

## 中国对哈萨克斯坦通关便利化建设 ——基于霍尔果斯、都拉塔、巴克图口岸的调查

张庆萍 朱晶 李红

**【内容提要】** 近年来,中国与哈萨克斯坦的双边经贸合作领域不断拓宽。中哈两国口岸通关便利化建设对双方的经贸合作影响重大。基于对中国新疆霍尔果斯、都拉塔和巴克图口岸的实地调研,本文分析了中国对哈萨克斯坦贸易通关便利化建设的现状和存在的主要障碍,并提出相应的对策建议。

**【关键词】** 中国 哈萨克斯坦 海关 国检 便利化建设

**【基金项目】** 新疆农业大学干旱区农村发展研究中心重大招标课题《全球化背景下中亚区域粮食安全问题研究》(项目编号:ZDJD2012A01)。

**【作者简介】** 张庆萍,新疆农业大学经济与贸易学院和新疆干旱区研究中心讲师,南京农业大学博士研究生;朱晶,南京农业大学经济管理学院教授;李红,新疆农业大学经济与贸易学院教授。

世界贸易组织将贸易壁垒归纳为三个方面,即市场准入、国内支持和出口补贴。通关的不便利作为一种贸易非效率性的表现形式,已经成为一种隐性市场准入障碍,严重阻碍商品和要素的跨境流动<sup>①</sup>,对世界贸易的发展产生重大影响。为此,世界海关组织专门制定了《全球贸易安全与便利标准框架》,以各国间海关的合作安排和海关与商界之间伙伴关系的建设为两大支柱,不仅为各国贸易便利化建设提供了参考,而且还为通关便利化建设提供了方向。

为了共同推动双边贸易便利化,中哈已经实行了两国间边境海关联合监管作业试点。那么,目前,中国对哈萨克斯坦贸易通关便利化建设进展如何?

<sup>①</sup> 吴敏:《欧盟贸易便利化制度及其启示》,《人民论坛》2012年第14期。

存在哪些障碍?带着这些问题,笔者对与哈萨克斯坦毗邻的中国新疆霍尔果斯、都拉塔和巴克图三个重要的农产品贸易口岸进行了实地调研,详细调查了中国对哈萨克斯坦贸易通关便利化的建设情况<sup>①</sup>。

## 一 中国对哈萨克斯坦农产品出口现状及特点<sup>②</sup>

### (一) 出口品种日益丰富

近年来,中国对哈萨克斯坦出口的农产品涵盖水果、蔬菜、禽蛋、鲜花、冻猪肉制品、番茄酱和方便面等大宗商品。而中国新疆霍尔果斯、都拉塔和巴克图三个口岸出口的农产品主要为鲜活农产品。从霍尔果斯口岸出口的农产品以水果和蔬菜为主;水果出口占该口岸每年农产品出口的 50% 以上,品种以苹果和橘类为主;蔬菜主要有彩椒、番茄、黄瓜和菌类等。从都拉塔口岸出口的农产品以水果为主,主要是苹果,还有少量的梨。从巴克图口岸出口的农产品以蔬菜为主,占中国对哈萨克斯坦蔬菜出口的 50%,品种主要有新鲜的马铃薯、番茄、黄瓜和胡萝卜。由于鸡蛋是属于哈萨克斯坦畜产品保护条例范围内的产品,因通关条件苛刻,因此,只能先从新疆口岸出口到吉尔吉斯斯坦,然后再转口进入哈萨克斯坦。2011 年,中国开始直接向哈萨克斯坦出口鸡肉。

### (二) 产品主要来自其他省区

从新疆这三个口岸出口的农产品有 70% ~ 80% 来自中国其他省区。在出口的水果中,苹果主要来自陕西省和甘肃省;橘类水果来自湖北、湖南、江西、广西和福建等省区。出口的蔬菜主要来自山东省寿光蔬菜基地。由于实行出口备案的基地数量少、规模小,加之蔬菜品相差,新疆本地产蔬菜出口仅占上述三个口岸蔬菜总出口的 10% 左右。

### (三) 出口时间集中

从这三个口岸出口到哈萨克斯坦的农产品以水果和蔬菜为主,其中蔬菜又以反季节蔬菜为主。因此,每年的 12 月至次年 5 月为出口旺季,6 ~ 9 月为出口淡季。在此期间,如果遇到对方国家节日或特殊纪念日,口岸就要闭关,

