

◆ HAIGUANGAILUN

王国中等 编著

海关概论



中国商业出版社

海 关 概 论

王国中等 编著

中国商业出版社

图书在版编目(CIP)数据

海关概论/王国中等编著. —北京:中国商业出版社,
2006.3

ISBN 7 - 5044 - 5598 - 9

I . 海 ... II . 王... III . 海关—概论 IV . F745

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 020739 号

责任编辑:刘洪涛

中国商业出版社出版发行
(100053 北京广安门内报国寺1号)
新华书店总店北京发行所经销
山西科林印刷有限公司印刷

*

850×1168 毫米 32 开 12.5 印张 320 千字
2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月太原第 1 次印刷

定价:26.00 元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

前 言

中国加入世界贸易组织后,逐渐融入国际社会,伴随而来的是国内市场的开放以及进出口贸易的扩大,因此,海关问题就越来越重要。海关实务作为国际贸易专业学生的必修课在专业课中也显得十分重要。近年来,针对学生缺乏实践经验和实际操作技能现状,在国际贸易专业开设了海关实务课程并受到学生的欢迎。在多年教学基础上,经过参编者的努力,形成此书。

在写作过程中,参考了已经出版的许多教材和相关书籍,走访了一些业务部门,对此我们表示感谢,在此基础上结合我们的教学经验对许多内容进行了更新和补充,希望能够使此书更加完善。山西财经大学国际贸易学院吕春成院长对此书的结构和内容提出许多建设性意见和建议,在此表示感谢。

本书的内容结构由王国中设计并负责总纂定稿,由王国中、药朝诚、张云、武庆荣、武斐婕、任荣、金波共同编写,由于作者水平有限,书中的不足之处请读者批评指正。

作者

2005 年 12 月

目 录

第一章 海关概述	(1)
第一节 海关演变.....	(1)
第二节 海关的性质与职责.....	(8)
第三节 我国海关体制与机构	(27)
第四节 我国海关的业务制度	(37)
第二章 海关报关制度	(45)
第一节 报关概述	(45)
第二节 报关管理制度	(53)
第三节 报关企业资格及注册登记	(68)
第四节 海关对报关员的管理	(76)
第三章 进出口商品的国家管制	(86)
第一节 进出口商品许可证管理制度	(86)
第二节 机电产品和重要工业品进口审查制度	(94)
第三节 进出口商品检验、检疫制度	(105)
第四节 国家对其他特殊进出口商品的管制.....	(111)
第四章 进出口货物的征税	(126)
第一节 关税概述.....	(126)
第二节 税则及税率.....	(130)
第三节 完税价格的计算.....	(144)
第四节 关税税款的计算.....	(155)
第五节 关税的缴纳、减免	(163)
第六节 海关代征税及海关监管手续费.....	(178)
第五章 进出口货物的通关程序	(186)

第一节	海关通关制度	(186)
第二节	进出口货物的申报	(192)
第三节	进出口货物的查验	(205)
第四节	进出口货物的转关运输	(209)
第五节	进出口货物的放行	(217)
第六章	其他进出口货物和贸易方式的通关	(224)
第一节	外商投资企业进出口货物的通关	(224)
第二节	特殊进出口货物的通关	(232)
第三节	保税制度及保税货物	(249)
第四节	保税仓库、保税工厂和保税区进出口货物的报关	(254)
第五节	加工贸易进口料件银行保证金台账制度	(262)
第六节	加工贸易方式进出口货物的报关	(268)
第七章	进出境运输工具的通关	(280)
第一节	对进出境运输工具监管的基本要求	(280)
第二节	对进出境船舶的监管	(285)
第三节	对进出境航班的监管	(296)
第四节	对进出境列车的监管	(299)
第五节	对进出境汽车的监管	(301)
第六节	对进出境其他运输工具的监管	(304)
第八章	进出口货物的报关单	(310)
第一节	如何填写进出口货物报关单	(310)
第二节	如何填报贸易方式	(327)
第九章	贸易形式的发展及报关自动化	(375)
第一节	贸易形式的发展	(375)
第二节	报关自动化	(381)
第三节	报关形式的变化对海关监管的影响	(385)

