

上海自贸试验区新片区服务贸易 海关监管模式设计和政策研究

温韧¹

(海关总署 北京 100730)

【摘要】: 上海自贸试验区临港新片区对标国际公认的竞争力最强的自由贸易园区,承载着更深层次、更宽领域、更大力度推进全方位高水平开放的总体要求和发展目标,必须充分发挥先行先试的优势,大胆突破原有监管模式的藩篱,以服务贸易项下有形货物的通关、征税、统计等为重点,加快探索研究和创新试点,形成一套与服务贸易发展需求相适应的海关监管新模式。

【关键词】: 上海自贸试验区新片区 服务贸易 海关监管

【中图分类号】:F745.2.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2020)08-0040-010

服务贸易是上海自贸试验区临港新片区推动投资贸易自由化的重要内容。在货物贸易与服务贸易加速融合的今天,海关作为国家进出境活动的监督管理机关,必须围绕国务院对临港新片区建设规划,结合海关全面深化改革总体方案确立的目标,继续在制度创新上下功夫。在不断巩固和完善货物贸易海关监管制度的基础上,继续探索建立与服务贸易相适应的海关监管模式,推动临港新片区与境外投资经营便利、货物自由进出、资金流动便利、运输高度开放、人员自由执业、信息快捷联通。

一、服务贸易与海关监管

(一)服务贸易概念

服务贸易与货物贸易相对应,共同组成国际贸易。《服务贸易总协定》(GATS)对国际服务贸易从概念、分类及服务部门做了定义,具体包括4种方式:跨境交付、境外消费、商业存在、自然人流动。狭义的服务贸易是指有形的、发生在不同国家之间,并符合严格的服务定义、直接的服务输出与输入。广义的服务贸易既包括有形的服务输出和输入,也包括服务提供者与使用者在没有实体接触情况下发生的无形的国际服务交换。

服务贸易成为世界经济和贸易发展的重要动力。服务贸易由运输、旅游等传统服务部门越来越多向通信、计算机、信息服务、金融、保险、特许权使用为代表的资本、知识、技术密集型的其他商业服务集聚。依托科技、文化、人才、创新等方面的优势,以及以高技术产业和高增值服务业为主的产业基础,将为我国服务贸易发展注入强劲持续的动力。据统计,2018年前11个月,我国服务进出口总额48711亿元,同比增长2.1%。其中,出口17405亿元,增长8.2%;服务贸易逆差减少1623亿元,下降10.5%。服务贸易含金量不断提高,知识密集型服务进出口16675亿元,增长10.2%,占服务进出口总额比重为34.2%。数据表明,中国服务贸易虽然起步晚、基础薄弱,但发展潜力和空间巨大。

¹作者简介:温韧,海关总署统计分析司副巡视员。

基金项目:上海市决策咨询研究重点课题(编号2019-B-07-01)。

(二)海关在服务贸易监管中的地位

长期以来,多数观点认为,海关监管应限于货物贸易,国际服务贸易是无形的,不与海关发生联系;服务贸易纳入海关统计的可行性不足,在实际监管中缺乏有力抓手;海关对数字化等无形产品征税存在征管制度和方式等困难。

实际上,作为国家进出境监督管理机关,海关对服务贸易的监管由来已久,并积累了一定的实践经验。例如,国际运输服务、国际金融服务、国际货物贸易经纪服务、国际加工修理、商品售后服务等直接受到海关实际监管。会展、新闻报道、医疗、文艺演出等各类国际服务贸易都不同程度地存在人员、商品、资本和信息的跨境移动,均直接受到海关监管。同时,海关对进出境人员的旅行用品、安家物品实行专门的监管制度。享受暂时进出境政策的物品(货物)实行关税特殊监管方法,对国际货物贸易商务活动和加工服务适用保税制度等,这些制度安排有效地促进了国际服务贸易的发展。

现实中,海关对服务贸易监管活动是实际的、广泛的。在《国际收支手册》服务贸易 13 个大类的分类中,海关监管均有所涉及,如在国际运输服务中,对进出口货物以及运载货物、人员的运输工具的监管;在文化、娱乐及体育服务中,对相关进出境人员、摄影摄像器材以及相关物品监管等。如果将加工贸易纳入服务贸易范畴,海关对服务贸易监管的作用更为凸显,同时加工贸易的监管制度还影响到贸易商品的售后、修理服务等活动。

二、海关监管推动上海自贸试验区服务贸易发展

作为国际贸易的重要组成部分,服务贸易伴随着传统业态转型升级和新兴业态飞速发展,贸易规模和占比不断增大,与货物贸易的深度融合也不断加快,呈现出货物贸易“服务化”、服务贸易“实体化”的特点,¹ 带动全球贸易进入崭新的时代,成为世界各国在经济、政治和文化等领域开展综合国力竞争的重要战略制高点。当前,我国经济在进出口货物贸易增速放缓的同时,以现代服务业发展为重心的经济转型升级,正成为促进经济可持续发展的内生新动力,并对服务贸易创新发展提出新的更高要求。

