

绪 论

一、海关的概念

海关是国家的进出关境的监督管理机关。海关是依照法令，对进出关境的运输工具、货物、行李物品、邮递物品和其他物品进行监督管理 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的国家行政管理机关。

国家机关包括享有国家立法权的立法机关，享有司法权的司法机关和享有行政管理权的行政管理机关。海关对内、对外代表国家行使行政管理权，是国家的行政管理机关。

国家行政管理机关的职能是多方面的，包括指挥、组织、协调和监督管理等职能。国务院、各级人民政府以及各政府机构所属的民政、计划、经济、文化、科技、交通等行政部门是享有指挥、组织、协调等行政管理权的国家行政管理机关。海关是在行政管理权中享有监督管理权的国家行政管理机关。

国家的行政监督管理活动涉及社会生活的各个方面，享有行政监督管理权的国家行政机关不仅有海关，还有环境保护、工商行政管理、公安行政管理等行政管理部门，海关是属专门对进出境活动实施监督管理的国家行政管理机关。

海关监督管理进出境活动的职能，具体体现在海关监管、海关征税、海关缉私和海关统计等四大任务之中。

二、海关的产生和发展

海关是一个历史范畴。海关是在一定的历史条件下产生和发展起来的。

（一）海关产生的条件

（1）政治条件。海关是国家建立之后，并发展到一定时期的产物。在人类社会的发展过程中，原始社会没有阶级，没有国家，自然也就没有海关。由于生产力的发展和社会分工的发生，到原始社会后期，逐步发生了阶级分化，产生了阶级和国家。国家为了维持其阶级统治，就需要设置各种国家机关，管理军事、政治、外交和经济等事务，并征收赋税。

海关的出现以国家的产生为前提，但并不是在国家产生初期就有海关。海关是国家发展到一定时期的产物，即由于国家事务的增多和国家机构分工的日益发展，才有了设置海关机构的必要。同时，海关工作又与该国的对外政策有密切联系，按照对外政策的需要执行着本身的任务。可见，近代海关不但是阶级性很强，而且也是政策性很强的国家行政管理机关，它在为本国统治阶级的利益服务中，日益发挥着十分重要的作用。

（2）经济条件。海关又必须是随商品生产的发展和对外商品交换的需要而逐步形成和发展起来。在原始社会里，社会生产力水平极端低下，人们共同劳动，全部劳动成果仅能维持自身的生存，没有剩余产品，实行平均分配，尚无形成海关的条件。进入原始社会末期，由于社会分工交换的发展，社会生产力有所提高，产生了剩余产品，并且有了简单的商品交换，有了海关产生的基本条件。到了 19 世纪，世界市场的形成促进了资本主义生产方式的迅速发展，国际贸易不断发展，进出国境的货物、运输工具、人员物品空前增多，因而海关的监督管理和征税工作日益繁重起来。一国的海关政策及其监管制度便成为该国对外贸易政策和措施的重要组成部分。

（3）地理条件。海关的产生和国家的地理交通环境有着密切的关系。从一个国家来说，为了便于管理进出境事务，海关通常建立在沿海、沿江和沿边的港口、城市或交通要道。地理交通条件的

变化，如港口的开发、河流的改道、道路的兴建等，都会影响海关的设立或裁撤；交通工具的飞速发展和运输方式的改变，也会影响海关的发展。

（二）海关的发展

在不同历史时期和不同社会制度的国家中，海关虽然都是管理进出境事务的国家行政机关，但是，随着国家性质职能的不断变化和发展，海关的性质有着不同的阶级内容，海关的职能也在不断发展，并且发挥着不同的作用。

（1）奴隶社会海关。由于生产力水平的低下，对外贸易往往同战争、抢劫交错进行，以及国境的不稳定，交通工具的落后等原因，奴隶社会的海关机关和海关制度都是不健全的。如欧洲古代希腊、罗马和我国西周、春秋时期的海关，为奴隶主服务，主要任务是防止奴隶逃亡和外敌入侵，也有管理重点物品和征税任务，但不占重要地位。海关机关带有强烈的军事色彩，侧重于政治保卫。

