

海关管理评论

(第四辑)

王树文 李海莲 主编



对外经济贸易大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

海关管理评论. 第四辑 / 王树文, 李海莲主编. —
北京: 对外经济贸易大学出版社, 2018.10

ISBN 978-7-5663-1980-7

I. ①海… II. ①王… ②李… III. ①海关管理—文
集 IV. ①F745.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 230033 号

© 2018 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 (第四辑)

王树文 李海莲 主编

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 新华书店经销

成品尺寸: 185mm×260mm 19.75 印张 420 千字

2018 年 10 月北京第 1 版 2018 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-1980-7

定价: 66.00 元

目 录

利益平衡视野下的知识产权海关保护问题研究·····	郑俊田 童天骄 (1)
试论“逆全球化”思潮下我国关税职能调整	
——以重新审视“战略贸易理论”的现实价值为视角·····	苏 铁 (8)
关检合并下中国海关安全职能演变趋势探析·····	王树文 刘 玲 (20)
改革开放 40 年我国海关工作的重要作用探析·····	李 亮 (32)
以安全监管为核心的中国海关组织机构变革研究·····	张 茜 王树文 (41)
全球贸易安全与便利背景下海关改革与创新·····	王 翀 (52)
通关单联网核查改革对实现关检机构有效整合的启示与借鉴·····	崔建高 (61)
海关行政执法中的标准之治·····	王宏宇 (74)
海关行政处罚简单案件处理程序研究·····	王春蕊 许 翔 (83)
机构改革背景下的海关行政处罚权整合探究·····	洪燕鹭 赵 波 (105)
海关旅检执法“合理数量”的法律逻辑分析	
——法治型海关建设之微观视角·····	张丽芬 (114)
海关税收征管信息凸显对纳税遵从的影响效应研究·····	李海莲 何煜中 (123)
海关税收征管风险防控的比较分析·····	谷儒堂 赵世璐 张建国 孙晶姝 (151)
服务外包海关监管的影响因素及流程优化研究	
——以大连海关为例·····	宋成明 吴爱华 (163)
基于维护国家利益和国门安全的角度加强核及其他放射性物质海关监管研究	
·····	战 俭 侯永明 (187)

中国（上海）自由贸易试验区海关监管制度创新研究	吴爱华 薛琳	（199）
海关全面深化改革过程中发挥总署派出机构评估作用的若干思考	张志勇	（222）
“一带一路”背景下海关法律合作问题研究		
——基于海关知识产权保护的视角	翟东堂 王 茜	（230）
我国与“一带一路”沿线国家（地区）贸易关系探析	江 城 邵佳琪 张 猛	（243）
“一带一路”倡议、通关便利化与出口贸易规模：作用机理与实证检验		
.....	崔景华 王 毅	（255）
海关视角下探究国内虚假贸易及其防控	张维亮 王志文	（271）
中国—挪威自由贸易区的贸易、关税与福利效应研究：基于 WITS-SMART 模型的		
分析	孙军超 何 西 巩 双	（284）
海关推动中国—斯里兰卡贸易便利化研究	兰世泽 王月恒	（298）

利益平衡视野下的知识产权海关保护问题研究

郑俊田 童天骄

(对外经济贸易大学公共管理学院 宁波海关)

摘要: 本文针对我国在知识产权海关保护中存在的问题,运用利益平衡理论提出了解决问题的路径:一是理念的平衡,包括探索贸易便利与有效执法平衡、公益与私权的平衡、多方主体利益的平衡,明确定牌加工处理原则,完善自贸区知识产权保护;二是模式的多元,调整保护客体,融合主动、被动两种保护模式,衔接行政保护与刑事司法保护,探索执法智能化;三是保护的适度,完善制度设计和担保制度,审慎适度执法,培育自主知识产权意识;四是公益的实现,努力控制行政裁量权的过度介入,完善反担保规定,健全知识产权状况申报制度,从单向垂直治理向多元化的综合治理模式过渡,全面完善创新知识产权海关保护。

关键词: 知识产权的海关保护;利益平衡;价值取向;保护模式

一、我国知识产权海关保护中的利益平衡问题

知识产权的海关保护,说到底保护什么的价值取向问题,这是研究和解决其他问题的基础。追逐利益是贸易活动一贯永恒的主题。近年来,随着利益争夺的日益激烈,权利人与收发货人之间的利益冲突加剧,加强知识产权保护与维护正常进出口贸易、实现贸易便利之间的矛盾也日趋尖锐;加强执法力度势必对贸易便利造成一定的影响,影响正常的进出口贸易秩序,这是不可回避的矛盾。

知识产权海关保护区别于许多行政行为之处在于并非一对一,而是存在着多方利益主体,分别是权利人、收发货人和海关。此外,还交织着权利人和收发货人之间的私权,权利人与海关、收发货人与海关之间的公权等多重关系。纵横交错的利益,是海关执法挥之不去的难题。如果说,法律的完善离不开实践的磨砺,那么法律的认真执行和守法环境的不断优化,则需要更多的坚持不懈。目前海关在执行知识产权保护过程中往往是腹背受敌、陷入两难:加快通关速度,被指责不作为,受到知识产权权利人甚至是国际上的多重压力;提高查验率,遭到收发货人投诉甚至是行政复议。出口环节的严格执

