

# 长江三角洲区域一体化发展中的海关 监管制度改革与发展路径探析<sup>1</sup>

余建明

**【摘要】**长江三角洲区域一体化是一项国家战略，海关在长三角区域一体化过程中占有较为重要的地位，长三角区域海关一体化是一个渐进的过程，区域海关已经实行通关一体化的海关监管模式，使用统一的海关信息化管理系统，建立起促进一体化发展的海关协调机制。但是，面对区域经济这一发展有差异、需求有不同、资源有特色的大系统，海关监管理念、管理模式、法律制度等还存在诸多不适应，在区域经济一体化的战略指导下，海关应积极面对、分析和解决存在问题，保证长三角区域海关通关监管更加顺畅，创新制度推进更加有效，全力支持“稳外贸、稳外资”“保产业链供应链稳定”等党和国家统筹疫情防控和经济社会发展工作的顺利推进。

**【关键词】**长江三角洲；区域一体化；海关监管制度

2007年，习近平同志强调“上海的发展绝不可能独善其身，也绝不可以独惠其身，必须放在国家对长三角区域发展的总体部署中来思考和谋划”。2008年，国务院发布《关于进一步推进长江三角洲地区改革开放与经济社会发展的指导意见》，安徽被列入了长江三角洲（以下简称长三角）地区城市群。2013年开始，长三角的成员城市从15个增至27个。2018年，《长三角地区一体化发展三年行动计划（2018-2020年）》公布，次年11月，国务院发布《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，有力推动长三角区域一体化发展战略的实施。

“一体化”的含义为：将两个或两个以上的互不相同、互不协调的事项，采取适当的方式、方法或措施，将其有机地融合为一个整体，形成协同效力，以实现组织策划目标的一项措施。长三角区域一体化发展涉及地方政府的协调、国际和国内市场的开拓、经济项目的承接和转移、研发和产业的合理布局、区域资源的有效利用、产业链和供应链的协同发展、海陆空立体物流体系的建立等。海关监管是区域经济一体化发展中的重要环节之一，对于联接国际和国内两个市场、推动产业链的延伸等方面具有重要的地位和作用。根据中央决策部署，海关总署围绕长三角地区一体化发展做了大量的工作，取得令人瞩目的成绩，但是海关监管在一体化的过程中还有方方面面的问题需要应对和解决。

## 一、长三角区域一体化发展为海关制度创新

### 提供基础

#### （一）长三角地理区位优势强

长三角区域范围包括上海市、江苏省、浙江省、安徽省全域，面积35.8万平方公里。以上海市，江苏省南京、无锡、常州、苏州、南通、扬州、镇江、盐城、泰州，浙江省杭州、宁波、温州、湖州、嘉兴、绍兴、金华、舟山、台州，安徽省合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、安庆、滁州、池州、宣城共计27个城市为中心区，面积22.5万平方公里。

长三角区域三省一市具有得天独厚的地理优势：位于长江的入海口，中国海岸线的中部地区，河海相连，水上运输便利。

---

<sup>1</sup>作者简介：余建明，苏州工业园区海关综合业务处。

长三角区域以上海为核心，交通基础设施互联互通水平不断提升，尤其是核心城市之间，初步建立了以高速公路、快速铁路、高等级航道、大中型机场等多种运输方式紧密联系、有序分工的综合交通运输网络。宁淮铁路、北沿江高铁、通苏嘉甬铁路、南通机场迁建、苏州新机场等一批重大基础设施项目也正在进一步推进中。<sup>2</sup>

## （二）长三角区域经济活跃度高

长三角区域一体化发展上升为国家战略，与其庞大的经济规模和完善的产业结构不无关系，也为长三角区域海关监管制度创新提供了基础。2018年，沪苏浙皖三省一市汇集了全国1/3的重大科技基础设施、1/3的中科院京外研究单位、1/4的“双一流”建设高校、1/4的国家重点实验室、1/4的国家工程研究中心。<sup>3</sup>上海张江和安徽合肥作为两大综合性国家科学中心，是我国创新活力最强的区域之一，是我国创新驱动发展的重要策源地。长三角地区的上海、杭州、苏州、南京和合肥名列2018年中国城市创新创业活力排行榜前15名。

