

来往外国、港澳及特区通关指南

邹瑞汉 编写

中国海关与海关法基本知识

2904

贵州人民出版社

责任编辑 夏同珩
封面设计 黄小祥
技术设计 夏晓光

中国海关与海关法基本知识
—— 来往外国、港澳及特区通关指南
邹瑞汉 编写

贵州人民出版社出版发行
(贵阳市延安中路9号)

贵州省图书馆印刷厂印刷 贵州省新华书店经销

787×1092毫米32开本 7.375印张 160千字

1989年6月1版 1989年6月第1次印刷

印数1——8000

ISBN7-221-01180-X

D·16 定价：3.00元

写在前面的话

当今世界，是开放的世界。中国海关，是通向世界的大门。中国海关法，是打开这扇大门的一把钥匙。因此，从事对外经济贸易活动的企业事业单位、国家机关、社会团体要走向世界，就必须了解中国海关与海关法基本知识。本书就基于此目的而编写。这是一本全面而系统地介绍和论述中国海关与海关法基本知识的著作。书中将中国海关与海关法基本知识及其实用性、知识性、通俗性融为一体。这样本书将能为您顺利、快捷地通关提供一些指南性的帮助，这也是作者的苦心所在。

本书在编写、出版过程中，得到了中华人民共和国海关总署政策法规司、中华人民共和国汕头海关、贵州人民出版社的大力支持。还得到了我国著名经济法学家张序九教授的悉心指导，以及广大同事、朋友的真诚帮助，在此，一一表示谢忱！

作 者

1989年2月

目 录

§ 1 我国海关概述	(1)
§ 1-1 我国海关的特性	(1)
§ 1-2 我国海关组织机构	(5)
§ 1-3 我国海关的职能与权力	(10)
§ 1-4 我国海关的历史发展 (一) ——古代海关	(16)
§ 1-5 我国海关的历史发展 (二) ——近代海关	(27)
§ 1-6 我国海关的历史发展 (三) ——中华人民共和国海关	(33)
§ 2 我国海关法概论	(39)
§ 2-1 海关法的概念	(39)
§ 2-2 海关法的性质	(41)
§ 2-3 海关法律关系	(48)
§ 2-4 海关法的基本原则	(53)
§ 2-5 海关法的效力	(58)
§ 2-6 海关法的渊源	(61)
§ 2-7 海关法的体系	(63)
§ 2-8 我国海关法的历史发展 (一) ——海关法的起源	(66)

§ 2-9	我国海关法的历史发展 (二)	
	——海关法的初步发展.....	(74)
§ 2-10	我国海关法的历史发展 (三)	
	——海关法发展的新阶段.....	(85)
§ 3	我国海关依照海关法监督管理的内容	(91)
§ 3-1	进出境监管 (一)	
	——监管的概念、对象、区域、任务、	
	基本制度与特征.....	(91)
§ 3-2	进出境监管 (二)	
	——运输工具的监管.....	(101)
§ 3-3	进出境监管 (三)	
	——货物的监管.....	(107)
§ 3-4	进出境监管 (四)	
	——物品的监管.....	(124)
§ 3-5	征收关税 (一)	
	——关税法的概念、立法、地位、作用及	
	关税法的关系.....	(149)
§ 3-6	征收关税 (二)	
	——征税手续与关税减免.....	(161)
§ 3-7	海关行政处罚 (一)	
	——海关行政处罚的概念及法律关系特点	
		(167)
§ 3-8	海关行政处罚 (二)	
	——走私行为的认定与处罚.....	(173)
§ 3-9	海关行政处罚 (三)	
	——违监行为的涵义、特点与处罚.....	(181)

§ 3-10	编制海关统计.....	(187)
附录一	中国海关主要法律、法规.....	(190)
附录二	中国海关法律、法规目录.....	(222)

§ 1 我国海关概述

§ 1-1 我国海关的特性

一、什么是海关

什么是海关？无论从海关业务、海关管理的角度还是从海关法的角度看，这个问题都称得上是一个最基本、最重要的问题。纵观中华人民共和国海关近四十年的历史，不难看出，对于什么是海关这个问题，并不是一开始就有比较清楚、比较成熟的认识的。可以说，它经历了三十多年的认识过程。

最先，人们对海关的特性认识只是一种简单而具体的描述。例如，《现代汉语词典》认为，海关是“对出入国境的一切商品和物品进行监督、检查并照章征收关税的国家机关”。《辞海》更具体地表述海关这一概念，海关是“根据国家法令，对进出境的货物、邮递物品、旅客、行李、货币、金银、证券和运输工具等进行监督检查、征收关税并执行查禁走私任务的国家行政管理机关”。这些定义都是通过罗列海关的具体工作来反映海关的特性的。显然，这些表述是很不科学的。