(一)上海发展服务贸易涉及海关的分工

2016 年 9 月印发的《上海市服务贸易创新发展试点实施方案》共列出 10 个重点创新与发展专项,其中,第 9 专项“试点服务贸易专项和区域统计”的责任单位包括上海海关,该专项的主要内容为“开展文化、中医药、旅游等领域的服务贸易专项统计试点工作,定期发布《上海市对外文化贸易年度报告》。在浦东新区(自贸试验区)、黄浦区等试点区域开展服务贸易综合统计工作,发布区域服务贸易统计数据”。在“保障机制和政策措施”中,“(四)落实便利化举措”的责任单位包括上海海关和原上海检验检疫局,主要内容为“建立和完善与服务贸易发展特点相适应的口岸通关模式。推进对会展、拍卖、快递等服务企业所需通关的国际展品、艺术品、电子商务快件等特殊物品的监管模式创新;探索符合跨境电子商务、服务外包等新型服务模式发展的监管方式;探索在上海自贸试验区对数量少、风险等级低且用于研发等非商业用途的生物医药样本降低通关查验比例。”

2018 年 9 月印发的《上海市深化服务贸易创新发展试点实施方案》,结合新形势新平台提出 15 项主要任务。其中,“(一)围绕多方联动机制,完善以跨部门协同配合为基础的管理体制”中,提出要“逐步完善商务、金融、税务、海关和行业主管部门等共同组成的服务贸易信息共享和数据交换机制”;“(十)围绕挖掘特色旅游潜力,巩固旅游服务的规模优势”中,“加大对境外旅客购物离境退税支持力度”“完善自驾游艇、车辆等交通工具出入境手续、担保制度,降低入境游成本”“推动邮轮旅游产业发展,深化上海中国邮轮旅游发展实验区建设”“完善 144 小时过境免签政策和国际邮轮入境外国旅游团 15 天免签政策,全面实施混合验放通关模式”中的责任单位包括上海海关;“(十二)围绕自贸试验区制度创新,营造高效、透明、便捷的贸易环境”中提出,“推进生物医药全球协同研发的实验用生物材料和特殊物品通关便利,依托张江跨境科创监管服务中心在张江率先探索实施跨境生物医药保税监管”“提高与服务贸易相关的货物暂时进口便利,探索扩大 ATA 单证册制度适用范围,在 ATA 单证册的有效期内,暂时进口货物可按海关现行规定办理延期手续”“创新国际会展通关便利化举措,对世界顶级艺术博览会来沪举办展示交易会给予通关便利及保证金减免,为国际大型展会设立服务窗口,‘一窗办理’海关相关业务,对展品简化强制性认证免办

手续”“探索入境维修产品检验监管模式,推动飞机整机、船舶维修等高附加值检测维修业务发展”和“研究推动开展飞机融资租赁海关异地委托监管”。该方案与前述《上海市服务贸易创新发展试点实施方案》对比,上海海关参与上海市服务贸易发展领域增多,程度加深,任务也更具体。

(二)临港新片区海关创新服务贸易监管现状

1. 积极促进保税租赁业务

2014 年,保税租赁业务在上海浦东机场综保区先行先试,实现区内租赁企业自境外进口的货物入区按保税货物管理,货物出区时由区外承租企业按租赁进口货物缴纳关税和增值税。随后,保税租赁业务在上海浦东机场综保区快速发展,租赁模式不断创新,产生了异地监管、资产包转移、售后回租等新需求。2019 年 8 月,浦东机场海关主动对接广州白云机场海关,确保保税租赁的首架飞机顺利退租。常规情况下,该政策能为单架飞机节约 9.8 万美元,时间成本也将大幅缩减。该项政策还帮助浦东机场综保区 2019 年前 3 季度吸引到入区保税租赁飞机 24 架,货值 21.61 亿美元,同比分别增长 71.43%和 117.31%,入驻租赁企业增长至 450 余家。

2. 打造期货保税交割平台

2014 年 4 月,期货保税交割制度施行,交割商品从铜、铝扩大到铁矿石、原油等。2019 年 7 月又新增天然橡胶,支持全国首个参加国际交易的天然橡胶品种 20 号胶在上海国际能源中心挂牌上市,使其能够依托综保区开展期货保税交割业务和人民币竞价交易,利用国内消费市场争取国际定价权。2019 年 10 月,海关总署印发《关于综合保税区内开展保税货物租赁和期货保税交割业务的公告》,制定了期货保税交割平台海关操作规程,以促进期货保税交割业务的顺利发展。

