

第一章 海关概述

中国海关的历史源远流长。自产生海关以来，各个不同时期所赋予海关的职责和作用不尽相同。本章对海关产生的背景、发展的历程及当前的任务等作了详尽的介绍。

第一节 海关沿革

一、海关概念

自古以来，许多国家就有在边境上设立关卡的现象。当时的关寓有‘防守’、‘要塞’的涵义。由于管理功能单一，制度不健全，还比较原始，与现代意义上的海关是有区别的。例如古希腊、罗马时期的海关，主要是防止奴隶外逃和外敌入侵。战争时期，关卡封闭，戒备森严，俨然是军事要塞。我国古代文献中也出现了类似的记载，如‘古者，境上为关’；‘关，要塞也’；‘关，界上门’等。由此可见，我国古代海关与设在边境要塞上的关隘有着直接的渊源。当时的关是由古书所说的‘门’字演绎而来，是进出国境的关口，国家的门户。

海关是国家发展到一定阶段的产物，而海关机构是随着国家机器的不断完善才逐步健全起来的。古代统治阶级为了维护其自

身利益的需要，将关的军事功能不断延伸，关的设立由边境而推广到全国。以后，随着封建社会生产力的发展，对外贸易和国际交往的扩大，早期海关所具有的这种原始的军事功能开始被突破，经济方面的作用日益加强。从我国在春秋时期出现“关市之征”开始，历代统治阶级都把征收关税作为海关的一项重要工作常抓不懈，尤其是在封建社会中后期，国内更是关卡林立，苛捐杂税繁重，海关出现了阻碍社会生产力发展和对外正常交往的消极作用。

到了资本主义社会，随着人类文明和生产技术的进步，特别是对外贸易在西欧国家和全球一些地区迅速发展以后，海关的地位和作用明显加强。18、19世纪，英、法等资本主义国家出于对外扩张的需要，变本加厉地向殖民地和弱小国家推销商品，开辟市场，掠夺资源，海关在为资产阶级的政治、经济利益服务的同时，其职能得到了进一步增强，海关理论和监管制度也得到了丰富和完善。20世纪以来，特别是第二次世界大战以后，海关管理的内涵和外延不断扩大，除了继续与各国的对外贸易保持密切的联系以外，还与军事、外交、科技、教育、文化、旅游等领域息息相关。海关管理的内容和模式不断革新，出现了由一国的管理模式向国际间的相互协调发展的趋势，如欧盟海关、世界海关组织、世界贸易组织的出现和成功运作，起到了协调国际贸易和关税制度的作用，促进了现代国际贸易的发展。如今，反毒品、反偷渡、保护环境、保护知识产权、战略武器控制已成为发达国家海关工作的新内容。中国海关在改革开放以后，也发生了巨大的变化。迈向21世纪，各国都在致力于调整海关政策，简化海关手续，加强国际合作，加速制度创新，以积极的姿态迎接21世纪的挑战。

综上所述，海关是各国设在关境上依法处理进出境事务的国家行政监管机关。进出境事务指的是进出境的运输工具、货物、行李物品、邮递物品和其他物品的管理。只要符合上述职能的机关，一般都称为海关，世界各国概莫能外。

二、关境、国境

关境也称税境或海关领土，是指一个国家的海关可以全面实施海关法规的地域。简言之，关境就是一个国家的海关法所适用的范围。

国境是指一个国家行使主权的领土范围，包括领土、领海、领空。关境和国境都是一个立体的概念。

世界上多数国家的关境与国境是一致的，但有些国家由于历史、地理的原因，出现了关境大于国境或关境小于国境的现象。

（一）关境大于国境

根据法国与摩纳哥公国 1963 年签订的海关公约 摩纳哥公国全部领土划入法国关境，这样，法国的关境就大于其国境。类似的情况还有德国和意大利。奥地利的容古尔兹和米特尔堡地区长期以来一直归入德国关境。圣马力诺共和国自 1939 年与意大利签订海关公约后，其全部领土划入意大利关境。

