

打通关键堵点推进内外贸一体化发展“再提速” 海关力促内外贸规则制度与监管衔接融合

□ 本报记者 蔡岩红

国务院办公厅近期印发《关于加快内外贸一体化发展的若干措施》，推出5个方面18项举措，加快内外贸一体化是构建新发展格局、推动高质量发展的内在要求，为促进经济发展、扩大内需、稳定企业具有重要作用。

近年来，海关充分发挥国内国际双循环交汇枢纽的优势，围绕内外贸标准衔接、检验检疫衔接、监管衔接等方面，着力推进内外贸产品同线同标同质，优化内外贸一体化发展环境，助力我国成为全球第二大消费市场和第一大货物贸易大国。海关总署有关负责人表示，将对本次出台的18条措施，从促进内外贸一体化规则制度衔接融合、持续优化内外贸一体化发展环境、促进内外贸市场渠道对接上发力，打通阻碍内外贸一体化的关键堵点，助力企业在国内国际两个市场顺畅切换。

协同监管促协同发展

近日，77个标箱的针叶木浆搭载马士基船公司的外籍货轮，从洋山港以“沿海捎带”模式中转至青岛港。据统计，2023年前11个月，上海海关所属洋山海关已监管服务外贸班轮“沿海捎带”业务突破58万标箱。

上海海关立足国内国际双循环的交汇枢纽，聚焦市场关注和企业需求，切实打通阻碍内外贸一体化的关键堵点，努力在内外贸一体化发展营造良好的发展环境。作为内外贸一体化改革的有力举措，外贸班轮船公司“沿海捎带”业务于2022年5月率先在上海洋山港试点。新政实施后，突破了过去只允许国内的内贸船公司开展“沿海捎带”业务的限制，外贸班轮在大连、天津、青岛与上海洋山港之间可用外贸班轮捎带，无须再通过额外中资支线船中转。

据马士基船公司反馈，采用“沿海捎带”模式后，货

核心阅读

海关将从促进内外贸一体化规则制度衔接融合、持续优化内外贸一体化发展环境、促进内外贸市场渠道对接上发力，打通阻碍内外贸一体化的关键堵点，助力企业在国内国际两个市场顺畅切换。



物在途时间平均减少7至20天。目前，该公司已有66艘船舶，4条航线开展此项业务，并计划将部分从新加坡、釜山等地中转的货物逐步转移到上海中转。

前不久，上海港首批“铁水多式联运”过境货物由上海外高桥港区四期码头顺利出运。该批来自哈萨克斯坦的300余吨铀铀由中欧班列自阿拉山口入境运至连云港，换装海运集装箱后由连云港连通上海港的港际快线“连申快航”，运至上海外高桥港区。上海海关所属上海外高桥港区海关抽验核单无误后快速完成通关全流程，该批货物再转国际航线船舶运往泰国林查班港。

中欧班列“链接”中外，再由“连申快航”串联起连

云港港和上海港两大重要内外贸枢纽港口。“这一新通道，不仅解决了连云港过境货物囤积问题，还能利用上海港丰富的国际航线资源，吸引中亚国家过境货物向长三角港口群汇集。”上海集团旗下连云港港集装箱有限公司市场开发部经理刘涛说。

2023年11月12日，首列“中欧班列-G60号”顺利开行。班列以上海松江国际多式联运枢纽为始发站，以沪昆铁路、沪昆高速为纽带，将长三角区域的高科技高附加值产品，通过铁路和高速公路直通云南省磨憨，再从磨憨口岸出境，沿中老铁路驶向老挝万象，深入东南亚腹地，进一步拓宽了长三角一体化与共建“一带一路”高质量发展的纽带。

上海海关所属上海车站海关加强与进出境地磨憨海关的联系配合，做好协同监管服务，指导企业采用全国通关一体化方式申报等一系列措施，让班列货物既可享受内贸货物的监管和运输便利，又可享受到铁路跨境运输的资金政策优惠。

从“沿海捎带”到“铁水多式联运”，从“中欧班列”到“中老班列”，上海海关持续提升跨境贸易便利化水平，促进内外贸监管衔接，推动内贸和外贸、进口和出口协同发展，为上海建设国内大循环中心节点、国内国际双循环战略链接提供重要支撑，助推上海内外贸一体化发展“再提速”。

