

海关专业试用教材

海关货运监管



海关总署秦皇岛海关学校

海关专业试用教材

海 关 货 运 监 管

海关总署秦皇岛海关学校

编 者 的 话

这本试用教材是为适应我校海关中等专业教学而编写的。编写过程中，试图运用马列主义、毛泽东思想的立场、观点和方法及社会主义国家管理理论去探讨、研究和说明海关货管工作实践，同时能对货管工作实践活动加以概括、揭示规律，上升到理论认识，编写出科学实用的中专教材。

本试用教材，参照了海关总署、上海海关专科学校和有关海关（院校）编印的专业教材和讲义，结合中专教学要求和培养目标，重于实务教学，旨在培养学生实际工作能力而编写的。仅为我校中专教学试用，亦可供初入海关工作的同志学习业务时参考。

本试用教材的内容包括：海关货运监管工作的方针任务；对进出口货物、集装箱、展览品、贸易性印刷品、货样、广告品监管的做法和经验；海关对国际航行船舶、进出境列车、飞机和汽车的监管规定；对违章案件依法处理等。对其他贸易方式进出口货物的监管，已单独编写教材，不包括在此教材中。

本试用教材是在校领导、专业教师和教务处同志的指导与帮助下，由吴永祥同志执笔编写的。编写过程中，曾经得到海关总署谭学轼和上海海关专科学校施恒玉、陈力田两位讲师及本校教师的支持与协助。在此，深表谢意。

由于我们海关业务理论水平有限，且缺乏教学经验，本

试用教材无论从内容上还是就其科学性、逻辑性来讲都难免有缺点错误，希望读到本试用教材的同志、海关理论专家、学者和院校教师以及各关同志给予批评指正。

海关总署秦皇岛海关学校海关专业教研室

1986年9月

目 录

| | |
|----------------------|----|
| 前 言 | 1 |
| 第一篇 概述 | 4 |
| 第一章 什么是海关货管工作 | 4 |
| 第一节 海关货管工作的定义 | 4 |
| 第二节 货管工作面临的形势 | 6 |
| 第二章 货管工作的方针、任务和作用 | 10 |
| 第一节 货管工作的方针和任务 | 11 |
| 第二节 货管工作的作用 | 12 |
| 第二篇 对进出境货物的监管 | 15 |
| 第一章 进出境货物的种类和监管的原则规定 | 15 |
| 第一节 进出境货物的种类 | 15 |
| 第二节 监管的原则规定 | 16 |
| 第二章 监管依据 | 16 |
| 第一节 进出口许可证制度 | 16 |
| 第二节 许可证制度的具体执行办法 | 18 |
| 第三节 许可证的申领 | 20 |
| 第四节 机械设备进口审查制度 | 21 |
| 第五节 其他规定 | 23 |
| 第六节 执行许可证制度存在的问题 | 24 |

