

文章编号: 1671-7031(2019)02-0011-06

《贸易便利化协定》与《京都公约》(修订)比较 及对中国自由贸易港的启示

王淑敏, 冯明成

(大连海事大学 法学院 辽宁 大连 116026)

摘要:世界贸易组织的《贸易便利化协定》与世界海关组织的《京都公约》(修订)作为两大最为重要的通关便利化公约,对于建设中国自由贸易港具有非凡的国际法意义。《贸易便利化协定》旨在澄清和改善 GATT 通关便利化的规定,提升通关速度,强化与世界各国海关的合作。《京都公约》(修订)则通过规定大量的通关标准和技术性工具,直接指引通关便利化的程序。此外,两大公约在海关信息的发布与协商、通关手续、海关合作三方面亦有差异。归于两大公约在本质上并不冲突,而是相互呼应、相辅相成的关系,履行上述公约,保障信息的时效性和透明度,提高通关速度,加强海关合作,是推动中国自由贸易港建设的有效路径。

关键词:《贸易便利化协定》;《京都公约》(修订);通关便利化;自由贸易港

中图分类号: DF961.9

文献标志码: A

众所周知,党的十九大报告擘画出建设中国自由贸易港的宏伟蓝图,海南承载了先行先试这一蓝图的历史使命。^[1]作为目前世界上开放程度最高的特殊经济功能区,自由贸易港具有“境内关外”的功能,通关便利化的水准要求尤为突出。在这方面,国际法渊源《贸易便利化协定》与《京都公约》(修订)均有所规制。本文通过两大公约的内容对比,分析两者的共性与差异性,并探寻相应启示,以期对中国自由贸易港通关便利化建设提供有益的思路。

一、《贸易便利化协定》与《京都公约》(修订)比较的必要性

如前所述,《贸易便利化协定》与《京都公约》(修订)均是重要的通关便利化公约,而通关便利化是建设中国自由贸易港最重要的环节。中国是这两个国际公约的缔约国,履行公约的国际义务是中国的国家责任,更是中国探索自由贸易港通关便利化建设的重要参照。

(一) 两者殊途同归

《贸易便利化协定》是世界贸易组织(WTO)推行多边贸易谈判的重要成果,亦是WTO第一个全面将海关事务作为主要内容的强制性多边贸易协定,中国作为WTO成员方全程参与了公约的起草。该协定内容几乎涉及了海关领域的各个业务部分,包含海关信息的公布、预裁定、货物清关、风险管理、进出境手续、过境自由、海关合作等12项具体条款。据统计,在此次会议达成的《贸易便利化协定》中,90%的内容与通关便利化问题直接相关。^[2]由此可见,《贸易便利化协定》虽是由WTO主导谈判,但却是一部非常重要的通关便利化公约。反观《京都公约》(修订),其历经了两个重要阶段。第一个阶段:20世纪60年代至70年代,世界各国在贸易壁垒的驱动下制定了纷繁复杂的通关手续,世界海关组织(WCO)由此制定了1973

收稿日期: 2019-01-22

基金项目: 2018年研究阐释党的十九大精神国家社科基金专项立项课题(18VJ076)

作者简介: 王淑敏(1963-),女,博士,教授,博士生导师; E-mail: sunnyw@163.com

年《京都公约》,旨在简化通关手续,统一海关制度,进而指导各国海关减少贸易壁垒,增加通关便利化。第二个阶段:20世纪90年代末,科学技术的进步使得国际贸易发生了巨大变化,发达国家和发展中国家之间的矛盾日益尖锐,加之1973年《京都公约》制定时的局限性、滞后性,其内容已与国际贸易形势相去甚远。因此,WCO开启了长达5年的修订,并于1999年6月正式通过修改后的议定书及其文本。经修订的《京都公约》成为全球唯一综合规定具体海关管理制度与业务标准的国际性文件,是世界各国海关推进通关便利化的重要法律渊源。