法与国内市场假冒侵权商品泛滥的外紧内松局面使收发货人的矛盾焦点都投向海关，造成国家利益、社会利益和收发货人利益均受损。

海关执法的公权性和知识产权的私益性本身就存在天然冲突，知识产权是私权利，而海关作为行政机关承担实现社会公益的职能，以不介入当事人民事纠纷为原则。知识产权海关保护如何界定其价值取向？是对私权利的行政救济还是对公共利益的保护手段，这需要在公益和私权之间找到平衡。实践中海关往往基于公共目的而积极主动执法，不以权利人申请为前提。于是，一方面大量的侵权货物被海关没收和销毁，另一方面侵权产品还在大量生产，形成了保护和侵权共生同进的恶性循环，不仅消耗了巨大的经济、社会和执法资源，不利于对侵权问题多发趋势的遏制，也影响了中国知识产权整体状况的改善。

以定牌加工（OEM）为例，定牌加工是指受外商委托，境内加工企业生产委托指定的境外注册商标产品，全部出口交付委托人，只赚取加工环节费用的行为，是目前普遍的生产运作和国际贸易方式。我国现有的法律法规对定牌加工尚无专门规定，对于定牌加工的范围、标准、证据等方面的认定，还缺少统一的解释。当外方委托商品涉嫌侵权时，对于国内生产一方是否构成侵权及责任的认定，司法实践中甚至出现了完全相反的意见和判例。曾经有某市中院一审判决定牌加工不构成侵权被省高院二审改判。因此，关于定牌加工中的知识产权保护范围及认定标准，亟须出台相关的司法解释进行确认和界定。另外，海关总署对定牌加工的认定和处理一直未出台明确的指导意见，各地海关做法并不一致，在通关过程中遇到定牌加工情况是否启动主动保护程序及海关在定牌加工案件中的监管地位亟待明确。目前各地海关做法也并不统一，实践中无论做出侵权还是不侵权的认定，都可能导致权利人或货主一方不满，使海关卷入双方当事人的纠纷当中，造成执法被动，甚至面临诉讼风险。

二、知识产权海关保护中的两种执法模式

目前海关知识产权海关保护有“依职权保护”和“依申请保护”两种，即主动保护和被动保护。主动保护即海关“依职权保护”，是指不以权利人申请为前提，海关在自身职权范围内，直接扣留涉及侵权的货物；被动保护即海关“依请求保护”，是指以权利人书面申请为前提，海关根据其请求方才实施的扣留保护行为。我国采取的知识产权海关保护制度，并不是单一的保护模式，而是“被动保护”与“主动保护”相结合的模式。在严格缜密的双模式保护制度下，我国海关在执法实践环节对于技术层面问题的探索和改进也从未停止，查处侵权违法行为的力度和比例逐年跃升、成绩斐然。但在实践中也存在一些问题，主要表现在：一是主动保护模式存在被滥用的趋势。2013年以来海关总署所发布的数据显示，依职权主动查扣的侵权嫌疑货物占全部侵权货物的约99%。如此高的占比固然是我国知识产权海关保护严格有效的彰显，但是同时也体现出绝大多数权

利人的主动保护模式倾向：依赖海关的执法，在提交完保护申请之后就万事大吉，把大量的工作交给海关，还时常不配合海关调查取证。与此相对的是，海关执法资源有限，执法压力长期过大；二是权利人对海关提起行政复议或行政诉讼的风险大大增加。

备案是知识产权海关保护的起点。主动保护模式的起点又是“备案前置”，即权利人在海关进行知识产权备案，是海关实施主动保护的先决条件和前提基础。被动保护则不以备案为前提。在实践中，存在权利人忽视备案、到期没有及时延展、从而导致保护不力的情况。比如，当所涉知识产权状况发生变动时，有的权利人没有及时向海关申请进行备案更新，造成了备案保护内容与实际保护内容脱节，使得一些不再涉及知识产权保护的正常通关货物被中止放行，甚至一些早已被撤销的商标，依然在备案库中生效，不仅干扰影响了正常的贸易秩序，也会使海关的一些执法行为陷于尴尬被动的境地。例如，2016年某东南沿海海关知识产权成案率为35.4%，其中存在多次在海关启动保护程序后国内权利人才更新备案内容或海关发现权利变更的情况。有时还存在恶意举报情况，一些企业通过恶意举报竞争对手涉嫌侵权行为，以此获取市场优势地位或牟取不正当利益，给海关的正常执法带来一定困扰。还有申请保护标的与担保不相当的情况，一些权利人请求海关扣留的涉嫌侵权货值与其所提供的担保不相当。以一批货值200万元的涉嫌侵权货物为例，权利人如果申请保护（被动保护），则需要提出明显的证据并提供200万元的等值担保，企业如果仅仅“举报”该批货物涉嫌侵权，则无须提供确切的证据，且只需提供10万元的担保，海关将启动依职权保护（主动保护）。对企业而言，海关查扣货物进行确权是其目的，在结果相同的情况下，自然会选择成本更小的方式。这其中的差别仅仅在于权利人是否在海关备案，对权利人来说有欠公平。

