

我国通关便利化措施之海关预裁定制度探析

蒋心瑜

四川大学法学院

DOI:10.32629/ej.v2i6.328

[摘要] 随着《贸易便利化协定》(Trade Facilitation Agreement,简称TFA)生效,海关预裁定制度作为一项国际海关通行规则被确定下来。此项制度由美国率先建立实施,并被世界各国采纳为本国的海关管理制度。我国海关总署于2017年制定发布《中华人民共和国海关预裁定管理暂行办法》,第一次在我国法律体系明确“预裁定”的概念。本文通过分析比较相关国际条约、主要国家的海关预裁定制度以及我国海关预裁定实施办法,为我国海关预裁定制度的实施与完善提出建议,推动通关便利化发展,促进贸易安全与便利。

[关键词] 预裁定制度; 通关便利化; 贸易便利化协定

1 海关预裁定概述

海关是征收进出口企业通关关税的重要部门,由于海关工作的专业性,进出口企业对海关制度缺乏深入的了解,导致其频繁奔波于海关手续,货物滞留海关,浪费通关时间。于是海关部门引入预裁定制度,在货物实际进出口前,海关预先对相关交易作出决定,以此提高通关效率,营造良好的营商环境。

2 TFA 协定的预裁定制度

TFA是多哈回合谈判通过的第一个多边协定,TFA协定的生效和实施将便利各国贸易,降低交易成本,推动世界贸易和全球经济的增长。预裁定与通关效率和透明度等问题有重要关联,是TFA协定的重要内容。

2.1 TFA协定预裁定制度的定义和范围

TFA协定中第三条第九款第一和第二项规定了预裁定的定义和范围。预裁定指指一成员在申请所涵盖的货物进口之前向申请人提供的书面决定^[1]。FTA协定对五类预裁定事项作出了规定,其中税则归类 and 原产地认定属于强制性预裁定事项,而估价、关税减免、关税配额及其他事项属于鼓励性预裁定事项。强制性预裁定事项要求WTO成员国必须将税则归类和原产地认定作为本国预裁定的事项,鼓励性预裁定事项不作强制性要求,允许成员国根据自身情况决定预裁定事项。

2.2 TFA协定预裁定制度的申请资格

TFA协定第三条第九款第三项规定,申请人是出口商、进口商或任何有正当理由的人员或其代表^[1]。此项规定的范围明显大于目前很多国家国内立法规定的范围,但TFA协定第三条第九款第四项补充规定,会员可以要求申请人在其境内拥有法律代表或注册。这些要求在可能的范围内不得限制有资格申请预先裁定的人员的类别,特别要考虑中小企业具体需要,体现了WTO既不歧视又保持透明度的理念。

还增强了员工的自信心^[5]。但是同样存在问题,有些企业没有充分利用员工培训的时间,占用了员工放松的时间,就会导致员工意愿不足,取得的成绩也不好,这个问题要及时作出改正,一定要保证每一个员工的休息时间,只有休息好了员工的劲头会更足,收获的成果也会很多,对于一些很有上进心和责任心的员工,他们付出的努力得到了领导们的认可,这样去做,员工们自己也不会怠慢,对工作也会有危机感,就会促进企业绩效的稳定发展。

总而言之,人力资源的战略管理对企业绩效的影响是很重要的,每一个企业对待人力资源的问题都不容小觑,所以,要想提高企业绩效,就要把人力资源的价值充分的发挥和利用起来,优化人力资源战略管理,员工的作用是关键,所以做好人力资源战略的管理计划。

2.3 TFA协定预裁定制度的约束力

TFA协定第三条第五款规定,一成员所作预裁定对该成员具有约束力。该成员可规定预裁定对申请人具有约束力^[1]。

WTO多哈回合谈判自启动以来一直进程缓慢,在历经十几年的僵局后,才终于达成FTA协定。为了平衡各方利益,FTA协定中处处体现着博弈与平衡。因此FTA协定中对各成员国预裁定制度的立法作底线性规定,并不限制各国和各组织制定更高的标准。

3 主要国家的海关预裁定制度

美国是世界上最早建立并实施海关预裁定制度的国家,以其广大的覆盖面、完备的制度设计、完善的组织结构、良好的服务保障成为世界各国建立海关预裁定制度的“标准”,日本借鉴美国的经验,以本国实际为作出具体的改变。

3.1 美国的海关预裁定制度

美国海关于上世纪60年代开始施行行政预裁定,范围几乎涵盖了美国海关与边境保护局(Customs and Border Protection,简称CBP)内所有的执法事项,包括商品归类、估价、原产地认定、退缴税、关税配额申请等事项。美国作为英美法系国家,植根于判例法渊源,已作出的海关预裁定对美国海关具有约束力,含有相同商品和类似事实(facts)的交易在审查时可以将已作出的预裁定作为规则加以引用。行政预裁定一经下达立即生效,对有效期不作设定^[2]。

3.2 日本的海关预裁定制度

海关预裁定在日本被称作“事前敕示回答”,通过口头、书面等多种形式为纳税义务人提供通关手续,如归类、估价、原产地、税收政策等方面的咨询及指导服务,同时配套咨询官制度,提高海关咨询的质量和效率。日本以美国的海关预裁定制度作为制度设计的模板,但与美国海关预裁定

[参考文献]

[1]李锋.基于人力资源管理的企业绩效考核问题与对策[J].河北企业,2017,(9):123-124.

[2]王娟.分析战略人力资源管理对企业绩效的影响[J].办公室业务,2019,(07):131.

[3]李梅.战略人力资源管理对企业绩效的影响研究[J].人力资源管理,2017,7(11):54-55.

