

第一章 中国口岸行政法概述

一、对外开放的实施与中国口岸行政法

中国经济和世界经济的发展证明，中国经济的发展离不开世界经济，世界经济如离开中国经济也同样是不完整的。中国要走向世界实现对外开放已是我国政府坚定不移地方针。

坚持“对外开放”，就是在坚持四项基本原则，坚持独立自主的基础上，打开国门，以平等互利为原则，发展同世界各国的政治、经济合作与交流。实现对外开放首要地就是要打开国门，建立“口岸”，通过口岸实现与各国的友好往来。因此，口岸建设是我国对外开放的标志，目前我国口岸建设进入了一个极好的发展时期。迄今为止，国务院批准对外开放的一类口岸已达 224 个，地方开放的二类口岸逾 300 多个，有效地保障了我国对外开放国策的实施。

在对外开放中，必须善于把握对外交流中涉及到的国家利益冲突和平衡，寻找那些利益的汇合点，而要达到这个目标，要靠制度和法律。口岸作为国家对外开放的大门，我们一定要在坚持开放的前提下，把好国门，既使我国走向世界，与世界

各国互通有无；又使我国的民族经济得到可喜的发展，国家逐步富强起来，人民安居乐业。这要求国境口岸建设必须在法制的轨道上运转，这也正是口岸行政法的任务。

二、口岸

口岸，是由国家设立的边防检查、海关、港务监督、卫生检疫、动植物检疫、商品检验等检查检验机构，和国家设立的其它口岸管理机构对人员、货物、交通工具出入国境（港口、机场、车站、通道等）实施监督管理的渠道的总称。随着我国对外贸易、国际交往和旅游事业的发展，将推动进一步地开放新的口岸。为加强口岸工作，国务院于 1985 年 9 月 18 日发布了《关于口岸开放的若干规定》，使口岸工作纳入法律的调整范围。

任何口岸的开放和关闭，都需经全国人民代表大会常务委员会、国务院或省一级人民政府审批后公布执行。目前，一般涉及我国内河港口的对外开放需经全国人民代表大会常务委员会批准，国家一类口岸的开放由国务院批准，国家二类口岸的开放由省一级人民政府批准。

口岸实质上是国家设立的供人员、货物、交通工具出入国境的通道。一般地根据有关法律的规定，一类口岸具体是指：
(1) 对外国船舶、飞机、车辆等交通工具开放的海、陆、空客货口岸；(2) 只允许我国籍船舶、飞机、车辆出入国境的海、陆、空客货口岸；(3) 允许外国籍船舶进出我国领海内的海面交货点。二类口岸具体是指：(1) 依靠其它口岸派人前往办理出入境检查检验手续的国轮外贸运输装卸点、起运点、交货

点；(2) 同毗邻国家地方政府之间进行边境小额贸易和人员往来的口岸；(3) 只限边境居民通行的出入境口岸。

凡是批准开放的口岸，应根据需要设立边防检查、海关、港务监督、卫生检疫、动植物检疫、商品检验等相应地检查检验机构，以及国家规定的其它口岸管理机构。由上述机构根据有关法律确立的职责，分别负责各自主管事项的监督管理。

三、口岸行政法的调整对象

口岸工作从它产生的那天起，就是一项法制性很强的工作。因为针对进出国境的人员、货物、交通工具的检查检验本身必然带有国家强制性，作为实施口岸检查检验的国家特定行政机关，如没有国家通过法律赋予的对进出国境的人员、货物、交通工具行使检查检验的权力，也就无法有效地开展工作。现代条件下，一般地国家通过制定法律的形式，对口岸实施检查检验的特定行政机关享有什么权力，权力的行使规则及其程序作出明确的规定，将口岸的检查检验工作纳入法制的轨道。口岸行政法就是国家有权机关制定的有关实施进出国境口岸的检查检验的法律规范的总称。

