



# 海关规范性文件制定管理办法

(~~2014~~年 10月 08日海关总署令第 228号公布)

## 第一章 总 则

第一条 为了加强海关规范性文件的管理,规范制定程序,保证海关规范性文件的质量,根据《中华人民共和国立法法》和国家有关行政法规,结合海关工作实际,制定本办法。

第二条 本办法所称的海关规范性文件,是指海关总署、直属海关依法在权限范围内按照规定程序制定的、涉及行政管理相对人权利、义务、具有普遍约束力的文件,包括海关总署依照《规章制定程序条例》制定的规章及其解释、海关总署公告及各直属海关公告。

上述文件以外的其他文件的起草及管理适用海关总署及直属海关关于公文处理的有关规定,但其中有涉及管理相对人权利义务内容的,应当按照本办法制定海关规范性文件。

第三条 海关规范性文件的立项、起草、审查、决定、发布、备案、解释、修改、废止等适用本办法。

第四条 制定海关规范性文件应当符合下列原则:

- (一)符合宪法、法律、行政法规和其他上位法的规定;
- (二)保障行政管理相对人的合法权益;
- (三)体现海关的职权与责任相一致;
- (四)科学规范行政行为,正确履行政府职能;
- (五)实事求是,保证规范性文件切实可行,便于操作;
- (六)保证规范性文件的公开透明;
- (七)符合精简、统一、效能的要求。

第五条 海关总署法制机构负责对全国海关规范性文件制定工作进行指导、监督,承担对海关总署制定的规范性文件的计划、

组织起草、审查、监督等工作,负责与全国人大法制机构、国务院法制机构进行联系、协调及规章备案等工作,负责与国家有关部门法制机构就法规管理工作进行联系。

广东分署法制机构负责协助海关总署法制机构指导、协调广东地区海关规范性文件的管理工作,根据海关总署的授权行使监督职能。

直属海关法制机构负责对本关区的规范性文件进行计划、组织起草、审查、协调、公布、备案等工作。

第六条 海关规范性文件在发布前应当经海关法制机构审查。

第七条 起草海关规范性文件应当结构严谨、内容完备、形式规范、条理清楚、用词准确、文字简洁。

第八条 海关规范性文件应当通过海关因特网站、海关公告栏等途径向社会公开。

第九条 下列文件不得在海关行政执法过程中作为执行依据:

(一)与法律、行政法规、海关总署规章及其解释等上位法相抵触的;

(二)海关公文中有涉及行政管理相对人权利义务内容但未按规定制定规章或公告的;

(三)海关规范性文件未经法制机构审查的。

## 第二章 海关规范性文件

### 第一节 海关规范性文件

第十条 关于海关某一方面行政管理关系的较为完整全面的规范,并涉及管理相对人权利义务的,应当由海关总署制定规章。

第十一条 制定规章应当经过立项、起草、征求意见、法制机构审查、提交审议、署办公会议审议、发布等程序。

第十二条 海关总署实行立法年度制度,每年的1月1日起至次年12月底为一立法年度,按照立法年度制定需要制定和修改规章的年度立法计划。

年度立法计划应当严格执行。在特殊情况下，经主管署领导同意，法制机构可对计划进行调整。

第十三条 摇海关总署各业务部门认为需要制定或修改规章的，应当在新的立法年度开始前提出立项申请，报海关总署法制机构。

第十四条 摇报送制定规章的立项申请，应当包括制定规章的必要性、可行性、拟解决的主要问题、当前的现状、拟确立的主要制度以及起草单位项目负责人、经办人、拟完成起草的时间等内容的说明。

拟订立项申请应当征求相关部门的意见。

第十五条 摇直属海关认为需要制定或修改规章的，可以在新的立法年度开始前向海关总署法制机构提出立法建议书，并抄报有关业务部门。立法建议书的内容参照立项申请的有关内容。

