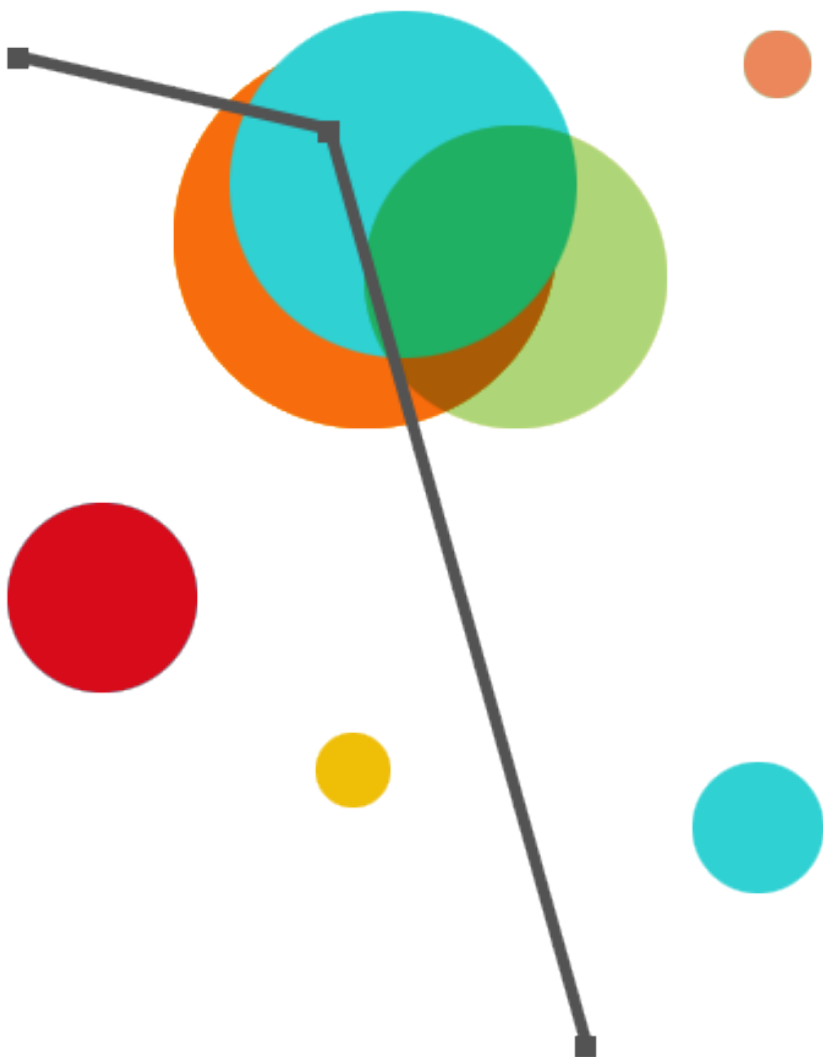


睿 库 研 究



Recode-T(C)-2017001

世界海关组织报关代理研究报告(中译本) WCO Study Report on Customs Brokers



WCO Study Report on Customs Brokers

世界海关组织报关代理研究报告（中译本）

原文：World Customs Organization/世界海关组织

原文发布：June 2016/2016年6月

译稿：北京睿库贸易安全及便利化研究中心

译稿发布：2017年4月

目录

摘要	3
I. 简介	4
i. 背景	4
ii. 范围和目标	6
II. 国际标准和框架	7
III. 问卷调查结果	9
i. 基本信息	9
ii. 机构框架和安排	10
iii. 报关代理许可和监管标准	15
iv. 海关当局和报关代理之间的合作关系	26
v. 其他发现	31
IV. 调查结果总结	35
i. 总论	35
ii. 挑战	37
iii. 海关当局和报关代理合作领域	38
iv. 政策考虑	41
v. 报关代理许可检查清单模板（仅限于有许可要求的国家）	41
附录 I——报关代理监管体制建议考虑事项	42
附录 II——报关代理许可检查清单模板	44

摘要

报关代理是在清关过程中，作为海关当局和进出口商的中介而存在的一个行业。海关当局和报关代理在监管/许可要求、角色和职责、费用与收费以及合作机制方面有着一系列的业务往来。

为了明确各成员海关就报关代理的角色、体制框架、监管/许可要求、所面临的机遇和挑战以及经验教训方面的职责，并经政策委员会授权，在必要时进一步向各成员海关提供指导方针，世界海关组织特此编写了《报关代理研究报告》。

该报告主要基于世界海关组织的总体问卷调查结果和秘书处开展的调查研究，其中包括一份各成员海关在报关代理监管方面的工作的详细分析。

该报告首先介绍了一般背景和报关代理在供应链中的角色概述，然后解释了相关国际标准、公约及技术工具。

根据各成员海关的反馈，该报告强调分析了世界海关组织调查的主要结果。同时探讨了多个海关当局和报关代理的潜在合作机会以及如何开展持续提升报关代理技能和能力建设的协调工作，并提出了报关代理在促进贸易便利和安全方面的作用。

最后，该报告在附录I中就报关代理的管理，从政策和体制方面，提出了一些建议性建议。附录II是基于各成员海关的反馈和经验给出的许可/监管报关代理所需的审核清单模板以及相关政策建议，旨在供正在考虑建立或调整报关代理许可或监管政策的成员海关参考。

I. 简介

i. 背景

1. 总体来说，报关代理是在清关过程中作为贸易商和海关当局的中介而存在的一个行业。除了在贸易供应链方面的工作经验，报关代理了解熟悉海关法律和程序也有益于贸易商和海关当局。一方面，报关代理通过提交所有必需单证并办理货物清关相关手续为贸易商提供便利；另一方面，报关代理也可以使得海关及其他监管机构的规定得到更好遵守，确保关税和税款的合理收取，从而维护政府利益。

2. 为响应当前海关改革的要求，并进一步提升其服务质量，一些报关代理正在向更加全面的咨询、顾问角色转变，而不再仅仅局限于提交通关所需要的申报文件和单证。此外，作为贸易商的代理，报关代理与贸易供应链中的其他参与者，例如货运代理、承运商/代理商、仓库运营商和运输商也存在着合作关系。在某些情况下，报关代理甚至会代理供应链中许多其他服务，例如货物装卸、仓储、多式联运、包装、装运整合、保险、交货以及法规和纠纷处理的咨询。

3. 随着加入《修订后的京都公约》，越来越多的成员海关开始允许贸易商自行选择是否通过报关代理处理通关业务。然而，在很多国家，强制使用持照报关代理的做法仍然很普遍，例如美洲/加勒比地区的成员海关或者一些非洲国家。在这些非洲国家，除了一些特点的商品，例如私人轿车，所有进出口商品的清关均必须由持照报关代理办理。而一些亚洲海关对通过报关代理办理的报关业务会给予优先处理。

世界海关组织“国际海关条款术语”将通关代理定义为代表他人直接向海关当局办理货物清关的代理商。

1. 例如海关代理、报关代理和货运代理均属于通关代理。
2. 一些国家规定通关代理或报关代理需由海关当局批准或许可。
3. 参见术语第三方（《修订后的京都公约》总附约第 2 章）。

4. 与上述强制委托报关代理的行为相反,其他国家遵循的是自由市场原则。即是否选择报关代理由贸易商自己决定。影响这一决定的主要因素有成本效益和报关代理的服务质量。

5. 各海关当局在授权法人和/或自然人成为报关企业方面有着不同的许可和监管模式。许多海关对于成为报关企业有着特定的许可要求,而另一些海关则允许个人或公司代理贸易商的清关业务。还有一些海关,例如在亚洲,在处理贸易商自行申报和通过报关代理代理申报的报关业务时,会给予后者一些优惠便利政策。

6. 一些成员海关允许持有执照但不属于任何报关单位的报关代理以个人名义向海关当局办理报关业务,而其他一些成员海关则仅允许获得许可的报关企业向海关当局办理报关业务。有些成员海关规定执照需进行定期(例如每年、五年或十年)续签或重审,而有些则规定执照长期有效,除非因特定原因被临时中止或撤销。还有一些成员海关向报关单位颁发指定港口执照和身份证,报关单位在不同港口办理报关业务时均需出具对应的ID卡和/或执照背书。

7. 各成员海关对报关单位的评审和许可要求各不相同,但一般均包括:熟知海关法律及其他监管要求;在安全和其他法规方面的无违规记录;财务清偿能力一担保债券,保证金;报关代理最低学历要求;具体工作经验;某些还要求参加书面和/或口头考试,甚至还要求最短培训时间。有些海关还规定了报关代理在职业道德和行为规范、对客户尽职尽责和/确保所提供信息准确等方面的要求。

8. 许多成员海关对报关代理的许可和/或监管制定了相关的标准。报关单位需经过特定的程序获得许可,并向海关当局或相关的政府许可部门提交其各项审核证明,然后才能办理报关业务。海关当局可定期对注册登记的报关单位的各项审核证明进行审核和检查,以确保被许可单位遵守其标准并对遵守情况不佳的单位严加监管。

9. 对于很多海关当局来说,将考试纳入报关代理许可要求对检验申请人对相关知识的了解是有帮助的。可通过考试对提出申请的报关单位进行首轮筛选。申请人需对海关法律有一定的了解才能通过考试,因此会提高报关单位对相关法规的遵守程度。一种可能性是海关当局、报关代理协会及其他相关政府部门共同拟写一份综合性试题,来检测申请人对清关、申报及其他要求所适用的所有法规的了解程度。

10. 一些海关当局已经提供或已开始研究为报关代理提供培训支持。还有一

些海关当局提供涉及报关相关知识和技能（例如电子申报）的培训，并传授报关单位新的相关知识和技能，这些都在提高报关代理专业标准方面发挥了重要作用。此外，报关代理和货运代理协会也自行或与海关当局合作采取各种举措，提升报关企业的专业能力，进而提高清关效率。海关当局和报关代理协会也会定期为报关单位提供进修课程来使其掌握最新的知识和技能。

11. 缺乏专业精神和培训经常会导致货物报关和清关过程的延误，因此许可要求、考试和培训是对海关当局和报关代理双方都有益的举措。对海关程序以及相应的单证缺乏了解，对协调制度的知识欠缺均会导致原本可以避免的错误，浪费有限的海关人员，造成通关业务的挤压和延误。因此，我们建议任何形式的海关改革或现代化建设，均应包括向报关代理提供所需的资料和培训。

ii. 范围和目标

12. 在2014年12月8日至10日在巴西累西腓举行的第七十二届会议上，世界海关组织政策委员会就“报关代理—机构框架和安排”进行了讨论。该议题得到了各成员海关的高度重视，提出了多个报关代理监管模式。会议还决定对这一议题进行全面研究。会上向所有成员分发了一份问卷调查（参见该报告附录II），以了解各成员海关在报关代理许可要求、处罚、义务、限制、合作和挑战方面的做法。

13. 根据问卷结果和秘书处的调查研究，该研究报告对各成员海关在报关代理监管方面的工作进行了详细分析，汇总了调查结果以及成员海关分享的一些成功做法。通过问卷调查了解到，对于报关代理的监管存在着多种模式。有的国家还未出台相关政策，有的则有特定的许可标准并强制贸易商通过持照报关单位进行报关。该报告概述了海关和报关代理潜在的合作机会，为海关当局就报关代理许可标准提供了审核清单模板及其他政策方面的建议，如果成员海关希望建立这样的许可制度或需要对现存制度进行审查，可参考相关章节。该报告还就如何确保海关当局和报关代理的合作有助于促进贸易安全和便利给出了建议性的指导方针。

14. 该研究报告的局限性主要包括其中的数据大部分经过了整合性处理，各成员海关提供的信息也可能存在误差。尽管对各成员海关的不同做法进行同化和综合处理存在着缺陷，但仍可反映这一制度的总体状况和各自的独特性。

II. 国际标准和框架

15. 世界海关组织通过的《京都公约修订本》（以下简称《京都公约》）规定进/出口商可选择是否委托报关代理来办理相关报关业务。《京都公约》总附约（以下简称总附约）第8.1条规定，相关进/出口商可自行办理报关业务，也可指定第三方代理。总附约第8.2条要求各缔约国应通过立法来明确第三方需具备的条件、在关税和税款方面的责任以及如有任何违反海关规定的违规行为所应承担的责任。总附约进一步指出，对报关代理的许可要求应当做到透明、非歧视、正当合理。

16. 总附约第8.3条规定，对于自行而未委托第三方办理特定或全部报关业务的进/出口商，海关当局不得对其提出严于常规的要求。此外，第8.4条规定，对于与报关业务相关的事项，受委托的第三方与委托人享有同样的权利。

《京都公约》总附约第八章

8.1 相关进/出口商可自行办理报关业务，也可指定第三方代理。

8.2 缔约国应立法来明确代理报关业务的第三方所需具备的条件，并指出其在关税和税款方面的责任以及如有任何违规行为所应承担的责任。

8.3 与委托第三方代理报关业务的进/出口商相比，对于自行办理报关业务的进/出口商，海关当局不应歧视或对其提出更加严格的要求。

8.4 对于与报关业务相关的事项，受委托的第三方与委托人享有同样的权利。

8.5 海关当局应允许受委托的第三方参与其与进/出口商的正式磋商。

8.6 海关当局应明确其不接受第三方代理报关业务的情形。

8.7 如不予办理报关业务，海关当局应书面通知第三方。

17. 《京都公约》总附约第3章明确了报关代理相关监管标准。其中第3.6条规定了各成员国必须通过立法明确谁有权申请成为报关代理以及报关代理需具备的条件。第3.7条指出任何有权处置货物的人均可成为报关代理。《京都公约》指南进一步阐明，为了促进贸易便利，报关代理不应仅被视为是货物所有人，而应该根据国家立法尽可能扩大其所指范围，应包括代表货物所有人办理业务的多

