

# 第一章 海关概述

本书的写作目的是阐述新修改的《海关法》的基本内容和重要规范。本书的内容将分专题列明章节讲述，在讲述各专题之前，先对与《海关法》有密切关系的一些基础知识、基本概念作简要介绍，这对了解《海关法》是有益的。这次对《海关法》做了大幅度的修改，这种阐述就更显得必要。

## 第一节 海关的性质

海关是指一个国家在沿海、边境或者内地口岸设立的，执行国家法律、法令，对进出境进行监督管理的机关。海关所具有的性质，决定着海关法的立法原则和主要内容，因此应当对海关的性质有以下几点基本认识。

### 一、海关是国家行政管理机关

海关是由国家设立的对进出境实施监督管理的机关。它所行使的权力限于行政权力，实施的管理属于行政管理的范围。海关在其组织体系和经费来源方面也都带有行政特征。所以，海关具有行政管理机关的性质。

## 二、海关监管是国家主权的体现

海关是由国家来设置 目的是为了维护本国主权和经济、政治利益。海关执行国家的对外贸易政策 征收关税 查禁走私货物，禁止国家明令禁止的物品入境，按照国家有关规定保护科技、文化、卫生方面的权益等。所以 在我国 海关是代表国家在口岸行使监督管理权的机关，海关监管是国家主权的体现。

## 三、海关的性质受社会经济历史条件的影响

海关是在国家建立之后 并发展到一定时期才产生的 或者说是由于国家的发展 需要分工办理国家事务 尤其是监督管理对外的贸易 而逐步形成并不断发展的。不同的历史时期 海关的基本性质不变 但各有特点。在奴隶制时期 有些国家就在重要通道上设立关卡 征收税赋 防止奴隶外逃 封建制时期 生产力发展 贸易增加 同时又有地方割据 关卡林立 海关的作用有所增强 资本主义发展后 国际贸易日益扩大 交通运输日益发达 商品的交换与人员交流都大大增加 许多国家建立了严密的进出境管理制度 海关机构逐步完善 到了现代 许多国家着眼于建立健全现代海关制度。总之 在不同的历史条件下 海关监管的内容和方式、所起的作用 都会有一些不同的特点 但是海关作为国家设立的对进出境进行监管的机关，这个基本特点没有改变。

## 四、海关是行政执法机关

海关是行政机关 但是它又与一般的行政管理机关不同 而是具有明显的行政执法职能。海关依法设立，行使法律授予的

行政权力，执行国家关于进出境管理的法律、法令。行政执法是海关行使权力常用的、主要的形式。在国家对进出境的监督管理中，海关相对于其他行政管理机关来说，是一种再管理，它依照国家的法律、法令进行最后的监督管理，以行政关系为基础实施国家法律、法令的规定。

上面所说的是对于海关性质的基本认识，当然还不是对海关性质的全面阐述。但是，这样去认识海关的性质，有助于理解《海关法》各项规范的立法出发点和所要实现的目的。

## 第二节 海关的职能

海关的职能是由海关的性质来决定的，海关的性质在海关的职能中得到体现。所以，出于维护国家利益的需要，由国家设立海关，它的基本职能就是对进出境进行监督管理、征收关税、查禁走私。同时还有一些特定的职能，主要如保护知识产权，搜集统计信息等。还应当说明的是，海关的这些职能也反映了现代海关制度的要求。下面分别介绍海关的这几项职能。

### 一、进出境监督

进出境监督是海关的基本职能。国家设立海关，由海关代表国家对进出境活动进行监督，这是海关的职责，也是海关所要发挥的作用。

#### 1. 监管的目的

国家通过海关所实施的监管，总的目的是维护国家主权和国家利益。具体讲，从经济利益出发，对进出口商品依照国家的法律、法令进行管制，既促进对外贸易发展，又保护本国经济防

