

全国外经贸院校

21世纪

高职高专统编教材

海关行政法 概论

主编
李太恩
徐晨

1.1

中国对外经济贸易出版社

7822.2011
全国外经贸院校 21 世纪高职高专统编教材

364

海关行政法概论

主编 李太恩 徐 晨

中国对外经济贸易出版社

全国外经贸院校 21 世纪高职高专统编教材

编 委 会

主 任 王 红 王乃彦 吕红军 姚大伟

副 主 任 罗凤翔 张建华 刘宝泽 范冬云

秘 书 长 王伟利

副秘书长 谢伟芳 杨 琦

委 员 (以姓氏笔画为序)

刘德标 庄菊明 庄瑞金 朱建华 严卫京

宋东今 李宗元 李留山 李学新 肖玲凤

张亚珍 狄文霞 陈福田 郑吉昌 林 峰

郭清山 钱建初 袁永友 黄菊英

出版说明

中国加入世界贸易组织后，必将以更快的步伐融入全球化的浪潮中。中国将在众多的领域特别是在经济和贸易领域全面与国际接轨。为了适应这一新的形势，为我国对外经济贸易事业培养更多既懂得新的国际经济贸易法律和规则，又了解国际贸易运作的具体程序和惯用做法的实用型高职高专人才，在外经贸部有关司局及教育部有关司局的直接指导和帮助下，我们组织了全国主要的外经贸高职高专院校编写了这套教材。

这套教材暂定为 38 本，涉及外经贸的各个主要学科，是外经贸高职高专教育的主干教材。这套教材的编著者大多数是从事外经贸职业教育多年的老师，他们有着丰富的教学经验，同时我们还邀请了一些外经贸教育方面的权威专家和教授对本套教材进行了审定。另外，我们还请了一些外经贸公司和金融系统的专家加入了这套教材的编写，使得这套教材的可操作性更强。我们将结合各有关院校的实际使用情况不断修订、增补和完善这套教材。由于时间紧，任务急，书中难免出现疏漏和不足，恳请广大读者及时提出宝贵意见，以便充实和完善。

全国外经贸院校 21 世纪高职高专统编教材编委会

2002 年 6 月

前 言

海关是国家的一个重要的行政部门,肩负着国家对进出关境活动进行监管的重任。随着中国加入 WTO,中国经济和世界经济进一步接轨,“依法治国、依法把关”已成为政府、海关和社会的共识。海关行政法是行政法的一个分支,其内容不断增加,近几年出台了许多新的法律、法规和规章,如《中华人民共和国海关行政处罚听证暂行办法》、《中华人民共和国海关行政裁定管理暂行办法》等。海关行政法不仅在海关监管、关税征收、海关统计及查缉走私等传统的领域发挥作用,同时还在知识产权保护、反倾销等新领域发挥日益重要作用。可以说,海关行政法在我国目前的行政法体系中的地位愈显重要。在此形势下,海关公务员、进出口收发货人及其代理人都有必要提高自身的法律意识,而海关院校的在校学生也需要加强对海关相关行政法律的学习。因此,加强对海关行政法的整理和研究,显得非常必要。而这也正是本书编写的意义和目的所在。

本书分为三个部分,第一部分是总论,是对海关行政法基本概念、原则、海关行政法律关系和海关行政行为的综合论述;第二部分是实务分论,是对海关主要业务有关的法律制度的论述,在论述时侧重于对有关法律问题的分析;第三部分是行政和法律救济,包括行政复议、行政诉讼的国家行政赔偿的内容。另外,在附录部分收集了一些相关的法律文书格式、案例的法律法规,便于读者的学习和理解。在编写的分工方面,总论及行政和法律救济部分由李太恩负责,实务分论部分由徐展负责。在本书的编写过程中,人文与行政学院院长郑俊田教授给我们提出了许多宝贵的指导意见,徐伟同志在资料方面给予了大力协助,在此对他们的支持和帮助深

