

W A I M A O C O N G S H U

外 贸 丛 书



W A I M A O C O N G S H U

海关业务 制度及实务

▶ 白树强 编著

北京大学出版社

PEKING UNIVERSITY PRESS



海关业务制度及实务

白树强 编著

北京大学出版社
北 京

图书在版编目(CIP)数据

海关业务制度及实务/白树强编著. —北京:北京大学出版社,
1999.5

ISBN 7-301-04115-2

I. 海… II. 白… III. ① 海关-制度-中国 ② 海关-业务-
中国 IV. F752.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 09419 号

书 名: 海关业务制度及实务

著作责任者: 白树强

责任编辑: 符 丹

标准书号: ISBN 7-301-04115-2/F·298

出 版 者: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn/cbs.htm>

电 话: 出版部 62752015 发行部 62754140 编辑部 62752027

电 子 信 箱: zpup@pup.pku.edu.cn

排 版 者: 兴盛达激光照排中心

印 刷 者: 北京银祥福利印刷厂

发 行 者: 北京大学出版社

经 销 者: 新华书店

850 毫米×1168 毫米 大 32 开本 6.375 印张 160 千字

1999 年 6 月第一版 1999 年 6 月第一次印刷

定 价: 14.00 元

前 言

随着社会主义市场经济体制的建立,随着我国多层次、多渠道、全方位改革开放的进一步扩大,随着我国加入世界贸易组织进程的深入发展,随着国内和国际两个市场的逐渐接轨,贸易多元化、管理规范化、增强法规透明度已成为必然的发展趋势,海关的地位越来越重要,同时加快海关立法步伐,完善管理和改革业务制度也更加紧迫。

多年来,海关已经确立了一个以《海关法》为主体的法规体系,并逐步形成了一整套基本法律制度。海关是国家的行政执法部门,它必须依法行政,使其各项监督管理活动都能够按照法律规定的职责、权限和程序进行,并使国家的有关方针政策都能够通过其具体执法活动得到正确、及时、有效的实施。可以说,海关法制是海关工作的根基。另一方面,进出口人以及其他与海关打交道的部门,通过了解和熟悉海关法规和业务程序,既可以明确自己的权利和义务,又可以在认真履行自己职责的同时,更好地维护自己的权益。

本书以我国的海关业务制度为主线,重点介绍了海关监管制度、关税制度、调查制度、稽查制度和统计制度等内容。在本书的编写过程中,由于时间紧迫加之作者水平所限,错漏之处在所难免,敬请各位读者不吝指正。

借本书出版之际,特对各位从事海关研究的专家、学者以及实际从事海关工作的领导和同志表示感谢,没有他们的先期工作和长期积累,本书在短期内出版发行是不可能的。

白树强

1999年3月

目 录

前 言	(1)
第一章 总论	(1)
第一节 海关的性质、任务和工作指导方针	(1)
第二节 海关的组织制度	(4)
第三节 海关法律制度	(11)
第四节 海关行政复议制度	(18)
第五节 海关与对外贸易管理制度	(28)
第六节 现代海关制度的构想	(31)
第二章 海关监管制度	(33)
第一节 概述	(33)
第二节 进出境货物监管制度	(35)
第三节 进出境运输工具监管制度	(40)
第四节 进出境行邮物品监管制度	(43)
第五节 保税制度	(56)
第六节 知识产权海关保护制度	(69)
第三章 关税征管制度	(73)
第一节 概述	(73)
第二节 《进出口关税条例》和《海关进出口税则》	(76)
第三节 税则归类	(79)
第四节 完税价格的审定	(88)
第五节 进口货物原产地的确定	(92)
第六节 关税税款的计征和退补	(93)

