



国际海关法律研究丛书

一带一路战略与海关 国际合作法律机制

何力 主编

YIDAI YILU ZHANLUE YU HAIGUAN
GUOJI HEZUO FALÜ JIZHI



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

海关法律研究丛书

带一路战略与海关 国际合作法律机制

何力 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

一带一路战略与海关国际合作法律机制 / 何力主编. —
北京:法律出版社,2015.11

(国际海关法律研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8696 - 5

I. ①一… II. ①何… III. ①海关法—国际法—研究
IV. ①D996.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 269280 号

一带一路战略与海关国际合作
法律机制

何 力 主 编

责任编辑 刘秀丽
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2015 年 11 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 固安华明印业有限公司

印张 16.5 字数 460 千

印次 2015 年 11 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张建伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796/9632

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 8696 - 5

定价:49.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

导 言

进入 21 世纪以来,中国和金砖国家经济迅速崛起,次贷危机引发了全球性金融危机的爆发,欧债危机还在继续。这表明,传统的国际经济贸易规则在某种程度上不能应对国际经济格局的现实,其调整功能已在一定程度上失灵。国际社会将会走向何方?中国应该如何对应?多哈回合谈判试图将 WTO 规则升级换代,不失是一个解决方案。但经过十几年的努力,除了最近才搞出了一部《贸易便利化协定》,其他方面进展仍然缓慢。美国、欧盟、日本等国家和经济体开始另起炉灶,在 WTO 框架外开始了创制新的国际经济贸易规则的谈判和签约。它们就是《跨太平洋伙伴关系协定》(Trans - Pacific Partnership Agreement, TPP)、《跨大西洋贸易与投资伙伴协定》(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)、《服务贸易协定》(Trade in Services Agreement, TISA)、《反假冒贸易协定》(Anti - Counterfeiting Trade Agreement, ACTA)等。显然,它们都是发达国家主导下制定游戏规则,要不就是在规则上设置了让中国等发展中国家难以接受的高门槛,要不就在谈判阶段就排斥了中国和其他新兴经济体的参与。因此,它们只能是更加脱离国际经济格局的现实。

这是对中国以及其他新兴经济体乃至发展中国家更加不利的局面。作为一个新崛起的最大新兴经济体和发展中大国,中国必须要有所突破,必须要有所作为。在这样的背景下,中国制定了自己的国际发展战

略,那就是加强区域经济一体化合作,用实际行动在新的国际经济贸易规则创制中提高中国的话语权。在区域经济一体化合作方面,中国提出了亚太自由贸易区(Free Trade Area of the Asia - Pacific, FTAAP)构想。在国际经济贸易规则创制上,中国提倡并主导了金砖国家开发银行(BRICS Development Bank),也叫新开发银行(New Development Bank)、亚洲基础设施开发银行(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB,简称亚投行)的建立,并在2015年取得突破性进展。而具体的战略突破口和突破地理方向也终于在最近两年明确起来。一个是西部陆上方向,另一个是南部海上方向。

2013年9月7日,中国国家主席习近平访问哈萨克斯坦,在纳扎尔巴耶夫大学发表演讲,首次提出共建“丝绸之路经济带”的构想。同年10月3日,习近平在印度尼西亚国会发表演讲,提出建设21世纪“海上丝绸之路”。丝绸之路经济带简称“一带”,21世纪海上丝绸之路简称“一路”,“一带一路”战略由此产生。如果说1978年党的十一届三中全会确定改革开放为中国改革开放战略构想的1.0版的话,“一带一路”战略就成为改革开放战略构想2.0版的新蓝图,即建设丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路。这是中国首倡和推动的国家战略,对于中国发挥新兴的发展中大国的作用,在新的国际经济法律规则创制中发出自己的声音,提高自己的话语权,具有重大的意义。

“一带一路”的“带”,是丝绸之路的经济带。“一带一路”的“路”,是海上丝绸之路。丝绸之路有两千年历史了,而“一带一路”所途经的地方,与两千年来的丝绸之路的陆路和海路惊人吻合,因而“一带一路”战略构想,是有悠久的历史渊源和深厚的历史底蕴的。漫漫丝绸之路勾起沿线各民族的梦想,也吸引周边乃至世界大国试图来试身手,准备在丝绸之路上大做文章,提出经济发展的战略,甚至作为实现某些大国的外交战略的手段,并非新鲜。自1997年日本首相桥本龙太郎提出了“丝绸之路外交战略”以来,相继有美国的“新丝绸之路”、欧盟的“新丝绸之路计划”、联合国开发计划署的“丝绸之路区域合作