表谢意。

本书以 2002 年 5 月以前生效的法律规范为准进行编写,内容方面可能与将来颁布的法律法规有所出入。另外,受限于我们的经验和水平,加之时间仓促,疏漏和不当之处在所难免,敬请读者批评指正。

编 者

2002 年 5 月

目 录

第一编 总 论

第一章 绪论	1
第一节 基本概念	1
第二节 海关行政法的渊源	5
第三节 海关行政法的效力	8
第四节 海关行政法的基本原则	12
第二章 海关行政法律关系	18
第一节 海关行政法律关系的概念和特征	18
第二节 海关行政法律的构成要素	20
第三节 海关行政法律关系的产生、变更和终止	25
第三章 海关行政主体	27
第一节 海关行政主体的概述	27
第二节 海关的组织	29
第三节 海关的基本任务和权力	34
第四章 海关行政行为	41
第一节 海关行政行为的概念、特征和内容	41
第二节 海关行政行为的成立和效力	44
第三节 海关行政行为的分类	48
第五章 海关抽象行政行为	54
第一节 海关抽象行政行为的概念、特征和分类	54
第二节 海关行政规章	56

第三节	海关行政命令	59
第四节	海关行政裁定	62
第五节	海关抽象行政行为的救济	66
第六章	海关具体行政行为	69
第一节	海关行政处罚	69
第二节	海关行政许可	86
第三节	海关行政奖励	90
第四节	海关行政强制	93
第五节	海关行政强制执行	98

第二编 实务分论

第七章	海关监管法	100
第一节	海关监管法概述	100
第二节	进出境货物监管法	104
第三节	进出境运输工具监管法	118
第四节	进出境行邮物品监管法	131
第八章	关税法	141
第一节	关税法的概念与分类	141
第二节	商品分类和税则归类	145
第三节	海关估价	148
第四节	税率运用	161
第五节	进出口税费的减免	165
第六节	关税征管	172
第九章	海关稽查法	183
第一节	海关稽查法概述	183
第二节	海关稽查的权利与义务	186
第三节	被稽查人的权利和义务	188
第四节	海关稽查的实施与处理	189

第十章 海关担保法	191
第一节 海关担保概述.....	191
第二节 海关担保的种类.....	193
第三节 海关担保的方式及实施.....	195
第十一章 知识产权海关保护法	196
第一节 知识产权海关保护法概述.....	196
第二节 我国知识产权海关保护法的基本原则.....	197
第三节 知识产权海关保护的备案.....	199
第四节 海关保护措施的申请.....	202
第五节 侵权嫌疑货物的调查和处理.....	203
第六节 收、发货人及海关人员的法律责任	206

第三编 行政和法律救济

第十二章 海关行政复议	208
第一节 海关行政复议的概念、基本原则	208
第二节 海关行政复议的范围和管辖.....	210
第三节 海关行政复议的机构和参加人.....	212
第四节 海关行政复议的程序与规则.....	216
第十三章 海关行政诉讼	225
第一节 海关行政诉讼的概念、基本原则和基本制度	225
第二节 海关行政诉讼的范围和管辖.....	228
第三节 海关行政诉讼的参加人.....	233
第四节 海关行政诉讼的一审程序.....	237
第五节 海关行政诉讼的二审程序.....	245
第六节 审判监督程序.....	248
第十四章 海关行政赔偿	251
第一节 海关行政赔偿的概念、主体和法律依据	251
第二节 海关行政赔偿范围	254

第三节 海关行政赔偿程序	257
第四节 海关行政赔偿的方式和标准	260
附录一：海关行政处罚法律文书	262
附录二：海关行政法案例	268
附录三：相关法律法规	286
中华人民共和国海关法	286
中华人民共和国行政诉讼法	306
中华人民共和国海关法行政处罚实施细则	318
中华人民共和国海关实施《行政复议法》办法	326
中华人民共和国海关行政裁定管理暂行办法	341
中华人民共和国海关行政处罚听证暂行办法	344
中华人民共和国国家赔偿法	347