第七节	关税减免	(96)
第八节	海关代征的国内税	(99)
第九节	纳税争议的解决与申诉程序	(100)
第四章	海关调查制度	(101)
第一节	概述	(101)
第二节	我国海关缉私工作的方针政策	(102)
第三节	违反海关法行为的法律责任	(112)
第四节	海关调查的工作制度	(121)
第五章	海关稽查制度	(133)
第一节	概述	(133)
第二节	建立海关稽查制度的理论依据	(136)
第三节	海关稽查法律关系	(140)
第四节	海关稽查制度与政府审计及 其他海关业务制度的关系	(148)
第五节	海关稽查行政处罚	(154)
第六章	海关统计制度	(156)
第一节	概述	(156)
第二节	海关统计的范围和时间	(157)
第三节	海关统计与经贸部业务统计的关系	(160)
第四节	海关统计的指标体系	(162)
第五节	海关统计的对外咨询服务	(167)
附 录		
一、	中华人民共和国海关法	(169)
二、	中华人民共和国进出口关税条例	(182)
三、	海关行政复议实施办法	(190)

第一章 总 论

第一节 海关的性质、任务和工作指导方针

一、海关的性质

一般来讲,海关是国家设在口岸的管理进出境货物、人员、运输工具及有关事务的行政机关,是国家机器的组成部分,是建立在一定经济基础之上的上层建筑。

海关是国家发生和发展的产物,是随着国际贸易和国际交往的发展而逐步建立和发展起来的。在不同的历史时期和不同社会制度的国家里,海关的性质有着不同的阶级内容,并且发挥着不同的作用。也就是说,国家的性质决定了海关的性质。无须赘言,新中国海关是社会主义性质的海关。

1980年2月,《国务院关于改革海关管理体制决定》指出,“海关是代表国家在口岸行使监督管理职权的机关,是贯彻执行国家有关进出口政策、法律、法令的重要工具,是进行对外经济斗争的一个武器。”这一提法比较全面和准确地概括了我国海关的特性和主要的职能作用。

1987年1月,第六届全国人民代表大会第十九次常委会审议通过的《中华人民共和国海关法》则把海关的性质以法律的形式确定了下来。《海关法》第二条规定:“中华人民共和国海关是国家的进出关境监督管理机关。”这一表述科学和全面地概括了海关区别

于其他机关或部门的本质特征。这里需注意以下两点：

第一，海关是监督管理机关。所谓“国家的”是指海关的监督管理是代表国家行使的，根据法律所赋予的权力，监督管理特定范围内的经济或社会活动，保证这些活动按照国家法律规范进行，并对其中的违法行为依法实施行政处罚。可见，海关是一个较为典型的行政执法机关。

第二，海关代表国家依据海关法对进出境活动实施行政管理职能。所谓“进出关境”，表明海关监督管理的职权范围。关境是指适用同一海关法或实行同一关税制度的地域界限。海关的监督管理活动是国家权力意志的体现，因此，它必须在对内对外两个方面保持高度的统一，依法独立行使职权。

随着社会主义市场经济体制的建立，我国上层建筑的各个领域也都将发生深刻的变革。作为上层建筑部门之一、国家进出境监督管理机关的海关，也要从新的、更高的层次上去理解、贯彻以促进为主的方针，从完善行政监督、改革关税制度、提高服务水平三个方面去深化改革，以更好地适应、促进社会主义市场经济的发展。

二、海关的基本任务

明确海关的性质，具有十分重大的意义。因为它决定并影响着海关的职责任务、行使的权力和采用的工作方法。否则，就会使海关工作偏离正确的方向。

根据《海关法》第二条的规定，海关担负进出境活动管理方面的四项基本任务，即：（1）监督进出境的运输工具、货物、行李物品和其他物品；（2）征收关税和其他税、费；（3）查缉走私；（4）编制海关统计。

海关的四项基本任务是统一的、有联系的。监管是我国海关的基本任务之一，它运用国家赋予的权力，通过接受申报、审核单证、

查验放行、后续管理、查处违法行为等环节,对进出境的各类运输工具、货物、物品实施有效的监督管理。监管可分为两部分:(1)对货物和运输工具的监管;(2)对行李和邮递物品的监管。