(二) 通关便利化是自由贸易港建设的重要环节

之所以自由贸易港建设的关键在于通关便利化,是因为其概念起源于海关管理领域,最早可追溯至1973年《京都公约》所提出的“自由区”概念。《京都公约》(修订)的专项附约四第二章对“自由区”做出了定义:系指缔约方境内的部分领土,在这部分领土内运入的任何货物,就进口税及其他个税而言,通常视为境内关外。^[3]该定义是自由贸易港“境内关外”的法律依据,亦是“海关特殊监管区”的法律渊源。“自由贸易港”这一术语始出于1992年《欧共体海关法典》,虽然在最新版《欧盟海关法典》中该术语被摒弃未用,但适用了“自由区”的称呼并做了相关解释。“自由区”有以下特征:其一,货物应直接进入自由区内;其二,自由区通常位于陆地边界地区。^①由上述概念可知,自由贸易港的实质是各国为发展国际贸易,便利货物流通,而在海关管理方面做出的让步和协调。所以,自由贸易港建设的关键在于海关建设,自由贸易港海关建设的共性在于简化通关手续,加快货物流通,促进通关便利化。

各国的自由贸易港建设虽各有特色,但通关便利化作为基本要求,中国也不例外。中国自由贸易港建设亦遵循国际公认的自由贸易港特征:境内关外;进出自由;免征关税;特殊经济功能区。由此可见,通关便利化将会是中国自由贸易港海关建设的重要环节,而对于中国都已加入的《贸易便利化协定》和《京都公约》(修订)两大通关便利化公约的对比研究尤为重要。

二、《贸易便利化协定》与《京都公约》(修订)具体内容之对比

本文将《贸易便利化协定》与《京都公约》(修订)进行对比,从共性与差异性两个角度入手,对两者的部分条款进行比较,并对结果深入分析,进而倡导中国在自由贸易港建设中应当注意从共性角度出发,理性看待两者的差异。

(一) 共性

作为21世纪以来国际通关便利化领域最重要的两大多边条约,《贸易便利化协定》与《京都公约》(修订)在以下方面具有共性。

1. 两者均致力于通关便利化

通过WTO的数轮谈判,在关税制度方面,各成员方通过关税承诺方式,明确了相关进出口商品的关税幅度。在海关估价、原产地规则、知识产权保护方面也通过WTO规则进行了规制,只有通关制度仍然沿用WTO规则中GATT原则之前的几个抽象规定,与国际经贸的快速发展形成反差。^[4]正是在通关制度成为贸易便利化阻碍的大背景下,《贸易便利化协定》应运而生,旨在澄清和改善GATT原则中有关通关便利化的规定,进一步加快通关速度,同时加强世界各国的海关合作。例如:GATT原则第10条规定了贸易法规的公布与实施,在《贸易便利化协定》中将其细化、分解为第1条至第5条,对应了《京都公约》(修订)总附约第9、10章;GATT原则第8条规定了进出口的相关费用及格式,在《贸易便利化协定》中将其深化、运用在第6条、第10条,对应了《京都公约》(修订)第3、5、6、7等章节的相关规定。^[5]《京都公约》(修订)则是在WCO主持下制定的国际条约,通过规定大量的通关标准和具体措施,直接作用于通关便利化。

2. 两者均加强了公约的约束力

《贸易便利化协定》的约束力主要表现在条约的分类承诺。较之于GATT原则,除上述相对应的具体条款外,《贸易便利化协定》的条约适用具有其独特性。例如第14条(条款分类)第1款

^① 王淑敏,李银澄《〈欧盟海关法典〉的自由区规制及对中国自由贸易港的启示》,上海市法学会海关法研究会2018年年会暨第十一届海关法论坛,2018年,第280~284页。

将具体条款的适用分为A类(公约生效即实施)、B类(公约生效后经一定过渡期后实施)、C类(一定过渡期后且接受援助后实施),要求缔约的发达国家应当全部承诺为A类条款,发展中国家可以将承诺的条款分为A、B、C类。尽管发展中国家可以享受“特殊差别待遇”,但具备约束力的承诺条款,依旧强化了各缔约国的适用性义务。此外,《贸易便利化协定》“一揽子”的加入模式,在形式上亦给予了较强的约束力保障。而《京都公约》(修订)的约束力主要表现在条款保留的不同规定。1973年《京都公约》规定,在各缔约方接受某项附约时,可任意对两类条款(标准条款和建议条款)进行保留,既无数量限制,也无严格的保留期限。但《京都公约》(修订)要求各国加入时必须接受总附约,至少接受一项专项附约,不能对标准条款做出保留,保留的专项附约自对缔约方生效之日起3年审议一次。

