

新编经济学系列教材

WTO 与中国关税

黄天华 编著

復旦大學 出版社

目 录

前言.....	1
---------	---

第一篇 绪 论

第一章 中国关税概论.....	1
第一节 关税制度构成要素.....	1
第二节 关税的分类	11
第三节 关税职能	16
第二章 关税政策理论	21
第一节 保护关税政策	21
第二节 关税壁垒与非关税壁垒	26
第三章 中国海关	35
第一节 中国海关的起源	35
第二节 中国海关的性质和任务	40

第二篇 从关贸总协定到 WTO

第四章 关贸总协定	46
第一节 关贸总协定概况	46
第二节 关贸总协定的发展	53
第三节 关贸总协定的基本准则	60
第四节 我国入关后的权利与义务	65

第五节	我国为入关所做的准备	68
第五章	世界贸易组织(WTO)	75
第一节	世界贸易组织(WTO)概述	75
第二节	世界贸易组织的宗旨与原则	77
第三节	世界贸易组织机制及运行	84
第四节	世贸组织在世界经贸发展中的作用	89
第五节	世贸组织与发展中国家	90
第六章	中国加入 WTO	94
第一节	通向世贸之路	94
第二节	中国加入 WTO 的战略意义	101
第三节	我国加入世界贸易组织后的权利与义务	104
第四节	我国加入世界贸易组织的现实意义	109

第三篇 中国关税的发展

第七章	中国古代关税	112
第一节	春秋战国至隋唐时期的关税	112
第二节	宋代至清前期的关税	119
第八章	中国近代关税	130
第一节	清后期的关税	130
第二节	北洋政府时期的关税	136
第三节	国民党政府时期的关税	140
第九章	新中国关税	144
第一节	新中国关税制度建立的准备期(革命根据地的 关税制度)	144
第二节	新中国关税制度建立的过渡期(解放战争时期 的关税制度)	147
第三节	新中国关税制度的初创和建立	150

第十章 当代的中国关税(改革开放以后).....	156
第一节 关税制度改革的起步.....	156
第二节 关税制度的全面改革.....	159
第三节 “入世”承诺与自主降低关税.....	169
第四节 自主降低关税对我国经济发展的影响.....	171
第十一章 WTO 下的关税政策取向	174
第一节 我国保护关税政策的形成与取向.....	174
第二节 发展中国家保护关税政策的发展情况.....	177
第三节 发达国家保护关税政策的基本情况.....	180
第四节 WTO 下的关税政策取向	182
第十二章 入世后中国关税的发展趋势.....	186
第一节 我国现行关税水平及结构分析.....	186
第二节 我国关税的有效保护分析.....	191
第三节 关税税率的科学化和合理化.....	195
第四节 我国关税发展的趋势.....	199
第五节 我国关税改革的基本目标.....	202

第四篇 现行中国关税制度

第十三章 关税税则.....	206
第一节 关税税则的分类.....	206
第二节 我国关税税则的构成及发展.....	208
第三节 商品分类目录.....	211
第四节 税则归类制度.....	215
第五节 原产地规则.....	218
第六节 税率的运用.....	222
第十四章 关税征收制度.....	225
第一节 海关估价制度及完税价格.....	225

第二节	进口货物的完税价格.....	233
第三节	特殊进口货物的完税价格.....	239
第四节	出口货物完税价格.....	241
第五节	进口物品的完税价格.....	243
第六节	关税的征管制度.....	244
第十五章	海关代征税费.....	250
第一节	进口环节增值税.....	250
第二节	进口环节消费税.....	256
第三节	船舶吨税.....	264
第四节	其他税费.....	268
第十六章	关税减免与保税制度.....	271
第一节	关税减免.....	271
第二节	保税制度.....	280
第十七章	关税的行政复议、诉讼、赔偿.....	284
第一节	关税行政复议.....	284
第二节	关税行政诉讼.....	289
第三节	海关行政赔偿.....	292
附录一	中华人民共和国海关法.....	296
附录二	中华人民共和国进出口关税条例.....	317
附录三	中华人民共和国海关总署令第 95 号.....	325
附录四	中华人民共和国关于《中华人民共和国海关稽查 条例》的国务院令第 209 号.....	340
附录五	中华人民共和国海关法行政处罚实施细则.....	346
附录六	中华人民共和国海关总署公告 2001 年 22 号 关于 2002 年进口税则调整情况的公告.....	355
附录七	中华人民共和国对中国籍居民出入境行李物品管理 规定.....	358
附录八	中华人民共和国海关关于调整部分入境旅客行李物	

