

23 创新案例二十三：“保税混矿” 监管创新

23.1 案例概况

案例描述

“保税混矿”是指将不同产地、不同成分的两种以上的铁矿砂在保税状态下进行配比混合而得的混合铁矿砂。大连港进口的巴西淡水河谷铁矿石主要是含铁量为65.7%的高品位低硅铁矿石及含铁量为61.9%的低品位高硅铁矿石，在大窑湾码头堆场进行物理混合，根据市场需求进行配比，最终销往国内或出口日本、韩国市场。针对大连港进境保税混矿等业务的实际需求，大连出入境检验检疫局在有效执行检验检疫法律法规的前提下，合理设计工作程序，最大程度为企业提供便利，为保税混矿业务提供技术支撑和品控保障。通过多道程序严把安全关，在货物入区时对货物进行放射性监测，同时对有毒有害元素含量实施监测；在货物卸毕后对货物堆存场地、数量及混矿作业过程实施日常监管；在货物出区过程中对货物实施检验并出具品质及重量证书。

保税堆场进口矿石混矿为国内首例，大连出入境检验检疫局组织巴西淡水河谷混矿项目组及大连港等单位进行深入研究，联合大连港矿石码头、大连港散货物流中心建立了定期通报和重大问题沟通协调制度，严把安全关，及时通报和解决检验监管工作中存在的问题；同时主动加强与大连海关的沟通，及时通报工作情况，形成了监管合力，为贸易双方营建科学高效、公平公正的交易环境。

大连港“保税混矿”的创新之处主要体现在业务、制度和管理等

方面：简化通关手续，使企业切实享受自贸区带来的便利；有法可依，有据可查，风险较小；规范流程，组织出台《大窑湾海关保税矿砂混矿业务操作指南》，指导业务操作，对接企业需求；检验检疫部门对保税铁矿混矿业务采取“入库报验+放射性检测+元素监测+日常监管+出库检验”五位一体的检验监管模式。大连出入境检验检疫局最大程度满足企业需求，多次就保税堆场的保税功能在启用过程中涉及检验检疫方面的法律法规和检验监管等与企业座谈，做到检验检疫法规宣传在前、为企业答疑解惑在前，了解和掌握企业生产过程中涉及检验检疫监管工作的关键环节，有针对性地制订工作方案。

“保税混矿”的制度创新如图 23-1 所示。

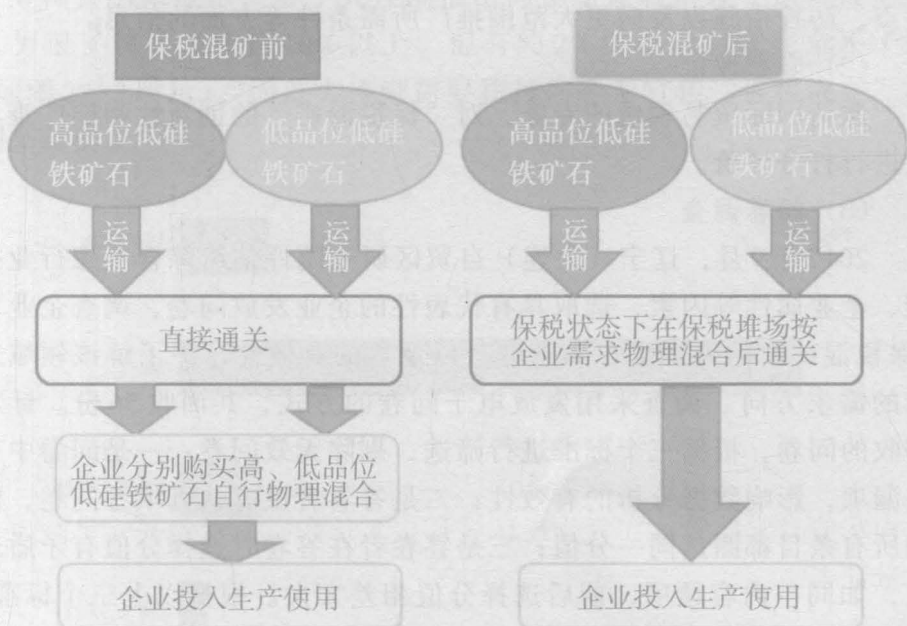


图 23-1 “保税混矿”的制度创新

实施效果

混矿业务不仅降低了巴西淡水河谷的混矿成本，也实现了“国外矿山”向中国港口的前移。在大连港矿石码头后方的保税堆场内开展

铁矿石物理混配，规范保税堆场混矿业务和检验监管工作，不仅有利于助推大连港口转型，拉动区域经济增长；也有利于促进环渤海及东北亚区域进口铁矿石资源的优化配置与布局，有效降低中国钢厂的采购成本，巩固与强化铁矿石贸易议价能力，进一步提升供应链管理水乎。

