

上 篇

《海关法》

第一章

海关法概述

第一节 海关法的概念和渊源

一、海关法的概念

海关法有广义和狭义之分。广义上的海关法，是指调整海关管理活动的全部法律规范的总称。它既包括专门的海关法典，也包括各种法律（法规）及其规范性文件中所有涉及海关管理的规定。在我国，广义上的法律包括法律、行政法规、行政规章以及我国参加或签订的国际条约、国际公约四个层次。

狭义上的海关法，是指一个国家单一的海关法典，如我国 1951 年由原中华人民共和国中央人民政府政务院公布的《中华人民共和国暂行海关法》和 1987 年由中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会颁布的《中华人民共和国海关法》。世界上大多数国家（无论是大陆法系还是英美法系的国家），都有类似的海关法典，如美国海关法。海关法典一般都全面规定海关的职能、任务、组织机构、工作原则、工作制度和工作方法，是海关行使职能的主要的、基本的法律

依据。也有一些国家没有制定单一的海关法典，而是将有关海关职能、任务、机构、工作制度等分散地规定在各种有关的法律或其他规范性文件中。

二、海关法的渊源

法的形式在法学界一般称为法的渊源。海关法的表现形式指海关法通过哪些载体、什么样的载体来体现。我国海关法的渊源主要有：

（一）宪法

宪法是国家的根本大法，具有最高法律效力，是制定包括海关法在内的所有法律的依据。一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。海关法就其法律部门属性来说，应列入行政法范畴，其法律效力在宪法之下。

（二）基本法律

基本法律是由全国人民代表大会全体大会通过的法律，其效力仅次于宪法。目前，调整海关行政行为的基本法律有《行政处罚法》、《行政诉讼法》、《刑法》和《国家赔偿法》。海关法律、法规、规章不能与它们相抵触。

（三）基本法律以外的法律

基本法律以外的法律是由全国人民代表大会常务委员会通过，国家主席颁布实施的法律。《海关法》即属此范畴。《海关法》是构成海关法律规范体系的核心，是海关一切监管行为的基本依据。它在整个海关法体系中占突出的、核心的地位。《海关法》明确规定了海关的管理体制（包括机构设置、组织体系、领导关系等）规定了海关的职能、任务，海关的权力及其限制；规定了海关监督管理活动的基

本方针和基本原则；明确规定了海关监督管理活动的具体内容和工作制度 同时还明确规定了违反《海关法》的行为（包括走私行为及其他违反海关管理规定行为）应受到的处罚方式（包括刑事处罚和行政处罚），为保证海关人员奉公守法，《海关法》还专门作了关于海关执法监督的规定。这些都为海关全面、正确履行国家赋予的职能提供了最基本的法律依据。《海关法》是 1987 年 1 月由全国人民代表大会常务委员会通过，1987 年 7 月生效，2000 年经全国人民代表大会常务委员会作重大修改，修改内容于 2001 年 1 月 1 日生效。

（四）行政法规

行政法规由最高国家行政机关——国务院制定、批准和发布实施，是涉及海关职能活动的具有约束力的规范性文件。行政法规的制定以宪法和相关法律为依据，不得与它们相抵触。其效力低于法律，高于部门规章。行政法规也是海关法的法律渊源，如我国的《关税条例》、《海关法行政处罚实施细则》、《海关稽查条例》、《知识产权海关保护条例》以及《中华人民共和国进出口货物许可证条例》等。

（五）部门规章

部门规章是由海关总署单独或者会同国务院有关部门制定、发布的规范性文件。如《中华人民共和国海关对报关单位实施注册登记制度管理规定》、《关于中外合资经营企业进出货物的监管和征免税规定》等等。尽管在法理上对部门规章的法律效力尚有争议，最高人民法院的司法解释也认为行政诉讼中可参照执行。但鉴于部门规章不仅数量大，而且实用性强，从广义上说，也是海关履行监管职责的重要依据。但它们不能与正式的法律法规相抵触。