（二）关境小于国境

美国《联邦法规汇编》规定：“关境一词系指美国关税法适用的领域 但不包括任何对外贸易区。”据此 美国的对外贸易区应被视为是关境外地区，使其关境小于国境。我国由于历史的原因，关境也小于国境。《中华人民共和国海关法》不适用于澳门、台湾、香港，这些地区都有自己的海关法。现在，香港已回归祖国。香港海关是中国海关的一部分，但按照“一国两制”的构想和香港特别行政区基本法的规定，它与海关总署没有隶属关系，而是直接向特区政府负责，享有非常特殊的地位。

三、海关沿革

（一）中国古代海关

1. 夏商无海关记载。中国是人类文明发祥地之一。最早的奴

隶制国家夏代建于公元前 21 世纪。夏之后是商代，前后延续约千年。这一时期，由于生产力落后，国家机器不完善，无论从历史古籍，还是考古发掘中都未印证有关海关的记载。

2. 西周出现海关。建立于公元前 11 世纪的西周，已开始设关。关于海关的起源 古代文献中有许多记载 其中《周礼》是较为重要的论证史料。从“古者 境上为关”、“关 要塞也”、“关 界上 门”等史料来看 设关已是西周时期的一种政治行为。当时的关 主要为陆地关，其任务是管理进出境的商旅和货物。战争时期，则起到了防止人员外逃和抵御外敌入侵的军事作用，即《礼记·王制》中所说的“关执禁以讥”意思是注意检查那些穿异服，讲异言的行迹可疑的人。

征收关税始于春秋时期。古籍中出现了许多有关“关市之征”的记录。关市指的是边境的“关”和国内的“市”据《周礼·天官》记载：“关市之赋以待王之膳服”。意思是指在货物通过关市时所征收的关市税，直接归王室支配。关市税比鲁国于公元前 594 年征收的“初税亩”还早 200 年，是我国关税制度的起源。

3. 汉朝开辟“丝绸之路”。汉朝的海关机构主要设在西北边境的要塞上。历史上著名的王昭君出塞和亲，就是从西安经过萧关，最后从五原抵达包头的。张骞出使西域，开辟我国与中亚、西亚交往的通道。以后，汉朝在甘肃河西开辟了武威、张掖、酒泉、敦煌四郡，与西亚和西方通商，进行丝绸换马匹的绢马贸易。

4. 唐朝设市舶司。唐朝是中国古代历史上的鼎盛时期。经济繁荣，社会安定，海上贸易往来频繁，渐渐超过了陆路贸易。当时，每天出入广州口岸的海船达数十艘，大的千吨级轮船可乘坐数百人，说明造船和航海技术已具相当水平。在这种情况下，唐玄宗即位 公元 712 年后 在广州设立了市舶司，专门管理海上进出境事务。其主要官员称为“市舶使”。其他口岸如泉州、福州、扬州等地也有海船进出，但并未设立市舶司机构，有关事务由当地官员管

理，市舶司只在广州一处设立。以后宋、元、明一直沿袭这样的制度，只是设立地点增多，而管理权限一般仍以中央直属为主，地方协助为辅。在市舶法令方面，现存最完整的市舶条例，是 1293 年颁布的《元市舶则例》共二十二条。该条例对船舶的登记、检查、地方官员和市舶官员的职责，以及走私逃税等都有明文规定。关税方面，市舶司对进口货物征税称为“抽解”或“抽分”。对船舶征收“舶脚”即吨税。唐宋元以实物征税为主，明代后改用货币征税。此外，宋代还出现了保税制度的萌芽，除照章纳税外，还实行“宽期纳税，使其待价”的做法。从中可以看出，我国关税制度早在几百年前就已相当完备。

5. 明朝设“茶马司”。明朝重修长城，加强了对边境地区的管辖。在甘肃和青海设“茶马司”以茶换马，在山西和东北设“马市”，进行绢马贸易。当时茶叶由国家专营，凭证外运，私茶出口属违法。“茶马司”和“马市”是具有海关职能的机构。

6. 清朝闭关政策。1644 年，我国少数民族满族攻入北京，建立了清朝。当时，欧洲各国正逐步摆脱封建专制统治，实现工业革命和资产阶级革命。而我国在清政府统治下却实行闭关自守政策，以致落伍了时代，错失了发展的良机。闭关自守主要指的是：限定设关地点；限制中外交往，包括人员往来，贸易往来以及丝茶等各种货物的出口；限制航运业发展等。从时间上来讲，主要有三个时期：