3. 积极提升保税展示交易功能

依托综保区服务对接第二届中国进博会,制定第二届进博会《保税展示交易海关业务操作指引》《保税货物结转为展览品操作规范》和《展览品结转为保税货物操作规范》,确保展前、展中、展后各阶段,保税货物在综保区和展示场所间的严密、高效流转。推动保税展示展销常态化业务落地,以企业需求为导向,研究制定保税展示展销常态化业务相关操作系统,在价格认定、税收征管、账册管理、实际监管等环节上运用区块链等技术辅助,实现制度创新和监管创新。目前,上海海关已依托青浦综保区的综合政策优势,在进博会主场馆周边的绿地全球商品贸易港设立保税展示展销场所,规划面积达 1 万平方米,计划引进奢侈品、生活用品、酒类等 2500 余种海外商品。业务开展后,将有效发挥进博会辐射效应,帮助培育国际进口商品展示交易平台实现消费升级。

4. 积极推进集成电路保税监管模式试点

2011 年底,上海海关选取展讯通信(上海)有限公司为试点企业,启动以设计公司龙头的集成电路产业链保税监管新模式,实施加工贸易电子化手册管理,并准予设计企业将保税料件外发加工,委托集成电路产业链中的芯片制造企业、封装测试企业生产加工,最终由设计企业完成成品复出口。该模式解决了集成电路设计企业不能作为加工贸易主体,只能在境外下订单和营销结算的困境。截至 2019 年 10 月,共有 6 家企业参与试点,设立 53 本电子化手册,备案进出口金额 40.2 亿美元,实现手续简化、成本降低、通关加快等成效。

5. 研究探索区外研发业务保税监管

目前“保税研发”仅适用于综保区内企业,对区外研发保税监管仍处于探索论证阶段。上海医药研发企业对生物医药“保税

研发”的需求较大,在鼓励支持上海科创中心建设的背景下,在全球医药研发产业竞争日益激烈的趋势下,生物医药“保税研发”监管机制的研究和试点推广工作势在必行。

三、临港新片区服务贸易海关监管存在的主要问题

(一)服务贸易的管辖事权不够明确

服务贸易作为国际贸易的组成部分,理论上应与货物贸易一并由海关代表国家来统一行使监管、征税等方面的主权。但由于服务贸易的实现过程中,一些没有实物有形介质的交易标的无需从口岸进出,海关无法按传统货物贸易方式进行监管征税,致使一些交易者及监管部门对海关的贸易管辖权产生质疑。例如,对通过网络传输进口的数字化产品,因无介质且无具体税号,海关无法征税。税务部门认为,如果仅对通过网络传输进口的数字化产品征收增值税,海关和税务部门均具备征税的主体资格。据了解,税务部门从未放弃对上述商品的征税事权,且逐步涉及海关对特许权使用费的征税事权。财政部门认为,数字化产品通过网络传输是无形产品,不属于货物范畴,且企业是以服务贸易的方式对外付汇,海关征收进口环节增值税缺少法律依据;现行《税则》无法对数字化产品增列税则号列。

(二)实施监管难度大

服务贸易通常属于无形产品贸易,服务的提供和消费在时间和空间上一般是同一的,因此,服务贸易一般不具有经过海关进入另一国家的特点。一国很难通关征收关税的方式对服务贸易加以限制,各国普遍通过国内管制措施对服务贸易进行保护,如资格资质要求、参股比例限制、经营范围和地域要求等。

(三)缺少有效监管手段

海关对涉及无形服务的企业管理、申报、统计等依然是空白,没有建立起服务贸易的有效监管体系。同时,与商务、工商、外汇管理以及行业主管部门尚未建立有效的协调配合机制,无法全面掌握服务贸易情况,难以形成监管合力。例如,生物医药研发进口的部分特殊物品风险较高,而目前监管体系尚不成熟,企业诚信度、从业人员道德意识存在较大差异,一旦发生污染泄漏等安全事故,海关被追责的风险较大。

(四)部分保税业务缺乏统一完整的规范

一是每一类业务推出一个公告及规程,容易造成重复赘述及相互间法律效力范围的问题。二是随着保税业务发展产生的退租、留购、资产转移、出境租赁、委托监管、税款担保等实际需求,缺乏统一的业务规范。三是缺乏个性化的监管要求,如对原油、铁矿石等不能实际入区的品种,保税仓储场所应符合哪些要求,目前尚未有相关规定。