个第三方,例如承运人、收货人、运输代理或者报关单位和送货上门快递人员等。

《京都公约》总附约第3章

3.6 国家立法应明确成为报关代理的条件。

3.7 任何有权处置货物的人都有权成为报关代理。

18. 世界贸易组织《贸易便利化协定》第10.6条规定,协议生效后,成员国不得强制贸易商委托报关代理办理报关业务。第10.6条还要求成员国的许可要求应做到透明和客观。

世界贸易组织《贸易便利化协定》条款 10.6

是否选择报关代理

6.1 目前在一些成员国中,报关代理起着特殊的作用。在不损害这些国家重要政策的前提下,从本协定生效起,成员国不得强制贸易商委托报关代理办理报关业务。

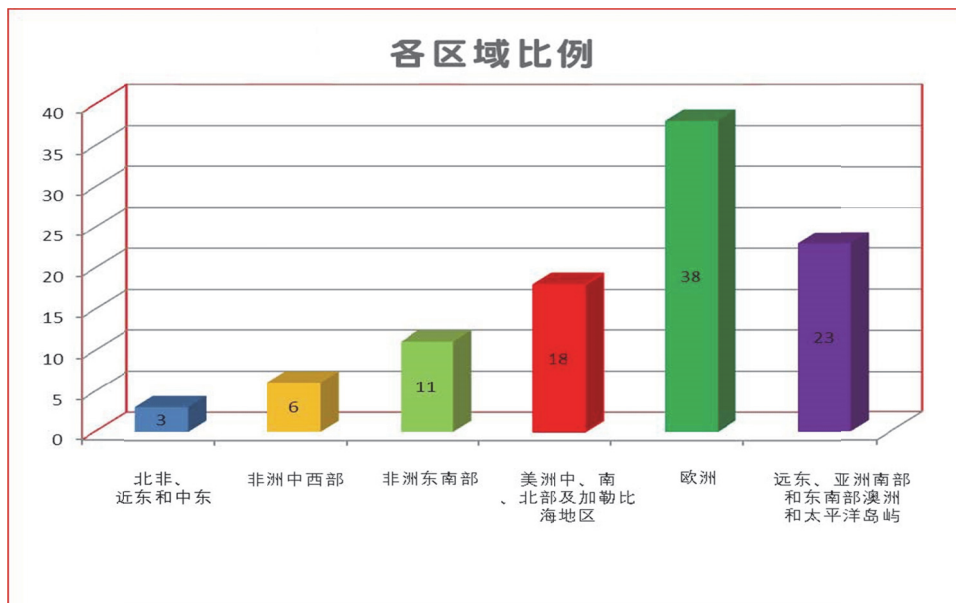
6.2 各成员国应向委员会报告并公布其对报关代理的监管政策。任何后续的修改都应及时报告并公布。

6.3 各成员国对报关代理的许可要求应做到透明和客观。

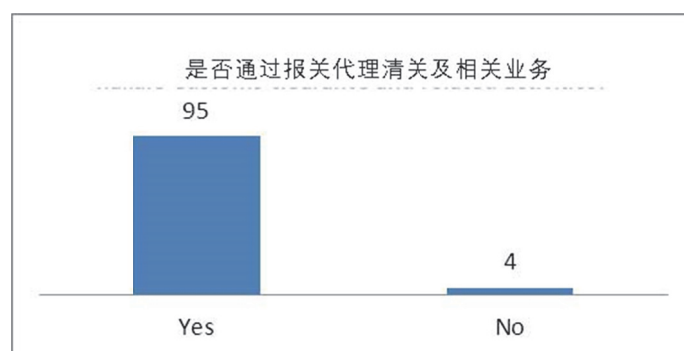
III. 问卷调查结果

i. 基本信息

19. 2015年10月，世界海关组织99个成员海关（占成员总数 55%）回应了问卷调查。以下是各地区参与问卷调查的比例。



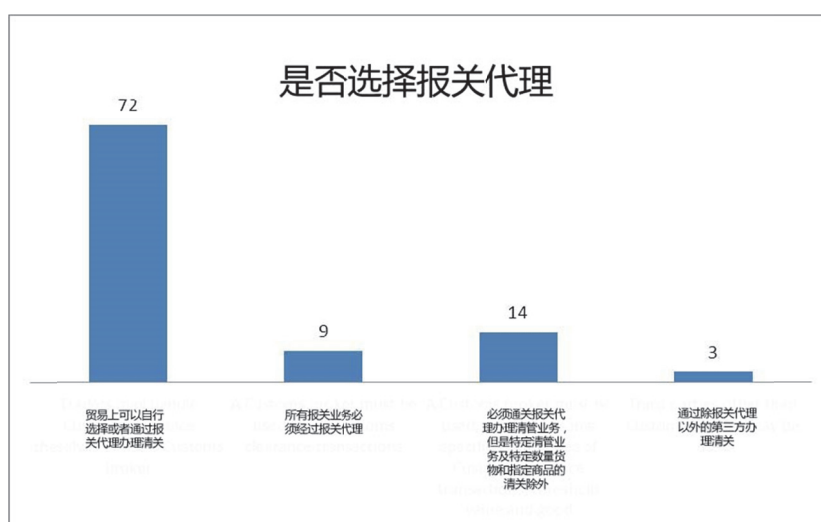
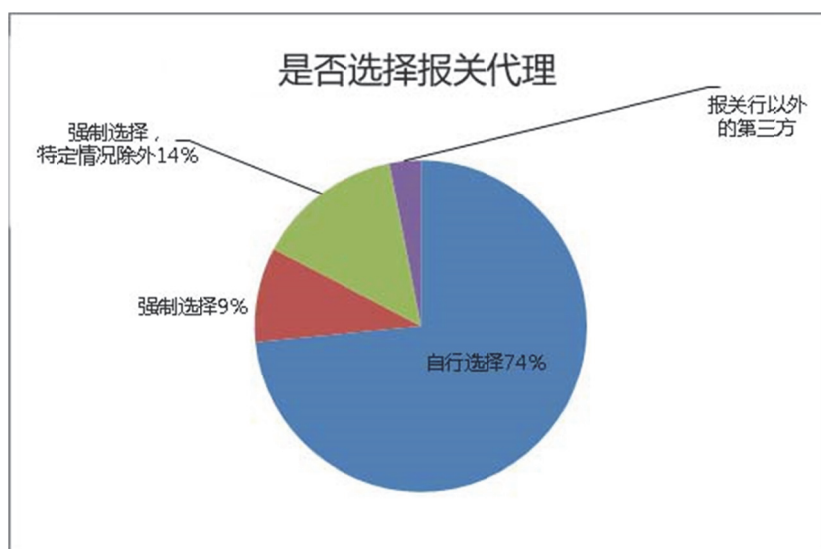
20. 95个成员海关称其有报关代理/报关中介/报关代理商/第三方代表贸易商办理清关及相关业务。只有4个成员海关称其没有报关代理。



2. 整篇报告中的百分比数字 (%) 均表示相关问题的实际回答比例。

ii. 机构框架和安排

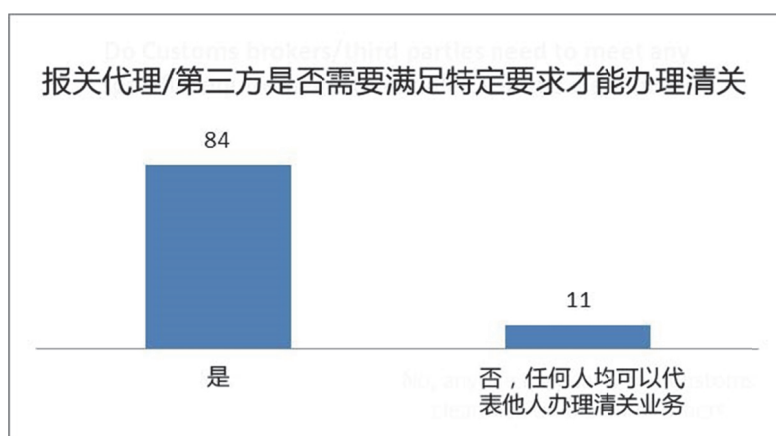
21. 关于是否通过报关代理来代理清关业务，72个成员海关（73%）认为贸易商可自行选择是否找报关代理代理，这也符合《京都公约》对是否选择报关代理的规定。然而，9个成员海关（9%）表示他们要求贸易商必须委托报关代理代理所有清关业务。与此同时，14个成员海关（14%）表示，他们也要求必须通过报关代理办理通关，但某些特定清关业务除外，例如特定数量货物的清关和家居用品、二手车、非商业样品和邮寄物品等商品的清关。还有3个成员海关（3%）则表示他们允许除报关代理以外的第三方代理清关业务。



22. 成员海关对报关代理的管理模式多种多样，其中相当部分规定了进出口商可自主选择是否委托报关代理办理清关业务，报关代理的注册和许可要求也相对简单；而另一些成员国则强制要求必须通过报关代理清关，并对报关代理的资格标准以及考核设定了较为详尽严格的要求。

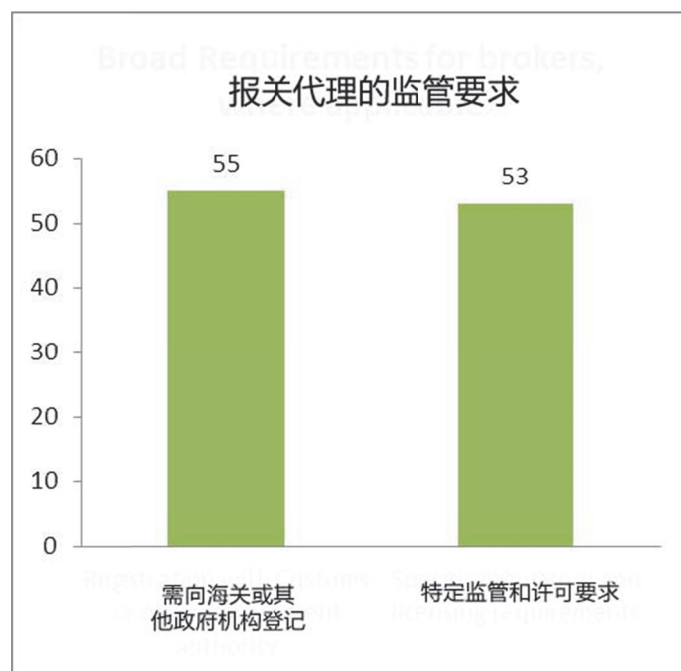
强制性	报关代理许可规则		实施国家
低 ↓ 高	无要求		德国，中国香港、澳门，瑞士
	贸易商可自行或委托报关代理办理通关手续(可选)	报关代理和贸易商的许可均需通过专业考试	美国，卢森堡，马来西亚，尼日利亚，印度，新加坡，摩洛哥
	除指定情况以外，必须通过报关代理办理通关手续	报关代理许可需通过专业考试	博茨瓦纳，喀麦隆，智利，刚果，哥斯达黎加，危地马拉，科威特，秘鲁，南非，特立尼达和多巴哥，乌干达，乌拉圭
	必须通过报关代理办理通关手续	报关代理许可需通过专业考试	孟加拉国，海地，蒙古，莫桑比克，巴布亚新几内亚，菲律宾，圣多美和普林西比，斯里兰卡，坦桑尼亚

23. 多数成员海关（84个，88%）称报关代理以及个别国家的第三方代理需满足特定要求方可接受委托，办理代理报关事项。而其余的11个成员海关（12%）则对报关代理没有任何资格要求，任何人均可代表其他人办理清关业务。

