

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 海关法释义

卞耀武/主编

法律出版社

中华人民共和国法律释义丛书



ISBN 7-5036-3440-5



9 787503 634406 >



责任编辑/西 光
封面设计/曹 铀

ISBN 7-5036-3440-5
D·3157 定价: 22.00元

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 编

中华人民共和国 海关法释义

主 编 卞耀武(全国人大常委会法制工作
委员会副主任)

副主编 何永坚(全国人大常委会法制工作
委员会经济法室副主任)

田燕苗(全国人大常委会法制工作
委员会经济法室处长)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国海关法释义/卞耀武主编. - 北京:
法律出版社, 2001.6
(中华人民共和国法律释义丛书)
ISBN 7-5036-3440-5

I. 中… II. 卞… III. 海关法-法律解释-中国
IV. D922.221.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 033034 号

出版·发行/法律出版社	经销/新华书店
责任印制/李 跃	责任校对/何 萍
印刷/北京朝阳北苑印刷厂	
开本/850×1168 毫米 1/32	印张/11.625 字数/285 千

版本/2001 年 7 月第 1 版	2001 年 7 月第 1 次印刷
--------------------	-------------------

社址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)

网址/<http://www.lawpresschina.com>

电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn

电话/88414899 88414900(发行部) 88414121(总编室)

88414933 88414934(读者服务部)

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-3440-5/D·3157

定价:22.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

中华人民共和国法律释义丛书

中华人民共和国动物防疫法释义

中华人民共和国建筑法释义

中华人民共和国价格法释义

中华人民共和国防震减灾法释义

中华人民共和国献血法释义

中华人民共和国森林法释义

中华人民共和国消防法释义

中华人民共和国土地管理法释义

中华人民共和国村民委员会组织法释义

全国人大常委会关于惩治骗购外汇、逃汇和

非法买卖外汇犯罪的决定释义

中华人民共和国防洪法释义

中华人民共和国证券法释义

中华人民共和国合同法释义

中华人民共和国行政复议法释义

中华人民共和国预防未成年人犯罪法释义

中华人民共和国招标投标法释义

中华人民共和国个人独资企业法释义

中华人民共和国澳门特别行政区驻军法释义

中华人民共和国会计法释义

中华人民共和国刑法修正案释义

中华人民共和国公益事业捐赠法释义

中华人民共和国海洋环境保护法释义

中华人民共和国立法法释义

中华人民共和国气象法释义

中华人民共和国专利法释义

中华人民共和国婚姻法释义

中华人民共和国税收征收管理法释义

中华人民共和国海关法释义

本书撰稿人：

卞耀武 何永坚 田燕苗 王 清

李建国 王 柏 杨合庆

目 录

第一部分 绪 论

建立现代海关制度的法律保障·····	卞耀武	1
--------------------	-----	---

第二部分 释 义

第一章 总 则 ·····	23
第二章 进出境运输工具 ·····	45
第三章 进出境货物 ·····	60
第四章 进出境物品·····	101
第五章 关 税·····	110
第六章 海关事务担保·····	137
第七章 执法监督·····	145
第八章 法律责任·····	165
第九章 附 则·····	197

第三部分 附 录

中华人民共和国主席令第三十五号·····	203
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华 人民共和国海关法》的决定 ·····	204
中华人民共和国海关法·····	219
国务院关于提请审议《中华人民共和国海关法 修正案(草案)》的议案 ·····	240

