



# 两步申报调研报告

北京睿库贸易安全及便利化研究中心

2019年6月15日

# 前 言

为建设新时代中国特色社会主义新海关，深入推进海关治理体系和治理能力的现代化，更好的适应现代国际贸易特点和贸易安全及便利化需求，海关总署制定《海关全面深化业务改革 2020 框架方案》，其中一项重要的改革内容为改革现行申报制度，实施两步申报。

改革和完善我国进口货物申报制度是海关实现供给侧结构性改革的重要举措，也是我国海关业务从严密监管性向促进贸易便利化的关键过渡。

此次，海关总署综合业务司委托北京睿库贸易安全及便利化研究中心，开展两步申报专项调研工作，根据调研结果形成本报告。

# 目 录

一、	两步申报的核心内容及目标.....	1
(一)	两步申报的内涵.....	1
(二)	有关两步申报制度相关概念和界定.....	1
(三)	两步申报的制度目标.....	2
二、	两步申报的流程规划.....	3
(四)	主线流程图.....	3
(五)	异常情况子流程.....	6
三、	提货申报数据项的确认.....	9
(一)	提货申报数据项设定的原则.....	9
(二)	现行普通申报数据项考察.....	9
(三)	提货申报数据项设定的具体分析.....	15
(四)	提货申报基础数据项所提供的辅助信息.....	17
1.	舱单.....	17
2.	税款担保、关税保证保险.....	18
3.	收货人及报关人代码.....	19
四、	关于两步申报的实施范围.....	19
五、	关于两步申报其他事项处理.....	21
(一)	关于两步申报和通关一体化制度的衔接.....	21
(二)	关于提货申报的系统审核和人工审核.....	22
(三)	关于提货申报和完整申报的法律性质认定.....	22
(四)	有关两步申报当中的主动披露.....	23

(五) 两步申报制度下的海关通关时间界定.....	23
(六) 提货申报的随附单证.....	24
六、 两步申报制度的实施步骤.....	24
(一) 确定业务改革实施方案.....	24
(二) 法规修订.....	25
(三) 系统开发及测试； .....	25
七、 两步申报的试点、跟踪评估和推广.....	25
(一) 试点.....	26
(二) 两步申报业务改革的宣传.....	26
(三) 及时改进、完善试点当中出现的新情况、新问题.....	27
(四) 全面实施.....	27
附件一.....	28
附件二.....	29
附件三.....	31
附件四.....	34
附件五.....	40

## 一、 两步申报的核心内容及目标

### （一） 两步申报的内涵

在企业提交有效税款担保（包括关税担保、关税保证保险）前提下，进口企业向海关进行简化的“提货申报”，海关对提货申报信息以及该票货物对应的舱单信息进行风险控制管理，确定为合规的，直接发出提货指令，进口人在后续的规定期限内办理“完整申报”及税款征收手续后完成全部通关流程的**进口通关制度**。

### （二） 有关两步申报制度相关概念和界定

随着两步申报制度的实施，将由此产生若干于此相关联的概念；它们分别为：“两步申报”、“提货申报”、“完整申报”、“提货放行”和“准入放行”。

我们建议海关在实施此项改革的同时，对上述概念做出相应的界定，以便基层海关及企业的规范理解和沟通。

为此，我们就以上概念的界定提出如下具体建议：

①**两步申报**：指符合条件的一般贸易进口货物向海关进行简化申报，符合准入要求的，快速提离码头，随后进行正常进口申报的通关制度。

②**提货申报**：企业获得真实提单信息后，通过系统提

交满足口岸安全准入监管需要的概要申报，指两步申报通关制度当中的简易申报；

③**完整申报**：企业对获得提货放行指令的货物，在运输工具申报进境之日 14 日内，按照海关对普通进口申报货物要求所作的详细申报，指两步申报通关制度当中的正常申报；

④**提货放行**：指两步申报制度中，经海关审核确认符合准入要求，发出进口方可以将货物提离码头的指令。

⑤**准入放行**：指两步申报制度中，经海关审核确认符合贸易安全准入及品质及检疫处理要求后发出的进口方可以完全处置货物的指令；

### （三） 两步申报的制度目标

实施两步申报制度目标为：

在国家对进口货物的准入管理，包括入境货物的贸易许可、商品品质管理以及动植物检疫要求得到充分满足的前提下，相关的进口货物可以第一时间提离码头或港区；其中不属于国家品质管理范围的，可以直接进入流通消费或加工制造，属于国家品质管理范围的，经海关检验，确定为符合要求的，也可提前进入流通消费或加工制造。通过以上手段，最大限度缩短进口货物在口岸的滞留时间，加速通关时间、降低贸易成本，有效提升国家的整体贸易便利化水平。

