

中国贸易便利化暨口岸营商环境征文集

第二辑（2020）

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
第二辑（2020）

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。

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。

去年，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。

2020年，三家机构再次联合举办了第二届“睿库杯”——“改善口岸营商环境、实现贸易便利与安全”，此次活动得到海关系统与外贸领域专业人士的积极响应和支持，来稿内容涉及口岸营商环境改善、测评指标及方法、海关特殊监管区管理、海关税收滞纳金、海关查验体系等诸多方面，提出了一些很有参考价值的意见和建议。经专家提议，现将通过初评进入专家团队评审范围的57篇文稿（包括获奖的22篇）汇集编辑刊印，作为征文活动留下的一个历史印记。

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



北京睿库贸易安全及便利化研究中心 主任

2020年12月22日

目 录

1. 关于海关特殊监管区域贸易便利化监测评估体系的研究.....	1
2. 海关税收滞纳金的问题分析和制度优化——兼议海关税收利息制度的引入.....	22
3. 长江内支线口岸开展贸易便利化测评的实践和思考	40
4. 优化建立现代化海关查检体系研究	54
5. 优化海关贸易便利化改革措施绩效评估体系的思考	67
6. 基于企业视角对天津口岸营商环境的分析研究	84
7. 浅议中国海关法律规范体系中的“放行”与“结关”	93
8. 国际规则在应对国外新冠疫情限制措施中的应用	107
9. 新冠疫情常态防控背景下推进贸易便利化的调研性分析及对策建议.....	119
10. 中澳食品安全管理制度多维比较分析	138
11. 跨境电商新业态发展下行邮税制改革探讨	153
12. 我国出口专线物流模式现状、问题及对策——基于跨境专线物流需求的调查.....	167
13. 原产地规则视角下美墨加协议对中国产品进入美国市场的影响.....	195
14. 关于走私普通货物案件税款计核中原产地问题的几点思考.....	209
15. 上海海运口岸营商环境优化研究——基于顾客导向理论的视角.....	223
16. “两步申报”背景下验估追补税时效中止制度建设的思考.....	246
17. 新冠疫情背景下优化大湾区药品通关服务的几点思考——基于白云机场口岸药品进口 影响分析与对策研究	260
18. 关于建立符合我国国情的跨境贸易便利化评价体系的几点思考.....	270
19. 完善商品归类统一执法的对策	275
20. 走私珍贵动物、珍贵动物制品价值认定研究——以象牙、穿山甲及其制品为例....	287
21. 理性对待海运附加费 精准优化口岸营商环境	300
22. 通过提升中国整体安全管理实力以优化口岸营运环境	309

关于海关特殊监管区域贸易便利化监测评估体系的研究

王帅、钟楚红、郑玛莉、陆志安¹

一、背景及意义

（一）研究背景及意义

海关特殊监管区域是开放型经济的重要平台，对发展对外贸易、吸引外商投资、促进产业转型升级发挥着重要作用。本研究对标国际规则，探索如何更好贯彻落实党中央、国务院关于进一步优化营商环境的决策部署，通过构建一个海关特殊监管区域贸易便利化监测评估体系，填补相关研究领域空白，评估得出区域发展质量综合指数，加快推进贸易便利化工作，打造具有国际竞争力和创新力的海关特殊监管区域。

（二）研究思路及目标

“贸易便利化” (Trade Facilitation) 一词源于20世纪上半世纪。目前，世界贸易组织 (WTO)、世界银行 (WB)、世界海关组织 (WCO) 等多个国际组织对贸易便利化都各自进行了研究并制定内涵界定与评价标准，但目前没有一个统一的定义，各

¹ 作者单位：深圳海关隶属蛇口海关

组织评价指标也不尽相同，海关特殊监管区域贸易便利化监测评估体系及研究尚处空白。

本研究以深圳关区前海湾保税港区为研究对象，以2016年至2019年为时间节点，结合特殊监管区域的通关服务、制度环境、基础设施与服务、贸易发展潜力及辐射能力等项目实际，研究适用于海关特殊监管区域的贸易便利化监测评估体系，评估得出区域发展质量综合指数，为深圳关区特殊监管区域发展提供可复制推广的“前海样本”，为全国海关特殊监管区域更高水平开放、更高质量发展贡献“前海经验”。

二、海关特殊监管区域贸易便利化监测评估指标选取及内涵

（一）指标构成

根据海关特殊监管区域的贸易便利化水平组成及贸易特点，参照WB(世界银行)、WTO（世界贸易组织）和深圳前海蛇口自贸片区贸易便利化的测度，本研究选取了5个一级指标，包括通关服务评价、制度环境评价、基础设施及服务评价、贸易发展潜力评价、辐射能力评价，12个二级指标和36个三级指标（详见表1）。

（二）指标内涵

三级指标内涵（详见表1）。

表1 海关特殊监管区域贸易便利化水平评价指标体

一级指标	二级指标	三级指标	指标内涵	
1. 通关服务评价	1.1 通关效率	1.1.1 进口海关通关时间	进口报关单从申报至放行时间	
		1.1.2 进口整体通关时间	进口货物从运抵海关监管区域至清关后提离海关监管区域所用时长	
		1.1.3 出口海关通关时间	出口报关单从申报至放行时间	
		1.1.4 出口整体通关时间	出口货物从运抵海关监管区域至清关后提离海关监管区域所用时长	
	1.2 到货特征	1.2.1 进出区货物/商品种类	在特殊监管区域内发生进出区物流的货物种类多样性	
	1.3 通关成本	1.3.1 经营性收费项目减免	政府部门对区内货物在通关环节所花费的经营性收费是否给予减免	
		1.3.2 一线进出境通关成本	货物在一线进出境通关环节中所花费的费用，包含报关费用、查验装卸费用、海运柜调拨费用等	
		1.3.3 二线进出区通关成本	货物在二线进出区通关环节中所花费的费用，包含报关费用、查验装卸费用、海运柜调拨费用等	
		1.3.4 保税仓储费用	货物在特殊监管区域内保税存储中所花费的仓租费用	
	1.4 清关手续	1.4.1 贸易单证无纸化率	衡量特殊监管区域内货物通关过程中无纸化单证占比	
		1.4.2 第三方检验结果采信情况	特殊监管区域内是否实施进口商品第三方检验结果采信	
	2. 制度环境评价	2.1 国际化程度	2.1.1 进出口贸易伙伴国/地区数量	区内进出口贸易涉及的贸易国家/地区数量
			2.1.2 授权经营者（AEO）企业数	区内贸易涉及的授权经营者（AEO）企业数量
		2.2 企业满意度	2.2.1 办事效率满意度	企业对于特殊监管区域内海关办事效率满意程度
2.2.2 政策稳定、连			企业对于特殊监管区域内相关	

		续性满意度	政策的稳定性方面是否满意
		2.2.3 政策公平性满意度	企业对特殊监管区域内相关政策在执法统一性、公平性方面是否满意
		2.2.4 贸易便利化制度创新的满意度	企业对特殊监管区域内贸易便利化创新措施是否满意
		2.2.5 信息公开程度满意度	企业对于海关相关政策、信息公开是否满意
3. 基础设施及服务评价	3.1 硬件设施与功能	3.1.1 规划签约项目占地面积	特殊监管区域在获批设立时的规划占地面积
		3.1.2 验收运作面积占比	特殊监管区域实际被验收运作的面积占规划面积的比例
		3.1.3 保税仓储面积	特殊监管区域内保税仓库的总面积
		3.1.4 保税仓储使用率	特殊监管区域内实际投入使用的保税仓库占保税仓库总面积的比例
		3.1.5 出入区卡口放行能力	评价海关特殊监管区域卡口满足车辆进出区的承载能力，由卡口通道数量及每日卡口服务放行时间组成
	3.2 信息化水平	3.2.1 署级系统应用率	特殊监管区域内企业使用总署级别业务系统申报的单证占比
		3.2.2 单一窗口使用率	特殊监管区域内企业通过“单一窗口”申报的报关单占比
4. 贸易发展潜力评价	4.1 货物贸易基础	4.1.1 进出口总值	评价特殊监管区域一年的进出口货物贸易总额
		4.1.2 进出口贸易额增速	评价特殊监管区域进出口货物贸易总额同比增速
		4.1.3 占地方进出口外贸总值比重	评价指定特殊监管区域进出口贸易值占所在地市进出口外贸总值的比重
		4.1.4 单位面积进出口总值	指定特殊监管区域每年度每平方公里产生的进出口贸易额，等于年度进出口贸易额/特殊监管区域获批规划面积
		4.1.5 保税功能多样性	根据国发（2019）3号文件，评价特殊监管区域在保税物流、保税加工、保税研发、保税维

			修、保税服务等五方面的功能多样性
	4.2 贸易新业态	4.2.1 新业态贸易规模	特殊监管区域内新业态业务（包含跨境电商、平行进口车、融资租赁等）年度贸易总值
		4.2.2 新业态贸易额增速	特殊监管区域内新业态业务（包含跨境电商、平行进口车、融资租赁等）年度贸易额增速
		4.2.3 新业态企业数量	特殊监管区域内从事新业态业务（包含跨境电商、平行进口车、融资租赁等）的企业数量
5. 辐射能力评价	5.1 贸易枢纽作用	5.1.1 对“一带一路”国家贸易增速	与“一带一路”国家发生的进出口贸易增速
		5.1.2 交通辐射能力	特殊监管区域与各公路、铁路、港口、机场口岸的直接联通、辐射能力，主要通过直航、直运班次数量衡量
	5.2 制度创新可复制推广度	5.2.1 省级（及以上）可复制推广改革创新措施数量	特殊监管区域海关推行的省级（及以上）可复制推广改革创新措施数量

三、海关特殊监管区域贸易便利化监测评估体系编制设计

(一) 方法选择

1. 层次分析法 (Analytic Hierarchy Process, AHP)

层次分析法 (Analytic Hierarchy Process, AHP) 是一种定性与定量相结合的决策分析方法，具有简洁性、系统性和实用性等优点。

(1) 获取判断矩阵

根据贸易便利化领域的专家意见，深圳海关特殊监管区域多家资深报关企业、仓储物流企业多年的经验，和课题组内部评估意见，对所给出的指标体系通过两两比较，并根据表2反复研讨，得出判断矩阵。

表2 1-9标度表

指标i比指标j	赋值
同等重要	1
稍微重要	3
较强重要	5
强烈重要	7
极端重要	9
稍微不重要	1/3
较强不重要	1/5
强烈不重要	1/7

极端不重要	1/9
两相邻判断的中间值	2、4、6、8、1/2、1/4、1/6、1/8

(2) 判断矩阵的一致性检验

对于每一个成对比较阵计算最大特征根及对应特征向量，利用一致性指标、随机一致性指标和一致性比率做一致性检验。若检验通过，特征向量（归一化后）即为权向量；若不通过，需重新构造成对比较阵。

一致性指标为0时，有完全的一致性；一致性指标越大，不一致越严重。

随机一致性指和判断矩阵的阶数有关，一般情况下，矩阵阶数越大，则出现一致性随机偏离的可能性也越大，其对应关系如表3：

表3 平均随机一致性指标标准值

矩阵阶数	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
RI	0.00	0.00	0.58	0.90	1.12	1.24	1.32	1.41	1.45	1.49

一般，当一致性比率 <0.1 时，认为判断矩阵的不一致程度在容许范围以内，满足一致性检验；否则，重新构造判断矩阵。

(3) 求各指标近似权重

计算判断矩阵的最大特征值和特征向量，并且对特征向量进行归一化处理，得到各指标权重。

(二) 权重设定

通过Delphi法对数位通关便利化研究的专家以及资深从业人员进行匿名函询法调查问卷，采用AHP法针对调研结果进行分析，并对结果进行一致性检验，确立评估体系的一级指标权重，再结合海关特殊监管区域跨境贸易组成情况与前海蛇口自贸片区管委会贸易便利化研究成果，生成贸易便利化水平评价的二级、三级指标权重。

本研究设立的各级指标总权重为 1，这种设定权重的方法可以有效减少各级指标内部的相关性，从而提升最终结果的科学性。监测评估指标体系详见表4。

表4 海关特殊监管区域贸易便利化水平监测评估指标权重设定

一级指标权重	二级指标权重	三级指标权重	相应总权重
1. 通关服务评价 (0.312)	1.1 通关效率 (0.396)	1.1.1 进口海关通关时间 (0.25)	0.0309
		1.1.2 进口整体通关时间 (0.25)	0.0309
		1.1.3 出口海关通关时间 (0.25)	0.0309
		1.1.4 出口整体通关时间 (0.25)	0.0309
	1.2 到货特征 (0.102)	1.2.1 进出区货物/商品种类 (1.0)	0.0318
	1.3 通关成本 (0.295)	1.3.1 经营性收费项目减免 (0.1)	0.0092
		1.3.2 一线进出境通关成本 (0.2)	0.0184
		1.3.3 二线进出区通关成本 (0.2)	0.0184
		1.3.4 保税仓储费用 (0.5)	0.0460
	1.4 清关手续 (0.207)	1.4.1 贸易单证无纸化率 (0.5)	0.0323
		1.4.2 第三方检验结果采信情况 (0.5)	0.0323
	2. 制度环境评价 (0.177)	2.1 国际化程度 (0.397)	2.1.1 进出口贸易伙伴国/地区数量 (0.7)
2.1.2 授权经营者 (AEO) 企业数 (0.3)			0.0211
2.2 企业满意度 (0.603)		2.2.1 办事效率满意度 (0.4)	0.0427
		2.2.2 政策稳定、连续性满意度 (0.2)	0.0213
		2.2.3 政策公平性满意度 (0.1)	0.0107
		2.2.4 贸易便利化制度创新的满意度 (0.2)	0.0213
		2.2.5 信息公开程度满意度 (0.1)	0.0107
3. 基础设施及服务评价 (0.204)		3.1 硬件设施与功能 (0.840)	3.1.1 规划签约项目占地面积 (0.1)
	3.1.2 验收运作面积占比 (0.15)		0.0257
	3.1.3 保税仓储面积 (0.25)		0.0428
	3.1.4 保税仓储使用率 (0.25)		0.0428
	3.1.5 出入区卡口放行能力 (0.25)		0.0428
	3.2 信息化水平 (0.160)	3.2.1 署级系统应用率 (0.5)	0.0163
		3.2.2 单一窗口使用率 (0.5)	0.0163

4. 贸易发展潜力评价 (0.195)	4.1 货物贸易基础 (0.335)	4.1.1 进出口总值 (0.2)	0.0131
		4.1.2 进出口贸易额增速 (0.2)	0.0131
		4.1.3 占地方进出口外贸总值比重 (0.25)	0.0163
		4.1.4 单位面积进出口总值 (0.2)	0.0131
		4.1.5 保税功能多样性 (0.15)	0.0098
	4.2 贸易新业态 (0.665)	4.2.1 新业态贸易规模(跨境电商、平行进口车、融资租赁等贸易总值) (0.34)	0.0441
		4.2.2 新业态贸易额增速(0.33)	0.0428
		4.2.3 新业态企业数量 (0.33)	0.0428
5. 辐射能力评价 (0.112)	5.1 贸易枢纽作用 (0.667)	5.1.1 对“一带一路”国家贸易增速 (0.67)	0.0501
		5.1.2 交通辐射能力 (0.33)	0.0247
	5.2 制度创新可复制推广度 (0.333)	5.2.1 省级(及以上)可复制推广改革创新措施数量 (1.0)	0.0373

本研究结合专家意见、调研结果及海关特殊监管区跨境贸易的实际情况得出一级指标权重分配示意图如图1。

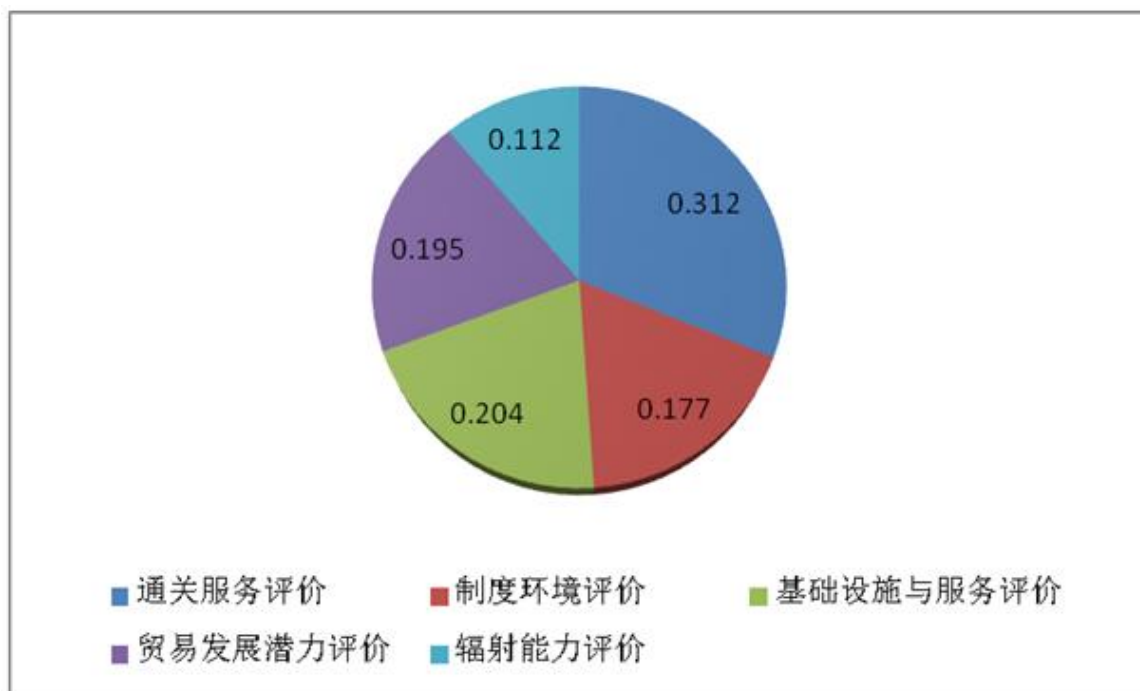


图1 贸易便利化监测评估体系一级指标权重划分

（三）获取数据

本研究数据主要包含三个来源：海关数据、地方政府数据、企业调研。

其中海关业务数据为2016至2019年的蛇口海关前海湾保税港区数据，来源主要包括以下几个方面：海关总署统计数据、深圳海关执法评估系统数据、深圳海关统计查询分析系统数据以及前海湾保税港区现场海关监管数据。

地方政府部门数据主要来源于深圳前海（蛇口）自贸片区管委会、深圳市政府。

企业调研数据主要来自前海湾保税港区园区管理单位、物流仓储企业、进出口经营企业及第三方评估机构提供的相关调查问卷结果及客观数据。

四、海关特殊监管区域贸易便利化水平测算评价

（一）贸易便利化水平测算结果

1. 区域发展质量综合指数

以前海湾保税港区2016年数据为基期，设定2016年各级指标得分为1，基于所得的三级指标相应总指标权重后，结合三级指标规范化后的指标值，利用加权和方法得出2017年至2019年前海湾保税港区发展质量综合指数，见表5。

表5 前海湾保税港区发展质量综合指数

年份	2017年	2018年	2019年
前海湾保税港区发展质量综合指数	1.191	1.665	2.998

从表5可见，2017年至2019年前海湾保税港区发展质量综合指数逐年提高，且2019年提升十分显著，得分比2017年提高151.7%，从数据的角度反映前海湾保税港区2019年经济发展迸发出强大活力。

2. 区域发展质量一级指标得分

通过计算得出2017至2019年前海湾保税港区发展质量综合指数一级指标得分及总得分见表6，其直观对比图见图2。

表6 前海湾保税港区一级指标得分计算结果

一级指标得分	基期值 (2016)	2017	2018	2019
通关服务评价	1	1.06	1.221	0.998
制度环境评价	1	1.034	1.229	1.279
基础设施与服务评价	1	0.977	1.047	1.074
贸易发展潜力评价	1	1.315	2.417	5.306
辐射能力评价	1	1.918	3.407	10.769

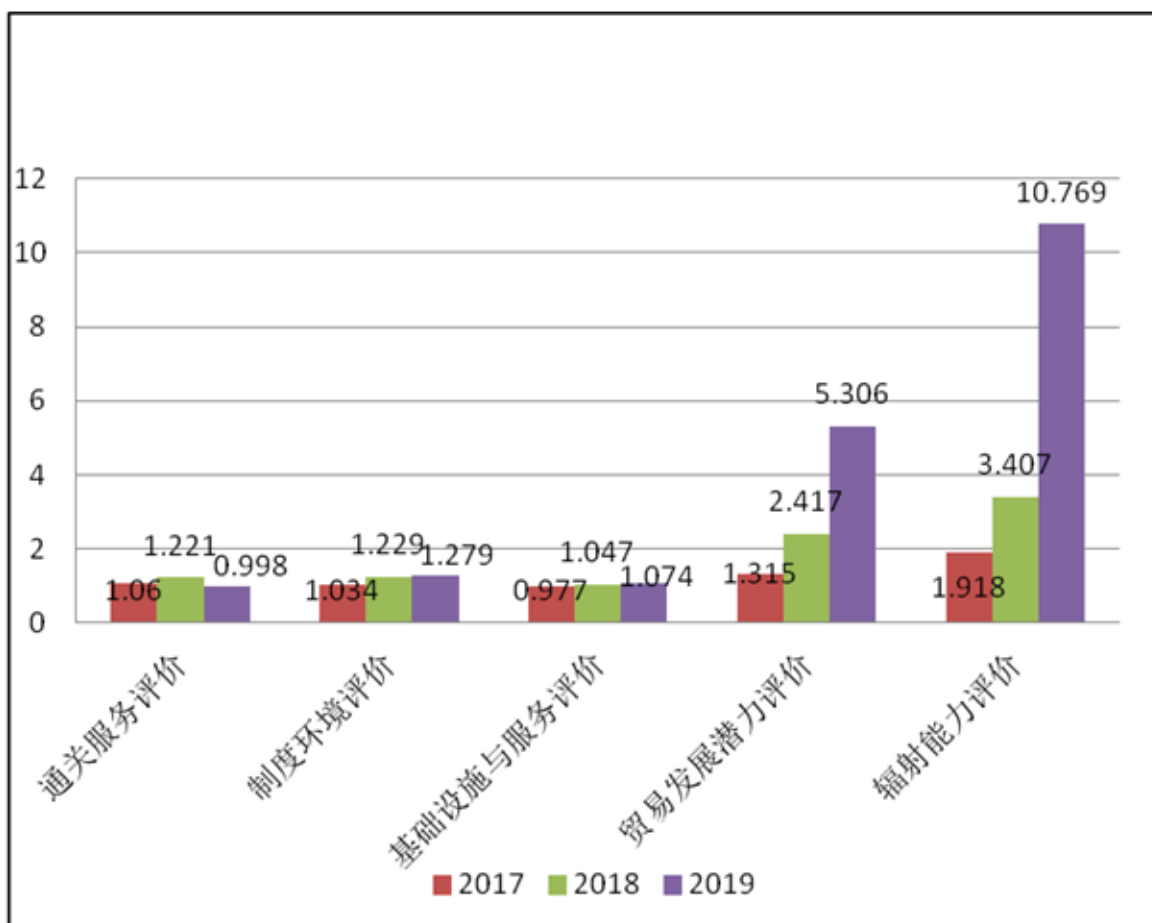


图2 前海湾保税港区2017、2018、2019年一级指标得分比较

3. 区域发展质量二级指标得分

通过计算得出2017至2019年前海湾保税港区发展质量综合指数二级指标得分见表7,其直观对比图见图3。

表7 二级指标得分计算结果

二级指标	基期值 (2016)	2017	2018	2019
通关效率	1	1.148	1.489	0.707
到货特征	1	0.893	1.039	1.869
通关成本	1	1.042	1.078	1.083
清关手续	1	1	1.003	1.005
国际化程度	1	1.026	1.445	1.564
企业满意度	1	1.039	1.087	1.092
硬件设施与功能	1	0.972	1.008	1.041
信息化水平	1	1	1.25	1.25
货物贸易基础	1	1.516	2.871	3.329
贸易新业态	1	1.268	2.188	6.302
贸易枢纽作用	1	2.377	4.359	15.397
制度创新可复制推广度	1	1	1.5	1.5

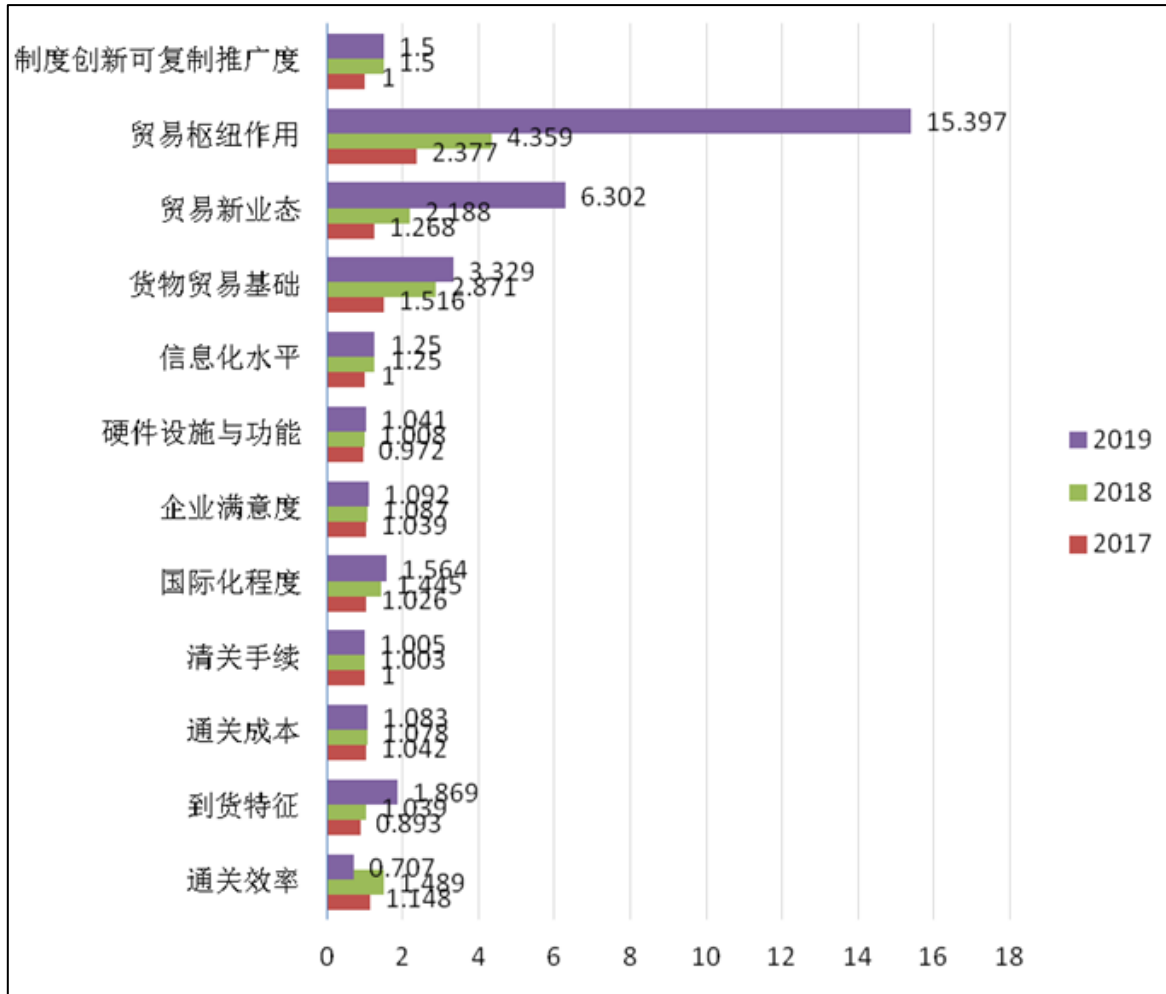


图3 前海湾保税港区2017、2018、2019年二级指标得分比较

(二) 贸易便利化监测评估体系评价

1. 指标设定及数据选取的科学性

本研究设立的一级、二级、三级指标及其原始数据来源于海关、地方政府、企业三方，数据来源全面、客观。其次本研究各三级指标不仅侧重了“量”的评价，也侧重“质”的评价，因此本研究设立的指标和数据有较好的科学性。

2. 计算结果与实际情况的吻合度

从区域发展质量综合指数来看，2019年较2017、2018年有十分显著的提升，与前海湾保税港区整体发展趋势相符。2019年，前海湾保税港区进出口贸易总值1285.52亿元（来源于海关总署网站统计月报），同比增长49.37%；入库税款162.2亿元，增长48.3%；前海湾保税港区占深圳经济特区进出口外贸总值比重从2017年的1.46%提升至4.32%，单位面积进出口总值从2017年的109.9亿元/平方公里增长至346.5亿元/平方公里。

其次，具体到二级指标得分来看，计算结果也与前海湾保税港区实际发展情况相吻合，比如2019年6月份开展9610出口跨境电商业务以来，全年新业态贸易额迅猛增长至120.95亿元人民币，同比增长196.16%，当年贸易新业态指标得分显著提高。另外“离港空运服务中心”项目发展迅猛，更多贸易国/地区的进出口货物进出前海湾保税港区，进出区货物/商品种类、进出口贸易伙伴国/地区数量明显增多，与“一带一路”国家间贸易往来愈加频繁，因此2019年的贸易枢纽指标得分大幅提升，成为最大亮点。

可见无论是从整体贸易还是局部业务发展状况，本评估体系的总体和具体指标计算结果都贴合实际发展情况。

3. 评估体系的可复制性

本研究评估体系可用于测算多个年度发展质量综合指数，同理其他特殊监管区域可通过本研究指标体系和计算方法计算自身某年

度区域发展质量综合指数；也可以其他特殊监管区域作为基期值与自身比较得出对标结果，因此本评估体系具有可复制推广性。

五、海关特殊监管区域贸易便利化改革研究结论

（一）海关特殊监管区域贸易便利化监测评估体系具备可复制推广条件

本研究选取的评估指标项在各个特殊监管区域中均具有普适性；利用Delphi法和AHP法合理设置权重分配，得出计算结果与前海湾保税港区近四年发展水平一致，计算结果科学有效。本评估体系既可用于纵向评估某一特殊监管区域近几年的贸易便利化发展水平，又可横向对比全国范围内特殊监管区域贸易便利化发展水平排名，具备向各个特殊监管区域推广复制的理论研究基础和实际应用参考价值。

（二）通过监测评估提出有针对性的对策和建议

本次课题研究发现前海湾保税港区部分指标项仍存在优化空间，现提出以下对策建议。

1. 落实地方政府特殊监管区域运行管理主体责任

（1）强化招商引资，推动产业集聚

充分考虑各个特殊监管区域政策优势、地缘特点、产业基础、资源要素配备等实际情况，加快整合优化特殊监管区域，形成各有

侧重、错位发展、优势互补的区域间合作产业规划布局。围绕传统产业提升和新兴产业培育，精准招商引资，加快引进一批辐射带动强、产业关联度高、技术先进的重大项目。鼓励支持符合条件的优质项目和企业入区，利用区内政策优势，加速形成区内外、上下游配套的产业集群。依托“保税+”、“互联网+”，推动发展展示交易、服务、检测维修、转口贸易、融资租赁等新业态新模式，培育发展一批龙头企业。

(2) 强化基础设施建设，打造优质营商环境

加大特殊监管区域基础设施建设资金投入力度，推动完善海关特殊监管区域内卡口、道路、仓库、查验平台、监管设备等硬件设施，及单一窗口服务平台等配套软件设施建设。加大资金支持和政策保障，依托公路、水运、铁路等轴带支撑，形成海关特殊监管区域与水陆空口岸衔接顺畅、高效快捷的物流通道和多式联运体系，增强对周边区域发展的辐射带动作用，构建集约高效的大湾区联动发展格局。

(3) 加大政策扶持力度，鼓励新业态发展

由地方政府牵头，财税、交通、海关、市场等部门参与，优化完善市场准入条件，合理设置行业准入规定和许可，增强特殊监管区内企业生产经营各环节收费透明度，降低企业合规成本。创新监管理念和方式，探索新业态发展，同时建立健全各方主体协同监管

机制。加大创新政策宣传力度，加强创新制度复制推广，吸引更多新业态企业入驻，精准扶持新业态发展，实现“政府搭台，企业唱戏”的良好营商格局。

2. 强化海关特殊监管区域监督管理主体责任

(1) 优化监管配套系统建设，提升海关监管科技信息化水平

一是从解决面临的监管矛盾、整合创新现有资源等实际情况入手，依托信息化手段，继续深化关检融合，提高监管效能。二是针对跨境电商等新兴数字贸易，探索开发海关大数据分析挖掘技术，建立完善相适应的监管方式，实现关企数据交互平台与海关监管作业系统的实时对接。

(2) 创新监管思路，构建新型监管机制

一是整合优化海关内部流程管理，为企业提供高效、多元的通关服务，持续压缩通关时长，释放改革红利。二是推动海关与国家外汇管理、市场监管、公安、银行等部门的合作，建立多方协同、联合共管机制，切实提高监管效能。三是深入挖掘开发特殊监管区域制度创新“试验田”功能，积极培育新业态，做好创新后续监管模式改革试点工作，精准服务提高企业获得感。

(3) 加强国际合作，促进贸易便利化

积极主动参与国际贸易组织相关的国际规则磋商和制定，加快中国海关关于数字贸易的中国标准输出，争取更多的数字贸易监管

国际话语权，更好维护跨境贸易企业权益，为外贸发展和全方位开放增添新动能。

海关税收滞纳金的问题分析和制度优化

——兼议海关税收利息制度的引入

郭永泉¹

滞纳金是海关税收征管中的一项重要制度，其目的在于对税收迟缴或不缴行为加收一定款项，对纳税人形成督促，以保证税款应收尽收。在海关全面深化改革、推进法治建设的背景下，滞纳金面临着一系列问题，引发了对其概念准确性、制度科学性的质疑。为此，可以全面比较国内外各种税收滞纳金征收模式，寻求有益的经验借鉴。

一、海关税收滞纳金的多重属性和综合功能

税收征管是海关的基本职能。在海关负责征管的4个税种中，除少量少数的船舶吨税外，关税、增值税、消费税都是流转税，依托于海关的通关监管流程。由此产生海关税收8个方面的基本要素：税率、计税依据、征税对象、纳税人、征税时间、征税环节、税收优惠和违章处理。所有的海关税收征管业务都是要素组合的结果，滞纳金就与其中的两个要素有关：征税时间、违章处理，也就是说：

¹作者单位：武汉海关

滞纳金是对超过缴税时限而进行的一种违章处理。在传统理解上，滞纳金也被认为是督促税款应收尽收的一种执法手段。在税收法定原则下，滞纳金作为违章处理和执法手段，必须由法律法规进行规定。

滞纳金的执行依据主要出自《海关法》、《关税条例》、《征税管理办法》三个权级的法律规定。《海关法》第60条规定：“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；逾期缴纳的，由海关征收滞纳金。”并规定如果超过三个月仍未缴纳的，海关可以采取存款扣缴、变卖抵缴等强制措施，滞纳金也同时强制执行。《关税条例》第37条规定：“纳税义务人未按期缴纳税款的，从滞纳税款之日起，按日加收滞纳税款万分之五的滞纳金。”同时第51条还规定海关补征、追征税款的同时，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。

《征税管理办法》承袭了上述法律法规的表述，对相关程序的规定更加细致，比如明确了滞纳金的起征点为50元，规定了租赁进口、暂时进出口等特殊情形的滞纳金征管方式。

从海关各法制的定义可以看出，在四种情形下可能产生滞纳金：第一，纳税人超出纳税时限后缴纳税款，作为对占据国家税款的一种经济补偿，应当征收滞纳金；第二，纳税人超出时限仍不缴纳税款，作为保全税收的强制执行手段，应当征收滞纳金；第三，

纳税人在申报时漏报或少报海关税款，应当在补缴税款的同时，视其申报时的主观情节、补税时的主动情节征收滞纳金；第四，纳税人以各种手法故意欠税，拒不执行缴税规定，造成海关税收流失风险，此时征收的滞纳金附加于其他行政处罚措施，具有明显的惩罚意义。可以看出，随着税款缴纳延期时间的加长，以及纳税人违规性质的加重，所赋予滞纳金的功能也在由督促转为惩罚。更进一步分析，逾期缴税、逾期不缴、少报税款、故意欠税这四种行为在法律上的性质有明显的区别，在都使用滞纳金的情况下，使得滞纳金具备了多重属性。

首先，滞纳金是利息，具有经济补偿属性。从纳税义务应当给付之日起，税金已成为国家财政资金，滞纳行为的性质就是纳税人占用国家资金，应该支付对价。因此，税收滞纳金就是纳税人对迟缴或未缴税款所获利益给予的经济补偿，即占用国家资金的法定孳息。滞纳税款相当于贷款本金，加收比率相当于利率，滞纳金就相当于利息。

其次，滞纳金是执行罚，具有行政强制属性。从行政强制的角度讲，海关对于拒不履行纳税义务的主体，课以新的金钱给付义务，迫使其履行所负纳税义务，这样的滞纳金是一种执行罚。实践中，税收滞纳金的加收比率按年计算达到18.25%，比银行贷款年利率高出许多，明显超出经济补偿的范围，具有了强制执行的功能。

再次，滞纳金是惩罚措施，具有行政处罚属性。针对不按期限缴纳税款的行为，如果能判断纳税人具有主观故意的违法违规情节，海关以行政管理者身份加处一定数额的滞纳金，其性质是一种惩罚，对纳税人形成制裁，与行政处罚中的罚款性质相似。有观点认为海关在对纳税人违法行为课处罚款的同时加收滞纳金，与《行政处罚法》第24条“一事不二罚”之规定存在法律冲突。笔者对此观点不能认同，滞纳金是税收组成部分，具有固定性，而罚款是税收之外的行政处罚措施，具有判定性，两者的征收方式、程序和受偿方都不一样，不能等同。

海关税收滞纳金作为多重属性的集合，决定了滞纳金征收模式也不是单一功能，而是多种功能的综合。从表1可以看出，针对四种不同的海关税收滞纳金情形，以及滞纳金的多重属性，形成了综合功能的海关滞纳金征收模式。

表1 海关税收滞纳金的综合功能

税收滞纳金原因		是否主动补缴	经济补偿	行政强制	行政处罚
1	逾期缴税		√	×	×
2	逾期不缴		√	√	×
3	少申报税款	主动补缴	√	×	×
		被动补缴	√	√	√
4	欠缴税款	主动补缴	√	×	×
		被动补缴	√	√	√

二、海关税收滞纳金存在的主要问题

海关税收滞纳金的多重属性，体现了滞纳金的法理难度和操作难度。与不断发展的海关法制和不断完善的征管模式相比，现行滞纳金征收制度设计有很多不适应之处，影响到海关税收征管的公平和效率。

（一）不符合法律要求

目前《行政强制法》已颁布实施，这是一部对行政机关行政强制行为有着普遍约束力的法律。海关税收作为一种行政范畴的金钱给付义务，也要遵循该法。《行政强制法》第12条规定：“行政强制执行的方式：（一）加处罚款或者滞纳金……”明确了滞纳金是一种行政强制执行。第45条规定：“行政机关依法作出金钱给付义务的行政决定，当事人逾期不履行的，行政机关可以依法加处罚款或者滞纳金。加处罚款或者滞纳金的标准应当告知当事人。”将海关法律与《行政强制法》中关于滞纳金的概念及运用程序进行对比，可以明显发现两者的不衔接。

1. **滞纳金的概念比较宽泛。**目前，海关对于逾期缴税所加收的滞纳金是利息补偿，显然不属于执行罚。其实，纳税人在通关环节的逾期缴税大部分情况下并非主观故意，只是履行纳税义务的时间延后，对其课以补偿是可行的，但将其视同违规情事，征收滞纳金以示惩罚，显然缺乏对纳税人合法权益的尊重。由此，可发现海关加收的滞纳金其实有两种：一种是非强制执行的利息，可谓“假滞

纳金”，另一种是强制执行的滞纳金，可谓“真滞纳金”。在现实执法中，这两种功能混为一谈，没有进行区分。由于有相同的称呼及相同的比率，海关执法人员极容易混淆，滥用行政强制，客观上造成海关执行罚太多。

2. 滞纳金的行政强制程序缺失。目前，海关征收滞纳金的执行方式、步骤等方面存在自由裁量，不利于风险的防范。比如，海关现行法规没有设定催告程序，也缺乏听取陈述和申辩、复核和采纳意见等程序。如果将海关税收（滞纳金）缴款书理解成告知书，又过于简单，没有征收事实、理由、权利救济等内容。

（二）不适应改革形势

近年以来，海关在通关一体化过程中，全面推行税收征管方式改革，包括汇总征税、“自报自缴”、“一次申报、分步处置”、“两步申报”等一揽子改革项目。这些改革对于滞纳金影响巨大。因为滞纳金按照海关税款缴纳时间进行计征，而税收征管改革为了提高通关效能和征管效率，必然打破海关税款缴纳时间的固有传统，使滞纳金面对概念上的重新定义和技术上的重新设置。

改革之前，海关税收征管依托于传统的进出口货物通关流程，是典型的“先审后放”模式，即将税款缴纳作为货物放行的先决条件。在这种情况下，货物成为变相的“税款担保”，纳税人为了取货，具有及时主动缴税的高度意愿，很难发生不履行海关征税决定、

主观恶意逃税的情事。所以，传统业务模式下，缴税时段局限于通关时段之中，滞纳金并不多发，其惩罚纳税人的作用也不明显。

改革之后，海关税收征管转为多种模式并行的流程，区别不同的企业信用和货物风险，将税收征管与安全准入在通关环节区分开来，将合规义务的概要申报和纳税义务的完整申报区分开来。也就是说，大部分货物适用“先放后审”、“先放后税”模式。这就造成一个问题：很多应税货物的缴税时间脱离了通关时间，甚至比通关时间更加靠后。传统的以“海关填发税款缴款书之日起15日”作为缴税时间已经不能一概而论，滞纳金的计征时限也出现了差异。试举几例：比如，在汇总征税模式下，对纳税人一个月内的多笔税款汇总计征，在下个月第5个工作日前完成月度全部税款的汇总支付，集中打印税款缴款书，那么纳税人每笔税款的缴税时限完全不同，从放行操作之日开始计算，月头放行可多达36天缴税期，月底放行则只有5天缴税期，按传统做法无法确定滞纳金的期限和数额；又如，在纳税人“自报自缴”模式下，纳税人可以自由选择打印税款缴款书时间，倘若海关在后续重点审核中发现纳税人少缴或漏缴税款，其滞纳金从何时开始计算又是难题。

（三）制度设计上不完善

由于目前海关对各种滞纳金没有清晰的属性区分和功能定位，在面对新的法律、新的改革时，其制度设计上的缺陷被放大，影响海关税收征管的公平和效率。

1. 滞纳金征收率设置不当。现行的滞纳金征收率为0.05%，换算年征收率则为18.25%，大概是同期银行贷款利率的4倍左右（我国目前银行贷款的年基准利率在4.35%左右）。高征收率的滞纳金如果用于执行罚或惩罚，能够发挥惩戒和制裁的作用，但如果用于逾期缴税的经济补偿，则有失公平，形成对纳税人的额外负担。

2. 未对滞纳金数额设定上限。《行政强制法》第45条规定加处滞纳金的数额不得超出金钱给付义务的数额，但海关没有类似规定，对滞纳金实行无上限加收，具备产生“天价”滞纳金的可能性，反而抑制纳税人的缴税积极性。

3. 滞纳金起始时间、终止时间的规定不明确。在大多数情况下，滞纳税款起止时间都可以确定。但是在擅自倒卖减免税货物、保税料件等情形下，补税过程很难确定“滞纳税款之日”。此外，在海关稽查缉私已经介入的情况下，税收滞纳金计算终止时间难以确定，可选日期包括稽查缉私人员实施执法之日、违规案件资料移交审理之日、制发税款缴款书之日、税款最终入库之日，容易引发争议。

4. 滞纳金减免制度有待改进。海关总署2015年27号公告、2017年32号公告规定，在以下三种情形下海关可以应纳税人申请，以执

行协议方式办理滞纳金减免：纳税人因经营困难无法按期缴税，但在期限届满后3个月内补税的；因不可抗力或政策调整原因导致纳税人无法按期缴税，但在情形消除后3个月内补税的；纳税人通过自查以主动披露方式主动补税的。这一制度有助于支持企业长远发展，提升纳税遵循，但在实践中有不完善之处。其一，如果没有事前备案申请和执行计划，纳税人很可能在应缴滞纳金时，以前期遇有经营困难、不可抗力为借口要求减免；其二，纳税人可能将主动披露作为筹码进行税收筹划，刻意欠税后再以主动披露方式申请减免滞纳金，从而达到节约资金成本的目的。在这两种情况下，海关都可能面临取证难、执行难的问题。

三、国内国外税收滞纳金制度的比较和参考

滞纳金是世界各国普遍实行的一项税收法律制度。在不同的国情条件下，发达国家和地区形成了各具特色的滞纳金管理模式，适用于包括海关税在内的各个税种。我国的税收滞纳金最早可以追溯到1956年的《文化娱乐税条例》。此后，国内税收一直执行滞纳金制度，并作为一项基本程序写入《税收征管法》。当前为适应法治和改革需要，国内税收的滞纳金制度也有很大的变动。各个税种的基本要素相同，海关和国内税收部门、其他国家税收部门作为滞纳

金征收主体，有着征管和执法的共通之处，通过比较可以取得有益的经验借鉴。

（一）不同税收滞纳金征收模式比较

本文选取了美国、德国、日本、台湾地区模式，以及国内税收模式，和中国海关模式进行全面比较，建立表2。其中，各国和地区的税收滞纳金征收模式均依据其最高等级税法：美国模式依据《美国联邦税法典》，德国模式依据《德国租税通则》，日本模式依据《日本国税通则法》，台湾地区模式依据“关税法”。目前，国内税所依据的程序法《税收征管法》修订稿已经完成，正在征求意见。新法对国内税的滞纳金征收制度进行很大程度的调整，将建立一种新模式。所以本文对国内税的旧新两种模式一并开展比较。

表2 不同税收滞纳金征收模式比较

模式	经济补偿	行政强制	行政处罚	追征期限
美国	利息	附加税	惩罚措施	
德国	利息	滞纳金	惩罚措施	5年
日本	利息税	滞纳税	加算税	6年
台湾地区	利息	滞纳金	惩罚措施	7年
国内（旧）	滞纳金		惩罚措施	3年、5年或无期限
国内（新）	利息	滞纳金	惩罚措施	5年、15年或20年
中国海关	滞纳金		惩罚措施	1年或3年

通过表2的比较，可以发现中国海关模式和其他模式的最大差别：只有中国海关将经济补偿和行政强制混合成“滞纳金”，其他

模式则全部使用利息（利息税）的方式和滞纳金进行分置，清晰区分补偿和强制两种功能，也便于利息率和征收率的科学设置。特别是国内税也引入了税收利息制度，为海关变革提供了可行之路。再考虑到《京都公约》之规定：“国家立法应规定未按时缴纳的海关税费应收取利息的利率和收取该利息的条件。”借鉴欧盟《现代海关法典》的法条解释：“对于到期未缴税款情事，应运用利息手段。”中国海关引入税收利息制度具有方向上的可行性。

具体差别还有：在追征期限方面，其他国家和地区都是单一期限，中国大陆则区分征税主体和纳税人的不同责任，设置不同期限。现行《税收征管法》对于税务机关责任、纳税人过失、纳税人故意逃税三种情形，《税收征管法》（修订稿）对于纳税人过失、纳税人故意逃税、长期欠税三种情形，《关税条例》对于海关发现少征（漏征）、纳税人违规两种情形，都分别设置不同的追征期限。比较而言，中国海关模式自有其特色，充分适应征税对象处于流转状态的特点，但追征时限相比其他模式显得太短。在全国通关一体化改革后，大多数应税商品“自报自缴”，税收要素审核在通关放行或完整申报之后进行，相应的补税情形预期会有大量增加，为了给海关审核和纳税人缴税留足时间，海关追征时限有必要延长。

（二）不同模式下税收利息和滞纳金征收水平比较

对各种模式的税收利息和滞纳金征收水平进行横向比较，可以判断海关税收滞纳金征收率是否合理，并且为海关税收利息和滞纳金分置后的比率设计提供参考，为此分别建立表3、表4，对不同模式下的利息水平和行政强制滞纳金征收率进行比较。

表3 不同模式税收滞纳金经济补偿利息比较

征收方式	模式	利息率（未特别注明表示年利息率）	利息大致水平					
			1年	2年	3年	4年	5年	
复利	按日	美国 联邦短期利率+3% (5%，大公司)	3.1% —— 5.4%	6.3% —— 11.01%	9.6% —— 17.1%	12.99% —— 23.41%	16.49% —— 30.1%	
		台湾地区 邮政储金汇业局一年定期存款利率 (1000万以下利率为1.37%，1000万(含)以上利率为0.5%)	1.37%或 0.5%	2.74% 或1%	4.11%或 1.5%	5.48%或 2%	6.85%或 2.5%	
单利	按日	国内(旧)	0.05% (每日)	18.25%	36.5%	54.75%	73%	91.25%
		国内(新)	结合人民币贷款基准利率、市场借贷利率浮动	4.35% —— 15%	8.7% —— 30%	13.05% —— 45%	17.4% —— 60%	21.75% —— 75%
		中国海关	0.05% (每日)	18.25%	36.5%	54.75%	73%	91.25%
		日本	每日0.02% (不足两个月)/ 每日0.04% (超过两个月)	7.3% 或 14.6%	14.6% 或 29.2%	21.9% 或 43.8%	29.2% 或 58.4%	36.5% 或 73%
	按月	德国	0.5% (每月)	6%	12%	18%	24%	30%

备注：《税收征管法》（修订稿）之所以实行税收利息的浮动利率，是考虑到我国银行贷款和民间借贷利率不同且经常变化，为防止纳税人选择欠缴税款支付税收利息而做出的立法选择。央行最近发布的一年期贷款利率为4.35%，而“温州·中国民间融资综合利率指数”显示

当前全国地区性民间借贷年化利率约为15%。表格的利息大致水平由此计算得出。浮动利率相比固定利率更为公平，但要牺牲很多效率。目前国内也有很多意见呼吁应维持固定利率，将税收利息率保持0.05%（接近民间借贷的高利率），或降为0.03%（接近银行贷款的低利率）。不知《税收征管法》最终完成修订后会否恢复固定利率，笔者将予以关注。

由表3可以看出，在经济补偿这种税收滞纳金功能下，美国和台湾地区按日复利征收，中国大陆和日本按日单利征收，德国按月单利征收。依据各种模式的利息率所计算出来的利息大致水平，从高到低依次为中国大陆、日本、德国、美国、台湾地区。其中，中国大陆的国内税将可能改为浮动利率，海关税实施的是滞纳金征收率。由此可以看出，中国海关的大致利息水平在各种模式中是最高的，有降低空间。

表4 不同模式税收滞纳金行政强制比较

征收方式	模式	征收率	折合月征收率	最高限额	折合年征收率
按日	中国海关	每日0.05%	1.5%		18.25%
	国内（旧）	每日0.05%	1.5%		18.25%
	国内（新）	每日0.5%	15%		180%
	日本	每日0.02%（不足两个月）/ 每日0.04%（超过两个月）	0.61% 或 1.22%	86.38%	7.3% 或 14.6%
按两日	台湾地区	每两日1%	15%	30%	180%
按月	美国	未申报每月5%，未缴纳每月0.5%	5%	25% （如存在欺诈75%）	60%
	德国	每月0.5%，不足一个月不计	0.5%	30%	6%

备注：《税收征管法》（修订稿）规定滞纳金在剥离税收利息功能后，专用于行政强制，征收率也提高到每日千分之五。

由表4可以看出，在行政强制这种税收滞纳金功能下，美国和德国采取按月征收的方式，其他模式采取按日（两日）征收的方式。依据各模式征收率所计算出的折合年征收率，从6%到180%不等。中国海关的折合年征收率为18%，在各种模式中相对偏低。

通过分析得出结论：中国海关的税收滞纳金征收水平，在经济补偿功能下相对偏高，在行政强制功能下相对偏低。

四、优化海关税收滞纳金征收制度的若干建议

在分析比较的基础上，优化海关税收滞纳金征收制度具有可行性，主要路径就是：引入税收利息制度，建立起税收利息和税收滞纳金相区分的税收征管机制，同时改进具体的制度设计。

（一）将逾期缴税情形下的滞纳金改为税收利息，执行较当前水平更低的利息率

立足于滞纳金的多重属性，将补偿功能的滞纳金剥离出来，改为税收利息。税收利息不同于执行罚的滞纳金，专用于逾期缴税的经济补偿。关于其利息率的设置，有三个关键问题：一是选择单利还是复利？二是选择固定利率还是浮动利率？三是参照银行贷款的低利率还是民间借贷的高利率？由此可以产生8种利息率方案。从税收的公平和效率两种价值来衡量，每一种方案都无法实现最优，这也是国内税设立利息时遇到的难题。笔者建议：立足于目前海关

滞纳金效率优先的思路，兼顾税收利息的公平，应当执行较当前水平更低的利息率，采取“单利+固定利率+参照银行贷款利率”的方式，即规定：“纳税人超过规定期限缴纳税款的，按日加计万分之三的税收利息。”折合年利息水平10.8%，更贴近银行年基准贷款利率，也与国际通行的银行贷款利率上浮3%—5%的税收利息设置标准保持一致。

（二）保留逾期不缴税等情形下的滞纳金，提高征收率，并设置“五限”

在剥离经济补偿功能后，海关税收滞纳金成为“纯粹的滞纳金”，与《行政强制法》实现了滞纳金概念的统一，应当强化其执行罚的科学性和可行性。笔者建议，参考国内税改革，将滞纳金征收率提高十倍，即“纳税人逾期不履行海关征收税款决定的，自期限届满之日起，按照税款的千分之五按日加收滞纳金。”如此，可在短期内形成巨大的倒逼效应，杜绝纳税人通过欠税谋利的经济可能，遏制故意欠税现象。同时着眼于法律协同，降低滞纳金高征收率对纳税人合法权益的冲击，保证税收应收尽收，应当设置“五限”：一是额度底限，滞纳金起征点维持50元；二是额度上限，规定滞纳金数额不超出应纳税收的数额；三是补税追征的起始日期，规定自纳税义务产生之日起计算少征或漏征税款并加处滞纳金；四是补税追征的截止日期，规定到税款入库之日截止计算滞纳金；五

是补税追征的追溯日期，对于海关发现少征（漏征）、纳税人违规造成少征（漏征）两种情形，分别设置3年和5年的追溯期。

（三）完善滞纳金征管程序，适应法律要求

税收利息和滞纳金制度的调整关系到税收基本要素的变动，必须由法律进行规定。当前，全国人大正在推进各税种立法工作，《关税法》也处在立法准备阶段。税收立法不是简单的法律升级，也包括征管程序的完善，可以借此机会对税收利息和滞纳金制度进行调整，由未来的《关税法》等法律进行程序固化。那么，就应当对现行法律法规、海关规章和规范性文件中滞纳金的设定内容进行梳理，修改、废止与法不合的内容，对执法无据的内容及时补充，做好法律适用上的衔接。比如明确滞纳金催告程序：但凡滞纳金产生后，海关应及时制作规范格式的书面告知书，并送达纳税人，在催缴税收和滞纳金的同时，说明缴税期限、数额、给付方式、纳税人陈述、申辩等权利和特殊情形申请减免滞纳金的途径。纳税人收到告知书后有权进行陈述和申辩。

（四）调整滞纳金征收模式，适应改革需要

在税收征管方式改革的大趋势下，传统的滞纳金计算时限应当调整。在改革以后，海关征税主要依托电子渠道进行，由企业申报纳税，税单无纸化成为常态，不能将“填发税款缴款书”作为滞纳金产生的参考节点。再考虑到后续补税等情况，笔者建议，对滞纳

金产生日期规定为：纳税义务应当完成之日。由此，可以对具体的征管模式进行设计：在汇总征税模式下，对纳税人一个月内的多笔税款汇总计征，从下个月第5个工作日开始计算税收利息或滞纳金；在纳税人“自报自缴”模式下，如果纳税人少缴或漏缴税款，在补税同时，其滞纳金从货物放行之日起计算。

（五）改进滞纳金减免制度，消弭争议环节

对于在规定期限内确有经营困难的或遇有不可抗力的（比如新冠肺炎疫情影响），纳税人应当向属地海关提交书面延期申请（最长3个月）和缴税计划，到期后海关按此核定减免滞纳金。纳税人主动披露减免滞纳金的情形，必须确属自主发现少征（漏征）税款并主动补税，不包括缉私稽查介入后迫于压力再披露的情形，也不包括欠税三个月以上或滞纳税款报关单率在3%以上的情形。

长江内支线口岸开展贸易便利化测评的实践和思考

宋广三 刘宏斌 徐群¹

长江内支线口岸是指能直接为进出口集装箱货物办理通关放行手续，并以集装箱驳船对接沿海或沿江口岸国际航行集装箱船舶，实现外贸埠际转运的长江内河口岸。长江内支线口岸作为连通国际市场和国内市场的重要枢纽，目前与之相关的贸易便利化测评的研究和实践还比较少，如何借鉴国际先进经验开展长江内支线口岸贸易便利化测评，对于优化口岸营商环境、推进长三角高质量发展具有重要的现实意义。

一、研究背景

当前，我国正以前所未有的积极态度推进贸易便利化改革。2018年，国务院印发《优化口岸营商环境促进跨境贸易便利化工作方案》（国发〔2018〕37号），要求借鉴国际经验，建立符合我国口岸管理实际、与国际通行做法对接并可比口岸营商环境评价机制。2019年，《优化营商环境条例》（国务院令 第722号）进一步

¹作者单位：南京海关隶属镇江海关

要求建立和完善以市场主体和社会公众满意度为导向的营商环境评价体系，发挥营商环境评价对优化营商环境的引领和督促作用。由于大力推进改革议程，中国连续2年跻身全球营商环境改善最大经济体行列。在世界银行发布的《2020年营商环境报告》中，中国的总体排名比上一年提升了15位，名列第31位，这也是世界银行营商环境报告发布以来中国获得的最好名次。尽管我国推进优化营商环境取得了巨大进步，但也应该看到，我国在跨境贸易等领域仍显滞后。根据世界银行《2020年营商环境报告》，我国跨境贸易营商环境排名第56位，与全球第一大贸易国地位并不匹配。

长江流域一直处在改革开放前沿，是中国经济发展的命脉。据有关研究数据，长江沿线聚集了全国44%的工业总量，经济总量占全国的45%²，长江干线货运量与长江流域GDP的相关系数为0.9999，属于高度正相关³。近年来，按照“深下游、畅中游、延上游”的发展思路，长江内河运输承担了中上游90%的外贸货物运输任务⁴。但由于航道条件、港口配套、集装箱集货量等因素的限制，除了太仓、武汉等少量长江内河口岸开通了对东南亚、日韩等部分国家的集装箱班轮直航航线以外，绝大部分长江内河口岸进出口集装箱需要通过内支线驳船与上海口岸之间进行转运。随着国家长三角一体

2 数据来源：《满帮大数据看长江经济带：货运量占全国 53%》，中新网,2019 年 9 月 19 日，http://news.gmw.cn/2019-09/19/content_33172310.htm

3 数据来源：丁敏，张婧姝.新形势下长江内河水运发展趋势[J].中国港口，2017,(11):8-13.

