

海关管理专业教材

海关调查学 概论

主 编：端木君

生活·读者·新知

上海三联书店

海关调查学概论

著 者/端木君

责任编辑/李颂申

装帧设计/傅惟本

责任制作/沈 鹰

责任校对/达 微

出 版/生活·读书·新知 上海三联书店
(200020) 中国上海市绍兴路7号

发 行/新华书店 上海发行所
生活·读书·新知 上海三联书店

印 刷/吴县文化印刷厂

装 订/吴县文化印刷厂

版 次/1997年1月第1版

印 次/1997年1月第1次印刷

开 本/850×1168 1/32

字 数/260千字

印 张/13

印 数/1—3200

ISBN7-5426-0990-4

G·237 定价 20.00 元

主 编 端木君

副主编 (按姓氏笔划排列)

成丹青 杨纪伟

赵 洁

倪 云 甄 鸣

编 委 (按姓氏笔划排列)

王意家 王福明

成丹青

刘泽尧 何 力

张世添

沈榴福 杨纪伟

赵金星

赵 洁 倪 云

程永安

甄 鸣 端木君

蔡卫平

出版说明

本教材是在总结《海关法》实施9年来实践经验的基础上,根据社会主义市场经济条件下海关调查工作的任务和培养新时期调查干部队伍的需要而编写的。参加编写的同志有甄鸣、赵洁、刘泽尧、杨纪伟、程永安、何力、蔡卫平、张世添、沈榴福、成丹青、王福明、王意家。由成丹青、赵洁、杨纪伟、甄鸣、倪云同志对教材初稿进行了修改,并由倪云同志统稿。端木君副署长提出要认真总结40多年来调查工作的经验,编写一本理论与实践相结合的调查工作教材,亲自确定了教材编写大纲,对一些章节做了重大调整与修改,并对全书进行了最后审定。

孙卫东、潘广恩同志也参与了编写工作。

在教材成书过程中,得到了海关总署调查局、人教司、办公室、海关干部管理学院、上海海关高等专科学校、秦皇岛海关学校、对外经贸大学海关管理系、北京海关、昆明海关、广州海关和宁波海关的大力支持。

对以上有关单位和同志谨表衷心感谢。

1996年10月3日

序

多年来，我们一直有一个愿望，就是要把几代人为之奋斗的海关调查事业的经验总结出来，上升为理论，编写成教材，培养造就高素质的调查干部，促进海关调查事业的改革和发展。这既是一项意义深远的工作，也是比较艰巨的任务，又是我们义不容辞的责任。

《海关调查学概论》与大家见面了，带着心愿了却后的欣慰，也带着编写中的几多遗憾。在此之前，海关院校和各地海关曾编写过多本调查工作教材，这些教材以海关缉私实践为基础，强调教育的务实性，为新中国海关培养出了一大批调查干部，在海关调查教育史上立下了不可磨灭的功劳。《海关调查学概论》在广泛吸收前人成果的基础上，对以往的教学理论、编写思想做了大胆探索，在全面介绍海关调查实务的同时，鲜明地提出了建立海关调查理论体系，并以此统揽全书，寓教于理。我对参与此书编写的十几位同志的气魄表示由衷的敬佩。

二

调查工作有没有理论？见仁见智，是多年来争论的焦点。作为在海关工作了30年，直接负责调查工作8年的一名关员，我认为，简单地把调查工作看成是查私实务的观点是片面的。调查工作是海关业务的重要组成部分，新中国海关成立以来，经过40多年发展壮大，调查工作从最初比较单纯的查私职能，发展为当前打击走私、决策预警、促进队伍建设三职并举，这是一个进步。调查工作的发展过程，同时也是调查工作理论的形式、发

展、完善过程。如果说解放初期至改革开放前,海关缉私只是单纯地履行职责,那么,此后,随着反走私斗争的深入进行,尤其是随着社会主义市场经济体制的建立和现代海关制度的提出,海关调查工作已经是在理论指导下的实践了。基于此,我们在教材中特别强调了经济发展水平对走私高潮形成的影响,并在许多章节中,结合对一定时期具有普遍意义的走私活动的介绍,突出了海关在打击走私猖獗势头的斗争中,总结、探索出的有中国特色的海关调查工作理论及其对海关反走私实践的指导作用。