在国际竞争加剧和国内实行竞争性市场经济体制的条件下,关税的保护作用、调节作用和财政作用就显得更加重要。正确贯彻关税政策,对一切应税货物和物品征收关税,是对外贸易管理的重要手段。

查缉走私是世界各国海关普遍承担的一项职责,也是我国海关的基本任务之一。实际上,查缉走私是监督管理和征税工作的延长。我国海关查缉走私工作的目标是,制止和打击一切非法进出口货物和物品的行为,维护国家的主权和利益,保障社会主义现代化建设的顺利进行。

海关统计是国家统计的一个重要组成部分。海关统计作为我国对外经济贸易货物实际进出口统计,具有两个特点:(1)必须是对外贸易货物的统计;(2)必须是对通过关境进出口货物的统计。海关统计分析,要及时地从不同方面反映进出口的规模、走向以及中长期发展趋势的预测,以体现海关统计的信息职能;适时地反映进出口中存在的问题,为国家的宏观调控和监督提出咨询建议,以体现海关统计的咨询职能;根据国家某些政策的调整,进行跟踪分析,反映进出口情况是否符合国家政策的调整,以体现海关统计的监督职能。

三、海关工作指导方针

随着改革开放的不断深入,我国对外经济、政治、科技和文化交往活动迅速增加,进出口贸易额大幅度上升,贸易方式和运输方式日渐灵活,进出境人员成倍增长,多层次的对外开放格局逐步形成,飞速发展的客观形势给海关的各方面工作提出了新的要求。1986年1月召开的全国海关思想政治工作会议提出:“经过几年

的实践,根据对外开放的需要,并参考外国海关的经验,今后海关工作的指导方针,要把着眼点放在促进对外经济、贸易、科技、文化交流和对外交往活动上,从以防范为主,转化为以促进为主。”这一方针的确立,为推动海关的各项改革指明了方向。

根据党的十五大精神和当前形势,当前和今后一个时期海关改革的基本目标是:“逐步建立起与加快经济建设和扩大对外开放相适应,与建立社会主义市场经济体制相配套,与国际海关通行做法相衔接,方便进出与严格管理有机结合的有中国特色社会主义海关的监管体系。”

在全面贯彻“以促进为主”指导方针的同时,海关的监管体制、关税体制、法律法规、统计信息等各方面的改革,也都必须主动地向适应市场经济的方向转轨。海关是国家宏观经济调控体系的重要组成部分,必须遵循市场经济规律,针对市场经济运行中不可避免的缺陷和不足,综合运用经济手段、法律手段、行政手段和信息手段,对进出境活动进行规范、引导和调节,充分发挥海关宏观调控的职能作用和监督管理作用。

实践证明,海关“以促进为主”方针是正确的。在新形势下,这一方针新的内涵将会不断地得到补充和完善。

第二节 海关的组织制度

一、海关的领导体制

1. 海关总署的成立

中华人民共和国的建立,结束了帝国主义、封建主义和官僚资本主义统治中国的时代,从而使收回海关行政管理权、收回关税自主权这一近百年来中国人民的夙愿得以实现。

1949年8月,中财委设立了海关处和海关总署筹备小组。8月13日,筹备小组提出了关于建立海关总署的初步意见。

根据中央人民政府的决定,海关总署于1949年10月25日在北京宣告成立。海关总署署长第一号通告称:“本署业已遵照中央人民政府组织法,在中央人民政府政务院与财政经济委员会领导下,于北京宣告成立,负责领导与管理全国海关及其事务。”

