

前进中的中国海关

(上册)

本书编委会 主编



北京网通领跑宽带奥运!

网络沟通世界 宽带成就梦想



北京2008年奥运会合作伙伴
OFFICIAL PARTNER OF THE BEIJING 2008 OLYMPIC GAMES

中国海关出版社

前进中的中国海关

《前进中的中国海关》编委会 主编

中国海关出版社

图书在版编目(CIP)数据

前进中的中国海关/《前进中的中国海关》编委会编.
北京:中国海关出版社,2007.11
ISBN 978-7-80165-159-4
I. 前… II. 前… III. 海关—概况—中国 IV. F752.5
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 099664 号

选题策划:高 烽 单 颖 冯雪松
责任编辑:冯雪松

前进中的中国海关

《前进中的中国海关》编委会 主编

中国海关出版社

(北京市朝阳区东土城路 14 号 100013)
新华书店经销 廊坊市蓝菱印刷有限公司印刷
2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷
开本:880mm×1230mm 1/16 印张:27.75
字数:694.4 千字 印数:1-500
ISBN 978-7-80165-159-4
定价:200.00 元
图编部电话:(010)85271833-653
发行部电话:(010)65272703
出版社网址:www.haiguanbook.com
海关版图书,印装错误可随时调换

《前进中的中国海关》

编 委 会

主 编:左 铁

副主编:高 烽 张道义

编 委:单 颖 冯雪松 胡 菡 张立娟

王静文 温 扬 高 倩 张志迪

庄 磊 车春江 韩卫杰 白 赞

协办单位:佛山美的家用电器股份有限公司

同贺单位:广东顺安达太平货柜有限公司

同贺单位:汕头华翔塑胶有限公司

目 录

上 册

第一章 绪 言

(一) 海关的历史沿革	(1)
一、海关的产生和发展	(1)
二、中国海关的起源	(2)
(二) 近代中国海关受制于人	(3)
一、近代我国(晚清)对外签订不平等条约	(3)
二、近代中国海关的作用	(4)
(三) 新中国海关独立自主	(4)
一、我国海关的性质	(5)
二、我国海关的职能	(8)
三、海关工作指导方针和现代海关制度	(9)

第二章 口岸建设

(一) 口岸概念及分类	(27)
(二) 改革开放后口岸建设情况	(27)
(三) 电子口岸建设情况	(87)
一、中国电子口岸的简介	(87)
二、中国电子口岸的意义	(88)
三、中国电子口岸较之现行的口岸管理模式具有不可比拟的优越性	(88)

第三章 海关组织机构建设

(一) 新中国海关行政机构建设	(90)
一、海关设关原则	(90)
二、各地海关机构	(91)
三、海关总署	(92)

四、直属海关	(93)
五、隶属海关	(94)
六、海关缉私机构	(94)
七、单独关税区海关	(95)
(二) 附属事业机构建设	(99)
一、海关总署机关服务中心	(99)
二、全国海关教育培训中心	(99)
三、全国海关信息中心	(99)
四、海关总署物资装备供应中心	(100)
五、中国海关出版社	(100)
六、中国电子口岸数据中心	(101)
(三) 驻外机构建设	(102)
(四) 教育机构建设	(104)
一、上海海关高等专科学校	(104)
二、秦皇岛海关学校	(107)
(五) 学术机构建设	(107)
一、中国海关学会	(107)
二、中国海关史研究中心	(108)
三、其他社会团体	(108)

第四章 海关组织管理

(一) 海关的性质	(111)
(二) 海关的组织管理	(111)
一、海关领导体制	(111)
二、海关人事管理	(111)
三、教育培训	(113)
四、财务管理	(113)
五、信息管理	(117)

