



海关高等教育教材
HAIGUAN GAODENG JIAOYU JIAOCAI

HAIGUAN JICHA

海关稽查

陈苏明◎主编

 中国海关出版社

主 编:陈苏明

编写人员:陈苏明 姬青燕 潘裕文 钱俊龙



我国古代海关的起源，一般认为是西周，至今已有三千多年的历史。其名称几经变迁，经历过关、塞、关楼、津、市、市舶司、月港督饷馆、钞关、户关、工关、榷关、常关等，直到清代康熙二十四年（1685年），中国历史上才第一次出现了正式的、以海关命名的进出境关口。1840年鸦片战争以后，中国沦为半殖民地半封建国家，丧失了关税自主权和海关行政管理权。为收回海关主权，培养我国自己的海关人才，清政府于1908年在北京创办了税务学堂，开创了我国海关高等教育的先河。1913年，北洋政府教育部批准改名为税务专门学校。在四十余年的办学中，该校为中国海关培养了二千余名专业人才。

新中国的海关专业教育起步于1953年，以上海海关学校的设立为标志。1980年经国务院批准，上海海关学校升格为上海海关专科学校。1996年更名为上海海关高等专科学校。2007年3月，教育部批准在上海海关高等专科学校的基础上设立上海海关学院。上海海关学院作为全国唯一系列设置海关类课程和专业的本科院校，承担着传播海关专业知识、培养海关专门人才、进行海关学术研究、开展海关国际交流与合作的重任。

上海海关学院的发展，事关人才培养重任，事关国家的海关大业，需要我们冷静思考，科学规划，抓住机遇，真抓实干，在新的起点上以新的办学思路、新的办学举措、新的办学业绩来适应海关和社会经济贸易发展的变化。为此，学院确立了走专业化、精品化、特色化的发展之路，分别设置了分属管理学、经济学、法学和文学等学科门类的若干个本科和专科专业。为实现立足海关、服务社会、面向国际，把学院建设成为教育、培训协调发展，具有鲜明海关特色的高等学府的办学目标，学院将坚持党和国家的教育方针，遵循教育教学规律，科学界定办学定位，努力发挥办学优势，逐步形成办学特色，不断提高教育培训质量，全面提升学院的综合实力和办学水平，真正将上海海关学院办成名副其实的海关人才培养基地。

在海关总署的领导和全国海关的支持下，升本后的上海海关学院在严格按照教育教学规律组织教学工作，夯实教学管理的基础工作，切实加强教学监控，狠抓人才培养质量的同时，积极探索构建以海关学为核心的学科群，探讨海关学基础理论，明确海关学的研究对象，建立包括海关管理学、海关法学、关税学等在内的二级学科理论体系，努力使中国海关拥有与自身地位相匹配的学科地位。为满足迅速发展的海关高等教育的实际需要，学院根据教学需要和学院实际，着手组织编写了这套“海关高等教育教材”（以下简称教材）。该套教材涵盖了海关法律、关税、商品归类、海关估价、海关稽查、海关管理、海关统计、风险管理、海关专业英语和海关公文写作等诸多内容，具有涉及海关专业诸多领

域、专业性强、偏重原理、强调理论和实践相结合等特点。该套教材不仅能满足海关高等教育的需要，同时也是对海关实践的理论总结，对丰富和发展海关学科专业，构建以海关学为核心的学科群具有重要的意义。

对新升本的上海海关学院而言，一方面教学的实际对教材的需要极为迫切，另一方面也深知编写高水平教材之不易。教材的编写过程是一个需要我们不断深入研究和反复论证的过程，同时也是一个需要我们勇于创新、迎难而上的过程。令人欣喜的是，海关总署“将上海海关学院办成名副其实的海关人才培养基地”的宏伟目标和“倾全国海关之力办好上海海关学院”的坚定态度，以及中国海关事业的繁荣和发展，为海关理论研究和海关高等教育的发展提供了源源不断的动力和良好的学术氛围，同时也强化了我们对海关事业的责任感。我们相信，本着科学、务实的精神编写的这套教材，不仅能够为学院的教学提供适用的教材，而且也将为海关学科建设和人才培养作出积极的贡献。