23.2 评估方法

（1）政府访谈

2017年9月，访谈了大连大窑湾海关检验检疫局相关人员，获取了“保税混矿”的相关信息，具体包括操作方法、创新点、成效、风险点、防控措施以及向更大范围推广所需条件等方面的信息。

（2）专家评价

邀请国际贸易领域的专家，对“保税混矿”的创新性和推广难易度进行打分评价。

（3）问卷调查

2017年9月，辽宁（大连）自贸区研究院评估组综合考虑行业类型、企业属性等因素，选取具有代表性的企业发放问卷，调查企业对“保税混矿”的熟悉度、满意度，以及它的有效性，并了解该领域未来的需求方向。调查采用发放电子问卷的方式，共回收56份。针对回收的问卷，根据三个标准进行筛选，剔除无效问卷：一是问卷中有缺漏项，影响数据分析的有效性；二是答卷者没有认真填答问卷，例如所有条目都圈选同一分值；三是答卷者在答卷时选择分值有矛盾现象，如同一内容题项，前后选择分值相差太大。根据以上三个标准，本次有51份问卷有效，有效问卷率达91%。

对获取样本进行描述性统计，结果如下：

◇ 企业类型

调查结果显示，参与大连港推出的创新监管措施“保税混矿”问卷调查的企业主要为民营企业，超过企业总体的70%，其次是外资企业，约占20%，如图23-2所示。这也说明，民营、外资企业是自贸区企业的主导力量。



图 23-2 “保税混矿”样本企业性质构成

◇ 企业了解度

调查结果显示，对于大连港推出的创新监管措施“保税混矿”，认为很了解的企业达 10% 以上，但有约 2% 的企业对其完全不了解（如图 23-3 所示），因此大连港需要积极向企业宣传“保税混矿”的创新举措。

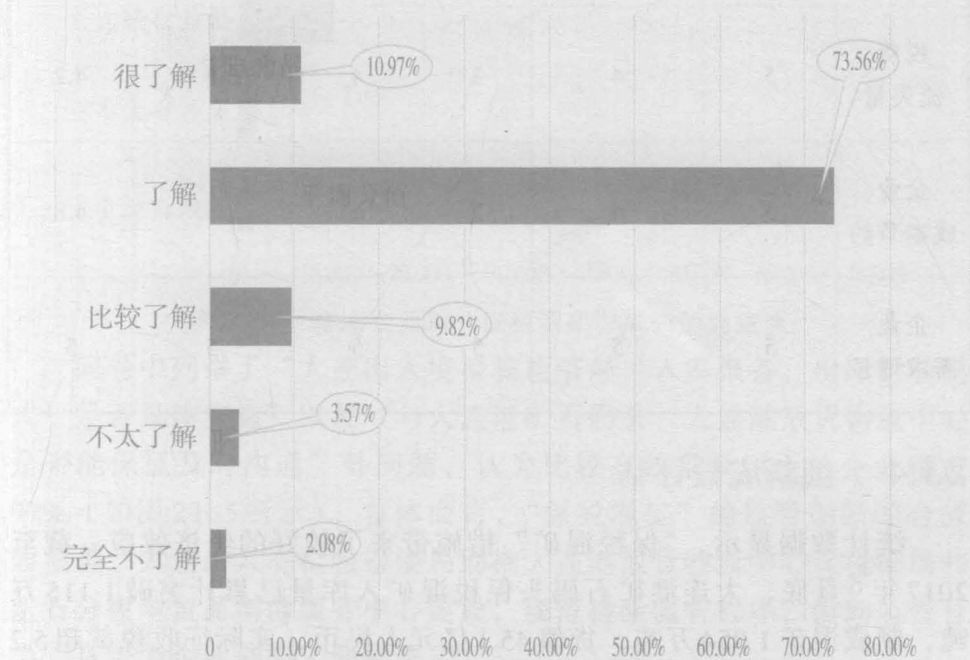


图 23-3 样本企业对“保税混矿”的了解程度

23.3 创新性评估

采用专家评价法这一国内领先做法，选取了国内领先做法、对原有做法改进的程度、功能性增强、改变了原有流程、更好地满足企业要求为指标，设定1~5分的分值表示从非常不同意向非常同意依次渐进，邀请了5位专家按照实际情况打分，取平均分为最终的专家评价分值，其结果见表23-1。从专家打分情况来看，“保税混矿”具有显著的创新性，在严格执行检验检疫监管法律法规的前提下，“保税混矿”制度切实为企业节省了 time 成本和操作成本，更好地满足了企业的需求。