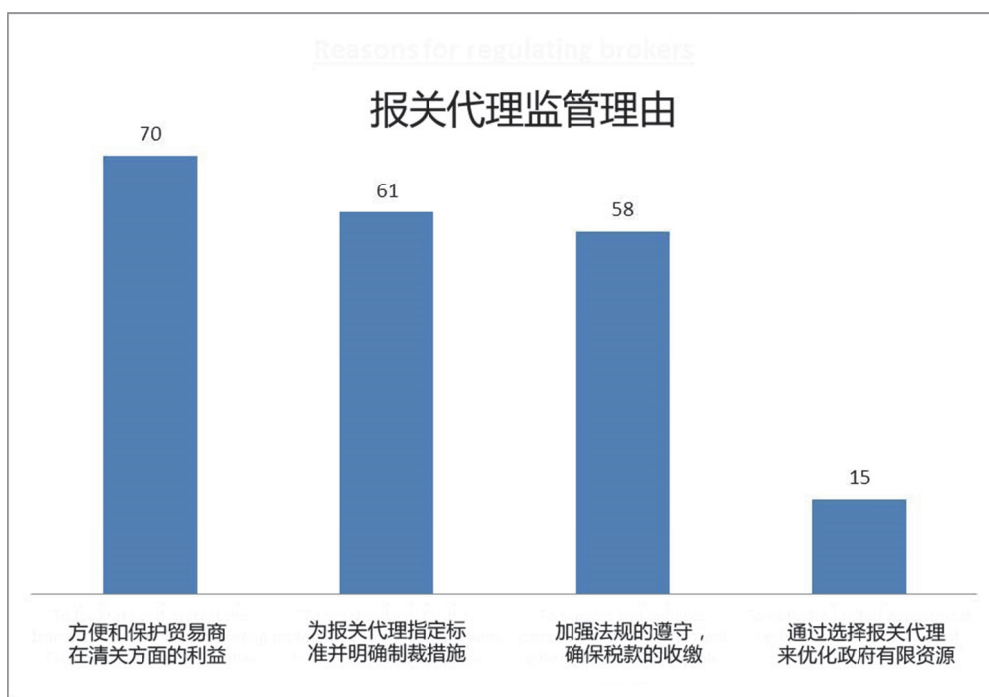


24. 上述回答“是”的84个成员海关中，55个称对报关代理最普遍的要求是其需向海关当局或其他相关政府部门注册登记。此外，53个成员海关表示，他们国家的报关代理必须满足特定的监管和许可要求，在某些情形下还要满足特定的

注册要求。另有一个成员海关表示，非专业的报关代理作为第三方协助进出口商处理通关业务的，必须实现获得当事人书面授权并仅限于偶尔为之且不得收取任何报偿及费用。



25. 各成员海关对其报关代理监管（或不监管）都有各自的理由。为了尽可能全面地了解这些理由，参与问卷调查的成员海关就相关事项作了进一步阐述或对有关提问给出多个不同的答复。70个成员海关表示，他们监管报关代理的目的是方便贸易商办理清关手续，保护其相关利益。61个成员海关认为，需要监管制度来明确报关代理职业行为准则，对其不当行为和不法行为给予惩罚和制裁。此外，58个成员海关通过监管来加强和确保报关代理遵守海关相关法规，保证关税和税款的征收。15个成员海关指出，对报关代理的监管有助于优化他们国家有限的政府行政资源。很显然，各成员海关在监管报关代理方面存在着一些共同的因素和理由。其中大部分海关监管报关代理是为了方便和保障贸易商的利益，确保关税的征收和报关代理的职业精神以及对海关法规的遵守。



事例: 1

独立于《海关法》而单独存在的韩国《报关代理许可法案1995》

《报关代理许可法案 1995》：为获得认证的报关代理建议一个机构，以此来确保关税纳税人的便利和清关程序的高效，进而促进国民经济的增长。

该法案规定了成为报关代理需具备的条件，报关代理的工作范围、权利和义务、注册和工作程序，如何经营一个报关单位以及处罚条例等。

如果一个人通过了报关代理认证考试，他/她将被授予“报关代理资格证书”（该证书长期有效）。

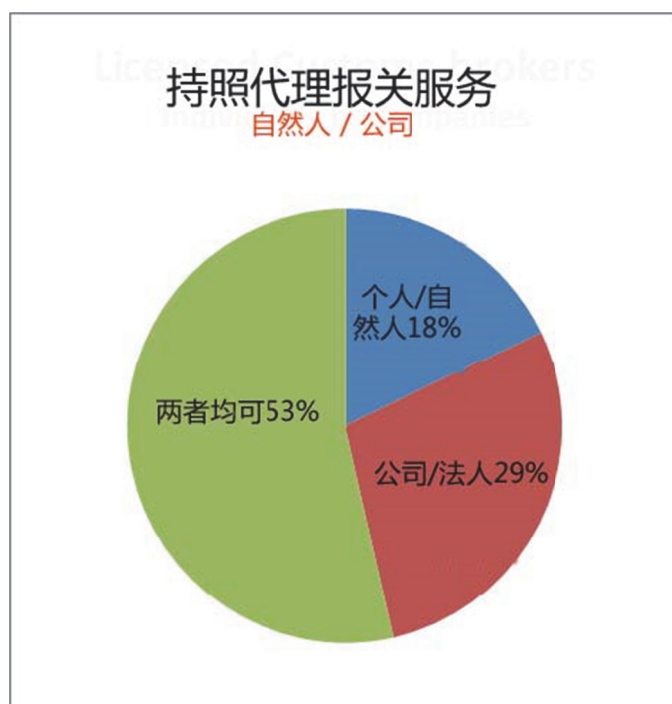
获得资格证书的报关代理需到韩国海关总署注册登记并向署长报告，然后才能开始代理报关业务。



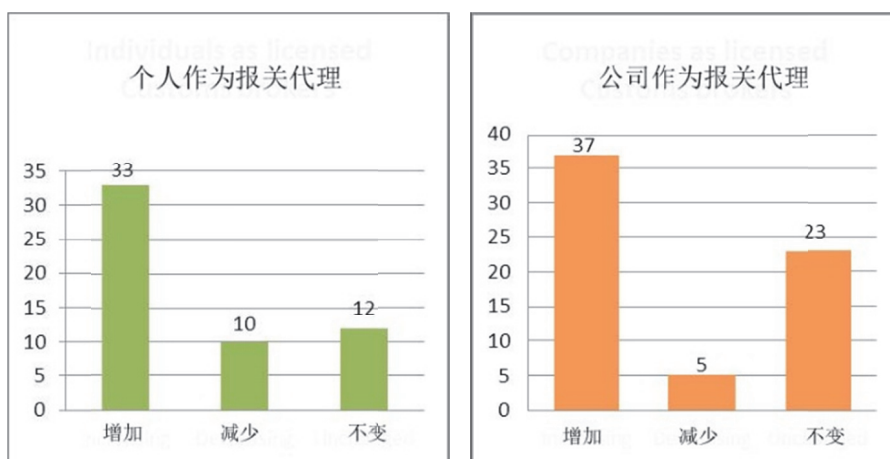
持照报关代理—自然人和/或公司

26. 从事持照报关代理服务的可以是自然人或公司。有45个成员海关(53%)称，在他们各自的管辖范围内，持照代理报关可以是个人或者企业。24个成员海

关（29%）规定只有公司或者法人才能从事持照代理报关。15个成员海关(18%)则规定只有个人或自然人才能成为持证报关员。显然，允许企业作为持证报关员的成员海关数量要多于允许个人作为持证报关员的数量，但在许多情况下，这些企业需至少聘用一名专业的报关代理或关务专员。一些成员海关也允许退休或前海关官员在特定条件下担任报关代理，例如在韩国，当前54%的报关代理是前海关官员。（译者注：世界海关组织的问卷调查显然没有将Customs Broker以及Licensed Customs Broker做出清晰的界定，导致的结果是成员国答卷人对这个Licensed Customs Broker的概念理解发生差异，一部分将其理解为持照报关行，另一部分则理解为持照报关员，后面的15个成员海关显然属于如此理解，本报告其他几个地方亦有类似情况。）



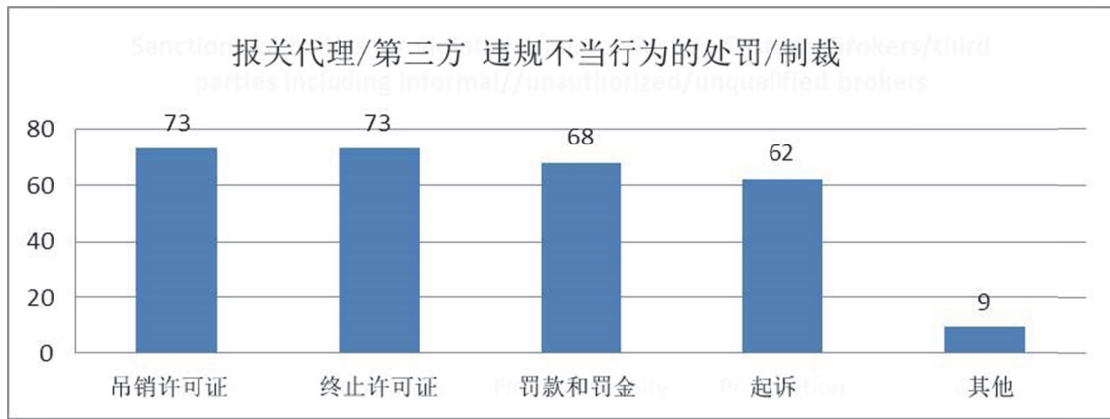
27. 在允许个人作为持证报关员的成员海关中，有33个指出获得报关代理资格证的个体数量在不断增加，有10个则表示这一数量在不断减少，12个基本保持不变。在允许企业作为持证报关员的成员海关中，有37个称获得报关代理资格证的的企业数量在不断增加，只有5个表示这一数量在不断减少，23个基本保持不变。



iii. 报关代理许可和监管标准

28. 就报关代理监管模式而言，成员海关都采取多个监管模式/标准并存（仅限于有监管制度的成员海关）。例如，有54个成员海关称其监管模式的一个重要手段是对于满足特定要求的申请者颁发执照，该执照在被终止或临时中止前一直有效。有39个成员海关也将执照颁发作为一个监管手段，但执照均有有效期（例如在乌拉圭是12年，印度是10年），且需进行定期审核。有50个成员海关表示将定期进行审计和考核，以此确保报关代理对相关法规的持续遵守。有59个成员海关的监管模式还包括对报关代理的制裁和处罚。有10个成员海关指出，他们的监管模式采取其他手段，例如注册登记并颁发执照；如满足特定要求便可加入报关代理名单，并为个体持证报关员提供后续的职业发展支持。

29. 就目前的监管模式下，成员海关均将临时中止或撤销执照，罚款，罚金和起诉等制裁手段作为处罚报关企业或第三方的违规和不当行为。有73个成员海关认为，他们国家的报关人员如有违规或不当行为的，将被临时中止执照。同样还有73个成员海关指出，在特定情形下（例如刑事犯罪），甚至可以撤销报关企业的执照。有68个成员海关对其国内报关企业的不当行为处以罚款或罚金处罚。最后，有59个成员海关称，可以对报关企业的严重失当行为和不法行为进行起诉。9个成员海关还采取了一些其他制裁手段，例如从注册表或报关企业清单中除名，训诫，谴责以及不得再申请代理报关业务。



30. 问卷调查结果表明，成员海关可以采取多种制裁制度并行的监管模式，而不是相互排斥。通常来说，制裁取决于违规行为的轻重程度。例如，对于轻微违规，加拿大边境服务署只是向报关单位提供建议和指导，来帮助他们纠正错误。

事例：2

加拿大边境服务署

违规和不当行为的处罚和制裁条例包括：

1. 临时中止执照
2. 撤销执照
3. 罚款和罚金
4. 起诉

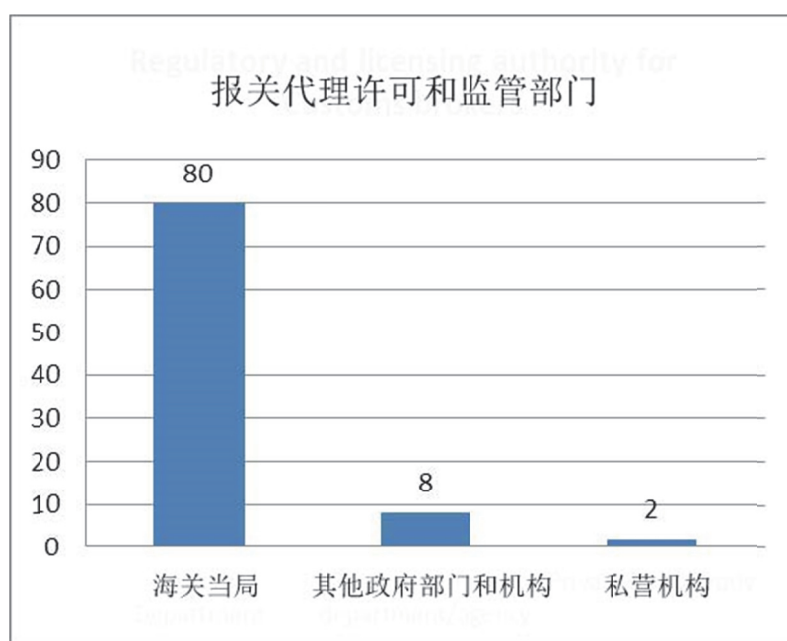
5. 对于轻微违规或违纪现象，加拿大边境服务署只是向报关单位提供建议和指导，来帮助他们纠正错误



