

税务
期数 P378 – 2023 年 9 月 15 日

税务评论

海关总署 23 条改革举措 推进综合保税区高质量发展

2023 年 7 月 31 日，海关总署印发《推动综合保税区高质量发展综合改革实施方案》（以下简称《实施方案》），提出共 23 条具体改革任务，包含改革业务运行架构、优化全流程监管、支持功能业态拓展、强化监管效能、完善配套保障等五大方面。这些举措将为综合保税区注入强劲的发展新动能。

《推动综合保税区高质量发展综合改革实施方案》23 条任务

（一）改革业务运行架构		（三）支持功能业态拓展	
1	调整检验检疫作业模式	11	支持保税维修提质升级
2	简化生产用设备解除监管手续	12	支持保税培训新业态发展
3	优化账册管理模式	13	支持免税保税衔接发展
4	实施卡口分类分级管理	14	支持跨关区保税展示交易
5	实施差异化风险防控	15	支持设立生产性配套服务设施
（二）优化全流程监管		16	支持综合保税区与口岸联动发展
6	优化核放单验放逻辑	17	支持建设特色型综合保税区
7	优化“一票多车”货物进出区流程	（四）强化监管效能	
8	扩大高级认证企业(AEO)免除担保范围	18	调整重点商品管理措施
9	优化分类监管货物管理	19	优化账册核销作业
10	优化境外退运货物监管	20	规范综合保税区企业赋码，优化统计规则
（五）完善配套保障			
21	完善法规和规章制度体系		
22	积极推进智慧综合保税区建设		
23	健全运行协调保障机制		

早在 2019 年，国务院就印发《关于促进综合保税区高水平开放高质量发展的若干意见》（国发[2019]3 号），提出赋予综合保税区改革开放新使命，打造具有国际竞争力和创新力的海关特殊监管区域，推动综合保税区发展成为具有全球影响力和竞争力的加工制造中心、研发设计中心、物流分拨中心、检测维修中心、销售服务中心的发展目标。为加速实现上述目标，结合部分自贸试验区内综合保税区改革试点的成果，以及综合保税区发展中的若干现实“堵点”，海关总署在本次《实施方案》中对相关工作明确了具体分工和责任划分，细化到各相关司局，并对有关改革措施规定了完成时限，体现了海关推进综合保税区高质量发展改革的决心。

作者：

杨肇
合伙人
电话：+86 10 8534 2882
电子邮件：yangbo@deloitte.com.cn

张晓楼
总监
电话：+86 20 2221 5699
电子邮件：vinzhang@deloitte.com.cn

蒋莹
高级经理
电话：+86 22 2320 6673
电子邮件：jadjiang@deloitte.com.cn

综合保税区的发展历程

1979 年蛇口工业区获批，拉开了改革开放的帷幕，也隐约成为未来海关特殊监管区域的雏形。1990 年，我国第一个保税区在上海浦东外高桥设立。2006 年 12 月，我国第一个综合保税区苏州工业园综合保税区获批。2012 年，国务院提出逐步将现有出口加工区、保税物流园区、跨境工业区、保税港区及符合条件的保税区整合为综合保税区；新设立的特殊监管区域，原则上统一命名为“综合保税区”。2022 年，为了规范海关对综合保税区的管理，《中华人民共和国海关综合保税区管理办法》正式出台。由此，我国海关特殊监管区域的发展经历先行探索期、快速发展期、平稳发展期三个阶段，在发展对外贸易、吸引外商投资、促进产业转型升级、统筹国内国际两个市场两种资源中不断发挥着重要作用。

截至 2023 年 8 月底，我国海关特殊监管区域共 171 个，其中综合保税区 161 个。根据海关总署公布的统计数据，2019 年至 2022 年，综合保税区对全国进出口额的贡献率逐年提高，2022 年占比最高达到 15.68%。

时间	全国进出口总额 (万亿元人民币)	全国综合保税区进出口总额 (万亿元人民币)	占比
2019年	31.56	2.59	8.21%
2020年	32.22	3.43	10.64%
2021年	38.77	5.90	15.22%
2022年	41.88	6.56	15.68%
2023年1-7月	23.55	3.43	14.58%

