

# 国务院关于印发落实“三互” 推进大通关建设改革方案的通知

国发〔2014〕68号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

现将《落实“三互”推进大通关建设改革方案》印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院

2014年12月26日

## 落实“三互”推进大通关建设改革方案

按照《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》精神和国务院决策部署，为落实“推动内陆同沿海沿边通关协作，实现口岸管理相关部门信息互换、监管互认、执法互助”的重大举措，制定本改革方案。

### 一、总体要求

（一）指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，全面落实党中央、国务院的各项决策部署，围绕“五位一体”总布局和服务构建开放型经济新体制，坚持依法行政，维护公平正义，坚持安全便利并重，优化口岸管理机制，转变职能实现方式，推进口岸综合治理体系和治理能力现代化。

（二）改革目标。立足更加积极主动的对外开放战略，强化跨部门、跨区域的内陆沿海沿边通关协作，完善口岸工作机制，实现口岸管理相关部门信息互换、监管互认、执法互助（以下简称“三互”），提高通关效率，确保国门安全，力

争到 2020 年，形成既符合中国国情又具有国际竞争力的大通关管理体制机制。

### （三）基本原则。

**遵循法治。**运用法治思维和法治方式，凝聚改革共识、破解改革难题，坚持严格规范公正文明执法，提升口岸管理的制度化、规范化、科学化水平。

**安全便利。**通过加强口岸管理相关部门监管协作，优化作业流程，提高通关效率，切实做到管住管好又高效便利。

**集约高效。**加强部门间资源共享共用和集中统筹，充分发挥监管资源的集聚效应，推进综合执法，形成管理合力，提高管理效能。

**协同治理。**充分发挥口岸管理相关部门现有职能作用，更加注重沟通、协作和构建伙伴关系，实现单向管理向多元治理的转变。

## 二、强化大通关协作机制，实现“三互”

（四）推进“单一窗口”建设。建立国务院口岸工作部际联席会议，统一承担全国及各地方电子口岸建设业务指导和综合协调职责，将电子口岸建设成为共同的口岸管理共享平台，简化和统一单证格式与数据标准，实现申报人通过“单一窗口”向口岸管理相关部门一次性申报，口岸管理相关部门通过电子口岸平台共享信息数据、实施职能管理，执法结果通过“单一窗口”反馈申报人。中央层面通过国务院口岸工作部际联席会议统筹推进全国“单一窗口”建设，地方层面由各省（区、市）人民政府牵头形成“单一窗口”建设协调推进机制，负责推动相关工作的具体落实。

（五）全面推进“一站式作业”。推行“联合查验、一次放行”等通关新模式。海关、检验检疫、边检、交通运输（陆路）、海事（水路）需要对同一运输工具进行检查时，实施联合登临检查；需要对同一进出口货物查验时，实施联合查验；在旅检、邮递和快件监管等环节全面推行关检“一机两屏”。

（六）建立健全信息共享共用机制。建立信息全面交换和数据使用管理办法。依托电子口岸平台，以共享共用为原则，推动口岸管理相关部门各作业系统的横

向互联，实现口岸管理相关部门对进出境运输工具、货物、物品（如外币现钞）、人员等申报信息、物流监控信息、查验信息、放行信息、企业资信信息等全面共享。对有保密要求的信息实行有条件共享。

（七）整合监管设施资源。现有口岸查验场地，应由口岸所在地市级人民政府协调，尽量统筹使用。新设口岸的查验场地要统一规划建设、共享共用。加强口岸基础设施改造，在人员通关为主的口岸，要为出境入境人员提供充足的候检场地。根据口岸管理相关部门相近的监管要求和标准，共同研发视频监控、X光机等监管查验设备，并以口岸为单元统一配备。运输工具、货物和行李物品通行的同一通道只配备一套同类别查验装备，各查验部门共同使用。