- (1) 1644—1684 年 海禁时期；
- (2) 1685—1757 年 闭关时期；
- (3) 1758—1840 年 更加闭关锁国。

清政府的闭关自守政策，导致官员昏庸腐败，不思进取。长期与世隔绝的结果，使国民不了解外情，阻碍了社会的进步，给国家和人民造成了消极的后果。

7. 海关正式命名。中国海关正式出现于 1685 年（康熙二十四

年)当时清政府在漳州(厦门)、广州、宁波和江南(上海)设立海关,称为闽海关、粤海关、浙海关和江海关。这四个海关中,以粤海关最为重要,在该关管辖范围内,设总口七处,总口下辖小口约七十处,遍及整个广东沿海。这些都收录在记录当时广东各地海关情况的《粤海关志》中,是研究鸦片战争前我国海关情况的重要史料。

(二) 中国近代海关

1840年鸦片战争爆发。一些西方学者把这场战争说成是中英之间的贸易冲突,是有违历史事实的。虽然鸦片战争的起因与英国的鸦片走私有关,但英国殖民者以中国禁烟破坏通商为借口,于1840年7月用炮舰轰开了中国的大门,发动了野蛮的侵略战争。两次鸦片战争,英美法等国强迫清政府签订了一系列不平等条约,包括割地赔款,开放通商口岸,订立片面协定税则等。从而改变了我国海关的性质,变成了受帝国主义控制的半殖民地半封建海关。

1. 近代第一部不平等税则。1843年,英国在《南京条约》的基础上,强迫清政府订立了第一部不平等的协定税则。该税则在1858年,又应侵略者的要求,强行作了修改,规定除鸦片、丝、茶三项外,所有进出口货物一律值百抽五。这在当时西方国家纷纷筑起关税壁垒的情况下,是世界上最低的进口税国家。关税的保护作用丧失殆尽。更有甚者,鸦片在英国是被严格禁止的,在中国却以“洋药”名义列入税则,合法进口,每百斤仅收税银三十两(约8%),致使鸦片不断泛滥,一直占据进口货物的显著位置。此外,免税范围任意扩大,外国人可以“自用”名义免税进口多达三十余种商品,范围包括烟、酒、食品、化妆品、西药、纸张等。自用又不限量,范围又广,严重损害了中国民族工业的发展,不少烟、茶、棉等民族企业因无力竞争而举步维艰,纷纷倒闭。

2. 近代海关行政、人事制度。在近代海关史上，英国人对我国海关制度的影响最深，这是英国对华发动鸦片战争的结果。1854年，英国人乘上海小刀会起义后，海关工作陷于停顿之机，勾结美、法驻沪领事与清政府一起成立了“关税管理委员会”。臭名昭著的“帮办税务”从此亮相。英国人在篡夺了上海海关管理权之后，并不以此为满足，又进一步将“帮办税务”推广到其他口岸。各地在1858年修订的《通商章程》的基础上，陆续建立了一批洋关，如广州、汕头、镇江、宁波、天津、福州、厦门等地。这些洋关控制了对外商船和货物的进出口管理，而清政府名义下的海关，即常关，只能管理中国船只及其货物，形成了“一地两关”的不正常局面。

在人事制度上，设有总税务司、税务司、帮办、检察长等雇用的洋员长期保持在1000多人，来自20多个国家，其中英国人占了一半以上。从1859年到1949年，共有五任总税务司。形成了由洋税务司控制的海关行政、人事制度。

（三）国民政府时期的海关

在国民政府成立后，于1927年设立了财政部关税署，后迁往上海办公。但海关内部总税务司制度仍予以保留，仅作了一些“改善关制”的调整工作，包括改善华员的工作条件和福利待遇，以缓解华洋关员待遇不公的矛盾。

1937年抗日战争爆发。短短数月，北平、天津、上海、南京等大城市相继沦陷，出现了沦陷区海关。1941年底太平洋战争爆发后，设在上海租界内的总税务司署被日寇占领。当时中国出现了海关分而治之的局面，即共产党解放区海关，国民党统治区海关和日本人占领下的沦陷区海关。

