



我国海关裁定制度应用现状考察与重构

房广亮^{1,2}, 刘建忠³

1. 山东交通学院交通法学院, 济南 250357; 2. 齐鲁海关法研究中心, 济南 250357;

3. 山东康桥(威海)律师事务所, 山东威海 264200

摘要: 通过对我国海关行政裁定、预裁定制度并行适用的现状考察, 可以得出目前我国海关裁定存在行政裁定数量过少、预裁定数量快速攀升、裁定种类和直属海关工作量不均衡等特点。两种裁定的立法本意和制度设计高度重合, 导致海关行政裁定的立法价值弱化、与国际条约衔接不畅、裁定程序繁琐、范围单一、企业获得感不足、增加海关监管风险等问题。传统问题与关检融合后业务冲突等新问题叠加, 一同制约了裁定制度作用的发挥。新一轮《中华人民共和国海关法》修改应注重对海关裁定制度的整合与重构, 通过建立“一体两级”的统一裁定制度、流程再造和拓宽预裁定适用范围, 来实现海关裁定制度立法价值的最大化。

关键词: 海关裁定; 行政裁定; 预裁定; 关检融合; 《海关法》修改

中图分类号: DF31

文献标志码: A

文章编号: 1673-3851(2021)02-0103-10

Investigation and reconstruction of application status of China's customs ruling system

FANG Guangliang^{1,2}, LIU Jianzhong³

(1. School of Traffic Law, Shandong Jiaotong University, Jinan 250357, China;

2. Qilu Customs Law Research Center, Jinan 250357, China;

3. Shandong Kangqiao(Weihai) Law Firm, Weihai 264200, China)

Abstract: Through the investigation of the current situation of parallel application of the customs administrative ruling and advance ruling system, it can be concluded that the current customs ruling has the characteristics of "too few administrative rulings, rapid increase in the number of advance rulings, and imbalance in the types of rulings and the workload of the customs directly under the customs". The original legislative intent and system design of the two rulings highly coincide with each other, resulting in the weakening of the legislative value of the customs administrative ruling, poor connection with international treaties, complicated ruling procedures, single scope, insufficient enterprise satisfaction, and increase in the risks of customs supervision, etc. After traditional problems are integrated with customs and inspection and quarantine, new problems such as business conflicts are overlaid to restrict the effect of ruling system. The new round of revision of the *Customs Law of the People's Republic of China* should focus on the integration and reconstruction of the customs ruling system. The legislative value of the customs ruling system can be maximized by establishing a unified ruling system of "one system and two levels", process re-engineering and broadening the scope of application of advance ruling.

Key words: customs ruling; administrative ruling; advance ruling; integration of customs and inspection and quarantine; revision of customs law

收稿日期: 2020-03-05 网络出版日期: 2020-09-28

基金项目: 司法部 2019 年国家法治与法学理论研究项目(19SFB3001)

作者简介: 房广亮(1981—), 男, 吉林通化人, 讲师, 博士, 主要从事海关行政法方面的研究。

2018年4月20日原中国出入境检验检疫部门正式并入中国海关,海关总署随即启动了新《中华人民共和国海关法》(以下简称《海关法》)的立法定证。新一轮《海关法》修订,使得我国海关裁定制度的整合问题再次被学界和实务界所关注。学界普遍认为我国海关建立预裁定制度的标志是2017年12月26日《中华人民共和国海关预裁定管理暂行办法》(海关总署令第236号)(以下简称《海关预裁定管理暂行办法》)的出台,此前我国海关裁定制度可谓“行政裁定一轨制”。尽管有归类、原产地、价格等方面的“税收要素预确定”制度和归类确定方面的“社会化预服务”与海关行政裁定并存,但唯有行政裁定才被官方立法正式谓之“裁定”。而在预裁定制度确立之后,中国海关裁定制度迎来了“行政裁定+预裁定”并行的双轨制时代。

学界以预裁定制度确立为界,呈现出前后两个研究焦点:在“一轨制”时期,因为我国海关行政裁定制度移植自美国具有“准立法”性质的预裁定制度,在其英美法系基因与我国大陆法传统碰撞融合过程中,就其定性问题产生了“决定说”“解释说”“具体行为说”等多种学说。从本质上看就是对海关进行行政裁定,判断它属于“具体行政行为”,还是属于“抽象行政行为”。“决定说”以《中华人民共和国海关行政裁定管理暂行办法》(以下简称《海关行政裁定管理暂行办法》)第2条为依据^①,该说认为行政裁定虽具有普遍约束力,但其本质上属于行政决定的创新,应被视为海关实现其监管职能的一项具体执法行为。与之相反,“解释说”认为海关行政裁定实质上是海关应当事人申请,对海关法律的具体适用问题所作出的具有普遍约束力的行政解释,以保证当事人的守法有据和海关的严格执法,并由此得出海关行政裁定效力等同规章,属于抽象行政行为,具有不可诉性^[1-3]。“具体行为说”则基于对海关行政裁定属于具体行政行为的判断,而反对“决定说”“解释说”将之归入抽象行政行为、不具可诉性的观点。如,张红^[4]认为行政裁定行为并非作为法律渊源的行政判例的一种形式,而是一种判例式的行政执法行为。从裁定事项、表现形式、作用范围及申请程序上衡量,都体现出了具体行政行为的特征,应具有可诉性。海关总署规章对其“抽象行政行为”的定性,并不能作为该类案件可诉与否的根据。进入“双轨制”时期,得益于《贸易便利化协定》(Trade Facilitation Agreement, TFA)吸收和借鉴来自两大法系的各成员国的做法和经验,提出各方妥协、折中