（2）封建社会海关。随着生产力的发展，对外贸易和国际交往的范围也不断扩大，但由于自然经济仍占主要地位，进行对外贸易主要是为了取得奢侈品。封建统治者为了本阶级的需要，逐步健全海关机关，海关在经济方面的作用有所加强，但主要任务仍是为了巩固封建制度，同时也为满足封建统治阶级的奢侈消费服务。在漫长的封建社会，各国除继续在沿海、沿边设置海关外，在内地水陆交通要道也设置了许多关卡。在封建社会早期和各个朝代的初建时期（如西汉、盛唐和第七、八世纪时的阿拉伯帝国），由于统治阶级一般能接受历史教训，制定比较正确的对内对外政策，因而海关机关和海关制度一般有利于生产力的发展，客观上起着积极的作用。但到了封建社会的中后期或一个朝代的后期（如 15 世纪后的欧洲一些国家，我国明、清的后期），往往是国内关卡林立，苛捐杂税丛生；对外限制往来，闭关自守，海关起着阻碍社会生产力发展和不利于对外正常交往的消极作用。

(3) 资本主义海关。资本主义时期,由于国际贸易和工业、交通的空前发展,海关的工作量和重要性,不论对物、对人都大大增加了,建立了周密的进出境管理制度,主要执行保护关税政策,海关成为推动资本主义生产方式发展的有力工具。

在资本主义发展前期(17~18世纪)海关严格执行保护关税政策,重视关税的征收(海关一般属财政部),并建立了一套周密而繁琐的征税制度。

到了19世纪,为了发展对外贸易,欧洲各国先后撤除了内地关卡,废止了内部关税,并且基本停止了出口税的征收。尽管当时在政策上有自由贸易和保护贸易之争,但各国对进口关税的作用始终是重视的,继续执行保护关税政策,利用关税壁垒进行着激烈的关税斗争。即使英国,由于工业发达,率先鼓吹自由贸易,但也仅在19世纪后半期实行过自由贸易,而且当时对奢侈品和有竞争的进口货物仍征收高关税。如对我国运往英国的茶叶,税率高达200%,仅此一项,每年即征收关税数百万英镑,海关有重要的限制作用和财政作用。工业落后于英国的德国、美国等更是长期推行保护关税政策。列宁说过:“资本主义愈发达,原料愈缺乏,竞争和追逐全世界原料来源的斗争愈尖锐,那末占据殖民地的斗争也就愈激烈。”《帝国主义是资本主义的最高阶段》在整个资本主义时期,资产阶级利用海关为他们的经济利益服务,对内通过征收进口税,保护国内市场,加紧对本国劳动人民的剥削;对外通过不平等的关税贸易协定,掠夺原料,开辟市场,推销商品,奴役殖民地和弱小国家的人民。总之,海关在为本国资产阶级征收大量税款,获取高额利润以及占领殖民地和干涉控制弱小国家的内政外交等方面起了重要作用。

资本主义从20世纪初过渡到帝国主义时期,资产阶级的垄断统治使资本主义的矛盾进一步激化。第二次世界大战以后,国际形势由于中国革命的胜利和第三世界各国力量的发展以及资本主

义各国发展的不平衡而有了很大的变化。在这种形势下，各主要资本主义国家的海关和海关工作出现了一些新的特点。海关从主要执行保护关税政策，转变为便利垄断资本对外侵略扩张，关税的作用相对下降，但关税方面的斗争仍是激烈的。各主要资本主义国家为了扩大资本输出，垄断和争夺原料市场，签订了各种新的关税贸易协定（如关贸总协定、欧洲共同体关税同盟等）关税有逐步降低趋势。海关的监督管理职能不断扩大，对进出口货物，除继续发挥关税壁垒的作用外，并大量采用了种种非关税壁垒的手段。如欧洲各国一般均由海关统一对外进行进出境事务的监督管理。美国海关监督执行的进出口法令达 400 种。随着旅游、交通的发展，海关对非贸易性物品的监管工作日益增多。各国之间走私和反走私的斗争日趋尖锐，尤其是毒品、文物、武器的走私。海关所面临的反走私斗争形势也愈加严峻。

