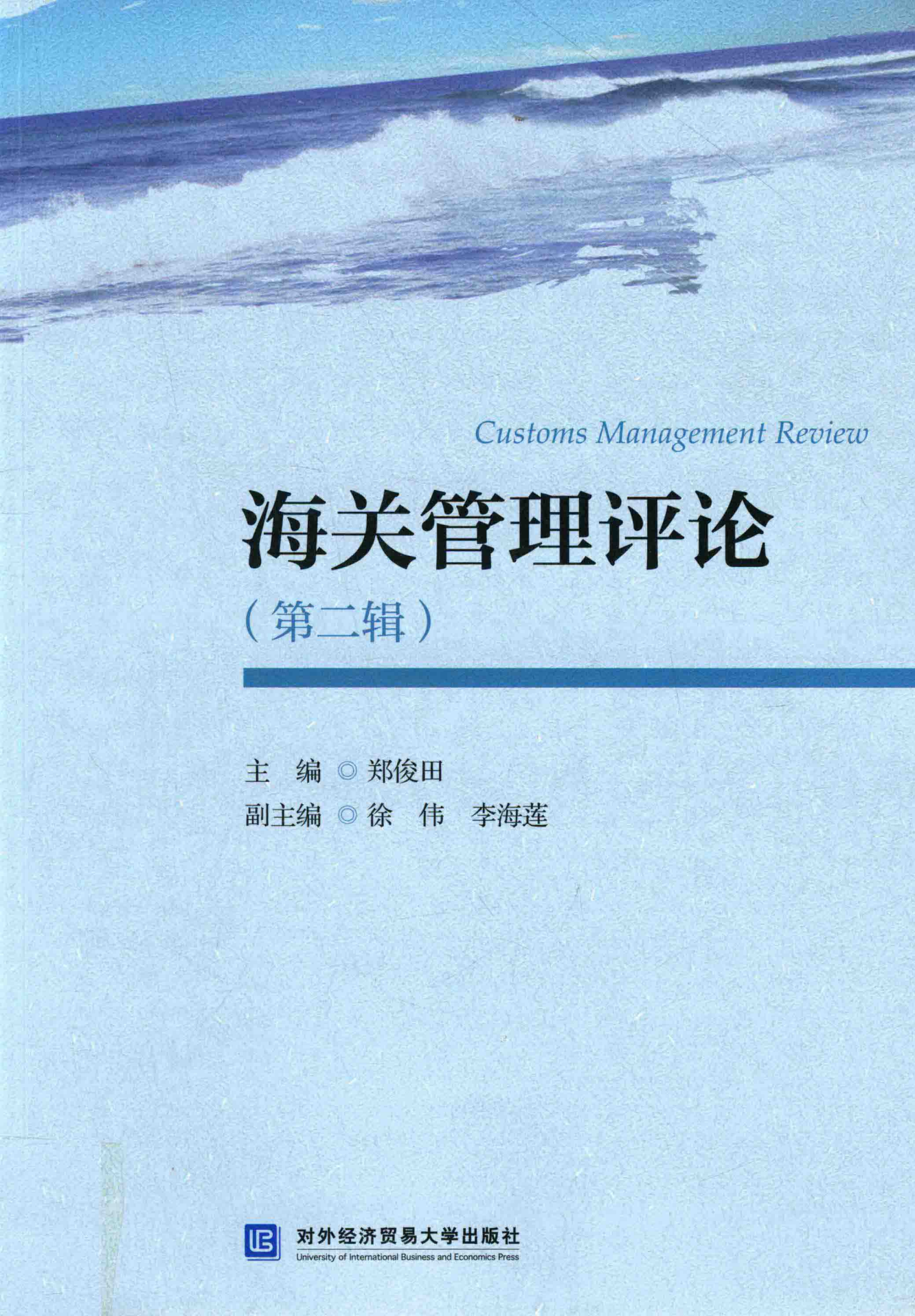




Customs Management Review

海关管理评论

(第二辑)

主 编 ◎ 郑俊田

副主编 ◎ 徐 伟 李海莲



对外经济贸易大学出版社
University of International Business and Economics Press

海关管理评论 (第二辑)

主 编 郑俊田

副主编 徐 伟 李海莲

对外经济贸易大学出版社
中国·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

海关管理评论. 第二辑 / 郑俊田主编. —北京:
对外经济贸易大学出版社, 2016. 10
ISBN 978-7-5663-1687-5

I. ①海… II. ①郑… III. ①海关管理—文集 IV.
①F745. 2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 220833 号

© 2016 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

海关管理评论 (第二辑)

主编 郑俊田

责任编辑: 汪 洋

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

北京九州迅驰传媒文化有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 185mm × 260mm 13 印张 277 千字

2016 年 10 月北京第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-1687-5

定价: 43.00 元

前言

海关作为国家的进出境监督管理机关，始终处于对外开放第一线，更是执行国家对外经贸政策、促进对外贸易和科技文化发展、确保国家经济与社会安全的重要政府部门之一。因此，为促进国际贸易升级和经济可持续发展，海关以便利进出口贸易为导向而采取的多项改革措施，对提升中国贸易便利化水平和构建高效的服务型政府具有积极的重要意义。