三

按照事物发生、发展的过程,新中国成立以来的走私活动大致可划分为三个阶段:

第一阶段:建国以后至改革开放前。受前苏联模式的影响,受西方经济封锁政策的制约,也受国内经济发展的限制,国家在经济管理上采取了垄断的办法:在对外贸易和海关管理上,国家统制对外贸易,国营公司按照国家计划组织货源和进出口;关税由外贸企业作为利润上交中央财政;实行统一的工资制度,企业效益不与职工利益挂钩。这种管理体制一直持续到70年代末。与之相适应,这一时期基本不存在商业性走私。50年代初期,自来水笔、糖精、打火机、火石、手表等是主要走私物品,走私方式主要是由旅客超量携带不报或邮寄夹藏进口。由于走私物品低档,数量有限,社会对海关的反走私工作又十分支持,查缉较容易,因此,走私对社会并未构成严重危害。

第二阶段:70年代末至80年代初期。国家实行对外开放、对内搞活的政策,提出建立商品经济和市场经济的构想,企业经营方式得到改善,国营、集体、个体、三资企业等多种经济成分开始出现,走私活动逐渐趋于活跃,其特点是由旅客藏匿不报逐渐发展到以家庭或渔船为单位,带有小团伙性质,从事海上走私

活动。由于外汇受国家控制，走私方式只能是以国内的中药材、文物、银元，换取境外质量低劣的手表、尼龙布、尼龙折叠伞、单声道收录机，带有易货走私的性质。当时，虽然在沿海的某些地区出现了工人不做工，农民不种地，学生不上学的群众性的走私活动，但就走私地域来说，规模不算大（只在东南沿海三省的局部地区），走私物品的数量也不算多，党中央、国务院、中央军委及时采取有力措施，很快把这股歪风打了下去。

第二阶段：1985年前后至今。这一时期，国家经济体制改革的步伐加快，金融、财税、外贸、流通领域体制改革使更多的企业摆脱了旧体制的束缚，直接参与市场竞争，国家统制对外贸易的局面不复存在；分配制度的改革使企业经营的好坏与职工的切身利益挂钩，少数企业不顾国家法律，一切向钱看的倾向逐渐发展起来；改革的深入，一方面促进了各地经济的发展，另一方面也引发了地方利益与中央利益重新调整中的一系列问题；三资企业的增长在带进国外资金、技术、管理经验的同时，也加大了国内企业不平等竞争的压力；国家恢复关税征收；继续对一些敏感商品实行许可证管理。上述诸因素使走私日趋严重。这一时期，海上和陆路口岸走私不断，由过去波浪型发展为“打而不断”、“禁而不止”；法人走私现象突出，成为走私的主要当事人；汽车、家用电器、香烟、钢材、化工产品等大量国家限制进口的物品成为主要走私物品，还有毒品、文物、淫秽物品以及境外敌对势力为扰乱、破坏改革而走私入境的大量伪币等等。尤其值得一提的是，经济水平的发展提高，为社会创造了财富，同时也为走私手法的花样翻新提供了条件。在我多次联合行动、专项斗争的打击下，走私分子改变战术，利用现代科技成果走私作案，几乎到了登峰造极的程度。近几年来，在转关运输、保税货物、出口退税等业务环节，伪造海关单证、海关印章、海关人员签名，入肆走私进口国家限制进口的物品的案件时有查获。1994年4月

至6月,全国海关开展“打假”专项斗争期间,查获各类“三假”走私案180起,案值人民币5.6亿元,鉴定出假单证3万余份。从查获的“三假”案件看,假单证品种齐全,几乎涉及海关的各项业务,主要有《货物进口证明书》、《在外售券、境内提货货单》、《进口货物转关运输联系单》、《出口退税报关单》、《货物减免税证明》、《登记手册》、《走私汽车、摩托车罚没证明书》等。其中,伪造最为严重的是《货物进口证明书》,据不完全统计,仅4、5两月,全国海关就查获近万份。假印章包括海关的各种印章,有的假印章还加盖了伪造的防伪印油。而且,各地海关发现了多个专门伪造海关单证、印章的团伙,手法之新,手段之高,令人侧目。

