

数字化社会跨境电商海关监管创新研究

顾丽梅 朱晶 田艳萍*

[内容提要] 随着经济全球化和信息全球化的发展,特别是2020年以来,疫情推动更多消费者从线下消费转向线上,跨境电商电子商务迅猛增长,其开放性、全球性、成本低、高效率、快速演进等特点,生物安全、质量安全、税收、走私风险等问题日益凸显。而聚焦跨境电商,构建新发展格局,这是新形势下党中央对新业态发展作出的重要部署。为此,海关承担着维护健康、环境、生态、消费安全的重要职责,本着促进贸易便利化与确保安全的目标,必须通过理念创新、管理创新,构建出新型监管服务体系与跨境电商电子商务规则体系,实现国际化、法治化的目标,从而促进行业的规范化发展。本研究通过对国内外跨境电商电子商务的现状与发展趋势分析,归纳出现行进出口跨境电商电子商务监管模式,探索在数字化社会中创新跨境电商海关监管模式与路径。

[关键词] 数字化社会;跨境电商;海关监管

[Abstract] With the development of economic globalization and information globalization, especially since 2020, the epidemic has promoted more consumers to shift from offline consumption to online, cross-border e-commerce has grown rapidly, and its openness, globosity, low cost, high efficiency, rapid evolution and other characteristics, biosecurity, quality and safety, taxation, smuggling risks and other issues have become increasingly prominent. Focusing on cross-border e-commerce and building a new development pattern is an important deployment made by the Party Central Committee for the development of new formats under the new situation. To this end, the customs undertakes the important responsibility of maintaining health, environment, ecology and consumer safety, in line with the goal of promoting trade facilitation and ensuring safety, it is necessary to build a new regulatory service system and cross-border e-commerce rule system through concept innovation and management innovation, so as to achieve the goal of internationalization and rule of law, so as to promote the standardized development of the industry. Through the analysis of the current situation and development trend of cross-border e-commerce at home and abroad, this study summarizes the regulatory model of cross-border e-commerce in the emergence of import and export, and explores the innovative cross-border e-commerce customs supervision model and path in the digital society.

[Key Words] Digital Society, Cross-border E-commerce, Customs Supervision

* 顾丽梅,复旦大学教授、MPA 中心主任;朱晶,复旦大学 2015 级行政管理专业博士、上海海关学院党校工作部副主任;田艳萍,郑州海关所属济源海关党委书记、关长。

随着信息化时代的到来,人类技术取得重大突破,而数字技术的出现,促使应用场景越来越丰富,极大程度地促进了社会经济的发展。当下数字化浪潮席卷全球,并正逐步趋向于完善,为实现“国家治理现代化”以及“社会治理现代化”的宏伟目标奠定了基础。对于社会治理来说,实现地方社会治理的数字智能化,具有重大的现实意义。应致力于发展外贸新业态新模式,促进相关行业的有序发展,从而构成新的发展格局,将会对国家发展具有重要的价值意义。

一、文献综述

在当今的社会形势下,作为国际贸易的监督管理部门,海关必然要在监管方面作出新的战略思考和战略布局,从而发挥跨境电子商务推动外贸增长的引擎作用。海关承担着维护健康安全、环境安全、生态安全、消费安全、税收安全的重要职责,是跨境电子商务的重要监管和服务部门,在现行法规制度下,促进贸易便利化与确保质量安全的目标,必须着力解决监管制度与跨境电子商务发展不适应、不协同问题。

学术界关于数字化社会跨境电商海关监管创新的研究主要有以下方面:

(一) 关于跨境电子商务的现状与发展趋势的相关研究

作为新型贸易手段,跨境电商具有减少中间环节、加速交易过程、节省流通成本等特点,有学者在《我国跨境电商发展的现状分析及对策建议》中(张艺馨,2019)提出,可以打破地域限制,从国际贸易走向无国界贸易;对于我国跨境电商,有学者在《全球经济下行对我国跨境电商的影响》中说(兰天,2020),基于全球第一的网民规模,我国电子商务快速发展,显现出巨大活力,极大地带动了就业,创造了就业的岗位,而且刺激了消费。我国跨境电商在经历了2013—2017年快速发展之后,2018年开始进入成熟期,行业规模稳定增长,供应链各环节趋向融合,企业逐步向精细化运营、本土化运营转变,新零售、直播运营等创新模

式持续渗透。

学者(张大卫、徐萍、喻新安,2021)在《“双循环”新发展格局下中国跨境电商发展形势及对策建议,中国跨境电商发展报告(2021)》中论述双循环格局下跨境电商发展时指出,在运输方式上,我国还没有形成成熟的物流运输体系,跨境电商的铁路运输还存在诸多障碍,与“一带一路”国家间通航设备完善的大型机场较少,能够直达的航线更少。顺丰、邮政等物流体系的配送能力,与DHL国际快递公司、亚马逊物流公司等相比仍有较大差距。

(二) 关于当前跨境电子商务海关监管的相关研究

为了推进和规范跨境电子商务的发展,国家要求相关跨境电商综试区先行先试,并在创新跨境电商发展技术标贾孝魁模式方面进行了有益探索,积累了一些新经验、新做法。学者在跨境电商综试区“郑州模式”的创新经验总结及启示中论述(贾孝魁,2020):郑州是全国首批5个跨境电商服务试点城市之一。在推动跨境电商发展方面,主要采取“电子商务+保税中心+行邮监管”的“B2B2C”监管模式。关于宁波模式,也有学者(谢蓉,2017)在《现代商业》的宁波跨境电子商务发展研究中认为,宁波跨境电商主要采取的是政府主导、企业运营的模式。李翠等在《价值工程》中我国保税区跨境电商进口模式探析中认为,宁波跨境电商前期采取的是备货发展模式,现在也开始结合海外直邮模式,建立了一个O2O体验模式。(李翠、王颖纯,2017)关于成都模式,有学者在《北方经贸的基于经济竞争力的跨境电商综试区新路径探索》中认为,成都现已建成“一都一府三中心”,形成信用及风控大数据系统,建立了信息共享、互助监管机制(龙朝辉,2020)。

