

# 广东货物贸易通关便利化创新:自由贸易港视角

陈章喜,吕多鑫

(暨南大学经济学院,广东广州 510632)

**摘要:** 货物贸易通关便利化是广东自由贸易试验区建设的重要组成部分。探索以货物贸易通关便利化为重点的海关监管制度,是广东自由贸易试验区制度建设的重要任务。该研究通过分析广东自由贸易试验区货物贸易通关便利化的发展现状,在借鉴境外自由贸易港区货物贸易通关便利化经验的基础上,以在广东自由贸易试验区设立自由贸易港区作为突破口,提出广东自由贸易试验区设立自由贸易港区的货物贸易通关便利化政策安排,以便推动广东自由贸易试验区的深化改革和发展完善。

**关键词:** 自由贸易试验区;自由贸易港;货物贸易;通关便利化

**中图分类号:** F752.68 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2019)91-0031-08

自由贸易试验区,是指在主权国家或地区的关境以外,划出特定的区域,准许外国商品豁免关税自由进出的区域。建设自由贸易试验区,是中国政府加大改革开放力度、提升对外开放新水平、构建新发展平台的重大战略举措。自2013年9月27日国务院批复成立中国(上海)自由贸易试验区以来,中国已经形成了包括上海、广东自由贸易试验区在内的共计12个自由贸易试验区,货物贸易通关便利化是广东自由贸易试验区建设的重要组成部分。

广东自由贸易试验区是粤港澳大湾区的重要开放区域,其实施范围116.2平方公里,涵盖三个片区:广州南沙新区片区60平方公里(含广州南沙保税港区7.06平方公里),深圳前海蛇口片区28.2平方公里(含深圳前海湾保税港区3.71平方公里),珠海横琴新区片区28平方公里。根据国家的总体要求,广东自由贸易试验区的战略定位是:依托港澳、服务内地、面向世界,将自贸试验区建设成为粤港澳深度合作示范区、21世纪海上丝绸之路重要枢纽和全国新一轮改革开放先行地区,探索以贸易便利化为重点的贸易监管制度,是广东自由贸易试验区制度建设的重要任务。目前,在《粤港澳大湾区发展规划纲要》的实施下,广东自由贸易试验区改革与创新的深化正在探索中。

## 1 广东自贸区货物贸易通关便利化的发展现状

### 1.1 广东自贸区推进货物贸易通关便利化的实践

#### 1.1.1 深圳前海自贸片区货物贸易通关便利化的实践

深圳前海自贸区位于深圳南部沿海地区,与伶仃洋、珠江口相连,拥有便利的海运条件和毗邻香港的地缘优势,主要立足促进深港合作,结合国家“一带一路”和自贸区战略,在金融、法治、人才、服务以及体制机制等方面形成一系列深化改革创新举措;深度整合深港两地资源,集聚全球高端要素,重点发展金融、现代物流、信息服务、科技服务及专业服务、港口服务、航运服务和其他战略性新兴产业,推进深港经济融合发展,打造亚太地区重要生产性服务业中心、世界服务贸易重要基地和国际性枢纽港。深圳前海自贸区成立以来,借助深圳市场化、法治化和国际化的优势与经验,大胆改革创新,已取得显著成就。深圳前海自贸区贸易通关便利化的实践如表1所示。

2017年6月29日,深圳海关“深港陆空联运”改革试点在前海湾保税港区启动,第一票测试货物在区内完成海关查验后,直接运抵香港机场“登机”飞往目的地。作为重要的国际空运中心之一,香港机场有超过95%的出口货物来自内地华南地区,主要国际航空货代的出口量每月超过10万吨。按照传统的模式,因口岸通关、装箱打板等原因,内地货物要通过香港机场空运出口,一般是在抵达香港机场到港仓储后,再进行理货、订舱等手续,通关时间、

收稿日期:2019-03-08

作者简介:陈章喜,教授,主要从事城市经济与粤港澳区域研究等方面的研究;吕多鑫,助理研究员,主要从事区域研究等方面的研究。E-mail: tchenzhx@163.com

航班等候时间都无法准确预期。深圳海关的“深港陆空联运”改革,通过前海保税港区与香港机场进一步拓展合作,将出口货物查验、打板理货等服务前置到前海湾保税港区,实现“先查验、后打板、口岸

直通”,同时,企业可在前海就完成出口货物订舱、打板、安检等全部业务流程,出口货物通过卡车直接对接香港航班,相当于预先在前海候机楼“值机”,货物运抵香港机场后可直接“登机”。

