

全国优秀畅销书
上海普通高校优秀教材

(第六版)

HAIGUAN BAOGUAN SHIWU

海关报关实务



谢国娥◎编著



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

全国优秀畅销书
上海普通高校优秀教材

(第六版)

海关报关实务



谢国娥◎编著

图书在版编目(CIP)数据

海关报关实务 / 谢国娥编著. —6 版. —上海: 华东理工大学出版社, 2017. 7

ISBN 978-7-5628-5092-2

I. ①海… II. ①谢… III. ①进出口贸易-海关手续-中国-高等学校-教材 IV. ①F752.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 125417 号

内 容 提 要

本教材从报关单位、报关员角度出发,结合海关业务的最新发展趋势——计算机技术在海关及报关业务中的运用,详尽介绍了报关单位及报关员的应知和应会,如海关对报关单位和报关员的管理规定,报关与进出口国家管制的关系,一般进出口货物、保税加工货物、保税物流货物,其他特殊进出口货物分别如何报关,进出口商品编码如何归类查询,关税及其他税费如何计算,报关单及其他主要单证如何填制,以及与报关有关的海关法律制度等多方面内容。

本书内容新颖、实用、可操作性强,且编排合理,详略得当,力图体现时代潮流。它不仅可以作为涉外经贸专业、海关专业及报关人员培训班的教材,也是从事或有志于从事涉外经贸业务人员的案头良伴,更是广大对报关业务知识有兴趣者的理想读物。

.....
策划编辑 / 欧聿红

责任编辑 / 周 颖 牟小林

装帧设计 / 戚亮轩

出版发行 / 华东理工大学出版社有限公司

地址: 上海市梅陇路 130 号, 200237

电话: 021-64250306

网址: www.ecustpress.cn

邮箱: zongbianban@ecustpress.cn

印 刷 / 江苏省句容市排印厂

开 本 / 787mm×1092mm 1/16

印 张 / 21.25

字 数 / 554 千字

版 次 / 1997 年 7 月第 1 版

2017 年 7 月第 6 版

印 次 / 2017 年 7 月第 1 次

定 价 / 49.00 元
.....

版权所有 侵权必究



20 岁是人生的金色年华。本书从 1997 年第一版出版至今已 20 载,进入了最美好的年华。为了感谢读者的长期支持和厚爱,20 周年之际,作者将为读者献上一份精心的礼物——《海关报关实务》全新第六版。本版与时俱进,尽可能地纳入与报关有关的最近几年来的政策变化和操作变化,是一次较大范围的调整。希望将最新的政策与做法呈现给读者,能为读者的学习和工作带来助益。本次改版修订的内容包括以下几个方面。

1. 改版后,全书共计十章。将第五版第一、第二章合并,删除最后第十二章“各国口岸通关实务”,因为国外口岸通关通常是贸易伙伴的事,我方贸易商稍作了解便可,这样处理使得本书更显紧凑、精炼、实用。

2. 重写了海关对报关单位和报关员管理的大部分内容。随着海关总署公告 2013 年第 54 号《关于改革报关员资格管理制度》公告的颁布,以及海关总署令第 221 号 2014 年 2 月 13 日《中华人民共和国海关报关单位注册登记管理规定》的发布,海关对报关单位和报关员的管理有了全新的变化,本版如实呈现了这种变化,并将章后的所有单证附件做了更换。

3. 根据变化了的情况对出口配额许可证、出口许可证管理的货物以及自动进口许可证管理的货物做了调整与更换。

4. 重写了进出口货物外汇管理这一节内容。为大力推进贸易便利化,进一步改进货物贸易外汇服务和管理,国家外汇管理局、海关总署、国家税务总局决定,自 2012 年 8 月 1 日起在全国实施货物贸易外汇管理制度改革,并相应调整出口报关流程,优化升级出口收汇与出口退税信息共享机制。本版清晰梳理了货物贸易外汇管理制度改革的内容和做法。

5. 增加了新一代海关电子政务信息系统 H2010 版本的介绍。

6. 对出口退税部分内容进行了调整。根据国家外汇管理局公告 2012 年第 1 号规定,企业不再办理出口收汇核销手续,并相应调整了出口报关流程,出口报关以及出口退税都不再需要出口收汇核销单,本版据实作了反映。

7. 重写了保税区、保税港区、综合保税区进出货物的报关程序。随着中国进一步加大开放步伐,近几年保税港区和综合保税区发展迅速,本版将这些新内容纳入进来,以更全面地反映中国的开放局面。虽然自由贸易试验区也是国内进一步开放的体现,但本版未将其纳入。因为它们是作为国家战略设立的,是先行先试、深化改革、扩大开放的重大举措,主要是以制度创新为着力点,重在提升软实力。它们的功能更复杂,肩负的历史任务更重,远远不是货物的进出更便利化所能涵盖的。

8. 重写了进口货物原产地的申报要求以及申报常见错误。海关总署于 2016 年颁布了《关于优惠贸易协定项下进出口货物报关单填制规范》第 51 号公告,对于优惠贸易协定项下的随附单据栏的填制要求有了新的规定,本版及时对该内容进行了调整。

