

海南自贸港通关便利化制度创新初探

朱京安 王海龙

(南开大学法学院, 天津 300350)

摘要: 通关便利化制度创新是海南自贸港实现贸易便利化、法治化的关键任务之一, 对海南自贸港发展具有举足轻重的现实意义。我国当前通关便利化的主要制度范式包括全国通关一体化、关检融合以及跨境电商零售进出口通关等, 这为海南自贸港通关便利化的制度创新提供了可选择的参照和要突破的具体方向。域外典型自贸港如新加坡港、鹿特丹港、迪拜港以及中国香港等成功的通关便利化制度实践也为我国海南自贸港的制度创新提供了重要启示。我国海南自贸港应在创新完善“一次申报、分步处置”通关的基础上, 有特色地创新港区通关法规政策清单公示制度, 有特色地创新以海关为统率的“口岸+港区内”单一窗口制度, 有特色地创新港区经认证经营者制度, 以将我国对标国际的海南自贸港通关便利化制度水平推向一个新的高度。

关键词: 海南自贸港; 通关便利化; 制度创新

中图分类号: DF419.1

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2021) 02-0015-13

2020年6月, 中共中央、国务院印发的《海南自由贸易港建设总体方案》是海南全面建设自由贸易港的纲领性政策方案。根据《海南自由贸易港建设总体方案》, 海南自贸港国际贸易发展的两大关键任务是实现贸易便利和探索法治创新。其中, 贸易便利是价值定位, 引领海南自贸港法治创新的方向; 法治创新是手段方法, 保障海南自贸港贸易便利的最终实现。事实上, 域外自贸港建设以及我国前期的实践探索表明, 自贸港的本质特色在于贸易便利, 而法治保障以及相关的法律政策创新是自贸港建设的核心竞争因素之一。^①同时, “良好的法治环境也为自贸港的持续稳定发展提供了可靠保障。”^②

在海南自贸港实现贸易便利的进程中, 最为重要的法治化制度创新之一是自贸港的通关便利化制度创新。(1)作为溯源于世界海关组织(WCO)《京都公约》专项附约四第二章的自贸港, 创新高效的通关便利化法律制度本就是自贸港建设的题中之义;^③(2)海南自贸港作为我国新时代对外开放的鲜明旗帜、重要的开放门户

作者简介: 朱京安, 南开大学法学院教授, 研究方向: 国际贸易法; 王海龙, 南开大学法学院国际法学专业博士研究生, 研究方向: 国际贸易法。

基金项目: 国家社科基金专项课题“建设中国自由贸易港的法律保障与政策推进研究”(项目编号: 18VSI076)。

① 李猛. 新时代中国特色自由贸易港建设中的政策[J]. 经济学家, 2018,(6).

② 王晓玲. 国际经验视角下的中国特色自由贸易港建设路径研究[J]. 经济学家, 2019,(3).

③ 王淑敏, 冯明成. 《贸易便利化协定》与《京都公约》(修订)比较及对中国自由贸易港的启示[J]. 大连海事大学学报(社会科学版), 2019,(2).

以及重要的“一带一路”国际合作平台，通关便利化制度创新有利于约束关键性贸易成本，以应对逆全球化背景下中国进出口贸易的国际压力；（3）海南自贸港肩负带动广大腹地（内地）经济发展的功能定位和历史使命，创新港区通关便利化制度，探索港区与内地海关合作和分工新模式有利于海南与内地共享贸易红利；（4）海南自贸港建设是我国经济体制改革和转变政府职能的试验田，在海南进行通关便利化制度创新，对转变我国海关职能，促进我国海关通关便利建设极具重要意义。

一、我国当前通关便利化的制度范式及评析

结合《海南自由贸易港建设总体方案》关于高效通关、减少港区对贸易要素跨境流动的体制性障碍等总体部署，海南自贸港通关便利化制度创新探索应当在甄别当前我国通关便利化制度范式优劣的基础上，探索出适合我国国情的便利化模式。

（一）我国当前通关便利化的主要制度范式

海关通关便利化的制度范式实质上是海关通关法律制度的程序性法律要件——申报、审核、查验、税收和放行不断进行高效率的模块重组，在妥善履行海关对进出境商品税收和贸易安全管控职责的基础上，不断优化制度模式，突破传统“串联式”通关法律制度对贸易要素流动的限制，进而实现贸易的便利化发展。当前，我国已形成了全国通关一体化、关检融合以及跨境电商零售进出口通关便利化的重要制度范式。

1. 全国通关一体化的制度范式

全国通关一体化是我国海关在2014年区域通关一体化和2016年“一次申报、分步处置”改革探索基础上建立的海关通关便利化重大制度创新。根据海关总署《关于推进全国海关通关一体化改革的公告》（2017年第25号），2017年7月1日我国正式实施全国通关一体化。

