则的构建，为数据的跨国传输、储存和使用良好环境的形成、全球范围内数据治理的实现打下了基础。然而，当下数据流动与应用仍面临着诸多阻碍，原因并非是技术手段上的缺陷，而各国对数据能否自由流动，如何监管与控制等问题莫衷一是。数据的流动和使用一旦放任存在一定的数字地缘政治风险。从跨境数据流动路径看，往往是数字经济竞争力弱国使用数字经济竞争力强国的应用和服务，客观上沦为原始数据的提供者，而数字经济竞争力强国则获得了全球大量数据，通过强大的技术和数据处理能力站在数据价值链的顶端。这就形成一种两难困境，部分发达国家希望进一步打破数据壁垒，凭借其成熟的数字经济市场吸引更多数据资源“回流”，而数字弱国既希望把握契机参与全球数字经济发展，又惧怕沦为价值链底端。WCO数据战略的实现离不开公平合理的国际跨境数据流动环境。由此可见，国际范围内兼顾各类经济体诉求的数据治理至关重要。

二、海关数字化转型中数据战略的内容和特点

围绕海关的数字化转型中的数据战略，WCO做出了诸多努力，其不仅于2022年1月提出了数据战略的四点设想，还于2022年6月成立了数据和统计工作组，同月推出的《WCO 2022-2025年战略规划》将技术创新置于未来三年重点工作首位，并提出了三点要求。一是

提供数字解决方案，以扩大贸易便利化，改善风险管理。目标是逐步实施一个数字环境，在这个环境中，海关的工作模式将逐渐演变以实现更高的效率，促进海关现代化并满足合作伙伴的需要。二是在整个组织内实施专门的数据战略，以采取必要步骤，适当使用所收集的数据。通过海关，通过数据处理、分析和支持决策。目标是战略地利用海关收集的大量数据，提高对数据受益的认识，并发展所需的专业知识。三是探索进一步促进信息交流的潜在途径，在不同的政府之间，提升对不同的法律和信息的敏感性。目标是通过提高认识、开发信息交换的安全系统和定义可以交换的有限和有用的数据集，来加强合作伙伴之间的信任。克服与法律事项和隐私安全有关的问题，进行实时有效的数据交换，从而促进稽查、税收和风险管理操作。

此外，2022年3月份WCO发布了《WCO数据分析能力建设框架》⁸，该文件较为全面地反映出了WCO数据战略的核心内容。基于上述文件研究，海关数字化转型背景下WCO数据战略的主要内容和特点如下。

(一)海关数字化转型背景下WCO数据战略的主要内容

1. 建立全流程的数据分析逻辑

⁸ 参见 WCO CAPACITY BUILDING FRAMEWORK ON DATA ANALYTICS, http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/capacity-building/instruments-and-tools/capacity-building-framework-on-data-analytics_en.pdf, 2022-10-25 last visited.

充分利用数据的价值有赖于一套完善的数据分析基础设施，该设施由三个部分组成，分别是数据源拓展、数据储存和管理和数据分析处理，以期建立全流程的数据分析模型。

首先是数据源的拓展。数据被分为结构化、半结构化和非结构化的三种数据类型，海关可以从各种可用的来源中受益。例如，可以捕获和分析某个网站上的信息，以收集有关欺诈行为的数据。在社交和新闻媒体中大量的评论和推文中掌握非法毒品走私或知识产权侵犯的新趋势。海关清关系统生成有关商品、进口商、运输工具或路线的数据，可用于风险分析或决策。还有大量的地理空间数据，如手机或射频识别设备产生的地理空间数据以及图像、语音和音频数据，可用于帮助海关查明走私者或可疑货物的位置，并据此改进监管资源分配。但大多数海关目前没有充分发掘可利用的多种数据源的潜力，大部分分析活动都将重点放在使用结构化数据进行传统的报告。未来，海关应当强化对所有类型数据的使用和分析，将数据眼光由海关内部拓展至外部机构和市场中。一旦确定可用数据，海关应及时做出价值评估。

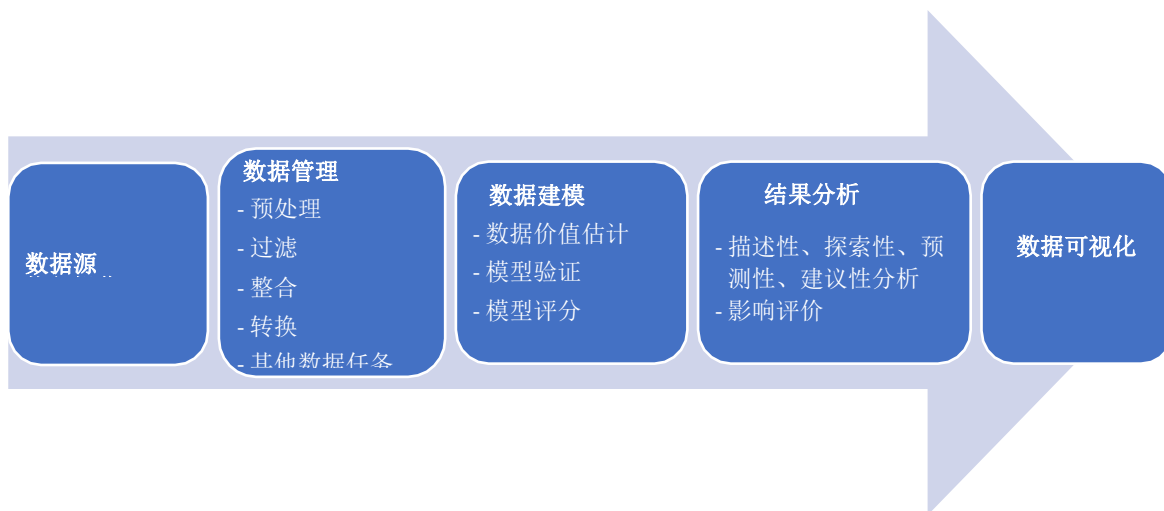


图4 WCO数据分析工作流程

来源：2022年《WCO数据分析能力建设框架》

其次是数据储存和管理。捕获与访问数据是海关在处理数据时要执行的第一步。目前，许多海关机构使用传统的企业数据仓库（EDW）⁹用于存储结构化数据的环境。然而，传统的EDW方法并没有充分利用数据的潜力，因为它们不适合合并不同的数据源¹⁰。面对所有类型的数据，尤其是非海关系统中的标准数据，海关的储存和管理面临着挑战，包括所需的巨大存储容量、访问或检索相关数据的技术困难以及未知的成本。为了克服这些挑战，并满足存储不同的数据格式并访问它们进行决策的需求，海关自身存储服务器难以实现的情况下，可以依赖云计算。云计算是围绕着一系列可以通过任何web浏览器远程访问的硬件和软件而构建的，通常应用程序由多个用户共享和工作，所有数据都是远程集中的，而不是存储在

