



上海政法学院学术文库-行政法学丛书



严励 主编

海关行政法

HAI GUAN XING ZHENG FA

中国政法大学出版社

上海政法学院学术文库——行政法学丛书

海 关 行 政 法

主 编 严 励

副主编 朱 剑

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

尹国梁 朱 剑 严 励

张光颖 陆国静 曹 韫

章丹雯 谢松松 路爱琴

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

海关行政法 / 严励主编. — 北京: 中国政法大学出版社, 2008. 7

ISBN 978-7-5620-3248-9

I. 海... II. 严... III. 海关法: 行政法 - 中国 IV. D922. 221

中国版本图书馆CIP数据核字 (2008) 第114477号

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 固安华明印刷厂

787×960 16开本 24印张 500千字

2008年7月第1版 2008年7月第1次印刷

ISBN 978-7-5620-3248-9/D·3208

定 价: 40.00元

社 址 北京市海淀区西土城路25号

电 话 (010) 58908325 (发行部) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)

通信地址 北京100088信箱8034分箱 邮政编码 100088

电子信箱 zf5620@263.net

网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

“上海政法学院学术文库”

编 审 委 员 会

主 任：金国华

副主任：闫 立 杨俊一

委 员：(以姓氏笔画为序)

王明华 王 蔚 闫 立 汤啸天

关保英 刘 强 杨俊一 杨 寅

何平立 吴益民 张森年 陈大纲

金国华 倪正茂 章友澍

学术文库·总序

中华民族具有悠久的学术文化传统,两千年前儒家经典《大学》即倡言“大学之道,在明明德,在亲民,在止于至善”。即蕴涵着彰扬学术、探索真理。而《中庸》论道:“博学之,慎思之,审问之,明辨之,笃行之。”则阐释了学术研究的治学精神以及达到真实无妄境界的必由之路。因此,从对世界历史进程的审视与洞察来看,社会发展、科学昌明、思想进步,从来都离不开学术科研力量与成就的滋养与推动。

大学是国家与社会发展中一个不可或缺的重要力量,而科学研究的水平则又体现了大学的办学水平和综合实力,是一所现代大学的重要标志。因此,一个大学的学术氛围,不仅在很大程度上影响和引导着学校的科研状态,而且渗透和浸润着这个大学追求真理的精神信念。这正如英国教育思想家纽曼所言:大学是一切知识和科学、事实和原理、探索与发现、实验与思索的高级力量,它态度自由中立,传授普遍知识,描绘理智疆域,但绝不屈服于任何一方。

大学的使命应是人才培养、科学研究和服务社会,而高等教育发展的核心是学术和人才。因此,大学应成为理论创新、知识创新和科技创新的重要基地,在国家创新体系中应具有十分重要的地位和意义。上海政法学院是一所正在迅速兴起的大学,学院注重内涵建设和综合协调发展,现已有法学、政治学、社会学、经济学、管理学、语言学等学科专业。学院以“刻苦、求实、开拓、创新”为校训,这既是学校办学理念的集中体现,也是上政学术精神的象征。这一校训,不仅大力倡导复合型人才培养,注重充分发挥个性特色与自我价值实现,提供自由选择学习机会,努力使学子们于学业感悟中启迪思想、升华精神、与时俱进,而且积极提倡拓展学术创新空间,注重交叉学科、边缘学科的研究,致力于对富有挑战性的哲学社会科学问题的思考与批判,探求科学与人文的交融与整合。“上海政法学院学术文库”正是在这一精神理念引领下出版问世的。

“上海政法学院学术文库”的出版,不仅是《上海政法学院教育事业“十一五”发展规划》的起跑点,而且是上海政法学院教师展示学术风采、呈现富有创造性思想成果的科研平台。古代大家云:“一代文章万古稀,山川赖尔亦增辉”;“惟有文章烂日星,气凌山岳常峥嵘”。我相信“上海政法学院学术文库”的出版,不仅反映了上海政法学院的学术风格和特色,而且将体现上海政法学院教师的学术思想的精粹、气魄和境界。

法国著名史学家、巴黎高等社会科学学院院长雅克·勒戈夫曾言,大学成员和知识分子应该在理性背后有对正义的激情,在科学背后有对真理的渴求,在批判背后有对更美好事物的憧憬。我相信“上海政法学院学术文库”将凝聚上政人的思想智慧,人们将从这里看到上政人奋发向上的激情和攀登思想高峰的胆识与艰辛,上政人的学术事业将从这里升华!

