

引文格式: 王丽英. 论关检合并及其法治化 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2020, 21 (3): 17-28.

论关检合并及其法治化

王丽英

摘要: 十三届全国人大一次会议审议通过了《国务院机构改革方案》, 将出入境检验检疫队伍及其职责由原国家质量监督检验检疫总局转隶海关总署, 简称“关检合并”。海关与检验检疫之合并对传统海关法律体系、海关法相关内容、海关执法体系、海关救济体系等均带来冲击。国家以系统性、整体性思维, 科学设置海关机构, 优化海关职能, 整合海关资源, 以法治化、体系化理念和方式推进海关机构改革。从关检分分合合中审视关检合并的合理性, 以关检合并后的实践衡量现有海关法律从体系到内容的滞后性或不适应, 以“良法”标准提出适应关检合并后相关法律法规的应然性, 为关检合并从“改头换面”到“脱胎换骨”提供法律保障。

关键词: 机构改革; 关检合并; 法治化

作者简介: 王丽英, 法学博士, 上海海关学院法律系教授。

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“党政合署合设背景下行政法基本问题研究”(18ZDA148)。

中图分类号: F752.5 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2020.03.003

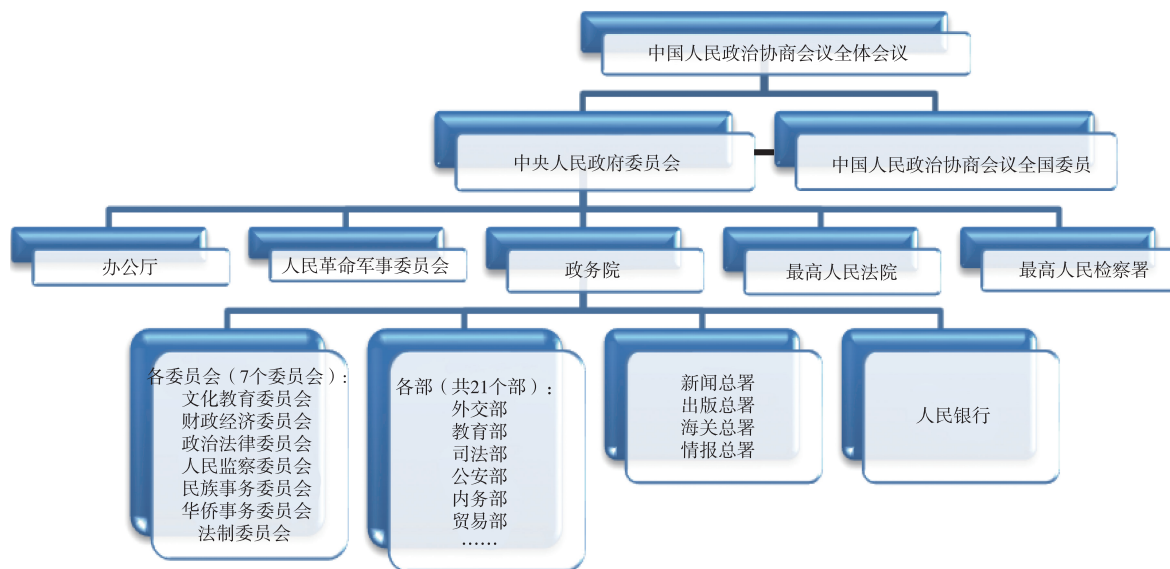
一、国家机构改革与海关机构的变迁

(一) 新中国成立初期形成海关机构雏形

1949年10月25日海关总署在北京成立。海关总署是中央人民政府政务院(以下简称政务院)组成部分, 统一领导新中国的海关机构和业务, 接受政务院财经委员会指导(如图1)^①。海关组织机构的雏形在1950年批准通过的《中央人民政府海关总署试行组织条例》基础上形成。这一条例一是规定设立海关的三个原则: 独立自主设立, 根据国家经济需要设立, 在应开放对外贸易的地方设立。二是明确海关总署是国家行政机关, 由政务院直接领导, 接受政务院财经委员会指导, 执行贸易部所颁布的有关进出口的决定。三是明确海关总署职权: 管理、制定海关业务法规草案和政策法令执行方案, 监督各海关、查私、统计、人事、关产等。四是建立了办公厅、税则处、货运监管处、查私处、海务处等内设机构。五是规定了地方海关名称(关、分关、支关)、内设机构及与海关总署之关系等。国家在1950年和1951年先后颁布《关于设立海关原则和调整全国海关机构的指示》和《中华人民共和国暂行海关法》, 海关总署、地方海关的职权、设立依据、管辖归属及名称等得到进一步明确。如设立海关的依据是: 决定开放的对外贸易港

^①资料来源: http://www.360doc.com/content/13/0429/06/7499155_281658171.shtml, 2018年8月8日访问。

口、边境及主要国际联运火车站、国际邮件(包)交换地点、经中央人民政府特准办理货物进出口手续的地方等;在全国范围内设立地方海关 26 处,分关 9 处,支关 35 处等^[1]。



注:财政经济委员会指导贸易部、海关总署、人民银行、工业(轻、重、纺织、燃料、食品)部、铁道部等 16 个部门,文化教育委员会指导文化部、教育部、科学院、卫生部、新闻总署、出版总署工作。