这一制度范式包含两个重要环节。（1）“一次申报”。报关单位可以在全国范围内任一海关进行通关申报，一次性提交各类报关信息并完成关上税费的自报自缴。（2）“分步处置”。在海关接受报关后，报关单风险布控系统、风险分析作业系统选择查验子系统对报关单进行安全和税收风险识别。^①由海关总署设立的风险防控中心在货物放行前对货物是否存在禁限管制、侵权、品名规格数量伪瞒报等安全风险进行管控并布控现场指令；由海关总署设立的税收征管中心在货物放行后对税收风险进行管控，主要是对货物的商品归类、完税价格以及原产地等涉税要素进行核查、稽查。其中，对于经风险甄别认为存在重大税收风险，放行后难以有效稽查、核查或难以追补的，税收征管中心则实施货物放行前的税收征管要素风险排查处置。

^① 海关总署监管司. 中国海关通关实务[M]. 北京: 中国海关出版社, 2017:188.

2. 关检融合的制度范式

2018年2月中共十九届三中全会通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，提出“将国家质量监督检验检疫总局的出入境检验检疫管理职责和队伍划入海关总署”；2018年3月，第十三届全国人大第一次会议通过了国务院机构改革方案，明确了进出口检验检疫划入海关。为贯彻执行党和国家的机构改革部署，海关总署制定了《全国通关一体化关检业务全面融合框架方案》，提出了关检申报统一、系统统一、风控统一、指令下达统一和现场执法统一等“五个统一”，并于2018年8月1日实施。

在关检融合制度范式中，关键是申报统一，即报关报检主体资质统一、报关报检单证统一以及报关报检系统统一。根据海关总署《关于企业报关报检资质合并有关事项的公告》（2018年第28号），进出口收发货人、报关企业以及报关人员的报关报检资质合并，其中新注册的报关企业同时备案双资质，现存的单一资质企业需要补全申报资质。根据海关总署《关于修订〈中华人民共和国海关进出口货物报关单填制规范〉的公告》（2019年第18号）、《关于修改进出口货物报关单和进出口货物备案清单格式的公告》（2018年第61号）以及《关于进出口货物报关单申报电子报文格式的公告》（2018年第67号），报关单位可以凭一张报关单、一套附随单证、一组参数代码向一个申报系统同时完成报关和报检。同时，报关项目也从原报关、报检项目共计220余项精简至100余项。另外，风控、指令和执法统一。在关检融合下，海关统一对安全准入、税收以及检验检疫风险进行识别和防控，统一下达现场布控指令，同时完成口岸上原海关和检验检疫的执法统一。^①

3. 跨境电商零售进出口通关的制度范式

自2013年以来，我国跨境电子商务零售进出口贸易蓬勃发展。跨境电商零售进出口贸易碎片化、单票价值低、频次高且总量大以及需要高效、迅速的贸易特征对我国海关通关便利化提出了新的要求。^②对此，海关总署自2014年以来，针对跨境电商零售进出口通关监管先后制定了《关于跨境贸易电子商务进出境货物、物品有关监管事宜的公告》（2014年第56号）、《关于跨境电子商务零售进出口商品有关监管事宜的公告》（2016年第26号）、《海关总署关于加强跨境电子商务网购保税进口监管工作的通知》（2016年第246号）以及《关于跨境电子商务零售进出口商品有关监管事宜的公告》（2018年第194号）等一系列公告，在国家海关通关便利化改革不断向前推进的背景下，深化完善对新形式跨境电商零售贸易的高效监管，逐渐形成了一套具有代表性且区别于一般货物贸易通关的新型便利化制度范式。

根据《关于跨境电子商务零售进出口商品有关监管事宜的公告》（2018年第

① 王宛濮. 浅析关检融合统一申报制度[J]. 对外经贸, 2019,(2).

② 于立新. 跨境电子商务理论与实务[M]. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2017.

194号),跨境电商零售进出口贸易的通关制度包括:(1)对跨境电子商务直购进口商品及适用“网购保税进口”(监管方式代码1210)政策的商品,按照个人自用进境物品监管。(2)跨境电子商务零售进出口通关申报前,有关电商企业或其代理人应当向海关传输交易、支付(收款)、物流等电子信息。(3)跨境电子商务零售商品进出口时,有关跨境电商企业或其委托的报关企业应提交《中华人民共和国海关跨境电子商务零售进出口商品申报清单》,进口采取“清单核放”方式办理报关手续,出口采取“清单核放、汇总申报”方式办理报关手续。(4)跨境电商零售进口商品消费者(订购人)为纳税义务人。在海关注册登记的跨境电商平台企业、物流企业或申报企业作为税款的代收代缴义务人,代为履行纳税义务,并承担相应的补税义务及相关法律责任。

(二)我国当前通关便利化制度范式的优劣评析

在简化单证、精简流程、整合职权以及科学管控物流等方面,我国现有的通关制度范式有显著优势,但在提升通关法规政策透明度以及加强海关企业的事前事后监管等方面存在一些不足。