⁹ 存储和检索结构化数据的传统方法包括关系数据库、数据集市和数据仓库。

¹⁰ 世界海关组织将数据战略基于的数据资源分为结构化、半结构化和非结构化数据，统称为数据源。

用户的硬盘上。除了确保数据可用性外，有效的数据管理过程还包括与数据质量和数据管理有关的措施。WCO提出了四大标准，即完整性，所有相关数据必须从涵盖所有可以搜集到的数据源；准确性：数据必须清晰、正确和一致，并需要纠正常见的数据拼写错误或缩写问题；可访问性：必须可以根据需要来访问数据；及时性：必须提供现有或最新的数据。WCO通过数据建模改进提高了数据分析质量，确保信息系统真正捕获和存储了满足组织需求的正确数据。

在数据存储后，需要进行分析处理。根据组织的需求和优先级、洞察力的类型以及分析功能的成熟度程度，建立了四种分析方法，分别是描述性分析、探索性分析、预测性分析和规定性分析。WCO的调查结果表明，大多数海关管理部门主要依赖于描述性分析。通过选择正确的分析技术，海关可以处理大量数据量、实时操作数据，并捕获所有类型的可用数据以改进组织流程和策略。一些海关机构利用数据分析，通过统计数据确定哪些群体更有可能扩散或面临风险，从而改进风险确定工作。从这个意义上说，数据被用来在事件和所涉及的群体之间建立相关性。当内部分析能力有限时，海关可以使用云技术来进行数据分析或商业智能流程。通过一个托管在互联网平台上的软件系统来执行的。与云计算一样，云分析也是在私有云或公共云上进行的。一些组织使用混合模型，将某些功能保留到组织中，同时将其他功能移动到云中。为协助推动海关的数据分

析工作，WCO正计划分阶段保障数据分析平台(云端服务器)的安全，让成员可使用配备高运算能力的服务器。这些服务器最初将用于与国家/区域合作研究有关的数据分析，最终用于在线价格数据监测、非法贸易数据共享和镜像贸易数据共享等业务。

2. 构建科学合理的数据治理框架

WCO将数据治理被定义为“决策权和责任的框架，以鼓励在使用数据方面的理想行为”。这关系到数据的可用性、完整性、安全性、隐私性，确保使用数据的过程、角色、标准和指标是有效的。随着海关的分析功能的迅速增长，不同岗位的海关人员将需要进行更多的合作，开发新的流程。因此，有必要开发一个治理框架来解决所有这些问题。WCO数据治理框架涵盖两个部分，首先定义数据治理的任务，并具有明确的重点目标、执行过程、治理指标和性能度量。其次制定指导方针、需求和流程，以确保数据被正确地理解、可信任、可访问和安全，并注重隐私保护。从WCO数据治理研究所（DGI）提供的能力要求来看，治理框架应当包含十一个组成部分。

表3 WCO数据战略数据治理框架原则

组成部分	具体内容
数据风险管理与合规	一种识别、限定、量化、避免、接受、减轻或转移风险的方法
价值创造	通过数据资源进行规范化和量化的过程，使部门能够最大限度地利用数据资源创造价值
组织结构和意识	意识到将业务需要转化为 IT 语言的责任，以及对在不同管理层次治理数据责任的认识
管理	一种质量控制规程，旨在确保对资产强化、风险缓解和已控制的

	数据进行保管
政策	组织行为合规化的书面表述
数据质量管理	用于测量、改进和证明生产、测试和归档数据的质量和完整性的方法
信息生命周期管理	一种系统的基于策略的信息收集、使用、保留和删除方法
信息安全和隐私	组织用于降低风险和保护数据资源的政策、做法
数据架构	结构化和非结构化数据系统和应用程序的架构设计，使数据可供适当用户使用
分类和元数据	用于为业务和 IT 术语、数据模型和存储库创建通用语言定义的方法和工具
审计信息记录和报告	监测和衡量数据价值和风险以及数据治理有效性的组织过程

来源：2022年《WCO数据分析能力建设框架》

关于分析过程，治理框架应该澄清谁做了什么、何时执行分析、为什么执行以及要使用哪种分析技术。治理框架可由海关专门委员会制定，委员会必须包括所有相关人员（高级管理人员、IT专家、数据分析人员和来自不同海关单位的代表），并由不同的小组（行政、技术等）承担特定的职责。

在WCO层面成立数据和统计工作组，该工作组的目的包括通过新的定义、标准和方法改进海关统计数据；加强海关管理部门数据治理和分析方面的知识并提供指导；就WCO数据战略的实施和演变提供指导和建议；使WCO成为全球统计界和全球贸易、税收和安全数据倡议的一部分。

(二)海关数字化转型中数据战略的主要特点

1. 注重非结构性数据收集的外部性和多样性

WCO数据战略中的数据源不仅仅指海关系统生成数据和统计数据，其将数据源扩展至两个方面，一个是海关外部数据，另一个国际跨境流动的数据。WCO将数据源分为三种，分别是结构化数据、半结构化数据和非结构化数据。所谓结构化数据和半结构化数据都是常见的机器生成的数据，无需人工干预，即通过与计算机应用程序（如海关清关记录）交互创建的数据或电子数据交换（EDI）之类的标记语言。以往的海关数据分析主要针对结构化和半结构化数据展开，这种分析多停留于描述性分析，局限于海关内部并未涵盖所有可能于海关业务相关的数据。而WCO数据战略提出要将数据源拓展至非结构化数据，非结构化数据是海关规范化数据统计之外的数据，如X射线图像、卫星图像、视频、社交媒体数据，形式可以包括文档、日志文件和电子邮件等所有载体。这也正是数据收集质量四项要求之一的完整性，即所有相关数据必须从所有可能的来源进行链接。