长三角区域城市产业发展各具特色：2019年，上海作为长三角地区领跑者，新能源汽车、电子信息产品、生物医药制造等产业呈持续上涨态势，新能源汽车总产值增长2.2%。<sup>4</sup>江苏省的电子及通讯设备、计算机及办公设备、医药、仪器仪表制造业投资分别增长69.0%、23.7%、33.8%和79.5%。<sup>5</sup>浙江省的计算机通信电子、仪器仪表、电气机械、新能源等产量快速增长。<sup>6</sup>安徽省的制造业投资增长10.1%，信息传输软件和信息技术等其他营利性服务业增加值增长15.4%。<sup>7</sup>在长三角区域一体化的过程中，上海运用其先发优势，带动其他三省顺势发展，使得长三角海关监管制度创新成为可能。

## （三）海关特殊监管区域转型升级快

截至2020年6月底，全国31个省、市、自治区设有155个海关特殊监管区域（以下简称特殊区域）。上海先后设立了3类10个特殊区域：1个洋山特殊综合保税区（以下简称特殊综保区），1个上海外高桥保税物流园区，其余8个是综保区；江苏省有2类21个特殊区域，除了1个张家港保税港区外，其余20个为综保区；浙江省有2类10个特殊区域，除了1个宁波保税港区外，其余9个为综保区；安徽省5个综保区。从类型来看，长三角的特殊区域绝大部分已转型升级为综保区。上海作为长三角地区的龙头，正加快建设具有全球影响力的科技创新中心，长三角区域特殊区域的优化发展成为承接海关监管制度创新的载体。

表1 截至2020年6月底长三角现有海关特殊监管区域分布及名单

|   | 省市 | 关区 | 名称          |
|---|----|----|-------------|
| 1 | 上海 | 上海 | 洋山特殊综合保税区   |
| 2 |    |    | 上海浦东机场综合保税区 |

<sup>2</sup>中国共产党江苏省委员会宣传那：“微讯江苏”，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1652259513168346463>, 2019年12月7日。

<sup>3</sup>陈清萍：《科技进步、协同创新与长三角制造业高质量发展》，《江淮论坛》2020年第2期。转引自高培勇：《理解、把握和推动经济高质量发展》，《经济学动态》2019年第8期。

<sup>4</sup>《2019年上海市国民经济运行情况》，<http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw9819/nw9822/u21aw1423468.html>, 2020年1月22日。

<sup>5</sup>《2019年江苏省国民经济和社会发展统计公报》，[http://tj.jiangsu.gov.cn/art/2020/3/3/art\\_4031\\_8993801.html](http://tj.jiangsu.gov.cn/art/2020/3/3/art_4031_8993801.html), 2020年3月3日。

<sup>6</sup>2019年浙江省经济运行情况分析，<https://s.askci.com/news/hongguan/20200202/1023081156579.shtml>, 2020年2月2日。

<sup>7</sup>2019年安徽省经济运行情况，<https://news.mysteel.com/20/0120/09/W1D66732FF57C0F0C.html>。

|    |    |    |                  |
|----|----|----|------------------|
| 3  |    |    | 上海外高桥保税物流园区      |
| 4  |    |    | 上海外高桥保税区         |
| 5  |    |    | 松江综合保税区          |
| 6  |    |    | 金桥综合保税区          |
| 7  |    |    | 青浦综合保税区          |
| 8  |    |    | 漕河泾综合保税区         |
| 9  |    |    | 奉贤综合保税区          |
| 10 |    |    | 嘉定综合保税区          |
| 11 | 江苏 | 南京 | 张家港保税港区          |
| 12 |    |    | 苏州工业园综合保税区       |
| 13 |    |    | 昆山综合保税区          |
| 14 |    |    | 苏州高新技术产业开发区综合保税区 |
| 15 |    |    | 无锡高新区综合保税区       |
| 16 |    |    | 盐城综合保税区          |
| 17 |    |    | 淮安综合保税区          |
| 18 |    |    | 南京综合保税区          |
| 19 |    |    | 连云港综合保税区         |
| 20 |    |    | 镇江综合保税区          |
| 21 |    |    | 常州综合保税区          |
| 22 |    |    | 吴中综合保税区          |
| 23 |    |    | 吴江综合保税区          |
| 24 |    |    | 扬州综合保税区          |
| 25 |    |    | 常熟综合保税区          |
| 26 | 江苏 | 南京 | 武进综合保税区          |
| 27 |    |    | 泰州综合保税区          |
| 28 |    |    | 南通综合保税区          |
| 29 |    |    | 太仓港综合保税区         |

