



国防大学学科系列教材

# 中国的反走私

ZHONG GUO DE FAN ZOU SI

刘玉清 余招元 编

国防大学训练部

# 中国的反走私

刘玉清 主 编

余招元 副主编

国防大学训练部

编写单位：防务学院

编写人：刘玉清 余招元

校对人：余招元

主 编 彭正欣  
主 编 余招元

## 中国的反走私

---

出 版	国防大学训练部
发 行	国防大学训练部教保部教材处
印 刷	北京瑞哲印刷厂
开 本	32 开 · 6.375 印张 · 119 千字
印 数	300 册

---

编号：GFDX · XKJC—04013

工本费：20.00 元

## 序 言

为了加强学科建设，提高人才培养质量，学校决定在2001—2005年的“十五”期间，重点抓好学科教材的编写、出版工作，形成较为完善的学科教材体系。这在我校学科建设和教学工作中具有重要意义。

教材建设是学科建设的一项基础性工程，教材水平和完善程度，是学科建设水平高低和完善程度的重要标志。纵观中外院校，凡是知名学科，都有与其地位相称的权威学科教材作支撑。教材是教学的关键，教材建设是学校的“重工业”，教材质量直接制约教学质量和人才培养质量。

我校着眼于军队建设和自身发展的需要，提出了建设具有我军特色的一流名牌大学的奋斗目标。要实现这一目标，一个重要方面就是必须大力加强学科建设，特别是要形成高水平的学科教材体系。《国防大学“十五”期间学科建设发展规划》明确提出，要按照“重视基础理论研究，突出应用理论研究，完善学科史研究”的思路，

加强学科理论研究和教材建设。因此，在新的形势下，加强学科教材建设，显得更加重要，更加迫切。编写、出版学科教材，就是落实校“十五”规划、创建一流名牌的重要举措。

根据“出精品”的要求，学科教材的编写、出版，注重贯彻落实江主席“三个代表”重要思想，适应新时期军队建设和军事斗争准备的需要，着眼于改善学员的知识结构，提高学员的理论素养，为培养“打得赢”、“不变质”的高素质新型军事人才奠定基础。本套教材涉及军事思想、军事历史、军事战略学、战争动员学、国际战略学、联合战役学、军种战役学、作战指挥学、军事运筹学、军事教育训练学、军队管理学、军队政治工作学、军事后勤学、军事装备学、军队建设学、马克思主义哲学、国防经济、军事法学、科学社会主义与共产主义运动、中共党史、马克思主义理论教育、国际军事等22个学科，力争系统配套，结构合理，既有基础理论教材，也有应用理论教材，还有学科史教材，以形成较为完善的学科教材体系。教材内容力求紧贴实际，瞄准学科发展前沿，充分吸纳最新学术成果，保持理论上的先进性。

学科教材的编写和出版，涉及面广，持续时

间长，是一项宏大而艰巨的工程，全校教研人员和各级领导付出了辛勤劳动。希望大家在使用这套教材的过程中，进一步提出修改意见和建议，以便在再版时，臻于完善。

国防大学教材编审委员会

二〇〇二年七月

第一章	中国反走私的历史	(1)
一	反走私初始阶段	(2)
二	反走私认识阶段	(3)
三	反走私规范阶段	(5)
四	反走私关键阶段	(6)
第二章	中国走私活动的现状及危害	(10)
一	中国走私活动的现状	(10)
二	中国走私活动的危害	(15)
第三章	中国反走私的立法	(21)
一	海关法	(21)
二	刑法	(24)
第四章	中国反走私的执法	(31)
一	中国打击走私犯罪的力量	(31)
二	中国打击走私犯罪的体制	(46)
三	中国打击走私犯罪的措施	(49)
第五章	中国开展国际反走私合作	(63)
一	中国反走私的国际合作方式	(63)
二	中国开展反走私国际合作的通行做法	(64)
三	中国开展反走私国际合作的成功案例	(66)
第六章	中国反走私取得的成就	(70)
一	重点、热点产品的走私势头得到有效	