（4）社会主义海关。20 世纪也是无产阶级革命的新时代。不少国家走上了社会主义道路，尽管历史可能还会有反复，但这历史潮流是不可阻挡的。然而，正和社会主义制度在前进中遇到许多新问题、新困难一样，如何建设社会主义海关也没有现成模式，而只能在马克思主义普遍真理和社会主义基本原则指导下，结合各国具体情况，不断进行探索和改进。

我国历史悠久 地广人众 物产丰富 早在 15 世纪明朝中叶，资本主义生产方式就开始萌芽，工场手工业在封建社会内部逐步发展。但是，由于明清两朝采取了海禁闭关政策和其他一些封建专制措施，特别是西方资本主义国家的侵犯，我国社会发展进程被扼杀，没有发展为资本主义社会，而是沦为半殖民地半封建社会。作为这种转变的一个重要标志，封建性质的海关，也在鸦片战争之后，由于海关的主权旁落，转化成为半殖民地半封建海关。虽然洋人税务司控制的海关名义上仍是中国海关，并在形式上和某些业务制度上带有资本主义色彩，但在实质上它始终是为帝国主义、封

建主义和官僚资本主义服务的，从对外关系来说，它始终是半殖民地性质的。

中国人民为收回海关主权，进行了长达百年的斗争，但只有在中国共产党领导下，才实现了自己的愿望，建立起独立自主的、社会主义性质的、为人民服务的海关。

三、海关学和海关概论

海关学是以研究进出境货物和物品的各项管理活动的规律为对象的一门交叉管理学科。又称海关管理学。海关学是酝酿于 20 世纪五六十年代，在八九十年代逐步形成的一门新兴学科。海关学是海关老前辈、我国著名社会科学理论家、国际问题专家宦乡同志在 1985 年 6 月 30 日在中国海关学会成立大会的讲话中正式提出来的。他说：“海关学现在已成了一门交叉的科学。不是我在海关时那样，查验货物只用杆子杆一下就行了。从学术上讲是一个交叉的科学，是社会科学、自然科学、技术科学都掺杂在一起的一门科学。它的交叉涉及到各个方面。”“既然把海关当做一门科学来研究，我就希望今后一方面从历史的角度来研究中国海关的发展，揭露帝国主义在中国横行霸道的侵略行为；另一方面从现代的情况来讲，希望能够对当前一些迫切的问题，像参加国际经济斗争、中国的开放等问题进行研究。既然是开放，就要参加国际经济体系的一系列斗争，这个斗争很大一部分就是从税则、税率、税制、价格、质量等方面进行斗争，而这些问题都和我们的海关工作有关系。所以不能把海关工作看成纯技术性的工作，要突破‘国之锁钥’这一个概念来认识我们的海关学。作为一个老海关工作者，这就是我对海关学会的希望。今后海关工作越来越发展，海关学的发展将指引海关工作不断进展。”^① 海关学是在总结海关管理的

宦乡：《积极开展海关学的研究》载于《海关研究》，1989 年 4 月 20 日增刊。

悠久的历史经验和所积累的丰富知识，并广泛吸收和运用政治学、经济学、管理学和法学等多门社会学科的理论的基础上，而建立起来的一门介乎财政和政法学科之间的边缘学科或交叉学科。海关学的研究对象是进出境货物和物品的各种管理活动及其规律性，即研究在海关管理领域中的监管与反监管、缉私与走私、征税与逃漏税的特殊矛盾，从而不断提高海关管理水平，维护国家利益。海关学所需知识结构应具有金字塔型的，而不是宝塔型的特征。金字塔的知识结构是由海关专业知识、基础专业知识和基础文化知识组成。海关专业知识即为海关管理学科的主体，是金字塔的塔尖部分，中间部分是基础专业知识的学科，有国际贸易、法学、政治学、商品学、财政税收学、审计学和经济地理学等，基础学科有政治经济学、哲学、党史、语言、外语、计算机知识和某些数理化等自然科学文化知识等。海关专业知识必须与基础专业知识和基础文化知识等多门学科之间做到互相渗透、互相启迪和彼此借鉴，从而不断丰富和提高海关专业学科的水平。海关学的研究方法，有历史总结法、抽象概括法和比较分析法。海关学作为一门独立的学科，海关概论是该学科的综合性和基础理论分支学科。它以马列主义的观点和历史唯物主义的方法分析、研究海关的产生、演变和发展以及各个社会历史阶段的性质和作用，从而探索海关管理的规律性，总结历史经验，推动海关事业的发展。其他分支学科还有关税学、缉私学、海关监管学和海关统计学等。

