

高等学校法学试用教材

海关行政法

司法部法学教材编辑部编审

主编 袁建国

中国人事出版社

高等学校法学试用教材

海 关 行 政 法

司法部法学教材编辑部编审

主 编 袁建国
副主编 叶必丰 江家喜
撰稿人 (以撰写章节先后为序)
叶必丰 丘瑾荃
张 兵 程方晓
董 俊 苗
段海群

中国人事出版社

(京)新登字 099 号

海关行政法
司法部法学教材编辑部编审
袁建国 主编

*

中国人事出版社出版
(北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)
(邮政编码 100028)
新华书店经销
北京京建照排厂激光照排
北京市通县永乐印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 10 印张 242 千字 插页 2
1993 年 12 月第 1 版 1993 年 12 月第 1 次印刷

印数:1-5000 册

ISBN7-80076-443-5/D·093
定价:7.65 元

高等学校部门行政法教材编委会

顾 问	余叔通		
主 任	罗豪才		
副主任	应松年	沈忠俊	姜明安
编 委	(以姓氏笔画为序)		
	王连昌	叶必丰	方世荣
	张焕光	张树义	皮纯协
	应松年	沈忠俊	姜明安
	罗豪才	胡建森	郁忠民
	杨海坤	杨小君	袁曙宏
	湛中乐	熊文钊	潘祐周

序 言

这十几年来,在建设有中国特色社会主义的理论的指引下,我国政治、经济、文化和社会生活各方面发生了深刻的变化,出现了充满生机、活力的好形势。建立和发展社会主义市场经济体制,发扬社会主义民主和完善社会主义法制,是我们国家当前和今后发展的重要战略任务。现代市场经济应该是规范化、制度化、法制化的有序运行的经济,从这个意义上说也就是法制经济。因此,加强行政法制建设,加强对市场的宏观调控和对社会的管理,是我们面临的一项重要任务。

我国的行政法正从不完善到比较完善。行政机关的各个部门都已有了与自己任务相适应的具有初步规模的行政法体系,依法行政的机制在整个政府部门逐步形成。但是,这一切并不意味着我国已经是一个完善的社会主义法治国家了。事实上,我国行政法的立法任务还相当艰巨,即使有了法,还有一个守法的问题。无论是行政机关及其工作人员,还是公民、法人或其他组织,都应该遵守法律,受法律的制约,特别是行政主体,必须依法行政。因此,我们还面临着宣传普及行政法的艰巨任务。正是为了适应这一需要,我们组织编写了这套部门行政法试用教材。

本套教材具有以下特点:

(一)本教材的中心内容是部门行政法。关于部门行政法的研究,目前刚在起步,书市上不仅没有系统的部门行政法系列教材,就是个别的部门行政法著作也不多见。迄今为止,行政法学界几乎

都集中于研究行政法总论,部门行政法尚未引起人们的重视。至于部门行政管理学丛书,现在已出版了一些。本教材与部门行政管理学丛书的区别在于:本教材是探讨部门行政的法律问题,而部门行政管理学丛书是研究各部门管理规律、管理制度和管理技术问题。

(二)本教材遵循理论联系实际的原则。部门行政法学属于应用法学,源于实践,为实践服务。为了保证理论和实际的密切结合,参加本教材撰写的有从事高等院校教学和科研部门以及政府机关从事实际工作的同志,最后由编委会审定。

(三)本教材涉及内容较为全面。包括该部门行政法的概念、调整对象、范围、历史发展;现行的主要法律、法规;主要管理制度、主管机关及其职责、权限;该部门的行政违法行为、行政处罚、行政复议、行政裁决、行政诉讼等。

中国部门行政法教材编委会

1993年8月

编 审 说 明

为了满足行政法教学的需要,在各有关部门的支持下,由司法部法学教材编辑部、北京大学法律系、中国人民大学法律系、中国政法大学法律系、中国法学会行政法研究会和中国社会科学院法学所等单位的一部份教授和学者组成中国部门行政法系列教材编委会,组织、策划和编写了一套部门行政法试用教材,供高等院校法律专业和实际部门培训干部选用或参考。这套教材将分批出版。第一批出版的计有:《民政行政法》、《土地行政法》、《工商行政法》、《审计行政法》、《环境行政法》、《海关行政法》,共六种。

每种教材,都是由有关学者和实际部门的专家相结合并以实际部门专家为主编写的。力求理论与实践相结合,坚持以建设有中国特色的社会主义的理论为指导,比较系统地阐述和介绍本部门行政法学的基本制度、主要法律、法规及其实施中法律问题和事实问题,并注意教材的科学性、实践性和相对稳定性。

《海关行政法》是部门行政法试用教材的一种,由袁建国任主编,叶必丰、江家喜任副主编。撰写人分别为(以撰写章节先后为序):

