

比较完善我国保税业务 国内外保税制度

许自强

一、国际保税制度

一般来说,一国海关的保税体系大体由保税区 (Bonded Zone,或称自由区Free Zone)、保税仓库和保税加工厂组成。如美国、欧盟、日本等国家海关的保税体系基本上都是如此。

国际上,对保税货物的概念,无论在内涵或外延上,一般都比较宽。不论是属于转口贸易、加工贸易、期货贸易、一般贸易方式的货物,还是性质尚未确定,最终会作何种海关业务制度处理的货物,均可允许运入保税区、保税仓库、或保税加工厂,暂缓适用关税的保护机制。

以保税区来说,1973年海关合作理事会制定的《京都公约》的F1《关于自由区的附约》中对自由区下的定义为:“指一国的部分领土,在这部分领土内运入的任何货物,就进口税及其他各税而言,被认为在关境以外,并免于实施惯常的海关监管制度”。1975年,联合国贸发会在起草的一份文件中对保税区则是这样提的:“保税区指本国海关关境中,一般设在口岸或国际机场附近的一片地域,进入该地域的外国生产资料、原材料可以不办理任何海关手续,进口产品可以在该地区内进行加工后复出口,海关对此不加任何干预”。欧共体海关立法中,保税区被定义为:“保税区,指共同体关境中与关境其他部分隔离的一片地区,输入区中的非共同体货物不视为已进入共同体关境,在办理正式进口海关手续或其他海关制度以前,可不适用征收关税和其他进口环节的管理法规。”

保税仓库,《京都公约》的E3《关于保税仓库的附约》中定义为:“指一种海关业务制度。按照该项制度,进口的货物可免纳进口税及其他各税,在海关监督下存入指定地点(一所保税仓库)”。欧共体海关法规则把进口保税仓库制度称为:“允许本来应纳关税及其他税费,应受按限制进口规定或其他经济、税收或海关措施管理的货物存放在一块海关监管之下的场地内,在一段时间可以在海关监管上不适用以上法规。这块‘海关监管

之下的场地’就叫作‘保税仓库’”。欧共体海关法规接着对进口的保税仓库制度从其经济作用上和法学上解释:“进口保税仓库制度的经济作用,随着历史的发展,正在从其传统的保护和税收观念中摆脱出来,逐渐成为一种促进经济发展的海关监管机制。这样评价保税仓库制度的作用的原因是,货物存入保税仓库可以享受暂不征税和暂不办理进口手续的优惠,允许进口商在共同体关境内购买可以作为关境外贸易对象的外国货物。它方便了国际贸易的谈判和经纪业务,为在共同体国土上形成国际贸易批发市场提供了可能性。除了这个优越性外,它还给介入保税仓库的有关经济网络的服务性企业(运输、银行、保险等)带来了繁荣,对存入保税仓库但将来要投入国内市场的货物,依靠外国产品的工业和贸易企业花更少的成本就可以采购到它们,因为他们可以在最合适的时刻以较便宜的价格大量购买后存入保税仓库。保税仓库可以帮助这些企业储存原材料或必需的制成

品,随时需要,随时办理正式进口手续,而他们的储存货物只是从保税仓库提出时才缴纳关税和其他税费。从海关法学上讲,货物存入保税仓库,意味着在全部储存期间暂缓执行该货物正式进口时应适用的一切法规。货物这种特殊的监管地位,实际上是一种法律上的假定,假定货物尚未正式进入共同体关境,称为‘境外假定’。当然,这种‘境外假定’不是绝对的,因为货物存入保税仓库,要由海关登记入册,这一点区别于保税区或自由港制度,在保税区或自由港制度下,货物进出不办理任何海关手续”。

保税仓库的形式,国际上一般分为公共型保税仓库和私有型保税仓库两种。除进口保税仓库外,近二十年来,产生了出口保税仓库制度,这是海关制度中一项新的程序,创造了一个可以享受退税的优惠制度。存入出口保税仓库的货物,在法律上即被视为实际出口,即可享受退税。