第五章 海关制度建设

(一) 海关制度体系建设	(122)
一、海关的管理体制与机构	(122)
二、关衔制度	(125)
三、海关关税法律制度体系	(125)
四、海关权力的监督制度	(127)
(二) 现代海关制度建设	(128)
一、建立现代海关制度	(129)
二、通关作业改革	(132)
三、信息化打造现代海关	(132)
四、建设和谐海关	(135)
五、用治理、善治理论解读现代海关制度	(141)

第六章 海关法制建设

(一)立法	(145)
一、海关法律制度概述	(145)
二、我国海关行政程序立法理论问题探析	(146)
三、新海关法的修订及其意义	(149)
四、海关立法现状的不足与对策	(151)
(二)执法	(153)
一、四大任务简介:	(153)
二、执法法律规定的问题及对策	(156)
三、加入 WTO 后海关执法的变化	(157)
四、构建现代化的和谐海关	(159)
(三)廉政建设	(160)
一、海关的廉政建设	(160)
二、海关廉政建设新进展	(161)
三、海关廉政建设步入 e 时代	(163)

第七章 海关监管

(一)海关监管概述	(175)
一、海关监管的任务	(175)
二、海关监管的对象	(175)
三、海关监管区域	(175)
四、海关监管的主要法律制度	(176)
(二)监管依据的建立	(176)
一、国家禁止进出口货物管理制度	(176)
二、进出口许可管理制度	(177)
三、进出口商品检验制度	(178)
四、动植物检疫制度	(179)
五、濒危物种管理制度	(179)
(三)监管体系建设	(180)
一、海关监管工作体系的含义	(180)
二、企业分类管理制度	(180)
三、对外加工贸易企业登记备案管理制度	(182)
四、其他前期监管工作	(184)
五、后继管理工作	(188)
(四)我国的货运监管	(191)
一、对进出境运输的监管	(191)
二、对加工贸易货物的监管	(203)
三、对外商投资企业出口货物的监管	(214)
四、对保税货物的监管	(216)

下 册

第八章 海关征税

(一) 关税政策	(223)
一、关税的起源与发展	(223)
二、我国关税的产生与发展	(224)
三、关税制度构成	(226)
四、《进出口关税条例》和《海关进出口税则》	(228)
(二) 关税税则制度建立	(229)
一、关税税则的分类及演变	(229)
二、我国关税税则的发展	(231)
三、商品分类目录	(233)
四、税则归类	(237)
五、原产地规则	(241)
六、税率的运用	(243)
(三) 关税标准体系建设	(246)
一、完税价格的审定	(246)
二、关税的计征和退补	(248)
三、关税优惠制度	(250)
四、海关代征其他税费	(258)
五、纳税争议的解决与申诉程序	(271)

第九章 海关稽查

(一) 海关稽查的概念	(272)
一、海关稽查的基本概念	(272)
二、海关稽查的目的	(273)
三、海关稽查的对象	(274)
四、海关稽查的主要工作	(275)
五、海关稽查的时间范围	(277)
六、海关稽查与海关缉私的区别	(278)
(二) 稽查制度与法律建立	(279)
一、海关稽查制度建立的目标和条件	(279)
二、建立海关稽查制度的理论依据	(280)
三、海关稽查制度的法律依据	(282)
四、海关稽查制度的权利和义务	(284)
五、被稽查人的法律责任	(290)
六、海关稽查的权力	(291)
七、海关稽查应当履行的职责	(294)
八、海关稽查的法律责任	(296)

(三) 海关稽查的程序和管理	(298)
一、稽查准备阶段	(298)
二、稽查实施阶段	(299)
三、稽查处理阶段	(306)

