

“后疫情时期”营商环境背景下 海关作用的发挥

【内容提要】近年来海关优化营商环境的步伐加快，出台了一系列改革措施，推动中国在全球营商环境排名提升。当前全球营商环境建设进入“后疫情时期”，海关如何明确自身定位，明确作用发挥路径，已成为当前及今后一段时间内的重要议题。本文将分析后疫情时期营商环境呈现的特点，探求海关在新形势下发挥作用的空間，提出海关更好地推进营商环境建设的举措。

【关键词】海关；新冠肺炎；营商环境；作用发挥

当前全球受新冠肺炎疫情影响，各领域进入“后疫情时期”。2020年5月14日，中共中央政治局常委会会议首次提出“构建国内国际双循环相互促进的新发展格局”。今年两会期间，习近平总书记再次强调要“逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。在“双循环”新发展格局下，我国营商环境建设迎来新的要求和挑战。海关作为国家进出境监管部门，对营商环境建设具有举足轻重、不可替代的作用。相比过去任何时期，海关更加需要评估自身在后疫情时期营商环境中的作用发挥路径，努力实现更大作为。

一、后疫情时期营商环境“危中有机”

新冠肺炎疫情发生前，中国营商环境全球排名逐年大幅提升，在全球 190 个经济体中跃居第 31 位，连续两年成为全球主要经济体中营商环境改善幅度最大的经济体。新冠肺炎疫情暴发并在全球快速蔓延后，国内外营商环境变得更为复杂，预期在后疫情时期营商环境建设将在全球供应、产业转型、公共监测、边境合规等方面，迎来机遇与挑战并存、红利与困难共在局面。

（一）“双循环”发展格局下，全球供应亟待“稳定器”

全球供应链环环相扣，缺一不可，各国的疫情爆发势必会波及到全球供应链。由于各国对疫区或境外的人员和物品加强检查，采取包括关闭边境、暂停免签、加强检验检疫等措施。叠加中美贸易摩擦、世贸组织面临自成立以来最大危机等多重不利因素，推动第三次全球化浪潮步入深度调整阶段，使得国际营商环境不确定陡增，部分跨国公司重新考量供应链多元化，开始削减对中国等一两个国家、地区的依赖。在此背景下，党中央提出构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的重大战略构想。实践“以国内大循环为主体”，将充分利用我国完备的工业体系，发挥我国巨大的市场优势和创新潜能，稳住产业链和经济运行，有效对冲日益增长的国际风险。如果我国能够在今年恢复经济表现，将在后疫情时期形成“以我为主”的全球产业布局，成为持续领跑全球经济的“稳定器”。

（二）“创造性破坏”过程中，产业转型迎来“数位化”

经济危机常常导致放弃效率低下或过时的结构，经济学家约瑟夫·熊彼特 (Joseph Schumpeter) 在 1911 年出版的《经济发展理论》中称之为“创造性破坏”，从而出现新的健康实体。此次疫情无疑点燃各国经济“创造性破坏”过程，不仅改革了全球消费习惯和办公方式，促进了网上消费、网上教育、网上医疗、网上娱乐等发展，也给企业数位化转型带来了空前机遇。据统计，截至 2020 年 3 月，我国网络购物的用户规模达 7.1 亿，网络支付的用户规模达 7.68 亿。当前，我国明确鼓励新基础设施建设，加快推进 5G、人工智能、大数据、工业互联网等新型基础设施建设，为数位经济发展提供充足空间。与此同时，国内也在大力缓解“破坏”带来的产业转型升级、企业停工停产甚至破产倒闭的痛苦，支持关键产业链及其核心环节和链主企业在我国的布局和发展，警惕产业外迁风险，提升国内区域价值链水平，并在确保卫生安全的前提下，推进企业分批分期复工复产，防疫情、抓经济，两手都抓两手都硬，将疫情对产业的影响降到最低。

(三) “后疫情”影响下，公共卫生安全成为“新指标”

与历次疫情相比，新冠肺炎疫情具有许多不同之处：疫情严重国家 (美国、德国、法国、意大利、中国、日本和韩国等国) 占全球 GDP、工业产值和出口 50% 以上。由于疫情发生时的国际经济交融程度更高，国际经济交往更为密切，疫情波及的国家和地区范围更广，疫情波及 200 多个国家和地区，无论是需求还是供给，都对对营商环境形成冲击。新冠肺炎疫情后，国家公共卫生安全将会是营商环境建设的重

要组成部分。跨国公司在布局全球生产时会更重视该国境内的医疗卫生环境和政府疫情控制能力，会更注重供应链风险抗击能力、构建备份供应链。在此背景下，2020年4月8日，上海市发布《关于完善重大疫情防控体制机制健全公共卫生应急管理体系的若干意见》，规划建设全球公共卫生最安全城市，目标是到2025年，重大疫情和突发公共卫生事件的应对能力达到国际一流水准，成为全球公共卫生最安全城市之一。而海关在2018年机构改革后的新增“检验检疫职能”，在此疫情防控工作中“外防输入、内防反弹”，采取一系列行之有效的措施，不断加大口岸卫生检疫力度，严守国门第一防线，正是对新冠疫情营商环境冲击的正确和及时反应。

