

RE-CODE

# 长三角通关监管一体化路径研究

## ——舟山口岸视角

舟山市港航和口岸管理局

北京睿库贸易安全及便利化研究中心

2020年9日

# 目 录

<b>项目概述</b> .....	<b>1</b>
项目背景.....	1
研究内容.....	1
研究方法.....	2
主要建议.....	3
<b>第一部分 国际航行船舶出入境</b> .....	<b>6</b>
1.1 国际航行船舶入境申报.....	6
1.1.1 国际航行船舶入境申报手续简述.....	6
1.1.1.a 海事入境申报.....	6
1.1.1.b 海关进境申报.....	7
1.1.1.c 边检进境申报.....	8
1.1.2 国际航行船舶入境申报手续中存在的问题.....	8
1.1.2.a 国际贸易“单一窗口”中危险品信息申报功能.....	8
1.1.2.b 船舶出入境（港）动态预报与确报.....	11
1.1.2.c 船舶申报中货物信息的填报.....	12
1.1.2.d 压舱水报告单信息填报.....	13
1.2 国际航行船舶入境登临检查.....	14
1.2.1 国际航行船舶入境登临检查手续简述.....	14
1.2.2 国际航行船舶入境登临检查手续中存在的问题.....	16
1.2.2.a 入境登临检查布控机制.....	16
1.2.2.b 船舶出入境检疫证书签发.....	17
1.3 国际航行船舶出境申报.....	20
1.3.1 国际航行船舶出境申报手续简述.....	20
1.3.1.a 海关出境申报.....	20
1.3.1.b 边检出境申报.....	21
1.3.1.c 海事出境申报.....	21
1.3.2 国际航行船舶出境申报手续中存在的问题.....	21
1.3.2.a 船舶出境手续中的“串联”情形.....	21
1.3.2.b 船舶出境（港）手续申报时限.....	23
1.3.2.c 船舶出境手续与船供物料核销手续.....	24
<b>第二部分 国际航行船舶境内续驶监管</b> .....	<b>26</b>
2.1 国际航行船舶境内续驶出港/进港申报手续简述.....	26
2.2 国际航行船舶境内续驶监管中存在的问题.....	27
2.2.a 境内续驶船舶进出港申报流程.....	27
2.2.b 上下港船舶监管协同.....	28
2.2.c 海关《转港通知书》签发手续.....	29

<b>第三部分 大宗散货进口通关监管</b> .....	<b>31</b>
3.1 大宗散货进口通关流程简述.....	31
3.2 大宗散货进口通关监管中存在的问题.....	33
3.2.a 进口低风险矿产品“先放后检”政策的实施效果.....	33
3.2.b 大宗商品数重量鉴定监管方式改革对通关时效的影响.....	35
3.2.c 大宗商品报关单货物数重量更改流程.....	36
3.2.d 粮食类大宗货物进境入保税仓库再出库转正式进口的重复查验.....	37
3.2.e 粮食类大宗货物转基因检测结论互认.....	38
3.2.f 已放开原法定检验项目的进一步市场化.....	38
3.2.g 保税油转一般贸易正式进口中的第三方检验结论采信.....	39
<b>第四部分 国际航行船舶船员出入境管理</b> .....	<b>41</b>
4.1 国际航行船舶船员出入境手续简述.....	41
4.2 国际航行船舶船员出入境手续中存在的问题.....	42
4.2.a 船员出入境信息核查采集手续.....	42
4.2.b 替换船员出境手续.....	43
4.2.c 外籍船员离境手续.....	44
<b>第五部分 船舶维修业务</b> .....	<b>46</b>
5.1 国际船舶维修境外采购物料监管模式.....	46
5.2 修理外籍船舶过程中产生的固体废物的监管.....	49
<b>第六部分 通关监管一体化视角下对相关法律法规的修改建议</b> .....	<b>53</b>
6.1 国际航行船舶监管相关法律法规的修改建议.....	53
6.1.a 《中华人民共和国船舶吨税法》修订建议.....	53
6.1.b 《国际航行船舶进出中华人民共和国口岸检查办法》修订建议.....	53
6.1.c 《中华人民共和国海关进出境运输工具监管办法》修订建议.....	54
6.2 货物监管相关法律法规的修改建议.....	56
6.2.a 《中华人民共和国海关法》修订建议.....	56
6.2.b 《中华人民共和国关税条例》修订建议.....	57
6.2.c 《中华人民共和国海关行政处罚实施条例》修订建议.....	57
6.2.d 《中华人民共和国进出口商品检验法实施条例》修订建议.....	57
<b>附件 1 走访及座谈企业名单</b> .....	<b>59</b>
<b>附件 2 问题清单与解决时间估计</b> .....	<b>60</b>

## 项目概述

### 项目背景

长三角城市群是我国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强的区域之一，是“一带一路”与长江经济带的重要交汇地带，在国家现代化建设大局和全方位开放格局中具有举足轻重的战略地位。

在长三角一体化过程中，整体区域跨境贸易便利化是非常重要的一个方面，其中“长三角通关监管一体化”是长三角整体区域跨境贸易便利化的重要切入点，也是提升该区域整体跨境贸易便利水平过程中的重点难点，因此对该主题进行深入的理论探索和改革实践对于促进区域经济社会协调健康发展、提升政府对区域通关管理层级等方面具有非常重大的意义。

舟山是国家一类口岸，在长三角港口群中有着重要的地位，而作为重要的大宗散货进出口及中转口岸、国际海事服务基地、国际油品储运基地，长三角通关监管一体化的实现对于其业务开拓和进一步发展十分关键，因此从舟山口岸视角对“长三角通关监管一体化”进行深入研究非常必要，不仅对舟山口岸相关政策制定有着指导意义，对其他口岸也有参考价值。

### 研究内容

基于舟山视角，本项目围绕以下几方面展开讨论：

1. 国际航行船舶出入境手续，涉及三个方面：国际航行船舶入境

申报、国际航行船舶入境登临检查、国际航行船舶出境申报。

2. 国际航行船舶境内续驶监管；
3. 大宗散货进口通关监管；
4. 国际航行船舶船员出入境管理；
5. 船舶维修业务。

在以上各方面，通过调研总结，本报告系统地叙述了具体的问题并给出了切实的建议，这些问题涉及到相关的手续、制度、流程、信息系统建设及数据共享。这些问题部分与通关监管一体化直接相关，但更多的是与之存在间接联系。报告最后一部分就国际航行船舶监管和货物通关监管相关的现行法律法规中与通关监管一体化明显相悖的条文进行了总结并给出了建议。

## 研究方法

为了使报告更加具有实际意义，能够切实给出改进具体工作的参考建议，本项目采用的是“问题导向式”的研究方法。

第一步：在开展调研之前，课题组就以往调研中常见的问题进行列举并进行分析给出解决建议；

第二步：通过网络报名或主动联系，召集了政府部门及企业界<sup>1</sup>的众多位专业人士就第一步列举的问题和建议通过专门的平台<sup>2</sup>进行在

<sup>1</sup> 政府部门涉及：北京海关、福州海关隶属莆田海关、重庆市政府口岸物流办电子口岸中心、广州海关、哈尔滨海关隶属抚远海关、海关总署驻上海特派办、济南海关隶属济宁海关、兰州海关、南京海关、南京海关隶属江阴海关、南宁海关钦州港海关、厦门海关、厦门海关隶属泉州海关、上海临港新片区管委会特殊综合保税区处、深圳海关、天津海关、天津市商务局、广东电子口岸；企业单位涉及：北京宜通科技有限公司、广东金桥百信律师事务所、南通中远海运船务工程有限公司、山东五牛技术服务有限责任公司、上海上港联合国际船舶代理有限公司、天津德源船舶代理有限公司、天津振华国际船舶代理有限公司、中国舟山外轮代理有限公司、珠海宏桥高科技有限公司、浙江电子口岸有限公司。

<sup>2</sup> 讨论平台：<https://www.re-code.org/%E8%AF%BE%E9%A2%98%E7%A0%94%E7%A9%B6/53/9/?running&category>

线讨论；

第三步：走访调研、座谈及电话访谈，主要调研口岸为舟山及天津，走访企业<sup>3</sup>主要涉及船舶代理企业、货代企业、大宗资源货物进口企业、第三方检验机构；

第四步：总结相关材料，将每一具体问题涉及的现状进行描述（包括对应的法规），并给出相应的建议，汇总形成报告。

除了以上调研形成的内容之外，课题组就国际航行船舶监管以及货物监管相关的法律法规条文逐条研究，总结出其中与通关监管一体化相悖的内容，研究后形成修改建议。

## 主要建议

### 1. 国际航行船舶出入境监管方面

1) 对于航行时间较短以及境内续驶的情形，将船舶入境（港）动态预报、确报合并为一次申报。

2) 进一步优化海关国际航行船舶入境登临检查的风险判断机制：对于曾经有疫情嫌疑但在入境后已经经过检疫处理的船舶，如果在再次入境之前并未停靠疫区港口也没有疫情及其他疫情嫌疑的情况下，再次入境应当按照没有疫情嫌疑的情形对待，或者应降低其疫情风险级别。

3) 建议通过修改有关法律法规规定和系统设置，将国际航行船舶出境所需手续中存在的“串联”彻底改为“并联”，取消“发送《出口岸

---

yid=53

<sup>3</sup> 具体企业名单见附件。

联系单》给海事部门这一环节”，将海事的最终审批与其他两家的审批完全独立开来。

4) 建议放宽相关的申报时限要求或者取消时限要求。调整相关规定，统一规定为在海关接收进境（港）单证确报之后即可进行出境（港）单证申报。

## 2. 国际航行船舶境内续驶监管方面

1) 简化船舶境内续驶进/出港申报手续，境内续驶中途停靠口岸由船方或代理对船舶入境后发生变化的相关信息作相应的变更申报处理。

2) 实现境内续驶船舶上下港海关之间在船舶监管结论等信息更广泛、更深层次的共享。一是境内续驶船舶监管信息在上下港海事部门/海关之间直接调用；二是对调用数据不一致的情形、相关证书和证件的有效性异常情形提示；三是基于上下港监管数据调用及自动核对，对不同类型的数据项可采取不同的审核办法，提升监管有效性；四是组织各地直属、隶属机构就目前“单一窗口”标准版中尚未向本部门发送的数据项进行梳理；五是对监管过程中出现的执法过失责任认定予以准确界定。

3) 建议海关总署尽快启动《转港通知书》自动制发功能的开发，并在海关相关监管系统中进行相应的调整，在收到船舶离港动态确报之后自动制发《转港通知书》。

## 3. 大宗散货进口通关监管方面

1) 对于适用“先放后检”的大宗货物，在实施现场检验检疫的关

员上传检验检疫结论后，如无其他待查事项，海关予以自动放行，尽快准予卸货。

2) 对于同一贸易合同项下的单一批次、单一规格的粮食货物，如在境内不同口岸卸货，可以在进境口岸进行强制性转基因检测，在后续口岸中使用在进境口岸转基因检测的结论。

3) 对于品质稳定、入罐与出罐时间间隔较短的保税油品，在其转正式进口时可以更多地直接采用其在进境时由经海关认可的第三方检验机构做出的检验结论。

#### **4. 国际航行船舶船员出入境管理方面**

1) 允许船方或代理人员自主选择边检窗口审核与码头巡查队核查环节的先后顺序，方便企业统筹安排。

2) 对入境船舶船员需要在境内口岸上岸离境的，可凭已经订购的离境航班机票及有效护照，允许其 144 小时内在入境口岸最近的国际机场出境。

#### **5. 船舶维修业务方面**

1) 允许专门从事国际航行船舶维修企业按照相关规定要求设立单独存放进口料件、零部件的保税仓库，增强国内企业提供船舶维修的功能，船舶所有人境外采购的物料可以先存放到船厂的自备保税仓库，避免存放在公共的保税仓库给船东增加费用。