肖建国

2009年1月



海关稽查是一门新兴的将现代海关管理与审计融为一体的综合性交叉学科。它以海关对进出口企业及相关企业的稽查为主要研究对象，以海关法、会计法、审计法和其他有关法律为依据，系统研究海关稽查的一般原理、程序和方法，辨析海关稽查与审计及海关其他相关业务的联系与区别，研究海关对进出口企业的常规稽查、专项稽查、验证稽查等基础理论及具体实务。

本书主要由海关稽查理论与实务两个部分组成。理论部分主要以《中华人民共和国海关法》、《中华人民共和国海关稽查条例》及《海关稽查操作规程》为依据，并借鉴西方发达国家的海关稽查理论与概念，吸收和开发海关稽查实践中出现的典型案例，将海关稽查概念框架、基本理论和基本方法与这些案例相结合，同时融合了我国新一轮海关管理改革的精神和观念，将风险管理的理念贯穿始终，使得本书的理论部分既有现实性，又具有前瞻性。实务部分则按海关稽查的对象来作为本书排列秩序，并结合我国加入WTO后，走私分子利用WTO的估价规则进行商业瞒骗的现实，单设一章“价格稽查”。无论是理论部分，还是实务部分，每一章均是以稽查案例作为引子开头，稽查案例的选择，均是与该章内容紧密相关的。这是因为，每章内容的安排，并不是“空穴来风”，而是由稽查实践需要来决定的。在实务部分，更是安排了大量的案例，这些案例由三类组成：一是教学引导案例；二是课堂讨论案例；三是课外思考案例。通过层层引导，不断地对案例进行全面的剖析，提出问题、分析问题、解决问题，使得本书的内容既有说服力，又具生动性。

本书阐述了海关稽查在海关管理中的地位、作用，介绍了海关稽查的基本概念、基本方法和基本程序以及各类海关稽查业务的内容，并对海关稽查的具体案例进行剖析，具有较强的理论性和实务性。它既可作为海关院校海关类专业的专业教材，也可作为海关稽查人员学习用书，同时也可作为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、团体了解中国海关稽查制度的参考用书。

本书分理论与实务两篇，共十章。由长期从事海关稽查教学的专业教师陈苏明、姬青燕、潘裕文、钱俊龙编写。其中，陈苏明编写第一、二、三、五、六、十章，姬青燕编写第七、八章，潘裕文编写第九章，钱俊龙编写第四章。全书由陈苏明负责统稿。

本书在编写过程中，得到海关总署稽查司的大力支持，书中的大量案例来源于海关总

署稽查司网页上的相关内容，我们在此表示衷心的感谢！同时，感谢上海海关学院顾培军老师的支持和帮助。

由于作者知识、水平、经验的限制，书中不妥之处，恳请读者批评指正。

编者
2009年1月



上篇 海关稽查理论

| | |
|----------------------------------|-----|
| 第一章 总论 | 3 |
| 第一节 海关稽查环境 | 4 |
| 第二节 海关稽查的基本概念 | 15 |
| 第三节 海关稽查法律关系与法律责任 | 27 |
| 第二章 海关稽查证据与海关稽查工作底稿 | 35 |
| 第一节 海关稽查证据 | 36 |
| 第二节 海关稽查工作底稿 | 47 |
| 第三章 海关稽查的分类与方法 | 55 |
| 第一节 海关稽查的分类 | 57 |
| 第二节 海关稽查的基本方法 | 60 |
| 第三节 海关稽查风险分析方法 | 69 |
| 第四节 海关稽查贸易调查法 | 83 |
| 第四章 海关抽样稽查方法 | 93 |
| 第一节 统计抽样概述 | 94 |
| 第二节 属性抽样 | 97 |
| 第三节 变量抽样 | 110 |
| 第五章 海关稽查程序 | 121 |
| 第一节 海关稽查准备阶段 | 122 |
| 第二节 海关稽查实施阶段 | 128 |
| 第三节 海关稽查处理阶段 | 136 |
| 第四节 海关稽查评估阶段 | 139 |

| | |
|------------------------------|-----|
| 第六章 海关稽查文书及档案管理 | 147 |
|------------------------------|-----|

| | |
|-------------------------|-----|
| 第一节 海关稽查文书 | 148 |
|-------------------------|-----|

| | |
|---------------------------|-----|
| 第二节 海关稽查档案管理 | 170 |
|---------------------------|-----|

