

中国海关事务通⑩

李文健 主编



Acquaint Yourself
with
China Customs
Administration

Post-clearance Audit 海关稽查

刘高峻等 著



中国海关出版社
CHINA CUSTOMS PRESS

中国海关事务通



海关稽查

Post-clearance Audit

刘高峻 杨潮宁 梅丹 苏劲清 张海红 著



中国海关出版社
CHINA CUSTOMS PRESS



“中国海关事务通丛书”总序

甲申年初春，我的好友、中国海关出版社副编审刘先中先生约我闲聚。叙间，先中君谈起一个出版选题，即面向社会推出一套详细解读中国海关各项法律法规的普及性读物，使全社会更准确、更全面地了解海关，并为办理各种海关事务提供必要的便利。这是既有利于海关管理又有利于民众服务的一个很好的出版计划，自然得到我的认同。未曾想我的奉和竟堕入先中君预先设计好的“锁套”。或许看中我是研习法律出身的，先中君执意让我做主编，负责丛书策划、作者遴选、组稿和统稿等事务。我深知自己才疏学浅，就我的知识眼界来看，海关事务所涉及的浩瀚的学知领域恰似“一半是海水，一半是火焰”；学识和能力制约我难以担此大任。后经好友、同事不断鼓励并几番论证，我还是最终领受了这一任务。

几经琢磨，这套丛书定名为“中国海关事务通”，旨在表达两层涵义：一来表其内容，即中国海关各项事务之通览，系统介绍当前中国海关事权、事务的运作状况及相关知识；二来表其作用，即读者可通过丛书熟知中国海关的管理制度和法律规定，通晓办理各项海关事务的正确途径和方法。丛书以中国海关现行的法律、法规、规章和对外公布的规范性文件为写作依据，结构上以海关各项事务、业务门类为框架，向社会全面介绍海关的职能、海关对社会的服务以及社会需要向海关了解的基本知识。按照这样的思路设计下来，全套丛书由15个分册构成。

丛书名确定后，我们首先考虑的是读者。因为作为一个著书人来说，如何设计一套书和怎样去写这套书，首先取决于你在为谁写书。丛书直接指向这样三类读者：一是需要在中国境内办理海关事务的境内外人士、企业、事业单位和机关、团体；二是试图了解中国海关的社会各界人士，尤其是希望加入海关公务员队伍的有志青年；三是海关内部的广大关员，他们在从事某项具体业务或者进行业务学习时，该丛书确不失为一套颇有裨益的选读书目。

出于对上述读者群的体察，丛书内容和写作风格贯穿了“通俗、简明、实用”的原则，语言简练朴实，文字活泼生动，易读易懂易解。为避免读者时常抱怨的枯燥乏味，全套丛书还精心编排了案例、漫画和



插图，融知识性与趣味性为一体，看起来赏心悦目，读起来引人入胜。当然，一套由15个分册组成和由20多位作者编撰而成的丛书，必然受各分册不同内容的局限以及不同作者行文习惯和写作风格的影响，各分册间存在文风和体例上的一些差别是在所难免的。

丛书各分册的作者是无可挑剔的，他们是从海关总署和基层海关挑选的一批年富力强、精于海关业务的“门内汉”，整套丛书凝聚了海关专业人士的心血。各分册的作者所承担的写作课题都是他们在各自岗位上所从事的职业，很多作者是本部门、本业务领域的专家或负责人，他们是中国海关各项法律制度和措施的躬行者和实践者。显然，他们最清楚社会需要向海关了解什么，海关需要向社会告知什么。因而，他们的发言无疑最具专业性、权威性和实用性。需要特别说明的是，我们还从海关总署聘请了部分专家对有些分册内容进行了审核，以确保丛书质量。

各分册的作者均为海关现职人员，能够在工作繁忙之余腾出时间和精力为社会著书实属不易。好在作者与编辑们都很努力，从选题策划到15个分册全部脱稿，仅用了1年的时间。作者们——同时也是我的同行的辛勤而有效的劳作使我倍感欣慰，我首先感谢他们对我主编工作的大力支持。同时，我要感谢中国海关出版社慧眼识中了这样的选题，并在图书论证与组稿工作中给予主编和作者以大力支持。特别是时任副社长的吴华先生亲自组织和参加丛书选题论证会，并自始至终地关心、过问丛书写作过程，给作者和编辑们增添了极大的工作勇气。另外，我还要感谢我的好友广州海关潘广恩、黄埔海关王福良两位同事，他们为组稿工作提供了很大帮助。