保税加工厂业务制度的实施,也只有近二十年的历史。一国的关税政策往往也体现在加工产品与初级产品之间的税率差别上,以此来保护本国的工业,这原是源于“有效保护率”的理论。“有效保护率”是在传统的关税保护理论基础上发展起来的一种理论。一国借助关税使其工业在向世界开放过程中免受冲击,通过对该工业生产产品及其原材料税率之间的差别来实现。《京都公约》E6《关于货物暂准进口在国内加工的附件》定为某些货物可以有条件地免纳进口及其他各税运入关境,但必须是拟在制造、加工或修理后的特定期限内复运出口。欧共体海关法规规定按进口加工制度办理的货物在进口时享受免征进口关税和其他各税的优惠,但这种免税优惠是有条件的。这种有条件的、并且有核销义务的免税制度称为保税。进口加工制度中保税安排是通过免税和退税这两种形式实施的。保税加工工序为运入原材料、半成品通过保税安排,投入加工制造,然后再复运出口,进入国际贸易的流通,给本国的经济乃至世界经济带来了利益,形成国际分工,在世界范围内充分利用资源,创造就业,降低生产成本,提高市场竞争力,促进产品出口,繁荣经济。因此,各国都意识到利用这种经济手段——保税加工厂业务制度,可为本国工业创造发展的机遇。

二、我国的保税制度

我国海关原来有保税仓库的业务制度,但于1951年起一度中断。随着我国实行开放政策以来,国际通用的各种灵活贸易方式在我国广泛采用,尤其是对外加工贸易的迅速发展,我国海关的保税业务制度也恢复和发展起来。就上海而言,除外高桥保税区外,至1993年,已建立保税仓库284家,保税工厂187家,保税集团8家,从而初步形成一个多层次、多领域、全方位的保税监管体系,成为发展上海外贸的一大动力。据1993年1~8月统计,上海市进料加工保税业务的进出口额已达24.87亿美元,占同期全市外贸进出口总额的34.22%。

我国保税货物的概念是由我国《海关法》下的定义所确立的。《海关法》第五十七条规定:“保税货物”是指经海关批准未办理纳税手续进境,在境内储存、加工、装配后复运出境的货物。这一定义的涵意是:①凡属保税货物都必须经过海关批准;②保税货物运入关境,虽未办结关手续,但自始至终应处在海关监管之下;③保税货物可以在境内储存一段时间后再进行加工,生产成产品,也可进境后直接投入生产;④进境后不论是否按原状还是加工成成品,最终流向应该是出境。

我国目前保税制度的形式则有保税区、保税仓库、保税工厂和保税集团。

我国已建立的保税区有13个,其中已启动运行的有8个。但我国的保税区从海关法学上讲,仍是在海关监管下的一个区域。保税区设有海关机构,是一个具备完善隔离设施和专门通道的特定区域,海关在保税区内依法执行监管,只是在进出境货物的验放和税收方面实行特殊优惠政策,在手续上实施简化的海关手续和减少监管环节。

我国的保税仓库,目前主要有三种类型。

1. 专用型保税仓库: 存放有专门用途保税货物的仓库, 如存放专供维修、保养外国设备或产品用的零配件等。

2. 公共型保税仓库: 存放进境后尚未确定货物性质, 但最后流向为复运出口的保税货物的仓库, 如外商在我境内储存拟转口售往他国的货物等。

3. 加工型保税仓库: 存放专为生产出口商品而进口的料、件及加工生产的半成品、成品的保税货物的仓库。

此外, 我国已实施建立“出口监管仓库”, 规定存放此种专用仓库货物的条件必须为, 已按规定领取了出口货物许可证或批件, 已对外卖断结汇, 并向海关办完全部出口海关手续。

保税工厂是经海关批准专为生产出口产品进行保税加工的企业, 也就是进行加工贸易的保税企业。目前有两种类型:

1. “一厂加工型保税工厂”, 即进口料、件和加工生产成品出口均由一个工厂独立完成。

2. “多厂加工型保税工厂”, 即进口料、件和加工生产成品出口由多家工厂联合完成。它又可分为两种形式: ①由多家工厂按加工产品的生产顺序和生产环节, 完成从进口原料到加工生产成品出口的称为分层加工型保税工厂; ②由多家工厂联合、各自领取同类进口原料、共同分担完成加工生产全部成品出口的称为单一加工型保税工厂。

