

第一章 海关管理概述

第一节 新中国海关的建立

一、海关的概念

“海关”一词从字面上来看是设置在沿海口岸的关口，设置在陆地边境的称为陆关。但由于近代航空运输和铁路运输的发展，国际贸易货物或旅客行李物品和邮递物品可以从国外直运内地，因而在国际航空站、国际联运火车站也设置了海关，或在国际邮包、邮件交换地点设置海关办事机构。凡是设在开放口岸的沿海海关，边境陆关和内地陆关对进出口货物和物品执行监督管理和稽征关税职能的都可称为“海关”。因此，海关的定义我们可以表述为：海关是由主权国家设立的，对进出境货物、运输工具、行李物品、邮递物品等执行监督管理、征收关税和查缉走私的国家行政机关。

二、我国海关的历史沿革

我国的海关具有悠久的历史 自周代开始 历代都在水陆要道或商品的集散地设置关卡 征收内地关税。到了唐代以后 随着海上运输和海上贸易的发展 进出口货物增多 广州成为当时东西方贸易中心之一。在这一形势下 唐代在广州设置了我国第一个专门管理海外通商和征税事务的官署 称为市舶使司。以后宋、元、明各朝沿袭唐制 在东南沿海各重要口岸设置了提举市舶司 宋 或市舶提举司 元、明 作为管理中外通商、检查船舶和征税的官署。康熙二十四年(公元 1685 年)清政府开海禁 在江、浙、闽、粤四省设关,从此以海关制度代替了自唐宋以来实行了近一千年的市舶制度。

鸦片战争前 唐宋元明各代的市舶司和清代的海关 封建统治阶级可以自主地订立关税税率,自主地掌握行政管理权和税款收支权。鸦片战争后 帝国主义通过一系列不平等条约 陆续剥夺了中国海关的关税自主权、行政管理权和税款收支权 海关成为帝国主义侵略、掠夺中国的工具。

首先是关税自主权的丧失, 1843 年,清政府被迫与英国签订了《中英五口通商章程》并附有《海关税则》大幅度降低了中国海关的关税税率,使我国的关税制度从独立自主沦为片面的协定关税 丧失了制订关税税则的自主权 失去了关税保护本国工农业生产的作用,而成为便利资本主义国家向中国倾销商品和掠夺原材料的工具。

其次是海关行政管理权的丧失。英国等侵略者夺取了中国关税的自主权后,又伺机进一步夺取中国海关的行政管理权。1854 年,英、美、法三国夺取了上海海关的管理权和征税权。1858 年,《中英天津条约》及其附约《中英通商章程善后条约》签订 英国政

府迫使中国政府撤销了美法两国在海关的职务，独揽中国海关的行政大权，并强令中国政府推行到各个海关，称之为洋关。这时，海关总税务司一职一直由英国人把持，高级职员也全为美国人，华人大多担任低级职务或水手、杂役等。各海关的三大行政范围，即税务部门、海务部门和工务部门都受总税务司一人指挥，一些重要事项和秘密事项只有高级官员才能过问，而对中国关员严格保密。这时候的中国海关实际上成为不平等条约的执行部门，海关成了中国国土内的独立王国。

中英亚罗号事件后，帝国主义进而夺取了关税税款的收支权。1860年，中美、中法《北京条约》规定中国对美法的赔款由关税的五分之一分数年摊还，这样关税开始成了向外赔款和举借外债的抵押品，而丧失了关税应有的作用。1901年《辛丑条约》规定中国海关的关税收入必须存缴帝国主义指定的银行作为赔款和外债的担保，由海关总税务司统一掌握。至此，海关又成为帝国主义的国际共管中国外债和赔款的偿付机构。

辛亥革命后，中国政府虽然部分收回了一些海关的关税自主权、行政管理权和税款收支权，但大部分权力还掌握在不同的帝国主义者手里，直到新中国的建立。

三、新中国海关的建立

1949年中华人民共和国成立以后，废除了帝国主义强加到中国人民头上的不平等条约，从而收回了被帝国主义把持了近一个世纪之久的中国海关关税自主权、行政管理权和税款收支权。并且根据1949年七届二中全会“统制对外贸易，改革海关制度”的精神，废止了总税务司署，于1949年10月在北京成立了中华人民共和国海关总署，作为政务院的一个组成部分，统一领导全国海关机构与业务，这标志着新中国海关的诞生。

