海关综合保税区管理办法4月1日起施行

综合保税区管理开启规范化法治化新征程

□ 本报记者 蔡岩红

近日，随着青岛空港综合保税区获批设立，我国综合保税区已达156个，覆盖了31个省(区、市)。海关总署最近公布的数据显示，2021年，全国综合保税区实现进出口值5.9万亿元，高出全国外贸进出口值增幅2.4个百分点，对我国外贸贡献率达16.5%，以不到十万分之五的国土面积，实现了全国七分之一强的外贸进出口值。

“综合保税区在发展对外贸易、吸引外商投资和促进产业转型升级等方面发挥着重要作用，已成为我国对外开放的重要平台。”海关总署自贸区和特殊区域发展司司长陈振冲如是说。

为不断提升综合保税区管理的规范化、法治化，促进综合保税区高水平开放高质量发展，从今年4月1日起，海关总署出台的《中华人民共和国海关综合保税区管理办法》(以下简称《综保区管理办法》)开始施行。海关总署有关负责人表示，下一步将严格新设综合保税区的审核报批，加强事中事后监督，指导各综合保税区因地制宜、体现特色、错位发展；做好综合保税区年度发展绩效评估工作，对发展不理想的综合保税区按程序实施退出工作。

搭起对外开放重要平台

“综合保税区是海关特殊监管区域的最高形态，是开放层次最高、优惠政策最多、功能最齐全、手续最简化的海关特殊监管区域，已成为我国对外开放的重要载体和平台，为推动外贸高质量发展提供了重要驱动力。”青岛海关自贸区和特殊区域发展处副处长闵雪莲说。

据介绍，1990年6月2日，我国设立了第一个海关特殊监管区域——上海外高桥保税区。此后，根据外向型经济发展需要，又先后设立了出口加工区、保税物流园区、跨境工业区、保税港区和综合保税区5种类型的海关特殊监管区域。

核心阅读

海关总署最近公布的数据显示，2021年，全国综合保税区实现进出口值5.9万亿元，高出全国外贸进出口值增幅2.4个百分点，对我国外贸贡献率达16.5%，以不到十万分之五的国土面积，实现了全国七分之一强的外贸进出口值。

党中央、国务院十分重视海关特殊监管区域的发展。2012年国务院印发了《国务院关于促进海关特殊监管区域科学发展的指导意见》，明确新设海关特殊监管区域统一命名为综合保税区。2019年1月，国务院又印发了《国务院关于促进综合保税区高水平开放高质量发展的若干意见》，赋予了综合保税区加快创新升级、打造对外开放新高地的历史使命，提出了推动综合保税区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，并推出了21项政策措施。

“随着综合保税区数量的不断增加，社会各界迫切期望尽快出台专门的海关管理办法。对此，海关总署积极回应各界期盼，2022年开年第一天就公布了《综保区管理办法》。”陈振冲告诉记者。

就《综保区管理办法》，陈振冲归纳出五大特点：继承了《中华人民共和国海关保税港区管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》)的核心内容，明确综合保税区实施封闭式管理。除安全保卫人员外，区内不得居住人员。除法律法规另有规定外，国家禁止进出口的货物、物品不得在综合保税区与境外之间进、出。

固化综合保税区的政策措施。《综保区管理办法》集中体现了散落在各规范性文件中的监管政策措施。在《暂行办法》规定的业务范围基础上，又新增了融资租赁、跨境电商、期货保税交割等新兴业务。

体现机构改革后海关新职能。增加检验检疫相关法律作为立法依据。明确检疫原则上在进出境环节实施，严守国门安全，对综合保税区与区外之间进出的货物不实施检疫。

预留创新发展空间。不再保留《暂行办法》“除保障保税港区内人员正常工作、生活需要的非营利性设施外，保税港区内不得建立商业性生活消费设施和开展商业零售业务”的限制性规定，为下一步有实际需求的区域预留创新发展空间。

此外，强调协同治理。明确海关在综合保税区依法实施监管不影响地方政府和其他部门依法履行其相应职责。

中西部承接产业转移

2月18日，一封来自戴尔(成都)有限公司的感谢信送达成都海关，表达对工单式核销、特殊监管区域“先出后报”通关模式等海关便利化改革的谢意。受益于综合保税区的政策红利，该公司2021年度出货量占戴尔全球出货量的近一半，再创历史新高。

