

从关税管理走向关税治理*

——对海关综合治税的治理视角解读与构想

黄晓军

(厦门海关, 福建 厦门 361000)

摘要:治理理论的核心要义是在公共事务管理中引入多元化的治理主体;综合治税较之于原有关税管理模式的最大进步在于初步实现了海关内部关税管理主体的多元化。未来关税治理的发展路径可以分为内部关税治理和外部关税治理两个阶段;关税管理向关税治理的转变,要实现参与主体范围由单一化走向多元化、权力运行向度由自上而下走向多向交流、管理手段与方式由侧重强制走向侧重合作、追求目标与评价标准由“善政”走向“善治”。

关键词:关税管理;综合治税;关税治理;治理主体

中图分类号: F752.55 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008 - 6439(2008)03 - 0077 - 05

From tariff management to tariff governance

——View on comprehensive governance on tariff management

HUANG Xiao - jun

(Xiamen customs, Xiamen Fujian 361000, China)

Abstract: The core concept of governance theory is that the pluralism of governing subject is introduced into the field of public management. The pluralism of customs governing subject is initiated progressively in the inner management of tariff systems, which is better in advance compared with the traditional mode of tariff management. The future development path on tariff governance is on two aspects of inner management and outer governance, which shows the tendency of tariff management being transferred to tariff governance, governing subject being transferred from singularism to pluralism, power of control being changed from mode of top - bottom control to multilateral communication, methods of management being transferred from commanding to cooperating, criterion of performance assessment being changed from good administration to good governance.

Key words: tariff management; comprehensive treatment on taxation; tariff governance; subject of governance

2005年,中国海关开始了综合治税的实践,经过三年的探索,综合治税取得了一定的成效。在海关综合治税大格局初步建立的今天,有必要对综合治税实践进行系统的理论梳理与总结,以利于进一步深化对海关税收工作规律的认识,进一步充实和完善海关税收管理理论,并为海关税收工作提供理论指导。本文借用当代公共行政的最新成果之

——治理理论的分析框架与方法,从理论层面对综合治税实践加以解读,探寻其中蕴含的治理思想,并展望了从关税管理向关税治理模式变迁的路径与创新构想,以期进一步充实关税管理理论,并为海关综合治税实践提供参考。

一、治理理论概述

全球治理委员会在 1995 年发表了一份题为

* 收稿日期: 2008 - 01 - 25

作者简介:黄晓军(1979—),男,福建泉州人,厦门海关,厦门大学硕士研究生,从事发展行政学研究。

《我们的全球伙伴关系》的研究报告,对“治理”作了如下界定:治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。^[1]在《西方政府的治道变革》一书中,中国人民大学教授毛寿龙指出:“英语词汇中governance既不是统治(rule),也不是指行政(administration)和管理(management),而是指政府对公共事务进行治理,它掌舵而不划桨,不直接介入公共事务,只介于负责统治的政治和负责具体事务的管理之间,它是对于以韦伯的官僚制理论为基础的传统行政的替代,意味着新公共行政或者新公共管理的诞生,因此可译为治理。”^[2]

治理理论的基本观点包括:其一,治理意味着一系列来自政府,但又不限于政府的社会公共机构和行为者,它对传统的政府权威提出挑战,它认为政府并不是唯一权力中心。各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到公众的认可,就都可能成为在各个共同层面上的权力中心。其二,治理意味着在社会和经济问题寻求解决方案的过程中,存在着界线和责任方面的模糊性。它表明,在现代社会,国家正在把原先由它独自承担的责任转移给公民社会,即各种私人部门和公民自愿性团体,后者正在承担着原先由国家承担的责任。这样,国家与社会之间、公共部门和私人部门之间的界限和责任便日益变得模糊不清。其三,治理明确肯定了在涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。所谓权力依赖,是指致力于集体行动的组织必须依靠其他组织,为达到目的,各个组织必须交换资源、谈判共同的目标,交换的结果不仅取决于各参与者的资源,而且也取决于游戏规则以及进行交换的环境。其四,治理意味着参与者最终形成一个自主的网络。这一自主的网络在某个特定的领域中拥有发号施令的权威,它与政府在特定的领域中进行合作,分担政府的行政责任。其五,治理意味着办好事情的能力并不仅限于政府的权力,不限于政府的发号施令或运用权威。在公共事务的管理中,还存在着其他的管理方法和技术,政府有责任使用这些新的方法和技术来更好地对公共事务进行控制和引导。^[3]