|    |    |    |                |
|----|----|----|----------------|
| 30 |    |    | 江阴综合保税区        |
| 31 |    |    | 徐州综合保税区        |
| 32 | 浙江 | 宁波 | 宁波梅山综合保税区      |
| 33 |    |    | 宁波保税区          |
| 34 |    |    | 宁波北仑港综合保税区     |
| 35 |    |    | 宁波前湾综合保税区      |
| 36 |    | 杭州 | 舟山港综合保税区       |
| 37 |    |    | 杭州综合保税区        |
| 38 |    |    | 嘉兴综合保税区        |
| 39 |    |    | 金义综合保税区        |
| 40 |    |    | 温州综合保税区        |
| 41 |    |    | 义乌综合保税区        |
| 42 | 安徽 | 合肥 | 芜湖综合保税区        |
| 43 |    |    | 合肥经济技术开发区综合保税区 |
| 44 |    |    | 合肥综合保税区        |
| 45 |    |    | 马鞍山综合保税区       |
| 46 |    |    | 安庆综合保税区        |

全国特殊区域主要集中在长三角及珠三角地区，排名前五省份（直辖市）分别为：江苏、广东、山东、浙江和上海，长三角的三个省市位列前 5 名。2019 年累计进出口额前 10 位的特殊区域，长三角占有 6 个，除上海占有 2 个外，其余 4 个为江苏的特殊区域。进出口额排名前 10 位的特殊区域详见表 2。

表 2 2019 年进出口值全国前 10 位的海关特殊监管区域<sup>8</sup>

| 序号 | 海关特殊监管区域  | 进出口值（亿人民币） |
|----|-----------|------------|
| 1  | 上海外高桥保税区  | 8819       |
| 2  | 成都高新综合保税区 | 4330       |
| 3  | 深圳福田保税区   | 3547       |

<sup>8</sup>根据“海关特殊监管区域进出口”相关材料整理，<https://kuaibao.qq.com/s/20200310A08W3700?refer=spider>。

|    |                  |      |
|----|------------------|------|
| 4  | 新郑综合保税区          | 3461 |
| 5  | 昆山综合保税区          | 3247 |
| 6  | 重庆西永综合保税区        | 2577 |
| 7  | 上海松江出口加工区        | 1780 |
| 8  | 无锡高新区综合保税区       | 1642 |
| 9  | 苏州工业园综合保税区       | 1551 |
| 10 | 苏州高新技术产业开发区综合保税区 | 1395 |

#### （四）自由贸易试验区改革创新优

长三角区域现有上海、浙江、江苏三个自由贸易试验区（以下简称自贸区）。中国（上海）自由贸易试验区是我国第一个自贸区，成立于2013年9月，涵盖上海外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等4个海关特殊监管区域。2014年12月，上海自贸区区域扩展，包括陆家嘴金融片区、金桥开发片区和张江高科技片区、世博片区。2017年和2019年，浙江和江苏也先后设立了自贸区。2019年8月，上海自贸区临港新片区设立，成为具备与国际通行规则相衔接、国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区。自贸区建设的重点内容是以制度创新为核心，以科技创新为引领，包括扩大投资领域的开放、推进贸易发展方式转变、深化金融领域的开放创新等内容。2017年中国自贸区发展指数<sup>9</sup>显示，上海以81.62居于首位，上海自贸区作为首先的试点，在经济发展上较为突出，对所在区域的经济推动力显著。<sup>10</sup>2019-2020年度中国自贸区制度创新指数发布，从“投资便利化”“贸易便利化”“金融管理与服务创新”“政府职能转变”和“法治环境”五个维度进行评估，上海以指数87.14居于第一位。<sup>11</sup>在海关监管制度创新带动下，自贸区的创新取得了较好的成效，对于推动区内企业更高水平开放、推进产业升级、营造高标准的营商环境起了积极作用。

## 二、海关促进长三角区域一体化发展的成效

#### （一）建立适应长三角经济发展要求的海关机构

海关适应长三角区域经济发展需要，设置众多的海关机构，共有上海、南京、杭州、宁波和合肥五个正厅级直属海关。上海海关业务工作具有监管业务量大，门类齐全，点多线长等特点。为保证各项业务的顺利开展，上海海关设有办公室、商品检验处等18个内设职能处室，浦东海关等29个隶属机构，上海海关机电产品检测技术中心等6个事业单位。近年来，随着上海改革开放和口岸发展步伐的加快，上海海关监管业务量以每年20%左右的速度递增，各项主要业务指标位列全国海关首位。