图 1 1949 年中央人民政府及政务院机构

(二) 海关总署脱离隶属关系,重新独立设置

从 1952 年到 1982 年,海关业务归属于对外贸易部^①。其职责包括起草并执行对外贸易管理基本法规和海关管理法规,领导海关工作,加强货物监管,签发进口、出口和过境贸易许可证、研究拟订商品检验制度等。1982 年 3 月 8 日,第五届全国人民代表大会常委会第二十二次会议决定设立对外经济贸易部,由原对外贸易部、对外经济联络部、进出口管理委员会、外国投资管理委员会等四个部门组成。同年 8 月 23 日,《全国人民代表大会常务委员会关于批准国务院直属机构改革实施方案的决议》通过,批准国务院保留海关总署、国家海洋局、国家工商行政管理局等 15 个直属机构。自此,独立设置的海关总署一直存在至今。

(三) 海关机构不断调整并实现法治化

从 1982 年到 1998 年,海关机构不断调整并实现法治化。一是海关性质和职能的法治化。根据 1987 年 7 月 1 日实施的《中华人民共和国海关法》(以下简称《海关法》),海关的性质是国家进出境管理机关,海关隶属关系不受行政区划限制;海关监管对象为进出境运输工具、货物、物品;海关职能为监管、征收税费、查缉走私、编制海关统计和办理其他海关相关业务;国家在海关监管业务集中的地点或对外开放口岸设立海关。二是职权逐渐扩大。根据《国务院办公厅关于印发海关总署职能配置内设机构和人员编制规定的通知》(国办发〔1998〕114 号),规定海关总署为国务院直属机构、主管国家海关业务的执法机构,正部级;出口商品原产地规划协调管理职能由原来所属的对外贸易经济合作部转隶海关总署;税法起草工作和税法解释工作由原来所属

①资料来源: http://www.360doc.com/content/13/0429/06/7499155_281658171.shtml, 2018 年 8 月 8 日访问。

的国务院关税税则委员会转隶海关总署；口岸规划、审理等职能原属于国家口岸办公室，口岸办撤销后也将这些职能转交海关总署承担。三是根据 1987 年《海关法》，国家设立专门的侦查走私犯罪案件的公安机构，配备缉私警察，由海关总署管辖。四是国家将出入境检验检疫局转隶海关总署，海关与检验检疫合并^①（如图 2）。

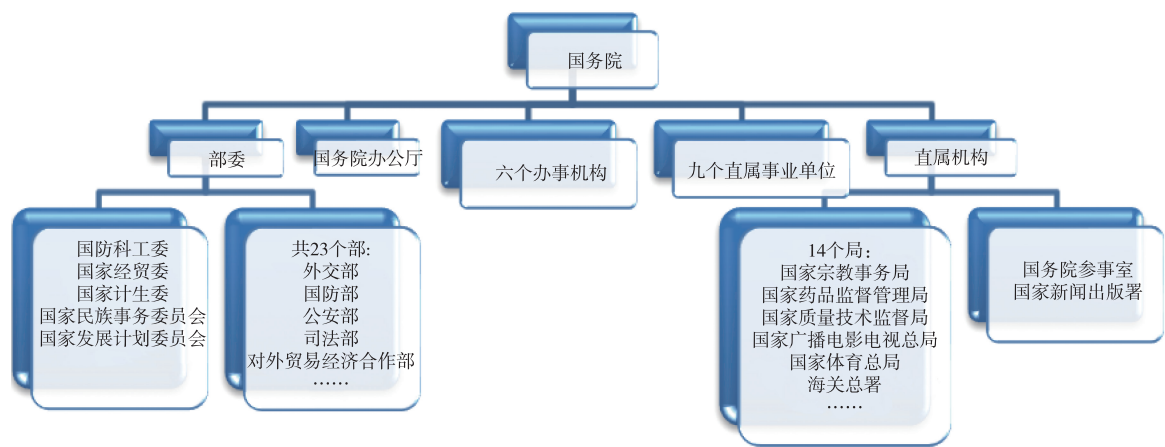


图 2 1998 年国务院组织机构

（四）海关与出入境检验检疫从合并到分开再到合并

从 1998 年到 2001 年，海关与出入境检验检疫经历合并到分开的历程。2001 年国家组建中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局（以下简称国家质检总局），进出口检验检疫局行政隶属关系由隶属海关总署转为隶属国家质检总局。出入境商品检验、出入境卫生检疫、出入境动植物检疫等职能划归国家质量监督检验检疫总局^②。2018 年 3 月《国务院机构改革方案》被批准通过。方案中规定不再保留中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局，组建中华人民共和国国家市场监督管理总局；出入境检验检疫职责和队伍又重新划归海关总署，不再归属国家质检总局^[2]；组建中华人民共和国国家知识产权局，将原来隶属国家质检总局的原产地地理标志管理职责划入知识产权局。根据方案，2018 年 4 月 20 日原出入境检验检疫系统统一以海关名义对外开展工作，一线旅检、查验和窗口岗位统一上岗、统一着海关制服、统一佩戴关衔，实现一口对外，关检队伍初步融合^[3]。

党的十九届三中全会部署国家机构改革方案，提出“着力构建职责明确、依法行政的政府治理体系，加快建设人民满意的服务型政府”^[4]。行政职能因国家行政管理目标和行政任务的变化而改变，因政治及经济体制变革而不断调整，以保持与外部环境条件相适应，满足社会公众需要^[5]。从 1949 年海关总署成立到 2018 年，近 70 年的发展历程中，海关经历了从独立设置到隶属对外贸易部，1998 又重新独立设置；进出境检验检疫经历了 1998 年隶属海关总署，2001 年隶属国家质检总局合并，2018 年重新隶属海关总署合并。关检合并是贯彻落实党的十九大报告提