品和个人邮递物品完税价格的公告.....	360
主要参考书目.....	365
后记.....	366

前 言

编写《WTO与中国关税》一书,是基于以下的考虑。

首先,是在税收制度方面的重大变化。

党的十四大确定,我国的经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济。20世纪90年代开始了由传统计划经济向有计划的市场经济体制的转变,在这重要的转轨时期,1994年对税收制度进行了一次重大的改革,依据“统一税法、公平税负、简化税制、合理分权,理顺分配关系,保障财政收入”为指导思想,致力于建立一个讲究效率、鼓励竞争、促进稳定、符合国际惯例、适应社会主义市场经济要求的新的税收体系。

在市场经济条件下进行的这次税制改革,将会对中央和地方,国家、企业和个人,以及个人经济活动和社会经济运行产生重要的影响,对改善投资环境,弥补市场缺陷,促进资源配置,增强国家的宏观调控能力,都将产生重大的影响。

其次,是我国加入了WTO,在融入经济全球化趋势中,我国正在发生和即将要发生全方位的巨大变化。

我国政府于1986年7月11日,正式提出恢复中国在关贸总协定缔约国地位的申请,到2001年11月10日,世界贸易组织(WTO)审议通过了中国加入世界贸易组织的决定,十五年风雨兼跋涉,十五年坎坷与艰辛,终于化为热烈掌声在多哈上空响起。

中国终于以自信和稳健的步伐跨入WTO大门,这是21世纪世界经济发展的一个历史性时刻,也是中华民族又一个崭新的起点。中国,将在与时俱进的中国共产党坚强领导下和亿万人民的共同努力下,在更大范围内和更深程度上参与经济全球化进程,翻

开对外开放和社会经济发展的新篇章。

风高帆影疾,盛世铸辉煌。中国入世,为中国和世界迎来了双赢和共赢的局面。

世贸组织总干事迈克尔·穆尔说:“没有中国参加,世贸组织就不能称为世界性组织。”

中国需要世界,世界也需要中国。

世界,必将因中国而更加精彩。

本教材以中国关税为引导,较为全面地阐述了从关贸总协定到 WTO 的历史演变过程,阐述了中国关税制度发展的基本脉络,及其我国改革开放后,国民经济迅速发展,为了融入经济全球化及贸易自由化进程,我国经济全面提升的必然趋势。

本教材以这一趋势为切入点,以中国加入 WTO 为契机,面对高校不同层次的学生,进行我国“入世”和关税知识的普及教育,了解 WTO 规则下中国关税的运行,关税制度对经济延伸的杠杆作用,并在此基础上着力于对关税的发展与 WTO 规则的关系,以及入世和关税发展对中国经济的影响等问题进行深层次的研究和探讨。本书由表及里、深入浅出的阐述,有利于国家机关、企事业工作人员和一般劳动者对入世和中国关税有一个较为全面的认识,并能正确运用 WTO 规则和中国关税的基本原则,解释我国与各国经济交往中出现的纷繁复杂的问题,从而把握机遇,应对入世后的各种挑战。

作者

2002 年 8 月

第一篇 绪论

第一章 中国关税概论

第一节 关税制度构成要素

一、关税概念

关税是海关依据关税税法对进出口国境或关境的货物和物品所征收的一种税。

据《中国税务百科全书》解释：“关税，对进出关境的商品课征的税种，是商品流转课税的一种形式。”