长三角其他省份也根据区域产业特点，设立了门类齐全的海关机构处理各项业务。南京海关除内设职能处室外，下辖金陵、苏州、苏州工业园区、无锡4个副厅级隶属海关，24个正处级隶属海关单位。2019年进出口商品总值位列全国海关第三位。浙江省内设有2个正厅级海关，杭州海关业务管辖范围为除宁波地区以外的浙江省全境及其所辖海域，管辖钱江海关、温州海关

<sup>9</sup>自贸区影响力指数反映的是自贸试验区对区域经济发展和公众生活的影响及波及性。

<sup>10</sup><http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw39309/nw39342/nw39343/u21aw1256978.html>。

<sup>11</sup>[https://dzrb.dzng.com/articleContent/3495\\_773913.html](https://dzrb.dzng.com/articleContent/3495_773913.html)。

等 13 个隶属海关。宁波海关设有 18 个隶属海关单位，整体业务量要高于杭州海关。合肥海关下设芜湖海关等 18 个隶属机构。

根据海关公布的进出口数据，按照全国直属海关进出口金额排名，上海海关和南京海关自 2017 年开始一直占据着第一和第三的位置。长三角区域海关监管的进出口商品总值在全国海关中占有举足轻重的地位，2019 年进出口情况详见表 3。

表 3 2019 年 1-12 月进出口商品总值 单位：千美元

| 序号 | 关别   | 进出口总值       | 出口          | 进口          | 全国直属海关所占位次 |
|----|------|-------------|-------------|-------------|------------|
| 1  | 上海海关 | 920,752,360 | 540,306,939 | 380,445,421 | 1          |
| 2  | 南京海关 | 378,512,416 | 188,803,152 | 189,709,264 | 3          |
| 3  | 杭州海关 | 126,101,825 | 70,281,544  | 55,820,281  | 10         |
| 4  | 宁波海关 | 247,945,235 | 175,518,388 | 72,426,847  | 5          |
| 5  | 合肥海关 | 33,508,269  | 13,080,047  | 20,428,222  | 23         |

## （二）实行全国通关一体化的海关监管模式

长三角区域海关由海关总署统一管理，参与海关总署的全局性改革。2016 年 7 月 1 日，全国海关实施通关一体化改革，通过“两中心三制度”设计，企业任意选择通关或者报关地点和口岸，在全国任何一个地方可办理相关手续，企业通关成本更低，速度更便捷。上海、青岛、黄埔 3 地分别设立海关总署风险防控中心，分别开展空运、水运（来往港澳小型船舶除外）和陆运货物安全准入风险防控。上海、广州、京津分别设立 3 个海关总署税管中心。税管中心主要按照商品和行业分工，对涉税申报要素的准确性进行验证和处置，重点防控涉及归类、价格、原产地等税收征管要素的税收风险。全国海关风险防控中心和税收征管中心建成，采用“一次申报、分步处置”的新型通关管理模式，在企业完成报关和税款自报自缴手续后，安全准入风险主要在口岸通关现场处置，税收征管要素风险主要在货物放行后处置。通关一体化改革明确了口岸海关、属地海关、风险防控中心及税管中心的职责，形成了口岸海关重点管实货、属地海关重点管单管验估、风险防控中心重点管安全准入、税管中心重点管税收征管要素的监管机制。在全国通关一体化模式下，海关全面推广企业“自主申报、自行缴税”和汇总征税。企业可以自行网上申报、电子支付税款、自己打印税单，实现了“不见面”办理业务，进一步规范了执法风险。通关整体流程优化，通关效能提升，通关成本降低。

## （三）建立促进一体化发展的海关协调机制

长三角海关积极落实党中央关于长三角一体化发展的国家战略，比照长三角地区“一市三省”地方政府合作模式，建立长三角区域 5 个直属海关一体协同工作机制，制定《长三角区域内直属海关一体协同工作机制》（简称《协同机制》）和《海关支持长三角区域一体化发展重点举措》。《协同机制》主要包括两方面内容：一是在海关总署领导小组统一决策下，建立长三角海关一体化协调机制，通过召开定期联席会议，规划实施各项重点工作任务；建立长三角海关一体化日常工作机制，推进长三角专项业务工作。二是建立海关总署和地方的沟通联络机制、问题需求的联合调研机制、改革创新的协同合作机制、工作任

务的督促推进机制、异常问题的快速处置机制、信息交流和新闻宣传机制、能力建设的协同提升机制等。通过这些机制的实施运作，推动长三角各直属海关间建立更加紧密的联系配合、协同协作关系。从“信息互联互通、规则共商共建、作业协同协调、风险联防联控、资源通享通用”5个维度共同推进长三角区域改革。<sup>12</sup>

