

# 第一章

## 海关管理概述



### 学习指南

知识要点	重点掌握
海关的性质与任务	海关的任务
海关的权力	(1)海关权力的内容 (2)海关行使权力的基本原则
海关的机构设置与法律体系	三级立法制

## 第一节 海关的性质与任务

### 一、我国海关的性质

《中华人民共和国海关法》规定：“中华人民共和国海关是国家的进出关境监督管理机关。”

#### 资料卡

##### 中华人民共和国海关关徽

海关关徽由商神手杖与金色钥匙交叉组成。

商神杖是商神——希腊神话中赫尔墨斯的手持之物。

赫尔墨斯是诸神中的传信使者,兼商业、贸易、利润和发财之神,及管理商旅、畜牧、交通之神。

传说赫尔墨斯拿着这支金手杖做买卖很发财。

人们便称赫尔墨斯为商神,金手杖也便成了商神杖。

商神杖因此被视为商业及国际贸易的象征。

钥匙则是祖国交给海关用来把守通关大门的权力象征,象征海关为祖国把关。

关徽寓意着中国海关依法实施进出境监督管理,维护国家的主权和利益,促进外贸发展和科技文化交往,保障现代化建设。



#### 1. 海关是国家行政机关

我国的国家机关包括享有立法权的立法机关、享有司法权的司法机关和享有行政管理



权的行政机关。国务院是我国最高行政机关,海关总署是国务院内设的直属机构。

### 2. 海关是国家进出口监督管理机关

海关依照有关法律、行政法规并通过法律赋予的权力,制定具体的行政规章和行政措施,对特定领域的活动开展监督管理。海关实施监督管理的范围是进出关境及与之有关的活动,监督管理的对象是所有进出关境的运输工具、货物、物品。

## 资料卡

### 关境与国境的关系

关境指适用于同一海关法或实行同一关税制度的领域。国境指一个国家行使主权的领土范围,包括陆地、领水、领空和领海。关境与国境的关系通常有三种:

(1)一般情况下,关境等于国境。

(2)关境大于国境:对于关税同盟国来说,成员国之间货物进出国境不征收关税,只对来自和运往非同盟国的货物在进出共同关境时征收关税,因而对于每个成员国而言,关境大于国境,如欧盟国家。

(3)关境小于国境:我国的关境是除享有单独关境地位的地区以外的中国全部领域,包括领水、领陆和领空。目前我国的单独关境有香港、澳门(分别由香港和澳门海关管理)和台、澎、金、马单独关税区(由台湾海关管理)。

### 3. 海关的监督管理是国家行政执法活动

海关对特定范围的社会经济活动进行监督管理,并对违法行为依法实施行政处罚,以保证这些社会经济活动按照国家的法律规范进行。因此,海关的监督管理是保证国家有关法律、法规实施的行政执法活动。

## 二、我国海关的任务

《海关法》规定:“海关依照本法和其他有关法律、行政法规,监督进出境的运输工具、货物、行李物品、邮递物品和其他物品,征收关税和其他税、费,查缉走私,并编制海关统计和办理其他海关业务。”

### (一)海关的四项基本任务

海关的四项基本任务即监管进出境的运输工具、货物、行李物品、邮递物品和其他物品(以下简称监管),征收关税和其他税费(以下简称征税),查缉走私(以下简称缉私)和编制海关统计(以下简称统计)。

#### 1. 监管

海关监管指海关运用国家赋予的权力,通过一系列管理制度与管理程序,依法对进出境运输工具、货物、物品的进出境活动所实施的一种行政管理。海关监管是一项国家职能,其



目的在于保证一切进出境活动符合国家政策和法律规范,维护国家主权和利益。海关监管不是海关监督管理的简称,海关监督管理是海关全部行政执法活动的统称。

根据监管对象不同,海关监管分为运输工具监管、货物监管和物品监管三大体系。

监管作为海关四项基本任务之一,除了通过备案、审单、查验、放行、后续管理等方式对进出境运输工具、货物、物品的进出境活动实施监管外,还要执行或监督执行国家其他对外贸易管理制度的实施,如进出口许可制度、外汇管理制度、进出口商品检验检疫制度、文物管理制度等,从而在政治、经济、文化道德、公众健康等方面维护国家利益。

