

SHEWAI XINGZHENGFA
GAILUN



涉外 行政法 概论

范颖慧 李捷云 钟元茂 编著

中山大学出版社

涉外行政法概论

張友漁 題

范颖慧 李捷云 钟元茂 编著

中山大学出版社

· 广 州 ·

(粤)新登字 11 号

版权专有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

涉外行政法概论/范颖慧, 李捷云, 钟元茂编著. —广州: 中山大学出版社, 1993—09

ISBN 7-306-00756-4/D·72

I 涉外行政法概论

I ①范颖慧 ②李捷云 ③钟元茂

II ①涉外 ②行政 ③法律法规

IV D92

责任编辑: 杨 权 责任校对: 王国颖

封面设计: 方楚娟 责任印制: 黄少伟

中山大学出版社出版发行

(广州市新港西路 135 号)

广东省新华书店经销

广东工学院印刷厂电排中心印刷

850×1168 1/32 开本 12.5 印张 31 万字

1993 年 9 月第 1 版 1993 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1—7000 册 定价: 11.00 元

序

随着我国改革开放的深入，对外交往日趋频繁。为了加强对外交往的管理，促进国际交流与合作，我国逐步建立和完善了经济、科技、文化和社会生活各个领域的涉外法律、法规。这些法律和法规在对外交往方面已经并继续发挥着重要作用。现实昭示我们，加强对涉外法律、法规的研究，对于完善我国的法制，不仅具有重要的理论意义，而且具有迫切的现实意义。不过，这方面的研究工作还做得很不够，尤其是对涉外行政法的研究，目前几乎还是一个空白点。范颖慧、李捷云、钟元茂同志在多年教学和工作实践的基础上所撰写的《涉外行政法概论》一书，对我国涉外行政法的基本原理和基本制度作了有益的探索和分析，对于填补涉外行政法研究这一空白极有裨益，这一开创性工作是值得肯定和赞许的。

概括而言之，《涉外行政法概论》具有以下特点：第一，具有填补空白的性质。第二，内容较为系统和概括。第三，贯彻了理论联系实际的原则，既有理论探索，又有实务研究，具有较强的理论色彩和实用价值。第四，具有个人的独特看法。作者在收集大量资料的基础上，对一些问题敢于提出自己的见解和分析，并不流于人云亦云。这种探索精神尤其值得称道。

由于对涉外行政法的研究刚刚开始，对一些问题的研究还有待深入展开，但我们相信，本书的出版，对于填补涉外行政法研究的空白，引起读者对涉外行政法的关注和研究兴趣，进而促进我国的行政法制建设，都将是极有助益的。

北京大学法学教授 罗玉中
1993年7月5日

目 录

上 篇 总论	(1)
第一章 涉外行政法的形成及基本原则	(3)
第一节 经济建设与对外开放	(3)
第二节 对外开放的实施与涉外行政法的形成	(4)
第三节 涉外行政法的基本原则	(8)
第四节 涉及港、澳、台事项的法律适用问题	(12)
第二章 涉外行政法的概念、特征和渊源	(14)
第一节 涉外行政法的概念	(14)
第二节 涉外行政法的特征	(17)
第三节 涉外行政法的渊源	(20)
第三章 涉外行政法律关系	(24)
第一节 涉外行政法律关系的主体	(24)
第二节 涉外行政法律关系的客体	(29)
第三节 涉外行政法律关系的内容	(30)
第四节 涉外行政法律关系的特点和法律事实	(38)
下 篇 分论	(43)
第四章 对外经济贸易行政法律制度	(45)
第一节 对外经济贸易行政管理概述	(45)
第二节 进出口货物许可制度	(48)
第三节 对外商投资的行政管理	(55)
第四节 对其他涉外经济贸易事项的行政管理	(60)
第五章 涉外金融行政法律制度	(63)