1945年，抗日战争胜利后，国民政府接收沦陷区海关，开始全面投靠美国。总税务司一职由美国人李度担任，直到1949年4月，随着人民解放战争的节节胜利，最后一任洋人总税务司李度逃亡台湾，从而宣告半封建半殖民地海关的彻底结束。

第二节 海关的性质和职责

一、我国海关的性质

新中国成立以后，就海关的性质，不同时期出现了不同的提法。50年代初期，主要强调海关的独立自主性质，这是基于对解放前受帝国主义控制的海关历史的反思。以后又提出了“海关是人民民主专政的工具之一”，突出了海关的政治色彩和保卫作用。文化大革命期间在极“左”思潮干扰下，更进一步将海关说成是“无产阶级国家机关是无产阶级专政工具”。所有这些提法都未能体现我国海关的本质特征。

1987年，在总结了建国以来海关工作经验教训的基础上，结合改革开放以来的新情况，第六届全国人大常委会第十九次会议审议通过了《中华人民共和国海关法》，其中第二条对海关的性质作了明确的定义：“中华人民共和国海关是国家进出关境监督管理机关。”这一科学的提法完全符合我国海关的实际情况，是对我国海关性质的高度概括。

就海关性质而言：

1. 海关是代表国家在进出境活动中行使监管职能的行政管理和执法机关。海关通过对其职能范围内的社会经济活动进行监管，维护国家法律的尊严，并依法对各种违法行为进行处罚。因此，海关具有行政监管和行政执法双重职能。

2. 海关的监管对象是进出境的运输工具、货物、行李物品、邮递物品以及上述货物的有关人员的行为。与一般行政机关相比，海关管理具有较强的涉外性，即海关的行政行为是国家权力意志的体现，对内维护国家法律和政策，对外捍卫国家主权和利益。因此，海关必须严格依法行政，保持高度的统一性，并依法独立行使职权。

二、我国海关的职责

我国海关的职责相当广泛。近年来，为了适应海关业务发展的需要和跟上国际上的发展步伐，其担负的职责正在不断调整和深化。

（一）基本职责

按照《中华人民共和国海关法》的规定，海关担负着对进出境运输工具、货物和物品的监督管理、征收关税、查缉走私和编制统计四项基本职责。

1. 监督管理。海关通过报关登记、审核单证、查验放行、后续管理等环节，对进出境的运输工具、货物和物品进行监督管理。进出境货物指的是各种贸易方式和各种运输渠道的进出境货物，这些货物占了监管的主要部分。各地海关视情况不同，监管的重点有所不同。以上海海关为例，主要是对海运进出境货物的监管。运输工具指的是进出境的船舶、火车、汽车、飞机等，物品指的是各类进出境人员携带的行李物品和各类进出境邮递物品。

1996年，全国共监管进出境货物 4.05 亿吨，各种运输工具 1482 万辆（艘、架），进出境旅客行李物品 1.31 亿人次，各类进出境邮递物品 7288 万件。

2. 征收关税。关税是国家税收的一种。海关征收关税的依据是《海关法》、《中华人民共和国进出口关税条例》和《中华人民共和国海关进出口税则》等有关法规。海关征收的关税分为进出口货物关税和进口行李邮递物品关税两种。除关税外，海关还代政府其他部门征收进口环节税，如增值税、消费税、对台直接贸易调节税、船舶吨税以及按规定征收海关规费、监管手续费、滞报金等。

关税具有对进出口货物的调节作用，同时也是国家财政收入的可靠来源之一。1995年海关征收的关税和进口环节税，占中央本级收入的五分之一，占返还地方后中央可支配资金的三分之一。