后来，人们对海关特性的认识前进了一步，最突出的特

征就是，认识到了海关的最重要的特性就是“监督管理”。这是对海关特性的高度概括，可以说这是一个具有突破性的认识。例如，有的认为，“海关是进出境货物、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”；有的认为，“海关是代表国家在对外开放口岸行使监督管理职权的国家行政机关”；等等。

后来对海关特性的认识，虽然比最先的认识大大前进了一步，但有两个明显的缺陷，就是几乎所有的海关定义都把关境与国境混同。这可以说是由于历史的原因造成的。《暂行海关法》就没有把关境与国境两者严加区分，并且使用国境这个概念。另一个缺陷是，认为海关只设在口岸、边境上。甚至认为，海关与海有直接的联系，即海关就是国家设在沿海的关卡。这是对海关的一种误解。我们知道，远离沿海地区的内地象拉萨、乌鲁木齐、呼和浩特、贵阳等地，均设有海关。再看外国，象瑞士等内陆国家，也同样设有海关。

因此，我们在认识什么是海关这个问题时，应注意把握它两个重要特性：一是它的根本属性就是“监督管理”；二是这种监督管理活动只发生在关境这个特殊领域中。

《海关法》的规定，就反映了以上两个重要特性。它指出，“中华人民共和国海关是国家的进出关境监督管理机关”。这一定义表明，我国海关是国家行政机关，它不同于国家的权力机关、审判机关、检察机关等。同时，作为国家行政机关的海关，它的职能是监督管理，这就使海关区别于其他国家机关，例如，地方各级人民政府等。但是，具有监督管理职能的国家行政机关除海关外，还有工商行政管理、物价管理、审计等部门。因此，《海关法》又规定，海关

的监督管理，主要是指进出关境活动的监督管理，也就是说，海关的监督管理是国家监督管理的一部分，并仅发生在关境领域中的监督管理。可见，《海关法》中的海关定义的表述，是比较准确、比较科学的。

但是，是不是说《海关法》中关于海关定义的表述就完美无缺了呢？我们认为，还是有值得进一步探讨的地方。众所周知，除海关外，国家的进出关境监督管理机关还有边防、动植物检疫等部门。可见，《海关法》关于海关定义的表述，仍未能从根本上揭示海关职能的内涵。

根据海关工作的特点，我们认为，海关在关境领域的监督管理最主要的是涉外经济方面的监督管理。《海关法》第一条就开宗明义地指出，制定海关法的指导思想之一，就是“促进对外经济贸易和科技文化交往”。因此，可以把海关的特性更进一步地表述为“经济监督管理”，这样似乎更确切些。

有人指出，海关在监督管理活动中，除经济性质的对象外，还有政治、文化、道德等方面的，例如淫秽物品、反动书刊、毒品等等，因此，上述的表述仍需继续进行探讨。这种看法有一定道理。但是，在揭示概念的内涵时，只能从事物的本质属性着手，不可能做到面面俱到。海关这一概念的最主要、最重要的属性，就是它在涉外经济方面的监督管理，而不是政治、文化、道德等方面的监督管理。

综上所述，海关的定义可以表述为：海关是国家的进出境经济监督管理机关。

最后值得指出的是，有些外国海关机构不叫“海关”，而称“税关”，例如朝鲜、日本等。

二、关 境

《海关法》指出，海关是国家的进出关境监督管理机关。什么是关境呢？

关境，英文是Customs Territory，是海关境域的意思。关境是国际上海关的通用概念。具体地说，关境就是指适用于同一海关法的全部领域。

通常，我们容易把关境与国境两个不同概念不加区分地使用。这种做法是不可取的。这里，有必要谈谈两者的区别与联系。我们知道，国境是指一个主权国家全部领土的范围。一般地说，关境的范畴与国境的范畴一致。但是，在下列两种情况下，关境的范畴与国境的范畴不同：①结成关税同盟的国家，关境的范畴超过了国境的范畴，例如欧洲经济共同体国家。因为这些国家的国境都在同一个约定的关境内。②设立自由港、自由贸易区等特定区域（但又没有结成关税同盟）的国家，关境的范畴就小于国境的范畴，例如新加坡。因为这些特定区域虽在国境范畴内，但又在关境范畴外。

在我国，海关法尚未对关境这个概念作明确具体的解释。一般地说，我国关境范畴是指除享有单独的关税地区地位以外的全部领土（国境）。

这里还有两个问题需要弄清楚的。一个问题是，上述中所谓“享有单独的关税地区”，是指在我国国境内，可参加关税和贸易总协定、关于国际纺织贸易安排等有关的国家组织和国际贸易协定，包括优惠贸易安排的特定地区。根据中英关于香港问题的联合声明的规定，1997年以后，香港特别