## 二、 两步申报的流程规划

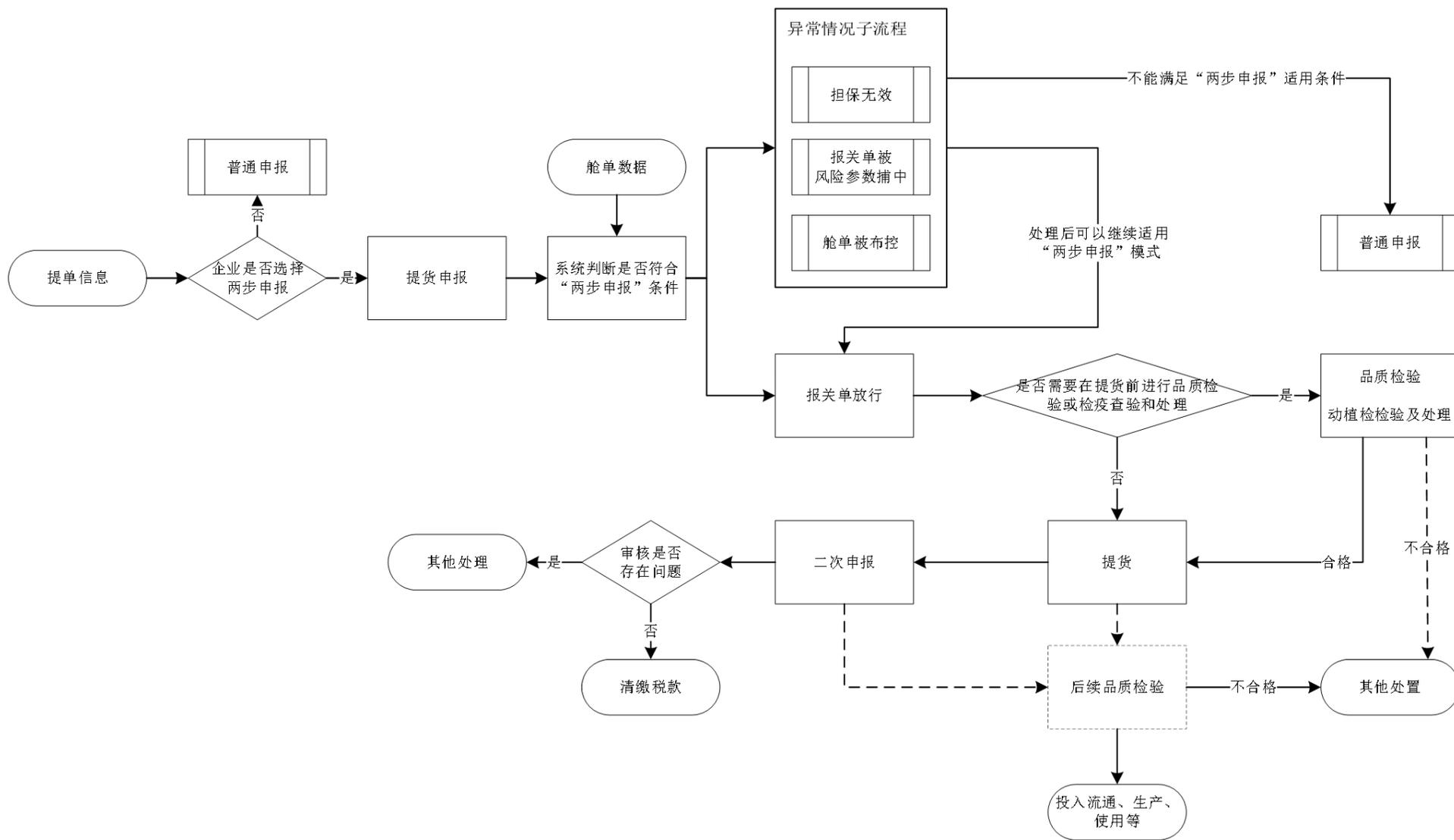
在《海关全面深化业务改革 2020 框架方案》中确定了  
两步申报的基本流程如下：



经认真研究、反复商讨，我们对两步申报的详细流程提出初步规划如下：

### (四) 主线流程图

(见下页)



以上详细流程的相关环节设置理由及原因分别说明如下：

①**提货申报的启动**：进口商一旦获得真实有效的提单信息，包括正本提单或者电放提单信息，即可启动提货申报；

②**海关对提货申报的系统审核在提货申报及舱单申报确认后第一时间进行**：这就意味着提货申报既可以在舱单申报确认前进行，也可以在舱单申报确认后进行，而不必把舱单申报确认后再进行提货申报作为一个必须遵循的顺序，以确保提货申报的系统审核可以在第一时间启动。

**场景案例**：一票货物的舱单申报为午夜12点，提货申报已经完成的，系统即可启动对提货申报、舱单数据单独或合并的审核和风险分析，提前完成对该票货物的风控判断，而不需要等到第二天进口商进行提货申报后再进行。相比于先舱单申报再允许提货申报具有明显的时间提前的优势。

③**对提货申报的系统审核**：重点为许可证件的真实有效，确保进口货物符合安全准入要求。系统审核的方法包括系统对提货申报内容以及该票货物对应的舱单信息进行逻辑分析及风控管理，如必要，可辅以一定比例的人工审核。

④**系统审核及风控管理均可设定一定比例的实货查验**：以保证货物的申报品名和实际货物的一致。

⑤对提货申报确定为风控查验的，建议采用无陪同查验：由海关直接协调负责货物卸载、堆存的口岸服务机构，按海关要求的时间、场所、方法（机器、人工、机器+人工）实施查验；

⑥检疫处理：鉴于目前全国各口岸的检疫处理场所有些在港区内，有些在港区外，如果在港区内的，海关在检疫处理完成后发出港区提货放行指令；如果在港区外的，则港区提货指令只是允许进口商将货物从港区运输移位至检疫处理场所。