数据来源：海关总署

综合保税区的发展瓶颈及改革方向

长期视角之下，受地缘政治、产业转移等外部因素的影响，综合保税区的政策优势出现减弱迹象、增长势能也面临放缓压力。传统“大进大出”的物流模式以及劳动密集型的“两头在外”加工模式比较依赖港口的自身条件和低价的劳动力成本，难以支撑全国综合保税区的长期稳定发展；而新兴产业在内循环背景下也更多面向国内市场，考虑到围网监管、进出区申报等要求，普遍对综合保税区需求不足。

针对这一瓶颈，海关总署出台《实施方案》，按照完善功能定位、优化监管体系、提升发展优势的思路，推动综合保税区完善政策、拓展功能、简化手续、优化流程、健全制度，以更好融入国内国际双循环，进一步实现综合保税区高水平开放高质量发展。

完善政策：研究制定《综合保税区管理条例》和综合保税区中长期发展规划，修订完善综合保税区准入、规划调整、退出、发展绩效评估等配套制度。在具体业务执行层面，提出制订出台《综合保税区检验检疫管理公告》以优化综合保税区检验检疫作业模式和作业流程。

拓展功能：支持保税维修提质升级、支持保税培训新业态发展、支持免税保税衔接发展、支持跨关区保税展示交易，以及支持设立生产性配套服务设施以提升区内营商环境等。例如，为配套和规范保税展品及保税中转业态，海关总署已于近期发布公告，从 2024 年 1 月 1 日起增列监管方式代码“5072”和“5073”，分别适用于区内企业将展品从境外运至区内及复运出境（不包含保税存储货物展示），区内企业在海关特殊监管区域开展国际中转运输业务等经营活动。

简化手续：简化生产用设备解除监管手续、简化非报关货物进出区流程，以及支持毗邻口岸的综合保税区开展转口业务，简化申报流程等。

税务与商务咨询

间接税服务

全国领导人

李晓晨

合伙人

电话：+86 21 6141 1099

电子邮件：lilyxcli@deloitte.com.cn

全国副领导人

田舒

合伙人

电话：+86 10 8534 2338

电子邮件：shutian@deloitte.com.cn

海关与国际贸易服务

华北区

牟政

总监

电话：+86 10 8512 5698

电子邮件：bemu@deloitte.com.cn

华东区

高立群

合伙人

电话：+86 21 6141 1053

电子邮件：ligao@deloitte.com.cn

华南区

张少玲

合伙人

电话：+86 20 2831 1212

电子邮件：jazhang@deloitte.com.cn

华西区

汤卫东

合伙人

电话：+86 23 8823 1208

电子邮件：ftang@deloitte.com.cn

优化监管：调整检验检疫作业模式，通过系统联网优化账册管理模式，优化金关二期核放单验放逻辑，优化“一票多车”货物进出区流程，优化分类监管货物管理，优化境外退运货物监管，以及海关监管角度优化布控查验比例实施差异化风险防控，优化账册核销作业，优化统计规则等，实现“管得住、放得开、通得快”。

健全制度：中央层面充分发挥海关总署牵头、跨部委协调沟通机制，地方层面推动建立地方人民政府牵头跨部门综合治理机制，并积极推进智慧综合保税区建设。

我们的建议

外资外贸企业

结合自身发展规划梳理价值链，抢抓政策红利谋发展。无论是外商投资企业还是内资“走出去”企业，建议企业集团结合自身发展规划和业务需求，梳理从研发、采购、生产，到销售、检测、维修、再制造等价值链环节，充分利用综合保税区政策优势，探索更集约更高效的运营管理模式，提升盈利空间和可持续发展水平¹。对于外资企业而言，应尤其关注国务院今年7月印发的《关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》（国发[2023]11号）及其带来的影响和机遇。《实施方案》的发布实施将协同发挥优化外商投资环境的作用，综合保税区也将为新一轮外商投资落地提供良好的平台载体。

