



海关高等教育教材  
HAIGUAN GAODENG JIAOYU JIAOCAI

# HAIGUAN GUANLIXUE

# 海关管理学

唐龙桂◎著



海关高等教育教材  
HAIGUAN GAODENG JIAOYU JIAOCAI

# HAIGUAN GUANLIXUE

# 海关管理学

唐龙桂◎著

 中国海关出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

海关管理学/唐龙桂著. —北京: 中国海关出版社, 2010. 11

(海关高等教育教材)

ISBN 978-7-80165-781-7

I. ①海… II. ①唐… III. ①海关—管理—中国 IV. ①F752.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 214487 号

## 海关管理学

HAIGUAN GUANLIXUE

作 者: 唐龙桂

责任编辑: 郑 巧

出版发行: 中国海关出版社

社 址: 北京市朝阳区东四环南路甲 1 号

邮政编码: 100023

网 址: [www.hgcbs.com.cn](http://www.hgcbs.com.cn)

编 辑 部: 01065194242 - 7537 (电话)

01065194231 (传真)

发 行 部: 01065194242 - 7540/42/44/45 (电话)

01065194233 (传真)

社办书店: 01065195616/5127 (电话/传真)

01065194262/63 (邮购电话)

北京市建国门内大街 6 号海关总署东配楼一层

印 刷: 北京京都六环印刷厂印刷

经 销: 新华书店

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 11.5

字 数: 250 千字

版 次: 2010 年 11 月第 1 版

印 次: 2010 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-80165-781-7

定 价: 23.00 元



海关版图书, 版权所有, 侵权必究

海关版图书, 印装错误可随时退换



我国古代海关的起源,一般认为是在西周,至今已有三千多年的历史。其名称几经变迁,经历过关、塞、关楼、津、市、市舶司、月港督饷馆、钞关、户关、工关、榷关、常关等,直到清代康熙二十四年(1685年),中国历史上才第一次出现了正式的、以海关命名的进出境关口。1840年鸦片战争以后,中国沦为半殖民地半封建国家,丧失了关税自主权和海关行政管理权。为收回海关主权,培养我国自己的海关人才,清政府于1908年在北京创办了税务学堂,开创了我国海关高等教育的先河。1913年,北洋政府教育部批准改名为税务专门学校。在四十余年的办学中,该校为中国海关培养了两千余名专业人才。

新中国的海关专业教育起步于1953年,以上海海关学校的设立为标志。1980年经国务院批准,上海海关学校升格为上海海关专科学校。1996年更名为上海海关高等专科学校。2007年3月,教育部批准在上海海关高等专科学校的基础上设立上海海关学院。上海海关学院作为全国唯一系列设置海关类课程和专业的本科院校,承担着传播海关专业知识、培养海关专门人才、进行海关学术研究、开展海关国际交流与合作的重任。

上海海关学院的发展,事关人才培养重任,事关国家的海关大业,需要我们冷静思考,科学规划,抓住机遇,真抓实干,在新的起点上以新的办学思路、新的办学举措、新的办学业绩来适应海关和社会经济贸易发展的变化。为此,学院确立了走专业化、精品化、特色化的发展之路,分别设置了分属管理学、经济学、法学和文学等学科门类的若干个本科和专科专业。为实现立足海关、服务社会、面向国际,把学院建设成为教育、培训协调发展,具有鲜明海关特色的高等学府的办学目标,学院将坚持党和国家的教育方针,遵循教育教学规律,科学界定办学定位,努力发挥办学优势,逐步形成办学特色,不断提高教育培训质量,全面提升学院的综合实力和办学水平,真正将上海海关学院办成名副其实的海关人才培养基地。

在海关总署的领导和全国海关的支持下,升本后的上海海关学院在严格按照教育教学规律组织教学工作、夯实教学管理的基础工作、切实加强教学监控、狠抓人才培养质量的同时,积极探索构建以海关学为核心的学科群,探讨海关学基础理论,明确海关学的研究对象,建立包括海关管理学、海关法学、关税学等在内的二级学科理论体系,努力使中国海关拥有与自身地位相匹配的学科地位。为满足迅速发展的海关高等教育的实际需要,学院根据教学需要和学院实际,着手组织编写了这套“海关高等教育教材”(以下简称教

材)。该套教材涵盖了海关法律、关税、商品归类、海关估价、海关稽查、海关管理、海关统计、风险管理、海关专业英语和海关公文写作等诸多内容，具有涉及海关专业诸多领域、专业性强、偏重原理、强调理论和实践相结合等特点。该套教材不仅能满足海关高等教育的需要，同时也是对海关实践的理论总结，对丰富和发展海关学科专业，构建以海关学为核心的学科群具有重要的意义。