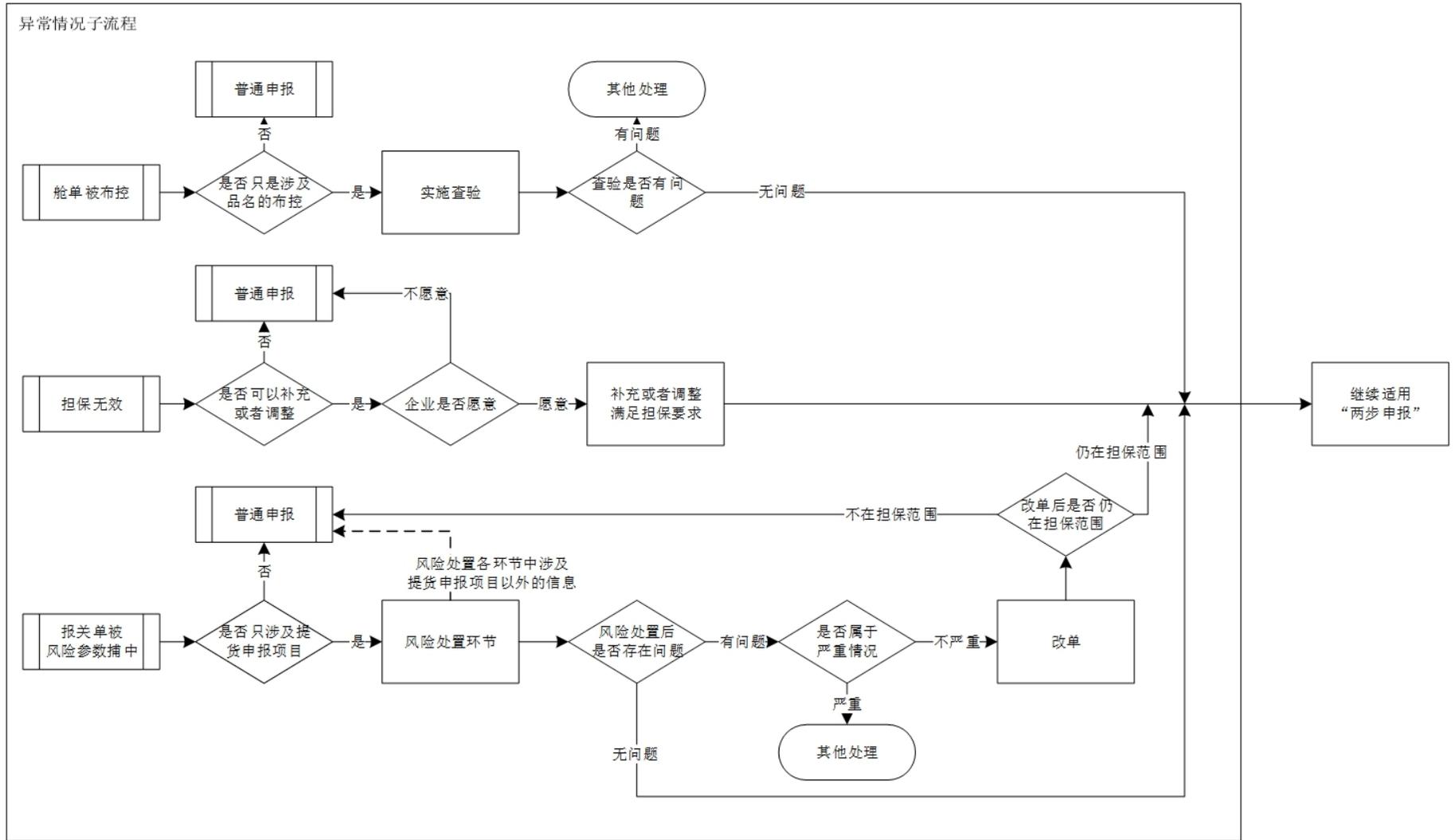
⑦完成以上管理步骤的货物，如果不属于国家品质管理范围的，或者属于国家品质管理范围但经过品质鉴定符合要求的，进口商即可获得完全的处置权。

⑧在载货运输工具抵达十四天内：进口商按照一般货物进口申报要求进行完整申报以及相应的关税缴纳手续。

以上所有通关手续完成，即意味该票货物已经结关。

#### （五）异常情况子流程

正常流程当中出现异常情况的，相应的处理流程建议如下：



有关异常情况下的子流程说明：

- ① **提货申报系统审核确定为查验的：** 查验内容一般应限于商品品名确认，如查验相符的，两步申报流程继续适用，如果有异常的，流程中止，转为普通申报；
- ② **舱单风控确定为查验的：** 按照风控内容应分为“品名确认”及“其他确认”（包括“品名+其他确认”），属于品名确认，查验相符的，两步申报流程继续适用；属于“其他确认”事项，两步申报程序中止，转入普通申报流程。

**提示：**对两步申报货物的舱单风控和普通申报货物是否作出区分是制度设计时应予考虑的问题，我们的建议是做出区分。理由是，提货申报的核心内容主要就是商品品名，如果风控指令不予区分，则可能对提货申报的货物作出商品数量、原产地、规格型号等等查验指令内容，因为提货申报并没有包含以上内容，查验就成了无的放矢。

③其他异常情况，如提货申报后发现担保过期、保险金额不足，如果由进口商采取必要措施能够满足海关要求的，可继续两步申报程序，否则中止转入普通申报流程。

### 三、 提货申报数据项的确认

#### (一) 提货申报数据项设定的原则

提货申报数据项应符合以下两个要求：一是满足准入管理要求；二是最简化。

#### (二) 现行普通申报数据项考察

我们对现有的普通报关数据项按照以上两个要求进行逐项考察，初步结论见下表 3.1：

表 3.1：普通报关单数据项两步申报考察

序号	表中位置	普通进口申报数据项	提货申报是否需要	备注
1	表头	申报地海关	不需要	
2	表头	申报状态	不需要	
3	表头	统一编号	不需要	
4	表头	预录入编号	不需要	
5	表头	海关编号	不需要	
6	表头	进出境关别	不需要	
7	表头	备案号	不需要	
8	表头	合同协议号	不需要	
9	表头	进出口日期	不需要	
10	表头	申报日期	不需要	

11	表头	境内收发货人	需要	
12	表头	境外收发货人	不需要	
13	表头	消费使用/生产销售单位	不需要	有收货人信息即可
14	表头	申报单位	需要	
15	表头	运输方式	不需要	舱单可以提供
16	表头	运输工具名称	不需要	舱单可以提供
17	表头	航次号	不需要	舱单可以提供
18	表头	提运单号	需要	
19	表头	监管方式	不需要	
20	表头	征免性质	不需要	
21	表头	许可证号	选填	
22	表头	启运/运抵国（地区）	不需要	舱单可以提供
23	表头	经停/指运港	不需要	
24	表头	成交方式	不需要	
25	表头	运费标志	不需要	
26	表头	运费 / 率	不需要	
27	表头	运费币制	不需要	
28	表头	保险费标志	不需要	
29	表头	保险费 / 率	不需要	

30	表头	保险费币制	不需要	
31	表头	杂费标志	不需要	
32	表头	杂费 / 率	不需要	
33	表头	杂费币制	不需要	
34	表头	件数	不需要	
35	表头	包装种类 (其他包装)	不需要	
36	表头	毛重	不需要	舱单可以提供
37	表头	净重	不需要	舱单可以提供
38	表头	贸易国别 (地区)	不需要	舱单可以提供
39	表头	集装箱数	不需要	
40	表头	随附单证	不需要	
41	表头	入境/离境口岸	不需要	
42	表头	货物存放地点	不需要	
43	表头	启运港	不需要	
44	表头	报关单类型	不需要	
45	表头	备注	不需要	
46	表头	特殊关系确认	不需要	
47	表头	价格影响确认	不需要	
48	表头	与货物有关的特许权 使用费支付确认	不需要	