戴尔成绩的取得，既是海关持续深化“放管服”改革的速写，也是综合保税区高水平开放高质量发展的缩影。

海关总署透露，近年来，我国加快了特殊区域在中西地区的布局。数据显示，2021年，四川、重庆、河南、陕西等地的综合保税区吸引惠普、富士康、三星等一批高端产业及配套制造企业落户，综合保税区进出口值占当地外贸进出口的比重均超过60%，实现了加工贸易向中西部地区梯度转移，也成为所在省市发展外向型经济的重要平台。

特别是海关在成都高新综合保税区创新开展的“同企跨片”改革，实现了同一企业的保税货物在综保区不同区块间自由流转，在缩短通关时间的同时更降低了经济成本；药品内销联合监管创新模式则打通了综保区内制药企业产品内销的“最后一公里”。一系列改革创新举措，推动综保区进一步助力外贸高质量发展。

在成都海关自贸区和特殊区域发展处处长雷率看来，4月1日正式施行的《综保区管理办法》，新增支持融资租赁、跨境电商等新业态新模式入区发展，将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、销售服务中心等发挥重要的指导作用。

助力新兴业态快速增长

苏州捷德航空技术有限公司，位于苏州高新区综合保税区内，主要从事直升机保税维修、保税展示、经营性租赁，是江苏省首个直升机全球维修检测中心。但是直升机维修过程中产生的各种废料、坏件如何处置让公司犯了难。

南京海关所属苏州海关驻虎丘办事处得知情况后，立即启动“企业问题清零”机制，复制苏州自贸片区“关证一链通”创新制度，通过引入第三方公证机构参与的方式，完成维修废料销毁。“海关和公证机构的共同参与，解决了公司废料清点难、监管难等一系列‘难题’。使流程更加规范，信息更加透明，有效降低了我们的违规风险和运营成本。”苏州捷德航空技术有限公司副总经理岳学勇称赞道。

随着产业转型升级、创新发展，江苏省综保区内企业产生了大量的研发、检测、维修等附加值更高的新业态需求，南京海关针对其工艺和耗料复杂多变的特点，设立“保税研发”“保税维修”专用海关监管账册，改变传统固定耗料的管理模式，助推企业从传统加工贸易向“制造+技术服务”新业态升级。“《综保区管理办法》施行后，将为综保区内全球维修、保税研发、跨境电商和期货保税交割等新兴业务带来新的利好。”南京海关自贸处处长胡文杰说。

从“买全球”到“卖全球”，全球中心仓看黄埔。“在黄埔综保区建立了全球中心仓后，公司业务更加多样化，跨境电商、区间调拨、转口贸易、一般贸易内销都可以做！”广州昊链物流供应链有限公司关务负责人俞飚说。

为充分发挥综保区集散枢纽作用，黄埔海关所属穗东海关大力推进“仓储货物按状态分类监管”改革，允许非保税货物以非报关方式进入海关特殊监管区域，与保税货物集拼、分拨后，实际离境出口或出区返回境内，区内企业无须在区外额外租赁仓库存储非保税货物，切实降低了企业仓储物流成本。

“新兴业态对综合保税区高质量发展的支撑作用不断提升。”陈振冲给出的数据显示，2021年，全国综合保税区内产业稳步升级，保税维修业务进出口值1856.7亿元，同比增长3.8%；跨境电商网购保税业务进出口值688.2亿元，同比增长9.9%；保税租赁贸易业务进出口值1121.2亿元，同比增长40.6%；保税研发业务进出口值28.1亿元，同比增长876.3%。

银保监会系统去年清退赔付消费者245亿元 专家建议

制定金融消费者权益保护专项法律

市场动向

□ 本报记者 周芬棉

金融消费者是金融市场的重要参与者，也是金融业持续健康发展的推动者。加强金融消费者权益保护工作，是防范和化解金融风险的重要内容。

买卖股票债券、购买理财产品、买房贷款、购车买保险，金融消费早已走入千家万户。因此，近年来，不仅在法律法规及部门规章层面，而且在行动上，无论是部委还是各地，都各尽其职全力保护金融消费者合法权益。

