

WTO 与海关实务

陶 明 杨永康 编著
刘国华 赵优珍

上海人民出版社

前 言

进入新世纪,我国面临着开放性、竞争性和全球性的国际环境决定了现行海关制度的建设必须与对外开放相适应,与市场经济体制相配套,特别是随着我国“入世”的日渐临近,海关的许多业务规程都要与国际惯例相衔接,而企业在参与全球性竞争中需要准确地把握国际经贸脉搏,妥善地解决报关过程中遇到的大量有关海关法律法规等方面的诸多问题。为了适应新世纪报关法则的要求,我们本着论述准确、内容务实、通俗易懂的原则编写了这本书。

目前,适应我国对外贸易发展的报关服务市场已基本形成,专业、代理、自理报关三位一体的报关格局已初具规模,并逐步摸索出一套海关主管、企业自管和社会共管的管理方式。形势的发展要求报关行业必须再上一个新的台阶。有鉴于此,本书在内容上主要编入了中国“入世”与海关管理、中国海关制度、报关制度、通关制度、对各类企业进出口货物的报关、对保税货物和加工贸易货物的报关、进出口商检、报关与海关管理、报关指南等资料。

参加本书编写的人员有陶明、杨永康、刘国华、赵优珍、朱迎春、范娴华、吴冠峰。全书由陶明、刘国华审阅修改,统纂定稿。

本书编写由于时间较紧,加上编者水平有限,难免有不妥之处,敬请同行和读者批评指正。

编 者

2001年4月

目 录

前 言	1
第一章 中国“入世”与海关管理	1
第一节 中国加入 WTO 对海关管理的影响	1
第二节 “入世”与现代海关制度	9
第三节 “入世”与国际海关合作	20
第二章 中国海关制度	52
第一节 海关沿革	52
第二节 海关的性质和职责	66
第三节 我国海关机构和现状	71
第三章 报关制度	82
第一节 报关管理概述	82
第二节 报关制度	87
第三节 报关注册登记	92
第四节 报关员资格全国统考制度	103
第四章 通关制度	115
第一节 进出口货物的通关程序	115

第二节	海关监管的依据·····	133
第三节	国家禁止和限制进出口的物品·····	146
第四节	报关单的填写规范及注意事项·····	147
第五节	海关查验货物时报关员应注意事项·····	167
第六节	海关放行的基本形式·····	175
第五章	对进出口运输工具及其货物的报关·····	180
第一节	进出口运输工具概述·····	180
第二节	国际航行船舶及其货物的报关·····	182
第三节	进出境民航机及其货物的报关·····	191
第四节	进出境列车、汽车及其货物的报关·····	194
第五节	进出口集装箱及其货物的报关·····	203
第六章	对外商投资企业进出口货物的报关·····	207
第一节	外商投资企业概述·····	207
第二节	外商投资企业进出口税收政策及其调整·····	214
第三节	外商投资企业进出口货物的海关手续·····	221
第四节	抵押、破产、清算和海关监管·····	231
第七章	对其他进出口货物的报关·····	234
第一节	暂时进境货物的报关·····	234
第二节	进出境展览品、货样和广告品的报关·····	236
第三节	过境、转运和通运货物的报关·····	241
第四节	进境溢卸、误卸、短卸货物的报关·····	245
第五节	对进出境旅客行李物品的报关·····	246
第六节	对境外常驻机构公私用物品的报关·····	259
第七节	对特定物品验放的规定·····	263

附录一	报关指南·····	412
附录二	中华人民共和国海关法·····	441
附录三	1999 年下半年报关员资格全国统一考试试卷及参 考答案·····	459

第一章 中国“入世”与海关管理

第一节 中国加入 WTO 对海关管理的影响

经过长期、艰苦的谈判,我国终于加入了世界贸易组织(WTO),从此中国经济将融入国际经济一体化进程之中。它将给我国社会生活的各方面带来影响。

世界贸易组织的前身是关税与贸易总协定(GATT),但不同的是,WTO是一个具备完整国际法主体资格的国际组织,建立了一套更为完整的规则体系。在我国当前的市场经济条件下,中国加入WTO,进而参与到世界经济一体化和区域经济集团化的潮流中去,是历史的必然。“入世”有利于实现国际资源的优化配置,促进我国市场经济的发展;“入世”能使我国在所有的缔约方享受多边的、无条件的、稳定的最惠国待遇,从而使我国产品在最大范围内享受有利的竞争条件,促进出口的发展;“入世”有利于我国企业扩大跨国经营;“入世”有利于贸易纠纷在WTO的争端解决机制中寻求公平、合理的处理;“入世”有利于我国在WTO这个“经济联合国”中取得发言权,参与制定“游戏规则”,维护我国的利益和经济安全。当然,我们也必须承认,加入WTO后,我国必须履行承诺的关税减让义务,逐步取消若干非关税措施和出口补贴;必须按“市场准入”的要求进一步开