许可和监管部门

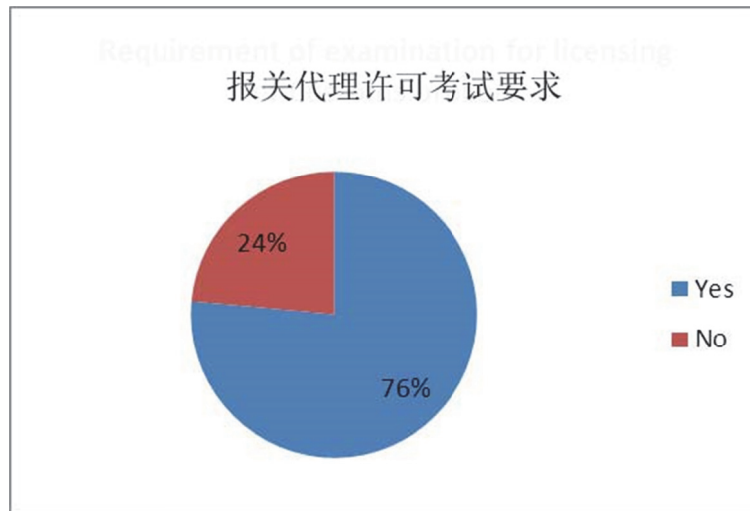
31. 各成员国海关有不同的报关代理许可和监管部门。在大多数成员国家（80, 91%），由海关相关部门负责这一职责。有8个成员海关则称，他们国家负责这一职责的是另一个政府部门，例如在摩尔多瓦是经济部，在菲律宾是专业监管委

员会。对于经济共同体和关税同盟的国家来说，该职责属于各自的共同体和同盟（例如中非国家经济共同体（CEMAC））。在另外2个成员国家，由一个私营机构—贸易协会或海关代理商会来负责报关代理许可和监管（例如英国的英国国际货运协会（BIFA））。

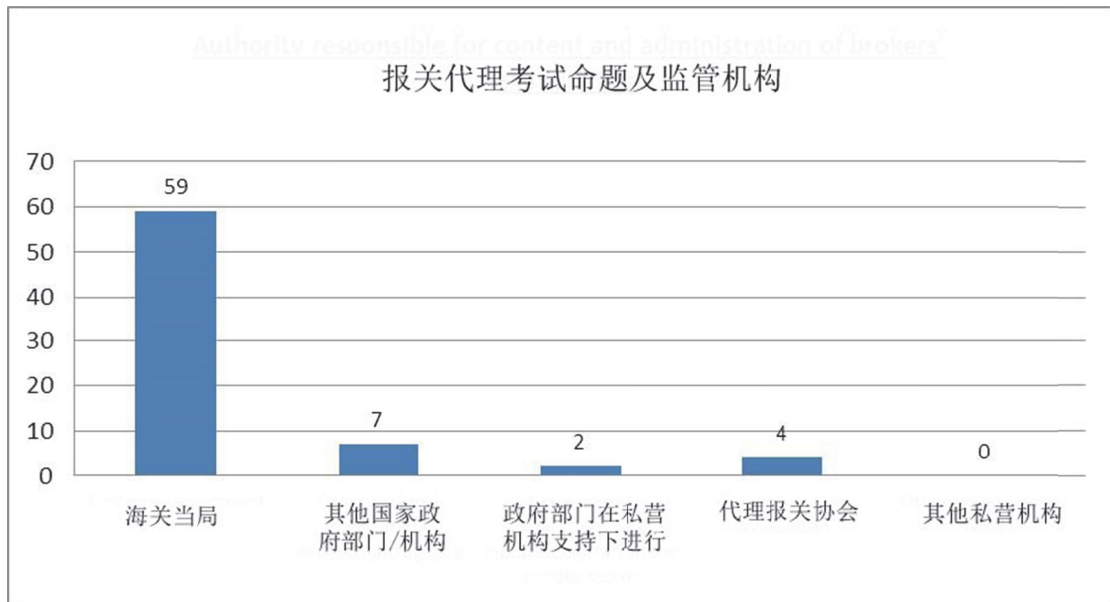


报关员许可考试要求

32. 有65个成员海关(76%)表示，他们在授予报关员证书前有一个考试，用以测试报关员对海关及其相关法律法规的了解。其他20个成员海关（24%）则表示没有考试要求。还有10个成员海关，其中包括几个没有考试要求的国家，还采用其他附加手段来检测报关员的海关知识，例如澳大利亚和刚果民主共和国就是通过面试来进行检测。其他许可要求还包括：完成“经审批的学习课程”（澳大利亚）；海关文凭（斐济）；指定培训项目（马耳他）；5年海关事务工作经验（墨西哥）以及基于教育背景、工作经验和行业知识进行的“从业资格评估”（塞舌尔）。



33. 在59个将考试作为许可要求一部分的成员海关所在国家，由海关相关部门负责考试内容的编写以及报关员的监管。7个成员海关所在国家则由其他国家政府部门/机构负责上述职责，例如多米尼亚共和国财政部下属的培训机构；韩国的人力资源开发署；拉脱维亚里加工业大学的国际商务与海关学院；乌拉圭的由分别来自经济财政部、海关总署和报关协会的一名代表组成的特别委员会；特立尼达和多巴哥的报关代理董事会。还有2个成员海关所在国家是由一个政府部门在私营机构的支持下负责上述职责（例如菲律宾的专业监管委员会在报关代理理事会的支持下履行上述职责）。来自远东、南亚和东南亚；澳大拉西亚和太平洋岛屿；北非、近东和中东；南美、北美、美洲中部和加勒比地区以及欧洲的成员海关中，每一区域有一个成员海关（共4个）所在国将上述职责委托给了报关协会，显然是为了优化有限的政府资源。



34. 报关员许可要求因国而异（限于有此要求的成员海关），取决于各国立法和政治。然而，根据问卷调查结果，各成员海关的许可要求大体上包括以下一项或几项要求：海关及相关法律知识；与贸易有关的运输及金融方面的知识；良好的合规性评价记录；财务能力或偿付能力；最低学历；最低工作经验；最低培训时数；电子报关能力；财务担保（担保债券，保证金）以及属于本国注册企业或本国公民或居民。

事例：3

危地马拉海关

- 危地马拉有许可要求，报关代理需满足所有要求。
- 必须是非政府职员才能申请许可。
- 鉴于上述要求的严格性，凡持证报关员均有权代理下列所有业务。
 - 危地马拉是为数不多的允许其报关代理代理如此多业务的成员海关之一。

35. 以下是关于许可要求进一步的细节：有73个成员海关要求持证报关员应具备良好的海关及相关法律知识，而36个成员海关还将良好的贸易运输和金融知识也作为重要的许可标准。有40个成员海关认为持证报关员必须有良好的合规性

评价记录。有36个成员海关的许可要求还包括报关代理的财务/偿付能力证明，这在一定程度上与另外49个成员海关的财务担保要求（例如担保债、保证金或银行担保）相吻合。上述许可要求的目的是确保关税和税款的缴纳以及对海关及其他监管要求的持续遵守。

36. 有43个成员海关对最低学历进行了规定，有的要求是高中文凭或同等学历，有的要求是本科学位，还有的是海关相关领域的特定学位。还有25个成员海关对持证报关员的最低工作年限作了规定。例如墨西哥和喀麦隆要求的最低工作年限是5年，安哥拉、博茨瓦纳及塞浦路斯则要求2年报关代理助理经验，而其他一些成员海关，例如阿富汗、日本和美国则没有工作年限要求。一些海关当局表示，如果申请者能顺利完成海关培训项目，他们可以不要求工作年限。

事例：4

塞浦路斯海关

个人：

- 被认可中等学校的毕业生或持有同等学历文凭，
- 2年工作经验，
- 年满20岁，
- 通过有关海关法律和进出口货物相关程序的考试及面试，
- 品行良好。

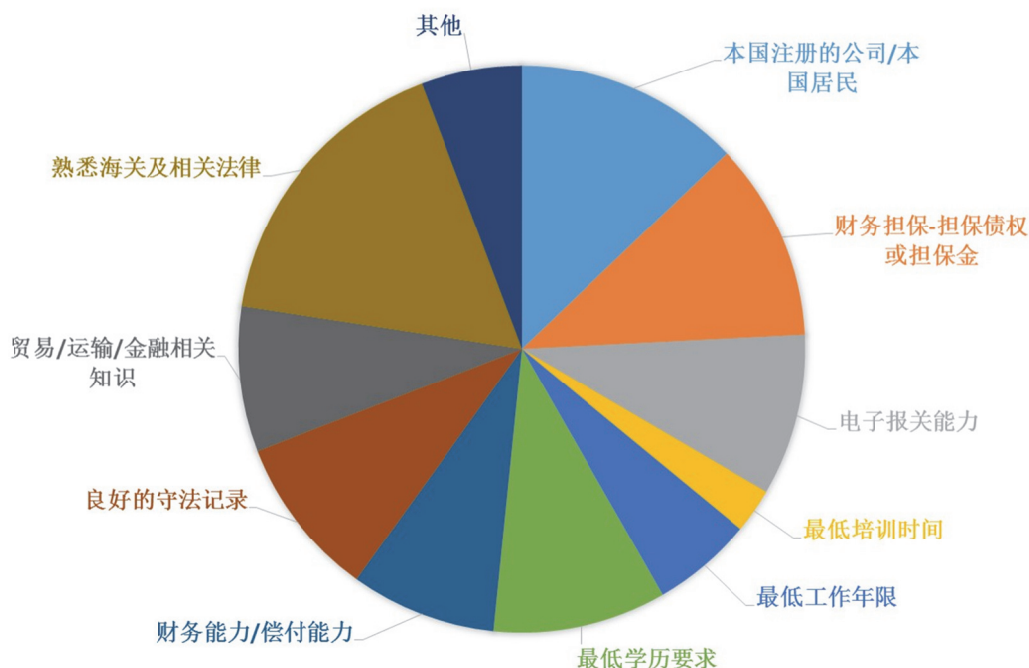
法人实体：

- 必须是塞浦路斯共和国注册的公司或组织，
- 公司章程应明确货物进口或出口或者清关属于公司的业务之一，
- 报关业务由获得授权的报关代理办理，该报关代理可以是董事会成员、董事、合伙人或公司雇佣的任何其他职工。

37. 有11个成员海关将最低培训时间作为许可要求的一部分，具体要求从40小时到18个月不等。这种培训旨在向申请者介绍海关工作流程，进而提高他们日后的清关效率，减少清关相关单证的错误。40个成员海关要求他们国家的持证报关员必须具备电子报关能力。随着信息通信技术和单一窗口的发展，这一要求变

得越来越重要。56个成员海关要求持证报关员必须是在他们国家注册的企业或他们国家的公民或居民。25个成员海关还列举了其他要求，包括面试，对所在国官方语言的了解以及申请者的道德品质。还有一个欧盟的成员海关称，申请登记注册的报关企业必须在欧盟或挪威境内，并具有海关备案号（EORI）。

许可要求

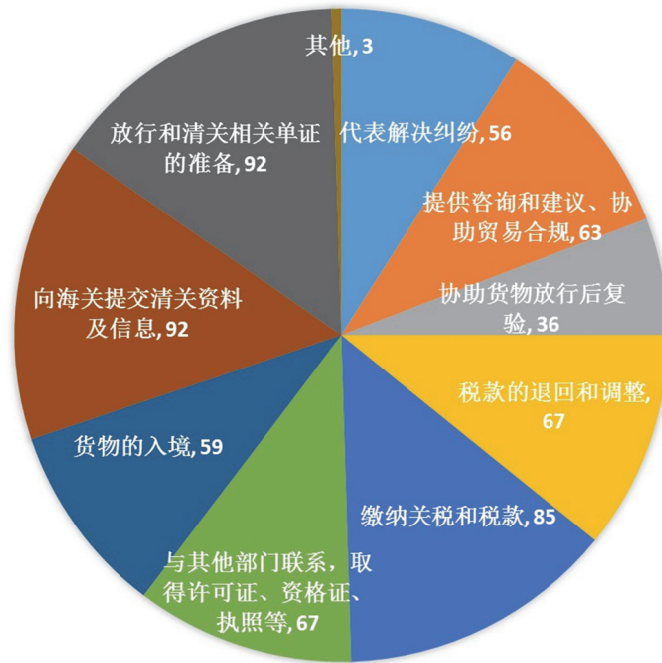


报关代理的工作范围

38. 各成员海关所在国家的报关代理的职责差别很大，参与调查的成员海关对各自报关代理的工作范围进行了描述。92个成员海关允许报关代理代表贸易商准备海关放行和清关的相关单证。同等数量的成员海关允许报关代理向海关当局提交申报及其他信息。85个成员海关授权报关代理代表贸易商缴纳关税和税款，与此同时，67个成员海关甚至允许报关代理代表贸易商处理税款退款和调整。59个成员海关允许报关代理负责货物的结算和入境。在67个成员海关所在国家，报关代理还负责与其他政府机构联络以代理许可、执照申请及其他业务。35个成员海关允许持证报关代理协助货物放行后的稽查。56个成员海关允许报关代理代表贸易商解决纠纷争议。63个成员海关要求报关代理向贸易商提供咨询或建议服务，帮助后者满足各种监管要求。还有3个成员海关称，视贸易商和报关代理达成的