（八）推动一体化通关管理。强化跨部门、跨地区通关协作，加快推进内陆沿海沿边一体化通关管理，实现在货物进出口岸或申报人所在地海关和检验检疫机构均可以办理全部报关报检手续。除特定商品管理需求外，逐步取消许可证件指定报关口岸的管理方式，实现申报人自主选择通关口岸。

（九）打造更加高效的口岸通关模式。口岸管理相关部门在口岸通关现场仅保留必要的查验、检验检疫等执法作业环节，通过属地管理、前置服务、后续核查等方式将口岸通关现场非必要的执法作业前推后移，把口岸通关现场执法内容减到最低限度。广泛实施口岸通关无纸化和许可证件联网核查核销。加快旅客通关信息化建设，积极推进旅客自助通道建设，提高旅客自助通关人员比例。

（十）建立口岸安全联防联控机制。立足口岸安全防控，保卫国家安全，建立常态化的联合工作机制，相关部门联合开展情报收集和风险分析研判，定期发布口岸安全运行报告，在条件成熟的情况下，研究建立口岸风险布控中心，各口岸管理相关部门可根据各自职能特点，适时视情选择参加。加大口岸安防设施设备等硬件的投入。完善口岸监管执法互助机制，强化口岸管理相关部门在防控暴恐、应对突发事件、打击走私、打击骗退税、查处逃避检验检疫、反偷渡和制止不安全产品及假冒伪劣商品进出境等方面的全方位合作。

### 三、完善大通关管理体制

(十一) 优化口岸执法资源。深化口岸体制改革, 改进口岸管理模式, 合理配置海关、检验检疫、边检、交通运输(陆路)、海事(水路)等部门执法力量, 其中职责任务相近、执法对象相同的, 在条件成熟的情况下, 研究探索行政执法权相对集中行使和跨部门联合执法。

(十二) 开展查验机制创新和综合执法试点。在珠海与澳门间的拱北、横琴、湾仔和珠澳跨境工业区口岸等开展查验机制创新试点。在有条件的口岸开展“前台共同查验、后台分别处置”综合执法试点, 口岸管理相关部门按职责分工, 除针对废物、危险货物等带有特殊专业技术性要求的执法作业外, 对进出口岸运输工具、货物、物品、人员的查验合并进行, 发现违法行为依职权分别处置。根据试点情况适时总结评估, 稳步实施。

### 四、改善大通关整体环境

(十三) 完善口岸开放布局。加大内陆和沿边地区口岸开放力度。制定口岸开放准入标准, 简化口岸开放的申报和审批环节、验收程序以及口岸临时开放的审批手续。制定口岸退出、整合管理办法, 对开放后长期无通关业务和业务量小、社会效益差的口岸进行整合或关闭。按照水陆空铁、内陆沿海沿边、货物人员通行类别等区分不同口岸功能和作用, 在硬件设施、机构设置、人力资源及查验装备配置、通关模式等方面探索实行口岸差别化管理。

(十四) 加快自由贸易园(港)区和海关特殊监管区域监管制度创新与复制推广。加快完善与新时期自由贸易园(港)区和海关特殊监管区域发展相适应的政策与监管模式。对试点成熟的制度创新措施, 根据相关条件满足程度, 建立“自由贸易园(港)区—海关特殊监管区域—区外”的分级复制推广机制, 推动全方位扩大开放。

(十五) 畅通国际物流大通道, 助推“一带一路”等建设。建立与“一带一路”和长江经济带发展战略相适应的通关管理机制。在水运、空运、铁路、公路

等交通枢纽建设多式联运物流监管中心,通过多方联网获取多式联运物流全程信息,除需在口岸实施检疫和检验的商品、运输工具、包装容器外,实现多式联运一次申报、指运地(出境地)一次查验,对换装地不改变施封状态的予以直接放行。扩大内外贸同船运输、国轮捎带、国际航班国内段货物运输适用范围,提升运力资源综合效能。根据政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通五大领域齐头并进的要求,加强与“一带一路”沿线国家口岸执法机构的机制化合作,推进“三互”的海关合作,以及检验检疫、认证认可、标准计量、统计信息等方面的多双边合作,推进跨境共同监管设施的建设与共享,加强跨境监管工作日和工作时间、程序和手续的协调,探索联合监管,推广旅客在同一地点办理出入境手续的“一地两检”查验模式等,落实世界贸易组织《贸易便利化协定》,推动签订口岸基础设施互联互通协议,完善国际执法互助,降低人员、商品、资金、信息跨境流动的时间和成本。