止倾销等 ;从国家利益、社会公共利益出发 禁止毒品、武器、带疾病动植物等有害物品入境。此外，还有为了保护科技、文化、卫生等方面的利益。

海关监管在不同的时期，不同的国家还有若干特定的监管目的。

## 2. 监管的对象

监管的对象是根据国家的法律、法令来具体确定的。主要有三类：

第一类是对进出境的运输工具进行监管，包括陆地的车辆、水上的船舶、空中的飞行器以及驮畜等。

第二类是对进出境的货物进行监管，应当说只要是进出境的货物都是海关监管的对象 但是海关可以依照国家的法律、法令对不同的货物采取不同的管制措施。

第三类是对进出境的物品进行监管，这一类包括的范围很广 它可以是由进出境人员携带的行李物品 也可以是邮寄进出境的物品，以及通过其他方式进出境的物品。

## 3. 监管的方式

海关监管的方式，在不同历史时期、不同的国家会有所不同。从现代海关制度来看 监管的基本方式是 进出境者主动依照海关规定申请报关 海关依据进出境者的申报审查单证 对进出境的货物、物品进行查验 确属海关监管范围的在办结海关手续后放行。在海关监管中 监管的具体方法、具体程序会有所不同 效率不同 所使用的技术手段也不一样 但监管的基本方式迄今为止仍区别不大 共同点较多 其关键就在于能否有效地实现监管职能。

#### 4. 监管的区域

一个国家的海关监管区域，就是适用国家关于进出境管制的法律、法令的本国领土、领水 或者说是海关依照国家法律、法令加以管辖，执行海关各项任务的领域。这个领域就是海关关境。一般的说，一个国家的关境和一个国家的国境是一致的。但是 如果一个国家设立了自由港、自由贸易区、保税区、保税仓库、加工贸易区等特定区域的，这些区域是否属于关境范围之内 对这种情况有两种解释 其中一种解释认为仍然是在关境之内 但对这些区域的监管可以实行特定的管理 另一种解释是这些地区应视为关境之外。

关于海关关境 在国际上较有影响的《法国海关法》的规定为：“法国关境地理范围为 法国大陆领土及领水、科西嘉岛和法国沿海岛屿领土及领水以及瓜特罗普岛、圭亚那、马提尼克岛和留尼汪岛四个海外省的领土及领水。” 法国关境内可设立部分或全部不按一般海关制度监管的自由区。”

在我国设立的保税区、保税仓库 应当是一种设在关境内的由海关实行特定监管办法的区域。

## 二、征收关税

征收关税是海关的基本职能，是一个国家行使主权的行為。下面介绍关税的一些基本概念 至于我国对关税的规定 则有专章阐述。

### 1. 关税的概念

关税是指一国政府设置的海关 按照国家有关法律、法令对进出境货物、物品征收的一种流转税。关税的基本性质在于它是一种国家税收 征税的主体是国家 是由海关代表国家向纳税

人征收的。所以，征收关税是一个国家行使主权的行爲。征收关税的目的一般来说从财政上看是为了增加财政收入征收的关税直接上缴国库从经济上看是为了保护和促进本国经济的发展；从对外关系看，它是国与国之间经济斗争的一种手段，也是国际合作的一种方式。征收关税的目的，与一国的经济发展和对外贸易发展的实际情况有直接关系。在历史上不同的时期有不同的征收关税的目的。封建时期关税是筹措财政收入的一种来源到了近代关税可以用于调节一个国家进出口贸易和国际收支状况等多种目的，其中尤其明显的是保护方面的目的体现国家的经济政策。

## 2. 关税的征收税种

主要可以分为进口税、出口税、过境税三种：

### (1) 进口税

进口税是对从国外运入的货物、物品征收的关税也就是在货物、物品进入关境时或者保税货物从海关保税仓库中提出而投入国内市场时所征收的税收。进口税是关税中最主要的一种。现在有许多国家已不使用出口税和过境税，从而进口税变成了关税的唯一形式。所以一提到关税，就意味着是进口税。在一些国家中进口税是执行国家关税政策的主要手段而且在财政收入中占有重要位置。进口税中还可以分为正税和附加税。正税是按照海关税则中规定的税率征收的进口税，附加税则是在征收进口税正税之外增加征收的关税。例如现在已出现的反倾销税、反补贴税、报复关税、紧急进口税等这种附加税的作用是用来补充正税在保护本国经济和增加财政收入方面的不足，更多地体现了海关的职能作用。