海关学和海关行政管理学是两个既有联系又有区别相互独立的学科。联系，主要表现在两者都是研究海关的。区别，前者是主要研究海关对外行政管理交叉学科的总称，下面还有诸多分支学科；后者是主要研究海关内部行政管理的学科，是行政管理学下面的一个按国家行政管理业务部门来研究的分支学科。如国防行政管理学、公安行政管理学、对外贸易行政管理学等等。

四、海关概论的研究对象和学习研究方法

（一）海关概论的研究对象

海关概论是海关学的综合性基础理论课程。它以马列主义的观点和历史唯物主义的方法分析、研究海关的产生、演变和发展以及各个社会历史阶段的性质与作用，从而探索海关管理的规律性，总结历史经验，推动海关事业的发展。

从海关管理专业课程配套体系看，海关概论是海关管理专业课程体系中的先导课。该课程以史为主线索，横向又涉及海关的性质、任务、体制和方针政策等。横向内容与海关管理专业的监管、征税、缉私、统计等实务课有着衔接和延伸的关系，相互组成一个完整的学科体系，对学习其他专业课具有引导和铺垫作用。

通过海关概论的学习，使学生既掌握现代海关基本理论知识，也了解海关的历史发展；既掌握中国海关的性质、任务、体制和方针政策等，也了解国际海关组织、国外海关制度以及发展趋势等，借鉴国际海关管理经验，丰富我国海关管理内容，不断扩大视野，改善学生的知识结构，端正和树立海关专业思想。

海关概论是概括地阐述海关起源与演变发展，海关的本质及其在历史上的作用；海关的基本原理、总的指导思想和原则以及海关管理中具有规律性的东西。海关概论中必须要涉及历史的内容，但不是单纯地讲授具体的历史，而是在历史唯物主义的指导下，运用历史资料来证明某个原理、某个论点。即使讲到某些历史内容，也与历史课程中讲具体的历史事件、历史人物不一样，它的侧重点在于“论”，不在于“史”。

海关概论是在广泛吸收政治经济学、国际贸易学、政治学、法学、经济史等学科的部分内容的基础上建立起来的一门课程。

在马列主义毛泽东思想的经典著作中，关于关税问题、国家的管理职能、改革海关制度等方面，都有深刻的论述和科学的分析，这是我们研究海关概论的理论基础。我们必须以马列主义毛泽东

思想的立场、观点和方法为指导，在认真总结我国海关管理实践经验的基础上，把它上升为理论，努力探索和揭示我国海关管理的规律性。

（二）海关概论的学习和研究方法

（1）历史总结法。如前所述，海关概论以史为线索，横向再涉及其他内容。因此，我们对大量的史料要进行去粗取精、去伪存真的改造 即使是对新中国近 50 年的海关历史，采取全盘否定或生搬硬套的态度都不是马克思主义正确对待历史的科学态度。我们要进行历史总结 回顾过去 展望未来 科学地总结和借鉴。

（2）抽象概括法。研究海关概论应和研究政治经济学一样使用科学的抽象法。我们要透过对进出境货物、物品和运输工具等的活动过程中各种反监管、反缉私和反征税的复杂现象，运用理论分析，从观察到的现象中，揭示出具有内在联系的海关管理的规律性 或者将具体的管理经验 概括成抽象的概念 由概念组成理论。