的预裁定概念和制度规范(并不要求各成员国预裁定制度都像美国那样具有普遍的约束力)^[5]。我国海关预裁定制度得以作为具体行政行为,具有鲜明的大陆法系特征^[6]。此时,学界虽对行政裁定属性的争论尚无定论,但对于预裁定作为具体的、可诉的行政行为的认识却高度统一,且研究焦点集中到了海关预裁定与行政裁定应该“并行适用”还是“合二为一”,亦或是“谁取代谁”的路径争论上。事实上,早在我国海关预裁定制度确立之前,杨欣等^[7]就基于与国际法、国际惯例相衔接的考虑,要求在国内立法中明确“预裁定”的概念及表述,他们认为我国海关法应摒弃“行政裁定”,改成“预裁定”,以此保持与TFA协调一致。罗嘉宾^[8]认为立法应统一为预裁定,但考虑到原有制度的延续性,建议对预裁定分级管理,总署裁定用来承接原海关行政裁定,起到海关法律解释的作用。刘瑛等^[9]基于修法需要支付太高的成本,于是提议把所有包含商品预归类、原产地预确定的,都添加至当前的海关行政裁定框架之中。总体来看,目前国内学界和实务界对海关行政裁定、预裁定制度整合的呼声越来越高。2020年1月,以“海关裁定”为主题词在中国知网可检索到25篇论文,其中80%以上提出制度整合的观点。纵观已有研究,大多是基于TFA视角下与国际法衔接的研究,鲜有对我国海关裁定制度应用现状的考察反思。时逢《海关法》修订之际,本文从考察海关行政裁定、预裁定两种制度并行适用现状出发,全面检视我国海关裁定制度实施现状,探寻问题及成因,为《海关法》修订及我国海关裁定制度的整合完善提供参考。

一、我国海关裁定制度的设计与实践

如果以2002年1月《海关行政裁定管理暂行办法》实施和2018年2月《海关预裁定管理暂行办法》实施为分水岭,我国海关裁定制度的确立发展大体上可分为两个阶段:一是行政裁定制度确立后的行政裁定、税收要素预确定、社会化预服务“三项制度共存”阶段。在2018年以前没有预裁定制度的一段时间里,海关行政裁定、税收要素预确定、社会化预服务三类制度共存,共同在局部范围内承担着国际

① 《中华人民共和国海关行政裁定管理暂行办法》第2条将海关行政裁定界定为“海关在货物实际进出口前,应对外贸经营者的申请,依据有关海关法律、行政法规和规章,对与实际进出口活动有关的海关事务作出的具有普遍约束力的决定”。

上通行的“预裁定”功能。二是预裁定制度确立后的行政裁定、预裁定“两种裁定并行”阶段。2018年《海关预裁定管理暂行办法》实施以来,海关行政裁定与预裁定制度并行,有效解决了实务难题,有承继,有完善;既吸取了国际海关经验,也呼应了中国海关新的通关模式^[6]。当前,以《海关法》新一轮修改为契机,我国海关裁定制度的发展的将迎来第三阶段,即“整合海关裁定制度,实现两种裁定统一适用”的新阶段。一方面,尽管《海关行政裁定管理暂行办法》规定行政裁定具有规章同等效力,类似美国预裁定所起到的海关法规的行政解释作用,可以看作是“我国当时学习和借鉴美国海关预裁定制度的具体体现”^[8]。但不可否认,现行的海关行政裁定与预裁定制度仍存在法律属性不同、制度冲突与衔接欠佳等问题。制度设计上缺乏协调统一,导致实务应用中的效果欠佳,客观上需要对两种裁定制度加以梳理整合。另一方面,新时代新使命带来新要求和新挑战,在新的历史起点上,如何以新一轮机构改革后修改《海关法》为契机,重新设计我国海关裁定制度,以及相关的配套制度,从而与国际预裁定制度

实现无缝衔接,又能充分发挥其作为我国行政法“海关”特色制度的优势,为全面提高海关执法水平和推进贸易便利化进程贡献力量,也是修订高水平海关法所应考量的内容之一。

二、我国海关行政裁定、预裁定制度 应用现状考察

(一)行政裁定与预裁定制度并行适用情况

通过分析海关系统数据,以及深入调查直属海关的实施情况发现,我国的海关裁定制度表现出以下特点:

1.行政裁定数量过少,预裁定数量快速攀升

截至 2018 年底,我国海关行政裁定制度实施 16 年来一共作出行政裁定 12 起,其中涉及原产地的行政裁定 1 起、涉及归类的行政裁定 11 起。而同样截至 2018 年底,我国海关预裁定制度只实施了 11 个月,却已作出各类预裁定 3508 起,近 300 倍于行政裁定。办理归类预裁定数量如图 1^① 所示。在 3508 起预裁定中,有 3217 起归类预裁定、211 起价格预裁定和 17 起原产地预裁定。

