

关于《中华人民共和国关税法 (草案)》的说明

——2023年10月20日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上

司法部部长 贺 荣

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国关税法（草案）》（以下简称草案）作说明。

一、起草的必要性和工作过程

党中央、国务院高度重视关税工作。习近平总书记在党的二十大报告中指出，要推进高水平对外开放，稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放；强调要进一步降低关税和制度性成本，持续打造市场化、法治化、国际化营商环境。李强总理作出批示。丁薛祥、何立峰等领导同志提出工作要求。

关税是以进出口货物和进境物品为征税对象，由海关在进出口环节征收的税种。关税征收事关国家主权和利益，既是财政收入重要来源，也是实施宏观调控和贸易、产业政策的重要手段，在服务外交大局等方面也发挥着重要作用。

改革开放以来，我国关税法律制度建设持续加强和完善。1985年，国务院发布《中华人民共和国进出口关税条例》和《中华人民共和国海关进出口税则》。2003年，根据我国加入世界贸易组织后进一步调整完善关税制度的实际需要，国务院重新制定了现行《中华人民共和国进出口关税条例》（以下简称《条例》），此后四次对部分条款作了修订。1986年至2022年，全国累计征收关税49638.8亿元，关税年收入从1986年的151.6亿元增至2022年的2860.3亿元，年均增长8.5%。实践证明，《条例》的框架和主要制度总体可行、运行平稳。

近年来，关税领域出现了新情况新变化，有必要在总结《条例》实施经验的基础上制定关税法。一是立法法明确要求税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度需要制定法律。二是为积极有效应对国内国际形势变化，需

要在完善关税制度的同时，强化关税作为国内国际双循环调节器的作用，丰富法律应对措施。三是随着通关便利化改革持续深入推进，按照主动对接国际高标准经贸规则有关要求，需要及时将关税征收管理有关成熟经验做法上升为法律制度。制定关税法列入了全国人大常委会和国务院2023年度立法工作计划。

按照党中央、国务院决策部署，财政部、海关总署在深入调研论证、广泛听取意见的基础上，起草并向国务院报送了《中华人民共和国关税法（送审稿）》。司法部积极推进审查工作，对关税立法问题进行深入调查研究，先后两次征求有关中央单位、省级人民政府、行业组织、企业和专家等方面意见，赴地方开展实地调研，在此基础上会同财政部、海关总署修改形成了草案。草案已经国务院常务会议讨论通过。

二、总体思路

作为我国制定的第一部关税专门法律，草案在总体思路上主要把握以下四点：一是坚持党对关税工作的领导，建立健全关税工作管理体制，明确全国人大常委会、国务院、国务院关税税则委员会关于关税税目、税率的调整权限以及关税征收管理的基本制度。二是保持现行关税税制基本稳定，税负水平总体不变，落实立法法关于税收法定的要求，完善《条例》和有关政策规定内容并上升为法律。三是坚持问题导向，统筹发展和安全，在与现行法律制度做好衔接的同时，补齐制度短板，为进一步深化改革预留空间。四是根据关税的性质和特点，立足我国实际，借鉴国际通行规则，稳妥灵活设计相关制度机制，在遵循税收法定原则的同时满足相机调控实际需要。

三、主要内容

草案共7章70条，主要规定了以下内容：

（一）坚持党的领导，完善关税工作体制。一是明确关税工作坚持中国共产党的领导。二是贯彻落实党中央、国务院决策部署，规定国务院设立关税税则委员会，履行法定职责。明确国务院关税税则委员会的组成和工作规则由国务院规定。

（二）明确关税适用范围。一是维持现行关税征税对象和征收监督管理机关。规定中华人民共和国准许进出口的货物、进境物品，由海关依照本法和有关法律、行政法规的规定征收关税。二是维持现行关税纳税人的范围，增加关税扣缴义务人的规定。规定进口货物的收货人、出口货物的发货人、进境物品的携带人或者收件人，是关税的纳税人。明确法律、行政法规或者国务院规定负有代扣代缴、代收代缴关税税款义务的单位和个人，是关税的扣缴义务人。