关于《中华人民共和国海关法修正案(草案)》的 说明.....	241
中华人民共和国海关法修正案(草案).....	249
中华人民共和国海关法(修订草案).....	259
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国 海关法修正案(草案)》修改情况的汇报	277
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国 海关法修正案(草案)》审议结果的报告	284
关于修改产品质量法的决定(草案)、种子法(草 案三次审议稿)和修改海关法的决定(草案) 修改意见的报告(节录).....	287
海关法实施的基本情况.....	290
九届全国人大常委会第十三次会议分组审议 海关法修正案(草案)的意见.....	296
九届全国人大常委会第十五次会议分组审议 海关法修正案(草案二次审议稿)的意见.....	302
各省、自治区、直辖市和中央有关部门对海关法 修正案(草案)的意见.....	307
中央有关部门和有关专家对海关法修正案 (草案)的意见.....	314
广东湛江和云南保山、德宏地区有关单位对 海关法修正案(草案)的意见.....	320
海口、广州有关部门和企业对海关法修正案 (草案)的意见.....	329
法国海关法典的主要规定.....	335
美国海关法律制度介绍.....	343
海关法修正案(草案)有关名词解释.....	359

第一部分 绪 论

建立现代海关制度的法律保障

全国人大常委会法制工作委员会副主任 卞耀武

随着我国对外经济贸易关系的不断发展扩大,国际间科技文化交流的日益增加,为了维护国家主权和利益,加强海关监督管理不仅是非常必要的,而且这种监管制度应当是适应当代经济文化交流特点的,所以建立现代海关制度成为现实的需要,也是海关立法的基本要求。实现建立现代海关制度这个目标,必须同时构建与之相适应的海关法律制度,这是两个不可分割的方面,应当作为一个整体来看待。不久前进行的海关法的修改,就是这种密切结合的具体体现,新的海关法成为建立现代海关制度的法律依据和有力保障。

新修改的海关法是2000年7月,由九届全国人大常委会第十六次会议通过。在这次会议上通过的全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国海关法》的决定,共对海关法作出七十一项修改,修改后的海关法条文由原先的六十一条增至一百零二条,在增加一批新的条文的同时,也对原有的条文作了许多重要的修改。在表决海关法修改决定时,全国人大常委会组成人员共有132人出席,其中赞成的为108票,反对的为7票,有17人

投了弃权票。以多数票通过。

为了有助于对修改后的新海关法的了解,下面对立法背景、重点问题、基本规范作一些介绍和分析。

一、海关法的制定与修改

新中国的海关法制定于 1987 年,当时,改革开放政策的积极推行,对外经济文化交流的迅速扩大,不仅都需要加强对进出关境的监督管理,而且需要使监督管理活动制度化、规范化,建立在法制的基础上,尤其重要的是要在规范中体现和维护国家的主权,保护国家的利益。同时,海关经过几十年的变化,在起伏中积累了许多经验,在总结过程中认识到,在我国需要确立一个相对稳定的海关法律制度,或者说需要有一部法律来确立海关制度的基本规范。就在那样的背景下制定了海关法,以法律的形式反映了当时所积累的经验,体现了已有的政策方针,考虑了立法时的现实需要。这部法律在实施后的十余年中,对维护国家的主权和利益,加强海关监管,促进对外贸易和科技文化交流,维护当事人合法权益,打击走私犯罪活动,都发挥了重要作用。

制定和实施海关法后直到这次修改的十余年,是一个很重要的时期。在这个时期中,我国的经济持续发展,经济体制改革不断深化,对外开放逐步扩大,对外贸易迅速增长,科技文化交流日益增多。这样的大环境中,进出关境监督管理在丰富的实践中积累了新的经验,也面对许多新的情况和新的问题,比如,走私活动猖獗,查缉走私的斗争日趋艰巨;海关监督管理的制度应当适应监管的需要;海关队伍的建设和管理亟待加强,消除海关执法腐败;海关的监管行为要提高规范化水平,由于海关监管而产生的权利、义务关系,应当由法律作出规定的则应当明确;海关的监管措施在法律上也需要完善等。此外,我国还在国际海关义务方面作出了若干承诺,也应履行。根据变化了的情况和新的需要,对海关法作

出修改就是必要的,也是我国海关法律制度在发展和改革中逐步完善的必然过程。

2000年7月,由全国人大常委会作出修改海关法的决定,完成了海关法的修改工作,修改的主要内容为:

1. 明确海关监督管理的法律依据是海关法和其他有关法律、行政法规。这项修改的关键是将原有的“法规”两字改为“行政法规”,表明海关监督管理的法律依据只能是由国家最高立法机关制定的法律和中央政府制定的行政法规。