第十六条 摇海关总署法制机构对制定规章的立项申请进行汇总、协调，确定本年度的立法项目以及负责起草的部门，拟定海关总署的年度立法计划，经署办公会议讨论通过后执行。

第十七条 摇年度立法计划应当包括规章的名称、起草部门、项目负责人、拟完成时间和各阶段时间安排等。

第十八条 摇海关总署法制机构负责对年度立法计划执行情况进行检查、督促和调整。

下一立法年度开始前，海关总署法制机构对上一年度立法计划执行情况进行检查、评估，并向署领导提出报告。对于列入立法计划但未能按期完成起草任务的项目，起草部门应当就未能完成的原因向海关总署法制机构作出书面解释，并明确新的完成时间。

## 第二节 摇起摇摇草

第十九条 摇综合性规章由海关总署法制机构负责起草或组织起草，其他规章由有关业务主管部门负责起草。在特定地区适用的规章也可委托有关直属海关起草。

第二十条 摇负责起草的部门应当确定一名行政领导为项目负责人，并至少确定一名熟悉海关业务，同时具有法律专业知识的人员具体负责起草工作。

起草规章如涉及多个部门时，可由有关部门共同派人组成联

合起草小组,由主要起草部门负责牵头组织。

第二十一条 起草规章应当根据情况进行立法调研,了解实践中存在的问题,研究国内外的先进经验,并写出调研报告。

第二十二条 对某一方面的海关行政管理关系作出部分或者比较全面规定的规章应当称为“规定”;对某一项海关行政管理关系作出比较具体规定的规章应当称为“办法”;根据上位法作出的比较全面而具体的操作性的规章称为“细则”。

第二十三条 起草规章应当明确规定如下内容:

- (一) 制定的目的和依据;
- (二) 适用范围;
- (三) 主管机关或部门;
- (四) 管理原则;
- (五) 具体管理措施和办事程序;
- (六) 海关和行政管理相对人的权利和义务;
- (七) 法律责任;
- (八) 实施日期;
- (九) 需要修改或废止的有关文件中的条款;
- (十) 其他需要规定的内容。

第二十四条 起草规章起草完毕后应当形成征求意见稿,听取有关单位、署内有关部门、直属海关及行政管理相对人等各方面的意见。听取意见可以采取书面征求意见、座谈会、论证会、听证会等多种形式。

第二十五条 有下列情形之一的应当将规章草案向社会公布,必要时可举行听证会:

- (一) 涉及行政管理相对人切身利益的;
- (二) 征求意见时存在重大分歧的。

第二十六条 起草规章应当撰写起草说明。起草说明应当包括下列内容:

- (一) 立法必要性,包括管理现状、主要问题等;
- (二) 立法的主要依据;
- (三) 现行的有关规范性文件规定,是否需要修改或废止;
- (四) 起草过程;
- (五) 拟采取的管理措施及可行性分析;
- (六) 征求意见情况及协调情况;

(七)需要说明的其他问题。

### 第三节 摇审摇摇查

第二十七条摇报送审查的规章送审稿应当由起草部门负责人签署后报法制机构审查。

几个部门共同起草的规章送审稿,应当由起草部门负责人共同签署后报法制机构审查。

第二十八条摇下列材料应当与规章送审稿一并报送法制机构审查:

- (一)起草说明;
- (二)国内外有关立法的背景材料;
- (三)有关法律依据;
- (四)与此规章内容有关的规范性文件;
- (五)汇总的各方意见;
- (六)听证会笔录;
- (七)有关调研报告;
- (八)如需制定实施细则,应当提交实施细则的主要内容和实施细则拟出台的时间;
- (九)其他需要报送的材料。

其中(一)、(三)、(四)、(五)项为必备材料。

第二十九条摇法制机构主要从以下方面对送审稿进行审查:

- (一)是否符合法定权限和程序;
- (二)是否符合立法原则;
- (三)是否与其他规章相协调、衔接;
- (四)是否已对有关不同意见进行协调;
- (五)是否具有可行性;
- (六)是否符合立法技术要求;
- (七)需要审查的其他内容。

第三十条摇海关总署法制机构可以就送审稿有关问题征求有关方面意见,还可召开座谈会、听证会。必要时可再次进行调研。

第三十一条摇除特殊情况外,海关总署法制机构应当自收到送审稿之日起 猿园日内对送审稿提出审查报告,对草案涉及的有关法律问题、协调过程中的争议问题以及修改情况作重点说明,得出