祝愿“上海政法学院学术文库”精神,薪火传承、代代相继!

上海政法学院院长 **金国华**

2006年9月10日于求实楼

学术文库·行政法学丛书·总序

“行政法学丛书”作为“上海市重点学科(行政法学)”的部分成果,是我们多年来对行政法学哲理、实务等问题所作思考的系统总结。2006年9月,承蒙上海市教委的正确指导和资助,上海政法学院的行政法学科被批准为“上海市重点学科”。该学科立项后,上海政法学院领导给予了高度重视,从组织机构、人员配置等方面进行了部署。学科组对该学科的发展进行了整体建设的规划,并得到了院领导的认可和市教委的批准。该学科以行政法理论与实践为总的建设方略,设有行政法基础理论与实务、公共政策与比较公法、科技文化与卫生行政法治等方向。学术著作的撰写和编著是学科建设的重要组成部分,本学科拟在建设期间出版学术专著和规范化的教科书30余部。基于我国行政法基础理论相对薄弱的现实,我们在学术著作的选材上以行政法基本原理、行政法史、比较行政法为主,并照顾到部门行政法中受社会关注的热点问题,通过系列学术著作和规范化教科书的出版使本学科通过数年的建设形成自己的特色。希望学术界同仁和广大读者给我们批评建议,帮助我们把这套丛书出好。

关保英

2006年12月

序 言

20 世纪以来,行政权的不断扩张使现代社会有成为“行政国”的趋势,行政与民众之间的联系也日益直接、紧密。在现代民主宪政的框架之下,依法行政成为历史必然,而对行政权的制约应当是依法行政的题中之意。我国自 1999 年“依法治国,建设社会主义法治国家”的理念入宪以来,党和政府多次强调依法治国的关键在于依法行政。中共十七大报告再次重申,要坚持依法治国的基本方略,树立社会主义的法治理念,实现国家各项工作的法治化,保障公民的合法权益。因此,行政机关作为推进法治的基本主体,对其行政行为和具体制度安排的研究及应用就显得至关重要。

自古至今,海关一直是各国所必不可少的重要行政机构。中华人民共和国海关是我国进出关境的监督管理机构,承担着进出关境监管检查、关税征收、查禁走私等不可替代的专门职能。海关总署作为正部级的国务院直属机构,是最重要的国家行政机构之一,垂直领导各直属、隶属海关,统一管理全国海关事务。从海关管理的角度来看,海关作为行政执法机关的作用日益凸现。尤为关键的是,海关的对外性质及其对国家主权的代表意味,决定了海关这一特殊行政主体在内部结构、行政行为、规范体系等方面独具特色,在理论和实务层面均颇具研究价值。然而,目前我国将行政法理论与海关事务相结合进行研究和探讨的教材、著作并不多见,相关资料大多局限于专业的海关制度常识介绍、海关事务操作规范的罗列和有关海关行政理论的浅层阐释,不能很好地适应海关事业的蓬勃发展。正是基于此种情形,我们认为有必要编写一本系统性的并且能将行政法一般理论与海关专门制度较好地结合起来的海关行政法的教科书,为海关行政法研究和海关行政实践提供一些有价值的参考。

本书作为一本部门行政法的教科书,其内容共有四大板块,除绪论外,分为三篇十一章,具体包括海关行政主体、海关行政行为、海关行政责任与救济。本书系统地构建了海关行政法律制度体系,各章节以行政法基本理念与规则贯穿始终,以利于海关行政法教学安排及对知识的系统把握。同时,本书立足

