

哈萨克斯坦对中国农产品通关便利化： 现状、问题与建议

夏咏 张庆红 马惠兰

一 哈萨克斯坦对中国农产品通关便利化的现状

(一) 通关法律制度不断完善

哈管理通关的法律主要是1995年通过的《哈萨克斯坦共和国海关事务法》。该法规定了哈海关事务管理细则,包括货物和运输工具通过哈萨克斯坦共和国关界、征收海关关税和其他费用、办理海关手续的程序和条件,海关监管和实施海关政策的其他手段以及哈海关活动的组织—法律基础。

此外,2001年,哈还颁布了《哈萨克斯坦共和国反倾销法》、《哈萨克斯坦共和国补贴与反补贴法》和《哈萨克斯坦共和国保障措施法》,并将贸易救济制度纳入其国内法律体系。这些法律法规直接或间接影响着海关管理。为尽快加入WTO以及保护国内市场,2005年6月,哈根据《WTO保障措施协议》重新制定了《哈萨克斯坦共和国国内市场保护措施》。该文件明确规定:在海关采取临时保障措施时,进口商须缴纳临时保护关税;如果调查结果证明进口量的增长未对国内生产者造成严重损害或威胁,海关将返还进口商所缴纳的临时保护关税。

自2009年1月1日起,哈对外贸企业实行简化的海关检查制度,大大简化进出口业务的手续;进一步建立一体化海关检查系统,减少对外贸易的行政壁垒;减少办理进出口业务所

需的文件数量(办理进口业务所需文件从18种减少到11~12种,办理出口业务所需文件从14种减少到10种),并将办理手续的时间限制在10日以内。在推行一体化海关检查系统的框架内,哈逐步实行“一个窗口”制度,即外贸人员可以通过居民服务中心办理所有必需的文件。实施一体化海关检查系统意味着从事运输、动植物检疫、卫生防疫等检查工作的国家机关人员将从边境海关撤出,相关职能将全部转交哈财政部下属的海关监察委员会行使。

(二) 标准化通关措施逐步建立

目前,哈正在进行“入世”谈判。为实现关税税率系统化,保障其与WTO规则的一致性,哈政府批准了新的《哈萨克斯坦共和国关税规则》,规定所有进口商品都按照该税则确定的进口关税税率明细表缴纳进口关税。

2011年7月1日正式启动的俄、白、哈关税同盟在短期内影响了中国对哈出口,也迫使中国乌鲁木齐海关实行出口分类通关改革。从2010年7月起,乌鲁木齐海关在关区实施出口分类通关,将出口货物按风险参数分为“低风险快速放行”、“低风险单证审核”和“高风险重点审核”三种情形,以提高低风险货物的通关效率。从长期看,规范性的通关措施有利于中国产品出口哈萨克斯坦。

作者分别为新疆农业大学经济与贸易学院副教授和博士、新疆财经大学统计与信息学院讲师、新疆农业大学经济与贸易学院教授和博士生导师。

(三) 基础设施进一步改善

哈方采取多种措施以改善口岸通关环境。目前,中哈两国边境口岸基础设施进一步改善。例如,霍尔果斯铁路中方一侧已开通运营,哈方一侧近期将启动建设。中哈集装箱班列开通,使口岸通行能力进一步提升。中哈边境海关、边防、检验检疫等口岸检查和检验单位之间的沟通和联络有所加强。商品和人员出入境基本保持顺畅。

为了最大限度地简化通关手续、增强关税核算和报关数据的准确性,哈自2004年起开始建立电子海关系统,并采用了与WTO相适应的海关估价方法。2005年,哈海关重新对电子海关系统,包括对海关估价方法、海关罚金的计算方法和对外贸经营者的检查程序等进行了积极改进。

在现行的电子海关系统下,外贸经营者可将电子报关单发送到哈海关的服务器上,随时查询海关法条款,监督报关进程,了解应支付的关税金额,从而实现无纸化报关。

(四) 通关合作成果显著

2005年9月,中哈两国海关商定在双方边境口岸开展联合监管试点工作。中哈海关联合监管分三个阶段实施。第一阶段:统一单证,即进出口商采用同一份海关单证向双方海关分别申报;第二阶段:互认查验结果,即一方对另一方海关的查验结果采取免验措施;第三阶段:边境联合作业,即双方海关协调监管行动,实现联合监管。2007年12月,联合监管第一阶段试点在科里扎特(哈)—都拉塔(中国)口岸正式启动。2008年11月,参与试点的口岸扩大到迈哈布其盖(哈)—吉木乃(中国)口岸。由于采用了统一的载货清单,出入境运输工具及货物承运人一次填单即可完成向中哈双方海关的申报,避免了两国海关重复查验,使试点口岸的通关速度提高了三成。统一中哈双方海关作业,对规范企业贸易行为,优化通关环境,逐步消除行政壁垒,加强两国海关之间的进一步合作及推动两国贸易发展,都产生了积极而深远的影响。