口岸行政法的调整对象，是各口岸检查检验行政机关依据有关法律赋予的权力实施检查检验过程中所产生的行政关系。它主要通过规范享有口岸检查检验权力的组织——特定的行政机关，口岸检查检验权力的行使，以及口岸检查检验权力行使引起的法律后果予以救济来完成调整的。目的在于确认和建立符合国家利益的对外开放口岸的法律秩序。分述如下：

（一）口岸行政法是规范享有国家口岸检查检验权力的特定行政机关的法律

口岸行政法调整口岸检查检验行政机关在实施检查检验活动过程中所产生的行政关系，首先应规范口岸检查检验权力的享有者——边防检查、海关、港务监督、卫生检疫、动植物检疫、商品检验等检查检验行政机关。因为确定谁享有口岸检查检验权力。它的权力的范围如何，乃是实现口岸行政法全面调整首要应解决的问题，应调整以下的关系。

1. 国家权力机关与口岸检查检验行政机关的主管行政机关和各口岸检查检验行政机关的关系。

2. 国家行政机关与各口岸检查检验行政机关之间的关系。包括国家最高行政机关——国务院与各口岸检查检验行政机关的主管行政机关的关系，如国务院与口岸卫生检疫行政机关的主管行政机关——卫生部的关系；主管行政机关与各自主管的口岸检查检验行政机关的关系；各口岸检查检验行政机关相互之间的关系；国家口岸管理行政机关与各口岸检查检验行政机关之间的关系。

总之，通过上述关系的调整，在于明确各口岸检查检验行政机关的权力，保障各口岸检查检验行政机关在各自的职权范围内行使权力，并有效地协调好各方面的关系。

（二）口岸行政法是调整各口岸检查检验行政机关行使国家赋予检查检验权力的法律

口岸行政法具有其特定的调整对象，即其只调整各口岸检查检验行政机关行使国家赋予的检查检验权力过程中所产生的行政关系。即各口岸检查检验行政机关作为国家权力的享有者

与其相对一方当事人因行使国家赋予的口岸检查检验权力而建立起来的关系。如边防检查机关通过对出入国境的人员实施检查，准予入境或出境，而与该入出境的人员建立起来的关系。这类关系主要有以下几方面：

1. 各口岸检查检验行政机关与出入境的人员的关系。
2. 各口岸检查检验行政机关与办理出入境货物的人员、法人或其它组织的关系。
3. 各口岸检查检验行政机关与出入国境交通工具的所有者、使用者的关系。

（三）口岸行政法是对行使口岸检查检验权力所造成的有损于相对一方当事人权益的后果实施救济的法律

口岸管理任务的完成，是通过各口岸检查检验行政机关实施国家赋予的口岸检查检验权力达到的。有权力必有救济，一旦口岸检查检验行政机关行使权力的活动侵害或损害了相对一方的合法权益，就应当为其提供救济的途径，使相对一方当事人能够及时地通过救济途径依法维护自己的权益，使受到侵害的权利得到恢复，受到损害的利益得到赔偿。为此，口岸行政法调整以下两方面关系。