放国内市场;还必须增加贸易政策的透明度,并扩大知识产权的保护范围等。

可以预见,“入世”将会对中国产生重大而深刻的影响,而海关作为国家进出境的监督管理机关,处在把守国家经济大门的最前线,加入 WTO 后,海关的责任将更加重大。

一、加入世界贸易组织对我国海关的挑战

(一)“入世”意味着对海关的约束更多,从而对我国海关的“依法行政”提出了更高的要求。

加入 WTO 后,世贸组织的运行机制和规则以及我国在多边、双边谈判中承诺的内容,必将成为中国海关必须遵守的规则,海关所有的抽象行政行为和具体行政行为都不能与之相抵触,这就对中国海关的“依法行政”提出了新的挑战。在这方面的差距,除了立法问题之外,还有法律法规的透明度不够、抽象行政行为亟待完善等。

近年来,海关法制建设在“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的指导思想指引下飞速发展,基本建立起了以《海关法》为主体的海关法规体系。但也应该看到,当前海关建设存在的一个重要问题是实体法相对完善,而程序法却严重滞后。《海关法》及其它海关法规均为实体法与程序法合一,而其中的程序性条款寥寥无几。同时,透明度原则是 WTO 的基本原则之一,它要求各成员国政府在实施有关法律、法规、行政命令和措施时,必须及时予以公开、公布,并建立一套司法和行政制度来执行国际公约。目前,在我国海关系统内,红头文件和内部规定代替法律法规而且不公开发布的现象经常出现,随意实施抽象行政行为,实施主体混乱、越权等情况比较严重,制定规范性文件的程序规则不完善,缺乏有力的抽象行政行为的监督体系。这

些将损害海关法制和政令的统一,严重影响海关依法行政的效能。

(二)“入世”将给我国的经济安全带来挑战,从而对海关“为国把关”的职责提出更高要求。

海关把守的是国家的门户,守卫的是国家的经济长城。海关的指导方针从新中国成立初期的“把守国家经济大门”,到 50 年代中期的“经济政治保卫”;从社会主义改造基本完成后的“保卫、团结”,到“文化大革命”期间又回到“政治经济保卫”;从改革开放初期的“保护促进”,到 1986 年以后的“促进为主”,再到 1999 年提出的“依法行政、为国把关”,每一次变化都是为了适应国家政治经济工作的需要。

“入世”意味着中国将融入国际经济大家庭,但同时也将面临世界市场的不确定性,给我国经济安全带来新的威胁。因此,在即将入世的新形势下,海关最基本的职责应该是为国把关,维护国家的经济安全和国家利益,这一点应该成为我们坚定的共识。我国“入世”的根本目的是振兴民族经济,海关工作也要促进经济的发展,在此,促进的客体是国家的整体经济建设,即整个国家生产力的发展。因此,海关贯彻促进方针的着眼点应该是国家宏观经济,而不是促进每一个具体企业的每一次进出口活动。当国家利益和地区、企业利益相矛盾时,首先要维护和顾全国家利益。“入世”后,为了更好地履行“为国把关”的职责,海关应大力促进那些符合国家整体利益、符合国家宏观调控政策、能增强本国经济在国际舞台上竞争力的经济活动。

(三)“入世”将使海关的监管对象更趋复杂,从而使海关的监管能力、管理制度和手段经受更为严峻的考验。

随着我国加入 WTO 步伐的加快和对外开放度的不断提高,国际贸易迅猛发展,越来越多的企业和个人将参与国际贸易

活动。对海关而言,监管对象的种类将更加复杂,数量也将大大增加,监管任务将更为繁重。与此同时,随着贸易全球化和自由化的不断扩大,要求给予国际贸易最大便利的呼声也会越来越高。在这样的大环境下,海关工作将承受更大的压力,传统的管理制度和管理手段必须作出调整和变革,以适应新形势的需要。

(四) 入世将增加进出境情况的复杂性,从而需要大力加强海关信息和统计的预测预警功能,为我国经济政策的制定提供更高层次的决策支持。

海关处于对外开放的第一线,海关信息作为进出境情况的及时反映,对决策者有很重要的参考价值;海关统计以其无可比拟的权威性和国际可比性,已经成为国家制定对外贸易方针、政策和计划的重要依据;对海关统计的分析能及时反映国家对外经济贸易的实际执行情况,发挥海关统计在国家宏观经济调控体系中的信息、咨询、反馈、监督作用;对海关统计的审核,还可以起到对货运监管、征税等业务环节的监督把关作用。