①资料来源：<https://wenku.baidu.com/view/a5caa74f92c69ec3d5bbfd0a79563c1ec5dad790.html>，2018 年 8 月 8 日访问。

②根据《国务院关于国家工商行政管理局新闻出版署国家质量技术监督局国家出入境检验检疫局机构调整的通知》（国发〔2001〕13 号）。

出的“深化机构和行政体制改革”的要求,是适应四个全面战略布局和五位一体总体布局的要求,是适应国家实现治理能力和治理体系现代化的要求。关检合并是党和国家对海关事业的关心关注,对海关而言是机遇和挑战并存。

二、关检合并法治化

十八大以来,法治一词代替法制;习近平总书记在中共十八届四中全会上重申了十八大报告的提法,强调依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,法治是治国理政的基本方式;党的十九大报告又多次提到法治,这充分体现了党中央对依法治国的重视。古希腊亚里士多德认为“法治”应包含两重含义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该是制定得良好的法律^{[6]199}。即良好的法律、普遍的遵守是法治的两大核心,且良好的法律是普遍遵守的前提。王安石变法时也提出“立良法于天下者,则天下治”,强调“良法”对治国的重要性。

关于良法的判断标准,亚里士多德在其所著《政治学》中论证过。他强调立法应该遵循的几项原则:一是所制定的法律必须反映中产阶级的利益;二是立法要详细了解研究国家的情况(包括境内及国境人数、与邻邦外国的关系、财产数量与军备需要等);三是立法要考虑对公民特别是对青少年教育;四是立法要将灵活性和稳定性相结合。他说:法律不应该一成不变,法律必须在某些情况、某些时候加以变革;如果一定以守旧安常为贵,这就未免荒唐了。但是也要注意保持法律的稳定性,要以极其慎重的态度对待法律的变革^{[6]80-81, [7]50}。美国法哲学家富勒在其著作《法律的道德性》一书中谈及法的内在道德包括以下八个要素:一是法的普遍性,即必须有可遵循的规则;二是法应予以公布;三是法不溯及既往;四是法律规定应该明确;五是法律之间和谐不自相矛盾;六是法律应具有可操作性;七是法律应保持稳定性,不能朝令夕改;八是法律与官方行为一致等^[8]。李步云认为良法就是真善美的法。“真”是指法的内容合乎规律性,“善”是指法的价值合乎目的性,“美”是指法的形式合乎科学性^[9]。李龙认为良法的基本标准是:良法的核心要素是法的价值合理性,良法的形式表征是规范合理性,良法的实体要件是体制合理性,良法的运行保障是程序合理性^[10]。纵观古今中外对良法的论述,尽管表述不一,但都包含着一些共性的理念:一是立法体现民主,体现大多数人的利益。在卢梭其所著的《社会契约论》里,法所体现的是“公意”^[11]。二是法律具有道德性(权利、公平、正义等)、规律性,体现实质正义。如汉代的董仲舒用阴阳观点来说明治国需要用德和刑,但又须德主刑辅。他说“天道之大者在阴阳。阳为德,阴为刑;刑主杀而德主生”^[12]。三是立法要程序合法(遵循制定或认可的立法程序),体现形式正义。四是立法要将灵活性和稳定性相结合,要符合历史的、现实的、民族的、人类自身的特点,体现实事求是和可预见性^[13-14]。概括起来,良法是指通过民主方式,在基本道德价值基础上制定的,体现人性,体现国情和世界发展潮流,能够尊重人类自身权利,充分展现自我,有效约束控制权力,能够保障权利救济,能够促进社会和谐,最终使国家长治久安的“法”。用上述标准衡量海关机构改革后的法律体系,其主要存在两大类问题:第一类是不与时俱进,相关法律跟不上改革的步伐,存在滞后性和不完备现象;第二类是有些法律法规只“改头换面”,存在改革依据法律位阶低、法律规定内部不协调、法律术语不规范等问题,即相关法律法规缺乏科学性。

（一）相关法律法规落后于关检合并，应与时俱进进行修改

海关总署是国务院直属机构，它的设立、合并乃至撤销需要有法律依据，涉及《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）、《国务院组织法》、《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）等。关于直属机构，现行《宪法》第八十九条是关于国务院的规定，但没有谈及直属机构；1982年颁布实施的《国务院组织法》只有一条相关规定，且笼统、不具体。《国务院组织法》第十一条规定：“国务院根据工作需要和精简原则，设立若干直属机构主管各项专门业务，设立若干办事机构协助总理办理专门事项。”但没有规定设立哪些直属机构，2000年颁布实施的《立法法》（2015年修订）第八十条规定了国务院直属机构的行政立法权，但也仅此一条。1997年公布实施的《国务院行政机构设置和编制条例》（国务院第227号令）对直属机构规定相对全面，包括：直属机构法律地位，直属机构设立、合并、撤销程序，直属机构内设机构，等等。如该条例第六条规定国务院直属机构是国务院独立行使行政管理职能的机构，主管国务院某项专门业务；第八条规定国务院机构编制管理机关可以提出国务院直属机构设立、撤销或合并的方案，但方案的决定权在国务院。可见，关于国务院直属机构的规定，相关法律法规制定年代久远，相关内容已不适应现代机构改革的系统性、整体性、职能性等特点，有必要及时立改废止；有关国务院直属机构的相关内容不具体，不全面，甚至不完备，也需要完善。如国务院直属机构的设立、撤销或合并的条件、程序没有规定，难免出现分分合合的随意性。此外，根据《国务院行政机构设置和编制条例》第八条和第二十二条，提出设立、撤销或合并国务院行政机构方案的主体及监督国务院行政机构设置及编制执行的主体均为国务院机构编制管理机关，这违背决策和监督主体相分离原则，应该予以修改。