3. 两者均强调进行技术援助

两者都是重要的多边国际条约,为了平衡各个国家间发展水平的差异,推动公约的顺利实施,均特别重视对发展中国家的技术援助。由《WCO如何支持WTO〈贸易便利化协定〉的实施》中有关能力建设的调查结果可知:在过去的两年中,对于其已经确定技术领域需求的国家,世界海关组织已经向70多个国家派遣了约210个技术援助团,并且这种援助还将持续下去。^[6]

(二) 差异

《贸易便利化协定》与《京都公约》(修订)分别由WTO和WCO两大国际性政府间组织制定而成,两大制定主体所代表的不同利益将决定其规定内容的差异。以下将从海关信息的发布与协商、通关手续、海关合作三方面进行对比研究。

1. 海关信息发布的相关规定

《贸易便利化协定》与《京都公约》(修订)在海关信息公开性方面主要存在两处差异。

第一,信息公布的范围不同。《贸易便利化协定》有关海关信息公布的范围,集中体现在第1条第1款。为使政府、贸易方以及相关人士迅速、方便地获得海关信息,各成员必须将信息以非歧视、易获取的方式及时发布,包含进出口及过境手续、进出口关税及相关税率、商品归类及估价规则、进出口及过境限制等10项与进出口贸易相关的信

息。其中第2款第3项规定了“鼓励”各成员通过互联网方式提供更多与“贸易相关”的信息,包含立法信息及第1条第1款之内容。《京都公约》(修订)未对海关应当公开的信息进行具体列举,仅在第9.1条与第9.4条分别规定,海关应当尽快且准确地提供与“海关法有关”的一般信息和特别信息。通过以上对比不难发现,《贸易便利化协定》信息公布的范围设定在与“贸易相关”的范围,远大于《京都公约》(修订)限定在与“海关法有关”的范围。况且,每个国家的立法水平良莠不齐,生活习俗、贸易惯例不尽相同,其制定的海关法也差别较大,《京都公约》(修订)的规定会使各国海关间信息公布之依据也不相同。而《贸易便利化协定》中与“贸易相关”的规定,不仅有具体的相关列举,还设定了一个抽象范围,使得海关信息的公布更标准、更统一。

第二,信息获得的途径不同。《贸易便利化协定》有关信息获取的方式规定在第1条的第2、3、4款:通过互联网方式提供进出口与过境程序的说明,以及所需单证、表格、联络信息等与贸易相关的信息;通过建立咨询点方式,回复政府、贸易商及其他相关人员的合理咨询;以通知的方式,将前三款信息提供的地点、接口向贸易便利化委员会报备。《京都公约》(修订)中有关信息获取的方式并没有一一列举,仅在第9.3条“一般信息”规定了海关应采取“信息技术”改善信息提供方式,第9.5条“特别信息”规定了海关应提供相关方请求的信息,还应提供海关认为相关方应当知晓的其他信息。《京都公约》(修订)提到了应采用“信息技术”改善获取方式,并在相关方主动请求时,应当给予海关认为其应知的请求以外的信息帮助。《贸易便利化协定》则具体为通过互联网提供,设置咨询点对相关方疑问进行解答。可见,两者信息获取方式的规定有相似之处,甚至是递进关系,但《贸易便利化协定》较之于《京都公约》(修订)提出了更为具体化的措施。值得一提的是,《贸易便利化协定》增设了贸易便利化委员会,此项规定使得各成员信息发布方式更加规范,在获取途径方面更加完善。