“入世”后,我国的进出口情况将更加复杂,这就要求海关不能仅仅成为被动、机械的执行者,而应大大加强其监控、预测、预警功能,以服务于高层决策、保护国家经济安全。然而,对照我国加入 WTO 的要求,当前我国海关信息、海关统计及统计分析的功能远未发挥其应有的作用,还存在着不少问题,比如,对海关统计重要性的认识不够、技术手段不够先进、统计分析未成系统、统计资源未能充分利用且与海关管理脱节等。

(五) 入世对海关人员的素质和知识结构的要求更高,从而需要进一步重视人力资源的管理。

中国海关应对“入世”的挑战,从根本上讲,就是海关关员迎接入世的挑战。入世的新形势和海关工作的特点,决定了海关关员的知识结构应该是“杂家”基础上的“专家”。而当前,一个

鼓励关员立足岗位,努力成为专家型、复合型人才的激励机制尚未形成,海关人员的整体素质还有待提高。因此,加入 WTO 后,海关的人才需求问题将更加突出,如何优化人力资源配置,同时尽快培养一大批适应新形势的专业人才和业务专家,是当前亟待解决的新课题。

二、我国海关面对加入 WTO 的对策

站在世贸组织门槛上的中国海关,正面临着全方位的挑战,然而,换个角度理解,这也是我国海关得以加速发展的重要机遇。我们应该认清形势和 WTO 的实质,明确中国海关的基本职责,认真研究 WTO,才能趋利避害,作好充分准备,促进我国海关的全面发展。

(一) 向全体关员普及 WTO 的知识,并组织专题研讨和对策研究。

既然中国加入 WTO 已是必然的发展潮流,我们应该尽快通过各种形式向全体海关关员普及 WTO 的相关知识,要求每位关员把这当成基本的业务知识加以学习,并能结合自己的工作实际进行研讨。与此同时,还需组织海关专家对有关业务制度进行专题研讨,使之尽快与 WTO 接轨,比如,在海关估价制度方面,我国采用的估价准则应该与 WTO 的估价准则相靠拢,但同时应该兼顾我国国情,来解决反价格瞒骗的难题,如何协调解决这个问题需要进行专题研讨;又如,反倾销与海关的关系问题,也是我国海关工作的重要课题。

(二) 加强海关法制建设,全面推进依法行政。

根据我国加入世贸组织、进一步对外开放新形势的要求,我国应加快海关法制建设的步伐。要认真贯彻执行《国务院关于全面推进依法行政的决定》,以修改《海关法》为契机,将整个海

关法律体系的建设与海关的改革及未来的发展相协调、配套,并与 WTO 国际规则接轨。要尽快完善以《海关法》为龙头,由《中华人民共和国海关法行政处罚实施细则》、《中华人民共和国进出口关税条例》以及《中华人民共和国海关担保条例》等有关重要行政法规、规章和各种规范性文件组成的海关法律体系。根据加入 WTO 的要求,目前要抓紧做好清理工作,努力提高法律的透明度,同时,结合通关作业改革,尽快制定海关行政程序法规,规范行政执法行为。我们的目标是要建立一部以“依法治国”方略为指导,以建立公平竞争的市场经济秩序、维护国家经济安全和国家利益为目标,能全面体现新时期海关管理基本原则、能遵循国际承诺(包括 WTO 规则)和借鉴发达国家海关先进经验的,公开透明、程序公正、责任明确的新《海关法》,由此全面提高海关依法行政的能力。

(三) 完善监督机制,加强海关廉政建设,切实把好国门。

在入世新形势下,海关“把好国门”的职责更为重要,为了更好地履行“为国把关”的责任,海关必须加强廉政建设。尽管多年来海关在加强廉政建设方面做了很多工作,但海关系统内部的廉政形势依然相当严峻,近些年在湛江海关、深圳海关福田保税区、厦门海关出现的令人触目惊心的案件就是明证。海关是国家经济大门的“守门员”,“守门员”的腐败,会直接威胁到国家利益和国家的经济安全,后果不堪设想,临近入世时这个问题更需引起重视。海关反腐倡廉的关键在于完善监督机制,具体来说,应该强化权力的约束、加强制度建设,同时发扬民主,保障群众行使监督的权力,并充分发挥舆论监督的作用。如果监督机制能与海关的内部管理及激励机制相配合,海关廉政建设会更有效,国家的经济长城也就更坚不可摧。