2010年4月15日,中哈合作委员会口岸和海关合作分委会举行第五次会议,提出进一步合作的建议。双方同意,在确保落实已商定的统一口岸工作时间、改善口岸基础设施、提高口岸通行效率的基础上,选取1个重点边境口岸,研究实行7天24小时通关试点的可行性。此外,双方还同意建立两国蔬菜和农副产品快速通关“绿色通道”,对上述货物快速验放,为扩大两国农产品贸易创造便利条件。

二 哈萨克斯坦对中国农产品通关便利化存在的问题

(一) 税收政策不稳定

1. 进口关税法律政策多变

哈于1995年11月7日通过第1479号《哈萨克斯坦共和国政府关于修改海关费率的决议》,之后着手制定关税法,但2003年生效的《哈萨克斯坦共和国关税法》仅仅三年后就重新修订。2008年,哈准备制定新的关税法,后因俄、白、哈关税同盟的构建而放弃。

2. 农产品税率波动较大

关税同盟建立之前,哈平均关税低于发展中国家的平均关税水平。但哈关税结构较为复杂,并缺乏必要的稳定性。例如,就农产品而言,2003年3月10日哈上调禽肉进口关税,由以前每公斤0.15欧元增至0.25欧元;2006年8月14日,提高啤酒曲、育种雏鸡和干蛋黄等农副产品的进口关税,对部分进口产品保留较高关税税率,包括肉类熟食(30%)、鱼虾罐头(30%)和糖类(30%)等;2007年5月17日,肉类和屠宰副产品(头、蹄、尾和内脏)的进口关税税率从15%提高到35%。相对而言,农产品中新鲜食用水果和蔬菜进口关税波动幅度不大,如蔬菜(大葱、大蒜、土豆、卷心菜、胡萝卜和黄瓜)进口关税保持原来水平,香蕉、无花果、橙子、柠檬、葡萄、椰子、蟠桃和其他南方水果关税上调;而咖啡关税下降,茶叶关税没有变化。关税同盟建立之后,农产品关税上调幅度很大。以哈巴克图口岸和中国吉木乃口岸

新执行的农产品进口关税为例,土豆、番茄、洋葱和黄瓜的进口关税税率分别由以前的17%、62%、30%和60%上调至60%、140%、140%和140%。

从总体上看,2006年哈平均税率为7.9%,2008年为8%,2009年为6.2%;2006年,农产品进口平均税率为20%,2008年为16.3%,2009年又回升至20%以上。关税同盟建立之后,哈平均税率提高到10.6%。

3. 计税方式改变

以往,中国农产品外贸企业车辆往往装载不同种类的农产品进入哈萨克斯坦。但根据俄、白、哈关税同盟的要求,自2011年7月1日起,哈海关对进口商品计税方式由原来的从量计税改为从价计税,禁止混装。由于中国农产品生产企业规模等条件的限制,哈计税方式的改变加大了中国农产品外贸企业的经营成本,不利于中国农产品对哈出口。而哈海关自身准备不足、人员缺乏及办事效率不高,也严重影响了中方农产品对哈出口。

(二) 海关行为不规范

1. 有法不依现象较普遍

哈经济法规不断健全,有关通关内容的法规政策也逐步完备,但执行时人治问题突出。

根据《哈萨克斯坦共和国关税法》规定,哈海关对进口产品的价格实施“海关审计”,但这一工作由哈授权的私人机构承担,这些私人机构在审计过程中通常以国际价格为基础确定进口产品的海关价值,导致大约20%通关货物的价值被高估。

根据哈海关要求,进口商采用单据复印件或传真件报关时,须经公证并向哈海关致函确认其内容的真实性;货物通关时,企业须向哈海关提供中央银行以监督贸易过程中资金使用情况而出具的“交易护照”,否则不予放行。

另外,《哈萨克斯坦共和国海关事务法》明确规定,只有三种情况,进口商才须提供进口货物的原产地证明。但哈海关在通关过程中经常要求为不属于这三种情况的进口货物提供原产地证明,否则按照哈法定税率的两倍征

收进口关税。

2. 农产品技术标准执行较随意

哈对部分进口商品制定了特别检测规定,即部分进口商品必须通过由哈萨克斯坦标准化、计量和检测中心施行的国家安全检测,以确认其对人体健康、财产及生态环境是否有害。哈对进口农产品的检验和认证主要由哈萨克斯坦标准、计量和认证委员会及其下属的认证机构执行,其检验和认证标准并不公开,程序也非常复杂。例如,2004年2月,哈禁止中国禽类产品入境(含过境);自2007年3月1日起,哈严禁进口原产于中国的鲜花。这些决定都与哈方认定中方产品可能危及哈方安全有关。在这种情况下,中国新疆伊宁向新公司的鸡蛋产品只能先进入吉尔吉斯斯坦,再进入哈萨克斯坦或独联体其他国家市场。