（三）落实税收法定原则，规范关税税目税率的设置、调整和实施。一是明确进出口税则是本法的组成部分。规定进出口货物的关税税目、税率以及适用规则等依照本法所附《中华人民共和国进出口税则》执行。二是明确关税税率的种类。规定进口关税设置最惠国税率、协定税率、特惠税率、普通税率，出口关税设置出口税率，对实行关税配额管理的进出口货物设置关税配额税率，对进出口货物在一定期限内可以实行暂定税率。三是规定各类关税税率的适用规则和调整机制。四是在进境物品税制平移的前提下，为进境物品税收制度改革作出授权。

（四）完善应纳税额、税收优惠和特殊情形关税征收等制度。一是完善关税的计征方式。在

《条例》规定的从价计征、从量计征基础上，总结关税计征实践经验，增加复合计征方式，并明确了各计征方式应纳税额的计算公式。二是维持现行关税计税价格的确定规则，免征、减征关税项目，对减免税货物、保税货物以及暂时进出境货物、物品等特殊情形的关税征收。三是为更好适应实际需要、便于相机调控，授权国务院可以根据维护国家利益、促进对外交往、经济社会发展需要或者由于突发事件等原因决定减征或者免征关税，报全国人大常委会备案。

（五）对接国际高标准经贸规则，健全关税征收管理制度。一是总结海关通关便利化改革和创新口岸监管的成功实践，明确关税征收管理可以实施货物放行与税额确定相分离的模式。规定纳税人、扣缴义务人可以按照规定选择海关办理申报纳税。明确海关有权在规定的期限内进行税额确认，税额确认结果与申报税额不一致的，应当补缴或者退还税款。二是完善关税征收监管制度，对标其他税种征收管理制度，规定海关可以

实施的行政强制措施和强制执行，税款的滞纳金加收、补缴及退还，反规避措施，以及海关查询关税涉税信息等。

（六）统筹发展和安全，充实关税应对措施。一是在维持现行“两反一保”（反倾销、反补贴和保障措施）关税措施、征收报复性关税措施的同时，增加规定对不履行与我国缔结或者共同参加的国际条约、协定中的最惠国待遇条款或者关税优惠条款的国家和地区，可以按照对等原则采取相应的措施。相关措施将以符合我国在有关国际条约项下义务的方式实施。二是为确保相关措施的实施效果，明确对规避本法第二章、第三章有关规定，不具有合理商业目的而减少应纳税额的行为，国家可以采取调整关税等反规避措施。

此外，草案对违反本法规定的有关行为规定了法律责任，并与海南自由贸易港法、船舶吨税法作了衔接。

草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国关税法 （草案）》审议结果的报告

——2024年4月23日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第九次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 何 平

全国人民代表大会常务委员会：
常委会第六次会议对关税法草案进行了初次

审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省（区、市）人大、中央有关部门以及部分基层立

法联系点、全国人大代表、研究机构等征求意见，在中国人大网全文公布草案征求社会公众意见。宪法和法律委员会、财政经济委员会、法制工作委员会、预算工作委员会联合召开座谈会，听取有关协会、企业、专家学者对草案的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到四川、重庆等地调研，听取意见；并就草案的有关问题同有关方面交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于4月3日召开会议，根据常委会组成人员审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。财政经济委员会、预算工作委员会、司法部、财政部、海关总署有关负责同志列席了会议。4月16日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，贯彻党中央关于推进高水平对外开放的决策部署，落实税收法定原则，制定关税法是必要的，草案经过审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委委员提出，关税征收事关国家主权和利益，制定关税法是贯彻宪法关于坚持互利共赢开放战略、落实税收法定原则的重要举措，建议增加“根据宪法”制定本法。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

二、有的地方、部门建议，适应跨境电商发展要求，对相关领域扣缴义务人作出明确规定。宪法和法律委员会经研究，建议将相关规定修改为：从事跨境电子商务零售进口的电子商务平台经营者、物流企业和报关企业，以及法律、行政法规规定负有代扣代缴、代收代缴关税税款义务的单位和个人，是关税的扣缴义务人。