1. 行政复议机关与相应口岸检查检验行政机关及其相对一方当事人之间的关系。
2. 人民法院与口岸检查检验行政机关及其相对一方当事人之间的关系。

总之，上述三方面构成了口岸行政法的主要内容，其目的在于使各口岸检查检验行政机关依法实施国家赋予的口岸检查检验权力，确认和建立符合国家利益的法律秩序。

四、口岸行政法的特征

由于口岸行政法是针对出入国境口岸这一特定对象进行调整，与其它部门行政法相比，具有其独特之处。

（一）口岸行政法调整对象的广泛性

口岸行政法的调整对象总的来讲，是调整各口岸检查检验行政机关与出入国境的人员及其货物、交通工具的所有者、使用者、代理者的关系。但在具体实施过程中，各口岸检查检验行政机关具有的检查检验权力的性质和目的的不同，使口岸行政法所包容的各个法具有自己的特定调整对象。海关法调整海关与出入境的货物、交通工具的所有者、使用者、代理者之间发生的关系；出境入境管理法调整实施出境入境管理机关与出境入境人员之间发生的关系；国境卫生检疫法调整国境卫生检疫机关与出境入境人员及携带需检疫物品的人员、需检疫货物、交通工具的所有者、使用者、代理者之间的关系；进出境动植物检疫法调整动植物检疫机关与携带或办理动植物及其产品出入境的人员的关系；进出口商品检验法调整进出口商品检验机关与办理商品出入境的公民、法人或其它组织之间的关系；进出境交通管理法调整进出境交通管理机关与出入境交通工具的所有者、使用者、代理者之间的关系。总之，口岸行政法中的各个法都具有各自的调整对象，而各自调整对象的性质和目的又是各不相同的，因此，口岸行政法的调整对象具有广泛性的特征。

（二）口岸行政法渊源的多重性

目前，口岸行政法的渊源具有多重性的特征，法律规范的各种渊源都表现了口岸行政法的内容。宪法确立了国境及口岸检查检验行政机关设立规则等方面的内容；基本法律有《行政诉讼法》、《行政处罚法》等法律有《海关法》、《国境卫生检疫法》、《外国人入境出境管理法》、《中国公民出境入境管理法》、《进出境动植物检疫法》、《进出口商品检验法》等行政法规有《边防检查条例》、《进出口关税条例》、《出口货物原产地规则》等；规章在整个口岸行政法的渊源中所占比例最大，具体执行性的规范基本上是以规章的形式表现出来的。此外，国际条约在口岸行政法的渊源中占据着一定的位置。

（三）口岸行政法体系结构的并列性

在口岸行政法中，目前并没有贯穿、指导整个口岸行政管理工作的—部口岸行政法典，而是由众多的法律、行政法规、规章所组成的口岸行政法体系。这些法律、行政法规、规章通过相互之间的内在联系而构成口岸行政法的组成部分。另一方面，它们自身又具有相对的独立性和完整性，自成体系。如《海关法》、《外国人入境出境管理法》、《中国公民出境入境管理法》、《国境卫生检疫法》、《进出境动植物检疫法》、《进出口商品检验法》等，它们相互之间是不能互相替代，每一法律在口岸行政法中的地位都同样的重要，缺一不可。

第二章 中国口岸行政法的体系

一、中国口岸行政法的体系

口岸行政法，一方面具有内在的统一性，形成一个不可分割的整体，另一方面又有某些差别，分成若干个不同的具体的行政法律制度。口岸行政法就是这样由若干个具体的行政法律制度组成的一个有机联系的整体。它是由海关法、出境入境管理法、国境卫生检疫法、进出境动植物检疫法、进出口商品检验法、进出境交通管理法组成的、多层次、有机联系的法律统一体。

我国海关法是以《中华人民共和国海关法》作为海关法的基本法律规范，并通过实施条例、关税条例以及一系列的具体监管方面的规章等构成的。它规定了海关的性质、职责、权力、隶属关系等，确立了对进出境交通运输工具、货物的监管制度、关税的征收制度、查缉走私制度，以及违反海关法应承担的法律责任等。

出境入境管理法是由《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中华人民共和国出境入境管理法》、《中华人民共和国

《出境入境边防检查条例》等确立了出境入境管理方面的基本制度，并通过相应的实施条例以及一系列具体的出境入境管理方面的行政法规、规章组成了完整的出境入境管理方面的行政法律体系。上述法律规定了外国人入境出境、中国公民出境入境的管理机关的性质、职责、权力、以及他们之间的分工，并确认了护照与签证的管理制度、外国人入境出境管理制度、中国公民出境入境管理制度、边防检查制度以及违反法律应承担的法律责任。

国境卫生检疫法主要的渊源是《中华人民共和国国境卫生检疫法》及其实施细则，以及《公共场所卫生管理条例》，并通过《国境口岸卫生监督方法》、《艾滋病监测管理的若干规定》等一系列规章进一步明确了国境卫生检疫的基本制度。从而确立了国境卫生检疫机构的性质、职责、权力等，并确认了出入境的检疫查验制度、检疫传染病的管理制度、传染病的监测制度、国境口岸卫生监督制度以及违反国境卫生检疫法应承担的法律责任。