新中国海关成立以后，政务院于 1950 年 1 月制定了《关于关税政策和海关工作的决定》具体规定了海关工作的范围明确了关税的征收与作用。为彻底改革海关制度，1950 年 5 月根据《决定》的精神制定并颁布了《中华人民共和国暂行海关法》和《中华人民共和国进出口税则》，作为具体指导我国海关工作的依据。

随着时间的推移 形势的变化 旧的《海关暂行法》已难适应形势发展的需要 国务院对它做了全面的、系统的修订。新的《中华人民共和国海关法》于 1987 年 7 月 1 日正式施行。并且为了适应我国的对外开放政策 颁布了一系列的补充规定 使我国的海关工作更加规范 海关成为我国行政机关中的一个重要方面 成为国家贯彻执行进出口政策、法律、法令的重要工具。

海关不同于一般行政机关 也不同于司法机关和公安机关 与港务、边防的职责也有所不同 海关有自己特定的职责、特定的管理对象和管理领域。1980 年国务院在关于改革海关管理体制中指出：“海关是代表国家在口岸行使监督管理职能的机关 是贯彻执行国家有关进出口政策、法律、法令的重要工具 是进行对外经济斗争的一个武器。”这是在总结历史经验的基础上明确了海关性质 进一步阐明了中国海关是国家的进出口关境管理机关 海关的基本方针是维护国家的主权和利益 加强海关监督管理 促进对外经济贸易和科技文化交往，保障社会主义现代化建设。

第二节 海关的作用与任务

一、海关的作用

人们传统地将海关的作用分为财政作用和管理作用。实际上这两种作用只是构成海关最一般职责中的一个侧面。至于海关的作用，我们应该从以下几个方面来认识：

（一）税收作用

海关工作是随着货物、运输工具、人员及资本转移而进行的。它负责制订税率、计征税款并征收进出口关税和其他关税。

海关根据国家的政策、法律、法令对不同的商品制定不同的税率并代替其余一些部门征收税款，是国家财政收入的一个重要来源。

（二）保护作用

保护作用是海关财政任务的一个方面。因为税收是保护民族工业和我国产品的一种有效手段。这种保护作用也具有本身的特点，它是依靠一些特殊手段及构成对外贸易与外汇管理的一整套措施来实现的。这种措施是由海关按照国家政策规定由各级海关机构执行的。这种措施中有与进出口配额相配套的进出口许可证或限制进出口制度乃至禁止进出口的规定，通过不同的关税税率来实现。

海关保护职能也体现在配合其他部门进行管理进出口方面的工作上。

海关负责监督执行卫生健康、动植物、食品检疫和艺术品进出口以及保护民族遗产、保护工业产权等方面的有关规定。

海关还按照治安管理的有关条例，对危害国家安全的武器弹药贩运非法宣传品的输入等进行管理，保护国家的主权，消除了一些不稳定因素。

（三）促进作用

这种促进作用主要表现在对经济的促进和对外交往的促进上，而且随着对外开放的深入与经济生活的国际化加强，这种促进作用也越来越明显。

这种促进作用，主要运用配额政策，促进本国工业新产品的发 展，还通过一系列免税制度，加强与其他国家经济的联系，编制对外贸易统计，引导国内各行业的生产与贸易。通过一定的措施，促进对外文化等交流。

二、海关的任务

依据《中华人民共和国海关法》及有关法律精神，海关主要有如下四大任务，即监管进出境运输工具、货物、行李物品、邮递物品和其他物品，征收关税和其他规费，查缉走私，编制海关统计和办理其他海关业务。现就四项任务分述如下。

（一）监管

按照《中华人民共和国海关法》及有关的法律、法令规定，海关对进出境的货物和运输工具进行监管。即所有进出境的货物，包括过境、转运、通运、保税货物等，和运输工具，包括国际航行船舶、航空器、火车、汽车和其他运输工具，必须通过设有海关的地方进境和出境，接受海关的监管。

根据《海关法》规定，进口货物自进境起到办理结关手续止，出口货物自向海关申报起到出境止，过境、转运和通运货物自进境起

到出境止 都应当接受海关的监管。海关监管的货物 未经海关许可 任何单位和个人不得开拆、提取、交付、发运、调换、改装、抵押、转让或更换标志。

进出境运输工具到达设立海关地点起 驶离海关止 应接受海关的监管。

海关的监管具有以下几个方面的特点：

1. 这种监管权力是代表国家行使的 监管的依据是《海关法》与进出口关境的有关法律、法规。
2. 监管具有监督、检查、复核、认可等含义 是对与进出口关境活动有关的管理实施行政监督与行政管理。
3. 在实际进出境过程中实施监管。