表 1 深圳前海自贸区货物贸易通关便利化的实践

市场准入	投资市场准入	采用了“准入前国民待遇+负面清单”管理模式,自贸区实行的负面清单内容划分为 15 个门类、50 个条目、122 项特别管理措施。
贸易便利化	自贸区和各口岸的一体化运作、报关通关的电子化运作以及加强深港合作方面	①打造全程“快速无纸化”平台,报关单全程无纸化率达 95% 以上,办完全部通关手续只需 3 分钟;依托深圳海关保税物流平台,开通前海保税港区至皇岗、深圳湾等一线口岸的跨境快速通关模式,搭建与深圳机场保税物流中心、深圳出口加工区的区间调拨平台,实现“无缝对接”,进一步深化前海湾保税港区与香港的经济合作。 ②自贸区积极推进“先进区后报关”、货物状态分类监管、“多证合一”、“一照一码”商事登记制度改革、“先装船后改配”通关改革、跨境电商出口“暂存入区”模式、船舶“无疫通行”卫生检疫模式等多项促进贸易便利化改革措施,降低了企业的运营成本,提高了企业的通关效率。 ③允许港澳服务提供者在自贸试验区设立独资国际船舶运输企业和经营国际海上船舶运输服务,加强深港检测及认证合作,保证深港两地货物顺畅流通,促进两地贸易深度融合。
基础设施	仓储、运输等基础设施	前海自贸区港口设施、区内装卸装配、制造和展览场地等基础设施齐全,生活配套设施完善。
政府效率	廉政监督	建立前海廉政监督局,统一原有的“纪委、监察、检察、公安、审计”的监管职能。
	司法改革	前海法院精简内设机构保证司法资源向服务审判集中,全面落实立案登记制,制定全国首个民商事立案登记工作规程,建设“一站式诉讼服务中心”,创新港籍陪审员选任制,建立香港及外国法查明机制以及在前海合作区扩大和方便香港法律适用等等。
	税务征管	首创自然人税务局,通过网络可实时查询个人所得税纳税信息、开具打印完税证明、补充维护个人税务信息、查询涉税政策,还可自行网上申报纳税、网银缴税、定制个性化微信信息、网上咨询税务问题等,实现个人涉税业务“一站式”办理。

“深港陆空联运”让出口货车成为“卡车航班”,“卡车航班”可实现从前海理货到飞机启航的时间可控、航班可选、舱位可订等全程可预期,节约了货物在港二次仓储、理货、打板的时间和资金成本,构建深港贸易无缝链接通道,未来将可逐步形成以前海为中心的“全国揽货—前海集聚—香港直飞”的出口生态圈。“卡车航班”改变了以往需先运抵香港机场再理货的旧模式,使华南地区货物空运出口再次提速,为广东自由贸易试验区前海蛇口片区打造“全国揽货—前海集聚—香港直飞”的出口贸易生态圈奠定了基础。

### 1.1.2 广州南沙自贸片区货物贸易通关便利化的实践

广东南沙自贸片区的战略定位是:重点发展航运物流、特色金融、国际商贸、高端制造等产业,建设以生产性服务业为主导的现代产业新高地和具有世界先进水平的综合服务枢纽,构建引领广州乃至广东产业发展的现代产业体系,形成与国际投资贸易通行规则相衔接的基本制度框架,打造广东省对外开放重大平台。南沙自贸区货物贸易通关便利化的实践如表 2 所示。

表 2 广州南沙自贸区货物贸易通关便利化的实践

市场准入	投资市场准入	从 2015 年 12 月开始,已在国务院的推动下在自贸区内推行负面清单试点,目前已在 CEPA 的基础上放宽了港澳资的投资准入。
------	--------	-------------------------------------------------------------------

贸易便利化	企业营商环境	在法制建设上确立了港澳籍人民陪审员制度,港澳籍人民陪审员能够参与审理涉港澳民事案件。优化创业环境,在自贸区内设立粤港澳青年创业基地,充分发挥已有的香港科技大学和南沙的合作项目、霍英东研究院等,汇聚一批内地和香港的科技创新企业。
	货物通关效率	已经在南沙片区内创建“大通关”体系上采取了实质性的措施,在南沙推广了首创性的一些举措,比如“互联网+易通关”、智检口岸、智慧海事等通关贸易便利措施。
基础设施	仓储、运输等基础设施	①在港口基础设施建设方面,现已建成16个10万吨级的集装箱泊位,接下来还有南沙港的四期建设、国际邮轮码头建设。在建设深水航道方面,正在进行南沙港航道拓宽工程,从原有280米拓宽到385米,达到双向大型船舶进出的状态。同时,还新建一批汽车专用码头和一批保税物流设施。②在铁路公路设施建设方面,南沙港铁路从2014年底已经开工建设,深中通道也在进展顺利。③在机场建设方面,南沙商务机场的建设提案已经上交。

