

图书在版编目(CIP)数据

海关法释解/陈晖,邵铁民主编. —上海:上海财经大学出版社,
2002. 11

(WTO·企业·海关实务系列)

ISBN 7-81049-815-0/F·698

I. 海… II. ①陈…②邵… III. 海关法-法律解释-中国
IV. D922. 221. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 076228 号

- 策划编辑 江 玉
- 责任编辑 江 玉
- 封面设计 周卫民

HUAIGUANFA SHIJIE

海 关 法 释 解

陈 晖 邵铁民 主 编
周和敏 陈 凌 副主编

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海译文印刷厂印刷

上海印刷七厂一分厂装订

2002 年 11 月第 1 版 2002 年 11 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 13.125 印张 305 千字

印数:0 001—4 000 定价:23.00 元

在中国加入世界贸易组织,成为世界贸易组织的正式成员之际,陈大钢、徐兆宏和周和敏同志将其主编的《WTO·企业·海关实务系列》奉献给读者,值得祝贺。

第二次世界大战后第三世界国家的兴起和冷战结束后东欧的巨变,全面改变了国际政治秩序。全球面向市场的做法和国际经济的发展潮流,伴随着世界贸易组织的成立,将整个世界转变成一个国际经济大市场。在世界范围内发生的第三次科技革命使经济关系进入了一个全新的阶段。各国都越来越深地卷入国际经济联系之中。尤其是进入20世纪90年代以来,伴随着国际经济关系的不断加强,经济全球化趋势越来越突出。作为国际法规则一部分的WTO规则当然为成员方创设了国际法律义务。国家要诚实地履行国际法义务,这是一项国际法的基本原则。

世界贸易组织(WTO)于1995年诞生,其前身是关税与贸易总协定(GATT),是一个负责多边贸易体制顺利运

行的国际组织。它具有三位一体的功能,即:(1)国际组织;(2)国际贸易条约群体,又称 WTO 体制;(3)多边贸易谈判的场所。它在国际社会中具有举足轻重的地位和作用,当然远不限于国际贸易乃至各国经济繁荣,而且更重要的是其直接或间接地关系到国际经济秩序和政治秩序的稳定,关系到世界的持久和平。因此,世界贸易组织的法律制度是现代国际法的重要组成部分,而且也是近代发展最快、最新、最富活力的门类。世界贸易组织法不仅对传统国际法有不少突破,而且其法律规则从实体内容到程序规范都有自己的特色,是现代国际法的一个全新的领域。

关税是指一国政府设置在其关境的海关根据本国海关法律、法规,在货物进出口本国关境时,对货物所有人课征的一种税收。《关税与贸易总协定》(GATT)的宗旨就是削减关税,逐步取消关税壁垒,促进国际贸易。可见,关税在国民经济和国际贸易中具有非常重要的地位和作用。它已成为国际经济活动的重要组成部分。征收关税被视为一国行使国家主权的体现。尽管关税制度历史久远,但近代各国的关税制度主要有两大功能:财政收入和保护本国经济。17 世纪以来重商主义一度统治着国际贸易。以奖出限入为特征的重商主义,其限制进口的主要手段就是通过海关实行高关税政策。高关税采取关门保护政策,以损人开始,以害己告终。第二次世界大战宣告了高关税政策,包括其中的“保护幼稚工业”理论的彻底失败。GATT 将关税减让规定为具体而实在的规则,主持和倡导关税减让谈判,从而找到了打开贸易自由化的金钥匙——关税减让:从开始的约束税率,到第六回合(肯尼迪回合)的线性程序(即一刀