9. 重写了进出口货物报关单的填制这一章内容。海关总署于 2016 年颁布了关于修订《中华人民共和国海关进出口货物报关单填制规范》的公告,对报关单填制栏目做出了较大的调整,本版据此做了相应修改。

10. 每章最后增加了关键词和思考与问答,以启发读者思考并掌握各章的要点与难点。

本次改版保留了第五版每章的引导案例、小经验、小测验、答疑解惑、小案例或综合案例等受读者欢迎的内容。改版得到姚建新、张亮、许瑶佳、蓝国华、吴军剑、洪璇、谢琪、黄建国、谢飞、黄雨静等的支持,在此一并致谢。

编者 2017 年 3 月



第一章 海关对报关单位和报关员的管理	(1)
第一节 海关与报关制度简介.....	(1)
第二节 海关对报关单位的管理	(12)
第三节 海关对报关员的管理	(21)
第四节 海关其他报关管理规定	(24)
第二章 报关与进出口国家管制	(40)
第一节 进出口的国家管制	(40)
第二节 对外贸易经营者管理制度	(41)
第三节 进出口许可管理制度	(43)
第四节 进出境商品检验和检疫制度	(51)
第五节 进出口货物外汇管制	(56)
第六节 对外贸易救济措施	(60)
第七节 其他特殊货物进出口国家管制	(64)
第三章 一般进出口货物报关程序	(81)
第一节 海关监管货物概述	(81)
第二节 一般进出口货物的申报	(85)
第三节 一般进出口货物的查验	(91)
第四节 一般进出口货物的征税	(94)
第五节 一般进出口货物的放行.....	(106)
第四章 保税加工货物的报关程序	(111)
第一节 保税制度和保税货物.....	(111)
第二节 加工贸易进口料件银行保证金台账制度.....	(113)
第三节 保税加工货物的报关.....	(117)
第五章 保税物流货物的报关程序	(135)
第一节 保税物流货物概述.....	(135)
第二节 保税仓库及其进出货物的报关程序.....	(138)
第三节 出口监管仓库及其进出货物的报关程序.....	(141)
第四节 保税物流中心及其进出货物的报关程序.....	(143)
第五节 保税物流园区及其进出货物的报关程序.....	(146)
第六节 保税区、保税港区、综合保税区进出货物的报关程序.....	(149)
第六章 其他特殊货物的报关程序	(156)
第一节 特定减免税货物的报关程序.....	(156)
第二节 暂准进出境货物的报关程序.....	(160)
第三节 其他进出境货物的报关程序.....	(168)
第七章 进出口商品税则归类	(182)
第一节 商品名称及编码协调制度.....	(182)
第二节 我国《海关进出口税则》简介.....	(184)
第三节 进出口货物商品归类的海关管理.....	(186)

第四节	《协调制度》归类总规则	(189)
第五节	商品归类的简易方法	(196)
第八章	关税及其他税费的计算	(204)
第一节	关税的计征标准	(204)
第二节	完税价格的审定及计算	(207)
第三节	进口货物原产地的确定与税率适用	(218)
第四节	关税及其他税费的计算	(224)
第九章	进出口货物报关单及有关单证的填制	(230)
第一节	进出口货物报关单概述	(230)
第二节	进出口货物报关单表头各栏目的填报	(235)
第三节	进出口货物报关单表体各栏目的填报	(256)
第四节	进出口货物报关单填制实例	(264)
第五节	进出口主要商业单据的填制	(280)
第十章	与报关有关的海关法律制度	(305)
第一节	海关统计制度	(305)
第二节	海关稽查制度	(308)
第三节	海关事务担保制度	(310)
第四节	知识产权海关保护制度	(314)
第五节	海关行政处罚制度	(317)
附录一	全国各地海关机构设置情况	(322)
附录二	中国海关实行的企业分类管理措施目录	(325)
附录三	海关总署令第 221 号(《中华人民共和国海关报关单位注册登记管理规定》)	(329)



海关对报关单位和报关员的管理

引导案例

某年4月12日,某有限公司委托上海航联报关有限责任公司,以一般贸易方式向海关申报出口至阿联酋60辆摩托车。4月13日,经吴淞海关查验发现,该公司出口的60辆摩托车发动机及车座上外部商标显示“HONLING”字样,撕去外部商标显示“YAMAHA”商标。经联系权利人,“YAMAHA”商标权利人雅马哈发动机株式会社确认摩托车为侵权货物。经海关调查发现,该批摩托车价值15600美元,折合人民币129480元。该公司行为已构成出口侵犯他人商标专用权货物的行为,根据《中华人民共和国知识产权海关保护条例》的规定,上海海关对该公司作出了没收侵权摩托车60辆的行政处罚决定。

海关监管的范围和对象是什么?海关的任务又是什么?一般在什么地方设立海关机构?

某公司是一家外资企业,之前委托报关行报关。最近该公司招了一名报关员,请问是否意味着该公司可以自行报关不用委托报关行了?另一公司在南京注册,有进出口经营权,并已办理海关注册登记。现需在天津口岸进口电子零配件,是否还需要到天津海关办理异地海关备案手续?