助企顺畅切换两市场

寒意深重，无锡港码头的热闹景象却不减。随着无锡苏华船务有限公司“锡集7号”驳船的起航，30个分别装载着内、外贸货物的集装箱缓缓驶往上海外高桥港。

“内外贸货物属性不同，原来需要由不同船舶承运，仓位利用率较低，接单过多会造成公司运力紧张。”无锡苏华船务有限公司总经理侯佳林坦言，在南京海关所属无锡海关的指导下，企业完善了内控、备案等一系列合规手续，在开通内外贸同船运输后，驳船班次由

一周三班变成了天天班，运输时间也缩短一天以上，客户物流成本更低。

对于企业来说，除了物流便利性，内外贸市场渠道对接的顺畅也十分重要。无锡万斯家居科技股份有限公司是一家现代家纺家居产品企业。公司关务负责人朱敏说，在海关的指导和培育下，企业2023年初通过了AEO(经认证的经营者)高级认证，凭借这块“金字招牌”与澳洲家居零售连锁公司签订了长期战略合作协议。2023年1月至11月，该公司跨境电商B2B直接出口货值超1600万元，同比增长近10%。

而位于江苏省综合保税区的一众跨境电商企业，则成为内外贸一体化相关改革的“尝鲜者”。

据了解，对于消费者既有跨境电商网购保税进口商品，又有国内货物(或赠品)订单的情况，以往需要从综合保税区和国内仓库分别发货，给跨境电商企业增加了时间与物流成本。为解决这一问题，南京海关所属金陵海关推出“同包同车集拼出区”，允许跨境电商将国内货物运进综合保税区与进口商品同仓分区存储，海关通过数字化全流程精准管控，实现跨境电商网购保税进口商品与非保税国内货物同一包裹、同一车辆发运出区。2023年，金陵海关通过此举累计验放15万单，为企业节约成本70万元。

“两个包裹合二为一，消费者无需多次收货，提升了购物体验，企业也获得了实实在在的优惠、物流、包装成本降低了一半。”南京视客跨境电商有限公司销售总监聂祝青说。

积极探索发展新路径

作为外贸第一大省、消费第一大省，广东省积极参与内外贸一体化发展。省内海关坚持稳增长、防风险、促发展并进，为实现内外贸一体化高质量发展积极探索新路径。

近日，在广东省中山港中外运码头的4号外贸泊位

上，一件件原木被吊入内贸船舶“繁安216”号，随后将被发往张家港、靖江等地。

据悉，中山港港区两个码头共有10个外贸作业泊位，而内贸作业泊位仅有4个。随着外贸企业拓展国内市场，出口转内销货物增多，内贸泊位常常无法满足内贸区货物的作业需要，影响港口业务发展。

为有效缓解港区港口泊位资源压力，拱北海关所属中山港海关推出“内外贸泊位共享”举措，指导港口科学动态调整内外贸泊位比例，错峰安排船舶靠离泊装卸，提升港口作业效率，并制定专项监管工作方案，通过视频监控、实地抽查等措施强化监管，2023年以来，支持辖区港口开展“内外贸泊位共享”200余次。

“有了‘内外贸泊位共享’措施，在外贸泊位停止作业或装卸作业较少的时间段，港口内贸货物都能在外贸泊位进行装卸，场地、吊机、叉车等资源都得到了最大化利用，我们单泊位单日卸船量从4000吨增长到了超过6000吨。”中山港货运发展有限公司副总经理周文伟说。

近年来，随着加工贸易转型升级不断推进，加工贸易由单纯的“两头在外”向“两种资源、两个市场”转变，企业内销诉求更加强烈。为顺应企业需求，海关总署下发了简化集中内销手续，允许企业按季度集中办理内销退税手续等诸多政策福利。

广硕鞋业是一家大型中外合资企业，与多个国内外知名品牌合作。近年来，开始探索新发展路径，逐渐提高内销比例。

广州海关所属清远海关通过海关“企业协调员”机制，及时向企业宣传解读海关支持加工贸易发展促进内销的便利化措施，帮助企业开拓国内市场。

“海关将内销集中纳税时限由次月15日延长到每季度结束后15天内完成，手续上也更加简便，帮助我们出货快速高效，有效提升了企业竞争力。”广硕鞋业关务经理李志刚说。2023年，该公司鞋业运动鞋内销数量约457万双，同比增长超两成。

北京海关助中华“老字号”食品香飘“中国年”