协议而定，报关代理可代表贸易商行使任何职能，包括在提交报关单前抽取样本。

报关代理的工作范围



39. 在代表贸易商办理许多业务的同时，持证报关代理必须履行其所在国家法律法规规定的义务和责任（仅限于有此相关法律法规的国家）。74个成员海关称，报关代理必须按照贸易商的授权或与贸易商签订的协议开展工作。62个成员海关国家的报关代理有义务就各种法规要求向贸易商提供建议。24个成员海关要求其持证报关代理查证核实所代理贸易商之前的业务是否合法。74个成员海关所在国家的法律法规要求持证报关代理需竭力确保所提供信息或单证的准确性。70个成员海关认为持证报关代理对所代理贸易商应支付的关税、税款及其他费用负有共同连带责任。67个成员海关所在国家要求持证报关代理将相关清关记录在特定时长内保存完好，用于海关审计和检查。与此同时，58个成员海关要求其持证报关代理保持高度的专业标准和职业道德，做到透明化和高效化。9个成员海关还补充了报关代理其他义务，例如不得向其他人或代理商转让、出租或出借执照，全力配合海关当局，按规定形式向海关当局提交报告以及满足与贸易商所签合同规定的其他条件。

事例: 5

博茨瓦纳统一税务局

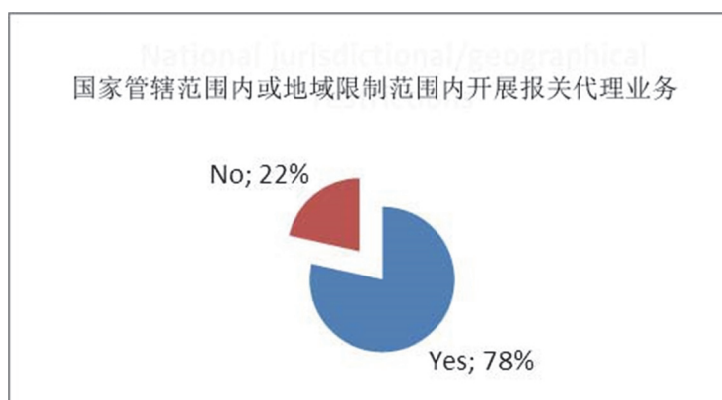
持证报关代理

- 不得向其他人或代理商转让、出租或出借执照；
- 应将执照始终摆放在显眼位置；
- 不得允许其他任何人使用其名字或海关许可号；
- 不得从事任何清算代理商的业务，除非持有清算代理商执照；
- 必须有书面授权才能代表别人办理业务。

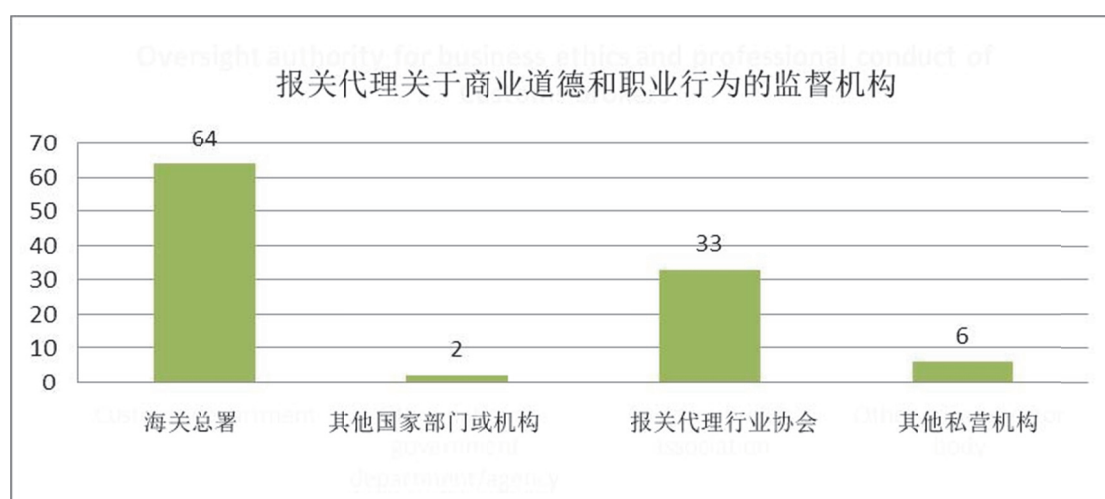


地域限制

40. 一般而言，报关代理只能在国家管辖范围内或地域限制范围内代理业务。73个成员海关（78%）指出，在他们各自所在国家，报关代理只能在国家管辖范围内提供服务，还有些国家（主要来自亚洲和美洲）仅允许报关单位在指定港口/海关或指定海关区域内（登记并提交特定保证金也可延伸至其他港口）代理业务。20个成员海关（22%）表示，他们所在的国家对报关代理的服务区域没有任何限制，报关单位可以在一个区域共同体—海关联盟或经济联盟内自由提供服务，例如欧盟（EU）、中非经济和货币共同体（CEMAC）和东非共同体—单一税区（EAC-SCT）。在欧盟，某国报关代理如希望在另一个成员国内代理报关业务，其需按照该国法律登记其活动（例如在电子报关系统中进行认证）。也有少数成员海关指出，报关代理提交的文件必须存放在本国管辖范围内，如放于其他国家，海关必须通过其他方式（例如电子传输）查看这些文件。



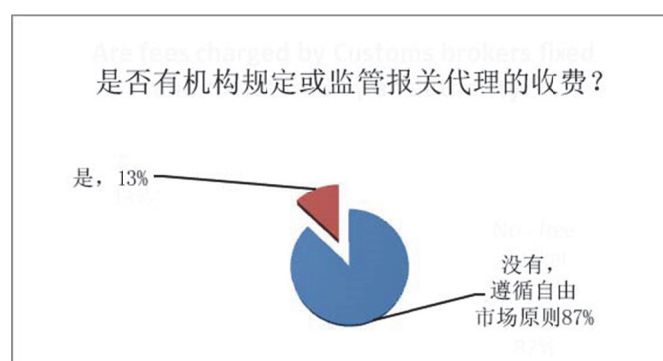
41. 报关代理商业道德和职业行为的监督机构也因国而异（仅限于有此机构的成员海关）。大多数成员海关（64个）将海关相关部门作为报关代理商业道德和职业行为的监督机构。33个成员海关由报关协会负责监督，其中有12个成员海关由海关当局和报关代理协会同时负责监督，（后者负责监督报关代理的职业行为）。仅2个成员海关表示，在他们国家由另外一个国家政府部门或机构行使这一职责，例如塞舌尔的税务代理和海关代理董事会以及特立尼达和多巴哥的报关代理董事会。6个成员海关分别由另一个私营机构负责监督，例如英国的英国国际货运协会（BIFA），瑞典的北欧货运代理人协会出台的标准协议，意大利的报关代理国家委员会，莫桑比克的报关代理协会以及拉脱维亚的拉脱维亚物流协会。



报关代理费用标准

42. 对于报关代理的收费标准，81个成员海关（87%）指出，他们所在的国

家遵循自由市场原则，不加于干涉。只有12个成员海关（13%）所在国家的报关代理费用标准由专门的政府部门，主要是海关总署（有些是海关总署与一个私营机构一起），来设置或以某种形式监管（例如规定最低费用）。



贸易商自行清关

43. 如前所述，部分成员海关允许贸易商自行办理清关业务。自行办理清关的贸易商，取决于各国的法律法规，大体上遵循与报关代理同样的要求。19个允许贸易商自行办理清关手续的成员海关所在国对贸易商无任何要求。因此，这些国家的贸易商如果愿意，可自行办理清关手续，政府或海关当局不作要求。而有些成员海关所在国仅允许制造商和政府机构享有上述权利。47个成员海关要求贸易商需先向政府登记其业务，然后才能办理相应货物的清关手续。

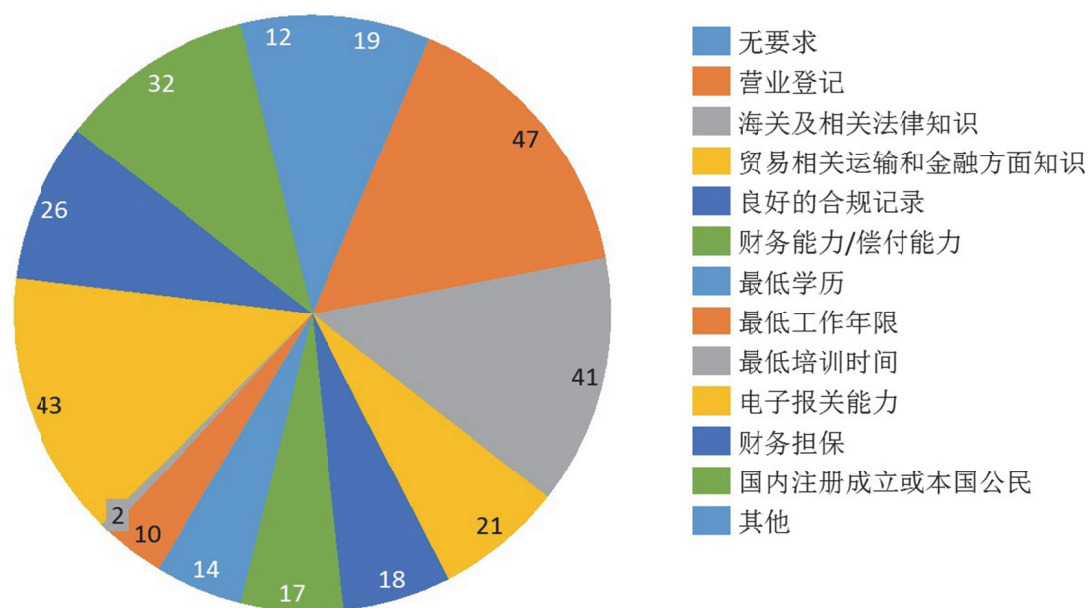
事例：6

塞舌尔海关

- 贸易商如果愿意可自行办理清关
- 贸易商必须先申请海关数据自动化系统的访问权
- 如准予访问，贸易商则被称作是准入贸易商 (DTI)，可以开始准备并直接向海关当局进行申报



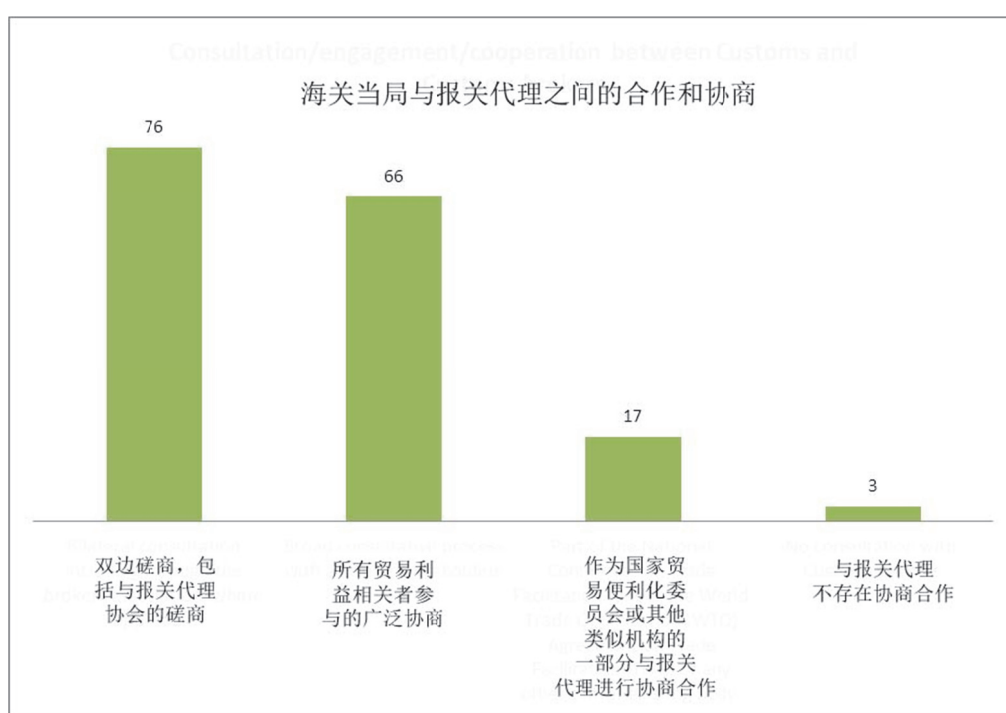
44. 41个成员海关所在国家还将海关及海关相关法律知识作为对贸易商的关键要求，还有21个成员海关所在国则要求贸易运输和金融方面的知识。18个成员海关要求其国内贸易商如想自行办理清关手续，必须要有良好的合规性评价记录。17个成员海关要求贸易商出具财务能力/偿付能力证明。26个成员海关需要自行办理清关的贸易商提供特定的财务担保。14个成员海关对自行办理清关的贸易商所雇佣职工的最低学历有要求，10个则要求其最低工作年限，还有2个则要求最低培训时间。随着商业和政府工作越来越多地使用信息通信技术（ICT），许多成员海关（43个）开始要求电子报关能力。此外，32个成员海关表示该类贸易商必须为国内或经济/海关共同体内注册成立的企业或为所在国家的公民或居民。12个成员海关所述的其他要求主要包括：最低股本；最低年营业额；全职正式员工或一名公司正式授权的清关代表；电子报关系统（及申报系统）的访问许可权；至少需有一名持有海关总署颁发的报关代理资格证书的员工；具有海关备案号（EORI号）。



iv. 海关当局和报关代理之间的合作关系

45. 海关当局和报关代理之间存在着多种形式的合作关系。76个成员海关（77%）指出，双边磋商，包括通过报关代理协会进行磋商（少数情况下会有谅解

解备忘录MOU，例如在不丹、摩尔多瓦和乌拉圭）是最普遍的合作机制。66个成员海关（67%）采取更加广泛的多方磋商，包括所有进出口贸易利益相关者，其中也包括报关代理。仅17名成员海关表示他们允许报关代理加入国家贸易便利委员会（根据世界贸易组织世界贸易组织《贸易便利化协定》TFA而设立）或其他类似的现有机构（例如阿富汗的国家海关和贸易协商委员会，喀麦隆的国际海运便利化全国委员会，波兰的海关服务咨询委员会和爱尔兰的海关咨询委员会），并与之保持合作磋商关系。美洲、欧洲和北非中东地区各有1个成员海关（3%）称他们与报关代理之间不存在协商合作关系。