（二）征收关税和其他规费

稽征关税是国家赋予海关的一项重要任务。关税具有强制性、预先性、无偿性的特点 海关根据国家公布的海关税则对进出境的货物和物品稽征关税。关税可根据本国不同的实际情况 制定不同的税率。

我国制定关税税率的基本原则是：

1. 对进口国家建设和人民生活必需而国内不能生产或供应不足的物品 可低税或免税进口。
2. 原材料的进口税率，一般比半成品、成品更低。特别是一些本国没有或供应不足 但生产又必需的原材料 可以更低或者免税进口。
3. 国内不能生产或质量未过关的机械设备和仪器、仪表、零部件 其进口税率比整机低 以有利于对国内产品质量和生产技术的提高。
4. 国内能生产和非国计民生必需的物品，一般定较高的税率，以限制进口。
5. 国内需要保护的产品和国内外差价大的商品，定较高税率，

以利于国内商品与国外商品竞争。

6. 为了鼓励出口，一般出口商品不征出口税。但对国内外差价大，国际市场容量有限，而竞争性强的商品，以及需要限制出口的极少数原材料和半成品，征收一定的出口税。

海关除征收关税外，还代替一些部门征税、还对进出口货物征收一定的规费。为了便利纳税人，对于进出口货物应当缴纳的其他税费，也由海关在货物进出口的环节同时代征 这些税费有进口调节税、产品税、增值税、盐税 进出口机动车辆的购置附加费和有关进口产品的消费税、工商统一税等。当进出口货物收、发货人要求海关派员到监管区域以外办理海关手续，执行监管任务时，海关还要收取一定的规费，规费按时间、单位的不同，有不同的收费标准，一般每一关员一个工作日收取人民币 50 元，节假日加倍。对从国外进口的，经海关核准予以免税、减税和保税货物，海关按规定征收监管手续费。

（三）查缉走私

走私是破坏国家主权，扰乱经济秩序，损害国家利益和危害我国经济建设的行为。国家赋予海关查缉走私的任务，与监管和征税任务组成互为联系的有机整体。海关的缉私工作是为了保证监管和征税的贯彻执行，因此，缉私工作也可以说是监管工作和征税工作的延伸和深化。

当前，走私大致表现在以下几个领域：

1. 经济领域里的走私。走私者利用某些商品国内外差价悬殊，为牟取非法暴利而进行的国与国（或地区）之间的一种投机买卖活动。这种走私较为普遍。

2. 政治领域里的走私。这种走私主要是指国外敌对势力私运爆炸物品，谍报工具和反动宣传品等的进口，以达到政治破坏的目的。随国内外政治、经济形势的变化，走私手段日趋多样，且与别的领域的走私掺杂在一起。

3. 思想意识形态领域里的走私。这主要是指走私者利用进出境的机会或邮寄渠道，非法携带、夹带进口大量黄色下流的画册、照片、录音、录像、书刊等 败坏社会风尚。

（四）编制海关统计

海关统计是我国对外经济贸易货物实际进出口统计，是国家统计的一个重要组成方面。海关统计是国家制定对外经济贸易政策、检查监督政策执行情况和进行宏观经济调控的重要依据。

海关统计的任务是对实际进出我国关境货物的品种、数量、金额、国别（地区）、经营单位、收、发货单位所在地、关别、贸易方式、运输方式、外汇来源等进行统计与分析。海关统计要求准确及时、科学完整、国际可比性、服务监督性 这样才能更好地发挥统计的信息、咨询、监督作用 为改革开放和经济建设服务。

第三节 海关管理的主要内容

根据海关管理的主要任务，海关管理的主要内容主要有如下几个方面：

一、海关货运监管

海关依据《海关法》和其他有关法律、法规对进出境货物、物品和运输工具进行监管。

对货物监管主要有：对加工装配和中小型补偿贸易进出口货物的监管；对中外合资企业进出口货物的监管；对中外合作经营企业进出口货物的管理；对保税货物及保税仓库的监管；对集装箱及其所载货物的监管；对免税品业务的监管；对进料加工保税工厂的

监管 对进出特区的货物的监管 对过境、转运和通运货物的监管；
对进出口展览品、货样和广告品的监管。

对进出境物品的监管主要有 对进出境行李物品的监管 对进出境运输工具服务人员携带自用物品的监管（其中又包括对国际航行船舶船员携带自用物品的监管，国际民航班机组人员携带自用物品的监管，列车和汽车服务人员及其他人员携带物品的监管）对进出境邮递物品的监管 对禁止和限制进出境物品的监管；
对进出口非贸易型印刷品的监管。

