

对外经济贸易大学“十二五”研究生精品教材

海关行政法 理论与实践

HAIGUAN XINGZHENGFA
LILUN YU SHIJIAN

■ 张 红 编著



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

对外经济贸易大学“十二五”研究生精品教材

海关行政法理论与实践

张 红 编著

对外经济贸易大学出版社
中国·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

海关行政法理论与实践/张红编著. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2014

对外经济贸易大学“十二五”研究生精品教材
ISBN 978-7-5663-1160-3

I. ①海… II. ①张… III. ①海关法-行政法-中国-研究生-教材 IV. ①D922.221

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 202088 号

© 2014 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

海关行政法理论与实践

张 红 编著

责任编辑: 汪 洋 申 艳

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

北京市山华苑印刷有限责任公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 185mm×260mm 16.25 印张 375 千字

2014 年 9 月北京第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-1160-3

印数: 0 001-2 000 册 定价: 36.00 元

本书由对外经济贸易大学研究生教材出版基金资助

前言

在加入世界贸易组织的大背景下，我国涉外行政事务的管理，不论是从履行“入世”承诺义务，还是从国家政治体制改革的要求出发，强调依法行政，都具有非常重要的意义。海关是国家对外经济贸易的管理机关之一，在国家的对外经济贸易发展中有着重要的地位和作用。海关法是一个多法学学科边缘、交叉的领域，以往对其研究，着重于经济法、涉外经济法等经济类法律的视角。海关是国家的涉外行政管理机关，加强海关行政法制度的建设和研究，一方面是涉外行政法制化建设的要求；另一方面也是行政法学理论在专业行政法领域的具体应用。海关行政法的研究首先面临的问题是如何构筑研究的体例、架构。作为行政法一个专业领域体系的构建，需要考虑以下几方面的特点：第一，将海关法作为一个行政专业部门法分支进行研究，与行政法的基本理论体系有着内在必然的联系；第二，海关专门行政法与行政法理论的研究相比，有规制行政权方面的规范，更有大量的行政管理类的规范；第三，海关行政法有着突出的专业性特点；第四，由海关涉外行政管理特点决定，海关行政法内容与我国履行世界贸易组织承诺义务紧密相关。

基于海关行政法的上述特点，本书在构筑海关行政法的体系结构中，首先以行政法基本理论的研究为基础，构筑海关行政法的体系。按照行政法研究的主要对象，行政主体、行政行为的思路安排全书的篇章，包括行政主体、行政行为、行政监督、行政救济措施等，体现行政法对行政行为的规制。其次在具体行政行为的内容方面，突出海关作为专业行政执法机关的性质，其行政行为的类别中，既包括涉及海关专业特点的海关行政执法行为，也包括行政各个业务领域共通性的专业执法行为。

改革开放以来，我国的行政法的理论研究有了长足的发展，为我国的行政法制建设奠定了雄厚的理论基础，极大地推动了我国的行政法制建设。但由于各个行政专门法领域专业性强、部门种类繁多，对专门行政法领域的研究相对薄弱。按照世界贸易组织对透明度的要求，我国的外贸管理制度要以法律的形式公开。近年来，我国外贸行政管理领域，包括海关，公布了大量规制国家涉外行政事务管理的法律、法规，为这一领域的行政专门法研究，提供了丰富的研究内容和空间。在行政法理论研究的基础上，开展对海关行政法这样的专门行政法研究，有益于国家行政法制的深入推进和海关行政法制度建设。海关行政法具有专业性、法律性并重，法

律、法规时效性强等特点,本书力求做到全面概括海关各个业务层面的行政法制度形式,特别是根据最新颁布的法律、法规建立的新的业务制度形式。

本书作为研究生层次的教材,着重于相关理论的进一步深化和运用相关理论对实践案例、事例进行分析两方面。在专业行政法体系构筑的基础上,对专业理论问题进行更深层次的探讨,包括相关学术观点的介绍和相关参考文献的推荐等。在实践方面,针对本专业法的实践性特点,编辑海关管理实践中发生的典型案例,并结合教学环节,运用相关法律规定进行分析,提升学生对所学法律理论的分析 and 运用能力,突出本学科的应用性研究特点,提高学生运用专业理论研究专业实践问题的能力。