#### （四）开发运行较为完备的海关信息化管理系统

海关业务的运行是以信息化系统为依托。近年来，为适应对外贸易发展和服务新贸易业态的需要，海关信息化系统也在不断更新和发展。目前海关在业务操作过程中使用的系统有海关总署和直属海关两个层级，其中署级应用系统有海关管理系统和海关作业系统两类，海关管理系统主要包括金关二期运行管理平台、海关政务办公系统、海关综合业务管理系统、中国海关教育培训信息系统等20多个系统，海关作业系统包括海关化验信息管理系统、海关监测预警系统、海关进出口商品归类系统、关税分析监控系统等10个系统。各关的运行系统中，除了总署系统具有统一性，各直属海关还根据关区业务特点，为开展政务和业务自行开发具有个性化特点的辅助系统。如辅助海关管理的政务办公、政策法规管理等10多个系统，辅助海关作业的跨境电子商务、非贸业务、物流监控、海关特殊监管区域管理等10多个系统。关检融合之后，总署、各直属海关陆续上线了金关二期系统、金关二期辅助系统、新风险防控系统、新查验管理系统等。各级各类的海关信息化系统门类比较齐全、覆盖面比较广，对于保证全国海关业务的运行通畅起着不可或缺的支撑作用。

### 三、海关推动长三角区域一体化

#### 发展的存在问题

海关在长三角区域一体化发展中占有重要的地位，面对区域经济这一发展有差异、需求有不同、资源有特色的大系统，其管理理念、法律规制、监管模式等还存在诸多不适应，主要表现为：

##### （一）一体化发展中管理理念的不适应性

推动长三角区域一体化发展是国家战略，各地海关高度重视，不断推出促进一体化发展的监管举措，但有些举措存在盲目性。一是盲目地复制推广而忽视实际效果。有些地区海关在借鉴引进自贸区或特殊区域管理的成功经验时，不结合自身关区的实际，全盘照搬，一些适合其他地区发展的政策措施并不适宜当地区域的发展，往往花费大量的人力物力却不能起到应有的效果。二是过于追求形式创新而忽视实际内涵。有些海关想方设法推出新举措，追求时尚、光鲜的名称，却缺乏解决实际问题的内涵，不能给企业带来真正的实惠，在某种程度上反而增加了企业的负担。三是缺乏深入细致的调研而忽视企业的实际需求。长三角区域一体化发展是一个大系统，企业对海关最大的需求就是进出物流通得又快又好，最大程度地降低生产与物流成本。企业产业特点、市场需求等各有其特点，海关在监管风险可控、保证合法进出的前提下了解企业需求及其差异性方面做得不够，尤其在新冠疫情期间，中央提出“六稳”“六保”的形势下，还不能完全做到有的放矢地为企业排忧解难。四是海关业务改革与严密监管不同步的现象依然存在。一些海关的业务监管在关区内尚未实现统一的管理制度，在长三角区域海关也是实施各自的管理，有悖于长三角区域一体化发展的理念。

##### （二）法律规制不完善带来的不适应性

海关管理遵循一系列法律规制，包括总署的行政规章、主管海关的管理制度以及为实现管理目标而统一运行的信息化系统等，分析现有的法律规制，也存在不适应长三角区域一体化发展的不足。

一是顶层法律法规的缺失和不完善。以综保区管理为例，综保区是我国开放型经济发展的先行区，国家赋予多项优惠政策，

<sup>12</sup>长三角海关一体化工作办公室：《长三角海关工作动态》2020年第1期。

有其管理的特殊性。自 2006 年 12 月 17 日国务院正式批准设立全国首家综保区至今，未出台专门的综保区管理规定。综保区的管理一直参照《中华人民共和国海关保税港区管理暂行办法》（海关总署令第 191 号）。管理规定的不完善，造成执法困难。如综保区缺乏保税货物销毁的法律依据与处置途径，综保区内一些货物因涉及知识产权无法内销又无法出区销毁；随着仓储货物按状态分类监管、增值税一般纳税人资格试点等政策的推行，非保税货物入区运营是大势所趋。依据《中华人民共和国海关法》的规定，非保税货物不是海关监管货物，该如何实施管理，是否可以查验，查验异常如何处置，违规如何处罚，这些问题都缺乏具体的法律规定和操作规程。还有些政策规定不具体不明确，《关于简化综合保税区进出区管理的公告》（海关总署 2019 年第 50 号）规定，“区内企业用于生产加工及设备维护的少量、急用物料”可以用卡口登记形式入区，但“少量”“急用”无法界定，使得企业未能充分运用“简化进出区管理”这一优惠政策。长三角区域综保区设立数量多，进出区货物量大，各综保区缺乏统一规范的管理，区域执法的不统一与长三角区域协调发展的初衷不相符。

