

## 《出口管制法》实施后海关行政处罚案例评析

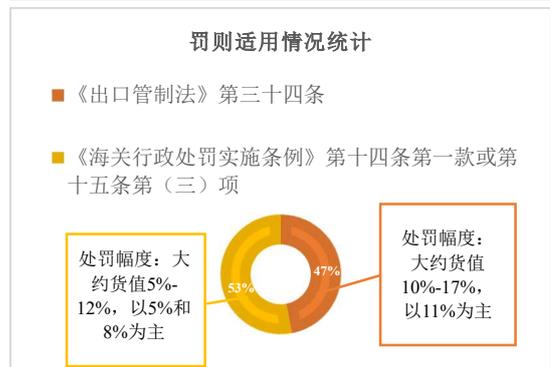
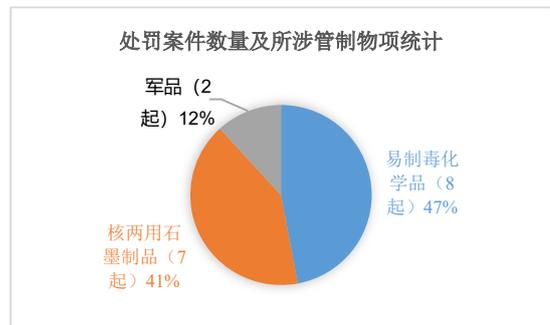
《出口管制法》第四十条规定“法律、行政法规规定由海关处罚的，由其依照本法进行处罚。”作为新法且效力位阶高于原国务院相关行政法规<sup>1</sup>的法律规定，其一方面更改了原海关依照海关法等给予行政处罚的规定，使得《出口管制法》的罚则如何融入海关现有处罚规则体系以及违规行为处罚的法律适用上成为一个争议问题；另一方面由于《出口管制法》的罚则大多远远重于海关法相关罚则（按《出口管制法》，未经许可擅自出口管制物品的罚款为违法经营额五到十倍——违法经营额五十万元以上，或五十万元到五百万元——没有违法经营额或者违法经营额不足五十万元；按海关法相关规定，不构成走私的罚款金额不超过货值30%），在管制物项纷繁复杂的情况下，企业稍有不慎就可能陷入巨额处罚和信用降级的危机。为厘清《出口管制法》实施后海关处罚的法律适用问题及现状，我们对全国各主要直属海关网站公布的处罚案例做了整理、研究，以期能帮助企业更好地了解 and 应对《出口管制法》实施后海关的行政处罚。

### 一、海关行政处罚案例的基本情况

《出口管制法》自2020年12月1日起正式实施。按照“从旧兼从轻”的处罚法律适用原则，我们对16个直属海关截至2022年9月底网站公布的违法行为发生在2020年12月1日之后的行政处罚决定书做了整理（详见附件）。总体上案件数量不多（受各地海关处罚决定书信息公开方式及检索方式限制，我们检索的数据不一定全面），呈现如下特征：

- 涉及的管制物项以易制毒化学品及核两用石墨制品为主；
- 违法情节单一，均为未取得许可证出口管制物项；
- 罚则适用不统一，适用出口管制法罚则和沿用此前海关法律法规罚则的案例比例大致相当；
- 处罚幅度相对较低，适用《出口管制法》处罚的通常同时适用《行政处罚法》第三十二条（从轻、减轻处罚）。

统计数据如下：



### 二、海关行政处罚的法律适用及问题分析

<sup>1</sup> 例如《生物两用品及相关设备和技术出口管制条例》、《易制毒化学

品管理条例》等。

## （一）罚则适用争议——原则上应适用《出口管制法》

从以上案例可以看出，目前各地海关在未经许可擅自出口管制物项行为在适用罚则上呈现执法不统一的现象，适用《出口管制法》和适用《海关行政处罚实施条例》的案件比例大致相当。从法律适用原则分析，《出口管制法》在效力位阶上与《海关法》均为法律，但《出口管制法》作为新法明确规定海关按照该法实施处罚，可以认为在出口管制领域排除了海关法相关罚则的适用。因此，对于未经许可擅自出口管制物项的行为理论上应适用《出口管制法》的处罚规则。

