

浅谈油气系统在海关保税原油监管中应用

那瀚文¹ 王明伟¹ 阎洪泽¹ 张娟^{1,2} 李洪星^{1,2} 李华^{1,2}

(1. 中华人民共和国大连长兴岛海关, 辽宁 大连 116300)

(2. 中华人民共和国大连海关, 辽宁 大连 116000)

摘要:《油气液体化工品物流监控子系统》(以下简称:油气系统)实施监管以来,尤其是作为监管辅助应用于保税液体化工品的监管后,在压缩企业通关时间、提高通关效率大大节约企业生产成本,为实现“大通关”提供有利的先决条件和技术保障。在实际监管过程中发现,软件更新速度明显滞后于企业生产情况的发展变化,特别是保税原油,因其为混合物,所含水份存在不确定性,密度又会随温度变化而波动,由此导致政策制度可操作性不足、油气系统功能不完善、账册挂单、账货不符等一系列问题,限制了海关监管效能的提升,也给企业的生产经营造成困扰。结合关检融合后新海关监管实际,在不给企业增加负担的原则下,参考国际通用惯例,创新监管模式,引入适合的参数,为海关监管探索更宽更广的监管方向。本文以进口保税原油为例,通过探讨和研究保税原油的监管,为完善液体危化品创新监管提供一些思路和参考。

关键词: 油气系统; 海关保税; 原油监管; 经济影响

1 海关保税原油监管面临的新挑战

1.1 疫情为海关监管带来的新压力

作为口岸监管重要部门,海关口岸监管是维护国门安全的重要环节和必要手段,尤其是在关检机构改革以后,口岸监管的内涵和外延得到极大丰富。新冠疫情爆发以来,国际原油市场波动变化加剧,国内市场对原油的稳定供应提出更高要求,海关维护国门安全的新压力和新任务也随之不断增加。一是企业保障供应链产业链稳定的诉求,二是外防输入的国门安全底线,这就需要在海关法定职能下,更加强化口岸安全生产监管,解决企业生产与口岸监管矛盾,想企业之所想,急企业之所急,采用无人机、远程监测等高新技术手段,实施对原油的不到场查验等措施,减少监管直接接触,以应对疫情状态下新的监管需求。

1.2 安全生产对海关监管的新要求

安全生产是红线、生命线,是开展一切工作的底线。海关对进出口危险品检验和监管是海关安全生产工作最直接、最突出的体现,从海关法赋予的职能看,为落实海关总署2020年第129号公告内容实现对进出境危化品的有效监管是海关在履行口岸安全生产监管方面的法定职能,在执法过程中依法按程序开展进出口危险化学品现场查验及实货监管工作。将场所安全巡查与口岸卫生监督执法有机结合,根据不同监管要求确定监管频次、制定

监管计划,通过卫生监督、船舶检疫、场所巡查等部门一体化执法,打造综合执法模式,进一步强化口岸海关监管场所的日常安全,以及固液体废弃物、环境卫生、病媒生物等管理,形成“横向到边、纵向到底、责任到人、不留死角”的监管场所安全工作网络格局。其中如何采用电子科技监管手段高效完成监管工作是海关面临的新问题。

1.3 关检深度融合的工作需要

自机构调整以来,海关进入新的发展阶段,关检业务全面融合促进了贸易便利化,该举措是深化国务院机构改革的具体步骤,将原来独立开展的检验检疫报检业务全面融入到全国海关通关一体化“两中心三制度”整体框架中,简化作业环节及手续,降低通关成本,整体优化通关业务流程,提升了办事效率。也应看到两只队伍虽然服务对象和工作区域相似,但业务特点不同,人员知识结构、思维模式差异也较大。在对保税原油监管中,产生执法理念和对政策理解上的差异。找到更加优化的解决方案事关职能有机融合,事关队伍价值理念的趋同,是推动关检进一步走向深度融合的必然要求。

2 当前保税原油监管中问题

2.1 政策制度与监管实际间的矛盾

一是申报环节相关制度的不足。海关现行制度中未对油气系统的出入库申请审核工作作出明确的规定,缺少统一的执法口径。原油在保税监管区

之间流转的申报程序有别于一般货物的报关程序，与油气系统的运行不关联。当出现申报数重量与实际货物不符时，在溢短装允许范围内当事人可以选择性办理进出口货物报关单修改或者撤销手续，保税货物出库核销时，账册尚有余量无法核销，造成账册“挂单”；二是查验环节相关制度的不足。在保税原油出入库环节重复布控查验，且指令一致。不仅行政成本增加，也会因为前后两次查验取样条件存在差异，造成前后检验结果不同；三是保税核查环节相关制度的不足。按规定海关应定期开展盘库核查，由于货主未根据实际入库量修改申报数量导致物流账册与实际入库数量存在差异。同时原油经长时间存储也会出现损耗，加上计量作业存在系统误差，现行以盘库出现短量结果要求企业进行补税的操作并不严谨；四是保税监管相关制度的不足。在实际监管中发现对原油的保税监管要求仍需细化。如生产企业的保税原油罐区和一般贸易罐区管线存在大量共用情况，是现在的油气系统监管盲区。

