

法律管理制度卷

主编 李玉赋

发达国家缉私 管理制度

刘延宇
李明斌 著
管庆云



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

法律管理制度卷

主编 李玉赋

发达国家缉私 管理制度

刘延宇
李明斌 著
管庆云



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发达国家政府管理制度文库 / 北京太平洋国际战略研究所编著. 北京: 时事出版社, 2001
ISBN 7 80009-646 7

I. 发... II. 北... III. 发达国家-国家机构-行政管理-研究-文集 IV. D523-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第15139号

封面图为《汗穆拉比法典》。

这是人类历史上第一部比较完备的成文法典, 由古巴比伦第六代国王汗穆拉比(公元前1792-1750)制定。现存巴黎卢浮宫博物馆。

发达国家政府管理制度文库
北京太平洋国际战略研究所编著

责任编辑: 周勇 姜毅

封面设计: 敬人设计工作室

出版发行: 时事出版社

地址: 北京市海淀区万寿寺甲2号 邮编: 100081

发行热线: 68797590 68797595 传真: 68418647

电子信箱: shishichubanshe@sina.com

经销: 全国新华书店

印刷: 中国科学院印刷厂

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 439 字数: 750 千字

2001年5月第1版 2001年5月第一次印刷

定价: 2650元 (全套共42本)

《发达国家政府管理制度文库》

编委会、理事会

总主编

刘 鹏 辉

副总主编

刘靖华 金灿荣 郑 羽

政府管理制度卷	主编：王秦峰 王仲田
法律管理制度卷	主编：李玉赋 青 峰
财政金融管理制度卷	主编：李晓西
国防外交管理制度卷	主编：熊 民
经济管理制度卷	主编：李寿生 杨 桦
农业管理制度卷	主编：罗伟雄
科教文卫管理制度卷	主编：尚 勇 钟秉林 蔡仁华
社会管理制度卷	主编：杜英民
人力资源管理制度卷	主编：赵洪俊
非政府组织管理制度卷	主编：吴忠泽

编 委

(按姓氏笔划排序)

于晓东	王为民	王仲田	王秦峰	王缉思	刘靖华	刘鹏辉
吴忠泽	吴来福	李玉赋	李立明	李寿生	李晓西	李静杰
杜英民	杨 桦	陈 沙	周 宁	尚 勇	罗伟雄	范建荣
郑 羽	金灿荣	青 峰	姜 毅	赵洪俊	钟秉林	唐 钧
		程方平	熊 民	蔡仁华		

理事长

刘勤勤 刘鹏辉 王 宇 方定友

秘书长：姜 毅 副秘书长：赵俊杰

《发达国家政府管理制度文库》

总序

人类已经跨过新世纪的门槛，中国正在以江泽民同志为核心的党中央领导下进行着一场以“体制创新”为主要特征的意义久远的变革。

回首往事，在过去的100年里，为建设一个富强、民主与文明的现代化中国，我们的祖国经历了戊戌变法、辛亥革命、五四运动、新中国的创立、“文化大革命”与改革开放；我们的人民进行着一次又一次不屈不挠的艰难的思想探索与体制重塑。直到20世纪末叶，中国人民终于找到了适合自己特点的发展道路——有中国特色的社会主义现代化道路。

今天，坚冰已经打破，方向已经明了，摆在我们面前的重要任务，就是要通过一个个具体的制度建构来铺就通向伟大目标的坚实大道。如果说改革开放初期我们的重任是思想解放的话，时至今日，22年的改革开放事业，在为我们奠定了丰厚的思想解放的氛围与雄厚的经济基础的同时，也要求我们必须进行深入而全面的制度创新，完善各项社会管理制度。我国正在进行的国务院和地方政府机构改革、干部人事制度改革、社会保障制度改革和民主制度建设等一系列改革举措，正好顺应了这一历史的必然。

毋庸置疑，中国共产党领导中国人民所进行的改革开放事业，既是一次深刻的思想解放运动，也是一个伟大的制度建设

的过程。小平同志早在七十年代，在系统分析建国以来党和国家工作上的失误的原因时就深刻指出：“制度是决定因素”。江泽民同志在党的十四届四中全会上也明确指出：“注重制度建设是这次全会决定的一个重要指导思想，制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。

