

睿 库 研 究



Recode-T (C) -2019013

营商环境指标与海关相关的跨境贸易部分分析 Doing Business and its Customs-related issues: A study on the Trading across Borders indicators



WCO RESEARCH PAPER NO. 44

DOING BUSINESS & ITS CUSTOMS-RELATED ISSUES:

A STUDY ON THE TRADING ACROSS BORDERS INDICATORS

营商环境指标与海关相关的跨境贸易部分分析

原文：World Customs Organization/ 世界海关组织 Yotaro Okazaki

原文发布：May 2018/2018 年 5 月

译稿：北京睿库贸易安全及便利化研究中心

译稿发布：2019 年 9 月

摘要

本文的目的是探讨世界银行集团《营商环境报告》中“跨境贸易”部分的特点，将影响商业运行的边境法规进行量化。营商环境报告是一项系统性的研究，旨在鼓励开展商业贸易的国家进行竞争，提高监管实践的质量。跨境贸易指标是一种衡量各经济体跨境服务绩效的基准工具，范畴包括各经济体为贸易便利化所做出的努力。虽然调查结果是从私营部门的角度来评估“营商环境便利度”，但海关的参与是非常重要的，有助于保障评估的公正性和客观性。由于对外贸易实践的模式在很大程度上因每个国家不同的经济和地理条件而异，海关可以为调查研究提供技术支持，从而确保每个经济体的一般惯例能够在跨境贸易及有关指标数据中有所反映。

关键词

海关、营商环境、跨境贸易、绩效评估、贸易便利化

一、介绍

世界银行集团的《营商环境报告》为从私营部门的角度，全面评估在各个国家或地区（本研究报告中表示主体管辖权，以下简称“经济体”）所观察到的监管实践的效率提供了良好的基础。“跨境贸易”是《营商环境报告》的组成部分，以经济体在边境监管服务方面的表现为重点。很多行政机关及其他边境机构非常在意它们在促进贸易便利化方面的努力是否准确地反映在调查结果中，特别是反映在跨境贸易指标中。对经济体排名可以使它们更有动力竞争更高的排名，同时尽可能为包括外国投资者在内的企业创造有吸引力的贸易商业环境。例如越南，该经济体在 2016 年营商环境报告中，跨境贸易指数排名第 108 位。由于其努力简化海关手续，缩短通关时间，与受影响企业如越南福特等开展密切合作，在 2017 年营商环境报告中，越南上升至第 93 位，在东南亚国家联盟（东盟）成员经济体中排名第四，位列新加坡、泰国和马来西亚之后。然而与此同时，调查常被广泛用作客观评估基准工具，这引起了一些争议，并在海关和其他边境机构中引起了一些忧虑。此外，部分海关质疑评估海关绩效的准确度和系统性，部分原因是调查的客观性的怀疑，这些怀疑可能使人们质疑调查方法是否公平。

本文的第一部分简要介绍了营商环境报告中跨境贸易的内容。在第二部分中，本文将从技术角度说明和解释海关提出的疑问。文章最后针对需要改进的领域提出了一些使调查更具包容性和可接受性的关键性建议。

二、营商环境特点

前沿距离分数

《营商环境报告》的目标是“对 11 个影响私营部门运营的监管领域进行量化评估”，尤其关注“在一个经济体最大商业城市中，影响中小企业的监管规定”。虽然《营商环境报告》涵盖的议题非常广泛，但它并不包括所有指标（例如反腐败和公共部门廉洁举措）。通过计算“进出口货物物流过程所需的时间和成本”能够反映出的一国监管效率，在 11 个领域中，跨境贸易评估的就是这种效率。然而，该指标既不能量化关税或其它跨境税收成本，也不能反映边境管理的其他方面（例如风险管理技术的使用，与私营部门建立伙伴关系等）以量化经济体在边境服务方面的表现。

跨境贸易指标与海关的影响最为密切，应特别予以关注。《营商环境报告》使用“前沿距离分数”，根据“营商友好性”对经济体进行评估，从而显示出每个经济体相对于“最佳监管实践”的差距。“最佳监管实践”指的是，在每项指标的量化中，所有样本中监管绩效表现最佳的某个经济体。评分是根据每个营商环境指标集分别计算出来的，然后通过简单平均法计算出 10 个指标的总得分：“所有指标集的权重相同，在每个指标集中，所有的分指标的权重也相同。”这种一致性的研究方法汇集了对经济体开展案例研究所获得的大部分相关数据，并将它们转换为该经济体的前沿距离分数。经济体的排名通常备受关注，它是对前沿距离分数进行汇总排序的结果。

表 1 前沿距离分数计算过程

第 1 步

确定每项分指标的最佳和最差监管实践情况

(备注：营商环境报告中所指的“最差”表示时间和成本指标排名最低的数字)

经济体	出口边界 合规时间 (小时)		出口边界 合规成本 (美元)		出口单证 合规时间 (小时)		出口单证 合规成本 (美元)	...
A	0	最佳	0	最佳	1	最佳	0	最佳
...								
F	5		106		4		92	
...								
K	52		261		7		107	
...								
P	66		602		70		220	
...								
U	106		382		38		92	
...								
Z	515	最差	2223	最差	698	最差	2500	最差

第 2 步

移除异常值，在每项分指标研究中只使用前 95% 的数据

经济体	出口边界 合规时间 (小时)		出口边界 合规成本 (美元)		出口单证 合规时间 (小时)		出口单证 合规成本 (美元)	...
A	0	最佳	0	最佳	1	最佳	0	最佳
...								
F	5		106		4		92	

经济体	出口边界 合规时间 (小时)	出口边界 合规成本 (美元)	出口单证 合规时间 (小时)	出口单证 合规成本 (美元)	...			
...								
K	52	261	7	107				
...								
P	66	602	70	220				
...								
U	106	382	38	92				
...								
	xx	95%(最差)	xx	95%(最差)	xx	95%(最差)	xx	95%(最差)
...								
Z	515	最差	2223	最差	698	最差	2500	最差