本书获得对外经济贸易大学研究生教材出版基金的支持。对外经济贸易大学作为对外贸易专业方面专业特点突出的专业院校,在改革开放之初,即建立了最早的、在全国范围内独一无二的海关专业本科。专业建设三十年来,一方面,培养了大批高层次的海关专业人才;另一方面,为该领域的专业研究奠定了基础。2006年,在积累本科教育教学经验的基础上,对外经济贸易大学进一步开展了海关专业硕士层次研究生培养工作。结合研究生教学实践,不断摸索本专业研究生教学规律和教学要求。多年的专业建设和积累为本书的编写奠定了基础;同时校研究生培养单位对本书的编写和出版给予大力的支持,为海关专业方向研究生海关行政法课程的教学提供适用的教学资料,从而推动该教学领域研究的深入开展。

本书在编写过程中,参阅了大量的相关领域专家、学者的著作和论文、资料等,在此表示衷心的感谢!由于本书的编写涉及面宽,时效性强,在编写过程中难免出现纰漏,读者在使用本书时,如发现有疏漏和不足,请不吝指正,以便在今后修订时加以充实和完善。

编 者

2014年6月

目 录

第一章 海关行政法基本理论问题	(1)
第一节 海关行政法概述	(1)
第二节 海关行政法基本原则	(8)
第三节 海关行政法渊源	(11)
第二章 海关行政主体论	(15)
第一节 海关行政法律关系概述	(16)
第二节 海关行政主体地位及其组织制度	(19)
第三节 海关权力及其适用要求	(23)
第四节 海关关员的法律地位及其衔级管理制度	(31)
第三章 海关行政立法及其相关行为研究	(37)
第一节 海关行政立法概述	(38)
第二节 海关行政立法基本原则	(41)
第三节 海关行政立法程序	(43)
第四节 海关行政裁定行为研究	(46)
第四章 海关行政执法行为研究	(59)
第一节 海关行政执法概述	(60)
第二节 海关监管执法及法律规制	(64)
第三节 海关行政许可及法律规制	(74)
第四节 海关行政征收及法律规制	(96)
第五节 知识产权海关行政保护及法律规制	(111)
第六节 海关事务行政担保及法律规制	(122)
第七节 海关行政稽查及法律规制	(133)
第八节 海关行政强制及法律规制	(142)
第九节 海关行政处罚及法律规制	(153)
第五章 海关行政责任制度	(175)
第一节 海关行政责任概述	(176)
第二节 海关行政违法行为	(179)
第三节 海关行政责任	(181)

第六章 海关行政执法监督	(187)
第一节 海关行政执法监督概述	(187)
第二节 行政法制监督体系	(189)
第三节 海关行政执法监督的内容和体系	(191)
第七章 海关行政纠纷内部裁决机制	(197)
第一节 海关行政复议与申诉概述	(198)
第二节 海关行政复议	(202)
第三节 海关行政申诉	(213)
第八章 海关行政诉讼若干问题	(221)
第一节 海关行政诉讼概述	(221)
第二节 海关行政诉讼的受案范围	(223)
第三节 海关行政诉讼的管辖与期间	(224)
第四节 海关行政诉讼的证据	(226)
第九章 海关赔偿救济机制	(233)
第一节 海关赔偿概述	(233)
第二节 海关行政赔偿	(237)
第三节 海关查验赔偿	(246)
参考文献	(251)

第一章

海关行政法基本理论问题

本章摘要

海关行政法是行政法学的分支学科，也是海关管理专业研究相关的重要法律领域。对本领域的研究首先需要明确海关行政法的基本理论问题。本章从海关行政法的规范对象和调整对象两个方面分析了海关行政法的概念，阐释了海关行政法的规范内容和具体调整的社会关系。海关行政法作为涉外事务管理的专业行政法与行政法总论和其他专业行政法有着不同的特点、基本原则和法律渊源形式，认识海关行政法的特点、基本原则和法律渊源表现形式，是掌握和学习海关行政法的基本理论问题。

关键词

海关 行政法 基本原则 法律渊源

学习目标

1. 掌握海关行政法的规范对象和调整对象的内容和区别。
2. 理解海关行政法的特点。
3. 理解海关行政法的基本原则在海关行政法中的地位和作用。
4. 理解海关行政法渊源的的特殊性。

