

上海市高等学校本科教育高地建设项目资助

海关法

教程

刘达芳 编著

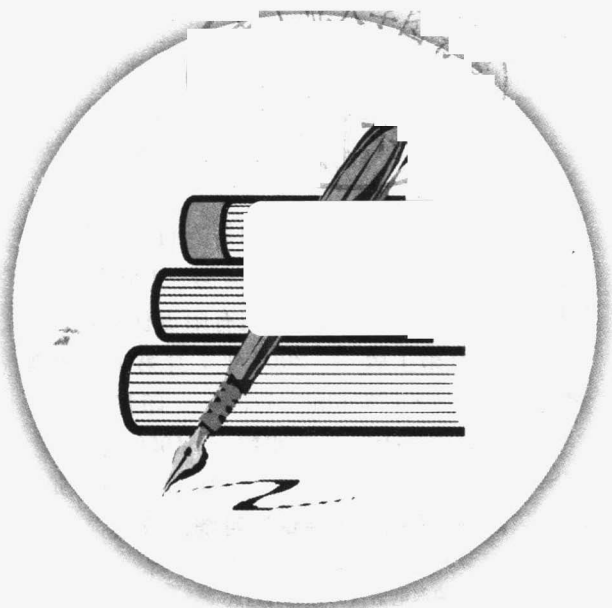
中国海关出版社



海关法教程

HAIGUANFA JIAOCHENG

刘达芳◎编著



中国海关出版社

图书在版编目(CIP)数据

海关法教程/刘达芳编著. —北京:中国海关出版社,
2007.7

ISBN 978-7-80165-420-5

I. 海… II. 刘… III. 海关法—中国—高等学校—教材
IV. D922.221

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 109056 号

责任编辑:胡 茵

责任校对:文天繁达

海 关 法 教 程

HAIGUANFA JIAOCHENG

刘达芳 编著

中国海关出版社出版发行

(北京市朝阳区东土城路 14 号 100013)

新华书店经销 北京雅彩印刷有限责任公司印刷

2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷

开本:880mm×1230mm 1/32 印张:12.43

字数:253 千字 印数 1—4000 册

ISBN 978-7-80165-420-5 定价:25.00 元

海关版图书,印装错误可随时调换

发行部电话:(010)64203697

图编部电话:(010)64227190-658

出版社网址:www.haiguanbook.com

金钥匙书店电话:010-65195616

前 言

《海关法》教学是整个对外经济贸易相关法律教学的有机组成部分,也是国际供应链管理和国际货物贸易中不可或缺的一个重要环节。相关专业的学生应当对海关法律法规有一个比较全面的了解和掌握。但是在很长一段时间里,这方面的教学一直没有走出海关系统的学校,致使许多法学、物流和对外贸易专业的学生对海关的相关法律知识知之寥寥。

本书以海关的几大业务职能为划分依据,介绍了通关、征税、保税、担保、加工贸易、统计、稽查、缉私、法律救济等内容。其间也包括了编者对一些相关法律法规的理解以及曾经的工作经验,以期帮助读者比较容易地解读海关法律制度。本书除适用于海商法、国际航运、国际贸易、物流管理等专业的教学外,也可以用作律师、物流、外贸、货代等从业人员的参考读物。

本书编写过程中,得到了上海海事大学蒋正雄教授、唐

兵副教授等前辈老师的鼓励和指导,上海海事大学海商法研究中心的石小东老师给予了热情的帮助。正是他们的不断鼓励、支持,使我克服困难,最终完成了本书的写作。在此谨致真挚的感谢!本书的出版得到了上海市高等学校本科教育高地建设项目的资助,在此一并致谢!

由于海关业务发展较快,法律法规的更新比较迅速,更由于本人水平有限,书中纰漏恐难避免,恳请专家和读者批评斧正,以便改进。

编 者

2007年5月15日

目 录

第一章	绪论	1
第二章	海关管理体制	18
第三章	海关通关法律制度	21
	第一节 运输工具通关法律制度	21
	第二节 货物通关法律制度	31
	第三节 海关执行的贸易管制措施	50
第四章	海关税收法律制度	53
	第一节 海关税收法律制度概述	53
	第二节 商品归类法律制度	56
	第三节 原产地规则	69
	第四节 海关估价制度	85
	第五节 关税征收和减免税制度	127
第五章	保税法律制度	139
	第一节 保税制度概述	139
	第二节 应用于物流的保税制度	141
	第三节 加工贸易制度	154
第六章	海关事务担保	183
	第一节 担保制度概述	183
	第二节 海关事务担保制度	187