(五)各区之间、区内区外缺乏联动

上海拥有 10 个海关特殊监管区域、2 个保税物流中心,如何发挥各种区域政策优势,形成政策叠加效应,为企业提供丰富的货源、便捷的物流配送以及更低的资金成本,目前还缺乏有效措施。此外,如何依托进博会,形成汇聚各种商品,有规模效应,能通过区位、价格、环境、体验等吸引消费者的展示“终端”,也需要进一步研究。

(六)与服务贸易统计相对应的海关货物贸易统计制度需要改进

目前,我国《外贸法》与《统计法》尚未明确服务贸易统计的主管部门。但 2007 年商务部与统计局共同制定的《国际服务

贸易统计制度》，则规定服务贸易统计工作由商务部负责，海关定期为商务部提供软件及维修等服务贸易基础数据。从该制度实施情况看，海关负责的货物贸易统计与商务部负责的服务贸易统计存在下列问题：

1. 存在重复计算的可能

海关进口统计的运费和保险费采用 CIF 价格记录统计价值，而在我国服务贸易统计中这部分费用又被记录为服务进口。又如，一直以来加工贸易项下的来料加工方式在我国被列入货物贸易统计，来料加工工缴费和进口料件、国内购料一并计入成品价值；但自 2015 年起，如果按照《国际收支手册（第六版）》，来料加工由于所有权不发生转移，其加工费应列入服务贸易项下。根据外汇部门要求，来料加工项下仅允许收取加工费，在统计上列入服务贸易项目（来料加工工缴费收入应申报在“221000”项下），但按照货物贸易办法管理，进料加工采用全额收付方式进行，统计和管理均在货物贸易项下，收付均申报在“121020”项下。目前，商务部关于国际收支口径服务进出口数据由国家外汇局提供，其中一些服务贸易统计项目如运保费、来料加工工缴费、特许权使用费和研发费等，与海关的货物贸易统计存在重叠。

2. 存在遗漏的可能

一些服务外包、软件开发、数字贸易、文化贸易、金融期货等涉及服务贸易的新兴业态，由于海关缺乏有效手段对其服务价值进行统计，很容易产生遗漏。目前可以利用报关单进行统计的服务贸易项目，包括定制型计算机软件出口（不包括与产品固化或集成为一体的软件，统计商品品目为 9803⁽²⁾，仅作单项统计，不列入贸易统计）、租赁租金征税（监管方式 9800，仅作单项统计，不列入贸易统计）和修理物品（监管方式 1300，仅作单项统计，不列入贸易统计）、保税维修（监管方式 1371，仅作单项统计，不列入贸易统计）。

3. 不利于准确反映我国对外贸易全貌

货物贸易与服务贸易作为国际收支的主要组成部分，是一个经济体完整国际账户的重要构成，而国际账户是宏观经济四大账户之一。以往我国服务贸易体量较小，通常以海关统计数据作为我国对外贸易总额。近年来，我国服务贸易规模迅速扩大，内涵不断丰富。2015 年，我国服务贸易进出口占对外贸易总额的比重已达 15.4%。货物贸易和服务贸易都是我国对外贸易组成部分。但目前两者统计上各自独立运作，发布时间不统一，一些数据的采集不够准确，不利于决策者通盘掌握我国对外贸易的总体情况。

四、服务贸易创新发展的国际经验借鉴

（一）利用国内、国际立法推动服务贸易

美国对服务贸易的重视充分体现在与贸易相关的法规中。20 世纪七八十年代，美国通过国内立法将服务贸易的地位大大提高，并在国内立法层面强化美国政府拓展服务贸易的能力。1974 年美国国会通过的《贸易法》首次提出，国际贸易既包括货物贸易，也包括服务贸易。该法案第“301 条款”授权总统对阻碍美国服务出口的外国进行报复。依照该条款，美国贸易代表可以对外国法律、政策或做法进行调查，与有关国家进行磋商，并决定是否采取提高关税、限制进口、停止执行有关协定等报复措施。对于遭受“301 条款”贸易调查的对象国来说，他们可能面临着出口商品丢失美国市场份额的风险，进而影响本国的就业和经济发展。1984 年美国国会通过《贸易与关税法》，1988 年又通过《综合贸易与竞争法》，这两个法案都把服务贸易与货物贸易并列作为扩大出口的两项内容，同样适用“301 条款”和“超级 301 条款”。1975—1988 年，美国曾 11 次援引《贸易法》的“301 条款”处理双边服务贸易争端，内容涉及航空运输、海上运输、广告、广播、电影发行、建筑与工程、保险等。例如，迫使日本、韩国等国开放保险市场、建筑市场，迫使东南亚国家开放航空市场，迫使发展中国家开放潜力巨大的保险、电信、金融、专业服务市场。在中国“入世”过程中，美国也通过双边谈判，迫使中国开放教育、金融、电信、保险等市场。在尚未建立起服务贸易国际规则框架的情况下，美国力图通过双边谈判解决服务的市场准入和不公平竞争问题。在双边谈判中，美国政府加强了以“市场准

