

亚洲开发银行区域性技术援助项目(编号: 8586-REG):

促进中亚区域经济合作(CAREC)区域跨境贸易

中期研讨会总结报告

2016年7月26-27日

哈萨克斯坦 阿拉木图

A. 引言

1. 亚洲开发银行(ADB)区域性技术援助(技援)项目(编号: 8586-REG)“促进中亚区域经济合作(CAREC¹)区域跨境贸易”中期研讨会于2016年7月26-27日在哈萨克斯坦的阿拉木图召开。该技援项目始于2014年9月20日,计划将于2016年11月完成。技援已经识别出优先的过境走廊,制定了一个综合担保机制(CGM),评析了法律与法规框架,现正在评估信息与通讯技术(ICT)支持系统和信息共享。召开中期研讨会旨在考虑各种技援报告及考虑如何推进项目。研讨会也旨在明确支持建议的试点走廊和三个试点国家(中华人民共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦共和国)。

2. 本总结报告的附件1为研讨会日程安排,附件2为研讨会参会人员名单。出席研讨会的有CAREC成员国²海关当局的代表、中亚区域承运人和货运代理人协会联合会(CFCFA)的成员、其他私营部门的组织、技援咨询专家组以及亚行的工作人员。

B. 开幕式

3. 哈萨克斯坦共和国财政部国家税务委员会海关监管处的高级专家Yuriy Kim先生致欢迎词。他回顾了项目始于2014年9月,自此PADECO公司派出的咨询专家组多次前往CAREC成员国考察。项目现进入到最后阶段,此次研讨会是2016年11月项目总结前的倒数第二个研讨会。大批重要报告已经完成或正在定稿阶段。本次研讨会的目的是审核这些报告的发现,并且明确在三个国家(哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦共和国、中华人民共和国)制定一个试点方案需开展的后续工作。这对于明确所建议的机制是否可实行,并且提出改善CAREC所有成员国间过境的健全经济措施将是非常重要的一步。

4. 亚洲开发银行东亚局公共管理与财务部及区域合作处(EAPF)的区域合作专家Cristina Lozano女士一开始解释了技援的意义,指出区域过境发展是CAREC海关合作委员会的五大优

¹ CAREC = 中亚区域经济合作,现有是个成员国:阿富汗、阿塞拜疆、中华人民共和国(内蒙古自治区和新疆维吾尔自治区)、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦共和国、蒙古国、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦。

² 阿富汗未参加本次研讨会

先领域之一。她注意到CAREC成员国的国际贸易涉及通过邻国的域外海关过境，甚至部分国内贸易涉及另一国的海关过境。然后她探讨了区域过境相关的问题。她指出技援的目的是：(i)为在CAREC建立一个基于走廊的高效可负担海关过境体系识别各种选项；(ii)明确在沿两国或多国间优先走廊实施一个海关过境体系试点的可行性。最后，她讨论了技援的项目活动和下一步工作。Lozano女士的报告内容见附件3。

C. 跨境交通流研究报告：最新发现与发展

5. 专家组组长/贸促专家Graham Walker先生介绍了技援的目的、合理性以及战略框架。然后他详细讨论了建议的试点走廊，并且分析了交通密度、贸易量和贸易值以及经济重要性。Walker先生的报告内容见附件4。

D. 区域跨境关税担保机制：主要建议和国际环境

6. 海关/贸促专家Nigel Moore先生介绍了关税担保机制(CGM)。他谈到CGM的合理性、改善的领域、机制及其核心原则。该机制具有两大支柱：(i)经授权的经营者(AEO)- 无需担保；(ii)单一/综合担保。然后他提到过境模式以及支持信息通讯技术(ICT)交换平台。最后，他例举了一个CGM 过境移动实例，并且评估了该系统的挑战和优势。Moore先生的报告内容见附件5。