---

<sup>①</sup> 由于本次调研的三个口岸以鲜活农产品出口为主,因此,贸易基本情况介绍中的数据仅指鲜活农产品。

<sup>②</sup> 除特别说明外,文中出现的数据均根据三个口岸管委会、口岸海关和商检部门提供的数据整理而得。

因此,会在闭关前形成农产品出口的小高潮。

#### (四)以边境小额贸易和一般贸易为主

2010年以边境小额贸易方式从新疆口岸出口到哈萨克斯坦的农产品货值达1.5亿美元,占新疆口岸农产品出口总额的49%,以一般贸易方式出口的农产品货值达1.4亿美元,占新疆口岸农产品出口总额的45%,二者合计占新疆口岸农产品出口总额的94%。剩余的6%是通过旅游购物的方式夹带出境的。

## 二 中国对哈萨克斯坦通关便利化建设现状

通关通常会涉及报关、检验检疫、海关、银行、港务、交通管理和运输等众多环节,须要办理出口报检、报关、缴税和装(提)货等一系列手续才能完成整个通关流程<sup>①</sup>。其中,办理报检和报关手续是口岸通关流程中最为重要的两个核心环节,这两个环节效率的高低将直接影响企业的交易成本。已有研究表明,便利化的通关措施将会节省15%的交易成本。

#### (一)海关通关便利化建设现状

1. 通关时间。中国海关对于货物的通关时间有明确规定,即出口企业必须在货物运抵口岸出口前24小时内向海关提出出口报关申请;只要企业做到如实申报,且单证齐全、货证相符,24小时内即可通关放行。在所调查的新疆三个口岸中,由于通过口岸出口的农产品主要是鲜活农产品,因此,各口岸海关在通关过程中都给予了“提前申报,货到验放”、“预约通关”、“加急通关”等多项便利化措施,并承诺24小时内办结海关通关手续。但是,由于哈萨克斯坦海关在通关时间上没有明确规定,通关时间、口岸开放等随意性很强,且不预先告知中方海关,经常造成中方货物在办理了通关手续后却无法按时出境而滞留在口岸的情况。

2. 电子口岸建设。作为中国各口岸管理与服务的门户网站,企业可以通过电子口岸在网上进行申报,海关与相关政府部门、单位以及主要商业银行实现了信息交换和共享,极大地提高了通关效率,降低了企业的贸易成本。从2001年6月1日起,新疆乌鲁木齐海关在全自治区海关推广应用电子口岸;2003年6月,“报关即时通”和“联网报关”两个系统全部完成测试并投入使用;2004年,乌鲁木齐电子口岸虚拟平台上线运行;2007年,新疆电子口岸

<sup>①</sup> 陆真:《国内通关便利化的模式现状与发展途径》,《江苏农业科学》2012年第8期。

门户网站建设和上线试运行工作完成,电子口岸服务平台功能得到了进一步完善<sup>①</sup>。

但是,与全国电子口岸建设相比,笔者所调研的新疆三个口岸的电子口岸建设推进速度较慢。仅霍尔果斯口岸的海关监管区在 2008 年第一个安装了电子卡口,自 2011 年 3 月 1 日开始在霍尔果斯口岸物流中心、竞天客服中心和恒信仓储中心三大货场正式实行海关电子卡口监管,货物的出、入、存等状态全部置于海关的信息化监控之下,企业凭 IC 卡进行身份确认,经核对相关放行信息后,即可轻松办理相关手续。但都拉塔口岸尚未启动电子口岸建设,而巴克图口岸的电子口岸还在建设当中。这极大制约了口岸快速通关的实现。

3. 海关工作时间。由于过货量的差异,各个口岸海关的工作时间并不相同。霍尔果斯口岸海关于 2011 年 4 月开始将工作时间调整为 7 天 12 小时工作制,都拉塔口岸和巴克图口岸海关的工作时间目前仍为 5 天 8 小时工作制。