表23-1 专家对“保税混矿”制度创新性评估打分情况

保税混矿	国内领先做法	对原有做法改进的程度	功能性增强	改变了原有流程	更好地满足企业要求	专家评价分值
税费流失量	5	4	3	4	5	4.2
企业成本节约	5	4	5	5	5	4.8
企业需求增长	5	5	5	5	5	5

23.4 创新成效评估

统计数据显示，“保税混矿”措施带来了较好的经济效应。截至2017年9月底，大连港矿石码头保税混矿入库量已累计突破1 115万吨，制成混矿1 054万吨，货值45.1亿元人民币，实际征收税款超5.2亿元，2017年1—9月份入库673.5万吨，超2016年总量232万吨，成为大窑湾海关检验检疫局新的税收增长亮点。转口至日本、韩国的混

矿量迅速增长，从2017年3月到9月底，转口贸易量共计332.6万吨，占2017年前9个月混矿总量的50.7%。“保税混矿”业务快速发展，帮助企业减负增效显著，2016年一年内帮助企业扭亏为盈，减少亏损8000万元人民币，2017年前9个月为企业创利9840万元人民币，使企业切实获得改革红利。

根据调研反馈结果，样本企业对“保税混矿”带来的成效满意度较高，对于“辽宁自贸区获批以来，转口到日韩的混矿业务量是否实现了迅速增长”这一问题，认为比较有效果及以上的企业超过95%，20%的企业认为很有效果（如图23-4所示）。

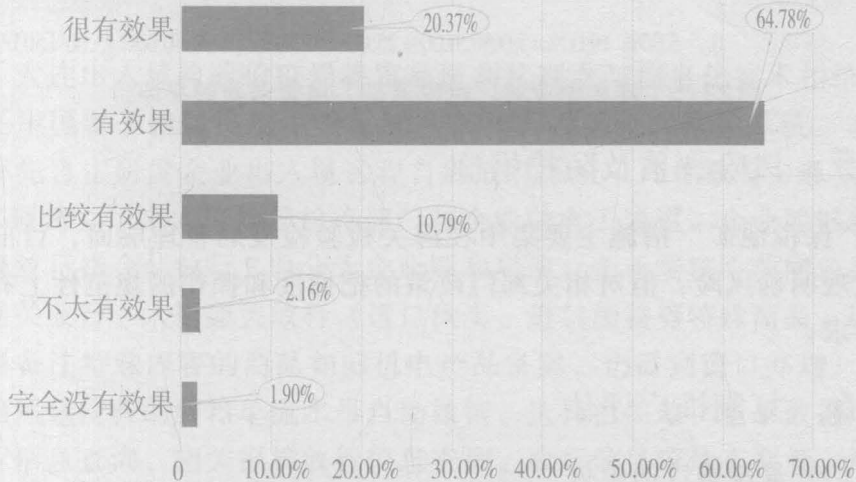


图23-4 样本企业对“保税混矿”成效的满意度

问卷中列举了“大连出入境检验检疫局‘入库报备，出库检验模式’是否具体实施”以及“与大连港矿石码头、大连港散货物流中心是否能保证及时沟通”等问题，认为比较有效果及以上的企业超过97%（如图23-5所示）。总体而言，“保税混矿”的监管创新综合成效显著。大连出入境检验检疫局助推大连港散货物流中心保税堆场和矿石分拨与贸易增值服务中心建设，规范检验监管程序，借助监管合力，真正为企业创造了便利。



图 23-5 样本企业对“保税混矿”监管创新效果评价

23.5 风险评估及防控措施

“保税混矿”措施主要集中在海关检验检疫局管理层面，目前尚未发现明确风险，但对相关部门政策的把握度和操作的规范性上有较高要求。

23.6 复制推广评估

(1) 复制推广的价值

“保税混矿”措施较好对接企业需求，提高海关检验检疫局服务效率，节省企业成本，提升港口转口贸易规模，具有一定的复制推广价值。

(2) 复制推广所需条件和难度

复制推广需要具备港口、保税等相关条件。相关部门也应积极对接企业需求，提供灵活性、差异化保税服务。大连港的“保税混矿”措施提供了可供参照的模式，连云港、天津、青岛等港口已先后到大连港参观学习“保税混矿”的经验，这表明，该项措施在复制推广上具有很强的可操作性。