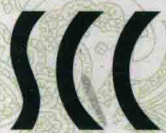


通关一体化研究

王丽英 王珉 著



上海海关学院学术文库

上海人民出版社

通关一体化研究

王丽英 王珉 著



上海海关学院学术文库

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

通关一体化研究/王丽英,王珉著. —上海:上海人民出版社,2017

(上海海关学院学术文库)

ISBN 978-7-208-14740-9

I. ①通… II. ①王… ②王… III. ①海关-业务-研究-中国 IV. ①F752.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 203654 号

责任编辑 赵蔚华

封面装帧 张志全工作室

• 上海海关学院学术文库 •

通关一体化研究

王丽英 王珉 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 18.5 插页 2 字数 231,000

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14740-9/F·2487

定价 58.00 元

编委会

主 任

干春晖

编 委(按姓氏笔画排序):

干春晖 王志军 王丽英 李九领 李红霞 张国红 肖建国

吴宝康 陈 晖 吴 慧 杨寄荣 黄丙志 蒙少东 潘 静

总 序

理论的发展离不开实践的创新,实践创新是理论发展的源泉和动力。随着我国海关事业的改革发展和迅速开拓,海关管理的丰富实践呼唤着海关研究的蓬勃繁荣;同时,海关管理的丰富实践也为海关研究的深层次挖掘创造了深厚条件。

作为海关总署直属的唯一一所海关高等学府,上海海关学院具有海关类学科齐全、基础研究力量雄厚、智力资源集聚的优势。近年来,学院围绕建设成为“立足海关、服务社会、面向国际”的新型智库的目标,积极推动教师深入开展海关理论探索和决策咨询研究。学院以海关学的创建为重点开展基础性研究,紧密跟踪海关实践前沿开展应用研究,积极关注国际海关动态开展比较研究,海关学术研究成功实现了跨越式发展。

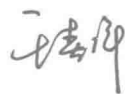
为鼓励学院教师更加积极投身于海关理论的探索和创新,继续推动中国海关学术研究的繁荣和发展,上海海关学院组织编撰了“上海海关学院学术文库”。作为学院新型智库的重要载体之一,“上海海关学院学术文库”重在创建成为海关学术思想成长的园地,为学院教师提供一个发表高水平海关学术研究成果的平台,使这套文库成为国内外读者了解海关研究前沿态势的不可或缺的重要读物。

文库作者以开放博学的精神来追求科学真理,更以献身海关研究的坚定使命感来追求卓越。文库入选著作一方面紧贴海关改革和发展前沿,从海关管理实践中发现问题,寻求破解之策;另一方面,在对海关实践深入总结和反思的基础上,进行理论的提炼和升华,充分体现了上海海关学院特有的“爱国明志、开放博学”的文化传统和学术气派。

我们正处在一个变革的时代,对于研究者来说,这无疑是幸运的。而

对于海关研究者而言,处于飞速发展重大历史节点的海关管理实践更为海关理论研究提供了肥沃的土壤,迫切需要大家去发现新问题、寻找新对策、破解新命题,在实践中升华经验和做法,最终形成指导海关实践的科学理论。我们相信,在海关人和关院人的共同努力下,“上海海关学院学术文库”将会越来越精彩。

上海海关学院副院长



序 言

“一带一路”建议的核心内容是“政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通”，促进经济要素的有序自由流动，资源高效配置，市场深度融合，共同打造开放、包容、均衡、普惠的区域经济合作框架。为了深入贯彻落实“一带一路”建议，国务院出台了“信息互换、监管互认、执法互助”（以下简称“三互”方案）的“三互”改革方案。该方案提出的“大通关”理念是超越地理、行政区划的界限，规划实现“一带一路”沿线国家的互联互通、国内口岸各管理部门的互联互通和各海关之间的互联互通。为了实现各地各级海关之间互联互通，海关按照“三互”改革方案，先后推出区域通关一体化、全国通关一体化等举措。全国通关一体化是以口岸管理相关部门自身业务一体化为基础，以“单一窗口”为依托，以“三互”大通关为机制化保障，实现跨地区、跨层级、跨部门通关协作。通关一体化的核心是相对人在任何一地货物报关后，不再需要再次申请报关，进而实现全国“多地通关，如同一关”。从结构上“压缩中间、拉伸两头”，即监管结构从“橄榄型”转向“哑铃型”，强化货物抵港前、放行后监管，延伸税收征管、商品质量检验等监管时空。实行货物报关报检作业从“串联”转向“并联”，发挥口岸查验单位垂直管理的优势，尽可能实现“多环节合一”。从区域通关一体化到全国通关一体化，便利了企业报关，加快了通关速度，推进了各海关的执法统一，改革成效显著。