4 数据来源：丁敏，张婧姝.新形势下长江内河水运发展趋势[J].中国港口，2017,(11):8-13.

化、中西部发展等战略的实施，位于长江黄金水道上的内支线口岸，对畅通东中西部地区外贸大通道、优化沿江综合运输体系的作用将更加明显，其营商环境理应受到更多关注。

二、有关测评方法介绍

（一）世界海关组织货物放行时间研究（TRS）

TRS是世界海关组织认可和推广的、对口岸程序效率的通用测算标准，受到世界各国及世界贸易组织的普遍认可。世界贸易组织在《贸易便利化协定》第7条中就推荐各成员使用TRS定期测算平均放行时间，以识别口岸相关程序瓶颈，提升货物放行与清关效率。TRS建议的进口放行时间为货物到达港口至实际离开海关监管区域所需的时间；出口放行时间为货物到达集装箱装箱现场或货物报关单登记至放行所需的时间。TRS关注的是海关通关速度，不反映通关成本，时间戳数据主要来自海关通关系统和港务公司的客观数据，数据较为真实、准确。

（二）世界银行跨境贸易营商环境评价

世界银行通过测量比较不同经济体的企业在跨境贸易过程中付出的成本和时间，力图展示全球最佳治理实践，推动各国政府竞争性改善贸易便利化，在众多评价方法中独树一帜。其年度《营商环境报告》深受各国政府重视，我国政府也多次引用其数据。世界

银行通过单证合规、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）。单证合规是指为满足所有政府机构的要求，准备和获得所需单证的时间和成本；边界合规是指为满足海关及其他机构要求，办理相关进出口手续所发生的时间和成本。边界合规时间主要取决于货物到达港口至离开港口的时间。时间和成本数据来自对当地报关行和贸易商的问卷调查。相比之下，世界银行以企业为导向，测评数据涵盖了企业实际付出的时间和成本，而且基于20呎集装箱标准品的案例假设，使测评结果的可比性更强。但是其缺点也很明显，数据来源于业内专家的主观评估，数据准确性不足。

三、贸易便利化测评的实践

本研究借鉴世界海关组织TRS和世界银行跨境贸易营商环境评价方法，于2019年、2020年连续2年在长江某内支线口岸（以下简称B口岸）抽取样本开展贸易便利化测评。其中，2019年测评期进口、出口有效样本容量分别为51份、60份；2020年测评期进口、出口有效样本容量分别为46份、36份。

（一）抽样规则

参考世行营商环境评价，以报关批为1个20呎集装箱货物作为样本单元，其中，进口汽车零部件(HS8708)、出口HS编码为85章项

下的报关货物为必选，并剔除食品、危险化学品等有特殊查验要求，以及经海关查验、检验检疫发现问题需要后续处理的报关批货物。

参考世界海关组织TRS，选取业务量波动较小的4月份作为调查月，以每年4月份的第二个周一作为调查起始时间。根据上一年度进出口集装箱货物报关数据，选取6家物流报关企业参与抽样工作。该6家企业的集装箱货物报关单量占比超过B口岸总量的80%。在测评期内每家企业每天抽取第一批符合样本要求的进出口集装箱货物。抽样不少于连续2周，进口和出口有效样本容量均不少于30个报关批。

（二）测评方法

测评进出口集装箱在口岸为满足相关规定产生的所有时间和成本（边界合规时间和成本）。具体进出口起止节点为：进口集装箱从船舶抵港至提离监管堆场卡口，出口集装箱从货物运抵海关监管场所至船舶离港。

进出口边界合规时间和成本数据通过实时调查和追溯调查获得。由调查员利用微信小程序实时记录进出口集装箱流转节点、各环节时间以及产生的成本，并与海关通关管理系统、港口企业物流系统以及进出口企业的付款票据进行核对，保证数据的真实性和准确性。

在测评结果分析时，鉴于平均数易受异常数据影响，对各环节时间和成本数据均取样本中位数进行核算。

（三）测评结果及分析

1. 进出口边界合规时间

2019、2020年测评期，B口岸各环节进口、出口边界合规时间见表1、表2。

表1 进口各环节耗时⁵ （单位：小时）

进口时间	起止节点	2020年	2019年
卸箱时间	船舶抵达至集装箱卸毕至监管堆场	2.9	1.5
申报准备时间	卸毕至企业申报	21	39
企业报关时间	企业申报至海关确认受理申报	0	0.1
海关通关时间	海关确认受理申报至海关放行	1.3	1.7
企业自主存放	海关放行至集装箱离开监管堆场卡口	26.1	45.5
整体通关时间	船舶抵达至海关放行	31.9	44.5
边界合规时间	船舶抵港至集装箱离开监管堆场卡口	70.4	90

表2 出口各环节耗时 （单位：小时）

出口时间	起止节点	2020年	2019年
发送运抵报告	货物运抵监管堆场卡口至发送运抵报告	0.4	0.1
申报准备时间	向海关发送运抵报告至企业申报	0.6	19.6
企业报关时间	企业申报至海关确认受理申报	0	0.1
海关通关时间	海关确认受理申报至海关放行	0.1	0.1
集货装船时间	海关放行到装船后驶离码头	19.3	44
整体通关时间	货物运抵监管堆场卡口至海关放行	3.5	19.7
边界合规时间	货物运抵监管堆场卡口至装船后驶离码头	39	63.8

⁵ 每个环节耗时中位数对应的样本只在本环节处于中位数，与边界合规时间中位数样本并非同一样本，所以边界合规时间不一定等于各环节耗时中位数之和。在边界合规成本测算中也存在同类情况。

与2019年相比，2020年进口、出口边界合规时间均大幅减少，其中进口减少19.6小时，出口减少24.8小时，压缩率分别为21.8%和38.9%。

在进口环节耗时中，申报准备时间压缩了46.2%，企业自主存放时间压缩了42.6%，海关通关时间压缩了23.5%。其中，企业自主存放时间和申报准备时间占比最大，2020年分别占进口边界合规时间（下同）的37.1%和29.8%，2019年分别占50.6%和43.3%。

在出口环节耗时中，申报准备时间压缩了96.9%，集货装船时间压缩了56.1%，二者2020年分别占出口边界合规时间（下同）的1.5%和49.5%，2019年分别占30.7%和69%。

进出口集装箱在海关作业环节耗时占比极少，2020年、2019年进口分别占1.8%、1.9%，出口占比几乎可以忽略不计。

2. 进出口边界合规成本

2019、2020年测评期，B口岸各环节进口、出口边界合规成本见表3、表4。

表3 进口边界合规成本（单位：元）

收费项目	2020年	2019年
安保费	10	10
货代换单费	500	500
港建港杂费	36	102
报关费	100	250

集装箱设备交接单费	30	25
码头作业费	825	825
进口边界合规成本	1339	1960

表4 出口边界合规成本（单位：元）

收费项目	2020年	2019年
港建港杂费	20	64
安保费	10	10
码头操作费	690	650
设备交接单费	30	30
集装箱封志费	50	50
报关费	100	100
VGM操作费	10	10
舱单传输费	50	50
出口边界合规成本	910	939

与2019年相比，2020年进口、出口边界合规成本均出现减少，其中，进口减少621元，下降31.7%；出口减少29元，下降3.1%。进出口通关环节减税降费成效进一步显现。从进出口企业连续两年获得的各种收费票据中，均没有发现海关收取的费用，涉及政府部门的收费仅有海事部门的港建、港杂费。新冠肺炎疫情以来，为推进复工复产、减轻进出口企业负担，海事部门免收了进出口货物港口建设费，部分报关行也主动调降代理费，对降低2020年测评期进出口合规成本发挥了积极作用。

3. 与世行测评结果的对比分析

将B口岸连续两年的测评结果与世界银行近两年对我国跨境贸易营商环境测评结果进行比较，可以发现，二者除反映的进步趋势相近以外，具体数据差异较大，见表5。

表5 与世行测评结果对比情况⁶

指标名称	2020 测评期	2019 测评期	世行 2020 报告	世行 2019 报告
进口边界合规时间	70.4 小时	90 小时	35.7 小时	48 小时
进口边界合规成本	189.6 美元	291 美元	241.3 美元	326 美元
出口边界合规时间	39 小时	63.8 小时	20.7 小时	25.9 小时
出口边界合规成本	128.8 美元	131.6 美元	256.2 美元	314 美元

其中，世行2020报告调查时间为2019年5月，与2019年B口岸测评时间相近，具有一定的可比性。由表5可见，2019年测评期进口、出口边界合规时间分别是同期世行结果的2.5倍和3.1倍，进口边界合规成本比世行结果高20.6%，出口边界合规成本比世行结果低48.6%。

分析产生上述差异的原因，除了调查地域不同以外（世行对我国营商环境的测评结果是基于上海和北京两地的调查），还有以下三方面因素的影响：

一是出口集货时间。内支线口岸停靠的是内支线集装箱驳船，沿长江停靠口岸多，集货周期长，为衔接上海口岸出境船舶的船期，

⁶为与世界银行营商环境报告比对，将测评结果人民币值按照测评当月底汇率转换为美元值，其中，汇率2019年4月为6.7348:1；2020年4月为7.0628:1。

内支线出口集装箱通常提前1-2天就运抵海关监管场所，从而导致海关放行后货物长时间未装船。2020年、2019年集货装船时间达19.3小时和44小时，分别占30.7%和69%。这部分时间基本不受海关与港务作业效率影响。而世行对上海口岸的测评涉及的是直接进出境的集装箱船舶，装完即走，周转时间较短。

二是进口免费堆存期。B口岸为进口集装箱提供了长达7天的免费堆存期。免费堆存期能够在一定程度上缓解进口企业仓储压力，降低周转成本。所以进口企业在海关放行后不急于提箱，而是根据自身生产经营节奏调整自主存放时间。2020年和2019年进口企业自主存放时间分别达到26.1小时和45.5小时，分别占37.1%和50.6%。

三是主客观数据差异。世行对我国营商环境评价的数据来自于主观问卷调查，B口岸测评数据来自于实时记录或可查证的客观数据。为比较主客观数据差异情况，在实施2019年测评的同时，还参照世界银行调查问卷，向B口岸的货运代理企业开展问卷调查，并与来自实证调查的结果进行比较，发现部分环节差异较大，见表6、表7。

表6 进口环节耗时主客观数据比较（单位：小时）

进口环节	主观问卷	实证调查
集装箱船舶抵达至企业申报	5.5	40.5
企业申报至海关确认受理	0.6	0.1
海关受理报关至海关放行	1.3	1.7

海关放行至集装箱离开监管堆场卡口	48	45.5
------------------	----	------

表7 出口环节耗时主客观数据比较（单位：小时）

出口环节	主观问卷	实证调查
货物运抵监管堆场卡口至发送运抵报告	0.6	0.1
向海关发送运抵报告至企业申报	1	19.6
企业申报至海关确认受理	0.3	0.1
海关受理报关至海关放行	0.3	0.1
海关放行至装船后驶离码头	28.7	44

由于主观问卷调查结果完全取决于受访者的感受与理解，而且在企业完成通关作业时，往往需要多个岗位人员的分工合作，单一受访者不能准确了解其他岗位的信息，导致主客观数据在某些环节差异很大。在边界合规成本调查中也存在类似问题，部分受访者可能会有所遗漏，或者将海运附加费、低硫费、燃油附加费、国内拖车费等不属于边界合规的成本纳入其中，导致主观评估值过低或过高。

考虑到以上三方面客观原因，世行口径的进出口边界合规时间指标和主观评价方法不适宜直接用于长江内支线口岸的贸易便利化测评。相比而言，实证调查的数据更真实准确，结果也更令人信服。

四、长江内支线口岸开展贸易便利化测评的建议

管理科学理论指出，得到测定的事才能做得好；测定准确有用的工作绩效，并对之监控是持续改进的关键。因此，对包含时间和成本在内的贸易便利化水平进行科学测量是优化口岸营商环境的前提和关键，建议从以下五方面发力构建并完善长江内支线口岸贸易便利化测评方案和机制，更精准、有效地推进口岸营商环境改善。

（一）科学对标国际先进方法，实现测评工作标准化

开展内支线口岸贸易便利化测评，既要吸取世行营商环境评价和世界海关组织TRS的先进经验，也要结合内支线口岸的特点，制定标准化的测评方法，明确纳入测评的进出口环节、获取成本和时间数据的要求，在同类口岸之间实现可对比可排名。考评指标的设定要以企业获得感为导向，建议以进出口整体通关时间和进出口合规成本来反映长江内支线口岸的贸易便利化水平，将企业自主利用免费堆存期产生的时长和等待出口集货时长作为观察项。时间和成本数据获取方法应采取实证跟踪记录、查阅账目或追溯调查。货物类型可以先选择集装箱进出口的普通货物进行监测，待成熟后再扩大到其他货物。

（二）改进测评抽样规则，提升中小企业话语权

中小企业是我国进出口贸易的重要力量，是保障就业的主力军。在贸易便利化测评中，大企业由于进出口批次多会占据大多数样本，同时由于大企业具有较强的议价能力，船公司、港口企业以及物流

代理常常给予优惠价格和优先服务。以进出口报关批次为总体的抽样调查，使数量众多中小企业往往“被代表”。世行也意识到以牺牲普遍性为代价的标准化案例和假设的局限性。在《2019年营商环境报告》中特别指出“专注于国内效率最高的正规私营部门，无法反应非正规部门的实际情况，尤其是非正规部门占比很大时”。在对标国际先进测评方法的基础上，也要结合我国国情，测评样本适当向中小企业倾斜，比如可以将样本总体按照进出口报关批次和有进出口企业数量分为两个层次，分别随机抽取相同数量的样本，再根据测评结果分别加以分析或者赋予权重进行加总，也可以面向中小企业开展专项贸易便利化测评。以便了解和解决中小企业贸易便利化面临的痛点、堵点，促进中小企业参与公平竞争，提升我国贸易便利化总体水平。

（三）充分运用信息化技术，实现测评的高效性和经济性

货物在进出口过程中流程长、环节多，如果采用传统的现场调查方法采集进出口合规成本和时间数据，人力、物力投入大，时间长，效率低。可以结合电子口岸建设，在国际贸易单一窗口中增加营商环境监控模块，要求相关政府部门和企业将各自的物流信息化系统与营商环境监控模块对接，实时反映每一批货物的流转环节和耗时，及时公示各项公共服务事项的收费和流程时限。

（四）自测自评与第三方评价相结合，建立测评长效机制

《贸易便利化协定》提出“鼓励各成员方以一致的方式定期测算和公布货物平均放行时间”。贸易便利化工作涉及众多政府机构和港口物流企业，应当鼓励各相关方基于内部数据对贸易便利化工作绩效开展自我测量和评价，定期公布相关合规时间和成本数据。在做好自我测评的基础上，再由贸易便利化主管部门定期委托第三方机构独立开展全过程、全方位的测评，以掌握口岸营商环境的整体情况。

（五）探索实施绩效考核，强化测评的导向和激励作用

在贸易便利化测评方案和机制较为成熟后，应积极推动将各口岸贸易便利化测评结果纳入对各地政府部门和港口经营单位的绩效考核。依据贸易便利化测评结果，对积极作为者给予表彰、奖励，对消极应付者进行追责、问责。通过绩效分析，查找影响贸易便利化的关键节点和原因，对标找差，督促相关部门加以改进，切实补齐短板，持续改进口岸营环境。

优化建立现代化海关查检体系研究

张大伟¹

进出口货物查检是海关整体业务链条的重要一环，是海关落实总体国家安全观、守好国门第一道防线的重点业务。关检融合后的新海关赋予查检领域以新职责、新任务、新要求，不断丰富拓展其内涵与外延，但传统的海关查检在理念、模式、方法、手段等方面均存有一定差距。如何适应后融合期的海关发展需求，顺应广大进出口主体的利益诉求，建立国际一流的现代化海关货物查检体系，是一项亟待研究的课题。

一、关检融合以来海关查检领域改革的初步成果

（一）工作职责渐趋“清晰化”

原关、原检两种工作内容、两套流程、两班人马全部解构、重构，突出职能互补、减少监管交叉，优化人力配置和服务创新方式，消除部门间相互推诿，实现由跨部门横向协作向部门内部分工转变，对外一体化执法。

（二）工作模式渐趋“集成化”

¹作者单位：海关总署风险防控局（青岛）

结合物流运转和监管需要，查检细分为前置作业、现场查检和后置作业，其中现场查检统一整合为“查检指令下达、实施查检作业、结果异常处置”3个环节，同质化项目应合尽合、应减尽减，流程更加精简高效。

（三）监管资源渐趋“效能化”

“两段准入”将现场查检作业区分为“口岸事中查检”和“目的地事中查检”，分段实施“准许入境”“合格入市”监管，实现了口岸和属地监管资源的错位配置、统筹利用，极大拓展了海关查检作业时空。

（四）全链职能渐趋“分离化”

“选、查、处”分离是海关规范控制业务执法的重要改革方向，相对于较早实现的“选、查”分离，“查、处”职责一直由查检部门承担。藉由此次关检融合，现场海关设综合业务部门专司查检异常业务后续处置，而查检部门聚焦查检更加专业高效，且有效压缩自由裁量空间。

（五）查检过程渐趋“透明化”

推行查检作业全程进系统可追溯，通过应用集中审像系统和新查管系统，加大查检可视化录证建设，以固定摄像头、音视频单兵规范现场作业和查检录证，实现对货物查检有效监督，消除“黑箱作业”隐患。

二、现阶段查检领域改革面临的主要问题和困难

（一）查检制度创新“慢”与业务模式创新“快”的冲突

查检合一后，查检作业所依据的制度体系仍停留在融合前的《海关查验管理办法》、《进出口货物查验操作规程》等原关规范性要求，未随改革同步增补完善。由于检验、检疫作业专业化、精细化程度相对较高，采用质量管理体系模式，趋于标准化管理，而原关的上述查验制度规范偏重于程序性管理，两者具有明显区别，执法目标、依据、要求的不统一、不细致，使现场规范、高效作业难度加大。再如，先检后放模式下，查检部门承担过多的产品质量责任，特别是建立在“不合格推定”基础上的法定检验方式，看似抓住了法检目录内的商品质量把关环节，实则是用政府信用为企业产品质量背书，承担产品质量责任引致失职渎职的潜在法律风险，也不符合市场经济中政府职能转变的需要和国际通行做法。查检领域的上位制度依据不改，现场只能“墨守成规”“机械执法”，付出了大量人力、物力，有些时候却满足不了执法需要，甚至是劳而无功。

（二）执法模式“同”与执法内容要求“不同”的冲突

查检合一后，执法模式、执法主体合二为一，但是业务融合并不意味着不同法律之间的法律适用差异即告消失，关检的具体行政

行为存在着执法目标、监管方法、作业内容、监管流程的差异，制约了原检“条线”业务分段插片到原关“分段”后的化学反应成效。比如开箱查检，原关以及动植物检疫、食品安全和商品检验等作业甚至针对不同的产品都有不同要求和内容，有些能合、有些“天生”不能合，不能一概而论。再如，有些关、检监管要求对应的作业场所要求不同，有些不适合在口岸监管区卡口内实施查检，硬要“拉郎配”放到口岸统一查检明显无法实施。目前经过一段时间的查检合一实践运作后，能合的当然要继续合，但不能合的“该放手也要放手”。

（三）治理能力“渐进提升”与体系“一步到位”的冲突

面对查检合一统一下达的布控指令，现场查检人员既要懂得“原关”的指令该怎么落实，比如有无夹藏、是否伪瞒报、归类是否正确等；又要明晓“原检”的规则怎么实现，比如是否存在品质不达标、携带有害生物等涉检风险。同时，随着进出口产品种类的增多和我国标准体系的逐渐完善，一线查检人员需掌握的业务知识特别是强制性标准要求等方面的知识越来越多，对相关知识掌握不全面、不熟悉，不能满足检验检疫业务需求，成为融合后一线查检人员的“通病”，“知其然不知其所以然”的现象经常存在。此外检验检疫实验室检测能力不足，与国外发达国家及日益增加的检测项目相比，技术机构仍然存在检测方法不能满足需要、实验室人员

素质不高、检测效率偏低等问题，对融合后的布控指令“检不了、检不出、检不准、检不快”的现象一定程度存在。

（四）项目要求“多源性”与查检作业“落地性”的冲突

目前比较突出的是两个方面：一是“两段准入”模式下口岸查检和目的地查检的协调问题。由于口岸和目的地都有各自实际情况，所以两地海关对于哪些货物可实施目的地查检、可执行哪些查检要求或存不同意见，如口岸海关未考虑属地海关承受度即转目的地查检，超出后者能力则造成“转也转不回、查又查不了”的工作被动。二是新查管系统和ECIQ主干系统协调问题。目前布控指令在两者之间尚未完全打通，对于两系统都有指令命中同批货物情形，由于两者表单项目不同，指令执行以谁为主不够明确；对于通关系统应急放行后发现ECIQ系统有查检要求的情况，是否查、查什么缺乏操作指引规范。再如，在“两步申报”模式下，进口货物木质包装不属于第一步形式申报的项目，如第二步正式申报时发现木质包装需要检疫，但因货物已放行无法通过ECIQ系统下达指令，由此造成对部分进境木质包装的管理弱化。

三、优化建立现代化海关查检体系之路径探索

口岸是关检融合的主战场，也是进出口主体对海关改革获得感最强的环节。在目前查检合一既有成果基础上，应坚持目标导向、

问题导向，着力从货物“进出转存”的物流环节和货物查检全过程入手，构建业务体制均衡化、管理模式集约化、作业系统智能化、内控监督闭环化的现代化查检体系。

（一）打造均衡化查检业务体制

传统查检作业通常在海关监管场所内进行，而后者一般依港口而设，在地理位置及功能设置上存在较大局限性。“两段准入”监管作业改革直指该痛点、堵点，改革后口岸海关和属地海关共同构成查检业务的两大主力，资源配置更加合理，协同配合更加高效。下一步应进一步错位分工、因势利导，科学界定两者职责分工，特别是厘清业务结合部的责任划分，避免监管空白和作业重叠，真正实现1+1>2。

“一段”突出专业化、高效化，聚焦防控安全准入准出风险。

“一段”查检业务通常涉及安全准入（转出）及其他重大风险，如固体废物鉴定、动植物检疫、卫生检疫等必须在口岸一线完成甄别、排查和处置的风险。“一段”的主要局限在于口岸作业时空狭窄，有时不得已为了提升效率而牺牲准确性。因此口岸海关应担纲“三甲综合医院”，发挥查检岗位“见多识广”的优势，利用现代化、专业化的查检技术工具，结合商品特点和场所特征，按照布控指令实施快速、集中、高效的查检作业。

“二段”突出精细化、复合化，统筹防控部分涉检涉税风险。

相对口岸海关，属地海关实施查检作业的场地更加“宽敞”，而且“有人”“有闲”，有利于发挥“专业医院”优势，结合较为稳定的辖区企业类别、商品结构品种，分类确定查检重点、模式和方法，以提升查检精准性。目前，目的地查检一般针对的是品质不达标等涉检风险，业务领域相对较窄，功能作用远未发掘、发挥。事实上，有些非必要在口岸完成的查检业务，完全可以转到“二段”，如大部分涉税风险即属此类，通过属地海关的细查细验更容易发现问题。此举既可减轻口岸监管压力，又强化属地海关效用、提升其地位，推动口岸、属地海关全面协调可持续发展。例如，部分商品在实施目的地检验时，可在品质鉴定的同时，一并通过核验货物外观、成分、含量等简易指标，以明确归类、核查涉税风险，达到“搂草打兔子”效果。

（二）打造集约化查检管理模式

相对于长期“打磨”而日臻完善的单证审核等内勤业务，查检等外勤业务在管理模式上较为“粗犷”，发展阶段、发展程度有所滞后，亟待构建集约化管理模式，实现数据处理、应用系统、作业场所等的集约化。

一是建设现代化查检集中运维“大脑”。查检业务相关岗位和“从业”人员多，所在港口场站及各类监管场所多，面对的集装箱

和货物多，业务流产生的数据信息多，这就要求必须配备一个高效的“中央处理器”，确保体系高效运转。通过搭建查检业务数据池，实时接收监管场所、运输工具、舱单等作业系统基础数据，以及闸口、转关、跨境电商及其他物流监管系统数据，实时进行大数据处理，为“发号施令”提供支撑。

二是建设现代化查检集成管理平台。如果上述“大脑”是一台计算机的CPU，那么集成管理平台即为好用、管用的APP应用。应以新一代查检管理系统上线为契机，打造查检作业的“单一窗口”，无论是前置作业、现场查检还是后续处置等主要作业环节都应一体纳入，实现统一查检作业平台、统一现场随机派员，推动货物查检流程从全面融合到无缝衔接，真正实现“一支队伍统一执法，一个系统一次查检”。

三是建设现代化查检集聚作业场所。所谓“集聚”并非简单意义的物理区位集中集合，更应体现为通过联网联动、互联互通形成的“云聚”。一方面，探索建立符合封闭、恒温及防疫等条件的“实实在在”的实体查检场地，科学设置查检功能区；另一方面，通过统一搭建基础网络，实现散落各处的“原关”“原检”各类作业场所、企业经营场所的网络全覆盖、数据全整合，实现“虚拟集中”。

（三）打造智能化查检作业系统

科技应用是构建现代化查检体系的关键途径，查检领域应在目前实现局部、个别电子化、信息化的基础上，进一步加大物联网、移动互联、人工智能等新技术应用力度，努力打造耳聪目明的现代化查检体系。

一是以物联“天眼”助推泛在监管。相对于监管场所等“固定对象”的视频监控，目前海关对转关模式等涉及的“移动对象”监管存在短板。如近期青岛海关牵头查获一起利用过境贸易方式在陆路运输中途偷卸走私韩国商品进境大案，案值约14亿元，涉税约2.5亿元，凸显不法分子利用物流监管漏洞实施走私的新动向。因此，应将物流链全程管控确立为下一步物联网应用的重要方向，应用安全智能锁、电子标签、卫星定位、视频探头等系统设备，形成全方位、多层次、零盲区监管链条，为“两段准入”改革和转关业务发展吃下“定心丸”。

二是以智能审图助推顺势监管。“不中断物流”是海关查检的基本价值取向。应将现代化查检工具和方法手段嵌入物流过程，顺势对进出转存货物实施非侵入式监管。推动智能审图作业模式由“人工为主、机器为辅”向“机器为主、人工为辅”转变，自动确定高、中、低监管对象；与先期机检深度融合，借助进境口岸“前图”与目的地“后图”比对，防范转关在途的夹藏、换货风险。

三是以人工智能助推远程监管。口岸查检对象很多时候是有毒有害气体、毒品、核生化爆等物质，根据相关管理规定很难由人工实施。可探索应用辅助移动查检平台（智能查检机器人），建立“设备集成站”，根据货物情况远程提供作业支持、实时视频通话下达作业要求，实现对该类危险货物的检测功能。

（四）打造闭环化查检监督体系

查检作为外勤业务通常独立性较强，关员自由裁量权相对较大，应将防范“三大风险”作为现代化查检体系的重要组成部分，通过制度+技术，实现监控无死角、数据可追溯、全程能留痕，压缩权力寻租的空间。

一是建立标准化作业制度。随着监管体制机制创新，查检模式已取得较大突破创新，必然要求查检制度与时俱进。制度创新不及时极易引致关员渎职风险，因此应尽快根据查检融合的实践发展，对标国际标准和改革要求，固化新海关查检职责任务、管理模式和业务流程，及时将实践行之有效的查检改革成果转化为制度规范，明确对不同查检作业的细化要求、操作指引，为现代化海关查检体系提供“压舱石”。

二是建立规范化内控制度。如果说构建标准化作业制度解决的是“做什么”“怎么做”的问题，那么内控制度则是为了“不出错”，即有效防控执法和廉政风险。应建立复查复验、实货复核、

电子廉政巡查等常态化制度，通过大数据分析，“事前”识别潜在风险，“事中”关联分析监测异常行为，“事后”利用业务日志支持审计举证，形成“不能为、不敢为”的制度环境。

三是建立具象化技术体系。制度本身是“死”的，但可通过技术使其“活”起来。针对人的管控，应探索应用查检规范管理系统，依托信息化手段实现对查检代理人员及其陪同查检行为的科学化、规范化管理，运用大数据分析查检人员行为特征、发现隐藏风险。针对作业的管控，应建设查检作业内控管理系统，对设定的内控节点提示处置指令，并做出预警控制。

四、构建现代化海关查检体系应把握的几种关系

（一）“线”与“面”2个维度：优化完善职能管理与横向联动

新海关的监管链条更长，内部横向布局更宽，业务结合部更多，各业务环节之间的横向联系尤为重要，而查检作业作为各项职能管理的统一末端执行环节，加强查检业务的纵向职能管理与横向联动更显紧迫。应优化“原关”与“原检”业务的联动，实现风险布控、口岸监管职能管理与卫、动、食、商等职能管理的“左右”协作；促进职能部门与业务现场的“上下”联动，形成畅通的信息传导和共享机制。

（二）“权”与“技”2支力量：统筹用好行政执法与技术执法

行政执法、技术执法是新海关两支重要执法力量，但两支力量在查检中的应用还不平衡，运用技术执法还不“得心应手”“收放自如”。而技术执法在筑牢卫生检疫“境外、口岸、境内”三道防线，强化国门生物安全防控，落实食品安全“四个最严”要求，加强固体废物等重点商品监管等方面发挥着不可替代的作用。应在用好行政执法的同时，进一步提升技术执法水平，加强实验室技术能力建设，为查检工作提供技术保障。

（三）“人”与“机”2类资源：协同提升人员技能与科技效能

人工查检作为一线拦截的重点环节，人力需求大，素质要求高，经验依赖强，人员技能对查检效能影响较大，培养关检业务“全覆盖”的复合型查验人才队伍举足轻重。同时，在抓“人头”加强查检一线人力资源配置的同时更要抓“钻头”，由于机构改革后海关查检内涵得到极大丰富，传统查检手段已不能满足需要，必须打好“科技牌”，构建“智慧查检”，用新系统、新技术、新装备全面提升查检能力。

（四）“严”与“快”2种取向：一体抓好查检质量与通关便利

构建现代化海关查检体系必须要清晰理解依法查检、从严监管和服务企业、服务群众不是对立的。在强化监管、提升查检质量的同时，应提升服务意识、促进通关便利，多从方便企业和群众角度设计查检制度、创新查检模式，全方位提高通关效率，降低制度性交易成本，合法合规地解决地方经济发展和企业生产经营中遇到的实际问题，全力促进外贸稳增长。

优化海关贸易便利化改革措施绩效评估体系的思考

成诚¹

近年来，海关通过推进机构改革、深化业务改革，治理能力得到很大发展，特别是实施了大量的优化营商环境改革措施，努力加快推进形成更有吸引力的法治化、国际化、便利化营商环境。压缩通关时长、“两步申报”、“汇总征税”、“船边直提、抵港直装”等贸易便利化创新措施对建立新型海关监管体系，提升把关和服务能力都起到良好作用，民众满意度有所提升。海关作为“准军”管理的行政执法部门，用什么样的理念和标准来衡量执行力度，评价改革成效，发挥具象化“指挥棒”绩效评估体系的作用，至关重要。评估体系能够直接量度海关治理能力和效能，直接反映外贸企业获得感，从而体现中国海关制度国际竞争力。思考如何优化海关在实施贸易便利化改革中采用的绩效评估体系具有重要现实意义。

一、海关贸易便利化改革措施绩效评估体系的确立

¹作者单位：广州海关隶属肇庆海关分析预警科

“政府部门绩效评估由评估主体依据既定标准、程序、方法和指标，对相关单位的决策、管理行为，及服务质量所产生的影响、效果进行定量定性分析，给予综合评价。”

(一)体系组成

海关贸易便利化改革措施绩效评估体系由四部分组成，侧重对业绩效能和服务质量等的评估：

1. **评估主体**——发起和开展评估的个人、群体和组织，一般包括设置工作目标的上级部门、业务相关的相关部门、利益相关的行政相对人和开展评估的第三方组织等。

2. **评估方法**——主要有统计分析法、问卷调查法、模糊数学理论法等定量分析方法和对比分析法、专家访谈法、个案研究法等定性分析方法。其中，统计分析法、问卷调查法是政府绩效评估应用较多的方法。

3. **评估指标**——进行评价的具体项目、维度和评价依据，是决定绩效评估体系科学性、完整性、真实性的最重要因素，也是政府执政理念和社会导向的集中体现，必须以科学的设计方法为手段，以先进的执政理念为指导，以真实的工作现象为基础。

4. **评估模型**——根据评价指标设置情况，建立评价指标数集，在多项工作和指标的综合评价中，会根据每个单项或影响因子的重要性，分别给与相应的加权数（权重），使用加权平均、最大从属

度等统计方法，通过单项或总体分数的高低进行比较评判和等级排序。

（二）发展历程

改革开放以来，我国政府绩效评估体系主要经历了三个发展阶段，海关作为垂直管理的政府行政执法部门，其绩效评估体系发展也有相同历程和特点，遵守相同规律：

第一阶段（改革开放后至21世纪之前）：政府组织实施的单一内部考核。**第二阶段**（21世纪至十八大之前）：政府主导下选择性开放和部分参与的考核。**第三阶段**（十八大以来）：政府主导下重视公众满意度的综合性评估。经过是三个阶段的发展，对政府绩效的评估“存在两种显著变化：一是从以单一的经济绩效为中心转变为综合性评估；二是加大公众满意度评估指标的权重。”

表1. 政府绩效评估体系发展特点对比表

	评估主体	评估制度	评估主要内容
第一阶段	政府单方面内部实施	目标管理责任制度	经济绩效
第二阶段	政府主导，对社会力量选择性开放	评估制度独立运行	经济绩效和市场监管、社会管理、公共服务和平衡发展兼顾
第三阶段	政府主导，加大社会力量参与，重视公众满意度	评估制度逐步科学丰富	综合性评估、加大公众满意度指标的权重

（三）海关绩效评估体系发展趋势和要求

通过以上阶段性特点的对比可以发现，在海关深化改革进程中，特别是贸易便利化改革措施的设计和 implement，由于其实施成效的战略意义、多方利益的相关性和改革深水区的探索性，其绩效评估体系必须更加注重主体多元化、开放性，增强人民参与度。评估方法要求根据实际需求和评估目的达到多样性、科学性，避免过分追求指标量化。指标设置要充分考虑民众满意度、相关方利益和改革导向作用，避免评估指标因部门单方面意志而导致的评估失真、导向失准，甚至对相关方利益造成损害的问题。

其具体发展趋势和要求是：

1. 从“行政效能”到“人民满意”的定位提升

习近平总书记强调：“要多推有利于增添经济发展动力的改革，多推有利于促进社会公平正义的改革，多推有利于增强人民群众获得感的改革，多推有利于调动广大干部群众积极性的改革。”这“四个有利”成为海关推进改革的基本遵循。因此，海关绩效评估的价值取向势必坚持“人民海关为人民”的宗旨，要朝着凸显为民服务、增强人民群众获得感的方向发展，在绩效评估过程中更加注重“从内部到外部”的发展，提升民众的参与度和满意度。

2. 从“管理能力”到“治理能力”的理念转变

党的十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代”，从管理到治理，虽只是一字之差，却有“从封闭到开放”

的转变。“管理”是行政部门或企业，为实现既定目标，通过行政权威和强制命令而实施的行政行为或生产决策，是内部的、封闭的、自上而下的。“治理”是在充分尊重各方利益的基础上共同参与，聚焦客观存在的现象或问题，通过合理设计制度、协调规范执行，来达成最优的安排，是体系的、开放的、协同发展的。因此，海关绩效评估体系的设计理念也要尊重各方利益，体现治理能力的开放协同性。

3. 从“目标管理”到“综合评价”的内容拓展

近年来，经历机构改革的新海关，职能进一步拓展，党中央、国务院对海关也提出了“优化营商环境、维护国门安全”等新要求，特别是“抗疫情、稳外贸”的双重任务，已超出了海关传统四大职能和目标管理范畴，仅关注传统业务指标的完成情况，仅靠海关一个部门的自说自话，都不可能很好地适应这些任务目标的系统性。因此，海关绩效评估体系的考核内容需要体现“从片面到全面”的拓展，在强调效率指标的同时，兼顾公平、民主、回应性等社会指标的综合评价，体现政府治理能力现代化的多元化价值目标追求，从而对改革真实效果进行评估和纠偏。

二、海关贸易便利化改革措施绩效评估体系的现状分析

随着改革的深入推进，更加需要用“四个有利于”来审视和检验改革成效。为此，选取最为核心且与企业相关性较大的“贸易便利化改革措施”为切口，通过对外贸企业和基层关员的问卷调查和访谈，结合相关网络舆情信息，寻找和发现目前改革推进中存在的与绩效评估体系有关的问题。

(一) 问卷调查情况

通过调查问卷，可以较直观地了解企业对改革措施实施的感受和评价，特别是可以从企业反映的问题上间接找出绩效评估体系在其中发挥的作用。为此，笔者在A隶属关区制发了网络问卷——《海关贸易便利化改革措施实施效果专项调查问卷》，收到有效问卷50份。其中生产型企业34家、贸易型企业11家、报关代理企业5家。具体情况如下：

1. 对海关贸易便利化改革措施实施效果满意度相对较高。十分满意54%，比较满意42%，一般4%。

2. 企业对改革措施的了解、使用率和对企业帮助性评价的贴合度较高，但各项政策措施间的分化明显（图1、图2），应与政策推出时间、适用范围、实施中的推广做法等因素有关。

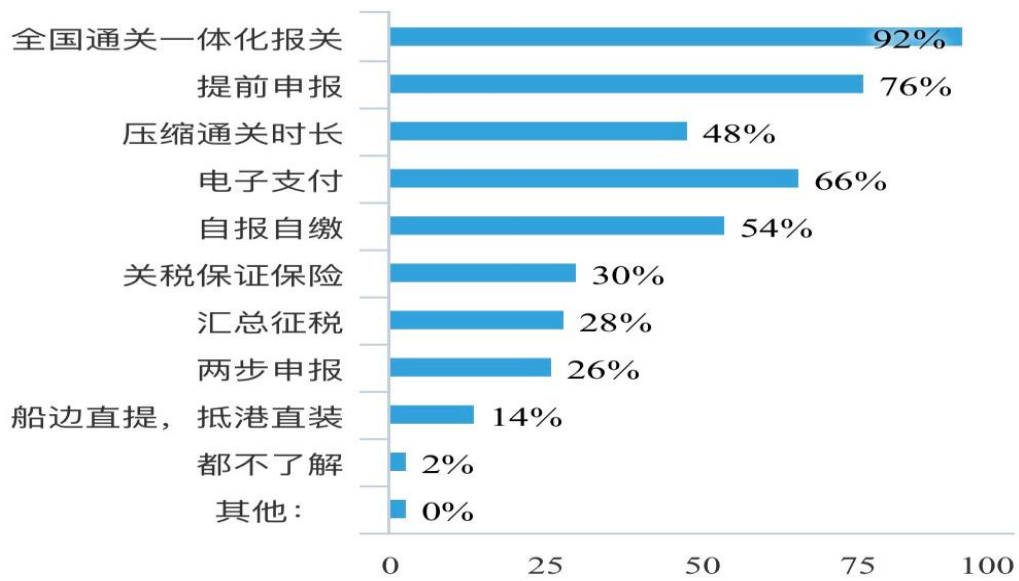


图1 企业对改革措施的了解情况

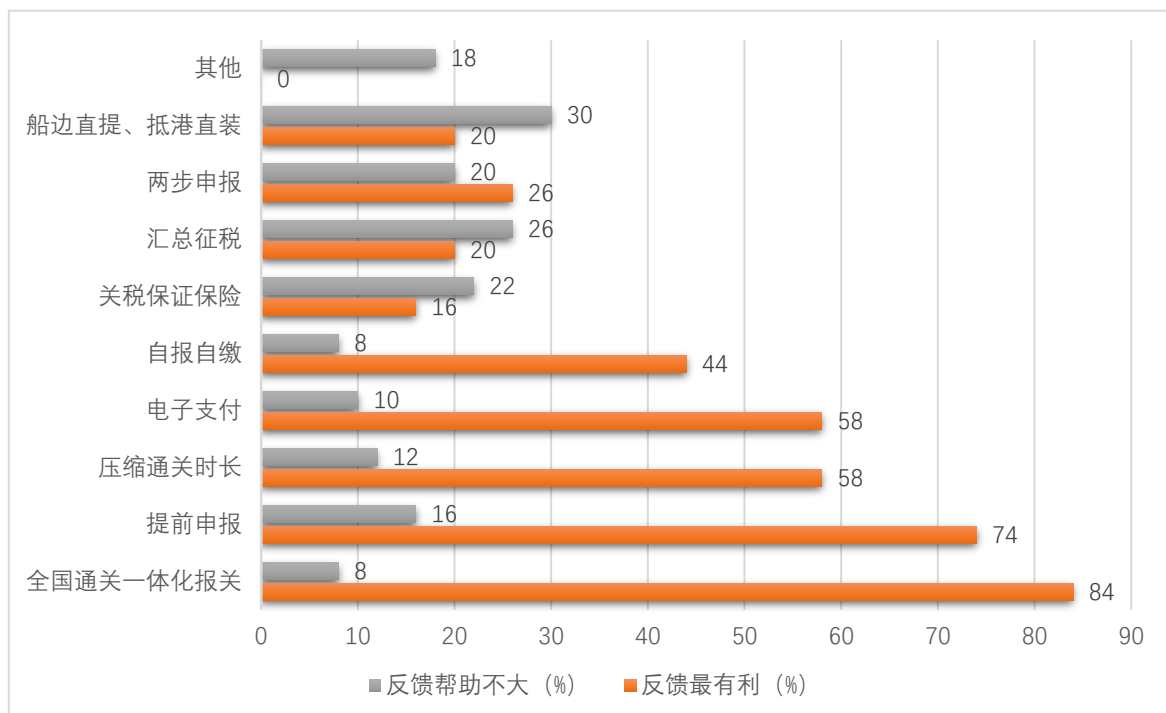
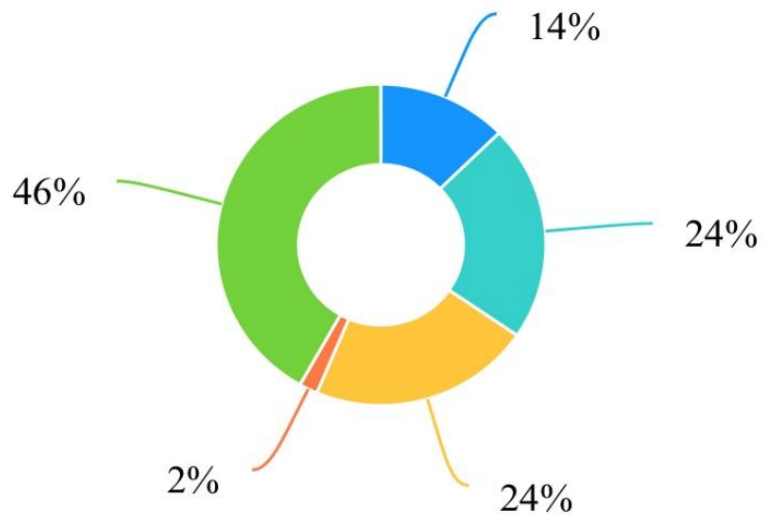


图2 企业对改革措施效果的评价

3. 企业反映部分改革措施在实施中他们带来了一定困扰，虽比例不高，但相对集中，主要是压缩通关时长（12%）、关税保证保险（14%）、汇总征税（16%）、两步申报（12%）。除反馈系统操作不畅、农商银行和农信社不支持电子支付等问题外，有代表性的困扰还集中在“为了通关时间，缴税追的紧迫”、“尊重企业的自主选择权”。

4. 企业对改革措施的实施过程总体评价较好（46%），同时也有一些企业反映了负面情况（图3），主要是便利化措施执行不到位，企业没享受到红利（24%）；“一刀切”的推广，削弱企业自主选择权（24%）。这些负面情况，企业认为其原因有（图4）：政策措施设计不符合企业需求（24%）；措施推广实施不尊重企业选择权（18%）；政策的评估没有倾听企业呼声（26%）



- 一厢情愿送政策，措施适用性较差，没怎么用过。
- 便利化措施执行不到位，企业没享受到红利。
- “一刀切”的推广，削弱企业自主选择权。
- 用行政手段迫使企业使用，增加企业负担。
- 其它：

图3 企业在改革实施中遇到负面情况

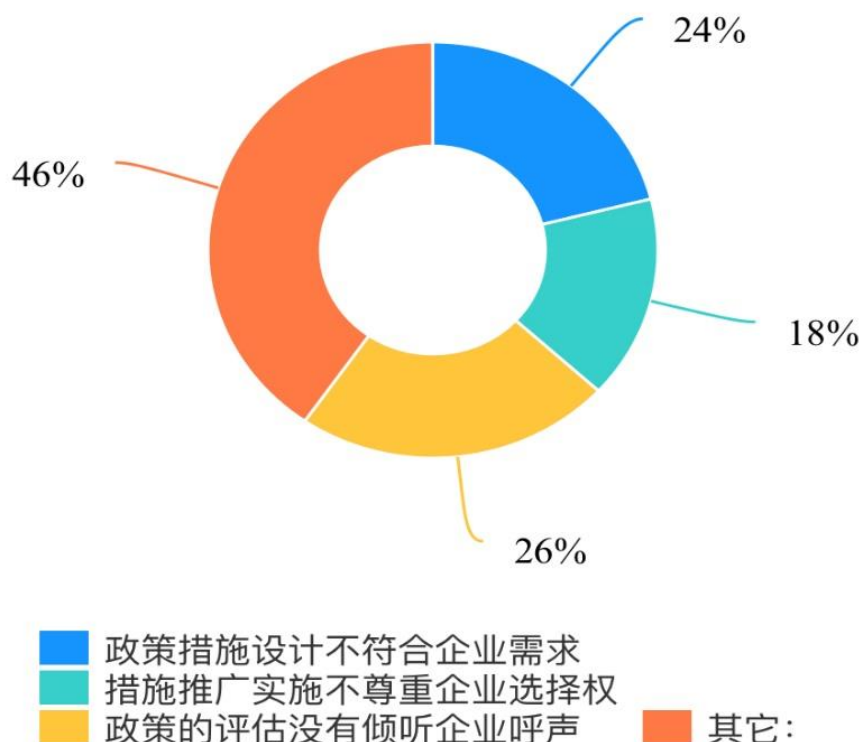


图4 企业在改革实施中遇到负面情况的原因

5. 企业建议主要有：“加强新改革措施的宣讲推广、针对不同企业采取不同监管措施，适当提升企业自有选择权利，结合实际贸易情况倾听企业意见，加强通关系统的稳定性”。

（二）基层关员访谈情况

通过访谈，笔者向基层关员了解其在执行中，对绩效指标体系的评价意见和修改建议。总体评价趋向负面，就其原因主要集中在执行难度大、权责不对等、为了指标压迫企业不合理。有关员说：

“主要是权责不统一，上级（风控、税管）发布查验或验估指令，我们基层只负责执行，但是指令的查获率、有效率却考核基层执行

海关，这太不合理了。”更多的关员则是表现出对绩效指标完成和向企业施压表示担忧、不满和无可奈何。

对于执行效果，对基层官员的访谈一定程度上印证了企业问卷反馈，比如“一厢情愿送政策”为了追求推广使用率，通关时长、电子支付、汇总征税、自报自缴等便利化改革措施，存在从“可选项”变成了“必选项”的情况；全国通过一体化报关，进口口岸和申报口岸的分离填报，本是为了方便企业在全国范围内报关，却成为各地海关实现争抢税源的政策通道，企业居中两头承压。这些不仅削弱了外贸企业应有的选择权，也为基层关员增加了的不必要负担，背离了政策设置初衷，影响了改革效果和海关执法权威。

(三) 舆情收集情况

1. 从2017年初海关设定“全年压缩通关时间1/3”目标，2018年初《政府工作报告》中提出整体通关时间要再压缩三分之一目标以来，“压缩通关时长”就成为海关的一项重要业务和政治任务，备受舆论关注。即使海关总署统计司根据世界贸易组织(WTO)推荐的统计方法并结合我国实情，重新定义了我国的进出口货物放行时间，并给出了“整体通关时间”和“海关通关时间”两个统计口径。一些专业智库和媒体也表示“海关‘小通关’在整个通关当中所占比例大致为25%左右。这就说明了，海关小通关对大通关的时间压缩有影响，但这个影响并没有人们想象的那么大，仅仅通过海关一

家的努力来达到大通关时效的显著提升并不切合实际。”（《压缩通关时间的路不能走偏》，公众号“平说关事”，2017.11.18）。实际推行中，压缩通关时长的政治承诺和刚性考核，受管理文化因素的巨大影响，存在指标考核压力主要由海关承担，脱离了多部门多环节多因素共同影响的实际，存在权责不对等，落实难度和压力过大的问题。

2. 2019年4月，海关总署在“中国政府网”多次回应网民关于“过度追求通关时效反给企业带来负担”的留言、关于“基层海关怕影响时效考核‘折腾’企业来回跑”的留言等，一度成为舆论焦点，一定程度上反映了“一刀切”和强制执行影响企业正常通关经营，反而增加成本和困难的情况。通关时效考核指标设置的整体性和统一性，需要切实考虑贸易多样性的实际需求。反观基层海关在执行中也深受其被迫采取超时删单、移特案库、催缴税款、限时报关等非常规操作频出，被媒体报道后，给海关执法正面形象造成极大困扰。

3. “两步申报”、“船边直提、抵港直装”等改革措施适用范围有限，选择使用的企业和范围有限，推广使用效果未如理想，制度设置及其效果评估需进一步优化。

综上所述，受到管理文化特点、考核思维单一惯性、指标制定与工作实践脱节等多方面因素的影响，海关绩效评估体系存在诸多有待完善的方面，主要体现在：

一是考核体系封闭，目前仍是海关内部评估。仍延续“海关本位”的“自内而外”的管理思维和评估模式，大部分仍以第一阶段的“目标管理责任制、效能达标建设”等形式出现。有效融合“社会本位”的“自外而内”的共治思维和评估模式不足，对多元化利益相关方的“服务意愿、选择权利、满意程度”等价值取向照顾和评估的不到位。

二是考核指标的设计和运用存在“初衷背离”。指标设计者综合考虑某些改革措施（如：自报自缴、汇总征税）的适用性和推广度问题，可能会给企业带来资金流转、通关时效等现实问题，设置了“考核指标、展示指标”等不同考核指标序列，以期通过考核刚性强弱区别，达到即保证推广执行，又关注差异化适用的目的。但改革实践中，在政治文化需求和惯性思维下，各类指标只要通过量化和排名，工作能力评价和“传统政绩观”的竞争压力就会自然地层层传导，往往会模糊指标的设置初衷和执行区别性，统一回归成为必须执行的行政管理目标，导致在执行中出现“一厢情愿送政策、行政命令强推政策、不顾实际一刀切”的情况。

三是考核方法单一，主要手段依赖数据统计分析法。特别是现有的海关执法评估，大多建立在数据挖掘的基础上，存在片面追求业务指标量化和排名的现象。虽然会在某些单项改革措施的实施、专项课题研究中采用问卷调查等方式引入民众参与，但参与频次和范围如何确定，调查结果如何使用，对政策影响权重有多大并未有明确制度规定和固定做法，仍取决于海关内部领导层的意向。

三、优化海关贸易便利化改革措施绩效评估体系的措施建议

习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第二十一次会议上提出：“把是否促进经济社会发展、是否给人民群众带来实实在在的获得感，作为改革成效的评价标准。”，对标这个评价改革成效的“人民利益”标准，结合前述分析的短板和问题，研究提出海关在贸易便利化改革措施中采用的绩效评估体系优化方案。

（一）建设开放型评估体系，实现多元共治

一是调整好“多方治理”的心态。尽快推动绩效评估体系从内部控制取向为主，向外部责任取向为主的转换，实现“海关本位”和“社会本位”评估理念的有机结合，体现政府部门价值目标取向的多元性和人民评价标准，促进海关不断提升改革效能。切实体现

“人民海关为人民”的宗旨，形成“兼听则明、综合评估，集思广益、多元共治”的局面。

二是实现内部控制和外部责任的有机结合。绩效评估体系要区分“准军”队伍令行禁止的内部要求和“人民海关”让人民满意的外部责任。内部控制以“效能”为评估价值取向，可以延续目标责任制的基本逻辑，促进海关内部行政运转的顺畅高效；外部责任以“群众满意”为评估价值取向，可以借助第三方专业评估力量更科学的引入企业、社会等利益相关方的评估意见。

（二）加强评估体系制度建设，坚持为民初衷

一是构建规范、统一、法治的评估制度。尽快出台系列规章制度，对评估主体、评估流程、评估指标设置原则、评估结果应用、评估指标统一发布和管理等内容进行明确规定，重点解决绩效评估随意性、区域目标性等问题，以刚性的制度来保障改革的“为民”方向得以贯彻，避免被相对落后的评估体系、思维惯性和政绩冲动“拖了后腿，带偏方向”。

二是加大公众满意度指标的权重形成综合性评估。重点解决问卷调查、第三方调研等外部评估信息的获取、融合和结果应用问题。制度化引入社会力量参与评估，让多元评估主体实现常态化、专业化；制度化畅通民意决策渠道，以企业满意度调查、第三方评估研究为主要形式，全面公开改革措施的社会评估情况，主动接受社会

监督，提升评估信息的开放性、透明度和融合度；制度化强调外部信息的反馈和结果应用，形成“改革实施→社会反馈→措施改进”的工作闭环，通过规定外部评估信息的使用范围、吸收方法、决策权重等具体内容，不断提升市场主体参政议政的水平、意愿和效果。