于中国海关行政法律制度体系的现实,力争使读者通过学习了解我国海关行政法律制度,进而掌握海关行政的具体执法过程和相关法律程序。我们认为,对于法学专业的学生而言,对本书的学习是拓展专业视野的契机,同时有利于增强对行政法一般理论的理解;对于有志于从事海关行政法研究的人而言,可以藉此关注相关的理论问题,展望我国未来海关行政法治的前景。此外,本书对海关行政法律体系有专业、详细的阐释,其较强的现实针对性可以为海关实务工作人员提供一些有益的理论指导。

参与本书撰写的作者多是从事行政法学研究并有志于此的年轻人,思维活跃是他们的优势和长处,但与此同时,书中表达的个人观点不可避免地会存在一些偏颇。我们欢迎学界各位同仁及广大读者的批评和指正,因为唯有如此,我们今后的工作才会更加接近卓越。

本书的总体设计由严励同志承担,严励、朱剑同志审阅全部书稿。撰写的具体分工如下:

曹 韪(华东师范大学):绪论

尹国梁(苏州大学):第一章

陆国静(华东师范大学):第二章、第三章

章丹雯(华东师范大学):第四章、第五章

路爱琴(苏州大学):第六章、第十章

谢松松(华东师范大学):第七章

严 励(上海政法学院):第八章

朱 剑(中华人民共和国金山出入境边防检查站)、张光颖(华东师范大学):第九章、第十一章

作 者

2008年6月于上海

| 目 录 |

学术文库·总序	I
学术文库·行政法学丛书·总序	III
序 言	IV

绪 论 海关行政法总说	1
第一节 海关概述 / 1	
第二节 海关行政法概述 / 4	

第一篇 主 体 篇

第一章 海关行政主体	25
第一节 海关行政主体概述 / 25	
第二节 海关组织机构 / 28	
第三节 海关关员 / 34	
第四节 海关行政和海关行政职权 / 39	
第二章 海关行政相对人	48
第一节 海关行政相对人概述 / 48	
第二节 海关行政相对人的权利与义务 / 56	
第三章 海关行政法律关系	59
第一节 海关行政法律关系的概念 / 59	
第二节 海关行政法律关系的要素 / 66	
第三节 海关行政法律关系的产生、变更和消灭 / 72	

第二篇 行 为 篇

第四章 海关行政行为概述	76
第一节 海关行政行为的概念 / 76	
第二节 海关行政行为的分类 / 86	
第三节 海关行政行为的成立和效力 / 97	
第五章 海关抽象行政行为	104
第一节 海关行政立法 / 104	
第二节 海关行政管理规范性文件的制定 / 117	
第六章 海关具体行政行为	127
第一节 海关行政许可行为 / 127	
第二节 海关行政强制行为 / 136	
第三节 海关行政处罚行为 / 140	
第四节 关税征收 / 151	
第五节 海关行政相关行为 / 155	
第七章 海关行政程序	161
第一节 海关行政程序概述 / 161	
第二节 海关行政程序的基本原则 / 168	
第三节 海关行政程序的基本制度 / 180	

第三篇 责任与救济篇

第八章 违反海关行政法规范的行为及法律责任	201
第一节 走私行为及其责任 / 201	
第二节 其他违反海关监管规定的行为及法律责任 / 208	
第九章 海关行政复议	217
第一节 海关行政复议概述 / 217	
第二节 海关行政复议机构和参加人 / 221	

第三节	海关行政复议的范围和管辖	/ 227
第四节	海关行政复议程序及规则	/ 231
第五节	海关行政复议的法律责任	/ 250
第十章	海关行政诉讼	252
第一节	海关行政诉讼概念、原则和基本制度	/ 252
第二节	海关行政诉讼的受案范围	/ 256
第三节	海关行政诉讼的管辖	/ 259
第四节	海关行政诉讼的参加人	/ 263
第五节	海关行政诉讼的一审程序	/ 267
第六节	海关行政诉讼的二审程序	/ 277
第七节	海关行政诉讼的审判监督程序	/ 283
第十一章	海关行政赔偿	288
第一节	海关行政赔偿的概念	/ 288
第二节	海关行政赔偿的归责原则	/ 291
第三节	海关行政赔偿的范围	/ 295
第四节	海关行政赔偿的当事人	/ 298
第五节	海关行政赔偿的程序	/ 301
第六节	海关行政赔偿的方式、标准和赔偿费用	/ 308
第七节	海关行政追偿程序	/ 310