# 目 录

第一章 中国反走私的历史 .....	(1)
一、反走私初始阶段 .....	(2)
二、反走私认识阶段 .....	(2)
三、反走私规范阶段 .....	(3)
四、反走私关键阶段 .....	(6)
第二章 中国走私活动的现状及危害 .....	(10)
一、中国走私活动的现状 .....	(10)
二、中国走私活动的危害 .....	(15)
第三章 中国反走私的立法 .....	(21)
一、海关法 .....	(21)
二、刑法 .....	(24)
第四章 中国反走私的做法 .....	(31)
一、中国打击走私犯罪的力量 .....	(31)
二、中国打击走私犯罪的体制 .....	(46)
三、中国打击走私犯罪的措施 .....	(49)
第五章 中国开展国际反走私合作 .....	(63)
一、中国反走私的国际合作方式 .....	(63)
二、中国开展反走私国际合作的通行做法 .....	(64)
三、中国开展反走私国际合作的成功案例 .....	(66)
第六章 中国反走私取得的成就 .....	(70)
一、重点、热点商品的走私势头得到有效	

遏制 .....	(70)
二、进出口贸易增长迅速，海关税收连创 历史新高 .....	(70)
三、国内重点行业经济运行情况良好 .....	(71)
四、海关查办的走私违法犯罪案件呈下降 趋势 .....	(71)
参考书目 .....	(73)
后 记 .....	(74)
(2) .....	三
(6) .....	四
(10) .....	章二第
(10) .....	一
(12) .....	一
(15) .....	章三第
(15) .....	一
(24) .....	二
(31) .....	章四第
(31) .....	一
(44) .....	二
(49) .....	三
(63) .....	章五第
(63) .....	一
(64) .....	二
(66) .....	三
(70) .....	章六第
教育程度 .....	一

## 第一章 中国反走私的历史

在中国反走私的历史上，始终是由海关担负主要责任。中国海关最早起源于西周。《周礼·地官》中就有“关市之征”的记载。当时的海关主要是在各诸侯国之间的商品交换活动中，为政府征收税赋，以满足国家经济上的需要。“值百抽五”记载了最初的关税制度。随着历史的发展，中国海关制度也逐渐发展起来，但由于受到封建制度的束缚和闭关锁国政策的限制，海关难以形成完整的法律制度。在长达几千年的封建社会中，没有一部完整的海关法，反走私无法可依。鸦片战争之后，由于帝国主义列强的入侵，夺取了我国的关税自主权、海关管理权和税款收支权，并把持了中国海关的最高领导权。那时，担任总税务司（中国海关的最高领导人）的洋人所发布的各种训令即成为中国海关的法律，使海关成为了外国侵略者掠夺中国人民的工具，更谈不上反走私了。新中国的成立，结束了中国海关长达一个世纪的耻辱历史。中国海关的法律和制度建设也由此开始起步，特别是改革开放以后，随着中国经济的飞速发展，对外贸易不断扩大，走私分子的走私活动变得越来越猖獗，走私已不是简单的经济犯罪问题，它已经上升到威胁国家经济安全的高度，威胁着国家的整体利益。中国的反走私斗争就是随着走私活动的发展变化而展开的。新中国成立以后的反走私斗争经历

了四个阶段：

### 一、反走私初始阶段（1950——1979）

新中国海关是1949年10月26日成立的，由于成立时已近年终，因此1949年没有新中国的海关统计。到了1950年年底，才有新中国第一次海关统计。1951年3月至5月，中国历史上第一部海关法《中华人民共和国暂行海关法》和《中华人民共和国海关进出口税则》、《海关进出口税则暂行实施条例》先后经政务院批准，由周恩来总理签署命令公布实施。《暂行海关法》和《税则》的公布实施确立了新中国海关制度的基础，彻底摧毁了旧的海关制度。在这个阶段中，中国始终实行外贸统制政策（也称外贸管制政策），只有专业外贸公司有权作外贸生意，这些公司都实行国营管理体制，由国家承担盈亏。所以这三十年中基本没有货运渠道的走私。