眼见本套丛书就要交付出版，顿生一些感想，有必要向我的海关同事和未来的读者们一并抒发。

一、中国社会应当对海关增加更多的了解

说起来，我来海关工作已经八九年了，每每与社会上的人士谈起自己的职业，仍有不少人误解。说一个真实的故事，8年前我曾陪同一位博士朋友到紧邻北京市的某大学作讲座。讲座结束后，热情的大学党委书记请我们吃饭。席间，书记问起我的职业，我答在海关工作。听到我的回答，书记用一种非常关切的语气感叹道：“噢！那一定离



北京很远了。以后难得请到你！”从书记关切的话语里我判断：他一定把我当成在海上工作的海员了。试想，一个大学的党委书记尚未搞清海关是干什么的，假如换一个普通的中国老百姓，他又能对海关认识多少呢？在刚刚过去的2004年，海关总署陆续在北京、南京和深圳举办了规模空前的全国反走私成果展览。在展览会场上，许多市民平生第一次近距离地接触海关，知道了海关的工作与打击走私和国家税收相关联。更细心的观众还了解到海关工作与我们国家的经济建设、对外贸易甚至老百姓的生活都是息息相关的。于是，他们开始理解海关并表示支持海关的工作。但是，仅通过一个海关举办的展览会，中国的老百姓能够对海关了解多少呢？

很难责怪中国百姓对海关印象的淡漠。因为近代中国社会奉行的是闭关锁国、重农抑商的政策，先人们对世界和国际间的贸易了解得太迟、太少，他们未能使封建经济跨过海洋、走向世界。当从海洋漂泊过来的鸦片和大炮叩击中国大门的时候，中国人逐渐意识到世界和经济是与海洋联系在一起的，中国文化中开始融入“海”的概念，于是用“海关”一词来解读“CUSTOMS”。

但是，当今中国社会的发展已经与先人们所处的时代不可同日而语。特别是经过20多年的改革开放，一个古老的大国正在世界上迅速崛起。请看一组数据：2004年我国出入境人数达2.8亿人次，进出口货物总量达20.7亿吨，外贸进出口总额达11,547.4亿美元，中国已跻身世界外贸头三甲。而上述出入境人员和进出口货物，有哪一个不经过海关？说得更近一些，如今我们百姓日常吃的、用的，又有哪一个不贪点“洋货”呢？中国人已经走向世界！中国已经成为贸易大国！今天的中国百姓还能够对海关陌生吗？

通俗地讲，海关是人们从一个国家或者地区迈向另一个国家或者地区必经的门口，是国家（地区）之间联结经济、传输文化的“开关”。无论你是出国还是入境，做生意还是搞活动，人家的门口以及本家的门口让不让你进，联结和输送的“开关”灵不灵，关键看你的行为是否符合海关的管理规定。只有符合海关管理规定，个人才能避免出入境的麻烦，企业、商家也才能更好地把握商机。总之，了解海关、熟悉海关事务，不仅能够给你的出国、入境带来便利，而且能够为你的



跨国生意提供商业指南。随着中国经济持续高效的增长和对外开放的不断扩大，中国经济与世界经济必将进一步相互依存、相互影响，而中国海关在社会生活中的地位及其扮演的角色也将越发重要。无论你是普通的当代中国人，还是已进入或拟进入中国市场的境外人士，对中国海关增加了解无疑是一种时代的要求。

二、中国海关有必要向社会增加更大的透明度

2004年7月，中国颁布实施了一部颇具时代意义的法律，即《中华人民共和国行政许可法》。其意义并不在于该法的调整范围有多大，或者内容多么重要，而在于它以法律的形式规范了政府与公民之间的关系，明晰了政府的权力界限，加入了民众参与政务的成分，并向政府响亮地提出行政公开和政务透明化的要求。这部法律影响到每一个实施行政管理职能的部门，当然也包括海关。

多年来，海关在国人眼中是那么遥远，普通民众即便和海关打交道，也是敬畏多于亲和，强制多于自愿。这是否与海关的工作方式和方法有牵连？海关人必须扪心自问。我认为，海关与社会的亲疏，在很大程度上依赖于海关政务的公开与透明程度。试想，当一个人去从事某项活动时，如果他对该项活动的规则、程序预先不清楚或者很含混，那么他就很难预想到办事的效果，很容易出现差错，进而他会对主事的人即掌握规则和程序的人产生抱怨，不愿甚至害怕与其打交道。