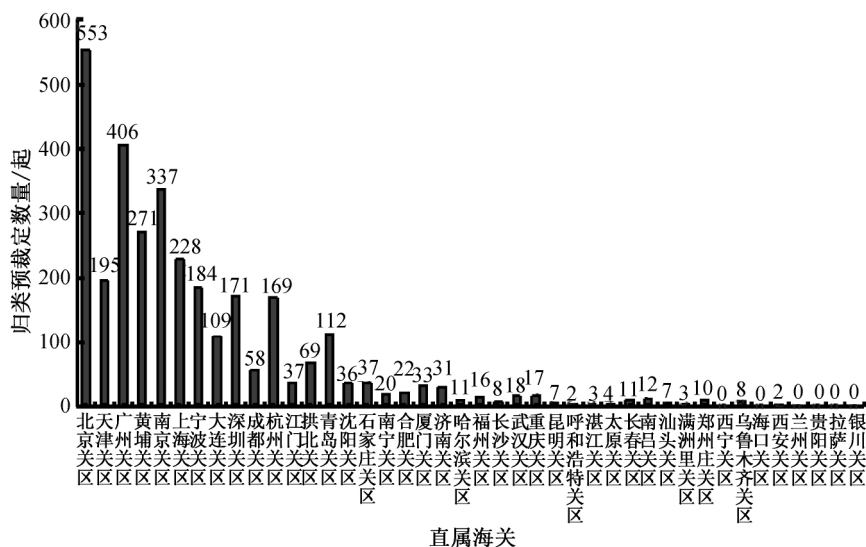


图 1 各直属海关至截 2018 年底办理归类预裁定数量

2. 裁定种类发展不均衡, 归类裁定占比独大

无论是行政裁定还是预裁定,归类业务明显较受企业欢迎,企业需求旺盛。归类行政裁定 11 起,占行政裁定总量的 92%;原产地行政裁定 1 起,占比 8%;价格行政裁定数量为 0。截至 2018 年底,各海关受理预裁定数量情况见表 1。从表 1 可见,归类预裁定 3217 起,占预裁定总量的 91.7%;原产地预裁定 17 起,占比 0.5%;价格预裁定 274 起,占比 7.8%。

3. 直属海关工作不均衡, 工作总量少数关区独大
如表 1 所示, 北京海关、广州海关、南京海关、黄

捕海关、上海海关在归类预裁定工作量方面,位居系统前五位;天津海关、广州海关在价格预裁定工作量方面,位居系统前列;青岛海关在原产地预裁定的工作量方面,位居系统前列。

① 图1的数据来源于海关总署网站及各直属海关公布信息统计。收集整理我国海关公布数据的同时,笔者所在的青岛海关课题组根据研究的需要,选取了部分海关和代表性企业,采取组织问卷调查、工作研讨会、关企座谈会等多种形式,对目前两项裁定制度的实践应用情况进行了充分调研摸底。

表1 各直属海关办理预裁定数量起

海关名称	归类预裁定数量	价格预裁定数量	原产地预裁定数量
北京关区	553	8	0
天津关区	195	205	0
广州关区	406	32	0
黄埔关区	271	0	0
南京关区	337	0	1
上海关区	228	4	1
宁波关区	184	1	0
大连关区	109	1	0
深圳关区	171	0	1
成都关区	58	2	0
杭州关区	169	0	0
江门关区	37	0	0
拱北关区	69	0	0
青岛关区	112	17	12
沈阳关区	36	0	0
石家庄关区	37	0	0
南宁关区	20	0	0
合肥关区	22	0	0
厦门关区	33	0	0
济南关区	31	2	0
哈尔滨关区	11	0	0
福州关区	16	2	0
长沙关区	8	0	0
武汉关区	18	0	1
重庆关区	17	0	1
昆明关区	7	0	0
呼和浩特关区	2	0	0
湛江关区	3	0	0
太原关区	4	0	0
长春关区	11	0	0
南昌关区	12	0	0
汕头关区	7	0	0
满洲里关区	3	0	0
郑州关区	10	0	0
西宁关区	0	0	0
乌鲁木齐关区	8	0	0
海口关区	0	0	0
西安关区	2	0	0
兰州关区	0	0	0
贵阳关区	0	0	0
拉萨关区	0	0	0
银川关区	0	0	0

注:数据来源于海关总署网站及各直属海关公布信息统计。

(二)存在的问题及成因分析

1.两种裁定制度设计高度重合,立法价值逐步弱化

不管是中国特色的海关行政裁定,还是从国外

引进的预裁定,其基因都来自国外,且立法主要为了实现 TFA 预裁定制度的有效衔接。相同的立法目的,导致海关行政裁定、预裁定在申请时间、范围等方面,表现出高度的重合现象:海关行政裁定与预裁定的适用都是应申请人申请而启动;适用时间都是在货物实际进出口前;适用范围都包括了归类、原产地及海关总署规定的其他海关事务。这样的高度重合性导致,在预裁定制度实施后,“海关行政裁定”的立法价值被严重弱化。具体而言:首先,海关行政裁定制度与国际通用名称不符。根据海关总署国际合作司所作《WTO〈贸易便利化协定〉解读》,TFA 英文文本中的条款为“Advance Ruling”(直译为“事先裁定”),中文应译为“预裁定”。而我国《海关法》所确立的行政裁定制度,尽管与 TFA 中“预裁定”的定义、作用相近,但使用的是“行政裁定”的名称。其次,和后来的预裁定制度相比,行政裁定申请批准层级高、程序便捷度差,这就容易让人忽视其具有近似 TFA 中预裁定的功效。最后,海关行政裁定这一《海关法》特色创新,与国内行政诉讼法用语极易混淆。目前在我国行政法体系中,行政行为有“行政裁决”“行政确认”等类别用法,除了《海关法》第 43 条之外,并无“行政裁定”一说^[10]。根据《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)规定,人民法院在行政诉讼中解决有关程序性事项作出行政裁定,出具“行政裁定书”。如果说预裁定还有事前作出行为、并非终局结果的余地,那么行政裁定的法律用语,就可能导致“行政裁定”概念在行政机关与司法机关不同主体之间的混淆。概言之,现行海关行政裁定,既不能与国际上通用的“预裁定”制度有效衔接,又容易和国内传统行政诉讼法中的行政裁定概念混淆,而在制度设计和便捷度上,行政裁定又不如预裁定制度优越,那么在《海关法》立法中有无必要保留“海关行政裁定”制度就值得认真研究。如果有观点认为基于“在行政复议或诉讼中,行政裁定可以被附带复议审查,预裁定可被复议审查、也可直接被诉讼审查”这样的差别设置的需要,主张保留行政裁定,那么对于行政裁定制度的内涵就要扩充解释,不能满足于和预裁定制度高度重合的现状。