### 1.1.3 珠海横琴自贸片区货物贸易通关便利化的实践

横琴的分线管理模式不会涉及出入境人员管理体制的变化,边检总站管理职能和方式都一如既往,而在货物管理方面,开放的领域也主要是与生产相关的货物。因此,分线管理体制主要是由海关主导,海关税收的增收方式和管理体制有较大变化,而国检只是将与货物相关的检验环节从一线后撤到二

线。这将有利于横琴的企业降低资本品(企业进行固定资产投资时所购进的商品,比如生产设备、车床、机床等)进口的成本,提升企业竞争力;也有利于促进横琴与澳门贸易,促进澳门非博彩企业发展。横琴口岸“分线管理”通关模式的特殊监管区域建立,是推进粤港澳区域合作制度创新的重要步骤,为在横琴构建粤港澳自由贸易区奠定了基础(表3)。

表3 珠海横琴自贸区货物贸易通关便利化的实践

贸易便利化	通关模式	横琴按照“‘一线’放宽、‘二线’管住、人货分离、分类管理”的原则,实施“分线管理”制度。横琴与澳门之间的口岸设定为“一线管理”(现横琴口岸),对进出境货物采用报备制,不再承担报关、报检查验功能;横琴与内地之间设定为“二线管理”(新设立通道),主要承担货物的进出境报关、报检等查验监管功能,并承担对人员携带的行李物品和交通运输工具载运的货物的检查功能。
	关税征收	实行“负面清单管理”模式,在“一线”,从境外进入横琴与生产有关的货物,只要不属于《一线不予保税货物清单》所列商品,就可以享受免税或保税政策并实行备案管理;在“二线”,与生产有关的货物由区外进入横琴,只要不属于《二线不予退税货物清单》所列商品,即可享受出口退税并实行报关管理。
政府效率	行政监管	在检验检疫方面,实现“检疫”“检验”分离,检疫环节保持不变,而将以前在横琴口岸即“一线”实施的一般进口货物的检验环节,从“一线”后撤至“二线”,在“一线”将原来的入境报检改成实行便捷备案制,以便促进横琴与澳门之间的货物贸易。

## 2 广东推进货物贸易通关便利化创新面临的现实挑战

### 2.1 法治建设面临的挑战

世界上典型的自由贸易港区的正常运行,基本具备一个良好的法律环境,国际自由贸易港区的普遍做法,是先立法,后设区。而设立自由贸易港区在中国内地是新鲜事物,立法几乎处于空白状态,例如在设立自贸区的时候,海关对其的定义为“境内关外”,宣称只入“一线”不入“二线”的货物,原则上是

不进行查验的,然而海关监管司在之后的文件中规定,所有到港货物都必须在港口进行查验,作为立法指导的上位法的空缺,使下位的法规制度在设计实行中容易出现自相矛盾的情况,使自贸区在运作上较为被动,此外,对于在“一线放开,二线管住”中本应给予较高贸易自由度的一线区域,却越来越多地出现增设配额许可证等与一线放开背道而驰的现象。因此,加强自由贸易港区的立法,使自由贸易港区从设立开始就能步入有法可依的运行轨道,特别是在中国《海关法》与《京都公约》附约自由贸易区

条款这类国际协议具有极高一致性(两者之间仅在对海关特殊监管区域的称谓上略有区别)的前提下,签署《京都公约》相关的附约条款,引入国际法平台作为相关上位法的立法参照,以立法的形式重新对保税区、保税物流区、保税港区、自由贸易试验区等海关特殊监管区域进行符合新的时代发展的需求的解释与定义,是推进自由贸易港区货物贸易通关便利化的重要任务。

目前,政府对现行自由贸易区的管理,大多数还只是以政府规章的形式加以规范,还没有一部全国统一的自由贸易区管理法规作为自贸区相应法规制度设立的指导规范,这种立法,尤其是上位法立法滞后的状况,严重影响了自由贸易区的发展完善。