2. 确立海关总署设立专门侦查走私犯罪的公安机构,配备专职缉私警察的侦查走私犯罪的体制。

3. 明确国家实行联合缉私、统一处理、综合治理的缉私体制;海关负责组织、协调、管理查缉走私工作。

4. 在海关的法定体制中,将直属海关与隶属海关的层级关系和权力层次作出明确划分。

5. 将海关的权力行使延伸至海关监管区和海关附近沿海沿边规定地区以外的特定地区。

6. 增加规定,海关在调查走私案件时,经过批准可以查询涉嫌单位和涉嫌人员在金融机构、邮政企业的存款、汇款。

7. 明确了进出口货物,可以由进出口货物收发货人自行办理报关纳税手续,也可以由进出口货物收发货人委托报关企业办理报关纳税手续的基本体制。

8. 明确报关企业与委托人之间的基本法律关系。

9. 确立了报关企业和报关人员的基本行为规则。

10. 完善了海关所建立的对违反海关法逃避海关监管行为的举报制度。

11. 明确办理进出口货物的海关申报手续,应当采用纸质报关单和电子数据报关单的形式。

12. 充实了关于保税仓库、保税工厂、保税区的规定。

13. 增加了进出口货物原产地确定的有关内容。

14. 增加了关于进出口货物商品归类的规定,同时也对拟作进口或者出口的货物预先作出商品归类等行政裁定确立了规则。

15. 增加了关于知识产权海关保护制度的基本规则。

16. 增加了关于海关稽查的基本规定,使这一制度在法律中确定下来。

17. 明确了进出口货物的完税价格,由海关以该货物的成交价格为基础审查确定;成交价格不能确定时,完税价格由海关依法估定。

18. 补充和增加了关于海关采取税收强制措施和税收保全措施的规定。

19. 确立海关事务担保制度,并增加相应的一章,对海关事务担保的基本规则作出规定。

20. 增加执法监督一章,共有 11 条,对海关队伍建设,海关工作人员的基本行为规则,专业人员任职要求,业务培训和考核,关长定期交流,执法活动的监督,不相容岗位的分离制约,内部监督制度的建立等,都作出了基本规定。

21. 法律责任由原有的十条增加到十八条,新增内容较多,原有条文也作了重要改动,体现了这次修改的指导原则。

22. 对一些新的用语作出了界定,表明其含义。

上面列举的海关法修改之处,只是其主要的部分,修改内容的具体分析和修改的意义,将在有关部分结合其他内容进行阐述。总之,这次海关法的修改,经过较为充分的酝酿和征求各方面的意见,总结了来自海关监管实践的经验,研究了当前的执法需要,注重我国的国情,坚持改革开放的正确方针,以及借鉴国际上的有益经验,达到了预定的修改目的。经过了大幅度修改后,出现了一部可以在相当大的程度上适应建立现代海关制度需要的新海关法,这是有积极意义和现实意义的。凡是与海关制度有关系者,都应

关注海关法的修改和新海关法的实施。

二、海关的性质

海关的性质从根本上讲是可以直接决定海关法内容的,而海关法则是反映海关性质的,或者说是以法律的形式对海关的性质作出明确具体的规定,这就是两者关系的实质。应当从这种关系中去理解海关法的一些重要规定,考虑海关法为什么作出这些规定,而这些规定最重要的、实质的内容是什么。

1. 海关的产生根源

应当认识到,海关的产生根源是由于国家的产生,它是国家产生和发展的产物。由于有了国家才会有国与国之间的交往,才会有国与国之间的经济往来,国与国之间的贸易关系。在这个基础上,国家为了维护自己的主权,同时为了维护自己的利益,才设立海关,对出入境的货物和人员进行监督管理。当然,在不同的历史时期,不同的国家,尽管海关的具体组织形式有所不同,或者有些任务也不同,但是海关的基本性质是有共同之处的,也就是海关是由于国家的需要而设立的。中国海关的设立也并不例外,它是由于国家的需要才设立的,虽然曾经有过曲折起伏,但最终还是证实国家是需要建立海关的。海关法的制定和这部法律所确立的基本规范,就是国家的这种需要在法律上的反映,这是理解海关法的最重要的起点,或者说是实质所在。