（二）党和国家机构改革的依据位阶低，重大改革于法无据

设立、调整国务院直属机构的依据是国家机构改革的方案、通知或决定，主要有：第一，2018年2月28日中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，3月21日中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》。《深化党和国家机构改革方案》分八大类共六十条。其中包括相关党中央机构的20条，相关人大机构的3条，相关国务院机构的23条，相关政协机构的3条，相关行政执法体制的5条，相关跨军地以及无具体条目的群团和地方机构的6条。国务院机构改革是党和国家机构改革的一部分。第二，2018年3月17日第十三届全国人民代表大会第一次会议通过的《关于国务院机构改革方案的决定》。要求国务院在党中央集中统一领导下完成机构改革任务，如果需要修改相关法律法规，要及时启动程序，提请全国人大常委会审议。第三，2018年4月27日通过的《全国人民代表大会常务委员会做出关于国务院机构改革涉及法律规定的行政机关职责调整问题的决定（草案）》，6月5日国务院印发的《关于国务院机构改革涉及行政法规规定的行政机关职责调整问题的决定》（以下简称《决定》）（国发〔2018〕17号）。可见，全国人大、全国人大常委会、国务院以“决定”形式对机构改革提出过渡期依据，无疑是平衡改革与法治关系的最好选择。但是“决定”这一形式在正式的法律渊源中属于规章以下规范性文件，其权威性、法律效力层次均值得探讨。上文提及的我国目前规定直属机构的相关法律法规很少，具有法律位阶的《国务院组织法》中关于直属机构的相关条款只有1条。该法第十一条规定，国务院遵循精简原则根据工作需要设立若干直属机构，直属机构职责是主管各项专门业务。实践中政府部门的制度构架更多依赖“三定”方

案等红头文件,缺乏约束性、权威性、规范性。

根据上述《关于国务院机构改革方案的决定》,检验检疫管理职责和队伍划入海关总署,同时要求国务院实施机构改革方案需要修改相关法律法规,要及时启动程序,提请全国人大常委会审议。此后,根据司法部的部署和要求,海关总署对因机构改革影响机构合法性和执法合法性的相关法律、行政法规提出了修改或废止的具体建议。2018年4月27日,第十三届全国人民代表大会常务委员会第二次会议审议通过了关于修改《中华人民共和国国境卫生检疫法》(以下简称《卫生检疫法》)、《中华人民共和国进出口商品检验法》(以下简称《进出口商品检验法》)、《中华人民共和国精神卫生法》(以下简称《精神卫生法》)等法律的议案,其中三部法律涉及关检合并和海关机构改革。如原《卫生检疫法》第二条第二款规定,主管全国国境卫生检疫工作的部门是国务院卫生行政部门;第二十七条规定,国务院卫生行政部门根据本法制定实施细则,报国务院批准后施行。这些规定与海关总署主管国境卫生检疫工作现实体制不符,所以此次修改删去这些条款。根据原《进出口商品检验法》第十一条,商检机构、检验机构与海关对法定进出口商品检验的管理是串联式,即必须经商检机构检验的进出口商品的收货人或代理人,先向报关地商检机构报检,收货人或代理人拿到商检机构签发的货物通关证明后向海关申报通关,海关凭证验放。该规定与原口岸检验检疫转隶、新海关统一申报单证现实不符,即不需要跨部门提供凭证,海关内部即可完成对法检商品的检验和确认。所以,在相关条款中删去关于海关凭商检机构签发的货物通关证明验放等规定。但遗憾的是,与直属机构相关的法律位阶比较高的《国务院组织法》《国务院行政机构设置和编制条例》等法律法规没有修改。

(三) 对接关检合并机构改革修改《海关法》,保证其科学性

关检合并后,为了贯彻落实《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》《关于国务院机构改革方案的决定》,海关总署于2018年4月28日公布《海关总署关于修改部分规章的决定》(海关总署令238号)和《海关总署关于废止部分规章的决定》(海关总署令239号),对机构改革所涉及的73部现行规章予以修改和废止。其中废止《出入境检验检疫行政复议办法》和《出入境检验检疫行政处罚程序规定》2部规章。废止理由是检验检疫并入海关后可以适用海关总署已有的“海关行政复议”“海关行政处罚程序”相关规章,没有必要独立设立规章。海关总署修改、调整的71部规章主要内容可分为两大类:

第一大类是适应出入境检验检疫转隶改革^①,对行政机关或行政机构名称的修改。根据目前海关纵向三级管理体制,把有关规章中“国家质量监督检验检疫总局”“国家出入境检验检疫局”“国家检验检疫局”等均调整为“海关总署”;将“检验检疫机构”调整为“直属海关”;将“直属检验检疫局”调整为“直属海关”,将“检验检疫分支机构”调整为“隶属海关”。如海关总署对1999年国家出入境检验检疫局第1号令公布的《进口汽车检验管理办法》做了两次修订,修订的内容就是机构名称的调整。将第二、第八、第十五等条款“国家出入境检验检疫局”等提法调整为“海关总署”,将第二至第五条、第九至第十四条、第十六至第十七条的检验检疫机构等提法修改为“海关”,将第十五、第十八条出现的“直属检验检疫机构”的提法调整为“直属海