49	表头	标记唛码	不需要	
50	表体	商品编号	需要	
51	表体	检验检疫名称	不需要	
52	表体	商品名称	需要	
53	表体	规格型号	不需要	
54	表体	成交数量	不需要	
55	表体	成交计量单位	不需要	
56	表体	单价	不需要	
57	表体	总价	需要	
58	表体	币制	不需要	
59	表体	法定第一数量	不需要	
60	表体	法定第一计量单位	不需要	
61	表体	最终目的国（地区）	不需要	
62	表体	法定第二数量	不需要	
63	表体	法定第二计量单位	不需要	
64	表体	原产国（地区）	不需要	
65	表体	加工成品单耗版本号	不需要	
66	表体	货号	不需要	
67	表体	原产地区	不需要	
68	表体	境内目的地/境内货	不需要	

		源地		
69	表体	征免方式	不需要	
70	表头折叠项目	检验检疫受理机关	不需要	
71	表头折叠项目	企业资质类别	不需要	
72	表头折叠项目	企业资质编号	不需要	
73	表头折叠项目	领证机关	不需要	
74	表头折叠项目	口岸检验检疫机关	不需要	
75	表头折叠项目	启运日期	不需要	
76	表头折叠项目	B/L号	不需要	
77	表头折叠项目	目的地检验检疫机关	不需要	
78	表头折叠项目	关联号码及理由	不需要	
79	表头折叠项目	使用单位联系人	不需要	
80	表头折叠项目	使用单位联系电话	不需要	

81	表头折叠项目	原箱运输	不需要	
82	表头折叠项目	特殊业务标识	不需要	
83	表头折叠项目	所需单证	不需要	
84	表头折叠项目	检验检疫签证申报要素	不需要	
85	表体折叠项目	检验检疫货物规格	不需要	
86	表体折叠项目	产品资质（产品许可/审批/备案）	不需要	
87	表体折叠项目	货物属性	不需要	
88	表体折叠项目	用途	不需要	
89	表体折叠项目	危险货物信息	不需要	
90	集装箱项目	集装箱号	不需要	
91	集装箱项目	集装箱规格	不需要	
92	集装箱项目	自重（KG）	不需要	

93	集装箱项目	拼箱标识	不需要	
94	集装箱项目	集装箱商品项号关系	不需要	
95	随附单证项目	随附单证代码	不需要	
96	随附单证项目	随附单证编号	不需要	
97	随附单证项目	关联报关单	不需要	
98	随附单证项目	关联备案	不需要	
99	随附单证项目	保税/监管场地	不需要	
100	随附单证项目	场地代码	不需要	

### (三) 提货申报数据项设定的具体分析

我们建议的提货申报数据项总共为 9 项，其中 7 项为普通申报所需项，2 项为提货申报新设项，具体理由分析如下：

**1. 提单号：**提单号的作用是：确定该票货物的贸易真实性；已经由第三方承运；可以据此进行舱单数据对碰，确定有关该批货物的品名、数量、收货人、运输方式及工具、

入境口岸及运抵时间等重要的关联信息，为海关准入管理提供关键信息；

**2. 境内收货人代码：**准确进口货物的所有人；

**3. 报关企业代码：**确定提货申报的报关人；

**4. 商品编码：**确定其是否属于准入管理、品质管理以及检疫管理对象；

**5. 商品品名：**确定商品种类，辅助确定其是否属于准入管理、品质管理或检疫管理对象；

**6. 商品总价：**确认税款担保是否满足要求；

**7. 许可证件：（选填项）**确定准入条件是否满足，不属于准入管理的，可以免填；属于准入许可的为必填，其中已经实现联网核查的，申报许可证件编号；尚未实现联网核查的，申报许可证件编号+扫描件上传；

以上7个申报数据项为目前普通申报的必填项，均为提货申报应该包括的内容，以下两项为提货申报新设报关数据项。

**8. 税款保证：**包括银行担保、保函编号、关税保证保险编号，确报税收安全；

**9. 进口人/代理人声明：**1) 提货申报信息真实有效；2) 申报货物符合许可准入要求；3) 是否属于检疫管理；4) 是

否属于国家商品质量管理范围；5) 属于第 3、4 范围的，承诺履行相关手续。

设置该申报项目的理由是：

①部分进口商品的准入许可尚未实现 HS 编码确认，单纯 HS 编码及商品品名无法完全确定其是否需要准入许可；

②动植物检疫由于世界各地动植物疫情发生的突发性、偶然性，由进口人根据国家的即时公告和商品种类、来源地，对提货申报货物是否属于非常规性检疫对象作出申明，确报准入要求的严格实施；

③可以此申明免除货物来源地的数据项申报。

#### (四) 提货申报基础数据项所提供的辅助信息

##### 1. 舱单

由于两步申报以舱单申报为前提，故海关在对提货申报进行系统审核时，即可按照提单号，调用舱单数据作为该票货物的辅助性数据信息。根据目前舱单管理要求，原始舱单共有 103 个数据项，其中必填项 23 个，其中可以成为提货申报系统审核参考信息有 10 项，具体见表 3.2（赤色部分）。

表 3.2 舱单必填数据项明细

序号	水运主要数据必填	序号	水运主要数据必填
1	舱单传输人名称	13	收货人名称

2	运输工具离境地海关代码	14	发货人代码
3	承运人代码	15	发货人名称
4	航次航班编号	16	发货人地址（街道,邮箱）
5	运输方式代码	17	国家代码
6	运输工具启运日期和时间	18	发货人联系号码
7	总提运单号	19	通讯方式类别代码
8	卸货地代码	20	托运货物序号
9	装货地代码	21	货物件数
10	运费支付方式代码	22	货物简要描述
11	托运货物件数	23	货物毛重
12	货物总毛重		

## 2. 税款担保、关税保证保险

目前，银行及相关金融机构为进口商进口货物提供保证金、保函、保险三个类型的关税保障制度，其功能、特点、受众等简要信息列表比较如下（见表 3.3）。从这三个关税保障制度的实施机制看，银行除了对进口商的债务偿还能力进行严格审核，还对担保项下的交易内容进行了必要的审查，对海关实施准入管理能够发挥积极的辅助、佐证作用。