在跨境电商零售贸易海关监管进行研究的文献中,从海关监管的角度,分析跨境电商零售贸易的监管实际情况,在监管模式、措施和手段上有一些新的建议。同时有对新的监管政策的可行性及监管效果进行了评估。

综上,国内学界对跨境电商的发展与趋势已经进行相当多的研究,也对跨境电商的监管问题进行了相关研究,但是对于数字化时代,如何

对海关监管创新研究比较缺失,我以此为切入点,结合理论与实务并对其进行探讨与剖析,以飨读者。

二、国内外跨境电子商务的现状与发展趋势

作为新型贸易手段,跨境电商具有减少中间环节、加速交易过程、节省流通成本等特点,可以打破地域和时空限制,从国际贸易走向无国界贸易,特别是在新冠肺炎疫情的冲击下,跨境电商在推动全球贸易方面发挥了重要支撑作用。

(一) 国外现状及发展趋势

跨境电子商务作为国际贸易新业态,各贸易大国和贸易强国的发展水平基本处于同一起跑线。由于跨境电子商务涉及国家竞争力、国家安全、国家战略目标的实现,对国家政治经济地位产生重要影响。世界主要贸易国家来说,为了促进跨境电子商务的高效发展,均已经将其上升到国家战略层面,相继颁布政策法规支持其快速发展,给世界贸易格局和经济发展方式带来巨大变革。

近几年全球电子商务快速发展,电商零售处于快速增长期。2020年全球网络零售交易额4.28万亿美元,同比增长27.6%。新冠肺炎疫情促使全球电商渗透率进一步提升,全球电商渗透率从2019年的13.6%上升到2020年的18%,预计到2024年将达到21.8%(eMarketer, 2021)。在海外电商整体增长中,发展中国家展现出极高的增长潜质。2018—2022年,对于一些发展中国家来说,包括印度、南非以及墨西哥等,电商平均复合增长率达15%,而对于一些发达国家来讲,包括美国、日本以及加拿大等,大约达7%左右(2020年全球及跨境电子商务行业发展现状及行业发展趋势分析预测,中国产业信息网)。印度尼西亚、马来西亚、菲律宾等多个东南亚国家位列2020年网络零售增速前十,该区域电商零售市场处于高速扩张期,增长潜力大,增速显著。

经研究归纳,国外跨境电子商务发展有如下显著特点:

其一,高度重视促进跨境电商的发展。美国与其他国家签署自由贸易协定时,均增设了相关条款,致力于扩大这一发展范畴。从服务层面来看,也在致力于为中小企业提供服务,消除在发展过程中遇到的障碍问题,对公共数据进行分享等。德国与英国在发展过程中,实施的即为欧盟共同政策,仅对涉及国家战略利益的商品实行出口管制(国内、贸易)实施出口管理,进口实行欧盟统一的配额管理制度。除了农产品之外,日本将全部产品的进口关税均予以取消,从服务贸易以及投资等领域着手,致力于扩大跨境合作范畴。

其二,跨境物流运输体系,越来越标准的物流服务呈现出规模化效应。在服务方式方面,美国以第三方物流公司为依托,例如联邦快递等,构建出比较完善的自动立体化仓库,充分借助计算机智能技术,促进现代物流的有序发展;英国在提供国际快递服务时,承接该项业务的快递机构包括英国皇家邮政与 DHL,与其他邮递企业达成战略合作关系,对大宗邮件进行高效处理;德国的 DHL 作为全球最庞大的航空货运企业之一,构建的速递网络也是最健全的;日本也不甘落后, YAMATO 作为行业的巨头,致力于拓展国际市场,构建出完善的国际快递网络;新加坡为了促进相关行业的发展,新加坡邮政也多次展开收购活动,旨在拓展海外市场的发展。

其三,致力于构建出健全的跨境信用体系,形成数据系统。英美两国构建的信用体系表现为市场主导型的特征,美国主要由政府、信用授予者、行业协会、信用消费者以及信用中介机构几个层面所构成,在实践操作中,充分依赖制度体系,包括法律制度、信用调查机制以及风险防范制度等,旨在创造出更多的经济效益。而英国则是由征信公司、信息专员办公室以及英国中央银行几个层面构成,通过采用提供信息的方式,获取相应的经济利益;德国与新加坡构建的信用体系属政府主导型,德国则是由政府部门负责出资,构建全国数据库网络系统,其称为中央信贷登记系统,由中央银行负责管辖,旨在收集全面的信息数据。新加坡则是在政府的统筹下,成立专门的诚信推广委员会,与此同时,下设“数据中心委员会”以及专业化的信息服务中心;日本采取会员制型,

以行业协会作为主导,构建出相应的信用信息中心,提供信用信息互换平台,构建出规范完善的内部信用信息共享机制,促进行业有序发展。

其四,加强海关监管力度,降低各类风险。美国在检验进出口商品的过程中采取专业化分工,由不同部门单位负责处理。在联邦政府的管控下,设置产品检验机构,实现三位一体,包括进口、出口以及内销产品检验。在对项目进行检验出证时,按照其风险等级分别实施完全强制性检验、部分强制性检验以及非强制性检验。

欧盟国家与美国具有比较相似的官方检验机构,根据商品的基本类别,由政府的不同机构负责管理,按照法律规定,实施监管与检验工作。为了对各项技术法规进行监控,欧盟构建出规范权威的官方/私人机构联合体系。由官方机构按照产品不同的类别要求,制定样品审查机制与标准。