海关作为主事的管理者，面对办理各种海关事务的管理相对人，是否能够做到预先告知其管理规则、程序和政策呢？记得有一年，还是我刚来海关工作不久，总署关税司遇到一家企业来述情。事情的起因是该企业进口一批货物，已经装船正在海上运输途中，需要数日才能运抵国内口岸。谁知此时国家对该类货物的进口关税税率突然调整，并自调整之日起施行。企业待报关时方知按照新的税率需要多缴纳很多的税款，故要求海关总署能够按照货物装船时适用的税率征收关税。当时的关税司司长把我叫去，问我如何从法律的期限规定上处理这一问题。我记得自己答道：应当按照旧税率征收企业的关税。因为法律关于期间的原则从来是有利于当事人权益保护的，而针对国家机关的要求则是苛刻的。我还举了一个例子，比如，公安机关拘留一个人到了法定时间，无论是否节假日都必须放人；而当事人权益的法律保护



期如果届满在节假日的，则可以顺延到节假日后的第一个工作日。另外，法定期间一般不包括路途时间等。后来，我也不知这个企业的事情究竟是如何处理的。我这里想说明的是，以往海关政策、法规的实施的确存在着无法让社会预知的情事。行政许可法颁布后，法律要求政府一旦给当事人设定新的义务，必须事先向社会公布，否则视为无效。这是中国行政执法的一个进步。

作为海关的一个执法者，我认为海关向社会增加透明度，至少会带来以下好处：一是海关政务的公开和海关事务的透明化，可以引导海关管理相对人按照正确的程序和途径从事海关事务，可以使相对人的活动变被动为主动，变强制为自愿，从而为贸易活动和通关事务提供较大的便利。二是海关政策、法规以及制度的公开与明晰化，可以有效地预防或减少企业与民众违法情事的发生。事实上，除了当事人故意走私的违法犯罪案件之外，海关每年处理的案件大量是违规案件，仅2004年就达28,765起，其中不少案件属于当事人不了解海关规定或者误解海关管理制度所致。从当前世界海关组织所倡导的方针看，增强海关政策、法律的透明度，敦促企业诚信守法自律，是今后各国海关管理的发展方向。三是海关事务的透明化有利于社会监督体系的建立，有效地防止关员腐败和走私违法犯罪活动的产生。当海关事务施行“阳光作业”时，社会民众对海关的办事程序和政策法律熟知在心，如果海关关员出现不检点行为或者非程序性操作，他难免会在阳光下暴露。显然，海关事务的透明化程度越高，留给官僚腐败的空间就越小。另一方面，透明化的管理将为社会营造一种公平的秩序，谁要试图打破这个秩序，定会招致公众的不满。走私违法犯罪活动实际上是对社会公平秩序的一种恶意破坏，遵守秩序的人一旦遭到破坏秩序人的侵犯，必然会对其检举揭发。我在海关缉私岗位上工作多年，一个不容忽视的事实是，大凡海关接到对走私活动准确的举报，均来自于熟悉海关事务的业内人士。这也说明社会对走私违法活动的监督，需建立在对海关制度的透彻了解的基础之上。

三、“把关”与“服务”的工作方针，应当在海关与社会的互动中实现

现在，让我们回过头来看海关工作面临的问题。随着中国经济的



高速增长和进出口业务量的不断扩大,中国海关当前和今后一定时期内需要着力解决的主要矛盾是:如何实现严密监管与高效运作的统一。牟新生署长指出:“提高严密监管、高效运作的的能力,是体现海关把关服务能力的关键。特别在进出口货物、物品、运输工具监管业务量大幅度增长的情况下,必须保证‘管得住、通得快’,既不能因为监管疏漏给国家利益造成危害,也不能因为效率低下给企业合法权益带来损失。”牟署长的讲话实际上揭示了海关工作如何能够更好地实现“把关”与“服务”兼顾的问题。

