

亚洲开发银行（ADB）技术援助项目（编号：8586-REG）：

促进中亚区域经济合作（CAREC）区域过境贸易

最终研讨会总结

2016年12月7-8日

阿塞拜疆 巴库

A. 引言

1. 亚洲开发银行（ADB）技术援助项目（技援）促进中亚区域经济合作¹（CAREC）区域过境贸易（编号：8586-REG）的最终研讨会²（研讨会）于2016年12月7-8日在阿塞拜疆的巴库召开。技援于2014年9月20日开始，计划于2016年12月31日结束，尽管现在预见从CAREC最新成员国格鲁吉亚收集数据资料项目需要延期一段时间。技援识别出候选的过境走廊，编制了综合担保机制（CGM），审查了法律和法规框架，评估了信息与通讯技术（ICT）支持系统和信息分享。召开了技援研讨会以讨论技援报告及其推进方式。研讨会还旨在明确对建议的试点走廊提供支持。

2. 本总结报告的附件1为研讨会议程，附件2为研讨会参会人员名单。CAREC各成员国³海关的代表、CAREC承运人和货运代理人协会联合会（CFCFA）的会员以及其它私营部门组织的代表、技援咨询专家组、亚行官员及其咨询专家出席了本次研讨会。

B. 开幕式

3. 阿塞拜疆国家海关委员会副主席阿斯克·阿卜杜拉耶夫（Asker Abdullayev）先生致欢迎词。他指出阿塞拜疆位于欧洲与亚洲交汇的核心区。他在研讨会上通报了阿塞拜疆近期开展的一系列改革及其配套综合措施，例如2016年5月引进了一套电子海关信息系统；2016年8月采用了统一的风险管理自动控制系统；实行了货物从铁路至其他运输方式转运的免税；与格鲁吉亚、吉尔吉斯共和国、土库曼斯坦的海关达成了双边安排和协议（其中包括信息交换、培训和能力建设）。他祝愿研讨会取得丰硕成果。

4. 亚行驻阿塞拜疆代表处首席代表纳里曼·曼纳普克夫（Narriman Manappbekov）先生欢迎研讨会的各位代表。他指出连接东-西方的陆路大通道贯穿整个阿塞拜疆全境。技援于2014年开始，包括四个部分：研究区域过境流；制定一项综合过境担保机制；提出法律与法规建议；分析所需的ICT系统。他提出研讨会应考虑开展一个推进观念的试点项目需要。他勉

¹ CAREC = 中亚区域经济合作。CAREC 现有十一个成员国：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）、格鲁吉亚、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、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。

² 基于技援于2016年内结束的最初假设。

³ 阿富汗没有参加研讨会。

励各参会代表积极参与，以提高报告的实用性和项目实施的可能性。研讨会旨在将咨询专家的工作转换成为具体的成果，尤其是试点方案的开发。

5. 亚行东亚局公共管理、财政与区域合作处（EAPF）的区域合作专家克里斯汀娜·洛扎诺（Cristina Lozano）女士介绍了技援的意义，指出区域过境发展是**CAREC海关合作委员会**寻求的五大优先领域之一。她注意到**CAREC**成员国的国际贸易涉及经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。然后她论述了区域过境有关的各类问题（例如：由于缺乏区域合作所导致的过境运输障碍）。她指出技援的目的就是：（1）为在**CAREC**建立起一个基于贸易走廊高效适用的海关过境制度而识别选项；（2）明确在沿优先走廊涉及的两个或多个**CAREC**国家实施一个海关过境制度试点的可行性。最后，她讨论了技援项目的活动内容以及下一步的工作。Lozano女士报告的演示文稿见**附件3**。

C. 过境流研究报告：最新进展及试点方案的实施计划

6. 专家组组长、贸促专家格兰汉姆·沃克（Graham Walker）先生介绍了技援的目的、原由及其战略框架。然后他详细论述了所建议的试点走廊，分析了交通密度、贸易量和贸易值以及经济重要性。此外，他介绍了试点分期的实施时间表，总结了最新的情况，包括试点方案已于2016年9月在新加坡召开的第15届**CAREC海关合作委员会**大会上得到签署。格兰汉姆·沃克（Graham Walker）先生报告的演示文稿见**附件4**。

D. 区域过境担保机制：试点方案的构成

7. 海关与贸促专家尼格尔·摩尔（Nigel Moore）先生介绍了综合担保机制（CGM）。他陈述了CGM的原由、改善的领域、机制及其核心原则。该机制具有两大支柱：（1）经认证的经营者（AEOs）无需担保；（2）综合担保的可用性。然后他论述了过境形式和支持信息通讯技术（ICT）交换平台。最后，他介绍了CGM过境运输的一个实例，评估了该系统的优势和挑战。尼格尔·摩尔（Nigel Moore）先生报告的演示文稿见**附件5**。