此外，WCO还积极对接外部数据资源，建立国际数据的互操作性。2022年10月4日，WCO和联合国贸易和发展会议（UNCTAD）签署备忘录（MoU），通过促进数字化、推动贸易便利化和提升海关管制以加强合作。谅解备忘录旨在支持海关现代化，使贸发会议海关数据自动化系统（ASYCUDA）与WCO货物目标系统（CTS）、国家海关执法网络（nCeN）和放行时间研究（TRS）之间实现互操作性。

共同致力于通过利用信息和技术提高海关管理风险的能力，同时精简和简化数据收集并消除冗余。贸发会议和WCO同意进一步合作，通过执行WCO数据模型等国际数据交换标准，加速统一的供应链数字化。除了提高数据质量和准确性外，该倡议还旨在通过提供与跨境数据要求相关的一致性和可预测性来加强贸易便利化。修订后的谅解备忘录为两个组织利用海关统计数据优化和数据生态系统的建立奠定了基础。根据这项倡议，贸发会议和海关组织将制定一个统一的统计数据收集和分享方法。

这些表明WCO数据战略数据收集具有外部性和多样性，也使海关工作转型至数字时代下大数据治理模式。

2. 注重数据流动与使用中的隐私保护

虽然数据安全和数据隐私之间存在密切的联系，但这两者存在明显的区别。数据安全是指海关机构如何保护其数据，主要是确保数据机密性、完整性和可用性的技术保障措施，而数据隐私则围绕着个人数据的使用和治理。正因如此，WCO在数据战略中倍加强调数据隐私保护问题。

随着数据使用的范围扩大，数据使用中隐私保护问题至关重要，因为这关系到数据安全以及能否被提取问题。数据隐私涉及人权问题，在隐私保护相关法规的出台背景下，只有在符合这些隐私保护要求时，数据才允许流动和调用。在数据的存储和管理中，WCO提

出公共云的应用，应用程序由多个用户共享和工作，所有数据都是远程集中的，而不是存储在用户的硬盘上。同时指出将海关数据存储在基于公共网络的基础设施上会引起两个主要问题：安全和隐私。虽然公共云可能是一种节省成本的选择，但它也带来了更高的安全风险，并可能导致对海关数据隐私失去控制，因为对数据的访问不是由该机构管理的。另一种选择是使用私有云存储，它提供了一个更安全的环境，并将关键数据保存在组织中，但却增加了大数据分析项目的成本。因此如何确保隐私安全是利用公共云进行数据存储的前提。

数据治理研究所（DGI）提出的六大项关键领域中第三项就涉及隐私，尤其提到法规遵从性，注重数据流动和提取时对法律法规的符合。数据治理框架中要求在制定数据使用的指导方针、需求和流程时，应将数据隐私相关的各个方面考虑在内。

因此，在处理数据隐私时，海关必须定义自己的政策，通常包括收集数据，数据是如何收集和使用，谁可访问，如何共享，以及数据是否可以合法收集或存储与数据存储时间。这些政策须满足该海关在收集、存储和处理个人数据时必须遵守的国家和国际监管义务。

三、WCO数据战略实施背景下我国海关数字化转型面临的问题与建议

（一）我国海关参与国际数据规则构建相关问题与建议

对于我国海关而言，数据治理中的数据资源不仅涉及到我国内部的数据资源，更涉及境外的数据资源。在新一轮国际经贸规则演变中，围绕数据构建规则的核心内容之一是跨境数据流动能否自由化，这关系到数据源的范围问题。在发达国家主导的区域贸易协定（RTA）中，包括数据规则在内的许多“边境规则”正向“边境后规则”发展，这些协定的达成不仅影响数据跨境流动，还可能对数据的国内流动和使用造成影响。

早期，WTO的一些多边协定已涉及到网络和数据问题，比如GATT中提到与数字产品有关的信息技术硬件载体，GATS中提到跨境交付，都涉及了对数据流动的处理。但这些条款主要基于货物贸易与服务贸易的语境下探讨，随着数字经济的发展，数据问题的探讨更多地数字贸易语境下展开。2017年12月，在阿根廷的WTO部长级会议，49个WTO成员方，包括美国、欧盟、日本、加拿大、韩国、中国和巴西等，签署了《电子商务的联合声明》。¹¹近年来，美、

¹¹ WTO Ministerial Conference (2017), WT/MIN (17)/60.

中、欧、澳等成员国在WTO框架内启动电子商务谈判，各国积极提交议案，推动电子商务下相关数据规则的构建¹²。（如表4）

表4 WTO电子商务谈判部分国家、经济体提案涉及数据议题梳理

议题类别		中国	美国	欧盟	日本
数据流动	跨境流动		√	√	√
	个人隐私保护	√		√	√
数字知识产权保护			√	√	√
市场开放	市场准入		√	√	√
	互联网开放		√	√	√
	反垄断			√	
	解决数字鸿沟	√			√
电子传输免关税		√	√	√	√
数字安全	消费者权益	√		√	√
	网络安全	√	√		
贸易便利	电子签名认证	√		√	√
	贸易便利化措施	√	√		√

来源：根据WTO各国电子商务谈判提案及相关研究文献整理¹³

从狭义来看，跨境数据流动问题仅指能否允许数据跨境传输，或数据存储在本国但允许他国访问和使用。从广义来看，跨境数据流动的治理应当囊括在数据传输及使用中由于数据本身特点及所载内容而衍生出的全部问题。WTO电子商务谈判中更多地将跨境数据

¹² WTO Joint Statement on Electronic Commerce, 25 January 2019, WT/L/1056.

¹³ 各国提案详见世界贸易组织官网：https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?MetaCollection=WTO&CATTITLE=e-commerce&Language=ENGLISH&SearchPage=FE_S_S001&languageUIChanged=true.