2.两种裁定制度并存,不利于与国际条约衔接

一方面,海关行政裁定程序设计与 TFA 要求不适应。根据《海关行政裁定管理暂行办法》,行政裁定需由海关总署或总署授权机构作出,由海关总署统一对外公布,而裁定机构设置的级别较高,不符

合“放管服”改革的大势所趋,也给企业申请带来较多不便,未完全达到 TFA 提高效率和透明度的要求。另一方面,与 TFA 衔接相对较好的国内预裁定制度,目前仅以署令、公告等规章、文件发布执行,在法律效力方面远不及《海关法》确立的行政裁定制度。事实上,我国现行的行政裁定制度与预裁定制度并行适用的情况,与国际多数国家的做法并不相符,应该通过《海关法》吸收预裁定制度的方式来加以解决。

3. 裁定程序过于繁琐,贸易便利性不足

《海关行政裁定管理暂行办法》自颁布以来,截至 2019 年初作出 12 份裁定结果,数量上的过低使得海关行政裁定制度“促进贸易便利化”的立法意图落空,而其程序相比类似效果的预裁定要繁琐很多,如图 2 所示。

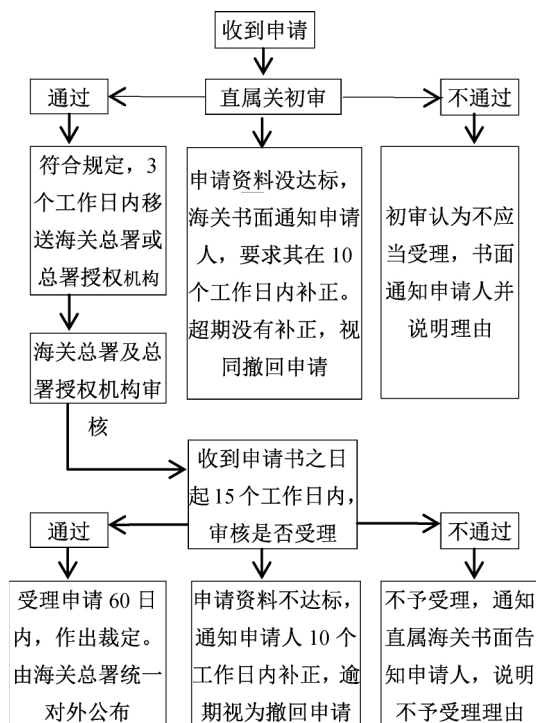


图2 我国海关行政裁定程序

注:此图以占比最大的预归类裁定程序为例,来源于海关总署网站。

与行政裁定比较,预裁定的审批流程虽相对简便,但仍有个别审批流程过于繁琐。比如,企业在海关受理前后的撤回申请均需要海关三级审批同意,影响了审核效率,也与预裁定依申请而为之性质不符^①。再比如,中国海关在制定《海关预裁定管理暂行办法》等相关规定时,重点参照了 WCO《归类、原产地和估价预裁定技术指南》。该指南在价格预裁定方面,明确规定了要求申请人提供合同等。从实际经办审核而言,价格要素也主要体现在合同上,不

能取消。但归类、原产地预裁定认定中合同技术方面作用相对较小,指南也没有要求提交合同,对于企业尚未签订合同的意向性裁定申请,归类和原产地预裁定中却要求提交合同,这一不必要的制度设计同样给企业带来额外负担^②。

4. 裁定范围不够开放,适用透明度不强

TFA 预裁定适用于“适合作出预裁定的任何事项”,成员国需要通过国内立法,确定本国预裁定的适用范围,从而达到要求的透明度标准^[11]。实际上,TFA 的强制性预裁定事项皆属于我国海关的“行政裁定”范围,且由单行的行政规章对其规定。然而,我国海关法在“行政裁定”适用范围时过于简略,只列举了 3 类事项。此外,《海关行政裁定管理暂行办法》第三条^③规定的第三类事务(禁止进出口措施和许可证件的适用)因为涉及到生态环境、商务、发改委等政府部门职能交叉,多年来一直没有有关裁定申请出现。这些问题的存在一方面是因为我国立法的前瞻性与开放性不够,另一方面也是由于我国在跨部门立法、多部门执法联动方面有所欠缺而造成的。

5. 时间要求苛刻,灵活性较差

企业普遍反映进出口 3 个月之前提出预裁定申请,与当今零库存的物流理念不匹配,时间要求过于严格,而总署《关于实施〈中华人民共和国海关预裁定管理暂行办法〉有关事项的公告》(海关总署公告 2018 年第 14 号)中对可以在 3 个月内提出申请的特殊情况仅允许不可抗力或政策调整原因,以及企业注册时间少于 3 个月两种情况。从预裁定实施以来部分有条件的海关先行先试的结果看,特殊情况适用范围亟待适度扩大。