入”为首要目标的贸易谈判。美国政府认为,迫使外国政府消除服务贸易壁垒,开放市场,扩大美国服务业进入国际市场的机会是促进服务出口的当务之急。因此,美国服务贸易的对外谈判目标非常明确,就是最大限度地迫使谈判对手开放市场,提高对美国服务产品的市场准入程度直到实现完全的贸易自由化,要求别国开放服务市场成为美国必要而且首要的服务贸易谈判目标。

(二)建设良好的服务贸易管理体制

在服务贸易的管理权限上,美国宪法对政府机构的贸易管理权限进行了划分,明确规定国会享有对外贸易的立法权,行政部门负责外贸法的实施与执行。这种执行权由美国贸易代表办公室、商务部的国际贸易管理局共担,司法部门具有对服务贸易政策的司法审查功能。此外,美国国务院、财政部、交通部、能源部、教育部、国土安全部、版权办公室、专利与商标办公室、少数民族商务办公室、国际开发署等也参与服务贸易管理。尽管美国服务贸易的管理权限比较分散,但在管理体制上,所形成的是以美国商务部为中心的服务贸易“核心型”管理体制。在该体制下,美国商务部在其内部设有5个与服务贸易相关的部门,即商务部制造业与服务业司、贸易促进与对外商务服务司、市场准入与条约执行司,以及商务部直属的普查局和经济分析局。其中制造业与服务业司是最主要的部门,主要通过行业贸易分析、拟订贸易政策、参加贸易谈判、组织扩大贸易市场计划、评估国内外经济政策对相关行业进出口的影响,以及规范行业贸易政策等措施,创造良好的产业政策环境,以提高美国制造业与服务业的全球竞争力。服务司下设旅游、金融和其他服务业3个分行业的服务贸易办公室,其中旅游办公室的职能主要是开展与国际旅游服务相关的事务;金融办公室专司美国金融服务包括银行、保险、证券等广义的金融出口促进工作;其他服务业办公室主管除旅游和金融以外的所有服务出口工作。不仅如此,商务部还下设小企业发展局、国家电信与信息委员会、专利与商标办公室以及贸易促进与商业服务管理司、进口管理司及市场准入与执行司,分别参与服务出口促进、贸易谈判、标准制订、贸易救济与援助等管理和服务工作。至于服务贸易的统计分析工作则主要由商务部的经济分析局来完成。可见,美国商务部在服务贸易政策的制定、实施、促进以及统计等方面发挥着重要的作用,成为美国管理服务贸易的核心机构。

与美国类似,印度也实施分工协调型的服务贸易监管体制。印度商工部是服务贸易开放发展的主要管理部门,有关服务贸易的政策制定与国际谈判基本上由该部门负责,但在实际执行中还要咨询财政部、印度储备银行及各服务主管部门。其中,海关对接商工部商业司协作参与部分服务贸易政策制定的决策与国际谈判;另外,还有贸易委员会和出口促进委员会等多个自治机构或行业协会,来协助商工部完成对外贸易政策的实施,这些自治机构是连接政府与服务贸易企业的纽带。

(三)渐次有序、选择性的开放服务贸易

从印度服务业的开放经验看,它针对服务业领域采取的是一种渐次有序、选择性的开放,通过将国内服务业划分为重点行业与非重点行业,在监管目标与程度上针对服务部门及其贸易开放发展需要来调整行业监管方向。印度服务业中的银行、保险、咨询、法律事务等资本、技术密集型行业不具备国际竞争优势,经不起发达国家的竞争冲击,为保证这些行业不断增长的势头,印度未对其实行服务贸易自由化。为此,印度进行有选择的开放,促进强势行业占据世界市场,保护国内弱势行业进一步发展。对于自身国际竞争力强、具备行业比较优势的软件业和电信业,印度采取激励出口的政策,开放程度很高;而对于发展基础薄弱,易受外资冲击的行业,则在市场准入方面限定外资持股比重及投资形式等,通过强化监管来确保国内行业的健康发展。1995年“入世”时,印度仅承诺开放37个领域,占160个服务分行业的1/4,而后渐次有序地加大了服务业开放的进程。目前,对于模式四“自然人流动”在市场准入和国民待遇上“不作承诺”的部门数占比均超过90%,对合同服务供应商和个体专业人士有较多限制。对于模式一“跨境支付”和模式二“跨境消费”的限制较为宽松,其中“没有限制”的部门占比超过发展中国家平均水平。对于模式三“商业存在”的限制比较严格,“没有限制”的部门仅为3%,“有限制”的部门比例高达91%,远远超过世贸组织其他成员,其中大多数部门仅对外商占比51%的合资企业开放。