第七章	海关知识产权保护制度	196
	第一节 海关知识产权保护制度概述	196
	第二节 海关知识产权保护制度	200
第八章	报关人管理法律制度	211
	第一节 概述	211
	第二节 海关对报关人管理的法律规定	213
第九章	非贸易进出境物品监管法律制度	225
	第一节 非贸易进出境物品概述	225
	第二节 非贸易进出境物品的监管制度	226
第十章	海关统计法律制度	240
	第一节 海关统计概述	240
	第二节 海关统计的法律制度	242
第十一章	海关稽查	248
	第一节 海关稽查概述	248
	第二节 海关稽查法律制度	251
第十二章	海关缉私	263
	第一节 走私概述	263
	第二节 海关缉私法律制度	266
第十三章	海关法律救济	294
	第一节 概述	294
	第二节 海关听证和复议	296
	第三节 行政诉讼和国家赔偿	301
附 录		
	中华人民共和国海关法	309
	中华人民共和国进出口关税条例	330
	中华人民共和国知识产权海关保护条例	345

中华人民共和国进出口货物原产地条例	351
中华人民共和国海关统计条例	357
中华人民共和国海关关衔条例	360
中华人民共和国海关稽查条例	364
中华人民共和国海关行政处罚实施条例	369
参考书目	387

第一章 绪 论

海关是国家经济的守门人,其职能和作用在我国对外经济交往日益频繁的今天,越来越重要,并且随着国家法治进程的不断推进,海关的法制建设越来越深入。我国海关依法行政的主要依据是《中华人民共和国海关法》,它在整个海关的法治进程中成为贯彻始终的主线。

海关与海关法

海关,根据《简化和协调海关制度的国际公约》的定义为:“指负责海关法的实施、税费的征收并负责执行与货物的进口、出口、移动或储存有关的其他法律、法规和规章的政府机构。”^①《中华人民共和国海关法》的表述是:“中华人民共和国海关是国家的进出关境监督管理机关。”^②据此可以得出结论,海关是国家赋予权力管理货物、物

^① 海关总署国际合作司编译《简化和协调海关制度的国际公约(京都公约)总附约和专项附约指南》p. 7,中国海关出版社 2003 年 6 月版。

^② 《中华人民共和国海关法》第二条。



品进出关境的行政机关,其管理的主要方法是关税和决定货物、物品是否可以出入关境,而对人员的进出,则不是海关的管辖范围。同时,海关又仅仅是国家法律、政策的执行机关,可以向政策制定机关、决策制定机关提供信息,但是本身不负责指导或影响宏观政策的制定。

海关作为国家经济政策的执行机关,负责执行国家的一系列经济政策,例如国家每年根据经济发展的需要调整货物进出口的关税税率,海关则根据国家制定的税率征收进出口关税;又如国家根据国内产业的发展水平对一些进出口货物设定配额、许可证等管理制度,海关在货物进出口环节依法查验配额、许可证。也就是说国家的决策部门或管理部门制定的政策、法律法规,要海关在进出口环节执行或者配合执行。海关通过执行海关法和其他法律法规的方式实现其职能。由此海关扮演了国家经济守门人的角色。

改革开放以后,随着国家的工作重点转到经济建设上,海关的作用开始日益凸显。据海关总署统计,2004 年我国对外贸易额已经猛增至 11547 亿美元^①,对外贸易排名也跃升至世界第三位。2006 年仅 1—10 月,我国对外贸易额就达到 14249.5 亿美元^②;2006 年 1—11 月海关完成征收关税人民币 1054.36 亿元,进口环节税人民币 4598.99 亿元。^③ 为国家财政的增长作出了巨大的贡献。

为适应经济全球化的发展,世界各国海关纷纷拆除阻碍贸易的壁垒,从以高关税阻止外国商品和服务进入本国市场,转变为为贸易提供便捷、高效的通关服务。海关的职能、作用也发生了深刻的