6. 海关内部认识待统一,执法统一性需提高

在《海关预裁定管理暂行办法》第 7 条规定中明确指出:“在货物拟进出口 3 个月以前,申请人必须向其注册地直属海关提出预裁定申请”。这一内容对各直属海关承担预裁定的职责作出了明确的规定。按照全国通关一体化改革安排,技术认定是一

① 本文认为将其修改为允许自动撤回或海关进行形式性审核更为合理。

② 本文认为在做好风险防控的前提下,不要求提交合同将更有利于进一步提高预裁定便利性。

③ 根据《中华人民共和国海关行政裁定管理暂行办法》,海关行政裁定适用于如下海关事务:(1)进出口货物的归类;(2)进出口货物原产地的确定;(3)禁止进出口措施和许可证件的适用;(4)海关总署决定适用本办法的其他海关事务。

种税收要素风险的集中处置和专业处理,属于海关总署税收征管局的职责。直属海关具有实质审核预裁定申请并最终作出预裁定的权力,就等同于再次获得了技术认定的职能,突破了原定“两中心”只管流程和技术、直属海关只管事务和企业的功能定位。通关一体化改革的目的之一就是消除执法不统一,但是将裁定职责交予直属海关,有可能使得关际之间的执法差异重新产生,同时将直属海关关税部门作出的决定交由上级部门税管局执行,在逻辑上也存在问题。长期以来,企业即使经过了“三预”决定程序,在实际通关中,被重复审核,或者通关后以稽、核查等方式予以另行调整税款的情况屡见不鲜,严重影响了“三预”的公信力。在已开展的价格预裁定全国评估工作中,也出现了在某关区对某润滑油企业作出的预裁定结果,在进口地海关后续稽查时,出于风险控制和对相关理解差异的原因,并未直接认可,而是由裁定海关再行发函确认的方式认可预裁定结果,企业未完全达到预期的目的,存在削弱了预裁定的权威性和公信力的可能。

7. 企业获得感不足,制度功效发挥欠佳

从青岛关区部分主要税源企业的调研结果来看,企业对海关行政裁定制度了解的较少,普遍认为程序繁琐而又缺乏实质性作用,因此海关行政裁定制度往往被束之高阁,鲜有适用。造成这种应有效果不佳的主要原因是因为企业获得感不强,海关行政裁定制度明显对企业缺乏吸引力。从行政裁定的效果来看,海关行政裁定制度在提高通关效率和解决纳税争议方面也似乎未达到预期的效果。企业除了感觉增加一道海关审核环节外,并未享受到多少快速通关的待遇。全国通关一体化改革之前,高资信企业(如AA类、A类),经直属海关认可,适用担保放行便利措施,因此申请行政裁定并不会让高资信企业享受到比当时分类通关制度下更多的优惠和便利。在技术实现上,系统判别设置与行政裁定不联通,经过行政裁定的货物在系统上也实现不了快速通关。全国通关一体化改革之后,海关对高等级认证企业在参数管理上进行了区别对待,行政裁定也不能给高等级认证企业带来额外的通关便利,甚至总署“两中心、三制度”的实施文件都没有对行政裁定的未来进行具体描述。另外,由于海关本身对其他未达到高等级认证标准企业缺乏信任,对一般资信企业“送上门”来审核的材料通常会加大审核力度、挖掘涉税要素细节,这类企业往往不但要比正常通关提供更多的材料和举证,而且还要履行更加繁

琐的程序,也没有更多的便利。而在解决纳税争议方面,在货物进口前就与海关发生“争议”似乎也不是中国企业的习惯。考察已作出的行政裁定,其申请原因也并非出现了较大的纳税争议。作为海关给予企业的一项便利措施,对企业没有吸引力是行政裁定制度活力不足的根本原因。

(三) 现行裁定制度存在海关监管风险

国际上税务系统的预裁定制度早于海关。2015年《中华人民共和国税收征收管理法修订草案(征求意见稿)》第46条提到“预约裁定制度”,但对是否存在定位错误、异化为纳税人税收筹划的工具、忽视反避税管理等争议颇多,以致草案最终取消此条款^[12]。这也给我们完善海关预裁定制度带来一些启示和借鉴。从目前海关行政裁定,特别是预裁定的实施看,其监管风险来源主要有三个方面:

1. 预裁定制度本身对海关裁定业务水平的高要求

无论海关行政裁定,还是预裁定,都无法回避执法关员的个人裁量。不同的执法关员对进口货物认知程度不同,要求企业提供裁定素材的详尽程度以及执法水平也不尽相同。执法人员自由裁量空间的客观存在,导致如果海关在后续稽查中发现存在漏税的情事,企业也可以将责任推卸到海关方面,从而弱化了海关打私的力度。实际上,“由直属海关来承担预裁定职责”的制度设计,本身就存在对直属海关职责的定位偏差,与全国通关一体化的改革大方向相悖。根据全国通关一体化改革方向,以及机构整合后的新海关的机构设置,直属海关今后应该不再负责具体接单,而是根据“两中心”(风险防控中心、税收征管中心)的指令来开展现场验估作业。而包含商品归类、原产地认定以及价格审核在内的预裁定是一种典型的技术认定工作,属于对税收要素的风险管理和专业处置,应该属于税收征管中心(上海、广州、京津)和关税专业技术机构(归类、价格、原产地)的职责。职责上的不匹配,势必会影响到预裁定实施质量和效果。

2. 便利化制度成为一种新型避税手段

虽然《海关预裁定管理暂行办法》规定预裁定没有溯及力,并且提供虚假材料予以罚款,但个别企业仍在其中找到了“试水”空间,试图将预裁定作为一种避税手段进行操作。目前青岛海关已发现的主要方式有:一是某企业在某争议问题上遭受稽查处理,随即向关税部门对下一批货物申请预裁定。鉴于关税和稽查部门特别是跨关的不同部门之间并未建立