1996年，上述两项税收达到 855.66 亿元。

和世界上大多数国家一样，中国实行鼓励出口政策，出口货物绝大部分不征关税。

3. 查缉走私。走私是破坏国家经济秩序和社会环境，损害国家利益和危害社会主义现代化建设的违法行为。查缉走私是我国海关的重要职责之一。海关依照《海关法》和《中华人民共和国海关法行政处罚实施细则》等有关法规对经由海、陆、空途径进出口货物、运输工具和物品执行缉私任务。由于我国幅员辽阔，边境及海岸线漫长，局部海域走私活动猖獗，货运渠道走私现象突出等特点，海关与社会各界通力合作，联合缉私，开展专项斗争，取得了显著成绩。目前，随着海关缉私行动的不断强化，国内外不法分子的走私手法日益隐蔽诡诈，因此，缉私斗争将是一项长期而繁重的任务。

4. 海关统计。海关统计是国民经济统计的重要组成部分，是对外贸易实际进出口的权威统计。目前，世界上大多数国家都将海关统计作为对外贸易的统计，通过数字形式反映该国的进出口的情况。

列入海关统计的进出口货物有两大类，一是实际进出口的对外贸易货物，二是能影响我国物资储备增减的进出口货物。

海关统计的作用是使政府部门及时了解对外贸易的实际情况，包括进出口的规模、发展趋势及存在的问题。这样就为国家的宏观调控提供了信息依据，起到了咨询作用。在国家政策作出调整以后，海关又及时进行跟踪分析，反映进出口情况是否符合国家政策的调整，起到了信息反馈作用。

（二）职责延伸

80年代末以来，随着冷战的结束，世界经济呈现出多元化和区域化的趋势。各国在贸易、投资、技术转让、服务贸易、人员往来等方面的合作日益密切，国际贸易以数倍于世界生产总值的速度

增长,使海关业务量剧增。在此情况下,各国加强了海关监管和服务的力度,海关的职能已从征税、缉私等传统经济领域向环保、社会安全、知识产权保护、缉毒、反偷渡、战略武器控制等现代社会领域扩展(见表 1.1)。现代科技的发展,使海关管理在技术设备、方法手段、人员培训等方面大大改善,海关的面貌发生了深刻的变化。

表 1.1 海关职责的延伸

传统海关型		现代海关型	
业务职责	运作特点	业务职责	运作特点
(1) 监督管理	守卫型管理	除传统职责外,业务范围扩大到环保、社会安全、缉毒、知识产权保护、反偷渡、战略武器控制等领域	强调方便、效率、服务
(2) 征收关税	单向交流(企业找海关)		双向交流(企业与海关)
(3) 查缉走私	封闭式管理,自成体系		开放式管理、参与国际合作
(4) 海关统计	科技手段落后		科技手段先进

(三) 我国海关的权利

1. 海关权利的法制性。海关是国家进出境监督管理机关,也是国家行政执法部门,享有依法对进出境的货物、物品和运输工具的监督管理权。海关依法独立行使职权,向海关总署负责。任何单位和个人不得干扰海关正常执法,否则,将受到法律制裁。海关在执行公务时应严格依法行政,规范执法程序,杜绝越权行为,防止滥用职权。如执法时应佩带公务标志,出示身份证件,对当事人提供的有关材料应做好登记备案,完善法律文书送达制度和管理时限制度,公开办事制度,接受社会监督,以维护当事人的合法权益。

2. 海关的权力。根据《海关法》的规定,海关可以行使下列权力:

(1) 检查进出境运输工具、查验进出境货物、物品;对违反海

关法或者其他有关法律、法规的可以扣留。

(2) 查阅进出境人员的证件 查问违反《海关法》或者其他有关法律、法规的嫌疑人 调查其违法活动。

(3) 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资料；对其中与违反《海关法》或其他有关法律、法规的进出境运输工具、货物、物品有过牵连的 可以扣留。

(4) 在海关监管区和海关附近沿海、沿边规定地区、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 对走私罪嫌疑人 经关长批准 可以扣留移送司法机关 扣留时间不超过二十四小时 在特殊情况下可以延长至四十八小时。

(5) 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。

(6) 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。

（四）我国海关的关徽

1. 关徽的特征。关徽是中华人民共和国海关的专用标志，由商神杖与金色钥匙交叉组成。商神杖代表国际贸易 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。

2. 关徽的悬挂。下列场所可以悬挂关徽：

- (1) 各级海关的办公场所；
- (2) 进出境口岸的海关监管场所；
- (3) 海关举行重要会议和活动的场所；

(4) 海关院校;