日本采取的则是国家行政体制,政府机构在自身的管辖范畴内,采取分工管理的方式,对相关的进出口商品进行检验。其进出口商品检验管理,一是采用国家立法的方式实现管理。二是对于一些重点的进出口商品采取强制性检验。三是日常监督管理民间检验组织。在实践中,遵循《出口检验法》的基本要求,准许民间检验组织检验该类商品,对其进行考核认证和不定期抽查,对民间机构领导人实行任命,对所有工作人员进行注册。

新加坡负责进口食品、动植物海关的部门是农粮兽医局(AVA),卫生科学局(HSA)负责检验化妆品以及进口药品等。食品与农产品,进口商需要向相关部门递交申请,只有审批通过,获得执照之后,才可以从事相关业务,所有进口产品都需符合农粮兽医局的检验标准。

(二) 国内现状及发展趋势

海关总署(包括原国家质检总局)作为跨境电商的主要监管部门,探索建立新型跨境电商监管模式,并逐步优化海关监管流程,从管理层面对跨境电商进出口商品完善监管措施,并利用新技术持续优化服务体系和提高通关效率。2013年11月,出台《关于跨境电子商务零售出口的指导意见》,提出支持跨境电子商务零售出口的具体措施;2014年

出台 56 号公告,进一步明确跨境电商海关监管方案;2015 年 3 月,出台《关于促进电子商务健康发展的指导意见》,提出要完善跨境电商海关监管模式、构建跨境电商领域进出口消费品安全体系等宏观要求;2015 年 5 月,出台《关于进一步发挥海关职能作用促进跨境电子商务发展的意见》;2015 年 6 月,出台《关于加强跨境电子商务进出口消费品检验监管工作的指导意见》;2016 年出台《关于公布跨境电子商务零售进出口商品有关监管事宜的公告》,对企业管理、通关管理、税收征管等事项作进一步明确;2018 年,国家相关部门下发《关于跨境电子商务零售进出口商品有关监管事宜的公告》(海关总署公告 2018 年 194 号),对企业管理、通关管理、税收征管、场所管理、检疫查验和物流管理、退货管理等提出进一步的规范要求。

2012 年至今,由国家发改委、海关总署前后共批复 156 个城市和海南全岛为跨境电商零售进口试点城市,分 5 批设立 105 个跨境电商综试区。要求这些城市先行先试,为了促进跨境电商的发展,对技术标准、商业模式以及监管流程进行创新,优化跨境电商发展的营商环境和服务支持体系,为全国跨境电商健康发展探索新经验、新做法。一般国际贸易内陆地区与沿海发达地区相比,没有优势,具有劣势,但跨境电商跨越时空局限,不依赖于海运,更注重区位、物流集疏优势,使得内陆与沿海发达省份站上了同一起跑线,是内陆发展对外贸易的绝佳平台,为内陆开放型经济发展带来机遇。如郑州作为全国跨境电商服务试点城市之一,起步早、发展快,2020 年,郑州海关累计验放跨境电商进出口清单 2.43 亿票,货值 306 亿元,同比分别增长 91.5% 和 89.4%。其中进口清单 7582.4 万票,货值 110 亿元;出口清单 1.67 亿票,货值 196 亿元,“买全球、卖全球”格局初步形成。(《郑州日报》2021 年 1 月 20 日)^①2021 年 3 月,出台《关于扩大跨境电商零售进口试点、严格落实监管要求的通知》(商财发〔2021〕39 号),进一步扩大跨境

^① 《2020 年,河南跨境电商进出口清单同比增长 91.5%》,《郑州日报》2021 年 1 月 20 日,thepaper.cn。

电商零售进口试点城市范围,现阶段,我国自贸试验区已经达到 21 个,实现东北地区以及东中西部地区的全面覆盖;累计共有 105 个跨境电商综试区,在 30 个省份实现了覆盖;根据统计结果显示,截至 2020 年 12 月末,综合保税区累计高达 147 个,成立保税物流中心(B 型)94 个,在 31 个省份实现覆盖;与此同时,成立进口贸易促进创新示范区 10 个,在东北地区以及东西部地区实现覆盖。

近年来,基于全球第一的网民规模,我国电子商务快速发展,显现出巨大活力,极大地带动了就业,创造了就业的岗位,而且刺激了消费。我国跨境电商在经历了 2013—2017 年快速发展之后,2018 年开始进入成熟期,行业规模稳定增长,供应链各环节趋向融合,企业逐步向精细化运营、本土化运营转变,新零售、直播运营等创新模式持续渗透。

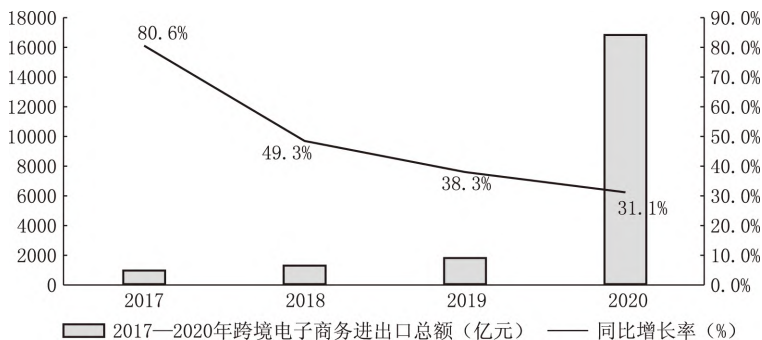


图 1 2017—2020 年中国跨境电商进出口总额及增速(兰天,2020)

企查查统计结果显示,从 2015 年开始,相关企业的年注册量呈现迅速递增的趋势,在 2015 年时,新增企业达 2136 家,显著增长 88.4%。在今后的日子里,年注册量平均可达到 2000—2500 家左右。在 2019 年时,市场增长大幅度提高,本年度新增企业达 3191 家,同比后发现,显著增长 30.1%。截至 2020 年 8 月,我国共有 1.97 万家跨境电商相关企业,广东省稳居榜首,数量高达 7110 家,排在其后的是浙江省,达 2482 家,位列第三、第四、第五的即为福建省、山东省、江苏省。通过对跨境电商进行分析后发现,因为会涉及海外贸易活动,所以对企

