

加入 WTO 後海關關稅制度的主要變革

海關總署關稅司助理巡視員 尹利群

2002 年 7 月 11 日•香港

十分榮幸有機會參加這次研討會，向香港工商界的朋友們介紹中國海關關稅制度及關稅政策方面的改革進展。

我國成為世貿組織的正式成員以來，政府正全面致力於落實履行入世承諾，按照 WTO 的原則和要求，進一步推動對外經貿體制的改革，為對外貿易發展和國內外企業開展經貿合作，創造更為穩定、透明、可預見的政策環境、法制環境、行政環境和市場環境。海關作為國際貿易管理的一個關鍵部門，也是多邊貿易規則的一個重要實施部門，加入 WTO，對於海關而言，意味着必須在新的起點上全面推進業務制度的改革、管理方法的創新、執法能力的提升和工作效率的提高，要按照國際通行規則做好管理和服務工作，實現海關工作在高水平上與國際接軌。具體到關稅制度方面來說，應對入世的工作主要集中在三個方面：

一是按照入世承諾，實施分步降低關稅方案。

按照入世承諾，我國從今年起開始履行關稅減讓義務，按照減讓表具體列明的減讓稅率和減讓進度實施降稅，關稅總水平要從 2001 年的 15.3% 逐步降低到 2005 年的 10% 左右。

2002 年的算術平均關稅稅率由 2001 年的 15.3% 降到了 12%，降幅為 21.6%，其中工業品由 14.8% 降至 11.3%，農產品由 18.8% 降至 15.8%。2002 年稅則共計 7316 個稅目，有 5332 個稅目的稅率下降，佔稅目總數的 73%，其中有 4315 個稅目達到了關稅減讓表規定的最終約束稅率，佔減稅稅目總數的 80% 以上。251 個 IT 產品稅目的平均稅率由 12.5% 降至 3.5%，降幅高達 73%，其中 122 個稅目降為零關稅，佔 IT 產品總稅目的 49%。原油、醫療設備、鋼材、部分水產品和辦公用品等降幅達 60-100%，多為主要稅源商品。按照 2001 年的進口實績計算，加權平均稅率由 9.5% 降至 5.6%，降幅為 41.6%。這充分表明了這是一次範圍廣、幅度大、影響十分顯著的實質性降稅。

除此以外，今年海關關稅稅則的調整內容還包括：

- 一、 將原有的兩欄稅率增設為四欄稅率，即：最惠國稅率、協定稅率、特惠稅率和普通稅率；
- 二、 對 52 個稅目按規定的稅率實行從量稅、複合稅和滑準稅；
- 三、 對小麥、豆油等 10 種農產品和尿素等 3 種化肥實行關稅配額管理；
- 四、 對 209 個稅目的進口商品實行暫定最惠國稅率；
- 五、 對 36 個稅目的出口商品徵收出口關稅，其中 23 個稅目實行暫定稅率。

二是全面實施 WTO 海關估價協議。

《海關估價協議》是 WTO 法律框架中的一個重要組成部分，其核心內容是要求海關在確定進口貨物的完稅價格時要以貨物的成交價格為基礎，如果成交價格無法確定，要按照規定的方法和程序估定貨物的完稅價格。《估價協議》的制

定是建立在進口商誠信守法的基礎之上的，而目前我國正處在完善市場經濟機制時期，海關執法環境欠佳，進出口環節的價格瞞騙是不法分子偷逃稅款以牟取暴利的重要手法之一。爲了有效遏制價格瞞騙行爲，海關先後採取過最低限價和海關參考價格等辦法，爲防止國家稅收流失起了重要的作用。但實施《海關估價協議》後，不能再簡單地以參考價格或者價格資料作爲完稅價格徵稅。必須制定一整套既符合《WTO估價協議》規範要求，又能有效防範我國海關所面對的嚴重價格瞞騙管理風險的管理機制，這是我國海關應對入世工作中一項最直接和最具挑戰意義的任務。

目前正在建立和完善過程中的海關價格管理制度可以概括爲包括四個方面：

（一）實行價格申報制度

對部分進口貨物，要求進口商向海關申報進口時，同時進行價格申報，以便海關全面了解掌握進出口商之間是否存在特殊經濟關係，進口商是否還需要向賣方直接或間接支付除貨物本身價格以外的其他費用等與成交價格有關的情況。通過明確進口商進行價格申報的法律責任，引導他們自律守法，可以在一定程度上減少價格瞞騙行爲，同時這種申報也規範了海關估價行爲，是海關做出估價決定、開展價格稽查、處罰價格瞞騙的法律書證。