切),到第七回合(东京回合)的削减公式 $Z = -AX/A + X$ (其中 Z 代表关税, A 代表一种系数, X 代表起点关税),也就是通常所说的“协调公式”或“瑞士公式”,主要目的就是削平关税高峰,制止关税升级。到了乌拉圭回合,则采取了逐个部门的谈判,达成平均削减、零关税承诺、削平高峰关税、扩大约束税率等规则。此后,保证发达国家将几乎所有进口产品(99%),发展中国家将 60%的进口产品都纳入约定税率。GATT 定有海关估价守则,但是操作起来不易,手续也较繁琐,同时,还会涉及到装船前检验协议和原产地规则,涉及到贸易法规的透明和评审。经过八轮多边谈判后,国际贸易发展在客观上要求简化海关手续,协调各国贸易制度,降低关税,使国际贸易发展朝着自由化方向发展。然而,各国因发展水平不同,因而在履行条约义务,调整或制定本国关税水平和政策时就会遇到挑战。

在中国加入世界贸易组织,成为世界贸易组织的正式成员后,中国海关将面临新的机遇,同时要准备迎接新的挑战。中国的关税制度虽然自实行改革开放政策以来进行了较大的改革,但是,在入世进程中,中国关税制度的矛盾和弊端明显暴露出来。如:涉外税制在制定和实施过程中与国际规则和外国税制存在冲突;涉外税制的一些优惠政策造成了内外资企业之间、地区之间的矛盾,加剧了国内市场的平等竞争;税收政策与产业政策存在矛盾等。中国在关税减让方面也要遵守承诺,履行自己的国际义务,要逐步与国际规则接轨。在关税立法和建立制度时,中国要自觉与国际规则全面接轨,统一内外资企业的税制,加快相关市场规则的建立,逐步完善国内市场环境和法律环境,进一步

降低关税,关注国际税收一体化问题。入世后,随着外贸经营权的扩大,市场主体与海关打交道的机会增多了。因此,市场主体必须懂得进出口海关方面的知识,熟悉业务,避免走弯路,减少风险,降低成本,提高经济效益,从而在竞争中争取主动地位。

本系列丛书先期推出 5 本,包括:《海关法释解》、《海关关税制度》、《海关估价理论与实务》、《进出口货物海关通关实务》和《企业知识产权国际保护》。这套丛书基本上涵盖了海关业务的方方面面,可谓海关法律总汇。作者运用比较分析方法,全面地介绍和分析了 WTO 成员在进出口货物方面的管理措施,具有外贸经营权的企业享受的权利和履行的义务,以及如何运用 WTO 规则与海关及相关的规则和国际惯例在国际市场上保护自己的合法权益等,因而该系列丛书对拥有外贸经营权的企业具有较大的启迪作用。当前,有关 WTO 的文章和书刊很多,WTO 知识读物也应运而生,从而为读者或国人打开了了解、掌握和运用 WTO 规则之门。但是,有关或涉及海关问题的书籍则很鲜见,本丛书作者以勇气和睿智填补了这一空白。这无疑是一件好事,对企业和国家都是幸事。

本系列丛书的作者多是 WTO 规则和关税方面的专家,在理论和实践两方面均有颇深的造诣。因此,本书在理论与实践结合上独具特色,从实务操作、工作需求等角度进行的分析论述深入浅出,翔实清晰,可操作性强。对于政府官员、企业界、法律工作者及经贸界人士都有实际参考价值,可作为案头必备的工具书。

本丛书的出版对于促进有关 WTO 中海关问题的学术

研究的进一步深化、提高有关人员的理论和实践水平、进一步开拓海关实务和法律服务,均有积极的意义。期望有更多、更好的研究 WTO 规则与相关实务的精品图书和论著问世。

中国政法大学 周忠海教授
2002 年 8 月 10 日于北京

《中华人民共和国海关法》是在社会主义市场经济形势下,现阶段我国海关管理的根本大法。它于 1987 年 1 月 22 日经第六届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过。经过 13 年的实施,在总结经验的基础上,面对我国加入 WTO 的新形势,广泛听取意见,借鉴国外先进的海关管理理论和实践,经过全国专家学者和广大海关干部的努力,2000 年 7 月 8 日,第九届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议作出了《关于修改〈中华人民共和国海关法〉的决定》,重新公布了经过修正的《中华人民共和国海关法》,这对于维护国家的主权和利益,加强海关监督管理,促进对外经济贸易和科技文化交往,保障社会主义现代化建设,具有十分重要的意义。