第 3 步

根据函数 $(\text{最差值} - y) / (\text{最差值} - \text{最佳值})$ 对每项分指标 y 进行线性变换，将其转换为得分

经济体	出口边界 合规时间 (小时)	出口边界 合规成本 (美元)	出口单证 合规时间 (小时)	出口单证 合规成本 (美元)	...			
A	0	xx	0	xx	1	xx	0	xx
...								
F	5	xx	106	xx	4	xx	92	xx
...								
K	52	xx	261	xx	7	xx	107	xx
...								
P	66	xx	602	xx	70	xx	220	xx
...								
U	106	xx	382	xx	38	xx	92	xx

经济体	出口边界 合规时间 (小时)	出口边界 合规成本 (美元)	出口单证 合规时间 (小时)	出口单证 合规成本 (美元)	...
...					
Z	515	xx	2223	xx	698
					xx
					2500
					xx

第 4 步

通过简单平均法，将每个经济体的单项指标的得分进行汇总，得到
前沿距离分数

经济体	跨境贸易前沿距离分数
A	100
...	
F	91.87
...	
K	79.39
...	
P	67.25
...	
U	58.56
...	
Z	1.26

然后

对所有经济体的前沿距离分数进行排序，以确定它们的排名

备注：上图以跨境贸易为例，但《营商环境报告》所有指标的研究均采用此方法。



跨境贸易

跨境贸易衡量的是边界合规、单证合规这两套不同的程序和手续相关的时间和成本，通过设置进口或出口货物的标准化案例场景实现量化。跨境贸易总共包括8项分指标：时间和成本（2个）x 边境合规和单据合规（2个）x 进口和出口（2个）。关于这些指标，我们设计了案例研究来进行调查，从而测试在每个被调查经济体开展跨境贸易的难易程度。跨境贸易案例研究的主要假设如下：

- 进口 / 出口：货物从出口经济体最大商业城市的仓库运输到进口经济体最大商业城市的仓库。在全部 190 个经济体中，有 11 个国家的第二大商业城市也被纳入研究。

- 进口：每个经济体从它天然的进口伙伴那里进口一批标准化的 15 吨重的集装箱装运的汽车零部件（HS 编码 8708），— 那个其汽车零部件进口自价值最大的经济体。

- 出口：每个经济体出口其具有比较优势的（由最大出口价值来界定）产品（不一定是集装箱装运），给它的天然出口伙伴— 那个采购该产品金额最大的国家。但是，某些类别的货物不包括在出口产品清单之内。

- 进口 / 出口：为确定每个经济体的贸易伙伴和出口产品，《营商环境报告》参阅了国际数据库，如联合国商品贸易统计数据库（UN Comtrade）。对于无法获得贸易流数据的经济体，《营商环境报告》咨询了政府（各部委）和世界银行集团国家办事处。

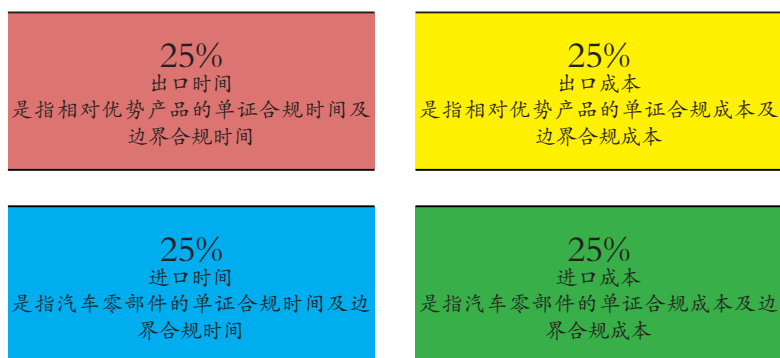
- 单证合规是指，为遵守原产国、运抵国和过境国的所有政府机构的单证合规要求，而产生的相关时间和成本（因单证的获取、编制、处理、出示和提交而产生的成本）。

- 边界合规是指，为使货物跨越经济体的边境（进出境），为达到该经济体的海关法规要求，或遵守与其他强制性查验有关的规定（在该经济体境内，而非其贸易伙伴境内）

而产生的相关时间和成本，以及在其最常使用的港口或边境进行装卸的时间和成本。

表 2 2016 年至今营商环境报告跨境贸易指标的构成

排名是根据八个指标的前沿距离得分计算得出的



备注：国内运输的时间及成本，以及进出口所需单证的数量也纳入衡量范围之内，但不计入排名。

- 单证合规

1. 在原产国运输、清关、检查、处理港口或边界手续过程中，获取、准备和提交单证
2. 根据运抵国或过境国的要求，获取、准备和提交单证
3. 法律及监管实践中要求的全部单证，包括以电子方式提交资料，以及为完成交易必需的与特定货物不直接相关的单证

- 边界合规

1. 海关清关及海关查验
2. 其他机构的检查（针对 20% 以上货物开展的检查）
3. 该经济体使用最广泛的港口或边境所要求处理的边界手续

- 国内运输

1. 在仓库、无水港或边境装卸货物
2. 通过最常用的运输方式，在仓库、航站楼或无水港之间运输

3. 通过最常用的运输方式，在航站楼、无水港与使用最广泛的边境或港口之间进行运输

4. 运输途中发生交通延误和道路警察检查

与其他指标的比较

跨境贸易指标被认为是一种衡量每个经济体在贸易便利化方面努力成果的工具，与此同时其他国际组织和机构还制定了其他指标，以衡量贸易便利化领域的投入或结果，或两者兼而有之。