(四) 重视海关统计,加强海关信息和统计的监控和预测预

警功能。

海关信息和统计的作用在我国远未发挥,为了迎接“入世”的挑战,我国海关要继续做好进出口贸易统计和业务统计工作,切实抓好统计数据质量,并把海关统计与整个业务管理联系起来,发挥其监控、预测预警和反馈功能。同时,要注意发挥海关统计的权威性优势,全方位、多层次、及时准确地反映我国进出境的各种问题,例如产业导向、外资政策、税率调整等,为决策层提供支持、做好参谋。另外,还要充分利用统计资源、加强统计分析,积极开展与有关周边国家(地区)统计数据的比较分析,并努力开发信息处理软件,提高数据分析能力,利用计算机对较长时段大量数据的筛选、处理,建立高层次的预测、预警系统。

(五) 结合我国国情,加快通关制度改革。

随着我国加入 WTO 和国际贸易的进一步发展,海关面临的矛盾是通关。企业要求加快通关的呼声很高,迫切要求提高通关速度,降低通关成本。

根据加快通关的要求,海关可考虑逐步扩大监管的时空,把监管的范围从点(现场)扩大到线(各环节的联系配合、内外勤的联系配合),进而扩大到面(后续稽查)。在这方面,日本海关的“结关放行后审计”制度值得我们借鉴。

从 1966 年起,日本海关将海关自主确定完税价格、征收进口关税的做法,改为由进口商自行申报价格,并确定进口关税及代征税税款额。从 1968 年 1 月 1 日起,日本海关实行了“结关放行后审计”制度。在自主估价制度中,由于进口商自行确定的关税征税额不一定准确,海关需要认真检查。由于在进口报关环节仔细审核单证会影响货物放行速度,招致进口商的不满,为此,海关采用了在进口货物放行结关后审计的方法,以解决计算款项的正确性和通关的快捷性之间的矛盾。目前,我国海关的

监管基本上是压在口岸。借鉴日本的经验,对企业开展后续稽查,把监管重点从货物转向企业,不失为解决口岸压力,缓解口岸矛盾,加快通关的一种有效方法。这样,一方面可以减轻现场压力,加快通关,另一方面可以促进企业加强自我约束,促进企业自律。事实上,为了充分发挥海关的作用,既提高通关效率,支持外贸出口,又严厉打击走私,维护贸易秩序,我国海关已从1999年6月1日起对企业实施动态分类管理。在当前我国海关打击走私、税收征管工作十分繁重的情况下,实施企业分类管理,既能够增强海关监管的有效性,重点打击违法行为,又可以起到方便企业的合法进出口、促进企业守法自律的作用。

(六) 制定人才发展战略,增强竞争能力。

“入世”对海关人员的素质提出了更高的要求,而迄今为止,海关在人才链上最薄弱的一环就是缺乏具有专家素质的高级人才。所以,根据海关工作政策性强、业务性强、独立性强的性质与特点,制定一套人才发展战略已是当务之急。一方面,要花大力气培养一批熟悉 WTO 规则的专家队伍,研究、提出对实际监管人员、专业业务人员和行政管理人员实行分类管理的人事制度方案,同时着手建立专家制度的论证和试点工作,并加强集中审单条件下各项海关业务的建设,努力提高业务人员的专业化水平,尽快在海关各专业领域内造就一批业务专家;另一方面,要全面提高海关人员的素质,不仅要求海关加强内部培训,更应强调终生学习、终生教育,形成广大关员自觉学习的良好风气,激励关员不断根据形势的需要充实、提高自己。一旦海关人员的整体素质有较大提高,而且有大批专家型、复合型人才脱颖而出,中国海关应对“入世”挑战的基础就会更加扎实。