合作领域

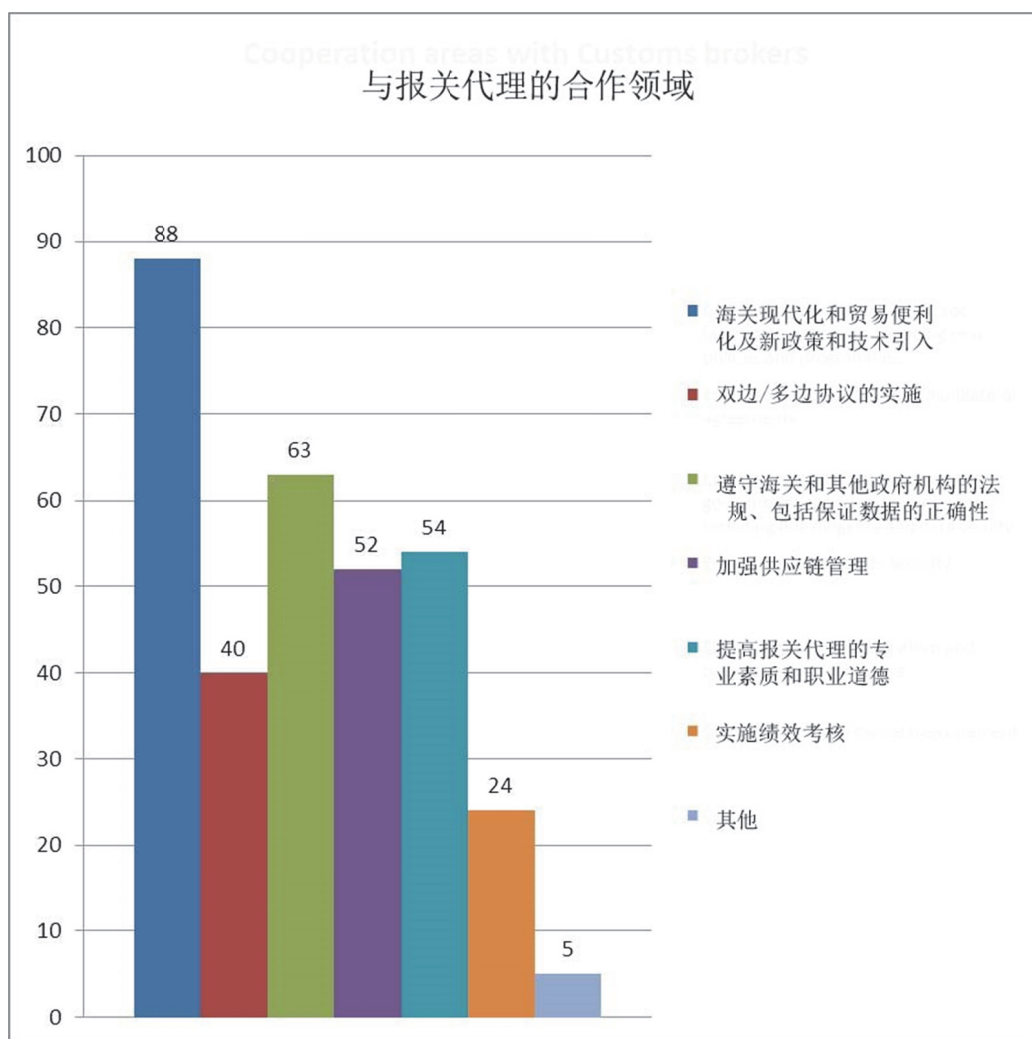
46. 成员海关在多个领域与报关代理通过多种方式进行合作。88个成员海关（89%）与报关代理共同致力于海关现代化和贸易便利化，相关举措包括新政策与新技术的引入，例如自动化、“经认证经营者”（AEO），“协调边境管理”（CBM）以及“电子化单一窗口”。63个成员海关（64%）通过与报关代理的合作，确保对海关及其他政府机构的法规得到遵守，其中包括恪尽职守以及保证报关数据的正确性。40个成员海关（40%）通过与报关代理协商来促进双边或多边协议，例如《自由贸易协定》（FTAs）或者世界贸易组织《贸易便利化协定》

的充分、高效实施。在能力建设和联合培训方面，54个成员海关（55%）通过与报关代理合作来提高报关代理的商业道德和专业素质。52个成员海关（53%）表示他们与报关代理的合作旨在加强供应链安全。24个成员海关（24%）与报关代理合作进行绩效考核，例如货物放行时间调查。5个成员海关反映了其他领域的合作，包括：确定报关代理服务费率/收费标准；定期举行会议讨论常规程序问题和其他双方关心的问题。还有一位成员海关表示其报关代理协会的代表参与新报关企业许可审查委员会。在与贸易商，包括报关企业的广泛合作中，另一个成员海关与报关代理就包括体制、程序和立法在内的大量问题上进行协商。有些成员海关与报关代理协会之间还签有谅解备忘录MOU。

事例：7

美国海关与边境保护局

- 根据联邦咨询委员会法案 1972（FACA）设立了包括报关代理在内的多个贸易利益相关方组成的商业营运咨询委员会（COAC），负责在特定问题上向美国海关与边境保护局提出建议：
 - 商业运用咨询委员会下属委员会包括：
 - 边境单一政府机构
 - 全球供应链
 - 贸易现代化
 - 贸易执法与征税
 - 出口
 - 诚信贸易商
-



报关企业作为“经认证的经营者AEO”/诚信贸易商

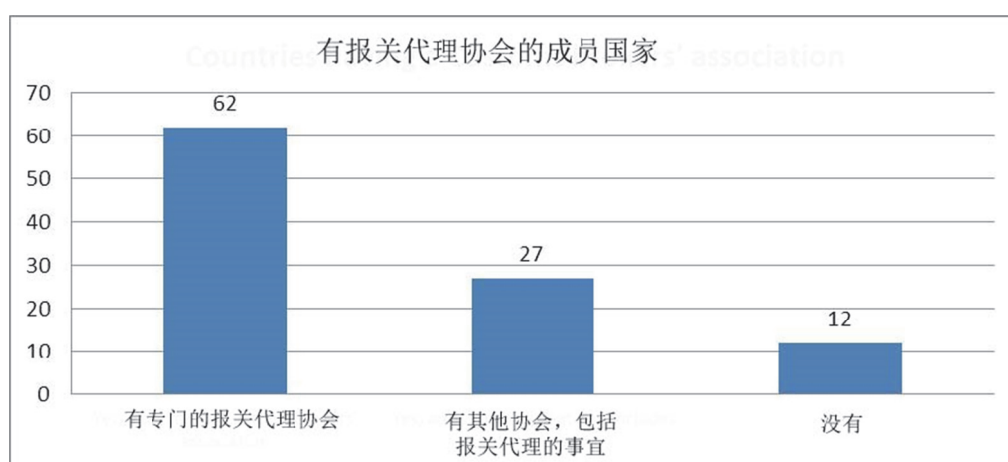
47. 各成员海关一直在通过与越来越多的利益相关者合作来促进“经认证的经营者”计划（以下简称AEO）的实施。有58个成员海关已经开始实施AEO/诚信贸易商/合规性评价计划，并将报关代理纳入了这些计划。这些计划向报关代理提供的优惠政策因国而异，例如在日本，报关代理可在货物到达前提交进口报单，在货物放行后再缴纳关税。其他成员海关向报关代理提供的优惠政策包括：减少申报数据项的汇总报关；简化清关手续；申报自我评估；培训和试点项目特权；工作时间外服务；降低财务担保标准；设立协调员等。到目前为止，有29个成员海关（5个已实施AEO计划）表示没有将报关代理纳入各自的AEO/诚信贸易商/合规性评价计划。

日本海关

- 于2008年4月开始“经认证经营者—报关代理”项目。
 - AEO 报关企业应至少有3年工作经验，没有违反海关相关法律，有更加严格的规则和制度。
 - 允许AEO 报关企业在货物未到达海关区域前提交进口报单。
 - AEO 报关企业可在货物放行后再缴纳相应关税。
-

报关代理协会

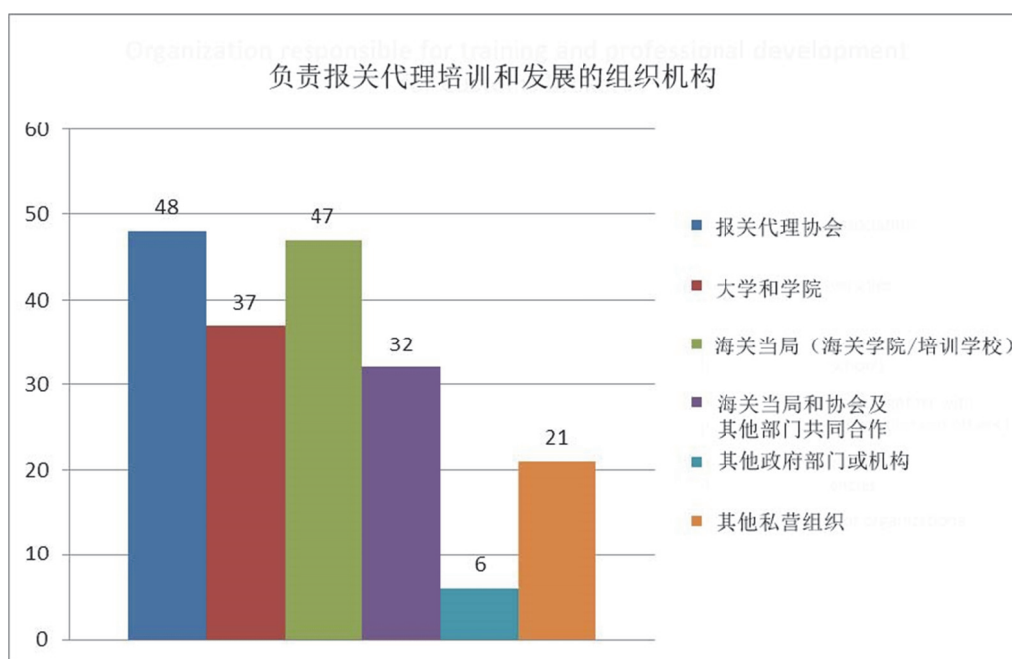
48. 鉴于报关代理协会可以成为海关当局了解各报关单位情况的一个可靠的信息来源，同时可以通过提供培训和建议来支持其会员，因此这个社会组织对海关当局和报关代理企业而言都颇具价值。62个成员海关（63%）表示有专门的报关代理协会，但不强制报关企业加入。27个成员海关（27%）称有一个专业商会，其中包括报关代理。仅12个成员海关（12%）表示没有报关代理协会。



报关代理能力建设

49. 就报关代理能力建设而言，47个成员海关（47%）已经设立专门的海关学院和培训学校来提升报关代理的专业技能。48个成员海关（48%）所在国则通过报关代理协会来提供培训和专业技能提升。32个成员海关（32%）所在国由海关当局和报关代理协会或私营机构合作来向报关代理提供培训。6个成员海关（6%）所在国则由其他政府部门或机构负责这一职责，例如塞舌尔的信息通信技术部负责海关数据自动化系统（ASYCUDA）数据录入培训；匈牙利的国家专

项培训（OKJ）；不丹的国家环境委员会；斯里兰卡的港务局或者百慕大的教育部。21个成员海关（21%）表示能力建设培训由其他私营机构提供支持，例如卢森堡、斯洛文尼亚和特立尼达和多巴哥的商会。36个成员海关（36%）所在国的学院、大学或某些国家的专项培训学校（例如哈萨克斯坦和乌拉圭的报关代理培训学校）也会向报关代理提供培训课程。



v. 其他发现

50. 82个成员海关（92%）表示没有对委托报关代理清关的贸易商和自行清关的贸易商各自的合规率进行评估。7个进行上述评估的成员海关（8%）表示两者的差异不是很明显。但是他们发现有些报关代理的诚信水平和合规率（申报信息正确率）都很低。还有一个进行上述评估的成员海关表示报关代理的和贸易商自行填写的报单的错误率没有明显差异。