(十六) 推进通关诚信体系建设。按照国家社会信用体系建设总体部署,加快推进进出口企业综合资信库、口岸管理政策法规资讯网等建设和应用。及时公布进出境活动管理相对人违法行为信息,并与其他部门实现互联互通、共享交换。根据守信激励、失信惩戒原则,实现差别化通关管理,对诚信守法者予以支持和激励,对失信违法者实行相应的限制和禁止。

(十七) 完善通关法治体系建设。坚持立改废释并举,增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性。推动口岸管理相关部门共同简政放权、放管结合,逐步取消和下放前置审批等项目,完善事中事后监管。制定口岸工作条例,完善口岸管理相关法律法规。建立口岸管理相关部门执法的权力清单和责任清单,依法公开行政审批、行政执法的依据、流程和结果,提高执法透明度和公信力。加强政务公开机制和平台建设,提供规范高效的公共服务。

(十八) 拓展和规范通关服务。结合各口岸进出境物流、客流实际,因地制宜、动态调整口岸开闭关时间,拓展24小时通关服务。建立进出口货物口岸放

行时间评价体系，统一评测、公布全国口岸平均通关效率。公布全国口岸收费项目、标准和依据。优化出口退税服务。建立健全与跨境贸易电子商务、外贸综合服务发展相适应的通关管理机制，完善与服务贸易特点相适应的通关管理模式。充分发挥口岸相关行业协会有作用，促进口岸通关中介服务市场健康发展。

## 五、加强大通关组织领导

(十九) 明确重要领域和关键环节改革推进步骤。

——近期(2014-2015年)：出台口岸工作条例和国家电子口岸建设协调指导委员会成员单位数据共享和使用管理办法。完善电子口岸平台功能，健全信息交换和共享共用机制。在沿海各口岸建成“单一窗口”。在全面实施关检合作“三个一”(一次申报、一次查验、一次放行)的基础上，加快推进京津冀、长江经济带、广东地区等经济联系密切区域通关一体化改革和检验检疫一体化改革，2015年覆盖到全国。在珠海开展口岸查验机制创新试点。

——中期(2016-2017年)：修订完善口岸管理相关法律法规。口岸管理相关部门执法互助机制有效建立。在全国各个口岸建成“单一窗口”。新建及现有口岸查验设备、科技装备和场所设施实现共享共用。口岸作业环节前推后移，新型通关模式有效建立。推进“一站式作业”改革。建立健全常态化的口岸安全联合防控机制。

——远期(2018-2020年)：跨部门、跨区域的内陆沿海沿边大通关协作机制有效建立，信息共享共用，同一部门内部统一监管标准、不同部门之间配合监管执法，互认监管结果，优化通关流程，形成既符合中国国情又具有国际竞争力的管理体制机制。

(二十) 加强方案的组织落实。发挥国务院口岸工作部际联席会议的协调作用，明确各项改革的推进步骤和完成时限，协调解决改革实施中跨部门的重大问题。对改革所涉及的法律法规立改废释及试点工作所需要的法律授权问题，各部门要加强与立法机关的联系衔接，确保各项改革措施于法有据。各部门要通力合

作，全力推进相关改革措施的落实，适时组织阶段性评估，总结经验并形成可复制可推广的制度体系。各级人民政府要建立健全大通关建设的协调和保障机制，落实和强化工作责任。各部门、各地区要加强对本改革方案落实工作的监督检查，推动大通关体制机制建设。要适应改革发展需要，提升口岸管理相关部门执法队伍素质能力，强化改革保障。要充分发挥市场主体的作用，形成良好氛围，共同推进大通关建设。