最新版的世界银行物流绩效指数（LPI）是一项以贸易物流为重点的基准工具，涵盖 160 个国家，旨在从商业运营者的角度反映国家在物流方面的“友好程度”。LPI 邀请货运代理和快递公司对他们所在国进行打分，得分从 1（非常低）到 5（非常高）。调查包括六个评估范畴：海关及边境管理机构的清关效率；贸易和运输基础设施的质量；物流服务的能力和质量；跟踪和追踪货物的能力；以及货物在预定或预期的交货时间内送至收货人的频率。事实证明，经济体跨境贸易排名与 LPI 排名之间存在一定程度的相关性。

经济合作及发展组织（OECD）制订了贸易便利化指标（TFIs），涵盖 WTO《贸易便利化协定》（TFA）所规定的所有海关及其他边境管理程序。TFI 的目标之一是，“将 TFA 中规定的‘各个政策领域和措施的执行情况’告知各国，从而让它们‘监测自 2012 年以来的进展情况，并与其他相关国家或国家集团进行比较’。”迄今为止，已对 133 个国家进行了有关 11 类程序的评估：信息可获得性；磋商；预裁定；上诉程序；费用和收费；单证要求；边境程序的自动化；边界程序的简化；国内边境机构的合作；跨境机构的合作；管理方法和公正性。

2016 年版的世界经济论坛的贸易促进指数（ETI）涵

盖 136 个经济体，贸易总量占全球 98% 以上，“评估各经济体在何种程度上建立了机构、政策、基础设施和服务，从而使商品更加便利地跨越边境、并向目的地自由流动”。ETI 包括多种衡量不同贸易促进因素的指标集，这些指标集被分为 4 个不同的分指标：市场准入；边境管理；基础设施和运营环境。“边境管理”这一最相关的子指标包括以下 13 项指标：海关服务指数（1 项指标）；清关过程效率（1 项指标）；边境合规成本：进出口所需时间及费用（4 项）；单证合规成本：进出口所需时间及费用（4 项）；进出口违规支付及贿赂（1 项）；进口程序所需时间的可预测性（1 项）；及海关透明度指数（1 项）。可见，ETI 包括了《营商环境报告》中的跨境贸易指标，来全面反映每个被调研国家在贸易便利化方面所作的努力。

国际货币基金组织曾建立的各种财政评估工具中，税收管理财政信息工具（RA-FIT）指标，目前被称为国际税收管理调查（ISORA），旨在“提供一个汇集海关及税务部门绩效指标的便利的平台”。第一轮 RA-FIT 调查及发表的调查结果（主要关注征税中低效率的问题）包括 IMF 成员国的税务部门及海关的情况（范围有限，海关相关的议题较少）。然而，最新调查（第二轮）“不涉及海关的具体问题，而是侧重于税务数据”。为了使海关的数据库和绩效指标能够纳入 ISORA，将需要做出一些技术安排。

和海关的关系

所有的跨境贸易指标都与海关程序有关，同时还与完成其它程序所需时间有关，这些程序是其他政府机构以及港口和边境管理机关要求的。与其它事项相比，边界合规时间与放行时间研究的目标相似，放行时间研究具体衡量通关所需的时间。单证合规也涉及海关程序，因为它量化

了处理海关清关所需单证的整体负担情况。与此同时，跨境贸易显示了在标准化特定场景的进出口案例研究中，为完成所有必要流程所需的单证数量。但是，由于这些数据仅供参考，因此数据本身既不是单个指标的组成部分，也不直接影响前沿距离分数的计算。

在大多数情况下，我们根据私营部门在进出口某些货物方面的经验，计算出边界合规成本及单证合规成本。这使我们很好地了解实践中的贸易成本——在特定经济体完成进出口手续的实际成本。值得注意的是，跨境贸易指标并不是为了显示企业经营者对每个经济体的主观评价，不过，调查的客观性似乎还有待提高。总的来说，人们对数据的代表性存疑，特别是考虑到，调查数据主要来自一些选定机构，在特定场景的贸易案例中，这些机构可能仅仅观测到经济体进出口实践中的某个方面。另一个问题是对成本的评估方法是否客观；到目前为止，《营商环境报告》似乎没有提供这方面的详细资料。

无论如何，跨境贸易指标虽没有给出绝对的量化值，但不管是单独的或还是总括的指标，都从商业角度衡量了跨经济体边境服务的绩效。因此它们受到政策制定者和管理机关的极大关注，包括为建设一个运作良好的、结果导向型海关而努力的部长和高级官员们。举例说明，印度政府为了在《营商环境报告》排名中获得更高的分数，已经采取了一系列具体的措施来促使商业贸易环境便利化，包括为引入单一窗口界面（SWIFT），以及减少进出口过程中强制要求提供的文件数量。另一个例子是拉脱维亚国家税务局关于评价其商业战略执行情况的年度报告，报告中使用了部分海关清关数据作为该机构的绩效指标。

三、海关角度的问题

1. 案例研究的设置

跨境贸易案例研究的关键假设主要涉及经济体的进出口产品，以及基于此类产品的天然贸易伙伴。经济体与贸易伙伴的位置关系，决定了所选货物的运输方式以及货物进入或离开该经济体的地点。

在个别指标上，这些设置对案例研究结果可能产生重大影响。研究结果在很大程度上取决于选取何种产品用于该经济体的出口案例研究，以及在进出口给定产品时，最大贸易伙伴分别是哪个国家或地区。在这一点上，Procomex¹对巴西的案例研究进行了审查，在产品、进口来源地、出口目的地和运输方式方面提出了它自己的备选办法，来更好地展示巴西的贸易实践惯例。

《2017年营商环境报告》假设巴西从阿根廷进口的汽车零部件（协调制度HS编码8708）价值最高，而Procomex则认为德国才是巴西汽车零部件的主要供应商。此外，《2017年营商环境报告》中提到的入境港口是桑托斯港。但根据Procomex的研究，巴西从阿根廷进口的商品中，只有一小部分是通过桑托斯港运输的。另外，巴西从阿根廷进口货物时，水路运输是否是最常用的运输方式，也并不确定。