2. 通关手续的相关规定

通关手续的简便程度是直接影响通关便利化的主要原因之一,通关手续简化则会大幅度提高

企业的通关速度。因此,将《贸易便利化协定》与《京都公约》(修订)的通关手续进行对比,对于中国自由贸易港的通关便利化大有裨益。

两者通关手续的适用标准不同。根据《贸易便利化协定》第10条第1款的规定,各成员要定期审查手续和文件,以尽量减少进口、出口和过境手续的发生率和复杂性,并简化其文件要求,成员还应确保此类手续和文件尽可能地快速有效。而《京都公约》(修订)给予了通关手续足够的重视,第3章第45条具体规定了通关手续的机构设置、申报主体、申报内容、申报流程、随附单证、货物查验、货物放行等通关流程的各方面标准,其中第3.32条还规定了适用于被授权人的特别制度,^①是目前国际上AEO制度建设的雏形和来源。^②通过比较可知,关于通关手续的适用,《贸易便利化协定》着眼于更概括性规则的建立,以贸易便利化的视角对通关手续进行规制,但未规定便利化通关的具体标准;而《京都公约》(修订)则更容易发挥“专业性”优势,对整个通关流程进行具体化规制,从海关监管的角度入手,切实制定符合简化通关手续的详细规则。

3. 海关合作的具体规定

海关合作是未来海关发展的重要方向,也是通关便利化建设的有力支撑,主要表现在海关之间的合作和海关与商界之间的合作两方面。

首先,海关之间的合作。《贸易便利化协定》第12条规定了成员之间共享信息的条款和要求,以确保有效的海关管制,同时尊重所交换信息的机密性,允许成员在建立信息交换的法律基础方面具有灵活性,成员可以签订或维持双边、多边或区域协议,以共享或交换海关信息和数据,包括预先信息。《京都公约》(修订)有关海关间的合作规定在第6.7条,海关应寻求与其他海关当局的合作,并寻求达成行政互助协议以加强海关监管。从上述两条款的对比分析可知,无论是《贸易便利化协定》还是《京都公约》(修订),其加强海关合作的出发点都在于进行有效的海关管制,但《贸易便利化协定》的内容更加丰富,信息交换的保密性机制、灵活性机制、对等性义务等具体措施的限制,保障了海关合作的顺利实施。值得一提的是,在中国“一带一路”规划文本第四部分“合作重点”中,亦强调了与沿线国家监管互认、执法互助

的海关合作模式的重要性。^[7]

其次,海关与商界的合作。两大公约都非常重视海关与商界的合作。比如《贸易便利化协定》第2条与《京都公约》(修订)第1.3条都强调了海关应与商界保持协商关系,支持贸易商参与国内通关法律法规的制定或评论。但海关对贸易界的监管却有不同。《贸易便利化协定》第12条第1款强调了海关鼓励和促进企业遵守法律法规的重要意义,以增加守法企业的数量,减少违法企业的数量,达到提高通关便利化的目的。同时还鼓励各成员树立守法企业典型,交流先进经验,促进更多的企业守法通关。《京都公约》(修订)第6.8条明确规定,海关应以谅解备忘录的方式寻求与贸易界的合作,以加强海关监管。简而观之,海关与企业合作的直接目的,在于对企业进行监管。但不可否认,《贸易便利化协定》之海关与企业的合作措施,更能够协助各国海关获取合法企业的真实信息,打击偷税漏税、走私等违法犯罪行为,促进合法货物的快速通关,间接提高通关便利化程度。

(三)《贸易便利化协定》与《京都公约》(修订)的对比分析

通过上述对两大通关便利化公约的共性与差异性的对比,对两者通关便利化条款的了解更加清晰,但这些条款具有共性或者差异的原因何在,仍需要进行更加深入的分析。

1. 两者的立场不同

《贸易便利化协定》基于实现全球贸易便利化的立场,阐述通关便利化的相关规则,不可避免地倾向商界利益,而《京都公约》(修订)则归于实现海关有效管制的大前提,进行通关便利化改革,以求适应因科学技术而飞速发展的国际贸易。因此,《贸易便利化协定》将信息公布设置在与“贸易相关”的范围,信息获取的方式强调通知义务和