强化合规管理，对标 AEO 标准，升级企业信用等级。《实施方案》第8条在综合保税区内推行 AEO 企业分送集报业务免除担保措施，扩大了 AEO 企业免除担保范围，也扩大了 AEO 企业在通关速度、查验比例、业务优先办理、联合激励、国际互认以外的便利措施。建议企业强化合规管理意识，严格遵循守法合规，控制资产负债率安全边界，对标内部控制、贸易安全标准，积极申请 AEO 认证，提升企业信用等级。

加强数字化建设，降本增效，控制管理风险。目前区内企业数字化运营总体成熟度不高，不少企业处于“在线应用”的起步阶段。虽然多数企业对数字化运营的优势已形成共识，开始数字化转型探索，但存在底层数据治理要求高、实施难度大，部门协调不足导致数据采集、流程合规等问题。《实施方案》在优化简化流程、拓展功能方面的改革措施都有助于倒逼企业进行数字化转型，以数字化系统实现高效合规的业务管理。建议企业积极寻求政策、人才、资金的支持，根据业务需求、业务场景、自身属性等要素科学规划数字化转型路径，并在实施层面加强部门协同，保障规划有效落地实施、降本增效的同时，控制创新业态的管理风险。

地方政府及运营主体

特色定位、精准招商。过去 3-5 年综合保税区数量激增，且部分综合保税区主导产业和保税业态趋近或相同，同质化竞争激烈。2020 年后综合保税区审批放缓，但各地在筹在建的综合保税区也多达几十家。为了发挥已运营综合保税区的辐射带动作用，也为了推进在筹在建综合保税区的成功获批和顺利运营，科学合理的顶层规划和统筹必不可少。建议地方政府充分响应国家发展战略和地方发展规划，充分调研当地及周边地区特色产业、重点企业，充分考虑与周边综合保税区的错位优势，并结合本次《实施方案》提出的改革目标，明确综合保税区发展定位，识别发展方向，制订具体发展举措；再进一步根据具体发展举措，积极开展专项研究，建立储备项目库，实现精准招商。

加强与口岸联动发展。口岸是人员、货物进出我国关境的必经通道，建议各地综合保税区基于自身政策优势及产业赋能作用，并结合口岸的区位优势，促进协同发展。毗邻口岸的综合保税区可开展转口业务，内陆综合保税区可通过“区港联动”与口岸无缝衔接，实现港口功能内移，提高物流效率。建议各地综合保税区与海港、空港、陆港运营主体以及海关积极沟通，打通综合保税区与口岸的货物通道，提升内陆综合保税区货物便利化水平的同时，也吸引更多货源从口岸出入境，促进区域发展多方共赢。同时通过数字化手段监管货物状态，控制海关监管风险。

¹ 可参见德勤中国有关综合保税区管理办法的系列解读：

系列解读一——保税维修政策推动中国建立全球维修中心

(<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/tax/ta-2022/deloitte-cn-tax-tap3572022-zh-220706.pdf>)

系列解读二——保税研发政策助力中国企业加速创新发展之路

(<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/tax/ta-2022/deloitte-cn-tax-tap3592022-zh-220712-v2a.pdf>)

系列解读三——保税展示助推中国市场新零售转型

(<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/tax/deloitte-cn-tax-tap3602022-zh-220812.pdf>)

