

第一篇

报关基础知识

第一章 报关与海关概述

第一章 报关与海关概述

本章学习目标

本章介绍报关与海关的基本概念和基础知识。通过本章的学习,应当重点掌握报关的概念和范围、报关的分类和基本内容、我国海关的性质与任务、海关权力、海关的领导体制、组织机构和职责等内容。

第一节 报关概述

一、报关的概念

在进行国际交流和经贸往来活动的过程中,为维护国家主权和利益,保障对外经贸和交流活动顺利进行,各国海关都依法对运输工具、货物、物品的进出境实行报关管理制度。《中华人民共和国海关法》(以下简称《海关法》)第八条、九条和第十四条分别规定:“进出境运输工具、货物、物品,必须通过设立海关的地点进境或者出境。在特殊情况下,需要经过未设立海关的地点临时进境或者出境的,必须经国务院或者国务院授权的机关批准,并依照本法规定办理海关手续。”“进出口货物,除另有规定的外,可以由进出口货物收发货人自行办理报关纳税手续,也可以由进出口货物收发货人委托报关企业办理报关纳税手续。进出境物品的所有人可以自行办理报关纳税手续,也可以委托他人办理报关纳税手续。”“进出境运输工具到达或者驶离设立海关的地点时,运输工具负责人应当向海关如实申报,交验单证,并接受海关监管和检查。”因此,由设立海关的地点进出境并办理规定的海关手续是运输工具、货物、物品进出境的基本原则,也是进出境运输工具负责人、进出口货物收发货人、进出境物品所有人应履行的一项基本义务。我们通常所说的报关就是与运输工具、货物、物品的进出境密切相关的一个概念,它是指进出境运输工具负责人、进出口货物收发货人、进出境物品所有人或者他们的代理人,向海关办理运输工具、货物、物品进出境手续及其他相关海关事务的全过程。

在这里,我们需要注意“报关”概念与“通关”概念的区别。通关一方面包括海关管理相对人(包括进出境运输工具负责人、进出口货物收发货人、进出境物品所有人或者他们的代理人)向海关办理运输工具、货物、物品的进出境手续;另一方面也包括海关根据管理相对人的申报,对进出境运输工具、货物、物品依法进行查验、征缴税费直至核准其进出境的监督管理全过程。因此,报关和通关活动的对象虽然都是针对运输工具、货物、物品的进出境而言的,但二者所包括的内容和考察角度仍然存在一定区别。

二、报关的范围

按照法律规定,所有进出境运输工具、货物、物品都需要办理报关手续。报关的具体范围如下。

（一）进出境运输工具

进出境运输工具主要包括用以载运人员、货物、物品进出境的各种船舶、车辆、航空器和驮畜等。

（二）进出境货物

进出境货物主要包括:一般进口货物;一般出口货物;保税货物;暂准进出口货物;特定减免税进出口货物;过境、转运和通运货物及其他进出境货物。

另外,一些特殊货物,如通过电缆、管道输送进出境的水、电等和无形的货物,如附着在货品载体上的软件等也属报关的范围。

（三）进出境物品

进出境物品主要包括进出境的行李物品、邮递物品和其他物品。以进出境人员携带、托运等方式进出境的物品为行李物品;以邮递方式进出境的物品为邮递物品;其他物品主要包括享有外交特权和豁免的外国机构或者人员的公务用品或自用物品以及通过国际速递企业进出境的快件等。

三、报关的分类

（一）按照报关的对象,可分为运输工具报关、货物报关和物品报关

进出境运输工具作为人员、货物、物品的进出境载体,其报关主要是向海关直接交验随附的、符合国际商业运输惯例、能反映运输工具进出境合法性及其所承运货物、物品情况的合法证件、清单和其他运输单证,报关手续较为简单。进出境货物的报关较为复杂,海关根据不同类型进出境货物的监管要求,制定了一系列报关管理规范,并且通常需要由具备一定专业知识和技能的专业人员专门办理。进出境物品由于其非贸易性质,且一般限于自用、合理数量,其报关手续也很简单。

（二）按照报关的目的,可分为进境报关和出境报关

由于海关对运输工具、货物、物品的进、出境有不同的管理要求,运输工具、货物、物品根据进境或出境的目的分别形成了一套进境报关手续和一套出境报关手续。另外,由于运输或其他方面的需要,有些海关监管货物需要办理从一个设关地点运至另一个设关地点的海关手续,在实践中产生了“转关”的需要,转关货物也需办理相关的报关手续。

（三）按照报关活动的实施者,可分为自理报关和代理报关

进出境运输工具、货物、物品的报关是一项专业性较强的工作,尤其是进出境货物的报关比较复杂,一些进出境运输工具负责人、进出口货物收发货人或者进出境物品的所有人由于经济、时间、地点等方面的原因不能或者不愿意自行办理报关手续,而委托代理人代为办理报关手续,从而形成了自理报关和代理报关两种报关类型。《海关法》规定,进出口货物,除另有规定的外,可以由进出口货物收发货人自行办理报关纳税手续,也可以由

进出口货物收发货人委托报关企业办理报关纳税手续。进出境物品的所有人可以自行办理报关纳税手续,也可以委托他人办理报关纳税手续。报关企业和报关人员不得非法代理他人报关。

报关企业接受进出口货物收发货人的委托,以委托人的名义办理报关手续的(直接代理报关),应当向海关提交由委托人签署的授权委托书,遵守海关法对委托人的各项规定。报关企业接受进出口货物收发货人的委托,以自己的名义办理报关手续的(间接代理报关),应当承担与收发货人相同的法律责任。目前我国报关企业大多从事直接代理报关,间接代理报关主要适用于经营快件业务的国际货物运输代理企业。

四、报关的基本内容

(一) 进出境运输工具报关的基本内容

国际贸易的交货任务、国际人员往来及携带物品进出境,除经其他特殊运输方式外,都要通过各种运输工具的国际运输来实现。根据《海关法》的规定,所有进出我国关境的运输工具必须经由设有海关的港口、空港、车站、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是经国务院或者国务院授权的机关批准的进出境地点申报进出境。根据海关监管的要求,进出境运输工具报关管理的主要内容如下。

1. 备案管理

进出境运输工具、进出境运输工具负责人^①和进出境运输工具服务企业^②应当在经营业务所在地的直属海关或者经直属海关授权的隶属海关备案。海关对进出境运输工具、进出境运输工具负责人以及进出境运输工具服务企业的备案实行全国海关联网管理。

进出境运输工具、进出境运输工具负责人和进出境运输工具服务企业在海关办理备案的,应当按不同运输方式分别提交《进出境国际航行船舶备案表》《进出境航空器备案表》《进出境铁路列车备案表》《进出境公路车辆备案表》《运输工具负责人备案表》《运输工具服务企业备案表》,并同时提交上述备案表随附单证栏中列明的材料。

2. 运输工具管理

1) 进境监管

进境运输工具负责人应当在规定期限^③将运输工具预计抵达境内目的港和预计抵达时间以电子数据形式通知海关。因客观条件限制,经海关批准,公路车辆负责人可以采用电话、传真等方式通知海关。

进境运输工具抵达设立海关的地点以前,运输工具负责人应当将进境时间、抵达目的

① 运输工具负责人是指进出境运输工具的所有企业、经营企业,船长、机长、汽车驾驶员、列车长,以及上述企业或者人员授权的代理人。

② 运输工具服务企业是指为进出境运输工具提供保障进出境运输工具行驶、航行的轻油、重油等燃料,供应进出境运输工具工作人员和旅客的日常生活用品、食品,保障进出境运输工具及所载货物运输安全的备件、垫舱物料和加固、苫盖用的绳索、篷布、苫网等以及海关核准的其他物品等规定的物料或者接受运输工具(包括工作人员及所载旅客)消耗产生的废、旧物品的企业。