1. 我国当前通关便利化制度范式的优点

(1)海关通关单证更加简化,流程更加精简,职权统一整合。首先,海关通关单证更加简化。在全国通关一体化中,报关单位可以省去原异地报关所产生的转关单证。在关检融合之下,报关单位可凭借一张报关单、一套法律程序和商业单证完成全部的报关和报检义务。关检融合后,报关单位申报项目也较此前分别申报约减少50%,极大地提升了通关效率。而在跨境电子商务零售进出口通关中,“三单”电子信息可直接传输给海关,当事人仅需填写《中华人民共和国海关跨境电子商务零售进出口商品申报清单》,报关单证大幅简化。其次,海关通关流程更加精简。在全国通关一体化中,报关单位省去了转关以及报关企业设立跨关区分支机构的繁琐流程;同时,报关单位一次申报,海关根据风险甄别分步处置,取消了原人工审单环节,加快了通关流程的进度。另外,纳税义务人通过自报自缴完成纳税义务,税收风险防控后置于通关放行,计税、核税与查税流程更加精简。关检融合后,报关单位可以一次性通过“互联网+海关”等系统,向海关完成报关、报检的全部内容。在跨境电子商务零售进口通关过程中,海关按照个人物品实施监管,同时关上税费由电商平台等代收并于放行30日后代缴,通关效率大大提升。最后,职权统一整合。在全国通关一体化中,传统上各关区分头执法的格局得到统一整合,各口岸海关税收与安全风险防控的职责由海关总署统一整合。在关检融合中,传统海关与进出口检验检疫职能也得到了统一整合。在跨境电商零售进出口通关中,电商平台发挥了重要的中枢整合与辅助作用,推进了通关监管要素整合,提升了通关效率。

(2)以信息为本位的通关监管实现了科学物流管控。报关单位一次性依法全面、

规范、准确地提交给海关的报关信息（以下简称“信息”）作为海关通关监管的基础前提，是报关单位引发通关监管程序的实质法律要素。而海关对进出境商品物流的掌控——暂缓以及禁止商品物流进出境，往往是海关对国际贸易要素跨境流动施加阻力最直观的体现。传统上，强调“以物流验证信息”的通关思路使得海关牢牢掌控物流直至验证报关信息的真实准确，通关的时效相对较低。当前，逐步强调“以信息管控物流”的通关思路使得海关更加以信息为本位采取分类执法决策，根据报关信息风险甄别的参数捕捉结果，确定只有被安全风险参数、重大税收风险参数以及报关风险参数捕捉的商品需要采取现场布控措施，其余未被捕捉的或只被一般税收风险参数捕捉且可由税收征管中心事后核查的往往直接放行。以信息为本位的通关监管使得海关可以更加科学地管控物流，实现低风险商品快速通关，促进了贸易便利的实现。

（3）海关税收风险防控后置提升了贸易商的通关效率。以关税为核心的关上税费征收作为海关的核心职责之一，是海关对商品进出境实行通关监管程序的关键，也是长期以来影响传统通关程序效率的重要变量。在传统“串联式”的通关模式中，税收风险防控内置于通关流程，使得关上税费的申报、计算、核查以及缴纳等环节置于通关环节并对物流的快速放行造成极大阻碍。在全国通关一体化的制度范式中，除了存在重大税收风险事后难以核查、稽查的，税收风险防控后置于物流放行，通关过程中完全由纳税义务人根据海关系统的提示完成税费自报自缴，物流放行后由海关税收征管中心根据计税的要素进行税费的核查、稽查，极大地提升了商品进出境的通关效率。

2. 我国当前通关便利化制度范式存在的不足

（1）海关通关法规政策透明度不高。海关通关的法规政策是海关通关执法以及报关单位、纳税义务人履行法律义务的依据，也是WTO《贸易便利化协定》第1.1条所列10类与贸易有关信息的法律呈现形式。根据WTO《贸易便利化协定》第1.1条的要求，从“公开”和“易获取”两个方面进一步加强海关通关法规政策的透明度，也是通关便利化制度创新的关键。事实上，我国海关通关法规政策透明度较低，主要体现在：国家海关通关的政策制定以及调整的透明度不高；海关通关制度的渊源位阶较低，许多表现为内部的政策文件；海关通关法规政策的公布速度较慢、效率不高，有关当事人获取的渠道不畅。

（2）海关对企业的事前和事后监管不力。我国海关当前的通关便利化制度范式一方面更加强调依托信息本位的物流管控，加快放行低风险货物，另一方面将税收风险防控后置于物流放行，最大限度地减轻税收征管对物流的限制。事实上，我国当前通关便利化制度范式的这两点优势具有划时代意义，将海关通关便利化水平推向了一个新的历史阶段。也正因如此，海关对报关单位、贸易商等的事前事后监管相对薄弱，增加了基于事中信息本位以及事后税收风险防控通关监管的执法风险。

