

《贸易便利化协定》中的预裁定制度与我国相关立法的完善

杨 欣 王淑敏

摘 要: WTO《贸易便利化协定》体现了贸易便利化与海关监管既相互对立又相互策应的互动关系。在涉及诸多改善通关环境、提高通关时效因素方面,将争议置于进口货物之前,包括税则归类、原产地认定,还包括完税价格认定、关税减免的诉求和关税配额,甚至提供更加宽泛的兜底条款范围均可纳入预裁定范畴,是该协定最令人瞩目的贡献之一,也是我国政府尽快履行《贸易便利化协定》议定书的重要义务。我国应审时度势地修订《海关法》和《海关行政裁定管理暂行办法》,界定预裁定定义和适用范围,增加其接受行政复议和行政诉讼的法定程序,简化预裁定程序,并统筹“三预”相关立法,期冀全面提高海关执法水平和推进贸易便利化进程。

关键词: 《贸易便利化协定》; 预裁定; 立法

中图分类号: F744

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2017) 05-0015-12

2015年9月4日,我国正式完成WTO《贸易便利化协定》(以下简称“TFA”)国内核准程序。与WTO其他多边货物贸易协定不同,海关监管规则演绎成为TFA的主要内容。TFA大部分条款都和海关相关,我国能否切实履行这一协定取决于海关制度的改革与创新。我国现有海关制度尚存诸多与TFA的不符之处,其中以预裁定制度较为突出。在货物实际进出口前,应对外贸易经营者的申请,海关依据有关海关法律、行政法规和规章,对与实际进出口活动有关的海关事务做出的决定即是预裁定。国内研究成果多数针对我国行政裁定制度或者预归类制度,对于预裁定制度的研究较少,理论探讨更是缺乏,局限于行政裁定制度本身,未将其置于贸易便利化的视角下加以分析,更未联系TFA对预裁定制度的设立进行分析。预裁定制度最本质的功能是促进贸易便利化,我国是TFA的成员国,因此将我国行政裁定与TFA预裁定制度结合研究尤其重要,也是我国实施TFA预裁定制度不可避免的问题。

一、预裁定制度的宗旨与立法

尽管对于WTO规则而言,预裁定是个新领域,在TFA中首次被规制,但在此

作者简介: 杨欣,大连海事大学法学院博士研究生,研究方向:国际法学;王淑敏,大连海事大学法学院教授、博士生导师,研究方向:国际经济法。

基金项目: 辽宁省社科规划基金重点项目(项目编号:L16AFX002);辽宁省经济社会发展立项一般课题(项目编号:2017lsktyb-028);中国法学会2016年度部级法学研究课题自选课题(项目编号:CLS(2016)D173);中国法学会WTO法研究会2016年一般项目“《贸易便利化协定》的实施对中国外贸管理的影响及对策研究”。

之前,它已作为一种国际习惯被国际社会普遍接受,甚至被纳入很多成员的国内法之中,其他国际组织亦十分重视这项制度。

(一) 预裁定制度符合贸易便利化的根本需求

作为 WTO 重要的多边货物贸易协定,提高贸易便利化水平是 TFA 追求的目标。实现这一目标的路径,在于改善通关环境,缩短通关时间,提高通关效率。预裁定制度就是一项重要的提速货物放行和结关时间的贸易便利化措施。(1) 便利执法和提高对外贸易经营者贸易活动的可预知性。这意味着海关的行政裁定在做裁断的过程中尽可能地避免武断和恣意妄为。进出口经营商在进出口货物实际发生前可根据海关的预裁定对即将发生的进出口相关事项做出判断,提高可预知性,减少贸易风险。(2) 提高通关速度。贸易商在实际进口之前提供法定的信息,必要时提供样品,海关提前介入完税价格和关税征收,无疑争取了时间上的主动。(3) 降低贸易成本。将某些事项的裁定前置,在货物实际通关时,海关不再进行重复性审查。(4) 提高贸易效率。将某些事项的手续前置,简化通关手续,避免重复查验,有效提高口岸大通关效率。(5) 有利于解决贸易争端。海关作为国家行政机关,依法行使国家赋予的监督管理经济活动的职权。因此海关监管法律关系主体双方的法律地位是不平等的,双方当事人的权利义务也是不对等的。而海关监管法律制度的主要内容就在于为监管方设计合理的监管权限、监管方法、监管程序以及规定被监管方接受并积极配合海关监管的义务,这就决定了海关在监管中与被监管主体之间易产生各类冲突。解决冲突的方法可以通过行政复议和行政诉讼两种路径得以实现,而预裁定的两种路径较为简化,审限时间较短。

