Deloitte.

德勤

税务
期数 P336 – 2021 年 3 月 18 日

税务评论

海关视角下的行政处罚法修订影响浅析

作者：

田舒
合伙人
电话：+86 10 8534 2338
电子邮件：shutian@deloitte.com.cn

王运革
资深海关顾问
电话：+86 21 2316 6366
电子邮件：yungwang@deloitte.com.cn

2021 年 1 月 22 日，十三届全国人大常委会第二十五次会议通过了修订后的《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）。修订后的《行政处罚法》将于 2021 年 7 月 15 日起施行。此次修订明确了行政处罚的概念，补充了行政处罚的种类，增加完善了综合行政执法、信息公示、行政处罚全过程记录、重大处罚决定法制审核等有关的制度规定，适当扩大了行政处罚设定权限，同时对听证范围、办案期限等也作出调整。

行政处罚涉及众多行政管理领域，具有行政处罚权的行政机关遍布各级政府。伴随《行政处罚法》的修订，与之相关的法律、法规、规章等也势必需要进行相应的调整，海关领域亦不例外。在现行的海关法律法规体系中，《海关行政处罚实施条例》、《海关办理行政处罚案件程序规定》、《海关行政处罚听证办法》等与海关行政处罚有关的一系列文件预期将作出相应调整，从而对进出口企业的生产经营活动产生影响。本期评论将以新修订的《行政处罚法》为基础，对海关行政处罚规则的预期变化作简要讨论。

海关行政处罚规定的预期变化

根据国务院发布的《海关行政处罚实施条例》，目前由海关实施的行政处罚主要针对两类行为：一类是走私行为，如使用伪造的单证账册逃避海关监管，擅自携带国家禁限货物进出境等；另一类是不构成走私的其他违反海关监管规定的行为，如进出口货物的品名、数量、税则号列、价格、原产地申报不实等。条例对两类行为的处罚范围、幅度、方式，以及相关违法行为的立案调查、处罚决定的作出与执行等程序进行了原则性的规定。按照法律层级，预期国务院将会根据《行政处罚法》的具体修订内容对条例同步予以修订，海关总署则将组织完成条例配套的部门规章和规范性文件的修订。

根据《行政处罚法》的修订情况，我们预期《海关行政处罚实施条例》及其配套文件的修订可能包括以下内容：

新增不予处罚的情形

《行政处罚法》自 1996 年颁布实施以来已有二十余年，但是关于什么是行政处罚，首次轻微违法是否该罚，主观过错是否应作为行政处罚的构成要件等，在立法层面并未完全解决，海关的执法实践中对此也存在不同的理解和裁量，在一定程度上造成了执法口径的不统一。

此次的《行政处罚法》修订确立了“首违不罚”的原则，即初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。预期海关行政处罚规则也将引入该项规定，未来可能推出“ 首违不罚清单”对相关事项予以明确。

此外，修订后的《行政处罚法》新增了有关主观过错的规定，即除非法律、行政法规另有规定，当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。为此下一步在海关领域可能将研究出台有关当事人主观过错认定的程序规则，以保障上述条款的实施。

上述两项变化无疑将增加海关对违法行为当事人不予行政处罚的情形。在规范和提升当事人权益保护的同时，也将促使海关对如何界定首次违法、危害后果轻微等概念，如何判定有无主观故意等事项开展深入研究，给出统一的规定。

规范行政处罚的种类

在警告、罚款、没收违法所得/非法财物、责令停产停业、暂扣或吊销许可证、行政拘留等现有行政处罚种类的基础上，修订后的《行政处罚法》新增了通报批评、降低资质等级、限制开展生产经营活动、责令关闭、限制从业等类别。