（三）优化评估体系技术执行，确保科学有效

一是科学调整评估方法和指标的设置定位和维度。全国性指标的设置（如：税收征管、通关一体化）应立足于全国大盘子，防止关区和部门小利益，通过统计方法、指标设置与地方政府同频，形成工作合力（如：不再考核属地纳税率，而是考量属地企业外贸成长性），引导基层海关把精力放在优化营商环境、促进资源自由流动上，做大地方外贸增量，而非因区域排名而出现关区间税源和数据争抢，致力于存量博弈的内耗中；结合关区不同、地域特点、经济差别等因素设置“评估序列”维度，增设不同赛道，让情况相近单位充分竞争，调动基层积极性；区分“指标类型”维度，使用“业务指标量化、行政指标综合评价、专项工作专项调研、涉企工作第三方评价”等多样化指标评价方式。

二是及时对绩效评估体系进行纠偏矫正。改革措施的推广有探索属性，不能作为任务和成绩，更不能简单量化排名，主要看企业满意度，对因此产生的“一刀切、硬性推、做数据”等问题，要及时发现和纠偏。具体来说：不能仅为了迎合政治文化需求和不知情

大众的评论，简单地对通关时长、便民改革措施条数和推广使用率等表面数据进行“一刀切”的强调和考核；要承认贸易便利化是个系统性的复杂体系，并非海关一个部门或是一个简单数据就能达到和体现的，绝不片面追求指标量化和排名；要尊重贸易便利化实践中的情况多样性、需求差异化和市场主体的自主选择权，多宣传少干预，努力丰富海关的便利化措施“菜单”，让企业自主按照需求和喜好“点菜”，绝不“强买强卖”。

基于企业视角对天津口岸营商环境的分析研究

李晶¹

今年以来，受全球新冠肺炎疫情影响，产业链、供应链循环受阻。天津口岸作为中国北方第一大海运口岸，受到的影响尤甚，今年1-8月份，天津口岸共完成口岸进出口贸易值8381.10亿元，同比减少7.7%。良好的口岸营商环境将为外资外贸企业增强投资运营信心注入更为关键的“强心剂”。优化口岸营商环境的最终目标是惠及企业发展，而进出口企业、报关代理公司是主要受众对象。因此，有必要调研企业真实评价及建议，从中探析贸易便利化工作中的问题、短板，为天津海运口岸贸易便利化实现路径提供现实依据。

一、基于企业视角的营商环境满意度评价

自今年2月份开始，笔者面向天津口岸进出口收发货人员、报关代理公司等与口岸通关相关的非政府主体设计了调查问卷。依据国际研究领域使用较多的Wilson评级指标体系（口岸效率、海关环境、制度环境、电子商务），结合口岸发展实际，设计了评价天津

¹作者单位：天津海关

口岸贸易便利化水平的5个一级指标、22个二级指标并形成了调查问卷（见附表4）。本次共发放调查问卷245份，收回241份、作答率98.3%。样本数据采用SPSS进行了分析，信度系数值为0.954，大于0.9，因而说明研究数据信度质量很高。

（1）满意度评价计算方式：采用算数平均数，计算每个一级指标（X）及二级指标（Z）得分。天津口岸贸易便利化评价体系总体满意度：令总分平均值为Y，则Y的值为5个一级指标之和÷一级指标数量，即 $Y = (X_1 + X_2 + X_3 + X_4 + X_5) \div 5$

（2）天津海运口岸贸易便利化评价标准：笔者将评价分数细分为10个等级。根据上述计分方法，则X的范围在 [0, 7]之间，则Y的范围也在[0, 7]之间。评判标准是：将贸易便利化为10个等级，（见表1）。

表1 天津海运口岸贸易便利化评判标准

X		Y	评判结果
$0 < X \leq 0.7$	或	$0 < Y \leq 0.7$	十等
$0.7 < X \leq 1.4$	或	$0.7 < Y \leq 1.4$	九等
$1.4 < X \leq 2.1$	或	$1.4 < Y \leq 2.1$	八等
$2.1 < X \leq 2.8$	或	$2.1 < Y \leq 2.8$	七等
$2.8 < X \leq 3.5$	或	$2.8 < Y \leq 3.5$	六等
$3.5 < X \leq 4.2$	或	$3.5 < Y \leq 4.2$	五等
$4.2 < X \leq 4.9$	或	$4.2 < Y \leq 4.9$	四等
$4.9 < X \leq 5.6$	或	$4.9 < Y \leq 5.6$	三等
$5.6 < X \leq 6.3$	或	$5.6 < Y \leq 6.3$	二等

$6.3 < X \leq 7$	或	$6.3 < Y \leq 7$	一等
------------------	---	------------------	----

根据调查问卷结果可以进一步看出，天津口岸营商环境总体分数为6.258，位于第二等级区间。其中，海关环境（CUS）为6.47分、电子商务环境（ELB）为6.39分、规则环境（REG）为6.37分、口岸费用（PRI）为6.10分、口岸效率（PORT）为5.96分。（见表2）

表2 天津海运口岸贸易便利化调查问卷一级指标评分情况

项目名称	评分	评判等级
总体评分	6.258	二等
一级指标1：口岸效率（PORT）	5.96	二等
一级指标2：海关环境（CUS）	6.47	一等
一级指标3：规则环境（REG）	6.37	一等
一级指标4：电子商务环境（ELB）	6.39	一等
一级指标5：口岸费用（PRI）	6.10	二等

二、基于企业视角存在的问题

在22个二级指标中，有12个二级指标位于 $6.3 < \text{实际值} \leq 7$ ，即第一等级；有10个二级指标在 $5.6 < \text{实际值} \leq 6.3$ 之间，即第二等级。

其中：调箱及仓储成本、需查验货物提箱效率、集港效率、天津港智能化装卸水平、卸货效率在22个二级评价因素中位于较低水平，分别为：5.91分、5.92分、5.92分、5.97分以及6.03分，需要在上述方面针对性予以解决（见下图）。

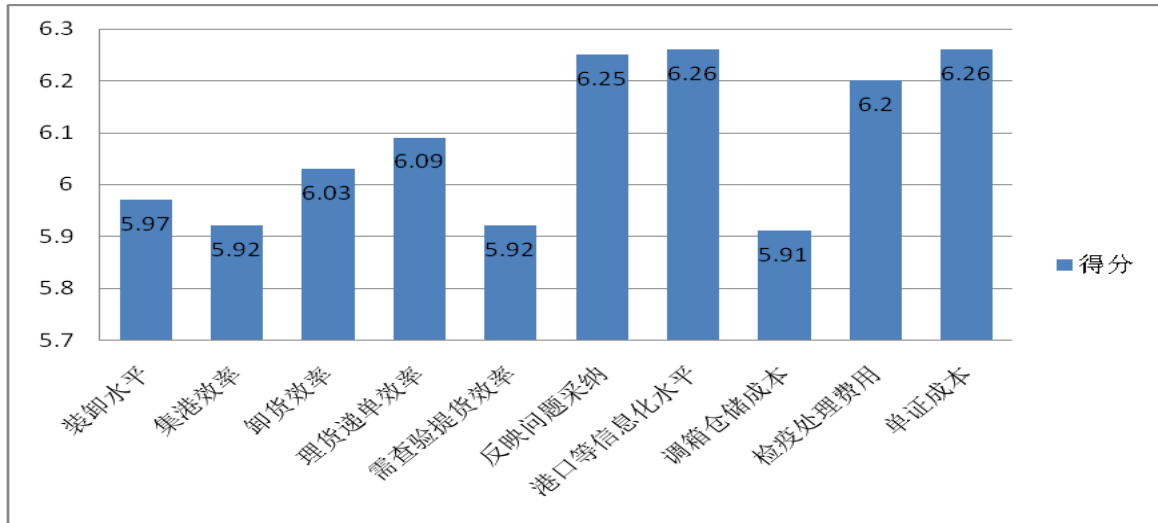


图1 位于第二等级的二级指标得分情况

基于上述情况，通过对收回的241份调查问卷主观回答部分的整理，涉及802项反馈情况。经过归纳总结，企业反映影响口岸贸易便利化的主要因素主要集中为：天津港智能化装卸、口岸作业效率、口岸收费、通关流程、政策宣讲告知、信息化建设方面（见表3）。

表 3 天津海运口岸贸易便利化影响因素情况（单位：人；%）

序号	问题大类描述	频数	百分比
1	港口装卸作业模式机械，智能化程度不够高；太平洋码头智能化水平达90%，其他码头的智能化水平仅在20%左右；天津港提货速度较慢，影响了企业通关时效。	303	37.78%
2	口岸收费名目较多，且费用较高，特别是疫情期间，口岸个别场站存在借机以疫情防控的名义提高收费的问题；进口拼箱货物在监管库的拆箱仓储费用远高于整箱货物。	282	35.2%
3	港口、船代、货代、堆场衔接配合不流畅，导致货物查验前准备时间较长；物流场站车辆调度有限，有“货等车”情况，部分作业节点效率低。	267	33.3%
4	运抵手续繁琐，中间代理操作时间长，货物容易甩至下一航次。	242	30.17%
5	部分通关作业信息化程度不高，进口提单换单未实行无纸化操作。	241	30.04%

6	政策公共管理属性不强，有些政策出发点是好的，但不实用，准入条件复杂；有些政策实施后打乱了企业发展计划，在某种程度上影响了企业生产经营；有些政策在一段时间内，调整变化较多，不够稳定。	231	28.8%
7	通关过程中各节点信息不对称，企业无法实时了解货物目前所处的通关状态，加剧了企业通关负担。	219	27.3%
8	部分政府机构单证审核系统不稳定，有时造成报关单卡单。	196	24.4%
9	部分货物检疫化验时间稍长，化验进度信息没有及时公开告知。	149	18.6%

三、基于企业视角的解决措施建议

一是口岸单位、码头堆场、收发货人要加强联动配合，将货物装卸提离港口的市场化需求与海关监管指令、港口物流作业调度精准匹配。

针对天津港吞吐能力弱、码头进深窄、仓储能力有限、运输信息不对称的现实特点，利用人工智能、GPS定位、物联网、大数据分析等科技手段，聚合海关监管、港口码头等大量基础数据，对接各类型企业的物流需求，搭建港口物流服务的市场化运营服务平台，根据企业通关实际需要，提前预判集装箱卸船、装船的大致时间点，综合运用“船边直提”、“抵港直装”。进口船舶抵港前，智能分析船舶动态、码头机力、海关作业等状态信息，提前调度码头搬运人力、物流车力，做好进口货物提离前期准备，节约货物等待时间。船舶抵港后，自动判定海关放行信息，向已经预约提箱的进口企业和司机推送计划卸船时间，企业只要提前预约，司机将按照给定货

物信息、泊位到指定位置完成货物提取，海关放行货物就能在卸船后通过海关智能卡口、验核通关信息后，快速提离，实现“随卸随走”，破解因企业找车难、海关查验、船舶装卸顺序调整或集装箱未到港等情况，产生的无法及时提箱、车辆空驶或在码头等待时间过长等问题。

二是以企业发展为导向，实施“弹性化”“差异化”的通关便利化措施。

真正从企业自身发展着眼，实施更为“弹性化”、“人性化”的便利措施，政策制定要聚焦公共服务均等化，推广政策措施前要加强调查研究，深入了解企业“愿不愿意”而不是“能不能够”。综合考虑企业在海关信用评级，对企业非主观故意的程序性、规范性通关差错，实施容错纠错、快速办理制度，而不是简单的一罚了之。从减少企业申报差错率入手，将关口前移，对企业曾经出现的差错进行打包，开展上门重点帮扶服务，从源头进行帮扶。提升货物布控查验的精准度，综合评估货物布控率、查获率情况，减少非必要性、重复性、机械性和无效性布控，让守法企业的通关更为便利、顺畅。提升关区《入境货物检验检疫证明》电子化使用比率，减少企业纸质单据的传递递交。

三是实施多部门联合惩戒，促进市场主体守法经营。

针对疫情防控期间，有关企业假借海关名义向货主额外收取费用的情况，通过暗访、不打招呼突击检查等方式，锁定在市场正常经营范围内故意违规向企业收取费用的企业名单，对违规企业纳入管理黑名单。持续减免检疫处理收费，告知进出口企业权利义务，明确投诉举报途径。加大口岸收费公开公示力度，并接受社会各界监督，倒逼企业诚信守法经营。从行业主管部门角度，做好海关监管作业场所巡查，坚决取消违规收费，提高查验提箱效率。

四是畅通企业通关信息查询、反馈渠道，增强政策的稳定性、连续性、透明性。

政策的稳定性和连续性是建立良好制度规则环境的重要基础。政策的实施出台应避免已经发布的重要制度文件朝令夕改、随意变更，这不仅与企业自身发展利益息息相关，更体现了政府决策的权威性和严肃性。结合贸易便利化推进情况，对必要性的内容变更进行动态调整，尽量将制度调整对企业产生的影响降到最低。另一方面，要加强政策宣讲和政务公开，主动做好涉及通关环节查询、政策讲解和困难帮扶，开发货物通关各环节实时进度查询APP，实现通关全流程公开透明，便于企业合理安排资金货物运转，达到海关监管与企业申报无缝衔接，减少资金占压，降低仓储成本。通过向企业派驻协调员、12360海关热线、报关协会以及跨境贸易便利化

政策宣讲会等多种方式及时跟进企业在政策使用过程中的问题，提升政策制定的匹配度。

五是加强科技信息化技术与港口作业各环节的深度融合。

运用区块链技术、5G、大数据、北斗等先进技术，将港口信息流与港口通关作业操作指令深度嵌入，通过港口装卸作业设施设备、卡口以及海关监管设备进行体现，实现生产装卸智能化、管理智能化、操作便捷化、数据可视化，将以往的港口作业指令与海关监管操作串联模式改为同步并联运行。在港口作业过程中装配科技化设备，稳妥提升港口装卸、物流、监管作业模式的智能化水平。借助港区无人卡口操作的作业模式，建设“智能卡口”“智能地磅”“智能审图”“智能装卸”“智能选查”信息操作设备，推广特殊货物提离电子移动证、实施智能施验封、智能称重、堆场可视化监控等，将海关智能监督设备和系统有机地集成到港区进站和出站物流的过程中，以简化物流过程的监督，减少对实际物流的干扰。建设智能调度系统，探索与港区高速信息网络、港口物联网平台、空间可视化信息系统等接入形成数据互联互通，实现了港口物流信息与舱单和企业申报数据实时比对、实时预警，实现集装箱智能调度运行，同时精准动态统筹调度港口机械作业设备。推广无人操作驾驶的电动卡车，减少到港货物等车提离等拥堵情况。

表4 天津口岸贸易便利化评价指标体系

一级指标	二级指标	评分（0-7）
口岸效率	1. 天津港装卸设施智能化水平能够保障货物快速通关	
	2. 货车进入天津港后装船集港效率	
	3. 货物自国外运抵天津港后卸货效率	
	4. 完成港口官方理货递单效率	
	5. 需要海关查验货物港口方搬运提货效率	
海关效率	6. 海关工作人员廉洁自律程度	
	7. 因进出口需要向海关提交各类单证获取的便利度	
	8. 海关完成进口单证审核效率	
	9. 海关完成出口单证审核效率	
	10. 海关对进口货物实施查验检疫效率	
	11. 海关对出口货物实施查验检疫效率	
规则环境	12. 海关工作人员对外服务评价	
	13. 进出口贸易相关的法规公开的透明度	
	14. 进出口贸易相关政策的稳定性和连贯性	
	15. 进出口有关方通关海关网站、微信等新媒体平台及12360热线查询通关信息的及时性、便捷性或全面性	
电子商务环境	16. 相关问题建议提交政府部门后反馈或采纳实施情况	
	17. 港口、船公司、货栈码头使用信息化途径办理进出口通关手续覆盖率	
	18. 海关使用信息化、智能化手段办理通关手续或验放进出口货物覆盖率	
口岸费用	19. 进出口代理单一窗口使用率	
	20. 支付口岸运营主体完成调箱、仓储等通关费用是否合理	
	21. 货物完成通关必须支付的口岸检疫处理费用是否合理	
	22. 进出口企业自行承担的进出口单证制作成本费用是否合理	

浅议中国海关法律规范体系中的“放行”与“结关”

康振金 庾勇辉¹

一、清晰定义“放行”与结关概念的必要性

“名词解释”是法学、逻辑学等社会科学研究中的重要内容，一个名词的内涵和外延常常关系着权利与义务的边界划分，关系着执法部门能否正确行使权力，中国古代吏治中贪官污吏能够包揽词讼、颠倒黑白，就是因为他们一定程度上把持了名词解释的权力，因此，厘清海关法规中常用术语的准确含义对海关提高依法行政水平、实现良法善治具有重要的意义，而“结关”与“放行”是中国关务事务中关企双方普遍、高频使用的两个重要术语。

经调研，在实践中，不管是海关内部，还是报关从业人员、外贸企业工作人员对“结关”和“放行”的概念均存在着不同的观点，而“结关”与“放行”的含义关系到了海关监管责任和权力的开始与终结，关系到关务关系中各方法律责任的确定，也关系到了

¹作者单位：康振金，厦门海关；庾勇辉，广州海关

当前备受海关关注的通关时间的计算，因而，其内涵与外延亟需做出清晰的界定。

二、中国海关法律规范体系中的“结关”与“放行”

（一）中国海关法规中关于“结关”与“放行”的定义

暂未发现中国海关的法律、法规和规范性文件中有关于“结关”与“放行”的直接定义，也即“结关”与“放行”虽在关务实践中长期、高频使用，却不是法定的概念，而是中国海关的管理方便用语。正如我们前文所指出的，“结关”与“放行”的概念关系到关务活动中各方权利义务的分配，其法定定义的缺失不能不说不是一件令人遗憾的事。

（二）对包含“结关”与“放行”的海关法律法规的梳理

1. 关于“结关”的具体法律规定

首先是《海关法》。作为最高位阶的专门海关法规，《海关法》中并无直接出现“结关”二字的条款，但有五个条文含有“办结海关手续”六字，包括第十四条，“……进出境运输工具从一个设立海关的地点驶往另一个设立海关的地点的，应当符合海关监管要求，办理海关手续，未办结海关手续的，不得改驶境外”，第二十三条，“进口货物自进境起到办结海关手续止，出口货物自向海

关申报起到出境止，过境、转运和通运货物自进境起到出境止，应当接受海关监管。”和第三十七条、第六十六条等。

那么，上述五个《海关法》法条中的“办结海关手续”指的是不是“结关”呢？也即“结关”是否就是“办结海关手续”的简称呢？这是厘清“结关”概念需要解决的一个重要问题，我们将在下文经过充分论证后再加以回答。

除了《海关法》，海关的法律规范体系中包含有大量直接使用“结关”二字的条款，具有代表性的条款包括：

a. 《中华人民共和国海关进出口货物查验操作规程》第十五条：海关在办理进口货物报关时，应审核报关单证中提单的货物名称、数（重）量、运输工具名称、航次和提单号等报关内容是否与舱单数据一致，并按规定对有关进口货物进行查验。海关在办理货物放行结关手续时应凭正本提单办理通关手续，放行时应在正本提单上加盖放行章。如收货人持凭正本提单到船代或货代公司换领的正本《提货单》等提货凭证向海关报关，应视同正本提单。

b. 《中华人民共和国海关进出口货物查验操作规程》第二十六条：出境运输工具负责人在货物、物品装载完毕或者旅客全部登机（船、车）以后，应当向海关提交结关申请。海关审核无误的，制发《结关通知书》。海关制发《结关通知书》以后，非经海关同意，出境运输工具不得装卸货物、上下旅客。”

c. 《中华人民共和国海关保税港区管理暂行办法》第三十九条：通过保税港区直接进出口的货物，海关按照进出口的有关规定进行监管；出口货物的发货人或者其代理人可以在货物运抵保税港区前向海关申报；出口货物运抵保税港区，海关接受申报并放行结关后，按照有关规定签发出口货物报关单证明联。

原检验检疫法律规范体系中并没有“结关”的概念。

从上述法条可以看出，在中国海关的法律规范体系中，结关的应用场景包括货物、运输工具、旅客及其行李物品，且在例1（普通进口货物）和例3（保税港区出口货物）放行与结关连用，应为重合的同一程序。

因此，我们认为，在中国海关的法律规范框架下，“结关”的定义应该为进出口/境或转运的货物、行李物品、运输工具，由所有人或代理人办结进出口、进出境手续后，允许有关货物、物品、运输工具进出境或者办结口岸通关手续的状态。

2. 与“放行”有关的代表性规定

a. 《海关法》第二十四条：进口货物的收货人、出口货物的发货人应当向海关如实申报，交验进出口许可证件和有关单证。国家限制进出口的货物，没有进出口许可证件的，不予放行，具体处理办法由国务院规定。

b. 《海关法》第六十六条：在确定货物的商品归类、估价和提供有效报关单证或者办结其他海关手续前，收发货人要求放行货物的，海关应当在其提供与其依法应当履行的法律义务相适应的担保后放行。法律、行政法规规定可以免除担保的除外。

法律、行政法规对履行海关义务的担保另有规定的，从其规定。

国家对进出境货物、物品有限制性规定，应当提供许可证件而不能提供的，以及法律、行政法规规定不得担保的其他情形，海关不得办理担保放行。

c. 《中华人民共和国海关对保税仓库及所存货物的管理规定》第二十六条：保税仓储货物出库运往境内其他地方的，收发货人或其代理人应当填写进口报关单，并随附出库单据等相关单证向海关申报，保税仓库向海关办理出库手续并凭海关签印放行的报关单发运货物。

d. 《中华人民共和国海关进出口货物查验操作规程》第十二条：进出口货物运抵海关监管场所后，方可以办理货物的查验、放行手续。

布控到查验放行环节的情报式、预定式、即决式布控信息，在办理查验、放行手续前，除经授权并按规定程序审批外，任何人不得查阅、修改、撤销。

e. 《中华人民共和国国境卫生检疫法实施细则》第十条：入境、出境的集装箱、货物、废旧物等物品在到达口岸的时候，承运人、代理人或者货主，必须向卫生检疫机关申报并接受卫生检疫。对来自疫区的、被传染病污染的以及可能传播检疫传染病或者发现与人类健康有关的啮齿动物和病媒昆虫的集装箱、货物、废旧物等物品，应当实施消毒、除鼠、除虫或者其他必要的卫生处理。

集装箱、货物、废旧物等物品的货主要求在其他地方实施卫生检疫、卫生处理的，卫生检疫机关可以给予方便，并按规定办理。

海关凭卫生检疫机关签发的卫生处理证明放行。

f. 《中华人民共和国进出境动植物检疫法》第三十二条：邮寄进境的动植物、动植物产品和其他检疫物，经检疫或者除害处理合格后放行；经检疫不合格又无有效方法作除害处理的，作退回或者销毁处理，并签发《检疫处理通知单》。

g. 《中华人民共和国进出口商品检验法（2018年修正）》第三十一条：国家商检部门和商检机构应当建立健全内部监督制度，对其工作人员的执法活动进行监督检查。

商检机构内部负责受理报检、检验、出证放行等主要岗位的职责权限应当明确，并相互分离、相互制约。

通过对上述法条的梳理，我们不难发现，在中国海关法律规范体系下，“放行”的定义应为海关接受进出口货物、物品的申报、

审核电子数据报关单和纸质报关单及随附单证、查验（含检验检疫）货物、征收税费或接受担保以后，对进出口货物作出结束海关进出境现场监管决定，允许进出口货物离开海关监管现场的工作环节。

（三）“结关”与“放行”中容易引起混淆的问题

正如本文开头指出的那样，由于法定定义的缺失，不管是海关内部，还是报关从业人员、外贸企业工作人员对“结关”和“放行”的概念均存在着不同的观点，其中最典型的错误就是将“结关”理解为进出口货物已办结全部海关手续，可以自由流通、处置。另一种错误是分不清“结关”与“放行”的时间节点。在计算进出口货物整体通关时间时，尤其是海关与检验检疫机构整合后涉及进口货物有条件提离（放行）、目的地查验或检测，出口货物出口前申报、检验等情况，容易混淆相关概念和时间节点。

三、国际海关相关实践

（一）世界海关组织《经修订的京都公约》

根据世界海关组织《经修订的京都公约》，结关（也称“清关”，Customs Clearance）是指“完成海关手续以使货物能够进入国内使用，出口或置于其他海关程序之下”。和中国海关相比，《经修订的京都公约》的这个定义未将行李物品、运输工具作为

“结关”的对象，但是多了“或置于其他海关程序之下”，显然“结关”在这里仅限于进出境通关环节。

根据世界海关组织《经修订的京都公约》，海关放行（Release of Goods）是指“海关允许将清关货物交由有关人员处置的行为”。《经修订的京都公约》关于“放行”的这个定义较为模糊，“清关货物”意味着这里的放行指的是通关环节的放行，但是交由有关人员处置的表述较为宽泛，未明确是有条件的处置还是自由处置，从法不禁止即为允许的角度来说，应当从宽理解为附条件的处置。

值得我们注意是，WTO对区分“结关”与“放行”给出了明确的理由，即“传统上，直到所有与交易有关的问题都得到解决并且应缴纳的关税和税款全部缴纳，即货物清关手续完成，海关才会放行货物。但是，由于各种原因（例如，有关商品归类和估价海关决定尚在进程中，缺少申报文件，或对海关决定的申诉程序正在进行），可能会延迟最终的结关。此类延误对贸易商的供应链产生负面影响，因为货物尚处于海关控制的监管场所中，而不能由贸易商处置。如果可以将放行与结关分开，意味着货物在商品归类、估价或者其他手续尚有待处理的情况下，海关可以在企业未缴纳税费之前提前放行货物。通常企业可以保证金或保函的形式提供税费担保。”

（二） 欧盟海关相关定义

根据欧盟海关法（REGULATION (EU) No 952/2013），“货物放行”系指海关当局将货物提供其所所在海关程序所规定的用途的行为。

欧盟海关法关于“放行”的这一定义是一种广义上的放行概念，“提供其所所在海关程序所规定的用途的行为”所指的显然不只是允许货物脱离海关监管场所。

欧盟海关法没有“结关”的概念，但有“自由流通放行”（Release for free circulation）的表述。“自由流通放行”是指完成了所有进口手续后商品可以如欧盟生产的商品一样可以在欧盟市场自由流通。它有两个条件：一是所有进口税费都已经缴纳；二是商业政策得到实施（比如提交配额证）和所有进口手续都已经办结（比如动物或动物产品申领兽医证书）。

显然，欧盟“自由流通放行”仅仅针对进口货物，而不包括出口、转关货物以及人员、行李物品、运输工具。

四、 中国海关法律规范体系下“结关”与“放行”概念评议

（一） “结关” 概念不宜扩大适用

中国海关关于“结关”的定义与WCO的定义基本一致，但是中国海关将“结关”同时应用在了运输工具、旅客和行李物品上，我们认为这是值得商榷的。正如上文所指出的那样，WCO区分放行与结关是因为为了提升贸易便利化水平，出现了担保放行等海关手续尚未办结就提前放行的情形，中国海关在运输工具、旅客、船员行李物品等场景中使用“结关”实际上是对什么叫“清关”（Customs Clearance）理解不到位，冲着“办结手续的”中文字面含义生搬硬套，与国际惯例不符。“清关”是一种动作，一个过程，更多是从企业角度出发。“结关”更多强调海关执法行为，是一种行政权力，但应限于进出境这一特定的通关手续，而不应该是针对该货物所有的海关手续（仅限于本次监管手续）在货物进出口方面。更准确的说，“结关”指的是一票报关单通关手续的终结，而不是一票货物受监管状态的终结。以暂时进出境货物为例，一票入境参展的暂时进境货物在口岸放行时，其对应的进口报关单即已结关，但其在境内期间始终处于海关的监管之下，在参展结束、复出口时，该票货物需要再报关出口，此时对应的出口报关单最终也会有对应的“结关”状态。事实上，在不同的国际贸易术语中也包含着“结关”义务的分配，例如如买方不能办理出口结关手续，则不宜按EXW术语，而应选用FCA等术语成交，如卖方不能办理进口结关手续，则不宜采用DDP术语，而应选用D组的其他术语成交。同时，

在国际贸易术语里，“**结关**”指的也是WCO定义里货物进出口意义上的**结关**，而不包括运输工具、旅客、行李物品的**结关**。我们认为，中国海关的行业术语应与国际惯例，尤其是商业惯例保持一致才能更好的服务商界，提升贸易便利化水平。最后，我们认为“**结关**”概念回归本义后，改为“**清关**”将与Customs Clearance 的含义更为契合。

（二）“结关”不是“办结海关手续”的简称

明确“**结关**”的使用应限于货物的进出境通关环节后，前文关于《海关法》上“**办结海关手续**”是否属于“**结关**”的问题就不言自明了，而且，对于清关程序以外的其他海关监管程序的终结，我们认为还是应以《海关法》的这一“**办结海关手续**”的表述为宜，因为《海关法》乃是中国海关法律规范体系中效力位阶最高的基本法律。其他相关海关规章、制度应遵循和统一沿用这一表述，避免将办结进出境运输工具、进出境行李物品、甚至检验检疫等海关手续等同于“**结关**”。

（三）“放行”概念与国际惯例基本一致

“**放行**”方面，我国海关当前的“**放行**”与国际惯例基本一致，即以能否脱离监管场所作为放行的标准，但是放行后的货物不一定允许在市场自由流通，而是需要“置于其他海关程序之下”，比如

保税货物、减免税货物、暂时进出境货物、实施目的地检测的成套设备，等等。

（四）关于结关与放行的不同场景问题

一般情况下，一票报关单结关与放行的时间节点是重合的，此时货物一放行，其所有人即获得充分的处置权。不同场景包括但不限于：

1. 担保放行货物。在部分情况下，放行后货物仍然处于正常的海关监管程序下，例如在货物办理了担保放行手续的情况下，放行与结关的时间点分离，此时，“放行”的时间节点是允许提离，“结关”的时间节点是商品归类 and 估价决定、或其他海关手续完结、保金保函等担保手续核销。由于货物依然处于海关的正常监管程序下，在结关前，海关的行政管理可以随时介入。

2. 暂时进出境货物。一票入境参展的暂时进境货物在口岸放行时，其对应的进口报关单即已结关，但其在境内期间始终处于海关的监管之下。在参展结束复出口（或正式进口）时，该票货物需要再报关出口（或正式进口），此时对应的出口（进口）报关单最终也会有对应的“放行”和“结关”状态。

3. 保税货物。保税货物在口岸办理通关手续放行后，其对应的进口报关单即已结关，但其在保税期间始终处于海关监管之下。在保税货物（或其成品半成品）复出口（或正式进口）时，该票货物

需要再报关出口（或正式进口），此时对应的出口（进口）报关单最终也会有对应的“放行”和“结关”状态。货物进出保税仓库、特殊监管区等场所与以上保税货物情况类同。

4. 属地检验检疫货物。原检验检疫业务的后续监管方面，如成套设备放行后到厂检测并出具检测报告，动植物到目的地检测防疫等，目前技术上采取口岸放行报关单即结关的做法，但在被命中目的地查验（属地检验检疫）的情况下，报关单虽然已结关，但查验程序需要货物到达目的地，由属地海关实施目的地查验后才能最终完成。此时的目的地查验（属地检验检疫）与货物在口岸通关程序，在法理上属于两个不同的海关程序，在海关作业系统上也是分别进行，与WTO关于“放行”的概念。

（五）关于缉私部门重新介入的问题

一票出口货物结关后，海关缉私部门在获得该票货物涉嫌走私的情报后查扣该票货物的行为对“结关”状态造成了什么样的影响呢？根据前文的论述，“结关”是货物进出口通关环节清关手续的终结，而不是海关监管状态的终止，根据《海关法》第二十三条的规定，“进口货物自进境起到办结海关手续止，出口货物自向海关申报起到出境止”应当接受海关的监管，因此例子中缉私部门在出口货物结关后的查扣行为不属于普通、正常的监管，是货物结关后海关的另一个监管行为。事实上，该批货物如果确实涉嫌走私，

在案件办结后，如果需要继续出口，应当重新办理报关手续，并达致新的“结关”与“放行”状态。

五、结论

综上，我们建议，“结关”的定义为进出口环节中，一票报关单办结口岸通关手续。“放行”的定义建议为海关接受进出口货物、物品的申报、审核电子数据报关单和纸质报关单及随附单证、查验货物、征收税费或接受担保以后，对进出口货物作出结束海关进出境现场监管决定，允许进出口货物离开海关监管现场的工作环节。在一般情况下，结关与放行是重合的同一个动作，都代表着一票报关单口岸通关手续的完成，但在担保放行的情况下，结关与放行将分离为两个动作和两个时间节点，此时，“放行”的时间节点是允许提离，“结关”的时间节点是保金保函等担保手续核销。进而，我们建议全面审视在海关相关规章制度和实际监管工作中关于“结关”和“放行”的使用，遵循国际海关关于“结关”和“放行”以及《海关法》关于“办结海关手续”的定义，避免扩大或混淆相关概念，减少海关执法和业界经营上不必要的误解，提高管理和沟通效率。

国际规则在应对国外新冠疫情限制措施中的应用

唐娴娴¹

新冠疫情爆发以来，全球已有160余个国家和地区采取限制措施（截至2月24日数据），内容涉及我国人员、运输工具、货物、口岸开放等多个领域。在此形势下，以国际视野客观理性的理解和判定各国防控措施，科学合理的运用国际规则进行评估应对，并在必要时加强对外交涉，是我们实施精准防控、维护国家利益、服务外贸大局的着力点和重要抓手。本文从国际法和技术性贸易措施角度，就应对中有关国际规则应用的几个疑点、难点问题进行分析。

一、相关国际组织及国际法规

（一）国际卫生组织及《国际卫生条例》

联合国世界卫生组织（World Health Organization，简称WHO）作为联合国下属的国际最大政府间卫生组织，是统一协调国际公共卫生事务、开展全球性流行病防治工作的核心机构，也是此次新冠疫情防治的国际主管部门。其相关活动所遵循的核心法规为2005年

¹作者单位：青岛大港海关

由包括我国在内的196个缔约国共同签署通过的《国际卫生条例（2005）》，（《International Health Regulations 2005》，简称IHR2005）。该条例相关要求已被我国国境卫生检疫相关法律法规吸收转化，成为海关开展国境卫生执法活动的基本依据。其中，条例对国际关注突发卫生事件（Public Health Emergency International Concern，简称PHEIC）的确定、应对以及建议标准做了详细规定。新冠肺炎病毒被列为PHEIC的判定标准、发布程序及后续建议等内容，均遵循该条例。

（二）世界贸易组织及相关协议

在货物管制措施方面，此次疫情主要涉及两项WTO协议：《动植物卫生检疫措施协定》（简称WTO/SPS协定），对各成员制定和实施货物检疫措施行为进行约束；以及《贸易便利化协定》（Trade Facilitation Agreement，简称TFA），对各成员货物通关相关规则、程序、文件及规制协调等方面进行约束。尽管此次新冠疫情的全球防治由WHO主导进行，但各国频繁出台的针对货物贸易的检疫措施，也必须遵循WTO/SPS协议中最小贸易限制、科学依据、协调一致、透明度等规则要求。与IHR2005相比，WTO这两份协议内容更详尽，权利义务更加清晰明确，更具现实可操作性。

（三）其他国际组织及相关标准指南

其他国际组织，例如国际食品法典委员会（CAC）、世界动物卫生组织（OIE）以及国际植物保护公约（IPPC）等，虽然相关国际标准作为推荐性标准，对各国不具有强制执行力，但WTO/SPS协议第3条“协调一致”规定，各成员发布和实施的检疫措施应以国际标准、准则或建议为依据。因此，WTO实质上通过协议授权赋予了上述组织一定权限，其发布的标准、建议和指南等通常被作为通报评议以及对外交涉的重要依据。目前，上述国际组织都未就新冠疫情做出专门回应，特别是OIE并未就新冠病毒人畜共患风险提出明确意见。但随着相关研究的深入，不排除OIE就新冠疫情防控出台相关意见建议。

二、规则应用分析

（一）国际规则对缔约国的拘束力

国际法所涵盖的调整国家（包含地区和成员）间关系的相关原则、规则、制度对缔约国具有普遍拘束力，是各国在国际活动中所应遵循的基本准则，关乎国际形象。但从具体实践情况看，各国对规则的履行情况各有差异。目前，WTO框架下相关争端尚可诉诸于专门的争端解决机制寻求解决，而WHO没有常设争端解决机制，相关争端只能通过总干事协调和强制仲裁进行，因此，在一定程度上导致条例对各国实际约束力缩水。

此次疫情中各国对PHEIC紧急关注事件的反应就是典型案例。尽管WHO的建议非常明确，即“不建议其他国家采取任何旅行或贸易限制措施”。但措施出台后的几天之内，美国、澳大利亚、朝鲜、越南等70多个国家随即宣布禁限措施，显然与WHO规则相悖。类似的情形还发生在WTO透明度义务的履行上。自疫情爆发以来，仅有俄罗斯（G/SPS/N/RUS/178）和哈萨克斯坦（G/SPS/N/KAZ/58）发布通报，其余国家均未履行相关义务。可见，某些规则条款对各国具体措施行为的实际拘束力情况并不乐观。

（二）合规性判定与科学依据

在对单个国家的防控措施是否合规进行判定时，应注意几个关键问题的把控。首先，各国有不适用国际标准、建议而自主制定相关措施的权利。IHR2005和WTO/SPS协定都明确提出，各缔约国（成员）有权制定和实施比国际标准、建议等为依据的措施所提供的保护水平更高的防控或检疫措施，但此类措施应有科学依据。因此，仅仅以与国际规则不符而判定措施违规是武断的，关键看是否以充分的科学依据及风险评估为支撑。通常情况下，是否具有科学依据也是我们在对常规通报进行评议、判定其是否符合国际规则的关键所在。

其次，应关注针对货物紧急措施的例外规定。WTO/SPS协定对紧急情况下成员制定实施检疫措施的科学依据、发布程序、生效时

间以及通知程序等进行了例外规定，要求相对更加宽松。根据协定，各成员有权在发生突发应急事件时，在未有充足科学依据、未完成风险评估之前，立即采取相应检疫措施。各成员在制定紧急措施时，可暂免科学依据、风险评估和过渡期等义务。此次疫情中，几乎全部国家（地区）采取的货物禁限措施都属紧急措施，因此，是否能以缺乏科学依据为由判定其违反国际规则，仍值得商榷。当然，紧急措施并非变相贸易保护的“保护伞”，必须与措施国的合理保护水平相符，并应履行初步风险分析和后续严格的复查和通报程序。因此，就某国措施而言，应采取个案分析方式，避免以偏概全。

再次，应关注权利与义务对等问题。我方在对外交涉中，不能片面强调我方权利和他方义务，如对于他国已采取的防控措施在我国国内也已同等水平的加以实施，则不应限制对方权利。尽管国内官方并未明确对禽肉交易进行限制，但事实上我国多个省份已遵循此前防治禽流感的经验，对活禽交易进行限制。在此情况下，对于他国活禽类产品口岸禁限措施，我方不能以其缺乏科学依据为由认定其违反国际规则。

总之，是否能以缺乏科学依据为由判定某国措施违反国际规则，还应具体问题具体分析。由于目前全球尚缺乏对新冠肺炎流行病学的基础研究，短期内要求其他国家提供强有力的科学依据是不现实的。因此，在实际交涉中，我们可以缺乏科学依据和风险评估为由，

继续敦促措施制定国履行国际义务，遵循国际组织建议，但更重要的则是尽快由我国主导完成疫病流行病学研究及相关风险评估，从本质上扭转各国因恐慌不断对我国人员和货物采取过度措施的被动局面。

（三）合理保护水平与变相贸易保护

无论是WHO框架下的IHR2005，还是WTO框架下的SPS协定和TFA协定，其共同目标之一皆为：避免相关防控及检疫措施对人员、交通工具及货物的国际间流动造成不必要的限制。也就是说，各国应确保其所实施的防控措施在其合理保护水平所需的必要限度内，且对国际交通影响最小。其中，IHR2005第43条第一款规定，相关措施“对国际交通造成的限制以及对人员的创伤性或侵扰性不应超过能适度保护健康的其他合理的可行措施”。而针对货物贸易，WTO/SPS协定第5条“风险评估以及适当的动植物卫生检疫保护水平的确定”及其指南性文件(G/SPS/15)做了更明确详尽的规定，明确指出，各国应明确本国的合理保护水平，并找到对贸易影响最小的方式进行管理，而不得适用风险的“零容忍”概念而采取过度的保护措施。

上述条款均涉及一个重要概念，即“替代措施”。通俗的讲，就是一国为达到其必要保护水平而实施的禁限措施，如可以通过另一种对贸易影响更小的方式进行实施，或被其他可行措施所替代，

则现有措施不应被维持。例如，在新冠疫情1月30日被宣布成为PHEIC后，美国即宣布2月2日起禁止过去14天内曾到访中国境任何区域的外国人入境；澳大利亚宣布自2月1日禁止所有从中国大陆出发的人员入境。需要关注的是，美国和澳大利亚皆为具有先进疫情防控能力和设施的发达国家，其对疫情的防控，特别是对来自疫情不严重省份的人员，完全可以通过口岸检测、人员健康检查、旅行信息追溯、隔离观察措施等对国际交通影响更小的替代措施进行，因此，直接禁止措施显然超出本国疫病防护所必需的必要限度，造成不必要的障碍。“替代措施”概念是我们用以评估一国措施必要性和合理性的重要工具，可在此次针对新冠疫情的评议交涉过程中重点运用。

与此同时，我们还应特别警惕和注意识别个别国家以新冠疫情防控为由制定和实施的变相贸易保护性措施。在辨别此类措施时，笔者建议重点评估以下几点：（1）该措施是否基于风险“零容忍”概念，过分强调细微风险的存在而采取超限度的保护措施，或变相扩大受影响产品的范围；（2）该措施实施的目的是否已超出保护人类、动物或植物生命健康的合理范围；（3）该措施是否有明确的期限并声明为临时性或紧急性措施；（4）该措施是否可以成本更低且对贸易限制影响更小的方式进行；（5）措施国在此前类似

情形下所采取的措施是否在同一保护水平；（6）是否刻意混淆官方行为与市场行为等。

例如，此前印尼暂停进口中国饮料类产品（经协商已撤销）、塔吉克斯坦临时禁止进口中国所有类型食品、约旦暂停从中国进口动植物及其产品并对化妆品抽样检测等措施明显超出实现其合理保护水平的必要限度，可判定为变相的贸易保护。因没有证据表明食品化妆品（活动物除外）事实上具备传播风险，即使在疫情最严重的武汉，至今也未通报因接触食品化妆品导致病毒传播而发生感染的案例。

三、规则应用建议

多双边磋商交涉的过程，既是各国政治、经济利益的博弈，更是彼此综合国力的较量。中国作为全球130余个国家（地区）的最大贸易伙伴国，其主流经济地位不可动摇，过度和长期对中国人员和货物的限制无疑会对多双边贸易带来“互伤”的负面影响。因此，我们要综合运用市场准入各类筹码，增强对外交涉力度，争取更多主动性和话语权。在策略选择上，鉴于目前我国疫情防控形势，并综合考虑国际法的强制力、争端解决效率等因素，建议以双边磋商为主的温和交涉方式，在充分履行透明度相关义务的同时，在尊重

和理解他方措施的基础上，通过磋商和协作达成谅解，共同解决双方贸易限制问题。

（一）最小贸易（交通）限制原则

根据IHR第43条第一款，WTO/SPS第5条第四款、第六款之规定，各国实施的SPS措施应与其保护水平相适应，并以贸易限制最小的方式进行。目前部分国家在没有科学依据和风险评估的情况下，没有遵循国际组织建议，对人员采取的禁止入境措施，或对源自中国的动植物产品采取的暂停进口措施，明显超出其合理保护的必要限度，不利于双边贸易发展。目前，中国针对新型冠状病毒已建立非常完备的防控体系并已启动最高级别应急防控措施，并采取了必要的限制性防疫措施，有能力确保病毒可防可治。建议在相关科学依据明确之前，措施国能遵循WHO组织相关建议，尽快调整现行措施，采用其他对贸易影响更小的替代措施。

（二）非歧视原则

根据国际卫生条例（IHR）第3条第一款规定，“本条例的执行应充分尊重人的尊严、人权和基本自由”；同时，第42条规定，“根据本条例采取的卫生措施应当以透明和无歧视的方式实施”。WHO明确指出，对中国政府采取的非常有力的控制措施表示认可，不建议其他国家采取任何旅行及贸易的限制措施，且各国必须注意其措施不应违反IHR第3条而造成任何的侮辱或歧视。目前，中国在

各口岸增加了严格的出入境人员健康申报和检测措施，以防控疫情流入流出，保证旅客健康安全。在此情况下，个别国家没有区分中国境内各区域的不同风险等级，也没有考虑中国籍公民的居住地和旅行路线，而是针对持中国护照的公民在入境、签证等方面采取限制措施，构成对中国籍公民的歧视。

同时，美国、澳大利亚等发达国家，在全球出现PHEIC时更应履行好大国义务，在传递疫情防控信心上切实起到正面引导作用，慎用限制性措施，以免引起其他国家恐慌。目前已有新闻报道称，在极个别国家已发生针对中国公民进行语言侮辱等不良事件，这都是国际社会一再强调禁止和担忧的，个别发达国家在遵循国际法规的方面没有起到好的引导作用。提醒相关国家尽早调整现有措施，最大程度避免歧视性后果的蔓延。

（三）科学依据和风险评估原则

根据IHR2005第43条第二款，在决定是否执行额外卫生措施时，缔约国的决定应基于科学证据或国际组织建议。WHO明确提出，现阶段不建议采取任何旅行及贸易的限制措施。因此，部分国家采取的对人员入境的限制性措施没有科学依据，也与WHO建议相悖。同时，针对货物贸易，根据WTO/SPS协议第2条第二款，第5条第一、二款之规定，各国针对货物贸易采取的限制性措施应具备充分的科学依据，并进行风险评估。即使该措施为紧急措施，在实施前也应

对相关风险进行初步评估。目前，新型冠状病毒只在野生动物体内发现，没有证据表明其在种类动物中携带传播，更没有证据证明食品饮料和植物源性产品出现相关风险。特别是对于疫情较轻地区，禁止性措施缺乏必要的科学依据和风险评估。中方正尽最大努力与世界各国一起，尽早明确疫情流行病学及相关风险，在此之前，建议各国本着互惠友好的态度，加强沟通合作，开展技术交流，以科学、理性的政策措施共同应对疫情，避免反应过度影响双边贸易发展。

（四）透明度原则

根据WTO/SPS协议第7条，“各成员应通知其动植物卫生检疫措施的改变，并根据附件2有关规定提供其动植物卫生检疫措施的信息”。目前，仅俄罗斯、哈萨克斯坦两国向WTO组织通报其限制措施，其余国家未履行相关义务。希望措施方能尽快对措施范围、依据、期限等进行明确，并尽快开展风险评估，及早取消与其合理保护水平不符的过度性措施。

（五）区域化原则

WHO并未有疫区国的概念，而是根据疫情流行的风险程度进行区域划分。同时，WTO/SPS第6条也明确规定，各国应区分疫区及非疫区和低度流行区的相关风险。目前，尽管我国湖北省面临严重疫情，但大部分省份并没有发生严重的疫情传播。因此，我方理解措

施国针对湖北省等疫情较重地区人员和货物的禁止和限制性措施，但出于维护双方贸易发展、最大程度减少疫情造成的双边贸易损失角度考虑，建议将我国不同区域疫情风险进行区分，适用不同等级的检疫措施。

新冠疫情常态防控背景下推进贸易便利化的 调研性分析及对策建议

梁惠其 刘耀泽 钟剑锋 白保军 祖晓敏¹

2020年1月以来新型冠状病毒肺炎疫情（以下简称“新冠肺炎”）在全球蔓延，截至9月份全球超过3000万人累计确诊，影响超过230个国家和地区。受疫情影响，多国采取了严格的进出口管控措施，国际商贸受到严重阻碍，国际物流运输至今仍未恢复正常。严峻的疫情防控形势，给我国广大进出口企业和外贸发展带来了新的挑战。管中窥豹，可见一斑。本文从广州海关对关区企业系列专题调研情况入手，试图具体分析新冠肺炎疫情对进出口企业和今年外贸形势带来的影响，并针对性提出推进贸易便利化、促进外贸主体发展的对策建议。

一、调研基本情况

2月至8月期间，广州海关以问卷调查、电话随访、视频互动等“非接触式”形式，对关区企业受新冠肺炎疫情的影响，以及疫情

¹作者单位：广州海关企业管理和稽查处

防控常态化背景下生产经营计划以及面临困难、政策需求等进行了分阶段、分专题的调研。

（一）调研形式

1. **问卷调查。**针对疫情防控的不同阶段，先后设计了应对疫情影响促进贸易便利化、优化营商环境等9个专题调查问卷（以下简称《调查问卷》），主要围绕企业复工复产计划、疫情对企业外贸情况影响、企业应对疫情情况、企业存在困难、对海关和地方政府部门的需求建议等设置题目，通过线上调查问卷平台形成电子调查问卷。

2. **电话随访。**对关区重点企业通过电话开展随访，重点了解特定企业受疫情影响面临的困难、生产经营计划以及相关需求等。

3. **视频互动。**通过微信视频连线的形式，点对点、面对面与关区重点企业负责人进行实时沟通互动，了解企业生产经营情况，听取意见和建议。

（二）调研对象

1. **定向调研。**综合考虑企业属地分布、企业进出口量、企业信用状况、贸易方式、企业规模、经营范围等因素，从关区2019年活动企业中有条件筛选企业作为定向调研对象，通过移动信息发送平台推送调查问卷链接邀请企业参与调研，覆盖关区企业10936家。

2. 随机调研。协同地方相关行会、协会、商会广泛发动关区企业参与调研，拓宽调研覆盖面，扩大样本量。

（三）调研结果

9次专项调研共回收有效调查问卷9895份，电话随访企业177家，合计10072份样本。收集企业对海关工作的需求1437条（包括重复内容，下同），对地方政府部门的需求451条。

参与问卷调查的企业中，有64.55%为生产型企业，35.45%为贸易型企业；进出口的主要商品包括橡胶和塑料、化工产品（20.43%）、纺织，服装和鞋类（18.97%）、通信和电子产品（14.81%）等；员工人数在200人以下的小型企业占63.35%。

二、疫情防控常态化背景下外贸企业生产经营情况简析

（一）疫情形势严峻，外贸企业产能回落、订单减少情况突出

1. 复工复产情况：复产产能恢复有所回落，超六成企业产能恢复不足八成

从调查情况来看，企业复工情况理想，但随着全球疫情持续蔓延，订单取消和延期等影响下，关区企业复产产能有所回落。调研中出口企业对比2019年的产能情况，65%的企业产能恢复不足八成，超过去年产能的仅占3.5%（详见图1）。

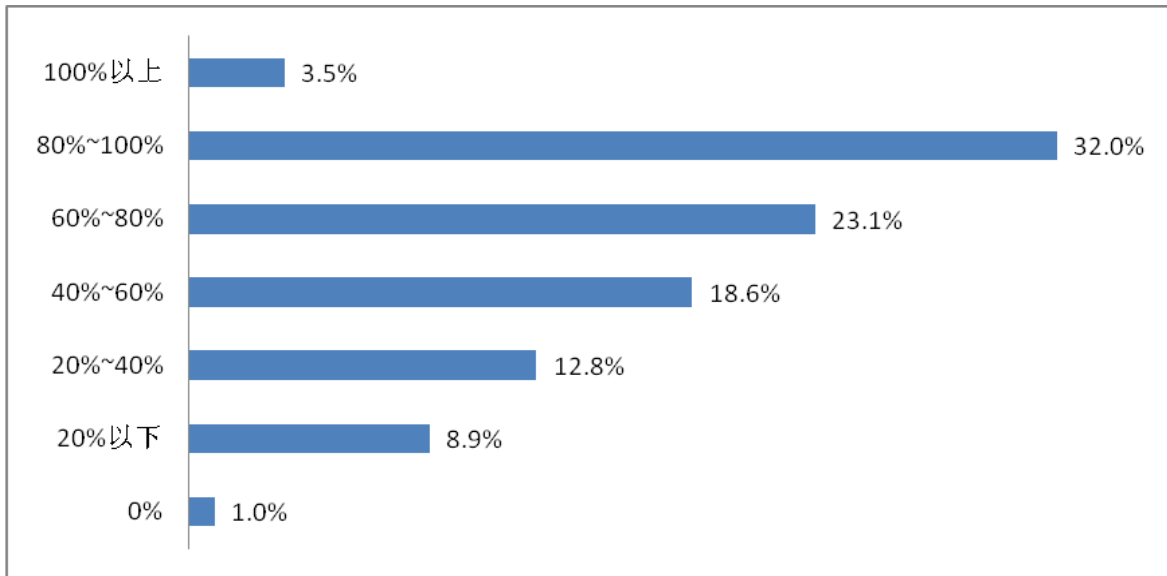


图1 出口企业目前恢复到疫情前产能比重情况

2. 订单情况：“无单可做”现象突出，七成企业出现订单被取消情况

对于目前订单可维持多久生产的问题，近七成的企业表示仅能维持2个月以内，其中超过四成表示维持不了1个月，已经生产完毕的也占了13.6%。另外可维持2个月到半年的比重也仅为22%，“无单可做”的现象十分突出（详见图2）。

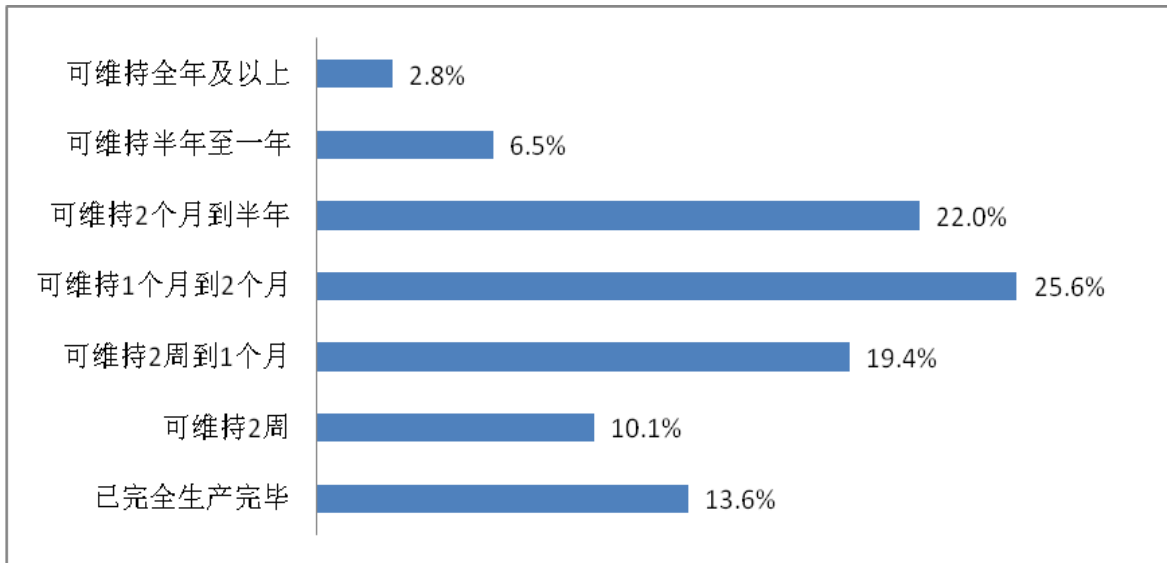


图2 出口企业目前订单维持生产时间情况

同时，七成企业表示订单出现被取消的情况，但被取消订单的份额多数在40%以下，全部订单被取消的企业比重仅2.3%，显示出全球疫情蔓延对外需的冲击逐渐增大，出口企业面临订单被取消的风险较大，但现阶段对订单份额影响仍不是最严重（详见图3）。电话随访中不少企业表示，全球疫情蔓延下只有中国目前产能恢复有较为乐观的前景，外商如果不是需求断裂仍不愿割裂与中国这一世界工厂的联系，企业对订单的态度不乐观，但也不过分悲观，从企业未来3个月承接出口订单的信心得分来看，企业整体的信心为5.23分（10分为最有信心），处于中间水平。