第一节	涉外金融行政管理概述	(63)
第二节	涉外金融机构管理制度	(66)
第三节	外汇管理制度	(69)
第四节	金银进出境管理制度	(77)
第六章	涉外工商行政管理法律制度	(79)
第一节	涉外工商行政管理概述	(79)
第二节	涉外企业登记法律制度	(81)
第三节	涉外商标管理法律制度	(90)
第七章	涉外税务行政法律制度	(95)
第一节	涉外税务行政管理概述	(95)
第二节	涉外企业所得税法律规定	(103)
第三节	涉外个人所得税法律规定	(109)
第四节	涉外工商统一税法律规定	(112)
第五节	涉外城市房地产税法律规定	(114)
第六节	经济特区和沿海 14 个港口城市涉外税务管理	(114)
第八章	涉外审计行政法律制度	(116)
第一节	涉外审计概述	(116)
第二节	对有国家资产的外商投资企业的审计监督	(121)
第三节	对世界银行贷款项目的审计监督	(124)
第四节	审计结论和处理决定	(127)
第九章	涉外房地产行政法律制度	(130)
第一节	涉外房地产行政管理概述	(130)
第二节	涉外土地管理法律制度	(132)
第三节	涉外房产管理法律制度	(137)
第十章	涉外环境保护行政法律制度	(146)
第一节	涉外环境保护行政管理概述	(146)
第二节	涉外海洋环境保护行政法律制度	(150)
第三节	对外经济开放地区环境保护的法律规定	(166)
第十一章	涉外民政行政法律制度	(168)
第一节	涉外民政行政管理概述	(168)

第二节	涉外婚姻管理制度	(169)
第三节	涉外社团登记管理制度	(177)
第十二章	进出口商品检验行政法律制度	(180)
第一节	商检机构及其法律地位和任务	(180)
第二节	普通进出口商品的检验	(182)
第三节	进出口商品的监督管理	(185)
第四节	特别进出口商品的检验	(187)
第五节	违反进出口商品检验法律制度的法律责任	(188)
第十三章	海关行政法律制度	(191)
第一节	海关行政管理和海关法	(191)
第二节	海关行政法律规定	(198)
第三节	关税法律规定	(205)
第四节	法律责任	(212)
第十四章	涉外科技行政法律制度	(216)
第一节	涉外科技行政管理概述	(216)
第二节	涉外专利法律制度	(219)
第三节	技术引进的行政法律制度	(226)
第四节	国外科技专家来华工作的规定	(234)
第十五章	涉外教育行政法律制度	(238)
第一节	涉外教育行政管理及有关法律	(238)
第二节	出国留学法律制度	(241)
第三节	招收外国来华留学研究生的法律规定	(260)
第十六章	涉外文化行政法律制度	(263)
第一节	涉外文化行政管理概述	(263)
第二节	涉外文物行政法律制度	(266)
第三节	考古涉外工作的法律规定	(271)
第四节	进口影片管理规定	(277)
第五节	涉外出版行政管理的法律规定	(280)
第十七章	涉外卫生行政法律制度	(291)
第一节	涉外卫生行政管理概述	(291)

第二节	国境卫生检疫法律制度	(295)
第三节	涉外药品管理制度	(304)
第四节	涉外卫生防疫法律规定	(310)
第十八章	涉外公安行政法律制度	(312)
第一节	涉外公安行政管理及有关法律	(312)
第二节	中国公民出境入境法律制度	(316)
第三节	外国人入境出境管理	(328)
第四节	边防检查法律制度	(346)
第五节	外国人枪支管理	(349)
第十九章	涉外司法行政法律制度	(353)
第一节	涉外司法行政概述	(353)
第二节	涉外狱政管理的法律规定	(356)
第三节	聘用外国律师的法律规定	(359)
第四节	涉外公证的管理规定	(361)
第二十章	涉外行政诉讼法律制度	(371)
第一节	涉外行政诉讼概述	(371)
第二节	人民法院受理涉外行政案件的范围	(375)
第三节	涉外行政诉讼的管辖	(381)
第四节	涉外行政诉讼应注意的事项	(383)
第五节	涉外行政案件的执行	(385)
附 录		(387)
I	本书引用的主要法律、法规、公约	
II	主要参考书	