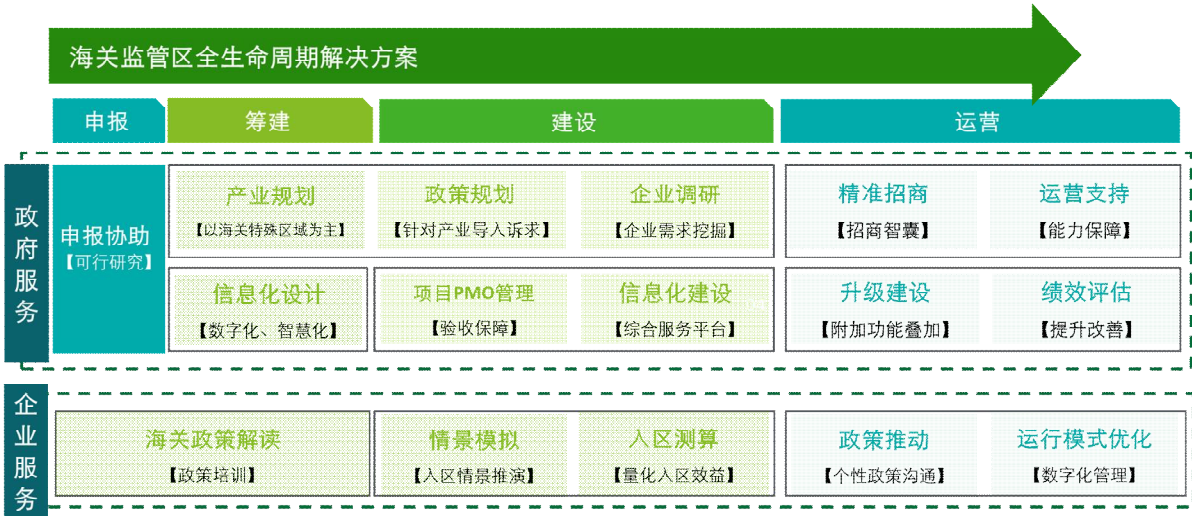
系列解读四——破解数字经济密码 应对数字化转型挑战

(<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/tax/ta-2022/deloitte-cn-tax-tap3642022-zh-221104.pdf>)

协同自贸区政策创新。2021 年 11 月，商务部、海关总署等 8 部门联合印发了《关于推动海关特殊监管区域与自贸试验区统筹发展若干措施的通知》(商自贸发[2021]224 号)，明确了推动海关特殊监管区域与自贸试验区统筹发展的 20 条措施。建议位于自贸试验区内的综合保税区积极发挥自贸试验区改革创新试验田的作用，以企业需求为导向，同时结合《实施方案》改革方向，积极推动政策创新及政策落地，拓展产业业态。

建设智慧综合保税区。建议各地综合保税区加强信息基础设施建设，借助数据资源、数字技术、数字人才等生产要素，推进智慧综合保税区建设；运用区块链、数字孪生、视觉增强、物联网等新技术，升级综合保税区服务平台，提升数据汇聚与治理能力，促进海关智慧化监管、综合保税区科学合规运营、企业贸易便利化。同时，建议有条件的综合保税区推进智慧+绿色综合保税区建设，促进综合保税区高质量发展及低碳可持续发展。

德勤中国拥有海关特殊监管区域全生命周期解决方案，可为您提供综合保税区等海关特殊监管区域的咨询服务。如需了解更多详细内容，请与我们的专业人员联系。



本文由德勤中国为其中国内地及香港之客户及员工编制，内容只供一般参考之用。我们建议读者就有关资料作出行动前咨询税务顾问的专业意见。若有其他垂询，请联络各地域领导人：

中国

李旭升

税务与商务咨询领导合伙人

电话：+86 755 3353 8113

传真：+86 755 8246 3222

电子邮件：vicli@deloitte.com.cn

华北区

黄晓里

合伙人

电话：+86 10 8520 7707

传真：+86 10 6508 8781

电子邮件：xiaoli Huang@deloitte.com.cn

华东区

梁晴

合伙人

电话：+86 21 6141 1059

传真：+86 21 6335 0003

电子邮件：mliang@deloitte.com.cn

华南区

张慧

合伙人

电话：+86 20 2885 8608

传真：+86 20 3888 0115

电子邮件：jenzhang@deloitte.com.cn

华西区

汤卫东

合伙人

电话：+86 23 8823 1208

传真：+86 23 8857 0978

电子邮件：ftang@deloitte.com.cn

关于德勤中国税务技术中心

德勤中国税务团队于二零零六年成立德勤中国税务技术中心，致力于不断改善德勤中国的税务服务质量，为客户提供更优质的服务及协助税务服务团队卓越成长。德勤中国税务技术中心出版、发布了“税务评论”等刊物，从技术的角度就新近出台的相关国家法规、法例作出评论分析与介绍。针对税务疑点、难点问题德勤中国税务技术中心也会进行专题税务研究并提供专业意见。如欲垂询，请联络：