知识产权边境保护措施属于行政保护范畴。《中华人民共和国海关法》和《中华人民共和国知识产权保护条例》中关于侵权构成犯罪的都有明确规定，要求依法追究相关责任人的刑事责任。然而，在执法实践中，海关缉私警察可以对走私犯罪行为进行侦查，侦结后移交检察机关起诉，对侵权违法行为却不能采取刑事措施，而是应当交由当地公安机关来进行查处。虽然我国《刑法》对侵犯知识产权犯罪行为及其刑事责任和量刑标准有具体规定，但是海关在依法处理知识产权侵权案件时，对于侵权行为的认定以及适用何种刑责的认定还存在技术困难。最高人民法院、最高人民检察院和海关总署联合出台的《办理走私刑事案件适用法律若干问题的意见》，规定了走私侵权货物应当依法以走私普通货物、物品罪追究刑责，但是，进出口侵权货物的行为往往不涉及偷逃税款问题，而涉税金额恰恰是走私普通货物罪定罪量刑的重要标准。以上因素使得海关出现与刑事司法保护的脱节，从而导致知识产权保护措施难以有效衔接。

近十年来，海关查处的侵犯知识产权案件数量增长了七倍，海关知识产权保护职能不断增强，但执法资源投入的增长严重滞后于执法实践的发展，实践中新问题新矛盾层出不穷，客观上使得这一矛盾不断放大、激化，导致近年来涉及知识产权的复议、诉讼和纠纷持续发生，执法压力持续加大。目前的知识产权海关执法模式较为单一，绝大多

数知识产权案件是在通关环节查获，尚无货物进境以后通过事后监管查发的案件。查缉方式相对单一，就是依靠查验发现，尚无通过后续稽查、仓储货物监管等其他方式查获的情况。查缉对象也以一般贸易货物为主，覆盖面过窄。另外在调研中有关员提出，知识产权海关保护程序过于复杂、耗时较多。根据现行规定，行邮渠道查获涉嫌侵权案件时，经海关同意，旅客或者物品的收寄件人可以声明放弃，海关不予行政处罚。但在货运渠道，由于现行法规没有设定简易程序，海关查获的涉嫌侵权案件无论案值、货物数量多少，海关都必须按统一的一般程序办理，耗时最短也要2个月以上，不仅当事人的大量精力被消耗其中，海关的大量行政资源也要投入其中。

三、利益平衡视角下做好知识产权海关保护的建议

为了避免进退两难、困惑难解的不利局面，应当确立正确的价值取向，积极实践利益平衡原则，妥善解决知识产权海关保护中的各种问题冲突，以更好地开展知识产权海关保护执法工作。

针对知识产权海关保护和通关便利之间的矛盾，此类案件数量逐年增长与人力资源相对紧张的矛盾加深，建议引入科技和智能管理，构建出囊括布控指令下达、货物查验、案件上报、业务咨询、案件办理、文书制作、货物处置等全业务流程的智能化体系，提高工作效率，节省人力资源，缓解办案人手短缺的压力，解决保护知识产权和提高通关效率之间的矛盾，提升知识产权执法效能；开发“以图查图”执法移动智能系统，实现知识产权海关备案权利智能识别，替代手工文字输入的传统搜索模式，为现场多语种罕见权利标识的快速识别、侵权案件的现场取证判定等提供辅助；建立知识产权典型案例资料库，将近似商标、自主知识产权等各类典型资料纳入，便于现场关员查询了解，将近似商标、自主知识产权判断的标准统一，为现场执法提供支持；通过系统实现查询、统计和内控，探索知识产权案件办案设备标准化配备，为执法提供强有力的技术支持。

在边境保护层面，我国已经建立了较为系统的知识产权海关保护法律法规体系。不过，上升到国家法律体系层面，还只有《海关法》《对外贸易法》中有涉及知识产权海关保护的相关条款，但内容篇幅较少。《海关法》仅对海关承担保护知识产权的职责、基本流程、在进出口环节侵犯知识产权应当承担的法律责任等问题进行了简单规定，《对外贸易法》也只有一条（第29条）进行了原则性的规定。因此建议，在下一轮修订知识产权单行法时，如《商标法》《著作权法》等，应考虑适当增加涉及海关保护的条款，实现与《海关法》《知识产权海关保护条例》等法律法规互为补充，以完善宏观法律层面的知识产权边境保护体系，解决知识产权海关保护法条过少、内容单薄的不足，为执法实践提供有力支撑。

具体讲，一是重点完善海关保护启动环节的制度设计，兼顾方便知识产权权利人和防止权利滥用、保证执法威慑和便利合法进出，在确保海关有效执法和降低执法成本方

面保持平衡；设计防止、规制权利人滥用权利的制度，明确赋予海关在具体执法过程中判断权利人是否存在滥用权利情形的裁量权，并根据裁量结果决定相应程序是否启动。二是通过立法的手段对海关知识产权执法中裁量权的权力范围、设定主体和自由空间重新进行规制，使其标准明确、规范有序，实现有限裁量。建立海关先例制度，实现标准约束，统一执法尺度。三是规范和完善执法程序。重点围绕知识产权执法关键节点，对执法具体环节和程序做出明确规定，探索建立执法全过程记录制度，严密执法流程，强化执法指引，以执法程序的完备、公正保障执法行为的统一、规范。对知识产权执法的全过程从程序上进行规定，规范执法行为，并且不断完善知识产权案件管理系统，以系统为依托严密执法流程。