作为一种新的政治分析框架,治理理论吻合了公共管理的新发展趋势,被广泛地运用于各种领域,出现了全球治理、国家治理、地方治理、大学治理、公司治理等分支。经过十多年的发展,治理型

政府的模式日显其重,人们甚至直接将“更少的统治,更多的治理(Less Government, More Governance)”作为改革和发展的口号。^[4]

二、综合治税的治理视角解读

2005年,海关总署党组根据形势和任务的要求提出了构建综合治税大格局的发展战略,并在之后几年里坚持以综合治税大格局统筹海关业务工作。在综合治税大格局初步建立的基础上,海关总署署长牟新生又一次明确提出要“全面完善综合治税大格局,建立健全科学合理、运转高效的工作机制,实现一线监管、后续监管和打击走私3支力量协作配合、良性互动,切实增强海关执法合力,按照严密监管与高效运作有机统一的要求,确保应收尽收、应转尽转。”^[5]

综合治税理念是对海关税收工作规律认识不断深化、逐步升华的智慧结晶,是科学发展观在海关税收工作中的具体体现。经过近三年的实践,综合治税取得了巨大的成效,成为海关工作的一大亮点。此时对综合治税实践进行科学、系统的理论梳理与总结,有利于进一步充实和完善海关税收管理理论,有利于为今后的综合治税实践乃至海关建设与发展实践提供理论指导。对于综合治税可以从不同的角度加以解读,本文尝试选取治理理论的视野对综合治税实践加以解读,探寻综合治税所蕴含的新型公共管理理念,以期对海关税收管理理论与实践有所启发。

关税管理是海关履行税收职能的具体表现。在很长的一段时间里,关税管理多数以关税征管的形式出现。“关税征管”的字面含义就是海关税务部门与人员通过各种工具、方法和手段完成关税的征收与管理。从海关的内部机构、职能设置看,关税征管的职能主要由海关关税部门承担,关税部门成为理所当然的关税征管“核心权威”。其余业务部门表面上虽然也承担辅助关税征管的职责,但是由于各业务部门分别有自己的“主营业务”,因此实际配合效果并不理想。

2005年,由于受到国家宏观调控、进出口贸易结构变化、人民币汇率决定机制改革以及国际贸易环境变化等一系列因素的影响,一般贸易进口增长缓慢,严重影响了海关税收的增长,海关税收面临前所未有的严峻形势。^[6]在严峻的形势面前,海关总署紧急部署综合治税战略。经过全体海关人的共同努力,综合治税最终取得了效果,当年海关全年完成税收净入库5278.36亿元,比5207亿元的

年度税收计划多收 71.36 亿元,海关税收再创历史新高。^[7]

治理理论的核心要义是在公共事务管理中引入多元化的治理主体。透过治理视角,可以看出综合治税较之于原有关税管理模式的最大进步在于它初步实现了海关内部关税管理主体的多元化,形成一个系统内分工合作、协调配合的关税治理网络。在原有的关税征管模式中,关税管理只有一个单一的权威主体——关税部门,它在关税管理中“包打天下”。由于管理资源相对有限、缺乏其他部门配合,关税部门显得“力不从心”,而且与治理理念的要求相去甚远。综合治税则在一定程度上整合了系统内的现有资源,将关税部门之外的其他业务部门也纳入关税管理的主体范围中,初步形成“各个部门协同配合、多支力量整合作战”的局面。可见,综合治税实践已有意无意中地引入了“治理”思维,关税治理开始出现思想萌芽。

三、关税治理的发展路径

综合治税所蕴含的治理思想是一种系统内治理的初步思想,它主要侧重于系统内的资源、力量整合,按照“治理”标准衡量只能称之为“系统内关税治理”,是关税治理的初级阶段,距离完全意义上的关税治理还有很大差距。事实上,治理理论对于关税管理的启发意义远不止于综合治税,而在于:跳出行政系统人为划分的狭隘框架,将海关之外的公共部门、中介组织、行业协会、企业都纳入到关税治理的主体体系中,形成一个系统内外有机配合、各主体紧密围绕关税目标、彼此之间联动配合的关税治理网络体系,以进一步缓解当前海关“业务量增长与管理资源相对不足”的突出矛盾,为关税管理注入新的力量。