流动置于电子商务发展之下，从其与电子商务发展间的影响与联系出发，对由此产生相关问题进行讨论。然而，由于各方利益冲突，WTO框架下电子商务谈判实质性进展缓慢。

表5 涉及数据流动与存储部分具体规则争议点

	数据本地化	跨境数据自由流动	数据隐私保护
中国	涉及国家安全与行业发展的重要数据要求本地化储存，原则上不能进行跨境传输	出于商业行为和日常营运的目的数据跨境和金融服务数据可以跨境传输	RCEP要求各缔约方参考国际标准、准则等制定保护个人信息的法律框架
美国	数据可以在他国境内储存	主张数据自由流动，并对数字产品做免税处理	减少数据保护，促进数据交流与共享
欧盟	禁止数据在他国浏览器中储存	在欧盟充分认证标准的国家之间，可以允许自由流动	严格数据保护，尤其是注重数据隐私
英国	坚持数据本地化	确保在数据流入国内可以得到充分保护，否则限制跨境数据流动	有条件的数据开放，但需保障个人隐私
日本	涉及国家安全的数据需本地化储存，其余较小限制	EPA中允许个人数据自由流动	设立第三方机构监管采取措施，防止数据泄露，重视数据隐私

内容来源：根据协定文本整理

随着《美日数字贸易协定》等专项协定的出现，将数字时代的各种问题从国际贸易框架下转移至全球数字经济环境中讨论，许多条款规则具有针对性和实用性，尤其对于数据问题的规定更是代表了未来数据治理的发展方向。数据政策问题跨越不同的部门、监管当局和利益相关者，这些问题与传统的贸易交集较少（如反垄断、数据治理、网络安全、隐私、执法、平台责任、数字税收），因此营造一个良好的数据流动和使用环境须各国共同努力。面对国际数

据规则构建，我国海关应当对标高标准与规则，积极参与到规则制定之中，把握数据主权，为海关数据治理的施行营造良好环境。

（二）数据隐私保护严格要求与我国法律配套相关问题与建议

在倡导数据隐私保护的背景下，国内法律法规能否满足隐私保护要求显得尤为重要。一方面，其表现在达标的隐私保护是数据流动和使用的前提，另一方面在随着国际规则的边境后移，许多数据规则涉及到对缔约国内法律法规的审查。例如，《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)中针对个人信息保护问题，不仅规定了保护个人信息法律框架所依据的原则，还要求缔约方致力于促进不同的个人信息保护体制的兼容性和互认性。

在涉及数据流动与使用的规则构建中，美国主张跨境数据流动自由化，欧盟强调隐私保护下数据流动与使用，中国则注重数据主权。在国际数据合作治理中，各国优先考虑本国利益，以达成本国监管目标为前提设立数据规则。例如美国在USMCA中对跨境数据流动问题中依旧设置了合法公共政策目标例外，《爱国者法案》等都对数据的安全性进行了监管与审查。欧盟为了保持其在数据市场上的话语权，防范美国、中国利用数据优势威胁其公共安全，将个人数据权认定为人权，尤其注重隐私保护，对数据跨境流动加以限制。

我国数据相关立法较为分散且数据监管诸多细则效果有待考察。目前有关数据的信息资源主要集中于国家互联网信息办公室、中共中央网络安全和信息化委员办公室¹⁴，该网站汇集了当前有关网络和信息化处理的政策法规。现阶段我国出台了《个人信息保护法》《网络安全法》和《数据安全法》，但是对于数据使用参与者的责任以及违法惩罚规定尚待细化，个人信息和数据的界定、行业敏感数据界定、评估细则等尚处于征求意见阶段，需进一步加快落地。海关也可通过开发谅解备忘录（谅解备忘录）或协议、数据共享协议、担保协议、数据访问权限和保密声明等获取查阅信息的权限。

（三）数据治理如何为海关监管赋能的问题与建议

数据治理的作用主要体现在基于数据形式的贸易便利化工具和基于数据内容的风险分析与决策。我国海关可以打造基于数据分析的海关文化，例如跨组织的合作，改进数据管理以实现更广泛的数据共享，提高海关决策的透明度和信任度，与利益相关者实现数据互动，提升海关创新能力和意识等。

就基于数据形式的贸易便利化工具而言，我国可参考WCO数据战略中所提到的建立数据交互系统，更多地订立国际数据交换的统一标准，以开发贸易便利化工具。其中，加强信息数据共享至关重要。以单一窗口为例，未来的信息数据共享将不仅涉及在本国单一

¹⁴ http://www.cac.gov.cn/zcfg/fl/A090901index_1.htm: 2022 年 10 月 25 日访问。

窗口上各边境管理机构分享风险管理指标，而且涉及类似东盟单一窗口的区域性信息数据分享，以及类似功能扩展后的联合国ASYCUDA WORLD 海关数据自动化系统允许世界范围内国与国之间的信息数据交换。习近平总书记于2022年亚洲博鳌论坛讲话中提出要加入CPTPP和DEPA两项协定。以DEPA为例，其中的数据工具可以为我们提供一定的借鉴。关于此类问题管理的初衷在于利用已有的贸易措施，使其更好地服务于货物贸易、服务贸易和数字经济。在DEPA主要集中与模块2“商业和贸易便利化”。（如表6）该问题主要集中于数据治理基础设施的构建，采取数据系统互认的方式使当下的进出口贸易数据系统更加便捷。

表6 DEPA中数据相关的贸易便利化措施

条款序号	涉及内容	要求
第 2.2 条 无纸贸易	单一窗口个人接入及数据交换	建立或设立各自的单一窗口各自的单一窗口的无缝、可信、高可用性和安全互连，以促进与贸易管理文件有关的数据交换（包括进出口数据）
第 2.2 条 无纸贸易	缔约方企业间电子记录交换	开发系统以支持缔约方主管机关间数据交换以及企业间商贸活动中使用的电子记录交换
第 2.2 条 无纸贸易	缔约方间数据交换系统兼容及交互操作	运用国际公认标准和可获得的开放标准促进开发和治理，分享最佳实践，开展试点合作
第 2.5 条 电子发票	缔约方间电子发票相关措施跨境交互操作	根据国际标准制定电子发票相关措施，促进基础设施建设，培养企业意识能力，并促成全球采用电子发票交互系统

第 2.7 条 电子支付	缔约方促进跨境电子交互基础设施的可交互操作性、联通性和创新性	促进应用程序编程接口（API）的使用，努力使个人和企业通过数字身份实现可跨境认证和电子识别客户
--------------	--------------------------------	---