二是新兴贸易业态缺乏针对性管理办法。2019 年《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》出台后，广大企业密切关注、反响热烈，认为举措贴合企业实际需求、瞄准问题靶向施策。然而在实施过程中，仍存在未能充分发挥政策优势的状况。第一，尚未制定完善的操作规程，除了赋予综保区企业增值税一般纳税人资格等举措的操作规程相对完善外，保税研发、保税维修等措施尚未制定配套的实施细则。允许区内企业开展“高技术、高附加值、符合环保要求”（即两高一符）的检测维修业务，由于商务部尚未出台配套的两高一符产业目录，检测维修业务准入门槛尚不明确，所以基层海关无法正常开展该业务。第二，对于优惠政策的延展性缺乏法律保障。现有的保税研发政策仅局限于综合保税区内，覆盖面小，实际开展企业数量少，而占加工贸易主体地位、数量庞大、具有研发条件和需求的区外企业尚无法在享受政策的前提下得到援助，在一定程度上影响了国家关于鼓励开展研发的政策执行效果。如何在法律法规许可的前提下，将优惠政策用足用好，减少现场海关的执法风险和执法人员被追责的后顾之忧，是我们应该认真面对和思考的问题。第三，法律规制与新系统存在矛盾冲突。新一代查验管理系统（以下简称新查管系统）与“商检法”及其实施条例即存在不统一性。新查管系统上线后，口岸进口的大宗散装商品，如散装化工品，按批次计算，100%被布控命中为“目的地事中查验”，这与《商检法》及其实施条例的规定相矛盾。《商检法实施条例》第十八条第二款明确规定进口大宗散装商品应当在口岸检验。而“口岸检验”和“目的地查验”之间存在从口岸到目的地的监管风险，尤其是对于散装化工品、危险品而言，其安全监管的风险更是突出，但是这一矛盾无疑给现场执法人员的操作带来难度。

### （三）海关信息化管理系统的不适应性

虽然海关总署和各直属海关开发和运用了多个信息化系统，但海关信息化系统在长三角一体化发展的过程中还存在诸多的不适应。一是信息化系统未兼顾多种物流运输特点。长三角区域的物流运输具有“少数量、多批次，多个企业拼货”的特点，海关总署开发运行的信息化系统未能兼顾。如目前金关二期的综保区管理系统，设置车辆与入库查验货物的绑定关联，布控查验以一车一单施行，一单被布控，则整车货物均需入库查验，不仅耽误其他非布控货物流转，影响多个企业的物流，还增加现场查验负担，使得车辆的利用率降低，企业物流成本增加。二是信息化系统的设置未与业务改革同步。海关总署在全国推广实施进口货物“两步申报”试点改革，对于相当一部分企业来说，与金关二期系统相关联的报关单无法使用一次录入功能，分两次录入影响企业使用的积极性。“两步申报”要求在超期未完整申报、概要申报放行后需提供后续单证以完整申报，企业参与的积极性受限。信息化系统不完善体现在申报、查验、放行等多个环节，新查管系统中目的地查验指令无法自动下达至目的地海关，此类单证需依靠人工流转至目的地海关，通关时间延迟。此外，新造集装箱出口监管至今未纳入全国通关一体化改革，各海关自行管理，未建立数据共享、物流共管的集装箱登记和使用的管理系统。三是多个系统并行与不兼容产生通关监管的矛盾。新上线系统与原先运行的老系统、原海关管理信息化系统与原检验检疫信息化系统的矛盾与不相兼容，造成口岸海关与目的地海关反复查验、部分商品的查验率高、布控查验完毕后报关单仍然无法放行、布控的报关单系统直接放行等现象。这些问题的产生涉及多个系统，各个系统在衔接、数据交换等过程中会出现各种各样的问题。在通关一体化模式之下，海关和企业无法快速判断和了解问题究竟出现在哪一个环节、哪一个系统，该联系谁，又该如何解决问题。因此，海关信息化系统多而杂所产生的一系列问题也成为长三角区域一体化发展过程中，应该引起重视和着力解决的问题。