第一章 海关概述

第一节 海关演变

一、海关的概念

海关是在国家发展到一定时期适应国家与社会对外交往及商品交接管理需要而产生的管理机构,是国家主权的象征之一,是随着国家机器的不断完善而逐步健全起来的。

海关的最早雏形是古代许多国家在边境上所设立的关卡,但这些关卡的管理功能单一,制度不健全,与现代意义上的海关有着明显的区别。例如古希腊、罗马时期的海关,主要是防止奴隶外逃和外敌入侵。战争时期,关卡封闭,戒备森严,俨然是军事要塞。因此,古代的关卡主要是它的军事功能。但随着社会制度的发展、社会生产力的发展及对外贸易和国际交往的扩大,早期海关开始突破原始的军事功能,经济方面的作用日益加强。例如从我国在春秋时期出现的“关市之征”开始,历代统治阶级都把征收关税作为海关的一项重要工作常抓不懈。

到了资本主义社会,随着人类文明和生产技术的进步,特别是对外贸易在西欧国家和全球一些地区迅速发展以后,海关的地位和作用明显加强。18、19世纪,英、法等资本主义国家出于对外扩张的需要,变本加厉地向殖民地和弱小国家推销商品、开辟市场、掠夺资源,海关在为资产阶级的政治、经济利益服务的同时,其职

能得到了进一步增强,海关理论和监管制度也在实践中得到了完善。20世纪以来,特别是二战以后,海关管理的内涵和外延不断扩大,除了继续与各国的对外贸易保持密切的联系之外,还与军事、外交、科技、教育、文化、旅游等领域息息相关。海关管理的内容和模式不断革新,出现了由一国的管理模式向国际间的相互协调发展的趋势,如欧盟海关、世界海关组织、世界贸易组织的出现和成功运作,起到了协调国际贸易和关税制度的作用,促进了现代国际贸易的发展。如今,反毒品、反偷渡、保护环境、保护知识产权、战略武器控制已成为海关工作的新内容。

综上所述,海关是各国设在关境上的依法处理进出境事务的国家行政监管机关。进出境事务指的是进出境的运输工具、货物、行李物品、邮递物品和其他物品的管理。只要是符合上述职能的机关,一般均称为海关,世界各国概莫能外。

二、关境与国境

关境与国境是两个不同的概念。关境是指一个国家的海关可以全面实施海关法规的地域,即一个国家的海关法所适用的范围;而国境则是指一个国家行使主权的领土范围,包括领土、领海、领空。关境和国境都是一个立体的概念。

世界上大多数国家的关境与国境是相等的,但有些国家出于历史、地理的原因出现了关境大于国境或关境小于国境的现象。例如:根据法国与摩纳哥王国 1963 年签订的海关公约,摩纳哥王国全部领土划入法国关境,这样,法国的关境就大于其国境。组成关税同盟的每个国家,其关境也大于国境。另外,按照美国的有关法规,美国的对外贸易区不适用美国的关税法,因此,美国的关境小于国境。《中华人民共和国海关法》不适用于中国澳门、中国台湾、中国香港,这些地区都有自己的海关法。现在,香港和澳门都已回归祖国,香港海关和澳门海关是中国海关的一部分,但按照“一国两制”的原则和香港及澳门特别行政区基本法的规定,它们

与海关总署没有隶属关系,而是直接向各自的特区政府负责,享有非常特殊的地位。另外,一个国家内如果设有自由港、自由贸易区,其关境也小于国境。

三、中国海关的历史

(一)古代海关

夏商时期,由于生产力落后,国家机器不完善,无论从历史古籍,还是考古发掘中都未发现有海关的记载。从古代文献的记载来看,我国海关最早建立于公元 11 世纪的西周,《周礼》是较为重要的论证史料。从“古者,境上为关”、“关,要塞也”、“关,界上门”等史料来看,设关已是西周时期的一种政治行为。当时的关,主要为陆地关,其任务是管理进出境的商旅和货物。战争时期,则起到防止人员外逃和抵御外敌入侵的军事作用,那时的“关”应该说具备了海关的雏形。