7. 讨论如下：

- (i) 来自巴基斯坦财政部的一位代表提出他的国家已经建立起一个基于网络的系统，目前大多数贸易通过该系统。然而，巴基斯坦尚未实施AEO制度或担保制度。他们正与中国一起开发一个电子数据互换(EDI)系统。此外，他们正在利用美国国际开发署(USAID)的技援项目制定一项AEO计划；为此目的他们已经指派了专职官员。他们有绿色通道，与AEO制度类似但不完全相同；95%的过境贸易通过绿色通道。
- (ii) Moore先生指出国际公路运输协定(TIR)与CGM互补，可以相互并行不悖地实施。当TIR作为一个重要平台时，为商界提供灵活性和各种选项就显得尤为重要。当TIR系统提出一个标准方式时，CGM提供一个基于风险评估的方式以及综合担保机制。
- (iii) 来自阿塞拜疆国家海关委员会的一位代表注意到TIR体系包含经运输链的互认原则。AEOs的责任应得到全部相关国家当局的认可。大多数CAREC成员国在其海关法中都没有AEOs条款。问题是如何规范整个运输链。安全与保障是一个重要的要求。来自阿塞拜疆的代表询问TIR之外何种机制通行海关监管和AEOs互认。Moore先生指出中国和哈萨克斯坦已经计划实行AEOs互认。对于CAREC试点项目来说将对AEOs设置通用标准（例如：企业业务的合规性和财务稳健性）。来自阿塞拜疆的代表表达了他对TIR体系在CAREC实施的希望。Moore先生再次强调TIR与CGM能够相互并行地运作。
- (iv) 来自哈萨克斯坦共和国国际公路承运人(KAZATO)的一位代表表达了CGM是“重新发明轮子”的担忧。在欧亚大陆已经有了通用的过境运输体系TIR。TIR体系已经有超过50年历史了，现在其侧重于无纸化电子技术。到2016年7月1日，TIR担保额提升到100,000欧元。由于都是欧亚经济联盟(EEU)的成员，哈萨克斯坦与吉尔吉斯斯坦共和国之间不存在问题；来往于欧洲的货运过境乌兹别克斯坦时就出现问题，但是这些问题可以经

过TIR解决。所建议的体系仅仅是在理论层面建立的体系。由于TIR是一个通用体系，他敦促将会议重点放在完善TIR。他补充道中国刚正式加入TIR公约，这是一个重要变化。Moore先生回应道所建议机制下的灵活方式能够为TIR提供一个经济有效的比选，这样可有益于商业贸易。

- (v) 来自中国国际货运代理协会的一位代表指出，由于TIR有其自身的机构，此次会议上适合讨论TIR体系的发展；问题是如何能够使用CGM。如果我们基于AEOs理念，其应得到进一步说明。由于尚未在电子平台上建立TIR，开发一个电子平台对所建议的新系统具有竞争优势。Moore先生观察到该机制中的核心原则深深植根于全区域的现代工作实际，并且与世界海关组织(WCO)提出的原则相一致。对于CAREC，问题是如何抓住机遇使区域贸易快速向前推进。
- (vi) 来自阿塞拜疆国家海关委员会的一位代表指出欧洲的新计算机化过境系统(NCTS)有T1和T2两种报关，TIR系统有TIR通关证；他问道在建议的系统中AEOs应填写何种报关单。Moore先生解释到还是需要AEOs报关，但是在报关单上可以识别其AEOs身份。阿塞拜疆代表又问到这一表格或文件是否有一个正式名称。Moore先生回答道技援咨询专家组已经起了一个名称叫做“单一过境文件”，其电子版将随行至过境各国。
- (vii) Lozano女士指出当没有人怀疑TIR的效能时，而其只是为运输经营者提供的一个选项。在许多国家TIR与其他运输系统共存，例如：在欧洲。在CAREC框架内，应尽可能加强运输合作。TIR体系是联合国(UN)公约，具有很多成员；修订公约需要全体成员国达成一致意见，因而是一个漫长的过程。CAREC成员国不应在探索其它选项以改善区域过境运输方面止步不前。在过境运输方面世界正变得更加灵活。CAREC应该更加积极主动，在基于风险控制的基础上探索提高灵活性的选项。因为实施一个强化的过境运输体系是一项重大的任务，在试点走廊的基础上渐进式推广是值得推荐的。如果试点结果积极就可以延其他走廊和其他国家展开。建议从大事着眼，而从小事着手。
- (viii) 来自哈萨克斯坦的一位代表问及建议的机制能否应用于那些涉足中国以外的走廊。Walker先生解释了之所以选择涉及中国走廊的合理性，例如：从中国到CAREC成员国的贸易量（每年贸易额高达约400亿美元）。
- (ix) Moore先生指出WCO已经审阅了CGM建议书，并且赞同其基本原则（支柱）。他进一步指出建议的机制是向前看5-10年，为经营者提供灵活的选项。