作为国家进出境监督管理机关，海关总署认真贯彻落实党中央、国务院“一带一路”建设部署，立足自身职能，紧密围绕“五通”要求，找准海关支持的切入点和着力点，以“推进互联互通，实现贯通天下”为目标，重点从“畅通大通道、提升大经贸、深化大合作”三个方面推出系列措施，着力

加强跨部门合作、跨地区合作、国际合作,推动形成全方位、立体化、网络化的互联互通,真正做到“关通天下”,实现贸易便利化。海关支持“一带一路”互联互通建设,畅通大通道,重点推出打破关区界线,尊重物流运作规律,企业自主选择申报、纳税和查验放行地点的“区域通关一体化”,实现“多地通关,如同一关”。从区域通关一体化到全国通关一体化试点,实现跨区域海关间的互联互通,为构建一体化通关管理格局奠定坚实基础。

贸易便利化议题旨在消除国际贸易货物跨境流动的边境障碍,其核心是针对海关通关手续便利化问题,如简化或取消繁琐程序、协调可应用的法律和法规、改善并标准化物质基础设施和设备、协调信息通讯技术的使用并实现标准化,透明、方便的信息交流等。海关通关一体化改革旨在监管、税收、企管、稽查、缉私、归类、审价等业务领域探索一体化运作,实现互联互通,互认共享。

通关一体化改革是贸易便利化在区域乃至全国的创新开展,为贸易便利化在中国的推进提供“可复制、可推广”的经验和示范。海关总署署长于广洲在2016年4月25日至26日在全国通关一体化改革试点工作推进会议上指出:“全国通关一体化改革是打造最具国际竞争力海关监管机制的有效探索,是促进贸易安全与便利的重要途径,是促进外贸增长、调结构的重要举措”。通关一体化改革从区域到全国试点,有必要对其背景、过程、经验等方面做系统的梳理。与此同时,通关一体化作为新生事物,在其运行过程中,遇到资金、效能、体制机制、法律依据障碍等各种现实问题,对于这些问题的梳理、分析并提出完善意见同样重要。

本书是以“一带一路”背景下的“通关一体化”为研究对象,从背景知识、相关概念、理论依据、法律及政策依据、域外经验、到实际效能、存在问题、保障机制等方面做了全面的梳理和分析。图表与文字相结合,理论与实务相结合。

本书由上海海关学院法律系主任王丽英教授组织策划并编写,由上

海海关学院法律系王珉博士,北仑海关苏陈萍、黄振特、周仁杰参与编写而成。上海海关学院教师主笔背景知识、理论分析及比较研究等部分内容,海关人员主笔通关一体化实践过程、存在问题及效能分析等部分内容。上海海关学院教师与海关关员各自发挥优势,使理论与实务紧密结合而成。在编写过程中还参考了相关论著及资料,在此一并表示感谢。

编 者

2016年6月

目 录

总序	1
序言	1
第一章 通关一体化内涵及其改革背景	1
第一节 通关一体化概念解析	1
一、界说“通关”	1
二、界说“通关一体化”	7
第二节 通关一体化改革背景	24
一、“一带一路”建设与大通关理念	24
二、“一带一路”建设与“三互”改革方案	30
第三节 一体化通关管理格局的构建	34
一、一体化通关管理格局与区域通关一体化	34
二、一体化通关管理格局与“三互”大通关建设	35
三、一体化通关管理格局构建的内容	37
四、通关一体化改革的意义	57
第二章 通关一体化法律与理论基础	59
第一节 通关一体化建设的法律基础	59
一、通关一体化国内法律文件	59
二、通关一体化国际法律文件	64
第二节 通关一体化建设的理论基础	66
一、政府治理理论	67

二、新公共管理理论	71
三、整体性治理理论	73
第三章 通关一体化域外经验	77
第一节 国际组织通关一体化法律基础	77
一、WTO	77
二、WCO	80
三、OECD	82
第二节 区域组织协调边境管理制度安排	89
一、关税同盟	89
二、亚太地区	100
第三节 发达国家或地区边境联合监管合作机制	103
一、美国	103
二、欧盟	105
第四章 通关一体化实践	109
第一节 通关一体化改革的业务基础	109
一、通关一体化的业务基础	109
二、通关一体化基本作业模式	117
三、一体化协同推进情况	147
第二节 通关一体化运行效能分析	151
一、一体化与传统模式的区别	152
二、通关一体化对海关的积极意义	153
三、通关一体化对企业的积极意义	163
第三节 通关一体化面临的问题	168
一、海关监管面临新挑战	169