对新升本的上海海关学院而言，一方面教学的实际对教材的需要极为迫切，另一方面也深知编写高水平教材之不易。教材的编写过程是一个需要我们不断深入研究和反复论证的过程，同时也是一个需要我们勇于创新、迎难而上的过程。令人欣喜的是，海关总署“将上海海关学院办成名副其实的海关人才培养基地”的宏伟目标和“倾全国海关之力办好上海海关学院”的坚定态度，以及中国海关事业的繁荣和发展，为海关理论研究和海关高等教育的发展提供了源源不断的动力和良好的学术氛围，同时也强化了我们海关事业的责任感。我们相信，本着科学、务实的精神编写的这套教材，不仅能够为学院的教学提供适用的教材，而且也将为海关学科建设和人才培养作出积极的贡献。

肖建国

2009年1月



作为具有鲜明海关特色的专业,“海关管理”长期以来缺乏较为完整的配套专业教材。如果《海关管理学》的出版,能实现对这一领域中某些空白的填补,持续推动对这一领域内专业问题的深入研究,并能产生富有卓见的成果,这自然为作者所乐见。

本书着力于在公共管理研究框架下对海关内部行政管理问题的阐释,这与时下备受瞩目的对海关业务问题的关心和探讨似形成某种反差。作者的信心来自于以下信念:唯有建立关于海关内部管理的全局性的准确认知,业务问题的正确答案的出现才会成为可能。本书试图探索海关作为一类特殊的公共管理机关,在开展行政管理活动过程中不可回避的课题及其内在的要求与规律,从而寻求优化与完善海关行政管理活动的有效路径。

第一章主要阐述海关、海关管理及海关管理学的基础知识,为全书奠定基本的逻辑起点。第二章主要阐述海关管理活动的基础性条件,也可称为海关管理活动的约束性条件,主要包括目标、环境和文化。决策是任何管理活动的重要环节,海关亦是如此,第三章从海关决策的类型、体制、程序与执行角度展开对海关决策的论述。第四章主要介绍海关组织。海关组织是海关开展管理工作的依托,组织设计是海关组织活动的传统要素,非正式组织则是海关在大环境之下必须正视的重要因素,海关组织创新则着眼于海关组织的未来发展。海关领导居于海关管理活动中的突出地位,这一主题内的广泛内容将极大地丰富海关管理研究的内涵,第五章就主要阐述了海关领导的知识。第六章论述了海关内部沟通与冲突是海关管理活动始终需要面对的课题,能否对其进行有效的管理将是海关管理人员能力与素养高低的综合体现。第七章主要阐述海关行政监督的内容与过程,表明了海关作为行政管理机关,尤其是在当前特殊的外部环境之下,海关行政监督具有极其重要的意义。第八章介绍了海关人力资源管理的相关知识。海关人力资源管理将是长期困扰海关管理人员的现实问题,需要在全面了解现有法律与制度的前提下,努力寻找问题的答案。虽然绩效评估是海关较晚引入的管理手段,相对而言并不成熟,但它必将是推动海关管理工作的有效动力,海关管理者无法回避这一挑战。第九章就对海关绩效评估这一课题作了相关的探讨。

本书中的“本章小结”和“练习与思考”试图帮助读者以不同的方式建立起对各章主要内容的准确把握,“知识接力”环节则以补充有关章节的相关知识的方式实现阅读延

伸与知识拓展。

本书的编著并非作者一己之力所能为，借此出版之际，谨向所有提供帮助的同仁、友朋一并致谢！

作者

2010 年 5 月



|                          |    |
|--------------------------|----|
| <b>第一章 绪论</b> .....      | 1  |
| 第一节 海关概述 .....           | 3  |
| 第二节 海关管理概述 .....         | 9  |
| 第三节 海关管理学概述 .....        | 12 |
| <b>第二章 海关管理的基础</b> ..... | 17 |
| 第一节 海关组织目标 .....         | 19 |
| 第二节 海关管理的环境 .....        | 24 |
| 第三节 海关组织文化 .....         | 29 |
| <b>第三章 海关决策</b> .....    | 37 |
| 第一节 海关决策概述 .....         | 39 |
| 第二节 问题类型与海关决策 .....      | 40 |
| 第三节 海关决策体制 .....         | 42 |
| 第四节 海关决策的程序 .....        | 45 |
| 第五节 海关决策的执行 .....        | 49 |
| <b>第四章 海关组织</b> .....    | 59 |
| 第一节 海关组织设计 .....         | 61 |
| 第二节 海关中的非正式组织 .....      | 67 |
| 第三节 海关组织的变革与创新 .....     | 76 |
| <b>第五章 海关领导</b> .....    | 85 |
| 第一节 海关领导概述 .....         | 87 |
| 第二节 海关领导的结构 .....        | 93 |
| 第三节 海关领导的艺术 .....        | 96 |

