

世界银行跨境贸易指标体系下的海关实践 及政策导向

2019年10月23日,世界银行发布《2020年营商环境报告》。中国营商环境排名第31位,比2018年上升15位,其中的跨境贸易排名,中国从65位上升到56位。本文对近年来海关促进跨境贸易所采取的措施进行梳理,对跨境贸易指标进行分析,并提出意见建议。

一、近年来海关提升跨境贸易便利化取得显著成效

2017年7月,习总书记在中央财经领导小组第16次会议上指出:“要改善贸易自由化便利化条件,切实解决进口环节制度性成本高、检验检疫和通关流程繁琐、企业投诉无门等突出问题。”当年世行的营商环境排名,中国排在78名,其中跨境贸易排在97名。总书记的指示,吹响了海关跨境贸易便利化攻坚战的号角。经过全国海关两年多的努力,2019年进出口货物整体通关时间较2017年分别压缩62.3%和78.6%,进出口环节经营服务性收费明显降低^①。

(一) 集中统一部署,凝聚内外攻坚合力。

1.发挥垂管优势,坚持全国海关“一盘棋”。2018年3月至4月,北京、天津、上海海关开展了提升跨境贸易便利化水平的专项行动。总署会同相关部门制定了《提升跨境贸易便利化水平的措施(试行)》《优化口岸营商环境促进跨境贸易便利化工作方案》等指导性文件。2018年和2019年,

总署针对世行当年的《营商环境报告》，继续部署专项行动。3次专项行动，从最初的上海、北京、天津3个海关增加到目前的8个海关；时间从最初的2个月到3个月再到如今的4个月。总署的统一部署，为全国海关形成合力提供了保障。

2.关地联合行动，加大协同推进力度。在全国海关“一盘棋”的基础上，各直属海关联合地方政府采取了一系列有效措施。以天津和北京海关为例，2018年至2020年4月，两地海关联合地方政府相关部门共发布7个联合公告，总计推出94项促进贸易便利化的措施。联合公告的发布部门，包括两地海关（含原出入境检验检疫局）和两地商务、口岸主管部门以及财政、发改、市场监管等部门单位，协同推进贸易便利化的力度不断加大。

（二）全面深化改革，大幅压缩通关时间。

1.深入推动全国通关一体化进程。出入境检验检疫管理职责和队伍划入海关后，总署迅速下发《全国通关一体化关检业务全面融合框架方案》，至2018年12月，“统一申报单证、统一作业系统、统一风险研判、统一指令下达、统一现场执法”的工作机制初步形成。以关检融合后申报为例，原229个报关、报检项目精简至105个，随附单据整合成10项，102项监管证件简化至64项^②。

2.大力推广国际贸易“单一窗口”应用。总署国口办牵头各部门推出20多项措施，提前实现“单一窗口”联网申报覆盖全国口岸，整体通关时间压缩近60%。2019年8月7日，世贸组织（WTO）宣布中国“单一窗口”措施于2019

年7月19日提前实施,早于中国承诺日期7个多月。至2019年底,“单一窗口”基本功能已拓展至598个,主要申报业务应用率达到100%③。

3.打出进出口货物提前申报组合拳。以天津海关为例,制定《海运现场“提前申报”分拨模式业务操作指引》,推出“进口重箱船边直接提离”“出口重箱码头集港验放”新举措,开启中国港口疏港集港新模式。对进口“船边直提”企业实施全程网上申请、海关监管指令自动校验等信息化操作;开发出口“抵港直装”监控平台,督促“已运抵、未申报”货物及时申报。天津海关2019年进口“船边直提”重箱比例达到8.1%,进口货物通关时间平均压缩至3小时以内。总署已将上述“船边直提”“抵港直装”便捷措施作为复制借鉴的11项促进跨境贸易便利化改革举措之一,在全国海关推广。

4.推进智能化查验,提升监管效能。例如,天津海关建立集中审像中心,将关区大型集装箱检查设备联网,实现集约化审图。建立以“查验单兵设备”为依托,风险防控中心、机检审像中心、后台专家组为人工查验工作提供支持保障的“四位一体、航母放飞”查验工作机制。与同方威视联合研发“固废快速鉴定单兵查验装备原型机”,编写《以商品外观、物理方式快速鉴别疑似固废的操作指引》,固废检测时间由约30天缩短至3个工作日以内。上海海关将货物查验信息及时传输至港口,港区提前将需查验的集装箱调运至查验场地,通过数据在后台“转”,避免了货物在港区“跑”。