2) 对修船企业在修理外籍船舶过程中产生的固体废物（包括修船废钢）与从境外通过贸易形式进口的固体废物进行区分，可以对修船过程中产生的固体废物制定相应的无害化处理要求。

## 第一部分 国际航行船舶出入境

“国际航行船舶”指进出中华人民共和国口岸的外国（地区）籍船舶和航行国际航线的中华人民共和国国籍船舶。除运载货物及旅客来往于中国口岸（不包括港澳台）及其他国家/地区口岸之间的船舶外，还包括：进出境的科学考察船、远洋渔船、石油勘探专用船、海上钻井平台、专业公务船等船舶。

以上这些船舶在进入中国口岸（不包括港澳台地区）之前以及进入口岸的过程中均需向相关监管部门（海事、海关、边检）分别进行入境申报，申报后各监管部门根据各自的风险控制和判断机制决定是否进行登轮检查，在港作业完成后或进行中船舶的申报人需要在离境前向各监管部门进行出境申报。

### 1.1 国际航行船舶入境申报

#### 1.1.1 国际航行船舶入境申报手续简述

##### 1.1.1.a 海事入境申报

国际航行船舶在入境时，按照时间顺序，相应的申报人需要向入境口岸对应的海事部门进行：进出及过境危险品信息申报、海事进口岸申请、海事进口岸手续办理。相关的申报平台、申报信息、申报时限要求如下：

表 1.1 国际航行船舶海事入境申报平台、申报信息、申报时限要求

申报环节	申报平台	申报信息	申报时限
------	------	------	------

申报环节	申报平台	申报信息	申报时限
进出及过境 危险品信息 申报	中国海事综合服务平台 海事危防信息系统	船舱载运危险品和污染 危害性货物信息	进行海事进口岸申请之前进行，审批 通过后才能进行“海事进口岸申请”
海事进口岸 申请	国际贸易单一窗口	船舶动态、海事船岸活动 信息、海事前十港船到船 活动信息	抵港 7 日前，航程不足 7 天，驶离上 一港口时（很难严格执行，对于航程 较短的往往需要驶离上一港口后甚 至快到达下一港口时才进行申请）
海事进口岸 手续办理	国际贸易单一窗口	船舶动态、海事船岸活动 信息、船舶进出境总申报 单、航次摘要信息、船员 信息、货物信息、船员物 品清单、船用物品信息、 船员适任证信息、船舶证 书信息、集装箱信息、压 舱水报告单信息。	最晚抵港 24 小时内

### 1.1.1.b 海关进境申报

国际航行船舶在入境时，按照时间顺序，相应的申报人需要向入境口岸对应的海关进行：进境/港动态预报、进境/港单证预报、进境/港动态确报、进境/港单证确报、进境/港动态抵港报。相关的申报平台、申报信息、申报时限要求如下：

表 1.2 国际航行船舶海关进境申报平台、申报信息、申报时限要求

申报环节	申报平台	申报信息	申报时限
动态预报	国际贸易“单一窗口”	船舶动态信息、海事船岸活动信 息、海事前十港船到船活动信息	原始舱单数据传输之前（海 关目前没有严格要求）
单证预报		船舶进出境总申报单、航次摘要信 息、船员清单、转关货物信息（如 有）、内贸集装箱信息（如有）、沿 海空箱信息（如有）、货物信息、 危险品信息、船员物品清单、船用 物品信息、压舱水报告单信息、航 海健康申报单信息	预计进境的 24 小时以前（一 般动态预报后随即发送）

申报环节	申报平台	申报信息	申报时限
动态确报		船舶动态信息、海事船岸活动信息、海事前十港船到船活动信息	抵达内锚地或泊位之前
单证确报		船舶进出境总申报单、航次摘要信息、船员清单、转关货物信息（如有）、内贸集装箱信息（如有）、沿海空箱信息（如有）、货物信息、危险品信息、船员物品清单、船用物品信息、压舱水报告单信息、航海健康申报单信息	动态确报之后，不得晚于抵达内锚地或泊位后 2 小时
动态抵港报		船舶动态信息、海事船岸活动信息、海事前十港船到船活动信息	不得晚于抵达内锚地或泊位后 2 小时

### 1.1.1.c 边检进境申报

国际航行船舶在入境时，按照时间顺序，相应的申报人需要向入境口岸对应的边检部门办理：入境预检申报和入境正式检查手续，相关的申报平台、申报信息、申报时限要求如下：

表 1.3 国际航行船舶边检进境申报平台、申报信息、申报时限要求

申报环节	申报平台	申报信息	申报时限
预检申报	国际贸易“单一窗口”	运输工具动态、船舶进出境总申报单、航次摘要信息、船员清单、枪支弹药信息、旅客清单、货物信息、船员物品清单	一般在船舶靠泊 2 小时-6 小时之前进行
正式检查	现场窗口	船员证件	船舶靠泊后

### 1.1.2 国际航行船舶入境申报手续中存在的问题

在国际航行船舶入境申报的相关手续中，目前具体问题存在于以下方面：

#### 1.1.2.a 国际贸易“单一窗口”中危险品信息申报功能

##### 现状描述

目前海事部门要求国际航行船舶申报人员在进行进口岸申请前进行危险品信息的申报，只有在危险品信息申报通过之后，才可以进行进口岸申请，而在进口岸申请通过之后才能进行下一步海事进口岸手续办理环节。但是在目前的国际贸易“单一窗口”中，危险品信息申报被集成在了“海事进口岸手续”环节中，这与海事部门要求的申报顺序不一致：



图 1.1 “单一窗口”中的危险品信息申报界面

另一方面：目前“单一窗口”中集成的危险品信息申报功能也并不能完全满足海事要求的“船载危险货物进出港审批”要求的信息，而且该功能尚未与海事内部系统进行对接。

综合上面两点原因，船舶申报人员基本不在“单一窗口”申报危险品详细信息，而是在“中国海事综合服务平台”中的“海事危防信息系统”进行申报，得到审批后再到“单一窗口”进行进口岸申请的申报。

信息			
申报单号	DGCL0200324141945523MRX	序号	15099494928384
货物种类	<input type="radio"/> 散装化学品 <input type="radio"/> 散装液化气 <input checked="" type="radio"/> 散装油类	货报申报单编号	DGTL0200317164514807G4Q
正确运输名称中文	燃料油	危规编号	
正确运输名称英文	Fuel oil	正确运输名称补充说明中文	燃料油 UN NO.3082
油类性质	成品油	正确运输名称补充说明英文	FUEL OIL
危险类别		成品油分类	燃料油
粘度		持久性标志	<input checked="" type="radio"/> 是 <input type="radio"/> 否
作业方式	入罐	闪点/闪点值	闪点 ≥ 60°C/70.0°C
是否强制预洗	<input type="radio"/> 是 <input checked="" type="radio"/> 否	液货舱编号	123456PS
		液货舱是否析化	<input checked="" type="radio"/> 是 <input type="radio"/> 否
		强制预洗说明	
货物运输信息			
货物流向	进港	是否过驳	<input checked="" type="radio"/> 否 <input type="radio"/> 是
提单号	MNWJZC1	货主	中国国际石油化工联合有限责任公司宁波分公司舟山办事处
托运人		承运人	中国长江航运集团南京油运股份有限公司
起运港	和歌山 (WAKAYAMA)	装货港	和歌山 (WAKAYAMA)
目的港	舟山	最大量标志	<input checked="" type="radio"/> 否 <input type="radio"/> 是
货报单号	DGTL0200317164514807G4Q	备注	海运污染危害性货物
货物总重	33475.703吨	发货人	中国国际石油化工联合有限责任公司宁波分公司舟山办事处
		收货人	中国国际石油化工联合有限责任公司宁波分公司舟山办事处
		卸货港	舟山
		一程船舶报单号	

图 1.2 “海事危防信息系统”中申报界面

### 相关法规

《中华人民共和国海事行政许可条件规定》第十四条：

国际航行船舶进出口岸审批的条件：

国际航行船舶进口岸审批的条件：……五) 载运货物的船舶，符合安全积载和系固的要求，并且没有国家禁止入境的货物或者物品；载运危险货物和污染危害性货物的船舶，按规定已办理船舶载运危险货物和污染危害性货物进港审批；……

国际航行船舶出口岸审批的条件：……(四) 载运危险货物和污染危害性货物的船舶，按规定已办理船舶载运危险货物和污染危害性货物出港审批……

### 改进建议

在“单一窗口”中将危险品信息申报功能集成在“海事进口岸申请”环节，而非“海事进口岸手续”环节，以满足海事部门实际的监管要求。与此同时研究取消在“中国海事综合服务平台”中的“海事危防信息系统”进行的重复申报。(建议牵头单位：“单一窗口”开发部门)

或者：考虑到目前“单一窗口”危险品信息申报功能本身并不完善的情况，而“海事危防信息系统”已经稳定运行多年，可以暂时取消“单一窗口”中危险品信息申报功能，仅要求企业在“海事危防信息系统”

进行危险品信息申报。(建议牵头单位：交通运输部海事局)

在国际航行船舶海关进境申报的相关手续中，目前具体存在于以下问题：

### 1.1.2.b 船舶出入境（港）动态预报与确报

#### 现状描述

目前对国际航行船舶入境（港）动态实行预报、确报、抵港报三次报送，而在航程较短和境内续驶的情形下，船舶抵达下一港的时间在其离开上一港时基本就可以确定，所以将船舶动态申报在较短的时间内分为三次似无必要。另外，在船舶抵港后下达登临指令，延长了船舶装卸货、上下客的等候时间。

#### 相关法规

海关总署公告 2018 年第 127 号(关于调整水空运进出境运输工具监管相关事项的公告) 附件 1《海关总署关于水空运进出境运输工具申报时限的规定》：

#### 一、进出境船舶（包括来往香港、澳门小型船舶）

（一）进出境船舶负责人应当在下列时限，以电子数据形式向海关申报运输工具动态：

#### 1. 预报动态。

载有货物、物品的进出境（港）船舶，在原始舱单或预配舱单主要数据传输以前。

未载有货物、物品的进境（港）船舶，在预计抵港的 24 小时以前；未载有货物、物品的出境（港）船舶，在预计驶离的 4 小时以前。

#### 2. 确报动态。

进境（港）船舶，在抵港以前；

出境（港）船舶，在驶离后 2 小时以内。

#### 3. 抵港报。

进境（港）船舶，在抵港后 2 小时以内；

出境（港）船舶，不设置抵港报。”

#### 改进建议

对于航行时间较短以及境内续驶的情形，将船舶入境（港）动态

预报、确报合并为一次申报。同时加强风险提前预判，实现在船舶动态确报后、抵港报之前触发登临检查指令以便及时安排登临检查作业，提升船舶装卸货物、上下人员效率。（建议牵头单位：海关总署）

### 1.1.2.c 船舶申报中货物信息的填报

#### 现状描述

目前在进行运输工具进境/港单证申报时，海事进出口岸手续、海关进出境/进港单证申报、边检进出境/港申报都需要申报较为详细的货物信息：



图 1.3 “单一窗口”中海事进口岸手续中的货物信息申报界面



图 1.4 “单一窗口”中海关进境（港）单证申报中的货物信息申报界面

但如此详细申报的必要性有待商榷，因为在船舶舱单申报人员上

传的海关舱单数据中已同样涉及到这些项目，根据对船舶代理企业人员的调研：相当一部分船代内勤人员（负责运输工具申报）反映大部分情况下他们申报的内容与实际情况差距很大，与同公司的单证部门人员（负责舱单录入）录入的舱单数据会在某些字段上有较大差异，例如：船舶出境时将装有同一公司的 A、B 两票货物（货物种类相同、使用的集装箱规格也一样），分别在境外甲港口和乙港口卸船，但是运输工具申报人员为了“节约时间”，会将这两票货物合并成一条记录，卸货港也只写甲/乙其中一个港口，此类操作并不合规，但实际上海关并不会比对运输工具申报中的货物信息与舱单中的货物信息是否完全相符，船代也表示并没有因为此类不符导致申报不通过的情况。