第十章 海关缉私

(一) 海关缉私概述	(309)
一、走私的概念	(309)
二、海关缉私的概念和作用	(310)
三、缉私的任务和原则	(311)
(二) 缉私队伍组织建设	(311)
一、海关缉私警察队伍概况	(311)
二、海关缉私警察的管理体制	(313)
三、海关缉私警察机构权限与其他机关及其部门的关系	(314)
四、缉私警察的性质、主要职责和法律依据	(314)
五、缉私警察的工作成果	(315)
六、缉私工作取得的经验	(316)
七、建立一支高素质的海关缉私队伍	(317)
(三) 缉私管理	(318)
一、查问	(319)
二、询问	(319)
三、检察	(320)
四、稽查	(320)
五、扣留	(321)
六、追缉堵截	(321)
七、使用武器	(322)
八、积极开展网络缉私	(322)
九、尝试运用电子证据	(322)
十、加强风险管理工作	(322)
(四) 缉私执法	(323)
一、海关缉私的法律依据	(323)
二、对走私违法行为的查处	(323)
三、对走私罪的处罚	(324)
四、不服海关处罚的复议和起诉	(328)
五、树立依法执法行政观念, 提高依法行政水平	(328)
(五) 海关缉私重大成果	(330)
一、我国反走私工作历程	(330)
二、近年来海关重大缉私行动	(331)

第十一章 海关统计

(一) 海关统计体系的建立	(334)
---------------	-------

一、中国海关统计的发展概况	(334)
二、海关统计的概念	(335)
(二) 海关统计资料管理	(338)
一、海关统计的法律依据	(338)
二、海关统计的范围	(339)
三、海关统计项目	(347)
(三) 海关统计资料的公布	(364)
一、海关统计书刊资料	(364)
二、海关统计数据发布时间	(366)
三、海关统计资料发布内容	(366)
(四) 海关统计资料咨询服务	(370)

第十二章 国际合作和对外交流

(一) 国际海关合作	(371)
一、世界海关组织	(371)
二、APEC 海关手续分委会	(377)
三、海关四大支柱性公约	(378)
(二) 参与国际海关合作	(382)
一、我国海关参与 WCO 事务	(382)
二、我国加入世贸组织以来海关相关工作	(382)
三、中国海关参与 SCCC 活动	(386)
四、中国海关参与区域合作	(386)
五、我国海关与国际海关的执法合作	(396)
(三) 参加国际会议	(398)
一、亚太经合组织海关手续分委会举行会议	(398)
二、亚太地区海关联络会议在澳门举行	(398)
三、香港海关与澳纽海关进行双边会议	(398)
四、世界海关组织欧洲区海关领导人会议在阿拉木图举行	(399)
五、第五届东盟海关税则协调会议在文莱举行	(399)
六、第十一次 WCO 亚太地区海关署长会议	(399)
七、世界海关组织高级战略小组会议在沪举办	(400)
八、香港海关筹办世界海关组织地区会议	(400)

第十三章 海关大事记和人物

(一) 海关大事记	(401)
一、方针政策、机构调整	(401)
二、法制建设	(405)
三、业务管理	(407)
四、其他	(427)

第一章 绪 言

(一) 海关的历史沿革

海关是一个历史范畴。海关是在一定的历史条件下产生和发展起来的。它是国家产生和发展的产物。由于有了国家才会有国与国之间的交往、国与国之间的经济往来、国与国之间的贸易关系。在这个基础上,国家为了维护自己的主权,同时为了维护自己的利益,才设立海关,对出入境的货物和人员进行监督管理。在不同的历史时期、不同的国家,尽管海关的具体组织形式有所不同,或者有些任务也不同,但海关的基本性质是有共同之处的,即海关是由于国家的需要而设立的。中国海关的设立也并不例外。

一、海关的产生和发展

(一) 海关产生的条件

1. 政治条件。海关是国家建立之后并发展到一定时期的产物。在人类社会的发展过程中,原始社会没有阶级,没有国家,自然也没有海关。由于生产力的发展和社会分工的发生,原始社会后期,逐步发生了阶级分化,产生了阶级和国家。国家为了维持其阶级统治,就需要设置各种国家机关,管理军事、政治、外交和经济等事务,并征收赋税。