（3）比较分析法。比较法是古老的分析研究问题的方法。因其行之有效，一直沿用至今。为适应当今世界形势的发展，对传统的海关监管模式进行改革，是各国海关研究的热门话题。通过对我国及几个主要世界大国的海关改革的做法之比较，找出异同，对深化我国海关改革将颇有启发。

研究和学习海关概论必须多读书、勤练笔，使自己具有比较广泛的知识；加强调查研究，搜集和占有资料，提高甄别资料和分析问题的能力，论从史出，史论结合，不能唯资料论，也不能以论代史。在研究中 以研究当代问题为主 从易到难 从近到远 从专题到全面，从本关到全国。

海关学是一块正在开拓的“学科园地”，海关概论也是一门新创建的年轻课程。通过 20 多年的努力，不论是在学科的理论建设，还是在教材建设方面，都取得了可喜的进步，但发展仍不快。这次编著、修订的教材，虽然在结构、体例和内容上有了较大的突破 但今后仍需不断地研究、发展、充实和提高。

第一章 我国海关的起源和古代海关机构

中国是世界上文明发达最早的国家之一，疆域广阔，历史悠久，又富于革命传统和优秀文化遗产。我国的海关也具有悠久的历史，它的产生和变化发展经历了一个漫长的历史过程，积累了丰富的管理经验。从公元前 11 世纪的周朝开始，即出现海关管理机构的雏形，后来逐步由内陆关、边境关向沿海关（市舶司）发展，直到清朝出现了以“海关”命名的海上对外贸易管理机构，其间延续了 3000 多年。

第一节 我国古代陆地边关

一、我国海关的起源

我国海关起源于何时，什么时候产生海关的雏形，有各种不同的说法：一种是“西周说”，认为 3000 多年前西周的内陆关是中国海关的雏形；另一种认为起源于 1200 多年前的唐朝，当时的市舶司才是管理海上贸易的海关的前身；还有一种认为 300 多年前清朝建立的海关，才算是真正的海关。

中国海关起源于 3000 多年前的西周，当时已存在海关的雏形，是有根据的，从历史文献到考古发掘的文物均可以证明。海关是国家的出入境的监督管理机关。海关的出现是以国家的产生为前提的，国家为了维护其统治，就需要设置各种国家机关，管理军事、政治、经济和文化事务；进出境事务，征收赋税，也是

国家必须管理的事务，海关一类的机构就应运而生。但历史上并不是国家在其产生初期就有海关，海关是国家发展到一定时期的产物。海关还必须随着这个国家的商品生产的发展和对外商品交换的需要而逐步形成和发展起来。一个国家的社会生产的发展，必然会出现对外贸易的需要，国际间贸易关系随之发展，进出境的货物、运输工具、人员等日益增多，就需要进行监督管理和征税。海关的产生固然与国家的对外贸易有密切关系，但也与国家的外事活动、国际交往息息相关。为了管理国与国之间的人员来往，也需要建立海关。因此，可以说海关是国家形成后的产物，是随着对外贸易及国际交往的发展而逐步建立和发展起来的。

（一）西周建关

中国历史上的原始社会，生产力低下，没有阶级，没有国家，也没有国家性质的行政管理机构，当然没有什么海关之类的机构。公元前 11 世纪，我国建立了第一个奴隶制国家夏朝。夏与旧的部落联盟组织不同，已有国家的特征，建立城郭沟池，有强大的军队，进行行政管理的官僚机构已具雏形，也有刑法、监狱等奴隶主的阶级专政工具。但这一国家是在原始社会母胎中形成，不免保留了某些原始氏族制的残迹。在夏朝的“百官”中，有地方行政长官，也有“牧正”、“车正”、“庖正”等管理畜牧造车等事务的官员，但不见有“关”的名称和官吏。继夏而起的商朝，是个奴隶制文明大国，经济有较大发展，国家机构也较前完备，同周围的各国、部落也有一定交往。但从现有的历史文献和考古发掘的历史文物来看，不见记载商朝海关事务的资料。