表 3.3 我国目前关于税款担保的类型与比较

项目	保证金担保	银行保函	关税保证保险
----	-------	------	--------

功能	进出口企业缴纳关税保证金后，可以实现“先放后征”	企业向银行申请担保，担保银行向海关出具保证进出口企业缴纳关税的书面文件，相当于企业税款由银行兜底。	以进口企业为投保人，海关为被保险人，由保险公司为进口企业提供关税保险，实现“先通关后缴税”，提高通关效率，降低通关成本。如投保人（进口企业）未按海关规定缴纳关税，保险按保险合同的约定向海关赔偿投保人应缴纳的税款，确保国家税款安全。
特点	占用企业大量资金、资金周转困难	减少企业的关税保证金资金占用，提高资金周转效率、但是申请困难、成本高手续时间长	1、由保险公司直接做税款兜底担保，企业不用再准备保证金资金；2、是保险方式，没有银行保函环节因由于此也不占用银行授信额度；3、保险方式的费率也要更低，可以降低企业成本。
受众	资金充足的大型企业	规模大、授信额度高的大型企业	除失信以外所有企业
保证金额	等额保证金	等额保证金或抵押物	无保证金无抵押物

### 3. 收货人及报关人代码

可以提供收货人、报关人的企业信用等级、经营状况、进出口历史记录等丰富详实的信息，有助于海关对提货申报的风控分析管理，大大提高准入管理的有效性。

## 四、 关于两步申报的实施范围

从两步申报的目标及特性考虑，对其适用范围建议如下：

①**进、出口**：适用于进口，排除出口。理由是进口货物因涉税事项发生口岸滞留的情况较为普遍，两步申报改革的基本出发点就是为了解决这个问题，对提高进口货物的通关速度将产生直接的显著效果，出口货物目前的通关速度已经十分理想，因海关审单管理造成货物出口受阻的情况很少出现，实施两步申报没有实际意义。

②**运输方式**：适用于海运、空运，排除陆运（包括公路、铁路、管道运输）。理由是陆路运输进口货物基本上都由原运输工具直接将货物运载过境并运送至目的地，进口货物的整体通关速度大大高于海运和空运，且部分口岸已经实施了清单汇总申报、转关至内陆监管场所等管理措施，两步申报的效果和紧迫性不是十分强烈。当然，在两步申报试点成功后，对陆路运输也有积极作用的话，扩大至陆运进口也可以。

③**货物种类**：适用于集装箱货物（包括整箱及拼装）；散货；大宗（整船或拼船）。相对而言，两类申报对进口集装箱货物的积极作用最为明显，但散货、大宗货如果进口商认为有必要且满足管理要求的，也可适用。

④**货物属性**：适用于普通进口货、普通保税货物、租赁进口、临时进口、展览品、紧急救灾进口货物等；排除加工贸易保税货物。理由是加工贸易保税货物均实施账册管理，进口申报数据项比较齐备、因关税因素导致口岸滞留的情况较少发生。

⑤**企业信用**：建议适用范围限于一般信用以上企业。理由是两步申报是一项贸易便利化优惠措施，为了降低、防范准入风险，失信企业不宜纳入实施范围。

⑥**一线及二线申报**：适用于货物一线进口；排除特殊监管区内货物进入国内其他区域的二线进口。理由是：1) 特殊监管区内货物的二线进口不存在因为税款确定滞留码头的问题；2) 进口商采用两步申报提取货物后可以准确确定进口货物的数量、品名、品质、成分等可能导致税款不确定性问题，特殊监管区内货物不存在这个问题；

⑦**许可及准入管理**：适用于不属于进口贸易管制范围以及属于进口贸易管制范围并获得进口许可的货物；排除属于进口贸易管制范围且没有获得进口许可的货物。

作为海关的一项贸易便利化改革措施，为充分体现两步申报改革宗旨，对所有符合实施条件的进口货物应该采取企业自愿选择方式进行，也就是说，即便可以采用两步申报的，如果企业出于自身利益考虑，也可以选择采用一步申报。

## **五、 关于两步申报其他事项处理**

### **(一) 关于两步申报和通关一体化制度的衔接**

通关一体化适用于两步申报，但由于两步申报出现了提货申报和完整申报两个申报动作，建议明确两步申报是否必

须由同一申报主体在同一口岸办理申报。

## (二) 关于提货申报的系统审核和人工审核

提货申报数据由系统根据提单号和舱单数据、许可证件进行自动对碰、验核，实施系统审核后直接作出提货放行指令并附加相应的检验检疫处理指令；建议在系统审核、捕捉风控对象的同时设置一定比例的人工复核。

## (三) 关于提货申报和完整申报的法律性质认定

提货申报是否属于“向海关报关”是一个需要认真审议的重要问题。因为《海关法》规定了自运输工具申报进境之日起14日内进行报关，如果把“提货申报”算作“报关”；则完整申报就可以不受14天的时间限制，如果不算作具有法律效率的“报关”，就可以要求进口货物当事人在14天内完成完整申报。但随之而来的一个问题是：如果不作为具有法律效力的“报关”，那么提货申报行为的法律性质如何确定，一旦发现申报不符、不实，海关又该如何处理？

对此，我们的意见是把提货申报当作具有法律效力的报关行为，把完整申报的14天期限限制予以取消，并在《海关法》修订当中予以彻底解决。主要理由是上世纪八十年代及以前，进口贸易全部由国营外贸企业垄断，由于各种原因，各个口岸都存在货物进口以后无人认领，成为无主货，加上对这些进口无主货没有明确的处理规定，导致无主货积压口

岸仓库数十年无法处理的窘迫情况。《海关法》对此作出了一系列法律规定，除了限定报关时间还，还设置了滞报金以及超过一定期限由海关没收进行拍卖等配套措施，从实施的效果看，这个规定在有效地解决无主货的同时，也给海关带来滞纳金收益。但随着中国政府外贸管理制度的变革，无主货的发生概率大幅度下降，而从国际贸易以及发达国家海关管理实践看，海关对进口当事人报关时间作出到货 14 日的严格限定并没有太大必要性。

#### （四）有关两步申报当中的主动披露

通过两步申报提前提货的，货主可以在验货后进行更加准确的完整申报。但如果涉及到货物安全准入相关信息数据的变动，较为科学、合理的应对措施是通过主动披露方式来处理。但目前的主动披露制度没有明确把安全准入相关事项纳入其中，应该在更加深入和全面的研究基础上进行相应的规范。