4. 绿色通道建设。为了保证农产品快速通关,三个口岸都对农产品通关给予优惠政策。霍尔果斯口岸海关专门为农产品出口设置了绿色通道,该绿色通道无论是在农产品出口旺季还是淡季,都为农产品出口车辆预留,极大地提高了农产品的通关速度。都拉塔口岸目前虽然尚未设置专门的农产品出口绿色通道,但是在出口通关时,运送农产品的车辆可以优先通过。在巴克图口岸,塔城海关对果蔬贸易企业实行 24 小时预约报关,派专人予以优先办理;在非工作时间和节假日,实行预约报关和提前报关,给予“提前申报,货到验放”的便利措施;对企业预约申请需要在非海关监管场所进行查验的,实施“上门监管”服务,特殊情况下,允许进入蔬菜生产基地直接进行查验、放行,建立了从存放、装卸、运输到出境环节的快捷通道;塔城海关还专门设置了“果蔬出口专用报关窗口”,开辟了果蔬出口绿色通道。巴克图口岸的通关速度目前是这三个口岸中农产品通关速度最快的,基本实现了车到 24 小时内出境。

5. 企业分类管理。2008 年中国海关正式实施《中华人民共和国海关企业分类管理办法》<sup>②</sup>。该办法按照企业守法和信用度高低对有关企业进行评

---

① 乌鲁木齐海关网, <http://urumqi.customs.gov.cn>

② 中国海关总署第 170 号令《中华人民共和国海关企业分类管理办法》, <http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab521/info97434.htm>

估、分类,设置了 AA、A、B、C、D 五个管理类别;按照守法便利原则,对不同管理类别的企业实施相应的差别管理措施。其中,AA 类和 A 类企业适用相应的通关便利措施,B 类企业适用常规管理措施,C 类和 D 类企业适用严密监管措施。较好地发挥了鼓励企业守法自律、规范管理和促进企业发展的导向和示范作用。

截至 2011 年 7 月,新疆实施 AA 类管理的企业只有 20 家,实施 A 类管理的企业有 108 家<sup>①</sup>,虽然与几年前相比有了较大提高,但是占新疆外贸企业总数的比重依然很低,而且,在这些企业中从事农产品生产、加工、出口的企业所占比重不足 5%。由于绝大多数企业达不到 AA 类和 A 类标准而无法享受现行的报关、送检等多种通关便利措施。在笔者调研的三个口岸中,仅有塔城市永利商贸有限责任公司一家属于 AA 类企业,恒信国际贸易物流有限责任公司属于 A 类企业(但达到这样级别的果蔬物流和商贸企业数量很少),更多从事农产品出口和物流的企业只是 B 类企业,在通关过程中只能适用常规管理措施。

## (二) 国检通关便利化建设现状

相对于工业品来说,农产品,尤其是鲜活农产品在检验检疫程序上显得更加严格和繁杂,在整个出口通关环节中所占据的时间也更多,因此,对通关效率有着更为重要的影响。

1. 检验检疫时间。在调研的三个口岸中,霍尔果斯口岸对农产品实行优先查验,并对来自伊犁河谷的地产农产品在 24 小时内完成查验。新疆出入境检验检疫局都拉塔口岸办事处专门开设了农产品出口绿色通道,对农产品实行优先报检、优先查验;对于提出报检申请的企业,只要单证齐全,都拉塔口岸办事处通常在 3 小时内完成报检工作,最长不超过 6 小时。巴克图口岸专门开辟了出口蔬菜检验检疫绿色通道,实施节假日预约加班制度,只要现场检验合格,就会很快出具通关单,从报检到现场检验再到出证放行,最多需要半天时间。

2. 企业分类管理。新疆出入境检验检疫局根据出口农产品生产加工企业的种植基地建设状况、加工条件、管理水平、检测能力、产品质量、诚信等级以及产地病虫害发生情况、产品的风险程度和输入国家(或地区)的检验检疫要求等,对出口农产品生产加工企业按照一、二、三类进行分类并实施检验检疫监督管理。一类企业按报检批次的 5% ~ 30% 进行抽批检验,二类企业按

<sup>①</sup> <http://urumqi.customs.gov.cn/tabid/36759/Default.aspx>

报检批次的 30% ~ 60% 进行抽批检验,三类企业实施批批检验。

目前,新疆出入境检验检疫局对于一类企业的水果蔬菜出口设立了快速便捷的验放通道。但是,就所调研的三个口岸来看,一类企业的比重很小,更多的企业都属于二类企业,不能享受便利化措施。