### **改进建议**

简化运输工具申报中货物信息相关项目：除特殊情形外（如装货港/卸货港为伊朗港口），取消进境（港）申报时装货港和出境（港）申报时卸货港的填报要求；取消或简化集装箱规格的填报要求。另外，对于船舶监管时所需要的货物信息，可以研究抓取舱单系统的相关数据，从而可以进一步简化运输工具申报时货物信息的填报。（建议牵头单位：海关总署、交通运输部海事局）

#### **1.1.2.d 压舱水报告单信息填报**

##### **现状描述**

目前在向海关进行运输工具进境/港单证申报时，需要填报详细的压舱水报告单信息：



图 1.5 “单一窗口”中压舱水报告信息申报界面

对于其中的“压舱水装载信息”，要求记录较为详细的信息，目前海关总署要求对于进境（港）前三次装载记录进行申报，但地方海关对此执行并不严格，部分地方海关会对企业提出要求，而部分地方海关则对此并不重视。

#### 相关法规

《国际航行船舶出入境检验检疫管理办法》第十四条：“办理入境检验检疫手续时，船方或者其代理人应当向海关提交《航海健康申报书》《总申报单》《货物申报单》《船员名单》《旅客名单》《船用物品申报单》《压舱水报告单》及载货清单，并应检验检疫人员的要求提交《除鼠/免于除鼠证书》《交通工具卫生证书》《预防接种证书》《健康证书》以及《航海日志》等有关资料。”

海关总署公告 2018 年第 127 号（关于调整水空运进出境运输工具监管相关事项的公告）附件 13 《进出境船舶数据项填制规范》0128 项-0132 项。

#### 改进建议

简化《压舱水报告单》中压舱水装载信息申报要求，建议只要求申报装载地点，其他具体信息可以由企业以附件形式上传。另外，需要对装载记录的时间范围或者记录数量做出明确的规定。（建议牵头单位：海关总署）

## 1.2 国际航行船舶入境登临检查

### 1.2.1 国际航行船舶入境登临检查手续简述

海事、海关以及边检分别根据各自的风险判断机制决定是否安排登轮检查，海事登轮检查目的一般是针对船舶的安全情况和适航状况进行检查，海关则是针对船舶卫生状况及货物进行检查，边检登轮检查的目的是对船上人员信息及是否携带违禁物品等事项进行检查。

目前海事、边检登轮检查的比例相对较低，海关登轮检查的比例相对较高（尤其在新冠疫情期间）。海关卫生检疫部门对申报内容进行审核，确定检疫方式，一般包括：

1) 锚地检疫。当船舶满足以下任一条件，海关须采取锚地检疫方式：来自检疫传染病疫区的；来自动植物疫区，国家有明确要求的；有检疫传染病病人、疑似检疫传染病病人，或者有人非因意外伤害而死亡并死因不明的；装载的货物为活动物的；发现有啮齿动物异常死亡的；废旧船舶；未持有有效《除鼠/免予除鼠证书》的；船方申请锚地检疫的；检验检疫机构工作需要的。锚地检疫需要在专门的检疫锚地进行，检疫锚地一般位于航道入口附近，通常会用黄色浮标标定。

2) 电讯检疫。电讯检疫是国际上通用的一种简化手续的检疫方式，在公海上航行的船舶通过电讯申请并报告规定的内容，使海关卫生检疫部门掌握船舶的卫生状况和船员、旅客的健康情况，在没有染疫的情况下，经同意可不经过锚地检疫直接进港靠泊进行装卸作业。如船舶持有我国检验检疫机构签发的有效《交通工具卫生证书》，并且没有“必须锚地检疫”所列情况，经船方或者其代理人申请，检验检疫机构实施电讯检疫。

3) 靠泊检疫。未持有有效《交通工具卫生证书》且没有需要“必

须锚地检疫”的情形须进行靠泊检疫。但是，被确定为“锚地检疫”的，因天气、潮水等原因无法实施锚地检疫的船舶，经船方或者其代理人申请，检验检疫机构可以实施靠泊检疫。

4) 随船检疫。对旅游船、军事船、要人访问所乘船舶等特殊船舶以及遇有特殊情况船舶，如船上有病人需要救治、特殊物资急需装卸、船舶急需抢修等，经船方或者其代理人申请，可以实施随船检疫。检疫人员在指定水域锚地登船，在船舶向泊位行驶的过程中进行检疫作业。

### 1.2.2 国际航行船舶入境登临检查手续中存在的问题

在国际航行船舶入境登临检查相关手续中，目前具体问题存在于以下方面：

#### 1.2.2.a 入境登临检查布控机制

##### 现状描述

目前海关对任何一艘国际航行船舶本次入境前十次停靠港口有疫情的船舶一律选定进行登临作业，即便停靠疫情港口后已经数次入境并实施了登临检查及处理的也不例外，存在明显的不必要重复的情况。部分口岸实施电子监船，边检人员实施登临的比例已经降低到10%，而部分口岸边检则依然实行100%登临。

##### 改进建议

进一步优化海关国际航行船舶入境登临检查的风险判断机制：对于曾经有疫情嫌疑但在入境后已经经过检疫处理的船舶，如果在再次

入境之前并未停靠疫区港口也没有疫情及其他疫情嫌疑的情况下，再次入境应当按照没有疫情嫌疑的情形对待，或者应降低其疫情风险级别。同时，边检部门应扩大边检船舶电子监船应用范围，通过新技术的应用降低船舶登临比例。（建议牵头单位：海关总署、国家移民局）

### 1.2.2.b 船舶出入境检疫证书签发

#### 现状描述

在没有明显风险的情况下，对于所有入境船舶都进行检验检疫处理是没有必要的（新冠疫情期间除外），但是，通过与船代专业人士的深度访谈了解到：部分口岸海关对于入境船舶，在进行船舶出入境单证确报后，绝大多数情况下都会向船舶入境申报方发出《检验检疫处理通知书》，然后需要由申报方凭此通知联系检疫处理机构（或由海关直接告知）上船进行检疫处理，通常主要针对“泔水、动植物性废弃物及其存放场所和容器”进行消毒。



另外，按照规定，对于入境船舶，针对卫生检疫事项通常签发的是《船舶入境卫生检疫证》或《船舶入境检疫证》，针对动植物检疫事项则签发《运输工具检疫证书》或《运输工具检疫处理证书》；而对于入境航空器、入境车辆，无论是卫生检疫事项还是动植物检疫，签发的是《运输工具检疫证书》或《运输工具检疫处理证书》。相关证书的命名略显混乱。

表 1.4 各类运输工具检疫证书适用的情形

证书名称	适用情形		
	入境船舶	入境航空器	入境车辆
船舶入境卫生检疫证	卫生检疫判定合格	不适用	
船舶入境检疫证	卫生检疫判定不合格，但经处理后合格		
运输工具检疫证书	动植物检疫判定合格	卫生检疫和动植物检疫判定合格	
运输工具检疫处理证书	动植物检疫判定不合格，但经处理后合格	卫生检疫或动植物检疫判定不合格，但经处理后均合格	

#### 相关法规

《国际航行船舶出入境检验检疫管理办法》第十六条：“海关对经检疫判定没有染疫的入境船舶，签发《船舶入境卫生检疫证》；对经检疫判定染疫、染疫嫌疑或者来自传染病疫区应当实施卫生除害处理的或者有其他限制事项的入境船舶，在实施相应的卫生除害处理或者注明应当接受的卫生除害处理事项后，签发《船舶入境检疫证》；对来自动植物疫区经检疫判定合格的船舶，应船舶负责人或者其代理人要求签发《运输工具检疫证书》；对须实施卫生除害处理的，应当向船方出具《检验检疫处理通知书》，并在处理合格后，应船方要求签发《运输工具检疫处理证书》。”

#### 改进建议

首先需要就“部分口岸海关要求对绝大多数入境船舶进行检疫处理”的必要性和合理性进行研究，评估其检疫处理的比例是否过高，如没有必要，则应当降低检疫处理的比例。

其次，对于判定需要进行检验检疫处理的入境船舶，实施入境船舶检疫后，应当按照相关的规定签发对应的检疫单证。

第三，就入境船舶的检疫单证的名称的合理性予以重新考虑，对于不同类型的运输工具（船舶、航空器、车辆），应当修改相关法规，或选择统一确定名称，或选择分别命名，避免现在交叉混乱的情形。

（建议牵头单位：海关总署）

## 1.3 国际航行船舶出境申报

### 1.3.1 国际航行船舶出境申报手续简述

入境申报手续中，向海事部门进行的申报是首先要进行的，而在出境申报手续中正好相反，需要先进行海关和边检的出境申报，最后再向海事部门进行申报。

#### 1.3.1.a 海关出境申报

按照时间顺序，船舶在出境时，申报人需要向海关办理：出境动态预报、出境单证申报、出境动态确报。相关的申报平台、申报信息、申报时限要求如下：

表 1.5 国际航行船舶海关出境申报平台、申报信息、申报时限要求

申报环节	申报平台	申报信息	申报时限
动态预报	国际贸易“单一窗口”	船舶动态信息、海事船岸活动信息、海事前十港船到船活动信息	预配舱单数据传输之前
单证申报		船舶进出境总申报单、航次摘要信息、船员清单、转关货物信息（如有）、内贸集装箱信息（如有）、沿海空箱信息（如有）、货物信息、危险品信息、船员物品清单、船用物品信息、压舱水报告单信息、航海健康申报单信息	预计驶离前 4 小时以内，停留不足 24 小时，进境单证确报之后即可进行
动态确报		船舶动态信息、海事船岸活动信	驶离港口后 2 小时以内

申报环节	申报平台	申报信息	申报时限
		息、海事前十港船到船活动信息	

### 1.3.1.b 边检出境申报

离港 12 小时-24 小时前，在国际贸易“单一窗口”向边检部门进行出境申报。离港当天在窗口办理出境手续，向边检汇报船舶离港具体时间，确认是否登轮检查（目前多采用电子监船方式，人工登轮检查很少发生）。

### 1.3.1.c 海事出境申报

边检、海关出境手续办结后，相关审批意见将在国际贸易“单一窗口”出境/港申报界面登出。此时，船代可将其连同海事出境/港相关单证发送给海事办理出口岸手续，待海事批准后即可离港。办理时限为船舶驶离泊位前 4 小时内。

## 1.3.2 国际航行船舶出境申报手续中存在的问题

在国际航行船舶出境申报相关手续中，目前具体问题存在于以下方面：

### 1.3.2.a 船舶出境手续中的“串联”情形

#### 现状描述

目前，在国际航行船舶出境（港）手续中，尽管海事的出口岸手续与海关、边检的出境（港）手续可以同时办理，但是海事的出口岸手续最终审批（签发《出口岸许可》）与海关和边检的出境（港）审批仍处于“串联”状态，具体来讲：在海关、边检的审批通过之后，申

报人员需要在“单一窗口”向海事发送《出口岸联系单》，海事在看到海关、边检的“已通过”意见且海事出口岸手续没有发现其他异常时，才能签发《出口岸许可》。



图 1.7 海事出口岸联系单

在上述过程中，由于数据传输的原因，海事有可能不能及时收到《出口岸联系单》，最终有可能导致《出口岸许可》不能及时签发。而且，尽管《出口岸许可》是通过“单一窗口”电子签发，但是实际上仍然需要海事工作人员在后台人工点击，并非自动签发，因此申报人员在必要时还需要通过电话、邮件等形式与海事工作人员沟通请求其及时签发。

#### 相关法规

《国际航行船舶进出中华人民共和国口岸检查办法》第十二条：“船方或其代理人应当在船舶驶离口岸前 4 小时内（船舶在口岸停泊时间不足 4 小时的，在抵达口岸时），到检查机关办理必要的出口岸手续。有关检查机关应当在《船舶出口岸手续联系单》上签注；船方或其代理人持《船舶出口岸手续联系单》和港务监督机构要求的其他证件、资料，到港务监督机构申请领取出口岸许可证。”