（四）“全球共治”诉求下，边境管理更强调“协调性”

全球共治理论强调合作共治，实现治理效果由双赢、多赢向共赢转变，避免陷入集体行动困境。疫情在全球蔓延后，由于各国在寻求管理疫情对经济和健康造成的后果方面对风险的接受程度不同，致使各国海关使用不同的标准和隔离做法识别高风险区域并管理入境旅客，可能会中断疫情防控所需的援助和技术支持。鉴于这种混乱局面，欧盟因具有高度统一性，积极探索在识别疫情热点地区和管理跨境旅行方面如何更好地协调，推动“在时间或地理范围上有限的更具针对性的措施”代替对相关国家的“一刀切”限制。其诸如制定共同的隔离检疫规则、采用协商一致的数据源和改进数据绘制方法等做法，对疫情之下各国海关寻求跨境合作与边境协调具有启发性。

二、后疫情时期海关角色“可为空间”

2020年7月27日，世界银行对外发布《中国优化营商环境的成功经验：改革驱动力及未来机遇》，介绍中国（北京和上海为样本城市）近年来包括海关总署“单一窗口”建设在内的的努力和成效。在全球疫情蔓延情况下，作为全球口岸范围内职能最广泛、工作量最大、工作人员最多的综合性执法机构，海关努力拓展自身角色空间显得更加重要。

（一）吸收国际海关经验

新冠肺炎疫情大流行表明了《世界海关组织经修订的《京都公约》(RKC)和《世贸组织贸易便利化协定》(TFA)的重要性，包括其所支持的主要概念：全数字通关流程和有效的风险管理，实施以风险为基础的现代海关流程以平衡遵守贸易便利化的需求，将有助于确保必需品准时到达目的地，维持合规性，并以数字化方式远程管理清关流程，使海关官员和进口商/出口商受到保护。一直以来，我国海关致力执行包括《京都公约》《贸易便利化协定》等所包含的规定和程序，大力推进无纸化进程（Paperless Procedure）和“单一窗口”建设（Single Window）。下一步，可利用通关时间研究（TRS）、建立协调边境管理（CBM）等在国际上得到公认的、新的便利化工具，努力提高针对疫情采取的有关措施的透明度，并积极响应世界海关组织对疫情采取协调一致应对措施呼吁，主动参与多边努力，学习借鉴国外海关应对疫情的有效经验。

（二）主动协同口岸部门

疫情的发生充分强调了海关与其他政府机构，商业参与者建立战略伙伴关系和合作的必要性。我国海关作为口岸上唯一一个全面负责对进出境人员、货物和交通运输工具进行监管的执法机构，在口岸管理中占据主体地位和核心作用，并且具有其他执法机构所没有的监管、征税、查验、方形和扣留甚至没收的执法权力。与此同时，国家口岸管理办公室设在海关总署，与地方政府口岸管理部门保持着紧密的协调关系，为海关的主动作为和政策突破创造空间。因此海关可以在其事权范围内，积极协调地方政府有关部门，联合建立区域电子货物追踪系统，为“单一窗口”覆盖的所有流程和服务、物流控制和清关系统开发自动放行时间研究（TRS）工具，合力共建疫情后的营商环境。

（三）巩固对企合作关系

市场对后疫情时期世界的经济增势有更好把握，海关需要重新梳理与市场的关系，与私营部门利益相关者（包括收发货人、码头公司、报关企业、运输公司等）定期交流，以针对他们所面临的问题提供补救措施，根据疫情的形势变化动态调整相应的措施，并通过官网渠道发布帮助和告知贸易商的信息，包括各部门的工作时间表和其负责人的联系电话等等。同时，继续保持保持了良好的工作流程和通关效率，持续压缩合规成本，提高贸易便利，构建更加科学完善的新型关企伙伴关系，进一步转变自身职能、创新贸易监管制度。如今年3-4月，北京（天津）、上海等地在“外防输入、内防反弹”的态势下，出台了具有地方特色的营商环境条例，

保持进口单证合规时间与成本下降的趋势，为国内营商环境建设提供了路径。

（四）推进创新试点方式

创新试点是探索路径、化解风险、降低成本、提高效率的重要手段。我国海关作为垂直管理部门，其制度和政策往往具有全国范围内的统一性，但是制度和政策的生成往往遵循着“自上而下”和“自下而上”的两条路径，前者是顶层设计的政策制定与执行，而后者则是基层探索通过政策试点、设立试验区等形式推动政策创新，成功后再大规模复制推广。从各地海关的实践来看，往往伴随着按照“先行先试”的逻辑进行制度和政策的创新试点，这就给予了直属海关较大的自主权力和创新空间，可以就特定区域或特定领域开展创新试点，在试验过程中形成后疫情时期优化营商环境的特色做法与经验，并经由海关总署在全国进行复制推广。积极利用自由贸易试验区（港）做好先行先试工作，对接高标准国际经贸规则，高质量推进“一带一路”建设，全方位加强互联互通，打造国际经贸合作的新标杆。