来源：作者根据协定文本翻译整理

就基于数据内容的风险分析与决策而言，重点在于充分发掘数据的价值。例如，俄罗斯海关强调使用数字技术、技术解决方案和数据分析系统来进行风险管理。俄罗斯海关监控中心负责管理海关风险管理系统，该监控中心正在使用信息软件进行风险识别，包括货物抵达前、货物运抵、临时存储期间等。俄罗斯海关还在禁限措施、货物归类、知识产权保护、海关估价等方面使用 1600 多个风险指标来确定风险水平。除典型的风险指标（货物 HS 编码、重量、货名等）外，俄罗斯海关还使用基于大数据分析和人工智能的复杂风险指标。据WTO 和WCO联合发布《海关在跨境贸易先进技术应用中的作用》¹⁵在WCO成员之间开展的问卷调查统计，区块链技术，物联网技术以及大数据、数据分析、人工智能和机器学习三种跨境先进技术帮助海关为贸易便利化作出贡献，并阐明海关在部署这些技术时所面临的机遇和挑战。大数据、数据分析、人工智能和机器学习这项技术在风险管理、后续稽查、确保合规、打击走私、

¹⁵ 参见 The role of advanced technologies in cross-border trade: A customs perspective, <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/wco-wto-paper.aspx>, 2022-10-25 last visited.

使用聊天机器人回复公众咨询等方面效用极大。其中在大数据、数据分析、人工智能和机器学习方面，大约一半的WCO 成员国正在使用该项先进分析技术，各国海关均认为需要建立一个数据策略保证数据质量，海关引进该项技术的障碍和挑战还包括成本高昂以及专业知识和相关立法的缺乏。

四、总结

综上所述，未来海关的数字化转型将是围绕数据战略的一次深刻变革，在意识层面，更加注重数据的作用并建立海关数据应用与创新文化；在视野层面，将数据源由海关传统统计监管数据拓展至一切具有潜在效益的外部数据并增强与其他组织的关联性；在应用层面，以数据基础设施的搭建和数据流动与使用规则的承认促进数据联通和共享；在战略层面，将围绕数据打造全方位的治理框架，推广数据治理原则，促进贸易便利化并提升监管效能。我国海关目前尚未形成数据战略，未来应当积极借鉴其他国家先进经验，在国际数据规则构建的背景下，提升数据管控和治理的能力，促进海关新一轮的数字化转型。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	就 WCO 等国际组织及部分国家海关的数字化技术应用进行了翻译、整理、介绍，但针对中国海关的数字化技术应用的建议部分缺乏新意。
杨晨光	选题意义：本文全面诠释了世界海关组织 2022 年提出的“构建海关数据生态”战略意义，提出了我国海关借鉴 WCO 国际数据规则促进数字化转型的目标方向及相关建议，对于在中国式现代化过程中提高我国海关现代化水平，具有重要战略意义。 研究方法运用及效果：本文采用文献搜集、翻译分析、案例解剖、数据统计、对比分析、图表展示等方法，获取大量真实可靠素材，并进行了科学整理和精准研判，提出的发展建议对于我国海关现代化建设具有很高的理论与实践借鉴价值。 文章结构和文字表述：全文结构规范，分析逻辑严谨，文字表述清晰。 不足：宏观性、学术性较高而显得实务性不够。
黎伟雄	该文思路严谨，论述清晰，对海关数字化转型与建设具有参考意义。
齐忠平	本文有关海关数据治理和数字化转型的研究论述，高屋建瓴，旁征博引，精密梳理，是一篇兼具国际性、前瞻性、专业性和开创性的海关数据战略研究报告。
赖树佳	文章深入分析近年来 WCO 推动打造海关数据战略的行动，全方位，多层次阐述海关数字化转型背景及数据战略的内容和特点，结合中国海关数字化转型实际，提出应对策略。文章视野站位较高，所据资料来源广泛，分析论述精辟到位，逻辑性较强。文章紧密追踪国际社会数字化发展动态，有很多前沿信息，说理分析带出不少新理念，有较强的说服力。但是，文章在我国海关应对策略提出的三点建议，与其分析研究国际社会数字化发展趋势，内容和前景来比较，还显得较单薄，广度和深度还可以再进一步，再有建树，这是文章的美中不足。

国际视域下中国关税水平与关税结构优化路径

——基于RCEP国家及其他重要经济体的比较研究

张银喜 朱向忠 朱华东 李志鸿¹

(三等奖)

习近平主席在出席二十国领导人第十四次峰会时指出，“我们将进一步自主降低关税水平，努力降低非关税壁垒，大幅降低进口环节制度性成本”。在当今全球经济下行、国际投资贸易受挫的复杂情况下，面对我国践行互利共赢开放战略的繁重任务，海关应立足大局，切实强化关税政策的改革创新，持续优化关税水平与关税结构，发挥好关税职能作用。

一、关税水平与关税结构

(一) 关税的概念

关税是海关依法对进出境货物、物品征收的重点税种，通过税则来体现，包括进出口货物和物品关税税率表、实施税则的法令和有关规定等，有强制性、无偿性、国际性的特点。

¹ 作者单位：张银喜，青岛海关学会；朱向忠、朱华东、李志鸿，日照海关

关税水平是一个国家平均进口关税税率。根据不同计算方法，关税水平指标可分为平均关税率和平均加权关税率。一个国家关税水平与经济发展程度相关，一般情况发达国家关税水平较低，发展中国家关税水平较高。

关税结构（又称关税税率结构）是关税税则中各类商品关税税率之间高低的相互关系，包括零关税比例、最高关税税率、税级数量等指标。从各国情况看，初级产品税率较低，制成品税率较高；生活必需品税率较低，奢侈品税率较高。

（二）优化关税水平与关税结构意义

我国关税是一个动态调整和优化过程。我国加入世贸组织20年来，适时调整关税政策，对推动经济高速发展并成为世界第二大经济体和第一大货物贸易国起到了重要作用。通过统筹规划、合理设置关税水平和关税结构，发挥好关税政策在支持国内科技创新、产业发展、资源能源、粮食和民生等重点领域的调节功能，将有利于激活国内经济高质量发展的强劲内生动力；优化我国关税水平和关税结构，持续自主降低关税，有利于彰显我国支持和推进经济全球化的负责任大国形象，为外国商品更大规模、更低成本进入我国市场创造良好条件，与各国分享发展成果；优化我国关税水平和关税结构，也有利于我国解决国际贸易争端，推动多边和双边自由贸易协定谈判，进而发挥我国在参与全球经济治理、推进世界经济复