行政区将保持独立关税地区的地位。可见，我国的关境范畴是小于国境的。

但是，经济特区（包括海南省）、经济技术开发区等对外开放地区，尽管这些地区实行关税优惠政策，但都不属单独关税地区。

另一个问题是，既不能认为关境是“一条界线”，也不能理解为它是“垂直的截面”。也就是说，关境与国境一样，都是由领陆、领海、领空这些领土所组成（只不过它们的范畴与意义各异）。因此，关境是一个立体的空间。

§ 1-2 我国海关组织机构

一、海关管理体制的变革

中华人民共和国成立以来，我国海关管理体制经过了几次变革。它大体可分四个时期：

第一个时期：1949～1952年。

这个时期海关管理体制的特点是，海关总署为中央人民政府政务院的组成部分，受政务院领导，并受政务院财政经济委员会指导；各地海关受海关总署的直接领导，并受所在地大行政区人民政府指导。

第二个时期：1953～1960年。

这个时期海关管理体制的特点是，海关总署划归对外贸易部，成为该部的组成部分；各地海关受外贸部和所在省、市、自治区人民政府双重领导；但各地海关建制仍属中央。

第三个时期：1961～1979年。

这个时期海关管理体制的最主要特点就是海关体制下放，也就是说，各地海关体制下放各省、市、自治区管理，受地方党政和外贸部双重领导，以地方党政领导为主，并成为各地外贸局的组成部分。

第四个时期：1980年至今。

1980年2月9日，国务院作出了改革海关管理体制的决定，将全国海关建制收归中央统一管理，并重新成立了海关总署，其直属国务院，统一管理全国海关及其业务；各地海关直接受海关总署领导，并受所在省、市、自治区人民政府的监督指导。

海关管理体制几次变革给我们的启示是：海关是代表国家行使进出关境监督管理权力的机关，因而海关工作具有对外一致性和全国统一性的特点。根据这个特点，就要加强海关的集中统一管理。只有这样，才能保证国家对外经济法规、政策的全面正确地贯彻执行，才能充分发挥海关的监督管理职能作用。海关实践也证明，以地方管理为主的海关的体制与海关的性质、任务很不相适应。因此，1980年国务院关于海关管理体制的决定是正确的。

1987年7月1日起实施的《海关法》以法律形式肯定与固定了海关管理体制。《海关法》第三条第一款规定：“国务院设立海关总署，统一管理全国海关”。这表明，海关总署是国务院的直属机构，全国各地海关由海关总署统一管理。同时，《海关法》第三条第三款又规定：“海关依法独立行使职权，向海关总署负责”。这表明，全国各地海关由海关总署垂直领导。

二、海关组织机构设立的原则

1950年12月14日，中央人民政府政务院《关于设立海关原则和调整全国海关机构的指示》中指出：“中华人民共和国设立海关的基本原则：必须一反过去反动统治为服从帝国主义大量倾销外货并廉价吸取原料的经济侵略措施，滥行开放对外贸易，到处设立海关机构的方针，而严格以独立自主精神，根据国家经济情况的需要，在应开放对外贸易的地方设立海关机构。”并规定了设关原则。它规定，凡下列地方可以设立海关机构：“（一）中央人民政府决定开放对外贸易的港口；（二）国界火车站和国界联运车站；（三）陆路边境及国界江河上准许货物旅客出入国境的地点；（四）国际航空站；（五）国际邮包、邮件交换地点；（六）经中央人民政府特许货物出进口的地方。”同时还规定，海关机构的设立、撤销，“由海关总署会同中央贸易部、财政部及公安部办理之”。

1951年5月1日起施行的《中华人民共和国暂行海关法》第十一条，把以上规定以法律形式加以肯定与固定下来。

随着对外开放政策的进一步贯彻，为了把海关工作改革成果以法律形式加以肯定，1987年7月1日起实施的《海关法》对海关组织机构设立原则作出重大修改。该法第三条第二款规定：“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。”这一规定，使内地设立海关有了法律依据，有利于内地的对外开放。

三、海关组织机构概况

海关总署是全国海关的最高直属行政领导机构，统一管理全国海关。另外，海关总署在广东省内建立分署，管理广东省内各海关机构及其业务。

海关总署设置的机构有：办公室、货运监管司、行李邮递物品监管司、关税司、调查司、科技司、人事教育司、财务司、政策研究室、审计室、综合统计司。

各地方海关机构设置基本上与海关总署相对应，但也有不同之处，例如，汕头海关设立新贸处；拱北海关把人事与教育分别设处；广州海关设立价格处等。

1979年以来，海关组织机构建设不断完善。1979年，全国海关才99个，并且主要分布在沿海和边境线上。1987年，全国海关总数比1979年增加近一倍，除甘肃、青海、宁夏三省、自治区外，全国各省、市、自治区均设立了海关。