学完本章后,你将得到以上问题的答案。

第一节 海关与报关制度简介

一、我国海关的起源

据史书记载,我国古代是从西周开始设关的。西周建立于公元前11世纪,当时奴隶制经济已经成熟,商品交换已经得到相当程度的发展,与周围各民族的交往日渐增多,国家机构和政治制度日趋完备。西周建国后,即开始建立管理陆路进出境事务的关卡机构,在古籍中即有“关执禁以讥”“讥服罪,识异言”的记载(讥,查问之意)。尤其注意那些说外地语言、穿外地服装、形迹可疑的人,其目的在于防止奴隶外逃和奸细潜入,带有军事色彩。

西周以后逐步进入封建社会,关卡增多,并开始征收关税。到了春秋战国时期(公元前770年至公元前221年),由于农业、手工业生产的发展,商品交换的发达和专业商贾的兴起,各诸侯国之间以及他们与境外各国之间交往的频繁,斗争的加剧,加上内外长城的建成,城市的发展,以及国家机构和政治制度的完善等多种原因,关卡日渐增多,并开始征收关税。作为

这一历史现象的反映,当时古籍中就出现了许多关于“关”“关市之征”的记录。这可以说是我国海关的萌芽。

在中国海关发展和演变的过程中,正式使用海关这一名词是在清朝康熙二十四年(公元1685年),当时设立江、浙、闽、粤四海关。

新中国建立初期,设立在沿海口岸的海关机构称为“海关”,设立在陆路边境以及内陆的海关机构称为“关”。“海关”或“关”下设分关、支关。1985年2月18日,海关总署下达《关于统一海关机构名称和调整隶属关系的通知》,将原来的海关(关)、分关、支关统一改称为海关,并将全国121个海关机构(包括3所海关院校)的级别分为局、副局、处、科级。其中局级海关、部分副局级及处级海关由海关总署直接领导,称为直属海关,其余海关分别隶属于这些直属海关。

二、海关监管的范围和对象

(一) 海关监管的范围

海关是对进出境货物、运输工具、行李物品、货币、金银等执行监督管理和稽征关税的国家行政机关。海关监管是在进出境这一特定环节上实施的,因此,海关监管的范围应该是与进出境有关的场所和地点。依据《海关法》,海关监管的范围主要包括三方面。

- 设有海关机构的港口、国界孔道、航空港、车站、国际邮件交换局(交换站)和内地海关业务比较集中的地方;

- 经国务院或者国务院授权部门批准运输工具、货物和物品进出境的未设立海关的地方;
- 其他有海关业务的场所。

(二) 海关监管的对象

海关监管的对象是:进出境运输工具、货物、行李物品、邮递物品和其他物品,以及上述货物和物品有关的仓库、场所和国内运输工具。具体地说,主要包括以下几点。

- 进出关境的运输工具以及承运进出境货物和物品的国内运输工具。如:经营国际运输的船舶、列车、航空器(飞机、飞艇等)、汽车和驮运牲畜等。

- 进出口货物和物品。进口货物包括:进口货物、转口输入货物、暂时进口货物、保税货物等;出口货物包括:出口货物、转口输出货物、暂时出口货物等;进出口物品包括:展览品、广告品等以及运输工具需用的燃料、物料等。

- 过境、转运、通运货物。

- 进出境人员携带、托运的自用和家用物品、馈赠物品和职业所需物品,以及进出境运输工具、服务人员携带的自用物品,以及因公经常进出国境的邮政、运输机构工作人员、其他有权经常进出国境人员携带的自用物品。

- 进出境的国际邮递物品以及非贸易性印刷品。

需要注意的是,在海关管理中,货物和物品是有很大区别的。货物的进出境一般具有明显的盈利目的,而物品则没有;货物一般签有贸易合同、协议,或虽无贸易目的但有特定的使用目的(如暂准进出境货物),而物品则不存在签订货物合同或协议的问题;此外,货物一般数量较大,而物品通常量不大,允许在自用合理数量以内(参见案例1-1)。本教程主要关注前者,报关员考试的主要内容也是围绕进出境货物而展开的。

案例 1-1

“三鹿”奶粉事件发生以来,奶粉、乳制品的进口政策成了热门的话题。根据深圳海关网站消息,针对近段时间境外奶粉大量通过行邮渠道入境,海关在执法中采取了相应的从宽把握措施。可以说,如果是年轻妈妈,这几天通过深圳口岸入境携带三箱(6罐或12罐装)奶粉的话,当属自用合理范围,应该是可以顺利过关的。但对于“水客”(经常地、多次地携带应税物品入境谋利的旅客),海关会从严掌握验放标准。

资料来源:中国海关律师网。

三、海关的任务和权力

(一) 海关的任务

依据《海关法》,海关的基本任务有四项,即监督管理进出境的运输工具、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;编制海关统计。

1. 海关监管

海关监管是由海关运用国家赋予的权力,通过报关登记、审核单证、查验放行、后续管理、查处违法行为等环节,对进出关境的各类运输工具、货物、物品实施有效的监督管理。它是海关四项基本任务的基础。海关监管可分为两个部分。