以修正案的形式制定一部符合现代海关制度要求的海关法,无疑是完善海关法律体系的关键,同时也是我国海关进一步贯彻“依法行政,为国把关”工作方针的前提。

回顾海关法制定和修正的历程,并进一步联系改革开放以来海关工作的实践,使我们加深了对江泽民总书记关于“三个代表”重要思想的领会,充分认识到海关工作应坚持以马克思主义基本原理为指导,坚持党的一切从实际出发、解放思想、实事求是的思想路线,紧跟时代发展的潮流,结合我国海关工作实际,不断解决新问题,形成新认识,开辟新境界,为推动海关系统两个文明建设提供重要保证,进一步开创我国海关现代化建设的新局面。

一、《中华人民共和国海关法》的制定与特点

(一)《中华人民共和国海关法》的制定

回顾《中华人民共和国海关法》的孕育过程,对于我们理解和研究《中华人民共和国海关法》的立法原意具有重要意义。

《中华人民共和国暂行海关法》是我国建国不久为适应恢复发展经济和开展对外交流而制定的海关暂行大法。它于1951年3月23日经中央人民政府政务院第七十七次会议通过,当年4月18日公布,5月1日正式施行。从《中华人民共和国暂行海关法》到《中华人民共和国海关法》的正式诞生,经历了整整36年。在《中华人民共和国暂行海关法》实施的漫长时间里,我国建立了集中统一的海关管理制度,人民海关在维护国家主权和利益、保护新中国的经济建设的斗争中,发挥了重要的历史作用。

从1953年开始,我国开始了正式的《中华人民共和国海关法》的制定工作。在1975年之前,侧重点放在对《中华人民共和国暂行海关法》的修订上。从1975年以后,则开始了新的《中华人民共和国海关法》的起草工作。

1985年3月1日,海关总署党组决定成立新的《中华人民共和国海关法》起草小组,在历次制定的海关法的基础上,重新起草《中华人民共和国海关法》,并确定了起草《中华人民共和国海关法》的指导思想:“解放思想,适应开放;洋为中用,博采众长;求取大同,完善法制;删繁就简,增新补缺。”

1985年10月,《中华人民共和国海关法》送审稿完成,并报国务院初审。国务院第一百二十次常务会议审议并原则同意《中华人民共和国海关法》草案。《中华人民共和国海关法》进入立法准备阶段。

历时一年,《中华人民共和国海关法》进入立法阶段。1986年11月3日,国务院将《中华人民共和国海关法草案的议案》提交全国人大常委会审议。

1987年1月22日,国家主席李先念发布第51号主席令,正式公布《中华人民共和国海关法》,并于当年7月1日实行。

《中华人民共和国海关法》的公布实行,是我国海关立法工作的一个里程碑。它是第一部具有中国特色的社会主义海关法规,适应了对外开放的需要,贯彻了海关工作方针,基本满足了把关服务的海关职能需要,同时在海关法制建设上有所突破,有所创新,有所发展。

《中华人民共和国海关法》第一次摆脱了苏联模式,突破了某些法学理论的框框,在内容上有新意,在法制上有创新。《中华人民共和国海关法》所确认的“法人犯罪”问题,首次在我国法律条文中出现,并得到了法学界的认同。《中华人民共和国海关法》的制定,开创了海关法制建设的新局

面。

(二)《中华人民共和国海关法》的特点

《中华人民共和国海关法》的内容非常丰富,概括起来有以下几点:

第一,适应我国改革开放的总政策,体现了正确的海关工作方针。这标志着我国海关管理观念的根本转变,确认了中共十一届三中全会以来海关业务改革的成果,强调海关工作的重心是为改革开放服务。

第二,强化了海关职能,体现了加强对进出境监督管理的思想。《中华人民共和国海关法》规定,海关是“国家进出境监督管理机关”,“海关依法独立行使职权,向海关总署负责”,并相应扩大了海关的权力,从而保障了全国海关的集中统一管理。强化了海关监督管理职能,避免了外来干预。在加强对进出境监督管理方面,《中华人民共和国海关法》规定了海关监管的一般原则,并规定了携运货物和物品进出境的单位和个人的义务及其违反本法所应承担的责任。

第三,分清罪与非罪,体现了严厉打击走私犯罪的政策。《中华人民共和国海关法》在严厉制裁走私犯罪活动方面,作出了严格规定。《中华人民共和国海关法》明确了走私罪与走私行为的界限,突出对重大走私行为和走私毒品、淫秽物品等危害大的犯罪活动的制裁。同时对企事业单位、社会团体犯走私罪的,在处罚上作了明确规定。

第四,保障民主权利,体现社会主义法制原则。海关作为行政执法机关,必须依法行政,保障当事人的合法权益,自觉接受社会监督、行政监督和司法监督。《中华人民共和国

《海关法》规定,纳税义务人同海关发生纳税争议,有关当事人对海关行政处罚决定不服,可依法申请复议和向法院提出申诉。

第五,明确了海关工作人员的职责,体现了从严治关的要求。海关是国家对外开放的窗口,海关工作人员的言行,对国家公务人员的形象有直接影响。因此,必须从严治关。《中华人民共和国海关法》规定:“海关工作人员必须遵守法律、法规,秉公执法,忠于职守,文明服务。”同时,还对海关工作人员违法违纪行为的惩处,作出了严厉规定,这对于加强海关队伍建设,具有积极的意义。

二、《中华人民共和国海关法》修订的必要性

《中华人民共和国海关法》是在我国改革开放初期制定的,它实行至今,在维护我国的国家主权、保护国家利益、促进改革开放、完善海关法制方面,无疑起了十分重要的作用。但是,随着我国社会主义市场经济体制和机制逐步确立,改革开放进一步深化,对外贸易迅速发展,《中华人民共和国海关法》亟需修订和完善,以适应新的形势发展。

正如原海关总署钱冠林署长指出的,海关工作在新的形势下,面临新情况和新问题。主要是:

▲ 走私活动猖獗,走私手法不断变化,查缉走私斗争日趋艰巨。海关的执法手段不足,打击走私的力度不够。

▲ 海关监管制度和措施不够完善。

▲ 海关执法行为需进一步规范,海关与管理相对人的权利、义务关系有必要进一步明确。

因此,为了维护进出口管理秩序,加大打击走私力度,保证国家税收,有效地促进国民经济健康发展,保障当事人

的合法权益,迫切需要对现行海关法进行修改。

其迫切性是:

1. 需要以法律形式巩固打击走私的成果,更需要以调整法律规范来解决打击走私犯罪中海关权力不足等问题。

从1992年下半年开始,走私活动在我国一些地区日益猖獗。沿海沿边地区有的地方政府部门默许、纵容甚至直接参与走私,偷逃巨额关税,严重损害了国家经济利益,严重危害了民族工业和国家经济安全,破坏国家经济秩序,毒化了社会风气,助长了腐败现象。

对此,党中央国务院及时采取果断措施,于1998年7月召开了建国以来规模最大、规格最高的全国打私工作会议,部署和开展了声势浩大的打私活动。同时,党中央严格要求党政和执法机关以及军队、特殊部门与所办的公司企业限期脱钩,清除执法腐败,改革现行缉私体制,组建国家缉私警察队伍,加强了海关打击走私活动的力量,短时间内就使全国打私工作取得巨大成果,有力遏制了大规模走私浪潮。

