



## 应对 COVID-19 的财政政策特别系列

本文是财政事务部为帮助成员国应对冠状病毒紧急事件而撰写的系列说明之一。本文观点仅代表国际货币基金组织工作人员的观点，不一定代表国际货币基金组织及其执行董事会或管理层的观点。

### 海关管理中的重点工作

本文旨在为海关管理当局提供指导，帮助其采取紧急措施，维护国际供应链，实施应对 COVID-19 危机的有关政策。这些措施主要侧重调动财政收入、贸易便利化措施、维护边境安全等方面。本文详细阐释了 IMF 指导文件《税收及海关管理应对措施》（<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/covid19-special-notes>）中讨论的海关部门问题。

当前，新冠疫情在全球多国迅速蔓延。各国海关当局必须主动应对这一挑战。为应对 COVID-19 危机，各国在流行病防疫、经济、社会、财政等各方面出台的举措能否最终奏效，不仅取决于政府具体采取何种措施，更取决于这些措施能否及时落地。海关管理能够维护国际供应链（特别是保障必要抗疫物资等货物的供应）并确保实现一国在税收收入、经济增长及其他方面的目标，是保障民生的一项核心服务。

本文指出，当局应优先在以下三个方面开展工作：（1）业务连续性；（2）国家应对 COVID-19 危机的措施；（3）管控与执行。

如对本文有任何问题或评论，请直接联系 [cdsupport-revenue@imf.org](mailto:cdsupport-revenue@imf.org)。

#### 一、业务连续性措施

海关部门需要维持核心业务的持续运转，保障重要国际供应链平稳运行，但同时也面临大量减员。当前形势下，应重点关注以下方面：（1）明确管理职责，建立清晰的上通下达的渠道（“上通”如向财政部报告，“下达”如与地方海关联络）；（2）对各项工作予以明确定义、分类并确定优先事项。

为重点开展危机管理工作，海关当局应建立疫情响应工作组并赋予其权能。该工作组应由适当级别的管理人员及专家组成，以便实施必要的举措（如专栏 1 所示）。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 应在各级海关（从海关总署到地方海关）建立此类疫情响应工作组，以确保及时将机构指令迅速传达给工作人员，并对工作人员的情况（缺勤、感染等）予以监测和报告。

### 专栏 1：疫情响应工作组的职责

- 负责牵头协调口岸、边境的疫情响应程序，与他国出入境口岸部门及海关当局开展合作。<sup>2</sup>
- 确保工作人员了解可能感染时应遵循的规程，以及海关当局能提供哪些支持（如尽可能为其提供病毒检测场所）。
- 确保为工作人员提供关键的物资支持（如交通工具、防护设备等），确保这些物资状态良好并及时提供。确保工作人员掌握正确的使用维护方式。
- 与工作人员及其他相关方沟通，为其介绍疫情响应程序、相关设施及可用的设备。
- 为工作人员授权委责和办公后备支持制定相应政策及流程，并予以落实。
- 与其他企业或政府的对外沟通部门开展协调，以与媒体接洽。
- 协调组织安排，为入境口岸提供资源，以便建立起尽量安全有效的疫情响应程序。

为了确定优先工作事项，可从多个标准进行考量，包括 COVID-19 危机的应对措施、维持供应链平稳运行、保护民众、保障工作人员安全等方面。此外，海关当局也需要与其他政府部门密切合作，特别是在边境加强协作，确保公共服务及相关程序支持货物的顺畅流通。为帮助海关部门应对 COVID-19 危机并制定业务可持续计划，附件 1 提供了相关工作的更多具体例子，以及在疫情爆发不同阶段各部门资源的变化情况。<sup>3</sup>各国应根据自身需要和优先目标，对各类工作和所投入的资源进行梳理分类。例如，在海关管理工作中，应对边境口岸予以特殊关注。对于贸易量和人员流量少的非重要口岸，可予以关闭，或是将某些口岸的业务集中到少数口岸处理。