在主动保护模式下，针对权利人交付的担保金额偏少的情况，建议调整差别的担保金额要求，适应两种模式融合的趋势。权利人担保金应当增加适用条件，即当海关认定被中止放行或被扣押货物不侵权的时候，被申请人免于承担任何损害，包括直接损失和由此导致的违约损失在内，积极引入第三方担保机制。针对知识产权权利人，特别是财力有限的小微企业和自然人等权利主体因流动资金受限无法支付高额担保金的现象，积极引入第三方担保机制。四是进一步丰富担保形式。在传统现金担保基础上，大幅提高保函的使用率。在接受银行保函的基础上，研究非银行金融机构担保形式，出台操作指引，引导各地海关逐步接受非银行金融机构保函；探索由知识产权权利人自身信用提供担保的方式。

将海关知识产权执法保护的力度从最初的保护不力到保护过度，开始转向审慎的“适度保护”。一是审慎启动知识产权海关保护程序，根据权利的不同性质确定海关保护的范 围。二是在实践中，积极贯彻宽严相济和理性执法精神，避免“过度保护”与“保护不足”的倾向。^①只有在“未在规定期限内申报货物的知识产权状况和提交相关文件，或者海关有理由认为货物涉嫌侵犯在海关总署备案的知识产权”的情况下，才需启动知识产权保护程序”。另外，避免对知识产权保护工作不重视、查处不积极、敏感度不够等“保护不足”的倾向。三是注重执法成本与执法效果的平衡。比如，对侵权事实清楚、案值较小案件简化办案程序。借鉴行邮渠道侵权案件处理模式，研究制定对货运等其他渠道中符合一定条件的案件实施简易程序，提高案件办理效率，节省行政资源的投入。

在知识产权国家战略的背景下，国内自主知识产权的数量、质量及国内外影响力都不断提高，一些制假售假者把注意力从仿冒国外品牌转向仿制国内品牌，侵权商品的牌 牌洋土杂糅、种类五花八门、质量参差不齐。以某沿海海关为例，2016年查获的涉嫌侵犯自主知识产权类案件67起，约占全部案件的22.3%，案值3100多万元。尽管身边的造假、造身边的假层出不穷，还是有一些国内企业不注重自有品牌的知识产权保护、缺乏基本的维权意识。为此，建议深入宣传知识产权保护政策，增强自主知识产权企业维

^① 余敏友，廖丽，褚童. 知识产权边境保护——现状、趋势与对策. 法学评论，2010（1）.

权意识与能力，自觉配合海关知识产权执法。一是加大对国内“走出去”企业品牌的保护力度。主动对接企业维权需求，建立健全被侵权企业白名单目录，引导自主知识产权企业主动向海关进行备案并实时更新信息，拓宽保护途径，加强保护力度。二是建立健全“走出去”企业品牌维权救助机制。联合有关部门和机构，设立常设性的维权救助制度，协助企业寻求快速、便捷的法律支援。三是提升自主知识产权运用全球海关资源进行打击侵权的能力。通过国际合作渠道，引导国内企业在海外申请海关保护，提升国内企业维权能力。

“公权有限介入”是公认的行政法原则，^①在海关保护知识产权执法中也要遵守。在保护知识产权的执法中，海关的作用绝不是单纯地查处进出境侵权情事，更需要正面指导企业合法贸易、诚信经营，从过程和源头上共同控制和减少企业违法违规情况，与广大进出口企业共同创建一个规范自律、公正公平、竞争有序、通关便利的口岸环境，使得我国的对外开放、对外贸易得以持续、健康、快速地发展。建议对于知识产权执法中争议和风险比较高的权力，能够变成节点加以具体和明确，将原则性规定进行细化，将行政裁量权控制在一定范围内，以明确规定为原则，以裁量权的介入为例外。这样，才能促进执法的良性发展。

知识产权海关保护主体涉及各级海关、其他国家机关和部门、各类进出口企业、社会中介组织等，要实现多部门的互动治理，形成执法合力，既有纵向的垂直治理，也有横向的共同管理，还有综合的系统管理。为此，可以尝试建立覆盖全国海关的知识产权案件管理平台，以实现数据共享和信息互换，在此基础上，建议海关与工商、公安等其他知识产权执法机关共享数据交换和执法互助平台，整合各个执法部门各取所需、分段掌握的数据信息，诸如企业登记信息、申报事项信息、行政许可审批信息、年报信息、行政处罚、知识产权（包括专利保护与专利代理监管等）信息，真正实现信息的互换、监管的互认、执法的互助，并依托这两个平台，运用大数据，加强风险的分析研判，不断拓展执法合作机制。探索跨关区、跨部门的查获、办理案件模式，加强联动执法，提升多维合作的广度和深度，推动构建与知识产权执法链条中不同主体的新型合作关系，转变管理模式，从单向垂直治理到多元化的综合整治，实现全新多维的知识产权海关保护协力。

参考文献

- [1] 郭坦. 关于知识产权海关保护调解制度的法律思考. 海关执法研究, 2008(4).
[2] 梁争, 周丽娜. 海关知识产权边境保护案件证据问题的探讨. 海关执法研究, 2007(10).