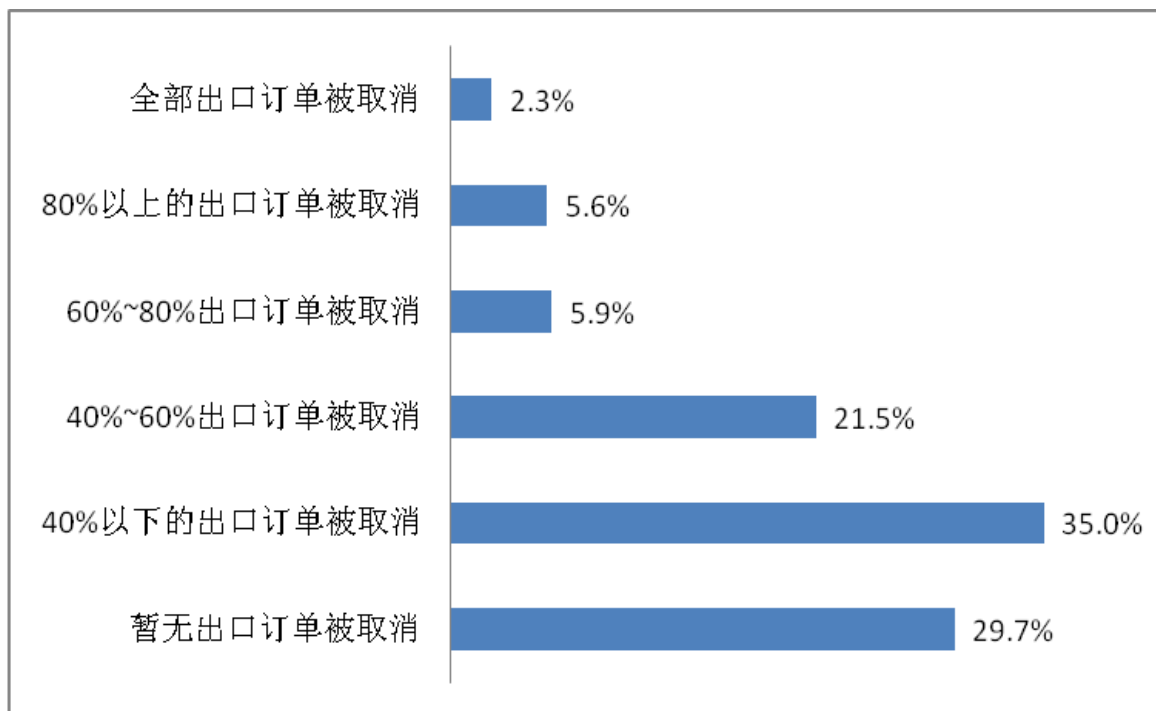


图3 复工后被取消的出口订单占现有订单的比例情况

（二）外贸企业普遍预期进出口值下降10%以上，疫情防控时间2个月以上则经营预期更为悲观

1. 约9成企业认为疫情将对进出口业务造成负面影响

专题调研结果显示，88.25%的企业认为疫情将对其进出口业务造成负面影响；而其余11.75%的企业表示并无负面影响或影响偏正面，原计划复工日期较晚、从事行业的需求较为稳定以及从事医疗卫生行业是主要原因。

2. 若疫情短期内（2个月内，下同）得到控制，近6成企业认为进出口值同比降幅在30%以下；若疫情延续到更长时间（2个月以上，下同），仅3成企业预计进出口值降幅在30%以下，而超过3

成企业预计进出口值降幅在50%以上

假定疫情在2个月内得到控制，多数企业（40.34%）预计进出口值同比降幅在10%-30%，25.85%预计降幅在30%-50%，14.72%预计降幅在50%以上（详见图4）。若疫情无法在2个月内得到控制，则35.57%的企业预计进出口值降幅在50%以上，33.45%的企业预计降幅在30%-50%，22.67%的企业预计降幅在10%-30%（详见图5）。

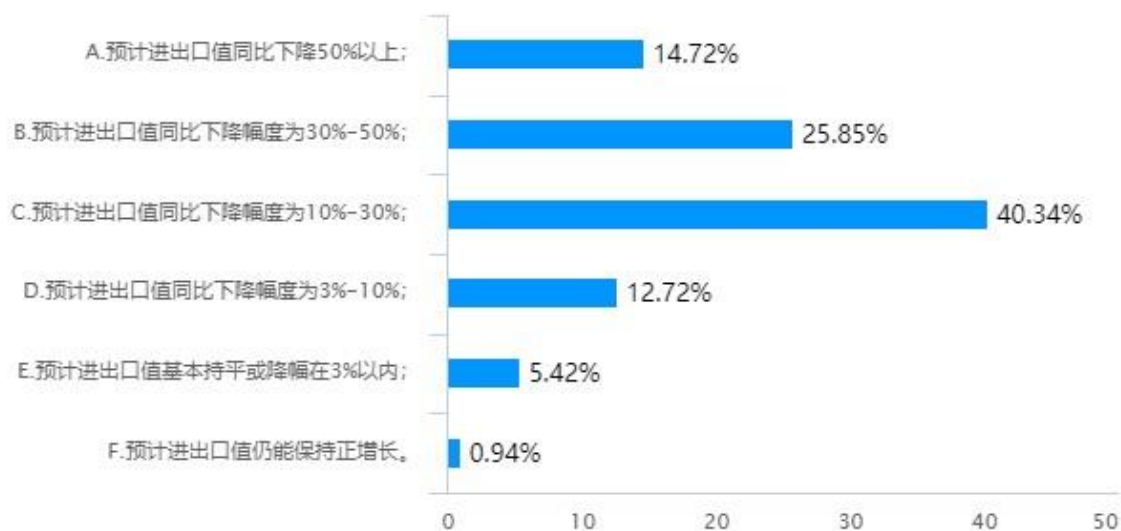


图4：疫情短期可控情况下企业对进出口值的预计

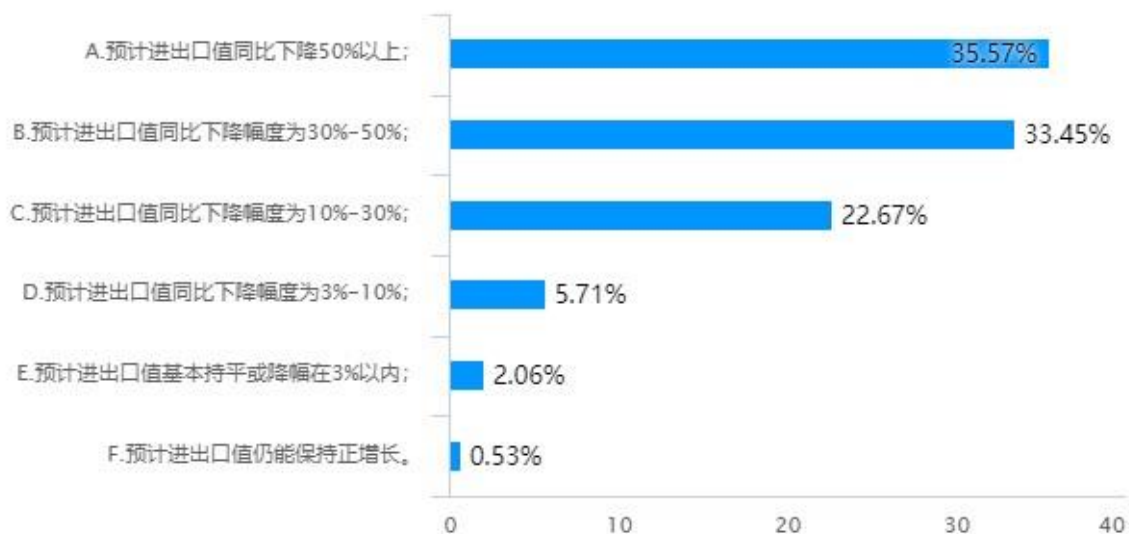


图5：疫情未在短期可控情况下企业对进出口值的预计

3. 进口企业预期好于出口企业，生产型企业预期好于贸易型企业

无论疫情是短期还是更长时间得到控制，以进口为主的企业对外贸的预期均好于以出口为主的企业，与企业复工率成正相关。若疫情在短期内可控，以出口为主的企业中42.07%的企业预计进出口值降幅在30%以上；而以进口为主的企业中，共有38.76%的企业预计进出口值降幅在30%以上；若疫情在短期内未得到控制，以出口为主的企业中，71.35%的企业预计进出口值降幅在30%以上；而以进口为主的企业中，共有66.28%的企业预计进出口值降幅在30%以上。

另一方面，生产型企业对外贸的预期好于贸易型企业，与企业复工率成负相关，显示生产型企业市场抗压力相对较强。若疫情短

期可控，38.4%的生产型企业预计进出口值降幅在30%以上，低于贸易型企业的44.32%；若疫情短期未得到控制，65.98%的生产型企业预计进出口值降幅在30%以上，低于贸易型企业的74.24%。

4. 劳动密集型企业、农副产品、食品进出口企业预计外贸情况受疫情程度较大，机械设备进出口企业预计降幅较小

若疫情在短期内可控，预计外贸下降幅度较大的企业主要为从事医药卫生用品、纺织，服装和鞋类以及农副产品、食品进出口的企业；而进出口机械设备、金属产品的企业预计进出口值降幅较小。

若疫情在短期未得到控制，预计外贸下降幅度较大的企业主要为从事农副产品、食品、纺织，服装和鞋类、造纸和印刷业的企业，而进出口机械设备、橡胶和塑料、化工产品的企业预计进出口值的降幅较小。

（三）疫情对企业日常经营、运营成本、市场需求、原料采购、物流周转等造成多方面影响，企业应对积极

1. 出口受外需萎缩新订单减少的影响最大，进口受国外物流不畅带来的物流成本增加影响最大

从对出口企业调查结果来看，以10分为负面影响最大来评估对出口企业影响因素，“国外需求萎缩新订单减少”的影响最大，平均得分为6.86分，比排名第二大的因素“国外物流不畅带来的物流成本增加”得分高20%，显示出新订单不足是当前出口企业面临的

首要问题；调查中“国外物流不畅带来的物流成本增加”“国外订单违约或取消带来的影响”“资金周转压力带来的影响”“其他国家在出口商品上的限制措施带来的影响”“上下游产业链复工复产进度不一对企业生产经营带来的影响”等因素得分均在5分以上，均为现阶段出口企业主要面临的“第一梯队”问题；原先在复工复产初期影响较大的因素如“国内物流不畅带来的物流成本增加”“招工难和返工员工未齐全带来的人力资源压力”“无法按时生产交货带来的违约成本增加”等问题随着国内疫情的改善，目前已经得到明显缓解，得分在3.5分至4.5分之间；“广交会等商贸展会活动减少带来的影响”目前也非企业最迫切的问题，得分为3.94分，可见广交会延期并创新至网上举办是顺应目前大势所趋；“出口退税效率的影响”在近年来调研中企业屡次反映，但对比上述困难多数企业认为其仍属于小问题（详见图6）。

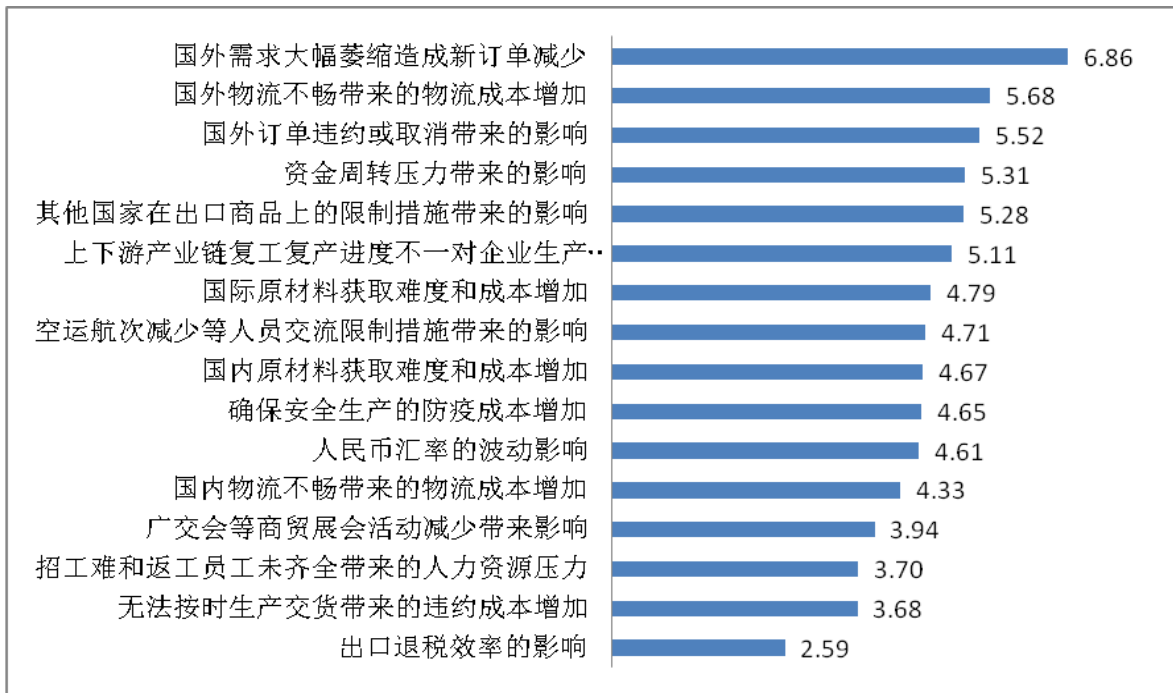


图6 影响出口企业经营的因素得分（10分为负影响最大）

从对进口企业调查结果来看，以10分为负面影响最大来评估对进口企业影响因素，“国外物流不畅带来的物流成本增加”的影响最大，平均得分为5.27分，是唯一得分超过5分的因素，显示进口受影响因素主要集中在物流方面，同时从得分看，进口受到的影响程度整体相对好于出口；另外“资金周转压力带来的影响”“国外成品产能不足导致获取难度加大”“上下游产业链复工复产进度不一对企业生产经营带来的影响”“国内需求大幅萎缩造成新订单减少”“国外商品价格上涨带来的成本增加”“其他国家在进口商品上的限制措施带来的影响”等6个因素得分集中在4.5分至5分之间，体现了现阶段进口企业在资金、订单、价格等方面面临的“第一梯队”问题；复工复产初期存在的如“国内物流不畅”“招工难”等

问题也如出口一样，已经不是现阶段最突出的问题；国内清关效率问题是得分最低的因素，显示出港口码头复工复产之下进口清关效能已有大幅改善（详见图7）。

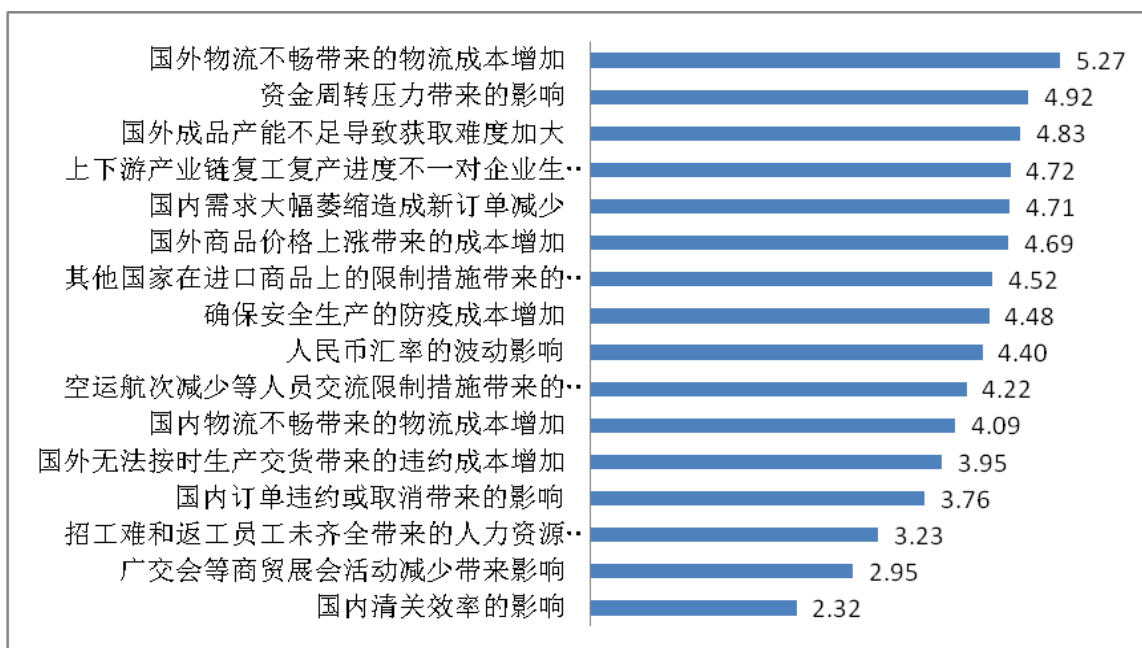


图7 影响进口企业经营的因素得分（10分为负影响最大）

2. 应对措施：转向国内市场是进出口企业首选应对之策

调查通过让企业按照0~10分来评估企业采取应对疫情措施的可能性，从结果来看，应对措施可能性普遍得分均在2~3分之间，远低于上一题影响因素普遍得分（4~5分之间），表明企业对疫情的影响感受较深，目前经营确实困难重重，但对于出路却无十足把握，有点一筹莫展。其中在出口方面，“转向开拓国内市场”是企业首选，得分为3.58分，另外两个高于3分的应对举措是“减产或者暂时停工”和“利用类似广交会等平台开拓国际新市场”；比“考虑

无法支撑实施破产清算或关闭”得分还低的是产能外迁的三个选项，显示出复工复产后出口企业更信赖并看好中国制造的产能恢复能力（详见图8）。



图8 出口企业应对举措可能性得分（10分为最大可能）

在进口方面，“转向国内市场寻求替代品”、“减产或者暂时停业”两个选项得分接近，为进口企业前二应对之策。另外企业趁低价加大进口以及囤货的意图不强，整体在应对进口方面措施不多（详见图9）。

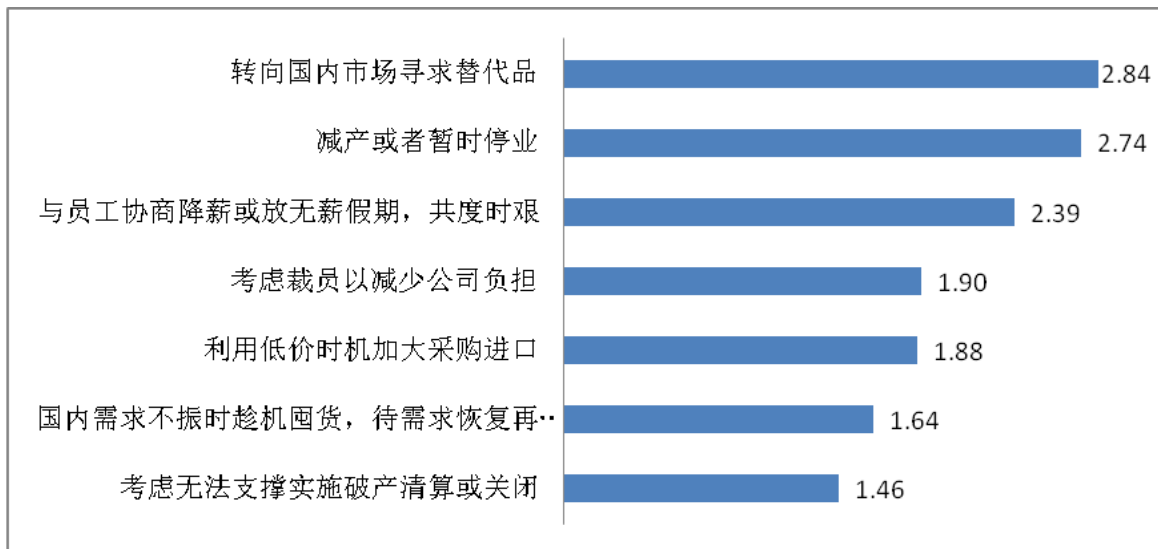


图9进口企业应对举措可能性得分（10分为最大可能）

（四）企业对海关工作的需求相对集中在线上服务、税费减免、便捷通关等方面，对地方政府部门的需求相对集中在税收优惠、资金补贴、降低用工成本、增加防疫物资供应等方面

对海关工作需求方面，6-7成受到疫情负面影响的企业希望海关开发更多线上服务便利企业足不出户完成海关手续，减免因疫情造成的滞报金、滞纳金及相关处罚，加大进出口商品减免税优惠，特事特办提升口岸通关效率与服务水平，以及加强进出口通关政策措施的宣传指引等。问卷调查和电话随访中企业反映的需求主要集中在：一是口岸通关方面，包括减少查验、降低抽检率、减少证件、提高通关效率等；二是降低企业费用及成本方面，包括协调减免港口、码头的堆存、滞箱等相关费用以及“客带货”报关押运成本等问题；三是关税方面，主要是免征防疫产品关税、加快退税和原产

地证书审批等问题；四是其他方面，包括取消信用评级的财务指标限制、增加线上办理业务、电子账册自动延期、延长合同期限执行率等。

对地方政府部门工作需求方面，8成以上的受到疫情负面影响的企业希望能够出台税收优惠政策、对企业防疫期间的人员、物资给予资金补贴；7成以上的企业希望政府继续改善营商环境，提振市场信心；6成以上的企业希望政府出台相关政策降低用工成本、刺激经济增长。调研中，企业还反映了涉及地方政府部门的其他需求，主要集中在：一是租金减免及补贴方面，包括政府减免租金、提供专项补贴、社保费优惠等政策扶持；二是防疫物资供应方面，包括疫情期间提供口罩等防疫物资、保证防疫物资的正常供应等；三是其他政府服务，包括加快复工审批、提供更多线上办事渠道、对外企业宣传等。此外，部分电话随访企业表示：当前各地封路影响生产物资提货运输，希望各地政府视情况仅对客流运输管控，而对物流运输予以放行。

三、对策建议

2月12日，中共中央政治局常务委员会召开会议强调，“今年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年……要将新冠肺炎疫情影响降到最低，保持经济平稳运行和社会和谐稳定……统筹做

好疫情防控和经济社会发展”。广州海关调研中设置听取企业对今年稳外贸工作的意见和建议的开放性题目，10072家参与调研企业中，有1188家提出了相关意见和建议。因应当前外贸形势，对照企业需求，特提出以下推进贸易便利化、促进外贸稳增长对策建议。

（一）统筹做好疫情防控和促进外贸稳增长工作

2月6日，中央应对新冠肺炎疫情工作领导小组会议要求有序做好恢复生产保障供应工作；2月8日，国务院应对新冠肺炎疫情联防联控机制印发《关于切实加强疫情科学防控有序做好企业复工复产工作的通知》；2月11日，李克强总理主持召开国务院常务会议时强调，要在全力以赴抓好疫情防控同时，分类有序推动企业复工复产。2月16日，海关总署党委迅速贯彻习近平总书记关于统筹做好新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作的重要指示精神，印发《关于应对疫情影响 促进外贸稳增长的十条措施》，与广州海关调研中企业反映的对海关工作的需求高度契合。建议加强督查督办，加大工作力度，推动疫情防控和促进外贸稳增长措施落地见效，切实惠及企业。同时，要深入开展企业调研，了解企业面临的实际困难和工作需求，分类施策、一企一策，有针对性地制订个性化帮扶、支持措施，满足企业多样化需求。

（二）打造更优质的进出口营商环境

一是进一步提升通关时效。继续帮扶企业用好“提前申报”“两步申报”“船边直提”“运抵直装”等便捷措施，提升风险布控准度，不断提高通关效率。二是进一步提高AEO企业通关便利化水平。加大帮助出口企业获得更高级别海关信用等级的力度，按照规定优化AEO企业查验比例，更大范围推进疫情期间改革举措在AEO企业中先行先试。三是继续推进监管模式创新。发布“不见面办理”指南，指导企业“零接触、网上办”，加大“线上海关”攻关力度，推动目前线下办理项目尽快实现“线上办理”；依托“智慧海关”推进远程监管作业在15类业务场景的推广应用，通过“机器人”优化通关流程和监管模式。四是持续推进“放管服”。持续优化办事流程提升审批效能，简化办理手续，压缩办理时间，减免提交养殖许可证、海域使用证等材料；持续推进原产地证书“两证合一”和自主打印，实现证书网上签发。五是加快推进“两区优化”，对标上海自贸试验区临港新片区监管模式、洋山特殊综合保税区监管办法和海南自由贸易港政策体系，加大综合保税区、自贸试验区海关监管制度创新和复制推广力度。

（三）加大稳外贸工作力度

一是加强监控分析力度，及时开展专项外贸形势分析，把握短期、中远期疫情防控形势下关区外贸运行态势，找准疫情对不同行业、商品、贸易形式等的具体影响，为精准出台稳外贸政策提供支

持。二是分类施策、精准帮扶，推动加工贸易转型升级拓展国际国内两个市场，持续减税降费帮扶企业降成本、提效能，正面应对疫情影响。三是持续优化营商环境，结合推进“两步申报”等业务改革，细化便捷通关措施，进一步提升通关时效，增强口岸竞争力，持续提升营商环境。四是引导优化进出口商品结构，主动作为，支持企业扩大疫情防控物资及生产原料、肉类农副产品等商品的进口满足国内防疫和群众生活需要，做到防控疫情与稳外贸同步谋划。

（四）全力支持重点行业和新业态产品进出口

一是加强对潜力进口商品的主动对接，对有潜力进口的能源类产品和农产品，发挥好关区特色口岸优势，扩大关区相关产品进口，涵养关区税源。二是加强对防疫物资的管理和支持，在按照上级部署做好监管的同时，也要做好政策解读，引导企业规范申报，服务企业复工转型，共克时艰。三是加强对重点行业和业态的支持力度，着力在飞机、汽车、高新技术产品、生物制药等重点行业商品和市场采购、跨境电商、中欧班列等新业态上推出更契合新形势发展的支持举措，保证重点支柱产业和新业态健康发展。

（五）加强与地方政府部门联系配合

一是及时向各级地方政府部门反映调研了解到的企业存在困难、工作需求和意见建议，继续发挥服务地方决策的作用，加强信息互通、对策共商。二是积极争取地方政府对关区进出口企业的政策性

扶持措施和资金帮扶，推动政府出台更多的融资、税收、外汇方面的优惠政策，加大出口补贴、降低收费、提高社保优惠，协调减免港口、码头的堆存、滞箱等相关费用，帮扶企业度过难关。三是强化口岸联合防疫措施，控制疫情、保障企业复工，加快口岸物流周转，支持企业在确保安全的基础上恢复运作，减少疫情带来的不利影响。

（六）主动回应企业关切

一是建立外部评估长效机制，充分发挥行业协会桥梁作用和12360热线沟通作用，综合运用问卷调查、电话随访、定向调研等多种形式，广泛了解企业需求，客观评估政策措施和业务改革效果。二是充分发挥企业协调员作用，防疫期间将企业协调员制度扩大至一般信用企业，动态跟踪进出口企业生产经营情况，及时排忧解难，杜绝通关痛点、难点，促进贸易便利。三是拓展关企沟通平台，进一步密切与地方政府企业管理部门、行业协会、商会的沟通联系，因应疫情防控形势，通过视频面对面、远程线上座谈、政策措施简讯推送、微信群等多种形式，持续加强关企沟通交流，积极开展政策宣讲和新闻宣传，引导企业用好、用足海关政策措施。

中澳食品安全管理制度多维比较分析

王丽霞 蔡纯 周军 黄育芳¹

我国高度重视食品安全治理，党的十九大强调“实施食品安全战略”，《食品安全法》确立了“预防为主、风险管理、全程控制、社会共治”的食品安全治理原则，建立了一系列行之有效的食品安全监管制度，不断探索推进食品安全治理体系和治理能力现代化。而澳大利亚的食品产业在该国经济与社会发展中地位显要，其食品安全管理体系包含多项卓有成效的监管制度，如残留监控、应急处置、召回等制度。由于对外向型农业和食品产业的依赖程度较大，为提高本国产品的竞争力，促进对外贸易，澳大利亚建立了独具特色的进出口食品安全监管制度并已成为该国食品安全管理体系的重要内容。本文将从进出口食品安全监管、残留监控、应急处置、召回等多个维度对中国与澳大利亚食品安全管理制度的差异进行比较分析，为下一步完善我国食品安全管理体系提供视角。

一、中澳进口食品安全监管制度比较

¹作者单位：广州海关进出口食品安全处

随着国际食品供应链的日趋复杂，进口食品安全挑战不断加大。另一方面，国际贸易便利化的需求使得进口食品高效便利监管的需要日益突出。进口食品检验监管制度设计至关重要。

（一）进口食品安全前置管理

澳大利亚要求进口食品应满足《生物安全法2015》和《进口食品控制法1992》的要求，即同时满足动植物疫病传播控制与食品安全控制的要求。澳大利亚对部分高检疫风险的进口食品实行基于风险分析的检验检疫准入措施。此外，每批进口新鲜水果蔬菜或含有肉、蛋、乳及其他动物产品的食品前，还应申请并获得农业水利环境部发放的进口许可。澳大利亚开发了生物安全进口条件系统（Biosecurity Import Conditions system, Bicon），收录超过2万条动植物源性产品的进口条件，可供进口商进行查询。进口条件主要包括准入情况、随附证明材料要求、进口许可证要求等三个方面。

我国对肉类、乳品、水产品等重点监管的动植物源性食品也采取准入制度。首次向我国出口该类食品的国家或地区，其政府主管部门应当向海关总署提供食品安全管理体系资料。海关总署依法对输华食品国家/地区的食品安全管理体系和食品安全状况进行评估，并根据需要实施回顾性审查。经评估风险在可接受范围内的，双方签署议定书确认获准入进口食品的检验检疫要求。其次，我国对经

评估具有较高检疫风险的动植物源性食品实行检疫审批管理，该类
产品需获得进境动植物检疫审批许可证方可进口。再次，对乳品、
肉类、水产品等进口食品，我国实行进口食品生产企业注册制度，
要求这类食品进口前其境外生产企业应获得海关总署注册；对于婴
幼儿配方乳粉产品配方和特殊医学用途配方食品，要求进口前应获
得我国主管部门注册。

（二）进口食品安全口岸风险管理

为科学地管理进口食品，澳大利亚农业水利环境部执行进口食
品检验计划（food inspection scheme, IFS），按照产品的风险
将进口食品分为风险类食品和监测类食品，根据不同的风险类别确
定检测频率，并且随着检验结果动态调整检测频率。

风险类食品（Risk food），是指对人类健康与安全构成中、
高风险的食品。目前澳大利亚列入风险类食品的主要有部分乳制品、
坚果、肉类、加工食品、水产品、香料等食品，具体如生乳奶酪、
花生及其制品、牛肉及制品、熟鸡肉、芝麻酱等。检验内容包括目
视检查、标签检查及抽样检测。其中抽样检测的项目依据潜在危害
制定，主要包括微生物和污染物指标。值得一提的是，风险类食品
采用“扣检”模式，在未获得检测结果之前不得销售。初始扣检比
例为100%，如果连续5批合格其抽检率降为25%，如果再连续20批合
格则降到5%。这里的“批次”主要是基于原产国、生产企业和HS编

码的组合。出于监控目的，风险类食品同时还需接受监测检验，检验比例为5%。

监测类食品 (surveillance food)，是指有潜在危险性，但缺乏进一步的信息认定确实存在危害的食品。对于监测类食品按5%的比例随机进行抽检，货物的进口商、生产商和原产地等信息不影响随机抽批，且采用“抽样即放行”模式，可在知道检验结果前进行销售配送。如果出现不良结果，将通知地方食品监管机构，以便其决定是否需要召回，且随后将检查不合格的监测类食品的抽检率提高到100%。

在我国，目前对进口食品的检验按照《进出口食品化妆品抽样检验计划和风险监测计划》执行，由海关总署组织专家在风险评估的基础上制定进出口食品化妆品抽样检验和风险监测的署级计划，规定各类进出口食品化妆品的检验项目和抽检比例，经专家组审议后发布，并在信息系统中进行布控。

(三) 食品进口商和原产国的差别化管理

为了将口岸有限的检验资源发挥最大的效用，澳大利亚农业水利环境部设计了基于差别化管理理念的监管制度。一是针对进口商，设计了食品进口合规协定 (Food import compliance agreement, FICA)，食品进口合格协议下的食品可免除执行基础的进口食品检验计划。二是针对境外官方主管部门，设计了外国政府认证安排

(Foreign government certification arrangement) 和食品安全认可协定 (Food safety recognition agreements), 通过与境外官方主管部门签订相关协议, 降低相应产品的检验频率。

食品进口合规协定, 是由澳大利亚农业水利环境部与进口商签订的合规协定。进入该协定系统的进口商需要提供文件化的食品安全管理程序, 提交费用并接受澳大利亚官方审核。食品安全管理程序包括合格供应商计划、过程控制、验证计划、纠偏计划、追溯管理等方面的要求。澳大利亚官方进行文件审核及首次的现场审核以评估其符合性, 后续还需企业进行主动报告并接受年度审核。合规协议下的进口食品可以豁免执行进口食品检验计划, 帮助进口商实现快速通关, 降低监管对供应链的影响。

外国政府认证安排制度, 是指澳大利亚通过与其他国家的官方主管部门达成政府间的证书协议, 只要随附认可的外国政府证书的货物, 可以以较低的频率接受检查。

食品安全认可协议, 是指对于经评估与澳大利亚拥有等效的食品安全系统的出口国家, 其进口食品在清关时可以降低进口检查的频率。如果这个协定是双向的, 对方国家也应相应地降低对澳大利亚食品的检查频率。

在我国, 目前对进口食品的差别化管理主要是按照信用管理的原则, 对不同信用等级企业进行查验率的相应调整。

（四）小结

可以看出，澳大利亚对进口食品的管理，是基于风险分析设置的一整套风险分级管理制度，可概括为“三维两度”，“三维”是指对进口食品的风险分级按照产品本身、进口商、原产国三个维度进行区分；“两度”是指对产品本身从检疫风险和食品安全风险两个角度进行分析和管理的。

我国与澳大利亚的进口食品监管制度有相似之处，对重点监管的食品设置了准入和许可要求，在进境环节执行统一的进口食品抽样检验计划。不同的是，我国探索对进口企业的信用管理，而澳大利亚设计了进口商合规协议、外国政府认证安排、食品安全认可协议等制度，通过企业、外国政府自愿参与，给国际贸易便利化提供了新选项。

二、中澳出口食品检验监管制度比较

有效的出口食品安全监管制度对树立本国食品安全美誉、扩大产品出口、增加产业就业、保障国际食品安全均有重要意义。

（一）出口食品的分类管理

澳大利亚对出口食品的管理遵循《出口控制法1982》和各类出口食品的相应法令，包括《出口控制（蛋及蛋制品）法令2005》、《出口控制（乳及乳制品）法令2005》、《出口控制（肉及肉制品）

法令2010》、《出口控制（植物及植物制品）法令2010》、《出口控制（鱼及水产品）法令2005》等。

由于在澳大利亚经济中食品出口占有举足轻重的地位，为了运用有限资源有效地开展出口食品监管，满足进口国家地区的要求，澳大利亚《出口控制法1982》和相关法规根据食品成分将出口食品分为指定食品和非指定食品两类进行管理。指定食品是指乳制品、蛋制品、肉制品、水产品、植物和植物产品等，这类食品须注册登记才能出口，通过有效监管，使澳大利亚的农产品出口符合进口国要求。非指定食品主要是指加工食品，如酒类等。澳大利亚官方认为这类食品传播动植物疫病的可能性较低，一般能满足相关的食品安全标准要求，而且国际通行的做法是进口时不需要随附官方证书。此外，像肉成分含量低5%的食品、用于加工的鱼油等食品也属于非指定食品。对于非指定食品，强调由出口商履行主体责任，满足进口国家地区和进口商的相关要求。但是，如果境外官方有出口注册及证书要求，则参照指定食品进行管理。

在我国，出口食品的管理按《进出口食品安全管理办法》及一系列具体产品的管理规定执行，要求出口食品生产经营者保证其出口食品符合进口国家（地区）的标准或者合同要求。其中，肉类、乳品、水产品、蔬菜等有特定的管理规定。

（二）对出口食品生产企业的管理

澳大利亚对出口的指定食品实行严格监管，一是要求出口商和出口食品生产企业进行注册登记管理。出口食品生产企业必须具备国内食品生产许可，提交系列程序文件并接受农业水利环境部检查。澳大利亚在企业中大力推广应用HACCP、GMP等食品安全管理体系，以确保出口食品和农产品的安全卫生。二是要求出口企业对指定食品进行合格声明，合格声明必须由生产企业中有资质的人员签发，至少应包括生产企业注册号、产品描述、产品批号、生产日期及符合进口国要求的声明。三是要求出口商对每批指定食品申请出口许可。澳大利亚官方根据进口国要求出具卫生证书。

我国对所有出口食品生产企业实施备案制度，对出口食品原料种植、养殖场实施备案管理制度；要求备案的生产企业应当建立完善的质量安全管理体系，种植、养殖场应当建立原料的生产记录制度，依照进口国家（地区）食品安全标准和我国有关规定使用农业化学投入品，并建立疫情疫病监测制度，同时要求备案种植、养殖场应当为其所生产的每一批原料出具原料供货证明，以便追溯管理。我国对出口食品根据年度出口食品化妆品安全抽样检验计划进行检验，根据检测结果进行综合的合格评定，检验项目主要为我国与进口国（地区）缔结的国际条约、协定，以及进口国（地区）标准中的规定内容。我国还实施出口动物源性食品安全风险监测计划及某些专项产品的检查计划。

（三）对出口食品行业的指南

澳大利亚出口食品行业的发展与官方给予的详细指引是分不开的。澳大利亚为出口企业建立了进口国要求信息化系统MICoR（Manual of Importing Country Requirement），为本国出口企业符合进口国家要求提供指南。对于中国和欧盟等国家地区的特殊规定，不止在澳大利亚农业水利环境部的网站列出，还能链接到相关的网址，例如该网站就能直接链接到我国的进出口商备案系统网址。

相较于澳大利亚主要通过信息化系统的方式为企业提供出口指引，我国主管部门主要通过政策宣贯、法规标准宣讲、“一对一”个性化帮扶、量身定制方案等方式为企业提供指引。

三、中澳食品残留监控制度比较

对食品中农药、兽药、环境污染物等有害人体健康的物质实施国家计划性监测是早期发现食品安全隐患、评估食品安全状况的最为重要的风险管理措施，在世界各国得到普遍推行。

澳大利亚国家残留监控计划的主要法律依据为《国家残留调查管理法1992》，由该国农业水利环境部、农兽药管理局、澳新食品标准局、州及地方食品安全监管部门、行业协会、检测机构共同参与。其中，农业水利环境部的国家残留监控机构（National

Residue Survey, NRS) 负责制定残留监控计划、组织实施, 每年向国会报告残留监控计划执行情况; 农兽药管理局负责制定农药和兽药的最大残留限量, 并通过澳新食品标准局进行发布; 有资质的实验室参加能力测试并参与投标, 通过考核、评估后签约承担国家残留监控任务。

澳大利亚国家残留监控计划包括监控产品/监控项目的组合、抽样率、抽样标记分送程序、采购检测服务、数据管理和分析、追溯及纠正、财务管理等多方面内容。在制定监控产品/监控项目的组合及抽样率时, 考虑的主要风险因素包括: 本国的残留限量标准和贸易伙伴的市场准入要求; 残留发生的概率; 过往的监测结果; 现有的采样及分析方法等因素。当样品被发现残留水平超过澳大利亚标准规定的含量时, 实验室须立即告知农业水利环境部; 由农业水利环境部通知州或者地方政府相关机构; 州或地方政府官员负责追溯样品的来源; 根据化合物和产品的不同, 由州或地方政府执法机构采取相应的风险控制措施。

在我国, 《食品安全法》规定了国家对食品安全实施风险监测。国家食品安全风险监测计划由卫生健康委员会会同国务院食品安全监督管理等部门制定、实施。省、自治区、直辖市卫生健康委员会结合本行政区域实际情况, 根据国家食品安全监测计划, 制定、调整本辖区的食品安全风险监测方案并向上级报备。农业农村部负责

种养殖环节的残留监控，海关总署负责进出口环节的食品安全残留监控，并将监控结果统一报送卫生健康委员会。

残留监控作为风险监测的重要内容在食品安全监管实践中发挥了重要的作用，不仅节约公共资源，更重要的是可以依据监控结果确定适当的风险控制措施，极大提升了食品安全监管效能。与澳大利亚不同的是，我国针对进出口食品单独建立了残留监控计划，为全面掌握进出口食品安全风险、针对性开展进出口食品监管提供了数据支持。

四、中澳食品安全应急处置制度比较

由于现代食品供应链高度复杂、国际食品安全事件频发，高效的应急处置制度能在事件发生时快速有效地实施控制，最大程度减轻危害造成的损失。

澳大利亚为应对联邦和州的食品安全立法权分割导致的法律法规纷杂、执法主体多元等情况，发布了《国家食品安全事件应对预案》（National Food Incident Response Protocol），用以协调联邦、州以及各部门应对各类食品安全事故。按照预案，食品安全事故应对包括警报、行动和戒备解除3个阶段。在警报阶段，相关机构将从食品安全监测网络等多个信息来源获悉的食品安全事件经评估后通知中央通报点（Central Notification Point, CNP），

并按照预案开展初步调查。原则上鼓励尽早通报。在行动阶段，中央通报点组织召开会议，交流调查结果，确立应对策略，确定应对行动领导机构、国家食品安全事件协调员等角色及其相应的职责分工，按照分工开展行动。在戒备解除阶段，根据预案终止应对，相关机构撰写行动总结，评估应对成效，报送中央通报点，最终案例整理报告将作为《国家食品安全事件应对预案》的附件，指导未来同类事件的处置。预案的制定充分考虑了战略领导、信息收集和分析、应对工作执行、信息共享交流等方面的需要；还创建了不同的工具以及供紧急情况下使用的清晰、简明的参考材料。该预案定期进行修订。

在我国，国务院以《食品安全法》和《突发事件应对法》等法律为依据，修订了《国家食品安全事故应急预案》，该应急预案对事故分级、事故处置原则、组织机构及职责、应急保障、监测预警、报告与评估、应急响应、后期处置等方面进行了具体规定。各级地方政府和各相关监管部门也制定了相应的应急预案并不断完善。

可见，澳大利亚与我国都制定了食品安全应急处置预案，澳大利亚明确规定了定期更新应急处置预案的原则，并在真实突发事件发生后，再次根据处置情况进行总结和更新，提升了应急处置预案的有效性和实操性。

五、中澳食品召回制度比较

食品召回是对公众健康和安全生产产生不可接受风险的食品实施撤出销售、分销和消费领域的行动。实施食品召回制度不仅保障了消费者的健康，同时也是问题发生后维护企业形象、保持公众信任一项必不可少的工作。

澳大利亚的食品召回既有完善的立法，也有权责鲜明的执行程序，食品召回体系操作性很强。在澳大利亚，食品的召回包括企业自主召回和官方强制召回，由澳新食品标准局进行协调。澳大利亚食品召回程序包括制定食品召回计划、启动食品召回、实施食品召回、召回完成评估等4个环节。食品的召回主要依据《竞争与消费者法案2010》、《澳新食品标准法典》以及各州/领地制定的法案，具体实操按照《食品工业召回规范》（Food Industry Recall Protocol）（目前为2014年第7版）进行执行。虽然该规范本身只是指南，并不具备法律效力，但它的要求是建立在官方法规要求基础之上。该召回规范详细列出了各利益相关方在食品召回过程中的责任，具体说明了召回的程序，提供了食品召回计划、食品召回检查清单、消费者告知模板等9个附件，实操价值很高。

在我国，《食品安全法》规定了国家建立食品召回制度，食品生产经营者实施召回，对召回的食品采取无害化、销毁等措施，防

止再流入市场，部分可以采取补救措施的应向消费者明示补救措施；食品生产经营者应当报告召回和处理情况并接受监督。《食品召回管理办法》规定，“食品生产经营者应当依法承担食品安全第一责任人的义务，建立健全食品召回相关管理制度，收集、分析食品安全信息，依法履行停止生产经营、召回和处置不安全食品的义务。”该办法还对停止生产经营、召回、处置和监督管理进行了具体规定。

我国与澳大利亚均建立了食品召回制度，均规定了食品生产者和经营者在食品召回管理中是责任主体。我国的食品召回主要依据企业建立的管理体系或执行程序开展召回工作，而澳大利亚建立了统一的召回程序和详细的操作指引。

六、结语

通过以上五个方面的比较分析，可以看出中澳都在相关领域建立了对应的管理制度体系。澳大利亚从二十世纪初开始立法管制食品安全，起步相对较早。经过一百多年的发展，在政府部门、生产经营者和消费者三方的博弈当中不断得到完善，因此其体系较为完备，体现在以下几个方面：

一是澳大利亚官方主管部门在食品监管过程中具备较强的工具意识，注重使用科学的管理工具，注重操作指引的总结完善，有利于科学、规范、统一执法。例如用明确清晰、持续更新、广为认可

的预案以应对食品突发事件，制定了供工作人员使用的工作卡或快速参考指南。

二是澳大利亚在风险分析和分类管理方面进行了有益的探索，例如对进口商和原产国进行差别化管理，设计了进口商合规协议、外国政府认证安排、食品安全认可协议等制度，有利于实现在有效监管前提下的跨境贸易便利化。

三是澳大利亚在法律法规的实施过程中注重对企业的合规性指引，使企业能够清晰地知道如何依法生产经营，有利于法规顺利得到实施。

四是澳大利亚建立了完备的信息化系统，如BICON数据库、MICoR数据库、ICS综合货物通关系统、COLS货物在线提货系统、eCert进口电子认证系统、EXDOC系统等，这些系统在各部门数据交换、统计、布控方面为进出口食品安全的监管提供了有力的支撑。

当然，我们也看到，澳大利亚在联邦政府和州政府层面对食品安全立法权进行了分割，各州可以有自己的食品安全法律法规，监管机构的设置和职权也不尽相同，因此在管理体系的协调性上不如我国，建议双方未来进一步加强交流，提高食品安全治理水平。

跨境电商新业态发展下行邮税制改革探讨

原洁 陈宜荣¹

近年来，伴随着我国消费需求的升级，跨境电商迅猛发展。据海关统计，2019年我国跨境电商零售进口值达1000.7亿元，同比增长24.5%。此外，还有相当数量的海淘、代购商品通过传统邮件、快件渠道入境。2019年，仅快件渠道就有8743.7万件个人物品进境，同比增长38.1%。可以说，当前跨境电商面临着零售进口、海淘、代购等多种模式并存的新业态。因此，深入分析新业态发展下行邮渠道的征税现状及其面临的挑战和问题，通过制度设计深化行邮税制改革，对于推动跨境电商规范发展、促进外贸增长具有重要意义。

一、跨境电商新业态发展下行邮渠道征税环境变化分析

在我国，行邮税是行李和邮递物品进口税的简称，是对个人携带、邮递进境的物品关税、进口环节增值税和消费税合并征收的进口税。作为一种特殊形式的简化税制，行邮税主要涉及快件、邮寄、旅检三大渠道，历经多次改革后，当前在邮递、快件渠道，限值范围（个人寄自或寄往港澳台地区的物品，每次限值为800元；寄自

¹作者单位：厦门海关关税处

或寄往其它国家和地区的物品，每次限值为1000元）内的商品，根据物品归类表和完税价格表，按13%、20%、50%三档税率计征并适用50元起征点政策，限值以外按货物征税。旅检渠道商品价值5000元以内免税，5000元以外按照货物、物品区分征税。

碎片化贸易的快速发展，带动众多零售进口、海淘、代购商品通过行邮渠道进境，使得行邮税制的课征对象、纳税主体、征税审核三大基本要素均面临挑战，呈现“一同两不同”的特点：

（一）从课征对象来看，海淘、代购商品占据较大比例，突破了传统物品概念范围，与跨境电商零售进口征税商品类别大致相同

行邮税制最初是为了满足计划经济时代境外侨眷邮寄、快递物品给境内亲友的需求而设立的，主要课征对象是礼品、赠品等。互联网时代“B2C”、“C2C”贸易模式普及，大量小额商品通过海淘（国外购物网站下单）或海外代购后从邮快件渠道入境。海关总署数据显示，2019年我国快件进境商品以奶粉、保健品、护肤品、挎包等日用消费品为主（详见图1），进口量前4位的商品占报关单总数近60%。同期，我国跨境电商零售进口前4位商品分别为化妆品、保健品、奶粉、护肤用品（详见图2），占报关单总数的78%。可见，在商品结构上，行邮税课征对象与跨境电商零售进口征税商品存在大量重叠，难以简单依据商品类别进行判断。

图1:2019我国快件B类进境商品分布图

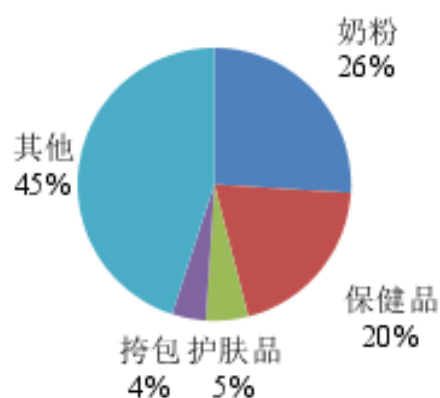
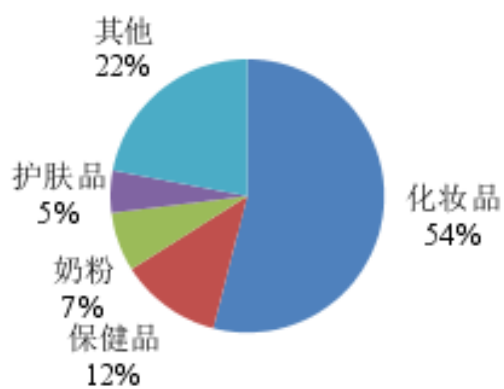


图2:2019年我国跨境电商零售进口商品分布图



（二）从纳税主体来看，境外电商或代购方包邮包税普遍，突破传统收件人申缴的方式，但与跨境电商零售进口征税平台代缴有所不同

根据现行规定，行邮税的纳税义务人是收件人。但在海淘和代购模式下，为了吸引消费者，不少境外小电商平台或代购网站以包邮价、含税价成交。特别是快件渠道，税款多由快件运营人代报代缴后再与发货方结算。收件人对实际申报纳税情况并不了解，只是名义纳税义务人，而非传统意义的实际纳税人。这就难以避免发件人为了减少自身缴税义务而提供虚假申报纳税信息的情形。与之形成对比的是，国内跨境电商零售进口虽然也是代报代缴，但电商企业、平台企业、物流企业、支付企业、消费者等各方参与者的权利与义务明确，涉税责任清晰。

（三）从征税审核来看，因交易信息全球化和无形化，需突破传统单证验核模式，但与跨境电商零售进口征税“三单比对”模式不同

跨境电商是基于网络发展起来的，网络本身就具有全球性和无形性的特征。国外电商平台采购或海外代购的交易订单、资金和物流通过网络形式运作，没有国界和关境的概念，与海关基于关境执法的传统环境有着很大差异。商品的真实交易、付款记录等征税信息无法准确核实，海关多采取登陆境外电商平台查找商品及价格信

息、逻辑比对分析等方式进行风险研判。而跨境电商零售进口模式能够提供交易信息、支付信息、物流信息等三单信息，并进行严格比对，有利于多点信息进行交叉验证，提高征税效率。

综上，随着跨电商业态多元化发展，大量海淘、代购游离于相对规范的跨境电商零售进口平台监管之外，但又借道传统的行邮渠道进口，从而使行邮税和跨境电商零售进口税的课征对象趋同，并带来纳税主体多元化和征管信息碎片化的问题。为有效应对，急需对现行行邮税制作进一步深入研究。

二、行邮税制改革的必要性分析

一直以来，行邮税的征收有助于国家在行邮渠道的宏观调控，增加了国家财政收入。同时，行邮税通过简化的税制便利了消费者的个人申报，在平衡国家税收和满足消费者需求方面发挥了重要作用。但是，面对跨境电商新业态发展带来的挑战，行邮税制存在一定风险隐忧亟待优化，主要体现在以下三个方面：

（一）存在税负不平衡风险

邮快件渠道行邮税应征税额在50元（含50元）以下的，海关予以免征，而跨境电商零售进口渠道没有起征点规定，一律据实征税。发货方在评估运输成本和税负后，可能通过“拆包”方式，将货物化整为零，变成应纳税额在50元以下的物品免税进口，实现避税。

海关总署数据显示，2019年度邮件、快件渠道税单开具率仅为5.1%、8.1%，而与之贸易形态接近的跨境电商零售进口渠道税单开具率则高达100%。因此，二者税负上存在潜在的不平衡性，这可能导致国内购买者将更多购买力集中在国外电商网站下单后再快递进境，在一定程度上影响国内跨境电商平台的发展，不利于吸引消费回流、做大国内循环。

（二）存在税基侵蚀风险

如前所述，行邮税因有起征点规定，面对贸易碎片化带来的“小、快、零”交易容易产生规避风险；同时，行邮税的价格审核机制面临不法分子低报价格风险。按照现行规定，进境行邮物品申报价格在《完税价格表》列明价格的二分之一及两倍之间，按列明的完税价格征税。据此，发货方可能结合完税价格表，相继选择是否提供较低的发票价格，即对价值较低的商品，控制在列明完税价格的二分之一以下申报；对价值较高的，控制在列明完税价格的两倍以内申报；从而适用较低的征税价格。2019年，我国快件渠道进口物品量同比增长38.1%，但税款仅增长24.6%，隐藏的风险可见一斑。

（三）存在征税效能不高的风险

由于海淘、代购等经营主体多在境外，平台交易信息、支付记录难以获取，海关传统的事后稽查手段不易开展，行邮渠道的税收

征管停留在收件人申报数据审核以及开展数据监控分析。一方面，行邮渠道适用简化的价格审核原则，海关缺乏对物品价格等关键要素真实性进行质疑、磋商的机制。另一方面，由于行邮物品适用的《进境物品归类表》仅涉及27类 373项，相对模糊笼统，没有配套细化的要素申报规范，海关难以进行归类复核。面对进境物品批次多、品种多、收件人多、通关时效要求高，行邮征税既不易在事前环节有针对性地提供征管引导服务，也难以在事中充分利用关税技术实现科学征税，更无法在事后环节进行有效的批量比对分析。

三、国内外行邮税制的比较研究及启示

（一）行邮税制的国际比较及启示

当前主要发达国家的代表性规定可分为三类：北美地区如美国，海关对价值 200 美元以下的快件货物实行免税，对于 2000 美元以下（纺织品为 250 美元以下）的普通货物实行简化申报程序；亚洲地区如日本，海关将快件分为四类，其中低值免税额为 1 万日元以下，低值应纳税额为 20 万日元；欧盟地区如德国，海关根据物品性质（按照收寄件人是否均为个人来区分贸易或非贸易性）分为礼品和低值货物，礼品不超过45欧元、低值货物不超过22欧元的，予以免税；超过上述限值但低于700欧元的，按17.5%的单一税率计税。详细情况可见表1、表2。

表1：代表性国家行邮税税制比较表

国家	快件渠道			
	免税额	折合人民币	验放限值	折合人民币
中国	不区分礼品、商品，以税款50元为起征点	根据税率折合货值大致在100元-385元之间	1000元	1000元
美国	礼品100美元，商品200美元	礼品704元，商品1409元	1000美元	4417元
加拿大	礼品60加元，商品20加元	礼品320元，商品106元	-	-
德国	礼品45欧元，商品22欧元	礼品351元，商品171元	700欧元	5484元
英国	135英镑	1244元	630英镑	5806元
日本	-	-	20万日元	13033元

表2：行邮渠道常见商品各国税率比较表

商品	中国	美国	加拿大	德国	英国	日本
奶粉	13%	3%	7%	17.5%	2.5%	10%
保健品	20%	3%	7%	17.5%	2.5%	10%
香水	20%或50%	3%	7%	17.5%	2.5%	5%
运动鞋	20%	3%	7%	17.5%	2.5%	20%
电子产品	13%	3%	7%	17.5%	2.5%	5%

主要发达国家在行邮税制方面均予以足够的重视，制度法制化强，较为注重国际影响和人文关怀，值得我们借鉴和学习。

一是注重制度设计的严密性、科学性与合理性。多数发达国家通常会根据课税对象是否居民、年龄、入境频次、是否礼品等要素来制定免税货值（非税款起征点，我国以50元作为起征点）。为强化税收征管，均设定行邮税的免税次数和年度免税限额（我国未规

定免税次数和年度限额，容易导致“化整为零”式的分散寄递模式）。

二是广泛采用单一税率计征制。美国、欧盟等绝大多数发达国家不区分物品和货物的概念，而是将行李、邮递货物、函件、礼品等行邮物品统一归为“非贸易性质的货物”，对超过免税额度的进境物品适用与一般货物进口相同的税率。仅有俄罗斯、日本、韩国等少数国家采用与我国行邮税类似的税制，分类实施不同的税率。

三是重视涉税信息的披露和交换。例如，美国快件公司通过电子信息交换系统向海关申报数据，披露的信息包括产品名称、产品价值、产品重量、产品数量、原产国、税额等数十项内容。我国邮快件公司与海关之间的联系配合基本处于管理粗放化状态，智能化水平不高，无法形成全链条的涉税数据验核闭环，税收征管效率低。