多位专家指出，加强金融消费者权益保护是长久课题，还需要从法律制度层面打牢基础。

加大投诉督查力度

2021年，银保监会系统共接听消费者来电249万通，处理消费者投诉51万件，共清退、赔付消费者245亿元。

据银保监会消保局局长郭武平介绍，银保监会采取多项举措保护金融消费者权益。首先是“加大投诉督查力度”。有的消费者投诉的金额特别小，比如几块钱的短信服务费，有的金额特别大，高达几千万甚至几亿元。不管金额大小，银保监会都依法依规处理，加强投诉约谈和督查。

其次是查处问题解决纠纷。去年银保监会对7家银行保险机构进行检查。对银保机构服务中小微企业、个体工商户过程中的收费情况，加大了检查、处罚、通报力度。指导行业降低ATM跨行取现手续费，仅这一项去年银行业就让利40亿元。

本着要把非诉纠纷解决机制挺在前面的原则，目前已经在全国建立银行保险业纠纷调解组织686个，去年成功化解纠纷11.47万件。

与此同时，加强消费者教育，进行风险提示。据了解，银保监会最新发布的一项风险警示，是在今年3月14日，即警惕过度借贷营销诱导的风险提示。

不仅如此，在制度层面也有所作为。中银律师事务所律师刘晓宇说，为保障老年人、大学生、中小微企业、“新市民”等金融群体的权益，去年12月底，银保监会发布《加强金融消费者权益保护提升金融服务适老化水平》，注重老年消费者权益保护。今年3月，中国银保监会、中国人民银行发布《关于加强新市民金融服务工作的通知》，关注对“新市民”金融权益的保障。

今年2月，中国人民银行、市场监管总局、银保监会、证监会联合印发《金融标准化“十四五”发展规划》，其中特别提出要推进金融消费者保护标准建设。

据郭武平介绍，今年银保监会还计划出台《银行保险机构消费者权益保护管理办法》，规范金融消费者八项权益，制定《银行保险机构消费者适当性管理办法》等。

各地出招成效显著

山西银保监局局长尹江鳌说，山西从经营者、消费者、监管者三方出发，分析银保业消费者权益保护工作中的重点、痛点、难点。同时也从这三方入手，明确消费者权益保护工作的路径方法，提出“三方着手、五抓同步”的思路和举措。

所谓“五抓同步”，一是抓预防，普及金融知识。山西银保监局联合当地教育厅等印发指导意见。针对市场热点和消费陷阱，围绕防范非法“校园贷”、购买个人贷款保证保险等发布提示六次。

二是抓主体，压实机构责任。扎实开展银行保险机构消保工作监管评价，通报评价结果，督促问题整改。去年共处理银行业投诉4784件、保险业投诉3975件。

三是抓机制，畅通化解渠道。优化12378投诉维权热线服务，联合当地人民法院等部门出台《关于建立金融纠纷多元化解联动工作机制的意见》，实现纠纷调解组织所有地市全覆盖，成功调解纠纷2877件，帮助消费者实现经济利益1.8亿元。

四是抓整治，打击侵权行为。扎实开展小微企业融资收费重点清查和清理银行乱收费专项行动，加大对举报违规情况的核查力度，去年共核查银行业377件、保险业124件，行政处罚946万元。

五是抓基础，提升保障能力。主要是通过监管引领，统筹推进服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革三大任务，努力推动山西银行业保险业高质量发展。

宁波银保监局局长覃刚说，宁波在保护金融消费者权益的做法，可以概括为“一套系统”“两块阵地”“三项举措”“四个重点”。

用好“一套系统”，实现金融消费者权益保护的关口前移。宁波在全国范围率先建立银保业服务监督系统，将保险承保理赔服务和信用卡、房贷业务纳入其中。形成了“业务办理到哪里，服务监督就跟进到哪里”的消费者权益保护新局面。2021年信用卡业务投诉同比下降7.77%，房贷业务投诉同比下降25.98%。

开辟“两块阵地”，开展金融消费者权益保护的常态化教育。宁波利用宁波日报报业集团旗下的“甬上”App、《宁波晚报》线上和线下两块阵地，形成“宁波金融一点通”宣传品牌，紧密围绕防范电信诈骗、远离非法集资等24个社会关注热点进行宣传讲解，发布风险警示。