#### 改进建议

短期内，建议国际贸易“单一窗口”开发部门和交通运输部海事局

通过系统改造优化出境（港）审批过程：一方面需要将国际贸易“单一窗口”中需要由申报人员点击发送的《出口岸联系单》调整为在海关、边检审批通过后由“单一窗口”自动发送至海事监管系统；另一方面需要将海事监管业务系统中海事出口岸审批手续进行提前，并在收到《出口岸联系单》后自动签发《出口岸许可》并将相关信息自动反馈至“单一窗口”。（建议牵头单位：交通运输部海事局、“单一窗口”开发部门）

长期情况下，建议通过修改有关法律法规规定和系统设置，将存在的“串联”彻底改为“并联”，取消“发送《出口岸联系单》给海事部门这一环节”，将海事的最终审批与其他两家的审批完全独立开来，只要申报人员看到海事/海关/边检三方的审批意见均为“已通过”，就可以通知船长开船。（建议牵头单位：交通运输部）

### 1.3.2.b 船舶出境（港）手续申报时限

#### 现状描述

按照《海关总署关于水空运进出境运输工具申报时限的规定》，申报人应当在出境（港）船舶预计驶离前4小时内向海关进行出境（港）单证申报（在港时间不足24小时的可在海关接收进境（港）单证确报之后即可进行出境（港）单证申报）。

按照《国际航行船舶进出中华人民共和国口岸检查办法》，申报人应当在船舶驶离口岸前4小时内（船舶在口岸停泊时间不足4小时的，在抵达口岸时），到检查机关办理必要的出口岸手续。

但是根据船代人士反映，由于在办理海关出境（港）单证申报的

当天，还需要办理边检出境（港）手续，完成海关和边检手续后，还需要在“单一窗口”发送《出口岸联系单》以获得海事出口岸审批（签发《出口岸许可》），所以目前 4 小时的限制有些紧迫。

### 相关法规

《海关总署关于水空运进出境运输工具申报时限的规定》：

.....

（二）进出境船舶负责人应当在下列时限，以电子数据形式向海关申报运输工具申报单：

.....

3. 《中华人民共和国海关船舶出境申报单》、《中华人民共和国海关船舶出港申报单》电子数据。

在出境（港）船舶预计驶离前 4 小时以内。

出境（港）船舶在口岸停泊时间不足 24 小时的，船舶负责人也可以在海关接收《中华人民共和国海关船舶进境申报单》或《中华人民共和国海关船舶进港申报单》电子数据后，申报《中华人民共和国海关船舶出境申报单》或《中华人民共和国海关船舶出港申报单》电子数据。

《国际航行船舶进出中华人民共和国口岸检查办法》第十二条：“船方或其代理人应当在船舶驶离口岸前 4 小时内（船舶在口岸停泊时间不足 4 小时的，在抵达口岸时），到检查机关办理必要的出口岸手续。”

### 改进建议

由于港口作业设施的升级和作业效率的提高，船舶在港时间相较之前有大幅缩短，而相关法律法规中对于船舶的出境（港）手续、出口岸手续的申报时限要求（驶离口岸前 4 小时内，停泊不足 4 小时的除外）已经在很多情况下不能适应当下港口作业效率。因此建议放宽相关的申报时限要求或者取消时限要求。调整相关规定，统一规定为在海关接收进境（港）单证确报之后即可进行出境（港）单证申报。

（建议牵头单位：海关总署、交通运输部海事局、国家移民局）

#### 1.3.2.c 船舶出境手续与船供物料核销手续

## 现状描述

目前在大多数口岸，办理船舶出境手续前，需要先由船供物料的供应方办结所有船供物料的核销手续，这样的“串联”情形使得船舶在港停泊时间较长：尤其是对于仅仅进行保税燃油加注的船舶，船舶加油作业的时间仅仅为 2-3 小时，但是在锚地或者泊位等待办理船舶进出境手续和船供物料核销手续的时间则一般会达到 2 天左右，其中因船供物料手续和船舶出境手续之间的“串联”造成了额外船舶停靠时间，带来了相当高的额外成本。

## 改进建议

部分口岸（例如宁波口岸）目前正在实施船舶出境手续和船供物料核销手续并联同时办理，海关应当出台相应的公告明确操作流程，允许物料供应企业和船舶申报人可以同时分别进行船供物料手续以及船舶出境申报手续，如两者申报中涉及的物料数量有差异当地海关允许后续再进行改单。

## 第二部分 国际航行船舶境内续驶监管

国际航行船舶境内续驶是指国际航行船舶从境内一个对外开放口岸驶往另一个对外开放口岸的过程，在此过程中国际航行船舶的申报人应当按照相关规定向海关、海事、边检等部门进行申报。

### 2.1 国际航行船舶境内续驶出港/进港申报手续简述

对于国际航行船舶境内续驶，如果行驶的目的地满足特定的条件下，可以进行相对简化的“移泊动态”申报，不需要进行正式的出港/进港申报：

对于海事部门：如果目的地与驶离地同属于一个口岸（共同使用一个口岸代码<sup>4</sup>），只需要向海事部门报送移泊动态即可。例如：从天津港（口岸代码 CNTNG）下某港区移至另一港区，尽管可能分属不同海事局，但是不需要办理正式的出口岸手续然后再办理进口岸手续，只需要进行移泊动态申报即可。但如果目的地与驶离地分属于不同口岸，则不管目的地与驶离地是否归同一海事局管辖，均需要办理正式的出口岸手续和进口岸手续。

对于海关：如果目的地与驶离地属于同一隶属海关关区，则只需要报送移泊动态即可，但如果分属于不同隶属海关关区，则需要办理正式的出港/进港申报。例如上海港内船舶由洋山港区驶向外高桥港区，由于两个港区分属上海海关下不同的隶属海关关区，因此仍然需

<sup>4</sup> 《中华人民共和国口岸及相关地点代码》（GBT15514-2015）

要先向洋山海关办理出港申报，然后向外高桥港区海关办理进港申报。

对于边检部门：如果目的地与驶离地属于同一隶属边防检查站管辖区域，则只需要报送移泊动态即可，但如果分属于不同隶属边防检查站，则需要办理正式的出港/进港申报。

在办理正式出港/进港申报的情形下，其申报环节、申报信息、申报时限与进出境申报是基本相同的，在登临布控上会有一些宽松，边检方面一般也不需要到现场窗口办理正式检查手续。

但是在办理海关、边检的出港手续时，需要由驶离地海关、边检站分别在各自系统中签发电子关封（《转港通知书》）和电子边封（目前边检方面已经实现办理完出港手续后自动签发）。

## 2.2 国际航行船舶境内续驶监管中存在的问题

在国际航行船舶境内续驶相关手续中，目前具体问题存在于以下方面：

### 2.2.a 境内续驶船舶进出港申报流程

#### 现状描述

目前同一国际航行船舶同一航次在境内不同口岸停靠的，每一口岸均实施入境、出境手续管理，对船方以及口岸管理机构均造成不必要的重复性工作。

### 相关法规

《中华人民共和国海关进出境运输工具监管办法》第二十条：“进出境运输工具在境内从一个设立海关的地点驶往另一个设立海关的地点的，进出境运输工具负责人应当按照本章第四节的有关规定办理驶离手续。”

其中第四节为出境监管。

### 改进建议

国际航行船舶在境内港口停泊作业后继续驶往境内其他港口的，在第一个入境口岸进行入境申报，最后离境口岸进行离境申报，中途停靠口岸由船方或代理对船舶入境后发生变化的相关信息作相应的变更申报处理，简化船舶境内续驶进/出港申报手续。

#### 2.2.b 上下港船舶监管协同

##### 现状描述

2019年9月，边检“梅沙”系统海港子系统新增了“入港核查”功能，提高了出入港数据审核的准确性和审核效率，具体来讲，在“入港申报”信息界面添加了“入港核查”按钮，点击后打开“入港核查界面”，系统自动调用和获取最近一次航次信息，包括上一航次的航次表、船员名单、旅客名单、随船人员名单、检查情况记录表等信息，调用成功后会自动显示比对情况，分为：一致、不一致及未比对三种。该功能大大节约了边检后台审核的时间，由原先20-30分钟/航次，减少到5分钟/航次左右。但是目前海关、海事后台审核系统尚没有类似功能。

##### 改进建议

实现境内续驶船舶上下港海关之间在船舶监管结论等信息更广

泛、更深层次的共享。一是在海事船舶安全监督管理系统/海关船舶监管系统实现境内续驶船舶监管信息在上下港海事部门/海关之间直接调用。二是对本港申报数据中与上一港调用数据不一致的情形进行提示，并对相关证书和证件的有效性进行自动识别和异常情形提示。三是基于上下港监管数据调用及自动核对，监管部门审批人员和审核系统对不同类型的数据项可采取不同的审核办法，对“系统自动带出项”和未出现异常的“调用项”免于审核，对提示异常的“调用项”和所有“非调用项”进行重点审核，在避免重复监管的同时，提升监管有效性。四是组织各地直属、隶属机构就目前“单一窗口”标准版中尚未向本部门发送的数据项进行梳理，将监管需求数据项清单进行补充、汇总和上报。五是通过现有规定以及制定专门的内部规范，对监管过程中出现的执法过失责任认定予以准确界定。

对于在上一港经过登临检查的船舶，在下一港进港进行登临检查布控时应自动与上一港登临检查指令进行对照，对相同、相似的指令进行提示，由布控人员根据具体情况决定是否进行再布控，以减少不必要的重复登临检查。

(建议牵头单位：海关总署、交通运输部海事局)

### 2.2.c 海关《转港通知书》签发手续

#### 现状描述

船舶在离开国内某港口驶往另一关区所辖港口时，需要由驶离港口对应海关在系统中签发《转港通知书》(俗称“电子关封”)，但有时由于系统传输延迟或者上一港关员未能及时操作，导致下一港船舶申

报人员不能进行进港申报，但作为船舶申报人员不能看到“电子关封”的相关信息，只能联系上一港船舶申报人员，请求其向当地海关确认是否已经成功发送电子关封，增加了不必要的工作量。

#### 相关法规

《中华人民共和国海关进出境运输工具监管办法》第二十一条：“进出境运输工具在境内从一个设立海关的地点驶往另一个设立海关的地点的，应当符合海关监管要求，驶离地海关应当制发关封。进出境运输工具负责人应当妥善保管关封，抵达另一设立海关的地点时提交目的地海关。未经驶离地海关同意，进出境运输工具不得改驶其他目的地；未办结海关手续的，不得改驶境外。”

#### 改进建议

建议海关总署尽快启动《转港通知书》自动制发功能的开发，并在海关相关监管系统中进行相应的调整，在收到船舶离港动态确报之后自动制发《转港通知书》，减少人工操作带来的耗时，同时在“单一窗口”中对船舶进行标记，在制发后注明“已签发转港通知书”，便于下一港船舶申报人员查看。（建议牵头单位：海关总署）

## 第三部分 大宗散货进口通关监管

舟山口岸以大宗资源商品货物进口为主要业务，而近年来海关总署在大宗资源商品进口通关监管改革方面推出一系列措施：

表 3.1 大宗资源商品货物监管方式改革

项目	具体公告	实施时间	适用范围	措施要点
进口低风险矿产品“先放后检”	海关总署关于调整部分进口矿产品监管方式的公告（2018年第134号）	2018年10月19日	进口铁矿、锰矿、铬矿，铅矿及其精矿，锌矿及其精矿	可以在提离海关监管场所后实施实验室检测
数重量鉴定改革	海关总署关于调整进口大宗商品重量鉴定监管方式的公告（2019年第159号）	2019年11月1日	大宗商品	进口大宗商品不再强制要求进行重量鉴定
优化进境保税油检验监管	海关总署关于优化进境保税油检验监管工作的公告（2019年第204号）	2019年12月31日	保税油	进境入保税仓申报时免于品质检验
进口矿产品品质检验改革	海关总署关于调整进口铁矿检验监管方式的公告（2020年第69号）	2020年6月1日	铁矿石	不再强制要求品质检验
进口原油“先放后检”	海关总署公告2020年第110号（关于调整进口原油检验监管方式的公告）	2020年10月1日	原油	可以在提离海关监管场所后实施实验室检测