(二) 各国立法以及《京都公约》中的预裁定制度

根据 OECD 统计,超过 70% 的 WTO 成员为促进贸易便利化都制定了约束性的预裁定制度。^①目前世界上很多国家和地区都建立了预裁定制度,虽然名称各不相同,但本质上都是将一些进出口过程中易产生争议的问题在实际进出口之前经申请而由一国海关或者其他机构预先对这些问题做出裁定,旨在促进贸易便利化。这些国家的预裁定制度是 TFA 预裁定制度的基础。美国、日本和欧盟的预裁定制度在世界上建立较早,也较为完善,研究这些经济体预裁定制度的共性和差异,有利于更好地理解 TFA 预裁定制度的内容和发展趋势。而世界海关组织(WCO)与 WTO 在贸易便利化方面的合作由来已久,提高贸易便利化水平是 WTO 和 WCO 的共同目标。WCO 为 WTO 提供了包括海关专业知识和 WCO 成员方的海关管理经验在内的长期支持,并参与到 TFA 的制度构建中。TFA 有关海关和边境制度的内容也是 WCO 长期以来

^① 海关总署国际合作司.WTO《贸易便利化协定》解读[M].北京:中国海关出版社,2017.

致力于发展和完善的问题,其中很多内容都已由WCO首先推行,^①预裁定制度当属此类。在TFA制定之前,WCO的《京都公约》就涵盖了预裁定条款,这为TFA的预裁定制度做了良好的铺垫。

1. 涵盖事项

美国的预裁定制度发展较早,也较为完善。美国国家商品专家处处长Bob Swierupsk在2009年的海关综合研讨会^②上声称,国家商品专家处在2009年财政年度做出了6,821份海关预裁定。^③预裁定在美国应用极为广泛,几乎涵盖了美国海关及边境保护局机构内所有的执法事项,如商品归类、估价、原产地认定、进境程序、退税、延期缴纳、关税配额申请资格认定、优惠政策资格认定、过境运输、引航及沿海运输法律界定等事项,^④但大体上可以分为商品归类、海关估价和原产地确定等3类预裁定。在日语中,预裁定被称为“事前教示回答”,预裁定书被称为“事前教示回答书”。1983年日本参照美国的预裁定制度,以《关税法基本通达》的方式开始推行预裁定及其程序。日本的预裁定从商品归类开始,进而推到海关估价与原产地领域。^⑤预裁定制度在欧盟通过颁发有约束力的认定书来实施。有约束力的认定书分为有约束力的商品归类认定书以及有约束力的原产地认定书两类。参照《京都公约》总附约指南,在预裁定的范围方面,《京都公约》的预裁定事项范围较广。商品归类是最常见的做出有约束力裁定的领域,有关原产地和估价的裁定亦属常见。可见,美国预裁定涵盖的范围最广。对于进出口商最为关注的原产地确定和商品归类问题,各国基本都实施预裁定制度。各国预裁定适用范围呈扩大趋势。

2. 约束力

美国预裁定对美国海关有约束力,适用于含有相同商品和类似事实的交易。裁定书中列明的原则可以在处理类似情形的交易中作为权威解释原因。^⑥预归类、原产地预确认和预审价在有效期内具有约束力。值得注意的是,对于原产地预确认,日本规定其仅对本次进口有约束力。商品预归类认定书由欧盟海关当局做出,无论由哪国海关当局做出,均在欧盟内产生效力,有效期3年。商品预归类申请书对欧盟的海关当局及其持有者有约束力。除机密信息外,所有有效的商品预归类认定书均可在公共BTI数据库中查询,既保证了欧盟内部预归类的统一,同时满足透明度要求。^⑦

① 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,(2).

② The Annual CBP Symposium, held at the D.C. Convention Center, Washington D.C. December 8-10,2009,was the 10th year of this very successful event.

③ U.S. Customs. CBP Symposium Highlights[EB/OL].2009,Customs & International Trade Law. <http://customsandinternationaltradelaw.com/2009/12/15/cbp-symposium-highlights/>. [2009-12-15] (2017-03-12).

④ Best Practices in Application of Advance Rulings by United States, https://www.wto.org/English/tratop_e/tradfa_e/case_studies_e/ar_us_pres_e.ppt.