自有人类历史以来就有制度的存在。人类文明既包括物质文明和精神文明，更包括制度文明。因为社会运行机制总是与一定的制度相联系，并通过制度具体落实为人类的实践活动。物质文明和精神文明的相互作用，主要是通过制度性的设置来实现的。制度文明是社会进步不可或缺的重要基础。马克思所说的“科学技术是生产力”与小平所讲的“科学技术是第一生产力”，都是指在一定的制度条件下而言的，没有制度作保证，科学技术对生产力的推动作用就无法发挥。制度文明已成为当今世界各国综合国力竞争的主要内容和标志。

随着新世纪钟声的敲响，人类历史翻开了崭新的一页。世界经济全球化与政治多元化的步伐进一步加快。加入世贸组织这一重大举措，更加要求我们要深入了解和掌握国际社会的各种运行机制，及早建立起卓有成效的、具有国际先进水平的社会管理制度，使我们的国家不仅在物质文明和精神文明领域，而且在制度文明领域也走在世界的前列。

在人类社会的各种制度设计中，政府管理制度无疑是最重要的内容。随着人类社会的发展，政府的管理职能在持续扩大，公共行政管理日益成为各国政府的共同的职能，**建立一个高效、廉洁、公正的政府管理制度是每一个国家的共同任务。**事实上，在中国改革开放的进程中，政府公共行政管理效能的高低在很

大程度上关系着改革开放事业的成败。

历史证明，一个国家不管历史多么漫长，文明多么悠久，不论在制度建设还是在其他各个领域，单方面依靠自然发展是远远不够的。在自我完善自我创新的同时，必须借鉴和学习其他民族与国家的优秀经验。制度文明是人类智慧的共同结晶。特别是发达国家经过数百年积累与总结的、符合社会化大生产规律的生产经营与公共行政管理制度，弥足珍贵。只要我们本着为我所用的方针，对外国的东西进行认真的鉴别与分析，密切结合中国的特点，切实解决中国的问题，不邯郸学步，失其故步，就可以做到“洋为中用”。

“国家兴亡，匹夫有责”。正是出于这种对民族与国家的责任感和使命感，北京太平洋国际战略研究所在各界朋友支持下，自1998年初起，历时三载有余，组织编撰了《发达国家政府管理制度文库》这一巨著，第一期共十卷，四十二本，近一千万字，终于在2001年初春时节付梓。该文库第一次系统、全面、客观地把发达国家政府管理制度方面的先进经验，介绍给我国的各级政府职能部门、政研部门与学术界，力图做到有实用性和操作性，以期为探索我国政治体制改革的对策与方案，提供有益的参考与借鉴。

20世纪是中国人思想解放的世纪！

21世纪必将是中国人制度创新的世纪！

北京太平洋国际战略研究所所长

刘鹏辉 博士

2001年4月18日

发达国家政府 管理制度文库

总主编
刘 鹏 辉



北京太平洋国际战略研究所

时事出版社



北京太平洋国际战略研究所 BEIJING PACIFIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGY STUDIES

北京太平洋国际战略研究所(简称 **BPI**)是目前中国大陆第一家纯民间性质的、非盈利性的国际问题专业学术研究机构,成立于1999年6月6日,总部设在中国北京。

本研究所以国际战略问题为主要研究领域,致力于对世界各国的国家安全战略与外交政策、军事制度与军事技术、经济安全战略与经济对策、地区与企业发展战略以及政府公共行政管理等综合性问题,进行深入的分析 and 研究,以期对中国国际问题研究这一学科研究水平的提高,对政府政策制定的科学化、多元化,特别是对中国国家安全战略决策的科学化做出应有的贡献。研究所的发展目标是:成为世界第一流的国际问题研究所。

理事会 : 为研究所最高权力决策机构。

学术委员会 : 为研究所最高学术决策机构,负责指导本所的学术研究工作。

所长 : 受理事会委托,在学术委员会指导下,实行所长负责制,具体负责研究所日常管理与科研组织工作。

研究所内设机构 :

一、研究发展部;二、学术交流部;三、基金托管部;四、新闻出版部;五、管理本部;六、图书馆。

研究所附设机构 :

一、“**BPI国际问题学术研究与奖励基金**” : 为研究所内设基金,在国家法律规定许可范围内,接受国内外各界各种形式的赞助,同时对中国大陆从事国际问题研究的机构与个人的学术活动给予不同种类的资助。