#### （四）关检融合改革带来的新问题

2018 年 4 月 20 日，出入境检验检疫管理职责和队伍划入海关，统一以海关名义对外工作，实行一次申报改革。2018 年 8 月 1 日，关检融合迈上新台阶，实现了进出口报关一张单子、一次申报、一道手续的改革目标。这既是党中央、国务院对海关机构改革的要求，更是广大进出口企业对口岸通关的热切期盼，也是海关深化改革、优化监管服务、有责任担当的革命性的改革。伴随着关检融合这一划时代的改革，一些其他问题也随之产生。

首先，原海关和原检验检疫对货品监管的重点不一致。“一张单子、一次申报、一道手续”是表象的理想化的状态，原海关与原检验检疫的融合不只是表面单证的融合，应是体现在监管理念、监管模式、监管程序的深度融合。原海关监管对货物、物品、运输工具的监管是重在单货相符；原检验检疫的监管重点是货品的质量、品质、安全等方面，双方监管的侧重点和目标不一致，因此各自在监管流程设计的监管重点不相同。以取样送检为例：原海关与原检验检疫对查验货物的取样送检处置流程不一致导致后续处置的结果不同。原海关查验取样送检货物在检验结果出来前原则上货物不予放行，而原检验检疫检验的部分商品（如进境食用水生动物），在现场查验合规仅涉及实施抽样检测的，取样完成后即可以正常放行。由此，关检融合之后，使用信息化系统录入取样送检查验结果时，是在取样结果出来之前放行货物，还是按照原海关的流程予以处置，无明确的处理规定，现场海关执法无统一的标准作为参考。

其次，操作流程简单并未实现关检融合的便利快捷。关检融合后，双方力求实现合并操作流程，避免重复作业，但是操作流程的简单合并并没有解决重复操作的问题，尚有部分流程的融合并不和谐，未真正实现流程的一次性操作。涉及法检单证的删改单是比较典型的问题，海关/商检信息通过“单一窗口”统一申报后涉及单证删改，结关前的单证改单，不论改单内容是否涉及商检信息，法检单证均需要转岗到商检系统、提供正本资料交给现场关员处理商检信息，较之前仅需修改非商检信息相比，增加了商检环节的工作流程；结关后的单证改单，修改法检单证中的信息，需重新进行商检流向的人工审核、派单等操作，重复审核。对于需要检验检疫的单证的修改，则要求重新查询、联系对应口岸的商检窗口方可修改。关、检一些业务环节操作流程的不融合、不统一，也将成为阻碍长三角区域海关一体化发展的桎梏。

## 四、完善长三角区域一体化海关监管的对策建议

一体化的基本特征在于自愿性、平等性和主权让渡性，一体化是一个长期的、渐进的过程，在这一过程中制度化和法律化成为实现一体化的基本前提和保障。长三角海关具有实现区域一体化的地理区位、经济基础、产业特点等先决条件，在区域经济一体化的战略指导下，应积极面对、分析和解决存在问题，以保证长三角区域海关通关监管更加顺畅，创新制度推进更加有效，从而全力支持“稳外贸、稳外资”“保产业链供应链稳定”等党和国家统筹疫情防控和经济社会发展工作的顺利推进。

#### （一）树立科学的助推区域发展的创新观和政绩观

一是长三角区域海关要在现有的长三角海关一体化协调机制基础上，将加强问题需求的联合调研、改革创新的协同合作、工作任务的督促催办、异常问题的快速处置等机制落实到位，要有扎扎实实的、深入细致的工作作风，解决通关监管过程中的具体问题。要以担当负责的精神，具体而客观地分析国内外市场变化、海关信息化管理系统等非企业主观因素而产生的问题，及时妥善地予以解决。二是以地区产业发展特点为基础，以企业需求为导向，坚持实事求是的原则，开展区域海关监管制度创新，给企业带来真正的实惠，享受改革创新的红利。三是树立严密监管与促进发展相结合的理念，既控制监管风险，确保企业合法合规地经营进出口业务，又推动地方产业的发展，把握好二者在长三角区域海关一体化发展中的平衡点。四是健全激励机制和容错纠错机制。海关各级领导要树立勇于担当的精神，要把执法一线人员合情合理的即决性处理，与谋取私利的违纪违法行为区分开来，对产生的无意过失，要主动发声，减轻执法一线人员对“追责问责”的惧怕感，为敢担当勇作为的干部系上“安全带”。