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| <b>第六章 海关内部沟通与冲突管理</b> ..... | 101 |
| 第一节 海关内部沟通概述 .....           | 103 |
| 第二节 海关内部沟通的管理 .....          | 108 |
| 第三节 海关内部冲突概述 .....           | 110 |
| 第四节 海关内部冲突的管理 .....          | 116 |
| <b>第七章 海关行政监督</b> .....      | 121 |
| 第一节 海关行政监督概述 .....           | 123 |
| 第二节 海关行政监督的内容 .....          | 128 |
| 第三节 海关行政监督的过程 .....          | 131 |
| <b>第八章 海关人力资源管理</b> .....    | 135 |
| 第一节 人力资源管理概述 .....           | 137 |
| 第二节 海关人力资源管理概述 .....         | 142 |
| 第三节 海关人力资源管理的内容 .....        | 144 |
| <b>第九章 海关管理绩效评估</b> .....    | 159 |
| 第一节 海关管理绩效评估概述 .....         | 161 |
| 第二节 改善海关管理绩效评估 .....         | 168 |
| <b>参考文献</b> .....            | 175 |

# 第一章

## 绪论

XULUN



## 第一节 海关概述

### 一、海关的概念

海关,作为人类社会发 展进程中一种特殊的社会现象,因其悠久的历史、不同社会发展阶段的不同表现形态及不同政治制度约束下管理模式的差异,与其他社会科学中的基本概念一样,不同的研究人员和实践工作人员对其概念的界定存在较大的差异。但是,作为一种普遍存在于当今世界各国和地区的具体事物,各国、各地区海关也表现出在表象差别之外的一些本质上的相似甚至相同,这也为认识和掌握海关的实质提供了可能。

海关是国家或地区的进出关境监督管理机关。对这一基本概念的认识需建立在以下分析的基础上。

海关是以政权的存在为前提的事物,没有政权,海关也就无从谈起。此处的政权不能局限于单个主权国家的范畴,因为特殊的国际政治、经济、文化等领域的历史发展所造成的当前国际政治行为主体除了独立存在并表现为代表单个主权国家利益的政权以外,还有以多个主权国家联合行动的方式出现的国家联盟(如欧盟)和以特别行政区形式出现的非主权国家的政治体(如中国香港、澳门与台湾)等多种形态。而在这些单个主权国家以外的政治体中同样存在海关,因此,在概念陈述中将海关局限于单个主权国家范畴的说法显然是不正确的,至少是不全面的。

与上述内容直接相关的是概念中采用关境的说法。有些研究在海关的概念中采用的是国境,从本质上说,国境与关境是完全不同的两个概念。国境是与主权国家直接联系的概念,是主权国家边境(包括海上疆界)范围内的国土范围,而关境则是海关依法有效行使自身权力的范围,在大多数情况下,它与主权国家发生间接的关系,在少数情况下,它与主权国家不发生关系。就当前世界格局而言,在大多数情况下,国境的范围与关境的范围相同,但在少数情况下还存在二者范围不相同的现象。

一种是关境范围大于国境范围。如欧盟等实现主权国家之间紧密联盟的政治体,其成员均为独立行使主权的国家,而就海关权力的行使而言,已经实现对各自国境范围的突破,在联盟范围内实施相同的海关政策。在全球经济一体化的进程中,这种现象伴随着地区经济联盟的不断出现与扩张,似乎已经成为一种不可阻挡的趋势,尽管在其发展进程中尚有不少坎坷。

另一种是关境范围小于国境范围。如中国,依照当前的政治形态,中国的国境范围包括除大陆以外的台湾、香港、澳门等地区,但中国海关的关境范围不包括台湾、香港、澳门等地区,它们各自独立行使海关权力,形成各自独立的关境。