本部分将主要围绕这些改革措施实施过程中的问题进行论述，提出意见和建议。

### 3.1 大宗散货进口通关流程简述

由于海关总署实施了大宗商品数重量鉴定改革（海关一般不强制

要求进行重量鉴定，企业根据自身需求向海关申请实施) 以及针对部分商品品质鉴定改革 (除涉及环保、检疫，海关不强制要求进行重量品质检验鉴定，企业根据自身需求向海关申请实施)，大宗散货进口通关流程有了明显简化，一般贸易下进口通关流程如下：

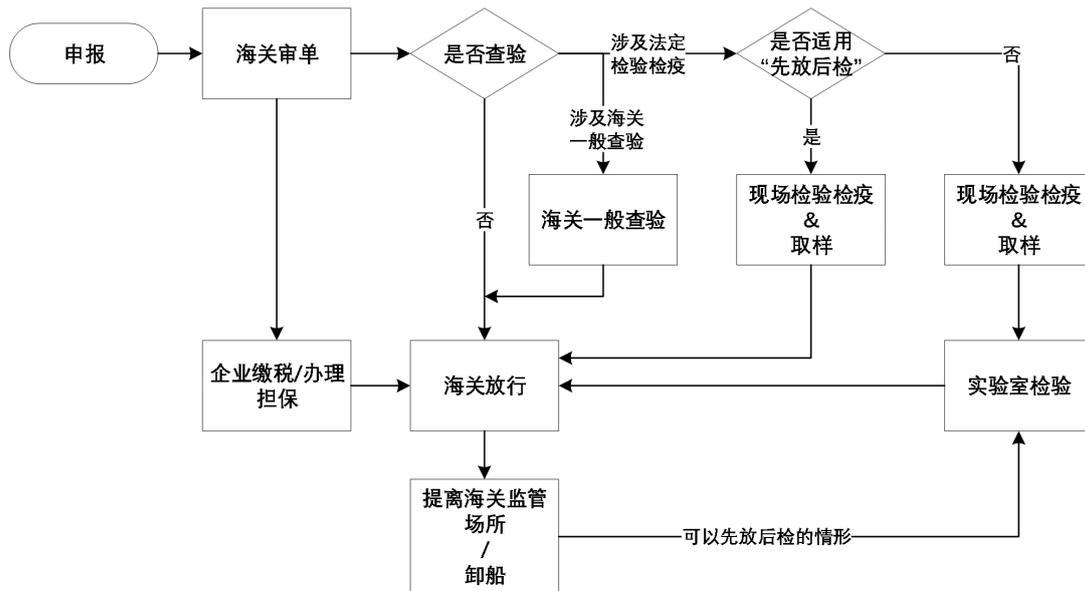


图 3.1 大宗散货进口通关流程（一般贸易）

对于保税原油及成品油，海关总署实施了进境保税油检验监管（入仓免于品质检验，出仓转一般贸易正式进口实施品质检验），进境入保税仓和出仓转正式进口的通关流程如下：

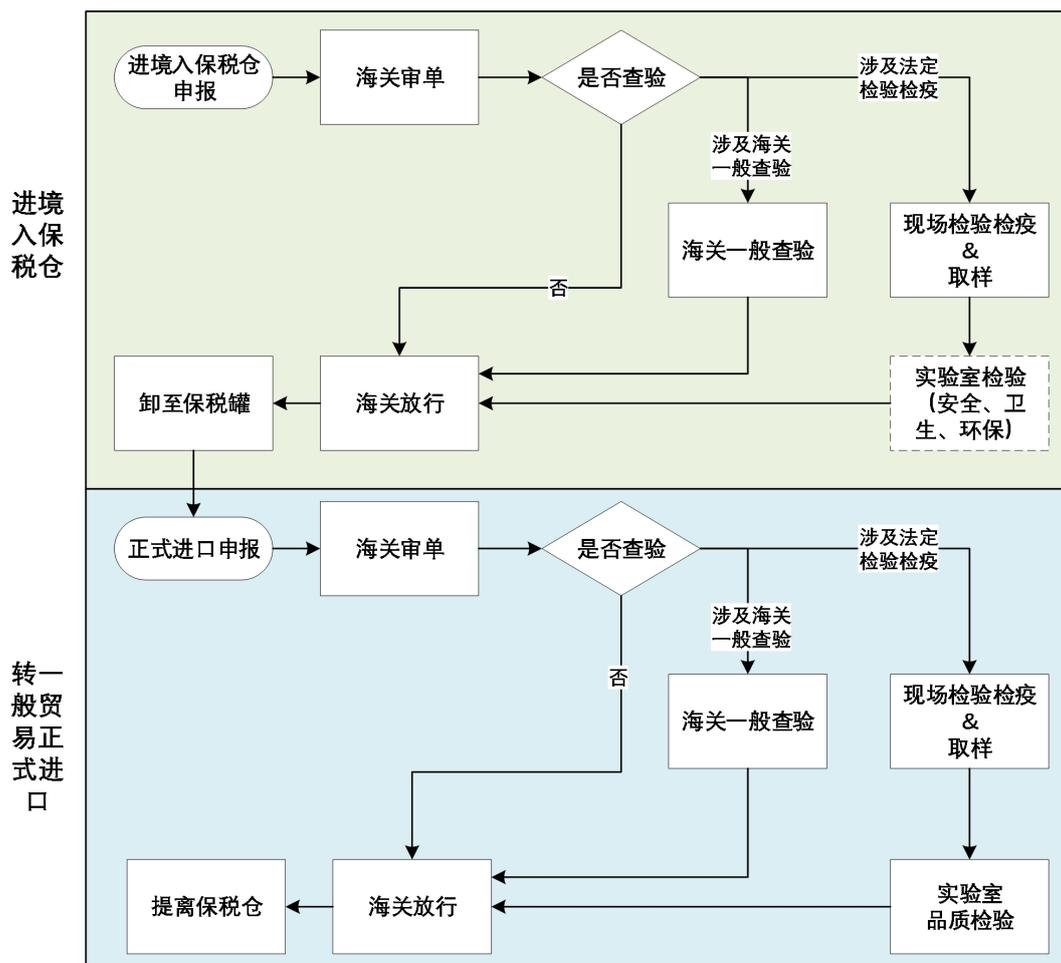


图 3.2 保税原油进境入保税仓申报及出仓转一般贸易正式进口通关流程

### 3.2 大宗散货进口通关监管中存在的问题

#### 3.2.a 进口低风险矿产品“先放后检”政策的实施效果

##### 现状描述

对于进口低风险矿产品不同时期的通关流程如下：

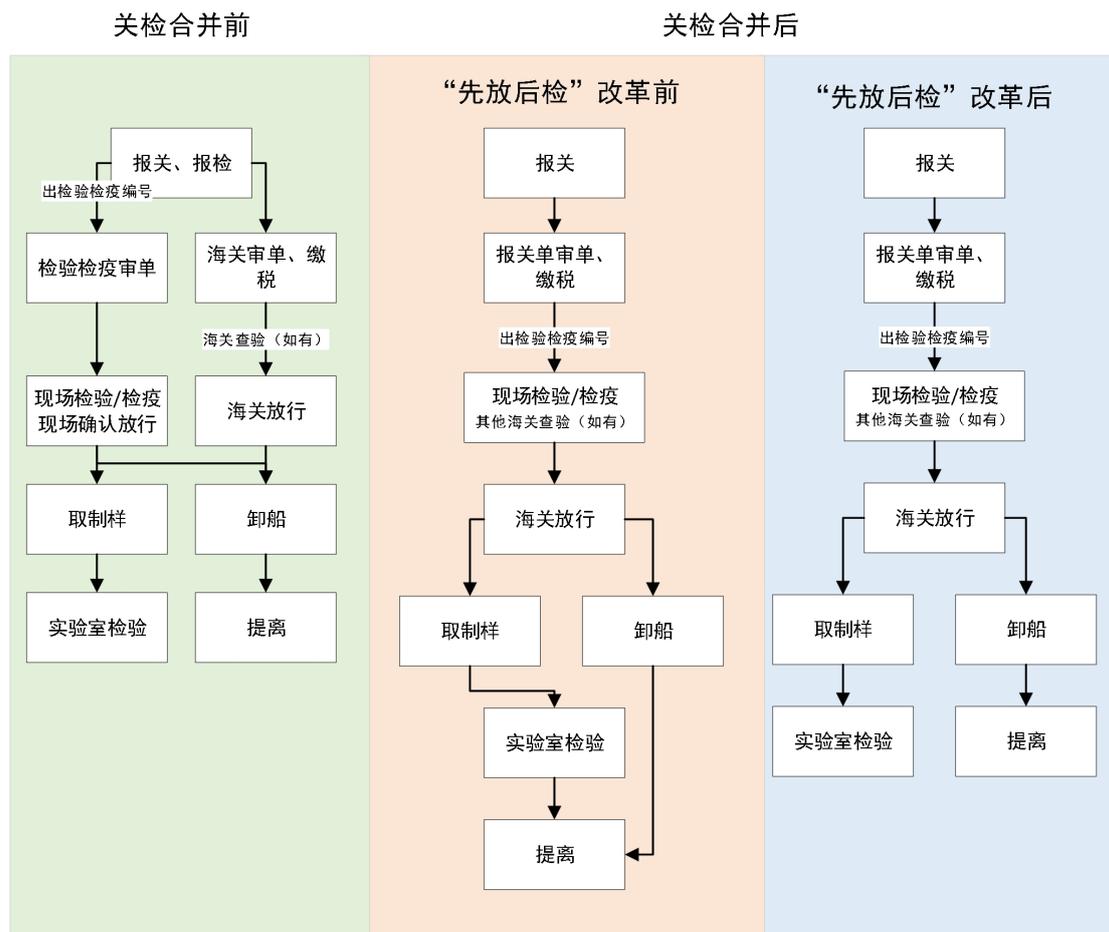


图 3.3 进口低风险矿产品不同时期的通关流程

如上述流程，在“关检合并”之前，通关与检验检疫的手续其实是并联的，检验检疫的操作和海关手续可以同时操作的，实验室检验合格结论并非货物提离海关监管场所的前提条件；而在“关检合并”之后，实验室检测合格结论便成为了货物提离海关监管场所的前提条件，从而造成企业可以提离的时间大大延后，如果码头又没有合适的海关监管堆场，货物则需要在船上滞留等待实验室检验结论，给企业带来巨大的成本负担；为了解决这一问题，海关出台了 2018 年第 134 号公告（关于调整部分进口矿产品监管方式的公告），将实验室检测结论与货物的提离进行“脱钩”。

还有另外一个问题影响了货物可以卸船的时效：“关检合并”之前，在检验检疫部门完成现场检验/检疫之后即可以现场确认检验检疫是否放行，而如果此时海关放行若已完成，货物即可卸船；而在“关检合并”之后，海关完成现场检验/检疫之后需要上传相关的结论，然后在系统中进行放行之后，货物才可以卸船。除此之外，“关检合并”之前检验检疫部门对于现场检验/检疫的时间安排是相对比较灵活的，“关检合并”后大多数情况下需要严格按照海关办公时间来进行。综合以上相较于“关检合并”之前，在其他条件不变的情况下，可以卸船的时间反而会更晚。

分析结论：1) 进口低风险矿产品“先放后检”政策实质上是一个“修复性”的政策，并非“创新性”的改革，因此相较于“关检合并”前，对于货物通关时效性并没有明显改善；2) 在“关检合并”之后新海关能够及时发现问题并通过公告予以解决值得可取。