叶必丰	第一、二章
丘庄胜	第三章
张 兵	第四章
程方晓 叶必丰	第五章
董 俊	第六章

苗 青 聂海群 第七章

苗 青 董 俊 第八章

全书由叶必丰、江家喜设计提纲和组织撰写,由叶必丰修改、统稿,由袁建国审稿、定稿。

由于水平所限,缺点和错误在所难免,请读者批评指正,以便再版时修正补充。

司法部法学教材编辑部

1993年8月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 海关行政法概述.....	(1)
第二节 海关行政法的效力	(10)
第三节 海关行政法律关系	(18)
第二章 海关行政主体	(27)
第一节 海关行政主体	(27)
第二节 海关的组织	(35)
第三节 海关的职权	(48)
第三章 海关行政行为	(57)
第一节 海关行政行为概述	(57)
第二节 抽象海关行政行为	(68)
第三节 具体海关行政行为	(80)
第四章 海关监管	(94)
第一节 海关监管概述	(94)
第二节 一般进出境货物的监管.....	(100)
第三节 特殊进出境货物的监管.....	(113)
第四节 进出境运输工具的监管.....	(138)
第五节 进出境物品的监管.....	(149)
第五章 关税征收	(161)
第一节 关税.....	(161)
第二节 海关税则.....	(173)
第三节 关税的征管程序.....	(182)

第六章 海关行政处罚	(191)
第一节 海关行政处罚概述	(191)
第二节 海关行政违法	(203)
第三节 海关行政处罚程序	(214)
第七章 海关行政复议	(225)
第一节 海关行政复议概述	(225)
第二节 海关行政复议的范围、管辖和参加人	(235)
第三节 海关行政复议程序	(245)
第八章 海关行政诉讼和海关行政赔偿	(257)
第一节 海关行政诉讼概述	(257)
第二节 海关行政诉讼程序	(266)
第三节 海关行政赔偿	(275)
附录 有关法规	(286)
《中华人民共和国海关法》.....	(286)
《中华人民共和国海关行政处罚实施细则》.....	(301)

第一章 绪 论

第一节 海关行政法概述

一、海关

(一)海关的定义

海关的英文是“custom house”、“maritime customs”。《布莱克法律辞典》对海关的解释是：“设在货物进出口地的机构或办公室，其职责是收取或支付根据进出口情况应收取或应支付的关税、优惠或退税，以及为船只等交通工具验关放行，是对商品进口税进行检查和估价的一个政府机关。”^①

在我国，早在西周和春秋战国时期，就有“关”，即边境关，具有今天海关和边防检查站的性质，但还不具有海关的主要特性。汉代《烈女传·珠崖二义》首次正式使用“海关”一词，但当时是否有海关，史料不详。^②从唐代开始，类似于今天海关的组织称为“市舶”；到鸦片战争后，才正式有海关。

根据我国《海关法》的规定，海关是国家的进出关境监督管理机关。它具有下列特征：

1. 海关是国家行政机关。国家行政机关是指国家为行使其职

^① Henry Campbell Black:《Black's Law Dictionary》, Fifth Edition, West Publishing Co., 1979.

^② 邹瑞汉编:《中国海关与海关法基本知识》第19页, 贵州人民出版社1989年6月第1版。

能、实现其目标和任务而设置的执行法律,对各项行政事务进行指挥、组织、协调和监督的国家机关。国家按所管理的行政事务的性质,设置了各种不同的行政机关,海关是其中之一。因此,它有别于国家立法机关和国家司法机关。

2. 海关是监督管理机关。从职能上看,海关是实现国家监督职能的机关。因此,它区别于实现指挥、组织、协调等职能的国家行政机关,如国务院和地方各级人民政府及民政、计划、经济、文化、科技、交通等行政部门。

3. 海关是对进出关境活动行使监督管理权的机关。海关行使监督管理权的对象是进出关境的货物、物品和交通工具,行使监督管理权的方式是监管、征收关税、查缉走私和统计。因此,海关又不同于有监督管理职能的其他国家行政机关,如环境保护、工商行政管理、物价等行政主管部门。

4. 海关无论是对内对外都代表着国家。海关对进出关境活动的监督管理,对内是代表国家行使统治权,对外是代表国家行使国家主权。

(二)关境

关境的英文是“Customs Territory”,即海关境域。关境是一个国际上通用的概念,指适用于同一海关法的全部领域,由关境陆地、水域及其上空所组成。

我国的海关行政法规对关境范围未作具体界定,但一般认为是指除享有单独的关税地区地位以外的我国全部领域。所谓“享有单独的关税地区”,是指在我国境内,可参加关税和贸易总协定、关于国际纺织贸易安排等有关的国家组织和国际贸易协定,包括优惠贸易安排的特定地区。根据《中英关于香港问题的联合声明》的规定,1997年后的香港特别行政区将保持独立关税地区的地位。但是,我国目前享有关税优惠的各经济特区、经济技术开发区,不属于单独关税地区。