对于海关概念的理解,有些学者采用的是罗列海关职能的方法,试图说明海关在政权运行中所承担的具体职责。不可否认,这样做有利于理解海关的具体工作内容,能够建立起对海关的直观认识,但以下情况说明采用罗列海关职能的方法并非合适:不同历史发展阶段的海关所承担的职能是不尽相同的,海关职能会随着所处不同历史发展阶段的社会政治、经济状况的变化而不断演化;同一政治体中的海关在过去和现在的职能是可见的,但在未来的职能是不可预测的;同一历史时期,世界各地海关的具体职能尽管具有较高程度的一致性,但由于各地海关自身所处社会环境的不同,在一些具体细节甚至工作导向上都有可能存在很大的差异。因此,就规范研究而言,采用罗列的方法对海关职能进行认定显然是有较大缺陷的。当然,这并不否认在认识海关过程中对其职能认识的重要性,而且,职能的界定是认识海关的一项重要任务。本章将在后续部分中详尽阐述海关的职能。

## 二、海关的职能

职能是认识事物的基本途径,事物通过其职能呈现其内在本质,职能是事物本质的外在表现。对职能的认识是形成对海关的认识的重要组成部分。海关职能在不同历史时期、不同的社会发展阶段都有各不相同的内涵。本书着重从中国海关当前的主要职能,并结合国外海关最新职能演变及海关所处国际经贸环境变化引发的未来海关职能突破进行阐述。

### (一) 中国海关的基本职能

中国海关在现阶段所承担的主要职能由《中华人民共和国海关法》予以明确界定。

#### 1. 进出境监管的职能

进出境监管是海关的基本职能,是其他海关工作得以有效开展的前提。通过海关监管所获取的信息,是实现其他海关职能的基础条件,其准确性决定了其他各项职能的有效性。同时,海关监管职能在根本上是政权意志的体现,因此,无论处于什么发展阶段和政治制度下的海关组织,都承担着进出境监管的职能。对于海关监管职能的传统理解较多地侧重于强调对进出境货物、物品、运输工具等实在的物的监管,事实上,上述没有生命的物本身是不会发生进与出的行为的,源头上导致其进出行为的是隐藏在背后的有生命和意志的人,因此,对海关监管职能而言,其效果与质量的决定性因素应该是通过实际可见的物来对其背后的人监管的效果。

但是,监管职能的具体实施方式是不断演化发展的,尤其是在全球经济一体化浪潮冲击下,贸易方式的变化对海关工作提出了更高的要求,因此也决定了海关监管方式必须进行适当的调整。

对中国海关而言,在国家改革开放取得巨大成绩、对外经济贸易形势发生重大转变,尤其在加入世界贸易组织后进出口贸易方式发生重要变化时,如何进一步兑现入世

承诺、改革传统的海关监管方式，以适应不断发展变化的国际贸易形势，是事关根本的重要课题。

## 2. 征收关税和其他税、费的职能

海关所征收的税费包括关税和其他税、费两类。在社会经济发展的不同阶段，海关税收的重要性是不同的。对发达经济体而言，海关税收的作用更多地体现为调节进出口结构，引导经济体内部产业发展方向，进出口货物的税率比较低，海关税收对总体税收水平的贡献较小；而对不发达经济体而言，进出口货物的税率比较高，海关税收对中央财政收入的贡献是较大的，也是中央财政收入的重要组成部分。

征收关税是法律赋予海关的重要职能。海关征收的其他税、费，理论上应由其他具有特定税种征收权的相应的行政管理机关征收，但由于海关处于进出口岸，比较方便征收，因此由海关代替其他行政管理机关向纳税人征收税、费。

征收关税及其他税费是海关的一项古老的职能，而且将在未来很长一段历史时期内继续存在。按照国际贸易比较优势理论，任何一个经济体的对外经济行为都只有建立在自身比较优势的基础上才是可持续的，也是切实符合经济行为的一般规律和内在理性要求的，既然存在比较优势，必然存在比较劣势，这就为海关通过税收途径调节进出口行为提供了事实依据。纯粹意义上的自由贸易方式可以作为一种理想的追求而存在，但在现实经济生活中，至少到目前为止尚未可见其实现的可能。

自身经济发展的特殊阶段及独特的政治体制决定了在今后较长一段历史时期内中国海关的关税收入是中央财政收入的重要组成部分，这是一个无法跨越的阶段。当然，中国海关的税收政策也对国内产业发展起着重要的引导作用，并调节着外贸进出口行为。

## 3. 查缉走私的职能

查缉走私的职能对任何社会制度和经济发展阶段的海关而言都是一项重要职能，这也是一项古老的海关职能，因为任何一个社会都存在走私行为，但是不同社会制度下的走私行为诱发的机理是不同的。