（六）我国缔结或者参加的国际条约及国际惯例

海关法属于涉外行政管理法。社会主义市场经济的发展，要求

需要建立起与国际海关制度相接轨、方便快捷的现代海关法律制度。其中，中国政府参加的国际海关组织和国际公约，以及有关进出口贸易管理的国际惯例都是现代海关法律体系的组成部分，如《海关商品估价公约》、《维也纳外交公约》、《集装箱关务公约》、《CCC 公约》等。

第二节 海关法律关系

海关法律关系是海关法规定和调整的，作为国家进出关境的专门监督管理机关在对进出关境的货物、旅客行李物品、邮递物品以及运输工具实施监督管理活动中发生的，海关同进出关境活动的当事人之间，以及海关同其他国家机关之间和社会组织、海关内部机构之间的社会关系。

一、海关法律关系的主体

法律关系都有三个构成要素，即主体、客体和内容。法律关系的主体即法律关系的参与者，也称当事人，亦即法律关系中有关权利的享受者和义务的承担者。

（一）海关法律关系主体的范围

笼统而言，所有的自然人和国家机关、社会团体、企业事业单位乃至国际组织，都可以成为、可能成为法律关系的主体。但这并不是说自然人和社会组织必然成为任何一种法律关系的主体。比如，在婚姻法律关系中，只有自然人才是主体；在民事法律关系中，国家机关不是主体；而在国际法中，只有国家才是法律关系的主体。

海关法律关系的主体范围极为广泛。国家机关、企业事业单位、其他社会组织、中国公民、外国人、无国籍人、国际组织及外国国家机关，都有可能成为海关法律关系的主体。这当然是由与海关法调整

的范围决定的。一是国内外各种单位、组织和个人，都可能成为货物、运输工具、行李物品、邮递物品进出我国关境的直接当事人，亦即成为海关行政管理相对人；二是国内乃至国外的国家机关、社会团体和企业事业单位，有可能因业务关系成为海关业务活动的协助人，甚至形成固定的业务伙伴关系，因而也成为海关法律关系的当事人，即主体。

（二）海关法律关系主体的地位

不同的法律关系主体，具有不同的法律地位。海关法律关系是较为复杂的法律关系，作为海关法律关系主体一方的海关，其法律地位也具有复杂性。

从一般意义上说，海关法是调整进出关境的监督和管理关系的法，海关则是法定的国家进出关境监督管理机关。在对进出关境的货物、物品、运输工具的监督管理活动中，海关而且只有海关是代表国家行使权力的机关。作为这种监督管理关系一方当事人的海关具有任何其他机关、团体、个人没有的、独享的、至高无上的享有充分权威和尊严的法律地位。《海关法》规定“任何机关、团体、企事业单位和个人，不得阻挠海关执行职务”是其权力的独有性、至高不可侵犯性的表现；《海关法》同时还规定“海关执行职务受到阻挠时，公安机关（包括人民警察武装部队）和中国人民解放军执行有关任务的部队应当予以协助”，即是其权力性、尊严不可侵犯性的又一表现。海关权力的权威性和强制性，还可以从《海关法》赋予的海关在执行公务过程中可以对货物、物品、运输工具以及当事人人身行使检查、扣留权，对违法当事人的制裁权，对暴力抗拒缉私的违法人还有直接使用武器的权力等方面体现出来。

海关法律关系的另一方主体依据其自身身份（初始法律地位）以及具体的海关法律关系不同，在海关法律关系中的地位也各不相同，但大致可分为：（1）与海关形成平行关系；（2）与海关形成管理与被管