## 2. 征税

海关征税工作的基本法律依据是《海关法》、《中华人民共和国进出口关税条例》(以下简称《关税条例》)以及其他有关法律、行政法规。征税工作包括征收关税和进口环节海关代征税。

关税的征收主体是国家,《海关法》明确将征收关税的权力授予海关,由海关代表国家行使征收关税的职能。未经法律授权,其他任何单位和个人均不得行使征收关税的权力。

关税的课税对象是进出口货物、进出境物品。

进口货物、物品在办理海关手续放行后,允许在国内流通,应与国内货物同等对待,缴纳应征的国内税。为了节省征税人力,简化征税手续,严密管理,进口货物、物品的国内税由海关代征,即我国海关在对进口货物、物品征收关税的同时,还负责代其他机关征收若干种类的进口环节税。目前,由海关代征的进口环节税包括增值税和消费税。

## 3. 缉私

《海关法》规定:“国家实行联合缉私、统一处理、综合治理的缉私体制。海关负责组织、协调、管理查缉走私工作。”这一规定从法律上明确了海关打击走私的主导地位以及与有关部门的执法协调。海关是打击走私的主管机关,查缉走私是海关的一项重要任务。为了严厉打击走私犯罪活动,国家在海关总署设立专司打击走私犯罪的海关缉私警察队伍,负责对走私犯罪案件的侦查、拘留、执行逮捕和预审工作。

根据我国的缉私体制,除了海关以外,公安、工商、税务、烟草专卖等部门也有查缉走私的权力,但这些部门查获的走私案件,必须按照法律规定,统一处理。各有关行政部门查获的走私案件,应当给予行政处罚的,移送海关依法处理;涉嫌犯罪的,应当移送海关侦查走私犯罪公安机关或地方公安机关依据案件管辖分工和法定程序办理。

## 4. 统计

海关统计以实际进出口货物作为统计和分析的对象,通过搜集、整理、加工处理进出口货物报关单或经海关核准的其他申报单证,对进出口货物的品种、数(重)量、价格、国别(地区)、经营单位、境内目的地、境内货源地、贸易方式、运输方式、关别等项目分别进行统计和综合分析,全面、准确地反映对外贸易的运行态势,及时提供统计信息和咨询,实施有效的统计监督,开展国际贸易统计的交流与合作,促进对外贸易的发展。

我国海关的统计制度规定,实际进出境并引起境内物质存量增加或减少的货物,列入统计;进出境物品自用、合理数量的,列入统计。对于部分不列入海关统计的货物和物品,则根



据我国对外贸易管理和海关管理的需要,实施单项统计。

海关的四项基本任务是一个统一的有机联系的整体。监管工作是海关四项基本任务的基础,征税工作所需的数据、资料等是在海关监管的基础上获得的,征税与监管有着十分密切的关系。缉私工作则是监管、征税两项基本任务的延伸,对在监管、征税工作中发现的逃避监管和偷漏税款的行为,必须运用法律手段予以制止和打击。统计工作是在监管、征税工作的基础上完成的,它为国家宏观经济调控提供了准确、及时的信息,同时又对监管、征税等业务环节的工作质量起到检验把关的作用。

### (二)海关的其他任务

随着国际贸易的发展,海关在传统四项基本任务的基础上,增加了一些新的任务,例如:保护知识产权,口岸管理,税法的起草及解释,出口商品原产地规则协调等。

## 第二节 海关的权力

《海关法》在规定海关任务的同时,为了保证任务完成,赋予海关许多具体权力。海关权力,指国家为保证海关依法履行职责,通过《海关法》和其他法律、行政法规赋予海关的对进出境运输工具、货物、物品的监督管理权能,属于公共行政职权,其行使受一定范围和条件的限制,并应当接受执法监督。