征收关税起始于春秋时期。古籍中出现了许多有关“关市之征”的记录,关市指的是边境的“关”和国内的“市”。据《周礼·天官》记载:“关市之赋以待王之膳服”。意思是指在货物通过关市时所征收的关市税,直接归王室支配。关市税是我国关税制度的起源。

汉朝的海关机构主要设立在西北边境的要塞上。汉朝在甘肃河西开辟了武威、张掖、酒泉、敦煌四郡,与西亚和西方进行丝绸换马匹的绢马贸易。

唐朝是我国古代历史上的鼎盛时期,经济繁荣,社会安定。贸易主要是海路贸易,广州口岸是当时最繁忙的口岸。唐玄宗即位(公元 712 年)后,在广州设立海关机构即“市舶司”,专门管理海上进出境事务,其主要官员称为“市舶使”。以后宋、元、明一直沿袭这样的制度,只是设立地点增多,而管理权限一般仍以中央直属为主,地方协助为辅。当时的海关法全称为市舶令,在这方面,现存最完整的市舶条例是 1293 年颁发的《元市舶则例》,共二十二条。

该条例对船舶的登记、检查、地方官员和市舶官员的职责,以及走私逃税的处罚等都有明文规定,另外有 11 条是有关整治腐败、消除舞弊的强制性措施。关税方面,市舶司对进口货物征税称为“抽解”或“抽分”,对船舶征收“船脚”即吨税,唐、宋、元以实物征税为主,明代后改用“货币”征税。此外,宋代还出现了保税制度的萌芽,除照章纳税外,还实行“宽期纳税、使其待价”的做法,从中可以看出,我国关税制度早在几百年前就已相当完备。另外,明朝还在甘肃的青海设“茶马司”,以茶换马;在山西和东北设“马市”,进行绢马贸易。“茶马司”和“马市”都是具有海关职能的机构。

1644 年清朝建立,我国在清政府统治下实行了限定设关地点、限制中外交往、限制航运业发展等闭关自守的政策。这种闭关自守的政策,导致官员昏庸腐败、不思进取。长期与世隔绝的结果,使国民不了解外情,阻碍了社会进步,给国家和人民造成了深远的不良影响。但我国正式以“海关”命名的边境管理机构却出现于清朝。1864 年,清政府统一台湾后,废止禁海令,指定云台山、宁波、厦门、黄浦为对外开放的四处贸易口岸。同年,设立闽海关于厦门、福州;次年又设粤海关于广州;浙海关于宁波;江南海关于云台山。这四个海关中,以粤海关最为重要。在该关管辖范围内,设总口 7 处,总口下辖小口约 70 处,遍及整个广东沿海。自此,中国沿海口岸开始了以“海关”命名边境管理机构的历史。

(二)近代海关

近代中国历史是中国人民受屈辱和受压迫的历史,也是我国海关主权丧失、性质改变和成为帝国主义列强对华侵略工具的历史。

第一次鸦片战争失败后,清政府被迫与英政府签订《南京条约》,后又在胁迫下与美、法两国分别签订了《望厦条约》、《黄浦条约》,被迫接受片面的协定关税,使中国的关税自主权遭到破坏。第二次鸦片战争后,清政府和英法两国签订《天津条约》和《通商章

程善后条约》，规定除鸦片、丝、茶三项外，所有进出口货物一律值百抽五，并将它作为硬性不变的统一税率，使中国长期维持极低的税率水平；并通过建立“子口税”制度，将协定关税从国境关税延伸至内地税。在当时西方国家纷纷筑起关税壁垒的情况下，值百抽五是世界上最底的进口税了，关税的保护作用丧失殆尽。更有甚者，鸦片在英国是被严格禁止的，在中国却以“洋药”名义列入税则，合法进口，且每百斤仅收税银三十两（约 8%），致使鸦片不断泛滥，一直占据进口货物的显著位置。此外，免税范围任意扩大，外国人可以“自用”名义，免税进口多达三十余种商品，范围包括烟、酒、食品、化妆品、西药、纸张等。自用又不限量，范围又广，严重损害了中国民族工业的发展，不少烟、茶、棉等民族企业因无力竞争而举步维艰，纷纷倒闭。

