

作者:

马锋

jasonma@qinlilegal.com

田舒*

shutian@deloitte.com.cn

王运革*

yungwang@deloitte.com.cn

*德勤中国税务合伙人及高级顾问

如欲垂询更多信息, 请联络
上海勤理律师事务所专业人士:

叶伟文

资深全球顾问
patyipqinli@qinlilegal.com

陈朕

codychen@qinlilegal.com

费亚力

alexfisher@qinlilegal.com

贾维恒

weihengjia@qinlilegal.com

陆易

cllu@qinlilegal.com

马骋

roma@qinlilegal.com

宋姣琳

jolsong@qinlilegal.com

葛向阳

xyge@qinlilegal.com

韩桢

zhenhan@qinlilegal.com

刘萍

liuping@qinlilegal.com

林泽军

jasonlinzj@qinlilegal.com

马锋

jasonma@qinlilegal.com

蒋利众

lzjiang@qinlilegal.com

对《海关办理行政处罚案件程序规定》的解读和梳理

一、背景

2021年6月15日, 海关总署公布了新的《中华人民共和国海关办理行政处罚案件程序规定》(以下简称“2021《规定》”), 2021《规定》共分为八章, 并将于2021年7月15日起实施, 其吸收了现行的《中华人民共和国海关行政处罚听证办法》(以下简称“《听证办法》”)及《中华人民共和国海关办理行政处罚简单案件程序规定》(以下简称“《简单案件程序规定》”)中的规定。2021《规定》开始实施的同时, 《听证办法》、《简单案件程序规定》和2014年海关总署公布的《中华人民共和国海关办理行政处罚案件程序规定》(以下简称“2014《规定》”)将同时废止。

2021《规定》的出台主要是为了落实新修订的《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称“2021《行政处罚法》”)的要求, 顺应进出口监管环境的改变, 推进严格规范公正文明执法的进程。2021《行政处罚法》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、办案期限等也作出了调整。¹2021《规定》基于此对海关行政处罚程序作出了很多具体的调整和补充。2021《规定》将于2021年7月15日与2021《行政处罚法》同步实施, 将对进出口企业的生产经营活动产生广泛的影响, 值得进出口企业关注和了解。

¹ 具体分析请参见我们第336期税务评论《海关视角下的行政处罚法修订影响浅析》。

二、亮点和解读

2.1 整合多套现行的与海关行政执法相关的规定

2021《规定》最大亮点之一是整合。纵观整部2021《规定》，整合了多套现行的与海关行政执法相关的规定，包括：

- 将现行的《听证办法》相关内容整理后纳入2021《规定》第五章“听证程序”；
- 将现行的《简单案件程序规定》与2014《规定》的第六章“简单案件处理程序”整理合并，成为2021《规定》第六章“简易程序和快速办理”。

同时，2021《规定》将2021《行政处罚法》增加的一些重要条款纳入其中并予以强调。例如，第十八条规定在纳入了2021《行政处罚法》第四十六条规定的内容²的基础上，还列出了数种具体的非法手段，即“以暴力、威胁、引诱、欺骗以及其他非法手段取得的证据，不得作为认定案件事实的依据。”并且，第十八条规定与2014《规定》第三十六条规定³相比，对于取得的证据种类更为广泛，包括了书证、物证、证人证言等。

整合后的2021《规定》，除保留了2014《规定》对海关行政处罚行为中的调查取证、案件审查与复核、行政处罚决定的执行等之外，还添加了针对听证程序、简易程序和快速办理的规定，形成了一套较完善的海关行政执法各环节的程序规则，包括管辖、立案、调查、听证、处罚决定的作出及复核和简易程序等。

其中，2021《规定》中比较值得关注的条款包括：

- 第十条关于海关行政处罚的管辖权的规定，针对违法行为的处罚可以由发现的海关管辖，也可以由违法行为发生地的海关管辖。而且，当两个以上海关都有管辖权时，由最先立案的海关管辖。
- 第二十九条规定，海关调查案件应全面、客观、公正，必要时，可以依法进行检查，符合立案标准的，应当及时立案。
- 第七十六条规定，海关应当自立案之日起六个月内作出决定，但如确有必要，经批准后，可适当延期。
- 第八十二条规定，海关拟作出如没收有关货物、物品、走私运输工具时应当告知当事人有要求听证的权利，且如当事人要求听证，则应当主持听证；第九十四条对听证的程序作出了规定。
- 第一百零一条规定，当违法事实确凿并有法定依据时，对法人或者其他组织处以三千元以下罚款或者警告的行政处罚的，海关可以适用简易程序当场作出行政处罚决定。
- 第一百零三条规定，对某些不适用简易程序，但是事实清楚，当事人书面申请、自愿认错认罚且有其他证据佐证的行政处罚案件，海关可以通过简化取证、审核、审批等环节，快速办理案件。其中包括报关企业、报关人员对委托人所提供情况的真实性未进行合理审查，或者因为工作疏忽致使发生《中华人民共和国海关行政处罚实施条例》第十