这一阶段的走私，主要集中在旅检渠道（旅客行李、邮递物品），最多的是旅客随身夹带。进口走私最突出的物品是手表，出口走私的主要是中药材。按照海关统计，30年中查获走私案件的案值总共为1.3亿元人民币。

### 二、反走私认识阶段（1980——1984）

自1979年开始，中国开始实行对外开放政策，使过去一度半封闭的国门敞开了，中华民族由此走向世界，世界也经此了解中国。开放之初，由于中国对世界了解的不多，对进出境的管理认识不足，不像过去管理得那么严格，仍然实行的是1951年颁布的《暂时海关法》。而改革开放后的社会经济活动却发生了深刻变化。尤其是站在改革开放前沿的广东、福建一带，占有和香港毗邻的地区

优势，群众的进出境活动变得异常频繁，出现了以广东、福建沿海地区为主的、群众性的海上个人、家庭走私活动。沿海的渔民、船民（包括渔船、运输船舶）私自驾船去香港，装上货物运回内地逃避海关监管倒卖销售。一度出现工人不做工、渔民不打鱼、农民不种田、学生不上学，大家都去搞走私的局面。

这一阶段，走私的物品主要是电子表、收录机、录像机、电视机和布料等生活消费品。走私的手法主要是用渔船在海上偷运和旅客随身携带。其中1980年到1982年查获走私案值每年突破1亿元。这时中国政府逐渐认识到走私对国家经济和社会稳定的危害。在1982年底和1983年上半年重点抓反走私综合治理工作中，就有两名领导干部因走私、受贿被判处死刑。一个是汕头地区的政法委书记王仲，另一个是海丰县的县委书记叶妈坎。这两名领导人因走私、受贿受到严厉惩处，对当时沿海地区的走私活动起到了一定的震慑作用。到1983年，沿海群众性走私活动受到遏止。

### 三、反走私规范阶段（1985—1991）

在这一阶段，中国政府开始进行经济体制改革，对原来的国营、集体企业实行了自主经营、自负盈亏的政策，同时，实行了中央财政、地方财政分灶吃饭。一些企事业单位为谋取不正当经济利益开始参与走私。由于企事业单位走私资金较为雄厚，造成走私规模急剧扩大局面，走私主体由个人、家庭逐步向集体、三资甚至全民企事业单位等法人方面发展。走私物品除了大量的香烟、家用电器、汽车、摩托车等生活消费品外，还逐渐向化工原料、纺织

原料、钢材、塑料粒等涉及国计民生的生产性原材料发展。走私的手法除了海上偷运和旅客随身携带外，逐渐发展到集团利用商业瞒骗手段通过货运渠道进行走私。其中走私规模最大和最早的商品是外烟。每年的查获的走私金额达到5亿元到10亿元。

面对这种走私狂潮，为适应改革开放的发展需要，1987年1月22日，第六届全国人民代表大会常务委员会审议通过了新的《中华人民共和国海关法》，并于同年7月1日开始施行。1988年1月颁布了《全国人民代表大会常务委员会关于惩治走私罪的补充规定》，进一步加大了反走私的力度。新的《海关法》和《补充规定》是在总结《暂行海关法》执行36年的经验和十一届三中全会以来海关工作改革的成果、借鉴外国海关立法经验的基础上，按照适应开放、促进开放和保障开放的要求制定的，与《暂行海关法》相比，这部法律体现中国社会主义计划经济到市场经济与时俱进的三个鲜明特点：

第一，适应对外开放形势，体现了海关反走私工作要积极促进对外经济合作和友好交往的宗旨。建国之初，中国本身经济比较落后，也很脆弱，加之帝国主义对中国实行经济封锁，这就决定了我们必须采取严厉措施对刚刚起步的经济加以保护，防范和打击一切破坏对外贸易政策的行为和走私犯罪的活动。《暂行海关法》为此发挥了重要作用。实行对外开放政策以来，走私活动及情况发生了根本变化。为适应新的情况，海关反走私工作进行了一系列的改革，取得了显著的效果。《海关法》肯定和发展了这些成果，并以法律的形式将其固定下来，比较好地适应了