对发达经济体而言，因为其进出口货物的税率非常低，所以以逃避海关征税而进行的走私违法活动较少存在，更多地表现为如毒品、文物、濒危物种及其制成品等物品、物品的走私，因此，对发达经济体而言，海关查缉走私的重点是禁止以贸易方式跨国流动的物品为对象的走私行为。

对非发达经济体而言，由于其进出口货物的税率普遍较高，因走私成功而获取的丰厚非法收益足以诱发走私分子的违法动机。同时，作为发达经济体的海关查缉走私重点的禁止以贸易方式跨国流动的物品为对象的走私行为，也是非发达经济体的海关查缉走私的重要对象。

中国整体经济发展水平较低，外贸进出口的自由度尚不够高，关税税率水平也不低，决定了中国海关当前查缉走私工作的重点在于高税率的商品。同时，随着中国对外开放程度的进一步提高、国际交往的日益频繁和深入，以贸易方式跨国流动的物品为对



象的走私行为必将越来越多地出现在中国海关查缉走私的视野之中。

#### 4. 编制海关统计的职能

统计工作所提供的基于以往事件的信息，对于未来发展的提示作用越来越受到重视。经济领域的统计信息对宏观掌握经济发展形势、提前对可能的事件做出适当的反应和由此对经济体确立积极有效的应对措施，乃至整体机制的建立都有极其重要的作用。

海关统计是国民经济统计的重要组成部分，其职责在于对进出口货物贸易进行调查、统计分析和统计监督，进行进出口监测预警，编制、管理和公布海关统计资料，提供统计服务。

由于身处进出口岸的有利位置及其工作内容，海关具有得天独厚的获取外贸进出口数据的优势，海关通过其工作过程积累的外贸进出口数据是最全面、最权威的。而在当前一个经济体不可能完全封闭式发展、对外贸易对国内经济发展的作用越来越大的背景下，加强对外贸数据的统计分析、为对外贸易行为提供强大的咨询和指导信息的意义更加凸显。而且，可以预见，随着进出口量的急剧增加，势必导致海关统计所涉及的数据大量增加，这将对海关统计工作带来较大的压力，同时也将进一步提升海关统计工作的重要价值。

中国海关的统计工作随着国家外向型经济的急速发展，其重要性越来越受到重视，但由于当前专业从事海关统计工作的人员较少，而工作量极大，因此，海关统计工作的质量有待进一步提高，对外经贸行为的指导和服务的功能尚有较大的拓展空间。

#### 5. 办理其他海关业务的职能

这是一项出于立法技巧而设立的海关职能，并没有明确指出具体的内容。但在明确规定上述四项海关职能的基础上，以这样一条规定海关表明可能承担的职能，一方面是对上述职能的有效补充，另一方面也符合海关职能在未来实现不断扩展的需要，因为随着海关事业的不断发展，海关所承担的具体职能也必将突破现有范畴而进行必要的调整和补充。

### （二）现代海关职能的突破

下述情况的发生需要海关在自身工作实践中对其职能进行及时的更新，以适应环境的变化。

国际政治格局的变化，要求各个国际政治行为主体适时地调整各自的方针及具体行为方式，以求在新的世界局势中谋取有利的地位。而海关作为任何一个政府中负有特殊对外交往职责的行政管理机关，在这种变动中必须进行自身职能的突破与创新，才能符合所属政权的国际交往需求。

全球化进程对海关的传统职能提出了新的挑战，固守以往的做法显然不能适应日益复杂多变的世界局势。全球化在根本上预示着国际交往的广度和深度的极大扩张，这种扩张将在某些新的领域要求海关职能延伸。

全球经济一体化所提出的对国际贸易方式和标准的最新要求已经在根本上颠覆了传统的政府对国际经济行为的管理理念，政府急需以一种新的管理方式适应这种最新的变化。海关作为国际经济行为的政府主要管理机关，在这种变化中承担着不可推卸的责任，而切实承担起这一责任的必然途径就是不断更新和调整其职能以适应形势的变化。

具体而言，在当前形势下，海关面临着以下领域的新课题。

### 1. 环境保护

从根本上说，环境问题涉及人类整体的长远发展；对具体国家和地区而言，环境问题涉及其辖区内人民的长久幸福和社会的持续发展；对海关工作而言，环境保护问题的根源在于因国际人员和物品的大量深入交往而可能引发的非本土物种的流入，而这种非本土物种对于本土物种（包括人员）具有潜在的安全问题的不确定性，烟草的全球传播史就在这方面提供了历史教训。