全国的海关组织机构设置情况，详见附表。

四、海关组织机构的特点

我国海关组织机构具有哪些特点呢？

我们知道，长沙市与成都市都是省会。长沙海关与成都海关是不是也同级别呢？不是。前者正厅局级，而后者却为正处级。榕城是广东省揭阳县县城，榕城海关与成都海关同级别，即都是正处级。

汕头市与汕尾市同属广东省的两个同级（即正厅局级）市，从行政关系上说，它们应是平行关系。但是，汕尾海关却为汕头海关的下属机构。

可见，海关组织机构与地方各级人民政府行政机构不同，它具有本身所固有的特点。

第一，全国海关由国务院海关总署统一管理。也就是说，海关是中央的直属机关，不属地方各级人民政府所属的行政机关。因此，海关组织机构形成了一个自成系统的显著特点。例如，盐田海关是沙头角海关的下属机构；沙头角海关，是九龙海关的下属机构；九龙海关又是国务院海关总署的直属机构。这种系统就叫做“垂直领导”或“垂直管理”。

第二，一个地方是否设立海关，主要看这个地方是否属于对外开放口岸或者海关监管业务集中地点。一般地说，一个地方是否设立海关，不受城市规模、人口多少、地方政府行政地位等因素的影响。例如，兰州市无论在城市规模、人口，还是地方政府行政级别上，都远远超过了广东省揭阳县榕城镇，但前者没有设立海关，而后者却设了海关，就是这个道理。

第三，海关与地方人民政府没有隶属关系，但受所在地

省、市、自治区人民政府的监督指导。不少人认为，汕头海关是汕头市人民政府的下属机构，汕尾海关是汕尾市人民政府的下属机构。因此，汕头海关与汕尾海关之间是平行的行政关系。这是由于不了解海关组织机构特点而造成的一种误会。可以说产生这种误会的人不是少数，尤其是在内地。上面已讲过，海关组织机构具有自成系统的特点。也就是说，海关组织机构系统与各地人民政府组织机构系统是两个平行的不同系统，只不过前者不如后者庞大、复杂罢了。既然如此，在海关组织机构系统内部的隶属关系，是不受地方行政区划的限制的。

应该指出的是，广东海关分署是海关总署的派出机构。也就是说，为了更好地统一管理广东省内的各海关，海关总署专门设立分署进行管理。因此，广东海关分署应视为海关总署的组成部分。

总之，海关组织机构具有三个特点：其一，海关总署统一管理全国海关，海关依法独立行使职权，向海关总署负责；其二，国家设立海关的地域原则是：①对外开放口岸；②海关监管业务集中的地点；其三，海关之间的隶属关系，不受地方行政区划的限制。

§ 1-3 我国海关的职能与权力

一、海关职能的含义

中华人民共和国成立三十多年来，不同的历史时期对海关的职能有不同的提法。1951年5月1日起实施的《中华人

《中华人民共和国暂行海关法》规定，海关的职能是：对进出国境的货物、货币、金银、邮递物品、旅客行李、运输工具及其服务人员所带物品，执行实际的监管；稽征关税和其他法定由海关征收的税捐规费；查禁走私，办理其他海关业务。这些规定说明，这个时期，对海关的职能已有比较明确的初步认识。但是，到了1955年4月，全国海关关长会议提出了学习苏联海关做法意见，把检查揭发货运事故也列为我国海关的职能。后来，有人提出，编制海关统计应视为海关的一项职能。特别是，1975年竟把“限制资产阶级法权”也说成是海关的职能。1979年以后，又有人把“保卫促进”理解为海关的一项重要职能。直到1987年1月《海关法》公布后，对海关的职能才有一个比较统一的认识。

对海关职能认识的不一致，究其原因，就是由于对海关性质的认识存在着不同看法，但最根本的一条，是由于海关法制建设不够健全、完善，人们的海关法律意识观念还不够强。尽管《中华人民共和国暂行海关法》已作比较明确的规定，但还是仍然出现了其认识上不应有的偏差。例如，把揭发货运事故认为是海关的职能，就容易混淆合法与非法的界限，因而把某些违章行为也当作货运事故处理，这样，在一定程度上削弱了海关监督管理职能。同时，从防止货运事故内容看，也应归属企业本身经营管理的范畴，把它作为海关的职能的理由是不够充分的。1981年，全国海关关长会议决定，以后不再把揭发货运事故作为海关的任务。又如，把“限制资产阶级法权”也认为是海关职能，这就离开了海关的性质谈职能，是“左”的思潮影响海关监督管理工作的反映。

1987年的《海关法》明确规定了海关的性质，指出我国