E. 讨论 (1)

8. 讨论如下：

- (i) 阿塞拜疆（阿塞拜疆国际陆路运输者协会）的一位代表问及是哪个主管部门批准了阿塞拜疆参与试点项目。这一问题是这样说明的，考虑到中华人民共和国对两国实施TIR体系的关注以及中国将于2017年1月实行TIR体系，2016年7月在阿拉木图举行的中期研讨会时，确定最佳选择是在阿塞拜疆和哈萨克斯坦开展试点项目。在与阿塞拜疆海关和哈萨克斯坦海关深入的双边讨论后，明确了其有兴趣参加试点。
- (ii) 格鲁吉亚（格鲁吉亚税务总局）的代表注意到这种过境体系将有助于发展区域经济。他提出了一个问题，当各国关税税率存在不同时如何计算担保费。除了考虑产品的风险等级外，各国海关还必须要在采用的关税税率上达成一致。
- (iii) 巴基斯坦（巴基斯坦国际货运代理协会）的代表问及经认证经营者（AEOs）的门槛标准，如果一个贸易商在任一**CAREC**国家注册成为AEO，他在其他国家注册AEOs名称时需要提供什么。这些问题得到这样澄清，AEOs的门槛标准由各国参照世界海关组织（WCO）推荐的标准门槛自行确定（例如：良好的海关合规记录）。符合条件的经营者名称可以在海关与海关之间交换。

- (iv) 巴基斯坦（联邦税务局）的另一位代表指出所有这些问题都在其它的过境体系（如：TIR体系）中得到全面强调，他然后问道为何CAREC需要一个独立的体系，而且新的体系与现有体系之间必然会相互影响。土库曼斯坦（土库曼国际公路承运人协会）的代表也提出了类似的问题。这些问题是得到这样解释的，TIR体系不覆盖全部运输经营者。除此之外，TIR体系不支持担保额度风险评估，TIR体系也不提供综合担保，而综合担保现在是世界贸易组织（WTO）《贸易便利化协定》中明确规定的。从海关的角度看，这些都是让商界自觉自愿遵守的重要激励因素。经认证经营者（AEOs）将不再需要单独担保。应给予经营者最经济有效担保的选择权。
- (v) 中华人民共和国私营部门（中国国际货运代理协会）的代表问及货运和货代协会联合会（CFCFA）的成员如何参与，CGM的详情内容是什么。这个问题是这样解释的，在试点阶段，当海关部门设置条件时就应开展与CFCFA成员的磋商。
- (vi) 吉尔吉斯共和国（久比利保险公司）的代表注意到一些实际的组织问题需要在向前推进中进一步澄清。并且指出主要报告的副本已经分发，并且将分发给任何还没有收到的人。如有任何意见、担忧或者问题都可以反映。
- (vii) 阿塞拜疆（阿塞拜疆国家海关委员会）的代表问及项目建议中多式联运的可能性，考虑到国际陆路运输协定（TIR）体系只适用于公路运输。专家组阐明了所建议的体系能够支持不同的运输方式。

F. 法律和法规框架：差距分析及建议

9. 过境促进（法律）专家布鲁斯·温斯顿（Bruce Winston）先生介绍了法律和法规事项。对于重点国家，他介绍了全球性、多边、复边、区域性、双边及国内的法律文件，同时分别阐述了各国相应的法律体系。他还介绍了差距分析，也就是在每个国家，实施建议的区域过境担保制度其法律法规框架需要做出什么重大修改？最后，他提出了一个实施CGM以及强调区域过境制度所有要求的国际协议的构架。Winston先生报告的演示文稿见附件6。

G. 信息与通讯技术（ICT）系统：概述及建议

10. 信息与通信技术专家康斯坦丁·纳乌莫夫（Konstantin Naumov）先生论述了CGM的ICT解决方案。他首先介绍了ICT系统的一般要求和组成。其界面将是基于内部文件的单一过境。然后他论述了ICT解决方案的各项功能，包括为试点项目所建议的ICT系统的构架，包括对在试点项目国海关ICT系统的评述。最后，他为试点项目（例如：软件要求的技术规范、与现有系统的兼容性、新的要求和相关性）以及后续的CAREC过境系统项目（例如：详细的工作流程和深入分析）提供了建议。Naumov先生报告的演示文稿见附件7。