2. 海关的基本职能

海关是因国家的需要而设立的,国家的需要不仅是一个明确的前提,而且是具体的也就是有具体内容的,体现在设立海关上,它就是要求海关体现和维护国家的主权,反映和维护国家的利益。这种具体的国家需要,决定了海关的基本职能,确定了国家设立海关所要发挥的作用。海关法的制定与完善,正是围绕着将海关基本职能具体化、规范化进行的,当然,中心的目的也是为了实现海

关的基本职能。因此,海关法的第一条就明确指出,制定这部法律的宗旨是为了维护国家的主权和利益。至于加强海关监督管理,促进对外经济贸易和科技文化交往,保障社会主义现代化建设,这些立法的指导原则都是出于维护国家主权和利益的本质需要,或者说是反映了海关的基本性质的。所以,要理解海关的基本性质,就要考察它的基本职能,而要把握海关的职能作用,又离不开对海关性质有明确的认识,这两方面的正确结合体现于海关法所确立的法律规范之中。海关法的法律规范的形成,立足于体现海关的性质,同时又不是抽象的原则,而是具体的表现为海关职能作用的行为规则,这正是海关法所具有的实际意义。

3. 海关的法定性质

海关的性质不仅是理论上的阐述,也不限于是政府文件上的表述,而是由法律作出界定,这种界定既是将海关在法律上作了定位,也是为了使海关的性质得以有效的体现。在海关法中规定,中华人民共和国海关是国家的进出关境监督管理机关。这项规定是对海关性质在法律上的准确界定,它表明:一是,海关是国家机关,这就是由法律赋予了海关能够代表国家行使其职权范围内的权力;二是,海关是监管进出关境的,这就确定了海关的工作职责,它是与维护国家主权利益直接有关的,为国把关,国家主权和利益的维护者;三是,海关是监督管理机关,这就明确了海关是国家的行政管理机关,担负着行政执法的重要职能。

4. 海关的主要任务

海关的基本性质、基本职能都是督要体现在海关具体任务之中,海关的具体任务也是由其性质、职能作用所决定的。海关的任务主要有五项,即:进出关境监管、征收关税、查缉走私、编制海关统计、其他特定的海关监管事项。通过这些任务的执行,以达到实施国家法律,保护国家关税,维护进出关境秩序,打击违法犯罪行为,保障国家利益的目的。所以在海关法中确定,海关依照法律、

行政法规,监管进出境的运输工具、货物、物品,征收关税和其他税、费,查缉走私,编制海关统计和办理其他海关业务。这些任务都是与海关性质相符合的,正是海关所要发挥的职能作用。

三、海关的体制

海关作为国家的行政管理机关,具有特定的执法任务,从而形成了与其性质、任务相适应的组织体制、工作体制、管理体制,为了使这种体制规范化,并处于相对稳定的状态,有效地行使海关的法定权力,因而在海关法中对海关体制作出了一系列的规定,尤其是在这次海关法的修改中,作出了若干重要的、新的规定,使海关体制更能适应海关执法的需要,符合建立现代海关制度的要求。

海关法中所确立的海关体制,在领导关系、机构设置、职权配置等方面,主要有以下内容:

(1)海关总署

这是海关系统中的集中统一的指挥机关、管理机关,处于这个系统的首脑地位。对海关总署的设置和法律地位,海关法的规定为:国务院设立海关总署,统一管理全国海关。在这项规定中不仅明确了海关总署的领导地位,而且在海关法中还同时明确了海关总署在整个海关系统中实行的是垂直领导的体制,所以海关法还规定,海关依法独立行使职权,向海关总署负责。海关法关于海关总署法律地位和管理体制的规定,正是反映了海关的监督管理必须统一领导,保持对外的统一性,统一执法,有统一的规章制度,要求指挥有效,协调一致。从建立现代海关制度的要求来说,也是需要有一个发达的、强有力的首脑机关的,海关法关于海关总署的规定,是必要的,适宜的。