下篇 海关稽查实务

| | |
|--------------------------------|-----|
| 第七章 对一般进出口业务的海关稽查 | 175 |
|--------------------------------|-----|

| | |
|---------------------------------|-----|
| 第一节 一般进出口业务的海关管理规范 | 176 |
|---------------------------------|-----|

| | |
|-------------------------------------|-----|
| 第二节 对一般进出口业务海关稽查的关键控制点 | 178 |
|-------------------------------------|-----|

| | |
|-----------------------|-----|
| 第三节 案例分析 | 196 |
|-----------------------|-----|

| | |
|-----------------------------|-----|
| 第八章 对保税业务的海关稽查 | 207 |
|-----------------------------|-----|

| | |
|--------------------------------|-----|
| 第一节 保税加工业务的海关管理规范 | 208 |
|--------------------------------|-----|

| | |
|------------------------------------|-----|
| 第二节 对保税加工业务海关稽查的关键控制点 | 211 |
|------------------------------------|-----|

| | |
|-------------------------------|-----|
| 第三节 对保税物流业务的海关稽查 | 237 |
|-------------------------------|-----|

| | |
|-----------------------|-----|
| 第四节 案例分析 | 248 |
|-----------------------|-----|

| | |
|--------------------------------|-----|
| 第九章 对减免税进口业务的海关稽查 | 263 |
|--------------------------------|-----|

| | |
|------------------------------|-----|
| 第一节 减免税进口业务管理简介 | 264 |
|------------------------------|-----|

| | |
|-------------------------------|-----|
| 第二节 减免税业务的海关管理规范 | 269 |
|-------------------------------|-----|

| | |
|-------------------------------------|-----|
| 第三节 对减免税业务海关稽查的重点和关键环节 | 272 |
|-------------------------------------|-----|

| | |
|-----------------------|-----|
| 第四节 案例分析 | 280 |
|-----------------------|-----|

| | |
|-----------------------|-----|
| 第十章 价格稽查 | 291 |
|-----------------------|-----|

| | |
|------------------------------------|-----|
| 第一节 关税完税价格与《WTO 估价协定》 | 292 |
|------------------------------------|-----|

| | |
|--------------------------------|-----|
| 第二节 价格稽查的含义及对象的确定 | 296 |
|--------------------------------|-----|

| | |
|--------------------------|-----|
| 第三节 实质性价格稽查 | 300 |
|--------------------------|-----|

| | |
|-----------------------|-----|
| 第四节 案例分析 | 318 |
|-----------------------|-----|

| | |
|-------------------|-----|
| 参考文献 | 333 |
|-------------------|-----|

上篇

海关稽查理论

HAIGUAN JICHA LILUN

第一章 总 论

【本章学习目的与要求】

1. 了解什么是海关稽查？海关稽查产生和发展的背景。
 2. 运用海关稽查的基本概念，解释海关稽查构成的主要要素。
 3. 了解海关稽查与其他相关业务的关系。
 4. 掌握海关稽查实施人与被稽查人的权利与义务。
 5. 了解海关稽查的组织形式与相关机构。
-

【引子】

小王毕业于一所名牌大学会计系，经参加国家公务员考试，被海关录取，分配至海关稽查处工作。刚到海关稽查处不久，海关风险分析的数据显示，某经营保税加工业务的企业有走私进口保税羊毛的嫌疑。小王和他的师傅老张接受任务，到该企业实施稽查。