| | |
|------------------------|-----------|
| 第三章 执行监管职责的其他法令规定 | 26 |
| 第一节 商品法定检验 | 26 |
| 第二节 动植物检疫 | 27 |
| 第三节 文物保护 | 27 |
| 第四节 食品卫生管理 | 28 |
| 第五节 其他管理规定 | 28 |
| 第六节 几项特殊法令规定 | 32 |
| 第四章 进出口货物的监管制度 | 32 |
| 第一节 货物的申报 | 33 |
| 第二节 货物的查验 | 35 |
| 第三节 货物的放行 | 37 |
| 第五章 对特殊货物采取不同的监管方法 | 38 |
| 第一节 对集装箱及其所载货物的监管 | 38 |
| 第二节 对邮运进出口货物的监管 | 41 |
| 第三节 对进出口贸易性印刷品的监管 | 42 |
| 第四节 对展览品的监管 | 43 |
| 第五节 对货样、广告品的监管 | 47 |
| 第六节 对进出口军事物资的监管 | 49 |
| 第六章 对过境、转运和通运货物的监管 | 49 |
| 第一节 过境货物的监管 | 49 |
| 第二节 转运货物的监管 | 53 |
| 第三节 通运货物的监管 | 54 |
| 第三篇 对进出境运输工具的监管 | 56 |
| 第一章 对国际航行船舶的监管 | 57 |
| 第一节 海港和海上运输 | 57 |
| 第二节 船舶的种类和证书 | 58 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 第三节 | 船舶进出境的海关手续和联合检查 | 60 |
| 第四节 | 船舶停港期间的监管 | 66 |
| 第五节 | 特定情况下船舶的监管 | 67 |
| 第二章 | 对进出境列车的监管 | 70 |
| 第一节 | 国际铁路联运和国境铁路运输概况 | 70 |
| 第二节 | 进出境列车的海关手续和联合检查 | 75 |
| 第三章 | 对国际民航机的监管 | 77 |
| 第一节 | 概况 | 77 |
| 第二节 | 飞机进出境的监管 | 78 |
| 第三节 | 飞机停港期间的监管 | 80 |
| 第四章 | 对其他运输工具的监管 | 82 |
| 第一节 | 对航行港澳小型船舶的监管 | 82 |
| 第二节 | 对进出境汽车的监管 | 85 |
| 第三节 | 对进出境驮运牲畜的监管 | 86 |
| 第四篇 | 违章行为和违章案件的处理 | 87 |
| 第一节 | 违章行为 | 87 |
| 第二节 | 违章案件的处理 | 90 |
| 第三节 | 处理违章案件应掌握的原则 | 91 |
| 第四节 | 处理违章案件的程序 和违章案件的申诉 | 92 |
| 附篇 | 进一步改革海关货管工作，完善监管制度 ——根据海关总署原货管司长谭学轼同志 讲课内容整理（未经本人审阅） | 94 |

海 关 货 运 监 管

前 言

海关货运监管是海关监督管理的一个重要方面；海关监督管理是海关管理的重要内容；海关管理又是国家进出境管理的组成部分；国家进出境管理是国家行政管理之一。所以，海关货运监管属于国家行政管理的范畴。

我们通常所说的行政管理，是指国家通过行政机关对国家政治、经济、文化等各方面事务的管理。行政管理十分重要，它的好坏，直接关系到国家经济、科学文化的发展和民族的兴衰。国家实行改革、开放和搞活经济，发展生产力，实现四个现代化这一治国兴邦的重大决策，对整个国家特别是进出境的行政管理，提出了更高更新的要求。进出境管理除了边防、检疫和交通运输方面，主要是海关管理。海关在进出境设关地方执行“把关、服务”职能。它依据海关法和有关进出境管理法律、法规对进出境运输工具、货物和物品执行实际的监督管理，征收关税和其他税费、查缉走私、编制海关统计和办理其他海关业务。以维护国家主权和利益，促进对外经济和科技文化交流，保障社会主义现代化建设。

海关对进出境（主要是经济活动）的管理，是运用行政手段与经济手段、法律手段、服务手段相结合，科学管理，促

进交流，开放搞活，使微观的进出境活动，在符合国家宏观管理的要求下健康发展。海关的行政手段监督管理是整个海关管理的重要一环。监督在海关管理范畴中的含义是管理的基本职能之一，也是管理的一种方式，管理过程的一个阶段，又是保障进出境法律、法令有效实施的一种手段。列宁曾经强调指出：“监督是把共产主义社会第一阶段‘调整好’，使它能正确地进行工作所必需的主要条件。”（《列宁选集》第3卷第258页）在进出境管理中要充分发挥海关的监督作用，使海关监督功能伸入到有关经济环节，保证进出境活动沿着正常的轨道运行。

海关对进出境管理执行的四项任务中，监督管理和稽征关税是两件“法宝”。国家鼓励进出口的，海关可以放宽政策，简化手续，免证免（减）税；国家限制进出口的，海关就凭证验放，征收高税。查缉走私是监管与征税工作的延伸与继续，对那些违反国家政策、法律、法令而逃避监管的行为予以制止和打击。编制海关统计是服务措施，以“准确及时、科学完整”的数据信息为国家建设服务。四项任务，四位一体，“你中有我，我中有你”。例如，查私工作是为了维护或者确保监管和征税，才对逃避行为进行查缉的；而防止私运或者偷漏关税正是监管工作的重要内容；从一定意义上说，征税工作的出发点和落脚点是监管和查私；而编制海关统计则是上述三项工作的分析与汇总，同时又为它们服务和进行监督。可见四项任务是相辅相成、互依为存的。