在海关法中,还有多处直接对海关总署的职责作出规定,也都是以上述对海关总署的定位为根据的,在体制上是一致的。

(2)海关设置

海关机构设置是与海关体制相适应的,设置什么样的海关机构,以及这些机构之间的相互关系,都取决于海关体制,在这些方面海关法所作的主要规定有:

一是,国家在对外开放的口岸和海关业务集中的地点设立海关。

二是,海关的隶属关系,不受行政区划的限制,是一种垂直领导的关系。

三是,海关分为直属海关和隶属海关两个层级,直属海关直接由海关总署领导,隶属海关由直属海关领导。这种对海关层级的划分是这次修改海关法时作出的,目的在于使海关的层级清晰,职责分工周密,有利于提高效率,正确地行使权力。

四是,明确海关依法独立行使职权,这是指海关在履行职责时,是具有相对独立性的,依照法定的职权和法定程序严格执法,依法对海关总署负责。

(3)确立侦查走私犯罪的新体制

在新修改的海关法中明确规定,国家在海关总署设立专门侦查走私犯罪的公安机构,配备专职缉私警察,负责对其管辖的走私犯罪案件的侦查、拘留、执行逮捕、预审。同时还明确了这个机构履行职责时的法律依据,这就使这个机构的性质、作用更为明晰。在海关法中,还对海关侦查走私犯罪公安机构设立分支机构的事项作出规定。上述新体制的确立,符合了海关实现其基本职能的进一步的要求,适应了完成海关任务的需要;同时也是遏制走私犯罪行为,强化打击走私工作的必要法律措施。

(4)明确海关与其他有关方面的法律关系

主要有以下几项是需要加以注意的,一是,明确国家实行联合缉私、统一处理、综合治理的缉私体制;由海关负责组织、协调、管理查缉走私工作;二是,地方各级公安机关应当配合海关侦查走私犯罪公安机关依法履行职责;三是,各有关行政执法部门查获的走

私案件,应当依法移送海关或海关侦查走私犯罪公安机构或地方公安机关依法办理;四是,各地方、各部门应当支持海关依法行使职权,不得非法干预海关执法活动。以上四点,既体现了海关执法的统一性、独立性,又正确处理了海关与其他相关部门的协调、配合、各负其责的关系,反映了海关体制的特点。

通过上述各项规定,表明中国已经形成一个规范的海关体制,它是海关实践经验的总结,符合中国的实际,也是出于建立现代海关制度的需要,有利于社会经济的发展。这个海关体制是以法律形式确立的,是稳定的、有权威的,关键在于它是有利于维护国家的主权和利益。

四、海关的权力

海关的权力在海关法中是一项重要的内容,应当对这项内容或者说对海关权力有正确的理解,才能增强在这方面的法律意识。

首先,海关权力中所指的权力,是一种能够作出决策并且能够在一定范围内使之获得普遍遵行的社会能力,海关作为国家监督管理进出关境的机关是应当具有这种权力的,只有掌握了这种权力才能实现海关的职能作用。在立法过程中曾出现过海关是否需要这种权力尤其是其中的某些权力的议论,议论中多数人还是认为海关是需要有与之职能相适应的权力的。

第二,海关的权力是一种国家权力,也就是海关代表国家作为行使权力的主体,它不同于国家权力以外的一些权力,国家权力是有强制性的,可以以强制手段行使这种权力。海关的权力在国家权力中又是一种行政权力,它是由行政管理机关采取行政手段行使的权力,这些都是海关权力的重要特点。

第三,海关的权力必须是由法律所赋予的,海关必须依法行使权力,超出法律所授予权力的范围滥用职权,面对法律规定的职责而怠于职守、有失职守,都是有悖于法律的,不被允许。