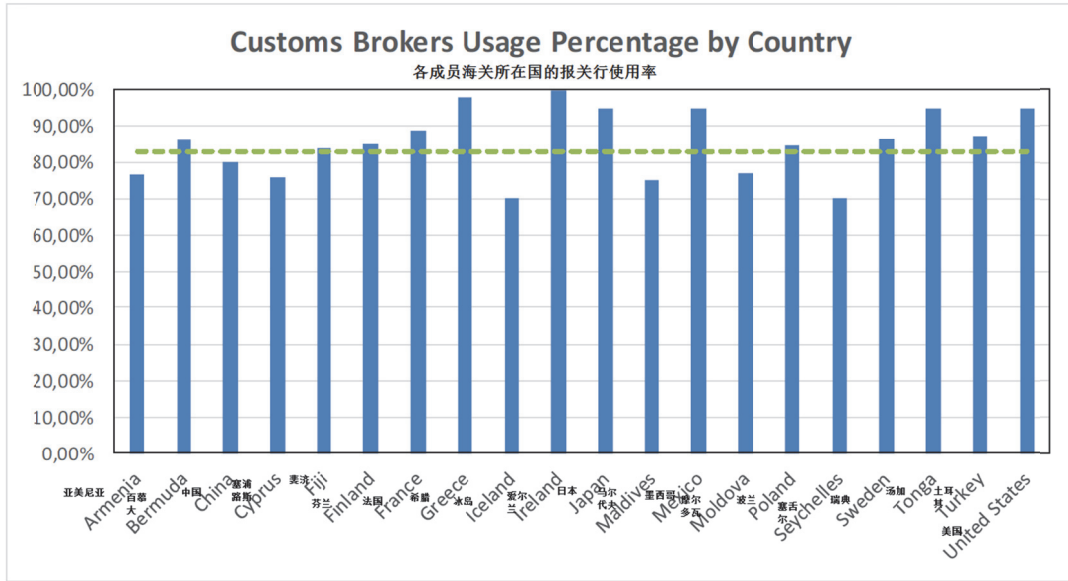
51. 同样的，85个成员海关（93%）表示没有对委托报关代理清关的贸易商和自行清关的贸易商各自的货物放行时间进行评估。6个进行上述评估的成员海关（7%）得出了不同的结果，一些海关发现委托报关代理的货物清关和运输更快一些，而另一些则发现自行清关更加快捷，成本更低。还有一个成员海关则称没有区别。由于各成员海关的自身特性，商业环境和评估方法差异，这些结论毫

无疑问具有相当的局限性。

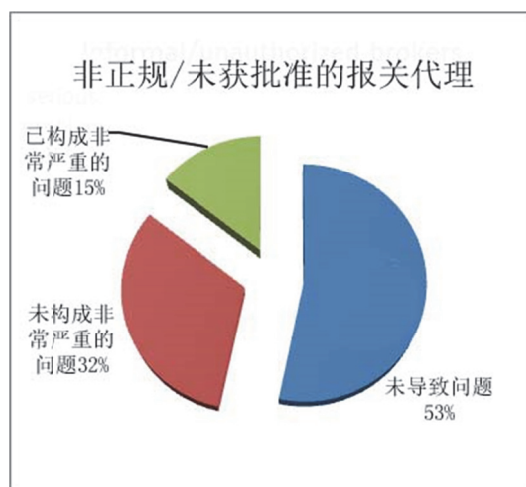
52. 84个成员海关（90%）称未通过任何形式的研究评估对报关企业的专业水平和服务质量进行评级排名。9个进行此项研究评估的成员海关（10%）表示，遵循专业标准、努力提供更好服务的报关企业往往更加熟悉并遵守海关规则、规章和程序。还有一个成员海关表示，他们会根据历史违规行为数据对报关企业进行分组，进而评估他们的合规等级。另一个成员海关则通过公布排名靠后的报关企业来提醒用户和贸易商。还有一个成员海关也对报关企业进行分类排名，并通过公布排名结果来促使各报关企业提高其服务质量。事实上，对持照报关代理采取“质量标签”的做法（即根据合规率等相关标准对报关代理进行排名）最初没有取得预期的效果。被海关当局评选为一流的报关企业指出，他们的业务反而因此受到了影响，因为一些进口商显然更倾向于找一个愿意规避相关法规的报关企业。因此，实行该政策的成员海关对这一做法进行了修改，在与经营者签订的绩效合约框架中规定了要对其合作的报关企业进行培训。这样一方面有利于一流报关企业进一步提升其专业水平，另一方面，由于这些报关企业可以帮助委托公司的绩效合约要求的充分实现，其建议也受到大公司更多重视。

53. 33个成员海关（36%）对报关代理的使用率进行了统计，58个成员海关（64%）未进行此项统计。对于进行统计的成员海关来说（不包括强制使用报关代理的国家），报关代理平均使用率是85.26%。





54. 对于非正规或未获批准的报关代理³，48个成员海关（53%）表示他们国家没有这一问题。29个成员海关（32%）表示上述问题不是很严重。主要来自西非和中非，南北美、中美、加勒比地区，远东、南亚和东南亚，澳大拉西亚和太平洋岛屿的13个成员海关（15%）表示上述问题在他们国家很严重。还有一个成员海关称非正规报关代理以黑手党方式行事。他们经常从持证报关员那里“租用”一个执照号来代理报关及其他相关工作。在针对这一问题所采取的措施方面，据称一个成员海关试图通过要求制服和身份证（ID），旨在净化港口操作，以及实行制裁和处罚来限制非正规报关代理的进入。另一个成员海关表示，他们会与税务机构进行交叉核对，以核实向报关代理发放单证的人是否有权这样做。



3. 非正规或未获批准的报关代理指使用/租用持证报关员的执照来代理清关及其他相关工作,或者指不遵守任何通常情况下特定国家需要被遵守的法规的报关代理。

IV. 调查结果总结

i. 总论

55. 就《京都公约》中进出口商可自行选择是否使用报关代理的规定而言，调查发现大多数调查对象，71个成员海关（73%），不强制要求贸易商使用报关代理。在整个世界海关组织区域内，仍有23个成员海关（23%）强制要求使用报关代理，但其中14个成员海关也有一些例外情况（例如某些特定商品、个人物品、规定价值一下的商品清关）。

56. 84个成员海关（88%）表示，报关代理（仅限于有此行业的国家）必须遵守特定的要求，例如向海关当局注册以及一些较具体的、旨在为报关代理设立行业标准并对其违规和不当行为进行罚款或制裁的许可要求。

57. 相关成员海关对报关代理实行监管的因素或原因有很多。大多数成员海关（仅限于有监管要求的）监管报关代理是为了促进和保护贸易商的利益，并确保税款的收缴以及报关代理的合规性和专业精神。也有少数成员海关指出，监管报关代理对于优化政府有限的资源同样是必要的。

58. 80个成员海关（91%）所在国将海关相关部门作为报关员的许可和监管机构。有65个成员海关（76%）将考试作为许可要求之一。除考试外，一些海关当局还通过面试等其他附加手段来检查申请者的海关知识。59个将考试作为许可要求之一的成员海关还负责各自考试的命题和监管。

59. 64个成员海关所在国将海关相关部门作为报关员职业道德和职业行为规范的管理机构。33个成员海关所在国由报关代理协会负责这一职责，其中有12个国家是由海关当局和报关代理协会共同负责。

60. 对于有许可资格要求的成员所在国，其许可标准大致包括以下10条：海关及相关法规知识；与贸易相关的运输和金融事项知识；良好的合规性记录；财务能力或偿付能力；最低学历；最低工作经验年限；最低培训时间；电子报关能力；财务担保—担保债券，保证金；属于国内注册成立的企业或本国公民或居民。对于有许可要求的成员所在国，73个成员海关（87%）中的大多数都将海关及相关法规知识作为最重要的许可标准。确定海关当局在颁发执照前应检查申请者海关知识的规章要求很有必要。显然，将海关知识作为报关代理执照颁发的前提条

件会减少非正规报关代理的数量。平均而言，成员海关采取了上述10条标准中的5条。

61. 对于强制使用报关代理的22个成员海关而言，只有5个指出存在非常严重的非正规/未经授权报关代理问题。有13个成员海关称存在严重的非正规报关代理问题。

62. 对于是否将最低学历作为报关员许可要求之一，各成员海关存在着不一样的做法。41个成员海关（49%）未将最低学历作为许可要求之一，43个成员海关（51%）则对最低学历有要求，例如需具备大学或高中文凭。

63. 成员海关还要求个人申请者必须是本国公民和/或居民，公司申请者必须为国内注册或成立的企业。随着越来越多海关同盟和/或经济共同体的出现，成员海关对居住地的要求也开始采用更加区域化的方法。越来越多的成员海关趋向于允许报关代理在其所属的海关或经济共同体内提供代理服务。随着成员海关加入或形成更多这样的区域组织，这将是一个很重要的政策发展方向。

64. 成员海关介绍了报关代理的各种业务，包括准备货物放行和清关的单证；向海关当局提交报关单及其他信息；货物结算/货物入境；与其他政府部门（例如负责许可、资格证、执照或其他业务）联络；关税和税款的支付；关税退款及调整；货物放行后稽查；就如何满足各类监管要求提供咨询和建议服务；代表解决纠纷。

65. 报关代理必须履行授予其执照的国家的法律法规所规定的义务和职责，最重要的是要经法定程序获得授权，并就各种合规要求给予贸易商建议。此外，报关代理还对其代理贸易商应付的关税、税款及其他费用负有连带责任。

66. 就报关代理收费标准而言，81个成员海关（87%）所在国遵循自由市场原则。仅有12个成员海关（13%）所在国通过一个政府部门对收费标准做出限定或进行监管，该政府机构主要是海关相关部门，有些国家是海关和一个私营机构共同负责。

67. 报关代理能力建设和培训获得了政策委员会的极大关注，因此也是本次问卷调查的主要内容。各成员海关所在国提供培训和能力建设的机构的平均数量是2个。在海关；海关与报关代理协会；报关代理协会；大学/学院；其他政府部门/机构；其他私营机构等各类培训组织中，没有一个成员存在四个或四个以上同时提供培训机会的情况。

68. 对报关代理使用率进行过统计的成员海关指出，尽管报关代理的使用是“可选的”，但绝大多数申报还是由报关代理提供或提交的。就统计过报关代理使用率的成员海关而言，报关代理平均使用率为82.55%，在某些情况下甚至高达99.99%。这也显示了取消强制使用报关代理，进而达到《京都公约》相关条款要求的可能性。取消强制使用就意味着像其他专业服务机构一样，允许贸易商或个人依照自由市场原则自行选择是否使用报关代理。以上数据也为那些对与消除强制使用报关代理相关的社会和政治问题感到担忧的国家提供了一个很好的商业案例。

ii. 挑战

69. 一些成员海关也提到了存在的挑战，尤其是在报关代理诚信和合规问题上。成员海关已经发现了没有执照和ID卡却代理业务的非正规报关代理的存在。这些非正规报关代理通常通过从持证报关代理那里“租用”证照/身份识别号来代理清关及其他相关工作。这一做法不仅损害了专业报关代理和贸易商的利益，也对合规性要求构成了威胁。42个成员海关（47%）认为这是一个问题，其中13个成员海关（15%）认为这已经是一个相当严重问题。

70. 对一些成员海关来说，同样具有挑战性的是更改有关强制使用报关代理的法规。此外，还有一些成员海关缺乏改革现行做法并吸收好方法新技术的能力。成员海关指出，上述挑战在某种程度上可以通过增加ICT使用，在适当情况下采取示范制裁和处罚以及通过与报关代理和贸易商不断对话交流来克服。但是，如果不加强自身能力，海关当局将无法对报关代理的违规行为实施处罚和制裁，也无法在必要时进行相应的立法/行政改革。

71. 没有一个放之四海皆准的解决方案。大多数成员海关已经建立了非常适合其国家需要和需求的报关代理管理制度，只需对这些制度进行适当的调整便可适应新的机遇和新的挑战。但是，根据他们的自我评估，一些成员海关，特别是正在考虑建立报关代理管理制度和/或需对现存制度进行更改的成员，可能会受益于其他成员海关的有效做法和本报告提及的一些关键成果和建议事项。

iii. 海关当局和报关代理合作领域

72. 像所有关系网中的利益相关者一样，海关当局也最好是与报关代理定期进行有建设意义的接触，因为报关代理往往是贸易商和海关当局之间的第一座及桥梁。除了准备单证，人工或电子提交单证，结算以及经常性的代付关税和税款以外，他们还能在促进海关当局或政府机构与进出口商的沟通方面发挥积极作用。

《京都公约》总附约条款8.5和条款1.3规定海关当局应与贸易商建立并维持协商关系，要求海关当局允许报关代理之类的第三方参与海关和贸易商之间的正式磋商。

73. 在一些领域，与报关代理和/或报关协会建立良好关系对各海关当局而言十分有益。根据国际性倡议，例如《京都公约》和《全球贸易安全及便利标准框架》（SAFE）以及相关举措，例如“经认证的经营者”计划，协调边境管理和电子化单一窗口，海关当局可就海关现代化和贸易便利化举措与报关代理进行磋商。正如一些成员海关所称，与报关代理进行磋商有助于业务流程重组和IT系统的设计/升级。依照世界贸易组织《贸易便利化协定》第23.2条款设立的国家贸易便利委员会与报关代理进行上述类型的磋商和进一步的合作也是有可能的。

74. 海关当局可将报关代理看做是沟通桥梁和助推器，利用报关代理来提高合规率。同时，报关代理也是遏制假冒/盗版商品等非法贸易以及确保遵守其他政府机构监管要求的潜在合作伙伴。