力推“三项举措”，强化金融消费者权益保护的主体责任。宁波采取季度考核、监管评价、举报处罚三项举措，持续压实银行保险机构的主体责任。自2018年12月以来，已对35家机构和10名责任人员作出行政处罚，合计罚款937万元。

突出“四个重点”，拓宽金融消费者权益保护的新路径。宁波突出通道、调解、让利和联动四个重点，切实保护金融消费者的合法权益。

出台多个规范性文件

北京市盈科(郑州)律师事务所管委会主任李曙衢说，金融消费者具有不同于一般消费者的特点，是国家金融业持续健康发展的重要参与者和推动者。从法律制度层面看，我国虽已出台多项规范性文件，但是比较分散，层级不够，需要出台专项法律。

刘晓宇分析称，2013年5月，《中国人民银行金融消费权益保护工作管理办法(试行)》印发，初步构建起我国金融消费者权益保护监管制度框架。2015年11月，国务院办公厅发布《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》，明确了金融机构消费者权益保护工作的行为规范，这是首次从国家层面对金融消费者权益保护作出具体规定，强调了保障金融消费者的八项权益。

此后根据指导意见，各金融部门出台多个规范性文件。2018年人民银行、银保监会、证监会、外汇局联合发布《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》，即“资管新规”的“刚性兑付”被打破。

2020年9月，央行对其在2016年出台的《金融消费者权益保护实施办法》进行了修订和完善，进一步加强了对金融消费者权益的保护。2021年7月，为进一步提升银行保险机构消费者权益保护工作质效，银保监会出台了《银行保险机构消费者权益保护监管评价办法》等。

李曙衢说，这些零星分散的规范性文件，体现出我国对金融消费者保护的立法滞后，目前金融消费者权益保护的法律还需要依赖消费者权益保护法，而金融消费的特殊性导致该法对金融消费者的权益保护存在诸多空白。

在李曙衢看来，要加强金融消费者权益保护，在法律方面，可以考虑修订消费者权益保护法，在其中增加金融消费者权益保护的内容；或是考虑制定金融消费者权益保护专项法律，解决金融消费者权益保护法律制度层级低、碎片化的问题。

天津出台十五条措施助企纾困支持市场主体发展

本报讯 记者**张驰** 见习记者**范瑞恒** 天津市人民政府办公厅近日印发《关于助企纾困和支持市场主体发展的若干措施》(以下简称《若干措施》)，《若干措施》共计15条，围绕市场主体关心的税费减免、稳岗用工、金融支持等方面分类施策，投入真金白银，进行精准扶持，帮助企业纾困解难，最大限度减少疫情对经济社会发展的影响。

《若干措施》在扩大政策惠及面的同时，突出对中小微企业和个体工商户的帮扶，包括落实国家减免税费政策，既有阶段性措施，也有制度性安排；既有退税，也有减税、免税、缓税等多种支持方式，呈现出覆盖范围更广、政策力度更大、优惠方式更多元的特点。

《若干措施》重点围绕在调研调查中企业反映较集中的减税降费、金融支持、援企稳岗等需求制定措施。在房租减免方面，对承租国有房屋的服务业小微企业和个体工商户，租赁房屋位于2022年被列为疫情中高风险地区所在区的减免6个月租金，其他地区减免3个月租金，缓解房租等刚性支出压力。在援企稳岗方面，延续实施阶段性降低本市失业保险缴费费率至1%政策，对不裁员、少裁员的企业继续实施普惠性失业保险稳岗返还政策等。在金融支持方面，针对中小微企业和个体工商户，创新推出纯信用贷款和随借随还类信用贷款产品，进一步强化商业银行落实减费让利措施，精准满足融资需求。

针对服务业部分领域具有接触性聚集性较强、中小微企业较多、受疫情影响较重的实际情况，《若干措施》突出对交通运输、旅游等领域加大帮扶力度，免征公交客运、地铁、城市轻轨、出租车、长途客运、班车等公共交通运输服务增值税，继续实施按80%比例暂退旅游服务质量保证金政策，还将积极推进使用保险代替旅游服务质量保证金工作。同时，运用政府采购政策帮助中小微企业开拓市场；鼓励吸引办展，对在天津市举办展期3天以上的展览按照不同展览面积给予相应的资金补贴。