第一节 · 海关行政法概述

一、海关行政法的概念和内容

（一）海关行政法的概念

海关行政法的概念可以从其规范对象和调整对象两个方面进行概括。从规范对象的角度概括，海关行政法是海关监督管理进出境运输工具、货物、物品和征收关税及其他

税费、查缉走私和编制海关统计等法律规范,以及有关监督机关对海关进出境监督管理职能活动进行监督的法律规范总称。是海关对进出境活动实施监督管理、参与出入境活动的当事人从事出入境活动和监督机关依法实施监督行为的法律依据。

从海关行政法调整对象的角度进行概括,海关行政法是执行国家对进出境监督管理职能的海关和支配进出境运输工具、货物、物品从事进出境活动的相对人之间的管理与被管理的社会关系和由这种关系引起的对海关行政机关实施监督管理的监督与被监督的行政关系。就海关和从事进出境活动的相对人之间的管理和被管理的社会关系而言,海关行政法的调整对象既不同于海关监督管理的对象,亦不同于其他部门行政法的调整对象。

(二) 海关行政法的主要内容

海关法的主要内容是以我国有关规定海关行政事务的法律、行政法规、部门规章等的规定内容为基础,从行政法律规制的角度进行的归纳,包括:

1. 海关的法律地位、地方海关的设置原则、海关总署和各地海关机构隶属关系和管理体制、海关的任务和职权等有关海关组织的法律制度。

2. 海关依据法律、行政法规,制定具有普遍约束力规范的海关行政立法法律制度。

3. 海关具体执行国家法律、行政法规、国务院部门规章等的行政执法法律制度,具体包括:

(1) 海关对进出境运输工具、货物、物品监管的具体程序、手续,参与进出境活动的有关当事人在通关活动中的行为规则的海关监管法律制度;

(2) 为了对进出境活动实施有效监督管理,海关根据相对人申请,依法准予和监督其从事某项与进出境相关活动的海关行政许可法律制度;

(3) 海关执行国家关税和其他税费政策,具体实施税费征收、减免、退补等,及规定纳税义务人的权利和义务的税收征管法律制度;

(4) 海关对已经放行的进出口货物,在法定期限内,以核查进出口经营企业会计账册、票证、原始凭证及其他资料的方法审查、评价被稽查单位的进出境行为是否合法有效,是否依法交纳关税的海关稽查法律制度;

(5) 与进出境活动有关的当事人以法定方式向海关提供担保,保证履行有关法定义务,海关为其提供办理海关手续的便利或采取相关监管措施的海关事务担保法律制度;

(6) 海关为履行维护对外贸易秩序的职责,以行政手段依法制止、惩处知识产权侵权行为,维护公平竞争的对外贸易秩序的知识产权海关保护法律制度;

(7) 海关实施对外贸易统计,对统计范围、商品分类、统计的价格和国别等指标和统计方法,以及海关统计资料的公布和使用方法等进行规定的海关统计法律制度;

(8) 为实现进出境监管、征收税费等法定职责,对参与进出境活动的海关管理的相对人的财产、身体及自由等予以强制的海关行政强制法律制度;

(9) 海关对违反海关法律、法规、规章等的行政违法行为人,追究行政法律责任,进行行政法律制裁的海关行政处罚法律制度。

4. 海关行政法律责任制度。有关海关管理的相对人违反海关法律、法规规定的违法行为构成及其行政法律责任,以及海关违法执法行为构成及其行政法律责任。

5. 海关行政执法监督制度。是对海关行使进出境监督管理职权的行政执法行为进行的监督、检查。

6. 海关行政救济法律制度。主要是海关机关的行政内部救济,即海关行政复议和海关行政申诉。从广义的行政救济角度理解,还包括我国《行政诉讼法》规定的海关行政诉讼的内容。

海关行政复议、申诉和诉讼意义上的行政救济,是对错误行政行为纠正的行为救济。在行为救济的前提下,还涉及对违法行政行为带来的损失的补偿问题,即海关赔偿制度。包括海关行政赔偿、海关行政补偿和刑事赔偿。