进出境动植物检疫法的渊源主要是《中华人民共和国进出境动植物检疫法》。它明确规定了动植物检疫机构的性质、职责、权力等，并确认了进出境动植物的检疫管理制度、以及进境、出境、过境的检疫制度和违反进出境动植物检疫法应承担的法律责任。

进出口商品检验法主要是由《中华人民共和国进出口商品检验法》及其实施细则，《中华人民共和国和货物原产地规则》以及一系列的部门规章所组成。通过上述法律规范确立了国家进出口商品检验机构的性质、职责、权力以及主管机关等，并进一步确认了进口商品检验制度、出口商品检验制度、进出口商品鉴定制度、进出口商品监督管理制度以及违反进出口商品

检验法应承担的法律责任。

进出境交通管理法主要是由《中华人民共和国海上交通安全法》、《中华人民共和国对外国籍船舶管理规则》、《外国民用航空器飞行管理规则》、《民用航空器适航管理条例》等一系列法律规范表现的。通过上述法律规范明确规定了海上、空中进出我国国境交通运输工具的主管机关以及他们担负的职责、权力，确认了交通运输工具进出境的审批制度，水中、空中、陆路交通运输工具的监督管理制度、交通事故的调查及处理制度以及违反上述法律规范应承担的法律责任。

《中华人民共和国行政复议条例》和《中华人民共和国行政诉讼法》也是口岸行政法的一个十分重要的法律渊源。由于口岸检查检验机关管理体制的特点，决定了此领域的行政复议和行政诉讼案件的审理会出现许多不同于其他行政案件的情况，所以口岸行政法必然包含行政复议和行政诉讼的内容，从而形成一个完整的口岸行政法体系。

二、适用于口岸各法律间的关系

口岸行政法的适用主要是针对进出境的人员，办理进出境的货物、交通运输工具的人（包括自然人和法人）而进行的。由于进出境的人员、进出境货物和进出境交通运输工具的复杂性所决定，对此不能采取单一的管理体制，形成了一个适应管理需要的复合的多层次的口岸管理体制，作为确立此种体制的法律，即口岸行政法也必然是一个多层次的有机联系的法律统一体。这一切则必然地为口岸行政法提出了一个新问题，即要发挥口岸行政法的整体功能，首先则必须处理好其各组成部分

法律之间的关系。

目前，在口岸管理中，口岸行政法各组成部分法律间关系处理是针对各法律的适用对象的情况来进行的。遵循的一般原则是：在法律确立分工的前提下，严格按照各自的职责、权限适用法律；在针对同一对象应共同适用的情况，则采取特殊管理优先适用，而一般管理予以保障。例如：对动植物及其产品的监管，海关将其作为进出境的货物必须进行监管，而动植物检疫机构对动植物及其产品作为进出境动植物检疫法的适用对象则也必须进行监管，在这种情况下，两种监管相比较，就货物而言，动植物及其产品与一般货物相比较就带有某种特殊性，因此，对其的特殊监管就应优先适用，也就是进出境动植物检疫法应优先适用；但作为对一般货物实施监管的海关并不因为适用了进出境动植物检疫法而放弃适用海关法，而在优先适用进出境动植物检疫法的前提下，再适用海关法对动植物及其产品从一般货物监管的角度予以适用；同时，在适用中还应对优先适用的法律的实施予以保障，即未适用特殊监管的法律，一般监管的法律不能适用。

口岸行政法的主要适用对象是出入境的人员、出入境的货物、出入境的交通运输工具。一般情况下，出入境管理法是对出入境人员适用的一般法，而针对出入境人员的健康、携带物品等的国境卫生检疫法、海关法与其相比较则是特殊的，应优先适用，而作为一般法的出入境管理法则普遍适用，并对特殊适用的法律的实施予以有力的保障。海关法是对进出境货物适用的一般法，而针对货物的情况，因种类特殊的而应优先适用，如动植物及其产品则应优先适用进出境动植物检疫法；还有因管理事项特殊而应优先适用，如针对货物质量进行特殊管理的进出口商品检验机构适用的进出口商品检验法则也应优先