(四)建立完善的服务贸易知识产权保护法律体系

20世纪末,印度相继通过《版权法》《信息技术法》和《半导体集成电路设计法》,一方面保护软件企业的积极性,另一方面

改善营商环境吸引外商放心把产品外包给印度企业。印度通过一系列法规的制定以及对 TRIPs 的运用, 加强保护国内知识产权, 这在很大程度上促进了软件、电影等产业的创新和发展。

五、在临港新片区建立适应服务贸易发展的海关监管体系的对策

当前, 服务贸易与货物贸易的联系愈发紧密, 并在很大程度上引领和支撑着货物贸易的发展。临港新片区对标国际公认的竞争力最强的自贸园区, 承载着更深层次、更宽领域、更大力度推进全方位高水平开放的总体要求和发展目标, 必须充分发挥先行先试的优势, 大胆突破原有监管模式的藩篱, 以服务贸易项下有形货物的通关、征税、统计等为重点, 加快探索研究和创新试点, 加快形成一套与服务贸易发展需求相适应的海关监管新模式。

(一) 充分借鉴国际先进经验, 为服务贸易发展创造良好的外部环境

1. 坚持服务业对外开放不动摇, 提高临港新片区服务业对外开放水平

虽然上海自贸试验区在服务业对外开放上起步较早, 积累了较好的先行经验, 但与世界服务贸易强国或地区相比, 不论是在技术水平、人力资本存量方面, 还是在服务贸易的制度政策等方面还有较大差距。因此, 在服务市场开放的过程中应遵循“循序渐进、重点突破、逐一深入”的方式, 继续推动服务业扩大开放, 改革服务业与服务贸易管理体制机制中存在的弊端, 尽快在财税、金融、保险、海关监管及贸易便利化等方面取得突破, 营造有利于新片区服务业和服务贸易加快发展的政策环境。

2. 以服务外包为新增长点, 实现服务贸易增长方式创新

在稳定临港新片区优势服务贸易出口的同时, 建议将发展服务外包作为经济发展的新增长点, 加快推进服务外包提档升级, 引导新片区服务外包向高端化、专业化、定制化和国际化转型, 将临港新片区打造成全球高端服务外包承接目的地。

3. 大力发展新兴服务贸易, 提高其在服务贸易总额中的比重

在做大做强传统服务贸易, 稳定优势服务贸易出口的同时, 要在临港新片区重点发展知识密集型的生产服务业, 鼓励更多外资进入包括金融、电信以及科技服务、广告设计、管理咨询等各类专业和商务服务业。要紧密依靠服务经济发展及制造业服务化与新一轮信息技术革命的演进, 积极开拓高端化、高附加值的新兴服务贸易业务, 提高新片区服务产品质量和国际竞争力, 打造世界知名的中国服务品牌, 以高质量、高标准引领服务贸易创新发展。

(二) 构建高效严密的服务贸易海关监管体系

1. 完善立法, 赋予海关跨境无形货物监管、征税职责

积极参与《电子商务法》《关税法》立法工作, 特别是在《关税法》立法方面, 对跨境数字贸易的税收征管提出立法建议, 通过完善国内立法, 赋予海关对跨境无形货物监管、征税的职责, 对数字化产品等增列税号, 解决海关归类的法律依据问题。

2. 搭建“网上海关”, 建立适应服务贸易发展的监管体系

利用大数据、区块链等技术, 建立有效对接服务外包、跨境电商、会展服务、外贸综合服务平台等服务贸易领域的综合管理信息平台, 逐步将有关服务贸易管理事项纳入国际贸易“单一窗口”。建立服务贸易企业海关备案制度, 利用线上交易全程留痕、可追溯特点, 建立服务贸易“主体资格备案+电子底账管理+后续核查稽查”监管模式, 加强海关事中事后监管。

3. 健全机制, 提高规避服务贸易壁垒水平

发挥好海关牵头的技术性贸易措施部际联席会议机制作用, 加强对货物贸易和服务贸易的技术壁垒研究, 建立多层次有效的壁垒信息收集机制和预警机制, 牵头组织对技术性贸易措施的评议, 降低国外技术性贸易措施对出口的影响。

4. 重点突破, 主导“一带一路”服务贸易规则制定

开展服务贸易海关监管国际经验交流, 加强与“一带一路”沿线国家海关合作, 提高服务贸易国际规则制定话语权。对接“一带一路”建设, 加快推出海关特殊监管区域、跨境电商等的“中国方案”, 推动国际互认进程, 探索建立“一带一路”沿线国家服务贸易海关监管标准框架。