⑤ 何力.日本海关法原理与制度[M].北京:法律出版社,2010.

⑥ 海关总署国际合作司.WTO《贸易便利化协定》解读[M].北京:中国海关出版社,2017.

⑦ European Commission. Binding Tariff Information (BTI). https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff/binding-tariff-information-bti_en.

原产地认定书可由进口商或者出口商申请,但是亦只对海关当局和认证书持有者有约束力。在预裁定的约束力方面,《京都公约》否认存在普遍适用性。公开有约束力的裁定并不意味着海关对接受该裁定以外的人负责,而仅仅对海关及申请当事方有效。只有约束性裁定的持有人在证明提交的货物与所述货物在各方面均相符的情况下,才能够申请适用。

3. 救济途径

根据美国预裁定制度,行政相对人可就预裁定申请行政复议,若被海关拒绝,可向美国国际贸易法院提起诉讼。此外,对海关行政裁定本身也可以依照程序提出司法救济。^①而日本的预裁定制度主要采用再审议来提供救济。对预审价和原产地确认有异议的,都可向海关申请再审议。欧盟对预裁定有异议的,可以采取复审或者诉讼方式。^②在预裁定的救济途径方面,《京都公约》提供了复议、申诉和诉讼全方位的救济方式。最初的申诉应当向海关提出,上诉人有权继续向独立机构进一步申诉,并最终向司法机关提出申诉。^③

TFA 预裁定制度的设计建立在各国已有的国内法规定和广泛的实践基础之上,TFA 将国际贸易中的这一惯例重新设计,使之成为一项重要制度在成员国普遍实施,以提高贸易便利化水平。

二、TFA 预裁定制度的设计

预裁定是 TFA 的 A 类承诺中的重要事项,事关透明度和通关效率等关键问题。因此,TFA 对其进行了系统规定,包括预裁定作出的方式、驳回预裁定事由、预裁定时间效力、撤改废情形的要求、增加透明度、救济方式以及商业机密保护等方面的问题。此外,TFA 还详细给出了预裁定的定义以及适用范围。

(一) TFA 第 3 条“预裁定”

预裁定作为一种惯例已经在很多国家长期实践,美国、欧盟和日本均有预裁定或者类似预裁定的海关制度。TFA 吸收了国际法和国内立法的经验,第 3 条“预裁定”规定更加系统、完善,细分为九大规则,有利于增强跨境贸易交易的确定性和可预见性,有效地缓解预裁定事项与海关的冲突。

第一,TFA 要求海关通过恰当的方式并在规定时限内向申请人做出预裁定。申请人应以书面形式提出申请,预裁定答复亦应以书面形式做出。即使驳回申请人的

① Sugin Linda. Strengthening Charity Law: Replacing Media Oversight with Advance Rulings for Nonprofit Fiduciaries [J]. Tulane Law Review, 2015, 3 : 898.

② Notice 831: European Union – Binding Origin Information[EB/OL]. 2016, GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/publications/notice-831-european-union-binding-origin-information/notice-831-european-union-binding-origin-information> .[2016-02-17](2017-03-13).

③ Wulf, Luc De, Sokol, Jose B. 上海海关翻译小组译. 海关现代化手册 [M]. 北京: 中国海关出版社, 2008.

申请,亦应立即送达书面回复并说明理由。第二,明确了针对已由行政部门或司法机关受理的案件可以驳回预裁定的申请。这主要是因为,针对此类案件,若允许申请人同时提起预裁定申请,则属于同一案件重复处理,会降低效率且增加工作量。直接由行政部门和司法机关受理案件,处理结果的效力等于或者大于预裁定,因此无需预裁定。第三,维护预裁定的时间效力,除非相关立法或事实发生变更。此处,TFA只规定了预裁定在一定“合理期间”内有效,然而对于何为“合理”,未作进一步解释,只交由成员国自行决定,但无论成员国如何决定,皆必须进行公布。第四,一旦撤销、修改或废止预裁定,须做出书面通知,言明所依据的事实与法律。符合追溯效力要件的预裁定,TFA对其处理比较谨慎,严格限定了成员国撤销、修改或废止的条件,即明确规定对这类预裁定撤销、修改或废止的唯一条件,是做出该预裁定基于的信息本身不完整、不正确或者具有误导性。若对预裁定撤销、修改或废止的事由不严格控制,任由成员国及其行政机关肆意做出,则丧失了预裁定的可信赖度,其结果就是预裁定形同虚设。第五,明确预裁定具有法律效力。第六,为增加透明度,成员国应当公布申请预裁定的实质要件、形式要件、时限及有效期。第七,规定了针对预裁定撤销、修改或废止的复审程序。此处的复审包括行政复议和行政诉讼。^①第八,成员国应当协调提高透明度与保护商业机密的平衡性。第九,TFA明确了预裁定的定义和范围。