业的进出口信用也提出了较高的要求。经过调查后发现,当前在国内相关企业中,具备这一资质的企业共计为 4458 家,占 23%。注册资本呈现为均匀分布的状态。注册资本不超过 100 万元的企业占比达 25%,共有 36%的企业在 100 万—500 万元之间,超过 5000 万元的则占 7%。(企查查数据,2020 年 8 月 20 日)

2020 年新冠肺炎疫情全球蔓延凸显了跨境电商的优势,面对世界经济下行、国际市场需求疲软、全球物流通道受阻的苦难局面,我国跨境电商取得良好业绩。统计结果显示,2020 年国内跨境电商进出口累计高达 1.69 万亿元,按照可比口径进行计算,增长 31.1%,在此过程中,出口额为 1.12 万亿元,同比增长 40.1%,进口额则达 0.57 万亿元,同比增长 16.5%,保持高速增长态势,市场规模不断扩大,其进出口额占贸易进出口总值的比重持续上升。2020 年,我国货物进出口总值 32.16 万亿元,根据网经社电子商务研究中心预测的数据计算,我国跨境电商交易规模占进出口总值的 40.42%,相比 2019 年的 33.29%,提升 7.13 个百分点。2020 年疫情促使线上消费快速增长,随着海外电商市场的不断扩大和国内产品品牌效应的逐步提升,我国跨境电商行业渗透率将进一步提高。(海关总署发布,2021 年 1 月 14 日)

总之,跨境电商发展战略与“一带一路”建设具有一致的目标,两者相辅相成,战略眼光和思维推动跨境电子商务发展,支持跨境电子商务发展,打造网上“一带一路”。

三、数字化社会的发展对跨境电商 海关监管的新要求

数字化社会背景下跨境电商的发展对海关的要求也越来越高。在提高开放水平的背景下,海关积极参与跨境电商相关规则和标准制定,依托自由贸易试验区、自由贸易港等高水平开放平台促进国内、国际经济发展。

（一）一般贸易的海关监管

传统一般贸易的海关监管根据产品属性大致分为食品化妆品类、动物及其产品类、植物及其产品类、工业产品类,根据贸易类型分为进口与出口监管,主要从准入/出、申报、海关、放行与后续监管五个环节来完成。

在准入/出环节,包括前置审批、注册备案、检疫许可、境外预检等,根据产品种类有不同的工作要求;在申报环节,经历了法定检验概念到监管概念的转变,现行采取全申报制度,主要是资料审核和货证核对;在海环节,包括现场检疫、资料核销、合格评定、检验检测、检疫处理监督、异常处置、风险监测、监管记录、税费征管、风险布控、实货查验等;在放行环节,包括放行证明材料开具与口岸闸口放行(包括物理闸口与电子闸口);在后续监管环节,完成放行后,在质量、安全、卫生、环保等方面仍需跟踪监管,对企业进行后续的稽查工作,可以有效弥补口岸海关机构为满足货物通关时效性在把关实效方面的不足,具体包括质量信息后期反馈、召回与通报调查、最终收货人监管等。

一般贸易的海关监管经过多年的摸索、实践与持续改善,形成较为成熟的工作理念,制定了与之配套的法律法规以及相关管理制度体系。对比跨境电子商务的特点,海关的监管既要借鉴一般贸易的工作经验,更应该根据跨境电子商务的特点进行对应的调整与完善。

（二）当前跨境电子商务海关监管的尝试

为推动跨境电商发展,国务院先后批准设立 156 个城市和海南全岛为跨境电商零售进口试点城市,分五批设立 105 个跨境电商综试区。相关地区先行先试,在创新跨境电商发展技术标准、监管流程和商业模式方面进行有益探索,积累了一些新经验、新做法。

1. 郑州模式

郑州是全国首批 5 个跨境电商服务试点城市之一。在推动跨境电商发展方面,主要采取“电子商务+保税中心+行邮监管”的“B2B2C”监管模式,(贾孝魁,2020)电商商家通过国际物流将海外商品运到国内,经过海关商品备案后,到海关特殊监管区域或 B 型保税物流中心备

货。商家将消费者的订单信息、物流信息、支付信息推送海关,经海关查验放行后的商品通过国内物流送达消费者。

2. 宁波模式

宁波跨境电商主要采取的是政府主导、企业运营的模式(谢蓉,2017)。由宁波保税区工商分局承办宁波保税区网上商城“跨境购”,通过跨境电商产业集群建设,扩大跨境电商出口规模。备货以保税仓为主,积极发展海外仓备货模式。宁波跨境电商前期采取的是备货发展模式,现在也开始结合海外直邮模式,建立了O2O体验模式(李翠、王颖纯,2017)。

3. 成都模式

成都是第二批跨境电商综试区城市之一。自2016年以来,成都依托人才、物流、产业优势,创新探索出“产业公共服务系统”驱动的成都模式。一是依托专业智库“亿邦动力”跟踪新模式新业态,形成咨询及产业运营一体化服务,打造全球跨境电商服务资源中心,将其国内外产业资源引入成都;二是运用混合所有制,支持引导成都产业集团和软通动力集团合资成立成都信通信息技术有限公司,搭建成都综试区通关服务平台,解决技术研发与数据安全难题;三是由专业团队组建行业协会,凝聚各方资源。成都已建成一都一府三中心,形成信用及风控大数据系统,建立了信息共享、互助监管机制(龙朝辉,2020)。