海关在执法过程中应严格审查入境物品的成分并预判其可能对境内物种的影响，在此基础上确定予以入境与否，同时，对入境人员也需加强检查，以防止其携入有害病毒等物质。另外，对出境人员与物品也应加强检查，以免损害目的地社会的环境安全。

### 2. 社会安全

社会安全问题的引发在于因不同政治制度、意识形态和文化传统而导致的对具体事物的不同价值判断，如对本国而言属于安全、合法的文化出版物，对另一国而言可能是不安全、不合法的。这里的判断没有绝对的标准，只有立足于具体社会的特殊情境才能得出其安全与否的结论。但是，对任何一个具体的社会经济体而言，这种与社会安全直接相关的针对进出境人员与物品的监管都是必然存在的，其实施主体则应属于包括海关在内的边境执法机构。

### 3. 缉毒

毒品因其对人体和社会的巨大伤害性，属于全球禁止跨国界流动的物品，在一个社会体内部也是绝对禁止食用的，但是由于毒品对于人的精神的有巨大的控制力，造成毒品销售的巨额利润，而这种巨额的非法利润吸引着走私分子疯狂地进行毒品走私活动，并形成一张庞大的毒品走私网络，由此造成对人体和社会的损害。处在边境线上的海关，因其监督管理进出境活动的内在要求，所以责无旁贷地担当着查缉毒品走私的职责。

### 4. 知识产权保护

知识产权保护制度的确立与逐步完善是人类社会文明进步的表现，它体现了对知识产权利益主体的合法权利的尊重，也在很大程度上推动了涉及人类生活各方面的创造发明的推陈出新，从而在极大范围内提升了人类生活的质量水平。而在知识产权数量急剧增加以及全球化引发的跨国交流在更大广度和更深程度上的发展，提出了事关知识产权跨国界保护的课题。只有能够切实保护知识产权的政权和社会，才有资格享受全球化进程中人类文明发展的共同成果。



### 5. 反偷渡

无论世界政治、经济、文化等领域的发展变化如何更替，不同国家和地区之间在发展程度上的差异都是必然存在的，于是，发达国家和地区就容易成为欠发达国家和地区居民向往的居住地。在不能通过合法有效的途径达到移居目的的情况下，通过非法方式实现移居就成为一种被普遍采用的手段，尽管在此过程中存在巨大的风险，而反对和制止这种非法的人员跨境行为也就理所当然地成为各国和地区政府始终面临的一项重要任务。

### 6. 打击恐怖主义

恐怖主义是当前人类社会所面临的非传统安全因素的典型表现形式，其产生的原因错综复杂。恐怖主义在现实生活中所形成的巨大危害和威胁已引起世界各国的普遍重视，可以说，任何一个负责任的政权都无法漠视恐怖主义对自身的危害，也因此必须承担起反对和打击恐怖主义的应尽职责。

需要指出的是，海关所承担的职能会因其自身所处环境的变化而进行相应的调整，并非一成不变。只有不断地根据社会经济发展变化的实际，对海关所承担的职能适时地进行相应的调整，海关工作才能保持发挥与其性质相适应的各项作用，从而为国家和社会建设作出应有的贡献。

## 三、海关的性质

海关的性质是指海关本身所特有的、区别于其他组织的本质属性，主要包含以下三项内容。

### （一）海关是行政管理机关

目前，世界上任何国家或地区的海关机构都是该国家或地区政府的有机组成部分，即海关属于行政管理机关众多类型中的一种。鉴于社会经济发展水平和中央政府对重大事务的决策的差异，不同的海关机构在其政府体系中所处的地位有所不同。

### （二）海关是行政执法机关

行政执法是结合海关日常工作的内容而言的，这里所说的法是在最严格的意义上对于法的界定，即由立法机关通过合法有效的程序制定颁布的、具有普遍约束力的规范。海关的日常工作必须忠实于法律，严格依法行政。同时，海关有权将其在执法过程中所遇到的各种有利于改善现行法律规范的情形通过适当的方式向立法机关进行反馈，以及提出改进立法的建议。

### （三）海关工作具有很强的涉外性质

这一性质是由海关工作对象的性质所决定的，海关工作的对象只能是发生进境或出境行为的人或物。海关管理的对象或者是由境内流动到境外，或者是由境外流动到境内，无论哪种情形，都与境外有一定的关系，这就决定了海关工作都会涉及境外事务。