² “以非法手段取得的证据，不得作为认定案件事实的根据。”

³ “办案人员不得以暴力、威胁、引诱、欺骗以及其他非法手段获取陈述”

五条第一、二项规定的情形，即进出口货物的品名、税则号列、数量等应当申报的项目未申报或者申报不实的，影响海关统计准确性的或监管秩序的。

- 另外，2021《规定》也包括关于处罚决定执行的规定。如第一百一十六条规定，当事人对行政处罚决定不服，申请行政复议或者提起行政诉讼的，行政处罚不停止执行；但法律另有规定的除外。以上部分规定也是落实2021《行政处罚法》的体现。

2.2 完善海关行政处罚程序，推进规范执法，保护公民的合法权益

2021《规定》对海关行政处罚程序作出了许多具体规定。例如，在记录的保留方面，第七条规定，“海关应当依法以文字、音像等形式，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，归档保存。”又如，在对未成年人的保护方面，第三十五条规定，“违法嫌疑人或者证人不满十八周岁的，查问、询问时应当依法通知其法定代理人或者其成年家属、所在学校代表等合适成年人到场，并且采取适当方式，在适当场所进行，保障未成年人的名誉权、隐私权和其他合法权益。”另外，第六十三条规定，“海关对于已经调查终结的行政处罚普通程序案件，应当由从事行政处罚决定法制审核的人员进行法制审核；未经法制审核或者审核未通过的，不得作出处理决定”（但是依照2021《规定》快速办理的案件除外）。最后，在保护当事人权利方面，第六十八条规定，“海关必须充分听取当事人的陈述、申辩和听证意见，对当事人提出的事实、理由和证据，应当进行复核；当事人提出的事实、理由、证据或者意见成立的，海关应当采纳。”

2.3 落实2021《行政处罚法》“教育与处罚相衔接”和“过罚相当”的精神和相关规定

2021《规定》第三条明确规定海关办理行政处罚案件应当坚持处罚与教育相结合。

2021《规定》第五十四条、第五十六条和第五十七条规定了数种不予行政处罚的情形。例如，第五十六条规定，“对当事人的违法行为依法不予行政处罚的，海关应当对当事人进行教育。”第五十七条规定，“当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。法律、行政法规另有规定的，从其规定。”

另外，在第五十四条、第五十五条和第五十八条规定了数种可以或应当从轻或减轻行政处罚的情形。例如，第五十八条规定，当事人有主动消除或者减轻违法行为危害后果的，应当从轻或者减轻行政处罚。当事人积极配合海关调查且认错认罚的或者违法行为危害后果较轻的，可以从轻或者减轻处罚。

2.4 提升行政执法透明度

2021《行政处罚法》亮点之一是通过一系列规定提升行政执法的透明度，为贯彻这一思路，2021《规定》对海关必须公开的信息和必须向当事人提供的信息作出了一些具体的规定。例如，第六条规定，“海关行政处罚的立案依据、实施程序和救济渠道等信息应当公示。”第三十条除保留了2014《规定》中对执法人员在调查或者进行检查时应当出示执法证件的要求外，还规定若执法人员不出示证件，当事人或有关人员有权拒绝接受调查或检查。第六十二条规定，海关可以依法制定行政处罚裁量基准。行政处罚裁量基准应当向社会公布。

三、海关行政处罚执行主体的问题和我们的建议

3.1 存在的问题

根据 2021《规定》第二条，“海关办理行政处罚案件的程序适用本规定。”一直以来，海关行政处罚案件均由海关缉私局负责处理。1999 年，海关总署组建走私犯罪侦查局，负责对海关管辖的走私犯罪案件的侦查、拘留、执行逮捕、预审。虽然走私犯罪侦查局受海关总署和公安部的双重领导，但是，在当时是以海关总署领导为主。为提高海关行政执法效率，充分利用有限的行政资源，2003 年，走私犯罪侦查局更名为缉私局，在保留原有刑事执法职能基础上增加了行政执法职能，一直沿用至今。

海关缉私局负责处理行政处罚案件是历史沿革，有利于涉及走私的行政处罚案与刑事案件的调查和处理的衔接，在当时的执法环境和特定历史背景下发挥了积极作用。但随着海关执法环境的不断改善，企业合规经营意识的不断提高，特别是海关机构改革后，海关的行政处罚案件仍由以打击走私犯罪为主要职责的缉私局负责调查和处理，其弊端逐渐凸显。