1. Procomex (ALIANCA PROCOMEX) 是巴西的一个组织，其使命是“为私营部门和政府机构提供平台，共创外贸管理体系，提高巴西竞争力和国际贸易参与度”（原文为葡萄牙语）。Procomex 网址：<http://www.procomex.org.br/quem-somos-3/>

案例研究中，经济体的出口产品代表了它具有比较优势的行业，通常是出口价值最大的行业，包括工业和农业。

《2017年营商环境报告》将大豆（协调制度 HS 编码 12）认定为巴西出口代表产品；Procomex 对这一选择表示怀疑，因为大豆出口过程的时间和成本取决于相关部门的干预（农业部门更有可能发生干预）。因此，特定产品的特殊要求可能会给出口商带来额外的负担，特别是对于那些相比制造业，农业竞争优势更显著的经济体。

进口案例研究也是如此，进口案例研究中只有汽车零部件被列为进口代表产品。例如，在中国，国家法律要求进口商在进口汽车零部件时必须获得一定的进口许可证（在向海关申报进口前必须获得相关部委或地方政府的许可）。目前还不清楚这些要求是否影响中国的边界合规指标如何影响这些指标然而，《2018年营商环境报告》列举了包括商务部签发的《机电产品进口许可证》在内的 10 个不同的文件，从日本进口某些汽车零部件（经天津港进口至北京，以及经上海港至上海）时，这些文件是必需的。可见，案例研究中选择的进口产品也可能造成时间和成本增加，增加值最终会反映在单证合规指标中。

的确，部分商品可能会导致进出口环节产生额外的时间和成本，在对各经济体进行比较时，这会带来比较的公平性的问题。进口案例研究具有上述特点，此外，还可以认为，为确保按照原本计划来实施案例研究，保持研究的一致性，应严格按照跨境贸易研究方法所界定的出口主导产业，来选择出口代表产品。这种观点确实有道理，特别是考虑到它可以降低操纵风险，减少决定商品时的任意性。

世界海关组织（WCO）调查了各成员国海关对《营商环境报告》结论的看法。南美的部分受访者对出口案例研究中有关农产品的内容的正确性表示关切，他们认为特定产品的监管要求可能对实施这些要求经济体产生不利。

其中一位受访者提出了地理特征的问题，地理特征可能使一个经济体在外贸方面具有代表性的做法更加难以在调查结果中反映出来。更具体地说，目前的假设是货物在两个不同经济体的最大商业城市之间运输，但此假设不完全适用于那些不是以这种集中的方式开展对外贸易的经济体。

2. 时间及成本的计量

• 从调查中可以看出什么？

跨境贸易指标，即单证合规时间和成本及边界合规时间和成本，是基于调查参与者提供的主要数据得出的。《2018年营商环境报告》及以前年度的报告中，只有为数不多的海关参与了数据收集工作及必要的跟进工作。因此，海关很难确定参与调查的私营部门如何填写其原始数据，以及调查项目小组如何确认这些数据的可靠性。

跨境贸易数据收集的目标是完整、详细地了解有关完成经济体的边境法规要求（包括单证要求），在该经济体港口或边境处理手续的时间和成本的情况。例如，陆路运输（如货车运输）涉及出入境管制，从而影响边界合规指标；又如贸易许可证要求，它可能会造成更重的行政管理负担，对单证合规指标影响更大。关于相关细节的简介将有助于理解每个经济体中的瓶颈实际发生在何处。

在这一点上，《2018年营商环境报告》中跨境贸易部分明确了影响边界合规时间及成本的因素，以及各因素的影响程度。例如，白俄罗斯的案例研究结果显示边界合规涉及的时间和成本如下：进口时间为1小时，成本为0美元；出口时间为5小时，成本108美元。此外，它还单独列出这些数据的细目，以便更加准确清楚地显示具体情况；例如，“港口或边界手续”进口时需要“1.0”小时，出口时需要“1.9”小时，而“海关清关及查验要求”在出口时需要花费“2.8”小时和“107.7”美元。

表 3 2018 《营商环境报告》白俄罗斯边界合规细目²

细目 – 白俄罗斯跨境贸易指标 – 边界合规分指标		
	完成时长 (小时)	合计成本 (美元)
出口：海关清关及查验要求	2.8	107.7
出口：海关以外其他机构清关及检查要求	0.0	0.0
出口：港口或边界手续	1.9	0.0
进口：海关清关及查验要求	0.0	0.0
进口：海关以外其他机构清关及检查要求	0.0	0.0
进口：港口或边界手续	1.0	0.0

备注：2018 《营商环境报告》白俄罗斯数据，可在营商环境报告“数据”版块查看，网址：<http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/belarus>

在收集完案例研究所需的数据之后，《营商环境报告》如何得出单个跨境贸易指标的数据，我们知之甚少。海关和其他边境管理机构关注的重点是案例研究结果所反映出的监管手段效率低下的原因，它们希望更多地了解调查受访者如何填写主要数据，以及《营商环境报告》项目团队之后如何验证这些数据的信息。如果允许有关部门参与调查工作，对提交的数据进行交叉核对，那么即使他们对调查结果不满意，也会更加相信调查的客观性。

• 理想的调查应该是什么样的？

如前所述，《营商环境报告》阐述了部分跨境贸易指标（边界合规的时间及成本）的构成因素。不过，从海关的角度来看，最好详细说明目前的跨境贸易研究方法，以

2. 所有经济体的同种信息可以参考 <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders>

便更精确地衡量清关所需的时间。由于下列原因，应特别注意进口研究：1. 进口程序涵盖了许多海关流程，包括征收和支付关税；2. 进口所需时间更好地反映出为贸易便利化所作的努力；3. 进口案例研究中，以汽车零部件作为进口商品不太可能涉及海关以外的部门的干预(例如贸易管制要求)。³