① <http://www.news.sohu.com/20050125/n224090655.html>,国家统计局局长李德水公布。

② 海关总署网站 <http://www.customs.gov.cn/YWStaticPage/419/1b1a372f.htm>。

③ 海关总署网站 <http://www.customs.gov.cn/YWStaticPage/419/bd9057cf.htm>。

变化。世界海关组织 1999 年在《简化和协调海关制度的国际公约》中提出“满足国际贸易和海关对便利、简化和协调海关制度与做法方面的需求”^①，“实现海关制度与做法的高度简化和协调……，并由此为便利国际贸易作出重大贡献”^②。为此，世界各国海关做了大量的工作，创新和发展了一些制度，例如促进加工贸易的制度、建立自由贸易区的制度等，收到了较好的成效。

根据我国《海关法》，海关在对贸易的管理上的职能主要体现在对进出口货物、物品办理海关手续，进行征税、减免税，查验货物，放行出关，对违法违规的货物、当事人进行扣留、没收或处罚，对按照国家政策享受退税优惠的货物出具退税凭证，编制统计数据等。其中，征税不仅仅是征收海关关税，还包括了进口环节的增值税、消费税，后两者称为代征税，意为海关在进出口环节代其他税务机关征收的关税以外的税种。这种为其他国家机关代为执行职权的情况在海关的业务中占有很大的比重：例如减免税实质上是国家经济管理机关为鼓励外商投资或者先进技术、设备的进口给予进口人的优惠，其批准权力在这些经济管理机关，海关只是代为执行；又如对进出口货物所需许可证、配额、检疫检验证件的检查，也是国家相关机关根据宏观经济和我国承担的国际义务的需要从总体上对进出口进行总量的调控，海关只是强制相关进出口人前往办证、发放配额机关申领该类许可证、配额，协助相关政策落到实处。

海关关境是国内市场与国际市场的界限，关境和国境在大多数情况下是一致的，但是也有不一致的时候，例如我国由于历史和现实的原因，在中国境内存在中国大陆、台湾、香港、澳门四个关境，后三者是以单独关税区的名义成为世界贸易组织的成员。

① 海关总署国际合作司等译《关于简化和协调海关制度的国际公约》，法律出版社，2001 年版，p. 34。

② 同注 2，p. 35。



尽管如此,在一个关境内,海关的法律法规仍然具有高度统一性,海关的管理体制因此要求其保持执行的统一性和相对于各个地方利益的超然性。所以在我国大陆地区,海关适用直属于中央政府的垂直管理体制。海关税收相应的由中央政府统一收取、统一支配,海关的各项支出也由中央政府统一负担。

《海关法》是调整海关和进出口人之间关于货物进口、出口、移动、储存的权利义务和海关管理国家进出口秩序、进出口人行为的法律规范的总和。实践中,由于进出口情况的多变性和复杂性,海关法的相关内容处于一个动态的调整过程当中,这种动态调整的及时性和灵活性与其他部门法相比要明显得多;由于进出口环节管理部门众多,依据的法律分属多个法律部门,其他部门法的改变造成的海关法相关内容的改变也日渐频繁;而《海关法》在赋予海关管理国家进出口的执法依据的同时,也规定了进出口人的权利义务。随着整个国家政府职能的转变,建设法治政府、透明政府进程的深入,《海关法》关于进出口人的权利的内容也会越来越占据重要地位。因此,《海关法》本身是一部动态的法律。《海关法》从最初作为国家设立关税壁垒的立法依据到今天世界范围内促进贸易便利,维护进出口人权利的依据,其性质、作用已经并且正在发生着深刻的变化。

一、海关法的特点

(一)体系庞杂,专业技术性强

海关的管辖范围可以说遍及整个关境,涉及海陆空、边境小额贸易、旅客行李、邮件等多个领域。针对不同的贸易方式、贸易对象,调整方法各不相同,海关法自身的商品归类、估价、知识产权保护、统计不仅需要传统的海关业务知识,更需要海关业务知识以外的极强的相关领域的专业知识。因此海关法规定的内容需要各种专业内容的组合,很难做到系统编排。