海关货管工作和其他物品监管工作同海关征税、查私与统计工作一样，应当遵循上层建筑必须适应经济基础，并为经济基础服务，促进社会生产力不断向前发展这条基本原

则，服从于、服务于党的总任务、总目标。坚持“解放思想、大胆改革、放宽政策、科学管理、健全法制、讲究文明”的指导思想，既要最大限度地方便合法进出，又要有效地制止走私违法，以保障对外开放政策的有效实施，更好地为社会主义现代化建设服务。在工作中，要讲国格、人格；要为国家争光、对人民负责；要科学管理、健全法制；要有一套适应形势发展的崭新的管理制度和方法；要改进态度作风，牢固树立服务观念、克服“管”字当头的“左”倾思想影响，充分发挥海关“把关、服务”的职能作用。

海关货运监管课，是一门业务实践课。阐述的是海关对进出境货物和运输工具执行实际监管的理论政策、法律法规和规章制度以及监管工作的具体做法。

通过对本课程的学习，要求掌握海关货管的基础理论、基础知识和基本技能，以便在实践中，更好地贯彻执行党的路线、方针、政策，并运用马列主义的立场、观点和方法进行学习 and 研究海关货管工作。为实现货管工作的科学化、法制化和现代化而做出贡献。

第一篇 概 述

第一章 什么是海关货运监管

第一节 海关货运监管的定义

海关货运监管是海关依据海关法、对外贸易政策、进出境管理的法律、法规对进出关境的运输工具及其所载的货物、物品（个人行李物品和邮递物品除外）执行国家赋予的监督管理职责。

“海关法”是国家的重要法律之一。目前实施的《中华人民共和国暂行海关法》是一九五一年三月二十三日中央人民政府政务院第七十七次政务会议通过，四月十八日命令公布，自五月一日施行的。实施三十五年来，对于维护国家主权和利益，对于促进对外贸易的发展和科技文化交流，对于保护国内生产都发挥了应有的作用。三十五年来，我国生产力有了很大发展，生产关系也发生了深刻的变化。经济基础变化了、发展了，作为上层建筑的海关法亦应随之发展变化。现在，《海关法》的修订工作正在进行，新的《海关法》即将诞生。

“对外贸易法律、法规”是国家管理对外贸易的政策、法令。即把对外贸易置于国家领导之下，认真执行对外贸易

的政策，做到统一计划、统一政策和联合对外。既要充分调动各方面的积极性，把对外贸易各项工作搞活，又要坚持联合对外，在宏观上管住管好。

我国对外贸易政策的主要措施有进出口许可制度、外汇管理制度、品质检验制度、关税制度等。它们与海关监管的关系十分密切，既是海关监管的政策依据，又必须通过海关监管才能得以有效的实施。

“进出境管理法律、法规”包括禁止进出口物品表、动植物检疫、药品检验、进口食品检验和文物保护管理等制度和规定。对这些制度和规定海关履行监督管理职责。以确保有效实施。

“进出境”系指进出中华人民共和国关境。中华人民共和国关境就是全部中华人民共和国领域，但享有单独关境地位的地区除外。

“运输工具”指载货运输工具，如船舶、火车、汽车、飞机和驮畜等。

“货物”指输入货物、输出货物、过境货物、转运货物和通运货物五种。输出入货物包括进出口货物、暂时进出境（待复运出进境的货物、货样、广告品等。输出入货物按海关监管方式可分口岸直放货物和转关监管货物两种。

“物品”指运输工具上存放或使用的燃料、物料、食品等备品。

“监督管理”即“依法验放”、“合法进出”、“违法惩处”。“法”既包括国家进出境管理（海关法、对外贸易管制和其他）法律、法规，也包括海关监管、征税、查私和统计工作的具体法规。