### 一、海关权力的内容

#### 1. 行政法规制定权

海关总署作为国务院下属的职能机构之一,在法律规定允许的范围内,拥有制定其部门规章的权力。

#### 2. 行政许可权

行政许可权也称行政审批权,包括海关对参加报关员资格全国统一考试报名资格的审核、对进出口转关运输申请的审核等。

#### 3. 税费征收权

税费征收权包括代表国家征收关税及其他税费,对特定货物或物品减征或免征关税,依法追征或补征少缴或漏缴的税款等权力。

#### 4. 行政检查权

##### (1) 检查权

海关有权检查进出境运输工具、检查有走私嫌疑的运输工具和涉嫌藏匿走私货物、物品的场所,检查走私嫌疑人的身体。

海关对进出境运输工具的检查不受海关监管区域的限制;对走私嫌疑人身体的检查,应在“两区”内进行;对有走私嫌疑的运输工具和涉嫌藏匿走私货物、物品的场所,在“两区”内,



海关人员可直接检查,超出此范围,在调查走私案件时,须经直属海关关长或其授权的隶属海关关长批准,才能检查,但不能检查公民住处。

### 资料卡

#### 什么叫“两区”

海关监管的“两区”是指:海关监管区域以及海关附近沿海沿边规定地区。

海关监管区指设立海关的港口、车站、机场,国界孔道、国际邮件互换局(交换站)和其他有海关监管业务的场所,以及虽未设立海关、但经国务院批准进出境的地点。

海关附近沿海沿边规定地区指由海关总署和国务院公安部门会同有关省级人民政府确定的一定区域。该区域的确定原则为海关保有缉私等权力的边境或沿海设关地周围的一定区域。

#### (2) 查验权

海关有权查验进出境货物、个人携带进出境的行李物品、邮寄进出境的物品。海关查验货物认为必要时,可以径行提取货样。

#### (3) 查阅、复制权

查阅进出境人员的证件,查阅、复制与进出境运输工具、货物、物品有关的合同、发票、账册、单据、记录、文件、业务函电、录音录像制品和其他有关资料。

#### (4) 查问权

海关有权查问违反《海关法》或其他法律法规的嫌疑人,调查其违法行为。

#### (5) 查询权

海关在调查走私案件时,经直属海关关长或其授权的隶属海关关长批准,可以查询涉案单位和涉嫌人员在金融机构、邮政企业的存款、汇款。

#### (6) 稽查权

海关在法律规定的年限内,即一般进出口货物结束海关监管后的三年内,特殊货物在海关监管年限结束后的三年内,对企业进出境活动及与进出口货物有关的财务、记账凭证、单证资料等有权进行稽查。

### 5. 行政强制权

#### (1) 扣留权:

##### ① 限制公民人身自由。

“两区”内,走私犯罪嫌疑人,经直属海关关长或其授权的隶属海关关长批准,可以扣留,扣留时间不得超过 24 小时,特殊情况下可延长至 48 小时。

##### ② 扣留财物。

#### (2) 滞报金、滞纳金征收权。

#### (3) 提取货样。

#### (4) 提取货物变卖、先行变卖权。



(5) 强制扣缴和变价抵缴关税权。

(6) 税收保全。

(7) 抵缴、变价抵缴罚款权。

(8) 其他行政强制权：

① 施加封志权：对于海关监管货物，海关可加施封志。

② 连续追缉权：进出境运输工具违抗海关监管逃逸的，海关可以连续追至“两区”外，将其带回。

### 6. 佩带和使用武器权

1989年6月，海关总署、公安部联合发布《海关工作人员使用武器和警械的规定》。根据该规定，海关可使用轻型枪支、电警棍、手铐及其他经批准可使用的武器和警械；使用范围为执行缉私任务时；使用对象为走私分子和走私嫌疑人；使用条件必须是在不能制服被追缉逃跑的走私团体或遭遇武装掩护走私，不能制止以暴力掠夺查扣的走私货物、物品和其他物品，以及以暴力抗拒检查、抢夺武器和警械、威胁海关工作人员生命安全非开枪不能自卫时。