审查结论。由法制机构负责人签署的书面审查报告应当反馈起草单位。

第三十二条 规章送审稿有下列情形之一的，海关总署法制机构可以予以缓办或退回起草单位：

- (一) 制定规章的基本条件尚不成熟的；
- (二) 起草单位未与有关部门进行协商的；
- (三) 有关部门对送审稿的内容有较大争议且理由较为充分的；
- (四) 送审稿所附材料不齐全的；
- (五) 未按规定程序办理的；
- (六) 其他不宜提交署办公会议审议的情况。

被缓办或退回的规章送审稿经起草单位按要求改正符合报审条件的，可按规定程序重新报送法制机构审查。

第三十三条 起草单位根据海关总署法制机构提出的审查意见对送审稿进行修改，形成规章草案。

法制机构审查过程中提出重大修改意见的，应当与起草单位协商。

第三十四条 规章需要与国务院有关部门会签的，规章草案经海关总署法制机构审查并经署领导签批后送有关部门。

#### 第四节 规章审议与公布

第三十五条 海关总署法制机构根据审查结果决定是否将规章草案提交署办公会议进行讨论。决定提交讨论的，海关总署法制机构负责人应当签署《提交署办公会议审议建议书》。

第三十六条 规章应当经署办公会议审议决定。审议规章草案时，起草单位负责人对规章草案作起草说明，海关总署法制机构负责人就审查情况进行说明。委托直属海关起草的规章也可由委托的有关业务部门作起草说明。

第三十七条 规章草案经署办公会议审议并原则通过后，起草部门根据审议中提出的修改意见会同海关总署法制机构对草案进行修改，并起草署令，经署领导签发以海关总署令形式予以公布。

对审议中存在重大原则性分歧意见未予通过的草案，由起草

部门根据署办公会议要求,会同海关总署法制机构、有关业务部门和有分歧意见的部门再次协调、讨论,提出修改稿,提交海关总署办公会议再次审议。

第三十八条 海关总署与国务院其他部门联合发布的规章应当在草案经署办公会议讨论原则通过并由署领导签发后送联合发布的部门签发。

由国务院其他部门主办并与海关总署联合发布的规章由署领导签发。

第三十九条 海关总署令应当载明序号、规章名称、署办公会议审议通过日期、有关规定的废止情况、施行日期、署长署名、公布日期等内容。

海关总署与国务院其他部门联合发布的规章由署长及联合制定部门的首长共同署名公布,使用主办机关的命令序号。

除特殊情况外,规章应当自公布之日起 15 日后施行。

第四十条 规章签署公布后应当在《海关总署文告》上刊登。

第四十一条 规章公布后 15 日内,由海关总署法制机构按照有关行政法规规定的程序和要求向国务院法制机构办理规章备案手续。

第四十二条 规章的文本以《海关总署文告》刊登的文本为正式文本。

第四十三条 规章的外文正式译本,应当由海关总署法制机构组织翻译,或进行审定。

## 第五节 规章修改与废止

第四十四条 遇有下列情形之一的,规章应当及时修改:

(一)因有关法律、行政法规的修改或废止,需要作相应修改的;

(二)因实际情况发生变化,需要增减或者改变内容的;

(三)其他应当予以修改的情况。

修改规章的程序参照制定规章的程序。规章修改后应当将全文重新发布。原规章应当明文废止。

第四十五条 遇有下列情形之一的,规章应当及时废止:

(一)因有关法律、行政法规废止或者修改,失去制定依据或

者没有必要继续执行的；

(二)因规定的事项已执行完毕或者因实际情况变化,没有必要继续执行的；

(三)新的规章已取代了旧的规章的；

(四)其他应当予以废止的情况。

第四十六条摇对需要废止或者已经失效的规章由海关总署明文废止或者宣布失效。

对新制定的规章可以替代旧的规章的,应当在新的规章中列出详细目录,明文废止被替代的规章。

### 第六节 摇规章的解释

第四十七条摇规章的解释权归海关总署,海关总署各部门及直属海关均无权对规章进行解释。

第四十八条摇规章有下列情形之一的,可以进行解释：

(一)规章的规定需要进一步明确具体含义的；

(二)规章制定后出现新的情况,需要明确适用规章依据的。

第四十九条摇直属海关可以向海关总署提出对规章进行解释的请示,海关总署也可主动对规章进行解释。

第五十条摇规章解释可以由规章的原起草部门起草,也可由海关总署法制机构起草。规章解释起草完毕后应当连同起草说明一并报海关总署法制机构进行审查。经海关总署法制机构审查同意后,提交署办公会议审议决定,并参照公布规章的程序以海关总署令形式予以公布。