进驻该企业以后，小王和老张立即投入到紧张的工作中。他们审查有关账簿和原始单据后，经粗略估算，该企业走私羊毛案值已达一定数额，正当小王想大显身手，将他在学校所学理论知识付诸实践时，老张却对小王说：“这个案子该移交缉私部门了。”小王大惑不解，忙问老张：“为什么我们要将案子移交缉私部门？我们稽查是干什么的？它在海关中处于什么地位？”

第一节 海关稽查环境

一、海关稽查产生的背景

海关作为国家进出关境的监督管理机关，是为国家经济发展和对外开放服务的。海关的管理制度、管理手段、管理方法，必须与国家对外开放和经济发展的需要相适应。海关稽查作为发达国家海关普遍使用、行之有效的一种先进的管理技术和管理手段，是我国海关业务管理制度改革的方向和突破口。改革传统的海关监管模式，建立以企业为监管单元的海关稽查模式，是我国海关总结多年的实践，并借鉴国外海关的经验总结、发展的新构想，是海关工作顺应市场经济发展的历史性选择，也是海关全面提升和增强管理能力的基本保障。它的建立简化了海关通关手续，使经营者获得了更大的通关便利，同时，也是国际贸易安全的保障，它代表着海关制度现代化的基本方向。

（一）传统的监管模式已不适应经济全球化和我国经济发展的客观要求

改革开放以来，我国社会生活的方方面面都发生了极其深刻的变化。海关监管对象的主要特征和监管工作的内外部条件也均受到了影响。其主要标志，一是社会在转型，二是体制在转轨，三是企业在改制。

在社会转型期，由于原有的“游戏规则”和“特定秩序”被冲击和打破，而新的行为规范和整个社会的调控监督体系尚未完全建立起来，在体制和社会结构转换的真空地带，受到利益驱动的催化，大量的社会问题相伴而生。历史证明，社会经济结构变革最迅速的时期，也是各类社会问题的“高发期”。社会转型期的这一显著特点对海关工作环境的负面影响突出反映在两个方面：一方面，由于这一阶段整个社会的经济运行机制还不完善，利益主体受利益驱动千方百计钻管理和政策上的空子，行贿寻“租”，甚至铤而走险、走私逃税，使这一时期成为走私违法活动的“高发期”；另一方面，由于受长期计划经济体制的影响，政府权力过多地介入经济生活，使权力使用者拥有较大的自由裁量权，在权力缺乏有效监督的情况下，必然走向腐败，从而造成这一时期收贿设“租”现象十分普遍，成为“权力腐败”的“高发期”。在社会转型期，无论是从打击走私违法活动，维护国家政治、经济安全的角度出发，还是从遏制执法腐败、加强海关队伍建设的内在需要考虑，政府、企业、社会各界等各利益主体都对严密监管提出了很高的要求。可以说，严密监管将成为贯穿整个转型时期的海关的重要职责之一。

入世后，随着外贸经营权的全面放开，进出口活动日趋频繁，海关的外部执法环境更加复杂，严密监管和高效运作的矛盾更加突出，甚至有激化的可能。

从宏观层面看，入世首先是“政府入世”。入世受冲击最大的是政府而不是企业。入世后中国政府承担按照世贸规则全面调整国内法律、法规和政策的义务。而WTO的基本法则，如非歧视原则、自由贸易原则、透明度原则、公平竞争原则等都与海关工作有关联。WTO法律框架中的《原产地规则协议》、《与贸易有关的知识产权协议》等，都与海

关工作有着紧密关系。要实现政府的高效运作，就要求海关加快政策法规的清理和立法工作，实现与 WTO 法律制度的全面接轨。

我国作为发展中国家，国民经济的发展对对外贸易的依赖程度很高。投资、外贸出口和消费成为推动我国经济发展的“三驾马车”。在这种形势下，迫切需要海关顺应经济全球化潮流，不断改善贸易、投资环境，在严密监管的前提下高效运作，推进贸易便利化，为服务经济作出应有的贡献。