党的十八届三中全会确定了全面深化改革的目标，海关总署党组也制定了《海关全面深化改革方案》，并于2014年7月开始了区域通关一体化改革，形成了京津冀、长江经济带、丝绸之路经济带等五大通关一体化区域，为最终实现全国通关一体化奠定了基础。2016年，海关总署正式启动全国通关一体化改革，以“两中心三制度”为结构支撑，即构建风险防控中心和税收征管中心，实施“一次申报、分步处置”，改革税收征管方式和优化协同监管，从而实现执法统一和安全便利的目标。2015年9月，中国决定接受世界贸易组织的《贸易便利化协定》，以中国海关为代表的口岸管理部门也在此基础上不断深化贸易便利化改革。上海、广东、天津和福建自由贸易试验区以推动更高效的便利化水平为目标，通过“三自一重”“集中汇总纳税”等制度创新来提升贸易便利化水平，落实改革的制度红利。2014年10月，海关新颁布的《企业信用管理暂行办法》指出对海关认证的经营者（AEO）给予通关便利；2016年10月1日起实施的新修订《海关稽查条例》创新了海关后续监管方式，促使企业自我规范、诚信经营。这种种改革措施表明海关在运用新理念、新手段应对新常态，适应中国改革开放的新需要。

《海关管理评论（第二辑）》通过理论研究和科学分析，探索海关管理实践中的热点问题，涉及海关执法、贸易便利化评估、通关一体化与“一带一路”战略、企业合规、加工贸易、关税理论、区域海关合作以及海关人才培养等诸多方面，为海关管理领域的专家、学者和专业人士深入探讨海关专业理论与实践问题提供了一个开放的平台。当然，囿于时间缘故，这一辑《海关管理评论》仍可能存在一些问题，也欢迎更多的专家和专业人士参与我们的探讨，使《海关管理评论》成为海关专业理论和实证研究的前沿阵地。

郑俊田

中国报关协会特聘专家

对外经济贸易大学关务研究中心主任 教授

目 录

关于海关执法统一性问题的若干思考	
/郑俊田 李端悦	1
海关“行刑衔接”统一性建设问题研究——以走私案件为例	
/翟东堂 吴福桥	12
海关税收强制制度完善路径研究——以执法实践需求为视角	
/林丽红	29
中国(广东)自由贸易试验区贸易便利化绩效评估研究	
/徐蔚葳 郑建荣	46
中国省域贸易便利化指数分析	
/王春蕊 崔鑫生 张玉芹	61
便利化、政府治理与贸易增长	
/崔鑫生	84
海关一体化通关、“一带一路”战略与进出口贸易——基于北京等9个直属海关的实证检验	
/崔景华 邢 丽	110
论跨国公司关务合规管理体系的构建及其完善建议	
/吴爱华 卞元月	121
特许权使用费海关监管制度完善探析——“企业合规前置、海关核查后置”	
/王潇潇	139
试论“关税内生理论”指导下的关税实践——基于供给侧结构性改革方略的分析	
/苏 铁	155
加工贸易海关风险分析与处置研究	
/张维亮 刘 晓	164
海峡两岸海关的区域合作研究——以厦门关区为例	
/吴爱华 刘志鸿	180
关于当代海关高等教育专门人才培养体系的思考与探索	
/徐 伟 李采玥	188

关于海关执法统一性问题的若干思考

郑俊田 李端悦

(对外经济贸易大学 厦门海关)

摘要：党的十八大报告明确要求“全面推进依法治国”“创新行政管理体制”“提高政府公信力和执行力”，这对依法治国与政府执行力建设提出了新的要求。政府执行力是政府为达到既定目标，通过贯彻实施党的路线方针政策、法律法规、决策、战略计划等行为，对各种资源进行使用、调度和控制，有效处理政府日常事务所表现出来的内在的能力。海关作为对外贸易活动中的重要管理部门，海关的行政执法过程应最大限度地保持执法的规范、统一，将执行力的差异控制在合理范围内，努力建设“执行力海关”。然而，在当今国际经贸往来与合作快速发展的背景下，海关也面临着更加复杂的执法与管理环境，执法统一性问题的海关执法活动中始终存在。本文从政府执行力的相关理论入手，分析政府执行力的内涵与实质，梳理政府执行力强弱的影响要素，描述海关执法统一性建设的现状，阐述政府执行力与海关执法统一性的关系，分析推进海关执法统一性建设的重要意义及海关执法统一性建设方面存在的问题与原因，并在此基础上，探索如何加强海关执行力建设、提升海关执法统一性的对策建议。

关键词：海关 执法统一性 对策与建议

海关作为进出口活动中的把关管理机构，是国家对外经济贸易管理的重要环节，担负着为国把关的重要使命，其政府执行力的实质就是严格规范执法的能力，执法的规范化、统一性程度体现了海关执行力的水平，直接影响着进出口企业和广大进出境人员的合法权益，直接影响着国家贸易、服务和投资的便利与安全。海关的监管履职过程应最大限度地保持执法的规范、统一，最大可能地缩小执行力的差异，全力打造“执行力海关”。如何进一步加强海关的执行力，有效提高执法的规范化和统一性程度更需要我们的积极研究和探索，以达到海关执法的高效与规范。