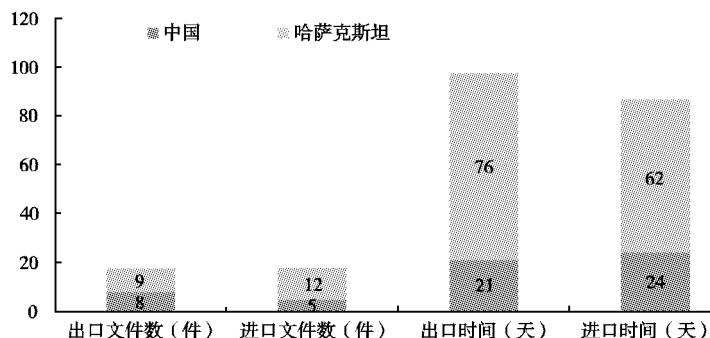
3. “一站式”检查服务。为了提高口岸的整体通关效能,各口岸都在积极推进“单一窗口模式”和“一站式”检查服务的建设,但是在所调研的三个口岸中,其建设进程差距较大。霍尔果斯口岸虽然是新疆农产品过货量最大的口岸,但是目前还没有一个将通关过程中各部门职能窗口集中在一起办公、提供“一站式”服务的场所。都拉塔口岸和巴克图口岸虽建有联检大厅,但是只将海关和国检的相关职能部门的部分业务集中在联检大厅办理,其他如外汇管理、出口退税、外运代理等部门还没有纳入“一站式”服务大厅中,为企业提供“一站式”服务项目非常有限。

### 三 制约中国对哈萨克斯坦鲜活农产品通关便利化建设的主要障碍

#### (一) 中哈两国通关便利化建设进程不同步

中哈两国分别与一些区域性组织签署了海关合作协议,其中,两国均与中亚区域经济合作组织和上海合作组织建立了海关合作。但是,中国通关便

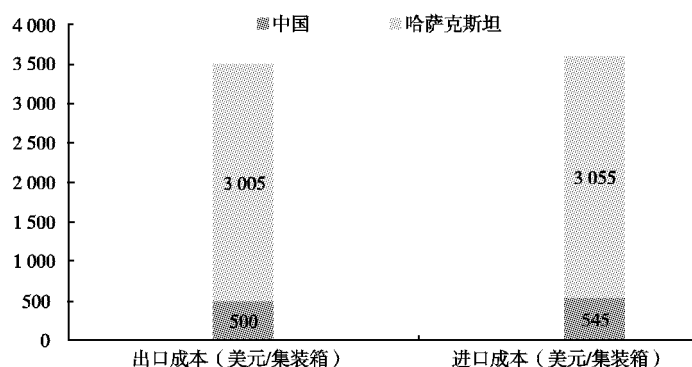
图 1 2011 年中国、哈萨克斯坦进出口贸易  
需要提交的文件数和手续办理花费的时间



注:在进出口过程中,以一个 20 英尺的集装箱从一国最大的商业城市的工厂运到最近港口的船上(或反之)所需要的文件数量和花费的时间来衡量该国跨境贸易的便利程度。

资料来源: <http://www.doingbusiness.org/Custom-Query/china#hReprtpreview>

图2 2011年中国、哈萨克斯坦跨境贸易成本



注:进出口成本是指完成进出口整个程序的全部费用,包括单据成本及费用、清关费用、技术检测费和终点装卸费等。

资料来源:同图1。

利化建设的积极性和推进的速度要明显快于哈萨克斯坦。从图1和图2可以明显看出,在进出口通关中,哈萨克斯坦在提交文件、通关时间和通关成本三个方面都高于中国,大部分是中国的两倍还多。根据世界银行2012年对全球185个国家在跨境贸易是否便利的排名,中国居第68位,而哈萨克斯坦居第182位<sup>①</sup>。哈存在较多的跨境贸易障碍,极大制约了中国与哈萨克斯坦经贸合作和发展。

### (二)中国海关现行的通关便利化措施覆盖面窄

已有的通关便利化措施适用的标准大多建立在A类企业的基础之上,而属于A类企业的必要条件之一就是“上一年的进出口总值在50万美元以上”<sup>②</sup>。由于农产品本身存在贸易量大、批次多,但贸易货值低的特点,能够达到这一标准的农产品贸易和物流企业很少。以霍尔果斯口岸为例,2010年整个口岸水果的出口额仅有4092.1万美元。也就是说,没有一家企业符合这个条件。在2010年乌鲁木齐海关公布的20家AA类企业中,经营农产品的仅有2家(塔城永利商贸公司和塔城三宝商贸公司),而且都不是完全以农产品贸易为主。在108家A类企业中,没有一家专门从事鲜活农产品贸易、物流的企业。因此,虽然海关制定了许多通关便利化措施,但是,多数新疆农