据《辞海》释义：“海关根据国家制订公布的海关税则，对进出其关境的物品所征收的税。”

这一概念基本概括了关税的特殊内涵：

1. 关税的课征范围是以关境为界

国境和关境是两个既有联系、又有区别的概念。国境是指主权国家行使行政权力的领域范围，也就是主权国家的领土范围；关境又称税境，是指一个国家的海关征收关税的领域，即主权国家的关税法令实施的领域，按海关合作理事会的界定，即“一个国家的海关法令完全实施的境域”。

一般情况下国境与关境是一致的。但在设立了关税同盟、自由港、自由贸易区的情况下，国境与关境就不一致了。例如，数个国家所结成的关税同盟，实施统一的关税法令和统一的对外税则，

关境就大于国境 ;当一国政府在其境内设立自由港、自由贸易区 ,关境就小于其国境。

所以 ,关税的征税范围是以关境为界 ,而不是以国境为界。

2. 关税的征税主体是海关

关税是由海关代表国家征收的一种税 ,关税的特殊性在于 ,我国税收一般是由国家税务机关征收的 ,而关税却是由海关负责征收管理。海关是依法管理进出境事务的国家行政机关。

依据我国《海关法》第 2 条规定 :“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、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”。

根据各国立法 ,海关执法和监管范围包括关境、边界、沿海领域的一定地带、设关港口、内地的航空港和铁路干线上的枢纽车站。一般规定陆上为 20 公里 ;海上为 12 海里。

3. 关税法规相对独立自成体系

我国关税法规是以《海关法》为主 ,包括《进出口关税条例》、《海关进出口税则》、《海关稽查条例》、《海关法行政处罚实施细则》、《海关审定进出口货物完税价格办法》等 ,形成一个相对独立的法律法规体系。

我国 1987 年 7 月 1 日颁布实施的《海关法》 ,其中第 5 章《关税》 ,明确规定了关税的征税对象、征收机关、征收依据、纳税义务、纳税期限、完税价格、海关估价、减免措施、保税和暂时进出口免税、补税和追税、纳税争议复议等程序。因此 ,《海关法》是关税征收管理的基本法。

二、关税的起源

(一) 西方关税的追溯

关税是一个古老的税种 ,关税的起源 ,可以追溯到国家起源。

一个早期的不完美的国家机器,完全可以凭借政治权力征收赋税,它可以没有海关机构,但却在有条不紊地征税(包括关税)。因此,当我们站在人类文明的源头,与消失的历史重逢,我们会惊讶地发现,关税的出现要远远早于海关机构的出现。这一情形在我国的远古,或在古希腊和古罗马都可以找到踪迹。

究其原因,是早期的“关税”可以界定为“通过税”,而早期的“关卡”却不能解释为“海关”,因为它是典型的“军事要塞”或“检查机构”等,只有政治和军事的意义。

关税是一个非常古老的税种。据《大英百科全书》解释,关税是由古代商人进入市场交易时,向当地的领主缴纳一种例行的、常规的入市税发展来的,有通行费或税的含义。

关税在我国远古称作关市税,早期国家在边境要津设关置卡,出入关津集市,均纳关市税,故亦可作通过税。

裴世安先生认为,关税是一种以出入关隘的货物或船只作为征收对象的通过税。

英国17世纪的古典政治经济学家威廉·配第在其代表作《赋税论》也指出:“关税是对输入或输出君主领土的货物所课征的一种捐税”;“我认为,关税最初是为了保护进出口的货物免遭海盗劫掠而送给君主的报酬。”

马克思、恩格斯在《德意志意识形态》一文中,对关税作了如下的阐述:“关税起源于封建主对其领地上的过往客商所征收的捐税,客商交了这种税款就可免遭抢劫。后来各城市也征收了这种捐税,在现代国家出现之后,这种捐税便是国库进款的最方便的手段。”

下面是西方关税追溯的一些相关材料:

古希腊的早期,应当征收及管理的收入,开始是由属于国家或团体的所有财产之租金而成,这项租金,便是土地、矿山以及其他领地租课,此外,则为使用共同牧场、市场及港口的手续费。从

前者征收的,即是牧场费;从后者征收的,即是市场费、关税即港口费”。^①

古希腊经济逐渐发展时,其“开首国家的收入,在原则上是和私人的收入,没有什么区别,他们是依赖其所处理的财产收益而生存的,然而随着文化的向上,及交通的发达,于是收入增加了。关税、港口税以及市场税,都成为重要的税源而开始采用了”。^②

大约在公元前8—公元前6世纪,古希腊出现了一批奴隶制城邦国家,雅典便是这一时期兴起的,此后成为经济文化交流中心的著名城邦。当时的外国人为了取得在该地的贸易权利和享受当地政府的保护,就必须向领主进贡礼品。后来,雅典官方以使用港口索取报酬为名,正式对输出入的货物征收2%至5%的使用费,拒纳者不得进港。此时的雅典已经设立了专职的财政官吏,负责管理国家的收入。起初,财政官员只对来往客商征收市场使用费和船舶使用港口的手续费,以后发展成为向客商征收市场税和港口税,这可以说是古代欧洲关税的雏形。

到公元前5世纪中期,雅典已成为地中海沿岸的贸易中心,建立了海上贸易的霸权。皮里优斯港已经成为爱琴海上著名的国际商港,从这里输出的商品有橄榄油、葡萄酒、大理石、金属制品和陶器等,输入的商品有粮食、牲畜、皮革、毛毯、亚麻织物和木材等,根据雅典法典规定,输出或输入阿提卡地区的货物一律从价征收2%的税。这种税已具有国境关税的性质。

古罗马的邃古时代,“罗马自治团体自行设立金库,用其所管理的财产收益,来满足他们的需要。属于自治团体的财产,是他们的公共财产以及公共牧场。凡利用公共牧场的市民,便要缴纳租金,因为这个目的,于是使市民登记在公共牧场以内所饲养的家畜数目,此外市场及街道,都是自治团体的财产,对于市场,则向利用

^{①②} 《各国财政史》,神州国光社出版,1930年。

市场的人们(即店铺所有者)征课地金。对于公共场所,则凭罗马自治团体的所有权而在市门或市门前以及 Ostia 海滨的登陆场征收关税,以获得收入。”^①

古罗马于公元前 509 年建立共和国的“王政”时代,已对通过境内各交通要道的货物,征收 2.5% 的过境税,罗马共和国统一了整个意大利半岛后,对外贸易日益发展,过境税的征收同其他税收一样,是由政府财政监察官出包给包税商的。这时国内关税与国境关税并存。“在西西里方面,开始即在各港口都市设立罗马关税局(除一两个免税都市以外)——能够在自己的计算之下继续征收关税。”^②这有可能是在罗马帝国将近 200 年的统治中,最初出现的海关机构。不久就将全国划分为 10 个关税区,由正式的海关机构管理关税。

古罗马的关税较之古希腊的关税更为完善,他们已把关税税率分为四大类,第一类适用于奴隶、牛、马、驴;第二类适用于农产品;第三类适用于皮革制品;第四类适用于其他货物。

另外,古罗马的政治结构决定其内部划分为许多关税势力圈,各关税势力圈都在普遍征收转口税、通行税等内部关税。

古罗马的帝国时代,“关税有输入税、输出税及通过税三种,都是从价征收,大抵是值百抽二点五,但是对于使用最多的物品,大抵上用确定之比例的手续费来代替,关税只课之于商品,因此行旅个人所应需的物品,都是免税的。对于奴隶,以他对于同一主人服务在一年以上为限,是不必缴纳关税。”^③

自罗马帝国解体后,新诞生的法兰克王国,其关税带有明显的古罗马痕迹;“对于街道及道路税,河流及港口税,渡船及桥梁税,以及对于使用公共设备之手续费外,还有特别关税。这种特别关税,一是通行关税——关于运输商品由旧习惯上的税关征收;一是