2.2 油气系统功能与监管实际间的矛盾

一是系统孤立，数据对接不畅。油气系统未与相关管理系统建立数据对接，无法读取和审核物流账册及备案信息；二是系统参数维护和设置仍需优化。油气系统需要维护大量参数数据，涉及岸罐、货物、应用场景等多方面，目前部分参数设置不科学，如储罐最低液位和允许误差、货物的密度设置等；三是系统运行与物流账册管理要求存在差异。两套系统相互独立且采集数据的来源不同，分别来自实测和企业申报。出库核销时按照各自规则运行则不可避免会出现某一系统账册数据无法完全核销的情况，形成系统“挂单”；四是系统尚不能完全覆盖原油实际接卸过程。在保税原油的接卸和转罐过程中涉及多次管线作业，管线中滞留的原油直接影响保税货物数重量的监管；五是系统更新维护滞后。如风险查询、业务查询等功能无法正常运行，部分运行规则与最新文件要求存在矛盾；六是岸罐数据采集功能不完备。由于岸罐原油实际密度与申报密度存在差异，加之系统未采集明水（当货物计算）、水含等数据，造成采集量与实际量差异明显。

3 油气系统优化思路及对策

为了更好实现油气系统对保税原油的监管，在完善保税监管相关法律法规基础上，采用“原有功能升级—完善系统架构—引入误差参数”的方式全方位提升油气系统监管效能。

3.1 完善保税原油监管相关政策

为进一步完善保税原油相关政策制度，凸显政策制度在海关监管工作中的基石作用，推动油气系统运行规则的优化完善，指导一线关员开展好保税原油监管工作。本文提出以下几方面建议：一是扎实开展专项调研工作，对油气经营企业保税原油运输、仓储、计量等重点环节进行调查，深入了解行业生产经营实际情况，精准锁定政策制度“落实难”的堵点所在；二是充分考虑数重量鉴定技术特点，科学设定监管要求。结合原海关定性执法和原检验检疫技术应用的优点，根据我国计量标准，合理调整海关政策制度中涉及原油数重量管理的相关要求，使海关对实货的管理更加契合监管实际；三是立足保税原油贸易实际，细化保税原油相关政策制度。综合考量海关、货主、保税原油仓库、第三方检验鉴定机构、船代、货代在保税原油贸易中发挥的作用，明确保税原油业务链条上的各责任主体的具体责任。进一步规范保税原油的申报、查验、核销、盘查等环节的作业要求，统一执法口径。让保税原油业务发挥其内在能动性，吸引更多的油气经营企业参与保税原油业务，推动原油国际贸易进一步开放和发展。

3.2 油气系统功能的全面优化

油气系统功能是基于液体危化品理化性质相对稳定，品质波动较小等设想而设计的，参数设置和应用场景相对简单，并不良好适用原油这种成分复杂、批次差异大的商品。油气系统的升级优化应从以下角度入手：一是排查系统不足，开展修复升级。自系统上线以来，油气系统没有大的更新，应紧跟海关最新政策变化，综合考量保税监管、口岸通关、油气经营企业生产计量技术等因素，对油气系统当前存在功能不足进行修复；二是完善油气系统功能架构。基于当前 H2018 新一代通关系统功能架构，将油气系统与相关业务系统互联互通，加强系统智能化审核水平。综合考量顶管、吹管实际需要，完善管线监管功能模块。明确信息采集内容，简化申请程序，对系统中“密度”“最低液位高度”“允许误差”等具体参数的填写规则予以明确，同时为避免装港明水卸入岸罐充当货物的风险，应增加岸罐采集水含、明水、实测密度等功能；三是引入参数化解部分“挂单”问题。由于现行海关管理制度忽视了各类客观系统误差的存在，导致在保税原油监管中出现部分政策执行难，油气系统运行使用受阻等情况。对此，依据中华人民共和国出入境检验检疫标准 SN/T 2389.5-2010《进出口商