(二) 预裁定定义和范围

1. 预裁定定义

预裁定被定义为货物进口之前海关书面做出的决定。TFA对预裁定的定义极为简短,主要由几个要素构成:首先,在时间上要求发生于进口之前。这种时间上的提前是预裁定制度促进贸易便利化最重要的价值所在。这种预先性是进出口商获得相关事项预知性、减少纠纷的重要原因保证。值得注意的是,TFA定义未将货物出口纳入其中。实际上根据第3条,TFA预裁定的适用事项不只是与货物进口息息相关,对于货物出口也同样重要。其次,预裁定针对的货物必须是申请书所涵盖的货物,这说明预裁定须具有关联性,预裁定的货物须与实际进出口的货物保持一致性。再次,TFA未规定货物数量,对一次申请可针对的货物数量和种类都未作要求。此外,TFA预裁定定义显示,预裁定是根据进出口商的申请做出的,是依申请的行政行为,成员国不得依据职权主动做出。最后,预裁定应以书面方式做出。

2. 预裁定范围

TFA共列举了5类预裁定事项,在这5类事项中,考虑到各国的现实情况差异,

^① 参见TFA第3条“预裁定”第7款对“复审”做的脚注:“(a)复审可在裁定执行前或执行后由做出裁定的官员、机构或主管机关进行,或由上一级或独立的行政机关进行,或由司法机关进行;及(b)一成员无需向申请人提供对本协定第4条第1款的追索权。”

根据事项的重要程度以及被接受程度分为两类：强制预裁定的事项以及鼓励预裁定的事项。涉及货物的税则归类和货物的原产地认定，各成员必须建立预裁定制度；除此之外，还设定了一些鼓励性预裁定事项，包括完税价格的评判、关税减免的合理性、关税配额以及其他任何适于预裁定的事项。除两类强制预裁定事项外，对于预裁定的其他适用范围，TFA 给与了成员国很大的自主权，可以根据自身贸易需要以及行政部门执法水平自主决定。

3. 申请人无职务限制

该款还明确进出口贸易商或合法授权的代理符合申请人的条件。上述人员可以是缔约方的法定代表人或注册的分支机构负责人，不得局限于上述人员的职务或类别。值得关注的是，该款要求对中小企业提供优惠待遇，体现了 WTO 一贯扶持中小企业，既保持透明度又不歧视的理念。

我国的预裁定制度虽建立已久，但其定义和范围与 TFA 要求不同，且只能复议不能诉讼，存在救济不足问题。此外，我国海关行政裁定程序复杂，影响其有效实施，与 TFA 尚有一定的差距。

三、我国的预裁定定义和范围与 TFA 之冲突

我国按照国际惯例较早建立起预裁定制度，然而我国未出现“预裁定”这一用词，其具体内容也与 TFA 设计的预裁定制度有所差别。研究我国预裁定制度中与 TFA 的定义和范围不一致之处，有利于从根本上厘清我国国内预裁定的各项规定，与 TFA 尽量保持一致，以期更好地履行义务。

（一）我国目前海关法律体系中尚未明确“预裁定”概念

预裁定制度在我国建立已久，然而其具体内涵却与 TFA 的规定有所不同。我国的“行政裁定”虽与之接近，然而在一些具体问题上又存在不同。TFA 预裁定制度中应当包含“预归类”、“原产地预确定”和“预审价”（以下合称“三预”）等制度，我国针对“三预”已分别制定了法律规章，^①但其从名称到具体制度设计与 TFA 中的预裁定皆有不同，在国内法律体系中与“行政裁定”的关系亦错综复杂，尚未厘清。

1. “预裁定”与“行政裁定”比较

我国海关法体系中尚无“预裁定”用语出现，在构建预裁定制度时我国采用的是“行政裁定”这一法律概念。根据我国《海关法》和《中华人民共和国海关行政裁定管理暂行办法》（以下简称《行政裁定管理办法》），行政裁定的定义中皆含有“拟”、“预先”、“在货物实际进出口前”等用语，说明我国的行政裁定具有预先性特征，

