

保税研发业务的现状、问题与对策

周卓见¹

摘要

保税研发是综合保税区（以下简称“综保区”）内企业以保税方式开展研发活动的海关监管模式，凭借设备免税、料件保税等红利成为综保区功能拓展的重要方向。本文在梳理其概念与政策红利的基础上，从企业规模与产业特征两个维度进行了政策需求分析得出：保税研发需求主体集中于中小企业、初创企业及跨国公司在华研发中心，且适配产业亦不局限于前沿热门产业。而结合实践，可以发现当前存在政策供给与真实需求错位、制度设计与非标准化研发活动不适配等障碍。针对相关问题，本文从招商、考核绩效、扩大区外适用、探索专用账册、明确估价规则、优化人员要素管理等方面提出建议。

关键词：保税研发；综合保税区；供需错配

引言

¹ 周卓见：北京睿库贸易安全及便利化研究中心，主任

随着中国经济高质量发展、产业结构持续转型升级，综保区作为海关特殊监管区域承载的功能日益多元，已从早期的保税加工、保税物流逐步拓展至保税维修、保税研发、保税租赁等新业态，其中保税研发成为各地综保区推动创新驱动发展、吸引研发型产业落地的重要抓手。

然而，保税研发在实践推进中仍面临一系列问题。政策供给与真实需求之间错位以及制度性障碍，却也在相当程度上制约了保税研发红利的释放。本文在界定保税研发概念、梳理其核心政策红利的基础上，从企业规模与产业特征两个维度分析保税研发的需求现状，总结了近年来保税研发的开展情况，剖析其在政策供给与制度落地两个层面存在的问题，最后提出针对性的政策建议。研究旨在厘清“谁真正需要保税研发、哪些障碍制约其落地、应如何精准施策”等核心问题，为地方政府优化招商和产业布局、海关完善监管制度提供参考。

一、保税研发的概念与核心政策红利

保税研发通常是指研发活动在综保区内的特殊形态，指综保区内企业以有形料件、试剂、耗材及样品等为对象开展研发业务，并据此享受保税政策优惠的海关监管模式。保税研发作为一项便利安排，肇始于 2019 年国务院印发的《关于促进综合保税区高水平开放高质量发展的若干意见》（国发〔2019〕3 号），该意见首次在政策层面明确支持综保区开展保税研发业务；同年，海关总署发布《关于支持综合保税区开展保税研发业务的公告》（海关总署公告 2019 年第 27 号），对保税研发的电子账册管理、货物申报、

核销等作出具体规范。

与一般贸易方式下的研发进口相比，保税研发在税收成本、通关效率、监管弹性和市场衔接四个层面形成了显著的制度红利：

1. 进口研发设备免征进口关税和进口环节增值税、消费税

根据《中华人民共和国海关综合保税区管理办法》（海关总署令第 256 号），综保区内企业开展研发业务所需的机器、设备、模具及其维修用零配件，从境外进入综保区时免征进口关税和进口环节增值税、消费税。以一台进口完税价格为人民币 500 万元的高端质谱仪为例，按最惠国关税税率 5%、增值税税率 13% 计算，一般贸易进口需缴纳关税 25 万元、增值税约 68 万元，合计税负约 93 万元，占设备价格的 18.6%。在保税研发模式下，这两笔税负完全免除，降低了研发项目的初始投入门槛。

另外，研发型企业在存续期内往往也会持续迭代和添置设备，对于需要构建完整实验平台的前沿研发机构而言，设备投入往往占研发总投资的 30% 至 50%，保税研发设备免税政策大幅提高了研发投资的资本效率。从境外进口的设备维修用零配件同样享受免税，进一步降低了设备全生命周期的持有成本。

2. 研发料件保税进口且免于提交许可证件

《国务院关于促进综合保税区高水平开放高质量发展的若干意见》（国发〔2019〕3 号）第六条明确规定：“除禁止进境的外，综合保税区内企业从境外进口且在区内用于研发的货物、物品，免于提交许可证件”。

在一般贸易进口框架下，许多研发所需的特殊物料，如含动植物源成分

的生物试剂、受管控的化学品前体、特定电子元器件，需要申领进口许可证、办理法定检验或办理特殊审批，流程耗时数周乃至数月，且存在审批不通过的风险。保税研发的免许可证件机制使研发用物料的跨境流动效率大幅提升，结合综保区“一线”货物不实行关税配额管理的规定，企业在全球范围内采购研发物料的灵活性和时效性得到了保障。