苏过程中的引领作用，逐步实现与世界经济合作共赢、优势互补、共同发展的目标。

二、中国关税水平及关税结构比较分析以及存在的问题

根据2018年至2022年《世界关税概览》（由世界贸易组织、联合国贸易与发展会议、联合国国际贸易中心每年联合编写，最新一期发布于2022年7月）公布的170多个国家或地区关税税率数据，通过对中国、部分RCEP国家、其他重要经济体的关税水平与关税结构指标进行比对和分析，发现我国关税水平与关税结构存在名义关税水平较高、零关税比例偏小、最高关税税率过低、非从价关税比例不高、税级数量颇少等问题。

（一）关税水平分析

国家		平均关税税率 (simple average)				平均加权关税税率 (trade weighted average)				平均加权关税税率/平均关税税率		
		2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020	2018	2019	2020
部分 RCEP 国家	中国	9.8	7.6	10	7.5	4.8	4.4	3.4	3.2	44.90%	44.74%	32.00%
	日本	4.4	4.3	4.4	4.2	2.4	2.3	2.3	2.4	52.27%	53.49%	54.55%
	韩国	13.7	13.6	13.6	13.6	8.1	8	8.5	8.9	58.39%	62.50%	65.44%
	泰国	9.6	10.2	10.5	11.5	5.3	5	6.7	7.1	52.08%	65.69%	67.62%
	越南	9.5	9.6	9.5	9.6	5.2	5.5	5.6	5.3	57.89%	58.33%	55.79%
其他重要经济体	美国	3.4	3.3	3.4	3.4	2.3	2.3	2.4	2.3	67.65%	72.73%	67.65%
	欧盟	5.2	5.1	5.1	5.2	3	3	2.9	3.2	57.69%	56.86%	62.75%
	印度	17.1	17.6	15	18.3	11.7	10.3	7	12.6	60.23%	39.77%	84.00%
	加拿大	4	3.9	3.9	4	3.3	3.1	3.4	3.3	77.50%	87.18%	84.62%
	俄罗斯	6.8	6.7	6.6	6.6	5.6	5.5	5.5	5.3	80.88%	82.09%	80.30%
	南非	7.7	7.7	7.7	7.8	6.5	6.2	6.4	6.3	80.52%	83.12%	81.82%

(本文表格所有数据均来源于 2018 年-2022 年《世界关税概览》)

1. 名义关税水平较高，有明显下降空间

名义关税水平（又称平均关税税率）是指不考虑税则中各个税目实际进口量，而直接计算所有税目的税率平均值。名义关税水平能够直观反映一个国家关税水平高低。2021年名义关税水平，我国为7.5%；欧盟、日本、加拿大、美国名义分别为5.2%、4.2%、4%、3.4%；最高的三个国家是印度、韩国、泰国，分别为18.3%、13.6%、11.5%。在比对国家中，我国名义关税水平仍较高，说明一些商品税率和税目设置不尽合理，关税总体水平有调整的必要性。

2. 加权关税水平与发达国家大致相当

加权关税水平（又称贸易加权平均关税税率）指的是根据不同税号权重比计算得出的关税税率。2020年我国加权关税水平为3.2%，在

比对国家中略高于美国2.3%、日本2.4%，与欧盟3.2%持平。在2017年至2020年间，我国加权关税水平从4.8%持续降低至3.2%，降幅达33%以上，已接近发达国家水平。

3. 名义关税水平与加权关税水平差异过大，需做出适当调整

2020年，我国加权关税水平与名义关税水平比值为32%，在比对国家中处于垫底位置，其他国家的加权关税水平全部在名义关税水平的一半以上（两者比值大于50%）。在2018年至2020年之间，我国名义关税水平与加权关税水平差异持续扩大，加权关税水平与名义关税水平比值从44.9%降为32%。因此，我国的名义关税水平与实征关税存在较大偏差，也反映出我国关税税目中有相当一部分商品进口量较小但是税率较高，需要通过优化关税结构来降低名义关税水平，并缩小名义关税水平和加权关税水平之间的差异。

（二）关税结构分析

1. 零关税比例偏小，调整余地较大

国家		零关税比例 (duty free)			
		2018	2019	2020	2021
部分 RCEP 国家	中国	7.2	7.4	8.3	8.4
	日本	53	53.1	53.1	53.1
	韩国	15.1	16.9	16.9	17.1
	泰国	36.6	36.3	37	37
	越南	35.4	35.3	35.3	35.3
其他 重要 经济体	美国	46.3	46.8	47.3	47.3
	欧盟	28	28.1	29	29
	印度	2	2	3.2	1.9
	加拿大	77.4	77.7	77.8	77.8
	俄罗斯	16	15.6	15.7	15.8
	南非	60.4	60.4	60.4	60.2

零关税比例指的是零关税税目数量在全面税目数量的所占比例，可以一定程度反映一个国家的市场开放程度。2021年我国零关税比例为8.4%，在比对国家中处于偏低水平，仅高于印度的1.9%。零关税比例超过50%的国家有加拿大、南非、日本，零关税比例分别为77.8%、60.2%、53.1%。在2018年至2021年间，我国零关税比例呈现持续抬升态势，从7.2%上升至8.4%，但相比其他国家仍有较大差异，与我国作为世界第一贸易大国地位和当前市场开放程度不相适应。

2. 最高关税税率过低，与其他国家差距较大

国家		最高关税税率 (maximum duty)			
		2018	2019	2020	2021
部分 RCEP 国家	中国	65	65	65	65
	日本	723	716	662	628
	韩国	887	887	887	887
	泰国	549	226	226	226
	越南	135	135	135	135
其他 重要 经济体	美国	350	350	350	350
	欧盟	235	261	200	160
	印度	150	150	150	328
	加拿大	549	511	526	559
	俄罗斯	303	115	100	121
	南非	877	745	716	744