到了公元前 11 世纪的周朝，史书上出现了“关”字，还记载着“关市之赋”、“司关”、“关人”等资料。对“关”字的含义、关所在的位置和性质，古书中也有不少解释，如“古者境上

为关”^①，“关，界上门”^②，“关，要塞也”^③，“关者，诸侯之阨燧”^④。总的说来，“天”是指进出国境的关口，是国家的门户。

为什么西周时期会出现“关”呢？这有政治上和经济上的原因和条件。

在政治上，西周时期奴隶主势力强盛，国家机构和行政管理制度进一步完善。周武王伐纣灭殷以后，建立周朝；接着，周公旦辅助周成王平定叛乱，国势日盛，向周称臣的有 600 余国。于是营建洛邑，作为东部地区的政治和军事中心。分封诸侯，使同姓贵族和部分异姓贵族“受民受疆土”，对地方分区管理，以“蕃屏周”。周初共分封 71 国，如武王弟康叔封于卫国，即今河南北部和河北南部一带，管辖殷民七族。姜太公（尚，即师尚父）封于齐国，建都营邱（今山东临淄）统治原来蒲姑（今临淄、博兴）的殷民。当时分封的尚有鲁、宋、晋、燕等诸侯国。王室近亲大多封于王室直接统治的王畿或近畿地方。分封的诸侯有自己的“食地”、“采邑”，仿照王室的官僚机构设置百官，有卿大夫、士等统治者，在封国内握有军、政、财等独立的统治大权，职位世代相袭。他们与王室间保持臣属关系，执行王室的命令，承担出兵、戍守、纳贡和服劳役的义务。通过层层分封，建立起奴隶主阶级的统治网。西周通过分封，不仅加强了对原来殷商地区的统治，而且扩大了势力范围，密切了同周边各少数民族的关系，成为疆域空前广阔的奴隶制强国。强大的国家及其日益完善的行政管理制度，是建立“关”的必要条件。诸侯国之间，日子一长，难免发生政治、经济等各种矛盾，出现利害冲突，为

① 引自《仪礼·聘礼》。

② 引自《礼记·王制》。

③ 引自《吕氏春秋·仲夏》。

④ 引自《管子·问》。阨燧，来往通道。

了保护本诸侯国的利益，就会在各自的国境线上设置关卡，相互牵制。

在经济上，西周的奴隶制经济有了很大发展。在当时生产力比较低下的情况下，奴隶们的集体劳动对社会生产起着积极的促进作用。西周时使用的工具除了石器、骨器和蚌器之外，出现了青铜器的生产工具。生产技术也有所改进，生产的主要农作物有稻、粱、黍、麦、菽（豆）、稷、粟及桑麻瓜果蔬菜等。奴隶主已经藏有“千斯仓”、“万斯箱”的粮食。手工业和商业也有进步，政府设置了“工商食官”，主管产品的生产和交换。手工业以青铜冶铸业为主，生产的青铜器物在种类和数量上均超过商代。陶器、漆器、玉器、牙骨雕和纺织等手工业，均有不同程度的进步。在商品交易中，西周贝币的流通量比以前扩大，周墓中经常出土贝币。当时交易中也使用铜币，出土的西周《毛公鼎》铭文中，就有铜币的记载。贝币和铜币的流通，反映了西周商品交换的发展。商品交换发生在诸侯国内，当时称之为“市”，发生在诸侯国之间，或发生在诸侯国、周朝与边境外少数民族之间，称之为“关”，同时出现了“关市之征”、“关市之赋”的记载。

到了春秋前期，已有了冶铁业和使用铁制农具。铁农具的应用和牛耕的推广，标志着生产力提高到新的水平。随着农业、手工业的发展，春秋战国时期的商品交换更加活跃。四方的土特产大量流入中原市场，诸侯国之间、各地区之间的经济联系日趋紧密。由于商品交换的需要，各诸侯国都有自己铸造的金属货币，齐燕有刀币，韩、赵、魏有布币，秦和周王室有钱，楚国有铜贝。各国都征收商税，并有自己的铜尺、铜量和铜权。