### 7. 行政处罚权

海关有权对违法当事人予以行政处罚，包括对走私货物、物品及违法所得处以没收，对有走私行为和违反海关监管规定行为的当事人处以罚款，对有违法情事的报关企业和报关员处以暂停或取消报关资格的处罚等。

### 8. 其他行政处理权

(1) 行政裁定权：经外贸经营者申请，海关有权对进出口商品归类、原产地确定、禁止进出口措施和许可证的适用等事务行使行政裁定的权力。

(2) 行政复议权：相关当事人对各隶属海关作出的具体行政行为不服的，向其直属海关申请行政复议。对直属海关作出的具体行政行为不服的，向海关总署申请行政复议。

(3) 行政奖励权：对举报或协助查获违反《海关法》案件的有功单位或个人，海关可给予物质或精神奖励。

(4) 对与进出境货物有关的知识产权实施保护：海关作为我国进出境监督管理机关，根据WTO《与贸易有关的知识产权协议》的相关条款，对知识产权实施保护，有效制止进出境侵权货物违法活动，维护国家正常对外贸易秩序，鼓励外贸企业公平竞争、合法经营。

## 资料卡

**须经直属海关关长或其授权的隶属海关关长批准，才能行使的权力**

(1) 检查权：两区外，检查涉嫌走私的运输工具和涉嫌藏匿走私货物、物品的场所（不包括公民住所）。

(2) 查询权：查询涉嫌单位和人员在金融机构、邮政企业的存款、汇款。

(3) 扣留权：两区内，扣留有关走私嫌疑的运输工具、货物、物品、嫌疑人。



(4) 先行变卖权:海关依法扣留的货物、物品不宜长期保留的,依法先行变卖。

(5) 强制扣缴和变价抵缴关税权:超过规定期限未缴纳税款,海关可采取下列措施。

① 书面通知企业开户行或其他金融机构从其存款内扣缴税款;

② 将应税货物依法变卖,以变卖所得抵缴税款;

③ 扣留并依法变卖价值相当于应纳税款的货物或其他财产,以变卖所得抵缴税款。

(6) 税收保全:纳税人在规定期限内,有明显转移、藏匿其应税货物及其他财产迹象的,海关可责令其提供担保,纳税人不能提供担保的,经关长批准,海关可采取下列税收保全措施。

① 书面通知纳税人开户行或其他金融机构暂停支付纳税义务人相当于应纳税款的存款;

② 扣留纳税人价值相当于应纳税款的货物或其他财产。

## 二、海关权力行使的基本原则

### 1. 合法原则

(1) 行使行政权力的主体资格合法,即行使权力的主体必须有法律授权。

例如,涉税走私犯罪案件的侦查权,只有缉私警察才能行使,海关其他人员则无此项权力。又如,《海关法》规定,海关行使某些权力时应“经直属海关关长或其授权的隶属海关关长批准”,如未经批准,海关人员不能擅自行使这些权力。

(2) 行使权力必须以法律规范为依据。

《海关法》规定了海关的执法依据是《海关法》和其他有关法律、行政法规。无法律规范授权的执法行为,属于越权行为,应属无效。

(3) 行使权力的方法、手段、步骤、时限等程序应合法。

(4) 一切行政违法主体(包括海关及管理相对人)都应承担相应的法律责任。

### 2. 适当原则

适当原则是指权力的行使应以公平性、合理性为基础,以正义性为目标。因国家管理的需要,海关在验、放、征、减、免、罚的管理活动中拥有很大的自由裁量权,即法律仅规定一定原则和幅度,海关官员可根据具体情况和自己的意志,自行判断和选择,采取最合适的行为方式及其内容来行使职权。因此,适当原则是海关行使行政权力的重要原则之一。为了防止自由裁量权的滥用,目前我国对海关自由裁量权进行监督的法律途径主要有行政监督(行政复议)和司法监督(行政诉讼)程序。