通过该措施，进口货物查验时间同比压缩 47.2%④。

(三) “放管服” 加力度，支持服务外贸企业。

1.集中修订规章，加强行政许可标准化建设。2017 年至 2018 年，总署对 154 部规章修改废止，将企业和群众提供的单证材料由 132 种缩减至 40 种⑤。对行政审批事项受理单、服务指南、审查工作细则等多次修订，实现行政审批事项“一个目录、一套材料、一个窗口、一次办理”。同时推进“网上办”相关工作，打造线上线下融合发展新模式。比如：天津海关在下属河西海关设立行政审批中心，统一办理行政许可审批业务，并自 2019 年 12 月实施涉企经营许可事项“证照分离”改革，报关企业注册登记办理时间压缩 90%。

2.简化监管证件，建设“互联网+海关”。至 2018 年底，进出口监管证件已由 86 种减少至 46 种，除保密需要外，全部实现电子联网核查⑥。至 2019 年底，推动取消 118 项机电产品自动进口许可证，2 个进出口食品安全证件退出口岸验核⑦。大力推进“互联网+海关”，企业足不出户即可完成相关手续。例如：天津海关大力推广出口原产地证书“网上申报、自助打印”，2019 年自助打印比例已近 40%。

3.推进信用管理，力促企业重信守法。修订《海关企业信用管理办法》，对《海关认证企业标准》进行完善。大力推动 AEO 互认，截至 2019 年底，中国已与 15 个经济体的 42 个国家和地区实现互认，数量居全球首位⑧。以天津海关为例，下发《企业集中认证工作规程》，在下属东丽海关设立认证中心，集中开展企业认证工作。此外，总署于 2018

年5月完成海关企业信用信息年报与市场监管部门企业年报的“多报合一”改革，年报事项由120余项减至40余项^⑨。

(四) 提效降费，降低企业通关成本。

1.推进口岸提效降费,优化口岸营商环境。倪署长在2018年全国口岸提效降费工作会议上部署了推动通关环节提效降费的工作举措。至2018年底,全国31个省、自治区、直辖市公开了收费目录清单,实现了口岸收费的明码标价,口岸收费回归合理区间。例如,天津口岸制定《港口价格行为规则(试行)》,推出“一站式阳光价格清单”,建设了全国首个覆盖全港区、全业务、全流程的港口统一收费管理服务平台,实现了全天候、一站式、一体化港口全部费用的一次性缴纳。

2.创新海关监管举措,压缩企业通关成本。以汽车零部件进口为例,天津海关制定了包括“仅涉及商品检验的汽车零部件转由属地海关查验、对涉及CCC认证的进口汽车零部件产品的法检和验证工作实施采信”等措施。按税则8708章节涉及商检的编码统计:2019年3月,天津口岸整体通关时间19.13小时,比2018年全年压缩68.32小时,压缩比78.12%。实施采信后,该章节涉及CCC认证的汽车零部件产品的检验检测当日即可完成,而之前最长达21个工作日;以最多压缩20个工作日计算,每个集装箱可节省费用约3600元。2019年12月,总署发布公告,在北京、天津、上海、重庆、广州、深圳、杭州和宁波口岸推广上述便利化措施。

3.多种税收政策并举,缓解企业资金压力。总署于2017

年发布优化汇总征税制度的公告，修订《汇总征税操作规程》。以天津海关为例，2019年以“汇总征税”方式征收税款517.05亿元，同比增长59.6%。2018年12月，总署发布扩大关税保证保险试点业务的公告，准许企业凭《关税保证保险单》办理汇总征税。以北京海关为例，该关率先开展关税保证保险业务，降低企业融资成本近70%，节约获取担保时间30%以上^⑩。

二、中国跨境贸易排名、指标情况及进一步提升的可行性分析

世行《营商环境报告》跨境贸易指标由8个二级指标构成，即进口和出口的单证合规时间、边界合规时间、单证合规成本、边界合规成本。通过分析中国的跨境贸易排名及指标情况，中国仍有进一步提升的空间。

（一）跨境贸易排名连续两年提升，但提升幅度收窄。

中国在2018年、2019年和2020年世行《营商环境报告》跨境贸易的排名分别为97名、65名和56名，两年时间提升41位，但提升幅度已从2019年的32位，收窄到2020年的9位。跨境贸易排名在中国之前的55个国家和地区，包括欧盟全部27个成员国以及英国、韩国、新加坡、美国、加拿大等国家和地区。

