

出口不退税货物的风险生成与防控

提要：在海关通关监管和外汇结算管理中，出口不退税货物成为现实中容易孳生和附着风险的一类货物。这类货物规模大，但底数不清，一直混杂于他类货物中，附着风险得不到清晰判断。作者通过基层执法的主观感知和深度调研，深入了解此类货物在物流过程中被操控逐利，从而衍生出口伪报和外汇金融等方面的风险。亟须引起职能部门对此问题的关注与重视，有效改进监管，防范他类风险生成。

关键词：出口 不退税 风险防控

对于出口的普通货物，若从是否办理国家出口退税的角度划分，可以大致分为出口不退税货物和出口退税货物。在通关监管和外汇管理上，出口退税货物因受到国税部门严格审查，退税企业严格监控出口货物的物流过程和报关环节，尽快结汇，在整体上，出口退税货物申报规范，结汇及时。但出口不退税货物则相反，因其不需办理退税，出口企业只关心货物交付和货款收取，物流过程和报关则无心或无法顾及，事实上全由货物代理和报关企业操控，相当部分货物在物流运输和出口报关过程中沦为不法企业非法牟利的工具。而对于真实出口企业而言，其也会受外汇市场因素影响，出于换汇获利等目的，将货款截留在境外，而不按规定结汇，目前，在沿海地区，这种现象极为普遍，形成国家外汇金融管理的重大风险。

一、出口不退税货物的概念和分类

(一) 概念

出口不退税货物是指在现实经营中不能或不需要到国家税务部门办理国家出口退税的普通国际贸易货物。在概念上，其和出口退税货物相对应。

(二) 分类

出口不退税货物主要包括 4 类：

一是我国《税则》明确规定出口退税率为 0 的货物。从《税则》中可以看出，我国具有鲜明的鼓励出口政策指向，特别是鼓励具有一定附加值的产品出口。《税则》明确大部分货物享有出口退税政策优惠，但对于矿产品、谷物、稀缺化工品等少部分货物，国家规定出口退税率为 0。对于此类《税则》明确规定出口退税率为 0 的货物，自然不能向国家税务部门申请出口退税。

二是出口退税率较低，企业不办理出口退税的货物。《税则》规定出口货物分别适用 4%、5%、9%、13%、15%17%等不同档次的出口退税率，在现实经营中，一些企业，特别是经营较为灵活的民营企业，其出于整体上的成本和收益计算，对于出口退税率低于 9%的产品，往往选择放弃申请国家出口退税，让这部分产品以他人名义申报出口。这部分产品就成为出口市场中不需要办理出口退税的货物。

三是不具有出口退税资格出口企业名下的货物。这部分

货物因出口企业不具备出口退税主体资格而不能办理退税。现实中有一部分出口企业本来就是小规模纳税人，经营中不能开具增值税发票，在国内采购时也不要求对方开具增值税发票。另有一部分出口企业是为了追求通关效率，降低查验几率和违规处罚成本，有意以小规模纳税人作为出口货物名义上的发货人进行报关。这两类企业出口的货物都不能办理国家出口退税。

四是市场采购货物。这部分货物系境外购买商自行或委托他人在我国境内流通市场上采购，国际贸易货款结算已在境内采购环节完成，不再有境外货款结汇支付，这类货物出口适用海关特殊监管方式(代号:1039)，不能办理出口退税。

二、出口不退税货物的风险生成

出口不退税货物不受国家出口退税的“利益诱惑”和审查规制，其在出口报关和结汇环节都具有相当的自由空间，政府监管很难到位，从而孳生风险和隐患。从现实情况看，风险主要表现在两个方面：

(一) 容易成为骗退税骗补贴等各类违法行为依附的载体。

出口企业一旦没有申请国家出口退税的打算，他们就会贪图便利，将出口货物全权交付货物代理公司进行运输和报关，二者之间通常签订“门对门”的交货方式，出口企业关心的重点是货物是否安全无损和如期交付，至于中间的运输

和报关环节，其往往无法顾及。那么，只要出口货物到了货物代理公司手上，在整个物流过程中，货物的实际控制权便转移到货物代理公司和报关公司手上。这类货物在报关出口时，货物代理或报关公司会以特定公司为名义发货人，制定对外贸易形式合同、发票、装箱单向海关申报。相当一部分货物代理和报关公司为了最大程度骗取国家出口退税和地方政府的出口奖励或补贴，往往采取高报价格、多报数量、伪报品名等不法手段，形成虚假贸易。在出口不退税货物集散口岸，这种伪报甚至会泛滥成风，演变成区域性、系统性风险。