## 2.2 货物贸易管理面临的挑战

纵观世界典型自由港区如香港和新加坡,制度管理更为宽松。香港作为自由港实施典型的零关税政策,除了酒类、烟草、碳氢油类及甲醇4类商品外,一般进口或出口货物均无须缴付任何关税。在新加坡,企业开展进出口和转运业务只需向会计与企业管理局注册,并向新加坡关税局免费申请中央注册号即可,中央注册号将允许通过贸易网系统提交进出口和转运准证申请,企业只需在贸易交换网上提交申请便可开展进出口或转运业务。

当前,广东自贸区货物贸易管理的行政干预程度比较高,与最宽松的贸易管制制度存在比较大的差距,政府试图推行的“负面清单”管制制度落实不到位,“一线”未能彻底放开,对进出口货物关税的制度设计严格,导致通关便利化程度下降。特别货物的中转面临政策限制,较为繁复的货物通关申报查验流程,以及较为严苛的货物到港落地管制等因素的存在,使得舱位使用紧张,航线准时率要求较高的国际货运企业在来港进行中转的时候,经常面临货物到港不能落地的情况,带来较高的成本和风险。

## 2.3 货物通关实际操作效率面临的挑战

国际上,通常以进出口贸易所需时间及费用作为评价贸易通关便利化的重要指标,通关效率的提升主要表现为进出口货物通关程序简化、通关时间减少、物流成本下降等方面。在国际贸易中全面实施“单一窗口”,是世界各国推行货物贸易通关便利化,提升货物通关效率的重要举措。

目前,在自贸区工贸结合的模式下,国内到国外货物贸易通关不便,通关手续繁多,通关便利化程度

不高,通关效率低下;广东自贸区贸易管理的信息化程度低,港口仍以传统模式运行,没有形成统一高效的信息化平台,导致保税区与港口、企业的联动存在手续繁多、信息传递不及时的问题。

此外,现行海关查验工作要求对所有货物在到港落地阶段就经过查验,制约了保税港区所应拥有的相关货物通关便利化优势;同时,在保税港区内,同样面临着港口作业区域和保税仓储区之间因为市政道路物导致了理上的分隔,一线区域在物理层面上不连续,货物在港口作业区和保税仓储区之间运送途中必须经过非封闭的二线区域,为保证“二线管住”,不得不对在港口作业区和保税仓储区之间来往的,本应享有通关便利化政策优惠的保税货物进行多次查验,导致保税港区各个部分之间在运作的联动性受到分割。

## 3 广东货物贸易通关便利化创新的经验借鉴

### 3.1 新加坡自由港货物贸易通关便利化的经验

#### 3.1.1 新加坡自由港以转口贸易为核心,实现货物自由运送

新加坡自由港主要业务以转口贸易为主,进入园区内的货物在不改变其性质的前提下可以重新包装、分类、拆箱、并箱,但是深加工被限制,港区内基本没有制造业。港区功能较为简单,主要是以发展转口贸易、提供物流附加价值为目的,货物可以在同一自由贸易区内自由运送,海关多不加以干涉。坐落于港口腹地的物流中心,不仅可提供装箱货运站(container freight station, CFS)功能,同时能够支持分类、加工、包装等附加值活动。货物在进入新加坡自由贸易区的储存区时,可直接凭过境提单办理通关。依规定,烟、酒等产品不得进出储存区内,载有上述货物的船舶如进入区内,需在船舶抵达日起十四日将货物转储到依关税法核准登记的其他仓储地点。新加坡发达的空运、海运和陆运交通运输网络,保证了货物在国际间的迅速流通,进入新加坡境内的国外货物,有90%以上会再次转运出口,因此就整体交易而言,新加坡实质上是一个国际货物转运的枢纽站。

#### 3.1.2 港口腹地的物流分销园、工业区、保税仓库强化自由港功能

若企业必须从事除简易加工以外的制造功能,

且商品加工对时间的要求并不是很苛刻,则可以将原料和半成品转移到港口腹地的物流分销园或工业区内进行。目前仅岌巴物流中心(Keppel Distripark, KD)位于自由贸易区内,面积达20公顷。此外,新加坡境内靠近自由贸易区的物流分销园区有三个:巴西班让(Pasir Panjang)物流分销园区(面积25公顷)、丹戎巴葛(Tanjong Pagar)物流分销园区(面积6.5公顷)、亚历山大(Alexandra)物流分销园区(面积21公顷)。这三个物流分销园区均位于自由贸易区外,属新加坡的征税区域,且园区面积大多比岌巴物流中心(Keppel Distripark)大,因此所提供的功能和服务也会更加丰富。当原料或货物移至物流分销园区或工业区从事生产时,实质上已将货物进口至新加坡的征税区域,应依法完成进口申报程序,并缴纳进口的消费税或关税。