完善的信息交流机制，一旦关税部门作出与稽查不一致的结论，将在复议和诉讼方面给予稽查部门极大的被动。二是某企业相同的货物分别在不同的海关以人造石和树脂两种成分申请预裁定，期望获得一个较低的归类税率。三是虚构一种可能并不存在的货物，如青岛海关接到某企业申请一种面粉和糖 50% 的面包原料归类预裁定申请，海关怀疑可能存在进口后再行将两种原料分离，达到逃证逃税的目的，在提出合理质疑后，企业迅速撤回申请，销声匿迹。

3. 关检融合后业务冲突问题凸现

2018 年 4 月检验检疫职责和队伍划入海关后，海关事务发生了重大变化，全面融合原检验检疫业务，承担的职责更多、监管范围更广、执法链条更长。在传统的征税、监管、统计、缉私基础上，新增了出境卫生检疫、出入境动植物及其产品检验检疫和进出口商品（包括进出口食品）法定检验等。但由于海关与原检验检疫机构执行的法律法规不同，机构改革后，不可避免地会在个别执法领域相应存在冲突。例如，2012 年，A 公司从某口岸进口一批有机栽培介质泥炭藓，根据《中华人民共和国进出境动植物检疫法》及其实施条例规定，应属进口法定检疫物，原检验检疫机构要求按照《出入境检验检疫机构实施检验检疫的进出境商品目录》（以下简称《实施检验检疫商品目录》）内编码 27033000090 申报法定检疫；但海关归类时，考虑到产品以泥煤为基础，加入其他植物生长微量元素，产品的加工工艺超出了税则 2703 对泥煤的要求，根据归类总规则应归入 382490 项下，要求 A 公司按照 3824909990 申报，但编码 3824909990 不在《实施检验检疫商品目录》内，A 公司无需申报法定检疫。原海关和原检验检疫部门在个别商品归类的执法时间中，存在冲突。机构改革后，新海关同时承担归类及动植物检疫职责，对该类货物，作出归类预裁定时，难免存在海关就同一货物在不同事项上作出矛盾结论的风险，出现案例中税则归类与检疫属性判定冲突问题。可以预见，

随着预裁定的进一步推广，可能会出现更多类型的风险，如何使“守法便利、违法惩戒”原则落到实处，是预裁定制度完善的重要方向。

三、重构海关裁定制度的建议

（一）体系重构

针对“行政裁定”与“预裁定”两种海关裁定制度并存而引发的制度设计重合、立法价值弱化、不利于与国际衔接等问题，我国应对现有海关裁定制度进行体系重构，建立统一的海关裁定制度。

建议将《海关法》第 43 条关于“行政裁定”的立法表述修改为“海关裁定”，整合现行行政裁定与预裁定制度，构建“一体两级”的海关裁定体系。所谓“一体”，指的是从海关法层面上构建统一的海关裁定制度，并且有效地整合《海关行政裁定管理暂行办法》《海关预裁定管理暂行办法》中的相关规定，然后得到《海关裁定管理办法》。“两级”即在统一裁定框架下，细分为两个层级。第一层级是海关行政裁定：可不依当事人申请，直接由海关总署或总署授权机构作出，法律性质为抽象行政行为，主要领域为疑难复杂重大等需要在全国统一规范事项，以及直属海关之间的预裁定异议冲突等（如有需要，也可包括“禁限类、贸易管制、关税配额以及其他争议较大的预裁定事项”），行政裁定决定以公告形式由海关总署统一对外公布。第二层级为海关预裁定：从而与 TFA 保持相同的“预裁定”概念，在 TFA 授权之后，结合我国国情能够管理预裁定的事项。此外，需要在《海关法》中进行详细地阐述。从而防止预裁定适用事项上的随意性，还能够达到 TFA 相关的透明度标准^[7]。海关预裁定，依当事人申请，由直属海关受理，法律性质为具体行政行为，主要领域为归类、价格、原产地及其他总署规定的业务，按照“简政放权”改革要求，由各直属海关统一受理后，送税收征管中心出具海关预裁定决定书，再由直属海关对外公布，裁定程序相对简便。我国海关“一体两级”海关裁定制度，如表 2 所示。

表 2 “一体两级”海关裁定制度

类型	预裁定	行政裁定
性质	具体行政行为	抽象行政行为
情形	归类、价格、原产地、总署规定的其他事项	重大复杂疑难事项、直属海关之间异议、总署决定的其他事项
出具类型	决定书	公告
实施部门	直属海关	海关总署或其授权机构
发布方式	直属海关公布	海关总署公告
适用范围	全国关境内	全国关境内

(二) 流程再造

针对现行制度存在的预裁定范围不够开放、时间要求过于苛刻等问题,应从执法成本和执法效果的角度考虑,对相关海关裁定流程进行再造。具体而言:

一是扩大预裁定受理范围。按照 TFA 规定,其并未限制预裁定申请人范围,这是推动贸易便利化题中应有之义。《海关法》修改应立足长远,更具前瞻性,同时兼顾国内执法实践,保证预裁定与实际进出口活动相关,防止出现无关者滥用预裁定申请,浪费有限的行政执法资源的情况。建议将预裁定申请人范围进一步扩大,跳出“对外贸易经营者”资格的限制。借鉴《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》中“进口者”的概念,将预裁定申请人扩至“进出口者”,取消须经海关注册登记的“进出口收发货人”、须经商务们备案的“对外贸易经营者”等资格限制,只要与实际进出口活动有关的法人或组织,如应当是国内企业、提供与进出口活动相关的要约等,都可以申请海关预裁定,以便真正让预裁定更多的惠及进出口活动,切实发挥推动贸易便利化的作用。