对外开放的要求。主要工作有调整设关原则，确立保税制度，规定对外开放、吸引外资的关税优惠措施等等。

第二，强化监督管理，体现了严厉打击走私犯罪活动的政策。改革开放的实践证明，越是改革、开放，越要加强监督管理，防范和打击违法犯罪活动。新《海关法》对此做了具体而明确的规定。指出海关是“国家的进出境监督管理机关”，“海关依法独立行使职权，向海关总署负责”，并相应扩大了海关的权力，从而强化了海关的职能。与此同时，规定了海关监管的一般原则，携运货物和物品进出境的有关单位和个人的权利和义务及其违反《海关法》所应承担的法律责任，而且《补充规定》对走私犯罪活动制定了严厉的制裁措施。最突出的特点就是规定了法人犯罪，明确了对法人犯罪要追究法人代表和直接经办人员的刑事责任。在《海关法》出台之前，新中国还没有任何一部法律有法人犯罪的规定，这在中华人民共和国立法史上是第一次。

第三，明确海关人员的职责，保障当事人的合法权利，体现社会主义的民主法制原则。海关作为行政执法机关，提高海关人员的职业素质，严格依法办事，保障有关当事人的合法权益，自觉接受社会监督、行政监督和司法监督是海关人员的职责。同时，也是树立国家形象，更好地适应国家改革开放发展需要的根本。对此《海关法》都做出了相应的规定。例如，《海关法》第7条规定“海关工作人员必须遵守法律、法规，秉公执法，忠于职守，文明服务”；第55条、第56条对海关人员违反法律、法规和工作纪律的六种行为的处分作了严格的规定。《海关

法》第54条规定“海关在查验进出境货物、物品时，损坏被查验的物品、货物的，应当赔偿实际损失”；第46条、第53条规定，纳税义务人同海关发生纳税争议，或者有关当事人对海关的处罚决定不服，可依法申请复议和向人民法院起诉，改变了《暂行海关法》关于这两类申诉案件以海关总署的决定为最终决定的规定。

新《海关法》和《补充规定》的出台，反映了中国广大人民群众发展社会主义现代化建设事业的共同愿望，体现维护国家主权和利益、发展对外经济贸易和科技文化交往的共同意志，体现加强进出关境监督管理、惩治走私违法活动的共同要求。

《海关法》和《补充规定》实施一段以后，由于各部门加大打击走私犯罪的力度，处罚时有法可依，因此，中国的反走私斗争形势再度趋于平缓。

#### 四、反走私关键阶段（1992——2001）

1992年上半年，邓小平同志到中国南部地区视察工作，发表了南巡讲话，他出于尽快实现中国经济现代化的热切愿望，要求各地改革开放的步子再快一点。小平同志的南巡讲话对中国经济的发展起到了巨大的推动作用。但是也有一些基层的官员曲解了小平同志的原意，为了谋取经济利益，思想解放到了不怕触犯法律的程度，包括进行走私活动。走私活动进一步向集团化、专业化、智能化发展，走私与反走私斗争非常激烈。主要表现在：

走私人员从集团发展到法人，反走私遇到了法律障碍。出现了一些以政府行为为标志的法人走私高潮。走私活动有两个突出特点：一是特殊企业法人加入了走私犯罪

的行列。比较典型的是1992年下半年开始一直持续到1993年上半年的山东沿海地区大规模走私汽车的高潮，地方领导人也参与其中。当时，发生了多起比较有影响的案件，先是山东乳山市的走私香烟案，该市的市委书记被判处死缓，商业局长和威海边防局政委、业务处长被判处死刑；接着是辽宁丹东市市政府批准和组织走私277辆汽车的案件，从市长到市政府的秘书长、副秘书长。外贸局长、农业局长、边防局长、副局长、业务处长等，一共13人被判处5年到14年徒刑，市长常义被判处有期徒刑14年；其后又发生了广东惠东县罚款放行走私货物案，共放行4000多个货柜、10万多吨货物，县长、县委书记被判刑。地方政府、执法部门、经济管理部门、军队经商办企业，有些企业参与走私活动，使情况非常复杂。法人走私越来越突出，比例逐年攀升。二是有些地方缉私执法队伍出了问题。1995年以前走私案件一般不涉及执法队伍，到1996年以后，执法人员内外勾结、受贿放私的问题开始出现。有特殊背景的企业、公司和执法队伍内部腐败相联系，就造成了更大规模的走私风潮。国家工作人员、执法人员及党政军机关参与走私活动，使反走私遇到了严重的法律障碍。

