# 海关总署解读《关于改进口岸工作支持外贸发展的若干意见》

2015年4月7日，国务院印发《关于改进口岸工作支持外贸发展的若干意见》（国发〔2015〕16号，以下简称《若干意见》），为便于有关口岸管理部门、行业组织和外贸企业准确理解和把握相关政策，做好贯彻落实工作，现做如下解读：

一、《若干意见》的出台背景

口岸是对外开放的门户，是连接和利用两个市场、两种资源的重要渠道。改革开放30多年来，我国口岸快速发展，对改革开放和现代化建设产生了极其广泛而深刻的影响。党中央、国务院历来高度重视口岸工作，李克强总理就改进口岸工作多次作出批示指示，强调要进一步简政放权，改进口岸查验监管方式，提高通关效率，清理和规范进出口环节收费，降低企业负担，支持外贸扩大出口，推动外贸转型升级，为经济稳增长提供有力支撑。汪洋副总理在2014年8月的口岸工作座谈会上指出：“口岸是我国开放型经济的重要支撑，没有口岸的发展，就不会有今天世界第一贸易大国的地位。口岸也是体制改革的 试验田 ，许多重大改革措施都是依托口岸先行先试的。口岸是对外友好交往的桥梁，世界通过口岸了解中国，中国通过口岸走向世界。口岸还是国家安全的重要屏障， 将走私、贩毒、偷渡、疫情疫病及危害国家安全的人员挡在国门之外”。

党的十八届三中全会《决定》明确提出“推动内陆同沿海沿边通关协作，实现口岸管理相关部门信息互换、监管互认、执法互助”，同时提出“改革市场准入、海关监管、检验检疫等管理体制”，“优化政府机构设置、职能配置、工作流程……理顺部门职责关系”，“深化行政执法体制改革，整合执法主体，相对集中执法权，推进综合执法，着力解决权责交叉、多头执法问题”；党的十八届四中全会提出“推进综合执法，有条件的领域可以推行跨部门综合执法”。《国务院落实“三互”推进大通关建设改革方案》提出“坚持安全便利并重，优化口岸管理机制，转变职能实现方式”。这些论述，都为进一步加强和改进口岸工作、推进口岸治理体系和治理能力现代化指明了努力的方向。

当前，我国改革进入攻坚期和深水区，发展处于转型期和换挡期，对外开放步入新阶段，国家安全面临新挑战，国际政治经济形势也错综复杂，对口岸工作提出了新的更高要求。面对新形势和新常态，口岸布局、通关效率、综合执法、资源共享、口岸收费、设施建设、口岸法制和信息化建设等方面，还有许多需要不断改进的工作和进一步解决的问题。

为落实中央中央十八大、十八届三中、四中全会和2014年全国口岸工作座谈会议精神，深入推动口岸改革和发展，回应社会、企业和群众的关切，由海关总署（国家口岸办）牵头，会同中央编办、外交部、发展改革委、公安部、财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、商务部、中国人民银行、质检总局、港澳办、总参谋部等部门，在深入调研、反复论证基础上，历时8个多月，起草了《关于改进口岸工作支持外贸发展的若干意见》，于3月18日报国务院常务会议审议通过，4月1日国务院正式印发，4月17日全文对外发布。

二、《若干意见》出台的重要意义

《若干意见》是国务院继2014年12月26日出台《落实“三互”推进大通关建设改革方案》（国发〔2014〕68号）之后的又一个关于口岸工作的指导性文件，在相隔几个月的时间内，国务院再次出台有关口岸工作的指导性文件，体现了国家对加强和改进口岸工作、促进贸易便利化、推进口岸治理体系和治理能力现代化、支持外贸发展的高度重视，是新形势、新常态下对口岸工作的整体部署和多策并举。《若干意见》对贯彻落实党中央、国务院关于改进口岸工作、支持外贸发展一系列要求具有十分重要的深远意义。其意义主要体现在：

加强和改进口岸工作，支持外贸发展，是构建开放型经济新体制的需要。改革开放以来，国家采取了一系列措施推动口岸管理体制改革，取得了一定成效。但口岸多部门执法的体制，导致执法合作领域有限，综合执法效能不高，协调机制不健全，不仅影响了口岸通关效率，也制约着开放型经济新体制的构建，需要在深化口岸行政执法体制改革，整合执法主体，相对集中执法权，推进综合执法等方面推进改革。

加强和改进口岸工作，支持外贸发展，是打造国际经济竞争新优势的需要。十八届三中全会明确提出要“加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优势”，而贸易便利化是降低企业贸易成本的重要途径，是衡量一个国家贸易竞争优势的重要指标，更是弥补我国作为生产大国在劳动力成本上升之后的一个重要手段。在我国外贸传统竞争优势减弱的情势下，需要向内挖潜，创新管理，巩固和保持我国第一贸易大国的地位。