^①国务院机构改革将出入境检验检疫管理职责划入海关,使出入境卫生检疫、动植物检疫、商品检验以及进出口食品安全等职责由海关承担。据此,本次系列海关规章修订调整的主要内容是将相关规章的实施主体由出入境检验检疫机构调整为海关。

关”。对于并列出现的“海关”和“检验检疫机构”，只保留“海关”。譬如对国家质检总局第84号令公布的《进境货物木质包装检疫监督管理办法》也适应转隶进行修订，如将第十一条“检验检疫机构”修改为“海关”。

第二大类是关于业务流程的修改。关检合并后海关与出入境检验检疫职责合并，原来关于两个部门之间的执法协作机制类的规定（如通关单或通关证明）、针对相对人的同类执法手段（如备案制度）等，合并后变为海关内部的工作流程或针对的相对人具有统一性，即统一的行政主体或针对统一的行政相对人需要简化、整合或取消。如“通关证明”是原来海关和检验检疫两个部门之间流转的作业单证，转隶合并后应取消；“通关单”（入/出境货物通关单）是原出入境检验检疫机构为了预防和打击逃漏检行为，对法定检验检疫商品签发的已办理报验（植检、卫检、商检合格）手续的证明文件，是原出入境检验检疫机构和海关之间工作联系的业务单证。具体而言，在关检合并之前，进出口企业对于法定检验检疫商品，需向原出入境检验检疫机构报检，申领通关单，再向海关报关，海关凭“通关单”办理海关报关手续。关检合并之后，不再需要“通关单”，海关内部即可完成对法定商品的检验与确认，应删去所有关于“通关单”的相应规定。如删去《中华人民共和国实施金伯利进程国际证书制度管理规定》^①第九条第二款关于“经查验，对符合要求的，签发《入境货物通关单》，海关凭《入境货物通关单》验放”的规定。除通关单或通关证明之外，将原来同类企业分别向海关和检验检疫备案的管理制度也进行整合或调整，避免重复备案。如删去《保税区检验检疫管理办法》第二十四条关于保税区内设立的进出口加工、国际贸易、国际物流以及进出口商品展示企业，应向检验检疫机构申请备案的规定。

上述修改、调整是海关总署全面落实国务院机构改革，统一执法依据和执法主体的重大举措，是海关贯彻依法治国基本方略，推动建设法治政府、确保重大改革于法有据的具体体现。但是修改、调整的内容更多集中在机构名称的修改，改头换面容易，脱胎换骨难。目前最急迫的问题是，《海关法》和检验检疫的“四法五条例”^②如何融合、如何立法、如何修订。

适应关检合并，修改《海关法》等相关法律法规。以习近平同志为核心的党中央要求，在深化党和国家机构改革实践中转变和优化职责是关键，不仅要改头换面，更要脱胎换骨。关检合并，是党中央做出的重大决策，是深化党和国家机构改革的重要内容之一，是党中央对海关工作的信任与关怀。对海关而言，队伍壮大了，职权更广了^[15]，但责任也更大了，机遇与挑战并存。

①《金伯利进程国际证书制度》（Kimberley Process）是对毛坯钻石进出口贸易所实施的一项监管制度，生产国负责管理生产以及毛坯钻石从矿场到出口地点的运输，每一批需出口的毛坯钻石都将封装在防损容器中并附有一份由出口政府主管部门签发的金伯利进程证书。对未附有金伯利进程成员签发的证明书的毛坯钻石禁止进口。金伯利进程证书制度是在联合国框架下处理钻石冲突问题的一套毛坯钻石国际证书制度，该制度自2003年起在全球范围内正式实施，其目的是为了根除非洲血钻非法贸易，维护非洲地区的稳定与发展。金伯利进程迄今已有54个成员共81个国家，中国是金伯利进程创始成员国，也是2014年度主席国。关检合并后，金伯利进程证书制度的管理机关由国家质检总局转为海关总署，由海关总署指定的海关负责对进出口毛坯钻石的相关项目进行核查检验。

②《中华人民共和国进出口商品检验法》（以下简称《进出口商品检验法》）及其实施条例、《中华人民共和国进出口动植物检疫法》（以下简称《进出口动植物检疫法》）及其实施条例、《中华人民共和国进出口卫生检疫法》（以下简称《进出口卫生检疫法》）及其实施细则、《中华人民共和国进出口食品安全法》（以下简称《进出口食品安全法》）及其实施条例，以及《中华人民共和国认证认可条例》（以下简称《认证认可条例》），合称检验检疫“四法五条例”。

海关要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持政治建关、改革强关、依法把关、科技兴关、从严治关,统筹推进机构包括改革在内的各领域改革,整合队伍资源,优化职能配置,理顺职责关系,尽快实现海关原有管理职责和检验检疫管理职责的深度融合,塑造具有1+1>2效果的新海关。