1860 年，中俄《北京条约》载明北方边界实行免税贸易的原则后，列强又逼迫清政府签订了一系列条约、章程、专条等，在西北、东北、西南边境广袤的地区划定了免税、减税区及路线，致使帝国主义在更为广泛的领域内对中国关税权益进行深入攫夺。至此，中国的关税自主权完全丧失。除了关税自主权外，在列强的巧取豪夺下，清政府的海关行政管理权、海关税款收支保管权、海关缉私权等权力也被逐一剥夺。在英国人的直接操纵下，各地在 1858 年修订的《通商章程善后条约》的基础上，陆续在广州、汕头、镇江、宁波、天津、福州、厦门等地建立了一批洋关。这些洋关控制了对外商船和货物的进出口管理，而清政府名义下的海关，即常关，却只能管理中国船只及其货物，形成了“一地两关”的不正常局面。在人事管理制度上，形成了独特的外籍总税务司制度，设有总税务司、税务司、帮办、检察长等，雇用的洋员长期保持在 1000 多人，来自 20 多个国家，其中英国人占了一半以上。从 1859 年到 1949 年，形成了由洋税务司控制的海关行政、人事制度，由“洋人”全面把持海关，清政府对海关及其所辖事务已无任何可行使的管辖权。

1911年的辛亥革命,结束了中国的封建专制时代,但海关主权仍然把持在帝国主义列强手中。中华民国成立后,北洋军阀政府为增加关税收入,致力于税则的修改,但由于受到帝国主义列强的控制和干涉,没有收到实际的效果。相反,北洋军阀政府却利用关税担保大借外债和发行内债,强化了外籍总税务司的职权。国民党南京政府成立后,于1927年设立了财政部关税署。迫于中国人民强烈要求关税自主的呼声,为争取关税自主采取了一些措施,对海关行政进行了整顿,加强了政府对海关的控制权,进口关税的平均税率水平有所提高,税收保管权也逐步收回,海关内部华人、洋人关员的比例也发生了变化。但这些变化并不是根本性变化,与清政府、北洋军阀时期一样,总税务司一职始终是由外国人担任,海关行政管理权还是操纵在外国人的手里;同时,由于南京政府以关税为抵押借了许多外债、内债,关税税款的支配权也还是由外国人控制。因此,近代中国海关管理虽然随着国家局势变革有不同程度的变化,但其半殖民地的特性却始终没有改变。

(三)新中国的海关

随着中华人民共和国的成立,帝国主义、封建主义和官僚资本主义对中国的统治宣告结束,从而收回了海关关税自主权和行政管理权。1949年10月25日,海关总署在北京宣告成立,归中央人民政府政务院领导,作为政务院的一个组成部门,并接受政务院财经委员会的指导,统一领导全国海关机构和业务。海关总署的建立,标志着中国独立自主的社会主义海关的诞生,宣告了帝国主义控制的半殖民地性质海关的终结。1950年1月政务院作出了《关于关税政策和海关工作的决定》。《决定》强调:“海关总署必须是统一集中和独立自主的国家机关。海关总署负责对各种货物及货币的输入输出执行实际的监督管理、征收关税,与走私进行斗争,以此来保护我国不受资本主义国家的经济侵略。海关工作在恢复与发展我国经济中,应起重要作用。海关税则必须保护国家生产,

必须保护国内生产品与外国商品的竞争。”

海关总署成立后,根据国家经济情况的需要,先后在应开放对外贸易的地方设立海关机构。1951年《中华人民共和国暂行海关法》和《中华人民共和国海关进出口税则》先后颁布实施,确立了中国海关法律体系的初步框架,新中国海关成为把守国家经济大门的人民海关。在以后的十几年时间里,海关坚决贯彻国家对外贸易政策,建立以许可证管理为依据的全面实际监管制度,为维护新生社会主义国家经济秩序的稳定,促进国民经济恢复和发展做出了很大贡献。