^① 刘雪凤. 知识产权全球治理视角下的 NGO 功能研究. 北京: 知识产权出版社, 2012.

- [3] 牛振喜, 等. 中欧知识产权保护比较以及对我国的启示. 科技管理研究, 2014 (4).
- [4] 邱敬雄, 黄旭荣. 知识产权海关保护私人和解制度的理论与实践问题探讨. 上海海关学院学报, 2010 (2).
- [5] 沙杰. 知识产权海关执法的可和解性探讨. 海关执法研究, 2008 (5).
- [6] 夏天奇. 浅析我国海关知识产权保护中备案与申请并行制度之缺陷. 法制与社会, 2010 (14).
- [7] 余敏友, 廖丽, 褚童. 知识产权边境保护——现状、趋势与对策. 法学评论, 2010 (1).
- [8] 俞则刚, 孔露. 专利权边境保护——海关无法承受之轻. 海关执法研究, 2003 (1).
- [9] 袁刘. 美国知识产权海关保护法律制度研究. 重庆: 重庆大学, 2013.
- [10] 张乃根. 欧美海关保护知识产权: 新发展及其挑战与应对. 海关法评论: 5 卷. 北京: 法律出版社, 2015.
- [11] 朱雪忠, 孙益武. 欧盟知识产权海关执法条例的修订及其影响评析. 知识产权, 2014 (5).
- [12] 祝海燕. 知识产权边境保护法律制度比较研究. 北京: 中国政法大学, 2010.
- [13] Cauchy Richard. The Border Enforcement of Intellectual Property Rights in Canada and the Obligation of Effectiveness Under Article 41 of The Trips Agreement. Canada: University of Toronto, 2005.
- [14] Eric P. Chiang. Cross-Border Intellectual Property Rights Enforcement and International Technology Transfer. USA: University of Florida, 2002.
- [15] Jhon D. Mittelstaedt. The Protection of Intellectual Property, Issue of Origination and Ownership. Journal of Public Policy & Marketing, 1997, 16 (1): 14-25.

试论“逆全球化”思潮下 我国关税职能调整 ——以重新审视“战略贸易理论” 的现实价值为视角

苏 铁

(海关总署研究中心)

摘 要：当前，逆全球化思潮泛滥，贸易保护主义势力抬头，西方大国综合保护政策溢出效应明显，地缘局势风险此起彼伏，严重阻碍了世界经济一体化发展。为确保中国经济健康稳定发展，有必要加大对“逆全球化”对本国经济影响的理论和实务研究，结合海关实际，除了税收的一般属性之外，当前应强调关税的涉外性。本文梳理“逆全球化”的表现特征和生成原因，对“公平关税”政策和某些西方大国实践异化进行了简述，指出其本质的虚伪性；在分析“战略性关税”理论的基础上，探讨其可以作为今后中国调整关税职能的理论依托，进而从立法、政策调整和制度执行方面提出了强化本国关税保护职能的若干政策性建议。

关键词：逆全球化；贸易保护主义；关税职能；中心调整

关税职能指的是海关运用关税法律政策、工具达到既定功效、发挥应有作用的运行过程，它虽包含组织机构因素，但更体现政策法律层面因素。一般理解，一国关税具有财政、调节和保护三大功能。但各国关税功能重心不尽相同，主要取决于该国政治、经贸及产业政策等方面因素，自然也摆脱不了对于国际环境压力的回应。毕竟，关税不是中性税收。自由贸易决定了贸易利益的价值创造，贸易规则保护决定了贸易利益的分配。当前，出于政治、经济等多种因素和国家利益的考量，西方国家贸易保护主义更是变本加厉地采取各种措施遏制中国的发展。面对新的历史条件，作为积极应对的手段，中国关税职能是否能在新的理论支撑下顺势调整重心、如何加以调整已非一个纯技术性问题，而是一个值得深思的泛政治化问题。