## （二）《出口管制法》罚则在适用上的难题

如前所述，《出口管制法》的处罚力度极重，如适用《出口管制法》的罚则很可能面临以下难题：

- **适用《出口管制法》处罚与《行政处罚法》“过罚相当”及“处罚与教育相结合”基本原则之间的衔接问题**

很多案件违法行为情节非常轻微。以发生最多的易制毒化学品案件为例，大多数消毒用品均含有乙醇、异丙醇等成分。乙醇、异丙醇作为常见的消毒化学成分一般不会有人将之与易制毒化学品相关联，但其恰恰被列入《向特定国家（地区）<sup>2</sup>出口易制毒化学品管理目录》<sup>3</sup>，需要凭商务部的两用物项及技术出口许可证向海关申报出口。同时，非医用消毒液的海关商品编码（例如 3808.9400.90）项下也没有列出报关需要提交该许可证作为海

关监管条件。这很容易导致企业向特定国家出口消毒用品时根本注意不到需要向商务部申领许可证，从而违反了《出口管制法》，构成未经许可擅自出口管制物项的行为。此外，由于此类出口产品大多成批出口，出口额很少低于五十万元，如适用《出口管制法》的罚则将使得企业面临五到十倍的罚款（几百万至数千万，甚至上亿的罚款），这将明显违背《行政处罚法》“过罚相当”及“处罚与教育相结合”基本原则，也极易容易导致企业与海关之间发生行政争议。

我们注意到，目前适用《出口管制法》罚则的几个案例均援引了《行政处罚法》第三十二条的规定从轻处理（基本上属于减轻处罚，即减至法定处罚幅度下限之下），使得不至于发生量罚畸重问题。但《行政处罚法》第三十二条很多只是原则规定，在出口管制领域哪些情况下属于具有减轻情节仍需主管机关作出进一步明确。

- **未经许可擅自出口管制物项行为的违法经营额计算问题**

该问题在化学品上尤为明显。由于管制的是化学成分层级的物项，但现实中出口的货物更多是完整的制成品（例如混合物），这将导致违法经营额是以制成品整体的出口销售金额为基础予以核定，还是仅按其中受管制成分的价值进行核

<sup>2</sup> 缅甸、老挝。

<sup>3</sup> <http://images.mofcom.gov.cn/aqygzi/202201/20220107185943901.pdf>

定的争议。例如前述消毒水，在计算违法经营额时是否仅需考虑其中异丙醇和/或乙醇成分的价值即可？特别是异丙醇，其在消毒水中的含量可能非常低，对于只有轻微含量异丙醇成分的消毒水，如未经许可出口至特定国家时，违法经营额以消毒水整体价格计算还是仅按其中异丙醇成分的价值进行认定将会导致差异巨大的不同处罚后果。鉴于《易制毒化学品进出口管理规定》<sup>4</sup>第七条规定“混合物中含有易制毒化学品的，经营者应折算易制毒化学品数量后按照本规定申请进（出）口许可，含易制毒化学品的复方药品制剂除外”，我们认为既然许可证仅按混合物所含管制成分实际含量进行申请，那么在认定违法经营额上相应地仅考虑其中管制成分/部件的价值显然更为合理。

#### ● 未经许可擅自出口管制物项行为与涉证走私行政违法行为之间处罚法律适用上的疑难

按照《海关法》及《海关行政处罚实施条例》相关规定，违反海关法及其他有关法律、行政法规，逃避海关监管，逃避国家有关进出境的禁止性或者限制性管理的构成“逃证走私”。未到达犯罪追诉标准的，按《海关行政处罚实施条例》处没收走私货物、物品及违法所得的行政处罚，可以并处走私货物、物品等值以下罚款。

但“逃证走私”恰恰与《出口管制法》规定的“未经许可擅自出口管制物项”存在重叠，形成法律适用上的“竞合”问题。理论上，无论按新法优于旧法，还是法条竞合、择一重处罚的原则，均须适用《出口管制法》的罚则。但这将造成既有的海关走私行政处罚规则体系在出口管制领域完全被架空，《出口管制法》与《海关法》在制度衔接上产生矛盾和冲突。

#### （三）未经许可擅自出口管制物项中的涉证违规（非走私）行为在《海关行政处罚实施条例》项下的罚则辨析

从以上案例可以看出，如按《海关行政处罚实施条例》，涉证违规行为将按其第十四条或第十五条（三）的规定处罚。其中，

- 第十四条第一款：违反国家进出口管理规定，进出口国家限制进出口的货物，进出口货物的收发货人向海关申报时不能提交许可证件的，进出口货物不予放行，处货物价值 30%以下罚款。
- 第十五条（三）：进出口货物的品名、税则号列、数量、规格、价格、贸易方式、原产地、启运地、运抵地、最终目的地或者其他应当申报的项目未申报或者申报不实的，分别依照下列规定予以处罚，有违法所得的，没收违法所得：（三）影响国家许可证件管理的，处货物价值 5%以上 30%以下罚款。

