《中华人民共和国海关法（修订草案

征求意见稿）》起草说明

为深入贯彻落实党的二十大精神，按照国务院立法工作计划安排，在全国人大常委会法工委、司法部等立法主管部门的支持和指导下，海关总署经深入调查研究，组织起草了《中华人民共和国海关法（修订草案）》（以下简称修订草案），现将有关情况说明如下：

一、修订必要性

现行《海关法》于1987年颁布实施，并于2000年进行了整体修正，对于适应入世需要、促进对外贸易发展、打击走私违法行为、建立现代海关制度发挥了重要作用。2013年至2021年，《海关法》先后5次修正，但都是为落实行政审批改革部署而作的个别条款调整，难以满足新形势新要求，不能适应新时代海关的新职责新任务，必须及时予以修订。

**（一）推动高质量发展、服务全面建设社会主义现代化国家的需要。**

党的二十大描绘了全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图。海关处在国内国际双循环“交汇枢纽”，是国家治理体系的组成部分，是中国式现代化的推动力量。《海关法》作为海关执法的基本依据，必须坚决贯彻党的二十大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，将习近平总书记对海关工作的重要指示批示和党中央、国务院决策部署，全面准确地体现在《海关法》修订之中，推动高质量发展取得新成效，为全面建设社会主义现代化国家贡献海关力量。

**（二）推进法治建设、落实全面依法治国决策部署的需要。**

全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，关系党执政兴国，关系人民幸福安康，关系党和国家长治久安。党的二十大对“坚持全面依法治国、推进法治中国建设”作出专章部署，提出“必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用”“加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，统筹推进国内法治与涉外法治”等要求。海关法治建设是全面依法治国的有机组成部分，《海关法》是涉外法律体系的重要组成部分，必须通过修订《海关法》“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系”，为实现“中国特色社会主义法治体系更加完善”的目标任务做出海关贡献，更好地维护国家主权、安全、发展利益。

**（三）适应实践发展要求、提升海关治理能力现代化的需要。**

海关治理能力现代化必然要求法律制度现代化。2018年，党中央将出入境检验检疫管理职责和队伍划入海关总署，对海关赋予了新职责、新任务，有必要通过修订《海关法》将机构改革由“客观事实”上升为“法律事实”；海关全面深化改革取得显著成效，风险管理、信用管理、“单一窗口”建设等日臻成熟，有必要将成熟的、行之有效的业务改革成果在《海关法》中固化。为适应改革与实践发展需要，防范化解重大风险，有必要通过修订《海关法》，为推进智慧海关建设、“智关强国”行动，实现海关治理能力现代化提供法治保障。

二、修订过程

2018年4月机构改革之后，海关总署党委立即部署开展《海关法》修订工作。从5月开始，开展了一系列工作：向海关系统征求意见并赴业务现场开展实地调研，共征集意见建议900余条；组织各直属海关围绕40余个修法重点问题开展研究，形成了77份合计130余万字的研究报告；召开企业座谈会，重点听取外贸、生产、物流、电商等企业以及行业协会等社会组织的修法意见；委托研究机构和高等院校开展国内外海关法主要制度的比较研究；开展在线问卷调查等。2021年8月，海关总署全面启动《海关法》修订工作，成立《海关法》修订工作领导小组，召开会议全面部署修法工作，组建修法专班并组织调研，并同时在系统内征集修法建议，在此基础上反复修改，形成修订草案第一稿至第四稿。

2022年，为落实国务院立法工作计划安排，按照俞建华署长指示，海关总署加快修法进程，形成修订草案第五稿并组织系统内专家研讨；组织20余个直属海关开展调研论证，形成13万字的课题报告；委托科研院校和有关机构进行专题研究，形成10份合计84万字的研究报告，收集并翻译美国、欧盟等国家和地区的海关法规资料216件，约1037万字。在此基础上，形成了修订草案第六稿，于2022年11月向海关系统征求意见，共收到意见建议1200余条。2023年1月，海关总署在广东召开《海关法》修订专题调研会。至3月上旬，分3个片区听取了43个直属海关单位的意见建议，并深入基层海关调研，听取一线执法人员意见建议。