（二）行邮税制的国内比较及启示

现行跨境电商零售进口在交易模式、交易性质、交易范围上与邮快件存在很大的相似性和重叠性（详见表3），甚至在发展初期，跨境电商零售进口商品就是按邮递物品征收行邮税。直至2016年，跨境电商零售进口回归其外贸零售的本质，按货物征收关税、进口环节增值税、消费税。

表3. 跨境电商零售进口与邮快件行邮税制对比表

事项	跨境电商零售进口	邮快件个人物品
交易性质	货物	物品
征税方式	按照货物征收关税和进口环节增值税、消费税，其中，零售进口商品单次交易限值在人民币5000元，个人年度交易限值在人民币2.6万元以内的，关税税率暂设为0%，进口环节增值税、消费税取消免征额，暂按法定应纳税额的70%征收，超过个人限额的，按照一般贸易方式全额征收。	货值在1000/800元以下的个人物品，海关比照行邮物品予以监管和征税。
交易范围	进口必须在《跨境电子商务零售进口清单》范围内	除海关禁限类、检疫1712号文规定外
免征限额	无	50元起征点
监管证件等	“9610” “1210” 模式下免许可证件 “1239” 模式下不免许可证件	免许可证件
税收政策	试行关税免税政策	征收物品税

实践证明，当前跨境电商零售进口的税制设计对于国家税收及老百姓的利益保障都较为有利，值得行邮税制借鉴，具体体现在以下三个方面：

一是营造了公平市场竞争的环境。基于满足老百姓自用、合理的考虑，邮快件渠道行邮税率普遍低于货物的综合税率。但如果仅因跨境电商商品通过邮快件渠道就按物品税率征收行邮税款，而一般贸易进口企业却要按货物税率缴纳更多的税款，那么既违背了行邮税的立法本意，也不利于市场的长期稳定发展。现行跨境电商零售进口税制立足其外贸零售的本质，通过一定的税收优惠，实现与

行邮税率的基本持平，既满足了新兴业态发展的需求，也未对传统业态产生过大冲击，规范了市场竞争秩序，提高了市场效率。

二是推动了行业发展的正规化、阳光化。跨境电商零售进口税制促使更多的跨境交易主体进入经监管部门备案的跨境电子商务平台，将境内个人的消费诉求引导进入政府监管，既保障了消费者权益，又有利于维护国家管制政策、税收利益。跨境电商税制取消了“税款50元起征点”，使得行邮渠道常见的“拆单”、“分包”等逃税手段难以实现，很大程度上控制了原先的税收漏洞，减少了国家税款流失，体现出务实性和先进性。

三是注重合法原则和适度原则的平衡。现行跨境电商税制通过对电商、平台、物流、支付企业、消费者及各方参与者权利与义务的明确，发挥了跨境电子商务平台和服务企业的作用，初步解决了个人消费者作为监管对象的复杂性和不确定性问题。跨境电商税制提倡在在促进行业发展和鼓励创新的前提下，适度进行监管，既便利了业务开展，又保护各方合法权益。

四、行邮税制改革思路建议

综上，贸易碎片化使得行邮渠道的监管对象呈几何级数增长，面对数以亿万计的广大最终消费者，传统关于“物品”、“货物”分类监管的模式已不能适应形势发展需求，再按照传统行邮税征管

的思路已很难解决现实中存在的问题。行邮渠道税收风险表面上是现行验放标准和审价存在问题，但本质上是监管技术无法回避的天然性滞后问题。当事人通过分批次购买，可以轻松规避物品税负的起征点和定性物品的数额标准。与其这样艰难地维持，不如破旧立新，对行邮税制进行改革。

本文建议，改革可从充分借鉴国内外行邮税制先进经验，从两个方面考虑：一是简化税制，推进行邮税和跨境电商零售进口税的融合；二是兼顾传统行邮物品以及旅检渠道进境物品特殊情况，设置免税额。具体设想如下：

（一）针对邮快件渠道进口物品

一是邮快件物品设置年度免税额（本文建议不超过500元），以满足传统亲友馈赠、商务礼品类需求。二是对超出免税额度且在年度累计限额内进口的邮快件物品，适用跨境电商平台零售进口税收政策，即免征关税，进口增值税和消费税按法定应纳税额70%据实征收。三是对超出累计限额部分，按货物征税。适当调增跨境电商零售进口税收政策项下的个人年度累计限额（如以现行26000元/年的额度为基准，根据全国居民人均可支配收入的增幅动态调整），同时将个人从邮快件渠道进口物品金额与跨境电商平台零售进口商品金额进行合并计算年度累计额。

（二）针对旅检渠道进口物品

一是考虑旅检渠道的特殊性，保留单次免税限额（现行为居民5000元、非居民2000元）规定；二是超出免税限额但仍属于年度限额内的自用合理商品，视同跨境电商平台零售进口商品免征关税，进口增值税和消费税按法定应纳税额70%据实征收；三是超出年度限额的商品，按货物征税。

结合现代税收管理理论，本文认为以上税制设计存在以下三大优势。一是有利于提高征税效率。行邮物品涉及千家万户，与老百姓生活息息相关，社会关注度高。以上税制关于500元免税额的设定，充分借鉴了发达国家的现有标准和我国的现实国情，考量了社会影响，在促进通关便利、满足人民对美好生活向往的前提下，尽可能做到了高效征管。二是有利于保障财政收入。通过取消行邮税税款50元起征点的限制、一律据实纳税，从根本上清除行邮渠道常见的“分散寄递”、“蚂蚁搬家”等侵蚀税基行为的法律土壤。三是有利于税收公平。限额内统一参照跨境电商零售进口税给予优惠计征，使得个人购买自用物品的申报方式、监管模式、适用税种更加合理、公平、便捷。

最后，我们在推进行邮税制改革的时候要注意完善相关配套。一是要完善系统配套，构建良好的通关系统和监控系统，建立邮件、快件、旅检渠道纳税人名单管理制度，根据实际收货人的身份证信息进行有效管理，将监管的重点由目前的“物”转移到“人”，保

证通关效率和征管质量。二是要完善服务配套，前置邮件、快件常见商品申报指引，方便公民个人填制，更好地满足社会合理需求服务。三是要完善法律配套，明确收件人、快递运营人等相关主体的纳税申报义务及涉税信息披露义务，强化法律责任，进一步落实税收法定。

我国出口专线物流模式现状、问题及对策

——基于跨境专线物流需求的调查

指导老师 赵世璐

崔仁杰 包云青 杨臻 吴晟民

栾延昌 宫坤 黄熠¹

目前，中国是全球最大的电子商务市场，尤其是跨境电子商务发展位居世界前列。2019年跨境电商交易额突破10.8万亿元，据阿里研究院发布的报告显示，中国跨境电商交易规模将在2020年达12万亿元，占中国进出口总额约37.6%。然而据电子商务报告统计，跨境交易成本中有50%至70%来源于物流费用。跨境电商的流通环节越来越少，但物流仍是其短板，各国市场发展的不均衡，对跨境交易物流需求也存在差异。跨境物流的实现是电子商务能够取得长足发展的基础，电子商务也为物流企业的发展提供了机遇，两者相互融合相互促进。物流对于跨境电商的发展有着十分重要的影响，但是就目前而言，跨境物流的发展速度和水平明显落后于电子商务。在新型消费理念的冲击下，只有更加充分地进行物流资源的整合，

¹作者简介：崔仁杰、包云青、杨臻、吴晟民、栾延昌、宫坤、黄熠，上海海关学院海关与公共管理学院本科生。本文指导老师赵世璐为上海海关学院《海关与经贸研究》编辑部编辑。

最大限度地满足客户需求，才能从实现供应链的逐渐完善和物流水平的有效提升。



图1 阿里研究院分析图

在当前出口物流邮政小包、国际商业快递、出口专线运输三大模式中，邮政小包以万国邮联系统进行全球配送，国际商业快递市场则形成了一定程度上的巨头垄断，出口专线物流模式至今仍存在市场整合空间。我国出口专线物流模式以民营企业主导，市场分散，价格透明度也有待提高。

一、我国出口专线物流模式行业现状

(一) 跨境专线运输的产品服务不断增多

随着跨境电子商务的发展，我国不断扩大出口专线物流的规模，也不断增多专线物流产品。根据目的地不同，专线物流可分为美国

专线、欧洲专线、澳洲专线、俄罗斯专线等。目前来看，中国邮政的专线物流—E 邮宝大多被运送至美国的跨境电商经营者所选择，具有清关稳定、配送保障好、收费略高于邮政小包的特点，这些包裹一般于7 ~ 10 个工作日内送达。运往巴西、俄罗斯和中东国家的快递，更加适用有针对性的、包清关的专线物流。近年来，洛阳新增了通往韩国、新加坡等 20 多个国家和地区的专线，为跨境电商的发展提供了经济、快捷的速递物流专线。阿里巴巴也是推进出口专线物流发展的积极企业，最早阿里巴巴整合了俄罗斯渠道服务商，推出了“中俄通”服务，并且初期便开通了 2 条中俄物流专线。随后，阿里巴巴旗下速卖通与燕文物流达成合作协议，开通了针对南美巴西与俄罗斯市场的线上发货航空专线。除此之外，现今速卖通的 AliExpress 无忧物流，是速卖通与菜鸟网络联合推出的专线运输物流服务，为买家提供包括国内揽收、国际配送、详情查询等一系列业务，使买家可以实时掌握货物情况，提高了物流的可靠性。总体来看，我国出口专线物流的规模逐步扩大，产品种类正不断增多。

（二）跨境专线运输的海外布局呈集中化且分布不均匀

我国开通的出口专线物流分布较为集中，大多数为欧美国家与东亚地区，面向非洲、南美洲等地区的专线物流较少。据新闻网整合数据，我国面向欧美与东亚地区开通的出口专线物流数量，已超

过海外出口专线物流总数量的70%。2019年3月2日，国内首条中欧班列（郑州）跨境电商“菜鸟号”出口专线正式开通。这条专线采用无纸化电子清关，大幅提升清关效率，每周开通两班“专线”往返于比利时列日和河南郑州之间。2020年6月，南昌至洛杉矶首条美洲定班全货机航线开通。总体来看美国专线、欧美专线、澳洲专线、俄罗斯专线发展相对成熟，同时2018年以来，中东、南美、南非等国家和地区也出现了较快发展，不少物流公司推出了中东专线、南美专线、南非专线等专线运输服务，但这些地区的专线运输尚不成熟。

（三）中小企业联盟逐渐兴起

根据2019年中国电子商务研究中心数据，可了解到在开通出口专线物流的企业中，民营企业的占比高达85%。现阶段，大多数中小企业跨境物流专线运输方面采用第三方物流，但与此同时中小企业联盟也在逐步建立。通过联盟汇聚的货物配送数量，利用物流协议来定制专属的物流路线，由此享受更加及时的物流服务以及更加低廉的物流运费。例如阿里巴巴建立的跨境电商孵化基地，这一基地邀请中小企业加入，同时为中小企业跨境电商提供服务，使其入驻eBay；亚马逊等大型电商企业，助力中小企业全球互通。除此之外，建立中小企业联盟，还能够促进各联盟成员之间的优势互补，

把各种资源更好地利用起来，实现多赢。中小企业联盟现阶段正逐步兴起。

（四）出口专线物流费用结算方式日渐优化

当前，出口专线物流企业不断优化运费结算方式。以速卖通中俄专线运费结算方式为例，物流企业首先接收货物并进行称重，之后把计算得出的全部运费告知卖家，卖家需在收到通知的24小时内支付运费，否则货物可能会被物流企业暂扣。又比如洛阳开通的跨境电商物流专线绿色通道，实行了特惠速递物流费用结算，此种方法减少了物流时间又降低了成本。近年来，电子支付方式也开始普及，支付平台也能够较好地保障货运双方的利益。

（五）疫情专线物流模式的机遇与挑战

此次疫情对国际物流造成的影响和冲击难以估量，对专线物流模式也造成了不小的冲击，很多国家关闭海陆边境口岸和货运航班，国际航班大面积停航。据不完全统计，截止2020年5月我国北、上、广三大航空枢纽空港航班总量降幅近9成。目前我国航空运输中客机腹舱运输约占48.6%，全货机占比为51.4%。因此，大面积停航造成我国航空运力大幅下降，跨境物流成本急剧上升，中国邮政、UPS等均上调运费。海运方面，多家船公司纷纷加大停航运力。据总部位于哥本哈根的航运咨询机构Sea-Intelligence的统计，截至2020年4月5日，今年全球海运停航航次总数已经升至212条。

但疫情也给其他跨境物流方式——尤其是专线运输带来了诸多契机。中欧班列在疫情期间逆势而上，有效弥补航空运力不足的缺口。与空运相比，国际班列运力大，时间慢，但价格低；与海运相比，则时间短，但运费略高。此外，其优势还表现在国际班列从订舱、租箱、提箱、到目的站清关提货等，均已形成了较为完整的服务体系。同时，比如国际班列可以做到的一单到底，收发货人凭一个提货码，就能完成货物的交接与目的港的清关提货，几乎与海空运通关效率相当。

新疫情态势下的物流结构也面临着巨大的挑战。在新冠疫情肆虐全球背景下，各个国家均实施了较之以往更为严格的通关检验检疫政策，在一定程度上增大了货物通关的难度，降低了国际物流的效率。如何应对新形势下的物流政策，同时保证整体物流运输时间保持在一定的稳定量内，是各大国际物流企业在新态势下需要考虑的问题。

二、出口专线物流模式现存问题

为更好地探讨当前出口专线物流的市场状况，课题组针对具有出口专线物流需求384位个人与46家企业进行了市场调查。本次调查以问卷的形式展开，使用两套不同问卷，细化不同群体的市场需求，以更好地了解市场状况。同时与相关人士进行访谈，了解行业

现有痛点。通过调查，共总结出当前我国出口专线物流存在的四大问题。

（一）中小型出口企业出口专线物流选择尚存困难

1. 大多外贸企业的出口需求受限于高额的物流成本

通过商务中跨境物流成本所占比重的调查可知，在当前跨境电子商务出口中物流成本问题依旧是很多企业的痛点。据调查，46家企业中，认为当前跨境物流成本所占比重“较多”占43.48%，认为跨境物流成本“很多”的企业占13.04%，而仅有8.69%的企业认为跨境物流成本所占比重较少或很少。

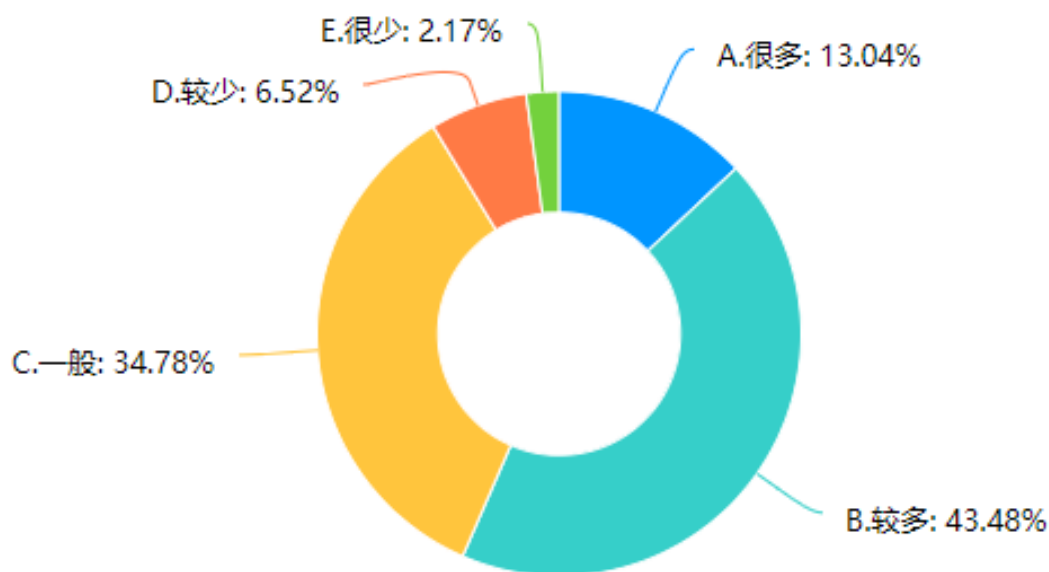


图2 市场调查“商务中的跨境物流成本所占比重”数据分析图

因此，在当前的跨境电子商务发展中，如何降低高昂的物流成本依旧是阻碍跨境电商市场的难题之一。

2. 企业的选择更多看重出口专线运输的时效性，但当前出口

专线物流费用的信息透明度有待提高

通过调查，有88.26%的企业认为跨境专线运输相对于其他物流形式具有“较强”或“很强”的时效性，可见专线运输的这一特点在所有物流形式中较为突出。

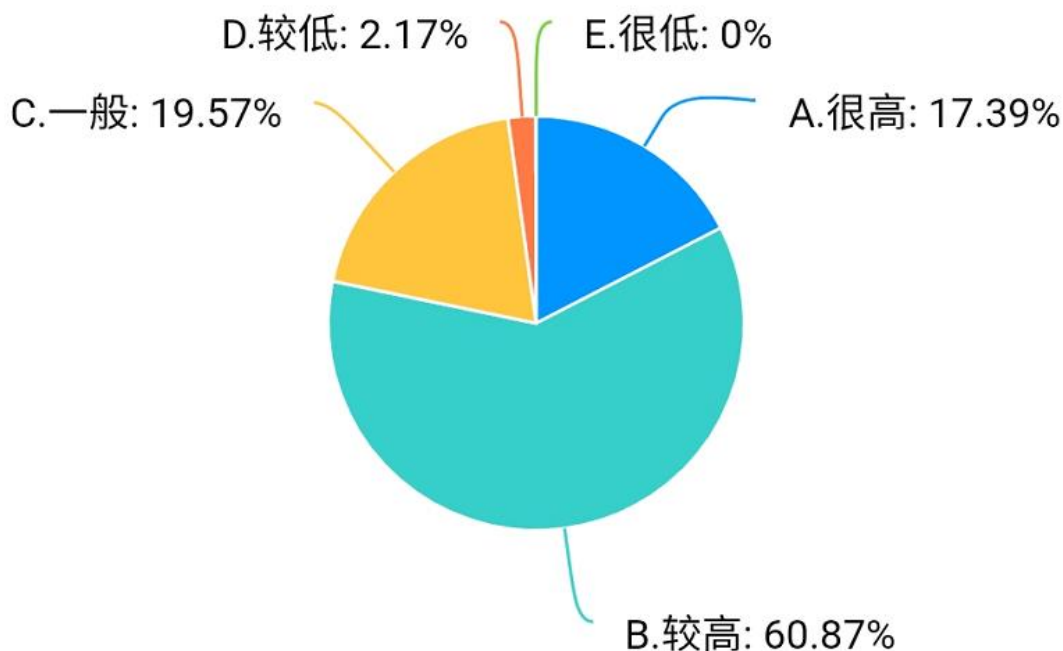


图3 市场调查“专线物流相对于其他物流形式的时效性”数据分析图

课题组在对国外出口地区调查中发现，企业的出口地呈现多样性且分布不均匀，而跨境专线运输运至各地的运费各不相同的，运费问题关乎企业成本，是跨境电子商务发展的重点。调查报告中显示，有41.3%的企业不甚了解跨境专线运输至各地的费用。同时，针对当前跨境物流平台的调查中，有23.91%的企业认为当前跨境物

流平台信息透明度“一般”，有6.52%的企业认为“不太透明”或“不透明”。在当前跨境专线运输的价格不甚清晰的背景下，行业有待于进一步规范 and 统一，提升信息透明度。

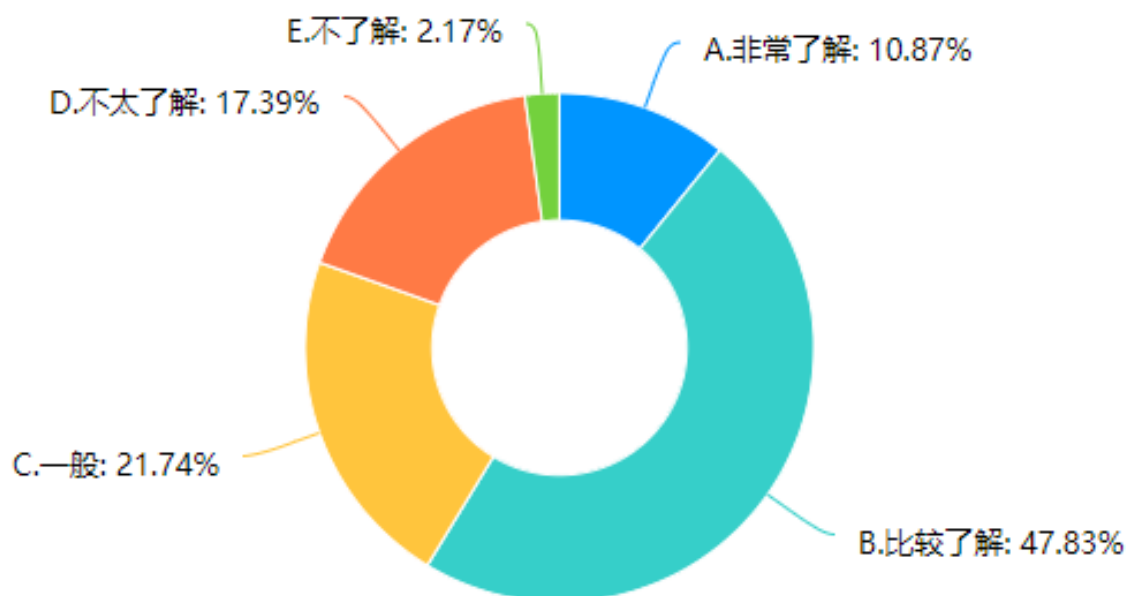


图4 市场调查“跨境专线运输费用了解情况”数据分析图

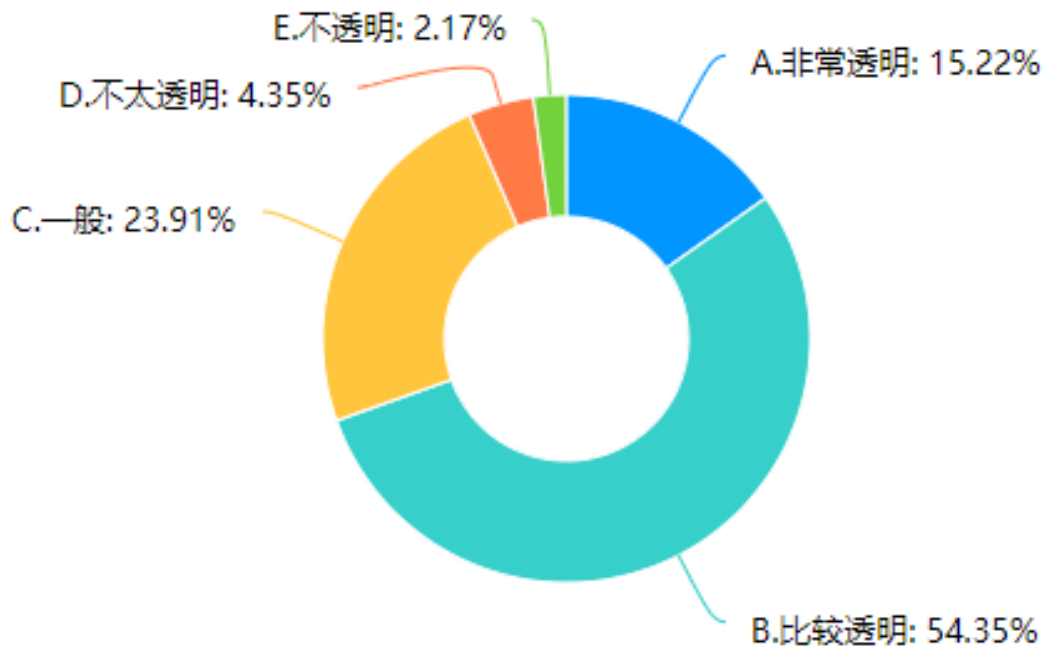


图5 市场调查“当前跨境物流平台信息透明度”数据分析图

3. 平台化的操作模式较为成熟且专门性平台存在一定的市场需求

在本次调查中，有78.26%企业认为当前物流平台的操作体验较好。由此可知，大部分企业较为适应平台物流，企业对于利用物流平台实现运输需求满意度较高。同时，当前大部分物流平台业务“兼而有之”，一般为专线运输、邮包运输、商业快递等多种业务于一体的综合性平台。那么，具有专线运输需求的企业能否自主选择该方面最优的物流平台就成为一个重要问题。调查显示，有30.43%的企业感觉“一般”，有13.04%的企业认为“不太能够”。可见，专线运输的专门性平台在当前具有一定的市场需求，当前综合性物流平台很难将各种业务均做到行业最优。

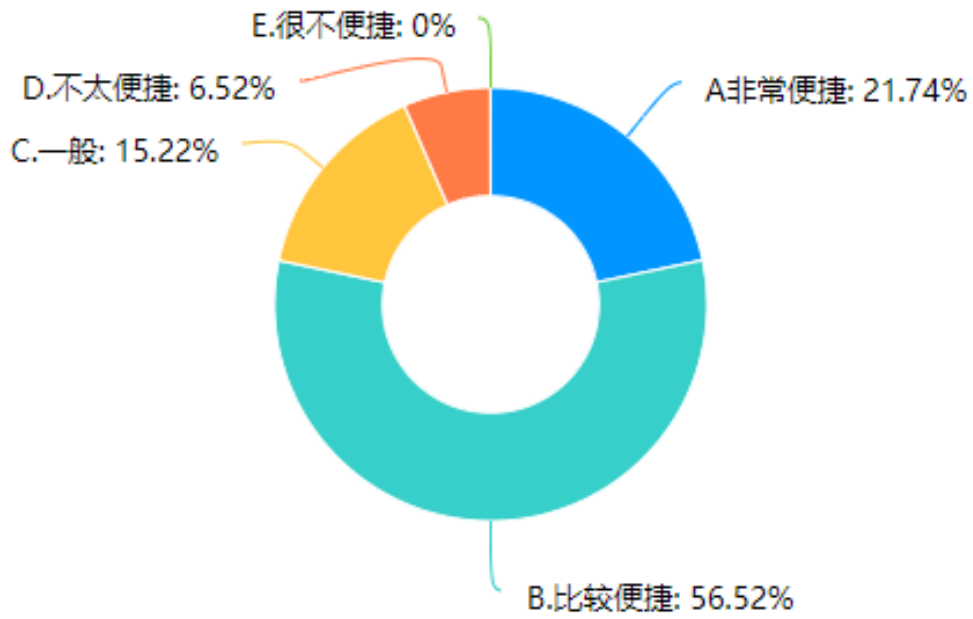


图6 市场调查“物流平台操作体验”数据分析图

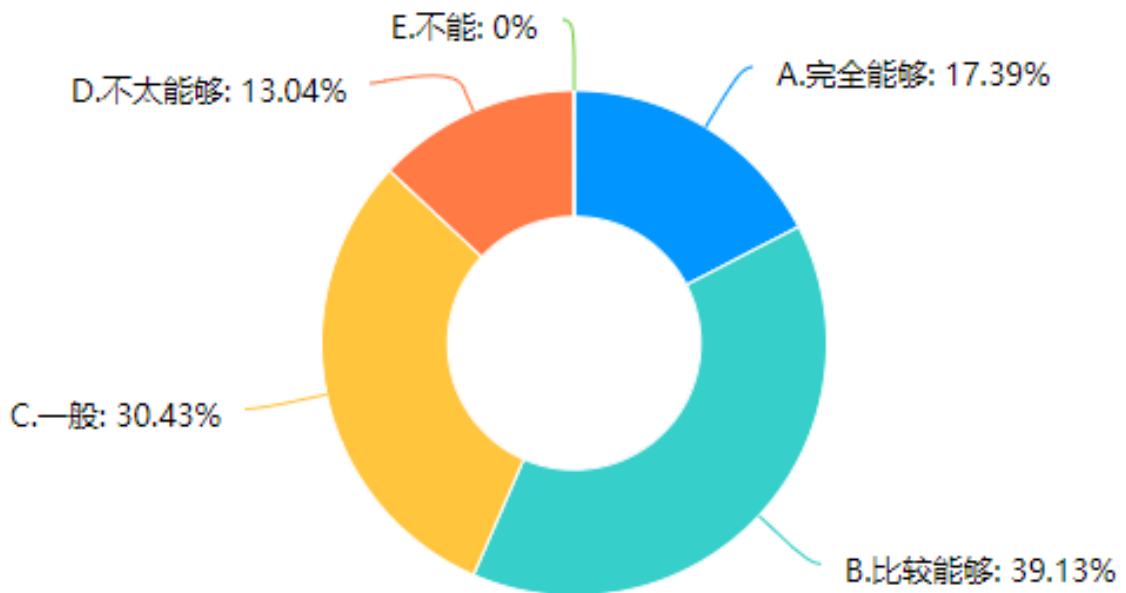


图7 市场调查“出口专线运输最优物流平台自主选择性”数据分析图

（二）个体电商物流体验亟待提升

1. 个人客户对跨境物流的时效性较为注重，对专线运输的时效性较为满意，但当前出口专线物流的费用较高，同时价格透明度有待增强

专线运输相比于邮包运输具有较高的时效性，调研中发现有45.5%的个人选择了“比较注重”，有29.43%的个人选择了“非常注重”，而仅有5.73%的个人选择“不太注重”和0.78%的个人选择“不注重”。由此可见，在个人跨境物流的需求中，时效性的高低是物流方式选择的重要参考因素。专线运输一般为“整箱运输”无法做到“即装即走”，时效性介于邮包与商业快递之间，且具有不稳定的特点。

成本与效率是物流的两大重要因素，本次调查针对专线运输效率与成本的匹配性价比进行了探索，通过跨境专线运输和其他方式的对比得出结论。由调查可知，45.31%认为跨境专线运输“时效性较强但价格略高”占比最高，可见当前专线运输的费用有待于进一步降低以更好地满足客户的物流体验。除此之外仍有18.75%的认为跨境专线运输的“时效性较强但价格很高”，11.72%的人认为跨境专线运输的“时效性一般但价格很高”，可见客户对于专线运输的物流成本降低存在相当大的需求，这与当下物流价格信息的透明度相关。当前的市场上货代公司与物流平台是个人客户实现物流需求

物流的两大途径，物流平台中信息透明度相对高于货代公司，但不同平台的价格透明度各不相同。

针对当前物流平台出口专线运输的价格透明度，市场调查发现，个人选择“比较透明”与“一般”相同，各占39.06%。而选择“非常透明”的与选择“不太透明”的也恰好相同，各占比10.42%。有约半数客户对当前物流平台出口专线运输的价格透明度比较满意，认为物流平台价格相对透明；同时也存在约半数客户认为其价格透明度有待提高。经过分析，可见当前的物流平台在出口专线运输价格方面仍存在一定的模糊现象，而当前物流平台的信息尚需要一定的整合，将专线信息汇总向公众开放以满足客户查询与选择的需要。

2. 当前物流平台的市场较为广阔，客户对于平台操作完成出口具有一定的适应性，平台模式在市场中具有一定基础

当前跨境出口物流的方式存在多样性，跨境物流平台模式发展迅速，成为一部分人的选择。本次问卷以多选题的形式调查了个人一般采取或倾向于何种跨境出口物流方式。调查结果显示，48.44%的个人在模式中较多采用跨境物流平台操作，说明平台化的操作模式正日益成熟，同时在当前市场中具有一定的影响力。同时，46.61%的个人选择了寻找货代公司，36.46%的个人选择自行邮递，27.86%的个人选择委托他人携带。当前市场中出口方式存在多样性，平台模式具有良好基础但尚待进一步完善。

针对个人对当前跨境物流平台操作便利度的调查可知，有43.75%的个人认为“比较便捷”，15.1%的个人选择“非常便捷”。虽然客户对于平台物流模式具有一定的适应性，但同时有33.07%的个人认为操作体验“一般”。当前平台林立，层次不一，仍待市场统一整合。

3. 个人在独立完成物流选择方面存在困难，当前物流平台应注重操作体验便利、高效

由于个人用户不具备独立的物流部门，大部分依靠个人经验选择物流运输，因此就对平台的操作便利与高效提出了更高的要求。当前，综合性跨境物流平台林立，而众多平台中大部分均包括专线运输服务，然而客户能否根据专线需求自主选择最优物流平台就成为了一个重点问题。调查结果中，选择“一般”的选项占比36.2%，“不太能够”占比为14.58%。那么，在当前综合性平台业务“兼而有之”的情况下，具有专线运输需求的客户是否能够自主选择最优服务成为一个重要问题。

（三）淡旺季问题困扰出口专线物流行业

1. 旺季商品运输市场饱和

由于当前我国跨境电商的销售淡旺季明显，9-12月份，感恩节、黑色星期五、网络星期一、圣诞节等促销接踵而至，跨境电商与传统外贸两波物流高峰期相互叠加，出货量达到峰值。从货件流向来

看，旺季跨境包裹最终派件地以欧美为主，其中欧洲以亚马逊5个站点为典型：包括德国、法国、意大利、英国和西班牙。与此同时，韩国、日本和印度，近两年的货运量也在稳步提升。

在旺季，跨境物流公司缩减入库商品种类，同时对部分商品延迟配送。由于多个国家对机场航班、边境货运、码头运输等做出调整，从而跨境物流时效延迟。而时效的延迟很容易导致诸多跨境电商卖家因为物流的延误而丧失海外订单。雨果网调查数据显示424位跨境电商卖家中有17%的订单取消是因为物流配送时间过长。因而，尽管跨境电商企业发现海外大量的商品需求，但是由于物流问题，最终其很多库存商品仍旧无法卖出。所以，在旺季如何高效匹配物流资源，通过合理的价格快速出口是当前跨境电商的业务瓶颈。

2. 淡季导致市场需求萎缩

在淡季，跨境电商企业的海外需求下降。一方面这会导致跨境电商卖家的收入骤减，另一方面，固定的运营成本和前期的货款支出使跨境电商卖家普遍面临资金短缺的压力。淡季市场需求萎缩成为跨境电商行业的重大问题。因此，在淡季如何选择低成本物流企业，成为了当前出口跨境电商的行业痛点。

针对46家具有出口专线物流需求的企业调查发现，有23.91%的企业认为出口物流专线运输受到淡旺季影响“很明显”，

有43.48%的企业认为“比较明显”，而认为“不明显”的为0，认为“不太明显”的仅为4.35%。

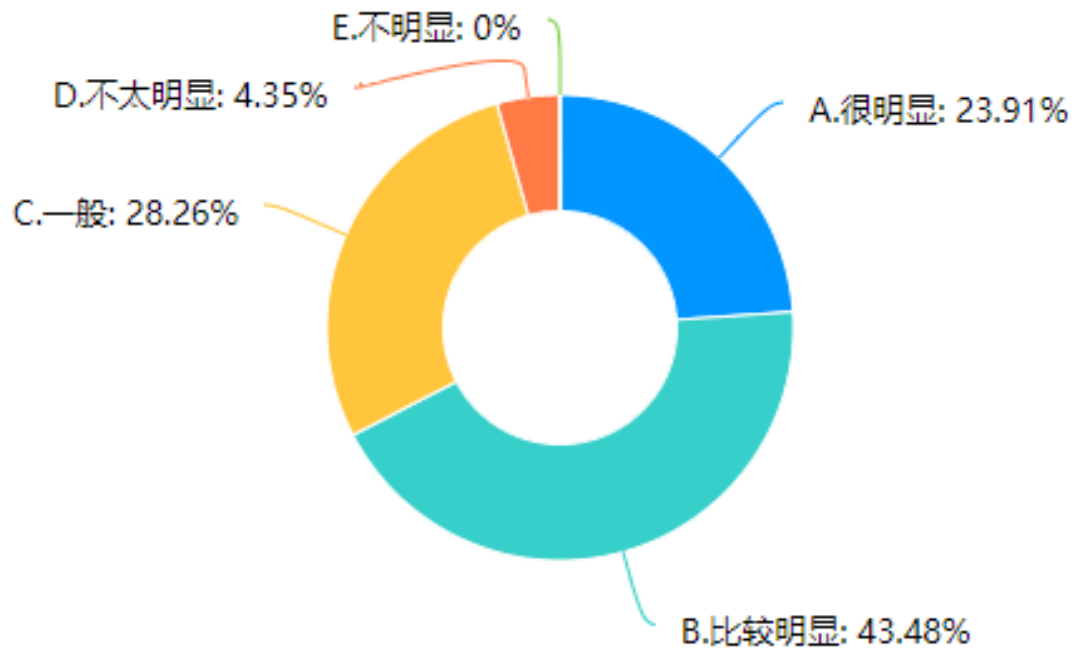


图8 市场调查“出口专线运输受淡旺季的影响”数据分析图

由于客户端需求量的波动，跨境物流也呈现淡旺季走势，其中专线运输的表现十分明显。2019跨境电商全球趋势发布会中提到，出口专线物流的旺季基本集中在每年的9-12月份，也就是第四季度；淡季主要介于6-8月份之间。因此，如何在旺季高效匹配物流资源，以合理的价格快速出口；在淡季如何选择低成本物流企业，实现高性价比物流选择，是当前行业发展的重要问题。

（四）出口专线物流企业海外清关问题严重

当前海外清关问题较为严峻，海外端合规问题是很多物流企业与平台的难点。出口地货物的清关工作，对合同交易的经济效益以及时效问题有着直接的影响。

清关过程问题主要存在货物采办、货物包装、资料申报、入港、海运、船公司、清关公司等方面。出口专线物流中严重阻碍快速清关的根源在于各个国家海关合规条件不同导致前期资料收集不够迅速，不能第一时间申报与清关，而由于各国海关系统化的管理水平参差不齐，致使通关手续繁琐、清关时间长、费用成本高和物品频繁发生丢失等现象时常发生。除此之外，在退换货等逆向物流过程中，海关同样视为进出口商品，存在再次进行商品检验及缴纳关税等手续，从而制约着跨境电商及其物流业的发展。

1. 产品合格证不全或不规范

由于对境外法律制度不甚了解，许多出口企业在货物进行国外清关时无法提供要求的强制性产品合格证，最终造成货物延迟清关或被退运，给企业造成一定程度上的损失。这类问题的产生，一方面是国内外法律制度差异造成的强制性要求差异，如在一些非洲地区国家，对于出口产品的合格证的强制性要求较弱，而在一些发达国家，这类强制性要求往往较为严苛；另一方面是因为缺乏境外能够集中办理清关申报的平台，相关出口企业无法提供所需的专业化、

一体化的流程服务，导致了很多出口企业无所适从，最终只能承担损失。

2. 产品没有铭牌或者铭牌信息不全

铭牌是产品投放市场后固定在产品上向用户提供厂家商标识别、品牌区分，产品参数铭记等信息的工具。铭牌又称标牌，铭牌主要用于记载生产厂家及额定工作情况下的技术数据，以供正确使用而不致损坏设备。作为一个产品的“身份证”和简易的“使用说明书”，铭牌信息是清关过程中重要的构成要件，但是由于境外产品在生产流程中的许多不可控因素，导致订货企业无法完全把握产品生产情况，以使得铭牌缺失或者部分强制性要求的信息缺失，最终导致清关延迟。

3. 验收环节失控

验收环节失控，一般指进出口企业在最终验货环节出现的货单不符、标准出错、原材料不符等一系列问题。造成该问题的主要原因是境外生产产品的不可控性和标准的差异性。在企业无法全程对产品的生产监控的情况下，企业往往只能得到最终产品的质量、形态等参数，而其在某些情况下与最初订单不一致，主要是由于合同订立时对标准和参数的规定没有达成一致意见或订立过程中的失误造成的。

4. 填写货物出口资料时存在的问题

由于各个国家的出口清关程序以及所需要的相应证件不同，出口企业在进行境外清关时往往会因政策理解不到位、法律知识淡薄等原因产生填写货物出口材料不达标的问题。企业若依靠自身处理此问题，往往需要消耗一定的时间成本和人力成本，这会直接或间接致使企业利润率降低，其他相关业务难以开展。当前解决这类问题的通常做法是寻找带清关人填写申报单据，但此做法只适用于大型外贸企业且货物的数量较大且统一运输的情况，当中小型企业进行较为零散的境外清关时，往往会遇到因该做法成本过高而避免使用。

三、物流平台在出口专线物流中的应用及相关问题

我国跨境物流平台兴起，很多出口物流业务不仅仅通过货代公司等委托代理机构，平台式的操作体验得到了大多数出口电商的认可。目前，国内存在着十几家可供跨境电商选择的物流平台，其中发展较好的有德邦物流、三态速递、递四方等。但是这些物流平台大多数为“兼而有之”的模式，包括专线、邮包、商业快递等多种业务，专线运输的专门平台较少。其中，阿里电商物流主要经营E小包的跨境运输，而递必易平台虽然是做专线业务但是它主要集中于东南亚地区并且由自己提供物流服务，同时其大多数平台只提供中介对接服务并不是真正意义上的外贸综合服务平台。

（一）出口专线企业对于物流平台的态度

1. 中间环节太多，所需时间较长

跨境出口物流模式中，国际快递、国内快递的国际化、专线运输均在较大程度上依赖航空公司和货运代理，对接的中间环节比较分散复杂，对接程序浪费大量时间。

2. 逆向物流需求难以满足

由于物流的跨境性，当前逆向物流的服务成本仍居高不下，因此若客单价较低，则实现逆向物流服务较为困难。当客户对于商品具有退货倾向时，面对反向物流成本，消费者不能承担，出口企业更愿意赔付全款。

3. 难以满足国际物流与信息流快速对接需求

跨境出口物流与信息流的同步程度低，不足以满足跨境出口电商运作模式的交易需求，影响时效和物流成本。

4. 极易形成恶性循环

由于在实际业务中存在跨境出口物流与信息流存在不同步问题，易使物流企业评价恶性循环，诸多负面或滞后的评价反馈至支付平台。若支付规则和支付机制既定，该情况就会进而影响跨境出口企业的资金回流，阻碍跨境电商企业资金周转。

（二）物流平台对出口专线物流企业提供的服务尚待拓展

1. 当前跨境电商物流服务资源较为分散，物流企业服务功能

尚存在单调性

随着经济的发展，跨境电商业务对物流服务的需求呈现出多层次、多样性，要求物流企业等平台提供层次化服务。然而，当前我国从事跨境电商物流的大部分物流企业只是在某个专线、某个环节或者某类服务上做到较为出色，更多物流企业只能提供通往小部分国家的国际快递、直邮、货代、通关、仓储等服务中的1~2类，大部分仍集中在少数的发达国家，缺乏在全球范围内整合物流资源和跨供应链运作的的能力。以包裹追踪服务为例，由于包裹追踪服务需要技术性较强，且耗费资金较多，单个物流企业为保证自身利益，不会开发这项服务。

2. 物流平台尽可能帮助跨境电商提高服务质量，减少逆向物流发生

最小化退货和换货的发生是解决跨境电子商务企业中退货和换货的退货物流的一种重要方法。物流平台尽可能地减少买卖双方之间信息的不对称性，充分真实地描述商品信息，为顾客提供与同类商品比较选择的参考，从而减少和避免退货和交换物流的出现。

3. 海外仓相关服务

海外仓是跨境电商企业根据消费者所在地就地建设仓库，并把要销售的商品提前运送至海外仓，当订单产生时直接从海外仓发货。通过海外仓的建立，既可以降低运输成本，又提高了时间效率，能

够做到本地发货、本地退换货。同时，还可以解决物流信息化问题，因涉及的环节减少，节与节内可以方便地将信息衔接起来，让客户可以随时随地地查询到货物的物流信息，形成公开、透明的信息局面。当前物流平台应加强对物流配送环节的监控，完善物流配送网络以提高信息化水平，加派人手保障物流配送的时效性，协调物流各部分的分工合作，避免因工作效率低下造成的爆仓、快件积压等问题。

（三）物流平台发展痛点总结

1. 逆向物流服务难以实现。逆向物流是所有跨境出口电商物流的痛点，当客单价过低时，即便是海外仓这种灵活操作的物流模式也不能负担逆向物流的高额成本。

2. 跨境商品追踪难、跨境消费丢包风险大、跨境配送时间难保证，这些问题制约着出口专线物流行业的发展。

3. 由于国际电子支付规范难以适用、国外支付平台政策偏向买家、我国电子支付国际对接滞后，严重阻碍跨境电子商务企业良性资金周转。

四、提升我国出口专线物流发展的对策建议

（一）推动相关外贸综合服务的发展

1. 加快当前外贸综合服务的发展建设

对外贸综合服务企业是近年来涌现出的外贸服务新业态，主要面向中小型生产企业提供代办报关报检、物流、退税、结算、信保等外贸相关服务。中国外贸综服企业发展迅速，通过创新商业模式，运用互联网、大数据，在为中小企业开拓国际市场、降低贸易成本、缓解融资困难等方面发挥了积极作用，也为促进中国对外贸易结构调整和供给侧结构性改革、培育外贸出口新优势做出了重要贡献。

2. 增加相关物流服务业务

从本质上讲，外贸综合服务企业就是“可以退税的代理企业”，主要体现在“综合”与“服务”二词上：一是“综合”，意味着比传统代理企业更全面，能代办退税。如果不能退税，则其就是单纯的代理企业，而不能称之为“外贸综合服务”企业。二是“服务”，意味着非自营，即服务企业不涉及实际的交易，只提供全方位的服务。

当前相关企业平台可以参考外综服的运营模式，在专线的基础上囊括进报关报检、退税、物流匹配等相关一体化服务，节省用户的成本。一方面，参考其运营模式有助于其深入发展与建设，另一方面，该运营模式有助于提升用户的使用体验，增加用户使用黏性。

在建设平台的过程中，应更加侧重于服务者的身份，不过多干涉客户的自由意志和意愿，在一个相对客观的立场上提供服务。虽然提供“一揽子”的服务，但是在整个跨境电商的贸易过程中，应

始终是服务者的身份，不涉足实际的贸易。同时，要求保护客户的个人隐私和商业秘密，恪守职业道德。

（二）建立专门化平台实现市场整合

1. 打造出口专线物流专门平台

与邮政小包和国际商业快递不同，出口专线物流当前市场尚未形成统一体系（如邮政小包的万国邮联系统，国际商业快递有四大巨头垄断），行业以民营企业主导为特征，市场较分散。同时，在国内多家物流平台中尚未出现出口专线运输专门平台，只有综合类平台中的专线业务，因而为具有相关需求的客户带来诸多选择与比较的难题。

当前国内出口专线运输专门平台较少，大多数为多业务综合平台，而且无任一平台可将出口的所有物流模式均做到行业最优。因此，需建立出口专线物流专门平台，为具有专线业务需求的中小企业与个人提供垂直选择。同时，专门性平台还可以通过平台的资源、标准、数据输出，实现方案的落地执行。通过提供“业务发展能力”“客户关系管理能力”“运输过程管理能力”“运力管控能力”四大领域的解决方案，帮助中小物流企业成长为具有综合服务能力的物流企业。

2. 提供更加全面的物流服务

跨境电商物流服务资源遭到严重分割，而物流企业服务功能相对单一。跨境电商的实际业务对物流服务显现出层次化的需求，就要求物流企业等平台提供层次化服务。其中最为突出的就是包裹退换货服务，但由于成本较高当前该业务很少。

物流平台尽可能帮助跨境电商提高服务质量，减少逆向物流发生。最小化退货和换货的发生是解决跨境电子商务企业中退货和换货的退货物流的一种重要方法。物流平台尽可能地减少买卖双方之间信息的不对称性，充分真实地描述商品信息，为顾客提供与同类商品比较选择的参考，从而减少和避免退货和交换物流的出现。

出口专线物流平台不应仅局限于对接服务，还应承担相应的社会责任。通过平台运作，实现跨境专线运输的供需精准对接；通过信息技术运用整合需求，降低用户的物流成本，节约物流时间，提供最优线路。一方面以平台信息的透明化和全面性为用户提供更优的选择，另一方面将需求信息进行整合实现与物流企业的对接，提升物流效率，使用户进一步节省物流成本，实现多赢。打造跨境专线运输一站式物流平台，能够使出口专线物流更加便捷、高效，促进跨境电子商务的发展。

（三）提供淡旺季服务机制

出口专线物流淡旺季问题严重，旺季无法实现即装即走，降低了物流效率；淡季信息闭塞，不易匹配最优路线与最低价格。因此，针对淡旺季问题应建立相关服务机制。

1. 通过合理规划物流网络，构建交通运输网络，引入物流智能管理系统统计市场需求，根据物品的品类、运输需求进行运输资源的合理分配。

2. 建立与国际运输联盟的合作，整合资源在各方面联动发展，综合提升互通互联的城市铁路、公路、航空的信息服务功能，推进建立统一的全程运输协调机制。

3. 与物流企业建立良好关系，通过协议进行维护，实现运力资源的收集整理。建立固定舱位的存储，满足旺季高峰需求。

4. 为用户提供预约服务，精准实现供需匹配，降低“满载运输”的货物收集时间，最大限度的实现“即装即走”。

（四）拓展清关信息咨询服务

当前我国出口专线物流海外清关问题严峻，海外端的合规问题困扰众多物流企业。由于该问题直接影响物流效率与成本，是未来需要解决的重点问题。解决该问题需要行业内部建立相关信息咨询服务，以便实时掌握各国动向，备齐手续，快速规范清关。

1. 聘请当地专业人士作为顾问

海关、社会公共部门、企业、社会公众的利益相关者建立合作伙伴关系，并且利用计算机网络系统与世界各地的本土化服务实现数据资源整合，加强全球化的网络覆盖，建立全球化的信息网络；构建信息共享、协同服务的统一系统，从而促进物流信息的有效整合和利用，完成数据的交换，实现信息的共享，达到整个物流产业链的有效衔接和协同，提高物流品质，保持信息传递的流畅性，加快清关速度。

2. 进行他国相关资料收集，发挥全球化信息网络合作成员的作用

协调成员之间的相互合作，建立相应的外部链接体系，实现各国本土物流信息相关资料的收集，并通过信息网络平台完成数据的交流与交换；实现与生产商、销售商以及客户之间的信息共享，收集相应的反馈信息，并及时将实际有用信息与全球化信息网络平台进行交流，加强行业内信息共享。

3. 在国内成立相应的组织，为出口人提供相应地区海关的清关规范

该组织应安排人员时时关注不同国家地区的海关通关要求及相关政策。在第一时间提供清关方案并进行比较，最终选择兼具便利性、时效性的最佳方案。同时，实时对相关地区海关清关的最新消息进行公示，方便查阅。

4. 整合信息资源，实现实时更新

为相关物流企业的海外清关问题提供实质性帮助，针对物流企业的要求提供该地区有关海关清关的最新消息并通过分析调研为之提供通关的数个方案，提出切实有效的建议。

五、结束语

跨境物流的实现是电子商务得以长足发展的基础，出口专线物流模式是当前主要出口方式之一，对我国的跨境电子商务发展具有重要作用。对于出口专线物流的探讨不仅仅关乎我国物流事业的发展，更对我国经济社会的良好运转具有重大意义。

原产地规则视角下美墨加协议对中国产品进入美国市场的影响

沈静之¹

2018年11月30日，美国、墨西哥、加拿大三国领导人在G20峰会期间签署《美国-墨西哥-加拿大协定》（以下简称美墨加协议），该协定如果经三国立法机构审议并最终通过，将取代自1994年开始生效的《北美自由贸易协定》（以下简称北美自贸协定），届时美墨加协议将是一个涵盖近5亿人口、1.2万亿美元市场的新协定，不仅是对协定成员三方，对整个世界都将影响而深远。在当前严峻的国际经济形势下，尤其是在当前中美贸易摩擦不断的态势下，研究分析、预判预警美墨加协议相关内容对我国出口情况的影响，从而及时研究对策，积极应对，显得尤为必要和紧迫。本文拟对美墨加协议的原产地规则条款进行诠释，分析可能对中国产品出口带来的积极和负面影响，并从原产地规则视角探讨对策建议。

一、美墨加协议原产地规则

¹ 作者单位：杭州海关关税处

美墨加协议文本是北美自贸协定的三倍，共有34章，对国民待遇与市场准入、原产地规则、海关管理与贸易便利化、贸易救济、投资、跨境贸易服务、数字贸易、知识产权、劳工标准、环境标准、监管实践和争端解决等多个领域做出了细致的规定，还包括美墨、美加就部分问题达成的附加双边协议，是美国已签署的规模最大的贸易协定，也是目前针对国际贸易新问题制定规则内容最多、涵盖面最广的协定。其中原产地规则是在北美自贸协定的基础上进行修改。

（一）自贸协定原产地规则基本涵义

在国际贸易领域，货物的原产地经常被比喻为货物的“经济国籍”。对货物原产地的确定并不简单，除了其原料和最终品实际生产所处的地理位置，还掺杂进一些错综复杂的政治经济因素，如贸易保护、配额、倾销与反倾销、保障措施等。关贸总协定（GATT）与海关合作理事会（Customs CO-operation Council）在乌拉圭回合结束的1993年通过了《原产地规则协议》（Agreement on Rules of Origin）。随着国际贸易的发展，在非优惠原产规则的基础上，又出现了优惠原产地规则。这种关税优惠分为单向优惠（如发达国家给予发展中国家的普惠制优惠，中国给予最落后国家的特惠制优惠）和双向优惠，自由贸易协定原产地规则即一种最常见的双向优惠原产地规则。自由贸易协定方之间互相给予的关税优惠，正是通

过固定的原产地规则牢牢将外围锁定，不让原产于自由贸易区之外的其他国家地区产品搭便车。虽然表面上，锁定的只是相互之间的关税减免利益，但实际上却更是一道重要的市场准入门槛，“自由贸易协定下的自由化程度取决于它的原产地规则”。

自由贸协定原产地规则一般包括完全获得、完全生产、实质性改变等基本规则，同时也包括一些基本规则上对特定的产品予以放宽性或者进一步加严约束的补充规则。

（二）北美自贸协定原产地规则主要内容

北美自贸协定于1994年正式生效，至今已经25年。北美自贸协定中，原产地规则为第四章，包括15个条款和4个附录。对于原产货物，区分为完全原产货物和非完全原产货物两类。完全原产货物分为完全获得产品和完全生产产品；非完全原产货物指含有非原产于协定三方境内的货物，按税则归类改变、区域价值成分和加工工序等基本原则及微量含量等特殊原则进行原产地判定。这种原产地规则体系，也对此后全球范围内的各个自由贸易协定产生了深远的影响。

（三）美墨加协议原产地规则主要内容

美墨加协定将原产地规则和原产地操作程序分列第四章、第五章。第四章正文内容只占到7%，除此之外，还包括了数个附件。

正文包括概念解释、具体规则及附件，规定了完全获得、税则归类改变、从价百分比（区域价值成分）等赋予货物原产资格的基本规则，还规定了中间产品（材料）、中性成分、微小含量、可互换材料、备件工具、包装容器、成套货物、直接运输、简单加工等从宽或加严规则。

附件1为对微小含量的除外，附件2为产品特定原产地规则清单（PRODUCT SPECIFIC RULES OF ORIGIN，一般简称为PSR），如当今大部分自贸协定的PSR一样，采用了“全税则清单”，即按商品名称及编码协调制度，将97章所有产品按税则号对应，一一分列出对应适用的原产地规则。附件2还附有专门针对汽车产品的补充条款。

二、美墨加协议原产地规则较北美自贸协定变化分析

整体而言，美墨加协定的原产地规则整体构架延用了北美自贸协定，很多规则未发生本质变化，以纺织产品和成衣为例，依然沿用北美自贸协定中就起用的“纱线起始”规则，即从纱线、织布、剪裁到加工、成衣等环节皆在北美自由贸易区内完成的产品，才可以被认定为原产产品。但是整体而言，规则更加详细、明确，有的规则更加灵活宽松，有的规则却更加苛刻，具体表现在以下几方面：

（一）趋于宽松的规则

1. 微小含量更加宽松，从NAFTA的7%提升到10%

微小含量是指对非原产材料，即使其没有经过税则归类改变，但只要其价值控制在最终产品价值的规定比例内，该非原产材料的存在可以不予考虑，不影响原产地判定结果。

微小含量的具体比例的提升可允许生产商使用更多的进口原材料。以4201品目项下的鞍具为例，协议PSR清单对其的原产地标准要求是“从任何其他章改变至4201”即税则归类的章改变要求。若一个在墨西哥生产的鞍具所使用的皮革、木材均为非墨西哥原产，以上原料与最终产品石棉制服装的子目不同，因此符合该原产地标准；但若生产这件鞍具之一包括了非墨西哥原产的马鞍垫，马鞍垫的HS编码同样为4201，该原料的税则号未发生章改变，导致最终产品鞍具未能获得原产资格。这种情况下，若马鞍垫这一原料的价值足够“微小”，只占到最终产品鞍具价值的10%以下，就不会影响鞍具获取原产资格。