E. 法律/法规框架

8. 过境促进专家/法律专家Bruce Winston先生介绍了法律/法规问题。他先从三个建议的试点项目国家，然后到其他CAREC成员国，分别介绍了全球、多边、复边/区域、双边以及国内的法律文件，同时对相应的法律制度进行了评述。他还进行了差距分析，即针对每个国家，实施建议的区域过境担保制度需要对其法律法规框架作何重大改动？Winston先生的报告内容见附件6。

9. 讨论如下：

- (i) 来自阿塞拜疆国家海关委员会的一位代表观察到国家的海关法侧重商务，对于实施建议的CGM可能不需要修改。Winston先生回应道法律报告初稿认识到海关法已经采纳了一些成功经验，并且基本符合世界贸易组织(WTO)的规范和标准以及欧盟海关法。
- (ii) 来自中国国际货运代理协会的一位代表强调了在TIR和建议的CGM之间比选的优势。如果一个新的担保系统达成一致意见，然后就需要逐步修订海关法和法规；这不可能即可完成。然后他又提及到一系列其他相关问题，例如：保险费尺度经济的重要性，在实施建议系统中采用GPS的可能优势。Winston先生与Moore先生赞同修改法律法规将费时费力；最好在备忘录前提下向前推进，即：一个部长级国际协定。试点项目期预计约为五年，在此期间可以安排所需的法律修订；这在测试一项新方式时很正常。然后Moore先生做了进一步说明，例如：结合保险产品的优势（即：运输与货物保险），开放保险市场让满足设定标准并保持合理保费的保险公司之间竞争的优势。来自哈萨克斯坦国家税务委员会的一位代表指出这不是一个适用标准问题，而更多的是当一个经认证的经营者(AEO)违约时每个国家如何确保有法可依。Moore先生说明到如果有一件索赔，建议是一个海关请求另外一个海关偿还，这就回到保险公司并确保偿还得到执行。各海关需要对AEOs审批程序达成一致，因此就存在信任，通常采用相同的AEOs审批标准。
- (iii) 来自巴基斯坦财政部的一位代表询问为何四国过境运输协定(QTTA)四方中仅有的一方（即：巴基斯坦）没有被纳入设想的试点项目。Walker先生和Lozano女士解释到最好保持试验简单并且侧重于一个CAREC走廊。然而，情况可能会进一步考虑。

F. 信息通讯技术(ICT)系统：概述与建议

10. 信息通讯技术(ICT)专家Konstantin Naumov先生³讨论了CGM的ICT解决方案。他首先介绍了ICT系统的组成和一般要求。界面将基于单一过境和基于内部文件。然后他讨论了ICT解决方案的各种可能影响，包括为试点项目建议的ICT系统构架。Naumov先生的报告内容见附件7。

11. 讨论如下：

- (i) 来自中国的一位代表问道(a)谁来为试点项目开发ICT系统；(b)应对现行系统作何改动；(c)开发一套新系统的成本是多少。Naumov先生从试点项目的角度回答道可能会使用单一海关文件，各国分别开发一个综合模块；谁来做应是一个技术性决定。此外，他还讨论了海关部门对现行系统的改动是指切换到自动海关系统。他还提到取决于在电子过境文件格式方面进一步的工作，需要修改技术规格。Moore先生补充道后期需要将成本分解细化。
- (ii) Naumov先生注意到所建议的系统不可能在真空中存在；必须创造前提条件，比如类似吉尔吉斯斯坦共和国所做的单一窗口项目。也就是说，对于一个侧重于海关-海关数据交换的项目并不需要做重大的规则调整。关于项目财务，海关模块发展取决于其复杂程度讲将对整个项目成本有着显著影响。

³ Naumov 先生从加拿大多伦多通过视频会议参会

- (iii) Moore先生强调要将重点放在战略性目标，例如：海关当局之间实施AEO计划和数据交换。试点项目就是向前推进第一步的有效手段。建议试点项目为期五年，其他国家一旦准备好即可加入。

G. 阿塞拜疆过境货运的协调

12. 阿塞拜疆共和国国家海关委员会业绩考核与发展规划局项目管理处处长Rauf Guliyev先生介绍了阿塞拜疆共和国海关署建立单一自动管理系统(SAMS)的基本原则。他首先谈到主要战略支柱的设定。然后他讨论了一系列与该系统相关的具体问题，包括基础设施建设、发展理念、各种创新项目（例如：单一窗口）。