(三) 加强重点突破, 推出海关在服务贸易领域有明显成效的措施

1. 研究试点放宽服务外包保税监管模式适用范围

将保税监管模式适用范围从“外商免费提供的进口设备”扩大至区内服务外包企业为完成外包项目一般贸易进口的仪器设备, 探索服务外包相关进口材料和耗材的保税监管模式。优化服务外包项下暂时进出口货物监管, 对经营规范、运作透明、信用度高的区内服务外包企业, 允许采取灵活多样的担保方式, 并以料号级底账、工单式核销、批次审核总量控制等清单管理手段简化申报手续。适当放宽贸易管制, 对区内服务外包企业为提升技术水平完成外包项目进口的仪器设备, 免于质检部门 3C 认证和旧机电产品管制。制定服务外包项下进出口样品和耗材数量下限, 低于下限的可豁免监管证件要求。积极协调主管部门, 对服务外包项下无安全问题的研发测试类样品和耗材, 制定数量下限, 低于下限的可豁免监管证件要求。

2. 简化会展监管手续

在临港新片区内的特殊监管区域、保税监管场所率先试行展品监管无纸化, 实行展览展会及展品全程网上备案审批。鼓励展览展会经营企业建立符合海关监管要求的信息化管理系统, 并与海关监管系统对接, 海关通过对企业系统数据的实时监控, 真实、准确、详细地掌握展品的进、出、存、销情况, 以实时“信息监控+机动验核”实现严密监管。加强与地方主管部门的信息共享, 完善展会信息采集和统计监测体系。积极参与建立覆盖展览场馆、办展机构和参展企业的展览业信用体系, 建立信用档案和违法违规企业信息披露制度, 积极引导培育重点展览企业成为海关高信用企业。

3. 打造海关支持生产性服务贸易发展的试验田

充分发挥临港新片区内海关特殊监管区域的“飞地”效应, 借助保税工具和现代化信息技术, 增强区内自由度, 推动国际转口贸易、国际物流、中转服务、国际结算、分销、仓储等功能真正落地, 为临港新片区发展高端服务业营造出更加便捷、宽松的通关环境。

一是在保税检测维修方面。协调相关部委, 争取全面推广保税维修海关监管模式, 鼓励海关特殊监管区域内企业开展高技术含量、高附加值、环境风险可控的境内外维修、拆解、再制造业务。适当降低保税检测维修业务门槛、放宽准入资质, 拓展海关特殊区域内维修业务的经营范围, 减少对产品生产地、原产厂家及品牌等的要求和限制, 吸收“工单”管理理念, 采用账册记账的方式简化业务流程。探索在区外开展境内外维修业务试点。

二是在保税融资租赁方面。在融资租赁飞机实现异地委托监管的基础上, 进一步拓展融资租赁货物种类, 推动临港新片区融资租赁发展。允许大型医疗检测设备先由融资租赁企业保税购入特殊区域内, 再租赁给区外有需求的医疗、研究机构。允许承租

企业分期缴纳租金,并按照租金分期缴纳关税及代征税。

三是在期货保税交割方面。进一步扩大保税交割品种,主动与国际主要商品期货市场上不含税的价格体系和全球投资者参与的制度体系接轨。建立健全海关与期货交易相关机构质检信息联动机制,及时掌握期货保税仓单生成、变动、转移、取消等情况,增强海关监管针对性和有效性。

四是在保税展示交易方面。试点临港新片区内跨境电子商务叠加保税展示交易,对不需要验核监管证件的商品,允许消费者在限量、限值范围内现场下单,企业通过跨境电子商务平台实时办理申报手续,海关监管系统自动审核、征税,消费者现场提货。探索实施出区展示留购的现场提货模式,允许区内企业提交担保后,将货物预存至展会现场海关指定或认可的区域,海关通过视频监控和信息化管理系统实施监管,参展客户现场交易并提货,区内企业事后向海关办理集中申报手续。

4. 改进海关统计方法和数据采集方式,提高服务贸易统计质量

统筹协调货物贸易和服务贸易两类统计,将一些处于模糊地带,与货物贸易黏连度高的服务贸易纳入海关统计,做到应统尽统。同时,与商务部等相关部门配合做好服务贸易统计。

一是在临港新片区率先试点探索海关对货物贸易和服务贸易实施分类统计的方法,在现行以报关单中货物为标的逐票核实的“超级汇总”统计方式基础上,按照国际货币基金组织以所有权转移为原则的统计标准,结合海关对注册备案企业作出生产型和非生产型的类型划分,探索建立以企业为单元的服务贸易海关统计体系。

二是规范企业申报,将特许权使用费、网络传输方式进口影片、融资租赁等与货物贸易黏连度高的商品项目纳入海关统计范围。在有条件的服务贸易企业中,试行企业主动申报制度,并通过法律、法规等形式明确相关企业向海关主动申报的义务。

