

海关中专统编教材

海关稽查理论与实务

王向晖
白凤川
编著



海关稽查理论与实务

王向晖 白凤川 编著

海关总署秦皇岛海关学校

各

秦皇岛海关学校教材编审委员会

主 任：王成阁

副主任：戴惠民

委 员：白凤川 殷枫 刘巍 徐金林

编写说明

近年来,随着海关稽查制度的不断发展与完善,稽查在海关管理中发挥的作用越来越突出。海关稽查已经成为我校的一门主要专业课程。由我校王向晖、白凤川两位同志编著的《海关稽查理论与实务》(白凤川负责编写前言、第一、二章,王向晖负责编写第三、四、五、六、七、八章)一书,较为系统地阐述了几年来研究海关稽查制度的理论成果,全面介绍了海关稽查的实际业务操作,较好地体现了我国海关稽查制度的发展现状。本书主要供海关中专学校专业教学使用,也可作为海关干部学习海关稽查业务的入门教材。

在本书编写过程中,参考了近年来出版的有关海关稽查业务的教材和专著、译作,吸收了海关系统研究海关稽查的最新成果,在此向相关人员表示感谢。

海关总署稽查司邢海潮处长和商兵武同志在百忙中花费了许多时间审阅了书稿并提出了宝贵的意见,在此表示特别感谢。

由于编者水平有限,错误纰漏在所难免,尚希读者批评指正。

秦皇岛海关学校教材编审委员会

1998年3月

前 言

近年来，随着人类科学技术水平的不断提高，各国对外贸易飞速发展，世界贸易额与贸易量成倍增长。对于各国肩负着进出境货物、物品管理任务的海关而言，都在不同程度上面临着一个难题：这就是既要保证海关监管的严密性，又不能因为海关手续繁杂而降低贸易效率，影响本国经济在国际贸易中的竞争能力。为了解决这一难题，各国海关都采取了很多措施。在传统的以“口岸设防”为主导的海关管理模式下，解决这一问题的方式不外乎有两种：一是增加海关人力、物力投入；二是最大限度地简化海关手续。从各国海关的实践看，这两种方式都有着很大的局限性：由于财政支出的影响，同时也受人员、场地的限制，海关人力、物力的增加很难与贸易发展的规模同步增长；同时，海关手续的简化也必须以保证海关监管的严密性为限度。如果不能保证海关监管的严密性，就会导致走私、违法行为的增加，从而损害本国经济利益。

为了从根本上解决这一难题，一些发达国家先后推行了海关“外部审计”（External Audit）制度，对海关监管模式进行了重大改革。在这种全新的海关管理模式下，海关改变了“口岸设防”为主导的管理方式，而是以“外部审计”为制约手段，将海关管理的时空从进出境口岸扩展至进出境的全过程；从管理单元上，改变了以前以每票货物为单元的传统观念，变为以整个企业为单元统一管理。在这种管理模式下，海关进出境的手续大大简化，贸易效率大大提高，同时由于海关以审计手段来制约，大大加强了企业的守法经营，保证了海关监管的严密性。正如前海关合作理事会秘书长海斯先生形象的比喻，传统的海关是“守门人”，而现代海关应该做一名“乡村警察”。可以说，这种监管模式的改变是海关管理的一次革命，也是现代海关管理制度的

一个重要标志。

党的十一届三中全会以来，随着我国改革开放的深化，我国的对外贸易得到了飞速发展。海关监管进出口货物总值从1982年的381亿美元增加至1996年的2899亿美元，增长了7.6倍。虽然海关人力、物力投入一直在增加，但我国海关严密监管与方便进出之间的矛盾日益突出，个别业务量较大的海关不得不以降低查验率为代价来适应对外贸易发展的需要，因此，改变传统的海关监管模式，提高海关监管效率，促进贸易发展，已经成为中国海关的当务之急。海关稽查制度正是在这种背景下，我国海关借鉴发达国家海关外部审计的成功经验，结合我们的实际而形成的一种全新的海关管理制度。

我国海关对稽查制度的研究始于1991年。从1992年起，海关总署决定在上海、广州、拱北等海关进行稽查制度的试点工作，1993年，总署将试点范围扩大到北京、天津、九龙等海关。1993年底，国务院批准海关总署成立稽查司。1994年1月，全国海关关长会议做出了全面推行海关稽查制度的决定，海关稽查业务制度正式在全国展开。到目前为止，全国大多数海关已经建立了机构，正式开展工作。

我国海关稽查制度虽然起步较晚，但发展很快。几年的实践证明，海关稽查制度在维护进出口秩序，提高贸易效率，加强税收征管方面起着重大的作用。随着我国现代海关制度的建立，这一制度一定会在现代海关管理中占有突出的位置。