理的关系，双方法律地位明显不同。

第一种情况：平行关系中非海关一方当事人的法律地位。与海关形成地位平等、关系平等的情况主要发生在海关监督管理活动中，海关因业务需要与国务院有关行政部门、地方行政机关以及司法、检查机关发生业务联系或配合；与国内某些特殊行业的企业事业单位发生业务联系或配合；与某些国际组织、外国海关的业务合作。海关在业务活动中与外贸、外交、公安（以及边防）、财政、商检、卫检、金融、外汇管理、民用航空、铁路、交通、邮政、工商、税务、文物、文化行政管理机关（包括国务院部委以及地方政府的同类部门机关），同地方政府部门、同检察机关、人民法院、同银行、民航、邮局、港口等企业单位，同外国海关，同与海关工作有关的国际组织以及外国政府部门，都时常发生业务上的协助、配合关系。根据有关法律规定，这些机关、部门、单位的职能、任务、工作在某些方面需要海关配合、协助乃至由海关替代完成；另一方面，海关的某些工作又需要上述机关、部门、单位协助与配合。上述机关、部门、单位与海关的关系属于广义上的海关法调整的法律关系的种类。在这种法律关系中，彼此不存在管理与被管理的关系，双方法律地位相同，属于平等合作关系。

第二种情况：与海关形成管理与被管理关系的情况。在这种情况下，作为海关法律关系中非海关一方的主体，无论他们之间有着多少差别，但就他们作为海关法律关系的非海关一方的主体地位而言，却都居于同一的、至少是十分接近的法律地位，即接受海关管理。海关作为另一方当事人，其地位属国家管理机关，其工作性质属代表国家行使权力；而另一方当事人，则必须按规定接受海关管理，包括如实申报、接受查验、缴纳关税、违反海关法接受海关处罚等等。在这种情况下，非海关一方即使是国家机关、国际组织（及其代表人或个人充担的公共职务），在办理进出关境手续过程中其法律地位同其他公民和社会组织相同。当然，海关在监督管理货物、物品、运输工具进出关境过程中，也可能给予某些机关、组织和个人（如政府代表团

及其他国家组织、国际组织官员、外交人员 某些特殊待遇 但这直接体现同海关管理对象的法律地位的细微差别，也如同普通旅客因身份、居住地的不同海关管理上也有些许差别一样（比如根据行李物品监管办法 社会知名人士 华侨 港、澳、台同胞 出国学习人员与普通游客在允许携带进出境行李物品包括货币的数量、品种上，是有一些差别的）。不过从法律地位上讲，上述特殊和差别不具有决定性意义。

作为海关法律关系（非海关一方）的主体的，还有代理人。首先必须明确，作为海关法律关系主体的代理人与民事法律关系、民事诉讼法律关系中的委托代理人是绝不能混为一谈的。虽然这几种代理都是代理人依法接受被代理人委托参与某种法律关系，但参与的法律关系不同（严格地说，民事法律关系中的代理人并未直接参与，而是以被代理人的身份参与，但代理人毕竟不等同于委托人），法律地位不同，权利义务的差别也甚大。

海关的进出关境活动当事人（包括代理人）之间，形成的是管理与被管理的关系，这与民事法律关系、民事诉讼法的关系都有性质上的区别和随之而来的许多其他重大区别。在民事法律关系中，作为民事法律关系主体的任何机关、团体、个人、企事业单位之间都是平等的关系，但双方当事人任何一方的代理人本身并不以主体的身份出现，代理人只是代表被代理人的意志，以被代理人的名义参与法律关系。代理人在委托代理权限内的一切活动，都被（法律）视为被代理人自己所为。代理人本身，并不享有任何民事权利，也不承担任何民事义务。与被代理人共同构成民事法律关系主体的另一方当事人同这一方当事人的代理人之间不形成任何民事关系（在大多数情况下代理人与委托人之间，可以依据委托合同形成代理与被代理的民事关系）。

在民事诉讼法律关系中又是另一种情况。代理人与被代理人同作为诉讼参加人成为民事诉讼法律关系的主体，代理人可以以自己

的名义同另一方当事人，同人民法院直接发生关系。但是，代理人又不同于当事人。代理人只有在委托人（当事人）委托代理权限内参与民事诉讼活动，亦即在一定权限、一定范围、一定程度上享受民事诉讼权利并承担民事诉讼中的义务，而被代理人直接参与民事诉讼活动，则没有任何限制，即享有完全的民事诉讼权利，承担全部民事诉讼义务。二者的更大区别还在于，随着诉讼的终结，人民法院判决和裁定的法律后果只有双方当事人承担，诉讼代理人既不对诉讼标的承担任何义务，也不对诉讼费用承担任何义务。