三是增列监管方式代码,收集服务外包、保税研发、保税仓储、保税展示等相关服务贸易统计信息,为制定新型贸易业态的发展提供决策依据。

四是综合运用《国际服务贸易统计制度》中全数调查、抽样调查、重点调查、典型调查和科学测算等多种数据采集方法,在试行推广企业自主申报制度的基础上,通过“抽样调查”“重点调查”等方法,收集有关特许权使用费、修理费、经营性租赁、展览、服务外包软件、研发服务、运输保险费等统计信息,特别是对一些涉税的服务贸易业态,采用“企业直报+重点调查”相结合的模式,并在临港新片区驻点海关先行先试。

(四) 支持洋山特殊综合保税区重点发展集成电路、人工智能、生物医药、民用航空等产业

1. 探索实施监管模式创新

根据重点企业业务特点,充分利用新一代信息技术等现代科技手段,积极探索电子监管,进一步提升贸易自由化便利化水平。对符合条件的重点企业给予免担保待遇。

2. 降低检验检疫成本

重点企业进口货物的非高风险检验、风险可控检疫等业务,经海关批准,可在工厂内指定场所实施;对需抽样送检的,实行“即到即检”,探索分类实施“边用边检”,其中生物医药等特定商品按照“一批一申请”的方式实施“边用边检”。对涉及出口法定检验的货物,实施到厂检验。

3. 创新商品检验监管

率先试行进出口商品安全风险预警和快速反应监管机制,对重点企业进口的需法定检验的一般商品,采取“合格保证”+“符合性验证”的检验模式,由企业向海关提供符合要求的产品合规性自我声明,海关采信后予以放行;对经风险评估需要抽样检验的商品,海关进行符合性验证。

4. 试行企业集团化保税监管

适应重点企业集团化运作模式需要,对重点企业的集团内企业实施集团保税监管,统一设立加工贸易账册。对具有长期稳定合作关系的上下游企业,在有效监管的前提下,探索实施更加简便的保税监管模式。

5. 优化企业特殊物品审批流程

在确保有效控制生物安全前提下,对生物医药重点企业进口的特殊物品,进一步优化风险评估和审批流程,对同一项目的样本实行“一次评估、分批入境”管理。

6. 优化企业融资租赁监管

重点企业以融资租赁方式通过综合保税区进口的生产设备,可不实际进出综合保税区,海关予以保税监管,按物流实际需要,实施由属地海关异地监管模式。

(五) 促进货物贸易和服务贸易融合发展

1. 健全法律、法规体系

提请全国人大批准在临港新片区范围内适当放宽《海关法》第二十四条、第三十三条关于许可证件的规定,并对《海关法》第二条、第五十三条中“货物”概念进行扩充解释,使之涵盖数字产品等“无形物”的内容,为服务贸易创新发展和海关监管制度创新创造法律条件。积极开展前瞻性法律研究,推动以行政法规和部门立法形式,完善与服务贸易相关的海关税收、稽查等法规制度,逐步厘清与服务贸易相关的管辖事权,解决网络传输数字产品、应税特许权使用费等特殊监管对象的征税依据和管理手段问题。

2. 配合有关部门建立完善的服务贸易统计体系

建议在国家层面建立统一的统计协调配合机制,探索同时发布货物贸易和服务贸易统计数据的科学性,在制定年度外贸发展目标时加以统筹考虑,以便更加科学合理地规划整体发展目标。探索建立涵盖货物贸易和服务贸易的新型海关贸易统计指标体系,完善服务贸易和货物贸易的统计调查方法,扩大服务贸易统计数据的采集渠道,不断提高统计数据的质量。

3. 加强对服务贸易知识产权海关保护力度

与有关行业协会和中介机构加强合作,继续加大对企业赴境外参加国际展会的支持,帮助处理展会期间知识产权纠纷。加大服务贸易的知识产权战略研究,加强知识产权海外布局,积极参与服务贸易领域国际标准和规范的制定。加强服务贸易领域知识产权保护合作,加大海外维权力度,维护企业权益。

注释:

1 一方面,使越来越多的服务和第三产业属性更多地依附到货物出口上,从而直接转化为出口附加值或海外投资收益的一部分,使货物贸易“服务化”;另一方面,通过中国强大的制造实力与出口市场份额,使中国式服务与第三产业走向全世界,进而使服务贸易“实体化”。

2 海关总署 2011 年第 80 号关于调整统计商品品目 9803 商品名称与统计范围的公告(总署公告[2011]0080)规定:自 2012 年起,品目 9803 不再列入我国对外货物贸易统计范围,海关对其实施单项统计。