于海关法适用，作为一般法的海关法则普遍适用，并对上述法律的适用起到保障作用；如从通关的角度而言，必须在附加上述因种类、因事项特殊而予以许可的前提下，海关才可签发海关的通关许可。出入境交通管理法针对出入境的交通工具的管理在整个口岸管理体制中处于一般管理的地位，针对进出境交通工具上人员、货物的监管的法律，如出境入境管理法、海关法而言则是特殊的，应优先适用，在特殊许可的前提下，交通管理机关才可予以交通工具的进出境的许可，同时，也应对特殊监管予以保障。

实质上针对上述三类主要适用对象在口岸管理中如何适用口岸行政法，则必须在“把住国门”这个大前提下，口岸各检查检验机关按照各自的权限，实行有效地职权协助，将口岸行政法作为各口岸检查检验机关的一个整体法来对待，这样才能有效地处理好它们之间的关系，才能真正将在口岸适用的各法律形成一个多层次、有机联系的口岸行政法这个法律统一体。

三、涉及港、澳、台事项 的法律适用问题

由于众所周知的历史原因，我国香港、澳门地区和台湾省，目前还不是由我国中央政府行使行政管辖权。为了解放香港、澳门和台湾问题，和平实现祖国统一，邓小平同志提出了“一国两制”的伟大构想，这一伟大构想得到了我国《宪法》的确认和反映。《宪法》第 37 条规定：“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”并且应用这一规定已顺利地解决了

香港、澳门回归祖国的问题，全国人民代表大会分别通过了《香港基本法》和《澳门基本法》，从而使《宪法》中对“一国两制”的原则规定，在两个基本法中得到了很好地贯彻，确定了我国在香港、澳门回归祖国后将实行的两种法律制度。

从目前我国尚未收回香港、澳门、台湾的行政管辖权的情况，以及在香港、澳门回归后将实行的两种法律制度的情况，实际上我国大陆地区和香港、澳门、台湾地区属于不同的法域，同时在地域间也将存在着明显的界限。因此，香港、澳门与大陆之间的交往还必须经过香港、澳门与大陆联结的边界口岸或其他口岸进行，台湾的交往同样也需要通过口岸来进行。那么对香港、澳门、台湾地区的人员、货物、交通运输工具入境仍需适用口岸行政法，将他们作为我国一个特别地区的人员处理。与此同时，一般适用各单行口岸行政法的情况下，也特别制定了有关专门涉及香港、澳门、台湾地区人员、货物、交通运输工具出入大陆地区的法律规范。在口岸行政法中，以香港、澳门、台湾地区的人员、货物、交通运输工具一般地适用对外交往的口岸行政法，对其有特别规定的适用特别规定。

第三章 中国口岸行政法 的原则和作用

一、中国口岸行政法的原则

中国口岸行政法的基本原则，就是制定和实施口岸行政法规规范，从事口岸管理活动的基本准则。是各口岸检查检验机关及工作人员和出入国境的人员。办理出入境货物及交通运输工具的具有普遍指导作用的基本准则。它不仅是我国调整口岸行政关系的指导思想，而且也是我国口岸行政立法、执法以及进行法律解释和研究的基本精神和依据。

由于口岸行政法的特殊性所决定，在遵循行政法一般原则即合法合理原则的基础上，口岸行政法还应遵循在其领域所体现出的特有的原则。即维护国家主权原则、信守国际条约、尊重国际惯例的原则、对等原则。

（一）维护国家主权原则

国家主权，是指国家可以按照自己的意志，独立自主不受外来干涉处理本国的对内对外事务。1949年联合国大会决议

通过的《国家权利义务宣言》（草案）第 2 条规定：“各国对其领土以及境内的一切人与物，除国际法公认的豁免者外，有行使管辖之权。”口岸管理本身就是直接行使国家主权的活动，因此，作为口岸管理活动依据的口岸行政法则必然将维护国家主权作为一项基本原则。它主要包括以下内容：