中央人民政府海关总署的建立,标志着中国人民彻底摆脱了“海关不独立、关税不自主”的局面,标志着中国海关历史上一个崭新阶段的开始。

1950年,中华人民共和国副主席刘少奇在庆祝“五一”国际劳动节干部大会上,对新海关的工作成就,作了如下评价:“帝国主义已经从中国被赶走,帝国主义在中国的许多特权已经被取消,新中国的海关政策与对外贸易政策已成为保护新中国工业发展的重要工具。这就是说,我们已把中国大门的钥匙放在自己的袋子里,而不是如过去一样放在帝国主义及其走狗的袋子里。从今以后,中国工业就不致受到帝国主义的廉价商品的竞争,中国的原料将首先供给自己工业的需要。这就扫除了一百年来使中国工业不能发展的一个最大障碍”。

2. 海关领导体制的变化

在新中国成立后的40余年中,海关的领导体制几经变更,大致可分为五个阶段。

1949年10月至1952年底。

根据中财委发布的《关于海关总署直接领导全国各地海关的通知》以及《中华人民共和国暂行海关法》,海关系统实行集中统一的垂直领导体制,海关总署为政务院的一个职能部门和组成部分。全国海关统一执行总署颁发的一切规章、命令、指示;其组织人事、行政、业务等事宜均由海关总署直接领导并接受各大行政区或直辖市财委会指导。

1953年1月至1955年8月。

1952年12月25日,政务院发布命令,海关总署划归对外贸

易部领导,并将对外贸易部的对外贸易管理总局与海关总署合并,改称中央人民政府对外贸易部海关总署。各口岸对外贸易管理局及其分支机构也与当地海关合并,统称海关。这就是习惯上所称的“关局合并”。关局合并后,各地海关经组织建制属中央,直属对外贸易部海关总署,同时受海关所在地大行政区或省、市财经委员会监督指导。

1955年9月至1960年10月。

1955年9月5日,国务院发布命令,将各地海关的领导关系再作调整。调整后地方海关受对外贸易部和所在地的省或直辖市人民委员会双重领导,并受该省(市)对外贸易局的指导。

1960年11月至1979年底。

1960年11月,经对外贸易部报国务院批准,海关总署改为海关管理局,仍归外贸部领导。各地海关建制下放到各省、自治区或直辖市,受地方党政和外贸部双重领导,并以地方领导为主,成为各地外贸局的组成部分。

1980年以后。

在总结正反两方面历史经验的基础上,国务院根据改革开放形势的需要,于1980年2月发布了《国务院关于改革海关管理体制的决定》。《决定》指出:“海关工作具有对外统一性和全国海关统一性的特点。为了充分发挥海关的监督管理职能,必须改革现行以地方为主的海关管理体制,加强集中统一领导。”“全国海关建制归中央统一管理,成立中华人民共和国海关总署作为国务院直属机构,统一管理全国海关机构和人员编制、财务及其业务。”“各地海关受所在省、市、自治区人民政府监督指导。”同时明确规定省、市、自治区人民政府监督指导当地海关的任务有三项:一是监督海关贯彻执行国家统一制定的方针、政策、法律、法令、规章;二是协调海关与当地有关部门的关系;三是指导当地反走私斗争的群众工作。《决定》纠正了自60年代初以来忽视和削弱海关职能的倾向,

为海关在改革开放的新形势下更好地发挥监督管理职能,提供了有力的组织保障。

1987年1月,全国人大常委会审议通过的《中华人民共和国海关法》规定:“国务院设立海关总署,统一管理全国海关”,“海关依法独立行使职权,向海关总署负责。”这一规定进一步强化了海关的垂直领导体制,并以法律形式确立下来。海关体制的这一重要特点可以概括为“集中统一,垂直领导”。它主要表现在下述三个方面:第一,统一政令。全国各级海关均只执行全国性的法律、法规以及由海关总署制定的规章。国家对特定地区实行的特殊管理和关税优惠措施,是由国务院做出规定,海关依照执行的,并不是依据当地政府的規定。各地海关都是中央政府设在地方执行国家对进出出境监督管理工作的派出机构,而不是当地人民政府的组成部分。但各地海关须受所在省、市、自治区人民政府的监督指导。监督指导的内容是:监督当地海关贯彻执行国家统一制定的方针、政策、法律、法令、规章;协调海关与当地有关部门的关系;指导当地反走私群众工作。第二,税收统归中央。海关税收是中央收入,归中央掌握使用。对关税和进口环节代征税的减征或免征,必须由国务院规定,由海关总署命令地方海关执行。地方海关无权超越规定减免税,地方政府也无权批准减免税。第三,全国海关的机构和人员编制、财务、基建都由海关总署统一管理。