二、保税研发的需求分析

（一）不同规模企业对于保税研发的需求

尽管保税研发的政策红利客观存在，但不同规模企业对其的敏感程度与采纳意愿呈现显著的非对称性：

对大型综合型科技企业而言保税研发的相对收益有限。其一，税费节省的边际占比过低。对研发投入高达几十亿甚至上百亿、千亿的大型企业、超大型企业而言，即便保税研发每年为其节相当量级的税费，但相对其研发投入的占往往不足 1%，难以构成有效的决策变量。其二，存在合规路径更短的替代通道。已具备国家企业技术中心等资质的大型科技企业，可直接适用更多更加直接的优惠政策，如《支持科技创新进口税收政策》（财关税〔2021〕23 号），对国内不能生产的科研用品在区外直接免征进口关税和进口环节税，无需迁入综保区、无需设立保税账册。其三，组织形态存在冲突。保税研发要求研发料件与成品在区内专账隔离管理，意味着涉进口料件的研发环节须向园区迁移或设立专门作业单元，与大型企业常规的总部园区集中研发的组织形态相冲突，迁移研发单元的成本太高。

相较之下，中小企业、初创企业及专业研发中心是保税研发更匹配的需求主体。其一，税费节省的相对占比高。此类企业普遍面临融资约束与现金流压力，一笔税费的递延或减免所释放的现金流，其边际价值远高于账面资金充裕、融资渠道多元的大型企业；北京大学与蚂蚁集团研究院等发布的《中国小微经营者调查》及 OECD《Financing SMEs and Entrepreneurs》显示，税收减免是中小企业感知最强、申请最多的政策类型。其二，组织弹性高。研发体量小、迁移与隔离的摩擦成本低，对“入区”模式的适应性更强。从公开案例看，保税研发的使用者高度集中于中小型与初创主体：长沙黄花综保区的诺脉科与爱尔泰生物（以约 500 万元制药设备开展保税研发测试）、遵义综保区的博旺科技（15.22 万元研发墨盒首单）等，几乎都属于税费节省相对其现金流占比可观的主体。

（二）不同产业对于保税研发的需求

并非所有产业的研发业务都“适配”保税研发，根据保税研发的核心政策红利，适合保税研发的产业研发工作往往都具备四个特征：

- ①设备资本密集且在一定时期内高度依赖进口；
- ②研发料件进口依赖度高、货物单价较高；
- ③研发物料受进口许可证件或特殊审批管制；
- ④研发过程高试错、损耗率高。

根据以上特征，可以发现当前热门的产业，如生物医药、医疗器械、集成电路、科学仪器与精密设备、航空装备、高端材料等产业领域的研发场景

十分适用保税研发。但除以上产业外，若干普通产业的研发同样适用且已经在各地综保区有所落地，如：化妆品、农产品精/深加工、饲料与动物饲养产品、满足新需求的小家电（如咖啡机）、眼科耗材等。另外，部分“冷门”产业也有适用保税研发的可能性：经济动物育种、香精香料研发、贵重首饰设计等。

（三）保税研发适用企业“画像”

在考察产业维度与企业规模维度之后，将二者交叉，就可以在一定程度上定位保税研发的“高需求企业”群体：

1. 研发当前依赖进口设备和料件的科技型中小企业与初创企业

这是“规模∩产业”交集最直接的体现，集中于生物医药、医疗器械、集成电路设计、新材料等领域。它们研发进口依赖度高、现金流紧张、组织弹性大，对设备免税与料件保税的边际效用最高。

2. 跨国公司的在华研发中心

此类单位其母公司体量虽大，但在华研发中心多为独立法人、独立核算的“专业研发单元”，研发设备、料件、样品高度依赖境外进口，且往往不具备国家企业技术中心等本土资质、无法通过区外资质型免税通道实现同等节税，因而对保税研发的敏感度与采纳意愿显著高于本土大型综合企业。