- 货物和运输工具的监管。包括监管以各种贸易方式,通过各种运输渠道,出入我国关境的货物,以及所有进出我国关境的海、陆、空运输工具。

- 行李、邮递物品的监管。包括各类进出境人员携带的行李物品及通过国际邮递渠道进出关境的各类物品。

海关对进出境货物、物品及运输工具实施监管的目的及意义比较广泛。在经济方面,通过实施进出口管理制度,保护本国的民族工业和自然资源,改善进出口贸易条件,促进对外经济贸易的健康发展;在政治方面,严格管制与国家安全直接相关的货物、物品,如武器、弹药、爆炸品、无线电通信器材及国家机密的出入境;在公众健康卫生方面,制止非法贩运的麻醉品以及国外病疫虫害等有害公众健康的其他物品入境;在文化道德方面,制止各类反动宣传品及淫秽、迷信物品的入境,以及防止国家珍贵文化遗产的流失等。

2. 海关征税

依据国务院颁布的《中华人民共和国海关进出口关税条例》、《中华人民共和国海关进出口税则》,以及海关总署发布的《关于入境旅客行李物品和个人邮递物品征收进口税办法》,海关必须对进出口货物及进口物品征收关税。除此之外,海关还依法代政府其他部门在货物进出口环节征收多种国内税、费,以及依法收取规费、监管手续费、滞报金、滞纳金。

3. 海关缉私

查缉走私是世界各国海关普遍承担的一项职责,也是海关的一项基本任务。海关缉私的目标是:制止和打击一切非法进出口货物、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。海关依法在各个监管场所和设关地附近的沿海沿边规定地区执行缉私任务。由于我国国土辽阔,边境及海岸线漫长,走私活动无孔不入,因此,各有关执法部门应配合海关缉私,同走私活动进行有效的斗争。

4. 编制海关统计

海关统计是国家统计的一个重要组成部分。它以数字形式反映实际进出口的情况。国务院确定,海关统计是国家正式对外公布的进出口统计。列入我国海关统计的货物范围有两类,

即实际出入境的对外贸易货物和直接影响我国物资储备增减的进出境物品。海关统计的主要作用是:为国家制定对外经济贸易方针、政策和计划提供依据;及时反映国家对外经济贸易方针、政策和计划的实际贯彻执行情况;为系统研究我国对外贸易和国际经济贸易关系提供资料;通过审核海关统计,对货运监管、征税等业务环节的工作质量起最后把关的辅助作用,以改进和严密海关的监督管理。海关统计数据直接来源于各口岸报关员填制的报关单,报关单填制质量如何直接影响着国家进出口统计数据的准确性和可靠性,因此,报关员应严肃认真对待。

除了这四项基本任务以外,近几年国家通过有关法律、行政法规赋予了海关一些新的职责,比如知识产权海关保护、海关对反倾销及反补贴的调查等,这些新的职责也是海关的任务。随着国家改革开放的不断深化,对外贸易的迅速增长,海关新的职责将还会出现。

(二) 海关的权力

海关权力是指国家通过《海关法》赋予海关在监督管理活动中的支配、管理、指挥的权力。为了规范这些权力的使用,海关总署制定了相应的法律制度,以使各级海关执政有法可依。

1. 行政许可权

包括对报关企业注册登记许可以及从事海关监管仓库的仓储、转关运输货物的境内运输、加工贸易备案、变更和核销业务的许可,对报关员的报关从业许可等权力。该权力对应的法律制度是海关行政许可制度。

2. 税费征收权

包括代表国家依法对进出口货物、物品征收关税及其他税费;根据法律、行政法规及有关规定,依法对特定的进出口货物、物品减征或免征关税;以及对经海关放行后的有关进出口货物、物品,发现少征或者漏征税款的,依法补征、追征税款的权力。

3. 行政监督检查权

海关保证履行其行政管理职能得到履行的基本权力,主要包括检查权、查验权、查阅复制权、查问权、查询权、稽查权等(参见表 1-1)。该权力对应的法律制度是海关稽查制度。

表 1-1 行政检查权列表

类别	对象范围	备注
(1)检查权	进出境运输工具、有藏匿走私嫌疑货物、物品的场所、走私嫌疑人	在货物通关过程中行使
(2)查验权	进出境货物、物品	必要时,可径行提取货样
(3)施加封志权	所有未办结海关手续,处于海关监管状态的货物、物品、运输工具	
(4)查阅、复制	进出境人员证件、文件、资料等	
(5)查问	违法嫌疑人	调查违法行为
(6)查询权	涉嫌单位、人员在金融机构、邮政企业的存款或汇款	调查走私案件时,经直属海关关长或其授权的隶属海关关长的批准
(7)稽查权	与进出口货物直接相关的人、物、资料	进出口货物放行之后 3 年,对保税货物、减免税进口货物,海关监管期限内及其后 3 年

4. 行政强制权

该权力是《海关法》及相关法律、行政法规得以贯彻实施的重要保障,包括扣留权、滞报金及滞纳金征收权、提取货样施加封志权、提取货物变卖先行变卖权、强制扣缴和变价抵缴关税权、税收保全、抵缴变价抵缴罚款权、连续追缉权和其他特殊行政强制权等(参见表 1-2)。该

