

中华人民共和国海关立法工作管理规定（海 关总署第 180 号令）

海关总署令第 180 号

中华人民共和国海关立法工作管理规定

（2009 年 1 月 4 日海关总署令第 180 号公布，自 2009 年 3 月 1 日起施行）

目录

第一章 总则

第二章 海关规章

第一节 一般规定

第二节 立项

第三节 起草

第四节 审查

第五节 审议与公布

第六节 解释

第七节 修改与废止

第三章 海关规范性文件

第一节 海关总署规范性文件

第二节 直属海关规范性文件

第四章 立法后评估

第五章 附则

第一章 总则

第一条 为了加强对海关规章和规范性文件制定工作（以下统称海关立法工作）的管理，根据《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）、《规章制度程序条例》等法律、行政法规的规定，结合海关工作实际，制定本规定。

第二条 海关规章、海关总署规范性文件的立项、起草、审查、决定、公布、备案、解释、修订、废止等，适用本规定。

海关总署与国务院有关部门联合制定、公布规章和规范性文件，适用本规定。

直属海关在其职权范围内制定、发布直属海关规范性文件，依照本规定执行。

第三条 本规定所称海关规章，是指海关总署按照《立法法》、《规章制度程序条例》及本规定制定、公布的规章。

本规定所称海关总署规范性文件，是指海关总署制定并以海关总署公告形式对外发布的涉及行政相对人权利、义务，具有普遍约束力的文件。

本规定所称直属海关规范性文件，是指直属海关制定并以直属海关公告形式发布的涉及行政相对人权利、义务，在本直属海关辖区内具有普遍约束力的文件。

第四条 海关立法应当遵循《立法法》确立的立法原则，并根据海关工作实际坚持以下原则：

- （一）符合宪法、法律、行政法规和其他上位法的规定；
- （二）科学立法、民主立法，不断提高立法质量；
- （三）公开透明，鼓励和方便行政相对人和社会公众参与海关立法；
- （四）结合实际，突出海关工作特点，原则上不重复上位法规定；
- （五）制定与清理并重，维护海关执法依据和谐、统一。

第五条海关规章、海关总署规范性文件及直属海关规范性文件应当结构严谨、内容完备、形式规范、条理清楚、用词准确、文字简洁，并符合海关立法技术规范要求。

海关立法技术规范由海关总署法制部门另行制定。

第六条海关总署法制部门负责对全国海关立法工作进行指导、监督，并具体承担以下工作：

（一）拟订海关总署中长期立法规划和年度立法计划，并督促实施；

（二）起草或者组织起草海关总署负责代拟的法律、行政法规代拟稿和综合性海关规章；

（三）审查海关总署业务主管部门起草的专业性规章送审稿、海关总署规范性文件和海关国际合作条约文本；

（四）其他法律、行政法规和海关总署规定由海关总署法制部门承担的立法工作。

广东分署法制部门负责协助海关总署法制部门指导、协调广东地区直属海关的立法工作，根据海关总署的授权行使立法监督职能。

直属海关法制部门负责本关区规范性文件的组织起草、审查、协调、备案等工作，负责组织在本关区内对总署下发的法律、行政法规、规章及规范性文件的草案征求意见，并向总署反馈，负责了解收集基层执法情况，提出立法建议。

第二章海关规章

第一节一般规定

第七条完整、全面规范某一类海关行政管理关系，并涉及行政相对人权利义务的，应当由海关总署制定海关规章。

第八条海关规章内容涉及国务院其他部门职权范围的，应当由海关总署会同国务院有关部门制定联合规章。

第九条由海关总署主办并与国务院其他部门联合制定的规章，列入海关总署令序列的，应当在草案经署务会讨论原则通过后，按照公文办理程序送联合制定的部门进行会签。经会签无意见的，应当报署领导签署后以海关总署令形式公布。

由国务院其他部门主办并与海关总署联合制定的规章，不列入海关总署令序列的，经海关总署法制部门会同海关总署业务主管部门提出意见后，由海关总署法制部门提交署务会审议通过后再予会签。特殊情况下，经署长批准，由主管署领导签发。