2018年4月20日起,全国对外开放口岸检验检疫人员开始统一以海关名义对外开展工作,口岸一线旅检、查验和窗口岗位统一上岗、统一着海关服装、统一佩戴关衔,海关、检验检疫全面整合。整合后的新海关做加法同时又做减法。职责范围更加广泛。如海关在原安全准入(出)和税收征管风险防控内容中增加了卫生检疫、动植物检疫、商品检验、进出口食品安全监管的职责。减的是环节和程序。整合后的新海关两支队伍变一支队伍,两套印章变一套印章,两次执法变一次执法,两个窗口变一个窗口,通关手续更简便,通关速度更快,减少了程序成本,让企业感受到机构改革后的获得感。如通关作业环节实现了通过一个窗口报关报检,对进出口货物一次查验,凭海关指令提离货物,实现一次放行;海关窗口岗位通过一个窗口统一对外办理相关业务,在标准不变情况下,实现一口对外,一次办理;对旅检现场执法环节而言,在关检合并之前,海关和检验检疫都有申报、现场调研、查验、处置等环节,加上检验检疫机构的卫生检疫,两者共计9个环节。工作人员不能因为其重复而不去履行职责。关检合并后,仅保留卫生检疫、申报、现场调研、查验、处置5个环节;对于处于同一区域的海关旅检现场和检验检疫作业现场,通道直接合并,取消“一机两屏”,实施“一屏”作业;在国际航行船舶登临检查作业方面,合并前海关和检验检疫共有登船检查、卫生检疫、登船检验等3个环节,合并后保留卫生检疫、登临检查2个环节;通过一次工商注册获得报关、报检企业资质;辐射探测业务现场海关和检验检疫作业环节也合并,由过去的9个环节减少到卫生检疫、申报、现场调研、查验、后续处置等5个环节(如图3)。当然,便利和安全始终都是海关重点关注的两大任务。海关通过一系列流程再造和具体措施,在实现通关便利的同时,也在保障国门经济安全^[16]。

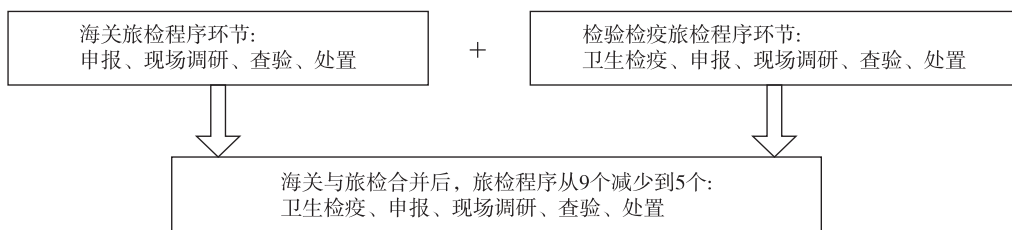


图3 海关与检验检疫合并前后旅检业务环节繁简比较

现行《海关法》是1987年公布实施的,该法第二条至第五条是关于海关机构的相关规定,明确海关的性质、海关职权职责、设置海关原则、海关缉私机构的设立及其体制等^[17]。虽然《海关法》先后做了四次修改^①,但关于“海关机构改革”的相关规定没有改动。借本次机构改

①2000年7月8日第九届全国人大常委会第十六次会议《关于修改〈中华人民共和国海关法〉决定》为第一次修改;2013年6月29日第十二届全国人大常委会第三次会议《关于修改〈中华人民共和国文物保护法〉等十二部法律的决定》为第二次修改;2013年12月28日第十二届全国人大常委会第六次会议《关于修改〈中华人民共和国海洋环境法〉等七部法律的决定》为第三次修改;2016年11月7日第十二届全国人大常委会第二十四次会议《关于修改〈中华人民共和国对外贸易法〉等十二部法律的决定》第四次修改;2017年11月4日第十二届全国人大常委会第三十次会议《关于修改〈中华人民共和国会计法〉等十一部法律的决定》为第五次修改。

革，应提出修改建议。这不仅是适应机构改革，而且是使海关近几年的改革于法有据。第一，尽快确定《海关法》与检验检疫“四法五条例”是并行还是融合。如果并行，尽快修订《海关法》和检验检疫“四法五条例”，以便适应并指导机构改革实践。无论是《海关法》还是检验检疫“四法五条例”，均与关检合并、海关改革实践不适应，需要修改和相互衔接。第二，《海关法》内容要跟进海关机构改革后的现状。如：《海关法》第一条是关于制定其目的的表述，即维护国家主权和利益，加强海关监管，促进对外贸易和科技文化交往等。海关具有保障国家经济安全、卫生安全、食品安全、生态安全等职责，应该把“保障国家安全”写进制定海关法的目的中。《海关法》第二条是关于海关职能的表述，即海关具有监管、征税、缉私、统计职能，关检合并后海关还要将出入境检验检疫等职能职责增定在其中。《海关法》第二条对海关监管对象是为进出口货物、运输工具和物品，关检合并后海关除了货物、运输工具和物品外，还要监管进出境人员，《海关法》应对此内容予以体现。第三，具体执法环节的关检相互衔接问题。如根据《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》），原检验检疫工作中涉及三个刑法罪名：《刑法》第二百三十条“逃避商检罪”、第三百三十二条“妨害国境卫生检疫罪”、第三百三十七条“妨害动植物防疫、检疫罪”。查询中国裁判文书网，仅有一起涉及进出口环节逃避商检罪的案件^①。在关检合并后，逃避商检、动植物检验检疫均属于逃避海关监管，上述3个罪名是继续沿用还是归并为走私罪？如走私生物制品是妨害动植物防疫、检疫罪还是走私普通货物物品罪？