图为北京海关关员上门对企业出口年货进行查验。

北京海关供图

本报讯 记者蔡岩红 春节临近，北京市通州区稻香村食品集团北京工厂的生产车间里热火朝天，一份份传统糕点经过一系列流程，走下生产线，登上发往世界各地的集装箱。

中国春节已成为全球公认的重要节日，也是传统糕点重要的营销节点。北京海关所属通州海关主动提供服务，优化关企联系人配合机制，创新应用节前提前宣贯食品出口政策，提前对接掌握企业出口订单和排产计划，提前开通监管“绿色通道”的“三提前”工作模式，上门一对一精准帮扶企业。并着力增强企业进出口食品安全意识，引导企业提高产品质量，合法合规经营，最大程度实现高效监管与便利企业的有机结合。

在北京海关的帮助下，传统食品企业出口迎来“质”“量”双提升。稻香村食品集团产品已出口到海外40多个国家和地区，成为欧美等国家主要进口的糕点品牌和中国文化的文化名片。

行政协议制度发展迎来新机遇

慧眼观察

□ 于安

行政协议的法律问题近期再次引起广泛关注，从实务工作的角度主要是基于两个方面的原因：一是于今年1月1日起施行的行政复议法，第一次将行政协议争议纳入行政复议的受案范围。处理行政协议案件，将是行政复议机构能力建设重点工作之一。二是六部委《基础设施和公用事业特许经营管理办法》正在修订，而政府特许经营正是行政协议法规定的第一类行政协议。这都将为我国行政协议的制度优化和制度发展打开窗口和提供机遇。

我国针对行政协议在法律上作出规定，首先是2015年修订的《中华人民共和国行政诉讼法》，但是该法没有对行政协议的内涵和范围等作出直接规定，也没有对有关行政协议的法律规范和规章及其解释进行限制。2019年最高人民法院制定发布的《关于审理行政协议案件若干问题的规定》，则限于司法解释的适用范围之内。至今我国仍然缺乏关于行政协议的系统性制度，对于有关行政协议的一些基本性问题需要进行更为深入的研究和探索。

行政协议的定义和范围都是根据特定的体制条件和具体实行的行政协议种类来确定，应当反映行政协议的政策需要和时代需求。我国的行政协议制度目前尚缺乏比较稳定的内涵和框架，行政协议的具体种类对于形成行政协议的一般定义和基本特征具有基础意义。我国行政诉讼法上提及的行政协议有两种，分别是政府特许经营协议和土地房屋征收补偿协议。2019年关于行政协议的上述司法解释进一步规定了矿业权等国有自然资源使用权出让协议、政府投资的保障性住房的租赁、买卖等协议、符合规定的政府与社会资本合作协议以及其他行政协议。司法解释中对行政协议种类的扩张性规定反映了当时的实际需要和司法审判

的能力。但是自2018年以来我国行政机关的组织结构和职能及其内外环境发生了许多变化，其中一部分变化已经进入稳定期或者趋势明朗期，具备了在行政协议法上作出反映的条件，可以将一些新型行政协议行为纳入行政协议范畴，如政府招商引资协议、政府投资项目、基于政府信用形成的债务等。从争议处理制度上看，行政复议可以容纳比行政诉讼更多的行政协议种类，至少在理论上可以这样认为。因此，目前基于司法解释形成的行政协议定义，可以作出进一步的优化和扩展。

设立行政协议制度是对我国合同制度进行的结构改革，需要在处理行政协议与其他合同制度关系的基础上提出若干标准性因素。确立行政协议的标准性因素是多元的，确定其中的主导性因素是关键环节。经常被提及的所谓行政协议权，并不是确认行政协议的唯一标准性因素，行政协议履行中的行政单方变更权和解除权也并不应当总是无条件适用的。将所谓行政协议权理解为行政协议中的行政单方变更权并不总是恰当的，即使这两种权力在法律上是可以成立的。

行政协议主导因素的确立，应当反映行政协议种类的政策目标和应用条件。从经验上看，设立行政协议的主要考虑是利用市场改善行政绩效和实现行政目标，当然不排除考虑其他因素设立行政协议，以取得经济绩效为主要政策目标的行政协议，行政机构单方面职权应当大多设置为例外而不是普遍应用，更不应当是决定行政协议性质的主导因素。这类行政协议在履行中发生的大多数问题，一般假设为可以通过平等协商和资源互通解决。如果行政机构一方没有充分的可交换资源和足够的交易能力，就不应当利用行政协议来履行。确立行政协议的标准问题解决以后，特定类型的行政协议法律属性也并不是一成不变的。同一个行政协议行为在不同的条件下，在行政协议与民事合同之间进行相互移动和再移动在行政法上是正常的、可行的和合法的，这种移动和再移动的根据，主要是为了实现行政协议的政策目标。