第二节 立项

第十条海关总署实行立法年度制度，每年的3月1日至次年2月最后一日为一个立法年度，按照立法年度制定年度立法计划，确定需要制定、修订的海关规章立法项目。

第十一条海关总署法制部门负责年度立法计划的拟定、报审、督促检查工作。

第十二条海关总署业务主管部门认为需要制定、修订海关规章的，应当在新的立法年度开始前提出立项申请，报海关总署法制部门。

有关项目涉及海关总署多个部门或者国务院其他部门业务的，立项申请部门在拟定立项申请时应当征求相关部门的意见。

第十三条报送制定、修订海关规章的立项申请，应当包括必要性、可行性、拟解决的主要问题、拟确立的主要制度以及起草单位项目负责人、经办人、拟完成起草的时间等内容的说明。

第十四条海关总署法制部门拟定年度立法计划时应当征求广东分署、直属海关及行政相对人的立法建议。

广东分署和直属海关在向海关总署法制部门提出本年度的立法建议前应当征求所辖海关、关区内企业及其他行政相对人的立法建议；向总署法制部门报送本年度立法建议时，应当同时抄报海关总署业务主管部门。

广东分署和直属海关按照本条第二款规定报送立法建议时，应当就建议内容的必要性、可行性、拟解决的主要问题、拟确立的主要制度等事项进行说明。

第十五条行政相对人认为需要制定、修订海关规章的，可以在新的立法年度开始前向海关总署法制部门或者直属海关法制部门提出立法建议。

海关总署法制部门和直属海关法制部门对行政相对人提出的立法建议应当及时研究处理，并以适当方式向其反馈处理结果。

第十六条海关总署法制部门应当对制定、修订海关规章的立项申请及立法建议进行汇总、协调，并拟定海关总署的年度立法计划，经署务会审议通过后执行。

对未采纳的立项申请，海关总署法制部门应当及时向立项申请部门进行说明。

第十七条海关总署法制部门应当根据年度立法计划，协调业务主管部门，制定立法计划实施方案，内容包括项目名称、起草部门、项目负责人、联系人、拟完成时间和各阶段时间安排等。

第十八条年度立法计划应当严格按照立法计划实施方案执行。海关总署法制部门负责对年度立法计划执行情况进行督促、检查，并定期通报计划执行的情况。

署务会审议新的年度立法计划以前，海关总署法制部门应当就上一年度立法计划的执行情况进行汇报；未按照立法计划实施方案完成当年立法项目的，起草部门应当在署务会议上就未完成的原因及下一步计划等情况作出说明。

第十九条有以下情形之一的，海关总署业务主管部门可以申请对立法项目进行调整：

（一）未列入年度立法计划，但由于情况紧急，需要立即制定、公布海关规章的；

（二）客观情况发生重大变化，已列入年度立法计划的项目不能按照原定计划完成的。

第二十条需要调整立法项目的，按照以下程序办理：

（一）海关总署业务主管部门向海关总署法制部门提出需要增加立法项目或者立法项目需要延期完成的书面申请；

（二）海关总署法制部门对调整申请进行复核，认为确属本规定第十九条规定情形的，起草关于变更立法计划的签报，报署领导审批；

（三）署领导批准对立法计划进行调整的，由海关总署法制部门重新编制立法计划实施方案。

第三节起草

第二十一条综合性规章由海关总署法制部门负责起草或者组织起草，其他专业性规章由海关总署业务主管部门负责起草。

起草部门可以根据情况委托直属海关开展具体的起草工作。必要时，可以邀请有关单位、社会团体、专家学者参与起草工作。

第二十二条负责起草的部门应当确定一名行政领导为项目负责人，并至少确定一名既熟悉海关业务，同时又熟悉法律知识的人员具体负责起草工作。

起草的规章涉及多个部门时，由主要起草部门负责牵头组织，有关部门共同派人组成联合起草小组。

第二十三条起草海关规章应当根据情况进行立法调研，了解执法现状及存在的问题，研究国内外的先进经验，提出完整、可行的起草建议，并完成调研报告。

第二十四条海关规章应当根据情形明确规定下列内容：

（一）制定的目的和依据；

（二）适用范围；

（三）主管机关或者部门；

（四）管理原则；

- （五）具体管理措施和办事程序；
- （六）海关的职权和职责、行政相对人的权利和义务；
- （七）法律责任；
- （八）施行日期；
- （九）需要废止的文件；
- （十）其他需要规定的内容。