海关的出现以国家的产生为前提,但并不是在国家产生初期就有海关。海关是国家发展到一定时期的产物,即由于国家事务的增多和国家机构分工的日益发展,才有了设置海关机构的必要。同时,海关工作又与该国的对外政策有密切联系,按照对外政策的需要执行着本身的任务。近代海关具有很强的阶级性、政策性。它在为本国统治阶级利益服务中,日益发挥着十分重要的作用。

2. 经济条件。海关是随着商品生产的发展和对外商品交换的需要而逐步形成和发展起来的。在原始社会里,社会生产力水平极端低下,人们共同劳动,全部劳动成果仅能维持自身的生存,没有剩余产品,实行平均分配,海关形成的条件还未形成。进入原始社会末期,由于社会分工交换的发展,社会生产力有所提高,产生了剩余产品,并且有了简单的商品交换,有了海关产生的基本条件。到了19世纪,世界市场的形成促进了资本主义生产方式的迅速发展,国际贸易不断发展,进出国境的货物、运输工具、人员物品空前增多,因而海关的监督管理和征税工作日益繁重起来。一国的海关政策及其监管制度便成为该国对外贸易政策和措施的重要组成部分。

3. 地理条件。海关的产生和国家的地理效能环境有着密切的关系。一个国家,为了便于管理进

出境事务,海关通常建立在沿海、沿江和沿边的港口、城市或交通要道。地理交通条件的变化,如港口的开发、河流的改道、道路的兴建等,都会影响海关的设立或裁撤;交通工具的飞速发展和运输方式的改变,也会影响海关的发展。

(二)海关的发展

在不同历史时期和不同社会制度的国家中,海关虽然都是管理进出事务的国家行政机关,但是,随着国家性质职能的不断变化和发展,海关的性质有着不同的阶级内容,职能也在不断发展,发挥着不同的作用。

1. 奴隶社会海关。由于生产力水平低下,对外贸易往往同战争、抢劫交错进行,加之国境不稳定,交通工具落后等原因,奴隶社会的海关机构和海关制度都是不健全的。如欧洲古代希腊、罗马和我国西周、春秋时期的海关,为奴隶主服务,主要任务是防止奴隶逃亡和外来入侵,虽然也有管理重点物品和征税任务,但不占重要地位。海关机构带有强烈的军事色彩,侧重于政治保卫。

2. 封建社会海关。随着生产力的发展,对外贸易和国际交往的范围也不断扩大,但由于自然经济仍占主要地位,进行对外贸易主要是为了取得奢侈品。封建统治者为了本阶级的需要,逐步健全海关机关,海关在经济方面的作用有所加强,但主要任务仍是巩固封建制度,同时也为满足封建统治阶级的奢侈消费服务。在漫长的封建社会,各国除继续在沿海、沿边设置海关外,在内陆地水陆交通要道也设置了许多关卡。在封建社会早期和各个朝代的初建时期(如西汉、盛唐和第七、八世纪时的阿拉伯帝国),由于统治阶级一般能接受历史教训,制定比较正确的对内对外政策,因而海关机构和海关制度一般有利于生产力的发展,客观上起着积极的作用。但到了封建社会的中后期或一个朝代的后期(如15世纪后的欧洲一些国家、我国明、清的后期),往往是国内关卡林立,苛捐杂税丛生;对外限制往来,闭关自守,海关起着阻碍社会生产力发展和不利于对外正常交往的消极作用。

3. 资本主义海关。在资本主义时期,由于国际贸易和工业、交通的空前发展,海关的工作量和重要性,不论对物、对人大大增加了,建立了周密的进出境管理制度,主要执行保护关税政策,海关成为推动资本主义生产方式发展的有力工具。

4. 社会主义海关。20世纪是无产阶级革命的新时代。不少国家走上了社会主义道路,如何建设社会主义海关没有现成模式,只能在马克思主义普遍真理和社会主义基本原则指导下,结合各国具体情况,不断探索和改进。