### **改进建议**

1) 在实施现场检验检疫的关员上传检验检疫结论后，如无其他待查事项，海关予以自动放行，尽快准予卸货；2) 研究对于“法检类”低风险矿产品布控比例的科学调整（目前对于“法检”低风险矿产品进行现场检验检疫的比例是 100%，海关可以利用更加丰富的风险分析手段对这些商品进行布控，加入产地等要素，改变原先仅以税号来判断，从而合理调节现场检验检疫的比例）。

### **3.2.b 大宗商品数重量鉴定监管方式改革对通关时效的影响**

#### **现状描述**

通过 2019 年第 159 号公告（关于调整进口大宗商品重量鉴定监管方式的公告），海关将原先强制性的重量鉴定调整为以企业申请实施的模式。但是，由于绝大多数大宗商品进口企业与国外出口商以及国内客户进行结算时仍然需要相关的重量证书，而海关出具重量证书是免费的，另一方面海关出具的重量证书公信力较强，所以绝大多数大宗商品进口企业依然愿意向海关申请对货物进行重量鉴定并出具证书。从统计层面上讲，大宗商品重量鉴定监管方式改革并没有明显提升通关时效。

### **改进建议**

海关属于公共部门，海关提供的服务属于公共服务，从这个角度讲，如果重量鉴定不再是强制性的检测项目，则海关并没有义务免费向进口企业出具重量鉴定证书。因此建议海关对于需要出具重量鉴定证书的进口企业可以适当收取一定的工本费用，以弥补进口企业自身需要对于公共资源的占用。

### **3.2.c 大宗商品报关单货物重量更改流程**

#### **现状描述**

对于大部分大宗商品进口货物，最初的进口申报数量会与最终卸货数量存在一定差异，因此一般都会涉及到报关单中货物重量的修改，如果修改的数量在海关规定允许的溢短装范围之内，除去审价的相关手续，申请修改的过程则相对简单，只需要向综合业务科室申请修改报关单，不需要向海关舱单管理部门申请删除理货数据。但如果修改的数量超过海关允许的溢短装范围，申请修改的过程将会变得复

杂，从提出申请到重新报关大约需要花费 2-3 个工作日的时间：

### **改进建议**

简化相关的手续，允许企业同时向海关综合业务科室和海关舱单管理部门分别申请修改报关单和删除理货数据，如有必要由海关综合业务科室直接与舱单管理部门通过海关内部系统信息共享进行沟通核实，避免企业人员“跑路”。另外，目前对于不同数重量的溢短装允许范围，建议海关考虑根据数重量级别进行调整，对于数重量级别相对较低的适用相对宽松的溢短装允许范围，对于数重量相对较高的适用相对更严谨的溢短装允许范围。

### **3.2.d 粮食类大宗货物进境入保税仓库再出库转正式进口的重复查验**

#### **现状描述**

粮食类大宗货物进境入保税仓库前，要进行一定的海关查验手续，通常为检疫查验（病虫害检查、转基因成分检测），入库后的货物在转正式进口时往往需要按照实际需求分批出库，每次分批出库时同样需要申报（出仓申报与进口申报），在进口申报时通常会被布控查验，在出仓前进行视觉验核，其目的往往是确保单货相符。然而由于每次分批出库基本均需要进行查验，每次查验又往往需要企业向海关预约，前后花费的时间至少需要 1 天。

#### **改进建议**

进境入保税仓库时一次性完成单货相符的查验，对后期分批出库正式进口时采取小概率的抽查。因为对于粮食类大宗货物，通常不同船舶的货物不会混装于同一个保税仓库内，只要在进境入库时进行查

验确认没有夹藏，企业几乎不可能将其他货物混入粮食仓库，在分批出库时保证一定比例的抽查足够抵消相应的风险。

### 3.2.e 粮食类大宗货物转基因检测结论互认

#### 现状描述

目前对于进口粮食类大宗货物，一般均需要进行转基因检测，如果申报转基因货物，检测该批货物中的转基因是否是 GMO 证书中标明的项目；如果申报非转基因货物，则检测该批货物中是否含有转基因成份。对于转基因检测，完成检测一般需要 3-4 天的时间（如果出具证书则需要更长时间）。

如果一艘货船载有单一批次、单一规格的粮食货物在多个口岸分别卸货并做进境申报时，分别需要进行转基因检测，这样前后每个卸货口岸便需要至少花费 3 天的时间。

#### 改进建议

对于同一贸易合同项下的单一批次、单一规格的粮食货物，如在境内不同口岸卸货，可以在进境口岸进行强制性转基因检测，在后续口岸中使用在进境口岸转基因检测的结论，同时保留对货物进行一定比例抽检的权力，这样可以提高后续口岸的通关时效，减少船舶停靠的成本。

### 3.2.f 已放开原法定检验项目的进一步市场化

#### 现状描述

海关总署通过一系列有关大宗商品通关监管方式的改革，放宽了进口大宗行重量鉴定、进口铁矿石品质检验等原法定检验项目，由原

先的逐批实施调整为海关依企业申请实施(必要时,海关依职权实施),需海关出具重量证书的,向海关提出申请,海关依企业申请实施鉴定并出具证书。

然而,由于长久以来的操作惯性,大多数企业依然愿意向海关申请相关的检验并出具证书,主要原因一是海关对于这些项目通常都是免费进行实施检验鉴定并出具证书,另一方面是海关出具的证书依然具有较高的权威性且被广泛接受。

但是,由于海关相关检验鉴定工作人员有限,面对不断增长的业务量,不仅给海关带来巨大的工作压力,也带来了一定的财政负担,同时对于已经不再属于法定范围的检验鉴定项目,企业申请后相关的检测费用是否应该由国家财政承担也值得考虑。

### **改进建议**

对于类似大宗商品重量鉴定、铁矿石品质鉴定此类原法定范围但现已非法检项目,如企业自行申请,海关可以只免费进行检验鉴定并告知结论但不再出具证书,以促使企业向市场寻求更多检验鉴定渠道,减轻海关财政负担;同时促进国内检验鉴定市场发展,吸引更多、更高技术水平的检验鉴定服务商进入市场,提高整体行业水平,而随着行业整体检验鉴定技术水平的提高,海关也应当对第三方检验鉴定结论予以更多认可。

### **3.2.g 保税油转一般贸易正式进口中的第三方检验结论采信**

#### **现状描述**

对于先以保税模式进境的原油/成品油,根据海关总署公告 2019

年第 204 号（关于优化进境保税油检验监管工作的公告），进境入保税仓环节不实施法定品质检验（海关依法实施安全、卫生、环保项目检验除外），而在转正式进口时海关实施法定品质检验。但是由于企业自身需要，其在进境时通常都会委托第三方检测机构完成部分检测项目，但在转正式进口时，海关并不认可这些检测结论，而需要重新进行所有法定品质检测项目（即使货物品质比较稳定），这样就存在一定的重复性检测。

### 改进建议

根据货物品质的稳定性、入罐与出罐时间间隔对于保税转一般贸易的油品采取不同的第三方检测结论认可方式，对于品质稳定、入罐与出罐时间间隔较短的油品可以更多地直接采用其在进境时由第三方检验机构做出的检验结论，从而减少转正式进口时的通关时间。

另一方面，海关可以加强对第三方检验机构的监督和指导，建立对第三方检测机构的技术资质考核机制，定期/不定期对检测机构的检测工作进行评价，在采信第三方检测结论的同时保证结论的可靠性。

## 第四部分 国际航行船舶船员出入境管理

国际航行船舶船员出入境涉及到船员随船入境、船员随船出境以及被替换船员的离境。前两者的手续通常向口岸边防检查站办理，被替换的外籍船员出境则涉及到移民局的签证手续。

### 4.1 国际航行船舶船员出入境手续简述

进境船舶申报人在国际贸易“单一窗口”向边检部门进行预检申报通过且船舶靠泊后，通常船舶代理人员会安排办理正式检查手续，涉及到三个方面：

1) 窗口办理：通常在靠泊后 4 小时内，由船舶代理人员携带船员的相关证件（海员证/护照、健康证书、适任证书等）到边检窗口进行验核和扫描；

2) 登船检查和监船：边检部门认为如有必要会进行登船检查，在港期间会安排监船（人工派员/电子监船）；

3) 入境船员行李检查：对于下船入境船员的行李，边检部门会安排在码头监管点进行检查，之后海关通关中心还会对入境船员的行李再次检查；但部分口岸如果监管点与海关通关中心距离较近，边检会与海关协调，将对人员及行李在海关通关中心进行一次检查。

船舶预计离境 12-24 小时前，船舶申报人在国际贸易“单一窗口”进行申报，在船舶离境当天，船舶代理人员携带出境船员的证件（海员证/护照、健康证书、适任证书等）到边检窗口进行验核和扫描，

并同样安排行李检查后登船。

## 4.2 国际航行船舶船员出入境手续中存在的问题

在国际航行船舶船员出入境相关手续中，目前具体问题存在于以下方面：

### 4.2.a 船员出入境信息核查采集手续

#### 现状描述

目前对于大多数海运口岸，在国际航行船舶入境抵港靠泊之后，通常需要从船舶代理企业外勤人员收集全体船员的海员证或护照到边检窗口进行验核证件和扫描，如边检认为有必要对船员进行人证比照，则还需船代带领船员到窗口进行验证（窗口验证环节，通常需要半天时间）；在办理边检出境（港）手续时，船代外勤人员依然需要携带全体船员的海员证/护照到边检窗口进行验核证件和扫描，即使船员名单没有发生变化，同样需要如此操作（对于船员不下船的情况，在船员同意的情况下，通常由船代外勤人员持有以便出境时在此验证扫描。）。

#### 相关法规

《中华人民共和国出入境边防检查条例》第七条：“出境、入境的人员必须按照规定填写出境、入境登记卡，向边防检查站交验本人的有效护照或者其他出境、入境证件（以下简称出境、入境证件），经查验核准后，方可出境、入境。”

#### 改进建议

对国际航行船舶入境申报船员根据申报名单完成验核且后续没有发生变更或发生变更但已经事先完成替换船员验核手续的，船舶离



2) 船代外勤陪同上船或下船船员到设在码头的巡查队检查站进行核查, 核查后在换班申请书上批注;

3) 船代返回办证窗口办理正式手续, 验核船员证书 (海员证/护照、健康证、适任证书)

部分口岸采取更加便利于企业的做法, 即合并上述 1) 和 3): 对于船员下船事项先办理码头核查 (环节 2), 然后再到窗口办理 (环节 1、3); 对于上船船员先在窗口办理 (环节 1、3), 然后再到码头核查上船 (环节 1); 从而减少了船代外勤及船员在边检办证窗口和码头巡查队检查站之间的“跑腿”。

### 改进建议

允许船方或代理人员自主选择边检窗口审核与码头巡查队核查环节的先后顺序, 方便企业统筹安排, 减少船员不必要的上下船以及船舶代理“跑腿”。(建议牵头单位: 国家移民局)

## 4.2.c 外籍船员离境手续

### 现状描述

对于外籍船员的离境手续要求:

1) 与我国达成“海员证互免签证协议”的乌克兰、波兰, 凭相应的海员证入境后可以免于办理签证从就近其他城市离境;

2) 与我国达成“互免签证协议 (普通护照)”的国家, 拥有相应护照的船员凭护照入境后可以免于办理签证从就近其他城市离境;

3) 我国单方面免签的国家 (日本、新加坡、文莱), 拥有相应护照的船员凭护照入境后可以免于办理签证从就近其他城市离境;

4) 对于其他情形,在不办理正式签证的情况下只能从船舶入境口岸所在城市离境,如需到其他城市出境则需办理正式签证。

#### 相关法规

《中华人民共和国出入境管理法》第二十二条:“外国人有下列情形之一的,可以免办签证:(一)根据中国政府与其他国家政府签订的互免签证协议,属于免办签证人员的;(二)持有效的外国人居留证件的;(三)持联程客票搭乘国际航行的航空器、船舶、列车从中国过境前往第三国或者地区,在中国境内停留不超过二十四小时且不离开口岸,或者在国务院批准的特定区域内停留不超过规定时限的;(四)国务院规定的可以免办签证的其他情形。”