但是,作为打击走私主要法律武器的《中华人民共和国海关法》,存在着海关在缉私方面的权力与国家赋予海关的缉私职责不相适应的问题,严重影响走私案件的调查和处罚。另外,现行《中华人民共和国海关法》和《中华人民共和国海关法行政处罚实施细则》,对走私违法的处罚力度不足,不足以遏制猖狂的走私势头。

2. 需要海关进一步转变观念,严格执法,完善监管,依法行政,以适应新形势,这更需要对《中华人民共和国海关法》作相应的调整。

根据党中央“依法治国”的方略,海关总署及时完成了海关工作方针的调整,实现了由“促进为主”到“依法行政,为国把关”的转变。因此,完善海关执法的依据——《中华人民共和国海关法》,是海关工作依法行政的前提。

随着我国进一步扩大对外开放,对外贸易快速增长。为了适应对外贸易量的迅增和物流速度的加快,海关开发和运用现代科技手段,提高了监管效能和水平。同时,海关认真借鉴发达国家海关管理经验,逐步建立了风险管理制度、企业分类管理制度、稽查管理制度,从而大大加强了海关监管的力度。

但是,新的海关管理方法,需要从法律上予以确认。例如有关管理制度的法律授权问题、报关代理的法律责任问题、加工贸易的管理问题、保税制度的完善问题、知识产权的保护问题等等,均需要《中华人民共和国海关法》予以规范。

3. 需要修订《中华人民共和国海关法》,以确认我国加入修订后的《京都公约》,并与国际海关在制度上接轨。

《京都公约》是集世界海关先进管理制度之大成的国际公约。修改后的公约将成为世界各国海关在 21 世纪共同遵守的规则,它对促进和方便全球贸易,进一步加强各国海关之间的合作具有重要意义。

《京都公约》有许多制度和方法值得我国海关借鉴和学习。与《京都公约》相比,我国海关有许多限制性的规定都需要修正。只有修改《中华人民共和国海关法》,才能真正向国际通行的海关制度靠拢,适应经济全球化这一新形势的需要。

4. 需要修改《中华人民共和国海关法》，以完成与海关执法密切的法律、法规的正式衔接。

《中华人民共和国海关法》实施十多年来，我国陆续制定完成修订了《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国国家赔偿法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国拍卖法》、《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国行政复议法》等与海关执法密切相关的法律。《中华人民共和国海关法》的某些规定与相关法律、法规有不尽一致之处。例如，《中华人民共和国海关法》与《中华人民共和国刑法》需要衔接，《中华人民共和国海关法》与《中华人民共和国行政处罚法》有相悖之处，需加以修改。

其次，《中华人民共和国海关法》和与其相配套的海关法规也有一个协调与衔接的问题。例如，《中华人民共和国海关法》以外的海关法规所设定的行政处罚和强制措施达6类21种之多，许多较低层次的法规相互重复，这都需要《中华人民共和国海关法》加以规范。

现行《中华人民共和国海关法》中，有的条款规定过于原则、笼统，法律用语欠规范，影响到对走私违法案件的准确确定性和处理。因此，对《中华人民共和国海关法》的修订，显得十分紧迫。

三、《中华人民共和国海关法》的修改重点

这次《中华人民共和国海关法》的修正，遵循四条原则：

- ▲ 体现国家缉私体制改革精神；
- ▲ 以打击走私为重点，增加海关必要的执法权力，加大打击走私的力度；
- ▲ 完善海关监管制度和程序，提高通关效率，促进对

外贸易；

▲ 参照国际惯例，借鉴国外海关经验，完善对当事人权益的保护，并对海关及其工作人员的执法行为严格加以规范。

因此，《中华人民共和国海关法》修改着重从以下几个方面进行：

1. 健全国家缉私体制，明确缉私警察的地位。

原《中华人民共和国海关法》规定了查缉走私是海关的一项重要任务，但没有对国家缉私体制作出明确规定。为了有力打击走私犯罪，健全国家缉私体制，国务院决定在海关总署设立走私犯罪侦查局，成立缉私警察队伍。