联系到前面的陈述,我认为,海关工作要达到“把关”与“服务”的兼顾与统一,应当通过海关与社会尤其是与管理相对人的互动来实现。这种互动一方面来自海关监管能力的提高和制度措施的完善,另一方面来自于社会、民众对海关事务的掌握和对海关工作的参与和支持。目前,我们海关对前者的重视和强调有加,而对后者的着力和推动尚显不足。其实深究一步,海关工作的最大难点并不在于自身力量和本能力的不足,而恰恰在于失去社会各部门、各阶层的广泛支持。就拿海关打私工作多年的经验为例,实践证明,仅靠海关一家“包打天下”,走私是难以遏制的,最终还是要动员社会力量实行“联合缉私、统一处理、综合治理”。不仅缉私工作如此,海关的其他工作也是如此。只有激发和调动社会民众的力量,使企业与民众自觉、自愿地养成诚信守法和护法自律的意识,使相对人的行为与海关管理之间形成良好的呼应关系,中国海关所期望达到的“把关”与“服务”兼顾、严密监管与高效运作统一的目标才能加速实现。

这或许也是我们作为海关执法者的一帮作者们,向社会推出“中国海关事务通丛书”的初衷。

主编:李文健

乙酉年初春于北京双花园小区



前 言

海关稽查制度是我国海关借鉴发达国家海关外部审计制度的成功经验,结合中国国情加以创新而形成的一种海关管理制度。其核心就是要改变把海关仅仅看做是“守门人”的传统观念,改变把人力、物力和监管手段过分集中在通关口岸的狭小空间和短暂时间的传统模式,把海关行使的进出境监督管理职能的重点由“以货为主”转为“人货并重”,扩大监管的时间和空间,使口岸通关更便捷,监管更科学、有效,更好地适应扩大对外开放和发展外向型经济的新形势。

随着世界经济全球化的迅猛发展和我国加入WTO,进出口贸易占国民经济的份额将进一步扩大,从事进出口贸易的主体将进一步增加,国际物流的高速发展对于海关通关环节的速度要求将愈发强烈。海关稽查作为解决通关瓶颈的一种有效手段愈发被贸易界所熟知、认可。而在稽查实践中,海关所采取的规范进出口企业行为、防范和打击走私违法行为等做法,已成为贸易界心存疑惑、急于了解的普遍问题。

究竟什么是稽查?它有什么特点?是怎么运作的?面对种种疑问,本书将从稽查的理论和实践上进行通俗性的阐述。它概括和汇集了一般贸易、保税业务、减免税设备以及反商业瞒骗的稽查方法、经验和技巧,全面介绍了一些和稽查密切相关的工作规程等知识,并精选了海关多年稽查工作中的典型案例,特别适合于一般贸易企业、保税业务企业、减免税企业等从事进出口业务的人员以及海关关员阅读。

参加本书编写的人员有刘高峻、杨潮宁、梅丹、苏劲清、张海红。全书由刘高峻审阅修改,统撰定稿。



由于时间较紧，加上我们水平有限，书中疏漏和欠妥之处在所难免，敬请读者批评指正。

《中国海关事物通·海关稽查》写作组



目 录

“中国海关事务通丛书”总序	1
前言	1
第1章 海关稽查是干什么的?	2
1.1 什么是海关稽查?	3
1.2 海关稽查的目的是什么?	5
1.3 海关稽查的对象有哪些?	6
1.4 海关稽查查的是什么?	8
1.5 海关稽查的时间范围	11
1.6 海关调查与海关缉私的区别	13
第2章 海关稽查中的权利与义务	18
2.1 海关稽查制度的法律依据	18
2.2 海关稽查制度的权利与义务	23
2.3 被稽查人的法律责任	33
2.4 海关稽查的权力	35
2.5 海关稽查应当履行的职责	41
2.6 海关稽查的法律责任	43
第3章 海关稽查的具体程序	50
3.1 稽查准备阶段	50
3.2 稽查实施阶段	53
3.3 稽查处理阶段	65
第4章 对一般贸易企业的稽查	72
4.1 一般贸易概述	72
4.2 一般贸易的有关管理规定	75
4.3 对一般贸易企业的稽查	82
4.4 一般贸易稽查案例详解	99



第5章 对经营保税业务企业的稽查	106
5.1 保税业务概况	106
5.2 对保税加工贸易企业的稽查	110
5.3 对保税仓库的稽查	132
5.4 对出口监管仓库的稽查	136
5.5 对保税工厂的稽查	138
5.6 对保税区内加工企业的稽查	143
5.7 对出口加工区的稽查	147
5.8 对联网监管加工贸易企业的稽查	149
5.9 保税企业稽查案例详解	152
第6章 对减免税企业的稽查	158
6.1 减免税业务概况	158
6.2 对减免税企业的稽查	161
6.3 减免税企业稽查案例详解	176
第7章 反商业瞒骗	184
7.1 商业瞒骗概述	184
7.2 价格瞒骗	192
7.3 海关对策	196
7.4 反商业瞒骗稽查案例详解	212
第8章 海关稽查的处理	220
8.1 《稽查条例》第四章规定的海关稽查处理	221
8.2 其他稽查处理	227
附录1 中华人民共和国海关稽查条例	230
附录2 《中华人民共和国海关稽查条例》实施办法	235