^① 如针对“预归类”问题的规定包含于海关总署令第 158 号《中华人民共和国海关进出口货物商品归类管理规定》，针对“原产地预确定”问题的规定包含于国务院令第 416 号《中华人民共和国进出口货物原产地条例》，针对“预审价”问题的规定包含于海关总署令第 124 号《中华人民共和国海关进出口货物征税管理办法》。

从时间关系上来说,其发生于实际进口和出口之前,且对需要提前时间也有规定。从时间要素上来说,我国的行政裁定与TFA的预裁定是一致的。我国行政裁定列举了比较常见的商品预归类行政裁定。在裁定做出的前提上,我国行政裁定和TFA预裁定都规定须依进出口商申请而做出,不能主动做出。在形式要件上,申请以及裁定皆须书面方式。在保密事项、有效期限和失效事由事项上,二者也异曲同工。凡此种种皆表明我国海关法的行政裁定与TFA的预裁定定义相近。然而,二者在驳回事由、裁定追溯力和公开事项上又有明显不同。其中,二者在定义上最实质的区别在于是否具有普遍约束力。

2. “三预”与“行政裁定”关系混乱

我国最早采用也是最常见的预裁定制度是“预归类”,符合TFA中的预裁定外延。此外,根据TFA,我国海关法体系中的“原产地预确定”、“预审价”也应当属于预裁定制度。我国海关法在对行政裁定定义时也将预归类作为行政裁定的常见类型予以列举。^①也就是说,根据我国海关法,预归类属于我国行政裁定制度,《行政裁定管理办法》的规定与此保持一致。然而,根据我国《中华人民共和国海关进出口货物商品归类管理规定》(以下简称《归类管理规定》),预归类制度与行政裁定制度在做出海关级别要求、时间效力等诸多关键事项上存在分歧,两个规范性文件并行引发矛盾的问题亦存在于原产地预确定和预审价中。

综上,我国海关法体系中未出现“预裁定”名称,现有的“行政裁定”与“预归类”和“原产地预确定”概念之间既相互联系、存在交叉,又有明显区别,皆无法与TFA中的“预裁定”定义保持一致。

(二) 我国国内立法规定的预裁定范围较TFA过于简略

如前所述,TFA预裁定适用范围十分宽泛,除税则归类、原产地认定外,还包括完税价格认定、关税减免的诉求和关税配额,甚至提供了一个兜底条款“适合做出预裁定的其他任何事项”,赋予了成员极大的自由裁量权。成员国应当利用国内法明确本国预裁定的适用范围,除强制性预裁定外,对于鼓励性预裁定事项,哪些采纳、哪些不采纳皆应明确,兜底条款中依据本国实际情况补充的事项也应进行公布,才能贯彻透明度原则。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,且由单行法律法规对其规定。然而,我国海关法在规定“行政裁定”适用范围时过于简略,只列举了3类事项,外加兜底条款,即由海关自行决定的其他事项。笔者认为,既然TFA对适用范围进行了详细列举并赋予成员国自主权,我国现行法律应该做出更为具体全面的规定。

^① 《中华人民共和国海关法》释义[EB/OL]. 2002, 中国人大网. http://www.npc.gov.cn/npc/flsyywd/xingzheng/2002-07/11/content_297435.htm. [2002-07-11] [2017-03-02].

四、我国立法对预裁定救济力不足

《行政裁定管理办法》对“行政裁定”的定义直言其本质是“具有普遍约束力的决定”，致使TFA视角下的“预裁定”的救济方式与我国国内法的路径不兼容。我国海关相关法律对于行政裁定的救济，包括预归类、预审价以及原产地预确定，仅提供行政复议一种救济方式，而不能提起行政诉讼。尽管TFA对预裁定的救济方式未做除复审以外的硬性规定，但是预裁定的可诉性并非毫无根据。欧盟、日本并未将预裁定认定为具有普遍约束力；美国虽认为预裁定具有普遍约束力，但根据美国预裁定规则，“若行政相对人的合理申请被海关拒绝，可以自收到拒绝通知之日起180日内向美国国际贸易法院提起诉讼。此外，对海关行政裁定本身也可以依照程序提出司法救济。”^①我国在贸易便利化问题上也一直用最高标准来完善国内制度，因此应不拘泥于TFA内容，与上述国家一样保持救济力的高标准，顺应发展趋势。