①②③ 《各国财政史》,神州国光社出版,1930年。

市场关税——关于一切商品的购买使之在市场上缴纳。”^①但是关税收入却归入“官吏、寺院、贵族及地主等等的财库里去了”。^②

早期英国,尚处于盎格鲁撒克逊时代就有了征收皮革和羊毛的“关税”。“关税起先是准许贸易的许可手续费,再有一部分是对于利用公共设施而征的赋税。到十三世纪为止,国王离开议会而独立,行使征收关税的权利。大宪章则努力将这种征收关税的权利加以限制,凡不经议会承认,便禁止征收。”^③于是,这场关税归属之争的结果;旧关税,便作为世袭的国王收入,直接归国王自由处理。新关税则须经议会承认,才能施行”。于是“关税推行到羊毛、皮革,普通的吨税及磅税也加在上面”。^④

对外国商人征税,要比本国商人高些,关税收入十分可观。据记载“亨利七世的伦敦政府时代第二十四年,旧关税有 6 355 镑、补助税(关税附加——作者注)有 125 892 镑、羊毛关税有 215 811 镑,新关税有 96 602 镑……合计已达 444 662 镑”。^⑤

显然,关税的早期形态,是与出入关隘及市场的货物、车船的通行税、使用费、手续费有关。

(二) 中国关税的起源

中国关税的出现比欧洲为早。远在 3 000 多年前的西周时期,货物通过边境的“关卡”就要征税,故有“关市之赋”的记载。

关税的起源,如同赋税的起源一样,它有两个基本条件:一是经济条件,即剩余产品;二是政治条件,即国家的形成(即便是雏形的国家)。

关税产生的最初和最直接的动因,是疆域的形成和关卡的设立。疆域是主权国家的施政范围;关卡是国家实施课征关税的权力机构。

我国早期社会,人们运货出入各诸侯国所设关卡时,是否要征

①②③④⑤ 《各国财政史》,神州国光社出版,1930年。

收关税,根据《国语·周语下》所说:“《夏书》有之曰,关石和钧,王府则有。”意即征收关税和田赋均衡公平,夏王朝国库有用不完的财物。由此可见夏代曾经征收过关税,这是一种观点。

另一种观点是,周代以前,商业活动和手工业作坊,主要由官府经营,在市场上交换物品或货物通过关隘,只是稽查有无违禁品,过境而不征税,设关在于御敌,纯为政治和军事目的。据《孟子·梁惠王下》曰:“文王之治歧也,耕者九一,世者仕禄,关市讥而不征。”对设关征税,孟子颇有异议,认为“古之为关也,将以御暴;今之为关也,将以为暴”,可见他是不赞成征收关税的。

到周代遂有“关市之赋”,开始对入市商人和通过关卡的货物,以及伐木、渔猎、煮盐等征税,反映了当时经济发展、市场活跃的情况,新辟税源,以满足国家日益增长的需要,实属必然,但还未作为国家的主要收入。从“关市讥而不征”到“关市之征”,是社会发展的必然规律,设关御敌与设关征税绝不是一回事。两者不能混淆。

商代是典型的奴隶社会时期,农业生产极为低下,经济发展缓慢,没有多少剩余产品用来交换,所以那时所设之“关”,只能是在边境地带抗御异族侵略的“关”,即“御暴”之关,只能像孟子所说“讥而不征”,因为不具备设关征税的经济条件。

西周是我国奴隶社会的鼎盛时期。农业上的赋税制度由“助法”,即力役地租,逐步改行“彻法”,即实物地租,极大调动了农业劳动者的生产积极性。另外,由于生产技术的不断发展,西周的生产工具已夹用铜器和铁器,并向铁器时代过渡。鉴于上述原因,西周的农业劳动生产率有了前所未有的提高。社会经济的发展,规模市场的产生和兴旺,随之有了“关市之征”。这只是在原有的赋税体系上,新辟了一个“进款最方便”的税种,恰是顺乎自然的事。可见西周关税的财政性目的是十分明确的。