第1章

海关稽查是干什么的？

第2章

海关稽查中的权利与义务

第3章

海关稽查的具体程序

第4章

对一般贸易企业的稽查

第5章

对经营保税业务企业的稽查

第6章

对减免税企业的稽查

第7章

反商业瞒骗

第8章

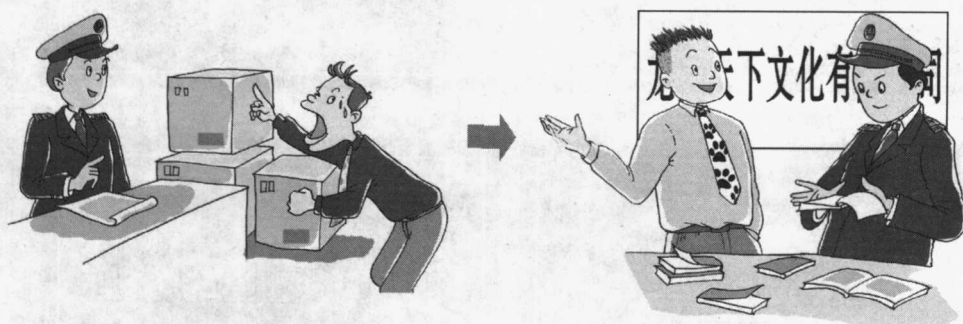
海关稽查的处理

第1章

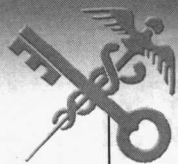
海关稽查是 干什么的？^①

20世纪80年代开始，西方发达国家兴起了一场世界性的政府改革运动，这场改革运动也伴随着风险分析、海关稽查、信用管理、绩效考核等现代海关的先进管理方法和技术被广泛应用。海关管理理念从行政主导向客户导向转变；管理对象从以物为主向物和人并重转变。目前，海关稽查制度在这些国家已发展得较为成熟和完善，推行海关稽查制度是国际通行做法和国际通行规则的要求，也是国际海关管理普遍采用的手段之一。

1992年，中国政府以建立社会主义市场经济体制为目标，进一步深化行政体制改革，加快了政府职能的转变步伐。随着我国社会主义市场经济的逐步建立，对外开放的程度也越来越大，外贸进出口量逐年递增。客观形势的发展使海关管理目标



中国海关在新形势下，改革海关监管体系，以规范企业进出口行为、建立企业诚信守法体系为目标，创建以“海关监管单元从货物到企业转移”为特征的海关稽查制度，是适应国际贸易和社会主义市场经济体制要求，深化行政体制改革的必然结果。



要求与管理资源不足的矛盾日益突出,迫切要求海关工作尽快与国际通行规则接轨,在维护公平有序的进出口环境,保护国家经济安全的同时,切实提高通关效率,努力降低贸易成本,为促进我国对外经济贸易的健康发展提供优质高效服务。因此,中国海关在新形势下,改革海关监管体系,以规范企业进出口行为、建立企业诚信守法体系为目标,创建以“海关监管单元从货物到企业转移”为特征的海关稽查制度,是适应国际贸易和社会主义市场体制要求,深化行政体制改革的必然结果。

1994年10月1日,中华人民共和国海关总署发布的《中华人民共和国海关稽查暂行规定》施行,中国海关正式行使稽查权,全国各海关均建立了稽查机构。1997年1月3日,中华人民共和国国务院第209号令发布了《中华人民共和国海关稽查条例》(以下简称《稽查条例》),2000年经修正的《中华人民共和国海关法》(以下简称《海关法》)第四十五条对海关稽查制度以法律的形式予以确立。1998年,海关总署根据国务院机构改革部署,在海关设立专职打击走私违法犯罪的缉私机构后,随着海关系统内部各部门职能的调整,作为海关调查工作主要力量的稽查部门,担负起了规范企业进出口行为,建立企业诚信守法体系的工作职责。



1.1 什么是海关稽查?