导致我国对预裁定救济不足的主要原因是我国认为它是具有普遍约束力的抽象行政行为，因此不可诉。而这带来的一个直接后果就是其必须通过直属海关上报后最终由海关总署做出，时间较长，程序复杂。

（一）可复审性分析

TFA提供的预裁定的救济方式是复审，复审发生在裁定执行前后，复审的机关可能是行政机关，也有可能是司法机关。纵观TFA第3条和第4条规定，针对预裁定虽未要求成员国提供诉讼方式，^②但是其复审机关将“司法机关”包含在内，并未排斥司法机关的介入。由此可见，TFA并未截断对预裁定的诉讼之路，对预裁定提供的救济虽未规定成员国必须提供诉讼途径，但对其不持否定态度，鼓励成员国提供充分而有力的救济途径。

与TFA不同，在我国法律体系内，行政裁定不具有可诉性，唯一的救济方式就是行政复议，救济力相对较弱。行政裁定在我国不可诉，究其原因将其视为具有普遍约束力的行政行为，在本质上与行政规章同出一辙，认为其属于抽象行政行为。近年来在此问题上质疑声音不断。有学者认为，TFA的预裁定事项显然属于具体行政行为，理所应当归入可诉范围。^③此种界定具有合理性，这主要是因为，预裁定是针对特定的具体事项而做出，涉及到申请人的税则归类、原产地认定、完税价格认定、关税减免的诉求及关税配额等实质权利义务的诉求，其意图并非是创设某种普适性规范，更非行政规范创制行为，何况这些事项依特定申请人申请而非海关主动为之，亦区别于抽象行政行为。

^① Glick, Leslie Alan. Guide to United States Customs and Trade Laws: After the Customs Modernization Act[M]. 3rd Revised edition. New York: Kluwer Law International, 2008:14.

^② TFA第3条第7款规定了对于预裁定可以不受第4条第1款制约，而第4条第1款规定了要求成员国提供针对海关裁定的复议和诉讼救济。

^③ 张红. 有关海关裁定行为的理论思考[J]. 行政法学研究, 2004,(1).

综上,我国现有法律规定海关行政裁定具有普遍约束力,这与TFA发展趋势不符。在我国现有法律框架下这种普遍约束力造成行政裁定只可复议不可诉讼,行政裁定救济不足。

(二) 行政裁定程序复杂

预裁定施行的初衷之一是为了便利执法、提高贸易活动的可预知性、提高通关速度、降低贸易成本及促进贸易效率,因此TFA扩大了预裁定事项的范围,并单独规定时限要求,亦将其视为提高贸易便利化的措施。依据我国《行政裁定管理办法》,行政裁定程序复杂,极大抑制了贸易便利化需求。

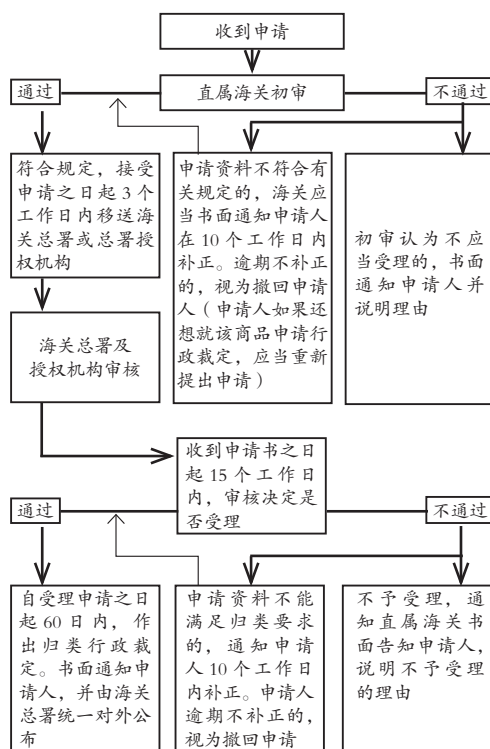


图1 我国行政裁定程序

资料来源:海关总署网站,《海关商品归类行政裁定第一单》。

根据图1可以看出,我国行政裁定程序复杂,时间较长。如前所述,我国预归类制度本是行政裁定的一种类型,然而在现有法律体系中二者却并行,这种关系上的混乱引发了法律适用上的矛盾。从所需时间方面来看,根据《归类管理规定》的预归类不管从申请需要提前的时间上还是裁定期间都较行政裁定占优势。从具体程序方面来看,预归类申请只需直属海关即可答复,而行政裁定却要由直属海关初审后再由海关总署做出决定,在程序上更为繁琐,因此进出口商普遍选择采用预归类的方式。同样问题亦存在于其他“预决定”类型中,我国的预裁定多以“预决定”形式出现,而对制度更加完善的行政裁定援引甚少,公开资料可查的行政裁定如表1。