(5) 海关总署认为应当悬挂关徽的其他场所。

关徽应当端正地悬挂在海关办公地点正门上方的正中处,会场主席台上方的正中处或者其他显著位置,其背景应为庄重的纯色。

第三节 我国海关机构和现状

一、我国海关体制

(一) 垂直领导体制

1980年,根据海关工作的特点和改革开放形势的需要,国务院决定改革海关管理体制。在《国务院关于改革海关管理体制的决定》中指出:“全国海关建制归中央统一管理 成立中华人民共和国海关总署作为国务院直属机构,统一管理全国海关和人员编制、财务及其业务。各地海关受所在省、市、自治区人民政府监督指导。”这样,海关由过去的中央政府与地方政府双重领导,改由中央政府实行统一垂直领导。

我国海关体制变更情况,大致可分为五个阶段:

1. 1949年—1952年,海关总署属政务院直属部门,实行垂直领导体制。

2. 1953年—1955年,海关总署划归外贸部,实行“关局合并”成立外贸部海关总署。

3. 1955年—1960年,中央、地方双重领导,即海关总署归外贸部。地方海关受外贸部、地方政府双重领导。

4. 1960年—1979年,以地方为主的双重领导,即海关总署改为海关管理局,归外贸部领导。而地方海关受地方政府和外贸部双重领导,以地方领导为主。

5. 1980 年以后，海关总署是国务院直属部门，实行垂直领导体制。

（二）行政隶属关系

50 年代初期，根据进出口业务量及政治、经济等因素，我国海关分为海关（关）分关和支关。当时，设在沿海口岸的海关机构称为“海关”，设在陆路边境及内陆的海关机构称为“关”。海关或关下设分关、支关。1985 年，海关总署下达了《关于统一海关机构名称和调整隶属关系》的通知，将原来的海关（关）分关、支关统一称为海关。在行政级别上，将全国海关机构分为局级、副局级、处级、副处级、科级。其中，由海关总署直辖的分署、局级海关、副局级海关以及三所海关院校称为直属海关（单位），其他海关分别隶属于这些直属海关。海关的隶属关系，由海关总署根据需要确定，不受行政区划的限制（见图 1.1）。