二、海关管理体制面临新挑战	172
三、海关执法面临新挑战	176
第五章 通关一体化建设保障	179
第一节 提升通关一体化改革力度	179
一、树立一体化思维和理念,完善制度规范	179
二、统筹兼顾便利与安全,监管与服务	180
三、持续释放改革效应	181
第二节 建构和理顺适应一体化的体制机制	182
一、加强“一带一路”沿线国家和地区的互认制度	182
二、口岸相关部门需要协同配合	183
三、其他协调机制确立之必要	185
第三节 完善与通关一体化相适应的法律法规	186
一、制定统一的更高位阶的法律	186
二、修改《海关法》等相关法律法规	186
三、创新税收担保形式	188
四、增强海关法律法规的透明度	188
五、明确责任主体和职责,保障相对人救济权利	189
六、完善通关一体化纠纷解决机制	189
第四节 强化通关一体化配套措施保障	191
一、信息化系统需升级完善	191
二、推动单一窗口建设	192
三、协调国际铁路货运通关制度	197
四、加强多式联运物流	205
五、深化海关队伍能力建设	211

参考文献	215
附录 1 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定	222
附录 2 落实“三互”推进大通关建设改革方案	253
附录 3 海关全面深化改革总体方案	260
附录 4 国务院关于改进口岸工作支持外贸发展的若干意见	274

第一章

通关一体化内涵及其改革背景

第一节 通关一体化概念解析

一、界说“通关”

“通关”顾名思义是通过海关之意。通关一词是舶来品。《京都公约》对通关定义为:“系指完成必须的海关手续以使货物出口、为境内使用而进口或置于另一种海关制度下”^①。《中华人民共和国海关法》(以下简称《海关法》)没有专门对“通关”下定义,但该法第8条规定:“进出口运输工具、货物、物品,必须通过设立海关的地点进境或者出境。在特殊情况下,需要经过未设立海关的地点临时进境或者出境的,必须经国务院或者国务院授权的机关批准,并依照本法规定办理海关手续。”有的教材定义为:“通关不仅包括海关管理相对人向海关办理有关手续,还包括海关对进出境运输工具、货物、物品依法监督管理,核准其进出境的管理过程。”^②据此,我们认为,“通关”意指通过海关监管,又称“结关”或“清关”,是指进出口货物、运输工具、物品进入一国海关关境或国境必需向海关申报,办理海关规定的各项手续,履行各项法定义务后才能放行,放行完毕称“通关”。货物通关的条件有二:一是提交相应监管证件,二是交纳相应的税费。对企业而言,预测一项交易有无可行性,就要知道能否提交相应监管证件,有没有资格从事该项业务,还需要计算在交纳税费后有无利润空

① 海关总署国际合作司等译:《京都公约》,法律出版社2001年版,第54页。

② 海关总署教材编审委员会:《报关员资格全国统一考试教材》,中国海关出版社2003年版,第1页。转引自邵铁民:《海关法学》上海财经大学出版社2004年版。

间。确定通关条件的基础是《中华人民共和国进出口税则》(以下简称《进出口税则》)。《进出口税则》是我国根据《商品名称及编码协调制度》(Harmonized System, HS, 简称《协调制度》)进行对应转换调整确定的国际贸易商品分类目录。按照归类规则,任意一种商品可以在《进出口税则》中找到相应商品编码,进一步可以查询到这个编码的商品的进出口税率和监管证件。“通关”有如下特点:

(一)“通关”必须接受海关的监管

海关的英文是 customs house,权威的法律工具书《布莱克法律辞典》对海关的界定是:“设在货物进出口地的机构或办公室,其职责是根据进出口情况应收取或支付的关税、优惠税或退税,以及为船只等交通工具验关放行,是对商品进口税进行检查和估价的一个政府机关。”^①“海关手续”系指为遵守海关法而须由有关的人和海关进行的一切业务手续。^②《海关法》的表述是:“中华人民共和国海关是国家的进出关境监督管理机关。”^③法国海关法学家克劳德若·贝尔、亨利·特雷莫在其《海关法学》里也说:“在他们眼里,海关时而是税收机关,时而又是经济部门。”^④《海关法》第1章第2条明确规定:“中华人民共和国海关是国家的进出关境监督管理机关。海关依照本法和其他有关法律、行政法规,监管进出境的运输工具、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,并编制海关统计和办理其他海关业务。”在国际法层面,根据《简化和协调海关制度的国际公约》的界定,海关“指负责海关法的实施、