(二) 容易成为不法企业境外套汇工具。

出口不退税货物是客观存在的，对应的货款结算和收汇也会必然发生。但一些出口企业在香港(Hongkong)、英属处女岛(BVI)、塞舌尔(Seychelles)、萨摩亚(Samoa)、开曼(Cayman)、新加坡(Singapore)等国家或地区设立离岸公司和离岸账户，作为对外贸易合同的卖方和收款账户，从而避开国家外汇管制，将货款截留在自己离岸公司账户内，自行控制，视汇率市场变化私下汇兑，牟取汇差利润。这种行为使离岸账户成为地下钱庄的“钱袋子”。这种境外套汇、截汇和换汇行为，目前在沿海地区已呈现普遍多发趋势，在一定程度上消解了国家金融管控的效果，加大国家金融管理风险。从了解情况看，我国金融监管部门已关注此种情形并

着手整治，但除了香港地区，我国企业离岸账户集中的其他国家和地区均不能得到有效治理，并因此成为国内企业离岸账户转移目的地和庇护所。出口不退税货物境外收汇和截留始终是金融管理的风险和隐患，风险规模务必得到控制。

三、出口不退税货物风险成因分析

出口不退税货物的风险生成有诸多原因，归纳起来大致可分为制度性短板和立法粗疏、现实执法能力有限和市场利益因素的刺激和诱发三个方面。

(一) 制度性短板和立法粗疏。

海关法规定海关的监管对象是进出境的运输工具、货物行李物品、邮递物品和其他物品，海关监管重点关注进出境货物、物品及运输工具和申报内容是否一致。一般情况下，并不涉及与货物、物品、运输工具的相关法律关系。根据对外贸易法，对外贸易经营者可自营进出口，也可以委托其他公司代理进出口，但对于委托代理进出口则缺乏具体明确的细则规范。在此法律框架下，现实中就出现了大量的以“形式合同”报关的现象，特别是在广东沿海一带，因毗邻香港，事实和名义上的转口贸易成为常态，这种“形式合同”式报关更为普遍。这种方式下，向海关申报的贸易关系纯属虚构，真实的贸易关系则隐于地下，与“形式合同”毫不相干。这种事实上得到法律许可的通行做法，就使出口不退税货物脱离真实合同约束而以虚构的形式合同”向海关申报，也让出

口企业使用离岸账户收款截汇成为可能。从这个方面讲，制度性短板和立法粗疏是风险生成和漫延的重要原因。

（二）现实执法资源的有限性制约。

出口不退税货物之所以能在国际物流、报关和结汇环节生成风险，与进出境货物规模庞大，而监管部门执法资源相对不足分不开。此外，在货物进出境监管上，平衡通关效率与严密监管是口岸执法部门共同面对的永恒主题。在很大程度上，维护通关的便利与效率是必须保证的前提。在这种情势下，口岸监管部门必然追求执法效果的最大化，在实际工作中，“抓重、抓急、抓根本”自然成为执法机关的首要考虑。而一般情况下，出口不退税货物蕴藏的风险和隐患，还达不到引起执法部门高度重视的程度。这就在执法监管上给出口不退税货物留下了一定的空白区，寄附其上的风险会受国际国内市场因素的影响而自行演化，极易失控，从而导致大的风险。

（三）市场利益因素的刺激和诱发。

国际贸易面对国际国内两个市场，市场因素更加多元和多变。从目前情况看，对出口不退税货物操作手法影响最大的国内市场因素主要是政府释放的，一是出口退税，二是地方性政府出口补贴或奖励。这两类因素，会刺激一部分不法企业，套用具有出口退税资格的名义出口此类本不能或不应退税的货物，以及将 A 地的出口不退税货物，安排在 B 地企

业名下申报出口，在一段时间内，伪报品名、高报价格、多报数量的虚假申报行为高发频发。国际市场影响因素则是汇率变化。特别是当前，人民币兑美元的汇率急剧变化引发公众广泛关注，其中趋势判断直接影响国际热钱流向，私下截汇、换汇的获利空间很大。这就诱使国内相当一部分出口企业避开国家外汇管制，将外汇货款截留在境外，自行控制使用，以图兑换获利。

四、出口不退税货物附着风险的防控

依附于出口不退税货物的风险类型和风险程度视国内国际两个市场情况变化而变化。当前比较突出的是大量出口不退税货物不按规定结汇带来的金融风险，这个问题亟待解决。但从根本上考量，我国必须对出口不退税货物进行切实的规范化管理，进而剥离其身附着的风险因素，这才能称为长久之策。

(一) 严厉打击出口企业境外截汇行为。

1、**摸清我国出口不退税货物规模和情况。**综合海关出口数据和外汇结算情况，利用大数据分析方法，掌握我国出口不退税货物的种类、货值、产地等基本情况，为评估风险规模、风险等级和制订精准监管措施提供支持。目前，对于出口不退税货物附着风险的分析只是停留在执法者主体感观层面，对出口企业在境外截留外汇规模的大小和分布情况不能够清晰判断这自然会影响风险评估效果。因此，只有摸