③ 有关水空运进出境运输工具的申报时限参见海关总署公告2020年第107号(关于进一步调整水空运进出境运输工具监管相关事项的公告)。

港的时间和停靠位置通知海关。

进境运输工具抵达设立海关的地点时,运输工具负责人应当按不同运输方式向海关申报,分别提交《中华人民共和国海关船舶进境(港)申报单》《中华人民共和国海关航空器进境(港)申报单》《中华人民共和国海关铁路列车进境申报单》《中华人民共和国海关公路车辆进境(港)申报单》,以及上述申报单中列明应当交验的其他单证。进境运输工具负责人也可以在运输工具进境前提前向海关办理申报手续。

进境运输工具抵达监管场所时,监管场所经营人应当通知海关。

海关接受进境运输工具申报时,应当审核申报单证。

进境运输工具在向海关申报以前,未经海关同意,不得装卸货物、物品,除引航员、口岸检查机关工作人员外不得上下人员。

2) 停留监管

进出境运输工具到达设立海关的地点时,应当接受海关监管和检查。海关检查进出境运输工具时,运输工具负责人应当到场,并根据海关的要求开启舱室、房间、车门;有走私嫌疑的,并应当开拆可能藏匿走私货物、物品的部位,搬移货物、物料。海关认为必要时,可以要求进出境运输工具工作人员进行集中,配合海关实施检查。海关检查完毕后,应当按规定制作《检查记录》。

海关认为必要的,可以派员对进出境运输工具值守,进出境运输工具负责人应当为海关人员提供方便。海关派员对进出境运输工具值守的,进出境运输工具装卸货物、物品以及上下人员应当征得值守海关人员同意。

进出境运输工具负责人应当在进出境运输工具装卸货物的1小时以前通知海关;航程或者路程不足1小时的,可以在装卸货物以前通知海关。海关可以对进出境运输工具装卸货物实施监装监卸。进出境运输工具装卸货物、物品完毕后,进出境运输工具负责人应当向海关递交反映实际装卸情况的交接单据和记录。

进出境运输工具在海关监管场所停靠期间更换停靠地点的,进出境运输工具负责人应当事先通知海关。

3) 境内续驶监管

进出境运输工具在境内从一个设立海关的地点驶往另一个设立海关的地点的,进出境运输工具负责人应当按照规定办理驶离手续。进出境运输工具在境内从一个设立海关的地点驶往另一个设立海关的地点的,应当符合海关监管要求,驶离地海关应当制发关封。进出境运输工具负责人应当妥善保管关封,抵达另一个设立海关的地点时提交目的地海关。未经驶离地海关同意,进出境运输工具不得改驶其他目的地;未办结海关手续的,不得改驶境外。

进出境运输工具在境内从一个设立海关的地点驶往另一个设立海关的地点时,海关可以派员随运输工具实施监管,进出境运输工具负责人应当为海关人员提供方便。进出境运输工具在境内从一个设立海关的地点驶往另一个设立海关的地点,抵达目的地以后,应当按照规定办理抵达手续。

4) 出境监管

出境运输工具离开设立海关的地点驶往境外的2小时以前,运输工具负责人应当将

驶离时间以电子数据形式通知海关。对临时出境的运输工具,运输工具负责人可以在其驶离设立海关的地点以前将驶离时间通知海关。因客观条件限制,经海关批准,公路车辆负责人可以在车辆出境前采用电话、传真等方式通知海关。

运输工具出境时,运输工具负责人应当按不同运输方式向海关申报,分别提交《中华人民共和国海关船舶出境(港)申报单》《中华人民共和国海关航空器出境(港)申报单》《中华人民共和国海关铁路列车出境申报单》《中华人民共和国海关公路车辆出境(港)申报单》,以及上述申报单中列明应当交验的其他单证。

出境运输工具负责人在货物、物品装载完毕或者旅客全部登机(船、车)以后,应当向海关提交结关申请。海关审核无误的,制发《结关通知书》。海关制发《结关通知书》以后,非经海关同意,出境运输工具不得装卸货物、上下旅客。

出境运输工具驶离海关监管场所时,监管场所经营人应当通知海关。

出境运输工具在办结海关出境或者续驶手续后的 24 小时未能驶离的,运输工具负责人应当重新办理有关手续。

3. 运输工具进出境监管作业无纸化

为贯彻落实“放管服”改革要求,优化口岸营商环境、促进物流便利化,海关总署不断推进运输工具进出境监管领域作业无纸化,进出境运输工具负责人、进出境运输工具服务企业可向海关提交电子数据办理备案和进出境相关手续。

进出境运输工具负责人、进出境运输工具服务企业办理相关企业及运输工具备案、备案变更、备案撤(注)销手续,以及来往港澳公路货运企业及公路车辆年审、验车手续的,可向海关提交电子数据办理相关手续,无须提交备案登记表、备案变更表、年审报告书、验车记录表、临时进境验车申报表等纸质单证资料及相关随附单证。海关以电子方式向进出境运输工具负责人、进出境运输工具服务企业反馈办理结果,不再核发《船舶进出境(港)海关监管簿》《中国籍兼营船舶海关监管签证簿》《来往港澳小型船舶登记备案证书》《来往港澳小型船舶进出境(港)海关监管簿》《来往香港/澳门货运企业备案登记证》《来往香港/澳门车辆进出境签证簿》等纸质证簿。

进出境运输工具负责人、进出境运输工具服务企业办理进出境、境内续驶手续,以及物料添加/起卸/调拨、沿海空箱调运、兼营运输工具改营、运输工具结关等手续的,可向海关提交电子数据办理相关手续,无须提交纸质单证资料及相关随附单证,无须交验纸质证簿。其中进出境运输工具负责人办理境内续驶手续的,海关以电子方式反馈相关手续办理结果,不再制发纸质关封;进出境运输工具须实施登临检查的,海关以电子方式向运输工具负责人发送运输工具登临检查通知。

因海关监管需要或者系统故障等原因无法正常传输相关电子数据的,进出境运输工具负责人、进出境运输工具服务企业应提供纸质单证资料。

(二) 进出境货物报关的基本内容

相对而言,进出境货物的报关比较复杂。根据《海关法》的规定,进出境货物的报关内容主要包括:报关单位向海关如实申报其进出境货物的情况,配合海关查验货物,对部分货物还需缴纳进出口税费或提供担保,最后海关放行货物。除此以外,根据海关监管的要求,对于保税货物、特定减免税货物以及暂准进出口货物在向海关申报前和海关放行后还

需办理其他海关手续。

一般来说,进出境货物报关时,报关人员要做好以下几个方面的工作。

(1) 进出口货物收发货人接到运输公司或邮递公司寄交的“提货通知单”或根据合同规定备齐出口货物后,应当做好向海关办理货物进出境手续的准备工作,或者签署委托代理协议,委托报关企业向海关申报。

(2) 准备好报关单证,在海关规定的报关地点和报关时限内以电子数据与书面方式向海关申报。《中华人民共和国海关进(出)口货物报关单》或海关规定的其他报关单(证)是报关单位向海关申报货物情况的法律文书,申报人必须认真、如实填写,并对其所填制内容的真实性和合法性负责,承担相应的法律责任和经济责任。除此之外,还应准备与进出口货物直接相关的商业和货运单证(如发票、装箱单、提单等);属于国家限制性的进出口货物,应准备国家有关法律、法规规定实行特殊管制的证件(如进出口货物许可证等);还要准备好其他海关可能需要查阅或收取的单证和资料(如贸易合同、原产地证明等)。报关单证准备完毕后,报关人员要把报关单上的数据经电子计算机传送给海关,并在海关规定时间、地点向海关递交书面报关单证。

(3) 经海关对报关电子数据和书面报关单证进行审核后,在海关认为必要的情况下,报关人员要配合海关查验货物。

(4) 属于应缴纳税费的进出口货物,报关单位应在海关规定的期限内缴纳进出口税费。

(5) 以上手续完成,进出口货物经海关放行后,报关单位可以安排装卸货物。

除了上述工作外,对于保税货物、特定减免税货物和暂准进出口货物,在进出境前还需办理备案申请等手续;在进出境后还需在规定时间、以规定的方式向海关办理核销、结案等手续。