第二节 “入世”与现代海关制度

一、建立现代海关制度是中国“入世”的迫切需要

(一) 改革开放以来中国海关发展的简要回顾。

改革开放以来,为了推动对外贸易和国民经济的发展,我国政府一直致力于改善本国的贸易和投资环境,从而进行了一系列的政治经济体制改革,其中,海关制度的改革是一个重要的组成部分。在海关管理体制方面,海关由过去的中央政府和地方政府的双重领导过渡到由中央政府实行全国统一的垂直领导;在管理思想方面,海关总署在总结历史经验的基础上,正式提出了“促进为主”的方针;在法制建设方面,已建立起以《海关法》为核心的海关法规体系;在制度建设方面,海关积极借鉴国际上的先进管理方法,努力与 GATT 和 WTO 的基本原则相协调,逐渐向国际海关通行制度靠拢;在科技建设方面,建立了以计算机为主的科技装备体系;在通关改革方面,大力简化通关手续,降低查验率,同时在一些主要口岸海关实行货运分流,通过过境、转运、通运等多种联运方式,大力发展转关运输业务,既缓解了口岸压力,又方便了货主。通过一系列改革,我国海关积极适应了国民经济的发展需要,在取得良好社会效益的同时,也获得了自身的蓬勃发展。然而,我们必须承认,这些改革是在计划经济体制向有计划的商品经济体制过渡时期,为适应这种体制而进行的,因此具有时代的局限性。由于当时还不可能对整个海关制度及其运行方式进行系统设计,因此,改革的整体效能难以发挥,而加速通关、方便企业与严密监管、堵塞漏洞之间的矛盾,也无法从根本上得到解决。

(二) 站在 WTO 门槛上的中国海关面临的严峻形势。

如果说,在过去的十几年中,中国海关是由于经过一系列的改革,较好地适应和促进了中国的对外开放和经济贸易的发展,从而求得了自身的发展,那么,在即将迈入 WTO 门槛的今天,中国海关唯有以更大的勇气和更深刻的变革去适应新形势发展的需要,方能赢得更加长足的发展。因为,“入世”给中国海关带来的挑战是全方位的、严峻的。近几年,由于以市场经济为导向的经济体制改革的推动,我国经济快速发展,进出口贸易大幅度增长;然而,由于我们仍处于由计划经济向市场经济转轨的交替阶段,政策法律不完善,各方利益正在调整,使得海关监管中的基本矛盾更加突出。同时,随着世界经济一体化的发展和国际竞争的日益激烈,我国海关制度需要进一步简化以便与国际通行做法相协调,需要促进贸易效率以提高我国企业在国际市场的竞争力;而另一方面,“入世”将使海关的监管对象趋于多样化、复杂化,“为国把关”的担子也就更重。于是,海关职能的扩大和业务发展与海关管理资源相对稀缺之间的矛盾又进一步突出。

(三) 面对 21 世纪西方国家海关的现代化发展战略。

随着贸易自由化的发展,西方国家关税水平不断降低,关税的保护、调节和财政作用将明显减弱,违法走私活动除毒品和武器走私外将大大减少,商业瞒骗也将逐渐失去意义,从而海关监管和打击非法贸易的作用也将下降,因此,海关传统的基本职能在这些国家大大弱化。而另一方面,由于国际贸易的发展和国际竞争的进一步加剧,政府顺应工商产业界的呼声,要求海关对工作对象提供更便捷、更优质的服务,大力促进贸易效率,已成为西方国家海关压倒一切的主要任务。

在这样的背景下,西方国家海关为了适应国际、国内形势的变化,纷纷提出现代化发展战略。美国国会于 1993 年 12 月通

过了《海关现代化法案》，英国海关于 90 年代初提出了《海关：2000》，澳大利亚海关由于管理中的严重缺陷而在 1993 年被重组，其他国家如丹麦、荷兰等也提出了自己的海关现代化战略。有的国家海关将其机构名称中行政意味较浓的“ADMINISTRATION”改成了服务意识突出的“SERVICE”（如澳大利亚和新西兰）；有的提出了各种“服务宪章”；有的在因特网上开设了主页；有的提出了各种口号、散发各种类似“让你的生意更省钱、更快捷”的宣传小册子；还有的提出了像荷兰海关的“客户导向”之类的理论。

尽管我国海关与西方国家所面临的形势并不完全相同，但“他山之石，可以攻玉”，对西方国家海关现代化建设的研究可以给我国海关的进一步改革带来一些有益的启迪。

综上所述，中国海关经过了近 20 年的改革获得了长足的发展，但面对“入世”，中国海关面临着严峻的挑战。挑战，从某种意义上说，也是我国海关制度增强适应力、迈向成熟的重要机遇，因此，挑战与机遇并存。由于我国现行的海关制度很难适应我国“入世”的新形势，改革势在必行，我们需要抓住这次机遇。经过近 20 年的改革，中国海关积累了宝贵的经验，也锻炼了承受能力，而社会主义市场经济的明确提出又为中国海关的改革创造了前所未有的良好外部环境，更何况，我们还有世界许多国家的海关管理的理论和实践经验可供借鉴。因此，我们也完全有能力抓住这次机遇，对现行海关制度进行整体设计，全面推进海关的各项改革和建设，建立起适应社会主义市场经济并符合国际惯例的现代海关制度。建立现代海关制度，是社会主义市场经济的需要，是中国“入世”的迫切要求，也是中国海关制度自身发展的内在要求和必然结果。