结合出入境检验检疫划入海关系统和海关企业信用管理及 AEO 制度的实施，未来海关行政处罚的种类将遵循《行政处罚法》的规定有所扩充。检验检疫领域的行政处罚，海关企业信用等级管理中的升降级制度等，预期将被整合到海关行政处罚的体系中。在当前海关业务改革快速推进、行政管理模式不断调整的背景下，如何对不同类型、程度的违法行为设定适当的行政处罚，突出企业自律和资质管理，使行政处罚与违法行为的性质、情节和社会危害程度相当，避免违法成本低引发的问题等，是海关行政处罚需要探索的课题。

调整相关的时限规定

行政处罚相关的时限问题，一直在实践中备受关注。为提高行政效率和公正执法，《行政处罚法》对办案、听证、追责等重要时限做出调整，可以预见海关行政处罚中的相关时限也会进行相应的修改，例如：

- 设立作出行政处罚决定时限——根据此次修订的新增规定，除非法律、法规、规章另有规定，行政机关应当自行政处罚案件立案之日起九十日内作出行政处罚决定。现行的海关行政处罚规则尚未对此时限作出规定。实践中，很多海关案件会涉及归类、价格、原产地认定等诸多复杂技术问题，还可能需要对境外关联方进行调查取证，因此难以在九十日内完成调查取证、听证、法制审核等一系列程序，一些重大案件更难达到该时限要求。海关行政处罚条例的修订是否会在上述九十日规定的基础上再作调整，仍有待观察。

如欲垂询更多本文相关信息，请联络：

间接税服务
全国领导人
李晓晨
合伙人
电话：+86 21 6141 1099
电子邮件：lilyxcli@deloitte.com.cn

全国副领导人
田舒
合伙人
电话：+86 10 8534 2338
电子邮件：shutian@deloitte.com.cn

海关与全球贸易服务
全国领导人 / 华北区
周翊
合伙人
电话：+86 10 8520 7512
电子邮件：jchow@deloitte.com.cn

华东区
高立群
合伙人
电话：+86 21 6141 1053
电子邮件：ligao@deloitte.com.cn

华南区
张少玲
合伙人
电话：+86 20 2831 1212
电子邮件：jazhang@deloitte.com.cn

华西区
汤卫东
合伙人
电话：+86 23 8823 1208
电子邮件：ftang@deloitte.com.cn

- 延长部分案件追责期限——根据修订前的法律，一般而言，违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚。此次修订对涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的情形，将上述期限延长至五年。在海关领域，违规进出口防疫物资、医疗设备、食品等涉及公民生命健康的案件，以及走私黄金及其制品等严重危害金融安全的违法行为，预期将受到这一条款的管束，其追责期限也将延长至五年。

- 放宽听证要求的提出时限——根据修订前的法律，当事人要求听证的，应当在行政机关告知后三日内提出。此次修订将时限从“三日内”放宽至“五日内”。

明确从旧兼从轻原则

修订后的《行政处罚法》明确采取“从旧兼从轻”原则：实施行政处罚，适用违法行为发生时的法律、法规、规章的规定；但是，作出行政处罚决定时，法律、法规、规章已被修改或者废止，且新的规定处罚较轻或者不认为是违法的，适用新的规定。海关行政处罚规则的修订也将体现这一原则。

提升处罚过程透明度

将行政执法公示制度、执法全过程记录制度和重大执法决定法制审核制度等“三项制度”纳入《行政处罚法》是此次修订的一大亮点。新《行政处罚法》要求对违法行为给予行政处罚的规定、行政处罚裁量基准等应当向社会公布，对行政处罚的启动、调查取证、审核、决定、送达、执行等进行全过程记录，对涉及重大公共利益、相对人重大权益或疑难复杂案件的情形进行法制审核。这些内容未来也将在海关行政处罚的法规体系中得以充实。据悉，海关总署已经将“三项制度”纳入海关法治重点工作，将对现行海关行政处罚规章和规范性文件进行全面梳理，修改废止与之不符的规定，进一步完善相关细则，以确保行政处罚全过程的透明阳光，避免执法随意性和潜在的执法寻租风险。例如，未来海关行政处罚自由裁量权基准将不再仅作为内部执法参考，而将在依法完善的基础上向社会公开。