（二）加強價格信息工作

充分運用科技手段，通過多種渠道廣泛收集國內外價格資料，及時跟踪國際市場價格行情，準確把握成交價格情況，使海關估價人員能及時了解到各種商品的價格信息，爲現場估價工作提供價格參考數據。

（三）引入估價風險管理機制

風險管理是世界海關組織所倡導的一種先進的管理方式，在我國海關估價工作中也將根據進口貨物的品種、數量、價格、稅負、市場供求情況以及企業經營狀況、信譽等對海關估價管理構成風險的因素進行綜合分析，據此對進口企業及貨物進行分類管理，根據企業和貨物分類情況及其風險值的高低採取不同方式科學配置海關估價力量，以實現海關估價管理效益的最大化。

（四）加強價格後續管理

估價協議雖然不是反價格瞞騙的文件，但也充分強調了海關有反價格瞞騙的權利，協議第 17 條明確規定海關擁有對單證或申報中任何陳述的真實性或準確性進行審查的權力。我們將在對申報價格的監控和風險分析的基礎上，對重點商品和企業實行後續價格稽查。通過對企業的原始單據、帳冊及有關資料的核查，掌握其生產、經營、銷售情況，核實進口貨物的申報價格是否真實、完整，有無價格瞞騙嫌疑，以便最終確定完稅價格，並爲查處偽瞞報價格行爲獲取第一手資料。

爲了完整體現 WTO 估價協議要求並將上述在稅收征管方式上所採取的改革措施從立法和制度上固定下來，在經修訂後於 2001 年 1 月 1 日頒布實施的《海關法》中，已經對有關海關估價的條款做了修正，採用了《WTO 海關估價協議》的成交價格原則，在法律層次上實現了與《估價協議》的銜接。今年 1 月 1 日起，《海關審定進出口貨物完稅價格辦法》已經頒布實施。目前，《關稅條例》的修訂工作也已經按規定進入審議程序。

三是按照非歧視原則在全關境內實施公平、統一的關稅政策。

目前着重是要努力完善納稅爭議的申訴和復議機制，促進海關稅收征管工作的規範、公正、透明、高效。

首先是按照WTO規則，改進和完善政策法規發布制度，提高執法透明度。要全面推行“關務公開”制度，凡海關對外普遍執行的規定均通過正式渠道公布。目前，海關規範性文件的公布渠道包括：《國務院公報》（總署發布的規章向其報送備案，并在其刊登正式文本）、中國海關互聯網站、《中國海關》雜誌所附的“法規活頁”、地方海關業務現場的公告欄和電子公告屏、海關主管部門編纂的《法規匯編》、《關務公開手冊》等。海關總署現正在積極籌備建立《海關文告》制度，以進一步統一和規範海關政策法規的發布渠道和發布方式。此外，正在起草的《海關規範性文件制定管理辦法》，將進一步明確總署和全國各直屬海關的立法事權，規範總署和各海關的立法程序。海關總署和各地海關將積極開展海關法規的諮詢工作，並受理對海關執法不統一問題的申訴。

其次是要改革海關行政審批制度，取消不合理的審批、核准、許可、備案等程序，制定並對外公布符合我國入世承諾的減免稅管理和海關稅收征管其他規定，明確規定審批條件、程序和時限，最大限度地減少審批人的自由裁量權。同時，要進一步完善通關作業改革，提高海關執法的規範性和全國統一性。

第三是要結合貫徹執行《行政復議法》，依法做好海關行政執法中出現的行政復議的處理及訴訟，保障當事人合法權益。

第四是要提高通關效率。與海關通關作業制度密切相關的貿易便利化議題已被列入WTO多哈議程，海關的通關效率、執法水平、作業程序等不僅會成為影響企業經濟競爭力和投資環境的因素之一，還可能成為國際多邊貿易體系新的規範對象，將使海關在嚴密監管和高效運作方面面臨更大的壓力和挑戰。海關正在通過建立健全通關風險管理系統，深化通關作業改革，努力實現嚴密監管基礎上的高效運作。

以上簡要介紹了海關為應對入世而在關稅制度和政策方面採取的主要改革措施，希望朋友們能夠從中獲得有價值的信息。謝謝！