3. 受管制物料驱动的专业研发、检测与深加工主体

这类企业的核心诉求不在税负，而在“免许可证件+按耗用核销”带来的确定性，集中分布于生命科学、农产品精深加工、饲料、化妆品等产业。

这些产业中的企业大多规模不大、料件受特殊管制、试错损耗率高，保税研发对其的“去摩擦”价值远大于“省税”价值。

三、保税研发业务的开展

（一）综保区保税研发开展情况

目前，海关总署尚未公布过保税研发业务的专门统计数据，也未向社会发布专项业务数据，这一统计缺位，一方面源于保税研发起步较晚、总体体量偏小，另一方面也因其各地披露的统计口径、时间区间不一，或按进出口货值、或按批次数、或按企业数量，难以进行严格的横向加总比较，客观上制约了外界对其发展状况的准确判断。不过，透过近年各地陆续公开的官方信息与报道，仍可以观测到保税研发业务在各地的开展情况：

表 各地综保区保税研发开展情况

序号	综保区名称	实践内容	实践时间	信息来源
1	宁波综合保税区	为比亚迪半导体设立全市首个“保税研发”专用账册，开展 1200V 沟槽栅 SiC MOSFET 晶圆研发，研发准备周期缩短 30%、首批物料通关效率提升 40%。	2025 年 2 月	http://www.customs.gov.cn/customs/2026-01/09/article_2026010914345473669.html
2	天津滨海新区综合保税区	安胜（天津）飞行模拟系统公司办结首个保税研发成品出区手续，A320neo 飞机 D 级飞行模拟机（价值约 7318 万元）交付南京航空航天大学；前 9 个月进口研发料件 7 批、货值 274 万元。	2025 年	https://www.china-tjftz.gov.cn/contents/16116/597748.html
3	虎门港综合保税区（东莞）	2 家企业开展保税研发，一线进出口货值 3130.6 万元、同比+116.1%；支持 vivo 研发成品出区检测最长 90 日、担保非报关方式进出区。	2025 年	http://gdfs.customs.gov.cn/huangpu_customs/qmtjj_czwgkbzhghfgzzt/lshg32/4663350/4663353/7170876/index.html
4	昆山综合保税区	舒利视光学以保税研发方式开展隐形眼镜研发，节省约 20%初期投入成本；上半年 3 家企业一线进出口货值 435 万	2025 年 上半年	https://www.suzhou.gov.cn/szsrnzf/ylfw/202507/b57f62b1b6d3483baf62887372

序号	综保区名称	实践内容	实践时间	信息来源
		美元、同比+14.7%。		b7a979.shtml
5	长沙黄花综合保税区	诺脉科制药与爱尔泰生物合作，将价值近 500 万元制药设备运入区内“模拟生产”测试，破解无药品进口资质难题，提前锁定近 2000 万元海外订单。	2025 年	http://cszmlkq.csx.gov.cn/content-21-2928-1.html
6	北京大兴机场综合保税区	昕卓越生物医药研发中心开工，聚焦国内首个人胚干细胞来源单核/巨噬细胞药物的研发，建筑面积约 4900 m²。	2025 年 5 月	https://open.beijing.gov.cn/html/daxing/gzdt/2025/5/1747018114856.html
7	厦门自贸片区（综保区）	设立细胞治疗产学研医协同创新研发基地，入驻企业进口研发用细胞原料、试剂耗材享受保税监管、据实核销。	2025 年	https://ftz.xm.gov.cn/xxgk/xwdt/202607/t20260717_3007631.htm
8	青岛西海岸综合保税区	青岛三美电子以保税研发进口传感器、调速阀等用于设备升级，前 9 个月保税研发进出口值 1881 万元、节省资金成本超千万元。	2025 年	http://gdfs.customs.gov.cn/qingdao_customs/406496/406497/6812664/index.html
9	遵义综合保税区	博旺科技首单保税研发业务落地，一批货值约 15.22 万元研发用墨盒通关入区。	2025 年 10 月	https://tzzy.zunyi.gov.cn/gzdt/qxdt/202510/t20251017_88706505.html
10	常熟综合保税区	世伟洛克（中国）流体系统科技开展保税研发，进口研发物料小批量、多批次通关提速，缓解研发不确定性下的损耗补税问题。	2026 年 1 月	https://www.sipac.gov.cn/szgyyq/mtjj/202601/ed2f0efd85c84ffdb8e4cb783d089710.shtml
11	宝鸡综合保税区	宝鸡安途鼎盛科技开展碳纤维登山杖保税研发，完成 12 组配方对比试验、管材强度提升 30%以上，研发成本节约 20%；陕西 7 个综保区 1—5 月保税研发货值 532 万元、+79.5%。	2026 年	https://news.qq.com/rain/a/20260702A06W0F00?refer=cp_1009 （采访西安海关）