《中华人民共和国出入境管理法》第二十三条:“有下列情形之一的外国人需要临时入境的,应当向出入境边防检查机关申请办理临时入境手续:(一)外国船员及其随行家属登陆港口所在城市的;(二)本法第二十二条第三项规定的人员需要离开口岸的;(三)因不可抗力或者其他紧急原因需要临时入境的。临时入境的期限不得超过十五日。对申请办理临时入境手续的外国人,出入境边防检查机关可以要求外国人本人、载运其入境的交通运输工具的负责人或者交通运输工具出境入境业务代理单位提供必要的保证措施。”

#### 改进建议

对入境船舶船员需要在境内口岸上岸离境的,可凭已经订购的离境航班机票及有效护照,允许其 144 小时内在入境口岸最近的国际机场出境。(建议牵头单位:国家移民局)

## 第五部分 船舶维修业务

根据对船舶维修企业的调查，现将舟山口岸船舶维修通关业务流程进行总结梳理，图解如下：

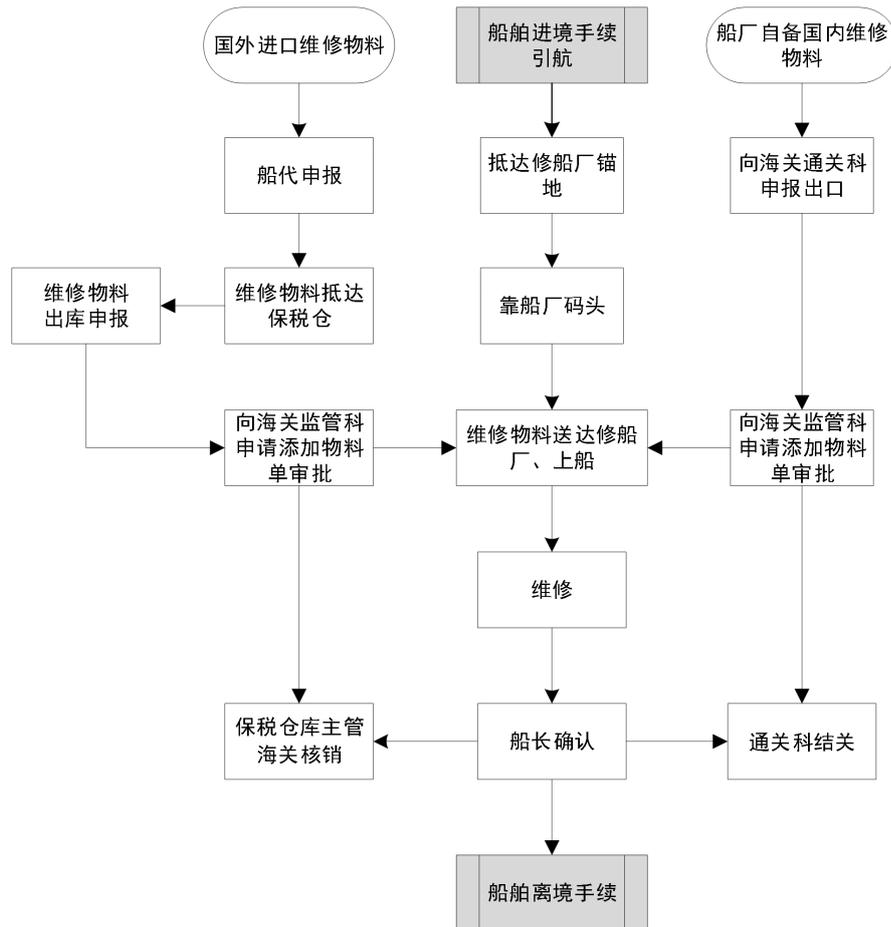


图 5.1 船舶维修业务流程

本研究将从以下几个方面探讨针对船舶维修业务监管的建议：

### 5.1 国际船舶维修境外采购物料监管模式

#### 现状描述

船舶维修所用物料在进行出保税仓库申报（国外进口物料）和出口申报（国内物料）时属于货物性质，在装上船舶成为船舶本身的一

部分时，性质发生改变，成为运输工具的一部分。由于性质发生变化，需要海关监管部门先行介入，在上船前对《运输工具添加物料申报单》进行审批，审批通过后物料上船，船长签章确认，此后报关人员可持加盖海关章和船长签章的《运输工具添加物料申报单》到相应通关科室进行结关。

中华人民共和国海关运输工具起卸/添加物料申报单

录入编号		□起卸 □添加			
运输工具编号		航次/航班/车次			
国籍		代理企业			
停靠位置(泊位/机位)		起卸/添加时间			
序号	起卸/添加物料名称	申报数量	金额	实际数量	金额
海关批注栏		添加/起卸料单位签章		运输工具方确认栏	
经办人员 日期 年 月 日		经办人员 日期 年 月 日		运输工具负责人 日期 年 月 日	

运输工具负责人(签章)  
日期 年 月 日

图 5.2 《运输工具添加物料申报单》样例

舟山口岸是重要的船舶修造基地，以舟山口岸为例，对于在舟山修船单位进行维修的船舶所需国外进口的维修物料，通常由上海进境（空运/海运），然后由船厂或者船公司委托的代理安排车辆从上海机场/港口提货，然后运输至舟山保税仓库，再从舟山保税仓库运输至修船厂（需要在保税仓库“兜一圈”），整个运输过程下来大致的运输费

用为 6000-7000 元，如果能够实现直接从上海机场/港口运输至舟山修船厂，则可以节省运费 30%-50% (2000-3000 元)。

另外一个存在的问题是：目前海关实际监管过程中，要求境外进口物料必须进入保税仓库后，才能申报出保税仓库同时申报物料供应上船。这个对于修理改装项目的大型船舶备件来说，就存在比较大的困难：1) 保税仓库门大小有限大型备件不易通过；2) 道路运输及承载能力有限。这些都使得大型备件的物流和操作成本大大增加。

#### 相关法规

##### 《中华人民共和国海关进出境运输工具监管办法》(海关总署令第 196 号)

第二十九条 经运输工具负责人申请，海关核准后，进出境运输工具可以添加、起卸、调拨下列物料：(一) 保障进出境运输工具行驶、航行的轻油、重油等燃料；(二) 供应进出境运输工具工作人员和旅客的日常生活用品、食品；(三) 保障进出境运输工具及所载货物运输安全的备件、垫舱物料和加固、苫盖用的绳索、篷布、苫网等；(四) 海关核准的其他物品。

第三十条 进出境运输工具需要添加、起卸物料的，物料添加单位或者接受物料起卸单位应当向海关申报，并提交以下单证：(一) 《中华人民共和国海关运输工具起卸/添加物料申报单》；(二) 添加、起卸物料明细单以及合同、发票等相关单证。

第三十二条 进出境运输工具添加、起卸、调拨物料的，应当接受海关监管。

第三十三条 进出境运输工具添加、起卸、调拨的物料，运输工具负责人免于提交许可证件，海关予以免税放行；添加、起卸国家限制进出境或者涉及国计民生的物料超出自用合理数量范围的，应当按照进出口货物的有关规定办理海关手续。

##### 《中华人民共和国海关对保税仓库及所存货物的管理规定》

第三条 保税仓库按照使用对象不同分为公用型保税仓库、自用型保税仓库。

公用型保税仓库由主营仓储业务的中国境内独立企业法人经营，专门向社会提供保税仓储服务。自用型保税仓库由特定的中国境内独立企业法人经营，仅存储供本企业自用的保税货物。

第五条 下列货物，经海关批准可以存入保税仓库：(一) 加工贸易进口货物；(二) 转口货物；(三) 供应国际航行船舶和航空器的油料、物料和维修用零部件；(四) 供维修外国产品所进口寄售的零配件；(五) 外商暂存货物；(六) 未办结海关手续的一般贸易货物；(七) 经海关批准的其他未办结海关手续的货物。保税仓库应当按照海关批准的存放货物范围和商品种类开展保税仓储业务。

## 改进建议

1. 允许专门从事国际航行船舶维修企业按照相关规定要求设立单独存放进口料件、零部件的保税仓库，增强国内企业提供船舶维修的功能，船舶所有人境外采购的物料可以先存放到船厂的自备保税仓库，避免存放在公共的保税仓库给船东增加费用。但设立船厂的自备保税仓库现在面临难点：如果按照海关对于自用型保税仓库对于存储货物的要求，只能是供本企业自用的保税货物，那么对于船公司从境外进口的维修物料，则不符合这一要求，因此需要对相关规定进行调整。

2. 对于船舶维修所需大型备件（特别是需要船舶运输的大件），直接在码头做物料供应，为满足相关监管要求进行虚拟物料进出库手续，同时海关如认为有必要可以在派员进行现场监管。

3. 转换对于境外进境维修物料的监管思路。按照“过境转关”货物进行监管：在进境时对物料加施关封，抵达修船厂并上船后，船长在《运输工具起卸/添加物料申报单》签收确认，修船单位凭此核销关封。

（建议牵头单位：海关总署）

## 5.2 修理外籍船舶过程中产生的固体废物的监管

### 现状描述

在修理外籍船舶的过程中会产生不可退运出境但尚可用于钢材制造原料的废钢铁（俗称“修船废钢”），目前一般由修船企业对外销售

处理，成为了修船企业一项重要的收入，根据初步统计，全国每年外籍船舶修理业平均产生的废钢铁约 20 万吨，舟山地区每年约 6 万吨（价值约 1.5 亿元以上人民币）。目前按照海关要求列入“未列明钢铁废碎料”废物类目下，海关商品编码 7204490090。

2018 年 12 月 25 日，生态环境部、商务部、发改委及海关总署四部委联合发文“关于调整《进口废物管理目录》公告”，自 2019 年 7 月 1 日开始执行，地方海关将商品编码 7204490090 “未列名钢铁废碎料”归入上述 68 号文中目录之列，其监管条件从原 A 转换到 AP，被列入限制进口类商品。同时，因生态环境部已将这类废钢铁税号列为禁止洋垃圾进口的对象，生态环境部因此向有关企业停发了废钢铁的进口许可证，并且在 2020 年将全面禁止进口。就此间接导致了外籍船舶修理产生的修船废钢无法按过去监管条件 A 取得进口许可证，也就无法进行进口报关处置，造成了修船企业因而积存了大量的修船废钢，以至于已经达到严重影响企业未来持续经营的境地。



图 5.3 某修船厂堆积的修船废钢

然而，修船废钢不具有直接形成进口贸易的基本条件：无进口贸易的出口商与进口商、无进口商品贸易合同，因此也无履行合同的内容，如进口商品的数量、价格、提运单等。其本质和属性并非“进口废钢或固体废物商品”，其商业利益是在船舶维修过程中提供的技术与劳务服务中取得，并非由进口废钢和固体废物商品所得。但现行法规还无法准确对监管运输工具（船舶）修理过程中产生的废钢进行归类，归至海关商品编码 7204490090 项下是在现行法规政策框架下的唯一选择。

#### 相关法规

《生态环境部 商务部 国家发展和改革委员会 海关总署 关于调整〈进口废物管理目录〉的公告》附件：

#### 2019年7月1日起调整为限制进口的固体废物目录

序号	海关商品编号	废物名称	证书名称	适用环境保护控制标准	其他要求或注释
1	7204100000	铸铁废碎料	废钢铁	GB 16487.6	
2	7204290000	其他合金钢废碎料	废钢铁	GB 16487.6	
3	7204300000	镀锡钢铁废碎料	废钢铁	GB 16487.6	
4	7204410000	机械加工中产生的钢铁废料（机械加工指车、刨、铣、磨、锯、锉、剪、冲加工）	废钢铁	GB 16487.6	
5	7204490090	未列明钢铁废碎料	废钢铁	GB 16487.6	
6	7204500000	供再熔的碎料钢铁锭	废钢铁	GB 16487.6	
7	7404000090	其他铜废碎料	铜废碎料	GB 16487.7	
8	7602000090	其他铝废碎料	铝废碎料	GB 16487.7	