（四）新“三定”方案与海关机构改革

定机构、定职能、定编制合称“三定”。定机构是指确定行使职责的部门（包括名称、性质、经费等）；定职能就是确定该机构及其内设机构的具体职责；定编制是指确定该机构人员数额（包括该机构及其内设机构领导职数）。“三定”方案一般包括该机构设立和存在的合法性、机构规格和主要职责（包括机构调整划入或划出部门职责）、内设机构名称排序及职责、人员编制总数及领导职数、其他事项（对有关问题的补充规定）、附则（“三定”方案解释主体，修改程序）等内容。早在1986年，中央就成立了机构改革领导小组，提出机构改革必须先定政府职能，再定内设机构和人员编制。在1988年国务院机构改革时，对机构改革要先确定部门职能，再根据职能核定内设机构和人员编制达成共识并付诸实践，当时称为部门“三定”方案，1998年改称“三定”规定。国务院部门“三定”规定制定主体是中央编办（中央机构编制委员会办公室的简称），制定目的是深化行政管理体制，制定的内容是对包括海关总署在内的国务院所属各部门的主要职责、内设机构和人员编制等做出规定，是各部门履行职责的依据，具有法律效力。通过“三定”规定，强化部门职责，理顺职责关系，解决政府履行职责中突出的矛盾和问题，提高工作效率，保障机构改革落到实处。

按照转隶要求，2018年4月14日，市场监管总局以公函形式，将原国家质检总局出入境检验检疫机构编制框架明确了职责、机构数、领导职数以及对应的人员名单，提供给海关总署。自这一天起，原质检总局出入境检验检疫管理职责和队伍划入海关总署，正式完成隶属关系转

^①2017年3月至2017年5月，被告人王少坤从他人处收揽货物商检单后，找到东莞市出入境检验检疫局长安办事处工作人员叶某（另案处理），由叶违规操作检验检疫业务系统，在未经报检等商检环节的情况下，多次伪造商检合格的电子通关单（关检合并后2018年6月1日取消），并发送至海关，帮助深圳市佰旭贸易有限公司等多家公司的货物在海关报关出口。

变,原直属检验检疫局所属的相关事业单位和人员同步完成转隶,实现海关总署党组对出入境检验检疫管理职责和队伍的全面领导。合并后的新海关职能、编制、机构有待新“三定”规定予以明确。通过科学制定“三定”方案,理顺职责,优化流程,强化部门间的分工协作,提高海关运转效率效能。

可见,目前我国政府部门的制度构架依赖于“三定”方案等红头文件,其权威性、约束性都有所欠缺,也难以避免官员超配、人员超编、机构臃肿等恶性循环。若借此机构改革之际,全面梳理、改造现行法律法规,将《行政组织法》《中华人民共和国行政机关编制法》等法律法规的立改废止提上议事日程,不仅可使机构改革于法有据,而且能从根本上提升国家机构组织的科学化、法治化、民主化。

三、关检合并后优化海关“三级事权”

习近平总书记在十九大报告中特别指出:“要统筹考虑各类机构设置,科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责。”关检分分合合,只涉及两个部门的分立、合并或重组,没有涉及内设机构的优化整合。优化海关内部纵向事权是关检合并后的重要任务之一。

“事权”一词包含了职权、职责、公共管理与服务等内涵。如党的十八届三中全会提出的划分中央与地方财政事权、财权,是想把中央和地方财政职权划分清楚,将财政职权与支出责任挂钩。优化“三级事权”是指纵向理顺海关总署、直属海关、隶属海关三级的关系,简化管理条线,强化总署对业务运行的直接指挥,打破上下级海关内设机构间的简单对应关系,实现扁平管理,使“大脑”更加发达,“四肢”更加有力,“肚臍”不再臃肿,运行指挥更加协调、顺畅。目前,海关“三级事权”的运行过程中存在“缺位”“越位”等问题:海关总署承担全国海关决策、指挥、监督职责,缺少对业务运行的直接指挥;直属海关职能部门既要把总署制定的“均码”决策进一步本地化、具体化,又要针对关区个性化情况研究“特码”对策,以及对大量事务性工作审批和核批,既增加管理层级、消耗管理资源,也在一定程度上导致执法不统一,出现业务条线、关区之间的“政策打架”、做法不一、运行不畅等问题;隶属海关工作的重点为以商品为单元的纸质单证的流程审批,对企业的监管过渡到对物的监管措施和适应不足,事前事中事后各支监管力量缺乏统筹整合。因此,《海关全面深化改革总体方案》提出优化“三级事权”(如图4),并将其作为构建一体化通关管理格局的逻辑起点。优化“三级事权”的目的是实现集约化、扁平化管理,通过统一执法实现执法统一。优化“三级事权”的内容包括:第一,强化海关总署决策指挥的“大脑”职能,设立总署直管的一级风险防控中心和税收征管中心。海关总署