目 录

前 言

第一章 海关稽查制度概述	(1)
第一节 海关稽查的概念	(1)
一、海关稽查的定义	(1)
二、海关稽查的对象	(2)
三、海关稽查的时间范围	(2)
第二节 海关稽查的目的、内容和特点	(4)
一、海关稽查的目的	(4)
二、海关稽查的内容	(5)
三、海关稽查的特点	(5)
第三节 建立海关稽查制度的重要意义	(7)
第二章 海关稽查的职责、任务和方针	(9)
第一节 海关稽查的职责	(9)
一、海关稽查的理想化职责	(9)
二、当前海关稽查工作职责	(10)
第二节 海关稽查工作的任务、方针和工作原则	(11)
一、当前海关稽查工作的任务及其相互关系	(11)
二、海关稽查工作的基本方针	(12)
三、当前开展海关稽查工作的几项原则	(12)
第三节 海关稽查与其他业务工作的关系	(14)
一、稽查与监管	(14)
二、稽查与征税	(15)
三、稽查与调查	(15)
第三章 海关稽查的法律依据	(17)

第一节 海关稽查的法律依据	(17)
一、1997 年 1 月 3 日以前海关法律制度对建立稽查制度 的影响	(18)
二、《中华人民共和国海关稽查条例》的出台	(20)
第二节 海关稽查的法律地位及稽查的法律关系、执行 程序	(25)
一、海关稽查的法律地位	(25)
二、海关稽查的法律关系	(25)
三、海关稽查的执行程序	(28)
第三节 海关稽查的法律责任	(29)
一、被稽查人应承担的法律责任	(29)
二、海关稽查工作人员的法律责任	(30)
第四章 海关对企业进出口行为的管理	(31)
第一节 海关监管重心的转移	(31)
一、海关监管重心转移的必要性	(31)
二、海关企业管理工作对象	(34)
第二节 海关对企业进出口行为进行管理的特性	(35)
第三节 海关对企业进行管理的目标和基本原则	(38)
一、企业管理的目标	(38)
二、对企业进出口行为进行管理的基本原则	(39)
第四节 海关对企业的管理工作	(43)
一、改革报关体制, 规范报关市场	(43)
二、企业档案数据库	(47)
三、海关在风险分析基础上对企业的分类管理	(53)
附: 国外风险管理学简介	(63)
第五章 海关对报关企业和报关员的管理	(77)
第一节 我国的报关制度	(77)
一、我国报关制度的基本形成	(77)
二、我国报关制度的完善发展	(81)

三、我国报关制度改革展望	(84)
四、报关制度的作用	(86)
第二节 报关企业的注册登记	(87)
一、报关企业的定义	(87)
二、报关企业的分类	(87)
三、报关注册登记的管理规定	(88)
四、异地报关备案	(89)
五、报关企业的年审	(90)
六、变更登记	(92)
七、注销登记	(93)
第三节 海关对专业报关企业的管理	(93)
一、专业报关企业的定义	(93)
二、开办专业报关企业的条件	(95)
三、申办专业报关企业的程序	(95)
四、年审和变更登记	(97)
五、注销登记	(98)
六、报关行为规则	(98)
七、法律责任	(99)
第四节 海关对代理报关企业的管理	(100)
一、代理报关企业的定义	(100)
二、申办代理报关注册登记的条件	(101)
三、企业申办代理报关注册的程序	(102)
四、年审和变更登记	(103)
五、注销登记	(104)
六、报关行为规则	(104)
七、法律责任	(105)
第五节 海关对自理报关企业的管理	(106)
一、自理报关企业的定义	(106)
二、报关注册登记的程序	(108)

三、年审和变更登记	(109)
四、注销登记	(109)
五、报关行为规则	(110)
六、法律责任	(110)
第六节 海关对报关员的管理	(111)
一、报关员的资格考核	(111)
二、报关员的注册和年审	(112)
三、报关员行为规则	(114)
第六章 海关稽查的实施	(116)
第一节 实施稽查前应注意事项	(117)
一、认真遵循稽查人行为规范中体现的原则	(117)
二、熟悉并掌握海关稽查实施的基本步骤	(118)
三、海关稽查的实施须处理好四方面关系	(120)
四、牢记并正确使用两个概念	(120)
第二节 稽查方法	(122)
一、稽查方法的选用	(122)
二、稽查的技术方法	(123)
第三节 稽查的执行程序	(132)
一、稽查准备	(133)
二、实施稽查	(135)
三、撰写报告	(136)
四、处理执行	(137)
第七章 海关对各类企业的稽查	(139)
第一节 海关对经营一般贸易货物企业的稽查	(139)
一、一般贸易的特点	(139)
二、帐务处理特点	(140)
三、海关稽查侧重面	(148)
第二节 海关对经营加工贸易企业的稽查	(151)
一、加工贸易的特点	(151)