一、“逆全球化”思潮的出现及对关税保护职能的强调

所谓“逆全球化”（也被称为“去全球化”）思潮，即与以资本、生产和市场在全球层面加速一体化的全球化进程背道而驰，鼓吹重新赋权于地方和国家层面的思想趋势或倾向，其具有“潮水”般的流动性，已从民间转向政府，从一国蔓延至另一国。目前，“逆全球化”思潮主要表现为：一是全球贸易和投资逐步萎缩。据联合国贸易和发展会议公布的《世界投资报告（2017）》显示，2016年全球外商直接投资额减少了大约2%，降至1.75万亿美元。对发展中国家投资的下降幅度更大，达到14%，远远低于2007年达到的历史最高水平。不仅如此，一些国家以往奉行的自由贸易和海外投资还在较大程度上遭到国民的反对。二是区域经济一体化进程受阻。两大典型标志是美国退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP）和英国“脱欧”公投成功。西方大国孤立主义、单边主义、民粹主义、新保守主义倾向增强，参与国际合作的意愿减弱，在投资、移民、市场监管、社会政策等方面要求实行有利于本民族和排外的经济社会政策，使得区域经济一体化呈现出排他性、巴尔干化（即碎片化）的发展态势，阻碍了经济全球化的下一步发展。三是贸易保护主义抬头。由于各国经济发展失衡，形形色色的贸易保护主义不时出现。据英国经济政策研究中心发布的《全球贸易预警报告》（Global Trade Alert Report）显示，2015年11月至2016年10月，二十国集团中的19个成员国，新出台的贸易保护措施达400余项，而新制定的贸易自由与便利化措施仅为118项；全球主要经济体累计出台保护主义措施高达5560项。从历史和现实的角度加以考察，以美国表现最为强烈，自2008年到2016年间共计对其他国家采取了多达600项的贸易保护措施，仅在2015年就多达90项，居世界各国之首。除了采取国家扶持本地企业、规定公司必须购买本国产品、制造业回归“再工业化”等歧视性措施之外，还对其他国家大幅度采取了特殊进口关税的措施。2010年，美国众议院还曾投票通过《汇率改革促进公平贸易法案》，企图在特定条件下把所谓“货币低估”行为视为出口补贴，对低估本币汇率的国家征收特别关税；同年美国商务部出台了强化贸易救济措施一揽子建议，合计14项，以加强反倾销、反补贴等贸易救济措施执行力度。特朗普上台后，奉行一系列贸易保护主义政策，2018年是中美贸易关系转折之年：1月23日特朗普政府宣布将对进口太阳能电池和太阳能板以及大型家用洗衣机征收临时性关税；3月8日宣布将对进口钢铁和铝分别课以25%和10%的重税；6月15日，美国白宫宣布对从中国进口含重要工业技术的500亿美元商品征收25%的关税；6月18日，总统特朗普又宣称考虑对中方的2000亿美元商品追加10%的关税。显而易见，当下大规模对中国征收惩罚性关税无不凸显了借用关税及潜在各类边境税收工具谋求达到绞杀《中国制造2025》和推行美国国家利益至上的战略目的。正如诺贝尔经济学奖得主克鲁格曼（Paul Robin Krugman）在《纽约时报》上刊文指出的那样，“在当前的背景下，贸易战指的是他国把目前世界经济的主导权掠为己有，放弃目前限制其

关税的规则和协议，并开始单方面以自身利益为考量而设定（最优）关税。”综合上述因素，可以认为美国已经全面发起了对华贸易战。

当前“逆全球化”的兴起主要源于发达经济体，其本质是在要素分工深度演进背景下，经济全球化红利分配在国家间和国家内出现的失衡与世界经济长周期进入衰退期的两大因素耦合所致。而凭借强大的资本和实力支撑，“逆全球化”思潮很容易演化为西方大国的实际政治行动。美国国际贸易委员会做出的很多针对中国的倾销指控与其所宣称的“实质性伤害”并没有多大关系，相反，美国反倾销行为只是一种用来阻止或妨碍从中国进口商品的折磨性策略，战略因素在反倾销中的比重比经济因素要远远高得多。美国商务代表办公室（USTR）炮制的对华加重关税征收的方案更集中反映了美国打着“国家安全”和“公平贸易”的幌子，大搞“单边主义”的实质。

关税与贸易保护主义的关联可谓与生俱有，但在不同时期的具体表征不同。在“逆全球化”时期，贸易保护与税收因素的关联呈现新的表现形式。其一，多边协调进程基本趋于停滞。因大势所趋，贸易保护国试图拆解关税与非关税壁垒效果有限，使得贸易保护内在驱动力不断加强。其二，在贸易摩擦走强的过程中，税收因素往往成为重要导因。作为直接、有效的政府调节手段，为了实施贸易保护，部分国家重塑关税壁垒，持续滥用贸易救济条款对进口商品征收高额反倾销税、反补贴税等。这些政策往往在与贸易对手的博弈中不断加剧贸易摩擦，成为逆全球化的常态。由此注定了未来一个时期全球范围内的摩擦、冲突、碰撞将前所未有，关税的保护或与之相向而行的反制职能将会更加显现。

二、“公平关税”政策及西方大国实践的异化

西方发达国家之所以滥用关税保护，是以“公平关税”为逻辑依据的，这也构成了近年以来主要经济体关税政策的发展趋势。自20世纪70年代以来，新兴工业化国家崛起，与发达国家的要素成本差异在逐渐缩小，部分发达国家认为自身的某些产业已经受到了威胁。由此，开始借以鼓吹贸易活动的公平、对等，实质强调经济自由化须以发展中国家（主要是新兴工业化国家）是否采取对等（reciprocal）行动为条件。如此，一味寻求对等，抹杀了部分发展中国家的地位。此时，发达国家的关税被赋予了一种新的职能，即成为维护“公平”贸易秩序的卫道士。“公平关税”的主旨在于利用关税手段来反对所谓的不公平贸易行为。判别不公平贸易的标准有二：一是基于规则（rule-based）标准，即以国际公认的贸易规则为前提；二是基于结果（result-based）标准，即以与贸易结果有关的其他考虑为前提。通常，存在大量贸易赤字的国家或希望扩大出口的国家往往使用这一标准。尤为突出的是，美国经常以我国对其大量贸易顺差为借口，无视其自身赤字财政、双边统计口径和贸易结构的差异，指责我国存在不公平的贸易行为。与其他发达国家相比，美国的“公平关税”政策具有以下两个特点：其一，存在名目繁多