一、目前海关执法统一性的现状

近年来，海关执法统一性问题越来越引起海关总署的高度重视，总署于广州署长多次批示要求执法统一性工作要取得明显改进，全国海关上下都将执法统一性建设作为重

要的任务和基础性的工作持续地推进。可以说,海关不断推进执法统一性建设,并且取得了一定成效。

一是重视并提高法制规范建设水平。各类规章制度及规范性文件是海关执法行为的重要依据,如果要求不明确、内容不一致、标准和尺度不统一,势必造成海关执法的不规范。因此,为提高法制规范建设,加强规范性文件的可执行性,提高执法的统一性,海关总署持续开展清理法律、法规的活动。2000年,对《海关法》进行了修订,使其在“知识产权”“估价原则”等方面与世界贸易组织(WTO)协定相一致;2006年至2007年,围绕贯彻《行政许可法》和《国务院办公厅关于开展行政法规规章清理工作的通知》的要求,全面清理规范性文件,对照《海关法》等法律、行政法规的规定,全面审查总署颁布实施的规范性文件,重点清理下位法与上位法相矛盾、同一问题的规定前后相抵触、不同职能业务规定相冲突等一系列相互矛盾的情况。据统计,共清理总署层面文件3 000余份,直属海关层面规范性文件近2 000份。文件清理后,及时采取系列措施巩固清理结果:明文废止停止执行的文件,合并、整合相似规定,修订相冲突文件等,并通过立法程序,将碎片化的内部文件整合提升为规章,实现了内容公开化、形式规范化,显著提高了海关法律、法规的规范化管理水平。

二是加强执法透明度建设。入世之后,世界贸易组织对海关执法政策的透明度要求进一步提高。海关总署自2001年起,采用对外公告的方式全面公开各项需要管理相对人遵守或执行的规范性文件,并承诺在规范性文件中不设定对管理相对人的行政处罚条款。同时,不断加强法律法规的英文翻译工作,方便管理相对人及时、准确掌握各类信息。不断增强政务公开力度,全面推广“12360”业务咨询热线,完善海关总署网站建设,主动发布对外信息,全面、及时提供海关法律、法规、规章及各项规范性文件。通过一系列的规范管理,对海关执法活动中需要公开的信息的范围、形式、程序等进行了细化和明确,执法的透明度得到进一步的增强。海关透明、公正、公开执法的形象也获得企业界和国际社会的高度认可,中国美国商会在《美国企业在中国2012白皮书》对此高度评价,“海关总署在系统现代化和透明度提升方面所取得的进步是巨大的,给人们留下了深刻的印象。”

三是推进业务改革,缩小执法差异性。多年来,海关总署坚持以业务改革为切入点,不断推进执法统一性建设,缩小执法差异。比如通关作业改革,实施报关单集中审核,直属海关审单部门统一管理审单业务,采用集约化的管理方式,将原本分散的执法权力归口管理,迈出了执法统一性建设方面最重要、最具有实质意义的一步;两期“金关工程”建设,开发H2000通关管理系统,并升级为H2010系统,充分运用科技手段统一管理,牵头电子口岸建设,逐步实现海关内外部业务运行的规范、统一、科学、高效和执法的公开、公平、公正;同时期,结合国际惯例理顺法规体系,增设外脑机构发挥参谋助手作用,加大了对审价、归类、原产地等重点海关业务的依法管理、统一管理的力度,提高执法的统一性;2007年,以法律、行政法规、规章和规范性文件为依据,

制定《海关业务标准化规范》，并在 2012 年进行修订，按业务门类和业务流程全面梳理，实现按政策法规落实岗位职责、工作流程、操作办法等执法作业标准的转变，进一步提高制度规范和执法统一性。这些业务改革在一定程度上消除了滋生海关执法差别的土壤，为进一步加强执法统一性建设奠定了基础。

尽管海关长期致力于执法规范建设，在执法统一性方面取得了一定的成效，但由于执法统一性建设的复杂性和特殊性，决定了这项工作不可能“毕其功于一役”，是一项需要长期推动的任务。

2013 年，海关总署以执法统一性为主题，制作调查问卷，在海关总署门户网站、海关系统内部网站以及采用其他多种方式发放问卷调查，全方位搜集海关工作人员、管理相对人及社会各界的意见和建议。调查结果显示，海关部分规章制度和管理规定不够详细，缺乏对监管执法的有效规范指引，产生自由裁量权过大以及部门职能划分不够清楚等问题，而职责交叉问题存在是造成执法不统一的重要原因。在针对外贸企业、报关企业、国际货运代理、运输企业及其代理、进出口货物仓储企业、加工贸易生产型企业、行业协会、中介机构、口岸执法机关、立法司法机关、政府部门及其他组织或个人的外部调查中，大部分接受调查人员认为由于海关上下近年来的稳步推进，尽管执法统一性仍存在差异，但属于可以接受的程度，执法不统一现象主要在不同直属海关之间发生。在具体业务种类中，商品归类认定、完税价格审定、行邮物品验放等是执法不统一最为集中的领域。可见，从内外部调查情况分析，海关仍存在执法不够统一的问题，主要表现为以下几方面。