三、有的常委委员、地方、部门提出，原产地规则是确定进口货物适用税率的基础，也是多双边谈判中的重要内容，建议根据世贸组织《原

产地规则协定》和现行进出口货物原产地条例的规定，在本法中增加关于原产地基本制度规则的相关内容。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“完全在一个国家或者地区获得的货物，以该国家或者地区为原产地；两个以上国家或者地区参与生产的货物，以最后完成实质性改变的国家或者地区为原产地。国务院根据中华人民共和国缔结或者共同参加的国际条约、协定对原产地的确定另有规定的，依照其规定。”同时规定，进口货物原产地的具体确定，依照本法和国务院及其有关部门的规定执行。

四、草案规定，纳税人、扣缴义务人应当自完成申报之日起十五日内缴纳税款。有的地方、专家建议，总结海关通关便利化改革经验，将实践中允许纳税人、扣缴义务人汇总缴纳税款的做法上升为法律规定。宪法和法律委员会经研究，建议在草案的基础上增加规定：纳税人、扣缴义务人符合海关规定条件并提供担保的，可以于次月第五个工作日结束前汇总缴纳税款。

五、有的地方、部门、社会公众提出，现行进出口关税条例对海关发现多征税款时的处理作了规定，建议将相关条款上升为法律。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：海关发现多征税款的，应当及时通知纳税人办理退还手续。

六、有的常委委员、地方、社会公众提出，实践中进口货物增值税、消费税一直由海关负责征收管理，并适用关税征收管理的相关规定，建议在本法中予以明确。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：进口环节海关代征税的征收管理，适用关税征收管理的规定。

此外，还对草案作了一些文字修改。

有两个问题需要汇报。

一是草案所附《中华人民共和国进出口税则》是本法的组成部分。考虑到《税则》篇幅过大、技术性强、变化频繁，难以像一般法律附件那样随同法律文本正文一并审议、公布，目前实际上是通过有关政府网站发布。因此，草案规定的国务院关税税则委员会履行的职责中包括“定期编纂、发布《税则》”。宪法和法律委员会经研究，建议常委会会议对关税法草案及所附的《税则》一并审议。法律通过后，正文部分按法定程序由主席令予以公布并在全国人大常委会公报、中国人大网上刊载；《税则》作为关税法的附件，注明由国务院关税税则委员会发布，以后国务院关税税则委员会定期编纂的《税则》也据此发布。

二是现行海关法设“关税”一章，对关税有关问题作出规定，根据海关法的规定，国务院制定了进出口关税条例。制定关税法，是将进出口关税条例和有关政策规定上升为法律，并根据实际需要对相关制度进行调整完善。因此，关税法颁布施行后，关税的征收和缴纳依照关税法执行，海关法有关关税的规定不再继续执行。宪法和法律委员会建议，有关方面及时推进海关法修改工作，并在执法工作中做好衔接。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

草案二次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国关税法（草案二次 审议稿）》修改意见的报告

——2024年4月25日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第九次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于4月23日下午对关税法草案二次审议稿进行了分组审议。普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于4月23日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对草案进行统一审议。财政经济委员会、预算工

作委员会、司法部、财政部、海关总署有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有的常委会组成人员提出，制定关税法，应当注重保护纳税人合法权益，建议增加相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议在关于立法目的的规定中增加“保护纳税人合法权益”。

二、有的常委委员建议在授权国务院制定关

税专项优惠政策的情形中增加“科技创新”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

三、有的常委委员建议对违反商业秘密、个人隐私、个人信息保密义务的法律责任作出规定。宪法和法律委员会经研究，建议在草案二次审议稿第六十七条第一款中增加规定，“泄露、非法向他人提供在履行职责中知悉的商业秘密、个人隐私、个人信息的”，依法给予处分。

经与有关部门研究，建议将本法的施行时间确定为 2024 年 12 月 1 日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案二次审议稿作了一些文字修改、调整。

草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。