海关建设40余年的实践表明,海关职能作用的发挥及海关的自身建设,与管理体制直接相关。在新中国海关初创时期的3年间以及自1980年《国务院关于改革海关管理体制的决定》下达以来,海关实行集中的垂直领导体制,有力地保证了海关工作对内对外两方面的统一和海关监督管理职能的充分行使,同时也促进了海关各项建设的发展。而在其他年代,特别是1960年至1979年期间,海关体制层层下放,结果使得海关职能受到严重削弱,海关的自身建设也受到极大影响。

二、海关的组织机构

1. 设立海关的原则

根据 1950 年 12 月政务院发布的《关于设立海关原则和调整全国海关机构的指示》，新中国海关机构应视国家经济情况的需要，在开放对外贸易的地方设立。据此，海关总署对海关机构进行了调整，凡与这个基本原则不符的，在非开放对外贸易或为我经济情况所不需开放的地方所设立的关、卡，不论其仅为监视走私或尚在查验征税，都根据各地具体情况有计划有步骤地予以撤销，并将该地的查私任务移交给公安机关。

自中共十一届三中全会决定将国家的工作重点转移到社会主义现代化建设上来，特别是实施对外开放政策以来，我国的对外经济、贸易、科技、文化交流日趋频繁，旅游事业蓬勃发展，海关机构建设显然不能继续局限于 50 年代初确定的范围。1985 年全国海关关长会议认为，在改革不断深化、开放不断向内地延伸的情况下，有必要将海关的设关原则调整为：根据对外开放的需要，从有利于对外经济贸易和国际交往的开展，有利于海关的监督管理出发，在对外开放口岸和进出口业务比较集中的地点设立海关机构。这一设关原则在 1987 年 7 月 1 日施行的《中华人民共和国海关法》中以法律形式确定了下来。该法第三条规定：“国家在对外开放的口岸和海关监管业务集中的地点设立海关。海关的隶属关系，不受行政区划的限制。”对外开放的口岸有以下几种地点：沿海港口；与海洋相通的江河港口；与邻国交界或相通的江河港口；边境火车站和国际联运火车站；航空港；国际邮仓、邮件交换地点；陆地边境上的公路车站或其他国界孔道。只有对外开放的口岸，才能与境外直接进行客货往来。开放口岸、设立海关，统由国务院批准。

依据上述调整后的设关原则，80 年代以来我国内地陆续设立了不少海关，基本上适应了改革开放形势发展的需要。

2. 各地海关的机构

新中国建立初期的海关机构。1950年,全国共设立海关27个,分关19个,支关(所、站)127个。其中,有老解放区海关9个,包括满洲里、绥芬河、图们、辑安(现为集安)、安东(现为丹东)、旅大(现为大连)、营口、瓦房店、烟台等关;新接管的海关18个,包括天津、青岛、上海、福州、厦门、汕头、广州、九龙(现为深圳)、拱北、江门、北海、湛江、琼州(现为海口)、迪化(现为乌鲁木齐)、汉口(现为武汉)、昆明、腾冲、龙州等关。

50年代末期的海关机构。1959年,全国共设有海关25个,分关17个,支关30个,另有海关总署驻青海省、四川省的两个工作组及上海海关学校和海关总署干部学校(设于天津)。