（一）对相同执法对象所适用的执法依据不同

海关作为国家进出口政策和管制手段的主要执行单位，国家在进出口环节的许多执法依据来自于众多不同的管理部门，各部门从各自不同的角度制定了相关的政策和管制措施，而海关是这些政策和管制手段的主要执行单位，在执行过程中由于不同政策立法工作的本位主义和法律本身的滞后性、冲突性等缺陷，产生了不同执法依据对同一执法对象从不同角度、不同方面做出不协调、不一致的法律规定，这种执法依据的不统一，最终导致在具体执法工作中，执法者对相同种类的执法对象根据不同执法依据做出执法行为，导致执法的不统一。比如，在进口固体废物的违规处罚方面，《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》与《海关行政处罚实施条例》就存在不一致的情况；在关于燕窝的进境管理方面，农业部和质检总局发布的禁止携带、邮寄进境的物品名录里面，燕窝被列为禁止类物品，而在海关总署修订进境物品归类表及完税价格表的公告中，把燕窝归为应税物品，部门制定的执法依据不统一导致执法一线对燕窝的监管可能存在执法不统一的现象……正是海关在进出口环节政策的具体执行者地位，而不是主要政策的制定者地位，导致了这一点在海关执法统一性建设工作中表现得十分突出，也是最难解决的问题。此外，一些政策、依据或规定在制定时，仅有大原则，不够明确具

体,对实操操作的指导性不强,现场执法人员在执法时难以准确把握,而各执行部门再细化生成各自的实施细则,导致原本一致的规定衍生出不同版本的操作规程和实施办法,致使对相同对象监管的执法依据出现了差异。

(二) 实际监管操作中的执法标准存在差异

不同关区或同一关区不同隶属海关在某些业务领域存在执法标准不统一的情况。比如不同关区对同样的分类企业采取不同的便利措施,有的AA类企业在本关区所享受到的通关便利,在异地海关却不能享受,有的关区甚至规定一些比AA类企业更为优惠的政策,如查验“无因不查”、行政违规情节轻微3次之内不予处罚。对超额携带货币案件的处理不尽一致,相同情形的案件处罚幅度不一致,个别案件涉案货币未作退运处理,给予罚款后放行;对多次出入境人员超额携带国家限制货币的行为,在处罚幅度上,有的由于无法认定主观故意,在具体处理时,按照《海关行政处罚罚款幅度参照标准》上限予以处罚,也有的采用较轻幅度处理,存在较大的差异性;同时,对从轻情节、减轻情节的认识不同,也会出现采取不同处罚标准的情况。对申报不符等情事的处理也存在不统一,有的移交缉私部门处理;有的认为情节较轻微的,直接准予删改单处理。

(三) 相同执法对象实施行政自由裁量权明显不同

自由裁量权是国家赋予行政机关在法律、法规规定的合理幅度和范围内,对一定的行政事务采取灵活裁量的权力。它是国家机关行使管理职能所必需的合理授权,也是行政职权运行的基本方式,是提高行政效率、防止法律僵化问题的主要手段。在海关实际执法工作中,由于人员素质、执法习惯和地域环境等方面的原因,导致海关对相同执法对象实施行政自由裁量权明显不同。例如“自用合理数量”的尺度把握方面,不同海关,甚至在同一海关、相同执法现场,不同工作人员对同样数量的进出境物品是否属于自用合理数量的认定结果不一样,产生了执法不统一。又如《暂时进出境货物管理办法》第二十条规定,“在境内展览会期间供消耗、散发的用品,由海关对其数量和总值进行核定,在合理范围内的,免征进口关税和进口环节税。”^①在实际操作过程中,不同海关核定的免税数量和金额不一样。再如,行政案件查办操作标准不统一,现场海关查发案件线索时,是否移交缉私处理缺乏明确的货值和税款数额标准,自由裁量不统一;“归类技术疑难”“事先经海关实质归类审核”的归类申报错误是否立案处罚标准不统一;当事人违法行为的连续状态认定标准不一;各现场海关对于《海关总署关于办理统计项目申报不实案件有关问题的通知》规定的“统计项目申报不实行为轻微并及时纠正,没有造成危害后果的”的情形理解不一,对何种情况可不予移交缉私处理存在

^① 《中华人民共和国海关暂时进出境货物管理办法》,署令[2007]157号。

不同做法。

（四）对相同执法对象采取的专业性、技术性认定及管理措施不同

海关执法工作存在大量的专业性和技术性执法认定，如海关归类认定、海关审价、原产地确认等，可以说这些专业性和技术性的执法行为形成了海关监管、征税、缉私和编制统计四大职能的基础，是最关乎工作对象切身利益的，也是海关执法统一性问题表现最突出的方面。如不同海关对相同货物，甚至同一海关针对相同货物的不同批次的归类认定不一致，直接导致进出口企业对相同货物支付的税费不相同，接受的贸易管制措施也不一样，等等。