第二十五条海关规章的层次结构依次为条、款、项、目。内容复杂的规章可分章、节。

规章在起草时应当归纳条文的主要内容并在每一条的条文前标注条标。

第二十六条起草的规章根据下列情形区分稿次：

- （一）起草部门起草完成拟征求各方面意见的，称为“××司征求意见稿”；
- （二）起草部门修改完成送海关总署法制部门审查的，称为“送审稿”；
- （三）海关总署法制部门对送审稿进行修改后征求各方面意见的，称为“政策法规司征求意见稿”；
- （四）海关总署法制部门送海关总署有关部门进行立法复核的，称为“立法复核稿”；
- （五）海关总署法制部门拟提交署务会审议的，称为“草案”。

第二十七条海关规章起草完毕后，应当征求有关单位、海关总署有关部门、直属海关及行政相对人意见。征求意见可以采取书面征求意见、座谈会、论证会、听证会等多种形式。

第二十八条规章内容涉及行政相对人重大利益或者征求意见时存在重大分歧的，起草部门可以举行立法听证会。

听证会应当公开举行，并按照下列程序组织：

- （一）举行听证会的 30 日前应当公布听证会的时间、地点和内容；
- （二）根据情况通过社会公开报名、邀请等形式确定参加听证会的有关机关、组织和公民代表；
- （三）向参加听证会的代表就起草的规章进行解释和说明；
- （四）参加听证会的代表对起草的规章，有权提问和发表意见；
- （五）听证会应当制作笔录，如实记录发言人的主要观点和理由；
- （六）起草部门应当认真研究听证会反映的各种意见。

起草部门应当将听证会意见采纳情况以适当方式告知听证会参与人。

第二十九条起草海关规章的同时应当撰写起草说明。起草说明应当包括下列内容：

- （一）立法的必要性；
- （二）立法的主要依据；
- （三）立法调研情况；
- （四）拟采取的管理措施及可行性分析；
- （五）起草过程；
- （六）征求意见情况及采纳、协调情况；
- （七）现行有关规章和规范性文件的清理意见；
- （八）需要说明的其他问题。

有不同意见经协商不能达成一致的，起草部门应当在起草说明中注明；向社会公开征求意见的，应当说明公众反馈意见处理情况及理由；举行听证会的，还应当说明对听证会意见的处理情况及其理由。

第四节审查

第三十条报送审查的海关规章送审稿及起草说明应当由起草部门负责人签署后报海关总署法制部门审查。

几个部门共同起草的海关规章送审稿及起草说明，应当由起草部门负责人共同签署后报海关总署法制部门审查。

第三十一条海关总署法制部门可以要求起草部门将下列材料与海关规章送审稿、起草说明一并报送法制部门审查：

- （一）与起草海关规章内容有关的规范性文件；
- （二）各方意见的原始材料及关于采纳情况的说明；
- （三）国内外有关立法的背景材料；
- （四）听证会笔录；
- （五）立法调研报告；
- （六）拟进行清理的规范性文件目录；
- （七）其他需要报送的材料。

第三十二条海关总署法制部门应当从以下方面对送审稿进行审查：

- （一）是否符合宪法、法律、行政法规和其他上位法的规定；
- （二）是否符合法定权限和程序；
- （三）是否与其他规章相协调、衔接；
- （四）是否已对有关不同意见进行协调；
- （五）是否具有法律可行性；
- （六）是否符合立法技术要求；
- （七）是否提出了规章和规范性文件的清理意见；

（八）需要审查的其他内容。

第三十三条海关总署法制部门在审查过程中应当与起草部门充分进行沟通，了解起草的意图、背景、业务流程、要解决的主要问题。起草部门应当主动配合海关总署法制部门的审查工作，介绍有关情况，提供有关资料。