^① 被授权人的特别制度,是指对于符合海关规定标准的被授权人,包括在遵循海关规定方面有良好记录和具有完善的商业记录管理系统的,海关应给予其在申报、估税、放行方面适用最简通关手续的制度。

^② AEO意为“经认证的经营者”,是指以任何一种方式参与货物国际流通,并被海关当局认定符合世界海关组织或相应供应链安全标准的一方,包括生产商、进口商、出口商、报关行、承运商、理货人、中间商、口岸和机场、货站经营者、综合经营者、仓储业经营者和分销商。

生效前的评论、磋商,而《京都公约》(修订)将信息公布设置在与“海关法相关”的范围中,信息获取方式强调运用“信息技术”就不足为奇了。

2. 两者的定位不同

《贸易便利化协定》缘于“贸易便利”的角度,要求各成员定期审查通关手续,以保证国际贸易的简便、快捷,而通关手续的简化与便捷的具体标准并未涉及,由《京都公约》(修订)予以拾遗补阙。所以,在此方面两者变成了包含与被包含的关系,《贸易便利化协定》更像是《京都公约》(修订)的概括性原则,《京都公约》(修订)则为实现概括性原则的“技术性”工具。此外,关于海关合作方面,《贸易便利化协定》极大地丰富了《京都公约》(修订)中所未涉及的具体实践措施。有学者预测:一旦WTO《贸易便利化协定》生效,《京都公约》(修订)存在的意义将仅限于“技术性规范”。^[8]

笔者认为,两者的差异性应从共性角度理性分析。《贸易便利化协定》与《京都公约》(修订)分别是在WTO与WCO主导下制定的国际条约,其出发点与落脚点自然不同。中国在自由贸易港通关便利化的建设中,应当着眼于两者的共性关系,从共性关系出发来看待两者的内容差异才能择善而从。随着国际贸易便利化的不断发展,《贸易便利化协定》与《京都公约》(修订)因侧重点的不同并未形成竞争关系,反而因不断的互补为彼此的发展创造了更为广阔的空间。WCO作为“专业性组织”主导制定的《京都公约》(修订),恰好弥补了《贸易便利化协定》关于通关便利化具体标准的缺失,给予了世界各国海关衡量通关便利化的标尺。由此及彼,WTO作为拥有较强约束力的组织,其制定的《贸易便利化协定》使得现代化海关体制改革得到足够重视。在WTO各个成员方的积极推动下,海关管理水平逐步提高,《京都公约》(修订)中的标准和工具也逐渐被各国海关和商界所接受,加之两公约体制下对发展中国家能力建设的技术援助,不断推动各国通关便利化的发展,两者的目的异曲同工。

三、两大公约对中国建设自由贸易港的启示

综合上述两大通关便利化公约的共性与差异

性,本文从共性关系出发,结合两者具体规定的差异,对中国自由贸易港通关便利化建设提出以下建议。

(一) 保障信息的时效性和透明度

自由贸易港海关信息公布应以“贸易便利”为基准。关于海关信息的时效性与透明度,两大通关便利化公约不尽相同,尤其在海关信息公布的范围、可获得性两方面区别较大。基于中国自由贸易港的目标在于对标国际标准,建设全面对外开放的新高地,在货物流通方面执行全方位的开放,包括货物流通、货币流通、人员流通、信息流通,以及海关监管等方面的多层次开放,建议海关信息的公布,应当采纳《贸易便利化协定》的规定,以与“贸易相关”的范围为基准,扩展途径,向外界公布通关便利化的相关信息。并利用互联网信息技术,保证信息公布的时效性,及时提供和更新进出口、过境程序及所需单证信息,以满足进出口企业对通关便利化信息的必要需求。除此之外,海关仍需积极联系地方财政部门、商务部门、审计部门等多个口岸管理部门,建立单一咨询点,为各个进出口企业提供咨询服务。在可行性范围内,针对各部门有关通关便利化法律法规的拟定和修正,给予贸易商及其相关人员机会,准予其在适当时限进行评论,并制定边境管理机构与贸易商、利益相关方的定期磋商机制,多方位保障通关便利化信息的时效性与透明度。