<sup>①</sup> <http://www.doingbusiness.org/Custom-Query/china#hReprtpreview>

<sup>②</sup> 中国海关总署第170号令《中华人民共和国海关企业分类管理办法》, <http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab521/info97434.htm>

产品生产加工企业为 B 类企业,不能享受这些通关便利化措施。而能够被全部通关便利化措施覆盖到的企业则很少。

### (三) 监管部门与商界之间缺乏长效沟通机制

在笔者所调研的企业里,多数企业并不认为自己与海关、国检等监管部门之间存在协作关系,也不认为彼此间有必要建立长效沟通机制。在多数时间里,为了降低因少量多批次国检所产生的检验成本,企业在通关时往往心存侥幸,只把其中的一批货物进行报检,其他货物则采用夹带的方式出口。

### (四) 各通关部门协调不畅

在目前的通关模式中,检验检疫部门和海关各自履行职责,各自有其查验场地,并分别收费。海关对属于法定检验检疫的货物一律凭口岸检验检疫部门出具的通关单放行。而农产品的出口检验必须在属地进行,口岸只进行查验。当涉及口岸海关和属地国检部门的标准不统一时,企业往往要在口岸与属地间来回跑几次才能完成通关,不仅延误了企业的通关时间,而且增加了企业的交易风险和成本。

### (五) 口岸基础设施建设滞后

目前,口岸的基础设施有了明显改观,但专门为农产品贸易提供保障性服务的基础设施仍严重不足。口岸农产品仓储保鲜能力小,具有先进技术的保鲜库数量较少,保鲜库的容积也较小,不但无法满足口岸日益增加的农产品贸易的需要,也增加了企业因阶段性闭关或其他原因,使鲜活农产品暂时无法出关而使企业受损的风险。此外,鲜活农产品的查验手段落后,必须开箱才能查验,且查验时间长、速度慢,极大地影响了农产品的品质和通关速度。

## 四 对策建议

根据调研结果,结合国家实施通关便利化要求的实际,拟提出以下对策建议。

### (一) 建立多渠道、多层次沟通机制,促进中哈两国海关、国检等部门的合作

针对目前通关便利化建设中的差距,中哈两国应从中央政府、地方管理部门、企业等多个层面加强沟通,并且积极促进已经签署的相关协议的落实。针对中亚国家没有建立稳定的农产品进出口检验检疫标准体系的现状,建议



通过高层会晤和企业间沟通等多个渠道,引导并敦促哈方建立有效、持久的标准体系,以进一步扩大双方贸易规模。

**(二)建立以企业为导向的通关便利化服务战略,结合口岸企业特点制定针对性强的便利化措施**

进一步改善海关、国检等部门与企业界的伙伴关系;在通关便利化措施制定过程中,积极吸收企业界的合理意见和建议,充分考虑企业的需要;真正实现海关、国检等监督部门与商界的关系从监管走向合作。

**(三)以电子口岸建设为依托,在海关、国检与商界间构筑立体化信息服务网络,加强彼此间的协作**

在加快推进各口岸电子口岸工程建设、实现各部门和企业间的信息交换与共享的基础上,建立针对农产品出口企业的信息支撑体系,及时为企业收集和提供国外农产品市场供需信息,避免农产品出口企业生产的盲目性、滞后性;整合各口岸的信息资源,提高物流水平,方便农产品运输;建立农产品出口贸易专家库,为出口企业和农户提供农产品出口贸易信息等咨询服务;建立农产品出口企业间的信息共享机制,实现企业的沟通与共赢;打通海关、国检等部门的沟通渠道,实现标准统一,提高通关效率。

**(四)对具有保障功能的贸易设施建设提供补贴政策,确保农产品通关效率的提高**

针对口岸农产品出口保障基础设施严重不足的现实,建议政府在通过优惠政策引导农产品物流企业增加保鲜库库存能力、改进保鲜技术、更新冷藏车、建设检验检疫中心等农产品出口保障基础设施建设的同时,增加相应的基础设施建设配套资金的投入,以实现口岸农产品通关基础设施科技化和现代化。

**主要参考文献:**

1. Yann Duval, Trade Facilitation beyond the Doha Round of Negotiations, Asia – Pacific Research and Training Network on Trade Working Paper Series, 2007(12).
2. 世界海关组织:《全球贸易安全与便利标准框架》, <http://wenku.baidu.com/view/5087f19951e79b89680226f4.html>

(责任编辑:李丹琳)