二、帐务处理特点	(152)
三、海关稽查侧重面	(166)
第三节 海关对经营补偿贸易企业的稽查	(170)
一、补偿贸易的特点	(170)
二、帐务处理特点	(171)
三、海关稽查侧重面	(173)
第四节 海关对保税工厂、保税仓库的稽查	(175)
一、保税工厂及保税仓库的特点	(175)
二、帐务处理特点	(176)
三、海关稽查侧重面	(183)
第五节 海关对接受捐赠物资的企事业单位的稽查	(187)
一、捐赠物资的特点	(187)
二、帐务处理特点	(187)
三、海关稽查侧重面	(190)
第八章 国外海关外部审计制度介绍	(194)
第一节 审计在国外海关的运用	(194)
第二节 荷兰海关的外部审计制度	(198)
第三节 德国海关的外部审计制度	(206)
第四节 英国、比利时、丹麦等国海关外部审计制度	(214)
第五节 美国海关管理审计业务简介	(234)
第六节 风险管理中的澳大利亚海关	(240)
附： 我国台湾海关的外部审计制度	(245)
附录一 《中华人民共和国海关稽查条例》	(249)
附录二 《中华人民共和国海关稽查条例实施细则》	(253)
附录三 《中华人民共和国海关对专业报关企业的管理 规定》	(261)
附录四 《中华人民共和国海关对代理报关企业的管理 规定》	(280)

附录五	《中华人民共和国海关对报关员的管理规定》	(284)
附录六	《报关员资格全国统一考试暂行规定》	(288)
附录七	进出口企业状况调查表	(290)

第一章 海关稽查制度概述

海关稽查制度作为一种全新的海关业务制度，与其他海关业务制度相比，在管理方法及手段上有着较大的区别；在管理对象、范围上，也有着较大的扩展与延伸。本章将从海关稽查的概念入手，着重介绍海关稽查制度的基础知识，以及在我国建立海关稽查制度的重要意义。

第一节 海关稽查的概念

一、海关稽查的定义

作为一种管理手段，旧中国海关曾经存在过海关稽查业务，但与目前我们所说的海关稽查在内涵上大不相同。目前我国实行的海关稽查制度主要借鉴了发达国家海关的外部审计制度。在一些发达国家，很早就开始在海关管理中引入审计手段。1984年6月，海关合作理事会执法委员会专门就“审计是海关执法的一项措施”进行了调查和综合。从目前世界各国的情况看，作为一种独特而有效的手段，审计在各国海关管理中得到了不同程度的运用，而且随着海关管理的进一步发展，审计所发挥的作用也将越来越大。因此，我国的海关稽查属于行政执法审计范畴。

根据《中华人民共和国海关稽查条例》的规定，海关稽查指的是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，对被稽查人的会计帐簿、会计凭证、报关单证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。

这一定义较为明确地规定了海关稽查的时限、对象及内容，概括

了海关稽查的性质。从这一定义我们可以看出，海关稽查是一种利用审计手段达到海关监管目的的一种新兴业务，与海关监管的后续管理有着较大的不同。

在实践中，海关稽查除了专指一种管理手段外，有时也指以对企业实施稽查为核心，包括对企业的分类管理、进出口货物的风险分析、违规案件处理、海关手续简化等一系列工作内容的海关业务制度，这是广义的海关稽查的概念。

二、海关稽查的对象

海关稽查的对象指的是海关稽查的客体，即海关稽查工作的指向。具体表现为以下两个方面：

（一）被稽查人。这是海关稽查的工作对象，是海关稽查对象的主体表现。具体包括以下几类企业：

1. 从事对外贸易的企业、单位；
2. 从事对外加工贸易的企业；
3. 经营保税业务的企业；
4. 使用或者经营减免税进口货物的企业、单位；
5. 从事报关业务的企业；
6. 海关总署规定的从事与进出口活动直接有关的其他企业、单位。

（二）帐簿、单证等有关资料、进出口货物及相关场所。这是海关稽查所依据的信息来源，是海关稽查对象的现象表现。主要包括记载被稽查人进出境活动及与之有关活动的会计凭证、帐簿、报表等会计资料以及合同、报关单证等其他资料，还包括反映被稽查人进出境活动的进出口货物等。帐簿、单证等资料除包括传统的文字材料外，也包括电子计算机的磁带、磁盘、磁鼓等信息载体。