关境和国境是两个不同的概念。国境是指一个主权国家的领域范围。一般情况下,关境境域和国境领域是一致的。但结成关税同盟的国家,境域却超过了领域。例如,欧洲共同体国家的国境都在同一个约定的关境内。在设立自由港、自由贸易区等特定区域,但又没有结成关税同盟的国家,则境域比领域小,如新加坡,因为这些特定区域虽在国境内却都在关境外。

二、海关行政法

海关行政法是指调整海关和相对人之间在海关进出关境监督管理活动中所形成的社会关系的法律规范的总和,是行政法的一个分支。

(一)海关法是行政法

从性质上看,有关海关进出关境监督管理的法,属于行政法,是行政法的有机组成部分。以为人们公认的法律所调整的社会关系的性质和调整方法为标准,可把法律划分为刑法、民法和行政法三大部门。凡是调整平等主体间以财产为内容的法律,称为民法。凡是以刑罚作为调整方法的法律,称为刑法。凡是调整行政主体和相对人之间不平等的行政关系的法律,称为行政法。根据我国法律的规定,海关享有行政主体资格。海关运用行政权,对进出境活动进行监督管理,适用法律规范,具有强制性,其意思表示对法律关系的形成、变更和消灭具有先定力。海关作为行政主体,同相对人之间的地位是不平等的,不是以自愿、等价有偿和意思表示一致为原则的。由此可见,有关海关进出境监管的法律规范,是行政法规范。这些法律规范的总和,称海关行政法。

(二)海关行政法是行政法的分支

从地位上看,海关行政法是行政法的一个分支。行政法是一国法律体系中仅次于宪法而与刑法、民法相并列的一个基本法律部门。它包括行政组织法、人事行政法、公安行政法、环保行政法、劳

动行政法、文化行政法、科技行政法、工商行政法、交通行政法、工业行政法、农业行政法、商业行政法和海关行政法等。因此,海关行政法并不是法律体系中的一个基本法律部门,而只是行政法这个基本法律部门中的组成部分或分支。属于第三层次的法律部门。海关行政法作为法律部门,在法律体系中居于第三层次,并不是说海关行政法规范的效力都是第三层次的。海关行政法规范的效力等级,要根据制定机关的地位等分别确定。

(三)海关行政法是由若干部分构成的有机整体

从构成上看,海关行政法包括规定海关行政主体地位的法律规范、关于海关行政行为法律规范和有关海关行政救济的法律规范。其中,第一部分具体包括海关的设置、组织、领导体制、职责权限,海关工作人员的任免和权利义务,海关的行政主体资格等。第二部分是海关行政法的重点或核心,具体规定海关行政行为的要件、内容、形式和程序等。第三部分主要包括海关行政复议和海关行政诉讼。它们的有机组合,构成了海关行政法体系。

(四)海关行政法是各种形式的海关行政法规范的总和

从法源上看,海关行政法是调整海关行政关系的法律规范的总和。它的具体表现形式有:

1. 宪法中有关海关行政的条款。例如,宪法第3条关于国家机关实行民主集中制原则的规定;第27条关于国家机关实行精简、责任制和效率原则以及同群众关系的规定;第41条关于公民有权对国家机关及其工作人员进行批评、检举或控告和要求赔偿损失的规定等,都适用于海关行政,是海关行政法的法源之一。

2. 有关海关行政的法律、法律条款和适用于海关行政的法律。《中华人民共和国海关法》是对海关进出关境监管的系统、全面的规定,是海关行政法最重要的法源。《邮政法》等法律中有关进出关境的条款,《行政诉讼法》等适用于海关行政的法律,也都是海关行政法的法源。

3. 有关海关行政的行政法规、行政法规条款和适用于海关行政的行政法规。有关海关行政的行政法规较多,如《中华人民共和国进出口税条例》、《中华人民共和国海关法行政处罚实施细则》等,是海关行政法的重要法源。《邮政法实施细则》等行政法规中有有关海关行政的条款、《行政复议条例》、《行政监察条例》等适用于海关行政的行政法规,同样是海关行政法的法源。

4. 海关行政规章及有关的其他部门规章。海关行政规章是海关行政法的渊源之一,如《中华人民共和国海关对旅客携带和个人邮寄中药材、中成药出境的管理规定》、《中华人民共和国海关关于入境旅客行李物品和个人邮递物品征收进口税办法》等。国务院其他部门规章,涉及海关行政的,也是海关行政法的法源,如卫生部制定的《进口药品管理办法》等。