### (2) 出口税

这是对出口的货物、物品所征收的关税。这项税收在西方发达国家多已停止征收 美国还在法律上规定不征收出口税 它们主要考虑的是 征收出口税会增加出口货物的成本 从而削弱了本国产品在国际市场上的竞争能力 不利于占领市场 也就不利于本国经济。但是，也有些发展中国家或者其他国家还在征收出口税，是因为可以增加财政收入，限制本国自然资源的输出，保证国内市场的供应。有的国家征收出口税还与控制战略性物资和控制独占性商品有关。

### (3) 过境税

这是指对由境外启运的货物，经过本国关境运往境外所征收的关税。过境的货物在海关的监管下进境又出境，不流入本国市场 对本国生产和市场不产生影响。所以 许多国家都不征收过境税 仅在境外货物过境时收取签证费、统计费、印花税等少量费和税。但是，目前也有个别国家是征收过境税的。关贸总协定中对过境税所表述的是不应征收。

## 3. 关税的计征标准

这是指计算征收关税的标准，也称征税标准。由于征税的进出口货物很不相同，极为复杂，所以不可能用一种计税标准，而是多种，最基本的是从量征税和从价征税。

### (1) 从量税

这是指按照货物的计量单位 即重量、数量、长度、体积等作为计税标准而征收的关税。例如，煤炭就是按吨征收关税。从量税的优点是计税手续简便 不需要对数量众多、体积庞大、价值不高的货物一一审查规格、价格、品质等 可以节省征收费用。从量税的不足是税负不合理 同一税目的货物 或许有不同的价格、不同的质量 但都按同一税率征收关税 而货物价格变动时

不能随之调整，影响关税的作用。

## (2) 从价税

这是指按照货物的价格计征的关税。它以货物的完税价格乘以税则中规定的税率计算应缴纳的税额。从价税的关键在于确定完税价格。目前多数国家是以到岸价格作为完税价格，有的国家也按离岸价格作为完税价格。从价税的优点在于税负比较合理，货价升降时税款随之增减，但完税价格的确定比较复杂。

## (3) 复合税

这是指在税则的同一税目中订有从价和从量两种税率征税时同时采用两种税率计征的关税。复合税的作用在于物价波动时可以减少对税款的影响，但是这种税收的征收手续是比较复杂的。

在关税的计征标准中除从量税、从价税、复合税外还有选择税、滑动税、差价税等。

## 4. 关税的征税性质

海关征收关税征税性质不同可以分为三种即普通关税、优惠关税、差别关税。

(1) 普通关税。它是指对与本国尚未签署贸易或者经济互惠等友好协定的国家原产地的货物征收的非优惠性关税。

(2) 优惠关税。它是指签订优惠协定的双方互给优惠关税待遇对此还可以分为特定优惠关税、普通优惠关税、最惠国待遇等。

(3) 差别关税。它是指一国对他国输入的货物按照比普通关税税率高的标准征收关税。

总之，海关征收关税是海关的基本职能。关税的内容很多，

应当注意它的特点 即关税是体现国家主权的 关税在进出境时一次征收 关税以货币缴纳 关税是以国家法律为依据的 它体现国家经济政策。

### 三、查缉走私

查缉走私为海关的基本职能。这项职能的产生取决于海关的基本性质 也就是海关为国家所设立 并对进出境进行监督管理。如果违法者逃避海关监管 偷逃关税 私自运出、运进国家禁止或者限制进出境的货物、物品 则海关必须采取措施予以缉查 依照国家的法律、法令进行惩处。这项活动就是海关的查缉走私职能的具体体现，是海关代表国家行使主权的行為。