但是，该条款也对部分税则号下的乳制品、婴幼儿食品、动物饲料、柑橘、蔬果汁、罐头、脂肪、油类、糖蜜、烈酒等产品进行了除外。

2. 增加了成套货物、混合货物规则

成套货物、混合货物规则是指当该产品由原产产品和非原产产品组成成套或者混合而成，只要其中非原产产品的价值不超过最终产品价值的7%，该货物仍视为原产货物。

该规则的设定使得一件成套产品或者混合产品中，被允许包含一定量的进口非原产产品。若一套820590子目项下的成套五金工具在墨西哥生产，其中含有非墨西哥原产的820320项下钳子，只要钳子价值不超过成套五金工具价值的7%，便不影响整套五金工具的墨西哥原产资格。

3. 对28-38章化工工业及相关工业产品设定了特殊规则

这些特殊规则包括化学反应规则、提纯规则、混合规则、粒子改变规则、标准原材料规则、同质异能素分离规则、禁止分离规则、生物工艺规则等。

特殊规则的设定使得28-38章化工工业及相关工业产品即使不符合税则归类改变等基本规则，也可能因为化学反应、提纯、混合、粒子改变等过程是在美墨加任一方境内完成而获得原产资格。但是，相关条款也对3301、3823、2916、350211-350219、3808品目项下产品做了除外规定。

（二）趋于严苛的规则

1. 中间产品（材料）规则的适用排除了84.07或84.08品目下发动机、8708.40子目下变速箱

中产产品规则又称吸收原则，是指在使用非原产材料的情况下，如果原材料到中间产品的生产过程中已经发生实质性改变使得中间产品获得原产资格，那么该中间产品向最终产品的生产过程，将该中间产品视为百分百原产材料，无须再考虑该中间产品中的非原产材料。

第四章的最后一个附件TABLE G列明了不适于中间产品规则产品，即84.07或84.08品目下发动机、8708.40子目下变速箱的排除。这种排除，导致上述产品作为生产汽车的中间产品，将不能直接作为原产成分计入区域价值成分。

以自动变速箱为例，墨西哥生产的汽车，自动变速箱由液力变扭器、行星齿轮、液压变距系统和液压操纵系统生产组成，上述零部件部分非墨西哥原产，但变速箱作为从零部件到汽车最终产品生产过程中一个中间产品，若能够适用中间产品规则，上述零部件在向变速箱生产过程中，变速箱（查自动变速箱规则）已获得了墨西哥原产资格，在区域价值成分计算过程中，变速箱的价值将完全计入原产价值成分，无须再考虑生产变速箱时非原产地零部件的价值成分。但是中间产品规则对变速箱的排除，使得生产变速箱时的每一个非原产零部件的价值，都将被计入非原产地成分价值。

2. 关于汽车产品的特定产品原产地规则条款更加严苛，继续提高汽车产品原产的门槛

北美自贸协定对于汽车的原产地标准已经是非常严格的，美墨加协议中，关于汽车产品的特定条款是作为协议第四章的一个附件，对汽车产品的原产地规则有较其他产品更详尽的规定：

(1) 区域价值成分要求更高

以免税整车为例，原产标准要求区域价值成分达到75%，即超过四分之三原材料须为美墨加区域内的原产材料，较北美自贸协定的62.5%有明显提升。而当今几乎全球所有的汽车制造商都会购买中国的零部件，从亚洲采购电子配件，区域价值成分的提升意味着能从中国和其他亚洲地区采购的零部件、电子配件受到了更紧张的约束。如果制造商因此被迫从更昂贵的三方境内购买自产零部件和电子配件，那将使他们不得不分出部分资源以调整供应链环节，可能会进一步导致生产效率下降以及最终产品汽车的价格提高。

(2) 对劳动价值含量提出明确要求

该规则在世界各国现有自贸协定中较为少见。例如，对乘用车的高工资含量要求在2023年逐步增加到40%，且必须由每小时工资16美元以上的工人生产。这种工资的高要求，使得墨西哥廉价的人力资本将不再是优势。

(3) 对乘用车、轻型卡车和重型卡车还规定了必须使用70%以上的原产于北美的钢和铝

钢、铝是汽车制造过程中的重要原材料，但以往即使是非三方境内原产的钢、铝，由于在生产加工成零部件时，大概率已经经过实质性改变成为无须再考虑非原产成分的中间产品。而此规则类似于对纺织产品的“纱线起始”要求，要求乘用车、轻型卡车和重型卡车所使用零部件、配件从钢、铝材料起始就必须使用70%以上三方境内原产材料。

对汽车产品设定更加严苛的规则，将对北美汽车产业产生深远的影响：一方面，车企可以选择将生产线迁回美加地区，有利于制造业回流美国，但会打破原有生产链的全球分工，同时将成本转嫁给消费者；另一方面，由于最低薪资要求增加了汽车成本，汽车制造商也可能选择撤出北美地区，将生产外包给欧洲、日本等其他生产区域，随后选择在墨西哥进行组装，但要面对美国2.5%的汽车关税，汽车制造商难以实现在墨西哥廉价生产汽车。

三、美墨加协议原产地规则对中国产品最终进入美国市场的影响

中国产品进入美国市场，不仅是直接以最终制成品的形式直接出口美国，相当部分的中国产品，是作为原材料或中间产品，进入了中美之外的第三方国家地区，经过生产加工后的最终产品再进入

到美国市场。基于原产规则的视角，美墨加协议对中国产品的出口会造成广泛而深远的影响，即有挑战也有机遇。

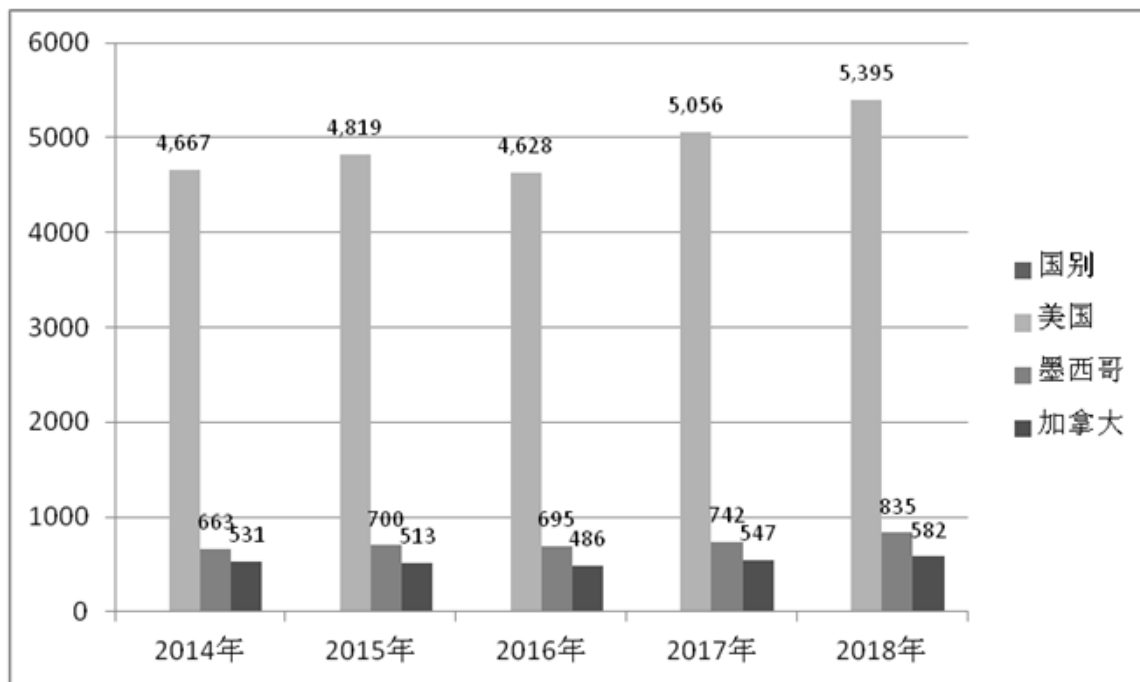


图1 2014年-2018年美国、墨西哥、加拿大自中国进口额（亿美元）

美国自中国进口的十大类商品包括HS84-85:机电产品、HS94-96:家具、玩具、杂项制品、HS50-63:纺织品及原料、HS72-83:贱金属及制品、HS39-40:塑料、橡胶、HS86-89:运输设备、HS28-38:化工产品、HS64-67:鞋靴伞等轻工产品、HS90-92:光学、钟表、医疗设备、HS68-70:陶瓷、玻璃。²其中，HS84-85:机电产品、HS94-96:家具、玩具、杂项制品、HS68-70:陶瓷、玻璃自墨西哥进口额仅次于中国；HS72-83:贱金属及制品、HS39-40:塑料、橡胶自加

²数据来源：中国商务部国别报告 <https://countryreport.mofcom.gov.cn/default.asp>，最后访问时间 2019-4-12。

拿大进口额仅次于中国；HS86-89:运输设备墨西哥、加拿大进口额远超中国，运输设备自墨西哥进口额达中国5倍。

在美墨加协议原产地规则的限制下，墨西哥、加拿大生产线上的产品，若是从享受美墨加协议关税优惠的目的导向考虑，生产过程中必须要严格限制使用来自于中国等非原产成分。当然美墨加协议更加宽松的微小含量、成套货物规则、化工产品特殊规则，也为相关的中国产品带来机遇，这些从宽规则将更有利于中国产品作为原材料、零部件、中间产品等出口到墨西哥或加拿大，制成最终产品进入美国市场。

四、对中国产品利用原产地规则最终进入美国市场的政策建议

基于原产地规则视角，中国产品若能在第三方生产加工过程中获得该方的原产资格，再进入美国市场，不但能享受到美国给予有关国家地区的优惠待遇，还可以规避中美经贸摩擦可能导致的美国对中国原产货物关税加征措施。

（一）利用原产地规则通过第三方进入美国市场的理论可行性分析

原产地规则的重要作用之一是为了规制出口国原产货物通过经第三方国家地区转运、贸易或者简单加工而改头换面以第三方原产

货物进入进口国市场的情况，因此仅仅通过在第三方转运或者转口贸易是无法获得该方原产资格的。进口原材料或中间产品想要获取一个国家（地区）的原产资格，需要在该方进行过实质性生产加工并符合相应的原产地规则。因此，要想使产品利用原产地规则，通过第三方进入美国市场，一般情况下有两种途径：一是向第三方转移产业链，在有关国家地区关境内投资设立生产线；二是向第三方出口中间产品，而最终产品由第三方的生产企业完成。两种途径存在交叉，产业链可以从中间产品起在第三方进行布局。

（二）中国产品通过墨西哥或加拿大最终进入美国市场

墨西哥、加拿大出口到美国的产品中，若使用了来自中国的产品，作为非美墨加区域内原产成分，可通过对使用量、生产加工过程的精准控制，保障最终产品具备美墨加区域内原产资格。

以浙江省2018年出口美国排名前列的货物为例，出口美国货物以6位税则号为准包括940161带软垫的木框架坐具、950300玩具、860900集装箱、392410塑料制餐具及厨房用具、940490其他寝具及类似用品、940540其他电灯及照明装置、940320其他金属家具、848180其他阀门、龙头、旋塞及类似装置、870870机动车辆的车轮及其零件附件、940179其他金属框架坐具等。其中860900、848180、870870规则都被加严，尤其是后两者，若出口至美墨加任一方作为在生产的汽车零配件使用，作为非原产材料将受到严苛的

制约。但是940161、940179、940490、940320对应规则均未较北美自由协定加严，而950300、940540、392410对应规则变得更宽松：950300对应的实质性改变标准既可选择子目改变又可选择区域价值成分不低于45%(成交价)或35%(净成本)；940540的税则号改变标准从章改变放宽到子目改变；392410可适用特殊化学规则，即使来自中国的成分未发生税则号改变也未达到区域价值成分标准，只要经过了特定的化学反应过程，也符合原地则规则。相关原材料、中间产品可充分利用此类规则，通过在墨西哥、加拿大进行加工后获得原产资格再进入美国市场。

(三) 中国产品通过美国其他自贸伙伴最终进入美国市场

既然美墨加协议原产地规则趋严的部分，使中国产品通过墨西哥、加拿大进入美国受到“天花板”制约，不妨再放眼全球寻求其他途径。根据WTO官方网站区域性贸易协定栏目公布资料，目前美国实施的多边自由贸易协定共有15个。除了北美自贸协定，还与多美尼加、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜签订有多美尼加—中美洲—美国自贸协定，与欧盟签订有跨大西洋贸易与投资伙伴协议，与韩国、澳大利亚、巴林、智利、哥伦比亚、以色列、约旦、摩洛哥、阿曼、巴拿马、秘鲁、新加坡分别签订有双边自贸协定。³以上美国的自贸伙伴中，哥斯达黎加、韩国、澳

³数据来源：WTO 网站 regional trade agreements 栏目 <http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx>，最后访问时间 2019-4-12。

大利亚、智利、新加坡已经与中国签订实施了自贸协定，韩国、巴林、摩洛哥、以色列、新加坡属于“一带一路”沿线国家。在国家积极推进自由贸易区战略和“一带一路”倡议的大形势下，中国企业可主动深入研究利用自贸协定原产地规则，在有关国家投资设立生产线或出口原材料和中间产品，既能使原材料和中间产品享受到该方给予中国原产货物的自贸协定关税优惠，又能使最终产品取得该国原产资格，“借船出海”进入美国市场，享受美国给予该方原产货物的自贸协定关税优惠。

美墨加协议原产地规则是协定三方之间利益博弈的结果，也是全球多个国家的利益关切点所在。在当前错综复杂的国际政治经济环境下，原产地规则虽然只是影响国际贸易的众多因素之一，但与很多不确定因素相比，它在一定期间和区域内是固化的，中国产品在“走出去”的过程中，政府部门应着力外贸“高质量发展”，主动深入研究，提前谋划布局，引导产业转型升级，鼓励企业勇于拓展海外市场，从原产地规则角度寻找比较优势和竞争优势，从而规避和破解其带来的消极负面影响，利用和扩大其带来积极有利影响，促进发贸发展“稳中提质”。

关于走私普通货物案件税款计核中原产地问题的几点思考

周晓姝 张常年¹

目前我国已经实施了15个自贸协定和3个优惠贸易安排，涉及60多个国家和地区，受惠商品税号几乎涵盖全税则，在2019年涉及的贸易数量超过我国全部对外贸易量的30%。随着我国自贸区战略的不断推进，海关查获的涉嫌走私案件中涉及原产地认定疑难问题逐渐增多。海关出具的《涉嫌走私案件偷逃税款计核证明书》作为《中华人民共和国刑事诉讼法》规定的鉴定意见，是对犯罪嫌疑人定罪量刑的关键证据。由于《中华人民共和国海关计核涉嫌走私的货物、物品偷逃税款暂行办法》（署令第97号）对涉案货物原产地如何认定，并如何确定适用的税率没有具体规定，导致同一商品在海关案件计税部门、缉私部门、法检部门和辩护律师出现适用普通税率、最惠国税率、暂定税率和协定税率的争议。

一、涉嫌走私普通货物案件的主要特点和表现形式

（一）总体情况

¹作者单位：周晓姝，深圳海关关税处；张常年，天津海关关税处

据统计，2019年全年，全国海关共侦办走私犯罪案件4198起，案值781.6亿元，涉嫌偷逃税176.6亿元，分别增长15%、74.3%和88%。海关深入开展了“国门利剑2019”联合专项行动，围绕重点领域、重点渠道、重点商品，侦办了一批走私大案，打掉了一批走私团伙。特别是打击粮食、冻品等农产品走私取得重大成果。

（二）主要特点

1. 涉及面越来越广。走私犯罪涉及单位，人员越来越广，共同犯罪呈上升趋势；走私犯罪涉及地域越来越广，内地走私趋于严重；走私物品的种类越来越广，几乎囊括了生产资料、生活资料、文化产品、文物、毒品等各个种类，且随市场的变化而变化。

2. 重特大案件数量明显上升。走私犯罪基本上都是经济犯罪，数额多少也就成了衡量走私犯罪社会危害性大小的一个客观标准，犯罪金额越来越大，这是目前走私犯罪的一个特点，给国家造成的经济损失动辄上千万元、亿元，甚至几十亿元。

3. 单位犯罪非常严重。近年来，单位走私是我国走私状况最突出的特点。据统计，案值1000万元以上的案件中，约80%是单位实施的。

（三）表现形式

1、通关走私。是指通过设立海关的进出口口岸，以隐蔽的方式逃避海关监管，偷运应税、禁止或限制货物物品进出境的行为。

通常采用伪报、藏匿、蒙混和闯关等方法进行。伪报是一种隐瞒真实情况的申报，具有很大的欺骗性。常见的伪报内容有：货物和物品的名称、数量、规格、原产地、贸易性质等。藏匿是将携运的进出境货物或物品隐藏在一个允许进出境物件的某一个部位，随该物件一同进出境，逃避海关监管。蒙混包括变形蒙混和伪装蒙混两种方式。闯关是指行为人既并不向海关申报，又未藏匿应申报货物或物品，利用海关监管某些制度或漏洞，乘机携运进出境的一种方法。

2、绕关走私。是指不经过国家开放的进出口岸和准许进出境的国境、孔道而非法携运应税、禁止和限制货物或物品进出境的行为。绕关走私在我国常见于陆地边境和海上。从事陆地边境进行绕关走私的人，主要是走私集团、少数边民和合伙结帮者。从事海上绕关走私者，一般都拥有海上运输工具，且海上走私具有数额巨大、行动迅速等特点。

3、后续走私。是指未经海关许可，擅自销售保税货物或特定减免税货物进行牟利的行为。后续走私是海关为适应新的贸易方式，监管由口岸向内陆延伸，在其后续监管中出现的逃避海关监管的行为。后续走私的对象主要是保税货物和特定减免税货物，其共同特征是在未办结海关进出境手续前，不得擅自销售或转让。

4、准走私。亦称间接走私，是指直接向走私人收购走私货物、物品或者在内海、领海运输、收购、贩卖国家禁止、限制进出境货

物、物品的行为。这两种行为或是在进出关境、逃避海关监管的预备阶段，或者在已逃避海关监管、私货已进境正销售处理阶段。由于它们和走私行为密切相连，称为准走私。

二、各方在税款计核中原产地问题和税率适用的观点分析

海关侦办的涉嫌走私普通货物物品案，在侦查和诉讼环节都需要依据海关出具的《涉嫌走私货物、物品偷逃税款核定证明书》（以下简称《核定证明书》）来确定是否涉罪及如何量刑。《核定证明书》是办理涉嫌走私普通货物物品案的关键证据，影响《核定证明书》偷逃税款计核结果的因素主要有四个：涉案商品的计核价格、数量、适用汇率、税率。涉案商品的原产地直接影响上述四个要素中“税率”的适用。

从走私的表现形式看，我们可以归为两类，第一类：申报模式的走私，包括通关伪报和后续走私；第二类：非申报模式的走私，包括通关中的藏匿、蒙混、闯关和绕关走私。目前《核定证明书》由海关关税部门负责出具，对商品税率适用的问题已经引起相关各方争议，并直接影响对走私分子的定罪量刑结果。下面我们以两个现实中的案例进行分析：

（一）相关案例

案例1：2014年，深圳海关某缉私分局查获的两起涉嫌走私印度产的辣椒干、芝麻的案件，办案部门查获了涉案货物的非优惠原产地证，但未能调取到优惠原产地证。该关关税部门在首次计核该案时，对涉案货物适用最惠国税率。

案例2：2015年，深圳海关某缉私局查获的走私大米案件，大米是经过越南绕关走私进入我国境内，经查实，大米的原产地是越南，没有优惠原产地证书。该关关税部门在计核该案时，面临着最惠国税率或者中国-东盟协定税率的选择。

（二）海关关税部门的意见

在我国签订的自由贸易协定中，适用协定税率的条件，一是货物要原产于协定成员方，符合协定的原产地标准，签发并提交协定成员方指定机构签发的特定原产地证书；二是货物要在所签订协定的降税清单范围内，报关时主动向海关实行申报适用协定税率；第三适用协定税率的货物同时要符合所签订协定的原产地规则，这里所说的“原产地规则”既包含了判断货物原产地的原产地标准，也包括判断货物是否符合直接运输的“直接运输规则”等。目前总署关税司和政法司的意见，对案例1和案例2都按照最惠国税率计核税款。

（三）海关缉私部门的意见

缉私办案部门对涉案商品原产地的查证主要存在以下四种情形：

情形一：未查实原产地的情况。

客观上每种商品都有其原产地（即使依据不同的审定标准，结果会有不同），但在实际工作中，要么涉案商品查无实物，要么虽有实物但现有技术手段难以鉴别其原产地，例如：部分非申报模式项下走私的货物，造成事实上的原产地难以查实，或称为原产地不详。目前此类情况涉案货物存在普通税率和最惠国税率的争议，现采用最惠国税率计核，如果案件发生时由暂定税率且低于最惠国税率的，按照暂定税率计核。（“原产地不明”属于一个“法律事实”，而非法律意义上的“事实不清”的观点。）

情形二：查实原产地及优惠原产地证的情况。

这里需要区别不同的走私方式。如果是通关环节低报价格、少报多进的走私方式，能够证明涉案商品在通关环节符合适用协定税率的条件，那么计核时应当适用协定税率，这一点基本没有争议。如果是藏匿、偷运等走私方式，则缉私部门内部也存在不同意见，主张不适用协定税率的理由，主要是认为享受协定税率必须同时满足“直接运输”、“主动申报”、“提交优惠原产地证”三个条件，而藏匿、偷运的走私货物必然不符合“主动申报”和“提交证明”两个条件。

情形三：已查实原产地，且查实未取得优惠原产地证的情况。

主要是通关渠道查获的虚假优惠原产地证的情况，当事人提交虚假原产地的事实，证明其未取得优惠原产地证，认为不适用协定税率，否则就会出现偷逃税款为零的矛盾。

情形四：已查实原产地，未查实优惠原产地证的情况。

这是目前各方争议最大的一种类型，尚没有定论。

归纳上述观点，基本可以得出，案例1还存在一定的争议，案例2按照最惠国税率计税。

（四）检察院、法院和律师的意见

1、针对案例1：该案移送深圳市人民检察院后，检察院提出“不能仅因侦查机关无法调取到原产地凭证，就不适用亚太贸易协定税率”。计核部门函询该关原产地主管部门后，海关以“未主动申报、不符合‘直接运输’规则、未提供原产地证书正本”为由，维持适用最惠国税率计核。该案移送深圳市中级人民法院起诉后，法院亦提出质疑，认为案涉案货物是否享受亚太贸易协定税率的举证责任应由公诉方承担，在公诉方无法举证否认的情况下，应承担举证不能的不利后果，根据“疑点利益归于被告”的原则，涉案货物应予以适用亚太贸易协定税率。最终，该案法院采纳了海关根据《亚太贸易协定》规定的协定税率出具的《核定证明书》。

2、针对案例2：律师界的观点是这样的，走私货物计核偷逃税款适用税率的确定，与正常通关货物计征税款适用税率确定一样，

都要依据《中华人民共和国进出口关税条例》（以下简称《关税条例》），确定的实体性规则。正常通关申报，原产地的举证责任在申报人，申报人未尽充分举证责任的，依法承担举证不能的不利法律后果。因此，正常通关环节不能充分证明原产地（例如不提交原产地证），不适用协定税率，与《关税条例》实体规定并不矛盾。而走私货物偷逃应缴税款计核，举证责任在办案机关，适用《中华人民共和国刑事诉讼法》有关证据的程序性规定。货物原产地作为案件待证事实，是决定应缴税款税率适用的案件关键事实，依法由办案机关举证。在“原产地”这一客观事实已经有各种证据证实和确定的情况下，以缺少某一正常通关程序中的特定单证（如原产地证）来否定客观事实，是违反《中华人民共和国刑事诉讼法》的。例如，同样的走私普通货物案件（以走私越南产大米为例），计核税款时，如果走私方式是通关环节低报价格，以其通关进口申报提交了原产地证为由，就可适用协定税率；而如果走私方式是绕关偷运（不存在通关申报），以其没有原产地证为由，就适用最惠国税率。这就造成同样的走私普通货物，计核偷逃税款却分别采用协定税率和最惠国税率的矛盾。

因此归纳检察院、法院和律师的观点，案例1和案例2应当按照适用各自对应的协定税率。

三、从客观实际出发，用“犯罪构成”理论解决税款计核难题

（一）各方分歧的关键在于没有一个统一的标准

1、海关的观点在于享受协定税率的货物必须满足双反签订的自贸协议，假设一批不符合“直接运输”、“主动申报”、“提交优惠原产地证”三个条件的货物，通过正常贸易渠道报关进口其必然是适用最惠国税率计算税款，那么如果这批货物通过走私进境，却因未查实是否有优惠原产地证，而适用协定税率计核偷逃税款，是对遵纪守法企业的不公平。从另一个角度说，货物只有在通关条件下才能满足相应的规则，对于那些采取非通关模式走私的犯罪分子，计核部门只能采取按照最惠国税率计核偷逃税款这种一刀切的做法与《中华人民共和国刑事诉讼法》的“疑点利益归于被告”的原则相冲突，很难被检察院和法院接受。

2、海关缉私部门，侦查部门对证明案件事实负有举证责任，在正常通关条件下，可以取得进口货物报关单、进口货物清单、装箱单、发票、成交确认书、进口许可证、入境货物通关单、对账单、销货单以及扣押物品清单等证据，甚至可以取得相关的原产地证书。在非正常通关模式下，侦查部门取得的证据很多是计算机中的电子数据和邮件等电子证据，如果货物已放行，企业进行毁证或者制造

伪证的可能性加大，侦查部门取证困难。同时，侦查部门认为原产地的认定是一个复杂的专业技术，并非简单的靠努力就能解决。

3、检察院和法院，检察院和法院适用协定税率的主要理由是依据《中华人民共和国刑事诉讼法》对举证责任的分配，侦查部门对证明案件事实负有举证责任，在举证不能，又无法排除涉案商品属于相关贸易协定项下优惠商品范畴的合理怀疑时，根据“疑点利益归于被告”的原则，应当从低适用税率。同时，“疑点利益归于被告”是刑事审判的一个基本原则，“存疑时有利于被告”是：在对事实存在合理疑问时，应当作出有利于被告人的判决、裁定。该原则在适用中可能表现为许多情形：当事实在有罪与无罪之间存在疑问时，应该按照无罪来处理；当事实在重罪与轻罪之间存在疑问时，应该认定为轻罪；就从重处罚情节存在疑问时，应当否认从重处罚情节；当无法确信某一犯罪行为是否超过追诉时效时，应当不再追诉。

4、律师，目前走私货物计核偷逃税款适用税率是否按照《关税条例》确定，在海关内部有不同的意见。但是律师提出的“走私方式是伪报和绕关走私的普通货物，计核偷逃税款却分别采用协定税率和最惠国税率”的两种不同计税方式，我们应该引起足够的重视。

综合以上各方观点，我们不难看出各方都是从各自的立场和职业背景对同一问题进行不同的阐释，海关的关税技术、侦查部门的举证责任、检法的司法正义和律师的维护当事人的合法权益在各自的观点中得到体现，由于没有一个彼此都认可的共同标准，各方都在各自的领域内各说各话，如果此问题不能得到一个彻底的解决，将为海关税款计核问题带来无穷的隐患。

（二）用“犯罪构成理论”解决税款计核难题

1、在中国，任何一个犯罪都包括主体、客体、主观方面和客观方面四个部分。走私普通货物罪是指，违反海关法规，逃避海关监管，运输、携带、邮寄普通货物、物品进出境偷逃应缴税额较大的行为，包括（1）主体要件：本罪主体要件为一般主体，既可以是个人，也可以是单位；（2）主观要件：本罪的主观方面只能由故意构成、过失不构成本罪；（3）客观要件：本罪在客观上表现为违反海关法规，逃避海关监管，运输、携带、邮寄普通货物、物品进出境偷逃应缴税额较大的行为；（4）客体要件：本罪所侵犯的客体是国家对外贸易管制中关于普通货物、物品进出口的监管制度和征收关税制度。其中客体要件就是走私普通货物罪侵犯的社会关系，即法律所保护的社会利益。海关关税部门如何将具体走私案件中受到侵犯的征收关税制度进行准确量化，就是税款计核。走私普通货物罪的客体要件是走私分子承担刑罚的基础，这也是侦

查部门举证证明案件事实、检察院提起公诉、法院定罪量刑和律师维护当事人权益的关键点。

2、走私普通货物、物品罪的社会危害性主要体现在偷逃应缴关税及代征税的税额中。我们在明确走私犯罪是侵犯国家的征收关税制度这个标准以后，核定货物原产地是税款计核的重要环节之一，直接关系到税率的适用和偷漏税款的认定，因此我们需要找到一个既能准确计核税款又能各方予以接受的方法，实际操作如下：

（1）首先，我们要理清一个概念，原产于协定国的货物并非当然的就能取得优惠原产地证，还涉及到配额、产区等很多复杂的认定条件，且不同的贸易协定项下，不同的货物，适用的标准都千差万别；其次我国非优惠原产地规则和各优惠原产地规则以行政法规和海关署令的形式公布实施；最后非优惠原产地规则和优惠原产地规则在原产地标准方面也可以分为“完全获得标准”和“非完全获得标准”，其中“完全获得标准”的一般性要求是指产品在出口国完全获得或者生产，“非完全获得标准”一般分为三类，即税则归类改变标准、区域价值成分标准和工序标准。由此看，只有原产地规则是海关在计核税款中认定货物原产地的最准确和各方可以接受的方法。

（2）海关缉私部门应对案情的事实部分承担举证责任，其在向关税部门申请计核偷逃税款时，缉私部门根据掌握的相关证据，

选择“原产地不明”和“货物原产地”，在此笔者特意说明一下，原产地规则是认定货物原产地的方法，在非通关模式下缉私部门掌握的电子证据或者其他证据，如果没有经过分析和查实对，建议缉私部门按照“原产地不明”进行报送，关税部门按照最惠国税率计核税款，如果暂定税率低于最惠国税率，按照暂定税率计核税款。因为在实践中，实际准许进口的货物只有极少数是原产于适用普通税率的国家和地区。涉罪案件中的原产地不明货物，原产地实际为非普通税率国家和地区的可能性极高。

（3）海关缉私部门有证据（优惠原产地证书或者满足原产地规则的其他证据）证明涉嫌走私的货物可能适用协定税率的，应提出适用协定税率的建议并随附相关证据，海关关税部门根据其对应的各优惠原产地规则进行复核，如果满足原产地规则，则按照协定税率计征税款。在此，笔者特意说明一下，由于我们已经把标准转换成侵犯国家的征收关税制度，因此无论走私货物是在通关下的伪报还是绕关走私，不能因为走私方式的不同造成偷逃税款计核的数额不一样。因此笔者建议海关关税部门在计核偷逃税款时，应放弃“主动声明”标准，因为该标准在非通关环节中是无法做到的，另外针对“直接运输”标准，应予以从宽，例如根据查实涉案货物的运输路径查明是否符合“直接运输”，如果相关证据不能排除“货物直接运输”的可能性，不妨“疑点利益归于被告”。

四、结束语

自贸协定是满足一定条件的关税优惠，在偷逃税款计核中要用审慎的态度。随着我国经济的发展和社会的进步，《中华人民共和国海关计核涉嫌走私的货物、物品偷逃税款暂行办法》（署令第97号）出现了很多需要调整和修改的地方，本文阐述的原产地认定和税率适用问题仅是众多问题之一，希望大家对此多予以关注，早日发现问题，并提出相关解决建议，将法律隐患消灭于萌芽状态。

上海海运口岸营商环境优化研究

——基于顾客导向理论的视角

汪月¹

贸易便利是各国长期以来的普遍追求。近年来，随着世界银行营商环境报告在全球治理体系中的影响逐步扩大，贸易便利化的提法逐渐转向营商环境优化。本研究将口岸营商环境定义为经国家批准对外开放的口岸，规制环境、港口设施与服务、口岸效率、口岸成本、顾客满意度等的总和。本研究以全国海运口岸集装箱货物通关为基准，不考虑国别差异和出入境运输工具和人员办理手续情况。

一、优化口岸营商环境的意义

（一）遵循国家政策导向指引

我国高度重视营商环境优化，各部门合力优化口岸营商环境是遵循了国家政策导向指引。2013年我国首次提出建设法治化营商环境。2015年我国加入贸易便利化协定。当年提出“完善法治化、国际化、便利化的营商环境”。此后几年的政府工作报告均把促进贸易和投资自由化便利化作为当年重点工作。习近平总书记在2017年要

¹作者单位：上海海关

求北京、上海等特大城市率先加大营商环境改革力度。2018年国务院制定了《优化口岸营商环境 促进跨境贸易便利化工作方案》。2019年10月，《优化营商环境条例》发布。

（二）应对全球经济下行压力的需要

2018年7月，世界贸易组织三年来首次下调全球贸易增长预期，由此前的4.4%下调0.5个百分点到3.9%²。国际货币基金组织也下调了全球经济增长预期。各国为了维持本国经济增长水平，在吸引和留住资本方面，不约而同地展开了营商环境的比拼。特别是新冠病毒肺炎疫情发生起来，我国经济社会发展面临极大挑战，迫切需要通过优化口岸营商环境、促进外贸、供应链稳增长。

（三）推进政府制度创新和治理能力现代化的重要举措

深化“放管服”改革，激发市场主体活力，建设人民满意的服务型政府是我国政府建设的现状和愿景。这需要通过改革发力，刀刃向内，破除体制机制弊端，构建系统完备、科学规范、运行有效的跨境贸易制度体系。党的十九届四中全会为推进国家治理体系和治理能力现代化提供了根本遵循。以政府制度创新和治理能力建设促进营商环境优化，是主动融入国家治理体系和治理能力现代化大局的重要举措。

二、顾客导向理论与营商环境建设

² 《全球贸易数据与展望》，世界贸易组织网站 <https://www.wto.org>

（一）理论基础

本研究以顾客导向理论为基础。

顾客导向理念起源于西方企业经营领域，强调以顾客需求为中心，满足顾客的需要。随着西方政府改革步伐的推进，顾客导向逐步扩展应用到公共管理领域。研究者指出受顾客驱使的政府，以顾客为导向，满足顾客的需要，而不是官僚政治的需要。在实践层面，英国的“公民宪章”运动要求政府公共部门用宪章的形式把服务的内容、标准、责任等公之于众；美国专门出台《政府绩效与结果法》，要求行政机构和部门以顾客为导向，广泛开展顾客满意度调查，以此来衡量工作绩效。此后，顾客导向理论广泛运用于政府部门绩效评价，学者和政府部门建立了一系列的评价模型，如瑞典SCSB模型、美国ACSI模型、英国SERVQUAL模型等。

1997年，顾客导向理论引入我国，学者们围绕顾客导向的含义、价值、测量及应用展开了研究，提出了顾客导向理念下的政府绩效评价、建立中国特色的顾客满意度评价体系思路，并将其运用到信息公开、行政许可等具体领域政府绩效评价实践中。顾客导向理论成为政府绩效评价的主要理论依据之一。

本研究认为，顾客导向的内涵着眼于顾客需求、提供竞争性选择、确保服务质量、进行直接沟通、推行电子政务、达到顾客满意；顾客导向的价值在于促进政府部门革新及保障公众利益；中国语境

下坚持以人民为中心的发展思想与西方起源的顾客导向的主张从根本来讲是相契合的，为其在中国语境下的运用提供了良好的制度环境。

（二）顾客导向与营商环境建设的关联

企业等外部顾客是营商环境的使用者。外部顾客在做生意过程中自然会产生对营商环境的满意、抱怨、信任等主观感受，他们对营商环境建设及优化有天然的需求。

政企互动能够确保口岸营商环境建设效果。在口岸营商环境的建设、评价和优化过程中，基于顾客导向，倾听企业需求，把企业的普遍需求视为公共利益的追求，关注企业对于规制环境、港口设施与服务、口岸成本、口岸效率的满意度，使企业参与政策制定、监督政策执行，能够实现政府部门和企业顾客的双赢。

（三）以顾客满意的理念构建口岸营商环境评价体系

顾客导向理论在本研究中的运用包括以顾客满意的理念构建评价体系、评价过程重视顾客参与、对策建议听取顾客意见，前者最为突出。

体系中设置顾客满意度指标，同时注意到顾客意见占比。结合口岸营商环境的复杂性，也纳入了硬数据指标，在学界、实践界对贸易便利化、营商环境评价、顾客满意度评价体系的基础上，进行了口岸营商环境评价指标体系构建探索。指标权重根据来自研究机

构、大学、口岸协调机构、口岸监管部门、港口运营人、班轮公司、供应链公司、报关协会、律师事务所等单位的13位专家意见分配。指标体系构成如表所示。

表1 口岸营商环境评价指标体系

一级指标（结构变量）	二级指标（潜在变量）	三级指标（观测变量）
规制环境 0.19	贸易开放度 0.23	口岸准入限制 1
	监管单证 0.25	监管单证种类 0.47、无纸化率 0.53
	监管程序 0.27	自动化手续 0.52、机构合作 0.48
	监管机构 0.25	信息可获取性 0.36、在线办理业务数量 0.37、在岗时间 0.28
港口设施与服务 0.19	班轮运输连接性 0.32	班轮运输连接性 1
	港口规模 0.31	集装箱吞吐量 1
	港口服务 0.37	港口在线服务数量 0.35、物流单证种类 0.30、物流单证无纸化 0.35
口岸成本 0.21	进口常规成本 0.52	进口常规成本 1
	出口常规成本 0.48	出口常规成本 1
口岸效率 0.21	通关时效 1	进口整体通关时效 0.51、出口整体通关时效 0.49
顾客满意度 0.20	感知质量 0.20	感知的规制环境 0.34、港口设施与服务 0.30、口岸效率 0.36
	感知价值 0.20	感知的常规成本 0.25、非常规性支付 0.25、贿赂与腐败 0.25、制度成本 0.25
	需求满意度 0.20	机构满足顾客需求的程度 0.51、顾客参与政策制定程度 0.49
	顾客抱怨 0.19	抱怨及争议事件回应度 1
	顾客信任 0.21	口岸机构形象 0.34、对口岸的忠诚度 0.31、对口岸发展的预期 0.35

三、上海口岸营商环境建设概况、成就与问题

截至2019年12月31日，全国共有经国务院批准对外开放口岸308个，其中水运口岸128个。2018年，上海海运口岸进出口集装箱吞吐量3574.8万标箱，自2010年起，上海港集装箱吞吐量连年居世界第一。选取上海为例进行海运口岸营商环境评价，主要基于上海口岸的历史地位重要、集装箱货物进出口规模大、改革创新举措多、作为世界银行营商环境评价样本等特点。

（一）建设概况

上海市高度重视营商环境优化工作，上海的跨境贸易便利化专项行动要早于全国。2017年12月，上海市委市政府召开了优化营商环境推进大会，提出要把优化营商环境摆在更加突出的位置，加快推进落实《上海市着力优化营商环境加快构建开放型经济新体制行动方案》，提出了完善国际贸易单一窗口功能，推进集装箱无纸化，完善上海口岸通关流程与作业时限，公布口岸作业环节收费清单等举措。

为迎接世界银行评估，上海市口岸办、发改委、海关、港区等部门成立专项工作组，将政策目标提升到政治站位的高度，明确责任分工，加强政治动员，广泛开展“大对标、大调研”，强化沟通协调，动态监控数据，对外宣传推介。上海口岸率先并开展了压缩标准品通关时间专项行动。

2019年3月，上海口岸提出了《上海口岸深化跨境贸易营商环境改革若干措施》。市商务委（口岸办）、上海海关、发改委等单位组成的跨境贸易营商环境领导小组。牵头单位上海市商务委员会成立了专门工作组，集中力量推进专项行动，迎接世行新一轮评估。工作组深入口岸一线，深入企业，开展大调研，收集企业的意见、建议。在《营商环境报告（2020）》中，我国跨境贸易指标排名56位，上升趋势良好，上海口岸做出了较大贡献。

2020年，上海市委办和市府办印发了《上海市全面深化国际一流营商环境建设实施方案》，提出了三十余条举措，并指出了依法推进、企业获得感提升、流程再造是关键。在跨境贸易领域，上海市商务委员会等七部门联合印发《上海口岸进一步深化跨境贸易营商环境改革若干措施》，提出了优化作业流程、作业电子化、海关监管、规范收费等举措。

新冠病毒肺炎疫情发生起来，上海口岸贯彻中央决策部署，持续优化口岸营商环境，全力支持企业复工复产，促进外贸稳增长，提出了延长汇总征税税款缴款期限，减免受疫情影响货物滞港费、滞报金、滞纳金等多条具体措施。

（二）评价过程

运用前文中构建的口岸营商环境评价体系对上海口岸进行评价。

客观数据方面，本研究搜集了评价体系中规制环境、港口设施与服务、口岸成本、口岸效率等四方面共17个指标的数据和事实性信息并进行转换获得得分。数据得分转换主要采用前沿距离得分法，对照国内海运集装箱货物进出口口岸最佳案例（得分3分）和最差表现（得分0分），进行计算，公式为（最差表现值-项目实际值）/（最差表现值-最优表现值）×3。

满意度调查采用分层分类抽样法，面向口岸营商环境的外部顾客，共选取企业300家，包括进出口收货单位、进出口代理报关单位、货代、船代企业、船公司、海关税务审计法律相关中介机构，发放问卷300份，回收问卷279份，回收率93%，有效率100%，信度Cronbach α系数和结构效度KMO值均大于0.8，使用SPSS软件进行了数据分析。

结合表1指标权重，汇总得到上海口岸营商环境综合评分2.65分（最佳实践得分3分），各指标得分如表2所示。

表2 上海口岸营商环境评价指标得分

一级指标（结构变量）	二级指标（潜在变量）	三级指标（观测变量）
规制环境 2.65	贸易开放度 2.57	口岸准入限制 2.57
	监管单证 3	监管单证种类 3、无纸化率 3
	监管程序 2.06	自动化手续 1.2、机构合作 3
	监管机构 3	信息可获取性 3、在线办理业务数量 3、在岗时间 3
港口设施与服务 3	班轮运输连接性 3	班轮运输连接性 3
	港口规模 3	集装箱吞吐量 3

	港口服务 3	港口在线服务数量 3、物流单证种类 3、物流单证无纸化 3
口岸成本 2. 21	进口常规成本 2. 14	进口常规成本 2. 14
	出口常规成本 2. 29	出口常规成本 2. 29
口岸效率 3	通关时效 3	进口整体通关时效 3、出口整体通关时效 3
顾客满意度 2. 39	感知质量 2. 44	感知的规制环境 2. 47、港口设施与服务 2. 37、口岸效率 2. 46
	感知价值 2. 34	感知的常规成本 2. 31、非常规性支付 2. 25、贿赂与腐败 2. 46、制度成本 2. 33
	需求满意度 2. 39	机构满足顾客需求的程度 2. 38、顾客参与政策制定程度 2. 40
	顾客抱怨 2. 27	抱怨及争议事件回应度 2. 27
	顾客信任 2. 49	口岸机构形象 2. 43、对口岸的忠诚度 2. 49、对口岸发展的预期 2. 54

研究发现，上海口岸成本、港口设施与服务两个方面企业满意度较低；规制环境、港口设施与服务、口岸效率、口岸成本四个方面满意度得分与客观数据得分存在较大差异，尤其是在港口设施与服务及口岸效率两方面，反映出尽管上海海运口岸某一方面通用做法在全国处于最佳案例水平，但顾客满意度不足，需着力提升。营商环境建设各主体满足企业需求的程度和对企业抱怨的回应度对企业满意度有较大影响，报关公司的表现要好于其他主体。详情如图 1、2、3 所示。

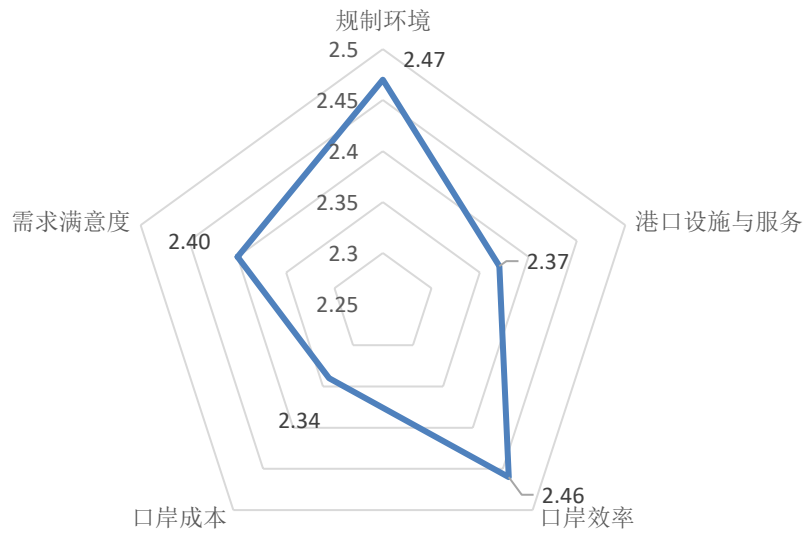


图1 企业满意度雷达图

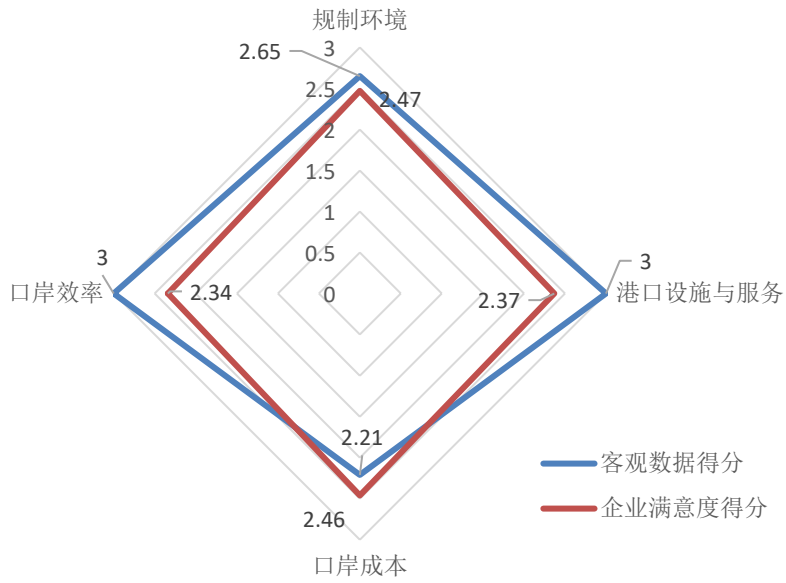


图2 企业满意度与客观数据得分差异雷达图

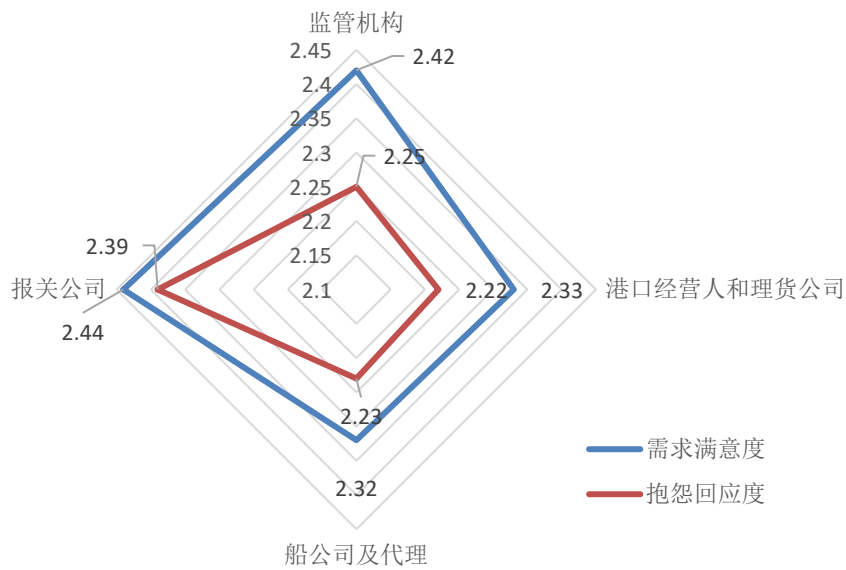


图3 需求满意度与抱怨回应度雷达图

为了进一步了解上海口岸营商环境建设存在的成就和问题，本研究进行了结构化访谈，了解研究机构、高校、口岸协调机构、口岸监管部门、港口运营人、进出口及配套企业人士对口岸营商环境的评价意见、问题、未来发展方向等。2019年12月至2020年9月，30位专业人士通过访谈贡献了其宝贵观点，其中包括企业人士23位，占比约77%。

（三）建设成就

上海口岸营商环境建设高度重视政策导向，为各有关部门贯彻执行注入了强大的动力。各建设主体部门将优化营商环境纳入中心工作、重点工作、政治任务中，加强党的领导，对内强化政治动员和考核督察，建立了高效、包容的规制环境。具体的成就和经验在

于：吸纳企业参与政策制定，坚决有力执行政策，口岸部门协同合作，广泛开展制度创新和流程再造，推动港口设施建设和技术创新。

1. 吸纳企业参与政策制定

畅通涉企事项沟通渠道，吸纳企业参与政策制定。监管部门通过调研走访、12345市民热线、12360海关热线、两级报关单疑难专窗、现场业务咨询窗口等形式畅通对外沟通渠道，及时回应企业疑难问题，着力提升市场主体满意度。针对企业反映的热点、难点、痛点问题，上海吸纳企业参与跨境贸易营商环境改革方案的制定。

2. 坚决有力执行政策

在上海市商务委（口岸办）牵头协调下，上海市发改委、海关、海事等监管部门形成合力，同港口经营人等一道，坚决贯彻执行中央关于优化口岸营商环境政策部署，提出了“简单证、优流程、降成本、提时效”的举措，使得上海口岸效率较2017年提升50%以上，口岸收费更加公开透明可预期。

3. 口岸部门协同合作

上海口岸部门间建立了协同合作的机制。商务委（口岸办）牵头协调，监管部门实施“一站式作业”，开展联合检查。上海率先试点建立国际贸易“单一窗口”，实现了跨境贸易领域的电子政务一体化，在多部委间实现监管系统对接和数据共享。出入境检验检疫队伍划入海关后，上海口岸实现了关检深度融合。在跨境贸易专

项行动中，市商务委（口岸办）、上海海关、发改委等单位组成跨境贸易营商环境领导小组，合力提升口岸营商环境水平。

4. 广泛开展制度创新和流程再造

上海口岸先行先试，广泛开展了制度创新和流程再造，先后试点中国（上海）自由贸易试验区、国际贸易“单一窗口”建设、全国海关通关一体化改革等。近三年来共出台58条地方系统集成改革措施，主动披露容错、疑难专窗等措施使企业受惠。通过举行新闻发布会、通气会、政策解读会等各种途径，面向企业广泛宣传改革政策和预期效果，得到企业热烈响应。

5. 推动港口设施建设和技术创新

上海口岸大力推动港口设施建设和技术创新。上海港集装箱货物吞吐量连年位居世界第一位，上海港在基础设施建设上存在较大优势，形成了良好的发展硬环境。近年来，上海港着力提升港航服务水平，优化港航物流作业流程，大力推进提货单、集装箱设备交接单电子化，形成了先进的经验。

（四）存在的问题

上海口岸营商环境建设的突出问题在于企业参与制度保障不完备、政商关系存在“鸿沟”、部门协调不畅、制度创新路径存在短板、企业市场化运营竞争不充分等。

1. 企业参与制度保障不完备

一是政府部门尚未建立口岸营商环境评价长效机制。尽管睿库进行了评价尝试，但从体制机制上来讲，政府部门缺乏了解企业对口岸营商环境的满意情况的长效机制。

二是企业参与政策的体制机制保障不完备，企业参与度不足。企业反映有参与政策制定的意愿，但目前参与渠道不畅通，希望政府部门能够设置常设机构广泛收集企业诉求，适时予以回应或在政策制定中加以考量。

2. 政商关系有“鸿沟”

一是监管部门部分工作人员服务意识不足。重监管轻服务的观念尚存在，服务企业意识还有所欠缺。

二是信任不足，信用培育效果有限。监管部门部分工作人员在观念上不够信任企业，政商之间仿佛有一道难以逾越的“鸿沟”，这种不平等的关系基础影响了企业总体上的满意度。此外信用培育效果有限，守法便利和违法惩戒都不显著。

三是监管部门执法存在欠缺。执法标准不统一、透明度不足、行政裁量权边界不明确使得政商之间容易发生争议，损害政商关系。个别企业反映口岸监管部门执法过程中可能存在违法违规的问题，破坏口岸监管机构公正管理形象。

四是存在部门利益藩篱。在考核压力下，基层监管部门不愿意接受超长时间进口货物申报。企业需要花费大量的沟通成本寻找允

许进口的口岸。政府部门考核机制导致政策执行偏差，部门利益藩篱使得政策目标被扭曲。

3. 部门协调机制不畅

一是跨条线、跨行政区划部门协调不到位，协调难度较大、协调效果还比较有限。协调不够的深层次原因归结于我国政府部门官僚体制自身特点。一方面不同条线部门隶属于不同的上级，组织目标、管理架构、工作程序存在差异。另一方面跨行政区划的同条线部门，受考核等因素影响，部门间在树立机构形象、获取监管资源方面存在竞争关系，难以实现完全合作。

二是港口运营人与口岸监管部门间协调机制不畅。企业反映系统造成的异常，却要企业往返于监管部门、港口运营人、理货公司等部门之间，甚至要提供证明材料。这反映出港口运营人与口岸监管部门间协调不畅。

三是协调规划不到位导致港口信息系统重复性建设。这造成了一定的资金浪费，也影响了市场主体的体验度。2017年，上海港力推“港航纵横”平台提供集装箱状态一站式查询，近年来又推出上港理享家平台，系统功能相近。

4. 制度创新路径存在短板

一是部分创新举措未从企业需求出发，缺乏针对性，适用性不强；

二是部分创新举措急于上马，新旧过渡不顺畅，改革保障不完备。比如两步申报改革之初，个别货物遇到了系统异常，无法放行，经过大量沟通工作问题才得以解决。

三是从国际比较来看，上海口岸制度开放度、多样性不足。上海口岸进出口规模大，企业、业务、货物差异会比较大，目前来看政策多样性不足。

四是自上而下的制度创新路径固化。政府部门官僚体制造成了下级部门发挥主观能动性困难。下级部门推动政策创新要消耗大量人力和时间争得上级支持。

5. 企业市场化运营竞争不充分

港口运营竞争不充分，影响服务水平的深层次改善。

一是港口服务水平提升有限。一方面上海港开发、建设、运营主体都是上港集团，有限的码头泊位和堆场资源使得港口经营形成了天然垄断。尽管这有利于发挥港口经营的规模效应，但也使得港口经营缺乏竞争性，港口公共服务提供者没有足够的动力，市场个体也难以对港口经营者造成足够的压力，因而港口经营服务水平难以实现质的飞跃。

二是港口、船公司收费有进一步压减的空间。在滞港情况下，港口经营人、船公司收取的滞港费、滞箱费过高。甚至可能出现滞箱费超过集装箱价值的情况，存在明显不合理之处，这也反映出港

口运营、船公司市场化竞争不充分，在一定程度上形成了价格垄断性。企业对于费用减免有很大的诉求，甚至花费大量的时间成本进行沟通协调。

四、上海口岸营商环境优化路径

随着改革的不断深入，今后的营商环境的提升难度将会逐步增大，尤其是应对外界突发事件爆发背景下营商环境的改善。从顾客导向理论视角出发，本研究提出了上海口岸营商环境优化路径，包括强化企业参与程序、构建亲清新型政商关系、完善制度创新和流程再造、强化多主体协同治理、推动市场化运营消除垄断五个方面。

（一）强化企业参与程序

强化企业参与程序可从三方面着手：建立充分考量市场主体满意度的营商环境评价体系、优化市场主体参与政策制定及监督程序、保护市场主体参与的积极性。

1. 建立充分考量市场主体满意度的营商环境评价体系

一是要改变评价理念。口岸营商环境好不好，市场主体应该说了算，评价过程需更关注市场微观个体主观感受，考量企业满意度、需求响应度。

二是指标体系要优化。企业满意度指标与客观数据指标均包括在内，合理分配满意度与客观数据指标权重，更全面地反映口岸营商环境建设综合情况。

三是评价样本规模应不断扩大。样本规模影响评价结果的可信度，应尽力扩大评价的覆盖面，并注意样本的多样性，从而充分了解各类市场主体的感受度。

2. 提供市场主体参与政策制定及监督制度保障

一是制度上明确口岸营商环境政策制定前应广泛听取民意，规范召开政策听证会、实地走访、座谈研讨等意见征询程序，保障改革方案的企业参与度。

二是制度上保障企业参与政策执行监督权益，畅通社会监督、意见反馈渠道，督促有关部门提高监管和服务的透明度、可预期性。

3. 保护市场主体参与的积极性

一是形成开放的决策文化。促进政策决议过程开放，积极开展政府决策咨询研究重点课题公开招标，重视第三方意见，汇集全社会力量打造决咨“智库”。

二是重视对反馈、监督意见的采信。强化舆论引导，使市场主体认识到其参与能够影响政策制定、执行，调动其参与的兴趣度，保护其参与的积极性。

(二) 构建亲清新型政商关系

“亲清新型政商关系”是习总书记提出的重要治国理政方针之一。在口岸营商环境建设领域，政商关系定位为口岸监管部门与从事口岸进出口业务相关企业的关系。政府部门完善亲清新型政商关系要以下从三个方面着手。