(二) 实体规定与程序规定同时存在, 程序规定跟不上形势需要

自从《行政诉讼法》规定违反法定程序的具体行政行为可以被判决撤销或部分撤销以后, 包括海关在内的全国各级行政机关对法定程序的重要性认识显著加强。但是由于长期以来重实体轻程序的历史原因和思维惯性, 行政程序的规定显著缺乏, 已有规定的法律效力普遍没有实体规定高, 成为制约行政法治的一个重要因素。近年来, 海关法体系中, 程序性规定有了显著的增加, 但是仍然不够系统, 往往散布于实体规定之中。由于我国至今还没有一部统一的行政程序法典, 这样的现象可能还会持续一段时间。同时, 程序正义思想在海关法律法规中的体现也还需要立法者表现出高度的智慧和气度: 如何在效率优先的情况下做到程序正义, 如何建设透明高效的行政运作机制, 规范本部门的权力和利益, 都是重大而又现实的课题。

(三) 动态调整, 因时而异

海关法调整的最主要的对象是贸易, 贸易随着国家政策变化在不断变化; 新的贸易方式、新技术的不断出现也无时无刻不在要求海关法能够及时适应变化了的形势。例如, 在我国法律对电子数据的法律地位还没有定论的时候, 在国际贸易领域电子商务已经蓬勃兴起, 海关的 EDI 无纸报关、计算机联网审批也已经开展得有声有色了, 这就迫切需要海关法对此作出规范。而随着中国经济越来越融入世界经济, 海关的角色在国家经济的看门人之外, 又增加了公平竞争的维护者的职责。在对原有法律体系进行不断调整的同时, 必须不断增加新的内容以支撑新的角色定位。

(四) 内容开放、直面实践

内容开放包括了两方面的含义, 首先, 海关法的内容大面积的和国际接轨, 依照国际通行的惯例、规则建立自己的内容体系。例



如海关的估价规则、原产地规则等就是参照相关的国际协定制定的。其次,海关法的内容涉及大量其他法律部门的内容,在此,海关法没有闭门造车、自搞一套,而是直接把这部分内容引向相关的部门法,同时留下与其他部门法相衔接的大量接口。例如海关的知识产权保护法规、加工贸易财务账册的管理等。

二、海关法的指导原则

(一) 国家主权原则

国家主权是海关法立法的最高原则。海关对外代表着国家,海关不受外来干涉,独立地行使权力是国家独立的重要体现。海关所有的制度安排都不能同国家主权相冲突相违背。因此,关税制度要由我国自主制定;履行国际公约的规定是我国在承担国际义务时自主地进行调整。

(二) 方便交流、便利贸易原则

无论赞成者还是反对者,都无法否认全球化是一个趋势,我国随着不断融入世界经济,对外贸易的依存度已经高达70%。^① 在这样的大背景下,是否方便人员的交流、便利贸易的开展直接关系到经济是否能够顺利发展,也就成为海关的重要职责。传统的通过关税和非关税壁垒保护本国产业的思路渐渐让位于开放竞争,在竞争中经受考验壮大本国产业的新思维。现代的海关机构已经认识到合理地简化清关程序使之精简高效有利于进出口人和国民经济。^② 海关法的立法指导思想 and 制度设计也必须围绕这一转变和要求进行。

① 根据国家统计局网站2007年7月19日公布的数据,2007年上半年,我国国内生产总值106768亿元,进出口总额9809亿美元,按照1美元兑换人民币7.7元计算的话,依存度已经超过70%。相关数据见<http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20070719-402418926.htm>。

② 世界海关组织《符合货物清关时间要求的措施指南》, *Guide to measure the time required for the release of goods*, 世界海关组织网站 <http://www.wcoomd.org>。

在中国国内产业“走出去”的过程中,海关法的制度设计更肩负着促进其发展的重任。海关法对海关的定位必然从“瓶颈”转向“通衢”。

现代行政法的指导思想在整个 20 世纪也经历了巨大的转变,从行政的命令、强制、管理思维发展为行政机关和相对人之间加强合作,行政为公众提供公共服务的思想。方便交流、便利贸易的原则正符合这一指导思想的发展,为海关的发展注入活力。

(三)法律面前一律平等原则

这一原则是所有法律适用的原则,但是对海关法律的适用有其特殊的意义。从理论上讲,海关并不是其所拥有权力的所有者,权力的所有者是全体人民,并由他们的代表即国家权力机关授予海关,所以海关只有执行权。而如果作为权力的所有者,它完全有权按照自己的意愿、好恶行使权力,无所谓法律面前一律平等;但是作为执行者,只能严格按照法律规定的范围、程序、尺度执行,那么体现法治精神和市场经济公平竞争需要的法律面前一律平等原则就是海关法的必然选择。不仅如此,在行政执法中还应该体现为权力的所有者即全体人民服务的思想,对人民的固有权利应当尊重和保护。