3月下旬以来，按照何副总理指示要求，海关总署进一步加快推进修法进程，修改完善形成修订草案第七稿并再次面向海关系统征求意见，共收集意见建议500余条。在此基础上形成修订草案第八稿后，召开《海关法》修订专题会议进行研究，并向何副总理作专题汇报。按照何副总理批示要求，海关总署党委会于11月7日原则通过修订草案，同意向各部门和社会征求意见。

修法过程中，我署密切保持与全国人大常委会法工委、司法部等立法主管部门的沟通，就基本法律概念、体例结构、与其他法律关系等重点难点问题及时请示，得到了有力的支持和指导。

三、修订的总体思路

**（一）坚持党的全面领导。**

《立法法》明确规定“立法应当坚持中国共产党的领导”。2018年，“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”载入宪法。《中共中央关于加强党的政治建设的意见》指出，制定和修改有关法律法规要明确规定党领导相关工作的法律地位。《法治中国建设规划（2020-2025年）》提出“推进党的领导入法入规”。《海关法》修订要将“坚持中国共产党的领导”明确写入修订草案，同时要将习近平总书记对海关工作的重要指示批示、党中央对推进高水平对外开放、高质量发展、全面依法治国等重大决策部署，全面、准确体现在《海关法》修订之中。

**（二）坚持系统思维。**

一方面，《海关法》是我国现行有效的299部法律之一，是中国特色社会主义法律体系的有机组成部分，《海关法》修订是海关贯彻落实党的二十大提出的“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系”的具体行动，应当站在国家全局的高度而不能仅仅从海关部门的角度开展修法工作。另一方面，《海关法》与《国境卫生检疫法》《进出境动植物检疫法》《食品安全法》《进出口商品检验法》都属于国家法律，具有同等效力，其中《海关法》具有一定的引领地位，规范海关监管的各个领域；其他4部法律具体规定检验检疫的执法权限、执法程序、法律责任等。

**（三）坚持辩证思维。**

修法工作既要坚持全面修订，充分体现进入新时代以来国情、世情变化，充分体现海关的新职责新任务；又要坚持立足实际，不能脱离海关业务改革需求，不能脱离海关监管客观实际。既要立足当前，又要着眼长远，对于智慧海关建设、“智关强国”行动等重大改革举措，有把握的、能够看得准的直接入法，暂时不能确定的要预留制度空间。既要明晰海关执法权限、执法程序、执法责任，做到“法定职责必须为”；又要厘清海关职责边界，做到“法无授权不可为”。

四、修订的主要内容

现行《海关法》共9章、102条。修订草案共10章、113条，包括总则、海关执法措施与执法监督、海关风险管理、企业管理、进出境交通运输工具、进出境货物、进出境物品、关税与海关事务担保、法律责任、附则。在章节体例方面，修订草案将现行《海关法》“关税”“海关事务担保”两章整合为一章，删除“执法监督”章节，新增“海关执法措施与执法监督”“海关风险管理”“企业管理”三章；在条款数量方面，保留10条、删除25条、修改67条，另外新增28条。主要修订内容包括：

**（一）明确指导思想，贯彻落实党中央部署。**

落实党中央关于“推进党的领导入法入规”的要求，贯彻党的二十大“坚持和加强党的全面领导”“坚持人民至上”“贯彻总体国家安全观”等部署，厚植“人民海关为人民”的价值理念，修订草案在“总则”中明确规定海关工作应当坚持中国共产党的领导，坚持以人民为中心，贯彻总体国家安全观，并增加保护人民生命健康、维护国家安全等作为立法目的（第一条、第三条）。