二、中国海关的起源

我国海关具有悠久的历史,它的产生和变化经历了一个漫长的历史过程。从公元前11世纪的周朝开始,即出现海关管理机构的雏形,后来逐步由内陆关、边境关向沿海关(市舶司)发展,直到清朝出现了以“海关”命名的海上对外贸易管理机构,其间延续了3000多年。

一些历史文献及考古发掘的文物可以证明,中国海关起源于3000多年前的西周,当时已存在海关的雏形。海关是国家的出入境的监督管理机关。海关的出现是以国家的产生为前提的,国家为了维护其统治,就需要设置各种国家机关,管理军事、政治、经济和文化事务;进出境事务,征收赋税,也是国家必须管理的事务,海关就应运而生了。

在15世纪明朝中叶,我国资本主义生产方式开始萌芽,手工业在封建社会内部逐步发展。但是,由于明清两朝采取了海禁闭关政策和其他一些封建专制措施,特别是西方资本主义国家的侵犯,我国社会发展进程被扼杀,没有发展为资本主义社会,而是沦为半殖民地半封建社会。作为这种转变的一

个重要标志,封建性质的海关,也在鸦片战争之后,由于海关的主权旁落,转化成为半殖民地半封建海关。虽然洋人税务司控制的海关名义上仍是中国海关,并在形式上和某些业务制度上带有资本主义色彩,但在实质上它始终是为帝国主义、封建主义和官僚资本主义服务的,从对外关系来说,它始终是半殖民地性质的。

(二) 近代中国海关受制于人

旧中国海关几乎都是根据不平等条约,服从帝国主义国家经济侵略而设立的;由于滥行开放通商口岸的结果,以致形式上到处关卡林立,而实际上是门户洞开。旧中国海关存在将近百年,从未有过海关基本法,一切都按照帝国主义代理人海关总税务司的命令办事。

一、近代我国(晚清)对外签订不平等条约

1842年与英国签订《中英南京条约》起,到1918年与日本签订《陆军共同防敌军事协定》、《海军共同防敌军事协定》条约止,在长达76年的时间内,晚清皇朝先后被迫签订了24个不平等条约。据不完全统计:在这24个不平等条约中,涉及赔款达12.135亿两白银,卢币900万。涉及让土地的有:香港岛给英国;沙俄割占黑龙江以北、外兴安岭以南的60多万平方公里土地;还把乌苏里江以东约40万平方公里的中国领土划作两国共管;割九龙尖沙嘴给英国;割让中国巴尔喀什湖以东以南44万多平方公里的领土给沙俄;霍尔果斯河以西地区和斋桑湖以东和以南大片土地割给俄国;割辽东半岛、台湾、澎湖列岛给日本。在开放口岸方面:自开放广州、厦门、福州、宁波、上海后,又增开汉口、九江、南京、天津、宜昌、芜湖、温州、广东、北海等为通商口岸,在云南和广西两省的中越边界开埠通商等。在谋取特权方面:如《中美望厦条约》,除取得《中英南京条约》及其附件的各种特权外,扩大了领事裁判权和关税协定的规定;还规定美舰可以出入通商口岸,美国可以在通商口岸建立教堂。《中法黄埔条约》,除取得英、美两国条约中规定的权益外,还规定有人触犯法国在通商口岸的教堂,清朝地方官要“严拘重惩”。《中俄天津条约》(1858年)沙俄取得陆路通商和沿海口岸通商的权利,还取得在通商口岸停泊军舰、内地传教、领事裁判权和片面“最惠国待遇”等特权。中国与英国、俄国、德国、法国、美国、日本、意大利、奥地利、比利时、荷兰、西班牙《辛丑条约》(1901年)还增加了惩办曾支持宣战的王公大臣,保证严禁人民反对帝国主义侵略的活动,允许西方列国驻兵京津以及京山铁路沿线。划东交民巷为“使馆界”,允许各国驻兵保护,不准中国人居住。《二十一条》(1915年)日本继承德国在山东的一切权利;享有南满、东蒙一带工商、土地、路矿、顾问、借款的特权。中国沿海岛屿和港湾不得租借和转让他国。中国政府聘用日本人为政治、财政、军事顾问。中国警政和兵工厂由中日合办等。