上述海关行政法的概念及内容是从行政法角度进行的概括。海关法是一个与多部门法交叉的法律领域,从与不同部门法联系的角度分析,海关法有着更为广泛的涵盖内容,如经济法、国际法等。

二、海关法与其他部门法

海关行政法并非社会实践中具体调整社会关系的法律的称谓,而是有关专门法学的学科领域,说明海关法与行政部门法存在着所属关系。海关法则是现实法律的称谓,指规定海关事务的法律规范的总称,并未突出海关法与我国各个部门法领域的关系。海关法规定内容涉及国家有关对外贸易的管理,涉及经济贸易、国际关系、外贸行政管理等多学科领域。从法律部门划分的角度看,与多法学学科边缘、交叉。除了与行政部门法存在所属关系外,与其他多个相关部门法学有不同程度的联系。认识海关法与其他相关法律领域的联系,一方面,有利于全面认识、掌握海关行政法;另一方面,便于根据海关法与多个部门法律领域相联系的特性,建立与其他法律领域相互协调、统一的海关法律制度体系。

1. 海关法与行政部门法

行政法是以调整行政主体和相对人之间、行政机关和监督机关之间的行政关系和监督行政关系为对象的部门法。行政部门法内容一般包括有行政主体地位的法律规范、行政行为的法律规范、监督行政行为的法律规范、行政救济的法律规范四项基本内容。海关法规定了海关的设置、组织、领导体制、职责权限、海关的行政主体资格等有关行政主体的规范;海关监管、征税、查缉走私、编制海关统计等海关行政行为的要件、内容、程序等法律规范;对海关实施执法监督的法律规范;海关行政复议和行政诉讼等救济法律规范。海关法的规定内容说明了海关法的行政部门法属性。

从海关法所具有的行政部门法属性的角度对海关法进行定位,海关法属于行政部门法的分支。国家的行政管理活动涉及社会生活的各个方面,行政法规范着整个国家行政机关行政管理活动的各个方面。根据国家机关行政管理不同侧面,行政部门法中又包含各个专门行政法,作为行政法的分支,如公安行政法、环境行政法、劳动行政法、工商行政法等。海关行政法是专门的行政法领域之一。

2. 海关法与经济类部门法

海关法作为行政部门法的分支,是具有突出经济性特征的行政法律规范。因此,在认识海关法与行政部门法关系的基础上,还需要进一步认识海关法与其他经济类部门法的联系。

(1) 海关法与涉外经济法。涉外经济法是调整一国涉外经济关系的法律规范的总称。其调整的社会经济关系包括国家与涉外经济活动的参加者之间形成的纵向经济管理关系和涉外经济活动中的平等主体之间的横向经济合作关系。海关代表国家对进出口货物及其运输工具的监管、关税征收以及对相当一部分个人行李物品和邮递物品的进出境管理,是具有涉外经济性质的管理。海关法的具体调整内容说明,海关法有关涉外经济行政调整的内容,是涉外经济法不可或缺的组成部分。

(2) 海关法与经济法。经济法是国家为了实现对市场经济秩序的调整,而形成的独立的法律部门,包括规范市场经济主体的经济组织法、规范市场经济主体行为的市场调控法、对市场经济进行宏观管理的宏观经济调控法和调整市场经济条件下社会分配的社会分配调控法。海关通过对进出境的运输工具、货物、物品监督管理,实现国家对国际间的商品流通干预,保证国家对外经济贸易活动的宏观控制。因此,海关法有关对外经济贸易秩序的规范内容具有经济部门法属性,是经济部门法中宏观经济调控法的组成部分。

(3) 海关法与国际经济法。国际经济法是规范国际经济关系的法律规则和规范的总和。国际经济法的概念范围从广泛的意义理解,包括关于外国人经济地位的国内立法和国际法;关于调整国际商事交易的货物买卖、运输、契约等私法;关于国际贸易的国内立法;关于外国人投资的国内立法和国际法;关于国际经济制度如国际贸易、国际货币和金融、国际机构投资等制度的国际法;关于区域经济一体化的法律;国际税法等。可以看出国际经济法的调整领域非常广泛,涉及国际间经济活动的各个方面,涉及有关国内立法和国际法的内容。海关法作为一个国家管理对外经济贸易、投资等活动的专门法律,其内容包括有关国际贸易的管理、关税制度、对外国人在我国境内投资的优惠政策的实施、对外国投资的管理等立法内容。从海关法调整的上述内容分析,海关法与国际经济法亦有着相互包含的、内在的联系。