国际贸易是世界经济繁荣的原动力，世界各国以加入世界贸易组织和建立区域性自由贸易区（包括关税同盟）为主要标志，各国经济日益融入世界经济全球化和区域经济一体化潮流。随着科技的进步，特别是现代信息技术和网络通信技术的发展，国际贸易的运作方式和效率发生了革命性的变化。资金、人员和货物流转速度不断加快，要求海关改变监管方式，提高通关速度。“乌拉圭”回合谈判结束以来，随着世界范围内关税市场准入大大放宽，贸易自由化已成为国际贸易发展的主流。与此相对应，贸易便利化问题也受到广泛关注，被提上世界贸易组织新一轮多边贸易谈判的议事日程。各国政府不同程度地进行了以“服务型”、“精简型”为主要趋势的行政管理体制改革。

美国“9·11”事件后，国家安全问题日益突出，不少西方国家更强调海关在防止外国恐怖袭击、保护本国安全方面的作用。2005年6月，世界海关组织提出了《世界贸易安全与便利框架》，明确了国际贸易应以安全性和便利性为其主要发展方向的基本思路。

从微观层面看，在经济全球化迅猛发展的大背景下，我国参与国际竞争和分工合作的机会越来越多，市场经济的微观主体对实现公开、公正、公平原则的要求也越来越强烈。入世后，各行各业直接面对激烈的竞争，企业对海关提高贸易效率、降低贸易成本的呼声日益高涨。海关作为国际贸易和对外交往的促进力量，所担负的法律责任和历史使命愈来愈大，所承担的进出境监管任务也越来越繁重。再加上“全球采购”、“国际物流”、“零库存”、“短周期生产”和“门到门服务”等现代企业生产、营销方式的快速发展，业已出现的口岸通关压力进一步增大，迫切需要海关采取切实有效的措施，进一步改变把人力、物力和监管手段过分集中在时间要求紧、空间狭小的口岸现场的传统监管模式，把海关对进出口活动的监督管理建立在企业诚实守信和后续稽核的基础上，对诚实守信者给予最大的贸易便利，从而扩大和延长海关监督管理的空间和时间，缓解口岸的通关压力，使口岸通关更便捷，监管更科学、有效，更好地适应我国对外开放和经济发展的需要。

由此可见，监管工作的基本矛盾已到了非解决不可的地步，一方面，瓶颈堵塞现象严重，企业普遍要求海关简化现场监管、征税、统计、保税或减免税审批等环节的手续，提高效率，加速验放；另一方面，利用货运渠道以及保税、减免税业务进行走私和偷逃税的状况日益严重，国家通过海关行使宏观调控职能，遏制走私违法活动的要求越来越高，从而使监管工作中简化、加速验放与堵塞漏洞、严密监管之间的基本矛盾日益突出。

以上情况表明，传统的监管模式面对客观形式的发展变化，显得越来越不适应。究其原因，是由于传统监管模式本身存在着深层次的机制性缺陷，其主要特征是：

1. 传统的监管模式脱胎于计划经济的理论和体制，仍然带有很深的与计划经济体制相适应的外贸体制下的进出口量不大、企业所有制形式单一的外贸经营活动相适应的烙

印，形成了比较保守的管理思想、监管理论以及相应的政策法规和工作制度。

2. 传统监管模式以货物为单元，即海关对进出境的监管以企业向海关申报的一票票货物为监管对象，审核和检查该票货物是否合法，凭以作出征、免、扣、放、退等决定，而很少考虑进出境货物的当事人的经营状况和守法状况。

3. 传统监管模式的具体表现形式是以口岸设防为主，即海关监管的力量集中在口岸狭小的空间和短暂的时间，当事人申报、海关审单、征税、查验、放行的整个海关执法过程都必须在货物进入港口到货主提取货物这段时间里进行，海关监管作业也基本上在码头、车站和货物堆场进行。如果海关不能在这一特定的时间、地点发现并抓住走私违法者，则走私货物会变非法为“合法”，在国内市场自由流动，畅通无阻。这种在口岸对进出口货物直接检查的海关管理方式，实际监控能力受到时空限制，特别是对付加工贸易的“飞料”、保税、减免税货物的倒卖等走私违法活动，其控制力度有限。