在海关法律关系中，作为法律关系主体一方的代理人，其法律地位与民事法律关系以及民事诉讼法律关系中的代理人都不相同。根据《海关法》的有关规定“，代理人接受委托代办报关纳税手续 应当遵守海关法对委托人的各项规定”。这表明，《海关法》赋予代理人以同委托人相同的法律地位，即委托人与代理人都是海关法律关系非海关一方的主体 享受权利 承担义务。依据《海关法》及有关海关监管规定，代理人在海关法律关系中的权利义务表现在以下几个方面：

1. 报关手续的办理程序同进出关境货物、运输工具当事人一样；
2. 如有违反海关法情事（比如未报、申报不实）同样受海关处罚；
3. 连带责任。即使代理人本身并无过错，但对委托人的行为负连带责任，比如报关人完全按委托人提供的材料代理报关，但在报关人无法证明是委托人的过错或者即使证明是委托人的过错，但委托人逃避海关处罚的情况下，海关可以以报关人为处罚对象予以适当处罚（不是替代委托人）。

当然，仅就委托人与代理人的关系而言，代理报关也是一种民事代理。若代理人无任何过错，仅仅由于委托人的责任，造成违反海关法的后果由海关对代理人进行了处罚，代理人可以通过民事诉讼程序要求委托人最终承担这一责任。这种情况，与作为海关法律关系

主体的进出境运输工具负责人类似。运输工具负责人完全按货主或者运输公司的指令行事，却违反海关法并被视为直接违法人受海关处罚，但最终可以将此责任通过民事诉讼程序的原则转给货主和运输公司。

海关管理中还有一种代理即外贸进出口代理。就海关管理而言，海关视代理进口出口人为进出口人，与海关行政管理与被管理关系的是代理进出口单位。

二、海关法律关系的客体

（一）海关法律关系的客体的范围

法律关系的客体是法律关系主体的权利义务所指向的对象，一般包括：

1. 物，即可为人们控制、利用的一切物质财富；
2. 与人身相联系的非物质财富，诸如知识产品（文学艺术创作、科学技术发明）自然人以及法人名称权、名誉权、肖像权等；
3. 人的行为，指产生法律后果的合法行为或违法行为，包括积极行为（作为）和消极行为（不作为），当然，上述法律关系的客体并不一定同时出现于每一个具体的法律关系之中。

就海关法律关系而言，由于它本身又是从程序到实体由许许多多的具体法律关系组成，因此就总体而言，上述三种客体都存在于海关法律关系中；具体到每一种具体的海关法律关系，则只存在上述客体的一种或几种，也有三种并存的情况。如果从总体上看，前两类客体，即物质财富和与人身相联系的非物质财富，亦即海关行政管理的直接对象——进出境货物、物品和运输工具；后一类客体，即人的行为，则包括海关法律关系主体双方（海关、有关机关、团体、进出境活动当事人）在进出境管理环节发生的一切由海关法规定、调整的行为。

（二）物 的 特 定 性

作为海关法律关系客体的“物”，即海关法中所指的进出境货物、物品、运输工具以及海关税收法律关系、海关处罚法律关系中设计的特殊的物——税款、罚款，是一种特定性的“物”。其特定性表现在：

1. 只存在于海关对有关货物、物品、运输工具的进出关境监督管理环节。

2. 作为海关法律关系客体的物，有严格的特定概念。比如进出口货物，是指实际进出我国关境的货物，中外企业在我国境外完成的贸易行为 在外贸统计中 属“进出口”在海关法律关系中则不包括。又如海关法律关系客体中的“物品”，实际上包括一般法律关系客体中物质财富和人身非物质财富两种。

（三）行 为 的 内 涵

“行为”作为海关法律关系的客体，则必须是海关法律关系主体作出的，发生在海关对进出关境的货物、物品、运输工具进行监督管理过程中的海关法律关系主体双方权利义务所要求或禁止作出的行为 包括“作为”和“不作为”。它包括：