保税集团为围绕某一终端产品、实行各相关企业连锁、随进口料、件加工深度的递进而层层负责、连续保税的联合体。可以说保税集团是我国加工型保税仓库和加工贸易保税工厂的组合物。

海关对保税集团进料加工的投入——产出实行“核定单耗、汇总核销”的管理办法。这种核销制度从过去外贸、工厂的双向、双轨制核销, 简化为集团对海关的单向、单轨制一步到位的核销。由于保税集团获得了对进料加工进口原料实行全额保税, 以及海关监管手续的简便, 从而大大提高了保税集团各成员企业的生产管理, 推动其生产能力的全面恢复, 带来企业生产的良性循环和良好的经济效益。这一方向预示着我国加工贸易已进入一个新的阶段, 我国海关保税制度的发展给我国外向型经济注入异乎寻常的活力, 促进我国社会生产力的迅速发展。

三、对改进我国保税业务制度的设想

实践证明, 我国十多年来逐步形成的海关保税业务制度对引进国外资金、技术、管理方法, 增加就业、扩大出口, 带动产业结构调整, 促进国民经济的发展起到了重要作用。但是与国际通行做法相比, 与我国经济贸易发展的需要相比, 还存在较多不规范、不适应的方面。现行的保税制度既未能最大限度地发挥保税的应有功能和优势, 又存在相当的漏洞和问题。随着现代海关制度的逐步建立, 要健全以保税为主要形式的、直接促进经济发展的新型海关业务制度, 就应以扩大国际贸易货物投入国内或国外市场前的活动时间和空间, 参照国际规范, 结合我国国情, 改革和完善保税制度以及暂时进口等制度, 最大限度地促进商品和劳务的跨国合法流动, 使保税制度真正成为促进国际、国内两个市场、两种资源互接互补的主要手段之一。

1. 目前我国的保税区虽有完善的隔离措施, 但仍是一个“海关监管区”。根据我国的实际条件, 在尚未能与F1自由区附约接轨的情况下, 可参照联合国文件和欧共体海关法规, 把保税区定性为在本国关境之内, 但对输入保税区的货物, 在办理正式进口海关手续或按其他海关业务制度办理手续以前, 可不适用征收关税和其他进口环节的管理法规, 以拓宽我国保税区的时空范围, 更有效地和更好地发挥保税区应有的功能和作用。

2. 通过采纳《暂时进口国际公约》的规定,适当调整我现行的暂时进出口货物保税制度和监管方式,使之逐步与国际接轨。在条件成熟的基础上,逐步加入和接受关于包装用品、专业设备、科学设备、教学用品、海员福利用品、展览会、交易会、会议等事项中便利展出和需用物品、I、T、I、等暂时进口的国际公约。

3. 改革保税仓库制度,在严密监管的前提下,可考虑直接进口的一般货物也可存入公共型的综合保税仓库,允许国内企业在境内购买作为关境外贸易对象的外国货物,逐步形成在关境内的国际贸易批发市场。允许进出口贸易企业可以在最合适的时机以较便宜的价格大量购买直接进口货物后存入保税仓库,随时需要,随时办理正式进口手续,以扩大和更好发挥保税仓库的功能。可以先试点,后逐步推广。

4. 在进口原材料加工出口保税业务制度方面,要根据我国目前的条件,参照国际海关公约的标准条款,调整税收适用范围和规范监管程序和形式。逐步达到进口加工制度的主要目的,从境外运入原材料,暂缓缴纳关税和其他各税,也不适用数量限制,货物进境后投入加工,所得产品投入国外市场,使国内企业有可能以竞争性的价格,向国外市场提供产品和劳务。我们应总结这几年来的成功经验,进一步完善管理,大力支持和促进保税集团和保税工厂的业务活动,给予企业更多的便利。

5. 逐步建立地区性的行业保税货物中心,允许自境外运入的本行业生产设备和机器的零、部件以及易损和易耗等货品存入保税中心,内资企业可向保税中心购买上述货品,在货品提离中心时,才按实际情况办理不同的海关业务制度的手续和缴纳关税和其他各税。目前我国已有航空器材的保税中心等。

6. 在逐步把专业报关行办成既对企业负责、又对海关负责的具有社会中介机构性质的经营实体的基础上,充分发挥报关行同时在保税代理和保税咨询方面的作用。