海关总署法制部门审查过程中提出重大修改意见的，应当与起草部门协商。

第三十四条海关总署法制部门在审查过程中应当征求海关总署有关部门意见，必要时可以征求直属海关、行政相对人意见，也可以通过直属海关代为征求基层海关、行政相对人意见。

征求意见可以以实地调研、书面方式、网络方式及座谈会等方式进行。

除涉及国家秘密、国家安全外，海关总署法制部门还应当在海关互联网站上公开征求公众意见。

第三十五条海关规章送审稿有下列情形之一的，海关总署法制部门可以退回起草部门：

- （一）制定规章的基本条件尚不成熟的；
- （二）起草单位未与海关总署有关部门进行协商的；
- （三）海关总署有关部门对送审稿的内容有较大争议且理由较为充分的；
- （四）送审稿所附材料不齐全的；
- （五）未提出清理意见的；
- （六）未按规定程序办理的；
- （七）其他不宜提交署务会审议的情况。

起草部门按照要求对被退回的海关规章送审稿进行改正，符合报审条件的，可以按照规定程序重新报送海关总署法制部门审查。

第三十六条海关总署法制部门应当在提请署务会审议前，将海关规章立法复核稿送海关总署有关部门复核。海关总署有关部门无不同意见的，该部门主要负责人应当在立法复核单上签名。

有重大修改意见的，应当另行出具书面意见，并由该部门主要负责人签名。

第三十七条海关总署法制部门完成对海关规章立法复核稿的审查修改工作后，形成拟提交署务会审议的海关规章草案和说明，申请召开署务会予以审议。

第五节 审议与公布

第三十八条海关规章应当经海关总署署务会审议决定。

第三十九条署务会审议海关规章草案时，海关总署法制部门负责人对海关规章草案作起草说明，起草部门负责人可以就具体问题进行补充说明。

第四十条海关规章草案经署务会审议并原则通过后，海关总署法制部门应当根据审议中提出的修改意见会同起草部门对草案进行修改，按照立法技术规范进行删除条标等文字处理，并起草署令，按照公文办理程序以海关总署令形式予以公布。

除特殊情况外，海关规章应当在署务会审议通过后 30 日内公布。

对审议中存在重大原则性分歧意见未予通过的草案，由海关总署法制部门根据署务会要求，会同起草部门、有关业务部门与有分歧意见的部门再次协调、讨论，提出修改稿，提交署务会再次审议。

第四十一条海关总署令应当载明序号、规章名称、署务会审议通过日期、有关规定的废止情况、施行日期、署长署名、公布日期等内容。

海关总署与国务院其他部门联合公布的规章由署长及联合制定部门的首长共同署名公布，使用主办机关的命令序号。

第四十二条除特殊情况外，海关规章应当自公布之日起至少 30 日后施行。

第四十三条海关规章公布后 30 日内，由海关总署法制部门按照有关行政法规规定的程序和要求办理规章备案手续。

第四十四条海关规章签署公布后应当在《海关总署文告》上刊登。

海关规章的文本以《海关总署文告》刊登的文本为标准文本。

海关应当及时通过海关互联网站、海关公告栏等途径公开海关规章。

第四十五条海关规章的外文正式译本，应当由海关总署法制部门组织翻译，或者进行审定。

海关规章外文正式译本应当及时在海关互联网站等载体上对外公开。

第六节解释

第四十六条海关规章的解释权归海关总署。

海关总署各部门、直属海关、隶属海关均不得以自己名义制发文件对海关规章进行立法解释。

第四十七条海关规章有下列情形之一的，可以进行解释：

- （一）海关规章的规定需要进一步明确具体含义的；
- （二）海关规章制定后出现新的情况，需要明确适用海关规章依据的。

第四十八条海关总署应当加强对海关规章的立法解释工作。广东分署、直属海关也可以向海关总署提出对海关规章进行解释的请示。

第四十九条海关规章解释可以由规章的原起草部门起草，也可由海关总署法制部门起草。海关规章解释起草完毕后应当连同起草说明一并报海关总署法制部门进行审查。海关总署法制部门审查同意的，报请署领导批准后公布。

第五十条海关总署对海关规章作出的解释与海关规章具有同等效力。

第五十一条法律、行政法规授权海关总署进行解释的，比照本节规定的程序办理。

涉及海关行政管理的法律、行政法规的有关条文、规定不够具体，立法机关又没有作出解释的，海关总署可以进行行政解释。行政解释比照本节规定的程序办理，并与海关规章具有同等效力。