此外，海关当局应与卫生部门及其他相关方密切合作，为工作人员提供安全保障措施。这些措施应有助于尽早确诊，并针对疑似病例及早采取措施。这些预防性保护措施包括：

- 禁止贸易人员及访客进入海关设施，或对这些人员进行限制，如实施严格的出入管理，健康检查，记录姓名及出入时间。
- 引入轮岗制（将工作人员分组，减少同一时间在办公室/海关建筑内的工作人员数量，降低传染风险）。
- 尽量维持社交距离。
- 确保工作人员尽可能穿戴必要的防护设备。
- 若必须人与人接触，应提供防护设备。
- 每日报告工作人员考勤，报告工作人员及家庭成员健康状况，记录工作日志（包括轮岗时间、当班人员、地点、所使用的设施/设备、远程办公详情等）。

<sup>2</sup> 海关当局是负责授权（和禁止）货物进出口的执法机构。在一些国家，海关也负责执行移民政策，因而也控制人员出入境。

<sup>3</sup> IMF《关于税收管理部门的业务连续性》为税收管理部门在新冠疫情的不同阶段维持税收系统运行提供了指引。

## 二、抗击 COVID-19 危机的全国性措施

在应对大流行病中，各国常见的全国性措施包括：（i）保持社交距离；（ii）对必要物资及抗疫相关的货物的进口予以加速办理，并可能给予关税减免；（iii）为政府决策提供必要的的数据；（iv）为受困企业提供纾困支持，包括进一步提高贸易便利性、降低交易成本等。

海关当局应对所辖口岸、区域和设施的公务人员、贸易人员等所有人员执行统一的社交距离政策。海关当局应考虑暂停或大幅减少不必要的面对面会议，（若可行）改为远程会议。此外，应考虑建立灵活的业务环境，让工作人员和贸易人员能够远程（即不在办公室或货物现场）办理业务。这些措施通常包括：

- 推迟或取消培训等人员大量聚集的活动。若可能，使用在线工具等改变这些活动的形式。
- 对于不需要在岗办公的工作人员，支持其远程办公。
- 允许贸易人员在最方便的海关网点进行报关，不必考虑货物的位置。
- 对有海关担保的有争议货物，允许临时放行，并推迟争端的处置或和解。
- 对无签名、无印章的证明文件制定办理流程。
- 允许推迟提交证明文件，宽限其办理时限。
- 以案头审计代替现场稽查审计。
- 高度重视 IT 支持工作，充分利用现有 ICT 系统，包括以电子形式（PDF 格式）递交所有证明文件；允许在线支付关税及缴费；对于要求提交纸质文件后才启动电子流程的国家，应临时允许受理电子报关。以上措施的目的都是为了暂时避免人与人的直接接触。

对于必要物资和抗疫物资，应简化办理流程，并在可能情况下予以关税减免。对于必要物资，应当（i）简化清关手续，加快通关速度，可参考易腐食品的通关手续予以快速放行。（ii）若相关手续能予豁免，则应首先根据海关商品编码的分类码对货物进行识别，确保这些货物包含在司法机构批准的免税清单上，之后再由海关当局实施税收豁免。（iii）每日收集、上报数据。为实施上述措施，海关当局应与卫生部门合作，识别出应对疫情所需的药物及医疗设备清单。此外，海关还应识别出可信的进口商，与之开展密切合作，为相关医药用品及设备的顺利进口提供便利，同时保留适度的管控。海关 IT 系统内的关税表应及时更新，相关书面信息应散发给相关工作人员。可根据世界关税组织的建议，参考海关商品编码中的示意性医疗用品编码。<sup>4</sup>

关于贸易便利化及降低交易成本，专栏 2 讨论了海关当局可采用的、放松供应链限制的一些措施，特别是放宽必要物资、抗疫物资进口的有关限制。

<sup>4</sup> [http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/covid\\_19/hs-classification-reference\\_en.pdf?la=en](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/covid_19/hs-classification-reference_en.pdf?la=en)