具体而言，一是海关对企业信用的管理相对薄弱，二是海关对企业通关申报规范化管理相对薄弱。

二、域外典型自贸港通关便利化制度的启示

《海南自由贸易港建设总体方案》强调，海南自贸港建设应以借鉴国际经验为基本原则，充分学习借鉴国际自由贸易港的先进制度安排。域外典型的自贸港如新加坡港、迪拜港、鹿特丹港以及中国香港等的成功实践经验对海南自贸港通关便利化的制度创新探索具有较强的启示与借鉴意义。

（一）高效率的单一窗口具有较强的借鉴意义

新加坡港、鹿特丹港和中国香港的单一窗口建设具有代表性，对于整合口岸管理资源，优化口岸管理结构，提升进出境口岸管理效率发挥了重要作用。

首先，新加坡港的单一窗口（“贸易网”即“Trade Net”）为高效提供了保障。作为新加坡进出境管理的“单一窗口”，Trade Net 实现了海关、口岸其他政府部门与贸易商、运输商企业之间通过电子方式交换贸易信息。海关和口岸其他主管部门通过 Trade Net 管控货物的移动并执行健康、安全和其他法规的要求，完成了口岸多部门管理的统一表格、统一申请、统一界面以及统一流程。与进出口（包括转口）贸易有关的申请、申报、审核、许可、管制等全部手续均可通过该系统进行并可以进行电子支付，真正便利了贸易商与运输商，提升了口岸管理的效率。^①

其次，鹿特丹港也是运用电子信息技术（EDI）报关报检并进行口岸管理较为成熟的典范。依托于电子信息技术，鹿特丹港建立了无纸化电子报关报验系统、船舶和货运数据电子申报系统、船舶车辆的卫星定位系统、内河运输信息系统、地理信息系统、无线电通信系统等。这些电子信息系统通过港口公共电子信息平台进行电子数据的交换与共享，完成对口岸的电子化统一管理。^②这实际上也是一种通过平台对接和信息共享建立的类单一窗口，以电子信息技术下达港区管理指令，极大地提升了通关与口岸管理的便利。

最后，中国香港的单一窗口建设也具有代表意义。香港特别行政区政府为巩固香港作为贸易及物流枢纽的竞争力，分步骤、分阶段发展贸易单一窗口。现已推出了第一阶段的单一窗口，即以自愿形式鼓励贸易商使用贸易单一窗口提交 14 类贸易文件，主要为特定受管制物品所须申请的文件。第二阶段的单一窗口拟涵盖特定受管制物品另外所须约 28 类贸易文件的申请，而且仍鼓励贸易企业自愿参与。在第三阶段，香港单一窗口将涵盖进出口报关单、预报货物资料及货物报告并进行技

^① Teo, Hock-Hai, Tan, Bernard C. Y. Organisational Transformation Using Electronic Data Interchange: The Case of TradeNet® in Singapore[J]. Journal of Management Information Systems, 1997,(4).

^② 王胜, 陈健娇等. 荷兰鹿特丹自由贸易港发展经验探析[J]. 今日海南, 2018,(7).

术可行性研究,以制订实施计划,最终推行功能齐全且更为完善的单一窗口。香港这种对全面单一窗口分阶段、分步骤并以自愿鼓励方式推进建设的实践值得海南自贸港单一窗口建设借鉴。

（二）宽松的关税政策为精简税费计征程序提供了参考

宽松的税收政策是域外典型自贸港的突出特征,零关税的制度设计简化了税收风险防控预计征环节,为精简进出港区商品的通关流程、实现通关便利留出了空间。

首先,根据新加坡《海关法》《进出口条例》等法规,在新加坡港进口过程中,应课税商品为醉人的酒、烟草制品、机动车以及石油产品,而所有其他商品均为非应税商品,不产生关税;从新加坡港出口的货物一律不产生关税。其次,在中国香港,除酒类、烟草、碳氢油类及甲醇以外的商品均不需要缴纳关税和增值税。在迪拜港,迪拜的杰贝阿里自贸区和阿联酋迪拜机场自贸区等多个自由贸易区,货物可以自由进出,货物在区内存储、贸易、加工制造均不征收进口环节关税,^①进区企业生产所需的机器、设备、零件和其他必需品一律免征关税。鹿特丹港作为欧洲重要的中转港口,在其大量的中转和保税业务影响下,进出港区几乎都不会产生征收关税的问题。

随着我国全国通关一体化“一次申报、分步处置”的推广实施,税收风险防控已经基本后置于物流放行,其对通关效率的影响已经大大降低。而海南自贸港无论是当前“一负三正”清单“零关税”还是封关后征税清单外普遍“零关税”的制度设计,均逐步在政策源头上消除了税收风险,港区海关的主要精力将转移到安全风险防控,通关环节对税费报缴程序以及税收风险识别的简化将进一步提升通关的效率。