**（二）注重法律协调，维护社会主义法制统一。**

对《国境卫生检疫法》《进出境动植物检疫法》《食品安全法》《进出口商品检验法》有详细规定的，修订草案不作重复性规定，仅明确指引性规定（第一百零二条、第一百零八条）；对《关税法（草案）》《国家赔偿法》《公职人员政务处分法》《监察法》等法律中对关税、国家赔偿、执法监督等方面已有全面规定的，删除现行《海关法》中有关内容，保留原“执法监督”章的部分条款并予以整合，增强海关法律体系的系统性、整体性、协同性、时效性。

**（三）确立风险管理理念，贯穿于海关监管全流程。**

结合《经修订的京都公约》《世界海关组织海关风险管理纲要》《全球贸易安全与便利标准框架》等规定，借鉴国内外立法经验，首次在法律层面确立“风险管理”地位，明确作为海关的工作原则之一（第三条）；增设“海关风险管理”专章（第三章），构建从信息收集、风险评估、风险预警，到基于监管对象风险水平采取相匹配的风险处置措施的海关全流程风险管理制度，更好地平衡贸易便利与安全的关系。

**（四）固化机构改革成果，体现海关新职能。**

体现机构改革后海关新职能，与《国境卫生检疫法》相衔接，将进出境“人员”纳入海关监管对象范围（第二条等）；针对机构改革后关检业务结合点，将检验检疫要求嵌入海关监管流程（第五十八条、第一百零四条等）；按照“化学反应”“脱胎换骨”要求，将海关为履行检验检疫职责所采取的管理措施统一纳入“海关监管”概念范畴，将违反检验检疫的行政违法行为统一定位为“违反海关监管规定”行为（第二条、第一百零二条）；将机构改革以后现场海关查验部门负责实施的检验、检疫、鉴定、抽样送检等以及对人员的检疫查验统一纳入“查验”范畴（第一百零七条），统一法律概念，为关检业务深度融合提供法律支撑。

**（五）落实海关业务改革成效，促进贸易便利化。**

增加推进国际贸易“单一窗口”平台建设（第十条）；固化“监管证件联网核查”改革成果，明确管理相对人可以“按照规定申请核验单证电子信息”（第三十八条、第五十二条）；取消报关地海关的限制（第六十四条）；增加进出口货物“提前申报”等规定（第五十三条），进一步提高通关效率，促进贸易便利化。

**（六）强化事中事后监管，健全企业全链条管理机制。**

针对机构改革后办理海关业务的企业类型更加多样，海关对企业的监管进一步“前推后移”的实际情况，修订草案新增“企业管理”章（第四章），健全海关对企业全链条管理机制。明确海关对注册、备案企业的要求（第二十九条、第三十条），增加企业退出机制（第三十六条），确保海关注册、备案企业“能进能出”；结合海关信用管理实践经验，明确海关对企业实施信用管理的法律依据（第三十二条）；明确“核查”制度，完善“稽查”制度（第三十四条、第三十五条）。

**（七）提升监管合力，构建协同共治格局。**

明确海关注册、备案企业应当依法取得有关主管部门的相关资质（第三十一条），海关对企业实施监督管理不妨碍其他主管部门依法履职（第三十七条），实施目的地检验进口货物放行后的在途监管“由相关主管部门按照国家有关规定实施”（第五十八条）；将“海关特殊监管区域”修改为“特殊区域”，明确由海关会同有关部门按照国家规定实施监管（第一百零九条），进一步提升监管合力，构建协同共治格局。

**（八）坚持权责统一，整合海关执法措施与执法监督。**

对现行《海关法》第六条“海关权力”及海关履行监管职责过程中采取的其他措施进行分类梳理，区分为常规措施、加施封识、强制措施、调查走私、连续追缉、配备武器等（第十四条至第十九条），设专章进行总括性规定（第二章）；同时，按照权责统一原则，将现行《海关法》第七章“执法监督”有关条款一并整合为“海关执法措施与执法监督”，进一步提升立法质量。