(三) 进出境物品报关的基本内容

中华人民共和国海关总署令第43号发布了《中华人民共和国禁止进出境物品表》和《中华人民共和国限制进出境物品表》,规定了禁止和限制进出境物品。其中禁止进境物品包括:各种武器、仿真武器、弹药及爆炸物品;伪造的货币及伪造的有价证券;对中国政治、经济、文化、道德有害的印刷品、胶卷、照片、唱片、影片、录音带、录像带、激光视盘、计算机存储介质及其他物品(如赌博用筹码);各种烈性毒药;鸦片、吗啡、海洛因、大麻以及其他能使人成瘾的麻醉品、精神药物;带有危险性病菌、害虫及其他有害生物的动物、植物及其产品;有碍人畜健康的、来自疫区的以及其他能传播疾病的食品、药品或其他物品。禁止出境物品包括:列入禁止进境范围的所有物品;内容涉及国家秘密的手稿、印刷品、胶卷、照片、唱片、影片、录音带、录像带、激光视盘、计算机存储介质及其他物品;珍贵文物及其他禁止出境的文物;濒危的和珍贵的动物、植物(均含标本)及其种子和繁殖材料。限制进境物品包括:无线电收发信机、通信保密机;烟、酒;濒危的和珍贵的动物、植物(均含标本)及其种子和繁殖材料;国家货币;海关限制进境的其他物品(如微生物、生物制品、血液及其制品、人类遗传资源、管制刀具、卫星电视接收设备)。限制出境物品包括:金银等贵金属及其制品;国家货币;外币及其有价证券;无线电收发信机、通信保密机;贵重中药材;一般文物;海关限制出境的其他物品(如微生物、生物制品、血液及其制品、人类遗传资源、管制刀具)。

【思政课堂】

榕城海关在出口邮递渠道查获赌博筹码

2022年2月,福州海关所属榕城海关对两件申报为“玩具日用品”的邮件进行查验时,发现内件实际为赌博用筹码,标注面值分别为人民币1000元、100元、25元、5元等,标注面值合计约134.6万元。目前,该案已联系海关处置部门做后续处理。

近年来,榕城海关认真落实习近平总书记重要指示批示精神,深入贯彻落实海关总署有关工作部署,持续加大对寄递渠道走私赌博相关物品的打击治理力度,切实筑牢监管屏障。

海关提醒,赌博用筹码属于《中华人民共和国禁止进出境物品表》中所列禁止进出境物品。请遵守相关法律法规规定,不销售购买筹码等赌博工具,从源头上杜绝和防范跨境赌博。

资料来源:廖世晖:“榕城海关在出口邮递渠道查获赌博筹码”,福州海关网站。

《海关法》规定,个人携带进出境的行李物品、邮寄进出境的物品,应当以自用、合理数量为限。对于行李物品而言,自用指的是进出境旅客本人使用、馈赠亲友而非出售或出租,合理数量是指海关对进出境邮递物品规定的征、免税限制。自用、合理数量原则是海关对进出境物品监管的基本原则,也是对进出境物品报关的基本要求。

1. 进出境行李物品的报关

国际上许多国家的海关对进出境旅客行李物品普遍采用的通关制度是红绿通道(也称申报通道和无申报通道)通关制度。实施红绿通道通关制度的海关,在旅客行李物品检查场所设置通道,并用中英文分别标明申报通道(红色通道,goods to declare)和无申报通道(绿色通道,nothing to declare)。实施这一通关制度的目的是简化海关手续,方便旅客进出境。目前,我国大部分海关均已实施这种通关制度。进出境旅客在向海关申报时,可以在两种通道中选择。进出境旅客没有携带应向海关申报物品的,无须填写《中华人民共和国海关进出境旅客行李物品申报单》(以下简称《申报单》),选择无申报通道通关。除海关免于监管的人员以及随同成人旅行的16周岁以下旅客以外,进出境旅客携带有应向海关申报物品的,须填写《申报单》,向海关书面申报,并选择申报通道通关。

进境旅客携带有下列物品的,应在《申报单》相应栏目内如实填报,并将有关物品交海关验核,办理有关手续:

- (1) 动、植物及其产品,微生物、生物制品、人体组织、血液制品;
- (2) 居民旅客在境外获取的总值超过人民币5000元(含5000元,下同)的自用物品;
- (3) 非居民旅客拟留在中国境内的总值超过2000元的物品^①;
- (4) 酒精饮料超过1500毫升(酒精含量12度以上),或香烟超过400支,或雪茄超过

^① 进境居民旅客携带在境外获取的个人自用进境物品,总值在5000元人民币以内(含5000元)的;非居民旅客携带拟留在中国境内的个人自用进境物品,总值在2000元人民币以内(含2000元)的,海关予以免税放行,单一品种限自用、合理数量,但烟草制品、酒精制品以及国家规定应当征税的20种商品等另按有关规定办理。进境居民旅客携带超出5000元人民币的个人自用进境物品,经海关审核确属自用的;进境非居民旅客携带拟留在中国境内的个人自用进境物品,超出人民币2000元的,海关仅对超出部分的个人自用进境物品征税,对不可分割的单件物品全额征税。

100支,或烟丝超过500克;

- (5) 人民币现钞超过20 000元,或外币现钞折合超过5 000美元;
- (6) 分离运输行李,货物、货样、广告品;
- (7) 其他需要向海关申报的物品。

出境旅客携带有下列物品的,应在《申报单》相应栏目内如实填报,并将有关物品交海关验核,办理有关手续:

- (1) 文物、濒危动植物及其制品、生物物种资源、金银等贵金属;
- (2) 居民旅客需复带进境的单价超过5 000元的照相机、摄像机、手提电脑等旅行自用物品;
- (3) 人民币现钞超过20 000元,或外币现钞折合超过5 000美元;
- (4) 货物、货样、广告品;
- (5) 其他需要向海关申报的物品。

非居民旅客返程出境时,如需要选择申报通道通关,可在其原进境时填写并经海关批注和签章的《申报单》出境栏目内填写相关内容,或者另填写一份《申报单》,向海关办理出境申报手续。居民旅客回程进境时,如需要选择申报通道通关,可在其原出境时填写并经海关批注和签章的《申报单》进境栏目内填写相关内容,或者另填写一份《申报单》,向海关办理进境申报手续。

持有中华人民共和国政府主管部门给予外交、礼遇签证的进出境旅客,通关时应主动向海关出示本人有效证件,海关予以免验礼遇。

违反海关规定,逃避海关监管,携带国家禁止、限制进出境或者依法应当缴纳税款的货物、物品进出境的,海关将依据《海关法》和《中华人民共和国海关行政处罚实施条例》的规定予以处罚。

2. 进出境邮递物品的报关

海关对进出境个人邮递物品的管理原则是:既要方便正常往来,照顾个人合理需要,又要限制走私违法活动。进出境个人邮递物品应以自用、合理数量为限。根据这一原则,海关规定了个人每次邮寄物品的限值、免税额和禁止、限制邮寄物品的品种。对邮寄进出境的物品,海关依法进行查验,并按章征税或免税放行。邮寄出境邮递物品,寄件人应填写报关单,如邮寄出境小包邮件,还须加填绿色验关标签,如实填报内装物品的品名、数量、价值,向派驻邮局的海关申报,经海关验放后,交由邮局投寄。在未设海关的邮局投寄时,可按上述手续直接向邮局投寄,由邮局交驻出口邮件交换局的海关验放。接收邮寄进境的物品,考虑到收件人分散在各地,要求他们亲自到海关办理手续确有困难。为方便收件人和加速邮运,海关与邮局商定,对邮寄进境的物品,由邮局代收件人向海关办理报关等手续。海关查验放行邮包后,再由邮局投递。如遇特殊情况,或经收件人申请要求,也可以由收件人到邮局向派驻邮局的海关办理邮包的进境报关手续。为照顾个人合理、正常的需要,海关规定:

- (1) 个人邮寄进境物品,海关依法征收进口税,但应征进口税税额在人民币50元(含50元)以下的,海关予以免征。
- (2) 个人寄自或寄往港、澳、台地区的物品,每次限值为800元人民币;寄自或寄往其

他国家和地区的物品,每次限值为1 000元人民币。

(3) 个人邮寄进出境物品超出规定限值的,应办理退运手续或者按照货物规定办理通关手续。但邮包内仅有一件物品且不可分割的,虽超出规定限值,经海关审核确属个人自用的,可以按照个人物品规定办理通关手续。

(4) 邮运进出口的商业性邮件,应按照货物规定办理通关手续。

目前我国海关对进境物品的归类、完税价格的确定以及税率的适用按照海关总署2012年第15号公告(海关总署2016年第25号公告、2018年第140号公告、2019年第63号公告予以调整)中的《中华人民共和国进境物品归类表》和《中华人民共和国进境物品完税价格表》的规定实施。^①

为进一步严密进出境邮件监管,提高邮件通关效率,海关总署自2018年11月30日起在全国海关推广使用进出境邮递物品信息化管理系统。海关总署与中国邮政集团有限公司通过建立总对总对接的方式实现进出境邮件全国联网传输数据。邮政企业负责采集邮件面单电子数据并向海关信息系统传输,面单信息包括:收寄件人名称,收寄国家(地区)及具体地址,内件品名、数量、重量、价格(含币种)等。进出境邮件面单数据不完整的,由邮政企业通知境内收寄件人办理补充申报手续。进出境邮递物品所有人应当承担邮寄进出境物品的申报责任。出境邮件的寄件人为申报主体;进境邮件以寄件人在邮件面单填写信息为申报内容,境内收件人可以补充邮件的有关申报内容,并对补充信息的真实性负责。收件人或者寄件人可以自行向海关办理物品的通关手续,也可以委托代理人办理。收件人或者寄件人声明放弃的邮件、在规定期限内未办理海关手续或者无人认领的邮件,以及无法投递又无法退回的进境邮件,由海关按照《海关法》的规定处理。海关通过信息系统向邮政企业发送对邮件的处置结果,邮政企业应当按照海关反馈的处置结果对邮件进行相应的业务处置。邮政企业办理邮件总包的进境、出境、转关手续,应当向海关传输总包路单等相关电子数据。

第二节 海关概述

一、中国海关的性质与任务

《海关法》以立法的形式明确表述了中国海关的性质与任务。《海关法》第二条规定:中华人民共和国海关是国家的进出关境监督管理机关。海关依照本法和其他有关法律、行政法规,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,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。

^① 国务院关税税则委员会发布的《中华人民共和国进出口税则(2023)》将进境物品的关税以及进口环节海关代征税合并为进口税,进口税税率分为13%、20%、50%三类。

(一) 海关的性质

1. 海关是国家行政机关

海关是国家的行政机关之一,从属于国家行政管理体制,是我国最高国家行政机关——国务院的直属机构。海关对内对外代表国家依法独立行使行政管理权。

2. 海关是国家进出境监督管理机关

海关履行国家行政制度的监督职能,是国家宏观管理的一个重要组成部分。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,以保证其按国家的法律规范进行。海关实施监督管理的对象和范围是运输工具、货物、物品的进出关境及与之有关的活动。

3. 海关的监督管理是国家行政执法活动

海关执法的依据是《海关法》和其他有关法律、行政法规。《海关法》是管理海关事务的基本法律规范。其他有关法律是指由全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会制定的与海关监督管理相关的法律规范,主要包括:《中华人民共和国宪法》,基本法律如《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国行政诉讼法》《中华人民共和国行政复议法》《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政许可法》等,以及其他行政管理法律如《中华人民共和国对外贸易法》(以下简称《对外贸易法》)、《中华人民共和国进出口商品检验法》、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》等。行政法规是指由国务院制定的法律规范,包括专门适用于海关执法活动的行政法规和其他与海关管理相关的行政法规。

海关通过法律赋予的权力,对特定范围内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。

海关事务属于中央立法事权,立法者为全国人民代表大会及其常务委员会以及国家最高权力机关的最高执行机关——国务院。除此以外,海关总署可以根据法律和国务院的法规、决定、命令制定规章,作为执法依据的补充。各省、自治区、直辖市人民代表大会和人民政府不得制定海关法律规范,其制定的地方法规、地方规章也不是海关执法的依据。

(二) 海关的任务

《海关法》明确规定海关有四项基本任务: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;征收关税和其他税、费;查缉走私;编制海关统计。

1. 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

对进出境的运输工具、货物、行李物品、邮递物品和其他物品进行监管是海关最基本的任务,海关的其他任务都是在监管工作的基础上进行的。海关运用国家和法律赋予的权力,通过一系列管理制度与管理程序对进出境运输工具、货物、物品及相关人员的进出境活动实施行政管理。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与法律的规范和要求,从而维护国家主权和利益。根据监管对象的不同,海关监管可分为运输工具监管、货物监管和物品监管三大类,每一类都有一套规范的监督管理程序与方法。

除了通过备案、审单、查验、放行、核销结案管理等环节和方式对运输工具、货物、物品的进出境活动进行监管外,海关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. 征收关税和其他税、费

海关的另一项重要任务是代表国家征收关税和其他税、费。关税是指由海关代表国家,按照《海关法》和《中华人民共和国进出口税则》,对准许进出口的货物、进出境物品征收的一种税。其他税、费是指海关按照征收程序对货物、物品及船舶等征收的有关税、费,如进口环节增值税、消费税、船舶吨税等。

海关征税工作的基本法律依据是《海关法》和《中华人民共和国进出口关税条例》。海关通过执行国家制定的法律和政策,对进出口货物、进出境物品征收关税和其他税费,可以起到保护国内工农业生产、调整产业结构、增加财政收入和调节进出口贸易活动等作用。

3. 查缉走私

查缉走私是海关为保证顺利完成监管和征税等任务而采取的保障措施。查缉走私是指海关依照法律赋予的权力在海关监管场所和海关附近的沿海沿边规定地区,为发现、制止、打击、综合治理走私活动而进行的一种调查和惩处活动。

走私是指进出境活动的当事人或相关人违反《海关法》及有关法律、行政法规的规定,逃避海关监管,偷逃应纳税款、逃避国家有关进出境的禁止性或者限制性管理,非法运输、携带、邮寄国家禁止、限制进出口或者依法应当缴纳税款的货物、物品进出境,或者未经海关许可并且未缴应纳税款、交验有关许可证件,擅自将保税货物、特定减免税货物以及其他海关监管货物、物品、进境的境外运输工具在境内销售的行为。走私以逃避监管、偷逃关税、牟取暴利为目的,扰乱经济秩序,冲击民族工业,腐蚀干部群众,毒化社会风气,引发违法犯罪,对国家危害性极大,必须予以严厉打击。

《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。海关通过查缉走私,制止和打击一切非法进出境货物、物品的行为,维护国家进出口贸易的正常秩序,保障社会主义现代化建设的顺利进行,维护国家关税政策的有效实施,保证国家关税和其他税、费的依法征收,保证海关职能作用的发挥。为了严厉打击走私犯罪活动,国家在海关设立专门侦查走私犯罪的公安机构,配备专职缉私警察,负责对其管辖的走私犯罪案件的侦查、拘留、执行逮捕、预审等工作。

4. 编制海关统计

海关对实际进出境并引起境内物质存量增加或者减少的货物实施进出口货物贸易统计;根据管理需要,对其他海关监管货物实施单项统计;对海关进出境监督管理活动和内部管理事务实施海关业务统计。海关根据统计工作需要,可以向进出口货物的收发货人或者其代理人以及有关政府部门、行业协会和相关企业等统计调查对象开展统计调查。海关利用行政记录全面采集统计原始资料。行政记录不能满足统计调查需要的,海关通过抽样调查、重点调查和补充调查等方法采集统计原始资料。^①海关对统计数据进行分析,研究对外贸易和海关业务运行特点、趋势和规律,开展动态预警工作。海关统计信息