权力对应的法律制度是海关事务担保制度、知识产权海关保护制度。

表 1-2 行政强制权列表

类别	内容
(1)扣留权	违规的进出境运输工具、货物、物品及相关单证资料
(2)滞报、滞纳金征收权	滞报金、滞纳金
(3)提取货物变卖,先行变卖权	超过期限 3 个月未申报货物,进口货物收货人或所有人声明放弃货物,海关有权提取变卖处理;经批准可扣留并提前变卖不宜长期保存货物
(4)强制扣缴,变卖抵缴关税权	纳税义务人、担保人超过规定期限未缴纳税款,经批准可以强制扣缴或变价抵缴
(5)税收保全	需进出口货物纳税义务人提供纳税担保而不能提供担保的,经批准可以采取税收保全措施
(6)抵缴、变价抵缴罚款权	逾期不履行海关处罚决定又不申请复议或起诉的
(7)其他,处罚担保	有违法嫌疑,但不便扣留的,应提供处罚金额等值担保
(8)其他,税收担保	在规定纳税期内转移财产等迹象,应提供应纳税款等值担保

5. 佩带和使用武器权

海关总署、公安部联合发布《海关工作人员使用武器和警械的规定》,对海关使用武器的种类、范围、对象及条件作了具体规定。

6. 行政处罚权

海关有权对尚未构成走私罪的违法当事人处以行政处罚。包括对走私货物、物品及违法所得处以没收;对有走私行为和违反海关监管规定行为的当事人处以罚款;对有违法情事的报关单位和报关员处以警告以及处以暂停或取消报关资格的处罚等。该权力对应的法律制度是海关行政处罚制度。

7. 其他行政处理权

包括行政裁定权、行政奖励权、行政立法权、行政复议权及对与进出口货物有关的知识产权实施保护等。该权力对应的法律制度是海关行政裁定制度、海关行政复议制度。

四、海关的三级法律体系

海关法一词在使用时,一般有两种表达意思:加书名号的和不加书名号的。两者的意义不同:加书名号的专指《中华人民共和国海关法》;不加书名号的含义是规定国家对进出口活动实行监督管理制度,用以调整海关与进出口活动当事人之间、海关与其他国家机构之间以及海关机构之间在监督管理活动中相互关系的法律规范。具体地,海关的法律体系可以分为三级,国家最高权力机关全国人民代表大会制定通过的《海关法》,国务院颁发的《关税条例》《稽查条例》等行政法规以及海关总署依据上一级法律、法规制定的实施细则和管理办法,通常以海关总署令或海关公告形式发布(参见图 1-1)。

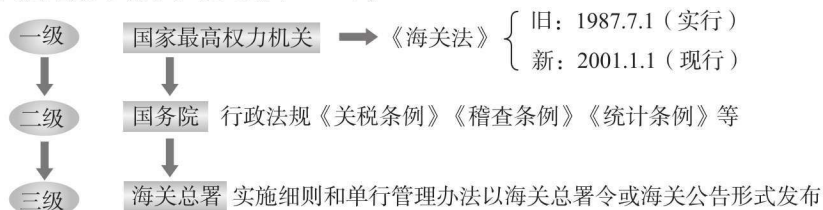


图 1-1 海关的三级法律体系

五、海关的管理体制与设关原则

目前,我国海关的管理体制为三级垂直领导体制,即海关总署(部级)、直属海关(局级或副局级)、隶属海关三级。直属海关由海关总署领导,向海关总署负责;隶属海关由直属海关领导,向直属海关负责。海关的隶属关系,不受行政区划的限制,地方海关的工作不受地方政府、人大的管辖。海关依法独立行使职权,向海关总署负责,海关总署由国务院直接领导(参见图 1-2)。

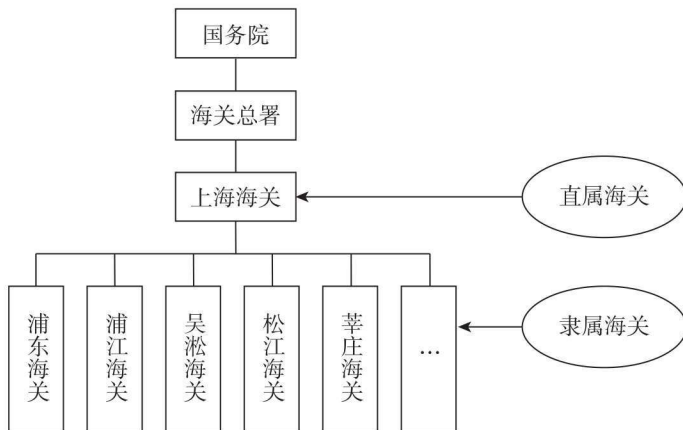


图 1-2 海关垂直管理体系结构图

海关总署是海关系统的最高领导部门,下设广东分署,在上海、天津设立特派员办事处,协助总署管理区域内的海关。直属海关负责管理一定区域范围内的海关业务,就本关区内的海关事务独立行使职责,向海关总署负责。直属海关承担着在关区内组织开展海关各项业务和关区集中审单作业、全面有效地贯彻执行海关各项政策、法律、法规、管理制度和作业规范的重要职责,在海关三级业务职能管理中发挥着承上启下的作用。隶属海关负责办理具体海关业务,是海关进出境监督管理职能的基本执行单位,一般都设在口岸和海关业务集中的地点,根据海关业务情况设立若干业务科室。