1. 转变观念，消除政商关系“鸿沟”

一是口岸监管部门工作人员与国家大政方针同频共振。深刻理解党中央提出的“放管服”改革、优化营商环境的深远意义，从大局出发，提升服务意识。

二是建立平等的沟通机制，畅通沟通渠道，充分听取企业意见建议，平等解决分歧，为企业减负。

2. 严于律己，树立良好形象

一是强化内部控制，提高巡视督察力度。坚决杜绝权钱交易、贪污腐败等损害亲清政商关系的行为；明确执法标准，提升透明度，规范自由裁量权。

二是消除部门利益藩篱，保护企业权益。执行中央决策部署，应坚决有力。部门利益让位与公共利益，避免在考核压力下扭曲政策目标。

3. 加强引导，强化企业信用培育

一是充分信任企业。尽管有违法违规的企业存在，但并不一定是主观故意，大部分的企业是诚信守法的。

二是强化信用培育。引导企业取得AEO认证，扩大互认国家范围，逐步扩大守法便利、违法惩戒举措，主动披露的降低处罚幅度。

（三）强化多主体协同治理

口岸营商环境建设需要口岸监管部门、港口经营人与理货人、船公司及其代理、货运代理、报关单位等多主体协同，需要着力推动以下三个方面工作。

1. 完善跨部门协调机制

一是进一步发挥国务院口岸工作部际联席会议协调机制作用。明确部门职责分工，完善口岸管理部门间协调机制，避免中空区。

二是依托国际贸易“单一窗口”等平台促进互联互通和数据共享，以减少系统原因造成的额外的需协调事项的比例。

2. 理顺系统内跨行政区划部门间协调机制

一是明确发起协调事项责任归属。解决谁发起谁配合，怎么联动，发生争议时由谁解决等难点问题，避免相互推诿现象的发生。

二是部门利益让位于政策整体目标。同一系统内跨行政区划部门间存在考核竞争关系，在事项协调过程中，应将部门利益让位于政策整体目标。

3. 推动港口经营人等多主体协同治理

一是形成多主体协同治理机制。推动港口经营人、船公司、第三方机构等主体共治，从整体上提高口岸沟通效率和服务水平。

二是发挥行业协会等机构的引导作用。促进口岸经营服务行业优胜劣汰、有效整合，实现整体竞争力提升。

三是促进相关设施、信息化平台的共享，减少重复投资及维护等。

（四）完善制度创新和流程再造

完善制度创新和流程再造能够不断提升监管服务效能。可以从以下四方面着手推动。

1. 从企业需求出发

一是开门做方案。制度创新和流程再造酝酿过程中应充分听取企业意见，从企业需求出发进行改革创新，优先改革企业反响强烈的环节，为企业纾困解难。

二是提升政策开放度、多样性。充分开展调研，基于市场主体的多元化需求，制定多样化的政策，优化监管流程，并实施适度监管。

2. 基于问题导向

制度创新和流程再造除了从企业需求出发，还应基于问题导向，聚焦口岸营商环境领域的难点、痛点、堵点问题，逐步实现“问题清零”目标。

3. 进行充分评估和宣贯

一是政策上马前需经充分评估。涉及公共利益、公共选择问题时，在试点范围中对新措施、新政策进行评估，待成熟后给予全面推出。

二是强化创新应急保障。不断完善创新方案，确保流程走通，并充分考虑政策措施的相关联动性，做好应急保障方案。

三是加强政策宣贯。应充分发挥信息社会政策传播速度快的优势，加强对政策进行宣贯，尤其是首单政策应用，使企业能够及时了解政策的必要性和重要性。

4. 突破传统的制度创新路径

一是优化政策议程，给予基层创新的自主性。发挥基层部门与企业接触最紧密、熟悉现场业务运行的优势，从体制机制角度，突破自上而下的创新路径。

二是保护基层创新的动力。从体制机制层面，缩短创新所需的路径，使基础政策创新路径得以扁平化，避免因争得上级支持的过程过于耗时费力而破产。

（五）推动市场化运营消除垄断

顾客需求的充分满足还是要靠市场竞争，因而港口运营市场化、打破垄断是关键。此外对于企业反映强烈的船公司收费项目，应加以引导使其合理降费。

1. 促进港口运营充分竞争

一是实现利益分割。突破港口经营天然垄断模式，尝试进行利益分割，促进港口间，码头、堆场间形成竞争关系，改变港口运营集团一家独大的局面。

二是搭建港口运营平台。建议参考国外的模式，在政府部门的引导下，搭建平台，鼓励港口运营企业竞争，改变港口运营人与进出口企业的不对等关系。

2. 引导船公司调整收费结构

尽管难以通过行政手段强制要求船公司降低收费标准但可以从以下两方面着手推动。

一是推动公共政策认同，引导船公司主动调整收费结构。在尊重其合理的利益诉求和市场规律的前提下，使其对于营商环境的长远利益、公共利益形成共识。

二是推动口岸服务收费法治化。赋予市场监管部门对不合理定价的监督和处罚权，完善收费定价争议调查解决机制，从而规范船公司收费行为。

“两步申报”背景下验估追补税时效中止制度建设的思考

练兵 徐晓雪 贺冰辰¹

党的十八届三中全会提出，要“推进国家治理体系和治理能力现代化”。这就要求国家各行政部门加强制度体系建设，要适应时代变化，既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规，又不断构建新的体制机制、法律法规，使各方面制度更加科学、更加完善。海关作为国家进出境一线的重要行政机关，更应完善制度体系建设，适应全面深化改革的指导思想。

目前，随着全国通关一体化及“两步申报”改革的深化，海关对涉税货物的审核向事后倾斜。海关现行追补税时效中止制度不能完全适应上述发展和变化，须立足实践加以完善。本研究拟在海关全面深化业务改革的新形势下，就当前放行后验估作业适用海关追补税时效中止制度的必要性及可行性进行探讨，并提出对策建议。

一、海关现行追补税时效中止制度

（一）海关追补税时效制度

¹作者单位：深圳海关隶属福强海关

海关征税是一个具有独立性质的法律行为，受到《中华人民共和国海关法》（主席令〔2000〕35号，下称《海关法》）第五章“关税”和《中华人民共和国进出口关税条例》（下称《关税条例》）的调整。《海关法》和《关税条例》建立了明确的追补税时效制度。追补税时效制度的设立初衷是督促海关履行其职责，并在不依法履责时承担相应的后果，以期稳定海关与纳税义务人的税收法律关系及相应的经济秩序。

《海关法》第六十二条规定，“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。”《关税条例》第五十一条规定，“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。

（二）海关追补税时效中止制度

民法中，诉讼时效的中止是指在诉讼时效进行中，因发生一定的法定事由使权利人不能行使请求权，故暂时停止计算诉讼时效期

间，待阻碍时效进行的法定事由消除后继续进行诉讼时效期间的计算。

《德国税收通则》第171条（时效内无法完成）共规定了13项导致核定时效中止的事由，其规定非常详细，基本上可以归并为以下四类：一是因不可抗力的客观原因（第1项）；二是因征税机关的原因造成的，如征税机关开始实地调查（第4、5、6项）以及追诉违规或犯罪行为（第7项），或是因为征税决定明显有误的（第2项），或是排除不明事项（第8项）；三是基于纳税义务人方面的原因，如基于申报方面的原因（第3、9项）、因当事人为无行为能力人或限制行为能力人且无法定代理人的（第11项），以及遗产继承（第12项）、破产程序（第13项）等特殊事项；四是其他原因（第10项）。

在海关追补税时效制度中设立相应的时效中止，是基于税收之债理论和民法时效制度推导出的一般结论。如果海关非因主观原因而因客观阻碍无法开展税收核查，进而无法行使其税收权利，“未免失之不公，因此时效立法中有中止之设，以求衡平。”《海关总署关于发布第1号行政解释(试行)的决定》（署法发〔2012〕429号，下称“《1号解释》”）规定，海关对纳税义务人是否违反规定进行的调查、侦查和稽查期间，应当在追、补税期限予以扣除。其中，调查、侦查期间从立案之日起至作出生效处理决定之日止，稽查期

间从《海关稽查通知书》送达之日起至作出稽查结论之日止。税收核查(包括保税中后期核查、减免税核查、价格核查、原产地核查等)期间不在追、补税期限扣除,但下列情况除外:一是税收核查进入稽查程序的,稽查期限应当予以扣除;二是涉及境外协助开展税收核查的期限应当在追、补税期限予以扣除,即从提请境外协助请求之日起至收到境外核查复函之日止。《1号解释》规定的追补税时效中止制度是针对全国通关一体化改革之前的海关业务情况制定的,其中所列的追补税时效中止情况已不能完全适应“两步申报”背景下的海关业务现状。

二、“两步申报”背景下放行后验估作业适用海关追补税时效中止制度的必要性分析

(一) 全国通关一体化及“两步申报”模式下验估作业转变为货物放行后核查为主

2017年5月17日,海关总署下发的《海关总署关于印发全国通关一体化改革“两中心三制度”实施方案的通知》(署改发〔2017〕95号)。全国通关一体化改革将当时接受申报、审单、查验、征税、放行的“串联式”作业流程,改为“一次申报、分步处置”货物通关方式,即基于舱单提前传输,通过风险防控中心、税收征管中心对舱单和报关单风险甄别和业务现场处置作业环节的前推后移,

一体化改革后

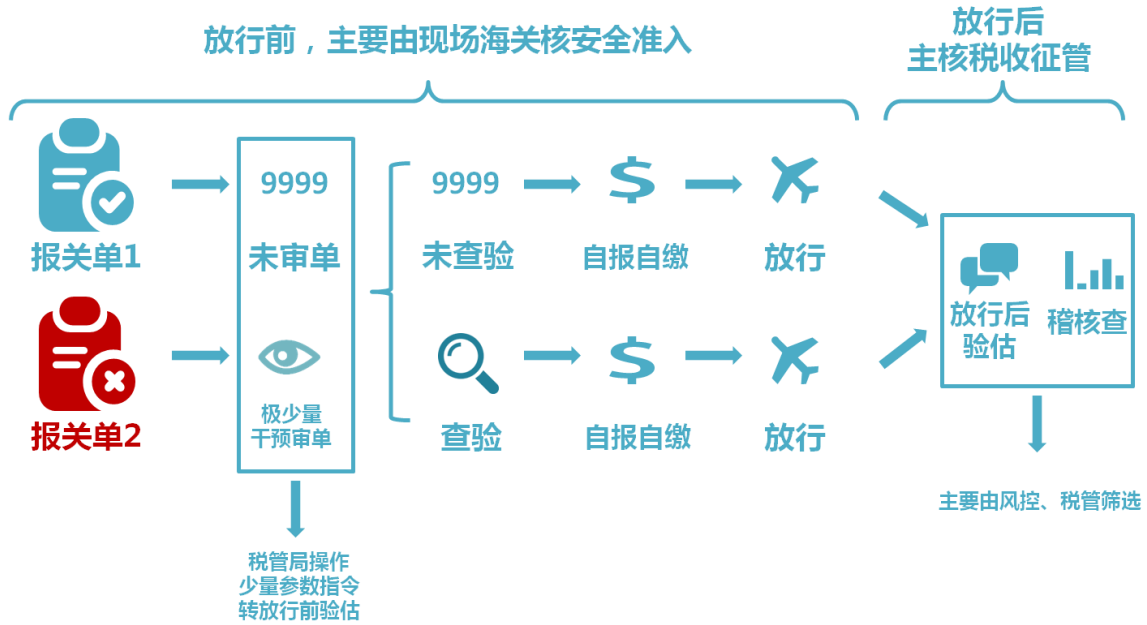
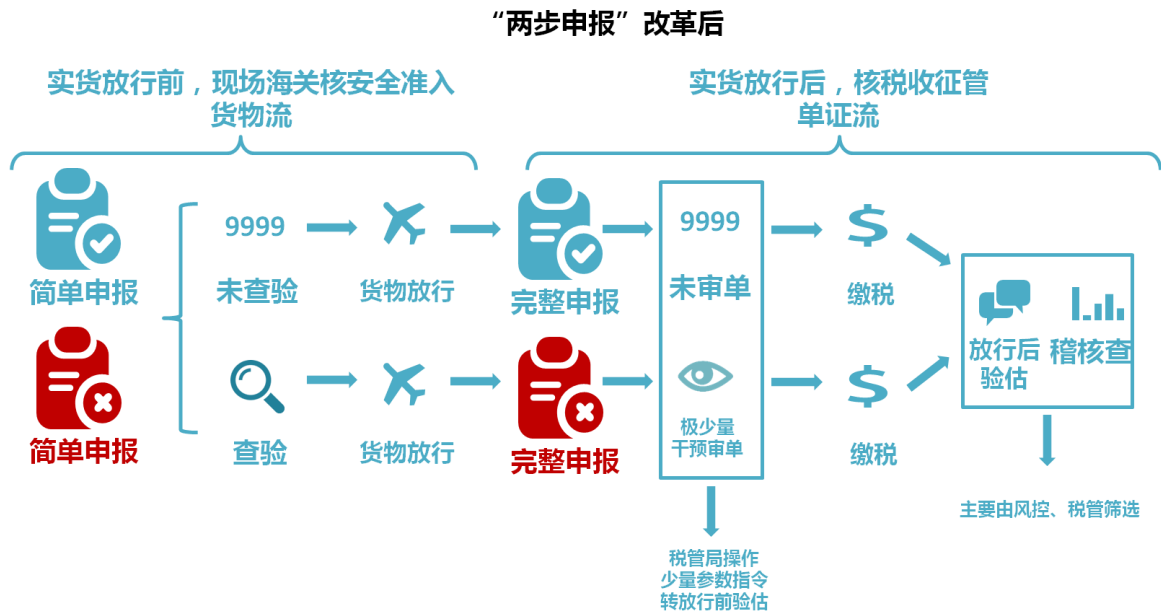


图2 一体化改革后通关流程

根据《深圳海关关于做好全国通关一体化改革有关事项的通知》（深关办〔2017〕177号），现场验估岗位分化成为放行前验估岗位及放行后验估岗位。税收征管作业主要在货物放行后实施，验估作业以审单过程实时核查为主转变为以货物放行后核查为主。随着由事中向事后转变，由审核管理向信用管理转变的改革进程，海关总署进一步推出了“两步申报”通关模式。2019年3月15日，海关总署下发《海关总署关于印发〈海关全面深化业务改革2020框架方案〉的通知》（署综发〔2019〕59号），要求改革现行申报制度，实施“两步申报”。这种新型申报模式适应了国际贸易特点和安全便利需要，企业无需一次性提交全部申报信息及单证，第一步凭提

单概要申报即可提货，第二步在规定时间内完成完整申报及税款缴纳工作。“两步申报”模式下的报关单，实行先结关后实施税费计征方式，真正实现了税收管理层面上的“单货分离”。“两步申报”验估转变为100%货物放行后的验估作业。



（二）放行后验估作业面临客观阻碍，可能导致税收、执法、公平性及廉政方面的风险

“两步申报”背景下的放行后验估作业在不适用追补税时效中止制度的情况下，面临较多客观阻碍，导致了部分制度性风险。

一是部分报关单超出补税期限的风险。目前，除少数涉及重大税收风险报关单进行事中审核，近99%报关单由总署税管局通过放行后批量审核筛选排查税收风险，再根据需求下发验估指令进行税收风险核查。现场验估岗接收到指令后，启动验估作业。因货物已

放行，企业在放行后验估环节配合度低，海关工作难度加大，普遍耗时长。而验估作业时间持续计算在追补税期限内，造成验估作业结束后部分报关单已超出追、补税期限。该问题在适用一年“补征”的指令报关单中尤其突出。

税管局调取报关单数据时，常以调取时间为基点，向前追溯一年或三年，导致在验估指令正式下发至现场海关时，即存在报关单数据已超过追、补税期限的可能性。还有部分报关单数据在下发时已临近追、补税期限，根据《1号解释》，追、补税期限以开出税单时间为截止时间，之前还需完成联系企业、质疑磋商、出具验估结论、企业确认及联系现场海关做改单补税操作等复杂环节，故部分临期指令也无法在补税期限内完成。

二是关区间执法不统一的风险。放行后验估不适用追、补税中止制度还会影响全国执法统一性。全国通关一体化后，总署税管局根据商品和行业分类，统一开展商品税收风险筛查和分析研判，直属海关负责商品验估，以加强海关执法一致性，防范执法、管理和廉政风险。实践中，不同验估岗遇到的情况各异。受制于企业配合程度不一，不可避免地存在各关区税收核查时间不一致，进而导致相同验估结论对于不同企业追补税时段不一致的情况。在一定程度上，与全国通关一体化设计初衷背离，弱化了全国通关一体化的实施效果。

例如税管局针对某商品同时向A、B直属海关下达放行后验估指令，A海关由于验估人员配置较少或其他客观原因，验估周期比B海关稍长，在现行追补税时效不中止的情况下，可能导致A地报关单更多地超过追补税时限，导致全国范围内执法统一性降低。

三是纳税义务公平性的风险。放行后验估不适用追、补税中止制度不利于保护配合程度高的守法企业。企业对于海关放行后验估作业配合程度低是目前验估业务的一大困境，实际操作中，往往是配合程度高的企业需全额缴纳放行后验估补税，而提供资料速度慢、需要反复沟通催促的企业因验估周期长、超过了补税期限，反而不需缴纳补税税款，长此以往，可能导致“劣币驱逐良币”的不良后果，这不利于企业纳税义务的公平性，也与海关加强企业信用管理的初衷相悖。

四是效率寻租的风险。由于税管局下达放行后验估的反馈期限通常为一个月，到期前还可以申请延期，一般总期限不超过3个月，这意味着验估经办关员在不违反规定的情况下，存在较大的时效自由裁量权，效率寻租风险较高，不利于海关作业风险防控。

综上所述，放行后验估作业适用海关追补税时效中止制度，从税收风险管理角度，可避免因企业配合度等因素影响验估效率，防止国家税款产生不必要的流失；从海关治理体系角度，可以规范征管作业流程，统一税收风险处置，规制自由裁量权，推进税收执法

规范统一，防范执法、管理和廉政风险。因此，将放行后验估作业纳入海关追补税时效中止的情形是必要的，也是现实的。

三、放行后验估作业适用追补税时效中止制度的可行性分析

从海关稽查作业适用追补税时效中止制度的法理分析，海关放行后验估作业也是海关启动追补税的前提条件之一，具有完整的程序规范，与海关稽查作业具有诸多相似之处。一是货物状态相似，此两种海关作业涉及的进出口货物皆为放行后状态，对通关时效没有影响，故企业配合程度都没有放行前相关业务高。二是作业目的存在相似处，《〈中华人民共和国海关稽查条例〉实施办法》中规定，稽查针对的进出口活动包括但不限于“进出口关税和其他税、费的缴纳”，放行后验估作业同样针对进出口报关单的税收征管工作。三是指令下发方式相似，稽查指令是由风险及税管部门经过批量复核及风险分析工作后，统一下发至现场稽查部门执行的，现场稽查部门可以提炼总结风险点，对稽查指令提出建议，而放行后验估指令同样由税管部门下发至现场验估部门，验估部门可总结风险信息，提出参数指令建议。四是验核方法存在相似处，《中华人民共和国海关稽查条例》规定，海关进行稽查时，可以行使的职权包括但不限于“查阅、复制被稽查人的帐簿、单证等有关资料”、

“询问被稽查人的法定代表人、主要负责人员和其他有关人员与进出口活动有关的情况和问题”，这与放行后验估作业的验核方法类似。五是作业时长都较长，极易受追补征期限的影响，深圳海关实际稽查作业中对稽查指令的反馈时限要求为90天，允许延期，而放行后验估作业首次下发反馈时限为1个月，同样允许延期，实际操作中，延期指令数量较多。

另一方面，放行后验估作业与海关稽查作业也存在差异点，主要体现为稽查作业的内涵范围及监管力度大于放行后验估作业。一是从定义上看，验估作业是为确定商品归类、完税价格、原产地等税收征管要素而实施的验核进出口货物单证资料或报验状态，对税收征管要素风险进行评估、处置的行为，而稽查作业是指对与进出口货物直接有关的企业、单位的会计帐簿、会计凭证、报关单证以及其他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。由此可见稽查作业的目的、对象及验核资料等方面的涵盖面既包含验估作业又大于验估作业。二是从作业方式和职权上看，验估作业仅验核进出口报关单及其相关贸易单证，而稽查作业多实地走访企业，验核包括报关单、贸易单证在内的多种资料，甚至可以进入被稽查人的生产经营场所、货物存放场所，检查与进出口活动有关的生产经营情况和货物经，经批准后可查询被稽查人在商业银行或者其他金融机构的存款账户。三是从审批层级上看，

稽查作业审批层级多于验估作业，验估作业需二级审批，稽查作业则需三级审批，径行稽查需要四级审批。

由此可见，稽查作业与验估作业同作为放行后海关执法手段存在诸多相似处，但稽查作业涵盖范围大于验估，作业方式多于验估，海关职权强于验估，威慑力高于验估，稽查作业有更多手段可对抗前文所述的企业不配合、执法不统一及廉政风险等问题。相比之下，放行后验估作业更需要时效中止制度来保障。

综上所述，放行后验估作业适用时效中止的实质含义与海关稽查作业的法理是相符不悖的。将放行后验估作业与立案侦查、调查及稽查一并作为海关追补税时效的中止事由之一，可以避免海关放行后验估作业、立案侦查、调查及稽查时间与追补税时限重叠，进而陷入追补税时效过期无法征税，验估、侦查、调查或者稽查结论无法执行的法律尴尬境地，同时也可以防控验估业务多方面风险，保障业务平稳有效运行。

四、完善海关追补税时效中止制度的几点建议

基于上述分析，将放行后验估作业列为海关追补税时效中止情形是必要和现实的。为此，建议借鉴《德国税收通则》，设计周密的海关追补税时效中止事由：

（一）从立法层面完善海关追补税时效中止制度

建议在未来立法中，设计周密的追补税时效中止事由，完善海关追补税时效中止制度。一是建议后续建议在《海关法》、《关税条例》修订时增设追补税时效中止制度相关条目；二是参考《1号解释》关于海关对纳税义务人是否违反规定进行的调查、侦查和稽查期间在追、补税期限予以扣除的相关规定，以行政解释等方式将放行后验估作业列为海关追补税时效中止情形；三是对《海关验估作业操作规程（试行）》等相关法规、规章做相应的调整和修订。

（二）从制度设计上平衡行政法律关系双方的权利和义务

一是界定放行后验估作业起止时间节点。锁定放行后验估作业起止时间节点是确定追补税时效中止的关键环节。鉴于现行法规尚未明确放行后验估作业启动的判别标准，现结合实际工作，提出以下两种界定方式：一种方式是以税管局下达验估指令时间为作业启动时间，以作出验估结论之日为截止时间。此种界定方式有利于保障全国执法统一性；另一种方式是增加验估岗位制发《事后验估告知书》职权，验估期间界定为从《海关验估通知书》送达之日起至作出验估结论之日止。此种界定方式海关更好地履行了告知义务，保障了行政相对人的权利。

二是对因非客观原因产生的中止情形进行制约。从敦促海关积极履行职责、提高放行后验估效率、保护纳税义务人的角度，对因非客观原因产生的中止情形进行必要的时限制约。《海关验估作业

操作规程（试行）》中规定，“事后验估指令首次反馈时限为1个月。如确需延期，验估岗关员应通过作业系统向税管局申请并说明原因，税管局应在2个工作日内审核并办理，原则上延期申请不得超过两次，每次延期期限不超过1个月，累积验估时间不超过3个月。3个月仍无法完成的，验估岗关员应向税管局及直属海关验估职能管理部门反馈验估进度并说明原因。”结合以上文件规定，建议借鉴《德国税收通则》“本规定于实地调查开始后，不适用归责稽征机关之事由而中断六个月以上的情况”等规定，对验估追补税时效中止情形设定3个月的时限制约。

新冠疫情背景下优化大湾区药品通关服务的 几点思考

——基于白云机场口岸药品进口影响分析与对策研究

韦杰 樊雯婕 袁怡方¹

2020年初，新型冠状病毒疫情在国内爆发，特免血浆制品疗法²成为疫情救急措施，一时间，静丙、人血白蛋白等血液制品也成为抗“疫”战场上的抢手货。然而疫情期间国内采浆量供应不足导致国内血液制品库存锐减，进口量相应大幅增长。在此背景下，海关在进口药品安全监管、保障药品高效通关方面的重要性愈发凸显。随着疫情常态化以及治疗手段的发展，如何优化药品通关服务，从而利好药价、缩短获药周期，已成为确保高品质药品持续稳定供应的重要一环。

一、新冠肺炎疫情背景下白云机场口岸药品进口主要情况

¹作者单位：广州海关白云机场海关

²将痊愈者的具有抗体的血浆进行处理后，用于患病者身上的一种治疗方法，在无特效药和疫苗的前提下能够有效降低病死率。

据海关统计，2020年前7个月，白云机场口岸申报进口药品80.8亿元，和去年同期相比（下同）增长5.4%，占同期机场口岸进口总值的15%。受新冠肺炎疫情影响，今年以来机场口岸贸易值大幅下降17.5%。虽然药品是为数不多的逆势增长的商品，但增幅与去年相比也明显趋于稳健。

（一）抗血清及其他血份商品增长较快。今年前7个月机场口岸进口药品近3成为抗血清及其他血份商品，增幅高达35.3%，其中主要商品为人血白蛋白（表1）。根据钟南山院士研究数据，新冠患者13.1%使用了静丙，其中非重症使用比例为9.3%，重症使用比例为33.5%；98%的新冠肺炎患者出现血清白蛋白下降，建议协同使用白蛋白维持治疗；重症患者出现多器官损伤时，可能出现弥散性血管内凝血（DIC），要使用纤维蛋白原进行治疗。上述血分商品在新型冠状病毒肺炎诊疗中发挥了关键性作用。而根据2019年修订通过的《中华人民共和国药品管理法》第64条规定，国外药品必须经国务院药品管理部门和海关总署共同拟定的口岸进口至中国大陆，并进行备案登记，在其他口岸进口，国家不予备案通关。以人血白蛋白为例，全国允许进口生物制品的城市仅有北京、上海、广州、重庆、成都五地。受新冠患者治疗需求的拉动以及政策限制影响，白云机场口岸药品尤其是血份商品进口大幅增长。

（二）药品进口充分发挥综合保税区等海关特殊监管政策及区域优势。伴随着我国经济的发展和医疗保障水平的提高，医药产品的物流要求也逐步提高，尤其是疫苗制品、注射针剂、血液制品等药品对储运的温度、湿度、见光度等具有特殊要求。针对冷链药品储存、运输温控要求高等特点，广州海关利用综合保税区政策优势，实施“先进区、后报关”、药品通关单“一证多批”等创新举措，进一步加快药品通关和运输速度；同时白云机场也积极申请扩大仓库，目前新冷库、温控仓已启用，确保药品运抵后快速通关、运输仓储全程冷链、快速移库入仓，有效降低了医药品运输过程中的变质、失活风险。随着综保区政策红利以及白云机场冷链基础设施的逐步完善，今年前7个月，白云机场口岸通过保税物流方式进口药品67.5亿元，增长8.8%，占同期药品进口总值（下同）的83.5%；同期，一般贸易进口药品下降8.4%。

（三）药企集中程度较高。鉴于部分药企是委托物流公司申报入仓，为反应实际的进口药企数据，此处使用应税货值数据进行。机场口岸进口药品应税货值的近5成都集中在华润广东医药有限公司、国药控股分销中心有限公司、拜耳医药保健有限公司和深圳赛诺菲巴斯德生物制品有限公司，其中2家为跨国药企。近年来我国医药产业发展迅速，行业集中度提升势不可挡，发展方向也逐渐转向高新创新原研药的研发。随着国家药品监督管理局积极推进改革，

多家跨国公司也已在中国布置早期研发线，同时加强与国内药企的合作，利用改革红利实现研发线的加速。此外，随着《2019年国家医保药品目录调整工作方案》出台，诸多国外医药巨头为顺利进入医保名单，对医药品进口形成有利支撑。

表1 2020年1-7月白云机场口岸药品商品统计表

商品	货值（万元）	占比（%）
安博灵（人血白蛋白）	167133.4	7.6
赛可瑞（克唑替尼胶囊）	142701.9	6.5
吸附无细胞百白破灭活脊髓灰质炎和b型流感嗜血杆菌（	127333.1	5.8
贝林（人血白蛋白）	95546.2	4.4
富马酸丙酚替诺福韦片	94402.6	4.3
索磷布韦维帕他韦片（丙通沙）	90479.8	4.1
果纳芬（重组人促卵泡激素注射液）	87998.2	4.0
人血白蛋白	87958.0	4.0
甲强龙（注射用甲泼尼龙琥珀酸钠）	86867.9	4.0
拜复乐	58952.9	2.7

二、白云机场口岸药品进口目前存在问题

相较于普通货物，医药品对冷链物流能力和通关效率提出了更为严苛的要求。目前，全国药品进口集中分布在北京、上海和广州等大城市，粤港澳大湾区更是我国生物医药产业聚集的重要区域。广州白云机场作为中国南方最重要的国际机场，拥有较强的药品仓

储、配送和周转能力，华南众多药企和代理均有意选择广州机场口岸进口，但调研中企业反映药品进口存在以下问题亟待解决：

（一）药品通关单审批时效较长，北京、上海等竞争城市优势越趋明显。企业在单一窗口提交申请资料后，广州市药品监督管理局通常需要3个工作日以上才能完成审批，特殊情况下冷链商品可优先审批，而北京、上海仅需1-2个工作日，大多数情况当天就可以审结，深圳甚至可在2-3小时内审结。企业反应，北京和上海的药监局允许企业在货物未到港的情况下提前提交审批资料，若审核无问题，货物到港后企业即可直接取证通关。上海市药监局还在口岸海关设置了驻点，为药品通关开启“快速通道”。而目前，广州仍采取货物抵港后、企业提交资料齐全才开始审批，因此出具药品通关单时效性落后于其他一线城市。

（二）药检能力不足，部分新药无法通过广州口岸进口。由于首次在中国境内销售的药品和国家食品药品监督管理局规定的生物制品³只能从北京、上海和广州三个口岸城市进口，而药品生产企业在药品完成首次进口后一般不会轻易变更进口口岸，因此药品检验能力成为影响口岸竞争力的关键因素。据企业反映，相对而言广州市药检所的检验能力较弱。以生物制药行业增长最快的单抗药物⁴为例，背景和上海的药检所已具备较成熟的生物制品检验能力，

³ 疫苗类、血液制品类以及血源筛查用诊断试剂等。

⁴ 即单克隆抗体药品。单抗药物凭借其较高的靶向性可直达病变细胞，具有减少正常细胞受损、减少副作用的

而广州市药检所暂未有检验进口单抗产品的成功案例。目前，企业只能通过北京或者上海口岸进口单抗药品后转运到广州，而鉴于成本考虑，药品生产商也较少选择广州药企作为药品进口代理。因此，提升口岸药品，尤其是广州市药检所以对单抗药品的检测资质，将是有效提升广州市生物制药产业竞争力的重要手段，是粤港澳大湾区生物医药产业发展布局的“先手棋”。

（三）粤港澳大湾区生物医药跨境流动政策亟待落实。粤港澳大湾区生物医药产业基础良好，广东省、广州市也出台多项促进生物医药创新发展的政策措施，比如今年4月广东省多部门联合发布《关于促进生物医药创新发展的若干政策措施》，提出争取国家允许粤港澳科研项目需要的医疗数据和血液等生物样品，在粤港澳大湾区内限定的高校、科研机构 and 实验室跨境使用，探索在粤港澳联合实验室先行试点实施。允许在粤港澳大湾区内地九市开业的指定医疗机构（港澳医疗卫生服务提供主体在粤港澳大湾区内地九市以独资、合资或者合作等方式设置）使用临床急需、已在港澳上市的药品，使用临床急需、港澳公立医院已采购使用、具有临床应用先进性的医疗器械。但相关措施目前尚未有进一步进展，粤港澳大湾区生物医药产业集群优势尚未显现。此外，由于粤港澳涉及“一个国家、两种政治制度体制、三种法律制度、三个关税区”，

独特优势，广泛应用于临床。根据国家药品监督管理局药品评审中心公布的部分在审生物制品列表显示，目前在审的生物制品，已明确药品通用名的产品中74%为单抗产品。

三地医疗体制不一，医疗数据采集、传输、共享标准以及对生物制品的管理制度、标准存在较大差异，目前跨境流动体制机制障碍仍未破除，制约三地生物医药在更深层次的融合创新。

（四）未上市药品的样品及相关检测辅助材料进口存在困难。据企业反映，在进口药品注册期间，进口企业一般需提前为拟进口该药品的口岸药检所提供相关的样品、检验用试剂、对照品、仪器和其他物料，以准备相关检验能力并累积经验，但由于药品尚未完成注册，无法办药品通关单，相关样品无法进口。目前，企业一般使用国内类似药物作为替代品给口岸药检所进行检测，对检测的准确度和可信度均有较大影响。目前全国均存在类似情况，如果广州市能够简化进口流程，将大幅提高广州口岸药品进口竞争力。

（五）特殊药品的查验环境亟待改善。诸如人血白蛋白等疫苗类商品的医药冷链强调从药品生产直到消费者手中始终保持低位冷藏的状态。为保证药品质量安全，白云机场保税仓库和查验场均配备有冷藏库。但据企业反映，药品查验时需要将药品通过温控车运输至集中查验场进行查验，而集中查验场内冷库与车辆停靠平台之间有一段暴露在外的无温控的距离。一旦药品温度升高将严重影响药品的化学性质和药性质量。

三、优化药品通关服务推动大湾区生物医药产业发展的建议

（一）推动药监、药检部门完善配套政务服务，提升机场口岸药品通关单审核时效，压缩检验时间。借鉴北京、上海等兄弟城市先进成熟的药品通关单审核出证经验，实行药品通关单提前审批，审核通过的进口药品到货直接取证通关；探索药检部门进驻白云机场综合保税区，为企业提供药检、通关一站式服务。此外，现行的《药品进口管理办法》是2004年颁布的，其中抽样方法和数量等规定已不能满足口岸不断攀升的通关检验量。建议对现有抽样方法进行改进，重新修订相关办法和规定，减少进口药品通关检验的抽样量，释放检验机构的检验能力，减轻企业的负担，压缩口岸检验时间。

（二）完善广州市药检所单抗药的检测资质和加强人才培养，保障广州市药品产业长远高速发展。一是与北京、上海已具备较成熟的生物制品检验能力的药检所交流学习，引进相关技术人才，完善广州市药检所的检测资质；二是依托省内现有的具备高水平检测能力的高校、检测研究院和实验室等，构建单抗药物检测的协同网络，通过技术和人才支持进一步提升检测能力；三是注重高层次人

才的培养，充分发挥粤港澳大湾区的生物医药人才优势，组建一支“高精尖”药物检测队伍。

（三）推动粤港澳大湾区生物医药创新要素高效跨境流动政策落实细则，打造华南特色的生物医药产业集群。根据《关于促进生物医药创新发展的若干政策措施》文件要求，加强港澳地区与内地出入境检验检疫和通关等方面的合作，推动政策落实细则，一是完善粤港澳生物制品、生物材料、实验动物通关机制，对进入名录的生物医药相关单位开展信用培育，给与经过海关认证的通关便利支持；二是牵头联动省科技厅、药监局等相关部门，争取国家允许粤港澳科研合作项目需要的医疗数据和血液等生物样品能够在大湾区内的高校、科研院所和实验室跨境使用，探索再粤港澳联合实验室先行试点实施；三是做好通关保障，对经科技部备案的港澳在粤分校、医院或分支机构申报出境至港澳地区的人类遗传资源样本，以及允许在大湾区内地指定医疗机构使用的已在港澳上市的药品、已采购使用的医疗器械给予通关便利。

（四）优化未上市药样品和辅助类试剂的相关准入和审批流程。凭借药检所出具的证明函件允许企业进口少量未上市药品的样品，同时便捷进口试剂、对照品、仪器和其他物料的进口流程，提高广州口岸药品进口竞争力。此外，优先办理药样品和辅助类试剂

的《出/入境特殊物品卫生检疫审批单》，对需要办理进口商检部分仪器给予通关便利。

（五）优化特殊药品的海关查验机制。鉴于药品的特殊性，建议开启药品查验快速通道，缩短查验时间，同时在风险可控情况下酌情降低特殊药品查验比例。此外，可考虑创新查验机制，由企业将货物拉进查验场查验改为海关派员到特殊货物监管仓查验模式，减少冷链药品因查验可能导致的温控药品反复运输开拆影响药品质量问题，提高药品企业在海关通关服务上的获得感。

关于建立符合我国国情的跨境贸易便利化评价体系的几点思考

方圆¹

2019年10月22日，国务院公布《优化营商环境条例》，自2020年1月1日起施行。其中提出，要“建立和完善以市场主体和社会公众满意度为导向的营商环境评价体系，发挥营商环境评价对优化营商环境的引领和督促作用”。

2018年开始，国家发改委即牵头开展了相关探索，并已在全国范围主要城市开展了两轮试评价，其中跨境贸易指标基本完全沿用了世界银行（以下简称世行）的评估方法。跨境贸易相比其他指标具有特殊性，且并非每个被评价城市都是以开放型经济为主的口岸型城市，甚至有的城市跨境贸易量极少，如何综合考量设计，进而建立符合我国国情的跨境贸易便利化评价体系，本文在此进行简要探析。

一、不能简单照搬世行评估方法

¹作者单位：海关总署综合业务司

在评价我国各城市跨境贸易便利化水平的工作中，世行评估方法存在以下3个方面的不适用：

一是数据采集。由于无法直接获得各经济体的通关时间、成本等数据，世行采用的是问卷形式。但囿于问卷发放渠道单一、了解掌握的进出口企业数量有限等因素，有效样本数量太少。这方面，我国具有明显的**数据优势**。以整体通关时间为例，中国海关有全样本的统计数据，并定期发布；成本方面，近年来各地也在大力推行港口信息化建设，口岸收费网上公示、网上缴费在主要港口已经逐步实现。因此，实际采集相关数据已具备条件，数据的真实和全面程度远超问卷调查。

二是贸易假设。世行的评估面向的是全球190个经济体，相对较为宏观，因此，其设定的贸易假设条件也比较粗放。例如，对我国的进口假设为：德国+海运方式+汽车零部件商品（HS8708）。但这些假设是针对北京、上海等代表我国参与世行评估的大型商业城市而言，具体到参与国家发改委试评价的目标城市，这一假设就明显脱离实际。如西宁、拉萨、山西晋城等，全年甚至数年没有一票实践案例，这些城市从事进出口的相关企业也无法根据既有经验预估相关数值。

三是剔除因素。世行评估反复提及“合规”概念，即为符合政府部门要求所付出的时间及成本。对于政府部门要求以外的、因企

业自身原因造成的“非合规”部分，由企业在填写问卷过程中自行剔除。在实践中，对“合规”与否的判断专业性较强，不同企业理解差异较大，调查结果易受主观因素影响，偏离实际情况。应结合我国通关管理实际，进一步细化“合规时间”的测算节点，列名属于“合规成本”的收费项目名录，规范剔除因素，真实还原通关各环节的时间和成本情况。

二、评价我国跨境贸易便利化的几个基本维度

建立符合我国国情的跨境贸易便利化评价体系的根本出发点，是更好服务于口岸通关管理的改革实践。相比于发达经济体成熟稳定的通关政策环境，我国仍处于政策措施密集出台、通关流程持续优化的改革发展期。因此，评价的重点更应聚焦政策措施的实施效果和如何进一步打破垄断、破除通关环节的利益藩篱。

（一）政策法规

包括国家层面出台的法律法规、政策措施的落实情况以及各地区根据本地口岸实际情况研究制定的有针对性的便利化措施的实际效果。

（二）通关单证

包括进出口环节需要提交政府部门（包括港口、机场、铁路场站等）的监管证件、通关随附单证以及其他必需的文件材料。

（三）通关时效

进口：对于已采用提前申报模式的进口货物，时间从入境交通运输工具实际靠泊计起，至海关放行止；对于未采用提前申报模式的进口货物，时间从入境交通运输工具实际靠泊计起，至海关放行止，期间停表剔除货物卸船完毕至向海关实际申报时间。

出口：对于已采用提前申报模式的出口货物，第一段时间从货物实际进入海关监管场所计起，至海关放行止，第二段时间从交通运输工具方实际装配计起，至交通运输工具实际出境止，两段相加；对于未采用提前申报模式的出口货物，在上述时间基础上，进一步停表剔除货物实际进入海关监管场所至向海关实际申报时间。

（四）通关成本

包括通关环节实际收取的实行政府定价、政府指导价以及市场调节价的收费项目，参考各地已公布的口岸收费目录清单价格计算。其中，根据运输方式不同，应分类制定“合规成本”名录。

（五）信息化、自动化程度

包括“单一窗口”建设应用效果、口岸信息化平台建设水平、口岸及通关物流信息交换共享程度以及口岸服务网上经营的比例等。

（六）口岸服务的透明度和可选择性

包括口岸经营服务企业的数量、进入口岸从事经营服务的标准是否公开合理透明、是否存在垄断经营服务行为以及进出口企业“用脚投票”选择替代服务的容易程度等。

三、建立我国跨境贸易便利化评价体系的三个着力点

一是充分发挥各相关部门职能作用。借助国务院口岸工作部际联席会议制度平台，发掘利用海关、港口、民航、铁路等部门全样本数据的优势，会同海关总署、交通运输部、商务部、市场监管总局等相关部门，根据城市开放型经济依赖程度的不同，分类设计假设案例和测评标准。

二是切实提高各地方政府重视程度。将营商环境评价总体纳入中央对地方人民政府的考核。将跨境贸易便利化评价结果，与相关省、市、自治区未来5年口岸开放审批相挂钩，直接影响该地区口岸正式开放、扩大开放以及临时开放的审理。

三是积极鼓励进出口企业广泛参与。倾听企业真实诉求和改革需要，发挥微观主体活力，在研究制定和实施涉企政策过程中充分听取企业意见建议，增强涉企政策科学性、协同性。严格执行调查参与人隐私保护制度，为企业说真话、建真言创造条件。

完善商品归类统一执法的对策

王威¹

商品归类简称归类，简单概括来说，是指对国际贸易中的商品进行编码的行为。具体是以《商品名称及编码协调制度》（以下简称《协调制度》）、《中华人民共和国进出口税则本国子目注释》（以下简称《子目注释》）为技术依据、以《中华人民共和国进出口税则》（以下简称《税则》）、海关总署发布的关于商品归类的行政裁定、商品归类决定为法律依据的、为确定进出口商品在《税则》中唯一适应的税目或者子目的工作。从行政法中关于羁束行政行为的规定可以得出，商品归类拥有一套严格的作业程序和作业标准，并未拥有任何自由裁量的权力。任何某种特定商品只能与某个特定的商品编码一一对应，因此海关对相同商品的归类应当明确统一，理论上不存在任何自由裁量的可能，更不可能出现相同时期内相同商品不同商品编码情况，这是对商品归类执法行为的羁束性要求。但是根据目前口岸执法实践情况来看，这套法则近年来已有一定程度的改善，但执法矛盾依然突出。

¹ 作者单位：宁波海关

一、案例分析：典型案例看归类不统一成因

钢制机柜归类不统一案例是近年来极具典型性的案例之一，该商品的归类决定最终由WCO协调制度委员会第54次会议通过。归类争议所涉及海关范围较广，部分争议商品更为普遍，影响范围基本为整个钢制机柜相关行业。事件初始，大量申报品名为“钢制机柜”出口时进行了查验，结果出现了多个不同海关认定的税号，涉及到不同级别的退税率，对整个行业的造成了影响和冲击。

钢制机柜商品为安装通讯设备或电气设备的金属制柜子，报验状态为纸箱散装，尺寸规格不一，无电气附件装置，由开放式背板、基底（无底座）、侧门组成，相邻组件连接后形成机柜，原归类为85177090。对于该产品，有的意见认为机柜为通信行业设备专用零件，因而按零件功能特征归入8517.7090，出口退税率17%（当时退税率）。而有的意见认为根据该产品的基本特征，在未装配通信设备的情况下，其产品的主要特征应归为金属柜，归入94032000，出口退税率15%（当时退税率）。以上两个意见，其实本身是针对同一种商品，区别在于各方归类时对商品的不同理解。在对以上商品确定归类时，相当比例的意见认为和通信设备或零件有关，前者归入85.17，出口退税率17%，后者归入94.03项下，普遍出口退税率达到15%。两者相差2%。类似的案例还有被海关总署协调制度商品

归类技术委员会审议表决的台盆浴室柜商品，最后的意见为：即只有柜体带有明显分割、储物功能的，认为储存为主要功能，符合家具定义，才能归入94.03家具项下，这个结果和钢制机柜的归类决定相似。否则，按照台盆盥洗作为主要功能，归入6910.1000。

在口岸通关实践中，像钢制机柜、台盆柜这样的商品归类不统一案例极多，以上仅仅举的是代表性的案例。事实证明，商品归类面对的是成千上万的进出口货物，事物广泛性与法律法规的不可穷尽性的矛盾天然存在；而且法律法规和技术规范更新滞后于商品发展，即使经验非常丰富的一线关员也很难全面掌握商品信息；再加上个体主观上的理解差异及关区差异，更何况一线关员个人专业能力参差不齐；在全国海关通关大提速的前提下，留给海关与企业在中有效沟通、准确及时确定商品的归类能力极为有限，这些最终导致了在各个口岸进出口商品归类不统一的现实环境。

二、问卷调查：归类不统一影响因素

（一）归类不统一对外贸进出口企业的影响程度

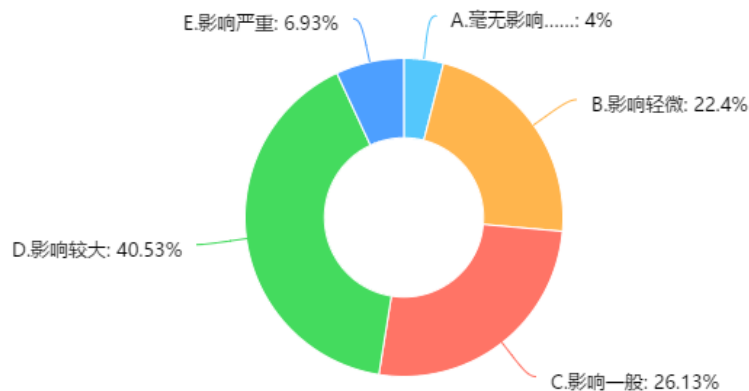


图 1 外部问卷归类执法不统一对于外贸进出口企业的影响

在仅针对企业被调查者的一项调查问卷结果显示：有超过47%的外部被调查者认为归类执法不统一对外贸进出口企业有较大甚至严重的影响，22%的人认为影响一般，26%的人认为影响轻微或毫无影响。总体看，归类执法不统一就调查结果来看，影响程度参差不齐，但总体影响仍然显著。

（二）归类不统一主要因素调查

在针对海关和外贸进出口企业被调查者的一项调查问卷枚举了导致归类执法不统一最常见的若干可能，综合性地对归类执法不统一的主要因素进行调查，也预留了开放性选项，通过内部外被调查者选预设选项的数量，对影响因素进行掌握。结果如图2、图3所示。

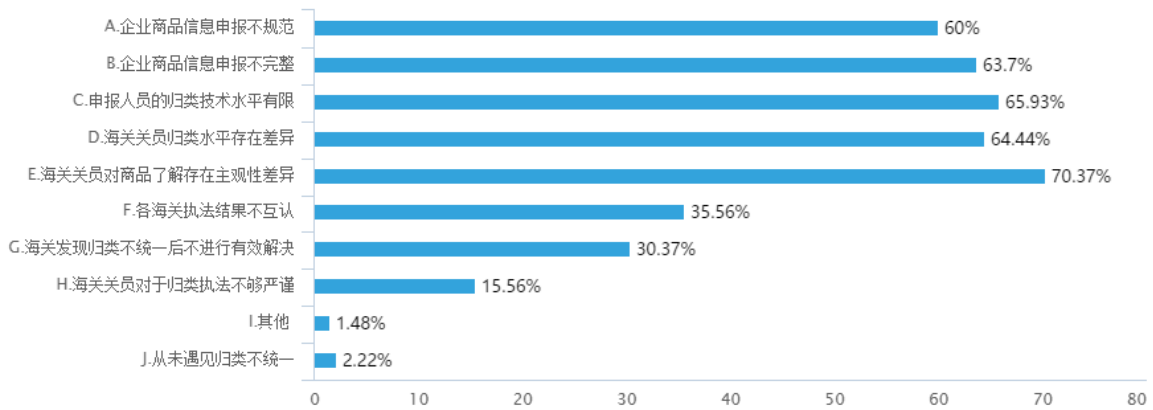


图 2 内部问卷归类执法不统一主要因素调查（多选）

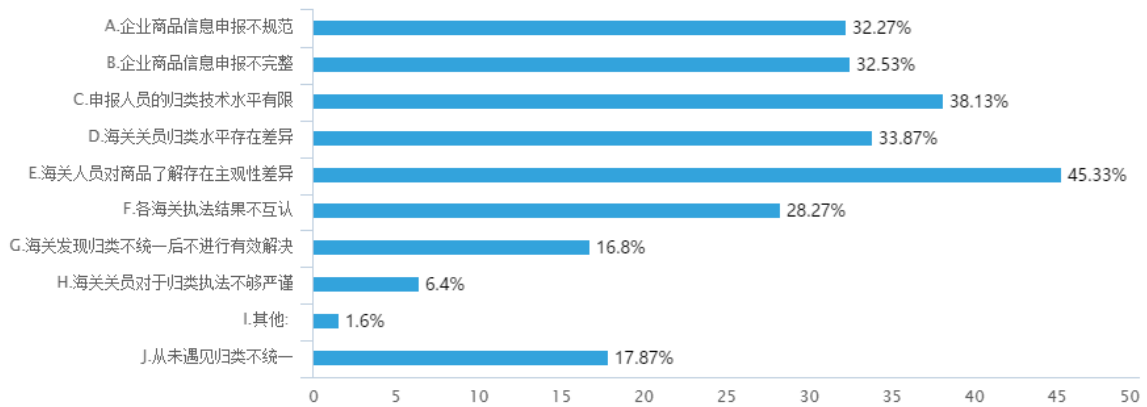


图 3 外部问卷归类执法不统一主要因素调查（多选）

调查结果显示“海关关员归类水平存在差异”、“对商品了解存在主观性差异”显然更能被调查者的认同。其中不同的关员归类水平存在差异，即使通过一些渠道，提高执法人员总体归类水平，但执法主体对商品认知存在主观性差异，也是一个较难克服的客观因素。

开放选项中，内部问卷并没有额外答案，但外部问卷提到了“公司定义与海关定义有差异”、“在物品功能上认知存在差异”两条额外因素，笔者认为后两条可并入“海关关员对商品了解存在主观性差异”，这也印证了商品归类的个人主观因素干扰作用明显。

（三）对提升归类统一性调查意见汇总

与此同时，问卷调查又在对归类执法统一性水平提升解决路径提出了若干选项，并设立开放答案共同设立题项进行内外部调查。

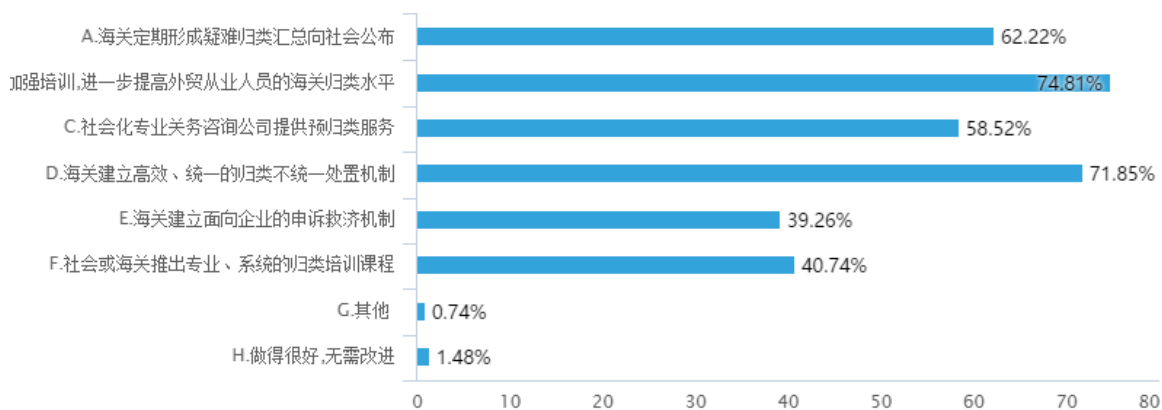


图 4 内部问卷归类执法统一性水平解决路径调查（多选）

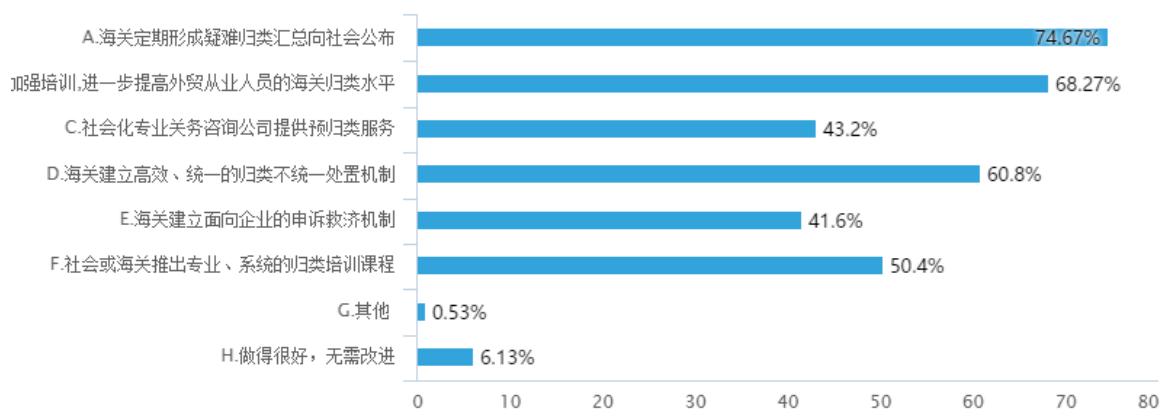


图 5 外部问卷归类执法统一性水平解决路径调查（多选）

如图4、图5所示，“进一步一高外贸从业人员归类水平”、“海关定期汇总归类疑难向社会公布”、“社会化专业关务咨询公司提供预归类服务”、“海关建立高效、统一的归类不统一处置机制”、“推出专业、系统的归类培训课程”、“海关建立面向企业的申诉救济机制”六项预设建议选项均获得了内外部的大量认同。不难看出，“提高外贸从业人员的归类水平”和“建立归类不统一处置机制”成为了双方被调查者对提高归类执法水平达成的共识，除此之外，企业人员还特别重视“海关要定期汇总公布归类疑难”，近75%的人选择此项，对海关的政务公开提出了非常明确的意见；反观海关这边，更重视企业的申报水平和是否有完备的处置制度。

三、基于案例分析和调查结论提升商品归类统一性之对策

综合以上分析结论，归类不统一作为一个疑难问题并不能简单归结于某一个原因，如何化解矛盾，立足客观实际，从实践可操作角度、易行角度出发，提出以下几方面建议：

（一）培养理性推定过错、良性运用救济的法治化口岸营商环境

“法治是最好的营商环境”，强化口岸营商环境的法治保障要把优化营商环境进一步纳入法治化轨道。目前海关归类工作将大部分精力倾注于研究具体商品的归类上，执法时仍存在较突出的重实体轻程序的现象。行政相对人集中反映，海关在作出归类补税决定时没有明确告知归类补税的依据及变更归类的理由，而是径直作出补税决定乃至加以处罚，便完全违背了行政处罚的基本原则。海关一线执法人员如果能够推定出合理的判断证明当事人不存在主观过错的，便不应该给予行政处罚。并且行政处罚责任是一种带有惩罚性质的责任，处罚的目的和意义不仅仅是对已发生行为的评价，更在于对今后行为的指导和警示。即处罚不是目的，除非是手段。处惩一个不存在任何主观过错的人，不但失去了惩罚的基础和意义，也会与惩罚和教育的原则相悖。另外，归类补税决定往往会给企业造成较大的影响，海关在作出该决定前应当给予他们申辩的权利。特别是通过本文调查，大多数企业对归类法律法规一知半解、行政救济意识缺失、归类技术能力薄弱。在此情况下，如果能够鼓励行政相对人培养良好关务能力和法治意识，拥有足够的救济意识去推动流程与执法者在相同语境下沟通，可以有效提高归类不统一的行政处置效率，有利于营造稳定、公平、透明、可预期的口岸营商环境。