（二）合规成本和时间大幅降低和缩短，但相比经济合作与发展组织（OECD）国家仍有差距。

根据世行2018年和2020年《营商环境报告》，中国跨境贸易合规时间和合规成本，不论进口还是出口，均大幅下

降，8个二级指标的降幅均超过10%，最高的降幅达80%以上，具体详见表1。

中国跨境贸易指标	进口				出口			
	边界合规时间	单证合规时间	边界合规成本	单证合规成本	边界合规时间	单证合规时间	边界合规成本	单证合规成本
2018	92	66	745	126	26	21	484	85
2020	36	13	241	77	21	9	256	74
下降幅度	60.87%	80.3%	67.65%	38.89%	19.23%	57.14%	47.11%	12.94%

(表1)

虽然中国跨境贸易各项指标均有较大程度改善，但与欧盟和OECD国家相比，仍有一定差距。由于27个欧盟国家有22个为OECD成员国，且OECD有30个成员国跨境贸易排名在中国之前，因此中国与OECD国家进行比较具有一定的实践意义和参考价值。中国与OECD国家在跨境贸易方面的差距详见表2。

中国与OECD跨境贸易指标	跨境贸易分数	进口				出口			
		边界合规时间	单证合规时间	边界合规成本	单证合规成本	边界合规时间	单证合规时间	边界合规成本	单证合规成本
OECD成员国平均值	93.9	9	4	107	27	13	3	150	35
OECD除欧盟国家以外成员国平均值	87.5	22	9	256	63	22	5	283	66
中国	86.5	36	13	241	77	21	9	256	74
OECD单项指标优于中国的成员国数量	/	31	33	27	30	24	34	25	33

备注：时间单位为小时；费用单位为美元。

(表2)

表2显示，跨境贸易的8个指标，均有2/3以上的OECD国家优于中国；OECD国家各个指标的平均值均优于中国，即使剔除其中的23个欧盟国家，也有5个指标的平均值优于中国。中国与OECD国家相比，有的指标差距较大，比如

进口边界合规时间，中国是 OECD 国家平均值的 4 倍，即使剔除欧盟国家，中国也是其余 OECD 国家的 1.6 倍。

(三) 对中国进一步提升跨境贸易排名的分析。

根据世行《2020年营商环境报告》，跨境贸易排名55至53的博茨瓦纳、约旦河西岸和加沙、冰岛的跨境贸易分数均比中国高0.2分，排名52的爱尔兰比中国高0.7分，排名51和50的加拿大、塞浦路斯均比中国高1.9分，排名46的萨尔瓦多比中国高3.3分。排名在中国之前10名的国家和地区的具体情况详见表3。

国家或地区	跨境贸易排名	跨境贸易分数	进口				出口			
			边界合规时间	单证合规时间	边界合规成本	单证合规成本	边界合规时间	单证合规时间	边界合规成本	单证合规成本
萨尔瓦多	46	89.8	36	13	128	67	24	9	128	50
新加坡	47	89.6	33	3	220	40	10	2	335	37
马耳他	48	88.9	2	1	230	0	24	24	370	25
马来西亚	49	88.5	36	7	213	60	28	10	213	35
塞浦路斯	50	88.4	15	2	335	50	18	2	300	50
加拿大	51	88.4	2	1	172	163	2	1	167	156
爱尔兰	52	87.2	24	1	253	75	24	1	305	75
冰岛	53	86.7	24	3	365	0	36	2	365	40
约旦河西岸和加沙	54	86.7	6	45	50	85	6	72	51	80
博茨瓦纳	55	86.7	4	3	98	67	5	18	317	179
中国	56	86.5	36	13	241	77	21	9	256	74

备注：时间单位为小时；费用单位为美元。

(表 3)

根据世行跨境贸易指标体系，8个二级指标的权重相同。跨境贸易分数为8个二级指标分数的简单平均值，各个二级指标的具体分数为前沿距离分数，即各个经济体与最佳监管实践之间对标的结果，是各经济体在各指标上的表现与最佳表现之间的