H. 讨论 (2)

11. 讨论如下：

- (i) 巴基斯坦（联邦税务局）的代表问及技援专家组提到获取海关ICT技术信息有困难。该代表向技援专家组保证可以提供所需的任何信息资料。巴基斯坦拥有一套先进的海关ICT系统，可能是CAREC区域内最先进的系统。例如，巴基斯坦能够与中国海关进行电子互通。同意技援要求的ICT问卷表将直接提供给代表以加快回复。
- (ii) 吉尔吉斯共和国私营部门（久比利保险公司）的代表询问保险公司是否可以从海关ICT系统获取数据信息（比如：从业年限、理赔记录）用于评估和支付风险。这一问题

这样说明的，应对此类请求时各国的信息数据保护法理应得到尊重。可以提供有关运输的基本数据信息以便于对担保进行监控。

- (iii) 格鲁吉亚（格鲁吉亚税务总局）的代表问及他的国家是否可以纳入《法律法规报告》和《ICT报告》。亚行Lozano女士答道可以将格鲁吉亚纳入分析，项目结束日期会延期至2017年，可以满足这一请求。
- (iv) 关于法律分析，吉尔吉斯共和国的代表指出欧亚经济联盟（EEU）的海关法草案已于2016年8月送达EEU成员国（也就是四个月前，尽管落在2016年6月提交的法律法规最终报告之后）。

I. 试点方案的制定：下一步工作

1. 机构和管理事宜

12. Walker先生提出了拟定试点项目的国家和重点走廊。然后他概述了项目一期（指示性的时间为2017-2018）包括成立政府CGM咨询委员会、成立技术分委员会、成立项目支持小组并提供技术支持。他还描述了项目二期（指示性的时间为2019-2020）和三期（指示性的时间为2020年以后）。实际上，在2017年制定并于2018年实施的试点确定大概的基础上，时间可以排的更紧凑些。可以进一步预见，到了2020年CGM就可以在绝大多数CAREC国家实施。然后Walker先生详细陈述了机构和管理安排，比如：成立多部门的政府CGM咨询委员会、成立技术分委员会、成立项目支持小组。Walker先生此专题报告的演示文稿见附件8。

2. 海关合作

13. Moore先生对所建议CGM的两个支柱有关的后续工作进行了探讨。此外，他指出需要推进单一过境文件和海关监管（例如：类型、频率、互认、优先过境待遇）。他还强调了在试点阶段需要开展放行时间监测。Moore先生此专题报告的演示文稿见附件9。

3. 法律和法规事宜

14. Winston先生识别出以下与法律法规事宜有关的后续工作：（1）制定一部参加国签署的国际协定（可以是协定的备忘录形式）强调具体事项；（2）如有必要，按照国际协定及时修订国内法律法规；（3）从长期来看，制定一部针对区域过境制度全部要求的国际协定。Winston先生此专题报告的演示文稿见附件10。

4. 信息通讯技术（ICT）系统的开发

15. Naumov先生介绍了与促进CAREC区域过境贸易ICT系统开发有关的技术及管理问题。他介绍了为试点项目所建议的ICT系统构架以及ICT系统的功能（例如：自动化海关系统以及其它可能的集成和界面）。他然后为试点项目提出了专门建议（例如：商定软件要求的技术规范、与现有系统的兼容性、新的要求和相关性以及欧亚经济联盟（EEU）有关的建议）。Naumov先生此专题报告的演示文稿见附件11。