新加坡除了自由贸易区以外还有70余个保税仓库,以增强自由贸易区功能。当把货物从自由贸易区转运到保税仓库存储时,暂时不征收消费税。货物从一个保税仓库转移到另一个保税仓库时,也不加以征税。只有当货物离开保税区进入国内市场时,才会征收消费税。保税仓库由业主或服务仓库的运营商管理,负责安全问题和对存储货物进行适当的控制。此外,新加坡还有一种特许仓库区,用来存储征税货物,即酒类、烟草制品、汽车和石油产品。这类仓库只有得到新加坡海关的授权才能建立,也是封闭的物理区域。若海关没有对其经营范围进行特别规定,可以用于其他用途,日常管理也是由业主或服务仓库的运营商负责。

### 3.1.3 货物仓储和转运成本低,集装箱中转灵活便利

新加坡利用其自由港区内利用货物进出口不课征关税、不受进口配额限制、通关便利、进仓时间短、仓储费用低廉等优惠条件,吸引了世界各地的转运货物在其区内的物流中心、保税仓库进行储存,或待恰当时机销往国内市场,或者转运到其他国家,从中获得大量的附加收益。而自由港的转运功能又与仓储功能密不可分,只有提供便利的仓储服务设施才能保证货物的顺利转运,同时转运业务的增多又可促进仓储业的发展,二者是自由港最基本和最原始的商业功能。由于进口货物免征关税,并且没有繁琐的货物进口再出口通关报验手续申请,港口设施完善,商品可以在储存、整理、分装、修改标签、转

换标示后再通过港口转运出去,可以减少货物运送的时间和资金的积压,有力地推动国际贸易的发展。

应征关税的烟、酒货物,原则上禁止储存在自由贸易区内。只有为刺激自由贸易区的集市功能,海关允许以托运方式进口的应税烟酒货物转运或进储特许仓库前,可以暂时存放于自由贸易区内,暂存期限为30天。进口集装箱、出口集装箱、转运或再出口集装箱以及危险品集装箱都有24-72小时不等的免费进储时间。货物在此不仅可以免费进储,还可以进行简单的重新包装活动。

原则上,货物所有人或托运业者要将储存在自由贸易区的货物进行重贴标签(relabeling)、重新包装(Repacking)、应税货物的填装或拆装(stuffing/unstuffing)、抽样样品的分类(storing)等活动时,应该将许可申请函传真至各自由贸易区相关的管理部门方可进行。海关基于信任原则,并不强迫货物所有人或托运业者在进行包装活动前或后通知海关,前提是货物所有人或托运业者不会在自由贸易区内从事非法行为,海关只在货物离开自由贸易区时进行文件检查和少量货物抽查。对于在自由贸易区内中转的国际集装箱,码头可以根据船舶公司的要求变更承运的二程船,只需向海关报备而无须批准,增加了集装箱中转的灵活性和便利性。成为海关几乎完全不干涉业务的“境内关外”。

### 3.1.4 低关税和金融自由化提高货物贸易便利化程度

新加坡自由港一直实行低关税乃至零关税政策,即便是上世纪六十年代为了保护国内民族产业而对少数商品开始征收关税,也是经过认真研究之后,尽量把关税制定在低于周边港口的水平上。现在的新加坡自由港更是近似于非课税区域,99%的货类进入到区内不用缴纳关税。进口的免征关税货物,有80%以上将会再出口。进口免征关税货物在先行存放于保税仓库直至复运出口为止,不会被加征消费税。此外,免征关税货物自保税仓库出厂时,无须加征消费税,唯有免征关税货物进入新加坡境内供民生消费或使用,才须加征消费税。保存在自由贸易区内的货物不缴纳消费税,从区内转口的货物也不缴纳消费税。

新加坡自由贸易港区内的金融自由化水平较高,可以自由兑换外汇,资金流动没有限制,汇出收入、利息、利润、分红以及投资所得没有限制。区内

还设有离岸金融中心,实行与境内市场分割的模式,豁免法定准备金率、无利率管制、无外汇管制、不收资本所得税等。新加坡通过放宽金融政策和提供优惠措施以促进其国际金融中心的形成和发展,首先逐步放宽外汇管制,其次逐步放宽黄金交易的限制,再次不断修改税务条例以提供各种优惠税收。