的国内立法。1929年世界经济危机爆发后,美国国会旋即通过了《斯姆特-霍利关税法》,其中包含了大量的所谓“公平关税”的要素。之后,除了传统的反倾销法和反补贴法之外,美国在“公平关税”方面的立法还包括涉及他国不公正、不合理和歧视性的限制措施;涉及造成美国经贸及投资损失的报复性(惩罚性)关税及知识产权保护、市场不公平竞争等许多其他方面所采取的特别关税。主要包括:(1)反不公平贸易的《1974年贸易法》201条款^①。(2)报复外国贸易障碍措施的《1974年贸易法》301条款。301条款还出现了变异,除了“一般301条款”之外,还有“特别301条款”^②“超级301条款”^③等贸易报复措施。(3)反不公平竞争的关税法337条款^④。其二,“公平关税”政策的实施具有相当程度的泛滥性。在“美国优先”的口号下,其措施更可谓四面出击,到处树敌。特朗普要的“公平”是美国收益分配利益的最大化,而非一般意义上的“双赢”。即使在同中国开展贸易使美国获利的前提下,倘若中国获利更大,那么特朗普也会放弃这样的收益。由于中美经济发展水平差别很大,在贸易政策上很难达到完全的对等和互惠,而美国在实施“公平关税”政策时往往依据自己的标准或者从自身的利益出发,对国际规则的取舍采取实用主义态度,不但显失公正且有违国际公法之嫌。

事实上,WTO的公平竞争有“名义公平”与“事实公平”的区别。WTO规则要求在公平竞争方面发达国家和发展中国家“无差异”,但这仅是一种“名义公平”。尽管WTO为反对不公平竞争,在制度设计上对反倾销税、反补贴税做了一系列规定,但实践中,这些规定遭到了强权国家的践踏。特别关税经常被一些国家,特别是发达国家作为贸易保护主义的政策工具加以滥用,借公平竞争之名,行贸易保护之实。美国现有的反倾销法律已具有很强的偏袒性,其实施会给申诉方带来额外的利益。美国国会通过的《2000年持续倾销与补贴抵消法案》,即所谓《伯德修正案》,该法案的主要内容为要求美国海关将征收的反倾销和反补贴税款分配给提起反倾销和反补贴诉讼的国内企业,而不是全部上缴财政部。根据该法案,海关专员应将所有来自前一财政年度所征收税款的

^① 美国201条款(US Section 201),指美国《1974年贸易法》201-204节(现收在《美国法典》2251-2254节)。根据201-204条款的规定,美国国际贸易委员会(USITC)对进口至美国的产品进行全球保障措施调查,对产品进口增加是否对美国国内产业造成严重损害或严重损害威胁做出裁定。

^② 美国“特别301条款”是广义的“301条款”的一种,该条款始见美国于《1974年贸易法》第182条,《1988年综合贸易与竞争法》第1303条对其内容做了增补,专门针对那些美国认为对知识产权没有提供充分有效保护的国家和地区。

^③ 美国“超级301条款”由《1988年综合贸易与竞争法》第1302条对美国《1974年贸易法》第310条内容进行了补充而来,该条款的款名为“贸易自由化重点的确定”,要求美国政府一揽子调查解决某个外国的整个对美出口产品方面的贸易壁垒问题。除不公平措施与知识产权保护问题外,还涉及出口奖励措施、出口实绩要求、劳工保护法令、进口关税及非关税壁垒等。所以,该条款的规定比“普通301条款”更强硬,适用范围更广泛,更具有浓厚的政治色彩,故俗称为“超级301条款”。

^④ “337条款”因其最早见于《1930年美国关税法》第337条而得名。此后,《美国1988年综合关税与竞争法》对其进行了修订,以使其更易于使用并将其约束范围扩大到半导体芯片模板权。《1995年美国乌拉圭回合协议法》再次对其进行了修订,以使其符合世贸组织规则。“337条款”主要是用来反对进口贸易中的不公平竞争行为,特别是保护美国知识产权人的权益不受涉嫌侵权进口产品的侵害。

资金（包括利息）分配给受影响的生产商，只要生产商能证明他有资格并且期望得到这种分配。这一法案既可以使那些缺乏竞争力的产业得到保护，又可以使它们得到额外的利益，这就极大地激发了某些企业提起反倾销、反补贴诉讼的积极性，导致了反倾销、反补贴的滥用。

以上种种表明，“逆全球化”思潮涌动在全球范围内蔓延，造成发达国家与发展中国家在国际贸易中更多事实上的不公平，与 WTO 倡导的公平竞争、自由贸易原则完全背道而驰。“公平关税”已经走向了其自身的反面，基于该理论形成的政策工具成为不公平现象在国际经贸领域中的集中表现。