（三）海关与企业加强合作,共同应对风险、共享通关便利的做法值得借鉴

关企合作、建立实施经认证经营者制度也是域外典型自贸港推进通关便利化的一项成熟实践。在中国香港,经认证经营者制度被称为“香港认可经济营运商计划”。其申请流程为,企业自主向海关提交申请文件,其中包括自我评估问卷,海关在收到申请后会组织联合评审并对符合标准的企业颁发认可证书。获得认可的企业可以获得诸多通关上的便利待遇,包括减少海关查验、优先接受清关以及根据相互认可协议享有特别优惠等。比较成熟的是新加坡港的经认证经营者制度,即“贸易安全伙伴关系”(Secure Trade Partnership, STP & STP-Plus)。其申请流程为,向海关提交 STP 申请表,填写 TradeFIRST 自我评估清单和相关附件,接受 TradeFIRST 评估,并达到最低“中级”和“高级”频段,分别有资格获得 STP 和 STP-Plus 认证。提交会计和公司监管局报告、过去 3 年经审计的财务报表、相关的安全认证(例如,运输资产保护协会,ISO 28000)以及 TradeFIRST 自我评估清单指示标签中指定的

^① 蓝庆新,韩萌.从国际自由贸易港发展经验看我国自由贸易港建设[J].管理现代化,2019,(2).

其他相关文件。获得 STP-Plus 认证的企业可以获得诸如减少查验率、国际互认优惠以及提高通关效率等优惠。

三、海南自贸港通关便利化的制度创新设想

按照《海南自由贸易港建设总体方案》港区一线二线的规划设计以及法治化体系构建和贸易风险防控的思路安排,笔者认为海南自贸港通关便利化的制度创新应为:创设港区“一次申报、分步处置”的通关范式,创建海南自贸港通关法规政策清单公示制度,创立海关统率下的海南自贸港“口岸+港区内”一体化的“单一窗口”制度,创新海南自贸港经认证经营者制度。

(一) 创设海南自贸港“一次申报、分步处置”通关范式

根据《海南自由贸易港建设总体方案》的部署,在 2025 年全岛封关运作后,海南自贸港将形成一个相对独立统一的海关特殊监管区并实现其自贸港“境内关外”的运行效果。笔者认为,在这个特殊监管区,当前的海口海关应当转化为海南自贸港海关,并配套建设相对专门化的通关法律制度。当前推行的全国通关一体化下的“一次申报、分步处置”通关制度范式具有促进便利化的制度优势,结合此前海南已经对此制度范式存在实践,因此海南自贸港的通关制度范式应在继续依托“一次申报、分步处置”的基础范式上,结合《海南自由贸易港建设总体方案》关于港区一线二线的管理规划进行制度创新,以符合海南自贸港关于贸易便利化更高标准的要求。

根据《海南自由贸易港建设总体方案》,“一线”作为港区与境外的分界线,“一线”进(出)境环节强化安全准入(出)监管,加强口岸公共卫生安全、国门生物安全、食品安全、产品质量安全管控,同时从海南自贸港离境的货物、物品按出口管理。“二线”作为港区与内地的分界线,货物从海南自贸港进入内地,原则上按进口规定办理相关手续,照章征收关税和进口环节税。而货物、物品及运输工具由内地进入海南自贸港,按国内流通规定管理。综上,如果将海南自贸港视为连结内地与境外的“境内关外”进出境缓冲区,海南自贸港实质上相当于实行进出内地的“通关后置”,即境外进入海南自贸港时,重点做好安全准入风险防控,如同“境外对境外”不视为进口,不产生关税,而从海南自贸港进入内地时则视为“进口”,原则上产生关税。由内地进入海南自贸港时视为境内流通,而由海南自贸港出境时视为出口,也要做好安全风险防控。

结合海南自贸港一线二线的法律性质,笔者认为,对“一次申报、分步处置”可作如下创新解释和制度安排:(1)对于境外进入港区或者港区到境外的商品,报关主体一次性向海关提交报关信息,海南自贸港海关可由单独设立的安全风险防控中心识别安全准入风险,被风险参数捕捉到的则进行现场布控,未被捕捉到的可放行入区或放行离境。对于关税清单内的进区商品,可识别其税收风险并作相应处置。

(2)由海南自贸港区出区进入内地的,海南自贸港海关应当在海关总署的协调下同

有关内地海关进行通关合作,实现报关单位一次性提交出区进入内地的报关信息后,由内地海关重点识别税收风险,除存在重大税收风险的,可以在纳税义务人自报自缴税费后直接放行进入内地。(3)由海南自贸港出区进入内地的,应加强离岛免税购物中的走私违法风险防控。随着离岛免税购物政策的推行、额度的提升、免税商品范围的扩大以及离岛方式的多样化,存在货物进口商以“蚂蚁搬家”方式利用免税政策进行走私的违法风险。对此,根据《海南自由贸易港建设总体方案》关于海关与港区内政府部门协同防控走私风险的部署要求,结合2020年《海南省反走私暂行条例》第9条的规定,海关对于境外输入港区的大宗货物可以利用单一窗口政务平台与港区内执法部门合作,加强对货物区内流通、仓储以及分销管控,同时利用大数据和人工智能系统,对依据离岛免税购物政策购置物品返回内地的旅客加强人脸识别登记、物品申报以及额度核销管理。另外,根据《海南自由贸易港建设总体方案》,海南自贸港海关可以与港区周边内地海关联合对跨区走私行为进行预防和查处。