60、70年代的海关机构。大体上维持了50年代的规模。1978年底,实行对外开放政策以前,全国共设有海关31个,分关18个,支关36个。

80年代以来的海关机构。随着我国改革开放的不断深化,海关监督管理的范围日益扩大,海关机构大量增加。海关监管业务集中的地点主要是内陆各省的省会及部分大中城市。为便于有关企业就近办理海关手续,经国务院批准,在上述地点以外也设立海关。对于进出境货物、物品的报关纳税手续,一般在口岸海关办理,经收发货人申请,海关同意,也可用“转关运输”的方式,到内陆收发地海关办理。对于减免税的申请手续和加工业务的备案和核销,则划分管理区域,由主管海关就近分别管理。截止1995年底,全国共有海关机构322个,包括直属海关46个,其中:分署(广东分署)1个,局级海关24个,副局级海关17个,海关院校(上海海关高等专科学校、中国海关管理干部学院、秦皇岛海关学校等)4所;非直属海关276个,其中副局级海关5个,处级海关230个,副处级海关11个,科级海关30个。

三、海关总署的机构

为适应改革开放的需要,强化海关垂直领导,统一管理,保证海关工作的全国一致性和对外统一性,保证国家统一方针政策法规的有效实施,我国目前已形成了一个消息畅通、运转灵活、工作效率较高的全国海关组织机构体系。

海关总署为国务院直属机构,在国务院领导下统一管理全国海关工作,是海关系统最高领导部门。海关总署业务机构主要有监管司、关税征管司、调查局、政策法规司和综合统计司等。

海关总署的基本任务是:在国务院领导下,领导和组织全国海关正确贯彻实施《中华人民共和国海关法》和国家有关政策、法规,积极发挥“把关服务”的职能,促进和保护社会主义现代化建设。其主要职责是:

1. 研究拟订海关各项业务工作的方针、政策、法律(草案)、法规,并检查、督促全国海关贯彻执行;
2. 参与制订和修订关税条例、进出口税则,并组织贯彻实施;
3. 领导全国海关依法监管进出境运输工具、货物和物品,严密制度,简化手续,加强后续管理,方便合法进出;
4. 统一管理关税征收和减免事项;
5. 组织领导全国海关的缉私工作;
6. 审议有关纳税争议和对海关处罚决定的复议申请;
7. 编制全国海关统计,开展统计分析和咨询服务;
8. 组织研制、引进和开发、应用海关技术设施;
9. 管理全国海关的组织机构、人员编制、工资福利、专业培训、专业职务评定、署管干部任免;
10. 组织领导全国海关的思想政治工作,推动社会主义精神文明建设;
11. 管理全国海关的经费、财务、车船、科技、固定资产和基本

建设,并进行审计监督;

12. 监督、检查全国海关工作人员执法、守法情况,查处违反政纪的案件;

13. 拟订或参与拟订有关海关问题的国际条约和协定草案;

14. 开展同有关国家(地区)海关、国际海关组织及有关国际机构的联系、交往和合作。

1998年4月,根据国务院机构改革方案,海关总署为国务院直属机构,升格为正部级;将外经贸部管理的进出口商品检验局、农业部进出口动植物检疫局和卫生部进出境卫生检疫局合并,成立国家出入境检验检疫局,由海关总署管理;撤销全国打击走私领导小组及国家口岸办公室,其工作改由海关总署承担。

第三节 海关法律制度

随着我国对外开放政策的深入贯彻实施,随着争取加入世贸组织和中美市场准入谈判的进展,海关的重要性日益突出,海关的法制建设也在日渐完善,并已形成了一个以《海关法》为主体的新的法规体系。

一、海关法律关系

建立和完善社会主义市场经济体制,需要更多地运用法律手段来调整经济关系,规范经济活动,维护经济秩序,保障和促进经济发展。海关是行政执法机关,故法制是海关工作的根基。海关法制建设必须适应扩大开放的形势,在改革中逐步得到加强。

海关法的基本原则,既是我国海关立法、执法以及法律解释和研究我国海关法的出发点和依据,也是参与海关法律关系的当事人在进出境活动时所应遵循的基本准则。根据《中华人民共和国海关法》的规定,海关法的基本原则可以归纳为以下几项内容:(1)