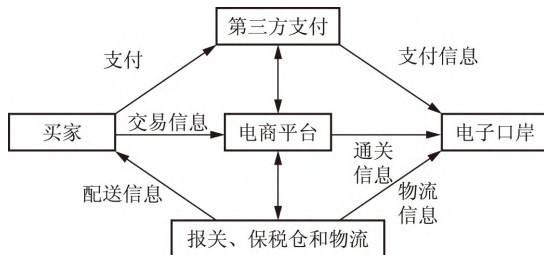


图2 跨境电商清关模式“三单合一”监管模式

各试点城市在跨境电子商务海关监管中梳理出海关监管的关键节点和监管要素,尝试创新监管手段和监管措施,初步形成一套行之有效的

的监管模式,在控制风险的前提下保障业态的发展。但各地具体的操作中存在一定的差异,需要进一步协调统一。跨境电商网购保税进口海关监管模式如下:

(1) 企业备案。企业备案是为明确责任主体、开展质量追溯、对电商企业风险和信用等级实施评价等而进行的企业基本信息采集活动。同时,要求参与跨境电商的支付企业、物流企业需取得其主管部门颁发的资质。

(2) 入境检疫。海关机构应按规定对电商商品、集装箱、木质包装等实施检疫查验工作,并做好现场查验记录。

(3) 区内监管。海关机构有针对性地对电商商品进行监督抽检,由第三方机构负责检测,从而证明商品是否符合安全、卫生、环保和健康要求。

(4) 出区核查。海关机构应对出区商品进行现场核查,主要核查出区商品数量、商品的真实性以及货单是否相符等,并做好核查记录。现场核查符合要求的,直接放行。现场核查不符合要求的,要求企业整改,整改完成后经再次核查符合要求的,方可放行。

(5) 风险监控。根据商品和企业备案信息及舆情监控动态,进行风险分析,从而制定风险监控计划,按照线上和线下结合的原则实施风险监控,监测结果作为区内监管和出区核查的重要参考。跨境电商直购进口减少了“区内监管”和“出区核查”两个环节的监管,入境检疫后,直接将商品快递投至消费者。通过“平台申报、备案核实、出入区核查、风险监控”等环节基本掌握了跨境电子商务的关键节点和真实信息,通过风险分析和布控提高查验针对性,从而监控整体质量状况。

(三) 跨境电商海关监管需要解决的新任务

2021年1月25日,习近平总书记在世界经济论坛“达沃斯议程”上强调,要共同维护全球产业链供应链稳定,积极构建“双循环”新发展格局。当前,受到消费萎缩、企业停滞、贸易摩擦等一系列问题的影响,全球产业链供应链重构成为未来世界经济发展的必然趋势。贯彻落实总书记重要指示精神,适应全球产业链供应链重构所引发的相关挑战,是海

关创新跨境电商监管措施所需要面临的新形势新任务。

(1) 监管范围的拓展。海关监管的跨境电子商务对象,主要是通过国内跨境电商平台进行交易,并选择“跨境电子商务”或“保税跨境贸易电子商务”贸易方式通关的商品,未包含通过“海淘”“代购”等购物方式进境的商品。海关设计的跨境电商监管系统,需要“三单”对碰,而“海淘”“代购”等购物方式主要依靠国外电商平台进行交易,将国外电商平台数据纳入海关监管系统,存在法律和国际政治等方面的瓶颈。

(2) 智能化水平的提高。信息化是提升跨境电商的海关监管的关键。海关部门的跨境电商进出口统一版系统、国际贸易“单一窗口”等系统,智能化程度还不够高,大通关的整体协同作用尚未发挥出来。

(3) 法律法规体系的构建。海关针对跨境电子商务的海关监管办法或规定不够完善,不能适应跨境电子商务监管的需要。一是针对电子商务完善法律实施细则,跨境电子商务质量安全风险的有关责任进行明确和界定;二是现有法规的协调统一,有关条款根据业态发展进行调整。

(4) 准入体制的调整。跨境电商“正面清单”的商品已实行动态调整,增加消费者需求旺盛的商品品类。随着人民消费水平升级,现有的商品品类不能满足消费者需求。我国跨境电商零售进口商品单次购买限额和年度购买限额提高到 5000 元和 26000 元,跨境电商“正面清单”的商品品类实行动态调整,逐渐增加广大消费者需求旺盛的商品。随着消费水平的持续升级,现有的商品品类和限额不能满足消费者需求,限制了增量发展。如何针对跨境电子商务特点进行准入制度的调整和设计是一线海关面临的重要问题。

(5) 安全准入的完善。对跨境电子商务直购进口商品及适用“网购保税进口”(监管方式代码 1210)政策的商品,根据个人自用进境物品监管,并不实施相关商品首次进口许可批件、注册或备案要求,事实上造成对进出口商品海关监管逃漏的风险。

(6) 质量安全监控的创新。跨境电子商务的检验放行应就针对报关批进行抽样,检测合格后放行的模式进行创新。建立针对商品和企

业两个维度的风险监控,根据风险监控结果进行检验和放行的安排。

四、跨境电商海关监管的实证研究 ——以郑州跨境电商为例

结合跨境电商海关监管面临的新形势新任务,通过问卷调查的方式,对郑州多家跨境电商出口企业进行调研,希望通过深入广泛的调查研究,为创新跨境电商海关监管精准施策把脉问诊。

(一) 问卷调查

在问卷准备过程中,在海关部门的配合下,随机抽取了 30 多家跨境电商出口企业进行书面访谈,围绕如何提升跨境电商出口营商环境设计调查问卷,收集意见建议。主要有以下 15 个方面:

- (1) 扩大跨境电商进口,让更多产业链价值在国内实现;
- (2) 企业要提前做好宣传、提高产品质量与创新、完善供应链与支付体系建设;
- (3) 促进跨境电商出口需要在国家层面加强国际间协同合作;
- (4) 加大国内对跨境电商出口企业的征信服务和平台支撑力度;
- (5) 进一步降低跨境零售进口税收政策;
- (6) 将跨境电子商务过渡政策常态化;
- (7) 从收付汇、出口退税、报关单等角度完善跨境电商零售出口配套制度;
- (8) 精简进出口环节监管证件、优化监管证件办理流程;
- (9) 优化口岸通关流程和作业方式;
- (10) 提高查验准备工作效率;
- (11) 加快鲜活商品通关速度;
- (12) 加强国际贸易“单一窗口”建设;
- (13) 推进口岸物流信息电子化;
- (14) 加强口岸通关和运输国际合作;