受访者所提供的数据的准确性和真实性也存在疑问，他们一般是贸易的参与者，但不一定是贸易行业的从业者。事实上，《营商环境报告》研究组已聘请物流服务供应商收集跨境贸易的数据，而不依赖咨询公司、审计公司或律师事务所——这类机构往往是其他议题调查的主要参与者。即便如此，《跨境贸易调查表》(问卷)似乎并没有包含关于调查受访者应该如何准备数据，或他们在处理调查时应该使用什么方法的任何具体描述。此外，调查尚未明确货物抵港(到达经济体某个港口或边境)到放行(海关放行或境内保税区放行)过程中，每个关键事件发生的起点和终点在哪里。换句话说，在按时间顺序，以一定的精度衡量上述每一个事件所需的时间方面，似乎仍有改进的空间。

表 4 跨境贸易问卷——进口边界合规部分

3.1	您最近是否进口过协调制度编码为 8708 的汽车零部件? - 是 / 否, 并指明何种商品
3.2	您是否认同这 15 吨货物最常用的国内运输方式是(……), 最常用的国家港口 / 边境是(……)? - 是 / 否, 如选择否, 请分别指明
3.3.a	请在表格中填写(所调查的经济体)从其天然贸易伙伴进口汽车零部件时, 海关的各项程序要求。 - 填写表格
3.3.b	请记住程序可能是同时发生的。在(所调查的经济体)中, 完成全部海关清关程序(平均)的总时间和成本是多少? 包括从雇用报关员开始, 到所有清关手续完成的全部的时间和费用。 - 输入时间(小时)和成本(美元), 用作指标数据

3. 特定产品的要求也适用于工业产品贸易。例如，在中国，某些汽车零部件的进口可能涉及一些的进口许可程序；贸易商必须向商务部或相关地方政府申请进口许可或批准。

3.4.a	请填写（所调查的经济体中），除海关以外各政府机构（如农业部、工业部、中央银行等）的各项程序要求。 - 填写表格
3.4.b	请记住程序可能是同时发生的。在（所调查的经济体中），为完成除海关以外其它政府机构所要求的，与清关及检查相关的程序（平均）所需的总时间及成本是多少？ - 输入时间（小时）和成本（美元），用作指标数据
3.5.a	请填写（所调查的经济体）从其天然贸易伙伴进口此产品时，港口或边境机构的各项程序要求。 - 填写表格
3.5.b	请记住程序可能是同时发生的。在（所调查的经济体中），货物停留在港口 / 边境口岸（平均）所需的总时间和成本是多少？包括货物到达港口 / 边境口岸开始，到离开港口 / 边境口岸时；也包括船舶等待进入港口的时间和 / 或排队离开港口 / 边境口岸的时间。不包括货物进入邻国经济体境内之后的时间或成本。 - 输入时间（小时）和成本（美元），用作指标数据
3.6	请记住程序可能是同时发生的。完成（所调查的经济体）所有政府机构要求的，全部清关、检查及港口 / 边境处理程序（平均）所需的总时间和成本是多少？答案应该是 3.3、3.4 b 和 3.5.b 的和，再减去过程中同时发生的时间及成本。例如，如果是在港口开展海关清关手续，则在研究边界合规时间时，需考虑到同时性；如果是在其他地点进行其他检查，那么完成这些程序的时间和费用应该加到在边境进行检查的时间和费用中。 - 输入时间（小时）和成本（美元），用作指标数据

备注：《2018 年营商环境报告》节选。由作者转载并编辑



填写调查表时，受访者应分别回答“与海关有关的程序”和“海关以外的程序”两个问题；然而，这两种不同类型可能同时发生，在单一窗口机制有效运作的情况下尤其如此。如果能够准确地表现出这种同时性，且如实反映在案例研究结果中，那么对量化一个经济体的边界管理现代化程度将具有重大意义。

考虑到这一点，调查表在“所有政府机构要求遵守的程序”方面设置了一个单独的问题项：在完成所有清关、检查及港口或边境处理程序时，花费的总时间及费用成本（平均值）中，在并行执行不同手续时，受访者认为可以节省的多余的时间。然而，对如何确定每一项程序的起点和终点缺乏明确的规定，各经济体边界合规时间成本之间的可比性存疑。更具体地说，调查问卷中，货物抵达某一经济体的港口是进口程序的起点，但同时要求受访者填写“船舶等待入港的时间”。在“与海关有关的程序”的问题上，问卷将报关行被聘用的时间视为起点。从逻辑上看，这种

模糊性降低了调查的一致性。

• 放行时间研究

有一种方法可以解决上述问题，即采用放行时间研究中的一些标准化方法，这是一种以定量方式评估海关在贸易便利化方面表现的工具。WCO 的《放行时间研究（TRS）指南》将有助于探讨是否有可能细化跨境贸易评价方法。

第一个问题是，《营商环境报告》如何从调查参与者那里收集足够可靠的数据，来进行评分和排名，激励经济体采取一些具体行动。TRS 指出，难以获取特定时间段内所有相关贸易信息时，应该使用抽样调查。目前已在网上公开的跨境贸易研究方法中，并没有特别提及对每个调查参与者如何获取数据，但采用合理的抽样方法将有助于提高案例研究结果的效用。鉴于此，TRS 指南提出以下意见：“应谨慎确保样本具有代表性，能够涵盖所要研究的交易（样本可靠性），因为这将影响总量的可变因素。”样本量越大，他们给出的答案就越能真实地反映总量的情况。在此条件下，样本量等同于调查范围涵盖的交易量。更具体地说，TRS 指南指出：“在总量分布均匀的情况下，随机选择 30 个样本应当足够。”跨境贸易的进口案例研究可能尤其如此，这些案例研究应该使用相同类别的产品。

此外，有关抽样调查，TRS 指南建议应使用分层随机抽样法，谨慎处理“子群体”，如正在接受物理查验的货物。避免因为将子群体的样本与总量的样本进行比较而产生误差。跨境贸易衡量的分别是与海关要求的手续有关的时间和成本，以及海关以外其它机构要求的手续产生相关的时间和成本。因此，最好分别提供只涉及海关的案例样本，和同时涉及海关和其他边境机构的案例样本。TRS 指南主要针对“确定国际供应链瓶颈和 / 或影响海关放行的制约因素”，该指南表明，如果在整个进口环节中抓住关键事件的时间