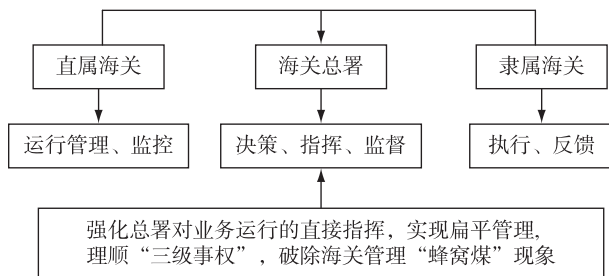


图4 关检合并后海关“三级事权”优化结构

强化业务运行统一指挥的方式是，通过设置风险参数、下达布控指令等形式，对全国安全准入和防控税收风险进行统一决策，统一指挥。第二，长期以来，海关总署、直属海关、隶属海关三级架构之间过于强调内设机构的上下对应，导致内设机构臃肿，分工过细，管理呈“蜂窝煤”式，系统“烟囱林立”，横向信息资源封闭、协调配合不足等现象。因此，直属海关层面，推动“瘦上强下”，人力资源向基层隶属海关倾斜。决策执行层级由三级（海关总署—直属海关—隶属海关）变为两级（两个中心—隶属海关现场）。第三，隶属海关功能改造，淡化内设机构的简单对应关系，减少非业务人员数量，部分隶属海关依托直属海关或自身位置优越、辐射能力较强等优势，实现人、财、物等集约化保障，强化对两个中心下达作业要求的执行和反馈。

从党和国家机构改革到国务院机构改革，从国务院机构改革到关检合并，是党中央国务院做出的重大决策和制度安排；从政府体制改革到政府机构改革，从政府机构改革到政府职能转变，机构改革是一场深刻的治理变革。机构改革是职能转变的载体，机构设置的合理性决定政府职能发挥的高效。高效合理的政府机构设置和行政体制安排，是提高治理能力和治理水平的前提，是深化各领域改革的制度和组织支撑。习近平总书记在十九大报告中指出，为适应新时代中国特色社会主义现代化，要进一步深化机构和行政体制改革。海关将以此次机构改革为契机，对标国际标准和水平，从形式到内涵，推进关检无缝对接，有机融合，既要改头换面，又要脱胎换骨。首先，完善国务院《行政组织法》等，将关检合并等国务院机构改革的内容固化；其次，根据“关检合并”实际和“良法”标准修改《海关法》、检验检疫相关法律法规；再次，通过优化“三级事权”“三定方案”完善海关内部机构体制机制和人力资源的合理调配，理顺职能交叉、重叠乃至矛盾之处，让机构改革带动和引领职能转变；最后，通过流程再造、简政放权、强化监督，打造先进的海关监管体制机制、建立职责明确依法行政的政府治理体系，建设具有国际竞争力的新海关。

参考文献：

- [1] 邵铁民, 陈晖. 海关法学 [M]. 北京: 中国海关出版社, 2010: 49-54.
- [2] 中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》[N]. 人民日报, 2018-03-22 (1).
- [3] 卜海龙. 关于机构改革过程中推进新海关深度融合的思考与探讨 [J]. 中国质量与标准导报, 2018 (8): 50-53.
- [4] 沈荣华. 国家治理变革视角下深化政府机构改革的重点和思路 [J]. 行政管理改革, 2018 (4): 24-27.
- [5] 宋德福. 中国政府管理与改革 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2001: 32-33.
- [6] 亚里士多德. 政治学 [M]. 吴寿彭, 译. 北京: 商务印书馆, 1981.
- [7] 法学教材编辑部, 《西方法律思想史》编写组. 西方法律思想史 [M]. 北京: 北京大学出版社, 1983.
- [8] 富勒. 法律的道德性 [M]. 郑戈, 译. 北京: 商务印书馆, 2005.
- [9] 李步云, 赵迅. 什么是良法 [J]. 法学研究, 2005 (6): 125-135.
- [10] 李龙. 良法论 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2005: 71-73.
- [11] 卢梭. 社会契约论 [M]. 何兆武, 译. 北京: 商务印书馆, 1962: 20.
- [12] 王立民. 法律思想与法律制度 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2002: 57.
- [13] 夏纪森. 法治与德治: 概念比较的考察 [J]. 常州大学学报 (社会科学版), 2017, 18 (5): 37-44.
- [14] 梁治平. 论法治与德治: 对中国当代法治的一个内在观察 [J]. 中国文化, 2015 (1): 23-43.
- [15] 万曙春. 海关法文献集疏 [M]. 上海: 立信会计出版社, 2010: 45-56.
- [16] 顾佩军. 图解: 全面深化海关业务改革, 促进跨境贸易高度便利 [M]. 北京: 中国海关出版社, 2019: 7-16.
- [17] 田燕苗. 海关法诠释 [M]. 北京: 中华工商联合出版社, 2001: 1-23.

On the Combination of Customs, Inspection and Quarantine and Its Legalization

Wang Liying

Abstract: The first session of the 13th National People's Congress deliberated and approved the *Plan for State Council Institutional Reform*, transferring the exit-entry inspection and quarantine teams and their duties from the General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine of the People's Republic of China to the General Administration of Customs, which is called "combination of customs, inspection and quarantine" for short. The combination of customs, inspection and quarantine has brought impacts on the traditional customs legal system, the related contents of customs law, customs law enforcement system, customs relief system, etc. With the systematic and holistic thinking, the customs institutions should be set up scientifically, its functions should be optimized, its resources should be integrated and the reform of the customs institutions should be carried out with the legalized and systematic ideas and ways. Combining the rationality of the combination of customs, inspection and quarantine through their separation and combination and from the practice after the combination, judging the hysteresis or inadaptability of the existing customs legal system and its contents, the "good law" standard is proposed to meet the requirements of the relevant laws and regulations after the combination so as to provide the legal protection for the combination from "appearance changing" to "rebirth".

Keywords: institutional reform; combination of customs, inspection and quarantine; legalization

(收稿日期: 2020-02-25; 责任编辑: 晏小敏)