行政协议的制度框架主要是订立和履行两部分，

这两个部分的结构性关系经常处于变化之中。如果高度强调行政机构单方面职权，就会形成协议履行具有地位优势的制度结构。这种结构一般说来是行政协议制度稳定性不足、适用范围狭窄和行政法治发育不够的表现，不能适应现代市场经济的需要。现代市场经济和法治政府条件下的行政协议制度结构，应当体现市场的充分开放和有效的市场竞争，这就使行政协议订立制度处于优先位置。

在行政协议的订立制度中，应当高度强调行政机构缔约人必须具备的各种能力，包括行政资源筹集能力、债务履行能力和与对方当事人的谈判交易能力，这是防范行政协议风险和体现行政法治的重要前提。行政机构当事人有形式和实质两种意义。形式意义的行政一方缔约人不一定有实际承担行政一方的债务和其他法律后果。因此，行政机构缔约人的法律能力是行政协议得以成立的必要条件。在行政协议订立阶段强调行政一方当事人的法律能力，是防止行政机构不负责任地滥用行政协议的必要措施。

行政协议履行的制度也是非常重要的。适应协议订立后发生的各种变化和保证协议的正确及时履行，是行政协议履行制度的基本功能。行政协议成立和生效后可能发生变化和风险，包括市场供给变化、对方当事人履约能力变化和履约意愿变化等。对于这些变化的正确应对方式，应当主要依靠行政机构运用行政资源来动员和激励对方当事人积极履约。行政机构对行政协议的单方面变更权和终止权，只是在例外情况下适用的特殊手段。因此，在行政协议履行制度的设计上，应当注重于行政机构在积极履约中的作用和方法。

行政协议是行政机构利用市场提高履职能力的重要制度，具有极大的行政改革意义和持续成长的潜力。我们要积极总结经验和提高应用水平，更好地发挥行政协议在行政治理和行政法治中的积极作用。

(作者系广东外语外贸大学区域法治研究院院长、教授)

让城市更绿更宜居

□ 本报记者 刘欣

古树名木是十分重要的物种资源、景观资源和生态资源，它承载着传统文化、记载着历史变迁，被誉为“绿色的国宝”“有生命的文物”。

第二次全国古树名木资源普查结果显示，我国普查范围内现有古树名木共计508.19万株，包括散生122.13万株和群状386.06万株。记者近日从国家林业和草原局获悉，近年来，我国推动古树名木保护工作取得新成效，资源管理更加精准，保护重点更加突出，制度体系持续健全，打击整治深入推进，社会氛围日益浓厚。

持续健全制度体系

“各地在摸清资源本底基础上，严格落实挂牌保护。”据国家林业和草原局生态司司长刘莉莉介绍，近年来，在资源普查档案和数据库基础上，结合各地补充调查最新数据，开发上线“全国古树名木智慧管理系统”，集合数据采集、项目管理、统计分析、多维展示等功能，分批次组织各省开展数据质检，查缺补漏，核实信息，普查范围内的古树名木全部实现落地上图，数据完整性、准确性、规范性大幅提升，初步建成全国古树名木保护管理一张图、一套数、一个平台，实现了动态、精准管理。

同时，我国古树名木保护重点更加突出，统筹做好文物保护和古树名木保护，陕西省制定实施5株5000年古树保护工作方案，加强黄帝手植柏等5株5000年古树保护，针对衰弱濒危一级古树和名木，2023年首次落实中央财政资金5000万元，支持地方实施抢救复壮项目。

制度体系持续健全。2019年，新修订的森林法首次在法律层面将保护古树名木列为专门条款。为进一步强化古树名木保护法治保障，积极推进《古树名木保护条例》制定工作，已完成地方、中央和国家机关以及社会各界征求意见，组织了专家论证会，后续工作正在按立法程序抓紧推进。目前17个省份及部分城市出台了古树名木保护地方性法规或管理办法，建立起覆盖普查、鉴定、复壮、管护等全过程的技术标准体系，推动古树名木保护纳入林长制督查考核，古树名木保护法治化、规范化水平不断提升。

