

制度、进出口商品合格评定制度、进出口货物收付汇管理制度、贸易救济制度等。在货物进出境环节,海关通常会根据商品的贸易体量、运输方式、物理特性、用途等,以产地管理为核心,依据贸易管制需要在监管方式、征免性质、贸易经营者、监管证件做差异化监管处置。若“二线”在政策层面贸易管制过严,将割裂海南与内地紧密经贸关系,推高海南与内地贸易往来的制度性成本,难以发挥海南自贸港背靠超大规模国内市场和腹地经济的巨大优势。

比如:《总体方案》提出的加工增值政策,其本质是贸易管制下以原产地管理为核心的进出境通关管理特殊优惠安排,属于优惠原产地事项。该政策具有很强的产业虹吸效应,对海南调整产业结构、提升发展质量有重要作用。以《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》(CEPA)进行对比分析,CEPA制定了包括货物贸易原产地规则、服务贸易和贸易投资便利化在内的一系列促进香港与内地经贸往来的政策措施,在香港与内地间构建起了完备、高效、惠及面广的原产地管理体系。若仅以字面意思理解执行海南加工增值政策,不进行原产地管理的系统性安排,简单以加工增值作为单一判别标准,则无法引入税则改变、加工工序等弹性很强且易于操作的判别标准,易造成政策应用限制过严,难以完全发挥其紧密联系海南与内地经贸关系的作用;另一方面,若仅把其作为一个产业促进的优惠政策,脱离原产地管理体系,涵盖不住农业种植、渔业捕捞等非企业化生产商品,致使此类商品进入内地无贸易管制优惠,则政策惠及

面过窄,易造成与内地市场的割裂。

再如:为保护或者鼓励国内行业企业生产,或者支持行业产业供给改革,各国或多或少都会采取形式多样的贸易补贴,以隐形壁垒构筑实质性贸易管制。若不在“二线”对贸易补贴有效理顺,同样容易造成管制过严。据海南某石化企业反映,其生产原材料主要为蜡油,产成品主要为医药食品级白油、化妆品级白油、新型环保液体材料。封关运作前,根据财税[2008]167号文、国家税务总局2012年47号文公告、2010年12号公告,其主要产成品不需要缴纳消费税;封关运作后,其产品虽享受加工增值标准进入内地免进口关税,但却需要缴纳消费税,若不从贸易管制政策层面进行有效衔接,海南此类产品将在国内同行业市场中失去价格竞争力。

要严防“二线”管住因操作效能不足,导致海南与内地通关不便利的问题。“二线”管住是依托高效的通关监管体系来实现,涉及海关、海事、边检等口岸联检部门,也涉及商务、交通等地方部门,还涉及港口运营企业、仓储物流企业、报关代理服务机构等市场主体,是一项需多部门协同的复杂系统工程,任何环节出问题,都将影响整体运作效能。

比如:在协同监管方面,当前税务部门负责国内税收管理,海关负责关税征收管理,两者是分开的。封关运作后,对于海南与内地间货物流转既需要税务部门对国内流通、国内税制衔接进行监管,又需要海关对跨境流通、征收关税和进口环节税进行监管。这就需要在“二线”监管的税收征管方面做模式创新,厘清权责边界,形成

协同监管的新机制。若部门间协同监管机制不畅,会造成监管失效,影响海南与内地涉税商品贸易通关时效性、便利性。

构建封关运作“二线”管住高效监管模式

“二线”管住贸易监管模式要以原产管理为核心,释放贸易管制弹性空间。贸易管制政策是一国对外政策的体现,海南自贸港要根据国家贸易管制全局的需要,对不同国家和地区的货物物品在“二线”实施动态的贸易管制。为此,海南要实施原产管理,服从、服务国家整体利益,实现自贸港政策的特殊性与全国经贸政策统一性有机衔接,发挥贸易管制的有利作用,尽量减少其带来的不利影响,紧密海南与内地经贸关系。

一是“二线”通过原产管理实行贸易管制,有效区分贸易国别,实施差异化贸易管制政策。通过原产管理,可以把原产地规则与主要贸易政策工具,如关税、应急保护措施及贸易优惠等结合起来,在维护区域(海南与内地)利益的同时,实现对不同来源货物在关税、许可管理、反倾销、反补贴、配额限制等方面实施差异化贸易管制措施的特定目的。对需跨“二线”进内地的商品进行原产判别,通过原产管理实行贸易管制,可以提升优惠待遇进境商品通关便利性,有效防范非优惠待遇商品借道进内地的风险,实现海南与全国贸易管制的有机统一。

比如,前文提及的猪肉及猪肉制品进口,我国从对外交往、食品安全、国内产供体系安全等方面考虑,对来自不同国家猪肉及猪肉制品实行关税、原产地厂商认定等差