第二节 货管工作面临的形势

一、开放政策，对货管工作提出更高更新的要求。

党的十一届三中全会以来，我们党的工作重点转移到了社会主义现代化建设上来。我们的目标是：到本世纪末，工农业总产值要翻两番。而我国资金不足、技术落后、缺乏管理经验，任务非常艰巨。所以，我们在坚持自力更生，充分发挥本国的人力、物力和财力的基础上，还必须把视野由国内扩展到国外，积极引进资金、引进技术、引进信息、引进人才、知识、经验，博采天下之长，为我所用，来加快四化建设的步伐。为此，国家实行对外开放，扩大对外经济技术合作与交流的富民兴邦的长期基本国策。开放政策的含义很广泛，邓小平同志曾做过简要明确的概括：“争取利用国际上的资金和先进技术，来帮助我们发展经济。”（《邓小平文选》第360页）。邓小平同志一九八四年十月六日会见参加中外经济合作问题讨论会全体中外代表时说：“中国长期处于停滞和落后状态，其中重要原因之一就是闭关自守。经验证明，关起门来搞建设，是不能成功的。所以，从十一届三中全会以来，我们就制定了对外开放政策。就是中国的发展离不开世界。”

中国是这样，世界各国都是如此。随着现代化生产的发展，各国（或地区）、各民族之间在经济上的相互往来更加密切。所以，各国都非常重视发展对外经济贸易，有些国家甚至把它当做立国之本。我们中国一直重视发展对外经济贸易和文化交流。十一届三中全会以后，四化建设全面展开。

中央指出：我国社会主义现代化建设要利用两种资源——国内资源和国外资源，打开两个市场——国内市场和国际市场，学会两套本领——组织国内经济建设和发展国际经济关系的本领。

国家实行开放政策，就是大门敞开了，进进出出的事务增多啦。国家的大门开着，做为把守国家大门的海关任务自然繁重、艰巨，同时也是非常光荣的。

“对外开放”同“闭关自守”、“门户开放”是有本质区别的。

“闭关自守”是封建主义的流毒；“门户开放”是帝国主义强加在我们头上的，是由炮舰打开了中国的大门。“闭关自守”不利于社会主义建设，而“门户开放”则是对中国的掠夺，破坏经济建设。一个是该进出的不能进出，一个是不该进出的强行进出。只有我们的“开放政策”才是需要进出什么，就进出什么。“对外开放”，是我们审时度势，为了加速实现四化建设，独立自主作出的发展经济的战略决策。我国同各国（地区）的经济往来，是按平等互利原则进行的，不允许附加任何政策条件。我们利用外资，是按照国内的需要，预计到偿还能力，有计划地进行的。国外客商投资方式、利润大小，都是在我国法律许可的范围内行事的，外商在我国的一切活动，必须遵守我国的法律，不能损害我国的主权。这里的关键，是中国人民已经昂首挺胸地站起来了。

当前，我国的形势很好，争取我国财政经济状况根本好转的任务已经基本实现，国民经济开始出现持续、稳定、协调发展的新局面。我国第六个五年计划已经全面胜利完成。以城市为重点的经济体制改革正在逐步展开，我国正处在一

个政治上安定团结，经济上蓬勃发展的新时期。改革、开放的客观形势对海关工作，特别是货运监管工作，提出了更新、更高的要求。海关货管工作应当适应对外开放政策，改革制度、放宽政策、健全法制、改进作风、加强管理。还要简化手续、加速验放，以方便合法进出为中心，在健全管理制度的前提下，大力改进工作方法，提高工作效率，尽力为进出口部门提供方便。

二、对外经济贸易蓬勃发展海关货管工作任务繁重

党的十一届三中全会以来，在党中央、国务院的正确领导下，从中央到地方各部门，认真贯彻执行对外开放，对内搞活经济的政策。对外经济贸易活动，几年来，不论在进出口贸易，利用外资引进技术，对外承包工程和劳务合作，对外援助，对外生产技术合作和双边、多边经济技术合作方面，都有了迅速的发展。