在食品卫生和健康措施上,哈未统一进口产品和国内同类产品的检验标准,但却规定进口食品和饲料必须接受严格的卫生和健康检验。在检验中,哈常常随意提高检验标准,增加检验项目。哈对进口食品和饲料的检验标准远远高于其国内同类产品。

3. 海关人员变动性大

哈市场经济不发达,行政色彩浓厚,官员任免不透明、变动性较大,政府部门腐败严重。2002年2~3月,哈霍尔果斯海关的70名工作人员中有27名被停职,其中6名被免除领导职务,其他人受到记过处分。2011年5月爆发了更为严重的海关官员腐败案,直接导致哈海关长时间闭关,严重影响中方农产品对哈出口。一些小海关的工作人员调整频繁,更是严重影响通关。

4. 信息不够透明

哈海关行为透明度不够,缺乏事前告知意识。在闭关问题上,或者不解释原因,或者随意找借口,而且不给予对方调整的时间。上述情况对中方农产品出口造成较大负面影响。例如,有的车辆已驶出中国国境,却因为进不了哈萨克斯坦而又无法返回,长时间等待致使农产品腐烂变质,损失惨重。

(三) 影响中方物流

1. 中方物流企业逐步退出市场。由于中方是出口方,在农产品运输市场上有一定让步,导致中哈国际运输中95%为哈方运输工具,中方国际物流公司经营举步维艰。哈海关未能很好执行《中哈双边国际汽车运输协议》,单方面将该协议规定的整车限重55吨改为38吨(超出限重0.1吨,整车货物就会按退运处理)。哈道路运输部门将签发货车运输许可证由原来的150美元上调为600美元。

2. 混装车辆出关不畅。哈国家税务稽查部门在哈霍尔果斯口岸进行大规模关税检查,要求对进口货物通关征税时按品种进行分类,分别按不同商品税率缴税。但由于哈方人力严重不足,大大影响了业务办理速度,对边境贸易混装货物出口造成严重障碍。

(四) 阶段性通关不畅

由于基础设施不完善、气候或自然灾害、海关人员变动、关税调整和节假日等因素,哈海关经常闭关,致使中方农产品通关不畅。例如,2010年3月,哈海关因洪水冲毁基础设施而闭关多日;2010年8月28~30日为哈宪法日,哈海关对中方闭关1~3天;2010年12月16~19日为哈独立日,哈海关闭关4天;由于哈萨克斯坦海关关长换届选举及新上任的关长宣布调整从中国进口货物的关税问题,2010年12月10日前后,哈清关公司基本不营业,致使货物大量积压在口岸或中方海关。除此之外,更有一些原因不明的闭关,由于闭关时间较长,导致中方农产品出口企业损失严重。

(五) 争端裁定和解决机制严重缺乏

目前,哈不是世界贸易组织成员国,其贸易政策与国际公认贸易规范仍有差距。因此,在中哈农产品贸易中摩擦不断。在与哈萨克斯坦发生经济纠纷时,中方缺乏申诉渠道,很难索赔。此外,哈税收政策不稳定,加收关税或贸易税费调整仍具随意性。所有这一切致使中国企业和商务人员对哈农产品贸易和投资缺乏长远信心。

三 推进农产品通关便利化的对策建议

(一) 运用高层协商机制和达成法律框架,推动农产品通关便利化

中方高层应利用每年一度的上海合作组织峰会和总理会议,就进一步加强成员国经济合作展开务实讨论,为清除或减少农产品贸易过程中的通关障碍定下基调。

上海合作组织成员国应就农产品贸易便利化或通关便利化展开积极磋商,尽早达成互惠互利的旨在推动成员国间农产品贸易及通关便利化的框架协议,以扫清成员国间农产品贸易和通关法律障碍。

(二) 推动互认的农产品检验检疫标准,促进农产品通关便利化

上海合作组织成员国通过协商机制确定农产品进出口检验检疫统一标准和互认机制,达成成员国农产品检验检疫协议,建立成员国官方检验检疫权责机关联系及通报机制,创建更好、更公平和更便捷的农产品贸易环境。

(三) 建立顺畅的争端解决机制,保障农产品通关便利化

上海合作组织成员国致力于建立农产品通关便利化,重点应考虑解决贸易过程中贸易争端给各方造成损失的潜在风险问题。鉴于目前贸易争端解决机制的缺失,上海合作组织应制定《上海合作组织贸易争端解决机制框架协议》。

(四) 构建“绿色通道”,助推农产品通关便利化

上海合作组织成员国高层在深化农业领域合作方面取得共识,为推动建立农产品快速通关或“绿色通道”奠定了基础。中哈两国应进一步协商,提高两国海关联合监管层次,减少重复手续,进一步改善基础设施条件,就农产品通关达成共识,在检验检疫、运输、报关、查验和放行等方面构建“绿色通道”。

(责任编辑:高德平)