二是加强立法联动与执法协同。既然 TFA 对适用范围进行了详细列举并赋予成员国自主权,我国立法应更加注重开放性,在有利于国际贸易便利化的各个领域推行预裁定制度,尝试将贸易管制、关税配额等进出口事务适用预裁定。这就要求有关部门,既要注重立法联动,如在《海关法》《中华人民共和国对外贸易法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》等予以明确或立法技术指引;又要注重制度实施上多部门协同,推动预裁定适用范围不断满足贸易便利化需求。

三是尽可能缩短预裁定申请时间。时限要求的出发点是保护海关,给予海关充足的认定时间,而 TFA 中并无时限要求。在总署组织的 2018 年全国价格预裁定评估会上,也明确了有条件的海关可以突破此时间界限。对个案中为解决企业实际困难而受理的三个月以内进口货物的预裁定决定书,仍认定为有效。建议扩大特殊情况适用范围,按照“简政放权”的原则,对于申请时间不足三个月的情形,可以由直属海关自行决定是否受理,从而真正发挥预裁定便利贸易的功能,实现 TFA 的预裁定制度设计宗旨和目的。

(三) 管理增效

针对海关执法统一性和执法水平有待提高、制度功效发挥欠佳、企业获得感有待增强等问题,加强

海关内部管理,提高把关服务效能。

一是加强海关执法能力建设,提高裁定业务水平。机构整合后,我国海关高度重视队伍整合和业务融合工作,不遗余力地强化关员业务培训,队伍执法水平不断提高。在裁定业务能力方面,要不断加大培训力度,特别是对涉及多部门职责的进出口预裁定业务,需要加强立法方面和实施部门的协同。同时基于预裁定独有的透明度和可预见性,以及使得企业能够对通关程序及结果有合理的预期,必须加强海关行政事务公信力建设,因此有必要完善立法和岗位职责规范,杜绝重复审核、通关后再核等裁定后另行调整税款的情况发生,以此增强预裁定的权威性,提升关企互信水平,将解决企业问题落在实处,才能真正实现行政裁定和预裁定制度设计的初衷。

二是充分打造预裁定制度的中国特色,做好“加减法”。在强调与国际接轨的同时,我们也要做到从实际出发,不拘泥于国际通行做法,在海关裁定的具体范围方面,重视中国特色制度创新。如海关现行减免税办法要求海关在货物进出口前受理减免税申请人的申请,并规定受理申请起 10 个工作日内作出决定,早已达到甚至超出了 TFA 的要求,这种情况下,就可以在裁定范围上“做减法”,无需再将关税减免列入预裁定范围。

三是充分发挥新海关“关检融合”的制度优势,释放改革红利。通盘考虑新海关业务,将原检验检疫部分业务纳入预裁定领域,无疑将深化与 TFA 预裁定制度接轨程度。法定检验商品主要有以下两种:第一种是《实施检验检疫商品目录》详细记录的商品;第二种是没有在《实施检验检疫商品目录》中详细记录的商品,但在相关法律制度中明确指出,必须由出入境检验检疫机构进行检验。进出口企业对于第二类《实施检验检疫商品目录》外货物的法定检验检疫属性的界定在认知、专业等方面有困难,更有需求。以进出口危险化学品法检属性为例,进出口危险化学品均为法定检验商品。但如何提前界定何为危险化学品给企业带来不少困惑,在《危险化学品安全管理条例》的第三条第二款中,明确指出国务院安全生产监督管理部门,以及国务院工业、信息化、公安、环境保护……质量监督检验检疫等部门,并按照化学品危险等级,以及相关的分类标准,制定了《危险化学品目录》,这是导致矛盾冲突的根本原因。海关法检目录以商品归类编码为标准,而《危险化学品目录》以产品的成分含量以及危险性质为标准,二者难以实现一一对应。从而使大多数危险化学品没

有被添加至《实施检验检疫商品目录》之中。实践中,存在危险化学品和非危险化学品共用商品归类编码的情形,也存在《危险化学品目录》中一类危险化学品涉及的具体产品对应的商品归类编码可能有几万种的情形^①。此外,还有进出口产品本身不在《危险化学品目录》内,但因其主要成分均为列入《危险化学品目录》的化学混合物(并且主要成分质量比或体积比之和小于70%),也属于危险化学品,进出口企业无法自行确定申报商品是否属于危险化学品,从而无法界定所申报商品是否属于法定检验商品。一旦出现因为不了解所进出口货物系危险化学品而未按法定检验商品要求报关的情形,进出口企业便要承担不合法申报,逃避检验的不利后果^②。故对进出口货物是否为危险化学品的鉴别是高度专业化的,需要具备专业知识的执法人员予以提前判定,方便企业合法申报。类似的法检属性判定问题,在动植物检疫及卫生检疫等领域也频繁出现,在此情况下,如能引入预裁定制度,允许企业就某种货物的法定检验属性事先向海关进行申请裁定,且裁定结论在全关境有效,必定能有效解决当前存在的企业被动不合法申报、各海关执法不统一的问题,实现关企双赢。