近代中国由于清朝政府的腐败与无能,已成为任人宰割的羔羊。就连中国政府的内政,西方列强也可以毫不掩饰地进行干涉。如:改总理衙门为外务部,位列六部之首。在关税方面,税率“共同协定”。洋货在“租界”免收厘金,运往内地免收内地税。西方的工业文明摧残着中国的瘦小的民族工业。关税成为“赔款”的来源与保证。西方列强在中国是地地道道的掠夺。旧中国海关在洋税务司的把持下成为西方列强在华利益的忠实庇护所和世袭领地。

二、近代中国海关的作用

近代中国海关是个畸形的海关,从清朝起,洋人就把守着中国经济大门,外籍总税务司把持着中国海关的最高权力。外籍税务司管理海关是中国近代海关的主要特征。

根据《南京条约》及后来的《虎门条约》,广州、厦门、福州、宁波和上海为对外开放的通商口岸。1842年11月17日,上海正式开埠。开埠的标志是清政府的江海关在洋泾浜北面,接受外商进出口货物的申报和办理征税手续。

1846年,英国驻上海第一任领事,海军上校巴富要求上海道台官慕久在位于英租界的外滩中心区(即现在的上海海关所在地),设立江海关,办理洋商征税事宜,进而逐渐取代了原有海关(今南市小东门外)大关的地位。

1854年6月29日,两江总督派员和英、美、法三国领事在昆山举行会议并达成协议,成立税务管理委员会,进而控制江海关。同年7月12日,中国第一个外国人管理的海关开办,中国近代海关开始走上一条崎岖屈辱的道路。

1858年清政府与英、美、法、俄四国分别签订不平等的《天津条约》,之后又被迫在上海签订《通商章程善后条约:海关税则》,规定各口海关统一任用洋人来管理,外籍税务监督制度从此正式演变成了外籍税务司制度。至此,洋人控制近代中国海关的做法完全合法化了。

总税务司是近代中国海关的总负责人。自1859年5月产生第一任,至1949年最后一任总税务司,其间共5任,分别是李泰国、赫德、安格联、梅乐和、李度。除李度为美国人外,其余均为英国人。所以,中国近代海关是一个以英国为首的资本主义国家人员管理的行政机构。

回顾这段历史,我们不难看出,在这一时期,正是西方列强阔步前进,特别是英国在全球建立大英帝国的时代。中国也正是在这样的历史漩涡中沦为半殖民地。因此,近代中国海关,一方面是作为资本主义因素出现在中国,不可避免地带进了资本主义的新事物;另一方面,也是主要的,即它作为维护、发展西方列强经济利益的工具,不可避免地阻碍着中国社会的发展。又由于中国近代海关一开始就和满清皇朝结合在一起,满清统治者企图依靠海关加强它的统治,而英国又希望中国海关成为它在华利益的基石,故而,海关势力得以渗透到近代中国的政治、经济、文化,甚至军事等各个领域。它以征收对外贸易关税、监管对外贸易为核心,兼办港务、航政、气象、检疫、引水、灯塔、航标等海事业务,还经办外债、内债、赔款,以及邮政为主的洋务,并从事大量的业余外交活动。对中国近代社会产生着广泛的影响和作用。正如曾任中国海关总税务司之职长达半个世纪之久的赫德,在论述条约与海关的关系时所说的:条约“总是制定者从外国立场出发强迫签订的,因此,极端重视的首先是要求外部(国际)贸易的发展,而不是发挥内部(中国)的潜在能力”;根据条约而建立的海关外籍税务司制度,是“为使贸易按照规定的方式进行,为使中国人按照条约规定,强加于他们的贸易方向行动。”其实质就是在更广泛的范围内为维护和发展列强,特别是英国在华的经济利益服务。