总之，海关执法不符合执法统一性标准所表现出的形式多种多样，难以逐一列举。这些执法不统一的问题影响了海关垂直领导体制作用的发挥，可能导致海关内部控制失效，存在操作不规范风险以及不同管理部门之间不协调，甚至产生矛盾，最终影响政策法规在全国关境内的统一执行，干扰政令的畅通和统一，也严重阻碍了海关监管效能的提高，导致海关监管链条出现疏漏和薄弱环节，产生执法、管理和廉政风险及隐患。同样的情况，有的海关管，有的海关不管，有的海关管得严一些，有的海关管得松一些，从而形成“短板效应”，导致出现“税往低处流”和“漂移走私”等监管、执法方面的问题。同时，也破坏了海关和谐统一的执法环境，削弱了海关执法的公信力，不利于海关公平、公正、公开的执法形象的建设。

二、影响海关执法统一性的原因分析

影响海关执法统一性的原因是多方面的，既有主观的因素，也有客观的情况，既有制度问题，也有人的因素，归纳起来可以概括为以下四个方面。

（一）作为执行主体的执法人员素质与能力的不匹配

“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”法律要靠人去执行，尤其是在现今我国难免存在“人情执法”的情况，人的素质和观念直接决定着执法质量和执法效果。分析海关执法统一性问题的原因，就必须正确面对执法者的素质与能力问题。

一是廉政素质的不足改变了执法的方向。廉政素质是对执法者最基本的素质要求。所谓廉政素质，即不损公肥私，不贪污受贿，以秉公办事、为政清廉来约束自己的执法行为。它是一个执法者道德观、道德标准和道德行为的具体体现。没有合格的廉政素质的执法者，必然会扭曲法律，违反规定，滥用法律赋予的权力。而执法手段、方式、结果因个人利益而不同，必然导致执法的不统一。目前我国海关广大关员的廉政素质总体是好的，但是不可否认个别人员依然存在着廉政问题，我们必须加以重视。

二是法律素质和素养不高降低了执法水平。执法水平的高低是执法者执法行为重要的衡量因素，而执法水平的高低直接受制于执法者的法律素质和基本素养。因此，影响执法统一性问题的又一重要因素就是执法人员法律素质和素养的参差不齐。部分执法人员法律责任意识不强，法律素质不高，机械执法、片面执法；部分执法人员学法用法的积极性不高，凭经验办事，与本职工作相关的法律知识、业务知识欠缺，不能完全适应实际执法需要；部分关员执法水平不高、执法理念落后，本位主义浓厚，全局意识淡漠；部分关员“重实体，轻程序”的错误思想还有一定范围的存在，这些都严重制约了海关的统一规范执法。

三是海关业务能力不强影响了海关执法的权威性与严肃性。海关工作存在大量专业性、技术性较强的执法工作，如前文提到的海关归类认定、海关审价、原产地确认等，由于部分执法者在这些海关具体业务能力上还不够强，导致执法工作存在不一致，影响了海关执法的权威性和严肃性。

（二）执法体制和执行机制有待改革

从顶层设计角度出发，目前我国海关的执法体制和机制还存在一些问题，没有形成一套“指挥有序、执行有力、运转有效”的海关执法工作机制，更多的是依靠阶段性的集中整治或专项行动等突击整顿。这样的执法模式，虽然社会影响大、短期效果好、局部见效快，但无法从根本上解决问题，难以形成长期效应，一段时间后又出现新的情况，容易给监管对象留下在不同时期海关执法尺度不统一的隐忧。另外，海关执法考核指标的僵化、不合理，执法资源配备的不均衡，执法模式的“一刀切”，执法职能划分还不够明晰，执法监督机制还不够健全，问责机制形式化，等等，这些都导致了海关执法的不规范统一。

一是在执法机制方面，缺乏行之有效的长效管理机制。一个有效机制的建立必须依靠体制内的组织职能和岗位权责的合理配置，并通过相匹配的制度完善来发挥效能。从当前海关的执法现状来分析，执法管理常态化、长效化、规范化作用和效果的不足，长效机制的欠缺是执法不统一问题存在的原因之一。

二是在执法管理方面，趋利因素的影响客观存在。尽管海关实行全国垂直领导体制，但各个直属海关的发展与运行离不开属地政府的支持，各地海关有其相对独立的自身利益诉求。在实际监管中，作为一个机构以及机构的领导甚至具体的执法人员，或多或少都受地方环境、自身处境、价值观、利益诉求等各种因素的影响，在执法程序、制度设计以及执法过程中做出不同的选择，导致了执法的不规范、不统一。

三是在执法监督方面，制约机制仍然不够健全。海关掌握着的是执法的权力，更是执法的责任，应该做到权责一致。但在现行制度规范中，问责、追责制度不足，对不规范履职、渎职等的监督制约不够，原则性的规定较多，缺少针对性强的具体规定，导致乱作为、不作为的现象依然存在，执法不严格、自由裁量权滥用，甚至徇私枉法的行为