至于“关市之征”的一般集市课税,除了财政性目的外,尚有维护市场秩序,维护正当交易的功能。孟子在《孟子·公孙丑下》曰:

“古之为市也，以其所有，易其所无者，有司治之耳。有贱大夫焉，必求龙(垄)断而登之，以左右望，而网市利，人皆以为贱，故从而征之。征商，自此贱大夫始矣！”此段所言，即初时，设官仅为管理市场，并不征税。后来心术不正、投机倒把之徒，贱买贵卖，垄断市场，获取暴利，人民甚为不满，再加上国家财政需要，才始作“征商”，有“寓禁于征”之意。

周代关市之征，就其作为通过税来说，主要是对商人携其货物通过关卡要塞时进行检查，并按规定征税，如有偷逃关税而被查证的，不仅没收其货物，而且还要对其罚款。如遇灾荒凶年，则免征关税，对货物只进行常规的稽查。

关市税的税率，一般也不高。《管子》中记载：管仲主张轻税，他说：“关者，诸侯之隧也，而外财之门也，……征于关者，勿征于市，征于市者，勿征于关，虚车勿索，徒负勿入，以来远人”。这里可以看出，当时齐国禁止苛索，主张轻税，以有利于商货的流通。故税率，据《管子》所载，为百分取一。到齐桓公十五年，弛关市之征为五十取一。

综上所述，周代设关已由政治、军事的稽查，逐渐演变为兼有财政性征收的目的。不仅如此，关市之征，又称关市之赋，是周代九赋中的一种。根据《周礼·地官》记载：“关市之赋以待王之膳报”，在国家财政支出上还规定了具体的用途，即所谓的“收支对口，专款专用”呢！

当然这种尚不完备的关税制度，无论对奴隶制国家，还是对封建国家，只是增加财政收入的重要手段而已，关税在国家经济中并不占有十分重要的地位，因为在自然经济占统治地位的社会中，往往是在国家财政十分困难之时才注意到关税的作用。

三、关税制度构成要素

关税制度是国家关税法令和征收管理办法的总称。关税制度的构成要素包括纳税人、课税对象、税目税率、征税标准、纳税环节

和减免规定等。

(一) 纳税人

纳税人,即税法规定的直接负有纳税义务的单位和个人。按我国《海关法》和《进出口关税条例》规定,关税的纳税人包括进口货物的收货人、出口货物的发货人或进出口货物代理人。

(二) 课税对象

课税对象,是指国家的征税依据,即征税的目的物,向什么东西征税。课税对象明确关税的课征范围,是确定关税的主要标志。按我国《海关法》和《进出口关税条例》规定,关税的课税对象是进出关境的货物和物品。货物是指贸易性的进出口商品;物品是指非贸易性的物品,包括入境旅客随身携带的行李和物品、个人邮递物品、各种运输工具上的服务人员携带进口的自用物品、馈赠物品以及其他方式进入关境的个人物品。

改革开放后,为了促进我国对外贸易的发展,增强我国商品在国际市场上的竞争能力,我国对绝大部分出口商品不征税,只对极少数赢利特高,为防止削价恶性竞争,以及国内少数紧俏商品征收出口税。从这一角度说,进出口关税,主要指贸易性进口关税。

(三) 关税税率

1. 税率设计的原则

在现行关税政策的指导下,税率设计所遵循的主要原则有:

(1) 对于国内暂时不能生产的或生产数量不足的动植物良种、粮食、肥料、药剂、精密仪器仪表、关键机械设备制定低税率或者免征关税。

(2) 对原材料制定的税率,要低于半成品、制成品的税率。

(3) 对国内不能生产或者质量不过关的机械设备和仪器仪表应制定较低的税率;零件、部件的税率要低于整机的税率。

(4) 对国内已能生产和非国计民生必需的物品,应制定较高的税率。