总体来看，综保区保税研发呈现“总体规模尚小、增长势头客观、产业覆盖渐广”的阶段性特征。其一，单个综保区实际开展保税研发的企业普遍仅有零星数量，业务货值多在数百万元量级，与保税加工、保税物流等传统业态相比体量悬殊，整体仍处起步阶段。其二，已披露数据反映政策红利正被逐步认知与释放。其三，开展主体政策红利在降成本、提效率、促订单等方面得到初步实证。

（二）区外保税研发的开展

基本的保税研发业务以企业在区内设立实体为前提，企业除承担注册、税务等一般性成本外，还须持续合规投入。这一“入区”的门槛，将相当一部分研发主体挡在制度红利之外。针对这一痛点，2026年4月，国务院办公厅转发的海关总署《关于促进综合保税区扩能提质的若干措施》（国办函〔2026〕40号）²首次提出“区外赋码”试点，将保税研发的制度红利由区内向区外生物医药研发企业延伸。

区外保税研发的核心是“赋予综保区海关注册编码”：对符合条件的区外生物医药研发企业，试点赋予综保区海关注册编码，除法律法规另有规定外，允许区外赋码企业自境外进口用于研发的料件免于提交许可证件，实施保税监管，可根据实际研发耗用核销。

生物医药研发具有实验室前期投入高、研发制造一体化程度高的特点，企业往往难以将研发环节单独迁入综保区。从适配对象看，区外赋码主要面向三类主体：已在区外建成成熟研发中心、因场地与产业链配套无法整体搬迁的大型药企，研发投入集中于试剂耗材、设备进口需求少的轻资产研发企业，以及仅需解决“一次性垫付税费”和“研发失败税费损失”的中小创新药企。

表 综保区保税研发与区外保税研发试点的主要差别

对比维度	综保区内企业	区外赋码企业
进口研发设备	全额免征关税及进口环节税	不享免税，须按一般贸易纳税
保税料件流转	可在区内企业间自由结转	仅限本企业研发自用

² https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202604/content_7066114.htm

账册核销周期	最长 1 年	未明确（现有试点实践多为最长 6 个月）
--------	--------	----------------------

四、保税研发开展遇到的问题

（一）政策供给与需求的偏差

1. 招商对象定位的偏差

保税研发是地方政府利用地方综保区面向研发型产业招商的吸引手段之一，然而从需求结构看，有相当一部分地方招商所偏好的对象与保税研发真正适配的主体之间存在显著错位。一方面，本土大型综合型科技企业并非保税研发的主力需求方，真正对保税研发存在强需求的通常是中小企业、初创企业及跨国公司在华研发中心；另一方面在面对大型企业和中小企业/初创企业/跨国公司在华研发中心时，很多地方招商天然地更偏好短期内就能带动产值、税收、就业的前者。两相矛盾，使得保税研发作为招商吸引手段，既不能起到吸引大型企业的作用，又不能触达真正有需求的企业群体。