偶有发生。这些问题严重地损害了海关执法的公正性，侵害了执法对象的合法权益，影响海关执法的统一性。

（三）法律法规政策等执法依据有待统一

海关作为执法单位，法律法规政策是执法的前提和基础，可以说执法依据的不够完善与统一，是海关执法不统一的基础性问题。

一是法律自身的局限性。任何一项法律规范都有其自身的局限和不足，都存在着滞后性和有限性的特点。法规以及制度都是根据客观实际设计制定的，而客观实际的无穷多样性以及客观世界的不断改变、发展，使得法规及制度的不完美、不完善成为古今中外一个普遍的客观现实，从根本上来说，法律的这个特性决定了执法统一性的艰巨性。

二是执法依据的不协调性。中国的法律体系，包括海关法律体系有它的先天性缺陷——部门主导。不但海关系统的法律如此，其他所有行政部门的法律、法规形成过程都是如此。所有部门无一例外地通过立法实现部门权力最大化、利益固定化、责任虚拟化三个目标，由于多个国家部门都从自身职能角度出发对进出境货物通过立法实施管理，立法撞车现象时有发生，海关法与其他部门法之间依然存在着相互交叉、重叠及冲突、矛盾的问题，上位法之间的冲突给现场执法的依据适用和贯彻执行带来困难，也在一定程度上影响执法行为应有的严肃性和权威性。从海关内部立法来看，海关承担着监管、征税、缉私和统计四大职能以及反恐、安保等众多其他新兴职能，内设部门较多，在一定程度上存在着各部门职能交叉、职责范围不够明晰等情况，反映在立法工作中，各部门制定的管理规定之间的不协调、不一致的问题就表现得比较突出，出现“各说各话”的现象，使执行者无所适从。同时，各直属海关外部环境、人力资源、装备设施等方面的差异性以及对上位法理解的不同，使得各地海关在制定、细化和实施配套制度上也产生不尽相同的地方，影响执法统一性的建设。

三是政策法规质量仍需进一步提高。有些海关法规的内容结构、文字和发布形式等还不够规范，存在着条文不规范、不严谨的现象，执行中发现问题后，采用“补充规定”“补充办法”的方式进一步规范、补救，这在一定程度上降低了海关法规的效能。另外，一些基本的海关法规尽管已经出台，但一直没有制定配套的实施办法或实施细则，使得法规不配套，增加了实际操作的难度，影响法律法规的可执行程度。

（四）在不同执法环境下各地海关执法理念有待一致

全国各地海关点多、线长、面广，管理半径大，各地区的执法环境千差万别，对海关工作存在各种个性化的需求，海关在不同时期、不同地区执法理念的差异也是造成执法不统一的重要原因之一。许多边关更是远离总署，作为一个相对独立机构的关领导或关员都会出于自身发展、处境、利益考虑，在执法时做出迥然不同的选择，也会影响执法统一性。例如对相同类型的违规，有的海关倾向于“治病救人”，而有的海关则从重

处罚。有的海关在执法中为完成税收任务，侧重于从严执法，执法标准相对严格；有的海关执法中的平衡点放在了对地方经济和企业的服务和促进上，执法标准相对宽松。

三、加强海关执行力以及提高执法统一性的对策建议

（一）海关关员要树立守法尽责的海关职业心态

首先，要树立现代行政执法理念。执法理念是执法人员的执法思想认识，反映了执法人员对法律的认知水平，体现了立法和执法时的出发点、预期效果和最终目标。从当前社会的核心价值观来看，行政执法行为应牢固树立“以人为本、执政为民、公正执法、文明执法”的核心理念，应在执法关员中弘扬依法行政、诚实守信、高效便民、合理行政等理念。

其次，要培育公正文明的行政伦理。行政伦理是对行政法律的重要补充，它可以大大降低监督的运行成本。除了有形的执法监督网络之外，还应当注重培育海关执法人员的职业道德伦理，通过树立执法人员内心无形的思想道德防线，做到以依法依规为荣，以随意执法、恶意执法为耻。

第三，要弘扬忠于职守的职业契约精神。要意识到自己只是海关行政权力的代理行使者，要认真履约。在平时的执法过程中坚持认真、仔细、勤勉的工作态度，养成按照规章制度和程序要求执行法律的工作习惯，避免因主观过失而造成执法不统一行为。

（二）完善执法主体资格制度

海关执法专业性、技术性很强，一些判断依据、规则本身非常复杂，对于大量的疑难问题，不同的执法者很难做到看法和判断一致，容易产生执法结果的差异。集中表现在归类、审价等专业业务领域，由于商品种类多，发展快，品名规格稍有变化就可能导致执法要求的相应变化，而关员对商品的认知度不一，业务熟悉程度也不尽相同，导致执法尺度不统一。这就迫使我们加强完善执法主体资格制度，使执法人员的水平大幅度提高，以尽可能地减少不统一的行为。比如我们可以针对海关不同的执法类型设置不同准入条件，使所有的执法人员具备相应的执法资格。同时，执法资格要定期考核，特别是对于那些跨行业、跨部门的交流人员以及不适应新业务的执法人员一定要严格考核，合格后才具备执法资格，否则一切不具备或不符合执法资格的人员都不得参与执法。调研显示，执法水平不高是导致执法不统一的原因之一。我们必须通过大量培训，健全学习及考核机制，拥有大量符合资格的执法人员，从主体上减少执法不统一的行为。