项目”、哈萨克斯坦“新丝绸之路项目”、伊朗、印度等国的“新南方丝绸之路”计划等以丝绸之路冠名的计划和战略出台。^①但是它们来得快,去得也快,唯有中国提出的“一带一路”战略引起了国际上巨大的反响,成为影响国际形势未来发展趋势的重大动向。

“一带一路”一提出就得到了国际社会空前的响应。在2015年3月23日中国发展高层论坛上,中国外交部长王毅指出,中国政府大力推动共建“一带一路”,既是对古代丝绸之路精神的传承发扬,又是有着巨大现实需求的合作构想,已经得到近60个国家的积极响应。^②之所以能够得到国际社会如此广泛回应,是因为“一带一路”战略的提出并不是像某些国家一些领导人那样的心血来潮或权宜之计,而是中国作为一个经济规模占世界第二,进出口贸易量和外汇储备稳居世界第一的经济大国所提出的要认真实施的倡议。当2015年3月以后,以英国、德国、法国、意大利等西方七国集团成员国为首的大量非亚洲国家争先成为中国首倡的亚洲基础设施投资银行的创始成员国时,国际社会已经普遍意识到“一带一路”战略已经具有充分的现实展开可能性。

2015年3月28日,中国国务院授权国家发改委、外交部、商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路愿景与行动》(以下简称《“一带一路”愿景与行动》)。它成为中国实施“一带一路”国家战略的纲领性文件,也是中国向“一带一路”沿线国家发出的“一带一路”国际合作的基础性倡议。《“一带一路”愿景与行动》提出了“一带一路”的共建原则,决定了和平共处五项原则是其国际法基础,国家主权得到尊重,“一带一路”并非要搞一个超越国家主权的

① 惠宁、杨世迪:“丝绸之路经济带的内涵界定、合作内容及实现路径”,载《延边大学学报》(社会科学版)2014年第4期。

② 王毅:“‘一带一路’已获近60个国家积极响应”,环球网国际新闻2015年3月23日,载 <http://world.huanqiu.com/hot/2015-03/5988185.html>。

欧盟式的国际联合体。这样一来,国际合作就成为“一带一路”战略推进的基调。在这个基调下,“一带一路”的框架思路就是全方位推进务实合作,打造利益共同体、命运共同体和责任共同体。^①在这样的框架下“一带一路”沿线国家之间存在广泛的国际合作空间,而国际合作的重点集中在政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通几个方面。

贸易畅通要求解决投资贸易便利化问题,消除投资和贸易壁垒,构建区域内以及各国之间良好的营商环境。在这里,海关及其通关成为一个关键,这是因为海关是一个国家对外开放的门户。海关通关便利了,贸易和物流就畅通。海关通关出现障碍,经济发展就遭遇梗阻,这是多年来的经济贸易投资的历史所证明了的。“一带一路”是中国新时期的对外开放战略,同时也促进“一带一路”沿线国家对外开放。因此,中国海关首先倡导,带动“一带一路”其他沿线国家和地区海关进行紧密的相互合作,就成为实现贸易畅通的极其重要的关键环节。

“一带一路”海关国际合作是海关通关方面全面合作,包括技术、统计、行政、司法、能力建设等,但它们都必须要有法律基础。这是因为海关作为国家的行政体系的一部分,具有行政执法功能。它也是国家的经济管理机构,具有贸易规制的功能。《海关法》作为海关相对应的法律制度,具有行政法和经济法的跨部门性。海关也是国家的大门,处理的是国家的涉外事务,具有涉外性。因而《海关法》也是涉外经济法律,与国际法密切相关,要符合国际法,并受到国际法的制约。所以,“一带一路”的海关国际合作既是一个法律问题,也是一个国际法问题。包括《海关法》在内的涉外法律和国际法就成为推进“一带一路”的海关国际合作的法律基础。因此,有必要对于“一带一路”战略的海关国际合作的法律机制进行研究,必须要阐明它们对于“一带一路”战略的重要性,基本的法律框架,以及其他主要方面。这些对于法

^① 国家发改委、外交部、商务部:《“一带一路”愿景与行动》第三部分。

学界以及海关学界都是一个新的课题,目前尚无系统的研究和著述。因此,“一带一路”战略的海关国际合作法律机制的研究,不但对国际法乃至海关法学研究有深远的理论意义,而且对中国海关展开与“一带一路”沿线国家和地区海关的国际合作有着明显的现实价值。为此,本书及其研究展开是根据以下基本思路进行的。