中国税务技术中心

电子邮件：ntc@deloitte.com.cn

华北区

张博

中国税务技术中心领导合伙人

电话：+86 10 8520 7511

传真：+86 10 6508 8781

电子邮件：juliezhang@deloitte.com.cn

华东区

朱正萃

合伙人

电话：+86 21 6141 1262

传真：+86 21 6335 0003

电子邮件：kzhu@deloitte.com.cn

华西区

张书

合伙人

电话：+86 28 6789 8008

传真：+86 28 6317 3500

电子邮件：tonzhang@deloitte.com.cn

华南区(内地)

张文杰

总监

电话：+86 20 2831 1369

传真：+86 20 3888 0115

电子邮件：gercheung@deloitte.com.cn

华南区(香港特别行政区)

戚維之

合伙人

电话：+852 2852 6608

传真：+852 2543 4647

电子邮件：dchik@deloitte.com.hk

如欲索取本文的电子版或更改收件人信息，请联络德勤中国全国市场部 (cimchina@deloitte.com.hk)。

关于德勤

德勤中国是一家立足本土、连接全球的综合性专业服务机构，由德勤中国的合伙人共同拥有，始终服务于中国改革开放和经济建设的前沿。我们的办公室遍布中国 30 个城市，现有超过 2 万名专业人才，向客户提供审计及鉴证、管理咨询、财务咨询、风险咨询、税务与商务咨询等全球领先的一站式专业服务。

我们诚信为本，坚守质量，勇于创新，以卓越的专业能力、丰富的行业洞察和智慧的技术解决方案，助力各行各业的客户与合作伙伴把握机遇，应对挑战，实现世界一流的高质量发展目标。

德勤品牌始于 1845 年，其中文名称“德勤”于 1978 年起用，寓意“敬德修业，业精于勤”。德勤专业网络的成员机构遍布 150 多个国家或地区，以“因我不同，成就不凡”为宗旨，为资本市场增强公众信任，为客户转型升级赋能，为人才激活迎接未来的能力，为更繁荣的经济、更公平的社会和可持续的世界而开拓前行。

Deloitte（“德勤”）泛指一家或多家德勤有限公司，以及其全球成员所网络和它们的关联机构（统称为“德勤组织”）。德勤有限公司（又称“德勤全球”）及其每一家成员所和它们的关联机构均为具有独立法律地位的法律实体，相互之间不因第三方而承担任何责任或约束对方。德勤有限公司及其每一家成员所和它们的关联机构仅对自身行为承担责任，而对相互的行为不承担任何法律责任。德勤有限公司并不向客户提供服务。请参阅 www.deloitte.com/cn/about 了解更多信息。

德勤亚太有限公司（即一家担保有限公司）是德勤有限公司的成员所。德勤亚太有限公司的每一家成员及其关联机构均为具有独立法律地位的法律实体，在亚太地区超过 100 个城市提供专业服务，包括奥克兰、曼谷、北京、班加罗尔、河内、香港、雅加达、吉隆坡、马尼拉、墨尔本、孟买、新德里、大阪、首尔、上海、新加坡、悉尼、台北和东京。

本通讯中所含内容乃一般性信息，任何德勤有限公司、其全球成员所网络或它们的关联机构并不因此构成提供任何专业建议或服务。在作出任何可能影响您的财务或业务的决策或采取任何相关行动前，您应咨询合资格的专业顾问。

我们并未对本通讯所含信息的准确性或完整性作出任何（明示或暗示）陈述、保证或承诺。任何德勤有限公司、其成员所、关联机构、员工或代理方均不对任何方因使用本通讯而直接或间接导致的任何损失或损害承担责任。

© 2023。欲了解更多信息，请联系德勤中国。