我国最高关税税率连续4年为65%，是比对国家中最高关税税率最低的国家。我国最高关税税率主要对应的是农产品，如配额外的小麦、玉米粉、稻米等。比对国家中，最高关税税率超过500%的国家有韩国、南非、日本、加拿大，分别为887%、744%、628%、559%，其他国家最高关税税率均超过了100%，大幅超过我国最高关税税率。我国最高关税税率偏低，说明关税税率设置没有拉开档次、产品间的税率差距小，也反映出我国关税的调节作用相较其他国家有待增强。

3. 关税高峰比例处于中游位置

国家		关税高峰比例（duty）15%			
		2018	2019	2020	2021
部分 RCEP 国家	中国	15.1	4.9	5	5
	日本	3.6	3.5	3.6	3.6
	韩国	10.7	10.7	10.7	10.7
	泰国	21.5	22.1	22.2	26.7
	越南	6.5	6.6	6.5	6.6
其他 重要 经济体	美国	2.7	2.7	2.7	2.7
	欧盟	4.5	4.3	4.4	4.5
	印度	33.2	36.1	29.5	37.7
	加拿大	6.5	6.5	6.5	6.6
	俄罗斯	1.9	1.5	1.7	1.7
	南非	20.7	20.6	20.7	20.7

关税高峰比例指关税税率在15%以上的税目数量在全部税目数量中的占比，可反映一个国家税率较高商品占比情况。2021年我国关税高峰比例为5%，在比对国家中处于中游位置。关税高峰比例超过10%的国家有印度、泰国、南非、韩国，分别为37.7%、26.7%、20.7%、10.7%。我国关税高峰比例在2018至2019年间出现大幅下跌，从15.1%下调至4.9%，近三年来变化不大维持在5%左右。从长远看，鉴于我国是第一贸易大国、进口大国和世界多数经济体对我国市场依赖度不断提升的现状，对关税高峰比例逐步进行适当降低调整，是必要和可行的。

4. 非从价关税比例不高，关税计征方式过于单一

国家		非从价关税比例 (non ad volorem)			
		2018	2019	2020	2021
部分 RCEP 国家	中国	0.3	0.3	0.3	0.3
	日本	3.5	3.5	3.5	3.5
	韩国	0.5	0.5	0.5	0.5
	泰国	9.9	9.4	9.4	9.4
	越南	0	0.1	0	0.2
其他 重要 经济体	美国	8.4	8.5	8.4	8.4
	欧盟	5	5	5	4.9
	印度	4.8	4.8	4.8	4.8
	加拿大	1.5	1.5	1.5	1.5
	俄罗斯	9.3	9.3	9.3	9.3
	南非	2.7	2.7	2.7	2.7

关税计征方式可分为从价税、从量税、选择税、季节税、滑准税和复合税等。从价税计算方式为进口价格乘以固定税率，具有便于计算、透明度较高的优势。非从价税计税方式则与货物的数量、进口日期、货物价格等因素密切相关，更能起到隐秘的保护作用。我国非从价关税税率比例连续3年为0.3%。除了我国外，非从价关税税率比例小于1%的国家仅有越南0.2%和韩国0.5%。美国、欧盟、俄罗斯、南非的非从价关税税率比例分别为8.4%，5%，9.3%、2.7%，均大幅高于我国。因此，与其他国家相比，我国非从价关税比例过低，使关税计征方式过于单一，减弱了关税调节作用的发挥。

5. 税级数量颇少，与其他国家差异明显

国家		税级数量 (number of distinct duty rates)			
		2018	2019	2020	2021
部分 RCEP 国家	中国	100	67	94	90
	日本	469	461	480	480
	韩国	139	132	136	129
	泰国	201	149	129	141
	越南	36	39	37	38
其他 重要 经济体	美国	1127	1136	1145	1137
	欧盟	913	924	943	923
	印度	252	163	171	208
	加拿大	201	195	197	201
	俄罗斯	570	578	559	561
	南非	240	232	240	245

2021年我国税级数量为90，除越南38外，是税级数量最少的国家。美国税级数量最大达到1137，其次是欧盟税级数量为923。2018至2021年之间，各国税级数量均变化不大。因此，我国存在税级数量偏少问题，主要原因是非从价税占比较低，从价关税税级设置不够细化。

三、优化我国关税水平与关税结构的建议

面对当前全球经济低迷、能源价格上涨、消费者信心减弱、贸易保护主义抬头、供应链受到扰动、高新技术产品贸易摩擦加剧等外部严峻复杂的形势，海关应会同有关方面坚持问题导向，进一步优化我国关税水平和关税结构。

（一）适当降低关税水平

名义关税偏高不仅不利于我国对外贸易；而且在应对贸易摩擦时容易被指责不公平贸易、有悖WTO规则。当前中国名义关税水平为7.5%，与美国、日本、欧盟等国家在3%左右相比有较大下降空间，建议采取多种形式，适当降低关税。

1. 以调整最惠国税率形式进行必要降税

过去我国降低关税税率的做法多通过设定暂定税率来进行。实施暂定税率会降低实征税率，但不会对名义关税水平产生影响。例如，我国冻小甜虾最惠国税率为5%，计算关税水平以5%计入，但冻小甜虾从2017年至今暂定税率为2%，与最惠国税率差异大，且实施时间已超过5年。建议对实施暂定税率已相对成熟的商品，将实施暂定税率调整为最惠国税率，从而降低名义关税水平，以稳定政策预期。

2. 对进口量较少税目实行合理降税

当前我国名义关税水平和加权平均关税水平差异较大，重要原因是在关税税目中有相当一部分商品进口量较小但税率较高。建议对近年来进口数据进行分析，筛选一批贸易中无实际进口数据的税目或者进口量较少的税目，针对具体税目研究分析降低关税税率的可行性。如确有必要，可调低一批此类商品的税率，从而整体上降低关税水平，减小名义关税水平和加权平均关税水平的差异。

3. 增加零关税税目实现适量降税

2021年我国零关税比例在比对国家中远低于发达国家，仅为8.4%，未能真实反映我国市场的实际对外开放水平，与我国贸易大国地位、市场开放程度不相符，建议调研论证逐步对一些进口税目商品实施零关税。