(一) 对外经济贸易发展很快。“六五”期间进出口总额比“五五”期间增长一倍，平均增长速度为15.8%，高于工农业总产值的增长速度，出口额在世界上的位次已由第32位升到第16位。利用外资金额成倍增长。引进技术用汇比“五五”期间增长61.4%，并开始出口技术，已在70多个国家开展承包工程和劳动合作业务，在国外的劳务人员已达5.8万人。“七五”期间将有更快的发展。

(二) 经营进出口经济贸易的单位越来越多。据不完全统计，1985年，全国有各类外资公司1141家，其中进出口公司757家，承包工程公司56家，咨询服务公司256家，金融公司72家。这些单位对促进生产，增加出口，调动地方和部门积极性起了一定的推动作用。

(三) 利用外资、引进技术、对外承包工程和劳务合作等都有了迅速的发展。我国自一九七九年实行对外开放政策以来，吸收外商直接投资的工作已初步打开局面，特别是一九八四、一九八五两年发展较快。到一九八五年底，已批准中外合资、合作经营、外商独资经营企业六千三百一十九个，其中中外合资企业二千三百四十一个，中外合作经营企业三千八百二十三个，海上石油合作开发全国三十五个，外商独资企业一百二十个，总计协议外资金额一百六十三亿美元，外商已实际投入四十七亿美元。约有五千四百个企业已登记注册，三分之一以上的企业已投产或营业，多数企业的效益是好的。同时与九十多个国家和地区开展了对外承包和劳务合作业务，金额达九亿多美元。

(四) 贸易方式更加灵活多样，既有一般的正常的进出口贸易，还有易货贸易、地方贸易、边境小额贸易、进料加工、来料加工、补偿贸易、利用外资、中外合作开发、租赁业务、寄售业务、保税货物、免税商店、国际援助、国外贷款、国内外进行投标，以及与国外进行技术合作等等。

(五) 来料加工装配和保税业务发展很快。据不完全统计，全国各地来料加工业务从一九八〇年至一九八五年向海关登记备案的合同达15万多份，加工费14亿多美元，加工保税工厂三万多家。

(六) 海关业务量迅速增加，监管区域不断扩大。据统计，一九八五年全国海关共监管进出口货物一亿五千九百多万吨，比一九八四年增长25%，比一九七九年增长90%，一九八五年共监管进出境运输工具（包括船舶、火车、飞机、汽车）二百八十八万多艘、辆、架次，比一九八四年增

长23%，比一九七九年增长三点七倍，监管集装箱一九八五年四十多万箱，都在逐年增加，同时我国今年还正式参加了国际集装箱公约。一九八五年征收关税二百零八亿多元，比一九七九年增长五点九六倍，查获走私违章案件也在逐年增加。内地省经国务院批准也逐步设立了一批海关机构。目前除了青海、甘肃、宁夏以外，其它各省、自治区、市都设有海关机构。全国共有海关机构130多个，从监管区域看，既有一般进出口货物的港口、车站、机场，也有经济特区，海南岛行政区、十四个沿海开放城市、经济技术开发区，还有边境小额贸易口岸和遍布全国的来料加工装配和保税工厂监管业务。此外还有广东、福建两省去港澳的土特产品、鲜杂货的装运点等等。

从上述情况可以看出，海关面临的情况越来越复杂，新的情况不断出现。要求海关货管工作要适应这一新情况、新形势。使各类进出口物资按照国家有关政策、法规正常地、有秩序地进出。防止货运中的漏洞，方便合法进出，加速口岸疏运，促进和保障我国对外开放政策的有效实施，为社会主义现代化建设服务。因此，摆在我们海关货管工作面前的任务是十分繁重和光荣的。

第二章 货管工作的方针任务和作用

海关是随着国家与国家之间进行经济贸易联系的需要而产生和发展起来的。国家为了在对外经济贸易活动中保护本国的利益，在国境口岸上设置海关机构，监督管理货物、物品