#### 改进建议

对修船企业在修理外籍船舶过程中产生的固体废物（包括修船废

钢)与从境外通过贸易形式进口的固体废物进行区分,可以对修船过程中产生的固体废物制定相应的无害化处理要求。

针对修船废钢新增设进口商品税号(即海关商品编码),明确监管方式和条件,以区别于现海关商品编码7204490090(未列名钢铁废碎料)。

(建议牵头单位:生态环境部、海关总署)

## 第六部分 通关监管一体化视角下对相关法律法规的修改建议

目前国际航行船舶通关监管及进出口货物通关监管一体化改革进程中，一部分问题可以通过系统和操作流程上的调整予以解决，但部分问题则涉及到更深层次上法律和法规的调整与修改。本部分将就国际航行船舶监管和进出口货物监管涉及的具体法律法规条文的修改提出建议。

### 6.1 国际航行船舶监管相关法律法规的修改建议

#### 6.1.a 《中华人民共和国船舶吨税法》修订建议

##### 具体条文

《中华人民共和国船舶吨税法》

第十六条 吨税执照在期满前毁损或者遗失的，应当向原发照海关书面申请核发吨税执照副本，不再补税。

对于第十六条中描述的“期满前毁损或者遗失”情形，要求企业“向原发照海关书面申请”与船舶监管一体化改革目的有所冲突，且“书面申请”的描述也同样不适应当前海关吨税申缴无纸化改革的现状，建议进行相应修订。

#### 6.1.b 《国际航行船舶进出中华人民共和国口岸检查办法》修订建议

### 具体条文

第十二条 船方或其代理人应当在船舶驶离口岸前4小时内（船舶在口岸停泊时间不足4小时的，在抵达口岸时），到检查机关办理必要的出口岸手续。有关检查机关应当在《船舶出口岸手续联系单》上签注；船方或其代理人持《船舶出口岸手续联系单》和港务监督机构要求的其他证件、资料，到港务监督机构申请领取出口岸许可证。

首先，由于港口作业设施的升级和作业效率的提高，船舶在港时间相较之前有大幅缩短，而该条文中对于船舶的出口岸手续的申报时限要求（驶离口岸前4小时内，停泊不足4小时的除外）已经在很多情况下不能适应当下港口作业效率。因此建议放宽相关的申报时限要求或者取消时限要求。

其次，建议取消《船舶出口岸手续联系单》，切断检查机关（海关、边检）和港务监督机构（海事）《出口岸许可证》之间的逻辑关系，并增加相应的描述规定船舶只有在得到检查机关的审批和港务监督机构出口岸许可审批后才能离港，完全实现检查机关（海关、边检）与港务监督机构审批手续的互相独立，实现出口岸监管手续“并联”模式。

## 6.1.c 《中华人民共和国海关进出境运输工具监管办法》修订建议

### 1) 运输工具备案管理方面的修订建议

**具体条文**

第八条 进出境运输工具、进出境运输工具负责人和进出境运输工具服务企业应当在经营业务所在地的直属海关或者经直属海关授权的隶属海关备案。海关对进出境运输工具、进出境运输工具负责人以及进出境运输工具服务企业的备案实行全国海关联网管理。

第十条 《运输工具备案表》《运输工具负责人备案表》和《运输工具服务企业备案表》的内容发生变更的，进出境运输工具负责人、进出境运输工具服务企业应当在海关规定的时限内凭《备案变更表》和有关文件向备案海关办理备案变更手续。

第八条中既然已经提到对企业的备案实现了“全国海关联网管理”，那么对于企业的备案地点便不应当再以“经营业务所在地”作为企业备案地的限定性要求。

第十条中“向备案海关办理备案变更手续”的描述也同样应当予以修订，应当允许企业向进出境（港）海关办理备案变更。

进一步考虑：根据海关总署 2019 年第 14 号公告（关于《报关单位注册登记证书》（进出口货物收发货人）纳入“多证合一”改革的公告），海关确认接收到企业工商注册信息和商务备案信息后即完成企业备案，企业无需再到海关办理备案登记手续。海关对于进出境运输工具、进出境运输工具负责人和进出境运输工具服务企业的备案管理制度完全可以借鉴其对报关单位的备案管理制度，进一步简化相关手续。

**2) 境内续驶监管方面的修订建议：****具体条文**

第二十一条 进出境运输工具在境内从一个设立海关的地点驶往另一个设立海关的地点的，应当符合海关监管要求，驶离地海关应当制发关封。进出境运输工具负责人应当妥善保管关封，抵达另一设立海关的地点时提交目的地海关。未经驶离地海关同意，进出境运输工具不得改驶其他目的地；未办结海关手续的，不得改驶境外。

如果实现对上一港监管数据的调用, 进出境运输工具在境内从一个设立海关的地点驶往另一个设立海关的地点的过程中, “关封”所承担的作用也就被系统内数据的传递代替, 因此在相关系统进行调整升级后, 建议对相关描述做出修改。

#### 具体条文

第二十三条 进出境运输工具在境内从一个设立海关的地点驶往另一个设立海关的地点抵达目的地以后, 应当按照本章第一节的有关规定办理抵达手续。

根据实践经验, 船舶境内续驶情形中, 船舶抵达下一港的时间在其离开上一港时基本就能确定, 因此对于境内续驶中的抵达手续, 要求企业完全按照第一节“进境监管”的规定来进行不甚合理, 应当予以简化。

## 6.2 货物监管相关法律法规的修改建议

### 6.2.a 《中华人民共和国海关法》修订建议

#### 具体条文

第三十五条 进口货物应当由收货人在货物的进境地海关办理海关手续, 出口货物应当由发货人在货物的出境地海关办理海关手续。经收发货人申请, 海关同意, 进口货物的收货人可以在设有海关的指运地、出口货物的发货人可以在设有海关的启运地办理海关手续。上述货物的转关运输, 应当符合海关监管要求; 必要时, 海关可以派员押运。经电缆、管道或者其他特殊方式输送进出境的货物, 经营单位应当定期向指定的海关申报和办理海关手续。

第三十五条中对于进出口货物限定了办理海关手续的地点(进出境地或指运地/启运地), 但在“通关一体化”改革彻底实施后, 对于办理进出口货物海关手续的地点实际上已经不做上述限制, 报关企业已经可以向进出境地或指运地/启运地以外地点设立的海关办理手续。

### 6.2.b 《中华人民共和国关税条例》修订建议

#### 具体条文

第二十九条 进口货物的纳税义务人应当自运输工具申报进境之日起14日内,出口货物的纳税义务人除海关特准的外,应当在货物运抵海关监管区后、装货的24小时以前,向货物的进出境地海关申报。进出口货物转关运输的,按照海关总署的规定执行。进口货物到达前,纳税义务人经海关核准可以先行申报。具体办法由海关总署另行规定。

第二十九条中同样限定了对于进出口货物申报地点的限制:“……应当在货物运抵海关监管区后、装货的24小时以前,向货物的进出境地海关申报……”,建议进行修改。

### 6.2.c 《中华人民共和国海关行政处罚实施条例》修订建议

#### 具体条文

第二十八条 报关企业、报关人员非法代理他人报关或者超出海关准予的从业范围进行报关活动的,责令改正,处5万元以下罚款,暂停其6个月以内从事报关业务或者执业;情节严重的,撤销其报关注册登记、取消其报关从业资格。

目前海关已经解除了对于报关企业、报关人员从业范围的限制,因此建议对第二十八条中“从业范围”的陈述进行调整。

### 6.2.d 《中华人民共和国进出口商品检验法实施条例》修订建议

### 具体条文

第十八条 法定检验的进口商品应当在收货人报检时申报的目的地检验。大宗散装商品、易腐烂变质商品、可用作原料的固体废物以及已发生残损、短缺的商品，应当在卸货口岸检验。对前两款规定的进口商品，海关总署可以根据便利对外贸易和进出口商品检验工作的需要，指定在其他地点检验。

### 第三十二条

国家对进出口食品生产企业实施卫生注册登记管理。获得卫生注册登记的出口食品生产企业，方可生产、加工、储存出口食品。获得卫生注册登记的进出口食品生产企业生产的食品，方可进口或者出口。实施卫生注册登记管理的进口食品生产企业，应当按照规定向海关总署申请卫生注册登记。实施卫生注册登记管理的出口食品生产企业，应当按照规定向出入境检验检疫机构申请卫生注册登记。出口食品生产企业需要在外国卫生注册的，依照本条第三款规定进行卫生注册登记后，由海关总署统一对外办理。

第十八条中规定“法定检验的进口商品应当在收货人报检时申报的目的地检验”，然而在海关与原出入境检验检疫部门合并之后，法定检验的进口商品并不一定需要在目的地进行检验，而是由海关进行足够的风险判断后来确定检验地点，因此该描述应当进行调整。

第三十二条中规定“实施卫生注册登记管理的进口食品生产企业，应当按照规定向海关总署申请卫生注册登记”，按照中央“简政放权”，建议调整为“实施卫生注册登记管理的进口食品生产企业，应当按照规定向海关总署或企业所在地对应直属海关申请卫生注册登记”。

## 附件 1 走访及座谈企业名单

中国舟山外轮代理有限公司

舟山中远海物流有限公司

鼠浪湖码头有限公司

舟山中外运船务代理有限公司

浙江和润物流有限公司

仕宝（天津）技术检测有限公司舟山分公司

舟山国家远洋渔业基地建设指挥部（集团公司）

天津振华国际船舶代理有限公司

## 附件 2 问题清单与解决时间估计

问题	目录编号	解决时间估计	难度
船舶出入境检疫证书签发略显混乱	1.2.2.b	近期	容易
替换船员出境手续有待改进	4.2.b	近期	容易
船舶出境手续与船供物料核销手续不合理	1.3.2.c	近期	一般
海关《转港通知书》签发手续待优化	2.2.c	中期	容易
进口低风险矿产品“先放后检”政策的实施效果一般	3.2.a	中期	容易
大宗商品数重量鉴定监管方式改革对通关时效的影响有限	3.2.b	中期	容易
压舱水报告单信息填报要求过于详细	1.1.2.d	中期	一般
部分口岸入境登临检查布控机制有待改进	1.2.2.a	中期	一般
粮食类大宗货物进境入保税仓库再出库转正式进口的重复查验	3.2.d	中期	一般
粮食类大宗货物转基因检测结论口岸间缺乏互认	3.2.e	中期	一般
船员出入境信息核查采集手续有待改进	4.2.a	中期	一般
修理外籍船舶过程中产生的固体废物的监管有待细化	5.2	中期	一般
船舶出入境（港）动态预报与确报的重复性	1.1.2.b	中期	困难
船舶申报中货物信息的填报要求过于详细	1.1.2.c	中期	困难
船舶出境手续中的“串联”情形	1.3.2.a	中期	困难
境内续驶船舶进出港申报流程不合理	2.2.a	中期	困难
已放开原法定检验项目有待进一步市场化	3.2.f	中期	困难
国际贸易“单一窗口”中危险品信息申报功能不合理	1.1.2.a	远期	一般
船舶出境（港）手续申报时限不合理	1.3.2.b	远期	一般
保税油转一般贸易正式进口中的第三方检验结论采信尚不充分	3.2.g	远期	一般
外籍船员离境手续有待改进	4.2.c	远期	一般
国际船舶维修境外采购物料监管模式有待优化	5.1	远期	一般
上下港船舶监管进一步协同	2.2.b	远期	困难
大宗商品报关单货物数重量更改流程繁琐	3.2.c	远期	困难