首先是叙述“一带一路”战略的海关国际合作。这是“一带一路”战略海关国际合作法律机制的大背景,作为第一章。其次是要勾画出“一带一路”战略的海关国际合作法律机制的基本框架,分析其国际条约法和国际组织法基础,并对于中国政府和海关在构建“一带一路”海关国际合作的法律机制方面的基础和措施进行分析,强调突出中国在“一带一路”海关国际合作方面的法律法规和政策的展开,作为本书的第二章。然后,分别从作为“一带一路”战略的陆路展开的丝绸之路经济带和海路展开的 21 世纪海上丝绸之路进行阐述,就其各自的地理特征构成的海关国际合作方式的特点进行法律分析,作为本书的第三章和第四章。接着根据“一带一路”沿线经济区域化的特点,分别就中国与东盟和欧盟等经济一体化组织之间如何开展“一带一路”海关国际合作的法律问题探讨,作为第五章和第六章。国家大力推行跨境电子商务,这一新时期国际商务发展也在“一带一路”战略中也有所体现,因此第七章专章作为一个国际海关法的新课题。最后,要对于“一带一路”战略的海关国际合作进行全球层次法律机制方面的阐述,分别从 WTO《贸易便利化协定》(Trade Facilitation Agreement, TFA) 和世界海关组织 (World Customs Organization, WCO) 的角度进行分析,作为第八章和第九章。

第一章 “一带一路”战略与海关国际合作及其制度基础	1
第一节 中国海关与“一带一路”地域海关合作现状	1
一、“一带一路”战略国际合作的核心	1
二、“一带一路”战略中海关的作用和作为	4
三、中国与丝绸之路经济带国家的海关合作现状	8
四、中国与 21 世纪海上丝绸之路地域海关合作现状	12
第二节 中国海关与“一带一路”地域海关合作面临的挑战	14
一、各国海关体制的多样性与差异性对海关合作的影响	14
二、与“一带一路”沿线国海关行政互助协定的缺乏	16
三、各国海关能力建设程度的差异	16
四、“一带一路”沿线国政治风险对海关合作的影响	18
第三节 中国海关与“一带一路”地域海关合作的主要策略及其制度基础	21
一、西安论坛与中国海关推动“一带一路”海关合作的战略构想	21
二、中国海关与“一带一路”地域开展海关合作的主要策略	25
三、中国海关与“一带一路”地域开展海关合作的主要内容	32
四、应对“一带一路”沿线国政治风险的具体方略	37

第二章 “一带一路”下海关国际合作法律机制的基本框架	42
第一节 “一带一路”下海关国际合作的法律基础	42
一、“一带一路”海关国际合作法律机制的重要性	42
二、“一带一路”海关国际合作法律机制的性质	43
三、“一带一路”海关国际合作法律机制的主体	46
第二节 “一带一路”海关国际合作的国际条约法和国际组织法	49
一、“一带一路”海关国际合作的国际条约法基础	49
二、“一带一路”海关国际合作的国际组织法基础	53
三、“一带一路”海关国际合作法律机制构建的建言献策	56
第三节 “一带一路”海关国际法律合作的区域展开	58
一、上海合作组织框架下的海关国际合作	58
二、自由贸易区与“一带一路”海关国际合作的法律机制	61
三、关税同盟与“一带一路”海关国际合作的法律机制	65
第四节 中国推进“一带一路”海关国际合作的法律法规和政策	68
一、中国法中的海关国际合作的法律法规和政策	68
二、署研发字[2015]16号文的有关规定	71
三、中国参与的与“一带一路”相关的海关国际合作的国际法机制	77
第三章 丝绸之路经济带与国际海关法	88
第一节 丝绸之路经济带多边海关合作机制	88
一、欧亚经济联盟	88
二、上海合作组织	100
三、金砖银行、亚投行的推动与丝绸之路经济带沿线国海关国际合作	106