## 3.2 对广东货物贸易通关便利化创新的启示

### 3.2.1 实行“一线放开,二线管住”的自由贸易港区货物贸易监管模式

“一线彻底放开,二线安全高效管住、区内货物自由流动”是国际自由港贸易创新监管的国际惯例。广东设立自由贸易港区可实行“一线彻底放开”,将通关程序化繁为简,提高通关效率,减少行政成本,实现“境内关外”。一线港区货物自由流通,不需办理其他手续;二线根据货物的流向,对货物流转实施严密监管,但区内货物流动不受限制。之后充分利用信息技术创新监管模式,简化监管手续,提高监管效率。

### 3.2.2 制定基本法或地方管理条例,确立自由贸易港区法律框架

广东省政府可积极推进立法,赋予自由贸易港区法律地位。省政府应积极提案,推动最高立法机关制定一部基本法律——《自由贸易港区管理法》,内容包括但不限于:一是规定“一线放开,二线管住,区内自由”的基本原则,明确自由贸易港区的定义、种类、性质、地位、目的、功能设立条件等内容。二是规定区域的管理体制,明确自由贸易港区的宏观管理和微观管理的体制,确保自由贸易港区管理的权威性和统一效能。三是明确相关配套制度,规定自由贸易港区的设立和撤销制度、海关监管制度、企业设立制度、贸易促进制度、金融服务制度、外汇管理制度、税收征管制度等。

### 3.2.3 优化电子化报关和监管程序,开发贸易网络系统

广东设立自由贸易港区可以学习美国对外贸易区的货物直通程序和“周报关制度”,以及借鉴香港自由港的风险管理方式。此外,还可以利用IT技术,实现电子化监管技术创新能力,这种先进的监管手段,新加坡的做法最为典型。广东自贸区可以借助国家电信公网资源,将自由贸易区进出口每日业务信息流、资金流、货物流的电子数据集中存放于公共数据中心,在统一、安全、高效的计算机物理平台

上实现数据共享和交换,方便行政部门的核查和企业的运作,安全、高效地完成监管服务。

### 3.2.4 积极推进国际贸易“单一窗口”和通关一体化运作

广东设立自由贸易港区可借鉴新加坡经验,推进国际贸易“单一窗口”建设,使平台可以实现货物进出口申报、运输工具申报、跨境贸易电子商务、信息查询、加工贸易、支付结算、进出口许可、企业资质、国际会展、物流监控、物流商务等功能模块,实现通关数据的标准化和互联互通,推广检验检疫“电子证书”。通过“物联网”管理手段,实现不同港区之间调拨作业由人工审核改为自动验核,推动实现广东自贸试验区港口一体化运作,将口岸通关现场执法内容减到最低限度。

## 4 广东货物贸易通关便利化创新的政策路径

### 4.1 立法贯彻“境内关外”

广东自贸区在设立自由贸易港区时,应当进一步从立法层面贯彻落实其“境内关外”的定位,为实施“负面清单”的管理提供支撑。广东省政府应积极推进立法,为广东自贸区设立自由贸易港区提供法律法规层面的保障。

同时,广东省政府应当根据粤港澳大湾区的背景下,广东自贸区建立自由贸易港区的目标与定位进行总结,将广东自贸区通过设立自由贸易港区进一步深化改革创新所涉及到的相关法律、法规、规章的调整与修改意见进行系统性的梳理,报国务院,为国家部委调整与修改相关规章,国务院调整与修改相关法规,以及全国人大调整与修改相关法律,提供合理的依据。对设立自由贸易港所不适用的法律、法规以及规章进行相应的调整,至少要争取某些法律、法规、规章在自由贸易港区内“暂停实施”。此外,还应根据设立自由贸易港面临的实际情况,由相关法定授权部门授权广东省制定过渡性的试点管理办法,为广东自贸区设立自由贸易港区的重大改革提供指导和保障。

### 4.2 构建自由贸易港区单一管理委员会

虽然主要负责对进出二线的货物进行监管的海关部门,可以对于自由贸易港区一线内的货物流转不再进行监管,但是在自由贸易港区一线内依旧需要边防、海事、检验检疫等中央部委直属部门进行必