打击整治也在深入推进。2022年9月至12月，国家林草局会同公安部、住房城乡建设部组织开展打击破坏古树名木违法犯罪活动专项整治行动，共侦破刑事案件135起，抓获犯罪嫌疑人360余名，挽救、追回古树名木530株，切实维护古树名木资源和国家生态安全。2023年4月，三部部门联合印发《关于加强协作配合健全防范打击破坏古树名木违法犯罪工作机制的意见》，深化部门协作长效机制。2023年9月至12月，三部部门联合开展“春风2023”专项行动，推动打击整治常态化长效化，持续营造严打高压态势。针对树龄鉴定难题，启动开展古树名木树龄鉴定技术研发“揭榜挂帅”项目，项目成果将为监管执法提供有力支撑。

各地积极探索创新

值得注意的是，古树名木保护坚持属地管理原则，主体责任在地方，具体落实也在地方，国家出台的很多政策也发源于地方的鲜活实践。各地积极探索，先行先

我国古树名木保护法治化规范化水平不断提升

十七个省份及部分城市出台相关地方性法规或管理办法

试，形成了很多行之有效的创新举措。

刘莉莉举例说，比如，“林长+司法+古树名木保护”模式为古树名木撑起了“保护伞”。2022年的“6·06”案件就是由湖南基层林长巡护及时发现并报案，林业部门配合公安机关依法迅速侦破，有效防止毒害古树犯罪行为进一步扩大，充分体现各级林长的重要作用。四川发布林长令，加强古树名木保护管理工作，重庆制定加强古树名木司法保护六条措施，有效强化“司法+古树名木”。河北、安徽、福建等地探索“林长+检察长”协作机制，充分发挥公益诉讼检察职能，以“检察蓝”守护“古树绿”。

“生境整体保护”模式为古树名木建起了“宜居家园”。北京、浙江、广东等地打造了形式多样的古树名木主题公园，绿美古树乡村，古树小区，古树街巷，发布古树主题游线，举办古树文化节等，增添城乡美景，方便群众游憩，推动古树名木资源与生态旅游融合发展。广西、浙江开展破除影响古树生长的硬化地面。

多元化投入渠道不断拓宽为古树名木保护持续“输血”。浙江、广西等地依托“互联网+全民义务植树”，开展古树名木认捐认养，募集资金用于古树名木保护和复壮。上海、安徽、湖南探索为古树名木购买保险，在一定程度上纾解了地方财政压力。

“此外，各地在制度建设、种质资源繁育、加强科技攻关等方面也采取了很多有益做法。”据刘莉莉介绍，广东省委发布《关于深入推进绿美广东生态建设的决定》，将“实施古树名木保护提升行动”列为六大行动之一。福建省绿化委员会印发《关于进一步加强古树名木保护管理工作的通知》，湖北开展新一轮全省一级保护古树名木体检，北京、陕西开展古树名木种质基因保存和繁育，北京、湖南等地发挥行业发展优势，举办全国古树健康与古树文化学术论坛，南方古树名木保护技术交流会，促进交流互鉴。

完善保护管理机制

保护古树名木，任重道远。刘莉莉表示，“下一步，我们将接续奋斗、久久为功，把古树名木保护好，把中华优秀传统文化传承好，推动新征程上古树名木保护工作再上新台阶。”

据介绍，在持续强化行业监管，进一步加大执法力度方面，国家林草局将定期开展资源调查，完善“一树一档”，实行全面挂牌保护，严格落实管护责任；推动古树名木保护纳入各级林长制督查考核和林长制网格化管理范畴，加强日常巡查巡护；摸清古树名木健康底数，坚持“一树一策”原则，科学实施抢救复壮；强化部门协同，深化联合执法长效机制，持之以恒打击整治，加强行政执法与刑事司法、公益诉讼有效衔接，形成监管执法合力。

同时，在完善保护管理机制，强化保障能力建设方面，国家林草局将会同有关部门推动《古树名木保护条例》尽早出台，为古树名木保护管理提供上位法律依据和保障。进一步完善“全国古树名木智慧管理系统”，确保每一株古树名木都“落到图上”“责任到人”。积极争取加大资金投入力度，组织实施古树名木抢救复壮和古树群体保护提升项目。建立多元化投入机制，鼓励社会资本参与保护，积极探索古树名木保护制度。加强科技创新和人才培养，鼓励各大高校强化古树名木保护基础研究和成果转化，深入研究古树名木保护相关学术，培养输送后备人才。建立古树名木保护专家库和专业问诊机制，为基层开展资源调查、养护管理等提供技术支持。