(二) 创建海南自贸港通关法规政策清单公示制度

海南自贸港通关法规政策的清单公示制度是指海关总署联合海南港区海关,对进出海南港区商品通关所涉及的法规政策,及时、全面、清晰地以清单化方式公示,以便港区海关执法可以高效援引,同时贸易商可以方便查阅并知晓通关实体和程序内容的公示制度。《海南自由贸易港建设总体方案》指出,建立以海南自由贸易港法为基础,以地方性法规等为重要组成的港区法治体系,营造国际一流的自贸港法治环境。同时,2020年的《智慧海南总体方案(2020~2025年)》也指出,“以信息化助力法治海南建设,建立海南省统一、权威的法律、法规、规章、规范性文件数据库。”海南自贸港通关法规政策清单公示制度是建立港区全面法规数据库的先行探索、关键一步、重要一环和必要先招。海南自贸港通关法规政策清单公示制度主要包括3点:(1)海关总署联合海南自贸港海关对港区通关法规政策汇总和统一公示;(2)清单公示过程中,应当尽可能全流程、多层次地覆盖全部的通关法规政策;(3)针对法规政策的清单公示,应当配套建立海南港区关企交流机制,对公示法规政策予以释义和评估。

1. 海关总署联合海南自贸港海关对通关法规政策汇总和统一公示

海关总署与海南自贸港海关共同作为自贸港通关法规政策的公示主体。(1)海关总署与海南自贸港海关共同对海南自贸港通关法规、政策进行依法公示。此外,海关总署还承担指导、监督海南自贸港海关对通关法规、政策进行依法公示的责任。(2)海南自贸港海关负责港区通关法规政策的具体公示并及时更新调整。(3)海关总署可以制定同海南自贸港海关联合公示通关法规政策的工作方案并予以公示。通关法规政策应当采用清单化的方式汇总和统一公示:(1)海南自贸港海关应在固定、统一的电子信息平台及时公示并更新港区通关法规政策电子清单。(2)清单中应列出具体法规政策原文件的电子信息链接,以备海关执法主体以及贸易商随时查阅。

2. 清单公示应当多层次、全流程涵盖全部的通关法规政策

海南自贸港通关法规政策的清单公示,应当尽可能力求全面、及时、准确地公示调整港区商品进出区通关的各类法规政策,以保证海关执法主体和贸易商可以随时随地查阅所需的最新法规政策文件信息。因此,这里需要强调的是法规政策公示的多层次与全流程。

“多层次”是法规政策信息公示的形式要求,应当覆盖从中央到地方、从政策到法律法规再到总署公告以及技术性标准,主要包括:(1)国家层面或者中央层面关于海南自贸港通关部署的政策文件;(2)海关总署、其他国务院部门以及海南地方为贯彻中共中央、国务院有关通关政策而配套制定、发布的政策文件;(3)国家层面调整我国海关通关活动的法律、行政法规和部门规章;(4)与港区通关相关的海南地方性法规和政府规章;(5)海关总署制定、发布的海南自贸港通关的公告文件、技术性标准文件;(6)海南自贸港在港区通关执法过程中的具体操作规程和要求文件。

“全流程”是海南自贸港法规政策公示的实质要求,应当覆盖从事前监管到事中监管再到事后监管的全部通关法规政策文件,主要包括:(1)报关单位资质监管以及申报行为监管的法规政策和技术标准;(2)有关预裁定、通关相关法律单证事前备案的法规政策和技术标准;(3)海关企业信用管理的法规政策与技术标准;(4)通关申报的操作规范和技术性指导;(5)港区有关审核、查验、税收和放行的法规政策与技术标准;(6)对税收商品放行后的税收风险防控与稽查、核查法规政策和技术标准。

3. 建立海关与企业间的交流机制,对清单公示的法规政策进行释义和评估

在海南自贸港通关法规政策公示制度中建立海关与企业交流机制主要解决两个方面的问题:一是对港区通关法规政策进行统一的规范性释义和解读,避免因理解分歧造成通关摩擦成本的增加;二是对公示的法规政策进行公众评估,及时听取贸易商等企业对于港区通关法规政策的意见和建议,不断修订和完善法规政策。