1. 设立国境口岸，对出入境人员、货物、交通运输工具实施检查检验是国家主权的具体表现。只有国家有权设立作为进出境通道的口岸，任何人都无权约定在国家设立国境口岸之外的地区办理进出境事务。

2. 我国各口岸检查检验机关是国家行政机关或法律授权的组织，他们代表国家行使对出入境事务的管理。口岸各检查检验机关在我国宪法和法律规定的范围内，对出入境的各种事务实施管理，不受任何外来势力的干涉。

3. 进出境的人员，办理进出境货物、交通运输工具的公民和法人，不管其是中国公民、法人，还是外国公民、法人，都应遵守我国的法律，服从我国各口岸检查检验机关的管理，不得以任何借口规避法律或拒绝口岸检查检验机关的管理。同样，他们的合法权益受我国法律的保护。

4. 我国实行对外开放的国策，打开国门，是根据本国的国情和实际需要，在维护我国社会公共利益，保障社会主义现代化建议的基础上进行的。也就是说，在“打开国门”的同时，还应“把好国门”。因此，要求我国各口岸检查检验机关对违反我国法律规定，损害我国社会公共利益的，可以通过行政制裁等手段进行限制、禁止或打击，以维护国家利益和社会公共利益。

在口岸行政法中维护国家主权原则的核心，是要求我国的口岸检查检验机关的检查检验活动，应符合我国国情，并通

检查检验活动维护国家主权。在开放的前提下，把好国门，保障我国的社会公共利益，促进社会主义现代化建设的顺利进行。

（二）信守国际条约、尊重国际惯例的原则

要保障国境口岸的秩序，使国际交往顺利进行，就要求国家应信守国际条约、尊重国际惯例。为此，我国口岸行政法将其作为一项基本原则。

一国批准或参加某个国际条约，就承担了该条约的义务，必须遵照执行，并且缔约国有责任使自己的国内法的规定与条约的规定保持一致，如果有抵触的，应以国际条约的规定为准。在我国口岸行政法中是严格信守国际条约的，在各项具体的口岸行政法中都因此作出具体规定，如《中华人民共和国国境卫生检疫法》第 24 条规定：“中华人民共和国缔结或者参加的有关卫生检疫的国际条约同本法有不同规定的，适用该国际条约的规定。但是，中华人民共和国声明保留的条款除外。”总之，我国的口岸检查检验机关的活动应严格信守自己缔结和参加的各项国际条约，并履行应承担的国际条约义务，并同时将此转化为国内法，以有力地保证其的实施，使通过口岸进行的国际交往顺利进行。

在国际交往中，有许多约定俗成的惯例，国际惯例作为国际上的习惯作法，要依靠各国自觉遵守来维护。我国尊重认可的各项国际惯例，并努力将其运用到口岸各项检查检验活动中，弥补口岸法制建设的不足，提高工作效率。

（三）对等原则

我国政府在处理对外事务中，采用国际惯例中的对等原

则，在口岸行政法也应适用对等原则。

在口岸行政法中对等原则的主要体现是，凡是进出我国国境的外国公民，办理进出我国国境货物、交通运输工具的外国公民、法人，给予其我国公民、法人同等的权利义务的待遇，即国民待遇，不首先作任何限制其权利义务的规定。如果某国政府对我国公民或法人的权利和义务加以限制，相应地我国政府也对该国公民、法人的权利义务予以同样的限制；外国政府对我国公民或法人给予优惠待遇的，我国政府也同样地对该国公民或法人予以优惠待遇。

二、中国口岸行政法的作用

口岸行政法作为我国涉外行政法中的一个不可缺少的组成部分，要我国对外开放国策的实现中起到了十分重要的作用，它使我国对外开放的国策得以具体化和法律化，并主要体现在使我国对外开放的通道正常运转，使国家的利益得到维护。

（一）创立对外开放通道正常运转的法律环境

（二）保障国家对国境口岸的管理，建立良好的口岸秩序

（三）保障出入境人员、办理出入境货物、交通运输工具的人的合法权益

（四）把好国门，严厉制裁危害国家利益的行为