应该说中国海关在 20 世纪 80 年代提出“把关、服务”的方针是符合行政、行政法提出的行政与行政相对人合作服务的发展趋势的。但是海关却经历了湛江、厦门特大走私案的挫折。反思案件留给世人的教训,并不是当时的海关方针有什么不对的地方,而是对服务的内涵把握不准。法律是普遍适用的行为规范,因此海关依法行政所体现的服务是对所有行政相对人的服务,这样的服务是一律平等的为所有行政相对人提供的,而不是为特定的人、特定的地区、特定的时间提供的。所以,海关的服务主要体现在为所有的行政相对人的交流、贸易提供同样的便利,也就是体现在制度设计的层面。而制度设计的职责在海关总署,服务的重点也就在海关总署,地方各级海关的服务主要体现在忠实的执行现有的各项法律法规和提



高工作效率上。以前的教训就在于地方海关突破了法律的界限,为特定人、特定地区的利益允许有超越法律的行为和人的大量存在,彻底违背了法律面前一律平等的原则。

(四) 监管、监督原则

海关作为国家行政部门,其主要职责是执行国家的政策、法律,即对进出口贸易和人进出进行监管。一段时期内,海关工作重点一直在“促进”还是“严格监管”之间摇摆。其实,如何促进贸易的便利化是政策制定者或者说决策者应当重点考虑的问题,因此应当由海关总署的相关机构重点关注,而各地基层海关不具有政策制定权或者决策权,其工作重点就是执行,也就是监管。对于执行中发现的问题,应当快速反映到政策制定层面,而不是擅自改变政策,因为政策、法律执行的不统一,有可能直接影响到国内大市场的统一性,以及对其他市场参与者造成不公平。

绝对的权力意味着绝对的腐败,海关监管进出口贸易和人员进出,拥有很大的权力,需要监督,这符合法治的原则。监督既有来自内部,也有来自外部。内部监督包括设立专门的监督部门,更包括在岗位设置、权力行使中建立相互监督制衡的机制和制度。外部监督则包括来自国家其他部门如审计部门的监督和社会其他层面的监督,如进出口监管的相对人、新闻媒体的监督等。

(五) 风险管理原则

海关对对外贸易秩序的管理已经从最初的全面管理转换为对管理对象进行风险评估,以确定哪些进出口人或者进出口货物需要投入较多的人力物力进行监管。“海关风险管理可以是战略性的、操作性的或战术性的,应牢记风险管理程序可在上述各个层面上使

用。”^①由于世界范围内的贸易总量的快速增长,海关面临的监管任务越来越繁重,情况也越来越复杂,平均地使用监管力量肯定不能适应形势的发展。

三、海关法的体系

海关法的体系大体可以分为宪法、法律、行政法规、行政规章四层。

海关法的原则和规定首先要符合根本大法《宪法》的规定;其次,海关法是行政法的一支,因此它要受到作为对所有行政法具有普遍指导意义的《行政诉讼法》、《行政复议法》、《行政许可法》、《行政处罚法》、《国家赔偿法》等法律的制约和指导。除此以外,整个海关法律体系中处于最高地位的就是海关法典,即《中华人民共和国海关法》,它是海关法律体系中除上述几部带有普遍指导意义的法律之外唯一的一部法律。海关的所有法规、规章都不能与《海关法》相违背。

在海关法典之外,具有较高法律效力的法律渊源就是行政法规。目前海关作为执法依据的行政法规主要有《中华人民共和国海关法行政处罚实施条例》、《中华人民共和国进出口关税条例》、《中华人民共和国海关稽查条例》、《中华人民共和国知识产权海关保护条例》等。

海关法律体系中数量最为庞大的是海关总署颁布的行政规章。和其他行政规章一样,海关总署颁布的行政规章具有数量庞大、规定细致具体、变动相对频繁等特点。但是,正是这些行政规章,具体指导着各级海关和管理相对人实施通关活动或其他相关活动。某种意义上可以说,海关法律的主要部分就是行政规章。

^① 海关总署国际合作司编译《关于简化和协调海关制度的国际公约(京都公约)总附约和专项附约指南》,中国海关出版社2003年版,p.71。