点，那么这些时间点可以帮助我们确定通关时效延迟的原因。TRS 指南提供抽样调查表格，以记录时间点和其他事项，“货物抵港时间”、“货物报关登记时间”及“货物放行时间”等，适用于各类货物及运输工具，且均须由海关人员填写及处理。

3. 其他技术

• 开放边境问题

跨境贸易研究方法的改变对经济体排名产生了重大影响。2015 年及以前的《营商环境报告》通过特定产品的进出口时间、成本以及单证数量，量化每个经济体的边境管理程序和监管实践的效率。这里的特定产品是指海运的干散货，满载 20 英尺集装箱，重量 10 吨，价值 2 万美元。而《2016 年营商环境报告》大幅修改了跨境贸易研究法，包括：1. 引入“自然贸易伙伴”，包括与经济体陆地接壤的国家；2. 取消“海运”的限制，允许使用不同的运输方式——主要是陆运和海运；3. 明确进出口代表产品，将汽车零部件规定为进口代表产品。

因此，目前的研究方法使许多欧盟成员国在排名中（整体上）占据最高的位置——边界合规及单证合规指标很低，甚至可以忽略不计。这是由于成员国之间的贸易量特别大，大多数欧盟内部贸易不涉及任何边境口岸的监管干预（包括海关）。出于同样的原因，组成某一区域贸易集团（例如关税同盟）的其他经济体，如果它们的天然贸易伙伴在同一集团内，也很明显可以看出高效率。也就是说，如果将案例研究集中于这些国家的区域内贸易，则这些国家完成边境手续的总时间和费用将大大减少。

随着研究方法的改变，一些经济体的排名大幅下滑，与此同时，欧盟成员国的排名大幅上升。以下是一些例子：

– 南美的一个大型经济体在 2015 年营商环境排名低于第 100 位，2016 年下降了 22 位。

– 欧亚大陆的一个大型经济体在 2015 年营商环境排名低于 150 位，2016 年下降了 15 位。

– 北非的一个经济在 2015 年营商环境排名中低于第 30 位，2016 年下降了 71 位。

• 欧盟成员国之间的差异

还应该指出的是，并不是所有欧盟成员国的跨境贸易指标都处于同等地位，因为它们的天然贸易伙伴不一定都在欧盟内部。《2017 年营商环境报告》显示，16 个欧盟成员国经济体在跨境贸易排名中名列第一，而以中国为出口贸易伙伴的德国(协调制度 HS 编码 84 的产品)排名第 38 位。

即使一个经济体及其自然贸易伙伴(无论是进口还是出口)都在欧盟之内，其经济排名也可能因其地理特征和跨境贸易模式而有所不同。《2017 年营商环境报告》显示，希腊跨境贸易排名第 29 位；它的边界合规指标显示，向意大利海运出口铝材(协调制度 HS 编码 76)需要 24 小时，成本 300 美元，而从德国海运进口汽车零部件需要 1 小时，成本为 0。

• 地理空间设置

如前所述，经修改，跨境贸易研究方法中的假设部分，在理论上允许案例研究采用任何运输模式，从而更好地关注每个经济体具有代表性的贸易实践。然而，这也使经济体之间的可比性受到质疑。

标准化特定场景的贸易运输方式取决于经济体及其天然贸易伙伴的地理空间特征，以及它们之间的物理距离。跨境贸易指标中，包括在经济体港口或边境处理手续的时间和成本。但无论经济体与其贸易伙伴之间的距离有多远，与运输本身相关的时间和成本(无论是国内的还是国际的)，

都不包括在内。然而，距离的远近无疑是运输方式的关键决定因素，而运输方式又将影响案例研究结果。

从整体上看，过去几年，跨境贸易指标所显示的情况表明，邻国之间的双边贸易相关的时间和成本更低。这显示出陆运与海运在边境程序中的不同之处。贸易伙伴离得很远的经济体的指标中，时间和成本往往更高，它们实质上因海运等因素造成的额外的负担。

2017 年营商环境报告中，英国、希腊（前文提到）和白俄罗斯的跨境贸易指标分别排名第 28、29 和 30 位。应注意这些经济体出口边界合规成本中的时间（小时）和成本（美元）：英国分别是 24 小时、280 美元；希腊为 24 小时、300 美元；白俄罗斯为 5 小时、108 美元。英国的案例情景是从南安普敦港，通过海运向美国出口 HS 编码为 76 的产品⁴；希腊的案例情景是从比雷埃夫斯港向意大利出口协调制度编码为 76 的产品。值得注意的是，白俄罗斯的出口案例研究是向巴西出口协调制度编码为 31 的产品（肥料），主要涉及其陆地边界的程序和物流——位于立陶宛边境的货物和乘客检查站（Kamenny Log⁵）。上述与海运相关的不利条件，很容易反映在一个经济体的边界合规指标上。考虑到这一点，像白俄罗斯一样的内陆经济体在出口方面可能实际上比沿海经济体更有效率，因为沿海经济体的出口产品可以直接在其海港装运。

尽管在欧洲经济体之间的比较中发现了不一致之处，白俄罗斯的排名低于其他两个国家，因为其出口单证合规程序的成本为 140 美元，是其他两个国家相应成本的 4 至 5 倍。这种成本增加的原因可以归结到，进出内陆经济体的

4. 铝及铝制品

5. 检查站针对的交通方式为“高速公路”，工作时间全年全天无休，每天可通行“1000 辆”卡车。白俄罗斯信息门户国家边境委员会网址：<http://gpk.gov.by/en/maps/punkty-propuska/kamenny-log.php>