**举例分析：**进口商在提交有效许可证件的前提下，以两步申报合法进口了一千公斤的紫檀，但自行验货后发现紫檀的实际数量是一千一百公斤，该如何处理？海关目前的进口许可安全准入以及主动披露制度均未有明确的规定。

#### （五）两步申报制度下的海关通关时间界定

实施两步申报的货物通关流程发生变化，其海关通关时

间应该相应地调整为“提货申报至海关提货放行”，其整体通关时间调整为“货物抵港至海关提货放行”，其口岸作业时间调整为“货物抵港至货物提离码头”。由于两步申报的主要作用就是把海关涉税处理事项“后移”，货物的通关速度提高是必然的，但由于适用范围、条件、进口商的认知和接受等多方面因素，具体的提速效果需要一段时间才能逐步显现。

#### **(六) 提货申报的随附单证**

原则上，提货申报应该免除普通申报所需要的包括合同、发票、装箱单、提单等各类随附单证。

但如果货物属于贸易许可，且相关的许可暂时尚未实现联网核查的，应该提交许可证复印（扫描件）。故制度设计当中，应将随附单证作为一个选项，属于上述情景的，申报人应上传相应的许可证件。

## **六、 两步申报制度的实施步骤**

### **(一) 确定业务改革实施方案**

鉴于两步申报属于便利进出口企业、提高货物通关速度的贸易便利化措施，建议实施方案初步确定后在系统内征集意见的同时，通过网络渠道公开征集企业及公众意见，在此基础上进一步完善实施方案，经海关总署署务会决策通过后

付诸实施。

## （二）法规修订

尽管两步申报属于通关操作层面的一个改革，但依然存在一些需要以海关总署部门规范性文件方式予以明确和规范的事项，建议职能部门在初步方案确定后即着手相关的制度建设，保证在试点工作开始的同时有相应的政策制度相配套。

## （三）系统开发及测试；

由职能部门根据实施方案编写《系统开发项目任务书》，实施项目的系统开发。

系统开发期间，建议在初步选定的试点口岸以自愿方式，选择海运、空运；自主报关进口商以及代理报关行等不同类型的企业为系统提供实际运行环境并进行实战化测试，于此同时，建议以微信群方式，建立由系统开发、总署项目主体机构及关联部门保证以及测试企业相关人员组成的项目测试团队，高效率沟通解决测试当中出现的各类专业性问题。

## 七、 两步申报的试点、跟踪评估和推广

任何制度或系统，初始阶段总是存在这样那样的问题，只有通过实践发现问题，予以不断改进完善，两步申报也同样如此，通过小范围试点，通过小范围试点，在系统运行顺

畅得到充分验证情况下，再全面推广实施是确保改革项目成功的关键。

为此，我们提议如下：

### （一）试点

在相应的法律规章修订、完善并公布后，将测试成功，通过验收的新系统投入试运行。试点应以公告形式对社会公布，公告内容包括：

①试点口岸，如上海、北京、天津、深圳、广州等若干海运及空运重点口岸；

②试点口岸限定为进口货物的入境地口岸，全国通关一体化制度下，申报地不受限制；

③试点时间可以根据系统测试的完善水平，设定为三个月或半年；

④对试点期间出现的特殊情况应建立紧急处置通道；

⑤对试点实施情况作好详尽的跟踪记录以及系统数据的分析处理安排。

### （二）两步申报业务改革的宣传

鉴于两步申报是一项全新的业务制度，尽管出发点是为了提高通关效率，但在形式上是附加于现行普通申报制度上的额外新程序。进出口企业及报关行持疑虑、观望态度是可

以预料到的，特别是在试点初期。为此，针对进出口企业以及码头、船代、货代、报关行等相关企业、机构，做好相应的宣讲、宣传、说明，特别是通过行业协会，邀请试点当中尝到甜头的企业现身说法，展示新制度优越性，在赢得广大企业的充分了解、信任基础上给予积极响应和配合，显得十分必要。

### **(三) 及时改进、完善试点当中出现的新情况、新问题**

一旦试点启动，试点海关及海关总署职能部门应密切跟踪试点实施情况，如实收集试点当中出现的新情况、新问题，及时提出有效的解决方案并及时付诸实施，争取在试点期结束的同时，能够推出真正令企业满意的好制度、好系统。与此同时，从企业用户角度，对两步通关的提高货物通关速度的实际成效以及企业的获得感进行相应的数据分析和跟踪测评，以保证制度改革目标的充分实现。

### **(四) 全面实施**

在对试点情况进行全面总结，对其中存在的问题得到相应的处置基础上，全面实施。

## 附件一

### 关于海关总署两步申报的建议

#### 东莞某国际物流公司：XX 云

我对总署关于两步申报思考：

海关改革主要是缩短通关时间，减少进出口在通关环节的时间成本和费用成本，而现在报关单上的需要申报的数据项都是海关监管的必填项。因为每一项申报都是影响税收、监管、检疫等必备条件，如果只是简单把报关单影响税收的必填项挪到舱单，只会重复申报或者两样都申报。并没有实际减轻企业的费用和通关时间。现在的制度是舱单和报关单双重验放，公路和水路、空运、铁路都是先有舱单，之后再有报关单，建议不修改或少修改现时的舱单申报内容，在申报舱单环节增加总价、税款、和影响税收和监管条件的必填要素，在有关税款得到保障的前提下（担保和关税保税）可提前验放，最好能做到舱单信息能覆盖报关单。舱单和报关单合二为一简化报关手续，缩减通关时效，大大降低通关成本。

本人的总体看法和意见是：两步申报对企业缩短通关时间减少进出口在通关环节的时间成本和费用成本意义不大，建议舱单和报关单合二为一申报，比两次申报改革制度来的更为实际。

## 附件二

### 两步申报补充以下建议

#### 天津某报关行：XX 莹

学习了各位老师的见解，收益良多，我对两步申报补充以下建议：

对进口商而言，两步申报为进口货物抵港即提货，提供了可能性，有利于进口商的资金循环和零库存管理的实现。同时，两步申报是否会产生新的成本，也需要考虑，如：详细的舱单申报或第一次申报，申报单位是否会增加费用；对海关而言，两步申报增加走私、瞒报等风险，还有可能增加一次接受申报的工作量。但为压缩通关时效，两步申报可能是最优选择路径。