春秋时期出现了从事商品交易的新兴商人，他们贱买贵卖，获利最多，成为巨富，“阳翟大贾”吕不韦，“往来贩贱卖贵”以

致“家累千金”。^① 他们也在诸侯国之间，以其所有，易其所无。这种诸侯国之间的贸易，虽属地区之间的贸易，但在当时条件下，已具有国与国之间贸易的雏形。诸侯为分占私商的丰厚盈利，运用政权力量，设立关卡，征收“关市之赋”，成为统治者的一大财源。

（二）周代关卡管理职能

古书《周礼·司官》^② 中记载着周代关卡的职责：

（1）“司关，掌国货之节以联门市，司货贿之出入者。”^③ 明确规定司关要监督管理进出关卡的货物（包括钱币等财宝）。检查的凭据是玺节，关卡凭玺节进行监管。这段记载还有考古发掘的文物可以佐证。解放后在安徽寿县出土“鄂君启金节”，该金节用青铜铸造，分车节、舟节两组，共 10 枚，每枚刻有篆字 100 多个，规定楚国贵族鄂君启在楚国经商通过关卡时，凭节验放，并可凭节享受免税优待。

（2）“掌其治禁与其征廛”。^④ 关卡要惩罚进出境的犯禁行为，征收货物通过关卡的赋税（包括征收存放在边关仓库的费用）。当时尚无“关税”的概念，但已习用了“关市之赋”。“国凶札，则无关门之征，犹讥。”^⑤ 遇到荒年或者瘟疫流行，则可以免征，予以免税优待，但尚要稽查。

见《史记》，第 85 卷，《吕不韦传》

^② 《周礼》：古书名，据近人考证该书为战国时期的作品。该书搜集周朝王室官制和战国时期各国制度。全书有《天官家宰》、《地官司德》等六篇，其中有关关税方面的记载。

^③ 掌：执掌，管理的意思。国货，指出入境的货物。节，指出入境的凭证。门市，门指边境的关卡，市为国内的市场。司，意为管理。货贿，货即货物，贿为钱币。

^④ 治禁，治，有惩罚的意思；禁为犯禁之意。征廛，征，征收货物的关税；廛，原意为仓库，这里是指征收货物存放于仓库的费用。

^⑤ 凶札，凶指荒年，札指瘟疫。犹讥，意为还要检查。

(3) “凡货不出于关者，举其货，罚其人。”^① 这说的是查禁走私。凡是货物不从指定的关卡进出，就要没收货物，处罚货主。

(4) “凡四方之宾客扣关，则为之告；有外内之送令，则以节传出内之。”^② 边关尚要对进出境的人员进行检查管理。凡是各诸侯国的宾客、内外使臣及有公事需要通过关卡的，要向上级机关报告，并依据他们的证明文书，让他们通过。

(三) 周代关卡的官制

据史书记载，周朝从中央到地方设置关卡的机构和官员。中央政府中设有地官（类似后来王朝的户部），地官之下设“司关，上士二人、中士二人、府二人、史四人、胥八人，徒八十人”。在司关之下，每关设“下士二人，府一人，史二八，徒四人”（士是官员，府、史是管理征税、文书的官员，胥、徒是工役）。古书中对各关关员还有关人、关户、关令等称呼。由于周朝的关一般兼有边境要塞的性质，因而各关除上述管理进出境人员、货物的海关人员外，还根据各关的重要程度，分别驻有不同数量的军队。

(四) 周代的“关市之征”与税率

“关市之征”是国家规定货物通过边境的“关”和国内的“市”，要进行检查和征收赋税。周朝中央规定征收九种赋税，即土地物产、矿业、渔业、林业等赋税，关市之赋是其中之一，是征商旅税。这种“关市之赋”可以说是我国关税的起源。