第二节 国际班列的海关国际合作	108
一、欧亚大陆货运的国际法律机制	109
二、亚欧集装箱班列的通关及其海关国际合作	116
三、亚欧海陆多式联运的海关国际合作	120
第三节 丝绸之路经济带的多层次海关国际合作	127
一、中国内地自贸区的海关国际合作	127
二、中国物流联盟与海关国际合作	134
 第四章 海上丝绸之路与海关国际法律合作	 139
第一节 海上丝绸之路与上海国际航运中心建设	139
一、海上丝绸之路与国际航运中心的关联性	139
二、海上丝绸之路经济带的国际航运中心	143
三、海上丝绸之路对国际航运中心的影响	148
第二节 海上丝绸之路中国际海运集装箱运输的海关国际 合作	 154
一、国际海运集装箱运输	154
二、海上丝绸之路战略对海运集装箱运输海关国际合作的 现实需求	 156
三、海上丝绸之路集装箱运输海关国际合作的法律基础	160
四、海上丝绸之路中海运集装箱海关国际合作的展望	162
五、中国在海上丝绸之路海运集装箱海关国际合作中的 对策措施	 164
第三节 海上丝绸之路中国际多式联运与海关监管	166
一、海上丝绸之路中的多式联运	166
二、国际多式联运的海关监管法律基础	168
三、海上丝绸之路有关国际多式联运的海关监管实务	170

第五章 “一带一路”与东盟区域海关合作法律机制	181
第一节 东盟经济共同体	181
一、东盟经济共同体的由来	181
二、东南亚经济共同体蓝图	183
三、东盟经济共同体发展进程与问题	186
第二节 中国—东盟自由贸易区	188
一、中国—东盟自由贸易区建设历程与意义	188
二、中国—东盟自由贸易区主要法律制度	190
三、中国—东盟自由贸易区海关法律制度	194
四、中国—东盟自由贸易区建设成果	200
五、中国—东盟自由贸易区发展问题	204
第三节 海上丝绸之路建设与中国—东盟海关合作	208
一、中国与东盟共建 21 世纪海上丝绸之路的主要渊源	208
二、中国与东盟共建 21 世纪海上丝绸之路面临的挑战	210
三、中国与东盟共建 21 世纪海上丝绸之路策略	213
第四节 中国与东盟海关合作与海上丝绸之路	219
一、中国与东盟海关合作平台	220
二、中国—东盟海关的海上丝绸之路合作的展开	222
三、大湄公河次区域物流一体化的海关合作实践	224
 第六章 “一带一路”与欧盟海关法	 227
第一节 欧盟海关同盟及其海关法的形成与发展	227
一、海关同盟演进的形态	227
二、对关税同盟与海关同盟的法理理解	233
三、欧盟海关法的演进与结构	240

第二节 “一带一路”战略下中欧海关合作机制	253
一、“一带一路”战略与中欧海关合作机制的发展状况	253
二、中欧海关合作机制的制度基础	258
三、“一带一路”战略下的中欧海关合作委员会	261
第三节 “一带一路”下中欧海关合作具体展开	265
一、“一带一路”战略下中欧海关的知识产权执法合作	265
二、中欧海关 AEO 互认安排	271
三、中欧海关的“安智贸”智能航线合作项目	275
 第七章 跨境电子商务海关监管与“一带一路”战略	 280
第一节 跨境电子商务发展与“一带一路”地域国家立法	280
一、跨境电子商务发展趋势	280
二、跨境电子商务内涵	285
三、“一带一路”辐射国家和地区关于跨境电子商务立法	291
第二节 国际合作中的跨境电子商务与海关	299
一、国际层面的跨境电子商务合作与海关制度	299
二、区域协议中的跨境电子商务合作与海关制度——欧 盟	302
三、双边协议中的跨境电子商务与海关监管——美国	306
四、中国双边协定中的跨境电子商务与海关监管	309
第三节 跨境电子商务“一带一路”合作与海关监管创新	312
一、跨境电子商务对中国海关监管的影响和实践	312
二、跨境电子商务与传统海关监管不相适应的原因	321
三、跨境电子商务海关制度在“一带一路”战略中的机遇	323

第八章	WTO《贸易便利化协定》与“一带一路”海关国际合作	327
第一节	《贸易便利化协定》及其法律机制	327
一、	《贸易便利化协定》的达成	327
二、	《贸易便利化协定》的主要内容	332
三、	《贸易便利化协定》的法律机制	334
第二节	《贸易便利化协定》与海关措施	337
一、	单一窗口	337
二、	无纸化和电子数据化	342
三、	其他通关便利化措施	345
第三节	“一带一路”沿线国贸易便利化的推动	347
一、	沿线国通关信息互换	348
二、	沿线国通关监管互认	352
三、	海关执法互助	355
第九章	世界海关组织与“一带一路”海关法律合作	358
第一节	世界海关组织与“一带一路”的理念契合	358
一、	世界海关组织战略与“互联互通”	358
二、	世界海关组织对“一带一路”战略的立场与支持	363
第二节	世界海关组织体系中的国际海关标准与工具	365
一、	国际海关标准与工具的界定	365
二、	世界海关组织标准与工具的议题化与一揽子化	366
第三节	“一带一路”沿线国家海关能力建设	376
一、	世界海关组织国际海关能力建设策略	376
二、	世界海关组织哥伦布计划与墨卡托计划	381