75. 海关当局还可就双边/多边协议的高效、充分实施，强化供应链安全和开展绩效考核（例如放行时间调查）与报关代理进行合作，并通过定期联合培训和能力建设来提高报关代理的专业精神和商业道德。就绩效考核而言，报关代理可就他们所代理的清关手续提供准确和及时的数据。

76. 还应该考虑报关代理在提高报关数据质量方面的积极作用。数据质量对海关有效、高效的分析和问题发现至关重要。人们可能认为，与报关代理相比，贸易商或许对报关单及他相关信息的准确性有更好的了解和更直接的责任，但报关代理可提高贸易商对数据质量重要性的认识并促使其提高数据的准确性和充分性。随着电子数据传输的进一步整合和运用，海关当局将有一个更加有效的数据收集系统，同时为报关代理提供最先进的信息录入工具，从而提高数据质量。

77. 报关代理商业道德和职业行为的监督机构因国而异。不过，成员海关可以探讨报关代理协会在确保报关代理专业水平方面的作用。报关代理协会可向其会员提供商业道德和专业水平方面的培训。东非共同体（EAC）就有在区域一级实行上述培训的事例。海关清关和运输协会、税务局以及EAC海关理事会正在考虑制定一个用于清关和货运代理人认证和自我监管的政策框架。制定该政策旨在提高该行业的服务质量，加强其专业水平，确保其自我监管。欧洲货运代理和物流服务供应商协会（CLECAT）在为报关代理制定行为准则方面发挥着重要作用。该行为准则包括行为原则、价值观以及规则，鼓励报关代理遵循高道德标准，依照适当标准履行职责，进而保护客户及其行业的权利，并维护会员国及整个欧盟的财政利益。尽管报关代理协会和其他相关私营机构提供了支持，但海关当局对报关代理商业道德和职业行为仍保留最高监督权，在必要情况下，可实施制裁和处罚。

78. 海关当局和报关代理合作的一个重要潜在领域可以是为报关代理提供培训。根据问卷调查结果，有些海关当局已经单独或与报关代理协会合作开始提供培训。通过为报关代理提供培训，海关当局可以明确他们的期望和监管法规，报关代理也可以获得上述第一手资料，进而确保得到更好的遵守。海关当局可以考虑为参加培训的报关代理颁发培训结业证书（或类似证书），以此来激励他们参加培训，这也可能使他们在自由市场体系中具有一定的竞争优势。可通过各种组织或机构来提供培训：报关代理协会、学院和大学、海关相关部门（例如海关学院/培训学校）或海关相关部门和其他机构合作提供。其他相关政府机构和私营组织也可提供海关当局没有涵盖的技能深化培训。这些培训加强了报关代理对海关及其他边境机构法规的理解，进而可以提高报关代理的合规率。

79. 其他海关当局和报关代理的潜在合作领域包括：

a. 实施“经认证的经营者”计划被证明是促进海关现代化以及供应链安全和便利的有效措施。成员海关应努力实施包含报关代理在内的“经认证经营者”计划和/或合规计划，以此来增加双方之间的合作，进而提高贸易安全和便利。海关当局应为属于 AEO 的报关代理提供切实的优惠政策，以此来吸引更多报关代理加入 AEO。

b. 双边或多边协议，例如《自由贸易协定》和世界贸易组织《贸

易便利化协定》的实施，均需要海关当局和报关代理（以及其他利益相关者）的协调合作。没有上述多方的支持，这些协议的实施可能面临很多挑战，不仅对增加收益如此，遏制潜在的滥用和欺诈行为方面同意如此。因此，海关当局和报关代理应尽早对相关协定共同开展讨论，并就如何最好地实施这些协定提出解决方案或机制。

c. 各海关当局与其政府机构还可通过通知或教育报关代理有关其他政府机构的法规和要求来向报关代理提供进一步的支持，尤其是有关恪尽职守和数据质量方面的法规要求。随着电子化单一窗口的最终实施，报关代理申报将便利化，但要想实现所有相关机构的有效、高效办公，就必须提高数据质量。高质量数据可以为海关当局和其他相关政府机构提供所有必要的和充分的信息，进而可以提升贸易安全的同时简化货物通关流程。

d. 供应链安全仍然是一个重要的目标，因此海关当局和报关代理之间的沟通交流应做到公开、透明。报关代理可以并且应该成为海关当局防止非法贸易的第一道防线。

e. 建立或确认一个全国性的报关代理协会也是一个积极的建议，因为该协会不仅可以为其会员提供帮助，也同样能够支持海关当局的工作。报关代理协会除了可以提供有价值的培训、能力建设外，还能建立实施行业管理，以支持或补充海关当局在这些方面的资源短缺。

f. 成员海关也可考虑与报关代理协会和报关代理合作，定期对委托报关代理代理清关和自行清关的贸易商的合规率、货物放行时间及其他程序进行评估。这些评估可以提供有关报关代理作用和职责以及进一步改善贸易环境方面的宝贵见解。

g. 总之，根据各海关当局的需求和实际情况，有各种不同的协商合作机制。在有些成员海关所在国，已经将报关代理纳入了国家级和地方级的海关和贸易联合委员会。在此基础上，海关当局和报关代理协会也可签订正式的谅解备忘录，当然其他不太正式的合作方式也是可行的。

iv. 政策考虑

80. 鉴于成员海关所提供的广泛的工作经验或工作模式，放之四海而皆准的报关代理管理制度显然并不存在。目前，大多数成员海关已经建立了十分适合其国家情形和需求的报关代理管理制度，但对有意通过评估和比较，进一步完善本国报关代理管理制度的成员企业而言，其他成员海关的最佳实践以及本报告提及的一些关键成果和建议事项（包括用于报关代理许可的检查清单模板）。

81. 就报关代理监管政策和监管机构的建议考虑事项请参见附录I。

v. 报关代理许可检查清单模板（仅限于有许可要求的国家）

82. 《京都公约》明确规定允许贸易商自行或通过报关代理或第三方办理报关。鼓励成员海关将报关代理服务可选化是世界海关组织的一贯政策。最理想的是，是否使用报关代理是贸易商自己的商业决定。而成本效益和专业服务质量是影响这一决定的关键因素。

83. 根据其国家要求和政策决定，成员海关可以对报关代理/第三方设定许可/监管要求。《京都公约》总附约条款8.2要求缔约国立法明确第三方需具备的条件，并规定其在关税和税款方面的责任以及违反海关要求应承担的责任。总附约进一步规定，报关代理许可要求应做到公平合理、透明、非歧视。世界贸易组织《贸易便利化协定》条款10.6同样要求成员海关的许可规则透明、客观。

84. 基于成员海关的回答和经验，附录II给出了许可/监管报关代理的检查清单模板，希望能为正在考虑建立/修改报关代理许可/监管体制的成员海关提供参考。

附录 I—报关代理监管体制建议考虑事项

- a. 报关代理的使用应该是“可选的”，这也符合《京都公约》的规定。同时在考虑国家、社会和经济形势的前提下，像其他专业服务机构一样，对报关代理的管理遵循自由市场原则也应纳入考虑范围。
- b. 报关代理收费标准不应由某一机构指定或监管，而应由市场决定。但是，取决于国家的具体要求，可能会需要政府/海关当局—有时还包括报关代理协会或其他私营机构进行一般监督，以此来保护贸易商的利益。
- c. 对于有许可要求的成员国家来说，个人（自然人）和企业（法人）均应被允许申请成为持证报关代理，以此确保社会成员都有平等的机会，同时拓宽报关代理的选择范围。
- d. 由于报关代理的工作内容主要是清关，因此应尽可能将海关部门作为报关代理的许可和监管机构（仅限于有许可和监管要求的国家）。对于有报关代理考试要求的成员国来说，也应将这一职责交给海关部门负责。如有必要，海关部门或是与报关代理协会或任何其他私营机构一起应作为报关代理商业道德和职业行为的监督机构。
- e. 许可和监管标准（仅限于有此标准的成员国）应做到简单透明、非歧视，除了检查清单模板中提到的项目，还可以明确处罚和制裁标准（例如临时中止、撤销执照，罚款，罚金以及起诉），以此来监管报关代理的违规违法行为，同时还应包括非正规/未经授权报关代理处理条例，进而确保对海关及其他政府机构的要求得到有效遵守。
- f. 对于制定出台自行清关贸易商许可要求的成员国来说，这些许可要求不一定要与报关代理许可要求一样严格；但是，可以规定一些最低限度的前置条件，例如海关及相关法律知识，良好的合规记录和财务偿付能力。
- g. 为了检测报关代理的海关知识并确保其及时了解最新动态，海关当局可以考虑制定适当的评估/审核系统，例如书面或口头考试。
- h. 报关代理义务和责任可以包括：在取得适当授权后再代表客户办理业务；就各种合规要求向客户提供建议；在任何情况下不得出借或允许任何其他人或机构使用其执照；对代理客户应支付的关税、税款及其他费用负有连带责任。
- i. 由报关代理导致的一些问题，包括非正规/未经授权报关代理，在某种程度

上可以通过增加 ICT 使用,在适当情况下采取示范制裁和处罚以及通过与贸易商和问题报关代理的不断对话交流来解决。

- j. 海关当局和报关代理的合作机会可能包括：海关现代化和贸易便利化举措；双边/多边协定（例如自由贸易协定，世界贸易组织《贸易便利化协定》）的实施；遵守海关及其他政府机构的要求，包括恪尽职守和提交数据的质量；加强供应链安全；提高报关代理商业道德和专业精神（例如能力建设和联合培训）以及开展绩效考核（包括货物放行时间统计）。
- k. 应将报关代理纳入“经认证的经营者”/“诚信贸易商”计划，并出台明确的、切实的优惠政策。在适当情况下，还可允许报关代理加入依照世界贸易组织《贸易便利化协定》设立的国家贸易便利委员会。
- l. 也可考虑建立或认可一个全国性或区域性的报关代理协会，因为该协会不仅可以为其会员提供支持，也可协助海关当局完成其许可/监管的职责。考虑到有些海关当局有限的资源，报关代理协会还可提供有价值的培训、能力建设和行业管理规范，进而增强报关代理的整体实力。海关当局应当积极支持报关代理以及报关代理协会及时获得海关及其他政府机构的法规和规范要求。
- m. 对委托报关代理代理清关和自行清关的贸易商的合规率以及货物放行时间统计评估也应纳入考虑范围。定期进行这些统计评估可以提供有关报关代理作用和职责以及进一步改善的潜在领域的宝贵见解。
- n. 应考虑开展清关过程中报关代理使用比例的统计分析工作。许多成员海关指出，尽管报关代理的委托在其管辖范围内是“可选的”，这一百分比仍然很高。这些统计结果表明在调整许可要求和建立有效的监督和能力建设机制方面可能有必要进行政策调整。

附录 II—报关代理许可检查清单模板

在适当情况下，为了支持和提高合规率，需要建立一个简单透明的报关代理许可/监管体制。成员海关可根据其所在国家的国家要求和政策决定制定各自的报关代理许可/监管标准。以下检查清单旨在为上述目的提供指导和参考。

序列号	项目	是/否
1	报关代理使用是否可选	
	• 法人—企业	
	• 自然人—个人	
2	许可/监管框架主要因素	
	• 许可标准	
	• 审核过程—考试（书面和/或面试）	
	• 报关代理服务范围	
	• 报关代理责任和义务	
	• 重新评估/审计	
	• 制裁/处罚	
	• 执照有效期	
	• 地域限制（例如国家、地区）	
• 能力建设/培训		
3	许可标准	
	• 海关及相关法律知识	
	• 贸易相关运输和金融事项知识	
	• 良好的合规记录	
	• 财务能力/偿付能力	
	• 最低学历	
	• 最低工作年限	
	• 最低培训时间	
	• 电子报关能力	
	• 财务担保—担保债券/保证金	
• 国内注册成立企业或本国公民和/或居民		
4	海关当局职责	
	• 许可/监管机构	
	• 报关代理考试命题和监管	
	• 报关代理职业行为	
5	• 费用和收费	
	报关代理服务范围	

	<ul style="list-style-type: none"> • 货物放行和清关相关单证的准备 • 向海关当局提交报关单和其他信息 • 货物结算/入境 • 与其他政府机构联络（例如获取许可证件、资格证、牌照及其他） • 关税和税款支付 • 退款及税费调整 • 货物放行后审计 • 对满足各种监管要求提供咨询/建议 • 代表解决纠纷 • 贸易商和报关代理签订协议中规定的其他事项 	
6	<p>报关代理责任和义务</p> <ul style="list-style-type: none"> • 保证商业道德和职业行为的高标准 • 在客户适当的授权下开展业务 • 就各种合规要求向客户提供建议 • 查证客户之前的行为是否合法 • 竭力保证所提交信息/报关单的准确性 • 对代理客户应付关税、税款和其他费用负有连带责任 • 在特定时长内保证相关记录的完好性，以备海关部门检查和审计 	
7	<p>制裁/处罚</p> <ul style="list-style-type: none"> • 行政指导/警告 • 临时中止执照 • 罚款和罚金 • 撤销执照 • 起诉 	



北京睿库贸易安全及便利化研究中心 www.re-code.org
地址：北京市朝阳区建国门外大街甲 24 号东海中心 1107
电话：+86-010-65150119