三、后疫情时期海关作用“大有可为”

放眼国内外，营商环境建设在后疫情时期，势必离不开贸易便利化和供应链安全两大主题，这对海关发挥更多角色和更大作用提高了要求，更加需要海关在作用发挥上化“反应”为“主动”。

（一）实施供应链远程监管

以数字化手段作为营商环境的“加速器”。通过使用数字技术，基于数字化识别人员和物理对象（例如，通过非接触式生物识别技术或传感器技术），企业无需再提供文件或海关互动，同时摆脱大多数代理机构现有的例程序，实现贸易供应链直接办理手续。利用诸如人工智能（AI），云计算以及增强和虚拟现实技术之类的技术增强人和机器的能力，让海关更可以将重点放在身份、状态或真实性不清楚或可以与之匹配的人员和物品上，出于健康或安全原因需要时进行远程操作。向数字化迈进不是复制纸质流程，而是完全的无纸化交易，无需电子声明，手册管理而不是数字签名，日期加盖的印刷副本，并且无需通过电子邮件或通过通关系统进行电子批准即可使用面对面办理。

（二）搭建数据共享统一平台

如果要在管理合规与支持贸易便利之间取得平衡，需要公共和私营部门共同发挥作用。首当其冲的是推动实现公共和私人合作伙伴的信息共享，实现边境部门与企业以协作和协调的方式开展工作。努力推广基于互联网技术的在线平台实现企业自助查询，推动搭建自身和其他政府机构所发布的监管批准，发送到企业可以访问的统一在线平台。同时，推动将跨边界管理的电子数据实现高质量共享和受信，以加快和改善边境内外的处理。例如美国海关与边境保护局是目前与亚马逊，DHL 和 eBay 等电子商务供应链公司合作的一个组织，以确保重要的电子商务供应链并保护消费者。

（三）提高贸易调整应对能力

后疫情时代，各国为可持续的经济增长采取行动，在合规与贸易便利化之间寻求平衡。因此，为了帮助贸易经营者应对各国的技术性贸易措施，海关可着重加强动态研究和广泛收集，提供临时进口支持（降低或免除直接和间接关税和税收）的国家清单。此外，随着一些跨国公司开始寻找更好地保护其供应链的路径，改变供应商和物流提供商以及修改采购将变得更加普遍，海关也可在此发挥引导作用，确保这些变化不会引起诸如违规之类的疏忽并在合规问题上符合海关法规或其他贸易法的规定。依法保护商标、专利等知识产权，及时查处危害公共利益和市场秩序、危害其他市场经营者权利、危害消费者利益的非法进出口行为。

（四）打造跨境贸易无感流程

为了共同应对疫情挑战，全球跨境救援物资（供应品，药品和医疗设备）的流动将大大增加。通过简化基本医疗设备、药品和食品供应以及医疗技术人员的流程，确保全球供应链的完整性和持续的便利性。如采用风险管理系统和到达前程序，以期加快低风险货物的到达后放行，并尽量减少个人接触，从而保护关员和进口商/出口商。提高非侵入式检查（NII）设备利用率，减少不必要的检查或对时间不敏感的实物检查和行政核查，将重点放在关键的手续和高风险的货物上，特别是减少对帮助减轻疫情有关的货物的干扰，从而减轻疫情对营商环境建设的总体影响。与此同时，尽管有的措施属于疫情期间临时实施，但许多措施也可以成为日常业

务的措施或工具，成为促进贸易便利化和确保合规性的关键因素，并且有助于优化有限海关资源的使用。

参考文献：

[1]郑健雄,方兴起.新冠疫情影响下全球产业链重构与中国应对[J/OL].华南师范大学学报(社会科学版):1-11[2020-09-07].

[2]王菲易.从海关管理的边缘到核心:口岸与口岸管理的再阐释[J].海关与经贸研究,2019,40(06):1-14.

[3]宋林霖,庞尚尚.营商环境视阈下我国跨境贸易便利度提升路径[J].中国机构改革与管理,2019(1).

[4]杨骑瑞.基于国际“最高标准”的中国海关跨境贸易营商环境的优化研究[J].中国市场,2019(29):66-68.

[5]郜媛莹.中国海关推进贸易便利化的政策研究[D].北京:对外经济贸易大学,2017.

(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/92210419.aspx>

★ 手机打开：评价此文章，请扫描该二维码：