三、海关稽查的时间范围

海关稽查的时间范围，即海关稽查的法定期限。根据《中华人民

共和国海关稽查条例》的规定，海关稽查应在自进出口货物放行之日起3年内或者保税货物、减免税进口货物的海关监管期限内实施。具体规定如下：

(一) 对一般进出口货物，海关在货物放行之日起三年内可以实施稽查。延伸了海关监管的时限。在海关稽查条例发布之前，海关对一般进出口货物的监管期限为自货物进（出）境之日起至货物放行之日止，也就是说，在一般情况下（除了《海关法》第四十四条规定的“因纳税义务人违反规定而造成的少征或者漏征，海关在三年内可以追征”情况之外）海关对已经放行的进出口货物不再实施监管。由于受时间和空间的限制，海关现场很难保证放行之后的进出口货物全部合法，如果一般进出口货物放行后海关不再予以监管，将会使走私违法分子有机可乘。因此，海关稽查时限的这一规定，大大加强了海关对一般进口货物的监管力度。

(二) 对保税货物，海关在监管期限内实施稽查。根据国务院法制局对稽查条例的补充，这一时限包括两层含义：

1. 海关在保税货物进口之日起至办结海关手续之日止可实施稽查；
2. 保税货物办结海关手续之日起三年内，海关可实施稽查。

(三) 对减免税进口货物，海关在监管期限内实施稽查。海关监管期限的具体规定如下：

1. 船舶、飞机及建筑材料（包括钢材、木材、胶合板、人造板、玻璃等）为8年；
2. 机动车辆和家用电器为6年；
3. 机器设备和其他设备材料为5年；
4. 加工贸易进口的料件一般为1年，必要时经海关批准可延长1年。

海关稽查的时间范围有着明确的规定，在实施稽查过程中，我们要遵守时限，不能随意扩大或缩小。

第二节 海关稽查的目的、内容及特点

一、海关稽查的目的

《稽查条例》中明确规定了海关稽查的目的，就是通过实施稽查，监督被稽查人进出口活动的真实性和合法性。

（一）进出口活动的真实性

所谓真实，指的是客观存在、实事求是。对于被稽查人的进出口活动而言，应该包括以下几个方面：

1. 进出口活动的客观存在，即被稽查人客观存在着进口、出口或与之有关的活动（如加工贸易的加工），不是伪造的或虚构的；

2. 进出口活动的客观事实，也就是指被稽查人进出口活动的各个环节的客观、真实；

3. 帐册记录的客观、完整、有效。海关稽查的核心工作就是通过查帐等手段，来验证企业进出口活动的真实、合法，因此，审查企业帐册记录是否客观、完整、有效，应该是海关稽查的一项重要工作内容。

（二）进出口活动的合法性

所谓进出口活动的合法性，具体而言，应该具有以下几个方面的含义：

1. 进出口活动本身符合国家法律、法规的要求；

2. 进出口活动程序符合国家法律、法规的要求；

3. 记录进出口活动的帐册符合国家法律、法规的要求。

因此，海关稽查实质上就是核查进出口活动的事实，判明其是否合法并对违法、违规的行为实施处理的一种海关管理模式。也就是说，通过海关稽查，一方面对被稽查人的进出口活动是否真实合法进行监督检查；另一方面，通过对被稽查人违法、违规行为的处理，达到强化海关监管职能，保障国家进出口法律、法规的有效实施，维护国家

利益这一根本目的。同时，通过稽查监督，形成对放行后进出口货物的制约，从而达到简化进出境通关手续的目的。因此，海关稽查的目的可以归纳为以下几个方面：

（一）监督被稽查人进出口活动的真实性和合法性，是海关稽查的直接目的。

（二）简化通关手续，改革监管模式是海关稽查的间接目的。

（三）强化海关监管职能，保障国家进出口法律、法规的有效实施，维护国家利益是海关稽查的根本目的。

二、海关稽查的内容

从当前我国海关稽查的实践看，海关稽查的内容主要指企业的进出口活动。具体包括以下几个方面：

（一）进出口许可制度的履行；

（二）关税和其他进出口环节税、费的缴纳；

（三）保税货物的进口、使用、储存、加工、销售、运输、展示和复出口；

（四）减免税进口货物的使用和管理；

（五）专业和代理报关企业的报关业务经营；

（六）转关运输货物的经营、管理；

（七）暂时进出口货物的使用和管理；

（八）其他进出口活动。

海关不能稽查与企业进出口活动无关的经营内容。

三、海关稽查的特点

海关稽查工作，是由传统的对实物的直接管理转变为一种以数理逻辑为基本手段的间接管理，是从审计工作中分离出来的一种专门对进出境活动实施监督的管理体系，除了具有科学性和现代性之外，还具有以下几个显著的特点：

（一）技术上的严谨性。稽查工作的内容主要是核查企业的帐册，