(四) 风险防控

针对机构整合后新海关所面临的原关与原检业务冲突、企业为避税而滥用便利化制度等监管风险,一要通过持续深化全国通关一体化改革,进一步理顺“两中心”(风险防控中心、税收征管中心)、关税专业技术机构(归类、价格、原产地)以及一线窗口部门的部门属性与岗位职责。明确上述机构之间以及上述机构同业务现场之间,在裁定工作上的分工与定位,杜绝因部门、岗位职责不清,引发执法领域业务冲突,弱化我国海关裁定制度的整体实施质效。二要组织业务骨干,系统排查原海关归类裁定与原检疫属性判定的冲突项目,做好新海关商品归类裁定与《实施检验检疫商品目录》编制的协调联动。三要针对关检融合队伍现状,开展裁定业务专项培训,有针对性的强化原海关人员涉检裁定业务的执法能力、强化原检人员涉及关税、归类等业务的裁定水平,同时在总署层面出台统一的海关预裁定办理规范,统一常见预裁定商品企业涉税要素的申报尺度和审核要点,压缩裁定关员的自由裁量权,杜绝执法偏差。四是充分借鉴欧、美、日等国经验,在海关总署层面尽快构建全国性海关裁定信息发布平台和内部数据查询、共享制度,在方便进出口企业查询现有

裁定的同时,实现海关系统跨关区、跨条线、跨业务部门的裁定信息共享,用技术和制度杜绝企业避税空间,减少海关内部执法冲突和“同货不同裁”的问题,以强化海关裁定的可预见性和执行公信力。

四、结 语

我国海关目前施行的行政裁定与预裁定“双规并行”的裁定制度,削弱了海关行政裁定的立法价值,与国际法不匹配、程序繁琐、企业获得感不足等传统问题仍需解决。关检融合后新型业务冲突和监管风险增加等新问题接踵而至,制度整合迫在眉睫。应以关检融合修改《海关法》为契机,建立“一体两级”的统一裁定制度,最大程度释放海关裁定制度的立法价值。据此建议修改《海关法》:一是在保留原第43条行政裁定规定的基础上,增列一条,规定预裁定含义、申请人、预裁定法律性质;在货物实际进出口前,海关可以依申请对与拟进口或者出口货物有关的海关事务作出预裁定。二是增加一条三款,明确指出了预裁定的具体适用范围,确定了预裁定的操作流程、有效期;本法指出“预裁定”适用以下海关事务:进出口商品预归类;进出口货物原产地,或者是原产资格预确认;进口货物完税价格要素、估价方法预确定;禁止进出口措施,许可证件预确定;海关总署规定的其他海关事务。前款所称“完税价格要素”,包括特许权使用费、佣金、运保费、特殊关系,以及其他与审定完税价格有关的要素。对于预裁定办理程序、有效期等,需要海关总署亲自规定。三是增加一条两款,明确指出了预裁定的实际效力、申报义务、公开原则;如果申请人进出口的货物与预裁定的相同,那么就根据预裁定的内容进行申报,海关准予通行。除涉及商业秘密外,海关应当公布预裁定决定。四是增列一条,规定救济权利,明确预裁定决定的可诉性(鉴于预裁定业务具有较强专业性,设定复议前置);对海关作出预裁定决定不服的,当事人可以向海关总署申请行政复议;对复议决定不服的,可以依法向人民法院提起行政诉讼。

① 例如:《危险化学品目录》(2015版)中第2828项:含易燃溶剂的合成树脂、油漆、辅助材料、涂料等制品(闭杯闪点 $\leq 60^{\circ}\text{C}$),只要化学品满足序号第2828项闪点判定标准即属于第2828项危险化学品。但此类危险化学品种类千差万别,有几万种之多,进出口企业难以一一认定。

② 近年来青岛海关查获的危险化学品未漏检案件,也多属上述类型。相关案例可检索青岛海关官网,详见http://qingdao.customs.gov.cn/qingdao_customs/406496/406497/index.html。

参考文献:

- [1] 万曙春.中国海关行政裁定制度介绍[J].理论导报,2006(1):32-34.
- [2] 何晓睿.中国海关行政裁定制度初探[J].上海海关高等专科学校学报,2002(2):19-20.
- [3] 宫慧君.行政裁定:海关新姿态:海关总署政法司副司长孟杨专访[J].中国海关,2002(3):20-22.
- [4] 张红.有关海关裁定行为的理论思考[J].行政法学研究,2004(1):53-57.
- [5] WTO Agreement on Trade Facilitation; Art. 3.5 [A/OL].(2017-02-22)[2020-03-22].http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm.
- [6] 郭永泉.海关预裁定制度的确立及相关问题研究[J].海关与经贸研究,2018,39(5):114-123.
- [7] 杨欣,王淑敏.《贸易便利化协定》中的预裁定制度与我国相关立法的完善[J].国际商务研究,2017(5):15-26.
- [8] 罗嘉宾.《贸易便利化协定》框架下建立中国海关预裁定制度的思考[J].海关与经贸研究,2017,38(5):29-38.
- [9] 刘瑛,黎萌.《贸易便利化协定》视角下中国海关行政裁定制度研究[J].国际贸易,2018(2):60-66.
- [10] 最高人民法院关于规范行政案件案由的通知:法发〔2004〕2号[A/OL].(2004-01-14)[2020-03-22].http://www.law-lib.com/law/law__view.asp?id=82687.
- [11] 曾炎.国际视野下海关预裁定制度新探[J].江南论坛,2019(2):51-52.
- [12] 郭昌盛.事先裁定制度入法的冷思考[J].国际商务:对外经济贸易大学学报,2018,185(6):127-140.

(责任编辑:秦红嫚)