走私是一种逃避海关监管甚至是抗拒海关监管的非法进出境货物、物品的行为。走私的目的是非法牟取暴利 因而走私犯罪的动机是和这种非法利益结合在一起的。只要国家之间存在着关税和对外贸易的管制 国内国外市场之间商品存在差价 就存在着走私犯罪的利益驱动 而且是内外之间的差价越大 获利空间越大 铤而走险、牟取暴利的可能性越大。因而 对走私的危害性应当有充分的认识 特别是走私行为如果泛滥猖獗 它的危害性就尤其严重。主要表现在损害国家主权的行使，侵害国家的利益 严重影响国家经济的发展 扰乱国家的经济秩序和社会秩序 造成不少的腐败现象。所以 许多国家的海关采取了强有力的措施缉查走私 并且在行动中针对走私的严重情况 强化缉查走私的力度，维护对进出境的监管秩序，维护国家的利益。

### 四、海关统计

海关统计是海关通过对进出境的监管 具有搜集进出口信

息 提供进出口统计资料的职能。海关在行使这项职能时，一般有下列几点要求：

1. 海关按照国家有关的法律、法令搜集进出口货物的信息 编制统计资料。

2. 海关统计数据的使用应遵守国家的规定。例如我国规定，国家海关的统计数字是正式的进出口统计资料。

3. 海关进出口货物的统计是对实际进出口货物品种、数量、金额、贸易方式、国别、地区 等方面统计。

4. 海关统计是以进出境货物、物品为对象，具体的统计范围也依照国家的规定执行。这实际上是海关根据国家的需要进行统计。

## 第二章 海关法的制定与修改

《中华人民共和国海关法》是 1987 年 1 月制定的 由于社会经济情况的发展变化和海关制度的改革，于 2000 年 7 月又进行了大幅度的修改。新的《海关法》于 2001 年 1 月 1 日实施。《海关法》的制定与修改 反映了我国海关法律制度的建立与完善。了解这个发展过程 会有益于理解《海关法》的基本内容 以及一些重要的法律规范形成的基础 对从整体上把握《海关法》和具体运用有关的法律规定都很有帮助。

### 第一节 海关法的制定

#### 一、海关法制定的意义

国家为维护自己的主权和利益建立海关。对进出境实施监督管理，就需要确立实施监管的行为规则和制度，体现国家意志 而要达到这个要求 只能采用法律的形式。因为 国家的主权、国家的利益、国家的意志 在人类社会不断进步的大量事实中 在现代国家的发展演变中 尤其是在社会主义国家加强法制建设的要求中，都清楚地表明必须用法律来体现和实现。我国

在实施改革开放取得了一定的经验之后，于 1987 年正式制定了《海关法》。这为完善我国的海关法律制度，适应改革开放的需要，促进对外经济贸易的发展，打击走私违法犯罪行为，保护关税，发挥了重要作用，有十分重要的意义。

## 二、1987 年《海关法》的基本内容

1987 年制定的《海关法》共有七章，六十一条。立法的目的是为了维护国家的主权和利益，加强海关监管，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。这也是符合国家利益，适应当时实际需要的、正确的立法指导原则。

《海关法》共有七章，第一章总则，第二章进出境运输工具，第三章进出境货物，第四章进出境物品，第五章关税，第六章法律责任，第七章附则。

在总则中确定，国务院设立海关总署，统一管理全国海关，海关的隶属关系，不受行政区划的限制。在总则中明确规定，海关是国家进出关境监督管理机关，依法监管进出境的运输工具、货物、行李物品、邮递物品和其他物品，征收关税和其他税费，查缉走私等。但是对查缉走私体制等未作规定。

《海关法》对进出口货物按当时的情况规定（除另有规定的以外）由海关准予注册的报关企业或者有权经营进出口业务的企业负责办理报关纳税手续，但对报关企业未作进一步的规定。