《稽查条例》第二条规定:海关稽查是指海关自进出口货物放行之日起3年内或者在保税货物,减免税进口货物的海关监管期限内,对被稽查人的会计账簿、会计凭证、报关单证以及其他有关资料和有关进出口货物进行核查,监督被稽查人进出口活动的真实性和合法性。

1.1.1 海关稽查是一种新型的海关监管业务

海关稽查来源于海关监管制度,但又有别于传统意义上的海关监管业务,并且也不同于海关其他业务制度。海关稽查运用法律所赋予的稽查权,通过延伸和拓展监管时间、空间,以达到对企业进出口行为全过程进行监督管理,最

中国海关事务通·海关稽查

大限度地发挥海关管理效能的目的。

1.1.2 海关稽查的执法主体是海关

海关作为国家的进出关境监督管理机关,依照《海关法》和其他有关法律、行政法规,行使行政管理职权。海关稽查制度是国家为加强海关的监督管理而依法设立,这从《稽查条例》第一条体现出来,它赋予海关行使对与进出口活动直接有关的企业、单位实施海关稽查,监督其行为的真实性和合法性的权力。海关稽查权,由海关专门设立的稽查机构工作人员行使,海关工作人员在对企业进行稽查时,应当出示海关稽查证。

1.1.3 海关稽查面向与进出口活动有关的企业(单位)

海关在口岸对进出口货物实施的监管,主要是针对进出口货物的状况,是被动的、静态的监管;而海关稽查将海关监管单元从货物转向进出口企业,把企业管理作为根本,通过在法定时间内适时地对企业的进出口活动实施主动的、动态的稽查管理,促使被稽查人的进出口活动保持真实、合法,从而规范企业的进出口行为。

1.1.4 海关稽查使用审计手段

海关稽查是通过对被稽查人的会计账簿、会计凭证、报关单证以及其他有关资料采用审计的手段进行稽核、审查,并结合对有关进出口货物进行的核查,以确定企业经营管理活动的真实性、合法性。

1.1.5 海关稽查有严格的程序规定

海关稽查是建立在海关行政法律制度框架下的一种工作制度。为保证海关稽查工作的正确实施,使海关稽查这一具体行政行为合法、公正,《稽查条例》以及相关的规章对稽查工作的程序作了详细规定。稽查程序可分为稽查准备、稽查实施、稽查处理3个阶段,每个阶段又有独立的程序。3个阶段的程序概括起来可分为两类:其一是执行程序,如海关稽查的审批制度,海关实施稽查



和处理的有关操作程序规定,以及海关稽查人员和被稽查人的权利义务的行使程序规定等;其二是单证的使用程序,如稽查证的出示,稽查通知书、稽查结论的制发等。

1.1.6 海关稽查具有强制性

海关稽查对被稽查人而言是具有强制性的,具体体现在:

1. 管理上的强制性。海关对被稽查人进出口活动的真实性和合法性实施监督权,要求被稽查人履行簿记义务和保管有关业务记录,对被稽查人存在的违反海关管理规定的不规范经营行为责令限期改正等。

2. 实施稽查的强制性。其一是海关有权对与进出口活动有关的企业、单位实施稽查,企业必须予以配合;其二是海关稽查过程中需要调取的有关单证和资料,企业必须提供。

3. 处罚的强制性。对经稽查发现企业有违反海关规定行为的,海关可依法予以行政处罚。对构成违法犯罪嫌疑的,还应移交有关部门追究刑事责任等。



1.2 海关稽查的目的是什么?

海关稽查作为一种业务管理制度,是海关行政体系的一项重要组成部分,属于行政的范畴,也就是行使国家权力,依法监管进出境的某一项具体活动。作为一种特殊的社会管理活动,海关稽查有其本质的特点:首先是政治性,行政部门的使命是执行国家权力机关的意志,执行国家的路线、方针、政策和相关的法律、法规,保证目标方向正确,并为社会带来有益成果;其次是执行性,在我国,行政机关从属于国家权力机关,是国家权力机关的执行人,在实施行政管理过程中,必须以执行党和国家权力机关的路线、方针和政策为前提,做到有令必行、雷厉风行。

从现代海关制度而言,稽查工作的定位是明确的,海关稽查制度是拓展海关监管时空,实现海关监管从以货物为重心向货物和企业并重转变,是全面实施守法便利、分类管理的核心,进而规范企业进出口行为,使企业诚信守法,