4. 传统监管模式的专业分工和主体框架是一种相互分离、行动迟滞的体系，而对多种经济成分参与外贸活动，各种贸易方式不断发展变化、各类企业大范围分布、进出口商品种类繁多，进出口总量大幅度增长等新情况，海关各业务部门之间、进口地海关与指运地海关之间不能形成封闭的信息回路，缺乏有机的联系和配合，整体监控能力单薄。

传统监管模式使海关穷于应付，疲于奔命，海关监管的效能低下，实际效果很差。在20世纪七八十年代以前，世界各国海关基本沿用的都是这种传统监管模式。这种模式既影响贸易效率，又不能有效打击走私违法，无法适应区域经济一体化和经济全球化的需要，因而，受到贸易界的强烈批评，被各发达国家海关先后放弃。

（二）建立以稽查为核心的现代海关监管模式是监管工作改革和发展的必由之路

20世纪80年代以来，从西方发达国家开始，兴起了一场世界性的政府改革运动以及随之而来的国际海关现代化浪潮，广泛应用风险分析、海关稽查、信用管理、绩效考核等先进的管理方法和技术。海关管理理念从“行政主导”向“客户导向”转变；管理对象从物向物和人并重转变；管理方法从单一模式向分类管理转变；管理方式从各自为战向广泛合作转变。据了解，世界年进出口总额排名靠前的发达国家，目前都具有较为成熟和完善的海关稽查制度。因此，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，也是贸易大国海关管理普遍采用的手段之一。建立以稽查为核心的现代海关监管模式，从根本上医治传统监管模式机制性弊端，是由海关稽查本身所具有的科学内涵和本质特征所决定的。

1. 在管理客体方面，随着海关稽查制度的推行，海关管理将从传统的口岸监管主要针对有形货物，注重对实物的验核，转变为主要针对非实物形态的账册、凭证、报表和相关资料的稽核，实施符合数理逻辑的间接监控。

2. 在管理基点方面，逐步将监管工作的基点从口岸转移到企业，使监管作用更多地集中于企业，促使海关监管重心后移，提高海关管理的针对性和有效性。

3. 在管理时空方面，从只注重进出境环节的行为，转变为渗透到包括生产、流通、

销售、使用等环节在内的进出口活动全过程，形成前期、现场、后续管理有机结合的监管体系。

4. 在管理手段方面，从主要使用实际检查、查验、核点等监管手段，转变为大量运用查账、审计手段，并充分利用各种管理资源，综合利用验估、科技情报等手段，提高海关管理的现代化水平。

建立以稽查为核心的现代海关监管模式，将促使海关管理思想变革和监管理论更新，促使监管工作从专业分工、运行机制、廉政建设、科技应用等方面进行全面的配套改革，特别是在不断地解决基本矛盾的过程中，对分工监管的基点、时空范围、监控手段等产生了直接、深刻的影响。建立分工检查制度是分工工作适应市场经济发展的必然趋势，符合海关监管模式改革和发展的客观规律。

二、我国海关稽查发展的现状

稽查制度的建立源于对西方海关管理制度的移植，从建立海关稽查制度至今，大体上经历了理论研究、业务试点、制度确立、职能调整、改革完善等几个发展阶段，并逐渐形成了与国际海关实务相接轨的现代海关制度最主要的三项职能之一。

