

海关总署稽查司司长解读海关稽查条例及其实施办法

2016-11-20 19:30 来源： 海关总署网站

今年6月19日，国务院颁布了重新修订的《中华人民共和国海关稽查条例》，已于10月1日起施行，与之配套的海关规章《〈海关稽查条例〉实施办法》也于11月1日正式实施，中国海关门户网站邀请了权威专家为您全面解读。

海关总署稽查司司长孟杨表示，海关稽查是国际通行的海关监管制度，是指海关在进出口货物通关后一定期限内，对与进出口货物直接有关的企业、单位的账簿、单证等有关资料和进出口货物进行核查，以监督其进出口活动的真实性和合法性的制度。海关稽查改变了传统的口岸监管模式，将海关管理延伸到企业内部和货物通关放行之后，是海关正面监管的重要手段，极大地丰富和完善了海关监管体系。多年来，海关稽查在强化海关实际监管提升海关监管效能，监督和规范企业的进出口活动维护正常进出口秩序，查发企业各类问题保障国家税收等方面发挥了重要作用。

问题一：《海关稽查条例》作为海关稽查的基础性法规，应该说已经相对成熟，为什么选择这个时机对条例进行修订和颁布实施？

原海关稽查条例实施近20年来，国家经济社会生活发生了巨大变化，对外贸易持续快速发展，新兴贸易业态蓬勃发展，海关监管业务量大幅增长，通关便利化和海关有效监管面临着新挑战和新要求。特别是党的十八大以来，中央对全面深化改革作出一系列重大战略部署，海关全面深化改革步伐不断加快，大力推进简政放权、放管结合、优化服务，原稽查条例已不能适应海关改革和发展的需要，修订十分迫切。

为此，海关总署积极配合国务院法制办推进海关稽查条例的修订工作，经过充分调研，广泛征求意见和反复论证，2016年6月19日，《国务院关于修改〈中华人民共和国海关稽查条例〉的决定》（国务院令第六十七号）正式公布，重新修订的《海关稽查条例》已于2016年10月1日起正式施行。

问题二：新海关稽查条例的修订是为了推进“简政放权，放管结合，优化服务”，在新海关稽查条例中是如何体现的？

海关稽查条例的修订，主要从明确稽查定位、完善稽查职权、降低企业成本和促进社会共治四个方面，来体现和落实“简政放权，放管结合，优化服务”改革的精神和要求。一是明确稽查职能定位。新海关稽查条例通过明确稽查定义、界定稽查范围，进一步厘清稽查职权边界；通过确立贸易调查、主动披露、委托

专业机构等制度，进一步扩展稽查触角，转变海关职能实现方式，切实强化了海关稽查作为正面监管而非负面评价的职能定位，体现了“有限政府”的管理理念。二是完善稽查职责权限。新海关稽查条例规定了查阅、复制、检查、询问、查询存款账户、限期改正、查封、扣押等稽查职权，加大了对提供虚假情况等违法行为的处罚力度，同时对稽查领域行政裁量权给予有效规制，进一步强化了海关稽查在加强事中事后监管方面的职能作用。三是降低企业经营成本。新海关稽查条例以为被稽查人“降本减负”为出发点，通过对使用计算机记账、核算的有关企业、单位，一般情况下不再要求将会计记录打印成书面记录保管，不再要求被稽查人向海关报送进出口货物购买、销售、加工、使用、损耗和库存等情况资料等，简化海关手续，减轻企业负担，进一步降低制度性交易成本。四是促进社会共管共治。新海关稽查条例注重从政府行政管控转向开放合作治理，通过确立企业主动披露、委托专业机构出具专业结论，以及将被稽查人未按照规定编制或隐匿、篡改账簿有关情况通报所在地财政部门等制度，创新了海关管理模式，充分发挥其他部门、行业组织和企业共管共治的作用，推动建立海关、社会力量以及企业三方协同治理机制。

问题三：新海关稽查条例完善了稽查职责权限。根据新海关稽查条例，海关稽查可以行使哪些具体职权？

海关稽查条例的修订较好地实现了与《海关法》、《行政强制法》等上位法的衔接，明确了海关稽查的定位，厘清了稽查职权的边界。根据新海关稽查条例的规定，海关实施稽查时，可以行使查阅、复制被稽查人的账簿、单证等有关资料；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；查询被稽查人在商业银行或者其他金融机构的存款账户；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，查封、扣押有关进出口货物等职权。