（三）加强执法依据体系建设

加强海关系统执法依据体系的建设，保证有法可依。有法可依的本质在于有良法可

依,因此应着重在立法、立规上下工夫,重点控制好海关规章、规范性文件的制定,实现以下两个转变。

一是从重合法授权向合法授权与合理授权并重的转变。首先,要遵循明确、具体、及时、实用的制订原则,明确制定权限,加强执法信息调研,确保在执法实践中的可操作性和针对性。其次,要加强授权过程中的协调工作。建议海关总署等上级部门做好与国务院其他相关部门之间的沟通协调工作,以防部门之间在执法和责任承担等规定的制定上出现扯皮推诿现象,减少规定之间的冲突或重复,保持执法依据的一致性、连贯性。最后,要避免从上到下层层加码,避免为了堵塞监管漏洞盲目地制定制度、出台文件,也要有力规制下级机关在制定实施细则时,对上级规定作扩大、缩小或放弃的选择性细化。

二是从重事前授权到事前授权与事后纠偏并重的转变。首先,要加强规范性文件和业务操作规程的审核工作。由于我国海关管理任务艰巨,日常管理事务庞杂,涉及面广,管理手段多样,管理技术性强,海关法律规范体系一方面显得庞杂,同时也存在规范的缺失、混乱、滞后等问题。因此,应当在直属海关层面,抽调法规、政策研究、监察、督察等部门与审单、监管通关、关税等业务骨干,组成直属海关制度规范审查小组,把好制度规范、操作规程的出台关,并加强后续的实施效果跟踪。其次,要加强对规范性文件和业务操作规程的清理工作。海关法制部门要在业务职能部门的协助下,按照《海关立法工作管理规定》的要求,对相应范围内的规范性文件和业务操作规程定期进行清理,修改或废除相互矛盾或不合时宜的文件和内容,使其体系化、连贯化和可执行化,避免不适用的内容继续保留在现行有效的规范性文件当中,给行政相对人及海关执法人员造成困惑。同时,对现有规章、规范性文件和制度进行合法性审查,重点审查违反上位法和侵犯相对人合法权利的规章制度;加强对于新业务和业务发展新变化的立法工作,保证海关执法的有法可依;进一步完善立法解释的制定和修改机制,加强对于总署层面规章和规范性文件的立法解释工作,避免成文法存在的滞后性、不周延性、不确定性等局限。

(四) 提高海关执法透明度

努力提高执法透明度,用权力运行的公开化推进权力行使的合法性和公正性。一方面,社会舆论和管理相对人对某些海关执法不统一的质疑,并不是海关执法不统一造成的。例如海关实行企业分类管理、分类通关后,企业类别越高,享受到的通关便利也就越多,如果社会舆论和管理相对人对于海关的政策、规定没有足够的了解,就会形成海关执法不统一的错误印象。另一方面,社会对于海关执法的各种建议和意见形成了执法活动的外部舆论监督,有利于促进海关执法的合法公正和海关执法的统一性建设。因此,要进一步完善政务公开工作,营造有利于执法统一性建设的执行环境,加强海关政策、法规的宣传以及新制定的规范性文件的对外公示;通过电视、报纸等多种媒体对海

关执法中的典型案例进行社会宣传；积极推动 12360 服务热线的建设，充分发挥其业务咨询、外部监督、政策宣传的综合作用；严格遵守执法中的各项公开制度，对于执法中涉及的相关关系人充分履行告知义务。

（五）营造公正、公平的海关工作生态

工作环境对个人的执法行为非常重要。执法不统一现象，甚至违法案件的发生，除了制度规范不完善、执法流程不规范、关警员自身执法水平不高、走私分子拉拢等原因外，还有因个人职务、待遇、工作条件等问题长期得不到解决，引发的发泄私愤、玩忽职守、转移压力的诱因。一个在内部管理中无法被统一对待的关员是很难在对外执法中统一对待工作对象的。因此，要以公正为原则，完善海关内部管理体制，营造公正的海关工作生态，减少不当管理带来的执法不统一。

首先，要“增信”。一是要坚持依法治关，用制度管人。在关员的录用考核、职务任免、职务升降、奖惩培训等环节，严格按照《公务员法》及相关法规的规定办事，坚持公开、平等、竞争、择优的原则，依照法定的权限、条件、标准和程序进行公务员管理，树立内部行政管理的公信力。二是在日常行政管理过程中尤其是在处理各种利益关系时，注重权力、责任、利益的对称性，实现三者理性的最佳结合，从而落实以人为本的管理理念，培育公正、公平的工作生态，以克服关员的职业倦怠感。三是制定对海关人员的责任追究办法或规定时，应能体现权力与责任的对称性。如在制定《海关公务员处分办法》时，应能区分决策层与执行层、实质审批层与形式审批层的关员违法违规时的不同处分办法。