^① 海关统计原始资料是指经海关确认的中华人民共和国海关进出口货物报关单等报关单证及其随附单证和其他相关资料,以及海关实施抽样调查、重点调查和补充调查采集的原始资料。

是国家制定对外经济贸易政策、进行宏观经济调控、实施海关严密高效管理的重要依据,是研究我国对外贸易发展和国际经济贸易关系的重要资料。^①

海关的四项基本任务是一个统一的、有机联系的整体。监管工作通过监管进出境运输工具、货物、物品的合法进出,保证国家有关进出口政策、法律、行政法规的贯彻实施,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取的,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,监管、征税工作中发现的逃避监管和偷漏税款的行为,必须运用法律手段制止和打击。编制海关统计是在监管、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。

除了这四项基本任务以外,近年来国家通过有关法律、行政法规赋予了海关一些新的职责,如海关对反倾销和反补贴的调查、知识产权海关保护、出入境检验检疫管理等,这些新的职责也是海关的任务。随着我国对外经贸关系的不断深化发展,海关新的职责和任务也会不断增加。

为加快转变政府职能,适应开放型经济新体制要求,深化简政放权放管结合优化服务,海关总署不断推进全国海关通关一体化改革。目前全国海关通关一体化改革已实现全覆盖,设立了风险防控中心和税收征管中心;深化以企业信用为核心的新型海关监管机制改革,落实差别化管理;推广“一次申报、分步处置”通关模式,大幅降低通关环节人工干预比例,降低企业通关成本;优化税收征管作业方式,扩大电子支付范围,推广“总担保”制度,提高“汇总征税”“自报自缴”比例。新时代海关不断通过强化监管、优化服务为打造我国高水平、制度型对外开放新格局作出更大贡献。

【思政课堂】

中华人民共和国海关关徽

中华人民共和国海关关徽由商神手杖与钥匙交叉组成(图 1-1)。商神手杖代表国际贸易,钥匙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,促进对外经济贸易发展和科技文化交往,保障社会主义现代化建设。



图 1-1 中华人民共和国海关关徽

资料来源:海关总署网站。

^① 有关我国海关统计的具体管理规定请参见海关总署第 242 号令《中华人民共和国海关统计工作管理规定》(海关总署第 247 号令进行第一次修改)和海关总署公告 2018 年第 125 号《关于执行《中华人民共和国海关统计工作管理规定》有关问题的公告》。

二、海关的权力

《海关法》在规定海关任务的同时,为了保证任务的完成,赋予海关许多具体权力。海关权力,是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。海关权力属于公共行政职权,其行使受一定范围和条件的限制,并应当接受执法监督。

(一) 海关权力的特点

海关权力作为一种行政权力,除了具有一般行政权力的单方性、强制性、无偿性等基本特点外,还具有以下特点。

1. 特定性

《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,从法律上明确了海关享有对进出境活动进行监督管理的行政主体资格,具有进出关境监督管理权。其他任何机关、团体、个人都不具备行使海关权力的资格,不拥有这种权力。海关权力的特定性也体现在对海关权力的限制上,即这种权力只适用于进出关境监督管理领域,而不能作用于其他场合。

2. 独立性

海关权力是国家权力的一种,为了确保海关实现国家权能的作用,必须保证海关拥有自身组织系统上的独立性和海关依法行使其职权的独立性。因此,《海关法》第三条规定:“国务院设立海关总署,统一管理全国海关。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。海关依法独立行使职权,向海关总署负责。”这不仅明确了我国海关的垂直领导管理体制,也表明海关行使职权只对法律和上级海关负责,不受地方政府、其他机关、企事业单位或个人的干预。

3. 效力先定性

海关权力的效力先定性表现在海关行政行为一经作出,就应推定其符合法律规定,对海关本身和海关管理相对人都具有约束力。在没有被国家有关机关宣布为违法和无效之前,即使管理相对人认为海关行政行为侵犯其合法权益,也必须遵守和服从。

4. 优益性

海关权力具有优益性的特点,即海关在行使行政职权时,依法享有一定的行政优先权和行政受益权。行政优先权是国家为保障海关有效地行使职权而赋予海关的职务上的优先条件,如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人民武装警察部队应当予以协助。行政受益权是指海关享受国家所提供的各种物质优益条件,如直属中央的财政经费等。

(二) 海关权力的内容

根据《海关法》及有关法律、行政法规的规定,海关的权力主要包括以下几方面。

1. 行政法规制定权

行政法规制定权是指海关依照国家法律、法规的授权,针对海关业务制定和颁布具有行政约束力的规则、条例、办法的权力。

2. 行政许可权

行政许可权包括海关对报关企业备案、对从事海关监管货物的仓储、转关运输货物的境内运输、加工贸易备案、变更和核销业务的许可等权力。

3. 税费征收权

税费征收权是指海关代表国家依法对进出口货物、物品征收关税及其他税费,根据法律、行政法规及有关规定对特定的进出口货物、物品减征或免征关税,对经海关放行后的有关进出口货物、物品,发现少征或者漏征税款的,依法追征、补征税款的权力。

4. 行政监督检查权

行政监督检查权是海关保证其行政管理职能得到履行的基本权力,主要包括以下几方面。

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藏匿走私货物、物品嫌疑的场所,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,应在海关监管区和海关附近沿海沿边规定地区内进行;对于有走私嫌疑的运输工具和藏匿走私货物、物品嫌疑的场所,在海关监管区和海关附近沿海沿边规定地区内,海关人员可直接检查,超出这个范围,在调查走私案件时,须经直属海关关长或者其授权的隶属海关关长批准,才能进行检查,但不能检查公民住处。海关进行检查时,有关当事人应当到场;当事人未到场的,在有见证人在场的情况下,可以径行检查。

2) 查验权

海关对进出关境的货物、物品有权进行查验,以确定货物、物品申报是否属实。

3) 查阅、复制权

海关有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、录音录像制品以及计算机储存介质等资料。

4) 查问权

海关有权对违反《海关法》或者其他有关法律、行政法规的嫌疑人进行查问。通过查问查明违法事实,核实案件材料,收集定案证据;同时,通过查问听取当事人辩解,分辨是非,保护当事人合法权益。

5) 查询权

海关在调查走私案件时,经直属海关关长或者其授权的隶属海关关长批准,可以查询案件涉嫌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

自进出口货物放行之日起3年内或者在保税货物、减免税进口货物的海关监管期限内及其后的3年内,海关可以对与进出口货物直接有关的企业、单位的会计账簿、会计凭证、报关单证以及其他有关资料和有关进出口货物进行核查,监督其进出口活动的真实性和合法性。根据《中华人民共和国海关稽查条例》规定,海关进行稽查时,可以行使下列职权:查阅、复制被稽查人的账簿、单证等有关资料;进入被稽查人的生产经营场所、货物存放场所,检查与进出口活动有关的生产经营情况和货物;询问被稽查人的法定代表人、

主要负责人员和其他有关人员与进出口活动有关的情况和问题；经直属海关关长或者其授权的隶属海关关长批准，查询被稽查人在商业银行或者其他金融机构的存款账户。海关进行稽查时，发现被稽查人有可能转移、隐匿、篡改、毁弃账簿、单证等有关资料的，经直属海关关长或者其授权的隶属海关关长批准，可以查封、扣押其账簿、单证等有关资料以及相关电子数据存储介质。采取该项措施时，不得妨碍被稽查人正常的生产经营活动。海关对有关情况查明或者取证后，应当立即解除对账簿、单证等有关资料以及相关电子数据存储介质的查封、扣押。海关进行稽查时，发现被稽查人的进出口货物有违反海关法和其他有关法律、行政法规规定的嫌疑的，经直属海关关长或者其授权的隶属海关关长批准，可以查封、扣押有关进出口货物。