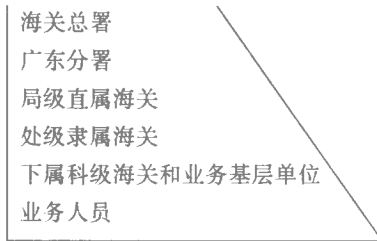


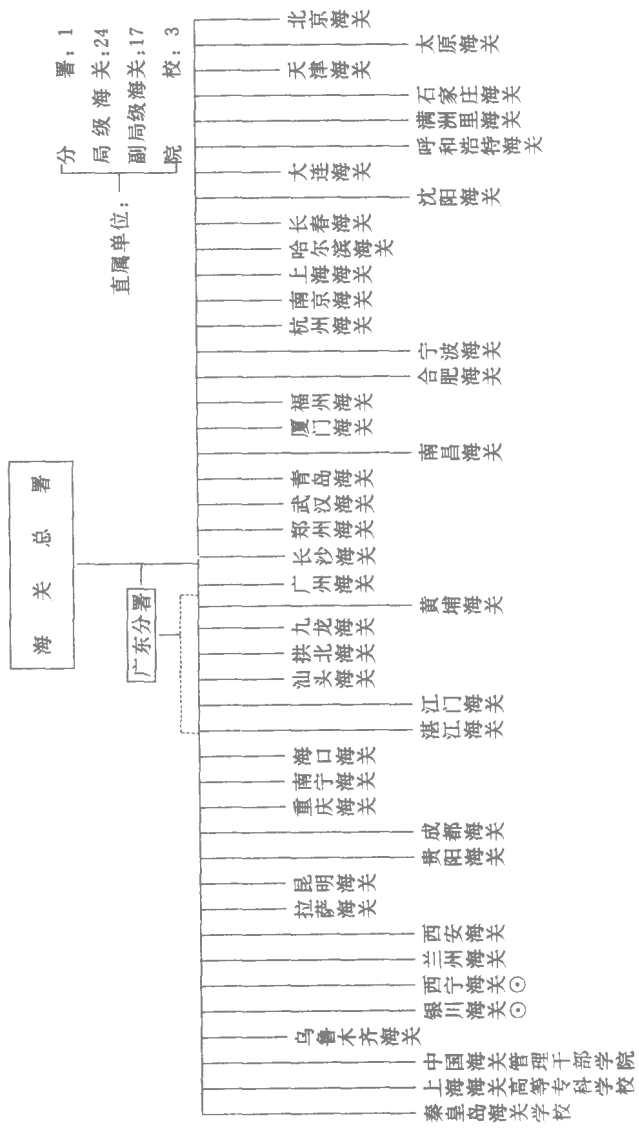
图 1.1 海关机构设置模式

二、我国海关机构

建国初期，我国海关规模很小。1950 年，全国仅设有海关 25 个分关 17 个支关 30 个，直到改革开放的 1978 年，仍大体维持在 50 年代的规模。这一时期，我国经济发展缓慢，对外贸易开展有限，海关在国民经济中的作用得不到体现。

（一）调整设关原则

表 1.2 中国海关组织系统表(1996年11月)



改革开放以后，我国经济迅速崛起，对外贸易、科技、文化、旅游等事业蓬勃发展，给海关的发展带来了契机。原有的海关机构显然不能适应改革开放的需要。为此，1985年，全国海关关长会议提出，要对海关设关原则作调整，以改变过去只在沿海省市及一些边界孔道设关，在内陆省区很少设关的做法，扩大海关的覆盖面。1987年7月施行的《中华人民共和国海关法》将设关原则调整为：“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。”根据调整后的设关原则，我国陆续在内陆地区设立了不少海关，促进了这些地区的经济发展（见表1.2）。与此同时，沿海地区海关的数量也有所增加。

（二）扩大海关机构

改革开放促进了我国经济和对外贸易的发展，海关监管职能不断扩大，海关机构日益壮大。从1980年的100个增加到1996年的348个，其中1995年新增海关29个，1996年新增海关26个。目前，全国还有50多个海关正在筹建中。海关人员从6000人增加到了31000人。

海关总署设在北京，是全国海关的领导机关。广东分署作为总署的派出机构，负责管理广东省内的海关。另外还有三所海关院校，它们是：上海海关高等专科学校、秦皇岛海关专科学校和中国海关管理干部学院。

三、海关总署

（一）职能

海关总署的职能是，在国务院领导下，领导全国海关贯彻实施《中华人民共和国海关法》和国家有关政策法规，贯彻“促进为主，从严治关”的方针和“依法行政、贯彻政策”的基本准则，为我国的改革开放和社会主义现代化建设起到“把关服务”的职能。

具体职能可归纳为：

1. 制定政策法规。制定海关各项业务工作的方针、政策、法规，参与制定海关税则并组织实施。
2. 开展关税征管。负责关税和进口环节税的征管。
3. 组织缉私斗争。领导全国海关开展缉私、缉毒斗争，保护知识产权。
4. 编制海关统计。编制全国海关统计，开展统计分析和咨询服务。
5. 研究海关政策。参与制定有关海关税则问题的国际公约和协定草案。
6. 检查执法情况。监管全国海关人员的执法、守法情况，查处违法违纪案例。
7. 审议纳税争论。审议纳税争议及对海关处罚决定不服的复议申请。
8. 管理财政预算。编制总署及各地海关有关人员编制、财政预算并审计监督。
9. 改善科技条件。组织研制、开发和引进海关技术设施，推进业务科技一体化进程。
10. 开展国际合作。加强与各国海关及国际海关组织等机构的合作交流。

(二) 机构

海关总署的最高领导是署长，负责全国海关的全面工作，有多名副署长协助工作并负责某一方面的工作。总署设若干个司室。

1994年根据“精简、统一、效能”的原则经国务院批准的海关总署机构设置情况见图 1.2。

此外，海关总署还有4个司级、副司级业务单位，它们是：《中国海关》杂志社（月刊，专业性海关杂志）、总署教育培训中心、总署计算中心及海关总署通讯中心。

每一个司室下面又设若干个处室，如办公室，下设总署法律