因此，既要实现不提高成本，又能控制住风险，两步申报才便于推广。建议如下：

1、现有舱单申报项目中，重点申报：提单号、收货人名称（代码）、商品品名、总数量、总价值。因为 HS. CODE 的确定可能需要时间，同时进口商品种类繁多的情况下，分别申报数量和金额，会增加一次申报的工作量，延长时间。因此，为提高一次申报效率，降低增加费用的可能，建议简

单申报。

二次申报时，要求进口货物的申报数量、金额与第一次申报数据一致。

2、在风险控制方面，增加对两步申报货物的“非介入查验”（一次申报）。目前，查验正常的货物，查验费用还是有财政部补贴。

3、涉及动、植、食等检疫检验的货物，建议在第一次申报必须明确申报；如进口商不能明确进口货物是否涉及检验检疫的情况下，不建议做两步申报。

## 附件三

### 针对《两步申报制度设计》的个人建议与意见

#### 上海某报关行：XX 婷

两步申报的宗旨是优化营商环境，使通关更便利、高效。因此，仅仅局限于特殊监管区域出区货物，不足以达到优化营商环境的目的，纵观当前上海地区各口岸的通关时效，虽然已有明显的提升，但与发达国家相比，还是有很显然的差距，为了达到 2019 年进一步压缩通关时效至原来的 1/3，我认为各个口岸也必须尽快试点两步申报制度。当然可以从特殊监管区域出区开始试点。针对“加贸货物”和“一般保税货物”，我觉得可以适当调研目前这两类货物进境时的通关时效，如果不存在通关滞后的现象，可以维持目前账册管理及保税的做法。

除提到的舱单申报及关税保证保险制度，我认为可以试点部分 AEO 高级认证企业免担保优惠措施，即高级 AEO 企业无需通关担保形式即可享受提货申报后的放行提货，这样利于企业利于通关效率。

提货的前置条件包含对货物的检验检疫。因此，对于申报的数据项，我认为第一次申报时除提单上的数据外，还应包括鉴别检验检疫的数据项，并且如为分拨货的，货物数据应以提货单的为准。

对于最晚时间是否要设定？我觉得可以设定。考虑到两步申报是个企业可选制度，可以结合货物到港 14 日内必须申报的原规定，如果货物在到港 14 日内没有进行提货申报，那么 14 日之后就不能两步申报了，按原申报模式进行申报，并加征滞报金。假设我们倡导在 14 日内进行完整申报，那么 14 日内必须同时完成提货申报及二次申报，不然也会被加征滞报金。这样一来，与原先法律法规相一致，没有增加企业的额外负担，并且对于企业又多了一种申报模式的选择。

针对一体化申报当中的两步申报，我认为最大的疑惑是在两步申报当中的受理海关如何选择？比如提货申报选择申报海关是口岸海关，那么二次申报时是否也必须选择口岸海关？还是说一定要选择企业所在地海关？海关对于这个问题有没有建议性的规定？因为这个涉及到税源的问题以及货物监管的问题，货物提离港区后，如果二次申报再次申报为口岸海关，则口岸海关无力监管。如二次申报统一为属地海关负责，那么对于很多企业会带来不适和流程的调整，包括原先在口岸完成检验检疫的企业，都必须调离到属地完成，除非所有检验检疫在提货申报后就完成。

我认为进一步提升货物通关时效，不要滞留在港区，尽早的鼓励企业提货，就应该在提货申报结束后就完成货物的检验检疫，包括外包装检疫、商品品质鉴定、食品药品的安全性检测鉴定等，货物提离后如果满足以上检疫要求，就可

以上市销售或使用，但是必须留存少数货物为二次申报服务。

## 附件四

### “两步申报” 制度改革的思考

#### 深圳某供应链企业：XX 浩

在我看来，制度设计的核心是要对制度实施的环境、状况有详尽的了解和把握，能够最充分地假设出各种问题，并针对每一个不同的问题设计出相应的解决方案。能够想到的问题越充分、越全面，解决方案越有效，则制度越完备。

为此，经过这两天的不断思考，我就“两步申报”事项整理了一份问题清单，并就其中的大部分问题提出了自己的看法和意见。需要找到真正懂行、愿意在这个事项上够花时间、动脑筋的专业人士对此提出质疑、扩充和补充。

总署能够将如此重要的改革事项邀请专业研究机构即企业共同参与，在我看来本身就是意义重大。

希望有更多企业和专业人士充分认识到此项工作的价值和意义，通过我们的共同努力，协助总署相关的职能部门，设计、制定一个真正高水平的方案出来，成为一个标杆和典型，为今后更多的商界参与奠定基础。

两步申报的做法，与现行的“集中申报”做法有相似之处。但集中申报管理办法中，对集中申报的货物范围进行了严格限定。现在实行两步申报，应该就是对这一范围的扩大

化。可以研究和比较集中申报的申报清单，对提货申报的数据项进行确认。如果能对现有的集中申报管理办法做一定修改后扩充为两步申报，则系统上的投入时间会少很多，推行起来也容易很多。

2017年7月1日全国通关一体化全面实施以来，伴随之前已实现的通关无纸化及通关一体化的自报自缴及税收要素审核后置政策，以及2018年1月1日起实施的优惠贸易协定货物原产地证申报无纸化，企业通关效率大幅度提升已是不争的事实。上述的内容似乎并不能准确反映“两步申报”所要达成的目标。

个人觉得“两步申报”的主要作用 A. 进一步缩短通关前企业准备报关资料的时间，尤其是确认各项“申报要素”的时间 B. 将部分非紧急性检验检疫措施进一步后移。从而为企业加速通关提供另一种选择可能。

对于两步申报的宗旨，个人认为对于提高报关准确度的作用有限，最大的好处是企业可以在货物到厂后对于申报要素项进行详细确认。其它的如申报数量，税号企业能在提货申报后完整申报前申请修改？

企业适用范围： 两步申报虽然会以企业提供有效担保为前提放行货物，但由于提货申报内容较为简单，对于海关准确确认归类有一定难度，保证金的收取金额多少会对海关

后续的税收征收造成风险。建议前期先将高级认证和一般认证企业作为两步申报的准入企业，后续再视试点情况扩大至其它类型企业。

应从运输方式，监管方式及监管条件具体确定适用范围：个人认为陆运进口货物也应列入适用范围，比如目前的中港陆运进口。加工贸易货物因为有提前备案信息，应该更具备提货申报的条件。特殊监管区的出区进口货物，是否可以比照总署 2018 年第 198 号（关于“先出区、后报关”有关事项的公告），将“先出区、后报关”政策仅适用于“出境货物”扩大到“入境进口”货物。如果这样，特殊监管区的出区进口货物完全就没有必要再实施两步申报了。