与理想的目标相比较,当前海关综合治税建设仍存在差距,表现在:内部机构设置、职能划分还不科学;部门间配合还不协调;系统内外的信息传递与共享还不充分……这些现象是很正常的,因为关税治理作为一项新生事物,总是要经历一个不断发展、完善的过程。结合当前开展的综合治税情况,根据各治理主体参与范围、程度的不同,未来关税治理的发展路径可以分为两个阶段。

1. 内部关税治理阶段。综合治税是内部关税治理的具体表现形式,它将海关内部各个部门之间的力量统筹使用于关税治理,并在一定程度上开展与外部主体(如税务、银行等单位)之间的配合。从主体的性质分析,无论是海关内部各部门,还是海关

之外的税务、银行等单位,都属于公共部门性质的主体,私人部门、第三部门等主体并没有出现。因此我们将这个阶段称为内部关税治理,其典型特征是关税治理的主体仍未超越海关这一相对单一、传统的主体。

2. 外部关税治理阶段。外部关税治理阶段是我们所设想的关税治理的高级阶段,此时海关在关税治理中充当元治理的角色,其他公共部门、企业、中介组织纷纷加入到关税治理中,共同构建一个多元化、多中心的治理网络体系。在该体系下各主体分别发挥各自作用,通过协同配合共同完成关税治理任务,并且进行相应的治理工具创新和治理能力创新。外部关税治理充分引入了海关之外的多元治理主体,在本质上有别于传统关税管理,在形态上有别于内部关税治理,所以称之为外部关税治理。

通过上述发展路径的展望可以看出,关税管理走向关税治理大体上要经历三种不同模式。由关税部门独立承担关税征管职责,是传统的关税管理模式;将关税部门之外的其他海关内部主体纳入关税治理范围,实现了传统关税征管模式向内部关税治理模式的转变;将海关之外的其他社会主体纳入关税治理范围,将实现内部关税治理模式到外部关税治理模式的转变。当前海关关税管理的发展正处于从传统关税征管模式向内部关税治理模式转换的阶段,核心任务是进一步发展和完善综合治税大格局。内部关税治理向外部关税治理在局部海关已经出现苗头,例如一些试点单位正在探索通过报关协会实行商品预归类社会化的做法,该做法已经将中介组织逐步纳入关税治理的主体范围内,符合外部关税治理的发展方向。

这里还有一个问题值得思考。本文认为综合治税是当前关税管理模式转变的一项伟大制度设计。但是有些人可能会质疑综合治税是否属于真正意义上的关税治理。我们认为,一方面这样的质疑是有道理的,因为综合治税事实上并没有出现公共权威之外的治理主体;另一方面,这样的质疑又是没有必要的,因为一项重大制度变迁通常是缓慢、渐进的,某些局部、个别的制度变迁在条件成熟时会引发一系列的制度连锁反应。综合治税的成功实践为关税管理向关税治理模式的变迁奠定了一定的基础,也让我们有信心进一步展望关税治理模式的美好前景。

四、关税治理的创新构想

关税治理是治理理论在关税征管中的具体运

用,关税管理向关税治理模式的变迁是一个复杂的系统工程,涉及关税管理的主体、制度、行为、机构、机制等多个方面。国内治理专家俞可平教授曾经从参与主体范围、权力运行向度、管理手段与方式、追求目标与评价标准等几个方面比较了统治与治理的区别^{[8]5-11}。下面,我们将引用该体系对关税治理进行一番创新构想。

1. 参与主体范围由单一化走向多元化

长期以来,我国社会管理实行的是政府社会高度统一的“总体性社会”^[9]模式,其特点是:管理主体一元化,即政府是唯一的社会管理主体;管理方式单线化,即采取以单位制度为依托的垂直单线式管理;管理手段简单化,即实行单纯的行政管理,缺少社会的合作和公民的参与。^[10]“总体性社会”管理模式的统治抑制了公民社会的健康发展,社会自治能力比较缺乏。在多数人看来,对于税收管理这样一种带有一定“统治”意味、事关国家财政职能的事务,只能有唯一的管理主体,那就是海关。在海关内部的分工中,关税部门又成为单一的关税管理主体。