三、海关行政法的特征

海关行政法的特征是指海关法区别于其他专门行政法的特征。基于海关法所调整的行政关系的特殊性,归纳其具有如下三个方面的特征:

(一) 海关法是调整海关监督管理活动的综合性专门行政法

海关法的综合性特点,具体表现在调整内容的综合性、调整方法的综合性和制裁方式的综合性等方面。

海关作为国务院的职能部门之一,享有监管、征税、统计、查缉走私等项业务职权和海关机关内部的行政管理权。海关权能的广泛性决定了海关法规定内容的综合性,其规定内容既有实体法的规定,又有程序法的规定。在实体法的规定内容中,既有海关监

管、征税、查缉走私、统计等各项海关业务制度，又有有关海关机构、海关组织方面的行政管理制度的规定。既包括调整海关行政管理活动的有关法律规范，亦包括对海关行政管理活动进行监督的有关法律规范。

海关法调整方法的综合性表现为其调整方法既有非经济的调整方法，如许可证、配额的海关管理；也有经济性的调整方法，如通过制定、调整关税税率，对进出口进行调节管理。海关管理对象的复杂性、多样性，决定了海关法的调整方法的综合性。

海关法制裁方式的综合性表现为其行政制裁方式的多样性。海关对行政违法行为制裁方式包括了我国行政处罚法规定的警告、罚款、没收、吊销证照等多种处罚方式。此外，根据海关监管职能的需要，还规定了对违规企业采取公布“黑名单”的通报形式。

（二）海关法是具有较强专业性特点的专门行政法

海关法是对海关的进出境监督管理活动的法律规定。海关对进出境运输工具、货物、物品的监管和征税的法律规定，涉及海关管理的多项专业管理技术。例如，根据海关监管内容不同，将进出境货物划分为一般贸易货物、保税货物、转运货物、暂时进出口货物，海关法按照特定的货物分类，规定相应的管理制度；在关税的征收工作中，有税则归类、进出口商品分类、海关估价等业务制度。海关法对各项业务制度的法律规定，是海关法的核心内容，因而显现出海关行政法具有的较强专业性特征。

（三）海关法是具有涉外性和国际性的专门行政法

海关法的涉外性表现为两方面：一方面海关法律关系的要素中具有涉外因素，如海关管理的相对人为外国籍人，海关监管的货物、物品为外国籍企业或个人所有等；另一方面，海关法规定的内容反映了国家经济政策、关税政策，其执行会影响到国家对外经济关系。正是从这个意义上，可以把海关行政法的相关内容看做是我国涉外经济法的组成部分。

海关法的国际性特点是指法律渊源形式具有的国际性。为了促进国家间的贸易发展，便于国家间的科技文化交流，各国都希望简化海关手续，方便进出境活动。1950年12月15日国际性海关组织——海关合作理事会（Customs Cooperation Council）成立（1995年1月更名为世界海关组织 World Customs Organization）。该组织的宗旨是最大限度地统一各国海关制度，便利各国贸易和科技交往。到目前为止，世界海关组织已制定19个国际公约，如《海关商品估价公约》、《关于实施关贸总协定第七条的协议》（即《新估价法规》）、《海关商品税则分类目录公约》、《关于简化和协调海关业务制度的国际公约》（即《京都公约》）等。我国于1983年正式加入世界海关组织，并加入了世界海关组织的部分公约。除世界海关组织这种专门性的国际海关组织外，国际上还有一些与海关有关的国际机构和公约，如1989年成立的亚太经济合作组织（Asia-Pacific Economic Cooperation）、国际禁毒管理机构和有关公约等。我国1991年加入亚太经济合作组织，同时我国海关参加了该组织的海关手续分委会、贸易投资委员会、贸易数据工作组会议和部分高官会议。1986年我国成为联合国麻醉品委员会的正式会员，并加入了《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》等有关国际公约。除了上述和海关密切相关的地区性、专门领域的国际组织和公约外，在全球范围内，贸易领域内影响