附 录

《中华人民共和国海关法》	/ 314
《中华人民共和国海关行政处罚实施条例》	/ 327
《中华人民共和国海关行政复议办法》	/ 337
《中华人民共和国海关行政赔偿办法》	/ 357

绪论

海关行政法总论

第一节 海关概述

一、海关的概念

有史以来，凡开疆立国者，必设关。千载中华帝国，殷商之时，已有“关梁”、“关石”之称；《礼记》述文王时“关执禁以讥”、“关讥而不征”、“讥异服，讥异言”，关禁制度已明确成形；汉《烈女传·珠崖二义》首次出现“海关”之称，但具体建制无法确证。此后，隋有“缘边交市监”，唐设“市舶使”以征“舶脚”、“收市”、“阅货”、“欺诈以入牢狱”，数易其名，屡改其制。至清康熙二十三年（公元1683年），废禁海令，于粤、闽、浙、江设四大海关，沿袭至今。

在西方，海关的英文对称为“Custom House”或“Maritime House”。“自古希腊、罗马时代，亦于交通孔道、桥梁、港口各地设关卡征税。”^{〔1〕}14世纪，英国于泰晤士河畔首建近代海关；1640年资产阶级革命后，英国取消内地关卡，实行统一国境关税，只对进口货物一次征收，境内流通不再重征，各近代国家竞相效仿。^{〔2〕}

根据通行解释，所谓海关，是指一国在沿海、边境或内陆口岸设立的执行进出口监督管理的政府机关。其职责为依据国家法令，对进出关境的货物、邮递物品、旅客行李、货币、金银、证券和运输工具等进行监管检查、征收关税及其他税费、编制海关统计并查禁走私等海关业务。

为准确理解海关的概念，需对其中的“关境”与“关税”两个专业名词进行阐释。

〔1〕 王普光主编：《海关——当代国际惯例》，海南出版社1997年版，第1页。

〔2〕 王普光主编：《海关——当代国际惯例》，海南出版社1997年版，第1页。

关境 (Custom Territory), 亦称“税境”、“海关境域”、“关税境域”或“关税领域”。世界海关组织 (WCO) 的前身, 即海关合作理事会 (CCC) 对关境的定义是“完全实施同一海关法的地区”。一般而言, 关境与国境 (即一国领土范围, 包括领陆、领水、领空) 在地理范围上重合, 但也存在例外。结成关税同盟的国家, 如欧洲联盟建立了统一大市场, 相互不征收进出口货物的关税, 此时关境包括了几个缔约国的领土, 所包括的这一地区被称为“关境以内的外国领土”, 其关境大于各成员国的国境; 而设立自由港、自由贸易区、保税区的国家, 这些自由港、自由区及保税区不属于该国的关境范围之内, 这部分地区被称为“关境以外的本国领土”, 其关境相应小于国境。有关关境的法律条文一般在各国的海关法中予以载明。就我国而言, 现行关境是适用《海关法》的中华人民共和国行政管辖区域, 不包括香港、澳门和台澎金马三个单独关境地区, 而“享有关税优惠的各经济特区、经济技术开发区则属于关境内”。^[1]

关税 (Tariff) 是指国家授权海关对出入关境的货物和物品征收的一种流转税, 其为行使国家主权的体现, 在各国一般属于国家最高行政机关指定税率的高级税种, 对于对外贸易发达的国家而言, 关税往往是国家税收乃至国家财政的主要收入。世界各国普遍进行关税征收, 主要税种有: 进口税、出口税、过境税和各种形式的优惠关税与差别关税。基本的计征标准包括: 从量税、从价税及复合税。征收关税为海关最原初, 亦是最基本的职能。

二、海关的性质与地位

关于海关性质的界定, 学界曾有观点着重于意识形态范畴, 将海关划分为社会主义性质的海关与非社会主义性质的海关。然而, 在社会主义抑或非社会主义的统一前提下, 海关与其他机关、组织的区别又在哪里呢? 我们认为, 这种界定对性质的把握, 失之偏颇, 仅仅狭隘地阐述了海关的个别性特征, 无法以此作为一个恒定、全面的标准揭示海关的本质属性以及区别于其他国家机关的特征。

从海关演化史的简要回溯中可以看出, 海关产生于国家的建立, 是国家产生和发展的结果。由于国家有别, 进而引发了国与国之间的交往, 以至于国民流动和经贸往来。在此基础上, 为维护主权及本国利益, 国家设立海关以对出入境的货物和人员进行监督管理。这一过程, 古今中外, 各国各邦, 概莫能外。诚然, 因时代与国别各异, 海关的具体组织形式和职能任务有所不同, 但其本源的同一性, 决定了海关基本性质的同一, 也就决定了海关性质的界定不应当

[1] 袁建国主编:《海关行政法》, 中国人事出版社 1993 年版, 第 2 页。

以阶级性质或意识形态为依据,而应寻求更规范化、更全面普适、更能准确阐明其性质的表述。

据此,本书认同1987年《海关法》对我国海关的定性:“中华人民共和国海关是国家的进出关境监督管理机关”(下文的论述,均在中国海关行政语境下进行)。这是法律对海关性质的明确、具体而全面的界定,同时,根据海关的性质也就确立了海关的法律地位。对此,可从以下四个方面进行理解:

第一,国家设立海关,依据法律赋予海关代表国家行使主权的权力,管理国家事务,以维护本国的政治、经济利益。海关作为国家机关行使职权,对其他性质的单位、个人具有强制力。我国海关总署为国务院直属机构,在国务院统一领导下,专门主管海关行政业务,与国务院组成部门地位相同,均是国家正部级行政机关,相关的海关立法也是专属中央的立法事项。因此,海关的特殊性质和行政地位表明其代表和维护的是国家主权和整体的国家利益,而非体现地方或部门利益。

第二,海关是国家行政机关。“中华人民共和国海关是国家的进出关境监督管理机关。”从此定性可以看出,海关承担的监督管理职权,属于典型的行政职权,决定了其区别于立法、司法等其他国家机关。

具体而言,我国海关总署为国务院直属机构之一,统一管理全国海关事务,各地方的直属海关与隶属海关接受其领导及业务指导;海关在编制、经费来源等方面均体现了明显的行政特征。海关依法来源于国家的权力属于行政权力,海关是国家的行政机关,其所进行的监督管理事务也限于行政性监督管理的范畴,不可逾越其法定权限。

第三,海关是进出关境的监督管理机关,这进一步明确了海关的职责范围,也是海关区别于其他行政机关的基本特征。并且,海关所监管的领域限制在“进出关境”环节,“关境”这一专有名词的使用,又使海关的性质、地位与其他负责进出境监管的机关,如边防检查机关、检验检疫机关更严格地区分开。

第四,海关还具有明显的行政执法职能,行政执法是海关行使职权时主要的形式。在国家进出关境的监督管理中,海关相对于其他行政管理机关而言,是一种再管理,其依照国家法令进行最终的审查管理。^{〔1〕}

第五,海关的性质及法律地位既决定了海关的具体职能,同时,海关的性质及法律地位也在海关的具体职能中得到体现。在对海关性质进行表述之后,《海关法》第2条规定:“海关依照本法和其他有关法律、行政法规,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(以下简称进出境运输

〔1〕 田燕苗编著:《海关法注解》,中华工商联合出版社2001年版,第2页。

工具、货物、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。”可见,作为国家进出关境监督管理机关的海关依法承担四项基本职能,即进出境监督、征收关税、查缉走私与海关统计,以达到保证国家法律实施,维护进出关境秩序,打击违法犯罪,保障国家政治、经济利益的目的。这些任务均与海关性质相符,也是海关所应发挥的职能作用。

第二节 海关行政法概述

一、海关行政法的概念与特征

(一) 基本概念简述

在界定海关行政法之前,首先应当建立对行政法概念的基础性理解。

行政法是与行政相关的法律规范的总称,但具体而言,学界对行政法的定义颇多分歧:或从权力分配角度,或以调整对象为标准,有的注重渊源形式,有的强调法规内容等等,不一而足。概念始终是一种抽象的界定表述,不可能全面、精确地周延事物的全部内涵。因此,作为一本教科书,我们只是试图尽可能对其作出多视角、多层面的描述,以期反映行政法的基本性质与主要内容。

我们认为,行政法应归属于国家的公法范畴。按照通常理解,公法所调整和规范的对象主要是公共权力、公民权利以及公共权力与公民权利之间的关系,以求达到公共权力效能的实现、公民权利的保护以及二者之间的合理平衡。公共权力是公法定性、成立的核心要素。

行政(administration),原意为“执行事务”,我国目前语境下,对行政通常有两种解释,就狭义来说,具体指行政主体按照法律规定的权限和程序,行使国家职能,以决策、组织、协调、管理和调控等特定手段,对国家事务和社会事务发生作用的活动。而广义上,行政还包括机关、社会团体等组织内部的管理、协调等活动。本书仅在狭义上使用行政一词。显然,行政与行政权属于公法领域。

因此,行政法是公法中规范行政权力和职能的分支,目的在于“调整国家行政权运行过程中所发生和形成的社会关系”,^[1]其核心指向为行政机关及行政权,行政法的内容涵盖行政权的授予、行使及监督、救济等方面,其目的在于规范和保障行政权运行的合法、合理。

行政法是宪法的实施法,是仅次于宪法的部门法,在法律体系中占据重要

[1] 杨海坤主编:《中国行政法基础理论》,中国人事出版社2000年版,第28页。

的地位。行政法的主要特征表现在以下四个方面：

1. 行政法的调整对象是行政关系。所谓行政关系，是指行政主体在行使行政职能、接受法律监督等活动中，与行政相对人、监督主体等发生的，以及行政主体内部发生的各种社会关系。实践中主要包括行政管理关系、行政法律监督关系、行政救济关系及内部行政关系。

2. 行政法反映行政组织权力的赋予、分配和规范，保证行政权力得以实施。如界定行政主体资格、职权，明确行政职权的正当合法性，行政组织间的地位及相互关系等，以确保行政权的执行目的实现。

3. 行政法以控制和规范行政权为核心。行政权通常被认为是范围最广的国家权力，现代社会甚至有“行政国”之称，行政权力涉及几乎所有的社会领域，并配以相应的人、财、物，是保障社会秩序的基本国家权力。如此广泛的权力一旦被滥用，威胁相当严重，因此，为保障行政权的有效行使，以及公民、法人和其他组织的合法权益，行政法以规范和制约行政权为根本目的，这也是法治的题中之意。

4. 行政法还具有有一些形式特征，如难于制定综合性的统一法典，多为分散的行政法律规范，世界各国少有采用统一的法典式立法；行政法渊源多元化，即行政法律规范的形态或表现形式多样，这造成了其效力的多极化；另外，行政受社会时事的影响极大，稳定性低，易变动，制定、修改、废止频繁。^{〔1〕}

（二）海关行政法的概念和特征

《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（以下简称进出境）监督管理机关。海关依照本法和有关法律、行政法规，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（以下简称进出境运输工具、货物、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。”

依照宪法及行政法的规定，海关经国家授权承担进出关境的监督管理职能，权能职务具有典型的行政性：海关与管理对象之间是一种不平等的管理和被管理的关系，而非以自愿、等价有偿和意思表示一致为原则的平等权关系，同时其调整方法又非刑罚方式；由此，在实现海关行政职能过程中，海关之间、海关与其相对人等主体之间发生了一系列海关行政关系以及在此基础上产生的监督海关行政关系；毋庸置疑，海关具有行政主体资格，相关法律法规也应定性为行政法律规范。

因此，所谓海关行政法，是行政法的分支之一，是指调整海关行政关系的

〔1〕 关保英主编：《行政法与行政诉讼法》，中国政法大学出版社2004年版，第45～46页。