其实,随着“有限政府”理念的推行,所谓“上帝的归上帝,恺撒的归恺撒”,政府在诸多社会、经济领域逐渐收缩,一些职能必须由其他社会主体承担。关税管理是随国家产生而带来的一项政府行政职能,由海关承担无可厚非。但是,关税管理是一个复杂的公共服务的提供过程,具体征管中涉及诸多技术性、专业性、事务性的工作。按照现代行政学发展的趋势,其中一些具体的、非核心的事务完全可以尝试由社会来协助提供。近年来,海关税收量逐年递增 10%~20%,在可支配资源相对有限的情况下,应该摒弃由海关包揽关税服务一切事务的落后观念。关税治理模式不仅调动了关税部门之外的其他海关业务部门,还调动了海关之外的其余社会主体,既能够有效缓解关税管理资源紧缺的矛盾,又可以引导公民参与社会公共事务的管理,还可以营造政府与社会“民主合作、协商参与”的良好政治氛围。

在操作层面上,要做到:一是要继续完善综合治税大格局,通过流程再造在关税部门与其他业务部门间形成强大治理合力。二是要强化海关与外界公共部门的合作,深化“电子口岸”、“电子海关”、“电子总署”建设,实现各主体的无缝隙对接。三是要大力培育社会中介组织,确保报关协会、商会、行业协会等组织的公正性、独立性与中立性,在海关

与企业之间架起沟通的桥梁。四是要引入外部专业机构的力量,将律师事务所、会计事务所、审计事务所的专业资源运用于关税治理的具体环节。

2. 权力运行向度由自上而下走向多向交流

关税管理模式海关与企业之间的关系是管制与被管制的关系,海关通过公共权威自上而下发号施令,实行单向度的权力运行。而企业则处于被管制的地位,被动地接受关税管理的相关政策、制度与规定,缺乏主动性和能动性。

关税治理模式则赋予各治理主体平等的地位,追求权力运行多向化。例如在关税征收方面,海关是执法者,承担制度设计与实施的功能;在关税缴纳方面,企业则是更重要的行为主体,它们可以在法律允许的范围内充分参与制度设计,并且可以通过自身的行为影响政府的决策;在一些中间领域,中介组织也可以发挥重要作用,例如一些涉及关税征管的非核心职能(如税费计征、预归类、预审价、商品化验等职能),适于市场化、社会化的可以由中介组织承担。这样关税治理的权力运行向度就不再是单一的自上而下方式,而是在海关、中介、企业三个层面之间形成上下互动和多向交流的运行方式。

与多维度权力运行方式的目标相比,目前海关的差距比较明显。当前突出的障碍是海关、中介、企业之间没有形成平等的合作、协商、对话机制。个别部门与官员受“官民意识”、“官大于民”错误思维的影响,习惯于高高在上地发号施令;多数中介组织行政色彩浓重,有些甚至成为“准政府部门”,不能成为治理网络体系中相对独立的一极;企业则缺乏向上表达利益诉求、参与制度设计的渠道。这些问题的存在严重阻碍了权力运行多向化的实现,必须在实践中予以解决。

3. 管理手段与方式由侧重强制走向侧重合作

关税征管模式下海关与企业之间是管制与被管制的关系,海关凭借政府权威,通过强制性的行政、法律手段去管理企业,实现征税职能。这种手段与方式虽然在一定程度上保证了关税征收的效率,但是也破坏了海关与企业的关系。在实践中,部分海关与企业之间呈现出一定的对抗关系,海关对企业采取不信任的态度,而企业则对海关的一些行为有抵触情绪。

关税治理模式下的海关与企业更多时候是合作伙伴关系,彼此需要对方的支持和配合。一方面,海关要保证关税应收尽收,需要企业配合;另一

方面,企业需要良好的通关环境和通关便利,需要海关支持。基于此,关税治理更加强调海关与企业的自愿、平等合作,通过共同参与制度设计,平等进行协商对话,各取所需,分别实现自身利益诉求,最终达到关税治理的目的。