加强和改进口岸工作，支持外贸发展，是优化区域经济发展格局的需要。口岸是集人流、物流、资金流、技术流、信息流为一体的综合枢纽，是一个地区对外开放的重要平台和标志，十八届三中全会明确提出，“扩大内陆沿边开放……推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设，形成全方位开放新格局”，优化区域经济发展格局，需要口岸工作适应全方位、纵深化的开放态势，为构建东西互济、海陆统筹的开放新格局提供支撑。

加强和改进口岸工作，支持外贸发展，是有效维护国家安全的需要。现在我国国家安全的时空领域更加宽广，内外因素更为复杂。走私、贩毒、洋垃圾、各类疫病疫情及各种恐怖活动，不仅严重影响经济社会发展，而且严重威胁国家安全。口岸是进出境的第一道关口，我们既要通过实施必要的查验监管，发挥口岸在国家安全中的把关作用，也要尽可能提供便捷高效的通关环境，把握好“通得快”和“管得住”的平衡点，在全方位开放的形势下维护好国家安全。

三、《若干意见》的主要举措

《若干意见》共6个部分总计22条。全文始终把改进口岸工作作为出发点，把支持外贸发展作为落脚点，突出深化改革和问题导向，紧紧围绕支持外贸发展这一中心主题，提出加强和改进口岸工作的一系列任务和措施。主要举措有：

（一）进一步加大口岸执法领域的简政放权力度。通过简政放权，转变查验部门的监管职能和方式，把口岸管理的重点转到创造良好口岸环境、提供优质服务、促进通关便利化上来，再对市场取消一批、对地方下放一批涉口岸行政审批事项，并全部取消非行政许可审批，充分发挥地方政府贴近基层的优势，进一步激发进出口企业的市场创造活力，最大限度减少口岸有关部门对进出口经营活动和进出境货物物品的许可审批，增强外贸经济发展的内生动力；在口岸通关和进出口环节，要尽快制定公布权力清单和责任清单，让权力运行阳光化、公开化，清单之外不得变相设置审批权力和行使权力。

（二）减少口岸通关和进出口环节的涉企收费。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，避免口岸拥堵和不畅，减少企业在口岸上的仓储费用和滞留成本。海关等部门在对货物物品的查验上，要增强针对性和有效性，提高非侵入、非干扰式检查检验比例，顺应物流的流向，把查验嵌入物流之中，对查验没有问题的，免除企业吊装、移位、仓储等费用，此类费用由中央财政负担。坚决取缔进出口环节违法违规、无根无据设立的行政事业性收费，进一步规范由市场调解的进出口环节经营服务性收费，纠正擅自提高收费标准、扩大征收范围的行为；对依法合规设立的进出口环节行政事业性收费、政府性基金以及实施政府定价或指导价的经营服务性收费实行目录清单管理，未列入清单的一律按乱收费查处；清理整顿报关、报检、货代、船代、港口服务等中介环节收费，坚决取缔依托行政机关、依靠行政权力提供强制服务、不具备资质、只收费不服务的“红顶中介”，杜绝把行政事业性收费项目变相转化为经营服务性收费，打击中介机构借着查验部门的名义收取非正当费用的行为。

（三）提高口岸信息化、智能化建设水平。推进通关作业无纸化，把纸质的报关单和纸质的随附单证全部转变为电子单证，优化报关单随附单证传输方式，在通关作业的全过程中实现无纸化，提高企业申报效率；加快推进税费电子数据联网进程，取消纸质税单，实现税单无纸化；进一步完善和优化联网核查管理，逐步取消人工验核纸质单证，加快推进监管证件无纸化进程。依托电子口岸公共平台，加快形成跨部门共建、共管、共享机制，打通各部门“信息孤岛”，推进国际贸易“单一窗口”建设，进一步拓展“单一窗口”的应用功能，优化口岸监管执法流程和通关流程，提高口岸信息化智能化水平；加快复制推广上海自贸试验区“单一窗口”建设试点经验，条件成熟的地区可探索建立与区域发展战略相适应的“单一窗口”。

（四）支持新型贸易业态和平台发展。支持跨境电子商务综合试验区建设，建立和完善跨境电子商务通关管理系统和质量安全监管系统，为大众创业、万众创新提供更为宽松、便捷的发展环境；加快出台促进跨境电子商务健康快速发展的指导意见，支持企业运用跨境电子商务开拓国际市场，按照公平竞争原则开展并扩大跨境电子商务进口业务；进一步完善相关政策，扩大市场采购贸易试点范围，推动外贸综合服务企业加快发展，支持扩大外贸出口。