品容量计重规程第5部分：石油岸上立式金属罐静态计重》中计量岸罐不确定度不大于2‰的条款，建议在油气系统中设定2‰的误差参数。若各环节申报量与系统采集量误差在2‰之内，无需修改报关单，油气系统按照申报数重量进行确认。超出2‰参数范围的建议企业修改报关单数重量。若企业不申请修改，由企业在出库核销时依现行法规完成补税等操作。同样在保税仓库盘查中也可以参照2‰的误差参数进行。

4 成果预期

4.1 油气系统智能化水平大幅提升

2018年机构融合后，逐渐形成以H2018新一代通关系统为主干，其它各业务系统为分支的立体自动化系统体系。油气系统与H2018对接后能通过系统间数据比对，实现企业备案信息智能审核、货物物流信息自动抓取以及物流账册数据与油气系统数据的自动比对，减少人为干预，提升执法公正性，增强对贸易风险的识别水平，有利于风险信息的及时转化。

4.2 保税原油监管方式更为合理

改单后油气系统和物流账册数重量一致，在完成对第三方机构数重量鉴定结果、油气系统采集量与入库确认量的对比后，结合2‰参数进行判断，对于在出入库过程中差量属于正常计量误差范围的原油可以实现物流账册和油气系统的顺利核销。能够有效兼顾企业不同的贸易背景和海关的监管要求，减少企业不必要的补税。

4.3 保税原油监管网络日趋完善

经过完善优化后的油气系统能够同时为保税原油监管、保税仓库监管、第三方检验鉴定机构监管提供有力抓手，有效关联海关行政审批、实货监管和企业管理等多环节职能。通过细化系统功能设置，实现保税原油的实时可视化监管，海关监管人员可以清晰掌握保税原油的监管脉络，快速了解监管工作重点，实现以先进的“嵌入式”监管代替传统的“介入式”监管。

5 保税原油监管模式的创新方向

5.1 细化风险管理模式

在油气系统中根据相关计量标准设定合理的“风险预警系数”，细化贸易风险类型，在查验、盘查、核查等环节采取与之相匹配的监管处置方式：入库量和报关量与实时监控量差量在“风险预警系数”允许范围以内时，油气系统判定在合理监管范畴；超过“风险预警系数”范围时，油气系统进行报警并提示人工审核，监管人员开展现场风险

研判，按照《进出口商品数量重量检验鉴定管理办法》对该批货物实施全流程核查，确认短量原因及真实性。根据不同风险程度，依托风险预警研判的结果，实现系统自动判定和人工干预相结合，发挥口岸天平行动的实际作用，同时提升不合格检出率和案件查发水平，达到精准监管的目的。

5.2 提升第三方检验鉴定机构监管有效性

油气系统入库确认量主要依据第三方检验鉴定机构的鉴定结果。系统报警后有针对性地开展全流程核查，同时对第三方机构的鉴定结果进行验核，核查数重量证书的准确性和出证流程规范性，及时督促整改。若发现存在弄虚作假、扰乱检验鉴定秩序等情形，可以依据《进出口商品检验鉴定机构管理办法》等相关法律法规对第三方检验鉴定机构予以处罚。

5.3 强化海关部门间的监管联动

基于当前海关各部门间的责任分工，通过风险管理手段，加强各部门间的横向合作和信息共享，有效串联起风控、通关、口岸监管、商品检验等各个环节。在监管中突出问题导向和目标导向，加强部门间协调、配合、管理，以紧急布控、即决布控等形式完成风险信息和指令间的有效转化，形成监管合力。

5.4 激励企业落实口岸安全主体责任

以“守信者便利，失信者惩戒”为原则，结合海关信用管理机制，充分发挥以企业为单元的信用管理机制，激励企业落实口岸安全主体责任，对海关高级认证企业给予适当的政策倾斜，减少疫情环境下外勤现场监管环节的安全隐患，是强化口岸安全，解决深层次矛盾的重要尝试。

6 结语

油气系统是海关保税原油全流程监管智能化、可追溯的关键技术应用，对推动海关保税监管制度创新有着不可替代的作用。一方面，需要对油气系统做必要的完善升级，另一方面要积极研究保税原油专项监管方案，以有效整合海关与原检验检疫的监管职能优势，使系统功能与海关现行保税监管政策、油气经营企业生产实际更加匹配，推动保税原油监管向智能化发展，提高海关保税监管的灵活性和可操作性。

基金项目：

“油气系统在保税原油监管中的研究和应用”课题组，项目编号：2021HK221。项目主管单位：中华人民共和国大连海关；项目承担单位：中华人民共和国大连长兴岛海关。