上篇 总论

第一章 涉外行政法的形成及基本原则

第一节 经济建设与对外开放

党的十一届三中全会提出改革开放政策以来，我国各项社会主义事业蓬勃发展。所谓“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，以平等互利为原则，发展同各国的经济合作和技术交流，努力利用和吸收外国的资金、先进技术和设备、先进管理经验为我国的经济建设服务，促进我国社会主义现代化事业向前发展。

从国际经济发展的成功经验看，一国的经济发展和科技进步，不能没有国际交往和合作，任何国家都不能在封闭的状态下求得发展，闭关自守只能变得落后。只有对外开放，引进外资和先进技术，为本国的经济建设服务，才能使本国的经济迅猛发展。前苏联建国初期，列宁在领导前苏联进行社会主义建设，积极利用外资为本国服务方面，就曾取得辉煌成就；第二次世界大战后，日本和西德在经济建设上取得巨大成功，成为世界上举足轻重的经济大国，其中一个重要原因就是积极引进外资和外国先进技术为本国服务；新加坡于1965年独立后，实行全面开放政策，大力引进外资，在不到20年的时间里，成了亚洲经济发达的“四小龙”

之一。

我国实行对外开放政策以来，取得了一系列显著的成绩。在10多年的时间里，我国建立了经济特区和经济技术开发区，批准了一批开放城市和沿海开放地区，初步形成一个“经济特区—沿海开放城市—沿海经济开放区—内地”的辐射型的对外开放格局，创造了吸引外资的良好环境。通过吸收外商来华投资，举办三资企业，不但引进了外国先进技术、装备和管理经验，而且解决了不少公民的就业问题；发展了外向型企业，增强了我国商品在国际市场的竞争能力，从而加强了我国同世界各国的经济合作，增加了国家的外汇收入，也提高了我国的科学技术水平。

实践证明，对外开放政策，符合我国国情，反映了进行经济建设应遵循的客观规律，对我国经济发展，起着巨大的推动作用。在目前条件下建设社会主义，必须采取对外开放政策。当今世界，新技术革命迅猛发展，市场竞争日益剧烈，只有实行对外开放，把国内的经济建设与国际的高新科技和先进管理经验有效地结合起来，才能加快我们的发展步伐。同时，党的一个中心、两个基本点的基本路线已经得到全国人民的衷心拥护，深深扎根在中国的土地上，以马列主义、毛泽东思想为指导，以国际经验和我国实践为依据的对外开放政策，将是我国的长期国策之一。它不但是目前我国解决经济技术落后问题所要奉行的政策，而且在我国经济实力强大之后，仍将是我国经济持续、稳定发展的强大武器。

第二节 对外开放的实施与涉外行政法的形成

《中华人民共和国宪法》序言规定：中国坚持独立自主的对外政策，坚持互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则，发展同各国的外交关系和经济、

文化交流。《宪法》第十八条规定：允许外国的企业和其他经济组织或者个人依照中华人民共和国法律的规定在中国投资，同中国的企业或者其他经济组织进行各种形式的经济合作。在中国境内的外国企业和其他经济组织以及中外合资经营的企业，都必须遵守中华人民共和国的法律。它们的合法权利和利益受中华人民共和国法律的保护。这些规定，标志着我国的对外开放政策已经得到宪法的确认。