第七节 修改与废止

第五十二条遇有下列情形之一的，海关规章应当及时修改：

- （一）因有关法律、行政法规的修改或者废止，需要作相应修改的；
- （二）因实际情况发生变化，需要增减或者改变内容的；
- （三）其他应当予以修改的情况。

第五十三条规章修改的篇幅较小，未改变条文顺序和结构的，可以由起草部门起草修改规章的决定，比照制定规章的程序，经法制部门审查并提交署务会审议后，以署令形式公布，同时重新公布修改后的规章全文。

规章修改的篇幅较大或者对条文顺序和结构有重大修改的，应当按照制定规章的程序重新公布新的规章。原规章应当明文废止。

第五十四条遇有下列情形之一的，海关规章应当及时废止：

- （一）因有关法律、行政法规废止或者修改，失去制定依据或者没有必要继续执行的；
- （二）因规定的事项已执行完毕或者因实际情况变化，没有必要继续执行的；
- （三）新的海关规章已取代了旧的海关规章的；
- （四）其他应当予以废止的情况。

第五十五条海关总署业务主管部门应当定期或者不定期对本部门负责实施的海关规章进行清理，发现需要修改或者废止的，应当及时向海关总署法制部门提出申请。需要列入海关总署年度立法计划的，还应当一并提出立项申请。

海关总署法制部门可以对海关规章实施情况进行检查，发现需要修改或者废止的，应当及时向海关总署业务主管部门提出清理建议。

海关总署有关部门认为海关规章需要修改或者废止的，可以向负责实施该海关规章的海关总署业务主管部门提出清理建议，也可以向海关总署法制部门提出清理建议。

广东分署、直属海关、行政相对人认为需要修改或者废止海关规章的，可以向海关总署业务主管部门或者海关总署法制部门提出清理建议。

第五十六条对需要废止或者已经失效的海关规章由海关总署明文废止或者宣布失效。

对新制定的海关规章可以替代旧的海关规章的，应当在新的海关规章中列出详细目录，明文废止被替代的海关规章。

第三章海关规范性文件

第一节海关总署规范性文件

第五十七条海关总署可以按照本规定对涉及行政相对人权利义务的具体事项制定海关总署规范性文件，以海关总署公告形式对外发布，但不得设定对行政相对人的行政处罚。

第五十八条以海关总署公告形式发布的规范性文件应当按照公文程序办理并送海关总署法制部门审查。

第五十九条海关总署法制部门在对海关总署规范性文件草案进行审查时应注意审查以下方面：

（一）合法性，是否有与法律、行政法规、规章相抵触的内容，是否符合规定的程序，是否超越法定权限；

（二）公开性，对外公告内容是否与对内通知分开；

（三）规范性，发文形式、用语等方面是否规范；

（四）协调性，与其他规范性文件是否协调、衔接；

（五）其他应当审查的方面。

第六十条海关总署法制部门在审查中对海关总署规范性文件草案有不同意见的，应当与起草部门协商。

第六十一条以公告形式发布的规范性文件需要修改的，应当以公告形式发布修改内容；需要废止的，应当以公告形式宣布废止，不得以制发其他公文形式予以代替。

第二节 直属海关规范性文件

第六十二条直属海关可以依照本规定对本关区内涉及行政相对人权利义务的事项制定直属海关规范性文件，以直属海关公告形式对外发布。

直属海关制定的关于本关区某一方面行政管理关系的涉及行政相对人权利义务的规范，应当以公告形式对外发布，有关的管理规范可作为公告的附件。直属海关制发的公文中有涉及行政相对人权利义务内容的，应当就有关内容以公告形式对外发布。

第六十三条直属海关依照本规定制发直属海关规范性文件应当限于下列情形：

（一）本关区特有的情况；

（二）根据海关总署规范性文件制定的涉及行政相对人权利、义务的具体操作规程。

第六十四条直属海关依照本规定制定的规范性文件与法律、行政法规、海关规章及其他上位法抵触的，该规范性文件自发布之日起无效。

隶属海关不得制定并对外公布涉及行政相对人权利义务、具有普遍约束力的文件。

第六十五条直属海关规范性文件可以由本关法制部门或者业务部门起草。起草部门在起草过程中应当听取本关区有关部门、隶属海关、有关单位及行政相对人的意见。听取意见可以采取书面征求意见、座谈会、论证会等多种形式。