(三)新中国海关独立自主

随着新中国的成立,我国恢复了海关的独立自主权。根据我国经济发展的需要,将全国设关地点

予以适当调整。海关总署对海关组织进行了大变革,撤销了重庆、金陵、瓦房店、龙州四个独立关和一些分支关所,并且根据政务院当时颁布的“关于设立海关原则和调整全国海关机构的指示”,全国海关及其分支机构,将原有的 173 处缩减为 70 处。

我国规定了“地方海关组织通则与各关编制暂行方案”,各地海关均根据这一方案进行了内部组织的整编工作。解决了所谓“洋员”问题,完全取消了洋人税分公司与总税务司制度;解除了与海关业务无关的海务港务工作,克服海关大权独揽包办一切的现象;并基本上改正了海关组织机构与内部分工上许多不合理的现象。

海关的性质和职能已发生了深刻而重大的变化,从而海关的业务制度亦必然要随之发生变革。因此,建立和统一新海关的业务制度,是顺利完成任务的一个极重要的环节。海关总署认识到这项工作对改革旧海关建设新海关的重要性,集中主要力量,从事于海关法和新税则的草拟工作,并颁发了若干重要的条例规章。

一、我国海关的性质

(一) 海关的社会性质

1949 年,第一次全国海关工作座谈会在北京召开,中央财政经济委员会主任陈云同志在会上指出:把百年来被帝国主义把持的海关变成为人民服务的、完全自主的、有利于新民主主义国计民生的海关是根本性的大变革。这种变革体现在以下三个方面:

1. 彻底收回主权,建立独立自主,集中统一的为人民服务的新海关。全国解放前夕,毛泽东主席在中共七届二中全会上指出:“立即统制对外贸易,改革海关制度,这些都是我们进入大城市的时候所在地必须首先采取的步骤。”这一指示深刻揭示了旧海关制度服务于帝国主义、买办资产阶级的反动本质,对以后改造旧海关、建立新海关具有重要的指导作用。新中国海关完全按照本国政治经济的需要设立海关机构,建立监管制度,制定关税政策,不受任何外来势力的影响,并建立起集中统一的海关领导体制。1950 年 3 月,中央发出《关于海关总署直接领导全国各地海关的通知》,要求全国各地海关均应立即和海关总署建立上下级关系,受总署直接领导,一切有关海关的组织、人事、行政、业务等均应向总署报告请示,总署所颁发的一切规章、命令、指示应严格遵守。从而确立了中国海关集中统一的管理体制。

2. 维护中国主权利益,保护民族工业,促进国民经济发展。1950 年初,中央人民政府通过了由周恩来总理签发的《关于关税政策和海关工作的决定》(以下简称《决定》)。该《决定》揭露了英美帝国主义长期把持旧中国海关大权并利用这一特权绞杀中国民族工业、严重损害中国主权利益的本质,强调了新中国海关必须实施对外贸易管制、保护中国民族工业发展;明确海关组织体制必须集中统一,海关职能应包括监督管理、征收关税、查缉走私三项。将旧海关包揽的与海关管理无直接关系的部分职能移交出去,使海关的监管职能作用更加明确突出。

3. 对旧海关技术业务继承借鉴,改造旧制,为我所用。1950 年 10 月,周恩来总理在谈到如何接收改造旧海关时指出,旧海关是帝国主义在半殖民地的产物,不能像工厂的房产那样整套地接收过来,如旧海关的人事制度,待遇问题就是很不合理的,应该改革。但是,许多业务、行政、技术、方法是有用的,海关统计也比较可靠,应该接收过来并加以改造。新中国海关正是在借鉴、改造旧海关部分业务制度、技术经验的基础上,建立起了一套有利于社会主义建设的、独立自主的海关制度。