## 专栏 2. 海关部门在贸易便利化和降低交易成本方面的措施

- 对进口/转运的材料要求进行评估，以精简其办理流程，对最重要的内容予以关注（简易程序）。<sup>5</sup>
- 评估、落实有关政府机构关于加快发放进口许可证及牌照的工作流程，与卫生部门及其他相关机构建立热线，以便对上述进口许可证予以快速核验（许多海关当局已实现许可证及执照的网上核验。尽管如此，仍可建立热线以备不时之需）。
- 如果海关当局认为其他政府机构的许可证、执照发放流程造成了瓶颈（如，需经多层批准，办理流程繁复耗时），则经与这些机构及财政部协商，可考虑对相关文件实施灵活的递交时限要求，允许延迟提交，或临时取消相关要求。
- 建立电话/视频服务中心，为工作人员及贸易人员提供指导，帮助其解决在应对程序方面遇到的问题。
- 对于潜在可信的外贸企业（具有良好合规记录的进口商），将其列为一组，根据其合规记录，为其加速办理清关，包括：可针对一段时间内的货物统一清关，而非针对每一笔交易进行清关。
- 尽可能在货物抵达前即启动清关程序，从而使货物抵达时即可完成清关并放行，避免货物在港口积压。
- 采用灵活多样的支付方式。
- 经卫生部门批准，对有关方面所需的任何设备临时加速审批，适当予以税收减免，并在海关保证金（担保）方面予以灵活处理。
- （尽可能）保证为贸易部门提供的服务不受影响。
- 向财政部提供每日贸易及财政数据，包括因关税减免造成的收入损失。一些国家政府出于维护价格稳定的目的，也希望获得单位价格方面的数据。

同时，在开展贸易便利化工作时，也必须以外贸企业的总体风险评估为基础，开展风险管理。COVID-19 危机使这项工作更具挑战。其中一个重点是在推动贸易便利化和执法之间取得平衡。下一节将对此作详细阐述。附件 1 给出了一个例子，讨论了疫情下如何在考虑上述平衡的基础上，制定出海关当局业务连续性计划的框架。海关当局还可考虑在海关担保中采取更加灵活的做法，如扩大更多仪器/商品（如汽车）的可用保证金，降低已确定为低风险外贸企业的保证金要求。此外，还可考虑暂时取消次要税费及轻微违规行为的罚金。

### 三、管控与执行

即使是在疫情时期，保持海关管控的震慑力也十分必要。这并不意味着海关必须（且有能力）维持甚至加强海关管控力度——其应服从国家优先事项的工作分类（如附件 1 所示）。因此，海关当局应当考虑调整检查力度和抽查工作，维持震慑力，保证各方遵守海关法规，同时确保货物能够畅通流转。有效的沟通对促进合规至关重要。

海关应每日对走私欺诈等情况开展持续监测，遇到严重问题立即处理。即使资源受限，也应对此倾斜更多资源，这一点极为重要。危机期间，海关当局面临的欺诈风险会上升，包括走私、有组织收入欺诈以及非法货物贸易等。比如，一些海关当局报告已经出现了假冒伪劣品、残次品、被盗的保护装备等。由于国际供应链严重破坏会带来