“文革”十年期间,海关的法律制度受到严重破坏,海关的工作也遭到严重挫折。海关征收关税、货运监管和统计职能被停止和解除,海关的缉私职能也被大大削弱。海关总署改为海关管理局,由外贸部领导,各地海关从体制上下放到各省、市、自治区,受地方党政和外贸部双重领导,以地方领导为主,海关组织基本处于半瘫痪状态,没有发挥应有的作用。

党的十一届三中全会以后,党和国家工作的重心转移到社会主义现代化建设上来,中国的社会主义建设进入了一个新的发展时期。在新的形势面前,中国海关逐步转变工作观念和做法,调整海关工作的任务、方针和职能,明确了海关为经济、外贸服务的思想,把工作重点转移到促进和保障国家经济建设和对外开放上来。1980年,国家恢复成立海关总署,直属国务院,统一管理全国海关机构及业务。1987年,《中华人民共和国海关法》颁布实施,以法律形式确立了海关的性质、任务和管理体制。并以此为母法,陆续颁布实施了一系列海关管理法规、规章,建立起比较完善和配套的海关法律体系。与此同时,根据国家改革开放的形势和经济发展战略的需要,海关机构不断扩大,机构的设立从沿海沿边口岸扩大到内陆和沿江、沿边海关业务集中的地点,为海关的进一步发展提供了组织保证。在业务建设上,海关不断推进各项业务的改革,逐

步建立和完善了海关监管制度、关税制度、保税制度、统计制度、稽查制度、缉私与调查制度、报关管理制度、进出境物品验放制度等一系列海关业务制度。海关业务科技一体化建设、海关队伍建设等方面也都取得了一定的发展。

党的十四大以来,我国市场经济体制从起步走向健全,改革开放和社会主义现代化建设进入了一个新的发展阶段。为了适应这一重大变革,中国海关提出了建立现代海关制度的改革与发展目标,经过几年的建设,已经取得了阶段性成果。2000年,《中华人民共和国海关法》经第九届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议修订后重新发布,并于2001年1月1日起实施,为市场经济体制下海关执法活动提供了更加完备的法律基础。2002年,海关总署根据新形势的要求,提出了“依法行政、为国把关、服务经济、促进发展”的海关工作新方针,海关工作从此又开始了一个发展的新阶段。

第二节 海关的性质与职责

一、我国海关的性质

新中国成立以后,就海关的性质,不同时期出现了不同的提法。20世纪50年代初期,主要强调海关的独立自主性质,这是基于对解放前受帝国主义控制的海关历史的反思。以后为了突出海关的政治色彩和保卫作用,又提出了“海关是人民民主专政工具之一”。“文革”期间,受极左思潮的影响,更进一步将海关说成是“无产阶级国家机关,是无产阶级专政的工具”。所有这些提法,均未能体现我国海关的本质特征。

1987年,在总结了建国以来海关工作经验教训的基础上,结合改革开放以来的新情况,第六届全国人大常委会第十九次会议审议通过,2000年7月第九届全国人大常委会第十六次会议修

正并通过了《中华人民共和国海关法》，其中第二条对海关的性质作了明确的定义：“中华人民共和国海关是国家进出关境监督管理机关。”这一提法符合我国海关的实际情况，是对我国海关性质的高度概括。

海关的性质，具体而言包括以下三部分：

1. 海关是国家行政机关

我国的国家机关包括享有立法权的立法机关、享有司法权的司法机关和享有行政管理权的行政机关。海关是国家的行政机关之一，从属于国家行政管理体制，是我国最高国家行政机关——国务院的直属机构。海关对内对外代表国家依法独立行使行政管理权。

2. 海关是国家行政监督管理机关

海关履行国家行政制度的监督职能，是国家宏观管理的一个重要组成部分。海关依照有关法律、行政法规并通过法律赋予的权力，制定具体的行政规章和行政措施，对特定领域的活动开展行政监督管理，以保证其按国家的法律规范进行。