三、中国应将“战略关税论”作为调整关税职能的优先选择

（一）“战略贸易理论”下的关税保护

20 世纪 70 年代以后，欧洲和日本的国际竞争实力明显增强，而美国竞争力尤其是科技竞争力相对下降，美国学界加大了对传统自由贸易理论的批判，改弦易张，提出了战略贸易理论（Strategic Trade Theory），不仅动摇了“一般均衡论”^①作为主流经济学的基本概念，还对国际贸易理论的分析框架提出了更新的主张。该理论认为，国家间的贸易行为不完全取决于各国之间资源禀赋，而更多取决于一个国家在某一时点上在某个行业所具有的技术优势或规模优势。规模经济导致的报酬递增，本身是对资本、技术和人才的一种聚集，这种聚集反过来又可进一步使经济规模扩大，这就形成了在某个行业的相对优势地位。随着市场规模的扩大，该国可以扩大其在某个行业的生产规模，而规模经济和“干中学”等原因又可以使该行业的产品成本下降，从而在国际市场上赢得优势。由于其建立在不完全竞争贸易理论的基础上，因此为国家进一步干预贸易活动提供了理论依据，提出以规模经济、不完全竞争的市场结构条件下的国际贸易为理论背景，在融合产业组织理论的分析方法的基础上，集中阐述了政府干预的新功能和新作用，即，战略性贸易政策所倡导的政府干预可以使得经济福利最大化。正如克鲁格曼提出，“一个独立自主的国家也可以不实行自由贸易，新贸易理论模型表明出口补贴、临时关税等措施可能（但不是肯定）在一定程度上改变国际分工模式使其有利于实行保护主义的国家”^②。

事实上，作为该理论内核的新保护主义关税思想是由布兰德（J. A. Brander）、斯潘塞（B. J. Spencer）（1981）首次提出的，他们认为在不完全竞争市场上，一国可以利用关税来刺激国内生产和提取外国垄断利润（垄断租金），（因垄断生产者的价格高于边际

^① 一般均衡理论（General Equilibrium Theory）是理论性微观经济学的一个分支，寻求在整体经济的框架内解释生产、消费和价格各要素，于 1874 年法国经济学家瓦尔拉斯（Walras）在《纯粹经济学要义》一书中首先提出的，后经希克斯、萨缪尔森等人加以完善。

^② 克鲁格曼，克鲁格曼国际贸易新理论，黄胜强，译，北京：中国社会科学出版社，2001：3。

成本，因而能够赚取垄断利润）之后，赫尔普曼（E. Helpman）和克鲁格曼（1985）合作撰写了《市场结构和对外贸易》一书，运用垄断竞争理论对产业内贸易问题进行了系统的分析和阐释，论述了在战略性贸易政策理论引导下的各种不完全竞争模型下关税作为贸易政策工具的重要作用，系统性地形成了该理论体系。其基本思想可概括为：当国内市场是完全竞争，国外市场是垄断或寡头垄断时，国外企业的出口存在超额利润，因此可通过最优关税抽取这部分外国租金（利润）且不受国内进口该商品占世界市场份额的限制；当国内是垄断和寡头垄断，国外是完全竞争时，若国内垄断和寡头垄断行业为幼稚产业，可实行一定程度的关税保护，关税率处于禁止性关税与零关税之间并执行一定的保护期，保护期结束即撤除关税；一旦国内外市场处于垄断或寡头垄断时，如果国内外厂商都是按照库尔诺双头垄断^①竞争方式，实施一定程度的关税保护，可以实现非对称垄断竞争方式，从而提高国内厂商的市场占有份额，增进其国民经济福利。而实现该思想的基本路径是通过进口配额、进出口补贴、生产补贴和 R&D（研究与开发）补贴等贸易政策和产业政策工具的运用，对本国在国际竞争领域有战略性意义的产业进行干预，以改进市场运行结果；通过进口关税将垄断利润从国外转移到国内以增进本国经济福利。

（二）运用“战略关税理论”提出关税职能的新构想

经济全球化代表着生产力发展和技术进步的客观规律。目前出现的逆全球化趋势仅是全球经济治理体系出现了问题，而非全球化本身。中国既是经济全球化的受益者，也是经济全球化的重要助推力量，更是世界多边贸易体制的捍卫者。面对“逆全球化”的浪潮，中国向世界表达了继续推动经济全球化的坚定决心，提出中国愿与世界各国人民一道构建人类命运共同体的美好愿望，坚持推动全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方面发展。

目前，我国正处于实现中华民族伟大复兴的重要时期。我国关税职能应对新一轮贸易保护主义的基本构想应是：以习近平总书记提出的“全球增长共赢链”新理念^②为指导，汲取“战略关税论”有益的理论养分，结合国家打造现代化经济体系，实现战略性贸易政策这一大目标，把培育国内产业的竞争能力、促进民族经济的发展作为保护的出发点和落脚点，增强国家综合战略定力，以关税壁垒为重要手段进行积极、适度、有效的保护，进一步发挥关税对外斗争的积极作用。所谓“积极”就是将贸易保护反制措施作为国家间博弈的手段，作为维护中国技术进步和产业升级的保护屏障，审时度势，蓄势待发，主动出击，改变以往被动不作为或少作为的局面；“适度”就是要把握实施的节

^① 库尔诺，法国数学家、经济学家，数理统计学的奠基人，最早提出需求量是价格的函数这个需求定理，并建立了垄断模型和分析寡头的双头模型，可谓是最早用博弈论思想分析经济问题的先驱者，他的双头模型就成功地运用了博弈论。

^② 2016年9月3日，国家主席习近平在杭州出席G20工商峰会开幕式时发表题为《中国发展新起点全球增长新蓝图》的主旨演讲中所提及。