《海关法》在当时对海关执法活动的监督，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，海关依法执行公务，任何单位和个人不得阻挠。

对于进出口货物，《海关法》规定，收发货人应当如实申报，但对报关的形式及有关事项未作规定。

在促进对外贸易经济关系中,《海关法》涉及到了保税制度,但是限于当时的实际未进一步对保税仓库、保税工厂、保税区作出规定。

《海关法》规定个人携带进出境的行李物品、邮寄进出境的物品应当以自用、合理数量为限并接受海关监管准许进出口的货物、进出境物品由海关征收关税进出口货物以海关审定的正常到岸价格为完税价格进出境物品的完税价格由海关确定。

在《海关法》中对法律责任做出了十条规定。其中对走私罪、按走私罪论处的行为、对不构成走私罪的走私行为、违反海关监管规定的行为规定了法律责任;对海关工作人员滥用职权、故意刁难、拖延监管、查验的给予行政处分对徇私舞弊、玩忽职守或者放纵走私的根据情节轻重给予行政处分或者依法追究刑事责任。

1987年的《海关法》在附则中还规定废止1951年4月由中央人民政府公布的《中华人民共和国暂行海关法》。

## 第二节 海关法的实施

1987年的《海关法》制定并实施后,在发挥海关职能作用,建立并完善海关法制加强海关监管促进对外经济贸易的发展和科技文化交流保障关税收入打击走私行为维护当事人合法权益维护海关工作秩序等方面起了很重要的作用取得了很大的成绩。

## 一、逐步建成集中统一的海关管理体制

依据《海关法》和国家的有关规定 经过多年的努力 中国海关实行了集中统一、垂直领导的管理体制。按照这个体制 海关总署管理全国海关 全国到 1999 年底共设海关机构 345 个 其中 分署 1 个 直属海关 41 个 隶属海关 303 个。

## 二、推进和加强了海关法制建设

在《海关法》制定后 国务院陆续制定或者批准了海关法行政处罚实施细则、进出口关税条例、保税区海关监管办法、知识产权海关保护条例、海关稽查条例、海关工作人员使用武器和警械的规定等 它们有的是为直接实施《海关法》而制定的 有的是根据发展了的情况为充实海关法律制度而制定的。海关总署根据《海关法》和为实施《海关法》而制定的行政法规 陆续制定了七十多个部门行政规章，内容涉及到了关税征管、进出境货物物品的监管、检查、海关稽查、知识产权海关保护、实施行政处罚等方面。这一切都逐步健全海关管理制度，推进了海关法律制度趋于具体化，补充和完善了有关的具体管理规定。

## 三、依法推进业务制度建设

《海关法》制定后 为建立、改革和完善海关业务制度提供了法律依据和法律保障。在国家实行改革开放的方针指导下，依据海关法 经过不断的努力 逐步形成了由通关、保税、加工贸易、进出口贸易管制、暂时进出口、转关运输、过境货物监管、进出境运输工具监管、进出境物品监管、海关归类和估价、知识产权海关保护、原产地规则等各项有关制度结合组成的海关的一

整套业务制度。这些制度从总体上讲，适应了海关在一定阶段上对进出境监管的实际需要，为海关依法实施严密的、严格的、有效率的监管提供了有利的条件。

#### 四、海关监管概况

自从《海关法》制定到 2000 年修改这一期间，海关依法监管在执法中严格执行《海关法》和有关的行政法规共监管进出口总值 26000 多亿美元，进出口货物 37 亿多吨 进出境运输工具 1200 多万艘（辆、架）验放进出境旅客 13.5 亿人次 监管进出境邮快物品 6 亿多件 征收关税 3390 多亿元人民币 代征税收 4200 多亿元人民币，查缉走私案件 12 万件 案值 500 多亿元人民币 罚没收入 200 多亿元人民币。海关执法为维护国家主权和利益，保障和促进对外经济和文化交流做出了重要贡献。