首先，《中华人民共和国海关法》（以下简称《海关法》）是海关所有工作的母法，第五条规定：“各有关行政执法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构、地方公安机关依据案件管辖分工和法定程序办理。”从《海关法》的立法本意来看，与走私相关的刑事案件和行政案件应由不同部门（机关）管辖，这也是缉私局成立之初并不负责行政处罚案件的原因和法律依据。

其次，权责一致是行政法的基本原则。机构改革后，缉私局从主要由海关总署领导改为主要由公安部门领导，也就是说对其具体行政行为负有领导责任的，主要是公安部门。海关负责海关缉私业务，海关行政处罚针对的是违反海关规定的行为，而不是刑事案件。因此，行政处罚“权”来源于海关总署，但实际执行部门或者说实施处罚的“责”在列入公安部序列的缉私局，这难免会造成在实际工作中权责分离和不统一。

此外，刑事案件和行政案件无论在案件性质、立案标准、案件认定、处置程序等很多方面都是不同的，法律法规对于刑事案件和行政案件的处罚手段带给企业和当事人的影响也完全不同。海关缉私部门既负责处理行政案件也负责处理刑事案件，特别是其处理行政处罚案件时，往往容易给企业和当事人带来一些困扰，企业和当事人会担心追责标准不够清晰和透明，可能导致行政处罚案件升级为刑事案件，使自身处于更加弱势的地位，合法权益无法得到充分保障。这一点也是企业和当事人一直迫切希望能得到调整和改变的。

2021《规定》关于行政处罚程序的一系列新规定，有助于加强对海关行政执法监督，促进海关行政执法规范化，也给海关理顺行政处罚执法机制带来契机。明确和透明的权责划分既是 2021《行政处罚法》的要求，也有利于相关部门在办案过程中的分工合作，同时还能为企业在制定如内部合规等机制时带来更多的可预见性。

2021《行政处罚法》及其他配套法律法规陆续出台，进一步规范了包括海关在内的行政机关的执法行为。作为《行政处罚法》的下位法，2021《规定》对推进海关行政执法合法、公正、文明具有重要意义。

3.2 我们的建议

我们建议海关相关部门研究和妥善解决海关行政处罚权责划分中存在的实际问题。我们也建议企业在强化合规管理、跟踪新法规变化的同时，留意2021《行政处罚法》和2021《规定》关于行政处罚程序中当事人的合法权益和行政执法机构必须遵循的程序和必须遵守的规定；在行政处罚案调查中，企业在积极配合行政执法部门依法调查的同时，充分理解自身有权依照2021《行政处罚法》和2021《规定》提出与调查相关的事实、理由和证据，并有权向执法部门提出陈述和申辩，以及在有听证程序时提出听证意见。如果企业认为自身的合法权益受到侵害，有权根据相关法律和规定寻求救济，维护自身的合法权益。

本文由上海勤理律师事务所为本所中国大陆及香港之客户及员工编制，内容只供信息提示与参考之用，并不代表本所对相关事项的全部理解，也不构成任何法律建议。在您就本文中涉及的事项做出商业决策前，请务必咨询合格的专业顾问。如欲垂询有关本文的资料或其它意见，请联络：

叶伟文

资深全球顾问
patyipqinli@qinlilegal.com

陈朕

codychen@qinlilegal.com

陆易

cllu@qinlilegal.com

葛向阳

xyge@qinlilegal.com

林泽军

jasonlinzj@qinlilegal.com

费亚力

alexfisher@qinlilegal.com

马骋

roma@qinlilegal.com

韩桢

zhenhan@qinlilegal.com

马锋

jasonma@qinlilegal.com

贾维恒

weihengjia@qinlilegal.com

宋姣琳

jolsong@qinlilegal.com

刘萍

liuping@qinlilegal.com

蒋利众

lzjiang@qinlilegal.com

关于上海勤理律师事务所

上海勤理律师事务所是 Deloitte Legal 全球网络成员。上海勤理律师事务所编制、发布了本《法律评论》系列刊物，对较为常见的法律问题以及最新进展进行介绍与评论。上海勤理律师事务所定期与政府部门及权威机关就新近出现的法律问题及相关发展进行沟通及商议，并针对相关问题撰写深入评析，提供专业意见。如欲垂询，请联络：

上海勤理律师事务所

中国上海市延安东路 222 号
外滩中心 15 楼第 5 单元
邮政编码：200002
电话：+86 21 6141 1718
传真：+86 21 6335 0003
www.qinlilegal.com

上海勤理律师事务所是 Deloitte Legal 全球网络成员。

如欲索取本文的电子版或更改收件人信息，请电邮至 inquiries@qinlilegal.com 或传真至 +86 21 6335 0003。