## 资料卡

### 海关的自由裁量权

#### 一、海关自由裁量权的含义

海关自由裁量权指宪法和海关法等法律法规赋予海关在执法中依据立法目的和公正合理的原则,在法律法规对其行为范围的方式和程度等未作明文规定或未作严格规定的情况下,可以自行选择行为的方式和自由作出某种具体行政行为的权力。



## 二、海关自由裁量权的表现形式

### 1. 对行政行为方式的自由裁量

例如,《海关法行政处罚实施细则》第三十条规定,当事人逾期不履行海关的处罚决定又不申请复议或者起诉的,作出处罚决定的海关可以将其保证金没收,或者将其被扣留、抵押的货物、物品、运输工具变价抵缴,也可以申请人民法院强制执行。根据这一规定,海关可以在上述强制措施中作出选择。

### 2. 对行政处罚种类的自由裁量

例如,《海关法行政处罚实施细则》第十条规定,对没有领取许可证件擅自进出口货物的处罚情况,可根据当事人的违法情节处以没收货物、责令退运、补证加罚款。也就是说,海关可以在没收货物、责令退运、补证加罚款这三种处罚形式中选择一种。

### 3. 对行政处罚幅度的自由裁量

例如,《海关法行政处罚实施细则》第五条规定,走私国家禁止进出境物品的,没收走私物品所得,可以并处5万元以下罚款。“5万元以下”,意味着5万元可以,4万元可以,3万元也可以,具体额度由海关自由裁量。

### 4. 对行政行为时限的自由裁量

例如,《海关实施〈行政复议法〉办法》第四十条规定,海关行政复议机关应当自受理申请之日起60日内作出行政复议决定。根据这一规定,海关行政复议机关可以在60日的时限内,掌握作出行政复议决定的时间。又如海关在调查走私及违反海关监管规定的过程中,法律法规并未明确规定从开始调查至最后作出案件处理意见的期限。

### 5. 对事实情节认定的自由裁量权

例如,《海关稽查条例》第二十五条规定,经海关稽查,认定被稽查人有违反海关监管监管的行为的,由海关依照《海关法》和《海关法行政处罚实施细则》的规定处理。这里,海关被赋予认定有无违反海关监管的行为的裁量权。再如《海关法行政处罚实施细则》规定了对“情节较重”和“情节较轻”的分别应如何处理,但是怎样才算“较重”?怎样才算“较轻”?立法上没有划定明确界限。因此,只能由海关根据具体情况,自由裁量决定。

## 三、海关自由裁量权的运用原则

第一,行政自由裁量必须符合合理性原则。即裁量行为的内容要客观、适度、合乎理性。(1)裁量行为应符合立法的目的、精神;(2)裁量行为应建立在正当考虑的基础上,排除不相关的因素;(3)符合自然规律;(4)尊重社会道德,如职业道德、社会公德等;(5)平等适用法律法规。

第二,行政自由裁量必须符合合法性原则。海关执法首先应符合法律的规定,严格按照法律规定或在法律规定的自由裁量权限内作为或不作为,超出了这个限度就是违法行政。

## 3. 依法独立行使原则

海关依法独立行使权力,地方海关只对海关总署负责,各地方、各部门应当支持海关依法行使职权,不得非法干预海关的执法活动。





#### 4. 依法受保障原则

海关依法执行职务,有关单位和个人应当如实回答询问并予以配合,任何单位和个人不得阻挠。海关执行职务受到暴力抗拒时,执行有关任务的公安机关和武警应予以协助。

## 第三节 海关的机构设置与法律体系

### 一、海关的机构设置

《海关法》明确了我国海关的设关原则是“国家在对外开放的口岸和海关监管业务集中的地点设立海关,海关的隶属关系,不受行政区划的限制”。这一原则表明海关管理体制与一般的行政管理体制的区域划分无必然联系,海关作为国务院的直属机构,实行集中统一的垂直领导体制。