清我国出口不退税货物的总体规模和基本情况，对比外汇管理部门的结汇数据，综合分析，才能判断出截留外汇的规模，为下步治理做好准备。

2、集中打击一批境外截汇行为，在行业内发挥震慑作用。

对于数额巨大、影响恶劣的非法境外截汇、私下兑换，充当“地下钱庄”等违法犯罪行为，要依法严查严打，在行业内形成威慑，对外释放强烈信号。要规范市场管理，清理线上线下非法代理注册离岸公司和开设离岸账户的“黑中介”，堵塞国内企业地下开设离岸公司和账户的通道。在社会上做好宣传教育使潜在交易人和有正常兑换外币需求的社会人群认识到地下换汇和资金转移的风险，切断地下换汇的链条和热钱出境渠道。通过专项打击和震慑，迫使国际贸易结汇正常化，提升国家对外汇领域金融风险的管控效果。

3、夯实国内管理基础，加强国际执法合作。

通过工商、税务、海关稽查等职能部门的日常执法，对境内出口企业做好监督和管理，教育和引导企业遵守国家外汇管理规定，正常收款结汇。发现违法线索，及时进行查处，在社会上营造“保护合法、惩治非法”的商业氛围和行业风气。执法中要注重国际合作与信息共享。要积极利用我国参与的国际合作组织规则、签订的国家间协议等现实条件，实现全面及时获知信息和有效管理。

4、加强国家立法，严格管理离岸账户和存款。

我国要借鉴欧美等发达国家管理国民离岸账户和存款的经验和做法，结合我国公民和企业在国外开设账户的现实情况，推动国家立法，从法律层面保障职能部门全面系统地行使权力，加强对国民离岸账户的管理，有效防止逃税、截汇、洗钱、地下钱庄等不法情事发生，扼制金融风险。

(二)规范出口不退税货物的报关管理。

1、国家要在立法层面明确海关对进出境货物贸易关系的监管职能。

海关监管对象不止限于进出境货物、物品和运输工具，还要包括相关的贸易法律关系。换言之，即进出境货物、物品和运输工具要如实向海关申报，相关的贸易合同和贸易关系也要如实申报。这样，“如实申报”的义务范围由单纯的“物”，扩充到与“物”相关的法律关系。如此，一是对企业申报进行明确约束，有力扼制“形式合同”满天飞，却治理无据的尴尬状态。二是通过立法给海关赋权，在实际执法中约束出口不退税货物乱报、伪报的现象。从海关执法实践中，可以看到海关近年来可喜的探索和进步，新的报关单填制规范，要求出口报关单上要根据贸易合同的签订和执行情况，如实填制“发货人”和“生产销售单位”，总署也以文件形式明确要求，在处罚违规申报行为时分清不同主体的责任，根据责任大小轻重分别处罚，这些规范和文件在一定程

度上明确了海关对于贸易关系的监管职能。但就目前海关法律体系而言，居于上位和核心地位的海关法尚未对此问题予以明确，这个问题解决了，整个海关法律体系和海关执法治理体系才能顺畅表达和执行。

2、海关要加强对出口货物的审价管理。

海关要参照进口货物的审价管理办法，建立出口商品价格库，加强对出口货物审价管理，以约束不法企业为牟取不当利益而对出口不退税货物高报、乱报成交价格行为。近几年，海关在打击出口虚假贸易方面，以货柜为单位，根据不同货物种类分别设置价格警戒线，有效管控出口不退税货物价格指数。为了进一步完善出口货物申报价格管理办法，同步防范与出口货物伴生的热钱涌进和套汇等风险，海关要系统性加强对出口货物的审价管理。

3、联系外汇管理部门做好结汇跟踪。

对于出口货物监管，海关和外汇管理部门要建立密切协作机制，信息上共享，执法上互动，跟踪监督出口企业做好外汇收入和结算，防范企业在境外截留出口不退税货物应收款项。在管理中，要应用大数据分析，筛选出口报关、收汇结汇异常数据和对应企业名单，及时调查处理，保证外汇应结尽结，从根本上防控金融管理和外汇管控方面的风险。

(三) 政府干预市场要审慎合理。

政府对市场的干预要坚持“审慎合理”原则，特别在微

观措施上，政府要更加审慎，量上要做到“必要”，质上要做到“合理”。从调研情况看，出口不退税货物出现乱报和伪报现象，很大程度上是不同企业之间在牟取地方性政府出口奖励上过度竞争，以至于不法企业为了降低成本，不惜突破底线，报高出口货物成交价格。若没有地方性政府出口补贴和奖励的刺激，伪报现象自然会大幅下降。历史情况显示，在没有政府出口奖励的情况下，企业为了降低违法风险和成本，会倾向低报成交价格，而不是与近年做法相反。对于出口退税，若从有利于监管的角度考虑，这项政策只赋予出口货物生产型企业，而不适用于贸易型企业，监管风险自然会降低很多，当然，这需要专题研究。总的来说，政府要发挥监管市场，维护市场秩序的职能，但不能出台过多直接干预市场的措施。否则，必然会导致些超乎想象的情况发生，无疑加大国家对各类风险的管控难度。

（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/92239976.aspx>

★ 手机打开：评价此文章，请扫描该二维码：