要的监管查验措施,因此在一线围网内多部门协同监管的效率也是影响自由贸易港区货物贸易通关便利性的因素。目前广东自贸区内并未建成一个能够满足多部门之间信息共享,协同监管的机制,各个部门之间存在较大的信息隔离,这一情况对提高自贸区内各监管部门工作效率不利,必然会产生包括重复审核、重复查验等影响货物贸易通关便利性的后果。

因此,广东自由贸易港区可以由各个中央部委直属部门(边防、海事、检验检疫等)授权,设立一个单一管理委员会负责对一线围网内的货物进行必要的常规监管工作。在此过程中,可根据委托代理的理论思想,引入境外自贸区与“公司制”管理的经验,探索此模式在广东自由贸易港区推行的可能性。单一管理委员会能够直接在自己授权和能力范围内解决相关的问题,只有在发现超出自身能力范围内的情况(例如发现违禁品、危险品等重大情况)的时候,才申请相关部门直接介入。

此外,港区所处的地方政府也应当积极参与自由贸易港区单一管理委员会的构建,尤其是相关的国土、城市规划、市政管理等部门。地方政府要积极配合相关中央驻粤部门,积极为设立自由贸易港区的单一管理委员会提供协助。

#### 4.3 加快自由贸易港区信息化建设

在广东自贸区建设自由贸易港区的过程中,地方政府及相关管理部门应当进一步承担起增加对“二线”必要的围网、卡口、监管设施以及信息化建设的投入和建设的主体责任。进一步完善原先保税港区的管理信息系统,不断升级港区的自动化监管手段。此外,为了实现在“一线”内的彻底开放和贸易便利化,在自由贸易港区还需推动作为港区管理机构的单一管理委员会建立实施信息共享平台,借助一系列自动化和无纸化的信息技术,实现自由贸易港区内政府部门、监管部门、企业和港区相关机构之间信息的有效沟通和共享共用,有效提升港区的贸易便利化程度以及设施运作效率。

此外,推进港区信息化建设还能进一步为自由贸易港区日后引入物联网管理等后续升级打下坚实的基础,引入更为精确的物联网管理系统后,港区通过舱单、报关单申报数据共享,深入实施口岸通关无纸化和许可证联网核查核销,实现通关数据的标准化和互联互通,在口岸通关现场仅保留必要的查验、

检验检疫等执法作业环节,通过属地管理、前置服务、后续核查等方式将口岸通关现场非必要的执法作业前推后移,把口岸通关现场执法内容减到最低限度。强化跨部门、跨地区通关协作,推进一体化通关管理,同时进一步提升国际中转货物的进出舱单对碰管理的运作效率,提升国际中转货物的转口便利化程度。

#### 4.4 推动广东自由贸易港区与港澳地区的协同发展

作为推进粤港澳大湾区建设的一项措施,广东自贸区设立自由贸易港区的目的必然包括促进粤港澳之间要素自由流动,协调粤港澳相互之间优势互补同时避免过度竞争。粤港澳三方分别具有不同的优势和短板,如何通过自由贸易港区的试验,进一步加强粤港澳之间的联系,降低“一国两制”框架下广东和港澳之间因为制度差异带来的通关贸易不顺的程度,不仅能对进一步推进“一带一路”战略中的五通建设提供经验指导,同时还能为进一步推进“一国两制”基本国策,使港澳进一步融入粤港澳大湾区区域经济建设,为解决香港社会矛盾提供有效路径。

在粤港澳大湾区内,香港最大的优势是良好的港口经营能力与经营环境,香港在海运和空运方面都拥有成熟的国际航线资源,而其最大劣势是可用于港口发展的土地受限,大量的集拼、散拼、初级加工等低端货物贸易业务集中在这里,挤压了香港港进一步向服务贸易业务升级的空间,同时香港本身有限的土地资源也进一步推高了香港港货物贸易中货物仓储、加工以及集疏运的成本,造成了香港港传统货物业务利润下滑且服务贸易升级转型受阻的发展瓶颈;而毗邻香港港的南沙港和前海港则拥有广阔的港口可利用土地及海岸岸线,效益突出的集装箱运输业务,庞大的货物吞吐量以及便利的水陆集疏运体系,但存在着诸如较为繁复的货物通关申报查验流程,以及较为严苛的货物到港落地管制等因素,使得湾区内众多的由小型船舶承运,从二类港口(二类口岸)进出口货物不得不绕道香港港中转,一方面进一步增加了香港港的航运拥挤情况,挤占了香港港向高端服务贸易行业升级的空间,另一方面也增加了珠江口内众多小型船舶的运营成本,降低了粤港澳大湾区内港口资源利用效率。