在报关实务中,报关单位及所属报关员工作中直接接触机会最多的是隶属海关,有时也需要和直属海关打交道(如报关企业注册登记许可),少数情况下还可能直接和海关总署有关部门打交道(如知识产权备案等)。对于报关员来说,搞清楚应去哪一级海关部门办理相关事务,是开展报关工作的前提。

过去,我国海关机构一般设在沿海城市和一些边境口岸。随着改革开放和外向型经济的发展,经国务院批准,许多开放城市、开放地区和内陆省市也相继设立了海关机构,如西宁海关、兰州海关、银川海关、贵阳海关等,目前,全国共设有 41 个直属海关。

如前所述,海关的隶属关系不受行政区划的限制,即可以考虑在现有行政区划之外安排海关的上下级关系和海关的相互关系,如大连海关、沈阳海关,都在辽宁省境内,但大连海关不归属沈阳海关管辖,两者行政级别相同,都是直属海关,此外,广州海关、深圳海关、拱北海关和汕头海关都是平级单位、直属海关。更有一个特别的例子,济南海关是隶属海关,受青岛海关(直属海关)的管辖(参见附录一)。还有,有些境内地点(如各地经济技术开发区、保税区等)进出口业务频繁、转关运输监管、保税加工监管等海关监管业务相对较集中,海关总署在这些相关区域也设置了直属海关或隶属海关,方便监管。这说明,我国海关机构的设置是“按需”而

设的。

因此,我国设立海关的基本原则是: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。具体地,依据《海关法》,我国在下列地方设立海关机构:(1) 对外开放口岸和进出口业务集中的地点;(2) 边境火车站、汽车站及主要国际联运火车站;(3) 边境地区陆路和江河上准许货物、人员进出的地点;(4) 国际航空港;(5) 国际邮件互换局(交换站);(6) 其他需要设立海关的地点。海关机构的设立、撤销,由国务院或者国务院授权海关总署决定。

需要指出的是,我国的香港、澳门和台澎金马地区不在海关总署管辖范围之内,属于单独关税区,各自实行独立的海关管理制度和单独的关税政策。

六、报关制度的形成

从报关制度的历史发展看,报关制度的初步形成经历了以下几个阶段。

1. 新中国建立初期—1979 年

新中国建立初期,海关曾延续实行过旧中国的报关行制度,但随着国营进出口公司在对外贸易中逐步占据主导地位,海关作业制度的简化,开始了外贸公司的自行报关,尤其是自 1953 年开始实行《进出口贸易许可证办法》后,海关凭经贸主管部门签发的进出口许可证进行监管,原有部分专业报关行因而失去其存在的价值。

2. 1979—1985 年

党的十一届三中全会以后,由于我国实行改革开放政策,对外贸易经济成分和经营方式逐渐呈现多元化趋势。1980 年起,我国海关应用了新格式的“进口货物报关单”和“出口货物报关单”。当时,我国对外贸易是在社会主义计划经济体制下运行的,对外贸易基本上都由国家经贸主管部门批准的外贸专业总公司及其在各省、直辖市、自治区的分公司或省一级政府批准的外贸公司统一经营。这些公司获得了对外贸易进出口经营权,即意味着自动取得了进出口报关资格。因此,自 1980 年到 1985 年上半年间,海关对报关单位的确认,主要通过审查其是否具有经国家经贸主管部门批准的进出口经营权。由于进出口贸易都是根据国家下达的计划任务来执行的,走私和违反海关规章的行为极少发生,因此海关对报关单位及报关人员在法律责任上没有特别的规定和要求。

3. 1985 年前后

1985 年前后,我国加快了对外开放的步伐,参与对外经济贸易活动的经营成分和贸易方式发生了很大的变化,工贸、农贸、商贸、军贸、技贸等公司或企业异军突起,原由外贸专业公司一统天下的垄断局面被打破。随着利用外资、引进先进技术和国外先进管理经验政策的进一步推行,“三来一补”“外商投资”等灵活而又有利于我国经济建设发展的贸易方式开展得很活跃,大批的非外贸专业公司、企业的报关人员加入到进出口报关业务的行列,使我国形成一支多经营成分、多贸易方式企业组合的庞大报关大军。面对众多的初涉报关业务的企业及报关人员,为摆脱穷于应付的困扰和避免严重影响报关质量和效率,有不少海关通过实践开始认识到培训报关员和加强对报关单位管理的重要性和必要性,于是,频频试办报关员培训班,对报关员上岗前实行培训、考核和发证等管理办法。为适应当时对外经济贸易发展的形势,海关总署对各地海关的实践经验及时加以总结,于 1985 年 7 月制定了《中华人民共和国海关对报关单位实施注册登记制度的管理规定》(以下简称《管理规定》)。自此以后,我国海关有了一个较为完善的全国统一的报关制度的法律规定。这个规定明确,报关单位是直接向海关办理进出