表 1 海关总署公布的行政裁定

编号	商品税则号列	商品名称	英文名称	其他名称	年份
C0001	9001.2000	偏光片	POLARIZING FILM	偏光板	2015
C0002	8703.1019	园区观光车	无	无	2015
C0003	9022.1200	全身 X 射线计算机断层扫描 系统用扫描架	无	无	2015
C0004	2908.1990	四溴双酚 A	Tetrabromobisphenol A, 简称 TBBA	溴化双酚 A	2015
C0005	8525.8031	工业视频内窥镜	无	无	2016
C0006	8517.7090	表壳及腕带连接件	无	无	2016
C0007	8517.7090	现代风扣式卡扣(A面及B面)	无	无	2016
C0008	8517.7090	经典扣式卡扣(卡针和带扣)	无	无	2016
C0009	9504.5019	英伟达电视娱乐一体机	NVIDIA SHIELD	无	2016
C0010	9504.5011	虚拟现实游戏头戴设备	PlayStation®VR	无	2016
C0011	2933.5990	雷诺嗪	Ranolazine	无	2016
C0012	9018.3220	医用带针合成可吸收性外科 缝线	PDS*II (Polydioxanone) Monofilament Synthetic Absorbable Suture	无	2016
C0013	8527.1300	无	iPod nano 7	无	2016
C0014	8428.9090	供料器	Component feeder unit	无	2016
C0015	8471.4140	穿戴式电脑及其配件	HoloLens & Clicker	无	2016

资料来源：根据海关总署网站公布信息归纳。

由表 1 可见,《行政裁定管理办法》自 2002 年施行至 2016 年 12 月底的 15 年间,从公开渠道可以查询获得的有关预裁定的实例仅有 15 例,且均出现在近 3 年。这些实例皆属于预归类行政裁定,有关原产地预确定、进口货物价格预审核,全部由地方海关以“预决定”方式做出且数量极少,实际案例几乎没有。^①这是我国“三预”制度与行政裁定并行所导致的结果。若不按照 TFA 的预裁定制度对我国的“行政裁定”和“三预”制度进行梳理和统筹,这种局面难以避免。

五、完善我国预裁定立法的建议

我国《海关法》对于预裁定制度的规定,特别是在定义和范围上的规定,与 TFA 相比显得不合时宜。2001 年 12 月 24 日发布的海关总署令第 92 号、自 2002 年 1 月 1 日起施行的《行政裁定管理办法》由于颁布年代较为久远,对于行政裁定的规定未能契合贸易便利化的发展需求,具体内容也未能与 TFA 预裁定制度保持一致,因此需要根据 TFA 规定及时进行修正,以更好地履行 TFA。

(一) 修改《海关法》

《海关法》作为我国海关法律体系中最重要的一部法律,其对我国预裁定制度的重要性不言而喻。首先,我国《海关法》应摒弃“行政裁定”,改称“预裁定”。

^① 北京睿库贸易安全及便利化研究中心.中国贸易便利化年度报告(2016)[EB/OL].2016,北京睿库贸易安全及便利化研究中心.<http://www.re-code.org/article/542?categoryid=46>. [2016-11-18] [2017-03-11].

一是突出预裁定的预先性,对于贸易便利化而言,这种预先性是预裁定的价值所在,所以“预裁定”比“行政裁定”更为贴切;二是与TFA保持一致。其次,应明确使用“预裁定”概念,以期保持《行政裁定管理办法》与其他相关法律法规规章之间的协调,与TFA协调一致。

预裁定的适用事项范围也应在《海关法》中尽量具体列举。我国应当将TFA的强制性预裁定事项与鼓励性预裁定事项都在《海关法》中列明。将货物的税则归类和货物的原产地确定列入法定预裁定范围。与此同时,允许完税价格审定、关税减免、关税配额等事项经协商纳入预裁定范畴。按照TFA授权,根据我国实际情况可以做出预裁定的事项,我国也应在《海关法》中列举。这样既可避免预裁定适用事项上的随意性,又能满足TFA透明度的要求。