适用上述第十四条第一款和第十五条（三）之

<sup>4</sup> <http://www.mofcom.gov.cn/swfgzc/article.shtml?id=20060903261114>

间在此类案件中的主要区别在于出口企业是否已如实申报了商品规格型号中的信息（例如易制毒化学品成分等）。已如实申报了，适用第十四条第一款；未如实申报，则适用第十五条（三）。由于第十五条（三）处罚下限更高，理论上处罚也重于第十四条第一款。

### 三、结语

《出口管制法》目前已正式实施将近两年，但从目前已收集的案例中可以看出，目前在实践中不同地方的海关对于擅自出口管制物项如何适用处罚规则仍没有统一执法标准，《出口管制法》和既有海关行政处罚体系之间的制度衔接仍有待于立法及执法机关进一步完善、解释。我们也将持续跟进《出口管制法》在海关执法上的更新和动态，发布相关分析和建议。

## 附件：

## 《出口管制法》正式实施以来部分违反出口管制行为的海关行政处罚案例

(截至 2022 年 9 月底)

序号	违法时间	处罚时间	案件编号	涉案物项	情节	货值	罚款	幅度	处罚依据
1	2020/12/4	2021/4/27	南关缉违字〔2021〕0061号	易制毒化学品（甲苯）	须提供两用物项和技术出口许可证件而无法提供，违反国家进出口管理规定，出口国家限制出口的货物不能提交许可证件	申报总价： 25991.82 美元	罚款 1.5 万元人民币	8% 左右	《海关行政处罚实施条例》第十四条第一款
2	2021/3/4	2021/6/24	南关缉违字〔2021〕0140号	易制毒化学品（硫酸钡）	须提供两用物项和技术出口许可证（定向）未提供，出口货物申报不实影响国家许可证件管理	/	罚款 1.4 万元人民币	/	《海关行政处罚实施条例》第十五条（三）项
3	2021/3/5	2021/9/16	津新港关缉查/违字〔2021〕1127号	核两用品及相关技术（人造石墨）	将需取得两用物项和技术出口许可证的货物申报为不需要许可证的货物，未经许可擅自出口管制物项	940108 元人民币 （FOB 总价 146000 美元）	罚款 11 万元人民币	11.70%	《出口管制法》第三十四条、《行政处罚法》三十二条
4	2021/8/2	2021/9/17	鹏关缉违字〔2021〕0078号	易制毒化学品（清洁剂）	需要提供《两用物项和技术进出口许可证》，无法提供该证书	/	罚款 0.32 万元人民币	/	《海关行政处罚实施条例》第十四条
5	2021/5/24	2021/10/21	津新港关缉查/违字〔2021〕0003号	核两用品及相关技术（人造石墨）	将需取得两用物项和技术出口许可证的货物申报为不需要许可证的货物，申报不实影响国家许可证件管理	申报总价： 45120 美元	罚款 3.5 万元人民币	11% 左右	《出口管制法》第三十四条、《行政处罚法》三十二条
6	2021/5/24	2021/12/15	津新港关缉查/违字〔2021〕1162号	军品（迷彩色的背包、男士马甲、工具包）	将需取得军品出口许可证的货物申报为不需要许可证的货物，未经许可擅自出口军品	申报总价： 90360 美元	罚款 7 万元人民币	11% 左右	《出口管制法》第三十四条、《行政处罚法》第三十二条第五项
7	2021/9/23	2021/12/20	津新港关缉查/违字〔2021〕1170号	核两用品及相关技术（人造石墨）	将需取得两用物项和技术出口许可证的货物申报为不需要许可证的货物，未经许可擅自出口两用物项	FOB 价格： 14400 美元	罚款 1.1 万元人民币	10% 左右	《出口管制法》第三十四条第一项、《行政处罚法》第