① 袁建国:《海关行政法》,中国人事出版社1993年版,第1页。

② 海关总署国际合作司、上海海关高等专科学校、世界海关组织研究中心译:《关于简化和协调海关制度的国际公约》,法律出版社2001年版,第54页。

③ 海关总署政法司:《中华人民共和国海关法》,中国海关出版社2001年版,第27页。

④ [法]克劳德若·贝尔、亨利·特雷莫:《海关法学》,黄胜强译,中国社会科学出版社1991年版,第26页。

税费的征收并负责执行与货物的进口、出口、移动和储存有关的其他法律、法规和规章的政府机构”^①。

“海关监管”系指海关为保证海关法得到遵守所采取的措施。^②海关监管与征税、统计、查缉走私共同构成海关的四项职能,它是指海关运用国家赋予的权力,除了通过备案、查验、放行、后续管理等方式对进出口运输工具、货物、物品的进出境活动实施监管外,还要通过诸如进出口许可制度、外汇管理制度、进出口商品检验检疫制度、文物管理制度、知识产权海关保护等一系列管理制度与管理方式,依法对进出口运输工具、货物、物品的进出境活动实施行政管理,执行或监督执行国家其他对外贸易管理制度,保证一切进出境活动符合国家政策与法律规范,维护国家主权和利益。可见,海关监管是海关全部行政执法活动的统称。

表 1-1 海关监管流程

货物的类别	进出境前期阶段 备案、许可	进出境阶段 (四个环节)	进出境后续阶段 结关手续
一般出口货物	无	进出口申报 配合查验 缴纳税费 提取或装运货物 (海关签印放行)	无
保税进出口货物	加工贸易备案和申领手册		核销
减免税货物	申领减免证明		解除海关监管
暂准进出境货物	展览品进境备案		销案
出料加工等其他	出料加工备案		销案

(二) “通关”的对象是进出口货物、运输工具、物品

进出口货物是指在对外贸易经济活动中,通过各种贸易方式进口或出口的商品。海关监管货物是指自进境起到办结海关手续止的进口货

① 海关总署国际合作司:《简化和协调海关制度的国际公约(京都公约)总附约和专项附约指南》,中国海关出版社 2003 年版,第 7 页。

② 海关总署国际合作司、上海海关高等专科学校、世界海关组织研究中心译:《关于简化和协调海关制度的国际公约》,法律出版社 2001 年版,第 54 页。

物,自向海关申报起到出境止的出口货物,以及自进境起到过境、转运和通运货物^①等应当接受海关监管的货物,包括一般进出口货物^②,保税货物^③,特定减免税货物^④,暂准进出境货物(担保和原状进出境的货物),其他如过境、转运和通运货物、出料加工货物、修理货物、租赁货物和其他尚未办结海关手续的货物。进出境运输工具是指用以载运人员、货物、物品进出境的各种船舶、车辆、航空器和驮畜及其他运输设备的总称。运输工具是货物、物品、人员进出境的载体。离开了运输工具,就无法实现国际间的商品流通,买卖双方的货物就不能进入对方关境,也就无法实现国际贸易。因此,《海关法》规定,所有进出境运输工具自进入我国关境之日起到驶离我国关境之日止,均应受到海关监管。海关通过进出境运输工具的监管,维护国家主权和利益,维护高效、安全的国际物流。

运输工具通关规则包括:(1)申报规则。所有进出关境的运输工具必须经过设立海关的地点进出境。未经海关许可,不得擅自驶离停靠地点。进出境运输工具的申报与货物、物品的申报具有相同的法律效力,进出境运输工具的负责人必须对其交验单证的真实性负责。(2)不得脱离规则。所有进出境运输工具自进入我国关境之日起至驶离之日止,均接受海关监管。《海关法》第14条规定:“进出境运输工具到达或者驶离设立海关的地点时,运输工具负责人应当向海关如实申报,交验证件,并接受海关

① 过境货物是指从境外启运,在我国境内不论是否换装运输工具,通过我国陆路运输继续运往国外;转运货物是指从境外启运,在我国境内设立海关的地点换装运输工具,不通过我国陆路运输继续运往国外;通运货物是指从境外启运,由船舶、航空器运载进境,并由原运载工具运载出境。

② 一般进出口货物是指单边进出口不再复进出口的货物纳税的货物,一般指实际进出口的货物。即放行后海关不再监管。

③ 保税货物是指经海关批准未办理纳税手续进境,在境内储存、加工、装配后复运出境的货物,如保税加工货物和保税物流货物。《海关法》对“保税货物”的定义是:“经海关批准未办理纳税手续进境,在境内储存、加工、装配后复运出境的货物。”

④ 特定企业(三种外资企业自用货物),特定用途(国内投资项目、利用外资项目、科教用品项目、残疾人专用品项目),特定地区(保税区、出口加工区)的货物。