对进出境运输工具的监管主要有 对国际航行船舶的监管 国际民航机的监管 进出境列车的监管 进出境汽车的监管 对航行香港、澳门小型船舶的监管。

二、报关

报关是指进出境运输工具的负责人、进出口货物的收、发货人或其代理人向海关提出办理进出口货物手续的过程。

报关单位应按照海关的要求，选派有中等文化程度和外语较好的人员担任报关员，持海关规定的证件，主要有国务院和省市、自治区有关部门批准开业证件，工商行政管理部门核准开业的执照 报关注册申请书等在规定期限内 进口货物的收货人 应自运输工具申报进境起 14 日内 出口货物的发货人 除海关特准外 应在装货的 24 小时前 向海关申报。

报关应由报关员办理，报关员的报关行为意味着报关单位的行为 但并非每一个单位都设有自己的报关员 无报关员的单位可以委托办理。

三、查验货物

海关在接受申报后，为检查进出口货物是否与报关单证所载相符，要对进出口货物进行实地检验，以确定货物的物理性质和化学性质及货物的数量、规格、包装等是否与报关单证一致。

查验进出口货物应在海关规定时间和场所进行。特殊情况下，海关可派员到海关监管区以外的地方查验，并按有关规定收费。海关查验货物时，进出口货物的收发货人或其代理人必须到场，并按海关要求负责搬移货物，开拆和重封货物的包装。海关认为必要时，可以径行开验、复验或者提取货样。海关在查验进出口货物造成损坏时，应按照实际损失赔偿收、发货人。

四、征收关税

根据《中华人民共和国关税条例》的规定，中华人民共和国准许进出口的货物，除了另有规定的以外，都应按《中华人民共和国海关进出口税则》征收进口税或出口税。海关以进出口货物的实际成交价格为基础审定完税价格。实际成交价格指的是一般贸易条件下进出口货物的买方为购买该项货物向卖方实际支付或应当支付的价格。

按照《海关法》、《进出口关税条例》和《进出口税则》所规定的准予减免税的货物，经海关确认方可减免税。纳税人应自海关填发税款缴纳证的次日起七天内向指定的银行缴纳税款（中间有节假日或星期天顺延），逾期交纳者，按日加收欠缴税款 10% 的滞纳金。

进出口货物完税后，如发现有短征税款情况，海关可以从交纳税款之日起一年内向收、发货人（或其代理人）追缴。对违章短交税

款的，可在三年内追缴；如纳税人拒交，或在海关签发追征税款交纳证的三个月内尚未补交时，海关可依法律手续追征。

《关税条例》还规定 纳税人对海关确定的进出口货物征税、减免税、补税或退税有异议时，应当事先按海关规定的税额交纳纳税款，然后在海关填发税款交纳证起 30 天内 向海关申报复议。逾期申请复议的，海关不予受理。

五、货物放行

海关在认真复核全部申报单证、实地查验货物并征收关税后，即在运单、提货单或装货单上加盖放行章。收、发货人凭海关盖有放行章的单据才能向港口、车站、机场、邮局办理提货或托运手续，至此 海关对货物的监管已告结束 俗称结关。

六、管制进出口货物

海关按照国家有关法律、法规对特定的进出口货物做出特殊的管理规定。受管制的进出口货物主要有：

金银及其他贵金属制品、货币、濒危动物、植物及其产品、文物、药品、精神药物、食品、体育及狩猎用枪支弹药、民用爆破器材、无线电器材、保密机、法定应施行商品检验的货物、应施行动植物检疫的货物、需卫生检疫货物、电影片和录音录像制品等等。

七、禁止和限制进出境物品

海关总署 43 号令发布修订的《中华人民共和国限制进出境货物品表》和《中华人民共和国禁止进出境物品表》于 1993 年 3 月 7 日起实行。对各种武器、伪造货币、药品、毒品、对社会政治、经济、

文化、道德有害的物品、珍贵文物、无线电通讯器材、金银及其制品分别采取禁止进出境和限制进出境的政策。

八、管理进出境运输工具

进出境运输工具与其所载物品一样 要按海关的有关规定 接受海关管理。

进出境运输工具到达或者驶离设立海关的地点时，运输工具的负责人应当向海关如实申报，交验单证。海关凭其申报与单证，检查运输工具 海关检查运输工具时 运输工具负责人或其代理人应指派人员到场 并根据海关的要求开启舱室、房间、车门 有走私嫌疑的 应当开拆可能藏匿走私货物、物品的部位 搬移货物、物料。