周代设置边关的目的，春秋以前和春秋以后有所不同。春秋

^① 不出于关者，意为货物不从关卡出入，逃避关卡监督管理。举，意为没收。

^② 扣，叩的异体字。节传，节，玺节，凭证；传，是证明文书。送令，指贡物、公文。为之告，意为向上级报告。

以前“关市讥而不征”，“将以御暴”。^①那时的边关主要不是征税，而是对进关出口的人员、货物进行稽查以防止外界的侵犯，政治、军事方面的作用比较明显。春秋以后，各国在边界和交通要道设立关口，对进出境的货物实行“关市之征”，起了增加财政收入的作用。到了战国时期更加发展，关口成为国家的“外财之门户”。

至于关税税率，春秋时期一般都是比较低的。如在管仲为相的齐国，曾实行过出口渔盐免税，进口货物“五十而取一”的轻税政策。当时齐国还向各诸侯国提出“关赋百取一”的建议。到了战国时期各诸侯国增设关卡，税率也提高，往往成为苛政，不利于经济的发展，遭到商旅的反对。因而春秋末期和战国时期一些政治家和思想家，多数主张薄赋节用，轻税富民。如在管仲之后 100 多年的齐国，另一名政治家晏婴仍继续主张“关市省征”。战国时期的荀卿要求“轻田野之税，平关市之征”。孟子则各处游说“去关市之征”，“关讥而不征”。他们的活动和言论，反映了新兴地主阶级支持设关立禁，维护本国安全和利益，但又反对检查过繁，征税过重，以利封建经济发展的愿望。

以上的叙述，说明中国的海关和海关管理制度的雏形，在周代已经形成了，对以后历代王朝制定边境陆关和沿海海关的政策和管理制度都产生了重大影响。

二、秦汉至南北朝的陆地边关

（一）秦朝的边关

公元前 221 年，秦王政消灭了战国末期最后一个诸侯国，结束了封建割据的局面，建立了中国历史上第一个统一的中央集权

^① 《孟子》，“关市讥而不征”，意为边境的关、国内的市，对通过的货物只作稽查而不征税。御暴，御，防御；暴，暴虐，这里指外界侵略。

的封建国家。秦王政统一六国后成为全国最高统治者，宣布自己为始皇帝，并幻想其帝位世代相传。他为了加强对全国的统治，从中央到地方建立了一整套封建政治体制，采取了许多中央集权的措施：废除分封制；实行郡县制，统一法律、度量衡、货币和文字，北击匈奴，修筑长城，南定百越，开发岭南；他还下令销毁民间兵器，“焚书坑儒”。秦朝在修建驰道中，拆毁了战国时各国边邻地区的堡垒、关塞，消除了诸侯割据的残迹，各地区之间的交通也随之畅通。

秦统一中国后，诸侯国国界消失了，有些关撤销或成为内地关。陆地边境的关仍继续存在，如陇关、萧关、散关等。关设关都尉，主要负责边防，也执行管理进出境人员、货物等海关职责。

（二）汉朝的“丝绸之路”与玉门关、阳关

公元前 202 年，刘邦在消灭了项羽和各地割据势力，统一中国后，即皇帝位，国号汉，都长安。汉初，由于连年战乱，社会生产遭到极大破坏，土地荒芜，经济萧条，米价昂贵，人口减少。汉王朝采取“与民休息”的统治方针，“文（教化）武（暴力）兼用”的统治手段，经济上积极推行恢复和发展农业生产的政策。到了文帝、景帝时期，生产发展，社会比较稳定。当时，商业发达，城市繁荣。著名的大城市有长安、洛阳、临淄、宛（南阳）、成都、邯郸等。长安既是全国的政治中心，又是最大的商业中心，城内街道纵横，有八街（纵街）九陌（横街）之称，在 160 条里巷中，设置东市西市等九个市。这些市既是商业活动区，又是官府手工业作坊所在地，有市令管理和征收商业税。

汉统一后，撤除关卡，开放关津，不收关税，商品交换空前繁荣。在边境上与境外少数民族、与外国的贸易，也开始兴盛。我国古代文献上，对汉代中外贸易称之为“互市”，也叫“关市”。史书上有汉朝与南越、匈奴互通关市的记载。