因此,广东自贸区设立自由贸易港区首先应当

积极推进放宽港区内货物到港落地管制,对于国际货轮到港卸下来的货物而言,只要不涉及到负面清单和国际公约禁止的类型,就能够直接在“一线”内落地等待中转,同时检验检疫部门对于“一线”内货物只检疫不检验,由南沙港和前海港直接为内河小型船舶和远洋大型船舶之间提供中转集散服务,不再使小型船舶绕道香港港中转;其次,广东自贸区设立自由贸易港区还应当积极升级中转舱单管理系统,提升舱单管理精度,推进拼货集装箱内货物中转的便利化,以更好地承接香港方面的中转集拼、散拼等业务。此外,广东自贸区设立自由贸易港区还应当积极推进针对“两头在外”类型的切割、分装、加工类型的港区加工业,扩大现有的港区的物理围网区域面积,积极推进南沙和前海两大保税港区除了保税仓储外的业务,进一步承接香港港的资源外溢。

广东自由贸易港区将通过分流香港港的低端中转业务来缓解香港港的拥挤程度,解放香港港的港口空间,促进香港港向高端服务贸易行业转型,同时广东自由贸易港区也能够承接港澳外溢资源,借助香港港所持有的成熟的国际航线资源,提升粤港澳大湾区内港口资源的利用效率。

#### 参考文献

[1] 王孝松,张国旺,周爱农. 上海自贸区的运行基础、比较分析与发展前景[J]. 经济与管理研究,2014(7):52-64.

[2] 陈章喜. 中国入世后保税区的功能调整与体制转换[J]. 国际贸易问题,2002(4):13-15.

[3] 李思敏. 自贸试验区:基本原理、中国实践与金融创新[J]. 南方金融,2016(6):3-9.

[4] 陈章喜. 世界自贸园区模式比较与横琴自贸园区的定位[J]. 中共珠海市委党校珠海行政学院学报,2015(6):66-71.

[5] 杨英. 香港自由港政策体系及其评价[J]. 产经评论,2002(9):32-34.

[6] 张耀光,刘锴,刘桂春,等. 中国保税港区的布局特征与发展战略[J]. 经济地理,2009,29(12):1947-1951.

[7] 陈广汉. 横琴分线管理通关模式的制度创新[J]. 广东经济,2014(8):70-71.

[8] 李建丽,真虹,徐凯. 自由港模式在我国的适用性分析[J]. 港口经济,2010(7):10-13.

[9] 张钰莹. 广东自贸区贸易投资便利化研究[D]. 广东外语外贸大学,2016.

[10] 张建华. 广州香港深圳港口合作竞争研究[D]. 广州大学,2010.

[11] 深圳海关启动“深港陆空联运”无缝对接香港机场. 深圳新闻网[EB/OL]. <http://finance.china.com.cn/roll/20170712/4287189.shtml>.

[12] 倪外. 国际先进自贸区核心竞争力构成及其启示研究[J]. 世界地理研究,2015,24(3):126-133.

[13] 胡凤乔,李金珊. 从自由港代际演化看“一带一路”倡议下的第四代自由港发展趋势[J]. 社会科学家,2016(5):95-99.

## Innovation of Customs Clearance and Facilitation in Guangdong's Goods Trade: from the Perspective of Free Trade Port

CHEN Zhangxi, LV Duoxin

(Economic College of Jinan University, Guangzhou Guangdong Province 510632, China)

**Abstract:** Customs clearance and facilitation of goods trade is an important part of the construction of Guangdong Free Trade Pilot Area. It is an important task for the system construction of Guangdong Free Trade Pilot Area to explore the customs supervision system focusing on customs clearance and facilitation of goods trade. Based on the analysis of the current situation of customs clearance and facilitation of goods trade in Guangdong Free Trade Pilot Area, and on the basis of drawing lessons from the experience of customs clearance and facilitation of goods trade in overseas free trade ports, this study takes the establishment of free trade ports in Guangdong Free Trade Pilot Area as a breakthrough point, and puts forward the policy arrangement of customs clearance and facilitation of goods trade in Guangdong Free Trade Pilot Area in order to promote the deepening reform and development of Guangdong Free Trade Pilot Area.

**Key words:** free trade pilot zone; free trade port; trade in goods; customs clearance facilitation