1. 海关及其工作人员在行使国家进出关境监督管理职能过程中的一切行政行为，海关领导机关，与海关有业务联系的其他机关、团体、单位作出的与海关业务工作直接有关的行为。

2. 海关行政管理相对人，包括进出境货物、物品的所有人、收发人、运输人，一切进出关境活动的自然人，上述单位、个人委托办理海关手续的代理人作出的、发生于海关对进出关境货物、物品、运输工具进行监督管理环节上的一切行为。

作为海关法律关系客体的行为，既包括依法作出的行为，也包括违反海关法的行为。作出违反海关法行为的，既可能是海关法律关系主体的非海关一方 即进出境货物、运输工具、行李物品、邮递物品当事人（所有人、收发人、运输、携代人、代理人等）也可能是海关及

其工作人员，还可能是平行机关单位。

三、海关法律关系的内容

任何一种法律关系，都靠主体权利的行使与义务的履行来实现与维持。权利和义务则被称为法律关系的内容。法律关系不同，其内容亦即其主体享受的权利与承担的义务不同，固而法律关系的内容也是法律关系的构成要素之一。

权利和义务都需靠人亦即法律关系主体的行为来实现。权利是指法律赋予法律关系主体享受某种利益（包括物质的、精神的）实现某种要求的特别资格和能力，它表现为权利的享有者依法有权作出或不作出一定的行为和要求他人相应作出或不作出某种行为。义务则是法律规定的法律关系主体应履行的某种责任，它表现为负有义务的人必须依法作出一定的行为或不作某种行为。权利和义务是相对的，没有无义务的权利，也没有无权利的义务。一般地说，在法律关系中，一方主体享有权利，就意味着另一方主体负有义务。但权利和义务对某一主体来说又不是对等的，有时双方主体都是权利的享受者同时又是义务的承担者，有时也必须为一方享有权利，另一方负有义务；有时一个主体享有权利，几个主体负有义务；有时一个主体负有义务，几个主体享有权利。

海关法律关系属于国家行政机关在行政管理活动中发生的社会关系，作为法律关系主体的有海关及其他国家机关、团体、企业事业单位以及公民个人，由于各自的法律地位不同，它们享有的权利、负有的义务也各不相同，权利义务彼此也不可能对等。

（一）权利

一般说来，作为海关法律关系主体一方的海关包括自己代表海关行使职权的海关关员，其权利主要表现为法律赋予海关的单方面的管理职能和行政权力。在履行这些职能、行使这些权力的过程中，

依据货物、物品及运输工具进出关境的具体情况以及有关当事人（所有人、发运人、收受人、运输人、报关代理人等）的具体行为依据它们与海关形成的不同关系，依据海关行使监督管理职能、权力时又需与有关机关、单位形成的协助、配合关系的具体情况，既而享有各项具体权利。从另一角度看，海关依法行使监督管理权，又是一种义务。海关必须严格依法行政，不能越权违法，不能影响国家监督管理权的有效性，不能损害国家利益，也不能侵害进出关境当事人的合法权益。

具体说来，海关的权利主要表现为：

1. 对进出境货物、物品、运输工具的实际查验权利；
2. 要求和接受当事人对进出境货物、物品、运输工具如实申报的权利（又包括当事人填写报关单，提供各种单证，报告有关情况的权利）；
3. 放行或没收、扣留、加封、封存有关货物、物品、运输工具的权利；
4. 询问当事人乃至扣留当事人的权利；
5. 检查、扣留单证的权利；
6. 佩带和使用武器的权利；
7. 征收关税和其他税费以及采取税收保全措施的权利；
8. 查缉、审理违反海关法案件，对当事人进行处罚的权利；
9. 收取担保的权利；
10. 其他相关权利。