[4]陈国立.战略人力资源管理对企业绩效的影响[J].纳税,2017,31(26):43.

[5]朱晓红.绩效管理在建筑企业人力资源管理中的应用[J].企业改革与管理,2017,(11):104.

不同,日本海关部门发布的预裁定只对本次进口的申请人和申请事项有效。这是因为,日本作为大陆法系国家,依申请作出海关预裁定属于具体行政行为,不具有普遍约束力。日本的预裁定从商品归类开始,进而发展到海关估价和原产地认证^[3]。

4 我国的海关预裁定制度

4.1 海关预裁定、海关行政裁定和“三预”制度

海关预裁定、海关行政裁定与“三预”制度在规定的项上非常接近,但在具体问题上又有些许不同。下表将就申请主体、申请时间、裁定机关、适用地域、适用范围、法律性质、法律效力的延续性以及救济措施等8个方面对中国海关预裁定制度、海关行政裁定管理制度以及已经退出舞台的“三预”制度进行比较。

表1 海关预裁定、海关行政裁定、“三预”制度对比

	海关预裁定制度	海关行政裁定制度	“三预”制度
申请主体	与实际进出口活动有关并且在海关注册登记的对外贸易经营者	在海关注册登记的进出口货物经营单位	在海关注的进出口货物的经营单位或其代理人
申请时间	货物拟进出口前3个月内	货物拟进出口的3个月前	货物实际进出口的45日前
裁定机关	注册地直属海关	海关总署或其授权机构	直属海关
适用地域	同上	同上	同上
适用范围	商品归类、原产地认定、海关估价等	商品归类、原产地认定等	商品归类/原产地认定/海关估价
法律性质	具体行政行为	抽象行政行为	具体行政行为
法律效力延续性	3年	/	无
救济措施	先复议再诉讼	附带性审查	无

经过对比分析,《海关预裁定暂行管理办法》很大程度上整合了海关行政裁定制度和“三预”制度,且在适用范围和效力上较两者有了明显进步,但是与现行国际较发达的预裁定制度还有大差距。

4.2 我国海关预裁定制度存在的不足

4.2.1 适用范围过于狭窄

TFA协定规定,税则归类和原产地认定属于强制性预裁定事项,估价、关税减免、关税配额及其他事项属于鼓励性预裁定事项。我国海关预裁定制度的适用范围毫无疑问地满足TFA协定的强制性规定,但是此仅为底线性规定,TFA的鼓励性规定才是海关预裁定制度未来的发展方向。同时,海关制度发展较早的美国,其适用范围几乎囊括了海关部门所有的执法事项,日本、欧盟等国家也在不断扩大海关预裁定制度的适用范围。

4.2.2 申请主体范围有待放宽

我国海关预裁定制度规定申请人必须是与实际进出口活动有关并且在海关注册登记的对外贸易经营者。这一规定虽然将申请主体的范围从经

营单位扩大到实际收发货人(与海关行政裁定相比),但申请主体的范围依旧受到了限制。美国海关规定,具有申请预裁定资格的是进出口商,对于该事项具有“直接和显著利益”之人,以及经上述各方授权的代理。这一范围远大于我国海关预裁定的规定。

4.2.3 对外公开语焉不详

《海关预裁定暂行管理办法》第十七条规定,海关可以对外公开预裁定决定的内容,但涉及商业秘密的除外^[4]。“可以”一词表明,海关在公开预裁定决定事项上具有选择权,可以公开也可以不公开。建立海关预裁定的初衷便是提高通关便利化和透明度,如果不做到完全的公开,是无法保证透明度要求的。

5 完善我国海关预裁定制度的建议

5.1 统一执法标准,避免法规冲突

目前关于海关预裁定制度的法律框架体系还不够明确同意,海关总署虽然以公告的形式宣布不再受理“三预”申请(2018年第14号公告),但并未及时清理行政裁定制度及其他规范性文件中与海关预裁定相关的内容,这不利于维护立法的统一性和协调性。虽然依照“新法优于旧法”这一规则可以解决这个问题,但无形中加剧了法律检索的难度,也影响新法的推广及实施。除此之外,建立预裁定“尊重先例”制度有助于保持统一的执法标准,保证通关质量和效率。

5.2 扩大适用范围和申请主体

作为世界上最发达的预裁定制度,美国预裁定制度在适用范围和申请主体上的规定都相当广泛,我们应当在现有制度的基础上,将关税配额、优惠政策、运输等问题纳入适用范围之中。为了更好地应对贸易事实对预裁定效力的影响,应当允许对外贸易者在贸易事实发生重大变化的情况下于有效期限内再次申请预裁定。

5.3 提高透明度,完善通关事务咨询体系

借鉴欧美等国家的做法,建立统一的海关裁定信息网供贸易商获取相关信息,提高透明度。同时借鉴日本的做法,以中国海关官网网站上办事厅为窗口,完善通关事务咨询体系,提供海关咨询、投诉和举报等服务,为企业通关提高效率。

[参考文献]

[1] 商务部世界贸易组织司. 世贸组织《贸易便利化协定》文本[EB/OL]. (2015-10-16 16:56) <http://sms.mofcom.gov.cn/article/wtofile/201510/20151001138374.shtml>.

[2] 江小平. 美国海关行政预裁定[J]. 中国海关, 2015, 317(08): 63-64.

[3] 何力. 多哈回合早期收获与《贸易便利化协定》[J]. 上海对外经贸大学学报, 2014, 21(02): 24-32.

[4] 海关总署. 中华人民共和国海关预裁定管理暂行办法[N]. 中华人民共和国国务院公报, 2017-12-26.