四

《海关调查学概论》在认真总结了上述三个阶段海关调查工作实际之后,提出了“要形成完整的理论体系,以调查理论统揽全书”的编写思想,自有其必要性的可行性。一方面,40年来,尤其是改革开放以来调查工作的实践已经为我们积累了宝贵的经验,奠定了新时期调查工作的理论基础。比如,《海关法》公布实施后,海关总署根据党中央、国务院的指示,颁布了一系列适用于海关执法实践需要的规章、办法和制度,逐步形成了以《海关法》为主体的海关调查法律体系;各地海关在实施《海关法》过程中,依法查办了一大批走私违规案件,积累了大量具有经典意义的判例;同时,随着海关工作的发展,近年来一大批优秀的中青年干部成长起来,他们经历了改革开放和市场经济大潮的洗礼,对调查工作出现的新情况、新问题比较敏感,勤于思考,肯于钻研,在各自的岗位上提出了许多有创意的工作理论。在1994年全国海关关长会议上,钱冠林署长提出的“一个目标、两项方针、三条基本经验”,既是对改革

开放以来海关工作实践的总结,也是新时期海关工作理论的高度概括,在这个理论指导下,调查系统提出了“抓信息统揽全局,抓重点推动全局,抓队伍保证全局”,“预防与惩处相结合,打击与管理相结合,内部综合治理与社会综合治理相结合”等工作思路,不少同志在各种媒体上发表了多篇关于海关调查工作的优秀论文,客观上为调查工作理论体系的形成起到了十分重要的作用。另一方面,形势的发展迫切要求我们的调查干部提高理论水平。据总署人事司统计,截至1995年底,全国海关共有调查干部2895人,许多是近年来新充实到调查队伍中来的,即使是长期在调查岗位上工作的老同志,也面临着不仅仅要知道怎样做,还要知道为什么这样做的问题,就是说,要从理论上提高认识,在政治素质和业务素质两个方面“更上一层楼”。

五

基于上述考虑,我们在教材编写过程中,尝试改变过去那种“学徒”式的传授实务知识的方式,把从实际工作中总结出的带有规律性和普遍意义的东西上升为理论,写进教材中去,以提高学生的政策水平、业务知识和操作技能。在章节安排上,按照由抽象到具体,实体与程序相结合的逻辑,将与海关调查相关的知识安排组合,围绕海关执法实际,突出调查职业特点。全书共11章:

第一章 海关调查学科。阐明海关调查工作、调查学科和调查教学所涉及的有关的基本概念,调查学科建设的意义和根据,学科的研究对象、范围,调查学科与调查工作的关系,学科构成体系,学科研究方法以及学科基础理论研究状况的分析。

第二章 海关调查概述。主要论及调查工作的概念、特征、调查任务、调查方针和原则、调查权力、调查手段以及海关调查的法律保障(权力制约)。

第三章 违反《海关法》行为。是关于海关实体法知识的介绍。根据现行法律阐明,什么是违反《海关法》行为、违反《海关法》行为的构成及其种类、走私行为与违反海关监管规定行为的区别、违反《知识产权海关保护》行为,以及违反《固体废物污染环境防治法》的进出口违法行为等问题。

第四章 海关调查情报。根据情报学原理,阐明海关情报的概念、特征、分类和海关调查情报的原则与基本制度;海关调查情报的搜集、评估、整理、分析和传递的程序与方法;海关开展密报工作基本原则和操作规程。

第五章 查缉行动。共分三节,立案一节说明立案程序中的法律问题,如立案的条件、立案的法律意义、立案程序;调查取证一节,说明取证的基本要求、取证的方针和常用手段、证据的概念和特征、种类证据的收集、语气的审查判断和运用;调查协作一节,主要说明调查中有关部门和单位的互相协调、配合,共同查缉的有关问题。

第六章 案件审理。分为四节。分别阐明审理的概念、意义和任务;审理原则和审理制度,包括分级审理制度、案件审理委员会制度、处罚听证制度、大要案审理监督制度;审理程序,包括普通程序和简易程序;审理要求,即说明审案应当达到什么样的标准,以及与审理有关的政策法律问题。