第六十六条直属海关业务部门起草的规范性文件在起草完毕后应当将规范性文件文稿连同起草说明一并送该关法制部门审查。

直属海关法制部门审查业务部门起草的规范性文件参照海关总署法制部门审查规范性文件的要求办理，必要时可以再次征求本关区有关部门、隶属海关、有关单位及行政相对人的意见。

第六十七条直属海关规范性文件的内容属于重要事项的，应当经关务会或者关长办公会议审议决定。

第六十八条直属海关规范性文件应当自发布之日起 15 日内报送海关总署备案。

第六十九条报送备案的直属海关应当以关发文形式将备案报告及直属海关规范性文件径送海关总署法制部门，并按规定报送电子文本，同时抄报海关总署业务主管部门。

第七十条直属海关法制部门负责本关直属海关规范性文件的报送备案工作。海关总署法制部门对备案工作进行检查监督。

第七十一条对于报送备案的直属海关规范性文件，符合形式要求的，海关总署法制部门予以备案登记，不符合规定的，不予备案登记，并可以要求报送海关重新报送。

第七十二条经备案登记的直属海关规范性文件由海关总署法制部门定期公布目录。

第七十三条海关总署法制部门对报送备案的直属海关规范性文件，就下列事项进行审查：

（一）是否超越权限；

（二）是否违反上位法的规定；

（三）其他应当审查的内容。

第七十四条海关总署法制部门可以请求与报送备案的直属海关规范性文件内容相关的海关总署业务主管部门协助提出审核意见，海关总署业务主管部门应当予以协助。

第七十五条经审查，报送备案的直属海关规范性文件超越权限、违反上位法的规定或者有其他重大法律问题的，由海关总署法制部门建议直属海关自行纠正，或者由海关总署法制部门提出撤销意见，报署领导决定后予以撤销。

第四章立法后评估

第七十六条海关规章、海关总署规范性文件实施后，海关总署法制部门可以组织海关总署业务主管部门、直属海关对实施情况进行立法后评估，必要时也可以邀请专家学者、社会团体、行政相对人参加立法后评估。

立法后评估可以采用问卷调查、座谈会、调研等方式进行。

第七十七条海关总署法制部门决定对海关规章、海关总署规范性文件进行立法后评估的，应当制定立法后评估工作方案，报主管署领导批准后实施。

第七十八条立法后评估方案应当包括以下内容：

（一）立法后评估对象、实施部门、公布时间；

（二）立法后评估的组织部门、评估时间；

（三）立法后评估的目的及工作方式；

（四）立法后评估的重点内容，包括制度设计是否合理、内容是否明确、是否与上位法冲突、可操作性评价、实施效果等；

（五）立法后评估的程序；

（六）其他应当明确的事项。

第七十九条对进行立法后评估的海关规章、海关总署规范性文件，负责实施该规章或者规范性文件的海关总署业务主管部门应当进行自我评估，并按照立法后评估方案规定的期限向海关总署法制部门提交自我评估报告。

第八十条海关总署法制部门应当在立法后评估结束后起草评估报告，对立法后评估对象提出保留、修改或者废止的建议，报署领导审定。

立法后评估邀请专家学者、社会团体或者行政相对人参加的，评估报告应当以适当方式反馈参加人。

第八十一条立法后评估报告建议修改或者废止评估对象的，负责实施该评估对象的海关总署业务主管部门应当及时提出立项申请，或者适时申请纳入年度立法计划。

第八十二条直属海关规范性文件后评估比照本章规定办理。

第五章附则

第八十三条海关立法应当加强信息化管理。海关规章、海关总署规范性文件制定后，应当及时修改《海关业务标准化规范》及海关通关系统参数库。

第八十四条海关规章、海关总署规范性文件和直属海关规范性文件公布、发布后应当通过海关互联网站、海关公告栏等途径向社会公开。

第八十五条海关总署代为起草法律、行政法规草案的，比照本规定所规定的程序办理。

第八十六条本规定由海关总署负责解释。

第八十七条本规定自 2009 年 3 月 1 日起施行。2005 年 10 月 24 日海关总署令第 131 号公布的《中华人民共和国海关立法工作管理规定》同时废止。