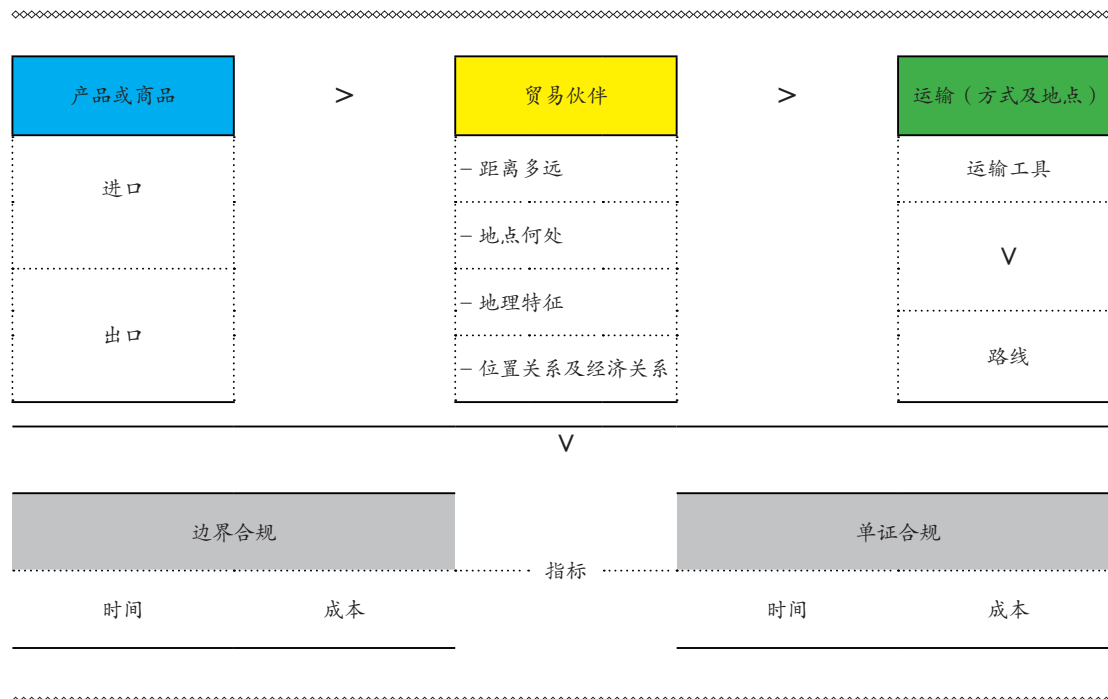
体，排名都高于其他经济体。然而，有一个值得注意的例外，该区域经济共同体内的部分成员排名都位于前 50 名——南部非洲关税同盟（SACU）。斯威士兰、莱索托和博茨瓦纳，以及纳米比亚和南非，是该共同体的成员。在 2018 年营商环境跨境贸易排名中，斯威士兰、莱索托和博茨瓦纳分别排在第 32、40 和 50 位。调查结果显示，南非是斯威士兰（进出口贸易）、莱索托（进出口贸易）和博茨瓦纳（进口贸易⁶）的天然贸易伙伴，这三个经济体进出境最频繁的地点位于南非边界。因此，可以说，SACU 成员国为促进联盟内和与第三方的贸易便利化所作的努力，使它们在营商环境方面获得了高排名。

从更广泛的角度来看，除欧洲以外，中美洲和加勒比地区的营商环境排名往往高于其他区域。然而，这似乎与该区域内形成的关税联盟没有直接的关系。在中美洲一体化体系（SICA）成员国中，巴拿马、多米尼加共和国、波多黎各、哥斯达黎加、尼加拉瓜和危地马拉（按降序排列）在 2018 年营商环境贸易排名中位列 54 至 79 位。这六个成员国中的三个，也就是哥斯达黎加，危地马拉，尼加拉瓜，组建了中美洲共同市场（MCCA）。案例研究结果表明，美国一直是这些经济体的天然贸易伙伴，包括进口或出口，或者两者兼而有之。一些加勒比国家的情况也是如此，它们的排名紧跟 SICA 成员国之后。海地、苏里南、多米尼加和圣卢西亚的排名在第 77 至 82 位之间，它们组成加勒比共同体（CARICOM），从而形成加勒比共同体单一市场经济（CSME）。此外，值得注意的是，多米尼加共和国和美国签署了一项互认协定（MRA），内容是两国海关之间的双边谅解协定，以保障各自的供应链安全（或经授权的经

6. 根据 2018 年营商环境报告，挪威是博茨瓦纳的出口贸易伙伴。

济经营者)计划相兼容。⁷

表6 白俄罗斯、希腊和英国的进出口港口和边境



7. 网址：<https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/c-tpat-customs-trade-partnership-against-terrorism/mutual-recognition>

四、未来的建议

《营商环境报告》认为经济体的地理和地形条件与其监管效率无关，不会影响调查结果，即经济体的评分和排名。因为案例研究虽量化了国内运输的时间和成本，并在每个经济体的概况中列明，但它们并不包括在跨境贸易指标内。同样，不论采用何种运输方式，国际运输的费用都不计入调查结果。事实上，影响边界合规及单证合规的时间和成本的因素，是货物运输所需运输工具的种类，及经济体的单证要求繁重程度。这类参数与来源国和目的地国之间的物理距离、地理空间特征以及它们之间的贸易关系（例如是否属于关税同盟）有关。

正如 Procomex 和一些海关所强调的那样，经济体的跨境贸易指标所显示的数据，会因为对该经济体进行案例研究时采用的情景设置而有所不同。更具体地说，一个经济体的出口案例研究与它的比较优势产品有关，该产品的性质很可能带需要额外的强制程序。此外，有观点认为部分进出口案例研究中所选择的港口和过境点，实际上并不是同类跨境贸易实践中最常用的港口和过境点。