5. 有关海关行政的国际条约和协定。我国参加的国际条约和我国同有关国家签订的国际协定,涉及海关行政内容的,也是海关行政法的具体表现形式。这种国际条约和协定,在有些国家(如欧洲共同体国家)还是很重要的法源。

此外,海关行政命令,如《关于转口烟、酒不准存入保税仓库的通知》等;有关海关行政的法律解释,尤其是海关总署的行政解释,如《关于对在境外加工后进口我原出口产品征免税问题的复函》等,也被海关总署收入《中华人民共和国海关法规汇编》^①中,作为海关行政法的渊源。但在学术界,这两类规范性文件能否作为法的具体表现形式,尚有争论。

(五)海关行政法是关于海关和相对人在进出境监管中权利义务的法

从内容上看,海关行政法是关于海关行政主体和相对人在进

^① 《中华人民共和国海关法规汇编》,海关总署编,中国法制出版社 1992 年 5 月第 1 版。

出境监管中权利义务的法。这就是说：

1. 海关行政法是关于权利义务的法。实际上，法都是以权利义务为核心内容的。它规定人们可以做什么或要求他人做出相应的行为；禁止人们做什么或应要求作出相应的行为。海关行政法也不例外。

2. 海关行政法所规定的权利义务，是在进出关境监管中的权利义务，而不是在商品流通中有关财产方面的权利义务，也不是在其他行政管理中的权利义务。

3. 海关行政法所规定的权利义务，是海关行政主体和相对人之间的权利义务，而不是海关、相对人同其他公民、法人或组织间的权利义务，也不是各相对人之间的权利义务。

三、海关行政法的基本原则

(一)海关行政法的一般原则

行政法的基本原则，即行政合法性原则和行政合理性原则，是各部门行政法包括海关行政法都应遵循的一般原则。

1. 海关行政合法原则。这是指海关行政行为应合乎法律的规定，而不能违背法律的规定，是依法治国原则在海关进出境监管中的具体体现。它要求：(1)海关行政行为的实施应有法律依据。其中，海关行政规章的制定，要有法律和行政法规的授权依据；其他抽象海关行政行为的作出，应有职责权限依据；涉及特定人权利义务的海关行政行为，必须有直接的法律依据。(2)海关行政行为不仅应符合海关行政法规范的字面含义，而且还应合乎它的本意和立法所指示的目的，一切规避海关行政法规范的海关行政行为都是违法和无效的。(3)在紧急情况下所作的变通性海关行政行为为法律所允许，但事后应得到法律的确认。海关不应利用这种变通权而谋求行政专横，侵犯相对人的合法权益。(4)海关应为自己的违法行为承担法律后果，不享有凌驾于法律之上的特权。

2. 海关行政合理原则。这是指海关行政行为应合乎公平、正义、适当的一般要求,而不能滥用自由裁量权,是社会公正在海关行政中的具体体现。它要求:(1)海关及其工作人员同所处理的问题没有利害关系。海关及其工作人员不得直接处理有关自己的问题,即不得作为“自己案件的法官”,同所处理的事没有财物上、感情上、精神上或人事任免上的利害关系等,否则应予回避。(2)在作出海关行政行为前应举行听证。尤其在处理具体问题时,在没有向相对人充分说明他被指控的事由并让其有机会为自己辩解之前,不得在实质上作出对其不利的决定。(3)海关行政行为的作出应不带偏私。这不仅指海关行政行为实际上没有偏私存在,而且在外观上也不能令正直人士有理由怀疑为可能有偏私。公正不仅需要真正存在,而且需要使人相信它是存在的。因此,海关在作出行政行为时应不受外部压力的干扰,对所决定的事没有成见,作出决定前未与相对人单独接触过,未接受相对人的贿赂或某种好处,等等。(4)海关在作出行政行为时不应有不相关的考虑。所谓不相关的考虑,是指行为实施时考虑了不应当考虑的因素,或没有考虑应予考虑的因素。(5)自由裁量应适当,做到相同情况作同一处理,不同情况作不同处理;而不应相同情况作不同处理,或不同情况作相同处理。当然,对自由裁量是否适当,很难找出一个客观的标准。因为,两个合理的人对同一事件完全可能得出不同的结论,意见不同并不能说明哪一个合理哪一个不合理。因此,我们只能在一般人都已认识到明显不当或显失公正时,才能认定自由裁量不当,否则不应认为自由裁量不当。

(二)海关行政法的特有原则

海关行政法的特有原则,是指海关行政法所规定的海关应遵循的基本原则。根据《海关法》第1条的规定,海关行政法的特有原则有三个,即维护国家主权和利益的原则、加强海关监督管理的原则和促进对外交往的原则。