问题四：新海关稽查条例明确了海关稽查的定位，厘清了稽查职权的边界。同时完善了稽查执法程序，可最大限度确保稽查权在阳光下运行，保障企业合法的权益。请问新海关稽查条例及其实施办法从哪些方面对稽查程序进行了规范？

完善的稽查执法程序，是新海关稽查条例及其实施办法的重要亮点。新海关稽查条例及其实施办法通过科学的程序设计，可有效防止执法人员不作为、乱作为。主要程序包括：一是完善稽查告知制度。新海关稽查条例及其实施办法规定的告知内容包括告知稽查的实施、告知被稽查人的权利、告知稽查结论，同时还特别规定发现被稽查人涉嫌违法或者少征、漏征税款的，应当书面征求被稽查人意见，充分保障了被稽查人的知情权、陈述权、申辩权以及寻求法律救济等权利。二是明确回避制度。新海关稽查条例规定，海关进行稽查时，海关工作人员与被稽查人有直接利害关系，应当回避；新实施办法对回避制度进行细化规定，确保回避制度落到实处。三是强化监督制约机制。新海关稽查条例明晰了内部层级核批制度，将海关行使重大稽查职权的内部核批由“经海关关长批准”明确规定为“经直属海关关长或者其授权的隶属海关关长批准”，同时还进一步完善了海关稽查执法资格制度和双人作业制度等，规范执法行为，强化监督制约。

问题五：除了完善的稽查执法程序是新海关稽查条例的亮点，新海关稽查条例还有那些亮点？

新海关稽查条例还是有很多亮点的，像新海关稽查条例规定了海关根据稽查工作需要可以收集特定商品、行业与进出口活动有关的信息；海关稽查可以委托社会专业机构，以及被稽查人也可委托社会专业机构出具专业结论，委托社会专业机构出具专业结论也是新条例及其实施办法的一个亮点；还有新海关稽查条例确立了企业主动披露制度，这也是一大亮点。

海关收集特定商品、行业与进出口活动有关的信息是海关稽查部门为了解进出口贸易情况，印证商品、行业进出口贸易风险状况，对商品、行业进出口贸易及有关信息，进行收集、整理、分析而开展的贸易调查工作。海关稽查部门通过贸易调查及时掌握和总结商品、行业基本经营状况、贸易运作模式，通过风险分析和预警，在服务国家宏观经济决策，提高海关监管执法效能等方面发挥了重要作用。新海关稽查条例是第一部对贸易调查作出制度安排的海关行政法规，明确了海关贸易调查的对象、范围和内容，以及相关单位负有配合的义务，将进一步强化贸易调查制度的应有功效。

委托社会专业机构出具专业结论是新海关稽查条例的一大亮点，出台后很多社会专业机构对该项制度都非常关注。社会专业机构作为独立的第三方，具有专业性强、客观公正等优势，引入社会专业机构提供专业服务已成为各国政府以及国内税务、证券监管等部门所普遍采用的做法。

早在2008年，海关便启动了委托社会专业机构提供专业服务的试点工作，在海关向社会力量购买服务方面进行了有益的探索和尝试。2013年9月，国务院办公厅印发了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，对海关相关工作起到了重要的推动作用。截至2015年底，全国海关共委托专业机构提供专业服务共稽查企业5065家，查发各类问题1887起，稽查补税入库16.38亿元。为了保证此项工作的持续有效开展，新海关稽查条例对委托社会专业机构作出规定，并在新实施办法中对相关具体事宜予以明确和细化，对于充分发挥该项制度在创新海关管理方式、提高海关管理效能、促进社会共治治理等方面的积极作用具有重要意义。

问题六：委托社会专业机构有这么多优势，那究竟哪些专业机构可以接受海关委托呢？海关是如何选择专业机构的？

海关稽查条例实施办法规定，会计师事务所、税务师事务所或者其他具备会计、税务等相关资质和能力的专业机构均可接受海关委托。海关引入专业机构坚持公平、公正和公开的原则，根据专业机构的征信情况、执业水平以及具体稽查事项的要求选择符合条件的专业机构进行委托。

问题七：新海关稽查条例修订的还有一个亮点是确立了企业主动披露制度，什么是主动披露制度？

进出口企业、单位主动向海关如实报告海关尚未掌握的其违反海关监管规定的行为并接受海关处理的，海关可以认定有关企业、单位主动披露。主动披露制度主要目的是引导和鼓励企业加强自我管理和自我检查，形成企业自律、主动报告、主动纠错的诚信驱动机制，将海关与企业由过去单纯的管理与被管理的关系转变为合作共赢关系，促进企业守法经营，提升海关执法效能。