走私物品种类逐步扩大，反走私范围增大。除了香烟、汽车、化工原料、纺织原料、钢材等“老牌”重点走私物品外，1997年以来，成品油、食用油走私也急剧增长；1998年以来移动通信设备及配件走私在查获的重点走私商品中案值跃居首位。反走私的工作量越来越大，反走私力量严重不足。

走私手段更加现代化，反走私难度增加。80年代初，海上走私主要是用吨位小、速度慢的木壳渔船，以捕鱼做掩护。以后逐步发展到用高速快艇、大马力铁壳船或者雇用中外籍货轮走私。进入90年代，走私分子为了对付海关等执法部门的查缉，设计制造各种大吨位、马力足，船体坚固的铁壳船进行走私活动。有的拉上电网，有的船体呈橄榄形，使得海关缉私艇即使追上走私船也很难进行“跳帮”（从缉私艇到走私船的一个难度很大的技术动作，稍一闪失落入海中，就可能被两船挤成肉饼）。缉私工作越来越困难，走私货物、物品的案值越来越大。如湛江“9898”案，最后认定的证据确凿的走私偷逃税款60多亿元人民币；1998年厦门“4.20”案认定走私偷逃税款达300亿元人民币。

走私手法更加专业，反走私面对挑战。据海关权威人士介绍，传统概念上的走私，一般是指为了逃避海关的监管，绕越海关设关地进行的非法进出口贸易行为。这样，一提起海关打击走私，在许多人的脑海里就会浮现出我海关缉私队员驾驶缉私艇，在茫茫大海上拦截走私船的画面。而现在，随着国际贸易的迅猛发展，走私分子把贪婪的目光从海面上游移到海关眼皮底下，企图用各种瞒骗、伪报的手法骗取海关合法的手续，继而堂而皇之地达到其逃证逃税、骗取海关优惠，非法牟取暴利的目的。这种使用欺瞒的手法，通过海关办理了正常的监管手续后发生的貌似合法实则非法的进出口贸易行为，给反走私行动提出了新的问题。

1998年7月，中共中央和国务院联合召开全国反走

私工作会议。在北京的政治局委员几乎都出席了会议，规格之高，规模之大，是建国以来所仅有。会上深入分析反走私斗争形势，改革了缉私体制，统一思想认识，部署反走私工作，目的是严厉打击走私犯罪活动，促进国民经济持续、快速、健康发展，推动改革开放和现代化建设顺利进行。此后海关、边防、渔政等部门在国门第一道防线上战斗；工商、公安、税务、烟草等部门则在加强陆上查、市场管的环节，筑成了国门后的第二道防线，一个纵深打击走私犯罪防线在全国范围内展开，形成了强大的威慑力量。走私分子闻风丧胆，猖狂势头基本得到扼制。但是随着技术的不断发展，走私分子也会不断采用新的手法，继续从事走私犯罪活动。怎样才能把走私犯罪活动缩小到最小，消灭在萌芽状态，做到长期重打，仍然需要我们做出不懈的努力。同时，也说明了打击走私犯罪已从斗勇的时代进入了斗智的时代，反走私进入关键阶段。

这一阶段每年的私货查获量从 50 - 60 亿元达到每年突破百亿元，最高的 1999 年达到 300 亿元人民币。

从中国反走私斗争的历史可以看出，中国现阶段的走私活动，是改革开放和经济发展过程中的产物。它的一个突出特点是，各个局部利益主体在追求自身利益最大化的同时，越来越多地表现出同中央争利的倾向。解决中国的走私问题，从根本上来说，还是要靠经济的发展。