5. 行政强制权

行政强制权是《海关法》及相关法律、行政法规得以贯彻实施的重要保障。海关的行政强制权具体包括以下几方面。

1) 扣留权

海关在下列情况下可以行使扣留权。

(1) 对违反《海关法》或者其他有关法律、行政法规的进出境运输工具、货物和物品以及与之有牵连的合同、发票、账册、单据、记录、文件、业务函电、录音录像制品以及计算机储存介质等资料，可以扣留。

(2) 在海关监管区和海关附近沿海沿边规定地区，对有走私嫌疑的运输工具、货物、物品和走私犯罪嫌疑人，经直属海关关长或者其授权的隶属海关关长批准，可以扣留；对走私犯罪嫌疑人，扣留时间不得超过 24 小时，在特殊情况下可以延长至 48 小时。

(3) 在海关监管区和海关附近沿海沿边规定地区以外，海关在调查走私案件时，对其中有证据证明走私嫌疑的运输工具、货物、物品，可以扣留。

2) 滞报金、滞纳金征收权

海关有权对超过法定申报期限申报进出口的货物征收滞报金；有权对进出口货物的纳税义务人未按法定期限缴纳进出口税费征收滞纳金。

3) 提取货样、施加封志权

根据《海关法》的规定，海关查验货物认为必要时，可以径行提取货样；海关对有违反《海关法》或其他法律、行政法规嫌疑的进出境运输工具、货物、物品，所有未办结海关手续、处于海关监管状态的进出境运输工具、货物、物品，有权施加封志，任何单位或个人不得损毁封志或擅自提取、转移、动用在封的运输工具、货物、物品。

4) 提取货物变卖、先行变卖权

进口货物的收货人自运输工具申报进境之日起超过 3 个月未向海关申报的，其进口货物由海关提取依法变卖处理；进口货物收货人或其所有人声明放弃的货物，海关有权提取依法变卖处理；海关依法扣留的货物、物品，不宜长期保存的，经直属海关关长或其授权的隶属海关关长批准，可以先行依法变卖；在规定期限内未向海关申报以及误卸或溢卸的不宜长期保存的货物，海关可以按照实际情况提前变卖处理。

5) 强制扣缴、变价抵缴关税权

进出口货物的纳税义务人、担保人超过规定期限未缴纳税款的，经直属海关关长或者

其授权的隶属海关关长批准,海关可以采取下列强制措施:

(1) 书面通知其开户银行或者其他金融机构从其存款中扣缴税款;

(2) 将应税货物依法变卖,以变卖所得抵缴税款;

(3) 扣留并依法变卖其价值相当于应纳税款的货物或者其他财产,以变卖所得抵缴税款。

6) 税收保全

进出口货物的纳税义务人在规定的纳税期限内有明显的转移、藏匿其应税货物以及其他财产迹象的,海关可以责令纳税义务人提供担保;纳税义务人不能提供纳税担保的,经直属海关关长或者其授权的隶属海关关长批准,海关可以采取下列税收保全措施:

(1) 书面通知纳税义务人开户银行或者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) 扣留纳税义务人价值相当于应纳税款的货物或者其他财产。

7) 抵缴、变价抵缴罚款权

根据《海关法》的规定,当事人逾期不履行海关的处罚决定又不申请复议或者向人民法院提起诉讼的,作出处罚决定的海关可以将其保证金抵缴或者将其被扣留的货物、物品、运输工具依法变价抵缴,也可以申请人民法院强制执行。

8) 连续追缉权

进出境运输工具或者个人违抗海关监管逃逸的,海关可以连续追至海关监管区和海关附近沿海沿边规定地区以外,将其带回处理。

9) 其他特殊行政强制权

(1) 处罚担保。根据《海关法》及有关行政法规的规定,海关依法扣留有关走私嫌疑的货物、物品、运输工具,如果无法或不便扣留的,或者有违法嫌疑但依法不应予以没收货物、物品、运输工具,当事人申请先予放行或解除扣留的,海关可要求当事人或者运输工具负责人提供等值担保,未提供等值担保的,海关可以扣留当事人等值的其他财产;受海关处罚的当事人在离境前未缴纳罚款,或未缴清依法被没收的违法所得和依法被追缴的货物、物品、走私运输工具的等值价款的,应当提供相当于上述款项的担保。

(2) 税收担保。根据《海关法》的规定,进出口货物的纳税义务人在规定的缴纳期限内有明显转移、藏匿其应税货物以及其他财产迹象的,海关可以责令纳税义务人提供担保;经海关批准的暂准进出境货物、特准进口的保税货物,收发货人须缴纳相当于税款的保证金或者提供其他形式的担保后,才可准予暂时免纳关税。

(3) 其他海关事务担保。在确定货物的商品归类、估价和提供有效报关单证或者办结其他海关手续前,收发货人要求放行货物的,海关应当在其提供与其依法应履行的法律义务相适应的担保后放行。法律、行政法规规定可以免除担保的除外。

6. 佩带和使用武器权

《海关法》规定,海关为履行职责,可以配备武器。海关工作人员佩带和使用武器的规则,由海关总署会同国务院公安部门制定,报国务院批准。

7. 行政处罚权

海关有权对尚未构成走私罪的违法当事人处以行政处罚,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单位和报关员处以警告以及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

行政裁定权包括应对外贸易经营者的申请,对进出口商品的归类、进出口货物原产地的确定、禁止进出口措施和许可证件的适用等海关事务的行政裁定的权力。

2) 行政复议权

行政复议权是指有权复议的海关(海关总署和各直属海关)对管理相对人不服海关行政行为(包括海关行政处罚决定、行政强制措施及其他具体行政行为和管理措施)进行复议的权力。^①

3) 行政奖励权

行政奖励权包括对举报或者协助海关查获违反《海关法》的案件的有功单位和个人给予精神或者物质奖励的权力。

4) 对与进出境货物有关的知识产权实施保护

根据《海关法》的规定,海关依照法律、行政法规的规定,对与进出境货物有关的知识产权实施保护。《中华人民共和国知识产权海关保护条例》和《中华人民共和国海关关于〈中华人民共和国知识产权海关保护条例〉的实施办法》对海关行使知识产权保护权力的范围、程序和方式作出了明确规定。

(三) 海关权力行使的基本原则

海关权力作为国家行政权的一部分,一方面起到了维护国家利益,维护经济秩序,实现国家权能的积极作用;另一方面,由于客观上海关权力的广泛性、自由裁量权较大等因素,以及海关执法者主观方面的原因,海关权力在行使时任何的随意性或者滥用都必然导致管理相对人的权益受到侵害,从而对行政法治构成威胁。因此,海关权力的行使必须遵循一定的原则。一般来说,海关权力行使应遵循的基本原则如下。

1. 合法原则

权力的行使要合法,这是行政法基本原则——依法行政原则的基本要求。按照行政法理论,行政权力行使的合法性至少包括以下几方面。

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

(2) 行使权力必须有法律规范为依据。《海关法》第二条规定了海关的执法依据是《海关法》、其他有关法律和行政法规。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。

^① 有关海关行政复议的具体管理规定请参见海关总署第166号令《中华人民共和国海关行政复议办法》(根据海关总署令第218号进行修改)。

(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

行政权力的适当原则是指权力的行使应该以公平性、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,海关关员可以根据具体情况和自己的意志自行判断与选择,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(行政复议程序)和司法监督(行政诉讼程序)。

3. 依法独立行使原则

海关实行高度集中统一的管理体制和垂直领导方式,地方各级海关只对海关总署负责。海关无论级别高低,都是代表国家行使管理权的国家机关,海关依法独立行使权力,“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. 依法受到保障原则

海关权力是国家权力的一种,应受到保障,才能实现国家权能的作用。《海关法》规定: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人民武装警察部队应当予以协助。

(四) 海关权力的监督

海关权力的监督即海关执法监督,是指特定的监督主体依法对海关行政机关及其执法人员的行政执法活动实施的监察、检查、督促等,以此确保海关权力在法定范围内运行。

为确保海关能够严格依法行政,保证国家法律、法规得以正确实施,同时也使当事人的合法权益得到有效保护,《海关法》专门设立执法监督一章,对海关行政执法实施监督。海关履行职责,必须遵守法律,维护国家利益,依照法定职权和法定程序严格执法,接受监督。