完善的担保体系是实施两步申报的最重要条件。目前的关税保证保险刚在全国范围内实施不久，还需进一步推广企业使用。另，可能还有技术层面的问题：如何处理两步申报与“汇总征税”的关系？在两步申报的“完整申报”时，企业是否可以再选择“汇总征税”方式？个人的意见是不可以，因为两步申报本身已延长了企业的纳税时间，如果完整申报时再进行“汇总征税”，关税保证保险就要在“提货申报”和“完整申报”时均要使用，不利于它的周转，增加海关管理难度。

这里的检疫处理具体内容应予明确。这将直接影响到底哪些货物需要相应的检验检疫处理。关检融合申报后，除法

检商品外，到底哪些进口商品应归入到检验检疫申报范围，总署层面一直未予以明确。全国各地的做法也不相同。有在流传的非法检需申报检验检疫货物有（1）进口捐赠医疗器械，监管方式为“捐赠物资”（3612），产品为医疗器械，HS 编码范围；（2）进口成套设备，货物属性为成套设备；（3）进口以 CFCS 为制冷剂的工业、商业用压缩机，HS 编码范围；（4）进口危险化学品；（5）进境货物使用木质包装或植物铺垫材料的；（6）来自传染病疫区的进境货物；（7）所有进口拼箱货物；（货代申报的大分拨单货物）（8）所有进口旧品，货物属性为旧品的；（9）所有的进口有机认证产品；（10）所有退运货物。（11）贸易方式为合资合作（2025）、外资设备物品（2225）的进口货物（12）3C 目录外验证商品、需要补充 3C 强制性目录产品（13）涉及能效标识目录的产品，食品接触材料，包装材料 个人建议，应对法检目录及这些非法检但涉检项目进行清理，从而区分出哪些是“提货申报”的必须项，哪些不是，比如来自传染病疫区的进境货物一定要列入提货申报的识别范围。

提货申报的数据项；提货申报的数据项是实行两步申报的关键，这个不确定好，推行“两步申报”就无任何意义。

1. 提单号；2、收货人名称（代码）；3、申报人代码；4、商品品名；5、数量；；7、总价值；8.HS 编码；9. 货物属性；10. 监管条件；11. 检验检疫管理条件；12. 联网核查

监管证件序列号；申报地海关，进出境关别，担保种类，原产国，监管方式，运输方式，运输工具名称，航次号，进口日期，件数，毛重，检验检疫受理机关，领证机关，口岸检验检疫机关，目的地检验检疫机关总署方案提出了舱单已经包含了的信息，提货申报只需要提供提单号，由系统自动将其中的相关数据项提供给进口方直接导入作为提货申报，这是一个非常有创意、有价值的意见。但需要考虑的一点是：舱单数据和提单数据在某些情况下会有不一致的情况发生，海关会有提单的电子数据吗？个人理解应该是没有的如果必须达到两者严丝合缝地完全一致才可以接受申报，则申报工作会受到严重阻碍。我的想法是：将舱单数据内容划分为“基础核心数据项”和“一般性数据项”；一般性数据项（譬如航次、中途停靠港）和进口货物没有什么关系，如有不一致的，可以忽略；核心数据项，譬如品名、数量等，和提单不一致的，海关应以提单数据为准，该接受申报，同时通知船公司/船代对舱单数据进行修改，目前让进口人联系船公司修改舱单的做法对进口商非常不利。舱单申报是提货申报的前提，提货申报后，会对原始舱单进行核销。所以原始舱单中的重要数据项要与提货申报单对碰。目前报关单与舱单的对碰项是件数和毛重，船名和航次。个人觉得提货申报与原始舱单的对碰项也应一样。

提货申报的最晚时间可以设定为与原报关单相同，即进

口货物自运输工具申报进境之日起十四日内，应当向海关申报，否则就是滞报。滞报后的申报应当还可以允许企业使用“两步申报”模式。

提货申报与完整申报，两次申报的方式要一致，即要么都是口岸直接清关，要么都是一体化申报。目前可以想到的以一体化方式进行两步申报并无太多问题。有人提出，对于旧设备等情况现在会将设备从进口口岸调离至企业所在地的情况，个人觉得也无什么问题。企业为了向所在地海关做调离申报，可以提前进行完整申报，而不是等到提货申报 14 天后再进行完整申报。

完整申报完成后，有要修改和撤销的，企业提出申请海关批准同意后，原提货申报相应项目也自动做变更，避免企业还要对提货申报的同样栏目做二次申请更改……

## 附件五

### 两步申报个人建议与意见

#### 青岛某报关行：XX 明

进口货物收货人可以结合自身供应链管理水平和自身需求，自主选择采用一步申报&两步申报。

目标一：加快符合安全准入要求的进口货物的口岸通关速度，减少因涉税要素、贸易管制证件、检验检疫监管等因素对通关时效的影响；目标二：满足海关认证企业信用管理要求，避免因境外发货人原因造成进口货物申报不实，而导致的企业信用风险。

个人建议实施试点的范围应当以海运进口集装箱货物、海运进口大宗散货、空运进口货物等运输方式的涉税货物为主；特殊监管区建议适用一线进境货物）；其他公路运输、铁路运输货物，因舱单原因可以暂缓。

舱单管理是实施两步申报的重要前置条件。建议一，明确舱单法律地位，建立舱单申报制度，对舱单申报主体、申报内容、申报时间做出规定，明确责任追究；建议二，建立“总对总”的舱单申报模式，即所有往来与中国境内的运输工具承运人向海关总署申报其中国境内各个口岸的舱单信息。这样有利于总署统一掌控舱单申报质量，提高舱单管理的实际效果。具体舱单管理的思路单独报告。

一体化模式下，内地企业实施两步申报应考虑口岸至企业所在地的运输时间以及货物运递过程中的异常情况处置，如时间延误、交通事故导致货损等。



**北京睿库贸易安全及便利化研究中心**

**地址：北京市朝阳区建国门外大街甲 24 号东海中心 1107**

**电话：010-65150119**

**联系人：陈大燕 18800129088**