海关的机构设置为海关总署、直属海关和隶属海关 3 级,同时设立海关缉私警察机构。

#### 1. 海关总署

海关总署是海关系统的最高领导部门,下设广东分署、上海和天津两个特派员办事处。

海关总署作为国务院的直属机构,在国务院领导下统一管理全国海关机构、人员编制、经费物资和各项海关业务。

#### 2. 直属海关

直属海关由海关总署领导,负责管理一定区域内的海关业务,承担着在关区内组织开展各项海关业务和关区集中审单作业,全面有效地贯彻执行海关各项政策、法律、法规、管理制度和作业规范的重要职责。目前直属海关共有 41 个,除香港、澳门、台湾地区外,分布在全国 32 个省、自治区、直辖市。

#### 3. 隶属海关

隶属海关由直属海关领导,负责办理具体海关业务,是海关进出境监督管理职能的基本执行单位。

除了上述 3 级机构外,海关还设立了海关缉私警察机构,由海关总署、公安部联合组建缉私局,设在海关总署,实行海关总署和公安部双重领导,以海关领导为主的体制。海关总署缉私局下辖广东分署缉私局、各直属海关缉私局,直属海关缉私局下辖隶属海关缉私分局。

### 二、我国海关的法律体系

海关法是管理海关事务的基本法律规范,作为我国现行法律的一个分支,具有相对的独立性和完整性。海关法综合性强,数量多,内容繁杂,各分支、各层次的海关法相互区分又相互联系,构成了独立、完整、严密的海关法律体系。根据制定主体和效力不同,分为法律、行



政法规、部门规章和规范性文件等基本组成部分,又称三级立法制。

### 1. 《海关法》

《海关法》于1987年1月22日由第六届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过,同年7月1日起实施。为了适应形势发展的需要,修正后的《海关法》于2001年1月1日实施。《海关法》是我国现行法律体系的一个重要部分,以中华人民共和国主席令的形式颁布实施。

### 2. 行政法规

国务院根据宪法和法律制定行政法规,以国务院令的形式颁布。目前,海关管理方面的行政法规有:《关税条例》、《中华人民共和国海关稽查条例》(以下简称《稽查条例》)、《中华人民共和国知识产权海关保护条例》(以下简称《知识产权海关保护条例》)、《中华人民共和国海关行政处罚实施条例》(以下简称《海关行政处罚实施条例》)、《中华人民共和国海关统计条例》、《中华人民共和国进出口货物原产地条例》等。

### 3. 海关规章、规范性文件

海关规章是海关总署根据海关行使职权、履行职责的需要,单独或会同有关部门制定,是海关日常工作中引用数量最多、内容最广、操作性最强的法律依据,其效力等级低于法律和行政法规。海关规章以海关总署令的形式对外公布,如《中华人民共和国海关报关员资格考试及资格证书管理办法》。

规范性文件,是海关总署及各直属海关制定的对行政管理相对人权利、义务具有普遍约束力的文件,以海关总署公告的形式对外发布,如《海关总署关于发布〈报关员资格全国统一考试违规行为处理规则〉的公告》等。

除了上述法律、法规、规章以及规范性文件,我国签订或缔结的海关国际公约(世界海关组织(WCO)成员方缔结的多边协议),如《京都公约》《伊斯坦布尔公约》,以及世贸组织(WTO)的有关公约,如《估计协议》等)或海关行政互助协议,也属于海关管理日常事务应遵循的法律规范。

## ● ● ● 课后练习 ● ● ●

### 一、简述题

1. 我国海关是什么性质的单位?
2. 简述我国海关的主要任务。
3. 简述海关权力的内容。
4. 我国海关行使权力时的基本原则有哪些?
5. 我国海关的法律体系是什么? 其法律渊源有哪些?



## 二、判断思考题

1. 我国海关实行联合缉私、统一处理、综合治理的缉私体制,海关在打击走私中处于主导地位并负责与有关部门的执法协调工作。这种说法对吗?为什么?

2. 我国海关的基本任务之一是对进出境运输工具、货物和物品等进出口行为进行监督管理,简称监管。这种说法正确与否?为什么?