建立以稽查为核心的现代海关监管模式，最早是在1991年作为海关业务改革的一个重要课题提出的。在充分考察、研究西方发达国家海关外部审计制度的基础上，借鉴我国开展审计工作的经验，经过对稽查制度的反复研讨、论证，1992年4月海关总署在上海召开海关稽查专题研讨会议，为建立海关稽查制度进行理论探讨和实践准备，并在同年关长会议上选择上海、广州、拱北海关为推行海关稽查制度的试点单位。1993年，试点范围扩大到北京、天津、深圳等海关。1993年秋，上海海关高等专科学校海关执法审计专业开始招生，为海关稽查工作的开展培养人才，在各方大胆摸索、总结经验的基础上，海关稽查业务逐渐在全国海关推广。1993年底，经国务院中编委批准，海关总署设立稽查司，统一指导和管理全国海关稽查工作，标志着海关稽查工作在组织上已完成准备工作。1994年全国海关关长会议正式决定成立稽查机构，全面推行海关稽查制度。海关总署制定了《中华人民共和国海关稽查暂行规定》等一系列规章制度，很好地指导了海关稽查工作，并在实践中不断完善。1997年1月3日，国务院第209号令发布《中华人民共和国海关稽查条例》（以下简称《稽查条例》），《稽查条例》的颁布实施，弥补了当时《中华人民共和国海关法》（以下简称《海关法》）没有规定海关稽查的不足，为海关推行稽查制度提供了法律保障。1998年，海关总署根据国务院关于机构改革的统一部署，根据海关工作职能的重新分工安排，将稽查与调查两个机构合并，但海关稽查工作的职能并没有削弱。2000年，《海关法》对海关稽查在立法上作了授权性规定，使之在法律上有了依据。随着“打防结合，以防为主”的海关调查工作新方针的确立，海关总署提出了调查工作以稽查为先导，实现以办案为主向以稽查为主转变，以查处个案为主向以规范企业行为为主转变的“两个转变”的新指导思想，使海关稽查工作进一步得到重视和加强。2005年，海关总署稽查司重新设立后，进一步明确了风险管理、企业管理、企业稽查作为海关稽查的三大任务。这三大任务体现了最具代表性的新型（非传统）海关管理方式，它受到世界海关组织

的高度推崇，受到各国海关的重视和推广，中国海关在推进过程中赋予了其鲜明的中国特色。

回顾我国海关稽查制度从试点到全面推行的十几年，在不同的历史阶段企业稽查的工作重心也各不相同。

第一阶段（1993年），企业稽查部门成立之初，以查发问题为主，海关总署制定了“依法稽查监督，保障国家税收，贯彻方便严密，引导企业自律”的稽查工作方针。

第二阶段（1998年），1998年打私会议以来，调查、稽查两个机构合并，稽查在指导思想和工作方针上也发生了变化，以打击走私违法活动为主。

第三阶段（2005年），2005年调查职能调整以来，海关总署调查局更名为稽查司，根据关区实际情况分别设立相应的稽查机构。此阶段稽查工作以促进税收为主。

第四阶段（2007年），海关稽查工作重心逐渐由被动稽查向主动管理转移：监督企业进出口活动，查发企业各类问题，验证企业守法状况，完善海关内部管理。促进企业规范管理，是此阶段工作的重心。

海关稽查在保障国家税收，规范进出口秩序，促进进出口贸易效率的提高，打击走私偷逃税行为方面发挥了重要作用，取得了显著的成绩。

1. 在稽查法规建设方面：海关稽查的法律框架已形成，《海关法》对海关稽查在立法上作了授权性规定，以《稽查条例》为核心的包括《海关稽查操作规程》、《中华人民共和国海关企业分类管理办法》、《中华人民共和国海关对报关员计分考核管理办法》、《中华人民共和国海关对报关单位注册登记管理规定》和《中华人民共和国海关报关员执业管理办法》等有关规章、规范性文件，以及相关的税收法律、行政法规构成基本的稽查主要法律框架和执法依据；明确了稽查的权力、职责，被稽查的主体、客体及程序性要求，使海关稽查操作有法可依，有章可循。

2. 在稽查的理论研究方面：许多关于稽查的教材以及一大批高质量的论文从不同角度、不同侧面对稽查的概念、内涵、外延、本质、功能、作用及地位进行了论述。

3. 在风险管理方面：风险管理理念深入人心，已成为提升海关管理效能的重要推动力，制定了《建立海关风险管理体系框架方案》，开发了风险管理平台，为各部门开展风险管理工作奠定了基础，对风险管理工作方式进行了积极探索，呈现出百花齐放的局面，初步形成了风险管理专业队伍，集聚了一批专家型人才。