H. 制定试点方案：下一步工作

1. 机构与管理问题

13. Walker先生指出拟定试点项目的侧重国家和走廊。然后他概述了第一期(2017-2018年)包括成立政府CGM咨询委员会，成立技术分委员会，成立项目支持专家组并提供技术支持。他还讲述了第二期(2019-2020年)和第三期(2020年以后)。

2. 海关合作

14. Moore先生随后讨论了建议的CGM两个支柱有关的后续工作。此外，他还提出需要将单一过境文件和海关监管(例如：过境的形式、频次、互认、优先处理)向前推进。他还强调了在试点阶段需要定期测评。

3. 法律与法规问题

15. Winston先生提出有关法律法规问题的后续工作如下：(i)参与国之间颁布一项国际协定（也可以备忘录的形式）强调具体问题；(ii)必要时随时将国内法律法规与国际协定衔接；(iii)制定一项国际协定强调区域过境运输领域的整个要求。

4. 讨论

16. 讨论如下：

- (i) 来自阿塞拜疆国家海关委员会的一位代表问到咨询专家组是否考虑了其他地区在AEO制度方面的经验。Moore指出AEO制度已经在全球约60个国家得到应用。然后该代表问道AEO制度在过境运输的使用情况。Moore先生说明其在欧洲得到非常广泛的应用，例如摩尔多瓦的AEOs快速过境通道。
- (ii) 来自KAZATO的一位代表提到中国将于2016年7月26日正式加入TIR公约，自2017年1月5日起中国将启动其首批TIR作业。他问及在此过程中区域承运人和货运代理人协会联合会(CFCFAs)的作用。Moore先生指出TIR仍可以与CGM并行实施。该代表回答他依然反对该建议的系统。Moore先生回应道方式仅仅是为运输业者提供选择。Lozano女士解释到在CAREC层面对是否参与TIR体系没有强制，但是这个问题可以在CFCFA成员之间自己讨论。来自中国国际货运代理协会的代表提出设想的试点方案可以被

CFCFA成员采用，尽管需要明确其在实施这一系统中的作用。KAZATO的代表请求不要在这些口岸（吐尔尕特和霍尔果斯口岸）实施试点项目，首批TIR卡车过境将在那里实施。Walker先生强调了拟定项目所采取综合手段的效益，但是技援咨询专家组对来自寻找试点替代方案国家的建议持开放态度。KAZATO的代表指出获得AEO地位需要一百万欧元押金，这令人望而却步；Walker先生回应道AEOs的最初要求只是13,000美元，是欧亚经济联盟(EEU)将AEO会员保证金要求强制提高到一百万欧元。这导致曾经在哈萨克斯坦运营的所有163个AEOs因无力满足此项条件而消失。来自中国私营部门的一位代表提出在向前推进之前就需要选好体系。来自阿塞拜疆国家海关委员会的一位代表指出CGM需要进一步完善；他表达了他的观点，CGM将在多式作业中找到其合适的位置。

- (iii) 哈萨克斯坦国家税务委员会的Kim先生问及究竟是亚行还是各国负责实施下一步工作。Winston先生回应到各国作为主权国家将主要负责，但是可以请求亚行提供技术援助以加快进程。

I. 工作组

1. 私营部门和保险公司

17. Walker先生总结了私营部门和保险公司工作组讨论的内容：

- (i) 在工作组讨论中对项目给予了普遍支持。
- (ii) 工作组讨论了关税担保机制(CGM)和试点项目的保险要求。制定相应的保险费将很重要。有必要再保险以确保保险产品得到全面覆盖。建议开发出一个范围更广的保险产品，包括货物保险以及包括司机医疗和安全的条款。试点方案的“资金实力”可以通过国际保险机构支持信誉良好的区域性保险公司来展示。他提及中国银行集团保险公司的职员已经表达过对本项目支持的极大兴趣，并且原计划出席本次研讨会但由于签证问题行程受阻。吉尔吉斯斯坦共和国的当地保险公司也是巴基斯坦最大保险公司的一部分。他补充道香港的几大保险经纪人也对支持本项目表示了浓厚的兴趣。
- (iii) 对一些涉及中国的可能替代口岸也进行了考虑，虽然他们并不比原定的口岸合适。

2. 海关

18. Moore先生总结了海关工作组讨论的内容：

- (i) 关于CGM的第一个支柱(AEOs无需担保)，小组审视了每个国家AEO制度的现状。中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦共和国、蒙古国、乌兹别克斯坦汇报了其在法律层面实施AEO制度的进展情况，而巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦尚未进行。中国和哈萨克斯坦已经建立起了过境贸易商的互认制度，包括依据哈萨克斯坦共和国财政部与中华人民共和国海关总署之间达成的双边协定对这些贸易商的主权担保。
- (ii) 小组还探讨了CGM的第二个支柱-综合担保，并且同意每个国家需分别强调这个问题。