其次，要“减压”。一是要落实以人为本的理念，体现人文关怀，注意思想政治工作的方式方法，实现从以灌输为主到以吸收为主的转变，充分倾听关警员的呼声，促进关警员作为一个“人”的全面发展。二是要坚持科学治关，完善科学民主的决策程序。发挥好每位关警员的主观能动性，积极探索干部职工参与建设和管理的有效途径，畅通关警员的反馈渠道，增强行政内部管理的亲和力。三是要注意减少“过度服务”带给关员的压力。在制定对外服务承诺时，要充分征求广大关员特别是一线关员的意见和建议，切实考虑执行关员的具体承受力，避免制定的承诺远离实际，不具有可操作性，从而无法统一执法。

总之，要通过改革，建立规范执法的相应制度，全面提高海关系统的执行能力和灵活适应能力，在把好国门的同时，提高服务社会经济工作效能，实现把关与服务的和谐统一，逐步实现具有“全天候”适应能力的柔性管理，打造执行力与执法规范完美结合的无缝隙海关。

参考文献

- [1] 姜明安. 行政执法研究 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2004.

- [2] 王礼强. 论行政执法的统一性 [D]. 合肥: 安徽大学, 2006.
- [3] 介新玲. 从法治理念到依法行政——中国法制现代化热点问题探索 [M]. 北京: 中国时代经济出版社, 2010.
- [4] 陆军. 海关行政执法的困境及突破 [D]. 上海: 复旦大学, 2010.
- [5] 黄旭荣. 加强海关执法统一性建设的现实思考和路径分析 [J]. 海关与经贸研究, 2013, 34 (3).
- [6] 孟杨. 海关法律概论 [M]. 北京: 中国海关出版社, 2008.
- [7] 海关总署政策法规司. 中华人民共和国海关法规汇编 [M]. 北京: 中国海关出版社, 2005.
- [8] 余凌云. 行政自由裁量论 [M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2013.
- [9] 龚廷泰. 法治文化建设与区域法治 [M]. 北京: 法律出版社, 2011.
- [10] 陈桃生. 执法统一性的法理反思 [J]. 上海海关学院学报, 2012 (10).
- [11] 王伟. 海关行政自由裁量权的制约机制研究——专业化审单自由裁量权滥用案例分析 [D]. 天津: 天津大学, 2012.
- [12] 朱秋沅. 论 WTO 与国际海关制度及组织的关系 [J]. 海关与经贸研究, 2013, 34 (2).
- [13] 徐伟. 经济转型时期中国海关的政府治理与制度创新 [D]. 北京: 对外经济贸易大学, 2014.
- [14] 何晓睿. 论海关规范性文件制定的规范性问题 [D]. 北京: 对外经济贸易大学, 2002.
- [15] 陈华. 我国行政执法过程中存在的问题、原因及解决策略 [D]. 西安: 西北大学, 2006.
- [16] 周海丽. 论海关行政裁量权控制法律制度的完善 [D]. 上海: 华东政法大学, 2010.
- [17] 朱春华. 现代中国海关执法问题管理研究 [D]. 上海: 上海交通大学, 2007.

海关“行刑衔接”统一性建设问题研究

——以走私案件为例

翟东堂 吴福桥

(对外经济贸易大学 北京海关)

摘要：海关各项执法活动当中，海关办理走私行政案件与刑事案件的活动具有独特的地位，海关“行刑衔接”统一性应成为常态。但由于受主观和客观诸多原因影响，显性或隐性的海关办理走私“行刑衔接”不统一仍然存在，并且由此引发的海关放纵走私成为腐败的高发区。本文通过对海关“行刑衔接”统一性的内涵的界定，以走私案件为例，着眼于分析海关“行刑衔接”统一性存在的问题及原因，提出解决问题的对策，力图海关执法统一性建设提供思路。

关键词：海关“行刑衔接” 统一性 必要性 存在的问题 原因 对策

一、海关“行刑衔接”统一性的内涵

1998年，国务院决定建立缉私警察这一新警种，由海关总署与公安部双重领导，自此打击走私便成为了海关的业务重点之一。海关通过不断开展缉私活动，预防和打击走私的相关犯罪活动和行政违法行为，维护国家的进出境秩序和社会经济的发展。在缉私实践中，根据危害程度由重到轻，可以分为走私犯罪、走私行为、违规行为三类。所谓走私犯罪，是指违反海关法规，逃避海关监管，进行走私活动，破坏国家监督管理制度，情节严重的行为，^①其社会危害性最大，处罚也最为严厉；走私行为，是指违反海关法及其他有关法律、行政法规，逃避海关监管，偷逃应纳税款、逃避国家有关进出境的禁止性或者限制性管理，并有特定情形而没有构成犯罪的行为；违规行为即违反海关法律、法规规定的行为，尚未构成走私行为的。

违规行为与走私行为属于走私行政案件，而走私犯罪则是走私刑事案件，二者既有联系又有区别。由于走私行政案件与走私刑事案件的相通性，二者在走私手段与走私形式上均具有相似性，但毕竟是不同性质的两种行为，因此存在本质的区别。走私行政案件与走私刑事案件的区别在于走私刑事案件与走私行政案件相比，情节更严重，这种情

^① 曲新久. 刑法学 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2011: 316.