建议

依法追究违法行为的法律责任，是法制的基本原则。作为行政相对方，企业需要正确理解行政处罚法的修改背景和意图，准确把握海关行政处罚规定的重要变化，持续提升合规水平，才能依法治理企业，有效避免因违法行为带来的不利后果。

首先，我们建议企业应做好事前的风险防范工作，以提高依法治企能力，其中包括：

强化合规管理——所谓“上工治未病”，避免海关行政处罚最好的办法是健全企业的海关风险管理体系。企业可以建立定期的进出口风险自查机制，以及时识别风险控制的薄弱环节，并纠正可能导致行政处罚的行为，防止错误的累积。

跟踪新规变化——企业应密切关注海关行政处罚相关政策和海关实践的进展，通过海关官网、政务新媒体、办事大厅、服务窗口等平台，及时了解海关行政处罚的最新变化。例如，企业可以重点关注未来海关可能推出的“首违不罚清单”。一旦发生清单上的有关违法行为，企业可以考虑通过主动披露，并实施整改消除违法后果的方式争取不予处罚，以最大限度地保护企业利益。

其次，如果企业被海关立案而面临行政处罚风险，我们建议企业应建立合理的应对机制，其中包括：

主动评估影响—— 在面临被海关进行行政处罚风险时，企业应该在第一时间对涉嫌的违法事实、相关法规依据进行了解，以评估可能带来的负面影响。对于违法事实清楚、处罚依据充分、程序合法合规的行政处罚决定，企业应该正视问题，接受处罚，引以为戒，并及时考虑制定实施后续的内控改进和信用修复措施。

积极配合调查——在案件调查过程中，企业应保持与管辖海关以及相应职能管理部门的沟通，配合海关调查工作的进行。对于已经发生的违法行为，企业则应设法降低危害，争取依法减轻或免予处罚。必要时也可以借助第三方机构以弥补企业自身法律知识和专业能力的不足。

依法维护权益——海关行政处罚全过程的透明度提升也为企业维护自身权益提供了有效的保障。如果企业对违法事实、处罚依据和程序有异议，则应该依法向管辖海关反映企业的疑问和诉求。如果企业认为行政处罚不当，确实造成企业权益减损或者义务增加的，亦可考虑申请行政复议或行政诉讼，通过法定途径寻求救济。

本文由德勤中国为本行中国内地及香港之客户及员工编制，内容只供一般参考之用。我们建议读者就有关资料作出行动前咨询税务顾问的专业意见。若有其他垂询，请联络各地域领导人：

德勤中国税务主管合伙人

郭心洁
合伙人
电话：+86 21 6141 1308
传真：+86 21 6335 0003
电子邮件：eunicekuo@deloitte.com.cn

华北区
朱桉
合伙人
电话：+86 10 8520 7508
传真：+86 10 8518 7326
电子邮件：andzhu@deloitte.com.cn

华东区
梁晴
合伙人
电话：+86 21 6141 1059
传真：+86 21 6335 0003
电子邮件：mliang@deloitte.com.cn

华南区
李旭升
合伙人
电话：+86 755 3353 8113
传真：+86 755 8246 3222
电子邮件：vicli@deloitte.com.cn

华西区
汤卫东
合伙人
电话：+86 28 6789 8188
传真：+86 28 6500 5161
电子邮件：ftang@deloitte.com.cn

关于德勤中国税务技术中心

德勤中国税务团队于二零零六年成立德勤中国税务技术中心，致力于不断改善德勤中国的税务服务质量，为客户提供更优质的服务及协助税务服务团队卓越成长。德勤中国税务技术中心出版、发布了“税务评论”等刊物，从技术的角度就新近出台的相关国家法规、法例作出评论分析与介绍。针对税务疑点、难点问题德勤中国税务技术中心也会进行专题税务研究并提供专业意见。如欲垂询，请联络：