最大的国际性组织是世界贸易组织（WTO）。我国于2001年11月加入了世界贸易组织。该组织形成的国际协定均为多边造法性条约。我国作为成员国，要履行我国作出的各项承诺，严格遵守其各项规则。海关法作为规定国家海关制度的行为规范，在制定和实施过程中，要求其同国际规则协调，既要考虑到国家主权利益，又要照顾到国际惯例和公认的国际法准则。

除上述国际组织和国际公约外，我国还同一些国家签订有双边条约，包括政府间的海关互助合作协议、海关间的协议安排等。如1999年4月签订，2003年4月生效的与美国政府间的《海关互助的协定》，2004年4月签订、2004年5月开始生效的与澳大利亚海关间的《谅解备忘录》^①等。双边条约是虽然不具有普遍的约束力，但对缔约国双方是有法律约束力的法律文件。我国海关的有关立法与法律的实施既不能违反有关的国际公约，也要遵守我国与其他国家签订的双边条约。

四、海关法的历史沿革

（一）中外海关法的起源和发展

海关法的出现和发展同海关的建立和发展有着密切的联系。随着对外贸易的发展，古代欧洲奴隶制国家已设置了海关，并有了规定海关制度的海关法，如古代雅典有特设的官吏专管通道、关口和市场，并征收捐税，这可以说是古代欧洲海关和关税的雏形。公元前2世纪中期，罗马共和国为了防止黄金外流，曾禁止丝绸进口，这一禁令由罗马海关执行，并对输出输入货物均征收关税。西方近代意义上的海关法产生于18世纪资产阶级工业革命时代。18世纪末至19世纪初，国际贸易在各国经济中所占的地位越来越重要。各国都需要扩大出口、保护民族工业，自由贸易被保护主义所代替，海关及其业务得到了迅速的加强和发展。各主权国家都非常重视海关法的制定。美国、法国等西方国家先后制定了海关、关税方面的法典。由于各国社会制度和法律体系不同，其海关法的模式和内容亦有所不同。有把与海关工作有关的各项规定都归纳在一部海关法中的欧洲大陆国家的海关法模式；也有由单行法规构成海关法的英国法模式；还有两种模式兼而有之的美国海关法的立法模式等。

我国自西周开始，史书上即陆续出现了一些关于“关”的规定，如《周礼》中有“司关”及其职责、《唐律疏议》中的“关津律”。由于当时“关”的设置主要任务是防止奴隶逃亡和外敌入侵，因此对于史书中记载的“关”是否是指现代意义上的海关这一问题，海关史学界有不同的看法。因此涉及有关“关”的规定是否属于海关法的范畴亦就有了不同的认识。但是可以肯定的是，这个时期没有单独的法典性的“关”的方面的规定。专门的、法典性的“关”的规定始于宋元时期的市舶条例、法则，即宋朝的“广州市舶条（法）”和“元承宋制”的“市舶抽分则例”。直至清代康熙二十四年（1685年），中国历史上才第一次有了正式的、以海关命名的进出境关口。

1840年鸦片战争以后，中国沦为半殖民地半封建国家，中国丧失了关税自主权和

^① <http://www.customs.gov.cn/>国际合作

海关管理权,更谈不上有关海关制度的自主立法。直至1949年中华人民共和国成立为止的百余年间,英、美等帝国主义国家通过一系列的不平等条约控制了中国海关,低税或免税输入商品,掠夺中国资源,严重地摧残和扼杀了中华民族经济的发展。直至1949年,中华人民共和国成立,才结束了帝国主义统治中国海关的历史,建立起了中国自己的完全独立自主的海关。

(二) 新中国海关法的产生与发展

海关是把守我国经济大门的行政执法机关,担负着监管、征税、查缉走私、编制海关统计等重要任务。新中国成立初期,我国政府十分重视海关法的制定和实施工作。1951年4月由中央人民政府制定、颁布了《中华人民共和国暂行海关法》(以下简称《暂行海关法》),它是新中国历史上的第一部海关基本法。此后根据《暂行海关法》,又陆续制定了《中华人民共和国海关进出口税则》(以下简称《海关进出口税则》)、《中华人民共和国海关进出口税则暂行实施条例》(以下简称《海关进出口税则暂行实施条例》)等一系列有关海关业务的规章制度。《暂行海关法》及其有关规章制度的贯彻实施,为确立中国独立、自主、集中统一的海关管理制度,维护国家主权和尊严,保护和促进国家经济的发展,发挥了重要的作用。