第一编 总 论

第一章 绪 论

第一节 基本概念

一、行政

“行政”一词源出于拉丁文 *administrare*, 英文是 *administration*, 原意是“执行事务”的意思。这是一个易于表述, 难以定义的概念。目前国内外学者对行政的含义没有统一的见解。比较流行的观点有三种: 一种认为行政是指国家意志的执行^①; 第二种认为行政是指国家立法、司法以外的一类国家的职能, 或者说是指排除立法作用、司法作用以外的所有国家作用^②; 第三种观点则认为行政是政府事务的管理和指导^③。

以上几种观点从不同的角度去理解行政的含义, 均未能对之做出准确、完整的界定。前两种观点无法解释现代行政机关的准立

① 这个见解以美国行政法学家古德诺的政治、行政二分说为基础。该学说认为政治是国家意志的表达, 行政是国家意志的执行。

② 这是“三分法”(也叫“排除法”)的观点。这种见解以国家职能的分工或国家作用的分类为基础; 在三权分立的分工模式中, 立法、司法以外的所有国家职能全部归入行政的范畴。

③ 美国萨佛里兹的观点。以上观点转引于: 罗豪才著《行政法》, 中国政法大学出版社 1996 年版, 第 2 项。

法和准司法职能,而第三种观点则无法体现行政与立法、司法的区别。前人所做出的各种定义的尝试表明:一个完全令人满意的结论还没有做出,也许不可能做出^①。

我国目前对行政有两种理解:从狭义的角度去理解,行政指的仅是国家的行政,也叫公共行政(Public Administration),具体为国家行政机关对公共事务的组织和管理;从广义上理解,行政应包括国家的行政、社会组织以及私人企业的行政,例如,个人或者其他人的财产的管理、工业企业的管理、团体事务的管理等。管理学、经济学上的行政,一般指的是广义上的行政,而行政法领域的行政指的是狭义的行政,也就是指国家的行政。

既然行政是一个易于表述,难以定义的概念。在此,不妨对行政作如下的表述:

(一)公共行政是一种国家职能活动,其目的是维护公共秩序,增进社会福利,谋求公共利益最大化;

(二)公共行政的范围为社会公共事务,对象为一国的法人、社会组织和个人;

(三)公共行政与宪法密切联系,不同时代的宪法决定了国家行政的范围和内容;

(四)公共行政以国家强制力为后盾,行政机关在其活动中享有许多特权;

(五)公共行政在运作过程中有形式意义的行政与实质意义的行政之分。

二、行政法

行政法是关于行政权力的授予、行使,以及对行政权力进行监督和对其后果予以补救的法律规范的总称。这个概念主要体现的

^① 德国:毛雷尔著,高家传译《行政法学总论》,法律出版社2000年版,第6页。

是平衡论^①的观点,具体可作以下理解:

(一)、行政法是一部对行政组织的权利能力加以规范的法律

诸如行政机关在法律上具有何种地位,哪些行政机关在法律上具有主体地位,具备何种资格或条件才能成为行政主体等,行政法必须明确界定。如果行政机关的法律地位不明确或者相互之间的关系不确定,就很可能出现“政出多门”或者“互相推诿”的情况。

(二)行政法是一部赋予行政机关的权力,保证行政行为得以实施的法律

行政机关作为行政行为的实施者,肩负着维护公共秩序、保持社会稳定的任务。要实现这一任务,没有法律授予的以国家强制力作后盾的权力,是根本不可能的。因此,一方面,行政法要授予行政机关查验权、调查权、处罚权等必需的权力,另一方面还必须对违法者的法律责任加以明确的规定,例如罚款、没收财产、吊销执照等。