绝对差距，计算公式为（最差表现-指标）/（最差表现-前沿水平）。跨境贸易的8个二级指标的前沿水平和最差表现详见表4，同时列出了根据世行《2020年营商环境报告》中国跨境贸易指标，中国跨境贸易分数每提升0.1分，8个单项指标需要下降的大致幅度（时间或美元），为便于说明，将此定义为提升跨境贸易分数(0.1分)的单项指标下降幅度(简称“单项指标下降幅度”)。

	进口				出口			
	边界合规时间	单证合规时间	边界合规成本	单证合规成本	边界合规时间	单证合规时间	边界合规成本	单证合规成本
前沿水平	1	1	0	0	1	1	0	0
最差表现	280	240	1200	700	160	170	1060	400
单项指标下降幅度	3	3	12	6	2	2	11	4

备注：时间单位为小时；费用单位为美元。

(表 4)

根据表4，中国进一步提升跨境贸易分数及排名仍有较大潜力，超越排名52至55名的4个国家和地区相对较易，比如，中国出口边界合规成本下降22美元（降幅8.6%）以上，即可超越排名53至55的3个国家和地区。但超越排名46至51名的6个国家则有一定难度，需要采取更加积极有效的措施。

由于“单项指标下降幅度”的差别，4个时间指标或4个成本指标下降同等的数值，对于提升跨境贸易分数的贡献是不同的，加上中国的指标得分是上海和北京的加权平均值（权重为55:45），这在针对不同地区、不同指标采取差别化促进措施时，应给予一定考虑。

三、海关进一步提升跨境贸易便利化的政策导向

根据世行《营商环境报告》，中国已连续两年跻身营商环境改善幅度最大的10个经济体之一。在跨境贸易方面，世行指出，

中国实行了进出口货物提前申报、升级港口基础设施、优化海关行政管理和公布收费标准等措施，取得显著成效。但客观地说，中国与欧盟及英国、韩国、美国、新加坡等国家在跨境贸易方面仍有一定差距。海关还需从多方面着手，通过政策引导，加强制度创新，提升治理能力，助推跨境贸易便利化水平进一步提升。

（一）顶层设计上，修订完善法律法规，为贸易便利化提供制度保障。

WTO的《贸易便利化协定》有关硬性约束的各项措施，中国已承诺全部实施。但中国的法律法规对照协定的内容，仍有不具体、不明确的情况。海关应以关检融合为契机，在修订《海关法》等法律法规时，将贸易便利化原则以及无纸通关、单一窗口、AEO制度、提前申报等便利化措施纳入其中，同时赋予海关在口岸管理中协调其他部门的权力。此外，在立法过程中，应提升贸易界的参与度，通过多种渠道与各方协商，邀请有关机构评估，树立海关公正、透明的执法形象。

（二）具体推动上，不断优化通关流程，为贸易便利化提供技术支持。

2019年3月，总署下发《海关全面深化业务改革2020框架方案》，为创新监管模式指明了方向。在全国海关通关一体化、关检业务深度融合大背景下，应继续减少随附单证数量、优化保留单证内容，加大互联网办证力度，不断压缩企业准备单证的时间和费用，建立高效便捷的申报制度。应持续优化布控查验监管作业流程，降低世行标准品布控比例，公开查验信息，压

缩因查验等待的时间，建立协同优化的风险管理制度。应根据改革推进情况，动态调整“两步申报”内容和“两段准入”范围，充分发挥属地海关功能，缓解口岸海关监管压力，建立衔接有序的通关监管制度。应进一步提升提前申报比例，推广进口“船边直提”、出口“抵港直装”以及“挺进码头查验”等便捷措施，同时扩大汇总征税比例、推广各种税款保证方式，不断丰富便捷通关措施。此外，还应完善通关应急机制，加大企业疑难问题的解决力度，提升特殊、紧急情况下的通关时效。

(三) 机制建设上，整合各类管理资源，为贸易便利化凝聚同向合力。

应根据“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等国家重大战略，设立如环渤海、长三角、珠三角等区域海关机构，给予雄安新区、上海浦东新区、深圳经济特区等具有全国意义的新区以及自由贸易试验区更加优惠便捷的贸易举措，提升所在区域的贸易便利化水平。应弱化税收、查验率等传统考核指标，增加对整体通关时间、“船边直提”“抵港直装”比例、单一窗口利用率等贸易便利化指标的考核。在明确海关协调口岸部门权限的基础上，由海关牵头，依托单一窗口，整合管理资源，避免海关、边检、海事、港务等部门的重复执法，破除各自的管理体系。在国家层面，应组建贸易便利化专门机构，推动相关立法与跨部门机制的建立，并逐步实现与跨境贸易有关机构的精简整合。