进出口运输工具自到达起至海关检查完毕为止，未经海关同意 不得擅自驶离 未经海关同意 办理手续 不得转让或移作他用。

九、编制海关统计

编制海关统计是海关的一个重要任务，海关统计是对实际进出境货物进行统计 主要包含有 货物的品种、数量、金额、国别、贸易方式、经营单位 收、发货人单位所在地、关别、外汇来源等进行统计和分析。

按海关有关法令规定，列入海关统计的有：

1. 一般贸易、易货贸易、补偿贸易、寄售、代销贸易的进出口货物，对外承包工程的进出口货物。

2. 外贸投资企业的进出口货物；

3. 从保税仓库提取的，在我国境内销售的货物；

4. 国家间及国际组织无偿援助和赠送的货物；
5. 华侨、港澳台同胞和外籍华人捐赠品；
6. 外商在商业往来中赠送的物品、外国人捐赠品等；
7. 价值在 500 元以上的进出口货物货样和广告品（无商业价值和出口免费提供的除外）；
8. 外国驻华企事业单位进出口公用物品；
9. 机关、团体、学校、企事业单位经批准临时进出口的货物和公用物品。

不列入海关统计的有：

1. 不通过我国关境的对外贸易货物；
2. 暂时进出口的货物；
3. 存入保税仓库的货物；
4. 赔偿（包括补货）的进出口货物；
5. 无商业价值和出口免费提供的货样和广告品；
6. 一般贸易、进料加工、补偿贸易中对方免费提供的辅料和包装物料。

十、海关对利用外资引进技术和其他贸易方式进出口货物的监管

海关的这项监管 其主要内容有 对进料加工的监管 对补偿贸易的监管 对来料加工的监管 对出料加工的监管。这些监管对象还有：“三资”企业 保税货物与保税仓库 保税工厂 租赁业务；引进技术、设备改造国内企业 寄售代销 免税品商店 出口监管仓库 暂时进口货物 转关运输货物 转运货物 过境货物和通运货物 边境贸易等。

第四节 海关管理的组织机构

中国海关是国家的进出口关境监督管理机构。全国海关的中央领导机关为海关总署 负责统一管理全国的海关的业务 负责拟定海关方针、政策、法令、规章等。

海关总署自 1949 年建国起至 1952 年底为政务院的组成部分 受政务院的领导 各地海关均直属海关总署领导。自 1953 年起一直至 1979 年底止，海关总署归属对外贸易部领导，为对外贸易部的一个组成机构，其中 1953~1960 年底，各地海关受对外贸易部和所在省、市、自治区人民政府的双重领导。

1980 年 2 月，国务院做出改革海关管理体制的决定，把全国海关建制收归中央统一管理 并直属国务院。这一重大的海关管理体制的决定 更好地适应了经济建设的需要 有利于充分发挥海关的监督管理职能和加强海关工作的对外统一性和全国统一性，从而使海关的法令规章和国家的有关方针政策得到有力的贯彻执行。

海关总署内设货运监管司、行李邮递物品监管司、关税统计司、查私科技司、财务装备司等职能机构。

海关实行垂直领导体制 国家在开放对外贸易的港口、边境火车站、汽车站和主要联运火车站、国际航空站、边境地区的陆路和江河上准许货物和人员进出的地点 国际邮件互换局 其他对外开放口岸和海关监管业务比较集中的地点；国务院特许或者其他需要设立海关的地点。

海关的隶属关系 不受行政区划的限制 海关依法独立行使职权 各地海关直接向海关总署负责 但要接受省、市、自治区人民政

府的监督指导。

第二章 关税及其稽征

第一节 关税的概念与种类

一、关税的概念

关税是一个主权国家根据本国的经济和政治的需要，按照国家制定的方针、政策以法律的形式确定的，由设在边境、沿海口岸或国家指定的其他水、陆、空国际交往通道的海关机关依法对进出国境或关境的货物和物品征收的一种税。与其他税收相比，关税具有以下特点：

（一）关税是对进出国境或关境货物（含物品）下同的统一征税。

关税是主权国家对进出国境或关境的货物统一征收的税。国境是一个主权国家的领土范围，关境是执行统一关税税则法令或