(15) 降低进出口环节合规成本。

上述 15 种建议,可按照“中央管的”、“海关管的”、“市场管的”分为三类。因此,我们初步设想跨境电商出口营商环境主要受到宏观、海关、市场三个维度因素的影响,问卷的设计也围绕这三个维度展开。

为了确保问卷质量,尽量获取受访者的真实想法,本问卷将“海关维度”的问题设置为反向题,受访者对负面观点发表看法,问卷数据收集以后再数值转换。本问卷通过问卷星平台面向跨境电商出口企业发放,历时一周,共回收问卷 608 份。通过对收到调查结果进行数据预处理、描述性统计、信度检验和效度检验、因子分析等,获得优化后的问卷内容(见表 2):

表 2 最终优化后的问卷内容

维度	编号	题 项
基本信息	Q1	您所在企业的类型为?
	Q2	您所在企业开展跨境电商出口业务年限为?
	Q3	您所在企业开展哪种类型的跨境电商出口业务?
	Q4	在过去一年中,您所在企业跨境电商业务出口额?
宏观维度	Q5	发展跨境电商零售进口有助于扩大内需。
	Q6	发展跨境电商出口有助于构建“双循环”新发展格局。
	Q7	国家非常重视跨境电商行业发展。
	Q8	本人所在地方政府非常重视跨境电商行业发展。
	Q9	近期出台的跨境电商出口退换货便利化政策有助于行业长期发展。
	Q10	跨境电商出口业务门槛不高,也适合中小微企业参与。
	Q11	我对跨境电商出口行业未来发展充满信心。
海关维度	Q12	跨境电商出口行业发展较快,政府监管总是跟不上形势。
	Q13	跨境电商进出口业务需要办理的各种证件太多。
	Q14	海关对跨境电商进出口货物的查验效率有待进一步提升。
	Q15	跨境电商进出口业务合规成本太高。

续表

维度	编号	题项
海关 维度	Q16	海关“单一窗口”的效率仍待进一步提升。
	Q18	跨境电商出口企业收到货款后办理结汇比较麻烦。
	Q20	跨境电商平台对入驻企业缺乏监管,导致商家资质良莠不齐。
	Q21	跨境电商企业出口面临的监管过于繁琐。
市场 维度	Q22	各类跨境电商平台竞争充分、服务高效。
	Q23	各类跨境电商平台使用起来并不复杂。
	Q24	跨境电商平台收费基本合理。
	Q26	跨境电商物流企业效率较高。
	Q27	跨境电商物流企业收费基本合理。
因变 量	Q28	您对跨境电商出口行业总体营商环境感觉?

结合题项内容,我们可以将“宏观维度”对应的公因子 2 命名为“宏观政策环境”;将“海关维度”对应的公因子 1 命名为“海关监管效率”;将“市场维度”对应的公因子 3 命名为“商业市场效率”。

(二) 多元线性回归模型

为了进一步挖掘哪些因素会影响跨境电商出口营商环境,接下来以 Q28 为因变量,以前文萃取到的“宏观政策环境”、“海关监管效率”和“商业市场效率”为自变量,以 Q1(企业规模)、Q2(经营年限)、Q3(业务类型)和 Q4(短期经营状况)等四项为控制变量,进行多元线性回归分析。

如表 3 所示,控制变量 Q1、Q2、Q3、Q4 均不显著,表明企业对跨境电商出口行业营商环境的评价与企业规模、企业从业年限、企业业务类型和企业短期经营状况无关。

V1 的回归结果($\beta=0.390$ $P=0.000$)表明,在 0.001 的显著性水平下,宏观政策环境越好,企业对跨境电商出口营商环境的评价越高,假设 1 得到验证;

V2 的回归结果($\beta=0.236$ $P=0.000$)表明,在 0.001 的显著性水平下,海关监管效率越高,企业对跨境电商出口营商环境的评价越高,假设 2 得到验证;

表 3 模型系数

	未标准化系数		标准化系数		
	B	标准误	Beta	t	显著性
(常量)	-1.028	0.321		-3.207	0.001
V1	0.390	0.060	0.235	6.539	0.000
V2	0.236	0.037	0.219	6.425	0.000
V3	0.589	0.045	0.494	13.162	0.000
Q1	0.021	0.030	0.025	0.688	0.492
Q2	0.011	0.019	0.020	0.585	0.559
Q3	0.028	0.036	0.028	0.768	0.443
Q4	0.079	0.026	0.112	3.019	0.452

a. 因变量:分数等级。

V3 的回归结果($\beta=0.589$ $P=0.000$)表明,在 0.001 的显著性水平下,商业市场效率越高,企业对跨境电商出口营商环境的评价越高,假设 3 得到验证。

对模型进行残差分析,结果如图 3 所示,模型所产生的标准化残差累积概率基本与预期一致,基本符合正态分布,验证了模型的可靠性。

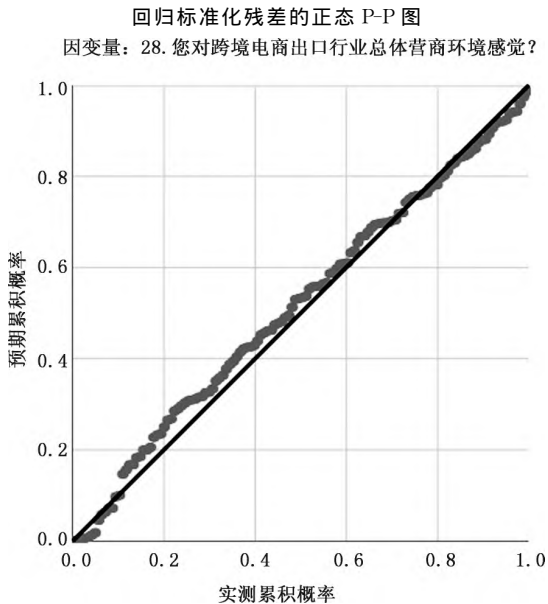


图 3 回归标准化残差正态 P-P 图

（三）结论

本研究通过对 608 家跨境电商出口企业进行调研,回收了 528 份有效问卷,研究跨境电商出口行业营商环境的影响因素。根据实证分析结果,得出以下几点结论:

1. 跨境电商出口行业营商环境有待进一步提升

分析发现,有 16.7% 的受访企业(88 家)表示非常满意,62.9% 的受访企业(332 家)表示比较满意,11.4% 的受访企业(60 家)表示不知道,8.3% 的受访企业(44 家)表示不太满意,另外还有 0.8% 的受访企业(4 家)表示非常不满意。平均值为 3.86 分(满分 5 分),尚未达到比较满意的水平(4 分)。因此,我国的跨境电商营商环境还有进一步提升的空间。

2. 营商环境受到多个维度因素的影响

实证分析表明,跨境电商出口行业营商环境主要受到三个因素的影响,分别是宏观政策环境、海关监管效率以及商业市场效率。宏观政策越积极、海关监管效率越高、商业市场效率越高,跨境电商出口企业对营商环境的评价就越积极。实证研究还表明,企业感知的跨境电商出口营商环境与企业规模、经营年限、业务类型以及短期发展趋势等因素并不存在显著性关联。

3. 海关监管效率是明显短板

问卷结果表明,528 家受访企业对“宏观政策环境”、“海关监管效率”和“商业市场效率”的平均打分分别为 4.47 分、2.52 分和 3.71 分。分数表明,受访者比较认同当前的宏观政策环境,明确感知到了国家促进跨境电商出口行业发展的积极态度;与之对应,受访者对海关监管效率的打分较低,还有较大的提升空间。

五、数字化社会创新跨境电商 海关监管的路径选择

习近平总书记表示,从长远角度考虑,经济全球化是当今时代发展

的必然趋势。跨境电子商务是全球化背景下对国际贸易的升级和创新,已成为国际贸易发展的重要趋势。积极响应这一发展潮流,朝着正确的方向前进,就能取得良好的发展成果。

随着跨境电子商务的深入推进,复杂化、多样化的贸易模式必将带来出入境货物、交通工具以及人员往来越来越密切,海关部门应站在服务国家外贸发展的高度,立足本职、改革创新、主动作为、加强探索,不断完善跨境电子商务海关监管模式,体现海关机构在促进经济发展和保障进出口商品质量安全中的作用,促进跨境电子商务健康快速的发展。通过前文研究,在梳理跨境电商存在问题的基础上,提出以下对策建议。

(一) 突出顶层设计,加强科学管理,提升监管体系发展力

推动跨境电商通关一体化和监管模式创新,必须适应国际贸易数字化转型的新形势,确保监管的灵活性和透明度。具体而言就是要准确定位海关部门在跨境电子商务中的职能,把握好“整体政策安排与某一具体政策的关系、系统政策链条与某一政策的关系、政策顶层设计与政策分层对接的关系、政策统一性与政策差异性的关系、长期性政策与阶段性政策的关系”。坚持包容审慎的监管原则,加强对相关企业的督促、引导和规范,允许企业在法律许可范围内试错。

在优化监管服务体系,提升监管效能方面,海关监管需要不断提升前瞻性系统性能力。首先要厘清不同类型跨境电子商务的关联对象、构成要素,明确海关监管的主体和对象,遵循现行进出口商品法律框架,加强跨境电商规则探索与设计,构建适应跨境电子商务特点的海关监管政策法规体系。其次是突出国家利益、国门安全、公共利益和消费者权益,明确疫情疫病、有毒有害物质、核安全、环保等关键环节的监管机制。贴近跨境电子商务发展趋势,重视方向引领和整体推进。第三是突出重点,分阶段推进,为基层探索不同的跨境电商业态确立依据和预留空间。鼓励基层大胆试验、大胆突破、因地制宜多出新思路,多想新办法,探索更加科学、高效跨境电子商务海关监管模式,推动基层探索和顶层设计的有机结合。

(二) 坚持底线思维,强化智慧监管,统筹安全与发展

习近平强调,越开放越要重视安全,越要统筹好发展和安全。海关

是维护国家安全的重要屏障,要牢固树立底线思维,全面履行监管职责,增强开放监管能力、进行智慧监管,提升风险防控能力,更好应对各领域风险挑战,切实维护好国家安全和人民群众利益。严守疫情疫病、有害生物的检疫底线、危害公共安全的禁止进出境产品的商品底线、我国强制性技术规范规定的安全卫生要求的安全底线不能碰。

针对跨境电子商务的贸易特点,充分运用商检法的规定,评估、验证,注册、认可和批准的合格评定活动,借鉴国外先进做法、经验,推动监管重心向事前事后转移,监管链条“前伸”和“后延”,实现业务流程再造。进口方面,在确保国门安全的前提下,可采取“检疫前置、检验后移”;出口方面,在履行国际义务和维护本国贸易的基础上,应改变以“检验”为主为以“监管”为主。运用国际通行的风险分级、风险监测、风险预警等风险管理的理念和方法,加强对重点国家、重点商品、重点电商的监管,探索构建跨境电子商务检验监管风险管理模式。推动政府、电商、第三方检验检测认证机构、行业组织、消费者共同参与,促进跨境电子商务质量安全的共治。