口货物和进出境运输工具报关手续的企业,或者是代收发货人和旅客及运输工具所有人、负责人办理进出口报关手续的企业。这些企业必须按规定向海关办理报关注册登记,否则不得直接办理报关手续,规定明确,报关人员要接受海关培训,经考试合格后,发给报关员证件并持证报关;规定还明确了报关单位和报关员的责任,即必须遵守国家有关进出口的政策、法律、法规,和海关法规、规章,保证按照海关的规定和要求认真、如实地填写报关单据,交验有关证件,办理进出口货物的报关手续;负责开拆和重封货物包装,缴纳税款、罚款及海关规定的各项费用。规定还强调,海关认为必要时,报关单位和报关员应负责向海关提供有关企业的贸易合同、来往账册和其他单证;海关发现企业有走私、违规行为的,除依法处罚外,还可以在一定时期内停止当事人的报关业务,吊销报关员的报关证书。这一规定的出台,无疑是我国海关报关制度形成的一个重要标志,也是海关对报关单位和报关人员规范化和制度化管理的一个具体体现。

七、报关制度的发展

1. 1987—1992 年

1987 年 7 月 1 日颁布实施的《中华人民共和国海关法》^①首次以法律的形式明确了海关的性质,即中华人民共和国海关是国家进出关境监督管理机关,进出关境的活动是中国海关实施监督管理的范围。同时也首次以国家法律的形式对报关注册登记,报关企业、代理报关企业、报关员的管理作了规定,为我国报关管理制度的完善发展提供了坚实的法律基础。随着我国对外开放的继续深化和外贸体制的进一步改革,新成立的外贸企业和报关人员不断增加,报关单位及报关人员违反海关规定的走私、违规行为时有发生。一方面报关单位和报关人员觉得报关手续烦琐、效率低;另一方面,海关觉得报关单位法制观念不强,报关员素质低,填写报关单的质量差,影响通关速度。因而使海关内外都开始意识到 1985 年制定的《管理规定》已满足不了外贸发展的需要。为从根本上解决报关难与通关不畅的问题,海关总署在 1988 年 H883 报关自动化工程试点成功和 1992 年《商品名称及编码协调制度》顺利实施的基础上,为更好地适应改革开放的形势并加强对进出口货物报关单位和报关员的管理,于 1992 年 9 月制定了《海关对报关单位和报关员管理规定》(以下简称新《管理规定》)。此规定自同年 11 月 15 日起实施后,原《管理规定》即废止。新《管理规定》的指导思想明确提出报关制度的改革方向是报关专业化、社会化和网络化;支持、鼓励和扶植专业报关企业;逐步形成以专业报关、代理报关和自理报关三结合的报关制度。

新《管理规定》除了保留原《管理规定》的内容外,还将报关企业分为代理报关单位(即专业报关和代理报关)和自理报关单位,并对异地报关作了规定;在实行计算机报关的口岸,代理、自理报关单位或者报关员应当负责将报关单上申报的数据录入电子计算机,不具备自行录入报关数据条件的,可委托数据录入服务单位代为录入;新《管理规定》特别明确,经电子计算机传送数据的报关单与手工填写的报关单具有同等的法律效力。

2. 1994—1997 年

1994 年 10 月 24 日,海关总署以第 50 号总署令发布了《中华人民共和国海关对专业报关企业的管理规定》,自 1994 年 12 月 1 日起施行。1995 年 7 月,海关总署颁布《中华人民共和国

^① 中华人民共和国海关总署:海关法规-法律, <http://www.customs.gov.cn>, 2007-7-8。

海关对代理报关企业的管理规定》，自 1995 年 9 月 1 日起施行。这是海关对专业报关企业、代理报关企业实施全面管理的重要法规，标志着我国决心参照国际上海关报关的通行做法，大力培育和发展专业报关行或报关公司，走报关专业化、社会化的道路。

3. 1997—2001 年

为加强报关员管理，维护报关秩序，规范报关行为，海关总署发布了《中华人民共和国海关对报关员管理规定》《报关员资格全国统一考试暂行规定》（以下简称《规定》），并分别于 1997 年 6 月 1 日和 7 月 1 日起实施。《规定》对报关员的资格审定、注册和年审、权利、义务和法律责任等提出了明确要求。且自《规定》实施之日起，海关实行报关员资格全国统一考试制度。这一制度是我国报关管理制度的一项重要改革，是提高报关质量和提高企业经济效益的一项重要措施。

2001 年 1 月 1 日起，新修订的《海关法》以法律的形式明确规定了向海关办理报关纳税手续的企业及人员的主体资格，报关企业及其委托人的法律地位和法律责任，企业的报关注册登记，报关从业人员资格，报关企业和报关员的业务守则等内容，将我国的报关管理制度进一步法制化和规范化，使我国的报关管理更加适应外贸体制的改革与中国加入 WTO 的要求，标志着我国报关管理制度走向完善。

4. 2002 年，中国报关协会成立

随着我国对外经济贸易的飞速发展，报关业务量迅速增长，据统计，2001 年全国报关量已达到近 2 000 万份报关单。报关业务量的增长带动了我国报关行业的迅速发展。目前，报关行业在我国对外经济贸易的快速发展中发挥着越来越重要的作用。

但是，在报关行业发展的过程中，由于管理体制的不适应和与市场机制的不协调等原因，一些报关企业和报关人员违规经营，甚至参与走私违法活动，严重扰乱了报关服务市场，影响了进出境工作的正常秩序，给报关行业的健康发展带来了很大的负面影响。随着形势的发展，特别是我国加入 WTO 后，中国报关企业将直接或间接地面临国际竞争。同时，伴随着我国国民经济和社会信息化的发展，政府部门广泛推广电子政务，海关等部门也加快了“电子海关”、“电子口岸”的建设，开始试行“无纸通关”，这对如何进一步提高和改进报关服务质量提出了新的要求。因此，建立一个全国统一、公平竞争、规范有序的报关服务市场体系已成为报关行业发展的必然要求。经过精心组织筹备，中国报关协会于 2002 年 12 月 11 日正式成立。