(四) 企业管理上，以AEO认证为核心，不断完善海关信用管理模式。

企业“守法便利”是海关促进贸易便利化的出发点和落脚点。海关应推动航运、物流、货代、报关、仓储、货主等跨境贸易相关企业在各自行业协会的基础上，组建跨境贸易行业协会联盟，共同提升贸易便利化水平。在此基础上，发挥AEO制度导向作用，提升企业跨境贸易便利化措施的参与度和对海关工作的满意度，并推动《关于对海关高级认证企业实施联合激励的合作备忘录》(发改财金〔2016〕2190号)等互认互信措施的深入实施，提升海关认证企业和其他政府部门、社会各界的认可度。

(五) 政策研究上，以世行指标为核心并博采众长，全面衡量中国的跨境贸易便利化水平。

除了世行的跨境贸易指标体系，多个国际组织都对贸易便利化进行研究。比如OECD构建了包括信息的可获得性、贸易界参与度、预裁定、申诉程序、领事签证要求、治理与公正、费用及收费(即进出口收费和罚款的依据)、手续(包括文件、自动化、程序)、边境机构合作(包括内部和外部)、过境(包括手续、担保、费用及收费、协议协定与合作)等16个贸易便利化指标，这些指标与《贸易便利化协定》非常接近，且涵盖世行的跨境贸易指标。此外，世界海关组织(WCO)与世行共同开发的“放行时间研究”，通过衡量货物到达和放行之间的平均时间来评价贸易便利化，对于测算通关效率更加准确，这一做法已在《贸易便利化协定》中鼓励各成员使用。国内也有一些机构开展了相关研究，如北京睿库贸易安全及便利化研究中心的《中国贸易便利化年度报告》，该报告对照《贸易便利化协定》，

逐条对中国实施情况进行评议。在研究贸易便利化政策的工作中，可以按照突出重点、统筹兼顾的原则，以世行评价指标为核心，兼顾OECD和WCO等有关贸易便利化的评价方法，参考《中国贸易便利化年度报告》的有关内容，全面衡量中国的贸易便利化水平，找出存在的问题、不足和差距，进而提出更具可操作性的改进措施。

（六）国际合作上，借鉴国外成功经验，推进贸易便利化的区域协作。

中国已在全球供应链中处于重要地位，加强贸易便利化等方面的国际合作必不可少。在双边或区域自由贸易协定谈判中，贸易便利化覆盖的内容越来越广泛，也日益成为谈判的焦点。中国在关于海关程序等贸易便利化的谈判中，一方面要争取签署较高水平的贸易便利化条款，另一方面要强调诸如AEO互认等贸易便利化领域的优先事项。同时，在多边领域，要积极推进《贸易便利化协定》的实施，参与WCO、世行等国际组织的海关治理能力现代化与贸易便利化项目，通过拓展国际合作，为贸易便利化的改革创新提供保障。此外，还应学习发达国家贸易便利化方面的成功经验，比如新加坡海关在自由贸易区内使用的“一站式”电子通关系统，企业只需一次报关，即可完成包括海关、税务、口岸、银行等全部通关手续。比如瑞典允许企业将进出口数据向海关一次性传输，由海关审核所有相关单据，协调其他部门执行所有跨境贸易监管工作。

主要参考文献：

- ①③⑦⑧ 《海关内部情况通报》（2020年第1期）（2020年全

国海关工作会议、全国海关全面从严治党工作会议文件专辑);

② 《天津国际贸易单一窗口实施情况介绍》(天津市人民政府口岸服务办公室 2018年9月13日);

④ 《上海、黄埔等海关积极行动 确保实现通关时间再压缩1/3》(《口岸简讯》第13期 2018年6月15日)

⑤⑥⑨ 《优化营商环境在行动(4)——跨境贸易篇》(《全国优化营商环境简报》第8期 2019年1月4日);

⑩ 《北京海关创新空港口岸监管服务助力首都营商环境优化》(《海关工作情况交流》第2期 2019年1月9日)。

(两种打开方式,二选一即可)

★ 电脑打开:评价此文章,请打开该网站:

<https://www.wjx.cn/jq/92178511.aspx>

★ 手机打开:评价此文章,请扫描该二维码:

