
ZOUXIANG FAZHI:

SHICHANG JINGJI TIAOJIAN XIA
WOGUO HAIGUAN XINGZHENG
FAZHUIHUA YANJIU

**走向法治：
市场经济条件下我国
海关行政法治化研究**

王军◎著



中國海關出版社

ZOUXIANG FAZHI:

SHICHANG JINGJI TIAOJIAN XIA
WOGUO HAIGUAN XINGZHENG
FAZHUIHUA YANJIU

走向法治： 市场经济条件下我国 海关行政法治化研究

王军◎著



中国海关出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

走向法治：市场经济条件下我国海关行政法治化研究/王军著.
—北京：中国海关出版社，2010.1
ISBN 978-7-80165-700-8

I. ①走… II. ①王… III. ①海关法：行政法—研究—中国
IV. ①D922.221.01

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 225196 号

走向法治：市场经济条件下我国海关行政法治化研究

ZOUXIANG FAZHI: SHICHANG JINGJI TIAOJIAN XIA WOGUO HAIGUAN XINGZHENG FAZHIHUA YANJIU

作 者：王军

责任编辑：黄华莉

出版发行：中国海关出版社

社 址：北京市朝阳区东四环南路甲 1 号

邮政编码：100023

网 址：www.hgcbs.com.cn

编 辑 部：01065194242-7531 (电话)

01065194231 (传真)

发 行 部：01065194242-7540/42/44/45 (电话)

01065194233 (传真)

社办书店：01065195616/5127 (电话/传真)

01065194262/63 (邮购电话)

北京市建国门内大街 6 号海关总署东配楼一层

印 刷：北京市白帆印务有限公司

经 销：新华书店

开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：13.5 字 数：198 千字

版 次：2010 年 1 月第 1 版

印 次：2010 年 1 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-80165-700-8

定 价：26.00 元



海关版图书，版权所有，侵权必究

海关版图书，印装错误可随时退换

序

——中国海关行政法治化势在必行

海关行政，是国家行政管理的一个重要组成部分，它既具有国家行政管理的一般属性，又具有不同于一般行政管理的特殊属性。

中国海关作为中国政府的重要组成部分，它担负着一系列重要的政府职能：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；征收关税和其他税、费；查缉走私；编制海关统计；办理其他海关业务。在这些职能中，既有经济方面的职能，也有政治方面的职能。就经济方面的职能而言，它与我国社会主义市场经济建设的成就息息相关；就政治方面的职能而言，它事关我国的国家主权。从其职能可以看出，海关行政管理在我国行政管理体系中占有何等重要的地位！

我国政府历来重视海关建设和海关行政管理，早在新中国成立前夕，毛泽东同志在中国共产党七届二中全会上就提出了“立即统制对外贸易，改革海关制度，这些都是我们进入大城市时必须首先采取的步骤”的指示，为建立新中国的海关管理制度指明了方向。当新生的中华人民共和国刚刚诞生，1949年10月25日就正式成立了新中国海关，彻底结束了由西方列强控制中国海关长达90年的屈辱历史。新中国的海关行政管理发展到今天，与中华人民共和国一起走过了60年光辉的历史，毫无疑问，其成就是伟大的。中华人民共和国60年所取得的伟大成就，都离不开中国海关的重大贡献。

中国海关行政管理也有一个产生、发展的过程，而且它将随着中国经济、政治和社会的发展变化而发展变化。20世纪50年代到80年代的中国海关行政管理制度和方式，像整个国家的行政管理制度和方式一样，基本上是与当时经济上的计划体制、政治上

的集权体制相适应的，其基本模式是权力治理和政策治理，基本特征是法制不够健全，或更多地依靠红头文件治理，而红头文件所规定的政策常常呈现多变状态，难以为海关行政管理提供一个相对稳定的制度基础。造成这一现象的原因是多方面的：一方面，由于新中国成立时间不长，在行政管理方面缺乏必要的经验，还来不及制定较为系统的行政管理法律、法规；另一方面，也有当时的苏联行政管理模式的影响和中国传统人治行政模式的影响。尽管如此，这 30 年来我国海关建设的成就仍然是主要的，我们应该予以充分肯定。

改革开放为我国海关事业带来了发展的大好机遇，同时使我国海关行政管理在国家行政管理体系中的地位变得越来越重要。据有关统计资料，2007 年我国全年 GDP 总量为 3.61 万亿美元，而我国进出口规模总量则高达 2.17 万亿美元，占到了我国 GDP 总量的 60%，从这些数字可以看出中国海关对于今天中国的重要意义，也可以看出加强海关行政管理的重要意义！

然而，随着我国改革开放事业的发展 and 我国参与全球经济一体化程度的加深，海关行政管理变得越来越重要，也给海关行政管理提出了严峻的挑战。海关行政管理传统的权力治理模式 and 政策治理模式已不适应市场经济和经济全球化的新形势，我国海关行政管理的法治化已成为一种必然趋势。

一是市场经济要求我国海关治理必须法治化。中国海关行政部门作为政府的一个组成部门，承担了大量的涉外经济职能，如监管进出境的运输工具、货物；征收关税和其他税、费；查缉走私，编制海关统计，等等。在市场经济条件下，海关在行使这些涉外经济职能时必须依法办事，而依法办事的前提是有法可依，有法必依，违法必究，这个前提正是法治的基本精神。市场经济本质上是一种法治经济，因为在市场经济条件下，各经济主体对自己的经济行为进行自由安排必须要遵循普遍的规则，否则就会“撞车”，而这种普遍的规则就是法律法规。既然如此，海关行政管理部门作为政府的一个部门，当然有义务带头遵循这些普遍的规则，起一个示范的作用。



二是经济全球化要求我国海关治理必须法治化。当代全球经济是一种全球一体化的经济，自从中国改革开放以来，推行外向型经济战略，特别是中国加入 WTO 以来，中国已深深地融入经济全球化这一体系之中，而中国海关则在这一过程中首当其冲。对各国来说，如要参与全球经济一体化这个体系，就必须遵循已有的国际惯例和相关规则。这就像参与篮球比赛一样，你想参与比赛，就得遵循比赛规则。可以说海关是全球化经济竞赛的直接参与者，它应该首先学会遵守规则。正如上文所述，在经济活动中，这些规则就是法律法规，既表现为国际经济组织的法律法规，也表现为国内法律法规。所以，在经济全球化时代的海关行政管理，法治模式是唯一的选择。否则，就像不遵守比赛规则的篮球运动员一样，会被裁判惩罚出局。

三是我国社会主义法治国家建设要求我国海关治理必须法治化。中共十五大明确提出了建设社会主义法治国家的目标，从而要求我国行政管理必须由传统的权治行政模式转变为法治模式，严格依法行政。为此，1999 年 11 月，国务院发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》，2004 年 3 月，又发布了《全面推进依法行政实施纲要》，提出用 10 年左右时间建成法治政府。海关行政管理作为政府行政管理的一个重要组成部分，当然有必要服从国务院的这一目标，并为自身的法治化做出应有的努力。

为适应我国海关行政管理法治化的需要，王军同志选择《走向法治：市场经济条件下我国海关行政法治化研究》作为其博士论文的选题，经过导师组的研究，认为这一选题既有现实意义，又有理论意义，同意支持其对这一课题的研究。王军同志 1999 年毕业于西北政法学院行政法专业，曾获法学学士和硕士学位，有着良好的法学理论基础，尤其是行政法学的理论基础。毕业后被分配到海关系统工作，并且一直从事海关法制工作，有着多年的海关法制工作经验。2005 年考入武汉大学攻读行政管理专业的博士学位，又接受了比较系统的行政管理理论知识的熏陶。本书既是他多年理论探索的成果，也是他多年实践经验的总结。作为一位接受法学和行政管理学系统理论训练的作者，他在书中提出了

有关中国海关行政法治化的比较系统的理论观点，我相信这些观点对于推进我国海关行政法治化具有一定的启发作用；作为一位多年从事海关行政法制的实际工作者，他在书中提出了有关中国海关行政法治化的一系列可操作性措施，我相信这些措施对于推进我国海关行政法治化具有一定的参考价值。正是基于以上考虑，借本书出版之际，我为本书写了这些文字，是为序。

不当之处，请予批评指正。

胡象明

二〇〇九年八月二十四日

于北京海淀清林苑

内容摘要

海关行政法治化是海关治理变革的一个重要趋势，也是建立现代海关制度、实现海关管理现代化的极其重要的一个研究领域。本书在对法治、权治、行政法治、海关法治等相关概念进行界定与分析的基础上，以经济体制的转变引致的海关治理方式的变革作为理论背景，提出并分析了市场经济呼唤海关法治的基本观点。进而，从实然的角度对当前我国海关治理方式的现状进行了分析，包括成绩与问题两个方面。在上述分析的基础上，从适应海关管理职能实现新发展等依据出发，提出了市场经济条件下我国海关行政法治化的目标模式及其主要措施。最后，对我国海关行政法治化的趋势作出了分析与展望。

全书共分七章。

第一章：导论。主要阐明选题的理由和研究意义，以及在相关领域内国内外学者研究的现状，并就研究思路、使用的研究方法 & 论文的可能创新之处进行了说明。

第二章：相关概念界定与分析的理论基础。任何一种管理模式产生与发展的背后都有着一定的理论基础与思想渊源，海关管理亦是如此。为了奠定研究的理论基础，本书选取了两组概念。第一组是行政法治与海关法治。分析这两个概念表明本书将遵循从行政与法律互动的角度开展对政府活动的研究这一研究途径。并且，重点在于行政法治的一般属性和海关法治的特殊属性。第二组是权治、人治、法制、法治与德治。引入这些概念在于对人类社会治理模式进行回顾与梳理，并重点表明法治的历史进步性和现实契合性。在此基础上，本章研究了法治理论的形成和发展、基本观点及其对研究海关行政法治化的意义。

第三章：我国海关治理方式变革的背景分析。新中国成立以

来，随着我国经济体制从计划经济体制到改革开放后确立并逐步完善社会主义市场经济体制的发展演变，我国社会治理模式也经历了由依靠政策治理转向既依靠政策又依靠法律，到逐步走向法治的不同阶段。与之相适应，海关治理方式也经历了从海关权治到海关权治逐步削弱、海关法治开始孕育再到海关法治不断发展的演化过程。对这一过程，本章分为三个阶段进行分析：一是对计划经济时代的海关治理方式，即新中国成立后改革开放前的海关权治方式进行了分析；二是对向市场经济转变过程中的海关治理方式，即改革开放后加入世贸组织前的海关权治方式进行了分析；三是对市场经济不断成熟条件下海关治理方式变革的必要性进行了分析，即通过具体阐明市场经济的建立、完善与海关权治之间冲突的各种表现，得出市场经济呼唤海关法治的结论。

第四章：当前我国海关治理方式的现状与问题分析。加入世贸组织后，海关治理所面临的国内外管理环境发生了很大的变化，海关治理方式也开始从既依靠政策又依靠法律向主要依靠法律转变。这表现在：一方面，海关行政法治化的进程明显加快，并开始积累了一定的成功实践的经验，这包括海关法律体系框架初步建立并逐步完善、海关管理的法治化水平进一步提高、海关权力监督和公民权利救济机制逐步建立健全等；另一方面，快速发展变化的国际国内经济政治形势对海关治理又提出了新的变革要求，海关行政法治化的现状还不能与之相适应。这又可以从海关行政法治现状相对于海关治理变革要求的不适应性以及相对于依法行政要求的问题等两个方面加以分析。就前一个方面而言，集中表现在当前海关行政法治的内涵、手段、方法、进程及理念等方面还滞后于海关治理的发展或者不适应海关治理的要求；就后一个方面而言，集中表现为海关行政决策科学化、民主化的法律保障机制不健全、海关法律体系框架仍需进一步完善等。

第五章：市场经济条件下我国海关行政法治化的目标模式。与建立完善的社会主义市场经济体制相适应的海关行政法治化无疑是一项立足当前、关乎长远的全局性和系统性工程，基于这种



认识，在理论上就应当搭建科学、合理的目标模式。这一章首先确立了市场经济条件下我国海关行政法治化目标模式的依据，即：其一，从今后一个时期海关管理的目标来看，是树立科学治关理念，构建成熟完善的现代海关制度；其二，从国内经济发展，尤其是对外经济贸易发展对海关管理的要求来看，是使海关管理职能尤其是服务职能得到有效的发挥；其三，从海关自身发展规律以及内部改革张力来看，是进一步加强海关自身建设，努力提高行政管理效能；其四，从经济全球化以及国际海关管理改革对海关管理的影响来看，要求我国海关积极开创海关国际合作新局面。在此基础上，这一章参考我国当前深化行政管理体制改革所提出的决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，从完善海关行政法治化运行机制的角度出发，从海关行政决策法治化、行政执法法治化及行政监督法治化三个方面探讨了海关行政法治化目标模式的主要内容。

第六章：实现我国海关行政法治化的措施分析。前一章从理论上确立了我国海关行政法治化的目标模式，本章从上述观念模式现实化的角度提出了实现这一目标模式的重要措施，并认为它们是我国海关行政法治化的重要途径。这包括六个方面：一是规范海关行政决策行为，完善海关科学民主决策机制；二是加强和改进海关立法工作；三是健全海关行政执法制度和程序；四是完善海关行政复议救济制度；五是推行海关绩效管理和行政问责制度；六是健全对海关行政权力的法律监督制度。从整体上看，这些措施反映了海关行政法治化运行机制的主要方面和主要环节，并且体现了既相互制约又相互协调的逻辑联系。同时，对这些措施的探讨也始终基于对海关权治管理模式的超越，体现了海关治理变革的价值内涵。

第七章：结论与展望。作为结论，本章认为海关行政法治化应追求其内在结构的系统性，力争取得整体成效；在外在维度上要立足于促进服务型海关的构建；目标是推动海关依法行政从形式法治走向实质法治。此外，应充分认识到海关行政法治化的渐

进性，加强有关重大理论和实践问题的研究。作为展望，本章从全球治理的视野出发，以我国海关实施《全球贸易安全与便利标准化框架》为例，分析了我国海关行政法治化在加强海关依法行政能力建设、加强区域及国际海关合作等方面的新趋势。

目 录

序	1
内容摘要	1
第一章 导论	1
第一节 选题的理由与研究意义	3
第二节 研究文献综述	8
第三节 研究思路和方法	11
第四节 可能的创新之点	13
第二章 相关概念界定与分析的理论基础	17
第一节 行政法治与海关法治	19
第二节 法治及相关概念辨析	30
第三节 法治理论及其对研究海关行政法治化的意义	41
第三章 我国海关治理方式变革的背景分析	53
第一节 计划经济时代的海关治理方式	55
第二节 向市场经济转变过程中的海关治理方式	61
第三节 市场经济条件下海关治理方式变革的必要性 分析	69
第四章 当前我国海关治理方式的现状与问题分析	83
第一节 当前我国海关治理方式现状分析	85
第二节 当前我国海关治理方式存在的问题分析	96

第五章 市场经济条件下我国海关行政法治化的目标	
模式	109
第一节 确立我国海关行政法治化目标模式的依据	111
第二节 我国海关行政法治化目标模式的主要内容	126
第六章 实现我国海关行政法治化的措施分析	141
第一节 规范海关行政决策行为	143
第二节 加强和改进海关立法工作	149
第三节 健全海关行政执法制度和程序	154
第四节 完善海关行政复议救济制度	159
第五节 推行海关绩效管理和行政问责制度	164
第六节 健全对海关行政权力的法律监督制度	169
第七章 结论与展望	175
第一节 研究的结论	177
第二节 展望	182
参考文献	185
后 记	201

第一章 | 导 论

DI-YI ZHANG DAOLUN



第一节 选题的理由与研究意义

一、选题的理由

经过 30 多年的改革开放,中国社会发生了深刻的变化。对这一深刻的变化可以用社会转型来说明。同时我们也应当认识到,这一社会转型是整体性的,即中国的改革开放和经济发展不仅影响着人民的生活水平,也影响着人们的价值观念、文化传统和政治生活。就政府治理来看,政府与公民的关系就发生了巨大的改变。^① 世界各国的治理实践充分证明,社会经济体制类型与治理模式之间存在着密切的内在关联,即计划经济体制条件下的治理模式,同市场经济体制背景下的治理模式,肯定有着根本性的差别。因此,随着当代中国由高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制的转型,随之带来了中国由传统农业社会向现代工业社会、政治国家向公民社会、封闭型社会向开放型社会的转型。具体而言,改革开放以来,我国经济体制的改革可以分为三个阶段。一是自 1978 年十一届三中全会召开至 1993 年十四届三中全会提出关于建立社会主义市场经济体制的若干问题的决定,为我国进行以市场为取向的经济体制改革阶段,但在这个阶段,计划经济体制仍占主体地位。二是从 1993 年十四届三中全会的召开到 2003 年十六届三中全会作出关于完善社会主义市场经济体制的若干问题的决定,为我国初步建立社会主义市场经济体制的经济体制改革阶段。这个阶段,表现为计划经济体制向市场经济体制的逐步过渡,具有典型的混合经济的特点。三是从 2003 年十六届三中全会召开至今,为我国社会主义市场经济体制不断完善的经济体制改革深化阶段,计划经济体制逐步退位,已经不是占社会主体地位的经济体制。作为社会转型的原动力,我国上述不同时期的经济体制改革所引发的社会变革具有明显不同的特点,这表现在社

^① 俞可平. 增量民主与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005, 2 版. 135.

会治理的模式上，也出现了从统治行政向管制行政、从管制行政向公共管理梯级过渡和同时并存的特点。尤其是党的十六大召开以来，树立和落实科学发展观以及构建社会主义和谐社会的提出，为我国社会主义市场经济体制改革的深化注入了新的活力并明确了进一步的发展方向。与之相适应，作为对社会转型与治理变革的内在关系的回应，以责任、法治、回应、效率为主要价值目标的公共治理理论及其实践在我国逐步兴起。作为一套逐步发展起来的管理公共事务的全新理念和技术，它已经成为各国政府面对一系列现实公共问题而提出的一种新的管理范式。而同样在这个社会治理领域，中国的法制也经历了并正在经历着一场深刻的变革。中国法制的危机是在市场经济体制改革的冲击下产生的，同时，市场经济的改革又为新法制的生长提供了机遇。从这个意义上说，“法制变革的基本任务就是通过政治体制的现代化来尽早为市场奠定非市场性的基础，以防止为健全的大规模市场机制所需要的普遍信用也被特殊化的市场性本身所噬殆尽”。^① 从计划经济到市场经济，法制改革的基本方向就是走向法治，而这在当代中国不仅是必要的，也是现实可行的。尽管现代市场经济的一个重要特征就是崇尚法治，现代市场经济必然是法治经济已经成为我们的理论共识，但在我国进入科学发展的新阶段，市场经济存在和发展的法治条件不但未被削弱，反而得到了进一步的加强，市场经济对法治的需求越来越突出、迫切。市场经济呼唤法治，公共治理呼唤法治，这将为我国行政管理模式的变革拉开新的序幕。

海关作为国家的进出境监督管理机关，在改革开放后也进入了新的发展时期。与上述我国社会转型与治理变革相适应，我国海关行政总体上也经历了从管制行政向服务行政的变迁。就当前的海关行政而言，它具有典型的混合行政特点，官僚制模式日渐完善与现代化，企业家政府模式的影响日渐深入，新公共服务模式或治理模式开始孕育并发展。与这些海关行政变革的要求所存在的差距，构成了海关法制迈向海关法治的发展动力。进入 21 世

^① 季卫东：《宪政新论：全球化时代的法与社会变迁》[M]，北京：北京大学出版社，2002，1 版：83。