海关实施监督管理的范围是进出关境及与之有关的活动，监督管理的对象是所有进出关境的运输工具、货物、物品以及上述货物的有关人员的行为。与一般行政机关相比，海关管理具有较强的涉外性，即海关的行政行为是国家权力意志的体现，对内维护国家法律和政策，对外捍卫国家主权和利益。因此，海关必须严格依法行政，保持高度的统一性，并依法独立行使职权。

3. 海关的监督管理是国家行政执法活动

海关的监督管理是保证国家有关法律、法规实施的行政执法活动。海关通过法律赋予的权力，对特定范围内的社会经济活动进行监督管理，并对违法行为依法实施行政处罚，以保证这些社会经济活动按照国家的法律规范进行。

海关执法的依据是《海关法》和其他有关法律、行政法规。《海

关法》是管理海关事务的基本法律规范。为了适应形势发展的需要,2000年7月8日第九届全国人大常委会第十六次会议审议并通过了《关于修改〈中华人民共和国海关法〉的规定》,对1987年制定的《海关法》进行了较大的修改,修改后的《海关法》于2001年1月1日起实施。其他相关法律主要是指由国家立法机关制定的与海关监督管理相关的法律规范,主要包括《宪法》、《刑法》、《刑事诉讼法》、《行政复议法》、《行政处罚法》、《对外贸易法》、《商品检验法》、《固体废物污染环境防治法》等。行政法规是指由国务院制定的法律规范,包括专门用于海关执法的行政法规和其他与海关管理相关的行政法规。除此以外,海关总署可以根据法律和国务院的法规、决定、命令,制定规章,作为执法依据的补充。

二、海关的职责

《海关法》第二条规定:“海关依照本法和其他有关法律、行政法规,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,并编制海关统计和办理海关业务。”因此,海关的职责可分为两部分,基本职责和职责的延伸。

(一)基本职责

按照《海关法》的规定,海关的基本职责有以下四项:

1. 海关监管

海关监管不是海关监督管理的简称,海关监督管理是海关全部行政执法活动的统称,而海关监管则是指海关运用国家赋予的权力,通过一系列管理制度与管理程序,依法对进出境运输工具、货物、物品及相关人员的进出境活动所实施的一种行政管理。海关监管是一项国家职能,其目的在于保证一切进出境活动符合国家政策和法律的规范,维护国家主权和利益。

根据监管对象的不同,海关监管分为货物监管、物品监管和运输工具监管三大体系,每个体系都有一整套规范的管理程序与方

法。

监管是海关最基本的任务,海关的其他任务都是在监管工作的基础上进行的。除了通过备案、审单、查验、放行、后续管理等方式对进出境运输工具、货物、物品的进出境活动实施监管外,海关监管还要执行或监督执行国家其他对外贸易管理制度的实施,如进出口许可制度、外汇管理制度、进出口商品检验、检疫制度、文物管理制度等,从而在政治、经济、文化道德、公众健康等方面维护国家利益。

2. 征收关税

关税是国家税收的一种。代表国家征收关税和其他税、费是海关的另一项重要任务。“关税”是指由海关代表国家,按照《海关法》、《中华人民共和国进出口关税条例》和《中华人民共和国进出口税则》等有关法规,对准许进出口的货物、进出境物品征收的一种税。“其他税、费”是指海关在货物进出口环节,按照关税征收程序征收的有关国内税、费,目前主要有增值税、消费税、对台直接贸易调节税、船舶吨税以及按规定征收的海关规费、监管手续费、滞报金等。

关税是国家财政收入的重要来源,具有对进出口货物的调节作用,同时也是国家宏观经济调控的重要工具,海关通过执行国家制定的关税政策,对进出境货物、进出境物品征收关税,起到保护国内工农业生产、调整产业结构、组织财政收入和调节进出口贸易活动的作用。多年来,为了进一步适应我国改革开放和加入世界贸易组织的需要,促进对外经济贸易的快速发展,鼓励我国企业参与国际竞争,国务院关税税则委员会曾几次对税率作出重大调整,使我国关税的平均税率进一步下降,目前我国关税平均税率已接近世界发展中国家的平均关税水平。

和世界上大多数国家一样,中国实行鼓励出口政策,出口货物绝大部分不征税。