中国报关协会（China Customs Brokers Association，简称 CCBA），是由经海关批准从事报关的企业和个人自愿结成的非营利性质的具有法人资格的全国性行业自律组织。该协会是中国唯一的全国性报关行业组织。协会成员包括专业报关企业、货运代理企业和自理报关企业及其报关员。中国报关协会受民政部和海关总署双重管理，其登记管理机构为民政部，业务主管单位为海关总署。

中国报关协会的宗旨是配合政府部门加强对我国报关行业的管理，维护、改善报关市场的经营秩序，促进会员间的交流与合作，依法代表本行业利益，保护会员的合法权益，促进我国报关服务行业的健康发展。报关行业协会的业务范围是：监督指导、沟通协调、行业自律、培训考试、年审初审、出版刊物、交流合作、创办实体。

显然，中国报关协会的成立将有助于规范报关市场秩序，从而促进我国对外贸易的发展。

八、报关制度的完善

随着《海关法》的修订，以及《对外贸易法》和《行政许可法》的颁布实施（均于 2004 年 7 月

1日实施),原有的报关单位注册登记管理制度在很多方面已明显不适应新的形势。一方面全球经济的迅猛发展,我国社会主义市场经济的日益深化,使对外贸易和报关服务市场的经营主体均呈现出多元化的趋势;另一方面,《行政许可证》颁布后,政府将只能在法定的权限范围内依法履行职责,而不能再以行政命令的方式干预市场经营主体的自主经营。此外,从海关的执法实践看,由于报关企业多头审批,报关服务市场准入条件不一,企业年检手续繁杂等,也使海关管理遇到了许多新情况、新问题。基于上述原因,海关总署在原有规章的基础上,经充分调研、论证,几度修改并经立法复核后,颁布了《中华人民共和国海关对报关单位注册登记管理规定》,并于2005年6月1日起施行。这次修订颁布的《中华人民共和国海关对报关单位注册登记管理规定》修改的内容主要有以下几方面。

1. 报关企业可采取多种经营形式

随着各个行业准入限制的逐步放开,企业往往采取多种经营形式,以规避市场风险,寻求更多的利益增长点,原有的行业界限已经被打破。从报关企业的经营状况看,为满足现代物流“门到门”的客户服务要求,必然使报关企业将运输代理、仓储、配送、报关、报检、报验等环节衔接起来,采用多种经营相结合的方式。显然,对报关企业只允许专业经营的规定已不符合社会主义市场经济发展的规律。新规定对此作了修改,只要符合报关企业条件都可以申请取得报关企业注册登记的许可,不再区分专业报关企业和代理报关企业,允许报关企业采取多种经营,并实行统一的准入“门槛”。这项修改有利于形成物流业现代化、国际化的服务体系,能够使进出口物流更顺畅,通关更便捷。同时,也有利于海关集中力量规范报关企业及其报关员的报关行为,使报关服务市场的运作更规范,竞争更有序。

2. 报关企业注册登记实行许可制

根据《行政许可法》的规定,行政许可可以通过法律或行政法规以及国务院决定的形式设定。对报关企业的注册登记实行许可制度的法律依据体现在《海关法》第九条以及第十一条。第九条内容是:“进出口货物,除另有规定的外,可以由进出口货物收发货人自行办理报关纳税手续,也可以由进出口货物收发货人委托海关准予注册登记的报关企业办理报关纳税手续。”第十一条内容是:“进出口货物收发货人、报关企业办理报关手续,必须依法经海关注册登记。”《行政许可法》实施后,行政许可设定和实施均要遵循公开、公平、公正的原则,不能搞身份上的不平等。因此,新颁布实施的《报关单位注册登记管理规定》按照《海关法》的提法,不再对报关企业做传统的“专业”和“代理”的区分,只规定“报关企业”主体,实行统一的许可制,统一的市场准入标准、市场竞争规则和违法惩戒机制,以保证市场竞争具有公开、公平、公正的环境。

3. 报关企业设立的条件

《海关法》仅规定了报关企业只有依法经海关注册登记,方能从事报关业务,而对设立条件没有具体规定。由于海关的部门规章可以在有上位法依据的具体情况下,对具体设立条件进行规定,所以《报关单位注册登记管理规定》从报关企业的规模、管理人员素质、报关员数量、守法状况和管理制度等几个主要方面对设立条件予以明确。报关服务是一项专业性、技术性很强的工作,是进出口货物贸易中重要的中介服务环节。报关企业在不断拓展报关服务范围的同时,所承担的注册责任也加重了。随着海关业务改革的不断推进,海关内部的职能分工越来越细,海关对报关单位的要求也越来越高。因此,规定进入报关服务市场的企业必须要有一定的经营规模、相当数量的报关专业人员和有经验的管理人员,并具备健全的组织机构和财务管理制度。这也是防止出现盲目投资、从业企业过多、管理水平低下、竞争秩序混乱等现象,促使