#### 五、编制和提供海关统计资料

海关统计是国家法定的进出口货物贸易统计。《海关法》实施以来，海关依法编制了大量的海关统计资料。编制和提供海关统计资料 具体由海关总署负责收集、编制、分析和发布中国的对外贸易统计 定期编辑出版中国海关统计月刊和年鉴 向社会提供进出口统计信息服务。

《海关法》的实施是客观的需要 对建立我国海关法律制度有重要意义。同时 在《海关法》的实施中也出现了若干需要重视的 并且应该在《海关法》中进一步明确和加以具体化的问题，这就为《海关法》的修改完善提出了新的要求和任务。

### 第三节 海关法的修改

2000年7月对《海关法》的修改在海关法律制度的建立和完善方面具有重要的现实而深远的意义。

#### 一、《海关法》修改的前提和基础

《海关法》的这次修改是有其前提和基础的。这在《海关法》修改的酝酿和具体实施过程中，以至于修改之后，都让人们有了比较清楚的认识。概括地表述主要有以下几点：

1. 我国经济不断发展，对外开放逐步扩大，对外贸易迅速增长，进出境货物、物品大量增加等以及一些新情况的出现，对在维护进出口管理秩序，提高通关效率方面都提出了新的要求。因此，修改和完善我国的海关法律制度成为这种发展的需要。

2. 我国的经济体制改革不断深化，社会主义市场经济体制初步建立，海关对进出境的监管应当适应市场经济体制的基本要求，而海关监管规则和法律制度应当体现这种要求，这样才能适应经济体制改革的变化。

3. 海关维护国家主权和利益的原则不能改变，必须坚定地执行。因此，随着经济环境的变化，强化海关监管，强化打击走私，有力地遏制猖獗的走私活动，必须采取法律对策。基于维护国家主权和利益的原则，对《海关法》做出相应修改是极为必要的。

4. 海关队伍在海关监管中作出了贡献，积累了丰富的经验。但是，随着海关队伍的壮大和执法环境的复杂化，监管责任不断加重。因此，必须进一步加强海关队伍建设，坚决消除海关执法腐败，充实和完善海关的法律规范。

5. 随着海关监管中实践经验的积累,总结这些经验,并把其中成熟的部分用法律形式固定下来,同时将原有的一些不适应新规定的规定加以修改完善,或者使之具体化,这都需要对《海关法》做出修改。

6. 承诺履行国际海关义务。中国海关是世界海关组织(WCO)的成员,是应当履行作为其成员的义务的。中国积极参与了对《京都公约》的修改工作,中国海关参与了亚太地区海关的国际多边合作,还参与亚欧海关合作,中国海关与二十二个国家签署了双边行政互助协议,在执法领域也有较为广泛的合作。这些与具体的制度会有着密切的联系。

上述各个方面,诸如新的情况、新的要求、新的问题、新的措施,对《海关法》的修改会产生不同的影响,都会促使和推动《海关法》的修改。所以,从这个角度上讲,也可以将它们看作是修改《海关法》的重要原因和背景。

关于修改《海关法》,我们还应当从新的高度和更为开阔的视野上来研究这个问题。这就是经过二十年的时间,中国的改革开放和社会主义经济建设进入了一个新的发展时期。同时,国际间的经济联系日益紧密,世界上科学技术的进步明显,许多国家海关特别是一些发达国家海关制定并实施现代化战略。在这种国际和国内的经济大环境中,只有努力建立起进一步适应社会主义市场经济体制和对外开放所需要的海关管理制度,实现管理思想、管理制度、管理方法和管理手段的现代化,逐步形成海关管理的更为完善的体系,才能够保证全面地、高质量地发挥海关监管的各项职能,完成海关执法、征收关税、提供服务的各项要求。从海关所担负的使命来讲,建立中国完善的现代化海关制度,是中国海关的发展战略,它必然地促进了中国海关立