第五十一条摇海关总署对规章作出的解释与规章具有同等效力。

第五十二条摇行政法规授权海关总署进行解释的比照上述程序办理。

## 第三章 摇海关总署公告

第五十三条摇海关总署可就涉及行政管理相对人权利义务的具体事项向国内外发布公告。公告不得设定对行政管理相对人的行政处罚。

愿

第五十四条 摇海关总署公告起草完成后应送海关总署法制机构审查。

第五十五条 摇海关总署法制机构在对海关总署公告草案进行审查时应当注意审查以下方面：

(一)合法性 是否有与法律、行政法规、规章相抵触的内容，是否符合规定的程序；

(二)公开性 对外公告内容是否与对内通知分开；

(三)规范性 发文形式、用语等方面是否规范；

(四)协调性 与其他规范性文件是否协调、衔接；

(五)其他应当审查的方面。

第五十六条 摇海关总署法制机构在审查中对海关总署公告草案有不同意见的，应当与起草部门协商。

第五十七条 摇海关总署公告经海关总署法制机构审查通过后，应当报署领导签发。

第五十八条 摇以公告形式发布的内容如需要修改或废止，应当以公告形式重新发布。

## 第四章 摇直属海关公告

第五十九条 摇直属海关制定的关于本关区某一方面行政管理关系的涉及管理相对人权利义务的规范，应当以公告的形式对外发布，有关的管理规范可作为公告的附件。直属海关制定的公文中有涉及管理相对人权利义务内容的，应当就有关内容对外发布公告。

第六十条 摇直属海关依照本办法制定公告限于以下情形：

(一)本关区特有的情况；

(二)根据海关总署规范性文件制定的涉及行政管理相对人权利、义务的具体操作规程。

直属海关制定公告的内容属于海关总署尚未明确事项的，应经海关总署批准。

第六十一条 摇直属海关制定公告由本关法制机构或业务部门起草。起草部门起草过程中应当听取本关区有关单位及行政管理相对人等各方面的意见。听取意见可以采取书面征求意见、座谈会、论证会等多种形式。

第六十二条 直属海关业务部门起草的公告在起草完毕后应当送法制机构审查。直属海关法制机构审查业务部门起草的公告参照海关总署法制机构审查公告的要求办理,并提出书面审查报告。必要时可再次征求本关区各有关部门及行政管理相对人的意见。

第六十三条 直属海关制定公告,其内容属于需报海关总署批准的或属于其他重要事项的,应当经关务会或关长办公会议审议决定。

第六十四条 经海关总署批准的公告应当以直属海关名义对外发布。

第六十五条 直属海关制定的公告,应当自发布之日起 5 日内报送海关总署备案。

第六十六条 报送备案的直属海关应当以关发文形式将备案报告及有关公告径送海关总署法制机构,并按规定报送电子文本,同时抄报总署有关业务主管部门。

第六十七条 直属海关的法制机构负责本关发布的公告的备案工作。海关总署法制机构对备案工作进行检查监督。

第六十八条 海关总署法制机构对于报送备案的直属海关公告进行监督审核,符合规定的予以备案登记,不符合规定的,不予备案登记,并可责令报送海关自行纠正或撤销。

第六十九条 经备案登记的直属海关公告由海关总署法制机构定期公布目录。

## 第五章 附 则

第七十条 海关总署起草行政法规参照本办法规定的程序办理。

第七十一条 对于违反本办法制定的规范性文件,海关总署可责令限期改正、对有关规范性文件予以撤销,并可根据情况对有关单位和责任人员给予通报批评或者行政处分。

第七十二条 本办法自 2014 年 1 月 1 日起施行。2009 年 1 月 1 日下发的《海关总署关于制定规范性文件的管理规定》(署法〔2009〕2 号)同时废止。