(二) 海关的职能性质

新中国成立以来,我国海关职能性质随国家政治经济形势发展需要,先后有过四次调整变化:

1. 1951年《暂行海关法》颁布之时,中央确定海关的职能性质是“把守国家经济大门的行政机关”。当时我国面临着巩固新生政权、恢复国家经济的繁重任务,中央政务院在《关于关税政策和海关工作的决定》中认为:“国家海关工作和国家对外贸易工作上所进行的某种监督与某种管制,在恢复和发展我国人民经济中,应起重要作用。海关税则必须保护国家生产,必须保护国内产品与外国商品竞争。”“中央人民政府海关总署必须是统一集中的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,与走私做斗争,以此来保护我国不受帝国主义的经济侵略。”

2. 1958年,在广州召开的全国海关关长会议提出:“海关是人民民主专政的工具之一,必须以经济、政治保卫为自己的工作中心。”这表明海关作为“把守国家经济大门的行政机关”的职能性质开始被淡化。1958年后,由于国内社会主义改造已经完成,对外经济贸易全部由国营外贸公司经营,海关对进出境经济活动的监管职能作用相应减弱。另外,受阶级斗争扩大化影响,海关作为专政工具的职能作用被突出起来。海关的工作重点迅速由进出口货运监管转移到对进出境人员携带物品及邮递物品的监管。在执行法律政策方面,从强调“严格地根据海关法进行各项工作”转变到强调“执行海关的规章制度,必须以政策为前提”。法的作用开始被政策所取代。在政治与经济的问题上,“必须以政治为重,经济服从政治”。要求海关在执行海关章程时“不要呆板行事,必须考虑政治政策影响”。

3. 1971年,在外贸部召开的全国海关工作座谈会上提出:“我国海关是无产阶级专政的国家机关,担负着维护国家主权、保卫无产阶级专政的重要任务。”1975年,全国海关工作会议进一步提出:“海关是无产阶级国家机器的组成部分,是无产阶级专政的工具。”当时正值“文化大革命”鼎盛时期,全国受极“左”思潮影响,海关正常业务职能受到严重削弱,导致海关监管在指导思想上是广泛怀疑,在实际工作中是细查细验,造成了海关对内对外影响不好、形象不良的恶果。

4. 1978年,党的十一届三中全会以后,全党工作重心转移到社会主义现代化建设上来,国家实行改革、开放的方针。国务院为适应国家经济政策调整需要,加强我国对外经济、文化、科技交流,决定对海关管理体制进行重大改革,首先明确海关的职能性质。1980年2月,《国务院关于改革海关管理体制的决定》中指出:“海关是代表国家在口岸行使监督管理职权的机关。”这是在改革开放形势下对海关职能性质的正确定位,改变了以往关于海关作用、性质的不正确提法,起到了正本清源的作用,为以后海关事业的蓬勃发展奠定了正确的认识基础。

(三) 海关的法定性质

1987年1月,第六届全国人民代表大会第十九次常务委员会审议通过《中华人民共和国海关法》(以下简称《海关法》),将海关的职能性质以法律形式确定下来。《海关法》第二条规定:“中华人民共和国海关是国家的进出境监督管理机关。”2000年7月修正的《海关法》又一次明确了这一点。它准确地揭示了海关区别于其他国家机关或政府机构的职能特征。

1. 海关是国家行政机关

海关的性质不仅是理论上的阐述,也不限于是政府文件上的表述,而是由法律做出界定,这种界定既是将海关在法律上做了定位,也是为了使海关的性质得以有效的体现。在《海关法》中规定,中华人民共和国海关是国家的进出境监督管理机关。这项规定是对海关性质在法律上的准确界定,它表明:一是,海关是国家机关,这就由法律赋予了海关能够代表国家行使其职权范围内的权力;二是,