<sup>5</sup> 建议海关当局利用本次疫情危机对重要流程予以精简，这有助于在危机后实现相关流程的总体精简。

干扰影响，海关当局应继续将确保货物安全流动作为其核心目标。鉴于许多海关当局存在人员不足的现象，应以风险为基础，有针对性地开展行动、打击走私。

关于与 COVID-19 危机相关的临时性关税减免、延迟缴纳以及其他特殊清关程序，海关当局应当监督其执行情况，并告知外贸企业危机后将以上优惠措施开展审计。

附件 1：大流行病时期海关业务连续性计划的实例

1. 工作分类

工作类型		工作关注重点	例子	工作制度 <sup>6</sup>	对资源配置的影响
核心工作	需要加强的工作/ 危机应对工作	<ul style="list-style-type: none"> <li>因疫情爆发而新增、新设的工作</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>针对高风险（感染）通关人员的海关口岸服务工作组</li> <li>相关部门联络人</li> <li>各级海关 COVID-19 响应小组</li> <li>在海关设施内负责防疫措施的工作组</li> <li>出版/媒体工作组</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>当本地疫情进入社区传播阶段时，实行轮岗制（将工作人员分成几班）</li> <li>从其他工作组（如暂停或人员减少的工作组）抽调额外人力</li> </ul>	[需要增加资源] 应从其他部门抽调更多工作人员支持这些工作组
	维持核心业务运转	<ul style="list-style-type: none"> <li>此类工作事关民众基本需求，如果不能维持，将对人民生活、经济活动以及国家基本功能造成重大负面影响</li> <li>企业服务部门应维持重要业务的运行</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>其他（低风险）海关口岸的通关人员服务工作组</li> <li>进出口清关工作组，包括负责仓储和转运的工作组</li> <li>设施维护工作组</li> <li>会计工作组</li> <li>负责信息披露的工作组</li> <li>由地方海关部门负责人指定的其他业务工作组</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>当本地疫情进入社区传播阶段时，实行轮岗制（将工作人员分成几班）</li> <li>在需要的情况下，从其他工作组（如暂停或削减人力的工作组）抽调额外人力</li> <li>尽可能允许远程办公，或在方便的办公地点办公</li> </ul>	[资源略有减少] 由于部分工作人员可能无法工作，此类部门的人员数量可能减少。但其核心业务活动应得到加强，可从其他部门抽调工作人员。
其他工作 (暂停或减少的工作)		<ul style="list-style-type: none"> <li>对于一些中长期的非紧急性工作，可在一定时间内予以暂停或削减</li> <li>暂停/削减部分工作可能会对商业或经济活动造成负面影响，但与其他工作相比，这些工作在资源配置上处于较低的优先级</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>海关稽查工作组</li> <li>授权经济运营商工作组</li> <li>报关行监管工作组</li> <li>贸易数据统计工作组（系统持续收集贸易数据）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>当本国疫情进入爆发阶段时，减少这些部门的资源配置，将工作人员抽调至其他核心部门</li> <li>如需要，实施轮岗制</li> <li>尽量允许远程办公，或允许在方便的办公地点办公</li> </ul>	[大幅削减资源] 这些部门的工作人员数量将下降，他们将被抽调至其他工作组

<sup>6</sup> 除了下面列出的跨领域举措外，海关当局还应考虑如下措施：(i) 禁止海关工作人员前往疫区或邻近地区，包括前往这些地区开展检查。(ii) 当工作人员需要与贸易人员、货运代理在内的来访人员会面时，要求工作人员佩戴口罩。(iii) 考虑取消外部会议。(iv) 就安全通勤方式和路线为工作人员提供建议，减少感染风险。

## 2. 疫情各阶段各部门的人力投入

工作类型		第一阶段 国外疫情爆发	第二阶段 国内疫情爆发初期	第三阶段 国内疫情上升、蔓延、趋缓时期	第四阶段 疫情稳定，存在少量病例
核心工作	需要加强的工作/ 危机应对工作	[120%]* <ul style="list-style-type: none"> <li>启动业务连续性计划</li> <li>实施特殊边境管理措施</li> </ul>	[140%] <ul style="list-style-type: none"> <li>全面实施各类措施</li> </ul>	[150%] <ul style="list-style-type: none"> <li>全面实施各类措施</li> </ul>	[100%] <ul style="list-style-type: none"> <li>削减人力，恢复正常</li> </ul>
	维持核心业务运转	[100%] <ul style="list-style-type: none"> <li>启动业务连续性计划</li> <li>准备轮班制</li> </ul>	[90%] <ul style="list-style-type: none"> <li>维持工作</li> <li>如可能，减少工作人员数量</li> </ul>	[80%] <ul style="list-style-type: none"> <li>继续开展工作</li> <li>如可能，减少工作人员数量</li> </ul>	[100%] <ul style="list-style-type: none"> <li>恢复正常</li> </ul>
其他工作 (暂停或减少的工作)		[100%] <ul style="list-style-type: none"> <li>启动业务连续性计划</li> <li>为暂停业务、大幅削减工作人员做准备</li> </ul>	[20-80%] <ul style="list-style-type: none"> <li>开始暂停服务并减少工作人员数量</li> <li>向重要部门提供支持</li> </ul>	[0-60%] <ul style="list-style-type: none"> <li>暂停服务并减少工作人员数量</li> <li>继续向重要部门提供支持</li> </ul>	[80-100%] <ul style="list-style-type: none"> <li>恢复正常</li> </ul>

\* “人力投入”以危机期间工作人员数量与危机前人员配置的百分比计算，其仅为示意性。危机期间，可从非核心部门抽调工作人员（包括抽调正在培训的工作人员，也包括加班的情况）来支持危机应对。必要时，甚至可从核心部门抽调工作人员。