扩展阅读材料链接:

1. 《中华人民共和国海关法》,海关总署网站: <http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/356575/index.html>。

2. 《中华人民共和国海关行政处罚实施条例》,海关总署网站: <http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/356578/index.html>。

第三节 海关的管理体制与组织机构

海关机构是国务院根据国家改革开放的形势以及经济发展战略的需要,依照海关法律而设立的。改革开放以来,随着我国对外经济贸易和科技文化交流与合作的发展,海关机构不断扩大,机构的设立从沿海沿边口岸扩大到内陆和沿江、沿边海关业务集中的地点,并形成了集中统一管理的垂直领导体制。这种领导体制对于海关从全局出发,坚决贯彻执行党的路线、方针、政策和国家的法律、法规提供了保证。

一、海关的领导体制

海关作为国家的进出境监督管理机关,为了履行其进出境监督管理职能,提高管理效率,维持正常的管理秩序,必须建立完善的领导体制。中华人民共和国成立以来,海关的领导体制几经变更。在1980年以前的30年间,除了在中华人民共和国成立初期,海关总署作为国务院的一个职能部门和组成部分,在海关系统实行集中统一的垂直领导体制外,其余大部分时间海关总署都是划归对外贸易部领导,各地方海关受对外贸易部和所在省、自治区、直辖市人民政府的双重领导。1980年2月,国务院根据改革开放形势的需要作出了《国务院关于改革海关管理体制的决定》。该决定指出:“全国海关建制收归中央统一管理,成立中华人民共和国海关总署,作为国务院直属机构,统一管理全国海关机构和人员编制及其业务。”恢复了海关集中统一的垂直领导体制。

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审议通过的《海关法》规定:“国务院设立海关总署,统一管理全国海关”,“海关依法独立行使职权,向海关总署负责”,“海关的隶属关系,不受行政区划的限制”,明确了海关总署作为国务院直属部门的地位,进一步明确海关机构的隶属关系,把海关集中统一的垂直领导体制以法律的形式确立下来。海关集中统一的垂直领导体制既适应了国家改革开放、社会主义现代化建设的需要,也适应了海关自身建设与发展的需要,有力地保证了海关各项监督管理职能的实施。

二、海关的设关原则

中华人民共和国成立以后相当长的一段时期内,我国海关机构基本上设在沿海城市及一些边境口岸,内陆省区一般不设海关。国家实行改革开放政策以来,随着开放地区的不断增加,我国对外经济贸易、科技文化交流蓬勃发展,内陆省份的外向型经济得到了很大的发展。经国务院批准,许多开放城市、开放地区以及内陆省份相继设立海关机构,为我国对外经济贸易的发展和国际科技文化交流提供了方便。

《海关法》以法律形式明确了海关的设关原则:“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。”对外开放的口岸是指由国务院批准,允许运输工具及所载人员、货物、物品直接出入国(关)境的港口、机场、车站以及允许运输工具、人员、货物、物品出入国(关)境的边境通道。海关监管业务集中的地点是指虽非国务院批准对外开放的口岸,但是海关某类或者某几类监管业务比较集中的地方,如转关运输监管、保税加工监管等。这一设关原则为海关管理从口岸向内地、进而向全关境的转化奠定了基础,同时也为海关业务制度的发展预留了空间。“海关的隶属关系,不受行政区划的限制”,表明了海关管理体制与一般性的行政管理体制的区域划分无必然联系,如果海关监督管理需要,国家可以在现有的行政区划之外考虑和安排海关的上下级关系和海关的相互关系。

三、海关的组织机构

中国海关以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,强化监管、优化服务,打造“政治坚定、业务精通、令行禁止、担当奉献”的队伍,全面推进政治建关、改革强关、依法把关、科技兴关、从严治关,奋力建设新时代中国特色社会主义新海关。海关机构的设置为海关总署、直属海关和隶属海关三级。隶属海关由直属海关领导,向直属海关负责;直属海关由海关总署领导,向海关总署负责。

(一) 海关总署

海关总署是国务院下属的正部级直属机构,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,是海关系统的最高领导部门。海关总署下设广东分署,在上海和天津设立特派员办事处,作为其派出机构。海关总署贯彻落实党中央关于海关工作的方针政策和决策部署,在履行职责过程中坚持和加强党对海关工作的集中统一领导。根据党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》和第十三届全国人民代表大会第一次会议批准的《国务院机构改革方案》制定的《海关总署职能配置、内设机构和人员编制规定》,海关总署的主要职责包括以下几方面。

(1) 负责全国海关工作。拟订海关(含出入境检验检疫,下同^①)工作政策,起草相关法律法规草案,制定海关规划、部门规章、相关技术规范。

(2) 负责组织推动口岸“大通关”建设。会同有关部门制定口岸管理规章制度,组织拟订口岸发展规划并协调实施,牵头拟订口岸安全联合防控工作制度,协调开展口岸相关情报收集、风险分析研判和处置工作。协调口岸通关中各部门的工作关系,指导和协调地方政府口岸工作。

(3) 负责海关监管工作。制定进出境运输工具、货物和物品的监管制度并组织实施。按规定承担技术性贸易措施相关工作。依法执行进出口贸易管理政策,负责知识产权海关保护工作,负责海关标志标识管理。组织实施海关管理环节的反恐、维稳、防扩散、出口管制等工作。制定加工贸易等保税业务的海关监管制度并组织实施,牵头审核海关特殊监管区域的设立和调整。

(4) 负责进出口关税及其他税费征收管理。拟订征管制度,制定进出口商品分类目录并组织实施和解释。牵头开展多双边原产地规则对外谈判,拟订进出口商品原产地规则并依法负责签证管理等组织实施工作。依法执行反倾销和反补贴措施、保障措施及其他关税措施。

(5) 负责出入境卫生检疫、出入境动植物及其产品检验检疫。收集分析境外疫情,组织实施口岸处置措施,承担口岸突发公共卫生等应急事件的相关工作。

(6) 负责进出口商品法定检验。监督管理进出口商品鉴定、验证、质量安全等。负责进口食品、化妆品检验检疫和监督管理,依据多双边协议实施出口食品相关工作。

^① 根据2018年第十三届全国人民代表大会第一次会议批准的《国务院机构改革方案》,国家质量监督检验检疫总局的出入境检验检疫管理职责和队伍划入海关总署。

(7) 负责海关风险管理。组织海关贸易调查、市场调查和风险监测,建立风险评估指标体系、风险监测预警和跟踪制度、风险管理防控机制。实施海关信用管理,负责海关稽查。

(8) 负责国家进出口货物贸易等海关统计。发布海关统计信息和海关统计数据,组织开展动态监测、评估,建立服务进出口企业的信息公共服务平台。

(9) 负责全国打击走私综合治理工作。依法查处走私、违规案件,负责所管辖走私犯罪案件的侦查、拘留、执行逮捕、预审工作,组织实施海关缉私工作。

(10) 负责制定并组织实施海关科技发展规划、实验室建设和技术保障规划。组织相关科研和技术引进工作。

(11) 负责海关领域国际合作与交流。代表国家参加有关国际组织,签署并执行有关国际合作协定、协议和议定书。

(12) 垂直管理全国海关。

(13) 完成党中央、国务院交办的其他任务。

(14) 职能转变。

① 加强监管严守国门安全。以风险管理为主线,加快建立风险信息集聚、统一分析研判和集中指挥处置的风险管理防控机制,监管范围从口岸通关环节向出入境全链条、宽领域拓展延伸,监管方式从分别作业向整体集约转变,进一步提高监管的智能化和精准度,切实保障经济安全,坚决将洋垃圾、走私象牙等危害生态安全和人民健康的货物物品以及传染病、病虫害等拒于国门之外。