（二）运用信赖保护原则从上至下推动制度化口岸营商环境

“行政法信赖保护原则指政府对自己作出的行为或承诺应守信用，不得随意变更，不得反复无常。”信赖保护最核心就是尽可能保护行政相对人的利益，先不说行政行为的确力和信赖保护如何体现，如果一个商品归类编码前后不一致，海关执法行为法律效果和社会效果显然受人质疑，统一性也无从谈起。而运用信赖利益保护原则，则可以最大限度的保障行政相对人的合法权益，维护执法的统一和法律的公正。在海关商品归类执法的行政行为中合理地运用信赖保护原则是体现现行法规制度合理性和确定性的重要举措，有助于从上至下的推动执法统一。商品归类决定的确定力，是最为常见的一种信赖保护对象。因为信赖保护原则要求海关商品归类的行政行为一经作出，无法定事由、不经过法定程序不可以随意撤销、废止或变更。在申报人履行完毕规定的手续后，即便发现执法行为出现偏差，只要不是因为申报人人的主观过错，便不得撤销、废止或变更。事后如发现必须撤销或改变该行政行为时，无主观过错的申报人产生的损失应由海关给予补偿。如果有证据表明行政相对人存在主观上的过失，那么信赖保护这个原则自动失效。因此无论是要保护行政相对人的利益还是要保护公共利益，都不能违反信赖保

护原则，除因法定事由，按照法定程序需要变更或撤销以外，其它任何已经生效的行政行为都不能随意撤销变更。

（三）构建官方归类和社会化预归类服务并重的立体化口岸营商环境

海关归类预裁定已正式实施，虽然比之前的预归类门槛稍低且跨关区有效，但无论是从实践经验，还是问卷调查结果来看，申请归类预裁定仍然要求高、时效低，造成使用体验差、相对成本高，总体上还不能在提高归类统一性中发挥令人期待的效力。官方的归类由于涉及法定效力，因此其流程长、执法主体出具极为谨慎无可厚非，但造成的结果是与实际相对人的需求脱节。而社会化预归类服务则是官方归类服务极好的补充，早在2005年，拱北、天津两地报关协会联合当地海关开展了试点，2012年关于开展预归类服务从业人员培训、资质考核工作的通知发布，社会化预归类正式开始登场。虽然2015年《海关总署关于废止预归类服务有关文件的通知》废止了以往有关预归类服务的文件规定并不再对社会化预归类服务实施职能管理。但是十多年的实践证明，商品归类完全可以通过市场竞争的方式，提高归类的准确性、时效性，有效化解海关内部压力。根据中报协的信息，目前预归类社会化服务试点地区只集中在沿海较大口岸，现在可对外开展预归类服务的也只有二十余家单位。随着进出口外贸企业对自身的申报风险认识的不断提高，社会化预

归类服务的需求也将不断提升。在此情况下，因势利导的构建商品归类的多重服务体系，方便进出口企业自由选择准确高效的商品归类服务，减少企业痛点，为推进贸易便利化发挥积极作用。

（四）引进人工智能和互联网思维实现智能化口岸营商环境

归类不统一是进行横向比较才会产生的问题，从这个角度来看，其产生的原因肯定有执法单位的横向联系、协调不充分的问题，因关区分割、部门分割，缺乏横向联动的制度和手段，不同海关对执法标准产生不同理解，对同一行政行为法律效果和社会效果的认知存在差异，导致在执行过程中的具体途径和参照标准出现差异，从而导致相互间执法的不统一。互联网出现后，由于其拓扑结构的特性，压缩了信息传输的空间和时间，变革了信息与人、物之间的时空关系，从而使得全球社会向着扁平化趋势发展。所谓的“互联网思维”也应运而生，它是指采用互联网技术改变社会各个方面的思维模式。同理人工智能也是近年来科技发展的方向，人工智能是以大数据为基础采取的深度学习算法，只有对大数据进行挖掘，然后利用大数据训练人工智能模型（深度学习、知识图谱、增加学习）。在现有的技术条件下，搭建类似的全国级归类平台早已实现，关键欠缺的还是横向连接的扁平化解决思路，而这正是互联网的典型特征。因此，建议整合现有的内部归类平台系统，剔除海量过期、

重复、无效数据，为全国海关归类工作提供了执行依据及参考标准。同时在互联网上将多个系统充分有效整合，为进出口外贸企业归类需求提供切实有效的科技支持，实现贸易便利。最后，还需具备一定的超前意识，因为随着人工智能的蓬勃发展，世界正在掀起一次新的科技革命。海关作为践行先进科技和信息技术的政府部门，可以勇于尝试利用人工智能从“根本”上解决归类不统一的问题，为实现智能化的口岸营商环境奠定基础。

走私珍贵动物、珍贵动物制品价值认定研究

——以象牙、穿山甲及其制品为例

张大勇、胡瑞春¹

一、珍贵动物及其制品的认定

（一）珍贵动物及其制品的认定。按照“主客观一致”归罪原则的表述，“珍贵动物及其制品”在刑法条文中明文规定，其具体的物种和数量也应当以明确列明为原则，应涵括列入《国家重点保护野生动物名录》（以下简称《名录》）的一、二级保护动物；为了更好地履行《濒危野生动植物种国际贸易公约》（以下简称《公约》），应当把《公约》中列入附录I、II的物种也一样作为珍贵动物及其制品予以认定。与此同时，根据《最高人民法院、最高人民检察院关于办理走私刑事案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《解释》）做出的限制解释来看，对未列入名录、公约名录及其附录的野生动物，认为不应以走私珍贵动物、珍贵动物制品罪定罪处罚。

¹作者单位：北京海关缉私局

（二）国家禁止进出口的珍贵动物及其制品的认定。就把握“禁止”这一含义的标准在实践中存在较多不同的意见。走私珍贵动物、珍贵动物制品罪规制的行为为走私国家禁止进出口的珍贵动物及其制品，并未明确将国家限制进出口的珍贵动物及其制品列明其中。但《刑法》中许多关于走私罪的概念是直接来源于《海关法》的规定。因此许多学者认为走私罪具有行政性。《海关法》条文认定的走私行为中包含运输、携带、邮寄国家禁止或者限制进出境货物、物品的行为。但根据《中华人民共和国濒危野生动植物进出口管理条例》简称《条例》）中的规定，经国家主管部门审核批准并颁发允许进出口证明书，濒危的和珍贵的动物也是允许进出境的。上述规定与《中华人民共和国野生动物保护法》第24条的规定立意一致，体现了严格维护领域内生态安全，保护珍贵动物的法律政策态度，同时实现合理利用野生动物资源的有机统一。从刑法保护的法益的角度进行考量，刑法中规定走私珍贵动物罪的目的是对珍贵动物进行保护，以及对珍贵动物的国际交易行为进行规范，还有对未经国家许可就擅自将珍贵动物走私进出境的行为予以严厉打击。因此对刑法规定的“国家禁止进口的珍贵动物及其制品”的内涵应当包括属于限制进出口，并且未取得国家濒危物种进出口管理机构审核批准，并颁发允许进出口证明书的珍贵动物及其制品。

二、珍贵动物及其制品价值认定具有重要意义

（一）走私珍贵动物及其制品基本的定罪处罚标准是数量和价值，但对其价值的认定主要由相关部门进行。

1. 目前确定珍贵动物及其制品价值的依据。鉴于珍贵动物及其制品是国家禁止或者限制交易的特殊物品，不存在合法的商品价格，其认定方法主要根据如下5个部门规章，《野生动物及其制品价值评估方法》（中华人民共和国国家林业局第46号（以下简称46号令））、《林业部关于在野生动物案件中如何确定国家重点保护野生动物及其产品价值标准》（林策通字【1996】8号）（以下简称1996年标准）、《农业部关于确定野生动物案件中水生野生动物及其产品价值有关问题的通知》（农渔发【2002】22号）、《国家林业局关于发布破坏野生动物资源刑事案件中涉及走私的象牙及其制品价值标准的通知》（以下简称《象牙价值标准》）以及《国家林业局关于发布破坏野生动物资源刑事案件中涉及犀牛角价值标准的通知》（林护发【2002】130号），上述规章都对珍贵动物及其制品的价值确定了相关的价值核算方法和核算标准。本文称之为专门计核价格。“专门计核价格”的相对固定，有利于对走私珍贵动物及其制品的犯罪行为做出接近一致的判罚。尽管行业主管部门核定的价格可能远高于该珍贵动物及其制品的市场交易价，但珍贵动物

及其制品的价值并非是能根据当时市场价格估计的，出于物种保护、维护生态平衡，促进可持续发展，从严惩处走私珍贵动物及其制品的行为，是具有合理性的。

2. 强调“专门计核价格”，并非需要一概排斥市场交易价格的参考作用。市场交易价格其易变性不利于对违法行为处罚的均衡性，但是动物的种群和珍稀程度不断发生变化，上述部门制定的标准不足以应对其变化程度，市场具有天然的灵敏性，很大程度上弥补鉴定价格的缺陷，确保与保护野生动物立法目的统一性；其次该量刑的主要依据，就是对走私珍贵动物及其制品的价值进行准确合理认定，以其真实的市场交易价格合理调节量刑，保障法律的可预测性，防止出现司法裁判与社会公众认识偏差较大的情况。

（二）珍贵动物及其制品以数量 and 价值的认定作为定罪量刑的直接标准。《解释》第九条的规定，依据走私珍贵动物及其制品的数量和数额，对该罪的“情节较轻”、“一般情节”和“情节特别严重”做了具体的规定。同时以数额不满10万元作为认定标准之一，对该罪免于刑事处罚及不作犯罪处理的情形作了规定。但是目前尚无司法解释对珍贵动物及其制品的价值认定做出规定，主要由相关部门以部门规章形式予以规定。但是这些规章由不同部门做出，其中规定的动物价值认定方法复杂多样，专业科研机构及其他鉴定机构在认定价值时，因其专业水平不同，适用并不一致。司法实践中，

案件争议的焦点集中于珍贵动物及其制品的价值认定，专门计核价格决定当事人是否构成犯罪、量刑情节的轻重、处罚金的数额。因此，对珍贵动物制品的价格进行准确、合理的认定，已然成为海关缉私部门及审查起诉部门区分罪与非罪以及掌握量刑的关键因素，也是提升办案质量、提高诉讼效率的重要环节。

三、以海关查发的案件为例，珍贵动物及其制品价值认定中存在的一些亟待解决的现实问题；本文仅以海关缉私部门查发的走私穿山甲鳞片、象牙案件为例，对其价值认定进行简要研究

（一）穿山甲及其鳞片的价值计核。2019年1到10月，全国海关查获穿山甲及其制品走私犯罪案件79起，共在境内查获穿山甲鳞片800.01公斤，穿山甲158只。此外，多次指引境外海关等执法部门查获穿山甲鳞片共59.78吨。

根据目前的研究，全球现存八种穿山甲，分别是中国穿山甲、马来亚（爪哇）穿山甲、树穿山甲、印度穿山甲、巨地（大）穿山甲、菲律宾（巴拉望）穿山甲、南非穿山甲和黑腹长尾穿山甲。

表1 8种穿山甲的简要情况

名称	身长 (cm)	重量 (kg)	濒危级别
中国穿山甲	34-92	2-3	极度濒危
印度穿山甲	78-120	9-18	濒危

马来穿山甲	75-120	4.5-14	极危
菲律宾穿山甲	58-176	1.8-2.4	濒危
巨地穿山甲	125-180	33	易危
树穿山甲	97-113	1.8	近危
南非穿山甲	65-110	7-18	易危
黑腹长尾穿山甲	95-115	2-2.5	易危

实践中，穿山甲鳞片的价值是通过穿山甲的个体来估算，但是不同种穿山甲个体存在差异，同种穿山甲也因为生长年龄不同，质量有差异，并且穿山甲全身鳞片分布的不同部位形态也不同，很难以鳞片估算对应的穿山甲个数。价值核算机构的通常做法是，按照《中国穿山甲与爪哇穿山甲鳞片异速生长分析及其在司法鉴定中的应用》一文中所载“466.99g”，这一爪哇穿山甲和中国穿山甲鳞片干重的参数平均值，估算穿山甲鳞片对应的穿山甲数量。并依据《46号令》确定的穿山甲基准价8000，乘以倍数5，同时依照《1996年标准》按照80%予以折算其价值，即得到每只穿山甲鳞片的价值为3.2万元。

有的研究称，穿山甲的鳞片重量约占身体体重的20%，因为现有研究并没有给出8种穿山甲鳞片重量的具体数值研究。本文仅以此比例，对照“466.99g”为基准参数，推算8种穿山甲鳞片的平均重量，并依据每只穿山甲鳞片3.2万元的价值标准，计算26kg（以某海关一次查获的走私穿山甲鳞片数量为例）穿山甲鳞片的价值。如下图所示：

表2 26公斤穿山甲鳞片对应8种穿山甲的价值

穿山甲种	单只穿山甲鳞片数（克）	穿山甲个数（只）	穿山甲总价值（万元）
基准数值	466.99	55.68	178.16
印度穿山甲	2700.00	9.63	30.81
马来穿山甲	1850.00	14.05	44.97
菲律宾穿山甲	300.00	86.64	277.35
巨穿山甲	6600.00	3.94	12.61
树穿山甲	360.00	72.22	231.11
南非穿山甲	2500.00	10.40	33.28
长尾穿山甲	450.00	57.78	184.89
中国穿山甲	500.00	52.00	166.40

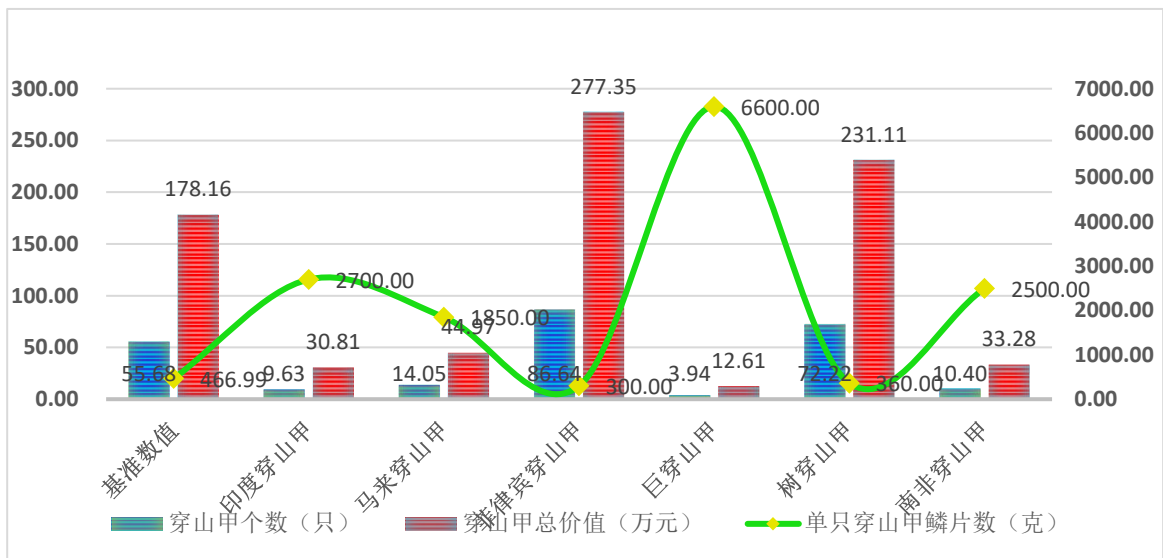


图1 26公斤穿山甲鳞片对应8种穿山甲的价值

通过目前穿山甲及其鳞片价值计核办法可以看出，第一，计核价值依据的文件并不明确。《1996年标准》与《46号令》均规定了国家重点保护野生动物及其产品价值确定标准，但是两种标准并不

一致，实践中依照《46号令》的规定计算穿山甲基准价和相应倍数。由于穿山甲鳞片具有特殊利用价值，因此在价值计核中又引用了《1996年标准》所规定的，对穿山甲鳞片的价值标准按照穿山甲价值标准的80%计算。第二，对穿山甲究竟认定为一级保护动物还是二级保护动物，价值计核部门有不同认识，仅以北京、上海判决案例看，北京地区认定为二级保护动物，上海地区认定为一级保护动物，依据《46号令》和《1996年标准》计核的一只穿山甲鳞片的价值相差1.5倍。第三，穿山甲鳞片对应穿山甲只数计算，所依据的计算数量是《中国穿山甲与爪哇穿山甲鳞片异速生长分析及其在司法鉴定中的应用》一文的研究成果。该研究的对象是我国境内的野生穿山甲，即中国穿山甲和爪哇穿山甲。研究的数量35只中国穿山甲和119只爪哇穿山甲。研究查明上述标本，中国穿山甲平均鳞片干重的中位数是573.47g，爪哇穿山甲的平均鳞片干重的中位数是360.51g。研究建议按照采用上述两个参数的平均值，即466.99g，推算穿山甲的个体数量。因对穿山甲鳞片的研究没有现成的标准和技术规范，司法鉴定实践中，查获的穿山鳞片基本为大量混杂，为了达到法律规定的时效的要求，各司法鉴定机构和科研机构均按照“466.99g”并根据《第46号令》的规定，计算穿山甲及其鳞片的价值。但是云南南部局部地区还分布有印度穿山甲和马来穿山甲，根据《用鳞片估计马来穿山甲个体数量》一只马来穿山甲鳞片干重

平均值为571.1g。因此仅以“466.99”这一数值确定单只穿山甲鳞片重量并不合理。最后，从目前海关缉私部门查获的走私穿山甲及其制品的案件看，涉案的穿山甲及其鳞片主要来源地主要是东南亚地区、南亚地区以及非洲地区，上述地区栖息的穿山甲鳞片与中国穿山甲和爪哇穿山甲鳞片的形态和重量均不完全相同，有的差距较大。《46号令》以该两种穿山甲鳞片重量推算其价值，适用于走私珍贵动物及其制品案件亦不合理。本文表2虽然是数学模型推算，但是对中国穿山甲鳞片估算重量与“466.99”接近，具有参考的合理性。由表2可以看出，走私相同重量的穿山甲鳞片，不同种穿山甲计核价值差异严重影响被告人的定罪量刑。进而言之，如果案件能够查明其走私的具体穿山甲种，而价格计核方仅对照中国穿山甲和爪哇穿山甲，其计核的结论就存在疑问，依据“存疑有利于被告人”的原则，则需要参考市场价格或其成交价格。根据海关缉私部门掌握的情况：东南亚地区的穿山甲收购价约合800-2000元人民币/只，国内黑市价格在万元以上。非洲走私进境以穿山甲鳞片居多，非洲当地收购价约合300元/公斤，国内黑市价格可高达4000元/公斤。市场价值与我国目前核算价值相差较大，如果仅按照市场价值或者个案认定的价值核算，也不利于打击走私珍贵动物及其制品犯罪。

（二）象牙及其制品的价格认定。我国宣布于2017年12月31日开始，全面禁止象牙的商业性销售和加工，而境外购买则呈现增长趋势，海关查获的走私象牙及其制品也出现了新的态势。涉案象牙及其制品的价值均按照《象牙价值标准》确定，但是也存在难以认定或者按照该标准认定导致明显的量刑失衡的情况。

1. 对“一根象牙”的认定并不明确。根据《象牙价值标准》的规定，一根未加工象牙的价值为25万元，具体重量、形态并没有确切标准和详细的规定，实践中查获的整根未加工象牙有的仅有2公斤左右，有的单根就超过了40公斤，同样被认定为“一根”的象牙，走私获利差距很大，均按照25万元核定价格，明显不合理，罪责刑不相适应，处罚有失公正。

2. 对走私象牙的边料、废料的价值认定没有具体的规定。在制作象牙制品的过程中产生的碎料，仍有一定的经济价值和使用价值。如牙丝是传统的中医用药；较大的边料、废料依然能够加工成小的象牙制品。因此海关缉私部门，也查获到走私象牙的边料、废料案件，但是无论是使用价值还是市场成交价格与完整的象牙、象牙块或者象牙制品差距悬殊。如果认定边料、废料为零散的象牙制品，并依据《象牙价值标准》认定价值，显然会量刑过重，与其罪责不相称。但是实际成交价格往往较低，根据海关缉私情报掌握的情况，象牙从非洲收购价格约合800-1000元人民币/公斤，国内黑市价格

在5000元人民币/公斤左右。而边料、废料的价格差异较大，约300-700元人民币/公斤。如果按照实际成交价格计算其价值，不足以均衡与其他的走私象牙及其制品犯罪的量刑，不能够体现出对走私象牙从严打击的刑事政策。

四、完善建议

（一）进一步以司法实践推动对珍贵动物及其制品的准确认定。随着气候变迁，全球生态系统的急剧变化，物种的灭绝及生态多样性的减少，人们携带各种珍贵物种出入境可能越发频繁，立法者应更加重视保护动物，不仅保护国内珍贵动物，更要体现一国对全球生物资源的有力保护。依据《名录》的一、二级保护动物，以及《公约》附录I、II所列的物种，进一步补充完善《解释》附表规定的内容，尽可能地对该附表中的所有野生动物规定明确的数量标准；进一步以实践推动动物研究，并将研究成果及时运用于立法之中，以科学立法为根本出发点，根据物种变化和贸易管制范围的调整通过定期评价和专家组专门评议的方式，修订、增补和调整更新《解释》附表规定的内容。

（二）通过司法解释进一步明确珍贵动物制品刑事案件价值认定标准。统一认定珍贵动物及其制品价值，由于政出多门，各行业主管部门规章非常繁杂，部门规章难以作为司法依据，而只能参照

执行；而行政主管部门发布的通知并不适宜作为司法机关定罪量刑的依据，明显欠缺权威性，不同的价格计核单位，经常会依据不同标准进行计核，控辩双方争议的焦点经常就是计核结果的差异。所以应当立足司法实际情况，进一步规范目前参照部门规章的做法，出台更为周密合理的司法解释，这也是当时社会主义法治建设的现实需要。司法部门应与有关行政主管部门建立协同配合机制，整合、修订和简化上述规定，制定出台包含陆生野生动物和水生野生动物的统一的刑事案件价值认定标准和方法，便于司法实践适用时更加精准、便利。进一步加强顶层设计，最高人民法院、最高人民检察院会同海关总署、国家林草局等共同研究制定指导办理走私珍贵动物及其制品刑事案件适用法律若干问题的意见。同时，根据缉私执法部门办案的实际需要，建议价值认定部门进一步提高鉴定的精准度，将珍贵动物鉴定到“种”，着力提升证据证明力，排除合理怀疑。

(三)进一步规范走私珍贵动物及其制品犯罪的犯罪情节对量刑的影响。走私珍贵动物及其制品罪的最低刑为5年，情节特别严重的可处无期徒刑，虽然《解释》对“情节较轻”、“一般情节”和“情节特别严重”做了具体的规定，但是还应从保障人权的角度出发，进一步细化从轻、减轻的量刑标准，以提出更加具有实操性的合理化量刑建议。同时要合理评判珍贵动物制品合法化交易的出罪

情节。司法实践中，犯罪嫌疑人大多声称是受赠获得或者收藏所用，在综合全案证据，排除其主观上牟利目的后，对案发后真诚悔罪、积极完全退赃的，司法机关可区分情况，对其依法做出不起诉、判处缓刑等处理。但是如果价值明显超过10万元，达到二十万甚至100万元以上，显然已经超出一般留作纪念或者作为礼物的合理范围，即使辩称收藏所用，也应当以犯罪处罚。

另外还应根据司法实践的需要，加强对走私珍贵动物及其制品案例指导，将量化引入量刑机制，依托海关缉私部门垂直领导的管理体制优势，统一法律适用标准，推动“定性分析和定量分析相结合”的量刑方法，以基本均衡的刑罚。

理性对待海运附加费 精准优化口岸营商环境

殷翔宇¹

国际海运附加费自在国内诞生第一天起，就一直争议不断。近年来，党中央、国务院高度重视口岸营商环境工作，对优化口岸营商环境工作作出了一系列重要部署，国际海运附加费又引发了新一轮的关注。2019年3月，交通运输部联合国家市场监管总局在上海召开了清理规范国际集装箱班轮公司海运附加费工作会，重点是积极引导国际班轮公司与上下游企业建立合作共赢和降费传导机制，每年可降低班轮公司码头作业费（THC）17亿元，为优化我国口岸营商环境作出了重要贡献。当前，行业内依然缺乏对国际海运附加费理性、客观和相对统一的认识，给行业发展带来了很大的不利影响，尤其当前新冠疫情仍在全球蔓延的背景下，需要深入思考海运附加费的内涵、结构、收费性质以及合法、合理性问题，统一思想、凝聚共识，精准提升我国口岸营商环境，构建国内国际双循环相互促进的新发展格局。

¹作者简介：殷翔宇（1988-），男，江苏沐阳人，交通运输部水运科学研究院经济政策与发展战略研究中心专业委员会主任、副研究员，主要研究方向为水运经济、政策和发展战略等。

一、国际集装箱班轮运输市场及国际海运附加费总体情况

集装箱班轮运输是指集装箱班轮公司按事先制定的船期表，在固定航线的固定挂靠港口之间，按规定的操作规则为非固定的广大货主提供规范的、反复的集装箱货物运输服务，并按“箱运价”来计收运费的一种营运方式。据统计，国际集装箱班轮公司中先后在我国交通运输部获准颁发过《国际班轮运输经营资格登记证》的约有200家，其中，在市场上相对比较活跃的不到100家。根据Alphaliner统计，截至2020年6月底，全球前三大集装箱班轮公司市场份额分别为16.5%（马士基）、15.7%（地中海）和12.3%（中远海运），见表1。

表1 全球前十大集装箱班轮公司市场份额情况（截至2020年6月底）

序号	班轮公司	运力规模	市场份额
1	APM-Maersk（马士基）	3942160	16.5%
2	Mediterranean Shg Co（地中海航运）	3768650	15.8%
3	COSCO Group（中远海运集团）	2931195	12.3%
4	CMA CGM Group（达飞集团）	2735094	11.5%
5	Hapag-Lloyd（赫伯罗特）	1713234	7.2%
6	ONE（Ocean Network Express）（海洋网联）	1557976	6.5%
7	Evergreen Line（长荣海运）	1251628	5.3%
8	HMM Co Ltd（现代商船）	593620	2.5%
9	Yang Ming Marine Transport Corp（阳明海运）	591811	2.5%
10	PIL（Pacific Int. Line）（太平船务）	347596	1.5%

数据来源：Alphaliner TOP 100。

集装箱班轮公司向货主收取的费用结构为海运费+附加费。其中，海运费是班轮公司向货主收取的海上运输费用；附加费是班轮公司经营中为弥补由于天气、燃油、货物、港口等多种原因而造成的额外开支或经济损失，在运费之外收取的费用。根据目前在上海航交所备案的情况来看，国际班轮公司收取的海运附加费约有40项，其中常见的、收费频率较高的有码头作业费等6项，见表2。

表2 国际集装箱班轮公司常规收取的海运附加费

序号	收费项目	收费主体	备注
1	码头作业费（THC）	船公司	代收代付
2	海关申报费	船公司	
3	船方文件费	船公司	
4	设备交接单费	船公司	
5	铅封费	船公司	
6	订舱费	船公司	

资料来源：上海航运交易所及航运公司调研。

二、国际海运附加费收费性质及合理性

（一）国际公约角度

从国际公约的角度，《中国加入WTO议定书》第9条价格控制明确规定：“除非在特殊情况下，并须通知WTO，否则不得对附件4所列货物或服务以外的货物或服务实行价格控制，且中国应尽最大努

力减少和取消这些控制。”《中国加入WTO议定书》附件4中，在交通运输行业内实行政府指定价的只有铁路客货运输、航空货运、港口服务及管道运输，不涉及国际海运。

（二）国内法律角度

从国内法律的角度，《中华人民共和国价格法》第三条明确规定：“国家实行并逐步完善宏观经济调控下主要由市场形成价格的机制。价格的制定应当符合价值规律，大多数商品和服务价格实行市场调节价，极少数商品和服务价格实行政府指导价或者政府定价。”《中华人民共和国价格法》第十八条定义了“极少数商品和服务”，即：“与国民经济发展和人民生活关系重大的极少数商品价格”“资源稀缺的少数商品价格”“自然垄断经营的商品价格”“重要的公用事业价格”以及“重要的公益性服务价格”。

依照《中华人民共和国价格法》，除了中央和地方定价目录明确规定属于政府指导价、政府定价之外，其他的都实行市场调节价。根据国家发展改革委颁布的新版《中央定价目录（2020）》《国家发展改革委关于进一步清理规范政府定价经营服务性收费的通知》（发改价格〔2019〕798号）和《政府定价的经营服务性收费目录（2019）》，水运领域中涉及政府指导价、政府定价的只有沿海、长江干线主要港口及其他所有对外开放港口的服务收费（中央定价项目）以及船舶过闸费和航道通行费（地方定价项目）。

（三）部门规章角度

从部门规章的角度，《交通运输部关于国际集装箱班轮运价精细化报备实施办法的公告》（交通运输部公告2013年第64号）第一条基本原则中明确指出：“国际集装箱班轮运价是班轮经营者提供海上货物运输服务所取得的报酬，包括海运运价和海运相关附加费（含码头作业费）。国际集装箱班轮运价属于市场调节价，由班轮经营者根据运输经营成本和航运市场供求状况，按照国际公约或行业惯例确定。”

综上所述，无论从国际公约还是国内法律、法规和部门规章的角度，国际海运附加费既符合国际惯例，又是合法合规的。从收费性质来看，国际海运附加费属于市场经营性收费，由企业自主定价。

三、国际海运附加费主要类型及应对方式

从收费性质来看，海运附加费可以分类很多类型，例如代收代付型、增值服务型、违约补偿型等等，应该针对不同海运附加费的特点，科学、理性并且有区别地对待，不能为了提高口岸营商环境排名盲目否定，更不能一竿子打死。

（一）代收代付型

代收代付型是承运人代托运人向第三方垫付的费用，最典型的的就是码头作业费（THC）。由于码头作业费在海运附加费中普遍存

在并且占比较高，也成为了近些年行业热议的焦点。其实，码头作业费收费目的主要在于补偿本应由货主承担，但实际却由承运人缴纳的因货主使用码头，如在码头装卸、搬移等而产生的码头操作费用，以及相应的劳务费用、设备使用费等。对于码头作业费的收费性质以及合法性，早在2006年原交通部、国家发展改革委和原工商行政管理总局就发布了关于码头作业费的调查结论，即：“码头作业费在性质上属于国际集装箱班轮运费的组成部分，班轮公司在装货港向发货人收取码头作业费、在卸货港向收货人收取码头作业费的做法在主要贸易国家（地区）是存在的。”对于代收代付型海运附加费，班轮公司应该只收取合理的代收代付环节产生的成本，例如单证费、人员费、系统建设费等，不应将海运附加费作为公司主要利润来源。

（二）增值服务型

增值服务型是指承运人为托运人提供额外服务所收取的费用，比如电放费（TLX）等。原则上承运人签发正本提单以及凭正本提单进行放货是承运人的基本义务，而由于托运人原因造成承运人在没有收到正本提单的情况下凭电放指令进行放货，属于承运人在基础服务上给予托运人的额外服务，托运人理应需要支付相应的费用。对于服务增值型海运附加费，消费者有选择优质服务的权利和需要，

在明确海运附加费收费名称和内涵的情况下，班轮公司理应可以正常收取。

（三）违约补偿型

违约补偿型指托运人违反了合同的约定，给承运人造成了损失，给予承运人的补偿费用，例如订舱取消费等。原则上托运人向承运人订舱是正常的服务行为，但是由于网上订舱环节一般不需要同步支付费用，造成货主同时向多家班轮公司订舱、货主订舱后取消等情况，造成班轮公司经常在开船前出现亏舱的情况，严重影响了班轮公司的运营。与此相类似的是，消费者向航空公司预定机票等服务，如果出现退改签等违约行为，也需要同样支付相应的费用。对于违约补偿型海运附加费，如果不是巧立名目，确实对班轮公司造成了损失，班轮公司理应可以正常收取。

表3 国际海运附加费主要收费类型及处理方式

序号	类型	典型代表	处理方式
1	代收代付型	码头作业费（THC）	只收取合理的代收代付环节产生的成本，不应作主要利润来源。
2	增值服务型	电放费（TLX）	消费者有选择优质服务的权利和需要，在明确收费名称和内涵的情况下，可以正常收取。
3	违约补偿型	订舱取消费	如果不是设立名目，确实对班轮公司造成了损失，可以正常收取。

四、对科学精准优化我国口岸营商环境的建议

根据世界银行发布的《全球营商环境报告2020》，中国营商环境全球排名显著提升15位，位列全球31位，其中跨境贸易指标上升9位，位列全球第56位，获得历史参评以来最好成绩。其中，以码头作业费为代表的海运附加费的降低发挥了十分重要的作用。下一步，在现有基础上，要想进一步改善我国口岸营商环境，难度将进一步加大，必须要科学思考、精准发力，具体建议如下：

（一）持续优化海运服务贸易结构

要加大对我国国际贸易链上下游企业的培育力度，提升我国国际贸易、运输、物流、代理等上下游企业的国际竞争力。要积极鼓励我国货主企业积极争取国际贸易运输权益，积极签订进口FOB、出口CIF运输合同，掌握运输话语权，降低我国海运服务贸易逆差，增强我国国际海运领域话语权。

（二）进一步规范海运附加费收费行为

由政府部门牵头，全面清理整顿班轮公司海运附加费收费情况，对于班轮公司无实质性服务内容收取海运附加费的行为应该坚决取缔，对于班轮公司长期、固化、只升不降地收取临时性海运附加费的行为应该坚决打击，同时对于合理合法收取的增值服务型和违约补偿型海运附加费应该予以支持。要鼓励班轮公司进一步优化海运附加费收费结构，尽量归并收费项目，将有关海运附加费纳入海运

费一并收取（ALL-IN），对于确需收取的海运附加费，应该明确收费项目内涵，合理确定收费标准。

（三）加快提升口岸服务质量效率

要面对新冠疫情化危为机，积极推进口岸货物装卸、仓储、报关、物流运输、费用结算等环节无纸化和电子化，减少人员直接接触，降低服务成本，提高服务效率。加快推进各地实行口岸收费目录清单公示制度，提高政府、企业各收费项目和收费标准的透明度，清单之外不得乱收费，打通国际贸易链上下游的不透明环节，为托运人/货主提供更优质的服务。

（四）加大运价备案检查力度

在现有运价备案检查力度基础上，继续加大运价备案检查力度和范围，对于违法违规企业加大处罚力度，对于严重违法违规企业纳入水路运输信用信息管理系统，实行联合惩戒。同时，进一步加大对无船承运人（NVOCC）的运价备案检查力度，严格规范无船承运人市场经营行为，营造良好的市场生态环境。

通过提升中国整体安全管理实力以优化口岸营运环境

白翰 王骏彦¹

近年来，全球不断涌现的口岸安全的相关事件（如：2015年天津港和2020年黎巴嫩贝鲁特爆炸事件）及全球发展趋势的演变（如：2020年新冠肺炎以及中美贸易摩擦），都表明安全管理在贸易便利化领域扮演了愈发关键的角色。企业在应对可能对其生存造成灾难性影响的供应链中断的情形下，应具有强大的复原力。此外，此类事件也为海关管理部门不断维护和优化自身现有基础设施和追踪机制敲响了警钟。如果在口岸运营复杂的操作流程当中稍有闪失，对于整个生态系统造成的损失可能是无法想象的。

口岸运营者所面临的一个主要挑战是在平衡安全举措的同时，最大限度地提升集装箱吞吐量。如何能够减少风险，提高口岸运营效率，并最终实现一个可持续的口岸营商环境？这是一个建立最小化时间和成本，又同时保持稳定和安全的港口营商环境的基本问题。

本文提出的解决方案包括：培养具备安全管理能力的人才，在口岸设施中纳入更为多样化和结构化的安全部门，使用前沿的技术

¹作者单位：柏睿德信息咨询(深圳)有限公司

和系统以管控安全。首先，以建立强有力的职业发展计划来普及大众对安全风险领域的认知和理解，从而培养和输出安全管理行业人才。安全管理领域的专家可以指导决策者如何最好地减轻供应链中所面临的风险，从而降低港口的风险。其次，增强国内安全管理人员的职业水平，积极推进相关领域人才加入到口岸和企业的安全团队中，最大化地运用他们所学习的知识与技能。在具备专业的人才和团队后，采用和实施行业最优的安全标准和技术。这些举措都能够达到增强安全管控，同时显著降低风险的概率和其所带来的影响这一作用。对口岸货物的处理和检查过程进行简化，并提高相关决策者对精确的成本效益分析的认知，从而在安全管理方面进行更为明智的投资。

一、安全管理方面现状

(一) 技术应用

货物装载量的安全管理需求的日益增长，促使了全球各地的口岸管理人员就‘提高口岸和租户的整体运营效率、安全性和收入’这一论题进行深入地讨论。在2019年荷兰鹿特丹举办的国际海事展览会的“未来智能港口”论坛当中，不同的专家小组成员就“新兴港口技术：港口数字化与创新”的议题探讨了近年来在口岸及码头当中取得巨大成效的关键技术，它们分别为：

1. 无人机——尽管无人机已经在运输高价值和紧急货物方面得到了大范围的使用，但无人机技术的潜在应用不仅于此，它能够在供应链的许多部分得全方位的应用。尤其是在高度拥挤的道路和海洋航道当中。无人机的应用能够极大地提升潜在效率，并有效降低排放、人力成本和浪费。

2. 5G技术——5G技术旨在改善信息流动并实现人工智能（AI）和自动化。随着5G的蓬勃发展和广泛应用，全球各地的港口都迫切希望能够在不久的将来，大范围地利用5G去实现自身技术上的突破。

3. 物联网（IoT）——5G还可同时为其它的技术铺路；其灵活和高速的网络能够与物联网兼并运行。物联网是连接物理对象，口岸和码头的一种手段，这也意味着设备可以通过传感器技术传输数据，使口岸日常运营自动化、独立化以及提高效率。

4. 车联网（IoV）——虽然基于物联网的智能解决方案已在全球各地的主要口岸和码头得以实施，但车联网（IoV）应用仍处于发展的初期阶段。尽管如此，这种趋势可能会在2021年加速发展，并可更有效地管理港口交通，通过降低发生碰撞的机率来提高整体的安全性。

5. 扩增实境（AR）——AR技术的应用为改善日常口岸运营提供了巨大的机遇。简而言之，AR是一种对世界环境的一种交互式体验，其中通过计算机生成的信息来增强使用对象的感知现实。

(二) 安全管理标准和政策的实施

除了对先进技术的应用和系统的需求不断增长之外，对国内外前沿安全举措的实施也为口岸管理人员带来前所未有的挑战和动力，他们必须持续创新和快速适应口岸安全相关的国家和国际标准。这些标准和政策包括：

1. 中华人民共和国网络安全法及其网络安全等级制度；
2. 中华人民共和国海关总署 “经认证经营者”（AEO）联合激励项目；
3. 贸易便利化协定相关条款；
4. 国际船舶与港口设施保安规则；以及
5. 国际海事组织海事安全委员会决议的船舶网络风险管理系统 - MSC. 428(98)。

所有的新技术，标准和框架都必须整合到现有的口岸信息基础架构当中，然而如今这些信息基础架构在口岸当局和租户运营之间往往高度分散。口岸管理人员必须通过对安保设施的升级去提高整体的效率。他们必须在和国际标准和其相应安全措施保持一致的前提下，对自身政策和程序进行相应的调整和细化。

(三) 安全产业合作机制

新技术的应用和国际标准的采用固然为改善口岸运营的目标提供了坚实的基础，但是具体的实施和工作的落实离不开相关人员的

实际操作。新设备或政策流程应用的成败取决于最终的使用者，也就是口岸相关工作人员。如果相关专业的能力不到位，口岸运营优化的目标则很难得以实现。中国目前在安全管理方面还处在刚起步的阶段，与其他西方国家相比还存在不小的差距。只有通过进一步发展其安全管理产业，才能提高中国口岸专业人员的综合能力。此外，在中国境内从事进出口业务的企业也必须提高自身的安全管理能力，从而实现货物在经口岸设施出口时降低风险的目标。这可以通过倡议安全管理行业的合作予以实现，在帮助以及指导在中国安全管理专业人员的同时建立一个更为健全的安全管理体系和标准。

在安全管理行业方面，中国应建立一个以安全专业人员的继续教育和安全标准政策制定为核心的组织。在这方面，中国可以参照西方安全体系成熟的组织。例如：

美国工业安全协会（ASIS）：这是安全业界规模最大、历史最长的协会之一，它对全球公共安全和美国国家安全的影响力非常之大。此组织对安全管理行业提供相关的资质认证证书，行业标准以及指导方针的制定。ASIS有三大国际安全专业资质认证：注册安全专家（CPP）、注册物理安全专家（PSP）、以及注册调查专家（PCI）。

安全研究所(The Security Institute)：这是英国为安全专业人员所成立的机构。此机构根据对申请的经验、培训、资质和其他

方面所作出的贡献的鉴定，颁发以下三个成员资格：基础会员（ASyI）、会员（MSyI）和研究员（FSyI）。

美国安全行业协会(SIA)：这是一家美国贸易协会，是一个电子和物理安全解决方案提供商。该组织如今代表安全行业中的近900家公司和组织，并在2017年，该协会正式开发面向学生和教职人员的学术类别。SIA教育计划提供可认证的安全项目经理课程和测试。

尽管中国目前存在专业的安全组织，但是主要都以安保产品或保安服务为主，暂时还没有一个专注于安全管理专业人员的持续发展和认证的组织。以下是国内的一些安全协会：

中国保安协会：这是一家服务于全国保安行业的协会。它为国内的保安公司提供了一个了解保安管理设备和保安行业时事的平台，并保护了在中国运营的保安公司的合法权益。通过制定保安职业标准（《国家职业技能标准 - 保安》3-02-02-01），有意向加入保安行业的人员可通过这个认证体系去公安局进行考试并获得国家认可的保安员证书。

中国安防协会：这是中国专业安防行业的行业协会。中国安防协会旨在领导中国电子安全和保护行业，并提供安全产品和服务，包括电子和物理安全设备的制造，销售和安装以及提供安全防护和咨询服务。安防协会每两年举办一次安全展览，为会员提供机会

进行互动，提供意见并讨论影响安全系统和设备行业的事宜以及制定技术标准。它目前还没有为在安全管理领域寻求其它认证的人员提供继续的职业教育计划。

当前，大多数受到认可的安全管理资质认证和资源仅有外语资料可以阅览，中文学术资讯和文献还比较匮乏。换句话说，如果想在安全管理方面获取相关资质和认证的话，这些专业人员需要有坚实的外语基础去应对相应的考试和审核。这也对安全管理这个产业在中国的广泛普及，安保技术标准和规范的应用造成了限制。

目前，中国众多口岸所实施的保安演练工作仍旧偏于形式化，并没有充分的体现出该有的实操意义，也没有对安全工作的进行规范执行和记录以表明安全等级的实施和具体采用的安全举措，对于安全设备的使用，维护以及保养还存在记录不当的现象。这些漏洞都存在都会对口岸运营的长期安全造成隐患。

从口岸运营的角度来看，安全管理标准的发展及落实不仅能够加强安全相关问题的及时处理，更能确保口岸安全管理人员在应对突发和异常事件时能够快速及有效地进行响应，简化其在与边检、海关、海事等不同行政事务部门之间的协调及工作流程。因此，中国应开始着手建设安全管理行业的相关资源，从而更加有效地培养和输出安全管理方面的人才以及实施相应的技术应用。

二、建议方案

为了有效及长远地培养中国安全管理方面的专业人才，中国必须建立自己的认证系统，以教育和培训企业安全人才，且认可他们作为安全管理专家的资质。在这个基础建立好后，他们才能充分利用他们的专业知识以及技术应用去服务于整体的口岸营商环境。

(一) 培养新一代安全管理人才

通过中华人民共和国人力资源和社会保障部下属的中国就业培训技术指导中心(CETTIC)的认可，成立中国安全管理协会（简称CSMA）。建立CSMA的目的是为创建和发展企业安全管理方面的知识体系，并提供获得中国认证安全经理（CCSM）认证的课程和测试。该认证可以作为企业安全资源管理专业人员的认证标准。这个认证可以被视为任何从事企业管理安全资源工作的专业人员的标杆。为了确保企业物理和网络安全能够有效地管理和进行，CCSM将会作为指定人员去与相关对接人进行交流，以确保公司所有与安全相关事宜的管控和有效实施。此认证的理论基础可以参照一系列安全标准的国际标准，包括但不限于：

ISO 18788: 2015 - 私人安保运营管理体系

ISO 22301: 2019 - 业务连续性管理体系

ISO/IEC 27001 - 信息安全管理要求

ISO 28000:2007 - 供应链安全管理体系规范

ISO 31000 - 风险管理

尽管上述有些标准在中国国标系统中已经具备同类的标准，但是CSMA（中国安全管理协会）将确保获取了CCSM认证的人员对安全领域相关知识的资源，从而与安全管理行业的先进知识和最佳实践保持一致。此外，CSMA可以创建多个级别的认证，以为企业安全从业人员提供职业发展和教育阶梯，由初级从业人员直至到最高管理执行级别从业人员。

有了坚实的安全管理认证计划基础，安全专业人员可以同时利用拥有现成中文资源的其他主要认证，包括但不限于：

(1) 信息系统安全认证专业人员（CISSP），由国际信息系统安全认证机构（ISC）所颁发；

(2) 国际信息系统审核师（CISA）以及注册信息安全员（CISM），均可由中国信息安全产品测评认证；

(3) 项目管理专业资格认证（PMP），由美国项目管理协会（PMI）所颁发；

(4) 美国运输资产保护协会（简称 TAPA）旗下的注册协调员（TCC），注册培训专员（TCS）以及注册专家（TCE）。

在国际标准组织（ISO）对成员国进行的每年一度的调查中，ISO会收集各国的在各ISO管理系统标准认证数量。中国的企业在信

息安全，质量管理体系（ISO 9001）以及供应链安全管理体系方面的认证均处于全球领先地位。

ISO 28000:2007 Specification for Security Management Systems for the Supply Chain (2019)			
	Country	certificates	sites
1	China	1547	1800
2	Colombia	95	155
3	Hungary	35	68
4	Mexico	22	39
5	Taiwan, Province of China	21	35
6	India	12	13
7	United Kingdom	12	14
8	Spain	12	23
9	Singapore	12	59
10	Hong Kong	11	15
11	Germany	9	48
12	Italy	8	15
13	Bulgaria	6	7
14	Switzerland	5	5
15	Peru	5	17
16	Netherlands	5	18
17	France	4	4
18	Greece	4	4
19	Malaysia	4	4
20	Uruguay	4	4

图1 国际标准组织（ISO）供应安全管理体系2019年度调查报告结果

在ISO28000（供应链安全管理体系）领域，中国被颁发证书的数量更是从2018年的4个证书大幅提升到2019年的1547个证书，跃居到第一的位置。同样的，自2020年9月1日起，中华人民共和国国家标准（简称“国标”）推出了GB/T 38702-2020：《供应链安全管

理体系实施供应链安全、评估和计划的最佳实践要求和指南》，此国家标准采取了以风险管理为核心的方式，并提供特定方面来帮助组织评估安全威胁并管理在其供应链中出现的安全威胁。

年份 \ 项目	高级认证企业数量	高级认证企业进出口贸易额占比	一般认证企业数量	一般认证企业进出口贸易额占比
2018年	3128家	32.25%	28804家	29.18%
2019年(截至10月份)	3100余家	33%	26000余家	25%

图2 2019年全国海关AEO认证企业发展情况

近年来，一些国际标准，如ISO 28000和AEO，已在逐步实施中，目的是加强企业与海关机构之间的协调，以及为产品与服务进出口的准备工作提供指导。然而，我国在实施专门针对安全管理的立法和政策方面还处于起步阶段。与美国或欧盟不同的是，这些国家都有完善的基础设施，和保障供应链安全的举措，如海关贸易反恐伙伴关系（C-TPAT）和集装箱安全倡议（CSI），中国在与这些主要地区保持一致方面仍有差距。

上述的认证及资源与CCSM认证的结合可以作为增强中国安全管理专业人士自身能力的扎实基础，并为口岸运营安全提供支持。

（二）技术整合

随后便是将涉及供应链和口岸运营的安全管理人才与最新技术进行整合，从而达到(1)与相应国家和国际安全管理标准保持一致，

以及(2)在降低风险的同时提高口岸运营的总体效率。尽管在鹿特丹的国际海事展览会提供了许多新颖的技术解决方案(无人机, 5G, IoT, IoV和AR技术), 但本文将着重探讨其中三种可在中国范围内实施的特定高科技低成本解决方案。

“监督”(Forecast): 以安全管理的方式进行引入。在过去十年里, 人们一直认为物理安全(如: 保安, 监控, 警报, 传感器, 权限访问控制等)和网络安全(例如硬件, 软件, 网络等)需要作为一个整体进行推进。正如美国资深安全管理领域专家托马斯 L. 诺曼在“统一IT和物理安全性的令人信服的案例”一文中所指出的那样: “一个机构的物理安全和IT安全彼此之间都受到漏洞的威胁。如果无法适当地同时对二者进行保护, 那也就无法保证其机构的总体安全。两者之间是处于一个共存状态的。” 监督的目标是通过提供一个可视化用户界面(UI)的硬件和软件整体来实现这一目标。这个界面可对整个安全程序的所有元素进行无缝无死角的监管。这个监督系统无需高昂费用, 操作直观, 安全管理者能够直观地对安全进行全方位的管理。

“追踪装置”(Tracker): 以资产管理解决方案进行引入。尽管追踪技术及应用在近年来已经取得了进展, 例如联合国贸易便利化和电子商务中心(UN / CEFAC)在2019年9月发布的“智能集装箱业务要求规范”。不过, 相应的缓解策略仍然存在漏洞。虽然

可以将海关锁和全球定位系统(GPS)设备固定在集装箱上，但如果能够在货物运输途中提供更多实时的详细信息和数据，则能够为货物提供额外的安全保护。追踪装置的目标是为货运集装箱的物流状态提供更多信息和数据；将传感器添加到货盘和装运箱中，提供更多的安全保护。这将为货物从装车到卸货后到达最终用户之间持续地提供货物状态的实时信息。

“预测”(Forecast)：以商业智能(简称BI)解决方案进行引入。企业在管理其运营风险时面临众多不确定的因素。商业智能(BI)囊括企业用于商业信息数据分析的策略和技术。BI解决方案提供了业务运营的历史数据，当前现状以及预测视图。随着企业不断寻找存储在其信息系统中的宝贵数据的优化方法，BI的应用正变得越来越有吸引力。然而，BI的实施通常不是以标准化的方式进行的。企业可以权衡需求对单个项目实施BI，但是企业的其他方面则保持不变。虽然市面上一些资源管理软件，例如：企业资源计划(ERP)和客户关系管理(CRM)之类的公司系统可提供BI的部分功能，但始终无法提供BI涵盖的所有部分。这会导致信息的碎片化和多个系统之间带来的不必要的冗余，从而可能导致企业运营成本上涨。预测的目的是通过有效利用信息资产来降低公司成本并改善决策。

(三) 加大对安全管理资源的投入

在安全管理方面的人员及技术方面的投资，对于口岸运营来说，需对海关业务程序以及通关程序的简化，在改善总体口岸整体安全的同时减少与海关机构不必要的繁杂货物审查和流程相关的风险。这方面的投入增加了口岸执法机构的工作效率，也降低了企业潜在的违规动机。

在芬兰阿尔托大学商业创新科技学院于2010年对供应链安全的学术研究报告当中，对安全成本投入及安全水平的关系进行了探讨（如下图）：

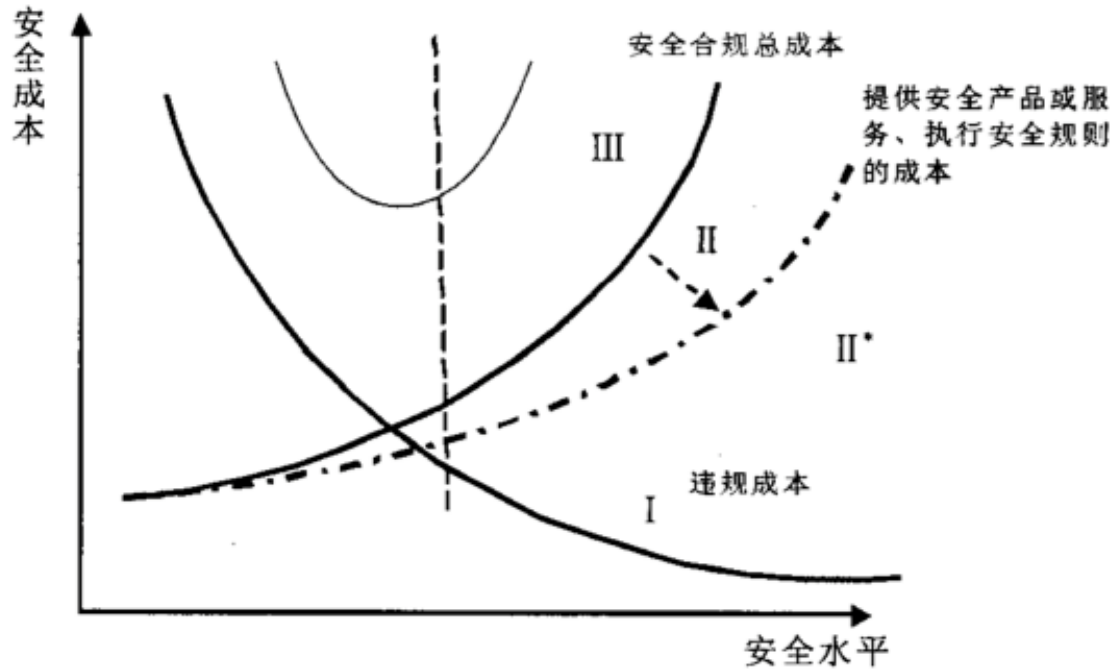


图3 平衡安全收益及成本之间的关系

图中显示，II以及III 均体现了在安全合规方面，执行安全规划方面的投入与安全收益的正比关系。增加对口岸基本安全设施的

投入(如: 门禁管控, CCTV监控, 安全运营中心), 同样, 对相关专业人员在安全管理方面的投入(如: 安全意识培训, 政策流程的优化及规章制度的细化)也可以为口岸运营商带来直接及间接的效益。安全管理投资的最直接的效应便是减少货物在口岸被窃取和丢失的概率, 同时预测到企业潜在的违规动机, 及时实施预防措施。间接的效应则是保障了口岸设施在遇到外部因素干扰时能够保持运营的能力, 同时实时追溯货物在口岸内的状态, 确保口岸安保人员能够及时处理任何异常状况。此外, 各类研究也表明对安全管理成本投入的增加和顾客满意度的增长处于正比的关系。

三、结论

正如本文上面所讨论的, 这些解决方案存在一些成本的投入。对安全管理人才的教育和培训, 企业对遵守标准和法规的准备, 以及实施高科技资源都将需要投入时间和成本。不过, 如果对上述因素进行一个准确的成本收益分析, 这些解决方案的收益价值才能得以体现。

中国当前缺乏安全管理方面的可认证项目, 对于安全知识体系的投资机制的建立, 可以为日后多年的安全管理专业人才能力增添许多价值。如果企业和机构正试图将成本压缩, 则应该了解, 安全问题产生之后的用于响应和恢复的投入, 将远远大于安全管理资

源的前期投资。在合理的情况下对现有技术进行升级和投资，将会为企业自身的运营提供长远的附加价值。

从优化口岸运营的角度看，本文所提供的建议不仅可以改善中国自身的安全管理人才，企业和执法机构，而且还能总体改善中国口岸和边界经常面临的种种问题。提升自身的专业能力，与国内外的标准和最佳实践进行匹配，以及引入特定的技术解决方案都将可改善对中国口岸的货物处理。本文所介绍的措施将通过解决整个安全管理体系来降低与贸易相关的风险，从而改善中国口岸的运营的整体环境。