J. 讨论 (3)

16. 讨论如下：

- (i) 吉尔吉斯共和国的代表向研讨会通告了该国以及塔吉克斯坦成立贸易促进委员会的进展情况。此外，他强调了在成立的机构吸纳私营部门的重要性。技援专家组表示赞同，由于他们也预见到了私营部门参与技术分委员会的意义。
- (ii) **Walker** 先生强调了开展放行时间监测的重要性，以确保试点计划真正落实并且所有试点国都可以接受。
- (iii) 吉尔吉斯共和国私营部门的代表问及试点项目是否可以选择其他路径。**Walker**先生解释道，由于中华人民共和国承诺将于**2017**年实施**TIR**体系，中期研讨会同意考虑走廊**2A**，侧重于阿塞拜疆和哈萨克斯坦，并且其已经具有一些优势。随着格鲁吉亚成为**CAREC**成员，而且格鲁吉亚与欧洲新计算机化过境系统（**NCTS**）相连，这一走廊选项已经得到加强。如果试点运行两年，将一定会推广到其它走廊，尤其是那些高交通流量和密度高的走廊。
- (iv) 格鲁吉亚（格鲁吉亚税务总局）的代表通报了该国于 **2016** 年批准了世贸组织（**WTO**）的《贸易便利化协定》，此事除了别的之外还需要开展放行时间研究，为此他们已经开展了两轮。他们还取消了强制性的国家关税担保费，此动向有益于运输企业；这也意味着需要评估是否维护一个强制执行制度。此外，如何为作为担保的基础设定关税税率，使得没有一个国家比别国优惠。他然后建议试点结束后达成一个双边互认协定，强调需要统一协调过境文件。**Moore** 先生指出，各方对于各种问题有不同的观点，必须实现一个争取各方各种利益平衡的共同立场。
- (v) 塔吉克斯坦（货运代理协会）的代表提出格鲁吉亚提供到达欧洲市场“机会窗口”对区域内贸易产生负面影响的可能性。针对法律和法规框架的不匹配或差距，他问道亚行是否支持适用法律和法规框架所需的修订。另一个问题是部分**CAREC**成员国在其过境作业中有地理限制，比如他们在中华人民共和国的业务可以深入到多远，中国只承认世贸组织（**WTO**）第5条款（过境自由）适用时的双边协定。**Walker**先生回应道，无论如何区域内贸易而不是域外贸易应仍将是项目的重点，联通欧洲连接大中华的贸易与投资将刺激区域内的货物流动。亚行**Lozano**女士指出法律和法规评估识别出了**CGM**适用性的潜在差距。她强调，目的是除了确实需要重要修订外，将法律和法规修订最小化，亚行会考虑提供支持。但是再次强调，试点国的法律法规框架只需有限的修订，主要是次级法律文件。
- (vi) 吉尔吉斯共和国私营部门的一位代表请求将其国家纳入所选的试点项目。因其国家的法律法规框架与哈萨克斯坦相似，且在一个较小的国家测试试点方案会更有益。**Moore**先生指出已经建议采取分阶段方式，且其他国家一旦准备好了就可以加入。
- (vii) 哈萨克斯坦的代表提到他们借用计算机辅助翻译已经实际解决了与中华人民共和国之间的语言问题。关于另外一个主题，提到因各国的支付系统不同，在试点阶段支付将难以整合到过境系统中。
- (viii) 阿塞拜疆（阿塞拜疆国际公路运输者协会(**ABADA**)）的代表指出如果有了单一海关文件且项目投入运行，则车辆与司机入境也会需要单一许可证或通行权证。这些问题的重要性得到了阐述，实际上已经提出涵盖无缝过境交通所有要求的国际协定。阿塞拜疆的另一位代表指出这些问题可能超出了海关部门的权限，但已经为强调此事做出了努力（例如：联合国亚太经济与社会理事会(**UNESCAP**)已提出了一个公路运输协定模板）。
- (ix) 格鲁吉亚的代表表示该国加入**CAREC**是对其有兴趣和与**CAREC**国家开展贸易的战略宣示；其作用不仅仅是对欧洲的一个窗口，而且可以为其他国家增进贸易提供机遇和提高能力。关于**ICT**的介绍，他认为问题讲的很透，没有发现任何特别的问题。他提到需要将该国现有软件与欧亚经济联盟（**EEU**）软件和其他软件（如阿塞拜疆的软件）

协调，目前尚未看出有什么问题；各个系统也许相互协调。在现阶段，可以说格鲁吉亚表示对此项目有兴趣，但是需要深入细致的技术讨论。就此事宜，他转达了格鲁吉亚将于2017年引进海关数据自动化系统（ASYCUDA），这需要与CAREC的系统协调。技援专家组强调了需要使用单一过境文件。

- (x) 吉尔吉斯共和国的代表表示同意项目建议书。他提出了一些实际问题，例如：从吉尔吉斯共和国使用里海通道增加车辆渡船费。

K. 结束语

17. 亚洲开发银行（ADB）的区域合作专家Lozano女士回顾到亚行是应中亚区域经济合作（CAREC）政府的请求开展此项技援项目的。在CAREC的2020战略中，过境仍是一个突出的问题。她指出建议的综合担保机制（CGM）将提供一个灵活的多模式解决方案，瞄准国际最佳实践，朝着世界现代化过境作业的方向前进。她感谢为技援专家组提供信息资料用于开发基于证据的CGM的所有人士。她最后表示，本次研讨会不是项目的终结而是一个新的开端，亚行已经为试点方案的启动准备工作实际划拨了预备资金。

18. 专家组组长贸促专家Walker先生感谢各参与方在项目期间给予的支持，感谢阿塞拜疆国家海关委员会的精心安排和热情款待。他观察到所有国家都已经着手努力改善过境，并且表明经过两年多的工作成效令人放心，2017年元月向前推进并于2018年实施试点项目将是可能的。他感谢格鲁吉亚的参与，表示很高兴阿塞拜疆和哈萨克斯坦也将为建议的试点项目成功尽其努力。