在清单公示的法规政策释义方面,主要解决:(1)规范统一有关法律概念的使用;(2)明确法规政策的适用标准和条件;(3)如有必要,可以编制有关的法规政策释义文本以备贸易商企业、海关执法主体学习查阅。在对清单公示法规政策的公众评估方面:(1)事先制定、公布有关法规政策评估的指标和标准;(2)以听证会、座谈会、专家论证会等方式,听取贸易商等企业对于港区通关法规政策的意见和建议,并及时进行反馈;(3)对于较为成熟的、积极的完善建议,海南自贸港海关应当及时汇报给上级政策制定主体,适时地对有关法规政策进行完善。

(三) 创立海关统率下的海南自贸港“口岸+港区内”一体化的“单一窗口”制度

自贸港区建立电子化“单一窗口”,对港区事务进行集中统一高效率的行政服

务和管理,是国际自贸港的通行做法。^①《海南自由贸易港建设总体方案》也提出“实行便捷高效的海关监管,建设高标准国际贸易‘单一窗口’”。在对标国际做法的基础上,海南自贸港“单一窗口”应当更具时代意义和先进特色,在我国逐步强化口岸资源和职权整合以推进通关、贸易便利化发展的趋势之下,结合2020年《智慧海南总体方案(2020~2025年)》加快国际贸易“单一窗口”(3.0版)建设、海南城市管理平台互联互通“一张网”以及“互联网+政务”一站式服务模式的规划思路,在现行中国(海南)国际贸易“单一窗口”的基础上,为贯彻海南自贸港制度集成创新的核心要求,应当进一步向纵深创新建立海南自贸港以海关为统率的“口岸+港区内”一体化“单一窗口”制度。“口岸+港区内”是要将商品进出口的口岸管理与商品在港区内的流通管理整合到统一的电子政务平台,以商品进出港区和港内流通链条为对象的一站式政务监管。强调“以海关为统率”主要是考虑到,海南自贸港从海关属性上作为连接境外与我国一般关税区的“缓冲区”,港区内企业围绕商品进行的一系列经营活动,前端是商品进入港区,末端是商品离开港区,海关依其职责具有对商品一线、二线进出港区的执法便利,能够与港区内的商品经营执法部门形成有效配合,同时基于海关与港区内执法部门对境外输入商品的联合监管,有力防控利用离岛免税购物政策由港区向内地走私的违法风险。海关基于对商品进出港区以及区内流通的信息管控,能够为区内其他执法部门提供信息协助,区内其他执法部门也能够为海关在港区的口岸执法提供必要的执法协助与支持。因此,笔者认为,建立以海关为统率的海南自贸港“口岸+港区内”一体化的“单一窗口”主要包括以下举措:海关与港区外贸、外资、外汇和金融等部门应联合建立电子政务平台;企业一次性向电子政务平台提交信息后多部门分工联合执法;海南自贸港各政府部门在电子政务平台作各类执法信息反馈。

1. 海关与港区外贸、外资、外汇和金融等部门联合建立电子政务平台

海南自贸港“口岸+港区内”一体化“单一窗口”的性质实质上是一个港区口岸与区内多执法部门乃至全部执法部门联合的统一电子政务平台,^②既是传统口岸式政务平台同港区内政务平台的融合,也是海南一体化大数据社会治理体系由数据信息共享向政务办理一体化的发展。具体而言:(1)“单一窗口”整合港区口岸与港区内执法部门碎片化的分散执法方式,将各自的线下执法或者“互联网+政务”平台统一划入电子政务平台;(2)“单一窗口”应由国家海南自贸港管理机构进行行政管理并委托技术企业予以技术支持;(3)电子政务平台应当分步骤、分阶段逐步建立。可以在当前中国(海南)国际贸易“单一窗口”的基础上,在已吸收的口岸执法部门之外,分步骤地吸收港区内执法部门并鼓励企业通过该平台办理业务。

^① 揭昊.建设高水平自由贸易港的国际实践与启示[J].宏观经济管理,2019,(2).

^② 刘达芳.海关法教程[M].北京:中国海关出版社,2016:75.

2. 企业一次性向电子政务平台提交信息后多部门分工联合执法

根据当前全国通关一体化中报关单位“一次申报”的通关便利化理念,港区内的企业在商品入区、运营以及出区的全流程中,应当尽可能约束企业提交信息的次数,最终实现企业一次性提交商品进出港区以及区内运营的全部信息,由各部门根据各自职责分别在电子政务平台按流程办理业务。具体而言:(1)企业对于同一企业信息、商品信息、单证信息等应当实现一次提交即可办理全部所需该信息的行政业务,无需反复多次提交同一信息;(2)对于商品在流通过程中形成的新信息,可根据政务要求分步、分环节进行提交;(3)对于同一业务涉及多部门执法的,通过电子政务平台应当实现部门间自动转接并根据企业提交的信息完成业务办理。

3. 海南自贸港各政府部门在电子政务平台作出各类执法信息反馈

执法信息反馈也是“单一窗口”的重要职能之一。通过“单一窗口”及时反馈的信息主要包括:(1)企业办理业务的进度流程;(2)需要企业增补的遗漏信息、更正的错误信息;(3)业务办理结果。