二、“**北京恒合通达国际问题图书中心**” : 是中国大陆第一家专营国际问题图书的专业书店,为研究所附设独立法人机构,用于销售本研究所撰著并可公开出版的学术著作,同时营销国际问题研究领域的各类图书与资料,并对国际问题专业学者提供一定的学术秘书与咨询服务。

学术研究与交流活动 :

一、“**BPI文库**”;二、“**BPI文集**”;三、“**BPI年度报告**”;四、“**BPI每月报告**”;五、“**BPI每月通讯**”;六、“**BPI每月论坛**”。

地址: 中国·北京海淀区人大北路33号沁园大厦108-109号 **邮编**: 100080

电话: 0086-10-82685823; 82685836; 82685901; 82685913 **传真**: 0086-10-82684023

网址: <http://www.bpi99.org> **电子邮箱**: bpi99@bpi99.org

目 录

第一章 发达国家海关缉私制度

概述..... (1)

第一节 发达国家海关制度简介..... (1)

第二节 缉私概述 (25)

第二章 国际走私问题概述 (35)

第一节 走私的定义及其历史经纬 (35)

第二节 现代国际走私概况 与发展预测 (48)

第三节 走私的原因与危害 (74)

第三章 现代走私的运作机制..... (84)

第一节 多样化的走私主体 (84)

第二节	监管制度与走私方式	(91)
-----	-----------------	------

第三节	国际走私的运作	(101)
-----	---------------	-------

第四章	主要国家关于走私行为 的规定	(110)
------------	---------------------------------	--------------

第一节	法 国	(110)
-----	-----------	-------

第二节	美 国	(122)
-----	-----------	-------

第三节	俄罗斯	(135)
-----	-----------	-------

第四节	韩 国	(138)
-----	-----------	-------

第五节	中 国	(147)
-----	-----------	-------

第五章	美国海关缉私制度	(169)
------------	-----------------------	--------------

第一节	美国海关概况	(169)
-----	--------------	-------

第二节	美国海关监管制度	(174)
-----	----------------	-------

第三节	美国海关的缉私措施	(210)
-----	-----------------	-------

第六章	日本海关缉私制度	(229)
------------	-----------------------	--------------

第一节	日本海关概述	(229)
-----	--------------	-------

第二节	日本海关监督制度	(235)
-----	----------------	-------

第三节	日本海关处罚与行政	
-----	-----------	--

诉讼制度.....	(252)
第四节 日本海关缉私的基本手段 ...	(255)
第七章 欧洲联盟海关缉私制度.....	(270)
第一节 欧洲联盟海关联合 进程概述.....	(270)
第二节 欧洲联盟海关的经济 监管制度.....	(278)
第三节 欧洲联盟海关一般 监管制度.....	(305)
第四节 欧洲联盟海关申诉制度.....	(327)
第八章 借鉴与思考	(332)
第一节 发达国家的海关技术	(332)
第二节 建立中国现代海关制度.....	(350)
参考文献.....	(357)
英文提要.....	(358)
英文目录.....	(359)

第一章 发达国家海关 缉私制度概述

第一节 发达国家海关制度简介

海关是国家设在口岸的管理进出境货物、人员、运输工具及有关事物的行政机关,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发展起来的。为了完善我国的海关制度,有必要对西方国家海关管理的先进技术和管理经验进行介绍。

一、美国海关出口管制简况^①

美国海关对出口管制主要是稽查非法出口,着重

^① 参见唐其林:《美国海关出口管制简介》,《中国海关》,1998年第9期,第42页。

阻止大规模杀伤武器(WMD),主要包括核武器、化学武器、生物武器和导弹运载系统的扩散。美国海关出口管制从禁止、调查、情报和国内外合作4个方面展开工作。对出口管制货物采取被动禁止措施的,海关随机抽查。美国海关有150多名经过专门训练的检查员专职实施出口管制,海关享有免搜查令进行搜查的特权。

美国海关十分注意调查工作,有300多名调查人员专职进行出口管制调查。调查包括被动调查和主动调查。主动调查主要依靠情报资料以及海关的秘密作业。国家赋予海关的授权较大,包括授予警察机构的全部权限,授予边境搜查特权,授予逮捕权,授予扣押权和授予海关秘密作业权。