(三)行政法的核心是对行政权力的控制

行政法通过制定一整套有关行政行为实施时必须遵守的规则和程序来制约行政机关的权力。“有权力就要有制约,任何没有制约的权力都会被滥用。”这是平衡论的基本观点。行政机关行使国家和法律授予的行政权力,最终表现为对公民、法人或其他组织的地位的改变:它既可以赋予或剥夺公民、法人或其他组织的权力,也可以设定或免除公民、法人或其他组织的义务,并且很可能对公民、法人或其他组织的权益产生重大的影响。因此,必须保证行政机关的行为按照一定的规则和程序进行,否则,相对人的合法权益

^① 罗豪才著《行政法》,中国政法大学出版社1996年版,第9页。平衡论是我国行政法学者的主流观点,该理论认为,公共利益与公民利益的差别与冲突是现代社会的常见最普遍的一种现象,正确处理两者利益关系的办法是统筹处理,不可只顾一头。一方面,为维护公共利益,必须赋予行政机关必要的权力,并维护这些权力的行使,以达到行政目的。另一方面,又必须维护公民的合法权益,强调行政公开,重视公民的参与和权力补救,以及对行政权的监督。

很难得到保障。

(四)行政法设置了对行政权力行使后果进行补救的规范

既然行政权力的运用有损害行政相对人权益的可能,那么按照有损害就要有救济的原则,行政法中应包含有救济的规范。一旦行政活动侵犯或损害相对人的合法权益,相对人就可以依照这些规范寻求相应的补偿,例如返还财产、颁发有关资格证书、支付国家赔偿金等。

三、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境(以下简称进出境)监督活动中形成的社会关系的法律规范的总称,是行政法的一个分支。这个定义可以理解为:

(一)海关法是行政法

按照人们通常的法律部门划分方法,法律根据所调整的社会关系的性质和调整方法的不同,分为三大部门:民法、刑法、行政法。凡是调整平等主体间以财产为内容的法律,归入民法;凡是以刑罚为调整方法的法律,归入刑法;凡是调整主体与相对人之间不平等关系的法律,归入行政法。根据我国宪法和法律的规定,海关享有行政主体的资格。海关是国家授权的对进出境活动进行监管的部门,与管理对象之间是一种不平等的管理和被管理的关系,而不是以自愿、等价有偿和意思表示一致为原则的,因此,毋庸置疑,海关是一个行政机关。由此可见,有关海关进出境监管的法律规范^①,是行政法律规范,这些法律规范的总和,统称海关行政法。

(二)从地位上看,海关行政法是行政法的一个分支

在法律体系的构造过程中,要解决的一个问题是法律规范的

^① 违反海关进出口监管的行为,如果触犯了刑法的明文规定,属刑法管辖,所以从严格意义上说,有关海关进出境监管的法律应当包括刑法。本书对“进出境监管的法律”作狭义的理解,不包括刑法。

效力等级问题,也就是划分法律规范的效力等级的问题。低等级的法律规范必须服从于高等级的法律,不能与之相违背。在一国的法律体系中,宪法处于第一等级,民法、刑法和行政法作为基本法律并处于第二等级,这些基本法律部门的分支属于第三等级。海关行政法与公安行政法、税收行政法、工商行政法等并列,都是行政法的分支,并处于第三等级。当然,这里所说的海关行政法是作为一个整体而言,并不是说所有的海关行政规范都具有第三等级的效力,某些单独的海关行政规范可能处于第四甚至更低的等级(例如海关行政规章、海关行政命令等)。

(三)从构成来看,海关行政法是一个由多种形式法律规范组成的综合体

从内容方面看,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。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;第二部分具体规定海关行政行为的要件、内容、形式和程序等,是海关行政法的重点和核心;第三部分包括海关行政复议和行政诉讼。它们的有机结合,构成了海关行政法的体系。