(四) 创新海南自贸港经认证经营者制度

创新以互信互赖的关企合作为基础的海南自贸港经认证经营者制度,能够极大地约束关企之间基于抵抗而形成的博弈成本,协调贸易安全与便利间的矛盾,在保障安全的前提下最大程度地促进贸易便利的实现。^①海南自贸港在建立港区经认证经营者制度的过程中,应当在我国现行经认证经营者制度的基础上,结合海南自贸港发展特色,进一步拓宽现行海关企业信用管理与认证企业的适用范围,并进一步细化和完善认证企业的便利化待遇措施,使得海南自贸港经认证经营者制度能够更加有效地促进港区通关、贸易便利化的发展。

1. 拓宽现行海关企业信用管理与认证企业的适用范围

应当在《海关企业信用管理办法》第2条的基础上,将海关企业信用管理的适用范围从海关注册登记和备案企业以及企业相关人员扩展到海南自贸港区内从事与国际贸易相关的企业,并且对应地将我国认证企业的适用范围从我国现行《海关认证企业标准》确定的报关企业、进出口收发货人以及外贸综合服务企业,扩展至港区内的外贸相关企业,诸如生产企业、加工企业、包装企业、仓储企业和运输企业等。总体而言,应当尽可能地将海南自贸港区内从事与国际贸易相关的企业逐步纳入港区海关的信用管理体系以及认证企业适用范围之中,这样一来,海关在对报关单位申报的商品进行安全准入、准出风险甄别的过程中,不仅能以报关单位的信用为参数,更能以其产业链上的港区合作企业信用为参数,由此海关对进出境商品采取信息本位的风险管控时获得的企业信用信息将更加充实,能够更好地给予低风险商品以高

^① 匡增杰,孙浩. 贸易安全与便利视角下加快实施我国AEO制度的路径探析[J]. 上海对外经贸大学学报. 2017,(2).

效便利的通关待遇。

2. 强化认证企业与海关的反走私合作

将海关企业信用管理及认证企业的适用范围扩大至港区产业链上的各类型企业后,产业链上各环节的认证企业应加强其同海关的反走私合作义务。首先,应将反走私合作义务纳入《海关认证企业标准》中一般和高级认证企业通用标准的“贸易安全标准”下的“商业伙伴安全”中,要求港区认证企业在审核、评估商业伙伴供应链安全的过程中,加强对上下游商业伙伴走私违法风险评估,对于存在走私违法风险的应当减少和限制与其商业合作。其次,认证企业对于上下游商业伙伴走私违法风险的评估信息应及时反馈给港区海关,并协助海关对走私违法的企业进行查处。

3. 完善港区内认证企业的便利化待遇措施

对认证企业给予通关便利化的待遇措施是海关基于企业高信用等级给予企业的一种奖励性优惠管理措施,以激励企业诚信守法,同时也贯彻了海关风险管理和合理分配资源的执法理念。细化这类优惠待遇措施既有助于激励更多企业申请资质认证,完善海关风险管理,也有助于真正对低风险的贸易企业实现贸易便利化。在将认证企业适用范围尽可能扩大到港区内与国际贸易有关企业的基础上,海南自贸港经认证经营者制度对认证企业的优惠措施方面,除了《海关企业信用管理办法》第23条、第24条规定的进出境通关优惠措施外,还可以结合港区口岸与区内政务协调化的优势,给予各类认证企业在区内商品流通过程中税收、财政、金融和外汇等优惠待遇政策。

A Preliminary Study on the Innovation of the Facilitation System of Customs Clearance in Hainan Free Trade Port

ZHU Jingan WANG Hailong

Abstract: The innovation of customs clearance facilitation system is one of the key tasks of Hainan Free Trade Port to realize trade facilitation and rule of law, and it has important practical significance for the development of Hainan Free Trade Port. The main institutional paradigms of current customs clearance facilitation include national customs clearance integration, customs inspection integration, and cross-border e-commerce retail import and export customs clearance. This provides alternative references and specific directions for breakthroughs in the system innovation of Hainan Free Trade Port's facilitation of customs clearance. The successful customs clearance facilitation system practices of typical foreign free trade ports such as Singapore Port, Rotterdam Port, Dubai Port and Hong Kong, China also provide important enlightenment for the institutional innovation of Hainan Free Trade Port. Hainan Free Trade Port should, on the basis of innovating and perfecting "one-time declaration, step-by-step" customs clearance, uniquely innovate the port area's customs clearance regulations and policies list publicity system, uniquely innovate the "port + port area" single window system under the command of customs and innovate the system of authorized economic operators in the port area in a distinctive way, so as to push international standard Hainan Free Trade Port customs clearance facilitation system to a new level.

Keywords: Hainan Free Trade Port; facilitation of customs clearance; system innovation

(责任编辑:金孝柏)