广东出台指导意见推进包容审慎监管

制定免强制清单探索执法“观察期”制度

□ 本报记者 章宁旦

“2021年11月22日，我公司出现了产生挥发性有机废气的喷漆工序和印刷工序，未按规定安装、使用污染防治设施的违法行为。此行为违反了《中华人民共和国大气污染防治法》……在此，就本公司的违法行为向社会诚恳作出公开道歉，郑重作出如下承诺……”近日，广东省佛山市里水镇某有限公司通过佛山一家市级新闻媒体发布环保公开道歉及环境守法承诺书。

相关执法部门秉承处罚与教育并重的原则，督促企业完成整改并作出守法承诺后，按照《广东省生态环境行政处罚自由裁量权规定》，对该企业的处罚款额减轻50%，罚款从18万元减轻至9万元。

这则案例，不仅切实减轻了企业的负担，也传递出了广东柔性执法的温度。《法治日报》记者了解到，随着广东省人民政府办公厅近日印发出台的《关于推进包容审慎监管的指导意见》(以下简称《意见》)，通过制定免强制清单、探索执法“观察期”制度和非现场监管等一系列举措，这样的柔性执法将有望在南粤大地成为常态。

广东省司法厅党委书记、厅长陈旭东表示，推行包容审慎监管，是立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，打造法治化营商环境的一项重要举措。

“制定包容审慎监管措施，推动落实行政执法减免责清单、涉企‘综合查一次’，推行非现场监管等制度，明确防止‘一刀切’执法有关指引，进一步规范行政执法行为，有利于增强广大市场主体和群众获得感，为推动广东经济社会高质量发展提供良好法治环境。”陈旭东介绍说。

《意见》指出，要严格规范行政执法自由裁量权，防止违法执法、越权执法、简单粗暴、畸轻畸重；广泛运用提醒教育、劝导示范、警示告诫、指导约谈等方式开展行政执法，让执法既有力度又有温度；运用互联网、大数据、人工智能等技术手段推动监管创新，努力做到监管效能最大化、监管成本最优化、对市场主体干扰最小化；对触犯安全、质量底线，侵犯他人合法权益、违背公平竞争秩序的违法行为，严格依法执法，严禁放任不管或者简单封杀。

记者注意到，《意见》从依法全面规范履行法定职责，完善与创新创造相适应的包容审慎监管方式，坚持综合施策、防止“一刀切”执法，加强执法监督等方面推出一系列创新性亮点措施。

在完善与创新创造相适应的包容审慎监管方式方面，《意见》要求，推行行政执法减免责清单制度，扩大清单制定类型范围，首次提出制定免强制清单、要求按照政务服务事项清单名称编制，推动清单信息化落地；在落实“综合查一次”制度的基础上，进一步设立涉企“综合查一次”清单制度，明确由市场监管部门牵头会同有关部门编制实行涉企“综合查一次”企业清单，明确检查计划等具体措施、要求，防止“综合查一次”制度流于形式；探索执法“观察期”制度，加强观察期内适用柔性执法方式指导，明确不得适用执法“观察期”的条件范围；积极探索推行以远程监管、移动监管、预警防控为特征的非现场监管，打造疫情常态化下监管新模式，明确非现场执法与现场执法边界，对非现场执法难以有效监管的要及时开展现场执法。

在加强执法监督方面，《意见》要求建成省市县镇四级行政执法协调监督工作体系；规范罚没财物管理，严禁下达或者变相下达罚没指标，罚没收入不得同作出行政处罚决定的行政机关及其工作人员的考核、考评直接或者变相挂钩，切实防范逐利式执法；严格落实行政执法责任，建立健全政府失信责任追究制度，因政府失信导致行政相对人合法权益受损的要依法赔偿，防止“新官不理旧账”。

近日，山东省枣庄市消防救援支队联合市场监督管理部门开展消防产品打假宣传活动，普及假冒伪劣消防产品的识别方法，提高群众消防安全意识。图为执法人员正在核查消防产品质量。

本报通讯员 季龙 摄