近年来海关逐渐推行的企业分类管理、纳税人管理制度是建设关企合作伙伴关系的有效做法。需要注意的是:一是在确保大企业利益的同时,要更加关注广大中小企业的合法权益。二是要拓宽关企沟通渠道,通过实地调研座谈、开通关税热线、举行听证会等方式,让企业更充分地参与关税制度的设计、更自由地表达自身利益诉求。

4. 追求目标与评价标准由“善政 走向“善治”

按照治理理论,统治追求的目标是善政,治理追求的目标是善治,两者各自涵盖不同的要素。关税管理的制度基础是传统的官民社会关系和自上而下的垂直行政管理体制,所追逐的目标包括:严明的法度、清廉的官员、高效的行政、良好的服务。关税治理追求的目标则超出了传统的关税征管范畴,它强调海关与公民对关税征纳事务的合作管理,是两者的最佳关系。其追求的目标取向与评价标准包括:

(1)合法性。这里的合法性指的是社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态^{[8]19},是一种政治学意义上的合法性。关税治理要求治理主体,尤其是作为元治理主体的海关,必须最大限度地协调企业之间以及企业与海关之间的利益矛盾,以取得社会各界最大限度的认可和同意。

(2)透明性。指的是政治信息的公开性,包括立法活动、政策制定、法律条款、政策实施等信息。^{[8]19}具体要求有二:一是海关要及时通过各种传媒让上述信息为公民所知,以便公民能够有效地参与关税事务的决策过程,并且对关税事务实施有效监督;二是企业有义务和责任及时向海关披露生产经营中与关税有关的信息。通过畅通的信息传递,克服两者之间的信息不对称,以提升关税治理效率。

(3)责任性。它指的是人们应当对自己的行为负责,管理人员和管理机构由于其承担的职务而必须履行一定的职能和义务。^{[8]10}所谓“有权必有责,权责必相等”,关税治理在赋予各个治理主体权力的同时要更加强调责任,体现了对权力的制约和对公众的责任。显然,多中心主体的介入客观上增大了责任确认与落实的难度,各治理主体之间不可避免地会出现推诿、扯皮、责任不清等问题,这是对关

税治理的一个重大挑战。

(4)法治。法治是与人治相对立的,要求任何政府官员和公民都必须依法行事,在法律面前人人平等。^{[8]10}关税治理的法治目标要求关税治理的一切行为都必须依靠法治来规范和执行,要从根本上摆脱立法、执法中的人治行为,切实保障企业的合法权益。

(4)回应。即公共管理人员和管理机构必须对公民的要求做出及时的和负责的反应。^{[8]10}作为征税方的海关有必要倾听作为纳税方的企业的呼声与要求,定期、主动向企业征询意见、解释政策和回答问题。

(6)有效。主要指的是管理的效率,包括两方面的基本意义:一是管理机构设置合理,管理程序科学,管理活动灵活;二是最大限度地降低管理成本。^{[8]11}关税治理模式要求海关内部各部门设置科学、配合有效、部门之间流程设计合理,海关与外部部门之间信息畅通、资源共享、协同作战。而且在关税治理过程中,还要竭尽所能减低管理成本,最大限度降低企业为征税行为所支付的各项人、财、物、时间等成本。

参考文献:

- [1] 全球治理委员会. 我们的全球伙伴关系 [R]. 英国: 牛津大学出版社, 1995: 23
- [2] 毛寿龙. 西方政府的治道变革 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998: 7.
- [3] 威格里·斯托克. 作为理论的治理: 五个论点 [J]. 国际社会科学 (中文版), 1999 (2).
- [4] 徐勇. 治理转型与竞争—合作主义 [J]. 开放时代, 2001 (7).
- [5] 牟新生. 深入贯彻党的十七大精神, 不断开创海关工作新局面 [Z]. 2008 - 01 - 08
- [6] 盛光祖. 紧急动员, 联合行动, 确保完成全年海关税收任务 [Z]. 2005 - 08 - 03.
- [7] 盛光祖. 落实和完善综合治税大格局, 全面加强海关税收征管能力建设 [J]. 海关审价, 2006 (10).
- [8] 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004.
- [9] 孙立平. 总体性社会研究——对改革前中国社会结构的概要分析 [J]. 中国社会科学季刊, 1993 (1).
- [10] 王建军. 论政府与民间组织关系的重构 [J]. 中国行政管理, 2007 (6).

(责任编辑:夏冬)