尽管如此，仍有必要确保对各个经济体进行案例研究时的条件是相同且一致的。相对来说，营商环境的便利程度是对各国影响商业运营的监管实践的多方面评估，这与商业经营者所产生的各种成本有关。跨境贸易指标是一种量化部分成本的基准。考虑到营商环境涵盖范围之广，在计算每个经济体包括跨境贸易指标在内的所有指标的前沿

距离分数时，应对所有计量因素赋予相等的权重。尽管一个经济体的地理空间特征（虽然与它的政策和法规无关）会影响跨境贸易指标的数据，但它有助于我们了解一个经济体的实际贸易运营环境。考虑到以上因素，我们需要细化案例研究的假设（或方法），来展示贸易经营者面临的真实条件和限制。

《营商环境报告》已成为一种选择，来调查那些在某些情况下，跨境贸易不涉及任何海关或其他边境机构要求的边境手续（统计目的除外）的经济体，例如欧盟的情况。跨境贸易指标的目的在于评估现行的边境监管措施，因此对于与其他经济体组成贸易集团或共同市场并取消边境程序的经济体，需要谨慎调研。因为这涉及到某一经济体集体与其他经济体之间的可比性问题。

根据上述意见，我们可提出一些修改建议，使公众更加信任跨境贸易统计调查。部分可行的修改措施如下所示。

提高样本量：在运输路线和 / 或运输模式方面，可以在每个案例研究中提供一些不同的选项。营商环境报告目前采用的是标准化特定场景的调查方法，应使这种刻板的调查方式更加灵活宽松。如果考虑到避免在单个案例研究中，将不同的设置设定条件下的不同样本混在一起，可以从每组数据中提取中间值（例如，平均值、中位数等统计模式），并显示出来以供参考

调整计分方式：即使是根据当前的标准化特定场景的调查方法，也可以根据运输方式或根据两个贸易伙伴之间的位置关系（例如边界、陆地邻境或跨洋）重新调整个别指数的数据，并通过每一组数据重新确定和应用新的“最佳”和“最差”值，分别对每组数据进行重新排序）。

重新审视欧盟内部贸易：建议在欧盟成员国经济体的案例研究中，纳入现行的边境程序。目前关于选择进出口

贸易伙伴的假设与这一点直接有关。举个例子，德国已成为欧盟其它成员国汽车零部件最大出口国，许多欧盟成员国的进口案例研究中所应用的情景，不可避免地受到这一事实的影响。因此，对这些经济体的进口案例研究（从德国进口货物不涉及边境程序）自然将导致偏向这些经济体的极为有利的结果。

海关和其他利益攸关方对跨境贸易指标提出的质疑关乎其内在弱点：对一个经济体的案例研究中，某一个的贸易场景并不总是能够代表被调查经济体的对外贸易普遍模式。因此，最好为该经济的进出口情况设置几个不同的情景。这符合当前的跨境贸易研究方法，该方法要求，在对 11 个规模较大的经济体进行案例研究时，需要同时考虑最大商业城市和第二大商业城市的情况。不过，对于什么样的经济体适用多种贸易情景，必须有一些客观的标准。另外还应注意不同样本的数据不能简单加总。从实际的观点来看，案例研究方法必须进行详细的修订，虽然这会使整个调查过程更加复杂，但这是为了保证所获取和处理的经济体对外贸易实践的数据更具代表性。

营商环境调查方法的变化取决于世界银行的内部审批结果。考虑到监管改革的进展情况，世界银行可能更希望保持目前的方法，因为预计未来几年监管改革将取得进展，而调查项目将捕捉到这些进展。考虑到这些情况，最好将工作重点转移到让每个经济体负责改革的机构能够更好地理解调查结果。如果海关能更好地了解跨境贸易的调查过程如何进行，以及如何产生某些结果，那么他们就能更好地向本国的行政领导人和利益攸关方概述，调查如何量化他们在贸易便利化方面所做出的努力和监管实践。

五、结论

营商环境报告中的跨境贸易研究完全以结果为导向，同时涵盖了最多的经济体，已成为贸易便利化方面最突出的基准工具之一。在数据收集方面，正如世界银行集团关于贸易和物流的国别指数 LPI 一样，跨境贸易研究得到了实际参与贸易商业环境的众多从业者（原始数据提供者）的支持。LPI 指数与跨境贸易指标有着显著的不同；前者是基于企业经营者的主观评价，而后者是通过采用一套固定和标准化特定场景，以相同的方式应用于个案研究，来确保某种程度的客观性。然而，似乎许多跨境贸易参与者缺乏相关信息，因此没有能力以合适的方式进行案例研究。这就使人们对于调查能在多大程度上概括实际营商实践情况，存在着疑问。

借用《2016 年全球贸易促进报告》中提到的一个术语，营商环境报告所采取的基于特定场景的调查方法产生的另一个问题是内生性问题。也就是说，案例研究的结果依赖于一些内生参数——如何经济体的贸易伙伴。此外，报告指出，尽管经济体出口形式高度多样化，目前跨境贸易研究方法中，出口案例的情景在经济体出口总额中，只占很小的比例。

随着越来越多的从业人员参与到数据收集和验证过程，尽可能复核每个经济体最具有代表性的监管方式，上述对跨境贸易指标的担忧可以得到更好地解决，使经济体的海关更加认可和接受案例研究的结果。

《营商环境报告》的特点是通过特定场景假设，采用案例研究的方式对商业法规进行客观的衡量和评估。而这

些具体的情景设置可能因经济体情况而异，不应成为案例研究结果的主要决定因素。前沿距离分数的计算方法确保不同经济体之间的比较具有一致性。应再三考虑这种研究方法，因为它假定每个经济体监管实践中，都有共通做法，并且能够通过同质样本表现出来。海关通过参与调查，提供技术意见和支持，可更好地满足这一调查前提，从而有助于更好地了解调查结果，并对一个国家的边境监管实践做出更客观审慎的评估。



北京睿库贸易安全及便利化研究中心 www.re-code.org
地址：北京市朝阳区建国门外大街甲 24 号东海中心 1107
电话：+86-010-65150119