## （二）助力海关创新要素与区域创新的融合发展

以上海为龙头的长三角区域是中国最具创新力的地区之一，2019 年，长三角地区的江苏、上海、浙江和安徽进入中国区域创新能力排名前 10 名。对于长三角区域来说，建立区域协同创新系统是大势所趋，长三角不同城市之间以及城市群系统间协作与共生，知识、信息、技术产品、创新人才在不同城市之间以及城市群系统间自由流动，通过资源整合，实现系统从无序到有序、从低级到高级的状态。<sup>13</sup>长三角区域海关应厘清保税检测、保税维修、保税展示交易、期货保税交割、融资租赁等项目的创新要素，积极加入区域协同创新系统，实现海关创新要素与系统中信息、技术等创新要素的叠加、互补与重组，使得海关系统的创新要素更加具有活力，更加具有区域经济发展的适配性，从而更加能够适应长三角区域产业发展的需要。

## （三）完善长三角区域海关管理的法律规制

一是认真梳理原海关和原检验检疫的法律法规，以及长三角区域原海关和原检验检疫制定的业务管理办法和操作流程，汇集双方业务管理和操作规程的冲突点。二是尽快制定和完善缺失的海关法律规制，包括综保区管理的法律规范，关检融合后的查验、废旧机电管理等具体的海关业务管理规范，改变海关执法不统一、对企业要求参差不一等现象。三是完善现有海关总署信息化系统。对于控制和处理全国海关业务的金关二期工程，修正和完善系统存在的核放单管理功能、与其他业务系统的数据交换和对碰功能、对辅助系统的接纳与融合功能等，进一步提高系统的智能化水平，为长三角区域一体化发展中的海关通关监管提供技术保障。四是梳理与金关二期系统相交集的新查管系统、新风控系统等系统功能，修补相互之间的不匹配、不融合，对部分信息化系统实行整合。五是建立长三角区域海关一体化辅助管理系统，上海海关业务量大、业务门类齐全，可以其辅助系统为蓝本，结合长三角地区其他海关的业务特点，推广运用至长三角区域海关，实现长三角区域海关辅助管理系统的一体化，实现区域海关执法的统一性。

## （四）实现综保区和自贸区互促互进高质量发展

长三角区域设有 3 类 46 个海关特殊区域，其中上海洋山是特殊综保区，此外还设有上海、浙江和江苏 3 个自贸区。上海自贸区临港新片区的目标是“要努力成为集聚海内外人才开展国际创新协同的重要基地、统筹发展在岸业务和离岸业务的重要枢纽、企业走出去发展壮大重要跳板、更好利用两个市场两种资源的重要通道、参与国际经济治理的重要试验田，有针对性地进行体制机制创新，强化制度建设，提高经济质量。”认真研究原海关和原检验检疫在自贸区的制度创新，对标新海关的标准，解决关检职能交叉、重叠等问题，消除通关监管的交叉点和盲点，进行全面制度创新。梳理长三角区域自贸区和特殊区域所实施的普遍性和个案性创新措施，分析各海关的区域特点，甄别选择适合的措施进行复制推广。

综保区和自贸区作为区域经济发展和外贸发展的重要载体，必须做大做强，才能以其为引擎，在区域经济发展中起到引领作用，带动区域经济的高水平开放和高质量发展。长三角区域海关应借力自贸区和特殊区域发展和优势，探索两区海关管理制度优化与监管制度创新，优化长三角区域海关特殊区域之间、自贸区之间以及特殊区域和自贸区之间管理制度和监管制度，促进长三角区域经济的高质量发展。

## （五）畅通区域国际物流通道保障产业链供应链平稳

配合地方政府，搭建长三角区域物流管理服务平台，实时读取和分析区域物流服务信息。建立通畅快捷、绿色低碳的长三角区域水运物流通道，以上海为区域物流发展中心，依托上海港，将上海港功能延伸至长三角其他三省的内河港，作为上海港的喂给港和内陆点堆场，扩大上海港的货源辐射能力；创新“空运直通港快速通关模式”，上海浦东、上海虹桥、杭州萧山、南京禄口、苏南硕放等长三角区域的空港互联互通，简化空港操作环节，货物落地后无需进入货代仓库，通过卡车航班直接转

<sup>13</sup>李琳、刘瑞：《创新要素流动对城市群协同创新的影响——基于长三角城市群与长江中游城市群的实证》，《科技进步与对策》2020 年 16 期。

---

运至目的地，既加快通关时速，又降低企业成本；充分利用自贸区制度创新平台的独特优势，以“虚拟铁路港”的理念，结合海关总署支持中亚、中欧班列物流通道多元化体系政策，助力长三角区域企业融入国家“一带一路”倡议，加强与“一带一路”沿线国家的合作，力保区域产业链供应链平稳，不断提升长三角区域在全球价值链中的地位与影响力。