《中华人民共和国海关法》修正案明确：

——国家实行联合缉私、统一处理、综合治理的缉私体制。海关负责组织、协调、管理查缉走私工作。

——国家在海关总署设立专门侦查走私犯罪的公安机关，配备专职缉私警察，负责对其管辖的走私犯罪案件的侦查、拘留、执行逮捕、预审。

——各有关行政执法部门查获的走私案件，应当给予行政处罚的，移送海关依法处理；涉嫌犯罪的，应当移送海关侦查走私犯罪公安机关。地方公安机关依据案件管辖分工和法定程序办理。

这样的规定，确立了国家缉私体制，加大了海关查缉走私的权力和责任，明确了缉私警察的地位，明确了海关在查缉走私中的主导作用。

2. 健全完善海关监管制度。

由于货运渠道走私活动猖獗，必须解决海关对加工贸

易监管中的薄弱环节,保证海关监管严密、高效、统一。

(1)明确报关企业的责任。

原《中华人民共和国海关法》对报关企业的义务没有明确规定,在出现问题后,致使海关无法追究违法当事人的法律责任。有的报关企业对责任一推了之;有的甚至勾结走私,瞒骗闯关,被查获后将责任推给委托人。在修正案中,对报关企业的行为加以规范。

——报关企业接受进出口货物收发货人的委托,以委托人的名义办理报关手续的,应当向海关提交由委托人签署的授权委托书,遵守本法对委托人的各项规定。

——报关企业接受进出口货物收发货人的委托,以自己的名义办理报关手续的,应当承担与收发货人相同的法律责任。

(2)完善保税制度。

随着保税业务的数量和种类增多,原《中华人民共和国海关法》关于海关对保税货物监管的规定显得很不完善。修改后的《中华人民共和国海关法》明确:

——经营保税货物的储存、加工、装配、展示、运输、寄售业务和经营免税商店,应当符合海关监管要求,经海关批准,并办理注册手续。

——保税货物的转让、转移以及进出保税场所,应当向海关办理有关手续,接受海关监管和查验。

(3)加强对加工贸易的管理。

针对利用加工贸易渠道走私活动突出、管理不完善的情况,在总结现行有效的海关监管经验的基础上,修改后的《中华人民共和国海关法》规定:

——企业从事加工贸易，应当持有关批复和加工贸易合同向海关备案，加工贸易制成品单位耗料量由海关按照有关规定核定。

——加工贸易制成品应当在规定的期限内复出口。其中使用的进口料件，属于国家规定准予保税的，应当向海关办理核销手续；属于先征收税款的，依法向海关办理退税手续。

——加工贸易保税进口料件或者制成品因故转为内销的，海关凭准予内销的批准文件，对保税的进口料件依法征税；属于国家对进口有限制性规定的，还应向海关提交进口许可证。

(4) 加强税收征管制度。

原《中华人民共和国海关法》虽对关税强制缴纳作了规定，但是没有规定纳税义务人在银行无存款、无进出口货物变价抵缴时，海关能否对其其他财产强制执行以及将滞纳金强制扣缴。

修改后的《中华人民共和国海关法》规定：

——进出口货物的纳税义务人在规定的纳税期限内有明显的转移、藏匿其应税货物及其他财产迹象的，海关可以责令纳税义务人提供担保；纳税义务人不能提供纳税担保的，经直属海关关长或其授权的隶属海关关长批准，海关可以采取下列税收保全措施：

▲ 书面通知纳税义务人开户银行或者其他金融机构暂停支付纳税义务人相当于应纳税款的存款；

▲ 扣留纳税义务人的价值相当于应纳税款的货物和其他财产。