(二) 完善《行政裁定管理办法》

《行政裁定管理办法》是我国目前对预裁定制度规定最为完善和系统的法律规章,但如前所述,其存在不足之处,对TFA预裁定条款的履行构成了障碍,应加以完善。

第一,应在名称上与《海关法》的修改保持一致,以“预裁定”替代“行政裁定”,由《中华人民共和国海关行政裁定管理暂行办法》改为《中华人民共和国海关预裁定管理办法》。适用的事项范围亦遵从《海关法》的修改。

第二,救济方式上,允许行政复议,同时增加可诉性。在预裁定的性质认定方面,建议《行政裁定管理办法》重新定性针对涉及当事人的具体权利义务,定性为具体行政行为。在我国法律体系下,“普遍适用性”与“可诉性”不可兼得,两者相权,应取“可诉性”。虽然全国范围内保持同类事项同类处理,但是不应将预裁定“判例化”,更不应将之等同于“行政规章”。对预裁定提供行政复议和行政诉讼两种救济,在更高程度上履行TFA,也与预裁定制度的发展趋势保持一致。

第三,简化预裁定程序。如前所述,行政裁定所适用的时限较长,程序较为复杂,有碍预裁定制度发挥提高贸易便利化的功能。我国应在全国范围内推行上海自贸区进出口商品归类行政裁定全国适用制度,且不仅局限于预归类,凡预裁定范围内事项均可适用此项制度。^①在各海关区域设立海关总署预裁定授权机构,由该机构对进出口商的申请直接做出预裁定,然后由海关总署统一公布,在全国范围内有效。鉴于我国预裁定的适用范围为全国而不仅是直属海关辖区,因此预裁定由海关总署最终做出并公布,虽然程序复杂但亦确有必要,由海关总署的授权机构做出预裁定兼顾了预裁定的权威与效率。此举可省去由直属海关上报海关总署再由海关总署做出预裁定的步骤,大大提高预裁定效率。

^① 根据《上海海关关于在中国(上海)自由贸易试验区范围内推进实施商品归类行政裁定全国适用制度的公告》,自贸区内开始推进实施进出口商品归类行政裁定全国适用制度相关事宜。

（三）统筹“三预”相关立法

如前文所述，我国针对“三预”的规定散见于不同的行政规章，这些规章内容应与《中华人民共和国海关预裁定管理办法》保持一致。对于《中华人民共和国海关预裁定管理办法》已经规定的问题不得与之相悖，对于其尚未规定的具体问题，可由这些行政规章针对“三预”各自的具体要求进行细化规定。条分缕析地对这些行政规章进行梳理，在《海关法》统筹之下，由《中华人民共和国海关预裁定管理办法》系统全面地对包含“三预”在内的预裁定事项进行规定。

六、结语

预裁定作为降低贸易成本、提高通关效率的有效措施，经过各国实践最终被TFA采纳，作为提高贸易便利化水平的重要措施写入第3条，并详细设计其内容。我国国内法对预裁定制度的设定与TFA相比存在诸多弊端，与之不符。特别是在预裁定的定义和范围上冲突明显，带来适用上的障碍。与TFA提供的有力救济相比，我国仅局限于行政复议，救济力明显不足。我国海关要切实履行TFA预裁定承诺，就必须从修改我国国内法出发，使预裁定定义与TFA保持一致，细化预裁定适用范围，并且拓宽救济途径，允许对预裁定提起行政诉讼。此外，为了真正发挥预裁定便利贸易的功能，应当缩短时限、简化程序，符合TFA的制度设计宗旨和目的。

The Advance Rulings in Trade Facilitation Agreement and the Improvement of Legislation in China

YANG Xin WANG Shu-min

Abstract: WTO Trade Facilitation Agreement indicates the antagonistic relations and mutual promotion between trade facilitation and customs supervision. Settling disputes in advance for the sake of improving customs procedures and customs clearance efficiency, including tariff classification, determining origin of the goods, determining duty-paid value, the appeal of tariff reduction, tariff quota and other items, is one of the remarkable achievements that TFA has made. It is the important obligation of TFA that China should honor. To improve the capacity of law enforcement of customs and the level of trade facilitation, China should revise Customs Law and Interim Measures of the People's Republic of China for the Administration of the Administrative Rulings of Customs in time, confirm the definition and range of application of advance rulings, allow litigation of administration, and simplify the procedures and pursuit coherence of advance rulings and the other three "advance rulings".

Key words: trade facilitation agreement; advance rulings; legislation

（责任编辑：金孝柏）