附录一	畅顺大通道、提升大经贸、深化大合作——海关总署服务“一带一路”建设 16 条措施	388
附录二	海关总署落实“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”战略规划任务分工方案	399
附录三	互联互通,共建共赢,携手开创海关国际合作新时代	409
附录四	互联互通、共建共赢——“一带一路”海关高层论坛合作倡议	414
附录五	世界海关组织运用技术工具支持“一带一路”海关加强“互联互通”建设的西安声明	418
附录六	关于跨境贸易电子商务进出境货物、物品有关监管事宜的公告	420
附录七	关于实施支持跨境电子商务零售出口有关政策的意见	425
附录八	WTO 贸易便利化协定	428
附录九	世界海关组织关于全球贸易安全与便利标准框架	464
参考文献		500

第一章 “一带一路”战略与海关国际合作及其制度基础

第一节 中国海关与“一带一路”地域海关合作现状

一、“一带一路”战略国际合作的核心

中国在《“一带一路”愿景与行动》实施“一带一路”战略,中国海关则是这一战略的主要实施机构之一。它在这个战略中推动与“一带一路”沿线区域各海关的功能性海关合作、贸易自由化和便利化、服务经济促进发展等方面肩负关键职责,同时,“一带一路”战略的推进对中国海关国际合作也提出了诸多挑战。如何应对这些挑战,将会对“一带一路”海关国际合作的内容、重点以及机制等产生了深刻影响,我们需要认真思考与分析中国海关参与“一带一路”海关国际合作的主要策略及路径选择。作为新时期中国的重大国家发展战略,“一带一路”建设不仅取决于国家层面的总体部署和外交协调,还有赖于各

相关部门和地方政府的积极参与和主动对接。^① 海关国际合作是中国推进“一带一路”战略贯彻和落实的一项重大议题。

2014 年中央经济工作会议提出“抓紧制定战略规划”，落实“一带一路”战略。“一带一路”是目前世界上跨度最长的经济走廊，孟中印缅经济走廊、中巴经济走廊、中国—蒙古—俄罗斯草原之路等项目的建设，都属于“一带一路”的范畴。“一带一路”战略主要具有如下特点：

第一，“一带一路”战略是有对象的国际合作。就范围而言，“一带一路”涵盖亚、欧、非三大洲，除中国外，还包括：蒙古、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦^②、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦（蒙、俄和中亚 5 国，共 7 国）；越南、老挝、柬埔寨、泰国、马来西亚、新加坡、印度尼西亚、文莱、菲律宾、缅甸、东帝汶（东盟 10 国和东帝汶共 11 国）；印度、巴基斯坦、孟加拉国、阿富汗、尼泊尔、不丹、斯里兰卡、马尔代夫（南亚 8 国）；波兰、捷克、斯洛伐克、匈牙利、斯洛文尼亚、克罗地亚、保加利亚、塞尔维亚、黑山、马其顿王国、波黑、阿尔巴尼亚、爱沙尼亚、立陶宛、拉脱维亚、罗马尼亚（中东欧 16 国）；乌克兰、白俄罗斯、摩尔多瓦、格鲁吉亚、阿塞拜疆、亚美尼亚（独联体其他 6 国）；土耳其、伊朗、叙利亚、伊拉克、阿联酋、沙特阿拉伯、卡塔尔、巴林、科威特、黎巴嫩、阿曼、也门、约旦、以色列、巴勒斯坦、埃及（西亚北非 16 国）。根据由近及远的原则，横穿整个亚欧大陆的“一带”，在空间范围上可以分为核心区、扩展区、辐射区三个层次^③；而途径东南亚、南亚、波斯湾、红海湾及印度洋西岸航线的“一路”，具体可分为三段：东南亚航线、南亚及波斯湾航线、红海湾及印度洋西岸航线。

① 邹磊：《中国“一带一路”战略的政治经济学》，上海人民出版社 2015 年版，第 200 页。

② 吉尔吉斯的国名在 1990 年独立时为吉尔吉斯斯坦，但从 1991 年起正式国名去掉“斯坦”，改称“吉尔吉斯”，但通常也称呼“吉尔吉斯斯坦”。本书中两种称呼都用。

③ 白永秀、王颂吉：“丝绸之路的纵深背景与地缘战略”，载《改革》2014 年第 3 期，第 68 页。