第七章 行政处罚。根据《中华人民共和国行政处罚法》、《海关法》及《行政处罚实施细则》有关规定,分析海关行政处罚的概念、性质、目的、意义及特征,解释海关行政处罚种类,阐明处罚原则以及量罚尺度。

第八章 救济与执行。本章将行政复议程序、行政诉讼程序、行政赔偿列为三节内容介绍;另外还专节说明海关行政处罚的生效与执行程序。

第九章、第十章分别讲解海关查缉各种案件的要领,包括海

上案件的查缉、通关货运案件的查缉、陆路边境案件的查缉、后续管理案件的查缉、通关行邮案件的查缉、毒品案件的查缉、知识产权案件的查缉、文物案件的查缉、淫秽反动物品案件的查缉以及其它案件的查缉。各节均按照该类案件的特点、分类、一般查缉方法、注意事项的结构顺序，对有关知识进行解析。

第十一章 调查法律文书。第一节说明调查法律文书的概念和特点，第二节文书分类和制作，第三节文书立卷，第四、第五节文书写作。

六

本教材编写人员由总署、各有关海关、海关院校等三方面组成。从组织工作来说，这是一次有益的尝试，起点高，都是负有一个方面责任的领导，或学有专长的业务骨干；类型全，有调查战线的老兵新锐；有法律部门的行家里手，有海关院校的教授学者；基础扎实，由总署组织调查局、办公室和部分海关、海关院校的有关同志参加的编委会，共同研究确定教材大纲，并提交各有关调查部门讨论，然后确定编写计划。希望这本教材的出版，不仅对院校教育起到积极作用，而且对海关在职干部岗位培训起到促进作用。

在教材成书过程中，我们得到全系统有关部门的专家、学者和各级领导、调查工作者的人力支持，在此，一并表示感谢。

教材编写之时，正值《行政处罚法》公布实施之际，由于时间短，来不及对有关内容进行调整，并且，由于知识所限，本教材在形成自己特点，具有一定学术水平的同时，也会存在不少问题。希望广大教学工作者和调查工作干部提出改进意见，俟条件成熟，再次修订，使之更臻完善。

端木君

1996年10月3日

目 录

出版说明

序

第一章 海关调查学科\1

- 第一节 海关调查学科的含义及性质\1
- 第二节 海关调查学科的研究对象
及其与调查工作的关系\4
- 第三节 海关调查学科体系\8
- 第四节 海关调查学科与相关学科的关系\12
- 第五节 海关调查学科的理论研究\15
- 第六节 海关调查学科的研究途径及方法\23

第二章 海关调查概述\27

- 第一节 概念及特征\27
- 第二节 任务、方针和原则\31
- 第三节 海关调查权力\41
- 第四节 海关调查手段\49
- 第五节 海关调查的法律保障\61

第三章 违反《海关法》行为\71

- 第一节 违反《海关法》行为的概念\71
- 第二节 违反《海关法》行为的构成\72
- 第三节 违反《海关法》行为的种类\77

第四章 海关调查情报\85

- 第一节 概论\85
- 第二节 海关情报工作的任务、原则及基本制度\93
- 第三节 调查情报工作的程序与方法\96
- 第四节 海关调查密报工作\112

第五章 查缉行动\118

- 第一节 调查立案\118
- 第二节 部署指挥\128
- 第三节 调查取证\140
- 第四节 挂案销案和调查终结\151
- 第五节 调查协作\154

第六章 案件审理\160

- 第一节 案件审理的概念、任务和意义\160
 - 第二节 案件审理制度\163
 - 第三节 案件审理程序\168
 - 第四节 案件审理要求\185
-

第七章 海关行政处罚\195

- 第一节 海关行政处罚的概念和特征\195
- 第二节 海关行政处罚的法律依据\198
- 第三节 海关行政处罚的原则\201
- 第四节 应受海关处罚行为的认定\206
- 第五节 海关行政处罚的种类、尺度和适用\213
- 第六节 海关行政处罚的决定\220