问题八：主动披露制度会给企业具体带来哪些好处呢？

一是企业实现自我纠错的有效途径。主动披露制度框架下，海关引导鼓励企业通过自查主动发现并报告问题，这为出现问题的企业提供了一个主动纠错的机会，将有效提升企业自律管理能力，促进企业规范管理，提高企业竞争力。二是从轻、减轻或不予行政处罚。对主动披露的进出口企业、单位，违反海关监管规定的，海关应当从轻或减轻行政处罚；违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。三是减免税款滞纳金。对主动披露并补缴税款的进出口企业、单位，海关可以减免滞纳金。我们鼓励广大进出口企业、单位积极开展主动披露，切实享受到该制度带来的政策红利。

问题九：新海关稽查条例及其实施办法的亮点基本都是在减轻企业成本和负担方面做出了修改，那么企业在海关稽查过程中，应如何配合海关工作呢？

接受并配合海关稽查是进出口企业、单位的法定义务。根据新海关稽查条例及其实施办法规定，被稽查人应承担如下义务：一是依法接受海关稽查，如实反映情况，提供账簿、单证等有关资料。二是依法设置、编制会计资料，真实、准确、完整地记录和反映进出口业务有关情况，并按照规定期限保管有关资料。三是配合海关工作，并提供必要的工作条件和协助。需要特别强调的是，如果被稽查人不配合海关稽查工作，海关有权予以行政处罚，此次新海关稽查条例及其实施办法还加大了相关的处罚力度。

问题十：新海关稽查条例及其实施办法已分别于10月1日和11月1日实施，为了保障这两个制度的顺利实施，海关总署采取了哪些应对措施？


新海关稽查条例及其实施办法的实施将对广大进出口企业带来较大影响，关系企业切实利益。为了保障顺利实施，海关总署从三个方面采取措施：一是制定配套制度，促进新海关稽查条例及其实施办法落地生根。随着海关稽查条例及其实施办法的实施，海关以适应上位法规定为基本思路，坚持执法为民、公正公平原则，一揽子修订完善稽查配套制度，目前正在修订《海关稽查操作规程》，进一步细化新海关稽查条例及其实施办法的相关规定，明确稽查工作的程序和要求，以使新制度得到全面、准确的落实。二是开展规范解读，提高执法统一性。海关总署已经多次组织海关系统内外的专家对新海关稽查条例修订内容进行专业、规范解读。在此基础上，今年将组织一线稽查执法人员开展专业培训，实现业务培训全覆盖，还将开展大规模的岗位练兵，推行稽查执法资格考试和持证上岗，促进海关稽查人员熟练掌握新规定、新要求，提高执法能力。三是开展对外宣传，增强社会认知度。新海关稽查条例及其实施办法出台后，海关多次通过电视台、报刊、微信、微博以及制作宣传画、组织召开企业座谈会等方式，对条例

的相关内容进行广泛宣传，使广大进出口企业及时掌握了解新法规、新内容，提高守法意识，推动企业健康、稳定发展。

问题十一：稽查权是海关的重要执法权，能否结合新海关稽查条例及其实施办法的修订，海关在规范稽查行政裁量权方面做了哪些努力？

行政裁量权对弥补法律法规的局限性，保证海关全面高效履职，维护个案公平正义具有重要作用。但如不加以合理规制，容易被滥用，使国家利益和行政相对人的合法权益受到损害。为此，近几年来海关总署积极采取措施大力规制执法领域的行政裁量权，主要包括：依法制定裁量基准，针对重点执法领域的行政裁量权制定规制措施，加强对行政裁量权行使的监督检查等。

新海关稽查条例及其实施办法将规制行政裁量权作为一项立法重要考量因素，如：对原海关稽查条例径行稽查的“特殊情形”作出细化规定（在被稽查人有重大违法嫌疑，其账簿、单证等有关资料以及进出口货物可能被转移、隐匿、毁弃等紧急情况下）；对海关行使查询存款账户，查封、扣押等重大稽查职权的审批层级进行明确（直属海关关长或者其授权的隶属海关关长）。




党政机关

主办单位：国务院办公厅 运行维护单位：中国政府网运行中心

版权所有：中国政府网 中文域名：中国政府网.政务

网站标识码bm01000001 京ICP备05070218号 京公网安备11010202000001号



适老化
无障碍服务