(三) 以“数字赋能”建构“智慧”监管体系,提升跨境电商发展效率

提升跨境电商监管数字化水平的方法,即为响应时代的发展特征,充分借助各项先进技术,例如人工智能、云计算以及物联网等,打破信息壁垒,提高信息综合利用率。借鉴澳大利亚、新加坡等国家的成功经验,借助互联网信息技术的支撑作用,以质量安全为主线,积极参与跨境电子商务大平台建设,将海关把守国门安全的职能合理嵌入平台架构体系,整合申报、检验、放行及其前伸和后延涉及的企业信息、商品信息、交易信息、消费者信息、监管数据、质量安全信息,形成跨境电子商务进出口商品质量安全数据库,构建科学、高效的“互联网+海关监管”体系平台,并以此为依托,掌握全球输华商品风险动态,开展商品质量安全风险监管,建立网上质量信息预警中心,打造高效统一、快速反应的整体海关监管体系,守好质量安全底线,防范系统性、区域性风险。

在具体实施上,一要逐步打通海关内部数据壁垒,强化数据分析的合理运用。二要促进海关监管系统与企业 ERP 系统的有效对接,对消

费者进行正确引导。向海关传输准确的个人信息。三要充分借助人工智能深度学习技术,致力于研发先进的智慧征税系统,从而达到通关“零干预”的目的。四要构建健全的税款支付机制,实现税款自助以及电子支付的目标。五要向消费者与企业开放端口,同时鼓励物流企业为消费者提供一站式清关、纳税服务。六要打通新舱单系统与跨境电商零售出口统一版系统的数据通道,实现跨境电商出口(低值货物)、跨境电商零售出口舱单自动核销,提高出口货物与零售出口货物、一般贸易货物集拼出口的通关效率,降低物流成本。

(四) 契合行业发展需求,发挥海关自身优势,激发新业态发展动能活力

2020年8月,国务院办公厅印发《关于进一步做好稳外贸稳外资工作的意见》,要求做好“六稳”工作、落实“六保”任务,进一步加强稳外贸稳外资工作,稳住外贸主体,稳住产业链供应链。在2020年新冠肺炎疫情严重的逆境下,传统外贸大门收窄,跨境电商等新业态的快速发展,打开了一扇新窗。2020年我国跨境电商进出口贸易额保持上升势头,成为稳外贸的一大亮点。海关部门应充分发挥自身优势,在国际国内抢占话语权和主导权。

海关最大责任是把好国门,最大优势是垂直管理,最大特点是技术执法。充分发挥垂直管理的优势,大力推进跨境电子商务海关“标准化”“一体化”进程;尽量放宽额度和品类限制,用个人物品进境负面清单代替跨境电商“正面清单”;跨境电商进口药品试点,符合互联网医疗发展趋势,鼓励具备条件的省市开展先行试点;充分发挥技术执法优势,做好跨境电子商务出口商品技术性贸易措施的研究与应用,助力突破国外技术壁垒,充分利用WTO框架下的标准和协商体系,参与国际跨境电子商务规则和标准制定,加强与各国的对话和合作,全力支持跨境电商出口企业大胆“卖全球”。积极探索国际合作监管方式和方法,参与跨境电子商务多边谈判,在国际跨境电子商务规则制定中争取话语权,为跨境电商企业参与国际竞争提供规则支持。总之,跨境电子商务海关监管,要紧紧发挥维护国家安全、国门安全、公共利益和消费者权益的核心职能,充分利用地方政府资源,不断激发跨境电子商务新业

态发展的新动能、新活力。

参考文献

张艺馨:《我国跨境电商发展的现状分析及对策建议》,《对外贸易》2019年第1期。

《eMarketer: 2020年全球电子商务销售额突破4万亿美元》,网经社, <http://finance.sina.com.cn/teeh/2021-01-16/doc-ikftpnxx7730255.shtml>, 2021年1月16日。

《2020年全球及跨境电子商务行业发展现状及行业发展趋势分析预测》,中国产业信息网, <http://www.chyxx.com/industry/202002/831924.html>, 2020年2月5日。

张永亮:《“双循环”新发展格局:事关全局的系统性深层次变革》,《价格理论与实践》2020年第7期,第4—7页。

伍山林:《“双循环”新发展格局的战略含义》,《求索》2020年第6期,第90—99页。

郭晴:《“双循环”新发展格局的现实逻辑与实现路径》,《求索》2020年第6期。

张大卫、徐萍、喻新安:《“双循环”新发展格局下中国跨境电商发展形势及对策建议》,载《中国跨境电商发展报告(2021):双循环格局下跨境电商发展》,社会科学出版社2021年版,第27页。

兰天:《全球经济下行对我国跨境电商的影响》,《现代营销》(经营版)2020年第8期。

贾孝魁:《跨境电商综试区“郑州模式”的创新经验总结及启示》,《对外经贸实务》2020年第10期。

林毅夫:《关于制度变迁的经济学理论》,载罗纳德·科斯:《财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集》,格致出版社2014年版,第260页。

道格拉斯·诺斯、L.E.戴维斯:《制度创新的理论:描述类推与说明》,载罗纳德·H.科斯:《财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集》,格致出版社2014年版,第270—271页。

谢蓉:《宁波跨境电子商务发展研究》,《现代商业》2017年第12期。

李翠、王颖纯:《我国保税区跨境电商进口模式探析》,《价值工程》2017年第3期。

■ 复旦公共行政评论第二十五辑

龙朝辉:《基于经济竞争力的跨境电商综试区新路径探索》,《北方经贸》2020年第7期。

习近平:《努力成为世界主要科学中心和创新高地》,《求是》2021年第6期。

《2020年,河南跨境电商进出口清单同比增长91.5%》,《郑州日报》2021年1月20日。

《企查查数据上半年跨境电商相关企业新增2356家,同比增64.8%》,2020年8月20日, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1675534442256834763&wfr=spider&for=pc>。

海关总署:《2020年我国跨境电商进出口1.69万亿元增长31.1%》,证券时报e公司,2021年1月14日。