（二）义务

海关的义务主要有：

1. 认真执行党和国家政策，严格依法行政，维护国家利益的义务；
2. 维护当事人合法权益，对合法进出境的人员、货物、物品、运

输工具及时办结海关手续予以放行的义务；

3. 对违法当事人进行公正处理的义务；

4. 及时公布有关管理规定，方便当事人了解、遵守，提高执法透明度的义务；

5. 对自身违法、不当行为承担责任（及时纠正过错、赔偿当事人损失）的义务；

6. 其他相关义务。

（三）进出关境活动当事人的权利与义务

作为进出关境货物、物品、运输工具的所有人、收发人、运输人、负责人及其代理人，则分别享有合法顺利进出关境的权利；对于海关管理无关的事项拒绝接受检查、询问的权利；对有关事实认定，对有关规定理解有提出异议的权利；对海关的管理行为、征税行为有异议，对海关的处罚决定不服，有申请复议乃至提起诉讼的权利；对由于海关工作人员的责任对查验货物、物品造成损害，有要求赔偿的权利，对海关及其工作人员的违法、违纪行为，有权揭发、控告的权利。与此同时，进出关境活动当事人则又负有如实申报海关管理所要求的事项、如实提供有关单证的义务；及时办理海关手续的义务；依法接受检查、配合检查的义务；及时如数缴纳税费的义务；对违反海关法的行为负责，接受海关调查，处罚的义务。

第三节 海关具体行政行为

一、海关具体行政行为的概念

行政行为的概念有广义与狭义之分。广义上，国家行政机关实现行政管理职能的全部活动都可成为行政行为。狭义上讲，则仅指能够产生法律后果的活动（亦称法律行为，与不能产生法律后果的活

动——事实行为相对应)。由于行政管理行为中也有些行为只产生民事上的法律后果,所以狭义上的行政行为,一般仅指引起行政法律关系产生、变更和消灭的法律行为。本书所涉及的行政行为一般指这种狭义上的解释。

从上述狭义上理解行政行为,可以认为,所谓行政行为,是指行政机关(和行政机关工作人员以行政机关名义)在行政管理活动中发生的、以行政机关名义实施的、产生行政法上法律后果的行为。这一概念,有三层意思:

(一) 行政管理活动中发生的行为

虽然是行政机关的行为,但不是发生在行政管理活动中(比如,发生在司法程序中,发生在民事活动中等等),这种行为不属行政行为。

(二) 必须是以行政机关名义进行的行为

行政机关内部机构、人员间的工作配合、业务联系行为,行政机关工作人员以个人名义进行的行为,都不属于行政行为,只有以行政机关名义(包括其法定代表人、其他部门机构、其所属工作人员(授权)以机关名义)进行的行为才是行政行为。

(三) 必须是产生行政法律后果的行为

不产生法律后果和不产生行政法律后果的行为不属于行政行为。

根据这个概念推导海关行政行为,则可知,海关行政行为应指在海关行政管理职能活动中发生的,由海关及其部门和工作人员作出的,产生行政法律后果的行为。

二、具体行政行为与抽象行政行为

前者指海关作出的针对特定对象和特定事件采取的行为，如放行某批货物，处罚某个当事人，减免某项税款等等。后者指海关单位针对一般事项的行政行为，例如海关总署制定行政规章的行为，地方海关针对全体进出境运输车辆应注意事项公布的行政命令等。

三、海关具体行政行为的种类

（一）海关监管行政行为

海关监管行政行为是指海关在对进出境的货物、运输工具、旅客行李物品和邮递物品进行实际的监督管理过程中作出的行为。监管工作是海关的主要工作任务之一，海关监管行政行为自然在海关行政行为中占极大的比重。由于监管工作极为复杂，海关监管行政行为也因之而十分复杂多样。下面我们按货物监管行政行为、运输工具监管行政行为、行李物品和邮递物品监管行政行为的分类分别介绍。

1. 海关对进出口货物监管行政行为

货物监管行政行为是海关在对进出境的货物进行实际监管过程中作出的行政行为的简称。

根据海关有关规定，进口货物自进境起到办结海关手续止，出口货物自向海关申报起到出境止，都应当接受监管，海关货物监管行政行为则发生在监管全过程的各个环节中。

（1）接受申报。

（2）查验货物。

（3）货物放行。

（4）海关货物监管中的其他具体行政行为：

对超过法定期限的报关，征收滞报金的行为。

接受担保。