序号	违法时间	处罚时间	案件编号	涉案物项	情节	货值	罚款	幅度	处罚依据
									三十二条第五项
8	2021/8/31	2021/12/24	津新港关缉违字(2021)1189号	核两用品及相关技术(人造石墨)	将需取得两用物项和技术出口许可证的货物申报为不需要许可证的货物,申报不实影响国家许可证件管理	FOB 价格: 47400 美元	罚款 3.6 万元人民币	11% 左右	《出口管制法》第三十四条、《行政处罚法》第三十二条
9	2021/11/1	2021/12/24	津新港关缉查/违字(2021)1190号	核两用品及相关技术(人造石墨)	将需取得两用物项和技术出口许可证的货物申报为不需要许可证的货物,未经许可擅自出口管制物项	申报总价: 34000 美元	罚款 2.6 万元人民币	11% 左右	《出口管制法》第三十四条第一项、《行政处罚法》第三十二条第五项
10	2021/9/10	2021/12/24	津新港关缉查/违字(2021)1191号	核两用品及相关技术(人造石墨)	将需取得两用物项和技术出口许可证的货物申报为不需要许可证的货物,未经许可擅自出口管制物项	申报总价: 13200 美元	罚款 1 万元人民币	11% 左右	《出口管制法》第三十四条第一项、《行政处罚法》第三十二条第五项
11	2021/7/29	2022/3/2	甬榭关缉违字(2022)0004号	军品(铲子、金属箱和背带)	应凭军品出口许可证报关出口,当事人出口国家限制出口的货物,不能提交相应许可证件,违反国家进出口管理规定	人民币 72728.53 元	罚款 0.87 万元人民币	12%	《海关行政处罚实施条例》第十四条第一款
12	2021/12/13	2022/4/18	南关缉违字(2022)0103号	易制毒化学品(乙酸乙酯、丁酮)	向特定国家(地区)出口乙酸乙酯、丁酮需提供《两用物项和技术进出口许可证》而未提供	61208 美元	罚款 3.5 万元人民币	8% 左右	《海关行政处罚实施条例》第十四条第一款
13	2019/1/21 至 2021/7/12	2022/6/14	拱斗关缉违字(2022)0005号	易制毒化学品(丁酮)	商品出口应申报易制毒化学品含量并提供《中华人民共和国两用物项和技术出口许可证》	人民币 3142555.59 元	罚款人民币 15.8 万元	5% 左右	《海关行政处罚实施条例》第十四条第一款、第十五条第(三)项
	商品出口应提供《中华人民共和国两用物项和技术出口许可证》				人民币 195411.03 元	罚款人民币 1 万元整	5% 左右		

序号	违法时间	处罚时间	案件编号	涉案物项	情节	货值	罚款	幅度	处罚依据
14	2022/4/4	2022/7/22	津新港关缉查/违字(2022)0063号	核两用品及相关技术(外层为铁,主要成分为石墨的包芯线)	将需取得两用物项和技术出口许可证的货物申报为不需要许可证的货物,未经许可擅自出口管制物项	申报总价: 25243.8 1美元	罚款3万元人民币	17%左右	《出口管制法》第三十四条、《行政处罚法》第三十二条
15	2021/7/19 、 2021/8/12	2022/8/2	明关缉违字(2022)0005号	易制毒化学品(丙酮、丁酮)	出口两用物项商品未如实向海关申报并提交《两用物项和技术进出口许可证》,影响国家许可证件管理	申报总价: 57417.1 6美元	罚款3.4万元人民币	8%左右	《海关法》第八十六条第(三)项、《海关行政处罚实施条例》第十五条第(三)项
16	2022/3/12	2022/8/5	鹏关缉普违字(2022)0063号	易制毒化学品(γ-丁内酯)	企业无法提供两用物项许可证	/	罚款0.06万元人民币	/	《海关行政处罚实施条例》第十四条
17	2022/3/23	2022/9/7	甬北关缉违字(2022)0105号	易制毒化学品(1-4-丁内酯)	需提交《两用物项和技术出口许可证》而未提交,违反了国家进出口管理规定	人民币 9.69万元(申报总价 15276 美元)	罚款1.16万元人民币	12%	《海关行政处罚实施条例》第十四条第一款

\*\*\*\*\*

陈 锋 合伙人 电话: 86 21 2208 6354 邮箱地址: chenf@junhe.com

陈克炳 律师 电话: 86 21 2283 8396 邮箱地址: chenkb@junhe.com

陈海军 律师 电话: 86 21 2208 6073 邮箱地址: chenhaijun@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息,敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE\_LegalUpdates”。