4. 在企业管理方面：以企业注册登记、企业分类管理和报关员管理为工作任务，根据企业分类管理、纳税人管理和认证经营者（AEO）制度的要求，增加和丰富注册登记的内容，企业分类办法与海关差别管理措施统一配套。在全面实施报关员职业管理和记分考核管理的基础上，开发报关员网上考核系统，并协助报关协会开展有关工作，开发企业守法评估系统，开展建立海关与企业合作伙伴关系的探索工作。

5. 在企业稽查方面：形成以常规稽查为基础，以专项稽查、验证稽查为骨干的多元化、多层次、多渠道的稽查工作格局，并摸索出了一整套的稽查方法。强化了企业稽查工作手段，实行稽查作业绩效评估，规范稽查结果的使用，有效利用外部社会中介机构的力量，加强审计方法及科技手段的利用。

6. 在稽查队伍建设方面：以准军事化纪律部队建设为契机，加强基础建设和队伍建设。截至2007年，全国海关已有31个海关设立了稽查处，8个海关设立了稽查筹备组，67个基层海关设置了稽查科，形成了一支近2000人的稽查队伍。

三、发达国家或地区的海关稽查发展的状况

海关稽查是国际上海关的通行做法，发达国家或地区实行的海关稽查既有反映世界海关管理普遍规律的“共性”，又有根据其本国（地区）情况建立起来的“特性”，在海关管理环节达到方便与严密、制约与效能的有机结合。

（一）德国海关外部审计业务简介

德国是世界上最早建立海关外部审计制度的国家之一。第一次世界大战以后，德国国内开辟了一些新的国内税种。为了保证纳税义务人具有平等的法律地位，德国税收部门被赋予外部审计的职能。这一措施早在1918年7月26日颁布的德国《营业税法》中已有提及，但真正开始确立外部审计这一职能的法律文件是1919年12月23日颁布的德国《税法》。

第二次世界大战以后，德国国内负责不同税种的税收管理部门均对各自管辖的税收实施外部审计。德国宪法《基本法》第106条专门就联邦和各州所征收管理的税种做了明确的规定。依据这一规定，烟草、矿物油、烈性酒等商品的消费税、关税及进口农产税等属于联邦税种，而所得税、机动车辆税及啤酒税则属于州或地方税种。外部审计的实施亦是严格遵循这一划分。具体来说，在德国各州的税务部门负责地方税收的审计业务，而联邦税收的审计业务则由地区财政局所设的海关外部审计办公室（以下简称为“审计办公室”）及总关下设的外部审计和税收稽查办公室（以下简称为“稽查办公室”）来承担。

德意志联邦共和国建立以后，对公司的审计业务转为由“审计办公室”来实施。在1977年实行新税法之前，总关一级的税收稽查是由“海关税收办公室”来承担的。新税法实施以后，“海关税收办公室”被取消，取而代之的是今天德国总关下设的“稽查办公室”。随着上述机构的调整，“审计办公室”和“稽查办公室”之间的职责范围也逐渐明确了：“审计办公室”主要负责对本地区较大的公司或企业进行外部审计；而本地区相对较小的企业则由主管总关的“稽查办公室”对其实施外部审计。

随着欧共体内部市场的逐步协调和统一，外部审计已不再是仅仅执行成员国国内法律，有相当一部分审计业务是为了保证欧共体有关规定的顺利实施，尤其是在欧共体农业政策、关税、特殊的海关监管手续等领域，欧共体立法更为优先。此外，在德国其他联邦部门还开始实施一些特殊的审计业务，这些部门有联邦烈性酒专卖局和联邦资产管理局等。目前，为保证有效实施出口限制规定而进行的审计业务正呈现出上升的趋势。

德国海关的外部审计部门主要有两个层次：一是设在地区财政局的“审计办公室”；一是总关下设的“稽查办公室”。就具体审计业务而言，上述两部门的审计官员主要是依据总关的指令开展审计业务。在“审计办公室”内部又分设了七个科，各自负责如下不同的审计领域：