从表现形式上看,海关行政法包括有关进出境监管的法律、行政法规、规章、行政命令以及国际公约、协定等,具体构成下一节将详细分析,在此不予赘述。

第二节 海关行政法的渊源

海关行政法作为一个综合体,它的渊源很宽广。所谓的渊源,即是指构成海关行政法的各种规范性文件的表现形式。海关行政法是由含有海关行政管理规范性质、内容的法律、法规和规章组成,主要包括:

一、宪法

《中华人民共和国宪法》是海关法最高层次的法律渊源。宪法中涉及海关权利义务的规定主要有以下内容：关于维护国家主权、国家利益的规定；关于国家建设的方针、路线的规定；关于公民的权利、义务的规定；关于国家机关职能的规定；关于国家机关工作人员法律地位的规定等。由于宪法是一国的根本法，具有最高的法律效力，因此宪法的上述有关规定对海关的立法和执法行为均有约束力，海关行政法的内容必须和这些规定相适应。

二、法律

法律是由全国人民代表大会及其常委会依法制定的，效力仅次于宪法的规范性法律文件。其中，必须由全国人民代表大会制定的法律是我国的基本法律，如《刑法》、《民法》、《行政诉讼法》等；人大常委会有权制定基本法律以外的其他法律。现行的《中华人民共和国海关法》（以下简称《海关法》）属于后一种法律，它是 2000 年 7 月 8 日经人大常委会第九届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议修改的结果。《海关法》是海关行政法的主要渊源，具有相当于“母法”的地位。新中国成立以来，我国分别于 1951 年和 1987 年先后两次制定海关基本法。1951 年制定的是《中华人民共和国暂行海关法》（当时的情况比较特殊，制定部门是中央人民政府政务院，而不是人大或人大常委会）。在当时的历史条件下，该法为确立我国海关管理制度，维护国家主权和尊严，保护和促进国民经济的发展，发挥了重要作用。1987 年制定的《中华人民共和国海关法》是一部为适应改革开放需要而制定的海关基本法，该法经 2000 年修订后，一直沿用至今。修订后的《海关法》共九章，102 条。新法对海关的权利义务作了更明确的规定，较好地与国际惯例接轨，基本符合 WTO 的要求，是目前海关执法的主要依据。除了海关基本法外，具有海关管理规定的其他的一些基本法也构成了海关行政法的渊源。如：《中华人民共和国邮政法》、《中华人民共和国

文物保护法》、《专利法》等。

三、行政法规

行政法规是由国家的最高行政机关——国务院依据宪法和法律制定、颁布或批准颁布的规范性文件，其效力低于法律，却高于规章和地方性法规。涉及海关监管的行政法规种类较多，如：《中华人民共和国海关法行政处罚实施细则》、《中华人民共和国进出口关税条例》、《中华人民共和国海关稽查条例》、《中华人民共和国知识产权海关保护条例》等。

四、行政规章

行政规章是国务院各直属部门制定、颁布或批准颁布的规范性文件，其效力低于行政法规。海关总署单独或与其他各部委联合制定颁布的规范性文件，属于行政规章。行政规章数量繁多，变化快，经常因海关监管形势的变化而被废除或修改。行政规章具有很强的可操作性，一般是海关工作人员执行业务时的直接依据，在海关行政法渊源中占很大比重。目前主要的海关行政规章有：《中华人民共和国货物许可证制度暂行条例实施细则》、《中华人民共和国海关行政处罚听证暂行办法》、《中华人民共和国海关关于进出口货物申请担保的管理办法》以及《海关工作人员使用武器和警械的规定》等。

五、国际条约、协议

按照“国际法优于国内法”的一般原则，我国所缔结和参加的有关国际公约和协定，除我国声明保留的条款以外，在不损害我国主权和公共利益的前提下，对我国有约束力。海关法作为国内法，其效力低于国际公约和协定，应当受我国所缔结和参加的有关国际公约和协定的约束。因此，这些国际公约和协定也是海关行政法渊源的一部分。