海关执行出口管制执法方面,主要是依据“武器出口管制法案”、“出口管理法案”和“外国资产管制禁止令”。海关在行使司法调查的区域可以涉及到国内、边境及海外。

美国海关在出口管制执法方面广泛开展国内外合作。美国国内各不同机构之间的合作是十分紧密的,相互配合,依法办事,与有关部门和企业签定备忘录,掌握企业雇员的详细资料,在内部成立多机构指挥中心和多机构联合工作组进行联合作业。美国海关在海外27个国家和地区设有海关办事机构,与37个国家签有海关互助协议,开展资讯交换、共用资源

和国际培训及技术协助。

美国海关在出口管制执法中采用了最先进的科技装备,海关实施报关作业自动化,采用自动化商用(ACS)系统和财政实施(TECS)系统,使用了包括 X 射线系统、核感应器、化学感应器和其他装置。

二、日本海关的审计制度^①

自 1966 年起,日本海关将海关自主确定完税价格、征收进口关税的作法,改由进口商自行早报价格并确定进口关税及代征税税款额。从 1968 年 1 月 1 日起,日本海关实行了结关放行后审计制度(以下简称结关后审计)。在自主估价制度中,由于进口商自行确定的关税征税额不一定准确,海关需要认真检查。由于在进口报关环节仔细审核单证会影响货物放行速度,招致进口商的不满,为此,海关采用了在进口货物放行结关后审计的方法,以解决计算税款的正确性和通关的快捷性之间的矛盾。结关后审计的目的是检查报关征税内容是否符合有关法律、法规的规定,达到正确、公平征税的目的。

海关对进口商以及企业实施审计的权力是由《日

^① 参见唐庆涛:《日本海关结关放后审计制度》,《中国海关》,1998 年第 6 期,第 42—43 页。

本海关法》第 105 条第 1 款第 6 项规定的,它赋予海关人员具有询问、检查权,可以对涉及进口货物的会计账簿、资料进行核查。但这种权力有别于对犯罪的调查。

审计人员前往进口商所在地,对其财务报表及进口货物的合同、发票等贸易单证进行审计。此外,对进口承运人和其他有关部门还可以进行附加审计。审计中发现的征税错误,海关应根据《海关法》第 7—4 条的规定,重新进行估价并更正进口征税额。

现以横滨海关结关后审计的组织结构及审计程序为例,对日本海关结关后审计作一概述。

该关审计部门拥有 6 名特别监督检查员和 8 名监督检查员。职位最高的特别监督检查员负责该部门的协调工作,保持与财政部和其他海关的联络。其他 5 名特别监督检查员和 8 名监督检查员负责具体的审计项目,通常每个人领导一个由 3 人组成的审计组。5 名特别监督检查员负责对大型贸易公司进行审计,8 名监督检查员则被派到工业企业进行审计。为了适应审计工作,一些检查员要到东京地方税务局进行 2 年的审计技能培训。

每个审计小组要在每个审计年开始前,做出全年的审计工作安排。审计年从每年 7 月份至次年 6 月份。每个审计小组要负责对 300—400 个进口商进行分类挑选,选择其中的 30—40 个(最多 50 个)作为全

年的审计对象。

在确定年度审计计划后,要制定每月审计计划,制定审计期限,挑选合适的进口商。一般情况下,审计的具体安排在正式进行审计的 1 或 2 个月之前被确定下来。

审计实施前,海关通常在审计开始之日的 2 至 3 日前以电话方式通知进口商。如果进口商正在进行大规模的贸易交易,通知审计应提前到 7 至 10 日进行。为提高审计效率,海关要求进口商做好审计准备,提供有关的资料,并为海关审计提供必要的场地和设备。

作为实施审计的第一步,审计人员要了解进口商企业简况,最好同企业的高层人员进行谈话。

审计的结果取决于审计人员向进口商提出问题的多少以及进口商是如何解答的。通过提问解答,审计人员掌握了进口商的详细情况,审计目标的 40% 已经达到。

如果环境允许,审计人员还可以要求财务主管解答财务方面的问题。如今,许多企业采用计算机进行记账,因此如有必要,审计人员可以要求财务主管或电脑管理人员调阅某些数据。

对关联贸易商的贸易文件审查。审计人员应注意发现:适用关税税率方面可能出现的错误;优惠税率方面的错误;进口商是否已向海关办理过报关估价