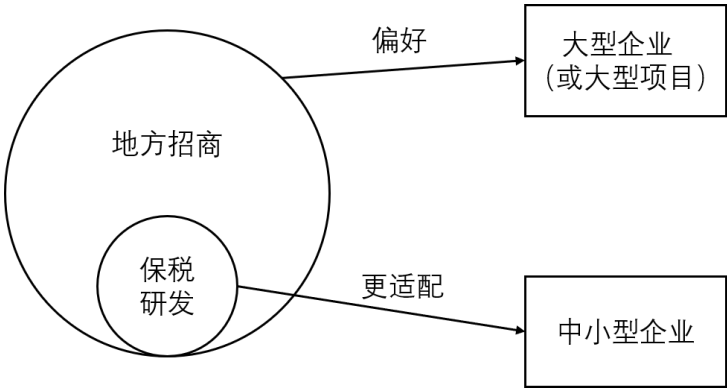


图 招商偏好与保税研发适配性的错位

2. 产业选择同质化

在地方招商的产业偏好上，地方也是把包括保税研发在内的资源高度偏向于生物医药、集成电路等热门赛道，即使是一些不具备发展条件的三、

四线城市同样如此，使得一些普通产业、潜力产业无法在保税研发业务上享受到地方招商的青睐。

3. 政策推广动力不足

保税研发本质上是“间接赋能”型业态，其价值体现在降低企业研发成本、培育创新生态等长期维度，而非即时的货量与税收贡献，因而在现行以规模效益为核心的考核框架下难以立即显性化。部分地方政府部门实际上也意识到这一困境：如湖南自贸试验区工作办公室曾指出³保税研发业务“缺乏多部门联合监管机制和准入机制，保税研发企业发展情况难以量化评估”。“政绩体现的不明确”直接弱化了地方政府推广保税研发的内生动力：在资源有限的前提下，地方更倾向于将招商与政策资源投向“看得见货量、算得清税收”的保税加工、保税仓储业态，保税研发则为“锦上添花”式的补充性布局。

（二）保税研发落地的制度性障碍

1. 区内实体成立与管理成本较高

保税研发以企业在综保区内设立实体为前提（部分区外保税研发除外），企业除承担注册、税务等一般性设立成本外，还须持续投入保税账册设立与维护、专人关务、料件与成品的专账隔离管理等合规成本。这些成本具有明显的“准固定成本”属性，其规模并不随研发进口量的增减而同比例变动，形成一道经济性门槛：当企业研发进口规模较小、可节省的税费有限时，税

³ https://ftz.hunan.gov.cn/hnzm/cxcg/202506/t20250613_33708684.html

费减免的收益未必能够覆盖上述合规投入，净收益可能为负。除非进口料件或设备的货值足够高、或受管制程度足够强，否则入区设实体本身即构成较高的进入壁垒。

2. 人员要素流动受限

研发活动本质上是脑力与资本要素的结合，且在相当多的场景下人的要素居于核心地位。然而在保税研发模式下，设备与物料可以相对便利地进区，研发人员却难以同样便利“随行”。其一，人员进出区受到较为严格的卡口管理。综保区实行封闭式监管，人员通行须经卡口查验、登记乃至审批，虽然海关已通过卡口分类分级管理（海关总署公告 2023 年第 200 号）对货物通行予以便利化，但研发人员高频次、多批次的日常通行仍存在较高的制度性摩擦。其二，人员难以在区内连续停留。综保区以货物监管为核心功能，住宿、餐饮、休闲等生活配套普遍缺失，研发人员在“攻关”阶段需要连续驻留工作时，面临相当大的不便。其三，研发协作网络可能被制度性割裂。研发活动高度依赖与区外高校、科研机构、上下游企业及临床机构的频繁交互，进出区人员的管制可能削弱了区内研发单元的外部协同效率。

3. 账册核销适配不足

保税研发在监管技术上沿用了加工贸易式的账册管理框架。根据海关总署《关于支持综合保税区开展保税研发业务的公告》（海关总署公告 2019 年第 27 号），区内企业开展保税研发须设立专用电子账册，自主备案研发料件与成品，并根据实际研发情况办理报核。但加工贸易以相对稳定的投入产出关系为基础，单耗可预先核定、损耗可标准化核算；而研发活动具有显

著的非标准化特征：料件品种多、单批次量小、试错性强、损耗不确定，“研发耗用”难以像加工贸易那样预先设定单耗定额。这一矛盾在账册备案与核销环节被放大：企业需为品种繁杂、用量微小的研发料件逐一备案，且核销时须对库存与研发耗用作出可验证的申报，申报与举证负担显著增加。虽然这一问题可以依靠地方海关指导推进，但从侧面印证了现行账册管理对非标准化研发活动的适配不够，也可能带来后续的合规风险。

4. 研发实体成果出区估价机制缺失

当保税研发产生实体成果（如样机、试制品、研发成品）需要出区进入国内市场时，如何确定其完税价格，存在机制空白。根据《中华人民共和国海关审定内销保税货物完税价格办法》（海关总署令第 211 号），综保区内出区内销货物原则上以成交价格为基础审查确定完税价格，成交价格无法确定的，依次以相同或类似货物成交价格、倒扣价格、计算价格等方法确定。然而，研发成果多属“市场首创”产品，往往既无成交价格，亦可能无相同或类似货物可供参照，上述审价方法在研发场景下面临适用困境。现行实务中，研发成果出区多参照加工贸易货物处理，按“构成有形成果的保税料件价值”确定计税基础。但这一口径存在两方面不确定性：其一，为形成成果而消耗、但未物化进成果的试验料件（损耗、废料、边角料）是否计入完税价格，缺乏明确规定；其二，研发成果所凝结的智力投入与无形价值无法在“物料价格”口径下得到体现。估价机制的不确定，使企业无法事前准确测算出区税费成本，并埋下未来海关稽核环节的补税与合规风险。