4. 合理调低关税高峰比例达到适度降税

我国关税高峰比例为5%，处于中游位置，但比美国、欧盟、日本均高。从我国第一贸易大国和超大规模市场开放度的实际情况和发展趋势看，关税高峰比例仍有调整余地。可结合贸易实际，在合理范围内对关税高峰商品税目进行合并，对关税税率较低税目进行细分。这样既可降低关税高峰比例，同时也能降低名义关税水平以及加权关税水平，进而有利于发挥关税对较低关税税率涉及商品的调节作用。

（二）切实调整关税结构

我国现行关税结构不完善，与世界和我国贸易实际不相适应，亟需针对存在的关税计征方式过于单一、最高关税税率过低、税级数量颇少等问题，着力加以调整。

1. 增加非从价计征比例

我国非从价计征比例仅为0.3%，远低于美国、欧盟、日本等国家和地区。应根据国内经济结构优化、产业转型升级、技术创新、动能转换、绿色发展等战略求，通过从价税与非从价税的合理组合，

强化关税的保护和促进作用。同时，鉴于非从价关税能从一定程度上掩盖高关税水平，可借鉴发达国家做法，对于需要进行重点管控的产品和扶持的产业领域，通过适用从量税、选择税、季节税、滑准税、复合税等非从价关税方式，采取灵活搭配、多措并举，增强关税调控的灵活性、实效性。

2. 提升最高关税税率

我国最高关税税率为65%，与其他国家差异大，反映出我国关税税率设置未拉开档次，产品间税率差距过小。例如韩国关税税率为887%，日本最高关税税率为628%，表明两国

利用较高关税对敏感商品进行了有效保护。我们应结合商品的特点和我国产业发展情况，对于进口会造成国内产业受到较大冲击的商品，在符合WTO原则的基础下，设置更高的关税税率。

3. 加大税级数量

我国税级数量为90，远低于欧美等发达国家，税级数量较少会程度不同的抑制税收调节能力。对此，应一方面提升非从价税的比例，另一方面进一步细化税目、适当增加从价关税的税级，通过设置差异化的税率提高区别化保护力度，健全有效关税保护体系。同时，要注重着力优化原料、初级产品、中间产品、制成品的税率梯度设置，重点鼓励核心技术引进，以保护和促进国内科技发展、产业转型升级。

（三）继续深化关税政策的改革创新

应从进一步改革关税职能、以碳关税为契机改革关税结构、发挥出口关税的宏观调控作用三个方面，坚持深化改革创新完善关税政策体系。

1. 进一步改革关税职能

关税不仅起到增加财政收入的作用，更是维护国家政治、经济、外交利益的重要手段。我国应从构建双循环新发展格局的高度出发，汲取发达国家的经验教训，改革完善关税职能，发挥好关税在保护和促进国内产业、参与全球经济治理、解决贸易争端、实现政治和外交目标等方面的作用。

2. 以碳关税为契机改革关税结构

多年以来，欧美等发达国家对碳关税征收立法和实施行动的步伐明显加快。欧盟于2022年6月确定碳边境调节机制立场，达成碳边境税协议；美国也于2021年7月公布征收碳关税计划，且正按计划推进。对此，海关应协同相关部门高度关注碳关税对我国产业进出口带来的影响，加大碳关税相关政策研究和监测分析力度，以碳关税为切入点，深化关税结构改革，并主动参与国际碳排放标准的制定和碳关税核算指标、征收规则的谈判，为促进我国经济绿色低碳发展提供关税政策支持，积极推动全球低碳经济体系建设。

3. 发挥出口关税的宏观调控作用

目前全球局势动荡、各国贸易保护现象频发、资源紧张局面升级，一些资源禀赋较好国家都加大自身资源保供能力，实施出口关税限制资源流通以获取更大利益。如，印度2022年5月公布提高铁矿石出口关税，对不同品种铁矿石出口关税上调至45%-50%不等，这是印度自2009年以来对铁矿石设置出口关税的最高水平。我国应积极借鉴其他国家调整出口关税水平、出口关税结构做法，发挥好出口关税政策作用，支持加快构建新发展格局，使关税成为支持国内国际双循环的有力政策工具。

附件：评语

评审老师	评语
江小平	此文基于国际横向比较，对中国的关税税率、税制提出了优化建议，有一定实际参考价值。但相关的分析不够深入透彻，仅仅把对标发达国家作为优化目标和标准，缺乏说服力。
杨晨光	选题意义：本文深入贯彻习近平主席关于“我们将进一步自主降低关税水平，努力降低非关税壁垒，大幅降低进口环节制度性成本”重要指示精神，在当今全球经济陷入低迷、国际投资贸易受挫的复杂情况下，提出优化关税水平与关税结构的改革建议，对于在推进中国式现代化进程中发挥好关税职能作用，具有积极意义。 研究方法运用及效果：本文采用文献搜集、样本分析、数据统计、图表展示、对比分析等方法，获取一批大量真实可靠数据素材，并进行了科学分析和归纳整理，发现的问题和解决问题的建议具有较高专业性、科学性和可操作性。 文章结构和文字表述：全文结构规范，分析逻辑严谨，文字表述清晰。 不足：学术性较高而显得实务性不够。
黎伟雄	该文运用对比研究方法，在关税水平与关税结构方面开展了专业性较强的研究分析，就我国相关领域存在的问题进行了论述，提出建议措施，思路清晰，具有一定的参考意义。
齐忠平	没有比较就没有“伤害”，本文围绕关税水平和关税结构的国际比较研究分析，全面细致缜密，让改革与优化的必要性关联性和针对性一目了然，全文改革导向，概念精确，逻辑清晰，深入浅出，言简意赅，文字流畅，关税政策顶层设计层面参考价值较高。
赖树佳	以比较研究的方法，分析研究了 RCEP 国家及其他重要经济体的关税水平和关税结构等问题，并对标发达国家及邻近国家的特点，对我国关税水平和关税结构的优化，以及关税政策的调整提出了对策建议。文章“对标——优化”的思路简单明确，逻辑清晰，且有一定的分析说理，所得结论有一定的说服力和参考价值。但同时，文章简单的“对标——优化”思路也有其局限性，容易就事论事，欠缺对本国国情的更深入考察，如果文章能更深更广地结合我国经济发展和经济结构的现实来讨论，可能会更有说服力，也可能有更多新的独到的发现。