改革开放以来,我国对外贸易迅速增长,海关在对外贸易管理中的作用日益突出。在海关工作改革的基础上,总结《暂行海关法》实施三十多年的经验,借鉴国外海关立法经验,1987年1月,第六届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议制定并颁布了《中华人民共和国海关法》(以下简称《海关法》)。这部海关法典是新中国历史上的第一部正式的海关法典。其后国务院、海关总署依据《海关法》的规定,颁布了一系列与之配套的海关行政法规、海关部门规章。1987年7月1日开始实施的《海关法》和一系列海关行政法规、规章的实施,在其后十几年的国家经济、对外贸易发展中,对维护国家主权和利益,加强海关监管,保证国家税收,促进对外贸易,维护当事人的合法权益,打击走私违法犯罪行为发挥了积极的作用。

自1987年《海关法》实施以来,我国经济体制改革不断深化,对外开放不断扩大,对外贸易迅速增长,承诺履行的国际海关义务日益增多。为了适应形势发展的需要,海关业务面在不断扩大,海关管理手段在不断变革和创新;同时在《海关法》的实施过程中也暴露出了其立法的不健全和不完善。为了更好地维护对外贸易管理秩序,进一步加大打击走私力度,保证国家税收,有效地促进国民经济的健康发展,自2000年以来,我国海关法进行了三次修订,其中第一次修订是一次大范围的全面的修订,第二次、第三次修订是局部修订。第一次修订是在2000年,即2000年7月全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过了《中华人民共和国海关法》修正案(以下简称《海关法》修正案)。新修订的《海关法》于2001年1月1日开始实施。这次《海关法》的修订,由原《海关法》的七章61条增至九章102条。新增加了第六章海关事务担保和第七章执法监督。增加条文42条,修改27个条文。《海关法》的第二次和第三次修正分别是在2013年的6月和12月。其中第二次修订对第28条第1款的内容进行了修改,将“经收发货人申请,海关总署批准,其进出口货物可以免验”,修改为“海关在特殊情况下对进出口货物予以免验,具体办法由海关总署制定。”第三次修订内

容,共涉及第11、20、26、86、88、89、90条七个条文。主要是海关有关报关管理制度改革的相关条款。

自1987年《海关法》公布以来,为了贯彻、实施《海关法》,国务院、海关总署对海关执法相关的行政法规、部门规章,进行清理、制定、修订和完善。期间国务院制定、修改的行政法规包括《中华人民共和国关税条例》(1985年制定,1985年、1992年修订;以下简称《关税条例》)、《中华人民共和国知识产权海关保护条例》(1995;以下简称《知识产权海关保护条例》)、《中华人民共和国海关稽查条例》(1997;以下简称《稽查条例》)等。根据2000年修订的《海关法》,2003年以来,国务院陆续制定实施了新的《关税条例》(2003年修订)、《知识产权海关保护条例》(2003年制定、2010年修订)和《中华人民共和国海关行政处罚条例》(2004;以下简称《海关行政处罚实施条例》)、《中华人民共和国海关担保条例》(2010;以下简称《海关担保条例》)等行政法规。除上述国务院颁布的行政法规外,为给海关统一执法提供更为详尽的依据,海关总署还制定有大量的部门规章。这一系列的关系海关执法的重要条例、规定、办法等的制定,适应了贯彻、实施《海关法》的要求,进一步健全完善了海关的法律体系。

第二节 海关行政法基本原则

海关行政法的基本原则是海关法律规范的重要组成部分,贯穿于全部海关法律规范和其各项业务制度中,是海关法律制度的基本精神和指导思想,是海关立法、执法、法律解释和进行海关法理论研究的出发点和依据。也是海关法律关系的参加人从事出境活动应当遵循的基本准则。

海关行政法的基本原则,包括行政法基本原则在海关专业领域的适用和海关行政法作为专门行政法领域特有原则两部分。行政法治原则是行政法基本原则的总体概括,其中行政合法性原则、行政合理性原则和行政应急原则是其核心内容。海关作为国家的行政执法机关,首先,其对进出口活动的管理必须严格遵循行政法规范的要求,违法行为依法受到法律制裁,对行政违法行为承担相应的法律责任;其次,其执法行为还要求在符合立法精神和目的前提下,在符合公平正义等法律理念的基础上,行使法律赋予其的行政裁量权;最后,在遇有紧急情况下,依法定授权和程序实施应急措施。