**（九）补齐制度短板，进一步完善重点领域法律依据。**

根据海关统计工作实践，明确海关具有公布海关统计数据的职权（第二条），增加海关开展贸易统计、单项统计、业务统计规定（第七十二条）；新增舱单传输义务人如实向海关传输舱单数据的义务，解决舱单传输上位法依据不足问题（第三十九条）；增加“报关单项目及填制规范由海关总署另行规定”（第五十四条），明确报关单填制规范的法律效力；采用概括加列举的方式明确“海关监管区”范畴，解决现行“海关监管区”“四至”不清的问题（第一百零七条）；对接《民法典》委托代理的要求，增加办理海关事务过程中“委托代理”的指引性规定（第一百一十二条）。

**（十）优化物品监管规定，破解监管实践难题。**

与《关税法（草案）》相衔接，将现行《海关法》中进出境物品的验放标准由“自用、合理数量”调整为“自用合理数量”，即进出境物品必须同时符合“自用”“合理数量”两个条件，明确“超过自用合理数量的，按照货物办理海关手续”（第七十三条）；新增进出境物品暂时存放在海关指定场所的规定，为无法当场放行进出境物品的监管提供法律依据（第七十五条）；针对寄递渠道责任主体认定争议，将进出境物品申报义务主体由“所有人”修改为“携带人、收寄件人、承运人”（第七十三条、第七十四条等）。

**（十一）完善法律责任制度，确保过罚相当。**

严格对应正面监管规定设定法律责任（第九章）。按照罪刑法定原则，避免对走私行为进行扩张解释，将走私定义中的禁限管理限定为“国家对外贸易管制禁止性、限制性管理”，同时调整兜底条款，避免循环定义（第八十九条）；按照过罚相当、比例原则，对偷逃税款走私案件不再没收走私货物、物品，将对专门或者多次用于走私的交通运输工具“予以没收”修改为“可以没收”（第九十条）；根据《固体废物污染环境防治法》《放射性污染防治法》等法律关于固体废物、放射性废物等由海关责令退运的规定，明确海关对依法应当作退运的货物、物品不予没收（第九十条）等。

**（十二）调整法律用语，保证概念的普适性和周延性。**

对接民事、行政、刑事等法律规定，使用普遍适用的法律概念和用语。与《民法典》《反恐怖主义法》《陆地国界法》保持一致，将“进出境运输工具”修改为“进出境交通运输工具”（第二条等）；与《刑事诉讼法》保持一致，将“移送起诉”修改为“移送审查起诉”（第五条）；与《进出口商品检验法》《进出境动植物检疫法》相衔接，将“封志”修改为“封识”（第十五条）；与《行政强制法》《行政处罚法》保持一致，将对物的“扣留”修改为“扣押”，将强制措施的审批主体由“直属海关关长或者其授权的隶属海关关长”统一修改为“海关负责人”（第十六条等）；与《邮政法》保持一致，将“邮寄”修改为“寄递”（第七十三条等）；将对进出境交通运输工具、运输设备的“检查”统一修改为“查验”，避免概念混杂（第十四条、第十七条、第一百零七条等）。同时，在附则新增“口岸”“运输设备”“保税场所”“海关监管作业场所”“进出口货物收发货人”“舱单传输义务人”等法律用语的解释，调整“保税货物”“过境货物”的释义，科学界定内涵，确保法律用语的准确性和周延性（第一百零七条）。

**（十三）体现前瞻性，为改革发展预留空间。**

考虑到法律的稳定性与前瞻性，对于现阶段正在进行的改革，如对跨境电子商务进出境商品，海南自由贸易港、综合保税区、平潭综合实验区、横琴粤澳深度合作区等特殊区域的监管，修订草案仅作出指引性规定，同时规定本法未具体列明的其他进出境货物、物品的监管办法，由海关总署或者由海关总署会同有关部门另行制定（第一百零九条、第一百一十条），为改革发展预留空间。

特此说明。