(二) 提高通关速度

按照上述两大公约要求提高通关速度。据世界银行统计,从里约热内卢出口至上海的货物,在线申报手续需要2小时左右,在桑托斯港进行港口作业及通关需要47小时和959美元,要使得单证合规需要42小时和226美元。^[9]由此可见,即使是合法合理的通关手续,对贸易商依旧是一个不小的成本,那么不成熟的通关手续,将给贸易商带来更为沉重的负担。因此,建议中国自由贸易港在通关手续方面,遵循《贸易便利化协定》制定的概括性原则,尽可能地减少海关进出口、过境的手续及相关文件,力争使行政行为对通关速度的影响降到最低,保证货物通关拥有最低的成本和时间。而在具体的便利化标准方面,应当遵循《京都公约》(修订)的具体制度,发挥其在具体环节的“专业性”优势。比如:规定货物申报的格式应

与联合国单证格式保持一致;电子信息交换以国际标准为基础;设置适用于被授权人的特别制度;允许被授权人不完全申报而放行,允许在其他场地办理手续,允许企业自我评估。将原则性优势和专业性措施相结合,才是提高中国自由贸易港通关速度的正确方向。

(三) 加强海关合作

加强海关合作是促进自由贸易港通关便利化的一个重要方面。近年来,在海关改革的积极推动下,中国在分类通关、区域通关一体化、全国通关一体化方面取得了长足进步,但与国际海关之间的合作,以及与商界的合作方面略显滞后。自由贸易港代表了中国对外开放的最高水平,需要借鉴《贸易便利化协定》关于海关合作的规定,通过与世界各国海关的合作,实现信息共享,互相提供进出口货物信息,打击因进出口国家货物信息的不对称而易漏的违法犯罪活动。通过海关与商界的合作,能够更及时地了解商界的利益诉求,更便捷地获取通关流程中的问题反馈,从而推动中国自由贸易港通关便利化建设。

四、结 语

中国自由贸易港海关建设的重要环节在于通关便利化,因而对《贸易便利化协定》与《京都公约》(修订)这两大通关便利化公约之研究刻不容缓。囿于两者的立场、定位不同,从共性角度出发,理性分析两者在海关信息发布与协商、通关手续、海关合作三方面的差异,才能在中国自由贸易港建设中择善而从。鉴于此,中国在建设自由贸

易港的过程中,应当积极融入世界多边贸易体系,分别借鉴两大通关便利化公约的原则与标准,充分利用信息化平台,保障海关信息的时效性与透明度,提高通关速度,加强海关合作,推动自由贸易港通关便利化建设接轨国际标准。

参 考 文 献

- [1]何悦涵. 中国建设自由贸易港临时仲裁制度问题研究[J]. 上海对外经贸大学学报, 2018, 25(6): 59-71.
- [2]曾文革, 江莉. 《贸易便利化协定》视域下我国海关贸易便利化制度的完善[J]. 海关与经贸研究, 2016, 37(1): 1-9.
- [3]郭永泉. 中国自由贸易港的海关制度创新研究[J]. 海关与经贸研究, 2018, 39(1): 22-33.
- [4]胡加祥. 《贸易便利化协定》与海关通关规则研究[J]. 海关与经贸研究, 2016, 37(2): 1-9.
- [5]张树杰. 国际组织框架下的贸易便利化议题与进程: 发展与趋势[J]. 海关法评论, 2010, 1: 57-87.
- [6]WCO. How the WCO can support the implementation of the WTO TF Agreement [EB/OL]. [2019-01-15]. <http://120.52.51.18/www.wcoomd.org/-/media/wco-public/global/pdf/topics/wto-atf/information-sheets/wco-support-tfa-en.pdf?la=en>.
- [7]王淑敏. “一带一路”的贸易便利化与海关知识产权保护的互动[J]. 社会科学辑刊, 2017(2): 85-89.
- [8]伊羊羊. 贸易便利化视角下WCO《京都公约》(修订)的发展分析[J]. 海关法评论, 2015, 5: 329-343.
- [9]World Bank Group. Doing business 2016: measuring regulatory quality and efficiency [R]. Washington: The World Bank, 2016: 147-148.