我国的对外开放，是在党和政府的领导下进行的。对外开放中涉及的许多事务，政府部门都要依法进行管理，而行政管理就离不开行政法的制订和执行。

首先，对外开放的大部分事项需要通过我国行政机关及其工作人员的具体执行才能得以实现。如，外商投资企业的兴办，须经过我国外经部门的审查和批准；三资企业的生产经营活动，须到我国工商行政管理机关办理注册登记后方可进行；进出境的各种运输工具、货物、物品，须经过我国海关的监管和验放；进出口商品须接受我国商检机关的检验；对外贸易必须按照我国进出口货物许可制度进行，等等。国家行政机关是根据我国宪法和法律的授权行使国家行政权力，组织和管理国家行政事务的机构，它的主要任务之一是行政执法。所以，我国行政机关执行涉外行政职能必须有法律为依据，也就是说，开展对外交流，利用外资和外国先进技术等而产生的各种具有涉外因素的社会关系，只有经过我国行政法的调整 and 认可，形成各种形式的涉外行政法律关系，才能得以实现。这就涉及诸多的行政法律问题。但宪法确认的对外开放政策，仅是一些原则规定，各种具体的涉外行政法律尚需我国立法机关和具有行政立法权的行政机关制定。

其次，我国的对外开放，主要面向经济、教育、科技、文化等领域。随着对外开放的不断深入，各种不健康的东西必然会通过各种方式进入我国。事实上外国的黄色文化、资产阶级生活方

式和自由化思想以及走私、贩毒、吸毒、黑社会团伙等危害社会的东西，正在不断地渗入我国，腐蚀人们的灵魂，毒化社会风气，破坏我国的社会稳定、经济发展。对外开放并不意味着对外国的东西一概无限制开放。邓小平同志指出：“我们坚定不移地实行对外开放政策，在平等互利的基础上积极扩大对外交流。同时，我们保持清醒头脑，坚决抵制外来腐朽思想侵蚀，决不允许资产阶级生活方式在我国泛滥。”所以，应该对外开放什么，对外国人、外国的东西或带有外国成分的事物应作哪些限制和禁止，是我国涉外行政管理的重要内容，必须由涉外行政法律来具体规范。

再次，对外开放政策的实施，需要一个稳定的社会环境。没有一个稳定的社会环境，我们就将一事无成，改革开放和经济建设只能是一句空话。稳定是实施对外开放的必要条件。社会的稳定，实际上是各种因素达到平衡的结果。对外开放的目的，是为了经济的迅猛发展，而发展则必须打破平衡，这样又将不可避免地出现一些不稳定因素。在对外开放的具体实践中，人们对外来的东西，不仅对善与恶、真与伪、先进与落后有一个辨别的过程，而且对有益的东西，亦存在消化与吸收的过程，存在物质承受能力和心理承受能力的问题。例如，从外国引进先进的技术或设备，人们首先对该技术或设备是否适宜进行论证，引进后还要对先进的技术或设备进行学习和掌握，再后还须解决如何开发和利用的问题。在整个过程中，只要有阶段出了问题，都会造成损失和浪费，甚至带来坏的影响。又如，以公费或自费的形式派遣留学生到国外留学，这是我国学习外国先进技术的重要方式，但如何正确看待和处理，留学生回国应如何安排和使用，都是必须妥善解决的问题，否则，容易引起人们思想上的不稳定，甚至导致堕落或犯罪。通过发挥涉外行政法律的调整作用，可以指导人们从我国实际情况出发，批判的学习、吸收外国先进的东西，使之真正为我所用。对外开放为我国的社会稳定提供物质基础，社会稳

定又为对外开放提供必要条件,二者之间在动态中的平衡统一,不仅有利于消除不稳定因素,而且将为经济建设的航船开辟更广阔的航道。

此外,在改革开放的浪潮中,由于人们思想观念等的变化,我国还出现了大量的涉外婚姻、涉外教育问题。我国公民与外国人结婚应如何办理结婚登记?聘请外国专家来华讲学或接受外国人来华读书,应如何办理手续?中国公民出国留学应如何办理手续?所有这些都离不开我国涉外行政法律的调整。