根据我国海关法的规定内容,我国海关行政法的基本原则还包括海关专业行政法领域的特有原则,可以概括为以下六项:

一、维护国家主权利益原则

维护国家主权利益原则是指制定和执行有关海关行政管理法律必须体现我国的国家主权,保护国家的经济利益和促进国家的经济事业的顺利发展。

国家主权是作为国际法上国家的重要属性之一,是国家可以按照自己的意志,独立

自主地处理对内、对外事务的最高权力。对内的国家主权是指国家有权按照自己的意志选择自己的社会制度、国家形式，组织自己的政府；制定自己的法律；对在本国领土内的一切人（除享有外交特权或豁免权的以外）享有属地管辖权，对具有本国国籍的人享有属人管辖权。对外的国家主权是指国家有权独立自主地处理本国对内对外事务，不受任何外力的干涉。

国家主权是任何一个独立自主的国家神圣不可侵犯的权力。海关法作为涉外类的法律，应当将维护国家主权和利益规定为制定、执行和遵守海关行政法的首要原则。

把“维护国家主权和利益”作为我国海关行政法的一项首要的基本原则，是我国百余年来历史经验的总结。自1840年第一次鸦片战争开始到中华人民共和国成立的近百年，我国曾三次^①失去了海关自主权。近百年来，中国人民为夺回海关的自主权进行了艰苦卓绝的斗争。

我国《海关法》规定，一切进出我国关境的人都必须接受我国海关的监督管理，依照中国的进出口关税则纳税，不允许有任何超越中国海关法及其他法律的特权存在。同时海关法赋予我国海关对于有损于我国国家主权和利益的物或人有扣留、追缉、处理等权力。上述规定都充分体现了我国海关行政法维护国家主权和利益的立法原则。

二、加强海关监督管理原则

实行对外开放政策和加强监督管理是促进我国经济建设和对外贸易顺利、稳妥、协调发展的相辅相成的两个方面，即国家在实行对外开放的方针、政策的同时，在宏观上对对外经济贸易实行严格管理的方针。海关是国家进出关境的监督管理机关，海关的监督管理活动是国家从宏观上对对外经济贸易实行管理的关键性环节。因此，经济越是搞活，越是开放，海关的监督管理职能就越应该强化。

加强海关的监督管理原则在我国海关行政立法中的体现有以下几个方面：第一，2000年修订的《海关法》增加了在海关内设置走私犯罪侦查机构，并授予其相应职权的规定。第二，以法律的形式明确规定了国家的“联合缉私、统一处理、综合治理”的联合缉私体制。第三，根据海关工作的需要，不断扩大海关行使行政职权的范围。1987年《海关法》规定，海关在行使监督管理权中享有扣留权、检查权、查问权、追缉权、处理权、使用武器权等各项权力。2000年修订的《海关法》，根据海关工作的需要，增加规定了海关调查走私案件时，经批准对企业存、汇款的查询权；海关在海关监管区和海关附近沿海沿边规定地区以外，对有走私嫌疑的运输工具、货物和物品的扣留

^① 1842年8月29日签订的《中英南京条约》第10款规定：英国商人在通商各口“应纳进口、出口货税、餉费，均宜秉公议定”，即中国政府不能独立自主地制定进出口货物的税则，这是中国丧失关税自主权的开始。1843年6月26日《中英过境税声明》、1943年10月8日《中英虎门附约》和《中英五口通商章程：海关税则》、1844年7月3日《中美望厦条约》、1844年10月24日《中国黄埔条约》和1847年3月20日《中国与瑞典、挪威五口通商章程：海关税则》等一系列不平等条约的签订，更使中国全面失去了关税自主权。1858年11月8日《中英通商章程善后条约》签订，在全国推行外籍税务司制度，进一步把海关行政管理权拱手交给西方列强。参见郭宗保，海关主权，中国海关大百科全书，北京：中国大百科全书出版社，2004年版，第222页。