② 简政放权促进贸易便利。整合海关作业内容,进一步减少审批事项,减少事中作业环节和手续,推进“查检合一”,拓展“多查合一”,优化通关流程,压缩通关时间。整合各类政务服务资源与数据,加快推进国际贸易“单一窗口”,实现企业“一次登录、全网通办”。加快“互联网+海关”建设,通关证件资料一地备案、全国通用,一次提交、共享复用。加快建设服务进出口企业的信息公共服务平台,收集梳理各国进出口产品准入标准、技术法规、海关监管政策措施等,为进出口企业提供便捷查询咨询等服务,实现信息免费或低成本开放。

③ 深化口岸改革。从国家安全和整体利益大局出发,优化口岸布局,整合距离相近的口岸,关闭业务量小的口岸,严格控制新开口岸,减少口岸无序竞争和低水平重复建设。

(15) 与其他部门的有关职责分工。

第一,与农业农村部的有关职责分工:①农业农村部会同海关总署起草出入境动植物检疫法律法规草案;农业农村部、海关总署负责确定和调整禁止入境动植物名录并联合发布;海关总署会同农业农村部制定并发布动植物及其产品出入境禁令、解禁令。②在国际合作方面,农业农村部负责签署政府间动植物检疫协议、协定;海关总署负责签署与实施政府间动植物检疫协议、协定有关的协议和议定书,以及动植物检疫部门间的协议等。③两部门要相互衔接,密切配合,共同做好出入境动植物检疫工作。

第二,与国家卫生健康委员会的有关职责分工。国家卫生健康委员会负责传染病总体防治和突发公共卫生事件应急工作,编制国境卫生检疫监测传染病目录。国家卫生健康委员会与海关总署建立健全应对口岸传染病疫情和公共卫生事件合作机制、传染病疫

情和公共卫生事件通报交流机制、口岸输入性疫情通报和协作处理机制。

第三,与国家市场监督管理总局的有关职责分工:①两部门要建立机制,避免对各类进出口商品和进出口食品、化妆品进行重复检验、重复收费、重复处罚,减轻企业负担。②海关总署负责进口食品安全监督管理。进口的食品以及食品相关产品应当符合我国食品安全国家标准。境外发生的食品安全事件可能对我国境内造成影响,或者在进口食品中发现严重食品安全问题的,海关总署应当及时采取风险预警或者控制措施,并向国家市场监督管理总局通报,国家市场监督管理总局应当及时采取相应措施。③两部门要建立进口产品缺陷信息通报和协作机制。海关总署在口岸检验监管中发现不合格或存在安全隐患的进口产品,依法实施技术处理、退运、销毁,并向国家市场监督管理总局通报。国家市场监督管理总局统一管理缺陷产品召回工作,通过消费者报告、事故调查、伤害监测等获知进口产品存在缺陷的,依法实施召回措施;对拒不履行召回义务的,国家市场监督管理总局向海关总署通报,由海关总署依法采取相应措施。

(二) 直属海关

直属海关是指直接由海关总署领导,负责管理一定区域范围内海关业务的海关。截至2022年,我国直属海关共有42个,除香港、澳门、台湾地区外,分布在31个省、自治区、直辖市。直属海关就本关区内的海关事务独立行使职责,向海关总署负责。直属海关承担着在关区内组织开展海关各项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,在海关三级业务职能管理中发挥着承上启下的作用。

(三) 隶属海关

隶属海关是指由直属海关领导,负责办理具体海关业务的海关,是海关进出境监督管理职能的基本执行单位,一般都设在口岸和海关业务集中的地点。隶属海关根据海关业务情况设立若干业务科室,其人员从十人到二三百人不等。

(四) 海关缉私警察机构

海关缉私警察是专门打击走私犯罪活动的警察队伍。海关总署设有海关总署缉私局;海关总署广东分署和各直属海关设有缉私局;隶属海关设有缉私分局。海关缉私部门和海关缉私工作受公安部与海关总署双重领导,以公安部领导为主,重点是加强政治领导、干部管理和队伍建设。海关缉私业务工作由海关领导负责。海关缉私部门的主要职责包括:拟订反走私社会综合治理政策措施并组织实施,查处走私、违规案件,侦办走私罪案件,开展缉私情报工作,同时组织开展打击走私国家(地区)间合作,承担世界海关组织(WCO)情报联络工作。

【思政课堂】

海关关衔制度

中华人民共和国海关关衔制是我国继军衔、警衔后实行的第三种衔级制度。2003年2月28日,第九届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过《中华人民共和国海关关衔条例》;2003年9月12日,国务院举行授予海关关衔仪式,中华人民共和国海关

正式实行关衔制。海关关衔制的全面实施,是推进海关干部队伍正规化、规范化建设的重大措施,成为我国现代海关制度建设的重要里程碑。

海关关衔的等级(图 1-2)设置为五等十三级:一等:海关总监、海关副总监;二等:关务监督(一级、二级、三级);三等:关务督察(一级、二级、三级);四等:关务督办(一级、二级、三级);五等:关务员(一级、二级)。海关总监、海关副总监、一级关务监督、二级关务监督由国务院总理批准授予;三级关务监督至三级关务督察,由海关总署署长批准授予;海关总署机关及海关总署派出机构的一级关务督办以下的关衔由海关总署政治部主任批准授予;各直属海关、隶属海关的一级关务督办以下的关衔由各直属海关关长批准授予。

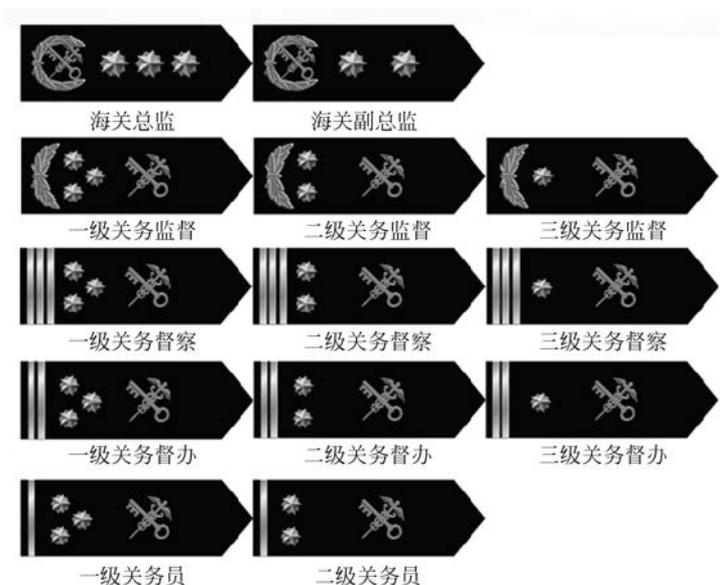


图 1-2 海关关衔的等级

关衔是区分海关关员等级、表明海关关员身份的称呼和标志,是国家给予海关关员的荣誉。关衔的授予以海关工作人员现任职务、德才表现、任职时间和工作年限为依据。二级关务督察以下关衔的海关工作人员,在其职务等级编制关衔幅度内,按照规定的期限晋级;一级关务督察以上关衔的海关工作人员,在职务等级编制关衔幅度内,根据德才表现和工作实绩实行选升。

资料来源:海关总署网站和中国新闻网。

本章重要概念

报关; 通关; 进出境运输工具; 进出境货物; 进出境物品; 自理报关; 代理报关; 运输工具进出境监管作业无纸化; 禁止进出境物品; 限制进出境物品; 红绿通道通关制度; 海关性质; 海关任务; 关检融合; 通关一体化; 海关权力; 垂直领导体制; 海关总署; 直

属海关；隶属海关



本章小结



本章思考题

1. 什么是报关？报关与通关有何联系和区别？
2. 什么是自理报关和代理报关？
3. 运输工具进出境监管作业无纸化的内容有哪些？
4. 我国禁止进出境和限制进出境的物品分别有哪些？
5. 什么是红绿通道通关制度？
6. 我国海关的基本任务有哪些？为保证海关履行职责，我国法律赋予海关哪些权力？
7. 什么是海关集中统一的垂直领导体制？海关的设关原则是什么？
8. 2018年国务院机构改革方案实施后，海关总署有哪些职责？



即测即练