涉外行政管理的对象极其广泛,涉及到国家行政机关及其工作人员对具有涉外因素的人、财、物、事的组织和管理。涉外行政管理的内容十分丰富,涉及到国家行政机关在涉外行政活动中的组织、权限、基本原则和工作制度,涉及到国家机关、公民、法人、社会团体和其他组织的权利与义务。我国从1979年起制定和颁布了一系列法律、法令和条例,例如《中华人民共和国中外合资经营企业法》、《中外合资经营企业登记管理办法》、《中华人民共和国合作经营企业法》、《中华人民共和国外汇管理暂行条例》、《中华人民共和国海关法》、《中华人民共和国外商投资企业所得税法》以及《中国公民同外国人办理婚姻登记的几项规定》等等。此外,我国还与不少国家缔结国际条约,签订双边协定,并参加了不少国际公约。这些法律和国际条约中的相当一部分内容,是我国行政机关组织和管理涉外事务的法律依据。

伴随着对外开放的日益深入和我国经济建设的迅猛发展,调整国家行政机关在组织、管理涉外事务的过程中产生的各种社会关系的涉外行政法律规范,也在不断地增多和完善,于是,在我国行政法的大家庭中,逐步形成了具有本身特色的法律体系——涉外行政法。它作为一定经济基础上的上层建筑,是我国对外开放政策的法律表现形式。它对于加强对外开放交往的管理,促进国际交流与合作,维护安定团结的局面,保障经济建设的迅猛发

展，具有重要的作用。

第三节 涉外行政法的基本原则

涉外行政法的基本原则，是指贯穿于全部涉外行政法律规范中，对国家行政机关及其工作人员和涉外行政管理相对人的活动具有普遍指导作用的基本准则。它不仅是我国调整涉外行政关系的指导思想，而且是我国涉外行政立法、司法以及法律解释、研究等各方面的基本精神和依据。

涉外行政法的基本原则主要包括：维护国家主权原则；合法兼合理性原则；效率原则；对等原则；履行国际义务原则。

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，独立自主地处理本国的对内对外事务，不受外国干涉。它是国家最重要的属性，是所有国家的神圣不可侵犯的权利。国家的行政管理，是国家主权最重要的表现形式之一。国家主权原则在涉外行政管理中的体现和具体化，就是涉外行政法的维护国家主权原则，它主要包括以下内容：

(1) 我国国家行政机关是体现我国主权意志、行使涉外行政职能的管理机关；国家行政机关在我国宪法和法律规定范围内，对涉外行政领域的各种事务实施行政管理，不受外国政府或外国组织的干预。

(2) 在我国境内的一切公民、法人和其他组织，以及虽不在我国境内，但与我国行政管理发生关系的行政管理相对人，都要遵守我国法律，服从我国政府的行政管理，他们的合法权益受我

国法律保护。

(3) 我国实行对外开放,进行国际交流与合作,是根据本国国情和实际需要,在维护我国社会公共利益、保障社会主义现代化建设的基础上进行的。国家通过行政管理,维护国家主权和利益,对违反我国法律规定,损害我国社会公共利益的,国家行政机关可以通过行政制裁等手段进行限制、禁止或打击,绝不容许外力干预、损害我国尊严,妨害我国的正常秩序。

维护国家主权原则的核心,是要求我国的涉外行政管理活动符合我国国情,并通过行政管理活动维护我国主权,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、合法兼合理性原则

合法兼合理性原则,是指国家行政机关在进行涉外行政管理活动时,必须具有宪法和法律所确定的资格,作出的行政行为必须符合涉外行政法律规定的范围、内容和程序,国家行政机关及其行政行为相对人必须严格遵守涉外行政法律,一切违反涉外行政法律规范的行为都应承担相应的法律责任;同时,国家行政机关在法定范围内作出行政行为时,必须遵循合理、适当的准则,任何不当行政行为,都将给国家、公民和法人造成损失或损害。

合法兼合理性原则,贯穿于国家行政机关进行涉外行政活动的各个环节,它主要包括以下一些内容:

(1) 国家行政机关行使涉外行政职能是基于宪法和法律的授权,其主体资格由宪法和法律确定。

(2) 国家行政机关的任何涉外行政行为,都必须依据法律规定,严格依法行政。国家行政机关既要运用法律手段管理各类涉外事务,保证国家行政工作的正常运行;又不得超越权限,滥用职权。一切违法的行政行为都是无效行政行为,自其发生时起就