- (iii) 考虑到格鲁吉亚明年将加入CAREC，考虑到NCTS将可扩展到欧洲以外，实施NCTS可能是一个额外的选项。
- (iv) 注意到实施CGM的任务规模。将采取分步走的方式逐步推进，例如：从建立电子过境文件开始，随后制定AEO制度，然后降低担保额度。

3. 运输业界

19. Winston先生总结了运输业界工作组讨论的内容：

- (i) 从一开始就对关税担保机制(CGM)系统的标准建立表达了兴趣；并建议中亚区域承运人和货运代理人协会联合会(CFCFAs)在相关标准的制定中发挥一定作用。
- (ii) 同时还建议应用全球定位系统(GPS)和无线射频识别(RFID)技术监控车辆移动，尽管提到海关管理需要及时响应存在违规的技术手段。
- (iii) 对建议的试点方案细节有着相当的兴趣；并催促加快进入试点实施期这样可以展示可见的结果。同时指出需要制定一个有时间约束的工作计划，标明何事谁来做及何时做。观察到在此阶段总是问题多于答案，这很正常。
- (iv) 铁路运输以及公路运输的重要性得到强调；因此关税担保机制(CGM)下涵盖多式联运的可能性得到欢迎。
- (v) 需要强调一些相关的急迫问题，例如：司机和车队人员的签证，过境手续便利化，无歧视。
- (vi) 注意到亚行是应 CAREC 成员国政府的请求开展此技援项目。在 CAREC 的 2020 年战略下过境运输仍是一个突出的问题。本次会议的结果将汇报给 CAREC 成员国政府。其目的是通过海关合作委员会(CCC)将试点项目传达给 CAREC 成员国主管当局，如果在那得到批复则上报给 CAREC 部长大会，最后批准在 CAREC 一条走廊开展可能的试点工作。
- (vii) 澄清了所建议的方式不仅不会破坏 TIR 系统，而且还将通过为从业者提供额外的灵活性来加强 TIR。TIR 系统将会继续使用，与此同时 CGM 在对过境贸易商风险评估的基础上能够提供额外的灵活性；这两种选项互不冲突。在 CGM 下还能够提供一个多式解决方案，而 TIR 只能应用于公路运输。
- (viii) 进一步澄清了 CGM 将通过对整个过境系统提供其他特色和附加值来避免重复。所提供的额外解决方案将结合国际成功经验。CAREC 能够选择成为一个先行者走在其他区域的前面。
- (ix) 最后，建议考虑与国际公路运输联盟(IRU)签署一个备忘录以避免重叠或冲突。

J. 闭幕词

20. 项目组长/贸促专家Walker先生向参会者表示感谢，并对他们为项目的持续承诺表示赞赏。所建议的关税担保机制(CGM)为替代国际公路运输协定(TIR)提供了一个备选，因此将会对区域过境运输产生积极影响。作为CGM的最终受益者，私营部门组织的参与一直都很重要。项目将跟进到2016年9月的海关合作委员会，并且期望一直到2016年11月的CAREC部长大会。阿塞拜疆已经展示了如何实现开发一个综合过境系统，这一系统可以在其他国家复制。信息通讯技术(ICT)的工作将继续，将于2016年9月和10月派出两次考察团。同时技援专家组也将为项目实施提出指示性的成本计算。技援专家组将于2016年10月底前完成最终报告，并于2016年11月初举办最后一次研讨会。

21. 亚行区域合作专家Lozano女士提醒参会者，亚行是应CAREC成员国政府的请求安排了此技术援助项目。在CAREC的2020年战略下过境运输仍是一个突出的问题。由于到最后投入使用的任何过境系统私营部门才是用户，因此技援项目一直都有私营部门的密切参与。她重申建议的关税担保机制(CGM)不仅不会破坏国际公路运输协定(TIR)，而且将通过提供更多的灵活性来对其加强。我们可以将整个区域的过境系统考虑为一个有着两条腿的单一系统，即TIR和建议的CGM，后者在过境贸易商风险评估的基础上提供了额外的灵活性，同时也提出了一个多式的解决方案。CGM将结合国际成功经验，朝着全球现代化过境作业的方向前进。