五、政策建议

1. 推动研发类招商政策向中小企业与初创企业倾斜

地方在面向研发业务的招商中，可考虑将政策资源、招商宣传与配套服务有意识地向中小企业与初创企业倾斜，将保税研发政策资源聚焦于真正存在“强需求”的主体。具体而言：其一，建立分规模、分类型的研发招商对象清单，将识别标准从“企业规模、税收贡献、知名度”转向“进口要素依赖度、受管制程度、研发试错强度”；其二，在招商奖励、租金优惠等配套政策中，为中小企业与初创企业设置差异化的门槛，避免普惠性政策事实上只有大企业够得着。

2. 通过专业化产业研究定位适配本地的产业及产业环节

以专业化、颗粒化的产业研究替代对热门赛道的盲目追逐，基于适配性评估，识别本地及周边产业链及潜在产业中真正契合保税研发的产业与产业环节。具体而言：其一，跳出“追风口”的路径依赖，关注普通产业，尤其对产业基础薄弱的三、四线城市，更应依托本地特色产业寻找差异化定位，而非复制一、二线城市的产业布局；其二，将定位下沉至环节层面，因为当前很多产业的研发工作往往可能由不同单位完成不同环节，可针对其中适用保税研发的环节引导入区，而非全链条入区。

3. 重构保税研发绩效评估范式

保税研发属“间接赋能”型业态，其价值难以在货值指标中显性化。建议：首先，在综保区绩效评估增加更多关于研发业务的相关指标，将区内研

发投入、研发机构数量、高新技术企业数量、专利与成果产出、研发类企业带动就业等纳入考核或作为加分项；其次，建立保税研发专项统计制度，统一业务口径，为考核与政策评估提供基础数据支撑；第三，对未来以保税研发为主导业态的综保区，实行差异化的分类考核，避免其与传统加工物流型综保区在同一货值标尺下被动排名。

4. 扩大区外保税研发的产业适用范围

在国办函〔2026〕40号“区外赋码”试点基础上，稳步扩大其适用边界。具体而言：其一，及时评估生物医药试点的运行效果，形成可复制的准入标准、账册管理与核销规则；其二，研究将区外赋码向集成电路、医疗器械、新材料等同样具有“研发制造难以各自拆分入区”特征的产业拓展；其三，对区外赋码企业的账册核销周期、设备免税（目前区外赋码企业不享设备免税）等规则作进一步明确与衔接，弥合区内与区外的政策落差。

5. 探索和设计保税研发专用账册

探索设立保税研发专用账册，适配研发业务“品种多、单量小、批次杂、试错强、损耗不确定”的非标准化特征。建议海关总署在总结地方经验的基础上，研究制定全国统一的保税研发专用账册管理规范，明确研发耗用与合理损耗的认定标准、简化备案与核销流程，使监管范式真正适配研发活动的内在规律。

6. 明确研发成果出区估价规则消除企业合规不确定性

建议出台研发货物内销估价专门规则，具体涉及：①明确研发成果内销的计税价格构成，厘清“构成有形成果的保税料件价值”与“损耗料件、废

料、边角料”的处理边界；②对无形成果（技术、数据、知识产权）的跨境及出区流转作出专门制度安排。

7. 研究调整综保区人员流动与驻留规定适应业态多元化趋势

随着综保区业态从传统的货物仓储、加工制造向研发、检测、培训等多元化方向演进，研发人员的进出区便利化与驻留需求日益凸显。现行封闭式监管下，人员通行须经卡口查验、登记乃至审批，且“除保安外其他人员不得在区内居住”的规定，使研发人员在需要长时间驻场的阶段难以连续驻留，成为综保区内保税研发的突出痛点。建议在各地已有的实践基础上：①完善卡口分类分级管理对研发人员的便利化安排，探索研发人员备案制、白名单同行制度；②关于区内生活配套建设考虑指导性的制度，探索更多柔性安排；③审慎研究突破“人员不得区内居住”的现有规定，对确有连续攻关需求的研发单位，探索经批准的短期驻留机制。