第八章 救济与执行\225

- 第一节 海关行政复议\225
- 第二节 海关行政诉讼\236
- 第三节 送达、生效与执行\249

第九章 各类案件的查缉(一)\261

- 第一节 通关货运案件的查缉\261
- 第二节 后续管理案件的查缉\265
- 第三节 海上案件的查缉\268
- 第四节 陆路边境案件的查缉\278
- 第五节 通关行邮案件的查缉\283

第十章 各类案件的查缉(二)\290

- 第一节 毒品案件的查缉\290
- 第二节 知识产权案件的查缉\310

第三节 文物案件的查缉\315

第四节 淫秽(反动)物品案件的查缉\319

第五节 其他案件的查缉\323

附 录 \334

第十一章 调查文书\347

第一节 调查文书的概念和特点\347

第二节 调查文书的分类和制作要求\350

第三节 调查文书的立卷\354

第四节 常用调查文书的写作(一)\357

第五节 常用调查文书的写作(二)\364

附 表 \375

第一章

海关调查学科

第一节 海关调查学科的含义及性质

一、海关调查学科的含义

海关调查学科是随着海关管理实践的发展,在海关调查理论研究不断深入和学科建设逐步科学化的进程中提出的一个新概念。它要回答的是:走私是什么?调查是什么?查私的基础理论及其知识体系是什么等学科理论的基本问题。

学科与科学是既有联系又有区别的一对概念。科学是关于自然、社会和思维的知识的体系,是反映客观事实和规律的知识的体系。科学作为知识的体系,是对客观规律的抽象,科学的任务是探索客观真理,揭示事物发展的规律。学科是按教学规律对科学知识的再抽象、再组合。学科的使命是按照教学规律和要求,对科学所揭示的事物发展的规律进行理论、系统、科学的表述和总结。海关调查学科就是依据一定教学理论组织起来的关于海关调查工作客观事实和客观规律的知识的体系。它是研究海关调查工作基本事实和基本规律的一门相对独立的学科。海关调查学科的任务是,通过对海关调查工作实践经验的总结和理论研究,揭示走私与反走私的规律、违法与制裁的规律、打击与防范的规律、把关与促进的规律,一句话,揭示上述事实之间的内在的必然联系,并按客观事物的内在逻辑关系,综合相关学科的知识,使海关调查知识条理化、系统化。

二、海关调查学科的性质

学科性质是指学科分类中的归属性质。即该学科以什么样的理论支点来指导建立其学科体系。它是学科研究中的一个基础性课题。海关调查学科性质是一个有争议的问题,其主要观点有三种:

(一) 实务说。

亦称调查(查私)技术说。该观点认为,调查是海关的一项实务性工作。调查本身没有系统理论,也没有必要建立调查理论,更无必要建立学科体系。“实务说”是一种不赞成理论的观点,“实务说”的教育培训观点,主张海关调查课以传授查私技术、调查技能为主,少讲或不讲理论。其教育培训内容由缉私实务、缉私技术、调查法规以及相关的外贸、商品知识等构成。培训对象以海关基层关员、调查一线人员为主。“实务说”在我国海关教育培训史上占有传统的优势,历来被人们普遍遵循和认可,并以此为指导思想建立海关调查培训体制,1990年以前的海关缉私教材和教育培训大纲中,都反映了“实务说”的观点。

“实务说”是特定时期形成的学术观点。众所周知,一定的理论只能产生于一定的社会实践,否则,就是无源之水,无本之木。在计划经济条件下,国家实行外贸统制,没有关税,个人不准经商,这种条件下的走私活动不可能形成规模和气候,作为反走私职能部门的海关调查机构,长期以来也只是附属海关其它业务部门的一个分支,因此,这一时期不可能产生代表一定学术水平和具有普遍指导意义的海关调查理论。在这个背景下考虑“实务说”,其合理性在于,它强调一切从海关调查工作具体工作实务出发,注重实践与经验的结合,主张调查工作范围决定教育培训内容,这种观点反映了应用性学科的根本要求,至今在海关调查培训体制中占有重要地位。

但是,这种观点亦有明显弊端。首先,表现在学科基础研究中的观念陈旧和无所作为。没有看到现代应用学科的发展必然与