中国税务技术中心
电子邮件：ntc@deloitte.com.cn

主管合伙人/华北区
张博
合伙人
电话：+86 10 8520 7511
传真：+86 10 8518 1326
电子邮件：juliezhang@deloitte.com.cn

华东区
朱正萃
合伙人
电话：+86 21 6141 1262
传真：+86 21 6335 0003
电子邮件：kzhu@deloitte.com.cn

华西区
张书
合伙人
电话：+86 28 6789 8008
传真：+86 28 6317 3500
电子邮件：tonzhang@deloitte.com.cn

华南区（内地）
张文杰
总监
电话：+86 20 2831 1369
传真：+86 20 3888 0121
电子邮件：gercheung@deloitte.com.cn

华南区（香港）
戚維之
总监
电话：+852 2852 6608
传真：+852 2851 8005
电子邮件：dchik@deloitte.com.hk

如欲索取本文的电子版或更改收件人信息，请联络德勤中国全国市场部 (cimchina@deloitte.com.hk)。

关于德勤

Deloitte（“德勤”）泛指一家或多家德勤有限公司，以及其全球成员所网络和它们的关联机构（统称为“德勤组织”）。德勤有限公司（又称“德勤全球”）及其每一家成员所和它们的关联机构均为具有独立法律地位的法律实体，相互之间不因第三方而承担任何责任或约束对方。德勤有限公司及其每一家成员所和它们的关联机构仅对自身行为及遗漏承担责任，而对相互的行为及遗漏不承担任何法律责任。德勤有限公司并不向客户提供服务。请参阅 www.deloitte.com/cn/about 了解更多信息。

德勤是全球领先的专业服务机构，为客户提供审计及鉴证、管理咨询、财务咨询、风险咨询、税务及相关服务。德勤透过遍及全球逾 150 个国家与地区的成员所网络及关联机构（统称为“德勤组织”）为财富全球 500 强企业中约 80%的企业提供专业服务。敬请访问 www.deloitte.com/cn/about，了解德勤全球约 330,000 名专业人员致力成就不凡的更多信息。

德勤亚太有限公司（即一家担保有限公司）是德勤有限公司的成员所。德勤亚太有限公司的每一家成员及其关联机构均为具有独立法律地位的法律实体，在亚太地区超过 100 座城市提供专业服务，包括奥克兰、曼谷、北京、河内、香港、雅加达、吉隆坡、马尼拉、墨尔本、大阪、首尔、上海、新加坡、悉尼、台北和东京。

德勤于 1917 年在上海设立办事处，德勤品牌由此进入中国。如今，德勤中国为中国本地和在华的跨国及高增长企业客户提供全面的审计及鉴证、管理咨询、财务咨询、风险咨询和税务服务。德勤中国持续致力为中国会计准则、税务制度及专业人才培养作出重要贡献。德勤中国是一家中国本土成立的专业服务机构，由德勤中国的合伙人所拥有。敬请访问 www2.deloitte.com/cn/zh/social-media，通过我们的社交媒体平台，了解德勤在中国市场成就不凡的更多信息。

本通讯中所含内容乃一般性信息，任何德勤有限公司、其全球成员所网络或它们的关联机构（统称为“德勤组织”）并不因此构成提供任何专业建议或服务。在作出任何可能影响您的财务或业务的决策或采取任何相关行动前，您应咨询合资格的专业顾问。

我们并未对本通讯所含信息的准确性或完整性作出任何（明示或暗示）陈述、保证或承诺。任何德勤有限公司、其成员所、关联机构、员工或代理方均不对任何方因使用本通讯而直接或间接导致的任何损失或损害承担责任。德勤有限公司及其每一家成员所和它们的关联机构均为具有独立法律地位的法律实体。

© 2021。欲了解更多信息，请联系德勤中国。