（五）推进海关特殊监管区域制度创新。加强口岸与海关特殊监管区域联动发展，加快复制推广自贸试验区及海关特殊监管区域试点成熟的创新制度措施；规范、完善海关特殊监管区域税收政策，为区内企业参与国内市场创造公平竞争的政策环境；在自贸试验区的海关特殊监管区域内，积极推进内销选择性征收关税政策先行先试，积极探索在上海、福建自贸试验区内海关特殊监管区域推进货物状态分类监管试点；充分发挥海关特殊监管区域辐射带动作用，推动区域产业升级，继续引导加工贸易向中西部地区转移，鼓励加工贸易企业向海关特殊监管区域集中；促进与加工贸易相关联的销售、结算、物流、检测、维修和研发等生产性服务业有序发展。

（六）创新大通关协作机制和模式。破除区域藩篱，统筹推进全国一体化通关改革，实现全国海关报关、征税、查验、放行通关全流程的一体化作业。现阶段，首先实现区域内各海关通关作业的一体化运作，简化通关手续，提升监管效能；检验检疫部门与海关一体化通关改革相呼应，同步推动检验检疫一体化进程，力求实现通报、通检、通放。查验部门要扩大联合执法、联合查验范围，逐步向口岸跨部门综合执法迈进；进一步优化监管执法流程，变以往“串联执法”为“并联执法”；在全面实施关检合作“三个一”的基础上，逐步向“单一窗口”转变；探索对进出境运输工具、货物实施“联合查验、一次放行”等通关新模式，减少重复查验。

（七）扩大口岸开放，提升对外开放水平。从完善内陆地区口岸支点布局、设立可以直接办理货物进出境手续的查验场所、增开国际航线航班、发展多式联运等方面，为内陆地区打开通往国际市场的门户。着力打造沿边地区多种形式的经济合作平台，在人员往来、加工物流、跨境旅游等方面给予相应的政策倾斜，促进边境城镇、产业与口岸经济协同可持续发展，为沿边地区经济发展注入新的动力；对涉及丝绸之路经济带的重要开放门户和跨境通道，在口岸设立和开放上给予支持；对于云南、广西等省区的边民通道问题，要研究管理办法，按照“一口岸多通道”的监管模式予以规范管理。在进一步发挥沿海口岸作为我国对外贸易主渠道作用的同时，力求错位发展、优势互补；支持上海、广东、天津、福建等自贸试验区范围内港口、机场的开放和建设；按照长三角、珠三角、环渤海、北部湾等区域经济协同发展需求，集中打造若干具有国际竞争力的枢纽型口岸，促进21世纪海上丝绸之路建设。

（八）创新口岸开放管理机制。加强口岸运量统计、通关效率和发展状况监测分析，科学预测中远期客货运量，为口岸的开放布局、优化整合、投资建设等提供数据支撑；制定口岸准入退出管理办法，开放有条件、退出有标准，实现口岸有开有关的动态管理；根据口岸的功能定位、客货运量，探索实施国际枢纽口岸、国家重要口岸和地区普通口岸三级分级管理方式，在扩大开放、建设投入、功能扩展、通关模式和人力资源配置等方面实行差别化措施。在口岸开放审批程序上，改变以往地方申请口岸层层征求意见的状况，凡涉及口岸查验机构设置和人员编制、国家基建投资补助及军事设施保护等，将统一由国家口岸管理部门会商中央编办、国务院相关部门和总参谋部在国家层面研究确定；对口岸开放验收、临时开放等从制度上予以规范，简化程序、压缩审批时限，根据实际需求适当延长临时开放期限。完善通关法治体系建设，抓紧出台口岸工作条例，以法规的形式确立口岸管理的事项和责任权力；根据口岸通关改革的需要，适时修订完善与海关、边检、检验检疫等查验部门口岸执法相关的法律法规，推动口岸治理的法制体系建设。

（九）加强口岸工作的组织领导和协调。充分发挥国务院口岸工作部际联席会议制度的作用，统筹协调解决全国口岸改革发展中的重大问题，研究确定并推进实施口岸重大改革方案和政策措施，推进口岸通关中各部门的协作配合。地方政府要结合本地实际进一步完善口岸工作制度，统筹规划口岸发展，建立健全口岸工作综合协调机制，完善口岸基础设施，强化口岸综合治理，推进跨区域口岸合作和大通关建设，做好口岸服务保障工作，确保口岸安全高效运行。

四、《若干意见》的落实问题

目前，海关总署正在研究《若干意见》重点工作任务的分工，将明确有关改革事项的牵头和参与部门以及推动落实时间表，具备条件的马上落实，需要配套政策措施的尽早出台，需要研究的抓紧启动研究，确保各项措施落到实处。海关总署（国家口岸办）近期将组织开展《若干意见》的学习、宣传活动，把口岸系统内各地方、各部门的思想统一到《若干意见》上来，凝聚共识、汇集力量，合力推动口岸改革与发展，为促进外贸稳定增长发挥出口岸应有的功能和作用。

海关总署2015-6-2